

将“全周期管理”贯穿检察业务全过程，努力走出一条管理成体系、发展可持续、效果有预期的运行路子

以全过程体系化管理服务保障高质效办案

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□赵光南

最高检党组作出“一取消三不再”重要部署，要求一体抓实“三个管理”，进一步回归高质效办案本质本源。高质效办好每一个案件，必然要求高质效管好每一个案件，因此，构建科学合理、契合实际的检察管理制度，具有重要的理论价值和实践意义。河南省开封市检察院紧紧围绕最高检、省检察院部署要求，按照“强基础、抓管理、建机制、管长效”的思路，实施“一优一稳一争先”，将“全周期管理”贯穿检察业务全过程，努力走出一条管理成体系、发展可持续、效果有预期的运行路子，形成以高质效检察管理服务为保障“高质效办好每一个案件”的开封检察实践。

管理框架上，明确“一优一稳一争先”。“一优一稳一争先”，是将全部检察工作归纳提炼，分成“优”“稳”“争先”三个部类，进行分类管理、过程管理。“优部”，主要包括办案质量和核心检察业务，要求做优。“稳部”，主要是防风险、守底线，包括办案安全、信访稳定、党风廉政建设、意识形态、舆情管控等方面，要求做稳。“争先部”，主要包括上级领导机关部署的工作或者准备开展的工作，要求见事早、行动快、争先进。

管理方法上，实施“四关联”和“五化”。结合检察工作实际，采取便于操作的管理方法，以期形成任务部署、推进落实、督查回效、质效评价的管理闭环。一方面，对整体工作，适用“四关联”法，即“清单式管理、图表式推进、同效式督查、激励式评价”。“清单式管理”，要求梳理工作任务，形成任务清单，通过具体到项目、落实到岗位，确保任务不遗漏。“图表式推进”，是指确定主体责任路经，对照任务清单制作推进图表，动态掌握节奏和进度，保质保期完成工作任务。“同效式督查”，是指对进展迟滞、方向跑偏、改进负责不明显、质效不佳的工作，运用督查督导手段，深入一线摸情况、找问题，提对策、教方法，切实帮助解决问题。“激励式评价”，是指坚持把激励作为管理



□管理框架上，明确“一优一稳一争先”；管理方法上，实施“四关联”和“五化”；管理机制上，以“一总二分”统筹业务与综合管理；业务运行上，以案件质量为中心，实行全生命周期管理；管理组织上，建立健全以“三三制”基础办案单元为起点，部门检察官联席会议、一体履职综合履职联席会议、检委会四级组织架构，通过逐级会议，以高水平管理保障和支撑高质效办案。

的终端，为“争先”出彩的干警，及时戴上“桂冠”。另一方面，对综合部门和业务部门的综合岗位，强调“五化”建设，即“职责任务清单化、综合管理规范化的办理流程标准化、工作方式信息化、事项推进责任化”。“职责任务清单化”，要求把清单作为管理的起点和推动工作的抓手，最大程度明确目标任务。“综合管理规范化的办理流程标准化”，要求把清单作为管理的起点和推动工作的抓手，最大程度明确目标任务。“综合管理规范化的办理流程标准化”，要求把清单作为管理的起点和推动工作的抓手，最大程度明确目标任务。不打乱仗。“办理流程标准化”，要求把每项工作的操作规程、具体标准固定下来，为之后的工作提供依据遵循。“工作方式信息化”，要求依靠人工智能信息化提高机关运转效能，改进工作方式、提高工作效率和准确性。“事项推进责任化”，要求每名干警明晰分工，对事项推进结果负责，确保各项任务落实落地。

管理机制上，以“一总二分”统筹业务与综合管理。建立“一总二分”研判统筹推进机制，其中“二分”主要是指，每月对业务工作运行情况和综合工作运行情况进行统筹调度、分析研判，收集工作中存在的瓶颈问题；“一总”则在“二分”基础上打破部门壁垒，对需要协同配合的，统一部署、凝聚合力。

业务运行上，以案件质量为中心，实行全生命周期管理。细化“全周期+评展讲”案件质效管理。正向上，强化“全周期管理”。把案件审查办理要素节点和诉讼环节视为其生命成长的时点，对其各要素节点、各环节作全息观护，直至走完一个健康的生命历程。反向上，实施“评展讲”。将反向审视从刑事申诉案件拓展至“四大检察”的所有案件，运用案件质量推优评差反向审视展讲中心，对评查出的代表性优质案件醒目展示，对瑕疵案件晾晒曝光，让检察官可对照、受

触动、有镜鉴。用好“一事一指引”机制，解决类案衡平问题。对长期困扰检察机关的瓶颈难题，由市级院相关部门认真组织分析，深入查找原因，研究制定具有针对性和操作性工作指引。加强对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研究，对遇到的普遍性、规律性问题集中突破、形成规范、指导推进；对个性化问题作针对性指导。做实“双标”课题，形成高质效的持久支撑。要求各基层院检察长和市院部门负责人领衔，选择“标杆式重点业务项”和“标杆式重点工作项”，开展课题化研究。建立“首案成例”工作机制，提出“一划四套多观照”成例法，要求在新的法律法规、司法解释以及上级院文件施行后，办理首个案件时，强化案例意识，把案件办成标杆，为同类案件办理提供示范。

综合管理上，强化“办成事不出事”，支持干警自治自管。剥离非检察业务，发挥群团作用，让干警以自治形式参与管理。成立绿色安全机关管理工作领导小组，下设绿色安全机关评价促进办公室，成员由各部门青年干警组成，重点加大对楼宇、庭院、运动场所和服务保障设施的管理力度，每半月开展监督检查，对发现的问题形成清单，及时纠正整改，共同打造绿色低碳、安全运转、秩序井然、干净卫生的绿色安全机关。

管理组织上，建立四级组织架构。建立健全以“三三制”基础办案单元为起点，部门检察官联席会议、一体履职综合履职联席会议、检委会四级组织架构，通过逐级会议，以高水平管理保障和支撑高质效办案。将自我管理作为起点，组建“三三制”基础办案单元。全部业务部门以三人组合为办案案件的基础单元，各办案单元内由员额检察官、检察官助理、书记员组成，形成检察官办案的雁阵结构。办案单元定期开展理论学习、

理念传导和实务研讨，引导办案人员遵循司法规律，做实高质效办案。坚持“把党员配置在办案单元（团队）上”，充分发挥党员的政治把关、先锋模范作用，切实破解党建与业务“两张皮”问题。以部门管理把控质效，健全各类案件“案件办理全息质量指标推进图”，将事实认定、证据采信、法律适用等关键要素设置为“质效要素”或“监督踏点”，提示办案人员重点关注。对办案单元承办的重大、疑难、复杂案事项，以部门检察官联席会议集体研究，集合专业知识和办案经验，为案件办理、事项处理提供参考。以一体管理促进贯通，建立刑事检察工作联席会议、黄河（开封段）保护“五点一线”联动体轮值会议等6个联席会议。在部门研讨基础上，进一步加强重点案件的审查把关。通过联席会议，推动司法办案一体化、“四大检察”融合化，并对提交检委会讨论的疑难案件进行前置研究，提升检委会规范化运行水平和议事决策能力。通过四层组织分层级会议，推动办案责任与管案责任落实，为高质效办案提供组织保障。

管理对象上，以激励评价为核心。以培育“三高三强”（办案质效高、文化素养高、管理水平高，学习能力强、纪律意识强、群众工作能力强）检察铁军为目标，依托学习型组织建设、联席会议、开检大讲堂、赛事平台“四个实训平台”，培育复合型人才、领军人才、青年铁军、单项冠军“四支队伍”，让每一名干警都能找到属于自己的成长序列。落实从优待检。坚持把干警摆在重要位置，用心用情做好从优待检若干实事。加强检察官职业保障，建立依法履职风险防范、人身安全保护机制，及时为受到不实反映的干警澄清正名，保护干警干事创业热情。支持院团支部牵头发起“健康阳光开检人”倡议，组织开展各类文体活动，持续营造“快乐工作、健康生活、出彩有我”的机关氛围。强化贡献度评价，将各基层检察院和市院部门在全市检察工作中的贡献度作为重要依据，在选人用人、绩效评价各方面综合体现，切实树立拿业绩说话、凭实绩用人的鲜明导向。

（作者为河南省开封市人民检察院党组书记、检察长。本文系2024年度河南省检察院检察理论研究重点课题《高质效检察管理机制研究》的阶段性研究成果）

“四个维度”审视“辩解”提升办案质效

□常青华

在刑事诉讼中，犯罪嫌疑人、被告人的辩解是法定证据形式，正确对待犯罪嫌疑人的辩解是办案的关键，对于高质效办好每一个刑事案件具有重要意义。结合司法实践，笔者认为，对于犯罪嫌疑人的辩解，需要从思想认识、时空动态、证据裁判、结果运用四个维度进行全面审视与回应，不断提升刑事案件办理质效。

从思想认识维度正视辩解，充分认清辩解的现实价值。正视辩解，就是要从思想上充分认识到辩解客观存在的必然性以及辩解的现实价值，为下一步准确判断和有效应对辩解提供足够的思想准备。一是厘清对辩解的模糊认知。辩解是指犯罪嫌疑人、被告人主张自己无罪或罪轻或对定罪量刑情节与后果进行申辩，是刑事诉讼法定证据种类之一。二是消除对辩解的消极心理。本着对案件事实高度负责的态度，办案人员应主动作为，在心理上充分肯定辩解对查明案件事实的作用，充分运用犯罪嫌疑人、被告人的辩解时机，早发现、早谋划、早应对，以积极心态提前做好谋划并促进诉讼程序顺利进行。

从时空动态维度剖析辩解，准确研判辩解的具体情况。要透过现象看本质，由辩解的表象弄清其产生的原因，精准研判，方能精准应对。一是多视角出发，尽早尽全发现辩

解。辩解发现的时间越早、广度越大、深度越深，越有利于事实的查清，而角色与站位点的差异也会导致审视问题的深度与结论有所不同。因此，在讯问犯罪嫌疑人、被告人，询问被害人、证人，听取辩护人、诉讼代理人意见，审查书证、鉴定意见等环节，要充分听取有关犯罪嫌疑人、被告人无罪、罪轻的意见，必要时反复听取核对，以便更为准确研判辩解的具体情况，为后续精准办案奠定坚实基础。二是以首次辩解为原点，审查辩解的起因与变化。犯罪嫌疑人、被告人的首次辩解以及在此前后的言词证据变化，对收集调取证据以及认定其认罪悔罪表现至关重要。以犯罪嫌疑人、被告人首次辩解或自述首次辩解的时间为原点，分别向前后延伸，研判其首次辩解前的情势以及首次辩解后每次辩解的时空条件及内容差异，具体内容包括：首次辩解前的供述稳定程度以及首次辩解的时空条件，每一次辩解的具体内容，如辩解经电话通知接受讯问构成自首的，审查电话通知的具体内容以及犯罪嫌疑人、被告人当时的心理认知与意志状态。三是由内及外审查辩解的影响。犯罪嫌疑人、被告人提出辩解，往往会受外界因素影响或内心的不断自我强化，因此，有必要从案内向案外、从涉案人员到案外人员，如与犯罪嫌疑人、被告人同监室人员、辩护人等知情人员处了解辩解的由来与影响，以便对症下药。

从证据裁判维度应对辩解，积极构建严密的证据体系。准确、高效、有力地应对辩解，最终要落实到证据问题上。一是全面审查证据能力与证据链条。对犯罪嫌疑人、被告人提出辩解包括提请排除非法证据的，不仅要审查辩解本身的合理性、真实性，还需要对其他证据的证据资格与证明力进行审查，并将辩解与全案的证据链条结合起来。审查证据时，既要从事前审查机关、检察机关、审判机关的角度审视，还要从事后犯罪嫌疑人、被告人及其辩护人以及被害人、其他利害关系人的角度审视，还需要从旁观受众的角度审视。二是针对性补强正向证据链条。按照犯罪构成要件，在全面审查证明犯罪事实的证据是否确实、充分的基础上，查漏补缺，特别是对更为常见的主观故意辩解，要通过延伸收集客观性证据、强化主观性证据，强化对犯罪嫌疑人、被告人主观故意的补强或否定。三是查核反向证据链条。围绕犯罪嫌疑人、被告人的辩解，一方面，要核实在案证据与辩解的关联程度，确定是否存在非法取证；另一方面，开展补查补证工作，核实辩解是否成立或能否予以排除，确定合理怀疑是否已经排除。

从结果运用维度运用辩解，充分发挥辩解的评价功能。将辩解的认定结果运用到办案过程，就需要充分发挥对辩解的评价功能，让人民群众从对辩解的处置中感受到法理情的统一、感受到公平正义，实现“三个效

果”有机统一，进而形成正面向上的舆论导向。一是准确体现辩解对定罪量刑的评价作用。对辩解成立的，应当予以采信，特别是无罪的不得作出有罪认定。对辩解不成立但经补证仍不能排除合理怀疑的，应当作出对犯罪嫌疑人、被告人有利的认定与处理。对辩解不成立且排除合理怀疑的，依法作出处理。二是深刻反思办案全过程质量问题。对客观存在辩解，要从其产生、变化、应对的全过程反思办案存在的质量问题，举一反三，查找原因，倒查责任，避免再犯，特别是因为机制不健全、办案人员能力不足带来的质量问题，比如，因办案效率低、经验不足甚至思想认识存在偏差而导致证据未能及时收集甚至灭失，因办案不规范而导致证据收集存在瑕疵甚至非法取证等情形。三是切实做好开展法治宣传教育。要避免因为案件出现辩解引发群体误解与负面评论，要形成正面向上的舆论导向，就需要坚持把“请进来”“走出去”与“送上门”等宣传教育方式结合起来，通过检察听证、案件庭审、普法宣传等形式，让更多的人民群众以听证员、旁听人、法治宣讲员、普法听众等身份参与其中，让人民群众通过对辩解的评论从每一个案件办理中切身感受到公平正义，进而树立学法知法守法用法的良好氛围。

（作者为安徽省淮北市杜集区人民检察院党组书记、检察长）

强化行政违法行为检察监督维护客观法秩序

□杨宽

公权、私权关系是国家治理内在蕴含、伴随始终的重要主题。公权、私权关系在司法监督中的体现之一是司法机关需要妥善处理行政权与公民权的关系。在行政诉讼领域围绕二者关系的处理进路主要表现为行政公益诉讼功能模式，目前形成了主观公权利保障与客观法秩序维护之争。主观公权利保障功能模式强调行政公益诉讼重在为公民提供权利救济。客观法秩序维护功能模式强调行政公益诉讼旨在维护行政客观的公法秩序并确保公法实施的有效性，采用不同的功能模式，对行政诉讼受案范围、审理重点、裁判方式等规则构建产生影响。与检察机关传统的行政公益诉讼通过向法院行政审判和执行活动实现对行政权的间接监督不同，对于在履行职责过程中发现的行政违法行为进行检察监督直面审视行政权，为公民权利保障和行政法秩序维护提供了新的连接平台。为此，行政违法行为检察监督同样需要明确其功能模式，为科学构建案件来源、监督重点、

监督效力规则奠定基础。

探索行政违法行为检察监督功能模式，是为了抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，把握住其本质，要解决的是在多种功能出现冲突时何者居于主导地位的问题。基于此，笔者认为，行政违法行为检察监督的功能模式是客观法秩序维护，检察机关监督的首要目的是促进行政机关依法行政。首先，客观法秩序维护功能模式符合顶层设计初衷。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出，行政违法行为为检察监督的动因是防止“行政乱象”“一些苗头性问题演变为刑事犯罪”，目的是“使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员违法行政行为及时提出建议并督促其纠正”，体现了行政违法行为检察监督督促行政权规范行使的顶层设想。其次，客观法秩序维护功能模式与现有制度规范相契合。行政违法行为检察监督的案件来源于检察机关履行职责中发现，《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违

法行为监督工作的意见》对于检察机关在履行行政诉讼监督职责中发现行政违法行为进行监督作出了具体规定。

基于客观法秩序维护功能模式下的行政违法行为检察监督，在制度构建中应当突出监督对行政机关依法行政的积极促进作用。一是监督启动方式上的主动性。案件来源于“在履行法律监督职责中发现”，体现了检察机关对行政权力运行进行监督的主动态势。但又严守检察机关履职边界，检察机关的监督不可能另行建立一套对行政违法行为的监督体系，只有不脱离检察活动发现和监督行政违法行为，才是适当的、合理的。二是突出对公权力的监督。行政违法行为检察监督是以对行政权这一国家公权力的监督为目标导向的制度安排。在对监督方式的选择上，可以根据违法严重程度的不同，适用不同的监督方式，对于重大违法和一般违法可以制发个案检察建议予以监督，对于执法瑕疵，既可以通过类案检察建议推动解决这类问题，也可以通过制发行政检察白皮书、年度报告等方式向相关部门通报。

三是塑造检察机关与行政机关的协同性。检察监督与行政执法应当体现衔接性、协同性、一致性的目标追求。行政违法行为检察监督旨在维护客观法秩序。违法的行政行为无论是干预行政还是给付行政，都构成对客观法秩序的破坏，在符合比例原则、信赖保护等原则情况下，违法的后果均应予以消除。当当事人对干预行政的认可放弃救济，均不能改变行政行为的违法性，检察机关作为法制统一维护者，有义务保障当事人获得合法合理行政行为的对待。违法给付行政当事人获得利益意味着公共利益受损，检察机关作为公共利益维护者，亦应督促纠正违法的行政行为，行政机关仍有自我纠正的权利，行政违法行为检察监督是对行政机关自我纠正的提醒，其程序性效力特征决定其不影响行政复议机关、审判机关对行政行为的实体判断，为争议中的行政行为提供了更广阔的评价值，既能尽早化解矛盾纠纷，又能与行政复议、行政审判并处。

（作者单位：天津市人民检察院）



□李南 张宁

刑事证据转化是知识产权刑反向衔接的核心环节，体现了法治建设的精细化要求，对实现法秩序统一、提升社会治理效能具有重要价值。当前，适应知识产权保护新形势新任务新要求，深化知识产权刑反向衔接，亟待完善相关衔接规则。

刑事证据衔接的现实困境与原因分析。主要表现在以下两个方面：

证据类型的差异化认可。从实质上看，虽然刑事证据与行政证据在排序、种类上略有差异，但二者本质上均服务于事实查明，无论从内在的证据属性抑或外在的证据形式方面看，二者具有较高的一致性，这也是现行法律法规规定可进行证据转化的内在基础。从取证程序上看，刑事证据的收集、提取、保管等要求都高于行政证据，所以，知识产权行政机关对反向衔接中检察机关移送的证据，应该给予充分重视。实务中，市场监管、行政执法等部门对物证、书证、视听资料等客观性证据普遍认可。但是，由于缺乏明确的刑行证据转化规则，导致在当事人翻供、辩解等情况下，公安机关制作的言词证据往往被行政机关排除适用。

证明标准的体系性冲突。在刑事诉讼中，检察机关采用“事实清楚、证据确实充分，排除合理怀疑”的严格证明标准，要求犯罪事实的认定必须达到“已没有符合常理的、有根据的怀疑，实际上达到确信的程”，即便缺乏直接证据，也需通过间接证据形成完整证据链并排除合理怀疑。相较而言，由于行政执法领域涵盖面更广，行政执法体系无法就不同领域给出统一的证明标准。行政处罚法仅规定“以事实为依据”“违法事实不清不得处罚”等原则性条款，由此导致行政执法机关在实践中缺乏具体证据规则指引。当下，在知识产权刑行反向衔接中，行政机关有时会以“证据不足”为由不采纳检察机关在不起诉决定中认定的违法犯罪事实。

知识产权刑行证据转化的规则完善路径。2024年12月26日，国家市场监督管理总局、国家知识产权局联合印发了《商标行政执法证据规定》，该规定率先对商标领域的刑行证据转化作出了明确规定。依据《商标行政执法证据规定》第17条规定，刑事证据可转化适用于行政程序，但该规定尚不能完全解决知识产权领域现存的证据问题，在此，从以下三个方面提出解决方案：

完善证据类型化审查规则。主要包括：
1. 实物类证据适用形式审查规则。对于物证、电子数据、视听资料等具有载体稳定性与信息客观性特征的证据类型，以及书证中有原件的证据，行政机关往往聚焦证据真实性、合法性、关联性，重点审查以下内容：司法机关取证程序是否符合法律规定，证据载体是否发生实质性变更，证据与违法事实是否具备直接关联性。比如，以刑事扣押清单与物证封存状态比对为基础，重点审查载体是否发生实质性变更、是否形成完整的保管链条、物证调取是否合法。
2. 言词类证据适用实质审查规则。言词证据具有主观易变性特征，行政机关需要重新采集当事人陈述。对当事人陈述的审查需遵循实质性审查的三阶段判定：第一阶段，基础比对。将刑事讯问笔录与行政调查中的当事人陈述逐项对照，如侵权主观认知的表述、非法经营数额的陈述等基础内容是否一致，若二者一致则可直接采纳刑事阶段的言词证据。第二阶段，若存在重大差异，而当事人只是单纯提出异议，而无任何合理理由，证据，则该异议不成立，依旧采纳刑事阶段的言词证据。第三阶段，若存在重大差异，且当事人能够提供相关证据，如当事人在刑事阶段承认其生产侵权商品，在行政阶段辩称“代工无过错”，行政机关应要求当事人提供合同、委托同等客观反证，综合全案证据决定是否采纳原供述。
3. 鉴定意见、勘验检查笔录分类处理。由司法机关委托行政部門或专业机构出具的鉴定意见、检验报告等，因其本身具有行政属性，可直接作为行政证据使用。勘验、检查笔录等程序性证据还需审查其是否符合“三性”要求以决定是否转化为行政现场笔录。

建立“梯度衔接”证明标准转化机制。第一梯度为客观事实的审定。刑事程序中符合刑事诉讼法取证规则且经“排除合理怀疑”查明的核心事实，如主观认知、非法经营额等，行政机关应援引适用以减轻举证负担。第二梯度为行政裁量要件审查。对影响行政裁量的变量要素，如侵权持续时间、侵权商品数量等，适用行政处罚法第40条规定的“清楚而有说服力”的行政证明标准。

建立证据互认与责任追溯机制。可借鉴有的地方检察机关在知识产权刑行反向衔接实践中摸索制定的《不起案件移送行政处罚线索审查登记表》和《反向衔接案件线索移送清单》中创建的移送机制，落实证据转化工作。知识产权检察部门明确移送证据清单、关键证据及可采性结论，行政机关对拒绝采纳的刑事证据，提交包含“事实差异点”“法律适用冲突”等内容的书面分析报告，并经负责人签章确认。对无正当理由拒绝采纳刑事证据导致应罚未罚的，检察机关可依据《人民检察院行政诉讼监督规则》制发检察建议，并同步向同级人大备案。

刑事证据向行政证据的转化机制，本质上是法治资源的最优配置方案。通过“类型化审查+梯度衔接”等可实现刑行程序的价值平衡与功能互补，创造刑事司法与行政执法协同治理的“乘数效应”，为中国特色法治实践提供制度范本。

（作者单位：上海市人民检察院第三分院）

完善证据转化规则
知识产权刑行反向衔接

做实知识