

“三个管理”的提出,回答了如何认识检察管理、需要什么样的检察管理、如何实现科学的检察管理等基本问题。必须从认识论和方法论角度着手,完整准确理解——

# 强化实践探索多维度推进“三个管理”



一体抓实“三个管理”  
高质量办好每一个案件

□刘少军

最高人民检察院原检察长强调,要持续优化检察管理,推动构建检察“大管理”格局,贯通推进“三个管理”。“三个管理”的提出,回答了如何认识检察管理、需要什么样的检察管理、如何实现科学的检察管理等基本问题。必须从认识论和方法论角度着手,完整准确理解,加强实践探索,多维度一体推进“三个管理”,以检察管理科学化推动检察工作高质量发展。

**强化统筹性的宏观管理。**地市级检察院在一体推进“三个管理”中承担着承上启下的作用,要通过理念引领、政策引导和业务指导,加强形势研判、态势分析和整体协调,明确总体目标、决策方向和工作重点。一要区别专业分工、工作职责、权限级别,明确各管理主体监督管理权责配置,构建检察长、检委会、办案部门、案件管理部门等不同管理主体各有侧重、相互协同的全方位、立体化检察管理组织体系,特别赋予案件管理部门对重要文书付印前的核校把关权限,形成权责明晰、规范管用的检察管理格局。二要完善纵向贯通、横向统筹的一体化业务管理运行机制,建立健全统一指导、监督、协调的业务管理体系。在“纵向管理”上,要构建业务指导体系,制定文书质量、庭审评议等工作指引,建立完善请示报告、实质化备案审查、跟进监督等工作规则,完善跨区域检察协作、办案资源统一调用等工作机制,强化上级院对下级院的业务指导、工作支持和领导监督,提升整体办案质效。在“横向统筹”上,要优化整合检察资源,完善部门之间信息共享、线索移送、人员协作等一体机制,探索组建专业化履职团队,促进“四大检察”融合履职。三要充分发挥办案质效分析研判在准确把握检察业务运行方向、发展态势、业务结构等方面的重要作用,从办案规模、履职质效等方面进行区域性、阶段性、趋势性研判,准确把握履职是否全面充分、短板弱项是否得到加强和改进,不断增强监督办案能力,推动“四大检察”全面协调充分发展。

**强化前瞻性的源头管理。**现代化的检察管理需要具备前瞻意识,做到关口前移、超前把控,抓住问题产生的根源,化被动应对为主动预防,实现防范在先、发现在早、处置在小。一要统一办案标准。要坚持“以事实为依据、以法律为准绳”的标准,通过制定和落实各类业务工作指引,选树和编发各类典型案例等,为一线办案人员提供参考。二要加强对执法司法各环节的前端控制与指导,比如要依托政法协同平台和案件受理窗口,强化案件受理关口管理,明确不同类型案件的受理要素,防止不符合受理条件的案件进入检察环节,为案件后续审查与处理奠定基础。三要健全问题发现与源头治理、问题督导与漏洞堵塞的全链条机制,形成贯通个案质效与整体质效的管理闭环。

**强化动态性的节点管理。**司法办案是一个动态过程,要通过全过程的程序监控和质量把控,随时发现和解决问题。一要加强



对案件本身及流转过程的管理,对案件

实行科学分配。既要严格执行“随机分案为主、指定分案为辅”的案件承办确定机制,确保案件分配公平公正,又要根据案件的具体性质、难易程度等,交由不同层级办案组织、办案主体进行办理,还要根据案件事实、法律适用、社会影响等因素,对案件进行繁简分流,依法快速办理简单案件,严格规范办理复杂案件,实现轻重分离、快慢分道。二要完善案件办理流程规范指引,强化案件办理流程控制。针对立案、审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉、执行监督等各环节,明确每个节点的办理规范和审核要求,确保每个办案节点得到有效控制。同时,还要加强对案件全部流程的监控,依托业务应用系统对办案全程进行常态化、实质性监控,实时监控案件的每个流程节点,发现超过办案时限、程序违法等情形及时预警纠正,确保过程可控、规范严谨。三要根据业务类型、案件特点、外部环境等因素,加强案件风险评估。对履职风险较高的重点领域,监督办案的关键环节,以及问题易发“风险点”,进行制度化筛查、动态性更新、清单式管控,及时发现和化解风险隐患,努力通过对办案风险的有效防控,强化对办案活动、办案质量、办案效果的监督。

**强化实质化的目标管理。**一体抓实“三个管理”,必须体现在高质量办好每一个案件上。一是严把案件事实关。坚持亲历性原则,加强对案件事实证据的全面审查,准确认定事实,证据等关键要素,切实做到“案件事实清楚,证据确实、充分”。要完善对案件的实体把关机制,充分发挥检委会集体决策把关作用,强化检察长、部门负责人审核把关作用,推动检察官联席会议实质化运行,完善疑难复杂案件请示指导和重大敏感案件督办制度,确保案件实体公正。二是严把案件程序关。加强对办案程序的实质化监管,健全“智能+人工”的流程监控模式,及时发现办案中存在的程序化问题和瑕疵,确保每个环节依法规范。建立完善案件结案审核机制,聚焦案件办理程序、法律文书等多发、易发问题进行审核,把好案件“出口关”。三是严把法律适用关。正确适用法律的前提是准确把握实质法律关系,要善于抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,以客观的事实认定准确界定实质法律关系。同时,要善于从具体法律条文关系中深刻领悟法治精神,兼顾常识、常理、常情,在法治精神与法治原则指引下准确适用法律条文,实现法律适用的精准性。

**强化靶向性的问题管理。**要坚持问题导向,在发现问题和解决问题中推动检察工作高质量发展。一是深化办案质效分析研判。聚焦整体业务态势、重点案件类型、重点办案领域进行全面分析,及时发现存在的倾向性、突出性、典型性、异常性问题,针对性提出科学合理的对策建议,为高质量

管理提供重要决策参考依据。二是做优案件质量评查。坚持以“查”找问题、找不足,进一步完善落实案件质量常规抽查、重点评查、专项评查等机制,对各个办案部门、各个检察官办理的案件进行质量检查。坚持以查促改,对评查发现的问题,深入剖析原因、找准症结,制定整改措施,确保问题立行立改,切实发挥案件质量评查把脉问诊、纠偏纠错的功能作用。三是做实反向审视工作。充分发挥反向审视具有站在“后端”看“前端”的优势,以高质量办好每一个案件为导向,全面审视案件办理的质量、效率、效果。拓展反向审视视角,推动反向审视从个案审视向类案审视、综合审视延伸,既检视个案履职过程中的不足,也检视类案办理中的共性问题,一体推动个案整改、类案治理、完善长效机制。

**强化差异化的精细管理。**一要根据业务领域不同,对“四大检察”不同业务实行“因类施策”,在确定质效评价标准和工作重点的同时,进行精细化、针对性管理。二要根据本区域发展实际、阶段性工作任务,以及检察工作重点等,因时因势对重点案件类型、重点办案领域,重要业务态势进行精准、深度、动态分析研判,并按照复杂度、重点性和办理要求,开展分层分类管理。三要坚持统一要求和差异指导相结合,通过建立案件台账和类别清单,开展专题分析和重点会商等,对不同业务类型、不同办案领域、不同案件类型进行精准发力,实现类型上、区域性的质效兼顾、均衡发展,为全面履行法律监督职能提供机制保障。

**强化数字化的赋能管理。**要充分发挥数字检察的强大牵引力,推动检察业务管理水

平不断提升。

**要充分发挥数字检察的强大牵引力,推动检察业务管理水平不断提升。**

水平不断提升。

## 遵循交互体系性思维 高质量办理行刑交叉案件

□朱铁军

司法实践中,基于刑法与民法、行政法在调整对象、法律规范、法律责任等方面存在的交叉,行刑、行刑、民刑交叉案件广泛存在,办理难度较大。如何准确把握实质法律关系,高质量办好行刑交叉案件,直接考验着办案人员的能力水平。笔者在此围绕行刑交叉案件办理的思维方法作一阐述,以期有益于司法办案。

行刑交叉案件办理需要考量刑法与行政法之间的实体关系。具体而言,最为直接的是对行刑交叉案件刑事违法性判断的标准,究竟应采取何种立场。理论上对于刑事违法性判断标准,存在刑法从属性与刑法独立性、违法一元论与多元(相对)论之间的争论。总体上看,刑法的从属性与违法的一元论侧重二者之间的联系,而刑法的独立性与违法的多元(相对)论,则侧重二者之间的区别。对此,笔者认为应采用综合性分析,强调从属性与独立性的并存。一方面,在对刑法中某一概念(行政法中亦存在此概念)如“枪支”“道路”“机动车”“兴奋剂”界定时,往往需要先行考虑行政法中的概念与规定。尤为明显的是,对刑法中“违反国家规定”“违反……管理法”和法定犯、空白罪状理解时,更需要查寻相关行政法内容,这体现出刑法的从属性。另一方面,刑法、行政法属于不同部门法,存在不同的立法目的,在价值追求上也不同,在对行为的评判上也存在区别。这就意味着刑法并不是完全从属行政法或者二者全部一致,而应允许刑法在符合立法目的的情形下进行适当调整,不必与行政法的涵义保持完全一致,这就体现出刑法的独立性。如交通事故肇事者逃逸的,依据道路交通安全法规定可推定肇事者承担全部责任,公安机关据此作出道路交通事故认定书,但在办理交通肇事刑事案件时,由于道路交通事故认定书属于证据材料,虽然在刑事诉讼中可以作为证据使用,但应当进行实质审查,不能不加区别地直接采信,即应剔除特殊加重责任情节,结合其他证据,依据对事故发生的原因力大小确定交通肇事者的刑事责任。与之同理,关于非法集款的司法解释或规范性文件明确规定,在非法集款刑事案件办理中,行政主管部门对于非法集款的性质认定,不是非法集款刑事案件进入刑事诉讼程序的必经程序。当然,基于在价值追求、证据标准、举证责任等方面存在差异,不同的面向容易导致不协调,为此需要对不一致之处作出合理解释。

行刑交叉案件办理需要遵循交互体系性思维。在刑事案件办理中,要注重行政法的运用,在行政案件处理中,要注重刑法上的思考,交叉使用行刑各自的逻辑、原则和法律精神来观察、分析问题。在对侵犯著作权罪中的“通过信息网络向公众传播”的理解问题上,需要以民法、行政法和刑法各体系角度加以分析。著作权法是著作权法,“信息网络传播权”首先出现在著作权法中,在《信息网络传播权保护条例》中亦采取同样表述,从而确保著作权保护在法秩序中的统一性和协调性。在适用侵犯著作权相关刑法条文时,对关键性术语的理解应与著作权法尽可能保持一致。这也是在著作权保护方面实现刑民衔接的必然要求和应有之义。我国著作权法对广播权和信息网络传播权作了二分规定,旨在区分“交互式传播”归信息网络传播权规制,“非交互式传播”归广播权规制,而刑法修正案(十一)增加信息网络传播行为,很大程度上就是为了与著作权法的规定保持一致,对原有知识产权相关司法解释中将信息网络传播行为解释为“复制发行”进行归正。因此,刑法修正案(十一)中规定的“通过信息网络传播”不应包含非交互式传播行为。最高人民法院、最高人民检察院最近出台的《关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的解释》在对“通过信息网络向公众传播”界定时,也采取了与《信息网络传播权保护条例》相同的表述。

行刑交叉案件办理需要为行政处罚留有适当空间。犯罪与行政不法存在质的差异。刑法谦抑性思维强调在交叉案件办理时注重运用前置法分析,在行政法足以规制的情形下,不轻易动用刑法。刑法是保障法,具有补充性或第二次性,是在民法、行政法等第一次规范对社会关系进行调整的基础上,通过追究刑事责任、执行刑罚的方式对第一次规范调整无效的严重不法行为进行的第二次调整。我国的犯罪概念“既定性又定量”,犯罪行为与行政违法行为存在形式上的交叉,最为典型的是治安管理处罚法中被规制的行为在刑法中大多能找到对应的犯罪规定。这种情形下,就需在判断犯罪构成要件基础上充分考量刑事处遇的必要性。如对诈骗罪中“暴力袭击”理解时,就应排除轻微肢体冲突,或者为摆脱抓捕、约束实施甩手、挣脱、蹬腿等一般性抗拒行为,或者仅实施辱骂、讽刺等言语攻击行为,将这些交由行政法加以规制。再如,伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章罪,伪造公司、企业、事业单位、人民团体印章罪和伪造、变造、买卖身份证件罪目前都没有明确规定入罪门槛。在相关司法解释明确入罪标准之前,也需为行政处罚留有必要的空间,参考其他相关司法解释,以适当的数量要求作为基本入罪门槛。

行刑交叉案件办理需要做实法律责任追究的闭环。这是加强行政执法与刑事司法衔接的必然要求。一方面,要依法督促行政执法机关移送涉嫌犯罪案件,防止以罚代刑;另一方面,对被决定不起诉的案件,在把握好处罚法定性(是否应当对被不起诉人进行行政处罚)与处罚必要性(是否有必要对被不起诉人进行行政处罚)基础上,对需要给予行政处罚的,及时移送有关行政主管部门,防止当罚不罚,从而严密法治实施体系,形成责任追究闭环。

(作者单位:上海市普陀区人民检察院)

# 深化新业态领域未检综合履职 助推“六大保护”融通发力



□罗洁 高峰

党的二十届三中全会部署加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理,制定专门矫治教育规定等相关内容,对未成年人保护工作的深化发展指明方向,提出新要求、高标准。近年来,点播影院、电竞酒店、密室逃脱等新业态文娱场所雨后春笋般发展迅速,以多元化服务、个性化体验、数字化运作等方式刺激消费增长与拉动经济发展,丰富精神文化与满足社交需求,但因监管规则滞后于社会治理需求等方面的原因,导致新业态领域侵害未成年人权益的现象时有发生。对此,检察机关应以“高质量办好每一个案件”为引领,加强未成年人“四大检察”综合履职,携手推动“六大保护”协同发力、形成合力,更好以检察履职促进新业态文娱场所监管治理,共同绘就新业态领域未成年人保护“同心圆”。

**利益平衡:界定场所性质,打破监管僵局**

**多元共治:依托公益诉讼,凝聚监管合力**

法律具有一定的滞后性,面对层出不穷的新业态、新概念,相关法律法规难免存在时间差、空白区。对于不断涌现的点播影

院、电竞酒店等新业态,相关监管依据不明、监管职责不清的情形在一定程度上是存在的。新业态场所的监管漏洞与未成年人的猎奇心理系违法滋生的重要原因。新修订的未成年人保护法确立了最有利于未成年人原则,新业态的创新发展需以此为基本依循与价值导向。同时,国家也必须合理引导新业态健康发展,而非“一刀切”式采用“单一禁止型”监管机制。

笔者认为,寻求新业态良性发展与未成年人保护的平衡,关键在于适度平衡,需在创新监管与包容审慎原则下,依据体系解释与同类解释规则界定未成年人保护法中“不适宜未成年人活动的场所”,判断“营业性歌舞娱乐场所、酒吧、互联网上网服务营业场所”等具体列举事项与新业态场所等概括事项的相似性与等价性。结合现有法律法规以及新业态文娱场所侧重的功能属性,辩证看待未成年人限制或禁止出入问题,避免无限扩张场所范围。针对电竞酒店,现有法律明令禁止未成年人进入专业电竞酒店和非专业电竞酒店的电竞房区域,从根源上消除造成未成年人危险现实化的可能性;针对点播影院、密室逃脱、剧本杀等偏“娱乐”属性的新业态场所,应依据比例原则构建分级分类审查与年龄准入机制,能激发创新活力反哺新业态行业的长足发展。

模糊图片等手段规避审查,利用大数据产生的“信息茧房”效应向点击用户反复推送不法信息,并以“隔空管理”方式组织未成年人在新业态场所从事有偿陪侍等违法行为时有发生。通过刑事追责方式固然能达到惩治犯罪与预防犯罪效果,但不足以从多维度、多面向督促、协同行政监管主体构建齐抓共管的格局。需以“刑事+公益诉讼”协同履职,借助行政公益诉讼“支点”,撬动未成年行政监管保护“大杠杆”,推动“单一保护”向“协同保护”转变,稀释新业态领域监管困境。

一方面,推动行政机关构建常规治理与运动式治理之“双轨”执法联动模式,契合新业态管理规范逐步制定和完善弹性、灵活和调适特质。具体而言,公安机关构建“线上+线下”的双重监管机制,既重点监控涉未成年人刑事案件较多的新业态文娱场所,又要管控涉未成年人敏感信息的软件后台;文旅部门强化对资质证照、内容安全、身份核验的审查监管力度;网监部门强化技术甄别,有效控制不法信息的传播途径、速度、范围;市场监督管理部门落实平台用户实名登记制度,形成全面、动态、有效的行政监管体系。

另一方面,依托技术赋能促进数字检察融入数字政府建设,充分运用数字化手段协同整治新业态乱象。2025年5月28日国务院颁布的《政务数据共享条例》成为打破“数据孤岛”的关键抓手,进一步厘清行政机关数据共享的权责边界。在《数字中国建设整体布局规划》指引下,推动搭建府检数据适时共享平台,整合各类监管数据资

源,实现跨部门大数据协同办案。

**宏观治理:加强社会教化,培育良好风尚**

新业态领域滋生侵害未成年人权益现象的原因,不仅包括场所隐蔽与监管真空,而且包括未成年人遭受诱骗、哄骗后逐渐扭曲错位的人生观与价值观。未成年人处于心智尚未成熟阶段,法律知识淡薄,认知能力模糊,自控能力不足,在金钱诱惑下极易受违法犯罪行为影响而深陷其中。家庭环境、学校教育、社会保障对未成年人健康成长发挥着至关重要的作用。检察机关督促行政监管、网络治理,能助推行业主管部门堵漏建制,打破监管僵局,填补监管真空;也需协同发挥家庭第一道防线、学校重要阵地、社会保护屏障作用,助力构建家庭、学校、社会之稳固三角架构,在源头上实现权益保护及预防犯罪效能。其一,精选典型案例,强化社会主义核心价值观的宣传,营造良好风尚。其二,依托法治副校长工作机制,常态化开展法治进校园活动,提升未成年人的法治素养。其三,联合民政部门、教育部门、妇联组织加强对涉案未成年人的家庭教育、心理辅导,密切关注未成年人成长动态和心理健康状况,强化监护人的法律观念和责任意识,压实监护责任,改善教育环境,形成全社会保护合力,促使未成年人树立正确的人生观和价值观。

(作者分别为四川省成都高新技术产业开发区人民检察院检察委员会专职委员、检察官助理)