

2022年5月,最高检发布检察机关依法保护黑土地四件典型案例;2022年8月1日,黑土地保护法施行。检察机关高质量开展黑土地保护工作,需要高度重视——

以能动检察与系统治理强化黑土地保护



立足规范保护目的 确定高利贷判断标准

□张宜培

自然资源,可以将黑土地在土地资源规划中认定为基本农田、永久基本农田,从而形成特殊保护。另外,未来在环境法典编纂及出台过程中,可以在相应章节中吸纳黑土地保护法的相关规定,设立对黑土地、滩涂、湿地等的特殊法律保护。

二是采用技术预警手段完善预防治理。盗挖土壤行为具有一定的区域特征,目前盗挖黑土行为往往发生在耕种自然条件不便的区域。我国黑土地保护法第9条规定,建立质量检测网络,对土壤进行质量检测,并进行信息共享。因此,充分利用上述质量检测网络建立预警监测模型,根据土壤厚度、土壤性状、土壤类型划分不同区域,并设置不同的保护等级,对重点保护的区域设置技术预警机制。建立数据模型,设置一定维度的预警值,一旦土壤环境发生不利改变,超过设定的阈值范围,第一时间调查处置,避免长时间未被发现,对土壤造成更大的破坏。

三是构建公众参与保护黑土地机制。“善治”的本质特征就是在政府与公民对社会公共生活的合作管理。惩治盗挖黑土行为,除上述法律手段治理外,还需要考虑盗挖黑土形成的社会原因。农户是直接参与耕地生产经营的人,更是保护黑土地最有效的关键主体,需要制定积极政策引导民众参与保护黑土地。

四是充分发挥中央环保督察制度作用。中央环保督察制度的设立,改变了以往条条块块、各自为政的环境保护格局,有效地扩展了群众参与环境保护的公共渠道,为群众参与环境保护的公共渠道,为群众参与环境保护提供了有效的保障。目前全国人大常委会已经对土壤污染防治法的实施情况进行多次执法检查,盗挖黑土行为一定程度上对相应区域的黑土地进行不利改变。后续在出台关于污染环境犯罪的司法解释过程中需要配套跟进,明确对侵害黑土地生态法益的盗挖行为予以规制,对符合污染环境犯罪构成要件的盗挖行为,根据量刑情节和标准,按照后置型污染环境犯罪进行查处。最后,将土地管理法与环境保护法予以衔接。黑土地也是土地的一种,只是作为具有特殊价值的

因高利贷产生的债务,俗称高利贷,是日常生活中较为常见的一类非法债务。也正因此,立法者在增设催收非法债务罪时将其予以明示列举,有助于实现刑罚的一般预防功能。关于高利贷的内涵理解与标准界定,直接关系到催收非法债务罪的成立范围,意义重大。笔者认为,司法实践中,对于高利贷的认定应当把握以下两个方面:

高利贷的内涵。有观点认为,催收非法债务罪中的高利贷应当限缩理解为经营性高利贷。因为,非经营性高利贷在对金融秩序的侵害、行为规模、逐利动机等方面均与经营性高利贷不可同日而语。这种观点实际上是参考了早期学界在讨论高利贷放贷行为入刑问题时对高利贷所作的类型划分。但催收非法债务罪并未设置在刑法“破坏社会主义市场经济秩序罪”一章中,故主张将高利贷的内涵限缩为经营性高利贷是值得商榷的。

首先,从文义和语法的角度看,法条中并不存在针对高利贷的限定性修饰语,因此,对高利贷作平义解释是自然而然之事。其次,从实质角度看,本罪的保护法益是公共秩序和公民私生活的安宁,而无论是经营性高利贷还是非经营性高利贷,其非法催收行为均会侵害本罪法益。换言之,立法者增设本罪的规制重心在于打击非法催收行为,至于行为人是否以营利为目的发放高利贷并非本罪的关注核心。最后,从实践角度看,司法机关并未将高利贷的范围限定在经营性高利贷内。很多案件中的行为人仅发放了一笔高利贷,但因采用非法催收手段,被定性为催收非法债务罪。

高利贷的认定标准。有观点认为,刑法上高利贷的认定标准不应以前置法中的规定作为依据,而应当具体设定一个比民事、行政领域的法定保护利率上限还要高的利率区间,进而更好地发挥前置法的调整功能。还有观点认为2019年生效实施的《关于办理非法放贷刑事案件若干问题的意见》(下称《意见》)第2条之规定,主张采取“一刀切”的方法,即以实际年利率超过36%作为认定高利贷的标准,从而维护法秩序的统一性,避免非法处罚范围扩大,兼顾刑法内在体系的一致性。对此,笔者持不同观点,试作如下分析:

第一,对高利贷标准的认定,首先涉及刑法是否应行政法、民法等前置法保持一致的问题。对此,学界主要存在违法论和法律效果论两种解决路径。但无论哪种路径,最终都会落脚到“规范保护目的”概念上来。因此,笔者认为,刑法上的相关概念可以在规范保护目的理论的指引下,结合具体法律规范的法律效果进行解读。详言之,如果刑法规范与前置法规范的规范保护目的整体一致,且法律效果相同,原则上刑法处罚受前置法影响;如果刑法规范与前置法规范的规范保护目的对立,或者规范保护目的虽然整体一致但法律效果矛盾,刑法独立于前置法。就高利贷而言,从规范保护目的的角度考察,民法规范之所以禁止出借高利贷,主要是为了对借款合同中的利息债权进行限制,防止利息暴利的产生。刑法虽然尚未设置“高利放贷罪”,但是在催收非法债务罪入刑之前,《意见》针对非法放贷高利贷行为的刑法适用进行了明确。根据该规定可知,刑法上规制非法放贷行为的规范保护目的主要在于保护正常的民间金融借贷秩序。不难发现,无论是民法上防止产生利息暴利,还是刑法上保护民间金融借贷秩序,各自指向的最终目的都是维护整个社会的经济秩序,更好地促进人类生存与发展。在此意义上说,刑法和民法的规范保护目的具有整体上的一致性,那么,刑法上关于高利贷的认定应当以民法上的规定为前置依据。

第二,主张刑法上高利贷的认定标准应与民法规定保持一致,并不会违背刑法谦抑性,也不会挤压前置法的调整空间。因为催收非法债务罪属于情节犯,成立本罪需要符合相应的罪量要求。司法机关只要严格认定本罪犯罪构成要件,催收非法债务罪就不会因泛化适用而遭人诟病。因此,根据2020年最高法院《关于审理民间借贷案件适用法律若干问题的规定》(以下简称《规定》)合同约定的利率超过合同成立时一年期贷款市场报价利率四倍的就属于高利贷,亦即“四倍LPR规则”。

此外,还需要说明的是,为什么催收非法债务罪不能依循《意见》的规定采用实际年利率超过36%作为认定标准?有观点认为,这是因为《意见》评价的对象是多次放贷行为之整体,而非单个借款合同,而催收非法债务罪针对的则是单个债务合同。笔者认为,这种解答其实是将简单问题复杂化。《意见》之所以采取实际年利率超过36%的认定标准,只是因为当时的民事司法解释有如此规定而已。而如今出台了新的司法解释,根据“新法优于旧法”原则,理应适用新的标准。

综上,催收非法债务罪中“高利贷”的内涵不必限缩解释为经营性高利贷,催收非经营性高利贷的行为,同样可以构成本罪。采用民法上“四倍LPR规则”作为认定催收非法债务罪中“高利贷”的标准较为妥当。

(作者单位:华东政法大学)



观察

□李灿

土地作为重要的自然资源与生产资料,与民众生活息息相关,而作为“耕地中的大熊猫”的东北黑土地,更是珍贵的自然资源。黑土是一种具有良好自然条件和较高土壤肥力,非常适宜农业耕作的土壤。保护黑土地不仅关系生态环境保护,更事关我国整体粮食安全。习近平总书记强调,一定要采取有效措施,保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”,要把黑土地保护作为一件大事来抓,把黑土地用好养好。2022年8月1日施行的黑土地保护法,成为守护黑土地的重要法律保障。在司法实践中,要正确理解适用黑土地保护法,充分发挥检察机关职能作用,严厉惩治盗挖黑土行为,以系统观念有效治理,形成多元主体参与保护黑土地的整体格局。

“检察蓝”守护黑土地的生动实践

2022年5月,最高检发布检察机关依法保护黑土地四件典型案例,涉及依法打击非法采挖、贩卖泥炭土犯罪行为,保护国家休耕补贴资金,防治外来入侵物种,强化湿地水土资源保护等,对检察机关依法能动履职强化黑土地资源保护具有示范意义。值得注意的是,其中王某等人非法采挖、贩卖泥炭土的案例,同样入选最高检依法惩治盗采矿产资源犯罪典型案例,凸显盗挖具有矿产资源价值的泥炭土的破坏性,凸显检察机关在保护黑土地资源、打击盗挖黑土行为方面的重要作用。梳理典型案例,不难发现检察机关始终积极能动履职。

能动检察,即依法能动履职,是指检察机关在依法履行法定职责时,心怀“国之大事”,充分发挥主观能动性,全面提升法律监督质量和效果,及时回应人民关切和司法需求,以更好地为大局服务,为人民司法。“民非谷不食,谷非地不生。”保护黑土地关乎粮食安全

和生态文明两个“国之大事”,“检察蓝”保护黑土地正是贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想的重要体现,也是积极回应社会公众对生态环境需求的具体实践。

黑土地保护是系统工程,生态环境保护也是系统工程,不仅需要通过刑事手段严厉打击盗挖黑土行为,同时对于非法占用湿地、防范物种入侵等其他可能破坏生态环境的行为也要积极惩治,确保黑土地得到有效保护和利用。

当前,检察机关保护黑土地通过多种方式,刑事检察积极通过审查起诉,对严重违法、盗挖黑土行为进行严惩,适时介入调查取证。通过开展黑土地公益诉讼专项监督,发现相关线索并进行调查核实。通过行政公益诉讼诉前磋商,邀请人大代表、政协委员参与公开听证,及时督促行政机关依法履职,实现双赢多赢共赢。通过制发诉前检察建议促进耕地恢复,通过制发社会治理建议,督促自然资源主管行政机关履行职责。积极开展黑土地保护宣传周等活动,积极向省级人大立法建言,推动立法完善。未来,检察机关还需要进一步积极用好黑土地保护法,督促相关部门落实法律规定的职责,及时查处非法占用、毁损黑土地的行为。同时加强刑事司法与行政执法双向衔接等,延伸检察机关社会治理职能,全面守护黑土地。

区分破坏黑土行为类型正确适用法律

司法实践中发现,不法分子盗挖黑土主要采取以租用、承包相应土地的方式,私自进行盗挖、售卖,非法获取经济利益。盗挖黑土行为往往具有破坏性和隐蔽性,会对土壤所具有的养分元素、有机物

在司法实践中,要正确理解适用黑土地保护法,充分发挥检察机关职能,严厉惩治盗挖黑土行为,以系统观念有效治理,形成多元主体参与保护黑土地的整体格局。

惩治盗挖黑土行为,除法律手段治理外,还需要考虑盗挖黑土形成的社会原因。农户是直接参与耕地生产经营的人,更是保护黑土地最有效的关键主体,需要制定积极政策引导民众参与保护黑土地。

质造成改变,对生态法益造成侵害。因此,必须根据盗挖、破坏黑土行为侵犯法益类型、造成危害的程度不同,分别进行司法定性,以实现精准打击。

其一,盗挖行为直接破坏黑土地的土壤生态,造成的损害后果难以有效恢复。目前,司法实践中对盗挖黑土行为大都以盗窃罪定罪。但有观点认为,对于盗挖黑土行为,应当基于不同保护法益进行犯罪类型化区分,即:侵害秩序法益的,可适用非法占用农用地罪;侵害财产法益的,可在盗窃罪和破坏生产经营罪之间依据想象竞合选择适用;侵害生态法益的,则可适用污染环境罪。需要注意的是,以盗窃罪定罪处罚虽然入罪门槛低,但仅能保护黑土地的财产法益,无法对黑土地生态法益价值给予充分保护。其实,正是因为黑土地具有作为特殊生态资源的价值,才被非法盗挖用售卖,其经济价值依赖于生态法益。最高检发布的检察机关依法保护黑土地典型案例中,王某等4人非法采挖泥炭土的行为,被认定为非法占用基本农田和非法采矿,同时触犯了非法占用农用地罪和非法采矿罪,最后以想象竞合从重罪论处。

其二,严重污染黑土地行为构成严重的法益侵害。土壤污染行为,直接损害土壤的肥力,减损土壤的种植效果,污染废物中的重金属及工业废物,可通过农作物进入人体,形成对人体的危害。因此,基于黑土地的生态法益和人类中心主义的法益观念,严重污染黑土地行为的,需要按照污染环境罪从严惩治。

黑土地保护的系统治理

盗挖黑土极易形成非法利益

优化评查方式方法提升检察办案质量



□王爱华 李炜



案件质量是检察办案的核心,只有牢牢守住案件质量这道关,才能真正实现司法公正公平。案件质量评查是检察机关加强案件质量监督管理的一项重要业务工作,是检察机关内部对业务部门审结的案件从事实认定、证据采信、法律适用、程序规范、风险评估、文书使用和制作、涉案款物处理、办案效果等方面进行监督、检查、评价的案件管理活动,是确保检察机关正确行使的有效保障。案件质量评查也是检察机关自身对检察机关行使的一种自我评价,有别于人民团体、社会公众等外部监督力量的监督,除了注重纠错、防错,更加重视发挥其管理和评价的功能作用。案件质量评查有助于确保案件办理质量,更好地对案件进行监督、把关,规范司法办案,提高司法办案水平,提升办案人员业务素质,更好地履行检察机关的法律监督职能。

案件质量评查是检察机关案件管理工作的核心业务之一,更新优化案件质量评查方式方法,是落实习近平法治思想、提升司法办案质量的重要举措。在检察工作“质量建设年”的目标要求下,如何进一步转变理念,更新案件质量评查方式方法,破解同体监督难、“大数据”时代智能化监督手段不够、评查结果运用刚性不足等与加强新时代法律监督工作要求不相适应的问题,更好地推动案件质量整体提升,需要重点研究和解决。笔者认为

为,当前应当进一步完善案件质量评查方式方法,以深化监督管理与服务保障两大主责为牵引,通过评查指引实用化、评查步骤技巧化等优化质量评查方式方法,引领、促进检察办案工作不断提质增效。

评查指引实用化。围绕法律适用等难点问题,明确法律条款的理解与适用、此罪与彼罪的根本区分,进一步研制高质量评查罪名适用的指引样板,增强指引的针对性和实效性,推动案件质量评查专业化,实现精准、高质、高效的评查工作目标。同时,完善质量评查系统,建立与评查案件适用罪名相关的刑事判决书等案例库,便于评查人员及时、有效查阅、比对,推动检察监督规范化、精准化。根据刑事诉讼法法、《人民检察院刑事诉讼法》《公安机关办理刑事案件程序规定》等梳理司法办案活动中易出错问题,将相关内容作为评查项目嵌入系统,便于评查人员带着问题有针对性地开展评查并寻找司法办案不规范的问题线索,更好履行法律监督职责。

评查步骤技巧化。一是“温故而知新”法。评查案件前,对要评查的罪名、处理程序等涉及刑法、刑事诉讼法等相关内容进行“复习”。二是系统阅卷法。评查中需

案件质量评查有助于确保案件办理质量,更好地对案件进行监督、把关,规范司法办案,提高司法办案水平,提高办案人员的业务素质,更好地履行检察机关的法律监督职能。

当前,应当进一步完善案件质量评查方式方法,以深化监督管理与服务保障两大主责为牵引,通过评查指引实用化等优化质量评查方式方法,引领、促进检察办案工作不断提质增效。

要全面、系统阅卷,确保“亲历性”“沉浸式”还原案件情况。首先审查犯罪嫌疑人供述,形成对案件事实直观、生动的感受,再结合犯罪嫌疑人供述审查在案其他证据,核实是否能够形成证据锁链,是否达到事实清楚、证据确实充分的程度。三是文书比对法。充分运用“文书比对”的技巧,抓住案件争议焦点、难点,着重查阅类案判决等,特别是评查诉判不一案件,运用“文书比对”更容易找到抓手。

评查过程科学化。明确和细化评查操作程序,赋予评查、反馈、整改以清晰的路径,是提升评查质量和效果的重要方式和手段。由于线上评查缺少亲历性,评查人如果认为原处理结论不准确、不妥当甚至错误,应增设线下听取原办案单位或办案人意见的环节,以线上书面检查、线下听取意见相结合的方式对案件质量进行评定,注重释法说理,释法说理讲求内容完整、层次清晰、争议焦点明确、论据有力,除援引法律条款及相关司法解释的理解和适用外,可参考指导性案例、典型案例辅助说理,确保精准、权威,提高承办人对案件评查结果的认可度。

评查整改实效化。一是联合

相关业务部门、异地评查案件所在单位案管部门,共同推动问题整改,确保评查发现的问题得到有效解决。二是对于评查个案时发现的问题,积极开展类案研究,进一步挖掘同类案件存在的问题,达到“办理一案、治理一片”的效果,发挥案件评查辐射作用。三是评查实体及程序问题时同步关注案件反映的社会治理相关问题,积极制发社会治理类检察建议。要关注业务部门制发检察建议后续落实情况,推动有关部门及时回应,提升采纳率,体现检察担当。四是充分发挥人大代表、人民监督员等外部监督作用。邀请人大代表、人民监督员参与案件质量评查,听取意见并对意见落实情况及时反馈,提升评查实效。

评查结果实绩化。案件质量评查要坚持问题导向和目标导向,对相关问题的过错大小、责任轻重、违规事由和依据以及是共性或个性问题、如何整改等进行认真分析。通过机制建设,将评查结果真正与办案人员评优评先、职务晋升、奖惩等予以衔接,强化评查结果运用。通过优化检务管理、科学设置管理指标,更好发挥考核指挥棒作用,

引领、促进检察机关自觉主动提升素质、能力,严把案件质量关,促进个案公平正义,引领司法工作进步、社会进步。以考核机制倒逼办案人员提高起诉质量、严格审查把关,切实提高办案质量。对于评查过程中发现有突出成效、示范、指导意义的,同时移送绩效考核部门和上级院,争取及时转化为指导性案例、典型案例等。

评查人员专业化。一是聚焦脱胎换骨,提高素质能力。关注法律修订、检察工作前沿动态等,经常与业务部门沟通,避免机械司法。评查员要熟练掌握与“四大检察”相关的法律法规、司法解释等法律知识。案管部门要加强不同条线新规的整理和培训。二是聚焦齐抓共管,提升评查效果。案管分管领导统筹,将业务部门员额检察官纳入评查小组,对于重大、疑难、复杂案件召开联席会议共同评查,对于涉及社会发展新情况等案件引入业务专家参与评查工作。

评查手段智能化。借助人工智能技术,实现常规案件评查全覆盖,系统自动抽取符合条件的案件进行常规抽查和重点抽查,评查过程须全程留痕。同时,设计智能辅助评查功能,评查要点自动提示,规范交叉评查等流程环节设计,规范常规评查、重点评查、专项评查三种评查方式流程,并将流程监控、数据巡查和文书比对情况展示给评查人员,辅助进行评查。支持多需求的评查分析画像,可按案件类型、办案环节、多发问题及时间、地区、部门、检察官等多种维度,进行分析反馈,实现案件质效问题的精准把控。

(作者分别为湖北省武汉市汉阳区人民检察院检察长、检察官)