

加强案件管理,是贯彻落实党中央关于加强对权力运行制约和监督要求的重要举措,是顺应新时代人民群众对检察工作新期待的必然要求——

以案件管理效能促进案件办理质效提升

发挥职能优势 深度参与社会治理

□赵德金

在当前司法体制改革大背景下,作为国家法律监督机关,检察机关需要适应社会治理新要求,立足职能定位,明确参与社会治理的载体和抓手,创新参与社会治理的方式方法,为检察权主动融入和服务社会治理大局、协同推进社会治理体系和治理能力现代化开辟新路径。

检察机关参与社会治理具有职能优势和现实基础。检察机关既是社会稳定的保障力量,也是社会稳定的建设力量,参与社会治理符合检察权的内在属性。依照宪法规定,检察权是国家治理的重要组成部分,是国家政权架构与社会治理格局中存在的一条保障安全、稳定秩序、救济权利的制度通道,人民群众的法律诉求可以通过该通道获得救济,起到化解社会矛盾、纠纷的作用。

检察机关具有依法保障国家法律统一正确实施之责。检察机关依照法律规定,在刑事诉讼中负责审查批捕、提起公诉和对诉讼活动实施法律监督,因此,要充分发挥检察职能对公权力的监督和约束作用,保证公权力沿着法治轨道运行,以实现对美好社会的治理。要不断完善对重大刑事案件提前介入侦查、引导取证工作机制,及时发现和纠正不规范、不合法的侦查取证行为,坚决纠正有案不立、以罚代刑等违法情形,切实保障民生。要适应人民群众对民主、法治、公平、正义、安全等方面的新需求,依法履行宪法和法律赋予的法律监督职责,保障国家法律统一正确实施。

检察机关具有社会治理的法律职能。侦查监督、审判监督、监管场所监督、公益诉讼监督等,都是检察机关的法定职能,而这些职能也正是促进社会治理的重要法治手段。社会治理在法律领域的实现,主要是通过立法赋予司法机关相应权力,从而对涉及法律的公共事务进行有效治理。要立足检察职能一体化,发挥各部门、各条线职能优势,积极开展预警、预测、预防,以多种方式参与社会治理,最大限度实现立法目的和法律价值。

检察机关参与社会治理能够更好展现对新时代美好社会的价值追求。法治是美好社会有序运转的基石和制度保障,检察机关在社会治理中应当充分运用法律、规则和程序来调整、修复社会关系,消解矛盾和冲突,以程序促发展,以发展促善治,实现美好社会美美与共。

检察机关参与社会治理能够充分回应“时代诉求”。检察机关在参与社会治理过程中,要以积极主动的姿态为社会搭建公平、公正、公开平台,及时回应人民关切和诉求,把“以人民为中心”融入为民办实事的细节里、环节中。要认真落实群众信访件件有回复制度,通过开展常态化调查,例遇信件有回复工作进一步提质增效,真正做到“民有所呼,检有所应”,为实现社会公平正义发挥积极作用。

检察机关参与社会治理的具体要求和实现方式。应主要从以下几方面着手:

第一,坚持“人民至上”,在服务大局中展现为民情怀,保障民生福祉。检察机关参与社会治理,核心是以司法办案解决人民群众急难愁盼问题。检察机关必须紧紧围绕全面深化改革、服务经济社会发展和社会稳定大局,努力解决人民群众最关心、最突出的问题。要加大查办涉及民生刑事案件的力度,严厉打击危害社会治安和公共安全犯罪,提升社会公众安全感。要秉持“人民至上”理念,坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到社会治理各方面、全过程,实现“办理一案、惠及一片”。

第二,做优“四大检察”,在履职尽责中展现检察担当、维护社会稳定。“四大检察”是检察机关基本职能所在,“十大业务”所依,落实好检察主体责任,就是提升社会治理能力和水平的重要组成部分。当下,要特别关注社会治安新情况、新变化,如电信网络诈骗犯罪、危害食品药品安全犯罪、破坏生态环境犯罪等。要确保案件办理质量,牢固树立打击犯罪与保障人权并重、实体公正与程序公正并重、严格司法与理性文明并重的理念,贯彻非法证据排除规则,坚决防止冤假错案发生。要贯彻宽严相济刑事政策,落实认罪认罚从宽制度。进一步完善未成年人犯罪案件办理机制,坚持“教育为主,惩罚为辅”原则和“教育、感化、挽救”方针,正确适用附条件不起诉、未成年人犯罪记录封存、社区矫正法律监督等制度,促进涉罪未成年人改过自新、回归社会。

第三,扛牢法治责任,在深化监督中推进社会治理。要深入学习、全面贯彻《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》精神和要求,扛起宪法和法律赋予的法治责任,在建设社会主义法治国家中发挥应有作用。法律监督工作是实现权力制约和权利保障必不可少的重要环节。注重诉讼监督,依法对公安机关立案活动、侦查活动和法院审判活动开展监督;注重对行政执法的监督,依法监督纠正行政执法机关不作为和滥作为现象,推动国家治理法治化;注重维护公共利益,通过支持起诉、提起公益诉讼等方式维护国家和社会公共利益。

第四,深度参与社会治理,实现社会治理长期效果。检察机关参与社会治理要有战略眼光。“十四五”时期经济社会发展主要目标包括国家治理效能得到新提升,要求社会治理特别是基层治理水平明显提高,防范化解重大风险体制机制不断健全。检察机关要对标国家战略,结合自身改革举措、队伍建设等重点工作,延伸检察监督触角,深入研判社会治理深层次问题,向相关部门制发检察建议书,加强沟通交流,强化社会治安综合治理长期效果。

(作者为甘肃省武威市人民检察院检察长)

□将案件管理权与司法办案权适当分离,既突出了检察官办案主导作用,又通过统一集中管理实现日常监管,使检察一体与依法独立行使权力得到很好结合。要坚持一手抓案件办理,一手抓案件管理,做到有序放权、有效监管,实现检察官办案工作“放权而不放任”“有权而不任性”。

□案管部门与办案部门要把提升办案质量作为共同的目标,发现问题及时反馈、共同解决,力求在每一个案件、每一个环节把工作做到极致,推动监管理念和办案理念的同步更新、监管机制与办案机制的同步完善,促进两者融合,使厚爱适时在严管中凸显。

面协调充分发展提供坚实保障。

案件管理与案件办理的独立性。案件管理部门与案件办理部门同属检察机关内设机构,案管部门与案件管理各部门联系密切又相互制约,但差异性也比较明显。

侧重点不同。从字面意思看,案件管理侧重于“管”,而案件办理侧重于“办”。案件管理的“管”主要体现在五个方面:一是檢察院的全局管理,二是业务部门的纵向管理,三是业务部门的内部管理,四是专门部门的重点管理,五是办案人员的自我管理。其中,由专门部门对案件进行集中管理,运用科学手段,达到对案件自进口至出口、从静态到动态的全流程管控。可见,案件的质量不仅要依靠“办”,还要依赖于“管”,按照“管办适度分离”原则,两者在各自职责范围内各司其职,各尽其责。虽然两者把各自力量联结成集体的力量,但相互间也形成彼此约束的关系。既与权力制衡规律相契合,也有利于最大限度调动两者在履行法律监督职能层面的积极性。

职责范围不同。案件管理主要围绕四项基本职能展开:其一,监督职能是对案件办理过程或某一特定节点进行提示、督促,使其结果达到既定目标,具体业务中主要通过流程监控、案件质量评查来体现监督职能作用;其二,管理职能是经过优化配置,对案件进行集中统一管理,实现案件受理与办理分离;其三,深挖检察业务数据资源,凭借数据反映的规律,提出建议、履行参谋职能,为领导科学决策提供依据;其四,强化智能化建设,全面提升律师接待工作水平等。通过履行管理职能,有效实现对办案活动的合理管控,对办案流程的严格规范、对办案行为的有效监管、对办案质量的有力保障、对办案绩效的科学评价。从形式上來說,案件管理主要是一种程序审查,案件办理则在实体与程序并重的基础上对案件进行审查,对客观、合法的证据予以采纳,使案件事实得以真实、客观反映,有

效防范冤错案件的发生。实践中应注意的其他问题。主要体现在两方面:正确处理“管”与“办”的关系。将案件管理权与司法办案权适当分离,既突出了检察官办案主导作用,又通过统一集中管理实现日常监管,使检察一体与依法独立行使权力得到很好结合。通过案件办理中的程序与实体适当分离,以内部集中统一的程序化管理监督促进实体正义的实现,在检察长与检察官之间建立扁平、密切的联系,为检察官规范运行提供科学高效的监督保障。加强案件管理和案件办理的协调沟通。案件管理涉及所有案件,整体性强,在工作中应注重融融融融融于服务中,通过与办案部门的有效沟通、良性互动,形成合力,突出对司法办案全过程的节点监控、实时监督和事后评价,确保检察权依法正确行使。要坚持一手抓案件办理,一手抓案件管理,做到有序放权、有效监管,实现检察官办案工作“放权而不放任”“有权而不任性”。

强化案件管理监督效能 促进案件办理质效提升

加强案件管理,是贯彻落实党中央关于加强对权力运行的制约和监督要求的重要举措,是顺应新时代人民群众对检察工作新期待的必然要求。是推进司法责任制改革、检察机关内设机构改革的重要保障。案件管理围绕各项检察业务全面、高效、规范、有序运行,就必须站在新的时代坐标上,充分认清形势任务,以提升办案质效为根本导向,调整优化案件管理手段,服务“四大检察”“十大业务”检察工作新格局。

导向——业务数据分析研判机制。紧紧围绕党和国家中心工作、社会关注热点和区域案件特点,对经济发展、社会稳定、生态文明建设等领域所发生犯罪的特点和规律进行分析研判,为领导决策提供前瞻性建议。紧

紧围绕刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察,做好业务数据的价值深挖和综合研判,为改进业务工作发挥参谋助手作用。健全业务分析研判制度,建立与办案部门会商机制。探索建立与第三方数据分析研判力量协作机制,多维度提升业务数据分析深度和广度,充分发挥数据“智库”作用。强化数据审核,严格落实办案部门的主体责任,推动建立办案部门与案件管理部门填录行为与核查行为共同发力的业务数据监管体系。建立健全业务数据管理制度,完善办案信息统一采集、数据统一提供的集中管理机制,规范业务信息采集、管理、运用、共享、公开的程序。组织开展业务数据专项督查活动,严肃追究错误填录和数据造假等违法违纪责任。

抓手——质量评价指标体系。建立以实体性问题和办案效果为重点的案件质量评价指标体系,实现对“四大检察”主要案件类型全面设置评价指标,确定多层次评价维度,以案件质量评价指标体系与质量评查工作有机结合,全面、客观评价办案工作,引导检察工作科学发展。完善案件质量评查机制,建立以本院评查为主、上级院对下级院案件评查和同级院之间交叉评查为辅的工作模式。

依托——检察业务应用系统。案件管理部门充分发挥需求统筹作用,协助信息技术部门共同研发并优化、完善检察业务应用系统,把检察机关办案、管理、统计融为一体,实现办案流程与流程监控互相贯通,数据填录与数据自动生成采集同步、程序管理与实体管理相统一、线上管理与线下管理相结合,促进执法司法和管理水平实现新跨越。努力促进政法机关大数据共享平台建设,同时兼顾有关业务需求,实现政法单位办案系统对接交换、数据自动推送和资源共享共用,全面提升业务信息化水平。

根本——锻造复合型案管队伍。重视案管队伍建设,打造高水平的案管人才队伍,是新时代检察工作对案管工作提出的明确要求。

让检察指导性案例进入“课堂”

指导性案例是鲜活、生动的法治教材,是最好的法治教科书

认罪认罚处理等问题,而不是仅仅关注静态的规则及其适用。此外,对案例的讲解,也能为检察机关培育、撰写后续指导性案例、典型案例提供相应参考。

在域外一些法治发达国家,提升检察官量刑建议能力的渠道之一就是钻研判例。例如,日本检察官的量刑建议能力,一定程度上就是通过利用各种方式广泛研究司法判例得以提高的。在我国,认罪认罚从宽制度实施后,检察官量刑建议能力有待进一步提升。让指导性案例进入检察官的“课堂”,也是提升其量刑建议能力的绝好路径之一。

第二,让指导性案例进入各级院检委会会议。从某种意义上说,检委会会议就是一个小型课堂,为检委会会议经常讨论案件或一些重要业务问题。最高检要求各级检察机关加强指导性案例的学习,2019年印发的《最高人民法院关于加强案例指导工作的规定》(下称《规定》)第15条第2款规定:“各级人民检察院检委会加强对指导性案例的学习,应当报告有无类似指导性案例,并说明参照适用情况。”

为落实好最高检关于检委会要加强指导性案例学习的要求,必须细化制度规定,强化督导检查。上级检察机关在检查此项工作时,不能仅看会议记录和会议纪要中有没有学习指导性案例议题,更应该查看检委会会议的录音录像或检委会委员的具体学习过程和讨论发言等情况。同时,建议将指导性案例查询平台与办案业务系统对接,方便一线检察人员搜索查询,提高指导性案例适用率,达到真用之目的。

说,实践中不断出现的新型案例是法学研究生生不息的源泉。另有学者认为,“不要以为过多讨论司法实践中的问题,就降低了刑法理论的层次……刑法学者应当密切关注司法实践,使刑法理论适应司法实践的需要。”可见,案例是法学理论研究的源头活水,指导性案例则是开展法学研究最应当依托的资源。

对于司法机关而言,“案例研究的必要性还表现在,有的办案机关或者办案人员并不了解所办案件的价值,所以要靠专家学者或者第三人去发现其中的价值”。对于学者来说,众多案例是可观且难得的“富矿”,对指导性案例和典型案例进行深入研究,完全可能产出丰硕的学术成果。

因此,只有研究指导性案例的学者日益增多,才有可能使更多的指导性案件进入法学院课堂,进入法学教材,从而推动指导性案例在司法实践中的有效应用。

但是,也要理性看待对指导性案例的不同评判。《规定》第15条第1款规定:“各级人民检察院应当参照指导性案例办理类似案件,可以引述相关指导性案例进行释法说理,但不得代替法律或者司法解释作为案件处理决定的直接依据。”虽然指导性案例对检察机关办案具有重要意义,各级检察机关应当参照指导性案例办理类似案件,但对于学者进行学术研究而言,应当容忍甚至鼓励他们对于指导性案例提出学理上的不同观点或不同论证路径。易言之,“对于不当的判例应当展开批判;对于妥当的判例,不能只是赞同,而应当善于从判例中提升出新



□陈长均

“一个案例胜过一打文件。”检察指导性案例直观地阐释法律精神,司法政策和价值取向,精准展示检察环节履职情况。其价值在于指导,生命在于应用。要让指导性案例真正扎根于检察实践,必须推进指导性案例有效应用于实践。欲实现应用之目标,首先要重视对指导性案例的学习研究。当前,研习检察指导性案例的路径主要包括两个层面,分别是检察系统内的研习和检察系统外的研习。

检察系统内研习指导性案例的路径

在检察系统内,可以通过三条途径研习指导性案例:

第一,让指导性案例进入检察官、检察官助理的“课堂”。对于绝大多数检察官、检察官助理来说,登台讲课的机会并不多。大多数情况下,他们参与的课堂,并非是严格意义上的课堂,而是广义的课堂。比如日常的业务交流、业务研讨等。因此,要通过一定举措把指导性案例融入检察官联席会议、业务比赛、征文活动等场合,也即检察官、检察官助理的“课堂”。在这些“课堂”中,可以邀请指导性案例、典型案例等的案件承办人讲解办案中存在的法律适用、证据采信、办案困惑、矛盾调处、