

坚持向科学管理要检察“生产力”“战斗力”,持续构建检察“大管理”格局、一体抓实“三个管理”,推动做实高质效办好每一个案件——

# 转变思维拓宽路径 切实以高质量管理推动高质效办案

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□李爱君

高质量检察管理是推动高质效办案的重要抓手和保障。3月31日,最高人民检察院应勇检察长在为国家检察官学院2025年春季学期首批调训班次授课时,深刻阐释了检察管理的重要性、紧迫性,对“为什么抓管理”“如何抓管理”作了全面系统科学的论述,具有极强的理论意义和实践价值,为全国检察机关一体抓实“三个管理”提供了行动指南。江苏省检察院认真贯彻最高检党组和应勇检察长部署要求,坚持向科学管理要检察“生产力”“战斗力”,持续构建检察“大管理”格局,一体抓实“三个管理”,推动做实高质效办好每一个案件。

着力构建“大管理”格局,进一步推进完善“三级管理”

检察管理制度革新是一项系统工程。一体抓实“三个管理”,首要的是建立行之有效的组织管理体系,把过去案管部门的“小管理”转变为覆盖全流程、全院全员、纵向协调、横向联动的“大管理”格局,让这项工作真正层层有人抓、有人管、见实效。

一是健全全省三级院上下一体、各有侧重的管理体系。从纵向一体看,省、市、县三级院在“三个管理”中均有责任,但侧重点各有不同,不能上下一般粗、一般齐。省院在管理中重在加强宏观管理,及时分析“四大检察”业务质效变化,总结规律,发现问题、纠正偏差,指导各项业务工作全方位提升。设区市院是一个省域检察工作的纽带,发挥着“一线指挥部”的作用,既是上级部署的具体落实主体,又承担着指导基层院发展的重要任务,应当重在加强中观管理,负责市域检察业务态势的分析、研判、指导,指导基层院办好案件,促进整体检察业务质效提升。基层院是司法办案的主力军,是法律监督最直接的执行者、犯罪追诉的最重要主体,应当重在加强微观管理,着力推动落实“三个管理”的具体要求。

二是健全各级院内部层级明确、协同联动的管理体系。构建“大管理”格局,要打破部门壁垒,明确权责归属,增强管理合力,实现各项管理协同联动,在更高层次上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。着力突出检察长、检察委员会管理统领性地位。二者的管理总体上侧重于宏观管理,除了对重大业务工作进行决策、指导和监督,同时,还有统筹协调、组织领导、督促指导办案部门、案管部门、协同管理部门的管理。着力发挥业务部门和检察官的自我管理的基础性作用。这是落实和完善司法责任制的题中之义。着力将案管部门的专门管理和相关部门的协同管理有机融合。案管部门的专门管理是枢纽,承担着上下左右衔接其他管理主体的管理的职责。而办公室、法律政策研究室、政工人事、检务督察等部门的协同



管理职能,与其他管理互为表里、相辅相成、缺一不可,只有融合推进、同向发力、形成合力,才能最大限度释放管理效能。

三是健全“三个管理”相互衔接、相互贯通的工作机制。业务管理主要是围绕检察业务进行的宏观管理,侧重于通过数据统计分析,对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势进行研究,服务于各级院加强业务指导及科学决策。案件管理是围绕案件办理进行的偏中观的管理,重点是加强对案件的分配、流程、实体等进行全方位管理。质量管理是围绕案件质量进行的兼有中观、微观的管理,侧重于办案实体、程序、效果有机统一。三者中在检察工作中处于基础性地位,是检察管理的重心,也是推动高质效办案的主要着力点。当前,应当针对“三个管理”的特点,探索完善一体推进“三个管理”的具体实践路径,细化管理目标、内容、程序,制定具体可操作的管理任务清单,分别明确管什么、谁来管,如何评价管理质效,形成“三个管理”紧密结合、贯通衔接的良好格局。江苏省检察机关正在通过建立信息化系统,探索开展贯通推进“三个管理”的有益尝试。

着力聚焦高质效办案,进一步坚决树牢“三个思维”

一体抓实“三个管理”,应当把高质效办好每一个案件作为衡量标准,摒弃简单用“数量”“指标”评价的惯性思维,转而以系统思维谋篇布局,以法治思维划定方圆,以客观思维提质增效。

一是坚持系统思维。系统思维强调从整体出发,跳出局部视野,在全盘掌握复杂要素的基础上作出决策。系统思维不是面面俱到,而是纲举目张,不是机械拼凑,而是有机融合。首先,应以系统思维提升管理科学性。立足本地整体司法状况这一“大司法”背景,对办案质效作出组合式、制衡性的整体分析研判。比如,一体抓实“三个管理”,需要建立系统的贯通推进体系,客观反映管理成效,确保“管”有路径、“理”有抓手。江苏省检察机关正在研究制定五维画像系统,探索从办案质量、办案效率、办案效果、管案与管人衔接、微观向宏观高效转化等五个维度出发,贯通推进落实“三个管理”。其次,以系统思维推进一体履职、综合履职。这就要求从省院级到基层院,从院领导到承办人,都牢固树立“一盘棋”意识,秉持系统性、全局性视角,将办案人员的个体履职、综合履职情况与对个人考核相结合,综合评价司法办案质效,全面考察服务大局、担当履职的工作实绩。再次,以系统思维促进

着力抓好统筹推进,进一步全面用好“三个结合”

一体抓实“三个管理”,既要凝聚思想共识、更新管理理念,又需强化统筹、因地制宜,有效整合并丰富管理工具箱,确保各项任务要求落地落实见实效。

一是坚持管案与管人相结合。检察管理既包括对“案”的管理,也包括对“人”的管理。落实管案与管人相结合,要坚持三个“并重”:第一,正向激励与反向约束并重,确保实现对“案”的评价和对“人”的管理同向发力、互促共进。一方面,将办案质效、管案结果与检察人员绩效考核、晋职晋级等贯通运用,充分发挥正向管理的激励作用,激励干事创业的“一池春水”;另一方面,把责任归属、认定、追究与“三个管理”紧密结合起来,通过落实和完善检察人员考核评价体系,切实发挥反向管理的制约作用,通

“四大检察”全面协调充分发展。“四大检察”各有其司法办案规律,应当整体部署,一体推进,防范彼此孤立、割裂履职。要结合不同检察业务的特点定制管理方案,增强各业务部门的协作配合,实现“四大检察”办案质效的整体提升、均衡发展。

二是坚持法治思维。习近平总书记深刻指出,守法律、重程序,这是法治的第一位要求。在管理中贯穿法治思维,就是要发挥“定盘星”作用,既防止权力任性,又确保担当履职。一方面,应当通过管理要求严格依法履职不越位。所有检察履职都要立足宪法法律授权,恪守职能边界,不脱离检察职能,不超越检察职权,不代行其他部门职权,不突破法律规定搞创新。一体抓实“三个管理”,应当将严格依法履职作为管理的基础要求,形成对检察机关和检察人员的刚性约束,确保法无授权不可为。另一方面,应当通过管理激励依法担当履职不缺位。检察监督的质效不能以被监督对象是否接受或采纳作为唯一的评判标准,应当以质量审查结果为衡量依据,从而避免简单为追求审结率、采纳率、发改率等而降低监督力度,也可以防范为规避风险的不敢为、不愿为现象。

三是坚持客观思维。应勇检察长指出,“优化检察管理,是遵循司法规律,深耕法律监督主责主业的必然要求”。客观思维,就是强调管理要尊重司法活动规律,辩证把握质量、效率与效果的关系。追求效率和效果都要在确保案件质量的前提下,不能本末倒置。对依程序办理的案件,要改变专注数据变化、忽略效果考量的管理模式,在每一个案件中都应秉持“三个效果”的有机统一的客观思维作具体判断。

着力抓好统筹推进,进一步全面用好“三个结合”

一体抓实“三个管理”,既要凝聚思想共识、更新管理理念,又需强化统筹、因地制宜,有效整合并丰富管理工具箱,确保各项任务要求落地落实见实效。

一是坚持管案与管人相结合。检察管理既包括对“案”的管理,也包括对“人”的管理。落实管案与管人相结合,要坚持三个“并重”:第一,正向激励与反向约束并重,确保实现对“案”的评价和对“人”的管理同向发力、互促共进。一方面,将办案质效、管案结果与检察人员绩效考核、晋职晋级等贯通运用,充分发挥正向管理的激励作用,激励干事创业的“一池春水”;另一方面,把责任归属、认定、追究与“三个管理”紧密结合起来,通过落实和完善检察人员考核评价体系,切实发挥反向管理的制约作用,通

过定责、追责倒逼和促进检察官高质效办好每一个案件。第二,政治素质与业务素质并重,既包含对检察人员素质的要求,也包含对办案效果的追求。通过引导检察人员自觉“从政治上着眼、在法治上着力”,一体提升全省检察人员政治素质、业务素质,从而将政治思维、法治思维充分体现到个案具体办理中,做实“三个效果”有机统一。第三,职业培训与职务职级晋升并重,根据检察官、检察官助理等不同职业特点,建立分类分级分阶段全流程终身培训机制,实行入岗、提拔、晋升“三必训”,对新进检察人员开展岗前基本培训,引导“扣好第一粒扣子”;对检察人员提拔或晋级前后开展培训,促进掌握更高平台履职必需的视野格局、办案技能、工作方法,切实将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”的基本价值追求融入职业素养,推动检察人员更好成长成才。

二是坚持理念与实践相结合。理念是行动的先导。要坚持以正确理念为引领,切实把大局服务、为人民司法、为法治担当的理念落实到检察管理全过程。首先,通过教育培训深植正确的履职理念。更新检察管理理念,将履职理念嵌入日常培训,引导检察官加强自我管理,对标高质效要求抓好案件事实认定、法律适用、办案流程规范等,及时自我校正行为,主动提升专业素养,持续强化“我管案”“办好案”的思想自觉、行动自觉。其次,通过案例指导引领检察监督办案。案例是最好的活教材。着力做好好案例工作,引导检察人员从案例中学习办案理念和方法,增强把“案件办成案例”的精品意识,促进更好地将高质效办好每一个案件中“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的价值追求融入办案。再次,通过文书评选推动自我管理。文书是检察官的名片,能充分展现办案人员的能力水平。

三是坚持一般与重点相结合。抓实“三个管理”,既不是面面俱到,也不是以点带面。比如,就案件体量大小、类型复杂的情况,对常态化工作应当落实一般管理,对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势应当落实重点管理,形成有统筹、有侧重的管理格局。在分析研判上,常态化开展业务质效分析研判,精准掌握发展态势,充分用好研判结果,将其作为检察决策的重要依据。同时,突出对“三类重点”的分析研判,及时发现典型性、前瞻性、趋势性问题,有针对性地予以预警、纠偏、督促整改提升。对研判发现的苗头性、倾向性社会治理问题,及时制发检察建议,更好服务科学管理决策。在质效评估上,坚持一般案件原则上只审查一次,避免重复审查,做实为基层院减负;对重点案件类型、重点办案环节等进行重点审查,构建覆盖“四大检察”的案件质量审查清单,明确审查范围,突出审查重点、确定审查频率,确保审查全覆盖。此外,还应当注重借助数字检察提升管理效率,通过数字化手段嵌入实质性流程监控、案件质量审查、业务数据核查、“反管理”预警等工作,确保问题早发现、早处理。

(作者为江苏省人民检察院党组副书记、副院长)



□马军 张源

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“建立轻微犯罪记录封存制度”。这是适应我国犯罪结构变化趋势所作出的重大制度安排,有利于更好地解决规范目的与法律效果、罪行轻重与附随后果之间的矛盾,将坚持正确人权观落实到司法全过程。目前,我国犯罪记录封存制度的适用仅限于未成年人案件,而且,由于其与轻微犯罪记录封存制度在法理基础、构建逻辑及适用范围上存在差异,难以通过“嫁接”方式简单套用。因此,如何构建轻微犯罪记录封存制度,成为当前法学理论研究的命题。

构建轻微犯罪记录封存制度的主要目的之一在于防止犯罪附随后果在实践中的滥用,因此在司法理念的指引下需以规范犯罪附随后果为要旨。一要坚持责任自负。责任自负在刑事诉讼中体现为罪责自负,解决的是责任归属问题。二要坚持有效预防。刑罚兼具报应与预防双功能,犯罪附随后果报应进行延展,以此实现社会预防效果,只有当这种后果适当时,才能实现预期目的,否则会适得其反。若需要设置犯罪附随后果,亦应当将范围限定在行为入本身设置合理期限。三要坚持比例原则。犯罪附随后果是国家公权力对个人权利的干预,理应从比例原则,防止超出必要限度,要在手段选择与目的实现上寻求最佳解。

如何在发挥好刑罚附随后果预防功能的同时,更好促进犯罪人的再社会化,是在轻微犯罪记录封存制度体系化设计中需要认真考虑的问题。具体应重点研究以下五个问题:

一是封存模式的选择。相较于单纯的犯罪记录封存,行为入抑或更加关注自身权利的恢复问题。因此,形式意义上的犯罪记录封存理应先实现,通过将犯罪记录封存让其在重新就业、复归社会上享有与普通入同等的权利,淡化犯罪记录带来的不利评价。同时,实质意义上的犯罪记录封存亦有存在的必要性,在法律层面封控之后,对各种传播途径加以管控,切实保障形式意义上的犯罪记录封存所取得的成效不被破坏。这种“形式为主,兼顾实质”的封控模式,既符合惩治轻微犯罪的表征,又可妥善解决社会治理中遇到的难题。在刑事诉讼程序终结后,对于“犯罪记录”应当予以扩大解释,包括不起诉、免于刑事处罚、适用缓刑、采取强制措施、进行社区矫正等,并及时切断这些记录的传播渠道。对封存前已经传播的犯罪记录,应启动网络“遗忘程序”,通过删除、下架、屏蔽或匿名化处理等方式,消除网络印记。

二是封存范围的确定。虽然理论界与实务界关于微罪、轻罪、重罪的界定标准一直在争议,但根据刑事诉讼法关于“轻微”的规定,可以为具体的制度设计提供一种可行的思路。在刑事诉讼法第16条、第177条、第210条、第290条均有关于“轻微”的规定,具体可归纳为“犯罪情节轻微”且“不需要判处刑罚或免除刑罚”。《最高人民法院适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》第1条明确了自诉案件中的“轻微”刑事案件是“可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件”,这与实体法领域一般以“三年”作为轻罪与重罪的区分界限一脉相承。在此基础上,面临的难题是该标准是“法定刑”还是“宣告刑”?“法定刑”以刑法规定为准,“宣告刑”则以法院判决为据,如何选择,尚不能一概而论。“法定刑”便于识别、罪名稳定;“宣告刑”选择灵活、兼顾实际。为了综合发挥两者的优势,在轻微犯罪记录封存制度探索初期可采取法定轻罪判定标准,待制度较为成熟、稳定之际,再将封存范围扩大至宣告的轻罪。

三是封存期限的设置。我国未成年人犯罪记录封存制度采取“形式+实质”双重封存模式,未设置考察期限。目前存在“先封存,后考察”与“不封存,先考察”两种理论上的争论。从实施效果看,显然“先封存,后考察”对于最大限度防止犯罪记录传播效果更佳,但存在的问题是,考察期与封存期重叠,在此期间是否应否为犯罪人开具“无犯罪记录证明”,抑或考察期届满后未能通过者是否撤销“无犯罪记录证明”。“不封存,先考察”在考察期间未封存犯罪记录,存在传播的风险,即使后续采取相关措施,亦很难从实质上消除人们内心形成的消极影响。因此,笔者认为,采取“先封存,后考察”的模式更为妥当,对于符合条件的犯罪记录予以封存,当违反了相关封存的规定时,则按照法定程序予以解封,否则自始封存。

四是封存效力的确定。封存效力的确定涉及能否成立累犯、特别再犯及适用径行逮捕、刑事和解等。刑法第65条对于构成一般累犯的豁免仅适用于未成年入和过失入,未涵盖成年人轻微犯罪。如果成年人轻微犯罪为过失入罪,则不构成累犯;若成年人轻微犯罪为故意,则即使封存犯罪记录,亦存在构成再犯的可能性,应从重处罚。特别累犯仅适用于危害国家安全等三类犯罪,应当严厉打击,即使封存了犯罪记录,再犯这三类罪行时,亦成立特别累犯。刑事诉讼法第81条第3款规定了“曾经故意犯罪”的径行逮捕程序,即对于可能判处徒刑以上刑罚且曾经故意犯罪的,无论犯罪记录是否封存,都应当径行逮捕,而不适用普通逮捕程序。同样,刑事诉讼法第288条第2款规定了“五年以内曾经故意犯罪”的刑事和解除外情形。事实上,并不是所有“曾经故意犯罪”的轻微犯罪人都具有较大的社会危险性。为了更好地实现“轻重分治”的目标,有必要进一步扩大犯罪记录封存的诉讼效力,将犯罪记录封存作为径行逮捕和不适用刑事和解的例外情形。

五是解封程序的设定。犯罪记录封存制度与犯罪前科消灭不同,当满足一定条件时必然存在解封。一方面,当公、检、法、司等机关发现犯罪人存在不宜继续封存犯罪记录的情形时,可以依职权启动解封程序。目前,对于未成年人犯罪记录封存工作采取了“分工负责、互相配合”的模式,即在不同阶段由不同的机关负责封存和查询工作,但对于解封职权却并未予以明确,实践中一般由法院行使该项权力。在轻微犯罪记录封存制度构建中有待进一步明确不同职能部门解封职权。另一方面,当公民或者单位发现犯罪人有不宜继续封存犯罪记录的情形时,可以向公、检、法、司等机关提出解封申请。关于“不宜继续封存”的条件,主要有封存期间再次犯罪、封存期间发现漏罪、审判监督程序改判,且数罪并罚或改判以后执行刑期超过三年等。但不论何种解封模式,皆应当赋予已封存犯罪记录行为入同步申请救济的权利。

(作者单位:甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院)

## 推动轻微犯罪记录封存制度落地 加强体系化设计

基层检察机关要深刻领悟“三个管理”的重要意义、系统厘清“三个管理”的内在逻辑关系,在实践中不断探索一体抓实“三个管理”的具体机制和措施——

# 打通一体抓实“三个管理”的“最后一公里”

□李华伟 付荣

“三个管理”是新时代检察管理模式的自我创新和发展,是实现检察工作高质量发展的主要推动力。基层检察机关要深刻领悟“三个管理”的重要意义、系统厘清“三个管理”的内在逻辑关系,在实践中不断探索一体抓实“三个管理”的具体机制和措施。

深刻认识“三个管理”的重要意义,把握一体抓实“三个管理”的大方向。首先,一体抓实“三个管理”是新时代检察机关强化法律监督效能的重要路径。“高质效办好每一个案件”旨在以个案高质效促进法律监督整体高质效,“三个管理”辩证统一于高质效办案,其价值目标就是高质效实现检察机关法律监督职能。其次,一体抓实“三个管理”是实现基层检察工作科学发展的现实路径。“三个管理”摒弃了以单一数据考核为主的管理理念,构建起“三位一体”的综合性、立体化、遵循司法规律的评价体系,基层检察机关可以因地制宜,根据所在地域情况、工作发展程度进行特定化的管理,力求解决以往统一适用单一数据考核指标产生的数据冲突问题,切实减轻基层检察机关减负。再次,一体抓实“三个管理”是实现基层检察工作高质量发展的关键举措。目前,检察机关绝大多数的案件办理在基层检察机关,对此,线性的数据管理方式已经远远落后于检察实践。“三个管理”运用大数据智能化手段对海量案件进行宏观趋势分析,对各条线检察业务领域进行深层次检视,对个案办理进行微流程管控,明确检察机关在“四大检察”中的不同着力点,实现“精准监督”“深入监督”“数字监



督”,以回应时代发展要求,从而为检察工作高质量发展提供有力支撑。

系统厘清“三个管理”的内在逻辑关系,领悟好一体抓实“三个管理”的总方针。“三个管理”是一体化管理局的三个要素,三者紧密关联、相辅相成、缺一不可。业务管理侧重对检察业务的整体管理、系统管理,是案件管理、质量管理的总体纲领和方向。案件管理侧重对具体个案办理的过程、节点和实体管理,是业务管理、质量管理的底层基础和支撑。质量管理侧重对业务、案件的质效管理,是业务管理、案件管理的核心价值和目标,是检验业务管理、案件管理成效,提升业务管理、案件管理效能的有效手段。由此,不能将“三个管理”人为割裂开来,更不能分头行动、各自为政,相反,“三个管理”需要统筹推进、齐头并进,一体抓实。

探索一体抓实“三个管理”的具体措施,构建基层检察机关全院全员的“大管理”格局。一体抓实“三个管理”是一项系统工程,应当以一体化管理机制贯穿其中,通过四项具体措施驱动“三个管理”齐头并进、相辅相成。

以构建“五体联动”管理机制为总抓手

实现一体化“大管理”格局。形成检察长和检察委员会牵头,业务部门、办案组和检察官、案件管理部门、综合管理部门参与的,纵向贯通、横向协作的“五体联动”管理机制。检察长和检委会统领全院“三个管理”工作方向,对“三个管理”进行宏观把控和决策;案件管理部门发挥中枢作用,对各业务部门案件管理、质量管理工作进行全方位监控和分析,向上为检察长、检委会提供决策参考,向下为业务部门工作以及部门间协作提供预警和指导;业务部门负责本部门条线的案件管理和质量管理;办案组和检察官进行规范化管理,研判自办案件;政工部门、办公室从司法责任管理、人员配备、诉讼归档等方面进行横向协同管理。

以“三个结构比”和传统条线的分析研判方法为抓手提升业务管理水平。运用“三个结构比”分析研判,实现在横向上对“四大检察”的宏观管理。科学运用“三个结构比”,拓展业务管理的横向视角,检测“四大检察”发展的动态均衡性,完善跨部门协作,补强民行监督弱项,加强依职权监督,提升线索主动发现能力。运用传统的条线分析研判方法,实现在纵向上对“四大检察”的深入管理。聚焦各条线重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析,注重加强各业务条线存在的短板弱项。

以案件流程监控制度与类案总结制度为抓手提升案件管理水平。案件管理是对案件进行程序和实体上的全方位管理。一方面,程序管理上要推动完善规范化的案件流程监控制度。编制各条线办案指引手册,明确案件受理、审查、交办、办结等各个环节的任务和责任。对检察官日常办案

各环节的合法性、规范性、时效性进行实时动态监督,对异常情况及时提示整改,定期梳理案件流程管理中的常见多发问题,集中整改和完善。另一方面,实体管理上要建立类案总结制度。通过检委会会议、检察官联席会议等方式对一段时期内同一类型的案件进行总结和分析,归纳该类案件在事实认定、法律适用等方面的共性问题,形成共性业务指导。同时,在类案总结中培育典型案例、指导性案例,统一办案标准。

以案件质量检查评价制度与管案和管人相结合为抓手提升质量管理水平。质量管理是对个案质量和业务管理结果的实质性评价。一方面,建立多层次、多元化的案件质量检查和评价制度。围绕检察官自审、业务部门检查、案管部门评查建立一体化工作机制,制作案件自查和检查责任清单,把检察官自查和业务部门评查结果与案件质量检查评价结果相挂钩,统筹推进常态化检查和专项评查、提级评查和交叉评查、人工评查与智能评查。另一方面,将管案与管人有机融合。压实每个检察官在案件办理中的责任,严格落实司法责任制,强化监督问责;将办案检查和评查结果作为入额、选拔任用、评先评优、晋职晋级等的重要参考;要通过检察官跨界轮岗、综合履职等方式培养熟悉“四大检察”各项业务和检察管理的综合型检察官;要通过检校合作、专题培训等方式培养精通重点领域的专家型检察官,以提升人的素质提高办案质效。

(作者分别为北京市东城区人民检察院检察长、副院长)