推深

涉检

法综

建履

设职

# 立足基层紧贴实际抓实案件管理

一体抓实"三个管理"

# 高质效办好每一个案件

"三个管理"作为全新的检察管理模 式,既相互交融又相互作用,构成一个严 密的管理系统。检察机关的主责主业是法 律监督,基本形式是办案,基层检察院必 须抓住案件管理这个根本,一体抓实"三 个管理",把精力聚焦到高质效办好每一个 案件、案件的每一个环节上,促进检察工 作高质量发展。

### 案件管理是"三个管理"的根本

"三个管理"各有侧重、有机联系,抓 案件管理就是抓根本抓源头。案件管理、 业务管理和质量管理三者之间相互依存、 相互促进,三者共同作用,有力提升检察 管理质效。

案件管理是业务管理的基础。业务管 理侧重于宏观办案质效的分析研判, 其分 析的对象是由一件件案件聚合而成的案件 "群像",通过对办案规模的分析,发现 "四大检察"履职是否充分;通过分析履 职、案源、案件"三大结构比",发现办案 质效中存在的短板;分析一个地区、一个 时期内类案特点,发现在建章立制、社会 治理、预防违法犯罪方面存在的漏洞。所 有业务管理数据分析的基础就是案件。

案件管理是质量管理的前提。质量管 理侧重于结果和过程方面的品质监控,通 过反向审视、流程监控、质量评查, 从程 序、实体、效率、监督、效果五个方面对 案件质量进行监控。如果说,业务管理是 在研判数据所蕴含的规律与态势,质量管 理则是穿透案件对检察官履职的监督制 约,在案件程序、事实认定、法律适用等 方面促进高质效办理案件。换言之,业务 管理和质量管理均是对案件进行检查、评 查或检视研判,而案件管理更多的是聚焦 案件办理,把充分履行监督职责放在突出 位置, 既重视实体公正, 又重视程序公 正,将"三个善于"落实到每一件具体案 件中。

业务管理、质量管理是对案件管理的 反哺。业务管理的意义在于分析办案质效 和社会治理方面的情况,找到针对性强的 改进举措。质量管理的重要意义在于加强 对办案人员证据审查、法律适用等方面的 监督管理,发现存在的问题,及时提出改 进措施。质言之,业务管理和质量管理都



□"三个管理"作为全新的检察管理模式,既相 互交融又相互作用,构成一个严密的管理系统。检 察机关的主责主业是法律监督,基本形式是办案,基 层检察院必须抓住案件管理这个根本,一体抓实"三 个管理",把精力聚焦到高质效办好每一个案件、案 件的每一个环节上,促进检察工作高质量发展。

是为了反哺干案件管理, 最终是为了回归 提升监督办案质效这个本质本源上来。

### 检察官是案件管理的主体之 一,是高质效办案的第一责任人

办案、办好案、办好每一个案件是每 位检察官的司法责任。

从司法亲历性看,检察官在办案中处 于主体地位。检察官在办案时亲历办案过 程,始终处在办案的第一线,直接接触、 收集和审查案件证据,对案件事实和证据 有更加准确、全面、客观、系统的认知。 这决定着检察官在办案和管案中具有主体

在不同案件管理角色中, 检察官的自 我管理发挥基础性作用。在案件管理组织 体系中,检察长和检委会的宏观管理,业 务部门的中观管理,检察官的自我管理, 案管部门的专门管理和相关部门的协同管 理,构成了一个完整的管理系统。在这个 系统中,作为司法办案和案件管理的"双 重主体",检察官具有"双重责任",既负 有办好案件的责任,又负有管好案件的责 任。检察官要正确把握高质效办案和高水 平管理的关系,在办案中管理,将管理贯 穿办案, 既抓好案件办理这个根本, 又抓 好案件管理这个基础,确保严格依法办案 和高水平管理。

在基层院扁平化管理和权力下放背 景下,检察官的直接责任尤为关键。在 《关于人民检察院全面准确落实司法责任 制的若干意见》中,除规定检委会、检 察长、检察官职责权限之外,明确了检 察官助理、书记员、检察技术人员、司 法警察的职权范围。全面准确落实司法 责任制,可梳理出"书记员一检察官助 理一检察官一部门负责人一副检察长一 检察长一检委会"这样一个责任链条, 在各自角色中, 承担的职责各不相同, 对于同一件案件, 检察辅助人员承担辅 助性工作, 部门负责人、副检察长、检 察长和检委会承担审核把关工作,在整 个司法责任链条中, 检察官的直接责任

# 围绕质量、效率、效果三个维

案件办理与案件管理是"一体两 面","高质效办好每一个案件"蕴含着 "高质效"管理的内在要求。

强化质量把控。在刑事检察案件 中,要依托侦查监督与协作配合办公 室,探索建立同步介入、同步引导、同 步监督、同步会商、同步治理"五同 步",全程引导侦查取证工作机制,实现 对刑事侦查取证质效的有效监督, 完善 证据链条、保证提捕移诉案件质量; 在 办理民事检察、行政检察监督案件中, 要充分用好调查核实权, 主动收集书 证、物证等证据,咨询专业意见,了解 案件情况,为查明案件争议焦点、开展 精准监督提供依据; 在办理公益诉讼检 察案件中,坚持以起诉的证据要求和标 准做好诉前程序工作,对于"由谁管" "怎么管""损害多少"等事实,在形成 检察建议前, 务必查证清楚。探索建立 符合基层实际的办案质效监管机制。基 层院大部制、扁平化管理,在精简指令 传达环节、提升管理效率的同时, 也伴 生了检察官权力大、有形成权力监督真 空风险等问题,建构监督体系很有必 要。探索双部门联动监督,案管部门针 对个案流程监控、案件质量评查、检察 业务数据监管中发现的问题,与具体办 案部门会商研究整改举措。检务督察侧重 对检察官行使检察权的行为监督,针对发 现的执法办案中带有普遍性、多发性的顽 瘴痼疾督促整改。聚焦双主体反向审视, 控告申诉检察部门发挥反向审视工作在内 强制约、外强监督、源头治理中的功能作 用; 各业务部门从实体、程序、文书制 作、案卡填录等方面对在办和办结的案件 进行分析, 总结案件存在的共性问题。强 化双会议集体把关,强化检委会的决策把

关作用, 抓实检委会对重大、疑难、复杂 案件的决策和业务监督管理职责,发挥检 察官联席会的决策参考作用,发挥联席会 在案件办理参考、内部监督管理和统一法 律适用等方面积极作用。提高办案人员综 合素质。建立"学习型"检察院,实施形式多 样化、内容全面化、培训系统化、组织统筹 化、理论实战化的"五化"能力提升计划,通 过老带新,搭建学、练、赛平台,培养既懂 法律又精通其他专业领域的复合型、全能 型人才。

提升办案效率。持续优化办案流程与 工作机制,针对当前轻罪比例上升实际, 可在繁简分流、轻重分离、快慢分道基础 上,根据不同类型轻罪简案的特点和办案 规律,聚焦类案质量标准,从捕诉必要 性、相对不诉尺度、行刑反向衔接、矛盾 纠纷化解等方面,探索不同罪名轻罪简案 的多维度全方位质量评价体系;强化与公 安、法院的协同, 充分发挥侦查监督与协 作配合机制作用,确保侦查阶段证据收集 的高效完整和强制措施、涉案财物、矛盾 调处的有效衔接。充分运用信息化服务办 案。基层检察院要通过向数据要检力,向 信息化要生产力,提高办案质效。聚焦重 点案件类型、新型案件领域,建设运用大 数据法律监督模型发现监督线索。

拓展办案效果。基层检察院作为一线 司法机关,在依法办理个案时,要紧紧依 托案件办理延伸拓展办案效果。依靠群 众、发动群众协同提升办案效果。通过监 督办案捍卫国家政治安全, 巩固党的执政 地位,厚植党执政的政治根基;联合基层 党组织和社会组织等,通过新媒体宣传、 召开法治宣讲会、典型案例发布等方式, 宣讲相关法律法规,引导群众树立法治意 识,赢得群众的信任与支持。充分利用与 行政机关工作交流密度大、沟通半径短等 优势,着力深化府检联动机制,规范侦检 衔接、行刑双向衔接等协同工作模式,促 进司法机关和行政执法机关在办案过程中 达成共识。下沉检察触角提升办案社会效 果。基层检察院处于收集民情民意、化解 涉检矛盾的"窗口",通过办信接访、公开 听证、和解等多种方式化解矛盾纠纷,提 高公众对监督办案的认可度和满意度。搭 建基层法治联系点, 收集涉法涉诉信息, 前瞻研判风险和信访问题,通过释法说 理、检察公开听证等方式及时有效处理, 切实做到案结事了人和。通过办理一个案 件,发现一类问题,深层次分析问题背后 的成因,制发检察建议,弥补制度和管理 漏洞,积极主动融入基层社会治理。

(作者为四川天府新区人民检察院检察长)



□谈倩

如何有力推进高水平对外开 放,已成为中国特色社会主义法 治建设进程的时代考题。涉外法 治建设与服务"一带一路"建 设、服务"走出去"战略以及有 效防范国际社会所面临的各类挑 战风险紧密相连。检察机关作为 国家法律监督机关,是国家法治 建设的重要参与者, 涉外法治建 设进程离不开检察机关职能的融 入与作用发挥。

从价值论的角度看,检察职 能服务保障涉外法治建设,是新 时代新征程检察机关有效应对外 部风险挑战的使命所在。面对国 际环境的不确定性所形成的一系 列外部风险与挑战, 我国检察机 关必须加强与有关方面协作配

合,运用法治思维法治方式有效应对。涉外检察工作是涉 外法治工作的重要方面。2023年7月,最高人民检察院出台 《2023-2027年检察改革工作规划》,提出要"健全涉外检 察工作机制"。今年12月4日,最高检印发《关于全面深化 检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》,专门就完 善涉外检察工作体系作出规定。为适应新时代背景下涉外 法治建设提出的新要求, 检察机关有必要围绕主责主业进 一步推动高质效检察履职, 为涉外法治建设提供更多更优 质的检察产品

检察机关做强做优涉外检察工作, 是新时代背景下服 务保障高水平对外开放的应有之义。而要答好涉外检察答 卷, 离不开高质效检察履职实践。

坚持党的绝对领导是基本前提和重要根基。检察机 关是党领导下的司法机关,是国家法治建设的重要参与 主体。检察职能的发挥必然要求坚持正确的政治方向, 要求全面深入贯彻落实习近平法治思想、习近平外交思想 以及习近平总书记关于涉外法治工作的系列重要指示精 神, 积极有效应对复杂变化的国际形势, 顺应整个国际营 商环境背景以及法治化建设背景。同时, 始终坚持系统观 念,从服务大局工作出发,将检察机关涉外检察工作置 于党和国家工作大局特别是国家外交大局之中去思考。

稳妥办理涉外刑事案件,落实完善国际刑事司法协 助。就我国依法办理涉外刑事案件的范围而言,包括刑事 案件在犯罪主体、犯罪对象、犯罪地等方面存在涉外因素 的情形,也包括相关国际合作案件涉及引渡、域外调查取 证等程序。对于涉外刑事案件的办理, 检察机关要立足服 务国家大局,做到认定事实清楚、证据确实充分、适用法 律正确、法定程序完备。而面对涉外刑事案件涉及引渡、 域外调查取证等程序或外国司法执法机关需向我国境内开 展调查取证、执行查封等情形,建立完善国际司法协助工 作机制至关重要。检察机关在国际刑事司法协助中承担着 重要职责, 有必要准确定位其在各环节开展司法协助的着 力点。在审查起诉阶段,应注意在尊重国际公约、国际条 约所承诺义务的基础上, 重点审查证据的真实性、合法性 问题。对于所收集的证据符合我国法律、国际公约以及相 关国际条约规定程序的,检察机关应依法举证;对于不符 合我国法律、国际公约以及相关国际条约规定程序而收集 的证据,检察机关应依法予以排除。

聚焦法律监督职能定位,全面协调充分发挥"四大检 察"职能作用。国家法律监督机关的职能定位决定了检察 机关除了依法行使公诉权, 还有权就诉讼活动的合法性、 公正性、有效性, 履职过程中发现的行政违法行为或不作 为等行使监督权。就涉外法治领域推动高质效检察履职实 践而言,"四大检察"职能均大有可为。在刑事检察领域, 除了依法打击涉外刑事犯罪, 优化国际刑事司法协助, 检 察机关还可以针对涉外刑事诉讼过程中的不合法、不规范 问题, 通过制发纠正违法通知书、检察建议书等方式依法 行使监督权。在民事检察领域,检察机关则可聚焦中外投 资经营者合法权益平等保护和涉外主体法治需求, 加大涉 外法治服务供给。在行政检察领域, 众所周知, 在世界银 行新版营商环境指数标准中,外资市场准入已被纳入市场 准入评价指标。对此,检察机关可充分发挥行政检察职 能,对应推动落实外资市场准入的负面清单制度,依法对 履职过程中发现的行政机关不作为或不依法作为的行政违 法行为行使监督权。在公益诉讼检察领域,2022年修订的 反垄断法规定了境外的垄断行为对境内市场竞争产生排 除、限制影响的情形, 受该法调整, 并规定检察机关有权 依法提起反垄断民事公益诉讼。据此,检察机关可依法探 索涉外反垄断案件的公益诉讼机制,在实践中进一步厘清 案件司法管辖、程序启动、诉讼主体等问题。

做实深化"四大检察",探索新领域涉外案件综合履职 路径。随着全球化浪潮下知识产权、金融科技等新质生产 力的迅猛发展,呈现出诸多新机遇的同时,也相伴而生一 系列治理难题。以金融领域为例, 当前社会正朝着经济金 融化的趋势不断发展,金融业务的综合性、复杂性不断加 强,即便只是其中的某一环出现风险,也有可能波及整个 金融系统安全。尤其是在这类业务存在涉外因素的情形 下,一旦出现风险,不利影响更甚。这对检察机关立足职 能识别社会风险提出了更高要求, 且单纯依靠某一项检察 职能发挥也存在局限性。从这一层面来讲, 检察综合履职 是必由之路。因此, 有必要探索创新办案模式和工作机 制,深化"四大检察"综合履职的办案理念,切实做到依 法一体履职、综合履职,以"四大检察"职能的充分发挥 实现新兴领域权利全链条保护, 持续探索强化涉外综合法

# 完善案件质量评查促进高质效办案



"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,案件质 量评查是案件质量管理的重要方面。就个案 而言,高质效办案是对微观个案办理的具体 要求。同样,案件质量评查也是对微观个案 的质量评价,因此,案件质量评查与高质效 办案要求具有紧密内在联系。不同的是,高 质效办案要求贯穿案件办理全过程,具有动 态性、实时性;而案件质量评查是在案件办 结后的评价,具有静态性、事后性。需要 建立健全事后评价机制,并进一步完善案 件质效评估机制,形成对检察履职办案的 科学评价,通过制度支撑,激励检察人员 客观公正高效履职,促进实现高质效办好 每一个案件。

## 案件质量评查对于高质效办案 综合评估机制构建的作用

通过案件质量评查打造类案办理标准 数据库,做好案件质效监督。一是通过横 向比对发现案件质效存在的问题,及时分 析原因,并提出解决对策。二是通过案件 质量评查积累问题数据,通过对各业务条 线的案件质效和存在问题进行差异性分 析,了解不同业务部门案件特点、趋势和 存在问题,分析原因并提出强化办案质效 的有效路径。三是通过类案不同处理而产 生的差异分析,研究类案办理的规律和特 点,对于引发问题的证据标准不统一、法 律适用差异较大等问题开展实证研究, 最 大限度地统一司法适用标准,解决认识分 歧,减少影响办案质效的差异性。

通过重点案件评查发现、解决案件 质效问题。通过重点个案分析发现案件 质量问题,分析原因,有针对性地提出 解决对策。这些重点个案可以包括逮捕 后判处非监禁刑或免予刑事处罚、判决 无罪的案件,撤回起诉的案件,被法院 判决改变定性的案件等。这些案件易存 在案件办理质效问题,因此需要在案件 质效综合评估中予以重点关注。通过个 案以点带面发现类案问题,有针对性地 分析并提出解决对策。

完善程序监督与实体监督并重的案件

□案件质量评查与高质效办案要求具有紧密内在联系。不同的是,高质 效办案要求贯穿案件办理全过程,具有动态性、实时性;而案件质量评查是 在案件办结后的评价,具有静态性、事后性。需要建立健全事后评价机制,并 进一步完善案件质效评估机制,形成对检察履职办案的科学评价,通过制度 支撑,激励检察人员客观公正高效履职,促进实现高质效办好每一个案件。

质效管控机制。实践中,基层检察机关日 常所承办的大量案件多为普通刑事案件。 在这些案件中, 检察官具有更多的自主决 定权,从强制措施适用,到案件的引导侦 查取证、审查起诉、出庭支持公诉, 再到 裁判结果审查,案件管理部门对于办案流 程可以进行预警和监控,但是案件的实体 质效评估则往往要等到案件裁判生效的质 量评查阶段,或是在案件出现无罪判决、 当事人提出申诉、启动刑事申诉等程序 时,才以问题为导向对案件质量进行评 价。程序监督和实体监督由此存在时间 差,且实践中存在重程序监督、轻实体监 督的倾向。因此,应将动态监督贯穿于刑 事办案全过程,这是案件质效监督的重要

## 案件质量评查与其他案件质效 监控措施的有机衔接

与流程监控的有机衔接。案件质量 评查是事后监控。以问题为切入点审视 已结案件办理的质量和效果,但是案件 存在的质量问题,有可能在流程监控环 节已经被发现,且成为案件质量评查发 起的重要依据,因此,需要做好流程监 控和案件质量评查的有机衔接。流程监 控环节通过对正在办理的案件办案程序 监督和结案审查等环节进行实时监控, 发现问题发起监控预警,要求承办检察 官说明原因并有针对性地进行整改。这 些程序性流程进行到案件质量评查环 节,应予以重点关注。

与审判监督和刑事申诉案件的有机衔 接。在检察机关内履行审判监督的部门和 岗位,通过对生效裁判的审查发现审判监 督线索,同时也是对案件办理综合质效的 系统审视和综合评估。实践中,案件质量 评查往往会发现审判监督、侦查活动监督 线索,而对于提出审判监督的案件,也需 要通过反向审视来回顾案件办理质量,因 此,审判监督与案件质量评查,共同构建 起高质效办案的评估监控机制。同理,申 诉案件的办理既是对生效裁判的再审查, 也同样附随着对检察机关已结案件质效的 评价和审视,检察机关的案件质效也正是 在不断完善自我监督纠错过程中发现问 题、解决问题,以实现案件办理质量和效 果的不断提升。

案件质量评查与外部监督的有机衔 接。检察机关内部对案件质效的综合评 估, 既需要通过内部案件考评督导对案 件办理质量和效果进行客观评价,同时 也应注重收集其他机关和社会公众对检 察办案的意见建议。对于案件质量评查情 况,可以通过问卷调查、定期或不定期的 座谈走访、邀请社会各界参与检察机关的 司法办案活动等多种形式, 听取其他政法 机关、行政机关和人大代表、政协委员、 人民监督员等各方面对案件质量评查情况 的意见建议,从多视角审视检察工作,内 部、外部监督共同发力,推动实现高质效 办案。

# 以案件评查推进高质效办案的

瞄准提升办案质效,更新工作理念。要 将依法一体履职、综合履职等理念贯穿到案 件质量评查工作中,全面审视原案办理是否 符合高质效办好每一个案件的理念。自觉落 实"检察一体化"工作理念,将办案是否强化 检察权的监督属性、是否彰显司法办案与监 督办案双重内涵的重要标准,充分整合案件 质量评查的监督、纠错、指导与引领功能,促 进办案更好实现三效统一。自觉落实"努力 让人民群众在每一个司法案件中感受到公 平正义"的目标要求,加强对案件释法说理 效果、侵财类与涉众型经济犯罪案件追赃挽 损实效的评查力度。

发挥大数据效能,实现个案评查向类案 质效监控的跨越。要打好"线上智能筛查+ 线下人工核查"的"组合拳",高质量复核案 件问题,开展分析研判,推动问题整改。一是 开展系统线上智能筛查。充分利用检察业务 应用系统、案件质量评查子系统、流程监控 子系统等多种智能化系统,对本院案件有针 对性地排查,确保问题案件一件不漏;二是

加强线下人工核查。将智能筛选的客观性与 人工核查的主观能动性相结合,找准找实执 法司法不规范问题。充分利用业务系统办案 程序比对功能、案卡信息反查功能、业务数 据分析功能等,集中力量对流程不规范、报 表数据异常案件进行全流程核查,形成详细 的问题列表,反馈问题至案件承办人。对系 统智能筛查出的疑似问题案件,尝试通过承 办人自查、流程监控核查、案件评查复查,精 准开展"靶向"整治。

服务与监督并举,找准评查结果运用 的"结合点"。为转化评查成果,要坚持将评 查纠错与质量评讲紧密结合。一是形成常 态化业务通报。就案件质量评查结果形成 工作报告,召开检委会专题通报。二是以案 件质量评查推动案件质效综合分析研判。 结合业务质量评价指标,汇总案件评查工 作中发现的问题,分析原因,提出针对性改 进对策及建议;三是搭建与检务督察部门 的沟通协作机制。要落实好《人民检察院案 件管理与检务督察工作衔接规定》,联合检 务督察部门,比照案件质量评查反馈整改 清单,对评定出的案件瑕疵及问题整改情 况进行实地专项督查,通过查阅整改材料、 听取处理汇报,对整改中发现的问题进行 专题研究,形成"发现、反馈、整改、督察"的 闭环体系,防止"表面整改""假装整改"等 "反管理"情况发生。

强化评查人才建设,提升业务素能。一 是提升评查能力。整合质量评查、业务数据 分析研判、流程监控等监督环节,定期开展 专题研讨,从整体上对案件质效进行监控, 推进检察业务管理科学化。强化案件质量反 向审视,主动发现和督促整改一定时期内检 察环节司法办案活动中存在的突出问题,提 升发现和解决问题的能力。二是夯实队伍建 设。健全案件质量评查人才库建设,确保有 经验、有责任的检察官参与到案件评查工作 中来,在审视评判他人案件中学习借鉴、固 强补弱,倒逼提升职业素养和业务能力。加 强对青年干警的锤炼,依据任职经历,选任 青年业务骨干担任案件评查检察官助理,参 与评查研讨疑难复杂案件,充实评查队伍后 备力量。三是加强经验交流。定制化分享监 督工作经验成果,协助办案人员掌握办案规 范,提升专业素能。

[作者单位:北京市人民检察院、北京市 东城区人民检察院。本文系北京市人民检察 院 2024年度检察理论研究课题《案件质量 评查落实"高质效办好每一个案件"检察履 职价值导向的路径研究》(立项编号 BJ2023B42)的阶段性研究成果]

(作者为上海市黄浦区人民检察院检察长)