



编者按

前不久,最高人民检察院决定:取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,切实把检察管理从简单的数据管理调整到更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来,更加注重落实和完善司法责任制上来。“一取消三不再”决策背后,蕴含着怎样的政治考量?具体“取消”的是什么?将给未来检察实务工作带来哪些影响?本版今天推出特别报道,采访最高检相关部门负责人,对这些社会关切的问题作出权威回应。

检察机关“一取消三不再”,怎么看怎么办

访最高人民检察院案件管理办公室主任申国军

□ 本报记者 董凡超

“取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报。”

10月15日、16日,最高人民检察院先后召开检委会(扩大)会议和党组会议,研究加强和改进检察管理,为基层减负的措施,提出“一取消三不再”,一体抓实“三个管理”。会议内容一经报道,备受社会各界关注,在检察系统内外引起强烈反响。

“一取消三不再”具体涵盖哪些内容?检察工作中又将如何一体抓实“三个管理”?近日,最高检案件管理办公室主任申国军接受了《法治日报》记者专访。

修修补补还是下决心取消

记者:最高检2020年出台《检察机关案件质量主要评价指标》(以下简称《评价指标》)以来,《评价指标》经过了多次修改,不断进行完善,这次为什么不再进一步修改,而是选择了直接取消?

申国军:为适应“四大检察”“十大业务”法律监督新格局,最高检于2019年初组织研制办案质量评价指标。2020年1月,最高检首次印发《评价指标》,设置评价指标87项。2021年10月、2023年3月和2024年1月经过三次修改,指标数量逐步精简为60项、46项和38项。可以说,每次修改,都是针对存在的各种问题,朝着更加科学、更加符合司法规律的方向发展,都是努力让检察官“不被数据所困,不被考核所累”。《评价指标》对于引导各级检察机关依法履行法律监督职责,推动“四大检察”格局的形成发展发挥了重要作用。

然而,在指标实际运行过程中,我们也越来越深刻地感受到,《评价指标》虽然摒弃了绝对数量,采用比率的方式,强调指标的统计、分析、研判功能,淡化指标的通报、考核、评比功能,但在运行较长时间后,数据管理简洁、直观的效能实践中逐渐出现副作用和“异化”现象。一些地方唯指标、卷数据,工作“盯着数据看”,办案“围着数据转”,有少数地方甚至为了数据好看,不惜搞注水案、凑数据,严重影响检察机关法律监督的权威性,给检察工作全面健康发展所带来的负面影响可以说已经超过了指标发挥的正向效果。

从目前的情况看,只要有指标存在,就不可避免地会出现“非理性的卷”“不正常的比学赶超”。而且,检察工作是一种社会性工作,与工厂标准化的制造产品不同,通过设定指标的方式对检察工作进行考核,其科学性、合理性存在很大的争议。这些问题,都不是再来一次或者几次修改能够解决的,那样只能治标不治本,我们必须突破过去的思维束缚,寻找新的解决方案。今年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《整治形式主义为基层减负若干规定》,要求考核应当化繁为简,压减考核指标,不层层加码,不得以通报排名的形式变相进行考核,把基层干部从繁重考核中解脱出来,把更多精力用到抓落实上。党中央的新要求进一步激发了我们抓紧解决这一问题的紧迫感和责任感。经过深入调研和反复论证,我们认为,检察业务评价指标体系曾经发挥了其应有的作用,但在高质量办案、检察工作现代化的历史背景下,通过指标考核方式进行管理的模式已经不能适应新的时代要求,可以说,这种指标体系和管理方式已经完成了其阶段性历史使命,再在这个基础上修修补补,仍然难以从根本上解决问题,适时停止使用利大于弊。

记者:也有人提出,指标考核是推动工作的抓手,您在前面也谈到指标体系过去确实发挥了作用。现在直接取消,是不是太过绝对了?

申国军:对,我也听到过这种说法,认为这样是“把洗澡水和孩子一起倒掉”。其实,这就是刚才说到的利弊权衡和选择的问题。对业务的考评,最初源于地方检察机关的实践探索,在一定历史阶段确实是推动检察工作的一项重要抓手。但考核只是管理的一种机制,一种手段,不要采用这种机制、手段,其实是一个利弊权衡、时代选择的结果。从2005年最高检原反贪部门开展条线考评开始,最高检先后经历了各业务部门在条线上组织对下考评的自我管理,到2010年最高检统一组织对下考评,以及到后来的下发检察业务统计数据、检察业务核心数据和建立案件质量评价指标体系等不同阶段,其实我们可以很清晰地看到这样的过程。20世纪末,我国的刑法、刑事诉讼法都进行了第一次大的修改,检察机关也经历了一次重要的内设机构改革,许多新业务、新工作的开展需要通过一些机制进行推动,所以就有了一些地方检察机关和各业务条线自发推动的业务考核。到后来最高检听取基层呼声,对各地、各部门自行组织的考核进行统一规范,于是有了后来的统一打分考评机制。这一机制在实施过程中出现了一些问题,因此,最高检自2011年起就已经明确不再对各省级院的检察业务进行排名考核,这是这个阶段结合历史经验,权衡利弊后的选择。

2020年前后,随着检察机关两院职能转变,内设机构改革、公益诉讼等业务的开展,初步确立“四大检察”新格局,检察机关又一次面临许多新职能、新工作需要推动、促进,此时,案件质量评价指标体系就应运而生,以此作为推动检察工作发展的抓手。经过这几年的发展,检察工作实现了职能重塑、机构重组、机制重构,形成了刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”法律监督新格局,检察工作迈入平稳发展阶段。与此同时,《评价指标》实施中的问题暴露得也越来越多,在这个过程中,最高检针对实践问题作出过三次修改,反复提出过各种要求进行纠错。比如,针对一些地方“无限追高或者追低”,将一些指标确定为“中性指标”,对一些指标设置过“通报值”,强调指标数据不是越高越好,也不是越低越好,对某些指标只要达到通报值就不再通报具体数值,防止无限追高追低;对一些指标通报值还根据工作发展多次进行微调。但正如前面讲到的,只要有“指标”,就会有人主动去“比大小”,不可避免地会“卷”,甚至层层加码,“注水”,造假。一些地方把“中性指标”当成“竞争性指标”“正向指标”或者“负项指标”,把“通报值”当成“达标值”,甚至对超过通报值、远超通报值的基层院按“贡献度”加分等。这就导致一些下级院尤其是基层院不得不过于关注数据指标、考核排名,办案人员为数据所困,为考核所累,没有办法把注意力集中在高质量办好每一个案件上,严重违背了指标设计的初衷,如何权衡取舍,对我们来说也是个考验。

实事求是是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方法,体现在检察履职办案中就是要遵循司法规律。我国幅员辽阔,各地经济社会发展不平衡,体现在检察工作中,就是各地、各级检察机关发展基础、条件、环境千差万别,各种案件类型、重点办案领域差异较大。东、中、西部地区检察机关在业务素能、业务保障等方面可比性不强,边疆地区检察机关的工作重点、案件类型和其他地区有所不同,基层检察机关的工作任务、办案模式和最高检、省级院也不一样。在这种情况下,只看指标,只看通报值,80%就是好,70%、78%就是不好吗?在全国范围内用一指标,一个标准,一套数据,“一把尺子量天下”,评价各地检察履职优劣,既不科学,也不全面,更不合理。特别是随着国家从高速发展迈向高质量发展阶段,

检察工作也必须从指标数据管理转向质效管理。司法工作要符合司法规律,司法案件不是工厂生产的螺丝钉,每一个案件都是“鲜活的”,有特殊性,不能简单用数量衡量质效。经反复研究和综合考量,最高检党组下决心取消一切不必要、不恰当、不合理的考核,一体抓好检察业务管理、案件管理、质量管理,这是构建符合我国国情和检察实际管理制度的应有之义,是顺应检察工作发展、回应基层期待的重大决策,有利于贯通“最初一公里”和“最后一公里”,对于推动检察管理现代化、检察工作现代化,实现新时代新征程检察工作高质量发展,具有重要意义。

“一取消三不再”涵盖哪些范围

记者:现在“一取消三不再”已经成为检察系统,甚至是法律界的热词,具体“取消”的是什么,“三不再”又是指什么?

申国军:的确,社会各界,特别是司法实务界、法律界都给予了广泛关注。

“一取消”就是取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核。什么是“不必要、不恰当、不合理”?我们理解,那种简单地、机械地用指标数据进行排名的考核,就可以划归为不必要、不恰当、不合理。过去,虽然最高检一直在强调我们制定的是案件质量“评价”指标,不是“考核”指标,强调其统计、分析、研判的功能,但地方检察机关、有些业务条线在《评价指标》基础上,进一步设置了本地区、本条线的指标,以此为依据对下级检察机关、检察业务条线和检察办案人员进行排名、考核,这些都属于不恰当、不合理的考核,我们要求是都要一律取消。

“三不再”,主要是一些工作要求,具体包括:一是不再执行检察业务评价指标体系,刚才谈到的问题,虽然出在地方,出在基层,但根在最高检。所以,首先不再执行《评价指标》。同时,地方各级检察机关也要停止执行之前依据该文件设置的本地指标,更不得再设置新的指标,最高检各个业务条线要停止执行之前依据《评价指标》设置的本条线指标,不再通过这些指标对本条线业务进行考评。各级检察院政工部门在开展检察人员考核时,也要停止执行依据《评价指标》设置的业绩考评指标,更加注重对检察人员德、能、勤、绩、廉的全面考核。

二是不再设置各类通报值等评价指标。《评价指标》设置了一些通报值,本意是减轻考核压力,达到通报值即不再通报,通报值上下浮动一点都是正常的,避免无限追高追低。但在实践中,一些地方把通报值指标当作正向指标,把通报值当作及格线、达标线,对于已经优于通报值的评价指标,仍然追求更高或更低,增加办案负担,违背办案规律。各级检察机关,各个业务条线既要停止执行原来《评价指标》设置的6项通报值,也要取消本地区、本条线通报值等评价指标。

三是不再对各地业务数据进行排名通报。对评价指标进行排名通报,忽略了各地基础条件不一样的现实情况,“一刀切”的评价模式既不客观,更不合理。各级检察机关,各个业务条线不得再对本地区、本条线业务数据进行排名,切实把工作重点放到提高案件办理质效上来。

“一取消三不再”体现了鲜明的问题导向和价值取向,涉及每一个检察院,每一名检察人员,落实好这一要求,是当前全国检察机关的重要任务。

破立并举重在做好后半篇文章

记者:取消指标数据考核之后,检察机关具体要怎么干?

申国军:这涉及到“破”和“立”的关系问题。省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会

精神专题研讨班指出,要坚持破和立的辩证统一,破立并举,先立后破,该立的积极主动立起来,该破的在立的基础上及时破,在破立统一中实现改革蹄疾步稳。

早在今年初,最高检就出台了《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》,系统阐释了加强检察业务管理现代化的重要意义、总体要求,从推进检察业务管理理念、体系、机制、能力现代化等方面,提出了一系列工作举措,特别是明确提出了着力构建检察长和检察委员会宏观管理为统领,业务部门自我管理为基础,案管部门专门管理为枢纽,相关部门协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理组织体系。这就是构建符合我国国情和检察实际的检察业务管理新格局的“立”。

与之相对应,“一取消三不再”后面还有半句,那就是“一体抓实三个管理”:切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来,更加注重落实和完善司法责任制上来,引导各级检察机关,广大检察干警树立和践行正确政绩观,进一步聚焦法律监督主责主业,进一步回归高质量履职办案本质本源,进一步落实和完善司法责任制,把注意力和主要精力聚焦到高质量办好每一个案件和案件的每一个环节上,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”的方向不懈努力。

所以,怎么“立”?核心就是高质量办好每一个案件,主线是落实和完善司法责任制,抓手是案件质量检查评价和司法责任追究惩戒。在全方位、立体化检察业务管理新格局下,要抓“三个管理”,各级院、检察长、各个部门都有责任,但侧重点有所不同,业务部门承担本部门案件管理、质量管理的主要职责,也承担对本条线业务管理的具体职责,如民事检察部门,承担加强民事检察案件管理、质量管理职责,也承担加强对民事抗诉、再审检察建议等重要业务态势,虚假诉讼防治等重点办案领域进行分析研判的业务管理职责。案管部门侧重业务的宏观管理,通过业务数据统计分析为宏观决策提供参考,也负有流程管理等案件管理职责,统筹组织实施案件质量评价等质量管理职责,统筹督察部门侧重通过司法责任制认定与追究,推动提升质量管理实效。“三个管理”相互衔接,相互贯通,你中有我,我中有你。下一步,我们将结合落实“三个管理”,进一步明确各个部门职责,推动业务管理、案件管理、质量管理相贯通。

记者:考核不再“紧盯”数据后,是否意味着管理上的“抓手”弱化了?会不会出现检察官“躺平”的问题?

申国军:最高检决定“一取消三不再”后,也有个别地方的检察长和业务条线负责人反映,感觉管理没有“抓手”了。最高检调研也发现一些地方检察机关领导干部习惯了简单的数据管理,离开指标数据就不会管理。

管理是一门大学问,检察业务管理绝不仅仅是几个数据的管理,而是业务、案件、质量的综合管理,全面管理,管理的“抓手”是多方面的:

既要深化宏观办案质效分析,又要加强微观案件质量检查评价,“三不再”不是不要数据,而是对数据的依赖更强了,是要在保证数据真实、客观、准确的基础上,充分发挥业务数据的分析研判功能,对履职办案质量、效率、效果进行全面深入分析,找准影响检察办案质效的“症结”,为高质量履职办案提供更加科学全面的参考和依据。原来制定的《评价指标》只有38项,但实际上我们每个季度的数据

分析报告涉及的数据有上千项,这些数据都来自我们检察机关强大的办案统计系统。目前,我们系统中的业务数据统计项有数万个,如果按不同的罪名分别计算则有3千余万个,通过不同数据项之间加减乘除的组合使用,更会产生无穷量的数据,这些海量数据是开展业务分析研判的重要基础资源,38项评价指标取消后,办案质效的分析不会受到任何影响,而且因为不再过于偏重原来那些指标数据,会使统计数据的使用更加全面、更有针对性。停止使用评价指标后,我们会进一步“足”“用”“好”“活”各类数据,不断加强、改进和深化检察办案质效分析研判,运用数据对检察工作质效进行“把脉”,通过联合会商对办案中的倾向性、典型性、异常性问题进行“会诊”,然后有针对性地开出“药方”,作出科学决策。

同时,加强微观案件质量检查评价。如同工厂的产品要有一个质量检查程序一样,对每一件案件也应该设立一个质检程序,通过评查,评定“优质”“合格”“瑕疵”“不合格”等不同等级,精准评价个案质量,这对检察办案是有力的监督制约,是提升和保障办案质量的重要工作机制。检察机关过去每年都依照规定采用常规抽查、重点评查、专项评查等方式开展案件质量评查,收到了良好的效果。针对原来的评查规定在实施中的问题,我们也已经着手进行改进完善,总的思路是进一步加强案件质量评查工作,最高检将领导地方检察机关,把这项工作做实做细,每年开展对本级办理案件的案件质量评查,对下级院办理的案件进行抽查,并指导下级检察机关做好评查工作。

既要加强办案流程管理,又要一体抓实实体管理。完善在办案中管理,管理中办案的机制,确保每一个案件、案件的每一个环节都有管理,防止出现管理真空。加强对案件从受理、流转、办理、结案各环节办案流程的“闭环管理”,通过健全制度机制,推进完善重大监督事项办案程序,优化办案系统等工作,及时对办案期限、办案节点进行提醒督促,有效防止该办不办、超期办案、简案慢办等问题的发生,把在期限内办结案件作为底线要求,防止形成“积案”“挂案”,在全面准确落实司法责任制的基础上,进一步强化院领导、部门负责人对检察办案活动的审核把关责任,进一步加强上级院对下级院的业务指导工作,完善疑难复杂案件请示指导和重大敏感案件督办制度;上级院业务部门要发挥对本条线业务情况熟悉的优势,有针对性地加强办案指导。重视发挥办理申诉案件的反向审视功能,注意发现本条线业务工作中易发多发问题,有针对性地加强业务制度机制建设。

既要管好办案活动,也要管好办案的人。取消一切不必要、不恰当、不合理考核,不是不要管理、放任“躺平”。我们将依照《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》确定的方向和提出的举措,抓实检委会、业务部门、案管部门、督察督察等各部门的管理职责,通过案管部门的业务分析强化业务管理,在抓好案件审查、认定、处理等案件管理的基础上,针对案件质量检查评查出的问题,抓好司法责任的认定追究和惩戒,将有权必有责、有责要担当、失责必追究落到实处,推动提升质量管理实效。今年7月,修改后的《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》(《人民检察院司法责任追究条例》),已分别经中央深改委、中央政法委员会会议审议通过并印发实施。责任归属、认定、追究是一个整体,要放在一起来执行。党的二十大报告明确提出“完善干部考核评价体系”的要求,下一步最高检将进一步完善检察人员考核评价体系,持续营造能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的良好环境,决不能让干多干少一个样,干好干差一个样。

因此,“一取消三不再”,我们会进一步创新工作,促进“三个管理”相互贯通,相得益彰,充分发挥各项管理的效用,高质量推进检察工作。从这个意义上说,各级检察机关,各个业务条线及案管部门抓管理的任务责任不是轻了而是更重了,要求更高了。这就需要切实转变思想观念,一体加强对“案”的管理和对“人”的管理,不断提高检察管理科学化水平。

漫画/高岳