

最高检党组强调,切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。一体抓实“三个管理”,推动检察工作高质量发展,不仅要从思想认识上转变,更要在管理机制上破局,方式方法上创新——

## 一体抓实“三个管理”重在推动“四个有机统一”

### 一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

□王新建

最高检党组强调,取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。一体抓实“三个管理”,推动检察工作高质量发展,不仅要从思想认识上转变,更要在管理机制上破局,方式方法上创新,推动“四个有机统一”,引导各级检察机关,广大检察人员牢固树立正确政绩观,回归高质量履职办案本本质,做实高效办好每一个案件,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

### 推动整体办案高质量与个案办理高质量有机统一

“三个管理”的核心是高质量办好每一个案件,目标是努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。高质量办案的基础是个案,个案高质量汇集形成整体办案高质量。最高检强调“把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合起来”,这就要求在一体抓实“三个管理”中,坚持既抓宏观又抓微观,以宏观贯穿微观,以微观体现宏观,推动整体办案高质量与个案办理高质量有机统一。

要以正确的业务工作导向指引整体办案高质量。各级检察院党组担负领导检察业务管理的责任,要牢固树立“高质量”导向,严格依法、实事求是,遵循规律,研究制定检察业务工作的总体目标、工作思路和推进措施;要通过专题研究、工作部署、调研督导等手段,加强落实“三个管理”的理念引领、政策引导和组织领导,切实将“高质量办好每一个案件”“三个善于”等要求贯穿检察办案全过程、各环节,真正让每一位检察人员内化于心、外化于行,保障检察业务工作高质量发展。山东省检察院党组对标落实“高质量办好每一个案件”,提出“重质效、稳规模、强监督、促公正”的工作导向,坚持办案质效、检察管理和业务创优一体推进,持续推动各项检察业务工作稳中有进、质效向好。

二要推动会商研判重点从“数据”到“质效”的转变。“三个管理”对业务数据的精准分析、深层分析和动态分析提出了更高要求,应当将会商研判的重点从数据分析转到对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来,为高质量履职办案提供更加科学全面的参考和依据。具体而言,要加强案件管理部门、办案部门和院领导之间的协同,形成质效提升合力。案件管理部门要全面分析检察履职办案的质量、效率、效果,及时发现检察办案质效中存在的问题,做好“点题”;办案部门要结合具体个案,研判类案,深入剖析问题根源,制定行之有效的措施,做好“解题”;检察长和检察委员会要加强会商意见落实的审核把关,做好“阅卷”。力求态势清晰、问题找准、案例支撑、措施到位、治理见效,打造契合整体办案高质量的高水平管理。

三要通过“下钻”“溯源”贯通个案质效与整体质效。要深刻理解“一取消三不再”的精神要义,针对办案中异常数据、态势,案件管理部门要会同办案部门“下钻”“溯源”到具体案件,及时组织常规评查、随机抽查、专项检查等,进行针对性监管,找准影响办案质效的共性问题,加强办案业务指导,以个案办理促进类案治理,推动整体办案质效提升。要坚持把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合,推动健全通过办案质效研判发现问题、开展案



件检查评查核实问题、加强督导督办解决问题、落实司法责任预防惩戒问题、健全制度机制堵塞问题漏洞的全链条机制,形成“判、核、督、惩、制”的管理贯通闭环。

四要强化检察一体化管理压实质效责任。宏观上,上级检察院要站位全局,加强对本地区检察办案质效问题的预警、提醒和督办,形成有效压力传导。比如,科学运用“三个结构比”,结合一个地区多年来办案规模曲线,对升降幅明显异常或过于集中的,及时研判、调和和督导,纠正“懈怠”“躺平”“注水”等行为。微观上,要用好提级评查、交办督办、调度通报等手段,将发现的办案程序、实体和数据质量等问题具体落实到人,确保见人见案见责任,提高管理刚性。

### 推动落实司法责任制与全面充分履职有机统一

“三个管理”的主线是落实和完善司法责任制,抓手是案件质量评查和司法责任追究惩戒。管理归根结底还是要“管人”,要进一步明确不同管理主体在各个办案环节落实司法责任制的主体责任,通过流程、节点控制,加强案件质量审核把关和检察权运行制约监督。

一要明确办案“规定动作”,制定不同类型案件办理的全流程、全要素指引。进一步健全完善检察官、检察辅助人员办案职权清单,兼顾不同类型案件的办理需要,提供各个环节中的要素指引,助力检察官全面充分履职。明确检察官在办案环节要预判风险、亲历办案、提请讨论、报告进展、释法说理,做好“判、审、论、报、说”,还要充分履行审查移送线索、制发检察建议、促进社会治理和化解矛盾纠纷等职责,实现办案效果最大化;明确部门负责人要加强案件审核把关和跟踪督促落实,对重大疑难复杂案件及时查听和召集检察官联席会议,做实“核、督、查、召”;明确检察长要听取汇报、审核决定、签发法律文书,把准“听、定、签”,确保检察办案、管理各个环节规范有序、制约有效。

二要加强办案“过程控制”,实现案件质量检查与案件全周期管理相结合。办案部门要全面建立案件质量检查工作机制,既要办案人员自查,也要部门组织核查,作为案件办结、归档前的必经程序。要明确检查工作标准、程序及其适用,检查结果、发现问题和整改情况定期报送案件管理部门,作为启动专项检查或分析研判的参考依据。案件管理部门要实现了对案件受理、流转、办理、结案的全周期管理,完善常态化流程监控预警、提醒和通报制度,推动建立跨部门业务管理联席会议,定期专题分析、会商和反馈管理中发现的问题。要定期对上级院通报、本院提醒问题的整改情况开展跟踪督促检查,确保问题整改到位。

三要强化案后“质量评定”,坚持重点评查、随机抽查和专项评查相结合。要充分运用案件质量评查抓手,对法院判决无罪、捕后不诉、撤回起诉等重点案件实行提级、异地、逐案评查,对本院或下级院办理的案件随机抽查,对办案质效问题突出的案件开展专项评查,引领检察官把高质量办案的程序、实体、效果要求落到实处。上级院要定期组织对下级院评查工作督导检查,对应开展未开展、等次评定不严格等问题及时督促纠正。办案部门要针对突出类案组织实施本条线案件评查,与案件管理部门统筹

实施重点评查、随机抽查,形成各有侧重、类型互补和成果共享的案件质量评查体系。要积极探索建立办案、案件管理、检察督察、政工人事等多部门共同参与的重大案件评查机制,多维度精准评定案件质量。要扎实做好评查“后半篇文章”,对评查发现的普遍性、典型性问题,健全完善长效治理机制,促进规范司法。

四要全过程贯穿“责任落实”,以刚柔并济的责任追究方式促进检察官依法履职。落实和完善司法责任制,是检察官全面充分履职的重要保障。一方面,要维护检察官客观公正立场,激励其担当作为、坚守底线,做到敢于监督、善于监督,树立监督权威。另一方面,要用好办案流程监控、案件质量评查、案件反向审视、数据质量核查等机制,及时向检务督察部门全面、准确、完整移送发现可能需要追究司法责任的问题线索,发挥检察官惩戒委员会作用,实质性开展追责惩戒,做实有权必有责、有责要担当、失责必追究。

### 推动正向激励与反向约束有机统一

一体抓实“三个管理”,不仅要发挥检察管理的约束作用,也要加强激励机制建设,体现对办案质效的正向引领,实现奖优罚劣,让优秀更优、劣者更劣。

一要完善“正负面清单”机制。清单化是管理更加清晰、明确的重要举措,可以让检察人员知所当为、行有所止。正向清单要体现检察办案服务大局、强化法律监督、促进社会治理等成效,包含指导性案例、典型案例、优秀优质案件和业务品牌建设等反映办案质效的基本要素;负面清单要体现检察履职的全面性、充分性和规范性,包含办案中应监督未监督、应纠正未纠正,案件质量检查评查中的重大问题和瑕疵、不合格案件,案件久拖不决、数据造假以及司法责任追究惩戒等影响“质量、效率、效果有机统一于公平正义”的基本要素。正向激励要科学合理,严格把握“质”的本意,避免走向数据攀比。同时,结合清单开展典型案例培育、典型案件评选和工作品牌建设等系列活动,激励各级检察机关创先争优;常态化开展办案流程监控、案件质量评查和业务质效研判会商,及时发现和整治负面清单问题。

二要完善对“院”评价机制。对“院”业务评价既是方向引领,也是压力传导,是落实上级工作部署的重要保障。要充分运用“正负面清单”作为基本标准,构建与“三个管理”相适应,符合司法规律和检察工作实际、体现办案质效管理体系。同时,要通过备案审查、专题调研和听取意见等方式,加强对下检察管理的实质化监督,切实防止工作中出现不加区分、不切实际向基层转任务、层层加码,以通报排名等形式加重基层负担的行为。

三要完善对“人”考核机制。高质量办案最终由检察人员具体实现,要认真落实党中央“完善干部考核评价体系”的要求,更加注重德、能、勤、绩、廉的综合考核。在业绩考核中,要结合司法责任制要求,突出对办案工作质量、效率、效果的全方位评价,突出对主动监督、全面充分履职的正向引领,把检察人员对所任院正面清单的贡献度,以及案件质量检查评查、司法责任追究等情况作为入额、退额以及晋职晋级、评先评优的重要依据,统筹推进“管案”与“管人”有机衔接。对检察人员的考核不能“僵化”,要健全自我纠错的激励机制,激发检察人员主动纠错、改进提升的动力。同时,要完善相应的容错、免责机制,对于出现负面清单问题,不能“一刀切”,要结合主客观因素,实事求是、客观公正作出评价。

四要完善案件反向审视机制。反向审视具有站在“后端”看“前端”的天然优势,要进一步健全法院判决无罪、撤回起诉、控告申诉等案件的反向审视和定期情况通报机制,推进统一司法办案标准和法律适用,从思想上、制度上规范司法行为,提升办案质效。要建立案件质量讲评机

制,由案件管理部门会同办案部门、检务督察部门定期组织对评定的瑕疵、不合格案件以及司法责任落实情况等进行讲评,加强反向审视和警示教育,树立办案质量鲜明导向。

### 推动检察管理与数字赋能有机统一

“三个管理”由表及里、内涵丰富、层层递进,最终要落实在高质量办好每一个案件和办案的每一个环节上,仅靠人工、粗线条管理难以有效落实,必须用好数字检察这一关键变量,大力推动检察管理数字化建设,向数字化、智能化要管理生产力。

一要进一步推进业务管理数字化。业务管理侧重于通过数据统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等进行研究。以往开展分析研判主要基于统计报表和案卡信息,而在电子卷宗、法律文书内容的校验、挖掘等方面还有较大的发展空间,这恰恰是数字检察的应用优势。因此,要深入推进数字检察战略实施,进一步加大数字检察模型建设、推广和应用力度,实现跨系统、跨文书、跨流程、跨案卡等之间的数据信息全方位验证,智能归集、分析某一区域、行业、业务等比较集中的多发易发问题,提炼业务运行规则,预测办案态势走向,分析问题产生的经济、社会等根源,实现对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的深层次分析研判,精准服务检察决策和业务指导。

二要推进案件管理数字化。案件管理侧重于对案件进行流程、实体等全方位管理,推动把司法责任制落实到每一个具体案件、每一个办案环节、每一个办案组织、每一名检察人员。通过构建覆盖各项检察业务工作的办案标准化体系,结合人工智能技术在检察办案中的应用,将大大提高业务流程、文书制作、证据审查等方面的效率和准确性。同时,依托全国检察业务应用系统2.0的升级完善,将检察长、检委会、部门负责人、检察官、检察辅助人员的管理职责,以及案件办理、管理、司法责任制的各项制度要求,转化为信息化流程、节点、文书“硬性”控制,实现检察办案、管理一网运行,全程留痕、源头追溯、权责清晰,确保检察办案在法治轨道上运行。

三要推进质量管理数字化。质量管理侧重于促进办案实体、程序、效果有机统一。要完善数字化的案件质量检查手段,支持办案部门案件“一键自检”,将问题消除在“源头”。要完善数字化流程监控手段,对发现的问题自动推送至办案检察官,智能提醒、督促纠正,并综合评价同类易发问题、办案检察官已发问题等,对办案行为进行预判和预警。要完善数字化案件质量评查手段,内嵌评查基本规则、标准,不仅能“一键核查”程序问题,还能通过文书比对、案例解构、证据判断等,发现问题,对疑似瑕疵、不合格案件提醒人工“介入”,切实提高案件评查质效。要进一步推动质量管理与司法责任制有机衔接,通过预设规则智能判断,提出司法责任追究意见,对案件追究问责情况自动对接对“院”评价和对“人”的考核,实现成果运用闭环。

四要推进“三个管理”数字化贯通。“三个管理”既各有侧重,又有机联系。如果分散在各部门、各条线,势必造成各自为战、“信息孤岛”。因此,有必要建立一个系统规范的大平台,实时、动态监测和展现“三个管理”全部运行情况,形成三者之间的协同和衔接贯通,以实现管理的聚合效应。要依托“十个一键”案件管理系统,建立数字化检察管理平台,实现办案流程、办案质效、办案效果、办案效果、检察决策、工作指导、正负面清单、统计分析等统一于一体,实现“一张网运行”“一平台通办”,推动整个检察管理体系、各类管理主体统一于“平台”开展数字化管理,为检察长、检委会、办案部门和案件管理部门等决策、改进工作提供高质量参考依据。

(作者为山东省人民检察院党组成员、副检察长,法学博士,全国检察业务专家)

## 坚持“四下基层” 办好检察为民实事



纪祥

2024年2月,最高检党组在全国检察机关部署开展“检护民生”专项行动。大检察官研讨班进一步提出了“更加有力服务保障和改善民生”的要求。“四下基层”是习近平总书记任福建工作期间大力倡导并身体力行形成的工作方法和工作制度,即宣传党的路线、方针、政策下基层,调查研究下基层,信访接待下基层,现场办公下基层。基层检察机关作为服务群众的“最后一公里”,要落实“聚焦人民群众急难愁盼问题”,关键在于走好新时代党的群众路线,要在深入落实“四下基层”上下功夫,自觉问计于民、问需于民,倾听群众呼声、反映群众愿望、关心群众疾苦,找准履职的切入点和着力点,以求真务实、担当有为的鲜明履职特征,高质量办好每一件实事、每一个案件,让人民群众真真切切感受到获得感、幸福感、安全感,用法治“力度”提升服务民生“温度”。

坚持从政治上着眼,在深化认识中办好检察为民实事。基层检察机关走好新时代“四下基层”之路,必须立足工作实际,聚焦人民群众身边高质量难题,自觉为大局服务、为人民群众、为法治担当。一是深刻把握“四下基层”的重大意义、丰富内涵、时代价值和实践要求,把践行司法为民宗旨融入检察工作全过程,擦亮坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的鲜明政治底色。二是持续深化践行“四下基层”工作制度,坚持和完善“第一议题”学习制度,坚定不移用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂,指引全体检察人员践行群众路线、回应群众关切。三是紧紧围绕人民群众新要求新期待,大力提高检察履职与服务大局的契合度,高质量履行维护国家政治安全和社会大局稳定、促进公平正义、保障人民安居乐业的职责使命,努力为人民提供更多更丰富、更加优质的“检察产品”。

坚持司法为民,在纾解急难愁盼中办好检察为民实事。基层检察机关要深刻把握“四下基层”立足于“下”、植根于“民”的精神实质,以“时时放心不下”的人民情怀,访民情、听民声、解民意,以群众可感受、能感受、最感到公平正义为评判标准,真正解决群众最关心最直接最现实的利益问题。一是深化对民生工作的司法保障,积极适应人民群众更高标准的司法需求,持续整治食品安全、医保领域欺诈骗保、养老诈骗等突出问题,用检察行动守护人民群众美好生活、护佑民生福祉。二是充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用,深化生态环境保护领域公益诉讼专项活动,围绕人民群众广泛关注的城市黑臭水体、饮用水安全等问题,积极稳妥拓展公益诉讼案件范围,努力提升社会影响力和群众满意度。三是加强对弱势群体和困难群众司法保护。深入推进“农资打假”、农村人居环境整治、农村传统文化保护等涉“三农”特定群体利益保护,严惩针对残疾人、妇女、未成年人、老年人等特殊群体实施的犯罪,依法打击以保健康、养生为幌子侵害重大疾患等困难群体合法权益的犯罪。充分发挥司法救助在化解矛盾纠纷中的重要作用,构建“司法救助+社会救助”等多部门联动救助模式,实现经济救助、法律援助、心理关怀、教育资助等方面全方位救助,切实让更多人民群众感受到检察温度。四是践行“全过程人民民主”,践行“阳光司法”。充分发挥检察听证在释法说理、化解社会矛盾纠纷、助力检察履职等方面的作用,对群众诉求强烈、矛盾突出疑难复杂、引领性案件应听证尽听证。主动进村下乡,把听证室“搬”到信访人所在地,用鲜活案例以案释法,以听证化解心结,回应人民群众对司法公正的期盼。深化检务公开,依法依规公开法律文书和发布检察数据、典型案例等,充分保障人民群众对检察工作的知情权、参与权和监督权。

坚持问题导向,在融入社会治理中办好检察为民实事。“四下基层”的实质是把问题解决在基层、矛盾化解在基层、发展落实在基层,体现的是鲜明的问题导向。基层检察机关要立足解决群众最忧、最急、最盼的问题,坚持奔着解决问题去,做到发现真问题、解决真问题、真解决问题。一是健全调查研究长效机制,推动调查研究融入日常、做在经常。紧盯检察工作的短板弱项和问题不足,精准“把脉会诊”,落实动态监控和预警提醒,及时到偏回理性,促进办案质效全面提升。二是践行新时代“枫桥经验”,巩固特定群众信访“件件有回复”,严格落实领导带头办信、领导包案办理首次信访制度,高质量落实7日内程序性回复和3个月办理过程结果回复,推动信访问题在法治轨道上解决。三是充分发挥12309检察服务中心的作用,畅通群众诉求表达渠道,及时回应群众关切。建立形式多样、运行规范的检调对接制度,深化检察办案环节矛盾纠纷隐患排查和排解化解的制度机制,推动公共安全治理模式向事前预防转型;构建多元化化解、多方参与的工作机制,邀请第三方或者律师参与化解涉法涉诉信访和申诉工作,健全完善风险防范和应急处置措施,努力把矛盾纠纷化解在初始阶段和萌芽状态。四是深化数字检察工作,启动检察监督新引擎。积极适应“个案办理一类案监督一系统治理”法律监督模式变革,围绕社保、医保、公积金等重点民生工程,以及生态环境、安全生产等事关国家利益和社会公共利益的重点领域,深化监督模型的应用效果,以数字赋能推动法律监督方式升级,服务基层治理体系和治理能力现代化,做实为大局服务、为人民群众、为法治担当。

(作者分别为甘肃省临洮县人民检察院检察长、检察官)

## 深化业务数据运用促进区域治理



□房伟 白雪

依托全国检察业务应用系统开展子系统的检察业务数据统计与分析工作已经日趋成熟,在助推检察工作高质量发展而推进国家治理体系和治理能力现代化方面具有相当潜力。当前,检察业务数据通过“晴雨表”效能、“展示窗”效应和“指南针”效用发挥着管理和服务保障办案、助力区域社会治理的重要作用。笔者认为,下一步,应通过提升专题分析报告质与量、强化社会治理检察建议数据支撑、构建业务数据共享平台机制三条路径,深入推进区域治理现代化进程。

提升专题分析报告质与量,辅助治理决策。加强检察业务数据分析研判,重在全面提升专题分析报告的精度与深度,适度增加专题分析报告的数量,即把好的“质”与“量”两要。提升专题分析报告的质量。首先要找准选题。报告题目的选取要立足检察重点工作,关注社会热点问题,譬如法治化营商环境建设、金融犯罪治理和维护金融安全、“检察护企”“检察护民生”专项行动情况等。其次,要深入分析相关业务数据,通过对异常性数据、类案数据进行分析,挖掘检察业务动态规律,并将之



转化成为可视、可读、有价值的专业分析,并形成专题。再次,要有明确的观点提出,有足够的支撑,有典型的案例证明,有清晰严谨的逻辑论证,有原因分析和实际建议,切实增强专题分析报告的说服力与影响力。

增加专题分析报告的数量。当前,检察业务数据专题分析报告的撰写数量还有很大的提升空间,可以在做好数据质量、流程监控等工作的基础之上,利用业务数据分析研判会商的辅助作用,提升本院检察业务工作质效并助力本地治理。

强化社会治理检察建议数据支撑,增强制发效果。检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责,参与社会治理,维护司法公正,促进依法行政,预防和减少违法犯罪,保护国家利益和社会公共利益的重要方式。社会治理检察建议,是为全面推进国家治理体系和治理能力现代化贡献检察智慧的重要途径。笔者认为,

引入并善用检察业务数据的统计与分析是提升社会治理检察建议质效的“关键一招”。优秀的社会治理检察建议,首先提出的问题要具有普遍性,应当属于该领域多地、多发、常发的问题。发现某一领域的多发问题,不仅需要依靠办案检察官的工作经验和实际经历,也需要客观、科学、可溯源的统计数据予以证明,这样才能提升检察建议的说服力与可信度。这些数据,有些需要检察官开展调查核实工作才能获得,有些则属于检察机关内外数据,可在统计子系统中便捷获取。此外,检察建议中提出的问题还要触及事件的本质,这就需要承办人善于分析现象,透过现象发现问题本质。对现象的分析亦离不开数据的收集、对比与整合。

检察业务数据资源是一座富饶的“金矿”,有诸多价值有待挖掘。在制发社会治理检察建议前,承办人如果能够善于运用全国检察业务应用系统统计子系统,围绕特定群体、重点领域进行数据收集分析,实现“数据分析+调研报告+检察建议”的组合形式积极为党政机关科学决策提供智力支持,可以提升社会治理检察建议的制发效果,促使其更加受到认可与肯定。

构建业务数据共享平台机制,推进协同治理。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出“运用大数据、区块链等技术推进公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关等跨部门大数据协同办案”。区

域治理体系的各个主体之间虽然相互独立,但是也存在协同性关系,即表现为在同一个目标框架的基础上,在资源方面可以互补,进而打破以往组织间的对抗局面,达到协同治理的效果。因此,作为生产要素之一的数据,应该在特定规则与框架内实现共通、共享,进而推进共治。这便催生出两大需求:一是建设数据共享的系统平台。在跨部门甚至跨行政区域的情况之下,需要共享的业务数据主要还是依靠线下方式流转。如果采取搭建一定区域内各机关共享平台的方式,为数据流转提供便利,形成集检务数据、政务数据、社会数据和其他数据为一体的数据资源库,或者先对工作联系较为紧密的几个政法机关搭建协同平台,重点推进政法数据协同共享,以利于节约人力资源,进一步推进各机关数据整合,创造“1+1>2”的效果。二是建立数据共享的机制和办法。安全、长效的数据共享整合,需要跨部门之间有统一的标准指引。比如,在国家保密法等有关规定的基础之上,结合各机关单位对数据管理的权限和保密的要求,形成区域内适用的数据共享与流转的保密协定;面对各类数据共享与融合可能存在的信息泄露、数据安全等潜在风险,提前准备成熟完备的应急处置预案,建立全链条、全流程风险防范化解体系等,并可开展将规则机制内嵌于共享平台的探索。

(作者分别为河南省郑州市金水区人民检察院检察长、检察官助理)