

2023年,检察机关案件管理理论与实务研究工作紧扣学思践悟习近平法治思想,聚焦“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,围绕推进案件管理现代化和高质量发展目标,将理论与实践有机融合,成果丰硕,特色鲜明。

以理论之基促案管工作提质增效

□中国军

2023年,检察机关案件管理理论与实务研究工作紧扣学思践悟习近平法治思想,聚焦“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,围绕推进案件管理现代化和高质量发展目标,将理论与实践有机融合,成果丰硕,特色鲜明,突出体现在三方面。一是案件管理理论研究体系逐步成形,案件管理的内涵、特征、定位、理念等基础概念进一步厘清,针对案件管理重点、难点工作的研究进一步加强,实现“实践→经验→理论”的升华,搭建案管理论研究的“四梁八柱”。二是案件管理理论研究不断丰富,《检察业务管理指导与参考》刊发5辑,收录文章60余篇,影响力逐步扩大,成为案管理论创新、实务交流、思维碰撞的重要载体;案管研究成果数量创历年新高,《比较法研究》《人民检察》等知名期刊中不乏案管新作,《案件管理实务精要》《案件管理专题研究》等专著涌现,将生动实务经验融入理性思考与理论升华。三是案件管理理论研究推进机制更加健全。最高检案管办确定16个案件管理理论研究课题,中国法学会检察学研究会案件管理专业委员会、中国人民大学法学院检察案件管理研究基地持续发挥人才库和思想库的作用,聚焦案管领域重点、难点、焦点问题,探索案管工作规律与发展方向,为案管工作高质量发展提供坚实的理论支撑。

案件管理基础理论研究

关于案件管理的基本内涵。有论者从文义层面解读,认为检察案件管理是指检察机关内部对履职过程中有关诉讼的事项进行的监督与制约行为,以保障检察工作平稳有序开展。有论者从监督制约层面理解,认为检察案件管理是对检察权运行的管理,既包括用以规制检察权运行、规范检察办案活动的制度规范本身,也包括采取的业务分析研判、流程监控、案件质量评查等具体办法,是检察长、检委会、业务部门负责人、检察官自身以及案件管理办公室实施的全面的案件管理活动。有论者从制度演进层面出发,认为检察机关的案件管理首先是检察长、检委会对案件的宏观管理,其次是办案部门对案件的自我管理,最后是案管部门对案件的集中统一管理,检察院案件管理的三个层面不能相互替代,而要相互融合,共同提升管理质效。

关于案件管理的主要特征。有论者提出,在管理主体方面,案件管理是专门管理,集中管理和同级管理的统一;在管理职责方面,案件管理是监督和服务、实体监督和程序监督,内部监督和外部监督的统一;在管理对象方面,案件管理是针对宏观态势和微观个案,管理案件和服务检察官,办案质量数量,案件管理是管好案件和管好管理的统一。也有论者认为,在价值目标方面,案件管理目标是解放和促进检察生产力。检察生产力是将检察工作看作生产过程,是向社会提供司法产品而言的,是否解放和促进检察生产力,以人民群众感受到检察机关在落实政治要求和法治使命中的责任担当为衡量标准。在功能定位方面,从整体上讲,检察案件的管理包括引领和纠偏的功能;从微观上看,检察案件的管理包括监督制约和服务保障的功能。

关于案件管理职能定位。有论者认为,案管部门的职能定位经历了由“枢纽”到“中枢”的转变,意味着案管工作面临更高的要求、更大的责任。“中枢”更强调案件管理在推进检察业务工作中发挥主导作用。这种主导作用不是要求“单打独斗”,而是通过贯通上下左右,有效联络各方凝聚各业务管理主体合力,牵引业务工作整体向前。也有论者认为,中枢作用的核心价值在于业务指导,通过全面审视业务工作情况,提出客观、全面、针对性的意见;中枢作用的重要支撑在于业务评价,通过案件质量主要评价指标体系推动决策部署的落地落实;中枢作用的质量控制在业务管控,以流程监控、质量评查等业务监管确保办案质效;中枢作用的服务品牌在于业务保障,服务领导决策、检察司法办案工作,服务人民群众,从而树立服务品牌;中枢作用的联络体系在于外部监督,通过公开听证、人民监督员制度等联络体系以强化外部监督。

关于案件管理的主责主业。有论者认为,要认识到监督是案管部门的主责主业,对于程序监督、实体监督、数据监督,任何时候都不能放松。同时,要改变监督的理念,以服务的形式开展监督,在处理这个关系时,既要有两点论,也要讲重点论,重点就是监督。始终牢记案管的职责使命是监督,立身之本是监督,绝对不能为了服务而服务,不能把自己淹没在纯粹的事务性工作中。还有论者提出,监督管理和服务保障二者辩证统一,要两手抓、两手硬、两促进。片

面强调管理而忽视服务,容易形成管理的死板僵化,片面追求服务而放松管理,就会造成案件管理流于形式、缺乏力度。要把管理作为服务的引领,把服务作为管理的方式,寓服务于管理,寓管理于服务。

关于案件管理的基本理念。在科学管理方面,有论者提出,检察案件科学管理理念,是在检察案件管理语境中的规律性总结,是对案件管理的指导思想、功能导向、机制方法的认识,是保证检察案件管理工作长期健康发展的基础性支撑。在能动管理方面,有论者提出,能动管理是深化拓展管理原理的创新之策,是深入落实能动检察理念的时代之需,是做实案管部门业务中枢纽位的发展之要,认为提升素质是基础,找准方向是前提,抬高标杆是动力,改进方法是关键,转化成果是重点。在智能管理方面,有论者提出,智能管理理念契合了工作保障信息化这一要求,是案件管理现代化最显著的外在标志。没有智能管理的落实落地,案件管理现代化也无从谈起。要向科技要生产力,把“智慧案管”建设作为破解案管部门任务重、人员少难题的治本之策,从根本上提高案管工作质效。

案件质量主要评价指标研究

关于评价指标修改的原则。2023年3月,最高人民法院印发实施《检察机关案件质量主要评价指标》。有论者提出,指标修改体现了以下原则:一是体现全面评价。更加重视质量的同时,更好统筹“有数量的质量”和“有质量的数量”。二是强调调整评价。评价指标是对一个检察机关、一级检察院整体业务的评价,不是对某一部门的评价,也不是对某一部门的一项业务工作的评价。三是注重组合评价。指标之间注重协调性、关联性、整体性,从单一指标向关联、协同指标发展。四是注重实绩评价。引领检察人员以高质效办案取得实实在在的工作成效。

关于评价指标的主要特点。有论者认为,指标评价体现了以下特点:一是突出中国特色检察制度特点。指标修改中,既兼顾司法制度的普遍性,又重点体现中国特色检察制度。如,为推动刑事和解、认罪认罚等工作开展,删除“捕后不认罪”“捕后判轻缓刑、免于刑事处罚”等指标,从指标导向向上契合检察改革、司法改革要求。二是突出检察机关诉讼监督职能。如为进一步发挥侦查监督与协作配合作用,强化法律监督,将“侦查活动监督通知书”纳入“侦查活动违法监督率”的统计范围等。三是突出检察业务主责主业。聚焦检察主责主业,如未成年入检率和知识产权检察业务增加“综合履职适用率”指标等。

关于评价指标的科学应用。有论者

□2023年,检察机关案件管理理论与实务研究工作紧扣学思践悟习近平法治思想,聚焦“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,围绕推进案件管理现代化和高质量发展目标,将理论与实践有机融合,成果丰硕,特色鲜明,突出体现在三方面:一是案件管理理论研究体系逐步成形;二是案件管理理论研究成果不断丰富;三是案件管理理论研究推进机制更加健全。

□实践每向前推进一步,理论支撑就要跟进一步,新时代是案件管理可以也必须大有作为的时代,我们要乘势而上,加快构建中国特色案件管理的理论体系、话语体系,筑牢理论之基,以理论创新引领案管工作高质量发展。

提出,要树立正确政绩观,建立“绿色指标体系”。案件管理目标要放在符合司法规律和监督工作实际的基点上,把注意力放在整体工作质效上,不能“唯考核论”。建议结合检察权的不同业务属性,从数量、质效、工作层次、能动性四个维度综合考量具体业务指标设定。可结合一定时期本地区社会治安形势、工作发展阶段等,确定指标的“绿色”弹性合理运行区间,推动检察工作高质效发展。也有论者提出,一是要加强系统观念,科学设置、合理运用考评指标;二是要优化机制支撑,长远谋划、及时提供制度供给;三是要完善工作方法,有效管控、全面提升质效;四是要注重效果运用,精准对接、服务保障司法主体。

业务数据分析研判会商研究

关于业务数据分析研判的价值定位。有论者提出,业务数据分析研判具有决策指导作用、预测预警作用、强化监督作用。业务数据分析研判是检察工作高质量发展的重要基础,是数字检察的重要组成部分,能够更好地回应人民群众新时代法治需要。也有论者认为,分析研判会商的关键在“商”,需要各业务部门通力协作,落实“商”这个关键、落实好“商”后意见的跟踪督促和成果转化。围绕这个关键,应进一步细化“会商”参与流程、进一步监督落实“商”后意见、进一步完善业务数据发布与解读等分析研判会商机制,促进检察业务治理,实现分析研判“治”的目标。

关于优化业务数据分析研判模式、方法。有论者提出,检察业务分析研判机制应加强创新,一是引入类案监督方法,以个案为线索,通过检察业务分析研判手段清查类案,由个案监督扩展到类案监督,作专题分析研判报告。二是引入检察公开听证,在会商意见部署与反馈环节引入检察公开听证。三是引入新宣传模式,在发布与解读内容上,截取时下社会治理重点、热点开展碎片化、主题式、形象化宣传。也有论者提出,要以业务数据分析研判为核心对案管各项业务进行整合。案管业务既包括案件统一受理流转、案件流程监控、涉案财物监管等程序性监管职能,也包括案件质量评查等对案件质量的实体监管职能,这些职能分处于案件的不同流转阶段,职能存在交叉或者重合。业务数据分析研判作为案件管理工作的核心,要发挥对各类案件管理职能的衔接器和润滑剂作用,用业务数据分析研判对案件管理业务重新整合,实现“1+1>2”的叠加效果。

业务数据管理研究

关于业务数据分析研判与数据管理的关系。有论者提出,一方面,“分析

研判”与“数据监管”相互依存。检察业务数据监管是产生高质量分析研判成果的必然前提,分析研判是数据监管的最终目的。另一方面,“分析研判”与“数据监管”融合发展。分析研判是数据监管不断发展的内生需求,数据监管通过分析研判扩大作用效能。

关于业务数据管理的优化路径。有论者提出,要突出思想要素,明确业务数据质量价值导向;要完善管理机制,压实业务数据质量监管责任;要强化科技赋能,释放业务数据质量工作效能。也有论者提出,要构建数据治理工作思路,以数字革命小切口撬动质效提升大变革;以规范化筑牢数据治理的底层建设;以精准度构建数据服务的质量效果;以线索集中统管挖掘检察监督内生动力。还有论者提出,从认识层面上看,应当明确检察业务数据管理在整个案件管理、检务管理中的基础性地位。从制度层面上看,应当构建有据可依、职责明确的业务数据管理机制。从技术层面上看,应当突出智慧检务、智慧案管在业务数据管理中的深度运用。

关于数据智能化。优化智能数据治理应用,推进检察业务应用系统由文书驱动向数据驱动的转变。建立数据驱动模式,要在技术层面实现由案卡信息自动生成文书的机制,真正改变案卡与文书“两张皮”的问题,通过案卡信息智能回填文书,建立起案卡与文书融为一体的办案方式,从根本上解决数据不准的问题。构建案件信息填报预警平台。将数据质量监管工作前移,梳理出一套全面、精确的案卡与案卡、案卡与文书、案卡与报表、报表与报表间的逻辑关系及校验规则,以此开发应用“案件信息录入预警平台”,由系统根据预设规则进行自主判断并进行预警,强化信息填报校验的即时性,最大限度减少填报的随意性。研发大数据智能分析软件。探索研究利用大数据理念和技术对文书、卷宗数据的智能提取和采集,推动数据管理由“结构化数据”单轨向“结构化和非结构化数据”双轨并行转变,提高各类数据采集能力、覆盖面和分析效率。

案件质量评查研究

关于案件质量评查的路径优化。有论者认为,首先,要推进评查主体融合,构建立体化的案件质量监管体系;构建本院内部一体化的案件质量监管体系;构建同级院之间交叉的案件质量监管体系。其次,推进评查内容融合,构建上下级院之间联动的案件质量监管体系,形成三大监管“齐发力”的监管格局;以数据监管赋能全覆盖评查效率提升;以流程监管助推全覆盖评查触角延伸;以全覆盖评查撬动数据和流程监管转型。再次,推进评查手段融合,探索“人工+智能”评查模式,探索办案规范智能评

价分析,探索人工复核和实体问题快筛,探索评查等次自动出具和人工确认。也有论者提出,要构建“案案查”监管体系,坚持以办案质效为导向,注重案件质量评查的实质化,明确并细化案件质量评查的等次标准。案件质量高低可以从案件是否办准、是否办好、是否办活等方面细化质量评查的等次标准,评查的案件质量内容不仅包含“对错”,还包含“优劣”。

案件流程监控研究

关于流程监控的基本内涵。有论者提出,流程监控的主要对象是检察院正在受理或办理的案件。这是由流程监控工作的内涵及属性所决定的,对在受理的案件进行流程监控,才能更加彰显监督纠正问题、强化自身监督的同步性、及时性和针对性。流程监控的重点是办案程序性问题,一般不涉及对证据审查、事实认定、法律适用的实体处分,因此流程监控不会干涉检察官的办案自主权,对于检察机关已经办结的案件,可通过案件质量评查进行监督管理。也有论者提出,流程监控内容不排斥实体质量,从流程监控的现状来看,流程监控的问题大多集中在法律文书不规范、案卡错漏填、未及时进行法律文书公开等程序性问题,难以实现深层次的突破,实际上其很多规定都无法绕开对实体问题的判断与处理,如案管办在监控涉诉部门检察官对判决裁定审查情况时发现承办检察官未对判决中的错误提出监督意见等情形,都需要结合实体处理进行监督。

关于流程监控的价值功能。有论者认为,案件流程监控是以过程控制提升工作效益的必然要求,是落实“高质效办好每一个案件”基本价值追求的重要举措,是促进案件管理科学均衡发展的客观需要,对于高质效开展检察办案活动具有较强的理论价值、制度价值和实践价值。也有论者提出,流程监控是案件管理工作的基础性职能,是强化内部监督制约的重要抓手。流程监控可通过对不同办案环节设置相应监控过滤条件进行动态监测,在承办检察官作出决定前,从流程监控中发现不符合办案规程的案件,向案件承办人发出实时警示信息,提醒案件承办人对预警信息进行分析研判并及时纠错,从而实现从办案中可能出现的程序性问题和瑕疵的前置化预防。

关于流程监控的发展路径。有论者提出,流程监控工作应进一步优化流程监控理念,推进流程监控实质化、流程监控智能化、流程监控的刚性约束、流程监控专业化。也有论者认为,流程监控是做好质量评查和质量分析的基础,需准确把握流程监控与质量评查、业务分析的关系,充分发挥流程监控在案件

管理高质量发展中的基础性作用,促进流程监控、质量评查和业务分析互联互通,实现程序监管、实体监管、数据监管有效融合。在流程监控中发现案件存在实体或重大程序问题,为下一步质量评查做好基础性工作,或者根据流程监控发现的倾向性、苗头性问题组织开展专项评查,提高流程监控实效。围绕流程监控中发现影响案件质量评价指标的案卡填录问题组织开展业务数据专项清查,对流程监控中发现的问题进行统计、分析,提前预见办案流程中可能出现的问题,及时提出合理建议。

检察听证与人民监督员工作研究

检察听证的理论正当性与提升实质性。有论者认为,检察听证是检察机关推动人民群众参与司法、落实全过程人民民主的重要举措,是检察机关发挥能动作用、积极参与国家治理的客观需要,是检察机关自我加压、提升司法素质能力的重要途径。也有论者提出,检察听证契合“全过程人民民主”的本质内涵,是将人民立场融入检察办案的制度创新,促进实现“文本法”与“内心法”的有机统一,以民主公开的形式审查案件,实现了人民民主在检察工作全过程、各环节的贯通,检察听证将人民意见作为检察办案的重要参考,实现了对检察官公正用权的多重制约。关于提升听证实质性。有论者提出,一是强化听证员实质性参与。对于重大疑难复杂案件的听证,建议在听证前组织召开听证员准备会,听证员进行充分阅卷,强化听证员事前实质性参与。二是强化听证工作的内涵及属性所决定的,对在受理的案件进行流程监控,才能更加彰显监督纠正问题、强化自身监督的同步性、及时性和针对性。流程监控的重点是办案程序性问题,一般不涉及对证据审查、事实认定、法律适用的实体处分,因此流程监控不会干涉检察官的办案自主权,对于检察机关已经办结的案件,可通过案件质量评查进行监督管理。也有论者提出,流程监控内容不排斥实体质量,从流程监控的现状来看,流程监控的问题大多集中在法律文书不规范、案卡错漏填、未及时进行法律文书公开等程序性问题,难以实现深层次的突破,实际上其很多规定都无法绕开对实体问题的判断与处理,如案管办在监控涉诉部门检察官对判决裁定审查情况时发现承办检察官未对判决中的错误提出监督意见等情形,都需要结合实体处理进行监督。

人民监督员制度的基本内容。关于人民监督员制度的价值定位。有论者认为,人民监督员制度是检察机关践行全过程人民民主的具体实践,是检察机关自觉接受外部监督推进新时代检察工作提质增效的重要保障,是“全方位、全覆盖、全链条”民主的具体实践。关于人民监督员制度的特征。一是监督主体的独立性,体现在人民监督员是相对于检察机关的一种外部监督;人民监督员发表意见具有独立性;人民监督员的选任管理与组织监督相分离。二是监督对象的广泛性,包括对个案办理活动、专项办案活动、整体办案活动进行监督。三是监督方式的多样性,人民监督员通过案件公开审查、公开听证,对检察办案活动提出意见建议等方式开展监督活动。四是监督意见的约束性,体现在检察机关应当为人民监督员提供必要条件;人民监督员的意见对检察机关具有约束力。关于人民监督员制度规范性。有论者提出,要从监督启动、监督重点、监督流程等方面入手明确制度的运行框架。一是优化监督启动。设置主动申请监督的规范性程序,规范人民监督员主动建议权的行使。二是明确监督重点。监督范围方面重点关注检察官自由裁量权较大的案件,如刑事申诉案件、拟决定不起诉案件等,重点监督该类案件中易被滥用的重大权力;监督内容方面聚焦邀请人民监督员监督不起诉权的行使、检察公益诉讼中对于国家利益和社会公共利益处分等。三是规范监督流程。监督评议过程应充分保障人民监督员的知情权;评议表决阶段将表决的范围事项限定于事实判断;评议表决之后,检察机关应认真对待并依法作出决定、给出意见。

回望2023年检察机关案管理论与实务研究工作,成果斐然,但对标新时代新征程检察工作的更重责任、更高要求,仍存在短板。一是案管基础理论日渐走向深入,但总体仍然滞后于实践发展,理论的前瞻性、系统性亟待加强,需增强制度、实践和理论的视野融合。二是当前的研究虽然数量不断增加,内容不断丰富,但高质量研究成果数量少、碎片化、分散化,需要加强理论研究的体系化、整体性。三是各领域研究发展不均衡,如检察权运行制约的问题,一体化办案机制的运用等方面,有的已经开展研究,但尚未形成共识,有的还未展开,需要继续挖掘。总之,实践每向前推进一步,理论支撑就要跟进一步,新时代是案件管理可以也必须大有作为的时代,我们要乘势而上,加快构建中国特色案件管理的理论体系、话语体系,筑牢理论之基,以理论创新引领案管工作高质量发展。

(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》2024年第2期)

以理论之基促案管工作提质增效

一、案件管理基础理论研究

- 关于案件管理的基本内涵
- 关于案件管理的主要特征
- 关于案件管理职能定位
- 关于案件管理的主责主业
- 关于案件管理的基本理念

二、案件质量主要评价指标研究

- 关于评价指标修改的原则
- 关于评价指标的主要特点
- 关于评价指标的科学应用

三、业务数据分析研判会商研究

- 关于业务数据分析研判的价值定位
- 关于优化业务数据分析研判模式、方法

四、业务数据管理研究

- 关于业务数据分析研判与数据管理的关系
- 关于业务数据管理的优化路径
- 关于数据智能化

五、案件质量评查研究

- 关于案件质量评查的路径优化

六、案件流程监控研究

- 关于流程监控的基本内涵
- 关于流程监控的价值功能
- 关于流程监控的发展路径

七、检察听证与人民监督员工作研究

- 检察听证的理论正当性与提升实质性
- 人民监督员制度的基本内容