

检察改革：是要我改，还是我要改? PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E6_A3_80_E5_AF_9F_E6_94_B9_E9_c122_484110.htm 检察改革：是要我改，还是我要改? 检察官考评制度反思 文•王琳 海南省人民检察院 自党的十五大明确提出“推进司法改革”的口号以来，法学界和实务界在检察改革上并不缺少关注，在具体的制度架构和改革方案上亦不缺乏理性思考。然而于步履艰难的检察改革背后，积淀下来的仍是由来已久的财政之困、体制之弊、制约之失、素质之忧。造成这一现状的原因固然是多方面的，但其中的一个重要原因，应归结于检察改革理论研讨较多地聚焦于诸如“检察机关的定位”、“检察机关与外部关系”等宏观问题，而忽视了检察机关的内部管理，尤其是对人的管理。当然，我们有理由认为对检察改革宏观问题的研究在指导整个检察改革的实践中要显得更重要一些，但毫无疑问，以刺激检察官的积极性和造就检察官凝聚力的检察人事管理至少也是不应被忽略的。“徒善不足以为政，徒法不足以自行。故有其人，然后有法；有其法，尤贵有人。”对于我们寄予了太多期望的检察改革亦是如此，好的制度与体制的完善能够基由学界与实务部门的充分调研、分析、论证并提出，而要保证这些目标取向正确的制度创新与体制改革能在实践中为执行者严格的执行且不致走样，好的检察官就尤其显得重要。近年来，检察官的“入口不严”已经随着国家统一司法考试的建立而有了长足的进展。另一方面，已经推行了两届的国家统一司法考试与检察机关的增添补员制度之间尚未很好地衔接，检察官的素质，尤其是法律

专业素质的状况仍不容乐观。在一些检察机关内部，检察人事制度未能承担起选拔贤能的重任，“劣币驱逐良币”仍然在各地反复上演，以致一些检察官痛心发出了“拿什么留住检察精英”的质问。只要随便登录几个网上知名的法律论坛，随处可见士气低落的检察官们对于前途倍感茫然和消沉的感叹。种种现状，在很大程度上应归结于现行检察官考评方法及思想观念的落后，考评的应有效果及其目标客观、充分的认可检察官的工作价值并最大限度地激励检察官对于检察工作的热爱，还远未达到。行走在通往法治国家的道路上，检察官应当面向世界、面向未来并承担“法律守护者”的使命。检察官的考评也应满足上述要求，从而为检察事业的可持续发展提供人的保障。

检察官考评宗旨的反思 理论上讲，现行检察官考评的宗旨在于激励优秀、弘扬先进。但透过考评的过程来看，事实上这一宗旨的贯彻并不甚明朗，尤其在道德操守和法律专业素养的提高上考评并未起到应有的作用。良好的道德操守乃是形成检察官的社会良知和正义情感的伦理基础，而良好的法律专业素养则是检察官能够客观公平地行使法律监督权的智识基础。这两者对于塑造检察官的人格魅力和社会职业形象具有举足轻重的作用。此外，它们对于规制检察官的职业行为也有其它外部约束机制不可替代的功效。正是基于检察官良好的道德操守和良好的法律专业素养，人们才称誉检察官为正义的化身，法律的守护者。这其中，良好的道德操守弥足重要，它对于塑造检察官的道德人格、社会良知和正义情感具有本源的作用。然而，现行检察官考评的方法对此并没有予以足够的强调和关注。这种疏忽着实是一重大缺漏。检察官考评制度的另一缺漏，是疏于

考评法律专业素养。“法律是一门艺术，在一个人能够获得对它的认识之前，需要长时间的学习和实践”，检察官是专门化程度非常高的法律职业，需要具有良好的法律专业素养和丰富的社会生活经验始能胜任。但直至1995年《检察官法》颁行才首次以法律形式规定了检察官任职的专业资格。准确地说，检察官职业的专业资格实际上仅适用于初任检察官，是一种检察职业的入门资格。而由初任检察官升任级别更高的检察官应当具有什么样的专业资格，《检察官法》并无规定。照通常的理解，从初任检察官升任级别较高的检察官，至少意味着对升任的检察官要求更高的法律专业素养和更丰富的司法实践与社会生活经验。因此，考评其法律专业素养等是否与即将升任的职位相称应是十分必要。然而现行考评制度中虽也有其内容，但“能”本身是一个涵义并不确定的概念，在实践中检察官的法律专业素养并未被作为理所当然的考评指标加以科学严谨的考评。各地的常见做法是以检察官完成工作量的多寡论法律专业素养的高低。这种以勤勉代替法律专业能力的考评往往误导被考评的检察官，以为只要多办案就可以成为“办案能手”，就是法律专业能力高，而轻视对法律专业的学习、提高。这样一来，考评的效果也就可想而知。在笔者看来，无论以怎样的方法来考评，其目的都应在于通过考评遴选出检察宫中真正的优秀者，发挥考评激励机制的积极导向作用，从而促进检察官道德操守和法律专业素养的提高。检察官考评指标的反思德、能、勤、绩、廉是现行检察官考评制度的五项指标。由于这些指标本身的具体意义并不确定，在理解上也见仁见智，因此，体现在考评中的主观随意性极大，被考评人的“行与不行”主要在

“领导”定夺，其次在“群众”评议，其弊端也显而易见。尽管在考评中对上述五项指标赋予了一些内容，但仍欠清楚具体，难以操作，需要进一步作详尽细致的解释和具体而微细的分解，并应对被分解细化了的诸子项指标予以量化。毕竟定量考评相对能够体现客观公正，而避免主观随意性。以下分别对德、能、勤、绩、廉五项考评指标作简要的思考与检讨。

(一)德 德是伦理学上的概念，不同的社会阶层、不同的时代对它的理解也不相同。作为考评的重要指标，德在实践中被赋予过多的政治内容，已经淹没其本原的涵义。在考评检察官的“德”时，极少有关注检察官个人的道德操守的，进一步关注检察官的社会良知和正义情感就更为鲜见。诚然，我国的检察官首先必须政治合格，但是政治不等于道德操守，不应把二者混为一谈，更不应以考评“德”之名去行政治考评之实，而应将德与政治分开各自作为独立的考评指标。检察官的德应当具有伦理学意义上的一般内容，如诚实、正义、爱心、责任感以及人文关怀等。更重要的则是忠于法律、勇于护法的“法律人”精神。护法精神在我们这个缺乏法治传统和尚未充分实现法治的国度里尤为可贵。遗憾的是，我们的政治部门及检察媒体似乎极少宣传这种护法精神，目之所及的宣传典范不是“黄牛”，就是“烈士”，仿佛检察官唯有如老黄牛般埋头苦干才是勤勉，只有跋山涉水深入田间地头办案才是不畏艰苦，唯有带病工作以至于在岗位上累倒病死才愈加显得“英烈”。诚然，这些可贵的精神值得每位检察官去敬仰和尊崇，但它们决不应是构筑检察官作为“法律人”的本质精神。由于德的意义不确定，很难将其客观化、定型化予以考评。但可以从检察官的私人生活和职

业行为中归纳出具有典型的道德评价意义的行为范型，在此基础上进行客观的考评，以较大程度地避免主观随意性。由于现行的考评方法从根本上属于主观考评，人缘和利益背景成了决定考评结果的关键因素。因此考评的过程往往被异化成测验人缘和角逐利益的游戏，误导了被考评的检察官过度地重视建设“内部”人缘关系和攀附特殊利益背景，容易由此滋生内部人际关系的内耗和倾轧，不利于同事之间在工作上的正常合作。因此，对现行群众评议、领导考核的考评方法宜加必要的改进和限制，要对评议或考核的范围划定范围，重要的是要对考评的诸项指标予以具体化，并设定客观的判断依据等，以避免考评的盲目性和随意性。

(二)能“能”在考评中主要指法律专业能力。当然，“能”还应当包括其它知识能力和社会生活经验。《检察官法》规定了初任检察官须通过国家统一司法考试，与过去只须通过系统内的初任检察官考试相比是一个巨大进步。但是，检察官职业入门专业能力考试只适用于初任检察官，范围过窄。又由于检察工作分工极细，职业化、专门化程度很高，不同的部门对专业的要求也各有侧重。如自侦部门的侦查人员较之民行部门的检察人员，就完全是两种不同性质的检察工作。而目前解决检察官与专业岗位之间的配置关系完全委诸于“工作需要”和“组织需要”的名义，事实上造成了许多检察专业岗位与检察官所擅专业之间的“拉郎配”。检察官所专长的专业方向与其从事的部门工作一致，犹如让内科大夫到外科主刀，不符合用人用其所长的原则，易造成检察官既有专业资源闲置、浪费，甚至荒废。法学是一门博大精深的学问，不应把检察官都当成法学上的通才来使用。在检察官与专业岗位之

间的配置关系上，要充分体现分工专业化原则，让检察官的专业能力得到尽可能的发挥。尤需一提的是，检察机关内部各部门有所谓“冷”“热”不同。“热”部门如反贪局、基层院的刑检部门、地、市院和省院的民行部门等，能够令人“虽不能至，心向往之”。而“冷”部门恰与此相反，对于办公室、研究室等非业务部门往往令检察官避之唯恐不及。对“热”部门“心向往之”的人内心是否都怀有对某种特殊利益，尤其是对物质利益的诉求，在此不敢妄下结论，但这一鲜活的司法生态却少有学者关注和研究，在公开场合检察官也羞于正视和谈论，不能不令人深思。

(三)勤 对于检察官，勤一般可以理解为工作态度、审判作风、出勤情况等。但是，检察官考评的勤，目的在于正确评价检察官的敬业精神。敬业精神是任何职业对从业者都要求的良好品质，以勤勉为主要特征。工作态度、办案作风、出勤情况都从不同侧面反映了检察官的敬业精神。然而，敬业精神毕竟是检察官个人的一种内心信念，难以作客观化的考评。所以，也许把工作态度、办案作风、出勤情况等作为评价检察官敬业精神的主要依据并无不妥。当然这种考评不能仅停留于表面上，只作简单的评比，而是要通过考评这些具体的指标正确地评定检察官的敬业精神。这是一个不易拿捏准确的问题。实践中经常采用的考勤登记制对于“出工不出力”者往往缺乏良好的工作分配机制和工作督查机制。

(四)绩 按照现行检察官考评的方法简单理解，就是指检察官一定时间里所完成的工作任务的数量、质量、效果等。这些考评指标至少在方法论上难称适当。由于检察官在很大程度上附属于各自的部门，部门的分工决定了检察官的分工。部门的案件多，则该部门的

检察官的工作数量就可能多。部门分工制度对于组织系统而言具有一定合理性，而对于具体的个人则未必合理。事实上，办案数量较少的检察官亦不乏敬业、勤业、精业者。我们强调检察事业的可持续发展，尤应强调检察官的办案效率，以效率促进公正，克服迟到的公正。在检察官考评“绩”时，应当侧重于检察官考评办案的质量、效果和效率，以回应检察工作在“维护全社会的公平和正义”这一主题。(五) 清廉是近年来才新增加的一项指标。长期以来，“廉”被视为“德”的有机组成部分予以考评。由于司法腐败日益受到关注，在群众痛恨与高层震怒之下，“廉”也因此被前所未有的强调，并从“德”的考评指标中独立出来。然而，实践中对“廉”的考评近乎于无对于涉嫌构成犯罪的廉洁行为，行为人通常会失去考评的资格。即便未失去考评的资格，考评也基本以法院的裁判为依据。若为不构成犯罪的轻度不廉洁行为，通常也有监察部门的认定结论。对于其他“没有出事”的检察官，自然都被推定为“清廉”的大家都是清白之身，谁能说谁比谁更清廉呢？

检察官考评主体的反思 目前的考评主体主要是本院的同事和行政领导，都是“内部人”或者“自己人”。让“自己人”考评“自己人”，难以产生公信力、说服力和认同感。那些发生在检察机关内部并经由媒体曝光的司法腐败案例中，犯罪人在“东窗事发”前，大多都有“先进工作者”的头衔，他们在“先进”期间的所作所为又有多少“先进”的成份呢？其实，“内部人”考评“内部人”，由于彼此之间存在各种利益关系以及其它关系的联系和影响，考评结果往往都是以皆大欢喜收场，“批评与自我批评”大多异化为“表扬与自我表扬”，难以做到客观公正

。另外，以“内部人”的视角考评“内部人”，容易“当局者迷”，不易看得清楚被考评的检察官的真实的一面，也容易使被考评的检察官过度地重视建设“内部”的人缘关系而忽视或减少了对如公正与效率、道德与情操等本源的关注。检察官考评的诸项指标中，有的宜由“内部人”考评，有的宜由专业人士考评，有的宜由外部考评，有的应由专门机构(如检察官考评委员会)考评。不同的考评指标具有不同的性质和不同的意义。现行的检察官考评方法却没有根据不同的考评指标的性质、意义而让不同的考评主体进行考评，却一律由本单位“群众”和“领导”考评，显然不够科学。比如考评“人民满意的检察官”，就要由外部的群众，尤其是检察官任职地区的群众、当事人、代理人、律师等来考评，这样做就能够具有广泛、扎实的群众基础，考评的结论就具有较高的公信度和说服力，也容易为广大人民群众认同。同时外部群众的考评实际上也是社会民主监督的一种有效方式。总之，检察官考评主体的多元化和社会化，对于提升检察官的素质，尤其是法律专业能力、个人道德修养具有重大的意义。

考评结论的价值目标与定位 考评结论直接体现考评的价值目标的定位。由现行的检察官考评方法得出的考评结论分为三种：优秀、称职、不称职。对考评结论作如此简单笼统的划分以及考评结论本身意义的不确定性，导致了人们对考评结论难以理解和认同，从而损害了考评结论的权威，降低了考评的作用和效果，根本的原因就在于现行检察官考评的方法中没有较好地解决考评的价值目标定位问题。正如患者到医院看病，他首先关心的是医生的医术是否高明，其次才是这个医生的职业道德是否良好。至于该医生是否是“优秀工

作者”或“先进工作者”，患者并不太关心。因此，如果通过考评选出“医术高明大夫”、“职业道德良好的大夫”对于大夫和患者都具有积极而现实的意义。对于医生的考评，其价值目标的定位应当首先有利于促进职业能力的提升和符合患者的正当合理需求。对于检察官的考评，其价值目标的定位亦应符合检察官职业和法律监督工作的本质要求，应当符合人民群众对检察工作持有的合理期待。考评价值目标的定位可以根据检察工作的本质要求和当前社会政治经济生活情况而决定，不必像现行的考评方法那样几十年一成不变。综上，现行检察官考评的思想及方法的价值取向功利性过强，考评的结果对于被考评的检察官是一种可能转化成物质的或政治的利益。因此，不能排除这样的情况，即个别人为了通过考评得到某种利益，而极尽办法“作秀”、“造势”以博取此项“功名”。考评就这样被异化成追逐世俗功利的手段。改造现行检察官考评制度应对考评指标的价值取向有正确的定位，并处理好考评结果与激励措施之间的关系，促使检察官在考评过程中重视追求个人的荣誉和塑造良好的个人道德人格。从长远看，在考评过程中应强调非功利性作用的一面，这样可以间接起到有效促使检察官“护法”精神的形成，从而更有效和更持续地推动检察事业的可持续发展。(中国律师2004\6) 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com