

编者按：深入推进三项重点工作是新形势下党中央对政法工作的新要求，开展执法办案风险评估是深入推进三项重点工作的一项重要举措。2010年3月11日，最高人民检察院检察长曹建明在第十一届全国人民代表大会第三次会议上所作的工作报告中指出，检察机关要建立执法办案风险评估机制，把化解社会矛盾贯穿于执法办案始终。为促进检察机关执法办案风险评估机制的合理构建和完善，本刊特邀请专家学者，对检察机关如何建立执法办案风险评估机制的相关问题进行探讨。

检察机关如何建立健全 执法办案风险评估机制

- 主持人：张建升（《人民检察》副主编）
- 特邀嘉宾：莫纪宏（中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师）
谢鹏程（最高人民检察院检察理论研究所副所长、研究员）
孙春雨（北京市人民检察院第二分院法律政策研究室副主任）
- 文稿统筹：张敬博 摄影：徐伯黎



莫纪宏



谢鹏程



孙春雨

主持人：凡事预则立，不预则废。作为化解社会矛盾、维护社会稳定、参与社会管理的司法机关，检察机关在深入推进三项重点工作中担当着重要的角色。执法办案风险评估机制，因其有利于及时发现可能影响社会稳定的苗头性、倾向性问题，作出预警，切实把不稳定因素清除在萌芽状态，备受关注。如何有效地构建执法办案风险评估机制以有效应对社会发展的形势需要，成为当今检察机关面临的一个突

出问题。本期检察聚焦将围绕“检察机关如何建立健全执法办案风险评估机制”主题展开研讨。

问题一：检察机关建立执法办案风险评估机制的必要性何在？

主持人：三项重点工作是新形势下党中央对政法工作的重要战略部署，检察机关在此项工作中扮

演着重要角色。2010年2月5日最高人民检察院印发的《关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的实施意见》要求把风险评估作为办理案件的重要环节,建立健全执法办案风险评估机制。您认为,执法办案风险评估机制与三项重点工作之间有着怎样的联系?

莫纪宏 风险评估机制从学科分类上应该属于管理学的内容,但是其与法学也有一定的联系。怎样将传统的检察工作模式加以改进,并使其建立在科学管理的基础之上,成为检察工作一项新的课题。以往检察工作中提得较多的是公平、公正、依法办案,这当然是检察工作的重心,不可忽视。但是在新的社会发展形势下,如何在检察工作中更好地贯彻效能、风险等科学管理理念也显得同样重要,只有在依法办案的基础上尽可能地提高效能,规避风险,才能实现检察工作的科学化。特别是适应中央提出的深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作的要求,检察工作必须纳入科学管理的范畴,使检察机关的职能与自身执法能力相匹配,这对于检察机关的执法能力、执法素质和执法环境都提出了更高的要求。其中,提高执法风险的评估水平就是执法能力不断提高的一种表现形式,是如何将潜在的执法能力转化为现实执法能力的一种途径,也是检察工作规范化操作与提高效能的保障。

建立健全执法办案风险评估预警机制,是防范和化解社会矛盾,维护社会稳定工作机制的创新,深入推进三项重点工作特别是社会矛盾化解工作的重要途径,是实现检察业务管理科学化的重要形式。

谢鹏程 建立健全执法办案风险评估预警机制,是防范和化解社会矛盾,维护社会稳定工作机制的创新,深入推进三项重点工作特别是社会矛盾化解工作的重要途径,是实现检察业务管理科学化重要形式。执法办案风险评估机制是检察业务风险管理的一部分,其核心要求是,在执法办案中真正做到科学民主依法决策;其主要目的是防范和化解社会矛盾。执法办案是化解社会矛盾的国家职能,但是,如果执法办案的决策不科学、不民主、不依法,过程和结果不清廉、不文明、不公正,本身又可能引发新的社会矛盾。因此,必须加强检察业务风险管理,提

高管理科学化水平,在保证执法办案有效化解社会矛盾的同时,防止在执法办案中引发新的社会矛盾。

孙春雨 建立健全执法办案风险评估机制是检察工作中的新生事物,也是检察理论研究领域的前沿性问题,更是检察工作机制创新的重要举措。该机制的建立健全与深入推进三项重点工作具有十分密切的联系。建立健全执法办案风险评估机制是检察机关深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的重要切入点和途径,该机制虽然是立足于社会矛盾化解,但与深入推进三项重点工作其他内容也密切相关,主要体现在:一是办案风险评估有利于检察机关及时发现、掌握、评判执法办案过程中容易产生引发社会矛盾问题的关键环节和因素,以便有针对性地采取措施,主动作为有效化解社会矛盾;二是进行办案风险评估有利于检察机关发现和把握案件中容易引发社会矛盾的规律性问题,通过检察建议等方式,有针对性地参与重点人群、重点地区的社会治安综合治理,参与社会管理创新;也有利于通过有效化解社会矛盾,提高公正廉洁执法水平,强化办案的法律效果、社会效果,以至政治效果的统一,全面提升执法的公信力。

主持人 司法工作应当紧密结合社会发展的新形势,着力解决影响社会和谐的新问题。在当前社会环境之下,在检察环节建立执法办案风险评估机制的必要性何在?

莫纪宏 由于与社会发展相伴生的社会矛盾的加剧以及执法公信力的有待提高,对风险的评估不仅仅只局限于行政机关,司法机关对此问题同样要引起重视,应将执法风险评估作为强化执法能力建设和科学管理的手段。风险问题具有普遍性,行政机关由于直接行使国家管理职能,在某些方面的风险更加凸显与直接,司法机关作为国家司法权行使的主体,在一定程度上风险具有隐蔽性和潜在性,往往是在纠纷解决过程中显现,具有滞后性和层次性的特点。因此,传统意义上,我们对行政执法风险强调较多,已经在一定程度上实现了评估预警和应对机制的建设。但是在司法领域建立执法风险的评估和应对机制还存在一定的空白,近几年来,司法执法过程中所凸显的社会矛盾和办案风险引起了中央和司法部门的高度重视,因此,在促进和谐社会的大背景下,在强调社会管理创新和司法工作科学化的精神指引下,提出检察机关的执法风险评估机制建设具有重要意义。

谢鹏程 对建立健全执法办案风险评估机制的必要性,我们可以从三个方面认识:一是执法环境的客观需要。当前我国正处于社会转型时期,社会矛盾触点增多,敏感性、关联性、对抗性、破坏性增强,信访总量高位运行,群体性事件时有发生,执法环境复杂而敏感。这对检察机关的执法能力和执法水平提出了更高的要求,检察机关的维稳工作异常突出。二是贯彻中央决策部署的需要。党中央为更好地适应我国社会发展的新形势,着力解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题,更好地掌握政法维稳工作的主动权,为政法维稳工作长远发展进步提供机制、制度保证,作出了深入推进三项重点工作的重大战略部署。《中央政法委员会、中央维护稳定工作领导小组关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的意见》和《最高人民法院关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的实施意见》分别对建立社会稳定风险评估机制,建立健全执法办案风险评估预警机制提出了明确要求。检察机关必须围绕深入推进三项重点工作,贯彻落实有关部署和要求,通过检察业务风险管理,及时有效地防范和化解社会矛盾。三是检察业务管理科学化的需要。风险管理是一门新兴的管理学科。19世纪30年代风险管理开始萌芽,19世纪50年代风险管理发展成为一门学科,19世纪70年代以后逐渐掀起了全球性的风险管理运动。1983年在美国召开的风险和保险管理协会年会上讨论并通过了“101条风险管理准则”,它标志着风险管理的发展已进入了一个新的发展阶段。19世纪80年代以来,我国风险管理的研究和应用领域逐步扩展。把风险管理的理论和方法应用到检察业务管理,对于提高检察管理科学化水平,防止因执法不当引发涉检信访特别是群体性事件和突发性事件,具有重要意义。

孙春雨 建立风险评估机制的必要性集中体现在其是检察机关职能定位的客观要求。检察机关是法律监督机关,肩负维护社会公平正义、促进社会和谐的神圣职责,一方面,检察机关有责任监督、督促其他机关在办理案件过程中依法有效化解社会矛盾,促进社会和谐;另一方面,更有责任对自己受理的案件,确保既有效化解已有的社会矛盾,又不引发新的社会矛盾。因此,从这一角度看建立案件风险评估机制是一项基础性的工作。

问题二:执法办案风险应该如何界定?检察机关的执法办案风险从何而来?

主持人:当今社会在迅猛发展的同时,各类社会矛盾纠纷也不断涌现,在解决各类社会矛盾过程中也极易出现影响社会和谐稳定的问题和因素。近期出现的司法人员被伤害案件所引发的执法风险问题再次引起社会的广泛关注。应当如何界定执法办案风险?检察机关执法办案的风险从何而来?其有着怎样的特殊表现形式?

对执法风险评估工作不能割裂地简单加以研究,一定要将其与执法办案的本职工作紧密结合起来,在办案中降低风险,在办案中防止风险的再次出现。

莫纪宏 执法办案风险是司法机关执法办案过程中会出现的,司法机关办理案件过程中,案件办理人与当事人之间或者当事人与当事人之间的矛盾激化的可能性是存在的,只要有矛盾激化,就会产生风险。对于风险的来源,我认为主要有以下几类:一是,执法过程中由于与案件办案结果或者程序有关的矛盾的激化,这是一类最主要的风险;二是,某类风险来源于执法办案的环境,即由于部门利益或者地方保护主义所导致的执法过程中的风险;三是,社会敌对势力或敌对分子引发的社会冲突,某些仇视政权的敌对势力对执法工作的破坏和阻挠;四是,由于社会变迁过程中导致的个别特异性的社会个体无理由的情绪宣泄和社会破坏活动,导致对执法工作或执法工作者本人产生风险。在这几类风险中,最为常见的就是执法办案过程中的风险,这和司法机关的主要职责是相联系的。因此,我们强调风险评估,对司法风险进行分类,最终的着眼点还是在办案,还是将落脚点放在司法机关的本职工作之中,因此,对执法风险评估工作不能割裂地简单加以研究,一定要将其与执法办案的本职工作紧密结合起来,在办案中降低风险,在办案中防止风险的再次出现。具体地说,执法风险就是执法办案过程中法律得到实施的可能性与实际效果之间的差距。从某种意义上说,就是对法律的实施程度的量化,也就是社会大众对司法机关执法工作的认可程度。这种应然效果和实然效果之间的差值直接决定了执法风险的大小。

谢鹏程：执法风险有广义与狭义之分，广义的执法风险是指外部环境和内部工作机制对执法造成不当干扰，以及执法过程和执法结果对社会产生不良影响的可能性。狭义的执法风险仅指执法过程和执法结果对社会产生不良影响的可能性，这种不良影响主要包括引发信访、群体性事件或者突发性事件等。我认为，执法办案风险评估机制中所指的执法风险是狭义的执法风险，因为来自内外部干扰的风险不是建立执法办案风险评估机制所要解决的问题。社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。司法的根本任务就是，依照法律和政策，化解社会矛盾，实现公平正义，维护社会和谐稳定。从这个角度来说，司法风险主要存在于四个方面：一是，是否严格执行了法律和政策；二是，是否化解了社会矛盾；三是，是否实现了公平正义；四是，是否维护了社会和谐稳定。这既是司法风险的来源，也是司法风险的实质评估标准。从执法效果的角度来说，司法风险主要存在于三个方面：一是，法律效果是否好；二是，社会效果是否好；三是，政治效果是否好。检察机关执法办案的风险除了上述两个一般性视角的分类以外，还可以结合检察业务工作的特点进行分类。

孙春雨：司法工作处理的一般是已经发生的、不可能完全再现的案件，这就需要司法机关通过内心确信对案情作出科学客观合理的判断，并作出权威性裁断，因此，司法工作是高度专业化的工作，必然存在风险。我认为，根据执法办案风险的内涵理解，凡是办理的案件能够“案结事了”的，就意味着不存在风险，凡是能够导致“案不结、事不了”的因素都可以理解为风险。执法风险可能来源于被告人一方、被害人一方，以及有关部门的干预，民意、舆论、媒体、社会的关注度等。执法风险的特殊表现形式有：当事人的极端表现、闹访缠访，民意、舆论的压力，媒体的炒作对依法办理案件的干扰等。

问题三 如何科学界定执法办案风险评估的内涵？其法理基础是什么？

主持人：检察机关对于执法办案风险评估机制的探索尚处在初始阶段，对其基本内涵的把握还存在一定的争议，那么该如何科学界定执法办案风险评估？

谢鹏程：科学界定和把握执法办案风险评估机制

的内涵，首先，要把它纳入检察业务风险管理，作为检察业务风险管理的一个组成部分来研究和设计。检察业务风险管理，是指对于存在一定引发涉检上访或群体性事件风险的案件和执法办案活动，进行评估、预警、防范并制订处置预案，把执法办案风险控制在最低限度。其次，要完善执法办案风险评估的方法，把案件内外涉及的人和事以及社会环境，把执法办案活动的方式和分寸都纳入研判风险的指标，全面分析和准确把握执法办案风险的可能形式及其发生的概率。最后，要把风险管理贯穿于执法办案的整个过程，在各个环节特别是重大、敏感案件的关键环节，要有适当的风险评估、预警、防范和处置预案。因此，我们可以考虑设计一个开放的、跟踪性的办案风险管理表，并作为问责的根据。这样才能有效地开展执法办案风险评估，更好地起到预警防范作用。

执法机关在评估执法风险时应紧紧围绕法律问题，将执法风险的评估立足于法律的实施领域，强调用法律的手段、法律的视角解决风险问题，而不能简单粗暴地采用行政手段对风险进行衡量与应对。

莫纪宏：传统意义上说，风险评估是指在风险事件发生之前或之后（但还没有结束），对该事件给人们的生活、生命、财产等各个方面造成的影响和损失的可能性进行量化评估的工作。即风险评估就是量化测评某一事件或事物带来的影响或损失的可能程度。风险评估的主要任务包括：识别组织面临的各种风险、评估风险概率和可能带来的负面影响、确定组织承受风险的能力、确定风险消减和控制的优先等级、推荐风险消减对策。

执法机关在评估执法风险时应紧紧围绕法律问题，将执法风险的评估立足于法律的实施领域，强调用法律的手段、法律的视角解决风险问题，而不能简单粗暴地采用行政手段对风险进行衡量与应对。应该充分考虑执法过程中法律得到公正实施的程度和民众的接受度，这也是执法风险评估的关键。

孙春雨：执法办案风险评估是指对受理、办理的各类案件，可能引发群体性事件、个人极端行为、缠访闹访等风险隐患，进行风险预测、评判，提出有针对性防范措施的评估预警工作机制。评估的对象是案件是否有可能引发新的影响社会和谐稳定的矛盾。

主持人 任何一项制度必须有相应的理论基础作为后盾,因此,对执法办案风险评估机制也有必要对其法理基础进行较为深入的探究,可以让我们更深入地认识到建立执法风险评估机制所达到的应然目的是什么,通过这项制度究竟能够达到怎样的社会效果和法律效果?

莫纪宏 执法风险评估机制是对传统执法理论的补充和完善,它对依法办案中的“作为”和“不作为”提出了更加细致的行为特征方面的分解。传统的二元结构的作为与否的标准在风险评估领域中应被赋予更为广泛的外延。司法机关应当适应管理科学化的基本要求,对传统的作为与不作为的概念进行新的认识。检察机关的司法工作应是以作为为常态模式,将不作为反映为特殊化条件下的选择。因此,不作为的要件应该进一步丰富,应在合法的范围内,赋予检察机关一定可选余地的风险过大的不作为,使其有权在理性选择后进行趋利避害行为,是国家赋予检察机关一定的自由裁量权限和风险规避的自主权。

谢鹏程 现代管理学特别是风险管理学为检察业务风险管理提供了理论和方法支撑。检察业务风险管理的探索实践与检察业务风险管理的理论形成和发展是一个从实践到认识再到实践的循环往复、不断升华的过程,我们要及时地总结检察业务风险管理实践的经验,形成检察业务风险管理的理论,包括检察业务风险管理的原则和方法,风险管理的规划,风险源、风险点的识别和界定,风险标准和预警机制的设置,风险处置预案的制作,风险的监控和反馈等。但是,现在我们不能指望有一套现成的、完整的检察业务风险管理的理论在那里等着去运用。其实,在古今中外的执法实践中,执法人员一直根据经验来研判办案风险并确定处理方式。开展执法办案风险评估是检察业务风险管理的重要基础和首要前提,现在我们要建立健全执法办案风险评估机制,就是要把这些经验上升到理论和制度层面,使执法办案的风险控制更周到、更合理、更有效。建立健全执法办案风险评估机制的目的就是,更加有效地防范执法办案不当引发涉检上访,及时地化解社会矛盾,保证执法办案的法律效果、社会效果和政治效果的有机统一。

孙春雨 从风险评估的法理上分析,司法的性质与功能定位决定了其必须进行风险评估。司法是处理解决、化解社会矛盾的,并以最大限度解决社

会矛盾作为终极目标,其不能也不应当在解决已经产生的社会矛盾过程中,又引发新的社会矛盾,因此必须将司法工作的风险降到最低程度,从而体现司法为民、司法惠民的基本精神。我认为执法风险评估所追求的应然目的是法律效果、社会效果、政治效果的统一。直接目的是提高运用法律政策水平,立足化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定。

问题四 检察机关应以怎样的标准对执法办案风险进行评估? 执法风险评估的案件范围有哪些?

主持人 检察机关进行风险评估所要解决的首要问题就是标准问题,只有建立起合理的评价体系才能真正对案件不同程度的风险进行正确评价。根据目前的形势,检察机关应当以怎样的标准对执法办案风险进行评估?

衡量执法风险的根本标准应该是法律和案件事实,只有以此为标准加以正确有效的衡量才能达到规避风险,提高司法效能的效果。

莫纪宏 执法风险评估的宗旨是正确衡量办案过程中法律的实施程度,也即法律效果的应然和实然之间的差距。因此,衡量执法风险的根本标准应该是法律和案件事实,只有以此为标准加以正确有效的衡量才能达到规避风险,提高司法效能的效果。检察机关办案的核心就是查清事实和准确适用法律,这也是一切司法工作的基础。因此,执法风险评估不能游离于该要件之外,在进行执法风险评估的过程中,首先要对现有的案件事实进行必要梳理和审视,考虑此案件能否做到法律要求的事实清楚,证据充分,在此基础上,对相关的法律依据进行比照,从而得出此案能否做到让公众信服,符合法律实施标准的评估结果。

谢鹏程 关于执法办案风险评估的标准,我前面已经从两个方面谈过,这里补充两点。首先,检察机关评估执法办案风险的实质标准是,执法办案产生的不良影响,包括该化解的社会矛盾没有化解,该防止的信访、群体性事件或者突发性事件没有防止,甚至激化了社会矛盾,引发了涉检上访、群体性事件或者突发性事件。从风险的类别来说,主要有执法不清廉、不严格、不公正、不文明所产生的办案

风险以及当事人和相关人员不理解、不信任、借机闹事等所产生的风险；从风险的表现形式来说，主要有个人上访、群体上访、群体性事件、突发性事件等；其次，检察机关评估执法办案风险的量化标准可以从风险发生的概率和影响的严重程度两个方面来界定。从风险发生的概率来说，可以按照风险发生概率的大小来设计，以20%的发生概率为一级风险，每增加20%，提升一个等级，共分五个风险等级，风险概率达到60%以上的，应当设置预警，并有相应的处置预案。在实践中，仅仅从风险概率来制订量化标准往往是不够的、不管用的，因为是否采取和采取什么防范措施与风险本身的严重程度（也可称为风险的定性分析）有关。我们必须把风险的性质与概率结合起来评估，但这又给风险的等级划分造成一定的困难。两极的风险等级是没有争议的，一极是“高概率，严重后果”，对这类事件可以立即判定属于高风险问题；另一极是“低概率，轻微后果”，对这类事件我们可以立即判定属于低风险问题。还有两类风险等级的判定是容易引起争议的，一是高概率，轻微后果；二是低概率，严重后果。当然，从理论上说，都是可以量化的，但是权重如何设置，既取决于经验，也取决于形势。

孙春雨：可以按照四个风险等级进行综合评估，依据现实危害程度、性质和影响，分别拟定风险等级和处置标准。（1）一级风险（极高风险）指案件存在现实危害突出的人员，包括组织实施暴力恐怖活动、大规模群体性事件或进行极端个人行为的人员。（2）二级风险（高风险）指尚没有直接现实行动活动，但潜在社会危害性较大，存在较大风险隐患的人员。包括企图组织、串联、煽动群体性非正常上访活动的人员；借各种热点敏感案件，炒作煽动、捣乱滋事，企图阻挠检察机关正常工作的人员。（3）三级风险（中风险）指总体比较平稳，但存在可能影响检察机关正常工作的人员。包括精神病人、刑事被害人及其近亲属、刑事案件涉案人员、署名举报人等。（4）四级风险（低风险）：指总体平稳，但曾经有过来访或存在三级风险以上的风险隐患，需要密切关注的人员。

主持人：与此同时，检察机关有着多项司法和社会职能，对执法办案的风险评估也不能一概而论，应该有所侧重，因此，司法实践中有哪些特殊的案件和特殊情况需要重点加以评估与防范？

莫纪宏：我认为评估案件的范围应该是重大的有影响的案件。效率和公正作为一对矛盾始终存在于执法过程之中，我们在强调执法风险的同时，也应关注检察工作的科学化。这就是说，检察工作应对效率和效果同等重视，并加以平衡。对于风险的评估和消除同样要贯彻该项基本原则。如果我们对任何案件都加以风险评估，必然影响整个检察工作的效能。但是如果我们没有成熟的机制和规则，有可能把具有高风险的案件忽略甚至遗漏，造成不必要的损失。因此把握案件评估范围其实是对风险评估效率和效果的度的把握，具有重大的意义。具体哪些案件应当进行评估，其重大与否的认定标准不能教条地予以列举，而应由本院检委会根据实际案件情况和社会环境灵活地加以确定，从而保证评估案件效能的最大化。

一切执法办案活动都存在一定的风险，每个执法办案人员都负有风险管理责任。要切实增强执法办案的风险意识，认真查找风险点、风险源，严肃对待风险评估和防范措施。

谢鹏程：检察业务风险管理确实要进行成本收益分析，用过高的成本防范过低的风险是不理性的，但是，检察业务风险一旦发生，其社会成本往往难以估量。因此，效率原则在检察业务风险管理中的运用往往是要打折扣的，甚至要退居二线。首先，我们要树立一个观念，即一切执法办案活动都存在一定的风险，每个执法办案人员都负有风险管理责任。要切实增强执法办案的风险意识，认真查找风险点、风险源，严肃对待风险评估和防范措施。其次，做好执法办案风险管理工作要科学配置资源，合理区分主要风险与次要风险，明确风险管理工作的重点，把有限的资源用于最为必要的风险防范工作。从办案流程和关键环节来说，检察机关作出不批捕、不起诉、不立案、不赔偿、不抗诉、撤案等决定的环节以及直接接触当事人和人民群众的工作环节，应当着力加强风险评估；从案件类型来说，对于那些具有重要性、敏感性、涉众性或者涉及网络舆情的案件，应当重点加强风险评估。

孙春雨：科学界定涉检信访风险评估的案件范围是建立该制度的前提。我认为其应当包括（1）在社会上有重大影响案件，社会高度关注的案件；（2）涉众

型案件 (3)拟作出不予立案监督、不立案复议维持原处理决定的案件 (4)拟作出不立案或者撤销立案决定的职务犯罪案件 (5)拟作出不批准逮捕决定(或者撤销逮捕决定)、不起诉(或者建议公安机关撤回)、不抗诉决定的案件 (6)拟采取或变更强制措施的公诉案件 (7)拟维持原判或原处理决定的刑事申诉案件 (8)拟作出不予赔偿决定的刑事申诉案件;(9)民事行政申诉不予立案或者不提请抗诉的案件;(10)在查处署名举报控告线索中久拖不决、未查处、未答复的案件 (11)有可能引起群体性事件或个人极端行为、缠访闹访等情况的其他案件。

问题五 检察机关执法办案风险评估机制的评估组织和工作程序应该怎样加以设计?

主持人:执法办案风险评估将是一个动态的过程 检察机关执法办案风险评估机制的评估组织和工作程序应该怎样的加以设计?

谢鹏程 设计执法办案风险评估的组织和工作程序 要着重考虑如下几个因素 首先 风险管理的基础是风险的识别和评估。风险的识别和评估就是分析确定风险的性质 譬如可能引发涉检信访还是群体性事件 划分执法办案风险的等级 最重要的是量化不确定性的程度和各种风险可能造成影响的程度,譬如,对风险进行分类、分等级,设置相应的预警机制。不过在风险管理中,风险的识别和评估都不是一次性完成的、一成不变的,而是一个不断修正和确认的过程 领导机构和领导人都应当结合自己的经验、知识和掌握的信息对其下级所做的风险识别和评估进行审查和修订。其次 风险管理要着眼于风险控制 通常在评估风险之后要采用积极的措施来防范风险 降低风险发生的概率 控制其影响。控制风险的有效方法就是制定切实可行的应急方案,编制多个备选的方案 对办案所面临的风险做好充分的准备。当风险发生后 按照预先的方案实施 将影响控制在最低限度。第三 风险管理关键在于学会规避风险。在既定的执法环境条件下 改进检察管理和执法方式 从根本上消除执法办案的风险因素。第四 在检察机关建立风险管理机制 就要进行必要的培训 从人才和工作机制两个方面保障检察业务的风险管理。至于是否需要成立专门的检察业务风险管理机构 还有待探索。我

认为 现行的业务管理机制基本上可以满足风险管理的需要 关键不在于增设机构 而在于增加两套机制,一是增设风险管理的工作流程 明确执法办案各个环节和各级领导风险评估、预警、防范、处置的相应责任;二是通过信息技术 领导机关和领导人能够及时采集、掌握、分析风险信息,评估预警和处置措施以及指挥处置措施的实施。在这方面 我们还需要引进和应用全面质量管理的理论和方法 对执法办案风险评估工作进行全程监控、指挥和不断完善。

孙春雨 案件风险评估工作应当按照下列程序进行 部门承办人受理案件后 根据案件的审查情况,逐案对是否可能引发涉检风险情况进行分级评估,对符合上述所列风险等级情况的,提出风险等级评估的具体建议,并填写《案件风险评估预警登记表》;部门负责人进行初步评定;经主管检察长审定,提交案件风险评估预警领导小组办公室核定、评估,报领导小组并通知呈报部门及通报相关部门予以协调、配合。随着案件的进展 对出现风险等级升级的情况 承办人应逐级报告,及时调整风险等级并采取相应的化解措施。

风险评估应当包括如下内容:被评估人基本情况、主要诉求、案件基本情况、评估预警分析、化解方案及措施,需要与本院其他部门及上级机关协调的问题。风险评估结果的处理和落实方式 对领导小组评估确定存在风险的处理 实行部门承办人、部门负责人、主管检察长三级负责制 (1)主责部门的主管检察长作为包案领导,负责息诉化解工作的组织领导、息诉化解方案的审定以及息诉化解工作的指导 (2)部门负责人负责落实领导小组和主管检察长的处理意见以及息诉化解方案的落实 (3)承办人负责对已确定的息诉化解方案具体执行,并将息诉化解工作的落实情况逐级报告 并书面向领导小组办公室备案。

主持人:检察机关在检察一体化的基本原则之下,不同的工作部门所办理的案件一定程度上还存在差异性。如何对职务犯罪侦查、公诉、批捕、民行检察、控告申诉等工作有所区分地进行有针对性的评估,并作出不同的预案和应对措施?

莫纪宏 对于检察机关来说,职务犯罪侦查、批捕直接关系到公民的基本权利,如果执法不当,很容易产生“违法”的风险,而公诉、民行检察和控告申诉则属于程序和救济性质的,执法风险相对要小

一些。在存在“国家赔偿”的制度背景下,应当建立对重大职务犯罪案件侦查和批捕的“风险评估制度”,尽量保证执法的准确性。检察机关在进行风险评估时,应当强调区分公民权利的剥夺和对公民权利救济的两类不同案件,加强对权利剥夺型案件的重视程度,从源头上对该类案件进行风险的预测,并积极做好应对准备,将保障人权贯彻到风险评估工作中。

职务犯罪侦查、批捕、公诉、控告申诉等案件由于所处的诉讼阶段不同,案件保密、公开的程度不同以及案件本身涉及的当事人也会存在差异,因此应当针对案件本身所处的阶段性特点来有所区别地进行评估,并作出不同的预警和应对。

谢鹏程:最基本的是,要把刑事案件与民事、行政案件区分开来,检察机关在刑事诉讼中的职能作用与在民事、行政诉讼中的职能作用是不同的,对于民事、行政案件,检察机关的职权主要是提出检察建议、通知纠正违法和抗诉等,介入案件的深度和广度都较低,一般不是矛盾的焦点,但也往往是当事人的最后一线希望,对于案件的受理和处理都需要慎重,应当设置相应的风险评估机制。对于刑事案件,检察机关几乎全程参与,职务犯罪侦查、批捕和起诉是三个可能决定诉讼是否继续进行的关键环节,对于侦查、审判和执行也负有诉讼监督职责,因而办案风险发生的环节特别多,处理办案风险的责任特别重。近年来,刑事司法改革日益推进,刑事和解、普通程序简化审、附条件不起诉改革等给刑事检察业务风险管理增加了新内容和任务,在设计执法办案风险评估预警机制时,应当给予必要的考虑。

孙春雨:职务犯罪侦查、批捕、公诉、控告申诉等案件由于所处的诉讼阶段不同,案件保密、公开的程度不同以及案件本身涉及的当事人也会存在差异,因此应当针对案件本身所处的阶段性特点来有所区别地进行评估,并作出不同的预警和应对。比如,举报的案件,尤其是署名举报的,要关注举报人现实情绪表现,防止出现个人极端行为;侦查的职务犯罪案件,尤其是涉及企业生存、经济效益、职工就业、职工福利待遇等案件,应当采取恰当的措施,防止因为查处企业负责人引发企业破产倒闭、职工失业下岗、职工利益严重受损等问题的发生;

批捕环节由于涉及的对象比较固定,应当重点防范被捕者家属、或者不捕时受害人一方出现极端行为;公诉由于公开程度较高,应当重点关注案件当事人、当事人家属,尤其是涉众型案件被害人的行为表现,防止出现干扰诉讼进行的行为;控告申诉由于针对的一般是经历过一定司法程序的案件,申诉人对案件处理本身就不满意,所以,容易出现缠诉缠访或极端行为,防止此类现象的发生是重点。而民行检察由于案件本身直接关系当事人的切身利益、关系民生,所以,维护保护当事人的利益是关注的重点,也是化解矛盾的基本途径。

主持人:检察机关执法办案风险评估如何与提高办案质量、检察公开、检察文书说理等一系列的工作结合起来全面提升检察人员职业道德水平,最大限度地预防和减少涉检矛盾纠纷的发生?

莫纪宏:从总体上来看,只要事先准备工作做得比较扎实,绝大多数的风险都是可测可控可防的,因此,解决好源头上可能产生风险的因素,远远比发现风险和出现危机后的补救更为有效,所以,提高检察官的执法素质和办案效能,有助于降低执法风险。

谢鹏程:检察业务风险管理是提高办案质量的重要措施和有效保障。它对于检务公开、检察文书说理、检察人员的职业道德素质都提出了新的、更高的要求。从这个意义上说,检察业务风险管理,不仅有助于防范和化解社会矛盾,而且有助于全面提升检察工作水平,加强检察队伍建设,是检察管理科学化的重要抓手,是深入推进三项重点工作的重要成果。

孙春雨:执法办案风险评估是一个系统工程,需要与检察机关其他工作举措配套进行,齐头并进,才能最大限度发挥其应有的功能和作用。比如,案件风险评估的目的是提高办案质量和效果,那么提高办案质量就应当将风险评估作为一项重要的指标和内容纳入案件质量考评中,案件风险评估需要一个公开透明的外部环境,那么自然要求检察机关要推行检务公开、阳光检务;减少案件风险的重要方法之一就是要让检察环节的诉讼决定令当事人信服,那么必然的要求是检察文书要释法说理;当然,检察人员的职业道德水平、职业素养是做好执法办案风险评估不可或缺的前提和基础。

[编辑:李娜]