

系统耦合与效能转化——检察管理现代化的回应型治理研究

李紫依

宿州市埇桥区人民法院，安徽省宿州市埇桥区，234000；

摘要：最高人民法院“一取消三不再”改革推动检察管理范式转向质效优先，业务管理、案件管理与质量管理（以下简称“三个管理”）的系统耦合成为实现“高质效办好每一个案件”的核心载体。本文基于系统论与组织行为学视角，解构“三个管理”目标统合、过程衔接与效能循环的耦合机制，揭示其基层实践中的效能衰减困境，提出构建“制度-行动者”协同的回应型治理体系，为检察管理现代化提供理论支撑与实践路径。

关键词：三个管理；耦合机制；回应型治理；系统论；组织行为学

DOI：10.64216/3080-1486.25.06.033

引言

司法体制综合配套改革催生了检察管理从数据考核向质效优先的范式转型。然而，改革红利在基层面临效能衰减挑战。S省调研显示，60%的基层院取消刚性考核后出现“管理真空焦虑”，部分检察官因目标模糊陷入消极履职状态，凸显制度空转与效能衰减的深层矛盾^[1]。

1 系统耦合的内在逻辑

“三个管理”并非孤立存在，而是通过目标统合、过程衔接与效能循环构成有机整体，形成检察权运行的协同网络。三者有效耦合是实现管理效能转化的关键所在。

1.1 目标协同-司法公正的价值锚点与功能分层

业务管理聚焦检察业务整体运行态势，通过深入分析“履职结构比、案件结构比、案源结构比”等关键指标，评估“四大检察”发展均衡度，为资源配置、政策制定和业务发展方向提供战略层面的决策依据。其核心任务涵盖健全业务指导、优化质效分析研判、建立结果运用机制以及完善入额院领导办案引领等方面。

案件管理侧重于对案件办理全流程的规范化、精细化管控，确保案件分配科学、过程可控、结果公正。核心任务在于优化办案职权划分，实现案件科学分配；深化办案流程管理，及时纠正程序瑕疵，有效预防实体问题；强化办案实体管理，全面落实司法责任制，压实各类主体对案件实体处理的监督管理责任。

质量管理着力于对案件办理实体结果、程序遵守和综合效果的评估校验，促进“三个效果”有机统一。其有效运行需坚持自我管理与外部监督相统一，预防和纠正影响质效的问题；坚持质量检查与质量评查相衔接，

逐步实现“每案必检”常态化；坚持正向激励与反向约束相结合，激励担当作为；科学界定检察权行使情况，做到权责一致，形成有效约束。

1.2 过程耦合-管理行为的精密协同与增效路径

业务管理驱动流程监控，宏观态势分析转化为微观监控重点。业务管理部门通过对海量数据的深度挖掘，识别出具有普遍性、倾向性、苗头性的问题或风险点，成为案件管理部门开展精准流程监控的“指令源”和“导航图”。如江苏省检察院在业务数据分析中发现辖区内普遍存在“立案监督三同日”（即受理、立案、监督建议同日完成）的异常现象，纳入监控范围，有效触发了重点核查与纠偏机制^[2]。

案件管理触发质量靶向，流程问题转化为质量评查聚焦点。流程监控捕捉到的高频次、集中出现的程序性瑕疵或实体性操作难点，为质量管理部门开展针对性的评查提供了精准“靶点”。如常州市天宁区检察院通过流程监控系统发现，多起案件中检察官的量刑建议计算存在明显错误或标准不一。业务部门据此组织研判，并将其作为质量评查重点内容。双重作用下，该院同类量刑计算错误率显著下降达72%^[3]。

质量管理反馈制度优化，评查结果转化为业务政策调整依据。质量管理部门通过案件评查揭示制度机制层面的深层次漏洞或系统性风险，直接反哺业务管理部门，成为优化业务政策与完善管理规则的重要依据。贵州省安顺市检察机关在对劳动争议类案件进行专项质量评查时，发现大量案件存在“程序空转”问题。业务管理部门牵头，联合当地人社局共同制定出台了工作细则，有效打通了裁审衔接堵点^[4]。

1.3 效能循环-耦合系统的自驱力构建与持续进化

从问题发现到模型优化的数据驱动闭环。利用信息技术打通三大管理的数据壁垒,实现业务态势、流程节点、质量评查等数据的深度融合与智能分析,形成“问题自动识别→精准推送整改→效果评估反馈→管理模型迭代优化”的闭环。江苏省泗阳县检察院自主研发“检察数据融合应用平台”,能将发现的问题数据用于持续优化预警模型和监控规则,显著提升了管理的预见性和精准度^[5]。

从责任明晰到穿透落实的责任传导闭环。通过清晰界定各层级、各岗位在“三个管理”中的主体责任,并建立有效的责任传导、问题剖析和结果运用机制,确保管理要求在基层得到切实落实,杜绝责任悬空。如定期召开“案件质量面对面剖析会”,由承办检察官直面剖析瑕疵、部门负责人点评、分管领导追问、案管和检务督察提出意见,实现责任压力的有效传导与问题的源头整改。

从经验教训到能力提升的知识反哺闭环。将管理过程中发现的问题、总结的经验、形成的优秀做法,及时提炼固化为可复制、可推广的知识产品(如指引、工具、案例库),并有效嵌入办案流程或培训体系,形成“管理输出问题与经验→知识产品生成→赋能检察官办案能力提升→产出更优实践与更少问题”的良性循环,持续提升检察官的履职能力和办案质效。

2 效能衰减的现实困境

尽管制度设计逻辑自洽,“三个管理”仍在基层面临执行惰性、系统脱嵌与制度空转三重效能衰减,其根源在于组织系统要素的断裂。

2.1 执行惰性的生成逻辑

避责主义蔓延,容错机制异化为“风险警示牌”。基层检察官面对清晰的追责条款与相对模糊、操作复杂的免责(容错)情形时,基于“风险厌恶定律”,往往倾向于选择风险最小化的策略—减少投入创新性、探索性或存在潜在争议的工作。某基层院检察官直言:“制度文件里明确列出的 23 类追责情形规定得非常清楚,而 7 类可以免责的情形则相对抽象,理解和适用起来困难得多。为了避免不必要的麻烦,‘少做事’或‘只做有绝对把握的事’成了更安全的选择。”这导致部分检察官精神状态趋于“安而不为”的消极保守。

虚假勤政内生,绩效展示替代实质成效。在考核压力和流程监控的双重作用下,部分检察官可能将有限精力从案件核心实体处理转移到更容易被观测、量化且风险较低的程序性与事务性工作上,形成一种“虚假勤政”。

如为规避流程监控中因案卡填录不及时、不规范而被通报的风险,将大量精力投入到案卡填录上,用于证据审查、法律研究、矛盾化解等核心工作的时间相应被挤占,造成了“简案精办、难案积压”的局面。这实质上是组织行为学中的“绩效展示策略”(performance display),以大量可见的、低价值的程序性工作来展示其“努力”和“合规”,掩盖核心工作成效的不足(卢曼,2013:45)。

2.2 数据脱嵌的治理悖论

与业务决策目标脱嵌,数据生产滞后导致决策时效性不足。业务管理依赖数据分析进行决策,但基层院普遍面临数据采集、清洗、汇总、分析的巨大压力,导致分析报告严重滞后于动态变化的业务实际和即时决策需求。某省调研显示,超过 60%的基层检察院每月业务态势分析报告发布平均延后达 2 个月之久^[6]。当决策者依据这份“历史数据”指导当前和未来工作时,前瞻性和指导性大打折扣。这印证了吉登斯“结构二重性”理论揭示的困境:数据规则(作为结构)未能有效内化为检察官日常办案(行动)逻辑,业务管理丧失应有的敏锐度和前瞻性(吉登斯,1998:102)。

与案件核心流程脱嵌,监控侧重形式合规忽略实体效能。案件管理流程监控系统设定的指标往往侧重于易于量化、便于技术抓取的程序性合规问题(如诉讼权利文书 3 日内制作),而对于真正反映案件办理实体效果和司法能力的核心指标(如“司法救助实际效果”)缺乏有效实时监测和深度分析手段。这体现了马克斯·韦伯所警示的“形式理性”对“实质理性”的挤压(韦伯,2010:215)。当管理便利性和技术可行性凌驾于司法核心价值之上时,流程监控可能偏离保障案件质效的初衷,沦为“技术官僚主义”的合规检查。

与质量价值内核脱嵌,关键信息失真导致管理被动。案件质量评查是发现深层次问题的重要手段,但其有效性高度依赖基础数据的真实性和完整性。实践中,检察官可能因认知偏差、规避风险或工作疏忽,未能准确、完整记录案件办理中的关键问题或风险点(如法律适用争议焦点)。某市检察机关在评查发回重审案件时发现,导致案件质量问题的核心原因(如“关键证据链条存疑或断裂”)在原始案卡信息中反映的比例不足 5%^[7]。这使得质量管理难以精准定位系统性风险,往往只能在问题爆发(如引发信访、舆情或错案)后被动“事后纠错”。

2.3 责任耗散的链条断裂

“小马拉大车”与监管依赖的责任配置断点。基层

院特别是编制紧张的“小院”，普遍面临案管机构人力严重不足与监督任务繁重的尖锐矛盾。有限的案管人员主要精力用于应付日常流程监控、数据统计等基础性事务，难以开展深层次业务分析、质量评查和有效监督。某编制仅30人的基层小院，案件管理部门仅有1名专职人员，却需要监督全院数百件案件的流程、质量和数据。在巨大压力下，只能选择性监控，实际监控覆盖率不足40%，大量案件处于实质性“监督盲区”，导致管理要求落空^[8]。

数字素养鸿沟与工具应用困境的能力传导断点。最高检和省院层面大力推动数字检察与智能辅助办案模型应用，但基层案管和业务人员普遍存在数字素养不足、数据分析能力薄弱的问题，难以有效掌握和运用这些先进工具。调研显示，约65%的基层院案管人员缺乏必要的清洗、建模及分析能力，实际工作仍停留在简单数据汇总和报表制作层面^[9]。某省推广的多个智能辅助办案模型在全省基层院的平均使用率仅约11%，大量投入开发的智能预警、类案推送等功能处于闲置状态^[10]。

负向约束强而正向激励弱的激励反馈断点。当前管理评价体系普遍存在重问题惩罚、轻正向激励的倾向，对发现瑕疵、问题进行扣分、追责的机制相对完善且刚性较强，而对优质案件、创新做法、突出贡献的认可和奖励则存在模糊、滞后或力度不足问题。多位基层检察官反映：“评查发现优质案件，通常只是口头表扬或内部通报，对晋升、评优影响很小；但只要被发现是瑕疵案件，扣分、通报甚至影响绩效奖金是必然的。”这种不对称的激励结构，严重抑制了检察官追求卓越、勇于探索的积极性，催生“求稳文化”（诺内特，2004：87）。

3 回应型治理的实现路径

破解“三个管理”的效能转化困境，必须超越单纯的技术或制度修补，需从系统层面重构权责关系、激活数据潜能、重塑激励逻辑，构建“制度理性”与“行动者（检察官）智慧”深度协同的治理体系。

3.1 构建“回应型”责任网络破解悬浮与断层

在纵向上，清晰界定各管理层级（院领导、检委会、部门负责人、员额检察官、协同部门）在“三个管理”闭环中的具体责任边界和衔接点。可推广扬州经开区检察院“五类主体责任清单”的成功经验，将抽象管理责任转化为具体、可操作的“任务清单”和“履职指引”^[11]。对于“小院”，应积极探索“办案团队负责制”，由入额院领导直接担任重大、复杂或新型案件团

队负责人，下沉管理重心，实现更扁平化与直接化的责任传导及能力带动，有效解决中层管理力量薄弱问题。

在横向上，打破业务、案管、政工、检务督察等部门间壁垒，建立高效、强制性的信息共享、问题移交、协同处置和结果反馈机制。借鉴江苏省推行的“管理结果双向反馈”机制：案管在流程监控或质量评查中发现重大问题→向业务部门发送问题→业务部门在规定时间内反馈结果→检务督察部门对整改情况跟踪核查，对敷衍塞责、虚假整改或涉及违纪违法的启动问责程序→政工部门将整个过程和结果纳入相关部门和人员的绩效考核^[12]。这种机制形成了诺内特所倡导的“回应型责任闭环”，确保问题被发现、传递、整改、验证、追责，管理要求真正落地（诺内特，2004：68）。

3.2 打造“管理-办案”共生系统弥合数据鸿沟

数据治理升维，从“被动采集”到“需求定义数据”。改变数据采集被动围绕考核指标或系统预设字段的状态，转向以一线办案实际需求和管理效能提升目标驱动数据治理。常州市天宁区检察院未检部门基于未成年人犯罪案件帮教效果跟踪评估的实际需求，主动与案管、技术部门协同，定制开发“未成年人犯罪趋势与帮教效果分析仪表盘”，实现帮教效果动态可视化跟踪和精准评估，为优化未检工作提供强大数据支撑^[13]。

模型驱动管理，司法实践定义数据规则。智能模型的开发与应用需源于司法实践中的真实痛点，其规则应由检察官的办案逻辑和经验定义，确保模型输出对管理决策和办案操作具有直接指导价值。泗阳县检察院针对实践中“刑事被害人遭碰瓷式诈骗”案件发现难、取证难的问题，开发“刑事被害人碰瓷诈骗智能识别模型”。模型应用后案件成案率提高8倍^[14]。这充分体现了哈贝马斯“沟通理性”的精髓——数据规则源于司法主体（检察官）的实践沟通与共识（哈贝马斯，2004：120）。

知识反哺机制，经验教训转化为实战能力。将管理过程中沉淀的知识系统化、产品化，并便捷嵌入办案流程，形成管理赋能办案、办案反哺管理的知识循环。浙江省检察机关推行的“动态错题本”制度，系统收集整理问题以及优秀办案方法、有效社会治理经验等，持续更新形成《常见证据瑕疵识别与审查指引》等知识产品。这些产品被深度集成到统一业务应用系统或检察官工作平台中，在办案关键节点进行智能提示或提供参考模板^[15]。

3.3 重构“容错-激励”平衡机制激活内生动力

质效正反馈，双轨考核与价值彰显。构建基础履职

与卓越贡献并重的“双轨制”考核评价体系,让追求高质效、作出突出贡献的检察官获得实质性认可。吉林省检察院的“双轨考核”机制,设定“基础分”和“激励分”,对办理具有指导意义的典型案例、制发推动社会治理的高质量检察建议、开展卓有成效的诉源治理工作等体现“高质效”和“三个效果”统一的突出贡献,给予显著激励加分^[16]。

容错实质化,“三个区分”明晰边界。将抽象的“容错”原则细化为清晰、可操作的认定标准和程序,切实为担当者消除后顾之忧。广西检察机关在容错机制改革中提出区分创新探索与明知故犯的界限、区分无意过失与重大过失的界限、区分推动改革与谋取私利的界限的“三个区分”标准具有重要参考价值^[17]。这一机制有效破解了组织行为学中的“容错悖论”——模糊的容错标准反而强化风险厌恶(西蒙,1989:76)。

声誉激励机制,专业荣耀与职业认同。强化对专业能力和卓越成就的精神激励与社会认同,提升检察官的职业尊荣感。如开展“精品案例”评选和展播活动,入选案例的承办检察官团队被授予荣誉称号,同时,将入选精品案例作为检察官入额遴选、等级晋升等重要环节的核心评价指标之一^[18]。将专业成就与职业发展深度绑定的声誉激励,可有效激发检察官追求卓越的内在动力。

4 从控制约束到动态回应的治理转型

检察管理的现代化转型,其本质是构建司法亲历性、判断自主性与管理科学性、系统性的动态平衡系统。基于前述对耦合机制、效能困境与破局路径的深入分析,可提炼出“回应型治理”(Responsive Governance)的核心模型,其精髓在于管理系统对司法实践需求的敏锐感知、有效回应与动态调适。

4.1 管理范式的三重根本性转向

从“控制约束”到“赋能支撑”。管理的核心目标不再是单向度监督与控制司法权运行,而是转向通过提供精准知识反哺(如“动态错题本”、类案智能推送)、高效资源整合(如跨部门专业联席会、专家智库支持)、先进技术工具(如智能辅助办案模型)等,切实提升检察官的履职能力与办案质效,使管理者成为办案者的“支持者”和“赋能者”。

从“系统断裂”到“深度耦合”。彻底打破业务、案件、质量管理之间的壁垒,通过构建畅通的“数据流”(业务分析发现风险→转化为流程监控重点→触发质量评查靶向→反馈结果优化业务决策)和强韧的“责

任流”(问题发现→精准交办→整改反馈→效果验证→问责激励→制度优化),实现三大管理子系统在目标、过程、信息、责任上的无缝衔接与高效协同,形成有机整体。

从“被动僵化”到“主动回应”。管理系统需建立灵敏的反馈机制,具备动态演进能力,能根据办案实践中涌现的新问题、新需求、新经验,持续进行调适、迭代与优化。泗阳县检察院的数据融合平台并非一次建成,而是根据流程监控预警的处置效果反馈、检察官提出的新需求,不断进行模型规则优化和功能模块升级,使管理工具始终与司法实践同频共振。

4.2 动态耦合的治理齿轮

借鉴尼克拉斯·卢曼的社会系统论和菲利普·诺内特的回应型法理论,“回应型治理”模型的核心在于一个具备信息汇聚、分析研判、协同调度能力的“管理中枢”。

信息汇聚。持续接收来自“办案实践”场域产生的核心信息流:业务管理输入的宏观业务态势分析(趋势、风险点)、案件管理输入的微观流程监控信号(节点异常、程序瑕疵)、质量管理输入的深度质量评查结果(实体问题、效果评估)。

分析研判。运用系统思维、数据分析和专业判断,对汇聚的多维信息进行交叉验证、深度挖掘与综合研判,精准识别影响“高质效办案”的系统性障碍、结构性矛盾、能力短板以及创新增长点。

动态输出。基于研判结论,管理中枢并非下达僵化指令,而是动态输出两类关键响应:制度规则调适建议(向决策层提出优化业务政策、完善管理规范的建议)和资源配置优化指令(倾斜技术工具支持、搭建跨部门协作平台)。

迭代赋能。输出的制度优化与资源调配,最终作用于办案实践,旨在弥补能力短板、推广优秀经验,持续提升履职效能。提升后的办案实践,又产生新的、更高质量的信息流反馈至管理中枢,开启下一轮的分析、响应与赋能循环。

5 结语

破解“三个管理”效能困境,需回归“管理服务于办案”的本源价值。通过权责再平衡构建回应型责任网络,依托数字赋能弥合数据鸿沟,借力激励兼容激活内生动力,最终构建以司法实践为根基、制度进化为导向的回应型治理生态系统,使“高质效办案”从理念转化为检察新常态。

参考文献

- [1] 马克思·韦伯：《经济与社会》（上卷），林荣远译，上海人民出版社2010年版，第215页。
- [2] 安东尼·吉登斯：《社会的构成》，李康、李猛译，三联书店1998年版，第102页。
- [3] P. 诺内特、P. 塞尔兹尼克：《转变中的法律与社会》，张志铭译，中国政法大学出版社2004年版，第68-87页。
- [4] 陈瑞华：《司法体制改革导论》，北京大学出版社2022年版，第156-160页。
- [5] 最高检课题组：《案件管理质效评估体系研究》，《中国法学》2024年第2期。
- [6] 尼克拉斯·卢曼：《社会系统》，鲁贵显译，中国台湾地区桂冠图书公司2013年版，第45页。
- [7] 哈贝马斯：《交往行为理论》（第一卷），曹卫东译，上海人民出版社2004年版，第120页。
- [8] 赫伯特·西蒙：《管理行为》，杨砾等译，北京经济学院出版社1989年版，第76页。

注解

- [1] 最高人民检察院：《2024年基层检察管理转型调研报告》，2024年内部资料，第18页。该调研覆盖S省120个基层检察院，通过问卷调查与深度访谈相结合的方式开展。
- [2] 江苏省人民检察院：《业务数据分析研判工作指引》，2023年印发，第7-8页
- [3] 常州市天宁区人民检察院：《2024年案件质量评查专项报告》，2024年6月，第12页
- [4] 贵州省安顺市人民检察院、安顺市人力资源和社会保障局：《劳动争议案件裁审衔接工作细则》，2023年联合印发
- [5] 江苏省泗阳县人民检察院：《检察数据融合应用平台建设运行报告》，2024年内部资料，第5-6页
- [6] 最高人民检察院：《2024年基层检察管理转型调研

报告》，2024年内部资料，第23页。该调研覆盖S省120个基层检察院，通过问卷调查与深度访谈相结合的方式开展。

- [7] 某市人民检察院：《2023-2024年发回重审案件专项评查报告》，2024年5月，第9页
- [8] 最高人民检察院检务督察局：《基层检察院案件管理工作专项督察报告》，2024年内部资料，第15页
- [9] 最高人民检察院：《2024年基层检察管理转型调研报告》，2024年内部资料，第36页。该调研覆盖S省120个基层检察院，通过问卷调查与深度访谈相结合的方式开展。
- [10] 江苏省人民检察院：《数字检察工作白皮书（2024）》，2024年内部资料，第42页
- [11] 扬州经济技术开发区人民检察院：《“五类主体责任清单”实施细则》，2023年印发
- [12] 江苏省人民检察院：《案件管理与业务监督衔接工作规定》，2023年印发，第10-12条
- [13] 常州市天宁区人民检察院：《未成年人检察工作数字化转型报告》，2024年内部资料，第8-9页
- [14] 江苏省泗阳县人民检察院：《检察数据融合应用平台建设运行报告》，2024年内部资料，第11页
- [15] 浙江省人民检察院：《“动态错题本”制度实施办法》，2023年印发，第5-6页
- [16] 吉林省人民检察院：《检察官业绩考核办法（2024修订）》，2024年印发，第9-10条
- [17] 广西壮族自治区人民检察院：《检察人员容错纠错实施细则》，2023年印发，第4-6条
- [18] 最高人民检察院：《全国检察机关精品案例评选办法》，2024年印发，第12-13条

作者简介：李紫依，出生年月：1988年1月，性别：女，民族：汉族，籍贯省市：湖北省荆门市，学历：大学本科，职称：员额检察官，研究方向：刑法、刑事诉讼法。