

## 新思想引领改革新航程

## 以“党建引领+数字赋能”提升基层治理效能

崇明区案例编写组

进一步全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。在党的二十届三中全会和十二届市委五次全会作出进一步全面深化改革系统部署后，本市各区和相关部门贯彻中央和市委决策，扎实推进相关领域改革，取得一批重要改革成果。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，深入总结宣传全面深化改革的成效与经验，推动用中国道理总结上海经验、用上海实践阐释中国理论，促进理论创新与实践创新性互动，市委宣传部开展“新思想引领改革新航程”优秀实践案例征集评选和宣传活动。经组织遴选，从各区和相关部门报送的案例中，确定了一批优秀案例。相关优秀成果以专版形式陆续刊发。本报聚焦上海16个区的优秀案例，今天刊发崇明区专版。

习近平总书记强调，运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新。崇明区人民检察院深入贯彻落实这一重要指示精神，积极创新培育“数ZHI云帆”党建业务融合品牌，以“党建引领+数字赋能”双轮驱动，着力走好践行法治、彰显智慧、参与治理、提升质效的创新路径，着力打破传统基层治理存在的信息壁垒、协同不足、响应滞后等体制机制问题，切实重构履职方式、优化资源配置，织密参与与精细化基层治理的“数字经纬”，以数字化改革提升基层治理效能，从而为广大基层机关单位提供参

基层治理效能的提升，也影响了人民群众的获得感、幸福感、安全感。破解这些难题，迫切需要创新治理理念，变革治理模式，充分利用数字化手段提升治理智能化水平。

崇明区人民检察院立足区域实际，积极响应党中央号召，以党建为引领，以数字化为驱动，创新打造“数ZHI云帆”党建业务融合品牌，探索出一条数字检察服务基层治理的新路径。通过目标融合、机制融合、力量融合和发展融合，不仅提升了自身履职能力，还为解决基层治理“最后一公里”难题提供了可复制、可推广的检察方案。

## 改革背景

当前，全球数字化浪潮迅猛发展，大数据、人工智能、区块链等新一代信息技术深刻改变着社会治理模式和生产生活方式。在我国，推进国家治理体系和治理能力现代化已成全面深化改革的总目标，基层治理作为国家治理的基础和重心，现代化水平直接关系到整体治理效能。习近平总书记指出，要运用大数据提升国家治理现代化水平，“要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新”。这些重要论述为新时代基层治理指明了方向，也为检察机关履职提供了根本遵循。

检察机关作为国家法律监督机关，不仅承担着司法办案职责，更在服务大局、保障民生、参与社会治理中发挥着不可替代的作用。随着社会主要矛盾发生变化，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，基层治理面临更多新挑战、新课题。长期以来，传统基层治理模式在实践中面临诸多瓶颈和挑战，难以有效应对复杂多变的现实问题，亟需通过系统化、数字化手段提升治理智能化、精准化水平。

一是信息不对称导致治理盲区。传统基层治理模式下，信息传递主要依靠人工收集、逐级上报，不仅效率低下，还容易出现信息失真、滞后等问题。基层单位之间数据壁垒森严，“信息孤岛”现象普遍存在，导致治理主体难以全面掌握实际情况，无法及时发现和解决问题。

二是区域和部门协同不足造成治理碎片化。基层治理涉及多个部门和层级，往往存在跨区域治理现象，但由于条块分割、权责不清，缺乏有效的协作机制和信息共享平台，各部门、相邻地区往往各自为政，缺乏有效协同。这种碎片化治理模式导致资源分散、效率低下，甚至出现相互推诿扯皮的现象。

三是人力物力有限制约治理深度。基层治理面广量大，但人力物力资源有限，传统人海战术难以应对日益复杂的治理任务。特别是在偏远地区和农村地区，治理力量更为薄弱，很多问题无法得到及时有效解决。

四是响应滞后影响治理时效性。传统治理模式注重事后处置，缺乏事前预警和事中干预机制，导致问题往往发展到严重程度才能被发现和解决。这种滞后性不仅增加了治理成本，也影响了治理效果。

五是法治思维和法治方式参与基层治理还存在薄弱环节。一方面，部分基层工作人员习惯于运用行政命令、经验主义等传统工作方法，遇到矛盾纠纷时，首先想到的不是寻求法律途径和法治方式，而是倾向于采用临时性、应对式的行政手段，导致一些问题虽然得到暂时缓解，却未能从根本上依法化解，甚至可能引发新的矛盾。另一方面，群众通过法律途径维护权益、表达诉求的意识和能力也不均衡，“信访不信法”的现象依然在一定范围内存在，合法、有效的法治渠道未能得到充分运用。同时，基层治理中制度执行的刚性不足，有时存在选择性执行、变通执行的现象，程序的规范性、决策的合法性审查等环节尚有缺失。

这些问题的存在，严重制约了基

## 改革做法和成效

(一)坚持目标融合，践行忠诚履职的“法治使命”

参与基层治理是一项复杂的系统工程，涉及多方利益、多种矛盾、多个层级。为此，崇明区人民检察院切实将融入基层治理作为重要命题，以党的政治建设为统领，积极发挥党建引领+数字赋能”双轮驱动机制，以理念更新、技术革新、组织创新统筹推进数字治理高水平起步。

一是思想启航，实现理念同步更新。打造“党建+业务”双学、双讲、双研体系，聚焦习近平总书记关于数字中国、基层治理现代化建设的紧迫感和使命感，综合把握为民司法的重点、数字治理的靶点、数据安全的要点，引领干警实现从“个案办案者”向“系统治理者”的思想转变、行动转向。

二是坐标领航，确保品牌同步培育。品牌是形象的展示，更是价值的传递。崇明区人民检察院切实发挥机关党委的组织优势，把牢数字检察服务基层治理、守护群众利益的政治方向、实践指向，积极建设“数ZHI云帆”融合品牌，出台实施方案、数字赋能基层治理三年规划，配套设计品牌LOGO、建立专栏，以树品牌、出经验为正向激励，推动全院思想同心、步调同频、行动同向，有效营造了数字检察发展共识。在此基础上，组织“数ZHI云帆”品牌发布会，展示品牌建设成果，听取意见建议，不断优化品牌内涵和外延。

三是充电续航，推动“素能”同步提升。人才是事业发展的关键。崇明区人民检察院注重融合理念纳入带教、培训、评比等能力驱动计划，探索搭建“政治素质+数字素养+业务能力”三位一体的复合型人才培养体系，创新打造政治素质老带新、数字办案新助老的双向赋能机制，探索开发“1+X”数字检察实训课程（“1”即党性教育必修课程，“X”即数字技能选修课，涵盖大数据分析、模型构建、数据安全等多个领域），牵头举办“小模型大民生”大数据法律监督模型评比竞赛，在以练促学、以赛促干中，打牢检察为民的思想基础、能力基础。此外，建立“数字检察人才库”，选拔培养一批既懂党建又懂业务的复合型人才，为数字检察可持续发展提供人才保障。

(二)坚持机制融合，点燃创新履职的“数智引擎”

机制融合是党建与业务深度融合的重要保障。崇明区人民检察院充分发挥党建系统集成效应，创建“党建统领—数字赋能—业务协同”的新型组织架构，打出党建铺路搭桥“靠前一步”、业务沿途过河“事半功倍”的组合拳，实现党建与数字治理同频共振、同向发力。

一是专属平台一体打造。与数智科技企业、高等院校建设全市首个“数ZHI云帆”办案指挥中心，形成集党员



崇明区人民检察院与区数据局交流瀛洲数检工作。  
崇明区人民检察院 供图

教育、数字治理、成效展示于一体的工作平台，以“人民逻辑”为起点，坚持“依靠人民、为了人民”的价值取向，平台内嵌67项人民群众关心关注的生态环境、食品药品、公共安全等领域数据自动比对、一键输出线索应用，通过平台智能辅助，助力指导党员管理、数字办案、成效分析，为现代化检察工作上插上数智双翼。

二是专业队伍一体建设。探索把机关党委打造成数字治理的“大后方”，同步设立党员先锋岗、数字检察专班，将党务与业务骨干合并一处，并汇集全院20余名青年党员共担重点攻关责任，形成组织吹哨、党员报到的数字治理力量，相关干警先后入选全国检察教育培训师资库、最高检“检察实务专家进校园”师资、上海检察机关数字检察人才库成员，数字课程获评上海检察教育培训精品课程。

三是专项任务一体部署。深入践行新时代“枫桥经验”，在全市首创检察赋能基层治理机制，将数字检察融入基层党建“叶脉工程”，部署数字助力便民惠企、守护上海城市文脉等10项融合行动，推动解决一批基层治理末梢问题，工作入选区法治为民办实事项目，案例获评全球世界遗产教育创新案例奖。

(三)坚持力量融合，建强协同履职的“数治矩阵”

基层治理涉及多方主体，仅靠检察机关单打独斗难以奏效。崇明区人民检察院积极贯彻习近平总书记关于“构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体”要求，综合发挥党建作用，构建“内部整合—外部联通—跨区域共享”的三级数据治理体系，形成多方合作共同体，推动基层治理变“单打独斗”为“协同共治”。

一是融合助推跨部门“同心协力”。发挥党建引领作用，发挥相关部门业务优势，打造数字治理的“神经中枢”，汇总形成基层一线问题库、任务书，联合各支部开发“守护三农”“守护海洋”等六大场景应用，研发“沪未云”、特种车辆非法倾倒等16个法律监督模型，其中8个模型上架至最高检平台，被全国1451家单位应用，连续两届获评最高检模型竞赛三等奖，切实将数字检察的技术工具转化成提升治理效能的“加速器”。

二是融合促进跨系统“同舟共济”。探索与区委社会工作部、区水务局、长三角农业硅谷等单位开展党建联建，破除认识壁垒、信息壁垒、数据壁垒，携手区数据局打造首个“瀛洲数检”创新实验室，归集政务平台700万余条内部数据，汇聚海图、卫星图、永久基本农田管控图斑等图像信息及“天眼查”平台等各类社会开源数据，形成数智治理空间，有效释放数据价值，夯实数字检察基础工程。

三是融合引领跨区域“同题共答”。依托与江苏启东、海门检察院的区位优势，与结对党支部开展同

堂培训、互访互学，派员跨区域开展数字检察优化完善“三个结构比”等专题调研，共商将数字检察工作延伸至长三角毗邻区，针对性签署数字检察跨区域共建共享协作意见，先后联动立案9件，推动非法倾倒污染物等问题跨区域协同解决。

(四)坚持发展融合，实现高效履职的“数质跃迁”

发展融合是数字检察工作的最终目标。崇明区人民检察院积极建设党建业务共生体系，将落实“三个善于”融入“三个管理”，打造“品牌引领—项目驱动—成果反哺”的良性循环，在回应基层期盼、人民所需的同时，为检察工作高质量发展注入强劲动能。

一是把提升办案质效作为攻坚重点。注重将司法为民的政治主张贯穿业务工作精准提效的全流程，系统搭建覆盖国有财产守护、惠农资金监管、土地资源利用、生态环境保护等多领域的法律监督模型，并深度归集与融合政务、卫星、社会等多源数据，从根本上推动检察履职范式从被动接收案件转为主动挖掘数据，从滞后立案监督转为前瞻风险预警，从孤立司法办案转为协同系统治理，线上排摸、靶向清理农村固体废物5万余吨，释放国有土地资源45亩、追缴生态赔偿金880余万元，实现从原来的“办理一案”到如今的“治理一片”，为现代化检察办案提供可复制、可推广的崇明方案。

二是把重塑履职方式作为实践落点。着力让数据多跑路、群众少跑腿，广泛汇集基层意见，针对研发“E检达”政务智能轻应用、司法救助、企业风险预防大数据法律监督模型，提供检察建议等法律文书电子送达、在线回传、高效开展司法救助线上排摸、企业经营风险线上预警，以“指尖上”的检察服务传递司法温度。自主研发涵

## 专家点评

## 为基层治理数字化转型提供鲜活样本

薛泽林(上海社会科学院政治与公共管理研究所公共管理研究室主任、研究员)

崇明区人民检察院以“数ZHI云帆”推动党建与数字检察融合，实质是在城市基层治理链条中嵌入“法治监督+数据智能”的能力单元，为上海推进治理数字化转型尤其是基层治理数字化转型提供了鲜活样本。

在创新性上，治理数字化转型创新的关键不在于“上平台”，而在于用党建品牌把组织动员、问题发现与数字工具贯通起来。崇明区人民检察院围绕生态环境、食品药品、公共安全等民生高频领域，在平台内嵌67项数据自动比对、线索一键输出的轻应用，形成“发现—研判—监督—整改”的治理闭环；以“瀛洲数检”创新实验室为枢纽，构建可视化“数智治理空

间”，让监督更可计算、更可追溯。在实效性上，呈现“以数据找问题、以法治促治理”的增益。如针对农村固体废物、非法倾倒等隐蔽问题，通过多源数据挖掘实现线上排摸、靶向清理固体废物5万余吨，释放国有土地45亩、追缴生态赔偿金880余万元，推动从“办理一案”走向“治理一片”。此外，崇明区人民检察院还与江苏启东、海门等毗邻地区签署共建共享协作意见、联动立案9件，促进“左右岸同步解决”，补齐了跨境治理短板。

在推广性上，这一模式能否“长期跑起来”，关键在于“机制化能力”。崇明区人民检察院建立数据持续供给与合规闭环，明确跨部门数据

## 改革经验和启示

“数ZHI云帆”品牌创新实践，不仅取得了显著成效，还具有重要的典型意义和推广价值。

(一)从“高”处出发，以融合理念为工作旗号定向

数字检察是数字中国的重要组成部分，是全面深化检察改革的重要驱动力，是推进检察工作现代化的重要引擎。通过党建引领业务实践，把准检察机关的政治属性、数字治理的核心价值，以数字技术高效破解人民群众关心的社会治理薄弱地带、执法司法突出问题等“急难愁盼”问题，能更好推动诉源治理、系统治理，从“讲政治”的高度为党分忧、为群众解难，让数字检察服务基层治理的底色更亮、成色更足。

(二)向“难”处攻坚，以融合机制为创新开疆拓土

数字检察作为参与基层治理的重要抓手，能有效弥补基层面广、点多、管理主体多元的短板，但也容易面临信息壁垒、数据孤岛等突出问题。通过发挥党建总揽全局、协调各方的领导核心作用，打造“党建统领—数字赋能—业务协同”的新型组织架构，能有效释放组织资源，形成多层面协同、多平台支撑、多主体参与的合作体系，携手走出一条数字资源共建共享、数字治理精准高效、数字合作互利共赢的发展道路。通过专班攻坚破解技术难题，通过协同治理整合各方力量，真正实现“一网统管”、“一网通办”，精准施治，为破解基层治理难题提供新路径。

(三)往“实”处用力，以融合行动为发展强基赋能

数字检察是检察机关深化改革的“关键变量”。实践证明，数字检察不是技术与业务的简单叠加，而是通过深度融合实现制度重构、流程再造、能力

提升的系统工程。通过树立融合品牌、明确发展目标、部署专项行动，有利于推动队伍下一心、目标一致，实现党建资源与业务资源的系统集成与高效配置，在“党建引领—服务基层—业务反哺—人才发展”的闭环路径中，推动检察工作质效的整体跃升。

崇明区人民检察院紧紧围绕最高检一体抓好业务管理、案件管理、质量管理，坚持高质效办好每一个案件，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的总要求，坚持以“数ZHI云帆”品牌为驱动，立足崇明世界级生态岛建设与乡村振兴大局，在案件办理中持续深化数字技术应用，通过数字化手段整合刑事、民事、行政、公益诉讼检察业务数据，构建一体化监督体系，实现线索移送、协同办案的高效衔接，并在管理中持续用好数字平台，围绕“三个管理”“每案必检”等要求，加强对办案环节、业务质效的全流程跟踪、分析、反馈，以数字赋能办案、赋能监督、赋能管理，不断探索构建检察大管理格局，一体抓实“三个管理”的具体化、本地化路径。

展望未来，数字检察发展前景广阔，但也面临数据安全、技术更新、人才短缺等挑战。崇明区人民检察院将继续深化“数ZHI云帆”品牌建设，重点在以下方面发力：一是加强融合品牌引领，持续通过目标领航，开展“四个百分百”党建+数字检察融合行动，在“十五五”时期持续以总结经验、树品牌为导向，统筹推进数字检察参与基层治理的改革实践，以品牌建设赋能创新、引领发展。二是强化专业队伍打造。抽调业务标兵、人才库成员、业务骨干同步组建党建小组、数字检察办案团队，充分发挥党员带头作用，主动担负起数据归集研判、模型研发应用、无现场公益诉讼案件办理、平台建设的主体责任，并通过开展数字业务实训、深化检校合作，着力培养一批既懂党建又精通数字办案的复合型骨干队伍。三是拓展数字治理场景。将数字检察参与基层治理延伸至崇明世界级生态岛、乡村振兴、长兴现代化造船基地建设等更多领域，依托“随申办”政务云平台，完成检察建议、检察意见的电子送达和在线反馈，引入人工智能、区块链等新技术，在数据可信空间中归集政务、政法等外部数据和“宝船网”“船讯网”平台等开源数据，形成四级数据目录，实现特定关键词、短语、模式快速搜索，同类文本快速归类、集合，优化数据使用效率、提升数据安全密度、有效释放数据价值，夯实数字检察工程基础。四是加大多方合作力度。持续深化与区数据局、公安、法院、市场监管局、生态环境、各乡镇等单位及江苏启东、海门等外省市检察院的互联互通，建立常态化数据共享与业务协同机制，破解治理碎片化难题。此外，充分借助高校以及全市相关平台等资源，加大大数据应用研发、借力引智力度，通过课题共研、平台共建、成果共推，实现数字技术在基层治理中的深度应用、数字监督经验的跨区域共享，实现更高层次的数智跃升。