

坚持系统观念,强化统筹协调,以业务管理为引领,以案件管理为枢纽,以质量管理为生命线,三管齐下、一体推进,不断提升检察管理水平——

科学把握“三个管理”辩证关系 推动检察工作高质量发展

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□张叶贵

当前,检察工作步入新发展阶段,面临前所未有的机遇与挑战。最高人民检察院应勇检察长强调,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,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。这是适应国家治理能力现代化要求、回应人民群众新期待、引领检察工作自身高质量发展的重大抉择。科学把握其深刻内涵与辩证关系,对于提升法律监督能力、维护司法公正公信具有重大意义。

“三个管理”的基本内涵

“三个管理”的提出,是源于对检察工作规律性认识的深化,源于对新时代党和人民更高要求的积极回应。它系统性地回答了“管什么”“怎么管”“为何管”的核心问题,为新时代检察工作注入新的管理思维与运行逻辑。

业务管理的基本内涵。着眼于宏观统筹与效能优化,业务管理侧重于检察职能履行的整体性、战略性与协同性,它超越了个案范畴,是对各项检察业务工作的规划、组织、协调、控制和评价,旨在确保检察工作正确政治方向、服务大局效能,以及各项职能均衡充分发展。其基本内涵体现在:一是强化政治引领与大局融入。要求检察业务管理必须自觉将检察工作置于党和国家事业发展全局中谋划推进,确保党的路线方针政策在检察环节不折不扣得到执行,切实维护国家政治安全、社会稳定、人民安宁。二是强调系统观念与整体推进。要求打破各业务条线之间壁垒,加强刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察“四大检察”协同发力,形成法律监督合力。三是注重绩效评价与导向引领。要求建立科学合理的业务评价指标体系,不仅看办案数量,更要看办案质效、看服务大局贡献度、看人民群众满意度,引导各级检察机关和检察官追求实实在在的、没有水分的业绩。

案件管理的基本内涵。案件管理是检察管理的中心环节,聚焦于流程管控与程序规范,侧重于对个案受理、流转、办理、审批、送达、归档等全过程进行集约化、标准化、规范化监督控制,其核心目标是保障诉讼程序依法、高效、有序运行。其基本内涵体现在:一是实现全流程动态监控。要求建立健全统一案件管理平台,对案件办理各环节实现

全程留痕、实时跟踪、预警提示,变事后监督为事中、事前监督,及时发现和纠正程序违法行为。二是强化节点控制与标准统一。要求细化各个诉讼环节办理时限、权限配置、文书标准和质量要求,确保案件流转顺畅、办理规范、标准一致。三是深化信息公开与服务功能。要求依托现代信息技术,依法及时向当事人、律师和社会公众公开案件程序性信息、重要案件信息及法律文书,保障诉讼参与人权利,以公开促公正、赢公信。

质量管理的基本内涵。案件质量是司法办案的生命线,其核心是锚定实体公正与效果提升,对检察办案活动实体结果,政治效果、法律效果、社会效果进行评价、监督和约束,确保每一起案件都经得起法律、历史和人民的检验。其基本内涵体现在:一是树立“质量第一”的鲜明导向。要求将案件质量作为衡量检察工作成效的根本标准,克服“重数量、轻质量”“重打击、轻保护”等片面倾向,追求事实认定清楚、证据确实充分、定性准确、处理恰当。二是构建多层次质量审查体系。要求建立健全常规抽查、重点评查、专项评查相结合的常态化案件质量评查机制,引入外部评价,完善错案责任追究机制,倒逼质量提升。三是追求“三个效果”有机统一。要求检察官不仅依法办案,还要善于从政治上看、从社会面上看,综合考虑国法、天理、人情,努力实现最佳的政治效果、法律效果、社会效果,让公平正义以人民群众可感、可触、可信的方式实现。

此外,“三个管理”对检察人员能力素质提出了更高要求。它要求检察官不仅是精通法律的“专才”,还需具备宏观视野、管理思维、质量意识;不仅会办案,还要懂管理、善协调、重效果。同时,也对管理效率维度提出要求,即在确保质量前提下,通过优化流程、科技赋能等方式,加快办案进度,节约司法资源,及时回应社会关切。

“三个管理”的辩证统一关系

“三个管理”并非彼此孤立、相互割裂的三个方面,而是一个相互依存、相互促进、辩证统一的有机整体。科学把握其内在逻辑关系,是有效推动检察管理高质量发展的前提。

业务管理具有宏观定向性。业务管理

居于宏观层面,为案件管理和质量管理提供目标导向和战略指引。它决定着一定时期内检察工作的重点方向、资源分配和政策基调。例如,业务管理强调服务优化营商环境,案件管理就需要对涉企案件流转设立绿色通道并进行重点监控,质量管理则需将此类案件处理效果作为评查重点,看是否最大限度减少了司法活动对企业生产经营的负面影响。没有业务管理宏观统筹,案件管理可能陷入事务主义,质量管理也可能失去方向,陷入“为管理而管理”困境。业务管理确保“做正确的事”。

案件管理具有承上启下性。案件管理处于中观操作层面,是连接业务管理宏观要求与质量管理微观落实的关键桥梁和核心枢纽。一方面,它将业务管理战略部署,通过流程设计、节点控制、期限管理等手段,具体转化为办案过程中的规范性要求,确保宏观意图在程序运行中得到贯彻。另一方面,它通过全程、同步、动态监督,为质量管理提供海量过程数据信息和不规范问题早期发现渠道,是质量评查基础和重要依据。高效规范的案件管理,是产出高质量司法产品的基础保障。案件管理确保“正确地做事”。

质量管理具有根本评判性。质量管理是业务管理和案件管理最终落脚点和价值检验标准。一切管理活动的根本目的,都是为了提升检察产品质量,确保司法公正。业务管理成效如何,最终要通过一个个具体案件质量来体现;案件管理是否科学有效,也要以是否促进了案件质量整体提升来衡量。质量管理发现的问题和得出的结论,反过来可以反馈给业务管理部门,用于优化业务政策、调整工作重点;也可以反馈给案件管理部门,用于完善流程设计,强化薄弱环节的监控。质量管理是检验“事是否正确”和“事是否做得正确”的重要尺度。

三者有机统一于检察实践。三者构成了一个从宏观战略(业务管理)到中观流程(案件管理)再到微观实体(质量管理)的完整闭环管理系统,循环往复、螺旋上升。业务管理指明方向,案件管理规范路径,质量管理验证结果并以结果反馈优化前两者。偏废任何一方,管理效能都会大打折扣:只讲业务管理,易成空中楼阁;只抓案件管理,易迷失终极目标;孤立强调质量管理,则缺乏过程保障和支撑。坚持系统思维,将三者一体谋划、一体部署、一体推进,使其同频共振、协同发力,才能形成推动检察工作高质量发展的强大管理合力。

“三个管理”的实践要求

深刻把握“三个管理”的基本内涵以及辩证统一关系,关键在于践行落实。推动“三个管理”转化为生动实践,需要多措并举、精准发力。

更新管理理念,强化系统思维。全体检

察人员特别是领导干部,要深刻认识到管理出战斗力、管理出公信力。必须彻底摒弃重业务轻管理、重办案轻规范、重数量轻质量的陈旧观念,牢固树立“三个管理”一体推进的现代司法管理理念。要加强学习培训,引导检察人员从系统论出发,理解三者辩证关系,自觉在宏观业务谋划中思考质量要求,在案件流程管控中体现政策导向,在质量评价反馈中优化管理策略。

优化业务管理,突出精准施策。上级检察院要加强对下业务指导的精准性和科学性。业务评价标准体系设置要更加体现质量、效率、效果导向,合理设定考核项目和权重,防止简单化、唯数据论。要加强检察业务数据分析研判,敏锐发现区域性、类型性办案趋势和质量问题,及时发出预警,提出宏观指导意见,实现从“管个案”向“管宏观”“管趋势”转变。

加强案件管理,提升监管效能。要持续深化“案件管理一体化”建设,完善检察业务应用系统功能,真正实现全流程、全覆盖、实时性动态监管。要强化案件管理部门作用,赋予其必要的监督纠正和建议权。要突出监管重点,加强对不捕、不诉、撤回起诉、无罪判决等重点环节,以及涉众型、重大敏感案件流程监控,防患于未然。

健全配套制度,筑牢机制保障。要加快完善与“三个管理”相适应的制度体系。重点是健全和完善案件质量评查标准和程序,使其更具操作性、科学性;完善检察官绩效考核机制,将案件质量评查结果、流程合规情况与业绩评价、晋级晋升、奖惩问责紧密挂钩;健全责任追究制度,对因故意或重大过失导致严重质量问题的,依法依规追责。

强化质量考核,树立正确导向。要将质量评价置于业务考核核心位置。综合运用抗诉率、纠正违法采纳率、司法救助率、听证适用率、信访化解率等多维度标准,全面客观评价办案质效。考核结果要刚性运用,形成“优质受激励、平庸有压力、低质被追责”鲜明导向,引导检察官自觉提升专业素养和责任担当。

提高业务能力,夯实人才基础。要大力实施检察素能提升工程,加强分类培训、实战练兵,全面提升检察官的事实认定、证据审查、法律适用、文书制作、矛盾化解、舆情应对等核心能力。要加强复合型管理人才培养,做到既懂业务又善管理,为“三个管理”深入实施提供坚实人才支撑和智力保障。

科学把握“三个管理”辩证关系,是一项复杂系统工程,也是新时代检察工作必须答好的时代课题。要坚持系统观念,强化统筹协调,以业务管理为引领,以案件管理为枢纽,以质量管理为生命线,三管齐下、一体推进,不断提升检察管理水平,推动新时代检察工作高质量发展,为法治中国建设贡献更大检察力量。

(作者为福建省人民检察院二级巡视员)



更新监督理念完善机制 高质效办好行政再审检察建议案件

□韩东成

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(下称《建议》)要求“强化检察监督”。日前召开的大检察官研讨班强调,要坚持法律监督主责主业,坚持高质效办案本质本源,围绕推动提高司法裁判公正性、稳定性、权威性,持续加大诉讼监督力度,既要依法支持正确的司法裁判,维护司法裁判的既判力,也要依法纠正确有错误的司法裁判。

行政再审检察建议是检察机关对生效行政判决、裁定、调解书进行法律监督的重要方式。一方面,行政再审检察建议制度的确立与实施,有利于发挥同级监督作用,增进法检良性互动,提升监督质效。但另一方面,由于法律对行政再审检察建议的适用范围、法院的审查程序、启动再审标准、再审审理方式等未作具体规定,一定程度上导致检法衔接不畅,影响制度运行效果。

为此,2024年8月20日,最高人民法院、最高人民检察院联合印发《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》(下称《意见》)。《意见》进一步细化行政再审检察建议的适用范围,明确行政再审检察建议的決定程序,优化检法衔接程序,健全再审检察建议案件化、规范化办理保障机制,强化检法协作配合。

《意见》的出台为依法规范办理行政再审检察建议案件提供了指引。为深入贯彻四中全会精神,认真落实《建议》要求及大检察官研讨班部署,以高质效办好行政再审检察建议案件强化检察监督,实践中应当坚持以下检察监督理念。

一是法定必要监督理念。《意见》规定,检察机关要坚持法定性与必要性相结合的监督标准,增强监督的及时性与实效性,规范适用再审检察建议。法定性主要表现为,检察机关发现同级法院生效行政判决、裁定具有行政诉讼法第91条规定情形之一的,或者调解书存在损害国家利益、社会公共利益情形的,可以向同级法院提出再审检察建议。必要性主要考量监督效果,要求检察机关应当结合生效判决、裁定、调解书作出时的司法政策和社‌会背景,监督的政治效果、法律效果、社会效果等因素,综合考量后再作出是否予以监督的决定。必要性在《意见》中还表现在,检察机关提出再审检察建议一般应当经过检察委员会讨论决定,对于法院再审或审判委员会讨论后作出的判决、裁定、调解书,以及上述法律文书中存在笔误或者表述瑕疵的,不适用提出再审检察建议。

坚持法定必要监督理念,一方面,要求检察机关要敢于监督,对于符合法定情形的,要依法、规范、精准提出再审检察建议;另一方面,也要遵循司法规律、检察规律,做到客观理性、必要审慎,避免数据冲动。

二是检察一体监督理念。检察一体是对近代大陆法系检察制度内部组织构建以及权能运行的原理性概括和总结。检察一体是检察机关的体制优势、组织优势。《最高人民法院于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》要求“落实和完善检察工作上下级领导体制,优化上下统一、横向协作、总体统筹的一体履职机制”。

具体到行政再审检察建议案件办理中:一则,检察建议制发前,可以通过检察一体提升监督质量,实现精准监督。一方面,强化检察监督离不开加强调查核实,通过获取新证据等开展监督活动,更易于为监督对象所接受。发挥检察机关横向协作优势,委托所涉证据所在地检察机关协助开展调查核实,更为便捷高效,使得监督证据更为确实充分;另一方面,发挥检察机关上下一体优势,举行跨层级的检察官联席会议,对需要制发再审检察建议案件进行研商,可以凝聚众智切实提高监督案件质量,实现精准监督。二则,检察建议制发后,可以通过检察一体跟进、接续监督,实现有力、有效监督。上级检察院对下级检察院向同级法院制发再审检察建议未被采纳或久拖不决的案件,符合监督条件的可以提出抗诉或者跟进监督。大检察官研讨班强调,行政检察要规范开展再审检察建议工作,深入落实好《意见》,充分发挥同级监督作用,同时注重完善再审检察建议与抗诉工作联动机制,对法院无正当理由不采纳再审检察建议的,依法该抗则抗。

三是法治化、实质性化解行政争议监督理念。《意见》专门规定,法检机关应当建立实质性化解行政争议的协同机制,共同做好行政再审检察建议案件的调解和矛盾化解工作。行政再审检察建议案件审查期间,行政争议已实质性化解不需要继续审查的,法院应当书面告知检察机关。显然,《意见》对上述情形下高质效办好行政再审检察建议案件明确了路径。此外,《建议》也明确要求“完善实质性化解行政争议机制”。

首先,法检机关应当是绝对对领导下的司法机关,司法办案的根本目的和基本价值追求都是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。法检机关在办理行政再审检察建议案件过程中,要从强化检察监督、促进公正审判的角度,进一步加强协同协作,共同促进行政争议实质性化解,合力维护司法公正和司法权威。

其次,再审检察建议只是监督手段,而非监督目的。再审检察建议不能“一发了之”,应围绕行政争议产生的基础事实和当事人在诉讼中的实质诉求继续做好化解工作。检察机关可以综合运用监督纠正、检察听证、司法救助、释法说理等手段促进行政争议实质性化解,协同法院、行政机关研商“一揽子”解决方案,将化解行政争议、促进社会治理等贯穿履职全过程。

最后,坚持在法治化轨道上化解争议。一方面,坚持以人民为中心,促进矛盾纠纷实质性、一次性解决,实现案结事了、政通人和;另一方面,对于当事人诉求明显合法、不合理的,不能以损害国家利益和社会公共利益、影响行政目标实现为代价解决争议。

(作者为上海市人民检察院第三分院民事行政检察部副主任)

立足“但书”条款依法落实轻微犯罪“当宽则宽”



□王燕玲 张文娟 黄祺轩

当前,我国刑事犯罪案件结构发生显著变化,轻罪案件占比大幅上升,轻罪案件高质效处理对于提升犯罪治理能力和水平具有重要意义。盗窃罪是轻罪案件中的“高发罪名”,由于其基本犯法定最高刑不超三年,侵犯的财产权益可通过退赃退赔进行修复,故具备利用刑法总则“但书”条款予以实体出罪的先天条件。然而,司法实践中对盗窃罪运用“但书”条款出罪却比较困难。随着全面准确贯彻宽严相济刑事政策的推进,司法实践中更加注重对轻微盗窃行为进行宽缓化处理,如适用非监禁刑、缓刑等较为轻缓的处罚方式。在此,以轻微盗窃犯罪处理为例,分析司法机关应当重视“但书”条款在轻微犯罪处理中的应用。

轻微盗窃犯罪依法出罪的理由分析

畅通依法出罪机制是全面准确贯彻宽严相济刑事政策的应有之义。全面准确贯彻宽严相济刑事政策的核心要义就是对重罪“该严则严”与对轻罪“当宽则宽”。近年来,我国增设多项轻罪,体现“严密法网”的“严”,但治理不能仅停留在“入罪扩张”,更需通过“出罪收缩”实现“宽”。若对轻微盗窃行为一概入罪,既违背刑法谦抑性,也浪费司法资源。从司法实践看,对轻微盗窃的处理应符合宽严相济之“教育挽救为主、惩罚为辅”的初衷。因此,激活盗窃罪出罪机制,无疑是践行“当宽则宽”的应有之义。

犯罪附随后果是轻微犯罪不能承受之重。犯罪附随后果是指在刑罚之外犯罪人因定罪面临的资格限制、社会评价贬损等不利后果,其无差别化适用已成为轻微盗窃犯罪的不能承受之重。除了“犯罪标签化”给轻微

犯罪人带来的工作难找、就业歧视等問題,犯罪附随后果还可能延伸至犯罪人的配偶及其直系亲属,负面影响较大。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》明确要求“建立轻微犯罪记录封存制度”,正是出于对相关困境的回应,将社会危害性较小的轻微盗窃行为依法予以出罪,是最直接的解决路径。

轻微盗窃犯罪依法适用“但书”条款面临的现实问题

盗窃行为的社会危害性的核心衡量标准是数额,但“多次盗窃”立法确立的“唯次数论”往往导致轻微盗窃人罪容易出罪难。

规范困境:积极罪刑法定原则对“但书”条款的桎梏。我国罪刑法定原则包含“消极层面”(法无明文规定不为罪)与“积极层面”(法律明文规定为犯罪的,依法定罪处罚),后者已成为“但书”条款适用的主要障碍。一方面,司法解释无形影响了“但书”的适用空间。司法解释明确规定“二年内三次盗窃即属多次盗窃”,该标准具有可操作性,而“但书”条款中的“情节显著轻微”则过于抽象模糊,因此司法人员为避免“滥用自由裁量权”的指责,往往倾向于优先适用明确的人罪标准,而非模糊的出罪条款。尤其是在我国行政处罚与刑事处罚二分制裁模式下,判断盗窃行为属于行政违法行为还是犯罪行为具有既定的标准,过多运用“但书”条款出罪会让人质疑司法机关超越其职权范围,变相不当干预行政机关的执法权。因此,在处理涉及“多次盗窃”案件时,司法人员往往倾向于根据积极罪刑法定原则,选择更为坚实的法律依据作出入罪判断,而规避适用模糊的出罪条款。在利弊权衡之下,司法人员适用“但书”条款出罪的积极性大大降低。

机制困境:司法考核与舆论环境的双重影响。除了前述积极罪刑法定原则制约了轻微盗窃罪出罪外,现有司法考核制度和舆论环境也在影响着“但书”条款对轻微盗窃罪出罪的适用。具体来说,一方面,司法实践中将无罪判决视为对司法办案工作的负面评

价,导致相关司法人员可能面临责任追究风险。在此类考核机制下,有的办案人员无疑会根据自身的考核目标来权衡各自不同的利益,在办案过程中难免会“跟着指标转”。另一方面,古代同志复仇观念在社会公众中根深蒂固。“报应观”在民众心中具有天然的正义性,民众坚信“以牙还牙、以眼还眼”的正当性,有罪必罚的理念已被广泛接受。因此,考虑到社会公众对司法裁决的敏感度以及舆情风险防控,有的办案人员在案件办理过程中,往往倾向于避开适用“但书”条款,以防止因裁决结果与公众预期产生偏差而引发公众的不满情绪和负面舆论。

激活“但书”条款在轻微刑事犯罪依法出罪中的适用

明确“但书”条款与罪刑法定原则的契合性。罪刑法定原则要求司法机关必须始终以法益保护为依据进行目的性解释,进而展开刑法本身的违法性判断。换言之,应综合考察行为对特定法益的实质侵害,据此认定行为是否具有刑事违法性。刑法分则中的定量因素常常带有滞后性,而刑法总则中的定量条款即“但书”则是恒定的。刑法分则预设设定如“数额较大”“情节恶劣”“后果严重”等量化标准来划定犯罪的界限。但由于立法技术所限,分则中的构成要件难以涵盖所有定量因素。就盗窃罪而言,司法机关在1998年发布的司法解释中将盗窃罪的定罪数额定为500元至2000元,直到2013年才进行修改,在长达15年中使用同一标准,这显然与社会环境与经济发展的现实情况不相匹配。因此,司法机关在办理案件时不能过分依赖规范中的定量因素,而应运用“但书”条款进行补充,从而实现定罪与罪责的精确性。

明晰“多次盗窃”累计数额的标准。“情节显著轻微、危害不大”这一要件具有高度的抽象性,因而在具体认定时需要结合可观测的其他关联要素辅助评价,避免因要件的抽象性而导致认定的模糊与偏差。例如,在回溯醉驾类危险驾驶案治理经验时,可以发现2023年“两高两部”为应对醉驾案件的