



检察机关案件管理基本理念研究

省检察院课题组*

[内容摘要]当前,因检察业务工作高质量发展要求及多重改革叠加影响,案件管理工作面临新形势新任务,必须更新深化工作理念,才能与时俱进,引领案件管理工作高质量发展。从案件管理理念的基本涵义和功能价值切入,结合新时代案件管理工作面临的形势,基于深化案件管理理念的必要性和紧迫性,当前案件管理工作中应摒弃几种错误观念,树立政治统领、服务大局、双赢多赢共赢等案件管理工作新理念。

[关键词]案件管理 价值功能 工作理念

理念是行动的先导,理念正确与否,从根本上决定着工作思路和发展方向。张军检察长在调研时多次强调,案件管理必须要有科学的理念。进入新时代,案件管理工作要实现提档升级、高质量发展,需要深刻把握时代特征,从更新理念上寻找解决问题的突破口。目前,对何谓“案件管理理念”理论界和实务中还没有明确的概念界定,对需要树立深化哪些理念尚不够全面,有必要进行探讨,进一步提升更新理念必要性认识,为案件管理工作高质量发展奠定坚实思想基础。

一、案件管理理念的基本涵义及功能价值

(一)案件管理理念的基本涵义。所谓“理念”,简而言之就是原理和信念。^①《辞海》(1989)对“理念”一词的解释有两条,一是“看法、思想、思维活动的结果”,二是“理论、观念,通常指思想。有时亦指表象或客观事物在人脑里留下的概括的形象”^②。可以概括为,理念是经由实践所形成的反映在人脑中的主观观念,这种观念并非一时之感性认识,而是经过长期反复的思考所得出的理性认识,是所有制度、行为模式的最高指导精神,并且经由长期实践发展而根深蒂固,是指导制度设计和实际运作的理论基础和主导的价值观。而检察机关案件管理是指检察机关为强化自身监督、提升办案质量,由内设的专门案件管理部门,按照有关法律和规定,对案件办理全程进行管理、监督、服务、考评等活动。

* 本课题系2020年度省检察院立项课题。课题组成员:张玉华 赵永强 闵龙翔。

① 欧阳庆芳:《现代司法理念的内涵及其价值构成》,《湖北社会科学》2005年第131页。

② 夏征农主编:《辞海》,上海辞书出版社1989年版,第1367页。



综上,笔者认为,案件管理理念是关于案件管理功能价值、职能定位、管理模式及运行规律的系统理性认识,是支配案件管理活动的意识形态和精神指导,是对案件管理的认识论、方法论、本体论和价值论的有机结合。

(二)案件管理理念的功能价值。思路决定出路,理念引领实践。案件管理理念功能和价值主要表现在四个方面:

一是外化功能。案件管理理念具有将现实需要和动机转化为具体制度机制的作用。司法理念不可能永远停留在认知形态,必须转化才有意义。有什么样的理念,就有什么样的管理模式、管理机制。

二是预测功能。案件管理理念具有对案件管理机制、模式等形成和运行进行科学预测和指导作用。只有依靠案件管理理念才能对是否适应现实需要作出科学、正确的评价,从而促进案件管理进步、发展和完善。

三是指引功能。案件管理理念对案件管理工作具有巨大的导引作用,能够提供一个既定的模式,可以为案件管理工作的发展指明方向和价值取向,而且可以为实现它们涉及具体方案、方式和方法。特别是检察权运行机制改革,若没有正确理念指引,是不可能凑效的。

四是进化功能。案件管理理念是推动案件管理进步的重要精神力量。科学的、正确的理念有助于扫除案件管理进步的各种观念性障碍,从而推动案件管理工作持续高质量发展。

二、深化案件管理工作理念的现实必要性

(一)深化案件管理理念是服务检察工作高质量发展必然要求。党中央明确提出,“十四五”时期要以推动高质量发展为主题,“十四五”规划和2035年远景目标纲要擘画了中国未来推动经济社会全面高质量发展的行动蓝图。检察工作作为党和国家事业的重要组成部分,必须以高质量发展,服务保障经济社会高质量发展。案件管理作为检察机关内部监督部门,必须自觉围绕新时代检察工作的新任务新要求,努力找准服务检察工作高质量发展的切入点和着力点,强化对司法办案活动的监督管理,确保公正高效履职,全面提升整体工作效能。

(二)深化案件管理理念是适应检察改革新形势必然要求。司法责任制改革、内设机构改革、“捕诉一体”等改革叠加,对检察权的运行方式、检察机关各部门间的职能配置、检察官与检察长之间的职权分配等产生了重大影响,案件管理工作面临着巨大机遇和挑战,必须要牢固树立正确的、先进的、符合新时代要求的工作理念,更加重视研究加强监督制约的有效方式,注重发挥专门性集中管理监督的作用,才能确保检察权严格依法行使。

(三)深化案件管理理念是满足人民群众新期待必然要求。新时代我国社会主要矛盾转化,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有新需求、新期待。检察机关法律监督供给与人民群众日益增长的美好生活需要不相适应这一矛盾比较突出。案件管理工作是检察机关公正司法、提高司法公信力的重要保障,必须积极适应这一社会主要矛盾的发展变化,加快转型发展、提档升级,以深化理念推动机制创新,着力解决影响发展的多类问题,切实增强发展的均衡性、充分性、专业化,推动监督办案的高质量高水平,用监管的实际成效获得更大的价值认同,赢得更有力的发展支持,让人民群众在每一起案件中都能真正感受到公平正义。

三、深化案件管理理念需要重点纠正的几种错误观念

(一)纠正监管和服务职能是彼此对立的观念。有的案管人员重监管、轻服务,认为监管是案管主责主业,服务是“低人一等”;有的案管人员重服务、轻监管,认为监管费时费力、难度太大,把主要精力放在服务性事



务性工作上。我们认为,监管和服务作为案管非常重要的职能,两者是辩证统一的,不能割裂开来,而单纯肯定一方否定另一方。重监督轻服务会导致监督效果不佳,重服务轻监督会导致案管工作浮于表面^③。两者不可偏废,要坚持在“在监管中服务”,强化服务意识,寓监管于服务之中,依托流程监控、质量评查等监管职能,实现对院领导、业务部门服务,以平等立场履行监管职能,最大限度凝聚共识。要在“服务中监管”,将优质的服务作为高效监管的基础,不以高人一等的姿态进行监管,通过服务领导决策、服务司法办案、服务诉讼参与人,达到更好的监管效果。

(二)纠正严格监管就是侵犯检察官办案自主权的观念。司法责任制改革突出了检察官办案自主权,实行“谁办案谁负责”,同时又要求坚持突出检察官办案主体地位与加强监督制约相结合。实践中,有的案管部门不敢监督或混淆了案件管理与办理的界限,侵犯了检察官的办案自主权;有的办案人员以办案自主权为由,质疑案管部门的监督。如何把握好监管的度,需要更新理念,提高管理水平。工作中,要坚持突出检察官办案主体地位与加强监督制约相结合,注意方式方法,做到“到位不越位”,实现“放权不放任”。

(三)纠正监管发现问题越多案管工作成效就越好的观念。案管部门工作中发现的司法办案不规范问题,对自身是成绩,对办案部门是问题。实践中,有的案管部门把发现问题越多作为自己的成绩,一定程度上激化了与业务部门之间的矛盾。案管部门与业务部门同属检察机关职能部门,既对立统一,在根本目标上又是一致。这就要求案管部门树立正确的政绩观,不能把发现问题当成自己的成绩,业务工作高质高效,才是案管最大的成绩。要把自身工作成效与业务部门的工作成效统一起来,把提高整体办案效果作为工作目标,重视提前发现问题,及时向业务部门预警,与业务部门一道解决问题,共同提高办案质量。

四、新时代案件管理必须坚持深化的工作理念

(一)深化以政治建设为统领理念。张军检察长多次强调检察工作是政治性很强的业务工作,也是业务性很强的政治工作,提出“讲政治、顾大局、谋发展、重自强”的总体要求,明确把“讲政治”放在首位。案管部门必须旗帜鲜明地把政治建设放在首要位置,以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉,持之以恒深学笃行习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习贯彻习近平法治思想,着力提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,把“四个意识”“四个自信”“两个维护”融入具体案件管理工作中,切实把党中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见要求落到实处。要践行政治与业务融合发展的工作理念和思路,坚持党建引领、业务落地机制,推动党建和业务一体谋划、一体部署、一体推进,将抓党建成效体现在抓业务当中。要对标对表党中央,落实省委、高检院、省院党组各项决策部署和工作要求,重点任务随时督促落实,推动上级部署要求案件管理领域有效贯彻落实。

(二)深化服务大局理念。案管部门只有紧紧围绕大局,有效服务大局,才能够找准自身定位,展现职能作用,彰显存在价值。案管工作必须始终服从服务党和国家中心工作和发展大局,牢固树立只有融入、服务大局才有生命力的意识和理念,在主动融入、有效服务检察工作大局上下功夫、求实效。要深刻学习领会习近平总书记关于政法工作和检察工作的一系列重要指示精神,学习领会高检院重大决策部署,正确把握政法工作和检察工作的重点任务,结合案管职能,找准服务政法工作大局、检察工作全局的切入点,牢牢把握案件管理工作的基本任务,围绕扫黑除恶常态化、市域社会治理、长江经济带发展、营造法治化营商环境等党和国家工作大局以及检察

^③邢晓东:《双赢多赢共赢理念在检察机关案件管理工作中的适用研究》,《检察业务指导与参考》第10辑。



改等要求,充分利用掌握业务数据优势,加强业务分析研判,为地方党委政府和检察机关服务中心工作提供决策参考。要继续做好系统权限配置、案件承办确定、领导干部办案情况通报、司法瑕疵认定等工作,配合做好检察官绩效考核指标完善工作,加强对落实办案责任制情况的监督检查,推动司法责任制全面落实。

(三)深化以人民为中心的理念。“江山就是人民、人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心”。案件管理部门作为“窗口部门”,要努力践行习近平总书记关于“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的要求,将群众路线贯彻于司法办案始终,切实增强服务人民群众的意识,提升服务人民群众的能力和本领,着力解决群众急难愁盼问题。要深化良性互动的检律关系,与司法行政部门、律师协会(律师)定期召开联席会议,沟通解决遇到的困难和问题,积极推进律师网上阅卷,服务和保障律师执业权利。要持续推进案件信息公开机制,按照规定适度扩大公开案件信息种类和范围,探索拓展业务数据公开的范围和深度,进一步加强督促检查,切实做到依法、全面、及时、规范公开。积极组织人民监督员参加检察工作会议、座谈会、案件观摩、公开审查听证、专项检查视察调研、“检察开放日”等活动,进一步发挥人民监督员制度的作用。

(四)深化严管厚爱的理念。把全面从严治党、全面从严治检落到实处,必须深化严管就是厚爱的理念。张军检察长多次强调,严格的事前监督管理,胜过所有的事后查处和弥补;严管不出问题,最终“平安着陆”,就是给办案人员的最好福利。案管部门要深刻认识加强监督管理的重要意义,牢固树立“严管就是厚爱”的理念,切实强化责任担当意识,坚决克服怕得罪人、怕担责的心理,更加理直气壮、积极主动地履行好监督管理主责主业,切实纠正不敢监督、不愿监督、不善监督问题,真正把监管贯穿于司法办案全过程,实现全程、实时、动态监督,及时发现司法办案中存在的不规范、不严格、不公正问题,促进办案人员依法规范文明理性执法。要加强监督管理机制建设,积极推动构建权责明确、协作紧密、制约有力、运行高效的检察业务管理体系。要完善考评指标体系,实现对检察官办案决定权的有效监督。

(五)深化双赢多赢共赢理念。案管监督不是为监督而监督,其实质是通过监督,帮助被监督者整改问题、补齐短板,共同履行好法定职责、维护好社会公平正义,共同推动法律贯彻执行到位。只有建立监督者与被监督者的良性、积极关系,在服务检察业务中赢得理解和支持,才能共同推进严格执法、公正司法。案管部门开展监督工作,与被监督者的目标是共同的,价值取向是一致的。要从检察事业全局出发,牢固树立双赢多赢共赢监督理念,主动换位,坚决纠正以监督者自居、高人一等的特权思想,进一步树牢谦抑、理性、善意、文明、规范的理念。要善于运用政治智慧、法律智慧、监督智慧,改进监督方式方法,加强日常沟通协调,形成监督者与被监督者的良性互动积极的工作关系,推动案管工作、被监督工作和检察机关整体执法办案工作共存共赢、共同提高、共同进步。

(六)深化寓监督于管理服务中的理念。“监督、管理、服务、参谋”是案管部门的四项职能,相互独立又相互依存。离开监督,管理服务就只是“事务”;离开管理服务,监督就孤立无“源”。案管部门作为业务监管部门,要实现对检察权运行的监督管理,就要正确认识监督与管理服务的辩证统一关系,坚持寓监督于管理服务中,从监督的要求确定管理服务的范围,高效做好与监督职能相关的事务性工作,注意甄别与监督关系不大的管理服务事务,通过严格管理和监督,优化服务质量和效果,推动检察业务工作和案管工作自身高质量发展。要统筹运用管理服务职能,把管理服务作为监督履职的过程和基本手段,在管理服务过程中树立监督意识,善于从管理服务中发现执法办案存在的规范问题。

(责任编辑:王楚婧)