以高水平检察管理保障高质效办好每一个行政检察案件

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□张相军

最高人民检察院应勇检察长指出，越是强调高质效办案，越是要高水平管理。最高检党组落实党中央关于整治形式主义为基层减负决策部署，坚持严格依法、实事求是、遵循司法规律，提出“一取消三不再”，一体抓实“三个管理”，构建检察“大管理”格局，对做实行政检察工作提出了新的更高要求。行政检察是新时代“四大检察”法律监督总体布局的重要组成部分，肩负着促进审判机关依法审判和行政机关依法履职的双重责任，在落实全面依法治国战略、推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用。要坚决贯彻最高检党组重大决策部署，一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理，引导行政检察人员树立和践行正确政绩观，进一步聚焦法律监督主责主业，进一步回归高质效履职办案本职本源，以行政诉讼监督为重心，以统筹推进行政违法行为监督和行刑反向衔接为新的增长点，以法治化实质性化解行政争议为牵引，形成上下级检察院各有侧重、上下联动、全面履职的行政检察工作格局，实现有力监督、有效监督，推动有质量的数量和有数量的质量统一于实现公平正义，做实高质效办好每一个行政检察案件。

健全高质效办好每一个行政检察案件的规范体系

最高检党组强调，在准确把握履职办案特点和规律的基础上，积极探索、分类构建检察机关高质效办案的规范体系。这是一体抓实“三个管理”，做实高质效办好每一个案件的前提和基础。对行政检察来说，就是要构建科学完备的行政检察制度规范体系，夯实业务管理制度基础。行政检察工作起步晚、底子薄，制度规范也相对薄弱，加之近年来新增职能业务多，更需要加强制度规范建设。最高检行政检察厅从单设之初，就把建立健全行政检察制度规范置于突出位置来抓，坚持抓条线和抓本厅并重，全方位构建行政检察制度规范体系。在抓条线制度规范方面，适应行政检察组织机构体系不断健全和行政检察业已形成的“三大职责八项任务”职能体系，全面修订行政诉讼监督规则，制定行政争议化解、行政类案监督、行政非诉执行监督、行政诉讼执行监督、行政检察监督案件听证、行刑反向衔接六个工作指引，全面规范监督办案范围、程序和方式。制定《关于做好行政诉讼监督与人民法院跨行政区域集中管辖行政案件衔接工作的意见》，强化一体化履职应对行政案件集中管辖带来的新情况新挑战。出台《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》，调整优化检察机关内部分工，明确行政违法行为监督、行刑反向衔接的范围、程序和方式。会同最高法出台《关于规范办理行政再审检察建议案件若干问题的意见》，会同最高法、司法部和国务院相关部委建立“3+N”行政争议预防与实质化解机制，会同最高法、公安部、民政部印发《关于妥善处理以冒名顶替或者弄虚作假的方式办理婚姻登记问题的指导意见》，会同自然资源部印发《关于建立行政检察与自然资源行政执法衔接工作机制的意见》，形成执法司法合力。会同司法部印发《关于开展司法行政强制隔离戒毒检察监督试点工作的意见》，明确强制隔离戒毒检察监督的范围、程序和方式。加强法律文书规范，研究制定《行政检察法律文书格式样本》。在抓本厅制度规范方面，出台行政检察厅工作规则、自办案件流程、抗诉案件跟踪问效办法、检察官联席会议议事规则、检察建议备案审查工作规定、案件质量检查工作办法、归档管理办法、书记员工作指南等。目前，已经构建起覆盖行政检察主要业务职能、比较完备的制度规范体系。2025年，还要研究制定《人民检察院对行政审判程序中审判人员违法行为的监督工作指引》。最高检行政检察厅既要带头落实这些制度规范，又要完善和落实行政检察年度工作要点、业务通报、案件督办、业务交流、业务培训、业务竞赛等工作机制，督促指导和全面引导各级检察机关行政检察部门和广大行政检察人员认真贯彻执行，结合各地实际明确工作方向和重点、工作抓手和举措。在此基础上，要完善和落实案例指导制度，用好已经发布的6批行政检察指导性案例和300多件典型案例，持续发挥示范引领作用，并将其列入行政检察业务年度培训范围。目前，正在研究制定高质效行政检察履职办案标准，围绕办案实体公正、办案程序规范、办案效果优良，既从正面明确高质效办案目标和具体要求，又从反面划出红线、底线，激励引领行政检察人员全面准确落实司法责任制，为行政检察不同业务和案件类型质效分析、案件质量检查评查提供科学客观的评价标准。

加强行政检察业务质效分析研判

应勇检察长指出，业务管理侧重通过数据统计分析，对检察业务的趋势、规律、特点进行研判，有针对性地加强和改进工作。行政检察要把常态化、机制化开展业务质效分析研判作为抓管理、促业务、提质效的重要任务，抓好重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判，更加全面准确掌握动态、把握趋势、查找问题、研提对策，促进高质效办案。

一要牢记业务数据是业务管理的基础。行政检察办案人员要准确、规范、同步、完整填录行政检察案件信息，及时上传相关案件材料和电子卷宗，严格按照相关规定做好案件信息公开工作。在数据真实、客观、准确的基础上，对履职办案进行全面深入分析，在宏观层面找准影响办案质效的“症结”，为高质效办案提供科学全面的参考和依据。

二要充分发挥业务数据的分析研判功能。开展行政检察业务综合和专题质效分析，对全国行政检察履职办案质量、效率、效果进行全面深入分析，把握行政检察业务态势，找准影响检察办案质效的“症结”。省市级检察院行政检察部门要注重结合本地实际，分析本地区行政检察业务态势。业务质效分析研判要更加注重对抗诉、再审检察建议、纠正违法检察建议、检察意见等重要业务态势，征地拆迁、资源管理、公安管理、社会保障等重点办案领域，生效裁判监督、行政执行监督、行政违法行为监督、行刑反向衔接等重点案件类型的分析研判。同时，不定期针对细分办案领域、关键办案环节、异常数据开展专题分析，对背后的趋势性、倾向性、典型性、异常性问题分析原因、研提对策。

贯通抓好行政检察案件管理

相对于业务管理和质量管理，案件管理侧重对案件的分配、流程、实体等进行全方位管理，确保案件分配科学、过程可控、结果公正。从行政检察部门来讲，贯通抓好行政检察案件管理，既要强化自我管理，又要自觉接受案管等部门的制约监督。

一方面，强化案件自我管理。行政检察部门和行政检察人员应当提高自我管理意识，遵循符合司法责任制要求的检察权运行规律特点，坚持“放权”与“管权”相结合，压实部门负责人、主办检察官对检察官履职办案的监督管理责任。一要把好案件分配关。优化办案职权划分，在坚持检察官随机分案的基础上，区分案件具体性质、难易程度等，通过组建专业化办案团队或者指令分案等方式进行科学分配。二要把好办案期限关。落实最高检行政检察厅《关于规范行政诉讼监督案件中止审查严格执行办案期限的通知》，规范中止审查的适用条件，明确中止审查法定事由，加强对办案期限的监督管理。严格落实未结案件管理机制，严格办理延长审查期限手续，规范填报审批表，注明上次延期到何时、此次是第几次延期、申请延长时间等，并层报主办检察官、厅领导和分管院领导。三要把好案件承办和审核关。检察官负责把控办案进度，全程规范使用检察业务应用系统办理案件，指导检察辅助人员参与案件办理。主办检察官负责组织、指挥、协调办案组承办案件并对办案组成员进行管理。行政检察部门负责人对报请检察长决定和提请检察委员会讨论的案件进行审核，对检察官办理案件的审查终结报告、抗诉书、再审检察建议书、检察建议书、检察意见书等重要法律文书进行审核，负责召集检察官联席会议讨论案件，对本部门检察人员开展考核管理。实质性发挥检察官联席会议制度作用，参加会议的检察官应当围绕争议焦点进行有理有据的发言，提出明确意见，为全面、准确研判案件提供有价值的参考意见。四要把好跟踪问效关。落实《关于加强行政抗诉案件跟踪问效的办法》，对于提出抗诉的案件，及时跟踪了解案件进展情况，避免“一抗了之”。

另一方面，自觉接受监督制约。全面配合案管部门做好案件质量评查，对案管部门在案件质量评查、案件流程监控、数据质量检查中通报的问题及时核查、认真整改。对控申部门通过信访发现的突出问题查实后及时纠正，针对倾向性问题开展类案分析，进行专项整改。坚持“管案”与“管人”相结合，强化案件管理结果的运用，实现对“案”的评价和对“人”的考核同向发力、互促共进。建立履职负面清单，及时将日常监督管理、案件质量检查评查、备案审查等工作中发现的行政检察人员违反检察职责线索移送检务督察部门，并配合做好司法责任调查、认定与追究，推动检察官惩戒制度实质化运行，真正让司法责任制形成闭环、“长出牙齿”，倒逼和促进行政检察人员高质效办好每一个案件。建立行政检察工作廉政风险防控机制，梳理廉政风险点，制定防控措施。

建立健全案件质量检查和评查机制

应勇检察长指出，检察官是质量管理的第一责任人。高质效办案的过程就是高质量管理的过程。相对于业务管理和案件管理，质量管理侧重于促进办案实体、程序、效果有机统一。要坚持案件质量检查与质量评查相衔接，将检察官自查、行政检察部门检查、案件管理部门组织评查等结合起来，把质量管理融入案件办理全过程，注重抓前端、抓过程，紧盯重点环节，强化检察权运行制约监督。

一要做好案件质量检查，逐步做到“每案必检”。最高检行政检察厅已制定实施《自办案件质量检查工作办法》，建立由办案检察官和办案组自查、厅领导逐案核查的“每案必检”案件质量检查机制，作为案件归档前的必经程序，以带动各级检察机关行政检察部门把高质效办案的实体、程序、效果要求落到实处，引导每名行政检察检察官真正当好高质效办案的“第一责任人”。落实全国人大常委会关于行政检察专项工作报告的审议意见，制定下发建立行政违法行为监督案件“每案必检”制度的提示，在坚持案件化办理和全部纳入检察业务应用系统流程监控的基础上，对办理的每一个行政违法行为监督案件实行“每案必检”，严格履职边界，确保不缺位也不越位。在检查内容上，既严格检查案件事实认定、证据采信、法律适用、案件处理以及重要办案程序，实现案件质量检查常态化、规范化和实质化，又突出行政检察自身特有的办案规律和特点，聚焦近年来最高检党组对行政检察提出的系列新理念、新制度、新程序、新要求的落实落地情况进行检查，如把坚持“三个走出去”调查核实、公开听证、案例检索、智慧借助、技术辅助、争议化解、风险评估等的执行情况，作为“自选动作”纳入案件检查。

二要定期或者不定期开展专项评查。聚焦行政生效裁判监督应监督未监督、“不支了之”引发当事人申诉信访、检察建议“一发了之”、行政审判和执行活动监督浅表化、行政违法行为监督履职边界不清晰、行刑反向衔接案件“可处罚性”标准把握不准等制约和影响高质效行政检察履职的突出问题，定期或者不定期开展专项评查，加强检查评查结果讲评，有针对性地采取改进和加强工作的措施，促进办案质效提升。

三要紧紧扭住审结报告等行政检察文书开展案件检查和评查。行政检察文书既是办理案件的客观记录，总结办案经验和审查案件的重要依据，也是检察机关行政检察办案质量的集中反映。坚持以审查终结报告、抗诉书、再审检察建议书、检察建议书、检察意见书等重要法律文书为载体，开展案件检查评查。要认真执行《人民检察院行政诉讼监督法律文书格式样本》，规范各类型行政诉讼监督法律文书制作，保证依法、公正、高效办理行政诉讼监督案件。要加强对《行政检察法律文书》的教育培训，熟练掌握各类法律文书的制作要求，促进依法规范办案。要适时开展优秀行政检察法律文书评选活动，通过典型示范、问题整改等形式，有效提升行政检察法律文书的质量和水平。

发挥检察一体化优势加强行政检察办案质效全流程管理

当前，行政检察案件尤其是行政诉讼监督案件面临上下级检察院“倒三角”分布，以及不同地区之间“地域不平衡”两个突出矛盾和挑战，迫切需要发挥检察一体化优势，以高水平管理推动破解难题。

一要强化事前管理。完善抗前指导机制，上级检察院行政检察部门就下级院拟提请抗诉案件中遇到的疑难复杂问题要及时提出指导意见，帮助下级院把好提请抗诉关。

二要强化事中管理。认真落实重大行政诉讼监督案件报告机制，发现与法院对于重大行政诉讼监督案件的处理决定存在分歧的，报请检察长决定或者提请检察委员会讨论后，及时、全面、客观地将案件情况予以上报，上级检察院行政检察部门根据情况分析研判，作出相应处理。

三要强化事后管理。严格落实再审检察建议备案制度，上级检察院行政检察部门对备案的检察建议书从合法性、必要性、说理性、规范性等方面予以审查，经审查认为再审检察建议错误或者不当的，指令下级院撤回或者变更。持续落实监督意见未采纳案件逐案分析制度，分析监督重点难点，有针对性地改进工作。加强跟进监督和上级检察院接续抗诉，对法院审理行政抗诉、再审检察建议案件作出的生效判决、裁定、调解书仍符合抗诉条件且存在明显错误的，依照有关规定跟进监督或者提请上级检察院监督。

（作者为最高人民检察院检察委员会委员、行政检察厅厅长、一级高级检察官）

充分发挥职能作用 服务低空经济高质量发展

□王新颖

当前，无人机产业呈高速发展态势，其在航拍、测绘、物流等领域展现巨大应用潜力，给人们生产生活带来了极大便利，然而，无人机“黑飞”（包括驾驶员无证、低空航空器未取得适航证、飞行活动未报批等行为）干扰航班、失控伤人、偷拍侵权等问题也日益凸显，其带来的风险挑战不容忽视。对此，检察机关作为国家法律监督机关，应立足职能定位，坚持系统思维，精准施策，推动低空经济在法治轨道上持续健康发展。

据了解，有的检察机关充分发挥职能作用，在治理无人机“黑飞”中积极探索、主动作为，通过制发检察建议、推动跨部门协同、开展公益诉讼等方式为规范无人机飞行秩序、维护空域安全与社会公共利益提供了检察方案。例如，有的检察机关针对无人机“黑飞”导致的生态环境破坏、公共安全隐患等问题，提起民事公益诉讼，要求侵权主体承担修复环境、消除危险等责任，以司法手段倒逼无人机使用规范。2024年7月31日，最高人民检察院发布了一批检察机关依法维护国防利益、军人军属合法权益典型案（事）例，其中河北省廊坊市人民检察院诉某测绘院有限公司、林某侵害国防和军事利益民事公益诉讼案直指无人机“黑飞”治理。检察机关作为国家利益和社会公共利益的代表，依法对违法行为人提起公益诉讼，并追究其侵权责任或刑事责任，这不仅是履行法律监督职责的体现，也是运用法治手段参与社会治理的有效途径。

无人机“黑飞”治理存在现实困境。一是相关法律规范有待完善。《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》（下称《条例》）对无人机管理进行了全面规定，但具体适用上存在法律空白或模糊地带。例如，《条例》第五章规定了法律责任，但责任追究机制不足，处罚措施仅限于罚款、停业整顿或吊销许可证，且对“构成犯罪的，依法追究刑事责任”的规定过于原则，难以形成有效震慑。二是技术监管难度较大。一方面，现行的无人机监管技术手段尚不成熟。尽管电子围栏、反制系统等技术逐步应用，但全国范围内的覆盖率和技术成熟度仍有待提升。另一方面，部分不法分子擅自改装无人机，或利用技术手段破解其“电子围栏”等限制程序，进一步加剧了技术监管的复杂性。此外，不同企业生产的无人机在技术标准等方面存在显著差异，这也在一定程度上增加了监管难度。三是协同治理机制尚待健全。当前，无人机管理呈现多部门共同监管的特征，各部门在职责分工、执法权限等方面存在交叉和模糊地带，导致在治理无人机“黑飞”过程中存在部门间协作不畅问题。在信息共享方面，由于各部门之间的数据标准不统一、信息系统不兼容，难以实现无人机监管相关信息的高效共享和协同利用。在执法协作方面，部门间的信息共享和联合执法机制尚未有效建立。

在深化无人机“黑飞”治理中发挥检察职能。首先，在无人机“黑飞”治理中，检察机关应充分发挥公益诉讼检察职能作用。对于“黑飞”行为造成危害公共安全和社会公共利益的情形，依法提起民事公益诉讼或行政公益诉讼。结合司法实践中办理的公益诉讼案件，梳理实践中个案、类案发生的共性原因，剖析制度上的漏洞。针对责任追究机制不足、定罪量刑标准不明确等问题，联合公安、司法等部门开展专项调研。同时，建立典型案例库，以典型公益诉讼案（事）例为依据，分析“黑飞”行为对国家利益、社会公共利益的危害形式和程度，为司法实践提供参考，进而推动细化不同场景下的法律责任，明确司法实践中的罪名适用与量刑标准。其次，促进技术标准的统一。一方面，鼓励企业制定统一的无人机技术标准，规范无人机生产、销售环节，从源头上减少因技术标准不统一带来的监管难题；另一方面，可通过依法制发高质量检察建议等方式，督促相关部门加快制定无人机行业的统一技术标准，推动实现不同品牌无人机的互联互通。此外，检察机关可联合有关职能部门、无人机行业协会等，推动无人机监管技术的创新与应用，提高电子围栏、无线电干扰等无人机反制技术的水平，实现对无人机飞行的全方位监控。再次，加强协同治理，健全长效机制。推动相关部门会签规范性文件，明确各部门的监管职责分工和协作流程。建立联席会议制度，定期通报无人机“黑飞”治理工作进展情况，深入探讨无人机“黑飞”治理的有效途径。推动建立跨部门的数据共享平台，实现对无人机生产、销售、使用、监管等全流程信息的互联互通，提高监管效率。

（作者单位：首都经济贸易大学法学院）

践行高质效标准提升司法效能

□周晓杨

高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求，体现了质量、效率、效果的有机统一。在市域维度下，检察机关要紧盯每一个案件，注重同步检查、评查，探索以查事实证据是否确实、查是否存在漏罪漏犯、查诉判是否一致、查矛盾是否化解、查释法说理是否充分、查引入协同赋能是否精准到位（下称“六查法”）践行“高质效”的标准要求，并将其作为深化保障“三个管理”的实践抓手，以“每一个”案件的公正汇聚司法的整体公正，让“价值追求”真正成为“履职规范”。

夯实证据基础，确保办案质量

证据是认定事实的核心，司法质量是保障公平正义的基石。要聚焦查事实证据是否确实、查是否存在漏罪漏犯、查诉判是否一致等三个维度，把每一个案件办成铁案。

查事实证据是否确实，确保筑牢质量根基。在证据真实性审查中，运用技术手段建立“形式真实性+实质真实性”的双重校验机制，对物证着重审查提取程序的合法性，对言词证据强化逻辑矛盾排查，对电子数据实施科学校验，确保证据来源可追溯、内容无篡改。在证据充分性审查中，严格按照“排除合理怀疑”标准，审查是否形成闭环证据链，确保证据体系达到刑事诉讼证明标准。在证据补充必要性审查中，全面贯彻最高人民检察院、公安部《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》，依法用足用好自行补充侦查、退回补充侦查、调查核实等方式，补强补足用以认定法律事实的各类证据。

查是否存在漏罪漏犯，确保织密监督网格。针对复杂案件建立“双层筛查”机制，第一层通过算法模型识别显性线索，对涉案人员社会关系、资金流向、通信轨迹等进行智能关联分析，及时发现未被追究的共犯或上下游犯罪；第二层由检察官结合经验法则进行深度挖掘，对涉黑恶、经济犯罪等易发漏罪领域，建立“一案双查”机制，同步审查案件质量、监督线索。在个案察微析疑的基础上，将监督成果转化为类案指引，切实做到穿透式、类案式法律监督。

查诉判是否一致，确保加强指控刚性。全面提高审查起诉的案件质量，以“全周期指控验证”强化诉判一致性。庭前阶段，通过证据链完整性模拟和证明力动态评估，预判指控体系的薄弱环节。庭审阶段，采用逻辑重构示证方法，运用多媒体技术将碎片化证据整合为立体证明体系，增强指控说服力。判后阶段，实施类案量刑比较研究，结合本地司法实践数据生成量刑预测区间，对偏差案例及时启动监督程序。

提升司法效能，深化办案效果

司法办案的深层价值在于修复社会关系、维护法治秩序。要聚焦查矛盾是否化解、查释法说理是否充分、查引入协同赋能是否精准到位等三个维度，提升司法效能，深化办案效果。

查矛盾是否化解，强化案结事了人和。把矛盾纠纷排查化解贯穿检察监督办案的全过程各方面，在检察履职中感知风险、发现问题、依法处置，力争做到案结事了人和。增强政治敏锐性和政治鉴别力，建立健全办案风险预警体系，在监督办案的过程中，同步开展社会矛盾点、法律风险点、舆情风险点“三点联评”，针对矛盾纠纷高发领域制发社会治理检察建议，实现“办理一案、治理一片”的效果。

查释法说理是否充分，强化公信权威。法律条文具有专业性和抽象性，要结合个案加强法律文书释法说理工作，把握说理原则、说理方法等，在审查逮捕阶段着重阐明证据采信标准，在提起公诉阶段着重解读法律适用逻辑，在抗诉环节着重说明监督依据，将法律语言转化为群众听得懂的通俗表达，以法理、情理、事理融会贯通的释法模式，提升司法公信力。

查引入协同赋能是否精准到位，强化共赢多赢。针对每个案件进一步筛查“能否赋能、是否赋能”，形成“专业力量介入—社会资源整合—法治效能延伸”的良性循环。根据专业资源匹配度，精准引入相关领域代表、委员等参与公开听证、公开宣告、矛盾化解等环节，协助开展调查核实、检察建议制发和督促落实等重要业务工作，以代表、委员等的实质化参与助推强化法律监督。同时，依托建议提案办理、推进检察业务进人大代表联络站等方式，反向输送司法需求，在“双向赋能”中破解司法专业性与社会认知度的衔接难题，切实将代表、委员的履职优势转化为司法办案的治理效能。

做实“强基体系”，实现程序优化、能力深化与监管强化的系统集成

以“科学管理体系、素能培育体系、制约监督体系”保障“六查法”运用，实现程序优化、能力深化与监管强化的系统集成。

以科学管理体系推动“六查法”高效运行。强化一体履职、综合履职的“大管理”格局意识，实现检察长和检委会的决策管理、办案部门和办案组织的自我管理、案件管理部门的专门管理、检务督察部门的司法责任管理、政工部门的干部人事管理等协同联动，不断提高检察业务管理水平。把握全面管理、闭环管理的实践导向，充分运用统计系统、“三个结构比”等宏观管理工具，统筹健全宏观业务质效分析、微观个案业务指导、案件流程监控和案件质量检查评查等机制，稳步推进人工智能在检察领域的融合运用，切实以高水平管理促进高质效办案。

以素能培育体系推动“六查法”稳固运行。深化专业素能建设，积极开展“见贤思齐、奋进有我”活动，全面对标先进单位、先进经验、先进人物，营造“比有目标、学有行动、赶有举措”的浓厚氛围。聚焦专业化发展导向，健全常态化练兵培训机制，谋实“启明、追光、繁星”检察人才培育路径，推动检察人员做到“三个善于”，切实当好依法履职办案的“能工”，努力成为运用法律政策的“巧匠”。

以制约监督体系推动“六查法”规范运行。坚持眼睛向内，通过制约监督确保检察权公正规范高效廉洁运行，从机制上保障高质效办好每一个案件。紧盯检察履职关键环节、重点领域和关键少数，一体强化廉政风险防控和检察权运行制约监督。健全司法责任认定和追究机制，实质性开展追责惩戒工作，倒逼和促进高质效办好每一个案件。健全接受外部监督机制，完善人民监督员、检务公开等制度，让检察权在阳光下运行。

（作者为浙江省台州市人民检察院党组书记、检察长）