

学习贯彻二十大精神 笔谈

深入学习贯彻党的二十大精神

全面准确落实司法责任制

□高一飞

党的二十大报告指出,“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”这对司法体制改革提出新的更高要求。习近平总书记强调,推进司法体制改革,要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子。完善司法责任制,是遵循权力运行规律和司法规律的要求,是由司法规律决定的,是由有权必有责、权力受监督的权力运行规律决定的。党的十八大以来,司法责任制改革作为司法体制改革的重中之重逐步推进,不断深化。

完善司法责任制的基础性改革卓有成效

完善司法责任制是党的十八届三中、四中全会部署的重要改革任务,对提高司法质量、效率和公信力具有决定性影响。中央全面深化改革领导小组第十九次会议强调,“完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理,是司法体制改革的基础性措施。”

2015年,中央审议通过《关于全面深化改革若干重大问题的框架意见》,最高人民法院印发《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,最高人民检察院印发《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》,随后,四项基础性改革措施和其他司法体制改革措施同步向纵深推进。在司法责任制方面,《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》等一系列文件的出台,确立了权责明确、权责统一、监督有序、制约有效的司法责任制机制;落实了“让审理者裁判,由裁判者负责”和“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的办案责任制;完善了办案质量终身负责制、错案责任倒查问责制和法官、检察官惩戒制



度。截至2017年11月,全国检察机关遴选出员额内检察官84444名,基层检察院85%以上的人力资源配置到办案一线。党的十八届三中、四中全会确定的司法体制改革9大改革领域、129项改革任务,司法责任制等四项基础性改革得以有效落实。

司法责任制综合配套改革取得突破性进展

党的十九大报告要求,“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。2017年7月,习近平总书记对司法体制改革作出重要指示强调:“要全面落实司法责任制,深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,开展综合配套改革试点,提升改革整体效能。”党的十九大报告将2014年6月中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》中“完善司法责任制”的目标提升为“全面落实司法责任制”。

为深入推进司法责任制改革,2017年8月29日,中央全面深化改革领导小组第三十八次会议审议通过《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》和《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》。同年11月2日,上海正式发布司法体制综合配套改革的136项细化改革措施。

随着改革深入推进,权责平衡难题、监督制约难题、案多人少难题亟待解决。在2019年四川省成都市召开的政法领域全面深化改革推进会上,中央政法委对“三大改革难题”提出“一揽子”解决方案。

□党的二十大报告指出,“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”这对司法体制改革提出新的更高要求。

□党的二十大报告要求,“全面准确落实司法责任制”,在“全面落实司法责任制”的基础上增加“准确”二字。这要求在新时代十年司法责任制改革的基础上,以钉钉子精神,把司法责任制各项措施准确落实到位。

其中,前两个难题实际上是落实司法责任制的难题。中央政法委提出,权责平衡难题的解决方案是:完善权力清单制度、完善领导干部办案机制、完善领导干部监督管理职责、完善统一法律适用机制;监督制约难题的解决方案是:强化政法系统执法监督、强化检察机关法律监督、强化惩戒问责、强化司法公开。全面落实司法责任制的具体表现就是要在四项基础性措施的基础上落实司法责任制综合配套改革措施。党的十九大期间,一系列落实司法责任制综合配套改革的措施相继出台,从制度上全面落实司法责任制的改革取得突破性进展。

以钉钉子精神全面准确落实司法责任制

党的二十大报告要求,“全面准确落实司法责任制”,在“全面落实司法责任制”的基础上增加“准确”二字。这要求在新时代十年司法责任制改革的基础上,以钉钉子精神,把司法责任制各项措施准确落实到位。笔者认为,全面准确落实司法责任制要从四方面发力:

一是深化构建司法权运行体系。2021年7月24日,政法领域全面深化改革推进会要求,加快构建权责清晰、权责统一、监管有效、保障有力的司法权运行体系。司法责任制的内容是科学界定执法司法责任,构建主体明确、范围明晰、层次分明的责任链。司法责任制主体包括了司法机关执法司法各个环节中的各类人员,责任的具体内容包括:政治责任、办案责任、监管责任、层级责任。要围绕“督责”“考责”“追责”三个关键环节,建立严格落实司法权运行的具体机制。目前,关于人员分类管理、权力和

责任清单、落实执法司法责任的具体机制已初步确定,还要在责任体系的科学性、落实的具体机制上下功夫。

二是完善对执法司法的制约监督机制。2020年政法领域全面深化改革推进视频会议要求,加快构建与新的司法权运行模式相适应的制约监督体系,完善对执法司法工作的领导监督机制、完善政法部门之间制约监督体制机制、完善政法系统内部制约监督机制、完善社会监督机制、完善智能化管理监督机制。执法司法制约监督体系既是政法领域改革的基本内容,也是政法领域其他改革的前提。如果没有制约监督,就没有司法廉洁、公正,其他改革的推行就失去了基础。监督是治理的内在要素,执法司法制约监督体系是国家治理体系的一部分。准确落实司法责任制,要健全和完善五大监督体系,形成上下贯通、内外结合、系统完备、规范高效的执法司法制约监督体系;要将执法司法制约监督体系全面付诸实施,将执法司法权力关进制度的笼子、让司法权力在阳光下运行。

三是深化司法权运行机制改革。党的二十大报告要求:“规范司法权力运行,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制。强化对司法活动的制约监督,促进司法公正。加强检察机关法律监督工作。”2022年中央政法工作会议明确要求,要进一步优化执法司法职权配置,归根结底就是要“规范用权”。对于如何规范用权,习近平总书记指出:“把权力关进制度的笼子里,就是要依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”要深刻认识执法司法权力

鲜明的政治性、厚重的人民性、强烈的法治性,始终坚持法定职责必须为、法无授权不可为,严格在宪法法律范围内依照法定权限和程序行使权力。习近平总书记指出:“要牢记职权法定,明白权力来自哪里、界线划在哪里,做到法定职责必须为、法无授权不可为”。规范司法权力运行,要在立案受理、查明事实、涉案财物管理处置、裁决执行等各个环节依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。

四是进一步深化司法体制综合配套改革。深化司法体制综合配套改革和全面准确落实司法责任制,既是两项独立的任务,又存在因果关系。只有深化司法体制综合配套改革,才能全面准确落实司法责任制。例如,“落实防止干预司法‘三个规定’”,既是司法体制综合配套改革的重要措施,也是保障司法人员依法公正行使职权的保障。2021年,“两高三部”发布《关于进一步规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织接触交往行为的若干规定》,最高人民检察院、最高人民法院相继出台《检察人员配偶、子女及其配偶禁业清单》《人民法院工作人员近亲属禁业清单》《关于加强检察人员离职从业审批监管的意见》《人民检察院工作人员离职从业行为限制清单》等,通过一系列举措全面准确防止干预司法“三个规定”落实中的难点、堵点。以上措施,是司法体制综合配套改革措施,也是准确落实司法责任制的其他环节也应当采取类似切实可行措施来实现“全面准确落实司法责任制”的要求。

新时代以来,党领导深化以司法责任制为重点的司法体制改革,推进政法领域全面深化改革,我国司法体制改革取得历史性成就、发生历史性变革。全面准确落实司法责任制,抓住了当前司法体制改革的关键问题,取得实效。只有通过不懈努力,取得司法责任制改革的成功,才能最终取得司法体制改革的全面成功,才能最终建成公正高效权威的社会主义司法制度。

(作者为广西大学教授)



抓好五个环节 强化检委会例会作用

□赵桂杰 陈哲 卢金增

检委会(下称检委会)是人民检察院的办事组织和重大业务工作决策机构,在推动检察权运行和检察工作开展中发挥着重要作用。加强检委会建设,是提升基层检察机关法律监督能力的需要,也是规范办案行为、促进司法公正的重要组织保障。2020年7月31日起施行的《人民检察院检委会工作规则》(下称《工作规则》)第10条规定:“检委会实行例会制,定期开会。必要时,可以提前或者推迟召开会议”,进一步明确了检委会实行例会制。《工作规则》第4条规定检委会一般每半个月召开一次会议,《工作规则》仅规定定期开会,没有规定开会的频率。检委会例会制度的实施,对于规范检委会工作,强化检委会职能作用,促进检察工作更好地适应法律监督新形势新任务,具有重要意义。目前,基层检察机关办案量大,需经检委会会议讨论作出决定的案件数量相对也较大,要切实克服检委会会议召开的随意性,有效提升检委会会议质量。笔者认为,可从以下三个方面予以优化:

一是强化检委会功能作用发挥。根据《工作规则》规定,检委会讨论决定涉及国家重大利益和严重影响社会稳定的案件等六种情形重大、疑难、复杂案件,以及在检察工作中贯彻执行党中央关于全面依法治国重大战略部署和国家法律、政策的重大问题等八种重大事项。《工作规则》不仅明确了检委会作为重大业务工作会议决策机构的定位,以保障检察权的正确行使,还规定了检委会实行例会制度,取消召开次数上的一般性要求。这既能在程序上对检委会良性运行进行规范,也能充分发挥检委会集体决策的价值和作用。

二是明确检委会例会研讨议题范围。检委会作为基层检察机关重大业务工作会议决策机构,讨论决定案件和事项实行民主集中制,不仅有利于发挥集体智慧、防止决定的片面性,而且有利于培养民主作风、加强内部监督制约,以保证公平公正。《工作规则》第8条、第9条分别对应当提交检委会审议的议题和事项议题范围作了具体规定,凡涉及规定范围内的议题,都应当提交检委会讨论决定,这不仅明确了检委会与党组会、检察长办公会研究问题的区别,也为检委会例会制度提供了议题数量上的保障。因此,应坚持实事求是,科学分析研究、广开议题渠道,对于重大、疑难、复杂案件和重大事项,应讨论尽讨论。

三是抓好检委会例会制度的具体贯彻落实。当前,基层检察实践中尚存在重案件讨论、轻事项研究的认识偏差,因此,检委会例会制度的贯彻落实有待进一步深化,可从五个环节抓好落实:

一是检察长是核心。检察长领导本院检察工作,提交检委会讨论决定的案件和事项由检察长决定。因此,检察长应高度重视检委会决策、议事工作。对于明确决定应当由检委会讨论决定的事项,须及时作出提请决定、组织决定,并尽可能由检察长主持会议,切实履行第一责任人责任。

二是检委会办事机构是基础。检委会办事机构应根据上级要求和检察工作中出现的新情况、新问题,提出切实可行的方案,制定短期、长期学习规划,并做到预先告知,确保给各检委会委员留下足够的调查研究时间和充分的发挥空间。为提高检委会的议事效率和水平,检委会办事机构应对提交检委会讨论的案件和事项是否属于检委会会议范围进行程序性审查过滤,并相应提出参考性法律适用意见。对于提请研究的案件或事项,检委会办事机构应当以程序性审查为原则,以实质性审查为补充,切实将议题审查、督办检查、总结指导等职责履行到位。

三是检委会委员是关键。当前,新类型、重大、疑难、复杂案件层出不穷,面对新形势新任务,发挥检委会例会决策作用,提升检委会讨论质量迫在眉睫。一方面,基层检察机关要打破检委会委员传统结构,从实际出发,多吸收在办案一线的业务骨干和专家型人才进检委会,增强检委会的代表性和权威性,提高检委会委员的职业化、专业化程度。另一方面,检委会要加强业务学习。通过加强学习,使每位委员保持政治上的清醒和敏锐,切实把把握法律的本义内涵,强化战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维,适应形势快速发展的新要求,不断提高议事议案水平。

四是检委会例会召开是前提。落实检委会例会制度,要何时召开开会作出详细计划,明确固定的时间,改变检委会会议召开随意性情况以及解决会议召开不定期、无规律、检委会委员和办事机构准备会议不充分等问题。对于提交检委会讨论的议题和事务性工作可提前准备,按照召开日期提交讨论。规范检委会例会召开时间,保证检委会委员在会前充分了解议题,会议中充分讨论议题,进而保障检委会会议质量。结合基层工作实际,合理制定会议计划,以检察长临时决定召开为补充,提高检委会工作的前瞻性和计划性。

五是检委会业务应用系统是依托。全国检察机关应用系统2.0的检委会业务子系统,是检委会办事机构使用的工作系统。使用系统运转流程,有助于检委会办事机构及时了解案件的办案期限,合理安排会议时间,保证案件在办案期限内审议完毕。同时,还能缩短案件信息传递时间,减少检委会办事机构复印会议材料等人力、物力耗费,提高例会工作效率。

(作者单位:山东省肥城市人民检察院、山东省人民检察院)

私募基金领域刑事案件所涉罪名多、事实复杂、刑民交织,需要——

把握证据要点 克服认定难点 提升办理质效



□金杰 于勤红

私募基金,是指以非公开方式向特定投资者募集资金并以特定目标为投资对象的证券投资基金。近年来,我国私募基金发展迅猛,与此同时,涉私募基金领域犯罪案件也不断增加,该类犯罪借助合法外衣,专业化程度高,所涉罪名多、事实复杂、刑民交织,给司法办案带来巨大挑战。同时,该类犯罪案件中往往受害主体庞大,涉案地域范围广、追赃和析产难度大,极易引发群体性矛盾,甚至对金融秩序及社会稳定造成严重影响。检察机关妥善办理私募基金领域犯罪案件,能够在有效打击犯罪、维护金融秩序和社会稳定方面起到关键作用,也可以为类似案件的证据把握和罪名认定提供思路指引和实践参照。在此,笔者就该类案件办理中面临的难题、办案中需要注意的重点问题等予以分析探讨。

加强沟通配合,及时固定关键证据

为确保私募基金领域相关刑事案件的精准办理,有效指控被告人,针对案件办理中易产生争议的焦点问题,在侦查阶段,检察机关应加强与公安机关的沟通、配合,适时提前介入,积极引导侦查取证,有效固定影响定罪量刑的关键证据。实践中,应重点把握以下几点:

一是精准梳理案件基本事实,及时固定影响案件定性的关键证据。从所涉具体罪名来看,私募基金领域刑事案件涉及罪名以集资诈骗罪和非法吸收公众存款罪居

多,还可能涉及合同诈骗罪、背信运用受托财产罪、职务侵占罪、挪用资金罪、非法经营罪等罪名。在引导侦查取证方面,应根据案件基本情况,对案件事实和涉嫌罪名进行梳理,根据各相关罪名所对应的构成要件以及法律对证据、证明程度的要求,引导公安机关侦查取证,使关键证据得以有效固定,确保案件定性准确。

二是厘清被告人之间关系,强化固定被告人主观方面证据。私募基金领域刑事案件通常涉及诸多被告人,被告人主观方面的认定是办案难点之一。因各被告人自身可能存在对犯罪行为的认识不足等多种因素,到案后否认犯罪者居多,被告人零口供现象多有发生。在引导侦查取证中,应重视引导公安机关厘清各被告人之间的关系,充分固定各被告人主观方面相互印证的证据,以证实各被告人对犯罪行为的主观状态,为审查起诉阶段有力指控犯罪打下坚实基础。

三是全程跟踪调查取证,固定有关犯罪数额及情节的证据。私募基金领域刑事案件中,涉案公司资金池内往往涉及账户众多,既有通过理财产品募集的资金,也有外部借贷、经营资金,因涉案公司日常经营中对资金的混同使用,加之财务账册缺失、银行流水账目不全、时间跨度久等情况,审计机构在进行审计时难度较大。因此,在引导侦查取证中,也要着重引导固定资金去向方面的证据,为后续追赃挽损做准备。同时,因私募基金领域刑事案件涉及公司各层级人员,要引导公安机关在取证过程中及时固定涉及主犯、从犯关系的证据。对于涉及罪重、罪轻以及单位犯罪的相关证据,也要及时收集、固定。

审查案件细节,聚力突破认定难点

如前所述,非法吸收公众存款

罪系私募基金领域高发罪名。根据《最高人民法院关于审理非法集资刑事案件具体应用法律若干问题的解释》规定,对于非法吸收公众存款罪的认定,客观上应满足“四性”,即非法性、公开性、利诱性、社会性。其中,社会性、利诱性在司法实践中较难把握。笔者根据立法目的和司法办案情况,作以下分析:

一是私募基金领域非法吸收公众存款案件中“社会性”的认定。所谓“社会性”,是指向社会公众即社会不特定对象吸收资金。实践中,可以从基金产品的宣传方式、是否突破合格投资者人数限制以及确定合格投资者程序等方面认定是否具有“社会性”。

二是从基金产品宣传方式上认定“社会性”。根据相关规定可知,私募基金设立合格投资者制度,募集机构仅向合格投资者募集基金,不能向合格投资者以外的人员推介产品和募集基金。从宣传方式上看,募集机构如果在宣传介绍中运用电视、互联网、传单、讲座等公开宣传的方式宣传具体基金产品,则符合该类案件定罪“社会性”要求。

三是从合格投资者确定程序上认定“社会性”。私募基金的募集一般要履行特定流程,如投资者适当性匹配、基金风险揭示、合格投资者确认、投资冷静期、回访确认等,是否通过特定的流程来确定合格投资者,是认定“社会性”的重要因素。如果没有经过特定流程确定合

格投资者,则符合该类案件定罪的“社会性”要求。

二是私募基金领域非法吸收公众存款案件中“利诱性”的认定。所谓“利诱性”,是指承诺在一定期限内以货币、实物、股权等方式还本付息或者给付回报。根据有关规定,私募基金管理人、私募基金销售机构不得向投资者承诺投资本金不受损失或者承诺最低收益。司法实践中,可从募集机构是否向投资人提供隐性担保、是否采用滚动发行产品以及是否存在保本付息等宣传方面来认定私募基金领域非法吸收公众存款类案件中的“利诱性”。

三是提供隐性担保方式承诺保本付息。私募基金募集机构如果采用间接、隐性的方式向投资者提供担保,或者承诺将来回购、代投资者承担投资风险以及关联公司出具流动性担保函等,则符合私募基金领域非法吸收公众存款类案件中的“利诱性”特征。

四是采用滚动发行方式承诺保本付息。私募基金募集机构如果采用借新还旧、分期多次重复发行,使得私募基金产品的本金、收益、风险在不同投资者之间发生转移,变相实现产品保本付息,则符合私募基金领域非法吸收公众存款类案件中的“利诱性”特征。

五是采用不当宣传方式承诺保本付息。私募基金募集机构如果通过支付管理费的方式让国有企业参股,而国有企业实际仅代持股份不参与管理,使投资者误认为基金产品保本付息,则符合私募基金领域非法吸收公众存款类案件中的“利诱性”特征。

强化权益保障,努力做好追赃挽损

追赃挽损是私募基金领域刑事案件办理的重要任务之一,为最

大限度保护受害人的合法权益,要加大力度,强化追赃挽损。实践中,涉案公司往往资金账目不完整、大部分资金系后偿还前债的消耗性支出,用于随意性投资及非法放贷业务支出较多,因此,资金穿透审查的难度较大。同时,资金去向形式多样,涉及控股、信托、房产等多个领域,所涉资产争议较大,要努力进行穿透式精准冻结。此外,对尚存资产项目的监督运营以及如何收取未来收益,在建项目停工或者进一步运营管理、如何监督等问题有待深化解决。

基于此,笔者建议:适时组成联合追赃小组,负责协调处理追赃过程中出现的问题,对易贬值、难保管的涉案资产及时作出应急处置。指定专业机构组成资产清算组。资产清算组可对涉案资产进行梳理,提出对涉案资产查封、扣押、冻结的建议以及咨询意见。建立跨地域信息通报、协调机制。由案件主办地司法机关牵头,及时沟通、掌握各地涉案资产情况,及时开展对涉案资产查封、扣押、冻结的相关工作。

此外,私募基金领域刑事案件中,可能涉及托管人、基金行业协会等主体。从目前的相关规定和实际操作来看,相关主体对基金的托管、登记备案及金融资产交易,仅具有形式审查义务,无实质监管权。为督促上述主体在形式审查方面尽到足够的谨慎、注意义务,以预防违法犯罪,应进一步扩大相关主体形式审查的责任范围。同时,要加强投资群体对私募基金投资的风险认知。可在相关官网、官微上发布风险提示,私募基金投资的专业知识及相关的法律规定,让投资者有更多渠道了解到私募基金投资的风险,以避免盲目投资,从而形成良好的投资秩序和环境。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院、上海市浦东新区人民检察院)