

# 深耕统一业务应用系统的 路径

| 徐彬\*

**[关键词]** 案件管理 统一业务应用系统 信息化 智慧案管

**[摘要]** 当前,升级完善版的全国检察机关统一业务应用系统已经上线,案件管理的“管理、服务、参谋、监督”职能在系统中得到全面体现,但在具体的收送案管理、文书文号管理、案件信息公开、案件卷宗数字化模块等方面仍存在一些难题。为此,应进一步加强对“案件库”“人员库”和“文书库”的设计,并通过规范事务工作流程、形成监督合力、实现信息交互门户化,进一步实现案件监督管理的现代化。

**[中图分类号]** DF83 **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1004-4043(2018)-10(下)-0042-5

2017年6月中旬,各地检察机关全面上线了适应司法责任制改革的全国检察机关统一业务应用系统(以下简称“统一业务应用系统”)升级完善版本,最高人民检察院“通过新系统的部署应用,把改革要求落到实处,以软件的硬约束,使新的办案模式强制入轨,强势推进”的要求得到落实。但无论是此次升级版还是2013年上线的统一业务应用系统版本均存在一个共同的问题,即对案件管理业务支持不够,案件管理业务本身的信息化并不能适应案件管理机制改革的新需求。

## 一、当前统一业务应用系统中案管业务现状与存在的问题

案件管理工作在统一业务应用系统中的功能实现与案件管理工作的“管理、服务、参谋、监督”职能是基本一致的。针对“服务”职能,系统提供了较多的事务类业务,包括案件收送案审查、辩护与代理、涉案财物管理等;针对“监督”职能,系统提供了

流程监控业务(尚未提供案件质量评查业务);针对“参谋”职能,系统已将新统计功能予以整合,并基于此提供各类数据报表。管理则是一个比较宽泛的概念,在各类业务和流程中都有体现。

### (一)服务职能——事务性业务流程

案件管理部门承担服务职能,不是为了服务而服务,而是将监督职能延伸至办案环节的关键节点,防止案件办理与案件管理两张皮。统一业务应用系统中的事务性业务流程是案件管理工作的基础。

1.收送案管理。收送案管理在统一业务应用系统中主要体现在“案件受理”模块、“案件分流”模块和“结案与归档管理”模块。在实践中,案件管理部门往往设立了收送案管理岗,具体负责案件的收送案审查。按照最高人民检察



\*作者单位:四川省成都市人民检察院。

院《全国检察机关统一业务应用系统使用管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)要求的“谁受理谁录入,谁办理谁录入,谁审核谁录入,谁审批谁录入,谁录入谁负责”原则,案件管理部门通过首先接触案件信息,确保了案件基本信息采集的准确性和全面性,为流程监控提供了基础数据。

收送案管理流程目前存在的问题主要是:检察机关内部的收送案管理可自动采集的数据项较多,但对于案件量较大的来自公安机关的审查逮捕、一审公诉等案件,因数据不互通,案件管理前台的录入量较大。

2. 文书文号管理。文书文号管理在统一业务应用系统中没有特定的流程,各地实践操作也不尽一致。以四川省成都市检察机关的实践来看,统一业务应用系统启用后,业务部门不具有对任何法律文书进行编号的权限。所有系统内文书均应当通过系统自动编号或者案件管理部门在系统中预留,系统尚未覆盖的文书,由案件管理部门手工编号,并收集相关文书模板,进行相关调研,能够形成成都地区规范的,加入本地库,由系统自动编号。确有必要的,向省检察院、最高人民检察院层报,加入标准库。目前成都地区通过规范文书文号管理和建立院级法律文书用印前置审批制度,形成了较为规范的文书文号管理规范。

文书文号管理流程目前存在的问题主要是:系统功能分散,没有完整的流程,案件管理工作需要通过纸质审批表进行,未实现全程留痕。

3. 涉案财物管理。涉案财物管理业务在统一业务应用系统中主要体现在“涉案财物管理”模块。实践中,成都市检察机关将统一业务应用系统的涉案财物管理功能作为涉案财物数据的权威来源,要求务必保证数据准确、及时。通过系统使用,上级检察院、本级检察院案件管理部门可以实时掌握涉案财物的基本情况。

涉案财物管理流程目前主要存在两方面的问题:一是流程设计更多基于涉案财物保管职能,对涉案财物监管职能较弱。二是流程设计更多基于登记制,案件管理部门和办案部门的数据交互功能较弱。

4. 辩护与代理。辩护与代理业务在统一业务应用系统中主要体现在“辩护与代理”模块。实践中,律师接待管理岗工作人员通过统一业务应用系

统“辩护与代理”模块录入所有接待信息,作为相关报表的基础数据。

“辩护与代理”模块目前主要存在两方面问题:一是“辩护与代理”模块侧重事务登记,非流程驱动,落实“申请事项跟踪督办制度”缺乏信息化手段。二是统一业务应用系统与案件信息公开网的协同功能须进一步升级,特别是“案件绑定”“互联网预约”“微信平台”等功能有待完善。

5. 案件信息公开工作。案件信息公开工作主要在案件信息公开网体现,与统一业务应用系统中的“案件信息公开”模块、“辩护与代理”模块有较强的交互关系。在成都地区的司法实践中,依申请公开(流程信息查询、网上预约)结合辩护人、诉讼代理人接待工作开展。主动公开方面,重要案件信息公开由宣传部门负责,且直接在互联网发布,不涉及内外网数据交互,故该项工作重点在法律文书公开。成都市检察机关案件管理部门设置了专人审核各办案部门拟制的公开版法律文书,市检察院案管办还具体负责案件流程信息公开的数据导出工作。

“案件信息公开”模块目前主要存在两方面问题:一是“文书公开复核”模块审核功能简单,没有审核流程,致使文书公开复核繁琐。二是无法提示承办检察官应当公开的文书列表,无法统计文书公开率,无法将应公开而未公开的法律文书精确到个案进行通告,导致案件管理部门在推进案件信息公开工作时,需要使用多种手段进行核查,工作量较大。

6. 案件卷宗数字化工作。案件卷宗数字化工作主要在电子卷宗系统中体现,与统一业务应用系统中的“电子卷宗”模块、“辩护与代理”模块和个案的“电子卷宗”有交互关系。目前,成都市检察院和成都市公安局会签文件,形成电子卷宗同步移送机制,但由于系统不兼容,需要案件管理部门卷宗数字化管理岗工作人员进行电子卷宗的编页和编目工作。

“案件卷宗数字化”目前主要存在三方面问题:一是无法直接实现公、检、法三机关政法信息共享,人工工作量较大。二是向律师提供案件电子卷宗数据光盘须严格履行手续,但上级检察院无法直接统计全市向律师提供电子卷宗数据光盘的相关数据。三是目前仅停留在“电子卷宗”阶段,缺乏在政法数据共享背景下的“数字卷宗”功能。

## (二) 监督职能——流程监控与质量评查

案件流程监控和质量评查是案件管理部门进行案件管理的重要抓手,也是业务属性较强的两项业务,在司法体制改革背景下,做好流程监控和质量评查工作,是案件管理部门的立身之本。流程监控工作主要在统一业务应用系统中的“流程监控”模块中体现,案件质量评查工作在系统中没有流程,各地实践中往往独立设计了质量评查系统,如成都市检察机关研发并部署了“检察机关案件质量评查及司法档案系统”。就这两项工作本身而言,当前存在“流程监控”事务化、“质量评查”流程化的倾向。

## (三) 参谋职能——新统计功能

案件管理部门的参谋职能,直接体现在统计功能中。统一业务应用系统的“办案”功能在系统内得到了充分的设计和体现,而检察长、副检察长、部门负责人等具有案件管理职责的检察人员使用的“管理”和“统计”功能一直亟待完善。2017年以来,最高人民检察院在全国范围内抽调人员,与研发单位一起完成了新统计融合工作,在统一业务应用系统中完整、全面实现了统计功能,无疑实现了一次质的飞跃。但在信息化浪潮,特别是大数据的背景下,面对统一业务应用系统产生的数据金山却无法挖掘出更多有价值的信息,也是一个客观现实。

## 二、统一业务应用系统2.0版的思考与展望

统一业务应用系统上线以来,在长期的运行过程中出现了一些问题,笔者结合工作实践,试整理并分析,为统一业务应用系统2.0版的研发提供一些基层素材。

### (一) 加强“案件库”设计

客观来说,目前统一业务应用系统对“案”的全景重视不够,应当加强“案件库”的设计与构建。

1. 检察机关内部案件库的构建。第一,建立检察机关内部的案件全景视图。以案件为中心,整合检察机关审查逮捕、审查起诉、提起公诉、刑事执行等环节以及上下级检察院的关键时间节点,关键时间节点关联对应法律文书。

第二,个案详情与案件全景视图的关系。一是知悉范围细粒度管理。目前系统对个案详情查阅的权限规制不足。以“辩护与代理”业务为例,工作

人员往往为聘用制人员,从岗位职责和知悉范围控制而言,其不应当查阅个案详情。但是,如果不赋予该岗位人员个案详情查阅权限,有些基本的案件流程信息就无法获知。有了案件全景视图,便可以解决该问题。案件管理部门的监督岗(流程监控和质量评查)可以进入个案详情,事务岗可以查阅全景视图。二是打破部门信息壁垒。刑事执行检察业务上线后,提出了通过被监管人员查阅其对应的案件流程信息的需求,目前系统暂不支持该类需求。建立案件全景视图后,即能解决该类需求。三是打破上下级检察院信息壁垒。全景视图同样可用于案件信息公开、涉案财物管理等各个案件管理业务。通过全景视图打通上下级检察院数据壁垒,有利于提高检察机关内部的工作效率。

2. 政法各部门案件库的构建。可以由政法委牵头制定公检法刑事诉讼案件唯一编码规范,政法各部门将刑事诉讼案件统一编码写入各自办案系统,政法各部门可以通过案件唯一编码查询到该案所有诉讼过程和案件基本情况,特别是关键时间节点信息(如立案日期、提请/决定逮捕日期、移送审查起诉日期、提起公诉日期、判决日期、判决生效日期)、犯罪嫌疑人信息、涉案财物信息、核心法律文书扫描件等。积极在案件实体卷宗上粘贴案件唯一编码的二维码,可以提高工作效率和准确性。

### (二) 加强“人员库”设计

客观来讲,统一业务应用系统自上线之初就缺乏对以“人”为中心的各类资源库的建设,其重点包括犯罪嫌疑人(被告人)库、被害人库以及律师库的建设。

1. 犯罪嫌疑人(被告人)库。案件管理部门主要对案件的办理时限等进行监管,刑事执行检察部门主要对在押人员的羁押期限等进行监管,对于检察机关而言,两项职能有共通之处,依赖数据共享和碰撞,可以形成部门间的监管合力,提高工作效率。犯罪嫌疑人(被告人)库建设,就是要以犯罪嫌疑人(被告人)为中心,对检察机关各个环节可采集的数据进行集中管理。

需要注意的是,司法实践中案件的承办单位和犯罪嫌疑人的关押地点可能不在一个地区,这就需要考虑案件与犯罪嫌疑人的映射关系,否则可能出现某地区某些案件无法映射到对应的看守所、监狱

犯罪嫌疑人数据的情况。合全国检察机关之力,打造一个权威的在押人员数据库,在尚不能完全获取公安机关、司法行政机关相关数据的背景下,这未尝不是检察机关充分履行法律监督职能的一个思路。

2.被害人库。在案件管理中,有一个因素是不可忽略的,就是对包括被害人在内的诉讼参与人的管理,目前来看,统一业务应用系统对该项管理的支持尚不足够。另外,在智慧检务的建设过程中,已经有了建立诉讼参与人关系图谱的需求,建立包括被害人库在内的诉讼参与人库,已经迫在眉睫。

3.律师库。以案件管理部门的“辩护与代理”业务为例,这是典型的关于“人”的应用,涉及犯罪嫌疑人、被害人、辩护人、诉讼代理人等。在智慧检务背景下,可以依托诉讼参与人库,打造案件人物关系图谱。无论是和司法行政机关沟通,拷贝律师认证信息,还是各地检察机关依托区块链技术在工作中逐步积累和共享专网内的律师信息,在可预期的将来,律师通过案件信息公开网唯一账号绑定微信,在律师接待中心通过刷身份证直接进行身份验证,将不是梦想。

### (三)加强“文书库”设计

广义的“文书库”既包括统一业务应用系统中生成的检察机关法律文书,也包括来自他执法司法机关的外来文书,进而拓展到与案件相关的其他半结构化、非结构化数据。

1.法律文书库。第一,检察机关法律文书库。统一业务应用系统全面推广后,检察机关几乎所有的法律文书均在系统内生成,系统存储了大量的非结构化数据。统一业务应用系统的全面上线,在规范办案的同时也给法律文书管理,特别是以检察机关名义制发的法律文书管理带来了挑战。一是印章管理机制变革。传统的由办公室管理院实体印章的工作机制发生了变革,统一业务应用系统上线后,实体印章往往更多地用于公文,法律文书基本通过电子印章系统用印。二是印章防伪问题。系统中存储的电子印章模板是一次扫描成型,多次打印使用,即便是专业的文痕检验技术人员,也无法分辨出打印的两份法律文书的真伪。因此加强统一业务应用系统的法律文书管理,是适应司法责任制改革,规范司法行为的重中之重。在大数据时代,法律文书文号管理及法律文书二维码认证,比给法律

文书加盖印章(无论是实体印章还是电子印章)更加重要。建议最高人民检察院出台法律文书文号相关元素命名规范,全面规范全国检察机关法律文书,做到文书文号在全国范围内的唯一性和规范性。

第二,外来文书库。统一业务应用系统通过改版初步解决了附件的结构化问题,以此为基础,通过制度保障,建立规范的外来文书登记制度。在检察工作实践中,应建立外来文书库,完整收集外来文书并记录对应的结构化信息,特别是注重起诉意见书、提请批准逮捕书、判决书、裁定书等核心文书的登记回传。在政法大数据共享的背景下,应建立公、检、法机关案件信息实时共享机制,实现包括案件结构化信息、电子卷宗结构化信息及电子卷宗(数字证据)、核心文书共享交互,条件具备的情况下实现“五书比对”(提请批准逮捕书;审查逮捕意见书;起诉意见书;公诉案件审查报告;判决书、裁定书)。

2.数字卷宗库。检察机关的大数据应用目前还处于初级阶段,检察机关要拥抱大数据,应夯实大数据的基础,更加重视非结构化数据的采集整理。

3.视频资料库。与数字卷宗类似,与刑事诉讼相关的视频资料可在新的技术条件下作为证据卷宗的一部分(纸质卷宗无法承载视频证据)。为减轻统一业务应用系统压力,可将数字卷宗的图片类证据和数字类证据分别存储,在统一业务系统中通过统一资源调用路径,承办检察官可直接调取相关的证据资料。

## 三、智慧案管的思考与展望

关于智慧案管,笔者认为案件管理各项业务应以“事务工作流程化,监督工作智能化”需求为方向,规范案件管理业务办理,提高案件监督管理的现代化程度。

### (一)事务工作流程化,形成工作规范

按照最高人民检察院对案件管理部门的职能定位,案件管理部门在统一业务应用系统中执行的业务有:案件受理审查、案件分流分配、结案与归档管理、涉案财物管理、辩护与代理、执法风险评估、使用院印法律文书监管、案件信息公开、电子卷宗制作及管理、业务信息监管、业务决策管理、统一业务应用系统规范化管理、核心业务案件流程监控及

案件质量评查。目前,各类业务通过不同的模块进行处理,承办检察官申请时须查阅相关文件、流程,不便于案件管理业务的统一办理。如:辩护与代理业务中,有些业务是要求3天反馈、有些业务是要求7天反馈,有些业务无明确的时限要求;涉案财物管理中,对扣押物品有3日内入库,判决生效后30日内出库等明确要求;判决书生效后10日内应当公开起诉书。这些时限类的要求均是事务性工作流程化的最原始需求和动力。

按照“事务工作流程化”的需求方向,应整合案管各项业务,合理调整执行权限,实现案管业务的全流程化管理。积极收集和探索案管业务流程化需求,实现案件管理部门“案管门户”和办案部门检察官“个案门户”的信息实时交互,加强事前提醒,提高案件监督管理实效。

### (二) 监督工作智能化,形成监督合力

在大数据背景下,案管工作需要在内部分工的基础上加强监督合力,打造立体化的案件管理监督体系。

1. 构建统一指标库。流程监控和案件质量评查均是案件监督管理,是案件管理部门的左右手,目前在四川省检察院试点的流程监控系统以及各地的质量评查系统中,均内置了若干指标库。笔者认为,无论是流程管理还是案件质量评查,其指标库可以共建共享,区别就是在监督介入的时间点上,一个是事中,一个是事后。在工作对象上,流程监控侧重在对所有、某类案件、某个事项的批量监督,案件质量评查侧重在对个案的实体监督。

结合智慧检务工作,可与办案部门共同制定和完善“事前提醒、事中监督、事后评查”共用的指标库,打造全方位立体的提醒、监督、整改的案件监督体系,共同提高案件办理的质量,提高司法公信力。不能回避的是,统一指标库的建设是系统研发的重点和难点,各地检察机关案件管理部门和办案部门需要共同维护这个指标库。统一指标库可以从三个方面着手:案卡——案卡关系指标、案卡——文书关系指标、文书——文书关系指标。案卡——案卡关系指标在新统计功能中已经充分涉及并全面实现,指标库建立的重点在于后两者关系指标的建立。

2. 打造流程监控工作新模式。统一指标库的建立将大大改善实践中“流程监控”事务化、“质量

评查”流程化的倾向。以时限为例,依托统一指标库,一是将流程监控中对案件的时限监控升级为对事项的时限监控。二是将流程监控由事中监控前移到事前提醒。应用统一指标库后,无论承办检察官或是检察辅助人员办案经验如何,系统会根据当前案件的案卡填录、文书拟制、流程节点等情况进行校验,智能提醒承办检察官应当及时办理的各项事务性工作,将问题解决在萌芽状态。

3. 流程监控与案件质量评查的结果双向应用。一方面,依托大数据技术,流程监控可以应用案件质量评查的结果。为进一步提高流程监控质量和效率,流程监控系统可以访问案件质量评查系统数据,分析案件质量评查结果,以类案、检察官个人、办案部门为分析方向,综合分析某类案件、某位检察官、某办案部门易出现的问题种类、出现频率等,从而在流程监控系统中重点标注,并在系统中引入机器学习算法,通过不断学习,重点发现高发易发问题,提高流程监控质量和效率。此外,也需要对流程监控员办理的流程监控案件进行评价、分析,为下一步流程监控工作方向的调整打下基础。

另一方面,将被列入流程监控并确认存在问题的某些案件作为案件质量评查的必查案件,如针对超期案件,深度挖掘流程监控中发现的线索,进一步提高此类高风险案件的质量评查率,加强承办检察官规范使用系统的责任心,提高案件办理质量和效率。

4. 开展流程监控与新统计工作。流程监控和案件质量评查工作可以形成监督合力,同样,流程监控与新统计也能形成监督合力。案卡——案卡关系是流程监控中一个重要的监控内容,在新统计的工作模式下,案卡数据项审核工作与流程监控工作有很多共同点,部分人员紧张的检察机关可以尝试合并岗位,探索新的工作模式。

### (三) 信息交互门户化,形成良性互动

借用“双体监督”(自体监督和他体监督)理论,在司法责任制改革背景下,应在统一业务应用系统中建立“案管门户”和“个案门户”,“案管门户”和“个案门户”就是他体监督和自体监督的关系。“案管门户”和“个案门户”可以实现案件监督管理团队和司法办案团队进行信息整合和信息交互。

[编辑:田野]