

# 检察机关法律监督方式之现代化路径

## ——以检察机关司法办案模式变革为视角

□申云天 高阳

新时代新形势下,检察机关顺应信息化、数字化、智能化时代发展趋势,深入贯彻实施数字检察战略,以检察机关司法办案模式变革为切入点,对检察机关法律监督模式进行全局性、重塑性变革,推进检察机关法律监督方式现代化,进而推进检察工作现代化,为保障中国现代化贡献检察力量。

### 信息化推动司法办案模式第一次变革

从线下到线上、从分散到集中、从纵向为主到纵横一体

变革的背景。检察机关从改革开放后恢复重建,一直是“串联式”的办案模式,各业务条线自己受理案件自己办理,监督管理主要依靠分管领导、部门负责人以“科层式”的行政管理方式,按照“三级审批制”进行,导致案件办理与案件管理不区分。由于各个条线相对独立,部门与部门之间缺乏监督制约和信息互联互通,办案质效受到很大制约。同时,检察机关任务日益加重、案多人少等矛盾日益突出。向信息化要战斗力、以信息化推动检察工作创新发展成为各级检察机关的普遍共识,检察机关司法办案模式的第一次变革应运而生。

变革的方式。第一次变革以检察业务应用系统在全国四级检察院全面上线运行为标志,实现了检察机关司法办案模式从“纸上办案”到“网上办案”的革命,充分发挥了信息化引领检察工作现代化的作用。检察业务应用系统按照“统一规范、统一标准、统一设计、统一实施”的要求,全国检察机关运用一个平台,案件全部网上受理、网上办理、网上流转、网上审批、网上统计、网上管理。同时,各级检察机关成立案件管理部门,改变了以往各业务条线“串联式”办案各自为政、缺乏集中统一管理的司法办案模式,各业务条线通过案件管理

部门这一“枢纽”,实现了检察业务之间“并联式”沟通。

变革的成效。实现检察机关办案过程的流程固化,进一步规范司法办案行为;实现检察机关办案信息的互联互通,有效提高办案效率;实现司法办案过程的可视化、可控化,强化了内部监督管理;带动案件全流程集中管理和信息化发展。

### 数字化推动司法办案模式第二次变革

从被动到主动、从个案到类案、从碎片化到系统化

变革的背景。检察机关顺应数字革命,推动司法办案模式的第二次变革。一是新形势新技术变革的需要。党的二十大提出,加快建设网络强国、数字中国。检察机关数字化变革,是顺应时代发展和国家治理现代化的必然要求。二是数字时代背景下犯罪形式发生了巨大变化。犯罪逐渐呈现网络化、隐蔽化、智能化、国际化趋势,犯罪分子利用司法法、制度管理漏洞或部门之间信息壁垒反复作案,侵害国家利益和社会公共利益,给新时代的犯罪治理和检察机关法律监督带来新的挑战。三是检察机关履行法律监督职责的内在要求。在实际办案中,大量的未起诉案件、法院执行案件、行政处罚等行政行为,由于数据壁垒,没有依法纳入检察监督视野。四是传统的监督方式已经不能适应新形势新要求。检察机关传统的“被动受案、个案办理”的模式,具有被动化、碎片化、浅表化特征,受能力、方式、手段、渠道等多方面的掣肘,凭借传统的司法办案模式无法充分履行法律监督职责。

变革的方式。最高检党组回应时代需要,提出实施数字检察战略,构建“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的数字检察工作机

制。一是加强数据源的获取和管理。数据获取是数字检察工作顺利开展的前提和基础,主要包括检察内部数据、政法、行政共享数据,社会公共数据等与数字检察工作密切相关的三类数据。二是研发监督模型推动溯源治理。数字检察部门对业务部门提供的类案监督点和监督规则梳理形成法律语言,协调技术部门将其转化为机器语言,建立法律监督模型,通过算法统筹数据和算力,从海量数据中发现类案线索,落地成案并与相关部门沟通、协调,协力破解社会治理深层次问题。三是做好类案线索管理工作。规范线索的归集、分流、移交、跟踪、指导、督办、反馈等流程,形成闭环管理,防止线索的搁置和流失。

变革的成效。检察机关不再局限于个案审查、卷宗审查、人工审查,通过数字赋能,最大程度激发了数据对检察监督的叠加、倍增作用,让监督线索发现难、工作碎片化、质效不突出等瓶颈问题有了新的破解之道,赋予了检察机关依法能动履职的全新方式和手段,从而实现从个案监督向类案监督、从被动监督向主动监督、从传统监督向大数据监督、从个案监督到社会治理的重大转变。

### 智能化推动司法办案模式第三次变革

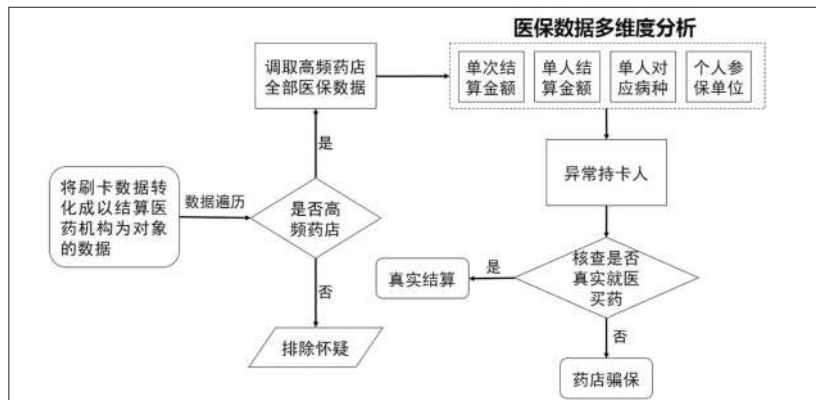
从人工到智能、从实体到虚拟、从治理到预防

变革的背景。随着科学技术的飞速发展,人类已逐渐步入人工智能时代,依托复杂的算法与平台,人工智能可以帮助人类完成很多传统人力难以完成的任务。人工智能不仅改变人类的生产和生活方式,也对法律制度及司法应用产生深刻的影响,这将引发检察机关司法办案模式的第三次变革。

变革的可能方式。一是深度参与

司法办案工作。办案人员进入实体映射的“元宇宙”场景提审或开庭,虚拟检察官以“数字人”形态进入同一场景,辅助办案人员完成办案任务。二是辅助完成事务性工作。通过机器学习、语义识别等技术,虚拟检察官助理或书记员可以完成笔录制作、案卡填写、归档等大量事务性工作。三是深度参与案件管理工作。负责管理的虚拟检察官通过特定程序,对司法办案活动进行全天候、全过程、静默式监督管理,及时提醒和纠正不规范做法,大大提升司法规范化水平。四是电子取证精确分析。人工智能可以在较短时间内完成对电子文档、电子邮件、音视频、社交媒体聊天记录等大量电子数据的提取和分析,提取出检察官办案所需信息,排除不相关信息。

变革效果展望。一是司法办案和管理效率极大提高。虚拟检察官可以辅助检察官完成提审、调查、出庭、阅卷、证据审查、法律文书拟制等工作,虚拟检察官助理或书记员可以完成笔录制作、案卡填写、归档等大量事务性工作。二是办案质量极大提升。基于ChatGPT技术的人工智能检察官,通过对海量案件进行分析学习,不断提取、区别犯罪特征;通过与检察官深度聊天,为检察官决策提供帮助;从危险驾驶、故意伤害等常见犯罪入手,通过深度学习训练,识别并提出起诉或不起诉的审查意见建议,辅助检察官办案。三是助力预防犯罪。利用人工智能,能够加强对犯罪态势的感知、认知、预测和预警,做到预测犯罪、实时预警、指引侦查、辅助起诉,实现司法法治智能化一体化,为检察监督推动国家治理体系和治理能力现代化提供强大助力。(作者分别为最高人民检察院数字检察工作领导小组办公室主任、二级高级检察官,最高人民检察院数字检察工作领导小组办公室四级高级检察官助理)



杭州市西湖区检察院设计的医保空刷诈骗监督模型框架图。

□施倩 姜琪

医保基金是人民群众的“救命钱”,但一些药店工作人员为追求不法利益,通过收购、租借他人医保卡,以虚开药品、虚开治疗项目等方式骗取国家医保基金。浙江省杭州市西湖区检察院在办案中发现,为规避结算频率的限制,被收集的医保卡除了在对应该药店空刷之外,还会被交换到其他多家药店轮流刷。该院创建医保空刷诈骗监督模型,利用已有空刷骗保案件的持卡人结算记录,筛选出可能存在空刷医保卡行为的定点药店,再根据药店的结算记录,反查可能存在空刷医保卡行为的持卡人,以此方式顺藤摸瓜,批量挖掘监督线索。综合运用刑事立案监督、纠正遗漏罪刑、制发检察建议、完善行刑衔接等方式开展刑事、行政、公益诉讼检察融合监督,用大数据破解社会治理难题,筑牢国家医保基金安全的法治堤坝。

### 【模型构建】

数据来源:一是已被行政处罚或刑事处罚的涉及医保空刷的参保人数据(以下简称“异常持卡人”),这些数据可从检察机关受理的医保诈骗案件中提取,涉及行政处罚的异常持卡人数据主要从医疗保障、卫生健康等部门调取。二是异常持卡人的全部医保结算记录数据以及异常持卡人刷卡频次较多的结算机构(以下简称“异常机构”)的全部医保结算数据,可向医保局申请调取。数据清洗:设置“医保”“医保基金”“医保卡”等关键词,从检察业务应用系统抓取检察机关受理的医保诈骗案件中,从中收集异常持卡人信息,也可从判决书、起诉意见书中进行关键信息提取。将从杭州市医疗保障局调取的异常持卡人结算数据与结算机构,以“10名及以上异常持卡人有结算记录”为条件进行过滤,输出疑似存在空刷行为的定点药店数据供进一步筛查。

数据模型:根据已有异常持卡人结算记录,筛选出可能存在空刷医保卡行为的定点药店,再根据药店的结算记录,反查可能存在空刷医保卡行为的持卡人,以此方式周而复始,逐步扩大筛查范围。

一是排查异常机构。汇总异常持卡人数据,根据药店名称进行分组,统计在该药店有结算记录的人员数量,筛选出有10人及以上结算记录的药店,计算在药店统筹支出的总金额,筛选出统筹支出金额超过1万元的药店,判断为异常机构。

二是排查异常持卡人。汇总异常机构结算数据,根据以下三个规则进行筛查:单次结算金额大于100元且出现结算次数大于20次的个人(不法药店图省事,收集医保卡频繁进行大额空刷);刷卡频率超过40次的参保单位的个人(不法药店收集行业内药店人员医保卡进行集中空刷);病种数量大于10个的个人(因同一种病种结算金额有上限,持卡人空刷时就随意选择病种)。满足三个规则之一的可判定为异常持卡人,符合规则越多则涉罪嫌疑越大。

### 【应用实效】

医保空刷诈骗监督模型来自个案,但检察官不限于就案办案,而是深挖案件背后的行业问题,总结办案规律开展建账监督,实现个案办理式监督向类案治理式监督的转变,取得了显著成效。

刑事检察领域。公安机关原有的侦查思路主要围绕杭州市医疗保障局移送的涉案药店展开侦查,遗漏了参保人员结算信息里的大量其他空刷医保卡的药店,也存在已追究刑事责任的医药机构人员涉及漏罪、刑期跨档的问题。该院运用该模型筛查出异常持卡人289人,异常机构135家,纠正漏罪102人,立案监督30件。

公益诉讼检察领域。医保基金包含国有财产,该院履行公益诉讼检察职能,监督杭州市医疗保障局加强对相关医药机构医保结算支出的监管,协调开设退赃专户,对于犯罪情节轻微且全额退赔医保损失的参保人员,依法作出不起诉决定,累计追回被骗医保资金478万余元。

行政检察领域。针对类案办理中暴露出的医疗机构骗保、严重扰乱医保基金监管秩序等社会治理问题,该院向人社部门制发检察建议,要求加强对居民社保卡合法使用的宣传和管理;监督医保部门对涉案医药机构存在医保服务协议,及时解除服务协议;监督卫生健康部门对于部分涉案人员有特殊身份资格医师或药师的,及时吊销其执业资格,完善行刑衔接,形成社会治理闭环。

(作者单位:浙江省杭州市西湖区人民检察院)

## 近看模型

# 业务数据资源化的当下与未来

## 业务数据资源化 大家谈

□李影

2013年10月,检察业务应用系统在全国检察机关部署使用,形成融办案、管理、统计于一体的检察办案平台,开创了检察机关业务数据化的新纪元。近10年来,检察业务应用系统从1.0到1.5再到2.0的升级完善,积累了大量的数据资源,成为一座数据“富矿”。检察机关案件管理部门通过信息化手段对数据进行提炼、整合、分析,为司法办案、领导决策提供依据,开启了业务数据资源化的新征程。

### 业务数据资源化的价值意义

一是服务科学决策。业务数据分析研判是数据资源成为决策依据的桥梁。案件管理部门通过定期开展数据综合分析研判,多维度展示检察机关主要业务工作质效,着力发现检察业务运行中存在的倾向性、典型性、异常性问题,为检察决策和业务指导提供有价值的参考依据。如,围绕最高检党组提出“高质效办好每一个案件”的要求,云南省检察院案件管理办公室全

面梳理“四大检察”中存在的办案质效问题,分析存在问题的原因,对案件质量主要评价指标的本地化应用提出意见建议,为院党组决策提供参谋,为部门有针对性开展业务指导提供依据。同时,立足社会热点、重点问题开展专题分析研判,促进社会治理。如,通过大数据手段对该省易发多发的刑事案件进行专题分析,提出预防犯罪的措施,省委政法委将其转发到各州市以提高专项普法针对性。二是助力提升办案质效。案件管理部门充分运用业务数据资源,通过流程监控系统,筛选海量数据,及时发现和纠正办案不规范的问题,促进办案质效进一步提升。如,今年以来,云南省检察院针对大数据排查中发现的诉讼监督类案件办理不规范、跟踪落实不到位等问题,组织全省案件管理部门开展专项流程监控,对诉讼监督类案件做到每案必查、同步监控,努力把问题解决在检察出口之前,切实提高诉讼监督的“刚性”与“韧性”。

三是推动数字检察战略实施。当前,大数据、云计算、区块链、人工智能等技术正在推动着社会的进步与发展,检察工作也不例外。在数字检察战略实施过程中,通过有效整合碎片化数据,形成业务数据资源,是数

字检察工作的基础。如,云南省楚雄彝族自治州检察院以内部数据整合和外部数据融通、智慧数据建模三步走意见打造“数智楚雄”检察工作品牌,由该院案件管理部门牵头建成全省首家检察业务大数据中心,建设分析研判、指挥调度、数据展示等设备,助推检察工作高质量发展。2022年,该院检察业务大数据中心通过数据分折、比对发现各类问题和监督线索9282件,已核查5078件,查实问题1404件,查实问题率达28%,取得良好成效。

### 业务数据资源化的实现路径

一是数据整合。包括内部数据整合和外部数据整合两个方面。内部数据中,既包括结构化数据与非结构化数据的整合,也包括检察业务系统数据与检察案例库、检察文书库、检答网等平台数据的整合。外部数据主要通过云南省政法跨部门大数据办案平台流转的数据。当前,随着该平台升级完善,多项业务实现单轨制运行,数据资源更加丰富。内外部数据的有效整合、优化、提炼,将为检察机关强化法律监督工作提供更多有利条件。二是数据共享。数据共享是数据应用的基础,业务数据的充分共享,能够打破“数据孤岛”,有利于从不同角度深度挖掘数据价值,从中发现监

督线索、发案趋势和发案规律,实现数据资源价值的最大化。三是数据治理。数据资源能否真正发挥作用,数据质量是关键。要进一步规范数据业务应用系统,继续健全和完善案卡巡查情况定期通报制度,以省市级院双月检查、县院每月自查的形式常态化开展数据质量检查,重点检查纠错“反管理”问题,确保业务数据真实准确。

### 业务数据资源化的发展趋势

一是成为决策“外脑”。业务数据通过清洗、验证、分析形成资源库,管理者、决策者可以根据需要从中提取有用的信息,建立工作目标、明确工作策略、制定工作方案,成为管理和决策的重要依据。二是成为数据仓库。检察人员根据办案需要,通过关键词检索、类案推送等功能,自主选取适用的数字资源,帮助解决办案中遇到的疑难复杂问题,防范“同案不同判”等现象,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。三是成为数智化平台。随着人工智能技术的应用和发展,业务数据资源化将向智能化方向迈进,计算机自动读取、自动学习,自动生成案件审查报告、数据分析报告、量刑可行性报告等,检察信息化建设迈入上新台阶。

(作者为云南省人民检察院案件管理办公室主任)

## 检察长眼中的数字检察

□江苏省张家港市人民检察院 检察长 周晓东

数字检察是新时代检察工作的重要模式,也是检察机关检察改革和战略转型的重点任务。近年来,江苏省张家港市检察院认真贯彻落实最高检相关部署,围绕“数据如何来、怎么用”进行深入思考和实践探索,在用大数据赋能法律监督、提升业务科学化水平等方面取得初步成效,有力推进基层数字检察建设和检察业务重塑。

注重用数据支撑侦查调查,变“坐堂办案”为“主动出击”。大数据法律监督的深化运用,为检察机关高效发现深层次、全方位的监督线索提供新的办案模式,改变了个案监督为传统的传统方式,借助个案办理规则,运用数据引导职务犯罪案件侦办,筛查刑事检察和民事检察监督线索,以此实现类案突破,为加强法律监督工作插上科技翅膀,更好维护公平正义

# 为基层检察业务重塑提供直接抓手

意见13件,移送犯罪线索3件,剔除虚假劳动债权300余万元。注重用数据助力社会治理,变个案修补为类案根治。大数据的深度挖掘和运用为检察机关深度参与国家治理提供重要路径,能够有效摆脱就案办案的窠臼,帮助检察机关及时发现工作中的不足,推动解决深层问题,使检察履职更加能动、深入,也将更加有力地服务区域经济社会高质量发展。比如,针对履职中发现的公共租赁住房管理问题,我院推动全市开展公共租赁住房规范治理专项行动,借助大数据分析对比技术,先后排查出不符合条件人员123人,清退公租房61套。再比如,针对办案中发现的企业恶意注销逃避行政处罚的情况,我院依法监督,使原案件中的行政处罚得以继续执行,并联合张家港市司法局、行政审批局、大数据管

理局等部门会签出台审批监管联动机制、企业注销信息共享机制,建立政务大数据共享模块,成功发现、纠正12家企业恶意注销逃避行政处罚,涉及行政处罚款369万余元,有效完善“放管服”(简政放权、放管结合、优化服务)基层改革举措。

注重用数据创新业务管理,变上级推动为自我完善。我院在持续推进大数据赋能法律监督的同时,注重应用检察办案数据,发挥数据辅助决策的作用,不断优化业务管理效能。比如,我院自主研发量刑辅助软件“量刑小智”,加强对量刑建议等工作自由裁量权的规范。依托近三年案件数据、常见罪名量刑起点值、量刑情节等数据,预设计算法则,通过勾选基准刑、情节、幅度就能一键生成量刑数值,并设置监督模块实现操作过程有迹可循、量刑风险双色预警,辅助检察官依法恰当提出量刑建议。再比

如,为有效评价办案质效,提高检察管理科学化水平,我院探索构建刑事、公益诉讼全流程“案-件-比”工作机制,

研发刑事诉讼全流程“案-件-比”实时分析系统。该系统可对“案-件-比”指标分阶段量化评价,抓取强制措施超期、刑事执行脱管漏管等重点问题,进而追溯到每个环节的时间节点和承办人,直观呈现问题所在节点,为诉讼监督提供直接抓手,解决刑事案件实时全程跟踪监督难题,打造刑事公益诉讼监督新格局。



张家港市检察院成立数治港检赋能应用中心,定期对监督平台的数据进行分析研判。