

抓实抓好“三个管理”，需要聚焦高质效检察履职，紧扣落实和完善司法责任制主线，围绕检察履职事前、事中、事后三个环节，健全完善对检察监督办案各环节全方位的闭环管理和有效监督。

# 把落实司法责任制贯穿一体抓好“三个管理”全过程

## 一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□田凯

近期，最高人民法院认真落实党中央关于整治形式主义为基层减负的部署要求，与时俱进优化检察管理模式，鲜明提出“一取消三不再”、一体抓好“三个管理”。如何抓实抓好“三个管理”，笔者认为，要聚焦高质效检察履职，紧扣落实和完善司法责任制主线，围绕检察履职事前、事中、事后三个环节，健全完善对检察监督办案各环节全方位的闭环管理和有效监督。

### 事前要突出“理念引领、明晰权责、风险防控”

高质效检察履职，是落实司法责任制的重要目标任务，必须在事前统筹用好强化理念引领、明晰工作导向、框定权力边界、防范风险隐患作为“三个管理”的有效载体和抓手，实现“赋权”与“控权”有机统一，从一开始就确保检察权在法治轨道上规范运行。

一要常态化推进司法理念学习教育。理念是行动的先导。落实司法责任制、一体抓好“三个管理”都必须首先从理念上着手。围绕贯彻落实最高检系列新理念，河南省检察机关通过主题教育、业务培训、典型案例等，督促引导干警切实把“六个坚持”“三个善于”等新理念转化成行为自觉、融入监督办案，探索建立新时代检察理念指引司法实践专项评价机制，有力带动各项检察业务提质增效。要准确把握“一取消三不再”的内涵寓意和价值取向，持续加强教育引导、深化学思践悟，跟进更新司法理念和管理理念，以理念转变引领高质效管理、高质效办案，保障司法责任制落实。

二要精准化明确业务工作导向。适时调整业务工作导向是加强检察管理的重要内容，事关司法责任落实。近年来，河南省检察机关先后出台公益诉讼高质效办案十二条措施、行政公益诉讼前程序办案指引等24件指导性文件，为全省三级院检察履职明晰了方向、划出了重点、提供了遵循。要切实、真正把检察管理从简单的数据管理调整到更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来。要坚持问题导向，适时制定相关司法办案程序指引、实体认定标准和负面评价清单，以标准化引领规范化。要及时针对性制发工作要点，精准开展专项活动，把控业务发展方向，推动检察工作持续健康高质量发展。

三要动态化修订职权清单。职权清单是一体抓好“三个管理”的基本依据，也是落实司法责任制的重要基础。河南省检察机关坚持以岗明责、以权定责，持续健全完善检察官职权清单、检察辅助人员职责清单、人额院领导办案清单、业务部门负责人审核清单“四张清单”，为检察履职、监督制约框定了边界、明晰了



权责。下一步，还将结合新形势新要求，探索建立职权清单动态调整机制，确保权责始终保持动态平衡，真正落实“谁办案谁负责、谁决定谁负责”。

四要制度化加强风险防控。风险防控是落实司法责任制的必然要求，也是加强检察管理的重要内容。要积极适应检察履职内涵、外部环境的变化，聚焦履职风险较高的重点领域、紧盯监督办案的关键环节，对内部管理“薄弱点”和问题易发“风险点”，进行制度化筛查、动态性更新、清单式管控，努力构建“适应改革要求、贯穿办案全程、措施具体管用、责任构成闭环”的风险防控工作格局，精准加强对检察权运行的内部监督制约，真正实现“放权不放任”、“管权”与“管人”相结合。

### 事中要突出“全面管控、实时监控、协同监督”

高质效检察履职，核心是“高质效办好每一个案件”，必须坚持过程导向，在事中通过立体全面的监督视野、精准实时的跟进管理、内外监督的同向发力，切实把一体抓好“三个管理”贯穿于检察履职全过程各环节，以高质效管好每一个案件保障司法责任制落到实处。

一要严格执行请示报告制度。重大敏感案件请示报告制度，是加强检察管理的有效方式。河南省检察机关始终坚持把落实重大事项请示报告作为重要政治纪律和政治规矩，印发“一规定两通知”、建立“重大事项报告督办清单”，有力保证了上级重大决策部署全面准确落实。作为党领导下的政治机关、法律监督机关，检察机关要从政治上考量，及时向党委及其政法委请示报告重大敏感案件，争取支持；同时要从事务上考量，及时向上级院请示报告，争取指导，确保“三个效果”有机统一。上级院要建立疑难复杂案件请示报告规范答复制度，以精准指导实现条线精准管理。

二要实时做好案件流程监控。流程监控的本质是以过程控制提升办案质效。做好案件流程监控，既是抓规范和效率，也是抓质量和效果。要充分发挥案件流程监控能够及时发现苗头问题、消除隐患、把控案件质效的重要作用，坚持在推进流程监控实质化、增强监督时效性、提升监督效果上下功夫，深入业务抓重点监控，加强对案件关键环节的同步监督，完善常态化预警、定期通报督促制度，确保发现的问题及时

□必须在事前统筹用好强化理念引领、明晰工作导向、框定权力边界、防范风险隐患作为“三个管理”的有效载体和抓手，实现“赋权”与“控权”有机统一，从一开始就确保检察权在法治轨道上规范运行。

□必须坚持过程导向，在事中通过立体全面的监督视野、精准实时的跟进管理、内外监督的同向发力，切实把一体抓好“三个管理”贯穿于检察履职全过程各环节，以高质效管好每一个案件保障司法责任制落到实处。

□要着力强化落实司法责任制，坚持结果导向，通过事后开展系统审视、科学综合评价、强化结果运用，引导每一名检察人员躬身践行“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

提醒整改到位。

三要推进检察官联席会议实质化。检察官联席会议旨在为检察人员办理疑难复杂案件提供决策辅助，并对检察权运行形成监督制约。要创新工作机制，明确应当会上讨论的案件类型，确保应上尽上；建立类案检索情况同步汇报制度，有效防止“同案不同办”；拓展讨论范围，加强对矛盾纠纷化解及社会治理问题的分析研判，促进源头治理；强化结果运用，要求承办人在审查报告中对是否采纳参会人员意见进行充分论证，推动检察官联席会议实质化。

四要深化落实人民监督员制度。深化落实人民监督员制度，是加强检察权运行外部制约监督、促进落实司法责任制的重要手段。要始终秉持“监督者更要接受监督”的自觉，积极推动人民监督员“十种参与监督方式”全面落实和“四大检察”全覆盖，以公开促公正、赢公信。要进一步健全制度机制，保障人民监督员监督权的充分行使，通过做实外部监督，规范检察权运行。

五要完善准确执行“三个规定”。“三个规定”是保证公正司法、推动司法责任制落实的重要抓手。近年来，河南省检察机关先后出台记录填报“正负面清单”、建立承诺制度、设立咨询专员，组织开展巡回宣讲，抓严抓实晋升核查、案件倒查、追究问责等措施，逐步构建形成完整准确执行“三个规定”的全链条工作机制。要进一步理解把握、贯彻落实“三个规定”及配套制度，把“三个规定”融入检察履职办案全过程各方面，坚决堵住关系案、人情案、金钱案的“风口”，让检察人员在办案中免受干扰，切实把精力放在提高案件办理质效上。

### 事后要突出“系统审视、科学评价、结果运用”

高质效检察履职，一体抓好“三个管理”是有效保障。要着眼落实司法责任制，坚持结果导向，通过事后开展系统审视、科学综合评价、强化结果运用，引导每一名检察人员躬身践行“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

一要建立健全案件质量“评查+讲评”工作机制。个案质效是整体质效的基础，也是落实司法责任制的源头关键，一体抓好“三个管理”必须从个案质量抓起。近年来，河南省检察机关积极探索推行案件质量“评查+讲评”工作机制，通过评查发现问题，通过讲评强化指导，

有力推动以个案质效提升带动整体质效提升。要把案件质量评查作为重要牵引，坚持凡评必讲评，一方面，“四点两面”抓检查评查，把实体、程序、文书、效果作为评价重点，多维度对案件质效作出综合评价；同时，要既抓优质案件，又抓不合格、瑕疵案件，以典型树标杆、强警示。另一方面，以评代训抓讲评，由案管部门牵头组织业务骨干对案件评查发现的问题进行深入分析、重点指导，引导检察人员全面提升证据审查运用和法律适用等能力水平。

二要完善抓评内外反向审视。反向审视具有站在“后端”看“前端”的天然优势。落实司法责任制、一体抓好“三个管理”，既需要对内深挖控管申请检察这个“富矿”，反向审视检察履职不到位问题，也需要跳出“检察”看“检察”，定期将各类监督数据特别是异常、倾向性数据与公安、法院、司法行政、信访等单位相关数据进行交换比对，利用外部数据反向审视检察履职办案监督质效。同时，要把发现的问题作为调研指导、检查评查、业务调度和日常管理的重要参考，针对性规范监督办案活动，助推法律监督质效提升。

三要深化推进政治督察。政治督察本质是政治监督，是通过政治视角对被督察单位的司法理念、业务运行、监督管理等进行全面审视。2022年河南省检察院研究出台政治督察工作实施办法以来，分3轮对8个市级院开展了政治督察，有力促进了“从政治上着眼、从法治上着力”人心见行。要充分发挥政治督察监督保障执行、促进完善发展的重要作用，通过政治体检审视、反思、整改具体问题，进一步强化院领导、部门负责人的监督管理责任，推动和解决司法责任制落实中的突出问题，实现讲政治与管业务、管队伍融合贯通。

四要实质性开展追责惩戒。追责惩戒是倒逼司法责任制落实的有力抓手。近年来，河南省检察机关创新打造“一体化”司法责任调查模式，推行司法责任咨询评议制度，办理的全国首起检察官惩戒案件被最高检评为检察改革典型案例。要把责任落实、认定、追究与“三个管理”紧密结合起来，及时常态、严格规范开展司法责任调查，充分发挥检察官惩戒委员会专业审查职能作用，抓实抓细追责惩戒“后半篇文章”，真正让司法责任制形成闭环、长出“牙齿”，督促检察官办案人员更加担当尽责、规范用权。

(作者为河南省人民检察院党组副书记、副检察长，全国检察业务专家)

## 观察

□王付宝 周庆

刑法修正案(九)新增设的帮助信息网络犯罪活动罪(下称帮信罪)是典型的新型网络犯罪，该项立法旨在回应网络犯罪治理格局的变化，为刑法治理提供新的规范依据。当前，相关司法解释已对帮信罪的理解和适用作出了一系列具体规定，但本罪在理论阐释和实践运用中仍面临一定挑战。帮信罪的认定难题，表面上是新型网络犯罪行为与传统刑法规范及其理论体系之间的协调性问题，实质上则是如何科学、正确地理解和适用刑法规范的根本性问题。因此，笔者认为，准确认定帮信罪的关键在于厘清其行为的本质，并在此基础上正确认识刑法规范的体系性和体系性。

正确认识帮信罪作为独立罪名类型的类型化特征。当“帮助信息网络犯罪活动行为”(下称帮信行为)被刑法作为独立犯罪类型时，其首要属性应当是刑法条文中所类型化的行为，而非作为其他犯罪的帮助行为。在司法实践中，对于帮信罪的法律适用，首先应考量的是刑法关于帮信罪罪状的具体规定，而非帮助犯的相关条款，更无须依赖域外关于共犯处置的理论。当前，网络犯罪与黑灰产业结合，形成了完整的犯罪链条。设立帮信罪的立法目的是阻断各类网络犯罪的支持与帮助行为，遏制网络犯罪规模化、产业化发展趋势。虽然帮信行为在形式上表现为帮助行为，是对其他网络犯罪的支持和协助，但在实践中，许多帮信行为具有一定的独立性。行为人在实施这些帮助行为时，常常与正犯在时空上分离，且在正犯尚未归案的情况下即被查获，依照共同犯罪的相关规定无法对其进行规制。因此，在相关帮信行为具有处罚必要性的前提下，唯有通过立法将帮信行为确定为刑法中独立的行为类型才能实现通过网络帮助行为的全面打击。根据刑法第287条之二的规定，帮信行为应当是“明知他人利用信息网络实施犯罪，为其犯罪提供互联网接入、服务器托管、网络存储、通讯传输等技术支持，或者提供广告推广、支付结算等帮助”。该条文的设置表明，这类网络犯罪帮助行为在法律层面已脱离了与相关网络犯罪的从属性，成为可独立认定的犯罪行为。

帮信罪的设立表明其已成为刑法分则中的独立行为类型，意味着不能将帮信行为简单视为典型的共同犯罪行为，亦不可单纯依赖共同犯罪理论来解释其认定和适用问题。在认定帮信行为时，应重点考察该行为是否符合帮信罪条文中的具体行为类型，例如协助支付结算、广告推广、通讯传输等，而非仅凭其对他人的犯罪行为有帮助或支持作用来认定。在网络犯罪日益规模化、产业化的背景下，一些帮信行为在很大程度上独立于正犯行为而运作。例如，在涉“两卡”的帮信行为中，已形成以“卡头”“卡商”“卡农”为主要分工，以提供银行卡和跑分等为主要环节的产业化特征。许多帮信行为的实施无须直接从事于犯罪行为。因此，帮信行为本质上属于一种类型化的正犯行为。无论将其视为“帮助行为正犯化”还是纯粹的独立罪名，都必须认识到其作为刑法分则中具有独立行为类型的罪名这一事实。故而，帮信行为并非共同犯罪行为，基于共同犯罪语境的探讨并不符合其本质特征。

对帮信罪的认定要坚持刑法规范的体系性与系统性。帮信罪是刑法分则中拥有独立罪状的罪名，对帮信罪的认定必须以犯罪概念和犯罪构成

为基本标准。一方面，在认定帮信罪时，必须以刑法第13条关于犯罪构成的三项基本条件进行综合判断，即社会危害性、刑事违法性和应受刑罚处罚性。根据刑法第13条，刑事违法性是犯罪成立的规范性要件，是对犯罪构成及其要素的法定要求。因此，认定帮信罪应直接依据刑法分则第287条之二的罪状，同时结合刑法总则关于犯罪客体、犯罪主体、主观方面和客观方面的相关规定，以及共同犯罪形态、罪数形态和未完成形态等修正犯罪形态的规定进行全面分析。这表明，在具体认定帮信罪时，首要任务并非判断行为是否构成对他人的犯罪的帮助，而是评判其是否符合“为犯罪提供互联网接入、服务器托管、网络存储、通讯传输等技术支持，或提供广告推广、支付结算”等行为类型。需准确理解上述行为的内涵，避免简单地因行为人为网络犯罪提供帮助而将其归入帮信罪。应坚持以犯罪概念和犯罪构成作为认定帮信罪的基础，避免对关联行为的无限追溯。

同时，帮信罪的认定要注意主观与客观相统一的原则，重点把握帮信罪中的主观明知与客观行为之间的一致性。犯罪构成中各要件间是一个相互关联、相互支持的有机整体，因此各要件的判断都不能孤立地展开，而是需要综合性评价与整体性判断相结合。因此，在对帮信罪“明知”的具体认定过程中，需要把握“行为时”的原则，即根据行为时行为人的主观心态结合行为时的相关客观内容确定明知的内容。以“行为时”为判断基点，根据行为人的认知能力、其行为对被帮助犯罪的因果力大小、违法所得数额、行为频率以及行为人的供述等主观因素综合进行认定。此外，对于帮信罪中的明知，应当坚持区别确实知道和应当知道，通过对客观事实的把握，来判断行为人是否确实知道，而不能因行为人有知道之义务，就将其推定为明知。

另一方面，犯罪的认定应结合具体情况，综合评估行为的社会危害性及应受刑罚的程度。仅凭行为具有犯罪的形式外观并不足以认定其构成犯罪，还需判断其是否具备应受刑罚处罚的社会危害性。我国刑法中的犯罪概念有着既定性的特征，这就表明在认定帮信罪时，在进行了形式符合性的“质”的判断之后，还要根据具体情节对“量”进行把握。帮信罪的认定需满足情节严重性的要求。在实践中，一些被认定为帮信罪的行为虽然具备帮信罪的形式外观，但总体情节较轻微，不宜认定为犯罪。例如，在涉“两卡”类帮信行为中，若仅提供银行卡的行为人在缺乏其他证据证明其深度参与为他人实施信息网络犯罪提供支付结算等帮助的情况下，应不予认定为帮信罪。对于行为人认识能力较弱、未意识到自身行为的刑事违法性，且营利动机较弱、最终获利金额不大的情形，也应当排除认定为犯罪。

最高人民法院、最高人民检察院《关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》以及《关于“断卡”行动中有关法律适用问题的会议纪要》等相关规范性文件规定了帮信罪中“情节严重”的具体情形。在具体认定中，符合具体列举情形之一的，即可认定为情节严重。实践中，必须准确把握“情节严重”的认定。比如，仅凭金额不能充分评估行为的社会危害性及行为人的主观恶性的程度，也无法直接得出情节严重的结论，需结合案件的整体情况，分析行为本身的社会危害性以及行为人的身危险性。

综上，对于帮信行为与帮信罪的认定，需要严格依据基于具体案情所形成的个案法律评价体系而展开，结合犯罪概念三个基本特征进行整体判断。一方面，需要依据刑法分则对本罪罪状的规定，结合总则相关条文对实践中的具体行为进行刑事违法性的符合性判断，对于不符合本罪犯罪构成的行为不能因相关行为对网络犯罪起到了支持、帮助作用就将其认定为帮信行为。另一方面，也需要综合把握具体行为社会危害性大小的程度条件，结合案情对帮信行为进行“量”的评价，将情节显著轻微，危害不大的行为排除出犯罪认定范围。

(作者单位:西南政法大学量刑研究中心、四川省宜宾市南溪区人民法院)

## 需把握独立性罪名属性 准确认定帮信罪

□准确把握适用范围 □简化启动程序 □发挥主动性 □强化数字赋能

# 充分发挥检察机关机动侦查效能

## 视角

□赵辉 王占荣 杜依宁

检察机关是宪法规定的国家法律监督机关。检察侦查是法律赋予检察机关的一项重要职责，其目的在于严厉惩治司法腐败行为，确保司法公正的维护与实践。刑事诉讼法第19条第2款规定了检察机关的机动侦查权，但目前机动侦查权的作用尚未得到充分发挥，笔者认为，应当进一步探索完善检察机关机动侦查制度建设，优化检察机关机动侦查职能行使，提升机动侦查制度运行效果。

机动侦查制度具有政治基础、法理基础和实践基础。一是全面贯彻习近平法治思想，切实践行以人民为中心的发展思想的需要。检察侦查权应当主动融入“四大检察”法律监督格局，着力构建“直接侦查”“机动侦查”“自行(补充)侦查”的检察侦查权结构，打造新型检察侦查制度体系。二是对国家公职人员利用职权实施的重大犯罪依法进行法律监督之必需。机动侦查权深刻彰显了检察机关的法律监督本质，在与“四大检察”

职能紧密相连的同时，亦保持适度独立性，对“四大检察”的权威性与执行力具有内在支撑作用。三是实现分工负责、互相配合、互相制约的需要。对于公安机关不宜侦查或难以侦查的案件，机动侦查权的运用能够在遵循侦查法定管辖原则的基础上，实现侦查职能优势互补效应，从而进一步提升侦查工作的整体质效。当前，检察机关机动侦查权运用较少的主要原因在于行使机动侦查权时可能会面临如下问题：适用范围界定不清晰、案件启动程序复杂、权限划分不明确以及证据收集工作面临困难等。笔者认为，探索检察机关机动侦查权的运行路径，要重点关注以下几个方面。

一是准确把握机动侦查权的适用范围。可从案件类型、可能判处的刑罚幅度以及案件的社会影响等角度，对刑事诉讼法第19条第2款中的“重大犯罪案件”标准予以明确，准确把握检察机关机动侦查权适用范围。可以将可能判处三年以上有期徒刑的刑事案件以及在本地或本行业等领域内具有较大社会影响的案件，纳入机动侦查范围。同时，要赋予检察机关在监督公安机关立案这一程序上更加有效的监督手段，比如，强化检察机关对公安机关立案侦查的案件及时介入

并引导侦查取证。

二是简化机动侦查的启动程序。对于检察机关直接受理侦查的案件，根据《人民检察院刑事诉讼规则》第14条规定，直接侦查的启动主体及程序均由设区的市级检察院主导。因机动侦查权与直接侦查权同属于检察机关侦查权的组成部分，建议从权责一致角度出发，将检察机关行使机动侦查权的案件管辖同样限制在市级以上检察院，这样既解决机动侦查启动程序过于烦琐的问题，也有利于检察机关统一侦查启动程序，建立科学的侦查权行使制度。

三是发挥检察机关在启动机动侦查方面的主动性。针对国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件，刑事诉讼法采取了选择性规定。对于公安机关与人民检察院这两类侦查主体而言，无论由哪一方进行侦查，均具备相应的法律依据。在此类案件侦查问题上，我国法律赋予公安机关、检察机关“侦查权共享模式”。但目前何种情形下属于“需要由人民检察院直接受理”尚无明确规定。最高人民法院发布的《刑事检察工作白皮书(2023)》显示，2023年全国检察机关共办理110件机动侦查案件，案件类型涉及虚假诉讼罪、敲诈勒索罪、洗钱罪等26个罪名。随着以审判为中心的

刑事诉讼制度改革不断深入，对证据提出了更高要求，检察机关应当充分发挥机动侦查权的重要作用。对于公安机关不宜进行侦查的案件，检察机关应当主动且独立地承担起立案侦查的职责。

四是强化数字赋能，运用大数据助力检察侦查。《2023—2027年检察改革工作规划》提出，建立健全数字检察工作机制，加强数据整合和技术支撑，推进数字检察深度应用，提升新时代法律监督质效。多年来，检察机关一直重视侦查科技的发展。随着信息技术的飞速发展，检察机关要更加重视数据赋能，充分运用信息技术，将之融入检察侦查中，从大数据中找线索，通过大数据技术挖掘、分析案情，建立具有检察侦查特色的监督数据库，多渠道归集职务犯罪数据，收集和挖掘犯罪线索，接受群众举报和控告，建立多样化全方位法律监督模式，确保证据的合法性、有效性和关联性，进一步提高检察机关侦查权行使的力度和效果，保障法律监督权有效行使。

(作者分别为浙江省衢州市人民检察院法律政策研究室主任、山东省海口市人民检察院副检察长、浙江省衢州市柯城区人民检察院花园检察室负责人)