

重大监督事项案件化办理是检察机关健全完善业务管控体系、提升法律监督质效的重要抓手,对于全面落实司法责任制,确保检察权依法公正、高效、规范行使具有重要意义。

以重点工作为依托深化检察业务管理实践探索

□广东省深圳市人民检察院党组书记、检察长,最高检察基础理论研究基地(法治前海研究基地)理事长 李小东



全国检察长会议强调,要加强检察业务管理,以高水平管理促进高质量办案。重大监督事项案件化办理是检察机关健全完善业务管控体系、提升法律监督质效的重要抓手,对于全面准确落实司法责任制,确保检察权依法公正、高效、规范行使具有重要意义。广东省深圳市检察机关深入贯彻落实“高质效办好每一个案件”的检察履职办案要求,探索推进重大监督事项案件化办理,建章立制、流程管控、机制建构“多管齐下”,逐步探索出一条检察监督案件和事项区分管理、规范办理、联动融通、相互促进的路径。

以内需为导向,正确认识重大监督事项案件化办理的实践价值。对监督事项以“案件化”的形式进行办理,具有坚实的理论基础与充分的实践需求。首先,重大监督事项案件化办理有助于促进监督权运行的秩序化和审查决策的实质化,契合法律监督司法化的内在需求。重大监督事项案件化办理,就是将监督事项纳入司法化的办案流程之中,通过引入正当程序和证据裁判规则,构建一种“立案受理—调查核实—审查决定—监督纠正”的权力运行样态,使重大监督事项监督成果能够以符合司法产品属性的形式呈现。其次,在数字化转型的时代背景下,如果监督事项游离于办案系统之外,没有纳入案件范围进行管理,不仅影响“在办案中监督、在监督中办案”理念的落实,也制约了

检察工作高质量发展。对此,深圳市检察机关积极探索数字语境下的检察业务管理模式创新,紧紧围绕“推动监督事项案件化办理和规范化”这条主线,与时俱进完善监督办案方式,促进法律监督质效不断提升。

以建章立制为基础,搭建重大监督事项案件化办理的“四梁八柱”。目前,重大监督事项案件化办理仍处于探索阶段,尚未形成权威统一的规则指引。科学设定受案范围、办案流程及程序规则,是开展重大监督事项案件化办理的前提。为此,深圳市检察院专门制定《深圳市人民检察院重大监督事项“案件化”办理规定(试行)》(下称《规定》),确保监督事项案件化办理实体公正和程序规范。一方面,明确重大监督事项的概念定义、适用范围和来源。从检察监督体系开放性的角度考虑,规定检察机关依法对“四大检察”“十大业务”等领域的执法司法活动及线索业务的前延,效果跟踪的后展等相关行为或事项是否合法合规进行监督。特别是将上级单位、人大代表、政协委员、人民监督员等交办、督办或提出的事项,以及党委和政府邀请介入的涉及民生、环境、国有资产、行政管理等领域存在重大风险的事项纳入监督事项范围。同时,通过对适用范围的合理把控和监督事项来源的有效限定,避免重大监督事项覆盖面的不当扩张。另一方面,构建重大监督事项案件化办理的流程范式。规定监督

事项受理立案、调查核实、审核决定、实施监督、跟踪反馈、复查救济、结案归档等流程,并划分了承办检察官、案件管理部门、检察督察部门的主体责任,为实现监督事项案件化办理奠定制度基础。《规定》还以专章形式明确了案件化办理的协作机制,明确要求在舆论关注度高、社会矛盾风险大的重大监督事项上加强与公安机关、行政执法机关等有关单位的沟通协作,共同化解社会矛盾,维护社会和谐稳定。

以流程控制为重点,实现重大监督事项案件化办理的闭环管理。流程控制是实现办案程序公正的重要保障,也是业务管理现代化理念在重大监督事项案件化办理过程中的直接投射。实践中,深圳市检察院研发运行重大监督事项案件化办理模块,前端衔接大数据法律监督一体化平台,后端衔接检察业务应用系统,建立起“数据收集—模型筛查—事项办理—案件衔接”的流程控制模式,通过严把监督事项入口关、过程关、出口关,搭建监督事项办理的闭环管理链条。一是入口节点自动连接监督模型筛选的批量来源,同时自主创建监督事项。一方面,依托数据一体化平台汇集的内外部数据,通过监督模型进行数据比对、碰撞,自动推送监督事项;另一方面,为检察官自行发现或线索上办理流程的监督事项,提供自主创建入口,对监督事项的发现及受理予以支撑。二是过程阶段确保流程衔接紧密周

延。按照受理立案到结案归档的流程,在系统设置上将案卡、文书和对应流程节点关联,确保线上流程环环相扣,衔接紧密。三是出口节点实现和检察业务应用系统的无缝对接。根据办结情况,将批量监督事项(线索)分类处理,或者在办理模块中直接办结,或者跳转检察业务应用系统成案,或者衔接至检察业务应用系统“内部移送法律监督线索模块”进行移送,从而将事项发现、核查等全环节纳入规范管理,确保监督事项办理全过程留痕。

以机制构建为保障,确保重大监督事项案件化办理落地见效。健全完善监督办案的配套运行机制,是保证监督事项案件化办理取得实效的重要支撑,也是推进检察业务管理现代化代的中题应有之义。在此意义上,重大监督事项案件化办理运行机制应当体现一体化管理、协同管理、注重管理结果运用等业务管理理念。实践中,深圳市检察机关着眼压实工作责任、充分发挥检察官能动作用,配套建立四项运行机制,确保监督事项案件化办理落地落实。一是构建一体化运行机制。一方面,市检察院各部门和各基层院依托数据一体化平台提出监督事项流转需求,由市检察院案管部门统筹全市监督事项的移交转办,实现了监督事项的有序流转、统一管理、一体推进;另一方面,市检察院对口业务部门可以直接抓取到各基层

院监督办案数据,综合分析把握全市相关业务条线工作开展情况,及时对下提供业务支持与指导。市、区两级院上下一体联动的监督办案格局已初步形成。二是构建定期通报机制。通过每月定期通报重大监督事项案件化办理情况,方便各基层院及业务条线了解掌握相关情况,通过横向对比找准自身定位,加强重大监督事项案件化办理机制应用,促进监督事项的规范化管理。三是构建集中培训机制。结合机制运行情况,分批次开展集中培训,促使检察官人员形成监督事项案件化办理的意识,提升重大监督事项案件化办理模块应用能力。四是构建结果运用机制。明确规定重大监督事项办理过程中检察官司法过错或违规违纪行为的责任追究与惩戒措施,同时有效运用检察官业绩考评体系,将监督事项案件化办理情况纳入业绩考评,激发检察官主动监督、规范办理的内生动力。通过上述配套运行机制的互促共进、协同发力,使得“四大检察”一体推进、融合监督、协调发展的格局率先在重大监督事项案件化办理模块中显现,顺利实现监督事项从“办事”向“办案”模式的转变。

基层检察院要坚持“国之大者”的站位和“检之要事”的定位,探索、设计、完善符合各地实际的现代化管理方向、重点和路径,使检察业务管理水平紧跟检察工作现代化发展的时代需求。

坚持系统思维、全局观念 提升检察业务管理质效

□江苏省徐州市人民检察院党组书记、检察长 王旭奇



最高人民检察院检察长应勇指出,加强检察业务管理是“高质效办好每一个案件”的必然要求。高水平的检察业务管理有助于全面准确落实司法责任制,为高质效履职办案提供持久动力。检察机关要加快推进检察业务管理理念、体系、机制、能力现代化,推动“四大检察”全面协调充分发展,全力答好“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的检察答卷。

坚持政治统领,以检察业务管理理念现代化为引领,以科学理念赋能新时代检察业务管理,不断激发高质量发展的内生动力。一要把握政治统领总体方向。持续深入学习实践习近平法治思想,坚持养成“从政治上着眼、从法治上着力”的思想自觉、行动自觉。开展“政治与业务双融双促”培训,聚焦“关键少数”,坚守司法办案中“司法为民”的初心和“司法公正”的核心,推动实现“高质效办好每一个案件”新时代检察履职办案的基本价值追求。二要把握管理支撑业务导向。只有坚持“国之大者”的站位和“检之要事”的定位,通过科学、精准、系统的业务管理,才能全面准确落实司法责任制,引领检察工作不断融入全面依法治国的大局,更好以检察工作现代化支持和服务中国式现代化。三要把握检察工作现代化的核心要求。检察工作现代化是当前和今后一个时期检

察工作的中心任务,要锚定这个中心任务,坚持向办案要质效和向管理要质效并重,探索、设计、完善符合各地实际的现代化管理方向、重点和路径,使检察业务管理水平紧跟检察工作现代化发展的时代需求。

坚持系统思维、全局观念,切实统筹好各类检察业务管理主体,构建“宏微观”一体、协同推进的现代化检察业务管理体系。一是构建一体化“大管理”格局。合理配置“检察长、检委会、办案部门、案管部门、相关部门”的管理责任,以联动有力、贯通融合的管理模式形成管理合力,把准检察工作方向。纵向上,突出上下级统筹推进管理,通过“清单式”配套措施,加强和规范重大事项请示报告报备工作,有效破解“本级院内部管理难、监督难”的现实困境。横向上,优化数据研判会商、监督线索内部移送等多部门协同路径,综合运用多种监督管理手段,将“个案办理—类案监督—社会治理”走实走深。二是搭建“宏微观”分析研判矩阵。紧密结合检察机关案件质量主要评价指标要求,宏观上,立足检察重点、社会热点等,注重在司法办案中发现倾向性、异常性、典型性现象,深入研究背后可能存在的社会治理、法治建设等普遍性问题,有针对性地提出前瞻性解决意见和建议。微观上,通过定期分析各项指标的数据状

态、发展趋势、层级位次及深层原因,为地区业务态势、为检察业务质效立体精准画像,靶向锚定办案风险点、易错点,巩固拓展“工作提示+督办台账”机制,更好地服务司法办案和领导科学决策。三是完善“多元化”外部监督体系。持续深化人民监督员、检察听证、检务公开等工作,自觉接受当事人和律师、人大代表、政协委员、媒体等外部监督,构建多元化的外部监督体系。整合“益心为公”检察云平台、检察开放日等共建共治机制,做实做深检察监督与管理领域社情民意、意见建议的衔接转化,以外部协同监督提升检察业务管理质效。

严格落实司法责任制要求,科学、高效开展监督管理,推动实现“检察办案、监督管理、服务保障”三者有机融合的现代化检察业务管理机制。一要兼顾“堵与疏”,建立健全“事前预防、事中监控、事后整改”的案件质量监管机制和反向审视机制,堵住案件质量漏洞,实现案件全生命周期“精、准、细、严”的闭环管控。通过培树在全省乃至全国有影响力的指导性案例、典型案例,扩大办案效果。二要兼顾“放与管”,统筹好“放权”与“管权”,更加精准落实司法责任制。“放权”重在依法、精确,要在法定范围内明晰权力责任清单,突出检察官主体办案责任。“管权”重在破解员额制改革后,部门负责人、检察长“不想管、不

会管”的现象,要严格落实《最高人民检察院关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》对各管理主体的多层次管理要求,坚持对重大、热点、敏感、疑难复杂等案件的指导把关,强化司法办案活动监督管理,切实规范检察权运行的内部监督管理模式。三要兼顾“案与人”,做细全员绩效考核工作,完善员额检察官、检察官助理的个人司法档案。如徐州市检察机关创新考核评价体系,探索“案-效比”考评机制,通过合理优化指标设置,既不让检察官为其所累,更注重激发检察官内生动力,促使在办理的每一件案件中进一步提升办案成效,推动检察工作中内涵式发展、高质量发展。做好考核评价结果的深度运用,健全干部选任机制,注重“奖惩结合”,让考核“指挥棒”真正发挥激励约束作用,一体加强“案”的管理和“人”的管理。

紧抓“人”这一核心要素不放松,推进队伍建设,强化监督管理,推动检察业务管理能力现代化效能提升。一是提升人才素质。围绕“案、权、能、纪”四个要素,以检察素能的转型升级厚植长远发展根基,坚持人才动态管理,跟踪培养,构建跨地区、跨部门的案件质量评查、数据管理团队,建立跨单位跟班学习和跨部门轮岗制度。以实战实训实用、分层分类分条线为导向,综合运用

“教、学、练、用、赛”等方式,提升业务管理主体意识,培养更多优秀的“领军型、专家型、复合型、紧缺型、基础型”人才。二是立足基层蓄能。基层院是检察工作的基础,法律监督重点在基层,为民服务重点在基层,检察现代化的基础也在基层。在对基层院情况充分调研的基础上,梳理难题清单,研究改善干部队伍任用管理等机制,着重从政治建设、业务建设、队伍建设、纪律作风、服务保障建设方面全面发力,强化对基层院的管理,从检察业务管理角度为基层院“造血蓄能”。三是强化数智赋能。提升检察机关法律监督质效的关键点和突破点在于数字检察,坚定不移深入实施数字检察战略,激发法律监督能力的跨越式提升。徐州市检察机关打造统筹、管理、监督、服务于一体的“两中心三平台一基地”数字检察新格局。强化系统基础应用,落实办案流程管理自动化,探索数字化评查运用,推动实现业务流程重塑和监督质效提升。构建数据质量监督模型,激活内部数据富矿,选树培育“实用、好用、易推广”品牌,逐步提升检察业务“智慧管理”水平。

基层检察院要紧跟最高检关于加强检察业务管理的部署要求,将“致广大”与“尽精微”结合起来,站位全局、立足实际,加快探索推进检察业务管理现代化的基层样本。

立足基层找准切口 优化检察业务管理路径

□浙江省杭州市拱墅区人民检察院党组书记、检察长,首届全国优秀公诉人,第四批全国检察业务专家 桑涛



“高质效办好每一个案件”是最高检党组在新征程上践行习近平法治思想、推进检察工作现代化提出的基本工作要求。围绕这一目标,最高检作出系列重要部署,其中就包括推进检察业务管理现代化。作为基层检察院,应紧跟部署要求,将“致广大”与“尽精微”结合起来,既知其“巨”又明其“细”,加快探索推进检察业务管理现代化的基层样本。

以高水平管理促进高质效办案 强化检察业务管理

致广大:站位全局,深悟检察业务管理现代化的功能价值

理念是行动的先导。必须着眼大局大势,看到检察业务管理在保障检察工作现代化发展、规范检察权运行、推动高质效办案中的重要价值。一是着眼现代化发展大局。围绕推进中国式现代化这一新时代最大政治,检察机关主动融入大局,着力在法治轨道上维护稳定、促进发展、守护民生、保障善治。在这一过程中,检察业务管理发挥着近便履职、远把方向的重要作用。基于业务管理掌握的海量办案数据,可以实现对中央决策部署、社会热点问题、检察重点工作的长跨度、宽领域专题分析,进而掌握涉及国家安全、社会治理、法治建设等领域的发展趋势、重点问题,服务决策和治理。例如,最高检基于对“醉驾”类刑事案件发展规律的数据分析,系统总结“醉驾”入刑以来的执法司法经验,适应新形势新变化,为进一步统一执法司法标准,严格规范、依法办理醉驾案件,与最高法、公安部、司法部联合发布《关于办理醉酒危险驾驶机动车

法律适用、程序性事项、法律文书规范性等内容的管控;“效”在于效率和效果,通过业务管理畅通办案流程,合理配置资源,进一步压缩时间成本、资源成本,让公平正义更好更快实现。故而,从履职办案的角度看,业务办理和业务管理是检察业务的一体两面,高水平管理是高质效办案不可或缺的重要保障。

尽精微:立足实际,探索检察业务管理现代化的基层样本

轻者重之端,微者巨之源。作为基层检察院,应立足工作实践、优势资源,找准“小切口”,积极探索检察业务管理现代化的基层实践、经验样本。

要精准定位,把握检察业务管理的三重内涵。一是寓监督于管理。“勇于开展自我监督”是落实习近平总书记对检察机关“既要敢于监督、善于监督,更要勇于自我监督”要求的重要实践,故而在检察业务管理中发挥好监督功能至关重要。重点抓好对“案”的评价,以案件质量评查、案件流程监控、业务数据分析研判为三大关键抓

手,抓实对案件的实体监督、程序监督和数据监督。通过对案的监督,落实对人的评价,注重运用监督结果,将其与检察官考核挂钩,促进“案”与“管”“人”同向发力、一体落实。二是寓服务于管理。高质效办案必然要求高水平管理,高水平管理是监督与服务平衡。检察业务管理中的服务,不仅包括案件受理流转、涉案财物管理、业务需求统筹等内部事务性服务,还包括律师阅卷、公开听证、案件信息公开等外部服务。新时代对检察办案有着更高要求,检察业务管理应紧跟形势发展,提供与办案需求相匹配的服务。三是寓指导于管理。这里的指导包含微观层面对个案指导和宏观层面对整体方向的指导。在微观层面,注重加强对重大、疑难、复杂、敏感案件的指导,完善案件备案审查、请示报告等制度。在宏观层面,检察业务管理应指导牵引检察业务整体向前,案件质量主要评价指标就是检察业务宏观管理的重要方式之一,要正确理解和认识评价指标变化,准确把握背后的工作导向,进一步通过对标对表找短板、研提对策、改进工作。

要细致入微,优化检察业务管理的实践路径。一是建立全员参与的责任体系。最高人民检察院检察长应强调:“检察业务管理不是案管部门一家的事,要健全齐抓共管的案件管理组织体系。”在基层实践中,要树立“大案管”理念,构建全员覆盖的组织责任体系,优化案件管理部门专门管理的同时,注重压实员额检察官、办案团队、业务部门的自我管理责任,发挥检察长、分管副检察长以及部门负责人、业务部门的自我管理能力,明确任务清单、跟进问题清单,有效破解过去案件管理部门管理中出现的同级监督失之于软、业务部门“事不关己”等问题,形成案管推动、部门联动、全员行动的科学生效管理模式。二是探索全程智治的管理场景。习近平总书记多次强调要发展新质生产力,其核心要素就是创新,数字化就是检察业务管理的新质生产力。面对办案规模逐渐拓展、流程环节更加细化和人工监管精力不足、粗线条管理难以适应的供需错位、管理缺位,数字化是破题解难的根本途径。例如,杭州市拱墅区检

察院注重用好资源禀赋,在流程监控、业务数据分析等方面先行探索,自主研发上线流程监控“扫地机”,相关应用被省院“数智案管”系统吸收采纳,并参与后续规则制定完善,形成了“拱检规范”。三是落实全面评价的质效导向。在案件质量评查上下功夫,一体推进重点评查与随机抽查,对重点案件落实检察委员会专职委员逐案评查,常规案件加强随机抽查比例,形成案件评查、检察督察、纪律检查、廉政核查“四合一”工作机制,通过反向约束倒逼提升办案质效。在案件质量评价上要强化质效,树立正确政绩观,以“高质效办好每一个案件”为基本价值追求,强化案件质量主要评价指标的观测功能,结合指标设置预警指标,分级查核研判、逐一整改优化,切实通过检察业务管理将有质量的数量”和“有数量的质量”统筹在更加注重高质效上。