

# 法律监督新理念: 双赢多赢共赢

□李文峰

根据《现代汉语规范词典》,理念有三种解释:一是指思想、观念;二是指信念;三是指认定和追求的某种目标、原则、方法等,多具有个性、行业性和学科性。一般意义上,观念与理念是通用的;严格来讲,上升到理性高度的观念才能称作理念。最高人民检察院检察长张军指出:所谓理念,就是指导、引领我们办好检察案件的思想、灵魂。法律监督理念直接影响到法律监督工作的开展,直接关系到法律监督效果的好坏。关于法律监督理念,近年来有多种表述,诸如双赢多赢共赢,在办案中监督、在监督中办案,等等。双赢多赢共赢是一个具有目标引领性和效果评价性的理念,也是最高检新一届党组提出的法律监督新理念。

## 双赢多赢共赢监督理念的必要性

新时代人民群众对检察工作有了新的更高要求。党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。新时代人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有了更高水平、更丰富内涵的需求。检察机关认为努力做到了还不够,还要让人民群众“感觉到”。这些就是摆在检察机关面前的新课题,也是对检察工作的更高要求。检察机关必须对标对表,为人民群众、为社会和时代提供更好、更优、更实在的法治产品、检察产品。

近年来检察机关职责有了较大调整。新中国成立以后,检察机关的职责多有调整。近年来,在党中央决策部署下,检察机关的职责有了较大调整。一是检察机关反贪、反渎工作转隶到监察委员会。二是建立公益诉讼检察制度。三是检察机关原有的刑事检察、民事检察和行政检察职责也有了新的调整。

## 双赢多赢共赢监督理念的可行性

最高检党组以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻落实新发展理念,重新审视监督者与被监督者的关系,提出了双赢多赢共赢的法律监督理念。笔者认为,我国政治社会制度与西方政治社会制度不同,具有典型的中国特色和巨大优越性,双赢多赢共赢的法律监督理念具有现实可行性。

(一)中国特色社会主义制度具有巨大优越性。新中国成立以后特别是改革开放四十多年的实



实践证明,中国特色社会主义制度是以马克思主义为指导,植根中国大地、具有深厚中华文化根基,深得人民拥护的制度,是具有强大生命力和巨大优越性的制度。中国共产党领导的中国特色社会主义制度的巨大优越性,是检察机关法律监督工作能够取得双赢多赢共赢的政治保障和制度保证。

(二)法律监督各方都是社会主义法治国家的建设者。法治兴则国兴,法治强则国强。法律监督有关各方,无论是法院、检察机关、公安机关、国家安全机关、司法行政机关,还是刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼中的各方当事人,以及证人、律师、专家学者等,都是中国特色社会主义法治国家的建设者。这是检察机关法律监督工作能够取得双赢多赢共赢的社会基础和群众基础。

(三)政法各机关具有共同的职责使命。宪法第140条规定:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”《中国共产党政法工作条例》第5条规定了政法工作的主要任务,即维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业是政法各机关的主要职责。检察机关应充分运用政治智慧和法律智慧开展法律监督工作,建设监督与被监督的良性、积极关系,使法律监督在主观和客观方面都发挥促进和保障作用,共同履行好职责作用,共同推进严格执法、公正司法,努力实现双赢多赢共赢。

(四)合作共赢已经成为新时代博弈各方的主流价值追求。通常认为,博弈是指代表不同利益的决策主体,在一定的环境条件和规则下,同时或先后、一次或多次从各自允许的行动方案中加以选择并实施,从而取得各自相应结果的活动。博弈有多种分类方法,从结果来说可以分为负和博弈、零和博弈、正和博弈三种基本类型。20世纪以来,人类在经历了两次世界大战、经济高速增长、科学技术进步、全球一体化以及日益严重的环境污染之后,“零和”观念正逐渐被“双赢”观念所取代。张军检察长多次强调指出:监督不是你错我对的零和博弈。监督机关与被监督

机关责任是共同的,目标是一致的,赢则共赢,损则同损。

贯彻落实双赢多赢共赢监督理念的具体措施

双赢多赢共赢是符合新时代党和人民要求的法律监督理念,各级检察机关应当按照“讲政治、顾大局、谋发展、重自强”的总体要求,以高度的政治自觉、法治自觉和检察自觉,采取切实有效的措施,积极推动双赢多赢共赢监督理念的贯彻落实。

## 贯彻落实双赢多赢共赢监督理念的具体措施

双赢多赢共赢是符合新时代党和人民要求的法律监督理念,各级检察机关应当按照“讲政治、顾大局、谋发展、重自强”的总体要求,以高度的政治自觉、法治自觉和检察自觉,采取切实有效的措施,积极推动双赢多赢共赢监督理念的贯彻落实。

(一)牢固树立双赢多赢共赢的监督理念。最高检党组鲜明指出,新时代检察工作要创新发展,理念转变至关重要,理念一新天地宽。理念转变到位,办案监督自然就会有新思路、新方法、新局面,就会与其他部门形成良性互动的工作关系,这其实就是监督过程中的双赢多赢共赢。全体检察人员特别是办案人员要清醒认识到法律监督并不是高高在上、高人一等,但要要求本领高强、技高一筹,因此在办案工作中应当牢固树立双赢多赢共赢的监督理念,积极追求政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,努力成为创造优质法治产品、检察产品的工匠、能手乃至大师。

(二)积极推进“四大检察”协调发展 and 协同发展。进入新时代,经济社会发展中许多矛盾和问题以案件形式进入检察环节。检察机关应当积极推进“四大检察”全面协调发展,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。在具体案件中,还要注重“四大检察”协同发力,也就是说,不能局限于某个检察职能或部门的单打独斗,这样才能取得双赢多赢共赢的法律监督效果。

(三)综合运用好各项法律监督措施。人民检察院组织法第21条规定,人民检察院行使本法第20条规定的法律监督职权,可以进行调查核实,并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。实践中,为达到双赢多赢共赢的监督效果,检察机关应当综合运用法律监督措施,根据案件不同情况进行调查核实,依法提出再审检察建议或者抗诉、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议、社会治理检察建议等,必要时还可以根据案件管辖进行立案侦

查。对于符合再审条件的申请监督案件,检察机关要注意处理好再审查、解难题、葆本色”的要求,真正做到案结事了。对于各方有争议并且有社会教育意义的案件,可以采取公开听证方式,除了各方当事人参加外,还可以邀请与案件没有利害关系的人士作为听证员参加并发表意见,通过公开促进公正,取得当事人的理解,有效化解当事人之间的矛盾,达到息诉罢访的办案效果。

(四)检察官应当秉持客观公正的立场。许多人认为公诉理所当然是追诉,不能从重惩处犯罪人。进入新时代,不能再简单地把检察等同于追诉,要认识到检察官既是犯罪的追诉者,也是无辜的保护者,更要努力成为中国特色社会主义法治意识和法治进步的引领者。实践中,检察官只有在秉持客观公正立场的基础上,充分发挥主导作用,切实做到以事实为依据,以法律为准绳,不偏不倚、不枉不纵,既无过度也无不及,才能维护好法律尊严和权威,才有可能达到双赢多赢共赢的办案效果。检察官秉持客观公正立场,还要尊重和保障律师执业权利,注重听取律师意见,决不能把律师提出意见当成是“添乱”。

(五)坚持领导干部带头办理重大疑难复杂案件。检察机关实行检察官职制改革后,检察长、副检察长、检察委员会专职委员通常是员额检察官。人额的领导干部应当以上率下带头办理重大疑难复杂案件、新类型案件和在法律适用方面具有普遍指导意义的案件,这样更有利于案件中的矛盾和问题,排除办案中的干扰和阻力,取得双赢多赢共赢的办案效果。

(六)注重采取公开听证方式争取良好办案效果。实践中,检察机关对一些重大疑难复杂的审查逮捕、不起诉、申诉案件等,不能仅仅满足于从法律角度提出审查意见,结案了事,而应

当坚持以人民为中心,按照“办实事、求极致、解难题、葆本色”的要求,真正做到案结事了。对于各方有争议并且有社会教育意义的案件,可以采取公开听证方式,除了各方当事人参加外,还可以邀请与案件没有利害关系的人士作为听证员参加并发表意见,通过公开促进公正,取得当事人的理解,有效化解当事人之间的矛盾,达到息诉罢访的办案效果。

(七)构建以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系。贯彻落实双赢多赢共赢的监督理念,最终体现在检察机关办理案件的质量上。张军检察长强调指出,要建立以“案-件比”为核心的案件质量评价指标体系,以人民群众、当事人对司法办案活动的实际感受作为评价检察办案工作成效的一个重要因素。“案-件比”是观测评价检察机关办案运行态势,反映每一个办案环节是否将工作做到极致的重要指标,对于防止产生不必要的办案环节具有重要意义。最优“案-件比”是1:1,老百姓一个“案”,进入检察程序后一次性办结,当事人感受相对更好。

(八)充分发挥指导性案例和典型案例的示范引领作用。截至2020年7月,最高检已经发布21批80件指导性案例,涵盖了刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察四大领域。在发布指导性案例的同时,最高检还积极服务党和国家工作大局,先后发布了多批次典型案例。最高检应当抓紧建设覆盖全国检察机关的智能化检察案例数据库,实现快捷检索、类案推送、结果比对、数据发布、裁判文书提取、办案瑕疵提示等智能化办案辅助。同时,加强与最高法、公安部、司法部以及其他行政执法机关的沟通协调,把这些机关特别是法院的案例数据库与检察案例数据库互联互通互享,切实做到案例指导工作的双赢多赢共赢。

(九)着力提高检察官的政治素质和业务能力。检察机关是国家的法律监督机关,检察官必须对自己提出更高要求,把政治建设和业务建设深度融合,努力做到政治上更敏锐、业务上更精通,成为“放心型”检察官。

(十)高度重视检察公共关系建设。加强检察公共关系建设,要特别注重做好检察宣传工作。如果把司法办案当作检察机关的“硬实力”,那么检察宣传工作的就是检察机关的“软实力”。要落实好依法办理、舆论引导、社会面管控的“三同步”工作机制,立足鲜活检察实践讲好检察故事。

(摘自《人民检察》2020年第17期。作者为最高人民法院法律政策研究室副主任、中国法学会案例法学研究会副会长)

# 处置型污染环境罪行为内涵解析

□远桂宝

排放、倾倒、处置是刑法第338条污染环境罪的三种可选择的行为类型。但笔者在司法实践中发现,排放和倾倒的含义是清晰的,而处置的含义却是模糊的,致使处置行为的认定存在较大争议。弄清楚处置行为的内涵,对于准确界定处置行为在司法实践中的意义重大。

首先,从同类解释的角度来看,处置是与排放、倾倒侵害法益相当的行为,但从体系解释的角度来看,三者各自的内涵不能发生重叠。排放是指将有害物直接排入外环境的行为,倾倒是指将有害物通过运载工具等转移至他处排入外环境的行为,两者对于有害物都不作任何工业上的处理,区别在于对有害物质的排放是否通过了运载工具的转移。可见,排放和倾倒的内涵是清晰的,所以其语义范围具有封闭性,两者所指的范围显然不能囊括所有,甚至大部分的侵害环境法益的刑事违法行为,还需要一个词汇发挥“等”这一兜底性功能。根据《现代汉语大词典》对处置的解释,处置有处理、安置、惩治、发落的意思,其中作为含义之一的处理的语义外延就已经非常宽广,人类所有与有害物发生关联的行为,从有害物质的产生到最终归宿,都可以视为处理,进而视为处置,可以说几乎涵盖了一切围绕有害物发生的行为。收集、储存、买卖、运输、利用、加工、分拣、排放、倾倒等都在其语义射程之内。处置含义的多样性、模糊性和由此引发的语义范围的开放性恰恰契合了立法技术的需要,能够把现实生活中不断出现的新型污染环境行为纳入刑法规制的范围,有效消除刑事立法的稳定性与刑事司法的变动性之间的矛盾。可见,处置行为的表现形式是刑法规定的排放、倾倒行为之外的污染环境行为。

其次,在行为方式上,处置是将有害物置于外环境的行为。处置行为是彻底性的污染环境行为,本质上也是一种污染环境的行为。只有污染物进入外环境,才可能污染环境。排放和倾倒包含着污染物进入外环境这一应有之义,但是处置行为并不一定导致污染物进入外环境。根据同类解释原则,未进入外环境的处置在违法性上与排放、倾倒不具有等价性,因此不是污染环境罪中的处置行为。处置与倾倒、排放的危害相当性体现在其污染物也进入外环境。1997年刑法规定的重大环境污染事故罪将土地、水体和大气划分为三个具体的保护对象,在罪状中有“向土地、水体、大气排放、倾倒或者处置”的描述,也就是说排放、倾倒和处置的对象都是“土地、水体、大气”。2011年刑法修正案(八)将罪状修改为“污染环境罪”,同时在罪状描述中删除了处置有害物质的指向;土地、水体、大气,结果在司法实践中被误解为对处置有害物不再具有具体指向内容的要求。刑法修正案(八)的立法说明对删除的内容作了解释:刑法修正案(八)删去了原来条文中规定的排放、倾倒、处置行为的对象,即“土地、水体、大气”,这只是文字修改,使条文更简洁,实际上,排放、倾倒、处置行为的对象,通常情况下仍然是土地、水体、大气。“两高三部”《关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》在提及准确认定非法处置行为时,强调对“污染物是否对外环境造成危险,是否造成环境污染的严重后果”等方面进行综合分析判断。这些都说明污染物进入外环境是处置行为的内涵之一。污染环境罪中的处置仅包括有害物质进入外环境的处理,而不包括有害物质未进入外环境的处理。由于对立法法的误解,这也导致了司法实践中出现了值得警惕的倾向:将形式上符合污染环境罪的司法解释规定,但实质上尚未把有害物质置于外环境的行解释为处置行为,进而认定为处置型污染环境罪。

再次,从危害结果看,处置是造成环境严重污染结果的行为。法益理论是解释污染环境罪中处置行为内涵的终极理论。因为法益揭示了犯罪的本质,能够有效指引构成要件的解释。所以法益侵害是解释处置行为构成的实质性标准。“严重污染环境”是刑法第338条明文规定的入罪要件,行为指向的是环境,所以环境本身成为了犯罪的对象。可见,污染环境罪侵害的是环境法益。所以对处置行为的解读必须坚持环境法益的实质考量。严重污染环境不仅是对毒性程度的要求,更是对处置行为本身的限定。严重污染环境是环境质量的显著降低。这种显著降低是环境质量外在的变化,显著变化本身就是一种结果。作为本罪实行行为的处置行为,就需要达到该种程度,也即并非除排放、倾倒以外的污染环境行为都构成处置型污染环境罪,还必须造成一定的危害结果。这种危害结果的要求起到限制认定处置行为范围的作用,体现了刑法的谦抑性。认定“严重污染环境”这一结果,一是司法解释有规定的,按照司法解释的规定执行。比如无证从事收集、贮存、利用危险废物的,以“超标排放污染物,非法倾倒污染物”认定污染环境罪的严重后果。二是司法解释没有规定,参照我国环境质量标准体系来认定。2016年6月环境保护部发布了《生态环境损害鉴定评估技术指南(总纲)》,其中在生态环境损害调查评估部分规定“评估区域空气、地表水、沉积物、土壤、地下水等环境介质中特征污染物浓度超过基线20%以上”作为生态环境损害确认情形之一,并把环境质量标准作为其中的基线之一。所以,污染物浓度超过环境质量标准的20%,可以作为认定环境严重污染的参照标准。当前,我国已经形成涵盖土壤、水、大气等基本环境载体的一系列环境质量标准体系,为司法人员判断环境污染程度提供了重要参照。

由此可见,处置型污染环境罪中处置行为是指排放、倾倒以外的将有害物置于外环境并造成环境严重污染的行为。行政法中处置行为主要是指有害物质的减量化和无害化,污染环境罪中处置行为却不限于此。

(作者单位:江苏省南通市开发区人民检察院)

# 金融领域“逃废债”的危害及其治理



郭华

近年来,金融领域的逃废债行为,使得银行业不良贷款率不断攀升,造成部分中小金融机构以及金融从业机构的风险不断累积,必须引起高度重视。2020年国务院政府工作报告要求“打击恶意逃废债”。在当下防范化解金融风险任务艰巨的背景下,如果逃废债问题得不到有效解决,不仅可能会衍生出影响普惠金融推进与发展的障碍,也会抑制信用贷款业务的规模,致使实体经济尤其是民营经济依然面临融资难的瓶颈,影响惠民金融政策和改善营商环境目标的实现。

## 逃废债基本类型与蔓延趋势

逃废债行为,早期主要是通过套取国有资金后摆脱偿还或者逃废国有银行的贷款。实践中,逃废银行债务主要表现为以下类型:以企业转型改制、重组、分离、合并、破产、非正常交易等方式逃避、悬空、毁弃金融债务;通过虚构租赁合同、买卖合同,或以虚假诉讼、虚假仲裁、虚假公证等方式逃废金融债务;不经债权人同意,擅自处置、损毁金融单位债权的抵(质)押物(权);出于逃避偿债义务目的,为他人提供担保,影响其自身偿债能力;为逃避担保责任,恶意设置担保圈

抱团赖账;故意隐瞒真实情况,提供虚假、产权不清的担保以及无法依据担保不履行担保责任或恶意拒绝补办担保手续;以多头开户、转户等方式,蓄意逃避金融单位对贷款的监督、转移资产,致使金融单位贷款难以收回;隐瞒影响按期偿还金融债务的重要事项和重大财务变更情况,编制虚假信息;法律、审计、评估等中介机构出具虚假证明文件协助债务人逃废金融债务等。近期,以上“逃废债”类型不仅依然存在,而且还不断变异,并呈现出一些新的趋势。这些新的趋势主要表现在:

一是逃废债由个别现象因不断效仿而蔓延,不断从原来通过国有银行占有国有资产传染到金融从业机构并向互联网金融和民间借贷扩散,涵盖所有的借贷领域。而且,随着银行互联网信用贷款的普及以及有关司法解释降低民间借贷利率的规定,在银行互联网信用贷款和民间借贷的合法债务问题上会徒增,并会成为一种新的发展趋势。

二是主体由个人向有组织化发展,出现专业化、团体化、联盟化的现象。早期的逃废债作为“老赖”的多为个人或者个别企业,而现在出现了职业化的团队,出现了有组织、有预谋和联盟化的团伙行动。例如,有些公司不断设立彼此勾连的关联性公司,借助于股东控股或者控制其他公司,通过一个公司倒闭而其他公司开张,或者多家公司倒下而一个公司站起来,借助复杂的产权嵌套不断转移资本;或者通过各种貌似合法的产权制度安排,将公

司的利益输送到股东或者其他利益相关人。有些人员在网上组成“反催收”联盟,传授反催收“秘笈”或者专门传授利用相关政策进行拖延还款的新招数。

三是花样不断翻新,手法多样,行为趋于隐蔽性和复杂性。既有对债务进行精算,采取所谓的异地债务限额法,根据异地债务的数额在限额内赖账不还的,还有履行贷款义务前举报银行从业人员违法违规犯罪,通过以“先刑后民”方式否认贷款的有效性,从而不履行债务义务等等。

## “逃废债”的危害与治理对策

逃废债不仅存在债务人设障制造条件急于偿还到期债务,而且还存在规避信用逃避正常的催债行为,甚至出现在不同金融领域转移逃废债的情况,这些现象与情况聚集起来最终会衍生出新型的侵权违法犯罪方式,继而影响金融业的稳定健康发展,影响到货币政策的稳定,恶化营商环境和社会经济环境。具体而言:一方面,这种现象会导致金融机构不良贷款上升,不断积聚金融风险,增加化解金融风险难度。如不对逃废债问题进行遏制,很有可能迫使金融机构缩减业务规模,中小微企业贷款难的问题越发严重。另一方面,金融机构贷款本息逾期的不断增加,致使其在贷款上保持过度谨慎和趋于保守,这不仅会扭曲信贷行为,阻碍货币政策的正常传导,还会形成不良

行为的示范效应,导致“逃废债”在不断效仿中迅速蔓延、扩散,并衍生出投机性、套利性的新型侵权违法犯罪方式。

逃废债既是困扰金融机构、金融从业机构或者互联网金融公司的问题,也是银行互联网信用贷款模式遭遇的新挑战。面临逃废债带来的金融风险以及金融对外开放的情势,需要形成打击逃废债的强大声势,确立专项治理的新思维,采用系统性、信息化和高科技化的多层次防控机制,实行疏导、规制与打击的衔接与融合,并从民事、行政、刑事的多维度追究逃废债行为,以便收到“处置一个、震慑一批、警示一片”的良好效果。其治理对策主要包括:

一是需要冲破原有民事债权的思维禁锢,建立促进金融资本“流动性”的资本市场观念,将打击“逃废债”提升到防控金融风险和维持金融安全的高度,切断“逃废债”传染的渠道,从源头上减少“逃废债”行为。同时,应当畅通满足合法债权实现的诉讼模式,建立专门的涉及“逃废债”的法庭,及时快速专业有效解决涉及金融债权债务案件。

二是强化征信对逃废债的信用约束,建立全社会征信共享机制,加大限制性措施。例如,可采用多渠道、高频率、实名制曝光;限制贷款、冻结账户、住房拍卖,限制出境、买房、炒股、高消费行为,限制乘坐飞机、高铁、动车等。

三是建立催收管理现代信息化系统,坚决摒弃暴力催收,建立借款“催收”指引,确定催收的合理限度以

及催收的正当方式,降低催收的成本,保障催收的效果,对经过多次合法催收的“逃废债”行为予以行政制裁;对鼓动、协助、组织反正当催收的,尤其是组织成立“反催收联盟”的骨干分子,予以刑事制裁。

四是建立民事制裁、行政制裁与刑事打击的递进式治理体系,采用打击“恶意透支信用卡”犯罪模式,对鼓动、协助、组织逃废债或者逃废债数额巨大的,予以刑事惩治。例如,浙江省杭州市公安局余杭区分局依法对犯罪嫌疑人金某、宗某等27人分别以涉嫌集资诈骗罪、非法吸收公众存款罪移送余杭区检察院起诉。案件移送起诉后,警方继续追赃挽损,还组织专案警力赴山东抓获涉嫌恶意逃废债的肖某、王某,并依法对其采取刑事强制措施。

五是加强舆论监督和对治理逃废债的法律宣传,积极协调金融机构与暂时还款困难企业的债权债务关系,适当延长宽限期,但是,应当严防假借破产重组或者清算“洗掉”债务,尤其是对个人破产试点的监督,以免出现逃废金融债权债务事件的发生。

防范逃废债的治理在制度上需要亡羊补牢,对于新出现的逃废债需要未雨绸缪,应当将其危害放置在防范化解金融风险的高度来认识,同时也应意识到逃废债对整个金融生态环境带来的不良影响,通过打击逃废债,为企业创造健康发展营造良好信用环境,促进金融高质量发展服务实体经济目的的实现。

(作者为中央财经大学教授)