

智慧检务初论

从理论建构到实践方法的科学思维

赵志刚 金鸿浩 / 著

中国检察出版社

智慧检务初论

从理论建构到实践方法的科学思维

赵志刚 金鸿浩 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

智慧检务初论：从理论建构到实践方法的科学思维 / 赵志刚, 金鸿浩著.

—北京：中国检察出版社，2017.5

ISBN 978-7-5102-1881-1

I. ①智… II. ①赵… ②金… III. ①检察机关—工作—信息化建设—研

究—中国 IV. ①D926.3-39

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第082189号

智慧检务初论：从理论建构到实践方法的科学思维

赵志刚 金鸿浩 著

出版发行：中国检察出版社

社 址：北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址：中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话：(010) 86423751

发行电话：(010) 86423726 86423727 86423728

(010) 86423730 68650016

经 销：新华书店

印 刷：中煤 (北京) 印务有限公司

开 本：787 mm × 1092 mm 16开

印 张：34.75

字 数：594 千字

版 次：2017 年 5 月第一版 2017 年 10 月第二次印刷

书 号：ISBN 978-7-5102-1881-1

定 价：98.00 元

检察版图书，版权所有，侵权必究

如遇图书印装质量问题本社负责调换

“理国要道，在于公平正直。”习近平总书记指出，“从一定意义上说，公平正义是政法工作的生命线，司法机关是维护社会公平正义的最后一道防线”。

自党的十八大以来，随着全面依法治国战略的推进，法治在党和国家工作全局中地位更加凸显，建设社会主义法治国家步伐更加坚定有力，推动司法改革的力度、速度、深度更是前所未有。

人类社会正面临一场新技术革命和新产业变革，“互联网+”时代已经到来，特别是新一代信息通信技术飞速发展，正引发国民经济、国计民生和国家安全等领域新模式、新手段和新生态系统的重大变革，政法领域也不例外。“互联网+政法工作”将给政法领域带来新的智慧、新的能量和新的生命力。

作为我国的法律监督机关，最高人民检察院在信息化探索中发挥了良好的表率示范作用。2015年首席大检察官曹建明检察长亲自提出了“互联网+检察工作”模式和“智慧检务”概念。要求各级检察机关与互联网主动融入、主动互动、相向而行，做好互联网时代检察工作的“+”法。要求把电子检务工程作为检察信息化建设乃至推动检察工作长远发展的“龙头”，全面推进信息化与检察工作深度融合，实现检察工作的与时俱进和创新发展。

本书作者最高人民检察院检察技术信息研究中心主任赵志刚同志和金鸿浩博士，结合工作实践经验，系统总结了25年来检察机关信息化建设的经验教训，创新性地运用系统论和管理科学相结合的方法提炼出可参考、可学习、可复制的理论知识和管理模式。同时，应用多元视角，归纳智慧检务建设中的历史思维、理论思维、系统思维、管理思维、创新思维、发展思维，有益于检察人员和信息化工作者开阔思路、拓宽视野、增长见识，为当前和未来一个阶段的智慧检务建设提供了理论指引。

当前，检察机关司法改革和信息化探索进入攻坚期，全国电子检务工程建设任务繁重、工期紧迫；智慧检务发展也面临着技术、制度、人才难题。但以我本人从事的信息技术研究经验，信息化建设，一靠发展方向正确；二靠团队勤勉合作。本书恰逢

其时地对智慧检务发展进行了全方位、立体化的梳理和探索，对电子检务的创新和发展指出了明确、可行的发展方向；同时紧密结合检察工作实践，有利于凝聚团队思想共识，汇聚发展合力，是一部理论价值、应用价值并重的佳作。

本书在科技与人文学科交叉、融合领域的研究开拓了新思路、新方法，使人耳目一新，启迪思考，深入浅出，通俗易懂，我推荐将其作为全国检察机关领导干部和检察信息化人员的必读书目。

谨以为序。

李仁虎

中国工程院院士



改革开放以来，党中央的历届领导均高度重视信息化工作。邓小平同志在1984年曾给新华社题词，要求“开发信息资源，服务四化建设”。江泽民同志曾强调“信息化是一场带有深刻变革意义的科技创新”，“四个现代化，哪一化都离不开信息化”。胡锦涛同志则进一步提出了“五化并举，两化融合”的信息化战略方针，要求“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，不断增强长期发展后劲”，“推动信息化和工业化深度融合”。习近平总书记更是高屋建瓴地指出，“没有信息化就没有现代化”，“信息化可以如虎添翼”，“信息资源日益成为重要生产要素和社会财富，信息掌握的多寡成为国家软实力和竞争力的重要指标”。在党的十八大报告中，“信息化”一词出现了19次，这标志着加强信息化建设和应用已成为新一届党中央的战略举措。

2017年1月12日，中央政法工作会议召开，中央政法委员会书记孟建柱同志明确指出，“大数据时代，每个人是大数据的受益者，也是大数据的贡献者”，“谁能在科技创新上抢先一步，谁就能开辟一片新天地。我们要站在时代潮头，把现代科技运用作为政法工作现代化的大战略、大引擎”，“善于运用新科技新手段打造更多‘杀手锏’，抢占制高点，打赢主动仗”，“善于运用现代科技最新成果去做传统人工手段做不了、做不好的事，把政法工作提升到新的层次和水平。不断增强对现代科技的适应性”。

机遇和挑战并存，困难和希望同在。正如维纳在《控制论》中所言，“技术发展为善和恶都带来无限的可能性”。一方面，基于信息技术的新型犯罪层出不穷，利用信息技术的犯罪行为更加隐蔽、手段更加多样、影响更加恶劣，当前，我国网络犯罪已占犯罪总数的1/3，并以每年30%以上的速度增长。这导致检察机关职务犯罪侦查和刑事诉讼等业务工作的难度不断增大，新情况、新矛盾、新问题不断出现。另一方面，信息化的快速发展和深入应用，也极大地提高了检察工作效率与质

量，为检察业务的创新发展提供了有力支撑；在司法改革背景之下，信息化对于检察工作更有其时代意义和特殊价值。在某种程度上，司法改革和检察信息化建设对于检察工作而言就如同船之舵桨——司法改革是船之舵，明确了检察工作的方向；检察信息化就是船之桨，推动检察工作前行。

2015年是检察信息化历史上具有里程碑意义的一年，检察机关进入信息化向智慧化的转型升级的历史机遇期，面临着“转型”、“升级”双重任务。一方面，最高人民检察院以电子检务工程建设为抓手，推动全国检察机关信息化全面发展和顺利转型。电子检务工程采取的是“统一申报，分别建设，整体验收”方式，最高人民检察院本级于2015年先后通过电子检务工程《可行性研究报告》和《初步设计方案和投资概算报告》，全国32个省级检察机关电子检务工程也在2016年全部通过审批，即将于2017年完成一期工程建设，建成司法办案、检察办公、队伍管理、检务保障、检察决策支持、检务公开和服务等六大平台，实现检察工作各条线的信息化全覆盖，完成信息化“转型”任务。另一方面，最高人民检察院也开始积极探索升级“智慧检务”，2015年7月，以曹建明检察长在“互联网+检察工作”座谈会首次提出“智慧检务工程”概念为开端，检察信息化工作正式进入“智慧检务4.0”初步探索期。2016年最高人民检察院制定《“十三五”时期科技强检规划纲要》，提出“感、传、知、用、管”五维一体的智慧检务应用体系，形成新的顶层设计蓝本。2017年5月，最高人民检察院制定《检察大数据行动纲要》，提出依托司法办案数据为核心的基础数据资源，建立涵盖“四体系一平台”的检察大数据总体架构，为“智慧检务”打造数据基础。2017年5月23日，最高人民检察院党组会决定，加快推动检察机关人工智能建设，推动检察机关智慧化“提质升级”，为检察工作可持续发展提供源源不断的新动能。

电子检务工程是国家电子政务工程的重要组成部分，更是实施科技强检战略、推动检察工作科学发展的重大基础性工程，是一场影响深远的检察工作方式和管理方式的革命。为了落实曹建明检察长“把电子检务工程作为检察信息化建设乃至推动检察工作长远发展的‘龙头’来抓”的重要指示，更加科学、全面地指导、管理、建设电子检务工程，以提升检察信息化的规划科学化、管理现代化与建设专业化水平，笔者自2015年2月起利用工作之余，开始着手撰写本书，历时两年，总结梳理了电子检务工程管理的六种思维，约60万字，以飨读者。这六种思维分别对应本书的六个章节。

一是历史思维。本书第一章回顾了1990年以来检察信息化工作的发展演变过程，

将检察信息化分为数字检务1.0阶段（1991—1999年）、网络检务2.0阶段（2000—2008年）、信息检务3.0阶段（2009—2014年）、智慧检务4.0阶段（2015年至今），从国家政策、发展理念、建设重心、管理机制分别对各阶段进行了简要阐述与剖析，总结了检察信息化“以点为基、串点成线、连线成面、由面到体”的发展演变规律。

二是理论思维。本书第二章系统分析、梳理了当前电子检务的近百篇学术文献，明确了电子检务研究的学科性质、研究对象和理论基础。并通过电子检务定义研讨和研究发展梳理，对电子检务的内涵、要素、外延和边界进行了简要论述，以促使形成一个较为严谨的电子检务学术定义和理论研究体系框架，强化电子检务理论研究的基础性、系统性与前瞻性作用。

三是系统思维。本书第三章通过文献研究法和案例分析法对顶层设计的研究情况进行了简要归纳；之后通过专家访谈法收集整理了专家对电子检务顶层设计的发展方向、重要领域、重大工程、管理机制、过程方法五个领域的意见建议，提出了逻辑维、过程维、知识维“三维一体”的电子检务顶层设计方法初步设想模型，作为对检察信息化顶层设计“统一规划、统一标准、统一设计、统一实施”四统一原则的补充与完善。

四是管理思维。本书第四章对电子检务工程的建设背景、政务目标、建设重点进行梳理，同时借鉴项目管理相关知识和其他国家电子政务工程建设经验，对电子检务工程项目的范围、时间、成本、质量等核心要素和项目风险、人力资源、干系人、沟通、采购等辅助要素的管理方法、流程进行了详细论述，强调了电子检务工程的项目管理原则和注意事项。

五是创新思维。本书第五章较早地提出了检察科学技术创新的概念和独特价值，明确了检察科技创新与检察理论创新、制度创新、文化创新等的关系，建构了包括宏观科技创新系统、中观科技创新政策、微观科技创新方法在内的多维度检察科学技术创新体系，同时总结梳理了全国各级检察机关在电子检务工程和信息化建设中应用研发、网络建设、安全保障、制度规范等领域的创新实践与有益尝试。

六是发展思维。本书第六章分别从技术层面和制度层面对“互联网+检察工作”进行探讨，基于十八届五中全会的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念分析了未来“互联网+检察工作”技术层面的变革方向，并根据九种互联网思维描绘了未来“互联网+检察工作”对检察改革的影响。同时，还对以检察大数据为代表的“智慧

检务”的应用前景、环节优化、改革意义进行了探讨。

当前，电子检务的研究文献较少，希望本书的编写能起到抛砖引玉的作用。限于笔者的知识结构、研究水平和撰写时间较短等因素，本书还存在许多不足与疏漏，请各位专家与读者批评指正。

作者

2017年1月16日

第1章

历史思维：电子检务的行业发展和体系建设

1.1 原点：检察机关“数字检务 1.0”阶段（1991—1999 年）	1
1.1.1 政策：行政首脑机关的办公自动化	1
1.1.2 理念：办公自动化的应用与发展	2
1.1.3 重心：检察信息化机构的设置和检察办公自动化的探索	3
1.1.4 机制：早期检察信息化规范性文件的制定	5
1.2 主线：检察机关“网络检务 2.0”阶段（2000—2008 年）	6
1.2.1 政策：优先建设电子政务网络平台	6
1.2.2 理念：科技强检战略和“三位一体”	7
1.2.3 重心：检察信息网络建设的三大工程和五年计划	8
1.2.4 机制：检察信息化基本管理机制建设	13
1.3 全面：检察机关“信息检务 3.0”阶段（2009—2014 年）	15
1.3.1 政策：加快形成电子政务应用和公共服务体系	15
1.3.2 理念：“四统一”原则与全面推进信息化应用	16
1.3.3 重心：统一业务系统和案件信息公开系统等研发工作	18
1.3.4 机制：检察信息化工作机制的初步形成	22
1.4 体系：检察机关“智慧检务 4.0”阶段（2015 年至今）	24
1.4.1 政策：实施“互联网+”和大数据国家战略	24
1.4.2 理念：“互联网+检察工作”模式与智慧检务	26

1.4.3 重心：电子检务工程全面推进	27
1.4.4 机制：适应新形势的电子检务工程管理体系	35

第2章

理论思维：电子检务的学科史和理论架构

2.1 电子检务研究的性质与基础	38
2.1.1 电子检务研究的学科性质	38
2.1.2 电子检务研究的理论基础	45
2.2 电子检务学的学科发展和研究框架	58
2.2.1 电子检务的研究发展历程	58
2.2.2 电子检务的研究框架建构	62

第3章

系统思维：电子检务的顶层设计和战略规划

3.1 电子检务顶层设计的意义和理论	73
3.1.1 电子检务顶层设计的需求	73
3.1.2 顶层设计的定义和特点	75
3.1.3 顶层设计的理论发展	78
3.2 电子检务顶层设计的案例分析	89
3.2.1 《2009—2013 年全国检察信息化发展规划纲要》的顶层设计	89
3.2.2 检察机关统一业务应用系统的顶层设计	93
3.3 电子检务顶层设计的专家访谈	100
3.3.1 专家访谈设计	100

3.3.2 发展方向顶层设计的访谈整理	103
3.3.3 重要领域顶层设计的访谈整理	107
3.3.4 重大工程顶层设计的访谈整理	110
3.3.5 管理机制顶层设计的访谈整理	113
3.3.6 顶层设计过程方法的访谈整理	118
3.4 模型建构：电子检务顶层设计方法模型初步构想	121
3.4.1 电子检务顶层设计模型的逻辑维	123
3.4.2 电子检务顶层设计模型的过程维	131
3.4.3 电子检务顶层设计模型的知识维	138
3.4.4 电子检务顶层设计模型的建议与补充	141

第4章

管理思维：电子检务的目标管理和项目管理

4.1 电子检务工程的目标管理	146
4.1.1 目标管理的概念和应用	146
4.1.2 电子检务工程的建设背景	149
4.1.3 电子检务工程的项目目标	156
4.2 电子检务工程的项目核心要素管理	159
4.2.1 电子检务工程的项目管理概述	159
4.2.2 电子检务工程的项目范围管理	165
4.2.3 电子检务工程的项目时间管理	179
4.2.4 电子检务工程的项目成本管理	194
4.2.5 电子检务工程的项目质量管理	212
4.3 电子检务工程的项目辅助要素管理	227
4.3.1 电子检务工程的项目风险管理	227
4.3.2 电子检务工程的项目人力资源管理	242

4.3.3 电子检务工程的项目干系人和沟通管理	253
4.3.4 电子检务工程的项目采购管理	260

第5章

创新思维：电子检务的科技创新和工程探索

5.1 检察科学技术创新理论	273
5.1.1 检察创新研究概述	273
5.1.2 技术创新研究概述	277
5.1.3 检察科学技术创新理念	284
5.2 检察科学技术创新体系	289
5.2.1 宏观：检察科学技术创新系统	289
5.2.2 中观：检察科学技术创新政策	304
5.2.3 微观：检察科学技术创新方法	314
5.3 电子检务工程的创新实践	319
5.3.1 电子检务工程的应用系统创新	320
5.3.2 电子检务工程的网络与安全系统创新	333
5.3.3 电子检务工程的管理规范创新	342

第6章

发展思维：电子检务的发展理念和支撑机制

6.1 “互联网 + 检察工作”发展模式的建构	351
6.1.1 “互联网 + 检察工作”的理论建构	351
6.1.2 “互联网 + 检察工作”的全新变革	358
6.1.3 “互联网 + 检察工作”的深远影响	378

6.2 基于大数据的智慧检务工程的探索	391
6.2.1 大数据的发展与应用	391
6.2.2 检察大数据的全方位智慧重构	408
6.2.3 检察机关大数据战略的环节优化	426
6.2.4 检察大数据发展对检察改革的意义	455

附 录

历史关键期的重要文件

1. 2000 年《最高人民检察院关于在大中城市加快科技强检步伐的决定》 / 473
2. 2004 年《2003—2007 年检察信息化建设与发展规划（纲要）》 / 477
3. 2009 年《2009—2013 年全国检察信息化发展规划纲要》 / 486
4. 2010 年《最高人民检察院机关信息化工作管理办法》 / 494
5. 2011 年《“十二五”时期科技强检规划纲要》 / 499
6. 2016 年《电子检务工程（中央本级建设部分）管理办法》 / 511
7. 2016 年《“十三五”时期科技强检规划纲要》 / 519
8. 2017 年《检察大数据行动指南（2017—2020 年）》 / 529

后 记	540
-----	-----

历史思维： 电子检务的行业发展和体系建设

历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂。是前人的“百科全书”，即前人各种知识、经验和智慧的总汇。历史是从昨天走到今天再走向明天，历史的联系是不可能割断的，人们总是在继承前人的基础上向前发展的。古今中外，概莫能外。

——习近平

（2014年7月7日在纪念全民族抗战爆发七十七周年仪式上的讲话）

1.1 原点：检察机关“数字检务1.0”阶段（1991—1999年）

1.1.1 政策：行政首脑机关的办公自动化

20世纪80年代初，世界性的新技术浪潮对我国形成了巨大影响与冲击。特别是计算机汉字信息处理技术的突破性进展，为办公自动化系统在我国实用化应用铺平了道路。1985年，国务院电子振兴领导小组成立了办公自动化专用组，拟定了中国办公自动化的发展规划。1987年10月，上海市政府办公信息自动化管理系统（SOIS）通过鉴定并取得了良好效果，在全国具有一定的示范性。20世纪90年代以来，我国办公自动化系统呈现出两种趋势，即网络化和综合化。大型信息管理系统主要由国家投资建设，体系比较完整，具有相当规模。其中，由国务院办公厅牵头的“全国行政首脑机关办公决策服务系统”于1992年启动，以国务院办公厅的计算机主系统为核心节点，覆盖全国各省级政府和国务院主要部门，到1997年年底初步实现了全国行政首脑机关的办公自动化、信息资源化、传输网络化和科学化管理。在此期间，一些企业或部门自行开发了不少办公自动化软件。这些软件如财会软件、商业自动化软件等往往主要侧重于某几项功能，或者侧重于某些特殊需求。我国的办公自动化事业在

党和政府的重视与支持下得到了迅速发展,技术水平不断提高,应用领域不断扩大,为提高我国行政办公质量和工作效率发挥了巨大作用。^①

1.1.2 理念:办公自动化的应用与发展

办公自动化(Office Automation, OA)是将现代化办公和计算机网络功能结合起来的一种新型的办公方式。美国麻省理工学院季斯曼教授认为,办公自动化就是将计算机技术、通信技术、系统科学与行为科学,应用于传统的数据处理技术难以处理的数量庞大且结构不明确的办公事务的一项综合技术。季斯曼教授的说法在一定程度上反映了办公自动化本质,为许多学者所接受。^②1985年,我国专家学者在全国第一次办公自动化规划会议上,经过反复的比较和讨论,将办公自动化定义为:基于先进的网络互连基础上的分布式软件系统,利用先进的科学技术,不断地使一部分办公业务活动物化于人以外的各种现代化设备中,并由这些设备与办公人员构成服务于某种目标的人机信息处理系统,通过提高生产率、工作效率和质量,以达到既定经济、政治、军事或其他方面的目标。^③

美国办公自动化发展大体经历了四个阶段:第一个阶段(1975年以前),单机设备阶段。主要采用基本通信设备和办公单机设备(如文字处理机、复印机、传真机、专用交换机等)实现单项办公业务自动化,支持事务处理类工作。第二个阶段(1975—1982年),局域网阶段。主要以计算机和程控交换机为核心,利用局域网将各种单体设备连接起来,使部分关键业务的运作实现自动化。第三个阶段(1983—1990年),一体化阶段。随着局域网络技术和远程通信网络技术的发展,综合利用各种技术及计算机、传真机、多功能工作站等设备,建立集成的、一体化的办公自动化网络,实现办公业务综合管理的自动化。第四个阶段(20世纪90年代以后),多媒体信息传输阶段。光存储设备、智能化办公机器、语音处理设备与图形图像处理设备进入了实用阶段,并成为办公自动化系统的重要组成部分。^④特别是1993年9月,美国克

① 陈拂晓:《组织保障应用推进——我国政府行政首脑机关信息化建设起步、发展及基本经验》,载《中国信息化》2005年第17期。

② 徐淑华、姚万生:《办公自动化中的若干技术问题》,载《计算技术与自动化》1986年第4期。

③ 俞坤、李京京:《浅析办公自动化系统的应用》,载《数字技术与应用》2014年第1期。

④ 郑淑荣:《从美国电子政府建设的政府行为看中国电子政务建设》,载《办公自动化》2003年第5期。

林顿政府正式宣布启动“国家信息基础设施”计划，以光纤网技术为先导，谋求实现政府机关、科研院所、学校、企业、商店乃至家庭之间多媒体信息传输，使得办公自动化系统与其他信息系统结合在一起，形成一个高度自动化、综合化、智能化的办公环境。内部网可以和其他局域或广域网络相连，获取外部信息源产生的各种信息，更有效地满足高层办公人员、专业人员的信息需求，达到辅助决策的目的。^①

1.1.3 重心：检察信息化机构的设置和检察办公自动化的探索

1.1.3.1 检察信息化机构的设置

随着检察机关信息化的不断发展，我国最高检察机关在20世纪90年代设立了早期的信息化机构。1991年4月11日，最高人民检察院办公厅成立自动化办公室，由原统计处计算机专业技术人员和总值班室通信人员组成，负责最高人民检察院信息化工作，张肇祐同志任主任。1994年3月，最高人民检察院办公厅原自动化办公室划归检察技术局（所）管理，更名为信息技术室。1995年，最高人民检察院成立编码委员会，由最高人民检察院副检察长赵登举任主任。1997年3月，最高人民检察院技术局与技术所分开设置（原为一个单位两个牌子），信息技术室划归技术所管理，同年该室被中央国家机关团工委授予“青年文明号”称号。1999年，最高人民检察院成立信息化领导小组，由最高人民检察院副检察长梁国庆任组长。2000年5月，最高人民检察院成立直属事业单位检察技术信息研究中心，由原技术局、技术所、办公厅信息技术室合并组成，负责指导全国检察技术和信息化工作。

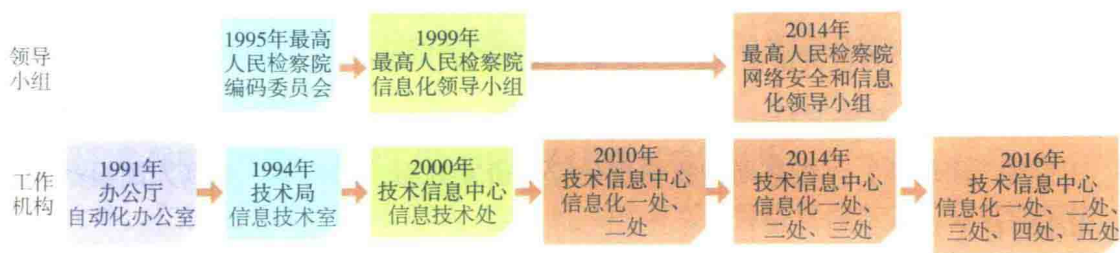


图1-1 最高人民检察院信息化管理机构和工作机构变化情况

① 李静：《基于Web的办公自动化系统的设计与实现》，北京交通大学2013年硕士学位论文。