

## 统一业务应用系统 适应改革若干问题思考

申云天 王志忠\*

当前,全国检察机关正在认真贯彻落实《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》(以下简称《意见》),深入推进以司法责任制为核心的新一轮检察改革。统一业务应用系统作为最高检立足检察工作全局、顺应信息化发展趋势作出的一项基础性、战略性、全局性的重大决策,自部署运行以来,对全面提升检察机关司法规范化、信息化和科学化发挥了积极作用。系统在新形势下如何适应改革需要进行调整、完善和充实已经成为当务之急。

### 一、司法责任制改革对统一业务应用系统提出的新挑战新任务

本轮司法责任制改革中完善人民检察院司法责任制的—个基本导向,就是按照“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的要求,通过明确检察人员职责权限和完善检察权运行机制,突出检察官的主体地位。同时,完善司法责任制是一项综合性改革,涉及检察人员分类管理、检察机关基本办案组织、检察业务运行方式、检察委员会运行机制、检察管理和监督机制、司法责任认定和追究机制等多个方面的具体改革举措和相关配套改革。与传统办案模式相比,有很大变化。信息系统是规则和技术实现,司法责任制改革的推行,势必对统一业务应用系统提出新挑战。

(一)司法责任制改革要求对系统确定的一人办—案模式进行相应调整

在传统办案模式下,承担办案职责的人员众多,但—般每个案件的文书制作人只有—个。为明晰责任,避免多人操作带来的混乱,在统一业务系

统开发时,经广泛征求意见,确定了一个案件同—阶段只能由—人操作的模式。司法责任制改革后,原来的办案方式就会调整为检察官主办案件,对办案结果负责;检察官助理协助检察官办理相关工作,包括制作程序性文书等相关辅助工作。因此需要承办检察官、检察官助理能够在同—阶段同时办理同—案件,包括共同修改起草审查报告和法律文书。虽然系统目前设计了指定协同办案人功能,可以通过指定协同办案人的方式授权给检察官助理查看相关案件案卡、数据项和文书的权限,但不能对案件进行操作,因此需要对系统进行调整。

(二)司法责任制授权清单以事项为基础要求对系统审批权限以文书为基础的设计作出调整

完善司法责任制的目标是健全司法办案组织,科学界定内部司法办案权限,完善司法办案责任体系。按照最高检的要求,各省级院要制定辖区内各级检察院检察官权力清单,对检察官、检察官助理的职责进行细化,明确各自工作范围和内容。在检察官办案责任制改革试点中,这些地方都以权力清单的形式对检察官进行授权,但权力清单都是以事项(如批准逮捕、立案侦查等)为基础,而统一业务应用系统的审批权限管理以文书(如批准逮捕决定书、不捕理由说明书、立案决定书等)为基础,往往—个事项对应多份文书,事项与文书之间的对应关系不甚明确,而且各地授权范围和程度都有差异,同—类型业务不同案件的授权也不一样,试点院在根据授权清单梳理本院文书审批权限调整时,通常要花费较多时间,而且不尽—致,因此需要对系统

\* 作者单位:最高人民检察院案件管理办公室。

审批权限以文书为基础的设计进行调整。

(三)司法责任制要求系统提供更加完善的办案质量和效率考核评价功能

《意见》明确提出,“建立以履职状况、办案数量、办案质效、司法技能、外部评价等为主要内容的检察官业绩评价体系。”“建立办案质量评价机制,以常规抽查、重点评查、专项评查等方式对办案质量进行专业评价。”目前,统一业务应用系统具有对办案数量、质量和效率的数据查询统计功能,并且电子卷宗子系统的上线也为建立包括常规抽查、重点评查、专项评查在内的办案质量评价机制提供了有利条件。但是,由于缺乏检察官业绩评价体系和办案质量评查机制的具体规定,无法为系统设计提供明确的需求,目前系统这方面的功能还不完善。

(四)司法责任制要求对系统的管理功能进行优化和完善

推行司法责任制后,纵向审批层级相对减少,对检察官的授权、放权增多,但放权不等于放任,越是独立行使职权,越需要加强监督管理。《意见》明确提出,“案件管理部门对司法办案工作实行统一集中管理,全面记录办案流程信息,全程、同步、动态监督办案活动,对办结后的案件质量进行评查。”目前系统设计了流程监控模块,能够对办案活动中出现的问题进行实时监控。但是,由于没有详细的流程监控管理办法,系统这方面的功能还比较薄弱,需要进行优化。同时,《意见》还规定,“建立随机分案为主、指定分案为辅的案件承办确定机制。”随机分案机制本身就是信息化发展的产物,可以有效避免“人情案、关系案”的发生。目前系统设计了手动分案、自动分案和手动加自动分案三种功能。但是,随机分案是一个非常复杂的活动,需要考虑的因素或参数很多,各地情况不同,因此,随机分案的功能和算法都需要作出调整和完善。

二、统一业务应用系统具有良好的可塑性,调整后能够适应司法责任制改革需要

统一业务应用系统是依据现行的法律法规、有关规章制度设计开发的,同时考虑了法律规定的一致性和管理工作的复杂性、系统的封闭性和开放性、原则性和灵活性的关系。从司法责任制改革试

点地区上海、深圳等地检察机关的运行情况看,由于统一业务应用系统本身提供了较为强大的配置工具,对于组织机构、人员角色、办理权限、审批权限等变化,不需要研发人员对系统做代码修改,而是由本地运行维护人员根据确定后的需求对后台配置进行调整,即可基本满足司法责任制改革后的案件运行和管理需求。系统的可塑性主要表现在以下几个方面:

(一)统一业务应用系统业务设计模块化,可以适应“大部制”改革机构整合的需要

统一业务应用系统依据现行法律法规和基本执法规范,将检察机关业务流程进行模块化设计。各地检察机关可以根据本地区检察业务实际,通过后台灵活配置,将不同的业务模块分配给相应的业务部门或者检察官办案组,以适应各地改革后将传统业务部门进行整合的需要。如上海检察机关独立设置金融检察部门,实行案件捕诉无缝衔接,通过后台配置侦监业务模块和公诉业务模块,即能满足工作要求。深圳检察机关根据内设业务机构的变化,完成组织机构的全新设置,在系统内以主任检察官办案组织为基本单元,共完成了83个办案组织(部门)的配置。

(二)统一业务应用系统权限配置灵活,可以适应改革后不同层次权力清单关于审批权限变更的要求

统一业务应用系统规范了检察机关内部的办案审批流程,实行“最低审批权限”制度,一份文书或者一个事项,只有达到最低审批权限的要求才能生效,“最低审批权限”可以根据各院的情况进行灵活配置,为各地审批权限的调整预留了空间。上海市检察机关通过调整文书最低审批权限,既实现了改革试点过程中对检察官授权的需求,同时也能满足检察官对个别疑难复杂案件确无法决定需提交检察长或检察委员会审批的需求。深圳检察机关制定《检察官办案责任制职权配置暂行工作规定》,理清了各职位职权配置清单,突出检察官办案主体地位,赋予相应权力,完成了234个人员角色和权限分配、841份文书最低审批权限的配置。

(三)统一业务应用系统为改革后检察官办案行为的监督制约提供了必要手段

改革后纵向的行政审批层级会减少。通过统一

业务应用系统的部署应用,设置统一的收送案平台和办理平台,每一个案件的办理流程在系统内清晰可见,办案全程均可记录留痕、监督控制,通过对司法办案的过程控制,促进司法权运行更加清晰、透明、规范,从而提升案件监督管理的水平和层次,有效预防司法不规范行为的发生。

### 三、做好统一业务应用系统优化完善工作,落实司法责任制改革各项任务

统一业务应用系统具有全程留痕、过程可见、数据汇集、资源共享的天然优势,在司法办案中能够发挥过程控制、监督制约等方面的作用,在推进改革进程、保障改革效果方面具有不可替代的作用。系统是“三分应用,七分管理”,统一业务应用系统的建设、应用和管理需要全国检察机关各个部门、广大检察干警的积极参与,共同做好各项工作,努力推动系统从专业应用向普及应用、一般应用向深度应用、碎片化应用向规范化应用转变,助推检察机关司法规范化和检察信息化再上新台阶。

#### (一)落实权力清单有关内容

人民检察院检察官权力清单是司法责任制的重要内容,对于贯彻落实司法责任制改革具有重要作用。各省级院在制定检察官权力清单过程中,要同步考虑在统一业务系统内的实现问题。权力清单确定后,要及时在系统中加以落实,确保新的检察官责任制和办案形式平稳顺畅运行。

#### (二)尽快确定并调整案件承办机制

案件分配是重要的司法管理活动,目前统一业务应用系统提供了随机分案和指定分案两种模式,基本可以满足改革要求。但随机分案并不是“随便”分案,需要考虑检察官在岗情况、工作量均衡、办案能力、办案特长等情况,因此首先需要明确随机分案的规则,规则确定之后,按照新的要求进行调整。特别是按照《意见》的要求,“检察官必须在一线办案,并对办案质量终身负责。担任院领导职务的检察官办案要达到一定数量。”所有进入员额的检察官包括院领导和检委会委员,都要纳入承办检察官名单,各类案件要随机分配给独任检察官或者检察官办案组。对于因案件重大、疑难、复杂需要对随机分配进行调整的,要在统一业务应用系统中说明理由。

#### (三)对系统功能进行扩展和优化

系统具有良好的可塑性,对于组织机构、人员角色、办理权限、审批权限等变化,只需要由本地运行维护人员根据确定后的需求对后台配置进行调整。但是,对于流程监控、案件质量评查、涉案财物管理等内容,系统虽然设计了相应的功能,但相对较弱,需要进行优化。对于司法责任制的认定和追究,目前系统尚未有相关功能,需要在明确需求的前提下进行开发,应当作为下一步系统完善的重中之重。否则,相应制度落实会受到一定程度的影响。

#### (四)根据改革内容编写需要调整的需求文档

各省级院的改革方案出台后,特别是权力清单确定后,各地要组织各部门完成本条线组织机构调整、各业务流程与主任检察官分组职能对应关系、文书要号规则、文书最低审批权限、受理位置、随机分案规则、文书移送种类、审批角色、查询角色等需求文档。在系统调整过程中,还要注意未结案件承办人承继工作。

#### (五)确保新旧办案组织、新旧案件顺利衔接

在改革和系统调整过程中,为保证新旧组织机构顺利衔接,保障原有案件正常办理,要注意所有涉及的配置修改均要先在测试库测试通过后,才能实施到正式环境中。系统后台要按照省级检察机关确定的新组织机构进行组织机构变更、基础权限配置和轮案组添加,在此基础配置上进行省、市、县级检察机关各类案件受理、案件分配、案件办理、文书审批、旧案件迁移办理、数据交互等所涉功能测试。在新方案实施前做好人员培训工作,确保全面正确掌握新的办案模式。

#### (六)加强系统持续开发、应用和运维保障工作

信息化只有起点,没有终点。系统的开发、应用、管理和运维是一项长期的艰巨任务,不可能一劳永逸。统一业务应用系统已经成为检察机关司法办案的重要工具,在司法责任制改革的大背景下,系统的持续开发和运维保障至关重要。案件管理部门要发挥统筹协调作用,信息技术部门发挥技术管理和运维保障作用,各业务部门要发挥在系统应用中的主体作用,做好对下指导和系统应用。通过分工配合,互相协作,从而保障系统满足司法责任制改革需要,并推动检察机关各项改革的顺利实施。

[编辑:田野]