

●以“检察大数据战略”赋能新时代检察工作高质量发展

持续推进检察大数据深度应用

□明确原则 □拓宽来源 □提升实效

□金鸿浩

习近平总书记强调,大数据是信息化发展的新阶段。在国家大数据战略的统筹下,检察机关大数据工作也在积极开展。最高人民检察院检察长张军提出,要跟上、适应信息化大势,充分挖掘、用好大数据,以“数字革命”驱动新时代法律监督整体提质增效。以“检察大数据战略”赋能新时代检察工作高质量发展,是检察机关适应信息化时代新趋势的重要举措。唯有持续推进大数据在检察工作中的深度应用,才能为新时代检察工作提质增效注入强劲动力。在此,试就检察大数据应用基本原则、来源拓展及应用实效等进行分析。

明确检察大数据应用的基本原则,避免“技术业务两张皮”

检察大数据战略是国家大数据战略的重要组成部分,也是大数据时代科技强检战略与时俱进的必然要求。在深化检察大数据应用过程中,应高度重视司法检察工作规律与科学技术应用规律的有机结合,严格遵循“三个明确”基本原则,蹄疾步稳推进“数字检察”改革。

明确“检察长管数据”的检察大数据领导方针。检察大数据工作是新时代检察事业强基础、利长远的战略举措。因此,在组织管理层面,要转变过去数据工作就是检察信息部门、案管部门工作的片面观念,树立检察长管数据原则,由各级检察院检察长直接领导、直接指挥、直接负责。在项目管理层面,要将检察大数据项目作为“一把手工程”优先建设、重点发展、常态管理,整合数据资源和人财物资源,统筹检察大数据发展和数据安全。在队伍管理层面,科技应用能力已成为党中央要求的新时代政法干警五大能力之一,应加强对全体检察人员的数据技能培训。同步推动专业技术类公务员改革,培育一批精通大数据管理、检察数据分析、电子证据鉴定的“检察数据官”高水平人才,真正实现全国检察机关智慧检务工作会议提出的智慧检务从保障、支撑引领的功能跃升。

明确“以办案为中心”的检察大数据发展方向。在大数据应用中存在业务导向、管理导向、技术导向等不同重心,如果战略方向发生错位,就可能将业务系统建设成管理信息系统,既定战略目标就无法实现。检察机关以办案为中心,这



就要求检察大数据应用应以辅助办案为导向;检察大数据项目需求始终以一线检察官、检察辅助人员的办案痛点、难点为导向;检察大数据项目成效评价主要以办案人员使用满意度为导向。在技术路线的选择上,“以办案为中心”的检察业务特殊性还决定了对大数据项目的技术容错率极低,因此,检察大数据战略的技术路线应当以技术的高准确率、高可靠性为首要指标,并在数据安全领域设置一票否决制。

明确“统分结合”的检察大数据管理方式。检察大数据战略的实施要避免“一统就死,一放就乱”。一方面,科技创新需要一定的自主性探索,在业务成熟度、技术成熟度尚达不到较高标准的情况下,一刀切式的统一步调,会扼杀大量的基层创意;另一方面,如果完全放开管理,可能会导致不具备大数据项目上马条件的单位、部门跟风参与,导致大量的重复建设、重复投资,造成浪费。因此,应充分发挥“检察一体化”优势,强调统分结合,在大数据深度应用探索中发挥

最高检和省级院的不同功能,分别采取备案管理和审批管理两种管理方法。最高检应统筹做好检察大数据应用的顶层设计,明确指导原则,采取建设指南、备案管理和专家评价相结合的方式,在充分尊重省级院自主性的基础上进行引导。每个周期内,最高检可以制定“四大检察”“十大业务”的检察大数据建设指南,各省级院从中选择主攻方向,确保每个业务条线都有1至3个省进行探索,每个省级院都有1至3个大数据探索方向;在每个周期的中期、末期,由最高检组织和业务、技术专家进行中期评审和结项评审,对最终评审结果为“优”的检察大数据项目予以表彰,并向全国检察机关推荐。省级院则利用省以下检察院人财物监管优势,对本省范围内的检察大数据建设实行审批制,在最高检备案同意的大数据方向和业务场景中,联合高校、科研院所、企业,选择试点检

院院牵头进行研发、测试与应用,并做好人财物的统筹保障工作。

检察大数据战略是国家大数据战略的重要组成部分,也是大数据时代科技强检战略与时俱进的必然要求。在深化检察大数据应用过程中,应高度重视司法检察工作规律与科学技术应用规律的有机结合,严格遵循“三个明确”基本原则,蹄疾步稳推进“数字检察”改革。

检察大数据的分析应用,不能仅仅是简单的数据罗列,更要分析数据升降变化背后的原因,研判可能涉及的法律适用问题和检察管理问题。数据的深度解读还依赖于检察官的深度参与和学者的各抒己见,以充分挖掘数据背后的实务价值和学理价值。

拓宽检察大数据来源,防止“巧妇难为无米之炊”

深化检察大数据应用,首先应扩展检察大数据来源,在内生数据、共享数据、开放数据中挖掘线索,采取“大数据初查筛选+检察官复查复核”的方式,将有限的检力资源集中于有价值的线索办理中,提高检察机关法律监督的效能,通过数据碰撞发现、监督大批案件。

加强“内生数据”的数据治理。“内生数据”是指检察机关通过挖掘自身办案“沉淀”的数据资源,主要是全国检察业务应用系统内存储的大量案件的案卡数据和电子卷宗。既住由于多种原因限制,相关数据的深度挖掘无法实现,随着开管理,可能会导致不具备大数据项目上马条件的单位、部门跟风参与,导致大量的重复建设、重复投资,造成浪费。因此,应充分发挥“检察一体化”优势,强调统分结合,在大数据深度应用探索中发挥最高检和省级院的不同功能,分别采取备案管理和审批管理两种管理方法。最高检应统筹做好检察大数据应用的顶层设计,明确指导原则,采取建设指南、备案管理和专家评价相结合的方式,在充分尊重省级院自主性的基础上进行引导。每个周期内,最高检可以制定“四大检察”“十大业务”的检察大数据建设指南,各省级院从中选择主攻方向,确保每个业务条线都有1至3个省进行探索,每个省级院都有1至3个大数据探索方向;在每个周期的中期、末期,由最高检组织和业务、技术专家进行中期评审和结项评审,对最终评审结果为“优”的检察大数据项目予以表彰,并向全国检察机关推荐。省级院则利用省以下检察院人财物监管优势,对本省范围内的检察大数据建设实行审批制,在最高检备案同意的大数据方向和业务场景中,联合高校、科研院所、企业,选择试点检

院院牵头进行研发、测试与应用,并做好人财物的统筹保障工作。

拓展“共享数据”的交换机制。“共享数据”是指检察机关通过“两法衔接”、政法协同以及与其他部门政务信息共享等方式获得的数据资源。通过数据共享,可以延伸检察监督“触角”,实现“人在干、数据在转、云在算”。例如,湖北省检察院通过行政执法和刑事司法数据共享机制,共收录湖北省2896个行政执法单位、129个公安机关的行政处罚数据,同时还与人社厅等7个部门的业务系统对接。截至2021年底,共收录行政执法处罚信息102万条,通过分析研判,发现涉刑事犯罪案件线索6000余条,建议行政执法机关移送涉嫌刑事犯罪案件4763件。可以说,“共享数据”是

提升“开放数据”的数据价值。“开放数据”是指检察机关通过接受群众检举控告、互联网公益诉讼线索举报、监控网络舆情信息等渠道获得的数据资源,主要作为内生数据、共享数据的补充。例如,裁判文书的公开为检察机关民事法律监督提供了重要的数据资源。2021年4月,浙江省绍兴市检察院运用民事裁判智慧监督系统,通过对近800份公开民事裁判文书进行大数据审查,发现某些被执行人涉及的大量民事诉讼案件存在明显异常,检察官通过进一步调取法院卷宗,发现涉嫌虚假诉讼,通过制发检察建议及时进行了类案监督。再如,广东省广州市检察院研发了“公益诉讼大数据智能服务平台”,实时监控检察公益诉讼相关领域网络舆情,对网络信息线索进行抓取后,自动生成“准线索”提交给查证系统,由第三方专业分析师查证后形成线索报告,大幅提升检察公益诉讼效率。

提升检察大数据应用实效,推动从“能用”到“好用”的转变

深化检察大数据战略,重在提升检察大数据应用的科学化、智能化、人性化水平,以“数字革命”驱动新时代法律监督整体提质增效,发挥大数据助力法律监督高效化、司法办案规范化、检察决策科学化等积极作用。

科学化选择检察大数据业务应用场景。找准检察大数据赋能法律监督的切入点,以刑事检察为例,在定罪方面,当前识别非结构化的法律文书的自然语言处理、语义分析技术尚不成熟,同时犯罪构成要件符合性审查专业性较强,特别是涉及认识错误问题、共同犯罪问题、犯罪竞合问题时,即使对于受过专业训练的法学生而言,都存在很大的困

难,因此,短期内在这一领域广泛应用大数据模型存在较大难度。但在量刑方面,相关技术成熟度较高,检察机关办案人员在撰写量刑建议时,完全可以做到通过大数据辅助方式,提供量刑参考意见。比如,安徽省检察机关开发的智能辅助办案系统就已经将类案检索与量刑建议相结合,囊括相当数量法院刑事案件文书,为办理涉交通肇事罪、诈骗罪、故意伤害罪等10类常见犯罪案件提供量刑辅助。贵州省检察院研发的量刑偏离度分析模型,实现了裁判结果偏离度分析,能够确保类案类办,取得良好效果。

智能化提升检察大数据模型精确率。模型精度的提升不能“毕其功于一役”,需要在确定好业务场景和技术路线的前提下,不断对模型进行调整和优化,实现业务和技术的深度融合。例如,最高检智慧检务创新研究院专门建立了智能语音与人工智能联合实验室,经过全国检察机关多年的长期使用和智能语音语音相关模型的不断优化,目前,语音识别准确率已经达到了90%以上,在部分场景中准确率超过95%。针对方言识别问题,四川省自贡市检察院委托开发自贡语音包,目前,自贡方言的识别准确率达到85%以上。

人性化探索专家参与数据分析机制。检察大数据的分析应用,不能仅仅是简单的数据罗列,更要分析数据升降变化背后的原因,研判可能涉及的法律适用问题和检察管理问题。数据的深度解读还依赖于检察官的深度参与和学者的各抒己见,以充分挖掘数据背后的实务价值和学理价值。2018年,最高检成立业务数据分析研判会商工作小组,启动了检察业务数据分析研判会商工作,围绕业务数据反映的规律、趋势、特点、影响、问题以及需要预警、提出对策的事项,集成各方意见,供检察机关领导决策参阅,在辅助检察决策方面发挥了巨大作用。这些检察业务数据公开后,还产生了检学合作效果。例如,最高检发布的2021年前三季度全国检察机关办案数据显示,全国检察机关共起诉帮助信息网络犯罪活动罪79307人,同比上升21.3倍。这一数据掀起了刑法学界对于帮信罪研究的热闹,为未来相关司法解释的修订奠定了良好的法理基础。

(作者为北京化工大学科学技术与社会研究所副教授)



欺诈发行证券罪行为对象应包括私募债券

□李紫阳

刑法修正案(十一)加大了对欺诈发行股票、债券犯罪的刑事处罚力度,并强化对控股股东、实际控制人、保荐人等的刑事责任追究。随着2020年3月修订后证券法的实施以及刑法修正案(十一)的出台,有论者提出,欺诈发行证券罪保护的社会层面法益已调整为投资者对证券审查机关的基本信赖,而欺诈发行私募债券行为不会侵害投资者对审查机关的基本信赖,因此,在证券发行注册制背景下欺诈发行私募债券行为不构成欺诈发行证券罪。但笔者认为,运用刑法打击欺诈发行私募债券行为具有必要性与合理性,即使在证券发行注册制背景下,欺诈发行私募债券行为也应构成欺诈发行证券罪。

其一,私募债券属于欺诈发行证券罪的行为对象符合该罪的法益保护目的。实践中,证券发行注册制改革虽然在事实上改变了证券审查机关的管理职责,但对于普通投资者而言,无论证券审查机关享有的是实质审查权还是形式审查权,都不影响普通投资者基于对证券审查机关的信赖,期望其能既出一个“真公司”,又审出一个“好公司”。如果仅从投资者对证券审查机关信赖程度的视角论证该罪保护的利益缺乏说服力与妥当性。

在刑法教义学层面上,应有意识地结合修订后证券法中关于证券发行注册制改革的基本内容来理解欺诈发行证券罪的保护法益。目前,修订后证券法关于证券发行注册制改革的总体框架包括一个核心(信息披露)、两个环节(交易所审核、证监会注册)、三项市场化安排(上市条件多元包容,市场化承销方式,审核注册机制公开、透明、可预期)。由此可知,证券发行注册制改革之核心要义为持续提升信息披露制度的法律地位,以求通过信息的真实、准确、完整披露确保证券质量评估结论的准确性,避免投资者因信息失实而遭受不必要的财产损失,并防止投资者对证券市场信用机制失去信任。也正是考虑到信息披露制度在整个证券市场中的核心地位,修订后证券法详细规定了各方主体的信息披露义务、信息披露监管义务及相应的法律责任。总之,在证券发行制度从审批制变更为注册制的背景下,从刑法教义学层面更应强调欺诈发行证券罪的保护法益是以证券信息披露制度为基础而形成的证券市场信用法益这一事实。因而,以欺诈发行私募债券行为未损害投资者对证券审查机关的基本信赖为由,将私募债券排除在欺诈发行证券罪行为对象之外并不合理。

其二,私募债券属于欺诈发行证券罪行为对象符合该罪的客观文义内容。根据刑法相关规定,欺诈发行证券罪的行为对象包括发行股票或公司、企业债券、存托凭证或者国务院依法认定的其他证券。因此,在理解该罪行为对象是否包括私募债券问题时可对“发行”与“企业债券”进行文义解释,若文义解释的结论没有超出法益保护目的,则不需要对解释结论进行调整,可直接确证文义解释结论的合理性。修订后证券法第9条规定,证券发行分为公开发行与非公开发行等两种类型。公开发行证券须在符合法律、行政法规规定的前提下,报国务院证券监督管理机构或国务院授权的部门注册。非公开发行证券的则不得采用广告、公开劝诱或变相公开方式进行。由此可知,欺诈发行证券罪中发行企业债券应理解为包括公开发行与非公开发行两种形式。私募债券是我国证券法调整的非公开发行债券的典型类型。因此,从文义解释视角看,将私募债券理解为欺诈发行证券罪的行为对象并不存在障碍。其实,私募债券虽非公开发行,且单一私募债券的发行对象与投资者人数有严格限制,但全国范围内私募债券发行活动频繁,私募债券交易市场活跃,已形成有秩序的私募债券发行与交易市场。欺诈发行私募债券行为必将影响正常的私募债券市场秩序,破坏私募债券市场信用,且全国已出现多起中小企业私募债券违约及恶性欺诈案件。因而,将私募债券解释为欺诈发行证券罪的行为对象与该罪的法益保护目的一致,不需要对之进行限缩解释。

其三,专业投资者虽具有信息获取与风险识别能力,但不能成为排除欺诈发行私募债券行为犯罪性的理由。有论者提出,私募债券的发行对象是具有特殊能力的专业投资人,修订后证券法等法律对专业投资人不予特别保护,刑法更不应该对专业投资人予以特别保护,笔者不同意此观点。一方面,专业投资人虽然具有信息获取、风险识别与风险承担能力,但是这些能力的实现均以证券市场信息披露信息的真实、完整、准确为前提。当私募债券发行主体刻意隐瞒财务、虚构真相时,专业投资者也难以作出准确判断并避免遭受损失。既然专业投资者的合法利益以及私募债券发行与交易市场信用遭受损害,用刑法调整与打击欺诈发行私募债券行为便具有充分的必要性。另一方面,某些情形下专业投资者利益受损只是表象,真正因欺诈发行私募行为而遭受损失的对象可能是广大中小投资者。根据《证券期货投资者适当性管理办法》第8条规定,私募债券市场中的专业投资者所使用的投资资金,既可能是自有资金,也可能是从社会公众处募集的资金。换言之,专业投资者背后站着的可能是万千中小投资者,针对投资私募债券理财产品而言,欺诈发行私募债券行为侵犯的可能是购买该理财产品的大多数中小投资者的合法利益。因此,即使将私募债券视为欺诈发行证券罪的行为对象,也不会出现所谓的刑法只“保护少数特定投资者财产利益”的问题。

(作者单位:东北财经大学法学院)

检察大数据应用要克服“看不到,看不了,看不透”

加强大数据信息安全保障机制建设

□王禄生 孙慧芳

习近平总书记强调,推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合。最高人民检察院检察长张军要求,各地检察机关都要增强用好大数据的责任主体意识,不等不靠,以数据“分享”促检察履职,以履职绩效促数据“共享”,用双赢多赢共赢理念推进大数据赋能监督办案这项系统工程,在实干中促进观念更新,赢得各方支持,不断提升我国数字治理体系和治理能力现代化水平。

得益于顶层规划的大力推动,各地检察机关结合实际工作,采用“大数据+检察”的发展模式,打通纵横双向的资源脉络,形成技术创新与检察业务创新双引擎框架。我国检察大数据应用不再是某一片断、局部场景的小范围运用,而是呈现出范围全面性、功能根本性、地位关键性与态度开放性时代特征。实践中,一些地方检察机关整合检察系统内部和外部相关数据资源,建立相应的数据标准和数据质量体系,完成政法协同平台建设,实现与法院、司法行政部门的数据交换和业务协同。通过搭建数据融合、数据治理、数据存储计算、人工智能、数据可视化等平台,并与检察数据深度应用

融合,检察机关打造了汇集检察大数据的检察业务应用系统2.0等智慧产品以及类案检索、“三书比对”(起诉书意见书、公诉书、判决书)等赋能检察工作的场景化应用,特别是为检察民事审判智慧监督、公益诉讼线索研判、认罪认罚从宽等制度创新提供有力的大数据支撑。检察机关还借助数据挖掘、知识图谱等大数据挖掘技术挖掘数据潜在价值,形成相关知识库,运用统计学、概率分析、机器学习与深度学习等技术方案,在“四大检察”“十大业务”具体监督领域中进行数据碰撞、数据预测、关联分析和异常分析等工作,强化电子卷宗分析、侦查监督审查逮捕分析、公诉证据审查辅助分析、量刑建议推荐等智慧应用,以实现数据赋能法律监督的目的,助力法律监督质量、效果双提升。

当前,检察大数据的应用已逐步深入检察工作的全场景、全领域、全流程,为新时代检察工作提质增效注入强劲动力。但正如有专家所言,现阶段,检察大数据的深度应用还存在一定困难,即“看不到,看不了,看不透”。所谓“看不到”,就是有数据壁垒,还有盲区;“看不了”,就是信息数据十分庞大,靠办案人员的一双眼睛看不过来,且对于大数据处理技术的运用尚处于初级阶段;“看不透”,就是

办案人员透过大数据发现问题能力不足。同时,基于维护司法权威和实现司法公正的需要,在推动检察大数据深度应用时要关注大数据技术给传统检察理论带来的调整,明确大数据应用的检察场景,并坚持安全可靠原则,不断加强大数据信息安全保障机制建设。

第一,在检察大数据深度应用中引入个人信息保护理念。检察机关在履职过程中会涉及大量个人信息,其中不仅有姓名、年龄、性别等一般意义上的个人信息,还可能涉及遗传或生物特征、健康数据等个人敏感信息。因此,个人信息保护理念是检察机关在大数据应用时必须遵循的理念,检察机关应遵循个人信息保护的基本框架,在具备合法性的基础上重点考虑个人身份使用的必要性以及数据挖掘目的、手段和结果应用的正当性。一方面,在检察大数据应用中,如非必要,不进行基于个人身份的数据挖掘,强调“对案不对人”;另一方面,如有个人信息在检察大数据应用中不可或缺,那么在处理时应通过合理的技术或组织手段,保障个人信息的合理安全。

第二,深化检察大数据应用共识。在看到检察大数据技术给传统检察工作带来突破的同时,也必须客观分析现阶段技术面临的局限。首先,检察大数据应用

面临图谱构建、情节抽取、模型构建等一系列技术难题,相关应用不仅受案由的限制,也面临不同程度的准确率的质疑。其次,现有检察大数据的方法论强调情节与结果之间的函数关系挖掘,但也应重视检察办案过程中对政策背景、社会关系的考量,避免分析结果的机械与片面。最后,目前的检察大数据挖掘还主要依赖用以分析的案件数量。如果检察大数据挖掘仅针对检察官个人办理的案件,则很难形成足够精准的数据挖掘模型。因此,一要主动加强与其他执法司法机关协作,打通“数据孤岛”,实现信息共享,充分发挥大数据在预防违法犯罪、监督纠正违法、保护国家利益和社会公共利益、促进国家治理、助力法治体系建设中的作用。二要赋予检察大数据应用主体以适当的释明义务,明确采用的路径、数据样本的数量、评估的准确性等关键信息,注重发挥人的作用,使大数据与人的分析研判充分结合,实现线索成案,从而形成对检察大数据挖掘应用的合理期待。

第三,推动检察大数据应用常规备案与伦理审查。在大数据日益发展的背景下,各国司法机关纷纷成立委员会对相关算法与应用进行规范。如2019年初,“英格兰与威尔士法律协会”成立了“公共政策、

技术和法律委员会”,该委员会的核心任务是审查英格兰和威尔士司法系统中算法的使用情况,以确定采用何种控制措施能够有效保护人权和维护对司法系统的信任。待检察大数据应用发展到一定阶段时,最高人民检察院可以尝试牵头成立由法学、伦理学、计算机科学等领域专家联合组成的“人民检察院数据委员会”,其核心工作有两个方面:其一,对全国范围内检察机关推动的检察大数据应用进行常规备案;其二,从司法公正、司法权威角度出发,对全国范围内检察机关推动的检察大数据应用进行检察伦理审查。尽管工作组中有技术专家,但审查主要从检察伦理角度出发,充分评估应用可能给检察机关和检察工作带来的影响。

第四,建立检察大数据应用负面清单制度。在负面清单之外的应用,各地检察机关、科技公司、研究机构均可展开相关研发。然而部分大数据的滥用,可能给司法权威和司法公正带来负面影响。对此,可以结合检察大数据应用的常规备案与伦理审查,适时出台并定期更新“检察大数据应用负面清单”,以此为全国范围内的检察大数据安全应用提供指引。

(作者分别为东南大学法学院教授、博士生导师,上海市人民检察院第二分院三级高级检察官)