

# 有待持续深化 检察业务考评机制改革

□李奋飞

最高检 8 月 19 日召开党组会，明确表示要取消一切不必要、不当、不合理的考核。10 月中旬，最高检又召开检委会（扩大）会议和党组会，进一步明确检察业务考评机制的改革方向：取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核，不再执行检察业务评价指标体系，不再设置各类通报值等评价指标，不再对各地业务数据进行排名通报，把注意力和主要精力聚焦到办案上来。

实际上，在“一取消三不再”推行前，检察业务考评机制就已初步变革。2023 年 4 月，最高检提出“不能让检察官被数据考核所累”，并把业务考评指标精简为 46 项。2024 年初，最高检检委会修订《检察机关案件质量主要评价指标》，将业务考评指标从 46 项精简至 38 项、减少指标通报值，进一步突出对检察业务工作的整体评价，旨在提升效率与减轻基层负担，防止出现“数据美容”乃至弄虚作假现象。然而，观察现有的检察业务考评机制，可以发现仍有一些内容需要进一步加以优化。

数据考评方面，检察机关采取“一刀切”的做法，即统一指标与数据标准，未能充分兼顾检察机关的案件类型以及各地经济社会和检察工作发展的差异，显然有悖司法工作内在规律。例如，对刑事、民事、行政、公益诉讼四大检察案件数的比值进行考评，比例越均衡，得分越高。但刑事案件在检察机关的办案量中占比高，一些检察机关为了让比值更平均，不得不增加其他三类案件的数量。

考核要点方面，则大多采取“量化型”指标，导致评估结果趋于片面，忽略了对案件质量的评估。以“案-件比”为例，其本意是要求兼

顾办案质量和效率，但一些单位将其作为考评指标，虽能体现诉讼流程和办案时长，却无法体现个案中当事人异议的情况，而当事人异议可能导致比值上升。这种量化评价未能充分关注个案质量，更无法反映案件真实的处理成效。

具体指标方面，许多考评指标过度聚焦案件结果，把“捕后不诉”“捕后轻免刑判决率”“撤回起诉”“无罪判决”等作为重要评判依据，这种情况导致检察官角色定位的偏移，甚至呈现出当事人化的倾向。

实际上，检察业务考评机制作作为一种绩效评价机制，其核心作用在于揭示管理实践中潜藏的问题，并据此提出有针对性的改进措施，从而提升管理效能。虽然，将考评聚焦于办案数量与案件结果，在一定程度上确实有利于提高检察业务管理的效能，但是却难以满足“高质效办好每一个案件”的要求。因为，高质效办案不仅要实现案件处理结果的公正，还要实现案件处理过程的公正。因此，在设定检察业务考评指标时，考评标准应当更加多元化，既要考量案件实体结果的公正性，也要评估案件办理程序的公正性。然而，这一理念尚未充分投射到我国检察业务考评机制中。未来，或可从以下几个关键维度对检察考评机制进行深度革新。

其一，在考评重心上，将宏观案件分析与个案质量相结合，引领检察官将宝贵精力高度聚焦于“高质效办好每一件案件”的核心目标，在充分尊重司法规律的基础上，促进公正与效率的双重提升。

其二，在考评指标上，向更加全面、均衡的方向发展，并优化调整部分聚焦实体结果的指标，实现向“结构比”优化的转变。由此在评价检察官工作成效时，就要根据“四大检察”领域各自的独特性，从整体上审视其对所在检察业务领域的贡献与平衡，促进检察职能（办案和监督）的全面履行与协调发展。同时，应适时取消量化考核数字指标，及时撤销那些过分聚焦于检察实体结果的指标，让检察官免受数据之困，从而恪守客观公正立场。

其三，在考评模式上，以案件质量评查和落实司法责任制为抓手，保证最高检党组提出的“三个管理”（业务管理、案件管理、质量管理）抓实抓细。为此，不仅要充分发挥业务数据的分析研判功能，找准影响检察办案的“症结”，为高质效履职提供更加科学全面的参考依据，也应大力推进检察数字案管系统的建设，全力推动检察业务管理的数字化、智能化建设。

其四，在考评方法上，在取消那些不必要、不恰当、不合理考核的同时，围绕调动检察官工作积极性，提高办案质效以及“努力让人民群众感受到公平正义”的目标，鼓励各地检察机关积极探索，自主设定简便易行的考评方式。

其五，在考评结果上，抓住司法责任制的牛鼻子，探索建立案件双向评价机制。如通过案件评查、征询涉案主体意见等方式，从正向和负向两个角度对案件办理质效做出评价，并将该考核结果与奖惩机制适当挂钩，促进办案规律与考核评价相统一，从根本上调动办案人员高质效办理案件的积极性。

（作者为中国人民大学法学院、纪检监察学院双聘教授、博导，中国刑事诉讼法学研究会常务理事）

# 下一步怎么走 检察工作考核『减负』后

□韩旭

为贯彻落实中央整治形式主义、为基层减负的精神，最高人民检察院提出“一取消三不再”措施，即：取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核，不再执行检察业务评价指标体系，不再设置各类通报值等评价指标，不再对各地业务数据进行排名通报。应当说，该项改革有利于为各级检察机关及其检察官“减负”，使其不再为数据所困、为考核所累，将时间和精力投入到案件办理的质效中。因此，上述改革得到检察人员和社会各界的一致好评。

不可否认，近年来考核指标在检察工作中发挥着“指挥棒”和“风向标”的作用。但一些考核指标让检察官无所适从，甚至走向考核初衷的反面，变成制约检察工作高质量发展的消极力量。例如，为了减少羁押，不仅考核诉前羁押率，还考核不起诉率。由于“捕后不诉”是负向考核指标，一些检察官为了不被考评扣分，即便犯罪嫌疑人符合不起诉条件，也要强行起诉。又如，“可捕可不捕的不捕”是检察机关在审查逮捕中一以贯之的指导思想。但是，一些检察机关为了在羁押必要性审查数量的考核中得分，将属于“可捕可不捕”的犯罪嫌疑人一概逮捕，待羁押必要性审查时再建议予以变更逮捕措施。再如，过去检察机关监督的成效以被监督单位的回复率而非检察机关提出监督的数量作为考核指标，一些被监督单位对于正确的监督意见也可能不予回复，挫伤了检察机关加强监督的责任与动力。

因此，考核指标的设置应当科学、合理，符合检察办案规律。不能为了数据好看，迫使检察人员弄虚作假。在过去考核“案件比”时，笔者曾到某市检察院调研，据介绍，该市级院的“案件比”已低至 1:1.4，但是在全省各市级院中却仅排名第六。在认罪认罚案件量

刑建议采纳率成为考核指标时，个别检察机关待法院判决后再“倒签”《认罪认罚具结书》，由此形成法院采纳率达到 100% 的假象；还有一些检察院为了提高认罪认罚从宽制度适用率，强迫犯罪嫌疑人认罪认罚或者以较宽的量刑建议为“诱饵”换取认罪认罚。其实，案件因事实不清、证据不足被检察机关退回补充侦查，被告人上诉等均是刑事诉讼法规定的职权和权利，刑事诉讼法的效力层级高于最高人民法院的考核文件。检察人员理应优先适用刑事诉讼法，而非上级的考核文件。

任何事物都具有辩证性。虽然考核会产生种种弊端，但在过去的案件管理中也曾发挥重要作用。一律取消考评，随之而来的问题亦不容忽视，例如，考核指标是评价案件质量的重要因素。一旦全部取消，案件办理的质效又该如何评价？如何保障？在考核作为案件管理手段“退出”后，检察机关如何实现质量管理、案件管理和业务管理？据悉，最高人民法院计划通过“三个管理”来保证检察官高质效办好每一个案件，今后的抓手将是案件质量检查评查和司法责任追究惩戒。但是，案件质量评查具有事后性，不符合司法亲历性的规律，通过评查就能评出质量和效率，让人不无疑问。至于司法责任追究，不具有普遍性和常态化，且难逃追责疲软的问题。

“一刀切”取消考核，固然有利于基层减负，但是没有了这一手段，又有什么替代性措施来保障案件质效呢？既然是“取消不必要、不恰当、不合理的考核”，那就意味着并非取消所有的考核。哪些是“必要、恰当、合理”的指标？是否应当保留这类指标，仍有待研究。在笔者看来，所谓“不必要、不恰当、不合理考核”应当是指那些设定的指标违反检察办案规律或者促使检察人员弄虚作假的考核。保留“必要和合理”的考核指标和指标设置的科学性乃下一步改革的重点。

首先，一些检察工作仍需考核指标进行检验。例如，刑法规定的羁押必要性审查制度若要“激活”，仍需要考核羁押必要性审查率。刑法规定的办案时限，尚需要对办案时间进行考核，否则，何谈办案质效问题。

其次，设定促使检察官履行客观义务的正向指标。检察官客观义务就是要注意各种“不利”和“有利”犯罪嫌疑人的情况，应通过指标的设定，督促检察官履行“安良”职能。例如，证据合法性调查率、非法证据排除率、律师参与辩护率等等。

必须承认，一些指标的设置不仅有利于调动办案人员的积极性，也有助于保障案件质量，对这类指标仍应予以保留。如果检察机关一律不进行考核，又如何保证检察人员不作为、慢作为的问题不会发生？又如何保证案件质效不会降低？现在需要做的是改变以前“唯数据论”而忽视办案质效的问题，不能从一个极端走向另一个极端。长期以来，考核作为检察机关惯常且有效的管理手段，在保障案件质量和效率方面曾经发挥的作用和功效不可抹杀，也不能“一废了之”。在找到更为有效的管理手段前，不应完全停止使用。

（作者系四川大学法学院教授、博导，中国刑事诉讼法学研究会常务理事）



扫描左侧二维码关注