

“管案”与“管人”深度融合 一体抓实“三个管理”

一体抓实“三个管理”

高质效办好每一个案件

□孙勇

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,其实现离不开科学高效的管理体系作为支撑。最高人民检察院应勇检察长强调,构建检察“大管理”格局,必须把管案与管人有机结合起来,激发各类检察人员参与管理、接受管理的自觉性和主动性。省检察院政治部作为服务党组管理队伍的重要职能部门,必须深刻领会这一要求,积极探索“管案”与“管人”深度融合的实现路径,促进“三个管理”的一体抓实,驱动检察履职水平整体跃升,保障检察工作高质量发展。

思考与认识:深刻把握“管案”与“管人”相结合的内在逻辑

“管案”与“管人”是相互依存、相互促进、辩证统一的有机整体,深刻把握其内在逻辑,是推动二者深度融合的认识基础。

其一,“管案”的本质要求最终落脚于“管人”。案件是检察履职的基本载体,办案是检察人员的核心职责。“管案”,表面上是对案件质量、效率、效果的监控与评价,但其本质是对检察履职行为的规范和引导。“管案”的过程,实质上是对“人”的履职行为进行监督、检验和评价的过程。离开了对“人”的管理,就难以真正触及影响案件质效的深层次问题。唯有将管理重心从单纯盯“案”延伸到精准管“人”,才能抓住提升案件质效的根本。

其二,“管人”的成效最终要体现在“管案”的质效上。检察队伍建设的根本目的,是更好地履行法律监督职责,服务党和国家工作大局。一名优秀的检察官,必然在其所办理的案件中展现出精湛的专业素养和强烈的责任意识;反之,如果在案件办理中屡屡出现低级错误、质量瑕疵甚至违纪违法问题,那么“管人”的措施成效就要大打折扣。因此,“管人”必须紧紧围绕提升办案质效这个核心目标来展开,以办案实践作为检验队伍管理成效的“试金石”和“磨刀石”。

其三,“管案”与“管人”相结合是破解现实难题的迫切需要。当前,检察工作中仍存在一些影响和制约“高质效办好每一个案件”的突出问题。就办案案,可能发现表面问题却难以根治;就人管人,可能脱离实际难以精准施策。只有将二者深度融合,才能在案件管理中精准发现人的问题,这种融合正是打破管理壁垒、整合管理资源、提升管理精准度和有效性的必然选择,是破解当前检



察工作现实难题的“金钥匙”。

探索与实践:“管案”与“管人”相结合的初步经验

自最高检作出调整优化检察管理机制、一体抓实“三个管理”的部署要求后,黑龙江省检察院积极探索将政治工作融入业务、管理对接办案的具体路径,着力推动“管案”与“管人”从“物理相加”迈向“化学相融”。

一是以“政治素质”为根本点,筑牢高质效办案的思想根基。持续深化政治机关意识教育,扎实推进全员政治训练,规范政治必修课程设置,引导检察人员从政治高度认识和处理业务问题,确保检察办案始终沿着正确方向前进。构建“三融合三锻造”思想政治工作体系,紧紧围绕检察主责主业,将思想政治工作深度融入检察业务工作全过程、各环节,为高质效履行法律监督职责注入强大动能。

二是以“能力建设”为关键点,夯实高质效办案的人才支撑。加强人才队伍建设,组织各业务条线分门别类建立“检察人才库”,以人才队伍建设为牵引,带动提升检察人员整体素质。构建“需求导向”的培训体系,加强办案能力短板分析,研发针对性培训课程,制定差异化培训方案,推行订单式培训,做到精准滴灌、靶向提升。创新“战训一体”的培养模式,组织开展全省检察机关综合素能练兵比武、检委会委员业务能力测试、检察官助理大比武等活动,通过不同层次的比武等活动,提升检察实务能力水平。

三是以“监督命题”为保障点,守住高质效办案的生命线。压实“一体化”管理责任,细化完善6个职权清单,明确各级院领导、业务部门负责人不仅要對案件质量负责,也要对队伍管理负责,履行“一岗双责”。发挥部门考核的“风向标”作用,优化考核指标设置,完善以“质效”为导向的考评体系,强化考评结果运用,让“高质效”者得实惠、有舞台,让“低质效”者受督促、有压力。强化正向引领激励,分层分类建立先进典型储备库,组织开展全省检察机关先进集体和先进个人评选,召开“双先”表彰大会暨先进事迹宣讲会,宣传表彰办案质效突出、群众公认的先进典型,营造“崇尚

高质效、追求极专业”的浓厚氛围。

问题与挑战:“管案”与“管人”深度融合面临的现实难点

从黑龙江省检察实践来看,在推动“管案”与“管人”深度融合、一体抓实“三个管理”的过程中,还存在一些共性与个性并存的难点问题。

一是机制衔接尚存缝隙。“管案”体系与“管人”体系分属不同部门主导,虽有协作但尚未完全打破部门壁垒。信息共享不充分、不及时,存在“数据孤岛”现象。管理流程尚未完全贯通,例如,案件管理中发现的问题线索,如何快速、有效地反馈至业务管理部门用于决策参考,并同步纳入对检察官的个人考核,流程仍需优化,协同效能有待进一步提升。

二是评价标准科学性有待提升。如何设定既能全面反映“高质效”内涵,又能精准衡量个体贡献、区分不同案件复杂程度的检察人员评价标准体系,是一大挑战。当前,部分考核标准可能存在“重流程轻实体”“重显绩轻潜绩”的现象,难以完全适应“高质效办好每一个案件”的复杂要求,影响了“管人”的精准度和公信力。

三是数据赋能支撑不足。检察业务应用系统积累了海量数据,但数据的深度挖掘、智能分析、有效应用仍显薄弱。利用大数据为“管案”提供趋势研判、风险预警,为“管人”进行“精准画像”、能力评估的机制有待加强。

四是理念与能力需同步升级。部分检察官仍存在“重办案轻管理”的观念,对“管案”与“管人”融合管理的认同感、参与度不高。同时,各层级管理队伍自身的能力素质也需要加强,既懂业务,也会管理、善运用现代技术手段的管理人才短缺。

破题与对策:推动“管案”与“管人”深度融合的改进路径

下一步,黑龙江省检察院将深刻践行“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,深化“管案”与“管人”的探索与实践,建立“管案”与“管人”相结合的长效机制,在推动“三个管理”深度融合、一体抓实上持续用力。

一是明确全方位管理职责,一体推

进“管案”与“管人”统一领导与协调。建立政治部与案件管理部、各业务部门常态化沟通协作、信息互通、移送衔接机制。充分发挥政治部服务管理责任,定期收集整理业务部门人员思想动态、人员结构、履职能力、职业素养等情况,为制定科学的管理决策提供参考。充分发挥案件管理部专门管理职责,依托办案质效分析、案件质量评查、办案流程监控等职能,对检察业务情况进行分析,并在检察人员考核时反馈至各业务部门。充分发挥业务部门自我管理责任,在办案中加强自我管理,在管理中提升办案质效,将办案、办好案、办好每一个案件落到实处。

二是完善全领域管理内容,以“管人”促“管案”激活检察管理整体效能。抓实检察业务管理,采取有效方式推动重点业务工作落实,建立业务管理全链条反馈机制,基于检察业务应用系统数据进行多维度统计分析,推动形成分析一研判一整改一反馈业务管理工作闭环。抓实案件管理,落实6个职权清单和5类主体的办案职责,强化业务部门负责人等管理主体的监督作用,确保司法责任认定与追究“有单可循”。抓实质量管理,加强案件质量检查评查和反向审视,进一步推动检察人员责任落实、责任认定、责任追究紧密衔接。

三是创新全过程管理方式,以“管案”促“管人”激励检察人员担当作为。探索建立工作实绩和负面信息记录档案,优化分层分类考核体系,统筹对各类检察人员的考核评价机制,进一步做实组织绩效和个人绩效衔接。强化检察业务素能提升,制定针对性的教育培训计划,将业务管理中暴露的薄弱环节作为培训重点内容,通过“学分制”年轻干部培训、检察业务专项培训等方式,不断提升检察人员的业务素养和履职能力。

四是统筹全要素融合促进,不断丰富检察管理科学化的实践内涵。统筹推进机关效能建设,优化完善年度绩效计划,对重点任务实行台账化管理,清单化、项目化、责任化推进,让既定的职责、机构、队伍发挥出更大效能。健全上下指导机制,指导下级院积极探索检察业务管理与干部监督衔接互动、协调运转的管理抓手和管理模式。提升政治部自身管理水平,以政治部高水平自身管理,保障干部人事管理,助力一体抓实“三个管理”。

总之,推动“管案”与“管人”深度融合,一体抓实“三个管理”,是一项系统工程,必须激发各部门、各类检察人员参与管理、接受管理的自觉性和主动性。政治部必须主动担当作为,加强与业务管理部门的协作配合,勇于探索创新,持续攻坚克难,努力构建起贯通“案”与“人”的科学检察管理体系,为提升检察履职水平、服务保障经济社会高质量发展贡献更优检察力量。

(作者为黑龙江省人民检察院党组成员、政治部主任)



□司郑巍 刘光明

健全不起诉制度体系,是检察机关推进国家治理体系与治理能力现代化的重要制度抓手,对于强化侦查监督、深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革、优化刑事司法资源配置具有重要意义。然而,当前司法实践中不起诉制度的运行仍面临诸多现实困境与制度性结构问题,亟须通过系统性改革予以完善。对此,笔者认为,应从理念根基、规则体系、机制创新、权利保障及评价导向等核心维度综合施策,构建层次分明、运行高效、效果彰显的不起诉制度体系,具体深化路径如下:

(一)深化理念共识,强化政策精准引导。理念是行动的先导,统一认识是制度有效运行的前提。

其一,筑牢完整、全面、准确落实宽严相济刑事政策的认同根基。要坚定不移贯彻习近平法治思想与总体国家安全观,深刻把握新时代刑事司法发展趋势,在此基础上充分认识不起诉制度在化解社会矛盾、修复社会关系、优化资源配置、节约司法成本及促进社会治理现代化等方面的价值。全面准确落实宽严相济刑事政策,该宽则宽、当严则严,切实增强人民群众的安全感。不起诉不仅标志着司法程序的终结,更是检察机关依法履职、深度融入国家治理体系与治理能力现代化的关键环节,必须将其置于服务保障中国式现代化建设的全局中进行统筹考量,使之成为检察机关提升履职质效、彰显司法温度、实现政治效果、社会效果与法律效果有机统一的重要抓手。

其二,深刻把握“三个善于”,依法规范适用不起诉。依法规范适用不起诉关键要深刻把握“三个善于”的核心要义。在案件办理中,需深入审查行为所涉实质法律关系,其核心在于依法规范适用不起诉。省级检察机关应发挥承上启下的枢纽作用,紧密结合本地区犯罪结构特点及社会治理的迫切需求,及时发布具有普遍指导意义的典型案例,或出台细化适用指引,明确界定“犯罪情节轻微”的实质性判断标准,即系

系情节轻微、主观恶性、行为手段、客观危害后果、初犯偶犯、认罪悔罪态度、赔偿谅解及社会关系修复程度、特定群体保护必要性等。通过提供清晰、具体、可操作性强的裁量指引,有效消除因“标准模糊”产生的适用顾虑,同时严格防控自由裁量可能引发的风险,确保不起诉制度在法治轨道上规范运行。

(二)细化裁量基准,促进统一适用。统一且明确的裁量基准是维护公平正义之关键要素。

其一,构建层级化与类型化的指引体系,提升规则供给精确性。针对司法实践中高发且适宜适用不起诉的核心案件类型,如小额侵权、轻微暴力(轻伤罪)、交通肇事(无逃逸或酒驾等恶劣情节)、未成年人犯罪等,分类制定更具针对性、差异化与精细化的不起诉裁量标准。探索建立“双清单”机制:一是“禁止适用情形清单”,明确特定严重情节、特定犯罪主体或特定犯罪类型原则上排除适用不起诉,划定禁止性边界;二是“鼓励适用情形清单”,列举达成刑事和解、具有立功表现等情形,作为检察机关优先考量适用不起诉的对象,发挥正向激励功能。此种“负面清单与正面清单协同”模式,可显著提升指引的精准性、明晰度及可预期性。

其二,强化案例指导的示范效能,弥合法律适用分歧。省级检察院应切实履行统一辖区法律适用之职责,定期筛选并权威发布在事实认定、法律适用、政策把握及社会效果方面具有典型性、示范性、指导价值高的优质不起诉案例。所发案例须彰显三重核心价值:充分阐释裁量理由之法理与情理依据;精准解读相关法律规范及政策精神的具体适用逻辑;全面评估并展现案件处理所产生的积极社会效应。通过此类具象化示范,为辖区内同类案件办理提供具体、生动且权威的参照基准,有效消解“同案异判”困境,推动区域司法裁量尺度统一。

(三)优化配套衔接机制,释放制度综合效能。不起诉制度效能的有效发挥,依赖完备的配套措施与高效协同机制的支持。

首先,要激活并强化非刑罚处罚措施体系的强制性、实效性,杜绝“不诉了之”现象。需明确刑法第37条及刑事诉讼法相关条款所规定的非刑罚处罚措施的适用条件、启动主体、实施程序、执行主体及监督保障机制。其中,

综合施策 完善不起诉制度体系

关键环节在于强化“检察意见”的约束力:须建立健全检察机关与公安机关、市场监管部门、税务机关、金融监管机构等行政机关及行业主管部门之间的信息共享平台、案件线索双向移送机制、协同处置流程、处理结果强制反馈制度及监督问责程序,实现刑事司法与行政执法、行业监管的无缝衔接与闭环运行,避免被不起诉人因责任缺位而产生规避法律后果的侥幸心理。

其次,需探索构建“不起诉+”综合治理模式,实现标本兼治。依托第四次刑法修改契机,对符合社区矫正条件的被不起诉人,应推行多元化、差异化的非刑罚处罚措施,形成系统性治理方案。例如:“不起诉+社会公益服务”“不起诉+心理矫治”“不起诉+职业技能培训”。核心机制在于整合社会资源:协同社区基层组织、专业社工机构、志愿服务组织、职业培训机构、心理咨询机构等多元主体,构建涵盖前置评估、方案定制、过程考察、动态矫治、效果评估的一体化工作体系。通过融合惩戒威慑、教育矫正、感化挽救、社会帮扶的综合治理路径,在处置已发生犯罪的同时着力预防再犯风险,促进被不起诉人复归社会,系统性提升社会治理的精准性与长效性。

(四)完善权利保障与矛盾化解机制,筑牢公正公信力。保障当事人合法权益、有效化解矛盾,是不起诉制度行稳致远的根本保障。

一是深化检察听证制度运用,以公开促公正赢公信。对拟作不起诉且具有下列情形之一的案件,应全面推行并确保应听尽听:存在重大事实或法律争议的;引发社会广泛关注的;被害人及其近亲属强烈反对的;等等。听证活动应注重实质化,广泛邀请具有代表性、专业性的第三方参与。通过公开透明的程序,充分听取各方的意见、诉求与质疑,检察官须就不起诉理由进行充分阐释与回应。该制度是提升不起诉决策透明度、公众参与度及公信力的有效方式,让决策过程公开化、法治化,确保司法公正。

二是强化释法说理与矛盾疏导,实现案结事了人和。不起诉决定书应成为释法说理的典范,避免简单援引法条。需系统分析案件事实与证据,详尽阐释法律适用依据、政策考量因素及作出不起起诉决定的具体理由,回应被害人关切及其法律疑问。建立由承办检察官主导、控告申诉检察部门人员协同的常态化矛盾化解机制。对当事人情绪激烈、矛盾尖锐的案件,应主动引入社会调解组织等中立第三方参与调解、疏导情绪、促成和解。通过细致耐心的工作,力求在依法处理案件的同时,实质性化解矛盾,修复受损社会关系,实现“案结事了人和”。

三是畅通被害人救济渠道,保障权利有效行使。检察机关在送达不起诉决定书时,必须清晰、明确、无歧义地向被害人或者其近亲属及其诉讼代理人告知其依法享有的申诉的权利,或不经申诉,直接向法院起诉。确保被害人救济途径便捷、有效。

(五)构建科学多维的质效评价体系,树立正确履职导向。科学有效的评价机制对检察官履职行为与价值取向具有显著导向作用。

其一,摒弃唯“率”论的简单化、机械化评价导向。严格落实“一取三不再”政策要求,取消不合理考核、不再设置如“不起诉率”等业务数据排名通报,避免片面追求指标而忽视司法规律和案件质量。

其二,构建以“质效”为核心的多维评价标准体系。围绕“高质效”构建不起诉工作体系,评价标准应全面覆盖以下维度:释法说理的充分性、透彻性与说服力;公开听证的覆盖范围、程序规范性及实质成效;矛盾化解的彻底性与当事人满意度;非刑罚处罚措施的应用率、采纳率及执行效果;后续处置措施的落实情况;案件处理的社会效果评估。依托该标准体系,有效引导检察官聚焦政治效果、社会效果与法律效果的有机统一,切实提升履职行为的精细化水平、规范化程度和实效性。

其三,健全依法履职容错机制,保障裁量权独立公正行使。明确检察官在依法、规范、勤勉履职前提下适用不起诉时,若因案件的复杂性、新证据的出现或法律理解存在分歧而导致结果出现争议,经严格界定责任且排除故意或重大过失后,应予以包容。需建立配套的责任认定程序与免责机制,切实消除检察官依法规范适用不起诉的顾虑,保障其基于案件事实与法律独立作出专业判断,切实落实司法责任制改革相关要求。

【作者单位:山东省人民检察院。本文系2025年度最高人民检察院检察理论研究一般课题《健全完善不起诉制度研究》项目编号:GJ2025B31)的阶段性研究成果】

做好案件质量检查落实“高质效办好每一个案件”

□韩东成 何佳君

最高人民检察院应勇检察长强调,检察管理是持续推进习近平法治思想的检察实践的重要内容和重要保障。加强检察管理,核心是高质效办好每一个案件。系统把握“高质效办好每一个案件”的实践要求,“高质效”既是标准,也是要求;“办好”既是过程,也是结果;“每一个”既是部分,也是整体。从一体抓实业务管理、案件管理、质量管理,全面准确落实司法责任制的角度看,高质效开展对“在办”案件的质量检查与“办结”案件的质量检查与“办结”案件的质量检查是高质效“办好”每一个案件的重要保障。《人民检察院案件质量检查与评查工作规定(试行)》(下称《工作规定》)强调,各级检察院应当建立健全“每案必检”工作机制,对办理的每一个案件探索由不同主体、不同层级,采用不同形式、各有侧重的案件质量检查与评查方式,推动实现案件质量检查与评查常态化、规范化。《工作规定》实现了检察管理方式创新,对案件质量检查与评查作了初步区分,提出了统一组织与分工负责相结合、问题导向与目标导向相结合、监督管理与服务办案相结合、正向激励与责任追究相结合、人工开展与智能辅助相结合等工作原则。上述规定搭建了案件质量检查与评查的基本框架,也为相关工作的进一步深化指明了方向。深入学习《工作规定》后,对照案件质量评查,做实案件质量检查需要从以下三个方面加以把握。

一是坚持“三个善于”有侧重地把握检查内容。《工作规定》第11条规定,开展案件质量检查,应当以法律法规、司法解释、有关规定等为依据,重点对事实认定、证据采信、法律适用、释法说理以及遵守办案程序等进行全面检查。第21条规定,开展案件质量评查,应当着重从证据采信、事实认定、法律适用、办案程序、文书使用和制

□从一体抓实业务管理、案件管理、质量管理,全面准确落实司法责任制角度看,高质效开展对“在办”案件的质量检查与“办结”案件的质量检查是高质效“办好”每一个案件的重要保障。对照案件质量评查,做实案件质量检查需要从三个方面加以把握:一是以“三个善于”为引领有侧重地把握检查内容。二是坚持“问题导向”分环节、分主体明晰检查路径。三是从“正向激励”和“责任追究”两方面突出检查成效。

作、释法说理、办案效果、落实司法责任等方面进行检查、评定。对照上述规定可以进行,案件质量检查与评查在内容上很大部分具有相似性,评查除检查内容外,还包括“文书使用和制作”“办案效果”“落实司法责任制”。笔者认为,根据目前对检查与评查的定位,前者是办案部门对“在办”案件进行“自查”,目的是及时纠正办案过程中出现的问题,是“过程性”的;后者是对“办结”案件的“他查”,是在案件办结后,由案件管理部门(或会同办案部门)对案件的办理质效进行评查并确定等次,体现为“结果性”的,二者在内容上应该有所区分。以民事、行政检察监督案件为例,因有些地方已做到部门检察官联席会议“逐案讨论”,可以说在案件的事实认定、法律适用等方面已经过部门的整体审视,所以检查的重点可以放在对办案程序的遵守、法律文书的规范制作等方面。换言之,检查侧重于“三个善于”的第一个“善于”,即“善于从复杂法律事实中把握实质法律关系”,要求检察人员准确界定实质法律关系,确保证据确实充分有效,事实认定客观公正,法律适用精准;而评查则是对包括事实认定、法律适用乃至办案效果、司法责任落实等在内的案件质量进行整体评定、综合评判,内容上更为全面、标准和要求也更高,且具有一定的价值引领作用,在第一个“善于”的基础上更强调第二个和第三个“善于”,即“善于从法律条文

一样面面俱到。在具体路径上可与案管部门的流程监控、一类问题通报等有机结合,着重关注先前提出的普遍性、典型性、倾向性问题,对照清单更有针对性地进行检查,针对办案过程中发现的相关问题进行及时修改、纠正或补正。在案件归档前,可由专人检查案件是否存在其他问题。如此,方能有效提升案件质量检查的实操性和有效性。

三是以“正向激励”和“责任追究”两方面突出检查成效。当前,对于案件质量检查与评查在结果运用上均要求“正向激励与责任追究相结合”,规定案件质量检查与评查的结果应作为评价检察官办案业绩和能力、水平的重要依据,对于发现办案人员可能存在违反检察职责行为、需要追究司法责任的,应当移送检务督察部门依规办理;对评定为不合格的案件,结合司法责任制,作为相应办案人员个人考核的重要参考。应当看到以下两点:一则案件质量检查是以问题为导向的,而案件质量评查除了发现问题,还可以通过评定出优质案件、优秀文书、优秀案例等,发挥引领价值。二则案件质量检查系“过程中”检查,发现问题多为“即知即改型”,而案件质量评查则系对办结案件的综合评定,且经过多年运行,更加成熟、更具权威性。故而对于二者的成果运用,也应有所区别。有别于案件质量评查优质案件的正向激励和可以作为追究司法责任的依据,案件质量检查的成效可能更加体现在促进办案规范化上,通过对一个时期发现的普遍性、典型性、倾向性问题的汇总、梳理,形成改进和加强工作的具体措施,从而避免以后再出现类似问题。因此,在办案过程中,要不断丰富“高质效”的标准,做深、做实“高质效办好每一个案件”,推动检察工作高质量发展。

(作者单位:上海市人民检察院第三分院)