

护航法治化营商环境的数字检察实践

□申云天 许佩岚

高质量发展是新时代的硬道理,法治是发展的重要保障。党的二十届三中全会提出,“必须更好发挥市场机制作用,创造更加公平、更有活力的市场环境,实现资源配置效率最优化和效益最大化,既‘放得活’又‘管得住’”。做到“放得活、管得住”就需要用法治规范市场行为。数字中国建设背景下,检察机关顺应时代潮流,以大数据法律监督方式方法服务“用法治规范市场行为”,推进依法行政、健全公正司法体制机制已成为新的“潮流”。目前,全国检察机关研发运用的大数据法律监督模型已达6000余个,在全国检察机关大数据法律监督模型管理平台上架680余个,其中有136个模型针对幌子公司、中介等机构扰乱市场经济秩序问题开展数据碰撞、线索筛查,为检察机关创新大数据条件下法律监督方式方法提供了新的视角和思路。

一、当前幌子公司等机构破坏法治化营商环境问题分析

在尊重市场规律的基础上,深入破除市场准入壁垒,是有为政府用改革激发市场活力的重要表现。2021年6月开始,国务院在全国范围内取消68项涉企业经营许可事项(含消防技术服务机构审批、放射性污染检测资质认定等),将15项涉企业经营许可事项改为备案管理(含食品经营许可等),对37项涉企业经营许可事项实行告知承诺(含道路运输经营许可等)。实践中,一些不法分子利用“审批变备案、承诺即可批”的市场准入方式,谋取非法利益,违反行政法律法规,严重的已触犯刑法,特别是利用幌子公司、空壳公司等形式以及中介机构滥用市场准入政策导致营商环境被破坏的问题较为严重。

存在危害。首先,导致衍生犯罪高发。不法分子利用登记即可注册经营的便利条件,大量注册空壳公司、幌子公司进行违法牟利,或实施偷逃税、网络黑灰产等违法犯罪行为,导致空壳公司、幌子公司留存及衍生犯罪高发。其次,黑灰产业链滋生。企业登记从资质许可制变为注册备案制后,中介、鉴定、评估机构激增,部分市场化企业受逐利思想驱动,导致社会检测机构(如车辆改装)、社会鉴定机构(如法医)、专业中介机构(如评估)等违规出具虚假证明文件等情况频发。如车辆检测中,车辆销售商、检测机构、车管所等均为具有车辆改装需求的企业服务,不法检测机构对加重加宽的改装车出具虚假证明文件,甚至帮助行驶车管所审核民警,形成黑灰产业链,导致出现重大恶性事故占比达30%左右。

解决难点。一方面,表现在难

以发现个案办理线索。如车辆保险骗保问题往往是团伙作案,分工较细,诈骗形式多样,手段专业化,从个案角度看,车辆定损依据充分、证据完备,法院根据优势证据规则进行审判,很难发现同一原告或同一原告代理人短时期内密集起诉、事故车辆维修单位高度集中等异常现象,给取证与打击犯罪带来较大难度。另一方面,表现在行业间存在数据壁垒。执法、司法机关之间存在数据壁垒,如不法分子利用商事登记的便利性,大量注册幌子公司、空壳公司转卖牟利,或利用幌子公司、空壳公司实施电信网络诈骗、偷逃税、为网络黑灰产洗钱等违法犯罪行为,由于市场监督管理部门与司法机关之间数据不连通、信息不共享,作为违法犯罪工具的空壳公司难以被及时发现并处理,甚至相关刑事案件办结后仍然被控制在上游组织者手中继续用于违法犯罪,打击治理难度较大。又如行业主管部门之间存在数据壁垒,报废机动车非法拆解、小微型客车租赁等问题,多部门均具有相应的监管职责,但并未明确确定各部门具体的监管职责,各部门各管一块、各管一段,且数据未互通共享,导致未能形成监管合力。

二、检察机关通过大数据法律监督服务和保障法治化营商环境的实践探索

为助力法治化营商环境建设,各地检察机关充分挖掘数据要素价值,创建大数据法律监督模型,筛查类案线索,发现并打击新型犯罪,助推黑灰产业和监管边缘地带案件治理,取得了良好的政治效果、法律效果和社会效果。

一是破除司法数据壁垒,挖掘犯罪黑数。司法数据壁垒主要指审判机关、检察机关和公安机关之间存在的数据衔接不畅。大数据法律监督模型可通过对海量单类文书的归纳整理,集中解决出具虚假证明文书、保险诈骗等领域问题,如非法改装货车监管违法及立案监督模型,因车辆改装上牌检测交由车辆检测机构完成,部分车辆检测站在市场利益驱动下为非法改装货车出具虚假检测报告,导致其违法过检上路,严重影响交通安全。此时检察机关以“擅自改变”“改装”“核定载质量”等为关键词,从交通肇事案件数据中筛选出非法改装货车,再梳理为非法改装货车上牌的检测站,即可排查出涉嫌提供虚假证明文件的检测机构。再如车辆保险诈骗类案监督模型,通过对短期内密集起诉的原告或原告代理人同一或存在关联的民事裁判文书进行梳理,可以发现车辆保险诈骗案件中存在原告或诉讼代理人、诉前评估机构相对集中,保险公司定损异议多,重新评估后车损金额下降幅度大等模式化

特征。如浙江省绍兴市检察机关据此构建模型,精准锁定了以汽修厂人员为主体的5个违法团伙诈骗情况,有效铲除除了车险领域在维修理赔、损失评估等环节的黑色产业链。

二是破除执法与司法机关数据壁垒,保障营商环境建设。执法与司法机关的数据壁垒主要体现在已入司法环节的案件,执法机关与司法机关数据衔接不畅,导致出现执法监管漏洞。大数据法律监督模型可集中发现无实际经营业务、无社保及税款缴纳记录但被用作实施电信诈骗、骗取政策性补贴等违法犯罪活动“掩护壳”的幌子公司、空壳公司线索。如各地检察机关通过采集检察院业务应用系统中案由为“诈骗,帮助信息网络犯罪活动,买卖国家机关证件,掩饰、隐瞒犯罪所得,非法经营,虚开增值税专用发票,骗取出口退税,抵扣税款发票,侵犯公民个人信息”等信息,提取涉案公司名称,再将提取出的公司名称与税务部门的企业税款缴纳信息(如地址异常、年报异常、开票异常、冒用身份信息投诉等)、人社保部门的企业社保参保信息进行碰撞,即可进一步筛选出无社保缴纳痕迹、无税款缴纳痕迹等未实际经营的公司线索。此外,目前企业注销登记日益便捷快速,但也导致市场主体通过恶意注销逃避债务,造成法院审判执行难的情况较为多发。广东省、上海市检察机关研发企业恶意注销逃避行政处罚监督模型,打破裁判文书、执行信息与企业公示信息数据壁垒,对法院执行文书进行筛查,挖掘出涉及注销企业的执行监督线索,并在此基础上及时发现和查处恶意注销行为,有力维护市场秩序。

三是破除行政监管部门数据壁垒,促进社会治理。因存在数据壁垒,行政监管衔接常常存在“真空”现象,大数据监督模型通过对海量数据的归集、联通,可解决新兴领域、新业态环境下的行政机关工作衔接不畅问题。如消防技术服务机构出具虚假检测报告立案监督模型,检察机关通过归集全国社会消防技术服务管理系统、人社保部门等数据,梳理出机构项目量、注册工程师签字量、“换马甲”经营等异常预警指标六项,形成异常机构人员数据库,再根据多次处罚、违法所得高、存在重大损失的三类标准即可锁定相关机构和人员有无出具虚假报告的行为。再如江苏省、广东省检察机关研发小微型客车租赁安全隐患整治监督模型,利用“企查查”,结合交通运输部、交警部门数据,通过要素筛查、数据碰撞,发现经营主体不达标、开展经营不备案、车辆性质登记错误线索,并针对行政机关反馈信息不通、衔接不畅等监管难题,牵头多部门会签协作机制,履行行业事前登记、事中备案和事后监管,形成执法监督闭环,推动行业源头整治。

三、通过大数据法律监督服务和保障法治化营商环境的路径

作为国家法律监督机关,检察机关应准确贯彻新发展理念,充分运用大数据法律监督等法治力量打击破坏法治化营商环境的新型违法犯罪,推动解决社会治理问题,更好地服务经济社会高质量发展。

一要加大服务和保障法治化营商环境相关监督模型推广利用力度。检察机关是国家利益和社会公共利益的维护者,应站位国家治理角度,为持续推动政府治理能力和执行力提升、营造公平公正的营商环境提供检察保障。目前,全国检察机关大数据法律监督模型管理平台上架包括车辆保险诈骗、幌子公司、空壳公司监管、消防技术服务机构出具虚假检测报告等服务保障法治化营商环境的监督模型,各地检察机关应主动加强对相关模型的适用,结合各地实际发现问题,总结完善治理经验,为营造公平公正的市场环境提供检察智慧。

二要构建服务和保障法治化营商环境的监督模型体系化场景。数字检察思维的核心,是由传统的“数量驱动、个案为主、案卷审查”个案办理式监督,向“质效导向、类案为主、数据赋能”的类案治理式监督转变。当前,市场准入改革面涉及较广,问题种类繁多,而构建法律监督模型重在类案中,在不同地区可复制可推广应用,在更大范围产生应用效益。检察机关在模型建用过程中,应探索对同类模型做好体系化场景建设,在法治轨道上以体系化监督推进对破坏营商环境问题的基层治理、社会治理、系统治理。

三要与行政机关共享服务和保障法治化营商环境的监督模型。法治化营商环境的创建需要处理好政府、市场、社会和民众之间的关系,构建有为政府、有效市场、活力社会和现代公民相结合的现代治理网络体系。应用大数据开展法律监督,要注意把握检察机关的职能边界,尤其在个案监督后的类案治理中,不能代行行政机关的职权。检察机关要充分发挥数据要素效能,应用大数据法律监督模型发现线索后,聚焦“高质效办好每一个案件”,在监督过程中应处理好与行政机关之间的关系,明晰监督边界,在应用模型取得成效后,可以将模型交由行政机关应用履职,并主动引入第三方与检察机关共同对行政机关整改落实情况“回头看”,确保检察监督成效,提升大数据法律监督助推法治化营商环境相关政策落地落实的效果。

(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二级高级检察官,上海市崇明区人民检察院三级检察官助理)

检察业务数据六维价值应用体系的构建

□杨宇 李向荣

近年来,各地检察机关大力推进数字检察建设,取得明显成效,但也面临数据价值应用意识不够强、价值挖掘不够深、应用场景不够全面等问题。笔者从检察业务数据的六维应用主体(检察长、部门负责人、办案人员、案件管理人员、司法行政人员、社会公众)出发,结合广东省检察机关数字检察建设实践,探讨构建面向应用主体的六维价值应用体系,形成全员应用、全面释放、全域赋能的检察业务数据应用新格局,服务检察工作高质量发展。

“准确识数”赋能科学决策。各级检察院检察长可通过办案数据分析,及时掌握检察业务运行态势,准确发现数据背后的整体性、趋势性和苗头性问题,以此作出科学决策,确保检察工作行稳致远。以广东省检察机关为例,该省检察机关建立健全检察大数据辅助决策模型,从依托经验的定性分析为主转为依托数据的定量与定量并重,用数据说话,为科学决策、精准施策提供支撑。近年来,广东省各级检察院检察长高度重视,大力推进业务数据应用,充分利用业务数据统计系统和案件智能查询分析系统,对案发量较大的危险驾驶和盗窃等突出犯罪问题进行

分析研判,提出统一执法司法标准、推动专项治理的对策建议,专题向党委政府报告。在省委、省政府的大力支持下,推动协同治理,取得良好成效。

“心中有数”赋能业务管理。检察机关业务部门负责人履行本部门、本条线业务监督管理职责,是检察长与办案人员之间的桥梁纽带。司法责任制在凸显检察官办案主体地位的同时,也要在综合配套工作中强化管理,要求部门负责人实时掌握业务工作的整体情况。检察业务数据是检察机关各项办案工作的量化体现,客观反映检察履职办案的真实情况。业务部门负责人依托业务数据智慧管理平台,通过大数据多角度为业务工作运行情况画像,借助数据统计分析工具,掌握业务条线工作发展趋势和存在问题,及时加强指导和加以改进。坚持静态数据动态看,及时从历史数据中发现司法办案规律,一体抓好业务管理、案件管理和质量管理。

“乐于用数”赋能案件办理。让数据在“高质效办好每一个案件”中发挥保驾护航作用,实现办案人员从“要我用”到“我要用”的转变。如广东省检察院借助人工智能、大数据技术,研发案件智能查询分析系统,助力检察官实现指导性案例、典型案例和相关案例的匹

配筛选和类案检索,为检察官办理复杂疑难案件提供指导参考;深圳市检察机关研发的案件质效一体化提升系统,创新建立“卡两头、握中间”和资深检察官“线上会诊”工作机制,以数据价值应用助推高质量案件办理。

“智能用数”赋能案件管理。检察机关案件管理人员通过流程监控、质量筛查和数据监管,强化案件管理监督,以“高质效管好每一个案件”促进“高质效办好每一个案件”。广东省检察机关案件管理人员总结梳理流程监控规则,运用检察法律文书智能解析、案卡数据比对碰撞等方法,优化流程智能监控,加强涉案财物监管,实时预警办案人员超期办案和不规范填报问题。强化数据质量核查,案件管理人员在用好业务数据质量核查系统基础上,从后端反向审视案卡填报整改,并探索利用语音人工智能等技术,研发案件质量评查系统。

“善于用数”赋能检务保障。检察机关司法行政人员立足职责用好业务数据,提高检务保障效能,根据各地、各单位、各部门业务数据情况,科学合理调配司法办案人力和司法资源,为各项检察业务顺利开展提供坚实的服务保障。广东省检察机关利用一体化办公系统,助力司法行政人员实现内部事务线

上集成化办理,有效跟进各类文件的办理和办复。司法行政人员以业务数据为基础进行工作量测算,统筹各单位、各部门办案经费申报,科学编制司法救助和国家赔偿经费预算,做好资产与物资的合理调配等保障工作。

“方便查数”赋能检察为民。人民群众对民主、法治、公平、正义的新要求,是检察工作的发力点和创新点,这也客观上要求做实人民群众可感知、能体验、得实惠的检察为民工作。广东省检察机关加强“互联网+检察”建设,完善12309中国检察网,包括律师在内的诉讼参与人有效参与到检察业务工作中,有力保障诉讼参与人合法权益。建立完善多元化律师阅卷服务体系,健全完善检察业务数据、办案程序性信息、法律文书和重大案件信息公开机制,方便诉讼参与人和社会公众查询案件信息。如清远市检察机关建设AI智能体矩阵,通过小程序与AI实时对话,为社会公众提供全天候法律咨询和诉求表达渠道。

(作者分别为广东省人民检察院广州铁路运输分院检察长,广东省人民检察院案件管理室主任。本文为2024年最高人民检察院检察案件管理理论课题研究“检察业务数据价值应用研究”阶段性成果)

检察长眼中的数字检察

□江苏省常熟市人民检察院 检察长 明文建

在数字时代背景下,加快推进实施数字检察战略,不仅是法律监督工作新的增长点,还是提升法律监督能力的关键支点。但实践中,基层检察机关在开展数字化办案过程中,还存在数据、技术、人才等诸多掣肘问题亟待解决。江苏省常熟市检察院统筹抓好数据联通、模型研用、人才培养三个重要环节,将短板弱项变为发展增量,加速推进数字检察建设,研发的债权转让

虚假诉讼逃避执行监督模型入选最高检在全国推广的普通犯罪检察大数据法律监督模型。

在数据联通上牢牢把握“融”字,争取支持、贯通融合。数字化改革的前提是海量的数据,数据是线索的基础,没有数据支撑,大数据分析研判监督线索便无从谈起。发挥数据检察“领跑者”优势,基础工作就是要扩充数据库,拓宽监督源。我院通过向市委专题报送数据需求请示,结合应用背景、监督案例、数据需求、工作方向四个方面阐明大数据法律监督工作的重要性。主动争取市委支持后,我院与地方大数据管理部门共同开发建设常检大数据法律监督云平台,目前已打通38家管理部门150余项数据,并通过数据标准管理、质量监测、数据清洗等手段,删除重复数据、过滤破碎数据、纠正错误数据、实时更新数据,为深入推动检察监督工作数字化、智能化

转型提供“源头活水”。

在模型研用上牢牢把握“实”字,紧贴业务、服务办案。我院坚持所有模型从办案一线产生、到办案一线应用的工作模式。检察官对案件办理中发现的同质性问题、机制性漏洞和规律性特征进行总结提炼,助力技术部门设计模型,优化模型,强化实战应用效果。我院将大数据法律监督应用情况嵌入案件审查报告,通过每案必填大数据法律监督模型构建与运用工作情况,提升大数据法律监督意识,凝聚模型应用合力。自该项机制实施以来,全院推动成功建模16个。我院组织检察官对全国检察机关大数据法律监督模型管理平台已上架模型开展专题培训,通过研训规则学习、抽查推送监督线索、每月汇报进度,形成“学习—应用—检视—改进”的闭环模式,进一步提升检察官应用模型能力。

在人才培养上牢牢把握“全”字,学用结合、能战能赛。我院以培养具备专业数字技能和检察业务知识,适应检察工作高质量发展的全面型人才为牵引,加强关键岗位人力配备,将业务强、技术通的优秀人才纳入数字检察工作专班,以点带面提升队伍数字应用素质,为数字检察工作注入强劲动力。强化内部横向人才融合,发挥检察一体化优势,出台数字检察工作协同办法,明确案件管理部门主导规则编写、技术部门统筹后勤支撑的原则,整合“四大检察”职能,实现跨部门一体化、集成化作战,统筹推进数字检察工作。同时,建立数字检察例会制度和检察人员轮岗制度、双岗制度,将常态化开展数字检察培训列入专班工作重点,通过定期实战演练检验模型应用实效,创新性开展评选展演,激励干警在构建与应用模型工作上开展差别化探索、创造性实践。

□郑成方

今年1月,最高人民检察院检察长应勇在最高检首次检察委员会(扩大)会议上强调,要贯通推进“三个管理”,着力构建检察业务“大管理”格局。在全国检察会议上,应勇检察长进一步强调要持续优化检察管理,推动构建检察“大管理”格局,贯通推进“三个管理”,统筹建立健全宏观业务质效分析、共性业务指导、案件流程监控和案件质量检查审查等制度机制,更好保障高质效办案。在数字化时代,如何用检察数字化赋能“三个管理”,成为新的必答题。

一、对“三个管理”的理解与适用

检察机关的业务管理、案件管理、质量管理各有侧重又有机关联。其中,业务管理侧重于通过数据统计分析,对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等进行研究,服务科学决策。落实到具体检察管理中,就是要全面、辩证、客观地看待业务数据的升降变化,通过分析研判办案质效,尤其是通过对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,发现典型性、前瞻性、趋势性问题,有针对性地提出措施举措。案件管理侧重于对案件进行流程、实体等全方位管理,包括办案机构设置、办案职权划分、办案监督管理等。落实到具体检察管理中,就是要开展集中统一的案件管理,重点把好案件的入口关、分配关、程序关、实体关。质量管理侧重于促进办案实体、程序、效果有机统一,贯穿于案件办理全过程,既要抓好案件审查、认定、处理等环节,又要抓好案件质量检查审查,还要抓好司法责任担当追究,做实有权必有责、有责要担当、失责必追究。落实到具体检察管理中,就是要开展好案件的质量评查,实现管案与管人的有机结合。

二、检察机关办案数字化的实践积累

随着2013年底检察业务应用系统在全国检察机关的上线运行,检察机关数字化建设进入快车道,逐步实现了检察信息化过程中的数字化积累,集中体现在有效实现了一张网办案,全国四级检察院检察官在同一张网上接收案件线索、流转案件、办理案件;有效拓宽检察业务数据统计维度,检察业务应用系统中内置了350余个案件类别4400余份文书模板、340余条业务流程3600余个流程节点和1500余张案卡表单、3.3万余个案卡项目,数据统计维度可以随意设计,数据量由万量级上升为亿量级;有效实现了办案材料的数字化,检察办案过程所涉及到的各类证据材料,检察机关起草的各类检察文书诸如审查报告、起诉书,其他政法机关各类相关材料,诸如公安机关的起诉意见书、法院的判决书等数以亿计的相关案件材料均存在同一张网上存储,有效实现了办案材料的数字化。

三、数字化赋能“三个管理”的实践路径

检察业务数字化的有效实现,为检察数据业务化提供了基础保障,加之当下大数据、人工智能技术的突飞猛进,为数字检察赋能“三个管理”提供了实践路径。

一是建立实现证据解析、法规匹配自动化的类案推送、文书生成体系。检察机关可运用自然语言处理技术,对证据文本进行自动解析,利用DeepSeek大模型设置提示词精准提取关键信息,对证据类型进行自动分类,同步运用法律法规知识图谱,将法律法规的条文、概念、适用条件等进行关联,并运用语义匹配技术,将案件事实与法规条文进行语义层面的匹配,并采用深度学习中的相似度计算模型,结合案件的证据、事实、法规适用等多维度特征,计算案件之间的相似度,结合检察官的办案需求推送相关类案。同时,结合案件信息、证据分析结果以及法律知识,运用智能算法自动生成检察文书。

二是建立分析报告生成、业务态势呈现自动化的业务管理体系。检察机关可运用数据处理技术自动采集案件办理全流程数据,包括案件基本信息、诉讼环节数据、法律监督数据,运用大数据分析技术和机器学习算法,对存储的数据进行深度挖掘分析,同步构建数据分析模型,支持从不同维度对业务数据进行分析,发现重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势情况,实现报告内容的自动化撰写与排版,并借助可视化工具,将分析结果以直观的图表、图形方式呈现,为科学决策提供参考依据。

三是建立受理、分案、监控自动化的案件管理体系。检察机关可构建统一的案件受理平台,支持电子卷宗、法律文书等材料的在线传输,统一编发案号并且“一号到底”,自动把好入口关;系统内置灵活的分案规则,根据案件类型、难易程度、办案人员工作量、专业特长等多维度因素设定分案规则,自动把好分案关;系统设置案件办理关键节点监控指引,实时跟踪案件办理进度,在节点期限临近时自动预警。对超期未办结案件,自动启动督办程序,自动把好程序关。

四是建立以“三书”比对自动化的案件质量管理体系。检察机关可自动采集起诉意见书、起诉书、判决书(裁定书)的电子文本数据,利用蒸馏好的DeepSeek大模型学习“三书”间的逻辑关系和语义关联,对案件事实、证据采信、法律条文引用、判决结果等核心要素进行逐字逐句比对,对发现的差异进行深度分析,判断差异是否属于合理范围,对于异常差异,系统会自动发出预警,可提醒检察官关注、可人力介入开展深度质量评查,系统辅助生成案件质量评查报告。

五是建立管案、管人自动融合的案件管理体系。检察数字化建设为“三个管理”提供了最有力的支撑,可以通过系统化建设实现管案与管人的自动衔接,有效落实司法责任制。比如,检察机关可建立案件质量评查结果与检务督察部门业务线上衔接机制,主动向检务督察部门推送监督过程中发现的违法违规案件线索,通过对案的管理对接对人的追责;再比如,将检察官的办案数量、质量、效率、效果对接对检察官的客观评价,有效自动实现对检察官的综合评价,从而进一步优化检察资源配置。

(作者为检察大数据研究院执行院长)

激发“数据、模型和人才”的长久续航力



江苏省常熟市检察院数字检察办案团队讨论大数据模型应用情况。