

“三个管理”作为全新的检察管理模式,凸显检察管理的目的,符合现代管理规律,具有严密的系统性。一体抓好“三个管理”,是摆在检察机关面前一道紧迫而又现实的课题——

深刻把握贯穿“三个管理”的认识论和方法论



姚弘轲

今年以来,最高人民检察院提出,“四大检察”的履职结构比,依程序办案与依职权监督的案件结构比,依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比等“三个结构比”,是衡量“四大检察”发展全面性、协调性的重要参考。为深化对“三个结构比”的理解与运用,需要辩证认识和处理好“五对关系”,努力做到让检察工作进一步回归到高质量办案本取本源上来。

辩证认识和处理好“数量与质量”的关系。“三个结构比”服务于“高质量办好每一个案件”这一基本价值追求。最高人民检察院检察长应勇强调要把“有质量的数量”和“有数量的质量”统筹在更加注重质量上。这就要求辩证认识和处理办案数量与办案质量的关系。一要保持合理的办案数量。合理的办案数量要与形势的发展变化、违法犯罪的阶段增量、维护稳定的实际需求保持基本一致,杜绝数量上的“虚高”和“凑数”。二要确立合理的比例关系。“三个结构比”关注刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察案件数量占办案总数的比值,并以此来衡量“四大检察”的发展是否全面与协调。检察机关应根据案件性质、数量和社会影响,合理分配资源,确保各项工作协调发展,以实现法律监督的全面性和有效性。三要提高案件办理质量。办案质量是检察工作的生命线,除了要求检察官必须具备扎实的法律功底和丰富的实践经验外,还应逐步建立横向到边、纵向到底的案件质量监控体系,形成检察机关内部各监管主体之间、上下级检察机关之间融合评查的新格局,把强化内部监督的要求落实到每一件案件和每一个流程节点上,确保每一件案件都能经得起法律和历史的检验。

辩证认识和处理好“实体与程序”的关系。“三个结构比”在检察履职中体现了对实体与程序关系的全面考量。具体到履职结构比,在实体层面,检察业务应在各个领域充分发展,确保法律监督的全面性;在程序层面,要在履职过程中严格遵守法定程序,随着“四大检察”办案规则的相继出台,检察机关应更加注重履职程序的合法性、公正性和透明度,确保程序正义。具体到案件结构比,要求在实体层面,检察机关必须追求包括事实清楚、证据确凿、适用法律正确等的客观真实,确保案件处理结果的公正性;在程序层面,无论是依程序办案还是依职权监督,都要求检察机关依法行使职权,遵循法定程序,保障当事人的合法权益,提升司法公信力。具体到案源结构比,要求在实体层面,检察机关需要处理来自不同渠道的案件,包括移送、申请和主动发现的案件,以确保法律监督的主动性和覆盖面;在程序层面,检察机关在接收和处理案件时,要注重程序把关,确保案件来源的合法性和处理过程的规范性。

辩证认识和处理好“效率与效果”的关系。从效率角度来看,“三个结构比”为检察机关提供了一个清晰的工作导向和评价标准,有助于检察机关优化办案流程,提高办案的及时性。从效果角度来看,“三个结构比”有助于全面检视一体履职、综合履职的实际效果。实践中,要充分运用好“三个结构比”的多维关系,促使各项工作更加相互协调,统筹处理好效率与效果的关系,全面提升各种类型的检察履职规模和成效,实现政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

辩证认识和处理好“横向与纵向”的关系。从评价标准来讲,“三个结构比”打通了“四大检察”和各业务类型,是包含全量检察业务的宏观性评价标准,履职结构比、案件结构比和案源结构比三组标准均能反映检察履职的全面性、综合性,但形成的三个数据截面也相互制约,各有侧重。从横向上看,履职结构比重点关注刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察职能全面协调发展;案件结构比注重办案和案源结构比;案源结构比关注主动发现监督线索,着力提高法律监督能力水平。从纵向上看,“三个结构比”类似于统计学中变量之间的相对关系和因果关系,因三组数据的基数相同,其交叉评价功能尤为凸显,改变一个“结构比”必然会影响到另两个“结构比”,因此,要坚持用系统观念与整体思维去认识和把握“三个结构比”,科学看待相互之间协调关系,而不能割裂地去理解。

辩证认识和处理好“守正与创新”的关系。“三个结构比”要求检察机关在守正的基础上不断创新,通过调整和优化工作结构,实现检察工作的高质量发展。首先,履职结构比体现了检察机关工作的全面性。刑事检察作为传统强项,需要继续保持高压态势,严厉打击犯罪,维护社会稳定;民事检察和行政检察要更加注重对公民权利的保护和行政权力的监督,确保法律的公正实施;公益诉讼检察则要积极发挥职能,维护国家利益和社会公共利益。这四者之间的协调发展,是守正创新的基础。其次,案件结构比反映了检察机关在遵循法定程序的同时,也要主动发挥监督职能。依程序办案是检察工作的基本原则,确保了办案的规范性和合法性;而依职权监督则是检察机关根据法律授权,主动开展监督活动。两者的有机结合,既守正了法律程序的严肃性,又体现了创新监督方式的灵活性。再次,案源结构比展现了检察机关在案件来源上的多元化。依程序移送和依申请受案是检察机关案件来源的传统途径,而主动发现则是检察机关根据监督职能,通过调查研究、信息收集等方式,主动挖掘案件线索。科学运用“三个结构比”,有助于检察机关更好地发挥监督作用,同时也体现了检察工作的主动性和前瞻性。

(作者单位:山东省淄博市淄川区人民检察院)

辩证认识「五对关系」 科学运用「三个结构比」

关、各业务条线共同落实,四级检察机关和各部门都应找准其中的责任。从纵向一体看,四级检察机关在“三个管理”中都有责任,但侧重点不同。最高检和省级院侧重于业务的宏观管理,以及案件管理、质量管理制度的顶层设计;地市级院和县区基层院侧重于业务的微观管理,以及案件管理、质量管理要求的贯彻落实。下级院是落实“三个管理”的责任主体,上级院对下级院抓实“三个管理”负有指导、监督责任。从横向一体看,检察长和检察委员会承担院内“三个管理”的主体责任,应强化对司法办案工作的领导,业务部门承担本部门案件管理、质量管理的主要职责和条线业务管理的具体职责,案管部门承担业务宏观管理、流程管理以及组织案件质量评查等管理职责,检务督察部门承担抓司法责任认定与追究的职责。各部门都应找准在“三个管理”中的职能定位、明确管理重点,从而建立以检察长和检察委员会宏观管理为统领、业务部门自我管理为基础、案管部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的检察管理责任落实机制。

深刻认识到“三个管理”范围的全面性,构建综合管理、全面管理的检察业务管理运行体系。数据作为检察履职办案的伴生事物,是客观存在的。质量管理不仅包括案件质量,也包括数据质量。“三个管理”不是不要数据,更不是不要数据管理,而是要通过加强数据质量管理,在保证数据真实、客观、准确的基础上,充分发挥业务数据的分析研判功能,推动从过于重视数据评价向业务质效分析转变。应将业务数据质量作为质量管理的重要内容,引导检察人员严格依法办案,全面、及时、准确填录案卡信息,促进提升数据质量。应加大案卡文书智能回填等智能化手段研发力度,运用信息化方式开展数据质量检查,通过全面深入分析研判数据,为加强对业务、案件、质量的综合管理、全面管理提供科学依据,推进检察管理高质量发展。

深刻认识到“三个管理”内容的全面性,构建“管案”与“管人”有效衔接的检察业务管理保障体系。检察业务管理的重心是管好案,管好案的基础则是管好办案的人。从这个意义上讲,“三个管理”的内容既包括案,也包括人,是管好案与管好人的有机统一。应健全正向激励机制,将业务管理、案件管理、质量管理情况与检察官入额、逐级遴选、退额以及晋职晋级、评优评先结合起来,鼓励引导检察人员将主要精力聚焦到高质量办好每一个案件和案件的每一个环节上。应完善反向约束机制,推动检察人员考核与惩戒有机衔接,规范司法责任的认定、追究,做到精准问责、规范惩戒。统筹做好与机关纪委、督察巡查以及纪委监委衔接工作,促进司法责任与纪法责任有机贯通,以过硬的检察队伍建设,促推检察管理转型,更好地为大局服务、为人民服务、为法治担当。

(作者为湖北省武汉市人民检察院党组书记、检察长,全国检察业务专家)

“三个管理”的提出,回答了如何认知检察管理、需要什么样的检察管理、如何实现科学的检察管理等基本问题,符合中央精神、符合实际情况、符合法律法规、符合基层期待,是具有合目的性、合规律性的理念和工作方法,是持续推进习近平法治思想检察实践的又一重要成果。

“三个管理”作为全新的检察管理模式,既是管理要求,又是管理方法。方法作为认识工具和实现目标的途径是分层次的。“三个管理”内含哲学、一般与具体三个层次的方法。



一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

彭胜坤

科学管理是检察工作高质量发展的重要支撑。最高人民检察院党组作出“一取消三不再”决定,要求更加注重业务管理、案件管理、质量管理。一体抓好“三个管理”,是摆在检察机关面前一道紧迫而又现实的课题,需要从认识论和方法论角度着手,完整准确理解,加强实践探索,不断提高检察管理的科学化水平,以管理的科学化推动检察工作高质量发展。

完整准确认识“三个管理”的科学性

“三个管理”的提出,回答了如何认知检察管理、需要什么样的检察管理、如何实现科学的检察管理等基本问题,符合中央精神、符合实际情况、符合法律法规、符合基层期待,是具有合目的性、合规律性的理念和工作方法,是持续推进习近平法治思想检察实践的又一重要成果。

“三个管理”凸显检察管理的目的。习近平总书记反复强调“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,要求“所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作”。检察工作,包括检察管理工作,也应当围绕这个目标来开展。“三个管理”旨在引导各级检察机关、广大检察人员树牢和践行正确政绩观,切实把主要精力放到法律监督主责主业、履职办案的本职本源、高质量办案的价值追求上来,落实到“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这个根本目标上来。

“三个管理”符合现代管理规律。检察管理在遵循司法工作规律、检察工作规律的同时,亦应遵循管理规律。“三个管理”中内含的合理控制管理成本,优化配置资源,追求办案质量、效率、效果有机统一于公平正义等要求,与现代管理所倡导的实现最优的成本与收益组合的效益原则相契合。“三个管理”主张各地结合自身实际管理的具体要求和实现路径,体现了实事求是这一党的思想路线,与现代管理所倡导的根据所处内外情境决定管理方法和内容的权变原则具有内在的一致性。“三个管理”强调管案与管人的结合,与现代管理所倡导的以人为中心,充分调动人的积极性、主动性和创造性的人本原则并无二致。

“三个管理”具有严密的系统性。“三个管理”具有交叉融合的特点,是相互联系的整体,也是相互作用的系统。交叉主要体现在三者不是单向的上下属概念关系,也不是同一层次不同概念的平行关系,而是各有侧重的交叉关系。检察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,检察业务管理应坚持讲政治与讲法治有机统一。检察机关的主责主业是法律监督,基本形

式是办案,这意味着检察业务管理必须把案件管理作为重中之重。案件质量是检察工作的“生命线”,案件管理必须聚焦质量。同时,业务管理不只是案件管理、质量管理,也包括对贯彻落实党的路线方针政策、宪法法律实施等情况的评估管理;案件管理除了质量管理外,还包括流程管理、档案管理等内容;质量管理是全方位的,体现在检察工作的各个方面、各个环节,不仅仅是对案件质量的管理。融合既表现为“三个管理”的交叉重叠,又表现为三者之间的相互衔接转化。业务管理中经数据统计分析发现的宏观业务质效问题和倾向,需要在案件管理中排查、核实,在案件管理中发现的案件质量问题;需要在质量管理中逐一认定和纠正,并确定是否追究司法责任。同时,质量管理的有力推进、司法责任的有效落实,也倒逼检察人员做实“高质量办好每一个案件”,促进类案办理、宏观业务质效持续向好,从而形成相互贯通、相互促进的统一整体。

全面理解“三个管理”的方法论意义

“三个管理”作为全新的检察管理模式,既是管理要求,又是管理方法。方法作为认识工具和实现目标的途径是分层次的。“三个管理”内含哲学、一般与具体三个层次的方法。

系统把握抓好“三个管理”的哲学方法。最高人民检察院检察长应勇指出,“三个管理”的核心是高质量办好每一个案件,主线是落实和完善司法责任制,抓手是案件质量检查和司法责任追究惩戒,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。这一论断紧紧抓住了检察管理的主要矛盾和矛盾的主要方面,强调“三个管理”应围绕核心、抓住主线、用好抓手,实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,既指明了检察管理的目标方向,又指出了实现目标的路径方法,是认识论和方法论的有机统一。

系统把握抓好“三个管理”的一般方法。“三个管理”面对的任务要求是多方面的,有机联系又各有所重。业务管理侧重于宏观业务质效分析研判,聚焦整体业务态势、重点案件类型、重点办案领域,重在为检察长和检察委员会宏观决策提供参考;案件管理侧重于对案件进行流程、实体等全方位的监督管理,做实对检察权的

制约监督,确保司法责任制动态落实到办案的人和所办的案;质量管理侧重于通过抓好案件审查、认定、处理等办案环节,开展案件质量检查评查、司法责任认定追究,确保办理的每一个案件符合质量、效率、效果有机统一的要求。

系统把握抓好“三个管理”的具体方法。针对检察工作中的具体问题,“三个管理”提出不同的管理方法,形成完备的管理方法体系。具体包括数据统计分析、流程监控、审核把关、案件请示报告与指导、案件质量检查评查、内部通报、反向审视、司法责任认定追究等。业务管理中,充分运用统计系统、“三个结构比”等宏观管理工具,采取案管部门全面分析、业务部门专门分析的检察一体履职,增强业务质效分析的针对性与实效性。案件管理中,一方面,通过合理设置办案组织,优化文书审核权限配置,运用流程监控等辅助系统,加强覆盖办案全流程的程序管理,防止超期办案等程序不规范情形发生;另一方面,通过落实繁简分流、轻重分离、快慢分道机制,规范开展疑难复杂案件请示报告与指导,推进重大监督事项案件化办理等,建立覆盖普通案件、重点案件类型、重点办案领域的分层分类的案件质量管理机制,有效提升办案质效。质量管理中,建立案件归档前办案人员自查、办案部门核查,重要案件和低质效案件逐案评查,其他案件常规抽查,以及与党委政法委、人大组织的案件质量检查评查相衔接的内外一体机制,健全与之相适应的内部通报、反向审视、司法责任认定追究等配套措施,真正落实有权必有责、有责要担当、失责必追究。

着力构建“三个管理”大格局

“三个管理”源自对检察管理的科学认识,意味着检察管理工作思路的根本转变:一是从过于强调案管部门的专门管理向各级检察机关、各部门共同管理转变;二是从过于依赖指标和考核的简单数据管理向一体抓实业务、案件、质量管理转变;三是从管案与管人相互割裂向一体加强对“案”和对“人”的管理转变。应从管理主体、范围、内容全面性的维度,推动认识与实践相统一,建立“大管理”格局。

深刻认识到“三个管理”主体的全面性,构建全方位、立体化检察业务管理组织体系。“三个管理”需要各级检察机

促进矿产资源开发与生态环境保护协调发展

践行绿色发展理念,实施好新修订的矿产资源法



宋生辉 李月晨

生态是统一的自然系统,是相互依存、紧密联系的有机链条。矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,矿产资源勘查开发事关国计民生和国家安全。但是,矿产等自然资源具有稀缺性、地域性、不可移动性等特征,对其开发利用必然会对生态环境造成影响。在矿产资源开发利用中,如何做好生态系统保护、自然资源保护与可持续发展的关系,解决好人与自然和谐共生问题,一直受到社会各界关注。

2015年,党的十八届五中全会首次提出绿色发展理念。绿色发展理念的意义在于强调节约资源和保护环境,将环境保护作为实现可持续发展重要支柱的一种新型发展模式。党的二十届三中全会提出,聚焦建设美丽中国,加快经济社会发展全面绿色转型,健全生态环境治理体系,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展,促进人与自然和谐共生。新修订的矿产资源法于2024年11月8日经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过,自2025年7月1日起施行。新修订的矿产资源法践行绿色发展理念,为矿产资源开发与生态环境保护协调发展提供了坚实法治保障。

为践行绿色发展理念,立足高质量发展新阶段,新修订的矿产资源法开宗明义地将“加强矿产资源和生态环境保护”作为立法目的,强调矿产资源开发利用和保护工作应当遵循绿色发展原则,提出加强绿色矿山建

设,对资源、生态、环境三个面向的保护作了全面、系统的规定。

一是强化资源保护。节约资源是保护生态环境的根本之策。强化矿产资源的保护和可持续利用是体现“根本之策”的制度考虑。一方面,新修订的矿产资源法明确各级政府应当加强矿产资源保护工作;禁止任何单位和个人以任何手段侵占或者破坏矿产资源;涉及特定战略性矿产资源的,明确了保护性开采要求。另一方面,明确实行合理开采、合理利用等方针,突出矿产资源综合开采、综合利用,对开采回采率、选矿回收率、综合利用率作出具体要求,防止浪费,防止损失破坏。并且从长远发展的角度,对矿产资源储备制度作出安排。

二是减少生态破坏。矿产资源本身是生态系统的重要组成部分,生态与资源呈现“一体两面”的关系。新修订的矿产资源法立足整体保护,规定矿业权出让应当考虑生态环境保护要求;自然保护区等范围内禁止限制开采矿产资源的,应当遵守其规定或者依法有序退出。勘查矿产资源的,要求及时对勘查区域进行清理,恢复地表植被。开采矿产资源的,要求采取有效措施,避免、减少对矿区森林、草原、耕地、湿地、河湖、海洋等生态系统的破坏。同时,专设“矿区生态修复”一章,明确责任主体、修复要求和验收要求,专门强调能够边开采、边修复的,应当边开采、边修复;能够分区、分期修复的,应当分区、分期修复,并分期验收。

三是防范环境污染。矿产资源的开采过程以及对尾矿、废水等的处理,都可能造成环境污染。聚焦突出问题、关键环节,新修订的矿产资源法规定勘查、开采矿产资源,应当采用先进适用、符合生态环境保护和安全生产要求的工艺、设备、技术;统筹法律适用,规定勘查、开采矿产资源应当遵守

有关生态环境保护等法律、法规的规定;采矿权人应当在矿山闭坑前或者闭坑后的合理期限内采取安全措施,防治环境污染和生态破坏。此外,对实践中环境污染风险较高的尾矿库专门作出规定。矿产资源法与环境保护法及各类污染防治立法统筹适用,织牢织密防范矿产资源领域环境污染的法律制度网。

为贯彻落实新发展理念,将矿产资源领域的绿色发展理念推向新阶段,新修订的矿产资源法规定了一系列保障性措施,确保矿山建设法治化、制度化。

明确标准。各类标准对促进技术进步、规范勘查开采行为发挥了重要作用。新修订的矿产资源法规定矿产资源开采,矿区污染防治,勘查方案、开采方案编制等要符合有关国家标准、技术规范等。这是开展相关工作,确保具体制度落地的重要抓手。实施好新修订的矿产资源法,要加快出台、完善配套规定、标准、技术规范等,为开展执法工作提供明确、可行的依据。

方案先行。按照新修订的矿产资源法规定,开采矿产资源前,采矿权人应当依法编制矿区生态修复方案,随开采方案报原矿业权出让部门批准,并对严格编制和实施矿区生态修复作出规定,要求在矿区涉及的有关范围内公示,并专门听取有关方面意见。通过对编制依据、编制程序的要求,提升矿区生态修复方案的可行性、科学性,这需要落实好法律制度要求,确保矿区生态修复方案依法编制、科学编制,并充分听取意见。

政府统筹。矿产资源通常可以带来巨大经济效益,部分矿山企业在处理资源利用与生态环境保护的关系时,片面追求短期经济效益,导致矿产资源开采与生态环境保护矛盾突出,必须充分发挥政府及其有关部门

的监管作用。新修订的矿产资源法规定,县级以上地方政府应当加强对矿区生态修复工作的统筹和监督,保障矿区生态修复与污染防治、水土保持、植被恢复等协同实施,提升矿区生态环境保护和恢复效果。同时,明确自然资源主管部门和其他有关部门应当按照职责分工,加强对矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督检查。

多方监督。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,要更好发挥政府的主导和监管作用,发挥企业的积极性和自我约束作用,发挥社会组织 and 公众的参与和监督作用。新修订的矿产资源法在明确政府监管的基础上,规定国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府矿产资源开发利用和监督管理情况进行督察。进一步体现人人参与、人人共享的理念,矿区生态修复方案编制、矿区生态修复验收,均应听取矿区涉及的居民委员会、村民委员会、农村集体经济组织和居民代表、村民代表的意见;明确任何单位和个人都有权举报违法行为。同时,与民事诉讼法、行政诉讼法等相衔接,明确对破坏矿产资源或者污染环境、破坏生态,损害国家利益、社会公共利益的,检察机关、法律规定的机关和有关组织可以依法向法院提起诉讼。通过多方监督,真正构建起共建共享的格局。

新修订的矿产资源法构建起了矿产资源领域生态环境风险源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的制度化体系,为践行绿色发展理念,推进生态文明建设,奠定了法律制度基础。实施好新修订的矿产资源法,需要各方共同努力、积极作为。

(作者分别为全国人大常委会法工委经济法室副处长、河北省新乐市人民检察院党组成员)