

民营经济促进法的出台,为检察机关持续服务保障民营经济发展壮大提供了新契机,检察机关应当以鲜明的意识、准确的监督措施、高效的工作机制和顺畅的合作渠道形成保障民营经济发展新模式。

# 充分发挥刑事检察职能推动民营经济促进法有效实施

法学专家看 检察

□时延安



民营经济促进法的制定,是我国社会主义市场经济体制发展的一个重要里程碑。作为第一部专门关于民营经济发展的基础性法律,它以法律的形式重申了发展民营经济的基本政策,确认了民营经济组织的法律地位和基本权利,构建起保障民营经济主体利益的基本法律框架。其中,多个条文对检察机关保护民营经济组织权益提出了具体要求,为检察机关发挥法律监督职能、维护民营经济发展明确了法律依据。

毫无疑问,民营经济已成为国民经济的重要组成部分,在经济发展、促进就业、保障民生、科技创新等方面发挥着重要作用。同时,也应该看到,目前民营经济领域存在的问题非常复杂,法律实践中既存在对民营经济组织保护不力的问题,也存在规制供给不足,引导、监督不到位的问题。一些民营经济组织内部治理方面缺乏现代企业基本的管理制度和机制,缺乏法治化经营管理模式;对外经济活动缺乏平等竞争理念,缺乏对消费者权益保障的基本意识。因此,在民营经济促进法实施过程中,对各类民营经济组织既要做好鼓励、支持和引导工作,也要做好监督和管理工作。

多年来,检察机关在促进民营经济发展方面发挥了重要作用,围绕服务和保障民营经济发展壮大实施了多项举措,在实践中起到了积极作用。民营经济促进法的出台,为检察机关持续推动该项工作提供了新契机,检察机关应当以鲜明的意识、准确的监督措施、高效的工作机制和顺畅的合作渠道形成保障民营经济发展新模式。

## 充分保障民营经济组织的基本权利

民营经济促进法的一大亮点,是就民营经济组织的基本权利制定了法律规范。与民法典对经济组织民事权利规定的意义不同,民营经济促进法中规定保障民营经济组织的权利,不仅要求平等经济主体之间不得相互侵犯这些权利,也要求公权力机关尊重和保障民营经济组织的权利。该法有关刑事诉讼中涉案财物处置、严格区分经济纠纷与经济犯罪、规范异地执法等问题具体规定,实际是对民营经济组织基本权利保护的具体法律要求,旨在充分维护民营经济组织在刑事案件处理中的基本权利,防止执法和司法行为损害这类组织的基本权益。

经过几代人的不懈努力,我国刑事法治领域中人权保障已经达到较高水平,司法工作人员对刑事诉讼中人权保障的观念也在不断强化。然而,刑事诉讼中如何维护涉案民营经济组织的基本权利,在认识和制度、机制建设上还存在短板。例

如,目前对涉案财物处置已形成较为全面的工作机制,其基本理念是维护当事人的财产权利。但对于涉案民营企业来讲,对其财产进行“查封扣押”,将对其经营自主权产生实质性影响。因此,在处理涉及民营企业刑事案件中,对企业涉案财产采取“查封扣押”措施,要充分考虑对涉案企业生产、经营活动的影响,依法维护涉案企业的自主经营权。

检察机关在依法履职过程中,应当充分理解民营经济促进法关于民营经济组织权益保护规定的立法目的,在检察监督的各个环节,依法维护民营经济组织的基本权利。以涉案财物处置问题为例,对于公安机关的侦查活动进行监督,要全面考察适用这类措施是否会不当影响民营经济组织的生产经营活动,在确保刑事诉讼活动正常进行的同时,尽可能减少对涉案民营经济组织生产、经营活动的影响。同样,维护民营经济组织的基本权利,对各种损害其利益的“内鬼”“外鬼”行为,检察机关也应主动作为,通过法律监督督促公安机关立案侦查。

## 促进完善涉及民营经济组织刑事程序制度和机制

在刑事诉讼中,当事人的基本权利要通过完善的程序制度和机制予以保障,对于涉案民营经济组织的权利而言,同样如此。在认识到民营经济促进法对民营经济组织基本权利规定的重要意义上,应当全面审视现有刑事程序制度和机制是否有利于保护这类主体的基本权利,能否有效防范不当侵犯这类主体合法利益的执法、司法行为,是否有及时、有效的机制来解决这类组织在刑事诉讼中的正当、合理诉求。

毋庸讳言,我国现行刑事诉讼法是以自然人为中心构建起来的,而在刑法明确规定单位犯罪背景下,刑事诉讼法尚未建立起全面的单位刑事诉讼程序,因而在处理具体涉及单位的刑事案件中,公安机关在处理涉及单位的法律问题,通常参考适用处理自然人案件的思路,这体现在适用强制措施、不起诉、辩护、违法所得追缴、执行等多个环节。由于缺乏“适配”的法律程序,在具体办案中难免会出现对涉案单位合法权益保障不足的情况。同样,目前这种诉讼格局也不利于有效防范涉及民营经济组织的滥用公权力的行为。例如,在涉及“违规异地执法和趋利性执法司法”案件中,有的办案机关通过刻意制造“连接点”来主张管辖权,尽管这些“连接

点”与办案机关所在地的关联性很小,尤其在涉及民营经济组织的案件中,这种主张管辖并立案侦查的方式会给这类组织的正常生产、经营活动造成不利影响,对这类组织的负责人则常常采取指定居所监视居住的方式,这种办案思路并没有充分考虑民营经济组织的特点,也不利于对其正常生产、经营权益的有效维护。对此,除了由于部分办案人员仍有明显“经济利益驱动”的思维方式外,也源于现有刑事程序性规定尚未形成有效的约束性机制。

在促进完善涉及民营经济组织刑事程序制度和机制方面,检察机关应围绕法律监督职能,准确认识这类组织特点,在充分尊重其基本权利的基础上,创新程序性法律制度,维护这类组织的诉讼权利。例如,在立案监督环节,可以重点审查同级公安机关对涉及外地民营企业进行立案的管辖权是否有充分的事实和法律依据,是否存在刻意制造“连接点”的情况,如果存在类似情况,检察机关可以依法监督,要求公安机关将案件移送该企业所在地或者主要犯罪行为发生地的公安机关立案侦查;在侦查监督方面,可以重点围绕针对民营企业的侦查措施进行监督,尤其对于可能涉及其经营自主权的查封、扣押、冻结活动予以必要性审查,对于不必要且可能影响涉案民营企业生产经营的侦查措施,及时要求侦查机关予以变更或者解除;在审前涉案财物处置方面,应建立有效机制监督侦查环节的财物处置情况,将新型财产形态作为重点监督内容;在审判阶段,应从维护涉案民营企业生产发展的角度提出量刑建议,提醒法院在定罪量刑时充分维护企业合法权益投资人和员工的利益。同时,在检察机关各职能部门之间形成合力,对重大刑事案件的检察监督,可以从刑事、民事、行政和公益诉讼多个角度形成合力,由此全面解决相关问题。对于实践证明是合法、有效的检察实践做法,各级检察机关应及时总结经验,在条件成熟时,通过司法解释的方式予以规范,并形成一般性的检察监督机制。

## 积极利用检察建议方式促进对民营经济组织的引导和监管

民营经济促进法是促进民营经济治理全面法治化的重要一步,涉及民营经济组织发展的各个关键环节,仍需要立法机关、行政执法机关和司法机关进一步推进,按照社会主义法治精神和理念不断完善相关具体制度和规范。各级检察机关在办理刑事案件过程中,从保护民营经济组织合法权益角度出发,发现相关单位存在违反该法行为时,应及时提出检察建议,督促其依法进行整改。

在刑事案件办理中发现地方行政主管部门不当监管的问题,检察机关也应及时提出检察建议,必要时可以提起公益诉讼。以非法采矿类案件为例,一些取得采矿许可证的民营企业之所以长期存在超范围、超时限、超种进行开采,与地方行政主管部门的“以罚代管”监管不力或者

默许纵容有关联,有的企业负责人甚至认为,只要企业被罚款了,就没有刑事责任了,因而继续从事非法采矿活动。倘若相关行政主管部门能够对此坚决而及时地制止,这类企业及负责人导致的矿产资源损害后果就会轻很多。对于这类情形,检察机关应当提出检察建议,要求相关行政主管部门解决监管上存在的问题。同时,对于民营企业因涉嫌犯罪而出现经营困难,尤其是企业负责人被依法剥夺自由的,检察机关也可以向行政主管部门建议,对企业生存、发展尤其是员工就业等问题给予关注,必要时进行托管。

对于已经构成犯罪的民营企业,检察机关应根据情况提出检察建议,将通过办案发现的、企业内部经营管理上的问题及时通报企业,督促其依照公司法等法律法规进行整改,并依照人民检察院组织法第21条的规定,要求这类企业及时将采纳检察建议的情况进行反馈。同样,在一些自然人实施的侵害公司、企业合法权益犯罪中,被害单位之所以遭受“内鬼”的侵害,一个重要原因就是内部监督管理机制出现了严重问题,给不法分子创造了条件。例如,涉公司、企业背信类犯罪的发生,主要原因就是单位内部缺乏必要的监督机制,对“董监高”的管理行为缺乏必要的约束。因而在处理这类案件时,检察机关应及时提出检察建议,要求被害企业及时进行整改,强化本单位经营管理活动的内部监督机制。

对因犯罪而遭受损失的民营企业,检察机关在刑事执行环节应加强监督,为被害企业及时挽回经济损失。例如,在合同诈骗类案件中,被害单位往往是民营企业,这类企业被骗后生产经营活动常常会出现极大困难,也会间接影响到上下游企业的利益。由于经济类刑事案件办理周期相对较长,如何能够让被害人拿回被骗财产并恢复正常生产经营,也需要检察机关主动履职,促使相关办案机关及时解决这类问题。具体而言,在侦查环节,应督促侦查机关全面、及时追缴违法所得并依法返还被害企业;在刑事执行环节,对于刑事附带民事裁判执行不力的,应建议执行单位及时挽回被害企业损失。

总之,在民营经济促进法的全面实施过程中,检察机关大有可为,也应有作为。宏观而言,从维护社会主义法治统一的角度讲,检察机关通过全面履行检察职能,可以大力促进民营经济治理的法治化,推动民营企业向符合社会主义市场经济需要的现代企业转型,为社会主义市场经济发展筑牢法治屏障;微观而言,对因涉嫌刑事犯罪而处于困境的民营企业,检察机关通过这些具体办案,在依法惩治犯罪的同时,为这些企业生存发展创造机遇,主动为其“寻医问诊”。在维护民营企业健康发展方面,检察机关也应将我国海外民营企业利益保护问题作为一项重要任务,为我国“出海企业”提供有力法律保障。

(作者为中国人民大学刑事法律科学研究中心暨刑事执行检察研究中心特聘研究员、法学院教授)

# 锚定法律监督主责主业以高水平管理促进高质量履职

一体抓实“三个管理” 高质量办好每一个案件

□张继田



“三个管理”在检察工作中处于基础性地位,是检察管理的工作重心,是推动高质量办案的主要着力点。要深刻领悟“三个管理”的内涵要求,锚定法律监督主责主业和高质量履职办案本职本源,紧扣主动履职、风险防控、司法责任三方面重点,以高水平管理促进高质量履职。

## 依法主动履职,持续做实高质量监督

检察业务是检察职能的具体体现,必须将主动履职作为业务管理的重中之重,以此引导检察官打破被动办案的思维定式,将监督触角延伸至案件办理全流程、各环节,推动检察机关持续深耕法律监督主责主业。

一是大力推进深层次、实质性监督。当前,有的检察人员仍存在重办案、轻监督的倾向,亟须通过强化监督责任与监督自觉加以扭转。要深刻认识到,检察机关各项职能内在统一于法律监督法定定位,要聚焦执法司法领域的突出问题,把深层次、实质性监督作为核心任务抓紧抓实,既要通过个案监督精准发力,更要以一个案办理为切口推动类案监督,实现“办理一案,治理一片”的效果。

二是深入推进数字检察赋能监督。置身“万物皆数”的时代,检察履职要实现高质量,离不开数字技术的强劲赋能。当前,有的检察人员仍存在运用监督模型挖

掘线索意识薄弱、能力不足的问题。对此,要大力提升检察人员数字思维能力,构建“专班推进+条线指导+全员参与”的工作格局,实现一级、二级场景和重要监督点“三个全覆盖”,推动监督模式从“被动受案、个案办理”向“主动发现、系统治理”转变。

三是积极推进法律监督促进社会治理。一体推进治罪与治理,是新时代检察机关履行法律监督职能的重要要求,彰显了司法办案与社会治理深度融合的内在逻辑。检察人员不应仅局限于个案办理的精细化、忽视融入社会治理的主动性,而是应当始终站位党和国家工作全局、胸怀经济社会发展大局,在对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的深度分析中,敏于发现社会治理的堵点、痛点、难点问题,积极运用“检察建议+调研报告”的方式推进源头治理。

## 加强风险防控,持续做实高质量办案

案件是检察履职办案的基本载体,若案件办理存在瑕疵或引发舆情将极大影响人民群众对公平正义的感受,必须把风险防范嵌入办案全流程,确保案件流程可视、风险可控、结果公正。

一是狠抓办案风险防治。防治办案

风险应当坚持制度机制和流程管控相结合。在防控机制上,制定刑事案件办理“正负面清单”,完善检察官联席会议制度,细化落实疑难复杂和重大敏感案件请示报告、审查把关机制,结合信访申诉情况开展反向审视,综合研判把控办案风险。在流程管控上,探索研发、充分运用相关数字管理平台,视情采取提示、督办、预警、线索移送等方式分类处理。

二是狠抓办案问题治理。办案问题往往具有一些可识别的苗头特征,若不及时干预,便可能演变为突出问题。应当高度重视、抓早抓小,构建“早期识别—动态预警—精准干预”防控机制,及时发现和纠正司法办案中存在的问题和疏漏。

三是狠抓办案作风整治。案件管理的成效最终要体现在每一名检察官的履职实践中。司法工作人员的作风建设,不仅关系高水平管理和高质量办案的推进,更影响司法公正根基的牢固。应结合深入贯彻中央八项规定精神学习教育,部署开展相关专项整治,将办案效率提升、群众关切回应等方面纳入对照检视清单,深入检视、系统改进。坚持从领导做起,从细处示范,到基层院调研不局限于听全面汇报,应就具体案件与承办检察官阅卷交流,研提做实高质量办好每一个案件的理念、思路、举措,示范带动改进工作作风。

## 落实司法责任,持续做实高质量履责

案件质量是司法办案的生命线。质量管理与司法责任相伴而生,必须坚持正向激励与反向约束相结合,让检察人员集中心力、精力、物力,在提升司法质量、效率的基础上,持续增强司法公信力,最终实现高质量履职尽责的目标。

一是以精品导向强化责任意识。检察

□梁云 朱秀斌 卜策

当前,人工智能技术正逐步被运用于司法领域,以其独特的技术优势为检察办案提供智能化支撑。探索人工智能在检察实践中的运用,不仅有助于通过智能化手段高效、规范处理程序性事务,减轻检察人员的事务性负担,还可以让检察官更专注于事实认定、法律适用等核心司法判断,为“高质量办好每一个案件”提供技术赋能,推动检察履职向更规范、更高效的方向发展。基于此,笔者结合检察工作实际,从案件办理、检察管理、队伍建设等维度,分析人工智能如何赋能检察实践。

赋能案件办理,推动高质量办好每一个案件。人工智能凭借其数据处理和分析能力,能对案件办理的多个关键环节进行优化并赋能。

提升证据审查水平。人工智能辅助证据审查可以实现证据合法性校验、证据间互印印证等功能。人工智能在提升证据审查水平方面的作用主要体现在以下方面:一是辅助统一证据标准。针对不同类型的案件,人工智能可基于法律规定和司法实践,辅助司法机构梳理构建完整证据链条所必须收集的证据种类、证明要素及最低证明标准,为统一审查尺度提供技术支持。二是辅助构建精细化证据校验标准。人工智能的应用有助于依据证据的真实性、合法性和关联性要求,将证据收集、固定、保存过程中所应遵循的法定程序、形式要件、内容要素和不可采信情形等转化为量化的校验标准,为规范证据审查提供指引。三是构建证据审查辅助模型。借助人工智能深度神经网络模型和图文识别等技术,提示证据材料中可能存在的非法证据、瑕疵证据和相互矛盾证据,从而防止因证据问题导致错案的风险。

提升案件办理水平。通过人工智能系统生成法律文书初稿,可提升办案质效和文书规范性;借助知识图谱技术进行法律法规和类案推荐,不仅可以帮助办案人员迅速准确把握同类案件的定罪量刑标准,还能辅助统一司法尺度。具体而言,新一代生成式人工智能技术依托自然语言处理和深度学习卷宗关键信息,生成包含当事人信息、证据清单等方面的文书初稿,还可以自动展示关联类案,甚至进一步将法律条文、司法解释、既有案例中的实体要素与逻辑关系等关联对应,为量刑提供参考。

提升类案监督水平。人工智能与现有大数据法律监督模型的深度融合,可提升检察机关监督的精准性与监督质效,提高类案监督水平。在搭建公安机关、检察机关、法院数据互通共享平台的基础上,人工智能可运用相关技术实现监督线索的自动化批量识别与智能提示。例如,自动提示侦查活动中的超期羁押等程序性违法情形,生成监督线索并推送办案人员,辅助办案人员加强对类案的常态化、精准化监督。

赋能“三个管理”,加快推进新时代检察管理智能化。人工智能的融入可辅助检察管理工作逐步实现智能化,为优化管理流程、提升决策科学性提供技术支持。

案件繁简智能分流。案件繁简智能分流是优化司法资源配置,提高案件办理质效的重要突破口。可借助自然语言处理技术,从法律文书和证据材料中提取案由、标的额、争议焦点等关键要素,结合人工智能模型对案件要素进行结构化,构建“数据支撑+经验校准”主导的“案由识别式”繁简甄别机制,可实现“漏斗式”精准分流。通过人工智能模型预测案件繁简类别,将可以适用简易程序、速裁程序的案件分给“简案快办组”,将重大疑难复杂案件分给“专案攻坚组”。这种智能分类模式,既能提升甄别准确率与效率,加速繁简分流的智能化进程,又能通过强化重点案件研讨与典型案例培育,有效提升整体办案质效。

办案流程智能监控。人工智能可以通过学习办案流程规则、案件管理规范等,借助相关技术自动筛选案件卡填录错误、程序节点违规等问题,并实时向办案人员发送预警提示。同时,还可以对迟查后未重报、起诉后长期未决等问题开展专项监控,动态跟踪办案进度,减少程序性疏漏。

案件质量智能评查。人工智能的运用有助于从实体和程序两个维度落实“每案必评”。程序评查方面,通过自动检查案卡填录规范和法律文书制作,及时发现案卡漏填、错填,文书缺失、混用等问题;实体评查方面,可以对案件事实认定、法律适用等内容进行智能比对,主动发现办案瑕疵,推动办案人员加强自我监督,最终实现案件质量评查工作由个案向类案、由被动向主动全面转变。例如,江苏省检察机关已探索运用“三个管理”评价系统可视化展现辖区“四大检察”动态实时数据,自动生成“地区”“条线”“个人”三个维度的履职档案,形成“三个管理”履职情况综合评价体系和机制。

赋能队伍建设,助力锻造高素质专业化检察铁军。检察队伍建设是推动检察工作高质量发展的关键环节。人工智能可通过整合履职数据、分析行为特征等,辅助检察队伍管理从主观性较强的定性评价转向基于履职数据的精准化评估,让选人用人决策更加科学精准。

智能检察督察。全面从严治检没有完成时,只有进行时。通过人工智能系统分析检察人员办案行为数据,能够自动比对异常操作,对于案件结果偏离情况较大案件的办案人员与“三个规定”填报数据进行碰撞比对,逐案排查是否存在不当过问或干预插手案件情况,提升司法管理质效,促进廉洁司法。

智能考评管理。将人工智能引入案件办理全流程,可以通过数据溯源辅助定位产生案件质量问题的具体环节,为科学界定司法责任提供客观技术支持。通过智能考评系统,对检察人员年度案件办理数量、质量进行量化评估,进而实现考核数据化、可视化,有效弥补现行考核系统需要大量手动录入、操作繁琐的短板。此外,人工智能还可以对检察官在手工作量进行研判,通过自然语言处理技术,对各检察院在手案件的数量和难度系数进行加权统计,在科学轮案评价的基础上进行办案饱和度和预警,辅助管理者及时动态把握检察官工作量,预测案件办理周期,避免因工作量超负荷导致办案质量下降。

智能教育培训。检察人员在案件办理时经常需要运用医学、金融、税务等跨行业知识,借助人工智能技术可以整合相关法律法规、典型案例和学术论文,帮助检察人员快速了解跨行业知识。此外,运用人工智能技术还可以提升教育培训的精准性,如结合各地区、各条线的案件办理情况,从案件培训一致性、量刑建议采纳率、办案期限等方面进行分地区、分条线、分阶段施策,有的放矢提升培训效果。人工智能还可创新培训形式,例如通过模拟法庭辩论,结合起诉书指控被告人的犯罪事实、证据体系、罪名认定、罪责轻重,适用法律等模拟法庭指控与辩护,并结合人工智能实时反馈辩论中存在的问题,针对性提升检察人员法庭指控与应变能力。

(作者单位:江苏省南京江北新区人民检察院)

人工智能赋能检察实践的多维场景