

“五维施策”高质效落实民营经济促进法



□钟瑞友

法者，治之端也。习近平总书记指出，社会主义市场经济体制、中国特色社会主义法治体系不断健全和完善，将为民营经济发展提供更坚强的保障。5月20日，民营经济促进法正式施行，这既是贯彻落实党的二十届三中全会、中央经济工作会议等重要会议精神的务实之举，又是马克思主义政治经济学原理在我国立法层面的生动体现，对于提振市场信心、增添民营企业活力意义重大。

民营经济促进法共9章78条，从公平竞争、投融资促进、服务保障等角度，规定了促进民营经济发展的方方面面。值得注意的是，该法第45条、第66条直接对检察机关履职提出了要求，而该法其他条文的诸多内容，亦与检察职能密切相关。检察机关应坚决扛起贯彻落实民营经济促进法的检察之责，以高质效履职促进民营经济行稳致远。

从三个视角予以全面理解

总体而言，检察机关高质效落实民营经济促进法的基本逻辑，应从三个视角予以理解。

首先，民营经济促进法立足于改革发展稳定大局，这是检察机关高质效落实的时代视角。民营经济法治建设，是我国进一步全面深化改革的重要内容。民营经济促进法第1条明确指出生立法的目的是“为优化民营经济发展环境，保证各类经济组织公平参与市场竞争，促进民营经济健康发展和民营经济人士健康成长，构建高水平社会主义市场经济体制，发挥民营经济在国民经济社会发展中的重要作用”。民营经济促进法实质上是协调政府与市场关系的重要法律依据。检察机关要准确把握改革发展的新形势，以问题导向破解民营经济改革梗阻，以检察改革创新作为融入中心、服务大局，为实现民营经济健康发展、高质量发展提供检察助力。

其次，民营经济促进法致力于推进法律政策与宏观政策的取向一致，这是检察机关高质效落实的政策视角。民营经济促进法第45条明确指出，“国家机关制定与经营主体生产经营活动密切相关的法律、法规、规章和其他规范性文件，最高人民法院、最高人民检察院作出属于审判、检察工作中具体应用法律的相关解释，或者作出有关重大决策，应当注重听取包括民营经济组织在内的各类经济组织、行业协



会商会的意见建议；在实施前应当根据实际情况留出必要的适应调整期”。因此，应加强检察政策与宏观政策取向一致性评估，把检察工作嵌入国家宏观政策框架，以“三个善于”的标准，全面履行“四大检察”各项职能，既不越俎代庖，更不缺位失职，实现政策目标协同，促进营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。

最后，民营经济促进法内在要求坚持全面严格依法履职，这是检察机关高质效落实的履职视角。民营经济促进法涵盖了影响民营经济发展的方方面面，以立法形式保证民营企业依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，这也必然要求实践主体的履职具有全面性、准确性。民营经济促进法第66条规定，“检察机关依法对涉及民营经济组织及其经营者的诉讼活动实施法律监督，及时受理并审查有关申诉、控告。发现存在违法情形的，应当依法提出抗诉、纠正意见、检察建议”。检察机关应当围绕民营经济促进法提出的内容，坚持全面严格依法履职的原则，扎实开展各项法律监督工作，深化检察助企纾困，做到依法平等保护，把法律监督优势转化为民营经济的发展胜势。

从五个维度精准施策

具而论之，检察机关高质效落实民营经济促进法，应对标对表民营经济促进法的条文内容，从五个维度精准施策。

理念为先，锚定“坐标系”。思想是行动的先导，只有思想理念正确，落实方能有力。一是始终坚持党的领导。民营经济促进法第2条指出，促进民营经济发展工作，必须坚持中国共产党领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义制度，确保民营经济发展的正确政治方向。检察机关在促进民营经济发展过程中，必须毫不动摇坚持党的绝对领导，做到“党的中心工作开展到哪里，检察工作就跟进到哪里”。二是落实依法平等保护原则。民营经济促进法第3条强调，国家坚持平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展的原则，促进民营经济发展壮大。事实上，平等保护是贯穿整部法律的基本理念。检察机关要聚焦“依法平等”这个出发点，全力营造权利平等、机会平等、规则平等的发展环境。三是传递司

法人文关怀。民营经济促进法第8条指出，引导形成尊重劳动、尊重创造、尊重企业家的社会环境，营造全社会关心、支持、促进民营经济发展的氛围。检察机关应当关注民营企业愿望、回应民营企业关切，把系列安商惠企政策落实落地，有事不避、无事不扰，让“亲”“清”检企关系更加和谐。

聚焦重点，打好“关键仗”。要重点明晰、切中肯綮，帮助企业解决发展中面临的急难愁盼问题。一是深入开展违宪异地执法和趋利性执法司法专项监督。民营经济促进法第51条强调“实施行政处罚或者采取其他措施”应过罚相当，第63条要求“严格区分经济纠纷与经济犯罪”，第64条对“规范异地执法行为”作了明确要求。检察机关要聚焦整治企业反映强烈的执法司法问题，深入开展违宪异地执法和趋利性执法司法专项监督，推动完善执法司法制约监督体系。二是保障公平竞争权利。民营经济促进法第11条强调“保障民营经济组织公平参与市场竞争”，第14条指出“公共资源交易不得有限制或者排斥民营经济组织的行为”。检察机关要加大对严重破坏公平竞争秩序犯罪的惩处力度，深化反不正当竞争民事生效裁判监督，推动构建更加公平、透明的市场环境。三是做实金融检察。民营经济促进法第三章“投资融资促进”对检察机关的“金融检察”提出更高的要求。检察机关要依法惩治利用融资平台、打着金融创新旗号实施的各类金融犯罪，精准开展金融领域检察监督，注重防范化解金融风险。四是强化涉企公益保护。民营经济促进法第36条对民营经济组织从事生产经营活动应当遵守的有关安全生产、生态环境、网络和数据安全等规定提出了要求。检察机关应对影响企业生存发展或人民群众对企业反映强烈的生态环境保护、安全生产、个人信息保护等领域的公益诉讼案件，规范有序开展监督，修复受损的公共利益，以案件办理促行业规范。

健全机制，形成“破壁力”。一是做实“穿透式”监督机制。民营经济促进法中诸多条文涉及检察机关可以开展法律监督的内容，如第60条中“实施限制人身自由的强制措施”程序规范，第62条中“查封、扣押、冻结涉案财物”违法监督。检察机关要切实强化对执法司法活动的制约监督，积极开展涉民营企业查封扣押冻结、刑事诉讼“挂案”清理等监督，构建实质有效的“穿透式”监督体系。二是做实保障创新机制。民营经济促进法第27条重视民营经济组织在“推动科技创新、培育新质生产力”等方面的作用，第32条提到“知识型、技能型、创新型人才”的培养使用，第33条强调“加大创新成果知识产权保护力度”。检察机关要突出打击涉及重大科研项目、关键核心技术、新业态等方面侵犯知识产权犯罪，加强保护头部企

业、创新型人才，提升民营企业技术创新力和核心竞争力。三是做实企业征信服务机制。民营经济促进法第26条提到“建立健全信用信息归集共享机制”，第54条强调“健全失信惩戒和信用修复制度”。检察机关要深化涉企信用惩戒民事执行监督，积极帮助企业及其经营者修复信用。同时，与征信机构数据对接，建立虚假诉讼“黑名单”制度，倒逼企业诚信经营。

注重协同，共绘“同心圆”。一是强化涉外法治协同。民营经济促进法第33条提出“海外知识产权纠纷应对指导和风险预警”等内容，第57条提出“加强法律、金融、物流等海外综合服务，完善海外利益保障机制”等要求。检察机关要自觉融入涉外法治大协同格局，加强多方协作互动，细化涉外案件办理机制，完善涉外纠纷预警处置，为企业“走出去”“外商”请进来”提供法治保障。二是强化治理协同。民营经济促进法第38条指出“民营经济组织应当完善治理结构和管理制度、规范经营者行为、强化内部监督，实现规范治理”，第39条提出“国家推动构建民营经济组织源头防范和治理腐败的体制机制”。检察机关要坚持治罪与治理并重，深挖案件背后的涉企治理问题，通过社会治理检察建议、风险提示函等方式，推动企业完善制度、防范风险。三是检企对话协同。民营经济促进法第44条提到“建立畅通有效的政企沟通机制”，第53条强调“建立健全行政执法违法行为投诉举报处理机制”。检察机关可依托“府检联动”类平台载体，推动案件线索移送、信息共享、难题研判。持续开展“检察开放日”“检企面对面”等活动，为企业定制“检察服务套餐”，推动“检企对话”常态化。

精育人才，激活“动力源”。贯彻落实民营经济促进法，需要专业队伍作动力支撑。一是培养涉外型人才。民营经济促进法第43条提到“民营经济组织及其经营者在海外投资经营应当遵守所在国家或者地区的法律”等要求，第49条提出要“培养符合民营经济高质量发展需求的专业人才和产业工人”。基于此，涉外检察人才的培养已经迫在眉睫。检察机关可充分利用检校合作载体，重点培养一批懂外语、精办案、善研究的涉外检察人才。二是培养解纷型人才。民营经济促进法第55条指出要“建立健全矛盾纠纷多元化解机制”。该法中蕴含“治理”元素的第38条、第39条实质上亦包含着“解纷”元素。当下要抓好一线经验丰富、善做群众工作的解纷型人才培养，为民营企业排忧解难。三是培养专家型人才。要注重民营经济领域检察专家型人才的培养，深化“检察官教检察官”活动，加强知识产权检察、金融检察等领域专业化办案团队建设，以人才确保落实高质效办案。

（作者为浙江省金华市人民检察院党组书记、检察长）

抓实案件质量检查评价做到“每案必检”

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□史焱

最高人民检察院党组强调，检察管理的核心是高质效办好每一个案件，主线是落实和完善司法责任制，抓手是案件质量检查评价和司法责任追究惩戒，目标是努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。具体到实践中推动案件质量检查评价发挥抓手作用，需要坚持“五位一体”，从目标定位、主体、对象、方式、结果运用等五个方面予以完善，逐步做到“每案必检”，一体抓实“三个管理”，推动高质效办好每一个案件落到实处。

坚持精准定位，推动实现目标“贯通化”

案件质量检查评价是落实和完善司法责任制的重要抓手，是检察机关深化内部制约监督的重要方式，检查与评价具有不同功能定位，可以协同其他管理手段有序推进“三个管理”。

作为深化内部制约监督的重要方式。在实践中，各级检察机关正在探索包括事前、事中和事后在内的全流程内部制约监督体系，三者分别以强化制度教育、案件流程监控、案件质量检查评价为主要方式手段。其中，案件质量检查评价是保证案件质量、规范检察机关司法办案的内部制约监督体系的重要组成部分。

作为落实和完善司法责任制的重要抓手。《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》明确司法责任制包括司法办案监督管理职责，案件质量检查评价是检委会、检察长、业务部门负责人履行司法监督管理职责、开展督责问责的重要方法。同时，也要落实承办检察官的主体责任、办案部门负责人审核把关责任和检察官联席会议的质量监控作用，压实案件质量检查评价的司法责任。

协同其他管理监督手段有序推进“三个管理”。案件质量检查评价是评价具体案件质量、对具体个案进行品质把控的基本方式，是评估个案是否“高质效”的最直观方法。通过发挥案件质量评价所具有的监督、纠错、考核等功能，可聚焦类案存在的共性问题，影响案件质效和办案规范性的深层次问题，对重点案件类型、重点办案领域等进行办案质效分析研判会商，推进宏观办案质效分析与微观案件质

量评价的有机联动，真正推动个案办理高质效与法律监督整体高质效的有机统一。

坚持全员参与，推动实现主体“全员化”

案件质量检查评价既要注重办案部门的质量检查，也要继续强化案件管理部门组织的质量评价，更要健全上下一体的评价运行机制。

加强办案部门的案件质量检查。办案人员要及时开展自我检查，既要熟练运用司法技能办理案件，也要主动加强自身管理监督，做到“每案必检”。办案部门负责人要履行监督管理职责，对部门内办理的重大、疑难、复杂案件，或者关键环节如拟作出刑事不捕不诉、撤回起诉等，必要时可以组织开展案件质量检查，通过专人检查、交叉检查、重点检查等，确保及时发现、解决问题。

加强案件管理部门统筹、办案部门承办的案件质量评价。案件质量评价针对已办结的案件，由案件管理部门负责统筹组织，各办案部门的检察官分工负责。案件管理部门负责人全面履行事前、事中及事后监督管理职能。案件管理部门的评价检察官负责案件质量评价的综合协调、统筹管理和监督落实，发挥检察业务管理枢纽作用。办案部门的检察官作为评价人员，可独任开展案件质量评价工作。

加强上下一体的质量评价运行机制。《人民检察院案件质量检查与评价工作规定（试行）》（下称《检查与评价工作规定》）明确，上级检察院要加强对下级检察院案件质量检查与评价工作的指导监督，可以对下级检察院办理的特定类型案件或者案件的特定环节、特定问题，组织开展专项评价。这就要求建立完善上下级院一体化管理机制，上级院可以发挥其一调用办案资源力量、开展跨区域检察协作的优势，统一部署开展案件质量评价，切实提升案件质量评价工作实效。

坚持全面覆盖，推动实现范围“全面化”

做到“四大检察”全类别覆盖。《检查与评价工作规定》对检查评价案件范围没有任何限制，尤其其在重点评价的案件类型中增加了民事检察、行政检察、公益诉讼检察，实现了“四大检察”全覆盖。

做到所有办案主体全层次覆盖。无论是普通检察官、办案部门负责人，还是检察长、副检察长等入额院领导，所办案件均应成为案件质量检查评价的对象。尤其要加强对入额

院领导办案情况的质量评价，探索以异地评价、提级评查等方式对案件进行质量评价，从而做实入额院领导实质化、亲历性办案。

做到实体、程序、文书、效果的全方位覆盖。实体方面，将事实认定、证据采信以及法律适用作为重点，对案件审查、认定、处理等重要决定予以检查评价。程序方面，检查评价案件受理、案件文书、出庭公诉等案件办理流程与环节。文书方面，既要检查评价起诉书、不起诉决定书、抗诉书等法律文书，也要对讯问笔录、询问笔录等法律文书进行检查评价。效果方面，要检查评价办案人员是否存在就案办案、机械办案的问题，是否在办结案件的同时注重推进释法说理、化解社会矛盾，实现办案“三个效果”的有机统一。

坚持整合运用，推动实现方式“立体化”

案件质量检查评价方式是否合理，直接影响案件质量检查评价的实效。要探索形成综合运用、避免重复、精简分派、内外并重、数字赋能的立体化检查评价方式体系。

注重案件质量检查评价方式的综合运用、避免重复。要处理好案件检查评价的分统结合，着眼“监管一案，规范一类”，建立有效工作机制，强化传导效应。其中，办案部门检察官作为“高质效办好每一个案件”的第一责任人，应当做到“每案必检”。办案部门执法检查主要对本部门或本业务条线的重点案件类型、关键办案环节、重要法律文书进行核查。重点评价是针对捕后不诉、撤回起诉、免于刑事处罚等公检法之间存在分歧、问题多易发发的重点案件进行的逐案评价。专项评价则是对特定类型案件或者案件的特定环节、特定问题开展的评查。随机评查是随机选取一定数量或者比例的案件进行的评查。

探索构建繁简分流、内外并重的立体化体系。要综合考虑案件类型、难易繁简程度等特点与不同实际需求，建立繁简分流的差异化检查评价机制。要重视引入外部监督方式，配合相关部门开展好重点案件专项检查，构建简易公开听证、类案集中听证等多元听证体系。可以探索试行案件质量评查案件化办理，由案件管理部门的评查检察官或办案部门检察官采取独任检察官或检察官办案组的方式进行，由评查案件的承办检察官对评查工作质量负责并承担相应责任。

探索案件质量检查评价的数字化赋能。要加强案件质量检查的数字化、持续推广应用“数检通”智能软件，辅助支持办案部门对案件“一

键自检”。要加强案件质量评价的数字化，加快研发数字化质量评价模块，构建智能评价与人工评价相结合的质量评价体系，实现重点案件评查覆盖率、瑕疵案件率、不合格案件率指标系统填报自动抓取和汇总统计功能。要加强管理手段的数字化贯通，推动建立数字化检察管理平台，实现“一张网运行”“一平台通办”，通过预设规则、智能判断，打通流程管理等，实现质量检查、质量评价、流程监控等有机衔接。

坚持有效运用，推动实现结果运用“实质化”

案件质量检查评价作为一项监督管理手段，要着眼落实司法责任制，坚持结果导向，强化检查评价结果运用，实现对“案”的评价和对“人”的考核同向发力、互促共进。

完善正向激励表彰机制。要同步统筹优秀典型案件评选与案件质量检查评价工作，办案人员、办案部门和案管部门在开展案件质量检查评价工作的同时，共同抓好优质案件、精品典型案例、优秀法律文书的评选奖励工作，研究室协同做好亮点提炼和疑难问题研究论证，一体发挥精品案例、先进典型示范引领作用。要协调调阅通案件质量评价结果对管人的正向激励作用，将案件质量评价结果作为办案人员考核评价、评先评优的重要依据。

完善反向督促惩戒机制。要完善反馈通报机制，将案件质量检查评价中发现的问题、评定的瑕疵案件和不合格案件，及时予以反馈通报，督促承办检察官对照问题、分析原因、切实整改。要完善长效质量管理体系，案管部门定期对案件检查评价发现的频发易错问题及注意事项进行梳理总结，引导检察人员全面提升证据审查运用和法律适用等能力水平。要完善检察官司法档案机制，建立案件评查与司法档案管理的有效衔接，实行一人一档，统一归档保存。要完善司法责任认定追究机制，细化司法责任认定规则标准，完善与检务督察部门、检察官惩戒委员会的衔接机制，推动形成司法责任认定、追究、惩戒完整链条。

完善容错免责机制。要建立完善容错机制，维护检察官客观公正立场，保证检察官的正常职务行不受责任追究，对于案件质量检查评价发现的问题，要结合主观观因素，实事求是、客观公正作出评价，激励检察官担当作为、坚守底线。要强化检察官人员的司法办案责任，明确不同主体之间的责任划分。要建立完善责任豁免机制，明确不予追究责任、免于追究责任等情形。

（作者单位：北京市昌平区人民检察院）

□薛阿敏 孙宋龙

跨境毒品犯罪呈现隐蔽性强、组织化程度高且跨国境实施等显著特征，不仅对国家安全稳定造成严重威胁，也给侦查取证、提起公诉及案件审理等带来诸多挑战，已成为各国司法系统重点打击对象。跨境毒品犯罪证据审查的难点主要在于犯罪行为跨越多个法域，且不同国家地区法律体系存在显著差异，导致证据收集与司法协助面临障碍重重；现代通信技术与金融工具被犯罪分子所滥用，使得毒品交易方式更隐蔽，证据链条呈现错综复杂的态势。因此，突破传统证据审查模式的局限性并构建新型审查机制已成为当前亟待解决的实务问题。

坚持全流程证据审查机制，建立“点线面”三维证据架构。跨境毒品犯罪案件普遍具有专业化程度高、组织体系严密且网络化特征明显等特点。针对犯罪链条延伸长、环节多，“人货分离”“钱货分离”等普遍情况，证据审查工作必须突破单一节点或个别主体的局限思维，着眼于整个犯罪网络的证据收集与综合分析。一是对所有涉案人员的犯罪事实进行全面梳理分析。需重点考察其具体行为方式以及在共犯中所处的地位和发挥的作用，从而确定案件突破口所在。同时，需要沿着毒品流通方向开展“自上而下”的溯源追查工作，针对资金流向采取“自下而上”的逆向追踪策略，通过这种双向取证方式能够有效查明上下游关联证据。二是在办案过程中应当建立“人—毒—财—物”四位一体的审查监督模式。通过对犯罪嫌疑人社会关系的分析研判、毒品流向追踪、资金流水核查等工作的系统处理，实现对交易链条、资金链条与证据链条的综合审查。重大案件往往表现出明显的层级化特征，这要求证据审查工作必须强化“点线面”的立体分析维度。三是以犯罪嫌疑人作为基础节点，将毒品与资金流转路径作为连接线索进行结构化呈现，构建完整的犯罪网络平面图景。借助电子数据画像等新型技术手段的辅助作用，对物证、电子数据、言词证据及书证等多元证据材料进行整合处理。这种三维架构既能确保案件事实查明工作的准确性，又可以有效避免关键证据链断裂风险，从而提升办案质量与效率水平。

强化对关键客观证据的及时固定与合法性审查。跨境毒品犯罪案件证据收集和固定难度非常大，尤其是关键客观证据具有高度时效性且易灭失，如通话记录、指纹痕迹等。一旦侦查阶段未能及时全面规范化固定证据，往往导致后期补充取证工作陷入困境，直接影响案件定性及量刑。因此，侦查机关应严格按照法律规定，毒品实物查获与封存程序依法执行，成分鉴定、纯度检测及数量测算等事项应委托具备资质的鉴定机构完成。电子数据类证据与通讯记录原始数据的调取与固定需重点防范数据篡改风险或灭失可能性。涉毒资产流向追踪方面，应及时采取查封冻结等措施，有效阻断财产转移行为。同时，对证据合法性审查要从履行把关职能，防止因取证程序不规范导致证据被排除。对于瑕疵证据，及时通过补正程序或其他证据相互印证。对于跨境取证环节，要考量不同法域间法律制度与证据规则的差异性，依法办理司法协助手续，确保涉外证据的可采性、有效性。

综合应对“零口供”“孤证”“虚假口供”等主观证据困境。跨境毒品犯罪分子往往反侦查能力强，订立攻守同盟现象突出，严重干扰侦查工作及证据审查认定。加之主观明知的证据收集及鉴定难度大，还容易出现“孤证不能定罪”的窘境。因此，证据审查工作应当遵循“由证到证”的思路，强化客观证据的收集与综合运用。检察人员应结合犯罪嫌疑人身份特征、收入水平状况、社会关系网络及前科记录等个人背景信息，综合分析研判供述真实性，有效识别存在的逻辑矛盾与事实漏洞。同时，从犯罪嫌疑人的人际关系网络出发，全面收集同案人员证言、亲密关系人陈述及知情人提供的信息，重点核查社交平台账号数据、金融账户交易记录与电子设备存储内容等客观证据，灵活运用刑事政策，促使犯罪嫌疑人如实供述。此外，在证据审查过程中要围绕有罪供述与辩解内容，重点核实犯罪实施的时间点、地点、作案工具、车辆移动轨迹等细节要素，通过“证据画像”构建多维度、立体化证据体系。对于“孤证”，要注意建立不同证据间的相互印证关系，达到事实清楚、证据确实充分的证明标准。

同步查明涉毒资产流向，强化对涉毒洗钱犯罪的打击。跨境毒品犯罪往往伴随洗钱行为的发生，这会增加此类行为的发现与惩治难度。检察机关审查证据时应坚持“一案双查”，同步查明毒品犯罪和洗钱犯罪。办案时应关注涉毒资金流转路径，全面梳理资金链条，依法查明涉毒资产属性及其权属关系。特别是利用虚拟货币、跨境支付等新型支付方式转移毒资的行为，即便境外犯罪分子未归案，也应依法认定洗钱犯罪，洗钱金额以实际支付金额计算。一方面，要强化侦查机关、银行监管部门之间的协作，健全提前介入制度以及信息共享机制，依法精准打击涉毒洗钱犯罪；另一方面，证据审查过程中需重点核实涉案财物是否属于涉毒资产，提起公诉时应当就涉毒资产处置形成明确意见，法庭审理时须依法完成对涉毒资产的举证质证，并发表公诉意见。通过同步构建毒品犯罪证据体系与涉毒资产证明体系，充分发挥刑事诉讼中检察官应有作用，推动“打财断血”，铲除毒品犯罪经济基础、遏制毒品犯罪再生能力。

（作者单位：上海市人民检察院第一分院，上海市金山区人民检察院）

强化全链条证据审查 精准打击跨境毒品犯罪