

检察机关职务犯罪侦防一体化机制的思考

黄国权

(上海市闵行区人民检察院, 上海, 201100)

摘要:作为国家反腐败总体格局中重要力量的检察机关,目前尚未真正形成完善有效的从源头上预防职务犯罪的工作机制。实行侦防一体化工作机制是在检察机关现有职权框架内对侦防工作模式的创新和发展,是提升法律监督能力的有效尝试和必然选择,有助于侦防工作的双赢和预防工作取得实效。文章分析了侦防一体化机制的内涵,并就当前该机制运行中存在的问题以及如何完善该机制提出了思考。

关键词:检察机关;职务犯罪;侦防一体化;反腐

中图分类号:D926.3

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2010)04-0068-05

近年来,国家不断加大腐败治理力度,然而腐败始终没有得到有效控制,在某些领域和部门甚至还有上升和蔓延的趋势。检察机关作为国家反腐败总体格局中的重要力量,客观地讲,多年的惩治和预防职务犯罪虽然取得了不少成绩,但离预期效果尚有不少差距。党的十七大提出了腐败治理新的理念和方略,即在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本、注重预防、注重制度建设,拓展从源头上治理腐败的领域。腐败治理的新形势必然要求检察机关服务大局、科学发展,立足检察职能,增强预防工作的前瞻性、主动性和实效性,积极探索打击和预防职务犯罪的新思路、新方法。笔者以为,检察机关建立、完善职务犯罪“侦防一体化”工作机制是在其现有职权框架内对侦防工作模式的创新和发展,是其顺应形势,提升法律监督能力的有效尝试和必然选择。

一、检察机关职务犯罪侦防一体化机制的内涵

检察机关侦查和预防职务犯罪是一个事物的两个方面,侦查是特殊预防,预防是立足查办案件的一般预防。侦查和预防是“对立统一、相互促进”的一对矛盾体,侦防工作形成一个系统,目的归一,就是遏制、减少和消灭职务犯罪^[1]。系统论的创立者奥地利人贝塔朗菲强调,任何系统都是一个有机整体,它不

是各个部分的机械组合或简单相加,系统的整体功能是要素在孤立状态下没有的新质。由此,检察机关职务犯罪侦防一体化机制可理解为:检察机关预防和反贪、反渎部门立足惩治和预防职务犯罪职能,通过具体工作相互配合、相互渗透,整合检察机关内部力量,实现人力资源和信息资源的共享和优化配置,强化打击和预防的实际效果。该机制是“系统论”中“最优组合”思想在工作实践中的具体运用。要深入领会该机制的内涵,必须明确以下五点:

一是实践主体。该机制的实践主体是检察机关职务犯罪预防部门和自侦部门即反贪反渎部门。

二是行为方式。通过具体工作融合,实现人力和信息资源共享。但这种以实现互利互惠为目的的融合并非合二为一,具体实践时仍以独立主体形式存在。

三是实现途径。主要通过自侦部门移交案件有关材料、通报查处情况,预防部门提供犯罪线索、信息,介入案件侦查和讯问等工作形式,加强双方职能配合,从而实现人力资源合理配置、信息资源有效共享。

四是最终目的。整合独立的个体力量、疏通割裂的信息渠道,实现侦与防这对矛盾体“对立统一,相互促进”的最佳辩证效果。

五是与“打防并举”内涵有异。侦防一体化,关注侦防部门的有机结合;打防并举则关注侦防部门各自不同的工作取向,即在实际工作中的作用发挥^[2],侦查部门以惩治为重点,预防部门以预防为重点,并未强调两者的有机结合。

二、检察机关实行职务犯罪侦防一体化工作机制存在的问题

首先,对侦查及预防工作认识上的误区给一体化机制的实施带来障碍。一是对职务犯罪预防是法律监督当然职能还存在模糊认识。有的认为犯罪预防至多是法律监督的衍生职能、检察机关的软任务和“副业”^[3],缺乏明确执法依据,不能体现法律监督核心价值,工作内容比较虚,工作效果难以量化,远没直接查办几个案件在治理腐败上来得显效,因而“重打轻防”。二是作为预防职务犯罪工作网络领导机构的检察预防部门与相关成员单位在侦防工作关系上未理顺。预防工作行政色彩过浓,社会化大预防倾向明显,与成员单位在工作中“配合”“协调”多,相对“融洽”的关系在一定程度上不利于自侦部门在这些单位查办案件,容易造成“投鼠忌器”“防而不打”的工作状态,导致侦防协作在具体工作中弱化和脱节,流于形式和表面化,缺乏实效。

其次,人力资源配置与预防工作特点不匹配,给一体化机制工作基础上造成先天不足。预防工作涉及个案预防、系统预防、专项预防等具体业务,以及预防调查咨询、制发检察建议、行贿犯罪档案查询等工作内容,还有大量调查研究任务。面对类型多样、任务繁重的工作,预防工作人力配置情况不尽如人意:一是有的院未设置专门预防部门,从而不能很好完成上述具体预防工作,使工作流于形式。二是即使专设部门也是人员不足。三是预防人员在专业能力、工作经历、社会阅历、年龄结构等方面存在问题。有的预防部门甚至成了安排待退人员和能力相对较弱人员的“养老院”“救济所”。人员配备上存在的问题势必造成预防人员没有足够时间、能力、精力介入初查、侦查、讯问等,也难以对案件全面了解、案因深入分析、环节准确把握,遑论对侦查工作的支持,从而造成侦防一体化工作的表面化和形式化。

再次,规章制度缺失,侦防部门工作协作依据不足,影响一体化机制落实的刚性。多年来,检察机关侦防部门的协作始终是一个被人诟病的话题。一是源于担心案件泄密,自侦部门不愿主动提供有价值情况。有的只是提供简单的侦结报告等,不通知甚至回避预防部门的适时介入。二是某些检察院的侦防部门由不同检察长分管从而造成协调困难。工作中各管一块,互不干扰,在处置举报线索、制发检察建议、开展法律咨询、介入讯问侦查等诸多工作中造成阻隔,最终

形成侦防工作“两张皮”的现象。其关键在于规章制度缺失,导致双方工作配合不到位,侦防一体化运行缺乏刚性。《最高人民检察院关于检察机关有关内设机构预防职务犯罪工作职责规定》为侦防一体化建设奠定了基石,但这一规定过于宏观和原则。^[4]当前少数地方实行的所谓一体化机制远未真正发挥有效作用。各地结合区域职务犯罪侦防工作实际,鲜有规范性文件或赋以较强执行力的制度出台,也缺乏考评机制的约束。即使有相应规定,也比较笼统模糊,没有明细各业务部门特别是侦防部门的具体职责,理顺工作流程,使得侦防人员在具体操作中有无以参照、无所适从之感。特别是预防工作很多时候还要靠相关领导打招呼、凭私人关系才能相对顺利地开展,很多预防资源未能得到及时整合和反馈。这样势必影响到侦防一体化的实施,融合侦防部门职能、凸显预防效果便无从谈起。

最后,预防工作考核机制的不完善,影响一体化机制的推动。一是院考核与条线考核“碰车”。条线考核加分的成效工作,院考核不加分,条线考核不加分或设分不高的工作,院考核所设分值高,如无实际内容的领导批示、无决策推动力的情况分析等。考核机制与一体化建设脱节,必然造成自侦部门轻视预防部门,甚至连预防干部自己都丧失信心和工作热情,认为“预防工作说起来重要,做起来次要,忙起来不要”。对预防工作考核绝不能以“短平快”的标准来衡量,没有“文火炖老汤”“几年磨一剑”的心气是出不了预防实效的,合理的考评在分值设定上显然应该照顾到这点。二是业务条线考核对材料写作的考核倾斜过大,导致预防工作的重写轻防。对举报线索发现处置、介入侦查、建议咨询、收集分析犯罪信息、提供侦查方向、提供预防决策依据解决一类问题等侦防一体化核心内容方面的考核缺乏力度或倾斜不够,势必使预防人员无暇也不愿顾及费时费力又不出成绩的上述工作。三是条线考核与地方考核相悖。地方上肯定的预防工作很多得不到条线上级的合理评价,甚至取得实效、立功获奖的部门在条线被评为后进,预防工作融入和服务地方发展大局成为空话,这样的现象同样源于考核机制的不完善。

三、建立健全完善侦防一体化工作机制的思考

职务犯罪侦防一体化工作机制是检察机关顺应当前反腐倡廉要求的必然选择。为取得侦防效果最佳化,

笔者认为应做到以下几点。

(一) 切实转变观念, 创新工作思路, 凸显侦防一体化的整体性

侦防两部门必须跳出传统的单向思维模式, 在工作中不仅要依靠自身力量, 也要依靠相互作用后产生的合力, 不仅要考虑自身工作效果, 也要考虑对方工作效果, 形成科学的工作机制才能将双方职能有机融合, 以侦促防, 以防促侦, 实现腐败的源头治理。也即在侦防一体化系统中, 作为子系统的侦防各部门通过加强联系, 有效协作、相互作用, 实现单方无法达到的一体化的整体性效果。

(二) 加强组织保障, 完善制度建设, 为侦防一体化建设提供机制保障

1. 加强机构建设, 夯实组织保障

构建一体化机制不仅需加强预防机构建设, 还需加强组织领导, 以增强预防与侦查工作的协调性, 切实帮助解决预防工作中遇到的困难和问题, 也可有效避免预防部门推诿扯皮、各自为政等现象。在机构设置上, 笔者以为, 各地检察机关均应成立以检察长为组长的预防职务犯罪领导小组, 增强一体化工作的内部协调力。也可探索将预防和侦查职能统一设立在职务犯罪侦查局, 便于职能融合, 决策优化, 执行监测。预防工作在人员、设备和信息资源的配置上, 统一由职务犯罪侦查局部署和指挥, 有利于效率提升和及时纠偏。通过优化内部结构和资源配置, 强调制度框架下人力、信息和决策的绩效提升, 尽量缓解侦防力量不足、案后预防不能及时跟进等困难和矛盾, 切实发挥职务犯罪侦查局的整体效能。

2. 健全制度建设, 强化制度保障

一是出台规范性文件, 是实现侦防一体化机制的前提。根据高检院出台的《检察业务部门预防职务犯罪工作职责》, 各检察机关应结合实际, 修订完善预防职务犯罪工作职责, 或者出台关于推进查办和预防职务犯罪工作一体化的意见与规定, 明确并细化各业务部门主要是侦防部门预防工作职责, 理顺工作流程。

二是建立侦防部门日常协调和联系制度, 包括落实“三个一”制度。即侦查人员在立案后陪同预防人员提审一次嫌犯、走访一次案发单位、介绍一次案情。建立定期相互座谈交流的例会制度或联席会议制度。预防、自侦部门定期召开例会, 加强联系和沟通, 交流相关信息, 总结侦防工作情况。建立案例剖析制度。从查处和预防角度, 共同开展典型个案剖析和类案研究, 分析犯罪特点、规律和变化态势, 研究防范对策, 增强一体化工作的主动性、预见性、针对性和实效性。

建立侦防部门及时互通情况的通报制度。自侦部门将案件查办动态进展情况及时通报预防部门, 预防部门根据自侦部门的意见和建议, 及时调整预防策略, 有针对性地开展预防工作。建立工作联系表制度, 有关文书、线索移送和处置制度, 以及个案预防资料移交制度等。如自侦部门决定不立案、立案或侦查终结, 移送起诉前, 均要通知预防部门, 并将相关法律文书移送预防部门, 预防部门应及时跟踪预防。自侦部门在查案中对于应由预防部门了解掌握的情况, 应主动及时提供并可邀请提前介入, 参与讯问。

三是严格侦防结合的立项审批制度。预防部门在案后预防时, 应规范立项工作^[5], 严格按照《人民检察院预防职务犯罪工作规则(试行)》操作, 避免预防工作的随意性。

四是实行举报信息共享制度。改变举报信息通常仅为侦查服务的传统做法, 在确保不泄密的前提下, 经检察长批准, 预防部门可与自侦部门共享举报中心提供的书面举报情况, 必要时, 在分管检察长主持下, 可召开举报信息交流会。共享的内容为发案领域、犯罪的主要环节以及作案手段等举报信息总体情况, 不必涉及具体被举报人姓名及详细的举报事实。

五是建立“三堂会诊”制度。对凡涉及民生领域、社会关注度高、窝案串案及多发高发的典型职务犯罪案件等, 可以实行侦查、公诉、预防三部门集体讨论制度, 确保多角度思考预防对策, 促进侦防一体化的实效。

3. 建立相关机制, 落实机制保障

一是促进部门职能融合, 建立并实行预防人员介入初查、讯问、侦查工作机制, 这是实现侦防一体化机制的基础。由于处于侦查阶段的特定环境, 犯罪嫌疑人能相对深刻地开展自我剖析, 查找犯罪原因, 预防工作往往能收到良好效果。所以在检察职能配置上, 应赋予预防部门明确的初查权和提前介入调查权。在这一机制下, 侦查部门立案后, 预防部门提出申请, 或者侦查部门提议, 并经分管检察长批准, 可及时介入案件的初查、讯问和侦查, 使侦查活动和预防工作同步进行。藉此, 预防人员不仅能及时掌握案件第一手材料和信息, 准确把握职务犯罪的特点和规律, 切实增强预防的针对性和实效性, 还可以在这一过程中有针对性地收集相关案件信息和资料, 为侦查部门的具体工作提供信息支援。另外, 侦查部门初查后认为不构成犯罪的线索, 初查材料也应及时移送预防部门, 为排查犯罪隐患、开展犯罪分析提供第一手材料。侦查人员也可介入预防部门的个案预防、专项预防、系

统预防等具体工作,参与预防调查、预防约见等相关环节,有利于从更为实用的角度对预防工作提供具体建议,还可从相关环节中发现侦查线索,了解办案环境,为侦查工作开拓线索渠道,提高对案件的控制能力。

二是储备人才资源,建立预防部门人力资源互动机制,这是构建侦防一体化机制的关键。目前很多检察机关感觉侦防部门特别是预防部门人员不够,缘于未能实现人员最佳调配。侦防人员有机组合主要体现在人员数量分配上,侦防人员优化配置则更多体现在结构设计上。笔者以为,在“侦防一体化”工作模式中,应更注重侦防人员结构安排,可由分管检察长合理规划预防部门人员比例,将侦防人员进行科学整合、优化配置、统一调度,最大限度发挥预防人员工作潜能。具体而言,首先实行纵向“一体化”工作机制。检察机关必须实现预防机构设置的“一体化”,确保各级检察机关预防工作政令畅通、上下联动、资源共享、浑然一体。检察机关也必须实行预防人员“一体化”。整合上下级预防部门人员力量,利用有限人力,集中优势兵力开展工作,发挥出最大效能。检察机关还必须实行预防资源“一体化”。实践中,要充分合理地利用各级各地检察机关的经验做法、典型案例、图片资料、预防讲稿等预防资源,进行整合、融合、互补,从而实现资源共享。其次是横向“一体化”工作机制。预防局是预防腐败的专门机构,具有较强专业性和协调力,检察机关应主动接受指导,注意发挥其统筹作用;另外要积极加强与纪检监察机关联系,充分发挥其人员、资源和网络优势。预防工作面广量大,检察机关必须加强与预防腐败局、纪检监察机关等主要单位的密切配合,互通有无、各司其职,共同开展预防职务犯罪工作。

三是加强预防部门信息交流,建立信息资源流通顺畅、有效共享的机制,是实现侦防一体化机制的核心。首先,预防部门将工作中发现、收集的职务犯罪案件线索,及时移交举报中心管理。自侦部门对举报中心移转的线索及时处理,并将处理结果反馈预防部门。预防部门通过对案件查办情况的宣传,在与被预防单位或个人的接触中,也可获得与职务犯罪相关的“情景”资料^[6],反馈给自侦部门,帮助自侦部门了解更多与侦查相关的信息,发现犯罪隐患及案发线索。其次,自侦部门应尽量将讯问犯罪嫌疑人、询问证人和被害人过程中关于犯罪动机、行为过程、作案手段、自我剖析材料、发案原因等多方面信息纳入预防视野,为预防工作有效开展提供信息支持,使预防工作更具

有针对性。预防部门在工作中,应时刻注意对职务犯罪规律性、苗头性、倾向性问题的研究,特别要加强对职务犯罪多发、易发、高发环节的研究,从而为自侦部门提供侦查方向。条件成熟的地方应建立职务犯罪预警机制,以辖区内的“三机关一部门”、国有企业事业单位及其下属工作人员为对象,建立起多层次、广覆盖的信息收集网络,依据相关指标体系,对收集的基础数据实行分级、分类、分项目存贮统计、研判处理,为预防部门查找犯罪隐患,制定防范措施,为自侦部门的侦查方向提供有力依据和信息支持。再次,侦防部门的信息、宣传尤其是调研等资料是开展侦防工作的有效资源,侦防部门报送有关部门的同时应报送对方。

(三) 选准侦防一体化工作机制的有效载体和切入点^[7]

找准载体和切入点是取得一体化效应的关键。选择侦防一体工作机制的载体和切入点也必须于法有据。按照《人民检察院预防职务犯罪工作规则(试行)》(以下简称《规则》),预防工作的基本方式有犯罪分析、预防调查、检察建议、预防咨询、预防警示教育、个案预防等,在实践中,这些工作方式就是一体化机制实施的有效载体,而切入点应是自侦部门查办案件过程中的某一阶段或者阶段间的转折点。按照《规则》相关规定,犯罪分析在于查明个案原因、症结,把握类案特点、规律,研究区域、行业职务犯罪状况,并了解其变化趋势。对个案的犯罪分析以案件判决之后为切入点,对类案的犯罪分析可以在案件立案以后、或侦结以后、或判决以后进行。在预防警示教育中,可以组织发案单位的干部职工听庭以案论法,而庭审阶段就是此载体的切入点。在个案预防中,案件立案即为开展工作的切入点。预防调查则在分析行业中被查办职务犯罪的特点后就可以开展。预防咨询可选择在侦查工作的各个环节切入或融入。对于检察建议的运用一般是在侦查终结后或者案件判决后。

(四) 创新工作模式,丰富预防手段,增强侦防一体化工作机制的实现力

一是可探索开展“震慑预防”。针对发案单位,职务犯罪多发、易发的行业和领域,社会关注和群众反映强烈的单位、系统,容易产生职务犯罪的关键环节、关键岗位,可实施重点办案和专项预防,采取以案释法等形式,开展法制教育,有效震慑腐败分子,预防职务犯罪在这些单位再次发生,做到点上教训,面上受警。

二是可探索开展“建议预防”。自侦部门结合查案,配合查找职务犯罪形成的原因、特点和发案规律,反

馈和备案预防部门。预防部门负责制发检察建议并对建议的落实进行督促、回访考察和管理。两部门通力配合,达到“办理一案,教育一片,治理一方”^[8]的目的,做到点上经验,面上受益。

三是可探索开展“警示预防”。充分利用预防部门与社会各行业联系密切的优势,发挥预防职务犯罪警示教育基地的辐射和带动作用,运用查办职务犯罪的经验和成果,与自侦部门共同做好法制宣教活动,切实提高国家公职人员的法治观念和职权规范化运作意识,谋求源头防腐的良好效果。

四是可探索开展“调研预防”。重点以查办案件为依据,适时开展预防调研和对策分析,将调研成果及时转化为单位廉政建设和管理的决策参考,避免同类案件再度发生。

(五) 注重科学发展,健全考评机制,增强“侦防一体化”工作机制推动力

一是各级检察院应提高对预防考核分值的设定。当前随着形势的发展,预防职务犯罪工作对检察机关乃至全社会来讲,都是一项十分重要的工作。这首先在内部的考核办法上有所体现,即适当提高考核分值,以此唤起各级检察院对预防工作的充分认同,从而形成全院支持预防工作的格局,推动“侦防一体化”工作机制的长效运转。二是调整考核内容。顺应“侦防一体化”工作机制的要求,注重工作实绩考核。应降低材料考核力度,加大对个案预防率、检察建议采用率、挽回经济损失额、类案再发率、案件线索处结率、提供线索率、提供侦查方向破案率等收效明显、

实效大的工作的考核力度,促使预防干部把主要精力放在能体现预防实效的工作上,调动预侦人员自觉主动地互相配合,协作共赢,促使“侦防一体化”工作机制良好运转,以取得治理职务犯罪的最好成果。三是条线考核与院考核及区域考核应尽量设置趋同标准。不能各管一块,互不融通,以促进侦防一体化机制作用的充分发挥,凸显检察预防融入和服务地方发展的职能。

参考文献:

- [1] 柳晞春. 预防职务犯罪——反腐败的理性选择[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 9.
- [2] 王翠萍. 建立惩防一体化机制的思考[EB/OL]. 中国职务犯罪预防网, 2008-09-02.
- [3] 郭永梅, 苗站庄. 积极打造“惩防一体化”工作格局[EB/OL]. 河南职务犯罪预防网, 2009-02-25.
- [4] 李广胜. 职务犯罪“侦防一体化”机制的探究[J]. 中国刑事法杂志, 2008, (8): 29-31.
- [5] 张立. “侦防一体”: 打造中国检察特色预防[M]. 检察日报, 2009-02-09, (3).
- [6] 丁传富. 职务犯罪“侦防一体化”机制浅析[EB/OL]. 正义网, 2009-02-16.
- [7] 宋世锋, 王振涛. 对侦防一体化预防工作机制建设的几点建议[EB/OL]. 人民网, 2009-07-17.
- [8] 林吉占, 马长生, 蔡雪冰. 腐败犯罪学研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.

On investigation and prevention integration mechanism of duty crime for procuratorial organizations

HUANG Guoquan

(Shanghai Minhang District People's Procuratorate, Shanghai 201100, China)

Abstract: As an important element in the overall framework of national anti-corruption forces, the procuratorial organizations have not yet formed an effective working Mechanism of preventing duty crime from source. Investigation and Prevention Integration mechanisms is a working model of development and innovation in the existing framework of procuratorial organizations, which is an effective and necessary choice to promote the legal supervision ability.

Key Words: procuratorial organization; duty crime; investigation and prevention integration

[编辑: 苏慧]