

刑事检察作为在“四大检察”中案件量大、占比高的业务,“一取消三不再”后,如何通过落实落细“三个管理”,实现更高办案质效,是刑事检察工作亟须回应的重大课题——

# 以体系化思维抓实抓细“三个管理”的刑事检察实践

## 一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

□柳小惠

最高检党组在深入调查研究、广泛听取意见的基础上审慎作出“一取消三不再”的决定,提出要一体抓好检察业务管理、案件管理、质量管理“三个管理”,推动高质效办好每一个案件落到实处,实质是对办案质效提出更高的标准、对业务管理赋予更重的责任。一体抓实抓好“三个管理”,推动高质效办好每一个案件是一个系统工程,需要以体系化思维,有步骤、有重点地统筹推进落实。刑事检察作为在“四大检察”中案件量大、占比高的业务,“一取消三不再”后,如何通过落实落细“三个管理”,实现更高办案质效,是刑事检察工作亟须回应的重大课题。结合甘肃省检察机关刑事检察工作实践,笔者认为,需要从四个方面着手。

### 明晰要求统一思想,凝聚共识 逐步推进

最高检作出“一取消三不再”、一体抓实“三个管理”的决定,充分彰显了最高检党组对检察工作规律的深刻洞察、对基层实际状况的全面了解,以及对推动检察事业高质量发展的坚毅决心。一体抓实抓好检察业务管理、案件管理、质量管理,推动高质效办好每一个案件落到实处,已成为当前刑事检察工作的重要任务。刑事检察部门需深刻领会最高检要求,及时调整工作思路,将思想和行动统一到更加注重高质效办案、更加注重高质效管理、更加注重以高质效管理促高质效办案、更加注重落实完善司法责任制上来,加紧节奏,在构建办案与管理并重、自我管理与管理并重的工作模式上积极探索实践。结合甘肃省检察机关刑事检察工作实际,刑事检察部门召开座谈会多次讨论,就全面贯彻落实“三个管理”,提出了“五五六”推进思路,明晰了凝共识、早谋划、明规范、管长远、重实效的“五个目标”,确定了“宏观谋划与具体推动相结合、系统管理与小步快跑相结合”等“五项原则”,谋划了案件督办机制、案件请示报告机制、备案审查机制等“六个机制”建设,寓管理于办案、边办案边管理、以管理促办案。



### 横向管理到边,全流程各环节提升质效

管理依托于业务,刑事检察横向管理依托于刑事检察业务全流程各环节职能的履行。做实横向管理,实践中需要重点把握三点:

一是明确管理内涵。新时代新形势下,刑事检察业务有了更丰富的内涵和外延,除了审查逮捕、审查起诉等基础性办案职能外,还需要对审判、执行等各环节做实做细监督,同时办案监督权能向前延伸至前端的立案环节、侦查环节提前介入、捕后跟踪,向后扩展至办案末端的不诉后行衔接、审判监督,横向管理相应地要求加强对刑事检察业务全流程各环节中职能履行的一体化管理。

二是进一步细化质量标准。“一取消三不再”,意味着办案质效的考量回归本职本源,但实践中各地基础不同、素能不一、认识有差距,进一步细化案件质量标准显得尤为迫切。特别是对于新的类型案件,实践中起诉标准不统一的问题比较突出,甘肃省检察院针对这些问题,结合本地实际,分类型制作了相关的审查细则。

三是明确规范指引。指引是标准的实践化和具体化,办案指引为办案人员提供实操指南和规范。现阶段可根据各地实际,对办案量大、出现问题案件较多的重点罪名、重点专项特定阶段关注的重点领域,以及办案的全流程、各环节,在线索发现、证据收集、案件审查、依法监督、社会治理等方面,制定操作性强、针对性强的办案指引,提示应注意的环节、事项、问题,减少不必要的迟延和错误,提高办案效率;提炼具体可行的方法、步骤,为办案人员高质效办案提供参考,帮助办案人员快速、准确办理案件,最终实现高质效办案。此外,部门之间要加强衔接配合,形成横向管理合力。刑事检察部门要与其他业务部门之间加强线索发现、移送、反馈,与案件管理、检务督察等部门加强管理同向保障,通过部门融合推

动检察工作提质增效。

### 纵向管理到底,上下层级联动 促质效提升

聚焦宏观业务引导、具体业务指导、跟进接续监督等一体履职机制的健全完善,甘肃省检察机关刑事检察部门积极探索实践,构建上下贯通的层级指导与监督管理体系。

一是加强宏观层级质效分析。如甘肃省检察院建立并推行“3+4质效分析”制度,围绕重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势,开展动态、类案、专项、阶段质效分析,为刑事检察工作科学决策和办案质效提升提供有力支持,要求各地结合实际,对本辖区的宏观业务开展质效分析。具体实践中,突出对重点类型案件规律特点分析,对数据波动较大的情况查找原因,严把案件质量关;突出对重点领域的类案分析,研判辖区重点办案领域案件办理的优势、短板及影响制约因素;突出对重要业务态势的专项分析,对侦查、审判监督、检察建议等工作质效总结提炼,完善监督结构比;突出对半年、全年工作的阶段性整体性分析,研判整体宏观工作质效。在加强质效分析基础上,要注重“数字赋能”,充分发挥大数据监督模型对提升办案监督质效的助推作用,通过在海量数据中发现、锁定异常数据,进行数据分析,发现背后存在的普遍性问题,为类案监督提供借鉴。

二是加强流程层级监督管理。对本级检察院内部的个案办理,探索建立法律文书审核批制度,明晰办案检察官、办案组、部门负责人、检察联席会议(副)检察长、检委会的办案与管理职责,在个案定性、法律适用、办案程序、文书质量等方面层层把关,发现问题及时提醒、督促纠正。探索建立案件督办制度,由上级院刑事检察部门对下级院刑事检察部门正在办理的特定案件进行指导、跟进、推动、监督,进行流程实质管理,确保办案质效。

三是加强事后层级联动管理。建立案

件备案审查、反向审视、优质案件及法律文书评比常态化等制度,倒逼、引导办案质效提升。如针对已有备案审查案件范围、程序等不规范、不统一的问题,甘肃省检察院梳理完善现有制度,结合实际,完善刑事检察部门备案审查制度,对需要层报最高检的案件予以明确,对社会关注度、重大敏感、反映案件质效的10类案件层报省检察院备案审查,对容易出现问题的法定刑三年以上有期徒刑作出不捕、不诉的案件等案件报上一级检察院备案审查,将备案审查纳入检察业务应用系统,进一步加强业务指导和办案管理,及时发现并纠正办案中存在的问题,切实保障“高质效办好每一个案件”。

### 细化权力清单,落实司法责任制

一体抓实抓好“三个管理”,落实和完善司法责任制是主线,案件质量检查评价和司法责任追究惩戒是抓手。在全面准确落实司法责任制的背景下,甘肃省检察院党组结合甘肃省检察机关实际,提出以高质量检察业务管理推动全面准确落实司法责任制,强调坚持案件办理和案件管理并重,自我管理和监督管理并重,压紧靠实各级各部门对检察监督办案的管理职责,强化检察官依法履职制约。着力构建“明责、履责、督责、考责、追责”的司法责任制落实体系,实现办案质量与员额退出、职级晋升、评先评优、绩效考核、责任追究等无缝对接,以司法责任制落实保障复杂案件的检察官联席会议讨论,加强内部监督。加大与案件管理部门专门管理职责衔接对接,以及与政工、法律政策研究等相关部门的协同管理、服务保障,明确分级负责、各司其责的司法责任制落实原则,紧扣落实和完善司法责任制抓抓实抓细“三个管理”,促进案件质量提升。

(作者为甘肃省人民检察院党组成员、副检察长)



## 深化理解高质效办案的司法逻辑体系

□史笑晚 陈诚

党的二十届三中全会审议通过的《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》指出,“法治是中国式现代化的重要保障。”法治内涵通过规则化手段调整社会关系的司法特质。作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,检察机关自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大局,离不开高质效办好每一个案件。最高人民检察院检察长应勇指出,检察履职严格依法才是好,实事求是才是好,遵循规律才是好。这是对新时代检察工作高质量发展规律的科学探求,精准诠释了高质效办案的司法逻辑体系。

实体与程序并行的整体逻辑。在现代法治社会,实体法与程序法共同构成了国家司法权行使的“车辙”。公平正义不仅应当实现,而且要以人们看得见的方式加以实现,故而司法公平正义涵括实体公正与程序公正,二者形成相辅相成、互为表里的“共生关系”。一方面,程序公正是实现实体公正的必要手段和基本前提。程序的一个重要目的是功能能是规范和约束权力的行使,保障公民权利的获得,进而保证国家的追诉活动严格遵照正当程序进行。例如,在刑事司法领域,没有程序公正保障下的取证、举证、质证和认证等环节的层层甄别和筛选,在案证据的合法性就会受到质疑,证据体系难以达到排除合理怀疑的证明标准。另一方面,实体公正也是公平正义的重要内容,离开实体公正,程序公正容易演变为“程序空转”,司法公正流于形式。易言之,没有实体法的相应支撑,任何程序上的价值预设与目的理性终究效果有限。

法律是正义效果的规范表述,法律的适用离不开具象化、亲历性的司法办案活动。司法办案需要遵守实体公正和程序公正并行的司法规律。实体公正要求检察官审查案件时,目光在事实与规范之间,规范字面含义与规范保护目的之间往返流转,在个案证据采信、事实认定、法律关系梳理等方面穷其精、尽其微,在法律解释和最终处理等方面辨其类、观其宏。如,新型腐败和隐性腐败往往呈现腐败主体隐身化、权钱交易民事化、利益输送市场化、主观故意深藏化、贿赂标的虚拟化等特点。这就要求司法人员在案件办理过程中,善于分析把握新型腐败和隐性腐败案件中的事实关系、法律关系,有效识别腐败的新动向和生成机理,紧紧抓住权钱交易这个核心特征,强化穿透性思维,善于透过纷繁复杂的行为表象,揭露违纪违法的腐败本质。程序公正的价值在于促进公益诉讼活动本身更为公开、民主、经济、规范,确保每一项司法审查行为、每一个案件处理决定都于法有据,避免对司法参与者合法权利造成侵害。现代诉讼已经摆脱了程序是实体的附属的观念,发挥程序的独立价值,已成为现代司法的根本标志之一。

形式与实质并举的穿透逻辑。司法作为国家治理体系的重要一环,承担着输出裁判规则和个案正义的重要职能,引领着社会价值判断的风向,肩负着润物细无声的方式让公正司法根植于人民群众心中的法治期待。一方面,法律既是调整社会关系、平衡社会利益、维护社会秩序、引导社会预期、增进社会福祉的基本规范,也是不同利益群体在面对面矛盾时,寻求共同价值目标进行正和博弈的结果。面对司法实务新问题,对法律的“解释”只看法律不了解事实裁判规则”的“知其所以然不知其然”和“只知道规定不明白背后法理”的“知其然不知其所以然”,都难以契合“三个善于”的办案要求。另一方面,在面对始终处于发展变化过程的社会关系时,制定法及其解释体系下的司法文书所固有的规则供给不足、被动迟滞响应等局限,不可能涵盖全部可能性或是普遍适用于所有情形。即使立法者对社会发展进程或变化趋势具有极其强的前瞻性和预判力,通常也只能以宽泛笼统的原则性规定加以规定,但实践中的“小案”则是具体而鲜活,恪守形式上的“明文规定”,“依法”办理并不难,却未必能真正“办好”。很多时候,单凭涵摄的程序来“适用”制定法并不足以保证获得正义的裁判。从这个意义上说,法条是抽象的,案件则是具体的,抽象法条运用于具体案件的过程,并非简单的数学计算与纯粹的逻辑推演或创生、构造。

基于此,法律解释不是机械适用定罪量刑标准的文本司法过程,而是涉及对法律的目的考量、利益衡量以及价值选择。也就是说,法治精神是统率法律条文之法理内核,为法律条文的运用和实施提供价值引领;法律条文是落实法治精神的外在载体,为法治精神的实现和革新提供制度土壤。在方法论层面,司法裁判上的“合法但不合理”现象源自司法人员在办案过程中仅依据作为外在体系的刑法文本进行文义解释,而忽视作为内在体系的民法、原则等因素的价值判断。因此,高质效办好每一个案件,绝不能固守于条文形式上呈现的文字用语确定法律的适用,而要积极追求“符合实质”的规范内涵。

办案与管理并重的进阶逻辑。法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,法治社会是构筑法治国家的基础。习近平总书记多次强调,“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。”完善中国特色社会主义法治体系,就必须让人民司法以更高理性精准的功能实现法治的社会保障功效。司法办案不仅是个案中的纠纷解决和权利救济机制,更是党和国家实现总体目标和开展社会治理的重要手段。因此,在新形势下久久为功推进习近平法治思想的检察实践,关键是坚持案件办理与促推治理并重,把社会治理的重要责任扛起来,积极延伸司法办案职能,从个案办理到类案监督再到社会治理,促进形成良好法治环境,为社会善治厚植法治根基。

一方面,要充分发挥司法办案的修复治愈功能,注重社会关系和社会秩序的修复。依法规范行使检察权,旨在确保所有应当接受司法审查、检视及评价的纠纷均能在法治的框架下得到规则化的调整与处理,所有诉讼活动均构成一个具有特定法律方法、手段及其程序规则的制度系统。司法的作用不仅仅只是惩罚和矫正,还有修复和保护。因此,司法办案不仅关注事实和法律关系的认定,还包括平衡各方当事人的利益,修复受损的社会关系,恢复被破坏的和谐秩序,防止矛盾再次发生。另一方面,要有力释放司法办案的预防功能,努力克服传统司法方式侧重事后补救与社会平衡的局限。详言之,检察机关应依据宪法和法律赋予的检察职能,紧扣依法办案这一核心职责,坚守公平正义的“最后一道防线”。在此基础上,司法应在法治体系中发挥基础性的裁判解纷与规范引导作用。然而,法律不是万能的,也不能仅依赖司法手段解决所有纠纷。纠纷的解决是全社会的共同课题,是需要集合各方力量共同面对并协同攻克系统性难题。因此,对于纠纷产生的根源,以及纠纷主体的生活状况、社会保障、教育改造等方面的因素,需强化沟通协调,推动政府其他部门、行业组织、社区等依据各自的社会分工与职责范围,共同寻求解决方案。检察机关在处理矛盾纠纷时,既要追求实质性化解,又不可“大包大揽”,应全面、完整、准确地处理纠纷案件,推动社会实现深度化与全面化的综合治理,促进良善法治理念深入人心,为中国式现代化目标的实现提供坚实保障。

(作者分别为浙江省杭州市人民检察院检察委员会专职委员、法律政策研究室四级高级检察官)

# 强化协作凝聚合力促进高效治理电信网络犯罪



□潘颖

伴随信息网络的快速发展和深度应用,传统犯罪的网络化趋势愈发明显,除了较为常见的电信网络诈骗犯罪外,帮助信息网络犯罪活动罪、非法利用信息网络罪等新型网络犯罪日益增长,危害社会安全和稳定。从具体实践来看,电信网络犯罪在案件办理能力、事实证据认定、法律适用等方面,给司法办案带来较大挑战。

### 当前电信网络犯罪的主要特征

犯罪分工日趋复杂,公司化、网络化、层级化、隐蔽化特征明显。一是团伙作案现象突出,组织内部分工明确,实施网络式“公司化”运营,且利用网络技术进行犯罪,远程操控、人机分离。二是犯罪链环节多、层级多。上下游犯罪相互衔接,各环节分工明确。三是各层级间保持高度隐蔽,各成员均隐匿于代号或网络之后,成员间的真实身份无从得知。

犯罪手段日益翻新,辐射性和蔓延性特征突出。随着网络技术的不断发展,电信网络犯罪名目“日益翻新”,不断辐射传播,迅速蔓延至各个领域。如依据犯罪手段不同可分为交友型网络犯罪、投资理财型网络犯罪等。此外还有直播平台打赏“洗钱”、植入“爬虫”提升搜索引擎排名等新类型网络犯罪。

犯罪关联性和复合性特征鲜明。随着网络技术的迭代更新以及虚拟货币的兴起,实践中逐渐形成以电信网络诈骗为核心“产业链”的上、中、下游犯罪利益联合体。如电信网络诈骗犯罪,从犯罪团伙大批量非法买卖公民个人信息如电话号码、实名制网络账号、用户群等以供网络诈骗之用,到下游借助“跑

分”团伙提供银行卡账户进行转账的层层转移、取现,并最终兑换为虚拟货币完成线上、线下资金流转,这紧密相连的环节构筑了一个庞大的“洗钱”产业链。此外,传统型犯罪借助电信网络“外衣”,与网络犯罪交织共生,实施诸如开设赌场、组织卖淫等危害社会管理秩序类犯罪,呈现传统涉众型犯罪的新形态。

### 影响高效治理电信网络犯罪的难题

证据审查认定难。一是完整证据链条的形成比较难。受电信网络犯罪分子反侦查意识较强、证据关联性较弱以及犯罪职业化等因素影响,侦查中普遍存在在侦查取证、设备来源、分工情况、资金分配、犯罪上下线等细节性证据调取难,闭合证据链的形成也就比较难。二是电子证据审查难度大。电子证据具有易失性、时效性、易篡改等特点,且获取、固定、审查判断都有严格的规定,给电子证据的审查及认定带来一定挑战。三是犯罪主观方面认定难。如参与“洗钱”活动的犯罪分子会辩解其主观上不知道转移的是犯罪所得,而此类案件经常缺乏聊天记录、获利记录等客观证据,仅通过客观行为难以推断其主观意图。四是犯罪所得认定难。犯罪分子多采用现金、他人账户、虚拟币结算等方式接受违法所得,查明其真实获利情况比较难。

法律适用难点多。一是管辖权易存争议。电信网络犯罪跨区域、涉及人员多,管辖权易发生争议,尤其是涉众型案件往往需上级协调或指定。二是认定处断复杂。移动互联网的虚拟性使得在司法适用层面,对网络犯罪中涉及的明知要件认定、危害结果确定、行为定性等方面,以及罪与非罪、此罪与彼罪的界限等不易把握。三是罪刑均衡评价难度大。在涉众型电信网络犯罪中区分个人涉案金额等难度较大。

系统治理难度大。一是全链条打击难度大。涉电信网络犯罪的主犯多在境外,因而查处的主犯、上游犯罪和“卡

头”案件少,查处的低层级人员、下游犯罪案件多。二是全行业治理难度大。电信网络犯罪分工较细、分化明显,往往某一犯罪暴露出多个行业存在的监管漏洞,通过案件办理推动系统治理的难度较大。三是追赃挽损难度大。相较于传统的转账现金交易方式,电信网络犯罪能够将非法所得资金迅速转移至境外,司法机关难以追踪及追回。

办案能力要求高。一是对办案人员的专业知识技术要求高。电信网络犯罪具有较强的技术性特征,如何将技术语言转化为法律用语,以达到固定证据、把握定性的办案效果,无疑对办案人员提出了更高要求。二是对办案人员的数据审查能力要求高。涉电信网络犯罪中存在大量的交易数据、平台后台数据等需要整理分析,办案人员大多未就电信网络专业知识接受系统性培训,且缺乏强有力的技术支持,对相关数据信息的审查能力难以满足案件办理的需要。三是对办案人员的综合协调能力要求高。该类案件往往涉及跨部门、跨系统、跨区域调查核实相关证据、请求相关人员配合调查等事项,要求办案人员具有较强的综合协调能力。

### 检察视角下电信网络犯罪治理路径

强化协作配合,凝聚治理合力。一是检察机关提前介入侦查,引导侦查机关依法全面客观收集固定证据,在提升案件办理效率的同时,确保办案质量过硬。二是注重与法院的沟通协调,统一司法裁判标准和法律适用标准,避免出现“类案不同判”现象。三是严格保障辩护律师权益,积极听取辩护意见,最大限度实现司法公正。

强化法律研究,形成适用共识。一是打造高质量实务研究与交流平台,借助刑事检察业务论坛、案例讲述分享会等载体,邀请检察业务骨干、理论研究专家以及高校资深学者等,对办结的新型网络犯罪案件进行总结、分享、研讨,以实现传承办案经验和凝聚办案共

识。二是发挥检察官联席会议的作用,对电信网络犯罪案件的重要事实认定和法律适用问题进行深入讨论,统一电信网络犯罪案件处理标准。三是及时总结、发布典型案例和指导性案例,逐步规范常见网络犯罪案件的法律适用和处理标准。

强化检察履职,促进系统治理。一是发挥检察建议的综合治理功能。针对检察办案中发现的相关监管单位存在的监管漏洞、被害单位的风险隐患等,办案人员要及时提出针对性强、可操作性强的综合治理检察建议,推动相关行业整治,及时堵塞风险漏洞。二是借助党委政府的力量推动治理。可探索通过检察要情专报、重大事项专题报告等形式,将相关问题以及整改建议报送至地方党委和政府部门,以最大力度推动整改责任落实。三是依托“大数据”赋能,检察机关通过类案提炼网络犯罪大数据要素,建立“黑灰产业链”筛查、预警、串并模型,提升对网络犯罪的惩治能力。四是做好“以案释法”和法治宣传,对办案中发现的电信网络犯罪的新手段、新方式进行总结,针对性地开展以案释法和普法宣传活动。

强化队伍建设,提升办案能力。一是推行专业化办案模式,实现电信网络犯罪案件集中办理,有效整合办案力量。二是注重培育交叉型、复合型检察业务专家,在一定范围内公开选拔具有金融、计算机等专业背景的检察官,并探索安排其不定期到金融、电信等相关专业进行岗位锻炼、跟班培训。三是组建专家咨询组,为检察办案人员提供外脑力量。

推动电信网络犯罪治理是一项综合性极强的治理工程,需要全社会的共同推进。检察机关深入学习贯彻习近平总书记关于网络强国的重要思想,着力推动对电信网络犯罪的系统治理,是积极落实在推进国家治理体系和治理能力现代化中体现检察担当的必然要求。

(作者为安徽省人民检察院第四检察部副主任、全国检察机关调研骨干人才)