

# 以大数据赋能新时代法律监督

□童建明

随着信息技术飞速发展和国家大数据战略深入实施,大数据在经济社会高质量发展中的作用愈加重要、日益凸显。习近平总书记强调“大数据是信息化发展的新阶段”“谁掌握了数据,谁就掌握了主动权”。党中央高度重视大数据运用在法治建设中的重要作用。《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出:“推进法治中国建设的数据化、网络化、智能化。优化整合法治领域各类信息、数据、网络平台,推进全国法治信息化工程建设。”《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求:“运用大数据、区块链等技术推进公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关等跨部门大数据协同办案。”最高人民法院坚持以习近平法治思想为指导,认真落实党中央决策部署,明确提出并大力推动实施“检察大数据战略”,以大数据运用赋能新时代法律监督。浙江省检察机关在大数据运用方面走在前列,近年来探索出了一条“个案办理一类案监督一系统治理”的数字检察之路,为全国检察机关提供了很好的示范。各级检察机关要切实增强大数据战略思维,以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉深入实施“检察大数据战略”,以“数字革命”驱动新时代法律监督整体提质增效,更好担负起党和人民赋予的职责使命。

## 充分运用大数据提升法律监督质效 更好维护公平正义

党的十九大以来,检察机关以内设机构改革为切入点,构建起刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”“十大业务”法律监督新格局,统筹推进检察改革,有力推动了各项检察工作全面协调充分发展。但是,与党中央部署要求、人民群众新需求相比,检察机关法律监督职能作用发挥还不够充分。一个突出的原因就是,传统的受理、审查案件方式,往往只能通过一些孤立的信息点发现单个的法律监督线索,一些深层次的问题不易被发现。运用大数据的筛查、比对、碰撞,相互独立的信息点就有了交集、串联,违法犯罪线索就能清晰展现,有利于检察机关高效发现深层次的监督线索。浙江省检察机关通过成立数字检察办案指挥中心,迭代完善数字检察系统,2021年推进35个重大类案监督场景应用,实现“一域突破、全省共享”。比如,在强化虚假诉讼监督中,深入排查出民间借贷、劳动报酬、车辆保险理赔、人民调解协议法确认等领域的“假官司”,查办1975件,涉及金额5.7亿元;向全国检察机关先后移送各类监督线索3.5万余条,实现了由过去的“人找案(线索)”到现在的“案(线索)找人”的转变,法律监督质效明显提升。浙江实践充分说明,大数据赋能更有利于能动发挥检察机关法律监督的“利器”作用,真正为新时代法律监

督插上科技的翅膀。各级检察机关要切实增强掌握运用大数据的自觉性和主动性,找准大数据赋能“四大检察”的切入点、结合点,更好实现大数据与“四大检察”深度融合,促进各项法律监督工作提质增效,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

## 充分运用大数据促进诉源治理 助推提升国家治理效能

数字化、信息化时代,社会各领域均被大数据、人工智能、区块链等技术渗透或影响,各种违法犯罪的智能化程度也“水涨船高”。无论是推进国家治理体系和治理能力现代化,还是全面落实依法治国部署要求,都离不开大数据。习近平总书记突出强调“要运用大数据提升国家治理现代化水平”。检察机关是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要参与者和促进保障力量,多年来始终立足监督办案,深入剖析案件反映的倾向性、普遍性问题,及时发出堵漏建制的社会治理检察建议,促进做好标本兼治的工作。但由于大多是针对个案反映的问题,检察建议的深度、说服力往往有限。以更优检察工作质效促进提升国家治理效能,必须与时俱进,以能动履职更好地契合、适应信息化时代和经济社会发展的现实需要。浙江省检察机关运用大数据检察监督,通过深挖批量案件背后的制度漏洞,助力发现类案问题、系统性问题,检察

建议更精准、更全面,更有利于助推解决深层问题、提升治理效能。比如,嵊州市检察院办理的非标油偷逃税、危害公共安全、污染环境类案监督,督促相关行政部门依法移送犯罪线索,联合开展专项整治、建立监管长效机制,斩断了非标油交易黑灰链。又如,台州市检察机关通过个案办理发现部分服刑人员在服刑期间仍然享受养老金待遇,经大数据比对,发现批量线索和监管漏洞,推动在省级层面建立健全防范查处机制。浙江实践充分说明,大数据给检察机关更深层参与国家治理提供了重要路径,大数据法律监督为提升国家治理效能提供了检察智慧。各级检察机关要站在国家治理的高度,跳出就案办案的窠臼,自觉将大数据效能和法治效能紧密融合,由传统的个案办理式监督向类案治理式监督转变,善于从办理个案中发现规律性问题,善于从系统性漏洞,提出针对性的检察建议,促进加强和创新社会治理,全力助推国家治理体系和治理能力现代化。

## 充分运用大数据加强精准精细化管理 推动提高检察管理科学化水平

科学管理是检察工作高质量发展的“指挥棒”。随着经济社会的发展,特别是科学技术的发展,不仅检察监督办案需要改进、适应信息化、数字化发展的要求,检察管理同样需要与时俱进充分运用好大数据,才

能更好释放检察生产力、战斗力。检察机关监督办案等各项活动中产生的海量数据,首先就要体现在、运用在助力检察科学管理上,这既是信息化、数字化时代加强精准管理、提高管理质效的必然要求,也是更好维护司法公正、提高司法公信力的现实需要。司法责任制改革后,检察官权力相对集中、自由裁量权加大,加之捕诉一体改革、认罪认罚从宽制度推进,检察官被围猎的风险更大。如何针对性加强对“案”和“人”的管理,是我们面临的一个重大课题。浙江省检察机关通过数字化改革,将检察管理有效融入执法司法制约监督体系,推进内部监督体系变革,促使监督管理更加精准、高效。比如,浙江省检察院研发建设“数智案管”检察办案监督系统,对检察业务应用系统2.0进行扩展,实现流程监控、质量评查、数据核查、分析研判等案件全周期精准管理。特别是在省委政法委统筹领导下,牵头建设“政法一体化办案系统”,推动浙江成为全国首个在省域范围内实现数字协同办案的省份,全面推广数字卷宗办案模式,不再移送纸质卷宗,2021年开展一体化办案35万余件。案件网上流转、全程在线办理,倒逼执法司法行为更加规范,执法司法机关互相配合、互相制约落得更实。浙江的实践充分表明,大数据是推动检察管理迭代升级的关键变量,是推进检察工作高质量发展的重要支撑和保障。各级检察机关要

切实增强运用大数据加强管理的意识,全面提升检察管理的精细化水平。在“案”的管理方面,要积极推动政法各单位之间案件数字化移送,实现从立案到执行的全方位自动监控和预警;充分利用检察业务应用系统的办案流程数据,加强对案件办理流程监控、案件质量评查监督,加强案件管理的智慧研判,提升数字化案件监督管理质效。在“人”的管理方面,要积极将监督办案等数据进行整合,探索符合检察工作特点的考核数据分析方法,进一步提升考核的全面性、科学性;建立队伍管理数据分析研判模型,助力提升队伍管理的科学化水平。将干预问司法办案等重大事项填报数据与案件办理数据进行关联分析,加强检察人员办案案件、律师代理情况动态分析监测,提升廉政风险预警防控的精准性,助力建设一支过硬检察队伍。

在提升法律监督质效的目标指引下,数字检察实践正深刻影响着传统的检察认知、检察行为以及检察工作运行机制。各级检察机关要学深悟透习近平总书记关于大数据的重要论述精神,将检察大数据战略思维贯穿检察办案全过程和各方面,更好地推进检察工作高质量发展,更好地服务保障经济社会高质量发展,为全面依法治国、建设社会主义法治国家贡献更大力量!

(作者为最高人民法院党组副书记、常务副秘书长。本文章原载于《大数据法律监督办案指引》一书)

# 完善流程监控增强刚性约束



□何成东 张源

流程监控,是案件管理制度体系的重要组成部分,对于检察机关加强内部监督管理、规范司法办案、提升办案质效具有重要意义。实践中,流程监控工作尚存在机制不畅、刚性不足等问题,亟须完善。

构建“上下一体”“横向联动”的流程监控工作机制。流程监控涵盖“四大检察”“十大业务”,囊括检察机关办理的所有案件类型,贯穿案件受理、办理及结案等各个环节。其点多面广的特征决定了需要在实践中加强统筹协调,构建全面、及时、高效的全流程动态监控机制。针对不同案件类型、不同办案环节实现监控的精准性。因此,下级案件管理部门协作联动、本院案件管理部门与各业务部门之间沟通配合的工作机制。纵向上,上级院案件管理部门要充分发挥统筹协调作用,对辖区内流程监控工作进行宏观指导,并围绕大局工作组织开展专项活动。下级院案件管理部门要抓好贯彻

落实,执行好流程监控具体工作。横向上,案件管理部门要加强与各业务部门的沟通交流,认真听取业务部门及案件承办人的意见建议,不断提升服务质量,完善流程监控方式,业务部门也要支持、配合案件管理部门流程监控工作,实现双赢多赢共赢。

增强案件流程监控刚性。案件流程监控主要通过通过对司法办案活动的内部监督,规范约束司法人员办案行为。《人民检察院案件流程监控工作规定(试行)》第20条规定,将流程监控情况纳入检察人员司法档案,作为其业绩评价的重要依据。但实践中流程监控结果的运用功效尚未彰显。案件管理部门通常采取检察业务数据质量通报的形式,以达到增强流程监控刚性之目的。但是,由本院案件管理部门所制发的通报由于缺乏约束力往往无法取得理想的监控质效。因此,应从三个方面增强流程监控的刚性:一是流程监控人员要提升问题发现的精准度。只有发现问题精准,建议恰当,才能增强业务部门的认可度及接受度。要紧盯关键环节、关键节点,对易发、多发问题领域予以重点监控,如办案期限、强制措施、涉案财物处理等环节,并突出对程序性事项的监管,加强对履行告知义务、办理期限延长等事项的精准监控。依托检察业务应用系

统,实现“滚动式”巡查,并及时梳理案件办理过程中存在的规范问题,每月予以通报。对于在流程监控过程中发现的重大、疑难、复杂问题,要充分发挥检察官联席会议与检委会的作用,并适时向上级院寻求帮助,以提升流程监控的权威性。二是上级院应当阶段性对流程监控情况予以通报,并不断完善考核机制,将流程监控中发现问题纳入绩效考核指标体系,引起业务部门应有的重视。完善持续跟踪机制,对于向业务部门反馈的问题要抓好督促,通过沟通协作妥善解决。三是流程监控人员要树立预防意识。对于办案事项、文书等分节点予以监管,对于检察业务应用系统流程监控提示,要及时告知案件承办人,预防办案程序不规范问题。

提升案件流程监控人员素能。现阶段,案件流程监控工作主要由案件管理部门指定一名人员专门负责,对于可借助案卡填报流程监控系统发现的问题,能够及时通知案件承办人予以纠正。但是,对于诸如采取强制措施不当、不起诉书未送达被害人等重大问题,有的基层院流程监控人员囿于专业知识欠缺往往难以及时、精准发现。流程监控人员不仅要熟悉业务工作,还要熟练运用检察业务应用系统,掌握管理技能,精通办案流程,这

对其法律素养与业务能力提出了更高要求。因此,要持续加强案件管理人员专业化建设,鼓励流程监控人员积极参加各业务条线的专业培训,以熟悉检察业务。用好“检管网”,对于流程监控过程中遇到的问题,可及时提问,并开展探讨交流、互助学习。建立流程监控人才库,创新培训方式,组织流程监控人员进行实务研究,切实提升流程监控素能。

推进案件流程监控与其他案件管理工作融合发展。案件流程监控是进行数据分析及案件质量评查的基础,要使三者相互融通、相互促进,以流程监控、数据分析促进案件质效整体提升。如果在流程监控过程中发现案件质量存在问题,要将其纳入案件质量评查事项,对于通过数据分析发现的普遍性、倾向性问题,可适时开展专项评查,倒逼案件质量提升。比如,对案卡填报中出现的共性问题,要通过专项评查的方式予以纠正,切实提升流程监控质效。要常态化开展流程监控业务数据专项评查,及时梳理统计问题,记录监控台账,进行分析研判,并向相关业务部门制发《流程监控通知书》,提出合理化建议,切实提升监控工作质效。

(作者单位:甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院)



□孙山

著作权取得和保护为杠杆,以个体理性为动力之源,撬动文化产业的持续健康发展。与此同时,通过具化宪法上基本权利的方式,著作权法也传递着宪法的信仰与理念。合理使用制度作为著作权法的重要制度设计,蕴含着丰富的宪法价值。

合理使用制度规定于我国著作权法第24条,在规范体系中属于“权利的限制”。在特定情形下,他人可以不经著作权人许可且不支付报酬而直接使用其作品,这就是合理使用制度的规则要义。从形式上看,与法定许可和强制许可相比,合理使用制度是私法框架下社会公众正当使用他人受保护作品的自由,是对著作权这一私权的限制。当转换视角,从著作权法与宪法的逻辑关系视角进行审视时,合理使用制度则是实现公民受教育权和言论、出版自由等基本权利的重要保障,个体私权的限制服从于公民整体基本权利的维护。

合理使用制度保障公民的受教育权。著作权是把双刃剑,在确认著作权人合法权益的同时,也提高了接触作品的门槛,以一定方式利用作品的原件或复制件必须征得著作权人的许可且支付对价。因此,著作权和公民受教育权的实现之间必然存在着冲突。合理使用制度则拆除了接触作品的经济门槛,是著作权与公民受教育权之间的利益平衡点。著作权法第24条第1款第(一)项、第(六)项、第(十一)项和第(十二)项分别规定了基于“个人学习、研究”、“学校课堂教学”、“帮助‘阅读障碍者’等目的的合理使用类型。从上述规定可以看出,无论接受教育的方式、环境、主体等有何不同,公民的受教育权都得到了一体平等的保障。

合理使用制度是公民言论、出版自由实现的重要依托。公民对于国家的重要决策、政府的重要事务以及社会上当前发生的与普遍公民权利和利益密切相关的事情,有了解和知悉的权利。知情权既是公民言论、出版自由的应有内容,也是言论、出版自由实现的重要保障。知情权的赋予提升了解决信息不对称问题的效率,信息对称化程度越高,知情权的实现,就越容易。在著作权法框架下,立法通过设置合理使用制度保障知情权的实现,对于那些尚在保护期内的作品的大范围传播,立法作出多项例外规定以扫清传播障碍。著作权法第24条第1款第(二)项中列举了“说明问题”目的类合理使用,第(三)项、第(四)项、第(五)项中分别列举了“为报道新闻再现或引用”、“时事性文章二次传播”和“公众集会讲话二次传播”目的类合理使用情形。从具体规定来看,这是针对公民知情权的实现,将特定情形下对作品的使用归类为合理使用,通过对著作权人利益的“小”限制,推进公众知情权的“大”保障,进而在信息对称背景下实现公民言论与出版自由。

# 蕴含基本权利保障价值 合理使用制度

合理使用制度是公民进行各项文化活动的自由的重要保障。我国宪法第47条规定:“中华人民共和国公民有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。”著作权法第1条同样将“鼓励有益于社会主义精神文明、物质文明建设的作品的创作和传播”确定为立法目的。著作权法第24条中有多项合理使用类型都服务于上述立法目的的实现:第1款第(一)项中的“个人欣赏”与第(九)项“免费表演”目的类合理使用,是公民进行文化娱乐活动的重要方式;第1款第(二)项中“为介绍、评论引用他人作品”和第(十)项“公共场所艺术作品非接触式利用”目的类合理使用,是公民进行后续文学艺术创作的必要手段,是精神文明建设的基础内容;第1款第(六)项中的“科学研究”目的类合理使用,是公民进行科学研究活动的助推器,是精神文明和物质文明建设的主要内容和驱动力;第1款第(八)项“公共文化场所陈列或保存版本”目的类合理使用,则是文化遗产与文明发展的重要支撑,是中国故事、中国声音、中国话语的历史依据与现实样本。

我国公民所进行的各项文化活动的不是“无中生有”,而是“有中生优”,是利用已有文明成果推陈出新,受教育,得新知,在他人作品基础上完成后续创作。已有文明成果,既包括已经进入公有领域的作品,也包括尚在保护期内的作品。合理使用制度,就是利用尚在保护期内的作品进行各项文化活动的保障,是公民基本权利在著作权法领域中具体实现的必要前提和主要手段。因此,无论是立法,还是司法,都应当对合理使用制度保持适度从宽把握的基本态度。

(作者为西南政法大学民商法学院副教授)

# 注重“三个坚持”落实少捕慎诉慎押

□李俊

2021年4月,中央全面依法治国委员会把坚持少捕慎诉慎押刑事司法政策列入工作要点,表明少捕慎诉慎押从司法理念上升为党和国家的刑事司法政策。贯彻落实好这项刑事司法政策,是以司法履职助推国家治理能力现代化的具体体现,也可以有效防止刑事诉讼中过度依赖逮捕羁押等强制措施而导致的功能异化。在司法实践中,可以从以下三方面入手,准确理解和适用少捕慎诉慎押刑事司法政策。

从坚持依法能动履职入手,贯彻落实好少捕慎诉慎押刑事司法政策。检察机关作为国家法律监督机关,是我国法治监督体系的重要组成部分,也是强化社会治理的重要参与力量,必须立足检察职能,依法能动履职。少捕慎诉慎押不是不捕了之、不诉了之、不押了之,需要检察机关依法能动履职,做好后续工作。在个案办理上,检察机关要积极主动促使犯罪嫌疑人、被告人悔过自新、真诚致歉、抚慰被害人心理创伤,恢复被损害的社会关系,化解社会矛盾,促进社会和谐。准确把握起诉条件和证据标准,对于适用不起诉更有利于维护公共利益、更有利于促进经济社会发展、更有利于修复社会关

系的,依法作出不起诉决定。通过落实羁押必要性审查制度,有效保障当事人申请变更或者解除强制措施的权利。

从坚持系统思维入手,贯彻落实好少捕慎诉慎押刑事司法政策。要将系统思维作为深刻把握少捕慎诉慎押刑事司法政策的重要分析工具。一是坚持一体性。牢固树立法治思维、法治理念,坚持上下同心、一体推进。一方面,要充分发挥上下一体的检察制度优势,采取重大案件督办指导、发布指导性案例、严格质量考核以及加强教育培训等方式提升检察人员履职能力,形成积极贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的浓厚氛围;另一方面,检察官在具体办案中,应充分发挥捕诉一体办案机制优势,将少捕慎诉慎押刑事司法政策落实到批捕、起诉各个环节,一以贯之,执行到位。二是坚持科学性。检察机关准确把握批捕、起诉及审前羁押等的标准和适用条件,既要警惕过严,也要警惕过宽,是否作出捕、不诉等决定应根据具体案件事实、证据情况、当事人表现等综合判断。刑事司法活动是社会治理的最后一道防线,在案件的实体处理上,必须严格遵守罪刑法定原则和罪责相适应原则。三是坚持协同性。少捕慎诉慎押刑事司法政策涉及程序、实体和政策等多个方面,需

要公检法司各机关、侦捕诉审执各环节,观念统一、行动协同、结果互认,只有这样才能发挥最佳政策效能。检察机关作为法律监督机关,参与整个刑事诉讼过程,应当主动健全完善相关工作协作机制,加强日常沟通联系,定期通报重大复杂案件进展情况,协调解决法律适用分歧,统一执法司法标准和尺度,形成强有力的执行合力。侦查机关、检察机关和审判机关在落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的价值取向上,应衔接联动上必须树立系统观念,坚持系统思维,运用系统方法,才能更好地将该项刑事司法政策落实落地落细。

从坚持最佳司法效果入手,贯彻落实好少捕慎诉慎押刑事司法政策。全面落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一,必须做到“三个并重”。一是坚持与认罪认罚从宽制度落实并重。少捕慎诉慎押刑事司法政策与认罪认罚从宽制度都包含强化人权保障、降低司法成本、减少矛盾对抗、促进社会和谐等价值功能。检察人员在办理刑事案件时,应当将认罪认罚作为少捕慎诉慎押审查判断的重要考量因素。要区分情况、区别对待,既保证打击犯罪的力度、效率,也最大限度保障人权、减少社会对立面。二是坚持与释法说理并重。司法

实践中,加强释法说理工作能够促进社会和谐稳定,是提高案件办理质量、化解矛盾纠纷、实现案结事了、体现司法文明的有效手段。检察机关在全面落实少捕慎诉慎押刑事司法政策时,必须强化释法说理,采取书面形式告知不捕不诉不押的具体理由,或者告知批准逮捕所依据的事实、证据条件,从而为后续继续开展羁押必要性审查提供明确的事实依据和理由。对拟作不捕不诉不押的案件,可通过公开听证的方式说明理由,阐明法、理、情,通过倾听各方声音,形成共识,以公开促公正、以公开促矛盾化解。三是坚持与有效监督制约并重。少捕慎诉慎押的重点在于不可捕、不可诉、可诉可不诉的不捕、可适用缓刑的不适用监禁刑,主要通过办案人员的司法裁量来实现。因此,既要依法适用,也要完善监督制约机制,降低适用中可能带来的办案质量风险。从立法层面而言,应当对刑事诉讼法中关于羁押的条件、羁押必要性审查制度的刚性等方面进行修改和完善。从实践操作层面而言,要建立健全少捕慎诉慎押的执行标准,尤其是检察机关相对不起诉的案件,应当进一步分析案件类型,优化办案模式,细化适用标准。

(作者为长沙铁路运输检察院党组成员、副检察长)