

以人为本的情怀和观念,是中华优秀传统文化法律文化的重要内容,其与以人民为中心的发展思想具有高度的契合性。

在历史借鉴中提高信访案件法律监督质量

观察

何为“金融票证”，依据“形式+实质”标准判定

郭新政

我国刑法条文中,直接将“金融票证”作为犯罪对象的罪名主要有三个,即刑法第175条之一规定的骗取金融票证罪,第177条规定的伪造、变造金融票证罪和第188条规定的违规出具金融票证罪。虽然在这三个罪名中,都对何为“金融票证”进行了列举式规定,但是也保留了“等”“其他”之类的兜底性同类解释的扩张空间。并且,在这三个条文的列举式规定中,对何为“金融票证”所列举的具体票证种类也不尽相同。立法技术上的“明示列举+概括表述”的特征与每个罪名具体列举的差异性相叠加,导致刑法中“金融票证”这一用语的外延范围并不一致,给司法判定带来了难题。

笔者认为,在刑事司法实践中,对何为“金融票证”进行判定,应从形式侧面和实质侧面两个相辅相成的维度入手,坚持以形式到实质的判断逻辑,对“金融票证”作出准确判定。

形式侧面维度的判定。形式侧面的判定是判断一种票证是否为“金融票证”的基础,是指依据刑法条文所明确列举的“金融票证”的种类,对需要判定的对象进行形式审查,看其是否符合我国刑法第175条之一规定的“信用证、保函”,第177条规定的“汇票、本票、支票、委托收款凭证、汇款凭证、银行存单、信用证或者附随的单据、文件、信用卡”,第188条规定的“信用证、保函、票据、存单、资信证明”。需要说明的是,这里的形式判定并不是仅仅对需要判定的对象进行名称上判定,而是要根据被判定的对象本身所应具备的形式要件进行判定。如,票据法规定,本票需要记载的形式要件有:“表明‘本票’的字样,收款人的名称,确定的金额,无条件支付的承诺以及出票人的签章和出票日期”。如果待判定的本票等金融凭证不具备作为本票所应具备的基本形式要件,则不能将其认定为“金融票证”,而应当对行为人的行为作出罪化处理。相应地,我国刑法第175条之一、第177条和第188条规定的各种金融凭证,相关的金融法律和行政法规等对其所应具备的形式要件进行了规定,如果待判定的票证不具备相关的金融法律和行政法规所规定的必备形式要件,则应对行为人的行为作出罪化处理。

实质侧面维度的判定。实质侧面的判定是判断一种票证是否为“金融票证”的关键,是形式侧面判定的补充,是指在判断一种票证是否为“金融票证”时,要对其进行实质评判,看其是否危害了“金融管理秩序、金融交易安全和信用”或者具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”的现实危险。对票证的实质判断主要包括两个方面:一是在前述形式判断中,待判定票证符合形式要件后,还要对其是否危害到了“金融管理秩序、金融交易安全和信用”利益,或者具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”现实危险进行衡量。如果行为虽然实施了骗取、伪造、变造、违规出具“金融票证”的行为,但是并没有危害到“金融管理秩序、金融交易安全和信用”利益,或者不具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”现实危险,那么就不能认定行为人的行为构成相应的犯罪,即应当对行为人的行为作出罪化处理。换言之,待判定票证符合“金融票证”的形式要件后,还应当具有危害刑法所保护的法益的实质内涵。如,对于行为人只是为了利用金融票证“虚构的证明价值”而单纯购买、持有的行为,不宜作入罪考虑。二是在我国刑法第175条之一、第177条和第188条规定所明确列举的金融票证之外的票证进行判断时,必须坚持实质判断,即判断该种票证能否危害到“金融管理秩序、金融交易安全和信用”利益,或者具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”现实危险。如果答案是肯定的,则属于刑法中规定的“金融票证”;反之,则应当将其排除在“金融票证”范围之外。如银行询证函不宜认定为“金融票证”,因为银行询证函并非严格的信誉证明文件,其与资信证明使用的主体、范围不同,它的发起主体是会计师事务所等审计机构,使用也仅限于核实所审计对象,不能用于第三方其他目的,更不能证明其信誉,也就是说银行询证函并不能危害到“金融管理秩序、金融交易安全和信用”;再如,支票存根不能认定为“金融票证”,因为支票存根是出票人自行留存、用于核对账务的内部凭证,其主要功能是记账和核对账务,并不具有金融信用和金融交易功能。然而,银行现解款单则应当认定为“金融票证”,因为现解款单是客户到银行办理现款缴存业务的专用凭证,也是银行和客户凭以记账的依据,它证明银行与客户之间发生了资金收付关系,代表银行和客户之间的债权债务关系的建立,对其进行伪造就会危害到“金融管理秩序、金融交易安全和信用”利益,或者具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”现实危险。因此,行为人伪造银行现解款单数额较大的行为,构成伪造金融票证罪。需要说明的是,虽然某种票证被判定为“金融票证”,但是构成何罪则需要进一步判定,因为不同罪名对犯罪对象的要求有所不同,如,伪造、变造金融票证罪指向的犯罪对象是票据、委托收款凭证、汇款凭证、银行存单或其他银行结算凭证以及信用证及随附单据和信用卡;违规出具金融票证罪指向的犯罪对象或者是信用证、保函、票据、存单、资信证明。

综上,对刑法中“金融票证”的判定,应当从形式侧面和实质侧面进行判定。“金融票证”的形式侧面应当符合我国刑法第175条之一、第177条和第188条规定的各种金融凭证,且具备各种金融凭证的必备要素;其实质侧面应当具有金融信用和金融交易的功能,即该种票证能够危害到“金融管理秩序、金融交易安全和信用”利益,或者具有危害“金融管理秩序、金融交易安全和信用”现实危险。

(作者单位:西南政法大学)

及当地司法官员渎职的信访案件,仍由当地处理,可能导致公众对于处置结果公正性的质疑。回避作为一项法律制度,不能仅仅停留在司法审判领域,而应当广泛适用于需要客观、公正处理的事件(案件)之中。法律监督机制应当贯彻回避这一原则,通过强大的公信力,发挥其维护社会公正的作用。对于关涉地方利益的群众信访,只有异地办理,才能摆脱地方利益的束缚,寻找到合情合理合法的解决方案。

另一方面,建立信访案件的公开听证机制。充分吸纳民意,有效化解矛盾纠纷是信访案件必须坚持的原则。在法律监督的过程中,只有弘扬法治精神,彰显公平正义,才能起到教育公众、推动社会进步的作用。从这个意义上说,群众信访案件的处理,不仅关涉信访群众的切身利益,也是体现社会关切的有机组成部分。“兼听则明,偏听则暗”,群众参与的过程也是受教育的过程,是汲取群众智慧公正合理解决问题的过程,是情、理、法有机统一的过程。由于群众信访案件的处理涉及面广,发挥群众的作用,增强群众的参与,倾听群众的呼声、吸纳群众的意见,就显得更加迫切。尤其是对于关涉政策调整等问题的信访案件,只有发动群众,让大众评判,才能增强解决措施的针对性,增强解决方案的说服力,检察公开听证就是解决这一问题的有效路径。新时代,面对人民群众的新时期,检察机关站在群众的立场、视角看问题,就是抓住了处理群众信访案件的牛鼻子,聚焦问题的核心和关键,就是向彻底化解矛盾纠纷迈出了坚实的步伐。

总之,以人为本的情怀和观念,是中华优秀传统文化法律文化的重要内容,其与以人民为中心的发展思想具有高度的契合性。健全和完善群众信访案件有回复工作机制,强化检察机关的法律监督职责,离不开对中华优秀传统文化的创造性转化、创新性发展。新时代法律监督工作高质量发展,是全面推进依法治国方略的需要,是积极回应群众关切和诉求的体现,是公正合理解决群众“急难愁盼”问题的举措。加强法律监督,就需要关注具体的个人、具体的事,强调新时代人民检察的使命担当,就需要让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,实现个案公正和普遍公正的有机统一。通过彰显人民检察的初心,满足人民群众的期盼和诉求。

(作者为西北政法大学校长助理、中华法系与法治文明研究院院长、法治学院教授。本文详见《人民检察》2022年第7期)

□新时代,面对人民群众的新期待,检察机关站在群众的立场、视角看问题,就是抓住了处理群众信访案件的牛鼻子,聚焦问题的核心和关键,就是向彻底化解矛盾纠纷迈出了坚实的步伐。

□将效率和公正有机结合,法律监督职能才能得到强化。提高信访案件法律监督质量需要借鉴中华优秀传统文化法律文化,建立一套切实有效的工作机制,真正解决信访者的诉求,维护社会公平正义。



汪世荣

信访案件的诉求可能是个案公正,也可能是普遍公正。检察机关强调群众信访案件有回复,就是重视个案监督,追求公平公正。群众信访案件有回复的内涵,不仅包括及时回复群众信访,还包括在回复中加强针对性,以解决问题为中心,实现高质量回复,体现出法律监督的性质和特点。国家治理现代化,要求将法律监督工作落实、落地、落细,将高质量的法律监督作为法治现代化的有机组成部分。中国古代平反冤错案的优秀传统文化法律文化和工作机制,为新时代法律监督的改革完善提供了历史借鉴。

重视平反冤错案是中华优秀传统文化法律文化的重要内容

在冤错案的平反过程中,中国古代重视惩恶扬善,贯穿慎刑思想,缓和社会矛盾,弘扬公平正义。汉朝就建立了平反冤狱的录囚制度,即皇帝和各级官员巡行监狱,主动发现冤情并予以平反。

产生冤错案的原因有主观和客观两个方面,而预防冤错案的发生需要建立行之有效的机制。同样,建立符合实际的工作机制,发现线索,采取切实有效的方式平反冤错案,也十分必要。中国古代虽然重视对冤错案的平反,但环节薄弱。由于“依仗鞠狱,据供定罪”,刑讯逼供是顽疾。法律明文规定了刑讯制度。刑讯现象必然会导致逼供信的结果,冤错案的存量难以有效减少,平反工作就面临巨大压力。

中华优秀传统文化法律文化强调广义的公正价值,重视通过个案监督推动法律改革和完善。当事人因有其独特的视角,更能够发现法律规定不公正之处,对于这样特殊事项的请求,是否需要受理,汉朝作出了明确的、肯定的回答。《史记·扁鹊仓公列传》:“文帝四年中,人上书言淳于意受赂,以刑罪当传,西之长安。意有五女,随而泣。意怒,骂曰:‘生子不生男,缓急无可使者!’于是少女缇萦伤父之言,乃随父西之长安。上书曰:‘妾父为吏,齐中称其廉平,今坐法当刑,妾切痛死者不可复生,而刑者不可复续,虽欲改过自新,其道莫由,终不可得。妾愿入身为官婢,以赎父刑罪,使得改行自新也。’书闻,上悲其意,此年即除肉刑法。”缇萦认为当时的刑讯缺失教育

功能,“死者不可复生,刑者不可复续”,指出了死刑和肉刑的局限。如果因为一次受刑,导致终身受辱,那么,改过自新、重新做人,也就不可求、不可得。对于这样的上书,汉文帝带领群臣进行讨论,从而开启了汉朝刑制改革的先河。该案说明,法律的进步离不开个案的审视。至于个案公正和普遍公正之间的辩证统一关系,汉朝刘向所著《说苑·贵德》指出:“今有满堂饮酒者,有一人独索然向隅而涕,则一堂之人皆不乐矣。”因而,只有从个案出发,才能发现法律的不足,并通过改革实现个案公正与普遍公正的有机统一。

上访和下访结合是中国古代平反冤错案的机制和特色

中国古代围绕平反冤错案建立了上访和下访结合的机制。上访,即当事人配偶或近亲属向有关机关递交诉状,请求平反冤抑,其内容丰富,涵盖了当今上访和申诉两个方面。下访,即负有监督职责的官员主动调查,发现冤情予以平反,录囚制度就是典型的下访方式。

上访最主要的途径是击登闻鼓。各级衙门都在衙门口设置登闻鼓,有冤抑的群众可以“击鼓鸣冤”。由于鼓声传递的声音浑厚、响亮能够被官员和群众所听见,当击鼓鸣冤之时,也是引发大众关注的契机。在许多影视、戏曲和小说中,官府对于击鼓鸣冤案件的审理,往往要在大堂上公开进行,并接受舆论监督。

下访主要通过皇帝和各级官员定期、不定期适用录囚制度进行,也重视对“临刑呼冤”者予以救济。出于慎刑的需要,官府通过平反冤错案,宣扬仁政,增强社会凝聚力和向心力。冤错案侵害的不仅是个体的权益,也表明公正底线的失守,平反冤错案是政治清明的标志之一。

中国古代平反冤错案的特色是重视事后监督。无论上访还是下访,都发生在冤错案已经发生之后。事前监督,则仅限于死刑执行等特殊重大的领域。例如,中国古代形成了法律监督程序中的回避

机制,在戏曲《十五贯》中,监斩官况钟作为苏州知府,监斩常州府判决的死刑案件。苏戌娟、熊友兰二人临刑呼冤,况钟通过请求暂停执行,启动重新调查核实程序,平反了冤案。可知,身负监督职责的御史,通过巡按、微服私访等方式,访贫问苦,收集线索,发现冤情。

建立发现线索进而纠正错误的机制强化法律监督效果

预防性法律制度建设,就是通过积极的措施,防患于未然。法律监督不同于司法审判,如果说,司法审判坚持被动性,那么,法律监督恰恰需要的是主动介入。防止损害后果发生是法律监督终极价值的体现,而发现监督线索是开展监督工作的前提。为保证监督的程序和效果,需要健全工作机制。

实践证明,检察机关通过提出抗诉启动再审程序,在纠正冤错案的过程中发挥了重要作用。这些案件的线索主要来源于群众信访,这说明信访作为检察机关与群众沟通、联系的重要方式,发挥了重要作用。群众信访案件有回复,是强化新时代法律监督工作的重要举措,也是检察机关履行法律监督职能的一种体现。

新时代的法律监督更加要求检察机关通过网络渠道主动回应社会关切,积极履行法律监督职能。网络时代、信息社会,既对法律监督提出了很大挑战,也为法律监督提供了难得的机遇和空间。落实群众信访案件有回复制度,需要检察机关积极作为,依法履职,及时纠正违法行为,防止不应有的损失,消除违法行为造成的影响,实现恢复性司法的要求。

实际上,检察机关积极介入事关国计民生的案件,通过提起公益诉讼进行法律监督,也是履行新时代法律监督职能的有效途径。涉公益案件的损害对象不是特定的个人,对这类案件进行法律监督,对于改善法治观念、提振法治信心、塑造法治文化、强化法治信仰,都具有积极作用。另外,律师作为社会工作者,对于发现和揭示冤错案的线索,

有天然的优势。因此,应借鉴“枫桥经验”,发动群众参与,在法律监督中借助社会力量,从而有效拓展信息来源,发挥法律监督在弘扬法治精神、维护公平正义中的作用。

提高信访案件法律监督质量,彰显新时代检察工作的使命担当

“信访不信法”“信上不信下”现象的存在,有一定的现实原因。只有深刻分析产生这种现象的原因,对症下药,才能改善信访环境,优化信访生态,更好发挥检察机关的法律监督职能。最高人民检察院建立的处理群众信访案件的工作机制,贯穿了及时处置的精神和原则。例如,将心比心对待群众信访,建立7日内程序回复、3个月内办理过程或结果答复制度。这一限时办理信访案件的工作机制,彻底改变了信访费时、费力的现象,从而使信访案件分布呈“倒三角”的状况得到持续改善。但是,限时办理仅仅是强化法律监督的一个方面,“群众信访件件有回复”还需要在质量上做足功夫。检察机关只有对信访人提出的问题有针对性地进行处理和解决,才能就地化解信访案件,实现法律监督目的。如果基层检察机关处理信访案件的质量不高,即便群众信访案件的分布呈现出“正三角”态势,也并不能带来社会治理实实在在的成效。因此,扎扎实实解决问题才是化解信访矛盾纠纷的“王道”。

将效率和公正有机结合,法律监督职能才能得到强化。提高信访案件法律监督质量需要借鉴中华优秀传统文化法律文化,建立一套切实有效的工作机制,真正解决信访者的诉求,维护社会公平正义。

一方面,建立异地办理有关信访案件制度。目前,我国已经形成异地办理贪污贿赂案件的制度,实践中也积累了丰富的经验。对于涉及当地利益的信访案件,通过异地办理,能够更加公正、有效地予以处理。前文所述的临刑呼冤机制,也是因为建立在监斩官回避的机制之上,才能有效发挥作用。如果对涉

优化监督方式更好实现能动履职

视角

柴峙涛

检察权是检察制度研究的逻辑起点。理论上对我国检察权属性一直有司法权、行政权和法律监督权之争。争议主要在于:检察权不仅具有审查逮捕、审查起诉等司法性明显的职能,也有主动监督的职能,两者关系该如何认识?特别是今年最高检工作报告贯穿“依法能动履职”主线,又该如何贯彻落实,更是当前一项迫切任务和重要课题。

笔者认为,理解检察权的属性和特点,要从历史沿革和时代发展对检察制度所提出的要求、所明确的定位、所强调应履行的职能中去深刻认识和把握。坚持检察权的司法性和监督性,是检察制度历史发展的选择。新中国的检察制度是在继承革命根据地人民检察制度,并借鉴苏联法律监督理论和管理模式而构建起来的,而苏联的检察制度主要受欧洲大陆国家的影响而设立。从法国“国王代理人”的权限不断扩张到德国检察官的职能更强调对警察活动合法性的监督,检察制度的起源史说明,随着检察职能从刑事诉讼向民事、行政和公益诉讼领域的拓展,检察权的监督性进一步强化、内涵进一步丰富,监督性和司法性两者并行不悖。

在中国共产党成立100周年之际,党中央专门印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》),其开篇即明确:“人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关,是保护国家利益和社会公共利益的重要力量,是国家监督体系的重要组成部分”,将检察机关定



位为法律监督机关、司法机关,进一步强调了监督性与司法性。

着力解决新形势下监督属性较弱的短板问题

旗帜鲜明坚持检察权的司法性和监督性两种独立属性,不仅有利于厘清思想困惑,也有利于推进制度完善,解决新形势下监督属性较弱、监督能力不足等短板问题。

在被动受理环节也要强化主动监督,补齐自行补充侦查的短板。要清醒认识到,被动受理案件不能简单理解为“消极履职”,当案件进入到检察环节,即使是在强调客观公正立场的审查逮捕、审查起诉环节,也要转变重审查、轻侦查调查的惯性思维。发现证据瑕疵时,特别是在个别侦查人员补证不力的情况下,要通过自行补充侦查,来获取新的证据、弥补证据链的缺失,以实际行动证实监督内容的可行性,以求极致的精神力求实现司法办案最佳效果。

在主动监督环节要强化新型类型监督,将对履职过程中发现的行政违法行为监督培育成检察监督新的增长点。根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《意见》要求,检察机关在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正,意味着新时

代检察机关的行政检察监督职能可以突破原有诉讼的范围,彰显了监督性的强化和职能扩充,故应成为检察机关强化主动监督新的增长点。因为,从学科和部门法的体系看,刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法三大诉讼法是基础,公益诉讼检察是对民事行政领域社会弱势群体、社会薄弱环节的救济性保护,是特殊保护。在行政公益诉讼可以直接对相关行政违法行为进行监督,且中央还提出“拓展公益诉讼案件范围”的情况下,作为其基础的行政检察开展对相应行政违法行为的监督,在应然层面并不存在法律障碍。因此,温州检察机关要主动依法履行行政违法行为的监督职能,构建行政检察、公益诉讼检察对行政行为“一体两翼”监督的工作格局。

在监督刚性保障方面要发挥检察一体化作用、注重推进“三查融合”。依法充分行使法律赋予的侦查权和调查核实权,不断推进审查、调查、侦查“三查”融合,是浙江检察机关强化主动监督意识、提高主动监督能力的重要举措,也是发挥检察一体化作用、强化检察监督刚性的重要体现。应该看到,检察一体化的重要体现就是监督工作的一体化。在纵向监督一体化上,要坚持上下级检察机关的领导与被领导关系这一上位,突出不同层级检察机关的跟进监督,尤其是上级检察院对一些重大案件的交办、提办、领办、督办;在横向监督一体化

方面,要通过筛选有侦查技术、数字化等专业背景人才,组建开放式融合式办案团队,完善侦查调查线索移送机制,形成线索“移交—办理—反馈”闭环处置,综合运用多种监督手段同向发力、同频共振,形成监督合力。其中,要重点在检察侦查环节推进一体化建设,切实发挥侦查对监督的托底支撑作用,特别是在强化司法工作人员相关职务犯罪调查的基础上,积极探索探索机动侦查权中“国家工作人员利用职权实施犯罪”等要件的理解适用,厘清检察机关与公安机关管辖的界限和标准,通过侦查权行使,加大对行政违法行为背后问题的监督力度。

通过优化监督方式助力检察能动履职

在依法能动履职中,能动履职的基本前提是依法履职,依法履职的更高追求是能动履职。检察权监督属性的强化,必然要求监督履职方式的优化,也应成为贯彻能动履职新理念的内在要求。

要秉持检察监督促社会治理的目标导向,以此优化监督方式,助力能动履职。张军检察长多次提出“以‘我管’促‘都管’”。进入新时代,人民群众对美好生活的更高需求,经济社会高质量发展的更高要求,要求检察机关努力把工作往前推进一步,往深做实一分,引领法治,促进

治理。强化检察权监督属性、优化检察监督方式、助力能动履职,就是要围绕中心、服务大局,就是要提高发现问题的敏锐性,从案件办理中发现社会管理漏洞和机制制度疏漏,以加强溯源治理,促进社会治理。

要拓宽数字办案促类案监督的方法路径,以此优化监督方式、助力能动履职。进入数字化时代,浙江检察机关以数字检察牵引类案监督,努力实现“一子落而满盘活”的撬动监督作用。作为身处其中的温州检察机关,要积极推进检察法律监督与“大综合一体化”行政执法改革的对接和数据共享,在主动监督基础上强化大数据手段的运用,特别是把握检察数字化改革着眼于发现问题的特征,推动数字办案类案监督模式的迭代升级,着眼于刑事案件作为社会关系受损害最严重表现这一特点,发挥检察机关“啄木鸟”作用,实现“办一案、牵一串、治一片”的良好效果。

要发挥绩效管理对检察质效的科学引导作用,以此优化监督方式、助力能动履职。我们将贯彻最高检关于向科学管理要检察生产力的要求,按照浙江省院部署,充分运用评价激励手段,促进检察官自觉、能动、创新履职。其中,对于被动受理环节的检察工作,不作数量高低的评价,而是突出办案质效的要求;对于主动监督环节的检察工作,充分认知唯数量不行、没有数量也不行的道理,防止检察官在没有压力、没有后道工序监督情况下的消极履职。重点要通过引入亮晒评价、反馈评价机制,通过开展典型案(事)例评比等载体形式,引导检察官力求办案“三个效果”的有机统一,提高服务大局精准度、人民群众满意度、被监督单位认同度、检察成果辨识度,推动检察办案更好促进社会治理。

(作者为浙江省温州市人民检察院党组书记、检察长)