

深化“全过程监管”推进检察工作高质量发展

□形成管理闭环 □细化监督管理规范 □建立互联互通互补融合机制



□宋能君

以案件管理现代化服务保障检察工作现代化是当前案件管理的重要任务。案件办理和案件管理是检察业务工作的“车之双轮”“鸟之双翼”，对案件进入检察机关后从受理、办理到结案的全过程管理，体现为包括对案件的受理、流转、办理节点开展全程同步的流程监控即程序监督，对案件办结节点开展全覆盖的质量监督即实体监督，对办案全过程及监督管理全过程形成的海量业务数据开展全程动态的业务分析研判即数据监督，通过这些贯穿办案全过程的程序、实体、数据等监督提升检察办案质效，推进案件管理现代化。笔者现结合多年案件管理工作实践与思考，提出构建检察办案全过程监督管理路径的一些粗浅思考。

检察办案全过程监督管理的基本思路

案件管理全过程与案件办理全过程相伴相随，对案件受理、流转、办理、办结的各个节点都应当同步开展案件管理，案件办理到了哪里，管理的触角就应跟踪延伸到哪里。构建检察办案全过程监督管理路径，就要紧紧围绕案件办理与案件管理的共同目标即提高办案质效开展，通过不断解决办案与管理过程中遇到的各种问题，在更高水平上对办案全过程开展案件管理，推进案件管理现代化。

坚持以提升办案质效为目标。在全面深化司法体制改革背景下，司法裁量之“放权”，捕诉一体之“集权”，认罪认罚从宽制度改革之“扩权”，使得检察官办案权力大增，办案风险、廉政风险也随之增加，必然对有序放权和有效控权提出新的更高要求，也必然要求加强对办案全过程监督管理。通过案件管理对办案全过程开展监督管理，应区别于传统“三级审批”方式，不介入检察官实体办案，监督纠正司法不规范问题，促进提升办案质效。

坚持以问题为导向。当前，作为案管核心职能的监管方式存在一些亟须解决的问题，一是流程监控碎片化，全过程管理难成体系，流程管理在与案件办理全过程同步衔接，高频互动中，由于案件量大、办案节点多，要真正实现全面程序监督难度极大，监控发现的问题也难以全面，实践中发现的问题主要集中在法律文书使用不规范上，对其他程序违法情形的监控较为薄弱。二是质量评查浅表化，查找问题不深入，评查标准较笼统，评查刑事案件较多，而民事、行政、公益诉讼案件少，常规评查往往停留于表面与形式，重点评查、专项评查触及实质性弱项。三是质量评查质效不足，同级监督难。三是围绕质量评价指标的数据运用不深入，数据质量基础存在隐患，对指标与数据的分析多停留在基础的对比、环比比较，对办案规律、业务态势的分析不深入，对数据背后反映的深层次业务问题研判不深，作为分析基础的数据准确



性还需提升。

坚持办案程序、实体、数据监督融合发展。案件管理通过程序监督、实体监督、数据监督，既把控个案质效，也牵引检察业务质量整体提升。实践中，不少案管部门更加重视作为案管中心工作的业务分析研判与会商、案件质量评查出的重大实体性问题，将流程管理等同于收发发的事务性工作；此外，“三大监督”承担的监督职能虽不同，但存在职能交叉，如流程监控中可能发现办案实体问题线索和数据质量问题，如果办案程序、实体、数据监督不融合发展而是割裂履职，必然造成监督不力，甚至监督盲点。

检察办案全过程监督管理的具体内容

构建检察办案全过程监督管理路径，既要提高认识，正确处理案件办理与案件管理的关系，又要加强制度体系建设，跟随检察改革的推进，重大检察工作的开展同步衔接健全相应制度机制，做到检察工作推进到哪里，管理制度机制健全到哪里。在此基础上，要重点开展好以下工作：

建立各类案件全过程监督管理的一般路径，形成管理闭环。一是规范案件受理流转标准。以检察业务应用系统2.0全面运行为契机，制定由案管统一受案的各类案件受理、流转，以及送案审核标准，优化轮案规则，坚持以随机分案为主、指定分案为辅，严格指定分案和变更承办人的适用程序。二是深化在办案件流程监控。细化规范各类案件的流程监控标准，明确各类案件的办案期限、强制措施、涉案财物管理、诉讼权利保障、文书制作等全部办案节点的一般流程监控内容、标准和要求，强化对在办案件的程序性问题监督，发现不规范及时纠正，突出全程同步动态监管，不介入办案、不干扰办案。三是实化办结案件质量评查。细化完善各类案件的具体评查标准，突出评查的重点和可操作性，构建以常规评查、重点评查、专项评查相结合各有侧重的办结案件实体监管体系，推进网上异地交叉评查，探索对各类案件开展评查的全覆盖质评路径，在以问题为导向开展质量评查的同时，也注重开展优质案件和优秀释法说理法律文书的评选活动。深化案件实质评查的结果运用，将评查出的重大瑕疵案件、不合格案件，以及优质案件与检察官业绩考核考评及奖惩机制相衔接。四是优化案件质量主要评价指标及运用。以最高检修订案件质量主要评价指标为契机，结合实际做好各地指标的本地化应用，切实发挥指标“风向标”作用，对指标畸高畸低的地区及时进行分析研

聚焦“六个着力”，助推时代发展，满足人民期盼

以高质效检察工作服务保障中国式现代化



□赵慧

党的二十大报告指出，加强检察机关法律监督工作。这强调了检察机关在推进全面依法治国、保障中国式现代化中的政治责任和法治责任。面对新时代党和人民对检察工作的更新期待、更高要求，检察机关必须深刻把握中国式现代化的深刻内涵和系统要求，除依法履行好法律监督职能外，还应切实肩负起化解社会矛盾与纠纷的责任。对群众信访件伴有回复、信访积案化解、公开听证、民事和解等落实新时代“枫桥经验”的有效举措，进一步优化、做实，常态化推进，聚焦“着力开展矛盾纠纷化解、着力开展释法说理工作、着力融合法理情、着力开展追赃挽损、着力传导社会主义核心价值观、着力融入社会治理”，实实在在解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事。以更高质效监督办案诠释好法律的意义和精神，引领法治进步、助推时代发展、满足人民期盼，以检察工作现代化融入和助力政法工作现代化、服务中国式现代化。

着力开展矛盾纠纷化解。一是要既解“法结”，又解“心结”，推动矛盾就地化解。充分发挥诉前主导作用，认真做好认罪认罚教育和转化工作，疏导双方当事人的不满情绪和误会，促成犯罪嫌疑人、被告人积极认罪悔罪，通过赔偿损失、赔礼道歉等方式寻求和解谅解。二是要既化“新仇”，又了“旧怨”，推动矛盾深层化解。因家庭、邻里民间纠纷引发的轻伤害等轻微刑事案件中，矛盾的根源往往在于双方当事人之间存在积

怨，办案时要认真分析当事人矛盾纠纷产生的根源，主动开展深层次的矛盾化解工作，真正实现案结事了人和。三是要既整合“内力”，又借助“外力”，推动矛盾多元化化解。改进工作方法，持续推进领导包案、公开听证、心理疏导等工作，尽最大努力化解矛盾纠纷、解决群众诉求。同时，要善于借助外力，整合行业专家、社区工作者等多方人员，对接人民调解、律师调解等纠纷化解力量，探索建立矛盾化解大格局。

着力开展释法说理工作。公平正义既要充分实现，也要“可感受”。检察办案要赢得社会公众的信任，需要充分掌握释法说理工作的主动性和针对性。在依法作出不批准逮捕、不起诉等决定及将案件退回补充侦查时，要运用合法语言，综合案件事实及证据对作出决定的理由进行充分阐释，寻求公安机关对检察决定的理解和认同。面对犯罪嫌疑入、被告人，要把查明的案件事实和情节讲清楚、把法律和政策说透彻、把道理和后果讲明白，通过释法说理促使犯罪嫌疑人、被告人认罪悔过。面对被害人，要认真倾听被害人的想法和诉求，充分了解被害人的思想状态，用群众看得懂的图示、听得懂的语言，及时对检察机关作出的司法决定做好解释和回应。面对社会公众，要善于以案释法，强化普法宣传，对社会影响较大、群众关注度较高以及与社会利益密切相关的案件，及时回应社会关切、引导正确的舆论导向，不断提高群众学法守法的意识。

着力融合法理情。检察办案，要在准确把握法律规范保护目的的基础上，充分体现司法的人道主义关怀，不断往返于法理情之间，让司法决定经得起法律的检验，实现良法善治。针对犯罪嫌疑人、被告人，要积极传递司法善意，避免机械适用法条，查清案件发生的背景、前因后果、过错情形、文化

习俗等边际性事实，鼓励犯罪嫌疑人自愿认罪、真诚悔改。针对被害人及其家属，要用心关注被害方情绪，用好司法救助政策，让遭受犯罪侵害、面临生活困境的被害人及其家属感受到检察办案的温度。针对涉案企业，要在准确把握法律适用的基础上，依法落实少捕慎诉慎押，充分发挥司法职能，积极维护公平竞争的市场环境，着力减轻企业讼累，以法治手段护航企业行稳致远，服务优化法治化营商环境。

着力开展追赃挽损。在办理经济类、侵犯类犯罪案件中，惩治犯罪的同时主动强化追赃挽损，守护好群众的“钱袋子”，既是有效维护当事人合法权益的重要手段，也有利于弥补犯罪对社会秩序造成的破坏，减少社会矛盾，维护社会稳定。一是要转变办案理念，坚持司法办案与追赃挽损并重。近年来，金融犯罪尤其是涉众型经济犯罪案件高发频发，给金融安全、社会稳定造成了严重威胁，检察机关要把追赃挽损作为办理该类案件的重点和难点，办案与追赃挽损同步开展，最大限度挽回被害人的经济损失。二是要坚持分类施策，充分彰显司法态度。针对犯罪获利者，加大财产刑的适用力度，从经济上严格制裁，最大限度剥夺其再犯能力，避免犯罪嫌疑人、被告人从犯罪中获取利益。同时，依法规范适用宽严相济刑事政策和少捕慎诉慎押刑事司法政策，鼓励、引导犯罪嫌疑人、被告人主动退赃退赔。三是要强化工作联动，查清查实资金去向。从资金流向协查、涉案账户冻结、法律适用等方面加强与公安、法院、金融监管机构及工商部门的工作联动，充分运用大数据手段，构建联合监管格局，形成信息共享，通过全链式打击形成追赃挽损的工作合力。

着力传导社会主义核心价值观。司法个案具有引导作用，会对社会风气带来很大影响。检察机关在个案办理中要把法律背后的精神

发现的办案与填录不规范问题一体监督纠正。在一体纠正机制的建立中，建设智能化的流程监控系统 and 新型检察业务数据管理系统。三是建立程序监督线索和数据监督线索移送质量评查机制。遵循司法责任制改革要求和办案规律，流程监控发现的办案实体问题线索，应当移送办案部门，或者移送案件质量评查，要健全对流程监控中发现的办案实体线索的移送机制，明确移送节点、移送部门、评查启动方式等制度，通过进一步健全考核机制、通报机制等督促对办案实体性问题线索的移送和处理。对于数据监督发现异常增减或者处于落后边缘的预警指标，要移送开展重点评查或者专项评查，深度评查问题，剖析原因，促进问题解决与质量提升。要进一步探索研究相关重点指标的类型，明确将哪些指标反映的案件情况纳入移送评查范围，建立以预警指标为启动方式的专项评查相关配套方法、运用情形等，完善专项评查常态化机制。

检察办案全过程监督管理的智能化支撑

智能化是案件管理的重要支撑，是破解监督管理工作量大、提升案管工作质效的治本之策，在当前大力推进数字化检察背景下，要找准人工智能与案件管理的结合点，打造“人工智能+案件管理”的智慧管理体系。

紧紧依托检察业务应用系统开展全过程监督管理。各类案件以检察业务应用系统为平台进行在线网上办案，案件信息全程留痕，要坚持以系统为平台开展案件网上受理、流转、流程监控、数据统计、质量评查，实现全过程在线监督管控。

建立各类案件监督管理模型。将实践中成熟的监督管理机制尽可能地嵌入系统，实现智能化监督，运用于层层推进的实践场景：一是个案精准流程监控，通过梳理精细化流程监控的一般路径，编制合理准确的流程监控校验规则，运用于系统进行智能监控，与尚不能形成校验规则仍需人工开展的监控互补，开展精准的个案监控。二是类案规模流程监控，运用检察大数据，将流程监控信息数据化，实现信息比对筛查、关联性分析，推动同类案件的规模流程监控。三是健全质量评查智能辅助系统，将各类案件质量评查标准嵌入系统，探索一般案件智能化评查与重点案件人工评查相结合的“案案评查”模式。

探索个性化监督管理需求与建摸。目前智能化案件管理更多局限于案件信息的储存，系统办案及流程监控，以及量化的业务分析，而没有像“今日头条”“抖音”般定向推送的功能，只能进行类案推送功能进而实行分类监控，没有根据用户的思维偏向，设计针对检察官的大数据推送服务。建议参照“今日头条”“抖音”的定向推送功能，探索以检察官或者管理者为单位单个个别建摸，开展个人数字画像，根据画像的数字检察官的办案特点、存在的问题，提前予以提醒、监督，减少问题发生。

（作者为重庆市人民检察院检察九部主任，本文系检察案件管理理论研究课题成果）

体现出来，通过具体个案中法律规则的适用，向社会大众鲜明传递应当支持什么、约束什么、反对什么的价值取向。同时，综合运用公开听证、法庭教育、文书说理、单位公开放日、新闻发布会等方式及时回应社会关切，让当事人以及社会公众更能理解和认可司法机关的案件处理意见。一方面，要引导社会大众树立正确的是非观。通过法律适用向社会传递法律的基本价值判断，引导公众明晰法律的边界，提供正确的行为指引。同时，针对法律规定不清晰甚至存在空白的情況，通过个案办理，进一步明确法律的适用规则，推动全社会形成“追诉犯罪者，保护无辜者，挽救失误者”的氛围。另一方面，要引导社会大众树立平等保护观念。通过在司法活动中依法客观平等对待诉讼参与人，平等充分保障诉讼参与人的合法权益，既引导当事人依法、理性、合法地表达诉求，也鲜明传递出任何人都不能谋求法律之外的利益，没有超越法律的特权，彰显司法公平正义的价值追求。

着力融入社会治理。法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。检察机关在打击犯罪的时候，要将办案向案前和案后延伸，做好诉源治理，实现长效常治。一方面，办案中要有“见微知著”的意识。针对办案中发现的社会治理工作中存在的突出问题或明显漏洞，及时向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的建议，推动建章立制，减少社会治理风险隐患，实现“办理一案，治理一片”的效果。另一方面，要摆脱局限思维，做到跳出检察看全局。通过定期分析业务数据，开展类案研判，总结一段时期内本地区的犯罪发案特点和原因，找到犯罪治理的规律，提出防控风险的举措建议，助力社会综合治理水平提升。

（作者为湖北省武汉市武昌区人民检察院检察长）

细化举措推进检察听证高质量发展

□滕维娟 张源

检察听证，作为通过普通民众参与司法活动提升检察公信力的创新性举措，与中国传统无论文化及办案兼顾天理国法人情的做法一脉相承。但是，在目前的司法实践中，检察听证活动尚存在适用上的“冷热不均”现象以及形式化发展的问题。对此，笔者认为有必要进一步厘清听证范围及启动程序，推行繁简分流机制，并进行适度诉讼化改造，促进听证制度实质化发展。

一是合理界定听证范围及启动程序。《人民检察院审查案件听证工作规定》（下称《听证规定》）以启动主体的意见和案件类型作为确定听证范围的主要依据，主要适用于案件相关利益方对诉争案件存在“较大争议”或案件具有“重大社会影响”。对于“较大争议”的判定，可在实践中探索检察机关切入制度，在正式启动听证程序前，由检察机关召集各方当事人并提前告知倾向性处理意见，如一方当事人对检察机关的倾向性处理意见存有异议，并以案件事实认定错误或者法律适用错误为由不认可检察机关的初步处理决定，此时检察机关便应当对案件重新进行审查，依法启动听证程序。对于“重大社会影响”的判定，应当以案件类型为基准，具体包括：（1）新类型案件；（2）标的额巨大的案件；（3）社会关注度较高，容易引发舆情风险的案件。此外，还应当科学设置检察听证启动程序，淡化职权主义色彩，完善依申请启动与依职权启动并行模式，保障当事人申请听证的权利，推进“应听证尽听证”走深走实。一方面，赋予当事人申请听证的权利，是检察听证制度实质化发展的基石，有利于提升检察公信力。另一方面，依职权启动听证程序应当设置听证范围，只要出现法定情形，检察机关便应当启动听证程序。

二是探索推行听证案件繁简分流机制。司法实践中，为了实现办案质效最大化，可以探索检察听证案件繁简分流机制。首先，普通听证程序的范围应当限定在作出终局性决定的案件及对被告人一方不利的案件。如：刑事案件中当事人对检察机关不起诉、不逮捕决定提起申诉的，民事、行政监督案件中检察机关不支持监督申请的。最高人民检察院要求地方各级检察机关针对符合条件的群众首次来访开展简易公开听证，实质上也是在探索推广听证适用领域。对于检察机关所作决定并非终局性或对被告人有利的案件，可以探索适用简易听证程序。如：羁押必要性审查案件，民事、行政监督案件中提起抗诉的案件。在听证员人数上，可以适当简化，随机抽取1至2名听证员参加。其次，规范听证听证程序。普通听证程序可以参考法庭审理程序，着重加强对证据开示、听证辩论等环节的诉讼化改造。详言之，具体包括如下六个步骤：（1）检察听证活动的主持人介绍案情及相关争议问题；（2）案件当事人分别陈述自身诉求，阐释理由并提供相关证据；（3）听证员就相关问题向案件当事人及相关人员发问；（4）案件当事人在听证主持人的引导下进行辩论；（5）听证员发表意见；（6）听证主持人总结会议主要内容。简易听证则不必严格遵循上述步骤，可适当简化、省略不必要的环节。再次，对于拟不起诉案件，检察机关在组织听证活动时应当增加被追诉人的具结环节。在听证活动开始之前，如案件承办人拟作不起诉处理，该倾向性意见无须通过检察官联席会议讨论或者检察长审批，只需报请部门负责人即可。由于该类案件检察机关作出的是终局性决定，因此应当适用普通听证程序，且听证主持人在介绍案情时要告知被追诉人认罪认罚的相关权利义务。在被追诉人签署了认罪认罚具结书，听证员亦同意作出不予起诉决定的情况下，主持人可以当场宣告不予起诉决定。

三是多措并举促进检察听证实质化发展。检察听证活动既要统筹考虑解决好分歧意见，又要避免形式化发展。因此，有必要对检察听证进行诉讼化改造，对听证员的权利义务重新进行配置，以彰显听证意见的实质刚性。根据《听证规定》，案件承办人不同意听证员的意见，应当向检察长报告后才能作出决定。从立法主旨来看，“向检察长报告并获其同意”将不同意听证员意见的决定权交由检察长行使，在最大程度上保障了听证意见的结果运用。但实践中由于报告主体为案件承办人而非听证员，此时如果案件承办人选择忽视听证意见，则听证意见难以发挥实质作用。据此，可以从如下方面加强听证活动诉讼化改造：首先，探索创新听证结果反馈机制。从保障听证员权利的角度而言，设置听证结果反馈机制至关重要，检察机关应当在听证活动结束后，以书面形式向听证员反馈其发表的意见是否被采纳。其次，明确检察官的阐释说明义务。人民监督员制度设置了结果反馈机制及阐释说明义务，检察机关未来采纳人民监督员意见的，应当向其说明理由。检察听证制度可以吸收借鉴这一做法。再次，赋予听证员在其意见与处理决定不一致时进行复议的权利。当人民监督员的意见与检察机关的处理决定不一致时，应当赋予人民监督员申请复议的权利，在向案件承办人申请复议之后仍然有不同意见的，可以报请检察长或者检察委员会决定。最后，建立检察听证法律援助制度。部分听证案件，当事人并未委托辩护人 or 诉讼代理人，此时检察机关便可及时与法律援助机构对接，由其指派法律援助律师参加听证活动，更好地保障相关当事人的合法权益，彰显检察听证程序正义。

（作者单位：甘肃省人民检察院，甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院）