

强化检察“大管理”格局意识，更新管理理念、理清管理重点、完善管理机制、提升管理能力、优化管理格局——

坚持一体抓好“三个管理”引领控告申诉检察工作高质量发展

一体抓实“三个管理” 高效办好每一个案件

□那艳芳

高水平管理是检察工作高质量发展的重要支撑。最高人民检察院党组作出“一取消三不再”决定，同时提出一体抓好检察业务管理、案件管理、质量管理，让检察工作回归高质量办案本质本源，符合中央精神、符合实际情况、符合司法规律、符合基层期待，具有重要的现实意义。各级检察机关控告申诉部门要认真贯彻落实，切实做到、真正做好以“三个管理”为导向的控告申诉管理转型，以管理的科学化深入推进控告工作更好聚焦到法治化实质性化解矛盾、推动监督纠错、强化反向审视主责主业和本质本源上来。

优化控告申诉检察“业务管理”，及时解决苗头性、倾向性问题

业务管理是宏观领域的管理，通过对控告申诉工作各项业务数据的统计分析，深入研判控告申诉的业务态势、特点规律，重点查找突出问题及短板弱项，整体把握控告申诉工作情况，进而及时、高效、科学开展业务指导督导，精准施策解决问题、完善机制，确保控告工作的正确发展方向。

一是加强对控告申诉重点业务态势的分析研判。业务态势分析是对控告申诉工作实行有效监管的重要手段，是科学决策的基本依据。要注意通过横向和纵向两个维度，综合比对分析一定时期内检察信访案件和控告申诉案件数量、质量、效果等方面的变化，发现控告业务运行的整体性、趋势性、苗头性问题，有针对性地提出前瞻性解决意见和建议，防止出现形势任务认识不清、案件结构明显失衡等不合理现象。要深入贯彻中央信访工作联席会议推进信访工作法治化现场会议精神，坚持和发展新时代“枫桥经验”，突出问题导向，抓实督查检查、情况通报和督促整改，聚焦解决检察机关管轄的重大疑难复杂信访事项，高度重视初信初访，持续深化信访矛盾源头治理，努力把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态，切实深化推动群众信访件件有回复从“做得到”向“做得好”转变。

二是加强对控告申诉重点办案领域和重点案件类型的分析研判。根据《人民检察院信访工作规定》等规定，控告申诉部门需要处理的涉法涉诉信访事项涉及“四大检察”各个办案领域。根据《人民检察院刑事诉讼规则》《人民检察院国家赔偿工作规定》等规定，目前控告申诉部门受理刑事申诉、刑事立案监督、司法救助、国家赔偿及民事申请复查、行政公益诉讼等类型案件。要关注刑事办案领域和刑事申诉、司法救助等重点案件，着重分析近年来办案数量、质量、效率、效果等方面的变化，找准司法责任制改革确立的新办案机制带来的影响。既要展示控告申诉全貌，肯定成效，也要增强问题意识，从宏观视野的角度，发现办案中存在的难点堵点，对照最高检要求，从促进高效履职办案的角度，有针对性地提出对策和建议。

三是保证控告申诉业务数据真实准确、可靠可用。业务数据是业务管理的基础和



坚实保障。控告申诉部门负责填录信访案件处理和控告申诉案件办理两方面业务数据，必须始终坚持符合法律规定、符合业务规则和符合业务实际原则。对于信访案件处理数据，要规范网上信访信息系统数据填录、回复答复和受理案件“推送”操作，纠正对接收的群众来信、接待的群众来访不录入信访系统等问题。对于控告案件办理数据，要严格落实《统一应用软件各业务部门使用手册》《全国检察机关统一业务应用系统填录标准和说明(试行)》的规定，不得出现利用统计数据采集规则迟填、漏填案卡等情况。优化案卡及流程设计，既满足统计分析需要，又减轻填录负担，推进数字化、智能化管理。开展必要的控告申诉业务数据填录工作培训，统一填录标准，提升案卡信息填录质量，对日常办案办信接待中发现的普遍性错漏问题和必填项、易错项及逻辑关联项等关键问题，及时发布业务数据案卡填录提示，促使不规范问题及时得到纠正。

改进控告申诉检察“案件管理”，加强对司法办案的制约监督

案件管理是做好业务管理的基础，是促进质量管理的重要手段，通过相应的科学管理手段，实现对控告申诉案件办理过程整体层面的监督，将管理全过程、实质性地覆盖到每一个案件，从而更好维护和促进司法公正，推动监督纠错，保护当事人合法权益，实现每一个控告申诉案件都能在严格的法律框架内得到公正及时办理。

一是明确控告申诉案件职责权限，统筹办好“两类案件”。控告申诉部门负责信访案件接收处理和依法导入法律程序的控告申诉案件的办理。要规范信访案件接收处理流转机制，按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”原则处理涉检信访事项，对应当通过检察机关法律监督程序处理的尚未依法终结的申诉决类事项，依法导入相应案件办理流程，不得抬高受理门槛，不得违反规定附加受理条件。要贯彻落实最高检《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》，推动优化控告申诉案件办理流程，完善控告申诉部门与其他业务部门的线索移送、工作衔接、人员协作等方面的机制。对依法导入控告申诉案件办理流程的事项，严格落实首办责任制。强化移送案件质量把关，对拟移送其他业务部门办理的刑事申诉、刑事立案监督、民事申请复查等控告申诉案件，注意从“原处理结论存在错误可能”和“案件存在监督纠正必要”两方面综合把握“移送条件”，确保移送质量，案件移送后加强与相关办案部门的沟通协商，充分说明移送理由，争取形成共识。修订有关规定，规范控告申诉案件依法启动终结和建议终结程序，推动符合条件的控告申诉案件依法终结和有序退出，实现案件办理闭环。

二是推进控告申诉案件质效双提升，完善制约监督机制。控告申诉的本质是法律监督，控告申诉工作特别是控告申诉要围绕法律监督展开。针对办案准确性不够高，一些案件申诉至上级检察院才被监督纠正的问题，要着力推动实践“质效双提升”每一个案件”的基本价值追求，坚持敢于监督、善于监督，推动提升执法司法质量。要健全控告申诉内外、上下级监督制约机制，既要按照司法责任制改革要求，依法合理有序放权，使一线办案检察官在大部分案件中能够独立作出决定，成为有职有权、相对独立且承担责任的办案主体，实现“谁办案谁负责、谁决定谁负责”；又要因势对办案监督管理方式进行同步调适、改进，科学设定院领导和控告申诉部门负责人的管理权限，强化上级检察院对下级检察院的监督，促进建构多层次、多环节的监督管理权力结构，确保检察机关公正高效行使。

三是提升控告申诉办案效率，着力解决“怎么干”的问题。高效办理控告申诉案件，要求在实体上确保实现公平正义的基础上，在程序上让公平正义更好更快实现，这就要求提升办案效率。要深刻认识审查期限在提升控告申诉案件质量、保障当事人合法权益方面的重要意义，加强对案件审查过程中各环节的精细把控，全面正确及时履行法律监督职责。针对个别案件存在的超审查期限结案问题，通过督办等方式及时查纠整改。要合理配置控告申诉案件力量，根据控告申诉案件需要，对同层级检察院办案力量进行合理调配，充分发挥一体化优势。要推动控告申诉案件程序朝着规范、经济、便捷的方向发展，积极探索有利于保障司法公正、提高办案效率的措施，建立健全繁简分流、快慢分道、相互协同、公正高效的案件办理机制，努力实现简案快办、繁案精办、重案专办，力争每一个案件都能在审查期限内高质量办结。

四是加强控告申诉案件交办督办，抓好首办责任落实。根据《人民检察院信访工作规定》《人民检察院办理群众来信工作规定》，上级检察院控告申诉部门可以代表本院向下级检察院交办特定信访案件。《人民检察院办理刑事申诉案件规定》第24条亦规定，特定情形下，上级检察院可将刑事申诉案件交由下级检察院重新办理。加强控告申诉案件交办，是检察机关坚持以人民为中心的发展思想，及时纠正司法中存在的问题和瑕疵，及时解决人民群众急难愁盼问题的重要措施。要加强和改进控告申诉案件交办工作，对属于规定情形的信访案件和专项活动明确的重点案件，及时交办；对该受理不受理的越级申诉案件，以及应当调卷审查而未调卷，应当进行复查而未复查，未对申诉理由进行实质审查，法律文书释法说理不充分的申诉案件，应当交由原承办单位重新办理。对于交办的控告申诉案件，承办单位要依法、认真、及时办理，提高办案质量和效率。上级检察院控告申诉部门要加强催办督办。交办督办案件相关文书，应当在检察业务应用系统内制作和移送，以流程监控促交办工作进一步规范。

强化控告申诉检察“质量管理”，更好服务促进高效履职办案

质量管理是微观领域的管理，通过对每一起控告申诉案件实体、程序和质效的全面质检，引导和鼓励控告申诉检察人员将主要精力聚焦到

高效办好每一个案件和案件的每一个环节上，实现检察办案政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

一是制定控告申诉案件质量标准。进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，控告申诉工作面临新形势新任务新挑战。对于控告案件，当事人既要结论正确，也要程序公正；既要问题得到解决，也要便捷高效服务；既要自身尊严情感，也要良好司法形象素质。对于控告申诉案件质量的评定，应当根据全案的事实认定、证据采信、法律适用、办理程序、文书制作和矛盾化解效果等方面进行综合判断。要按照实体正确、程序合法、依法监督、办理及时、文书规范、案结事了的要求，构建各类控告申诉案件质量评价标准，进一步细化和量化规范要求，促进控告申诉案件质量不断提高。

二是抓实控告申诉案件反向审视。反向审视在落实“三个善于”方面具有独特作用，不仅可以倒逼检察人员提高“从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系”的能力，还对对案件的回头看为契机，引导检察人员“从具体法律条文中深刻领悟法治精神”，以矛盾依法化解为目标，推动“在法理情的有机统一中实现公平正义”。要以强化内部制约监督为导向，持续深入开展刑事申诉、国家赔偿案件反向审视，积极探索其他类型控告申诉案件反向审视，稳步推动外部法律监督线索的挖掘、移送。要在进一步推动反向审视成果转化运用上下工夫，用高质量的审视成果赢得各层级各业务部门、各执法司法机关的认同，合力促进高效办好每一个案件。

三是做实控告申诉案件质量检查评查。积极构建“三个效果”相统一的控告申诉案件质量检查评查机制。一方面，要完善被检查评查案件选取机制，适当增加案件数量，提高案件检查评查精准度，涵盖各类控告申诉案件类型，使抽取的被检查评查案件能更准确反映控告申诉办案水平。另一方面，要在案件检查评查标准上突出控告特色，既强调对案件实体、程序问题进行实质性评查，又高度重视对案件风险评估、释法说理、矛盾化解等方面的全面评查。对检查评查认定的优秀、优质控告申诉案件，及时启动激励机制，发挥质量检查评查良好导向、示范作用。

四是推动依法落实司法责任制。最高检党组深刻指出，“三个管理”的主线是落实和完善司法责任制。要以加强控告申诉质量管理为抓手，推动完善司法责任的归属、落实、认定、追究机制，侧重通过案件质量检查评查，把司法责任制落实到每一个案件、每一个办案环节、每一个办案组织、每一名检察官，压实检察官办案主体责任。发现检察人员存在不当履职、违法违规问题的，依规协助检务督察部门做好责任落实、责任认定、责任追究工作，确保司法责任制贯穿控告申诉检察质量管理体系始终。

“三个管理”各有侧重、有机联系、相互贯通。控告申诉部门承担本部门案件管理、质量管理的具体职责，也要承担对本条线业务管理的具体职责。要强化检察“大管理”格局意识，更新管理理念、理清管理重点、完善管理机制、提升管理能力、优化管理格局，科学划分控告申诉部门与其他业务部门的管理职责，健全各司其职、衔接协同的管理机制，以高水平管理为控告申诉工作高质量发展提供持久动能。

(作者为最高人民检察院控告申诉检察厅厅长、一级高级检察官)



《检察机关机动侦查初论》出版



近年来，随着最高人民检察院对检察侦查工作的系统谋划，机动侦查无论是在实践中还是理论上，特别是在标准、体系、机制建设上，都成为检察侦查工作乃至检察工作中一个备受关注的方面。

由王祺国所著的《检察机关机动侦查初论》一书是一本系统论述机动侦查工作的著作。本书聚焦检察机关机动侦查权进行深入阐述，逻辑清晰、论述充分。一是开门见山明确“机动侦查权”的定义、属性及其适用条件、原则，以厘清机动侦查权的适用范围，提高机动侦查权行使的准确性。二是贴合办案流程，全面而系统地阐释机动侦查案件的线索发现与管理、立案审查、侦查等环节检察机关机动侦查履职边界，以及检察官在侦查过程中应当注意的讯问技巧、强制措施必要性审查等。三是详细介绍浙江省检察机关行使机动侦查权办理相关职务犯罪案件的实践经验，为更好行使机动侦查权提供了富有启发性的思考与总结。四是特别整理机动侦查案例与常用文书，以提升本书实用性，为检察官办案提供有效参考。



□董宏耀 王怡心 安稳

2024年1月，最高人民检察院印发《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》，要求以检察业务管理现代化为主线，以高效质效管好每一个案件助推高效办好每一个案件。案件办理与案件管理是“一体两面”，“高效质效办好每一个案件”蕴含着“高效”管理的内在要求。抓案件管理就是抓根本抓源头，当前如何实现高水平的案件管理，是基层检察机关必须思考的问题。笔者拟从三个方面进行探讨。

加强案件受理审核，从源头把好案件质量关。受理是案件进入司法程序的第一步。案件受理是检察机关案管部门的一项基础性、关键性工作，对案件后续办理质效具有至关重要的作用。一是发挥数字案管作用，对照案件受理标准，充分运用“智能+人工”“批量筛查+逐案核查”的智慧受案系统，通过法律文书精准比对，加强对侦查机关移送法律文书的审核，对法律文书重点内容与卷宗材料中记载的强制措施、前科、管档等重要信息严格把关，及时纠错。二是程序设计并优化轮案规则。案管部门应主动加强与业务部门的会商研判，细化案件分流标准，优化轮案规则。如针对刑事检察部门分设不同类别办案团队的实际情形，按照业务部门和专业办案组的设置进行分案，以案件类型、案由、案件特点等为基准设立不同的轮案标准，严格执行“随机分案为主、指定分案为辅”的案件承办确定机制，规范指定分案和变更承办人的具体程序，促使案件分配更加合理。

加强案件流程监控实质化，促进高效办案。案件流程监控是检察机关做好各项管理和监督工作的基础，对规范办案行为、提高办案质量等具有重要意义。一是优化流程监控。流程监控具有监督和指引两种功能，是案件管理监督与服务职责的具体体现。要加强实体和程序监控，建立不规范问题分级分类管理指引，对案件办理全过程进行监控，构建全程同步动态监督工作机制，引导检察人员规范办案，最大限度把案件质量问题消除在萌芽状态，确保每一个案件在检察环节依法、公正、高效办理。二是加强监管落实成效。通过日提醒、周通报、月会商、季分析、年培训，加强与业务部门横向协同。发挥数字案管软件的功能作用，充分借助信息化手段，对案卡填录进行智能筛查，不断提升流程监控精准度和覆盖面，帮助检察人员在案件受理、案件办理、信息审核等各阶段开展案卡填录自查，增强业务部门自我管理，推动条线治理，让流程监控成效落地落实。三是注重管案与管人相结合。统筹管案与管人的关系，把流程监控作为经常性开展的主要工作，强化个案监管，提升办案质效，同时将个案监控结果与检务督察部门、政工部门工作相衔接，以监控力度的实质化促进监控效果实质化。

持续推进数字案管建设，着力提升技术维度的高质量发展。以落实数字检察战略为契机，坚持以大数据赋能检察管理提质增效，切实推动实现以高水平管理促进高效办案。充分发挥信息技术在推动案件管理方式变革方面的作用，对内强化数据融合，加强数字模型的上下一体合作研发，针对各业务条线的不同特点，扩大信息化手段应用范围，深挖、整合内部数据，最大限度释放内部效能。对外广拓数据来源，积极推进信息共享平台建设，通过数据互通，打通数据壁垒，以信息化管理实现最大业务成效。以数字检察赋能法律监督，加大信息化工具的研发力度。进一步优化案件受理、虚假诉讼等监督模型，通过对系统数据的抓取，全面梳理、对比碰撞，及时发现并纠正案件办理中存在的问题并监督整改，有效提升检察监督工作质效。不断提升案件管理的专业化和科学化水平，为案件管理工作高质量发展奠定坚实基础。

(作者单位：山东省青岛市市北区人民检察院)

立足基层紧贴实际 抓实案件管理

依据法定情节明确对罚金刑减轻处罚的适用规则



□王立志 李超

减轻处罚是指在法定刑以下适用刑罚。被告人具备减轻处罚情节的，在量刑时应当或者可以对其在法定刑最低限度以下判处刑罚。司法实践中，减轻处罚普遍适用于自由刑，随着轻罪案件占比显著提升，罚金刑在刑事判决中的比例不断上升，基于此，罚金刑能否适用减轻处罚问题亟须深入探讨。

罚金刑适用减轻处罚的合理性

罚金刑是判处被告人向国家缴纳一定数额金钱的刑罚方法。1997年刑法规定的罚金刑大致可分为五种类型：一是比例制，即不规定具体罚金数额，而是根据犯罪数额的一定比例确定罚金数额。二是倍数制，即不规定具体罚金数额，而是根据犯罪数额的一定倍数确定罚金数额。三是比例兼倍数制，即不规定具体罚金数额，而是根据犯罪数额的一定比例和倍数确定罚金数额。四是特定数额制，即明确规定罚金数额。五是抽象罚金制，即只抽象地规定判处罚金。上述五种罚金刑类型与自由刑具有相似性，其严厉程度均能以数字形式体现出来，罚金刑是以货币方式存在的，而自由刑则是体现为羁押时长。笔者认为，对罚金刑的减轻处罚可参照2021年最高人民法院、最高人民检察院《关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)》(下称《意见》)的具体规定进行。如，《意见》指出，对于从犯，

综合考虑其在共同犯罪中的地位、作用等情况，应当予以从宽处罚，减少基准刑的20%至50%；犯罪较轻的，减少基准刑的50%以上或者依法免除处罚。

罚金刑减轻处罚的法规规范依据

刑法第5条之规定。刑法第5条规定：“刑罚的轻重，应当与犯罪分子所犯罪行和承担的刑事责任相适应。”精确传达了罪责刑相适应原则之精髓。罪责刑相适应原则体现在制刑、量刑、量刑及行刑等多个方面。在量刑时，需依照案件事实和被告人之人身危险性差异，实行区别对待，充分考虑预备犯、未成年犯、自首等从轻、减轻处罚情节，以及累犯等从重处罚情节，从而确定恰当的宣告刑。对罚金刑的量刑也必须遵循罪责刑相适应原则。刑法第52条规定：“判处罚金，应当根据犯罪情节决定罚金数额。”《意见》也明确规定：“判处罚金刑，应当以犯罪情节为依据，并综合考虑被告人缴纳罚金的能力，依法确定罚金数额。”因此，当被告人具备法定从宽处罚情节，需要减轻处罚的，对其判处罚金刑时，可以在法定罚金刑之下进行裁量，否则会违背罪责刑相适应原则。

刑法第63条之规定。刑法第63条规定：“犯罪分子具有本法规定的减轻处罚情节的，应当在法定刑以下判处刑罚。”法定刑是指刑事立法中对特定犯罪规定的刑种及幅度。法定刑的刑种不仅包括自由刑，也包括罚金刑。当被告人具备减轻处罚情节，需要在“法定刑以下判处刑罚”时，倘若仅仅对自由刑适用减轻处罚，而未对罚金刑进行调整，则可能违背刑法第63条之规定，使得减轻处罚之立法宗旨落空。

相关司法解释及其他规范性文件规定。其一，《意见》明确指出：“量刑情节对基准刑的调节结果在法定最低刑以下，具有法定减轻处罚情节，且罪责刑相适应的，可以直接确定为宣告刑；只有从轻处罚情节的，可以依法确定法定最低刑为宣告刑。”所谓基准刑，是指在不考虑各种法定和酌定量刑情节的前提下，根据基本犯罪事实的既遂状态所应判处的刑罚。由此可见，自由刑和罚金刑的调节均以基准刑为前提。量刑情节对刑罚的调节时也应包括对罚金刑的调节。在具体案件中，若被告人具有减轻处罚情节且罪责刑相适应的，就可以将调节在法定最低刑以下的罚金刑确定为宣告刑。其二，2001年《全国法院审理金融犯罪案件工作座谈会纪要》(下称《纪要》)“财产刑的适用”部分明确提出：“罚金数额，应当根据被告人的犯罪情节，在法律规定的数额幅度内确定。对于具有从轻、减轻或者免除处罚情节的被告人，对于本应并处的罚金刑原则上也应当从轻、减轻或者免除。”按照体系解释之原理，《纪要》虽然是法院审理金融犯罪案件工作的指导性文件，但是对于其他类型案件的罚金刑减轻处罚而言，无疑也具有重要的参考意义。其三，2000年《最高人民法院关于适用财产刑若干问题的规定》(下称《规定》)第2条规定：“刑法没有明确规定罚金数额标准的，罚金的最低数额不能少于十元。对未成年罪犯应当从轻或者减轻判处罚金，但罚金的最低数额不能少于五百元。”对此，《刑事审判参考》第829号案例朱胜虎等非法经营案中，就如何依据法定情节对罚金刑减轻适用的裁判要旨部分明确指出，对具有法定从轻或者减轻处罚情节的，不管是未成年人犯罪还是成年人犯罪，法院

都可以根据案件的具体情况，决定对罪犯的罚金刑从轻或者减轻适用。

罚金刑减轻处罚的裁量规则

确定非抽象罚金刑的基准刑。笔者认为，特定数额罚金刑应以最低数额为基准刑，比例罚金刑应以最低比率为基准刑，倍数罚金刑应以最低倍率为基准刑。以此为标准，一方面能够与自由刑相对应；另一方面能够为“降档”减轻提供标准线。

维持《规定》对抽象罚金刑的最低数额标准。由于刑法并未明确规定抽象罚金刑的刑种起点，在现有制度框架内不易再突破《规定》。并且，1000元的裁量起点也能够与治安管理处罚等行政处罚相衔接，故宜将1000元作为抽象罚金刑的刑种起点。

确定抽象罚金刑基准刑的原则。仅确定抽象罚金刑的最低数额标准仍然无法彻底解决抽象罚金刑减轻处罚的适用难题。笔者认为，在缺乏特定数额的情况下，需对抽象罚金刑减轻处罚作出原则性规定，以便把握其基准刑。而且，由于我国各地区经济发展水平和居民财产状况存在差异，难以实现抽象罚金刑刑种的统一。因此，确定抽象罚金刑基准刑应坚持地区差异处理原则。罚金刑不同于自由刑，各地区经济发展水平影响行为人的经济状况，进而影响抽象罚金刑的裁量，故应坚持地区差异处理。可由各省根据当地经济发展水平确定抽象罚金刑的基准刑，当存在抽象罚金刑减轻处罚时直接套用自由刑减轻处罚之刑种规定。

(作者单位：河南省郑州高新技术产业开发区人民检察院、郑州市惠济区人民法院)