秉持系统思维与时俱进提升检察管理能力水平

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□要充分认识优化检察管理的重要意义和深刻内涵，围绕为什么管、管什么、怎么管等一系列问题研究探索，以系统思维一体抓实“三个管理”，努力以高水平管理管出高质效案件、高素质队伍、高质量发展。

□推动案件质量检查评查发挥实质作用，关键在于强化结果运用。坚持“管案”与“管人”相结合，探索结果运用的实化硬化措施，实现对案的评价和对人的评价同向发力、互促提升。

□段连才

新时代新征程，检察实践的创新发展对检察管理提出新的更高要求。最高人民检察院应勇检察长强调，优化检察管理，是坚持公正司法、做实高质效办好每一个案件的必然要求，是遵循司法规律、深耕法律监督主责主业的必然要求，是落实和完善司法责任制、进一步全面深化检察改革的必然要求，是提升司法效能、推动检察工作高质量发展的必然要求。我们要充分认识优化检察管理的重要意义和深刻内涵，围绕为什么管、管什么、怎么管等一系列问题研究探索，以系统思维一体抓实“三个管理”，努力以高水平管理管出高质效案件、高素质队伍、高质量发展。

围绕“为什么管”的问题，正确处理“三个关系”，谋划推动新时代检察工作高质量发展

最高检作出“一取消三不再”、一体抓实“三个管理”决定，旨在积极落实党中央关于整治形式主义为基层减负决策部署，遵循司法规律、回应基层期待，是检察管理的自我革命，是推进习近平法治思想检察实践的创新举措，对推动检察工作高质量发展具有重要意义。能否抓好贯彻落实，是对我们政治品格、党性觉悟以及管理理念、管理能力、担当精神的现实考验。在实际推进中，至关重要的是正确处理好“三个关系”，统一好广大检察人员的思想和行动。

正确处理讲政治与讲法治的关系。落实好最高检决策部署，首要的是深刻理解“从政治上着眼、在法治上着力”的核心要义，统一思想、把握大势、明辨方向。要教育引导检察人员深刻认识到：讲政治是具体的、实在的，必须落实到具体行动上，做到不尚空谈、不务虚功；检察机关作为国家法律监督机关的职能定位，是中国特色社会主义司法制度尤其是检察制度的鲜明特征，必须以强化法律监督的实际行动，保障诉讼活动顺利进行、维护社会主义法治统一，做到不失职、不缺位；检察机关是维护稳定、保障人权、守护正义的重要力量，实践中仍然存在执法不严、司法不公甚至司法腐败等问题，必须找准定位、强化担当，做到敢于监督、善于监督、勇于自我监督，以维护公平正义实际成效体现政治忠诚。

正确处理减负与明责的关系。针对落实之初存在取消考核、压力变小等不正确认识，要着重从三个方面加强教育引导：一是减的是不恰当、不合理的考核指标，让大家不为数据所困、不为考核所累，从“一切围着数据干”的传统做法中彻底解脱出来，心无旁骛回归到法律监督主责主业、高质效履职办案本职本源；二是明的是政治责任、法治责任、检察责任，尤其进入新时代，面对党和人民群众的更高期待、更严要求，检察机关责任更重、压力更大；三是悟的是“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，是实体、程序与效果的综合考量和科学评价，“重在高质效、难在每一个”。从而使大家深刻认识到“减负”不是“减责”，更不是放任“躺平”，而是履职标准更高、肩上担子更重，真正朝着“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标不懈努力。

正确处理已有成绩与短板弱项的关系。为防止出现以“一取消三不再”为借口掩盖不积极主动攻坚克难、履职尽责的现象，要从深入分析近些年我们的工作现状入手，在三个方面统一思想认识：一是整体法律监督工作质效持续向好，瑕疵案件、无罪案件、“诉判不一”案件等案件数量持续降低，综合履职、优质案件办理、典型案例培育等持续强化，应当保持定力，不断总结提升；二是有的地方和有些案件存在“数据美容”问题，尽管不是错案，但直接影响司法权威和公信力，必须坚决整改，决不能回到“过去老路上”，确保数据真实；三是监督理念、监督能力还有提升空间，与全国全省先进地区相比也存在监督盲区、领域不宽等问题，必须学习先进经验、补齐短板弱项，实现法律监督工作新发展新进步。

围绕“管什么”的问题，聚焦高质效办案，进一步促推回归主责主业、本职本源

加强检察管理，核心是高质效办好每一个案件，主线是落实和完善司法责任制，抓手是健全办案质效分析研判、案件质量检查评查和司法责任追究等工作机制，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。这几个方面有机联系、相互贯通，要完整、准确、全面抓好贯彻落实。

总体要求上，坚持敢于监督、善于监督、勇于自我监督。检察机关是党绝对领导下的政治机关和宪法法律规定的法律监督机关，必须牢记法定职责，既要坚持敢于监督、善于监督，通过依法充分履行检察职能，促进其他执法司法机关严格执法、公正司法；更要依法监督、规范监督、勇于自我监督，通过持续优化检察管理，督促检察人员自身严格依法办案、公正司法，做实高质效办好每一个案件。

宏观管理上，加强业务态势分析研判。要抓好重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判，更加全面准确掌握动态、把握趋势、查找问题、研提对策，针对性加强业务指导、服务科学决策，促进更好发挥检察职能。要全面审视、研判“四大检察”履职是否充分，办案和监督是否一体推进，监督是否到位等等，引导各业务条线有针对性固强补弱，切实推动“四大检察”全面协调充分发展。

微观管理上，促推高质效办案能力持续提升。聚焦影响监督办案质效的难点痛点堵点，着力解决监督线索发现难、监督渠道不畅、主动监督意识不强等问题，推动法律监督工作平稳健康发展。一要强化案件质量检查，倒逼办案、监督“双落实”。针对以往存在重办案轻监督、应监督而未监督等问题，将法律监督情况纳入案件质量检查标准，压实办案人员监督责任。二要开展类案专项监督，推动监督深度、广度“双拓展”。全面客观分析检察业务数据，及时总结普遍性、典型性问题，找准类案专项监督切入点，拓展监督线索，扩大监督规模，实现由个案监督到类案治理的转变。三要加强数字模型开发应用，赋能监督能力、质量“双提升”。将业务数据分析结果与数字模型开发相衔接，积极运用数字思维寻找路径、突破瓶颈，立足司法办案，研发法律监督模型，助力发现监督线索、拓展监督渠道，推动法律监督提质增效。

围绕“怎么管”的问题，探索务实管用举措，与时俱进提升检察管理能力水平

要将“三个管理”落到实处，关键靠务实管用的举措。青岛市检察机关针对以往案后评查及时发现问题难、法律监督滞后、监督纠正难等问题，根据最高检、山东省院部署要求，自2022年开始探索推行并不断完善以“全要素质效标准为牵引、全过程监管为要旨、全覆盖考核为保障”的案件质效管控模式，变案后评查为案中检查、案后追责为案中纠错，最大限度在案件办结前完成质量把控与监督事项处置，从源头防范案件办理过程中出现质量缺陷或监督不到位等问题。

把握高质效办案内涵外延，明确“四层面、四梯级”全要素质效标准体系。针对以往案件质量检查评查中重个案质量、忽视监督事项和效果检查等问题，深刻理解最高检“在实体上确保实现公平正义，在程序上让公平正义更好更快实现，在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义”的高质效办案要求，构建“四层面、四梯级”全要素质效标准体系：一是实体、程序和法律、证据一体规制，确保案件事实清楚、证据确实充分、程序规范高效、法律适用正确；二是将立案监督、追捕追诉、抗诉、再审检察建议、行刑双向衔接、监督线索发现移送等纳入检查范围；三是将最高检和省院高质效办案规范纳入其中，确保落实到位；四是研判是否需制发个案或类案检察建议，能否打造成指导性案例、典型案例、特色品牌、标兵能手等。

把握检察管理规律要旨，探索“办结前四级检查+结案后重点评查”全过程监管模式。本着管理监督线型化、实质化和简便易行的原则，在发挥案管部门“管理枢纽”的基础上，探索“办结前四级检查+结案后重点评查”联动模式，压紧压实管理责任，提升办案质效。办结前“每案必检”，由不同主体、不同层级，采用不同形式、各有侧重的“随结随检”，确保质效问题在案件办结前得到妥善解决：一是办案检察官自查，强化“第一责任人”意识，对照全要素质效标准体系逐案检查，确保自身办案不出错、法定监督责任履行到位，把好案件“第一道关”。二是“AB角”互查，互查检察官坚持与人为善，既帮助查纠问题，又相互学习交流。三是部门负责人核查，落实司法责任制要求，对本部门检察官办理的案件常规检查，对重点案件和重要法律文书进行审核。四是副检察长、检察长和检委会检查，既对重大疑难复杂案件审核把关，又加强重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的质效分析研判，确保法律监督工作高质量发展。办结后“重点评查”：由案管部门组织实施，重点评查诉判不一、捕后不诉、撤回起诉、移送单位撤回案件等重点案件，以及办案系统填录不及时不规范等问题。

强化结果运用，探索“权责明晰+科学精准+自动生成”全覆盖考核评价机制。推动案件质量检查评查发挥实质作用，关键在于强化结果运用。坚持“管案”与“管人”相结合，探索结果运用的实化硬化措施，实现对案的评价和对人的评价同向发力、互促提升。一是权责明晰，依法规范追责。全面准确落实和完善司法责任制，在严格落实“谁办案、谁负责”的基础上，给检察权运行“加把锁”，充分发挥不同层级审核把关作用，如果办案检察官拒不采纳检查意见，或相关责任人未尽到应有监管职责，导致出现严重案件质量问题或失职渎职行为，逐一倒查并严格规范追责，做到有权必有责、有责要担当、失责必追究。二是科学精准，严格考核评价。探索将个案检查评查结果以及案件办理情况，按照办案数量、案件类型、办案质量、办案效率、办案效果、法律监督履职等六个维度进行分类和关联分析，直观呈现检察人员的突出优势和薄弱环节，并将其纳入检察人员考核考评，有效解决“干多干少一个样，干好干坏一个样，干与不干一个样”的管理难题。三是数智赋能，自动生成结果。探索研发互联互通的“案件质量检查系统”和“检察人员高质效履职素能分析系统”，自动生成检察人员业务素能评价，为检察队伍的选训管用提供更加客观精准全面的数据参考，做实“正向激励”和“反向约束”相结合，更好激励担当作为、履职尽责。

（作者为山东省青岛市人民检察院党组书记、检察长）

视角

精准把握『三个善于』实践要求 筑牢社会治理检察建议质效根基

□刘雪妮

社会治理检察建议是检察机关加强法律监督、参与社会治理的重要方式，通过“前端预防+协同治理+精准施策”的模式，推动国家治理体系和治理能力现代化。面对新形势新任务，社会治理检察建议工作还不同程度存在质效不高、跟踪督促不够等问题。检察建议不在多、贵在精、重在实效，要重视、加强、规范，推动取得更好效果。质效是检察履职立身之本，检察建议必须牢牢把握高质效这一关键，在实践中切实实现质量、效率、效果的有机统一，让每一份检察建议都成为推动法治进步与社会治理的坚实支点。

一是在质量提升上下功夫。坚持“三个善于”，高质效制发社会治理检察建议。首先，“善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系”，要求在制发检察建议过程中准确认定法律事实，明晰治理失位所涉及的权责关系，为检察建议的提出筑牢事实根基。需要强调的是，法律事实来源于具体案件，检察建议的事实依据也要紧贴个案或类案办理，不能漫无边际、无所依托。问题分析不能大而化之，要注重类型化解析，并以事实、证据、案例等为支撑，依托大数据、人工智能手段，强化对执法司法数据的汇集整合和分析运用，推动法律监督由个案办理向类案监督、系统治理转变。其次，“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神”，要求根据案涉实质法律关系找到与之对应的法律条文，并根据蕴含其中的法治精神准确解释所适用的法条，既要注重刚性约束，更要凸显人文关怀。需要强调的是，检察建议的释法对象包括行政机关、司法机关、企事业单位、社会组织等，对于相关法律、行政法规、部门规章及各类规范性文件的援引和解释务必要准确，不能说“外行话”、办“外行事”，以免影响检察权威。再次，“善于在法理情的有机统一中实现公平正义”，检察建议的公正性既蕴含于法律条文的严谨适用中，也体现在被建议单位以及社会公众的普遍认同中。要主动加强沟通协调、征询意见建议，确保对策建议的合法性、合理性，避免脱离实际、自说自话，切实让被建议单位真接受、快整改，进而实现“三个效果”的有机统一。

二是在务求实效上做文章。推动检察建议从“办理”向“办复”转变，“办复”不只是程序上的回应，而是要真正取得实效。实效包括两个层面：一是提出的建议得到采纳，具体的问题得到整改；二是解决问题的同时，推动上级部门或关联部门开展问题整治、健全制度机制，进一步促进源头治理、综合治理。首先，要凝聚共识。监督不是目的，解决问题才是目标。要善于换位思考，把焦点放在共同解决问题上。要落实回访机制，主动了解被建议单位落实整改中的困难，共同想办法解决问题、推动工作。其次，要增强韧性。纵向健全跟进监督、接续监督机制，横向加强同级检察机关的协作配合，内部推动各业务部门线索移送、协调联动，确保检察建议不仅被接受，还能被有效落实，解决深层次问题。再次，要争取支持。对于重大工作部署及关键性问题，可形成专题报告制度，主动借助党政统筹力量与人大监督效能推动落实。近年来，陕西省检察机关紧扣检察建议落实“后半篇文章”，持续深化“党委领导、政府主导、多方参与、司法保障”的检察建议办理社会化工作格局。陕西省人大常委会明确，可根据省检察院提请，对检察建议落实情况进行监督。陕西省委政法委、省委依法治省办、省委平安办出台专门机制加强检察建议工作，会同省检察院四次召开全省检察建议工作推进会。省委依法治省办建立检察建议落实情况半年通报机制。检察建议落实情况纳入同级党委考核实现全省全覆盖。

三是在优化管理上求突破。推进检察建议案件化办理，切实把一体抓实“三个管理”的各项要求落实到社会治理检察建议制发工作中。业务研判要注重上下一体、强化指导。在确保检察建议数据真实、客观、准确的前提下，通过对不同层级、不同条线、不同区域检察建议的分类梳理与对比研究，以及对关键数据、工作态势、存在问题的分析研判，准确把握检察建议办理的趋势和态势。同时，研判情况和工作决策意见要及时上报下传、跟踪落实反馈，提升业务指导的同步性和针对性。案件管理要注重细化流程、强化规范。加强对检察建议制发的同步监督、动态监督，发挥好业务部门自我管理、案管部门流程管理、法律政策研究部门审核管理作用，打好提升检察建议质量的“组合拳”。探索总结高质效检察建议的标准，突出对履职主动性、建议针对性、整改有效性的评价。例如，陕西省检察院印发的《陕西省检察机关制发社会治理检察建议工作指引》，针对指令撤回、指令变更适用情形不明确问题，明确了八种情形属于不合格检察建议，应当指令变更或撤回；三种情形属于瑕疵检察建议，应当提出意见、督促下级院避免类似问题出现。质量管理要注重问题导向、强化实效。落实落细“每案必检”要求，明确检察建议归档前业务部门必须自查。定期组织社会治理检察建议质量评查，评查范围包括调查核实工作开展情况、文书质量、督促落实工作开展情况、落实效果等。创新优秀检察建议评选机制，强化典型引领。比如，陕西省检察院联合省委政法委、省委依法治省办、省委平安办在评选优秀检察建议的同时评选优秀办复件，强化对被建议单位的正向激励，进一步促进相关行政机关对社会治理检察建议工作的认同和支持。

（作者单位：陕西省人民检察院法律政策研究室）

明确理念完善路径 高质效办理民事执行监督案件

“高质效办好每一个案件”大家谈

□甄卓

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，“深化审判权和执行权分离改革，健全国家执行体制，强化当事人、检察机关和社会公众对执行活动的全程监督”。对此，最高检作出部署，要跟进健全国家执行体制，研究强化对执行活动的全程监督。民事执行作为民事司法程序的最后一环，不仅关乎法律的权威和司法公信力的彰显，还关系着人民群众合法权益的顺利实现，更关系到社会的公正与稳定。检察机关要以“高质效办好每一个案件”为指引，通过强化执行活动全程监督工作，及时发现并纠正执行环节偏差，为化解“执行难”“执行不到位”等问题提供优化思路，有效维护民事执行领域的公平正义。

明确全程监督的理念原则

检察机关开展民事执行活动全程监督，应把握监督合法性、公正性及必要性的有机统一。在合法性方面，要确保监督依据、监督程序、监督结果均遵循法律规定。在公正性方面，确保监督的公开化与透明度，要对执行过程中的各个环节进行严格监督，确保每一个环节都公正合法。在必要性方面，要通过全程监督提高执行效率，降低执行成本，推动实现更好的执行效果，保障司法公平正义。应重点把握以下三个方面：

依法监督是全程监督的基石。检察机关在民事执行监督过程中，必须严格遵循法律法规。确保监督启动、调查核实、证据收集、审查决定等各环节都在法定程序内进行，同时检察人员不得随意干预执行活动。

全覆盖是全程监督的关键。全程监督应涵盖执行活动各个方面，包括对执行程序的启动、执行过程的实施、执行结果的评估、执行人员廉洁性等全过程各环节多方面进行监督，确保监督的广泛性和深入性。监督全覆盖有助于及时发现和纠正执行活动中的问题，防止执行行为出现偏差和执行权力被滥用。

协作共享是全程监督的保障。全程监督一方面要求检察机关依法参与执行过程，通过动态监督，增进对执行活动实际情况的了解，针对执行违法情形及时提醒，提出更具针对性的监督意见和建议；另一方面要求法检增强共享协作，提高执行信息的公开性、透明度，针对疑难复杂情形共享共商共研，共促执行问题解决。

完善全程监督实践路径

完善监督手段，探索多元监督方式。一是规范化拓展监督方式，在特定情形下检察机关可派员到执行活动现场。检察机关通过现场监督执行行为依法规范开展，保障执行活动的公开透明，切实维护司法权威。二是探索开展督促执行通知，针对实践中申请执行人反映的超期执行、怠于执行等消极执行行为，检察机关通过调阅卷宗，发现确属执行人员主观上故意拖延或有其他违法违纪情形的，可就具体执行案件向法院发出督促通知，要求执行法院积极纠正或在法定期限内执行终结。

完善监督协作机制，搭建检法沟通协作“桥梁”。一要树立良好的执行工作理念。秉持“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的共同价值追求，检察机关应坚持依法监督、精准监督原则，与法院共同维护司法权威与执法公信力。二要构建协同共享的执行工作机制。创新信息通报与共享机制，会签《民事执行监督与协作意见》，建立定期会商及线索移送制度，共促执行信息互通与争议协同化解；创新工作联络机制，定期召开民事执行工作联席会议，将监督融入执行全流程，搭建专项整改与类案治理平台，检察机关通过监督执行行为，推动执行权依法规范行使；创新信访矛盾联合化解机制，针对长期未结执行难点堵点，联合信访化解，监督纠正执行违法行为，促成执行和解，提升执行质量。

强化监督力量建设，不断提升民事执行监督专业队伍素能。一要树立全面监督理念。检察机关监督视角不能囿于当事人的监督请求，应依法适当延伸监督触角，努力达到法律监督“三个效果”的有机统一。二要树立精准监督的理念。在监督过程中以人民群众司法需求为落脚点，精准抓住核心症结，结合监督的法定性和必要性，灵活选择履职方式，精准提出监督意见，推动实现案结事了人和。加强业务培训，通过检校共建、学练结合等方式，促进检察人员准确理解并掌握相关的法律法规及司法解释，明确执行监督工作的重点，不断提高检察人员发现问题、准确适用法律及说理论证能力。探索建立法检交流锻炼实训机制，检察人员通过岗位交流参与执行工作，学干结合，进一步了解掌握执行工作的难点堵点，提高监督的针对性和可行性。

加强监督智能化建设，深化民事执行活动检察监督技术应用。探索构建数据整合与协同应用新模式。内部链接民事执行案件数据及历史监督案例库，形成结构化数据源；外部联合法院、行政机关共同制定《民事执行数据共享目录》，探索实现API（一种允许不同软件应用程序之间进行数据交互和功能调用的标准化机制）接口对接，实现法院执行系统数据同步推送更新。同时，适时引入第三方数据服务，如相关商业数据平台，补充数据盲区，助力识别空壳公司、关联交易等情形。探索与银行系统建立协助查询机制，为查控被执行人财产状况提供便利。探索构建穿透式法律监督算法体系。将开源的人工智能大模型进行本地化部署，建立监督规则库，将民事诉讼法、《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》等执行领域法律及司法解释进行拆解，形成可量化监督规则，嵌入人工智能大模型实现监督数据自动筛查，线索自动推送。在总结横向即不同区域检察机关监督案例和纵向即本地历史监督案例的基础上，进一步提炼经验规则，建立模型动态评估机制，由检察官对大模型推送结果进行标注，对专项监督小模型定期进行评估，持续优化算法准确率及监督规则，及时补充数据缺口，以适应对新类型案件的监督需要。探索构建智能驱动办案新模式。建立完善智能化辅助办案系统，研发执行文书智能审查系统、监督文书自动生成系统等技术应用平台，利用OCR（一种将图像中的文字信息转换为计算机可编辑文本的技术）识别与自然语言处理技术、人工智能手段，切实提高执行监督工作效率。构建全国民事执行监督案例库，通过相似度算法推送同类案件监督意见、法院整改情况，辅助检察官形成监督策略。

（作者为北京市怀柔区人民检察院党组书记、检察长）