

“三个管理”在实践中能否落地见效,需要一系列的配套机制作保障、科学的评价体系来检验——

构建多维管理成效综合评价体系 推进“三个管理”落地见效

一体抓实“三个管理”

高质效办好每一个案件

□赵铁实



“三个管理”的理想结果是高质效办案、高水平管理、高担当履职、高素质队伍。“三个管理”在实践中能否落地见效,需要一系列的配套机制作保障、科学的综合评价体系来检验。坚持系统观念、法治思维,落实全面、整体、组合、实绩评价的基本原则,构建融数量、质量、效率、效果、衔接、转化等为一体的多维管理成效综合评价体系,能够有效推进“三个管理”落地见效,形成检察“大管理”格局,助力实现高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本价值追求。

一、构建综合评价体系,必须树好正确导向

树好“质量优先,强化统筹”的导向。案件质量是检察工作的生命线,落实“三个管理”,要始终把办案质量放在优先位置,兼顾办案数量、效率和效果。一要在评价项目的设置上体现侧重,在坚持全要素选择的基础上抓住最核心、最能体现办案质量的重点项目、重要元素;二要在评价权重的分配上体现侧重,质量的权重原则上要高于数量、效率、效果的权重;三要在内在关联相互制衡的组合评价中体现侧重,当出现相关制衡要素影响对某项工作的综合评价时,其他要素原则上应当让位于质量要素。同时,要强化统筹,在确保质量的基础上有序合理地增加监督类办案的数量,尽可能地提高办案效率、优化办案效果,确保实现有质量的数量和有数量的质量相统一,数量、质量、效率、效果相统一。

树好“优化结构,促进均衡”的导向。一是在宏观层面,强化民事、行政、公益诉讼检察办案,优化“四大检察”履职结构,促进“四大检察”全面协调充分发展;二是在中观层面,加强依职权监督、主动发现案源,优化案件结构、案源结构,促进担当履职。三是在微观层面,优化各项具体业务的结构,比如刑事二审抗与审监抗的结构、民事抗诉与民事再审查检察建议的结构等。通过依法充分履职,优化结构,促进区域间检察工作发展均衡,带动全国、全省范围内整体检察工作发展;促进各基层院业

务发展均衡,夯实检察工作高质量发展根基;促进各项检察业务时序进度上发展均衡,确保监督理性平和、及时规范。树好“管办并重,人案衔接”的导向。坚持案件管理与案件办理并重,全面压实检察长和检察委员会对检察业务的宏观管理责任、办案部门的自我管理责任、案管部门的专门管理责任,努力做到案件办理到哪一步,案件管理就跟进到哪一步,实现既要办好案,更要管好案。同时,要做好管案与管人有效衔接,既强化对业务管理结果的应用,通过奖励激励、追責惩戒等有效推进司法责任制落实,也要强化高素质检察人员招录引进、教育培训、练兵竞赛、办案组织建设等,加强人力资源配置和综合素质能提升。

树好“四个评价,贯通推进”的导向。坚持整体、全面、组合、实绩评价,并将之贯穿于所有综合评价的始终。一是从整体上而非单个元素来简单评判工作优劣,比如不能出现一个无罪案件就否认整体起诉质量。二是从全面性上设置评价项目、评价元素,比如对起诉质量的评价不能仅以诉判一致为元素,还应以起诉时指控是否精准有力以及判决后二审、再审是否改判为评价元素。三是对具有前后衔接、逻辑关联的评价项目、评价元素,要进行组合式、制衡性评价,比如对办案效率的评价,要将审结率的高低与人均办案数量的升降进行组合对比。四是所有的评价项目、元素和规则,都要注重工作实效,引导大家真正把法律监督业务做深做实。在此基础上,贯通推进、融合落实“三个管理”,努力实现以质量管理促进案件管理和业务管理,以业务管理指导案件管理和质量管理,以案件管理有效衔接业务管理和质量管理。

二、构建综合评价体系,必须坚持多维视角

围绕高质效办案、高水平管理、高担当履职、高素质队伍目标,探索从数

量、质量、效率、效果、衔接、转化等为一体的多维管理成效综合评价体系,能够有效推进“三个管理”落地见效,形成检察“大管理”格局,助力实现高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本价值追求。

□“三个管理”成效综合评价体系,是对管理工作的成效评价体系,其基本功能是服务领导科学决策、促进条线业务指导、辅助办案分析研判。

量、质量、效率、效果视角总体评价办案质效,从管案与管人的有效衔接上评价大管理格局运行质效,从微观向宏观的高效转化上来评价检察履职质效,构建在全面实时观察的“数量”基础上,以“质量”“效率”“效果”“衔接”“转化”为主体架构的多维视角“三个管理”成效综合评价体系。

观察数量,努力实现“实时可见的业务态势”。单纯的数量本身并不一定具有评价意义,但各类数量的汇聚可供全面掌握情况、研判业务态势、预测发展趋势,特定情形下也可与质量、效率、效果等组合评价业务质效。一是全景数量分层展示。落实整体、全面评价原则,尽可能地全景式展示“四大检察”各类业务的数量,并根据各类业务发展的不同阶段和环节分层展示,逐步追踪细化,实现业务发展全流程的各类数量全呈现。比如,审查逮捕业务可分层展示受理审查逮捕、批准逮捕、不批准逮捕数量;不批准逮捕情形分布数量;不捕案件复议复核数量;复议复核改变数量等。二是重点数量突出展示。落实组合、实绩评价原则,对与质量密切相关、具有制衡关系,可以组合评价、反映工作实绩的重点数量,要作为重点突出展示。比如,可评价起诉案件质量的诉判一致和撤回起诉、无罪数量,可评价抗诉质量的判决改变数量、撤回抗诉数量等。三是核心数量对比展示。检察办案总体上分为依程序办案与依职权监督两类,前者是检察机关被动受理,办理这类案件重在保证质量、提高效率;后者多由检察机关主动发现案源,启动监督程序,办理这类案件重在保证质量、提高效率的同时,加大监督力度、增加办案数量。对于依职权、主动发现案源的监督类案件数量,要作为核心数量,通过与依程序办案的数量对比、与自身发展变化对比、与质量和效率等的组合对比,展示整体法律监督水平和担当履职质效。

突出质量,努力实现“更优的办案质量”。坚持质量优先,强化统筹,在保证质

量的基础上,努力实现质的有效提升、量的合理增长、效的持续增强。一是既评价整体质量,也评价个案质量。坚持整体评价、全面评价,从整体业务数据上、与地区执法司法总体质量水平的匹配上,评价检察办案、法律监督质量,实现宏观评价、综合评价;同时组织对重点个案开展审查,实现微观评价、精准评价。如对起诉质量综合评价时,就要坚持宏观与微观相结合,既看无罪判决数、无罪判决率等整体数据,也看个案审查结果。二是既关注重点要素,也关注整体要素。将案件的全流程各环节要素串联起来予以综合评判,既突出重点环节重要元素的评价意义,也强化整体环节全量要素的相互制衡。如评价监督立案质效,既要突出监督立案判处有期徒刑以上刑罚率这一最能反映其监督质量的核心要素,也要将监督立案率等数量要素、监督立案移送起诉率等效率要素、当事人申诉处理情况等效果要素组合起来进行整体评判。三是既落实重点审查,也落实专项审查、随机审查、质量检查。落实《人民检察院案件质量检查与评查工作规定(试行)》,案管部门注重发挥牵头作用,既组织好自身开展重点案件逐案审查、随机审查,也有力组织业务部门开展专项审查、自我检查,在履行好专门管理责任的同时,压实业务部门自我管理主体责任。要突出主责主业,注重对实体和重要办案程序的检查审查。要对业务部门自我检查、下级院审查等情况加强抽查复查,检验相关检查审查工作的质效。

关注效率,努力实现“更高的办案效率”。构建审结率与办案数量、人均办案量相组合的评价规则,实现在人均办案量相对稳定的情况下,案件审结率逐步提高。一是依程序办理的案件,在确保质量的前提下尽可能提高审结率,防范办案人员数量相对稳定情况下案件数量下降但审结率不升反降的无故拖延、程序迟滞。二是依职权监督的案件,在确保质量的前提下努力增加数量,有效提高审结率,防范单纯为追求审结率而降低监督质量、减少监督数量的不敢为、

行公益保护知识、法律知识、相关专业知识和岗位技能培训,提升志愿者综合素质和志愿服务水平。完善志愿者信息档案机制,在依法保护志愿者个人基本信息的基础上,建立志愿者信息库,详细记录志愿者的个人信息、工作特长、专业技能、服务意向、参加志愿服务工作的基本情况和具体表现,便于检察机关随时查询掌握志愿者个人情况,有针对性地组织志愿者开展工作,同时为开展志愿者评选表彰等工作提供可靠依据。完善志愿者考评奖励机制,开展以服务时间和服务质量为主要指标的星级评选,举行各类表彰活动,并定期对志愿者星级和表彰情况进行公示。同时设立奖励办法,对提供线索且取得良好办案成效的志愿者进行物质激励、精神激励等激发志愿者守护公益、奉献社会的责任感。

四是发挥“五员”作用。结合实际需求不断拓宽志愿者履职渠道。发挥“宣传员”作用,志愿者通过发放公益保护宣传手册、设立咨询服务台、建立志愿者联盟群、搭建网上宣传互动平台等方式,向群众宣传公益诉讼的案件类型、范围、办理流程等相关法律知识,扩大社会影响力。发挥“信息员”作用,志愿者们通过网上举报专区、12309举报电话、专用邮箱等形式,采用“随时拍”“即时传”等移动实时在线举报工具,随时向检察机关反映公益受损情形,提供有价值的案件线索,助力检察机关解决案源不足的问题。发挥“技术员”作用,充分发挥志愿者在环境保护、食药安全、安全生产等方面的专业特长,对涉案专业性和技术性问题提供科学论证、技术认定和专业意见,为司法办案提供技术和智力支持。发挥“调查员”作用,志愿者们积极参与环境保护、公共卫生等领域的专项调查活动,配合检察机关开展走访、现场勘查、技术鉴定等,发现公益受损和隐患问题,协助检察机关提出检察建议,配合行政机关制定整改措施。发挥“监督员”作用,通过全程参与公益诉讼办案环节,对案件进展情况进行跟踪观察,对检察办案活动进行监督评价,并提出意见和建议,促进检察公益诉讼公信力提升。同时,通过参与整改效果公开听证、现场评估、跟进监督公益受损整改情况,督促相关职能部门依法严格履职,推动公益保护落到实处。

(作者单位:山东省烟台市蓬莱区人民检察院、莱州市人民检察院)

不愿为的躺平状态、佛系心态。

注重效果,努力实现“更佳的办案效果”。一是结构优化度。除宏观的“四大检察”结构和中观的履职结构、案源结构外,重点是通过评价促进各类具体业务的结构优化。如对刑事抗诉结构,要通过建立对一审审判结果审查的实质性、抗诉纠错的及时性等的评价规则,推动扭转二审抗明显少于审监抗的“倒挂”局面。二是专业贡献度。重点评价通过办案打造指导性、参考性、典型性案例的情况,在实体、程序等方面能够提供示范引领的优质案件情况,注重释法说理,内容全面、结构严谨、格式规范的法律文书制作情况,加强理论研究和实务研讨,助推完善法律法规和办案制度规范的情况等。三是办案均衡度。重点是评价依职权监督类案件、主动发现案源的监督类案件,在年度内的季度间、季度内的月份间,是否保持相对均衡的发展规模、符合监督的规律性。四是社会认可度。重点评价检察业务工作立足办案服务地方经济社会发展大局、服务党委政府中心工作的情况,被上级单位和群众认可的情况等。

做好结合,努力实现“管案与管人更有效的衔接”。管案的结果应用到人,以高质效的案件办理和案件管理促进高素质检察队伍建设;管人的结果也要应用到管案,以高素质检察队伍建设服务和保障高质效的检察办案和案管。一是通过管案来管人。落实和完善司法责任制,规范责任归属、调查、认定、追究工作。坚持激励与约束并重,将办案质效情况作为办案人员年度考核、评先评优、晋职晋级、交流任职、选树典型的重要依据。包括政工人事部门是否及时将指导性参考性典型案例创作人员、优质案件办理人员、优秀法律文书制作人员等肯定表扬,发挥先进典型示范引领作用;检务督察部门是否依法及时开展司法责任追責惩戒、约束提醒,发挥负面典型的警示教育作用等。二是通过管人来管案。坚持因案而需、因人而异、人岗相适,强化人力资源的引进培育、优化配置、规划培养、合理使用,最大限度激发人员潜能,为检察业务发展提供组织保障、人才支撑。包括政工人事部门是否根据业务需要针对性招录引进复合型、紧缺型检察人员,调整优化人员结构、岗位分配,实现人尽其才、才尽其用,不断满足各类办案需要的情況;教育培训部门是否坚持满足个性化培训需求组织开展实战类、演练性、沉浸式培训,注重提升检察人员政治素质、专业素能、职业素养,

检察文化“三力”赋能 检察工作高质量发展

□杨萍

检察文化是检察机关在长期检察实践和职业活动中形成的,体现法律监督属性、职业特征和价值追求的精神理念、行为规范、制度传统及物质载体的总和。检察文化规划了检察队伍的职业信仰、职业道德、职业能力和职业形象。深入挖掘和充分发挥检察文化内生力、传播力、创新力,既是加强检察文化建设,推进文化强国建设和法治文化建设的必然要求,也是推动检察工作高质量发展的题中应有之义。

内生力:检察文化的精神内核。检察文化内生力是检察机关内部形成的文化驱动力,是支撑检察工作高质量发展、推动法律监督职能有效发挥的核心内在能量。它强调通过文化认同、制度完善、精神凝聚和自我革新,激发检察机关的自我成长能力,确保检察队伍始终保持专业素养、法治信仰和为民情怀,实现“从内向外”的可持续发展。进入新时代,检察文化内生力呈现出鲜明的时代特征。当检察官面对新型网络犯罪时,既要保持对罪刑法定原则的坚守,又要创造性地运用“穿透式审查”思维;在平等保护各类市场主体的合法权益时,既严格把握法律底线,又释法说理温度。这些实践创新背后的文化,是“客观公正”的职业伦理与“司法为民”宗旨的深度融合。

传播力:检察文化的社会赋能。检察文化传播力是指检察机关通过多种渠道和方式,将其特有的文化理念、价值追求、职业精神、法治内涵等向社会公众传递的能力和效果。在融媒体时代,检察文化传播正在向共情式对话传播深刻转型,使检察精神如同春风化雨般浸润社会生活。传播力的构建始于检察话语和法治话语体系的创造性解构。面对晦涩的法律术语与复杂的司法程序,检察机关正在探索“硬核法治”的“软性表达”,如将正当防卫制度的法律精髓转化为“法不能向不法让步”的通俗表达,把公益诉讼的监督成效具象化为蓝天碧水的生态画卷,让未

不断夯实办案基础的情况;等等。

促进履职,努力实现“微观向宏观更高效的转化”。贯通推进“三个管理”,破除部门和条线壁垒,强化上下一体、部门协作、内外联动,努力形成工作合力,促进“四大检察”业务衔接更加紧密。一是一体履职。综合评价在整合内部办案力量、优化部门办案分工、统筹调配办案人员、加强线索集中管理、落实请示报告制度、精准实施业务指导、跟进接续开展监督等方面的情况。二是综合履职。综合评价在集中履行知识产权、涉未成年人“四大检察”职能,组建专业化办案团队集中办理专业类案件,综合运用“办案+监督”“办理+治理”“打击+救助”手段全方位履职等方面的情况,以及组织开展跨内设机构、跨部门、跨行业、跨区域专项工作的情况。三是担当履职。综合评价适应本地区执法司法整体环境需要,坚持敢于监督、敢于碰硬、勇于担责的情况,主动承担各方面急难险重任务的情况,立足检察职能服务社会大局的情况,各管理主体履行“三个管理”责任的情况,以及坚持正确政绩观,防范抵制数据造假注水等各类“反管理”的情况等。

三、构建综合评价体系,必须强化科学应用

体系建设是一项复杂的系统工程,需要不断健全完善,边建边用、科学应用。一要准确把握功能定位。“三个管理”成效综合评价体系,是对管理工作的成效评价体系,其基本功能是为服务领导科学决策、促进条线业务指导、辅助办案分析研判。评价的结果是检验“三个管理”是否履行到位、落地见效,而不是办案质效本身,也不是检察业务全部,不能用于对一级一院检察业务、办案质效的考核。二要因地制宜分层应用。每一级院有每一级院的管理责任,不同单位有各自的管理需求,评价体系只能从总体导向上提供指引、评价维度上提供参考,不能从评价项目上整齐划一、评价标准上硬性统一,需要各级各地各单位根据自身实际精准编排、灵活应用。三要逐步建立履职档案。评价体系从宏观与微观相结合的角度,总体展现各地区、各条线的履职情况,并且随着个案质量审查的深入推进,时间轴的延长观察,精准评价的长期积累,可以逐步建立起地区履职档案、条线履职档案和检察官个人履职档案。

(作者为江苏省人民检察院党组书记、检察长,全国检察业务专家)

引导发展与规范管理并重——

优化“益心为公”志愿者队伍建设



□王希昀 刘颖 刘静 于珍

“益心为公”志愿服务是贯彻落实党的二十大关于“完善公益诉讼制度”“完善志愿服务制度和工作体系”部署要求的具体举措。“益心为公”志愿服务高位推进,形成了多方参与、共治共享的公益司法保护新模式。“益心为公”志愿者作为检察机关精准招募的,在不同领域拥有专门知识的人,按照程序、范围和规则参与检察公益诉讼,通过辅助检察官高质效办理每一个案件,以更高效率、更低成本实现最佳的公益保护目的和志愿服务目的。实践中,还需要持续更新理念、完善机制,以便更好地汇聚公益诉讼志愿者力量,充分发挥检察公益诉讼的治理效能。

“益心为公”志愿服务的理念。首先,坚持现代化引领。引导发展和规范管理“益心为公”志愿者队伍是公益诉讼现代化的必然路径。在检察工作高质量发展发展的引领下,在检察公益诉讼整体发展框架下,明确未来内外部环境变化中公益诉讼志愿者的需求与发展趋势,立足检察公益诉讼主责主业,从而有针对性地制定完善志愿者招募、培育、使用和激励等策略,结合公益诉讼的整体发展趋势进一步拓宽社会动员渠道,确保志愿者培育发展与党和国家工作大局对检察公益诉讼的新要求相匹配。其次,坚持问题导向。随着“益心为公”志愿服务的深入推进,实践中在线索来源、调查取证、公益修复等环节,志愿者参与检察办案出现一些短板和不足,其辅助办案的效能有待进一步释放,迫切需要加强对志愿者队伍的引导发展和规范管理。公益诉讼志愿者有效参与检察办案制度是维护和发展志愿者与公益诉讼合作关系的重要载体,通过对实践运行中所遇问题的深入研究分析,进

一步完善指导志愿者培育发展工作的实用性操作规范,引导志愿者深入了解检察公益诉讼基本知识,规范志愿者参与检察公益诉讼的范围和方式,更加高效地辅助检察官高质效办理每一个案件。最大限度激发志愿者潜能,提升志愿服务的效果。再次,坚持人民性原则。检察公益诉讼的本质是人民利益之诉,如何为了人民、依靠人民,把群众关心的公益损害问题以最快速度最佳效果解决好,让制度红利真正成为普惠的民生福祉,就要通过引导发展和规范管理“益心为公”志愿服务队伍,充分有效发挥志愿者力量,发挥他们在线索发现、公益修复监督等方面的独特作用,通过公益诉讼去解决群众身边真正的急难愁盼问题。

“益心为公”志愿服务队伍建设尚须加强。从基层实践来看,主要存在以下问题:

一是有的基层检察机关开展公益诉讼志愿者工作,缺乏系统规划,常态化的学习培训、研讨交流、座谈会商等工作机制没有建立起来,极易造成志愿者和检察机关工作衔接不及时、沟通不顺畅等问题,影响案件办理质效。二是志愿者工作水平有待提升。从实践运行情况看,随着最高检部署的在全国高校发展志愿者工作的不断推进,志愿者的专业结构有了很大改善,但随着公益诉讼制度的不断完善和办案领域的不断拓展,存在专业能力跟不上办案需求的情况,基层检察机关公益诉讼志愿者多集中于生态环境、食药等领域,实践能力和专业水平仍有待进一步提升,不能完全适应公益诉讼检察工作领域不断拓展的需要。

三是志愿者自主意识需要加强。检察公益诉讼志愿者是一项社会事业,强调的是社会化参与、社会化服务、社会化运作,自主性和独立性工作是其主要特征,但目前的志愿者工作,多数情况下要靠行政力量推动,由检察机关组织实施,志愿者的自我组织化和社会化程度不高,主动性和自发性不足,达不到理想的工作状态和效果。

四是检察公益诉讼志愿者的履职供给不足。相当部分的志愿者是来自行政机关、企事业单位具有行业知识和专业技能在岗干部职工,往往存在着本职工作与志愿服务工作相冲突的问题,影响其及时参与公益诉讼工作。当前,优化“益心为公”志愿服务队伍建设可从以下四个方面着力:

一是建强一支队伍。根据最高检“益心为公”志愿者工作办法,结合实际需要,突出区域特点,开展志愿者选任和履职等工作。加强与当地志愿者协会、组织的联络,注重依托既有有协会组织,本着“骨干引领、全员参与”的原则,挑选政治觉悟高、公益意识强、法律和专业知识丰富的志愿者作为守护公益的骨干力量,充分发挥志愿者协会的引领作用。例如,某地检察院加强与当地爱鸟协会的联系,及时发现野生动物保护方面的公益渠道线索。

二是畅通渠道。着眼供需对接,在检察机关和志愿者之间架起工作信息畅通桥梁,有效实现检察机关与志愿者工作的有序衔接。一方面,畅通与志愿者所在单位的沟通对接,积极争取相关单位的理解和支持,为志愿者顺利协助检察机关做好工作提供便利条件;另一方面,畅通与志愿者的工作对接,实行服务项目“菜单式”工作模式,在“菜单”上详细列明近期需要志愿者提供服务的工作项目、开展时间及工作要求等,通过网上平台,将“菜单”发送给志愿者,志愿者们根据自身工作特点、专业特长等情况,统筹安排合理规划,确定自己是否能参加或参加的工作项目,然后反馈给检察机关。

三是完善相关机制。完善志愿者选聘机制,以“需求、志愿、择优、专业”为选聘导向,结合公益诉讼办案需求,建立面向社会公开选聘和行业定向选聘相结合的双向选聘和动态调整机制,在面向社会全面选聘复合型人才的基础上,注重选聘人员行业的专业性和业务的专业性。完善志愿者培训机制,建立理论、业务和实用技能培训为一体的培训体系,通过专家辅导、座谈交流、案例分析等形式,对志愿者进

(作者单位:吉林省长春汽车经济技术开发区人民检察院)