

聚焦高质效办案 提高检察管理科学化水平

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□冯丽君

最高人民检察院近日召开会议,决定取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报(下称“一取消三不再”)。要坚持严格依法、实事求是、遵循规律,切实把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,推动“高质效办好每一个案件”,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

最高检决定“一取消三不再”,不是取消检察管理。所谓检察管理,是指检察机关为有效实现“高质效办好每一个案件”基本价值追求,运用相关知识技能对检察机关办案活动进行决策、组织、领导、控制的过程。检察管理既属于检察学研究范畴,也属于传统管理学研究范畴,有其规律性、体系性、创造性和可验证性。既往经验告诉我们,缺乏科学理论指导的管理很容易陷于一管就“卷”、不管就“躺平”的窘境,因此,“一取消三不再”后如何提高检察管理的科学化水平,成为各级检察机关面临的现实课题。

检察管理作为一门科学,实践中要重视其规律性

高质效办好每一个案件,离不开高质效管好每一个案件。一个案件的处理要真正实现“高质效”,“办好”与“管好”都不可或缺。对于一个检察院而言,高质效办好每一个案件不容易,因为检察官个体禀赋认知有差异,对同一问题、同一事实的分析判断也可能有差异,若检察机关内部没有科学的现代化管理,全靠检察官自律约束,难以有高质量的检察工作和高质效的办案活动。一名检察官素能水平的高低,决定他不能高质效办好每一个案件;一个检察院管理水平的高低,关系到这个集体能不能高质效办好每一个案件。因此,高质效办好每一个案件难在“每一个”,这不仅是因为“办理难”,也包括“管理难”。

企业全面质量管理理论中有“人、机、料、法、环”五要素,核心要素中“人”作用的对象即生产资料是物,产品也是物,数量可直观反映其工作成效。但检察办案不同,其“加工”的对象是法律适用,直接作用于非物化的人与人之间或人与国家、其他组织之间的法律关系,其工作成效并不能以简单数值进行评价或涵摄,更多依赖于诉讼当事人、社会各界人士非量化的主观体验。事实上,因不同办案机关、办案人员个体素质存在差异,不同地区经济发展水平和人们的法律素养高低不同,人们对同一案件处理结果的认知和感受都可能不同。因此,影响案件质效评价的非量化因素很多,不是简单用几个数值即可量化。检察管理讲究规律性,因为检察办案是以法的适用为对象的工作。广义的法,包括源于物之本质

□检察管理,是指检察机关为有效实现“高质效办好每一个案件”基本价值追求,运用相关知识技能对检察机关办案活动进行决策、组织、领导、控制的过程。

□围绕“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,各级检察机关必须一体抓实“三个管理”,思考怎样采取有效管理措施激励检察人员正确地做事和怎样防范不正确的事出现。

□一体抓实“三个管理”,不仅仅指同一检察院内部的检察业务管理、案件管理、质量管理的一体化落实,还包括上下级检察机关之间“三个管理”的一体推进与落实。

检察管理作为一门科学,实践中要重视其可验证性

管理的核心是“人”和“人的行为”,目的是让组织成员朝着组织目标正确地做事和做正确的事。管理知识可以一再被重复地验证其正确性,管理过程也是将个体经验转化为隐性知识的过程。检察官是一个终生需要学习的职业,需学习的不仅是书本上的显性知识,比如法律法规、司法解释以及相关专业知识,还有书本外的个人办案经验等隐性知识。检察管理是找办案经验、诀窍等管理知识的最佳途径。比如,加强对指导案例、典型案例的经验做法进行研究,可从中找到办好案件的诀窍和方法,还可能通过研究优秀检察官的潜质、表现,找到如何挑选各种适岗的检察人员的“钥匙”。

这方面,无数成功的企业管理案例值得我们借鉴。近代对工作方法进行系统研究的第一人是美国“科学管理之父”泰勒,他曾在伯利恒钢铁公司进行著名的改革实验,将工作分析与工作执行分离,将工作方法作为一门科学进行研究,有效地解决当时美国工矿企业普遍存在的“磨洋工”现象,大幅提高工作质效,由此奠定了他科学管理的理论基础。

实现“高质效办好每一个案件”基本价值追求,要从检察管理入手,通过研究式的案件质量评查,从优秀案件和失败案例正反两个方面深度挖掘“高质效办好每一个案件”的基因和密码。当前,检察管理最基础最重要的工作是要对各种检察工作方法进行分析研究,形成自主的检察管理知识体系。最高检《2023—2027年检察改革工作规划》部署的六大体系之一是“构建现代化检察管理制度体系,推动检察权规范、高效、廉洁运行”,36项改革任务对案件管理、司法责任管理都有具体安排,如提出要健全不同领域公益诉讼办案指引、创新检察学研共建机制等。

检察管理作为一门科学,实践中要重视其创造性

管理的本质是管人,归根结底是激发人的潜能和控制人的欲望。检察管理中的“人”是知识劳动者,他们从事的是创造性劳动,而针对知识劳动者的检察管理更需要创造性劳动。离开创造性劳动的检察管理极易演变为机械管理、伪管理,检察管理须臾离不开创新。

创新之本在人。人才是第一资源,队伍管理是检察管理的压舱石。检察机关贯彻落实

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,要全面提高人才自主培养质量,完善人才战略布局,着力形成人才竞争的比较优势,不拘一格把各方面优秀人才集聚到人民检察事业中来。一是注重培养复合型人才。目前检察系统内有专长或专业背景的复合型人才稀缺,尤其是数字技术、金融证券、高新技术、涉外法治和管理等领域的人才。既要考虑采取人才增量竞争方式,从外部挖掘专门人才充实队伍,又要在人才存量中挖潜用其所长。二是注重人才阅历。检察办案是亲历性工作,阅历丰富的检察官更具有同理心,更能与普通老百姓共情,更易关注、实现办案三个效果的统一。

创新驱动的关键是数据和管理。当前,部分单位的内部管理还停留在“人盯人”的作坊式传统管理或记分式的原始管理,既缺乏先进的管理理论指导,又不具备有效的管理手段,管理思维简单机械,完全依赖于简单的办案数据抓管理,而从统计学角度分析,颗粒越小,结果越精准,颗粒度越大,结果越失真。近九成的办案量在基层院,而基层院往往没有专门的案件管理部门,一般只有从事案件管理工作的专人,相当于以“毛细血管”的管力量对抗“大动脉”的办案量。最高检决定“一取消三不再”,对案件管理提出了更高要求。因为,不再执行检察业务评价指标体系,不对各地业务数据进行排名通报,不是不要数据,而是要在保证数据真实、客观、准确的基础上,对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势进行分析研判,把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合起来,管理工作量和难度都会加大,对管理质效要求也会更高。

数字检察战略是驱动检察管理高质量发展的关键变量,要重点解决以数字技术赋能检察管理问题。目前数字检察的主攻方向是大数据法律监督模型,而内部监管数字化则有待加强。建议在建立完善的检察管理自主知识体系的基础上搭建内部管理场景模型,通过数字技术将队伍管理和对事管理一体部署,实现案件从进口到出口全程全员动态监管新模式,解决目前受案审核格式化、流程监控表面化、案件质量程式化和“管理偏科”等问题。

检察文化是创新之源。检察文化的核心要素有业务技能、制度文化、管理文化与精神文化,各要素之间相互融合,彼此相依相促,共生共存。当前,面对不少新类型案件,检察官需要极强的内驱力,通过激发内在潜能广泛涉猎社会百科全书的方方面面,遇到疑难复杂问题,要有强烈的担当精神,通过对海量信息进行研判和加工处理,并独立思考得出结论。内驱力是一种强大的精神力量,具体而言就是“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”的新时代检察精神。一方面,检察管理要善于在优秀案件、优秀检察官身上发现并弘扬新时代检察精神。另一方面,从事检察管理尤其需要新时代检察精神攻坚克难,推动检察管理工作高质量发展。同时,从事检察管理者要善于从中华优秀传统文化中吸收智慧和力量,推陈出新,进一步加强和完善检察管理。

(作者为湖南省人民检察院检察委员会委

视角

□郭家琛

近年来,随着轻罪案件占比大幅上升,轻罪治理的重要性日益凸显,行刑反向衔接制度的适用由此成为焦点。其中,刑事证据向行政证据的转化虽得到相关法律原则上的确认,但也存在法律规定较为笼统、司法实践标准不一等问题。2021年修订的行政处罚法第27条规定,行政处罚实施机关与司法机关之间应当加强协调配合,建立健全案件移送制度,加强证据材料移交、接收衔接,完善案件处理信息通报机制。但对于证据的转化问题并未进行细化规定。

相较于民事责任、行政责任,刑事责任的追究最为严厉,刑事诉讼的证据证明标准要求最高,必须达到确实、充分、能够排除合理怀疑的程度。整体而言,行政证据的证明标准一般低于刑事证据,故实务界对于刑事证据能否应用于行政处罚多持肯定态度,但对于刑事证据能在何种程度上应用、是否需要经过审查、哪些证据可以转化,各地实务部门的认知有所不同。笔者认为,应当区分证据种类,交替采用实质审查与形式审查的方式,确保证据转化兼顾质效。

首先,国家机关及其职能部门出具的公文文书和鉴定意见,可以直接使用。此类证据材料可分为两类,第一类是司法机关出具的具有法律效力的文书,第二类是司法机关委托行政部门出具的结论意见。前者主要包括检察机关出具的起诉书决定书等,具有刑法上的终局效力,也对案件事实作出了明确认定,故不需要行政部门作额外审查。后者本身属于行政部门依托专业优势出具的证明材料,如《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害食品安全刑事案件适用法律若干问题的解释》第24条规定:“足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的‘有毒、有害的非食品原料’等专门性问题难以确定的,司法机关可以依据鉴定意见、检验报告、地市级以上相关行政主管部门组织出具的书面意见,结合其他证据作出认定。必要时,专门性问题由省级以上相关行政主管部门组织出具书面意见。”该种刑事证据本身即具有行政证据的属性,因此也不需要转化。

其次,书证、物证、视听资料、电子数据等实物证据,经形式审查后,可以作为行政证据使用。原因有二:一是实物证据较为客观、固定、可靠,不容易失真,较少受人的主观因素影响,尤其是原物、原始证据、直接证据等,证明效力较高。二是实物证据容易灭失,行政部门在接收司法机关移送的案件时,部分实物证据已经不具有重新收集的条件,调查取证成本较高。因此,对此类证据材料进行形式审查即可,主要包括该证据是否依法取得,以及证据所蕴含的证据信息是否在保存过程中被改变如电子证据在保管、移送环节是否有调包、混入等问题。

再次,证人证言,被害人陈述,犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解等言词证据,原则上需要重新制作。相较于实物证据,言词证据易受不同提取人的影响,容易失真,尤其是对证人作出的询问笔录等,经不同机关提取可能会出现不同的内容。且言词证据在刑事与行政领域的证据形式并不完全相同,如《生态环境行政处罚办法》规定的生态环境行政处罚证据种类包括当事人的陈述,大体对应刑事证据中的被害人陈述与犯罪嫌疑人、被告人供述和辩解,但前者内涵更广,且不同当事人的陈述证明力存在明显差异。因此,在上述言词证据有条件被重新提取的情况下,应重新提取。但是,当言词证据难以被重新收集时,如证人难以找寻,涉案人员不再具有作证能力,司法机关原取证程序合法的,可以综合其他证据使用。

最后,当刑事证据种类与行政证据种类不一致、无法直接转化时,需要根据证据的三性进行实质审查。这主要涉及勘验、检查、辨认、侦查实验等笔录向行政现场笔录等证据形式的转化。原则上,应当参考言词证据的处理方式,由行政执法部门重新收集,但与言词证据不同,此类证据对“现场”等时间地点的要求较高,也更容易,如危害生态环境类案件,污染所涉证据可能因一场大雨全部灭失,因此更需要充分发挥刑事证据材料的作用。虽然行刑证据种类不同,取证程序不同,但涉及案件事实的关键信息是有相通之处的。因此,行政机关无法重新收集相关证据时,刑事证据材料只要符合客观性、关联性、合法性的要求,由国家部门出具,具有证明效力,就可以在行政程序中使用。

综上,刑事证据整体上可以向行政证据转化,国家机关出具的公文与意见,可以作为行政证据直接使用;书证、物证等实物证据,可采用形式审查的方式进行转化;证人证言等言词证据,原则上需重新制作,无法制作的,可结合其他证据使用;刑事证据没有对应的行政证据进行转化的,需结合证据的三性进行实质审查。

(作者单位:浙江省慈溪市人民检察院)

强化检察监督促进人身安全保护令实施

□崔薇 刘婕 王琪

人身安全保护令是反家庭暴力法创设的重要举措,为有效预防家庭暴力的恶化、复发提供了良好的制度保障。通过作出具有法律约束力的民事裁定,保护家庭暴力受害人及其子女和特定亲属的人身安全,对于维护家庭和社会的和谐稳定具有重要意义。当前,人身安全保护令从申请到执行,仍存在亟待解决的实践难题,有待深入研究。

人身安全保护令的实践困境

申请主体不知、不会申请。实践中,部分当事人不了解人身安全保护令的保障作用和具体申请程序,无法在出现适用情形时主动申请。如在内蒙古自治区A县检察院今年办理的一起故意杀人案中,犯罪嫌疑人因难以忍受家庭暴力,将施暴人杀害。讯问过程中,承办检察官了解到,犯罪嫌疑人不仅对人身安全保护令制度毫不知情,对其他救济途径也知之甚少,最终导致了私力救济的刑事案件。再如,内蒙古自治区某城区B派出所属于城区的中心所,2023年全年出警家暴案件52起,出具警戒书12份,从未执行过人身安全保护令。通过向当地基层公安部门、检察院、法院了解得知,目前在当地处理的家暴案件中,尚未有人申请过人身安全保护令。

特殊群体因主观客观因素难以申请。一是未成年人或其他无民事行为能力或限制民事行为能力人。内蒙古自治区A县检察院在办理涉未成年人案件过程中发现,由于维权意识与能力的欠缺,以及外部支持体系匮乏、社会资源网络缺失等主观客观因素,未成年人难以在遭受家庭暴力时自主申请人身安全保护令,甚至因存在遭受家暴的羞耻感而未向老师等代申请人寻求及时有效的帮助,导致其难以摆脱持续的暴力伤害,以致身心遭受严重创伤。二是性少数群体。部分性少数群体不仅可能遭受来自伴侣的暴力,还可能因为不符合传统社会规范的性取向遭受父母殴打、软禁、辱骂以及强制医疗等方式的暴力伤害。现阶段,性少数群体在申请人身安全保护令时面临法律和公序良俗的双重阻碍。

人身安全保护令实效仍有不足。法院作出人身安全保护令裁定后,将裁定书送达申请人,并告知被申请人违反人身安全保护令的法律后果,同时送达协助执行的单位名单。然而,由于家庭暴力的隐秘性、发生场所的封闭性,执行单位和协助执行单位难以做到24小时贴身保护,被申请人的违法行为很难得到及时有效的制止。

人身安全保护令案件检察监督履职仍在探索阶段。立法上,反家庭暴力法实现了对“家庭自治”的突围,为公权力及时干预家庭暴力提供了法律依据,赋予法院和公安机关裁定、执行人身安全保护令的权力,但并未对检察机关的具体职能予以明确。对于家庭暴力案件,检察机关一般只能通过一般案件发现,进行立案、审判监督。理论上,对于申请人身安全保护令是否属于诉权存在不同认识,对其是否属于检察机关民事支持起诉的受理范围存在不同观点。司法实践中,民事检察相关支持起诉的探索不多,公益诉讼检察将职能部门落实反家庭暴力法不力的情形纳入监督范围的履职方式尚在探索阶段。

检察监督促进人身安全保护令实施的正当性

检察监督促进人身安全保护令实施具有合法性。人身安全保护令制度实施的出发点和落脚点在于尊重和保障人权。不应仅推动人身安全保护令制度的公正有效实施,还应依法进行监督,在实施方法、监督举措等方面坚持以人为本,贯彻尊重和保障人权的法律精神。宪法规定,人民检察院是国家的法律监督机关。检察机关依法履行法律监督职能,保障国家法律统一正确实施。基于宪法精神和反家庭暴力法对反家暴工作的相关规定,检察机关在反家暴工作中应既是执行者,也是监督者,检察机关参与人身安全保护令制度的落实是履行法律监督职能的应有之义。

检察监督促进人身安全保护令实施具有合理性。人身安全保护令的落实,与反家暴工作成效息息相关,是关系到全社会稳定和和谐的民生大事。2022年,《最高人民法院关于办理人身安全保护令案件适用法律若干问题的规

定》(下称《规定》)出台,从实体和程序上对人身安全保护令案件办理作出进一步规范,切实加强对人身安全保护令案件受害人人身安全的保护。近年来,检察机关在家事案件中监督的深度和广度正在加强,对妇女儿童权益的探索力度逐步加大,通过支持起诉等途径积极探索人身安全保护令的法律监督领域的延伸,提升了家暴受害人这一特殊群体权益的保障力度。人身安全保护令作为一种非讼的民事裁定,属于检察机关民事检察监督范围。违反人身安全保护令的行为可能涉嫌拒不执行判决、裁定罪,属于刑事检察监督范畴,而保护妇女权益也已被纳入公益诉讼检察工作职责。“四大保障”可通过全过程监督、全方位监督,充分保障家暴受害人的权益,让家暴案件及时被制止、持续被预防。

以检察监督促进人身安全保护令的有效实施

做强民事支持起诉。当前,相关法律、司法解释从不同角度规定了人身安全保护令的相关规则:民法典将人格权独立成编并规定了人格权侵害禁令制度;2022年10月修订的妇女权益保障法规定,在终止恋爱关系或者离婚后,妇女遭受纠缠、骚扰的可以向法院申请人身安全保护令;《规定》第1条规定:“当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险,依照反家庭暴力法向人民法院申请人身安全保护令的,人民法院应当受理。”然而,由于当事人自身意识及能力欠缺、家庭暴力具有隐蔽性、加害人与受害人之间存在情感纠葛等,申请人在举证中面临重重困难。近年来,检察机关着手通过民事支持起诉帮助受害人申请人身安全保护令的实践探索,旨在强化申请人举证能力,帮助申请人以最快速度申请到保护令,从而最大限度保障其人身权益。2024年9月,最高人民检察院发布检察机关民事支持起诉典型案例中,“梁某霞申请人身安全保护令支持起诉案”中,检察机关认真履行审查职责,帮助申请人调取、整理遭受家暴侵害的证据材料,向居委会、受诉法院法官了解申请人家庭情况以及矛盾调处过程等,经审查后向法院发出支持起诉意见书,支持申请人向法院申请人身安

全保护令,并得到法院支持。检察机关应继续做强民事支持起诉,推动支持起诉积极探索向申请人身安全保护令等特别程序领域延伸,维护家暴受害人的合法权益。

做细民事审判、执行监督。办理人身安全保护令检察监督案件,应坚持实体与程序并重的原则,从以下几方面做好检察工作:一是保障保护令的时效性。对于受理人身安全保护令申请后未及时作出裁定的,应依法及时予以纠正。二是做好申请人的隐私保护。对于申请人已搬离与被申请人共同住所,在相关法律文书、办案回执中披露申请人的详细住所、行踪或者联系方式,有可能危及申请人人身安全的,应依法进行监督。三是强化审判监督。为避免人身安全保护令申请裁定“同案不同判”现象,可联合法院、公安机关、妇联等部门,开展评查工作,根据实际需求细化本地区人身安全保护令的签发标准,并监督落实。四是加强送达监督。监督审判机关执行人身安全保护令后,是否送达公安机关、居民委员会、村民委员会等协助执行单位,若未按规定送达,应依法予以纠正。五是加强执行监督。人身安全保护令执行过程中,若存在因执行部门不履行或怠于履职导致申请人遭受严重侵害的情形,应依法予以监督。

加强多方协作。可联合公安机关、法院、妇联、民政部门、村民委员会、居民委员会等,共同推动反家暴工作的基层社会治理。一是加强针对性普法,让人身安全保护令可知可用。通过组织培训、媒体宣传等途径,让基层群众自治组织和群众等熟知人身安全保护令制度,包括人身安全保护令的保障作用以及具体的申请程序。二是依托工作体系,实现反家暴工作协同共享、平台互通,联合构建家庭暴力防治协作机制、类案研判机制,协同解决人身安全保护令申请的证据固定等问题。构建反家暴工作数字化监督模型,推动类案标准化办理。

[作者单位:内蒙古自治区赤峰市人民检察院、内蒙古自治区宁城县人民检察院、中央民族大学法学院。本文系2024年度最高人民检察院检察应用理论研究立项课题《加强人权执法司法保障研究——以完善涉及公民人身权利强制措施为视角》和内蒙古自治区人民检察院2024年度重点调研立项课题(课题编号: NJ202426)的研究成果]