

浅析加强基层检察院检察委员会决策能力和规范化建设的几点思考

◆邹展红

(广东省佛山市人民检察院, 广东 佛山 528000)

【摘要】在我国,检察委员会制度是构成检察制度的重要组成部分,能够对检察权的正确行使进行保障,并充分发挥其检察作用。然而在实际的运作过程中,基层检察院的检察委员会存在不规范、不议事、议案不明确等问题。因此,根据我国实际情况规范基层检察委员会建设,同时,增强检察委员会委员的决策能力,以达到进一步提升检察委员会决策质效,切实履行法律监督职能,维护司法公正的目标。

【关键词】基层检察院;检察委员会;决策能力;规范化建设

在检察长的主持下,检察委员会是检察机关进行业务决策的重要机构,在整个检察院中,检察委员会是最高权力的办案组织和重大业务决策机构,因此,对于检察权的正常发挥具有十分重要的意义。加强并完善基层检察院的检察委员会工作,并对其职能作用进行充分的发挥,是基层检察机关进行长期建设的根本性制度保障。

一、基层检察院检察委员会存在的问题

(一)议事范围当中的重大问题难以界定

在检察工作中,《人民检察院检察委员会组织条例》对重大、疑难、复杂案件和重大问题的处理提出了建议,并对其进行了专门的研究。一般来说,人们对于重要案件的争议并不是很大,但对于重要案件的界定,却是一个很难把握的问题。近几年,在基层检察院的运作中一直存在一种不合理的现象,就是将应该由检察委员会进行研究和决策的有关问题,在通过检察长工作会和其他部门进行研究和决策时,容易造成议事范围的紊乱。从某种意义上说,它变成了一个只对重要案子进行商议的特殊组织,对检察委员会的职能造成了事实上的削弱。另外,从办事机构职能的角度来看,许多基层检察院的检察委员会并不是专一的,而是通过院办公室、法律政策研究室来兼职的。因为属于兼职,一般没有时间以及精力专门从事检察委员会议案的审查工作,造成部分议案的提请审查把关并不严谨,或者导致在会前没有准备充分,对检察委员会议事质量以及工作效率会产生不利影响。

(二)基层检察院检察委员会的决策地位弱化

在《人民检察院检察委员会组织条例》中,对检察委员会属于最高决策机构做出了明确的规定。但是,从基层实践运作的角度来看,因为院务会和一些相关机构的共同存在,并且都在本院内部都拥有终极效力,这就直接导致基层检察委员会没有办法充分显示自己的决策地位。长期以

来,基层检察院检察委员会的作用大部分是讨论案件,在检察工作过程当中,一旦遇到重大问题以及业务情况,通常是由院务会进行研究与决定的。

(三)检察委员会办公室职能的发挥不尽完善

在基层检察院中,对检察委员会办公室的建立,其主要目标是要根据检察委员会的定位和功能,有效地发挥对检察委员会的决策、评价、管理和指导的作用。然而,由于基层院检察委员会办公室工作的人数不多,并且大多都属于兼职。因此,它只能完成检察委员会的文秘工作,主要工作内容包括:会议通知、会议记录、会前准备、会后督办、编写会议纪要、归档等有关的会务性工作,很难发挥出参谋和助理的功能,不能履行会前的实体性与程序性审核责任,也不能对案例和事项所涉的法律问题发表看法,以供检察委员会参考。

(四)委员工作模式缺乏创新

最近几年,在基层检察院当中,主要由检察长来对检察委员会的议事决策进行事实认定,以及对证据进行使用,而基层检察委员会的委员只对讨论投票的操作方式进行组织和负责。由于基层检察委员会奉行的是“集中制”,所以,讨论的结果是由基层检察院检察委员会集体来承担责任,而不会追究因个人原因所导致的错误,这就导致基层检察院检察委员会委员对工作的责任感不高,并且一些委员还产生了一定的依赖和懈怠心态,这是权利义务失去平衡的主要表现。目前,基层检察院检察委员会在议事或者议案过程当中主要是通过口头发言,然而这种形式通常缺乏透彻的说理以及论证,很容易让其他成员之间互相牵制,导致案子出现一边倒的情况。尤其是在部分意见不明确或者复杂棘手的案件处理中,由于对案件没有明确的认识,或者存在较大争论,一些委员可能会为了尽快达成目标,而存在求同存异、个人服从全局的心理,这些因素会导致议案讨论本身失去其精彩之

处。另外，在对棘手案件进行讨论时，由于多种原因，部分委员不愿意提出不同的投票意见，所以经常导致某些正确意见无法得到有效表达，进而对基层检察委员会决策的准确性产生不利影响。

二、提高检察委员会决策能力，提升决策质量与效率

检察委员会的决策能力，是指以法定权限和程序为基础，检察长遵照“集中制”这一原则，通过司法组织的管理方式和体系，来对委员会进行积极组织和高效决策。保证我国宪法以及法律的统一正确实施，对司法公正、社会公平正义起到良好的促进作用。主要以基层检察院检察委员会的制度化 and 规范化建设为主要内容进行改革，其目标主要是建立一个合理的检察决策系统。所以，必须要进一步提高每一个基层检察院检察委员会委员的自身业务素养，同时，理顺管理机制、优化外部执法环境等，这是增强基层检察院检察委员会决策能力的一个关键课题。

（一）加强基层检察院检察委员会决策能力建设的原因

在我国，检察机关是属于法律监督部门，对维护司法公正以及保障法律正确实施具有重要的作用，保证真正实现公平、正义的法定职责，需要与我国主管部门执政能力相对应的司法能力与水平。因此，无论是从检察委员会的本质属性出发，还是从宪法的地位出发，我们都需要对基层委员会的决策能力进行强化。

（二）增强决策能力建设是检察事业与社会发展的实际需求

现如今，我国检察事业适逢最好的发展良机，同时也面临着巨大挑战。我国检察机关需要积极发挥自身的职能作用，就必须服务和融入全局，进而提升法律监督能力，其中包含化解社会矛盾与纠纷、惩罚刑事犯罪以及促进社会发展的能力。另外，基层检察院检察委员会做出的每项决策，充分体现了检察机关法律监督的能力与水平。根据检察委员会的决策，检察机关能动履职，对社会管理创新可以起到良好的促进作用，既能保证大众的合法权益以及基本权利，又能促进我国社会当中公平、正义的实现。

（三）提升决策能力，符合自身建设需求

掌握决策权力的机构或者人均需要具备一个良好的决策能力，只有权力与能力相匹配，才可以办好事和办实事。同样的道理，基层检察院检察委员会属于一个业务决策机构。因此，需要每一位基层检察院检察委员会委员以自身良好的决策能力进行匹配。所以，提升每一位基层检察院检察委员会委员的决策能力水平，不但是基层检察院检察委员会自身建设的实际需求，同时，也是保障人们基本权利的基本需求。

三、增强基层检察院检察委员会决策能力的建议

现阶段，要对检察委员会的决策能力进行强化，首先要

对其法律执行的观念进行转变，同时，还要对其理性决策水平进行提升，不断优化和完善基层委员会委员的组织架构和人员配置，从而对制度创新进行全面推进、体制创新以及机制保障。

（一）明确职责，提升法律地位

按照明确的基层检察院检察委员会的有关职责，对其责任和权利进行进一步细化，将检察长办公会、检察委员会的议事范围进行明确划分，理顺检察机关内部决策形态之间的相互转换，以避免基层检察院检察委员会功能被进一步削弱。并在此基础上，充分贯彻执行基层检察院检察委员会，作为检察机关最高决策机构的法定地位。此外，还要确定“重大问题”“重大案件”的界定和含义，并在其中添加相应的法律条款来保证执行，对于规定的基层检察院检察委员会议事范围的事项，如果没有经过商议就不能执行。同时，实行例行会议，减少临时性和随意性会议，并制订出一套合乎法律程序的运作细则，从而进一步降低行政性色彩，构建起一个透明、公开的程序体系。此外，还必须对基层检察院检察委员会的权威性进行强化，建立和健全基层检察院检察委员会对执行工作的督导制度和考核监督机制，从而推动内部各单位和部门对各项决定的贯彻和落实，保障基层检察院检察委员会的工作权威性。

（二）严格考核，把住进出关口

基层检察院检察委员会委员需要业务精湛，单一通过“角色”确定“位置”，会“丧失活力”。应该深入探索建立基层检察院检察委员会委员任职资格制度，明确委员在办案经验、学历以及资历等相关方面的条件与要求，合理地把竞争机制引入委员的选拔任用，将真正的“人才”引进基层检察院检察委员会。另外，要强化机制训练，每年每位成员都要负责相应的研究项目，做到“任其职尽其责”。此外，还必须定期开展专业训练，加强人员的专业知识储备，进而能够更加清楚地了解和把握检察委员会的各项工作，从而创造出一种更好的工作氛围，通过外界学习的不断强化，来为理性决策奠定坚实的基础。另外，还要建立一个以目标为导向的淘汰制，形成一个“平者让”“能者进”的良好循环。发挥检务督察内部监督作用，坚持错案责任追究，使委员们进一步增强责任意识以及危机意识，让权利、风险以及责任相挂钩，充分发挥委员的积极能动性，切实体现出基层检察院检察委员会管理检察工作的职能。

四、增强基层检察院检察委员会规范化建设措施

（一）加强专业比重，优化人员配置

检察委员会的功能主要是讨论案件，其他需要决定的重大检察事项比较少，因此，就突出了检察委员会围绕案件所开展一系列工作的特征。随着社会的不断发展，一系列刑事犯罪活动多元化裂变，新的犯罪形式层出不穷，进一步增

强检察委员会建设显得尤其重要。现如今，应加强基层检察院检察委员会办公室的配置，考虑将办案一线的业务骨干以及专家型人才配备到检察委员会办公室，对重大、疑难、复杂案件以及需要由检察委员会进行审议决定的重大事项提案进行实质审查，进行类案检索和参考应用指导性案例，查阅涉及法律问题的相关法律条文、司法解释以及两高两部的指导意见、会议纪要等，形成会议材料供检察委员会委员研究参考，进而有效提升检察委员会委员决策的权威性和专业化。

（二）注重对重大问题的决策

《人民检察院检察委员会组织条例》的第4条，规定了检察委员会有责任 and 权力，可以对重要的问题进行研究和决定，但事实上，很多时候基层检察院的检察委员会，并没有发挥出应有的作用。因此，可以从如下几个方面进行改善：（1）对“重大案件”和“重大问题”的真实含义，在相关的基层检察院、检察机关的工作制度以及工作程序中进行明确的规定。（2）对基层检察院检察委员会、检察长办公会等相关议事机构的议事范围进行明确划分，以免发生职能重复以及交叉，全面落实基层检察院检察委员会的规章制度，事先准备好会议议题，并高度重视检查工作，对政策、法律以及常务委员会的重大问题讨论审议进行全面贯彻，全面总结日常工作经验，深入研究检察工作中新的情况与问题。（3）健全对基层检察院检察委员会制度的全面实施和运作监督考评体系，上级院要不定时地对下级院的检察委员会运作进行督导和抽查，从而可以最大限度地督促下级院切实执行检察委员会的有关规定。

（三）创新工作模式，建立监督机制

对传统的管理模式需要不断创新与优化，对基层检察院检察委员会委员工作需要加强考核以及监督，具体包括以下几点：（1）需要建立内考机制，基层检察院检察委员会决策发生错误的时候，不仅要追究持保留意见之外的有关检察委员的责任，还要把委员个人意见以及错误情况当作委员考核与任免的依据。在现实工作中，基层检察院要对成员的履

职能力进行评估，评估的内容包括发言数量、质量和评价，对“跟风”和“哑巴”成员进行评估和调整，突破成员任命的终身制度，让成员的任职和解除具有竞争性和标准化。

（2）有必要引进一种外在监督制度，并让基层检察院的检察委员会成员每年都要进行一次述职，由相关部门对其相关工作情况予以考评，考评结果影响检察委员的任免。与此同时，建议委员增加书面表达形式，要求参会委员在会后提交书面个人意见，加强委员发表意见的说理论证。委员们越是本着认真负责的态度和良好的规范行为，基层检察院检察委员会的会议质量就会越高，决策的准确性以及合理性也就越高，检察委员会的议事决策能力也就越强。

五、结束语

综上所述，改革创新是我国检察事业不断前进的动力，基层检察院检察委员会决策能力的提升，需要一直坚持通过改革的思路与方式，有效解决创建当中所遇到的问题，形成一个不断自我发展与完善的动力创新机制。基层检察院检察委员会的规范化建设需要始终坚持从我国实际出发，结合本院的实际情况，全面贯彻整体规划、注重实效这一原则。同时，按照深化检察改革的要求，进一步适应形势发展的实际需求，最终强化法律监督和促进公平正义的实现。

参考文献：

- [1]陈龙山.检察长如何抓好检察委员会的工作[J].上海市政法管理干部学院学报,2000(01):82-83.
- [2]张惠云,刘飞龙.对基层检察委员会制度有关问题的探讨[J].国家检察官学院学报,2001(04):87-91.
- [3]张秀林.基层检察委员会议事质量和效能的若干思考[J].山西省政法管理干部学院学报,2010,23(04):19-21.
- [4]高秀梅.关于基层检察院检察委员会工作改革的几点思考[J].法制与社会,2018(24):158-159.

作者简介：

邹展红(1972—),女,汉族,广东佛山人,硕士,会计师,研究方向:检察。