坚持问题意识与解题思维并重实现高质效办案

高质效办好每一个案件
大家谈

□李忠强

□在新时代检察工作中，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”已成为检察履职办案的基本价值追求。这是检察机关回应新时代社会主要矛盾出现新变化的重要体现。检察工作迈向优质高效发展阶段，要求检察人员不仅具备敏锐的问题意识，同时也要跳出“就问题看问题”的惯性认知，培养强大的解题思维，将难题挑战转化为前进的动力，让公平正义在每一个具体案件中可感可触。

习近平总书记指出，“每个时代总有属于它自己的问题，只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题，就能够把我们的社会不断推向前进”，“历史总是在不断解决问题中前进的”。在新时代检察工作中，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”已成为检察履职办案的基本价值追求。这是检察机关回应新时代社会主要矛盾出现新变化的重要体现。检察工作迈向优质高效发展阶段，要求检察人员不仅具备敏锐的问题意识，同时也要跳出“就问题看问题”的惯性认知，培养强大的解题思维，将难题挑战转化为前进的动力，让公平正义在每一个具体案件中可感可触。

坚持问题导向的关键在于聚焦解决问题

聚焦解决问题符合发现问题后的思维发展逻辑。“实践、认识、再实践、再认识”是马克思主义认识论揭示的基本规律。在这一虚实交错、前后相继的认识发展过程中，“问题”正是连接实践与认识、推动认识螺旋式上升的关键枢纽。问题的产生根植于实践，是主客观矛盾在思维中的自觉反映。发现问题、分析问题是前提，解决问题是思维活动的重要环节和目的，也是思维活动的实践价值所在。从发现问题、分析问题到解决问题的过程，本质上是认识实现从感性到理性、从现象到本质、从理论到实践的飞跃。这既发挥了问题意识思想火花、避免陷入盲目的作用，也发挥了解题思维充当行动罗盘、避免空谈误事的作用。

聚焦解决问题是法治方式与法治思维的内在要求。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。法治思维作为一种遵循非人格化权威的规则思维，不仅要求从权利义务关系角度分析问题，更要求通过制度化途径实现矛盾的有效化解。法治的根本目标在于实现公平正义，并有效实现定分止争。党的二十大报告提出，“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。可以说，在解决国家和社会治理问题中，法治起着固根本、稳预期、利长远的保障作用，法治的功能在于给各类问题的解决提供科学有效的规则之治。

聚焦解决问题契合法律监督职责的基本内涵。检察机关作为宪法规定的国家法律监督机关，其核心职能就是通过监督解决执法司法活动中的问题，维护国家法律统一正确实施。检察机关法律监督者的角色定位，意味着其既是问题的发现者，更是问题解决的督促者。法律监督的生命力也取决于其解决法律实施过程中所遇问题的实效性，这要求检察机关必须增强监督意见的针对性和实操性。

聚焦解决问题是检察机关参与社会治理的应有之义。现代社会治理已超越单一的行政管理模式，转向多元主体共治的法治化治理格局，要求完善共建共治共享的社会治理制度。执法司法不是简单地告诉人民群众什么是不能做的，而是要帮助人民群众明白什么是能做的、怎么做才是对的。践行新时代“枫桥经验”和加强社会治理需要全社会共同参与，形成合力。检察机关履行法律监督职能，不能就问题看问题，而是要通过办案发现社会治理中的深层次问题，适度延伸职能触角，运用社会治理检察建议、大数据模型类案监督等法治化手段推动系统治理，实现“办理一案、治理一片”的辐射效应，进而通过办案助推国家长治久安。

聚焦解决问题是高质效办案的评价标准。“高质效办好每一个案件”追求的目标是通过司法活动实质性化解各类矛盾纠纷，让公平正义以人民群众“可感受、能感受、感受到”的方式实现，推动案结事了、政通人和。在此背景下，检察履职的优劣评判，必然从传统的“数据竞赛”转到以“三个善于”即善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系、善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神、善于在法理情的有机统一中实现公平正义的方法论为指引的问题解决实效上来。

解决问题的关键在于准确把握五点要义

一要调查研究，坚持实事求是。习近平总书记强调，“调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权”。最高人民检察院应勇检察长指出，“调查研究是基础，解决问题是关键”，要以高质量调研破解制约检察事业发展的难点堵点问题。检察人员在履行法律监督职责时要善于在调查研究的基础上科学发现、深入理解问题本质，找出问题关键，在摸清情况后，运用各种工具、方法探索问题的对症解决方案。在具体办理案件中，检察人员要深入案件发生地、深入群众生活，通过扎实的调查核实把握矛盾纠纷的实质根源，避免“坐堂问案”的局限，增强办案过程的亲历性。在案件审查中，要坚持“以事实为依据，以法律为准绳”，恪守客观公正义务，将目光不断往返于在案证据、客观事实与法律规范、价值规范之间，既不主观臆断，也不机械司法。

二要与时俱进，坚持守正创新。检察工作必须紧跟国家发展大局、科技发展趋势和人民群众的新期待。针对新形势、新挑战，要主动克服工作中存在的机械性思维，避免陷入按部就班、循规蹈矩的陷阱，通过理念、机制、方法、能力等方面的变革创新，提升办案质效和解决问题能力。如理念上要实现从“治罪”到“治罪”与“治理”并重的转变，机制上要深化数字检察战略、优化协同办案机制，方法上要上下一体，能力上要一体抓实“三个管理”、积极融入法治监督体系，等等。但是，在创新的同时，也要做到“守正”，要有底线思维，牢牢把握检察工作的基本属性、核心价值和法定职责。

三要兼收并蓄，坚持开放包容。当前，涉众型经济犯罪、信息网络犯罪等新型复杂案件层出不穷，社会矛盾深刻变化，社会诉求日趋多元。检察机关不仅是司法机关，更是国家治理体系的重要组成部分。检察机关要以更自信、更成熟、更开放的心态，打破封闭循环，主动拥抱变化，善于换位思考，在兼收并蓄中增强本领，在开放包容中凝聚合力。如，要兼收并蓄各学科知识，主动学习新知识、新理论、新方法、新路径，构建复合型知识体系，拓展思维边界，以应对新兴领域案件；要兼听则明，善于倾听不同声音，重视当事人、辩护人等的辩解、诉求，重视侦查部门等被监督对象的异议，重视人大代表、政协委员和人民群众的意见、建议；要强化与执法、司法机关的协作，统一执法司法标准和尺度，善用“外脑”智慧，常态化邀请专家学者、行业协会代表、人民监督员等参与专家论证、案件听证。

四要统筹兼顾，坚持系统观念。系统观念要求我们不能孤立、静止、片面地看待法律监督工作，而是要用普遍联系、全面系统、发展变化的观点来观察和处理问题。要整体性看待所办案件，把准事实证据、法律适用、当事人情况等案件内部各要素；要看到案件与外部环境的联系，包括案件发生的背景、对社会秩序的影响、对相关行业或领域的警示等；要认识到案件处理是一个动态过程，要考虑前因后果、办案程序阶段的递进以及处理结果可能带来的长远影响。如，刑事检察要适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求，构建以证据为中心的刑事指控体系，在侦查阶段，通过引导取证、适时介入，努力确保案件办理从一开始就沿着正确的方向推进，从源头上提升办案质量。

五要敢于监督，坚持担当作为。“非知之艰，行之惟艰”，“为者常成，行者常至”。在法律监督中发现难题、漏洞、隐患或许不那么难，但能否敢于监督促进这些问题的解决，则考验每一位检察人员的勇气，考验每一位检察人员是否树立正确的政绩观，考验每一位检察人员是否具有强烈的责任感。高质效办案不仅看重办了多少案件，更看重通过监督纠正了多少问题、防范了多少风险隐患、化解了多少矛盾纠纷、建立了多少管用的长效机制。高质效办案绝不是靠迎合、妥协换来的，而是靠秉公监督、敢于动真碰硬取得的。敢于在关键问题上发声，在原则问题上较真，加强跟踪问效，才能确保案件事实认定符合客观真相、办案过程符合程序公正、办案结果符合实体公正，进而实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

（作者为浙江省丽水市人民检察院党组书记、代检察长）

推进行政争议实质性化解 革新理念完善机制

视角

□马军　宋晓玲　张源

党的二十届四中全会强调，“完善实质性化解行政争议机制”。行政争议实质性化解旨在有效解决程序空转、案结事不了等实践问题，是新时代“枫桥经验”在检察工作中的生动体现，不仅要求从形式上终结程序，更注重矛盾纠纷的源头治理。奔着问题去、盯着问题改，是检察机关实质性化解行政争议的内在要求。近年来，检察机关积极开展专项活动，不断完善化解机制，在定分止争、维护稳定方面发挥了重要作用，但要形成实质性化解行政争议的长效机制，还需进一步完善升级。

进一步强化理念革新，追求化解实效。一要注重权益恢复，兼顾各方利益。行政争议实质性化解要注重依法合理恢复行政相对人受损权益，通过督促履职、联动执行，要求以赔偿损失、赔礼道歉、恢复名誉等方式，全方位实现对行政相对人的救济。同时，要维护法律权威，对缠诉、滥诉行为，要及时终结监督程序。二要穿透矛盾本质，消解双方心结。部分行政争议之所以长期未得到解决，并非表面所反映的程序问题或法律适用问题，而是牵涉深层次利益纠葛。检察机关开展行政争议实质性化解工作，一定要透过现象看本质，不能仅停留在程序性事项上，需灵活运用座谈、协商、沟通等多种方式，从源头上找准矛盾核心，消解双方心结。三要修复受损关系，促使政通人和。行政争议实质性化解旨在引导双方通过协商处理纠纷，从情绪对立走向沟通和解。检察机关在辨明是非、厘清责任的基础上，要致力于修复受损关系，实现政通人和。

进一步厘清权力边界，依法审慎用权。推进行政争议实质性化解，既要增强履职主动性，又要恪守权力边界，明晰化解重点，廓定化解范围，最大限度发挥检察机关法律监督职能。一方面，要审慎介入，严守边界。检察机关在启动行政监督职权时需尊重行政机关的管理权与审判机关的审判权，保持必要的谦抑性，尤其是在化解行政争议时要坚持有限监督与有效配合。对行政机关依据事实和法律作出的首次判断，检察机关要给予充分尊重并避免过多介入，确需介入时，可通过提供法律咨询的方式维护行政管理的专业性，充分发挥行政复议在矛盾纠纷化解中的主渠道作用。另一方面，要聚焦重点，依法审查。检察机关要将监督重点聚焦于经过救济期限却未经实体处理的争议，适时通过制发检察建议督促行政机关自行纠正。

进一步健全化解手段，完善听证制度。实践中，部分案件虽然经过实体处理，但问题并未得到解决，程序空转情形依然存在，虽然“案结”，却并未实现“事了”目的。检察机关经调查发现行政行为并无不妥，但矛盾纠纷却未化解时，可对当事人进行释法说理、心理疏导；发现行政行为存在不合理情形时，可通过检察建议督促行政机关纠正不合理之处，防止矛盾进一步激化。一方面，要提升检察建议的针对性、说理性，内容尽量翔实，依据确实充分，论证逻辑严密。健全跟踪问效制度，督促被建议单位落实建议内容，无正当理由不整改的，及时抄送其主管机关或上级部门。定期汇总检察建议适用情况，积极向同级人大、党委汇报，争取获得支持，从个案办理向社会治理延伸。另一方面，要健全检察听证制度。进一步扩大听证范围，完善听证程序，调动各方力量推动实质性化解行政争议。将矛盾纠纷长期难以解决的案件纳入检察听证范围，适当放宽申请听证标准。

进一步加强配套机制建设，形成化解合力。完善的行政争议化解机制是有效解决矛盾纠纷的前提和基础，促进检察机关与其他机关、社会组织良性互动，可最大限度形成化解合力。一要搭建渠道，强化衔接。畅通执法、司法数据共享平台，实现行政争议信息互通互联，解决数据孤岛难题。具体可由司法行政部门牵头，打造覆盖全域的行政执法数据库，各执法机关及时整合、上传相关数据，实现跨部门、跨层级、跨区域共享，形成“数据—平台—共享—治理”长效模式，实现线索快速移送、及时反馈、联动处置、相互通报。二要廓清标准，优化管理。行政争议实质性化解的标准要围绕案结事了展开，从法律和事实两方面入手，在遵循法律强制性规定的前提下，促使形成争议双方均可接受的处理结果，从客观上消弭矛盾，从主观上清除疑虑。为提高办案人员化解行政争议的积极性，可建立相应的容错机制，减轻办案人员畏难情绪，以更加人性化的管理方式，提升行政争议化解质效。三要上下联动，同向发力。充分发挥检察一体优势，优化上下联动、同级配合机制，形成化解合力。上级检察机关要切实发挥领导作用，加强统筹协调，通过交办等方式将适宜属地检察机关化解争议的案件及时指定管辖，做实做细行政检察工作。基层检察机关在案件调查核实、矛盾纠纷化解方面更具优势，将争议及时化解在基层有助于防止矛盾激化。因此，对案情相对简单、争议不大的案件，上级检察机关可通过流转机制将矛盾纠纷交由基层检察机关化解。

（作者单位：甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院）

准确把握证券犯罪案件行刑反向衔接可处罚性标准

观察

□宋海　鲁俊华　常智礼

近年来，党中央高度重视健全行刑衔接机制，最高人民检察院先后出台相关规范性文件，特别是专门印发了《人民检察院行刑反向衔接工作指引》。证券犯罪具有行政违法与刑事犯罪双重违法性，专业性、隐蔽性强，链条化特征明显，涉案金额多、社会影响大。最高检提出，依法从严打击证券犯罪。加强证券犯罪案件中行刑反向衔接“可处罚性”研究，有利于依法准确办案，实现行刑适罚、罚当其过。

处罚法定性审查中遇到的问题

证据衔接及证明标准有待明确。一是证据转化与适用规则不明。《证券期货违法行为行政处罚办法》第18条第二项未明确证据转化适用规则。行政调查措施的刚性弱于刑事侦查措施，且证券犯罪案件办案周期较长，在证券行政处罚的证据体系以设备IP地址、资金流水等客观证据为主的情形下，证监部门往往难以取得客观证据，证据转化适用规则的缺失不仅影响执法效率甚至还会导致可罚性的认识差异。二是主观过错证明标准不清晰。刑事案件证据标准为排除合理怀疑，最高人民法院《关于审理证券行政处罚案件证据若干问题的座谈会纪要》“关于内幕交易行为的认定问题”部分确立了证券行政处罚的优势证据标准，两者证明标准不同，但司法实践中两者的边界并非泾渭分明。

刑法规范与行政处罚规范错位。一是有刑无行。具体可以分为三种情形：其一，法律规范缺失。如刑法第169条之一规定了背信损害上市公司利益罪，但证券法并未设定相应的罚则。其二，行为要件不协调。如刑法第185条之一第1款背信运用受托财产罪的行为要件为“擅自运用”，而证券法第208条规定的行为要件为“归入自有财产”或者“挪用”。其三，行为主体不统一。如刑法第181条第2款规定的诱骗投资者买卖证券、期货合约罪的犯罪主体包含证券交易所、证券公司的从业人员以及证券协会或者证券监管部门的工作人员，而证券法第194条规定的行为主体却仅包括证券公司及其从业人员。二是财产罚失衡。实践中，存在证券类犯罪行刑反向衔接后科处的行政罚款金额显著高于刑事罚金的情形。产生财产罚失衡的原因主要有三点：其一，法律规范错位。刑法规定的罚金低于证券法规定的罚款，如刑法第179条与证券法第180条的规定。其二，执法司法裁量失衡。刑法或相关司法解释未明确罚金标准，但证券法规定了较高的罚款基准。如刑法第182条与证券法第192条的规定。其三，财产刑规则不完善。罚金以非法募集资金金额、违法所得为标准，在无法查明或没有非法募集资金金额、违法所得时法院无法科处罚金，而证券法却在罚款罚则中予以明确。如刑法第180条第1款与证券法第191条第1款的规定。

处罚必要性审查中遇到的问题

“一事不再罚”原则的模糊适用。一要明确“一事”即“同一个违法行为”。在刑法与行政法交叉领域，一个自然意义上的行为（如一次内幕交易操作），同时触犯了行政法律规范和刑事法律规范，构成了行政违法与刑事犯罪。此时，行政违法与刑事犯罪并非两个独立的“事”，而是基于同一基础事实、同一行为主体的同一行为事件。因此，毫无疑问满足“一事”的前提。二要明确“再罚”的核心在于处罚种类的异同。行政处罚法第29条仅明确禁止了“两次以上罚款”，为不同种类的行政处罚留下了并科空间。实践中，由于审查标准模糊，有的主张将行为人已受到罚款处罚认定为属于“一事不再罚”情形而决定不再移送证监部门。

从轻减轻情节在刑事和行政领域存在重复评价。在不起诉案件中，行为人具有一系列法定或酌定从宽情节，如自首、立功、坦白、认罪认罚等。这些情节在刑事程序中已经作为否定刑事可罚性或降低刑罚严厉性的关键因素被评价，并最终产生了“出罪”或“免刑”效果，在行政处罚环节能否再次评价并作为从轻或减轻处罚的依据，实践中还存在不同观点。在刑事领域，禁止重复评价是一项重要原则，它要求已经用作定罪情节的事实，不能在量刑中再次发挥作用，同一量刑情节也不能被数次评价。在行刑反向衔接中，容易产生两面性问题：一是存在不利的重复评价。因为行为人在刑事程序中因从宽情节获得了“出罪”利益，就在行政程序中对其作出更为不利的评价或加重处罚。二是如何对待有利的重复评价。将在刑事环节已被评价并从宽处理的情节，在行政环节再次作为主要理由请求给予大幅度的从轻或减轻行政处罚，可能导致评价过度，不当稀释行政处罚的威慑力和惩戒功能。

准确把握“可处罚性”的具体路径

强化刑事证据与行政证据的衔接转化。一是明晰证明标准。刑事诉讼证据遵循“排除合理怀疑”的证明标准，行政处罚则应当达到事实清楚、证据确凿的证明标准。从行政诉讼角度看，根据行政行为类型和对行政相对人权利影响的程度不同，存在优势证明标准、排除合理怀疑的证明标准和明显优势证明标准之分。基于证券违法犯罪行为的特点，在判断“可处罚性”时，既要避免以严苛的刑事证明标准审查涉案行为导致放纵违法，也要避免执法宽松降低证监部门取证责任。行政处罚法规定了过错推定原则。在行刑反向衔接案件办理中，也应坚持明显优势证明标准，即便刑事证据不能排除合理怀疑，只要结合在案证据构成明显优势，即可采信并认定应予行政处罚，除非被不起诉人有足够证据证明其缺乏主观明知，这也与最高法同相关部门的会议纪要中明确的推定责任逻辑相一致。二是加强证据衔接转化。一要构建以构成要件为核心的证据衔接体系。检察机关应跳出刑事指控的局限，围绕行政处罚行为的构成要件进行演绎推理，最终形成检察意见。建议构建以行为构成要件为核心的证据移送机制，行政检察部门应当对刑事检察部门移送的刑事证据进行审查、筛查，在制发检察意见的同时将检察意见所依据的证据材料同步移送证监部门。二要构建证据梯次审查规则。建议依据证明力的不同构建证据梯次转化适用规则。具体而言：对实物证据进行形式审查适用，如果其已经刑事司法审查，符合刑事证据的证明标准，则可以直接在行政执法中适用；对言词证据进行实质审查适用，对证人证言，犯罪嫌疑人、被告人供述辩解等应重点审查是否为主体真实意思表达且能够如实反映案件事实，对鉴定意见可对照行政诉讼证据规则进行审查，对符合上述规定的鉴定意见可直接作为行政执法证据使用，不符合时可通过补充鉴定、重新鉴定等方式解决。

加强刑法规范与行政处罚规范的衔接。一是树立证券违法犯罪系统性治理观念。检察机关应当将行刑反向衔接作为规范证券市场秩序、维护证券投资者合法权益的工具，避免就案办案，将行政处罚作出后的效果纳入考量范围。二是构建财产罚评估机制。在现行刑法与行政法体系之下，检察机关应当开展财产罚反向审视，在作出检察意见前，评估是否会产生行政罚款畸高的情形。如果会产生此种情形，检察机关应主动审查该案是否符合行政处罚法有关从轻或减轻的相关规定，若不符合相关规定，则应当建议证监部门在法律、法规规定的范围内调整裁量标准，确保财产罚梯次衔接。

准确评价从轻减轻情节。在行刑反向衔接中，刑事和行政领域的处罚竞合是客观存在的，对同一事实所作的两次评价是不同性质的，是彼此独立的。但从过罚相当原则看，如果一个从轻或减轻情节在刑事和行政领域都被重复评价，可能会导致处罚结果与行为人的过错程度不匹配，出现过轻或过重的情况。因此，检察机关在评估行政处罚的必要性和幅度时，应对这些交叉情节进行功能性和目的性区分。一是肯定性评价。对于自首、立功、坦白、认罪认罚等情节，其更多反映行为人的主观悔罪态度和人身危险性的降低，这些因素在刑事和行政领域均具有一定的参考价值。在行政量罚中，可以将其作为体现行为人配合调查、悔过态度好的表现，酌情予以考虑，但不宜作为决定性的、大幅减轻处罚的依据。若检察意见拟提出的处罚种类（如资格罚、声誉罚）先前未曾适用，则需进一步论证适用该处罚的必要性和正当性，需充分说明为何之前的处罚不足以达到制裁和预防的目的，为何追加新的处罚种类是必需的，并避免叠加处罚总体过重，造成实质上不公正的结果。二是否定性评价。对于退赃退赔、赔偿损失、挽回危害后果等情节，其主要法律功能在于恢复被侵害的法益，弥补损害。这些情节在刑事领域的从宽评价，是对其积极补救行为的“对价支付”。当其法律价值在刑事程序中已被“消耗”殆尽后，在行政程序中不宜再作为主要的减责事由重复评价。行政处罚更应关注其违法行为本身对市场秩序造成的扰乱程度和社会危害性。行刑反向衔接中的行政处罚更要对多种利益和价值进行精细衡量，检察人员必须在维护行政法秩序、确保处罚效果与保障行为人合法权益之间寻找到恰当的平衡点。

（本文系2025年度最高人民检察院检察应用理论研究课题“行刑反向衔接可处罚性标准研究——以证券期货类犯罪案件为例”的阶段性研究成果。课题组负责人：宋海，北京市人民检察院第三分院副检察长。课题组成员：鲁俊华、常智礼、何湘、张馨天、李梦乐）