

## 扎实推进案件管理体系和管理能力现代化

## 以高水平案件管理促进高质量办案

中国社会科学院法学研究所研究员刘仁文：  
进一步完善并案处理制度广东外语外贸大学教授石佑启：  
强化对网络平台监管权的制约

□本报记者 王渊

行之则知愈进,知之深则行愈达。

在1月14日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇强调,要以高水平管理促进高质量办案,以检察业务管理现代化加快推进检察工作现代化。案件管理部门要统筹好数据统计、分析研判、程序监管、质量评查等工作,发挥业务管理的枢纽作用。检察机关案件管理,是在检察工作中产生、与检察办案相适应、随着检察改革不断丰富完善的一项制度机制。由中国检察出版社出版的《案件管理实务精要(十二讲)》,汇集了最高检案件管理办公室主任中国军近年来围绕案件管理工作中重要问题所进行的十二讲专题培训内容。纵观全书,可以深切感受到作者字里行间跳跃的激情、鲜明的观点和娓娓道来的说理。该书内容虽然相对独立、自成体系,但贯穿其中的主线始终如一,那就是加快推进检察机关案件管理工作的理念、体系、机制、能力现代化,提升监督办案质效,推动检察工作高质量发展。近日,本报记者就此专访了中国军主任,邀请他围绕案件管理工作谈初心、说变化、讲感受、话未来。

## 在思考中谋划 在探索中传承

加强案件管理,是落实检察工作高质量发展的必然要求。2011年10月,最高检设立案件管理办公室,标志着检察机关案件管理工作迈入了统一步调,全面展开、大力推进的新阶段。中国军主任告诉记者,以2011年为分界点,我国检察机关案件管理工作的发展分为两个阶段:2011年之前是以条线管理为主的传统案件管理模式,2011年之后是以集中管理为主的现行案件管理模式。实践是最生动的课堂,行动是最有力的示范。2019年初,随着案件管理工作的蓬勃发展,并迈入全面深化发展阶段,中国军主任到最高检案件管理办公室工作。他至今记得,第一次开展数据评查,结合实际总结出数据检查的七种对比方法;第一次开展案件质量评查,针对十个方面难以把握的难点问题提出对策;负责检察业务数据分析研判会商报告组织起草,总结出明确“一个定位”、“把握两种方式”、“坚持三个突出”的工作方法……一项项工作举措落地,又接地气。

日积月累、深耕精进,中国军主任对于做好案件管理工作的思路、心得、经验等方面的总结材料日益丰富。他回顾总结了自己近几年大大小小的培训讲课,林林总总共有20多个专题。记者了解到,每逢业务培训,中国军主任的授课是检察人员最为期待的。他讲课时引经据典、睿智幽默、激情慷慨,让检察人员充分感受到案件管理工作的意义和价值,也对高质量开展案件管理工作有了深入的理解和明晰的思路。这着实令人欣喜,但中国军主任也发现,实务工作者常常忙于业务工作,忽略对工作经验的总结,从而导致曾经探索的成果无法对后来的工作形成助力。“如果一项工作只停留于干好,而不总结、提炼、传承,那么后来者就要重新探索,相当于又要从零开始。”每每念及此,中国军主任心中不免叹息。“乘前人的凉,也要为后人栽树!这是我出版这本书的初衷。”在中国军主任看来,经验做法来自亲历、来自一线,是鲜活的,可以参考运用的。作为案件管理部门负责人,他要带头把当前工作中积累的经验做法、思考探索通过出版书籍的方式予以固化,为当前及今后一个时期案件管理条线的检察人员开展工作提供参考借鉴,也为案件管理工作的长远发展尽一份绵薄之力。

## 理念要与时俱进更要引领实践

检察工作现代化是检察工作理念更加先

□案管工作在坚守核心职责的同时,逐步建立起具有专门机构、丰富职责、灵活方式的案件管理制度。案管部门始终坚持案件集中统一管理,保持战略定力,沉下心来做好相关工作,做到“以不变应万变”。紧紧围绕提高办案质效根本目标,先后新增信息化需求统筹、案件信息公开、涉案财物管理、检察听证管理等职责,更加重视对检察业务的宏观管理,管理举措更加科学,管理效果进一步向好,可谓“以万变应不变”。



中国军

进、体系更加成熟、机制更加完善、能力更加过硬的现代化。如何把握案件管理工作的主要内容、基本特征,促进案件管理理念、体系、机制、能力现代化?这是中国军主任持续思考的重要命题。他在《案件管理实务精要(十二讲)》之第一讲“中国特色检察机关案件管理制度概述”中,进行了系统深入的阐释。

2021年9月15日,山西太原,全国检察机关第二次案件管理工作会议顺利召开。在这次会议上,最高检党组提出了深化案件管理工作的“三个理念”——科学管理、能动管理、智能管理。

理念不仅要与时俱进,更要引领实践。对于深化案件管理工作的“三个理念”,中国军主任有更为深入的理解。他指出,科学管理,强调的是工作标准。“不科学的管理不如不管理。案件管理工作要符合办案规律、管理规律和工作实际,要把握不是提高了办案质效作为检验工作开展情况的标准。”中国军主任在《案件管理实务精要(十二讲)》之第二讲“正确理解和适用案件质量主要评价指标”中具体论述了科学管理理念对实际工作的指引。据了解,2023年3月修订案件质量主要评价指标时,对14项指标设置了通报值,其中刑事检察“案-件比”除设置全国刑事检察“案-件比”通报值外,还分别对全国基层院以及刑事检察四个条线设置了通报值,以保证对业务指导的针对性与科学性。

“智能管理,则强调的是工作方法。应勇检察长强调,充分运用大数据、人工智能等技术,加强案件办理全流程监控、案件质量评查监督、案件管理智慧研判,加强对人、财、物的科学管理,提升检察管理效能,为数字案管建设画出了重点。”据中国军主任介绍,目前案管办立足实际业务场景,正在着力构建办案数据一键呈现、评价指标一键监测、分析报告一键生成、数据质量一键核查、电子文库一键检索、法律文书敏感词汇一键筛查、律师身份一键核验、管好管理一键关联、流程监控的一键推送、质量评查的一键办理等十个“一键生成”。能动管理,比较好理解,强调的是积极的工作态度。案件管理人员既要敢于监督,不怕得罪人,又要善于监督,讲究监督方式方法,让被监督者可接受、愿接受。

## 着重构建多层次案件管理体系

理念只有内化于心、外化于行,转化为实际行动,才能引领实践。“外化于行,这个‘行’首先是工作体系的构建。”经过多年的发展,案件管理工作已建立起比较完善、系统、科学的,集业务指导、业务评价、业务管控、业务保障、外部监督于一体的案件管理体系。

在《案件管理实务精要(十二讲)》中,有五讲内容专门对这五个体系予以深入浅出的理论阐述、鞭辟入里的实证分析和实践层面的对策指导。“从宏观管理的角度来说,业务数据分析研判会商工作是案管部门的一项核心工作。通过对检察业务数据变化的专门分析,研判数据背后所反映的工作运行状况,发现倾向性、典型性、异常性问题及原因,从而提出相应的解决意见和建议。”中国军主任强调,业务指导体系是开展案管工作最重要的一个体系,其中以业务数据分析研判为引领,是更高层次的业务管理和监督。“在现有基础上,案管办将致力于挖掘分析研判的深度,在综合分析研判的基础上,更加重视专题分析研判,深入分析数据变化背后的业务工作的变化及原因,强化对相关决策部署的跟踪落实。”中国军主任对下一步工作也有

更具体的思考。

案件质量是检察工作的生命线。“案件办得好不好,质量高不高,不是自己说了算,而是要用标准来评价。”2023年案件管理工作中最令人瞩目的,当属印发修订后的《检察机关案件质量主要评价指标》。至此,检察机关的业务评价体系更加完善科学,为指导各地做好评价指标本地化应用工作,最高检案管办要求各省级院案管部门及时报备评价指标本地化应用情况,并对各地报备的本地化指标提出审查意见,指导相关省份修订完善。从运行情况看,该文件对于推动实现“高质量办好每一个案件”基本价值目标效果明显,充分调动了广大检察人员的积极性、主动性、创造性,促进了各项检察职能更好履行。近日,《检察机关案件质量主要评价指标》再次修订,评价指标由原46项精简至38项,指标通报值由原14项减少至6项,切实让检察官不被数据所困、不为考核所累。中国军主任强调,要把评价指标宏观管理和案件质量评查等微观管理有机结合,科学指导和评价案件质量。

## 体现现代化以机制现代化为支撑

着眼全局,谋虑深远。案件管理现代化是案件管理工作机制更加完善的现代化,案件管理体系现代化则以案件管理机制现代化为支撑。

中国军主任对健全案件管理体系需要具体构建的制度机制,在《案件管理实务精要(十二讲)》中进行了反复深入的论述。在他看来,创新推行一体化工作体制是关键。所谓“一体化”,就是案管部门上下左右要一体,实现“纵向指导有力,横向协作紧密”,上下对要有指导、有评价,横向要有相互配合、相互协作。

上下一体的前提是明确各级院案管部门职责定位,切实做到各有侧重、同向发力。对此,中国军主任提出“四个重在”的想法:最高检案管办重在宏观指导,明确各项工作的思路、方法和要求;省级院案管办重在抓全省案件质量主要评价指标体系、分析研判、质量评查、流程监控及业务信息化建设等工作的宏观管理;市级院案管部门重在抓好质量评查和分析研判,倒逼提高办案质效;基层院案管工作重在抓好数据填报的准确性及流程监控,有条件的基层院也要开展案件质量评查。如此,四级院案管部门履职各有侧重、相互互补、共同用力,一起努力把案件管理工作做好。

在推动横向协作紧密方面,目前,主要是从创新推动资源信息共享入手。中国军主任一直倡导,同级检察院案管部门之间要相互支持配合工作,相互学习参考借鉴好的工作经验、做法。最高检案管办开通了一个电子文库,各省的经验做法、分析研判报告、领导的讲话、规范性文件等都容纳其中,从而满足各地案管业务学习交流、创新工作、理论研究等工作需求。“比如,陕西省咸阳市检察院案管部门撰写了一篇关于醉驾或者两抢一盗相关情况的专题分析,西安市检察院案管部门就可以通过电子文库找到相关文章,在借鉴参考后加上本地特色,这就是相互学习参考的重要方面。”中国军主任告诉记者,从目前看,电子文库利用效果还是比较好的,每一份资料都有一定数量的阅读量,点击量也比较高。

## 专业化队伍建设要往实里抓

成事之要,关键在人。在中国军主任眼中,

理念现代化、体系现代化、机制现代化最终要落到能力现代化上,没有能力或者能力不够,一切都是空中楼阁。

“案件管理是一项专业性很强的工作。案件管理人员不能高人一等,但要技高一筹,监督才有底气。”中国军主任强调,案件管理是管好案件和管好管理的统一。可以说,在《案件管理实务精要(十二讲)》中每一讲都直接或间接强调了案件管理人员能力素养的重要性。

久久为功,方可善作善成。高质量做好案件管理工作,至少需要案件管理人员具备政策把握能力、法律适用能力、数据统计能力、分析研判能力、程序监管能力、质量评查能力等六大基本能力。

中国军主任在“检察机关业务数据分析研判会商机制研究”一讲中强调,检察业务数据分析研判会商工作,是检察机关的重要工作,也是案管部门的核心工作,要通过业务数据分析研判,掌握全国检察业务运行情况,发现问题并及时解决。这意味着,做好业务数据分析研判,成功开展会商,必须具备政策把握能力,对于中央的决策部署了然于胸,还要具备法律适用能力,既熟悉“四大检察”,也能够正确理解和运用法律法规、司法解释和司法政策。还要具备数据统计能力,通过开展业务数据信息质量检查和修正,推动完善统计标准和工作制度,保证统计信息准确统一。更要具备分析研判能力,根据统计信息和案件办理情况,分析检察业务工作情况及业务运行特点和趋势,形成综合或专题分析报告,服务决策。可见,高质量开展业务数据分析研判工作是对案管人员综合能力的全方位考验。

如何通过“管好案管”,挖掘自身潜力,培育案管人员六大基本能力?中国军主任一针见血地指出,“搞培训,绝不搞拼盘式的培训班,宏观、中观问题都不再讲,要讲专题。”比如,一次课就解决质量评查,而且中观以下什么类型的案件、怎么评查、拿出什么意见,让业务开展好的同志现场作介绍。通过实实在在的理论学习、岗位练兵、业务竞赛等多种方式,全面提升专业知识、专业能力、专业作风、专业精神,打造检察业务“全科医生”、“全科管理”的“专科医生”。

循道而行,功成事遂。“十余年来,案管部门的工作在坚守核心职责的同时,与时俱进,逐步建立起具有专门机构、丰富职责、灵活方式的案件管理制度。”中国军主任用“以不变应万变”和“以万变应不变”予以凝练概括。一方面,无论检察职责怎样变化,案管部门始终坚持案件集中统一管理,保持战略定力,沉下心来做好相关工作,做到“以不变应万变”;另一方面,案管部门紧紧围绕提高办案质效这一根本目标,先后新增信息化需求统筹、案件信息公开、涉案财物管理、人民监督员工作、检察听证管理等职责,更加重视对检察业务的宏观管理,管理举措更加科学,管理效果进一步向好,可谓“以万变应不变”。

“战略已定、路径已明,下一步要在战术上下功夫。”中国军主任表示,未来的案件管理工作要在落地上、在细节上、在具体化精细化上下功夫。采访结束时,中国军主任与记者分享了他最近出版的又一本案管专著《案件管理实务精要(十二讲)》。他希望以此带动更多检察人员和学界专家共同关注案件管理理论这块“园地”,撒下一颗又一颗种子,破土一棵又一颗幼苗,由此,案件管理理论研究终将继续开花、枝繁叶茂。我们相信,这位视野宽广、思维敏捷、勤勉笃行的案管人将在逐步构建具有中国特色的案件管理理论体系的道路上行稳致远。

《案件管理实务精要(十二讲)》  
中国军 著  
中国检察出版社

## 中华法系具有深厚综合治理思想底蕴

互配合、协同并进。自此之后,无论是董仲舒的“德主刑辅”思想,还是《唐律疏议》的“德本刑用”思想,一直到朱熹的“明刑弼教”思想,都强调道德和法律在内的多种社会规范合并存,进而让整个社会实现系统治理的功绩。

古人主张,所未有也。若从犯罪的预防和矫治来看,德礼之效,重在预防;政刑之效,重在矫治。因此,德刑并用是古人朴素而完备的综合治理思想。就德刑关系来看,德首要重在“官德”,所谓“子欲善而民善矣。君子之德风,小人之德草”。中国,国家法引导民间法,民间法补充国家法,两者相得益彰。在漫长的中国法治史发展过程中,无论是大儒撰写的《颜氏家训》《朱子家礼》,还是民间家族自发形成的《袁氏世范》《郑氏规范》《义门家范》,都是古代民间法的重要法源。

民间法与国法之间的联系,以礼俗为主要内容的家法族规、乡规民约等习惯法也是中国法系的重要组成部分。就此视角来看,国法和民约的关系在不同时期有不同的表现,然而始终相互协调,国家法引导民间法,民间法补充国家法,两者相得益彰。在漫长的中国法治史发展过程中,无论是大儒撰写的《颜氏家训》《朱子家礼》,还是民间家族自发形成的《袁氏世范》《郑氏规范》《义门家范》,都是古代民间法的重要法源。

仅是多种手段并用,而且要实现合力,即实现社会治理体系的整体优化。

## 国法民约综合为治

去除律典和礼典外,以礼俗为主要内容的家法族规、乡规民约等习惯法也是中国法系的重要组成部分。就此视角来看,国法和民约的关系在不同时期有不同的表现,然而始终相互协调,国家法引导民间法,民间法补充国家法,两者相得益彰。在漫长的中国法治史发展过程中,无论是大儒撰写的《颜氏家训》《朱子家礼》,还是民间家族自发形成的《袁氏世范》《郑氏规范》《义门家范》,都是古代民间法的重要法源。

民间法与国法之间的联系,以礼俗为主要内容的家法族规、乡规民约等习惯法也是中国法系的重要组成部分。就此视角来看,国法和民约的关系在不同时期有不同的表现,然而始终相互协调,国家法引导民间法,民间法补充国家法,两者相得益彰。在漫长的中国法治史发展过程中,无论是大儒撰写的《颜氏家训》《朱子家礼》,还是民间家族自发形成的《袁氏世范》《郑氏规范》《义门家范》,都是古代民间法的重要法源。

老子有言:“道常无为,而无不为。”单纯依靠单一治理主体,进而意图掌控全局,难免头重脚轻、顾此失彼,意图有所得而实不可得。因此,国家和民间共同治理反而节约了国家治理成本,进而能够起到良好的社会效果。国家往往也认识到

了这一点,例如,朱元璋曾提出:“族长主持家事,教育后世子孙,理当遵守。”乾隆也曾指出:“族内贤愚,族长督训,管理族人,依法惩治。”在古代家族本位的社会发展过程中,明代以后的宗族逐渐乡约化,宗族和官府互动关系日益增强。

以调解与诉讼关系为因,民间调解的发达与国家司法体制的衔接,是中国法系的重要特点。而古代民间调解制度本身,也是综合建构的,包括宗族调解、乡邻调解、行会调解等多个方面。很多家族族规强调宗族调解的优先性,如有规定:“凡道风教化,以及户婚田土争竞之事,其长与副先听之,而事之大者,方许之官。”由此看出,民间调解既替国家节约了相当的司法资源,也往往便利了当事人,尤其是当事人之间存在亲属关系时,更是如此。在古代“礼乐教化”文化的影响下,民间法的运用往往成为基层官吏教化百姓、平息纷争的重要手段。

## 贤人良法综合为治

“治人”与“治法”是中国古代思想家反复探讨的一大概念,虽然存在一些争论,但在中华法系建构的历史过程中,“贤人”与“良法”从来都是合则两美、失则两伤。贤人良法并用,这是中华法系的优点和特点。无论是何种流派,都提出了各自的“人”与“法”的互动关系。例如,韩非在重视“法”之外,还重视“人”的关键作用,提出:“君主自不亲民。”墨子指出:“能择人而敬为刑,尧、舜、禹、汤、文、武之道可及也。”孟子认为:“徒善不足以政,徒法不能以自行。”王夫之指出:“盖择人而投以法,使之遵焉,非立法以



□张福坤

中华法系源远流长,中华优秀传统文化法律文化蕴含丰富法治思想和深邃政治智慧,是中华文化的瑰宝。数千年来中华法系的理论和实践表明,和合之道可以适用于国家治理这一系统工程。从历史发展角度来看,中华法系具有强大的包容性,首先是思想上的包容性,即以儒家思想为内核,综合其他各学派的思想精华。其次是治理手段上的多样性,即重视德礼政刑、国法乡约、贤人良法等多种范畴的综合应用。从现代法理学来看,有学者认为,纯粹的法律之治具有局限性,需要多种手段配合。由此看来,综合治理的思想既是中华法系优秀的文化基因,也是建设现代法治国家的必由方略。

## 德礼政刑综合为治

中华法系综合治理以民本思想为旨归,是谓“德惟善政,政在养民”。为实现这一目标,孔子率先提出了多种手段综合治理的思想:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻。道之以德,齐之以礼,有耻且格。”在孔子看来,无论是政治、法制还是道德、礼制都不能单方面发挥作用,应当相

谋人,必使与科条相应,非是者罚也。”延至近代,钱穆先生在《中国历代政治得失》中也指出:“制度必须与人事相配合。”观诸史书,循吏为政则天下晏然、衣食滋殖、除民疾苦。酷吏为政则上下相通、民趋无趾、奸宄愈起。因此,正如前文提到,德之首重在于“官德”,而治人尤在于“吏”这个“关键少数”。

在古代,贤人治理以民本思想为旨归,贤人政治实际上为仁爱政治。例如《周礼》一书,在重视官吏素质同时有诸多会议制的设计,给予国人诸多权利,重视民众在司法中的作用,与当今的为民司法理念不无契合。如周代小司寇一职,就“掌外朝之政,以致万民而询焉。一曰询国事,二曰询国迁,三曰询立君。”因而,在当今法治国家的建设中,既要注重法制建设,只有这样才能立良法;也要重视法律职业队伍建设,只有这样才能行善治。只有贤人和良法的结合,才能发挥的经世功能。正如唐代白居易所说:“虽有贞观之法,苟无贞观之吏,欲其刑善,无乃难乎?”

正如费孝通先生所说:“各美其美,美人之美,美美与共,天下大同。”中华法系的理念,路径富有辩证法色彩,调动了一切积极因素为社会高效、良善治理而发挥效能。司马谈在《论六家要旨》就讨论了儒、墨、道、法、阴阳六家的优劣和得失。汉宣帝也曾指出:“汉家自有制度,本以霸王道杂之。”中国历史上的思想著作也不乏相关理论,如战国末期的《吕氏春秋》,唐代的《群书治要》。可见,在任何一个时代,法律理论既要保持鲜明的主流思想,又应当吸收人类历史上的一切优秀成果,在今天也概莫能外。中华法系的综合治理思想,既是治理手段的综合,也是为政思想的综合,值得深度挖掘、省思与弘扬。

(作者为西南政法大学刑事检察研究中心研究员、法学博士、重庆市永川区人民检察院检察委员会委员)