



## 检察机关创新完善办案机构机制

## 为民营企业提供有力司法保障

□ 本报记者 董凡超

坐落在长江三角洲的张家港市,汇集了众多知名民营企业,随之而来的,是较大的涉企案件体量。去年4月,张家港市人民检察院抽调专业办案人员,成立侵犯企业产权犯罪检察部,一体化负责涉企犯罪的打击、预防、监督、保护工作。

这是检察机关结合区位优势,探索服务民营经济发展的一项有益尝试。

日前,在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上,最高人民法院第一到第十检察厅等改革后重新组建的内设机构正式亮相。其中,明确第四检察厅专门负责办理经济犯罪类案件,改革之后的办案机构将如何强化履职?将为民营企业发展提供哪些有力司法保障?为此,《法制日报》记者走进最高人民法院有关部门,进行了深入采访。

## 审慎采取强制措施

2017年,犯罪嫌疑人金某某在担任张家港市某厂法定代表人期间,在没有真实货物交易的情况下,以支付开票费的方式,从其他公司虚构增值税专用发票206份,造成国家税款损失350万元。张家港市检察院受理该案,并根据刑事诉讼法的规定,对金某某批准逮捕。

张家港市检察院侵犯企业产权犯罪检察部在办理该案中了解到,该厂为张家港市凤凰镇西参村的骨干企业,若负责人金某某被逮捕,将导致该厂无法正常经营,面临停产,职工因工资不能按时兑付,情绪波动较大,金某某本人也患有严重的糖尿病,身体状况较差。

侵犯企业产权犯罪检察部随即自动羁押必要性审查,从保护民营企业合法权益、服务地方经济社会发展大局出发,充分考虑犯罪嫌疑人金某某系主动投案,且税款损失已补缴,案件证据已基本固定,对其采取取保候审强制措施不会导致社会危险性发生的实际,经报请检察长同意,建议公安机关

对犯罪嫌疑人金某某变更强制措施为取保候审,促进了涉案民营企业恢复正常经营。

去年11月,最高检召开党组会专题传达学习习近平总书记在全国民营企业座谈会上重要讲话精神,研究部署贯彻落实的具体措施。

会议指出,对于有关部门移送的刑事案件,检察机关要依法审慎采取强制措施,充分考虑保护企业发展需要,要落实好修改后刑事诉讼法有关认罪认罚从宽的规定,对符合改变强制措施措施的及时改变,对符合从宽处理的案件依法坚决从宽。要始终坚持严格规范文明司法,对包括民营企业在内的涉经济犯罪案件,不该封的账号、财产一律不能封,不该采取强制措施的一律不采取,发现问题的要敢于监督纠正,确保企业正常生产经营秩序,实现办案政治效果、社会效果、法律效果的统一。对申诉要求纠正涉产权刑事、民事等裁判已生效案件,要及时、优先办理,严格依法和政策提出审查处理意见,确有错误的,坚决依法启动纠错程序,促进依法纠正。

最高检强调,办理涉民营企业案件,能够采取较为轻缓、宽和的措施,就尽量不采用限制人身、财产权利的强制性措施。在自行补充侦查过程中,需要查封、扣押、冻结的,一般应当为民营企业预留必要的流动资金和往来账户;对于涉案民营企业正在投入生产运营和正在用于科技创新、产品研发的设备、资金和技术资料等,原则上不予查封、扣押、冻结,确需提取犯罪证据的,可以采取拍照、复制等方式提取。对公安机关违反有关规定查封、扣押、冻结涉案财物的,应当依法提出纠正意见。

## 严格落实罪刑法定

前不久,湖北某机械公司生产负责人张某某被公安机关以非法生产销售二氧化碳活化器,涉嫌非法制造销售爆炸物罪移送审查起诉。检察机关审查发现,涉案活化器属该公司生产的二氧化碳裂解器设备已于2017年取得两项国家实用新型专利。

检察机关通过实地考察、查阅技术文献,听取专家意见等方式,反复就案件定性、爆炸物界定等问题进行探讨,最终审查认为,二氧化碳气体爆破技术系我国尚在研究和完善的新技术,涉案活化器定性为“爆炸物”的依据不足,张某某主观上亦无“非法制造、销售”的故意,本案非法制造、销售爆炸物罪名不能成立,依法作出法定不起诉决定。

“检察机关坚持各类市场主体诉讼地位平等、法律适用平等,严格落实罪刑法定,疑罪从无等法律原则和制度。”据最高人民法院有关业务部门负责人介绍,近年来,最高检坚持把服务和保障民营经济健康发展作为服务大局的重要内容,先后制定实施了《关于充分发挥检察职能依法保障和促进非公有制经济健康发展的意见》《关于充分发挥检察职能作用营造保护企业家合法权益的法治环境支持企业家创新创业的通知》等意见和举措,要求各级检察机关紧密结合检察工作实际,综合发挥打击、预防、监督、教育、保护等检察职能,为企业家健康成长和事业发展营造宽松法治环境,切实强化企业家人身财产安全感,增强和激励企业家创新创业信心。

最高检强调,对民营企业的经营行为,法律和司法解释没有作出明确禁止性规定的,不得以非法经营罪追究刑事责任。在办案中,检察机关要严格按照刑法规定理解和适用非法经营罪中的“违反国家规定”,“违反国家规定”是指违反全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律和决定,国务院制定的行政法规、规定的行政措施、发布的决定和命令。要严格按照法律和司法解释,慎用刑法第二百二十五条第四项“其他严重扰乱市场秩序的非法经营行为”的兜底条款,对于法律和司法解释没有明确规定,办案中对于是否认定为非法经营行为存在分歧的,应当作为法律适用问题向最高人民法院请示。要严格把握认定标准,坚决防止以未经批准登记代替“违反国家规定”的认定。

在帮助民营企业进行风险防控方面,最

高检强调,人民检察院办理涉民营企业案件,要做好风险防控预案,避免因办案时机或者方式的把握不当,严重影响民营企业正常生产、工作秩序或者引发群体性、突发性事件。同时,在办案过程中要积极主动采取有效措施,充分做好以案释法工作,帮助民营企业化解矛盾,要慎重发布涉及民营企业案件的新闻,对涉及案件情况的相关报道失实的,应当及时采取适当方式澄清事实,在法律允许的范围内合理顾及民营企业关切,最大限度地维护民营企业的声誉。

## 加强知识产权保护

《关于充分履行检察职能加强产权司法保护的若干意见》《公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》……记者梳理发现,近年来,最高检陆续制发一系列加强知识产权保护指导性意见或者司法解释性质文件,知识产权司法保护理念在检察司法办案环节得到进一步强化。

据最高检有关业务部门负责人介绍,全国检察机关加大打击力度,保持对侵犯知识产权犯罪高压态势,依法审查批捕,起诉侵犯知识产权犯罪案件,2017年,全国检察机关共批准逮捕涉知识产权犯罪2510件4272人,提起公诉涉知识产权犯罪3674件6809人。

为防止和纠正有案不移、有案不立和以罚代刑,全国检察机关共监督公安机关立案侵犯知识产权犯罪案件180件211人。向公安机关提出书面纠正涉知识产权犯罪案件侦查活动中的违法行为86件次,单独挂牌督办了10起侵犯知识产权犯罪重大典型案件,与有关部门联合挂牌督办了29起侵犯知识产权犯罪重大典型案件。

谈及下一步工作,最高检有关业务部门负责人表示,检察机关将进一步结合学习贯彻修改后刑事诉讼法,认真落实平等保护、加强产权保护,纠正涉产权冤错案件等工作的经验,进一步加大落实力度,依法平等保护民营企业合法权益,为民营经济发展营造良好法治环境。

## 新疆法院四年受理金融借款合同纠纷案逾万件

## 金融机构亟需加强贷前资信审查化解风险

□ 本报记者 潘从武

□ 本报通讯员 刘诗琦

合同文本不规范,贷前资信审查不严、担保不规范……这是新疆维吾尔自治区高级人民法院对全区法院近四年受理金融商事案件中涉及金融借款合同纠纷案件审理情况进行梳理后发现的。数据显示,目前,新疆全区金融借款合同案件数量逐渐趋于平稳,涉诉标的额逐渐上升,疑难复杂案件逐渐增多。同时,涉诉金融机构范围较广,涉及众多银行。除银行类金融机构外,非传统金融机构借款主体也日益增多,主要表现为小额贷款公司、融资公司、汽车租赁公司等涉诉案件明显增多。针对金融机构在贷款业务经营中存在不少问题,新疆高院深入剖析纠纷成因,建议相关部门要高度重视,并通过规范金融秩序,及时化解金融风险。

据统计,近四年来,新疆全区各级法院共受理一审民事案件743214件,金融借款合同纠纷案件11420件,结案标的额约5亿元,结案率97.46%。

## 合同文本不规范较为普遍

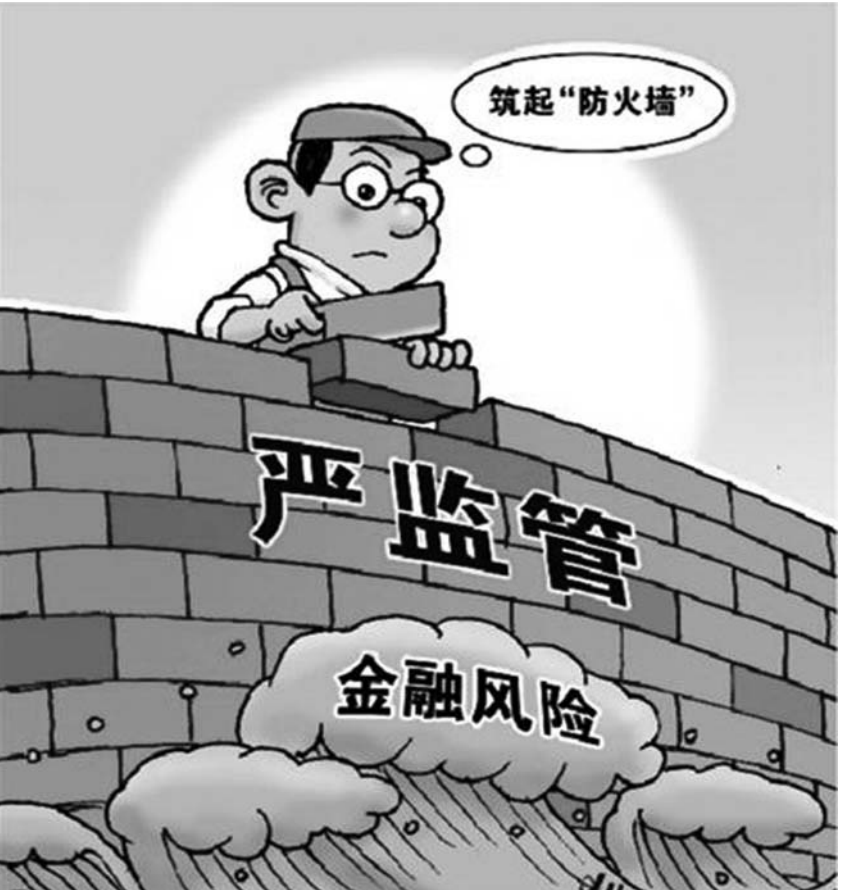
近年来,新疆全区各级人民法院围绕服务实体经济,防控金融风险,深化金融改革,充分发挥司法职能作用,依法开展金融审判工作,引导金融服务实体经济,引导和防范化解金融风险,为维护全区金融安全,促进经济和金融良性循环、健康发展提供了高效司法服务和有力保障。

通过总结相关案件审判经验,研究金融机构运行问题,新疆高院发现,金融机构在贷款业务经营中存在不少问题,应引起高度重视。

据介绍,上述问题中,合同文本不规范较为普遍,合同文本使用的文字不够严谨、易引发歧义。如最高额抵押或保证合同中,“最高额”具体指债权总额最高额,还是本金最高额,往往在合同中不明确或前后表述不一致。在对同一借款人连续发放多笔贷款的情况下,担保合同中未载明担保人针对哪一笔借款提供担保,担保范围引发争议。

新疆高院建议,金融机构要进一步规范细化合同文本,对其进行必要审查,避免因合同文本不够严谨而引发歧义,从而造成不必要争议。同时在合同条款中明确约定法律文书送达地址,以固定债务人及担保人等在诉讼程序中的送达地址,有效解决送达难问题。

不仅合同文本不规范,一些金融机构在



新华社发

合同签订时也不规范,不严格履行面签程序。据新疆高院介绍,一些金融机构存在将担保合同等文件由借款人带回签字盖章的情况,致使签字不真实(非借款人或担保人本人签字)。甚至有夫妻共同申请贷款或为对方担保的,金融机构未对夫妻身份关系、身份证件进行审核,导致所携人员非真实配偶,最终导致共同借款人或担保人签字、盖章不实。

新疆高院建议,金融机构签订合同时要严格执行贷款面谈面签制度,强化合同有效管理及贷款风险要点控制。严格把控贷前、贷中、贷后各个环节,防范各类风险,避免违规操作。同时对涉农贷款应向借款人充分说明该种合同的特点及风险,保障借款人选择权及知情权,避免出现因问题引发激烈矛盾冲突。

## 贷前资信审查不应重视

新疆高院经过梳理相关案件后发现,部

分金融机构对贷前资信审查不严,对借款人、担保人经营和资信状况未进行严格审查,向已经经营不善的企业、担保人无担保能力的借款人发放贷款,还存在对抵押物价值评估不实,为促成贷款业务审核通过,刻意评高抵押物价值,对抵押物所有权等审核不细的现象。

新疆高院建议,金融机构要强化风险意识,严格贷款审批手续,贷前加强对借款人营运资金需求和现有融资性负债情况,及应收账款、应付账款、存货等真实财务状况等要素的调查,在此基础上对借款人、担保人的经营项目、还款及担保能力、信用状况等予以严格审查。金融机构应贴近借款人实际,合理测算借款人资金需求,进而确定贷款额度和期限,防止超额授信。通过资金贷款合理测算,做到既有效满足企业正常经营对贷款的需求,又有效防止因超过实际需求发放贷款而导致的贷款被挪用。同时根据经济运行状况,行业发展规律和借款人的有效

信贷需求等,合理确定内部绩效考核指标,不制订不合理的贷款规模指标,不恶性竞争和突击放贷,对抵押物评估时应遵循实际,以降低抵押物变现、拍卖价值远不足以清偿债务的风险。审慎对待关联企业间的互保、联保,避免借款无法收回,担保流于形式等问题。

## 合同履行监管不善需改善

“贷后不进行跟踪查控,监管不善,对借款人变更借款用途、借款人经营状况恶化等情况不能及时发现。”一些金融机构对合同履行监管不善,甚至一些案件中存在借款人到期未按时还款不能及时发现并主张权利等诸多问题。

新疆高院建议,金融机构要加强对借款人借款用途的尽职调查,强化贷款全流程管理,特别是贷款用途管理及贷后管理,提升自身风险防范与控制能力。在贷后管理上,金融机构应动态关注借款人经营、管理、财务及资金流向等重大预警信号,及时采取提前收贷、追加担保等有效措施防范化解贷款风险并应评估贷款品种、额度、期限与借款人经营状况、还款能力的匹配程度,作为与借款人后续合作的依据,必要时及时调整与借款人合作的策略和内容,有效防范贷款业务风险。

## 担保应规范防止连锁风险

新疆高院调查发现,有些金融机构存在担保不规范问题,一方面,企业或自然人与人之间联保、互保较多,而联保企业或个人的保证能力十分有限,甚至没有担保能力,借款人一旦出现还款不能的情况,就易引发“多米诺骨牌”式的连锁风险。另一方面,物权登记不规范,对需办理物权登记手续的,在有关抵押合同签订后,不能及时办理抵押登记手续,导致抵押权未有效设立。或在办理登记时,登记事项如债权金额、抵押物清单、抵押期限等与合同约定不一致。

新疆高院建议,金融机构要将贷款担保管理作为贷款风险管理重要内容,建立健全贷款担保管理制度,提高贷款担保质量,避免无效担保,确保担保债权实现,金融机构应依据相关法律法规和内部有关规定,严格审查担保的合法性、有效性和可靠性,借款合同履行期间,金融机构应对贷款资产和设立的担保同时进行检查和管理,以防万一可能出现的担保风险,确保已设定的贷款担保有效、可靠。

## 青海法院审结一批黑恶犯罪案件

本报讯 记者韩萍 通讯员郝光华 1月7日,青海高院召开新闻发布会,通报2018年以来全省法院扫黑除恶专项斗争工作情况基本情况,全年共受理一审黑恶势力犯罪案件24件,审结6件53人,经审判认定构成恶势力犯罪的案件5件,恶势力犯罪组织成员共41人。

自扫黑除恶专项斗争开展以来,青海三级法院认真贯彻落实全国和全省扫黑除恶专项斗争会议精神,把专项斗争作为一项重大政治任务来抓,立足审判职能,狠抓涉黑涉恶案件审判工作,始终保持严打高压态势。

过去一年,青海各级法院牢固树立铁案意识,严格执行“三项规程”,切实增强证

据意识、程序意识,充分发挥庭前会议的功能,有效提高庭审效率。全省法院从严把证据刑用适用条件,充分运用追缴、没收、财产刑等手段,在打击黑恶势力犯罪分子的同时,依法铲除黑恶势力的经济基础。在审理恶势力犯罪案件中,坚持依法准确定罪量刑,全面贯彻宽严相济刑事政策,实现了“稳、准、狠”的打击效果,彰显了法律的严肃性和权威性。

青海高院相关负责人说,扫黑除恶专项斗争依法审理,充分展示了青海法院开展扫黑除恶专项斗争的重大成果,向全社会传递了党中央和人民法院彻底铲除黑恶势力犯罪的信心和决心。

## “法律巡视”利剑出鞘 备案审查“回头看”

## 上接第一版

2018年5月7日,在全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上,中共中央政治局常委,全国人大常委会委员栗战书指出,人大执法检查就是“法律巡视”,是行使宪法法律赋予的监督权,保证法律得到有效实施的一把“利剑”。

作为去年监督工作的重中之重,全国人大常委会大气污染防治法执法检查充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,敢于动真碰硬,开展随机抽查,深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题;创新检查方式,召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会,倾听民意、集中民智……

执法检查中的几个突出特点,让全国人大常委会委员刘健敏感慨道:“我是三届的老委员了,这次执法检查之深入,针对性之强、力度之大,揭露问题之尖锐以及提出建议之务实,都是从没有过的。”

这些执法检查过程中的特点,最终也反映到了执法检查报告中。

“山西省临汾市出现大气环境质量造假窝案,2017年4月至2018年4月,6个国家控站被测人为干扰上百次,监测数据点名批评数据造假窝案。”

为了更直观地展示执法检查中发现问题,执法检查报告还增加了附件,特别以案例和图片的形式对执法检查随机抽查情况进行说明,这在以往的全国人大常委会执法检查报告中,并不多见。

值得注意的是,“法律巡视”利剑在此后的执法检查中多次出鞘,已然由创新变成惯例。

对于法律实施中存在的主要问题,去年12月提请全国人大常委会审议的海洋环境保护法执法检查报告同样点名批评一些地方政府和企业,同样附上了抽查现场的照片,将企业违法排污的“证据”以图文并茂的形式呈现出来。

## 国有资产“家底”首次亮相

听取和审议专项工作报告是全国人大常委会开展监督工作的一种主要形式。在2018年的诸多专项工作报告中,国有资产“亮家底”成为媒体关注的焦点。

究其原因,在于这是国务院首次向全国人大常委会全口径报告国有资产管理情况,也是国有资产“家底”首次在全国人民面前亮相。

2018年10月24日,报告提请十三届全国人大常委会第六次会议审议。报告在范围上基本体现了“全口径、全覆盖”的要求,比较全面地报告了各类国有资产的基本情况,全国国有企业资产总额、负债总额等数据一一呈现在公众面前。

根据中共中央在2017年12月印发的《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》,今后听取和审议国资管理报告将成为全国人大常委会一项制度性监督工作。这也意味着,每年有关国资管理的报告都会提交全国人大常委会审议。

在去年的专题询问中,同样有一个首次亮相的内容。

2018年10月25日上午,十三届全国人大常委会第六次会议举行联组会议,就人民

## 陈凯歌败诉拒绝按法院要求登报致歉

上接第一版 由本院本判决书正文通过上述裁判文书,相应费用由被告陈凯歌负担。”同时,判令陈凯歌对邱路光作出赔偿。

记者了解到,此案审理过程中,陈凯歌经法院公告传唤未到庭应诉,案件缺席判决。判决作出后,由于仍然无法联系到陈凯歌,法院最终将判决书公告送达。公告期满,邱路光向海淀区法院申请执行。

负责执行本案的承办法官张鸣告诉记者,其在办理案件过程中曾向陈凯歌位于北京的户籍地邮寄了执行通知,但被退回,其他方式也未能联系到他本人。由于此案是缺席判决并公告送达,无法确定陈凯歌本人确实看到了判决的内容,慎重起见,法院决定尽量联系到当事人,再酌情确定执行措施。为此,执行法官做了大量工作,经过查询发现陈凯

法院解决“执行难”工作情况,人民检察院加强对民事诉讼和执行活动法律监督工作开展专题询问。这是自2010年全国人大常委会开展专题询问以来,首次对“两高”工作开展专题询问。

“2016年3月,最高人民法院提出,用两到三年时间基本解决执行难问题。达到什么标准才叫基本解决执行难?谁来评判是否达到标准?不是达到这个标准以后执行就不难了?”

“虚假诉讼妨碍司法秩序,损害司法公信,破坏社会诚信,严重损害他人合法权益。对于虚假诉讼,检察机关如何提高监督力度?如何规范法律中介服务人员,防范虚假诉讼?”

“一上午的时间,最高人民法院院长周强,最高人民检察院检察长张军以及公安部、司法部、财政部等有关部门负责人回答了11个问题。”

## 备案审查迈出重要步伐

首次“登台”的国有资产管理情况综合报告固然夺人眼球,但第二次亮相的备案审查年度工作报告同样延续了2017年的高光表现。

继2017年12月全国人大常委会法工委向全国人大常委会报告十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况之后,2018年12月24日,2018年备案审查工作情况的报告在十三届全国人大常委会第七次会议上公开亮相。

全国人大常委会2018年监督工作计划明确提出,做好宪法实施监督的相关工作,其中一项就是,加强对备案行政法规、地方性法规、司法解释的审查工作,做好对国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民提出的审查建议的研究、处理、反馈工作。

一年来,法工委共收到公民、组织涉及规范性文件等各类来信函4578件,可以明确为审查建议的有1229件,其中属于全国人大常委会备案审查范围的有112件,占9.1%。

2018年备案审查工作情况报告公开了多起根据公民审查建议发起的备案审查案例,例如,对河北省人大常委会有关“露天焚烧秸秆没有当事人的,由农业经营主体承担责任,可以对农业经营主体主要负责人处罚款”的规定以及上海市关于“机动车在本市有道路交通违法行为逾期未接受处理记录累积达到五次以上的,可以先予扣留机动车行驶证”的规定进行审查研究。

全国人大常委会委员窦树华指出,近几年,备案审查工作取得了重要进步,迈出了重要的步伐,取得了明显的成效。目前,这项制度已经确立并且很好地实施,“有件必备,有备必查,有错必纠”已经形成了机制,报备的电子信息平台已经建成且运行顺利,纠正了一些突出的,和宪法、上位法不相符的地方性法规,整体来看,产生了很好的社会效果。

不仅如此,全国人大常委会法工委还向有关地方人大常委会发出督办函开展“回头看”,督促有关方面加快工作进度,按时完成。对此,全国人大常委会法工委法规备案审查室主任梁鹰指出,“回头看”是为确保做到真正有错必究,防止“你提你的,我做我的”“你提了修改和废止的意见,我不办不理不理”。