不断开阔视野、深化认识,以系统思维重塑检察管理模式,促进检察工作高质量发展。

以高水平检察管理服务保障高质效办案

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□万小鹏

□“一取消三不再”后,抓管理的责任更重、要求更高,树立正确业绩观是检察管理提质增效的关键。

□要正确认识检察业务数据的重要作用,对办案数量、案件质量等进行辩证分析,充分利用好数据资源,将宏观案件质效分析和微观案件质量检查评查有机结合,真正为高质效履职办案提供科学全面的参考和依据。

“一取消三不再”是最高人民检察院党组作出的调整优化检察业务考核评价机制的重大决策,顺应了检察工作高质量发展,让检察工作回归高质效办案本职本源。“一取消三不再”符合党中央持续整治形式主义为基层减负重要指示精神,符合各地检察机关机构人员配置不均衡、重点办案领域有差异的实际情况,符合检察履职的高质效体现在办好案件而非简单用数据衡量的司法规律。

准确把握主旨要义,坚决落实最高检部署要求。在推进检察工作高质量发展背景下,通过指标考核进行管理的模式已经不能适应新的时代要求,必须突破过去的思维束缚,寻找新的解决方案。各级检察机关、各业务条线要结合检察职能,取消一切不必要、不恰当、不合理考核,彻底纠正不当考核、层层加码的突出问题,认真研究高质效推进检察工作的管理评价机制,一体抓实业务管理、案件管理和质量管理。要正确认识检察业务数据的重要作用,对办案数量、案件质量等进行辩证分析,充分利用好数据资源,将宏观案件质效分析和微观案件质量检查评查有机结合,真正为高质效履职办案提供科学全面的参考和依据。

全面优化管理模式,不断提升检察监督质效。“一取消三不再”后,检察机关要不断开阔视野、深化认识,以系统思维重塑检察管理模式,促进检察工作高质量发展。

*正确认识业务管理与司法行政管理的关系。*业务管理是检察机关为有效实现高质效办好每一个案件、“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”基本价值追求,对检察机关办案行为进行协调控制、规范监督的系列活动。业务管理的重点是规范检察权的行使,让检察权的行使高质效而不松散。要构建以检察长和检察委员会宏观管理为统领、业务部门自我管理为基础、案管部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理组织体系。司法行政管理是事务性管理,涉及检察院人事、科技赋能、后勤保障等方方面面,是对检察机关内部事务进行组织、指导和控制的系列活动。司法行政管理的目标是确保检察内部事务高效运转,继而为检察机关整体工作高效、有序进行提供充分保证。检察办案一线直面矛盾纠纷,零距离接触人民群众,能否将案件中反映的利益冲突、对抗情绪,在法律框架下妥善处理,考量着检察官的职业素能和政治素养。综合行政、后勤保障虽不在办案一线,但优质、到位的服务,能保障一线干警全身心投入办案。因此,检察机关必须构建“大管理”格局,统筹好司法行政管理和业务管理,保障提升检察工作整体质效。

*正确处理业务管理、案件管理和质量管理的关系。*检察管理的核心是高质效办好每一个案件,主线是落实和完善司法责任制,抓手是办案质效分析研判、案件质量检查评查和司法责任追究等工作机制。“三个管理”是检察管理的工作重心,其中,业务管理侧重宏观,案件管理侧重微观,质量管理贯穿业务管理和案件管理始终。

业务管理注重宏观,要在保证数据真实、客观、准确的基础上,充分发挥业务数据的分析研判功能,对履职办案质量、效率、效果进行全面深入研判,对办案中一个地区、一个条线倾向性、典型性、异常性问题进行“会诊”,找准影响办案质效的“症结”,有针对性地开出“药方”,为高质效履职办案提供科学参考和依据。高质量宏观分析要突出系统性、针对性,比如,通过对民事生效裁判结果监督案件受案类型进行梳理,发现涉建设工程、民间借贷领域案件居高不下。对此,要深入分析该现象的具体原因,如是法律层面还是事实认定层面的问题、相关职能部门是否存在监管履职不到位问题等,要以法治精神去研判、钻研,避免宏观管理大而化之,空洞抽象。同时,对办案中出现的倾向性、典型性、异常性问题的“会诊”是业务压力的传导,是对简单排名、缺乏深度分析考核方式的改进,是提升业务管理层次和深度的重要措施。

案件管理注重微观管理,每一个案件的办理和办理案件的每一个环节都必须受到高度关注。案件质量评查是评估案件质量的直接形式,是落实和完善司法责任制的重要举措,要完善常规评查、重点评查、专项评查和随机抽查“四位一体”案件质量评查管控体系,办案部门负责对本部门、本条线案件办理工作的指导和监督管理;案件管理部门负责案件质量评查的日常工作;检察长和检察委员会对重大敏感案件评查进行决策和指导,对个案评查结果、评查情况进行通报审核。对案件质量评查出的问题,一方面,要抓好司法责任的认定追究和惩戒,将有权必有责、有责要担当、失责必追究落到实处;另一方面,要坚持发现问题和有效整改“双管齐下”,精准发现案件办理中存在的能力不足等问题,如诈骗罪和合同诈骗罪相关案件在不合格案件中占比高,主要是由于对“非法占有目的”的认定存在错误等,聚焦共性问题,开展对口业务指导,避免教育培训、对下指导大水漫灌、针对性不强,最终形成发现问题、解决问题、提升能力的良性循环。

*用辩证思维正确看待考评考核。*贯彻落实最高检“一取消三不再”部署,既要坚决取消一切不必要、不恰当、不合理考核,又要防止不加区分“一刀切”取消所有考核。要坚持化繁为简、优化改进考评考核,让考核更加科学、合理、遵循规律。一是摒弃传统考核思维窠臼。传统考核的主线是在辖区内用一个标准、一套数据,“一把尺子量下去”,评价各地检察履职优劣,既不科学,更不合理。要坚决摒弃以排名为核心的考核考评机制,切勿继续在传统考核的框架下谋划新的考核考评方式。二是尊重地区差异。要充分认识到甘肃省各地经济社会发展不平衡,各地检察机关发展基础、条件、环境、业务素能存有差异,重点案件类型、重点办案领域各有特点的现实。比如,甘南、临夏是民族地区,当地检察机关履职重点自然与工业型城市、农业型城市检察机关的案件重点领域有所区别。要回归检察工作社会学属性,发挥地方首创精神,鼓励形成地域特色。三是用好多元考评结果应用。检察工作是在同级党委和上级检察机关领导、同级人大及其常委会的监督下开展工作的,检察机关领导班子要接受地方党委的年度考核及地方党委政法委和上一级检察院的直接考核等,这些考核是对地方各级检察工作整体性评价的重要方式,也给各级院党组和领导班子传导了实实在在的工作压力。要运用好这些层面的评价结果,客观、真实、立体地掌握各院整体工作质效。四是压实对个人的考核考评。落实检察官、检察官助理、司法行政人员、司法警察等符合各自职业运行规律的考评制度,关键是画准个人“考核像”,将考核结果作为选拔任用、表彰评优的重要依据,引导督促干警遵循司法规律办案、依据制度规范履职、脚踏实地推动检察工作发展。

树立践行正确业绩观,筑牢高质量发展根基。传统以数据为主的考核模式,容易导致出现“数据冲动”“配合式监督”“数据造假”等“反管理”现象,其深层次原因是没有树立正确的业绩观。业绩观如同一面镜子,反映的是原则立场和责任担当,检验的是党性修养、格局境界和情怀操守。“一取消三不再”后,抓管理的责任更重、要求更高,树立正确业绩观是检察管理提质增效的关键。一是发挥“关键少数”作用。领导干部必须以身作则,在具体工作场景中,一级做给一级看,一级带着一级干,潜移默化引领干警树立、践行正确业绩观。二是树牢用人“风向标”。突出正确导向,坚持以实绩论功过,大力选拔真抓实干、业绩突出的干部,综合运用好各类考核结果,加强识别研判,结合日常表现、重大案事件处理表现和一贯表现比选择优,真正把政治素质过硬、业务过硬、作风过硬的干部选出来、使用好。三是培树职业精神。要在干警职业精神的培树上下功夫,对使命感、价值观、愿景等种种与内心感受相关的驱动精神进行培养,促使其不断突破“小我”,深刻领悟法治精神。

(作者为甘肃省人民检察院副检察长)

观察

坚持“研以致用”全面促推法律政策研究工作高质量发展

□缪淑妮 于珍

检察实践滋养检察理论,检察理论服务检察实践。检察法律政策研究工作应当坚持研以促用、研以致用,聚焦“高质效办好每一个案件”,联合业务部门加强决策支持、政策供给、智力支撑、人才共育等工作协作,实现“研究力”与“办案力”双向奔赴、共同提升。

以制度供给筑牢办案根基,构建“全链条”决策支持体系。法律政策研究能力是检察机关的软实力,是支撑检察机关作出科学决策的关键要素之一。检委会是检察机关的办案组织和重大业务工作议事决策机构,法律政策研究工作为检委会的科学决策和有效运作提供了有力保障,检委会丰富多样的议题也为法律政策研究工作的深入开展提供了实践基础和实务样本。

一是双向列席,辅助业务决策。针对新型疑难案件,研究室可应邀列席检察官联席会议,提出法律适用的有关建议,同时丰富理论研究选题。检委会审议重大案件时,研究室(检委办)可邀请部分业务骨干列席,沉浸式学习检委会委员研究思路,提升办案能力。

二是前端延伸,协同培育案例。对于具有指导意义、典型意义的案件,由检委会委员牵头,法律政策研究部门人员和业务部门骨干联合组成案例孵化专班,建立个案反馈、条线统筹、阶段分析、系统培训四维案例工作机制,共同选取种子案例,并围绕法律适用、办案机制、社会影响等重点问题联合共进、深度培育。

三是双审跟进,提高决策质效。为充分发挥检委会作为办案组织和重大业务决策机构的双重职能作用,围绕更加精准有效为检委会决策服务,法律政策研究部门应对上会案件进行程序、实体双重审查,凸显办事机构地位客观、熟悉法律政策等优势,在熟悉材料、掌握案情、吃透法律政策的基础上深入分析研究,向检委会提出全面、客观、准确的法律适用意见,力争在检委会讨论时做到资料全、法规清、情况明,有效保障决策质效。

以问题导向突破实务瓶颈,打造“立体化”智力支撑平台。问题是时代的声音,检察实践问题是检察理论不断发展的动力源,检察理论前进的过程是发现问题、研究问题、解决问题的过程。检察法律政策研究工作应坚持问题导向、业务导向,奔着问题去、奔着解决问题去,把检察业务办案过程中发现的问题作为理论研究聚焦的课题,促进理论与实践相融互促。

一是构建实务攻坚联合体。建立“双月业务痛点会诊”机制,与业务部门组建“1+1”攻关小组,针对办案中出现的复杂、疑难问题全面深入调查研究,共同研讨解决方案。山东省烟台市检察院在办理一起未成年人涉“笑气”案件时,两级院法律政策研究部门全程参与,从法律适用、一体化办案、案例培育、检察建议四个关键环节提供咨询建议,推动教体、交通、应急管理等六个部门构建“购、销、运、用”全面监管机制。同时,协同提出立法修改建议,促成不得向未成年人提供、销售“笑气”条款被写入《山东省未成年人保护条例》。

二是汇聚联合调研新优势。围绕国家法治建设新趋势、新要求,立足区域经济社会发展实际,细分专业与条线,分阶段、分类别就特定问题组建联合调研小组,从日常办案、司法实践中发现问题、提炼问题,在调查中掌握实情、在研究中提炼规律、在应用中检验成效,努力实现调查研究根植检察工作、服务检察工作。

三是加强重点检察建议全周期管理。发挥法律政策研究在社会治理检察建议方面的统筹作用,秉持治理思维,建立重点检察建议全周期管理机制,敏于、善于发现案件背后的社会治理问题,在加强必要性审核的基础上,辅助业务部门开展专家论证、联合开展整改落实回头看、加强跟踪督促,促进检察机关法律监督职能与参与治理职能的有机融合。

以改革思维引领实践创新,搭建“前瞻性”机制供给桥梁。深化检察改革是推进检察工作高质量发展的动力和关键。作为检察机关的重要智库支撑,法律政策研究部门应在对检察工作积累经验的深刻总结与规律性认识的基础上,提出落实改革建议,推进改革进展,助力检察事业行稳致远。

一是建立落实改革评估机制。为强化落实检察改革事项的科学谋划和效果评估,法律政策研究部门牵头成立专门小组,成员涵盖法律专家、业务骨干,对检察各条线、各部门的落实改革议题组织严格审查与评估,评估举措创新合法性、合理性、可行性,确保落实检察改革举措与宏观政策取向一致,与经济社会发展同频共振。

二是建立亮点品牌培育机制。准确把握守正与创新、服务改革与自身改革、依法履职与改革创新的辩证关系,在法治轨道上扎实推进检察改革创新。实施“微改革种子计划”,对亮点工作联合业务部门点对点同步指导,完善工作机制、扩大工作成果。

三是建立最佳实践推广机制。坚持向改革要活力、为发展蓄动能,按照“政策研究—改革试点—成果推广”的梯度推进机制,建立“一成果三转化”模式,加强对优秀改革创新案事例的深度培育与实践验效,对经过反复验证、卓有成效的改革创新成果推进转化为培训课程、制度规范、理论成果。山东省莱州市检察院针对公益诉讼专业支撑不强、社会参与效果不佳等问题,探索建立回应型公益诉讼社会支持体系,以专业化办案与社会化支持相结合,促进实现公益诉讼检察从单兵作战到共建共治、从偏重打击到恢复为先,从闭合办案到源头治理的转变,所办公益诉讼案件先后入选最高人民法院指导性案例、最高人民检察院典型案例。

以人才共建积蓄发展动能,锻造“复合型”协同梯队。检察理论研究人才培养是检察人才培养的重要组成部分,研究能力、调研成果与办案能力都是检察人员业务能力的重要体现。应当坚持办案与研究人才培养一体推进,促进办案经验及时转化为理论成果,理论成果及时用于指导检察办案,以办案带动研究,以研究促进办案,打造一支既能“办好案”又能“谋长远”的高素质队伍。

一是推动双向交流培育。适应检察一体履职、“四大检察”融合发展等业务新态势、新要求,适时建立双向交流机制,根据每名检察人员的专业背景、工作经验等确定轮岗方案,通过在“四大检察”业务与法律政策研究、案件管理等岗位间的轮岗锻炼,不断改善思维结构,一体提升调研与办案能力。

二是搭建实战平台。坚持实战、实用、实效导向,突出青年干警的办案、研究先锋作用,建立“青年检研先锋营”,打破部门界限,破除单线思维,由业务部门人员和法律政策研究部门人员共同组成,开展“三个一”提升活动,组织青年干警参与一次专项调研、主笔一份法律文书、完成一次庭审观摩,以务实管用的检察研究、实践活动不断提升检察人员实战能力。

三是突出分层培养。发挥法律政策研究部门在检察理论研究方面的牵头抓总作用,面向全体检察人员,建立“基础层+骨干层+领军层”的分层分类人才培养体系,聚焦实务热点难点问题,组织形式多样的线上线下研讨活动,选拔骨干人才参与重点课题、跨区域调研、高校联合培养等项目,并努力培养主持国家级课题、参与立法论证的高端领军人才队伍。例如,山东省烟台市检察机关汇聚理论研究人才动能,建立针对领军层的“山海拾光”理论沙龙、针对骨干层的“研说研讲”法治传播空间站和针对基础层的“疑案分享”线下研讨会,以思维碰撞推动问题新解,为实现法律监督能力现代化提供智力支持。

(作者分别为山东省烟台市人民检察院法律政策研究室主任、莱州市人民检察院检察委员会专职委员)

围绕争议焦点准确认定争议性事实

视角

□李华伟 王钰涵

李华伟

案件事实通过证据搭建,需要依靠证据规则及一定的推理逻辑来认定,并通过语言加以呈现。理想的认定事实是接近于真相的重现,然而现实中受制于客观证据情况,认定的事实与案件真相可能存在一定偏离。同时,处于不同立场的主体对事实也会作出不同的理解和评价、产生不同的事实感知,甚至形成相互对立的事实认识,此时便产生了争议性事实。

争议性事实的产生与发现

争议性事实的产生主要基于以下几种因素:一是客观因素。由于历史无法重现,发现和认识事实仅以证据为基础,因此,对事实的认识首先受制于证据情况及证据之间的相互印证关系。二是认识因素。事实推理需要结合个人生活经验、认知能力、知识水平、价值观念等对证据进行分析和判断,不同人对于同一事物的判断可能得出不一致甚至相对立的结论。三是语言因素。语言文字是案件事实得以呈现的重要载体,而语言在传递信息时又具有主观色彩。首先,案件亲历者(即案件当事人或证人)基于其认知能力、心理状态、记忆力等因素的影响,表述出来的事实可能存在差异。其次,在事实表述中,言词证据也未必能完整准确反映出其内心所想表述的客观事实,言语使用不当也可能导致争议的发生。

司法实践中,案件事实争议焦点多集中于以下方面:一是基于证据认定与采信产生的事实争议焦点。事实从证据而来,但不同办案人员对证据的采信及对证据事实的建构可能不尽相同,导致了事实争议焦点的存在。针对基于证据问题产生的事实争议焦点,在事实认定时应结合证据能力、证据证明力、证据之间的相互印证关系等方面展开,从证据的真实性、合法性、关联性等方面进行论证,并对矛盾证据作出合理解释,从而准确判断是否达到证据之间相互印证、形成完整证据链条、排除合理怀疑,得出犯罪事实是否成立的唯一结论。二是基于描述差异性产生的事实争议焦点。言词证据中,不同人对于同一事件作出的叙述可能存在重大差异,即使同一个人对同一事实的多次描述也可能存在细节上的出入。对于事实描述的差异性是否影响该言词证据的真实性、是否应当予以采信,也是实践中容易产生事实争议焦点的原因之一。三是基于证据之间相互印证关系产生的事实争议焦点。这主要体现为,结合在案证据之间的相互印证关系,是否能够必然推导出认定的事实。

争议性事实的认定逻辑

司法办案过程中,通过适用严格的证据证明标准最大程度还原事实真相,是办案人员的重要任务。笔者认为,争议性事实的认定,需要以证据为起点,依次经历“证据—证据事实—认定事实”的推理论证过程。

*首先,从证据到证据事实的转化。*证据本身不会自动呈现案件事实,需要依靠办案人员依照推理逻辑和证明标准进行解读分析,还原事实真相。

*其次,从证据事实到认定事实的转化。*证据事实表现为一个个相对独立的事实命题,是初步推导出的事实碎片。要实现从证据事实到认定事实的转化,最终建构出完整的认定事实,需要对这些片段式的独立命题进行编排和重组。这包含两个步骤:第一步,根据证据规则和证明标准等对事实证据进行审查和筛选,将不能认定和采信的证据事实予以排除,使其符合法律规范的要求,保证合法性和关联性;第二步,将各自独立的证据事实进行编排,还原成完整且连贯的事实,达到内心确信。

*再次,以语言为载体实现认定事实的外化呈现。*通过从证据事实到认定事实的转化,在大脑中构建出完整的事实情节,再以语言文字为载体对认定事实进行描述。

争议性事实的认定方法

在对争议性事实展开论证时,应当围绕争议焦点,合理建构说理逻辑,分层次对争议焦点逐一回应。如何对案件事实进行认定,国内外学者探索了许多方法,笔者认为,这对认定争议性事实具有借鉴意义。

*经验法则分析法。*经验法则主要是指从日常经验或专门领域归纳出的关于事物因果关系或属性状态的知识或者规律。经验法则是司法办案经验在长期的实践中经过不断检验,最后上升为法则的结果,在认定证据证明力,从而综合认定争议性事实的过程中得到广泛应用。经验法则的应用对证据审查和事实认定起到了规范性作用。司法实践中,应善于结合经验法则对证据进行分析判断,进而认定争议性事实。

*印证证明方法。*通过证据之间的相互印证关系,既能检验证据的真实性,又能最终认定案件事实。可通过审核证据之间的相互印证关系,对证据的客观性和真实性予以检验,通过证据之间相互串联形成完整、闭合的证据链,获得完整的案件事实,最终实现从证据到事实认定的飞跃。

*图示辅助分析法。*图示辅助分析法是指借助图形、符号、图表等辅助手段直观呈现证据推理过程,实现案件事实认定。借助图示进行辅助分析,能够帮助办案人员梳理争议性事实要素之间的逻辑关系,使杂乱无章的碎片化信息变得一目了然。在案件事实较为复杂、矛盾争议较大、证据较为琐碎的案件中,把不同种类的证据进行整合,通过符号等列举出“关键事项”,如运用时间轴方法展示案件发生的前后时间节点,或运用图示展示犯罪组织结构关系等;通过图表梳理证据之间的逻辑关系,将关键事项表中的证据性和推论性命题重新整理编排形成简单的事实命题,最终支持或削弱待证事实,得出结论。

*故事构造分析法。*故事构造分析法由美国心理学家彭宁顿和黑斯蒂提出,用于分析陪审团构造案件事实的心理过程。后逐步应用于侦查,司法办案等工作中。司法人员通过故事构造,结合日常生活经验及常识判断行为人及证人对案件事实的描述或案件证据所反映的事实情况是否符合逻辑。在对证据碎片进行建构和整理的基础上,凭借想象对案件事实情节进行编排,进而构造出完整的案件事实,使其更为直观。

*盖然性分析法。*盖然性分析法是指在尚不存在最真实的结论的情况下,从诸多不完善的条件中推论出最接近事实的结论的推理。盖然性或称“或然性”“可能性”,形容某种事实可能发生的概率程度。盖然性分析法以经验法则为基础,通过经验法则和生活常识形成的内心确信,最终认定事实。

*概率学分析法。*该分析方法由英国数学家贝叶斯创造。在证明责任和证据不确定的情形下,概率学分析法往往被用于对案件事实的认定。概率学分析法采用更加严谨的计算方法,通过科学实验或实证调查推导出结论,其结论往往更具科学性,是在争议性事实认定中常用的方法。如在案件庭审过程中,通过模拟实验还原案发场景,从而证明事实的发生概率,使结果更加直观,更具说服力。

*科技辅助手段分析法。*当今现代科技手段辅助司法办案的背景下,在传统证据分析方法的基础上衍生出更为科学、丰富的证据认定方法。大数据、人工智能等技术在辅助司法办案中发挥重要作用,为证据及事实认定和类案办理提供参考。大数据应用是指通过网络平台将司法活动中产生的数据进行收集和云存储,并以多种形式应用于司法实践。目前,大数据分析技术已经普遍运用于刑事司法工作中,将大数据、云存储等技术应用于案例指引和类案参考工作,利用科学算法提供类案比对、指导性案例推送、案例库建设等智能化服务,可以提高办案的精细化水平。在争议性事实认定中,人工智能可基于海量已决案件建立类案相关信息库,为司法人员提供类案检索、推送和比对功能,为具体案件争议性事实的认定提供参考。

(作者分别为北京市东城区人民检察院党组书记、检察长,检察官助理)