

数字检察助推检察建议办理提质增效

崔浩岩

大连海洋大学海洋法律与人文学院, 辽宁 大连

收稿日期: 2024年3月15日; 录用日期: 2024年3月28日; 发布日期: 2024年5月29日

摘要

数字检察、检察建议都是检察机关履行法律监督职责的重要手段, 2021年中共中央发布了《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》, 其中既着重强调了检察建议的重要作用, 同时提出检察机关要以大数据、区块链技术提升法律监督工作能力。作为数字检察的试点, 浙江检察已经在数字检察和检察建议相结合上取得了良好的效果, 但综合全国来看, 仍然可能面临着数据单一、政府部门参与建设的积极性不高以及数据安全等发展困境。本文采用了文献研究法、个案分析法, 对数字检察助推检察建议的优势进行了分析, 提出了二者相结合过程中可能遇到的问题, 并分析了相关原因。有鉴于此, 提出如下对策, 包括形成以党委为领导, 政府为主导的工作机制、推广优秀法律监督模型、适时制发检察建议助力数据获取、出台司法解释保障数据安全。

关键词

数字检察, 法律监督, 检察建议

Digital Prosecution Boosts Procuratorial Suggestions to Improve Quality and Efficiency

Haoyan Cui

School of Marine Law and Humanities, Dalian Ocean University, Dalian Liaoning

Received: Mar. 15th, 2024; accepted: Mar. 28th, 2024; published: May 29th, 2024

Abstract

Digital prosecution and procuratorial suggestions are important means for procuratorial organs to perform their legal supervision duties. In 2021, the Central Committee of the Communist Party

文章引用: 崔浩岩. 数字检察助推检察建议办理提质增效[J]. 法学, 2024, 12(5): 3175-3180.

DOI: 10.12677/ojls.2024.125452

of China issued Opinions on Strengthening Legal Supervision of Procuratorial Organs in the New Era, which not only emphasized the important role of procuratorial suggestions, but also proposed that procuratorial organs should improve their legal supervision ability with big data and blockchain technology. As a pilot project of digital procuratorial work, Zhejiang procuratorial work has achieved good results in the combination of digital procuratorial work and procuratorial suggestions, but overall, it may still face development difficulties such as single data, low enthusiasm of government departments to participate in construction and data security. In this paper, literature research and case analysis are used to analyze the advantages of digital prosecution to boost procuratorial suggestions, put forward the problems that may be encountered in the process of combining the two, and analyze the relevant reasons. In view of this, the following strategies are put forward, including the formation of a working mechanism led by the Party Committee and the government, the promotion of excellent legal supervision models, the timely issuance of procuratorial suggestions to help data acquisition, and the introduction of judicial interpretations to ensure data security.

Keywords

Digital Prosecution, Legal Supervision, Procuratorial Suggestions

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. 问题的提出

数字检察即以数字化、智能化方式实施我国宪法确立的法律监督活动[1]。2021年,最高人民检察院院长张军指出:数字检察战略,是法律监督质效飞跃的关键变量和科技翅膀,是落实好党的二十大对检察机关法律监督工作提出更高要求的重要抓手[2]。从数字检察发展的实践来看,自2018年浙江检察率先开展数字检察工作试点工作后,浙江检察已经通过数字检察助力制发了许多检察建议,取得了良好的法律监督效果,开创了一片法律监督的新天地[3]。

从数字检察理论研究上看,利用数字检察助力检察建议办理,往往会起到延伸检察建议办案效果,从而更好的服务社会、溯源治理。《人民检察院检察建议工作规定》第二条规定:检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责,是保障法律统一正确实施的重要方式¹。鉴于检察建议本身存在着传播度和影响力不足、缺乏跟踪访问和动态监督等劣势,数字检察能够以大数据为支撑,在一定程度上改善上述问题。因此,无论基于办案实践还是检察研究理论,我们都可以看到数字检察与检察建议相结合的巨大优势。

综上所述,本文的研究问题是:数字检察对于传统检察建议的办理具有哪些优势?数字检察助力制发检察建议的过程中可能遇到哪些问题?如何通过数字检察推动检察建议办理提质增效?

2. 数字检察对于检察建议办理的优势

(一) 能够从前端发现社会治理中存在的风险和问题

《人民检察院检察建议工作规定》第二条中规定:检察建议是人民检察院促进依法行政,预防和减

¹《人民检察院检察建议工作规定》第二条规定:检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责,参与社会治理,维护司法公正,促进依法行政,预防和减少违法犯罪,保护国家利益和社会公共利益,维护个人和组织合法权益,保障法律统一正确实施的重要方式。

少违法犯罪、保护国家利益和社会公共利益的重要方式。传统的检察建议制发往往是检察机关办理一批案件的过程中发现社会普遍性治理难题，然后才向相关单位提出社会治理类检察建议，进而帮助相关单位补好漏洞，进而实现良性的社会治理。习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十八次会议上强调：“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。”数字检察作为一种新方式，能够在大数据中寻找异常数据，及时进行总结和分析，比传统检察建议能够更早的发现问题，更能起到“抓前端、治未病”的效果。在检察实践中，浙江省慈溪市检察院就是通过相关行政部门调取到该市危险废物转移联单记录及备案在册的全市汽修企业信息，通过数字检察监督模型，确定了违法转移危险废物的汽修企业，进而在危险发生前及时向当地应急管理局制发了检察建议，避免了危险的发生[4]。可见，数字检察这种新型的法律监督方式一定程度上能够帮助检察官从前端发现社会治理中存在的风险和问题。让检察建议走在危险的前面，从而提早保护国家、社会以及公民个人的财产。

（二）能够进一步总结犯罪规律

2018年，最高检颁布了《人民检察院检察建议工作规定》，其中第十五条第二款规定：检察官调查终结后认为需要提出检察建议的，应当起草检察建议书，报送检察长，由检察长或者检察委员会讨论决定是否提出检察建议²。这说明了最高检对于制发检察建议持严肃的态度。但当前，各地检察机关通过个案制发的检察建议的深度、说服力往往有限，导致了部分检察建议起到的法律监督效果有效[5]。而数字检察的建立建成能够通过大数据的筛查，一方面可以帮助检察官通过大数据筛查，总结本地区一段时间内发生的相似行政、刑事案件，更好的区分出其共性和特性问题，使数字检察加持下的检察建议能够起到发现问题更精准、释法说理更透彻的效果。另一方面，数字检察可以将全国检察机关制发的同类型优秀检察建议书展现到检察官的桌面，方便检察官进一步丰富检察建议书的内容，从而提高检察建议的说服力。因此，数字检察能够助力传统检察建议进一步总结犯罪规律，从而能够使检察建议更具有说服力。

（三）能够迅速将优秀的办案经验推广至全国

传统检察建议的宣传力和影响力，往往只局限于制发的本地区，这就导致了部分优秀的检察建议只能在当地发挥良好的效果。我国是一个幅员辽阔的国家，各省市在行政执法、社会治理中或多或少都会存在相似的社会问题。而借用数字检察与检察建议相结合的这一方式，能够将某一地区制发的优秀检察建议经验以及相关法律监督模型保存在全国检察业务应用系统上，将优秀的办案经验和法律监督模型推广至全国各级检察机关。据新闻报导，自浙江检察开展数字检察以来，通过数字检察上架了具有该省共性的数字监督案例57个、模型12个和轻应用4个，实现“一地创新、全省共享”的监督模式[6]，切实利用数字检察提高了检察机关的法律监督的效果。在数字检察如火如荼的发展背景下，全国四级检察机关共同发力，通过数字检察将检察建议转化为法律监督模型，能够进一步扩大检察建议的影响效果。各级检察机关也能够运用优秀的法律监督模型进一步发掘社会问题，从而让法律监督工作做到持久发力、久久为功。

3. 数字检察助推检察建议办理中可能遇到的问题

（一）数据单一造成样本不足

作为第五大生产要素的“数据”，是数字检察建立的基础，也是发现社会问题，协助制发检察建议的重要来源。2021年，党中央印发了关于《加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，在该意见中，提及到了民事诉讼监督、行政检察监督工作。而利用数字检察在民事监督检察、行政检察领域制发检察建议往往需要以大量的民事判决裁定文书、行政处罚决定书等材料作为数据来源。当前，各地检察机关

²《人民检察院检察建议工作规定》第十五条第二款规定：检察官调查核实完毕，应当制作调查终结报告，写明调查过程和认定的事实与证据，提出处理意见。认为需要提出检察建议的，应当起草检察建议书，一并报送检察长，由检察长或者检察委员会讨论决定是否提出检察建议。

推动数字检察发展的过程中,相当一部分数据来源于裁判文书网上公开的裁判文书[7]。这主要得益于2016年最高人民法院以司法解释的形式发布的关于《人民法院在互联网公布裁判文书的规定》,其中明确规定了应当公开的裁判法律文书类型,大大推动了裁判文书的公开上网率。反观,绝大多数的行政处罚决定书是不公开的。《中华人民共和国行政处罚法》第四十八条第一款规定:“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。”³如果数字检察仅仅吸收互联网公开的数据,往往达不到样本数量的要求,无法实现数字检察建立的初衷和目的,更达不到促进检察建议办理的效果。那么,检察机关是否可以自行调取证据呢?我国《刑事诉讼法》第五十四条第一款规定:“人民法院、人民检察院和公安机关有权向有关单位和个人收集、调取证据”⁴。《人民检察院刑事诉讼规则》第二百零八条和第二百零九条明确规定了检察机关有权向有关单位和个人调取能够证明犯罪嫌疑人有罪或者无罪以及犯罪情节轻重的证据材料。2020年,最高检颁布的《人民检察院公益诉讼办案规则》第三十五条规定:“人民检察院有权查阅、调取、复制有关执法、诉讼卷宗材料。”同年,最高检颁布了《人民检察院民事诉讼监督规则》,其中第六十三条和第六十四条规定了人民检察院在民事诉讼监督工作中可以调取相关证据材料,以及在特定条件下向银行业金融机构查询、调取、复制相关证据材料的职权。《人民检察院行政诉讼监督规则》第四十五条、第六十条、第六十一条同样规定了人民检察院调取相关证据材料的职权以及向银行业金融机构调取证据材料的职权。由此可见,检察机关具有向相关机关调取证据材料的职权。当前,不仅仅要在数字检察建设中吸收互联网数据,检察机关还需要积极发挥主观能动性,依法调取需要的数据。

(二) 部分数据相对封闭以及部分单位共享积极性不高

2022年,在党的二十大报告中,我们党提出了推动新型工业化、加快数字中国建设。数字中国的建设、数字检察的建立、建成需要各机关单位上下一条心,全国上下下好“一盘棋”。数字中国建设不仅仅是各政府机关、企事业单位运用电子政务进行办公。而是要让“沉睡的”数据流动起来,从而切实利用数字检察发现社会问题,制发检察建议。

一方面,数字检察助力检察建议办理的过程中可能遇到政府机关电子政务数据较为封闭的问题。部分单位在建设之初就没有进行全国联网,一定程度上没有考虑到数据的流通性,致使一些犯罪分子利用相关漏洞实施违法犯罪活动。例如:浙江省绍兴市人民检察院通过数字检察工具发现,某公司利用知识产权未联网的情况在外地抢注、拓印市场上的图案,并以维权为由对原经营者进行敲诈勒索,既使原经营者受到了损失,也扰乱了市场竞争环境。最高检由此建议国家知识产权局实现全国联网,统一标准,最终堵住了漏洞[8]。浙江省作为执法、司法的试点省份,正是因为解决了检察业务应用系统与执法系统相对接的难题,所以浙江检察才能利用好数字检察,助力检察建议的办理。

另一方面,部分单位在数据互通中的积极性较差,有的单位甚至不愿意信息共享。这些单位或多或少存在着“多共享多被监督、少共享少被监督、不共享不被监督的”的错误思想[9],进而使数字检察战略未能体现出应有的效果。相反,各行政机关如果能够提供更完整、可靠的数据,检察机关就可以善用数字检察,进而为提出检察建议提供数据支持。例如:在浙江省绍兴市人民检院办理的一起“蒋某编造犯罪情节,利用刑事诉讼逃避强制戒毒”一案中,检察机关就是通过数字检察在公安机关提供的海量数据中筛查类似案件线索,最后通过提出检察建议等方式进一步强化了强制戒毒方面的法律监督。通过此方法,浙江检察已追回六十一名以类似方法逃避强制戒毒的吸毒人员继续执行强制戒毒,堵住了漏洞[10]。实现了数字检察和检察建议的结合,通过数字检察使法律监督取得了更好的效果。

(三) 需要保证数据安全

利用数字检察助力检察建议制发的过程中要注意数据保存安全性问题。近些年,我国既不断鼓励数

³ 《中华人民共和国行政处罚法》第四十八条第一款规定:具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。

⁴ 《中华人民共和国刑事诉讼法》第五十四条第一款规定:人民法院、人民检察院和公安机关有权向有关单位和个人收集、调取证据。有关单位和个人应当如实提供证据。

据依法合理有效利用，但同时也更加注重保护数据安全。首先，《中华人民共和国数据安全法》第二十一条规定：国家建立数据分类分级保护制度，并且提出了对于国家安全、重大公共利益等国家核心数据实行更严格的管理制度⁵。在该法第二十七条中更是规定了重要数据的处理者应当明确数据安全负责人和管理机构，落实数据安全保护责任。因此利用数字检察获取数据、助推检察建议办理的过程中，需要严格保证数据的安全。

其次，在我国的《个人信息保护法》第二章第三节中，就明确规定了国家机关处理个人信息的特别规定。在该法第三十四条中规定了国家机关为履行法定职责处理个人信息，需要具有法定性、限度性和必要性的特点⁶。因此，检察机关为提出检察建议而利用数字检察的过程中，应当受到我国《个人信息保护法》的约束，对一般公民的信息有限获取。

最后，政务数据的共享对于提升数字检察质量具有极其重要的作用，能够有效促进检察建议的办理。2016年国务院发布了关于《印发政务信息资源共享管理暂行办法》的通知，其中第九条将政务信息分为无条件共享、有条件共享、不予共享等三种类型。在第十条中更是将人口信息、法人单位信息、自然资源等信息列为了法定无条件共享信息。对于不予共享的信息类型，也做了相关规定。此外，对于政务数据共享，2017年国家发改委、中央网信办发布了《政务信息资源目录编制指南(试行)》，其中对于政务信息的分类标准做出了更为细致的规定。检察机关为了行使法律监督职权，应当有权利在合理范围内获取上述政务数据。但值得注意的是，检察机关利用数字检察办理检察建议类案件过程中，仍应当按照上述两规范性文件的要求，履行好保护数据安全的责任。

4. 对策和建议

(一) 需要形成党委领导、政府主导的机制

数字检察得益于时代的发展和党的高瞻远瞩。而人民检察院既是法律监督机关，也是党的政治机关。因此，数字检察战略的推行，必须符合法律法规、符合党的意志、体现时代要求。在党的二十大报告中提出“数字中国”战略，而数字检察正是应时代所需而提出的一种法律监督形式，也是“数字中国”战略发展的重要一环。同时，政府机关要大力支持数字检察的建立健全。2021年中共中央关于《加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中明确表明了各级政府及其工作部门要支持检察机关依法开展法律监督工作。因此，形成以党委为领导，以政府为主导的工作机制能够让数字检察与检察建议充分结合，助力检察机关制发诉前检察建议，尽早发现社会潜在的风险。

(二) 推广先进做法和优秀法律监督模型

优秀法律监督模型的建立建成，不仅仅有助于帮助检察机关查明事实真相、挽回国家和社会公共利益损失，而且还有助于防患于未然，让法律监督走在前面。在数字检察发展上，浙江省检察院已经走在了全国前列，因此对于浙江省检察院取得的经验和相关法律监督模型，应当及时推广。构建数字检察与检察建议相结合的法律监督模式，能够进一步发挥新旧两种法律监督手段的互补性，用数字检察推动检察建议的制发和完善。

(三) 适时制发检察建议助力数据获取

数据，是数字检察建立的重要依据，也是利用数字检察助力制发检察建议的关键一环。在党的二十

⁵《中华人民共和国数据安全法》第二十一条规定：国家建立数据分类分级保护制度，根据数据在经济社会发展中的重要程度，以及一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用，对国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益造成的危害程度，对数据实行分类分级保护。国家数据安全工作协调机制统筹协调有关部门制定重要数据目录，加强对重要数据的保护。关于国家全、国民经济命脉、重要民生、重大公共利益等数据属于国家核心数据，实行更加严格的管理制度。各地区、各部门应当按照数据分类分级保护制度，确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据具体目录，对列入目录的数据进行重点保护。

⁶《中华人民共和国个人信息保护法》第三十四条规定：国家机关为履行法定职责处理个人信息，应当依照本法规定履行告知义务；有本法第十八条第一款规定的情形，或者告知将妨碍国家机关履行法定职责的除外。

大报告中明确提出了建设数字中国的构想。而政务数据的流通,对于数字检察的建设具有关键性作用,关系着数字检察战略的成败。因此,检察机关有必要通过制发检察建议书等法律监督形式督促各政府机关切实履行自身职责,督促政府机关的行为,使政府机关的行为能够符合“数字中国”战略的发展,保障政务数据能够充分流向数字检察,用检察建议反哺数字检察的发展。

(四) 适时制发有关司法解释,保障数据安全

数字检察前景广阔,能够为社会贡献出巨大的检察力量。从浙江检察的实践可以看出,数字检察能够为法律监督工作带来新力量,能够为检察建议的制发提供重要基础。但在数字检察的发展过程中,要注意数据流通过程中带来的安全性问题。可以通过适时制发有关司法解释等途径,让数字检察的发展符合我国《数据安全法》、《个人信息保护法》、《政务信息资源共享管理暂行办法》等有关规定,明确检察机关搜集数据的种类以及途径,保障数据的安全。

5. 总结

数字检察在推动检察建议办理的过程中具有诸多优点,首先,它能从前端发现社会问题,能够让检察建议走在危险的前面;其次,数字检察能够助力检察建议进一步掌握犯罪规律,进而使检察建议说理更充分、内容更丰富;最后,数字检察能够将优秀的检察建议总结成法律监督模型,推广至全国各级检察机关。当前,数据是数字检察发展的关键要素,也是制约数字检察建设的难点。在通过数字检察助力检察建议办理的过程中可能会遇到:数据获取途径单一、部分数据封闭且行政机关分享数据积极性不高以及数据安全性等挑战。当前,只有形成党委领导、政府主导的机制、推广优秀法律监督模型和先进做法、适时制发检察建议保障数字检察的发展、适时制发有关司法解释,保障数据安全,才能让新旧两种法律监督模式共同促进检察机关法律监督能力不断提高,让数字检察助推检察建议办理提质增效。

参考文献

- [1] 高景峰. 法律监督数字化智能化的改革图景[J]. 中国刑事法杂志, 2022(5): 36-48.
- [2] 张军. 深入学习贯彻党的二十大精神 为全面建设社会主义现代化国家贡献检察力量[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/tt/202211/t20221118_593170.shtml, 2024-03-28.
- [3] 陈东升, 王春, 胡妮娜. 数字检察开创法律监督新天地[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/zdgz/202103/t20210322_513_362.shtml, 2024-03-28.
- [4] 蓝恒, 马津津, 万雪晴. 浙江慈溪以数字检察促汽修行业危废规范处置[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/dfjcdt/202212/t20221203_594575.shtml, 2024-03-28.
- [5] 吴佳隽. 浅析检察建议工作存在的问题及对策[J]. 法制博览(中旬刊), 2012(6): 161.
- [6] 陈东升, 吴攸. 数字赋能推进法律监督工作模式重塑变革[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/zdgz/202212/t20221231_597347.shtml, 2024-03-28.
- [7] 胡铭. 论数字时代的积极主义法律监督观[J]. 中国法学, 2023(1): 17.
- [8] 姜昕, 刘品新, 翁跃强, 李小东, 常锋. 检察大数据赋能法律监督三人谈[J]. 人民检察, 2022(5): 37-44.
- [9] 袁璐, 吕静波. 新时代数字检察背景下的刑事审判类案监督的实践与思考——以大数据筛查判决书中法律适用、量刑错误为切入点[C]//第二届新时代优秀检察成果·智慧检务建设论文集(二): 2021年卷. 2021: 323-333.
- [10] 最高人民检察院. 浙江绍兴: 数字化“解锁”释放法律监督能量[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/202109/t20210922_530118.shtml, 2024-03-08.