

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

适应“三个管理”新要求做实检察业务分析研判

□王晖 饶红敏

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,更是推动实现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”的重要保障。高质效履职办案,不仅需要过硬的案件质量、规范的办案程序,也离不开科学的领导决策。数据驱动的时代背景下,检察业务数据折射出经济社会发展趋势、问题及背后的深层次原因,是研判检察业务运行态势的基础要素。深度挖掘检察业务数据背后的价值,对服务科学决策、提升办案质量、规范办案程序、增强履职实效,具有现实必要性和重要意义。

立足“三个管理”深化业务分析研判

“三个管理”从宏观、微观等不同层面对检察管理予以系统把握、一体谋划,将检察管理的价值聚焦到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”上。“三个管理”对业务数据的精准分析、深层分析和动态分析提出了更高要求。“三个管理”视角下的业务分析研判,要改变过去以数据分析数据,以数字评判业务的方式,充分发挥业务数据背后的价值及其在统筹性、导向性等方面的优势,推动检察业务分析研判在宏观审视、事前预警、事后总结等方面的统筹管理作用,为司法办案提供更具广度和深度的业务引领,不断提高检察管理科学化水平,通过有力有效的管理促进严格依法办案,进一步推动各项检察工作全面协调充分发展。

一是发挥业务分析研判的宏观审视功能,促进业务管理。业务管理是检察管理的关键,必须强调“大管理”格局。从数据宏观分析功能上看,业务分析研判在业务管理中避免了过于聚焦个案导致“一叶障目,不见泰山”的问题,实现从个案向类案、局部向整体、现象向本质的转变,既能从数据层面捕捉检察业务规律,又能通过对数据偏离、异常的监测,反向审视个案或检察官的办案问题以及监督线索,服务微观履职的具体办案。与质量评查、流程监控等针对个案进行管理的方式相比,业务分析研判运用数据集成优势,既要着眼全局,又要追根溯源,形成具有参考价值的分析报告,最大限度地拓展决策者掌握实际情况的广度和深度,能够有效发挥服务检察长、检委会宏观管理业务工作、融合业务部门具体管理业务工作的枢纽作用。

二是发挥业务分析研判的事前预警功能,统筹案件管理。案件管理是对案件进行流程、实体等全方位管理,是检察管



王晖

理的基础、核心,具有承上启下的作用。从部门职责来看,案件管理部门应重在发挥检察业务管理的枢纽作用,与办案部门协同合力,一体加强办案流程管理和实体管理,确保每一个案件、案件的每一个环节都有管理,防止出现管理真空。案件管理部门要加强办案质效分析研判,对于业务分析中发现的表现较差的业务,案件管理部门可以提示相关业务部门保持良好局面。在发现检察业务运行出现负向发展的态势时,案件管理部门应当作出决策的管理层和有关业务部门进行预警和工作提醒,督促采取具有针对性的工作举措,动态调整、控制相关履职不足,服务保障检察工作向着高质量方向发展。如发现某业务部门怠于审查办理案件,造成案件大量积压,势必会影响当事人的诉讼权利,降低司法公信力和满意度,甚至可能会引发群体性信访事件,案件管理部门应当向相关业务部门发出预警。

三是发挥业务分析研判的事后总结功能,保障质量管理。质量管理贯穿于案件办理全过程,是检察管理中的底线,也是对业务管理和案件管理的检验。无论是案件管理还是质量管理,都不能就案论案,而要从事案向类案、综合审视延伸,汇集出具有共性的情况进行全面整体分析,实现由个体到整体的总结,再由整体到个体的反馈。一方面,通过类案数据分析,比对类案在犯罪情节、危害后果、处理结果等方面的异同,发现是否存在同罪同情节处理差异过大、抗诉标准明显不一致、公益诉讼案件诉前整改方式差距明显等问题,切实解决个案“同案不同处”的弊端。另一方面,通过将质量管理中发现的普遍性、倾向性问题进行总结分析,形成办案质效综合分析报告,可实现诸多个案质量的共性汇集,帮助检察官突破自身思维和能力的局限,助力各业务部门办案水平的相互促进、共同提升。

完善检察业务数据分析管理体系

紧紧围绕检察工作大局,认真贯彻执行

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”的基本价值追求,充分发挥“三个管理”的效能,关键在于管理观念更新、管理模式革新和管理举措创新。在管理实践中,业务分析研判不能停留在业务数据的分析研判,也不能满足于案件管理部门的分析研判,而要构建以办案质效为核心,集全景化、深化化、多元化、智能化于一体的检察业务数据分析管理体系,以整体、宏观的业务管理指导解决具体微观的个案问题,实现对检察业务工作给予“画像”指导,为高质效履职办案提供更加务实可行的决策参考。

坚持全景化的业务管理,实现检察工作的全面画像。全景化的业务管理,涵盖“四大检察”的所有业务工作,对每一项业务所涉及的案件都要进行数据归集和内在关联,破除单一数据指标分析所带来的片面性,对检察工作给予最大范围、最为全面同时又具化到每一处细节的分析和评价。在对某项业务进行具体分析时,既要宏观分析其办案规模、办案态势、发展趋势,也要从中观分析其办案规范、办案效率,还要从微观分析其办案质量、办案效果,更要综观分析该项业务与其他业务、其他办案行为、其他管理活动之间的关联,尽可能给予最为全面的质效分析。例如,在分析行刑反向衔接业务时,要从全景视角,与往年办案质效的态势进行时间纵向比较,与本院其他行政检察业务以及民事检察、刑事检察、公益诉讼检察的办案质效进行内部横向比较,与同期其他办案尤其是案件规模相当的检察院的办案质效进行外部横向比较;还要分析依程序办案与依职权监督的案件结构比、案件后续处理及信访衍生化解的案访结构比等情况,使业务分析研判全覆盖、无疏漏,为“三个管理”特别是业务管理提供更加科学、全面的分析参考。

坚持深层化的质效分析,实现从数据到质量的精准画像。检察业务数据是有效开展检察业务运行态势的基础要素,是有效开展检察业务分析研判的信息源。然而,仅对业务数据本身进行分析,是一种浅层化的分析,并不能真实反映出检察业务的实际情况。检察业务数据是由每一件案件、每一个办案环节积累而成,检察业务分析研判必须立足于个案,注重将微观层面的个案与宏观层面的数据相结合,在个案质量监管过程中不断汇集相关业务信息,确保每一个、每一组数据都能够反映出相关个案的办理情况,进而提炼出司法办案的趋势性、动态性变化,实现“从数据到质量”由表及里的深化化分析,为“三个管理”提供更加务实、可用的质效分析参考。 从数据层面进行办案态势分析,

可以将宏观的业务管理具象化、微观的个案办理规律化,帮助检察官跳出个案办理的桎梏,从更加深层次的视角审视自己所办的案件,在大量案件汇集形成的数据中发现司法办案规律,为更加客观、审慎地办理案件提供借鉴。

坚持多元化的专项分析,实现从整体到局部的独特画像。检察机关贯通推进“三个管理”,不仅要自上而下构建起业务分析研判的整体格局,一体抓实检察案件全量数据,也要着眼于具体案件、具体罪名、具体业务类型等局部数据。多元化的专项分析,不能不分轻重、一概而论,既要有一定的顶层设计的重点项目、核心项目,也要有基层探索的创新项目、独有项目;不仅在选题上要具有针对性,而且要凸显区域特色,在不同地区形成独有性的业务分析,鼓励和支持基层检察机关自行探索并开展具有地方特色的专项工作。尤其是对于案件规模偏小的检察院,应当在保证宏观部署有效落实、基础工作稳步推进的前提下,引导其发挥主动性,充分把握地区发展特点,制定符合区域发展需要的工作目标,并由上级检察机关对其自主选择“小专项”工作开展质效分析,从而最大程度地调动各级检察机关工作的积极性,在扬长避短中更加凸显个体差异的优势,最终形成多样化的法律监督格局。

坚持智能化的辅助分析,实现从定期到实时的动态画像。数据信息是科学精准开展检察业务管理的前提,也是由个案到整体的汇集成果。服务高质效办案的业务分析研判,不能仅仅依赖于阶段性的事后分析,而要逐步推进到事中进行动态监管、实时分析,发挥预警价值、增强跟进功效,最大限度地提升业务分析研判的时效性。与定期分析相比,实时数据分析具有连续性和动态性的特点。连续性是指系统能够不间断地处理数据流,动态性则体现在系统能够根据实时数据的变化调整分析策略和处理流程。检察机关要实现对案件办理的即时管理,仅靠人力是难以实现的,必须要研发检察业务数据分析模型,建立“定期分析+实时分析”模式,既有整体业务数据分析的模型,便于年度、季度、月度进行定期业务数据分析,也有专项业务数据分析模型,根据领导关注重点、业务部门工作需求以及监管部门发现的苗头性、倾向性问题,结合该问题的影响因素、关联因素,确定预测对象,设定预测规则,由系统进行自动监测和预警,并将预警值所对应的案件推送给办案单位、办案部门、办案人员,提供即时性的业务分析研判。

(作者分别为南昌铁路运输检察院检察长、检察官)



立足控制性特征 准确界定开设赌场犯罪

□孙本雄 贾晓星

刑法中的赌博,通常被理解为以财物或其他具有经济价值的物品作注比输赢的活动,相应地,开设赌场意指为他人提供赌博场所的行为,即只有提供用于赌博的场所的行为,才可能成立开设赌场罪,故只有行为人对赌博场所具有控制性,并保证所提供的场所能够持续用于开展赌博活动的,才能被认定为开设赌场行为。

对赌场的控制。赌场不能简单等同于赌博场所。赌博场所泛指用于赌博活动的任何场所,而赌场除用于赌博活动这一功能特征外,还体现出行为人对赌博场所的控制性。控制的实质在于支配,即能对赌博场所进行安排和管理。安排表现为对赌博场所、赌博规模、赌博设备、赌博方式、赌具选择、是否营利、如何投注等的确定具有决定性作用;管理表现为对赌博场所的日常运营承担管理职责,包括人员雇佣、服务提供、秩序维持等。对赌博场所的控制,是开设赌场的危害性重于聚众赌博的重要原因。即开设赌场的危害,在于行为人为人通过控制赌博的方式,促进赌博活动的反复实施。因此,对赌博场所是否具有控制性的判断,可从所提供的赌博场所是否是为了持续用于赌博活动这个角度进行考量,如行为人为人购买赌博机为他人提供赌博便利、建立赌博网站、通过微信群等方式管理赌博人员以便能随时开展赌博活动,或者为赌博网站担任代理接受投注,都表明行为人事上能直接控制赌博活动的进程,也不以只实施一次赌博行为为目标,这些都属于开设赌场的行为。但如果行为人为人只提供了某一次开展赌博活动的场所,即使其对该次赌博活动的场所具有控制性,也不宜将其认定为开设赌场,而只能将其认定为聚众赌博。

赌博规则包括进入赌场的门槛、赌博胜负决定的方式、获取抽头渔利的比例、赌博资金结算的管理等。对赌博规则的控制体现为对赌博规则的主导。如主导进入赌场会员费及入场费的提交数额、赌博胜负的决定方式、抽头渔利的提取比例、赌博活动中的奖惩规则、赌博之后资金结算的管理方式等。对赌博规则的控制是判断行为是否构成开设赌场罪的重要内容。只有行为人为人控制了赌博场所,才有可能控制赌博规则;行为人为人控制了赌博规则,意味着对赌博场所的控制。也就是说,主导赌博规则体现为对赌博活动的组织,即将多人聚集起来,有组织地开展赌博活动。故从形式上看,开设赌场也是聚众赌博的一种表现,只是开设赌场行为具有更强的组织性和持续性,使赌博活动更容易继续下去而产生较为严重的妨碍社会管理秩序的结果。因此,只要行为人有组织地聚众开展赌博活动,即使每次提供的场所不一样,每次参与赌博的人不一样,均不妨碍将其行为认定为开设赌场。至于行为人为人是否通过赌场营利、赌场是否具有开放性,因其不影响开设赌场控制性特征的认定,不应将其作为认定开设赌场的条件。

开设赌场的行为表现。开设赌场的核心在于通过提供赌场的形式,有组织地开展赌博活动。行为人要保证对赌博活动具有控制性,需要提供必备的赌具和管理。因此,开设赌场不仅包括提供赌博的场所,还包括提供必备的赌博工具、设备等。提供赌博场所、赌博工具及设备,不是字面意义上的提供物理性场所、工具和设备,实质在于通过提供赌博场所、工具及设备的形式,对赌博活动进行控制。即行为人为人提供赌博场所、赌博工具及设备的形式,主导赌博规则,组织赌博活动。故从行为方式上看,提供赌博场所、工具及设备只是开设赌场的具体表象,其行为的实质是通过所提供的场所,控制赌博活动的进程。根据刑法规定,开设赌场的行为方式除在物理空间提供赌博场所、赌具外,还包括在网络空间建立赌博网站、应用程序组织赌博,建立赌博网站、应用程序并提供给他人组织赌博,购买或租用赌博网站、应用程序组织他人赌博,为赌博网站、应用程序担任代理并接受投注组织赌博四类。

建立赌博网站、应用程序组织赌博,表现为行为人为人借助自己建立的赌博网站、应用程序,接受他人投注。赌博网站、应用程序的建立,表明行为人的行为意在通过搭建平台的方式,为他人提供赌博便利。建立赌博网站、应用程序并提供给他人组织赌博,表现为行为人为人虽不直接组织赌博,但通过控制赌博网站的方式,确保他人组织的赌博活动顺利进行。此时,赌博网站、应用程序的建立者和组织赌博的行为人之间,形成一个共同体,缺少任何一方,组织赌博的活动都不能顺利进行;赌博网站、应用程序的建立者发挥着控制赌博网站的作用,组织赌博的行为人为人则发挥着控制赌博活动进程的作用,二者共同推进赌博活动的产生和发展。购买或租用赌博网站、应用程序组织他人赌博,表现为行为人为人虽不能控制赌博网站、应用程序本身,但其通过所购买或租用的赌博网站、应用程序,控制赌博活动的进程。为赌博网站、应用程序担任代理并接受投注组织赌博,表现为行为人为人虽不能控制赌博网站、应用程序,但行为人为人通过接受投注的方式,控制赌博的进程。

值得注意的是,因开设赌场行为通常具有相当的隐蔽性,查获和收集证据比较困难,从司法经验出发,司法解释将根据所收集的证据不能证明行为人为人实施了开设赌场行为,但其参与赌博网站、应用程序利润分成的行为,也以开设赌场犯罪论处。这是基于劳动创造价值的基本原理所作的推论,即行为人为人能从赌博网站、应用程序的建立者、运营者处分成利润,基本可以确认行为人为人从赌博网站、应用程序的运行发挥了重要作用。但如果没有证据表明行为人为人分成利润不是因为参与网站、程序运营,而是因为赠与等其他原因的,则不可将其认定为开设赌场。

开设赌场犯罪与提供日常娱乐场所的区分。开设赌场犯罪与棋牌室等娱乐场所的经营行为具有不少相同之处,如行为人都提供了场所和用具,都会收取一定的费用。要区分开设赌场罪和提供娱乐场所和服务的行为,关键在于正确把握开设赌场中的控制性特征。一方面看场所开办者是否促进赌博活动的开展;另一方面看场所开办者是否通过主导赌博规则的方式组织赌博活动。带有少量财物输赢的日常娱乐行为和赌博行为的相似之处在于都通过比输赢的方式决定财物归属。区分二者的重点在于是日常娱乐行为还是赌博行为。场所提供者对场所具有控制性,应对场所内实施的行为承担监管责任,当发现场所内有人进行超出日常娱乐活动范畴的赌博行为而不予以制止,反而通过收取“洗码费”“抽水”等鼓励或放任不当时,应将其排除在正常经营范围之外。相应地,如果场所的经营者积极通过主导规则的方式组织他人进行超出日常娱乐活动范畴的赌博行为且情节严重的,应将其认定为开设赌场的犯罪行为。

此外,开设赌场行为具有一贯的累积犯特点,对案发时行为人为人只实施了一次行为或虽然实施了几次行为,但累计赌资数额、累计人数、抽头渔利数额等较小的,不宜将其认定为开设赌场罪,而应根据案件的不同情节,认定为治安违法以及聚众赌博型赌博犯罪处理。

(作者分别为北京理工大学长聘副教授、博士生导师,重庆市巫溪县人民检察院副检察长)

做好检察管理促高质效办案落细落实

□吴新明

“三个管理”的核心目标是高质效办好每一个案件,其中业务管理侧重宏观管理,质量管理侧重结果管理,而案件管理则是对个案处置流程进行管理,作为基层检察机关,应深刻把握“三个管理”的系统性、整体性、协同性,牢牢抓住案件管理这个“牛鼻子”,深化业务中观定位,围绕提高案件质量、效率和效果,构建理念、制度、方式方法相互融合、环环相扣的现代化案件管理机制,引导检察人员进一步聚焦法律监督主责主业和社会治理现代化,切实推动高质效办案落细落实,为检察工作高质量发展奠定坚实基础。

坚持“三大统领”,做实做细办案效果

高质效办案不能忽视个案,个案高质效汇集形成整体办案高质效。案件管理要通过强化案件流程监控、系统管理、实体把关等让检察官在遵循司法规律、检察规律的基础上将思想和精力聚焦到提高办案质效、办铁案精品案件上,实现政治效果、社会效果、法律效果和谐统一。

一是“大管理”保障办案效果。要构建以检察长和检察委员会宏观管理为统领,各业务部门自我管理为基础,案件管理部门专门管理为枢纽,相关部门协同管理为保障的全方位、立体化检察业务管理体系。实现对司法办案活动的有效监管,为提升办案效果提供有力保障。在对检察业务工作的总体部署、工作思路和目标要求系统把握的基础上,结合高质效案件评选、检察官考核等措施,在全系统牢固树立“高质效”导向,引导检察人员切实将“高质效办好每一个案件”“三个善于”等要求贯穿于案件管理全过程、各环节,内化于心、外化于行,不断提升个案办理效果,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

二是“大格局”扩大办案效果。高质效办理案件的效果应该不局限于检察系统内部,更应该得到党委、政府以及社会各

界的评价认可,达到办理一案、治理一域的效果。为此,案件管理应审视检察业务宏观运行态势,跳出“个案”看“整体”,跳出“检察”看“大局”,主动服务和融入新发展格局。如在个案中审查法律适用是否与宏观政策取向一致,是否与经济社会发展同频共振,是否与各级检察院同类案件适用标准一致。同时,注重换位思考,理顺监督与服务的关系,把监督作为服务的引领,把服务作为监督的方式,加强与法院、公安机关等部门制约配合,优化监督策略方法,确保取得最优办案社会效果。

三是“大管控”实现个案效果最大化。加强案件管理不仅仅是案管部门的责任,更是全院各部门的共同管理责任,应当通过健全案件节点管控制度机制,落实分管副检察长和部门负责人审核把关制度、优化升级办案操作系统等措施,加强对案件受理、流转、办理、结案等各环节办案流程的“闭环管理”和“大管控”。特别是对事实认定、案件定性、效果评估等关键节点,要全面加强管控,做到层层把关、案案精品。

完善“三项机制”,做实做细办案质量

案件质量管理是检察业务管理的“生命线”,要结合司法责任制改革目标,进一步定岗明责,完善各项办案机制,助推办案质量全面提升,努力实现有效率的优质量、有质量的高效率、有质效的好效果的工作目标。

第一,完善一体化办案机制。建立检察一体化联席会议制度,各部门梳理需要

其他部门配合的清单,明确涉及公益诉讼、司法救助等案件线索移送情形,共享案件线索;建立案件线索专人负责制,实行全流程台账式管理,既保障每条线索“事事有回音”,又倒逼接收部门“件件要落实”,提升案件线索共享质效。完善业务会商机制。定期研究分析办案数据,总结办案总体情况,及时掌握整体业务态势;针对常态化分析研判发现的重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势问题,深入开展调查研究,查找问题的根源,制定针对性措施,为高质效履职办案提供更加科学全面的参考和依据。

第二,完善以权力清单为基础的流程监控机制。建立“三张清单”,即检察官权力清单、部门负责人和分管副检察长审核清单、检察官联席会议和检委会审议清单,构建起边界清晰的办案权力清单,各负其责、各司其职。案件管理部门要依照权力清单对司法办案全流程进行专门监管,实质化开展案件流程监控,对案件受理、流转、办理、结案实施全周期精细化监控,帮助办案人员把握好办案过程中的每个重要环节和关键点,及时纠正侵犯当事人诉讼权利、超期办案、程序违法等严重问题,确保程序规范。特别要加强业务数据质量监管,依托信息化手段常态化开展业务数据核查,每日对办案台账记录信息进行实时“体检”,做到“日结日清”,持续整治解决业务数据失真、失实、失范、失序顽疾问题。

第三,完善案件质量评查常态化机制。案件质量评查是对业务部门出产的检察产品进行“质检”,是精准评价案件办理质量的基本方式。要建立有效的案件评查机制,积极开展常规抽查、重点评查和专项评查,并通过开展交叉评查、提级评查、异地评查、跨司法机关评查等手段提升评查质效。要坚持把评问题和选精品相贯通,建立长期未结案件、舆情案件、重大案件复盘机制,对评查发现的普遍性、典型性问题,健全完善长效机制治理机制,最大限度避免捕后不诉、撤回起诉等案件;通过评查挖掘具有示范引领作用的精品案件,推动案件质量稳步提升。