



游离与徘徊在现实和制度之间的非检察职能机构 ——以C市基层检察院为样本的实证研讨*

薛培 杨辉刚

提 要：目前，检察机关尤其是基层检察院内设机构设置呈现出检察职能机构（业务部门）相对稳定，而非检察职能机构（非业务部门）数量及其人员配置相对隐性扩张的态势，在机构设置和人员配置相对稳定的情形下，必然会导致非检察职能相对侵削检察职能的现象。就此，笔者从实证研究的视角出发，就基层检察院非检察职能机构的现实地位、功能作用、改革样态、设置模式进行探讨，以期有效推进检察体制改革，促进非检察职能优化和机构整合，促进基层检察院机构的规范化发展寻找一种切合实际的路径。

关键词：非检察职能；组织机构；亚职能；设置标准

随着我国建立公正高效权威社会主义司法制度的提出，检察机关职能配置及组织制度改革成为学术界和实务界深切关注的焦点，基层检察院内设组织机构改革作为推动检察改革纵深发展的一个体制性问题，也引起了相应的重视。目前，学术界和实务界对检察机关履行检察职能的业务机构设置研究较为普遍，也取得了相应的成果，然而对履行非检察职能的其他机构的设置研究却相对较少。随着司法改革的逐步深入，检察改革已经成为司法改革的一个

* 作者薛培，男，四川省成都市人民检察院法律政策研究室调研科科长，全国检察理论研究人才，西南民族大学文学院史学学士，研究领域为刑事诉讼法学、刑法学、犯罪学、检察理论，代表作有《职务犯罪撤销案件的实证研究——以某副省级城市检察机关 2004—2006 年职务犯罪撤销案件为视点》、《检察机关网络传播危机应对问题研究》、《实证视野下检察机关不批准逮捕法律说理制度之探讨》、《刑事被害人国家救助制度构建问题研究——以检察机关对刑事被害人的救助为视角》、《论刑事诉讼翻译制度的缺陷与重构》等。
E-mail: hsuepear@163.com

作者杨辉刚，男，四川省崇州市人民检察院法律政策研究室主任，西南财经大学法律硕士，研究领域为刑事诉讼法学、刑法学，代表作有《重大自然灾害下违背市场管理制度经营行为之定性研究》等。

本文系四川省成都市人民检察院 2010 年检察理论重点研究课题规划项目《基层检察资源合理配置与利用问题研究》（编号 cdsjcykt201011）的阶段性成果。

重要关键点之一。在检察权的具体运行过程当中，各级检察院内部设置的非检察职能机构作为检察机关行使职能的一个重要载体，成为了辅助、支持、促进检察机关业务职能机构行使法律监督职能、确保检察权正常运行的一环，其重要性不言而喻。非检察职能机构在实际工作中如果运行不畅、滞涩乃至失灵都势必都会使整个检察机关法律监督工作陷于停顿。目前，学术界围绕检察机关改革，提出了许多建设性的构想，实务界在具体的实践中也逐步开展探索¹，但是多数仅注重或过分注重检察职能机构的考察，甚至混淆检察职能和非检察职能，将一些本来属于非检察职能机构运行引发的弊端归因于检察职能机构，容易夸大检察职能运行的问题。因此，检察机关非检察职能机构改革就成为不可回避的紧迫话题。借此，笔者立足基层检察院的视角，从实证角度研究其非检察职能机构的设置，以期为推动基层检察院机构改革提供具有参考价值的模式。²

一、基层检察院非检察职能机构运行之弊端

检察机关的组织机构是检察权有效运行的组织载体，是检察制度的重要内容。我国《人民检察院组织法》第三条规定：“各级人民检察院设检察长一人，副检察长和检察员若干人。检察长统一领导检察院的工作。”第二十条规定：“最高人民检察院根据需要，设立若干检察厅和其他业务机构。地方各级人民检察院可以分别设立相应的检察处、科和其他业务机构。”虽然我国《人民检察院组织法》只规定了与检察业务相关的业务机构及相关人员的设置，实际上基层检察院按照地方编制委员会的要求，结合最高人民检察院非检察业务机构设置情况，根据工作需要还设置了纪检组、政治处、监察室、办公室、法律政策研究室、职务犯罪预防科、检察技术科、司法警察大队（简称法警大队）、行政装备管理科（简称行装科）、机关党总支等众多非检察职能机构。³这些机构作为非检察职能的行政组合形态，仅仅是从管

1 在检察机关的职能机构改革过程当中，实践中一些地方（如湖南省、重庆市等）检察机关出于有效配置检察资源、提高工作能力和工作效率的考虑，已将反贪污贿赂局和渎职侵权犯罪侦查处（科）合并为职务犯罪侦查局。自2004年起，重庆市渝中区检察院——高检院批准开展检察人员分类改革试点的基层检察院，在整个人员分类改革试点工作中，主要进行了三个方面的改革：一是划分职类职级，确定各类职位员额比例。根据各个职位的工作性质、地位作用，将全院所有人员分为：检察官、检察事务官、检察行政人员三类职位，并对各职位性质进行了界定。按编制数确定各类职位员额比例，其中：检察官不超过30%，检察事务官45%以上，检察行政官不超过25%；二是整合机构完善职能。根据检察机关刑事检察、职务犯罪侦查、诉讼监督检察和案件管理督导等业务职能和管人、管事、管物等综合行政管理职能，将10个内设机构整合精简为6个：刑事检察局、职务犯罪侦查局、诉讼监督局、检察长办公室、政治部、检察事务部，并明确了机构职能；三是理顺体制和机制，明确领导体制。规定机关党组织按照党章》和区委要求设置，坚持党组对检察工作的组织领导；规定检委会的组成人员和固定列席人员，建立了检委会办事机构，加强检委会工作。理顺工作机制。在“三局”实行检察官负责制，主任检察官领导部门工作，向检察长负责；检察官在主任检察官指导下独立开展办案工作，向检察长负责。“二部一办”实行主任负责制，主任领导部门工作，政治部向党组负责，检察事务部、检察长办公室向检察长负责，并确定了新的职位管理机制。参见沈义、阳学智、渝中元：“重庆试行检察人员分类管理”，《检察日报》2004年3月23日；徐盈雁：“分类管理：不当官照样有前途”，《检察日报》2007年9月5日。

2 基层检察院数量占全国检察机关数量的80%以上，人员数量占全国检察机关人员的80%以上，工作任务占全国检察机关办案数量的80%以上。三个80%以上决定了全国检察机关要实现“强化法律监督，维护公平正义”的检察工作主题必须抓基层，强基础，着力加强基层基础建设。由此从这一点出发，我们可以认为研究基层基层院内设机构设置具有极为重要的现实意义。参见冉孟辉、王建华：“基层检察院内设机构的审视与重构”，《中国刑事法杂志》2009年第7期。

3 按照国家 and 地方各级编制委员会的相关规定，通常情况下，处于基层的县检察院和县级市检察院设置机构数量为11-12个，其中检察职能机构为侦查监督、公诉、反贪污贿赂、反渎职侵权、民事行政检察、监所检察、控告申诉检察7个业务部门，非检察职能机构一般为4-5个，由基层检察院根据自身工作需要从政治处、办公室、检察技术科、司法警察大队、职务犯罪预防科、法律政策研究室等机构中选取组成。市辖区检察院设置机构数量一般较县检察院和县级市检察院略多，除上述非检察职能机构外，一般还设置了监察室、计划财务行政装备科（简称计财科或行装科）、机关党总支等非检察职能机构。在成都市检察机关，由于全市实行的是人民监督员由市检察院集中聘任管理、“三类案件”和“五种情形”由市检察院聘任的人民监督员集中监督的“双集中”工作模式，因此，基层检察院均未设置人民监督员办公室，其工作一般由法律政策研究

理学进行划分或者纯粹是从功利主义的角度出发，并没有得到法律上的支持与规范。⁴然而，这些机构设置是否科学合理，不仅关系到检察机关能否规范有序工作，而且还会影响到检察职能能否公正高效实现。

（一）非检察职能机构的定性与定位

根据《宪法》规定，人民检察院是国家的法律监督机关，依法独立行使检察权，但是，这只是从宪法的角度对检察职能所作的规范性分析和规定，如果仅仅从宪法理论上检察制度，我们可能无法知悉并理解任何现实中的检察院内部的制度设置。因为，现实中的检察院都是由人组成的，必不可少需要完成财政预算支出、队伍管理教育、检察理论研究等非检察职能；同时还须履行社会治安综合治理、刑事和解、涉检信访等非实质意义上的检察职能。对于非检察职能的运行而言，内设机构是提供一种工作机制上的影响和保障。借此，笔者从宪法的角度，参照《人民检察院组织法》规定，将基层检察院中直接参与案件办理并履行检察职能的业务部门划分为检察职能机构，包括侦查监督科、公诉科、反贪污贿赂局、反渎职侵权侦查局、民事行政检察科、监所检察科、控告申诉检察科⁵等；而将其他业务部门之外设置的纪检组、政治处、监察室、办公室、党总支、计划财务装备科、法警大队等，统称为非检察职能机构，鉴于法律政策研究室、职务犯罪预防科、检察技术科、人民监督员办公室四个部门所从事的工作虽然与检察职能具有很大的关联性，即这四个部门的工作虽然都或多或少与检察业务部门所办理的案件有着关系，可能对案件的程序和实体处理起着至为一定的作用，但毕竟只是检察工作的辅助性工作而不直接参与案件办理，笔者认为根据这四个部门的工作性质，从严格意义上讲依然可以将其划入非检察职能机构。

需要特别指出的是，由于一些地方检察院设置了案件质量管理中心⁶，对这个机构如何进行定位，理论上尚存在不同的认识，有的地方将其列入检察业务职能机构。从实质来看，检察机关案件管理中心主要行使各类案件的流程管理等工作，即使其作出与案件相关的受理或不予受理活动相关的决定，但这也仅是程序上的审查而已，不涉及实体上的处理决定；更何况目前一些基层检察院的案件管理中心，除了受理案件对是否立案进行程序性审查之外更多地履行着案件流程管理、涉检信访、扣押冻结款物的移送发还等不完全意义上的检察职能，

室或办公室工作人员兼职承担。此外，成都市检察机关根据基层检察院机构编制限制、检察技术部门鉴定业务量较小、鉴定人员及种类配置较少等诸多情况，于1998年探索实行“县改市”模式，即基层院检察技术部门仅具有初步鉴定权，只能由市检察院最终出具鉴定结论。由于基层检察院没有完全的鉴定权，一些基层检察院由此也不单独设置检察技术部门，而将其划入办公室统一管理，即或有的基层检察院单独设置了检察技术科，也基本上名存而实亡，但并未报批当地编制委员会予以撤销。除目前笔者选取成都市基层检察院内设非检察职能机构作为样本进行实证分析之外，也有实务届人士选取湖南省、浙江省等基层检察院内设机构作为样本进行研究。参见吴建雄：“检察机关业务机构设置研究”，《法学评论》2007年第3期；王国明、胡东平：“基层检察机关内设机构的设置及其改革构想”，《华东刑事司法评论》2004年第2期。

4 事实上，检察机关内设机构设置一方面是为了满足实际工作的需要。但另一方面隐含的一个重要因素也是解决检察人员职级待遇的一个重要渠道，客观上基层检察院设置内设机构是确定检察官等级的一个重要标准。1998年底最高人民检察院下发了《评定检察官等级实施办法》，该办法对首次评定检察官等级明确规定：“评定检察官等级，应根据其所任检察官职务、行政职级、行政职级任职时间和工作年限以及德才表现等，通盘考虑，全面衡量。”如正科级，并属于县级院检察委员会委员和任部门领导正职的检察员，不受一定工作年限的限制，可以评二级检察官；副科级，并属于县级院检察委员会委员和任部门领导正职的检察员，不受一定工作年限的限制，可以评二级检察官；副科级，并属于县级院任部门领导副职的检察员，不受一定工作年限的限制，可以评三级检察官。且检察官的行政级别除了与机关的行政级别有关以外，也与检察官所担任的行政职务有关，如直辖市和副省级城市基层检察院的正科长，就可能优先晋升为副（处级）调研员、主任科员。检察官等级的高低，很大程度上与其行政职务和级别相关联。基层检察院的部门领导，即内设机构负责人不但被人们看成检察人员事业成功的重要标志，而且也是确定检察官等级的重要标准。因此，基于现实的功利性考虑，基层检察院在机构设置过程中往往会“自然而然的选择，可设可不设的设，可分可不分的分，因为多一个机构就可以多设几个‘官位’，抬高一个位子就可以多升一个‘级别’。这种根深蒂固的行政管理模式如不改变，机构改革就很难成功。”参见吴建雄：“检察业务机构设置研究”，《国家检察官学院学报》2007年第3期。

5 含举报中心。

6 笔者所调研的成都市所有基层检察院内部尚未设置这个部门。

所以笔者将其归为非检察职能机构。至于案件质量管理中心还要开展案件质量评查、检察人员业绩考评、检察人员执法执纪档案规范等工作，但这是因为目前基层检察院的质量评查案件较少，使其具有宽裕的时间行使相关的非检察职能；而且这些非检察职能也仅是辅助的临时性工作，不具有长期的稳定性，也经常随着内设机构职能调整而变更，所以笔者任务按照案件质量管理中心实际工作将其定位为非检察职能机构，更符合其机构职能的根本特性。

（二）非检察职能机构相关情况的调查与分析

笔者调查了成都市 20 个基层检察院（统称“C 市基层检察院”）2010 年度内设机构、人员构成的概况，如下图所示：

图表一：成都市基层检察院内设机构情况表（截止 2010 年 6 月）

	锦江区	青羊区	金牛区	武侯区	成华区	高新区	龙泉驿区	青白江区	新都区	温江区	都江堰市	彭州市	邛崃市	崇州市	金堂县	双流县	郫县	大邑县	蒲江县	新津县
检察职能机构	7	7	7	8	7	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
非检察职能机构	8	7	8	8	8	6	7	8	6	8	6	6	7	7	6	8	7	5	5	5
机构总计	15	14	15	16	15	11	14	16	13	15	13	13	14	14	13	15	14	12	12	12

从图表一可以看出，成都市检察机关 20 个基层检察院的内设机构配置中，除武侯区、高新区两个基层检察院外都设置了 7 个检察职能业务部门⁷。通常情况下，成都市基层检察院都设置了政治处、办公室、法警大队、法律政策研究室、职务犯罪预防科 5 个非业务检察职能机构⁸，另有 7 个基层检察院根据自身工作实际情况设置了监察室⁹、检察技术科、计划财务装备科¹⁰。

2003 年机构改革前成都市多数基层检察院设置了纪检组、办公室、政工科、检察技术科、法警大队 5 个非检察职能机构；2003 年机构改革之后在 5 个非检察职能机构基础上增设了职务犯罪预防科¹¹、法律政策研究室，其中政工科更名为政治处，政治处负责人按高检院改革规定上靠列入了院领导范围。纪检组负责人自 2003 年以后按改革规定也列入了院领导范围，目前，纪检组负责人原则上已逐步实行由地方纪律检查委员会派出¹²。因此，基层检察院设置的非检察业务职能机构一般为政治处、办公室、法警大队、法律政策研究室、职务犯罪预防科，在少数人员编制数量较大的基层检察院，尚设置了监察室、检察技术科、计划财务装备科 3 个非检察职能机构。

图表二：成都市基层检察院人员情况分布表（截止 2010 年 6 月）

7 需要说明的是，武侯区检察院还设置了公诉二科，也称为未成年人检察科，主要办理未成年人犯罪案件和交通肇事犯罪案件；成都高新技术产业开发区检察院系成都市检察院的派出检察院，只设置了侦查监督处、公诉处、反贪污贿赂局、控申处、民行处 5 个检察职能业务部门。

8 仅新津县检察院未设置法律政策研究室，但设置了检察技术科。

9 未设立监察室的工作由政治处负责。

10 未设立检察技术科、计划财务装备科的基层检察院这两项工作由办公室负责。

11 未单独设置职务犯罪预防科的则将该项工作挂靠在反贪污贿赂局。

12 多数已不纳入检察院人员编制。

	锦江区	青羊区	金牛区	武侯区	成华区	高新区	龙泉驿区	青白江区	新都区	温江区	都江堰市	彭州市	邛崃市	崇州市	金堂县	双流县	郫县	大邑县	蒲江县	新津县	合计
编制人员数量	68	73	112	69	75	62	54	55	70	55	74	74	62	59	76	86	53	53	37	42	1309
编制检察人员数量	66	70	96	69	68	50	49	48	64	51	68	64	56	53	69	72	53	48	34	41	1189
在职人员数量	66	71	82	66	69	55	53	46	67	52	71	63	59	59	67	84	50	50	35	42	1207
在职检察人员编制数量	60	67	70	62	68	43	48	42	61	48	67	61	54	53	64	73	50	46	33	41	1111
在职事业编制人员数量	6	4	12	4	1	12	5	4	6	4	4	2	5	6	3	11	0	4	2	1	96
聘用人员数量	11	1	0	16	8	5	3	8	3	4	1	5	0	3	0	5	6	0	2	15	96
院领导数量	7	6	6	6	5	6	6	7	7	5	7	6	7	7	6	7	6	4	7	7	125
非检察职能机构人员数量	18	19	30	20	23	16	16	14	15	19	16	20	20	19	23	17	16	16	9	10	356
检察职能机构人员数量	35	42	34	36	40	21	26	21	39	24	44	35	27	27	35	49	28	26	17	24	630

说明：

- 1、编制人员数量指检察人员编制数量和其他事业性编制人员数量的合计数（不包括聘用人员数量）；
- 2、聘用人员数量指临时聘用人员和长期聘用人员数量；
- 3、检察职能机构是指侦查监督、公诉、反贪污贿赂、反渎职侵权、民事行政检察、控告申诉检察、监所检察7个业务部门；
- 4、人民监督员办公室应属于检察职能部门，但在成都市检察机关，由于全市实行的是人民监督员由市检察院集中聘任管理、“三类案件”和“五种情形”由市检察院聘任的人民监督员集中监督的“双集中”工作模式，因此，基层检察院均未设置人民监督员办公室，其工作一般由法律政策研究室或办公室工作人员兼职承担。原则上不再单独填报（即只根据其所属部门填报在办公室或者法律政策研究室之内）；
- 5、非检察职能机构是指综合部门和不直接从事办案工作而仅只从事辅助办案工作的其他业务部门，即政治处（部）、纪检组、监察室、机关党总支、办公室、法律政策研究室、职务犯罪预防科、计划财务装备科、检察技术科、司法警察大队等部门；

6、院领导包括已经享受院领导副职待遇的专职检察委员会委员（不享受院领导副职待遇的专职检委会委员统计在法律政策研究室内），但不包括省市检察院下派挂职担任副职领导的人员。

从图表二来看，成都市基层检察院领导数量编制一般为6名，具体是：检察长1名、副检察长3名、政治处主任1名、反贪污贿赂局局长1名，纪检组组长1名¹³。其后，在2006年根据《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院建设的决定》中明确要求的“人民法院、人民检察院可设置1-2名检察委员会专职委员、检察委员会专职委员，享受院级领导副职待遇”的规定，一些基层检察院已经设置了1名检察委员会专职委员，享受院级领导副职待遇。

从以上数据我们显然可以得出以下结论：

1、成都市20个基层检察院在编人员中，各院领导人数至少为4名¹⁴，8个检察院已经达到7名以上，据调查反贪污贿赂局局长被列为院领导的检察院有7个¹⁵，这些检察院中至少有2名非检察职能机构负责人¹⁶是院领导，占到院领导职数的28%左右。其中，金牛区、高新区2个基层检察院的院领导和非检察职能机构人数都超过了检察职能机构人数，青白江区、温江区、邛崃市3个检察院的院领导和非检察职能机构人数与检察职能机构人数相同。

2、在基层检察院中，院领导和非检察职能机构的检察官一般不直接参与案件的办理，这些检察官¹⁷平均占各院检察人员总数的43.3%，有2个基层检察院¹⁸不直接参与案件办理的检察人员数超过了检察职能机构直接办理案件的检察人员数，有3个基层检察院¹⁹不直接参与案件办理的检察人员数与检察职能机构直接办理案件的检察人员数等同；其他15个检察院非检察职能机构检察人员数小于检察职能检察人员数。

（三）非检察职能机构运行的问题及影响

安德鲁·卡门说过：“在理论转变为实践的时候，于每一个转折点都会出现棘手的问题。”²⁰客观而言，基层检察院非检察职能机构对非检察职能乃至检察职能的实现和改革发挥着重要的作用。然而，随着非检察职能机构设置的不断细化、职权的悄然扩张，较大程度上侵削甚至阻滞了检察职能的正常运行，致使检察院内部职能发生交错甚至冲突，这在承担检察机关80%办案任务的基层检察院表露得更加淋漓尽致。

1、机构设置臃肿化

基层检察院的内设机构设置一直沿袭着行政机关的模式，特别是非检察职能机构设置带有严重的行政化色彩。从实际调查可知，基层检察院非检察职能机构将近占全院内设机构数的50%，其中7个基层检察院非检察职能部门比检察职能部门多1个²¹，6个基层检察院非检察职能部门与检察职能部门一样²²。这在一定程度上说明了非检察职能机构等于或大于检察职能机构数在目前检察机关的自身的发展中已经成为了一种趋势，而且非检察职能机构分工越来越细，部门设置越来越多。某些机构可能还有内设而不挂牌的三级机构，如在不能超越编制部门数的基层检察院，办公室除了传统意义上属于办公室管理的行政工作之外还包含着计划财务装备、法律政策研究、人民监督员、检察技术等多项工作，政治处里面又包含着纪检

13 多数基层检察院因其纪检组为纪委派出机构，纪检组组长未列入基层院领导班子，但基层纪委尚未进行改革的，则纪检组组长当然是其院党组成员。

14 截止2010年6月，大邑县检察院因一名副检察长调出且暂未提拔，故其院领导人数少于通常编制数7名。

15 有的基层检察院反贪污贿赂局局长由主管侦查工作的副检察长兼任。

16 纪检组组长、政治处主任。

17 基层检察院领导中一些属于纪委派驻检察机关的纪检组组长本身就不是检察官，个别基层院政治处主任可能不是检察官，本身也没有办案资格，因而一般不参与案件的实质性处理，但会列席检察委员会会议。

18 金牛区、高新区检察院。

19 青白江区、温江区、邛崃市检察院。

20 See Andrew Karmen, *Crime Victims: an Introduction to Victimology*, Wadsworth Publishing Company, 1990, p.1.

21 占成都市20个基层检察院的35%。

22 占成都市20个基层检察院的30%。

监察、工资人事管理、教育培训、检察宣传、机关党务、老干部管理等工作，不一而足，最终形成一个机构多种职能的现象。这种互不隶属的非检察职能机构设置，或许可以弥补专业化不足的弱点，但是也必然会引发非检察职能交叉、职责不清甚至造成非检察职能机构的臃肿设置，而这些工作都必然要安置相应的人力去完成，这在机构编制受限的条件下，必然会削弱检察职能机构的数量和力量，造成独立公正检察制度的弱化和变形。

2、机构队伍官僚化

基层检察院非检察职能机构的设置，伴随而来的是必须配备相应的工作人员和行政领导，也出现了与臃肿机构对应的队伍官僚化。官僚化首先表现为基层检察院的院领导和中层干部设置过多。除一般有7名院领导²³之外，7个检察职能部门原则上至少配备中层干部达12名，通常包括反贪污贿赂局副局长1名、反贪污贿赂局下属侦查、预审、综合三个科科长3名，公诉和侦查监督科长、副科长4名，反渎职侵权侦查局、民行检察科、监所检察科、控告申诉检察科4个部门科长或副科长4名²⁴；5个非检察职能部门政治处、办公室、法律政策研究室、法警大队、职务犯罪预防科原则上至少配备中层干部6名，包括办公室原则上是主任1名、副主任1名，如果基层检察院未设置检察技术科，则办公室再增设副主任1名。因此，基层检察院配备的院级领导和中层干部一般至少为25人，在平均仅有56名检察编制人员的成都市基层检察院，院领导及中层干部所占的比例至少高达44.6%²⁵。其次，官僚化也体现为基层检察院非检察职能机构人数过多。成都市检察机关20个基层检察院，在职检察编制人员数量为1111人²⁶，每个基层检察院平均人数在56人左右，非检察职能机构人员和院领导一般达到24人左右，占总人数的43.3%；每个基层检察院除了平均有6个院领导²⁷之外，还平均有18个检察编制人员从事着非检察职能工作，占总人数的32.2%；20个基层检察院中有2个²⁸检察院的院领导和非检察职能机构人数超过了检察职能机构的人数，有3个²⁹的院领导和检察院非检察职能机构人数等于检察职能机构人数。非检察职能部门人员比例过大、编制膨胀，容易造成人浮于事，也削弱了检察职能部门的力量和检察人员人数。³⁰此外，非检察职能机构领导职权相对较大。从调查中可知，已经进入基层院党组和检察委员会的非检察职能部门政治处、纪检组负责人地位显然较同样进入基层院党组和检察委员会的反贪污贿赂局局长的地位高³¹，而通常情况下基层检察院非检察职能机构如办公室、法律政策研究室的地位虽然可能比检察职能机构中的反贪污贿赂局、反渎职侵权侦查局、侦查监督科、公诉科略低，但由于其职能事务较多且关系着基层检察院甚至是检察长绩效的“脸面”³²，一般都比民事行政检察

23 包括享受院级副职领导的检察委员会专职委员。

24 据了解，在多数基层检察院，通常情况下侦查监督科科长和公诉科科长都是老资格的检察官，也是院检察委员会委员，一般不直接办理案件，仅对其他检察人员办案进行业务指导。只有在人手相对比较短缺、受理案件数确实太多的特殊时期才会有选择性地办理个别案件。

25 实际上尚有部分基层检察院院领导及中层干部在检察编制人员中所占的比例一般都超出了一半以上。

26 包括书记员、司法警察。

27 占11.1%。

28 占10%。

29 占15%。

30 目前，从最高人民法院、省级院、地（市）级院到基层县（区）院，机构设置基本上都是上下对口。人员编制几百人的省级院一般有内设机构18个左右，而人员编制仅百余人甚至几十人的基层院，一般也有内设机构16个左右。以某基层检察院为例，该院机构设置与上级院完全对口，在编干部共110名，其中业务科室人员为66人，非业务科室人员为44人，即业务科室人数与非业务科室人数之比为3：2。参见吴建雄：“检察机关业务机构设置研究”，《法学评论》2007年第3期。

31 一般情况下反贪污贿赂局局长在基层院党组中都是叨陪末座。

32 基层检察院办公室职能非常庞杂，起着承上启下、沟联内外的作用，既有属于自身的公文管理、印章管理、检察信息、人大联络、保密、统计、档案、督办、枪弹管理、车辆管理、赃款赃物管理、机关管理、国有资产管理、图书资料、行政事务、后勤保障、综合治理等多项工作，还要与地方党委、人大、政协、政府及相关部门打交道，承担着全院办文、办会、办事等诸多事务，同时还包含着未设置相应部门的计划财务装备、法律政策研究、人民监督员、检察技术等多项工作。基层检察院政治处承担着党组会务秘书、思想政治工作、干部管理（含检察人员招考录用、工资管理、老干部管理等）、教育培训、检察宣传及综合等多项工作。基

科、控告申诉检察科、监所检察科的地位高。³³这些机构负责人虽然不能完全左右或干涉检察业务工作,但往往在与检察业务部门负责人或因彼此工作冲突、或因双方心理感觉而对其“不买账”的情况下,也可能运用手中的行政权力暗中或多或少地给检察业务工作制造障碍。从这一点上看,办公室、法律政策研究室部门表面上地位一般,但实质上在基层检察院内设机构中较为“强势”。而通常情况下,非检察职能部门负责人的仕途走势一般都较好,有可能被提拔为更高一级的领导或被地方党委政府选拔到党政机关担任实职领导,这些“高权”机构很大程度上会吸引更多的检察人员加入该部门,以便更好地实现自身的政治前途和权力欲望,容易导致非检察职能对检察职能的变相侵蚀。

3、人员结构混同化

基层检察院检察人员与检察职能辅助人员³⁴配置的比例基本接近,由此使案件办理者与从事政治工作、行政管理、后勤保障、警务保障等人员显现出头重脚轻、本末倒置的人员结构形式³⁵,直接导致的是检察职能部门办案人员严重偏少,这也是刑检部门³⁶经常感叹“人少案多”并叫苦连天,民事行政检察、监所检察、控告申诉检察呼吁增加人手的缘由之一。³⁷同时,我们来检视非检察职能机构的人员配置,其人员结构也不尽合理,首先人员类型上非检察职能机构的检察人员平均占到基层检察院人数的40%以上,这些非检察职能机构的工作人员与检察职能机构的检察人员角色容易混同或交叉,一名检察人员很容易被调配至行政管理部门,反之一名具有法律职称的行政人员也很容易被调往检察业务部门,这不仅降低了检察职能和

层检察院法律政策研究室则承担着领导讲话、检察文稿、检察信息、理论调研、检察院工作报告起草全部文字工作和检察委员会办公室、案件质量管理、检察局域网内容发布更新等诸多工作。上述三个部门可以说是基层检察院工作的中枢,其工作的重要性由此可窥一斑,其人员配置数量也因之而较多。同时,在目前上级检察机关和地方党委政府设置的目标考核任务中,涉及行政管理、政治工作方面的内容和系数占有着极端重要的比重,这也使得基层检察院不得不将大量的物力、人力放在行政管理、政治工作方面;法律政策研究室表面上与目标考核任务没有多大关系,然而所有的目标考核任务都要汇总成文字、数据,与此同时,事关基层检察院“脸面”的每个年度检察院工作报告、日常汇报材料、检察信息和检察宣传、在目标考核任务中占有极大权重且加分分值高的被上级机关采用的经验材料及调研文章,无不与法律政策研究部门相关,由此而形成的结果是没有哪一个基层检察院检察长不重视办公室、政治处、法律政策研究室三个部门的工作,除了职务犯罪侦查、重大案件办理、重大事件事务处理之外,相较一般的检察业务职能工作而言,基层检察院检察长或许要把更多的精力放在这三项工作之上,这是目前目标考核机制自然而然决定的。参见黄维智:“业务考评机制与刑事程序的冲突与调和——兼论潜规则与显规则的背离”,《社会科学研究》2006年第2期。

33 民事行政检察、控告申诉检察、监所检察部门负责人一般不会是检察委员会委员,而最高人民检察院对法律政策研究室的定位是综合业务部门,规定法律政策研究室负责人原则上应为检察委员会委员。笔者认为,法律政策研究室主要是从事检察业务工作中法律实务与检察理论的研究工作,是直接对检察业务工作总结和指导下,对检察业务工作可以产生直接的影响,所以可归为检察业务部门。实践中,法律政策研究室还通常兼检察委员会办公室职能,这样它的业务机构的性质就更为明确了。但是,在许多地方的检察院,由于法律政策研究室通常会被认为是“只能写几篇无关紧要的稿子,而在业务工作上帮不上什么忙”的部门,并未能充分发挥其综合业务部门的作用,往往会被院党组尤其是检察长“边缘化”。同时,因检察委员会委员本身职数较少,地位又较一般检察员甚至一般科长地位高,往往会被认为是一种特殊的政治待遇,在一些检察院任职年纪较轻的法律政策研究室主任一般情况下尚很难被任命为检察委员会委员。

34 除包括从事综合工作的政治处、监察室、办公室、法律政策研究室、职务犯罪预防科、检察技术科、人民监督员办公室等部门的检察人员之外,还包括司法警察、书记员、工勤人员。

关于司法警察,基层检察院虽然一般设置了司法警察大队,但由于受高检院相关规定司法警察不得直接参与办案的限制和基层检察院检察业务工作及业务量的限制,司法警察一般都是“集中管理、分散使用”,即在侦查部门突击办案期间会配合侦查部门行使司法警察职权(看管、押解涉案犯罪嫌疑人,参与扣押、冻结款物等)之外,偶尔会在特殊时期进行紧急应对性工作(如处置突发性群体事件、保护出庭公诉人安全等)之外,一般情况下司法警察基本上没有更多的业务工作。故基层检察院除了法警大队队长原则上可能是专职之外,其他司法警察一般都配属到检察职能部门或到政治处、办公室、职务犯罪预防科、法律政策研究室等非检察职能部门帮助工作,这无形之中可能会使司法警察有受“被边缘化”心理的影响。

35 实际上基层检察院的多数书记员也在直接办案,无非是不能直接代表检察机关出庭公诉而已。

36 侦查监督、公诉部门。

37 基层检察院民事行政检察、监所检察、控告申诉检察部门配置的人手相对较少,一般仅有2-3人,即1名科长或副科长(具有检察官身份办案资格)、1名检察人员(年纪大接近退休的老检察人员或刚进检察院时间不久缺乏办案经验的年轻检察人员)或1名司法警察(在人手短缺时只好将司法警察作为检察官办案的辅助力量,避免出现一人办案的现象)。

行政管理的专业性，也不利于非检察职能机构队伍的稳定性，又削弱了检察资源和力量。其次，人员组合上非检察职能机构一般由部门负责人、未取得办案资格的老同志、司法警察、年轻书记员构成，严重地按照科级、科员、办事员的行政模式排资论辈，缺少梯队培养和中间力量；同时这些人员一般都是接受法学知识教育³⁸，知识结构相对比较简单，缺少非检察职能机构中不同工作岗位所需要的专业技能。³⁹

4、工作运行失衡化

长期以来，基层检察院一直存在各部门之间工作不平衡、工作人员忙闲不均的现象。近年来，随着受理案件数量的增加，乃至出现所谓的“诉讼暴增”现象，据笔者调查，大约50%以上基层检察院⁴⁰的侦查监督、公诉部门检察人员年度办结案件都达70件以上，个别基层检察院侦查监督、公诉部门检察人员年度办结案件都达100件以上。⁴¹而占全院43.3%的非检察职能机构检察人员⁴²都不直接参与案件办理，导致检察人员因所属职能部门不同而工作量也不平衡。同样非检察职能机构之间工作的失衡现象也异常明显：如纪检组、监察室、职务犯罪预防科、检察技术科等日常工作相对较少；即使是任务相对繁琐复杂的政治处、办公室等，因其工作多为临时性安排⁴³，常规工作⁴⁴也较为轻松。此外，非检察职能相对于检察职能而言专业性、亲历性要求不高，许多非检察职能工作除了由事业编制人员处理之外，还往往由年轻的检察人员、司法警察或书记员来完成，一些检察人员从检察职能部门调配到非检察职能部门后，倘若没有担任行政领导等一官半职，工作成就感也相对较低，其参与非检察职能工作的积极性相对会逐渐降低，工作成效往往并不理想，导致非检察职能机构内部所属人员工作的不平衡发展。

二、基层检察院非检察职能机构存在问题之成因

检察改革是“把宏大的价值关怀与不嫌微末的制度建设结合起来的过程”⁴⁵，在学术界，专家学者或许更愿意在宏大的价值关怀上关注当代检察机关所面临的挑战及应对，以宏大的

38 除少量人员属于中文、计算机、法医、财会专业或其他专业之外。

39 近年来，检察机关过分强调检察队伍的专业化、精英化建设，除军队转业干部必须予以安置之外，各级检察院尤其是基层检察院招录的人员基本上都是法学专业类型人才，而很少吸收其他专业（如中文、计算机、法医、财会专业等）人员。这在一定程度上导致了基层检察院其他专业人员比较匮乏，形成了检察人员“同质化”现象。其导致的结果是：一方面数量较大的法律专业人员不得不从事与检察业务工作无关的非检察职能工作（多为未通过司法考试，未取得法律职称即检察官任职办案资格的法律专业人员），另一方面进入基层检察院的非法律专业人员本身如果不通过司法考试，未取得法律职称即检察官任职办案资格，在基本上以检察业务衡量个人工作能力的情形下就很难得到提拔任用的机会，且很难通过其他渠道获得专业技术职称，上述两种情况对于这些检察人员自身的发展来说不啻都是一个不好的结果，这也是导致这部分检察人员在没有得到提拔任用的情况下不太安心本职工作。而实际上，在基层检察院不需要检察官任职资格的岗位仅仅只有非检察职能部门，这就必然使这些检察人员壅塞到非检察职能部门。

40 主要是成都市主城区的锦江区、青羊区、金牛区、武侯区、成华区、高新区6个基层检察院和位于主城区边缘的经济发达区域如青白江区、龙泉驿区、新都区、温江区、双流县、郫县6个基层检察院。

41 据统计，成都市基层检察院2006年-2010年年均受理审查批捕案件8500件12000人左右，而基层检察院侦查监督部门5年来平均保持在110人左右，平均每人每年办案77件109人左右；基层检察院年均受理审查起诉案件9000件13000人左右，而基层检察院公诉部门5年来平均保持在160人左右，平均每人每年办案56件81人左右。从以上数据来看，成都市检察机关侦查监督部门办案人员每周人均结案1.5件，公诉部门办案人员每周人均结案1件，但从司法实践来看，这在一定程度上是违背刑事诉讼的基本规律的，超负荷工作、短期结案虽然会缩短办案时限，提高工作效率，但其产生的一个负面因素则可能是以牺牲公正为代价，而这势必可能会影响案件质量。在当下社会矛盾凸显、案件数量居高不下的情况下，检察职能部门人员配置相对较少，由此会形成“案多人少”的矛盾，这也是多年来既困扰实务届，也备受学术界诟病“不尊重司法规律”的重要因素之一。

42 尤其是占全院32.2%的非检察职能部门的检察人员。

43 除负责文字工作的文秘、宣传、法律政策研究岗位之外。

44 如不兼职或少兼职情形下的保密、统计、档案、工资人事管理、财会、出纳、计算机及局域网管理等。

45 贺卫方：“‘外来和尚’与中国法官”，载宋冰编：《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》，

理论架构来铺陈自己对检察改革的见解和理想，而对深入基层司空见惯了各种波澜及泥沙的检察人员而言，如何通过对不嫌微末的制度进行艰涩的解读并发现其内在的痼疾，然后借机寻求具有可操作性性的改革方案以解决现实中所存在的深层次问题可能更为迫切。所以，在审视基层检察院非检察职能机构所存在的弊端之余，更应探究其深藏的社会背景及制约条件，为其模式研究提供更为宽敞的出路。

（一）体制因素：司法体制的传统束缚

“在政府仍然控制司法活动，民众仍然把司法机构视为政府的一个部门的地方，强把问题‘纳入法律轨道’的办法并不能起到减轻社会震荡的作用，因为法院实际上不可能真正以‘法律的方式’解决问题”⁴⁶。亦同此理，检察院与法院一样都并不能脱离现实中国社会的影响，由于受传统的行政集权思想的制约，我国立法权、行政权、司法权之间的配置，自古以来就带有非常明显的政治属性和行政色彩，行政和司法不分的传统严重制约着基层检察院非检察职能机构的设置。司法权尤其是检察权作为国家权力体系中最弱的一环，检察机关的人事、财政与物质装备均受制于同级地方政府，基层检察院在财政、组织、人事、编制等方面都由地方党政机关核定审批，当检察院在行使涉及地方或个人利益的检察权中，容易受到地方党政机关甚至个别领导的不当影响、控制，从而造成了法律事务解决中行政权凌驾于检察权之上的权力错位现象，以至于检察职能受到各级党政领导干预、操纵的现象屡见不鲜、屡禁不止。任何权力都具有天然进行自我扩张的内在冲动，同样，在检察机关内部非检察职能机构享有强大的行政权⁴⁷，可能会成为制约和影响检察权的重大隐患，非检察职能机构的人员往往忽视检察活动的特殊规律，在履行非检察职能中积极寻求对检察职能的操纵，催促了非检察职能机构的职权扩张。因此，将行政机关活动的规律适用于检察机关检察职能活动，致使基层检察院非检察职能机构设置实际上形成一系列尽管是非正式的、却很有影响的科层等级制，就成为“理所当然”的结果。

（二）内在根源：检察机关职能的自我限制

在我国，基层检察院至今未真正解决检察工作与行政管理合一的问题，除了众所周知的体制原因外，检察职能的自我限制也是其中重要因素。从政治学的角度来说，设置检察机关是完成国家赋予的检察职能，但现实中的检察院都不可能只履行这一种职能⁴⁸，这已经为许多西方国家的宪政发展史证明了，因此法学家们可以在三权分立的法理学框架中消除这些职能，但无法从现实生活中的检察机关中消除它。因而，尽管各个基层检察院所承担的非检察职能总量有所不同、设置机构有所差别，但是总要履行与检察职能相关的非检察职能，这就需要设置更多的职能机构，以便分摊众多“检察人员之上”的领导干部。所以，在基层检察院职能实际运行中，检察职能和非检察职能同时附着于同一机构中，在一个相互交叉的空间中运作，必然发生混同、重合或冲突，从而成为妨碍检察职能发挥的不易为人察觉的内在原因。

北京：中国政法大学出版社，1998年，第469页。

46 梁治平：“转型时期的法律与社会公正”，载李楯编：《法律社会学》，北京：中国政法大学出版社，1999年，第350-351页。

47 笔者注：在检察机关内部，政治处、办公室、法律政策研究室、监察室等都是基层检察院非检察职能部门中的核心和枢纽。毫不讳言，由于这些部门无一不是与内部人员打交道的部门，其客观性质决定了在检察机关内部这些部门与检察职能部门相比较为“强势”，毕竟其所从事的各项工作都与检察人员的个人事务、个人利益息息相关，尤其是负责队伍管理的政治处各项工作更与检察机关工作人员的绩效考核、廉政考核、争先评优、职称晋升、职务任免、工资调整等个人利益直接相关，因而，这些工作部门的人员相当受其他检察机关工作人员的“忌惮”和尊重。

48 笔者注：即或在传统检察制度发轫之地的法国，检察官除了履行检察职能之外，在行政管理领域中的职责也相当多，且有增长的趋势，差别也较大。其所涉事项主要包括监督司法辅助人员、监督相关机构、检察院外的行政管理以及与公共秩序维护紧密相关的其他事项等等。检察官在这一领域里主要以监督为主，而很少以积极作为的形式介入。而且近年来，检察官一样还要参与到社区矫正、刑事和解等非典型性的类司法社会活动当中去。从这一点来看，这既是司法适应社会变革的必然要求，也是检察权隐含性自我扩张的内在动力。参见施鹏鹏：“法国检察官的职权”，《人民检察》2007年第17期。

（三）立法缺陷：法律规范的滞后发展

实践中，尽管我国检察院行使着人事管理、行政管理、后勤保障等非检察职能，也形成了一些理论研究和制度规范。但是法律依据上的欠缺和薄弱，成为检察院非检察职能机构设置及运行的严重障碍。我国《宪法》规定，人民检察院是国家的法律监督机关，依照法律独立行使检察权，但是宪法对检察机关的其他职能和事项未作规定。1983年修订的《人民检察院组织法》将“检察院的行政事务由司法行政机关管理”删去⁴⁹，但是《人民检察院组织法》丝毫没有涉及检察院的行政事务、队伍管理等非检察职能及机构设置。虽然2000年最高人民检察院《检察改革三年实施意见》及2005年《最高人民检察院关于进一步深化检察改革的三年实施意见》中曾经规定了检察机关内部管理的改革措施，并把检察机关部分非检察职能⁵⁰系统化、科学化，且最高人民检察院《检察队伍建设三年规划》要求：“按照精简、统一、效能和有利于履行法律监督职能的原则，科学合理设置内设机构，合并职能重叠部门，充实基础和业务部门。”这无疑为检察机关非检察职能管理体系的建立和完善提出了改革思路。但两个“意见”和一个“规划”均未涉及到职能运行所依托的具体机构设置和改革，导致基层检察院非检察职能机构的功能定位不甚清晰、整体结构不尽合理、机构设置与实际工作量之间缺乏科学的统计和测算标准，影响了非检察职能机构设置的统一性和规范性。

三、基层检察院非检察职能机构改造之理论指引

“一种知识的发生并不是一种纯智力的成果，而总是要依附一套权力机制的。”⁵¹众所周知，检察机关非检察职能的产生不是法学家凭空的创造，也不是司法者纯智慧的构建，而是来源于社会生活的现实需要。在司法体制改革的背景下，实现基层检察院职能与其他国家机关职能的重新分配，还需一段漫长且艰辛的期待。所以，笔者立足于基层检察院现有的整体职能，在职能理论的辩证指引下，以推动检察院非检察职能的优化和机构的整合，逐渐形成其自身的制度逻辑和现代的职业传统。

（一）机构职能的分离制衡

“法治诞生于法律机构取得足够独立的权威并对政府权力的行使进行规范约束的时候，只有法律机构有了充足的资源可以对政府权力加以制约时，法律才可望从政治中独立出来。”⁵²同样，在检察机关内部也只有当检察职能获得足够抵御非检察职能侵入和渗透的力量时，独立行使检察权才有可能呈现在社会公众的视角之中。然而，基层检察院内部担负的不可或缺的非检察职能，不可能在短期内急剧削减、更不可能完全消除，它必然与检察职能同生存共命运。同时，检察职能和非检察职能的运行逻辑存在一定的矛盾性，检察职能实质上是一种司法权，体现被动而独立的规律性，非检察职能实质上是一种管理权，体现主动且配合的规律性。⁵³所以，随着社会分工的发展，将检察职能与非检察职能分离开来，合理划定检察机构和非检察机构的权限，从职能上避免检察活动与非检察活动之间的交叉与混同，特别是要减少基层检察院面临的大量社会治安综合治理、行政检查⁵⁴、抢险救灾乃至招商引资等系

49 实践中把这部分权限交给检察院自己管理。

50 如检察政务管理、检察人事管理。

51 Michel Foucault, *Discipline and Punish, the Birth of the Prison*, trans.by Alan Sheridan. 转引自苏力：《送法下乡》，北京：中国政法大学出版社，2000年，第166页。

52 [美]诺内特·塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，北京：中国政法大学出版社，1994年，第59页。

53 国外的非检察职能部门工作人员均是检察职能辅助人员，均不具备检察官资格。例如，德国检察机关只设置业务部门承担不同种类的案件办理，检察行政事务人员不是由统一的非业务部门专门管理，而是由检察长领导。参见中国检察考察团：“德国的检察制度”，《人民检察》1994年第11期。韩国检察机关除根据承担案件的种类划分若干业务部门之外，还设置事务局管理非检察官，并且为检察官履行职责提供保障和服务。参见马相哲：“韩国检察制度简介”，《国家检察官学院学报》2006年第2期。

54 如档案管理、精神文明建设、计划生育、军转干部安置等工作。

列纯粹的社会公务管理职能，将有限的检察资源尤其是目前比较稀缺的人力资源投放在检察职能的实现上，保障检察机关执法办案的质量效率、社会效果、价值取向达到最佳状态。

（二）非检察“亚职能”解析

从管理学角度而言，没有组织职能与外部环境的和谐关系，组织就无法从环境中取得组织运行所需要的物质、能源和信息。“亚职能”作为组织宏观职能分解后的专项职能，是联系组织职能和外界环境的微载体。“亚职能”解析是将“亚职能”视为一种可以分散诱导组织资源配置的变量，然后根据变量调整进行组合，形成新的整体职能。毕竟司法资源具有稀缺性，内部机构设置作为一种制度安排，应努力以最小的成本投入求得最大收益。从管理学角度看，对于一个组织来说，如果管理幅度超过一定限度，就会影响组织的作用和管理的质量。⁵⁵而且部门机构越多，检察资源耗费就越大。由此，我们可以在明确界定检察院非检察职能的基础上，通过“亚职能”解析，采取“抽离职能→融合职能→分配职能”的方式重新组合非检察职能，形成优化配置的变量，再根据这些变量重新调配机构职能。

1、抽离职能：在现有基层检察院非检察的整体职能下，将业务部门享有的案件分配、办案人员组成、检察长指定与人事管理、检察人员考评、人员培训、争先创优、后勤装备、行政办公等非检察职能，从现有所属部门中抽离出来，作为检察院非检察“亚职能”，将其作为微观变量，并据此进行资源配置。

2、融合职能：对抽离出的检察院非检察“亚职能”进行整合归并，将与检察业务联系较紧的案件分配、办案人员组成、检察长指定及案件办理辅助⁵⁶等职能归并为一类，将与检察职能关系相对疏远的行政事务⁵⁷和队伍管理⁵⁸等职能整为一类。

3、分配职能：按照非检察职能优化分配原则，将这两种“同项不同类”的非检察职能划分为检察辅助职能和行政管理职能，根据这两类非检察职能设置两个并列、统一的运行机构，为非检察职能机构设置提供职能理论上的运作逻辑。

当然，有些非检察“亚职能”看起来与检察职能密切联系，甚至难以区分，例如案件分配问题、时限问题、回避问题、办案人员组成问题等。就此，需要把握一个界限：凡是根据刑事诉讼法或相关程序规则从事的活动，基本上都可以作为检察职能活动，适用刑事诉讼法调整；凡是刑事诉讼法或相关程序规则没有规定的活动，虽然与诉讼有关但应该视为非检察职能，例如时限的遵守、延长、中止属于检察职能，而超时限警示、案件流程管理、案件质量评查、庭前公诉准备等则属于非检察职能中的检察辅助方面内容。

四、基层检察院非检察职能机构设置之模式创新

非检察职能机构的设置及运行不只是移植或坚信了某个原则或理论的问题，而是在实践中如何蜕变与创新，并使之成为社会分工条件下集合的、理性的产物。在基层检察院非检察职能机构设置创新的过程中，我们应强调的只是业务分工，各司其职，通过分权达到制约，并不要求设置额外的制约程序和机构。⁵⁹西方国家检察院的非检察职能机构在现实事务增加的情况下，进行了为解决不同类型问题的专门职能整合，这种分工之上的整合不仅提高了效率，而且促成了各职能部门自身的循环发展。⁶⁰但是，我国基层检察院内设机构改革必须注重利用

55 张青：“论公共部门设置的原则”，《湖北经济学院学报》2007年第5期。

56 庭前准备、整理归档、值班保卫、法律文书送达等。

57 文秘信息、档案管理、后勤装备、调研宣传、财务保障等。

58 思想教育、干部管理、培训考评、文化建设等。

59 参见谢鹏程：“检察机关的活动原则”，载孙谦主编：《检察论丛》（第6卷），北京：法律出版社，2004年，第112页。

60 综观世界各国检察机关内设业务机构的设置，大体有四种类型：一是以法律监督为中心设置内部机构，如前苏联和东欧国家；二是以公诉为中心设置内部机构，如日本；三是含有相当数量的刑事警察组织的内设机构设置模式，如意大利；四是弹性编组模式，如美国。参见孙谦主编：《中国检察制度论纲》，北京：人民

本土资源和乡土文化，其设置模式选择必然取决于中国的具体国情，带有浓厚的中国色彩。⁶¹ 笔者在“亚职能”理论解析的基础上，坚持数量控制标准，按照依法设置、职业化建设、统一规范、内部制约与效率兼顾、与宪法地位相适应原则⁶²，根据“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”的要求⁶³，将检察职能管理和行政管理服务分置，分设公诉局、诉讼监督局、职务犯罪侦查局三个业务部门及检察辅助职能管理中心、行政管理服务中心两个非检察职能机构，实现机构精简和职能优化整合，检察辅助职能管理中心、行政管理服务中心各由一名副检察长分管⁶⁴。

（一）设立检察辅助职能管理中心，实现检察辅助职能系统化

非检察职能亦即检察辅助职能作为检察职能实现的重要保障，一切的资源配置、人事安排都必须服务于检察活动。笔者认为应在整合非检察职能的基础上，对检察辅助机构进行优化组合，成立检察辅助职能管理中心，内设案件管理中心、书记员管理中心、法警大队三个二级机构，使非检察职能管理更加集中简化、协作更加到位。

1、设置案件管理中心，搭建检察业务流程的管理窗口。笔者认为，办案程序作为诉讼的第一道门槛，在案件审理中发挥着举足轻重的作用。但是，笔者在调查中发现基层检察院现有的受理案件模式为分散型受理案件模式，每个检察职能部门都有权受理自身所管辖的案件，而未进行统一受理案件。笔者认为，应把与检察业务程序相关的职能部门和人员向案件管理中心收缩，包括程序监督职能也并入案件管理中心，实现整个检察业务程序从启动到结束的全程管理和全程监督。案件管理中心分为三大单元进行管理和运作，每个单元履行不同的职能。一是受理立案：审查和决定立案，各种扣押、冻结款物的收退和结算，各种赃款赃物的移送和处置。二是案件流程管理：通过计算机随机分配案件审理、办案组组成、检察长指定等，对各类案件进行时限流程管理，负责办案时限跟踪与卷宗归档核查。三案件评查：对各种办结案件的质量效率进行评查，以及处理非诉来信来访等。

2、设置书记员管理中心，稳定检察人员检察的辅助力量。在检察院，书记员是仅次于检察人员与检察业务联系最密切的人员，承担着文书送达、庭前准备、庭审记录、案卷归档等多项工作。然而，如今书记员制度存在很大弊端，例如忽略书记员工作的性质和独立性，将之作为检察人员培养的主要途径，从属于检察人员管理；甚至将书记员岗位招收的法学专业人才安排在行政后勤部门从事行政、后勤事务，降低了书记员的专业素质培养。特别是许多基层检察院因为人员编制的限制，书记员较多是临时的录入员，从事简单的辅助工作，他们一般将此作为暂时过渡性的工作，人员更换频繁，这不仅影响了书记员的稳定和专业技能的提升，也不利于案件办理工作的持续进行。所以，笔者认为应确定书记员终身任职制；设立书记员管理中心，实行单独职务序列管理，统一调配、规范所有的书记员及其工作安排，转

出版社，2004年，第109-111页。

61 基层检察院内设机构虽然较为完整地体现了检察职能的分解形态和检察官行使职权过程的行政组合，但由于中国检察机关上下级是领导与被领导的关系，基层检察院与上级检察机关相比，没有领导和指导的职能，因此基层检察院内设机构在设置上具有一定特性，理应没有必要设置业务指导之类的部门。参见徐鹤喃、张步洪：“检察机关内设机构设置的改革与立法完善”，《西南政法大学学报》2007年第1期。

62 2001年中央批准的《地方各级人民检察院机构改革意见》对人民检察院机构改革的原则作了具体规定，明确了四项原则：一是依法独立行使检察权的原则；二是精简、统一、效能的原则；三是优化队伍结构、提高人员素质的原则；四是实事求是、因地制宜的原则。目前，学术界认为检察机关内设机构设置一般应坚持六个原则：即全面履行法律监督职能原则、检察一体原则、检察官相对独立原则、内部制约原则、加强业务部门和精简非业务机构的原则、地县两级人民检察院内部机构设置因地制宜原则。参见谢鹏程：“论检察机关内部机构的设置”，《人民检察》2003年第3期。

63 胡锦涛总书记在党的十七大报告中从“转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能”的目标出发，就加快新时期行政管理体制改革提出了“要加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，健全部门间协调配合机制”，以形成“权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力”的行政管理体制，建立健全“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”的改革要求。笔者认为，检察机关内设机构改革与我国行政管理体制改革一样，也应秉承这一基本方针。

64 兼任主任。

变现有的各业务部门之间书记员忙闲不均、参差不齐的状态；定期开展书记员的日常培训、业务评比等工作，促进书记员岗位技能的提高，保证书记员队伍的整体稳定，使其发展自成一体。

3、设置法警大队，巩固检察机关检察业务活动的实现阵地。对于警务机构的设置与否，有学者认为人民检察院是国家的法律监督机关，而司法警察的警务活动就其性质而言是一项行政工作。但是，笔者认为目前基层检察院仍有必要和条件设立警务机构。警务机构主要行使由检察机关自身决定的非检察业务工作而带有一定强制性的准司法活动，如看管和押解犯罪嫌疑人、负责检察官安全保障、协助检察官办案等带有较强的程序性、辅助性的准司法活动，这是因为这些准司法活动完全不需要由人力资源相对紧张的检察人员来行使，而由司法警察完成或许是一种更为科学、规范、实惠的职能分配。目前，许多国家的案件执行权归由司法警察来行使，实践中我国基层检察院也经常由司法警察来配合案件办理。笔者认为在目前形势下应当保持警务部门，既保持司法警察的特殊性质，保证司法警察的单独性与垂直性，又切实充分发挥司法警察的武装执法作用，实现非检察职能之外准司法活动的警务化，凸现警务部门工作的强制性。

（二）设置行政管理服务中心，实现行政管理职能专业化

非检察职能机构改革作为维系司法公正的手段和途径，它的实现依赖于行政后勤部门的科学设置和规范管理。对于检察职能而言，政治处、办公室、行装科等机构职能永远只是辅助性、后勤性、服务性的。因此，笔者主张在检察院内设立“行政管理服务中心”，将政治处、纪检组、监察室、办公室、行装科、党总支等部门进行合并后纳入其中，基层检察院原则上不再单设职务犯罪预防科⁶⁵，也不再单设检察技术科、法律政策研究室和人民监督员办公室⁶⁶，由办公室相关人员专职或兼职办理。当然这种整合不是简单的相加与累积，而是在遵循“亚职能”解析理论指导下的优化整合。

1、逐步弱化行政管理服务中心领导权限。如前所述，基层检察院纪检组、政治处、办公室等非检察职能机构在检察院的地位很高，这些机构领导一般作为党组成员比科长高配半级，领导权限也不断扩张，一定程度上可能成为干扰检察职能运行的重要因素。这就要求在行政管理职能机构设置中，降低行政管理机构领导的地位，减少行政领导配备职数，修正行政领导与办案检察人员失衡的权力机制，迫使行政领导失去运用潜规则的能力，确保检察职能部门对案件的自由裁量权，提升检察官的责任和作用，促进检察职能的公正高效运行。行政管理服务中心任命两名高级行政主管协助副检察长负责管理，该行政主管单独序列，不纳入检察官队伍也不列入院领导范畴，消除非检察职能对检察职能干预和影响的可能。同时在保证行政管理服务中心整体职能不被破坏、割裂的前提下，充分发挥行政中心主任即副检察长的协调领导作用，确保机构之间的自主调整和能动运行。

2、分设政治部和办公室。行政管理服务中心在因事设位的基础上，按照工作性质、岗位要求等对职位进行二级机构分类，以位择人、以位定级、以位给薪。一是利用现有纪检组、监察室、政治处、党总支的编制成立以检察人员队伍管理为中心的“政治部”，实现对检察院全部工作人员的管理，主要行使人事干部管理、思想政治教育、精神文明建设、争先创优活动、检察文化建设以及检察人员的录用考核、调动退休、工资待遇、职称评定等职能。二是利用现有办公室和行装科的编制，成立以制度管理、物质装备管理为中心的“办公室”，提供文秘写作、调研宣传、机制建设、档案管理、车辆通讯、经费物资等保障和现代化办公等管理，执行院领导的行政事务决策，服务、保障检察活动的正常运行。基层检察院在政治部和办公室的相互协调、配合下，分别实现对“人”和对“事”的管理，达到人与事的最佳组合。

65 可将其设置在职务犯罪侦查局。

66 可将这三项职能归并到办公室内。

3、定岗用人，促进行政管理人员职业化发展。职业性的检察机关管理人员对改善和改革检察工作起着重要作用，也是管理好检察机关的最具创造性的和最有效的途径。基层检察院行政工作涉及面广，需要具备较强的综合素质，有的还需具备特殊的素质，如文秘人员除了法律专业知识外，还需具备较强的文字写作能力；后勤财会人员需要具备会计专业知识；人事信息管理需要全面掌握计算机知识的人才。因此，不能把行政管理事务当成相对于检察事务的“杂务”，采取由检察人员轮流任职的方法；而应将其作为专项工作，根据岗位特点和技能需要，实行定岗定向招录、使用和培养。同时，设计一个适合行政部门的职务序列，如一般管理员、管理师、高级管理师之类的晋升渠道，其工作人员不再授予检察员、助理检察员、书记员等法律职称，而是独立的行政管理师或专业技术人员，使得行政管理人员也能获得各得其所的职业发展。

综上所述，笔者对于基层检察院非检察职能机构的设置，可能还缺乏充分的论证，也可能存在着种种不足。但是没有一项制度从一开始就是完美无缺的，实践永远是它最好的试金石，实践的验证又必将导致理论的突破和法律的修订。因此，用法律手段完善检察机关非检察职能的定位及机构设置，并将改革的结果以法律的形式固定下来，才能保证机构设置的规范性和权威性。所以，笔者建议在修改《人民检察院组织法》时应完善基层检察院非检察职能机构的职权分配、设置原则、分工定位、机构名称及其运行等规定，实现基层检察院内设职能机构的规范化建设。

结语

“当社会的需要要求这种方式而不是另外一种的时候，这时为追求更大的目的，我们就必须扭曲对称、忽略历史和牺牲习惯”⁶⁷，这是美国学者卡多佐给予我们的莫大启示。正是如此，我们不能因为体制的障碍、传统的约束而放弃我们对检察机关公正高效权威制度的追求。当然，笔者关于基层检察院非检察职能机构在“亚职能”理论解析中，按照非检察职能优化分配原则，设置检察辅助职能管理中心和行政管理服务中心的模式研究仅仅只是一种构想，但或许这种设想，使我们对基层检察院非检察职能设置模式有一个更为全面、更为理性的认识，而不是限于简单地参照司法原则或理论进行的一种纯意识形态的批判，而当人们受益于这一制度设计时，独立公正、高效权威的法治就不再是一种对未来的展望。

（初审编辑：谢进杰）

67[美]本杰明·卡多佐著：《司法过程的性质》，苏力译，北京：商务印书馆，2002年，第39页。