

检察机关经济犯罪检察部门承担着惩治经济犯罪、维护社会主义市场经济秩序和国家经济安全的重要职责,要紧跟社会发展大局大势,通过优化检察管理,为营造法治化营商环境、护航经济社会高质量发展提供坚实司法保障。

深刻把握“三个管理”实践内涵 以法治之力护航经济社会高质量发展

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□杜学毅

最高人民检察院应勇检察长深刻指出,“检察机关各项职能内在统一于法律监督宪法定位,‘办案’是履行法律监督职责的主要方式。”最高检党组提出一体抓实“三个管理”,是深入贯彻落实习近平总书记“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”指示精神,遵循司法活动客观规律,在深入调查研究、广泛听取意见基础上审慎作出的决定。经济犯罪检察部门承担着惩治经济犯罪、维护社会主义市场经济秩序和国家经济安全的重要职责,是检察机关以法治之力服务中国式现代化建设的重要力量。经济犯罪检察部门要紧跟社会发展大局大势,深刻理解掌握经济犯罪检察工作特点,通过优化检察管理,为营造法治化营商环境、护航经济社会高质量发展提供坚实司法保障。

聚焦业务特点,深刻领悟“三个管理”的现实意义

随着我国经济社会的快速发展,经济犯罪检察工作形势和特点不断发展变化,对检察管理提出了更高要求。

一是专业性要求高。经济犯罪检察涉及食品药品、金融证券、网络等专业领域,内容精深庞杂,专业壁垒高,对检察人员专业知识、复合能力要求高,对办案中事实认定、证据审查及法律适用提出了更高要求。这些案件的办理不仅关乎个案公平正义,更影响到经济金融秩序,甚至社会稳定。因此,既要准确判断经济犯罪案件定性,也要妥善处理好相关问题,切实化解矛盾纠纷,不断精细化检察管理模式。

二是社会辐射面广。经济犯罪案件往往涉及众多投资人、消费者、纳税人等群体利益,法律关系错综复杂,处理不当可能造成不良社会影响,甚至激化矛盾、衍生风险。比如,非法集资案件动辄涉及数以亿计的巨额资金,集资参与人数众多;危害食品药品安全案件,涉及群众生命健康及身体健康,社会影响面广。这些案件的办理不仅关乎个案公平正义,更影响到经济金融秩序,甚至社会稳定。因此,既要准确判断经济犯罪案件定性,也要妥善处理好相关问题,切实化解矛盾纠纷,不断精细化检察管理模式。

三是政策敏感性强。经济犯罪案件往往与宏观经济政策、对外工作大局、社会产业政策等密切相关,政策敏感性强、社会关注度高,对检察人员运用政治智慧、法治智慧和检察智慧解决问题提出了更高要求。司法办案要在法律框架内充分考虑政策导向和经济社会发展的实际需要。经济犯罪检察的突出特点,构成了“三个管理”中需要关注与研究的重点问题。

突出双向发力,协同推进部门管理规范化和条线建设专业化

最高检经济犯罪检察厅在落实“三个管理”中承担着本部门、本条线办案质效的监督、管理职责,负责各项管理措施的组织实施,在经济犯罪检察业务管理体系中处于关键位置,要一体抓实本厅与条线工作,全方位构建经济犯罪检察管理规范体系。



一方面,突出部门规范化建设,着力提升管理效能。经济犯罪检察厅通过制定完善本厅工作规则等一系列管理制度,推动工作科学化、规范化、制度化建设。紧紧围绕贯彻党中央、最高检党组部署的重点任务,建立“台账+督办+例会”相结合的规范管理制度,系统形成管理机制。对重大案件、重要事项明确落实举措、严格完成时限、拆解任务步骤,逐件逐案跟踪督办,研究解决疑难问题,加强统筹协调,提升部门整体管理效能。

另一方面,突出条线专业化建设,切实提升办案质效。推动落实重大案件报告机制,围绕重大敏感经济犯罪案件指导、涉外经济犯罪案件管理等制发工作规定,提高管理工作质效。在落实平等保护各类经营主体方面,推动出台民营经济壮大发展的意见;会同公安部健全预防“挂案”长效机制;牵头开展全国检察机关“违规异地执法和趋利性执法司法专项监督”,助力营造法治化营商环境。在积极参与金融法治体系建设方面,参与出台办理洗钱刑事案件司法解释,依法惩治洗钱犯罪活动;积极参与金融稳定法等重要法律、文件起草工作,协同推进金融监管协调机制建设。在建立完善证券犯罪检察工作机制方面,设立最高检驻中国证监会检察室,联合上交所、深交所、证监会等部门,建立与证监会全面合作监督关系;联合制定工作意见,依法打击证券期货违法犯罪,保障资本市场健康发展。在规范网络犯罪案件办理和管理机制方面,最高检成立指导组,牵头推进完善网络空间执法司法制度规范建设;积极参与反电诈立法制定,围绕惩治电信诈骗等网络犯罪不断完善办案规则。在规范惩治食药安全犯罪方面,联合最高法修订司法解释,解决办案中的重点难点问题;会同国家药监局等研究起草工作办法,推动完善药品领域行刑衔接机制。在惩治走私涉税犯罪办案规范建设方面,就打击危害税收征管、骗取留抵退税、骗取出口退税等联合出台文件;围绕打击海上跨境走私等发布指导意见,护航高水平对外开放。

长期以来,经济犯罪检察部门规范化、专业化建设为检察管理奠定了坚实基础。在“一取消三不再”之后,如何一体落实好“三个管理”,构建检察“大管理”格局,科学谋划管理路径,有效规范检察权运行,需要进一步思考、实践及完善。

坚持三个导向,充分发挥“三个管理”体系功能

经济犯罪检察部门全面准确落实“三个管理”,推动构建检察“大管理”格局,需要坚持三个导向。

一是坚持问题导向,牢牢抓住关键管理环节。检察办案流程长、环节多,事无巨细的管理模式既无效率也不现实。要注重加强对重大案件、重要节点和重点问题的管理、监督、评价,形成检察一体化监督办案格局。

做好与系统外监督力量的协同。当事人、社会公众是对执行活动全程监督的重要主体。检察机关在办理民事执行监督案件中,应及时向当事人通报案件进展情况,涉及可能影响当事人权益的监督措施应主动听取当事人意见,保证当事人能够全程参与对执行活动的监督。对于重点案件,可通过检察听证等方式邀请人大代表、政协委员、社会组织成员参与对执行活动的监督工作。对于党委、人大、政协等关注的执行领域的突出问题,可联合相关部门协同开展专项监督活动。

监督目标上,提升对民事执行活动监督的工作质效

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,检察机关开展民事执行活动全程监督也应遵循这一基本价值追求。具体而言,有以下三点需要加以关注:

在监督过程中注重落实当事人的合法权益。民事执行过程是当事人实现民事生效裁判所确认的合法权益的过程。民事执行活动由法院具体负责实施,检察机关履行的是对民事执行活动的监督职责,但检察机关可以通过监督促进当事人合法权益得以实现。为了高质效办好每一个案件,让人民群众感受到公平

查,以实现管理制约机制效率与效果的有机统一。要切实将条线“三个管理”置于检察“大管理”格局之中,着力完善各项制度规范,切实以问题为导向,通过抓实关键细节,促进全流程高水平管理。

二是坚持质效导向,一体加强“管案”与“管人”。在对案件质效评价上,要将“三个善于”贯穿经济犯罪检察履职办案全过程,在法理情的有机统一中实现公平正义。同时,要建立对人员考核的正确效果导向。既要做好本部门人员考核,也要引导条线充分尊重办案规律,科学设定考核标准,实现对“案”的评价和对“人”的考核同向发力,同频共振。

三是坚持责任导向,统筹办案责任与管理责任。一方面,要压实检察官、检察官办案组等办案单元的司法办案责任,做到权责一致。另一方面,要明确主办检察官、分管部门领导、部门负责人等的管理职责。同时,要注重具体制度间相互联系支撑,统筹考量、充分发挥“三个管理”在整个资源管理体系中的作用。

优化实践路径,推动“三个管理”深度融合、一体推进

以业务管理为统领,促进科学管理决策。经济犯罪检察中,业务管理发挥着“纲举目张”的关键作用。经济犯罪检察部门要紧紧围绕服务大局,深入解读党中央工作部署,科学谋划相关工作。

一是加强上下协同联动。要加强重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势分析,研究好业务建设举措。要健全条线上下级办案衔接机制,严格落实案件请示办理工作规定,持续完善和落实重大敏感经济犯罪案件、重大涉外经济犯罪案件请示、报告制度。上级院经济犯罪检察部门要强化业务指导,建立完善新类型、疑难、复杂案件类案指导机制;加强沟通反馈,解决办案难题,总结经验成效,建立健全类案长效机制。

二是持续完善制度供给。经济犯罪检察厅要针对办案中的突出问题,加强顶层设计和制度供给。要强化与各部门沟通协作配合,优化创新工作机制。要在食药、涉税、金融、电诈等领域,加强跨部门检察履职协作,推动建立常态化工作机制。通过参与立法、制发办案规范、发布案例等方式,为办案提供指引;通过召开条线业务会议、组织法律政策问题研究、开展疑难案件研讨等方式,促进统一司法认识。

三是做实业务数据研判。“一取消三不再”后,最高检把检察管理从简单数据管理转向更加注重“三个管理”上来,但这并非不关注数据,而是要充分发挥数据在科学分析研判办案质效方面的重要作用。要充分发挥关键业务数据精准指导业务纠偏、提升、发展的重要作用,加强重要业务数据分析,找准影响办案质效“症结”,为业务高质量发展提供更加科学全面的参考依据。要深入研究数据背后的经济安全、社会治理、法治建设等问题,及时提出改进措施。

以案件管理为基础,做好精细化办案支撑。案件管理作为“三个管理”的基础环节,发挥着确保案件分配科学、过程可控、结果公正的重要作用。要通过科学规范的案件管理模式,提升司法质效。

一是优化分案管理。在分案方式上,严格落实“随机分案为主、指定分案为辅”分案机

制,防止人为干预,促进司法公正。在办案组织上,根据不同案件类型、性质及复杂程度,确定检察官办案组或者独任检察官办理形式。在专业分工上,充分考虑经济犯罪案件专业性、复合性强等突出特点,坚持专业分工为主,兼顾锻炼检察官办理全类型刑事案件能力,突破办案“舒适圈”,让检察官办案既有专业深度,也有业务广度。

二是明确职权划分。明确办案责任与管理责任界限,根据最高检关于检察官权力清单的指导意见等文件,结合部门管理特点,明确各类检察官履职权限,细化责任清单,调整完善办案责任与管理责任范围。在充分尊重和保障检察官办案权力的基础上,通过优化案件监督管理,保障办案质效、预防廉政风险,以案件管理促案件办理。

三是加强流程监控。牢牢把握经济犯罪案件办理周期长、证据材料多、程序节点复杂等特点,通过精细化流程管理确保各环节规范有序。针对不同类型经济犯罪案件,重点监控关键流程节点。比如,在受理环节,对案件是否具有管辖权等问题进行审查,防止不符合条件的案件流转过关;在涉案财物法律监督方面,强化对违规查封扣押等问题的监督。通过案件管理流程监督,对检察官工作绩效作出客观评价,做好督促指导工作。

以质量管理为重点,规范落实司法责任制。质量管理作为“三个管理”的落脚点,是确保经济犯罪检察工作高质量发展的“生命线”。要以质量管理为抓手落实好司法责任制,做到“三个效果”的有机统一。

一是加强检察官自我管理。“质量管理的第一责任人是检察官”,必须坚持自我管理与外部监督相统一。检察官从微观层面到案件进行管理,在管理体系中处于基础地位。检察官要严把案件审查、认定、处理关,根据司法责任制规定的职权依法履行职责,将高质效办案落到实处。

二是完善质量管理体系。要将案件质量评价作为质量管理的抓手,完善评价机制,坚持常规检查、重点评查与专项评查相结合,分级分类推进案件质量管理。要推动案件质量自查常态化,通过办案人员自查、主办检察官核查、部门领导审查等方式,把好案件质量关。要积极配合案管部门案件评查,抓准质量监督管理重点。要适时组织开展专项检查评估,及时发现办理特定类型案件或案件特定环节中存在的各类问题。要根据在质量检查及评查中发现的突出问题,提出加强和改进工作的具体措施,完善案件质量管理体系。

三是做好管理结果运用。严格落实司法责任的认定与追究,注重评查结果的正向激励与反向约束,倒逼办案质效提升,激发高质效办案内生动力。针对质量监督管理中发现的问题,要在依法纠正、立行立改的同时,全面分析研判,依法依规开展司法责任认定与追究工作。同时,要牢固树立检察管理最终目的不是追责,而是激发检察官内生动力和自我完善等观念,既通过责任追究,促进严格依法办案;又鼓励检察官担当作为,依法充分履职。坚持预防在先、追责在后,组织实时对各办案单元出现的问题分类汇总、深入研究,及时形成办案问题提示清单,完善类案处置意见,研究制定长效整改机制,全面提升经济犯罪检察办案质效。

【作者为最高人民法院经济犯罪检察厅(知识产权检察厅)厅长】

多维施策做实民事执行全程监督

“高质效办好每一个案件”

——大家谈——

□陈永明 贾瑞阳

党的二十届三中全会强调,强化当事人、检察机关和社会公众对执行活动的全程监督。检察机关民事检察部门是贯彻落实强化对民事执行活动全程监督的主要职能部门,应在总结监督实践基础上,结合高质效办案的工作要求,从监督格局、监督目标、监督机制、监督实施等方面探索对民事执行活动全程监督的实现路径。

监督格局上,融合衔接系统内部与外部监督力量

对民事执行活动的全程监督,需要融合衔接系统内部和外部的监督力量,形成全系统、全社会参与的监督格局。

做好检察机关内部的横向融合。“四大检察”内在统一于检察机关的法律监督宪法定位,对民事执行活动的全程监督需要检察机关内部强化“四大检察”融合履职。比如,对涉及拒不执行判决、裁定刑事犯罪的追究,需要刑事检察部门配合支持;有的民事执行监督案件可能涉及司法工作人员违法违纪行为,需要检察侦查部门立案查办。因此,检察机关内部应落实好《人民检察院内部移送法律监督线索工作规定》,探索完善案件线索移送和协同办理的常态化机制。

做好上下级检察机关之间的纵向联动。上一级办理大要案是我国检察机关的体制优势所在。上级院加强对下级院的业务指导,统一调用人员、跟进监督、接统监督,是提升监督力度和监督效果的重要保证。全面落实民事执行活动全程监督,需要凝聚合力、集中力量破解难题,必须加强上下级检察机关纵向联



陈永明

动,形成检察一体化监督办案格局。

做好与系统外监督力量的协同。当事人、社会公众是对执行活动全程监督的重要主体。检察机关在办理民事执行监督案件中,应及时向当事人通报案件进展情况,涉及可能影响当事人权益的监督措施应主动听取当事人意见,保证当事人能够全程参与对执行活动的监督。对于重点案件,可通过检察听证等方式邀请人大代表、政协委员、社会组织成员参与对执行活动的监督工作。对于党委、人大、政协等关注的执行领域的突出问题,可联合相关部门协同开展专项监督活动。

监督目标上,提升对民事执行活动监督的工作质效

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,检察机关开展民事执行活动全程监督也应遵循这一基本价值追求。具体而言,有以下三点需要加以关注:

在监督过程中注重落实当事人的合法权益。民事执行过程是当事人实现民事生效裁判所确认的合法权益的过程。民事执行活动由法院具体负责实施,检察机关履行的是对民事执行活动的监督职责,但检察机关可以通过监督促进当事人合法权益得以实现。为了高质效办好每一个案件,让人民群众感受到公平

正义,对民事执行活动的监督也要注重考量是否有利于落实当事人的合法权益,是否有利于实现“三个效果”有机统一。

在监督过程中严格依照法定程序开展监督工作。高质效办案的前提和基础是严格依法办案。民事执行监督是法律赋予检察机关的重要职责,对民事执行活动的监督也必须严格依照法律规定的程序开展。检察机关对民事执行活动的监督,除遵守民事诉讼法的原则性规定外,还应遵守《人民检察院民事诉讼监督规则》(下称《规则》)对民事执行活动监督程序的系统性规定。

监督过程中应考虑支持和促进执行工作。民事执行工作是一项社会系统工程,需要相关部门配合支持。检察机关对民事执行活动的全程监督,也是通过加强监督助推解决“执行难、执行乱”问题。因此,检察监督也要充分考虑对执行工作的支持和促进。

监督机制上,建立检察监督与执行活动的协作配合机制

对民事执行活动的全程监督需要法检双方相向而行、相互配合,才能达到预期效果。检察机关可探索与法院建立监督办案全流程协作配合机制,画出全程监督落地实施的路线图。

建立全流程信息共享机制。目前,对于检察机关办理信息中查阅执行卷宗有明确的法律规定和机制保障,但批量案件的信息查阅制度机制保障尚不足。对民事执行活动的全程监督,既有依申请开展监督,也有依职权主动监督;既有事中监督,也有事后监督;既有结果监督,也有过程监督;既有个案监督,也有类案监督。要做到监督全覆盖,就需要掌握执行案件立案信息、流程信息、结案信息,乃至批量案件信息,法检关于执行案件信息的全面共享机制亟须完善落实。

建立立案程序衔接机制。对执行活动的

全程监督,除事后监督和结果监督外,还要开展事中监督。要将检察机关的监督程序衔接到正在进行的执行程序中,需要法检双方建立衔接机制,比如对于执行审查类案件中检察机关参与执行听证的监督机制、执行实施案件中检察机关现场监督机制等,都需要作出监督程序与执行程序衔接上的细化安排。

建立检察建议办理跟踪互动机制。检察建议发出后,法院应及时反馈执行工作进展情况,检察机关应动态跟踪执行情况,实时监督执行措施,同时协同法院解决执行中的难题,保证执行监督效果。为此,法检双方可建立检察建议办理跟踪互动机制。

监督实施上,调整完善监督内容和监督方式

对执行活动的全程监督,在具体实施上涉及监督内容和监督形式等,需要对相关规定及其实施进行统筹优化调整。

调整完善监督方式。执行活动包括执行立案、执行审查、执行实施、执行结案等一整套流程,涉及的环节和措施较多。现行法律关于民事执行活动监督的规定以原则性条款为基础,与执行活动全流程相匹配的监督细则尚需进一步完善。当前,有的地方检察机关已开始探索建立全程监督相关工作指引,比如浙江省检察院已探索出台民事执行活动全程监督办案指引。在监督内容的调整完善上,还应注意改变实践中偏重结果监督和事后监督的倾向,重视对正在开展的执行活动以及正在采取的执行措施的过程监督。

调整完善监督方式。全程监督要求在执行过程中开展监督,对尚未形成违法执行严重后果的执行行为及时予以监督纠正,提升监督效果。《规则》创新性规定了针对可能存在怠于履行职责情形制发《说明案件执行情况通知书》的监督方式,实践效果较好。可探索对制发《说明案件执行情况通知书》机制进行完善,增加适用情形,例如除了适用于对执行过程中消极执行行为的监督,也适用于对执行过程中的瑕疵行为以及尚未造成违法执行后果的轻微执行违法行为的监督。

【作者分别为浙江省慈溪市人民检察院党组书记、检察长,民事检察部副主任】



全流程提升社会治理检察建议质效

□孔隼 范文林

社会治理检察建议是检察机关法律监督职能在社会治理领域的延伸,在服务经济社会发展大局、保障人民群众合法权益方面发挥着重要作用。制发优秀社会治理检察建议的过程也是高质效司法办案的过程,需要精准选题、深入调查、规范制发、认真督促,全流程高标准做好做实每一个环节。

精准选题立项,提升监督价值。精准选题、规范立项是提升社会治理检察建议监督价值的基础。打造优秀社会治理检察建议,应当与时俱进,准确聚焦当前社会治理中的“热点”“难点”“堵点”收集线索、会商研判,确定社会治理检察建议主题。一是聚焦中心大局。主动选取在履行法律监督职责过程中发现的普遍性、共同性、倾向性问题进行立项。要高度关注本地区党委、政府安排部署的中心工作、重点工作,通过检察办案梳理剖析影响这些工作创新发展的社会治理问题,确定社会治理检察建议立项计划。二是立足检察办案。检察机关的主责主业是办案,离开检察办案制发的社会治理检察建议是无源之水、无本之木,监督效果会大打折扣。要在司法办案中积极进行思考总结,坚持严格依法、必要审慎的原则,针对案件中发现的有关单位、部门在管理、监管上存在的问题进行立项,通过具体案例为社会治理检察建议提供支撑与证明。三是查找共性问题。制发社会治理检察建议,目的是促进从个案办理向类案监督到系统治理转变,推动国家治理体系和治理能力现代化,因此要深入剖析同类案件中反映出的普遍性、共同性、倾向性问题,以“制发一件,治理一片”为目标进行立项。

深入调查核实,夯实监督基础。没有调查核实就没有发言权,调查核实是制发社会治理检察建议的必经程序,是确保社会治理检察建议精准、建议科学、落实有效的基础。调查核实情况要写入检察建议书,作为分析问题和提出建议的依据。调查核实要做好三项工作:一是明确内容对象。聚焦检察办案中发现的问题和产生的原因开展调查核实工作,全面梳理汇总案件背后隐藏的社会治理问题,深入分析问题产生的原因,明确被建议单位。调查被建议单位和相关单位的权限范围,充分厘清被建议单位履职所依据的法律法规,确保所提对策建议的正确性、针对性和可操作性。二是把握调查手段。《人民检察院检察建议工作规定》(下称《工作规定》)第14条规定了7种调查核实的措施,要坚持高效务实的原则选择调查核实措施,不得采取限制人身自由和查封、扣押、冻结财产等强制性措施。对于涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的事项,审慎开展调查核实。涉及疑难、复杂、专业性强的问题,应咨询专业人员、相关部门或者行业协会的意见,确保检察建议的科学性和准确性。三是借力数字检察。社会治理检察建议的目的是实现从个案办理到类案监督,最终实现社会治理,数字检察的治理路径是“个案办理—类案监督—系统治理”,两者高度统一。开展调查核实工作,要树立数字思维,充分借助数字检察手段精准分析社会治理面临的深层次、根源性、共性问题。

规范文书制作,增强监督刚性。社会治理检察建议的文书是增强检察建议刚性最直观的外在表现形式,必须做到科学规范、合法合理。一是规范文书格式。要严格按照《工作规定》《人民检察院检察建议法律文书格式样本》《检察机关开展检察建议工作有关问题的解答》,规范文书格式。二是充分释法说理。没有释法说理、释法说理不透彻的检察建议难以被接受。要提高政治站位,从国家治理和社会治理的高度阐释检察建议制发的必要性和重要性;要准确援引法律,增强说理的正确性和充分性;要引用典型案例,分析存在问题的普遍性与严重性。三是明晰对策建议。要实现“抓前端、治未病”的效果,必须兼顾现实和可能、案后矫治与事前防范,提出针对性强、可行性高、易于操作、能被建议方启发的对策建议。对策建议不仅要与问题一一对应,便于被建议方理解适用,还要详细具体,便于被建议方执行落实。

认真督促落实,确保监督实效。社会治理检察建议监督实效的实现最终要靠跟踪督办来保证。检察建议发出后必须持续跟进监督,切实推动从办理向办复转变。一是持续跟踪回访。通过实地查看、个别访谈、查阅有关资料、不定期回访、抽样检查等方式,及时跟踪回访检察建议落实情况,核实检察建议是否落实到位,是否存在没有得到根本解决。对一些容易复发的难点堵点问题,常态化开展回访,与被建议单位建立良性互动工作关系。二是加强协作联动。积极支持配合被建议单位落实社会治理检察建议,通过开展问题调研、联系专业咨询、组织工作协调等方式,积极参与社会治理检察建议落实工作。注重发挥被建议单位的上级机关、行政主管部门或者行业自律组织的监督作用。三是争取支持配合。积极争取党政支持,对于无正当理由不落实或落实不到位的,必要时经检察长批准后可以报上级院提级督促落实,或者报告同级党委、人大,借助外部力量推动问题切实整改。

【作者分别为内蒙古自治区乌兰察布市集宁区人民检察院党组书记、检察长,检察官助理】