坚持“宏中微”协同“供给侧”赋能推动一体抓实“三个管理”

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□江莉

□福州市检察机关立足市域检察工作实际，突出“大宏观”指导、“中微观”管理、“供给侧”赋能，打造“1+5+X”业务质效管理模式，一体抓实“三个管理”，促进高质效办好每一个案件价值目标更好地落地见效。

□充分发挥反向审视对于案件管理、质量管理、接续监督等多重功能作用，建立健全反向审视提醒、整改、反馈制度，检视问题，分析原因，提醒整改。

最高人民检察院应勇检察长指出，“三个管理”在检察工作中处于基础性地位，是检察管理的工作重心，是推动高质效办案的主要着力点。福建省福州市作为省会城市，全市检察机关年均办案量约占全省五分之一，高质效履职办案对省域检察工作高质量发展具有重要作用。福州检察机关立足市域检察工作实际，突出“大宏观”指导、“中微观”管理、“供给侧”赋能，打造“1+5+X”业务质效管理模式，一体抓实“三个管理”，促进高质效办好每一个案件价值目标更好地落地见效。

“大宏观”指导：重点在制度规范、统筹指导、分析研判、责任传导等方面下功夫，推动靶向施策

一是打造一套管理模式。即：“1+5+X”业务质效管理模式，制定出台《关于一体抓实“三个管理”促进高质效办案的实施意见》，以检察业务管理现代化为“主线”，以业务研判指导、流程监督管理、质量检查评查、全面综合保障、数字赋能管理“五大体系”为支撑，以“X”开放式若干机制制度作为配套（目前，已建立健全案件质量交叉评查、指导性典型性案件采编指引、岗位职责说明书、正向激励通报等工作机制29项），推动构建榕检“大管理”格局。今年以来，全市检察机关“四大检察”结构比更加合理；违规异地执法和趋利性执法司法专项监督等10项工作成效，被上级刊转；77个集体和个人获得省级以上荣誉，23篇调研成果在全国性征文活动中斩获佳绩。

二是组建多个专项小组。针对实践中检察监督职能多元分布、专项监督任务多头承担等问题，市检察院依托内设机构组建18个专项业务推进组，每个专项业务推进组定期进行业务会商、问题查摆，牵头开展类案专项调研督导，配合开展专题质效分析；组长在每季度质效分析研判会、半年检察工作推进会上作专题汇报。比如，依托第二检察部成立的审判监督专项业务推进组，适时对抗诉案件进行跨部门多条线联合会商，解决因抗诉标准把握不一导致抗源流失、抗诉成效不佳等问题。今年以来，全市检察机关提出抗诉9件，工作经验在全省刑事抗诉工作会上交流，被最高检工作简报刊发推广。比如，依托研究室成立的检察案例培育专项业务推进组，细化年度案例培育分工计划表，不定期下发规范和加强检察案例培育工作提示，适时发布刑事抗诉、检察侦查等一批优秀案例，30个案例入选省级以上指导性或典型案例，2个案例写入最高检白皮书；1份检察建议获评全国检察机关优秀社会治理检察建议。

三是发挥关键少数作用。调整完善检察官权力清单目录，明晰检察官、办案组、部门负责人、检察官联席会议、（副）检察长、检委会的办案与管理职责，建立健全（副）检察长、部门负责人“实质性阅核审批”工作机制，依法加强亲历性审核，在个案定性、法律适用、办案程序、文书质量等方面层层实质把关，适时组织开展“两提醒一回访”（在收案和拟作出不捕不诉等时间环节，向犯罪嫌疑人或家属告知检察机关办案程序和廉洁办案规定；在案件办结后，选取重点案件对犯罪嫌疑人或家属进行廉政回访），强化对监督办案活动事前、事中、事后等各环节审核把关责任。聚焦党建和业务融合，做实“三会一课”，支部书记、党小组组长与党员常态化开展谈心谈话、廉政家访。细化明确院领导办案正负面清单，引导入额院领导重点办理“重大复杂敏感、新类型、法律适用方面具有普遍指导意义”等类型案件。1月到8月，全市检察机关入额院领导办理重大复杂敏感案件119件，起到良好示范作用。

“中微观”管理：主要在案件流程监控、对下办案指导、案件质量评查、反向审视纠偏等方面下功夫

一是以嵌入式流程监控把控质量。依托检察业务系统流程监控模块，对办案期限是否临界、当事人诉讼权利是否有效保障、案卡填录是否及时准确、文书制作是否规范等问题进行全范围、全时段监控。上半年，对数据开展双月核查，提出流程监控意见220件，制发《书面流程监控通知书》70份、《案件管理督察通报》2份，并抄送到部门负责人和检察官个人，促进流程监控从形式化向实质化转变。比如，通过流程监控，市检察院案管部门发现2件刑事案件判决法律适用错误监督线索，经移交相关业务部门审查后，按照审判监督程序提起抗诉，法院采纳抗诉意见，取得良好效果。

二是以精准式个案指导把控质量。严格执行重大事项请示报告制度，细化明确个案请示报告的呈报要求和具体流程，切实提升个案指导规范性、实效性。比如，鼓楼区检察院在办理一起交通肇事致人死亡案件中，经承办检察官提交文证审查申请，市检察院法医发现疑点并补充侦查，在双部门（业务+技术）共同指导下，开展侦查实验、检察听证后，依法推翻原错误鉴定意见，作出不起诉决定。以个案指导为基础，以点带面，出台《福州市检察机关刑事检察与检察技术一体综合履职实施意见》，经验做法在全省刑事检察工作会议上推广。

三是以多元式检查评查把控质量。组建全市检察机关案件质量评查员库，出台《福州市检察机关案件质量评查工作机制》，对全市“提级评查、异地评查、交叉评查”模式进行再完善、再改进，通过随机抽选、统一建卡、随机分配等方式，破除“熟人顾虑”、形式评查困境。

四是以纠偏式反向审视把控质量。充分发挥反向审视对于案件管理、质量管理、接续监督等多重功能作用，建立健全反向审视提醒、整改、反馈制度，重点围绕二审上诉案件、捕后终止追究刑事责任赔偿案件、不服不起诉申诉案件等重点案件，检视问题，分析原因，提醒整改。市检察院第一检察部牵头成立普刑案件反向审查评估小组，出台《关于提高全市普刑条线案件办案质效的工作方案》，对全市基层检察院办理的普通刑事案件，组织开展案件审查评估工作，根据评估统一标准，将案件划分为A、B、C三档，每季度对审查评估的总体情况、存在的问题进行书面通报，限期跟进督导，倒逼提升办案质效。比如，市检察院在办理一起组织卖淫二审上诉案件中，反向审视一审证据，发现原案侦查机关遗漏主犯和涉案金额认定有误，遂将该案划分为C档并及时通报所在院和承办检察官。后经持续跟踪监督，该案主犯被追捕到案，全案追诉金额大幅增加。

“供给侧”赋能：高质效办案，必须要有高素质人才支撑，并辅以科学管理、正向激励、数字赋能等工作抓手

一是坚持培训实战融合，练就过硬本领。坚持“学、训、练、赛、讲、评”一体推进，促进干警在实战实训、一线攻坚中锤炼综合素能。市检察院根据“三个管理”现实需要，开展8期专题业务培训，聚焦补侦提纲撰写、典型案例培育、案卡规范填入等，创设“检察业务微课堂”；举办全市检察机关优秀公诉人（检察官助理）竞赛以及文书评选等各条线单项业务竞赛；开展基层院特色亮点品牌巡回展评，筹办“榕检故事汇”，讲好高质效办案福州检察履职故事；会同厦门大学、中国政法大学、中南财经政法大学、福州大学、福建师范大学签约共建法学教育实践基地，出台实习检察官助理管理办法，聘请高校法学院校在校生担任实习检察官助理，指派优秀检察实务专家进校园开设实务课程。罗源县检察院创设“青年研习社”，通过点题启发、沙龙互动、案例传帮，引导青年干警在锤炼综合素能中加快成长成才，在全市优秀公诉人（检察官助理）竞赛中取得历史性佳绩（2人入选）。聚焦证据审查、庭审应变等方面能力，广泛开展、创新开展听庭评议活动。晋安区检察院借助远程庭审系统，构建“四随机”听庭评议工作机制（随机案件、随机评议人、随机院领导点评、随机旁听列席），让每一次出庭公诉成为一次观摩庭审评议，有效提升评议效果和出庭公诉能力。

二是坚持激励约束并重，激发内生动力。推行“正向通报”工作机制，内容为获得市级以上经验推广、荣誉表彰、典型案（事）例等，每季度以书面形式抄送市院领导，下发基层院，以此引导狠抓落实、防止躺平倾向。坚持把对案的管理融入对人的评价，在干部选拔任用、晋级晋职、评优评先时，听取案件管理部门及相关部门意见，将落实案件流程监控、案件质量评查、司法责任追究、“三个规定”等纳入负面清单管理。福清市检察院对照德、能、勤、绩、廉，细化12条具体负面表现行为，由考核部门列出优先评优和不建议评优“两个名单”，并作为年度考核评优重要依据；闽侯县检察院开展“每月一星”评选活动，并依托检务公开电视屏，对各部门亮点工作和荣誉情况进行“比学晾晒”，营造崇尚先进、争当先锋的浓厚氛围。

三是坚持数字检察赋能，变革监督质效。强化与北京、浙江等地检察机关跨区域数字检察协作，本地化部署DeepSeek大模型，在案例库建设、量刑建议提出、案件自动评查、文书辅助生成等方面提供智慧支撑，引入运用社区矫正、财产刑执行、“小过重罚”行政检察监督等模型。根据“海上福州·检护蔚蓝”专项行动部署，研发闽东北“四市一区”检侦“行刑共治智联库”，对各地涉海案件要素进行结构化分析、数据化共享，形成打击涉海犯罪合力，助力加快建设全国海洋经济发展示范区。研发“业务智能化可视化系统”，抓取检察业务应用系统数据600多项，对业务态势变化、规律特点以可视化动态形式展示，可直观查看各基层检察院、各业务部门、各检察官办案情况，及时关注异常升降数据，发现判决无罪、撤回起诉等核心数据变动情况，及时提醒预警并提出针对性解决方案。

（作者为福建省福州市人民检察院党组书记、检察长）

观察

多维度优化食药领域刑反向衔接检察监督

□刘和海

近年来，我国刑事犯罪结构发生显著变化，轻微犯罪占比大幅上升，这在食品药品领域刑事案件中也有充分体现。在对食品药品领域轻罪案件进行出罪并反向移送行政处罚实现行为人法律责任的一体化处置过程中，如何实现“罚当其过”，成为涉食品药品违法犯罪案件办理中亟待破解的现实课题。

在食品药品领域案件行刑衔接司法实践中，容易出现以下问题：一是财产罚失衡。如在生产销售有毒有害食品案件中，依食品安全法所处罚款，可能远超同类案件刑事罚金幅度。二是资格罚失衡。吊销许可证、营业执照等行政惩戒，有时对市场主体的影响远重于轻微案件的刑事责任。三是信用惩戒失衡。比如食品药品犯罪案件不起诉移送行政机关后，依据违法行为联合信用惩戒机制，行为人会被纳入重大失信行为名单，导致企业在融资、项目申报等方面受限，其对企业的生存发展影响巨大。这种情况的根源在于行政责任与刑事责任的立法目标与规范目的不同。比如，罚金刑在刑事责任中只是附加刑的一种，是作为主刑适用的一种补充刑罚方法，而罚款则是行政制裁手段中主要的制裁方式之一，所以，就可能出现数额差异较大的情况。当轻微刑事犯罪“出罪入罚”时，两种责任的评价逻辑差异便凸显出来。破解这一现象，需在反向衔接中构建科学的裁量体系。

要准确评价量刑量罚情节，夯实过罚相当基础。笔者认为，一是充分运用从宽处罚情节。比如，药品管理法对于违法行为设置了罚款数额和裁量幅度，该法规定，生产、销售劣药的，并处货值金额10倍至20倍罚款；货值金额不足10万元的，按10万元计算。根据特别法优于普通法适用原则，在涉药违法处罚时，优先适用药品管理法，但在部分违法情节轻微的案件中，存在从轻、减轻处罚情节时，仍可以适用行政处罚法第32条规定，作从轻或减轻处理。因为只有全面评价违法行为的所有相关情节，才能作出罚当其过的行政处罚决定，实现个案处罚中的过罚相当。对于从宽量刑情节的审查，首先要审查主体是否具备法定情节，比如，是否成年、是否为精神病人等。其次是审查行为，如行为的动机与主观过错，行为人使用的工具与手段，违法行为后果，违法行为针对的对象，违法行为涉及的范围与次数等方面。最后，审查是否具备其他情节。根据行政处罚法第32条第5款规定，“法律、法规、规章规定其他应当从轻或者减轻”情形也应考虑。如产品质量法、广告法等法律法规中轻罚情节也是食品药品违法行为审查的依据。二是严格把握非法定从宽处理情节。非法定情节同行为持续状态、是否采取预备行为等非本质的违法构成情节一样，需要结合其他案涉情节综合考虑、共同评价，某个单一情节均不能单独作为减轻处罚的理由，从而确保过罚相当。三是合理评价不起诉时已经评价过的裁量情节。一个行为可能同时涉及刑事、行政责任的负面评价，一种责任的承担一般情况下并不能当然抵消其他法律责任的承担，行为人的裁量情节应该分别在刑事、行政法律关系中予以评价。审查决定是否需要给予行政处罚实质上是对被不起诉人行为的重新评价过程。被不起诉时已经考虑过的自首、坦白、立功、认罪认罚从宽、退赃退赔、取得被害人谅解等法定、酌定的量刑情节，在判断是否移送处罚和作出具体的行政处罚时，可以再次考虑，而不构成重复评价。同时，对于不起诉书中遗漏和没有评价的情节在考虑是否移送处罚时更应重点关注。

要以公共利益为导向，动态评价处罚必要性。一是考量公共利益。在判断是否反向移送及裁量行政处罚强度时，公共利益是必须考量的因素。二是考量法益恢复程度。在食品药品犯罪案件行刑反向衔接过程中，将违反法定秩序的结果要件还原为实质的法益损失，并与案发后的法益恢复情况进行比对分析，据此评判是否反向移送。如果先前被损害的秩序法益能恢复至原初状态，不起诉后一般来说无需反向移送处罚。三是考量公益服务价值。在食品药品违法犯罪案件中，自愿接受食品药品安全法治教育、从事食品药品安全志愿服务、公益服务对纠正行为违法、减轻违法犯罪社会危害后果有直接作用，基于教育与惩戒相结合理念，通过公益服务使行为人强化守法意识，处罚时可以作为酌定因素进行考虑。

要关注社会影响，严格把握处罚边界。要注意衔接公共政策考量、尊重合理行政惯例、兼顾舆情与社会影响。

要完善食品药品领域反向衔接“必要性”审查机制。一是构建协同平台，强化部门协作。检察机关应与市场监管部门、公安机关建立部门间常态化协作机制，完善联席会议、会商研究、案件沟通制度。二是强化专业支撑，提升办案质效。检察机关可就案件办理中的专业性问题咨询监管部门、研究机构或鉴定机构，充分发挥特邀检察官助理的专业作用，健全食品药品案件专业咨询与技术辅助机制，确保案件定性准确、事实认定清晰、法律适用精准。三是推进数字化转型，提高衔接效能。充分利用现有行政执法与刑事司法衔接信息共享平台和政法信息共享平台，细化食品药品行刑反向衔接案件办理流程及网上移送程序，开发相关数字模型，逐步实现案件自动识别、网上移送、智能办理，提升衔接工作的规范化与智能化水平。

（作者单位：江苏省南京市栖霞区人民检察院）

构建多元治理体系高效能破解“执行难”

视角

□张卿 范雯琪

“执行难”在司法实践中，既影响胜诉当事人合法权益的保障，又不利于维护司法权威。我国刑法规定的拒不执行判决、裁定罪（下称“拒执罪”），作为解决“执行难”的刑事手段，其适用效果一直是理论与实务关注的焦点。2024年10月30日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布了《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件适用法律若干问题的解释》（下称《解释》），进一步细化了该罪兜底条款适用的情形。从法经济学视角分析拒执罪的适用，探索其与民事、行政制度的协同路径，对构建高效、经济的执行体系具有重要意义。

拒执罪适用的经济分析：影响司法效能的重要因素

拒执罪通过刑事处罚威慑“有能力执行而拒不执行”的行为人，但其作为最严厉的强化执行的法律手段，必然伴随相应的制度成本。

首先，成本付出主要源于程序复杂性与证明难题。拒执罪的适用需经过严格刑事程序，从侦查、起诉到审判，涉及多部门协作、配合、监督，人力、时间投入远超民事执行措施。更关键的是，“有能力执行”与“情节严重”的证明标准严格，实践中常陷入困境。例如，“有能力执行”通常被理解为“有可供执行的财产”，但财产查明本身就是民事执行的难点，转移、隐匿财产的查证更是耗时费力。《解释》虽细化了“情节严重”“情节特别严重”的情形，新增“恶意延长债务履行期限”“虚假公证”等认定标准，但不断扩容的条款也增加了司法适用的复杂性。部分条款要求“经罚款、拘留后仍拒执”才能入罪，看似降低了证明难度，实则将前置程序的成本叠加到刑事程序中，需要进一步加大司法投入力度。

其次，要避免刑事处罚的不可逆风险。刑事处罚涉及人身自由与财产权利，一旦出现错误，难以挽回。实践中，对于拒执罪的适用，主要防止两种情形：一是要防止对“无能力执行”者的误判，如将被执行人履行其他合法债务导致无剩余财产的行为认定为“有能力执行而拒不执行”；二是防止通过“拒执行为反推执行能力”，即不能仅凭转移财产等规避行为就认定其具备履行能力，而忽视了是否存在实际可供执行的财产。

理论上，刑事处罚的强威慑应该能够促使被执行人履行义务，但实践中却常陷入“威慑失灵”。一方面，拒执罪与“终结本次执行”程序存在重叠，部分案件中，启动刑事追诉成为终结执行的前置条件，反而使被执行人丧失配合执行的动力；另一方面，将“诉讼阶段转移财产”纳入追责范围，虽加大了打击力度，却可能因“主观恶性”认定扩大化，导致本有部分履行能力的被执行人彻底放弃执行。单纯依赖刑事处罚难以破解“执行难”，反而可能因程序冗长、成本过高，影响执行资源的配置质效。

多元治理的协同逻辑：从“单一惩戒”到“成本最优”

解决“执行难”不能依赖单一制度，而需构建民事、行政、刑事手段梯次衔接的治理体系。法经济学中的“执法金字塔”理论指出，最优执法应从成本最低、威慑最弱的手段开始，逐步升级至刑事处罚，以实现边际威慑与成本节约的平衡。我国现行制度中的罚款、司法拘留、失信被执行人名单、个人破产等，与拒执罪共同构成了治理工具箱，关键在于明确各自的适用场景与衔接规则。

第一，与罚款、司法拘留协调。根据民事诉讼法第114条规定，对拒不履行判决者可直接处以罚款或司法拘留。罚款仅涉及金钱处罚，即使错用也可通过返还赔偿弥补；司法拘留虽限制人身自由，但期限短、程序简，纠错成本较低，应当优先适用。实践中，相比较拒执罪，对非金钱给付义务且有可能直接与人身权利相关，罚款与拘留的威慑效果更直接。同时，对于在罚款、司法拘留使用后仍不履行的，拒执罪的接替适用能够更好地解决实际履行的问题。《解释》明确部分“情节严重”情形需以“经罚款、拘留后仍拒执”为前提，这体现了“低成本手段优先”的思路。但需警惕两种倾向：一是对金钱给付义务滥用罚款，被执行人本就缺乏支付能力，额外罚款只会加剧其履行困境；二是反复适用拘留，既消耗资源又降低边际威慑力。建议明确司法拘留的适用次数上限，避免“以拘代执”。

第二，与失信被执行人名单协调。失信名单通过限制高消费、公开曝光等手段施加声誉与资格惩戒，但相应制度成本也更加高昂。一方面，资格限制会减少市场供给、推高服务价格，形成社会福利损失；另一方面，声誉惩戒具有不可逆性，即使被执行人后续履行义务，网络上的失信记录也难以彻底清除，可能导致其长期难以融入社会。因此，对于可能或者已经进入刑事程序，但仍可能有履行能力者，可以考虑适用拒执罪，一方面此部分人群自身对声誉偏好较低，此时再适用失信被执行人名单制度对促进执行效果不大；另一方面，刑罚高证明标准的要求以及相对健全的程序设计，能够弥补失信名单制度程序设计上的不足，且适用拒执罪，存在提起公诉前、一审判决宣告前履行义务可以得到从宽处理的规定，更能促使其履行。

第三，与个人破产制度协调。个人破产制度通过清算债务、豁免剩余责任，既能让债权人获得公平受偿，也能使债务人重新融入社会，从根本上减少“执行不能”案件的积案。深圳经济特区的试点实践表明，个人破产程序启动后，债务人财产报告的主动性提升40%。与拒执罪相比，个人破产的核心价值在于“区分对待”：对有恶意规避行为者，仍可追究刑事责任；对无能力履行者，则通过破产程序终结债务，避免司法资源空耗。有关机关提出“开展与个人破产制度功能相当的试点”，正是看到了其在降低社会成本、优化资源配置中的作用。在此意义上，个人破产制度应在拒执罪之前被优先适用，尤其是针对长期难以发现执行财产的被执行人，适用个人破产制度可能更容易提高其履行义务的激励。

制度优化的路径选择：以协同性与经济性为导向

破解“执行难”的关键，在于构建“成本可控、威慑适度、衔接顺畅”的多元治理体系。基于法经济学的“最优威慑”原则，需从适用顺序、程序衔接、成本分摊三方面入手，实现拒执罪与其他制度的良性互动。

首先是明确“梯度适用”规则，降低制度叠加成本。应按照“执法金字塔”理论设计适用顺序。《解释》要求部分情形“经罚款、拘留后仍拒执”才入罪，正是这一思路的体现，但需进一步细化标准，区分金钱给付义务和非金钱给付义务。

其次，完善程序衔接机制，减少资源内耗。当前执行实践中，不同制度的衔接存在断裂与重叠问题。例如，终结本次执行程序要求“已启动刑事责任追究”，但部分案件中，刑事程序与民事执行并行，导致被执行人疲于应对，反而丧失履行意愿。因而，对财产已被查封、扣押的，应优先通过民事执行变现，而非立即追究刑责；对财产隐匿、转移导致执行不能的，应先启动刑事侦查固定证据，再同步推进民事执行。

同时，需明确拒执罪与个人破产的衔接。在破产程序中发现债务人有恶意转移财产等行为的，应终止破产、移送刑事追责；经破产清算确认无履行能力的，不得再以拒执罪追诉。这种“过滤机制”可以避免对“诚实债务人”的过度惩罚。

总之，对于解决“执行难”而言，拒执罪适用作为最后的“杀手锏”，其价值不在于适用数量的多少，而在于与其他制度形成“组合拳”，实现判决、裁定的“应执尽执”。唯有构建这种多元治理体系，才能让司法裁判真正落地有声，让公平正义以更高质效的方式得以实现。

（作者分别为中国政法大学法与经济学研究院教授、博士研究生）