

基层检察机关完善数字检察工作模式的思考

刘 慧, 史 焱

北京市昌平区人民检察院, 北京

收稿日期: 2024年1月22日; 录用日期: 2024年1月30日; 发布日期: 2024年3月29日

摘 要

检察机关日益适应数字化形势开展数字检察改革。基层检察机关作为数字检察工作的主体, 应构建完善数字检察工作模式进而推动法律监督工作。本课题着重比较当前不同数字检察工作模式, 在前述考察基础上提出基层检察机关构建科学有效数字检察工作模式需要契合数字检察改革的要求、服务法律监督职责履行、推进检察工作现代化、承继检察信息化的发展、顺应现有检察权运行机制, 提出组织一体化架构、数据流畅化运用、平台通用化整合、案件协同化办理、配套优质化完善等路径设想。

关键词

基层检察机关, 数字检察工作模式, 考量因素, 路径设想

Thoughts on Improving Digital Procuratorial Work Mode of Grassroots Prosecutors

Hui Liu, Yan Shi

Changping District People's Procuratorate of Beijing, Beijing

Received: Jan. 22nd, 2024; accepted: Jan. 30th, 2024; published: Mar. 29th, 2024

Abstract

Procuratorial organs are increasingly adapting to the digital situation to carry out digital procuratorial reform. As the main body of digital procuratorial work, grassroots procuratorial organs should construct and perfect digital procuratorial work mode to promote legal supervision. This topic focuses on the comparison of different current digital procuratorial work modes. Based on the aforementioned investigation, it is proposed that grassroots procuratorial organs should build scientific and effective digital procuratorial work modes to meet the requirements of digital proc-

uratorial reform, serve the fulfillment of legal supervision duties, promote the modernization of procuratorial work, carry on the development of procuratorial information, and conform to the existing procuratorial power operation mechanism. The paper puts forward some ideas such as organizational integration structure, smooth application of data, universal integration of platform, collaborative handling of cases, and quality improvement of supporting facilities.

Keywords

Grassroots Procuratorial Organ, Digital Procuratorial Work Mode, Consideration Factors, Path Assumption

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

大数据时代,“数化万物、万物皆数”。在全球性的数字化时代语境下,检察机关日益适应数字化形势向大数据充分借力,开展数字检察改革。各级检察机关探索构建科学有效的数字检察工作模式、以大数据赋能法律监督,正在成为推进检察工作高质量发展的重要变革力量。全国有 3000 多个基层检察机关,是数字检察工作的主要力量。正因如此,探讨基层检察机关完善数字检察工作模式,进而以数字检察推动法律监督工作,不仅是一项司法实践命题,也是一个需要研究的重要理论课题。

2. 现状: 现有数字检察工作模式考察

当前,最高检已经开展顶层设计工作,同时确定一批全国检察机关大数据法律监督研发创新基地,也因此,这些地方数字检察工作较为突出,形成不同的数字检察工作模式。基层检察机关数字检察工作模式的构建,必然在最高检及省级院的框架设计、工作要求之下,同时也有必要参考先行先试院的经验做法。

2.1. 广东省清远市检察机关

清远市检察机关坚持两级一体,以市院为龙头,以基层院为重点,统筹推进数字检察工作;坚持以小切口入手、小投入建设,注重将数字检察与监督办案深度融合;坚持立足办案找数据用数据,探索出“人人都是建模者”“全员都是数字员”“模型紧跟业务”“建模必定成案”的数字检察清远模式。体制机制方面,出台四检融合工作指引,明确线索互移、证据互转、同办联办、互补互助、协商处理、深挖根治等事项;基层院设立“数字检察审核员”机制,通过专门审核、周研判等方式,强化数字化办案力度;在全市开展专项监督。实行“专项 + 专班”模式,以主办业务部门为主体,抽调各条线骨干组建危化品、保险诈骗、安全生产等法律监督专班。能力提升方面,组织人员到浙江大学开展数字检察能力培训,以“专题训 + 日常用 + 随机考”的方式,全覆盖式开展专题调研座谈、集中学习研讨、技术能力培训,督促全员掌握运用辅助工具。数据整合方面,立足办案找数据用数据,将“碰撞已有公开数据 - 发现个案(类案)监督线索 - 立案调取关联数据 - 沉淀扩大数据规模”作为不断循环往复的深化履职过程,实现“案件办到哪里,数据找到哪里”;清远市院建立数据资源池,接入综治网格平台、广播电视台报料平台、12345 市民服务热线等 7 项数据源。技术支撑方面,引入“小包公”智能法律服务平台、天眼查、后羿网络爬虫软件等辅助办案工具,汇集 330 万条法律法规;与空天院合作获取卫星遥感数据、

与大疆无人机公司合作运用无人机 + 3S 技术及 3D 建模等技术, 提升线索核实和调查取证能力。办案场所设置方面, 两级院均设立专门的数字检察办公场所和数据储存场所, 进行规范化管理, 常态化开展数字检察案件审核、数据统计分析和研判会商等工作。

2.2. 北京市昌平区检察院

昌平检察院, 促进数字技术与业务深度融合, 打造组织健全、机制完善、建用并举、人才完备的工作体系。机制建设方面, 推动昌平区委率先以区委名义印发《关于全面加强数字检察工作服务保障昌平“四区”建设的实施意见》, 从区级层面对数字检察工作做出制度性安排。院内制定实施意见, 健全完善统筹调度、专案办理、模型培育等 10 项数字检察工作机制。平台建设方面, 在北京市率先成立数字检察办案指挥中心, 制定印发《数字检察办案指挥中心运行机制汇编》, 开展重点案件指挥调度、数据模型集中管理、数据信息归集研判等工作。模型建用方面, 自行研发建设 28 个监督模型, 借鉴应用其他院建设的模型 33 个, 打通“个案办理 - 类案监督 - 系统治理”路径, 数字检察对检察工作的贡献率位居全市前列, 检察工作模式发生重大变革。精品培育方面, 昌平院有 2 个模型通过全市选拔参加全国竞赛, 其中, “两卡”案件漏犯漏罪大数据法律监督模型, 精准追捕追诉幕后“卡头”, 荣获 2023 年全国检察机关大数据法律监督模型竞赛一等奖。人才培养方面, 昌平院打造“学用研”相结合的人才培养模式, 强化多层次、全覆盖的数字检察学习培训, 鼓励业务一线办案人员积极建用数据模型, 开展与天津、山东、湖北等地检察机关交流研讨。质效管控方面, 规范数据模型研发建用的统筹管理, 完善建模流程图和模型台账, 严格数据模型产生线索案件的填录审核标准, 确保模型建用、模型线索案件“数质并重”。

3. 考量: 基层检察机关构建数字检察工作模式的考量因素

由上可知, “经过多年来智慧检务建设的迭代发展, 我国检察大数据建设呈现中央顶层设计、系统上下共频、产品相对丰富、制度同步改进的现实样态。”^[1]在此过程中, 基层检察机关作为检察监督的最基础机构、最前沿阵地, 最清楚检察业务的堵点痛点和问题, 也最有可能围绕数据搜集、算法构建、结果运用等方面提出实务需求、发挥基层智慧、建立监督模型、形成基层经验。

3.1. 契合数字检察改革的要求

党的二十大提出, 加快发展数字经济, 促进数字经济和实体经济深度融合, 打造具有国际竞争力的数字产业集群^[2]。数字技术的创新发展和迭代提升、社会联结形式和方式的迅速变更, 促使司法发生数字化转型^[3]。党中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》, 要求“统筹推进党委、人大、政府、政协、监察委员会、法院、检察院等数字化建设, 促进信息系统网络互联互通、数据按需共享、业务高效协同”, 为检察机关深入实施检察战略提供了政策支持。各地检察机关也积极探索数字检察改革, 取得了相当的成效。正因如此, 基层检察机关数字检察工作模式的构建必须契合数字检察改革的要求。

3.2. 服务法律监督职责履行

“人民检察院是国家的法律监督机关, 是保障国家法律统一正确实施的司法机关”。这是检察机关的宪法定位, 是检察机关立足之本。最高检党组认真落实党中央有关决策部署, 明确提出大力实施“检察大数据战略”, 以“数字革命”驱动检察事业高质量发展, 以大数据应用赋能法律监督提质增效。最高检检察长应勇同志调研多次强调, 实施数字检察战略, 是法律监督手段的革命, 是提高法律监督能力的重要依托, 目的是更好地强化法律监督, 维护公平正义, 检察机关应变求变必须以数字革命赋能法律监督、以数字赋能铸就法律监督的利器。正因如此, 基层检察机关数字检察工作模式的构建, 应当考虑如何有助于检察机关更充分发挥法律监督的职能作用、有助于检察机关开展“四大检察”“十大业务”。

3.3. 推进检察工作现代化

数字化改革是检察工作现代化的关键路径。习近平总书记指出：“没有信息化就没有现代化。”[4] 检察工作现代化包括理念、体系、机制、能力等的现代化。其中，“推进检察工作现代化，法律监督理念现代化是先导，要坚持以习近平法治思想为引领，高质高效办好每一个案件，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义；深化检察改革是关键，要加强顶层设计，健全完善法律监督制度机制，提升检察工作现代化的系统性、整体性、协同性；加强基层建设是基础，要强化基层导向，不断抬高检察工作“底板”，推动各项工作整体提升；推进全面从严治检是重要保障，要把全面从严治检贯穿检察机关党的建设、履职办案和队伍建设全过程，持续锻造忠诚干净担当的检察铁军。”[5] 检察工作现代化的数字检察工作模式构建应当考虑如何推进检察工作现代化，解决仅靠传统机制体制、方法手段、资源配置等难以解决的问题。

3.4. 承继检察信息化的发展

检察信息化在三十年的发展历程中，制定了相当数量的规章制度，建成了大数据运用的对内对外平台系统，研发了大量的大数据法律监督模型，培养了数量可观的信息化建设人才。例如，2021年，最高检在检察内网和业务应用系统 1.0 的基础上，先后建成了互联互通的检察工作网，研发部署了全国检察业务应用系统 2.0，全国“两张网、一个系统”为检察大数据战略实施打下了平台基础。再如，在首届全国检察机关大数据法律监督模型竞赛中，全国申报有 574 个参赛模型，在 2023 年竞赛中，更是多达 635 个模型参加竞赛。数字检察工作模式的构建应承继这些成果，不能与之割裂。同时要注意融合运用数字改革的智慧成果，如云计算、人工智能、区块链平台、5G 高速移动网、物联网、大数据分析、电子数据协助等前沿科技成果。

3.5. 顺应现有检察权运行机制

当前进行的检察权运行机制是经过历史沉淀和时代检验的多项检察改革成果，尤其基层检察机关数字检察工作模式的构建不是要推翻现有运行机制，而是需要考虑如何顺应现有机制。如是否成立专门的数字检察专班机构，是否与上级院机构对应，如何与其他业务部门职能对接，如何与案件管理部门、技术部门等明晰职责边界，是否要形成全新的办案机制，如何适应现有的办案机制，等等。基层检察机关应聚焦法律监督职能定位，强化检察权的监督属性，打破思维定势，扩展改革思路，发动基层智慧，主动做在前、想在前，充分发挥“数字革命”能够牵引和带动新时代检察理念、方式、机制和实践创新的效能，探索开辟检察能力现代化的新领域新赛道。

4. 路径：基层检察机关构建数字检察工作模式的基本设想

最高检明确提出“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的工作模式，同时，数字检察是一项“自下而上”的工作，这一工作模式在基层检察机关需要创造性的运用。基层检察机关构建完善数字检察工作模式是一个渐进、持续性的过程，同时也是一项充满地域性特点的改革工程。归纳来看，数字检察工作模式的创新路径需要从组织架构、职能确立、平台建用、数据应用、案件办理、配套机制等方面进行探索。

4.1. 健全组织一体化架构

改革应当遵循顶层设计和基层探索双向发力的规律。基层检察机关探索数字检察工作模式改革，首当其冲需要解决的是组织保障问题。一方面，应遵照执行最高检关于“加强对数字检察工作的组织领导”

工作要求, 健全基本组织体系。另一方面, 应探索性建立符合本院实际的、具有特色的数字检察团队。

其一, 明确数字检察工作应是“一把手”工程, “一把手”亲抓、亲管、亲干。党组充分发挥把方向、管大局、保落实的领导作用, 把深入实施数字检察战略列入党组重要议事日程、作为“一把手”工程持续推进数字检察工作高质量发展。其二, 成立数字检察工作领导小组, 沿袭当前改革成果, 最高检已经成立数字检察工作领导小组及其办公室, 各级检察院也应成立领导小组及办公室。数字检察工作领导小组切实加强数字检察工作的组织领导, 把数字检察工作作为全院检察工作的重要任务, 发挥科学谋划、统筹协调、指挥调度、一体推进的作用, 通过定期召开领导小组会、专题会等形式, 研究解决数字检察工作中的重大事项、重大问题等。其三, 与上级院数字检察部门相对应, 基层检察机关可以成立数字检察办案组。最高检、省级院、有条件的市级院可以成立数字检察部门, 如北京市检察院已经在全国率先成立数字检察部。相对应的, 基层检察机关可以成立数字检察办案组, 抽调精通检察业务且具有技术信息专业知识的人员, 专职从事数字检察工作, 切实加强数字检察工作的统筹协调、协调应用。该数字检察办案组与其他业务部门职能定位的区别在于, 前者承担数字检察工作的统筹协调、服务指导、督促检查、联络沟通等职责, 开展数据信息归集、模型分析研判、数据拓展治理、线索移送指导、学习调查研究等牵头工作; 后者履行大数据法律监督模型研发建用、大数据赋能法律监督主体责任, 按照“解析个案、梳理要素、构建模型、类案治理、融合监督”路径, 在日常监督办案中全面落实数字检察战略[6]。

4.2. 争取数据流畅化运用

“要利用好大数据这座‘富矿’, 首要前提就是获取数据资源。”[7]首先, 应明确大数据来源包括检察机关自有业务数据资源、政法机关共享协同数据、行政机关共享协同的行政数据和第三方提供的公共数据。其次, 建议顶层推进建成“一个平台”, 加强系统集成与数据融合, 整合联动现有的检察业务应用系统中的全国大数据平台、12309 中国检察网、中国检察听证网等, 同时构建与其他数据来源机关的“总对总”信息共享机制[8]。再次, 明确上下级检察院、业务部门和数字检察部门的责任分工, 即“最高检和省级院主建、市县级院主用”“需求主导、技术统筹”的工作原则, 避免低水平重复建设。

在此基础上, 基层检察机关理应摆脱“等、靠、要”思想, 坚持“从业务中来, 到业务中去”, 从个案入手, 主动调取集聚数据资源。其一, 用足用好检察业务应用系统、检察服务中心、检察案例库、检察文书库、检察档案、检答网等检察机关自有业务数据资源, 深入开展数据归集分析, 持续沉淀检察系统内生数据, 加快实现内生数据资源全域全量全时采集, 为高质量开展大数据法律监督模型建用提供基础数据资源。其二, 强化与相关执法司法机关沟通协作, 建设运用政法业务协同办案平台、减刑假释暂予监外执行网上协同办案平台、社区矫正信息共享平台、涉案财物跨部门集中管理信息平台、刑事执行法律监督平台等平台, 实现同其他政法单位业务数据共享。其三, 探索建立相关行政机关与检察机关的大数据共享机制, 根据法律监督需要和模型建用需求, 积极作为、协同配合, 在确保数据信息安全的前提下, 协商确定数据信息获取的范围、内容及方式, 推进违法线索、行政处罚等行政数据信息按需共享、互通共享。其四, 充分利用电子政务网络平台, 加强从互联网、电子政务外网、专业知识库等多渠道收集数据, 汇聚形成丰富多元的大数据基础资源[9]。进一步获取 12345 民生数据信息、信访、社保、企业登记等社会公共数据的使用权限, 规范数据接口、实现数据对接, 拓展涉检诉求和法律监督线索来源渠道。

4.3. 开展平台通用化整合

借鉴浙江、湖北的经验做法, 一般省级检察机关可以建立“中控支撑”供下级检察机关运用。中控

一般包括“业务中控”“数据中控”“建模中控”和“智能中控”[10]。细言之,业务部门检察官将不同业务场景中共同的功能整合、沉淀到“业务中控”;“业务中控”再将各应用场景产生的数据沉淀于“数据中控”,由“数据中控”对全域的数据进行汇聚、清洗、加工、挖掘;其后,数字检察办案组获取数据后进入“建模中控”,通过模型算法对数据进行碰撞,筛选出线索,移送至办案部门。同时,“智能中控”则通过智能化的工具为“业务中控”提供语音识别、文字识别等通用化的智能服务。

在“中控支撑”无法实现的情况下,基层检察机关可以设立数字检察办案指挥中心,作为数字检察工作主平台。该数字检察办案指挥中心依托现有检察办案场所、办案信息查询平台、大要案管理平台等,以重点案件办理、指挥、调度为核心职能,以推动“四大检察”融合履职、办案资源整合、案件分析研究、业务数据汇集碰撞等为主攻方向,着力提高数字检察一体化、专门化、集约化的能力和水平,推动数字检察工作开展。主要职能包括:重大案件指挥调度,即对重大数字检察办案活动进行组织领导、协调会商、指挥调度;对数字检察大要案进行交办、督办;组织开展涉及多领域、系统性和重大、复杂的数字办案专项行动。业务数据汇集研判,即收集各部门、各业务条线监督履职中的数字化问题和需求,科学归集数据;协调建立部门间数字办案信息查询与共享工作机制;统筹推进数据获取、整合、应用、共享及管理。数据模型集中管理,即制作大数据法律监督模型工作指引,集中开展台账管理工作。重大决策参谋辅助,即分析、收集、梳理形成类案的数字研判规则,建设数字办案模型,发布数字办案指引;开展模型应用过程中的数字检察线索数据的比对碰撞、分析研判、交办督办、跟踪反馈。

4.4. 推进案件协同化办理

数字检察具有跨条线、跨职能、跨区域的“多跨”特征,因而,需要注重数字检察案件协同化办理,推动“四大检察”全面融合,及时拓展区域性应用场景。首先,需要明确的是数字检察办案组是检察大数据的主管部门,各业务部门可结合监督办案实际,依托现有检察官办案组织,就重点大数据法律监督模型建用设立数字检察办案组织。其次,数字检察办案组可以汇集从各个渠道获取的各类数据,而各业务部门检察官办案组则在案件办理中需要使用大数据或提出业务需求或发现问题所在,因而,可以在个案办理或类案监督中采用案件协同化办理方式,即成立临时的检察官协作办案组,以业务部门检察官办案组为主、数字检察办案组协助办理,开展办案工作。再次,针对重点模型、重点案件,必要时可以建立完善专案办理机制,即围绕数字检察案件办理需要,从刑事、民事、行政、公益诉讼检察、案件管理、检察技术等部门抽调精干力量,吸纳不同业务部门人才,跨部门、跨业务领域组建专门办案团队,从而打破条线分割式传统业务分工,推进检察融合式办案、团队式研判,形成“兵团作战”的最优模式,充分发挥大数据法律监督效能,保证以高效组织体系、专业人才配备提升数字检察履职能级。此外,应推进融合履职,即相关部门坚持系统思维、整体观念,加强部门之间的配合协作、高效衔接,完善模型申报、线索移送、信息交流等配套工作机制,实现内部人员、职能深度融合[11];围绕数字检察实战要求,跨业务跨部门开展类案监督、专项监督,促进系统治理、诉源治理,融合履行各项法律监督职能。

4.5. 配套优质化完善

数字检察改革中需要推进综合配套改革,以期合理解决推进改革进程中面临的障碍,实现改革运行过程中各方面、各环节、各层次改革措施的协调性、联动性和系统性,将数字检察改革真正落到实处。其一,建立统筹调度机制。根据数字检察工作要求,定期组织召开数字检察工作领导小组会,研究数字检察重大事项。同时,以周为单位定期组织召开专题调度会,围绕数据源获取管理、算法模型技术支持、外部机关协调联络等,对模型建用中的堵点、难点、痛点问题开展专题调度。其二,建立模型培育机制。加强对数字检察模型、案例的日常培育;组织开展数字检察优秀模型、案例评选,为检察干警提供学习

借鉴和指引;注重数字检察案例发布,实现“办理一案、治理一片”的效果;对标对表全国监督模型竞赛要求,组织优秀模型参加竞赛选拔,激发检察人员积极性。其三,加强请示报告机制。加强向同级党委、政法委、上级检察院的请示报告等,强化政治保障,争取政策支持;加强与上级检察院数字检察部门的对接联系,对组织数字检察重大项目方案编制、推进项目建用、报送数据模型等数字检察工作中存在的问题,及时层报,统一研究,推动解决。其四,强化人才培养机制。重视数字检察人才梯队建设,建立数字检察人才库并加强入库管理,招录引进、挖掘培养数字办案意识强、模型建用成效突出的数字检察人才,丰富人才库资源;充分发挥检校共建、检企合作优势,通过互派交流、专业咨询、特邀检察官助理等方式,深化业务技术、人才实践锻炼等方面的交流合作;组织参加数字论坛、赴数字检察先进单位调研,开展数字检察交流学习;强化党建与数字检察业务建设双融互促,加强党组中心组、机关党委、各党支部、青年干警等多层级、全覆盖的数字检察学习研讨。其五,建立考核激励机制。将数字检察贡献率指标纳入检察业务绩效考评体系中,考评结果及相关数据指标作为对各业务部门、部门负责人、检察人员履职绩效考评的重要依据;将建用大数据法律监督模型意识、能力和成效纳入干部考核、检察人才评审中,对大数据模型理论研究、模型构建、技术应用等方面有突出表现人员及时进行表扬奖励,并在平时考核、年度考核中予以体现,激励干警提升数字检察履职能力。其六,支持保障机制。严格执行保密工作相关要求,严守数据安全底线,严格安全管理责任,加强对已获取数据的管理,突出数据资源安全管理[12]。强化信息技术保障,开展模型研发验证、数据库建设、数据挖掘分析、隐秘查询等方面的技术服务对接、可行性把关等技术支持服务工作。

项目基金

本文为北京市人民检察院 2023 年检察理论研究课题阶段性成果,立项编号 BJ2023B7。

参考文献

- [1] 刘品新,翁跃强,李小东. 检察大数据赋能法律监督三人谈[J]. 人民检察, 2022(5): 37-44.
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社, 2022: 30.
- [3] 贾宇. 论数字检察[J]. 中国法学, 2023(1): 6-23.
- [4] 习近平. 习近平治国理政(第一卷)[M]. 北京:外文出版社, 2014: 198.
- [5] 应勇. 2023年5月16日在最高人民检察院党组理论学习中心组(扩大)学习暨学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育第二场专题辅导报告会上的讲话要点[N]. 检察日报, 2023-5-16(1).
- [6] 翁跃强,申云天. 数字检察中的十大关系[J]. 人民检察, 2023(1): 53-61.
- [7] 贾宇. 大数据法律监督办案指引[M]. 北京:中国检察出版社, 2022: 5-8.
- [8] 孙晓勇. 司法大数据在中国法院的应用与前景展望[J]. 中国法学, 2021(4): 123-143.
- [9] 刘品新. 论大数据法律监督[J]. 国家检察官学院学报, 2023, 31(1): 79-89.
- [10] 贾宇. 数字检察办案指引[M]. 北京:中国检察出版社, 2023: 3-15.
- [11] 陈岑. 开启数字检察之门[M]. 北京:中国检察出版社, 2023: 10-35.
- [12] 范玉吉,李宇昕. 从权力到权利:算法治理的路径[J]. 西南政法大学学报, 2022, 24(1): 86-90.