



上接第一版

最高检案管办负责人清楚记得，那是2018年11月的一个下午，他们接收了一道办公厅秘书处转达的“密电”，核心内容是“从统计、检察办案管理来看，同一个‘案子’，刑事、民事、行政、公益诉讼业务是怎么计算工作量、案件数的？能不能用老百姓的一个‘案子’与统计、管理出来的‘案件’相对比，形成个‘案与件’的对比关系？”对于这个问题的思考，就是“案-件比”的由来。

“案-件比”不仅是观测、评价检察机关办案运行态势的重要依据，也是反映办案环节是否做到极致、衡量办案质效、彰显“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的绿色指标。如何把“案”与“件”的对比关系测算出来，是建立以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系的关键一步。

考虑到检察机关在刑事案件办理过程中参与环节更多，案管办决定先以刑事检察的审查逮捕、审查起诉工作为突破口，以2014年至2018年11月为时间段，分为审查逮捕和审查起诉，将所有法定办案流程纳入其中。2018年12月24日形成了一个专项报告。经过测算，2018年全国检察机关审查逮捕、审查起诉的“案-件比”为1：1.895。观测的基准即受理的“案”数为133.8万余件，1：1.895意味着司法统计中多办出119.7万“件”，也意味着程序、人力、司法资源更多的占用、付出，每多一件，当事人往往就无形中累积一次负面感受。

经过反复测算，2019年2月第二份刑事检察“案-件比”测算报告出炉。随之召开的全国电视电话会议上，最高检通报了各地的“案-件比”，如“一声春雷”惊醒梦中人，各省级院检察长们坐不住了。

分析发现，实践中用退回补充侦查换取办案期限“假退查、真延期”的现象仍然存在；有的检察官沿用惯有的办案模式，个别、次要的事实、证据问题也简单、轻松地退回公安机关补充侦查，导致诉讼时长拉大、积案增多。

解剖“案-件比”最高的省份发现，其退查率赫然位列全国第一。这份数据让锁定了“靶打7寸”“管理目标”的最高检组对改革方向更为明确，也更加坚定。为了更加严谨科学，案管办先后2次征求各业务厅(室)意见，7次起草专项报告报最高检党组，3次核算全国检察机关审查逮捕、审查起诉“案-件比”，最终确定，在老百姓一个“案子”基础上，检察环节可统计为多个“案件”的15项办案业务活动是：对不捕案件的复议、对不捕案件的复核、对逮捕(不捕)案件的申诉、对不起诉案件的复议、对不起诉案件的复核、对不起诉案件的申诉、一次退回补充侦查、二次退回补充侦查、一次延长审查起诉期限、二次延长审查起诉期限、三次延长审查起诉期限、撤回起诉、法院退回、建议延期审理和国家赔偿。

“案-件比”的理想状态是1：1，这15项办案业务活动不也是合法的吗？增加进来为什么就不“理想了”？“案-件比”的价值恰恰就在于体现办案的质量和效率，就在于揭示出办案数量和工作量之间的内在关系。比如，一个故意杀人犯罪案件，要经过公安机关侦查→检察机关批捕→检察机关起诉→法院判决有罪，被告人认罪服判不上诉，检察机关不抗诉、案件诉讼终结。从形式上看，综合公检法“案-件比”为1：4，但这些都是不可避免的必经的法定环节，不需作为“件”叠加计算，公检法各自已做到最佳、理想状态，“案-件比”各为1：1。

但记者了解到，现实很骨感。全国检察机关的实测“案-件比”，2018年为1：1.895。细究之，只退回补充侦查和延长审查起诉期限两类，就合计占到了刑事检察15项业务活动总数的90%以上！这也是各地为降低“案-件比”狠抓“二退三延”程序是否存在空转的根源所在。

最高检第一检察厅厅长苗生明对记者讲述了十多年前一起因故意伤害不起诉引起的国家赔偿案。这是当年他到北京石景山区人民检察院任职后主持召开第一次检委会时研究的案件)，也许让我们理解起来更直观。

2008年2月25日19时许，被告人李某因琐事与被害人岳某发生争执，双方在互殴过程中李某将岳某摔倒，致岳某左肩关节外侧端骨折，经法医鉴定为轻伤。同年5月25日，李某因涉嫌故意伤害罪被刑事拘留，于6月6日被逮捕。6月30日，移送检察院审查起诉。后来分别退回公安机关补充侦查二次、三次延长审查起诉期限，两次向检委会报告后于次年1月7日向法院提起公诉；法院公开审理后认为该案认定李某犯故意伤害罪的证据不足，检察院将该案撤回起诉，并作出存疑不起诉处理，将犯罪嫌疑人释放；后李某请求检察院依法确认并给予赔偿。经检察院研究，决定赔偿李某被羁押期间共计384日的人身自由损害赔偿金，折合人民币4万余元。

说干道万，不如一案。这样一个轻伤害案案件经二退三延，起诉后经过审理阶段又撤回起诉、作出不起诉，继而启动国家赔偿程序，当事人一个“案子”，经历这一系列法定因而也是“合法”的办理过程，至少办成了七件，不当羁押384日。

如果我们用当下的“案-件比”来观察，该案司法成本畸高、程序反复空转，不当羁押、执法定理念滞后等问题一一浮出水面。最高检深化司法改革，自我加压、自我承压“案-件比”的提出意义非同寻常。

二

实践是检验真理的唯一标准。我们回溯历史的时候，会发现人们描摹改革大河浩荡时总用“不一蹴而就”来形容，这是因为有一项重大改革的确充满曲折与坎坷，面临各

种博弈与平衡。

曾几何时，由于退补退查以及发回重审没有时间次数限制，原本应该维护司法正义的程序，沦为上下级司法机关、相关司法部门之间的“拉抽屉”。如河北省那起历经10次重审判决、7年7次发回重审的普通刑事案件(曾被媒体报道为“史无前例”)，再如呼格吉勒图、聂树斌等一系列冤假错案或者重大疑案中，老百姓看到的是“死循环”。

浙江大学教授王敏远向记者介绍，1996年刑事诉讼法修改很重要的成果之一就是限制了补充侦查的次数，规定“补充侦查以二次为限”，同时删除了人民法院“可以退回人民检察院补充侦查”这一项。这些内容的修改，根本目的就是解决两个问题：一是保障被告人获得及时审判权(避免检控法是否需要“补充侦查”意见分歧而导致案件诉讼进程受阻，往往陷入久拖不决)；二是解决审判职能的回归问题。此外，这个修改，还有助于推动解决我国刑事诉讼中长期存在的程序倒流，反复问题。

让最高检党组始料不及的是，“案-件比”据了解，2012年刑事诉讼法修改讨论“白热化”前期，有人曾提出再次恢复“在审判阶段退回补充侦查”的规定，时任全国人大常委会法制工作委员会副主任郎胜态度很坚决，“决不能开历史的倒车”。今年2月10日记者电话采访郎胜时，他说，这其实是从程序上对疑罪从无原则的保障，在案件已经提起公诉后，法院不应再要求检察机关退回补充侦查。中南财经政法大学副校长姚莉进一步解释其主旨“就是要要求检察机关不能带病起诉，法院勇于判决无罪，司法机关要有担当”。

“案件‘拉抽屉’久拖不决，人又一直被羁押，这实际上是对嫌疑人的权利造成侵害，每一次修改都体现了时代的进步！”中国政法大学教授陈光中表示。从退回补充侦查“时间无限制”到“限定两次”，以及2012年对二审发回重审次数的规定，我们看到，随着中国改革开放40多年的沧桑巨变，刑事诉讼法就像一支高敏温控计，留下对中国经济社会发展变化及时回应的精准刻度。以及在梳理中随时可以感受到时代脉搏的律动以及法治洪流的势不可挡，也由此看出，很多司法理念的变革和司法政策的调整，都是基于制度设计者对于司法实践中出现的一系列冤假错案产生的成因深刻分析后而得。

最高检在新时代提出“案-件比”不是凭空想象出来的，它来源于对时代背景的深刻分析，蕴含了“案子”与“案件”，程序公正与实体公正，依法办案与案结事了、治标与治本、整体质效与素质能力等关系的司法规律。不论哪个国家，什么性质的案件，“案”与“件”都是“源”与“流”的关系。司法机关办案要保证“流”得清，“流”得快，必须力求不分“流”、少分“义”。

诉讼环节越多冤错风险越大，程序空转、“案件虚胖”，不仅增加诉累也浪费司法资源。法学界的一位权威人士表示，“案-件比”不仅能戳破司法的泡沫更能挤出司法的水分，是一个外行看热闹，内行看门道的“创新之举”。全国人大监察和司法委员会副主任委员徐显明认为，“案-件比”是执法司法办案理念、制度、机制的重大创新，找到了长期以来困扰执法司法办案工作中如何统筹办案数量、质量、效率、效果的痛点。

全国人大代表、辽宁大学副校长杨松教授认为，“案-件比”需要系统论的方法来实现，契合了习近平法治思想新时代对司法理念，增强了人民群众的司法获得感，更是对国家治理的贡献。在中国法学会学术委员会主任张文显看来，“案-件比”的管理改革看起来是一个技术性的问题，是一个统计学的问题，但其核心价值是以人为本、司法文明、检察为民。通过这样一种管理改革，倒逼检察人员转变司法理念，体现了把人民群众的利益放在首位的要求，反映出新时代检察理念的一个重大转变。

2019年，2020年业务数据显示，部分存在水分的业务活动数量应声而降。2019年刑事诉讼检察“案-件比”为1：1.87，“件”同比下降0.02，减少了约3万个不必要的办案环节；2020年，全年刑事检察“案-件比”为1：1.43。在受疫情影响，办案工作一度延迟的情况下，“件”同比下降0.44，相当于减少了41.2万个程序环节和统计中的“案件”。

全国人大代表、中国科学院大学教授马一德评价，检察机关通过研判“案”与“件”，为完善司法管理和社会治理提供了“晴雨表”。随着“案-件比”嫩芽出土的巨大拱力，检察机关不仅卓有成效地减少了大量不必要的办案环节，而且贯彻少捕慎诉理念，近年来不捕不诉率明显上升，而同期公安机关对不捕不诉的复议复核相反在下降。2020年同比下降了40.2%，说明检察机关不捕不诉案件释法说理工作在逐步加强，也从侧面反映出案件质量的稳步提升。“案-件比”使检察机关与监察、侦查、审判机关之间的沟通互动更加有效，衔接配合与监督制约更加有力。

三

最高人民检察院检察长张军的办公桌上放着一张最高检某位领导去某省调研阅卷时复印的一页巡查法律文书，上面只有一行字“该案事实不清证据不足，退回补充侦查”。难以想象，这就是业内熟悉的“补充侦查提纲”，而且这不是个别现象。据悉，这个提纲让检察长在各种会议上当作“反面教材”去讲，“你办的案子是他人的人生，为何退补，应该怎么补查是否应该释法说理？就这一行字，你要准备查看几次？”

司法改革：“案件比”——检察抓住了纲

四

2019年7月的一个午后，最高人民检察院联合公安部印发《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》，完善退补法律文书质量保障机制，在补充侦查提纲的制作上狠下功夫，真正履行好检察官在刑事诉讼中控指证明犯罪的主导责任。

法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。2020年10月14日，在全国基层检察院建设工作会议上，业界看好的“案件编号终身制”第一次亮相。案件有了“身份证”，意味着未来不管经历房少层级、多少环节，一号到底，责任分明，可追、能溯，让司法责任制真正“长出牙齿”。

东卫律师事务所主任郝春莉评价，“最高检注重源头治理的改革决心让人非常震撼。一案一档，基层检察机关担负起办好群众身边案件的政治责任、社会责任和法律责任，对于提升办案水平具有治本功能”。

让最高检党组始料不及的是，“案-件比”作为风向标放在考评体系里后，与最初提出“认罪认罚适用率70%”目标一样，也出现了不同声音，有些人看到绩效考评的“指挥棒”就以为仅仅是一个数字的量化，想当然认为降低比例又是在“下指标”，把理想状态绝对化、违背司法规律；有的基层院为了数据好看，搞各种变通，必须退延的也不退延，回收延退权利；还有的将取保候审、监视居住审查期限用足一年、半年，而这事实上又使得部分案件效率不当降低等问题出现；即便最高检要求根据各省情况而定，地方也会按照“既有模式”层层加码，“负担和压力”落在基层、一线检察官头上。

对此，清华大学教授张建伟表示了他的担忧，一项好的理念就怕到基层走了样。例如该退回补充侦查的，检察官心有畏患不退回补充侦查；理应延长半个月才能把案件质量搞好的，在一个月內匆匆结束审查，起诉后再做修补工作，必然为案件质量埋下隐患。在中国人民大学教授陈卫东看来，慎用不起诉控制不当就会造成对于依法应当不起诉的案件不能作出不起诉决定，形成司法僵化现象。司法机关有过这方面的教训，不应作茧自缚。

那么，降低“案-件比”是不是意味着该退的案件也不退呢？2020年8月27日，在“抓实业绩考评、深化检察改革、全面推进检察事业高质量发展”电视电话会议上，最高检明确要求：在深化落实“案-件比”质效评价标准的同时，应区分不同的案件类型。一些涉众型经济犯罪案件疑难复杂，是否退查、延审绝不能搞“一刀切”。

“这些指标都不能简单化，要与捕后不起诉、撤回起诉、无罪判决等指标统筹评价。”张军强调，检察机关办的每一起案件，都事关国家治理、法治建设大局，更关乎老百姓、当事人的切身利益。“案-件比”的价值归根到底就是“责任”，每一件案件都要努力办到极致，杜绝程序“借用”“空转”！如果放任程序性“案件”增加，甘于低能、无效，不仅检察人员徒增劳苦，更有损当事人权益、空耗司法资源。

“案-件比”并不是只限于刑事案件。最高检第六检察厅厅长冯小光对记者介绍，目前办理的民事检察监督案件一般历经一审、二审、再审审查等多个诉讼程序，甚至多次依职权启动再审，每次审理后作出的裁判结果往往都不同，有的案件最终的裁判结果是维持一审判决，历经几年又回到了原点，当事人打了十几年官司还是没有解决问题，既增加了诉累，占用了宝贵司法资源，又损害了司法公信，与最高检提出的“案-件比”理念相悖。

“对于民事案件自身来说，办理的监督案件审查环节较少，‘案-件比’体现得不明显。但是有的地方存在案件审理周期过长的情况，部分监督案件尚不能在民事诉讼法规定的3个月內结案，耗费司法资源，影响司法公信力和人民满意度，今后应当加以改进。”冯小光如是表达。

最高检第八检察厅厅长胡卫列认为，“案-件比”抓住了司法管理的命门，突出了“加法注重办案实效、注重问题解决的价值追求。目前公益诉讼统计指标中不单独设立‘案-件比’，但在公益诉讼的工作和案件中体现了相关‘案-件比’的要求，一是就行行政公益诉讼而言，针对同类公益损害，同一行政机关履职不到位的情形，要求只立一个案，避免类案群发检察建议，相比行公益诉讼“一行为一案”要求更严格；二是对公益损害赔偿案件，不再计为一个一个单独的 New 案件，体现了最高检对于公益诉讼始终着眼于公益损害恢复的实际效果，着眼于推进国家治理的制度定位和价值追求。

有一组数据值得我们关注。2020年检察机关自行补充侦查(主要在审查起诉阶段)数量同比增加23.5倍。苗生明分析后认为，这就是降低“案-件比”的检察政策催生的联动效应。比如，审查中需要补充一份书证、询问一两名证人等，在过去往往要通过退回补充侦查来完成(一往一返，各自增加一个月办案期限)，现在检察官自己直接补充侦查，还是原来一个月左右的办案周期，这就大大缩短办案周期，还提高了检察官的侦查能力，起诉后的庭辩能力，可谓“一举多得”。

吉林省人民检察院检察长尹伊君表示，“‘案-件比’彻底激活了自行补充侦查这项曾经沉睡的机制”。江苏省人民检察院检察长刘华认为，自行补充侦查将促进刑事检察官从书面审查的“偏科生”转变为既会审查、又能侦查、更能到庭辩指控证明犯罪的“多面手”。

四

2019年7月的一个午后，最高人民检察院第一次“不忘初心、牢记使命”主题教育交流会上，第七检察厅厅长张相军剖析了一起行政赔偿抗诉案件，引起最高检党组高度重视。张军当场部署第七检察厅抓紧整理报告，并明确指示“该案反映出诉讼程序空转问题很典型，可以作为主题教育期间的典型事例”。

31年前，盛大爷与他人合作建房，因不同的行政部门对该建房行为评价不一，盛大爷被处以没收等行政处罚，申请行政复议被维持，所涉房屋又遇拆迁，从此走上“马拉松”诉讼之路。这一官司从区分到市行政执法机关；从地方基层人民法院，市中级人民法院打到省级高级人民法院，再申诉到省检察院，最高人民法院，最终抗诉到最高人民法院。

因行政和民事法律关系交织，该案历时31年引发多个行政和民事诉讼。相关部门前前后后作出4个行政执法决定和16个司法决定，裁判，“案-件比”竟高达1：20。这意味着盛大爷自己的一个“案子”，在执法司法部门办成了至少20个“案件”，程序空转问题十分典型。执法司法资源极大浪费，盛大爷从55岁到86岁一直奔波在维权路上，几乎在诉讼中度过了半生。

如果以“案-件比”进行考核评价，一开始就努力把案件办到极致，地方执法司法部门有任何一个环节较真的话，这个案件也不至于由最高检抗诉，最高法院审理，也许盛大爷的人生就会改写。因而张军多次批示并指出，如果司法、司法为民只是说在嘴上，写在纸上，挂在墙上，公平正义就只是口号、标语，法律的温度就会很低，民心就会离我们很远。“31年申诉，3年抗诉，1年半做和解工作，86岁老人几多悲凉，我们必须思考如何把习近平法治思想落实到实处。”

在“不忘初心、牢记使命”主题教育中，最高检将盛案作为典型教材，对广大检察人员进行“办实事、求极致、解难题、葆本色”深刻教育，强调检察监督更要用心真心真情传递司法的温度，让人民群众感受到温暖，要以高度负责的精神办理每一起案件，要做到位、做到家。

针对盛案反映出的行政诉讼“程序空转”，行政争议实质性化解等问题，2019年10月，最高检在全国检察机关部署开展“加强行政检察监督、促进行政争议实质性化解”专项活动，截至2020年11月，全国检察机关实质性化解行政争议6000余件，解决了一批人民群众的操心事、烦心事、揪心事。

由于该案历时31年，涉及行政机关较多且历经行政区划变更，职能调整，机构改革等问题，情况非常复杂。为妥善化解矛盾，实质性解决当事人诉求，最高人民法院、最高人民检察院均希望以促进当事人达成和解协议的方式结案。真正实现案结事了政和。涉案行政机关也表示绝不会“新官不理旧账”，积极践行法治政府理念。

经过反复做促和工作，2020年12月18日，双方达成和解。盛大爷拿到了应有的补偿，这起行政争议得到实质性化解。

【记者手记：总有一份温暖让你感动】

这是南方某城一条狭窄的弄堂，清晨一场细雨后，平添了几分凉意，有些湿滑。巷子两边不太整齐的房屋外墙各种电线盘绕，更显凌乱与破旧。知道我们要来，86岁的盛大爷早早候在弄堂口。

2021年1月22日，记者与张相军一行特意来到盛大爷家里回访。当张相军向他转达张军检察长的问候后，他很高兴，真情表示“感谢，感谢检察院给了我生命”。

盛大爷带有浓重的地方口音，得全神贯注才能听懂。老人兴致很高，“采访”基本是在倾听。他向我们讲述了过去，讲述自己对发明的痴迷。曾经取得的发明专利，讲述他当年对打赢污染防治攻坚战的关注。他饶有兴趣地给我看他的新中国成立70周年纪念章，他的党费证，告诉我他已经是40多年龄的老党员。看着时间一点一滴过去，中间我试图插入了解一下30多年来他打官司的感受，但他很执着，又能回到自己的语境里，他最想表达的是以后不打工，就有时间搞自己的发明了，所以他感谢检察院、法院给了他生命。

我们跟他说，“您要感谢，就要感谢新时代，感谢全面依法治国带来的感动”。“您86岁了，身体更重要”，他说“没问题，我自己能上200级的台阶，我还可以搞专利”。

老人的家里有些凌乱，两张单人床，一个轮椅，一个小茶几将不大的客厅挤压得空间愈发窄小，茶几上堆满了杂物，当记者准备把笔记本放在茶几上时，发现台面上还摆着果儿儿“有些日子”的干巴鱼骨头、一包“黄果树”香烟、一堆材料，一个装着尘土、写着岁月，碰一下会黏住的牙签盒。自1996年与老婆离婚后，盛大爷便与患有小儿麻痹症的侄子一起生活在这里。

两个小时的采访中，他没有像通常的“中诉人”那样抱怨和沉浸在自己的“说法”里，也没有把生活的委屈归因于这场“马拉松”诉讼。虽然因为这一案件经历的种种波折，他的确离了婚，儿子已经先他去世。

茶几上放着的材料里，最上面一份是他复印的剪报，文章题目为《习近平主持召开全面深化改革委员会第十七次会议强调坚定改革信心汇聚改革合力 推动新发展阶段改革取得更大突破》。

在盛大爷的家里，我们一直没脱外套，临别握手时大爷的手冰凉，问他，不冷吗？他回

答，一点也不冷。他不愿意再谈过去，他在认真学习中央文件精神精神，着急抓紧时间搞自己的发明。

从这个角度说，这个31年“长久的等待”，于他也许还是有些悲凉与遗憾的……

五

片言明百意，围坐释冰嫌。

2020年10月22日，共和国首席大检察官张军首次主持的“陈某刑事申诉案公开听证会”(简称“首次听证”)在福建省人民检察院举行。五位听证员参加了听证会。他们是：清华大学法学院教授张建伟；福建团全国人大代表，福建新世纪律师事务所首席合伙人洪波；河南团全国人大代表，河南省平高集团机械制造事业部党委副书记，副总经理胡中辉；福建省人民检察院人民监督员，盈科(福建)律师事务所律师韩正武；福建省人民检察院人民监督员、福建日报社记者包霖。福建省人民检察院检察长霍敏，最高人民法院第十检察厅厅长徐向春以及四级检察院案件承办人参加听证。

该案由民营企业之间股权转让合同纠纷引发，系不服检察机关不起诉决定的刑事申诉案件，涉及当前非经济经营发展问题，民事和刑事交叉串连，涉案金额巨大，在事实认定、法律适用、案件处理等方面存在争议，在检察机关办理的以事实不清、证据不足不予起诉涉嫌经济犯罪案件中较为典型，当事双方争议虽经福建省三级检察机关反复做工作仍陷僵局，矛盾纠纷化解难度很大。

张军开宗明义地介绍了听证会的背景，“为贯彻落实以人民为中心的司法理念，接受社会监督，增强办理刑事申诉案件透明度，保证办案质量，促进社会矛盾化解，维护申诉人的合法权益，巩固深化‘群众信访件件有回复’制度，我们在这里召开陈某刑事申诉案公开听证会。”

听证会开始后，申诉人陈某在陈述案情时非常激动，数度哽咽。张军安慰他说：“不要激动，喝水再说。”张军问：“你2016年报案，2017年移送到检察院，那时候你的相关法律知识有今天这么丰富吗？”陈某：“没有，我是在检察院关不起诉后，才学习法律，了解这方面的知识。”张军又问：“如果现在再让你签这个合同，你还签吗？”陈某：“肯定不了。”张军充分肯定地说：“你有很纯熟的法律知识，关于诈骗罪的事实，证据谈的都很清楚。”见到共和国首席大检察官如此随和，陈某的陈述也显得轻松了许多。

听证会上有一个非常重要的环节，就是听证员针对事实认定和法律适用等问题发问，五位听证员提出的问题都很尖锐也很犀利。据悉，讨论案件时，对于该案的“罪与非罪”，听证员意见也有分歧甚至争论。最后才达成相对共识，这也从另外一个角度印证了“民事欺诈”与“刑事诈骗”在具体办案中由于边界模糊认定起来容易混淆的说法。

听证员在评议后发表意见认为，该案部分事实存在模糊、证据存在短缺的问题，人民检察院按疑罪从无的原则，依法作出证据不足不起诉的决定，体现了慎重追究的原则；福建三级检察机关对证据进行严格审查，对案件质量严格把关，其精神值得肯定；建议检察机关加强对民营企业的均衡保护，为涉案的民营企业当事人解决实际问题，及时修复被破坏的社会关系。同时，期待被不起诉人积极履行法院民事裁判，实现和解。

对于本案涉及三份重要诉讼文书，听证员代表张建华发表意见时诚恳地指出问题，第一份不起诉决定书仅以一句“经本院审查并退回补充侦查，本院仍然认为公安机关认定的犯罪事实不清，证据不足，不符合起诉条件”为结论过于简单；后来的两份复查决定书虽然增加了释法说理部分，但对于“什么事实不清？该事实对于起诉与否究竟有何影响性意义？”在论证方面均语焉不详，存在改进空间。

张军对此非常认同，他特别指出，对于这类争议较大的不予起诉案件，如果检察机关当天公开听证，让当事人心服口服，也许早就可以“案结事了”和。检察官释法说理工作不到位，增加办案工作的时间和成本，使得公安机关、当事人不理解，不信任检察机关办案结果，造成当事人一个“案子”之外，多个检察机关的轮番、司法公信力也会大打折扣。

孙所知如，除了检察官办案人员自身办案能力和责任心外，“案-件比”受到诸多客观因素制约。记者采访时就有关基层检察院反映，检察机关在三大诉讼中处于中间环节，既不是发起者，也不是终局裁决者，直接把司法个案的质效责任“扛”在肩上，压力很大……呼吁反映的也是现实。

对此，全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠谈了自己的看法，在他看来，强化“案”与“件”的科学管理，能从宏观上反映整个政法机关办案质效甚至整个国家司法资源投入产出的情况。“案-件比”的提出，就是让我们思考一个问题，必须在国家治理层面评判办案质效。

司法案件管理是一个世界性难题。孙宪忠认为，“案-件比”是事关司法工作创新发展的战略性、导向性问题，中国特色社会主义法治制度不同于国外的司法制度，在习近平法治思想的指引下，司法机关必须坚持习近平总书记强调的“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”如何回应“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，这是一个时代命题，需要法律共同体一起努力！

当然，理念转变是一个长期的过程，不可能一朝一夕就解决问题。《法律的成长》里有一句话耐人寻味：我们前进的路程既非一条直线，也非一条曲线。它是一系列的圆点与直线……逐步取得了一次次的飞跃！

省人民检察院检察长叶晓颖表示，让当事人知晓办案程序和法律依据，增加办案的透明度，减少群众对司法机关的“神秘感”，可以让人民群众感受法律公平正义的同时，让释法说理更有检察温度。辽宁省人民检察院检察长李成林表示，公开听证就是要搭建一个平台，认真倾听申诉人的诉求，听取来自社会各界代表的听证评议，将事实、证据、法律等充分阐释。黑龙江省人民检察院检察长高继明表示，最高检推出检察机关服务保障民营企业当好“老娘舅”，就是为真爱而管、给予无微不至的关怀，但同时，对于犯错的“孩子”要真正严管，其目的也是为了他们健康地成长。

全国人大代表、北京信利律师事务所律师全国人大代表阎建国表示，习近平总书记强调“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。司法机关如何在具体案件中让人民满意？检察机关从最高到基层，检察长接访、公开听证，就是“以公开促公正，以公平赢公信”，成为释法说理，以案释法的一篇篇教程。

据了解，2020年，童建明常务副检察长、张雪樵副检察长、陈国庆副检察长分别主持了三场公开听证会。徐向春介绍，四级检察院2020年1至11月共组织听证29万件，化解率为83.7%；排查出信访5年以上的疑难复杂案件348件，最高检挂牌督办已办结346件，并对一些久诉不决的“钉子案”，由检察长包案(其中张军检察长2件、童建明常务副检察长2件、孙谦副检察长3件、张雪樵副检察长2件、陈国庆副检察长3件、政治部主任潘毅琴2件、检委会专职委员张志杰、万春各2件)。截至目前，18起信访积案已全部清理完毕。

徐向春介绍，四级检察院2020年1至11月共组织听证29万件，化解率为83.7%；排查出信访5年以上的疑难复杂案件348件，最高检挂牌督办已办结346件，并对一些久诉不决的“钉子案”，由检察长包案(其中张军检察长2件、童建明常务副检察长2件、孙谦副检察长3件、张雪樵副检察长2件、陈国庆副检察长3件、政治部主任潘毅琴2件、检委会专职委员张志杰、万春各2件)。截至目前，18起信访积案已全部清理完毕。

【记者手记：期待】

六年来，陈某的生活轨迹基本是在“公安机关、检察院、法院”之间穿梭，在刑事、民事之间不断地转换“频道”，用他自己的话说为了一个“案子”在“公检法”来来回回，该案“案-件比”已远远远高于1：4。

2021年1月21日，听闻在检察官们的努力下该案终于画上句号，记者特意前往福建与福建省人民检察院郭鹤、陈律、吴青三位检察官一同回访当事人。

看得出来，距离“首次听证”不到两个月的时间，陈某的精神头已经明显不一样。他说“首次听证”在地方很轰动，老乡们羡慕他自己的案件得到共和国首席大检察官的支持好评，认为这是难以想象的事。他也字字记住了张军检察长的话，“作为一名企业家，要诚信要守法更要学会和懂得风险防控。”陈某和夫人特别委托记者将一面写着“公正执法 护航民企”的锦旗带回北京。

被不起诉人也要委托记者带回一面写有“公开听证解心结 人民检察为人民”的锦旗以及一封写给最高检的感谢信。这也是记者第一次见到“检查官和检查官”出现在纸面上，老百姓的“查”字里行间充满的是真情实意，他特别感谢“检查官”为百姓服务的情怀，释法说理，以公开促公正，使这超近六年的矛盾纷纷得以化解。

六

卷起2020年的长卷，2021年，我们将迎来中国共产党百年华诞。回首来时路，每一步都不轻松；眺望前方，仍会有惊涛骇浪！回望2020这平凡的一年，我们看到了：从小井盖下大民生的“四号检察建议”到网络非司法之地的“六号检察建议”，从“自诉转公诉成为国家司法机关积极响应民法典时代人格保护的标志性事件”到“36份检察建议的万峰湖流域生态环境受损公益诉讼专案”，从激活沉睡中的“妨害传染病防治罪”到激活“正当防卫”，检察机关正书写着“以人民为中心”的时代答卷。

G=A/J (G=A:J)

这道“数学公式”，当“案子”与“案件”为1：1时，是理想状态。当事人一个“案子”，进入司法机关后一次性优质办结，司法资源投入最少，“案结事了”，实体公正，当事人感受最好，但随着父母的加大，必然带来司法公正的稀释，司法公信力也会大打折扣。

孙所知如，除了检察官办案人员自身办案能力和责任心外，“案-件比”受到诸多客观因素制约。记者采访时就有关基层检察院反映，检察机关在三大诉讼中处于中间环节，既不是发起者，也不是终局裁决者，直接把司法个案的质效责任“扛”在肩上，压力很大……呼吁反映的也是现实。

对此，全国人大宪法和法律委员会委员孙宪忠谈了自己的看法，在他看来，强化“案”与“件”的科学管理，能从宏观上反映整个政法机关办案质效甚至整个国家司法资源投入产出的情况。“案-件比”的提出，就是让我们思考一个问题，必须在国家治理层面评判办案质效。

司法案件管理是一个世界性难题。孙宪忠认为，“案-件比”是事关司法工作创新发展的战略性、导向性问题，中国特色社会主义法治制度不同于国外的司法制度，在习近平法治思想的指引下，司法机关必须坚持习近平总书记强调的“只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度凝聚社会共识。”如何回应“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，这是一个时代命题，需要法律共同体一起努力！

当然，理念转变是一个长期的过程，不可能一朝一夕就解决问题。《法律的成长》里有一句话耐人寻味：我们前进的路程既非一条直线，也非一条曲线。它是一系列的圆点与直线……逐步取得了一次次的飞跃！