

“三个管理”抓住检察履职的关键,从宏观、中观、微观三个层面对检察管理系统把握、一体谋划,将管理的价值聚焦到高质效办好每一个案件和案件的每一个环节上,推动检察工作回归高质效履职办案本职本源。

贯通推进“三个管理”的核心要义与机制完善

问题一：

一体抓实“三个管理”对检察管理提出了哪些新的目标和要求？

陈凤超：检察管理是一个综合性概念,既包括对人、财、物、案等全要素的管理,也包括对检察决策实施状况和监督办案情况的管理。“三个管理”抓住检察履职的关键,从宏观、中观、微观三个层面对检察管理系统把握、一体谋划,将管理的价值聚焦到高质效办好每一个案件和案件的每一个环节上,推动检察工作回归高质效履职办案本职本源。一体抓实“三个管理”,首先要以正确的政绩观为引领,推动管理理念更新变革,以科学的理念指导检察管理方式创新。近年来,天津市检察机关坚持以理念变革推动检察管理创新,提出将管理模式由“治病式”向“治病式”转变,2024年进一步深化对检察管理的规律性认识,提出“效能管理”,有效提升了管理的科学性和实效性,形成了有益经验。其次,更加注重系统管理,发挥检察一体化优势,在管理全局中明确各级检察院管理职责,省级检察院重在抓好检察管理思想、观念、原理上的制度体系设计,基层检察院注重发挥基层创新,加强对科学管理的探索实践。此外,建立科学的管理体系,找准检察长、分管副检察长、部门负责人以及案件管理部门等各主体在“三个管理”中的职责定位,建立系统完备的制度体系。

顾雪飞：理念是行动的先导。深化“三个管理”,首先要从理念上实现“三个转变”。一是管理导向从依赖数据考核向推动依法全面充分履职转变,改变以往“盯着数据干”“围着排名转”的惯性思维,转向更加注重推动履职的全面性、充分性和规范性,引导检察官在依法规范办案的基础上,主动担当作为,充分履行各项法定检察职责,更好促进检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。二是管理维度从宏观态势为主向宏观与微观并重转变。坚持把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合,审查发现个案办理中存在的普

遍性、典型性问题,强化类案问题系统治理,推动业务管理高质效开展。三是管理重心从简单关注数据升降向全面推动质效提升转变。“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,即将从政治上着眼、从法治上着力落得更细更准更实,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、重要业务态势的质效分析研判上来,深挖数据变化背后的根源,为高质效履职办案提供更加科学全面的参考和依据。

申国军：“三个管理”的提出,进一步要求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,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,把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合起来。这种转变的要求不仅仅是简单的管理方式方法的转变,更是管理理念观念的转变。“三个管理”的提出,是检察工作向前发展的必然要求,也是对检察管理工作新的更高要求。首先,从管理体系来说,要分层分类推动建立检察业务全院、全员“大管理”格局。着力建构以检察长和检察委员会的宏观管理为统领、办案部门的自我管理为基础、案件管理部门的专门管理为枢纽、相关部门的协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理组织体系,这是推动检察权公正、规范、高效、廉洁运行的重要保障和基础。其次,从管理内容来说,要一体强化办案部门的个案流程管理与实体管理。完善办案部门在办案中管理、管理中办案的机制,确保每一个案件、案件的每一个环节都要有管理,一体加强办案流程管理和实体管理,防止出现管理真空。再次,从管理范围来说,要整体深化宏观办案质效分析与微观质量评查,把数据宏观分析功能与微观案件评查紧密结合起来,发挥好检察管理现代化整体效能。

问题二：

如何准确理解和把握“三个管理”之间的关系？

陈凤超：“三个管理”辩证统一于“高质效办好每一个案件”,统一于人民群众对检察机关履职情况的感受、人民群众对检察机关履职情况的感受,既立足于个案效果,同时又不限于个案效果,是以个案效果为基础的履职情况在政治层面、法律层面、社会层面的综合感知。而“三个管理”的对象和内容也包括了检察机关整体层面的履职和个案层面的履职,“三个管理”目的都是促进检察机关更好履行宪法法律赋予的职责,更好维护社会公平正义。在内在逻辑上,“三个管理”各有侧重、彼此关联、功能互补,共同组成检察科学管理体系。其中,业务管理是关键,业务管理所需要的基础数据、信息、情况需要由案件管理和质量管理提供,业务管理中制定的政策和措施需要通过案件管理和质量管理去实现;案件管理是检察管理的基础、核心,是中观层面的管理,具有承上启下的作用,是业务管理的支撑,同时,又是业务管理的有效执行途径,案件管理的优化是提升案件质量的第一选项;质量管理是检察管理中的底线,以特定案件的质量评价、责任追究保证所有案件质量合格,质量管理也是对业务管理和案件管理效果的检验。只有将“三个管理”相互衔接、相互贯通,才能更充分地发挥检察管理体系的整体作用,实现效能管理。

顾雪飞：“三个管理”分别从宏观、中观、微观层面构成检察管理的三层结构。业务管理侧重“宏观”,强调“大管理”格局。案件管理侧重“中观”,通过对案件进行流程、实体等全方位管理,强调对检察机关依法规范公正高效廉洁运行的监督管理。质量管理侧重“微观”,强调对个案质量的具体管理和把控,贯穿于案件办理全过程。“三个管理”既各有侧重,又有机关联系,构成全面、完整的检察管理体系。首先,案件管理和质量管理要以业务管理为宏观指引。业务管理涉及检察业务的整体规划和布局,体现一定时期、一定范围、一定领域内检察业务运行的趋势、规律和特点,为有效开展案件管理和质量管理提供针对性、精准性、方向性的宏观指引。案件管理和质量管理直接回流、关联和作用于业务态势运行,影响业务管理的决策指导。其次,业务管理和质量管理要以案件管理为基本抓手。业务管理最终通过

具体的案件管理来落到实处,通过案件管理将全面准确落实司法责任制各项要求,贯穿办案的全过程、各环节,监督保障案件实体、程序和效果,减少业务管理中的问题、异常,防止质量管理中出现问题案件,进而进入司法责任追究。此外,在构建新的符合科学发展的“管理大厦”过程中,对管理人才的培养和重视不够,管理的知识培训、实践指导体系没有及时有效提升。司法办案规范化水平、有机统一于“高质效办好每一个案件”的要求。

申国军：业务管理、案件管理、质量管理,三者各有侧重、相辅相成、不可或缺,是检察管理实现螺旋式上升的现代化管理模式。业务管理是方向,注重抓宏观、趋势,侧重于“谋全局”。即通过数据统计分析等管理手段,围绕党和国家工作大局、检察工作全局,研究检察业务发展的趋势、规律、特点,加强业务指导,服务科学决策,是全面准确落实司法责任制的重要保障。案件管理是基础,注重抓条线、类型、领域,侧重于“部门的案件管理”,即各业务部门既要要对条线进行纵向管理,也要对重点案件类型、重点办案领域进行横向管理,纵横结合、条块结合,立足解决突出问题,推动把司法责任制落实到每一个条线、每一个办案组织、每一个办案领域。质量管理是要求,注重抓质量,侧重于“个案管理”,即运用流程监控、案件质量检查、案件质量评查等方式,对在办案案件和已办结案件的审查、认定、处理等各环节进行监管、检查,促进办案实体、程序、效果有机统一;抓好司法责任认定追究,推动把司法责任制落实到每一个案件、每一个办案环节、每一名检察官,做实有权必有责、有责要担当、失责必追究。“三个管理”是全方位、立体化管理模式,应当从业务、案件中来,再回到具体业务、案件中去。通过办案质效分析研判,开展质量检查评查等发现业务工作中存在的问题,提出针对性意见指导具体办案实践,进而推动业务工作“纠偏”“修正”,不断向前探索、向上发展,最终实现“高质效办好每一个案件”。

编者按

在1月13日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇强调,要持续优化检察管理,推动构建检察“大管理”格局,贯通推进“三个管理”,统筹建立健全宏观业务质效分析、共性业务指导、案件流程监控和案件质量检查评查等制度机制,更好保障高质效办案。《最高人民法院关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》提出,健全检察业务管理、案件管理和质量管理机制。围绕如何一体抓实“三个管理”,《人民检察》杂志邀请专家对相关问题进行深入探讨,敬请关注。



陈凤超

顾雪飞

中国军

“三人谈”特邀嘉宾：

- ◇陈凤超 天津市人民检察院检察长
- ◇顾雪飞 山东省人民检察院检察长
- ◇中国军 最高人民检察院案件管理办公室主任

主持人：

◇《人民检察》执行主编 张辉

文稿统筹：

◇《人民检察》编辑 郑志恒



问题三：

推进“三个管理”实践中面临哪些难题,如何解决？

陈凤超：在新旧观念更新、管理模式迭代之际,各地检察机关存在管理抓法不一、制度建设不统一、管理创新举措指向性不明等问题,特别是旧观念如果不彻底转变,具体管理措施的针对性和实效性都无从谈起。此外,在构建新的符合科学发展的“管理大厦”过程中,对管理人才的培养和重视不够,管理的知识培训、实践指导体系没有及时有效提升。司法办案规范化水平、有机统一于“高质效办好每一个案件”的要求。

申国军：队伍建设成为一个亟待重视和破解的难题。

一是进一步凝聚思想共识,深悟“三个管理”要义。在新的管理理念指引下,要坚持正确政绩观,进一步明晰抓实高质效办案是核心,落实和完善司法责任制是主线,案件质量检查评查和司法责任追究惩戒是抓手。二是加强检察管理基础理论研究,推动管理模式更新。三是高度重视管理队伍培养,提升管理素质能力。不仅加强宏观理念上的培训,同时注重微观管理实践的示范指引,加强管理实践的示范引领,营造管理的氛围,用管理理念引导工作开展、管理体系建设,打造流程顺畅、责任明确的管理链条,促进各管理主体各负其责、严负其责。

顾雪飞：“三个管理”作为检察管理体系建设的新课题,在推进实践中,要不断发现问题、解决问题,促进完善提升。一是管理信息传递不够充分,可能短期内局部出现“干什么”“怎么干”不够清晰等状况;二是配套制约机制不足,一些单位、部门和个人一定程度上可能出现“懈怠”“躺平”等行为;三是各部门、各条线管理的手段不一、标准不一、强度不一,可能出现边界模糊、权力交叉、管理重复等问题,影响管理实际效果。

针对这些问题,一是明晰工作目标任务,解决“干什么”的问题。紧紧围绕党和国家工作大局、检察工作全局,认真贯彻“高质效办好每一

个案件”基本价值追求,实行清单式推进、项目化管理、销账式落实。二是完善相关配套制度,解决“怎么干”的问题。明确“三个管理”中的责任主体和权责边界,厘清检察长、部门负责人、检察官等具体管理职责,推动形成管理合力。三是加强检察一体化管理,解决“干得好”的问题。坚持党组统揽,强化检察长、检察委员会对检察业务的全面管理,对重大检察办案的决策、指导和监督,对重点业务管理工作的指导、调度。同时,将发现的办案程序、实体等方面质量问题具体落实到人,确保见人见案见责任,提高管理刚性。

申国军：自“一取消三不再”“三个管理”提出以来,检察机关及法学理论界对于“三个管理”的理论研究尚不够深入,实践中的配套机制也亟待完善。在具体的推进过程中,可能会面临管理理念难以转变、管理方式不够科学、管理路径尚未明晰等一系列问题,实践中需要重点抓好以下几项工作：

一是统一思想,切实转变管理理念、管理机制。取消不必要、不恰当、不合理考核,不是不考核,更不是意味着“躺平”,是引导检察干警把工作重点放到“高质效办好每一个案件”上。各级检察机关、各业务条线及案件管理部门的任务没有减轻而是更重了。二是抓好落实,构建全方位、立体化检察业务管理组织体系。各地应从推进“三个管理”的高度,落实构建全方位、立体化检察业务管理组织体系的具体举措,确立“全员参与、权责明晰,人人有责、人人尽责”的“大管理”格局,形成“三个管理”的合力。三是加强研究,明确落实“三个管理”的具体要求和实现路径。结合各地具体实际,积极探索和实践“三个管理”的具体要求和实现路径,不断总结经验,形成具有可操作性及可复制性的管理模式。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,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上来,更加注重落实和完善司法责任制上来,推动检察管理提质增效。

问题四：

如何全面一体抓实“三个管理”？

陈凤超：“三个管理”的落实和推进是系统工程,在把各个子系统建设好的同时,注意在统一目标导向下提高各子系统的相互协同性,以及具体机制建设上的融通性。从系统性的角度看,协调有序促进各管理子系统建设,可促进提升各子系统的相互支撑性,从而提升管理的效能。从空间上来看,“三个管理”的推进是循序渐进的过程,具有连续性,确保管理的步伐始终围绕检察履职办案而跟进,因应高质效办案的需求而发展。从具体实施的角度看,各个子系统有其侧重点,具体表现为业务管理重宏观,抓规律趋势;案件管理重中观,抓环境机制;质量管理重微观,抓落实完善。全面一体落实“三个管理”必须把握好各个管理子系统的关键点、风险点,提升管理的针对性、实效性,服务检察工作高质量发展。

顾雪飞：全面一体落实“三个管理”,要充分考虑各级检察机关的履职特点、工作任务和办案模式的差异性,做到上下一体、各有侧重和作用互补。从不同层级来看,省级检察院重在发挥指导领导作用,研究制定贯彻落实党中央、最高检和省委决策部署、重点任务的总体目标、工作思路和推进措施等。市级检察院重在发挥承上启下作用,加强本地检察办案质效分析研判,确保上级检察机关各项管理要求在基层落地落实。基层检察院重在发挥基础作用,将高质效办好每一个案件的实体、程序、效果要求落到实处。从部门职责来看,案件管理部门重在发挥检察业务管理枢纽作用,加强办案质效分析研判会商,找准影响检察办案质效的“症结”。办案部门重在严

格按照全面准确落实司法责任制要求推动办好每一个案件,引导和督促每名检察官当好高质效办案的“第一责任人”。检务督察部门重在落实和完善司法责任制、司法责任追究惩戒等工作。

申国军：各级检察机关、检察机关各部门、各部门检察人员都是落实“三个管理”的主体,应当立足检察职能同向发力、各有侧重,推动“三个管理”在检察实践中走深走实。业务管理,相对于案件管理、质量管理,是更为宏观的管理。一是把握检察业务发展的方向;二是把握检察业务发展的全局;三是把握检察业务发展的重点。案件管理,最主要的是办案部门的案件管理,侧重于对条线、类案、办案领域的管理。一是案件管理的关键点,结合本条线、各类案件类型、各个办案领域的发展趋势和特点,建立健全各类办案规范指引;根据案件类型和复杂难易程度,采用独任检察官或者检察官办案组的组织形式等。二是建立健全办案质量标准。办案部门要适应新的业务发展需要,适时研究制定新的各业务条线的办案质量标准。三是案件管理的方式。完善疑难复杂案件请示指导和重大敏感案件督办制度;重视发挥办理申诉案件的反向审视功能。质量管理,既是业务的“质量”,也是案件的“质量”,业务管理、案件管理不能离开“质量”谈管理。质量管理,最主要的还是办案部门的管理,要发挥办案部门对个案从程序到实体全方位的监管作用。一是落实完善办案部门负责人、主办检察官等主体对个案的审核把关责任;二是建立案件质量检查机制。

对检察权运行的内部制约监督。再次,在结果上提升双向效应。充分运用“正负面清单”,融入“三个管理”职责要求,科学研判司法责任制落实情况、管理问题和治理成效等,将其作为检视一个单位检察工作履职成效的重要参考。优化和加强检察人员考核,突出对依法全面充分履职和全面准确落实司法责任制的导向引领,融入“正面清单”贡献度、案件质量检查评价、司法责任追究惩戒等情况,作为干部评先树优、晋职晋级、员额管理等的重要依据,真正兑现管理的奖惩作用。

申国军：“三个管理”是全覆盖参与、全链条闭环、全过程监管的检察管理体系,“落实和完善司法责任制”作为主线,将不同的管理主体、管理环节、管理方式有机串联起来。在具体落实过程中,应加强“管案”与“管人”的衔接。第一,加强协同机制建设。业务部门、案管部门、检务督察部门、政工部门等各司其职、各有侧重,共同抓实业务管理、案件管理、质量管理,实现权力与责任的平衡、放权与管权的统一、管案与管人的结合。第二,加强约束机制建设。把责任落实、责任认定、责任追究与业务管理、案件管理、质量管理紧密结合起来。对办案中存在故意和重大过失情形的,坚决依规追究司法责任;对案件质量评查、业务数据检查、案件流程监控等发现的相关问题线索,依规移送检务督察部门处理。第三,加强激励机制建设。把案件质量检查评查、司法责任追究等情况作为检察官入额、退额以及晋职晋级、评先评优的重要依据,引导检察官提高办案质效。在落实和完善司法责任制过程中,既要全面准确落实责任追究,促进严格依法办案、公正司法,又要通过明晰责任,鼓励担当作为、依法履职。对在司法办案工作中,虽有错误后果发生,但尽到必要注意义务,对错误后果发生仅有一般过失的,不追究司法责任,依法维护检察官合法权益,保障检察官依法履行职责。但也要注意“三个管理”与“落实司法责任制”既有联系又有区别,不能混为一谈。“三个管理”主要是通过“管案”,促进检察官入额、退额以及晋职晋级、评先评优,促进检察官更好高质效办案。前者是对宏观业务和微观个案的管理和评价,后者是对检察人员是否承担司法责任的评价。

(文章详见《人民检察》2025年第1期)

问题五：

如何通过“三个管理”有效落实司法责任制？