

核心提示

海南是全国首批7个司法体制改革试点省市之一,今年1月以来,我省检察机关启动司法改革试点工作,在全省进行检察官选任,并在万宁市检察院、白沙黎族自治县检察院、屯昌县检察院、海口市秀英区检察院以及三亚市城郊检察院等5个检察院试任主任检察官办案责任制……日前,省检察院宣布,将在全省所有分院、基层院推行主任检察官办案责任制。

通俗地说,检察官的“官帽”要脱下来了,机构更加精简,办案过程去行政化。主任检察官不再是负责审核审批其他检察官办案的“二科长”,更不是检察官之上的检察官;员额制内的检察官在带领办案组办理案件时即为主任检察官,成为独立办案主体。

回顾海南检察机关司改近半年,取得了哪些成效,带来了哪些变化,又面临着哪些亟待解决的困难?

全省检察官选任笔试。(省检察院供图)

众生相

“当助理一样可以锻炼自己”

落选者

4月2日上午9时,海南省政法职业学院迎来一场特殊的考试——来自全省的975名检察干部一起在这里进行司法体制改革首批检察官选任笔试。

随着一声清脆的铃声,考试结束,今年33岁的海口市秀英区检察院干部赵世良带着轻松自信的笑容走出考场。

“改革是大势所趋,我是科班毕业的,感受很强烈。”本科和研究生都选择了法学专业的他隐隐感觉到了司法体制改革的春风,满心盼望着自己可以搭上这趟“车”,脱颖而出成为一名改革后的检察官。

然而,现实是残酷的,赵世良最终没能通过首批检察官选任。“挺遗憾的,毕竟准备了那么久。”刚开始,赵世良对自己的落选并不十分理解,法学研究生出身的他也曾想过当一名律师,但因为热爱检察官这份职业,毅然于2010年3月考进了院里,并一直在反贪部门工作。“有点想不通吧,怎么就当不了检察官呢?”

后来,在一次和该院检察长张辉的聊天过程中,赵世良认真回想了自己竞争的过程和工作经历后,他开始释然了:“虽然自己笔试成绩还不错,但毕竟参加工作时间不长,还没有独立办案的经验,资历和业务能力不算过硬,所以考核没通过。”

“我还年轻,五年过渡期内,正好是我学习锻炼的好时机。”从赵世良的话语中,听不出沮丧,反而是满满的动力。现在,他正在积极准备选任检察官助理。

“既兴奋又觉压力山大”

入选者

相比之下,与赵世良同在一个院的杨翹名无疑是幸运的。乘着全省选任检察官的东风,今年28岁的她如愿被选为检察官,成为整个秀英区检察院最年轻的人选者。如果按照改革以前的体制,她至少还需奋斗四五年。

年轻的她当选检察官,大大增强了她的职业荣誉感。和全省首批806名人员额检察官一样,杨翹名也是通过“考试+考核”的方式,一路“过五关斩六将”,成功入选检察官。

“当时院领导考核我的时候,我还表态说,要继续努力参加下次考试呢!”杨翹名觉得,并非科班出身的自己能成为海南检察官中的一员,十分幸运。2010年进入检察机关工作的她在两年后成功通过司法考试,并先后在万宁市检察院和秀英区检察院的未检部门有过办案经历。

“因为有办案经历,再加上选任前我是区检察院办公室副主任,具备选任条件。而且我的笔试占了很大优势,因为题目正好有一道关于未检的,非常熟悉。”杨翹名告诉记者,此次考试分为政治题和业务题,总体来讲还是很切合办案实际的,“业务题是5选3,我们可以根据自己平时接触较多的案件类型选择答题。”

“成功入选,意味着我就要离开办公室副主任的岗位,成为一名检察官。改革后,实行主任检察官办案责任制,检察官对案件要终身负责,这就要求检察官工作要更有责任心。”通过与过去办案方式的对比,杨翹名已感觉到了扑面而来的压力和强烈的责任感。

“把更多机会让给年轻人”

放弃者

“在我们院,就有5名年纪偏大的老检察员,在这次选任中主动放弃资格。”屯昌县检察院检察长罗凡兴说。“但放弃选任检察官,不代表放弃检察事业,目前,这5名老前辈已经全部报名选任检察官助理了,纷纷表示要为检察事业发挥余热。”

海口市秀英区检察院的检察员许家宁也是主动提出放弃考试、申请转岗的人员。有同事对此有点意外,他说:“57岁了,年纪大了,马上就要退休了,还是把机会让给年轻人吧。”

参加考试的检察官,都经过了自愿报名和组织审核。省检察院检察长贾志鸿告诉记者,选任中部分领导干部、老检察官识大体顾大局,也表现得很突出,一大批中青年业务骨干被选入检察官,入选区检察院检察员平均年龄为42.8岁。其中,省检察院选入检察官的86人中,45岁以下的占了54人。

本报记者 金昌波
(本报海口6月25日讯)



检察官办案不当“官”——检察改革的海南探索

■ 本报记者 金昌波 通讯员 林玥

办案责任制带来了哪些变化

检察官不再是“官”过半机构被砍掉

五家试点院内设机构从14至18个,减少为6到8个,机构数量减少50%以上

6月23日一大早,端午节后上班的第一天,一份还散发着油墨香的工作报告就躺在了万宁市检察院检察长范建绥的办公桌上:自今年2月26日开始试点检察官办案责任制以来,截至6月8日,共受理公安机关提请批准逮捕案件110件125人,已办结100件115人,办结率近91%……

看着这份报告,欣喜之余,范建绥仍显得愁眉紧锁,手指在太阳穴揉了一圈又一圈,一件烦心事一直萦绕在他的心头——

按照试点方案,万宁市检察院实行“大部制”,将派驻乡镇检察室以外的16个内设机构整合为“六局一部”,七大部门各配一名负责人,原先各业务部门的科长被就地“免职”,不再负责本部门的行政管理,全院的工作衔接受到了影响。

“过渡期内,部分检察官观念难以转变,能够理解。然而,当前的现实是,检察机关特别是基层院,内设机构设置过多,既分散了办案力量,加剧了案多人少的矛盾,又强化了检察权运行的行政色彩,检察官作为司法办案的主体地位不能得到有效彰显。”省检察院检察长贾志鸿说,“如果继续保留原有那么多内设机构,意味着官还有、位还在,还是上级管下级,改革可能又回到原点。经过反复论证,方案设计各基层院全面撤并内设机构,为检察官办案责任制有效推进创造条件。”

目前,五家试点院均对现有内设机构进行了整合,内设机构从原来的14至18个,减少为6到8个,机构数量减少50%以上。

新的机关内部架构也逐渐定格,每个业务部门只设办案组,由1名主任检察官和若干名检察官助理、书记员等组成,承担司法办案职责。

“改革带来了检察机关内设机构设置的更加精简,以及办案过程的去行政化。主任检察官不再是负责审核审批其他检察官司法办案的‘二科长’,更不是检察官之上的检察官。如同法院员额制改革后的法官,平时是‘法官’,审理案件时就叫‘主审法官’,员额制内的检察官在带领办案组办理案件时即为‘主任检察官’。”省检察院新闻宣传处处长许玉民说。

办案流程简化变“三级审批”为“主任检察官审批”

检察官自己把关办结就行了,办案时间平均缩短8天

6月4日下午5时许,随着屯昌县检察院公诉部门女检察官李容在最后一份法律文书上签下自己的名字,一起交通肇事案也正式办结。

据李容介绍,去年4月的一天,当事人符某酒后驾驶一辆小轿车,在送朋友去海口途中,因超车将一辆载着三名女孩的电动车撞倒,造成2名女孩受伤1名女孩死亡。最终,考虑各方因素后,李容做出对这起案件使用简易程序办理的建议。

“上午接到案子,下午就办结了,效率很高。”有着18年办案经历的李容有一个明显感受——自进入今年3月以来,自己办案速度提高了不少。“以前办一个案子,院里领导要审批,加上告知、送达等程序,一般要十天半个月才办得完。而现在,我办的案子我自己把关办结就行了,节省了不少时间。”

屯昌县检察院检察长罗凡兴介绍,自今年2月9日实行主任检察官办案责任制以来,截至6月1日,该院公诉部门共办理案件37件39人,案件办理平均天数为41.79天,比去年同期减少了8.06天,办案效率明显提高。

为何办案时间会缩短这么多?罗凡兴告诉记者,今年以来,屯昌县检察院在案件审批程序上,改变过去“案件承办人——科长——分管副检察长”的三级审批模式,实行主任检察官独立审批模式,一般性案件原则上由一名检察官独立办理。“检察官独立行使办案权,减少了请示、汇报、逐级审批等中间环节,节省了诉讼资源,缩短了办案时间。”

实行主任检察官办案责任制让办案效率明显提升的效果,在各试点院均得到体现。省检察院透露,试点以来,五家检察院审查起诉案件时间较改革前平均缩短14.7天,审查逮捕案件时间平均缩短1至2天。

王锦良是海口市秀英区检察院的一名检察官,平均每年要办理100多起案件。“目前,我正在办理一件贩卖毒品案,按照以前,办理此类案件,交给科长、副检察长审核审批要花两三天,现在不需要了,我自己就可以把关,独立审批并起草审查报告,使案件得到了迅速办理。”王锦良说。

检察长们有哪些担忧

“检察官有能力对案件终身负责吗?”

解决检察官办案能力良莠不齐问题,是基层检察院当务之急

有3个检察官在办案。

海口市秀英区检察院检察长张辉也表示,虽然全院有73个政法编制,但只有26人被选为检察官,且50岁以上的就有17人,检察官助理和书记员还没有真正投入办案,目前办案力量明显不够。

许玉民告诉记者,基层检察院检察官选任是按照现有政法编制的40%进行的,但部分地方实际被选入检察官的人员低于这个比例,很大原因在于检察官专业人员总量本就缺员,且有些人独立办案能力有待提高。同时,检察院近年招录的人员呈年轻化,办案经验不足。加之,招录的检察人员很多来自其他省份,所以各市县基层或民族

权责更加清晰列出117项检察权力清单

确立了权责统一、终身负责的主任检察官办案责任制

记者了解到,以往检察官办案经常存在审而不定、定而不审、集体担责的状态,办案责任不明确。针对这些弊端,此次改革突显了主任检察官办案主体,确立了权责统一、终身负责的主任检察官办案责任制。

“如何放权,放权度如何掌控,是办案责任制改革的核心,也是难点。检察官办案责任制要真正落到实处,就必须授予主任检察官相应的办案决定权,真正使主任检察官成为独立办案主体。”贾志鸿说,但同时,我们必须认识到,改革肯定有一个适应和熟悉的过程,开始阶段还是应将重大疑难复杂案件以及一般案件的重大决定事项保留给检察长和检委会。“随着改革的逐步推进,视情况逐步扩大放权范围。”

为此,省检察院为检察官们开出了117项“权力清单”,并为之分级授权,厘清了检察委员会、检察长及主任检察官各自的权力界限和责任,以确保检察官独立办案,并在其各自职责内负责办案质量。

同时,按照“谁办案谁负责”的原则,省检察院也为检察官们制定了“责任清单”,明确规定属于主任检察官独立决定的事项,由主任检察官对其做出的决定承担责任。

在采访中,记者了解到,为提高办案效率和质量,今年5月,万宁市检察院还出台了检察官助理职责规定,明确规定检察官助理向检察官负责,协助检察官开展各项办案业务工作、承担检察官交办的其他工作及在检察官指导下行使部分检察职权。

“以前,办案人员对案子把握不了,就会向分管副检察长求助,副检察长还把握不了,就交给检察长。”万宁市检察院副检察长曾圣和说,现在责任明确具体,实行“谁办案、谁负责”,迫使办案人员增强工作责任心和积极性,对案情的拿捏更谨慎,对案件审批也更严格,办案质量必然得到提升。

数字点击

选任前,我省检察机关实有检察员、助理检察员1510人,实际选任806名检察官,这也意味着全省检察系统需要分流704人,近一半人员面临转岗。

“选任前,我们非常担心干部思想不稳、队伍不稳,但结果却让我们欣慰,整个选任工作平稳有序,干警情绪波动不大,全省没有一个检察官离职。”省检察院检察长贾志鸿说,从目前五家试点院来看,改革以来,审查起诉案件时间较以往平均缩短14.7天,审查逮捕案件较以往缩短1至2天,办案效率明显提高。

深水区

避免司法责任制长期处于“空转”状态 责权利亟待统一

■ 本报记者 金昌波

改革不易,涉及饭碗的改革更加艰难。按照试点方案,我省检察机关司法改革试点主要围绕检察人员分类管理、检察官办案责任制、检察官及检察辅助人员职业保障、省以下检察院人员统一管理以及省以下检察院财物统一管理五项改革进行,随着改革逐渐走向深入,如何建立并完善责、权、利统一的办案责任制,确保检察官工作积极性,显得尤为迫切。

进一步加大检察官职业保障力度

“现在最怕就是放假,因为案件都有期限,放假就意味检察官办案时间减少。”屯昌县检察院公诉部门女检察官李容直言,有时加班到很晚回到家,刚睡到床上想起办案材料中有不妥之处,一下子就跳起来赶回办公室进行修改、完善。

和李容一样,实行主任检察官办案责任制后,工作量和压力倍增,几乎是司法改革给大家带来的共同感受。其实,早在今年6月初,省高院就前往陵水法院、三亚两级法院进行调研,法官也纷纷担忧:由于改革涉及的法官遴选、惩戒制度、职业保障等法律和政策尚不明确清晰,司法责任制仍然处于“空转”状态,长此以往势必挫伤法官的工作积极性。

“既要有关司法问责的机制,又要有激励履职尽责的机制,主要就体现在法官的管理考核激励机制,以及司法责任制落实保障机制等方面。”省高院院长董治良明确表示。

事实上,今年1月,全省检察机关司法体制改革试点工作启动之初,就明确我省检察机关司法改革试点主要包括检察人员分类管理、检察官办案责任制、检察官及检察辅助人员职业保障、省以下检察院人员统一管理以及省以下检察院财物统一管理五项改革试点任务。

由此可见,完善法官、检察官责、权、利统一的办案责任制,加大其职业保障力度,是法官和检察官共同的需求。

充分发挥主任检察官联席会议作用

据屯昌县检察院反馈,实行检察官办案责任制以来,检察官对于批捕、起诉的案件把关过于谨慎,对一些稍有疑问的案件就提交检委会决定的现象越来越多。

“过去检察官不用独立担责,现在要负责,对案情的拿捏尺度肯定会谨慎,对案件审批也必然更严格,这是改革中必然出现的。”屯昌县检察院检察长罗凡兴坦言,目前我省检察机关的案管监督主要是程序性监督,不涉及实体监督,而案件评查则是事后监督,具有滞后性,无法及时发现问题、及时改正。“因此,我们在赋予主任检察官权力的同时,监督制约也要同步跟进。”

省检察院新闻宣传处处长许玉民表示,下一步,主任检察官联席会议的作用将得到进一步发挥。“在前期试点中,联席会议成了各试点院很多初任检察官做出决定的重要依靠。主任检察官汇报案情后,听取参会人员提问、讨论,并对案件发表意见,为办案提供了有益参考。当然,主任检察官联席会议的发言仅为参考意见,由提请讨论研究的主任检察官决定是否采纳,并对决定承担责任。”

万宁市检察院检察长范建绥则表示,主任检察官办案责任制实施后,需要分管副检察长直接审批的案件将大幅减少。如何发挥分管副检察长对所分管部门主任检察官办案质量的监督作用,值得认真研究和积极探索。

追责要将一般瑕疵案件区分开来

有权必有责,权责应一致。记者了解到,目前,各试点检察院尚未建立起考核评价体系,省检察院也仅对主任检察官办案责任提出了原则性意见,有关责任追究的配套制度尚在积极制定之中。

“省院纪检监察、案件管理等部门要加快工作进度,尽快出台相关文件,明确一般司法瑕疵、严重司法瑕疵、错案等不同责任的具体情形认定标准。”省检察院检察长贾志鸿说,要确定责任调查、认定、追究程序,特别是要把故意徇枉法、重大过失酿成错案与一般的工作失误导致的瑕疵案件区分开来,保护检察官办案的积极性,保证问责制度公平公正,切实可行。

采访中,我省法律界专家和部分基层政法干警纷纷表示,追责制度必须要界定检察官什么情况下才承担责任,建议主要追责范围定位为在办案中徇枉法或存在重大过失,一定要避免可能出现的“为执法而执法”、“机械执法”等。

(本报海口6月25日讯)

