

检察机关内涵改造型的管理路径研究

龚佳禾

(湖南省人民检察院, 湖南长沙, 410001)

摘要: 通过对湖南检察管理实践的总结提炼, 概括了目前检察管理存在的六个挑战, 分析了当前和今后一个时期检察管理应秉持“加强”和“改进”为理念的内涵改造管理的基本思想, 并提出推进检察基础管理科学化、探索适应司法规律的办案模式、优化内设机构的基础管理单元功能、增强应对检察工作新形势新问题的管理同步意识等内涵改造型检察管理思路。

关键词: 检察管理; 科学化; 内涵改造

中图分类号: D916.3

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)05-0056-08

当前, 国家法治建设日趋深化、社会管理模式面临深刻变化, 越来越多的社会矛盾以诉讼形式进入司法领域, 检察机关承担了越来越重的职责。中央《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》对司法机关现状有一个重要判断, 就是社会日益增长的对公平正义司法需求与现有司法能力之间的矛盾, 这是检察工作必须面对的现实。许多过去不会以诉讼形式进入司法范围的社会矛盾大量进入了司法领域, 检察机关承担的工作量与十年前不可同日而语。以湖南为例, 检察机关批准逮捕、提起公诉等办案数量由2000年的25944人和23460人, 上升到了2011年的36962人和46917人, 分别增加了42.5%和99.99%, 并呈继续上升趋势。许多基层检察院主要办案部门的案件数量高位运行, 如2011年全省39%的基层院公诉部门年人均受案50件以上, 甚至部分中心城区院达到70件以上。同时, 随着司法改革的深入推进, “一法两规定”^①、新修改的刑事诉讼法等相继出台, 对执法办案中的人权保障更重视, 执法程序更严格规范, 执法监督更严密。执法办案与十年前在内涵和质量要求上发生了很大变化, 同样数量案件需要投入的工作量成倍增加。另一方面, 社会法治建设与社会治理结构发生深刻变化, 而社会资源配置没有实现同步转移。如2011年与2000年比较, 全省检察编制数量增长12.2%, 十余年变化不大, 编制数与全省人口数的比例约为1:6868和1:6972, 检察执法面对的人口数量保持在高位水平。这些加剧了司法需求与司法能力之间的矛盾。

解决司法需求与司法能力之间的矛盾的途径主要有三种: 第一, 司法资源配置与社会司法需求基本保持同步扩张; 第二, 推动检察队伍结构优化和素质提高以提升法律监督能力; 第三, 从对检察工作的内涵改造管理科学化上提升法律监督能力。针对第一种途径, 从社会经济成本来说, 资源具有有限性。尽管有一定增长, 但空间有限, 且不是检察机关的自主范围。追求编制经费等外延扩张是不科学、不理性和脱离实际的。针对第二种途径, 这些年一直在努力开展且取得了一定成效。以湖南为例, 2002年以来, 通过全省“统一考试、分级录用”公开招录机制、在岗干警继续学历教育、正规化岗位培训等多种方式, 全省检察队伍的年龄、学历、专业等结构不断改善, 素质不断提高。如本科和硕士学位以上人员由2002年的31.6%和0.93%上升到2011年的72.7%和5.7%。但从队伍现状看, 结构不优问题仍然突出, 主要表现在两个维度: 一个是素质结构不优, 一个是层级地域布局结构不优。第一个维度, 素质结构不优。主要受特定历史阶段和经济社会发展水平等影响。目前, 全省检察官占检察人数的68.2%, 基层院为66.9%, 比例并不低, 但实践中许多不具专业性, 存在能独立办案干警并不多的结构性缺陷。这是历史造成的, 在2001年《检察官法》修改实施前进入的人员, 仍占全省队伍的65%左右, 这个庞大的存量队伍的整体素质提升有个时间周期和空间限制, 而新补充人员成长、成熟客观上尚需较长时间, 加上部分基层院骨干人才向经济发达地区流失严重甚至可能面临断档, 这些历史与现状决定了素质

收稿日期: 2012-04-20; 修回日期: 2012-07-24

作者简介: 龚佳禾(1949-), 男, 湖南新化人, 湖南省人民检察院党组书记、检察长, 主要研究方向: 检察理论与实务。

结构不优的改善是个逐步、不以意志转移和相对长期的过程。第二个维度，层级地域布局结构不优。随着经济社会发展，不同地域检察机关面临的执法形势如案件总量、种类性质、办案对象、舆情应对和执法公开等呈不均衡发展态势，特别是中心城区和偏远市县差异悬殊。全省检察编制基本维持在参照十年前各地执法需求分配的数量，客观上与当前执法形势不适应，而区域间力量调剂又受编制体制等制约难以调整。因此，从检察工作现状看，当前和今后一个时期，司法需求增长与司法能力不足矛盾的解决既要求司法资源适度增长和队伍结构优化，而更现实和富有潜力与空间的是走以内涵改造为核心的管理科学化发展道路，增强科学管理意识，苦练内功，提高管理水平，向管理要法律监督能力。

一、检察管理存在的问题

近年来，检察管理科学化问题日显重要。2006年，全国检察工作会议提出了推进管理科学化、建立科学管理机制的目标。2008年，高检院将管理科学化和管理机制建设列入基层院建设的重要内容。湖南省检察机关在质量管理规范化、绩效目标和精细化管理等方面进行了实践探索。其中，望城县、醴陵市检察院被列为高检院质量管理规范化试点单位。应当说，管理科学化实践探索取得了较好效果。但客观看，我国经济体制、社会结构、利益格局、思想观念的深刻变革、变动、调整 and 变化，对检察工作影响巨大。检察执法模式正从经验封闭型向专业开放型转变，检察管理面临诸多挑战。

（一）薄弱的基础管理与落后的管理理念并存

任何承载有正义美德的制度，其在现实中真正实行均需系列基础层面工作的支撑，检察制度每个进步也不例外。基础层面的工作不可逾越和跨越发展，只能逐步加强和改进，且需要一定时间甚至长期坚持才能显现。以证据问题为例，“证据”是检察工作的基本载体，涉及检察工作的方方面面，是衡量检察工作质量的重要基础。被司法理论界称为程序革命的“一法两规定”，基本指向是证据，其关于证据规则、非法证据的程序性制裁等内容其实均未突破既有法律框架，应当说是为了更好落实法律精神。这表明，政法工作最基础部分即证据收集、审查、判断和运用等的实际状况并不能完全适应新时代价值取向、人文精神等要求。证据规定的真正落实不但需要改变执法观念，而且需要有与之相适应的知识结构、执法能力的干警队

伍和新的执法模式，而这些只能从最基础工作起步，夯实科学发展的基础。目前，无论是观念还是实践中，基础构建都较薄弱。在法律监督职能塑型过程中，客观说，不同程度存在“重外延发展、轻内涵管理”思想，科学管理意识不强，没有把管理科学化作为推动工作和提升法律监督能力的重要手段。这在部分基层院更突出，表现在有的主要凭经验和感性判断管理，有的管理比较粗疏、漏洞较多，有的管理制度不少而具执行力的不多，有的管理比较随意、超越权限、违反规定实施管理等。

（二）社会司法需求不断上升与执法队伍专业性不强并存

经济社会转型过程中利益格局深刻调整使社会矛盾触点增多、敏感性增强，公众更期望通过司法权解决矛盾纠纷，而且对司法公正的舆论关注点由过去主要是审判环节向批捕、起诉、诉讼监督等检察环节前移，检察执法的社会风险不断加大。那些看上去具体的、没有多大政治或社会意义的案件，其处理方式或结果却可能产生系列范围广、影响大的争论，甚至在公众内部产生重大意见分裂和冲突。这对检察机关执法能力提出了空前挑战。但是，检察队伍专业性还远适应不了执法形势需要，这既表现在人员结构、专业知识、司法技能等个体素质上，也体现在粗放型、经验型、封闭式的执法方式上，还反映在检察官群体的心智思维模式一定程度的狭隘、僵化上。

（三）管理的司法属性不明显与重心偏离并存

一方面，管理的行政色彩浓厚。部分检察机关用简单行政手段管理复杂司法工作。如对工作目标实行数量控制，简单规定撤案率、不捕率、不诉率、抗诉率等指标；执法科层管理模式，办案责任相对分散，案件信息提供不足，既影响了顶层决定科学性，也妨碍了检察官素质能力提升。另一方面，管理重心偏离，没有将检察权运行作为管理基石。重案件办理、轻案件管理，形成了不同业务为界限、相对封闭的运行体系，办案和管理两个流程“两张皮”等。同时，网络信息化没有围绕检察权运行管理开展，没有形成执法办案的有力支撑。

（四）内部评价客观性与外部评价复杂性问题并存

执法状况考评为核心的内部评价和民意调查为核心的外部评价结合，才能全面反映检察工作运行实态。但是，一是内部评价面临问题是既要客观又要科学，两者实现均是艰难挑战。二是影响外部评价的因素复杂。检察民调直接由群众、与检察工作密切接触人员评判检察工作，是对传统评价方法质的超越，结果相

对客观、精确。但其对样本框设计、样本信息收集、问卷设计、调查环境不被污染等要求高,容易受调查环境、手段、对象等影响,调查设计本身偏差也会影响客观性。实践中,湖南检察机关的执法状况考评和检务督察,以及检察民意调查,同样遇到了以上挑战。

(五) 检察文化建设影响力与价值动力的两个不足并存

检察文化是一定历史阶段哲学与社会科学互动的强化法律监督的文化,有特定价值理念和思维模式,决定着组织价值观,影响司法理念形成。司法理念可以内化为思维定势、判断标准,引导和调整办案行为,控制和影响司法的效果和功能。检察文化建设意在创设一种理念,使检察机关主流意识与经济社会发展、司法内在规律相吻合,培育干警以人为本理念,准确理解维护秩序与保障人权辩证关系,恪守客观义务,树立理性、平和、文明、规范执法理念的精神文化。而实践中其面临诸多挑战:如何增强影响力、改善社会认知度不高、干警职业荣誉感不强的问题,如何防止表面化、形式化和运动化的问题,如何应对少数地方业绩评价的扭曲错位,如何改变行政职级高低等同于个人价值实现的评价文化等。

(六) 司法民主需求上升与执法方式滞后并存

在当前法制环境下,公众对依法参与司法的需求不断上升,司法办案质量仅有法律认同远远不够,还要取得社会认同。检察执法行为、执法结果不仅要符合法律规定,同时要得到当事人、社会舆论赞同,检察管理则要适应推进司法民主的大趋势。如改革适应人民监督外部主体的管理机制、顺应公众需求的检务公开管理、适应轻微刑事案件刑事和解的柔性治理模式管理等。但目前检察执法方式处于经验型和相对封闭型,缺乏外部开放视野,执法办案思路方法陈旧,缺乏有效创新改进,面对外部介入或检务公开要求准备不足或举步无措等,难以适应司法民主的客观需求。

二、新时期检察管理应当秉持何种理念

管理是可以依靠原理的启发而加以改进的技能。根据组织长期从事管理的经验,可以总结出一些基本原理和内涵概括,对认识和改进管理起到诠释和启示作用。检察管理可以从其他组织特别是比较成熟的企业管理实践和思想中受到诸多启发。企业管理活动和思想源远流长,从泰勒的科学管理、法约尔的一般管理、韦伯的官僚行政组织管理、马斯洛的需求层次理论、德鲁克的目标管理、戴明的质量控制管理、沙因

的管理文化理论,到圣吉的学习型组织理论等,所有管理思想带有鲜明时代性,正如每种管理思想均是源自某个时代具体的社会生产和生活条件^[1]。从过去管理思想的产生过程分析,为各种组织包括检察机关的管理提供了许多启示:一是管理实践应当适应组织内部与外部环境需要。从思想产生的原动力来看,所有管理思想都试图解释当时所面临的具体管理问题,并为解决这些问题提供方法。二是从研究组织职能实现的客观实践中找出原理和规律。任何一种管理思想是在实践基础上逐渐形成发展起来的,经历了思想萌芽、形成到不断系统深化的过程。有关组织管理的原理只能从组织管理实际出发,将典型管理经验作为研究对象,通过研究管理实践中的成败,将其概括和理论化,才能理解管理中存在的问题,学会进行有效的管理。三是没有最好的管理思想,只有最适合组织的有效管理方式。所有管理流派、管理思想都是为了解决不同具体问题而产生,各有侧重和特质,站在不同角度或组织审视,都各有科学和不足的一面。同样,检察管理是个正在实践探索的课题,没有形成系统、成熟的经验,不存在可以复制的管理模式。我们应根据自身实际,探索最有效、最适合的管理思想和模式。

与企业管理围绕物质产品生产而展开相比较,检察管理有自己的特点:首先,检察执法是检察人员通过收集、审查、判断、运用证据“发现”过去已发生案件而重建法律真实的司法过程,是认识因素起主导作用的专门活动。检察管理实质是围绕这种“认识活动”而进行管理,这涉及两个层面:一个层面,规范执法过程的管理,保障案件程序层面的质量和公正,通过法律规范和流程管理可以规制;另一层面,提升法律监督主体的认识能力、创造性、能动性等的管理,努力实现案件实体层面的客观公正,这不是通过流程管理可以达到的,而是需要重视检察人员的学习训练和办案实践基础经验积累上升为认识规律的知识管理等。其次,检察办案只是“发现”和“还原”过去已经发生案件真实的过程,“案件本身”不能因检察工作有所增减,禁止“制造”案件,这与企业追求发明和制造产品截然不同。第三,检察权既有行政性和一体化较强的侦查等权力,又有司法属性较强的批捕和公诉等权力,职权属性差异明显,不能采取单一管理方式。第四,检察工作绩效是变动着的多要素结构,除了经济、效率、效益外,还特别重视质量、公平、回应性、满意度等因素^[2],难以简单用数量和价值等量化评价。因此,在检察工作中运用现代管理理论方法,须在厘清这些规律特点的基础上,才能走近管理科学化,推动检察工作科学发展。

从现阶段经济社会发展的历史环境分析，我国检察机关正在从建国之初的制度上继承前苏联检察制度模式、政治法律文化上深受传统监督制度影响的纯政策执行机关，逐步向一个执行行为规范、执法结果可预期、执法效果稳定、法治意义上的、具中国特色的国家机关转型，检察职能也经历了一个逐步型塑、走向规范和不断丰富基本内涵的过程。伴随着这种深刻的转型发展探索规范，检察管理呈现出“外延扩张向内涵改造转变”“粗放管理向精细化、精密化转变”“纯政策型向法治型管理转变”“行政属性为主逐步向司法属性为主管理转变”“规范化管理逐步向知识管理转变”“封闭性逐步向开放性管理转变”等与之相适应的基本趋势。面对这些内生性与环境等外源性的动力与压力，推动检察工作的科学发展，需要与之相适应的管理思想跟进。笔者认为，当前和今后一个时期检察管理应秉持的基本思想是：以“加强”和“改进”为基本理念的内涵改造管理，包括从内涵上夯实检察基础工作管理，推进执法规范化建设，逐步提升检察执法品味等。“加强”主要是针对基础工作的总结、提炼、巩固与深化，而“改进”则主要针对工作和执法方式方法的反思、纠偏、探索与创新。

三、检察工作内涵改造管理实践的若干思考

笔者认为，以“加强”和“改进”为基本理念的内涵改造式管理，需要从以下方面进行实践和探索：

（一）推进检察基础管理科学化

检察机关的产品是什么？组织能力如何？如何提升产品品质？实践中，相当部分检察机关关注更多的是办案数量、案值等指标，对制造这种公共产品的过程如何优化组织，如何提升产品品质，没有给予应有关注。如公诉部门习惯了承办人阅卷提审、内设科层讨论、部门领导审核、副检察长审批或检委会决定的流程组织产品制造模式，而产品品质即案件质量则形成了层层审批或检委会决定和事后执法状况评查的路径依赖。其实，针对执法办案的每个岗位，通过对好的、取得成效的经验、方法予以固定、积累，上升到管理层次，成熟一项规范一项，使基础规范构建步入常态化也是科学管理。可以说，科学管理是过去工作取得实效所必须的各种基础要素的“集成”，是把原来的经验知识收集起来，加以分析、组合，总结归纳出规律性的认识和规则^[3]。如通过对优秀精品案件办理关键基础环节进行科学思考，总结提炼办案过程中基础性的认识行为规律，并形成相应指导规范，是从基

础层面提高办案效率和案件品质的更科学的管理方法。^②

为什么实践中经常会出现办案质量波动、反复和不稳定，办案力度时起时落、质量时高时低、各种问题时有发生？同样的资源、物质、环境等条件，不同人员办案的质量和效果可能迥异，甚至是同一办案人员在执法过程中也表现出不同阶段办案水平的不稳定性？有的部门办案力量明显良莠不齐，一旦有个别办案水平较高的骨干换岗、提拔或调离，办案水平便可能迅速滑坡？究其原因，当然有个体素质、案件本身差异等因素，但一个不可忽视的重要原因是检察工作的基础管理薄弱，缺少对各项检察工作基础管理要素的学习、抽取、提炼、改进、积累和加以固定这一规范构建的环节，导致许多生鲜的、有典型意义的执法经验没有被沉淀和积累而是被白白地流失和浪费掉。如自侦部门审讯嫌疑人，可以通过对依法成功突破的优秀案件的关键要素剖析，如审讯预案、心理把握、语言运用、适时证据出示等，有针对性地学习和提炼，形成指导办案操作的基础规范。又如公诉部门办理的精品优秀案件，针对证据审查、证据标准、出庭公诉等环节可以抽取出相关基础规律，提炼形成指导规范等。针对上述情形，2009年来，湖南省院推行了全省检察“优秀案件”评选机制，引导全省检察机关关注案件质量，思考什么是案件质量，错案之外的案件是不是都是优秀案件，什么是优秀案件，以及如何把常见各类案件抽取出关键要素、提炼出“执法亮点”、有针对性地办成优案等，既推动了执法理念更新和执法能力的提高，也从更深远层面上推动了执法办案知识管理重要手段的提炼。检察机关的基础工作很多，检察工作方方面面都蕴涵着基础工作的规范构建和管理思路方式创新的需要，如执法办案经验知识管理，证据问题，同步录音录像，侦查一体化办案权责、交办案件质量管控、赃款赃物处理等问题，渎职犯罪查处难、职务犯罪轻刑化等难题，人民监督员监督真正到位问题，批捕起诉刚性化而立案与侦查活动监督软化问题，死刑案件办理上下级院公诉职能划分不科学、机制不健全、资源整合不够等影响办案质量的成本问题，诉讼监督线索发现难与如何健全诉讼渎职调查等等，而类似基础问题的逐步加强与改进，日积月累，成效将是惊人的。

总之，执法规范化、提升执法品位、检察科学评价、推进司法民主，以及检察文化建设等都绕不开基础管理科学构建的路径。如何创建检察实践中科学管理的基础规范呢？观念上，推动工作的方式方法应当从重推倒重来式的纯粹创新向重视改进和积累式的精

细化基础管理理念转变;实践上,应当逐步建立和形成注重检察工作中基础管理规范科学化构建的动力机制。

(二) 逐步探索推进适应司法规律的办案模式

科技进步、网络信息社会发展、个人权利要求增长等环境方面的进展正深刻影响着组织的结构和面貌。组织通常必须完成两项任务,一个是协调组织成员活动和维持内部系统运转,适应组织目标;另一个是适应外部环境,与周围环境交流交换。外部环境经常变动,各种力量因果联系变化无常,难以预期和把握。从社会实践看,科层官僚组织的适应性、灵活性和开放性等在应付内部协调和外部适应方面一定程度脱离了当代社会发展的现实要求。检察机关目前的办案行政审批模式和相对封闭的办案方式能否适应社会发展和符合司法规律内在要求,同样值得反思。

办案行政审批模式和相对封闭的办案方式存在诸多弊端。首先,检察权配置不合理。检察员主要行使检察建议权和执行权,正、副检察长行使决定和批准权,办案责任相对分散,案件信息提供不足等,影响了决策的科学性。其次,案件层层审批与时效要求矛盾。案件办理经过审查、审核、审批,不符合司法规律和检察工作特点,难以适应人少案多的形势,也是案件成本上升、办理迟延或超期的重要原因。第三,妨碍个人成长和个性成熟。在审批模式下,检察官如同流水线上的工人,创新思想容易被压制,易形成盲从和随大流的行为特点,个性和素质难以改进提高,队伍专业化、职业化受到实质制约。第四,相对封闭的办案方式一定程度阻断了体制内外良性互动。科层办案模式的相对封闭特征,隔离或拉开了司法与公众的距离,一方面使检察内部片面、机械、僵化办案,难以用系统全局思维审视案件办理的动态复杂性;另一方面,使外部环境的新变化、新要求难以及时、客观、有效地传导、反馈到检察机关,使社会一些进步的思想价值理念与执法办案之间存在脱节甚至断裂,难以推动执法方式等的改进和司法与公众的良性互动。

目前,在科层制长期实践的惯性思维下,探索办案责任制面临几个需思考的问题:一是检察权既有行政性和一体化较强的侦查等权力,又包括司法属性较强的批捕和公诉等权力。目前没有实施人员分类管理,办案责任制缺少基础制度保障。二是长期以来检察官习惯了案件由领导层层把关的惯性思维,而领导总担心检察官单从法律角度审视案件,忽视政治和社会效果,这导致了一定的路径依赖。三是担心部分办案检察官的能力素质还不够,不能切实担负案件职责。四

是担心赋予检察官个体过多的检察权而缺乏监督,可能导致权力滥用、腐败滋生。五是担心突破相对封闭办案方式,面向公众执法过程的开放互动,会加剧可资利用的传统司法资源与办案手段紧缺等。

可以说,检察权过于集中在领导,已成为队伍专业化、职业化进程的一个“瓶颈”。这种权力配置模式,在检察官素质相对较低,国家法治化、队伍专业化不高的年代曾发挥了重要作用。随着检察官专业素质提高,这种模式的弊端日益突出,一定程度成为提升办案水平和质量的掣肘。现代管理理念已摒弃了传统金字塔型的层级结构而代之以适应性、灵活性、开放性更强的扁平网络结构。检察办案的组织需要发生一个从纵向权力结构向横向矩阵网络结构的演变,探索逐步重构检察业务执行体制,探索人员分类管理、突破行政职级体系,剥离业务部门行政功能、强化司法属性,设置检察官办公室、深化主诉主办检察官制度改革,探索检察官相对独立行使检察权的办案模式,推动内部结构和功能优化,开发与整合检察资源。当然,办案责任制探索是个长期过程,需逐步加强和改进。2008年来,湖南省检察机关建立了干警执法档案制度机制,实行执法责任终身负责。2009年开始,在全省推行检察内部执法风险评估制度和在邵阳等地试点探索公众外部评议参与疑难复杂案件执法过程等,推动检察执法与公众的良性互动机制。2011年来,积极推进全省检察机关案件统一集中管理。这些探索为办案方式改进积累了有价值的经验。

(三) 优化内设机构基础管理单元功能

内设机构是机关管理的组织基础,管理好坏直接影响机关的运行与发展。内设机构的有效管理,一要重视基础要素规范的有效积累,不断强化以人为本、关注个人成长。二要经常提供“在岗培训”,树立集体学习理念,克服学习障碍。三要在从实践梳理、查找和解决问题中加强和改进。

1. 推动抓好基础层面的管理工作

内设机构管理过程中经常会遇到几种现象:一是资源配置不合理,低效运转。部分内设机构成天抱怨工作忙和人员不足,却不注重内部培养挖潜,不善于调动积极性,闲置许多资源。如往往约20%的骨干人员却承担了80%的工作任务。二是有的内设机构没有建立内部管理基础规范,却又抵制外部管理干预。如在机关日常管理中存在本位主义,对本部门一些违规行为偏袒姑息。三是弥散着庸俗的资历观。如公开招聘人员的专业文化素质较高,大多却没有较快成长,一些高学历人员甚至闲置在内勤等岗位,阻碍了成长速度。四是思想政治教育面临多重困惑。很少有领导

主动找干警谈心进行思想疏导，取而代之的是虚化的会议学习和空洞说教等。

以上现象与不注重基础管理紧密相关。为什么抱怨忙乱？不排除突发性事件原因，但主要还是平时没有夯实管理基础、重视建立基础业务管理规范，重复简单工作，效率不高。如有的没有根据业务特点提取常规性基础数据表格或台账，有的不注重提升基础工作的网络信息含量、停留在手工作坊阶段，有的则完全处于被动消极等待工作状态而不是建立主动分析研究工作制度等。为什么总是20%人员承担80%任务？这固然有干警个体素质差异原因，但如果在管理过程中考虑了一些基础规范，如建立内部适当交流轮岗机制，综合与办案岗位、办案岗位间适当交换，放手让干警全面接触本部门业务，使每位干警都能得到真正成长。一般而言，通过若干年工作和学习训练，大部分干警能成为独挡一面的人才，内设机构的综合能力、效率也会有全新面貌。内设机构管理主要是抓落实执行，如何克服工作落实不到位、层层做减法的问题？这与没有真正建立岗位责任和目标管理机制等直接关联，特别是办案或综合任务繁重的部门，建立健全相关基础管理机制尤为重要。如果干多干少、干好干坏一个样，则难以形成争先创优、认真工作而至层层做加法的局面。如何打破对待新人的资历观？这需单位层面建立相关培养基础机制，如交流轮换到各部门跟班学习，或委派基层工作锻炼等，而内设机构则抓好机制配合，营造良好培养环境。如何做好新时期政治思想工作？关键在于真正坚持和落实党支部建设好的传统工作制度，发挥基层组织传统的思想政治工作优势，同时研究新时期检察思想政治工作如何强化实效性。

2. 推动内设机构集体学习

营造团队集体学习的环境是推动内设机构创新和超越的动力源泉，也是提升队伍专业性的重要载体。检察官自主学习是基础、前提，但难以避免会遇到一些障碍，如个人“学习视界”障碍，个体往往只能在一定时空和视野范围之内观察到自己的行动效果；个人判断往往受到心智模式^⑤影响，难以走出固化的思想框架定势。

检察机关作为国家法律监督机关，司法属性的业务专门化强烈要求建设学习型组织。学习不是单纯积累信息或增加知识，而是提升认识和改造事物的能力。从事办案的检察官需对证据材料审查判断，对犯罪事实判断，对适用法律理解和判断，这种判断和理解不能只拘泥于细节、只看到细节复杂性，更应形成系统大局思维，看到案件动态复杂性；从事综合调研的检

察官，需对检察工作有系统认识和思考，如果理解不了检察工作现实，则难以提出有价值的理论与决策建议。显然，要真正实现以提升能力为核心任务的学习，需不断挑战自我心智模式。内设机构团队学习，一定程度可以克服个体心智模式等方面的障碍，促进检察官心智趋于成熟。集体团队协作学习理论上比个体思考时具有更大智慧、悟性和洞察力。学会集体学习，对于当今组织机构有着前所未有的重要性^[4]。

内设机构应如何学习？建设学习型组织除了成员个人以外还必须要有团队集体和更大学习网络，共同收集信息和管理各种相关知识，共同对检察工作实践和个人成长不断地学习投入，提高法律监督能力。集体学习有三个关键方面：一是对复杂问题有深入思考和明晰理解。学会挖掘个人思想潜力，超越个人心智。二是要有创新、协调的行动。通过学习建立增进彼此信任的人际关系，使集体成员之间相互依赖、相互补充^[5]。三是重视集体团队成员对其他内设机构的影响作用。通过学习交流，促进其他团队的学习与实践。内设机构学习、建设学习型组织需要多种载体营造集体学习的环境，探索深度交流和商讨的协作学习方式。2008年来，湖南省检察院内设机构“月评”会议提供了一种可行模式，通过对每月工作集体总结、交流和学习，一定程度形成了思考、推动和创新工作的氛围。

3. 推动工作机制改进以实现管理增效

检察实践中，有的综合部门办事效率不高，有的办案部门轻成本控制甚至不计成本办案，人力、物力、时间等利用效率低下。内设机构管理增效，可以从著名的“雷纳评审”^⑥得到启示：梳理、查找和解决管理活动中存在的突出问题，使工作增效。实现管理增效的重要前提是内设机构要结合职能特点，认真查找、梳理和分析影响制约检察工作开展的现实问题，提出解决措施。如以湖南省检察院为例，可从三个层面梳理：一是本部门日常管理中存在的突出问题；二是本部门联系指导的行业系统影响和制约科学管理的体制性、机制性、保障性问题；三是本院机关普遍存在的共性管理问题等。对各层次问题认真梳理、抓准抓实、分析透彻，找出解决对策措施，建立相应机制，有针对性地整改，以提升机关整体效能和管理水平。

（四）增强应对检察工作新形势、新问题的管理同步意识

按照科学发展观要求，对照检察工作存在的问题，很多其实是管理没有跟上的问题。实践中探索规律、认识规律，首先要在思想上做到管理理念的现代化、科学化。

1. 推动认识上的同步

我们的组织是否存在管理上的“系统性故障”?全球化、网络化形势下,我们是否真正系统认识和把握了检察机关自身的真实情况?周围环境变得越来越不稳定,检察机关的职责和执法任务越来越繁重,而不可否认的是,相当部分检察机关却是在固定的执法办案模式下被动地适应着飞速变化的现实,不可避免地担当着消防员的角色。一些从事检察综合业务的部门局限于陈旧的知识结构和传统的思维模式,已难以以为决策者和业务部门提供有价值、针对性的建议意见。一些检察院的业务部门,办案人员成天困在案卷里,领导总有批不完的卷,很少审视自身已陷入的某些“系统性障碍”。

检察工作中为什么会出现上面种种“故障”或顽疾?一个重要原因是管理理念没有跟上。一些检察机关的工作常常陷入救火状态,与经济社会转型过程中各种社会矛盾造成检察工作外部环境的新变化、案件规模数量大幅甚至成倍上升等因素有关,而应对这些变化,依靠司法资源同步增长是不现实、不可能的,应采取的措施包括提升队伍专业性、创新执法方式等。但是,不少检察机关的执法办案基础管理仍然沿袭着传统的理念、手段和方法。为什么利益驱动的办案顽疾阴魂不散?新旧理念的拉锯博弈是重要原因,一些检察院的领导没有树立成本效率观念,习惯了过去的管理方式,没有着眼于管理的内涵改造和创新发展,而是着眼短期政绩依靠“创收”求“发展”。要完成从消防员到真正能够担当社会管理创新的执法者角色转换、从无所作为到有作为转换,明显需要新的思考方法和组织运行方式。

2. 探索司法资源的调配同步

社会现代化、网络科技进步和社会经济转型,使检察机关面临的挑战和应对方式比以往更加纷繁复杂。许多矛盾和问题变得越来越外部化、复杂关联化,经常超越组织管理界限,需要系统外部跨多个职能部门、内部多个层级的协作同步,而官僚科层体系的分工和专门化,必然伴生协调成本,这对检察机关如何高效组织各种司法资源提出了挑战。如何形成制度化、经常化和有效的“跨界”合作、整合资源增进公共价值?这是检察机关必须面对和重视的管理问题,如检察系统外部的协作,内部上下级院执法办案一体化,以及内设机构间的资源整合。

针对检察外部协作,主要在于形成执法合力,增进司法管理的公共价值。正如“整体政府”成为当代公共管理的一个新理念,任何公共部门再大也有管理边界,超越这一边界,职责交叉就是必然,矛盾、推诿和扯皮不可避免。通常,解决方式是成立领导小组

或者联席会议等协作机制,这能够一定程度促进公共部门配合协调形成合力,但没有注意到网络信息等基础层面的资源共享,如政法机关数字网络建设各自为阵,侦查、检察、审判机关的办案软件不能对接等,使本就趋紧的司法资源消磨在低效率的重复工作中,这是不得不思考的问题。

如何优化系统内部上下级检察院执法办案一体化司法资源的领导、协作和分工,实现上下级院之间的有效领导?这里的“领导”不是片面追求上下级院人事和财务的垂直管理,而是执法办案中的司法资源上下级一体化,健全合理、合法和科学的资源调配机制,形成办案合力。如规范地方权力对检察权的制约,逐步建立有制约、抗干扰的“检察一体”模式;明确和规范上下级检察机关领导方式,逐步实现上级指令权的法定化、程序化、公开化,规范检察一体下的内部权力制约方式;健全批捕、公诉等司法属性明显的职权行使的检察官办案责任制,保证一定范围内职权的独立行使等。

针对检察内部内设机构职责分立、分置的现状,如何高效整合和重组使司法资源集约化?职能细分、机构分设的资源配备模式,一定程度影响了检察执法办案的合力。而目前关于内设机构编制及非领导职务管理模式不太符合检察机关特质,使办案部门检察官资源紧张,一定程度导致追求职能分解、内设机构数量膨胀。笔者认为,根据政法机关的特殊性质和编制结构现状,应制定专门的领导和非领导职务配备规定,科学合理地提高内设机构非领导职务比重,防止追求职能分立、扩张机构数量倾向,引导司法资源有效整合,形成检察工作内聚力。

3. 探索实现管理手段的同步

形势在巨变,而执法管理上却重复着近乎手工作坊般的传统管理手段。如何应对决策模式的挑战?新时期检察机关面临的环境和组织变量越来越复杂多样,检察工作对专业化、规范化要求越来越高,传统封闭决策模式的局限性日益凸现,检察决策科学性需要对真实、系统、有效的数据信息进行系统分析,逐步探索构建网络信息环境下开放、参与式的群决策支持平台。多年来,湖南省检察院强化了专家咨询制度,聘任由司法实务和法学专家组成的咨询委员会,对疑难案件和重大规范性文件进行论证;建立了刑事检察、职务犯罪侦查、民事行政检察等领域的专业研究小组。这些举措一定程度提高了决策的科学性和准确性。

管理就是抓落实和执行。如何应对检察执行层面管理手段单一化、简单化、形式化的问题?实践中往往把“考评督查”作为工作执行的指挥棒,以及会议

贯彻会议、文件落实文件的层级管理模式，似乎离开了这些方式许多工作没有了抓手和难以推进。当然，不否认这两种方式能起到重要推动工作、促进执行的效果，但同时，简单统一的行政管理方式暴露出诸多问题，如评价信息本身可能的失误、误导和趋于形式化、庸俗化、利益化，使执行力层层衰减。我们应当从两个方面考虑：一是前面提到的构建基础层面的科学管理规范，使基础管理步入常态化，将管理意识和科学方法注入到过程细节中进行控制，增强检察工作执行力。二是运用现代网络信息手段，逐步实现全过程执法办案的信息化管理。通过网络信息化的内涵改造实现管理的实时性、动态化、可视化、稳定性，对检察工作进行分析、研判、预测，实现案件由环节、闭合、静态管理变为全程、公开、动态管理。

注释：

- ① “一法两规定”，其中“一法”指2010年4月全国人大常委会通过的《关于修改〈中华人民共和国国家赔偿法〉的决定》。“两规定”指最高人民法院、最高人民检察院、公安部等于2010年5月发布的《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》和《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》。

- ② 正如世界著名质量控制大师约瑟夫·朱兰的“8020原则”，提出了质量责任的权重比例问题。根据大量实际调查和统计分析，在发生的质量问题中，只有20%来自基层操作人员，而80%由于领导者责任引起。笔者认为，这条规则同样适用于检察执法办案。如果把目光更多地放在案件承办人办案行为的基础规范和创建科学上，同时一定程度弱化行政审批的主导作用，将会真正有利于案件质量的提升。
- ③ 心智模式是决定人们对世界的理解方法和行为方式的那些根深蒂固的假设、归纳，甚至是图像、画面或形象。
- ④ 1979年英国首相撒切尔任命雷纳为效率顾问，在内阁办公厅设立“效率工作组”对政府各部门的运作情况进行调查、研究、审视和评价，针对相当熟悉并司空见惯的事物拟定提高效率的方法和措施，这就是著名的“雷纳评审”。

参考文献：

- [1] 丹尼尔·A·雷恩. 管理思想史(第五版)[M]. 北京：中国人民大学, 2009.
- [2] 彼得·德鲁克. 管理的实践[M]. 北京：机械工业出版社, 2010.
- [3] 弗雷德里克·泰勒. 科学管理原理[M]. 北京：机械工业出版社, 2010.
- [4] 彼得·圣吉. 第五项修炼[M]. 北京：中信出版社, 2009: 10, 26.
- [5] 赫伯特·A·西蒙. 管理行为[M]. 北京：机械工业出版社, 2010: 170-171.

The innovation and development of procuratorial work from connotation of modified management perspective

GONG Jiahe

(People's Procuratorate of Hunan, Changsha 410001, China)

Abstract: This paper summarized the management practice of the Procuratorial Organs of Hunan Province and generalized the six challenges in the procuratorial work. It analyzed the basic ideas of the connotation transformation type in which we should uphold the fundamental principles of “reinforcement” and “improvement” in the present and future work. On one hand, the paper suggests the way to promote the scientific management of the procuratorial foundation construction and the way to adapt the case-handling mode of judicial law. On the other hand, it suggests the way to optimize the function of the basic manage work of the interior sections and the way to strengthen the management synchronous consciousness of how to deal with the new situations and new problems which will happen in the procuratorial work. These are all the important concepts of the connotation transformation types in the procuratorial management.

Key Words: procuratorial management; scientificalization; connotation transformation type

[编辑：苏慧]