

□办案质量体系 □办案效率体系 □办案效果体系 □案件管理体系

深化“四个体系”高质效办好每一个案件



□叶伟忠

以人民为中心是习近平法治思想的根本立场。“高质效办好每一个案件”是新一届最高人民检察院党组深入践行习近平法治思想，对“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一目标要求的具体落实。新时代新征程，检察机关持续推进习近平法治思想的检察实践，切实担负起党和人民赋予的更重责任，落脚点和着力点就是检察履职办案。习近平总书记强调：“始终坚持质量第一、效益优先，大力增强质量意识，视质量为生命，以高质量为追求。”由此，要把发展质量问题摆在更加突出的位置，将“高质效办好每一个案件”上升为检察履职办案的基本价值追求和推进检察工作现代化的必然要求。

当前，身处打造中国式现代化城市范例时代重任中的杭州检察机关，自觉扛起检察工作现代化先行的使命，围绕“强化法律监督，高质效办好每一个案件”工作主线，着力打造办案质量、效率、效果、管理“四个体系”，以期更优答好“为大局服务、为人民司法、为法治担当”的时代答卷，切实以杭州检察的领先实践、生动探索，努力形成一批具有杭州辨识度、示范推广性、战略引领力的标志性成果，为全国、全省检察工作现代化提供更多杭州经验和样本。

全方位打造在实体上确保实现公平正义的办案质量体系。以理念更新深化办案质量“内核”。坚持系统观念、法治思维、人民立场，将依法办案、依法监督作为根本遵循，用心用情办好群众身边的每一个“小案”，以“如我在诉”的理念在法律框架内寻求公平正义的“最大公约数”。以模式重塑筑牢办案质量“底座”。构建未成年人保护、知识产权保护、生态环境保护等领域综合性保护履职“杭检模式”。健全“上下级领导、大小院结对、平行业互助、山区院组团”工作机制，为履行“三位一体”侦查权提质增效，为提升“四大检察”监督质效赋能加力。以机制完善垒起办案质量“支柱”。与时俱进延伸覆盖法律监督、促进治理和“四大检察”的“杭



□“高质效办好每一个案件”是新一届最高检党组深入践行习近平法治思想，对“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一目标要求的具体落实。杭州检察机关自觉围绕“强化法律监督，高质效办好每一个案件”工作主线，着力打造办案质量、效率、效果、管理“四个体系”，以期更优答好“为大局服务、为人民司法、为法治担当”的时代答卷。

规范”，持续完善与法治发展相适应、与群众需求更贴合、与监督方向同输出的“办案指引”，努力将“每一个案件”办成“样板案”。同步优化精品案例培育机制，用好用活由四位全国杰出青年法学家领衔指导的案例研究中心，推动指导性案例数量继续保持全国地级市领先领跑优势。创新深化法律文书月评季选晾晒机制，充分发挥优秀法律文书涵摄办案质量的引领示范作用。以载体创新拓展办案质量“纵深”。全面实施杭州检察机关服务保障杭州市“勇攀高峰、勇立潮头”开新局“十大护航项目”。融合推进营商环境检察、知识产权检察、涉外检察“三个办公室”建设，着力打造“知产+涉外”营商环境检察品牌。着力开展“检察护企”“检察护民生”“检察护法治”三个专项行动，全面展现高质效办案的法治图景。

全链条打造在程序上让公平正义更好更快实现的办案效率体系。全面搭建线索收集“连心桥”。深化“全域检察e站”建设，探索“统一平台+分类服务”“受理投诉+监督办案”“联络宣传+接受监督”“线上全覆盖+线上多设点”运行程序，打造“民呼检为”“直通车”。积极发挥“12309检察服务中心”和“益心为公”志愿者检察云平台等窗口作用，多渠道、多路径收集、受理各类问题和诉求，让执法不严、司法不公、司法腐败等问题能及时通过检察监督得到查处，让合理合法诉求因检察监督得到及时解决。设定办案时长“期限表”。着力提升刑检办案质效，探索实行集中受理、告知、提讯、具结、出庭的一体化办案模式，推广表格式等简版审查报告的规范使用，推动轻罪案件快办快结机制落地见效。科学制定案件审查“施工图”。会同侦查机关研究出台常见罪名、简易案件基础证据目录，统一受案证据标准。出台刑事检察监督线索“一案多

查”指引，健全自行补充侦查和类案办理机制。依托“检察官教导团”“法学家课堂”“案例群英会”等，打造贯通“四大检察”“十大业务”新时代教育培训升级版，系统培塑检察官综合办案能力。集成流程优化“一件事”。不断优化办案资源配置，积极推动部分案件受理、审查、办案、监督、告知“一件事”集成改革。促进跨场景、跨条线协同办案，集成“一件事”全面解决，不断提升检察机关精准监督效果，降低社会治理和群众维权成本。构筑数字检察“强引擎”。深入落实杭州市人大常委会出台的《关于推进数字检察 加强新时代法律监督工作的决定》，以数字之力全面破题，通过数据建模、算法设计、场景搭建，完善民生重点领域数字专项监督方案，快速提升办案监督质效。

全维度打造让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义的办案效果体系。健全解纷促和格局。坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进枫桥式检察室建设，搭建网格检察、营商环境检察等网上检察服务平台，深化运用“检察e站”平台服务解纷工作法，推动检察工作深入基层，努力让矛盾化解在基层。落实“能听证尽听证”的要求，重点选择群众诉求强烈、矛盾纠纷突出的案件，对疑难、复杂、有引领性的案件进行听证，切实让公正司法与老百姓心中的那杆“秤”同频共振。健全抓源促治格局。系统构建检察机关抓源促治工作格局，统筹推进全市检察信访工作法治化。全面深化刑刑反向衔接，探索建立刑刑衔接信息化共享机制、平台。探索检察建议“问诊开方促预防”工作法，聚焦金融违法犯罪、社会治安、安全生产、数据合规、教育卫生等重点行业领域的普遍性问题，以检察建议的“精、准、实”，促进一类、一片、一域问题的解决。健全



□杨宽

解困纾难格局。全面推进挂案清理、认罪认罚从宽等工作，对于社会危害性不大、认罪认罚的涉企轻罪案件，加强非羁押数字监管措施的应用。持续深化涉案企业合规改革，注意区分涉案罪名、犯罪情形、涉案人员身份、对企业生产经营活动的影响等，进一步规范适用范围、标准和程序。开展民事支持起诉专项活动，创新司法救助模式与方法，全力办好民生案件、为民实事。

全周期打造检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义的案件管理体系。坚持质效评价“主基调”。牢固树立司法办案正确政绩观，科学用好案件质效主要评价指标“晴雨表”，做好评价指标的本地化应用，加强对指标运行的跟踪测算，推动工作全过程全周期的可视化、具体化、责任化。形塑业务管理“主阵地”。牢固树立“检察产品”意识，坚持案件办理与业务管理两手抓、两手硬。深化数智案管系统应用，着力提高案件审查、流程监控等工作的智能化管理水平，强化督查绩效考核评定，形成承办人对办案质量负责、评查人对评查质量负责的双向驱动模式。拓宽接受监督“主渠道”。牢固树立监督者更要接受监督的理念，自觉接受人大监督、民主监督和群众监督，持续落实人民监督员“十种参与监督方式”全覆盖。及时发布检察业务专项白皮书，以真实有感的数据、扎实的作为履职，让司法办案更可信。强化清廉杭检“主旋律”。牢固树立“100-1等于0”的认识，全面准确落实司法责任制，完善检察权运行机制，在坚持“放权”与“管权”相结合中做到于法有据“放权”、务求实效“管权”，让求真务实、担当实干成为新时代新征程杭检铁军的鲜明履职特征。

“高质效办好每一个案件”既是新时代新征程检察履职办案的工作理念，更是目标任务，必须真抓实干、久久为功。下一步，杭州检察机关将锚定“争第一立潮头创一流”，坚持以“高质效办好每一个案件”引领充分正确履行检察职能，健全完善“1+10”高质效办案体系，奋力开创杭州检察工作现代化新局面，为杭州奋力打造世界一流的社会主义现代化国际化大都市、努力成为中国式现代化城市范例贡献更大检察力量。

(作者为浙江省杭州市人民检察院党组书记、检察长)

明确范围规范程序 促进刑反向衔接提质增效

刑刑反向衔接，是指对于刑事诉讼程序中不追究刑事责任或者免于刑事处罚但应当给予行政处罚的违法行为，移交具有相应管辖权的行政机关进行处理。长期以来，在检察机关内部，刑刑反向衔接职能由刑事检察部门承担。2023年7月，最高检印发《关于推进刑刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》(下称《意见》)，明确刑刑反向衔接工作由行政检察部门牵头负责。这既健全完善了对违法犯罪的治理体系，也调整优化了检察机关内部分工，丰富拓展了行政检察职能。

按照《意见》规定，检察机关在开展刑刑反向衔接中，刑事检察部门作出起诉决定后，将案件移送行政检察部门继续审查，做好不起诉的“后半篇文章”，是检察机关对案件审查的延续。这里移送的对象是案件，是衔接刑事诉讼与非刑事诉讼程序的必经过程，而非刑事检察履职中发现的其他检察业务的案件线索。可以说，确定检察机关参与刑刑反向衔接的范围，能够明确与行政执法公益诉讼、行政违法行为监督的区分，保证对行政机关的检察履职适用正确的办案程序。

检察职能范围内的刑刑反向衔接。目前，检察机关实行刑刑反向衔接限于作出起诉决定的案件。刑刑反向衔接的根本目的在于，对无需承担刑事责任或免于刑事处罚的违法行为追究行政违法责任。按照这一制度设计初衷，开展刑刑反向衔接应当在不承担刑事责任或者免于刑事处罚的实体处理决定作出后，由相应刑事案件作出判断的检察机关承担刑刑反向衔接责任。刑刑反向衔接的相关法律和政策规定对责任主体的确定也体现了这一点。检察机关承担刑刑反向衔接职能，也是限定在检察机关已对刑事案件作出相应判断的情况下。

检察机关对不起诉案件开展刑刑反向衔接的范围。检察机关对不起诉案件开展刑刑反向衔接针对的是涉嫌犯罪的违法行为。刑刑反向衔接所涉及的违法行为通常为行政犯，其既非纯正的一般违反行政法的行为，也非纯正的刑事犯罪行为，而是可能同时兼具行政和刑事双重违法性。检察机关开展刑刑反向衔接，就是要对不承担刑事责任的违法行为，从行政法的角度对其进行评价，追究违法行为人的行政违法责任。这就决定了纳入检察机关开展刑刑反向衔接范围的违法行为，应当是进入刑事诉讼程序经审查判断认为无需承担刑事责任进而作出起诉决定的违法行为。

依据行政处罚是否以犯罪成立为独立必备要件，可以将不起诉案件的刑刑反向衔接分为公法制裁复合型 and 犯罪效果附随型。公法制裁复合型是典型的刑刑反向衔接，此类型中需要给予行政处罚的违法行为与不起诉的涉嫌犯罪行为存在竞合，即行政处罚的要件在不起诉决定所羁束的违法行为内已经具备，构成犯罪本身不是作出行政处罚的独立要件。这种竞合在相对不起诉中体现为完全竞合，即对构成犯罪但免于刑事处罚的犯罪行为从行政法角度对其行政违法性进行评价，作出行政处罚；在绝对不起诉和证据不足不起诉中体现为部分竞合，即刑事检察审查的行为虽不构成犯罪，但存在违反行政法的行为，刑刑反向衔接就是要求对该部分行为进行行政处罚。犯罪效果附随型是指依据现有法律规定，犯罪成立是作出行政处罚的独立必备要件，违法行为人构成犯罪即应接受相应的行政处罚，此时的行政处罚是犯罪的附随效果。由于该类型以犯罪成立为要求，所以适用于相对不起诉案件，如依据道路交通安全法第101条的规定，对构成交通肇事罪的行为人应当作出吊销驾驶证的行政处罚，在犯罪行为对相对不起诉的情况下，检察机关应当建议吊销驾驶证的检察意见。

针对被不起诉人的违法行为损害公共利益，行政机关负有修复受损公益职责的情况，检察机关开展刑刑反向衔接，还是作为检察行政公益诉讼案件办理，需要明确。笔者认为，刑刑反向衔接体现了检察机关一体履职、综合履职的办案理念，通过刑刑反向衔接实现了对案件从刑事检察向行政检察、公益诉讼检察的过渡，刑刑反向衔接成为行政违法行为监督和检察行政公益诉讼的案件来源，但刑刑反向衔接是实现转化的必经程序，有其独特意义。在前述情形下，检察机关应当开展刑刑反向衔接。首先，从法理层面看，检察行政公益诉讼监督的是行政机关的违法行为。行政机关作为国家机关，有专业人员从事执法活动，对违法情形的出现不存在免责事由，因此，行政违法行为是具有可责性的行为。在此意义上，违法性与可责性系同位概念。在刑刑反向衔接中出现损害公益行为，更需要通过刑刑反向衔接追究行为人的行政法律责任。其次，从规范层面看，《意见》对刑刑反向衔接和行政违法行为监督分别提出要求，且行政违法行为监督是刑刑反向衔接所提检察意见的跟进监督方式，而《意见》在行政违法行为监督中对行政公益诉讼作出了特别的要求，二者形成一般与特殊的关系。因此，行政公益诉讼是对刑刑反向衔接的跟进监督中，对具有“可诉性”的行政违法行为的监督方式，其不能替代刑刑反向衔接。

(作者单位:天津市人民检察院)

个人信息保护民事公益诉讼可引入惩罚性赔偿

从惩罚性赔偿的构成要件、赔偿金额的计算与使用等方面，厘清惩罚性赔偿在个人信息保护中的具体适用，以推进个人信息保护法治化和现代化

□李英 张梦莹

在大数据时代背景下，个人信息的利用价值与日俱增，个人信息违法收集、非法买卖等侵权现象凸显，个人信息保护问题愈发成为新形势下司法机关面临的严峻挑战。个人信息保护法确立了个人信息保护公益诉讼制度，但基于传统个人信息保护框架的不足，难以完全实现个人信息保护的目。在个人信息民事公益诉讼中引入惩罚性赔偿，既是对个人信息侵权行为的有力回击，也是对现阶段司法实践面临挑战的积极回应。笔者试图从惩罚性赔偿的构成要件、赔偿金额的计算与使用等方面，厘清惩罚性赔偿在个人信息保护中的具体适用，以推进个人信息保护法治化和现代化。

个人信息保护民事公益诉讼适用惩罚性赔偿的构成要件

民法典侵权责任编规定了三类情形下的惩罚性赔偿制度，为个人信息领域民事公益诉讼的探索提供了实体法依据。在个人信息保护民事公益诉讼中，对于惩罚性赔偿的适用，可根据侵权责任的构成要件，将个人信息保护民事公益诉讼惩罚性赔偿的构成要件划分为以下几个方面：

(一) 个人信息处理者具有主观故意。民法典第1185条、第1207条、第1232条中均规定了“故意”“明知”的主观要件，可见，惩罚性赔偿的适用是以个人信息处理者在主观上具有恶意、在行为意识上具有可非难性为前提条件。一般而言，如果个人信息处理者尽到了合理的注意义务，主观上不存在追求或放任个人信息权益受侵害的状态，且对个人信息损害的结果持反对态度的，则不宜适用惩罚性赔偿；如果个人信息处理者主观故意表征其侵权意志较为强烈，则符合惩罚性赔偿适用条件。此外，为了达到对侵权行为人的惩戒和预防作用，有必要根据行为人的主观恶劣程度考虑施加不同程度的惩罚性赔偿。



李英

个人信息保护法第4条第2款规定，个人信息的处理包括个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等。结合实践经验，可以将侵害个人信息的行为分为两类：第一类，以个人信息为侵害对象的侵权行为。此种行为包括：非法收集个人信息、非法使用个人信息、非法获取及(或)买卖个人信息、非法公开或泄露个人信息，以及其他侵害个人信息权益的行为。第二类，将侵害个人信息作为侵权手段的行为。此种行为包括：将非法获取或购买的个人信息用于犯罪行为、用于营销推广或消费操控，以及通过公开或披露信息主体的个人信息特别是私密信息侵害其名誉权或隐私权等人格权益。

(二) 个人信息权益受到损害的客观事实。个人信息处理者客观上实施了不法行为，侵害了权利人的个人信息权益，这是侵害个人信息民事责任的客观要件。在个人信息保护民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用方面，有几个问题值得探讨：第一，为避免惩罚性赔偿滥用，在构造不同的具体惩罚性赔偿规则时设置“情节严重”或“严重后果”的要求。第二，因个人信息侵权行为造成财产损失且能够计算数额的，可适用惩罚性赔偿，但当人身损害和精神损害难以通过简单计算确定数额时，在适用惩罚性赔偿时可以将损害后果作为责任严重程度的重要考虑因素。第三，以个人信息为侵权对象的行为损害后果具有非现实性，惩罚性赔偿请求权的主张更应审慎。

(三) 侵权行为与结果之间具有因果关系。侵害个人信息民事惩罚性赔偿责

任的构成，应当证明因果关系要件。在侵害个人信息情形中，有的案件侵权主体是单独的个人信息处理者，侵权行为与损害结果之间形成“一因一果”的简单关系，很容易根据高度盖然性证明标准加以判定。但是，当多数个人信息处理者都存在侵权行为时，应根据民法典第1170条规定的“共同危险行为”主张侵权责任，而对于多个行为人主张惩罚性赔偿，意味着可以向多个行为人主张惩罚性赔偿。因此，因果关系要件作为个人信息民事公益诉讼惩罚性赔偿要件的必要构成，有必要在个案判定中实行严格证明。

个人信息保护民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用方案

检察机关提起个人信息保护民事公益诉讼，追求对不特定主体合法权益的维护，具有惩罚的内在因素，惩罚性赔偿与个人信息保护民事公益诉讼二者在制度目的与功能上具有高度的契合性。基于此，在结合个人信息保护民事公益诉讼既有司法实践的基础上，可探索推广适用惩罚性赔偿，以维护社会公平正义，切实维护人民群众的司法需求。

(一) 惩罚性赔偿金额计算标准。关于惩罚性赔偿金额的具体计算方法，不同部门法存在不同的标准。例如，消费者权益保护法第55条规定，对商品和服务经营者的惩罚性赔偿金额为消费者购买商品的价格或者接受服务的费用的三倍；造成死亡或者健康严重损害的，承担消费者所受损失二倍以下的惩罚性赔偿。食品安全法第148条规定，对食品生产者和经营者的惩罚性赔偿金额为消费者支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金。司法实务中，惩罚性赔偿金计算的基数与倍数，主要以“支付价格”和“损失金额”为基数，再乘以相应倍数后作为惩罚性赔偿金的数额。可见，目前存在着以价款双倍、三倍、十倍及损失金额一至三倍的不同惩罚标准。

结合相关法律法规，在个人信息民

事公益诉讼中，可采用“惩罚性赔偿数额=基数×倍数”公式作为惩罚性赔偿金额的计算标准。就个人信息侵害案件而言，基于个人信息自身的独特性，可根据个案的具体情况采取多元化的计算标准。例如，补偿性赔偿包含了财产损失、精神损害、人身损害，赔偿数额可超出实际损害数额，以补偿性赔偿金额作为计算基数，以金额的一至三倍的区间作为计算倍数，相乘后得出的数额可作为惩罚性赔偿金额。另外，还可以以被侵权人实际受到的损失或侵权人获得的利益作为计算基数，结合个案中过错程度、侵权情节、损害后果、获益情况、主观态度、原告数量及侵权人已承担和将承担的其他财产性责任等实体性因素，将倍数合理提高到五至十倍。

(二) 惩罚性赔偿金与罚金、罚款的衔接。在实践中，当出现损害个人信息违法行为同时具备行政、刑事、民事等多重违法性时，惩罚性赔偿金是否可以与行政罚款或刑事罚金互相折抵。对于这一问题，笔者认为，惩罚性赔偿金与罚金、罚款作为三种不同的惩罚措施，虽然都具有惩罚、威慑、预防犯罪的功能，但惩罚性赔偿金具有民事属性，罚金和罚款分别具有刑事属性和行政属性，三者分别适用于不同的法律领域，在目的、主体、程序等方面存在明显区别。因此，惩罚性赔偿金、罚金、罚款同时适用并不存在冲突，如果将三者混为一谈，则会对惩罚性赔偿金目的的实现造成阻碍。

与此同时，还需考虑实践中出现违法行为人在受到行政或刑事处罚后，又面临高额惩罚性赔偿的情况。对此，惩罚性赔偿金的适用应当遵循谦抑性原则，在最大程度弥补权利人损害的前提下，考虑违法行为人在承担行政处罚及刑事罚金的情况下，酌情减轻惩罚性赔偿金额，从而实现个人信息保护民事公益诉讼的立法意图与社会经济发展之间的协调。

(作者分别为安徽省淮北市烈山区人民检察院检察长、检察官助理)