

编辑/赵衡 校对/台霁霏

联系电话/(010)86423682

观点

2025年5月16日 星期五

电子信箱:zhaoheng@jcrb.com

3

一体抓实“三个管理”，高质效办好醉驾案件

一体抓实“三个管理”

高质效办好每一个案件

□侯亚辉

2024年，最高人民检察院党组作出“一取消三不再”，一体抓实“三个管理”，推动构建检察“大管理”格局的重要决策，得到各级检察机关的坚决拥护，是新时期检察管理工作的重大转变、重要创新。最高检应勇检察长2025年3月在国家检察官学院春季学期首批培训班授课时，围绕构建检察“大管理”格局，一体抓实“三个管理”，推动高质效办案做了系统阐述，为我们准确理解和把握“三个管理”的内涵要义提供了指引。最高检普通犯罪检察厅高度重视本厅和业务条线“三个管理”落实工作，结合职能和工作实际，边思考、边实践、边完善对业务条线的检察管理工作。2024年以来，普通犯罪检察厅按照“三个管理”的思路抓好“两高两部”《关于办理醉酒危险驾驶机动车案件的意见》（下称《意见》）实施工作,截至目前，醉驾刑事案件受理数、起诉数大幅下降，相对不起诉大幅减少，实刑率上升，醉驾案件宽严相济、梯次治理的效果显现，新规实施顺利，实现预期目标。下面结合落实新规的实践，阐释我们关于一体抓实“三个管理”的思考。

深刻认识刑检部门一体抓实“三个管理”的重要意义和具体职责

在2024年召开的全国检察机关刑事检察工作会议上，应勇检察长对刑事检察工作职能定位和刑事检察部门落实好“三个管理”做了重要论述。应勇检察长指出，刑事检察全过程参与、全流程监督刑事诉讼，是检察机关的基本职能，是中国特色刑事司法制度优越性的重要体现，是追诉犯罪、维护稳定、保障人权、守护公正的重要力量。深刻理解上述重要论述，一是要认识到刑检部门落实“三个管理”责任重大。由于承担着检察机关的基本职能，刑检部门案件量占检察机关所有案件的比例高、职权相对密集、程序相对复杂，管理工作任务繁重。同时，从《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》《人民检察院司法责任追究条例》等文件确定的案件质量检查评查、司法责任追究的范围、类型、重点看，刑事检察工作是检察管理工作的重中之重，抓好“三个管理”，刑检部门责无旁贷。二是在“三个管理”和“大管理”格局中，刑检部门既是管理的主体，也是管理的对象。业务、案件和质量管理，没有哪一项，刑检部门可以“置身事外”，都要参与其中，任何一项管理首先是刑检部门的“自我管理”。同时，刑检部门及其办案人员要接受检察长和检委会的直接领导和管理，接受案件管理、检务督察、政工部门在案件分配、流程监控、司法责任认定和追究、干部人事考核任用等方面的管理和监督。

深化基层探索创新推进高质效办案

“高质效办好每一个案件”

——大家谈——

□王晓明

最高检党组提出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”的新时代检察履职基本价值追求，是持续推进习近平法治思想检察实践的应有之义，更是以检察工作高质量发展服务中国式现代化的必由之路。基层检察机关处在司法办案一线，更应充分理解把握高质效办案的深刻内涵，从理念、机制、能力三个维度，积极探索创新，深化检察实践，一体推进高质效办好每一个案件。

理念创新:高质效办案的思想引领

坚持服务大局。检察机关是党领导下的政治机关、业务机关，做实高质效办案，就要始终坚持党的中心工作推进到哪里，检察工作就跟进到哪里。基层检察机关要始终围绕服务党委中心任务和检察工作安排部署，找准服务大局的切入点、着力点，切实履行好法律监督职责，要更加注重统筹发展和安全，把检察履职放在维护国家安全、社会稳定、人民安宁的高度去谋划、推进、落实，以检察工作高质量发展服务经济社会高质量发展。

坚持人民至上。全面依法治国最深厚、最广泛的基础是人民，司法为民是检察机关司法办案的根本遵循，要坚持人民至上，切实让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。在办理案件过程中，加强亲历性审查，用足用好公开听证、大数据监督模型办案、案例检索、专家咨询、特邀检察官助理等制度。深化“枫桥经验”的本地探索，有针对性地开展联合执法司法、救助帮扶、调解和解等措施，最大程度站在当事人的角度还原案件事实真相，持续让人民群众对司法办案可感可及。

坚持公平正义。公平正义不仅要实现，还



积极参与做好宏观分析研判,重点做好专项分析,把准业务管理方向

应勇检察长指出,业务管理主要是围绕检察业务进行的宏观管理,侧重于通过数据统计分析,对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势等检察业务的趋势、规律、特点进行研究,针对性加强业务指导、服务科学决策,促进更好发挥检察职能。以《意见》落实为例,一是要配合好案管部门做好宏观案件质效分析,服法院党组和检委会科学决策。刑检部门要配合案管部门定期做好“检察办案质效分析研判”,积极参与建言献策,围绕宏观分析需要重点关注的数项、对数据的解读剖析方向以及对质效的评估意见等提出意见建议,帮助提高宏观质效分析质量,为院党组和检委会科学决策提供支撑。2024年以来,普通犯罪检察厅多次配合案管办就“检察办案质效分析研判”涉及危险驾驶案件办理和《意见》落实情况的事项内容提出意见建议,确保相关分析研判的质量。如《意见》规定了醉驾案件一般不适用缓刑的10种情形,其中包括血液酒精含量在180mg/100ml以上的案件。2024年三季度办案质效分析中,最高检案管办就血液酒精含量在180mg/100ml以上案件提出缓刑量刑建议和法院判处缓刑情况开展宏观分析。普通犯罪检察厅围绕统计分析的案件范围、标准以及研判结论等提出意见建议,帮助完善宏观分析质量。二是常态化开展专题分析研判,把握态势走向,做实业务指导。除了配合案管办做好整体宏观质效分析,刑检部门也要将常态化、机制化开展检察办案质效分析研判作为抓管理、促业务、提质效的基本手段,深入开展具体检察业务的专题分析研判,尤其是涉重点案件类型、重点领域、重要业务态势分析。以《意见》落实为例,2024年以来,普通犯罪检察厅以月度、季度为单位开展日常分析,以半年和全年为单位开展重点分析,关注涉醉驾案件办理的重要数据变动、走向情况,尤其是注重对关键数据项的深入剖析。如,今年第一季度,普通犯罪检察厅对危险驾驶第一季度数据进行了详细分析,并与2023年、2024年同期数据进行对比,更好把握新规落实成效和存在的问题。如按照从严规范相对不起诉的要求,对全国平均和各省相对不起诉率进行重点关注,对相对不起诉率偏高的地区及时提示指导,要求控制相对不起诉率,对相对不起诉率明显偏低,也提示相关省份加强控制,避免一刀切、走极端。经过定期关注和调控,2024年危险驾驶案件相对不起诉率为10%,同比下降28个百分点,低于刑事案件平均相对不起诉率5.5个百分点;2025年一季度,危险驾驶案件相对不起诉率8.7%,符合预期目标。

深化基层探索创新推进高质效办案

要以看得见的方式实现,要保持客观公正立场,有力保障程序正义和实体正义。实体上,要依法办理,严格准确把握证据证明、事实认定、法律适用标准,确保案件定性准确、处理得当。程序上,要依法规范,明确权力边界,规范介入侦查、自行补充侦查、检察侦查、调查核实等履职行为,确保检察权依法规范高效运行。

机制创新:高质效办案的制度保障

健全办案质效把控机制。紧盯司法办案的每一个环节、每一个案件,抓好办案全流程管控。对外,强化与公安机关协作配合,加强与法院、行政机关等沟通交流,统一执法司法办案共识,精准、精细开展法律监督;对内,完善审查把关机制,准确认定重大、疑难、复杂案件,发挥检察委员会、检察官联席会议的集体决策作用和检察长、部门负责人的审核把关作用,不断提高案件质效。

优化办案质效评估机制。办案质量高低、办案效果好坏,要靠科学的评估体系予以保障,需要持续优化办案质效评估机制。一是强化办案反向审视。加大对低质效案件的反向审视力度,建立纵向贯通、横向联动的内部工作格局,避免错案发生。二是强化案件质量检查评查。建立健全“每案必检”工作机制,强化对检察办案实体、程序、效果的监督管理,探索不同主体、不同层级、不同形式、各有侧重的常态化、规范化工作体系建设。三是强化监督制约。强化对重大、敏感、疑难复杂案件的审查把关,做好代表委员联络、公开听证、检务公开和人民监督员办案监督等工作,听取各界对检察机关履职办案的意见建议,多向发力促推高质效办案。

完善司法责任追究机制。司法责任追究是保障高质效办好每一个案件的有力举措,要严格贯彻落实《人民检察院司法责任追究条例》,把办案司法责任落实到每一个办案团队、每一个办案组、每一名办案人身上。一是坚持责任追究原则。严格落实谁办案谁负责,谁决定谁负责,依法依规、客观公正追究责任,确保

加强程序和实体管理,强化制约监督,深化案件管理

应勇检察长指出,案件管理是围绕案件办理进行的管理,侧重于对案件的分配、流程、实体等进行全方位管理,确保案件分配科学、过程可控、结果公正。我们主要通过规范诉讼程序、完善检察决策程序、加强类案指导等方式加强业务条线的案件管理,确保案件处理程序和实体公正。一是要规范案件办理流程。《意见》确定了醉驾案件快速办理机制,是推动刑事诉讼繁简分流、快慢分道的重要途径,也是防止案件久拖不决、防范干预司法的必要举措。《意见》实施中,我们通过调研督导等方式督促各地积极破解快速办理的堵点,严格按照《意见》规定的时限办理案件,通过编发信息专刊、编发典型案例推广先进经验,指导、引导各地对符合条件的案件推行“一站式”办理机制,鼓励案件量大的地区设置醉驾案件速裁办案组,对符合条件的案件加快办理流程,节约司法资源。我们注重分析醉驾案件适用速裁、简易程序数据,对日常指导办案中发现的案件久拖不决等问题,予以及时提示提醒。2024年全年,醉驾案件适用速裁、简易程序达到95%左右。检察机关做好本环节醉驾案件快速办理的同时,发挥法律监督职能,监督、协同其他政法单位加快案件办理。如有的地区检察机关通过数据分析发现新规实施后公安机关侦査醉驾案件耗时过长,做好与公安机关沟通,督促改进工作。二是完善案件办理检察权运行制约监督机制。全面准确落实司法责任制,细化完善权责清单。规范涉醉驾案件不起诉、提出缓刑量刑建议、调整量刑建议等决策程序,健全检察官联席会辅助决策,部门负责人、分管检察长审核把关,检委会和检察长分层把关机制。如有的省检察院制定醉驾案件拟作相对不起诉处理评估办法,细化审查要点、量化判断标准,构建了分层审核把关形式,着力给醉驾案件不起诉裁量权“加把锁”,确保从严规范作出相对不起诉,严防司法腐败。三是加强类案指导,确保公平公正。注重发挥典型案例的示范引领和统一标准作用,《意见》实施中针对新规执行过程中反映较多的问题,普通犯罪检察厅组织编发3批37件醉驾典型案例;遇到地方请示的疑难问题,会同其他部门及时会商、研究答复。

以案件检查评查为抓手,加强质量管理,做实高质效办好每一个案件

应勇检察长指出,案件质量是司法办案的生命线。质量管理事实上是业务管理和案件管理的落脚点,在业务和案件管理过程中已经蕴含着提升和保证案件质量的目标。质量管理的主要手段是案件检查和评查。我们认为案件质量检查评查的任务和目标包括三个方面。一是评估检验案件质效。应勇检察长指出,围绕案件质量的管理侧重于促进办案实体、程序、效果有机统一。案件办结后,通过事后反观,从实体、程序、效果等方面评估一个案件办理得好不好,是案件检查评查的应有之义和基本目标。二是总结司法经验和规则。已办结案件是司法经验和规则的宝库。通过对

深化基层探索创新推进高质效办案

罚当其责、惩处与保护并重。二是细化内部追责分工。在院党组领导下,由负责检务督察的部门组织落实,承担线索受理、责任调查、提出追责处理建议等事项;办案部门、案件管理部门在线索研判、责任调查等环节提供协助;政工人事部门依职权承办有关追责处理事项。三是加强外部监督衔接。畅通检察监督与党委政法委执法监督、人大监督、政协民主监督的衔接,主动接受纪检监察机关监督,加强沟通协调,及时有序流转办理各类监督事项,形成监督合力。

能力创新:高质效办案的实践支撑

选才育能,提高专业办案能力。高质效办案离不开高素质的检察队伍,需要多措并举提升检察队伍综合素能。一是注重教育培训。通过岗位练兵、业务培训和实践锻炼,培养业务精湛、经验丰富的办案检察官,积极培养高阶阶段检察官助理。聚焦“四大检察”业务,开展指导性案例、典型案例学习,以思想“破冰”引导工作“突围”,围绕生态环境治理、未成年人保护、知识产权保护及涉外检察等检察专门化建设,举办检察实务沙龙,加强调查研究,反哺检察实践。二是注重借智借力。深化“检校共建”,借助专家咨询委员会、专家人才库、技术调查官等人才平台提供专业办案指导,开展公、检、法、司业务会商,为高质效办案强化专业支撑。三是注重交流互鉴。深化一体履职,聚焦队伍分层分类培养,创新形式,加强部门内、跨条线和新老同志间的学习交流。畅通对外交流渠道,与外地检察机关、其他行政主管部门加强沟通交流,“走出去”“引进来”拓宽视野,学习借鉴高质效办案先进经验。

数字赋能,提高科技运用能力。数字检察是提升法律监督质效的关键变量,要深化数字赋能,促推管理和办案方式创新,更好统筹“有质量的数量”和“有数量的质量”。一是用好办案平台。运用好、维护好最高检法律监督模型平台、省级数字检察中心,推动政法跨部门大数据办案平台运用,打破信息壁垒,实现受理、

批量案件的检查评查,分析总结类案在事实认定、法律适用和量刑处理等方面的特点、规律,进而提炼出具有普遍指导性的经验和规则,是案件检查评查的高层次目标。三是发现不足以及解决问题。虽然一个案件办理经过了严格的程序,但是由于对法律存在不同认识、能力水平、责任心有差异,甚至人为的其他因素影响,有可能会存在各种各样的质量问题,甚至造成冤错。通过案件检查评查,查找问题,解决冤错,并对故意违反检察职责的,或者因重大过失造成严重后果的,予以追究司法责任或者其他责任,是案件检查、评查的重要目标。

2024年第三季度,案管部门通过业务数据统计分析,发现存在在此标准以上适用缓刑的情况。普通犯罪检察厅落实检委会决定,组织对该批案件开展专项评查,以省级院为责任主体开展评查,重点评查检察机关提出的量刑建议是否合法、适当,法院判处缓刑是否合法、适当,是否存在应当予以监督纠正而未监督纠正的情况。经过评查,形成了基本结论,一是该部分缓刑案件绝大部分符合法律规定,办案质效没有问题。对血液酒精含量在180mg/100ml以上的案件是否判处缓刑,关键是要把握好“一般”和“例外”的关系。经分析,同期血液酒精含量在180mg/100ml以上案件有96%判处实刑,只有不到4%判处缓刑,总体上符合“以不适用缓刑为原则,以适用缓刑为例外”的适用要求。提出缓刑量刑建议或者判处缓刑的绝大部分存在法定的减轻情节等特殊情形,依法可以判处缓刑。比如,有的案件被告人系患有严重疾病、生活不能自理的近亲属或者未成年子女的唯一抚养人、赡养人,考虑到被告人所犯系轻微犯罪,且我国有“存留养亲”的恤刑传统,判处缓刑符合法理情。二是总结提炼了“一般不适用缓刑”的司法规则。通过评查,进一步厘清适用“例外”的具体情形和规则,归纳了六类可以考虑判处缓刑的特殊情形,进一步统一适用标准。三是发现和纠正错误案件,依法认定司法责任。评查中,发现极少数案件存在法律适用错误和量刑不当的问题,地方检察机关依法提出抗诉,截至目前已有部分抗诉案件获得法院改判支持。对这部分抗诉案件,多数系检察机关内部以及检法办案人员或单位之间存在对法律法规、司法解释具体条文的理解和认识不一致问题。对评查中发现案件办理中司法工作人员可能存在漠视犯罪线索的,依法移送检察侦查、检务督察等部门依法依规处理。

下一步,普通犯罪检察厅将进一步深化对“三个管理”的理解认识,进一步找准刑检部门在检察“大管理”格局中的职责定位,查找管理工作短板和不足,深入总结醉驾新规落实中形成的管理经验,加强对各类案件办理工作的管理,积极配合案管部门做好宏观质效分析研判,加强本部门、本条线具体业务专项分析研判;规范案件办理流程 and 实体标准,强化检察权运行监督制约;抓实案件质量检查与评查,自觉接受外部管理、监督,切实践行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”的价值追求,为构建检察“大管理”格局贡献应有力量。

(作者为最高人民检察院委员会委员、普通犯罪检察厅厅长)



贯彻宽严相济刑事政策 做实行刑反向衔接

程周明

新时代,随着我国刑事犯罪结构发生新变化,贯彻宽严相济刑事政策应在大局大势中完整理解、全面把握、准确落实。近年来,随着我国社会态势不断变化,行政犯规定愈发增多,行政犯在构成要件上的行政从属性、法律责任上的行政可罚性决定了行政犯适用宽严相济刑事政策,更要正视从宽后的行刑反向衔接。

党的二十届三中全会对“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”进行了部署,最高检2024年出台《人民检察院行刑反向衔接工作指引》(下称《工作指引》),确立了行刑反向衔接严格依法、客观公正、过罚相当原则,提出同时审查当罚性与需罚性,且明确了可以不提出检察建议和应当不提出检察建议的情形。行刑反向衔接“可处罚性”审查标准是行刑反向衔接制度的关键,决定了人民检察院办理行刑反向衔接案件是否启动行刑反向衔接程序,是否制发检察意见。“可处罚性”主要是对被不起诉人行为应否接受行政处罚进行评价,避免“不刑就行”认识误区,防止没有必要移送的不起诉案件进入行刑反向衔接程序,导致行政机关负担增加,损害被不起诉人的合法权益。

宽严相济:行刑反向衔接可处罚性之法定性和必要性。宽严相济中的“宽”包括具有坦白、自首或者立功等法定和酌定情节,以判处较轻之刑;“严”,是指从严、严厉和严肃,有罪必罚、从重处罚。宽严相济要坚持罪刑法定、罪责刑相适应等法律原则,注重“三个效果”有机统一。行刑反向衔接案件中,宽严相济主要体现在“宽”上,从宽服务保障社会治理现代化。检察机关办理行刑反向衔接案件,要判断案件是否具有可处罚性,从而审查筛选出应当予以行政处罚的案件移送行政机关。依据《工作指引》规定,适用由法定性和必要性构成的行刑反向衔接“可处罚性”二元标准。

首先,审查依据是否应当对被不起诉人进行行政处罚,不应处罚的不能进入衔接程序。行政处罚与刑事处罚在构成要件、法益保护上存在较大差异,故行政处罚与刑罚处罚立法配置存在差异格局。为此,需要区分行政处罚与刑事处罚的不同情形,构建行刑反向衔接处罚法定性客观标准,从而做到有法可依、严格依法,实现宽和严都能以事实为根据、以法律为准绳。其次,审查是否有必要对被不起诉人进行行政处罚。只有当案件同时满足法定性和必要性两个标准,才能据此认定具有行刑反向衔接“可处罚性”,确保宽严相济刑事政策完整全面准确落实。

行政处罚实质性标准:当罚则罚、罚当其责。行刑反向衔接是将不予刑事起诉的违法行为衔接至行政处罚中,通过宽严相济,实现惩罚程度从刑罚到行政处罚的转变。本质上,行刑反向衔接落脚点 是违法行为人的行为是否会受到行政处罚或者受到何种行政处罚问题。在对行政犯从宽后,对于是否给予行政处罚应当采取实质性标准。行政处罚的实质性标准主要包括当罚则罚与罚当其责两个方面。

当罚则罚。当罚则罚体现为根据法律明文规定,行为人不 法行为导致行政管理秩序受损而遭致法律惩戒。受行政处罚的条件应当是行为人为人实施了不法行为,不法行为客观上造成行政管理秩序损害且两者之间具有因果关系。如果满足上述条件,违法行为人就应当受到行政处罚。反之,则不应予以行政处罚。罚当其责主要是强调罚责相适应,罚责相适应要求行为人所受行政处罚应当与其危害行为造成的危害后果相当。行政处罚案件中,行政处罚种类运用与违法行为人所造成的违法后果应当相当,并根据行政处罚法选择相应种类的行政处罚。

以人为中心:刑罚宽严相济与行政处罚原则。构建以禁止重复评价、比例原则、过罚相当三原则为核心的必要性标准。

禁止重复评价。即一事不再罚,要求行刑反向衔接应当考量同类罚抵扣,抵扣后不需要进行行政处罚的则不纳入行刑反向衔接程序。特别是在侦查机关移送检察机关时已经作出行政处罚的,在检察机关作出 不起诉移送行政机关时,应当考虑先前行政处罚并予以折抵,对于确实已经处罚而无必要再移送的,不再移送。

比例原则。比例原则要求行政检察部门在判断行政处罚的必要性时,应综合考虑处罚的适当性、必要性和侵害性。比例原则是公法的重要原则之一,是行政主体在行使行政权力时,必须考虑行政目的与手段之间的合理性和必要性,确保行政处罚不超过实现行政目的所必要的限度,从而实现两种法益平衡。行刑反向衔接依赖于刑法谦抑性与比例原则为指引,明确行政违法与刑事犯罪之间法益侵害程度的差异,实现检察履职与行政执法分工。行政处罚与刑事处罚之界分,即只有违法行为为严重违法法益才科处罚刑,体现了行政法律规范与刑事法律规范之间的结构性、功能性与位阶式关系。比例原则蕴含的价值理念对司法实践具有重要意义,对行刑反向衔接的重要性不言而喻。

过罚相当。过罚相当原则是行政处罚的核心原则。对于如何准确判断“过”的大小,怎样罚才能实现“相当”,过罚相当原则并没有提供具体判断标准和明确的运用方法。新时代,为保障高质量发展,优化法治化营商环境,对过罚相当原则运用的灵活性与公正性提出了更高要求。与新时代宽严相济刑事政策出现变化一样,全面实现过罚相当原则,都是追求实现处罚的正义,在判断行政处罚必要性时,应对具体案件的各种因素予以综合考量,确保当事人过错与处罚相当。

(作者单位:重庆市南岸区人民检察院)

(作者单位:陕西省西安市灞桥区人民检察院)