

落实“一取消三不再”要求，一体抓实“三个管理”，推动高质效办好每一个案件，需要——

# 正确处理“五对关系”实现“五个转变”



## 深刻领悟法治精神 注重犯罪构成实质审查

肖恩 陶云峰

近年来，破坏环境资源犯罪案件数量不断增长，由于破坏环境资源犯罪作为法定犯与自然犯有诸多差异，导致司法实践中办理破坏环境资源犯罪案件在认定犯罪的理念、尺度等方面时有分歧。最高检要求以“三个善于”做实高质效办好每一个案件，笔者认为，可以通过深化理解“三对关系”，进一步为办理破坏环境资源犯罪案件提质增效。

第一，罪量要素与社会危害性。根据刑法第13条规定，社会危害性和应受刑罚处罚性是犯罪的两个最重要特征，但“情节显著轻微危害不大”不认为是犯罪。可见，社会危害程度是区分罪与非罪的重要标准之一。实践中，确定行为的社会危害达到何种程度的因素被学者称为罪量要素。比如，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第1条列举了11种情形确定污染环境是否达到“严重污染环境”程度的罪量要素。

罪量要素又可以分为结果罪量和行为罪量两种。司法实践中，以结果罪量如“致使公私财产损失三十万元以上”等情形认定污染环境罪通常不会出现分歧，但以行为罪量如在饮用水源保护区排放特定的废物、有毒物质，通过暗管、渗井等逃避监管的方式排污等入罪，则要注意其是否与“严重污染环境”客观对应，避免与结果罪量入罪的情形过度失衡。总体上，破坏环境资源犯罪的社会危害性是通过“积量”来体现的，如果量的积累低于阈值，相关行为对环境、人类身体健康的危害性是有限的，就不需要运用刑法予以打击。从立法层面看，不论是在饮用水源保护区等特定区域排放特定的废物、有毒物质，还是排放超标污染物，理论上都蕴含着“相当数量”的条件，给予行政法规预留空间。

因此，办理涉及行为罪量入罪的破坏环境资源犯罪案件时，要注意“量”的审查。对于污染环境案件，要考虑行为人非法排污的数量、持续时间等因素，避免将排污数量小、时间短，整体情节轻微的行为认定为犯罪。

第二，浅层法益与深层法益。按照“犯罪客体即为法益”的观点，破坏环境资源犯罪属于刑法“妨害社会管理秩序罪”一章，其保护的浅层法益是秩序，具体而言，是环境资源保护管理秩序。司法实践中，办案人员也经常使用“妨害管理秩序”作为犯罪构成要件表述相关行为的法益侵害性。换言之，通常情况下办理破坏环境资源犯罪案件提及的法益主要是浅层法益。浅层法益相对直观，但由于秩序作为行政法追求的目标而具有抽象性，往往令人难以具体把握刑法需要保护的内容，从而对法律适用的准确性。

主流观点认为，刑法法益是指刑法保护的人的生活利益。打击破坏环境资源犯罪，维护环境资源保护管理秩序，最终目的是要更好地保护环境资源。关于破坏环境资源犯罪的保护法益，生态学的人类中心法益论认为，水、空气、土壤、动物、植物等生态环境元素为人类提供基本生活基础，故其成为刑法保护的法益。《德国刑法典》基本上持这一观点，其第1条(1)规定，本法典旨在保护人类和人类，以及人类的健康和福祉。显然，在环境和人类之间，人类才是重心所在。我国刑法打击污染环境犯罪，就是为了保持水资源、空气洁净，避免人类健康受损，满足人类基本生活和生产条件。非法捕捞水产品罪、非法狩猎罪、非法采矿罪等罪名，也都直接或间接地着眼于人类整体的生存和长远发展。简言之，维护环境资源管理秩序是手段，保护人类整体利益才是目的。因此，惩治破坏环境资源犯罪所保护的法益在更深层次上与刑法法益的本质是契合的。

所以说，办理破坏环境资源犯罪案件，要注意兼顾浅层法益和深层法益侵害性的审查，对以行为入罪的破坏环境资源犯罪案件，要特别注意将深层法益作为重要考量因素。

第三，形式犯与实质犯。刑法通说认为，犯罪行为必须造成构成要件所规定的一定法益的侵害或者危害结果的发生才是实质犯，而没有法益侵害或危害结果发生，仅仅在形式上违反行政法规定的犯罪被称为形式犯。

虽然有学者认为，法定犯几乎都是形式犯，但破坏环境资源犯罪的相关罪名是以结果作为入罪标准的居多，因此，基本上以实质犯为主。但是，破坏环境资源犯罪也不乏主要以“实质上违反行政法规定”作为入罪标准的情形，办案时需要注意。例如，根据渔业法、《渔业法实施条例》、电、毒、炸鱼和禁渔区、禁渔期捕捞是并列的行政违法行为，而《最高人民法院、最高人民检察院关于办理破坏野生动物资源刑事案件适用法律若干问题的解释》将非法捕捞水产品罪的使用电、毒、炸鱼等禁用的方法、工具捕捞规定为非法捕捞水产品罪的入罪情形之一，明显是多种非法捕捞水产品行政违法行为堆叠而成，具有形式犯的特征。司法实践中，办案人员不能只注重违反行政法规定的判断，也要注重审查法益的实质侵害性。

总的来说，提升办理破坏环境资源犯罪案件质效，要“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神”，关注法定犯特有的行政法与刑事法的独立与融合，强化犯罪构成的实质审查。(作者单位：重庆市人民检察院第四分院)



王宪峰



近日，最高检作出调整优化检察业务考核评价机制的重大决策，明确提出“一取消三不再”，及时有力回应了基层检察干警的热切期盼，充分体现了最高检落实党中央为基层减负的重要指示精神，改革完善检察考核评价的坚定决心。同时，也应看到“一取消三不再”后，如何一体抓实“三个管理”，推动高质效办好每一个案件落到实处，成为当前检察机关亟待解决的重要课题。具体实践中，要正确处理“五对关系”，推动检察管理实现“五个转变”。

一是正确处理“考核”与“管理”的关系，推动检察管理从“以考核为导向”向“以办案为中心”转变。取消一切不必要、不恰当、不合理考核，并不是取消所有考核，而是要摒弃过度强调考核、指标导致的政绩观偏差、履职观错位等问题，真正把精力放到“高质效办好每一个案件”上来。要树立和践行正确政绩观，聚焦办案这个中心，不断提高检察管理科学化水平，为检察办案提供重要支撑。要解决“谁来管”的问题，科学设置管理体系，要牢固树立“大管理”理念，纵向构建上级领导、条线指导、部门督导的一体化管理机制，横向打造案管部门专门管理、办案主体自我管理、相关部门协同管理的全方位管理体制，推动形成联动有力、贯通融合的科学高效管理模式。要解决“怎么管”的问题，健全完善管理机制。要坚持原则性和灵活性相统一，化繁为简，立足不同区域、不同环境的具体特征，构建更加科学合理、更加务实管用的检察管理制度。坚持综合性与多元性相结合，更加注重全面评价、整体评价、组合评价，实绩评价，让检察考核从简单依赖数据指标的“单一模式”向数据研判、案件评查、反向审视、成效评估、经验累积等相结合的“全面评价”转变。坚持协调性和融合性相促进，注重与地方党委考核、其他政法机关考核相协调，与高质效办案理念相融合，与宏观政策取向相一致。要解决“管什么”的问题，改进完善管理方式。要将“管案”和“管人”有机结合，促进检察业务管理与干部监督管理有效衔接、同向发力。办案是检察履职的基本方式。要重点抓好对“案”的评价，以业务数

据分析研判、案件流程监控、案件质量评查等为抓手，抓实对案件的实体监管、程序监管、数据监测和实时监控。人是检察履职的根本因素，管案的关键在于管人。要通过“案”的监督，落实对“人”的评价，注重运用管理结果，将其作为选拔任用、晋职晋级等的重要依据，引领检察人员提升办案质效。要在“管案”与“管人”的基础上，强化对“院”的评价，健全完善市级院履职评价机制、先进基层院创建评比机制，构建检察工作整体向上、业务结构向优、社会评价向好的高质效办案进阶之路。

二是正确处理“有质量的数量”与“有数量的质量”的关系，推动检察管理从“以数量为基础”向“以质效为核心”转变。数量和质量是检察履职办案的基础性要素，是反映检察机关法律监督工作力度和成效的重要体现。要在保持合理数量的基础上，更加重视质量，更好统筹好“有质量的数量”与“有数量的质量”的关系。具体来说，要坚持三大原则：坚持严格依法。检察权运行的法理基础来源于宪法和法律的授权，要按照“法定职责必须为、法无授权不可为”原则，在法定范围内恪守履职边界，做到履职于法有据、有章可循。坚持实事求是。要把公平正义作为法律监督的根本原则和出发点，立足经济社会发展大局、着眼人民群众根本利益，既不过度监督也不缺位监督。特别是要注意与其他政法机关的配合制约，做到既配合有度又监督有力，避免出现“虚假监督”，影响检察法律监督的权威性、严肃性。坚持遵循规律。恪守检察权运行规律，回归履职办案本身本源、高质效办案的价值追求；要根据本地区经济社会发展实际、案件类型特征开展监督办案，动态监测、实时调整，始终将办案数量控制在合理的区间内。

三是正确处理“一体化联动”与“内外制约”的关系，推动检察管理从“条块分割”向“系统集成”转变。检察管理是一项复杂的系统工程，是对业务、案件、质量的

综合管理、全面管理。要坚持系统观念、整体思维，充分发挥检察机关一体化优势，通过机制贯通、内外协同让检察管理“统起来”，以高水平管理助推高质量办案。建立上下联动协同机制。加强上级院对下级院办案的领导监督，加大对重大、疑难、复杂、敏感案件的指导力度，不断完善案件备案审查、请示报告等制度，提升上下级管理的协同度。强化条线业务指导，通过定期召开业务分析会、编发典型案例等方式，综合分析把握条线工作开展、办案数据等情况，及时对下提供业务支持和指导。建立内部融合协作机制。优化监督线索内部移送等多部门协同路径，进一步强化业务部门之间、综合业务之间的融合力度，积极探索构建检察业务管理与其他各项管理协调配合、一体推进的管理机制。要配强基层案管部门的力量，加强人才能力的培养，建设高素质检察管理队伍。建立外部监督制约机制。加强与监察机关、公安机关、审判机关、行政机关的履职协同，主动接受派驻纪检监察组监督，确保在相互配合、相互制约中凝聚最大合力。持续深化人民监督员监督、检察听证等工作，主动接受人大监督和政协民主监督，自觉接受当事人和律师、媒体等外部监督，构建多元的外部监督体系。

四是正确处理“数据管理”与“数据应用”的关系，推动检察管理从“人力为主”向“数字赋能”转变。数据是高质量发展新动能。检察管理从简单的数据管理转向更加注重“三个管理”，就是要坚决杜绝“数据加工”“数据注水”等问题，确保业务数据真实客观反映实际检察业务开展情况。强化场景应用。加快推进业务管理、案件管理、质量管理数字化，积极构建数据质量监督模型和应用场景，着力提升检察业务“智慧管理”水平。要重点关注数据来源的真实、客观、准确，大力推进跨部门大数据协同办案，进一步完善业务管理系统，加强数据汇集、清洗、校验等工作，确保数据的准确性、完整性、时效性。深化数据分析。推动实现数据分析数字化、智能化，不断提升业务数据分析研判效能，找准找实影响检察办案质效的不足和短板，有针对性补齐弱项、做优强项。加强数据关联分析，准确研判案件之间、数据之间内在联系，提升规律性、普遍性认识，为办案提供有力支持；加强数据趋势分析，深化运用“三个结构比”，深入了解掌握检察工作的发展态势和变化趋势，深挖业务数据背后的执法司法问题和社会治理问题，为服务中心大局提供参

考；加强数据风险分析，及时发现隐含在数据背后的业务风险点、案件隐患点和质量薄弱点，为提升办案质效提供保障。优化数据运用。构建数据互通共享机制，形成业务部门和案管部门良性的数据互动互通氛围。案管部门要通过对业务数据动态分析，及时向办案部门反馈业务发展态势和存在的问题，协同办案部门采取有效措施加以调整优化。充分发挥业务数据辐射效应，将单纯的业务数据放在国家发展大局、社会治理全局中分析考量，提升检察履职的主动性、针对性。

五是正确处理“正向激励”与“反向鞭策”的关系，推动检察管理从“事后治理”向“综合防治”转变。要切实转变思想观念，推进检察管理向前延伸、向后拓展，建立健全“事前预防—事中监控—事后审视”的全链条闭环管理机制。加强事前预防，认真落实最高检《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》，严格执行“谁办案谁负责、谁决定谁负责”要求，进一步明晰各办案主体职责清单，确保各负其责、各司其职。深入推进案件质量标准化、体系化建设，围绕质量、效率、效果三个维度，构建高质效办案评价机制。做实正向激励，深化对指导性案例、典型案例的提炼总结和分析研究，定期开展业务竞赛、法律文书评比等活动，加强示范引领，鼓励担当作为。加强事中监测。深化宏观办案质效分析与微观案件质量检查评查，坚持问题导向，加强动态监管，对案件受理、办理、审结等全流程业务数据填录强化预警防控，对发现的问题及时提醒、跟踪整改。在案件质量评查上下功夫，坚持全面自查和重点抽查相结合，完善案件质量检查机制，推进案件评查实质化、规范化、常态化。加强事后审视。强化对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判，形成问题清单，以点带面及时督促整改，引领质效提升。落实《人民检察院司法责任追究条例》，进一步明确和细化案件评查结果与司法责任追究惩戒之间的制度衔接，一体抓实司法责任的归属、落实、认定、追究，实质性启动追究问责。同时，要坚持追责惩戒和履职保护并重，完善容错纠错机制和履职保护制度，以制度保障更好激发检察人员高质效办案的活力、放手干事的活力、守正创新的动力。

(作者为浙江省嘉兴市人民检察院党组书记、检察长)

# 深化改革创新做实高质效办好每一个案件

秦虎 杜晓芳



党的二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》。《决定》明确提出“健全公正司法司法体制机制”，这是党对司法机关全面深化改革的重大战略部署，检察机关作为法律监督机关，在其中担负着不可推卸的责任。内蒙古自治区呼伦贝尔市检察机关胸怀“国之大事”，聚焦法律监督主责主业，以使命必达的决心持续加强实践探索，以改革创新精神做实高质效办好每一个案件，加快推进呼伦贝尔检察工作高质量发展，为更好支撑和服务内蒙古建设贡献检察力量。

筑牢全面深化检察改革的鲜明政治底色，立足边疆民族地区实际，以法治力量保障党中央决策部署落地落实。呼伦贝尔地处祖国北疆中俄蒙三国交界地带，在维护国家安全大局、维护民族团结、维护生态安全中具有重要战略地位。呼伦贝尔市检察机关把学习贯彻党的二十届三中全会精神与学思践悟习近平法治思想结合起来，深入学习贯彻习近平总书记对内蒙古工作的重要指示精神，立足边疆民族地区实际，围绕贯彻一条主线、办好“两大事件”，加快实施“六个工程”充分履行检察职能，秉持“立足全区干在先、走在前”的精神持续深入推进检察改革，以高质效办好每一个案件为大局服务、为人民司法、为法治担当，持续筑牢坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的鲜明政治底色，久久为功、善作善成，以法治力量保障党中央决策部署落地

落实，在服务建设“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”上展现更大检察新作为。

聚焦全面深化检察改革的目标要求，以“高质效办好每一个案件”为核心理念谋划改革举措，服务保障经济社会高质量发展。习近平总书记反复强调“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，明确提出“所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作”。这是习近平法治思想对公平正义的原则性、基础性要求。检察机关进一步全面深化改革要聚焦公平正义，让人民群众切实感受到公平正义就在身边、就在眼前。实现这个目标，必须做到“高质效办好每一个案件”，这是新一届最高检党组提出的新时代新征程检察机关履职办案的基本价值追求，亦是检察机关全面深化改革的核心理念。司法办案中的每一个案件都意义重大，关系着当事人的合法权益，甚至关系着党的执政根基的稳定和经济社会的有序健康发展。呼伦贝尔市检察机关要在高质效办好每一个案件中，更好落实总体国家安全观，优化法治化营商环境，着力优化检务公开、群众争议实质性化

解、支持起诉、数字检察等工作机制，做实“检护民生”“检察护企”等专项行动，以坚定的改革信念和有利的改革举措，在维护国家安全、社会安定、人民安宁中切实扛起检察责任。

健全全面深化检察改革的保障措施，以完善司法办案监督制约和保障机制为重点，为做实“高质效办好每一个案件”保驾护航。“高质效办好每一个案件”，重在“高质效”，难在“每一个”，要实现这一目标，至关重要的是健全完善司法办案监督制约和保障机制。《决定》明确提出“确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”。检察机关要敢于监督、善于监督、勇于自我监督，重点是落实和完善司法责任制，以内部的案件质量评查、流程监控和外部的人民监督员、社会监督员为抓手，通过全链条体系化完善司法责任制的归属、落实、认定、追究机制，把“落实和完善司法责任制”的要求具体落实到每一个案件、每一个办案组织、每一名检察官。要规范案件办理流程、机制，综合运用人民监督员、检察听证、专家咨询委员会等践行全过程人民民主的方式方法，给检察权“加把锁”，保障检察权公正、规范、廉洁、高效运行。要深入落实最高检《关于全面深化检察改革进一步全面加强新时代检察工作的意见》和《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》，加强和改进检察管理，将“管案”和“管人”相结合，一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理，持续优化调整检察业务考核评价机制，不断健全完善激励、惩戒和保障机制。

加强适应全面深化检察改革需要的队

伍建设，锻造堪当时代重任的北疆检察铁军。建设高素质检察队伍，是推进一切检察工作的基础和保障，亦是全面深化检察改革能否落地见效、高质效办好每一个案件能否全面落实的关键所在。强队伍，要要素素质。高素质、专业化的办案能力，是高质效办案的前提。要健全全级分类覆盖“四大检察”的高质量政治轮训、业务轮训，以赛代训、互派挂职、同堂培训等机制，强队伍，要育才。重视人才、培养人才、用好人才，检察事业的发展才能强劲有力。要培养干部，建好梯队，储备人才，培育高端，有意识地将优秀年轻干部、优秀人才放在吃劲岗位或急难险重的任务中磨炼。强队伍，要汇精英。汇聚精英、留住人才，检察事业的发展才能后劲坚实。要抓好文化建设、党建和业务融合建设，研究提升职业认同感和单位归属感的举措，招揽各方精英共谋法治事业，让人才在严管厚爱、成长收获中定下心来、实干担当、强队伍，要强班子。领导班子是队伍的核心和灵魂。要以基层检察院的班子建设为重点，做好基层院领导班子的建设规划。强队伍，要强基层。基层检察院是检察工作的基石，检察机关的机构主体在基层，主要办案力量在基层、队伍主体在基层，因此，要以改革精神努力解决基层工作和队伍建设“老大难”问题。强队伍，要减负担。轻装上阵，才能集中精力聚焦“高质效办好每一个案件”。为此，需要健全为基层减负长效机制，让基层能够凝心聚力高质效办案。

(作者分别为内蒙古自治区呼伦贝尔市人民检察院党组书记、检察长，综合业务部副主任)

李亚洲

刚刚召开的全国检察机关刑事检察工作会议对于做好新时代新征程刑事检察工作提出新要求，作出新部署。刑事检察工作必须坚持法律监督宪法定位为依归，以高质效刑事检察履职为基础，让人民群众在每一个案件中感受到公平正义。

必须始终秉持为民情怀，坚持以人民为中心的理念。在刑事检察工作中，必须始终秉持为民情怀，知行合一，立足检

察机关国家法律监督机关的宪法定位，提高刑事检察工作水平，确保办案质量，以高质量办案引领社会进步，推动国家治理体系和治理能力现代化。作为刑事检察工作者，要积极主动、执着、忠实、全面履行宪法赋予的法律监督职责，维护法律的统一正确实施，捍卫法律尊严，维护司法公正，这既是刑事检察工作的职责与使命，也是最大限度实现公平正义的自觉体现。在办理具体案件中，

要坚持以事实为根据，以法律为准绳，坚持罪刑法定原则，秉持客观公正，辩证处理好实体与程序的关系，做到理性平和

文明规范司法。只有履行好刑事检察监督职责，以案件质量为生命，才能真正维护人民群众的根本利益，才能实现刑事检察监督的最大价值。

必须坚持系统思维，强化刑民共治意识。中国式法治现代化强调良法善治，将体现良法要求的公平价值注入国家治理体系之中，在刑事检察工作中将监督的职能放在重要位置，强化刑民共治意识，积极探索犯罪治理新模式。塑造犯罪治理人本价值观。充分发挥民法典以人为本的精神，强化私权保护的现代化法治思维，严格依法落实国家尊重

和保障人权的宪法原则，实现人的自由和全面发展。在刑事检察监督履职中，检察官收集、审查证据时，应准确、全面理解刑事诉讼法在证据制度中科学配置检察权的意义。同时，要强化履行维护司法公正的职责，以法律监督的视角收集、审查证据，全面贯彻刑事诉讼法所确定的证据规则体系要求。同时，根据民法典私法自治的基本价值及原则，审查是否存在公权力侵犯私权的现象，

树立系统思维理念，充分发挥个人在社会治理中的作用。总之，强化刑民共治意识，就是在打击犯罪时，要重视个人

权利与社会利益之间的平衡，以促进个人之间、个人与团体、个人与环境之间的和谐与可持续发展，维护社会和谐。

打造高素质、职业化队伍，为实现公平正义提供组织和人员保障。进入新时代，面对人民群众的新期待新要求，做优刑事检察监督必须依靠一支作风优良、业务能力过硬的刑事检察队伍。全面落实司法责任制，办好每一个案件，就意味着要有一支品行修养、业务娴熟、尊崇法治、有品位、有信仰、有追求、有担当、有初心、有使命、有作为的高素质职业化队伍。事实上，在以审判为中心的刑事诉讼制度改革背景下，对检察人员的审查证据能力提出了更高要求，这也是检察官综合素质的集中体现。在审查批捕、审查起诉过

程中，不但要审查犯罪事实、情节是否清楚，证据是否确实、充分，犯罪性质和罪名的认定是否正确，有无遗漏罪行和其他应当追究刑事责任的人等内容，还要将侦查活动是否合法作为审查的重要内容；在以审判为中心的法庭实质化审理中，不但要承担公诉任务，有时还要就证据收集的合法性加以证明；不但要承担被告人有罪的举证责任，还要承担罪轻罪重等量刑的举证责任，这都要求刑事检察人员必须具备一定的诉讼协调、组织、引领能力。因此，提高刑事检察队伍素质，是新时代刑事检察监督工作高质量发展的现实需要。

(作者单位：甘肃省平凉市庄浪县人民法院)