

落实落细“三个管理”要求,找准检察公益诉讼工作高质量发展的实践切口,应当注重个案与整体、实体与程序、激励与约束的统筹协调。

一体抓实“三个管理”推动新时代检察公益诉讼高质量发展

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□过孟超

最高人民检察院应勇检察长强调“三个管理”在检察工作中处于基础性地位,是检察管理的工作重心,是推动高质效办案的主要着力点。检察公益诉讼制度历经十余年发展,已经涉及14个法定履职领域。在新的历史发展关键节点上,最高检党组提出“一取消三不再”、一体抓实“三个管理”,对于推进检察公益诉讼工作高质量发展具有重要指引作用。一体抓实“三个管理”也由此成为检察机关高质效办好每一个公益诉讼案件,推动检察公益诉讼高质量发展的必然要求和关键抓手。

科学理解“三个管理”,认清检察公益诉讼高质量发展规律

进入新时代,人民群众对美好生活的期待和对公益保护的需求持续增加,检察公益诉讼也应坚持与时俱进、高质量发展。检察机关要自觉服从服务于进一步全面深化改革、推进中国式现代化,充分履行检察职能。“三个管理”蕴含着检察工作高质量发展规律,同样适用于检察公益诉讼高质量发展需求。

怎么看:从数据到实效。“一取消三不再”提出前,一些地方考核项目设置过于繁琐,评价检察公益诉讼工作质效时,存在唯指标、“卷”数据、冲数量情形,一定程度损害了检察机关法律监督的公正性和权威性。“三个管理”的提出,有利于重构科学的检察公益诉讼案件质效评估机制,推动评估依据由浅表化的数据向协作单位意见、专业智库意见、人民群众意见、治理成效等能够直观、深度反映检察公益诉讼办案质量、办案效率和办案效果的评价转变,从根源上杜绝办理类案群发、质效不佳的“凑数案”以及行政机关已经着手整改纠错的“搭便车案”,从而实现对新问题、深问题、真问题的发掘和治理。

怎么办:从同一化到因地制宜。检察履职要聚焦经济社会发展大局,积极探索符合本地实际、具有本地特色的务实举措。我国幅员辽阔,各地发展建设不平衡的矛盾长期存在,各地检察公益诉讼的条件基础、外部环境、发展方向上也存在较大差异,用同一套数据指标评价全国各地履职的质效,不仅难以符合客观实际,还会导致各地检察公益诉讼工作陷入“千篇一律”的局面,难以发现解决实际问题。一体抓实“三个管理”,推动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,有利于鼓励各地检察机关



抓住问题的主要矛盾,积极结合本地实践需求有针对、有侧重地精准发力,因地制宜培育公益诉讼保护品牌。

怎么管:从粗放到精细。长久以来,公益诉讼检察业务管理体系以条线管理为主,一定程度上存在重办案、轻管理现象。一体抓实“三个管理”有利于形成合力,一体推动业务管理、案件管理和质量管理落实到位,为高质效办好每一个案件以及管好每一个办案环节提供重要保障。

深入领会“三个管理”,锚定检察公益诉讼高质量发展着力点

应勇检察长强调,着力构建检察“大管理”格局,一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理,与时俱进提升检察管理能力和水平,以高水平管理推动做实高质效办案。这为做实“三个管理”,推动新时代检察公益诉讼高质量发展、更好服务高质效办案指明了重点方向。

做实业务管理,把好宏观态势。当前,检察公益诉讼高质量发展节奏不断加快,做实业务管理,是保障转型发展方向正确、履职边界准确的重要举措。在“三个管理”中,作为一种宏观层面的管理,业务管理侧重于通过数据基础上的统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等整体进行研究,确保检察公益诉讼能在更加契合经济社会的变化趋势、发展规律上运行。通过抓好公益诉讼检察工作重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,更加全面准确掌握业务动态、把握趋势、查找问题、研提对策,真正促进公益诉讼检察高质效办案。尤其在一些重要时间节点上,综合公益诉讼条线静态数据和动态变化对整体业务态势情况进行分析研判,把握业务工作的着力方向,推动做实法定职责必须为,法无授权不可为,明确公益诉讼检察履职边界。

□通过抓好公益诉讼检察工作重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,更加全面准确掌握业务动态、把握趋势、查找问题、研提对策,真正促进公益诉讼检察高质效办案。

□研究制定公益诉讼案件质量负面清单,全面归纳近年来检察公益诉讼办案实践中易发频发的典型问题,以清单化的方式让检察人员有所当为、行有所止。

做实案件管理,控制好中观流程。案件管理侧重对案件的分配、流转、程序等进行全方位管理,确保案件分配科学、过程可控、程序公正,推动把司法责任制落实到每一个案件、每一个办案组织、每一名检察官。作为中观层面的管理,做实公益诉讼案件管理,就是要优化公益诉讼办案流程管理,遵循诉讼程序、办案流程,以程序管理推动、促进、保障依法履职办案。合理确定审批、备案案件范围,避免不必要的审批、备案程序导致案件办理流程复杂、办案期限过长。比如,对于新领域案件、事实认定及法律争议较大案件等,省市级检察院要合理设置审批程序提高办案效率。通过实现公益诉讼案件的繁简分流,在法定办案期限内分别配套设置不同的办案流程、文书格式,实现简案快办、繁案精办,“分道提速”精简重复环节,实现集约化、批量化办案。

做实质量管理,筑牢微观规范。近年来,检察公益诉讼办案力度不断增强,但是针对性的案件审查和队伍建设存在不足,在办案规范性方面有待加强。作为一种微观层面的管理,质量管理更加关注履职结果的精准和规范。这与当前检察公益诉讼以“可诉性”促进提升办案精准性和规范性的现实要求完全契合。做实质量管理,有利于督促公益诉讼检察履职的立案、调查、制发检察建议、提起诉讼等办案程序符合法律规定。同时,要在文书撰写、案卡填录、请示汇报等方面统一规范,通过将诸多影响履职结果的规范性要素统筹结合到对案的评价和对人的管理上,有利于引导检察人员切实做到“三个善于”,自觉提升监督办案的规范性,确保在检察公益诉讼转型发展中彰显检察公信力。

落实落细“三个管理”,找准检察公益诉讼高质量发展实践切口

每一个高质效案件,是办出来的,也是管出来的。有办案,就有管理;越是高质效办案,就越要重视和加强科学管理。落实落细“三个管理”要求,找准检察公益诉讼工作高质量发展的实践切口,应当注重个案与整体、实体与程

序、激励与约束三对关系的统筹协调。

注重个案质效和整体质效相结合。高质效办案的基础是个案,要引导办案人员加强自我管理,注重办案质量、效率、效果相统一,以个案高质效促进法律监督整体高质效。要将宏观质效分析的重点从数据对比分析转向对公益诉讼重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上,坚持把生态文明建设和保障食品药品安全放在重中之重,在这两个领域更好地发挥作用。对于长期困扰人民群众、一直得不到有效解决的公益损害难题,以攻坚克难的勇气去推动解决。要通过类案研判、办案提示、工作指引等方式,开展专项指导,不断增强业务指导的针对性和实效性,为基层检察机关高质效履职办案提供更加科学全面的参考和依据。

注重案件办理实体公正和程序公正并重。一体抓实“三个管理”,必须坚持实体公正和程序公正并重。一方面,要认真落实最高检印发的《人民检察院案件质量检查与评查工作规定(试行)》,建立办案部门常态化检查机制,通过专人检查、交叉检查、重点检查、专项检查等方式开展案件质量检查,及时提醒督促办案期限和办案节点,防止该办不办、超期办案等问题发生,确保实体公正。另一方面,要同步加强对公益诉讼案件从立案、办理、结案等各环节办案流程的“闭环管理”,严格按照有关规定,对各办案环节是否合法、规范、及时进行实时、动态管理,确保办案流程符合相关规定。重点抓好案卡填录工作,严格落实填录责任,确保数据真实、客观、准确。

注重正向激励和反向约束相结合。“一取消三不再”,并不意味着做好做坏一个样,多做少做一个样。管理,既要有激励手段,也要有约束措施。要通过培育评选典型案例、编发办案指引、转发经验做法、推荐参评参选等方式,展示工作成效,激励检察人员争先创优,做实高质效办案。同时,要围绕公益诉讼办案中容易出现问题的重点环节,研究制定公益诉讼案件质量负面清单,全面归纳近年来检察公益诉讼办案实践中易发频发的典型问题,比如检察建议内容未针对具体违法行政行为,无法与诉讼请求相衔接;不符合终结案件条件而终结案件等等,以清单化的方式让检察人员有所当为、行有所止。此外,强化岗位练兵、庭审观摩等工作,以案代训、以训提能,以学促干,增强公益诉讼检察业务培训针对性和实效性,以点带面,示范引领,提升公益诉讼检察队伍整体素质,为做实“三个管理”,全力推进新时代检察公益诉讼转型发展进一步释放人才动能。

(作者为浙江省人民检察院党组成员、副检察长)



深化信访法治建设更好提升“枫桥经验”检察实践质效

□王化宏 戴兴栋 尹训洋

深入推进信访工作法治化,是学习贯彻习近平法治思想的必然要求,是贯彻落实《信访工作条例》、坚持和发展新时代“枫桥经验”的必然要求,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。当前,检察机关应以“三个管理”为基础,通过制定信访工作标准化指引完善规范体系,建立全流程闭环管理机制;依托数字检察平台实现信访案件智能分流、质效动态监控;深化12309检察服务中心与政法协同平台融合建设,打造专业化、职业化信访工作队伍。为新时代“枫桥经验”注入法治化、智能化新动能,提供可量化、可评估的制度实践样本。

以法治思维引领信访工作法治化。检察机关一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理,是加快推进新时代检察管理现代化的内在要求,也是实现“高质效办好每一个案件”的重要保障。在信访工作中,应以法治思维为引领,全面推进信访工作现代化:在预防环节,健全信访风险预警机制,强化源头治理责任落实;在受理环节,规范信访事项性质认定标准,明确检察机关管辖权限,优化案件转办、督办工作机制;在办理环节,严格遵循法定程序和办案时限,确保涉信访案件依法规范办理;在监督环节,完善检察监督责任追究机制,依法依规开展问责工作;在秩序维护环节,严格依法惩治扰乱信访秩序的违法犯罪行为,维护正常信访秩序。同时,着力加强检察信访队伍专业化建设,重点提升检察人员运用法治思维和法治方式化解矛盾纠纷的能力水平。此外,要加强对群众的法治宣传,引导其依法理性表达诉求,推动信访问题在检察环节得到妥善解决,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力司法保障。

以智能化、规范化构建检察信访工作体系。一是着力构建检察信访工作规范化体系。通过优化信访案件办理流程、完善质量管控机制,切实提升检察信访工作效能,依法保障人民群众信访权利。针对立案监督案件、民事诉讼监督案件等群众反映强烈的重点领域案件,以及“形式控告、实质申诉”类案件,建立健全分类受理审查机制,强化案件质量管控标准,推动检察信访案件办理规范化、标准化,实现“高质效办好每一个信访案件”的工作目标。二是检察机关在强化检察业务管理、案件管理和质量管理的框架下,着重抓实信访业务管理。上级检察机关要加强对下级检察机关在信访工作制度落实方面的业务指导和监督检查,通过定期督导与专项检查相结合的方式,及时发现并解决制度执行中的问题。同时,建立健全意见收集与反馈机制,广泛听取各方建议,持续优化信访工作机制,以推动检察信访工作全面纳入法治化轨道,实现提质增效。三是推进检察信访工作信息化与智能化建设。充分运用大数据、云计算、人工智能等现代信息技术,加快检察信访工作数字化转型。

以优化信访法治强化司法公正与公信力。一是精准高效开展信访受理审查。全面细致核查群众信访事项,严格遵循诉访分离原则,精准捕捉信访人的核心诉求。依据诉求性质、职能管辖、级别管辖及地域管辖等要素,严格按照法定受理条件,确保符合条件的信访案件得到及时受理,严禁无故提高受理门槛或增设额外条件,切实保障群众合法权益。二是检察机关要一体抓实“三个管理”,严格依法依规确保办案质量与信访法治化。检察机关在深化检察业务管理、案件管理和质量管理的进程中,严格依法依规办理案件,确保每一件案件都经得起法律与时间的检验。

以司法责任制推动矛盾纠纷实质性化解。一是压实首办责任,构建矛盾纠纷全链条机制。首办检察院通过卷宗审查、当面接访等多元方式,精准查明信访诉求根源,实质性化解矛盾纠纷。上级法院督查问责,对办案质效不达标、化解措施未落实的,依法责令整改,以司法责任制保障矛盾纠纷彻底化解,夯实信访法治化基础。二是深化领导包案制度,提升首次信访办理质效。严格落实最高检领导包案制度,通过领导带头办案、全程督导,推动首次信访案件实质性化解,强化业务质量管理,彰显司法公信力。三是建立刑事申诉案件质量常态化检查机制。创新“六结合”检查模式(线上线下、机动集中、查卷询人、检查培训、查改反馈、座谈互动),构建全要素质量管控体系。将检查结果与绩效考核挂钩,持续提升首办案件质量,确保案件经得起法律检验,为信访法治化建设和司法责任制落实提供制度保障。

以多元化解信访难题强化救助与联动机制。一是推动构建多元化解体系,强化信访案件综合治理。检察机关助力统筹政策、法律、经济、行政等资源,创新运用教育疏导、帮扶救助、协商调解、专业咨询、公开听证等多元手段,针对疑难信访案件实施“一案一策”精准化解,同步提升业务管理规范化水平与群众权益保障效能,夯实信访法治化基础。二是打造“四位一体”解纷专业团队,提升案件办理质效。联合律师、心理咨询师、社工等组成专业团队,构建释法说理、司法救助、心理疏导、社会帮扶协同机制,形成矛盾化解合力,推动信访案件实质性化解,保障案件管理效能与法治化水平双提升。三是创新公益代理机制,实现群众权益保障。建立公益律师代理申诉制度,对未委托律师的首次刑事申诉人,引导申请法律援助;对不符合援助条件者,协调公益律师提供免费代理服务,切实减轻群众讼累,强化案件质量全流程管控。四是完善救助衔接机制,践行司法为民宗旨。深化司法救助与社会救助协同联动,建立“应救尽救”快速响应机制,主动对接职能部门落实多元帮扶措施,构建经济救助、心理疏导、社会支持一体化救助体系,彰显检察机关社会责任担当。五是健全联动协作机制,凝聚信访治理合力。构建上下级检察院纵向联动、跨部门横向协同的立体化工作格局,强化与党委、政府信息共享、会商研判,统筹推进息诉化解、帮扶救助、依法处置等工作,形成信访治理新模式,持续推动信访法治化进程。

以检务公开与反向审视强化法治宣传。一是深化“件件有回复”机制,提升案件办理质效与群众满意度。检察机关规范信访答复程序,在严格执行7日内程序性回复、3个月内办理结果答复的基础上,重点攻坚超期未结案件的后续跟进,确保群众诉求得到及时有效回应。该机制既强化了案件质量管理,又显著提升了司法公信力与群众满意度。二是构建“每案必评、实质化解”体系,推动矛盾纠纷源头治理。由控告申诉检察部门牵头建立跨部门协同机制,通过全流程案件质量评估和矛盾纠纷早期介入,实现信访案件实质性化解。该机制既强化了案件质量管控,又有效维护了社会和谐稳定,为信访法治化建设提供制度保障。三是创新检务公开模式,增强司法透明度与群众参与度。检察机关推行“应听证尽听证”原则,拓展简易听证、上门听证等便民形式,强化听证工作规范化建设,并重点加强薄弱地区指导,实现听证工作全域覆盖。此举既保障了群众知情权、参与权和监督权,又促进了法治宣传与矛盾化解的深度融合。四是建立信访案件反向审视机制,深化源头治理效能。通过“一案三查”(个案评查、类案分析、风险预警)和“整体研判”相结合的工作模式,系统梳理信访案件成因,倒逼办案质效提升。该机制既推动了矛盾纠纷源头预防,又强化了法治宣传教育效果,实现了法律效果与社会效果的有机统一。

[作者分别为贵州省毕节市威宁自治县人民法院党组书记、检察长,综合业务部干警,贵州财经大学法学院副教授。本文系2024年国家社科基金青年项目“民族地区新乡贤治理的机理和路径研究”(项目编号:24CMZ0611)的阶段性生活成果]

处理好四对关系构建检察“大管理”格局

□叶锐 高峰

最高人民检察院检察长应勇强调,构建检察“大管理”格局,一体抓实“三个管理”推动高质效办案。“大管理”格局的构建既需要运用管理学的基本规律和一般方法,又需要掌握法学的辩证思维和逻辑架构。管理学视角下,业务管理、案件管理、质量管理是检察管理体系的三大支柱,从宏观、中观、微观三个层面,着力推动检察资源科学化与合理化的组织配置,全面实现人、财、物、案全链条要素的精细化治理。法学视域下,“三个管理”在内在逻辑层面相对独立又相互关联,各有侧重又功能互补;在外在联系层面,做实“三个管理”是努力践行“两个回归”的根本途径。检察机关要强化一体履职、综合履职的“大管理”格局意识,准确把握推动构建检察“大管理”格局的科学意义和实质要求,辩证认识与处理好四对关系,为检察工作高质量发展提供持久动能。

一是处理好办案与管理的关系。办案与管理并非矛盾对立,而是辩证统一。办案是管理的基石,案件作为管理的客体,无办案则无管理。高质效管理是高质效办案的助推器和充分保障。管理理念、体系、机制、能力影响案件质量、效率、效果。两者的目标宗旨均在于努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。系统观念与体系思维下,“办案与管理并重”的管理理念,业务管理、案件管理、质量管理的架构体系,案件流程监控与质量检查评价配套机制,司法管理职责的贯彻落实,均属于高质效办案与“三个效果”目实现的重要条件。基层院案件承压较大、资源配置有限,更应处理好办案履职基础

性与检察管理枢纽性之间的关系,要以灵活性、前瞻性主动优化创新检察资源配置,探索更为高效与精准的资源分配路径,促进检察人员履职尽责,践行落实“两个回归”。检察管理的核心是高质效办好每一个案件,“大管理”格局的构建,同时需纳入“三个善于”的司法理念、“三个结构比”的分析范式,健全“具体案件—法律规范—法律效果”层面的梯度评价体系,明确履职结构比、案源结构比、案件结构比的数据分析研判标准,为高质效办案奠定理论根基、提供具体抓手。

二是处理好考核与数据的关系。“一取消三不再”取消一切不必要、不恰当、不合理的考核,有效改变过往“唯数据论”“唯指标论”“唯排名论”的认定倾向,让数据的功能效用定位于全面反映检察履职工作现状问题、分析研判未来发展趋势的“方向指南”,与此同时大力缓解基层院过多考核任务之负累,促使其摆脱数据束缚、挣脱排名羁绊。抓实业务管理需充分发挥办案数据的内在功能价值,通过聚焦“四大检察”重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势,以工作专题调研、质量分析报告、数据统计分析的形式深度剖析检察业务、检察工作的趋势、规律、特点,旨在提高检察机关决策的针对性、科学性、实效性,避免出现“数据美容”、数据造假、数据加工的现象。强化检察人员“用数据说话、凭数据决策”的数据治理意识,全面、辩证、客观地看待业务数据的升降变化,全面深入分析履职办案质量、效率、效果,找准影响检察办案质效的“症结”,针对性提出措施举措,形成“汇集—分析—研判—反馈—运用”的检察业务数据应用闭环。立足

基层院案件体量大、业务数据庞杂的客观实际,通过找准某一类案件类型,从典型性、倾向性、普遍性问题中“解剖麻雀”,加强对类案司法办案规律的研究、提炼,并从检察理论视角分析、论证,搭建案件数据分析研判与检察理论研究“连结点”,以检察理论促进深化和巩固“大管理”格局。

三是处理好管案与管人的关系。强化“大管理”格局意识,需统筹抓好“管案”和“管人”两个管理维度,明确“管案”本质在于“管人”,监控案件流程实则是督促履行职责。抓实案件管理既需要在程序上进行案件流程管控,完善常态化预警、提醒和定期督促制度,实行各个案件、各个流程、各个节点的全方位管理,又需要在实体上落实办案组织设置、办案职权划分、办案监督管理。推动构建以检察长和检察委员会宏观管理为统领、办案部门、办案组织、检察官自我管理为基础,案件管理部门业务管理为枢纽,检务督察部门司法责任管理以及其他管理为保障的纵横一体、权责明晰、齐抓共管的内部管理组织体系。形成“清单式”管理模式,确立入额院领导、部门负责人、检察官官、检察官助理等不同主体的“职责清单”,明确权责关系,推动落实“谁办案谁负责,谁决定谁负责”的司法责任制,同时将检察办案服务大局、履职促进社会治理等成效纳入“正面清单”,将办案程序违法瑕疵案件、监督管理失职等纳入“负面清单”,作为检察官考评评优奖惩的重要依据,以司法责任制为检察权运行加把“锁”,落实到每一个案件、每一个办案环节、每一个办案组织、每一名检察官。强化检察人员自我管理的意识,明晰重大敏感案