

加强研究科学管理 强化检察监督



□赵楠

能将以往案件的“统计均值”直接作为案件处理依据,无论技术如何发展,司法办案始终应强调事实认定和法律适用的释法说理和逻辑论证。

以高质量检察管理研究促进高质量办案制度机制体系建设

随着检察学研究的不断深入,检察学的学科定位研究也在不断加深,一些研究者开始从综合学科角度来研究检察学。其重要理由,是检察管理研究在中国检察学自主知识体系中不可或缺,而相关知识的积累和创新是推动检察工作高质量发展的重要理论支撑。检察管理研究成果在以往检察学研究中比较薄弱,而检察机关法律监督工作的发展,推动高质量办案制度机制体系建设,仍需要大力加强对检察管理的研究,进而带动整个司法管理理论和实践的研究。

检察管理体系,应立足于检察权及其运行的规律性和特殊性进行系统化构建,而检察管理理论,则需要从我国检察权运行的实际与应然两个层面予以展开。这就需要从三个方面来展开检察管理研究:一是充分而深入地理解、把握检察机关法律监督基本理念和工作规律,明晰检察权的基本定位及具体职权范围,不断优化具体检察职权运行的相互关系,通过加强管理提升法律监督的整体合力。二是积极探索检察管理的基本理念和逻辑,明确检察管理的目标及实践路径,合理甄别、科学借鉴工商管理、公共管理、教育管理 etc 学科形成的有益经验,将长期实践中被证明有效的检察管理做法予以理论化,尤其是着力形成检察管理的基本概念。三是大力推动检察管理经验的学理阐释,综合运用法学、管理学等学科知识,从学理上将检察管理成熟经验和创新思路予以规范化,并提出进一步优化理论建议。加强检察管理理论研究,可有效解决我国检察学研究的“短板”,更好地将我国检察制度的优越性说清楚、讲明白。

推动检察管理的科学化、体系化,其目标应始终围绕“强化检察监督”这一核心任务展开。要通过优化检察管理来提升法律监督能力,通过加强检察管理提升法律监督质效。在开展相关理论研究中,要深入思考检察管理与法律监督之间的关系,始终围绕检察权的正确、有效运行提出完善检察管理的具体建议。提出构建高质量办案制度机制体系目标,为我国检察事业高质量发展创造了新的契机,也为推进我国社会主义法治建设提供了助力。这是践行习近平法治思想,积极探索支撑和服务中国式现代化的又一生动事例。

(作者为中国刑法学研究会副会长,中国人民大学刑事法律科学研究中心暨刑事执行检察研究中心特聘研究员、教授)

系统推进新时代检察文化建设 三维协同聚力

检察文化是中国特色社会主义法治文化的重要组成部分,是检察机关履行法律监督职能的精神支撑与价值内核,更是凝聚检察队伍共识、锤炼司法履职能力的重要抓手。最高人民检察院印发《关于加强新时代检察文化建设的意见》,为新时代检察文化建设的方向、明确实践要求。面对支撑和服务中国式现代化、推进法治中国建设的新形势新任务,检察机关应系统加强检察文化建设,推动检察文化从潜移默化到硬实力的转化,为检察事业高质量发展提供硬支撑。

新时代检察文化是融合政治、法律、文化与社会属性的系统集成体,是司法实践与文化理念、政治引领与法治本色的辩证统一,呈现出精神、制度、行为、产品“四位一体”的形态特征,其本质属性集中体现为政治引领性、法治实践性、传承创新性和社会辐射性。这意味着检察文化建设既不能脱离政治引领的根本方向,也不能脱离法治实践的土壤,更要兼顾传统法治智慧的传承与现代法治文明的创新,同时发挥其社会治理与法治传播的辐射作用。基于此,以政治文化为方向维度、业务文化为实践维度、精神文化为内核维度的三维框架,成为新时代检察文化建设的核心抓手,通过三者协同发力、深度融合,让检察文化真正融入检察履职全过程、深植于检察人员内心。

检察政治文化是检察文化的灵魂所在,核心是坚持党对检察工作的绝对领导,把“两个维护”贯穿检察履职全过程,关键要推动政治文化从“抽象理论”转化为“具体行动”,让政治忠诚成为检察人员的思想与行动自觉。在实践中,需构建“三维融合”建设路径,实现理论武装具象化、政治立场实践化、制度建设文化化。理论学习层面,通过“检察大讲堂”常态化机制、“特色研学+检察实践”融合模式,推动党的创新理论落实到办案中,并建立“政治素养+履职评价”挂钩机制。履职实践层面,将政治要求转化为具体办案标准,围绕国家重大战略制定检察服务保障清单,同时,强化意识形态阵地管理,守好检察宣传主阵地。制度建设层面,推行“党支部+文化品牌”共建模式,把政治要求融入制度设计,推动约束与文化浸润相辅相成,以“党建+文化”模式铸牢对党绝对忠诚的政治品格。

检察业务文化是检察文化的核心载体,直接服务于法律监督职能,应构建“文化赋能业务、业务滋养文化”的双向融合路径,打造“标准化、专业化、数字化、品牌化”的业务文化体系,让业务文化从“辅助手段”升级为“核心动能”。以标准化建设提升办案质效,推行“法、理、情、俗”四合一说理模式,在办案流程中融入文化浸润设计;以专业化建设提升履职能力,实施“精兵培育计划”,组建区域检察智库,开展“检察+生态环保”“检察+涉外法治”等跨领域培训,构建分层培育、精准赋能的培育体系;以数字化建设赋能履职办案,将业务文化要求融入智慧检务平台和大数据法律监督模型,打造双语普法云平台等数字普法载体,实现“科技+文化+业务”深度融合;以品牌化建设彰显业务特色,立足地域特点打造“一院一品、一城一特色”的业务文化品牌,构建“核心品牌+子品牌”的品牌矩阵,通过检察开放日、新媒体宣传等形式讲好品牌故事,推动品牌文化转化为业务发展动力。

检察精神文化是检察文化的内核所在,要以“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”的新时代检察精神为核心,结合地域文化特色与时代发展要求,构建“精神培育、典型引领、氛围营造”的建设体系,让精神文化成为检察队伍凝心聚力的精神纽带。精神培育要推动内心认同,结合地域特点提炼专属“检魂”,将地域文化与检察实践深度融合,通过“检察精神实践行”“我为群众办实事”等活动,让检察精神在司法为民实践中落地生根;典型事例引领要实现全员跟进,建立“日常发掘、定期评选、动态管理”的典型事例选树机制,覆盖基层一线、综合部门等不同群体,将典型事例转化为微短剧、纪录片等文化产品,开展“典型引路”跟班学习活动,让榜样力量转化为全员履职动力;氛围营造要达成精神共鸣,推进党建馆、院史馆等“多位一体”文化阵地标准化建设,融入地域文化与特色文化元素,将检察精神融入检察文化节等文体活动,同时实施“暖心工程”,建立心理健康服务中心、困难干警帮扶机制,增强干警职业自豪感和归属感,打造有温度的检察精神家园。

推动检察文化三维协同发展,需健全保障机制,明晰实施路径,确保文化建设的落地见效、常态长效。在保障机制上,构建组织、经费、考核评价、人才、协同联动五大机制,建立“一把手”负总责的工作格局,制定涵盖政治、业务、精神文化的科学考核评价体系,组建专业化检察文化人才队伍,加强与党委宣传部、高校、媒体的协作及跨区域检察文化交流,形成上下联动、内外协同的文化建设合力。在实施路径上,采取“三步走”策略,第一步是夯实基础。推进文化阵地标准化建设,打造特色文化品牌,形成全员参与、全员共建的文化建设氛围。第二步是深化提升。推动检察文化与业务工作深度融合、同频共振,打造数字化、智能化文化载体,形成政治文化引领方向、业务文化提升质效、精神文化凝聚力量的协同发展格局。第三步是实现品牌彰显。构建具有鲜明地域特色、突出检察特点、契合时代特征的检察文化体系,让检察文化品牌成为法治建设的亮丽名片。

新时代检察文化建设是一项久久为功的系统工程,要深入学习贯彻习近平法治思想,习近平文化思想,结合履职实际,坚持守正创新,以人为本,持续深化对检察文化建设的规律的认识,不断创新内容形式与方法路径,让检察文化深度融入法律监督实践,在支撑和服务中国式现代化、建设更高水平法治中国 and 平安中国的进程中,充分彰显检察文化的独特价值与强大力量。

(作者为内蒙古自治区武川县人民检察院党组书记、副院长)



□时延安

推进国家治理体系和治理能力现代化的一个重要方面,就是提升我国司法机关维护国家安全和社会秩序、维护社会公平正义、维护国家法治统一、尊重和权威的履职能力与工作水平。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要》提出“强化检察监督”,强调“规范司法权力运行,完善司法公正实现和评价机制”,为我国检察机关充分发挥检察职能、提升办案质效指明了具体方向。强化检察监督,就是要求各级检察机关依法充分行使宪法、人民检察院组织法所赋予的法律监督职权,为我国社会主义建设提供高质量的法治保障,而实现这一具体要求,需要各级检察机关健全完善保障检察权规范有效运行的制度机制体系,通过优化检察管理形成内部合力,进而做实高质效检察履职,实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

工作规定(试行)》(下称《试行规定》),专门对案件质量检查评查工作作出规范,在经过一段时间实践探索后,在对《试行规定》修改完善的基础上,今年1月,最高检正式印发《人民检察院案件质量检查与评查工作规定》,并于2月1日起施行。其意义在于,以实现“高质效办好每一个案件”为宗旨,从司法规律出发,从办案实际出发,将评判标准放在办案的规范化、标准化和可操作性方面。

合法可行的操作规范体系,是检察人员高质效办案的重要保障,也是形成检察机关内部合力的关键环节。随着我国法治建设不断深化,人民群众对法治建设要求越来越高,检察机关受理案件数量不断增长,复杂程度也不断增加,特别是近年来民事检察、行政检察以及公益诉讼检察案件规模明显增大,可以说,在今后相当长一段时间内,案多人少问题在地方检察机关仍将不同程度存在。破解这一难题,固然需要从立法层面进一步完善案件分流程设计,而在检察实践中则应通过健全管理体系加以化解,以精细化、智能化的管理实现简繁案件的合理分流和案件分配,全面提升检察机关办案质效。

科学有效的管理体系,是检察机关高质效办案的重要保障,也是形成检察机关内部合力的关键环节。随着我国法治建设不断深化,人民群众对法治建设要求越来越高,检察机关受理案件数量不断增长,复杂程度也不断增加,特别是近年来民事检察、行政检察以及公益诉讼检察案件规模明显增大,可以说,在今后相当长一段时间内,案多人少问题在地方检察机关仍将不同程度存在。破解这一难题,固然需要从立法层面进一步完善案件分流程设计,而在检察实践中则应通过健全管理体系加以化解,以精细化、智能化的管理实现简繁案件的合理分流和案件分配,全面提升检察机关办案质效。

客观规范的责任落实体系,是检察人员高质效办案的督促机制,也是全面落实司法责任制的具体表现。通过健全这一体系,可以构建合理的惩戒机制,有效防止检察人员渎职行为。当然,责任落实体系的构建难度相当大,尤其是如何通过这一体系提升检察人员工作的积极性是值得深入讨论的问题。从根本上讲,应坚持“惩前毖后、治病救人”的方针,以增强职业荣誉感、使命感为着力点,既要督促检察人员依法规范履职,也要健全完善检察人员职业保障机制。

优化检察管理是做实高质效办案的关键环节

最高检应勇检察长提出,要在一体抓实“三个管理”基础上,构建检察“大管理”格局,以高水平管理促进高质效办案。可见,推动高质效办案制度机制体系建设,其关键环节是大力提升检察管理水平。2024年1月,最高检印发《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》,这是最高检首次以院发文指导全国检察业务管理工作;《人民检察院案件质量检查与评查工作规定》也是优化检察管理的具体举措。

司法活动具有自身特有规律,检察机关行使职权也具有其特殊性,相应地,检察管理亦有不同于其他国家机关、企事业单位管理的特殊性。比较而言,由于司法所调整的社会利益关系纷繁复杂,对司法机关及其工作人员的评价考核不能只看办案数量这一可量化因素,还要看办案质量的好坏,更要看具体案件处理所形成的政治效果、法律效果和社会效果。所以,构建科学合理的检察管理体系,必须从检察实践出发,尊重司法规律,坚持公平正义的价值目标引领。从这个角度讲,对各级检察机关及其工作人员的评价考核,应着重评价办案活动的合法性、规范性及时性,而具体案件处理后果,如不起诉率、适用认罪认罚从宽制比例等,只宜作为相对适用的评价因素。简言之,要加强对司法活动的过程化管理,不能唯后果论。

科学的管理思想必须有科学的方法予以保障。在不断推动检察管理理念创新的基础上,必然要求在管理方法上寻求创新。时至今日,数字信息技术的发展为优化检察管理提供了充分供给,如何将新技术与检察管理理念进行有效融合,成为改进检察管理方法的一项重要研究课题。近年来,各级检察机关扎实推进数字检察建设,其核心在于数字信息技术与检察案件管理、业务管理深度融合,对数字检察建设的评价,关键在于是否有利于提升办案质效。推行检察管理的数字化,不能唯技术论,要始终强调数字信息技术的实用性、工具性。例如,正在建设的数字办案辅助系统,它只是案件处理的辅助手段,不

检察公益诉讼案例编写应突出“可诉性”基本要素



□刘辉



为贯彻落实党的二十届四中全会关于“强化检察监督,加强公益诉讼”要求,有效提升检察公益诉讼办案质效,2026年全国检察长会议再次强调,要紧紧扭住“可诉性”这个关键,持续提升公益诉讼的精准性、规范性。为此,应进一步将“可诉性”要求贯穿公益诉讼检察履职全流程,从立案、调查、磋商、制发检察建议到提起诉讼,并延伸至案例编写环节。一个案例胜过一打文件,公益诉讼指导性案例和典型案例应服务于高质效办案,案例内容应突出适格诉讼主体、违法行为、公益损害事实和法律明确授权等“可诉性”基本要素。同时,办案人员应加强案例研习,提升“可诉性”基本要素分析研判能力,培养形成“可诉性”要件思维模式,将“可诉性”判断内化为检察公益诉讼办案的基本功,从而构建起从实践到案例,再以案例指导实践的完整闭环,全方位提升公益诉讼办案质效。

检察公益诉讼案例编写的核心功能是服务高质效办案

完善的案例指导制度,选是基础,编是关键,用是核心。案例不能为发而编,案例编写要服务于应用,“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,每一个公益诉讼案例的编写都要回应高质效办案的履职要求。

检察公益诉讼指导性案例和典型案例具有两个重要功能:一是弥补现行制度的规范供给不足,并推动制度完善与立法发展。通过案例编发,将实践中成熟的经验做法和有益探索,总结提炼成为具有普遍适用意义的办案规则,以指导和引领办案实践。二是提升公益诉讼检察办案的精准性和规范性。通过案例适用统一法律适用标准、规范办案程序,实现高质效办好每一个案件。案例功能的核心在于服务高质效办案,并与逐步体

系化的“可诉性”办案指引形成功能互补。

为此,检察公益诉讼案例应体现检察履职特点和履职要求。因职能定位不同,检察案例和法院案例在编写体例、功能定位上存在差异。法院案例主要适用于裁判环节,核心是“裁判要旨”,即裁判规则。检察权的属性是法律监督权,检察公益诉讼是以“诉”的方式履行法律监督职能。检察指导性案例和典型案例的发布,遵循检察权运行规律,需结合各项检察职能,提炼和总结检察履职的规则和经验。例如,检例第162号吉林省检察机关督促履行环境保护监管职责公益诉讼案,明晰了“监督管理职责”的内涵;检例第136号仇某侵害英雄烈士名誉、荣誉案,明确了英雄烈士名誉、荣誉保护案件中“英雄烈士”的范围,以及提起刑事附带民事诉讼公益诉讼的条件;检例第111号海南省海口市人民检察院诉海南A公司等三被告非法向海洋倾倒建筑垃圾民事公益诉讼案,明确了上级检察机关二审出庭职责等。

突出“可诉性”要素是实现案例功能的关键所在

根据《最高人民检察院指导性案例编写体例规范指引》(下称《编写指引》),案例编写一般包括标题、关键词、要旨、基本案情、检察机关履职过程、指导意义和相关规定等。目前,大多数案例较为关注办案的全过程,囿于篇幅所限,“可诉性”基本要素并不突出,有价值的办案经验挖掘也不充分。为突出“可诉性”基本要素,在现行《编写指引》框架下,改进案例编写可以考虑从以下三个方面着手。

一是“关键词”要体现案件的“可诉性”基本要素。按照《编写指引》,关键词应为3个至6个,以“案件类型+案由+司法规则或

其他特色亮点”顺序排列,各案例的前两个关键词基本趋同——案件类型和法定领域,因此,突出“可诉性”应从公益损害事实、适格主体和违法性角度着力。关键词应紧扣案情,体现核心内容,做到准确、精练、规范,比如“医疗器械使用安全”“噪声公益损害认定”“乡镇政府职责”“无实质性整改”“平台企业责任”等,即把办案中法律适用分歧较大、调查举证最为复杂、与行政机关存在认识差异、形成规则具有指导性和填补性功能的一项或多项基本要素列为关键词。在涉及种属概念选择时,为确保表述精准,宜优先选择下位概念,比如“资源损害”宜选择“矿产资源损害”、“替代性修复”宜选择“增殖放流”等。

二是优先将涉及“可诉性”基本要素的规则提炼为案例“要旨”,并与“履职过程”“指导意义”部分保持逻辑连贯。指导性案例的要旨大致可分为五种类型:法律事实认定类、证据运用类、法律适用类、政策引导类和办案方法类。从检察公益诉讼办案特点来看,实践中突出难点集中表现为,实体法规范供给不足、公共利益界定模糊、调查能力和保障有限、行政机关职责交叉,以及公益责任承担缺乏法律依据等,对案件“可诉性”的判断形成全方位挑战。因此,公益诉讼案例要旨的编写应侧重以下方面:对相关法律法规的准确理解与适用、对构成要件认定的细化分析、对基本要素之间关联性的判断,以及对核心要件事实调查方法等,并在“指导意义”部分进一步阐释。“指导意义”的功能在于结合“要旨”展开阐释,提炼升华,做到源于个案又高于个案,体现要旨规则适用的普遍价值,因此,仍应突出“可诉性”这一核心。同理,检察机关“履职过程”部分,应重点总结办理疑难复杂案件的经验做法。比如,多主体违法反复履职的情况下,如何确定适格被监督对象,什么情形下可以监督政府而非职能部门,上下级检察机关如何一体协同办案等,这些都是实践中迫切需要的办案指引。当前,随着整体办案水平不断提升,案例功能已从简单参照借鉴转向破解实践难题,案例编写必然要求精益求精。

三是案例编写要重视“可诉性”的阶段性特征。尤其在行政公益诉讼案件中,不同诉讼环节有不同的“可诉性”审查重点,比如,立案环节考量的重点集中在法律明确授

权和公益损害事实的确定,对于违法行为的认定,仅需达到可能性标准即可;调查取证环节考量的重点应围绕法定授权、公益受损、适格主体和违法行为四要素展开;检察建议环节的“可诉性”审查及论证则应当可视化,四要素必须完全具备、不存在瑕疵,才能保证检察建议事实认定和法律适用部分的精准性;起诉环节对“可诉性”的考量主要是对提起诉讼的必要性和实效性进行判断。总的来看,这是一个由宽泛到精准、由表及里的判断过程。随着案例编写对“可诉性”要素的日益重视,其不同诉讼环节中的阶段性判定标准也将得到更加全面的梳理与总结。

“可诉性”要件思维是高质效办案的“动态能力源”

指导性案例和典型案例作为检察办案实践经验的高度凝练,是“静态知识库”,如何将其有效转化为“动态能力源”,成为每位检察官履职办案的实践所在,是提升检察公益诉讼办案质效的关键所在。为此,应紧紧扭住“可诉性”这个关键,从认识论推进到方法论,使其成为公益诉讼检察官职业素养中不可或缺的组成部分,进而系统性提升法律监督能力。对“可诉性”基本要素的把握,不能止于概念理解和价值分析层面,而要内化为公益诉讼办案中分析、审查、判断要件的思维模式,即所谓“内化于心、外化于行”。

“可诉性”要件思维可以通过大量的案例研习逐步形成。法谚有云“实例研习是法律教育的核心”,“学习法律的最佳方式是阅读案例”。制度化的案例研讨、智能化的案例推送,以及案例应用分析、评查考核机制等都是实现思维内化的有效路径。当前,最高检开展的公益诉讼高质效办案点评培训,以及国家检察官学院的案例教学和实训教学等本质上都是系统性的“可诉性”要件思维训练。随着检察智能化的不断推进,案例库建设应进一步实现“可诉性”基本要素的智能化检索,以数字赋能、科技助力推动检察官养成“可诉性”要件思维。

[作者为国家检察官学院教授,本文系国家检察官学院2025年度科研项目“检察公益诉讼‘可诉性’判断标准研究——以两高指导性案例为范本”(GJY2025NY08)阶段性研究成果]