

司法绩效管理改革谁得实惠?

□陈磊

如果谁能解决绩效考评问题,那么他就有资格在同一年获得诺贝尔、普利策和赫斯特曼奖。

这句管理学上流传已久的名言,道出了现代组织考核制度的难度。由于目标难度、管理精度、人性的复杂博弈、压力回避倾向、信息不对称、考核成本等因素,绩效管理被认为是现代组织管理系统中最重要、最复杂、技术性最强的功能模块之一。

叠加了“司法”和“绩效”两个关键词的司法绩效管理,更是难上加难。司法技术衡平之判、价值之断的专业性和裁量性、司法裁判对当事人权利义务的决策性和影响性、司法活动定分止争的权威性和终局性,以及20世纪以来全球性的“诉讼爆炸”和“案多人少”问题,都使得司法绩效管理成为“世界性难题”。美国自上世纪50年代开始推行法院行政管理改革,其中一项重要任务就是研究探索如何使案件在法院积压、延宕的情况减少。时至今日,美国法院管理局汇编的统计数据季报还会经常通报某位法官有多少案件被告诫处理时间超过特定时长,积案现象至今依旧存在,“马拉松”式的诉讼随处可见。司法本应作为解决纠纷的武器,有时反而被人利用成为拖延矛盾使自己得利的工具。

随着我国法治进程的加速,民众法治意识的增强,案件激增带来的司法管理问题必须引起高度重视。较长一段时间,司法绩效管理改革希望加重对量的考核来实现积压案件的“结案了事”,然而对期限、办案量、结案率等指标的过度强调,反倒催生了司法人员不当借用时间、随意转换程序、拖延案件办理而导致“程序空转”的考核失灵现象。

适应新时代新发展新要求,更加需要通过绩效管理实现社会治理。

因为,管理上有一个非常简单的逻辑,即“想要什么就考核什么,考核什么就激励什么,激励什么就会得到什么”,说明了绩效作为组织管理工具有的独特价值。

党的二十大报告提出“中国式现代化”的重大命题,各个领域、各个方面都要自觉贯彻落实、强化服务保障。现代化的司法行政离不开科学原理指导。众多组织管理工具中,绩效管理兼具激励功能和约束功能而显得尤为重要。绩效管理通过设置绩效目标、创造、传播并使用绩效信息,以考核的方式将组织目标融入个人目标之中,从而改进、提升组织绩效水平,保证组织以最优的方式实现特定的目标、任务和使命。以企业管理为例,如果意在占有市场,就需要侧重对



产量、销量等指标的考核;如果想走在行业高端,就需要重视研发、品控等指标的作用;如果重在人均产能,就需要平衡收益和成本等指标的权重。倘若缺乏绩效考评这种强有力的激励和约束手段,组织成员就会缺少相应的动力和责任,进而影响组织目标的达成和政策的实施。

司法绩效管理这一“世界难题”该如何求解?

“如何做”要回到“为什么”上去寻找答案。在遵循逻辑、追寻本质的数学家眼中,“看似复杂的现象,其实不过是简单事物的投影而已。”在管理学上,就是强调回归原点思考,“越是看似错综复杂的问题,越是要赶快回归原点,依据单纯的原理原则作出决断”。否则,如果制度设计者出现认知偏差,就会出现制度实施的“南辕北辙”现象,“马愈快,车愈良,离楚愈远耳”。

过去的司法绩效管理多以司法机关自身的司法权力运行及管理为出发点,忽略了司法绩效管理为谁改革,即“司法绩效管理制度改革谁能得到实惠”,这样一个朴素而又深刻的原点性问题。司法生产出来的产品属于公共产品,司法管理系属公共组织管理,但与企业管理有着很强的相似性和共通性,诸如产品品质、服务、效率、有效性甚至满意度,都是无论公私组织需要研究的管理课题。与企业一样,在公共组织中,以人性的眼光敏锐地观察管理活动是非常重要的。对公共组织工作人员来说,“满足公众的共同需求就是对他们行动的最终检验和评价”。

回顾过去的司法绩效管理改革以及衍生的种种问题,正是因为对司法的服务对象,对当事人、人民群众如何及时有效地实现权益,缺少足够的关照和充分的考虑。对当事人而言,司法效率和司法公正同等重要。某种意义上,在案件质量有司法责任制、错案责任追究制等制度约束下,人民群众对解决司法效率问题的需求反而更为迫切。上述尽管可能形式合法(“合理”利用规则)但却出于拖延目的不当借用时间、任意翻转程

序等效率问题,最优解只能通过内部的绩效管理来改变。在行政科学中,最基本的“善”就是效率。效率是公共行政的基本目标和指导原则,是应当给予优先考虑的价值观念。

基于此,最高人民检察院党组创造性地提出“案-件比”司法绩效考核概念,探索建立以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系,通过将进入司法程序中的“案数”与每个办案环节生成的“件数”进行对比,力争每个环节都做到位,从而减少不必要“件数”。也正因为如此,“案-件比”被学界誉为是践行“以人民为中心”而提出的原创性概念。

以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系以及由此推行的业绩考评机制改革,无疑是检察机关内部管理的自我加压、自我鞭策和自我“较劲”。不消说,检察机关、检察院只会因此更忙、更累。那么,这项改革是谁得到了实惠?如何得到实惠的?需要对“案-件比”做全方位的探究,从中也能检验出这项改革的成效。

以“案-件比”为核心的检察业绩考评改革重要的是传递出了“人民至上”的价值理念。顾客是现代企业的核心,而司法就是为人民服务。对人民群众来说,不管司法办案中会产生多少程序、经历多少环节,他更关心自己这个“案子”的诉讼结果、关心矛盾纠纷能不能尽快解决、关心自身权益能不能尽快实现。

“案-件比”改革,就是要“挤掉”办案时间的水分,通过绩效导向、效率提升,让检察官在办案时注重“用户体验”,着重考虑群众能否在办案时间上得到实惠,尽可能减少不必要的办案环节,切实减轻群众讼累。从效果来看,自2019年至2021年,“案-件比”逐年下降,全国范围内每年压缩了约3万个、41.2万个、45.2万个空转程序、内生案件。通过“案-件比”为核心的绩效管理指标设计,不仅能够传递和塑造“以人民为中心”的价值观念和塑造文化,而且还还可以将少捕慎诉慎押刑事司法政策要求更好地加以贯彻落实。近年来,行政机关推行的一站式服务改革也是基于此

种价值理念。我们注意到企业界也在发生这样的变化,国内科技行业的领头羊华为公司,当注意到有的企业员工在业绩指标压力下违反规则、破坏秩序,最终损害伙伴利益的现象时,决定从2022年开始,在企业干部和员工的绩效考核中增加“伙伴满意度”选项,并适当降低过去考核权重中销售业绩的比重,希望以此帮助企业干部和员工在短期的绩效和长期的伙伴生态发展上找到一种平衡,从而实现一种可持续的双赢。

以“案-件比”为核心的检察业绩考评改革有效的是践行了“以效增质”的管理理念。科学管理被认为能够实现“效”与“质”的统一,也就是单位时间的复利概念。现代企业管理推行“连续流程生产”,即精准时间管理,尽可能地将生产流程连起来,从第一个工作流程(或工序)开始到最后一个流程(或工序)结束,实现连续流动,产品在加工过程中没有停滞和等待。这样不仅提高了生产效率,缩短了制造周期,也减少了库存成本和管理成本。同时,为了实现连续流程生产,每一个环节的质都要有保证,不然质量检测上过了量,就会出现返工现象,效率也就无法提升。许多国内外的一流企业,都经历了通过管理创新带来效益提升的发展过程。“案-件比”的改革思路与之相似,要想实现诉讼程序不反复、办案环节不折腾,就要引导检察人员切实提升司法能力,在指控证明犯罪上发挥主导作用,严把案件质量,提高释法说理能力,最大限度减少人为增加“案件”。从效果来看,“案-件比”改革之后的捕后不诉、无罪判决率、不捕不诉复议、复核率等关键指标均有下降,检察官提前介入、捕后积极提出取证意见等占比大幅增长,人民群众满意度不断提升,申诉、申请赔偿案件双双下降。从管理规律来看,当一项服务(司法程序)满足了消费者需求时,消费者就会倾向于寻求更竞争性的服务(信访上访或自力救济)。以这个角度观照,以“案-件比”为核心的业绩考评改革有助于矛盾化解、实现溯源治理。

协同治理有效实现知识产权检察监督



□谈信友 顾家琪

党的二十大报告指出,深化科技体制改革,深化科技评价改革,加大多元化科技投入,加强知识产权法治保障,形成支持全面创新的基础制度。为深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于加强知识产权保护工作的重要指示精神,全面提升知识产权司法保护质效,坚决惩治和防范知识产权恶意诉讼灰色“产业链”,切实保护广大人民群众和创新主体合法权益,全国检察机关根据《全国检察机关开展依法惩治知识产权恶意诉讼专项监督工作方案》,对知识产权恶意诉讼开展了全链条、集中化打击。这是推进知识产权诉讼诚信体系建设的必然选择,也是构建知识产权“大保护、快保护、同保护格局”的客观要求。

笔者认为,对恶意诉讼进行监督的难点主要表现在三个方面:一是发现难。认定知识产权恶意诉讼的主要基础是原始民事侵权诉讼及相应裁判文书,但获取完整的裁判文书需要法院的支持,而且在不了解案件特点的情况下盲目从海量裁判中筛查恶意诉讼线索无疑会导致效率低下及鉴别精准度不足的问题。二是认定难。构成知识产权恶意诉讼的核心要件是权利人明知其无权利基础或权利基础存在瑕疵仍提起诉讼,该主观恶意往往需要详实的客观证据予以充分印证。对于商标、专利这类需登记方授予权利的知识产权,与权利基础有关的申请材料由相应行政

机关保存。在以专利、商业秘密为客体的恶意诉讼案件中,可能涉及在先技术方案或设计与涉案权利的比对、商业秘密是否符合构成要件等专业性判断,检察机关既不能直接掌握相关证据材料,亦欠缺技术鉴别能力。三是打击难。由于恶意诉讼披着合法维权外衣的权益滥用行为,具有一定隐蔽性,故在判断过程中需格外审慎,划清正当维权与恶意诉讼之间的界线。从本质上看,恶意诉讼发生的根源可能在于授权阶段的疏漏、代理机构的寻租等社会层面问题,因此通过传统的审判监督无法从根本上遏制恶意诉讼的发生,着重社会治理方能正本清源。

知识产权恶意诉讼监督路径

对于知识产权恶意诉讼,协同治理是当前纾困解难的最佳路径。对此,检察机关应始终以突破检察机关单独监督的局限为导向,拓宽案件线索来源,提升认定鉴别精度、加强源头治理力度,充分发挥多元主体共治优势。

一是与法院有效沟通,优化监督模式。裁判文书是检察监督线索的重要来源。法院作为审判机关,无论是对知识产权诉讼的整体特点还是对个案诉讼过程中的细节均有直观的了解,是协同治理当中不可或缺的重要角色。与法院建立常态化合作机制,有助于完整获取案件数据,及时掌握线索,统一恶意诉讼认定标准。协作内容涵盖以下方面:加强检法衔接。建立定期联络机制,对于在知识产权侵权案件中当事人可能存在恶意诉讼情形的,及时移送线索以供审查。如恶意诉讼线索涉及伪造印章、虚假诉讼等情形,严重妨害司法秩序,达到入罪标准的,则应作为

刑事犯罪线索移交,进一步开展刑刑衔接工作。做好支持起诉工作。小微企业或个体工商户在合规制度建设、法律知识储备方面较为薄弱,收集在先使用等证据能力有限,如被提起恶意诉讼,检察机关可在必要时提供法律咨询,依法支持起诉、反诉,保护弱势方的合法权益。探索现有规则的完善。根据监督情况,就知识产权恶意诉讼认定规则和侵权赔偿规则的改进空间与法院开展联席会议,合理确定赔偿金额。

二是与行政部门互通,加强监督力量。权利基础是否存在是恶意诉讼审查的一项重点内容,可以尝试通过与行政部门建立联络机制、签署备忘录等形式优化以下几方面工作:加强线索移送工作。对于监督工作中需要审查权利基础的,可以联系行政部门提供相关材料、程序性文书等;对于在监督工作中发现可能存在恶意的权利人或代理公司的,可以将名单告知行政部门,要求其加强在后续工作中对前述申请人的审核。引入诉前保障程序。对于外观设计和实用新型专利类无需实质审查的权利,他人恶意申请并用于诉讼的概率相对较高。对此,可与专利行政部门商议在申请人认为其专利有价值而欲启动侵权诉讼程序前,引入实质审查程序,确认进入诉讼程序的专利的创造性和新颖性,继而从源头防止恶意诉讼的孳生。

三是与社会组织共治,实现溯源治理。知识产权恶意诉讼产生的动因是为获取非法利益。审判监督是一种事后规制,而要实现事前预防,则需联合社会组织,通过行业规范及管理制度的建立从根本上约束权利滥用行为。对于著作权领域而言,基于著作权的自动取得原则

及数字环境下侵权难度的降低,不乏将他人作品进行著作权登记或诱导他人使用作品并提起诉讼者的出现。对此,可与版权行业协会及集体管理组织沟通,将注明作品来源与通知删除规则转化为商业惯例和行业规范,完善集体管理制度和报酬分配制度,平衡产业发展与权利保护的冲突,通过集约化管理降低维权的肆意性。

对于商标权和专利权领域,权利的申请及维权往往委托专业代理机构或律师执行。对于多次故意代理恶意诉讼案件并从中获利的机构或个人,可联系行业协会公布失信名单。同时,对于知识产权交易平台进行严格审核,杜绝非以使用为目的的权利转让和收购,健全评估机制,促进技术成果转化。

知识产权恶意诉讼检察监督要点

一是建立合理筛查机制,实现精细化摸排。考虑到知识产权民事诉讼案件的数量,在检法协作对民事案件开展排查的过程中应兼顾监督质量与效率,构建合理的排查标准,采取先粗后精的方式,先利用大数据挖掘并锁定具有恶意诉讼或虚假诉讼之嫌的当事人和涉案权利,再进一步予以精细化审查。可予以量化的初步筛查标准包括:诉讼频次、撤诉率、代理人资质和赔偿金额。对于同一主体在短时间内大批量针对同一权利人提出诉讼的情形,大批量维权后大批量撤诉的情形,知识产权代理人资质具有缺陷或曾代理过恶意诉讼案件的情形、索赔金额明显过高的情形予以重点关注。

将可能存在恶意诉讼的案件范围圈缩后,再从权利基础、撤诉理由、

以“案-件比”为核心的检察业绩考评改革关键是坚持了契合司法规律的系统观念。“案-件比”中的“案”是一个,办案的机关却有很多,案子在其中流转,对当事人来说就是不同的“件”。即便是同一机关内部,不同程序、流程中的各个环节由不同职能部门分管,每个程序、每道环节都可能延宕案件处理。从当事人得实惠的角度看,减少不必要的“件”,只靠一个环节是不够的,需要每个办案机关、各个职能部门都去践行这样的办案理念。检察机关作为刑事诉讼承前启后的中间环节,以“案-件比”理念为指引,近年来不断加强与侦查机关、法院的沟通,与公安机关建立侦查监督与协作配合办公室机制,通过提前介入、引导侦查等方式从源头提升案件质量;贯彻落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革、充分适用认罪认罚从宽制度,切实提高提升审查起诉质量,推动案件审理质效提升。例如,在一起网络开设赌场案中,因该案犯罪嫌疑人较多,犯罪嫌疑人之间关系互有交叉,账目也互有交叉,网络赌博案件微信账目、支付宝账目、银行账目纷繁复杂。检察官从侦查阶段就开始提前介入审查证据,引导侦查取证方向,认真理清账目及上下线关系,注意审查涉案十余部手机的鉴定数据,并从中发现多个公安机关尚未掌握的账目,列明补充侦查提纲引导侦查。在审查逮捕和审查起诉环节,持续与公安机关召开案情推进会,引导公安机关对涉案账目委托司法审计并加强沟通,厘清赃资往来,为顺利起诉夯实证据基础。改革前后,要求不一样,传导的压力不同,最后的办案效果可能就会有所区别。

将司法绩效管理改革的关注点从内部转向外部,表面上是验证改革成效、寻找改革受益者及其背后原因,实际上也是探索使其受益的途径,为制度优化和完善提供新的视角。不可否认,对照让当事人、人民群众得实惠(让顾客满意)的现代管理理念,以“案-件比”为核心的司法绩效管理改革还有很多提升空间。比如部分考核指标的科学化问题、理念的辐射和推广问题,也存在许多改革中的问题,诸如一刀切、绝对化、机械套用等反管理问题。但是从现代化、科学化的管理角度,让人民群众得到实惠,至少是已经走在了正确的改革道路和方向上。通过绩效导向的科学管理,助推深化落实党的二十大精神提出的“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的法治要求。

【作者为最高人民检察院检察理论研究所学术部主任、北京市石景山区人民检察院副检察长(挂职)】

赔偿条件等角度出发,通过分析权利获取时间及前后经过、权利基础是否被质疑及质疑情况、各诉讼期间间专权力情况、撤诉是否具有合理理由等,全面细化审查,确保精准发现、定点突破。

二是根据治理主体的不同类型和层级,开展专业化分工。由于知识产权恶意诉讼整治所涉及的领域广、范围大,在协同治理的过程中应充分考虑不同参与主体的类型和层级,因事施策,合理分工。法检机关应起到牵头作用,引导行政机关和其他社会组织提供证据线索或进行相应整治。其中,基层检察机关可根据所辖区域受理案件特点,选择数量较大且审查难度相对较小的某一特定类型案件进行专项整治;中层检察机关应充分发挥知识产权案件集中管辖优势,对疑难复杂程度较大、与城市定位及创新驱动发展战略目标有关的涉高新技术领域的知识产权案件开展集中筛查;市级检察机关宜对下级机关的工作进行统筹指导,畅通上传下达渠道,推广先进经验做法,会商研讨疑难问题等。

三是区分诉讼行为中的恶意程度,采取个性化监督。在实践中,部分诉讼行为尚未构成恶意诉讼,但仍具有一定危害性,协同治理的重心在于清除症结、治理源头,故对于监督过程中发现的线索,应根据其恶意程度灵活采取监督措施。对于生效裁判中,权利人恶意提起诉讼,但法院在审理过程中未发现并对其诉讼请求予以支持,造成被告利益损失的,可以发现新证据为由对生效裁判进行抗诉。对于在权利申请阶段即具有恶意的行为,如专利权人、商标权人委托知识产权代理机构代为申请的,可以通过制发检察建议的方式规范其代理行为并跟踪其整改进度。如此类现象较为多发普遍,则应将其作为行业问题,向有关行业协会沟通反馈,落实整改机制。

【作者单位:上海市人民检察院第三分院】

观察

强化执行监督适应取保候审适用新常态

□叶燕杰

2022年9月21日,“两高两部”联合发布了《关于取保候审若干问题的规定》(下称《规定》),在降低取保候审适用门槛、强化对被取保候审人的有效监管、完善取保候审执行机制等方面作出了新规定。目前,检察机关必须准确理解和适用取保候审新标准,切实解决取保候审范围扩大之后的监管难题。

准确适用,确保取保候审成为司法“新常态”。过去,取保候审的适用范围采取“正向规定”形式,即明确规定“可以取保”的适用条件及类型。诚如学者所言,“正向规定”模式存在某种不足,其弊端体现在“所列准许取保候审的情形极为有限”,导致“大多数情形被排除在取保候审之外”。为了贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,《规定》将“社会危险性”作为决定是否取保的主要标准,并明确满足取保候审条件的即“应当取保”,这一规定有助于缓解“取保难”的问题。可以预见,在《规定》之下,过去一些不准予取保的情形可能因为《规定》的实施而获准取保,特别是可能判处有期徒刑以上刑罚但是经过风险评估,认为没有“社会危险性”的犯罪嫌疑人、被告人。此外,那些离开户籍地但又没有经常居住地的“流动人口”,也有望在《规定》之下获得更多的取保机会。

在新的历史时期,如何准确理解和把握取保候审标准的变化,是司法机关必须直面的问题。司法机关应当准确理解取保候审新标准的变化,科学理解“社会危险性”的判断标准,积极探索“社会危险性”的评估机制,通过逮捕必要性审查和羁押必要性审查,以更加积极的姿态推动形成取保候审“新常态”。

完善执行,推进各项执行措施的规范运行。对于取保候审的执行问题,过去由于缺乏明确的执行规范,实践中对被取保候审人存在的监管不到位的情况。针对这一问题,《规定》明晰了被取保候审人的义务,有助于强化对被取保候审人的有效监管。例如,针对实践中被取保候审人可能实施逃避或妨碍刑事诉讼的行为,《规定》对“特定的场所”“特定的人员”“特定的活动”的范围进行了细化。又如,针对异地执行的衔接问题,《规定》明确了被取保候审人的及时报到义务以及不遵守报到义务的法律后果。再如,针对实践中被取保候审人不遵守取保候审义务的情形,《规定》也加大了对被取保候审人违规的惩处力度。根据违反取保候审义务的具体情形,分别给予治安管理处罚、暂扣保证金或没收保证金(全部或部分)的处罚,等等。

可以看到,《规定》在完善取保候审的执行机制方面着墨颇多,对于强化取保候审监管效果而言意义重大。强化监督,运用大数据技术强化有效监管。如前所述,新的取保候审规定有望进一步扩大取保候审的适用范围。在这样的背景下,如何加强对适用取保候审措施的监督和指导,进一步规范执法司法行为,发现不适用而不适用或者违规适用取保候审等问题的常态化、规范化。不仅如此,也必须高度重视被取保候审人的监管问题。目前,大多数地方对被取保候审人的监管仍停留在“人盯人”的层面,缺乏科学的手段去对被取保候审人的行动进行有效监控。为了应对这一问题,需要跳出传统的监管思维,综合运用大数据等现代信息技术,提升数据监控能力。事实上,目前诸多地方检察机关探索了对非羁押人员的数字化监控技术,例如杭州的“非羁押”、重庆的“渝e管”等等,对于强化对被取保候审人的数字监管效果显著。

增进沟通,确保取保候审工作多方“共赢”。2020年1月18日,最高检察长张军强调,检察机关要进一步降低逮捕率、审前羁押率;能不捕的不捕,能不羁押的不羁押,有效减少社会对立面。在贯彻落实《规定》的过程中,要加强各机关之间的沟通和协作。各机关应认真贯彻落实宽严相济的刑事政策特别是少捕慎诉慎押刑事司法政策,以此为总原则进一步明确“社会危险性”的判断标准,尤其是在具体案件办理中强化沟通,凝聚共识。对于取保候审适用及执行过程中出现的新问题,各机关要加强沟通,密切协作,确保取保候审适用的多方“共赢”。

【作者单位:西南大学法学院】