

“三个管理”既各有侧重、有机联系,又相互衔接、相互贯通——

一体抓好“三个管理”需要完善机制强化保障



□潘怀平

以政治与业务深度融合 提升法律监督效能

习近平总书记指出,法治工作是政治性很强的业务工作,也是业务性很强的政治工作。检察工作是法治工作的重要组成部分。检察工作必须更加注重政治统领,确保政治和业务融为一体、高度统一。强化政治意识,树立辩证思维,坚持系统观念,构建政治与业务深度融合的理论指导机制、话语表达机制、依法办案机制和作风改进机制,全面提升检察机关法律监督效能。

构建政治与业务深度融合的理论指导机制。深刻领悟习近平总书记关于“党的政治建设”重要论述精神,从思想上形成高度的政治自觉。检察机关作为党绝对领导下的司法机关、法律监督机关,必须牢固树立政治机关的意识,毫不动摇地把党的政治建设摆在首位。从讲政治的高度认识和处理业务问题,把讲政治和抓业务辩证统一于各项检察业务中,既在一于每一一起案件的办理中,又在检察工作中落实党中央决策部署,又要通过检察履职坚决维护党中央集中统一领导,要正确处理党的政策和国家法律的关系,坚决防止脱离政治机械司法、就案办案。

确保党对检察工作绝对领导更加实质化,切实把党的领导贯穿检察工作全过程各方面。最高人民检察院发布的《2023—2027年检察改革工作规划》明确提出,要完善坚持党对检察工作绝对领导的制度体系,健全完善学习贯彻习近平法治思想常态化机制、检察机关向同级党委请示报告制度、法律监督与党内监督等衔接机制、检察机关上下级领导机制、检学研共建机制。健全落实党对检察工作的政治领导、思想领导等机制。严格执行《中国共产党政法工作条例》,完善重大事项向同级党委请示报告制度。完善法律监督工作年度报告制度。建立法律监督与法治督察、党委政法委员会法律监督衔接机制。深化习近平法治思想引领下的中国特色社会主义检察理论研究,为推进检察工作现代化提供理论指导。

构建政治与业务深度融合的话语表达机制。坚持用党的创新理论阐释新时代检察工作实践,把对党对检察工作领导的政治优势转化为话语优势,宣传党的主张,凝聚思想共识。突出讲政治与抓业务相统一的宣传内核,把深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的话语体系有机融入检察工作话语体系。

在检察声音中鲜明体现政治立场,大力宣传习近平法治思想,讲清“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的精髓要义,唱响“检察机关首先是政治机关”“一切检察工作都要从政治上看”的标识性话语,让广大干警在“有声有色”的政治氛围中同步提升政治素养和业务素质。

党的二十届三中全会强调,“构建中华传统美德传承体系,健全社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设体制机制,健全诚信建设长效机制,教育引导全社会自觉遵守法律、遵循公序良俗,坚决反对拜金主义、享乐主义、极端个人主义和历史虚无主义”,弘扬主旋律,做好法治宣传,积极引领社会法治意识,将社会主义核心价值观融入法律监督,通过促进严格执法、公正司法,规范社会行为、引领社会风尚。

构建政治与业务深度融合的依法办案机制。要坚持问题导向,聚焦法律监督难点、检察工作着力点、深化检察改革重点,推动解决执法司法领域需要强化法律监督的突出问题。党的二十届三中全会强调,坚持正确人权观,加强人权司法保障,完善事前审查、事中监督、事后纠正等工作机制。促进建立执法司法全流程制约和监督机制,确保执法司法的每个环节都必须在监督之下进行。从源头上防范冤错案发生,依法及时查处非法拘禁、刑讯逼供等犯罪行为。

围绕有力维护安全、服务发展、保障民生,找准服务大局的结合点、着力点,做到大局发展到哪里,检察服务保障就跟进到哪里。提高依法履职能力,助力营造法治营商环境,进一步加强知识产权综合司法保护,打好服务创新驱动发展“组合拳”。依法从严惩治危害食品药品安全、污染环境、危害安全生产等犯罪,切实保障民生福祉。构建政治与业务深度融合的作风改进机制。以政治建设实效审视检察履职成效,以检察履职成效检验政治建设自觉,切实把党中央赋予检察机关的新使命新任务贯彻到法律监督的全过程各环节。把政治效果评价作为案件质量评价的重要标准,评价业务质效是否把讲政治要求落实到具体业务中来。从倒逼检察人员把讲政治落实到具体检察业务中来,逐步过渡到各个检察干警切实把讲政治从外部要求转化为内在主动,从而实现政治效果与社会效果、法律效果的有机统一。

大力促进检察机关增强司法为民意识,改进司法作风,充分认清依法办案好、维护好人民群众切身利益是讲政治。坚持以人民为中心的发展思想,把人民期盼作为深化检察改革的出发点和落脚点,完善检察为民机制措施,体现和落实全过程人民民主。

将“群众满意”作为衡量检察工作成效的标尺,将群众对检察工作、检察干警的满意度纳入政治与业务深度融合的作风改进机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”,贯彻好党的群众路线,通过检察建议、公开听证等方式,常态化开展行政争议实质性化解。协同推进信访工作和矛盾纠纷化解法治化,完善“群众信访件件有回复”机制,深化应用12309检察服务热线系统,建立健全来电诉求转办、内部协调、督办回访等机制。

(作者为西北大学法学院理论法学教研部主任、教授、博士生导师。本文系2022年度陕西省人民检察院检察理论研究重大课题《构建政治建设与服务建设深度融合机制研究》主要成果)

推进每案必查,逐步实现质量评查全覆盖。进一步规范质量评查的主体和对象,明确质量评查的内容和标准,优化质量评查的程序和方式,探索推进以上提一级、异地交叉等方式进行实质化评查。三是健全个案与类案各有侧重的质量监管机制。对个案重在监管事实认定、证据采信、法律适用、司法责任制落实等方面,确保案件办理依法规范公正高效;对类案重在通过组织专项检查评查,监管办理标准、过程和结果是否前后统一、区域均衡、效果一致,确保同一时期同一区域同类案件结果公平。四是创新案件质量多维综合评价机制。建立涵盖个案与类案兼顾、程序与实体并重、数量、质量、效率、效果有机统一,正确处理证据与事实、形式审查与实质判断、法律规范和法治精神三种关系,充分体现“三个善于”,经得起实践、历史和人民检验的案件质量综合评价体系。

全面加强“三个管理”的服务保障

强化检察长和检察委员会的决策领导。优化和规范检委会的设置及运行,强化审核把关,提升问题破解能力,发挥检委会决策机构功能;规范和明确检察长的业务管理职责、范围和方式,压实业务管理第一责任人责任,会同检委会有效落实宏观管理责任,确保业务管理、案件管理、质量管理坚持正确方向。

深化检察一体化履职、综合履职,加强上级检察院对下级检察院工作的领导,完善“四大检察”全面发展、区域协调发展机制以及案件线索内部移送、跨部门协同办理、跨区域统一调用检察官办案等机制,构建纵向、横向、跨区域、跨部门一体、综合履职格局。

加强检察人员配备和人才选育管用。落实和完善司法责任制和检察人员分类管理改革,加强检察官遴选工作,动态调整员额配比,确保把精干力量真正遴选出来、晋升上来、配在一线;加强各类检察人员的精准性、实质化培训,全面提升政治素质、业务素质和职业素养,培养打造检察领军人才、业务专家、办案能手,为检察业务长远发展提供人才支撑。

探索对“管理”质效的综合评价引导。“管理”本身是一门学问,自身也需要加强管理、提升质效。“三个管理”给出了检察管理的路径,但“三个管理”的一体有效落实,还需要压实责任、综合评价、督查引导。探索建立立管善管的激励机制、不敢管不愿管不会管的督促机制、“反管理”的发现和纠治机制,推动各级检察机关能管敢管、真管善管,确保管理高质量、高效益。

(作者为江苏省人民检察院政治部主任)

管理的结果要应用到责任管理,责任管理要为案件管理服务,双方建立健全高效的工作衔接机制,共同促进业务管理。案件管理的最终结果都应到政工人事、教育培训、检务督察等进行有效衔接,确保结果应用到位、责任落实到位,做到激励与约束并重、管案与管人结合。四是完善入额院领导办案示范引领机制。规范入额院领导办案负面清单,引导入额院领导依法足额办理重大疑难复杂案件和新类型案件,充分发挥示范引领作用。加强对入额院领导办案情况的检查通报,探索以异地评查、提级评查等方式对入额院领导所办案件进行质量评查,推动实质化、亲历性办案落到实处,杜绝程序性办案、挂名办案。

健全完善案件管理机制。一是规范案件受理流转机制。进一步整合案管和控申检察部门窗口服务功能,最大限度推进案件统一受理,尽可能实现“一个窗口对外”“一个闸门对内”。严格落实“随机分案为主、指定分案为辅”的案件承办确定机制,严格控制人为干扰分案和随意变更分案。加强检察机关与公安机关、法院等单位案件移送部门的工作有序衔接。二是健全办案流程管理机制。加强对案件办理全过程的监管,依托检察业务应用系统和各类智能软件,将案件从人口到出口的全过程各环节均纳入程序监管,落实重大案件请示报告制度、审批备案制度,规范提前介入、听取意见、退回补充侦查等各办案程序,确保案件办理依法规范、严格公正。三是健全办案实体管理机制。深化检察一体化履职,强化上级院对下级院检察工作的领导和具体办案工作的指导,通过当面听取汇报、系统卷宗查阅、文书报备审查等进行个案和类案指导。落实办案部门主要负责人对提请检委会讨论、报请检察长决定的案件的审核把关要求,压实办案部门主要负责人的部门管理责任。四是规范办案组织管理机制。落实重大监督事项案件化办理要求,强化检察官办案组的规范化管理,确保司法责任制真正落实到检察官身上。优化办案组织设置,规范和加强办案团队建设,强化上下级院和业务条线对点性指导联络,深化一体化履职、综合履职,培养检察业务“全科医生”,适应检察工作高质量发展要求。

健全完善质量管理体系。一是健全案件部门案件办理中的质量管理体系。坚持案件办理与案件管理并重,要求案件承办人随时自我检查,部门负责人必要时审核把关,确保及时解决、解决问题。二是健全案管部门统筹案件办结后的质量评查机制。案件质量评查针对已办结的案件,由案件管理部门统筹推进推动常规抽查、重点评查、专项评查,探索

部门业务条线管理协同发力的管理模式,最大限度发挥检察管理对各级检察机关坚持“高效办好每一个案件”基本价值导向,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的积极作用。

一是优化案件管理部门职能定位。案件管理部门在检察业务管理组织体系中居于枢纽位置。在落实“三个管理”要求中,案件管理部门侧重宏观管理,通过业务数据统计分析为宏观决策提供参考,同时负有流程管理等案件管理职责,统筹组织实施案件质量评查等质量管理职责。这就要求案件管理部门在做好案件受理、数据统计等工作的同时,根据检察机关各级司法责任主体的履职需要,进一步明确服务本院检察长和检察委员会科学决策、服务办案部门负责人履行管理监督职责、服务检察官高效办案的管理职能定位,构建“纵向到底、横向到边”的管理格局,切实抓好统筹下级案件管理部门和同级业务部门开展办案质效分析研判、案件质量评查等检察业务管理重点工作,更好地发挥检察业务管理枢纽作用。

二是深化宏观办案质效分析。贯彻落实最高检“一取消三不再”部署,意味着检察业务数据应用功能由“考核评价”回归“分析研判”,为案件管理部门结合检察工作实际开展宏观办案质效分析提供了更加灵活的空间,要根据不同业务管理需要,构建针对履职办案质量、效率、效果进行全面深入分析的宏观办案质效框架、模型,由案件管理部门会同业务部门对本部门、本辖区业务条线的业务管理重点,根据案管部门开展的宏观办案质效分析,找准影响检察办案质效的“症结”,通过完善本业务条线检察办案规范、开展专项案件质量评查等手段,持续深化办案质效管理,以高水平的业务管理助力高质量发展的案件办理。

三是压实业务部门案件管理责任。一体落实“三个管理”,业务部门承担本部门案件管理、质量管理的主要职责,也承担对本条线业务管理的具体职责。业务部门管理职责作用的发挥,是做好宏观案件质效分析与微观案件质量评查特点的关键。要根据检察一体化体制机制特点,进一步明确业务部门对本部门、本辖区业务条线的业务管理重点,根据案管部门开展的宏观办案质效分析,找准影响检察办案质效的“症结”,通过完善本业务条线检察办案规范、开展专项案件质量评查等手段,持续深化办案质效管理,以高水平的业务管理助力高质量发展的案件办理。

一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

□李蔚因

近期,最高人民检察院作出“一取消三不再”的重大决策,同时围绕实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,提出一体抓好检察业务管理、案件管理、质量管理,让检察工作回归高质量办案本质。一体抓好“三个管理”,需要进一步深化思想认识、健全工作机制、创新落实举措、强化实施保障。

准确把握“三个管理”的辩证关系

“三个管理”既各有侧重、有机联系,又相互衔接、相互贯通。对于“三个管理”之间的这种辩证关系,可从以下方面深化理解:

内涵上,“三个管理”各有侧重。业务管理是总抓手,是宏观层面的管理,侧重通过数据统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等进行研判,加强业务指导,服务科学决策,促进从整体上全面准确落实和完善司法责任制。案件管理是落脚点,是中观层面的管理,侧重对案件受理、分配、办理流程、办案期限等的全方位管理,包括办案组织设置、办案职权划分、办案监督管理等,推动把司法责任制落实到每一个案件和案件的每一个办理环节。质量管理是中轴线,是微观层面的管理,侧重通过案件质量检查评查,对办案质量进行审查、认定以及进行司法责任追究等结果应用,做实有权必有责、有责要担当、失责必追究。

外延上,“三个管理”依次递进。业务管理外延最广,与检察政务管理、检察队伍管理共同构成检察管理体系,是检察机关全院全员全过程的立体化管理,包括业务规范管理、业务运行管理和业务质量管理。案件管理是业务管理的重要组成部分,外延上较业务管理窄,但它是业务管理的着力点,也是检察工作本质本源的应有之义,聚焦的是“案件”,包括案件管理的主体、范围、标准、程序、方式、手段等,是对“案件”办理全过程、程序和实体全方位的管理。质量管理是业务管理、案件管理的核心内容和价值取向,外延上更加深层和聚焦。一切业务管理、案件管理,都应坚持质量至上,把质量放在最突出位置,牢牢案件质量是检察工作生命线意识,统筹质量、数量、效率、效果,实现案件质的有效提升,确保检察办案数质效的有机统一。



实施上,“三个管理”相互贯通。开展业务管理、案件管理、质量管理,需要一体实施。加强业务管理,离不开案件管理这个重要抓手,需要突出质量管理这个核心内容,三者在具体实施上应目标一致、指向一致、相互贯通、互为促进。业务管理需要聚焦“案件”,通过宏观业务质效研判业务发展趋势、个案和类案办理质量,强化对案件的管理、对案件质量的管理;案件管理是连接业务管理和质量管理的中间环节,既通过加强案件程序、实体等的全方位管理服务业务管理,又聚焦案件质量这一核心,促进质量管理落到实处;质量管理从微观视角体现业务管理、案件管理的成效,促进巩固加强、检视改进业务管理、案件管理。

健全完善“三个管理”的运行机制

健全完善业务管理机制。一是完善业务数据质量监管机制。数据准确是业务分析研判的基础,数据不准会消耗精力事小、贻误决策事大,因此,应着力强化业务数据质量监管。通过案卡填报培训指导、日常检查、专项检查、实地督查、交换比对、通报整改、追责惩戒等务实举措,确保业务数据准确无误、切实可用。二是完善业务质效分析研判机制。更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,努力做到“四个结合”,即:坚持服务中心大局与聚焦主责主业相结合,既分析研判检察履职办案工作的质效;坚持目标导向与问题导向相结合,既肯定展示检察业务聚焦“走在前、展示范”奋斗目标取得的成效,又客观指出存在的问题、不足和努力方向;坚持宏观质效分析与微观质量评价相结合,既从“四大检察”整体角度进行综合分析研判,又从类案和个案角度进行质量上的精准细致研判;坚持定期分析研判与日常工作调度相结合,既以季度或半年为周期进行阶段性研判,又以统计数据为基础和案件办理为重点加强日常调度。三是健全案件管理与责任管理衔接机制。案件

在破立并举有机衔接中推进“三个管理”

□王燕鹏

最高检党组决定,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。这是最高检落实中央关于整治形式主义为基层减负决策部署、回应基层呼声的重要举措,也是遵循司法规律,构建符合我国检察管理实际的必然要求。要深刻认识和把握“一取消三不再”工作要求,着眼于让检察工作回归高质量办案本质,深入思考和谋划一体抓好“三个管理”的落实举措,切实保持破立并举的有机衔接。

坚持系统观念,构建一体抓好“三个管理”的支撑体系

一体抓好“三个管理”对检察管理提出了更高要求:业务管理着眼于检察工作发展全局,重在构建管理主体和手段更加多元的管理模式;案件管理侧重于具体案件办理,重在将科学管理贯穿于检察运行全过程;质量管理突出“高效办好每一个案件”目标要求,重在完善全面准确落实司法责任制的机制支撑。要在“一取消三不再”的基础上,从理念、体系、机制、能力四方面入手,与时俱进优化完善检察业务管理模式,推动建立“大管理”格局。

一是转变管理理念。要充分认识检察业务管理是强化对检察权运行制约监督,全面准确落实司法责任制,推动检察权公正、规范、高效、廉洁运行的重要保障机制。要从推动检察管理与“高效办好每一个案件”更好相适应的视角,将业务管理建设作为检察工作体系的重要组成部分,坚持案件管理与办理并重、目标导向与问题导向并举、业务管理与指导衔接、管案与管人结合,引领检察人员树立正确的政绩观、业绩观。

二是完善管理体系。要以构建全员参与、权责明晰、系统完备、规范高效的业务管理格局为目标,进一步丰富和完善检察业务管理的组织和运行体系。管理组织体系上,要持续构建检察长和检察委员会宏观管理为统领、办案部门自我管理为基础、案件管理部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理组织体系。管理运行体系上,要坚持



优化健全业务指导体系、业务管控体系、业务评价体系、外部监督体系。要进一步明确检察长和检察委员会把握检察业务发展方向,统一司法办案标准和法律适用、加强个案指导,办案部门制定工作计划,加强检察业务数据质量管理,案件管理部门通过办案流程监控、案件质量评查促进规范司法的工作职责。

三是优化管理机制。要科学把握司法工作规律、检察工作规律,注重以“机制运用”检视“机制完善”情况,以“机制完善”提升“机制运用”效能,总结提炼、持续完善检察实践中行之有效的业务管理机制,如检察业务数据质量保障机制、重大监督事项案件化办理机制等,为“高效办好每一个案件”提供立体化机制支撑。

四是提升管理能力。检察业务管理是业务、案件、质量的综合管理、全面管理,“一取消三不再”后,抓管理的责任更重、要求更高。这就要求各级司法责任主体持续提升管理的科学化水平,处理好“三个关系”,切实履行好管理监督责任:处理好宏观管理与微观管理的关系,用好宏观管理、抓好微观管理,以“高质量管好每一个案件”助力“高效办好每一个案件”;处理好自我管理与其他管理的关系,主动强化管理、自觉接受监督,形成合力;处理好管案与管人的关系,突出问题导向、敢于动真碰硬,一体加强对“案”的管理和对“人”的管理。

坚持统分结合,优化契合“三个管理”内涵的职能定位

“三个管理”既各有侧重,又有机联系,一体抓好“三个管理”,各个部门都有责任,但侧重点不同。健全优化一体抓好“三个管理”的运行机制,重在完善检察业务管理一体化运行模式,在明确具有管理职责的部门职能定位、管理重点的基础上,形成案件管理部门统筹整体管理与业务部门统筹本部