

## 基层检察机关如何落实“四大检察”全面协调充分发展要求——

# 融合一体：“四大检察”高质量发展有效路径

## 观察

□陈雨禾

近年来,全国检察机关以数字化改革赋能新时代法律监督,运用检察大数据思维,推动法律监督模式的重塑性变革,从“数量驱动、个案为主、案卷审查”的个案办理式监督向“质效导向、类案为主、数据赋能”的类案治理式监督转变,探索出一条大数据法律监督新路径。

**畅通数据来源是大数据法律监督的根本。**经过实践探索,大数据法律监督的核心内容是通过办理个案的系统总结,归纳类型要素,对政法、政务、社会等所涉数据进行采集梳理,经过数据碰撞和分析,得出具有高度盖然性的监督线索,经核实后开展法律监督,并由此发现执法司法及社会经济领域中的突出问题,进而推动社会治理。这一“个案办理—类案监督—系统治理”路径面临的首要难点即为“数据从何而来”,而这正是大数据法律监督有别于传统法律监督之处,也是实现法律监督模式重塑性变革的关键之举。

**加强数据管理、提升数据质量是大数据法律监督的关键。**大数据法律监督的“数据难题”主要体现在三个方面:一是数据获取渠道有限。一方面,数据来源于广泛,共享渠道不畅通。对此,检察机关目前通过建立侦查信息查询机制、与执法司法领域建立数据共享目录等方式减少信息壁垒,但是大量政务数据、社会数据共享仍较为有限。另一方面,自有资源未被充分利用。大量检察数据散落在不同的“信息孤岛”上,呈现分散化、碎片化等特点,缺乏统一管理与应用,形成大量“沉睡的数据”。

二是数据安全亟待重视。一方面,部分在法律监督中确实需要的数据字段,由于涉及客户隐私、公民信息等,数据提供方以保护信息安全、数据边界难以厘清等理由拒绝共享,导致监督陷入瓶颈。另一方面,无论是执法司法数据还是社会数据,均会涉及个人或者单位的敏感信息。随着大数据法律监督的深入,如何对已有数据加强安全管理、规范数据使用将成为重要课题。

三是数据质量尚待提高。一方面,数据本身存在局限性。由于共享权限不全、数据涉密等原因,部分已获取的数据信息存在信息不全、格式混乱等问题,导致部分数据虽然量大但是不精、不全,且清洗工作耗时耗力。另一方面,数据与监督需求的关联度欠缺。部分监督模型需要大量信息,但是海量信息中只有部分信息是有用信息,如何缩小数据范围、提高匹配精度是提高监督质效的关键,共享信息的质量直接影响数字监督效果。

**以数字思维拓展大数据法律监督的深度和广度。**检察工作需要充分运用数字思维提高获取数据、驾驭数据、运用数据的能力。在数字经济时代,数字化是一种思维方式、一种行为能力,将数字思维和相应技术引入检察监督,破解“数据难题”,将大大拓展大数据法律监督的深度和广度。

一要激活自有资源,以数据唤醒数据。“四大检察”“十大业务”本身具有丰富的信息数据,深挖自有数据是首要工作。一方面,一体化管理检察数据。历经多年积累,无论是刑事检察,还是民事检察、行政检察、公益诉讼检察,都通过各种途径积累了大量的数据,但数据分散导致数据利用率低。因此,应实现检察数据的贯通共享,将已获取的数据进行一体化、系统化管理,实现融合监督。另一方面,统一数据形式和标准。除检察业务应用系统、侦查监督平台中填报的案卡、报表数据是结构化数据外,检察数据中还有大量卷宗材料、图像、音频等非结构化数据以及半结构化数据。结构化数据容易采用常规方式进行分析处理,但对于非结构化及半结构化数据需要通过特定的技术转化后利用,统一数据标准,整合多源数据。

二要创新共享方式,以非共享实现共享。在检察大数据战略下,检察机关目前已开展了多类专项数据监督,但在更广阔领域因数据权限、数据安全等原因仍存在不同程度外部阻力。对此,应运用数字思维,改变传统的导出共享方式为联邦学习(一种重要的面向隐私保护的机器学习框架,可以在不收集数据的情况下协同进行模型的训练,实现数据的“可用不可见”,从而保护隐私信息)下的共享模式:一方面,通过联邦学习,可在不在暴露真实数据的情况下完成合作建模,能够让AI算法借助位于不同站点的数据获得经验,摒弃将数据进行归集的方法,使得各方均能凭借本地数据获取全局数据。对于大数据法律监督而言,这将大大拓展监督数据的来源。另一方面,联邦学习这种“数据可用不可见”“数据不动模型动”的方式也会大大加强数据的隐私保护,减少数据泄露风险。

三要类型化治理,以数据驱动数据。大数据法律监督的核心是类型化的思维方式,这除了体现在“类案治理监督”上,同样可以用于数据治理以提升数据质量。一方面,可以将部分数据治理的模式推广到整个类型化数据上,形成主题数据库。在数据标准统一的基础上形成易于检索、碰撞便利的标准库和主题库,如毒品犯罪数据库、电信诈骗犯罪数据库、涉犯罪数据库、集资类犯罪数据库等,充分联结监督需求与现有数据,把已有数据挖深、挖透。另一方面,建立专项监督数据库,以数据驱动数据,可将已开展的专项监督类型化,如检察机关已开展的“空壳公司”清理专项监督活动,通过梳理无税款、无社保缴纳等特点,调取一批具有监督针对性的企业信息、税务信息,这部分信息相较于有毒的“纯数据”而言更具监督价值。类似的如针对强制戒毒、司法网拍等的专项检察监督中积累的“初步排查数据”,均能为各地检察机关提供更有针对性的数据支持。

(作者单位:浙江省余姚市人民检察院)

## 运用数字思维拓展大数据法律监督

□获取数据 □驾驭数据 □运用数据

度;引导检察官合理流动,避免司法专业化变成专业窄化,培养一批一专多能的“全科式”复合型检察官人才。三要强化检察工作融合一体发展的理论探索和实证研究。发挥检察调研工作基层联系院、检校共建等检察调研阵地和桥梁纽带作用,共享优质资源,开展课题攻关,提升调研质量,强化成果转化,为保障检察工作高质量发展提供高水平智力支撑。

**织密制度网,强化融合一体保障。**检察职能融合一体发展需要完善的制度体系做支撑。建议从顶层设计层面及时总结各地经验做法,形成检察一体化规范指引,将原则性、分散性的要求转化为具体、集成的措施。一是在职能融合上,探索设立专业化综合性办案组织或办案机构,构建人员结构合理、人案匹配的组织体系。二是在纵向一体化上,完善上下级权力清单,进一步理顺上下统一与检察官相对独立办案的关系,规范上下级检察权的内容、形式,既保证领导有力、有效,又保证上下级职责清晰、权责明确,充分发挥检察官相对独立性的效能。三是在外部支持方面,善于借助外脑,发展强化民事、行政检察工作,建立相关领域的人才智库,将专家学者、资深律师、退休法官、人民监督员等吸纳进来。基层院可充分借助上级院建立的专家委员会智库,邀请参加案件讨论、咨询论证,提高办案质效。

四是内部激励方面,通过合理的绩效考核机制推进业态平衡,提升检察官积极性。通过合理调整参数,扩充评价因子,建立包括受案数量、监督采纳率、提取证据数量等内容的绩效考核体系,为领导科学决策提供合理参照。

**用好大数据,赋能融合一体成效。**以数据驱动的信息化,对推动检察工作高质量发展具有重要意义。一要培养检察人员大数据意识,将大数据运用与检察办案深度捆绑,使其成为检察办案“必修课”,并纳入考核范围,以调动运用大数据的积极性。二要发挥智慧检察系统作用,强化案管部门业务数据分析功能,运用已有的智慧检察产品,分析研判业务数据,助力监督,查找不足,辅助检察决策;有序向检察人员开放各类办案数据,构建以案管部门为核心,全体检察人员参与的检察业务数据运用格局。三要实现执法司法信息共享,建设“检察数据应用平台”。通过多跨数据资源在检察履职中有效配置与运用,畅通监督渠道,更好服务检察监督办案。

(作者为山东省菏泽市人民检察院党组书记、检察长,法学博士)

法院、公安、司法等单位的业务培训,培养发现问题和解决问题的大视野和大格局,培育兼具专业能力和综合能力的复合型人才,为“四大检察”融合发展提供不竭动力。二是健全外部配合机制。一方面,完善行政专业人员兼任检察官助理工作制度,借助外脑外力为检察机关办案提供专业知识,有效拓展监督线索,共同参与社会治理,实现双赢多赢共赢。另一方面,与监委、环保等部门联合会签工作文件,加强刑用衔接机制的构建。

### 深化融合一体发展的着力点

当前,检察工作在融合一体发展方面尚缺乏可复制推广的模式。深化融合一体发展路径,还需要从理念转变、人才培养、机制建设、数字赋能等方面持续着力。

**筑牢新理念,注入融合一体动能。**检察新理念,对于做好新时代检察工作起着重要指导作用。一要牢固树立“四大检察”“十大业务”全面协调充分发展理念。以“做优刑事检察、做强民事检察、做实行政检察、做好公益诉讼检察”为目标,全面平衡充分履职。二要牢固树立“在办案中监督、在监督中办案”理念。将以办案为中心的要求融入“四大检察”“十大业务”全面协调充分发展的新格局,推动办案和监督齐抓共管,齐头并进,引领各检察领域内的精耕细作,实现法律监督一体推进。三要牢固树立“双赢多赢共赢”理念。与其他执法司法部门形成良性互动的工作关系,共建共治共享的社会治理格局。

**锻造强队伍,提升融合一体能力。**检察官作为检察一体化机制中最为活跃的因素,在机制的高效运行中起着关键性作用。一要充分发挥检察官主体作用。通过建立科学的人才管理机制,推进各级检察人才库建设,对“四大检察”“十大业务”人才科学管理分类、统一管理、集中使用。二要常态化开展同堂培训、岗位练兵、跨部门案例研讨等活动,拓展检察人员专业知识的广度和深度。



□王新建

为适应新时代检察职能调整,满足人民群众多元司法需求,检察机关以内设机构改革为突破口,形成“四大检察”法律监督新格局,提出“四大检察”全面协调充分发展要求。基层检察机关如何理清思路、找准着力点、选好突破口,将最高检决策部署落实落细?在此,立足“四大检察”融合发展与检察一体发展,探索构建以“横向衔接、纵向贯通、内部保障、外部支持”为主要内容的融合一体发展工作格局,是推动检察工作高质量发展的有效路径。

### 构建融合一体发展工作格局的动因

探索构建融合一体发展工作格局,是检察机关结合工作实际,适应新形势、应对新变化,运用新思维、寻求新办法,破解新问题、实现新目标的具体实践。动因主要有以下几点:

**适应检察职能变化,落实监督办案一体化要求。**“四大检察”职能的履行离不开“人”和“案”两个要素,它们之间虽然分工不同,但又在遵循办案责任制前提下,相互支持、协同配合,共同履行法律监督职能。当前,尚存在制约“四大检察”融合发展的难题:从人的因素来看,有的一线检察官存在重办案轻监督观念,缺乏法律监督整体观和协作配合意识;从案的因素来看,刑民交叉、刑行交叉等疑难复杂案件增多,对监督履职提出了更高要求,而监督线索因部门间联动配合不足造成信息损耗,甚至流失,影响法律监督整体效能发挥。破解这些难题,需要四级检察机关、各个业务条线、院内各部门之间更加注重系统观念,增强一体化意识,落实监督办案一体化要求。

**优化司法资源配置,解决发展不平衡问题的需要。**随着“四大检察”职能的发展,不同层级、同一层级不同地区间检察职能的履行存在发展不平衡、不充分的问题。这既有司法资源配置方面的原因,也有人、案资源存在区位差异的原因。破解资源配置难题,解决发展不平衡、不充分问题,需要构建融合一体发展工作格局,在纵向一体化上突出多层次统筹,尤其是上级院对辖区内案件、人员的统一调配;在横向一体

### 融合一体发展工作格局的实践探索

实践中,基层检察机关结合工作实际,坚持问题导向、目标导向,强化一体统筹,在市县两级检察机关、检察机关各内设机构,同时部署、同步推进、同频开展实践探索,积极构建以“横向衔接、纵向贯通、内部保障、外部支持”为主要内容的融合一体发展工作格局,推动“四大检察”全面协调充分发展。

**建立横向衔接机制,强化部门沟通协作,形成履职合力。**一是打破线索壁垒,强化信息沟通,规范线索移送。强化案件线索发现移送办理,构建“四大检察”之间的“线索同步发现、双向移送、协同办理”模式,将案件线索移送办理纳入部门和检察官考核,有效解决公益诉讼线索发现难、民事监督案件数量少、成案率低等问题。二是打破职能壁垒,强化协同配合、凝聚监督合力。组建跨部门

□依托平台 □整合资源 □强化意识 □细化标准

# 以智能化流程监控提升检察办案质效



□古伟兵 王淑雯

流程监控是对办案流程所设置的外部监控体系,是加强办案流程规范化管理的有力机制创新。通过对不同办案环节设置相应监控过滤条件进行动态监测,在承办检察官对案件作出处理决定前,从流程监控中发现不符合办案规程的案件,由流程监控者向案件承办人发出实时提示信息,提醒案件承办人对预警信息进行研判并及时纠错,从而实现从办案中可能出现的程序性问题和瑕疵的前置化预防。

当前,检察机关的流程监控智能化程度仍有待提高,主要通过人工筛查方式发现案卡填报、案件程序及文书制作等方面存在的问题。在承办检察官对案件作出处理决定前,从流程监控中发现不符合办案规程的案件,由流程监控者向案件承办人发出实时提示信息,提醒案件承办人对预警信息进行研判并及时纠错,从而实现从办案中可能出现的程序性问题和瑕疵的前置化预防。

### 智能化流程监控系统的设计思路

结合近几年流程监控工作经

验,笔者认为,可从五方面对智能化流程监控系统进行构建。

**设置案卡与办案实际的关联关系。**由于目前检察办案报表的数据主要是通过统计子系统从每一个案件对应的案卡中采集,而案卡的数据是由办案人员通过人工填报的方式手动录入,这就可能出现案卡数据和实际办案情况不一致的情况。在智能化流程监控设计上,首先须解决案卡数据与办案流程、办案实际情况对应关系的监控问题。案件办理的每个流程节点都有相应的文书,文书是办案情况的真实反映,因此,可从办案文书入手,在智能化流程监控系统设计中专门设立文书与案卡一一对应的逻辑关系。比如,承办人填写了案卡却未入卷相关文书,则无法进入下一个节点。如对于系统识别到有指定侦查(调查)管辖文书的案件,案件承办人在受理案件五日内仍未生成协商指定管辖相应法律文书的,流程监控自动向承办人发出提示。

二是构建线下文书识别功能,如承办人上传法院刑事判决书后,可自动识别判决书名称和刑罰,对案卡填报信息与系统自动识别不一致的,自动发出流程监控提示,要求承办人进行纠正,从而避免报表数据造假。对于回退节点、撤回入卷修改文书的,由系统推送给案管部门进行实质核实,若有问题可由流程监控负责人员进行提示。

**设置案卡与期限的对应关系。**将案卡与诉讼期限预警关联,

如填写起诉书日期、出庭公诉日期等,若未在法定期限内上传文书、填写审判日期等案卡,系统自动发出预警,告知承办人应当及时上传文书。同样,可增加对回复期限案卡的监控,在承办人发出如检察建议、纠正违法通知书等文书后,填写发出日期、回复期限,若到期未填写回复案卡、未上传相关信息,则后台可自动监控,提示承办人与相关部门联系,督促回复。

**监控后台案卡修改情况。**参考案件信息公开办法,在智能化流程监控系统中设置案卡信息导出功能,由案管部门后台工作人员或技术部门人员导出案卡信息并存档,若统计报表出现表内外数值不一致时,可查询当天、当月案卡填报信息,反查出事后补填的具体案件,通过流程监控方式进行提醒,避免事后补填,无法排查原因。对于已被后台锁定的报表信息,确因错误、漏填等情况需要修改案卡数据的,流程监控系统应设置提示和修改准许功能,在承办人修改案卡时,流程监控系统自动发出警示,所修改的信息经案管部门审核确认后符合修改条件后方可修改,防止业务部门为追求考核数据而人为操作案卡数据造假。

**建立相应考核对比机制。**以湖北省检察机关为例,设有业务决策分析系统,各地案管部门可以查询每日考核情况。为防止业务数据作假,可对比报表开放前该院每月考核总体情况变化。案管部门可导出当月报表,对比具体考核指标变化情况,人工审核变化原因,若差距过大,可制发流程监控

通知书,要求具体案件承办检察官说明原因。

**设置流程监控强制报告制度。**将流程监控案件与院领导账号关联,设置“在办案件流程监控”模块,一旦案管部门发出流程监控,院领导的检察业务应用系统即可在该模块查看监控情况,包括具体问题、发出时间、反馈时间、整改情况等,对于超期未反馈的,将在系统界面打开时强制弹出。

### 基于智能化流程监控系统加强监控措施

**依托智能化平台,规范开展流程监控。**设计智能化流程监控系统的初衷是进一步加强流程监控工作,提升流程监控质效,促进规范、高效办案。因此,在案件管理中,可围绕智能化流程监控系统的设计,打造全新的智能化案件管理综合体系。要充分运用大数据平台,进一步升级完善流程监控系统,对办案流程进行规范设计,对重要环节实现节点控制,实现对检察机关司法办案更准确的检测、分析、预测和预警,有效保证严格司法,建立智能为主、人工为辅的监控格局,推动流程监控工作迭代更新。

**整合办案大数据资源,提高针对性与有效性。**目前,检察机关案件管理流程监控依托的数据平台主要为检察业务应用系统,后续可打通政法单位通道,联合政法协同平台、公安警综系统,法院业务应用系统等,整合诉讼全过程资源,获取更加广泛、全面、客观的案件