

# 推进“五大体系”建设全面提升检察办案质效

□ 张时贵



在全国检察长会议上，最高人民检察院应勇检察长强调，要坚持法律监督主责主业、高质效办案本职本源。着力构建高质效办案的法律制度体系、评价标准体系、操作规范体系、科学管理体系和责任落实体系。“五大体系”科学回答了新时代检察工作“依据什么办案”“如何评判质效”“通过什么路径落实”“依靠什么管理保障”以及“如何压实责任”的核心问题，构成了一个全链条、全方位的制度机制闭环。

这“五大体系”是对党的二十届四中全会关于“完善司法公正实现和评价机制”要求的深刻落实，是检察机关树立和践行正确政绩观，将“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一目标，从价值理念转化为可操作、可评价、可持续制度实践的系统工程，也是检察机关适应新时代新要求、实现检察工作高质量发展的必然选择。深入理解和全面推进“五大体系”建设，准确把握其内涵要求、主要内容和构建路径，对于引领新时代检察工作高质量发展具有重大意义。

## 构建法律制度体系，筑牢高质效办案的规范根基

法律制度体系是一个涵盖法律规定、法律原则、法律政策、司法制度及办案规范在内的多层次、立体化的规范集群，旨在为检察履职提供完备、清晰、统一的制度支撑。其核心是确保国家法律与司法解释的准确适用，要求检察机关不仅要主动适用法律，更要积极研究实践中的新情况、新问题，使法律制度更好地回应社会发展需求。其关键在于对法律原则与政策的深刻把握与运用。高质效办案要求检察官善于将严格执行法律与精准贯彻政策相结合，确保办案政治效果、法律效果和社会效果相统一。这要求法律制度体系必须包含对原则和政策如何转化、运用于具体办案环节的指导性内容。其基础在于完善内部办案规则与工作规范，包括各检察业务条线的证据审查指引、常见罪名指控标准、法律文书制作规范、检察建议工作规程等。内部规范是统一检察机关内部办案尺度、规范自由裁量权、确保办案质量“基线”的必不可少的标准。构建法律制度体系，要求最高检和各级检察院不断总结提炼，将实践中证明行之有效的经验做法，及时上升为具有普遍指导意义的办案规则。

## 构建评价标准体系，确立高质效办案的科学标尺

评价标准体系旨在回答“何为高质效、如何评判高质效”的问题，它为衡量检察办案质量效果提供科学、可操作、可量化的认定标准，是引导和激励高质效办案的指挥棒。

这一体系的核心特征是“分类分层”与“多维综合”。“分类分层”是指评价标准不能“一刀切”，必须区分刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察等不同业务条

线，以及普通案件、重大疑难复杂案件、新类型案件等不同案件类型，设置各有侧重的评价标准。例如，对公诉案件的评价可能更侧重于定罪准确率、量刑建议采纳率；对公益诉讼案件的评价则需紧扣“可诉性”这个关键，突出整改实效与社会治理成效。“多维综合”是指评价不能唯“数据论”“结果论”，而应建立涵盖实体、程序、效果三个维度的复合型标准。

## 构建科学管理体系，优化高质效办案的保障机制

科学管理体系要解决的是“如何保障高质效办案持续运行”的问题，它通过系统化、精细化、智能化的管理，为高质效办案提供组织、流程和资源保障，其核心是深化一体抓实“三个管理”机制。

第一，强化“一体化”业务管理，确保法监督的系统性与协同性。科学管理要求打破部门壁垒和层级限制，充分发挥检察一体化优势。在横向，加强刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”的内部线索移送与协同履职，形成监督合力。在纵向，强化上级院对下级院的业务指导、督办和统筹协调，对于重大复杂、跨区域案件，灵活运用提办、交办、督办、指定管辖等方式，优化司法资源配置。管理体系需要为这种“一体化”运行设计清晰的权责清单、审批流程和协同平台，确保高效有序。

第二，优化“全流程”案件管理，实现对办案活动的动态监督与服务。案件管理部门是检察办案的“中枢”。科学管理体系要求升级案件管理职能，从传统的“收发登记”转向“全面、动态、实时”的流程监控与质效分析。

第三，做实“嵌入式”质量管理，将评查与讲评贯穿履职始终。质量管理不能是“事后贴标签”，而应“事前有引导、事中有监控、事后有讲评”。这要求将案件质量评查工作深度嵌入办案流程中。除了定期的专项评查，更要落实“每案必检”或重点案件随机抽查的常态评查机制。更重要的是，必须强化评查结果的运用，通过建立健全案件质量讲评制度，定期组织对优质案件的经验分享和对问题案件的剖析警示，将评查结果转化为生动的业务培训教材，实现“查纠一个问题、规范一类行为、提升一片能力”的治理效果。

第四，加强“专业化”素能管理，夯实高质效办案的人才基础。管理体系的最终落脚点是人。要围绕“打造专业化、复合型办案团队”的目标，建立科学的人才培养、使用和评价机制，将办案质效评价结果与检察官的绩效考核、等级晋升、奖惩激励直接挂钩，形成“能力决定岗位、业绩决定地位”的鲜明导向，激发内生动力。

其次，需要细化实体、程序与延伸履职的全流程要求。在实体方面，制定类案证

## 构建责任落实体系，强化高质效办案的刚性约束

责任落实体系旨在回答“谁来为办案质效负责”的问题，它通过全链条、清晰化、刚性化的责任归属、认定与追究机制，将高质效办案的压力与动力精准传导至每一个办案组织、每一位检察官。

完善司法责任制下的权责清单，必须进一步细化检察长、检察委员会、部门负责人、主办(主任)检察官、检察官助理等不同主体的权力边界和责任范围。明确哪些事项可由检察官独立决定并负责，哪些必须由检察长或检委会决定，确保“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的原则落到实处，防止责任虚化或模糊。责任落实体系必须坚持“双向激励、精准问责”的原则。

强化正向激励。建立优质案件、典型案例、优秀法律文书等评选与表彰奖励机制，将办案质效作为检察官绩效考核、评优评先、晋升晋级的最重要依据。

严格反向问责。问责必须精准、有度、规范。对于因故意违反法律法规或重大过失，导致案件实体错误、程序严重违法并造成严重后果或恶劣社会影响的，必须依法依规严肃追究司法责任。同时，要完善责任豁免机制，对在事实认定、法律适用上存在分歧，或因出现新证据、法律修改等原因导致原处理决定改变的，只要检察官履行过程中尽到必要注意义务且没有故意或重大过失的，应予以免责，鼓励依法履职担当。

构建顺畅的责任认定与追究程序至关重要。责任追究的启动、调查、认定、处理等各环节必须有明确的程序规定，保障被调查人的陈述、申辩等权利，并由检察官惩戒委员会按照司法或准司法程序进行公正审议。

高质效办案“五大体系”是一个逻辑严密、相互依存、协同共生的有机整体，共同构成了新时代检察履职现代化的制度框架。从其内在逻辑看，法律制度体系是“根”与“魂”，为所有检察活动提供根本遵循；评价标准体系是“尺”与“度”，为衡量履职成效提供科学标尺；操作规范体系是“桥”与“路”，将规范与标准转化为具体行动；科学管理体系是“舵”与“帆”，为整个系统高效运行提供动力与方向引导；责任落实体系是“锚”与“剑”，确保权责一致，维护制度的刚性。五者环环相扣，形成一个从“制度输入”到“行动输出”再到“效果评价与责任反馈”的完整闭环。从其功能互动看，“五大体系”体现了静态规范与动态管理、过程控制与结果评价、激励引导与责任约束的辩证统一。法律制度、操作规范更多的是静态的、前置的规则设定；而科学管理、评价标准、责任落实则侧重于动态的、事中事后的调控与反馈。操作规范体系确保过程的可控，评价标准体系聚焦结果的优劣，二者共同服务于高质效目标的实现。科学管理体系通过正向引导保障体系运行，责任落实体系通过反向约束校正偏差，二者共同构成保障体系生命力的“双轮驱动”。

(作者单位：福建省人民检察院)



## 准确把握可诉性要求 实现检察公益诉讼司法价值

□ 姚磊 张宝印

“十五五”规划建议明确提出“强化检察监督，加强公益诉讼”。最高人民检察院党组强调，健全公益诉讼检察办案规范体系，以可诉性提升公益诉讼检察的精准性、规范性。可诉性是最高人民检察院党组坚持问题导向，对高质效办理检察公益诉讼案件提出的重要要求，包括严格诉讼主体、违法行为、公益损害事实、法律明确授权四个基本要素，其贯穿于检察公益诉讼全流程，既提供理念指引，也提供方法指引。公益诉讼检察人员需要准确理解把握可诉性的内涵、要求，以可诉性理念指引高质效办好每一个案件，更好发挥检察公益诉讼制度效能。

可诉性为检察公益诉讼办案提供明确指引。可诉性具有理念维度与方法维度的双重内涵，能够对检察公益诉讼办案提供理念与方法双重指引。一是可诉性为检察公益诉讼办案提供理念指引。当前，检察公益诉讼进入发展阶段，高质效办好每一个案件是基本价值追求。可诉性理念要求以诉为视角、标准、要求来认识、理解、开展检察公益诉讼。必须恪守检察权行使边界，对行政公益诉讼而言，只有行政权的不当行使导致国家利益或者社会公共利益受到侵害的，才能开展检察公益诉讼；在制发检察建议后行政机关仍不依法履职、公共利益仍处于受损状态的，以诉的确认实现司法价值引领；在检察公益诉讼办案中，要以诉的标准办理案件，将可诉性落实在整个办案过程当中，推动办案质效提升。二是可诉性为检察公益诉讼办案提供方法指引。此前，检察公益诉讼办案没有可依据的要素式体系化标准，这也是实践中存在办案不精准、不规范问题的原因之一。以诉为标准确定可诉性的四个基本要素，为检察公益诉讼高质效办案提供了具体标准和方法指引。围绕可诉性的四个基本要素进行全面审查判断，准确认定公益损害事实，厘清违法行为性质，明晰违法行为与损害结果之间的因果关系，清晰界定违法行为为主体与责任主体，依法通过提出检察建议、提起诉讼等方式履行公益诉讼检察职责。

可诉性在检察公益诉讼办案中的贯穿性判断。为实现可诉性指引高质效办案的目标，需要把可诉性要素的判断贯穿于检察公益诉讼的全过程，在不同阶段开展兼顾诉讼总体运行与部分阶段功能特点的审查判断，以行政公益诉讼为例，在各阶段需要进行以下判断。

在立案阶段对可诉性的判断。一是同步进行四要素判断。立案条件是立案阶段进行可诉性判断的前提。立案条件包括公共利益受到侵害与可能存在特定领域的违法行为。立案条件涉及可诉性的四要素，一般需要同步进行判断。二是可诉性要素的初步判断。一方面，除了需法律明确授权、公益损害事实要素外，违法行为要素、适格诉讼主体要素仅需初步判断可能存在。另一方面，仅需根据线索评估或者初步调查认定存在公益损害事实等，无需全面调取证据予以证明。三是要素判断的后续适用效力。立案阶段的要素判断是后续阶段深入开展可诉性判断的基础，具有当然适用的效力，如立案阶段已经认定的法律明确授权要素，后续阶段一般可不再作为判断的重点。

在提出检察建议阶段对可诉性的判断。一是重点对三个要素进行判断。根据提出检察建议的条件，要围绕适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实三个要素深入判断。二是可诉性要素的实质把握。按照职权法定、权责一致、最有利于解决公益损害问题、最大化保护公益等原则及要求确定适格诉讼主体，对适格诉讼主体未依法履职行为进行全面审查，依法、客观、全面调查收集证明公益损害事实的证据。三是确保建议内容与诉讼请求的衔接。在准确把握三个要素的基础上，以诉的标准提出检察建议的内容，在适格诉讼主体未落实检察建议内容时，能够以诉的方式保障检察建议内容的实现，避免出现建议内容与诉讼请求的衔接障碍。

在跟进监督阶段对可诉性的判断。一是延续开展两个要素的判断。提出检察建议后，要对行政机关履职情况和公益受到侵害情况进行跟进调查，即延续开展对违法行为和公益损害事实两个要素的判断。二是独立开展可诉性判断。跟进监督阶段的可诉性判断是对经检察建议督促后行政机关的履职情况、公益修复情况的判断，其有别于提出检察建议阶段的判断。三是对比开展可诉性判断。将提出检察建议前后的违法行为及公益损害事实要素进行对比分析，确定是否符合提起诉讼条件。对于行政机关仍未依法全面履职，公共利益仍处于受侵害状态的，依法提起诉讼。

在提起诉讼阶段对可诉性的判断。一是诉讼请求要与检察建议内容相衔接。检察建议的内容框定了诉讼请求的范围，提出检察建议后行政机构履职行为的因素的介入可能限缩诉讼请求的范围。二是诉讼请求提前实现的违法行为要素判断。对行政机在案件审理过程中依法履行职责的，要进行对违法行为要素的判断。对行政机依法履行职责而使诉讼请求全部实现的，相应作出撤回起诉、变更诉讼请求、申请终结诉讼等处理。三是以诉的确认实现诉讼。审理过程是检察机关呈现可诉性审查判断结果的过程，是审判机关对可诉性的审查判断过程，并体现在裁判结果当中。要以审判机关的可诉性判断印证、审视、完善检察机关的可诉性判断，确保每一起案件诉得出、判得下。

可诉性实现了检察公益诉讼办案的具体化、实践化。《关于推进公益诉讼检察高质效办案的意见(试行)》(下称《意见》)要求将可诉性在公益诉讼办案中具体化、实践化，以公益诉讼可诉性指引把案件质量关，保障实体公正。为实现可诉性的具体化、实践化，可以进一步健全以下保障机制：

在理念认同方面，可诉性理念是公益诉讼检察办案理念的新发展，要推进公益诉讼检察人员准确理解、把握可诉性理念的含义和要求，真正形成对可诉性理念的内心认同，将可诉性纳入检察培训内容中，引导公益诉讼检察人员把可诉性理念落实在每一个检察公益诉讼案件中，系统开展可诉性的内涵、意义、方法等方面的研究，以可诉性理论发展为引领，促进检察公益诉讼工作的发展。

在规范保障方面，《意见》明确了可诉性四要素的把握要点，但相较具体办案领域的复杂性、差异性，仍显原则、宽泛。要兼顾不同办案领域的特点、不同办案阶段的可诉性判断要点等因素，健全办案规范，为办案实践中可诉性四要素的判断提供进一步指引。在具体领域办案规范设计上，既不能不合理降低判断标准影响后续节点可诉性，也不能过度提高标准影响案件程序的有序衔接。

在案件管理方面，高质效办好每一个案件离不开高质效管好每一个案件，要在一体抓实“三个管理”过程中促进可诉性落实。在宏观分析层面，围绕可诉性四要素的具体判断，开展宏观业务分析和履职责效研判；在微观落实层面，将可诉性的落实作为案件质量检查评估的重要内容，对存在可诉性问题的案件不得评为优质等次。

总之，加强公益诉讼，需要深入思考如何合理建构可诉性理论体系以及如何通过可诉性理念指引检察公益诉讼的发展。应将可诉性判断贯穿在办案的全流程中，既要注重在起诉前实现公益保护目的，提升检察建议刚性，也要重视以诉的确认实现司法价值引领。

(作者分别为辽宁省沈阳市沈河区人民检察院检察长、检察官)

## 以人民为中心 忠诚履职担当 守护新春佳节万家平安

**(上接第一版)**强化社会面巡逻防控，加强重点部位、人员密集场所安全防范，压实相关单位内保责任，确保就近、就早、就小处置案事件。加强大型群众性活动风险评估和安全管理，严防发生拥挤踩踏等安全事故。深入打击整治酒驾醉驾、

在河南自贸区郑州片区法院和郑东新区

综治中心，陈文清深入调研矛盾纠纷排查化解、相关群体服务管理等情况。他强调，要全面落实维护社会稳定责任制，拉网式排查各类矛盾纠纷和安全隐患，努力把问题发现在萌芽、化解在基层。重点要排查化解家庭邻里、

饮酒生事等矛盾纠纷，加强相关群体服务管理，严防严重危害人民群众安全感的案事件。要加大执行工作力度，切实维护好人民群众合法权益。

调研期间，陈文清看望慰问基层政法干警，向他们及全国政法干警致以诚挚问候和新春祝福，并勉励大家坚守岗位、无私奉献，舍小家、为大家，用心用情做好便民、利民、安民工作，确保人民群众度过欢乐平安祥和的新春佳节。

中央政法委副秘书长杨春雷，公安部副部长杨伟林，河南省委副书记、政法委书记张巍参加调研。

高质效办案本职本源，严格依法办案、公正司法，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。持续健全检察环节司法公正实现和评价机制，着力构建高质效办案制度机制体系，推动法律监督全面提质增效。持续加强检察机关政治建设、业务建设、纪律作风建设、基层基础建设，一体提升检察人员政治素质、业务素质和职业道德素养，锻造忠诚干净担当的新时代检察铁军。

最高检领导童建明、葛晓燕、张雪樵为重点发言人，最高检领导，中央纪委国家监委驻最高检纪检监察组、最高检机关各部门负责同志参加学习。

互促进。要构建党组统一领导、政工部门组织协调、有关部门分工负责、全体人员共同参与的思想政治工作大格局，压实责任，完善机制，建强队伍，形成合力，不断提升检察机关思想政治建设、业务建设、纪律作风建设、基层基础建设，一体提升检察人员政治素质、业务素质和职业道德素养，锻造忠诚干净担当的新时代检察铁军。

会议指出，制定加强新时代最高检机关离退休干部工作的意见，是贯彻落实全面从严治党方针，纵深推进全面从严治检的务实举措。要进一步重视和加强机关离退休干部工作，既注重加强对老同志的尊重关心服务，持续做实“在政治上尊重、思想上关心、生活上照顾、精神上关怀”，又注重加强对老同志的教育管理监督，加强离退休干部党的建设，强化思想政治建设、作风建设、纪律建设，严明政治纪律和政治规矩，组织引导广大离退休干部党员为党的检察事业作出新贡献。

应勇指出，持续推进习近平法治思想的检察实践，履行好国家法律监督机关职责，必须与时俱进加强检察机关自身建设，多做打基础、增后劲、利长远的工作。要坚持以习近平法治思想为指引，树立和践行正确政绩观，坚持为人民出政绩、以实干出政绩，坚持法律监督主责主业、

巩固和加强。但也存在一些新情况新问题，要予以重视，针对性加强教育疏导，经常性开展谈心谈话，把解决思想问题与解决实际问题结合起来，真正把思想政治工作做到实处。

思想政治工作是党的优良传统、鲜明特色和突出政治优势，是一切工作的生命线。”

会议强调，检察机关思想政治工作只能加强

，只能前进不能停滞，只能积极作为

，不能被动应对。加强和改进新时代检察机关思想政治工作，最根本最关键是要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝

聚人心、齐劲足的干事创业氛围

。

巩固和加强。但也存在一些新情况新问题，要

予以重视，针对性加强教育疏导，经常性开展

谈心谈话，把解决思想问题与解决实际问题结

合起来，真正把思想政治工作做到实处。

思想政治工作是党的优良传统、鲜明特色

和突出政治优势，是一切工作的生命线。”

会议强调，检察机关思想政治工作只能加

强，只能前进不能停滞，只能积极作为

，不能被动应对。加强和改进新时代检

察思想政治工作，最根本最关键是要坚持不

懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝

聚人心、齐劲足的干事创业氛围

。

巩固和加强。但也存在一些新情况新问题，要

予以重视，针对性加强教育疏导，经常性开展

谈心谈话，把解决思想问题与解决实际问题结

合起来，真正把思想政治工作做到实处。

思想政治工作是党的优良传统、鲜明特色

和突出政治优势，是一切工作的生命线。”

会议强调，检察机关思想政治工作只能加

强，只能前进不能停滞，只能积极作为

，不能被动应对。加强和改进新时代检

察思想政治工作，最根本最关键是要坚持不

懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝

聚人心、齐劲足的干事创业氛围

。

巩固和加强。但也存在一些新情况新问题，要