

新形势下,适应检察管理新要求,需要进一步更新管理理念、聚焦管理重点、转变管理方式,探索答好“三个管理”新课题——

以高水平管理促进高质效办案

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□宋能君

最高人民检察院检察长应勇强调,要完整准确全面贯彻新发展理念,认真贯彻落实党的二十大精神、二十届三中全会精神和以习近平同志为核心的党中央关于整治形式主义为基层减负的部署要求,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到更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,把宏观案件质效分析与微观案件质量评查有机结合起来,进一步落实和完善司法责任制,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。新形势下,适应检察管理新要求,需要进一步更新管理理念、聚焦管理重点、转变管理方式,探索答好“三个管理”新课题。

更新管理理念,以高水平管理促进高质效办案

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,是最高检党组深入学习贯彻习近平法治思想,对“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的具体检察实践。检察机关作为政治机关、法律监督机关和司法机关,必须立足检察事业的长远发展,更新管理理念,不仅要向检察办案要质效,更要向检察管理要质效。更新管理理念体现在“三个必须”上:

必须一体抓实推进检察业务管理、案件管理、质量管理。检察业务管理是中国特色社会主义检察制度的重要组成部分,是强化对检察权运行制约监督,全面准确落实司法责任制,推动检察权公正、规范、高效、廉洁运行的重要保障机制,通过检察业务的宏观管理,以理念引领、政策引导、质效研判等,牵引检察业务整体向前;通过个案办理的微观管理,以办案过程管理、办案结果评价等,促进办案质效提升。检察机关以办案为中心,检察业务管理首先是对案件的管理,案件管理是业务管理的重中之重,围绕案件受理、办理、结案全过程进行监督管理,将管案与管人有机结合,互促互进。案件质量是检察工作的生命线,关乎司法公信力和公平正义的实现,质量管理贯穿检察业务管理和案件管理的始终,提高办案质效是检察工作的永恒主题。“三个管理”融合互促,一体推进,统一于“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

必须推动构建全方位、立体化的“大管理”格局。最高检《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》强调构建一个全员参与、权责明晰、系统完备、规范高效的检察业务管理新格局。新形势下,要细化压实各管理主体的管理责任,切实把检察业务管理贯穿案件办理的全过程各环节,构建起协同高效、上下贯通、深度融合的“大管理”格局。一是细化检察长、检察委员会的宏观管理,进一步明确检察长对检察官办案案件的审核范围、方式,厘清提请检察委员会研究案件的范围,细化重大、疑难、复杂案件标准,完善决议事项的督办和反馈机制,落实检察长对检察业务管理第一责任人要求,以及检察委员会对重大、疑



难、复杂案件的决策和业务监督管理职责。二是强化办案部门的自我管理,部门负责人重点加强对检察官办案案件的法律适用、程序性事项、办案时限、法律文书格式和内容等的审核把关,检察官严格依法办案的同时,加强承办案件的组织、协调,有序安排办案进度。三是实化案件管理部门的专门管理,进一步规范各类案件受理、流转、送案审核标准,优化轮案规则,坚持随机分案为主、指定分案为辅;常态化开展在办案程序性问题的日常监控,深化办案关键环节、关键节点如办案期限、权利保障、强制措施等的重点监控,促进流程监控从形式化向实质化转变。

必须坚持严格依法、实事求是、遵循规律。最高检作出“一取消三不再”重大决策,不是不要数据,更不是不抓管理,而是下决心纠正检察管理中的不当考核等突出问题,体现了实事求是的工作态度和司法规律的遵循。实践中,有的地方为确保某些项指标“靠前”,将办案权力清单中明确由检察官决定的事项交由检察长审批,反映出存在简单数据管理理念偏差;有的地方更加重视指标数据管理却忽视其他宏观管理,把工作重心放在指标数据高低的比对上,忽略对个案的监督管理,反映出宏观管理与微观管理兼顾失衡,这些做法都背离了检察办案与检察管理的初衷。要树立正确的政绩观,以高水平管理促进高质效办好每一个案件,必须坚持严格依法,实事求是,尊重司法规律和管理规律,进一步回归高质效履职办案本质本源,不简单以数据论业绩,真正让检察官不为数据所困,不为考核所累。

聚焦管理重点,转变管理方式,锚定高质效

高质效办案的基础是个案,“三个管理”的核心是高质效办好每一个案件,案件质量评查是评估案件办理是否“高质效”最直观的方法,是加强检察业务管理的重要手段,进一步加强和完善质量评查机制,既是加强管理的重点内容,也是管理方式转变的显著表现。具体而言,案件质量评查,是对办结案件的办理质量进行检查,评定的业务管理活动,通过质量评查发挥监督、纠错、考核、指导的功能,尤其是评价质量优劣上下榜样和负面典型,充分发挥质量评查的辐射、带动效应,就可以层层递进地实现在管理方式上从个案评查到体系性质量检查,在管理效果上从个案评查到类案监督,再到业务治理,促进“高质效办好每一个案件”。

构建常态化案件质量检查体系。一是全面开展案件质量自查。由办案人员对所办案件进行自查,办案部门组织核查,可组织检察官交叉核查,对重大、疑难、复杂案件以及关

键环节,如刑事不捕不诉、提出缓刑量刑建议、民事行政抗诉案件、再审检察建议等,组织专人核查。另外,还要注重用好侦查监督与协作配合机制,针对侦查环节刑事案件证据收集不及时、不全面等影响案件质量的突出问题,依托“一站式”侦查监督协作办公室,推行捕前、诉前审查过滤,提升移送案件质量,做好“案前防范”。二是构建多元化质量评查机制,区别情形组织开展本院评查、异地评查、交叉评查,对捕后不诉、撤回起诉、法院判决无罪、免于刑事处罚、裁判改变指控、撤回抗诉等可能存在较大质量隐患的案件,以及院领导交办的案件,可以逐级开展评查,上级院还可根据需要适时组织专项检查、重点抽查。三是真评查严评查,针对检察改革的深入推进,检察监督领域的不断拓展,犯罪结构的深刻变化,积极适应由此带来的检察履职的发展变化,规范评查程序,突出评查重点,深入查找问题,推动由重程序性问题向重实体问题升级,切实解决案件质量检查浅表化问题。

探索质量评查精简分流机制。目前,案件质量评查主要有常规抽查、重点评查和专项评查三种方式,评查的具体工作包括选案、审查、拟定、评定、反馈、通报等,工作量较大,对此,可进行多维度探索:一是清单化、表格化细化评查标准。质量评查标准是评查活动所遵循的规则与标尺,目前的评查工作规定及相关指引围绕实体处理、办案程序、办理效果等方面明确了评查规范和要求,有一定的抽象性、概括性,可以结合评查实践,以问题为导向,清单化、表格化细化梳理评查标准,使评查人员易于把握,提高评查效率。二是按评查难易程度对案件分类分流。将诉判不一、法定不批准逮捕等案件归为“复杂评查案件”进行评查;诉判一致且无信访申诉等案件归为“简易评查案件”,简化评查内容和程序,且对评查无异议的案件简化评查结果审批流程。三是不断提高评查智能化水平。升级完善质量评查软件,对系统案卡反映的办案信息自动查验,对卷宗材料及法律文书自动对比分析,自动筛查出异常的程序性问题,对较为复杂的办案实体问题由评查人员进行人工评查。条件具备的检察院,可以采用“智能+人工”的评查模式,逐步推行“每案必评”,对每一个案件实体、程序、效果方面进行普遍评查,为每一个案件贴上“质量标签”。

统筹好宏观案件质效分析与微观案件质量评查。最高检提出的“一取消三不再”,并不是不要数据,而是不不要虚假的数据。检察业务数据是在检察业务中进行各种统计、分析、研究等所依据的数值和案件信息,对海量个案办理信息形成的业务数据进行的质效分析,是业务决策的重要参考,也是深入开展质量评查的重要基础,确保数据真实准确是前提和基础,数据真实准确是数据生命线,也是数据使用、开展监督、服务决策、指导业务的基础。要从系统案卡的填报、数据审核,到报表生成全过程各环节规范操作运行,确保数据源头准确和业务报表质量。做实宏观案件质效分析是关键的,要以问题为导向,对业务数据实事求是地分析研判,把握检察业务工作动态,找准重点领域、重点环节、重点区域或业务工作中存在的倾向性、典型性、异常性问题,针对性地提出解决措施,为业务决策和指导提供精准的参考,也为深入开展质量评查提供

方向和重点,同时,也可将质量评查中发现的具有普遍性的、典型性的问题纳入宏观质效分析。比如,针对随着司法责任制的“放权”,自由裁量的“加权”,捕诉一体的“集权”,认罪认罚从宽的“主导权”,检察权运行方式发生深刻变化,被滥用、异化的风险增加,可围绕捕后不诉、捕后缓释化情况,认罪认罚从宽制度的适用情况,量刑建议的提出及采纳情况等开展专项质效分析,对研判发现的问题提出针对性建议,并作为质量评查的重点内容。

用实管理结果,管案与管人同向发力促高质效

“三个管理”的主线是落实和完善司法责任制,检察官是案件办理的主体,深化“三个管理”,就必须加强管理结果的运用,把管案与管人有机结合,做实对“案”的评价与对“人”的管理同向发力,引导每一位检察官自觉在办案中坚持“三个善于”,真正当好高质效办案的“第一责任人”。

运用管理结果提升办案质效。将开展流程监控、质量评查等案件管理过程中发现的问题及时反馈通报,督促检察官对照问题,逐案逐项,见人见案地深刻剖析原因,切实整改,确保“评查—反馈—整改”全过程闭环管理,整改情况记入检察官司法档案。定期梳理总结问题,通过召开讲评会等方式,向全体办案人员讲评办案中频发易错问题及注意事项,提示检察官举一反三杜绝类似问题;并不断建立健全长效质量管理机制。同时,对管理中发现的影响检察权运行和司法责任制落实的问题,积极提出对策建议,如对检察官联席会监督属性较弱,易流于形式的检查,可探索细化检察官联席会的职能职责,参加人员、案件范围、程序流程和责任划分,对不采纳联席会多数意见的,可建立上报请部门负责人或分管检察长审核机制。

坚持管案与管人相结合,不断健全完善激励、惩戒与保障机制。将对案件的管理结果与对人的管理有效挂钩,在激励与惩戒中,在明责、履责、督责、考责、追責中,全面准确落实司法责任制,一是完善激励机制,既从业务管理案件质量管理上着力,也从人的管理上下功夫,完善业务培训、履职保障、考核激励、职级晋升等制度机制,发挥制度激励引导作用,激发检察官自我管理的内生动力。二是落实落细司法责任制追究机制,认真落实《人民检察院司法责任追究条例》,进一步细化违反检察办案职责问题线索的发现、移送、追责程序启动,内外部、上下级协作衔接等工作机制,形成追责合力,尤其要进一步完善案件管理与检察督察职能双向协作配合机制,对质量评查中发现的问题线索移送检察督察部门调查、处置,实现从“案”到“人”的监督衔接。检察督察部门在开展督察过程中,发现案件办理确有问题的,及时移送开展质量评查,实现从“人”到“案”的监督衔接;进一步细化司法责任制认定的规则、标准与与检察官惩戒机制的衔接,推动形成惩戒完整链条。三是健全保障机制,健全完善容错机制和司法责任豁免情形,在依法严肃追责的同时,保护检察人员依法履职的积极性。

(作者为重庆市永川区人民检察院检察长、全国检察业务专家,此文系2024年度最高人民检察院“案件流程监控实质化研究”课题的阶段性成果)

视角

深入贯彻“三个善于” 探索轻罪办案机制

□刘雪 丰建平

党的二十大报告强调:“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”检察机关为大局服务、人民司法、为法治担当,以检察工作高质量发展更好服务中国式现代化,最终都要落实到“高质效办好每一个案件”上。善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,善于在法理情的有机统一中实现公平正义,是“高质效办好每一个案件”的重要体现。近年来,我国刑事犯罪结构发生显著变化,轻微犯罪案件占比大幅上升。顺应时代发展要求,探索建立轻罪案件办理机制,应该深入落实“三个善于”要求,努力让人民群众在每一个轻罪案件中感受到公平正义。

推动繁简分流,准确把握主要矛盾。善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,要求办案人员在海量的证据中准确抓住认定案件事实的关键点,准确适用法律,与重罪案件相比,轻罪案件面临的刑罚较低,案发后对抗侦查行为往往较少,轻罪案件的侦查取证相对容易,一些案件相对简单。推动刑事案件繁简分流,探索轻罪案件办理机制,促进简案快办,有利于合理配置司法资源、提升办案质效。一是充分发挥侦查监督与协作配合机制作用,通过适时提前介入,实现繁简分流关口前移,从证据调取、事实认定、管辖等方面及时提出意见,避免案件因退回补充侦查、延期而增加诉讼时长。二是简化文书和程序。对自愿认罪认罚的轻罪案件采用“一站式”权利义务告知书和“表格式”讯问笔录、审查报告、起诉书等文书;适用简易程序的案件简化公诉意见书等文书。

简案快办,是“简”程序不减权利,“提”速度不降质量。当前,构建以证据为中心的刑事诉讼体系要求办案人员既要注重加强对重大疑难复杂案件的证据审查,也不能放松对轻罪案件的证据把握。由于办案人员对案件的判断是在案发之后的认识,面对纷繁复杂的案件事实,要善于区分主次矛盾,抓住统领法律事实的实质法律关系,才能更准确地区分罪与非罪、此罪与彼罪,在罪刑法定的框架下实现罪刑相适应。

避免机械司法,深刻领悟法治精神。善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神上考验着检察官人员的法律适用能力,关系到社会治理能力和治理水平。对案件所作出的裁判,实质上就是基于法律条文的法律适用过程。

司法实践中,一是要深入理解法律条文背后的基本价值和理念,注重契合法治精神。法律条文是法治精神的外在表现形式,不仅要把法律条文的字面含义看懂弄通,更要深入领悟其内在的法治精神,做到形式与实质的有机统一。对一个法律条文的理解必须放在整部法律中进行。某一行为是否构成犯罪,既要看分则,也要看总则。刑法分则中规定的一些轻罪,如盗窃罪的多次盗窃、非法捕捞水产品罪中的违反“两禁”捕捞水产品罪、非法狩猎罪中的违反“两禁”狩猎等,从法律条文来看,只要实施了上述行为,就符合相应罪名的构成要件。但在处理这类案件时,不能不加区别地将只要符合上述构成要件的行为一律以犯罪论处,因刑法分则第13条规定“情节显著轻微危害不大的,不认为是犯罪”。故须时刻谨记刑法的谦抑性原则,对于没有社会危害性或者不具有应受刑罚处罚性的行为不认为是犯罪。对案件事实情节与案件危害性要进行实质把握、理解和适用,注意刑法总则与分则的统一。二是要避免就案办案、机械司法,做好“后半篇文章”。坚持治罪与治理并重,通过源头治理推进社会治理,通过司法办案弘扬社会主义法治精神。对因情节轻微不需要判处刑罚而作出相对不起诉处理的案件,要依法审查是否需要给予行政处罚,做好刑罚反向衔接。同时,要善于发现案件背后存在的监管问题,有针对性地向相关单位、部门提出检察建议,促进相关部门完善治理,实现“办理一案、治理一片”的良好法治效果。

探索轻罪办案机制,检察机关可以充分运用侦查监督与协作配合机制,与公安机关会商,根据司法实践中掌握的情况,有针对性地调取某类案件数据,统一案件定罪的标准。
发挥司法智慧,实现法理情有机关统一。善于在法理情的有机统一中实现公平正义,要求每一个办案人员发挥司法智慧,在坚持证据裁判原则的基础上,将社会主义核心价值观融入司法办案全过程,充分考量国家利益、社会公共利益、犯罪嫌疑人利益及被害人利益的均衡,力争在案结的同时修复受损的社会关系。

实践中,要认真践行习近平总书记于坚持和发展新时代“枫桥经验”的重要指示精神。轻罪案件与重罪案件相比,轻罪案件行为人的主观恶性相对较小,对法益的侵害程度较轻,对社会的危害程度也较小,面对数量占比不断上升的轻罪案件,建立与之相适应的轻罪案件办理机制,有利于深入落实新时代“枫桥经验”。检察机关在办理轻罪案件时针对案件行为人的不同情况区别处理,结合传承和发扬“使民无讼,以和为贵”等优秀传统文化精髓,在依法办案的前提下,主动作为,以矛盾化解和社会关系修复前端多用力,疏解怨气、增添和气。

检察机关积极化解矛盾纠纷,扶正祛邪,有助于在老百姓心目中弘扬法治风尚,增进和谐稳定,做到法理情的有机统一,实现轻罪案件的法律处理结果符合常情常理的价值目标,让人民群众在轻罪案件办理中可感受、能感受、感受到公平正义。
“三个善于”是检察机关一体学思践悟习近平法治思想理论成果和实践经验,蕴含着丰富的理论内涵和司法智慧。检察人员面对轻罪案件占比大幅上升的现实,只有将“三个善于”贯彻落实到轻罪案件办理中,才能满足新时代人民群众对民主、法治、公平、正义等更高要求,实现“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

(作者单位:山东省胶州市人民检察院)

将优秀传统文化法律文化融入新时代检察工作

新时代 检察文化纵横谈

□黄胜 张莉

中华优秀传统文化法律文化是中华优秀传统文化的重要组成部分。最高人民检察院检察长应勇强调,要更加注重传承中华法系优秀思想和理念,深入挖掘中华优秀传统文化法律文化精华,根据时代精神加以转化、传承运用。

中华优秀传统文化法律文化融入新时代检察工作,要结合司法制度、时代特点和工作实际加以转化,实现创新发展。

注重时代性,丰富传统法律文化新内涵。一是坚持以社会主义核心价值观为引领。社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平法治思想,将社会主义核心价值观融入司法实践,高质效办好每一个案件,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。二是坚持以人民为中心。传承“民本思想”,刑事检察工作中要落实好认罪认罚从宽制度,加强未成年人综合司法保护;结合“检察护企”“检察民生”专项行动,把优化法治化营商环境,支持起诉、司法救助等工作放在日常,解决企业所急、群众所盼。三是坚持阳光司法。检察听证制度是对传统法律文化中兼听则明国法人情的创造性转化和创新性发展。推进听证工作制度化、规范化、法治化运行,把全过程人民民主贯彻到检察监督办案中。让公平正义以人民群众看得见的方式实现,让群众切身

感受到司法的力度和温度。

强化系统性,发挥传统法律文化新优势。一是坚持理论联系实际。立足基本国情,遵循司法规律,将优秀传统文化法律文化所蕴含的慎刑思想、和合文化、情理文化等与工作实际有机结合,通过道德伦理等约束检察人员,再通过受约束的检察人员正确实施法律,最终通过法律的正确实施实现良法治理。二是增强法律职业共同体意识。检察机关与其他司法机关要加强沟通协调、凝聚共识,贯彻好认罪认罚从宽制度、宽严相济刑事政策,推进信访法治化,需要法律职业共同体共同努力、推进落实。三是切实转变司法理念。要注重汲取传统文化营养,提升对是非、善恶、曲直的价值辨别能力,增强法治的道德底蕴。在适用疑罪从无、非法证据排除等方面要保持审慎,认识到“天之理至公而无私,断狱者体而用之,亦至公而无私”,司法办案才能维护社会安全稳定,实现多赢。

突出创造性,引领传统法律文化新发展。一是充分运用传统和合文化化解矛盾纠纷。调解是“枫桥经验”社会治理方式的核心,应充分利用司法调解、行业调解、律师调解,利用乡土文化习俗、“围炉恳谈”等化解纠纷,实现案结事了人和。二是坚持治罪与治理并重。依法办案,最能释放良法效能。落实现习近平新时代中国特色社会主义思想,准确把握罪与非罪、此罪与彼罪界限,推广运用“检察建议+调研报告”机制,针对滋生犯罪的环境,提出治理建议,推进系统治理、源头治理。三是践行恢复性司法理念。对一些生态环境资源犯罪等,采取“补植复绿”、“增殖放流”、劳务代偿等恢复性司法措施,如发挥交通勤务体验教育、社会公益劳动等机制作用,给予犯罪嫌疑人改过自新的机会,既打击违

法犯罪行为,也修复社会关系。

加强数字性,促进传统法律文化新飞跃。一是增强数据思维。习近平总书记指出:“大数据是工业社会的‘自由’资源,谁掌握了数据,谁就掌握了主动权”“要运用大数据提升国家治理现代化水平。”在履职过程中,要树立大数据思维,推进信息技术与优秀传统文化及检察工作深度融合,实现办案智能化。二是完善办案平台建设。数字技术创新发展和迭代提升,社会联结形式和方式的迅速变更,促使司法发生数字化转型。要围绕社保、医保、公积金等民生重点领域,生态环境、安全生产等事关国家利益和社会公共利益的重点领域等,加强法律监督模型的研发和应用,激发法律监督能力的跨越式提升。三是打破“数据孤岛”。建立司法数据共享机制,充分发挥跨部门大数据平台互联互通、协同办案作用。推动执法司法大数据与城市数字化和城市大脑建设深度融合,对接网络舆情、地域治理等各类数据,推动司法个案走向类案监督、系统治理。

提升协同性,赋予传统法律文化新功效。一是强化检察权运行监督。要全面准确落实司法责任制,把有效管权作为科学放权的重要考量,把责任匹配作为权力行使的必备要素。发挥科学管理作用,注重压实检察官、业务部门自我管理责任,发挥检察长、分管副检察长以及部门负责人审核把关责任。二是推进业务管理现代化。汲取优秀传统文化文化中管理理念的精华,坚持案件管理与办理并重,正确处理宏观管理与微观管理的关系,把检察业务管理贯穿案件办理的全过程、各环节。健全案件质量监管机制和反向审视机制,实现案件全生命周期闭环管控。三是提升新质法律监督能力。服务发展

新质生产力,要从优秀传统文化中汲取力量,树牢“精品”意识,加强“创新”实践,汇集“质优”力量,着力提升数字赋能监督能力,涉及关键核心技术、战略性新兴产业等新领域案件办理能力等新质法律监督能力,高质效协同推进“四大检察”全面协调充分发展。

体现开放性,实现传统法律文化新价值。一是秉持客观中立立场。履职办案中,做到既不“亏情”也不“屈法”,以情理来增加司法过程中法律运用的合理性,让法律的应用更容易为社会公众所接受,也让处理结果符合社会公众的伦理标准。二是充分释法说理。坚持“三个善于”,注意释法说理,融入常识常理常情,做到于法有据,以理服人、以情感人,努力实现天理、国法、人情有机统一。说理要因人而异、因案而异,做到民之所呼,法之所应,人之所感,理之所析,既解“法结”,又解“心结”。三是加强法治引领。更加广泛深入开展对中华优秀传统文化法律文化的研究、阐释、宣传,加大情理文化运用创新,发挥指导性案例、典型案例的规范、评价、教育、引领功能,让人民群众及时感悟其中蕴含的现代法治理念、法治思维和法治精神。

历史发展长河,浩浩荡荡,中华优秀传统文化法律文化历史悠久。新时代新征程,将中华优秀传统文化法律文化更好地融入各项检察工作,需要检察机关立足国情和司法实际,在理念碰撞与角色更新中找准定位,在古与今、理和推陈出新中找准方法,在尊重规律与创新发展中找准路径,不断加强法律监督,提升法律监督能力,做实高质效履职办案,以检察工作高质量发展服务中国式现代化,为强国建设、民族复兴贡献更大检察力量。
(作者分别为江西省赣州市南康区人民检察院副检察长、四级高级检察官)