

坚持问题导向，探索反向审视视域下——持续推动刑事检察“三个管理”落实落细

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□柳小惠 刘春燕

最高检作出“一取消三不再”，一体抓实“三个管理”，推动构建检察“大管理”格局的重大决策后，各级检察机关结合实际积极探索，以做实做细“三个管理”助推办案质效提升，成效显著。目前，在检察管理转型升级、检察工作高质量发展纵深推进的重要阶段，如何持续深入落实落细“三个管理”、以更优管理促质效更实提升，助推实现“高质效办好每一个案件”、助推检察工作全面提质增效，是现阶段检察机关亟须回应的重要课题。甘肃省检察机关坚持问题导向，探索反向审视视域下持续推动“三个管理”落实落细的刑事检察实践路径，真正实现寓管理于办案、边办案边管理、以管理促办案。

反向审视视域下持续推动刑事检察“三个管理”具有重要意义

反向审视侧重问题导向，“三个管理”侧重内部监督，二者内在统一于“高质效办好每一个案件”。现阶段将反向审视深度融合于“三个管理”，具有重要的理论和实践意义。

一是政治创新理论引领工作发展的必然要求。坚持问题导向是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。检察工作中增强运用这一科学方法的思想自觉和行动自觉，是把牢检察管理转型升级、检察工作高质量发展正确方向的内在要求。反向审视是问题导向方法论的具体检察实践，反向审视视域下持续深化刑事检察“三个管理”，对破解刑事检察现代化发展道路上的矛盾和难题、不断开创刑事检察工作新局面，具有重要意义。

二是刑事检察职能特点的内在要求。就刑事检察而言，反向审视目前主要体现在刑事申诉反向审视制度的建立及运行，刑事申诉反向审视着眼于控申部门的职能特点，对办结案件后端检视，刑事检察全过程参与、全流程监督刑事诉讼，刑事检察办案每一环节、每一阶段都具有后端审视前端的职能优势，从“大刑检”“大管理”角度，反向审视是刑检职能部门、刑检业务条线贯通推进“三个管理”、提升办案监督质效的有力抓手。

三是管理规范体系化建设的关键闭环。贯通推进“三个管理”是系统工程，需要以体系化思维分阶段、分重点、统筹推进。如甘肃省检察院结合实际，提出刑检条线推进“三个管理”的“六个机制”建设，按照“小步快跑”的

坚持问题导向，探索反向审视视域下——

持续推动刑事检察“三个管理”落实落细



柳小惠

实践策略，已逐步推出“四个一”刑事案件质量评查、宏观质效分析等五项制度。通过前期制度运行，以及实践中巡视、督察、各项检查、评查、控申反向审视等深入开展，发现办案及工作中存在的一些瓶颈问题，亟须以更具有针对性的举措应对解决，以问题为导向的系统、全面反向审视迫在眉睫。

刑事检察范畴下的“反向审视”要义

反向审视视域下持续推动刑事检察“三个管理”落实落细，是“大检视”视角下的“大管理”，既包括刑事检察办案监督全流程、各环节的全链条检视，也包括刑检各项工作进行全面综合审视；既包括对已结案件、事项的事后、结果审视，也包括对在办案件、在办事项的事中、同步审视；既包括刑检部门、刑检条线自我监督管理，也包括刑事检察对外职能监督，是以“大检视”推动深化“大管理”，“大管理”助推实现“高质效”。

现阶段刑事检察范畴下的反向审视，主要包括两个方面内容：一方面是被动审视，近年来，直接涉及刑事检察审视的主要有执法司法突出问题专项检查、涉检舆情分析、宏观质效分析、案件检查评查、刑事申诉等能够反视刑事检察办案工作质效等类别，从不同维度全面检视刑事检察工作，反馈的问题涉及面广、关键环节多，覆盖刑事检察办案监督基础职能发挥、改革重点内容落实各个方面，为针对性提升提供明确指引。另一方面是主动审视，通过办案监督、自我管理、重点专项推进落实、定期调研督导、庭审评议等，发现存在影响办案质效的深层次、普遍性问题，要迅速行动、及时介入、引导纠偏。

反向审视视域下持续推动刑事检察“三个管理”落实实践路径

反向审视是做实“三个管理”的重要抓手，持续推动刑事检察“三个管理”落实落细，需要将反向审视融入刑事检察的各项工作，实现反向审视的全领域覆盖、全流程嵌入、各环节做实，将反向审视中发现的办案问题、隐患、履职短板弱项等，整改转化为以“高质效办好每一个案件”为价值导向、目标

导向的动态质效提升系统。

以反向审视推动微观个案检查评查深化落实。反向审视强调“问题溯源”，个案检查评查侧重“全面体检”，二者互融互促，统一于高质效办案。实践中需要把握三点：一是明晰概念。以反向审视推动个案检查评查，明晰四个概念。反向审视着眼于问题发现，拓展至综合治理；个案检查着眼于微观管理，包括检察官（办案组）、刑检部门、刑检条线的日常自我管理；评查与检查相对，强调第三方评价，以预防引导为主；实践中还存在复查，管理角度下是指对已评查案件的二次审核，重点在于验证原结论的正确性，以纠错为主。四者构成“问题发现—全面评估—纠偏完善”的内部监督体系，共同提升微观个案管理质效。二是优化标准。反向审视融入刑事诉讼全流程、刑事检察各环节，不仅对审查批捕、审查起诉、审判等基础环节开展反向审视，也对前端的侦查立案监督、提前介入，后端的办案效果、社会治理效能等进行综合审视，对容易出现问题的重点环节、关键流程、操作规范等，整合提炼成可复制、可推广的标准和指引，优化细化现有检查评查标准，引导个案办案。三是明确重点。除了个案检查、日常评查实现全覆盖外，类案评查、专项评查、年度评查均要求聚焦重点、聚力突破。各地办案基础、人才储备、保障供给等均不相同，要在检查评查全覆盖基础上，对标目标任务，结合本地实际，通过全流程各环节的反向审视，找到突破办案工作瓶颈的“突破口”，有针对性地开展专项评查、重点评查，推动工作整体提升。

以反向审视推动宏观质效分析深化落实。反向审视融入宏观质效分析，是现阶段深化宏观管理的有效手段。实践中还需要把握两点：一是突出问题导向引领。引导各地结合本地实际，以反向审视视角，制作问题清单、对策清单，以更加务实的作风推进工作质效提升。二是扩展研判对象。反向审视视域下，结合现阶段工作特点，应当对宏观质效分析研判内涵与外延均予以扩展，在对常规重点类型案件、重点办案领域、重要业务态势分析研判外，还应当结合当前工作特点，将巡视、政治督察、执法督察、专项综合督察、调研督导等工作中反馈的问题案件、事项，以及在执法司法突出问题专项检查、案件评查、涉检舆情分析、案件评查中发现的影响案件质效的问题、难点，一并纳入宏观质效分析研判，全方位研判把握工作方向，确保刑事检察工作行稳致远。

以问题整改整改反向审视的闭环。问题整改整改是反向审视的闭环，也是以管理促质效提升的直接有效途径，实践中有以下探索：一是个案微观审视“三个一”，背靠背反馈纠错整改。

以甘肃省刑事检察为例，对接最新政绩观、业绩观导向，建立背靠背式的“一案一反、一案一剖、一案一逼”反馈制度。二是类案宏观审视分类反馈引导预防。对宏观质效分析发现的基础性、普遍性问题，分类反馈引导预防。三是治理视角下的协同反馈合力提升。反向审视是检察机关开展社会治理的一个重要途径，检察机关利用职能优势，通过反向审视，对社会治理系统中存在的制度漏洞、监督盲区、风险苗头隐患等问题，以及人民群众反映强烈的社会治理深层次共性问题，以检察建议等方式，督促相关部门完善制度、改进工作、堵塞漏洞，从根源上促推办案质效整体提升，提升司法治理效能。

反向审视推动进一步落实和完善司法责任制

一体抓实“三个管理”，落实完善司法责任制是主线，严格司法责任追究惩戒是主要抓手。反向审视与司法责任制内在要求相契合，是进一步落实和完善司法责任制的具体举措。

一是促进权责明晰。明晰权责是司法责任制落实完善的前提和基础，通过反向审视构建的问题发现机制，精准定位实践中存在的职责模糊、管理缺位等问题，为权责细化明晰提供依据。二是促进“履责、督责”。反向审视通过全流程、各环节回溯，同步审查司法办案活动的实体、程序及监督等各方面存在的问题及漏洞，并通过对针对性反馈整改，及时解决有效纠偏，实现整体预防，统一执法司法尺度，提升办案规范化水平和司法公信力。三是促进“考责、追责”。反向审视与“考责”“追责”相互衔接，通过发现识别问题、定位责任主体、锁定问题环节，审视出的个案问题为追责惩戒提供事实基础、类案问题为责任认定提供标准化参考，协同推动司法责任制落实的科学化、精细化、实效化。四是注重界限平衡。刑事检察部门反向审视发现的原案质量问题线索可作为司法责任制中追责与惩戒的来源之一，检务督察需要将反向审视发现的问题作为重点，必要时联合案管部门开展联合评查，明确责任归属。需要注意的是，反向审视发现的问题需结合具体情况综合判断，需要调查核实，做到精准问责、规范追责，准确区分案内的问题与人的问题，精准区分一般过失与重大过失、司法瑕疵与司法责任，完善容错机制，以司法责任制落实中的自我反向审视，有效提升追责结果的权威性，统筹保障司法办案人员权利，共促办案质效提升。

（作者分别为甘肃省人民检察院党组书记、副检察长，普通犯罪检察部副主任）

强化“体系化”思维 贯彻宽严相济刑事政策

□陈伟 邱归港

“法与时转则治，治与世宜则有功。”面对犯罪结构的变化，推进国家治理体系和治理能力现代化为犯罪治理场域提出了新的时代课题。宽严相济刑事政策作为我国基本刑事政策，在事后规制和预防层面起到了无可替代的指引作用。前不久，最高人民检察院检察长应勇率最高检调研组深入广西三级检察机关调研时指出：“贯彻宽严相济刑事政策，必须在大局大势中完整理解、全面把握、准确落实。”笔者认为，体系化理解适用宽严相济刑事政策，对于推进中国式刑事法治现代化进程发挥着十分重要的作用。

宽严相济刑事政策的完整理解。完整理解宽严相济刑事政策是指对宽严相济刑事政策的本体理解具有完整性。首先，应当从整体上理解宽严相济刑事政策提出的目的，即在保障人权的前提下，最大限度地减少社会对立面，坚持刑法参与的必要性与有限性，促进社会治理现代化和更高水平的平安中国建设。其次，从宽严相济刑事政策的体系定位来看，宽严相济刑事政策是我国的基本刑事政策，而非具体的刑事司法政策，需要贯彻于刑事立法与刑事司法的始终。最后，从宽严相济刑事政策内容本身来看，宽严相济刑事政策可以分为三个部分，即“宽”“严”以及“宽和严的辩证关系”，呈现的是动态、协调及其关系的彼此融合。

首先，宽严相济刑事政策中的“宽”，是指一种非犯罪化和刑罚轻缓化的人道主义刑事政策导向。狭义上的非犯罪化主要是指立法上的犯罪圈缩小以及司法上的限制入罪和出罪扩张。刑罚轻缓化主要从应罚性和需罚性两个方面进行考量。前者包括对情节较轻、造成社会危害性较小、主观恶性较小的被告人可以依法从轻、减轻或者免除处罚；后者包括对依法不需要判处刑罚或者判处刑罚也无法实现犯罪预防目的的被告人可以采取其他非刑罚处罚措施予以代替。

其次，宽严相济刑事政策中的“严”，是指一种通过从严打击犯罪行为实现预防犯罪目的并树立刑事法治威信的刑事政策导向。具体体现在严密刑事法网、严格依法惩处和严厉惩处重犯三个方面。对于具有严重社会危害性且达到应受刑罚程度但没有被刑法规定的行为，尤其是在穷尽所有解释方法后无法纳入现有的刑法规制范围内的行为，应当及时进行相应的刑事立法调整，以严密刑事法网。同时，从严刑事政策必须已在已有的刑事法律框架下进行把握，严格依法衡量。对于具有严重社会危害性和人身危险性，以及具有法定或者酌定从重处罚情节的被告人应当依法从严惩处。

再次，宽严相济刑事政策中的“宽”与“严”并非对立性范畴，而是彼此之间具有动态辩证的“相济”逻辑关系。“相济”一词的本身是互相帮助、促成或者互相调剂。在宽严相济刑事政策中体现为严中有宽、宽以济严、宽中有严、严以济宽。在修改刑事立法时，尤其是在增设轻罪时，要充分考虑轻罪的社会危害性较轻等因素而配置较轻的刑种以及较短刑期或者较少的罚金。在对各类犯罪依法进行处罚时，要充分运用从宽和从严两种手段。例如，对严重犯罪进行量刑时，应当充分考虑自首、立功、从犯等法定或者酌定从宽量刑情节，实现宽以济严；反之，对较轻犯罪进行量刑时，应当充分考虑是否具有累犯、首要分子等法定或者酌定从重处罚情节，实现严以济宽。在既有从宽情节又有从严情节时，应当避免机械的“情节抵消式”量刑，综合考虑报应型与功利型情节的量刑功能意义，结合不同情节对量刑的影响程度，作出总体从宽或者从严的判断，进而得出罪责刑相适应的量刑结果。

宽严相济刑事政策的全面把握。全面把握宽严相济刑事政策是指宽严相济刑事政策贯彻落实的覆盖面面向对象要广泛。不仅要 在刑事立法过程中把握，而且也要在刑事司法过程中把握；不仅要 从实体法角度把握，而且也要从程序法角度把握；不仅要 在治罪层面把握，而且也要在治理层面把握。

首先，宽严相济刑事政策作为基本刑事政策应贯穿于刑事立法和司法适用的始终。宽严相济刑事政策作为囊括宽和严的统一体，旨在对立统一层次关系中寻求一种协调性平衡。而这一任务既是刑事立法的任务，也是刑事司法的任务。在刑事立法过程中，需要借助宽严相济刑事政策的指引，平衡刑法作为社会防卫工具的冲动力与作为人权保障需求的理性。既要避免情绪性立法所带来的犯罪圈无序扩张，也要防止立法僵化而导致明显的规制漏洞出现。在刑事司法活动中，一方面，应当充分发挥刑法教义学的逻辑体系建构功能，加强裁判文书说理论证的逻辑性，另一方面，应当完善刑事指导性案例参考系统，做到“同案同判”和“区别对待”。

其次，宽严相济刑事政策应当从实体法和程序法双重视角予以把握。就实体法视角而言，主要应从质和量两个方面予以把握。在质的方面，对于情节显著轻微危害不大的，应当予以出罪；对于情节较轻构成犯罪的，应当依法认定为犯罪。在量的方面，需要综合考量行为的社会危害性和行为人的 人身危险性大小，得出与责任大小相适应的量刑结果。在行刑过程中，也要根据行为人的表现情节调整剩余的刑罚量。就程序法视角而言，主要体现在通过程序分流实现区别对待。对被告人认罪认罚的轻罪案件可以适用速裁程序或者简易程序，以缩短办案期限，减少审前羁押时长。对于犯罪情节轻微，依照刑法不需要判处刑罚的，可以作出不起诉处理。对恐怖活动、危害国家安全等严重犯罪适用更加严格的程序，如视情况依法延长侦查羁押期限等。

最后，宽严相济刑事政策的深层价值应当在治罪与治理的辩证关系中去予以全面把握。传统司法工具主义防控思路的局限性在强调刑罚轻缓化的今天愈发明显，既难以解决根源性的社会矛盾问题，又面临单一严惩手段的边际效应递减问题，取而代之的是在宽严相济刑事政策指导下的“惩治—修复—预防”三位一体的现代化犯罪治理范式。在适用这一全新的犯罪治理范式时，需要注意行政处罚与刑事处罚的双向衔接。在行为符合犯罪构成要件且达到应受刑罚程度时，禁止以罚代刑，而应依法定罪量刑。在情节显著轻微危害不大或者情节轻微不需要判处刑罚时，检察机关依法作出不起诉处理，同时，审查是否给予行政处罚。对需要进行行政处罚的，应做好行刑反向衔接。

宽严相济刑事政策的准确落实。在具体贯彻落实宽严相济刑事政策的实践过程中，容易出现对宽严相济刑事政策与具体刑事政策、宽严相济刑事政策与刑事法律之间关系认识的偏差。因此，有必要对这两组关系予以厘清，从而在刑事司法的个案实践之中予以精准落实。

一方面，宽严相济刑事政策作为基本刑事政策，对其他具体的刑事政策具有统领性指引作用。比如，在扫黑除恶专项斗争中要求坚持依法严惩、打早打小、除恶务尽，与此同时，也要坚持宽严相济刑事政策，对黑社会性质组织犯罪组织者、领导者、骨干成员及其“保护伞”要依法从严惩处，对犯罪情节较轻的其他参加人员要依法从轻、减轻处罚。

另一方面，宽严相济刑事政策是刑事立法和刑事司法活动的方向和指引；刑事法律是底线与边界，是刑事政策发挥指引功能过程中不可逾越的藩篱。宽严相济刑事政策必须在已有的刑事法律框架下贯彻落实，不能以贯彻宽严相济刑事政策之名，践行突破罪刑法定原则和程序法定原则之实。也就是说，不能以贯彻宽严相济刑事政策或者有利于被告人原则为逾越刑事法律的红线，即不能“无原则从宽”或者“苛厉性从严”。因而，宽严相济刑事政策作为一种指引性的价值引领，需要在定罪量刑中结合具体情形进行综合研判。

〔作者分别为西南政法大學教授、新疆克拉玛依市中级人民法院职务犯罪研究中心特聘研究员，重庆市新型犯罪研究中心助理研究员。本文系国家社会科学基金后期资助项目《聚众斗殴罪的体系审视与规范适用研究（项目编号：22FFXB064）》的阶段性成果〕

要善于找准定位，抓住重点，构建高水平检察管理体系，促进高质效办好每一个案件——

以高水平管理推进检察工作高质量发展

□李峻

最高人民检察院检察长应勇强调，检察管理是持续推进习近平法治思想的检察实践的重要内容和重要保障。要着力构建检察“大管理”格局，一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理，与时俱进提升检察管理能力和水平，以高水平管理推动做实高质效办案，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

抓实“三个管理”，全国四级检察机关各有侧重。市级院在检察系统中承担着“承上启下”的作用，对上要负责落实最高检、省院关于“三个管理”的宏观部署，对下要联通基层检察院，指导、监督业务管理、案件管理、质量管理的微观落实。要善于找准定位，抓住重点，构建高水平检察管理体系，促进高质效办好每一个案件，推进检察工作高质量发展。

坚持目标导向，树牢三项理念，厘清职责边界

在完善中国特色社会主义法治体系、全面推进国家各方面工作法治化的框架下，检察机关承担着法律监督职责，既要敢于监督、善于监督，促进其他执法司法机关严格依法、公正司法，更要依法监督、规范监督，勇于自我监督，确保自身始终严格依法办案、公正司法，需要通过检察管理，厘清职责边界，做到法定职责必须为、法无授权不可为。

以检察管理促进敢于依法监督“到位不缺位”。始终坚持客观公正履职立场，站在维护法治的高度，注重人民群众切身感受，突出加大对人民群众反映强烈的执法不严、司法不公等问题的监督力度，既要做到监督办案于法有据，还要让人民群众发自内心地认可和接受。

以检察管理促进善于规范监督“有为不乱为”。深刻理解法治下的监督不是“零

和博弈”，敏于透过个案看类案，本着对法治负责的态度，把深层次、典型性问题找准，把可行性措施提对，区分不同问题、不同类型，依法统筹用好法定监督方式，促进形成由表及里的同频共振效应，让被监督者信服并落实好监督内容。

以检察管理促进勇于自我监督“理性不任性”。强化管理模式转变，坚持眼睛向内，坚决防止唯数据、唯指标等政绩观偏差，实事求是，遵循规律，让检察机关坚守司法为民这一“初心”、维护公正这一“核心”，依法办案这一“本心”，始终葆有司法办案的理性思维、法治思维、民本思维，进而促进整体检察工作聚焦高质效履职办案本本质源。

坚持系统观念，理顺三对关系，压实主体责任

检察“大管理”格局的提出，是最高检党组坚持系统观念、体系思维，聚焦检察改革中的深层问题，对检察管理从理念到实践的一次总结、深化和跃升。检察管理要坚持过程导向，加强全流程管控，从前期指导、流程监控到后期评价等方面压实责任，立架梁柱，提升质效，构建立体全面的管理体系。

从业务指导和评价两个方面着手，压实业务部门自我管理责任。业务指导方面，完善市院业务部门对基层院业务部门条线包片指导机制，一个专项、一类案件由同一名资深检察官或同一个办案组对口指导，促进

类案标准尺度相对统一。业务评价方面，以基层院办案量最大的刑检业务为例，实行“二审看一审”案件质效评析通报机制，对二审中发现的一审问题，在“点对点”通报办案单位的同时，定期汇总全市类案问题并通报。在此基础上，推而广之，逐步建立覆盖“四大检察”的质效评析通报机制。

从流程监控和质效分析研判两个方面着手，压实案管部门专门管理责任。流程监控方面，要做好案卡数据填报准确性和程序性节点督促提醒工作，及时发现异常数据，为质效分析研判奠定基础。在质效分析研判方面，要建立定期分析机制，把焦点放在起伏波动较大的办案领域、案件类型上，有针对性地加强管理工作。同时，围绕专门管理作用发挥，由案管部门牵头统筹抓总，加大人工智能、大数据等应用力度，对内整合案件管理、控告申诉等系统数据，对外对接公安机关、法院、司法行政机关等部门数据平台，探索打造检察数据平台，打通部门间的信息壁垒，实现业务流、监督流、管理流“三流合一”。

从管理者和管理机构两个方面着手，压实决策机构宏观管理责任。在管理者维度，由检察长着重负责统筹协调跨部门、跨条线、跨层级的管理工作，要求业务部门负责人、分党组成员统筹本部门、本条线的“三个管理”，对遇到的疑难复杂案件、类案问题做到心中有数、靠前协调，把宏观管理的端口下沉一级，把问题搞清搞准。在管理机构维度，发挥检委会集体决策作用，建立对上级院重要业务文件、指导性案例等学习研讨机制，在宏观层面上确保本地检察实践与法律法规、上级政策规定一致。激活检察官联席会议机制作用，促进其在类案研讨、凝聚共识上发挥更大作用。

围绕中心任务，完善三项机制，提升办案能力

检察业务管理中，案件管理是核