

防止检察工作偏离方向

# 山西:废除反贪办案指标



核心提示

一年抓多少贪官，检察院是有着数量考核的，而在执行中确实存在变相下达办案指标的问题。

在一些检察院，短期行为由此产生：如在前一考核期加紧立案，可立可不立的也先立案，或首先以巨额案值立案，使自己在年末考核时领先；然后在后一个考核期的初期把一些过火的案件纠正过来，比如撤掉一些案件，或“大案”变“小案”起诉，由于撤掉或“变小”的是上一年度立的案件，因此，不影响本期考核分等等。

有人大代表认为检察系统对于反贪案件逐级下达指标，以此作为考核奖励先进、鞭策后进的依据的做法，会使检察工作偏离方向。

山西准备废除反贪数量指标，山西省检察院制定了《考核评价各市检察业务工作实施办法》，取消了以前3年立案侦查案件数量为基准考核办案力度的规定。



图为最高检反贪总局。

尽管未得到正式承认，但所有的证据都表明：一年抓多少贪官，检察院是有数量考核的。而11月底，由山西人大网公布的一则消息则表明，山西省检察院将废除反贪的“办案数量指标”。

上述山西人大网的消息是针对山西省人大常委会听取山西省检察院检察长王建国的一次报告。

该消息称：“近几年来，最高人民检察院关于考评各省、自治区、直辖市查办贪污受贿犯罪案件工作办法中，关于反贪污受贿工作考评内容有余十项，其中一项是以前3年立案侦查案件数量为基准比较办案数量的升降，并规定升降幅度超5%的，根据上升或下降的案件数量，给予一定的加分或减分。”

而《山西日报》亦对此报道说，这一规定是防止一些地方出现压案不办和不愿办案等问题，而“我省少数检察院由于没能正确理解考评办法的精神，在执行中确实存在变相下达办案指标的问题”。

这一问题在山西省遭到人大代表的质疑。在今年1月份的山西省人代会期间，山西省人大代表孔繁新等联名向山西省检察院提出了《建议检察系统改变办理反贪案件下指标的做法》的建议。该建议认为，检察系统对于反贪案件逐级下达指标，以此作为考核奖励先进、鞭策后进的依据的做法，会使检察工作偏离方向。

由此，王建国在对山西

省人大常委会的报告中明确指出：“今后，在考评全省各级检察机关的反贪污贿赂工作时，不再设立办案数量指标，而是重点考评其统筹协调把握办案的力度、质量、效率、效果的能力和水平。”

记者了解到，最高检一份有可能改变检察系统工作方式的新的检察工作考核办法正在全国内征求意见，而山西是已知的各省检察院中，明确提出废除反贪数量指标的。

### 爱恨交加的反贪指标

有关上级检察院给下级检察院下达反贪指标，以此来进行考核，早已经是公开的秘密。

记者所收集到的涉及12个省的检察长近20份工作总中，都无一例外地表明，地方检察院反贪考核上所遵循的最主要的指标都是前3年平均办案数。而这一指标的完成与否，成为考核标准的重要内容。

上述建议取消反贪指标的提案发起人孔繁新是山西省吉县人大常委会主任。面对记者的采访，孔繁新反问道：“你觉得定指标合适吗？”他并不愿向记者讲述当初提案的缘由，“很多部门以前都搞过层层下达指标，从公安到城管，很多后来不都取消了吗？”

而山西省检察院的一位官员则如此表示他对代表提案动机的理解——在完成指标的要求下，很多基层检察院都把矛头对准企

业和乡村，这成为新的“民怨”的来源。

一位检察官明确说，在业务考核上，检察系统存在“崇尚数字”的问题。“以数量论英雄”、“以分数定成败”、“以数字出经验”，行政体系拥有的毛病在检察系统一样存在。那些不能定量测评的所谓“吃力不讨好”、“得势不得分”的考核项目，往往就“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”。

虽然从设计上讲，最高检的考核是定性、定量多方面的结合，但定量的一目了然，在具体的考核过程中更为“实在”。被考核者往往会选择最为有利于自己的实现方式，由此在基层检察院难免产生种种制度变形。

在一些检察院，短期行为由此产生：如在前一考核期加紧立案，可立可不立的也先立案，或首先以巨额案值立案，使自己在年末考核时领先；然后在后一个考核期的初期把一些过火的案件纠正过来，比如撤掉一些案件，或“大案”变“小案”起诉，由于撤掉或“变小”的是上一年度立的案件，因此，不影响本期考核分等等。

种种技巧，实现了部门和个人利益的最大化，但对司法公正的底线则难免有所伤及。

但尴尬的是，反贪设定指标，问题固然多，但没有硬性量化，却也让检察院系统为难。

与记者接触的山西省检察院宣传处负责官员就担心：取消指标，民众会不会觉得检察系统是不愿反贪了？

事实上，此前检察系统反而多主张有具体的办案指标，按照反贪系统内部人士说法：中国是个人情社会，在办案过程中容易受干扰。反贪指标由“软”变“硬”实属无奈之举，但却给了反贪人员一张排除干扰的“底牌”。

山西方面此次改革显然颇为谨慎，上述山西省检察院宣传处负责官员说，目前方案尚在征求意见过程中，并未最终确定。而记者通过其他途径了解到，方案的核心之一是“以全院在编干警人均办案数为统一评价标准，取代了此前下达办案任务的传统做法”。

### 反贪不再占据考核半壁江山?

尽管山西人大将取消反贪指标归于几位人大代表的提案推动。但记者了解到，这也是山西省检察院顺势为之。

山西省检察院一位官员告诉记者，早在2010年1

月份的时候，最高人民检察院制定的新的《考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作实施意见》(征求意见稿)就已经下发到山西。

在此基础上，山西省检察院制定了《考核评价各市检察业务工作实施办法》，取消了以前3年立案侦查案件数量为基准考核办案力度的规定。

今年3月份山西省两会，碰到有人大代表提案，旁听的检察院工作人员就迅速反映给了山西省检察院，由此也便有了年底的回复。

一位检察系统官员对记者说，新的检查工作考核办法与之前最大的不同是，以前在业务考核上“上级反贪对下级反贪，上级反贪对下级反贪”，而新的考核办法则更重视综合考察，首先是对一个“院”的考察。

山西省检察院的征求意见稿也在逐步修改，降低了反贪的“权重”。这位的省检官员向记者透露，之前的草稿上，检察院的反贪工作，在业务考核打分里面所占比重远远大于其他部门——这实际上也符合之前的惯例。阳泉市检察院政治部主任杜志远告诉记者，在有些地方检察院，100分的总分中，反贪要占到50多分。

因为分值的差异，有些单位甚至一个反贪单项工作突出就可能拿到总体考核评估的最高分。这样作为地方检察院的检察长，甚至只当好“反贪局长”即可，而别的工作就可以应付一下，因为分值不高。

有时，一些基层检察院负责起诉贪污官员的公诉科，只审查起诉案件得分就可以远远高于其他部门，因此对开展共性工作的积极性不高，甚至对青少年维权、法制宣传教育等与公诉业务密切相关的工作的积极性也不大。

正是在此情况下，这位官员说，在他所见到的后面意见稿中，各业务部门的打分基本被拉平。

记者另外了解到，新考评办法重点加强了对办案质量的考核，更多考虑的是政治和社会效果——不过这样又引起检察院会否更愿意抓大案，而对一般小案置之不理的担心。

### 都知道要改，但都在观望

尽管山西省检察院宣传处正在征集意见，但基本的考核思路算是定下来了。而当下正是年底，明年1月份，全省的考评工作就会全面启动。

山西省检察院检察长王建国在调任山西之前，是

最高检反贪总局局长。由此引发外界猜测，此次改革，是否是从山西先期试点，以后准备逐步推广？最高检新闻处对记者表示，他们尚未知晓有关检察工作考核改革的任何消息。

不过，对于考评办法的改革，检察系统向来倾注了颇多热情。检察业务工作的考评机制被视为检察业务工作运行的“指挥棒”，并由此影响着检察系统的行为方式。

譬如，一般地方检察机关都对破案率、立案率、不批准逮捕率、不起诉率(尤其是逮捕后的不起诉率)作出了限制性规定，并为此构建了一个纷繁复杂的加分和减分的指标体系。

在某些地方一些不合理的业绩考核制度下，一起案件，后一机关对案件的处理结果，往往直接决定前一机关是否办成了“错案”，并因此影响前一机关的业绩考核结果。

这实际上使得司法办案人员与案件的结局有着直接的利害关系。“某些司法办案人员会把有利的考评结果作为诉讼活动的目标，甚至这种有利结果的取得本身就是通过架空和规避法律程序实现的。”一位受访的检察官说。

这也就使得司法实践中，原本刑事政策中“可捕可不捕的不捕，可诉可不诉的不诉”却往往变成可捕可不捕的捕了“保险”，可诉可不诉的诉了“省事”。

实际上，检察系统内部的改革声音一直未断。除了讨论多年的垂直管理，相关官员还告诉记者，之前最高检还曾讨论过在给予一定经费的情况下由检察组阅卷办案的方案。“不过，最后也就只能是说说而已。”

有检察院官员曾向记者描述他经常见到的反贪局长们开会时的情景：一开始，热情地讨论，局长们历数下面的毛病，提出种种办法，怎样调动工作人员的积极性；然后就是无果地讨论，接着就是没办法后不尽的牢骚与推诿。

2008年，最高检曾专门立项成立了“检察业务考评机制改革研究”课题组，在公开的材料中，国家行政学院公共管理教研部教授刘旭涛作为专家身列其中，他同时还是国家行政学院政府绩效评估中心副秘书长。

但日前他在接受记者采访时，他才回忆起两年前曾有人找过他，但此后并未参与其事。

他对记者所提及的改革出言谨慎，“纯技术性的改革解决不了根本问题”。而记者接触的几位检察系统官员，也均对此项改革持观望态度。(据《南方周末》)