新形势下检察机关司法警察职能定位(下)

□上海市嘉定区人民检察院课题组

伴随当下各项检察和监察体制改革的深入推进，检察机关司法警察在检察工作中的地位与作用越来越重要。2018 年 3 月 27 日，最高人民检察院检察长张军同志在全国检察机关学习贯彻“两会”精神电视电话会议中明确指出，司法警察要主动适应改革需要。然而，检察机关司法警察如何在现有工作的基础之上，审视发现问题与不足，并找到出路与对策。如何进行职能角色的调整与定位，以更好地对接改革形势下的新要求，需要进行不断地尝试与探索。

现阶段检察机关司法警察履职工作中存在的问题

（四）依法履职能力与改革后的职能任务需要不相适应

司法警察履职能力的欠缺跟当前人才队伍状况有着密切的联系，主要表现为警力不足、队伍结构老化以及专业程度不高。

1、警力配置不够。按照最高人民检察院《关于严格掌握使用检察机关司法警察编制的通知》（1992 年 10 月 9 日高检发政字〔1992〕29 号）规定，各级人民检察院司法警察编制数一般应掌握在总人数的 8%。人员总数偏少或特殊需要的单位，最高不应超过 12%。但大部分基层院在设置警力时往往以最低标准，甚至低于最低标准去定编。

2、人员结构不合理。司法警察队伍整体比较老化且中间出现断层，年龄大的和年轻的在沟通交流上有代沟，不利于长远发展。并且队伍整体素质的参差不齐，使得一些训练和日常工作难以统一开展和部署。

3、队伍专业化程度不高。编队管理后司法警察的来源主要由行政部门转岗、军转干部安置和招录新进公务员，大部分年龄较大的司法警察文化程度和身体素质与现在工作、训练的要求不相适应。目前，绝大数司法警察在履职中是干中学、学中干，碰到一些新情况、新问题都是凭老经验、老办法去处置，缺少相应的实战化专业培训，整体上的专业化、规范化水平和与这相对应的能力素质不高。

资料照片

完善新形势下检察机关司法检察职能定位的对策建议

（一）进一步修改和完善相关立法，明确司法警察职能定位

1、建议进一步修改完善《条例》中关于司法警察职能的内容。一是增加协助调查取证职能。检察机关在办理直接立案侦查的案件和公益诉讼案件的调查取证中，司法警察发挥保护办案检察官安全和威慑被调查取证的单位或人员的作用，有利于调查取证排除干扰、顺利进行；二是增加协助开展远程提审的职能。利用信息化技术远程视频提审犯罪嫌疑人的讯问方式是近几年检察机关为解决案多人少的矛盾，进一步提高办案效率而新开展的一项工作。通过司法警察在快速登记、提押、看管、更替环节的无缝衔接，让办案检察官通过视频系统不间断的提审，极大的节省了常规提审的路途往返和换人等候时间，深受业务部门和承办检察官的欢迎，工作量也呈逐年上升趋势。以 J 区检察院为例：2015 年 605 人（次）；2016 年 900 人（次），增加 67.2%；2017 年 1359 人（次），比 2016 年又增加 66.2%；三是新增参加公开审查、听证、宣告等法律活动的职能。在检察机关组织的宣告、听证等法律活动中，司法警察全程参与，既能增加庄严感，又能威慑并处置突发的扰乱现场秩序的行为。需要扩充内容的 1 条职能是《条例》规定第 8 条：协助维护检察机关接待群众来访场所的秩序和安全，参与处置突发事件。四是建议将第 8 条扩充为维护办公场所、信访接待场所和司法办案场所秩序和安全，执行重大活动现场的安全警卫，参与处置突发事件。在实际工作中，司法警察作为人民警察的警种之一，也是检察机关唯一的准军事化武装力量，大部分单位的司法警察都被赋予了维护三个场所（办公场所、信访接待场所和司法办案场所）秩序和安全以及重大活动现场安全警卫的任务。

2、建议出台更具操作性的细化司法警察职能的规范性文件。合理划分、细化检察官、司法警察以及其他办案人员的职权责任，既落实检察官的决定权、指挥权，又保障司法警察和其他办案人员的参与权、监督权。明确检察院司法警察警务活动的内容、流程和规范，确保司法警察在具体执行中具有可操作性，既避免出现模棱两可的理解和认识，也避免随意用警、无序出警、重复出警。例如：针对办理监察委移送案件中，可能出现的一些安全隐患，建议相关部门积极与监察委对接协调，建立相应的工作机制，厘清各个环节、各个部门的职责，实现无缝衔接，确保安全。针对司法警察承担的法律文书送达占用大量警力和时间的问题，建议将所有法律文书统一归口管理，按法律文书的种类、送达区域、送达时间进行分类并提前申请警务令。对检察建议、纠违通知书、法律援助和不需要接触犯罪嫌疑人的《换押证》或者《变更羁押期限通知书》等非紧急的外区、外省法律文书采取机要、邮寄、传真等方式送达。对拘留、逮捕、取保候审等强制性和时间要求紧以及需要进入羁押场所与犯罪嫌疑人见面的法律文书由司法警察送达。司法警察部门通过规范的网上流转和提前申请的警务令，预知预判任务的轻重缓急，科学调配警力、统筹合并任务和计划送达时间，防止重复出警和无序用警，有效提高出警效率，在规定时间内完成各项送达任务。

（二）进一步加强司法警察的编队管理，提高日常履职和警务管理的科学性、规范性

1、要严格落实编队管理。编队管理是司法警察正规化、专业化建设的必然要求，对司法警察进行统一管理、统一培训、统一用警，有利于科学调配警力，整合工作任务，提高出警效率，尤其是在处置突发事件中有足够的警力去现场稳控局势，防止事态扩大、失控。在当前检察机关内设机构改革中，司法警察部门与行装、技术等部门组成检务保障部，为检察机关的各项工作提供强有力的警务保障，其编队管理的重要性和必要性更加凸显。随着内设机构改革后的扁平化管理和专业化、规范化办案的要求，以及案多人少的矛盾冲突，司法警察的职能不断拓展、延伸，需要出警保障的任务越来越多，如果不能统一编队管理，各自为政，根本不可能完成各项警务保障任务和处置突发事件的任务，还会因忙闲不均、重复出警、无序用警造成有限警力的极大浪费。

2、严格按编配警和规范管理。一是基层检察院要根据实际用警需求，严格落实最高检规定，按 8%-12%的比例配置司法警察人数，保证足够的警力去履行职能和完成各项任务，防止因警力不足而无法完成主责主业，出现“以检代警”的现象。二是建议设置更为畅通的司法警察职务、职级晋升渠道。根据上级有关规定，同时注重借鉴当前公安机关进行的改革，建立司法警察正规有效的管理机制，按照单独职务序列的警长和警员进行培训、考核、晋升、奖惩。三是在司法警察的进出环节要相应提高审批权限，建议由省级院司法警察管理部门严格按标准和权限进行审核把关，防止老弱病残人员的进入和年轻骨干力量的流失，保持司法警察队伍的稳定性和开展警务保障工作的连续性。

3、加强专业技能的实战化培训。通过开展评选岗位标兵及警队综合能力大比武等竞赛活动，选出一批能钻善研的训练尖子和综合素质过硬的司法警察，定期收集工作中碰到的难题和困惑组织集中会诊，组织研讨论证切实可行的贴近工作、贴近实战的解决办法和原则，

资料照片

有组织、有计划、有步骤的进行试点检验，最后将成熟的经验和做法进行培训推广。

例如：司法警察在协助配合处置信访场所的缠访、闹访或群体性事件时，尤其是对一些年龄较大、身体有病的老上访人员该如何处置，缺乏有效的应对办法和区分不同情况的实施细则。针对这一难点，集中进行研讨，借鉴国内公安机关“教科书”式执法和国外、境外的一些成功经验和先进理念，形成司法警察在处置时的“教科书”式实施细则，既能有效处置各类突发事件，又能很好的保护司法警察在出现意外情况时不被追责。

（三）进一步加强司法警察专业化、规范化建设，提高履职能力

1、加强人才队伍建设。通过规范司法警察的招录机制，提高司法警察准入条件和定向培训来保证司法警察的综合素质和专业素能。可以从省级院的层面科学统筹编制规划，根据各基层院司法警察履行的职能和整体的工作量，在按需配警、动态调整的基础上，实行统一招录、统一定向委培、统一调剂，并有计划的适量补充符合任职条件的军转干部。使基层院司法警察队伍中既有年轻力壮有思想、有干劲的新生力量，又有工作经验丰富、把关定向的老同志，还有经过部队锻炼忠诚踏实、作风过硬的中坚力量，形成科学合理的梯队配置。

2、拓宽培训渠道。充分利用岗位练兵和通过参加用警部门专业培训的方式，全面掌握检察办案的基本规则、基本流程和基本要求，逐步提高司法警察综合素质和履职能力。比如说参加民行部门开展公益诉讼调查取证的培训，掌握一些调查取证的基本流程和方式方法，更好的在检察官统一指挥下，参与调查取证工作。

3、加强信息化警务建设。建议利用智慧检务建设的时机，建立司法警察的配套系统，推进司法警察执法实况平台建设，梳理各类法律文书的种类、方式和送达区域，统一整合资源，建立电子签收、邮政专递、快递、机要传真等多种送达机制，将司法警察从大量的法律文书送达任务中解脱出来，并通过配套系统对用警和出警情况进行实时的监督和管理，更好调配警力和出警时间，有效应对检察机关内设机构改革后各部门的用警需求，使现有警力发挥最大化的效能。

（课题组成员：上海市嘉定区人民检察院党组成员、副检察长肖友广、上海市人民检察院司法警察大队副队长宋建江、上海市嘉定区人民检察院司法警察大队徐勇俊、上海市嘉定区人民检察院公诉科检察官助理孙娟。）