

加强“三个管理”需要重点把握六个方面

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□金鑫

最高人民检察院应勇检察长指出：“高质效案件是办出来的，也离不开科学管理。检察业务管理、案件管理、质量管理要真正关注并推动落实到每一个案件、每一个环节。”一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理是加快推进新时代检察业务管理现代化的内在要求，是实现“高质效办好每一个案件”的重要保障。答好加强“三个管理”新课题，司法实践中应当重点把握六个方面。

加强“三个管理”必须锚定“高质效办好每一个案件”的基本价值追求

“高质效办好每一个案件”是贯彻落实习近平总书记“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”重要指示的检察答案。高质效办案必然要求高水平管理，检察业务管理、案件管理、质量管理必须以高质效办好每一个案件、案件的每一个环节为出发点和落脚点，一体推进、融合互促，适应检察工作高质量发展的更高要求。

业务管理重在抓实业务运行中的理念引领、政策引导和业务指导。业务管理要着眼全局，一方面增强“大管理”格局意识，提高政治站位，确保检察业务发展的正确方向，以高质效履职办案为载体做实为大局服务、为人民司法、为法治担当；另一方面增强系统观念，统筹推进业务管理理念、体系、机制、制度现代化，健全完善业务指导、管控、评价、制约监督体系，充分释放检察业务管理现代化的整体效能，支撑和保障检察工作高质量发展。

案件管理是业务管理的重中之重，重在促进检察权公正、规范、高效、廉洁运行，推动解决履职办案中影响司法公正和制约司法能力的突出问题，做到权力与责任对应、放权与管权统一、管案与管人结合，以司法责任的严格落实倒逼依法办案、公正司法。

质量管理是业务管理、案件管理的重要手段，重在提升“检察产品”的品质。司法公正是检察办案的灵魂和生命，质量管理就是将具体案件作为承载着司法公正的“检察产品”，通过目标设定、源头管理、过程管控、检查评价、纠正改进等方式严格把控产品质量，促进检察办案在程序上更加规范、在效率上更加及时、在结果上更加精准、在效果上更加优良，从而使“检察产品”经得起法律、历史和人民的检验。

加强“三个管理”必须遵循司法规律、检察规律

实事求是、遵循规律是我们党的基本领导方法、工作方法，同样是指导检察工作行稳致远的重要法宝。科学的检察管理只有遵循司法规律、检察规律，紧贴检察职能特点，符合司法实践需要，才能把检察管理效能真正转化为推动检察工作高质量发展的强大动力。要立足“法定职责”，坚持严格依法办事，



按照“法定职责必须为、法无授权不可为”原则，通过加强“三个管理”促进全面准确履行宪法法律赋予的职责，把法律要求我们做的主动做、做到位、做高效，既不脱离检察职能也不超越检察职权，既不让渡职责也不随意扩张职能，要立足“监督本色”，牢牢把握法律监督这一立身之本，坚持“四大检察”内在统一于法律监督这一根本职责，深化“三个结构比”的研究运用，通过科学管理研判各项检察履职是否全面充分、法律监督短板弱项是否得以加强和改进，不断增强主动监督办案的能力，朝着全面协调充分发展的方向，巩固深化“四大检察”基本格局。要立足“检察一体”，健全一体履职、综合履职机制，纵向上强化上下一体，完善业务指导、跟进监督、接续监督机制，特别是在办理重大、疑难、复杂案件中，上级院要加强对下级院办案的领导监督，排除和抵御外部不当干扰，做下级院的坚强后盾；横向上强化协作联动，优化整合检察资源，完善线索内部移送、案件协同办理、人员一体使用机制，分类探索组建专业化履职团队、打造“全科检察官”，促进“四大检察”融合履职。要立足“客观公正”，准确把握国家法律监督机关和“公共利益代表”的角色定位，把实现客观公正作为加强“三个管理”的价值引领，把恪守客观公正义务贯穿于高质效办好每一个案件和案件的每一个环节中，凡是有碍于客观公正的管理理念都应当予以摒弃，凡是不利于实现客观公正目标的管理流程都应当予以优化调整重塑。

加强“三个管理”必须树立正确政绩观

实践中检察管理出现偏差，很多时候是由于政绩观错位。加强“三个管理”必须建立健全有效防范和纠治政绩观偏差的工作机制，推动检察工作回归到高质效办案本质本源上来。要破除考核依赖，深刻领会最高检取消业务数据考核功能的政治考量和价值导向，切实改变简单依赖数据进行考核管理的惯性思维，杜绝“唯指标论”“唯数据论”的机械评价方式，充分发挥业务数据的分析研判和业务指导功能，把管理方式从过于注重数据管理调整到更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来，把“有质量的数量”和“有数量的质量”统筹在更加注重质量上，真正做到让检察官不为数据所困、不为考核所累。要坚持求真务实，克服“浮躁心态”。紧扣一个“实”字履职尽责，管理的重心既要紧盯办案数据、办案过程、办案结果等“显绩”，也要关注主动发现线索成案、接续跟进一体监督、检察建议促进社会治理、矛盾纠纷有效化解等不易显现的“潜绩”，察实情、办实事、务实效、求实效。要坚持担当实干，克服“躺

平心理”。取消不必要、不当、不合理的考核不是减担当卸责任，要持续优化“案”的管理、精简“人”的考核、做实“院”的评价，实现三者同频共振、同向发力，切实发挥正向激励和反向鞭策作用，通过科学管理激活干事创业的“一池春水”。

加强“三个管理”必须坚持问题导向

坚持问题导向是贯穿习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要工作方法。科学管理是一个不断适应发展需要和实践要求，在加强管理中解决问题、在解决问题中完善管理的过程。

加强“三个管理”，必须奔着问题去，奔着解决问题去，结合宏观上对数据的分析研判和微观上的质量评查、反向审视，紧紧抓住检察办案中存在的倾向性、突出性、典型性、异常性问题，有针对性地研究对策措施，加以指导改进。比如，针对刑事检察依程序办案中存在的机械司法、程序了结、主动监督意识不强等问题，就要从业务管理上引导检察人员强化实质化监督办案意识，履行好审前过滤把关和诉讼监督职责，强化制约监督，促进执法司法公正。又比如，针对民事、行政检察办案结构“倒三角”的问题，就要通过业务分析研判和科学管理推动构建各级检察机关各有侧重、密切配合、一体履职的工作格局，大力拓展基层民事、行政检察履职空间，回应人民群众在民事执行监督、虚假诉讼监督、刑行反向衔接等领域的司法需求，助力解决人民群众急难愁盼。再比如，针对公益诉讼检察精准性有待增强的问题，就要把管理的重心放在“可诉性”这个关键上，着力从立案和诉前环节加强对“可诉性”的审查把关，以“可诉性”提升精准性和规范性。还比如，针对数字检察的溢出效应问题，就要强化对大数据法律监督模型的建用管理，既要推动类案监督产生规模效应，又要立足主责主业，恪守职能边界，不能越位代行行政执法职责，真正把数字检察的赋能作用有效发挥好。

加强“三个管理”必须形成管理闭环

科学管理必然是全生命周期的闭环管理，需要建立全流程的追溯、监督、纠错、问责、持续改进机制。比如，司法责任的归属、落实、追究是一个完整链条和有机整体，加强“三个管理”应以落实和完善司法责任制为牵引，对检察办案各个环节进行全方位管理和控制。要抓前端“准确明责”，认真落实最高检《关于人民检察院全面准确落实司法责任的若干意见》，健全完善检察官职权清单、检察辅助人员职责清单、入额院领导办案清单、业务部门负责人审核清单“四张清单”，进一步明确检察长、检察委员会、部门负责人、检察官、检察官助理之间的权责关系，巩固深化“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的落实机制，在更高层次上实现权力与责任的平衡。要抓中端“实时督责”，通过业务管理上的业务数据监测、定期督查督办，案件管理上的流程监控、质量评查、反向审视，着力解决实践中放而不管、制约不够、监督乏力等问题，



严格执行新规是 破解醉驾治理难题的关键

——读《〈关于办理醉酒危险驾驶机动车刑事案件的指导意见〉理解与适用》有感

□任婕

自2011年醉驾入刑后，十多年来的严格执法、公正司法，已经使得“开车不喝酒、喝酒不开车”的思想观念深入人心。随着时代的发展，醉驾治理出现新形势、新情况、新问题，亟须解决。

2023年12月，“两高两部”印发《关于办理醉酒危险驾驶机动车刑事案件的指导意见》（下称《意见》），对2013年“两高一部”《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件适用法律若干问题的意见》进行系统修改完善，受到社会各界广泛好评。习近平总书记强调，“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”。相较于2013年规定，醉驾新规确定的原则、标准、规则更加合理、科学，也更加系统、复杂。《意见》出台后，司法机关一线办案人员能否全面准确理解和适用《意见》，是醉驾治理能否取得显著成效的关键。

为了更好地帮助一线办案人员理解和把握《意见》，中国检察出版社出版了《〈关于办理醉酒危险驾驶机动车刑事案件的指导意见〉理解与适用》（下称《理解与适用》）一书。该书由最高人民检察院委员会副秘书长苗生明担任主编，普通犯罪检察厅副厅长曹彩虹担任副主编，《意见》起草组成员执笔撰写。全书内容丰富，涵盖了《意见》全文、权威解读、条文释义、实务问答、典型案例以及醉驾案件高频使用的法律法规，不仅对《意见》条文进行逐条释义解读，解答了司法实务中的疑难争点，还选编了31个关联重点条文的典型案例，充分发挥案例指导及时灵活、针对性强、易于掌握的独特优势，为醉驾治理与治理提供权威参考、规范指引。这本书给笔者处理醉驾案件提供了很多帮助。

刑罚是最严厉的一种社会治理手段。其中，罪与非罪、罚与不罚是最为关键的问题。古人云“为国之要，在于刑法，法急则人残，法宽则犯罪，务令折中”。意思是，刑法入罪、处罚的标准要合理、适中，不能走极端。一直以来，入罪标准是醉驾型危险驾驶罪最受关注的问题。相对而言，新出台前的醉驾入罪标准较为单一，虽然便于执行，但是执行起来容易机械化，会将一些情节非常轻微或者入罪明显不合理的行为作为犯罪处理，引发群众不理解、不认同。《意见》在维持血液酒精含量80毫克/100毫升的醉酒标准不变的前提下，对不满150毫克/100毫升，没有15种从重处罚情节的案件予以出罪，而且特别增加了可以认定为“情节显著轻微、危害不大”的几种特殊情形，实现醉驾入罪标准的多元化、科学化。

实践中发生的短距离挪车、出于急救伤病员等紧急情况醉驾等特殊情形，《意见》明确予以出罪，但实际情形千差万别。《理解与适用》对四类出罪情形进行了详细的释义并辅以案例拓展解读。例如，笔者曾经多次遇到公安人员询问，行为人醉驾后为了避免影响他人停车入位，结果发生了轻微事故且负全责，是否成立危险驾驶罪？短距离挪车属于可以认定“情节显著轻微”的情形，但发生了交通事故又属于从重情节，两种情形交织之下应当如何把握？本书选编的“王某朝危险驾驶案”就对这个进行了释明，明确醉酒后停车入位发生轻微事故（如轻微刮蹭等）的仍可认定为“情节显著轻微”，解决了困扰司法实务许久的难题。该案例事实上填补了《意见》条文没有完全涵盖的漏洞。

入罪问题解决了，是否处罚、如何处罚是实务中很受关注的一个问题。我国自古重视发挥刑罚的教育警示作用，用今天的话说，重视刑罚的预防功能。《尚书》有云，“期于予治，期于无刑，民协于中”，即是如此。危险驾驶罪法定最高刑为拘役六个月，属于典型的轻罪，但对于醉驾案件不能片面强调宽缓处理，部分醉驾案件情节恶劣，严重危害道路交通安全，应当依法予以严惩。《意见》坚持宽严相济刑事政策，要求根据案件的具体情节，实行区别对待，做到该宽则宽，当严则严，罚当其罪。但司法实务中“宽”与“严”的标准具体应当如何把握？

《理解与适用》重申了最高检有关从严把握不起诉、规范不起诉权行使的主基调，对从严和从宽的具体情形进行释明。该书在“实务解答”和“案例选编”部分不仅涵盖了醉驾依法从严从重处理的情形，也涵盖了可以相对不起诉和适用缓刑的情形，为司法实务指明方向。例如，在案例“苏某福危险驾驶案”中，被告人苏某福虽然血液酒精含量仅为86.6毫克/100毫升，但在高速公路上醉酒驾驶机动车并载人，驾驶时间长，行驶距离远，对道路交通安全的危害性大，不符合可以相对不起诉的“犯罪情节轻微”条件，检察机关对其依法提起公诉。在案例“刘某安危险驾驶案”中，刘某安血液酒精含量109.8毫克/100毫升，因操作不当，车辆驶入路边的水沟中，造成本车受损的单方事故，车速较慢，行驶距离不足1公里，未造成他人人身或财产损失，且系初犯，自愿认罪认罚，经综合考量，犯罪情节轻微，依照刑法规定不需要判处刑罚，故作出相对不起诉处理。

醉驾案件相对简单，但是实践中久拖不决甚至形成挂案的情况并不鲜见，是需要解决的顽疾。为落实“深化诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道”的改革要求，此次《意见》还着力构建了醉酒型危险驾驶罪案件的快速办理机制，要求在遵循法定程序、保障当事人权利的前提下，因地制宜建立健全醉驾案件快速办理机制，简化办案流程，缩短办案期限。司法机关如何“因地制宜”？本书选编的“李某东危险驾驶案”“邱某云危险驾驶案”“张某高危险驾驶案”展现了优秀范例，司法机关可以探索设立醉驾案件集中办案场所、值班法庭、集中办案区，依托执法办案中心设置法官、检察官、值班律师工作室等等，实现醉驾案件的“一站式”办理，为各地司法机关探索建立符合本地实际的快速办理机制提供有益借鉴。

以上只是本书解答醉驾治理疑难问题的一角，因篇幅所限，其他亮点不再一一列举。笔者曾在基层检察机关办理了一些醉驾案件，对于醉驾案件实体和程序方面的种种困惑，读完《理解与适用》一书都得到了解答，可以说该书是一本质量很高的实务用书。受多种因素影响，醉驾治理是世界性难题，我国对于醉驾的刑罚治理仅仅十余年，当前正处于爬坡过坎的关键时期，需要久久为功，加大治理力度，不能有丝毫放松、懈怠的思想。生活和实践是丰富多彩、变化多端的，也肯定还会有很多新情况、新问题需要我们一线执法人员去解决。相信只要我们领会好中央的决策精神，准确把握并严格执行好《意见》的条文，我们一定会取得醉驾治理的新进展、新成效。

（作者为安徽省芜湖市人民检察院检察官、全国十佳公诉人）



建立轻微犯罪记录封存制度促进社会治理



□朱长城

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（下称《决定》）指出，建立轻微犯罪记录封存制度。这是党中央根据我国社会发展的现实情况和新时代社会治理现代化的新需求作出的重大决策，是刑事司法制度的改革创新举措，有利于加强人权司法保障，最大限度地减少社会对立面，促进社会进步。

建立轻微犯罪记录封存制度的时代必然性

建立轻微犯罪记录封存制度是改革发展的必然要求。建立轻微犯罪记录封存制度是全面深化改革的重要一环，具有时代必然性。一是能够有力解决群众普遍反映的罪犯终身“标签化”问题。轻微犯罪往往是带有偶发性的犯罪，因其本身情节轻微、犯罪再犯可能性较小，在罪犯依法服刑后，应当为犯罪人卸下罪犯身份包袱，便于其回归正常生活就业。二是能够有效化解社会矛盾，感化犯罪人员，便于其更好改造。犯罪记录封存能够促进轻微犯罪人员积极改造，主动赔偿化解矛盾，同时严格约束往后自身行为，达到更好的惩戒效果。三是能够有效促进社会稳定，营造全民守法的良好环境。刑罚具有惩戒和教育的目的，对于真心认罪悔过，积极融入社会发展的犯罪人员，将其轻微犯罪记录进行封存，可以鼓励其长期守法，促进社会稳定，服务社会发展。

建立轻微犯罪记录封存制度是公正司法的重要体现。《决定》将建立轻微犯罪



记录封存制度写在“健全公正司法体制”部分，目的是坚持正确人权观，体现公正司法。随着我国发展进入新时代，人民群众对于个人权益的关注度越来越高，尤其是受到平等对待、享受社会发展成果的权益，如公平的升学就业权益等，罪犯“标签化”会影响甚至阻断这些权益实现。因此，对没有再犯可能性的罪犯去“标签化”，帮助他们尽快融入社会，避免其在就业、婚姻等方面受到歧视，获得正常生活权益，更能体现我国司法尊重和保障人权，营造公平公正的社会秩序。

建立轻微犯罪记录封存制度是治理现代化的有力抓手。客观地说，轻微犯罪的产生，除了行为人自身的原因外，往往与行为人所在的生活就业环境等社会因素密切相关，而相关社会因素的存在往往需要通过深化社会治理解决。建立轻微犯罪记录封存制度，不断推进做实综合履职，出台配套措施，有助于实现系统治理，有效避免再犯罪的发生。

建立轻微犯罪记录封存制度的现实基础

建立轻微犯罪记录封存制度的实践基础。2012年，为帮助失足青少年回归社会，最高人民检察院等五部门联合制定了未成年人犯罪记录封存制度，对犯罪时不满十八周岁，被判处五年有期徒刑以下刑罚的

未成年人的犯罪记录予以封存，并对封存的条件、方式进行了较为详细的规定，这为建立成年人轻微犯罪记录封存制度提供了理论和实践两个层面的探索经验，是重要的参考标准。

建立轻微犯罪记录封存制度的实体基础。我国法律法规已对未成年人犯罪记录封存制度作了规定。刑事诉讼法规定，犯罪的时候不满十八周岁，被判处五年有期徒刑以下刑罚的，应当对相关犯罪记录予以封存。考虑到对未成年人实施“教育为主，惩罚为辅”的刑罚原则，以及成年人比未成年人拥有更强的自律性、需要承担更多的社会责任，可以考虑将轻微犯罪记录封存的范围设定为三年以下有期徒刑。而且，参考未成年人犯罪记录封存的情况，设置更为严格的条件，即根据犯罪嫌疑人认罪认罚、矛盾化解的情况，以及具体的量刑、服刑或者缓刑社区矫正期间的表现、有无前科劣迹等，决定是否适用轻微犯罪记录封存制度，同时，设置适当长度的考验期。

建立轻微犯罪记录封存制度的程序基础。一是轻微犯罪记录封存的程序。符合犯罪记录封存条件的罪犯在考验期满后可以向其住所地的公安机关或司法行政机关申请犯罪记录封存，相关机关在接到封存申请后对申请人进行初步考察，综合评定其在辖区的表现，有无再犯可能性等，并将情况送至检察机关进行法律监督审查，由检察机关根据其认罪认罚、监狱服刑等情况向法院提出是否封存的意见，由法院裁定。二是轻微犯罪记录封存后的查询要求。参考未成年人犯罪记录封存的要求，犯罪记录被封存后，不得向任何单位和个人提供，但司法机关为办案需要或者有关单位根据国家规定进行查询的除外。同时，成年人犯罪记录的封存要考虑对累犯等给予从重处罚的要求，对于再次犯罪的应当将其之前的犯罪情况一并公开，并不再适用犯罪记录封存规定。

落实建立轻微犯罪记录封存制度的具体要求

建立轻微犯罪记录封存制度不仅是社会改革发展的必然要求，而且有着充分扎实的实践基础。在某种程度上看，这是我国刑事司法现代化的应有之义。因此，必须将中央关于建立轻微犯罪记录封存制度的改革要求落实到位，促进社会治理现代化。

准确落实改革要求。要深刻领会建立轻微犯罪记录封存制度的原因和时代背景，确保理解到位、执行到位。一方面把握“度”。对轻微犯罪封存的范围，案件性质、刑期多少、社会影响度等都要考虑充分，采取稳慎推进的方式，先在部分犯罪案件占比较高的罪名开始实施，如危险驾驶罪、盗窃罪等，然后再逐步拓展到其他罪名。另一方面控制好“量”。封存记录决不能引起激化犯罪反作用，特别是对于一些本身改造效果不好、有再犯可能性的人员。因此，在轻微犯罪记录封存工作启动时要做好量的控制，建议按照罪名或服刑完毕的年限划分，对适用人员分批次进行，确保评估工作能够跟上步伐，避免出现对不符合条件的犯罪记录进行封存的情况。

不断强化协同履职。规范加强检警协作，持续强化公安、检察、法院等部门之间的协同配合、监督制约，做好对犯罪分子监狱改造情况、社区矫正情况的依法评估，对于其是否真诚悔过、有无再犯的可能性进行科学分析研判。对于已经服刑完毕较长时间的犯罪人员，还要考察其有无其他违法犯罪记录等，如果其没有违法犯罪记录，符合轻微犯罪记录封存条件的，应当依法封存。检察机关既要要对犯罪人员在诉讼阶段的综合表现提出意见，也要履行好法律监督职责，通过推进构建“大数据”法律监督模型，召开联席会议等方式，对于评估全程进行有效监督，确保封存工作公平公正依法进行。

（作者为河南省郑州市管城区人民检察院副检察长）