

2022年,检察机关案件管理理论与实务研究工作认真贯彻落实党的二十大精神,紧紧围绕最高人民法院关于案件管理工作的决策部署和全国检察机关第二次案件管理工作会议精神,积极发挥中国法学会检察学研究会案件管理专业委员会的“主阵地”作用,聚焦案件管理重点、难点、焦点问题深入开展理论研究——

理论研究与实务工作深度融合 助推案件管理工作高质量发展

□中国军

2022年,检察机关案件管理理论与实务研究工作认真贯彻落实党的二十大精神,紧紧围绕最高人民法院关于案件管理工作的决策部署和全国检察机关第二次案件管理工作会议精神,积极发挥中国法学会检察学研究会案件管理专业委员会的“主阵地”作用,在中国人民大学法学院设立检察案件管理研究基地,多次开展全国性的理论研究和理论征文等活动,推动各地聚焦案件管理重点、难点、焦点问题深入开展理论研究,形成一批论点观点鲜明、论据论证充分的理论文章,充分发挥理论引导实践、实践推动理论的作用。

案件管理基础理论研究

关于案件管理工作的重要意义。有论者提出,管理无处不在,检察机关时时事事处处都离不开管理。有案件办理,就有案件管理;越重视案件办理,就越重视案件管理。高质量司法办案必然要求高质量的案件管理。有论者提出,大数据时代下的检察案件管理兼具交叉性、专业性与延展性,对于我国刑事诉讼制度发展具有重要价值。检察案件管理具有“风向标”与“指挥棒”作用,能够引领检察人员转变观念,推动司法政策高效落实。有论者提出,从政治上看,构建案件管理工作新格局是厚植党的执政根基的必然要求;从检察权行使上看,构建案件管理工作新格局是强化内部监督制约的内在需要;从业务上看,构建案件管理工作新格局是推动案件管理高质量发展的重大举措。

关于案件管理工作的主要思路。有论者认为,案件管理部门由枢纽到中枢的转变,需要大视野、大格局,要真正发挥业务中枢作用,站在为大局服务、为人民司法的高度,融入经济社会高质量发展的大局主动作为,谋划检察工作长远发展之策。案件管理工作由被动向主动的转变,需要有担当、善担当,即适应新时代检察机关法律监督工作大局,适应司法办案新需求,积极主动做好监督管理和服务保障这两项主责主业。案件管理工作由人工到智能的转变,需要重应用、重研发,应高度重视“智慧案管”建设,做好智能管理文章,从根本上提高案件管理工作效率。有论者认为,要从六个切入点着手把“科学管理”理念贯彻到具体工作中。一是依法管理,确保案件管理在法治轨道上有序前行;二是系统管理,汇聚共同做好“大案管”工作的合力;三是用情管理,形成案件管理与其他工作和谐共赢的局面;四是量化管理,不断提升案件管理的精细化水平;五是严格管理,在敢于批评善于批评中提升管理质效;六是智能管理,为案件管理插上信息化翅膀。

关于案件管理工作的研究方法。有论者指出,要坚持讲政治与讲法治有机融合,把习近平法治思想作为灵魂,坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法,确保检察案件管理研究正确方向。要紧紧基础理论与管理实践有机融合,紧紧围绕“四大检察”履职实践,综合运用法学、管理学、统计学等研究方法,深入开展课题研究和理论研讨,提升检察案件管理研究工作质效。要坚持数据研究与数据运用有机融合,认真研究大数据、区块链等现代信息技术在法律监督和案件管理中的应用,推动检察案件管理研究“智慧”发展。要坚持专业教育与专门培训有机融合,通过探索开设案件管理专门课程,开展案件管理专项培训,挂职交流、实践锻炼等方式,实现检察案件管理人才培养优势互补。有研究者提出,检察案件质量管理也应体现全周期管理理念,从案件在检察环节的受理到审结,从侦查到审判,从统计数据到案件效能,从程序到实体,从内部监督到外部监督,从司法办案到延伸社会治理,都要秉承案件质量管理的诉讼周期意识、质量节点意识、办案的法理情意识、延伸社会治理意识。

以“案-件比”为核心的案件质量主要评价指标研究

关于评价指标的重要价值。有论者提出,“案-件比”指标产生渊源于以人民为中心的发展思想,具有很强的人民性。“案-件比”指标在确保“案子”实体公正前提下,引导承办检察官努力做到程序不反复、少折腾,最大限度减少人为增加“案件”,这是在更高层次上追求程序公正与实体公正相统一,具有很强的理论性。“案-

件比”指标涵盖了“四大检察”“十大业务”,无论是刑事检察“案-件比”,还是民事检察、行政检察、公益诉讼检察“案-件比”,都包含了多项业务活动,并且形成了一个内容完整的闭环系统,具有很强的系统性。“案-件比”指标通过实践验证了其具备的可操作性和有效性,不仅有力推动检察工作持续向好转变,同时在公安机关、审判机关中也产生了积极影响,具有很强的科学性。有论者提出,“案-件比”评价指标创立初衷在于引导检察人员尽可能将每一环节的工作做到极致,减少不必要的业务活动,以案件的处理过程为着眼点提升办案质量、效率和效果。可见,相较于以往的考评指标,“案-件比”评价指标不再以实体结果为导向,体现了设计者对办案过程与诉讼程序的重视。

关于评价指标的实践应用。有论者提出,要用联系的观点处理好核心指标与其他指标之间的关系,用整体的观点发挥各项指标的组合评价功能,用动态的观点灵活运用评价指标,用实事求是的观点发挥好通报指标的调节功能,用协调的观点理解案件质量评价与检察人员考核之间的关系。有论者提出了解决反管理问题的对策建议:一是堵漏洞,让制度更科学。比如“案-件比”,既要要看“案-件比”数值,也要看办案时长;捕后不诉,在质量评查时可以专门对捕后不诉进行评查。二是正确认识和把握案件质量主要评价指标体系的定位。对指标数据通报是工作的“指挥棒”,是为了发现工作中存在的问题,分析原因,加强指导,进而提高工作的质量效率。三是严肃通报、点名批评。通过案件质量评查和数据检查,抓一批动歪心思、采取不正当手段、钻空子的典型,进行严肃通报、点名批评。四是及时修订完善评价指标。比如,有的指标如果完成使命,就要考虑及时退出。结合检察工作发展,增加必要指标,修订部分指标的内涵外延。

业务数据分析研判会商研究

关于深入开展分析研判工作。有论者提出,做好业务数据分析研判会商工作,一是站位要高,应围绕国家安全、社会稳定、经济发展、民生保障等党和国家中心工作进行分析研判,发现数据变化的趋势和

2022 检察理论 研究 盘点 案件管理篇

□从政治上看,构建案件管理工作新格局是厚植党的执政根基的必然要求;从检察权行使上看,构建案件管理工作新格局是强化内部监督制约的内在需要;从业务上看,构建案件管理工作新格局是推动检察工作高质量发展的重大举措。

□大数据时代下的检察案件管理兼具交叉性、专业性与延展性,对于我国刑事诉讼制度发展具有重要价值。检察案件管理具有“风向标”与“指挥棒”作用,能够引领检察人员转变观念,推动司法政策高效落实。

□各级检察机关既要充分利用流程监控模块对在办的案件进行网上巡查,又要注重将流程监控关口前移,确保所有进口案件都符合标准,切实降低流程监控风险。

规律,挖掘数据背后的社会治理问题。二是善于运用专业力量、团队力量进行会商。应按要求每两个月或每季度召开一次数据分析研判会商会议,将数据交给各业务部门甚至专家进行专业的分析研判会商,提出预警和对策。三是注重业务数据分析研判会商结果的运用。对业务数据分析研判会商结果,应形成有事实有数据、有比较有分析、有建议有对策的检察业务数据报告,并区别情况分送院领导或者相关业务部门进行决策指导。有论者提出,按照“数据要精准,分析要深刻”的要求,加强专题业务数据分析研判,针对各条线关注的相关业务数据变化情况,联合业务部门开展专题数据分析会商,为业务部门提供专业、科学的数据分析,凝聚研判合力,切实帮助各业务部门推动相关工作开展。

关于优化分析研判理念、方法和机制。有论者提出,大数据思维是新时代检察业务数据分析的必备素质,是检察机关业务信息化发展的必然要求,是新时代提升法律监督能力的内生动力,是提升国家治理体系和治理能力现代化的重要助力。其应用的基本方法为:利用全体数据而非随机样本来分析问题;关注相关关系解决问题而非探寻复杂因果关系;重分析趋势预测而非追求细节精准;借助人工智能技术手段提升效率而非靠人力处理。有论者提出,要紧扣案件质量主要评价指标和业务考核要求,以检察官精准画像为切口,构建三个维度“坐标体系”,展现“一表观全院”效果。设计检察官坐标点,精细抓取每一位检察官每一项办案指标数据,清晰展示工作进度、成效,明确在全院检察官中的“坐标值”。构建部门坐标系,将各部门核心指标发展态势形成纵向坐标,对各部门间同质化工作进行横向比较,直观评估部门工作方式、方法及成效,及时掌握部门在区院内部的“坐标值”。形成院际坐标面,围绕核心检察业务,展现全市各区院业务数据横向对比结果,及时解除区院各项工作在全市的“坐标值”,准确查找自身短板和不足,明确下一步整改提升方向。

业务数据管理研究

关于建立有层次、有侧重的通报督促制度

有论者提出,通报督促制度应当分为日通报、周通报和月通报。日通报,是指监管人员通报当日发现的数据填报错误情况,当日提醒承办人改正;周通报,是指监管人员在每周五核查本周发现的错误是否已更正,如果该周处于本月和下月的交界期,则应当在月底的最后一天核查错误是否已更正;月通报,是指监管人员在每月的固定时间对当月发现的错误进行汇总通报。有论者建议,一要专项督查集中查纠问题。全面总结、系统梳理各级检察机关在检察业务数据质量专项督查过程中积累的经验、成功的探索、具体的成果,突出集中、狠抓集中、聚焦集中,集中时间、集中力量组织开展全国性、区域性数据质量专项督查活动,集中排查问题、集中梳理问题、集中分析原因、集中整改落实,推动问题集中整改、集中解决。二要常态督查动态查纠问题。以省、市、县为单位,以季度或者半年为时段,进行数据质量督查长远规划和年度计划,建立数据质量常态督查机制,推行数据质量督查常态化。三要联动督查专项查纠问题。由省或者市牵头,抽调专业力量,成立联动督查组,采取交叉查、互相督和异地查、上级督等数据质量联动督查方式,确保发现问题的精准性、全面性和解决问题的彻底性、倒逼性。

关于运行自动化、人性化的智能审核软件。有论者提出,检察业务数据填报审核应当向科学技术要生产力,解决案多人少的矛盾。以报表逻辑关系为主进行数据填报审核的基本逻辑是“如果A→那么B”的充分条件推理,这套逻辑可以转化为计算机编程语言,结合已经成形的报表平衡审核程序,编制一套智能审核程序,那么需要人工审核的部分就只是智能审核程序所不能审核的部分,这将有效缓解案多人少的问题。有论者提出,要强化数据巡查自动化,通过对案卡、表卡、文书的自动比对和逻辑关系的校验,实现数据自动筛查反馈,填报错误自动报警提醒,并对数据巡查发现的问

题进行多维度分析,自动找出问题多发的案件类型、承办人等,精准施策,解决问题。

案件质量评查研究

关于提升质量评查的效力。有论者提出,依托现有检察业务应用系统的数据统计功能,首先,对被纳入重点评查范围的案件进行第一重筛查,确定重点评查案件;其次,利用流程监控、“三书比对”等信息化支撑对案件可能存在的程序性问题、实体性问题进行第二重筛查;最后,结合检察机关案件质量主要评价指标、市院定期通报等抓取阶段性“重点关注要素”,如捕后判轻缓刑、免于刑事处罚等案件数据,突出监督重点,实现动态式监管。有论者提出,办案案件不能单纯追求法律效果,满足于案件实体正确、程序合法,而要将心比心、换位思考,从当事人和人民群众的感受出发想问题,将天理国法人情融为一体,做到政治效果、社会效果、法律效果的有机统一。案件质量的内涵式评查,就是不仅评价办案的法律效果(案件事实证据认定、法律适用等),也评价办案的政治效果、社会效果。这实际上是提出了更高的案件质量评价标准。根据这样的标准,必然会发现检察办案中存在的这样那样的不足和问题,将这些问题及时反馈给办案检察官,必然会对办案检察官的办案理念、责任心产生较大的影响和引导作用。

关于优化质量评查制度机制。有论者提出,要把握好对案件质量评查的度,避免过度监督、不当监督、无效监督。有论者提出,要确立案件评查异议处理程序,完善异议接收、评估、确认、处理、反馈、奖惩等步骤,确保重点环节不遗漏、重要问题不忽视,避免评查工作流于形式。要形成异议问题分级处理机制,充分发挥案件评查人、评查组织、检察长、检察委员会四个层级的作用,沟通可以认定的问题应当第一时间解决,对普遍性问题进行汇总,必要时通过召开跨部门的检察官联席会议讨论解决,检察长应当对争议较大的案件质量问题把关,拟认定为办案瑕疵或错误的,应当提交检察委员会审议认定。要建立统一的评查异议信息反馈平台,由评查组织统一对发现的问题梳理汇总,形成问题清单,向办案部

门充分征求意见,保障案件评查的严肃性和通报问题的针对性、典型性。

案件流程监控研究

关于案件流程监控的实效化。有论者提出,要强化流程监控与案件质量评查、业务数据督查的协调联动。各级案件或业务数据督查中,发现相关案件在案卡填报或案件办理中存在质量问题的,应及时移送案件质量评查部门,推动流程监控与案件评查的融合式发展。如果流程监控中发现的某类案件或某项案卡填报问题具有普遍性,则流程监控人员应将问题移送案件管理部门,并适时开展业务数据专项督查,助推问题整改。有论者提出,建立三项制度着力强化流程监控发现问题的整改,助力提升检察产品质量。一是建立提示纠错制度。对流程监控发现的问题,每周以提示方式发送检察官对照纠正,同时抄送部门负责人加强监督管理。二是建立流程监控工作联席会议制度。针对流程监控发现的突出问题,由分管副检察长适时组织召开业务部门负责人参加的案件管理工作会议,督促检察官纠正。三是建立定期通报流程监控纠正。根据监控日志中记载的问题以及整改情况,每季度向检察委员会报告监控情况,并在全院业务工作会议上通报突出问题以及整改落实情况,进一步引导、督促承办检察官牢固树立并落实规范司法理念。

关于案件流程监控智能化。有论者认为,各级检察机关既要充分利用流程监控模块对在办的案件进行网上巡查,又要注重将流程监控关口前移,确保所有进口案件都符合标准,切实降低流程监控风险。同时,要通过办案期限等重要环节的系统预警和人工提示,实现对办案流程全程同步实时动态监控。有人提出,要建设知识化的流程监控系统,通过对办案环节设置明确的指引和预警功能,对法律适用、办理期限、业务流程等进行自动提醒,及时自动汇总、梳理、反馈不规范司法的突出问题。把原有的传统监控方式,转变为“智能监控+电子处罚”监控方式,由个案监控转变为类案监控,把事后监督转变为事前和事中监督。充分发挥人工智能等科技手段对证据的指引、规范、审查、判断功能,探索开展“类案检索推送”,让有瑕疵的案件无法进入下一个环节,解决证据标准不统一、办案程序不规范等问题。

检察听证和人民监督员工作研究

关于检察听证工作。有论者提出,我国的检察听证制度具有鲜明的中国特色,这种特色的形成,与中华优秀传统文化息息相关。具体而言,检察听证制度是对传统法律文化中兼听则明思想的创造性转化和创新性发展,是对传统法律文化中兼听则明思想的创造性转化和创新性发展,是对传统法律文化中兼听则明思想的创造性转化和创新性发展,是对传统法律文化中兼听则明思想的创造性转化和创新性发展。有论者建议,在听证过程中,应保障听证员在充分了解有关案件事实和法律的基础上独立发表意见,在作出有关决定时充分吸收听证员的合理意见,不采纳听证员意见时必须充分阐述理由并反馈给有关听证员,同时做好释法说理工作。在听证程序的设计上,完善“一般程序+特别程序”体系。从大的方面看,“四大检察”“十大业务”都应有相应的程序配套,比如涉未成年人案件,在听证员及参加人员的范围、听证的程序、释法说理和教育上与一般听证程序应有所区别,而在当事人分歧较小、案件较为简单的案件中,也可以采取更为灵活的简易程序,对于一些信访案件甚至要做到“当日信访、当日听证、当日终结”。

关于人民监督员工作。有论者提出,检察机关是国家的法律监督机关,创设人民监督员制度,就是将检察权的运行置于人民的监督之下,解决“谁来监督监督者”的问题。只有人民监督员的作用发挥好了,检察机关的法律监督职责才能更好履行。有论者提出,要提升监督意见刚性。应进一步通过立法明确监督意见的约束力。如果人民监督员的意见确实存在错误或者不当之处,案件承办人可以启动必要的救济程序,由检察委员会研究决定重新抽取人民监督员进行监督,将两次监督意见进行比较,如果前后两次监督意见一致,即应接受监督意见,肯定监督意见的效力。

(作者为最高人民法院案件管理办公室主任、一级高级检察官。文章详见《人民检察》2023年第2期)

理论研究与实务工作深度融合 助推案件管理工作高质量发展

案件管理基础理论研究

- 关于案件管理工作的重要意义
- 关于案件管理工作的主要思路
- 关于案件管理工作的研究方法

以“案-件比”为核心的案件质量主要评价指标研究

- 关于评价指标的重要价值
- 关于评价指标的实践应用

业务数据分析研判会商研究

- 关于深入开展分析研判工作
- 关于优化分析研判理念、方法和机制

业务数据管理研究

- 关于建立有层次、有侧重的通报督促制度
- 关于运行自动化、人性化的智能审核软件

案件质量评查研究

- 关于提升质量评查的效力
- 关于优化质量评查制度机制

案件流程监控研究

- 关于案件流程监控的实效化
- 关于案件流程监控智能化

检察听证和人民监督员工作研究

- 关于检察听证工作
- 关于人民监督员工作