

# 加强新时代检察机关法律监督工作 在服务中国式现代化中推进检察工作现代化

## ——《2023—2027年检察改革工作规划》解读



## 完善程序机制 提升金融审判监督质效

□曹坚 李丹

金融案件审判监督主要是指对金融民事案件、金融行政案件审判的监督,监督内容具有较强的专业性,监督程序具有较强的专门性。从司法实践来看,以下三个方面的问题有待破解,以进一步提升金融案件审判监督工作质效。

一是监督线索来源存在局限性,依职权监督有待拓展。从实践情况来看,仅仅依靠当事人申请监督案件中发现的线索,还难以有效形成监督规模,畅通检察机关依职权监督线索路径更显重要。根据《人民检察院民事诉讼监督规则》(下称《规则》)第18条规定,民事诉讼监督案件的来源包括:当事人向人民检察院申请监督;当事人以外的自然人、法人和非法人组织向人民检察院控告;人民检察院在履行职责中发现。《规则》第37条规定了六种检察院依职权启动监督程序的具体情形。其中,对在一般案件中发现的监督线索,必须满足损害“两益”(即国家利益或者社会公共利益)的要求。例如,笔者在审查当事人申请监督的案件中发现,有多起不同法院作出的类案判决不一致的情况,存在监督的空间,但由于难以界定为损害“两益”的情形,影响程序启动。《规则》第37条第5项“依照有关规定需要人民检察院跟进监督的”、第6项“具有重大社会影响等确有必要进行监督的情形”均是原则性规定,实践中较难具体把握“需要人民检察院跟进监督”“确有必要进行监督”的标准和尺度。对此,笔者建议:一要依托检察一体化机制,横向贯通各业务部门之间,纵向畅通上下级院之间的线索移送渠道,充分发挥金融检察刑事、民事、行政“三合一”的优势,加强与刑事检察部门的联系,进一步深化金融刑事案件民事诉讼一体化审查机制。在刑事检察部门发现刑事案件涉及民事诉讼问题时,及时移送民事检察部门审查,拓宽依职权发现案件监督的线索和来源;突出司法业务指导地位,充分发挥分院专业化金融审判监督职能,加大与基层院联合办案力度,提升办案质效。二是结合实际细化《规则》适用标准,争取获得金融法院的理解配合支持。要根据案件具体情况,提炼总结“两益”的具体内涵与外延,细化“需要人民检察院跟进监督”“确有必要进行监督”的具体情形和适用条件,条件成熟时检察机关主动牵头制定相关实施细则,与对应金融法院会签共识意见,推动依职权监督更加精准有效落地。

二是推动实体法律监督实施难度较高,有待增强监督效果。相较于对金融案件审判活动的程序监督,开展实体法律监督难度更大,主要原因有三个方面:其一,金融活动高度专业化、分工复杂化,涉及金融的规范性文件体系庞杂,且更新速度较快。金融领域金融产品创新快,金融纠纷复杂多样,而法律规定相对滞后,法律规定缺位不明的情况也时有发生,法律适用存在模糊和不够清晰的地带,需要审判人员依据专业知识释法指引。其二,金融案件审判人员在适用法律上具有一定的自由裁量空间。金融创新是金融业发展的客观要求,金融创新所引发的纠纷与传统的民商事纠纷不同,司法实践中允许甚至鼓励司法人员在适法时依据法律原则,规则能衡平解释现行法律法规。例如在行使代位求偿权时,是否包含滞纳金请求权,全国各地均有不同的认定标准。其三,部分金融民商事案件法律关系复杂且具有涉众因素,监督难度比较大。例如,在金融理财产品类案件中,实践中一些新型金融产品在销售过程中因缺乏规范性文件指导制约,存在一定的产品瑕疵,一旦产生法律风险进入诉讼程序,因法律关系较为复杂,如何界定损失及相关的权利义务关系往往引起争议。同时,该类理财产品也涉及众多投资人,金额巨大,如果仅是对个案开展监督还难以妥善解决处理这一类问题,因而需要选择采取其他监督举措在各种权益之间寻求最恰当的平衡,以更有利于依法有效保护多方合法权益。就此,笔者认为,检察机关相关职能部门要进一步提升金融专业化水平,加强与金融审判机关的沟通联系,探索对同案不同判的有效监督方法,建立个案监督和类案监督相结合的综合监督机制的目标,以“精准化为导向”,既要注重个案的示范作用,也要强化类案监督的规模效应。要进一步推进三级院金融检察一体化建设,市院相关职能部门统筹协调,规范类案指引,重在部署;分院金融检察部门联动上下,重在监督办案;基层院民事检察部门、行政检察部门加强对辖区法院金融审判线索的收集、研判与报送,夯实金融审判监督的基本盘。

三是金融案件审判监督配套机制尚待进一步完善。就审判活动监督而言,监督制约与配合支持本是一体两翼,要确实树立监督就是支持的工作理念。检察机关要在严格尊重金融民商事法律基本原则和精神的前提下,充分考虑到金融审判业务的专业特殊性,在法律的框架内依法开展审判监督工作。从实践情况来看,相关配套机制还有待建立完善。当前,要加强检法衔接机制构建,搭建好检法信息共享平台,畅通裁判文书和审判数据信息查询渠道;明确对审判内卷的调阅程序,建立全流程调阅机制,用制度规范阅卷行为;依法发挥金融案件审判监督的能动性,讲求调查核实方法的科学性,提升调查核实的运用能力。既要讲配合,更要讲法理情,针对性化解调核查对对象的抵触、畏难心理,必要时积极争取行业主管部门或部门的支持,充分发挥好检察建议的社会治理功能。

(作者单位:上海市人民检察院、上海市人民检察院第三分院)

理措施还不完善。为了加强对检察权的监督管理,提出“健全各级检察机关院领导、内设机构负责人等领导干部履行监督管理职责的考评、追责机制”“健全案件质量评查制度,加强评查结果运用”“完善办案流程监控机制”等,从管人与管事、程序和实体等不同角度对司法办案工作进行规范化治理。四是全面准确开展司法责任追究。司法责任追究是落实司法责任制最后一环、关键一步。《改革规划》提出“明确司法责任界定标准,准确把握违法办案和办案质量瑕疵的界限”“完善司法责任追究的启动、调查、处理程序和申诉、救济渠道”。同时,体现惩戒与保护并重的原则,专门规定了“完善检察人员权益保障制度”。

### 构建现代化检察管理和内部监督制度体系,推动检察权规范、高效、廉洁运行

《改革规划》基于当前工作需要,从案件、人员、机构、经费等多个方面进行了规定,提出优化检察案件管理机制,优化检察机关专业化布局和组织机构体系、职能体系,完善检察机关经费保障机制,深化检务公开和检察宣传等4项内容。比如,为了实现“有质量的数量”和“有数量的质量”,提出完善办案质效评价指标体系,加强与其他政法单位之间考评指标的协调。随着检察业务发展运行情况,还要及时对指标进行优化完善,建成动态指标优化机制,持续有效发挥评价指标引导高质量检察履职“指挥棒”“风向标”作用。

### 健全数字检察制度体系,提升新时代法律监督质效

数字检察是数字中国建设的重要组成部分,在推进检察工作现代化、高质量办案中承载着重要功能。根据最高检党组部署,《改革规划》借鉴地方检察机关运用大数据赋能新时代法律监督,依法能动履职的做法和经验,将数字检察单独列为一个部分,从机制、平台、应用三个方面提出要求,推动深化实施数字检察战略。在机制方面,提出“构建‘业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用’数字检察工作模式”。在平台方面,提出“依托法治信息化工程、依法治网强基工程等重点建设,整合优化数字检察基础支撑环境,实现平台融合”。还提出“完善与政法各单位的数据库标准衔接,促进强化跨部门大数据办案协同,共建数据共享共用新格局”,目的是避免自我封闭、形成“数据孤岛”,检察机关要主动对接政法跨部门大数据平台数据标准,融入平台建设,推动形成政法机关的“数字合力”。在应用方面,提出“聚焦业务办案,完善司法办案辅助系统、大数据赋能系统,推进数字时代互联网检察办案工作”等措施,致力于丰富数字检察办案应用,凸显办案效果。在将数字检察运用于司法办案工作的同时,还要应用于检察管理、检察宣传以及检察公共服务等领域。

系,提出“健全非法证据排除、分析、通报和报告制度”“强化涉案财物公诉职责”“完善刑事案件自行补充侦查机制”“大力加强审查逮捕、审查起诉、出庭公诉能力建设”等,充分发挥检察机关审前过滤把关、指控证明犯罪等作用。民事检察重在提升自身证明力水平,加大监督力度,提出“优化民事公益诉讼程序”“健全检察机关调查核实工作措施”等,以实现更加有效监督。行政检察重在强化履职,把行政公益诉讼作为重中之重,强调“完善在公益诉讼中开展行政争议实质性化解的制度规范”,要求积极探索行政违法行为监督,推动构建检察监督与行政执法衔接制度,以实现更加有力监督。公益诉讼检察重在突出“精准性”“规范性”,提出“完善检察机关调查取证措施,健全与审判机关、行政机关工作协调长效机制”“健全不同领域公益诉讼办案指引”“积极推动制定检察公益诉讼法”等,强化公益诉讼检察履职,更好维护公共利益。

再次,落实好“高质效办好每一个案件”的价值导向。最高检党组提出,高质效办好每一个案件是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。高质效办案也是实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本路径。《改革规划》结合人民群众更高司法需求和过去办案实践中存在的问题,提出诸多优化完善措施。比如,提出“健全各项刑事检察业务的统筹协调、综合指导工作机制”,重在增强刑事检察履职合力,加强内部各部门、各办案组之间的协作配合,推动在监督办案同时做好社会治理工作。

### 完善检察机关司法体制综合配套改革制度体系,全面准确落实司法责任制

为贯彻落实党的二十大关于“全面准确落实司法责任制”的部署,《改革规划》提出完善检察人员管理制度、司法办案权责配置、司法责任认定和追究机制、内部制约监督制度、检察人员权益保障制度等5项内容。

未来五年,要贯彻落实好党的二十大的要求,持续深化司法责任制改革。一是优化检察人员管理制度。提出“进一步畅通优秀检察官员退出员额渠道”“健全不胜任岗位职责检察官员退出员额机制”“适应法律监督工作需要,建立健全政法专项编制、检察官员额在各地区、各层级的统筹和动态调整机制”,主要目的是充分盘活统用政法专项编制特别是员额比例,合理配置办案资源,形成优胜劣汰的良性循环状态。二是明确司法办案权限。针对当前存在的检察官助理职责定位不清晰、办案机构设置不规范等问题,既要明晰检委会、检察长、检察官职责权限,又要明确检察官助理、书记员等职责范围,《改革规划》提出“完善检察官职权清单,合理确定办案权责”“进一步明确检察官办案团队职责分工,细化检察官助理职责”,明确了基本任务。三是加强检察权制约监督。相较于改革前,检察官自由裁量权有所加大,但相应的监督管

会稳定、经济发展等方面贡献更大检察力量。这一部分提出健全完善检察环节维护国家和社会稳定机制、服务保障经济高质量发展工作机制、服务防范化解金融风险工作机制、服务创新驱动发展机制、深化检察环节溯源治理改革、检察环节信访工作法治化机制、涉外检察工作机制等7项内容。比如,针对当前网络犯罪新趋势新特点,为加大网络犯罪打击力度和效果,提出探索建立统筹协调、分工负责的网络安全检察工作机制。为加大金融证券类犯罪打击力度,提出健全上级检察院对跨区域金融犯罪案件统筹协调、挂牌督办机制;完善与金融监管部门、侦查机关、审判机关会商机制。

### 全面构建检察机关法律监督现代化制度体系,强化对执法司法活动的制约监督

要对检察机关各项法律监督工作机制进行优化完善。按照《意见》的要求,针对实践中存在的不敢监督、不善监督、监督不准确、手段不足等问题,《改革规划》提出了协同推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,完善准确适用宽严相济刑事政策机制,深化落实认罪认罚从宽制度,健全强化对刑事立案、侦查和审判活动的监督机制,健全检察机关侦查工作专门化机制,健全职务犯罪检察工作机制,健全对刑事执行的监督机制,完善民事诉讼监督机制,健全行政诉讼检察履职机制,完善公益诉讼制度,完善未成年人检察制度,健全保障法律统一适用工作机制等12项任务。要重点从以下三个方面来理解:

首先,把握好检察机关的职能定位。最高检党组提出,建设中国特色社会主义司法制度、检察制度,推进刑事、民事、行政与公益诉讼“四大检察”,都要立足于检察基本职权,找准切入点、突破口,才能推动检察机关法律监督更加具体化、实质化、体系化。同时特别强调,批捕、起诉、诉讼监督等是检察机关的基本职能,只能加强、不能削弱。《改革规划》提出“健全以证据为核心的刑事指控体系”“健全强化对刑事立案、侦查和审判活动的监督机制”等,都是强化法律监督基本职能的体现。为保障国家法律统一正确实施,《改革规划》专门规定一条“健全保障法律统一适用工作机制”,提出与行政机关、侦查机关、法院等关于“两法衔接”、法律适用分歧解决、司法解释和案例指导等工作的一系列协同协调机制。

其次,巩固深化“四大检察”法律监督基本格局。“四大检察”法律监督格局是在党中央领导和全国人民代表大会监督下,经过多年的努力发展建立起来的。最高检党组认为,这是新一轮检察改革的主体框架和“基本盘”,必须按照党的二十大精神 and 中央改革部署要不断完善。《改革规划》中关于检察履职的大部分措施,主要是以加强和完善刑事、民事、行政、公益诉讼检察以及“四大检察”综合、协同履职为导向设计的。其中,刑事检察重在构建以证据为核心的刑事指控体

### □最高人民法院法律政策研究室

《2023—2027年检察改革工作规划》(下称《改革规划》)于前不久印发。这是贯彻落实党的二十大精神 and 党中央决策部署,实施新一轮检察改革的纲领性文件。新一轮检察改革的指导思想是:坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,全面贯彻习近平法治思想,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,持之以恒落实《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》),加快推进法律监督工作现代化,加快建设公正高效权威的中国特色社会主义检察制度,更好服务保障在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。新一轮检察改革的总体目标是:以加强检察机关法律监督理念、体系、机制、能力现代化,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。

《改革规划》提出对党对检察工作绝对领导的制度体系,检察机关能动服务大局制度体系,法律监督现代化制度体系,司法体制综合配套改革制度体系,现代化检察管理制度体系,数字检察制度体系“六大体系”36项改革任务。

### 完善坚持党对检察工作绝对领导的制度体系,切实把党的领导贯穿检察工作全过程各方面

全面落实党对检察工作的政治领导、思想领导、组织领导、业务领导,确保党对检察工作绝对领导更加实质化,法律监督工作与党委及其政法委的领导更加紧密衔接。措施主要是健全完善学习思践悟习近平法治思想常态化机制、检察机关向同级党委请示报告制度、法律监督与党内监督衔接机制,检察机关上下级领导机制、检学研共建机制等5项内容。比如,为了确保党对检察办案工作的宏观统筹,提出建立检察机关办案质效评价指标向党委政法委员会备案制度,这样有利于减少和消除政法机关之间办案指标不协调的问题。为进一步把法律监督工作纳入党委工作大局,增强法律监督工作实效,提出“建立法律监督与法治督察、党委政法委执法监督衔接机制”“完善最高人民法院系统内巡视、省市两级检察院政治督察与地方党委巡视巡察融合推进制度”。

### 健全检察机关能动服务大局制度体系,充分运用法治力量服务中国式现代化

新征程上,检察工作要与党和国家重大改革部署、重大战略实施相适应,不断更新工作理念、完善工作机制,在维护国家安全、社

# 对敲交易型转移他人账户资金行为刑事认定思路



□陈禹捷



司法实践中,对于证券、期货类犯罪的研究主要集中在内幕交易罪和操纵证券、期货市场罪等犯罪,对于涉及证券、期货的财产犯罪关注不够。近年来,通过对敲交易方式转移他人证券、期货账户内资金的案件时有发生,实践中多以盗窃罪论处,争议点主要在犯罪数额的认定。但该结论有以下疑问:被害人授权行为人操作证券、期货账户(告知账号、密码)的行为是否影响后续对敲交易行为性质认定?盗窃行为的转移占有一般要求被害人丧失占有的财物和行为人设立新的支配的财物具有同一性,对敲交易行为是否符合该行为特征?该行为是否同时构成操纵证券、期货市场罪?对此,笔者认为,应当在了解通过对敲交易方式转移他人账户资金行为模式的基础上,明确该行为的定性,确定合理的犯罪数额认定标准。

所谓对敲交易,是指两个交易主体相互按照事先约定的时间、价格和方式进行的互为对手方的交易,它是证券欺诈行为中比较常见的一种,还可能操纵市场或操纵期货价格。实践中,通过对敲交易方式转移他人证券、期货账户内资金的,是指行为人操纵他人证券、期货账户“低卖高买”选定的证券、期货,同时在自己实际控制的证券、期货账户“高卖低买”同一证券,然后迅速将账户内资金转移到绑定银行账户后支配、使用的行为,通过对敲交易导致被害人账户资金损失,行为人从中非法获利。

通过对敲交易方式转移他人账户资金的行为具有如下特征:一是证券、期货账户操作权不同于账户的控制支配权。行为人获得账户的账号密码后,可以操作账户进行证券、期货买卖,但无法直接将账户内剩余资金转出,这也解释了为何行为人不直接转移占有账户内资金,而需要通过通过对敲交易方式转移资金。二是转移标的非完全对应性。虽然行为人一般会选择不活跃、冷门的证券或期货种类进行对敲交易,但证券、期货的场内交易采取

定了交易种类、数量、价格、时间,并选择相对冷僻的证券、期货交易,但交易匹配还是会受到市场、价格、时间等多重影响,不仅可能出现被害人账户卖出买入数量与行为人实际控制的其他账户买入卖出数量不一致的情形,对于“数量一致”范围内是否是同一财物,也会存在争议。笔者认为,对敲交易确实不同于传统的直接转移财物占有形式,但可以拟制认为通过交易匹配实现配对的证券、期货具有同一性,在“数量一致”范围内可以认定为同一财物,符合转移型财产犯罪“转移占有同一性”要求。

第三,对敲交易方式与财产损失之间因果关系的确定。在对敲交易中,由于介入了市场、价格、人员等其他因素,被害人的财产损失是否能够全部归因于行为人的对敲行为,可能存在争议。笔者认为,行为人反向操作被害人账户“高买低卖”的行为造成被害人账户亏损时,应当认定行为人的反向操作对敲行为与被害人财产损失之间的因果关系,因为如果没有行为人的对敲行为,被害人便不会高买低卖,即使可能有其他市场介入因素等影响了成交价格,但这些第三方介入因素是行为人为行引起的且并不异常,不会阻断之前的因果关系。

第四,通过对敲交易方式转移他人账户内资金行为构成盗窃罪。通过对敲交易方式转移他人账户内资金行为的性质认定,存在民事无权代理、诈骗罪、盗窃罪、侵占罪等不同意见。首先,该行为符合盗窃罪构成要件。如前分析,行为人将他人占有的账户内资金通过对敲交易方式平和转移至自己实际控制、占有的账户内,对该资金具有非法占有目的,符合盗窃罪构成要件。其次,该行为不构成诈骗罪、侵占罪。行为人获得账户户名、密码的行为只是盗窃罪的预备行为,此时行为人并未占有、支配账户内资金,之后行为人的冒名对敲交易行为符合证券、期货市场正常交易规则,不属于对交易所的欺骗行为,交易所也不具有处分被害人账户的权限,因此,该行为不构成诈骗罪、侵占罪。再次,刑事违法性的判断具有相对独立性,行为人通过对敲交易行为转移他人账户内资金的行为构成盗窃罪时,不管其行为是否属于民事无权代理,都应当追究刑事责任。此外,需要说明,有观点认为行为人通过对敲交易转移他人账户内资金的