3月31日,最高人民检察院应勇检察长在为国家检察官学院2025年春季学期首批调训班次授课时强调,要着力构建检察“大管理”格局,一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理,与时俱进提升检察管理能力和水平,以高水平管理推动做实高质效办案。

构建“大管理”格局,打造“大检查”体系,强化“大模型”赋能

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□陈勇

□面临新的形势任务,各项管理方式不能满足于老经验、老办法,而要找到简单数据管理以外的新路径、新手段,不断提高检察管理科学化水平,通过有力有效管理促进严格依法办案,鼓励担当作为,推动各项检察工作全面协调充分发展。

□要将全面质量管理作为检察管理的基本原则,办案全周期中每一个环节都是管理单元,因此办案人员和办案部门的自我管理是高水平管理的第一步,是更好支撑和保障高质效办好每一个案件的关键,是大管理体系的基础。

在今年全国检察长会议上,最高人民检察院应勇检察长对构建检察“大管理”格局,探索大数据、人工智能等技术辅助司法办案等作出强调。3月31日,应勇检察长在为国家检察官学院2025年春季学期首批调训班次授课时强调,要着力构建检察“大管理”格局,一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理,与时俱进提升检察管理能力和水平,以高水平管理推动做实高质效办案。上海检察机关始终秉持系统观念,持续守正创新,根据最高检的新部署找准定位、把准方向,以更大格局、更高站位谋划和推进各项检察工作,创造性落实“三个管理”“案件质量检查评查”“数字检察”等要求,保障和赋能“高质效办好每一个案件”,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

充分认识贯通推进“三个管理”新任务,协同构建“大管理”格局

“一取消三不再”后怎么管?最高检提出了“把案件管理从简单数据管理转向更加注重业务管理、案件管理和质量管理上来”,要求进一步聚焦法律监督主责主业、进一步回归高质效履职办案本职本源,进一步落实和完善司法责任制,把注意力和主要精力聚焦到高质效办好每一个案件和案件的每一个环节上。

一是准确把握“大管理”格局。“大管理”格局,大就大在检察管理不是单个管理部门的“小管理”,而是立足于全院全员的全覆盖管理,是贯穿于案件办理始终的全流程管理,也是涵盖检察工作方方面面的全方位管理。所以,全市三级院、各部门、每名检察官都是“大管理”体系的有机组成部分。其中检察长、检委会是管理的大脑,必须发挥业务管理的整体决策指挥功能,将办案要求等管理信号传递到每个办案组织,指挥检察机关各个部门协同前进。各办案部门必须提高站位,主动融入“大管理”格局,一方面,找准自身定位,打破部门壁垒,促进跨职能协作;另一方面,激活部门组织能力,依托案件检查等方式做实自我管理。案管部门是管理的枢纽,既要站在案件管理的角度,发挥自身岗位职责和本职作用;也要站在全院的角度,把管理职责与“高质效办好每一个案件”、与落实司法责任制等有效衔接、有机结合,做到贯通上下、联动左右。

二是正确认识新管理要求。“一取消三不再”不是不要数据,更不是不抓管理。应勇检察长指出,每一个高质效案件,既是办出来的,也是管出来的。有办案就有管理,“高质效办好每一个案件”,是对案件办理和管理一体提出的更高要求。案件办理,重在高质效、难在每一个;管理更是要细化到案件的每个环节,做到全方位、无死角。上海检察机关对标最高检导向,及时调整办案质效分析报告,不再用数据排名,通过数字检察积累的增量数据,深度挖掘分析重要办案态势、重要办案领域、重点案件类型,各级院普遍感觉报告更实、问题更准。面临新的形势任务,各项管理方式不能满足于老经验、老办法,而要找到简单数据管理以外的新路径、新手段,不断提高检察管理科学化水平,通过有力有效管理促进严格依法办案,鼓励担当作为,推动各项检察工作全面协调充分发展。

*三是充分激活自我管理功能。*检察管理是一项全局性、整体性的工作,决不能各管一摊、互不往来。“大管理”格局人人有责,贯通推进“三个管理”,办案部门和案管部门都要各司其职。最高检指出,案管部门是抓好“三个管理”的重要职能部门和重要责任主体,必须发挥检察业务管理枢纽作用。在“三个管理”制度建设、“大检查”体系构建等重点任务上,案管部门要担起牵头抓总责任,各办案部门更要发挥自我管理作用,夯实管理基础。要将全面质量管理作为检察管理的基本原则,办案全周期中每一个环节都是管理单元,因此办案人员和办案部门的自我管理是高水平管理的第一步,是更好支撑和保障高质效办好每一个案件的关键,是“大管理”体系的基础。

有力落实检查评查新要求,协同打造“大检查”体系

前不久,最高检印发《人民检察院案件质量检查与评查工作规定(试行)》,强调各级院应当建立健全“每案必检”工作机制,明确在检察业务“大管理”格局下,构建“大检查”体系。“大检查”体系是“三个管理”中案件管理和质量管理的重要抓手,上海检察机关已经启动部分院的“每案必检”试点,抓紧从制度机制建设、类案检查评查标准指引、数字检察赋能等不同侧面开展探索,为全市检察机关加快推进“每案必检”、构建“大检查”体系,找出“最优解”。

*一是厘清案管部门和办案部门的职责。*案件检查工作虽由办案部门组织实施,但制定出台案件质量检查评查的实施细则,分步骤、有计划地组织好试点,都离不开各级院检察长的指挥、案管部门的牵头统筹,否则容易出现工作快慢不均、各行其是。办案部门要担负“每案必检”的主体责任,根据部门案件类型、办案特点、工作实际,梳理出检查标准。比如不同类别案件“出厂前”的检查时间怎么确定,繁案简案检查重点怎么把握,是专人查、交叉查还是小组检查,等等。最高检提出的“不同主体、不同层级、不同形式、各有侧重”,必须结合一线办案实际来实现。

*二是处理好案件办理、审核和检查的关系。*案件检查包括办案人员的自查和办案部门的检查。办案人员的自查要融于案件办理中,办案部门的检查要融于案件管理中,将案件质量问题解决在“检察产品”出厂之前。部门开展案件检查时,也要注重和其他管理机制相结合,特别是要统筹好部门负责人审核与部门案件检查,避免把程序搞得太复杂,叠床架屋,增加基层负累。对经过部门负责人审核报请检察长或检委会决定的案件,考虑到已经对案件实体、程序等进行了全面的审核把关,就可以不另行组织部门进行案件检查。对仅由部门负责人审核重要法律文书的案件,根据案件类型、繁简等因素分层分类组织开展部门案件检查,其中对简案可以考虑设置“快检”流程。对未经部门负责人审核的案件,也要探索合理的部门检查比例、检查方式和流程。

*三是做好案件检查和案件评查的衔接。*检查和评查都是个案质量管理的重要手段,是“大检查”体系的重要组成部分。案件检查更加强调办案人员、办案部门的自我管理,目的是在“检察产品”出厂前及时发现问题、补正纠正、加强指导;案件评查强调案管部门的专门管理,主要针对重点类型案件以及一定比例的随机抽查案件进行质量评查。评查既要准确发现个案质量问题、精准评定质量等次;又要深入剖析问题原因、找准症结,推动解决影响办案质量的系统性问题;还要与司法责任制落实有序衔接,将“管案”与“管人”有机结合。检查和评查的方式不同、侧重点不同,但都很重要,都要做好,还要做到有序衔接,已经评查过的不再重复检查,检查后出现质效问题,如诉判不一,不采纳监督意见的,必须开展评查。在检查中已经对发现问题补正纠正、及时整改的,在评查评定质量等次时要予以综合考虑。

积极探索数智化和人工智能技术,协同强化“大模型”赋能

去年,上海数字检察“谋定快动”步入快车道,先后发布总门户、个案全景地图、AI助手、数据驾驶舱等,率先完成检察垂直领域大语言模型“定制化”开发和“专业化”应用。特别是人工智能辅助技术的赋能已经对上海检察机关的“大管理”产生积极影响,也将成为“大检查”的有力支持。

*一是数字化促进案件“一网通办”和“一网统管”。*上海检察机关自行开发全流程全息在线办案总门户,综合集成各类服务、数据、应用;“个案全景地图”从案件受理到办结归档,精准设置办案事项、期限节点、流程规范、权限管控等功能模块。“电子送达”“电子笔录”“检察官联席会议”等功能将原本线下行为线上化,承办人的办案操作更为便利,可以在电脑前实现联络当事人、送达文书、开展讯问询问、组织听证等,所有的办案行为都会形成音视频、文本等数字化档案,改变了原本线下线上两张皮的现象,真正实现案件全流程“一网通办”“一网统管”。

*二是数智化打通宏观管理和个案管理。*数据既能反映总体趋势,又能细化到每个案件、案件的每个环节,能满足不同层面的管理需求。宏观管理上,业务数据驾驶舱实现了数据可视化展示、回溯性查询、智能化分析,有效把握全市检察业务态势规律,做到“一屏观质效”的同时,支持数据下钻到个案,是办案质效分析研判的重要帮手。除了各类检察业务板块外,聚焦重点办案领域,上线“行刑反向衔接”“确定刑量刑建议调整”等12个专题分析模块,找准问题根节,有力支持科学决策。微观管理上,应用全过程在线管理系统给每个案件建立一个管理档案,通过内嵌2200余条智能化监管规则,动态实时巡查办案各环节,及时发现、督促整改程序不规范、行权不当等问题。去年系统自动预警3.4万余次,制发《流程监控通知书》1449份,同步“体检”确保办案严格依法。

*三是数智化高效赋能案件检查和案件评查。*上海市检察院作为首个在工作网内私有化部署人工智能大语言模型的省级院,自2023年起就着手研究人工智能辅助办案。通过混合专家知识库(MOE)模式,已上线“危险驾驶”“故意伤害”“盗窃”等十个数智办案模型,辅助检察官高效厘清事实争议、研判公诉策略、准确适用法律。借助智能推荐量刑建议、三书自动比对、法律文稿校对等“大模型”能力,可以快速对案件进行检查,以类案方式推进每案必评,让“每案必检”不增加负担、不拖延办案。目前,上海市检察院正在将案件检查模块嵌入捕诉个案全景地图,赋能检察官自查和部门核查,同步将数智办案模型成果应用于案件评查,助力提升质量管理的覆盖面和实效。

(作者为上海市人民检察院党组书记、检察长)

跨境电信网络诈骗犯罪案件中——

偷越国(边)境“情节严重”情形该如何把握

争鸣

□梁亚洲 乔堃

□是否需要限制行为存续期间,需要从刑罚的目的去理解和把握,有必要对“偷越国(边)境三次以上”设定行为存续期间,以合理限制刑事打击范围。

□若行为人的前行为对应的行政处罚决定被最终撤销或者确认无效,则表明行为人缺乏已受行政处罚的事实,其再犯危险性就无从体现,前后行为也就失去了整体评价的基础。因此,认定行政处罚决定生效之日应当以行政处罚决定书生效时间为基准。

2024年“两高一部”《关于办理跨境电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见》(下称《意见》)明确强调,要重点打击“为跨境电信网络诈骗等犯罪集团招募成员而实施组织、运送他人偷越国(边)境的行为”,并在第7条至第10条专门就有关问题作出了回应,为司法办案提供了有力指导。但随着工作的深入推进,一些新问题也随之而来,需要进行深入探讨。

互为“情节严重”的电信网络诈骗与偷越国(边)境行为

从相关司法解释来看,电信网络诈骗与偷越国(边)境互为构成要件:一方面,以实施电信网络诈骗为目的属于偷越国(边)境“情节严重”情形,如2022年“两高一部”、国家移民管理局《关于依法惩治妨害国(边)境管理违法犯罪的意见》(下称《国(边)境意见》)第10条规定,以实施电信网络诈骗为目的偷越国(边)境,属于偷越国(边)境“其他情节严重的情形”。另一方面,部分偷越国(边)境行为也属于诈骗“情节严重”情形,如《意见》第7条规定,犯罪嫌疑人、被告人一年内出境赴境外犯罪窝点累计时间30日以上或者多次出境赴境外犯罪窝点的,应当认定为刑法第二百六十六条规定的“其他严重情节”,以诈骗罪依法追究刑事责任(这也被称作“30日条款”)。这种互为构成要件的现象源于全链条打击跨境电信网络诈骗犯罪的现实需要,但在司法适用中也存在一定分歧,集中体现在前述“30日条款”的适用上。

一般情况下,对为实施电信网络诈骗而偷越国(边)境行为应当数罪并罚,但在“30日条款”情形下,有观点认为应当择一重罪处理。其理由是,“30日条款”是在犯罪数额难以查清的情况下作出的特殊规定。但司法解释考虑到跨境电信网络诈骗犯罪的巨大危害性以及取证的实际困难,直接将“一年内出境赴境外犯罪窝点累计时间30日以上或者多次出境赴境外犯罪窝点”以诈骗罪定罪处罚,相当于对偷越国(边)境行为进行了刑法上的评价。如适用上述条款认定犯罪嫌疑人、被告人的行为构成诈骗罪,再以偷越国(边)境罪数罪并罚,可能存在对行为人同一行为的重复评价问题。

对此,笔者认为,犯罪嫌疑人、被告人主观上实际具有偷越国(边)境和电信网络诈骗两个犯罪目的,在该两个目的的支配下,实施了两个不同的犯罪行为,该两个行为分别侵害了不同的法益,理论上本就应当数罪并罚,不存在所谓重复评价的问题。此外,从相关司法解释释放的信号来看,对电信网络诈骗犯罪彰显的都是严惩的立场,其中“30日条款”就是这一立场的有力体现,如果单纯以一罪来评价,则不足以全面评价两个行为,也无法覆盖侵害两个法益所造成的社会危害结果。

“偷越国(边)境三次以上”的界定

2012年“两高”《关于办理妨害国(边)境管理刑事案件应用法律若干问题的解释》(下称《解释》)规定,“偷越国(边)境三次以上”属于刑法第三百二十二条规定的“情节严重”情形。此处“偷越国(边)境三次以上”是否应当设定存续期间,实践中存在不同的理解。

有观点认为,此处无存续期间限制,只要行为人累计实施三次以上偷越国(边)境行为,不论前后行为间隔多久,均属于偷越国(边)境“情节严重”。其理由是,按照文义解释,相关司法解释没有明确规定行为的存续期间,就应当理解为没有存续期间。同时,对比其他关于偷越国(边)境“情节严重”的解释条文来看,《解释》在同一条款中规定“因偷越国(边)境被行政处罚后一年内又偷越国(边)境的”,明确规定了“一年内”的存续期间;《国(边)境意见》第10条规定“曾因妨害国(边)境管理犯罪被判处刑罚,刑罚执行完毕后二年内又偷越国(边)境的”,也规定了“二年内”的限制。同样是关于偷越国(边)境“情节严重”的规定,有的规定了行为存续期间限制,有的没有规定,可见司法解释是有意而为之,因此“偷越国(边)境三次以上”的行为之间应当理解为没有存续期间限制。

对此,笔者认为,是否需要限制行为存续期间,需要从刑罚的目的去理解和把握。从刑法追诉必要性来看,刑事犯罪超过一定期限,被破坏的社会秩序得到修复,行为人再犯危险性降低,便没有追诉和行刑的必要。对于偷越国(边)境行为,如果不对三次以上设定时间段,可能会导致对偷越国(边)境行为追诉时间无限延长,进而与刑罚的目的产生冲突。以最长追诉时效二十年为例,设若某人二十年前有二次偷越国(边)境行为,二十年后再次实施偷越国(边)境行为,如果行为不存在连续或继续状态的情况下,对前行为的追究明显超出了追诉的必要。因此,有必要对“偷越国(边)境三次以上”设定行为存续期间,以合理限制刑事打击范围。

关于“偷越国(边)境三次以上”的具体存续期间,有的认为应当限定在五年以内,有的认为应当限定在二年以内,还有的认为应当限定在一年以内。笔者认为,“偷越国(边)境三次以上”前行为与末行为之间的时间间隔应限定在二年内为宜。主要考虑到目前司法解释一般将多次行为的时间间隔限定在二年内,如多次盗窃指的是“二年内盗窃三次以上”,多次敲诈勒索指的是“二年内敲诈勒索三次以上”;再如“两高”《关于办理寻衅滋事刑事案件适用法律若干问题的解释》第2条至第4条中的“多次”指的是“二年内实施寻衅滋事行为三次以上”,“二年内通风报信三次以上的”属于刑法第三百六十二条规定的“情节严重”等等。因此,将偷越国(边)境三次以上限制在二年以内,与司法解释其他类似情形保持一致,有利于保持法律适用的内在协调。

“因偷越国(边)境被行政处罚后一年内又偷越国(边)境”的认定

根据2012年《解释》第5条规定,因偷越国(边)境被行政处罚后一年内又偷越国(边)境的,属于偷越国(边)境“情节严重”。“行政处罚后一年内”的起始期限如何计算?司法解释目前对此并未作出明确规定。实践中,有人认为应当从行政处罚决定作出之日起计算,还有人认为应当从行政处罚决定生效之日起计算。

笔者认为,参照相关司法解释,应当从行政处罚决定生效之日起计算。如2014年“两高”《关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释》第17条规定,“‘一年内曾因走私被给予二次行政处罚后又走私’中的‘一年内’,以因走私第一次受到行政处罚的生效之日与‘又走私’行为实施之日的时间间隔计算确定”,2023年“两高”《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第17条规定“本解释所称‘二年内’,以第一次违法行为受到行政处罚的生效之日与又实施相应行为之日的时间间隔计算确定”。因此,“因偷越国(边)境被行政处罚后一年内又偷越国(边)境的”中的“行政处罚后一年内”,应当理解为“行政处罚决定生效之日起一年内”。

如何认定行政处罚决定生效之日?有的认为应当以行政处罚作出时间为基准,有的认为应当以行政处罚决定书送达时间为基准,还有的认为应当以行政处罚决定书生效时间为基准。笔者认为,应当以行政处罚决定书生效时间为基准。考虑到行为人受过行政处罚并在法定期限内再实施同种违法行为,表明其屡教不改的主观恶性极大,故刑法将整体行为评价为刑法上的危害行为进行处理,受过行政处罚并在法定期限内再实施同种违法行为属于入罪的条件。但若行为人的前行为对应的行政处罚决定被最终撤销或者确认无效,则表明行为人缺乏已受行政处罚的事实,其再犯危险性就无从体现,前后行为也就失去了整体评价的基础。

(作者分别为广东省深圳市人民检察院法律政策研究室副主任、最高检检察基础理论研究基地兼职研究员,深圳市人民检察院法律政策研究室一级检察官)

坚持“三个善于”做好行刑反向衔接

观察

□蒋毅 王冉

检察机关作出不起诉决定的案件,依据相关法律规定,需要给予当事人行政处罚的,应提出检察意见,移送相关主管机关作出行政处理,行政主管机关再将处理结果回复检察机关。最高人民检察院印发的《人民检察院行刑反向衔接工作指引》规定,检察机关开展行刑反向衔接工作要坚持严格依法、客观公正、过罚相当,加强跟踪,促进有关行政主管机关依法行使行政处罚权。以对违法行为人的何种权利采取制裁措施为标准,行政处罚可分为人身自由罚、行为罚、财产罚和声誉罚。在行刑反向衔接中,要坚持“三个善于”,准确认定行政法律关系,领悟法治精神,实现政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。行政法律关系是一种比较复杂的法律关系,这是由行政法性质所决定的,刑法是所有部门法的保障法,也是补充法,只有在所有部门法不能解决问题时,才由刑法来解决。在行刑正向衔接中,行政违法行为只要构成犯罪,不管重罪与轻罪、此罪与彼罪,除了罪名的差异,刑事法律关系的性质都是相同的。但行刑反向衔接面临的情形可能比较复杂,因为我国尚无统一的行政法典,行政管理法律、法规很多。在行政处罚方面,法律、行政法规,地方性法规、规章都具有行政处罚种类的设定权。概言之,林林总总的规定规章,使得行政法律关系错综复杂。一是上位法和下位法的关系。由于下位法是对上位法的补充、完善,更具操作性,行刑反向衔接通常应适用下位法。二是一般法和特别法的关系。如行政处罚法和治安管理处罚法就是一般法和特别法的关系,前者是一般法,后者是特别法,通常应优先适用特别法,只有在特别法无规定的情形下,才适用一般法。三是新法和旧法的关系。行政处罚一般适用行为发生时的法律规定,但适用新法有利于行政相对人时,也可以适用新法。

善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神。我国是成文法,由于立法的精练性和技术性,使得简单的法律术语通常蕴含较深的法治意义。一是认真把握法治精神。行政处罚要体现立法的主旨、意图,彰显法治价值,不同的行政管理法规,立法的角度不同,对同一违法行为的评价,也有所不同。二是刑事犯罪中的从轻、减轻情节可以适用于违法评价。按举重以明轻的出罪逻辑来说,犯罪比行政违法性质更严重,既然可以认定犯罪的从轻、减轻,理应适用较轻的行政违法处理,如自首、立功不但适用于犯罪,也可适用于行政违法。行政处罚法规定从轻或减轻处罚适用于以下情况:已满十四周岁不满十八周岁的人有违法行为的;主动消除或者减轻违法行为危害后果的;受他人胁迫或诱骗实施违法行为的;主动供述行政机关尚未掌握的违法行为的;配合行政机关查处违法行为有立功表现的;其他应当从轻或者减轻行政处罚的。为此,检察机关在行刑反向衔接中提出检察意见时,应当将有关从轻、减轻处罚情节的证明材料移送行政主管机关。三是准确把握行政处罚的构成要件。行政处罚属裁量性行政活动,应当保持一个有正常理智的普通人所能达到的合理与适当,处罚裁量要符合公平公正原则,遵循比例原则,不能小过重罚,也不能重过轻罚。

善于在法理情的有机统一中实现公平正义。考虑到天理、国法、人情有机统一,根据《人民检察院行刑反向衔接工作指引》规定,对于不提出检察意见的,包括应当不提出检察意见和可以不提出检察意见两种情形,以做到行政处罚公正、公开。一是保障一事不再罚,针对行政相对人的一个违法行为,不能给予多次的处罚。行政处罚以惩戒为目的,针对一个违法行为实施了处罚,就已达到了惩戒的目的,如果再对其进行处罚,则是重复处罚,违背了“过罚相当”原则,有失公正。二是处罚与教育相结合。行政主管机关在实施行政处罚时,要注意说服教育,纠正违法,实现制裁与教育双重功能。实施处罚时,对有关相对人主动消除或者减轻违法行为危害后果、配合行政机关查处违法行为有立功表现等情形的,应从轻或者减轻处罚;对违法行为轻微并及时纠正,没有造成危害后果的,可以免于处罚。三是保障权利。在行政处罚中应当充分保障行政相对人的合法权益,不让无辜的人遭受处罚。为保证行政相对人的合法权益实现,法律赋予其在处罚过程中享有陈述权、申辩权、听证权、申请复议权、提出诉讼权以及赔偿请求权。这些权利的保障对于实施处罚的行政主管机关是一种义务,不能随意剥夺或限制。

(作者单位:重庆市江津区人民检察院)