

全面精准发力将司法改革向纵深推进

——张家口市桥东区人民检察院构建“三新”模式深化司法改革综述

□ 文/图 常小青 海啸 杨晓旭 梁世贵 任大磊 罗瑞雪

编者按:2017年,张家口市桥东区人民检察院以突出司法责任制改革为核心,积极探索推进“捕诉一体化”改革,经过一年的运行,改革取得了阶段性成效。2018年,该院继续围绕深化司法改革,以构建“三新”模式,即从组建新型办案团队、建立新型管理监督机制、创建新型职业绩效考核制度三方面入手将司法改革向纵深推进。



资讯图片:省司法改革督察组组长赵增国一行到张家口市桥东区检察院进行督察,对该院落实司法改革的各项举措给予充分肯定。图为桥东区检察院党组书记、检察长王哲在向督导组介绍本院工作情况。

1 组建新型内部配置 落实检察官职业化专业化要求

优化配置检察资源,新型办案团队基本成型。张家口市桥东区检察院在探索“捕诉一体化”内设机构改革的基础上,进一步打破原有机构设置,除保留案件管理部外,将原有公诉部、侦监部、民行检察部等业务部门全部重新整合为16个办案组,其中包括3个检察长办案组、3个专职检委会委员办案组、5个“捕诉一体”办案组、2个民行检察办案组以及3个专项业务办案组,各办案组既参与轮流分案也承担相应专项分工。每个办案组至少配备员额检察官一名、检察官助理一名,如条件允许可以配书记员,实现“1+1+1”的办案组标配。新型办案团队不仅实现了办案力量在一线的聚集,而且符合检察职业化、专业化的未来检察发展需要。

积极打造以案管为主导,办案组联动的“一窗口、两职能、三平台”业务“大内勤”模式。张家口市桥东区检察院组建新型的内部设置框架后,案管部在原有职能基础上增加控申、检委会、人监办等多项工作职能。

所谓“一窗口”,指案管部门集中承担检察机关的窗口服务工作,具体包括对公和对民的服务工作。对公服务为统一负责对公安机关、监察委移交案件的受理,以及向法院送案的办理;对民服务为统一办理控告、申诉、法律咨询、流程查询和律师接待检察服务工作。

突出案管对案“两职能”,分别指案件管理职能和案件服务职能。案件管理要通过发挥案件流程监控、案件质量评查等职能作用对案件质量进行监督;案件服务要通过案件受理审查、案件信息公开审核等工作为案件办理做好相应把关与服务。

积极创建案管“三平台”。一是动态轮案平台。在“随机分案为主,指定分案为辅”的案件承办确定机制的基础上,依托“网上办案”平台,自动统计各办案组承办人的办案数量,受理案件时按照轮案规则对案件进行自动分配,均衡各承办人的办案数量。本院进行“捕诉一体化”改革之后,根据同一原则设置,实现了审查逮捕案件与一审公诉案件同一人办理;在运用系统进行随机分案、自动轮案的同时,打破基础性轮案模式配置下的单一化轮案方式,由案管部安排专人专门负责后台管理,随时根据实际工作的忙闲、繁杂情况,对轮案规则进行动态性地调整,对轮案组进行灵活增设,如在扫黑除恶专项斗争集中开展阶段,由于审查逮捕案件和公诉案件集中增多,导致“捕诉一体”办案组工作量增加,办案压力增大,

为保证案件办理的质量和效率,案管部及时进行临时调整轮案单元,将“捕诉一体”办案组由5个临时调整为7个,保障了案件办理的质量和效率。案管部通过后台监控和管理,充分发挥案件分配总枢纽的“大内勤”统筹和保障作用,做好轮案规则的设置和案件的科学化分配,真正实现了办案数量均衡、人员配置最优化,办案效能最大化。二是统计分析平台。由案管部建立案件管理监督统计分析、报告机制,定期对案卡信息填录、案件数据、案件流程的变化、案件专项办理情况进行归纳统计,并对比分析同期案件发生率和案件情况办理情况,及时提出对类案多发原因的统计分析和预防建议。以定期通报的形式向检察长和检察委员会提交案件信息数据统计分析报告,每季度向检察长提交案件专题分析报告,为领导掌握案件办理情况和作出工作决策以及办案业务考核提供“大内勤”服务。三是涉案财物管理平台。本院把涉案财物管理平台的应用作为提高司法效率的一个抓手,进一步完善了涉案财物保管场所建设和出入库规范化管理。由案管部门统一进行实物出入库管理和信息平台操作管理,全面实现了一案一卡、一物一码、出入两系统登记(即统一业务应用系统、集中管理信息平台双登记)的规范化管理模式。

推行案件预审,构建案件快速办理机制。张家口市桥东区检察院在过去的办案模式中,侦监、民行检察等部门办案人员在接到控申部门移送的案件时,需重新审查全部案件材料,不仅费时费力,且常因标准不尽相同,材料证据情况达不到提起侦查监督或民事监督标准,造成办案效率低下的问题。为解决此类问题,该院推行案件预审,构建案件快速办理机制的模式,由侦查监督、民行检察等部门提前介入审查,对符合条件的通知案件管理部接收,对不符合条件的,告知控告人、申诉人补全材料。检察官提前介入受案环节,既是从源头把好案件接收质量关,又通过对材料证据情况的初步全面把握,为案件的后续快速办理打下良好的基础。通过案管部门信息共享、检察官提前介入,整合案件信息资源、优化案管与业务组的联动方式,创建了高效办案模式。该制度自试运行以来,侦监、民行等部门通过介入预审,对案件证据情况了解把握,对所缺失证据材料的补充做到有的放矢,办案质量及效率均飞速提升,效果明显。

2 创建新型职业绩效考核制度 实现权责利的统一

司法改革后,检察官办案承担“高责任、高风险”,张家口市桥东区检察院从完善考核体系和建立奖惩机制方面着眼,建立了与工作职责相联系、相对应的“一员四卡四分配”绩效考核和奖金分配办法,充分保障和调动一线办案人员、检察辅助人员和司法行政人员的工作积极性,防止权责利失衡状态的出现。

成立专门机构。张家口市桥东区检察院在司法改革办公室下设专门机构,负责考核和绩效分配工作。该部门由案件管理、纪检监察、政治处、办公室以及评查办干警组成。案件管理部主要负责对入额检察官办理案件数量进行统计考核,案件质量评查委员会负责对案件质量评查考核;纪检监察负责对检察干警们日常的工作纪律作风进行评查和考核,包括上下班、请销假以及参会纪律等;政治处和办公室负责对干警参加竞赛、征文等情况、获得表彰奖励以及发表稿件调研情况进行记录和考核,相关综合统计考评结果直接关系到绩效分配。

建立科学考核体系,明确“一员四卡”信息。为了详细记录办案数量、案件质量、纪律作风、奖励情况等考核项目,做到考核工作的公平、公正、公开,张家口市桥东区检察院制定《桥东区人民检察院检察官、检察辅助人员及司法行政人员绩效考核及奖金分配办法》,为每位检察官、司法辅助人员以及司法行政人员建立个人年度绩效档案,档案由四卡组成,即办案数量统计卡、办案质量统计卡、纪律作风统计卡及荣誉奖励统计卡组成。案件管理部按季度统

计每位检察官及其助理办理以及协助办理的案件数量,包括办理三类案件的全部数量;案件评查小组每季度抽取一定数量案件进行评查,对评查中出现的严重违法案件、不合格案件等情况在个人办案质量统计表中予以详细记录;纪检监察按年度统计每位干警是否存在受到党纪政纪处分,办理案件时出现重大违纪行为以及存在涉法涉诉信访或因不履行岗位职责造成重大影响等情况;政治处统计每位干警获得奖励及荣誉情况,包括省市区级先进个人、嘉奖、三等功以及参加上级组织的各种岗位练兵等活动所获奖励情况。干警个人年度工作档案是对干警全年履职情况的详细记录,能够体现干警工作能力、工作态度以及纪律作风多方面指标,该院将其作为年底对干警考核奖励的基础性数据。

完善考核分配机制,采取绩效四次分配方式。张家口市桥东区检察院首次分配是根据各部门在全市检察系统考核排名情况分为三个档次,排名前五名的为第一档,发放60%绩效的90%;排名后五名的为第三档,发放60%绩效的70%;其余为第二档,发放60%的80%,既杜绝了“吃大锅饭”、干不干都一样的现象出现,又预留出部分绩效奖金进行再分配。

奖惩机制是张家口市桥东区检察院为激发干警工作积极性推出的又一方式,也即对绩效的第二次分配。具体根据个人年度工作档案,对于出现重大工作失误、所办案件存在重大瑕疵以及出现严重纪律作风等问题的干警,视情况降低绩效等次;

对于因工作引起涉检涉诉信访、受到党纪政纪处分或因不履行岗位职责造成重大影响的干警取消当年绩效。为了详细考察干警司法技能、研修成果等各项指标,该院在“一员四卡”的基础上,制定干警综合计分表,对干警撰写调研、信息、参加业务竞赛、文体活动等以及各类综合性工作进行记录,并按照类别、级别、次数等情况予以计分。在考核中,结合“一员四卡”和综合计分表的记录情况,对工作业绩突出的干警、获得省市先进的集体、个人以及为本院作出特殊贡献的个人予以适当奖励。

由于案件承办人工作量大、责任重,因此张家口市桥东区检察院专门针对办案组进行绩效奖金第三次分配。根据案管部对各位检察官全年办案量尤其是承办一类案件数量的统计,评选出办案业绩突出检察官,在前两次分配的基础上再次对该检察官及其助理进行奖励。如今年该院一名检察官办案量超出平均办案量一倍以上,根据绩效考核规定,对其给予办案特殊奖励5000元,很好地鼓励和激发了全体干警的工作热情。

第四次分配是综合兼顾到多种身份人员的工作贡献。张家口市桥东区检察院除中央政法编制人员外,存在事业编制人员及地方行政人员等,该类人员同样承担较大工作量,为整体工作提升付出贡献,但不在绩效奖金发放范围之内。该院为全面激发工作积极性,在年底考核中通过第四次分配对此类人员予以适当补助,同时对为日常工作提供协助、为全院提供良好工作环境和保障的临时聘用人员也给予适当补助和奖励。通过建立四次分配的新型方式,促进形成了全员齐动,有作为就有奖励的积极奋进的良好工作氛围。

3 建立新型管理监督机制 确保办案质量和效率

发挥检委会过滤作用,进一步实现“权力下放”。为进一步突出检察官办案的主体地位,真正实现“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的检察权力运行机制,张家口市桥东区检察院按照职权划分,将原属检察长和部门负责人的74项职权和法律文书签发权限全部下放给案件承办人。同时,建立检察委员会讨论案件过滤机制。由一位资深检察委员会委员专门负责此项工作,制定相关工作意见,严格把握检察委员会讨论决定具体案件的范围。检察官办理的较为简单的不捕不诉案件,一般由办案人在职权范围内做出处理决定提出处理意见,不再提交检察委员会;对于确属重大、疑难、复杂案件或涉及有重大影响的涉法涉诉案件,或存在较大争议的案子,经分管检察长审核后提交检委会办公室,该办公室对提请上会案件的材料是否符合要求进行审核,认为不属于检委会职权的案件,及时向检察长提出不予上会的建议,并将案件退还办案人。检委会过滤机制能够促使检察官更好地发挥主观能动性,在办案中享受更多的办案“权力”,同时有利于将承担办案责任的压力转化为提升办案能力的动力。

强化案件评查,明确责任区分。一是专人负责。张家口市桥东区检察院坚持从实体和程序、事前和事后两阶段严把案件质量关,成立案件质量评查办公室,由一名专职检委会委员专门负责案件质量评查工作。制定具体的评查计划和实施方案,实现评查有组织、常态化。二是建立整改跟踪监督机制。通过自评、案评,对于发现的文书书写不规范、电子用印不规范等案件质量问题建表成册,进行同步跟踪监督整改,真正发现问题、解决问题、以评促改的作用。三是扩大评查范围。进一步扩大案件评查范围,除了对确定的应评查案件和重点评查案件逐案评查外,将所有不捕不诉案件列入评查范围,每季度定期评查。四是明确奖惩。对评查中认定的瑕疵案件、不合格案件,或是在办案中严重违法和有关规定、出现办案安全事故等情况,将启动责任追究程序,由相关职能部门进行调查,案件质量评查办公室评估承办人员是否应当承担过错责任、应承担何种过错责任以及过错责任的大小,对于确应承担责任的检察官以及相关责任人根据责任种类和责任大小予以不同程度的惩戒。对于评查中发现的优秀典型案例、法律文书以及办案业绩突出的个人,按照相关规定予以表彰奖励。所有奖惩情况均与每年绩效考核挂钩。



资讯图片:向人民群众敞开一站式服务的检察大门,张家口市桥东区检察院12309检察服务中心正式揭牌启用。



资讯图片:张家口市桥东区检察院党组书记、检察长王哲和副检察长李蓬生到贫困户家慰问。