

# 深入把握“三个管理”逻辑体系 高质量办好每一个案件

一体抓实“三个管理”  
高质量办好每一个案件

□ 鲍健

在2025年1月13日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇强调,要持续优化检察管理,推动构建检察“大管理”格局,贯通推进“三个管理”,统筹建立健全宏观业务质效分析、共性业务指导、案件流程监控和案件质量检查评查等制度机制,更好保障高质量办案。“三个管理”有着深厚的逻辑体系和深厚的价值意蕴,要深刻理解和把握“三个管理”的实践要旨,更好实现以高质量检察管理推进检察工作高质量发展。

## 全面理解“一取消三不再”的内涵要义

最高检深入贯彻落实党中央整治形式主义为基层减负的决策部署,作出“一取消三不再”这一重大决策,基层检察机关准确把握改革的实质,正确看待数据、考核和管理,树立正确政绩观,推动检察工作回归高质量办案本源。

“一取消三不再”不是不关注数据,而是充分发挥数据在科学分析研判办案质效方面的重要作用。应勇检察长指出,办案质效分析研判不是简单的数据对比分析,而是在对数据全面客观准确统计分析的基础上,更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,更加注重从办案质效分析中发现典型问题、前瞻性趋势问题,更好以业务管理推动案件管理、质量管理,提升检察机关整体办案质效。不同数据表征内容和重点不同,需从多维度发挥分析研判作用。部分检察业务数据能体现检察履职的精准性和有效性,强调数据的正向反馈;部分检察业务数据的匮乏或缺失,表明相关检察履职存在调整提升的空间,侧重数据的反向反馈;部分检察业务数据存在偏离,可能反映个别刑事司法政策的把握以及自由裁量权适用中存在的问题;部分检察业务数据异动,也可能反映监督“冲动”等情况。因此,要加强对各类数据的解读应用,分析背后存在的履职能力、刑事政策取向、工作重点等方面的问题。

“一取消三不再”不是不要考核,而是以“高质量办好每一个案件”作为引领工作的鲜明导向。每位检察官都要把“高质量办好每一个案件”这一履职办案的基本价值追求贯彻到办案全过程、各环节,把实体、程序、效果的要求一体落到实处。应当从案件事实认定、法律适用、程序标准、社会评价等多个维度考察办案的综合质效,关注检察工作政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。通过提供更优质的“检察产



品”,让公正司法与老百姓心中的那杆“秤”同频共振。通过反向审视检察履职办案中的各项问题,全面准确落实司法责任制,进一步推动检察权公正规范高效廉洁运行。

“一取消三不再”不是不要管理,而是要破除形式僵化、传统低效的管理模式。《2023—2027年检察改革工作规划》明确提出,“构建现代化检察管理制度体系”。科学的管理模式,要统筹“管”与“理”的内涵,“管”应当是重在强调构建垂直权力架构中的责任落实、履职边界的多层次管理,更加聚焦落实和完善司法责任制,切实加强上级院对下级院的领导监督,压实检察长、检委会、部门负责人的监督管理职责。“理”应当是重在解决实际困扰履职办案的职责不清、多头管理、管理真空等问题,通过数据分析、案件质效、流程规范等发现检察权运行中出现的问题,理顺权责边界、明确人员职责、找到方法路径。

## 深刻认识“三个管理”的内在逻辑

检察机关要坚持以科学思维深刻认识和把握“三个管理”付诸实践,确保以高水平管理促进高质量办案。

坚持系统思维。“三个管理”是涵盖宏观、中观、微观的整体系统管理理论,需要深入研究“三个管理”内在关联性和各项管理举措的耦合性,系统思考,统筹谋划,一体抓实“三个管理”。立足“四大检察”全面协调充分发展需求,针对当前案件呈现的刑事、民事、行政、公益诉讼等多种类型交织的复杂特征,既准确把握案件中的不同法律关系,更注重健全完善一体履职、综合履职的体制机制。要全力打破条块分割、部门壁垒、层级束缚,建立健全纵向贯通、横向衔接、深度融合的“大管理”格局,进一步集约司法资源,凝聚监督合力,强化监督质效。

坚持法治思维。2024年7月,最高检修订印发《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》《人民检察院司法责任追究条例》第5条至第7条、2019年《全国法院商事审判工作会议纪要》(下称《纪要》)第129条中均有提及,但上述规范性文件也对该原则的适用提出了明确的限制要件。这些规定得到了司法实践的支持,如人民法院案例库2023-16-2-483-003号案例指出,先刑后民应区别情形适用,不应绝对化和扩大化。由此可见,先刑后民是审理刑民交叉案件的一种特殊处理方式而非基本原则,其适用前提应严格限制在同一事实,不可扩大解释为具有牵连关系的事实。

需要注意的是,《纪要》第128条规定了非同事实的民商事案件、刑事案件应分别审理,其第130条规定民事案件若不是必须以相关刑事案件的处理结果为依据,则民事訴訟可同步继续审理,这无异于认可了“非同事实”情况下“刑民并行”处理原则,展现了司法态度的重要转变。

理论界对于刑民交叉案件的处理原则,也并非一律主张“先刑后民”,而应分情况讨论。理论界将刑民交叉的类型分为牵连型刑民交叉和竞合型刑民交叉两种。牵连型刑民交叉,是指同一主体实施的民事与刑事犯罪行为存在牵连关系。竞合型刑民交叉,是指同一主体实施同一法律事实,同时构成刑事犯罪和民事不法。对于竞合关系的刑民交叉案件,民事行为与刑事犯罪行为具有同一性,其关键在于罪与非罪判断,符合《纪要》第129条“同一事实,同一主体,同时涉及民事诉讼与刑事诉讼”三要件要求,应当适用“先刑后民”原则,先行审理刑事部分。对于牵连型刑民交叉案件,两类案件事实虽然存在部分交叉但绝非相同,行为人的行为同时具有犯罪和侵权的行为后果,一般情况下民事责任与刑事责任不会相互抵触,应该分别依照民法和刑法对案件事实进行评价,“刑民并行”模式更能体现刑事裁判与民事裁判的独立性。

综上所述,无论在规范性文件层面抑或是理论研究层面,“先刑后民”都只是处理刑民交叉类案件的原则之一,其适用有着普遍认可的前提;而对于更为复杂的民事、主体和法律关系而言,“刑民并行”有着更为广阔的适用空间。明确这一问题,有助于进一步探讨单位实施的非法集资案件中破产程序和刑事程序并行问题。

法定职责,坚持以岗明责、以权定责,促进办案流程更加规范、办案结果更加准确、办案效果更加优良。

坚持底线思维。作为法律监督机关和保障国家法律统一正确实施的司法机关,公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线,案件质量是检察工作的“生命线”。案件的公正合法办理,关乎法律的正确实施,也关乎社会公众对检察机关的信任和尊重。质量管理是“三个管理”的基础,要确保每一起案件都经得起法律、历史和人民的检验,任何时候都要严把案件质量关,努力实现以个案高质量促进法律监督整体高质量。

坚持辩证思维。“三个管理”虽然在不同维度各有侧重,但在统一于强化法律监督这一工作主线,推动检察工作高质量发展这一根本目的。因此,要在加强“三个管理”中善于把握矛盾、分析问题、抓住关键,全面统筹检察履职办案的质量、效率、效果。要一体加强“有质量的数量”和“有数量的质量”有机统一,实现办案流程管理与实体管理内在贯通,做到加强宏观办案质效分析与微观案件质量检查评查相辅相成,促进“管案”与“管人”相互衔接,确保“三个管理”既重点突出,又协调推进。

## 准确把握“三个管理”的重点关键

“三个管理”是各有侧重、层次鲜明、逻辑体系完备的检察管理体系。抓实“三个管理”,既要突出重点、把握实质,也要保持检察业务整体态势平稳。

立足“三个结构比”,深学深研业务管理。业务管理侧重于通过数据统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等宏观层面进行研究管理。强化业务管理,要持续深化对“三个结构比”的理解和认识,充分运用这一宏观层面分析检察工作的重要抓手,重点关注“三个结构比”的发展变化,及时把握“四大检察”案件总体态势,审视监督职责履行情况,精准拓宽法律监督线索渠道,针对性提升检察履职整体效能。

严格依法、实事求是、遵循规律,做强做优案件管理。检察履职严格依法才是好,实事求是才是好,遵循规律才是好。案件管理主要是着力解决履职办案中影响公正司法的问题,侧重于对案件进行流程、实体等中观层面的研究管理。强化案件管理,要立足检察权运行的特点规律,恪守履职边界,实体上应围绕“四大检察”重点案件类型、重点办案领域等进行案件质效分析;程序上应针对不利于实现客观公正目标的管理流程予以调整重塑,如行刑双向衔接工作中存在的程序空转、案件流转困难等问题,推动检察机关依法规范公正高效廉洁运行。

坚持“三个善于”,抓实抓细质量管理。质量管理就是要围绕“三个善于”针对具体个案

强化微观管理、品质把控。“三个善于”为强化具体个案质量管理奠定方法论基础,强调对案件质量事前、事中、事后的动态管理,确保达到案件事实认定准确、法律适用精准、社会效果良好的目的。

## 着力强化“三个管理”的机制保障

一体抓实“三个管理”,要在构建常态化、长效化制度机制上下功夫,不断细化完善“三个管理”配套机制,确保案件质量、效率、效果有机统一于公平正义。

健全完善案件评查分析研判机制。要把业务质效分析研判工作摆到更加突出位置,重点围绕检察履职,发现问题、把握趋势、研究规律,细化完善检察业务数据分析研判会商、重大案件汇报和督办、案例指导、业务风险提示等多种机制,形成从微观到宏观、从个案到类案的指导闭环,找准影响检察办案质效的“症结”,不断激发高质量办案的内生动力。立足本地区经济社会发展热点问题,深入挖掘数据背后监督重点特点,将检察业务数据分析与社会治理实践相结合,提升数据分析研判的实效性。

健全完善案件评查及反向审视机制。案件质量评查一直是检察业务管理的重要抓手,其实质是对已办结案件进行“质检”。要持续完善案件质量定期自查、逐级评查、重点抽查等机制,加强案件质量评查专业人才培养。要不断强化对评查结果的运用,做好反向审视工作,深入剖析、找准症结、即行即改。大力推进数字化案管建设,积极运用大数据模型赋能质量评查,逐步探索每案必查、智慧评查,使评查结果更具科学性和专业化。

健全完善管理闭环机制。“三个管理”是一个有机整体,要一体推进、融合贯通、强化管理闭环,注重解决检察履职实际问题。要建立常态化预警、提醒和定期通报督促制度,形成检察业务源头管理、过程管控、检查评查、落实司法责任制的管理闭环。管理的本质是管人,要坚持管案与管人相结合,确保案件管理结果与干部管理监督互促共进,要将案件管理结果作为办案主体选拔任用、评优评奖、晋职晋级的重要依据,真正做到以管案促管人、以管人促管案。

健全完善外部监督机制。检察工作要以人民群众满意不满意作为衡量工作的出发点和落脚点。检察机关要强化内部监督与外部监督的融合贯通,着力构建外部监督体系,在检察环节积极探索全过程人民民主,精细化做好代表委员联络、常态化开展检察听证,规范化落实政务公开,更好接受来自人大代表、政协委员和社会公众的监督,让检察权在阳光下运行,以公开促公正赢公信。

(作者为浙江省杭州市余杭区人民检察院党组书记、检察长,全国检察业务专家)



□ 蒋毅

社区矫正保障刑事判决、刑事裁定和暂予监外执行正确执行的刑事司法环节最后一道关口,强调的是让犯罪人在社区开放环境下,修复和恢复正常社会关系,与社区和谐共处,与被害人达成和解,重新融入社会,进而恢复正常工作和生活。同时,对符合条件的罪犯依法实行社区矫正,促使其在社会化环境下顺利回归社会,也有利于减少监狱羁押,避免交叉感染,节约行刑成本,是法治文明和社会进步的体现。在此过程中,针对其犯罪原因和可能导致其重新犯罪的消极因素,给予相应的矫正干预,以化解违法犯罪的风险,进而达到预防和减少犯罪的目的,以维护社会和谐稳定,提高社会治理体系和治理能力现代化,实现国家长治久安。

相对于监禁刑罚执行而言,社区矫正是一种非监禁刑罚执行活动,社区矫正对象具有“相对的自由”。实践中,存在部分社区矫正对象对缓刑考验期内的考察没有正确认识,对社区矫正持有过高的期望,对于社区矫正认识存在偏差,认为社区矫正的惩罚性不足,犯罪被处罚也没有太大影响,犯罪成本也不过高,心理上罪恶感,放松对日常行为的自我约束,继续违法违规,最终被依法收监执行的情形。这种情形虽比例较低,但因问题根源长期不易解决,一定程度上降低社区矫正深度治理成效。

社区矫正对象被收监执行的原因较复杂,需要深入研究。通过长期走访调查,不难发现,影响社区矫正效果的因素包括社区矫正对象主观改造意愿不强、客观上各责任单位还未形成矫正合力、社会对社区矫正对象缺乏包容、社区矫正工作人员能力与社区矫正实际工作还不相适应等等。

在社区矫正执行中做好预防工作,是一项系统工程。从审判机关拟适用社区矫正调查评估至解除社区矫正,时间跨度长,收监可能性大,不仅需要司法行政机关、社区矫正机构协调配合,也需要社会力量的融入,多管齐下,共同帮助社区矫正对象尽快融入社会。

强化社区矫正系统治理,须进一步优化社区矫正工作联动机制。健全完善定期分析研判机制,强化社区矫正工作研讨会商机制。为主动应对社区矫正工作中出现的新问题,对于社区矫正对象收监执行成因、研判、应对措施应当深入机制,主动作为,建立完善且行之有效的处置机制。一要探索审判机关、检察机关、公安机关、社区矫正机构、监狱、看守所等多部门联合发力帮教体系,制定各部门之间分析研判和区域联动、实战联动方案,在收监执行、动态监管、追逃查找等方面发挥“聚合效应”。二要探索建立完善社区矫正工作联席会议制度,健全社区矫正工作衔接机制,实现社区矫正对象交付对接顺畅,防止脱管漏管现象发生。三要以问题为导向,建立信息共享机制,推动搭建司法行政、审判机关、检察机关及监狱、看守所等监管场所信息共享平台,实现社区矫正对象管理信息互通,及时高效互通转移各类文书,增强对社区矫正对象的监管力度,预防社区矫正对象因违反法律法规被收监执行,促进社区矫正对象尽快融入社会。

强化社区矫正系统治理,须增强检察监督能力。社区矫正工作是一项系统工程,不能仅依靠社区矫正机构一家单打独斗,需要多部门齐抓共管,全社会共同参与。一是认真研判审判机关是否准确适用社区矫正前调查评估,是否对不宜进行社区矫正的罪犯适用社区矫正。二是加强前调查评估宣传力,倡导社区矫正决定机关做到应委托尽委托。社区矫正机构依靠社会力量充分开展此项工作,检察机关应对前调查评估评估法律监督,杜绝因未依法采纳调查评估意见出现的判决失当情形。三是检察机关应当加强对社区矫正工作的监督,定期与社区矫正机构进行研判,对出现的脱管漏管等情形及时提出行之有效的检察监督意见和建议,并进行类案分析,靶向施策,进一步杜绝脱管漏管现象发生。四是检察机关应不断提升巡回检察工作质效,发现和掌握社区矫正工作的新动向,有针对性地地开展检察监督。

提升社区矫正监督质效,不仅需要运用协作联动的工作方式,也需要锚定社区矫正检察工作重点、难点,发挥各部门优势,不断推动社区矫正检察监督高质量发展。(作者单位:宁夏回族自治区石嘴山市红果子地区人民检察院)

# 强化系统治理提升社区矫正检察质效

# 单位非法集资案件可适用“刑破并行”



□北京市人民检察院第一分院课题组

当前,涉众型非法集资犯罪的主体正在发生明显变化,一些合法经营的公司、单位陷入非法集资犯罪漩涡,涉众型非法集资犯罪模式由此呈现出单位主导实施、合法与非法关系交织的新样态,导致刑事打击与企业破产共存。非法集资犯罪模式的变化必然要求司法案件处置机制进行相应调整。当上述涉案企业同时涉及刑事诉讼程序及企业破产程序时,如何协调两种程序之间的关系,是不可回避的问题之一。如果依循刑事程序优先,可能导致相关财产无法得到及时处置而价值减损,如果破产程序优先,可能因程序运转时间过长而极大削弱打击力度。实践中,司法机关目前对个别案件的处理采取了刑事打击与破产清算同时进行的方式,即“刑破并行”。为走出单位非法集资案件办理程序交叉、诉求混同的现实困境,“刑破并行”处理机制有望成为司法机关的最优选择。为此,首先需要明确“刑破并行”的理论基础及适用前提,以便为司法机关正确适用此类案件提供理论指导。笔者认为,对于单位实施的涉众型非法集资案件,刑事打击与破产清算同时进行,不仅具有法律依据,而且具有法理基础。

## “刑民并行”具有法律依据及法理基础

在法律体系中,不同部门法可从不同视角对法律行为予以评价,刑民行等交叉案件普遍存在。在刑民交叉案件中,行为人违反民事法律不必然导致触犯刑事法律,而违反刑事法律亦不会必然导致民事法律行为无效,因此,以何种规则启动司法程序是刑民交叉案件办理中的重要问题,也是引发刑事诉讼程序与民事诉讼程序孰先孰后的关键所在。实践中由来已久的“先刑后民”原则即是解决此问题的最简单回答,然而问题远非如此简单。

梳理相关规范性文件不难发现,对于刑民交叉案件的处理态度,最高审判机关有着以限制条件下“先刑后民”为原则上认可“刑民并行”的转变。“先刑后民”这种处理刑民交叉案件程序方式最早被规定在1998年《最高人民法院关于在审理经济纠纷案件中涉及经济犯罪

## 破产程序是一种特殊的民事程序

笔者之所以单独讨论破产程序与民事程序的种属关系,原因在于近年来对破产程序属性的争议较大,而程序的性质决定法院审查案件的方式。

梳理目前认为破产程序在本质上不具有民事诉讼程序属性的观点,其理由主要有以下三点:一是破产清算为破产程序的基本内核,因而破产程序的本质属性与强制执行程序具有内在统一性。二是破产程序并不解决实体的债权债务对抗性争议,处理的是同质性法律关系,且破产程序中各方主体一切行为并非按照审判程序进行,因而破产程序是一种非诉讼程序。三是破产程序囊括了一系列包括民事诉讼程序、非诉程序、执行程序以及前述程序无法包容的特殊程序,是一种依特别程序开始的“概括的公力救济程序”。上述观点的共通之处在于,破产程序在属性上更偏向于非诉讼程序。

笔者认为,破产程序虽然具有特殊性,但其本质上属于一种复合性的民事程序,具有民事诉讼程序的属性。首先,破产程序的民事诉讼程序属性具有法律渊源。1991年民事诉讼法第19章最早规定了“企业法人破产还债程序”,明确了破产管辖、回避、庭审、证据交换、送达等一系列具体程序应参考民事诉讼法的相关规定。2007年企业破产法制定后,前述章节虽被废止,但企业破产法第4条明确规定,“破产案件审理程序,本法没有规定的,适用民事诉讼法的有关规定”。正是前述规定使得破产程序具有了民事诉讼程序属性的“基本特征”。其次,将破产程序限制在非诉程序无法涵盖破产程序面向的现实问题。基于破产要件审查、和解重整方案审查、破产分配方案确认,债权人及债务人之间或者债权人之间发生争议以及债权确认、撤销权、别除权等引发的各类衍生诉讼,都需要在破产程序的框架下通过普通民事诉讼程序予以解决。换言之,破产程序面向的远不止单一法律事实,而涉及多元利益的冲突与平衡,即使将破产清算程序认定为破产程序的重要部分,也无法否认单纯适用非诉程序机制不足以妥善解决破产程序中可能出现的各类问题,这也是司法实践中对于破产程序参考适用民事诉讼程序的重要原因。最后,破产程序属于一种复合性民事程序。破产程序的目的在于公平清偿债务,理想状态下需要在破产程序中实现的债权,均应当以合法执行名义为前提,也就是说,破产程序以破产清算作为程序主体,以诉讼程序作为前提。作为一种利益分配的斗争过程,破产程序不可避免包含诉讼和非诉部分,属于复合性民事程序。

综上所述,尽管破产程序中包含了多种因素,但其并没有因此而改变其民事程序的本质,

没有超出民事程序的大范畴。在“刑民并行”具有法律依据的大前提下,“刑破并行”亦不违反法律规定。鉴于破产程序同时包含诉讼与非诉的特殊属性,破产程序往往与刑事程序并非基于同一法律事实。现实中,同时涉及非法吸收公众存款而被刑事追诉的破产企业,其经营活动往往既包含如房地产、矿业等合法经营部分,又包含因融资需要向社会公众的非法吸储,上述营业活动往往因部分资金或资产混同而难以区分,故刑事涉诉的资产范围必然被包含在破产案件的破产财产范围内。故对上述企业采取“刑破并行”的处理方式,符合“刑民并行”的法律规定,如此处理,才能在打击犯罪的同时,更好地保护债权人合法权益,实现刑事打击和破产清算“两不误”。

## “刑破并行”在司法实践中已有尝试

我国法律对于如何处理非法集资案件中刑事程序和破产程序交叉问题并无明文规定,但司法实践中已有相关尝试。

根据2009年《最高人民法院关于依法审理和执行被风险处置证券公司相关案件的通知》第5条的规定,证券公司在刑事程序尚未终结时,可以进入破产程序。2013年《浙江省高级人民法院关于服务金融改革大局依法妥善审理民间借贷纠纷案件的若干意见》第4条规定,人民法院可以依法受理涉嫌非法集资企业的破产申请,受理后,应根据法律和有关司法政策的要求,妥善处理民间借贷纠纷和非法集资活动交织的相关问题;若民间借贷纠纷和涉嫌非法集资等犯罪行为可以分别处理的,在做好相关协调工作的前提下,可分别依照企业破产法的规定集中解决民间借贷纠纷和查处涉嫌非法集资活动。上述规定虽然仅适用于某一特定领域或某一地区,具有政策性导向,但无疑为刑破交叉案件的“刑破并行”处理提供了参考。

据此,对于单位实施的非法集资案件,推进“刑破并行”处置机制不仅具有相应的理论依据,而且有利于及时弥补相关方损失,提升案件办理质效。当然,“刑破并行”在具体操作过程中,还有诸多需要解决的问题,如:对涉罪单位提起公诉是否影响破产程序的进行,如何协调刑民两种诉讼中有关强制措施适用等等,上述问题需要司法实践部门不断总结经验,反馈问题,通过最高司法机关形成规范性文件或立法机关作出规定予以解决。

【课题组负责人:赵翥,北京市人民检察院第一分院经济犯罪检察部主任;课题组成员:朱占锋,谢巍,马颖洁。本文系北京市人民检察院2024年度检察理论研究课题(编号:BJ2024B18)的阶段性成果】