

2021年,检察机关案件管理研究以习近平法治思想为指引,聚焦重点难点问题,观点创新实用

以理论研究服务引领案件管理实践

□ 中国军

2021年,检察机关案件管理研究以习近平法治思想为指导,贯彻落实党的十九届六中全会精神,按照中国法学会检察学研究会案件管理专业委员会要求,紧紧围绕案件管理基础理论、重要机制、重点难点问题展开,研究成果稳中有进,研究观点创新实用,初步改变案管理论研究基础薄弱、成果偏少的问题,理论服务、引领案件管理实践的效果逐步显现。

01 案件管理基础理论研究

关于案件管理部门的职能定位。有论者提出,案管部门是检察业务工作中枢,要贯通上下左右、有效联络各方,推动案件管理工作从局部管理向系统管理、从直线型管理向立体化管理、从个案管理向业务治理的提升。有论者认为,在检察机关案件管理体系中,检察长和检察委员会宏观业务管理是统领、是核心,其他部门的管理都是通过不同的方式落实这一管理要求,案管部门是落实检察长和检委会宏观业务管理要求的枢纽部门。有研究者表示,案管部门在内部制约监督机制中的作用是专司和集中统一监管,作为业务管理的枢纽,不是简单的中转,应当充分发挥业务管理的主导作用。有论者提出,案件管理部门是检察业务信息数据中心,是检察长与检察官之间双向信息沟通纽带,是检察机关与社会内外互动的窗口,在检察业务治理体系中处于枢纽地位。

关于案件管理的主责主业。有论者提出,案件管理职责较为繁杂,概括起来就是两个方面:监督管理和服务保障。要把监督管理作为立身之本,加强对司法办案的程序监督、实体监督和数据监督,努力把监督管理做成强项、做成精品。要把服务保障作为成事之要,凡事想在先、预在前、做在前,最大限度服务领导指导办案、决策监督,服务办案人员减轻工作负担,服务诉讼参与人行使合法权利,服务人民群众知情、参与、监督办案。有研究者提出,要合理考虑内设机构改革后案管部门的业务特点和力量配备,科学划分不同层级检察院的工作侧重点,立足监管资源统一行使、监管工作一体运行,探索构建省、市、县三级检察院管理分级、一体推进的案管工作体系,基层检察院要发挥案管工作的主体作用,市级检察院要发挥案管工作的主抓作用,省级检察院要发挥案管工作的主导作用。

关于案件管理的工作理念。有论者提出,要树立科学管理、能动管理、智能管理的工作理念。要树立科学管理的理念,管理行为要符合办案规律、符合管理规律、符合工作实际,把最终是不是提高了办案质效作为验证管理优劣的标准。案管应树立能动管理的理念,主动适应检察工作大局,适应司法办案需要,不固守自己的“一亩三分地”,自觉主动地开展监督和管理工作。要树立智能管理的理念,把“智慧案管”建设作为破解案管部门任务重、人员少难题的治本之策,从根本上提高案管工作质效。有观点认为,在案件管理工作中要践行双赢多赢共赢的理念,妥善处理单独管理和业务管理枢纽、监督与服务、宏观管理与微观管理、严格监督与尊重检察官办案自主权、单向监督与双向协商、案管部门工作成效与办案部门工作成效、对内监督与对外监督、人工管理与信息化管理、精细化管理与便捷化管理、内部监督与引入外部监督等关系,与其他管理部门、办案部门形成管理合力,共同提升检察机关办案质效。有论者表示,现代治理很重要的特征在于:监督管理与服务交合相融,管理寓于服务之中,服务包容、吸纳管理;服务过程就是管理过程,二者融为一体;让被管理者不仅没有被监管之感,而且产生接受服务之感,从而解除被管理者内心的不接受、不愉悦。检察业务管理必须实现由“监管”向“服务”模式转型,使检察官乐于接受、配合和支持管理工作。

02 以“案-件比”为核心的案件质量主要评价指标研究

关于“案-件比”评价指标的意义。有论者表示,“案-件比”管理指标的提出和落实,在宏观上,能够使整个检察监督、司法办案质效一目了然;在微观上,能够引领检察官追求办案的最佳质效,最大限度减少因工

03 业务数据分析研判会商研究

关于业务数据分析研判会商的机制。有论者提出,分析研判关键在于“商”,案管部门牵头,涉及的业务部门也是主责,要积极主动参与进来,推动形成业务数据提醒、分析、会商

作粗疏导致的办案环节增加、办案时间延长等问题。有观点提出,脱离实体问题、程序反复甚至空转也是一个严重问题。“案-件比”工作机制,纠正了这个问题,努力做到程序不反复、少折腾,最大限度减少人为增加的“件”,是在更高层次上追求程序公正与实体公正相统一。有论者提出,“案-件比”的指导意义是通过数据的汇总计算,全面掌握影响当事人司法评价、体现司法机关办案效率和质量的审查处理活动情况,从而发现某些办案环节的增减变化,以此进一步探究其增加的必要性。做到这一点,就要倒逼检察官将本职工作做到极致化,从而有利于通过“案-件比”体系实现办案质量量化控制的设计目标。

关于“案-件比”评价指标的适用。有论者提出,“案-件比”是检察监督办案科学管理的核心指标,深化应用的关键是实事求是,防止“一刀切”。对于一些“案-件比”已经优化下来的地区,重在保持合理区间,不能违反司法规律、盲目追求更低。有观点提出,对“案-件比”这一量化指标不能作机械解读。首先,“案-件比”不是评价案件质量的唯一标准。诚然,检察办案质量的优劣可以反映在“案-件比”中,但并不是说“案-件比”高低就直接等同于检察办案质量优劣。其次,“案-件比”的优化是一个循序渐进的过程。实施过程不宜一味求快,而是要做到蹄疾步稳。多做纵向时间轴上的监控,少做横向的“数据攀比”,真正把案件质量评价指标体系的程序督导作用落到实处。有论者提出,为避免“案-件比”指标体系在运行过程中出现异化,在推动指标体系的落实过程中,需要平衡单个指标与指标体系的关系,发挥“案-件比”指标的协同作用;平衡指标统一化与标准差异化的关系,确立差异化的评价基准;平衡整体质效与个体责任的关系,完善指标评价与个案审查的衔接;平衡指标数据与办案实效的关系,实现数据管理到实质管理的进阶。

04 业务数据管理研究

关于业务数据管理的主体和对象。有论者提出,案件管理部门是检察业务数据的主管部门。检察官助理、书记员对录入人的信息依据本人职责承担相应责任,检察官承担指导、审核责任和最终责任。业务数据管理的对象包括检察业务统计数据以及可产生该数据的相关案件信息,还有基于大数据理念和方法对全国检察业务应用系统以及检察机关其他相关信息化系统、平台的信息、数据等进行采集、加工后形成的检察业务数据。有论者表示,检察业务数据管理工作不仅仅是案件管理部门的工作,应当树

05 案件质量评查研究

立“检察大业务数据管理”理念,全院全员重视数据管理工作,对业务数据实行网格化管理,形成管理合力。有观点提出,业务流程中的案卡项填报及填报背后的办案活动,是检察业务数据监管的主要对象。数据填报的责任主体是案件承办人,但作为检察业务数据的主管部门,案管部门是数据监管第一责任人的定位应当坚守。

06 案件流程监控研究

关于案件流程监控的完善。有论者提出,要统一案件流程监控,把人工监控和智能监控结合起来,制定“四大检察”流程监控要点,完善常态化流程监控预警、提醒和定期通报督促制度,实现对办案程序的全面、实时、动态监督。有论者表示,可以根据违法情形所违反的法律、法规位阶的高低确定是否属于发出流程监控通知书的情形。譬如,违反《中华人民共和国民事诉讼法》《人民检察院刑事诉讼规则》等相关法律《人民检察院刑事诉讼法》《人民检察院刑事诉讼法》等相关法律,而案卡填报、文书制作不规范等情形不作为流程监控通知书的评价标准,而是进行口头提示。同时,要降低发出流程监控通知书对检察官晋升的影响。有论者提出,应当推行“流程监控上提一级与交叉监控”工作机制。上级院可以依赖系统直接对下级院办理的案件进行流程监控。下级院对于流程监控中发现的“违规办案情况严重”的经调查办结后,由上级流程监控员复核并决定是否“通报”和业绩考核是否“一票否决”。对于专项流程监控,可以采取“交叉监控”的方法,同级检察机关循环交叉检查以减少内部监督的阻力。

07 人民监督员工作制度研究

关于人民监督员工作的价值。有论者认为,“智慧案管”要坚持全国检察机关上下统一的一体化建设模式,开发利用“一案一号”承载的一号到底和知识图谱功能,升级完善现有的数据统计、电子卷宗、涉案财物管理系统,协助开展政法机关协同办案和数据共享模式下的检察办案体系建设、刑事案件涉案财物跨部门集中管理条件下的收送案体系建设、移动办案条件下的检察办案体系改进、全国检察业务应用系统2.0的再次升级,建设自动化的流程监控系统、人工智能案件质量评查系统、知识化的业务数据监管系统、全息化的案件信息公开系统、实时动态的全业务需求管理系统等“五位一体”的新时代案件管理监督制约系统。有人提出,要从最大限度科学化、智能化、人性化满足检察办案和管理需求的视角出发,融入人工智能和大数据等现代信息技术,遵循“数据化一标签化一关联化一智能化一人性化”的驱动逻辑,将案管部门的服务职能由服务办案各个环节拓展至服务办案检察官个人成长,推进案件管理体系和管理能力现代化。

2021 检察理论研究盘点

案件管理篇

□2021年,检察机关案件管理研究以习近平法治思想为指导,贯彻落实党的十九届六中全会精神,按照中国法学会检察学研究会案件管理专业委员会要求,紧紧围绕案件管理基础理论、重要机制、重点难点问题,研究成果稳中有进,研究观点创新实用,初步改变案管理论研究基础薄弱、成果偏少的问题,理论服务、引领案件管理实践的效果逐步显现。

□“智慧案管”要坚持全国检察机关上下统一的一体化建设模式,开发利用“一案一号”承载的一号到底和知识图谱功能,升级完善现有的数据统计、电子卷宗、涉案财物管理系统,建设自动化的流程监控系统、人工智能案件质量评查系统、知识化的业务数据监管系统、全息化的案件信息公开系统、实时动态的全业务需求管理系统等“五位一体”的新时代案件管理监督制约系统。

立“检察大业务数据管理”理念,全院全员重视数据管理工作,对业务数据实行网格化管理,形成管理合力。有观点提出,业务流程中的案卡项填报及填报背后的办案活动,是检察业务数据监管的主要对象。数据填报的责任主体是案件承办人,但作为检察业务数据的主管部门,案管部门是数据监管第一责任人的定位应当坚守。

关于业务数据管理的方法。有论者提出,要把数据填报作为司法办案责任的一部分,及时、完整、准确录入各种案件信息,持续加强业务数据的日常审核、专项核查和通报,确保业务数据可靠、可用。有观点提出,检察机关应引导一线办案检察官树立填报案卡信息就是办案的理念,熟悉案卡项目,清楚案卡含义,认真填报每一项案卡信息,把好数据源头关;应建立完善的业务数据核查制度,坚持日常核查与专项检查相结合,发现填报不实的案卡信息,及时修正,把紧数据出口关;应加强业务数据异常,通过分析发现与实际不符或者异常的业务数据,及时跟踪反馈,并积极听取业务部门意见,把实数据反馈关;要将数据质量纳入检察机关业绩考核和案件质量评查工作中进行评价,问题严重的,要分清责任,严肃问责,把严数据追责关。

08 智慧案管研究

关于案件质量评查的主体和对象。有论者提出,唯有履行案件管理职责的案件管理部门适合作为评查主体。案件质量评查具有较强的专业性,属于专门的办案监督工作。案件管理部门集中行使案件质量评查职权,有利于推动评查模式优化,促进提升检察办案内部监督实效。有观点提出,案件质量评查的对象是“已办结”的案件,包括办结而结、案结而未诉未结、案结而事未结三种情形。案件虽已在检察机关办结,但诉讼程序还在继续,此时,案件质量评查的对象是诉讼程序终结的案件,仅在检察机关办结并不能进入案件质量评查程序。有论者提出,质量评查作为检察机关的一项业务活动,其主体主要是检察机关案件管理部门,评查案件的类型包含检察机关所有业务。

09 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

10 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

立“检察大业务数据管理”理念,全院全员重视数据管理工作,对业务数据实行网格化管理,形成管理合力。有观点提出,业务流程中的案卡项填报及填报背后的办案活动,是检察业务数据监管的主要对象。数据填报的责任主体是案件承办人,但作为检察业务数据的主管部门,案管部门是数据监管第一责任人的定位应当坚守。

11 智慧案管研究

关于案件质量评查的主体和对象。有论者提出,唯有履行案件管理职责的案件管理部门适合作为评查主体。案件质量评查具有较强的专业性,属于专门的办案监督工作。案件管理部门集中行使案件质量评查职权,有利于推动评查模式优化,促进提升检察办案内部监督实效。有观点提出,案件质量评查的对象是“已办结”的案件,包括办结而结、案结而未诉未结、案结而事未结三种情形。案件虽已在检察机关办结,但诉讼程序还在继续,此时,案件质量评查的对象是诉讼程序终结的案件,仅在检察机关办结并不能进入案件质量评查程序。有论者提出,质量评查作为检察机关的一项业务活动,其主体主要是检察机关案件管理部门,评查案件的类型包含检察机关所有业务。

12 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

13 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

14 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

15 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

16 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

立“检察大业务数据管理”理念,全院全员重视数据管理工作,对业务数据实行网格化管理,形成管理合力。有观点提出,业务流程中的案卡项填报及填报背后的办案活动,是检察业务数据监管的主要对象。数据填报的责任主体是案件承办人,但作为检察业务数据的主管部门,案管部门是数据监管第一责任人的定位应当坚守。

17 智慧案管研究

关于案件质量评查的主体和对象。有论者提出,唯有履行案件管理职责的案件管理部门适合作为评查主体。案件质量评查具有较强的专业性,属于专门的办案监督工作。案件管理部门集中行使案件质量评查职权,有利于推动评查模式优化,促进提升检察办案内部监督实效。有观点提出,案件质量评查的对象是“已办结”的案件,包括办结而结、案结而未诉未结、案结而事未结三种情形。案件虽已在检察机关办结,但诉讼程序还在继续,此时,案件质量评查的对象是诉讼程序终结的案件,仅在检察机关办结并不能进入案件质量评查程序。有论者提出,质量评查作为检察机关的一项业务活动,其主体主要是检察机关案件管理部门,评查案件的类型包含检察机关所有业务。

18 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

19 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

20 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

21 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

22 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

23 智慧案管研究

关于案件质量评查的程序。有论者提出,要统一案件质量评查,办结的每一起案件,原则上都要进行质量

24 智慧案管研究

论者提出,我国人民监督员制度不能简单套用只监督公诉权的模式,而是要让所有检察权都受到同样的监督。有论者表示,检察机关履行法律监督职能,同时接受人大、政协及社会各方面的监督,起到了很好的监督作用,但受监督方式、信息不对称等因素影响,也存在需要进一步强化监督质效的问题。而人民监督员制度经过多年的探索与实践,逐渐摸索出一系列行之有效的做法,可以实现对检察机关在办案活动中可能出现的违法违规行为的有效监督,维护司法公正,提高检察公信力。有论者提出,人民监督员来自人民、代表人民的身份认同与检察官客观公正专业的办案理念、举措形成优势互补,更容易做好对当事人的释法说理工作,促进矛盾纠纷的妥善处理,达到最终的案结事了人和,使人民检察的“人民性”得到充分体现。

人民监督员工作的优化举措。有论者提出,人民监督员工作要实现各级检察院、各项检察业务“全覆盖”,不仅刑事案件要接受监督,行政、民事、公益诉讼案件也要积极邀请人民监督员监督。要丰富监督形式,综合采取邀请参与公开听证、巡回检察、案件质量评查、检察开放日等各种方式,提升监督效果。要充分尊重人民监督员的意见,切实保障人民监督员的知情权、参与权和监督权。有研究者提出,要加强与司法行政机关的配合,建立健全人民监督员工作联席会议制度和人民监督员履职情况反馈机制,对邀请人民监督员参与检察机关监督的事项提前办理,给司法行政机关预留一定的时间,确保抽选的人民监督员能够按时参加检察机关的监督活动。在具体参加听证的方式和程序上,人民监督员应当当为听证员,与检察官坐在相同的席位上一起听取各方意见。在这一程序上,人民监督员具有双重身份:他们既是审查、听证程序中的听取他人意见者,即听证员;又是决定程序中的意见发表者和检察人员听取意见的来源。

25 智慧案管研究

关于“智慧案管”的基本思路。有论者认为,“智慧案管”的工程定位为“智慧案管”工程的重要组成部分。“智慧案管”的原则是深度融合、适度超前、注重实用。“智慧案管”以数据驱动作为核心,将原有的流程驱动、文书驱动的数据业务系统设计思路调整并升级为数据驱动,实现检察业务“数据”的归类整合、统一应用。“智慧案管”的技术支撑是数据集成,即把一些孤立的数据或信息通过技术方式集中在一个,并且产生联系,从而构成一个有机整体的过程。“智慧案管”的建设目标是建成一个案件管理的智能化体系。有论者提出,新形势下检察法律文书改革思路,需要以检察业务应用系统为载体,将有关联的文书和案卡项进行整合的梳理和搭配,理清“谁是生产者,谁是消费者”的关系图,将案卡和文书信息整合合并为案件信息一次性填报,如此能够大幅度减少办案人员“多头填报”的重复劳动,提升数据质量和系统运行效率,大大提高案件信息数据挖掘和智能分析的便捷化程度。

关于“智慧案管”的实现路径。有论者认为,“智慧案管”要坚持全国检察机关上下统一的一体化建设模式,开发利用“一案一号”承载的一号到底和知识图谱功能,升级完善现有的数据统计、电子卷宗、涉案财物管理系统,协助开展政法机关协同办案和数据共享模式下的检察办案体系建设、刑事案件涉案财物跨部门集中管理条件下的收送案体系建设、移动办案条件下的检察办案体系改进、全国检察业务应用系统2.0的再次升级,建设自动化的流程监控系统、人工智能案件质量评查系统、知识化的业务数据监管系统、全息化的案件信息公开系统、实时动态的全业务需求管理系统等“五位一体”的新时代案件管理监督制约系统。有人提出,要从最大限度科学化、智能化、人性化满足检察办案和管理需求的视角出发,融入人工智能和大数据等现代信息技术,遵循“数据化一标签化一关联化一智能化一人性化”的驱动逻辑,将案管部门的服务职能由服务办案各个环节拓展至服务办案检察官个人成长,推进案件管理体系和管理能力现代化。

(作者为最高人民法院案件管理办公室主任、一级高级检察官。文章详见《人民检察》2022年第4期)

