

准确把握科学内涵,因地制宜做实“三个管理”

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□陈思群

最高检党组决定“一取消三不再”,要求一体抓好“三个管理”,这是最高检推进“高质效办好每一个案件”的重要措施,也是推动新时代检察改革和检察工作高质量发展的新起点。检察机关直轄市分院承担本辖区重大、疑难、复杂案件的办理职责,以及对辖区基层院办案的监督管理职责,自身业务管理和对下业务管理的要求都很高。直轄市分院如何加强“三个管理”,存在自身的一些特有问题,对此需要以习近平法治思想为指引,对标最高检新时代检察工作理念作出更加全面、准确的回答。

准确把握“三个管理”的科学内涵

“三个管理”各有侧重,又有机关联系。业务管理外延最宽,既有宏观管理,又有微观管理,但侧重于宏观管理。通过数据统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等进行研究,加强业务指导,服务科学决策,是全面准确落实司法责任制的重要保障。案件管理侧重于微观管理,是对案件进行流程、实体等全方位管理,包括办案组织设置、办案职权划分、办案监督管理等,推动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。质量管理是业务管理的目标导向,侧重于促进办案实体、程序和效果的有机统一,贯穿于案件办理全过程。

习近平总书记强调,改革是一项系统工程,要注重各项改革举措的协调配套,增强改革取向的一致性,建立健全责任明晰、链条完整、环环相扣的工作机制。加强“三个管理”首先要明确总体工作架构,构建相对健全的工作体系,在实践中逐步完善制度细节。检察长全面领导检察院的司法办案和监督管理活动,各业务部门及其检察官受检察长委托行使相应办案和监督管理职权。检委会是检察机关最重要、最权威的司法办案组织和监督管理组织。总体而言,“三个管理”工作体系是以检察长和检委会为统领,司法办案部门和监督管理专门部门以及上下级院互相配合、互相制约的业务管理体系。

从单个院的角度看,司法办案部门是业务管理的主责部门,主办检察官、部门负责人、检察官联席会议根据权力清单履行各自监督管理责任,担当个案质量的保障责任。政工人事、案件管理、检务督察等部门是涉及业务管理的不同部门,一方面协助检察长、检委会统筹全院业务宏观管理,另一方面借助专业优势,补强各办案部门的自身管理。在案件流程监控、涉案财物管理、检察官



绩效评价等领域发挥作用,同时还承担着衔接案件质量责任与检察官绩效考核、司法责任追究、惩戒的职责。

从直轄市检察体系角度看,市院在业务管理体系中牵头总管,重点在宏观管理,掌握分析全市检察机关业务数据情况,根据检察机关服务大局任务要求,把握办案政策导向,解决影响类案质量的法律适用统一问题。分院案件是业务管理的中枢,分院办案程序与辖区院相互衔接,办案职权对辖区院办案有直接制约监督作用,既要承担对自身办案的监督管理职责,对辖区院个案质量也负有共同责任,因而在诉讼程序中对个案质量管理上既有管理职权又有司法责任,也应有更大作为。辖区基层院是业务管理的基础末梢,基层院“三个管理”工作体系的有效运行,决定着上级院各项业务管理目标能否有效传达到每一个案件、每一个办案环节和每一名检察官。

加强“三个管理”应遵循的要求

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会专题研讨班上的讲话再次深入阐述了改革与法治的关系,强调“要坚持改革和法治相统一”,“改革方案的设计必须把握客观规律”等。为了推动检察工作进一步回归到高质量办案这个本职、本源,最高检察长应勇提出了严格依法、实事求是、遵循规律的要求,其内涵与习近平总书记对改革和法治关系的重大论述高度契合,是加强和改进检察管理,优化管理模式的观念指引。围绕严格依法、实事求是、遵循规律的要求,在加强“三个管理”过程中,应当遵循以下要求:

严格落实司法责任制。落实和完善司法责任制是抓好“三个管理”的主线,要按照最高检《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的意见》规定要求,科学、规范、严格落实主办检察官、业务部门负责人、检察长、检委会,以及上级院对下级院的各项监督管理职权和责任。检察机关内部监督制约是案件质量的重要保障。但是,也应当预见到可能出现检察官为了回避责任风险,怠于行使办案职权,不敢决定、不敢担责、问题上交,过分依赖上级审核把关的情况。为了防止这种情

况发生,就必须“坚持谁办案谁负责、谁决定谁负责”,“坚持突出检察官主体地位与加强制约监督相结合”,贯彻“三个区分开来”的理念,支持和鼓励检察官依法正确行使办案职权。

规范各层级办案主体的职权职责,以健全的内部监督制约机制促进案件质量保障水平提升,确保司法办案的全过程各环节在有效监督制约下运行。

等重诉讼规律。司法办案和案件质量管理都要遵循诉讼规律,做实诉讼程序中法定的监督制约机制,将案件质量管理的重心放在诉讼程序中。对检察官办案的质量评价要符合亲历性原则,尊重庭审在案件事实查明、认定证据中的关键性作用。对检察官公诉意见、量刑建议的质量评价,要结合庭审中证据认定、被告人认罪态度、退赃退赔等可能的变化,以及化解矛盾的社会效果等进行综合评价。

强化法律监督。宪法赋予检察机关依法独立行使法律监督权的地位。对检察官的监督意见,也要有相对独立的评价标准。比如,不能单纯用定罪率、量刑建议采纳率、抗诉意见采纳率等评价检察官的办案质量。

健全检察一体化。一体化使得检察机关的质量管理不仅是事后管理,还可以实现案件质量的同步管理以及业务的宏观管理。比如一些有全国影响的重大案件中,最高检“一竿子插到底”,四级院联动保障办案质量和效果。最高检察长应勇在国家检察官学院的授课中,对“高质效办好每一个案件”的保障机制,强调了两个方面:加强上级院对下级院司法办案的领导和监督,以及改进检察业务管理。加强上级院对下级院办案的监督管理是加强“三个管理”的重要方面,就直轄市的具体情况看,加强和改进分院对辖区院司法办案的领导和监督是重点环节之一。

四个方面有效实现直轄市分院“三个管理”

深化业务数据的宏观管理功能。最高检反复强调,“三个不再”不是不要业务数据。业务数据仍然是检察长、部门负责人进行宏观业务管理的基础,要突出其中分析研判、掌握动态、把握趋势、查找问题、研提对策、改进工作的功能。在直轄市分院层面,至少有三类宏观业务问题需要持续关注:一是通过“三个结构比”变化,准确把握“四大检察”

案件总体态势,全面审视依法一体履职、综合履职的效果;二是通过主要案件类型的变化,把握本辖区发案形势和安全态势,及时响应本辖区经济社会发展需求;三是监控业务数据的“大起大落”,对趋势性问题靠前预判,善于运用各种业务管理手段做好“管理预期”,确保整体业务平稳发展。

强化检察官内部监督制约。规范各层级办案主体的职权职责,以健全的内部监督制约机制促进案件质量保障水平提升,确保司法办案的全过程各环节在有效监督制约下运行。进一步充实检委会宏观业务管理职能,常态化审议一类案件、一类问题的案件质量报告。建立侦查监督、审判监督、社会治理检察建议、综合履职等跨部门综合业务的定期通报、统筹指导工作机制,补强业务管理的空白薄弱环节。做强检察官联席会议的制约监督功能。规范议题范围、会议形式、会议记录,将部门负责人与检察官意见分歧案件纳入议题范围,刑检部门在办理重大疑难复杂案件、民事行政检察部门办理拟提出监督意见的案件、公益诉讼部门研判监督线索时,必须经过部门检察官联席会议讨论决定,加大检察官联席会议在疑难复杂案件中的决策支持作用,以及在部门自身管理中的监督制约作用。

健全业务管理部门之间的协调联动。探索“案件管理与检务督察工作”“案件管理与业绩评价”等衔接机制,建立案件管理与检务督察、检察官业绩考核等工作衔接联席会议制度,通过信息互通、线索移送、责任追究、整改落实等环节的配合协作,共同解决内部监督中的难点问题。在不捕、捕后变更、存疑不捕、相对不捕、不诉5类风险案件之外,定期对特定类型案件、办案环节启动专项质量评查和检务督察。建立定期抄送制度,案件管理部门定期向检务督察部门抄送在开展流程监控、质量评查、业务数据、案件信息公开等监管活动中形成的专项检查、评查通报和向办案部门发送的《案件流程监控通知书》,及时掌握情况,分析研判线索,提出整改措施。

充实改进对辖区院办案的质量管理。对刑事二审案件中的一审办案质量开展反向审视和意见反馈。探索建立层面案件督办机制,充实对辖区院案件质量的同步保障手段。对辖区院案件质量开展定期“综合分析”,着力发现辖区业务工作中存在的倾向性、异常性、典型性问题,有针对性地提出意见建议和措施,促进提升法律监督整体质效。按照最高检办案规定,对辖区院民事、行政再审查检察建议、社会治理检察建议、公益诉讼起诉书、公益诉讼一审判决书、中止审查决定书等细化备案工作要求,明确备案责任部门和备案材料的形式要求,定期进行分析研判,做实改进指导,积极探索备案管理方法。

(作者为上海市人民检察院第一分院党组书记、检察长)



依据可诉性和正反面清单保障检察公益诉讼规范性

□杨琼 彭江波

当前,检察公益诉讼正迈向高质量发展的新阶段,规范性作为公益诉讼程序法的内涵特征之一,是高质效办案的基本保障。笔者认为,高效落实公益诉讼办案规范性,可以从以下途径予以加强:

以可诉性提升规范性。可诉性是对公益诉讼高质效办案基本内涵和要求的高度概括,可诉性的四个要素包括适格诉讼主体、具体违法行为对公益损害事实和法律依据明确。比如,行政公益诉讼起诉前检察建议与社会治理检察建议的重要区别就在于“可诉性”。如果具有可诉性,就可以发出起诉前检察建议;如果没有可诉性,就可以用社会治理检察建议或一般的纠正行政违法行为检察建议来推动解决。以“可诉性”来审视和提升规范性,解决了公益诉讼规范性建设最核心的问题,成为落实公益诉讼规范性的首要选择。

完善正反面清单。司法实践中,鼓励各省级院以可诉性为核心,以正反面清单等可操作形式探索符合本地特点的公益诉讼高质效案件标准,部分地区总结公益诉讼办案全流程、规范性、高质效的经验教训,推出了正反面清单制度,明确规定高质效案件的正面导向,指引高质效办案案件,尤其是负面清单,针对多发、易发不规范办案环节,行为进行明确列举,避免低质效办案提供了有益参考,办案实践中要严格遵守执行,努力实现高质效办案。

在办案实践中落实规范性。公益诉讼作为程序性的诉讼形态,依法应当在一系列办案流程中落实规范性,按照《人民检察院公益诉讼办案规则》规定,从线索评估到立案、调查、提出检察建议、提起诉讼等各个环节,都要严格落实规范性要求。笔者结合重要办案环节容易出现的不规范问题,对实践中如何贯彻落实规范性予以简要评析,以便办案实践运用和掌握。

一是立案阶段要防止出现监督对象不精准、类案群立等问题。比如,行政公益诉讼的监督对象只能是具有法定行政监管职能的机关,不能将不具有行政监管职能的事业单位、国有企业等作为监督对象。对于民事公益诉讼而言,要依法准确查证损害“两益”的违法行为人,根据相关法律依据精准确定被告。类案群立是类案群发在立案阶段的具体表现,其底层的背景原因具有相同性,需要严格按照办案规则规定,依据同期、同类、同依据的标准界定类案,坚决杜绝类案群立。

二是避免调查取证不规范。由于调查取证是公益诉讼办案的主体环节,涉及调查询问、现场勘验、评估鉴定等多种调查措施运用,当前存在的问题主要表现为证据单薄、调取程序瑕疵、技术含量不高等,究其原因,主要有办案力量不足、程序意识不强、科技素养不高等因素。公益诉讼的调查取证充分体现了公益诉讼的主动性,需要有充足的办案力量保障调配;需要不断强化办案指挥中心和勘验鉴定能力建设,增强必要设备配置;需要不断提升干警规范意识,将规范性落实到调查取证各个环节。

三是避免磋商不规范。磋商作为行政公益诉讼的一种调查手段,其目的是实现案件繁简分流,节约司法资源,提高办案效率。但是,当前存在两个问题,一是不磋商,一是磋商过多。不磋商有的是嫌程序繁琐和为了追求建议数量,磋商过多则表现为不敢监督、不愿发出检察建议。在当前公益诉讼案件办案数量、办案质量双提升以及基层院办案力量不足的背景下,因磋商措施非对抗、高效率的特点,基层检察机关可以大力推广、大胆使用。磋商办案中既要遵守办案规则设定的程序,有序推进公益诉讼,又要与磋商笔录相配合使用,保障磋商程序受到有效制约,避免磋商的随意性。

四是避免提出检察建议不合时宜。检察建议是公益诉讼起诉前程序的核心环节,实践中遇到的问题主要是类案群发、建议事项不精准和中止审查不规范等。对于检察建议事项不精准,具体表现为两项内容:内容过于笼统或者过于具体;将类案群治的社会治理内容嵌入建议事项。检察建议事项过于笼统,比如仅仅建议行政机关依法履行法定职责,整改标准难以判断,可操作性不强;过于具体,则又可能与办案规则规定的行政救济时,“依法履行法定职责的诉讼请求中不予载明行政相对人承担具体义务或者减损具体权益的事项”相冲突。实际上,检察建议内容要具备完整性、针对性、匹配性特征,过宽、过窄都不适当,最基本、最权威的依据就是法律条文中“监督管理职责”的具体化。对于类案群治的社会治理内容,因其不具有可诉性,原则上不能在行政公益诉讼检察建议事项中载明。中止审查适用不规范问题,主要体现在对办案规则有关中止审查的要件理解和把握不准确,适用事由并非法定事由,中止审查事由消失后未及时发现审查,应当适用扣除期限、延长审限而错误适用中止审查等方面。究其原因,与公益诉讼建议内容整改复杂性有关,同时也与程序意识不足、存在畏难情绪等有关,需要在提出检察建议前做好整改规划,强化程序意识和克服畏难情绪,严格落实办案规则关于中止审查适用条件的规定。

五是防止对跟进调查重视不够。持续跟进调查是公益诉讼检察的基本理念,是保障公益诉讼监督效果的重要措施,能够体现检察机关开展公益治理的主导作用。存在的问题主要表现为不予跟进,以回复代替整改。办案实践中,要强化效果意识,不能一发了之,应重点围绕行政机关履行职责和公益受损两方面内容跟进调查,确保整改措施落地落实,取得成效。

六是防止提起诉讼请求不规范。对通过检察建议督促仍不能解决公益损害问题的,应当坚决以诉的确认实现司法价值引领。在实践中,要防止出现不敢提、凑数提和指标化问题。提起公益诉讼除受法律因素影响外,还要受社会权力运行、行政机关的职责分工以及社会评价等因素影响;除需要具有一定的勇气和决心外,还要有一定的政治智慧。同时在检察管理上,手段措施要更加丰富和切合实际,符合公益诉讼办案规律。

(作者单位:浙江省余姚市人民检察院)

(作者单位:河南省浚县人民检察院)

行刑反向衔接需要建立类型化规则



□陈雨禾 刘义华

党的二十届三中全会通过的《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》明确指出,完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度。最高人民检察院检察长应勇强调,认真落实二十届三中全会关于“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”的部署,规范办理反向衔接案件,严格把握“可处罚性”原则,一体促进依法行政和公正司法。当前,检察环节的行刑反向衔接规则建构是重要且紧迫的问题。

司法实践中,由于反向衔接案件涉及多种类型,需要根据案件特质建构类型化规则。根据基层办理的不起诉案件案由情况,笔者认为,可以将行刑反向衔接分为三种类型,即违反治安管理型案件的行刑反向衔接、违反市场经济秩序型案件的行刑反向衔接、违反其他管理法型案件的行刑反向衔接,并在三种类型划分的基础上,细化对应的移送规则。

违反治安管理型案件的行刑反向衔接

违反治安管理型是指行为人的行为不仅违反了治安管理处罚法的规定,且侵害法益的程度已经超过了行政责任的限度而涉嫌犯罪的情形。由于我国采用二元制裁结构,对于行为人刑事责任和行政责任的责难分离刑法和行政法两套法律体系。在治安管理处罚法中,绝大部分被规制的行为都处于行政违法和刑事犯罪的交界处,行为的构成要件高度重合,不易区分。该类型衔接本质上是对于被免于刑罚处罚的犯罪嫌疑人给予非刑罚化处罚,以保证法律的体系性。

该类型行刑反向衔接审查的重点是“必要性”审查。《最高人民法院关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的规定》第8条规定:“人民检察院决定不起诉的案件,应当同时审查是否需要对被不起诉人给予行政处

罚。”对于该类决定不起诉的案件,必要性审查应严格把握“可处罚性”原则,并非所有相对不起诉案件均需给予非刑罚处罚,而是要结合个案的性质、情节、社会危害程度等因素综合考量。例如,双方已经和解的轻伤伤害案件,检察机关作出相对不起诉决定后,建议公安机关给予行政拘留的,反而容易再次激化矛盾。

在适用处罚类型上,对违反治安管理型案件一般适用补罚类,补罚类是指因为犯罪情节轻微被免于追究刑事责任,但依据治安管理处罚法等规定需给予行政处罚的。对此,行政检察部门应当跟进落实,监督是否给予行政处罚,避免“不刑不罚”等现象的发生。

违反市场经济秩序型案件的行刑反向衔接

违反市场经济秩序型是指行为人的行为涉嫌侵犯刑法分则第三章所规定的罪名,严重扰乱公平竞争的市场秩序的情形。党的二十届三中全会把构建高水平社会主义市场经济体制摆在突出位置,明确了维护市场经济秩序的重点任务,一个公平竞争、宽松有序、资本活跃的市场环境是经济社会繁荣发展的基础。根据基层办案数据统计,在该领域常见的行刑反向衔接案由包括:虚开增值税专用发票、用于骗取出口退税、抵扣税款发票罪、非法吸收公众存款罪、销售假冒注册商标的商品罪等。对该类明确立法类型化规则,可以增强刑事司法与行政执法之间的协作配合,进一步健全市场经济等领域的公平竞争规则,释放经济社会发展新活力。

该类型行刑反向衔接审查的重点除了“必要性”,还有“权衡性”,由于违反市场经济秩序的行为通常还涉及国家税收、发票管理、金融秩序等专业领域,可能一个行为触及多个法益,需要把握好一般法和特殊法、参与者的责任分配、领域竞合等关系。例如,

针对非法吸收公众存款行为被不起诉的案件,涉及刑法与《防范和处置非法集资条例》《金融违法行为处罚办法》等行政法规的衔接,由于涉及主体较多,包括非法集资人、协助人、为吸收公众存款设立的企业、帮助投送广告的经营者等主体,因此,在行刑反向衔接过程中,应注意对金融管理、市场监管等对口管理部门的区分,以保证移送对象和检察意见准确、严谨。

在适用处罚类型上,对于违反市场经济秩序型案件,由于一行为违反多个法律规范,在处罚方式上应适用“吸收罚”。吸收罚又称择重处罚,是指一行为同时违反了多个法律规定,择重进行处罚的情形。对于法律上同一违法行为的认定,如果符合牵连关系,可使用吸收原则择重处罚,反之则需要分别裁量,合并处罚。比如,因销售假冒注册商标烟草行为被不起诉的,既触犯商标法又触犯烟草专卖法,可依据行政处罚法第29条“同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的,按照罚款数额高的规定处罚”。针对此类情形,行政检察部门应当着重审查行政处罚是否有“倒挂”现象,吸收罚适用是否合乎比例原则,是否合目的性,是否违反一事不再罚等情形,对于“吸收罚”的变异情况,可从违法行为是否具有“牵连关系”等角度跟进监督。

违反其他管理法型案件的行刑反向衔接

违反其他管理法型是指行为人的行为违反了交通运输、土地、环境资源、公共安全等方面法律法规的有关管理规定,对其剥夺从事相关行业资格的情形。根据基层办案数据,不起诉行刑反向衔接案件中,仍有相当一部分案件,零散分布在不同管理法所统辖的领域。常见的有危险驾驶罪、交通肇事罪、非法狩猎罪、非法采矿罪等罪名,它们分属于交通运输、资源开发与保护等领域,他们