

防范化解金融风险 维护资本市场稳定

专家详解刑法修正案(十一)金融犯罪修改

聚焦刑法修正案（十一）

□ 本报记者 朱宁宁

2020年12月26日，十三届全国人大常委会第二十四次会议表决通过了刑法修正案（十一），并将于2021年3月1日起施行。引人关注的是，刑法修正案（十一）将防范和化解金融风险，加大惩治金融乱象力度作为专题进行研究，主要涉及证券犯罪、非法集资、洗钱犯罪等10个条文，占较大比重。

为什么要加大对资本市场的刑法保护？刑法修正案（十一）调整金融犯罪的背后有何立法深意？近日，北京大学法学院教授王新接受《法治日报》记者采访，全面解读了有关金融犯罪的刑法新规定。

“此次修法，体现出与时俱进和合理调整对金融犯罪的刑事立法立场，是防范化解金融风险和推动金融市场平稳发展的重要刑事立法举措。”王新说。

加大证券犯罪惩治力度 与修订后证券法相衔接

一段时间以来，证券犯罪出现了一些新情况和新问题，发生了一些性质十分恶劣的案件，严重损害了广大投资者的合法权益，危及市场秩序。

此次刑法修正案（十一）对欺诈发行犯罪、违规披露不披露重要信息犯罪、操纵证券期货市场犯罪、

提供虚假证明文件犯罪作了修改完善。主要是：提高欺诈发行股票、债券罪，违规披露、不披露重要信息罪等资本市场违法犯罪的刑罚，加大罚金力度；明确控股股东、实际控制人等“关键责任人”的刑事责任；压实保荐人等中介机构的职责；进一步明确对“幌骗交易操纵”“蛊惑交易操纵”“抢帽子交易操纵”等新型操纵市场行为追究刑事责任。

“之所以作出这些修改，主要就是在对金融乱象进行强监管的背景下，实现与修订后的证券法的衔接。”王新指出，修订后的证券法公认的最大亮点就是加大对证券违法行为的处罚力度，不仅提高了罚款数额，还进一步提高了刑事责任。而此次刑法修法在思路上达成的一个共识就是，要让刑法与修订后的证券法联动修改，与证券法中有关刑事责任的规定相衔接。

尤为值得关注的是，刑法修正案（十一）对证券类犯罪的调整重点也是最大的亮点，就是对信息披露制度进行强化，严厉打击信息披露不充分的违法行为。

“信息披露是证券交易最基本的一项制度，必须强化信息披露的刑法保护。修订后的证券法大幅提高了行政处罚数额，与之相对应的刑法第一百六十一条违规披露重要信息罪也要作出调整。”王新分析指出，这种对应调整具体体现为新增一档法定刑即由过去仅有一个档次法定刑增加为两个档次法定刑，同时将第一档次的法定最高刑从过去的三年以下提高为五年以下。最为关键的则是将过去的2至20万元的限额罚金刑改为无限额罚金刑。

“这些重要修改都彰显一种信号，就是严厉打击操纵市场的行为，加大对资本市场的刑法保护。”王新说。

修改骗取贷款罪入罪门槛 全方位保护银行贷款安全

骗取贷款罪此次也有一个重大的修改。刑法修正案（十一）调整了该罪的入罪门槛条件，删除了刑法第一百七十五条之一关于“其他严重情节”的入罪条件规定，将刑法第一百七十五条之一第一款修改为：“以欺骗手段取得银行或者其他金融机构贷款、票据承兑、信用证、保函等，给银行或者其他金融机构造成重大损失的……”

分析为何将骗取贷款罪的入罪标准由过去的实害犯、情节犯变为了实害犯，王新分析指出，此举是为了保护企业正常的融资经营活动，依法慎重处理贷款类犯罪，确保刑事制裁范围合理。

王新介绍说，为了全方位地保护银行贷款的安全，刑法修正案（六）增设了刑法第一百七十五条之一。骗取贷款类犯罪主要是打击两种行为：贷款诈骗和骗取贷款。两者的区别就在于是不是以非法占有为目的。贷款诈骗须以非法占有为目的，而骗取贷款则不需要以非法占有为目的。刑法上设立骗取贷款罪，基本出发点是要保证银行等金融机构信贷资金的放贷安全。在该条入罪门槛的设置上，包括“其他严重情节”，而在该条的司法解释没有出台之前，依据相关追诉标准规定，以欺骗手段取得贷款等的数额在100万元以上的应予立案追诉，致使该罪在司法实践中的打击面过宽。骗取贷款罪已经在一定程度上成为贷款类犯罪的“口袋罪”。

“在目前保护民营企业，解决中小企业融资难、融资贵问题的背景下，这就可能会对融资产生一定的负作用。正是考虑到这些现实情况，此次修正案进行了平衡，取消情节犯入罪门槛。”王新说。

完善非法集资犯罪规定 注重追赃挽损社会效果

针对实践中不法分子借互联网金融名义从事网络非法集资，严重扰乱经济金融秩序和极大危害人民群众财产安全的情况，刑法修正案（十一）对非法集资罪进行了完善。

一是将非法吸收公众存款罪的法定最高刑由10年有期徒刑提高到15年，二是调整集资诈骗罪的刑罚结构，加大对个人和单位犯集资诈骗罪的处罚力度。同时规定，在提起公诉前积极退赃退赔，减少损害结果发生的，可以从轻或者减轻处罚。

“非法集资不是单纯的金融犯罪而是典型的涉众型犯罪，已与防范化解社会风险联系在一起，会产生维稳的社会效果和政治效果，而打击非法集资犯罪的一个重点就是要追赃挽损。因此立法必须要作出相应调整以满足现实需要。”王新说。

修改洗钱罪自洗钱入刑 加大境外追逃追赃力度

对洗钱犯罪作了进一步修改和完善是刑法修正案（十一）最大的亮点之一。通过删除第一百九十一条关

于客观行为方式中三个“协助”和“明知”等的术语，改变了洗钱罪只能由他犯构成的限制性框架，将自洗钱纳入洗钱罪的打击范围。同时，完善有关洗钱行为方式，增加地下钱庄通过“支付”结算方式洗钱等。

作上述修改后，我国刑法第一百九十一条、第三百一十二条等规定的洗钱犯罪的上游犯罪包含所有犯罪，“自洗钱”可以单独定罪，为依法惩治洗钱违法犯罪以及境外追逃追赃提供充足的法律保障。

“这是立法层面的重大进步，突破了传统赃物罪的理论思路。在自洗钱入罪之后，洗钱罪的司法适用会发生‘井喷式’增长，从根本上改善我国反洗钱司法效果薄弱的局面。”王新介绍说，总体国家安全观确立后，我国就开始从国家战略高度认识反洗钱，在顶层进行制度设计。2017年，国务院办公厅发布《关于完善反洗钱、反恐融资和反逃税监管体制机制的意见》，要求“研究扩大洗钱罪的上游犯罪范围，将上游犯罪本犯纳入洗钱罪的主体范围”。

“为了落实顶层设计的指引性要求，凸显我国对反洗钱国际组织金融行动特别工作组（FATF）评估的后续整改措施，强化对洗钱罪的刑事打击效果，此次刑法修改对洗钱罪作出了相应调整。”王新说。

此外，为加强国际协助，刑法修正案（十一）将洗钱罪中的协助将资金汇往境外修改为跨境转移资产。“协助将资金汇往境外和跨境转移资产含义完全不一样。协助将资金转移境外仅指把资金从中国转移到境外，而跨境转移资产则意味着把境外的资产转移到中国来也可以构成洗钱罪。而资金和资产一字之差，打击面也是完全不同的。”王新说。

赋予设区的市地方立法权5周年

蚌埠以问题为导向精准选取立法切口

不求大而全 力求少而精

□ 本报记者 范天娇

小区里遛狗不拴绳的人少了，牵引绳、犬牌、粪便袋成了养犬人的“标配”；房屋建筑施工现场外围干净了，车辆出入口左右两百米范围内很少有散落物料、泥土；……

在安徽蚌埠，这些群众生活中肉眼可见的变化，背后是法治的约束力和推动力在发挥作用。近年来，蚌埠市人大常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，着力把握立法过程中的主动权，在地方性法规的实用性和可操作性上下功夫，解决了一系列群众关心、社会关注的现实问题，为提升全市社会治理能力和服务全市经济高质量发展提供坚实的法治基础。

人大主导贯穿立法全程

住宅小区种植的乔木尽可能远离楼栋，不然会影响到低层居民的采光和通风，离得远了会缩小种植面积，小区绿化率就降低了，与当初设计规划不符合。在制定《蚌埠市城镇绿化条例》时，部分蚌埠市人大常委会组成人员与主管部门工作人员提出了两种截然相反的声音。

到底居住区内新栽植的乔木与住宅建筑保持多远距离才合理？

“面对意见分歧，我们邀请专家按照蚌埠实际情况测算太阳高度角，用科学的方法算出栽植中心点距离住宅建筑有窗立面不小于五米，可以满足住宅建筑对通风采光的要求，常委会组成人员和绿化主管部门对此都表示认可，写入了条例之中。”蚌埠市人大常委会法工委副主任张永久告诉记者。

这“五米”的由来，是蚌埠人大主导立法的缩影。五年来，蚌埠市人大常委会在立法工作中，注重把握立项、起草、审议三个关键环节，充分发挥主导作用。

在编制立法规划、年度立法计划时，本着改革发展急需的优先、法律明确要求制定实施办法的优先、条件成熟的优先的原则，合理确定立法项目，按照四位一体立法工作机制，常委会有关工作委员会提前介入法规的起草过程，与起草部门共同开展立法调研，并就重大问题的立法设计提出指导意见。在法规审议阶段，充分尊重市人大常委会组成人员审议意见，认真听取，深入研究常委会组成人员对法规草案提出的意见。

“审议中，我们对大家共同关注的问题，多次与政府沟通，力求达成一致，如出现重大意见分歧，会及时提请主任会议研究决定，推动形成共识。”张永久说，人大主导立法工作可以通盘考虑，统筹把握，统领立法工作的全局，不仅增强立法的针对性、及时性和系统性，还有效避免了部门利益法制化，保障法规的合法性和合理性。

力保每项规定务实用

龙子湖是省级风景名胜区，因其位于蚌埠市中心，成为了重要的“城市之肺”。考虑到湖水污染和周边环境破坏问题较为突出，立法保护的呼声强烈。2015年蚌埠被赋予设区的市地方立法权后，制定出台的第一部地方性法规就是《蚌埠市龙

子湖景区条例》。

“当时法工委才成立，面临最大的困难是立法能力不足。”张永久说，对此采取了集体学习、参加培训、考察取经、建立立法专家库等多项措施，快速提升立法工作的业务能力。

半年后条例出台，常委会又持续多年开展执法调研，针对在执法检查中发现的施工单位不及时清除弃土弃料和施工围堰、雨水管网和污水管网混接等严重问题，在之后修订条例时进一步完善了相关条款，对存在的突出问题加以解决。

张永久说，立法保护龙子湖景区是第一次“试水”，截至目前，蚌埠市已制定地方性法规11件，涉及城市管理、大气污染防治、非物质文化遗产、养犬管理、文明行为促进等各方面。在此过程中探索发现，问题是立法实践的起点，要把立法重点放在核心制度的构建、关键条款的设计上，能解决几个问题就解决几个，成熟几条就立几条，不求大而全，力求少而精，力保每一项规定都可操作、易执行、务实用。

在养犬管理条例中，明确了依法办理犬只免疫与登记，外出遛犬即时清除犬只粪便、禁止携带犬只进入公共场所等规定，推进不文明养犬问题解决；在大气污染防治法办法中，将“实施机动车大气污染物排放遥感监测”“禁止拖拉机、变型拖拉机在城市中心城区行驶”等体现当地大气污染防治成效的好方法和好经验写入条款；在文明行为促进条例中，将睡衣出行，噪音扰民，随意插队，高空抛物，电动车飞线充电等居民身边常见的不文明行为列入“负面清单”，得到社会各界的认可。

“四个标准”提升法规质量

大型超市的地下停车场变身家具商城、住宅小区的地下车库改造成了洗浴场所……这些“改头换面”带来停车难的问题，引起了当地群众的不满。

这些声音很快就被蚌埠市人大常委会所吸纳。据悉，去年常委会已经组织对停车难问题进行调研论证，并将停车管理条例列入了2021年制定项目。

自2018年起，蚌埠市市人大常委会每年立法计划除明确当年的审议类项目外，还从人大代表关注度、政府治理难度大、群众呼声强的实际问题中确定三个以

上的调研论证类项目，由相关工作委员会组织政府有关部门开展立法调研，通过实地调查，召开座谈会、论证会等形式广泛征求意见，找准问题根源和制度上存在的缺陷，选定立法意向，为年度立法计划的确立提供实践支撑。

“我们坚持深入县区 and 一线执法部门开展立法调研，将征求意见座谈会开进社区、开到一线执法者和基层社会组织身边，充分听取广大人民群众的意见建议。”张永久说，同时在县市区和市内相关重点行业确立了11个基层立法联系点，搭起了一条察民情、聚民意、汇民智的立法意见快速通道。

蚌埠市人大常委会还建立完善了立法规划和立法计划编制工作规则、立法专家库管理办法、立法联系点管理制度等长效机制，并提出了必须坚守的合法性、合理性、执行性以及技术性“四个标准”，有序推进地方立法进程，发挥好立法作为顶层设计的全局性、引领性作用。

湖南省人大常委会召开乡村振兴发展座谈会 推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接

1月4日，湖南省人大常委会召开通道侗族自治县乡村振兴发展座谈会，探索金融支持乡村振兴模式，推进脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。

湖南省人大常委会副主任刘莲玉指出，要着力巩固脱贫攻坚决战成果，准确把握实施乡村振兴战略的工作重点，牢牢掌握脱贫攻坚和乡村振兴有效衔接的主动权，科学制定乡村振兴规划，通过规划引领和接续奋斗，有力有序推进乡村振兴战略实施。

相关部门负责人就如何更好地助推通道县乡村振兴，把脉问诊开良方，建言献策促发展。

深圳市人大常委会出台地方债务审查监督规定 地方债“借还用”实现全过程监督

根据近日出台的《深圳市人大常委会地方政府债务审查监督规定》（以下简称《规定》），深圳地方债“借还用”全过程纳入人大监督。

根据《规定》，深圳市政府向市人大及其常委会报告地方政府债务管理情况采取年度报告、专题报告和日常通报方式进行。通过上述三种方式，不仅要向市人大常委会报告债务预算、债务调整和债务决算情况，也要报告政府债务发行进度、重点项目预算执行等情况，每届深圳市人大常委会任期内，市政府至少向市人大常委会专题报告一次地方债管理的总体情况。

《规定》要求深圳市财政部门对地方债项目开展绩效评价，并将重点项目绩效评价结果报市人大常委会，通过监督提高债务资金使用效率。

本报记者 张红兵 整理



覆盖全市 百姓动嘴 代表跑腿 鞍山全面建设“8890代表联络站”

□ 本报记者 韩宇
□ 本报通讯员 王丹

“您好！我是‘8890代表联络总站’人大代表，现在对您的诉求结果进行回访，很高兴为您服务！”连日来，17名辽宁省鞍山市的市、县（区）两级人大代表当起了“回访员”，围绕“8890”平台数据库中群众反映的热点问题解决情况对诉求群众进行电话回访。令代表们欣慰的是，已回访的23名群众均表示满意。

虽是寒冬时节，“8890代表联络站”却热火朝天。依托“8890”民生问题大数据平台而建设的“8890代表联络站”，已经成为鞍山广大群众信赖的“拨接就灵”民生热线。

在鞍山市人大常委会“科学布局，覆盖全市，百姓动嘴，代表跑腿”的原则下，五级人大代表全员进站听民声、纳民意、解民忧。这是该市人大常委会优化代表站点布局，不断密切人大代表与群众联系的生动实践。

履职为民新途径

作为鞍山市政务便民服务“窗口”，于2019年新年伊始开通的“8890”民生问题大数据平台，已接到群众诉求51万余件。为了顺应加强和创新社会治理的新要求，新常态，鞍山市人大常委会以“8890”民生问题大数据平台和政务便民服务平台建设为切入点，充分发挥法治对群众诉求办理工作的引领、规范和保障作用，将鞍山市群众诉求办理工作的好经验、好做法通过立法形式予以固化，制定出台了全国首部群众诉求办理工作地方性法规——《鞍山市群众诉求办理条例》。

在制定条例的基础上，鞍山市人大常委会在实现“代表之家”全覆盖的基础上，依托“8890”民生问题大数据平台加强代表联络站点的建设，开辟人大代表履职为民新途径，将代表联络站建到“8890”平台，组织开展五级人大代表“走进8890”活动，将人大工作做到了群众的心坎上。

同时，鞍山市人大常委会还制定《人大代表“8890”平台联络总站工作规则》《关于人大代表“8890联络站”建设工作的实施意见》，全面推进“8890代表联络站”建设。

社会治理大效益

汤岗子新城4万户没有煤气的问题解决，提高

了群众幸福感；杨柳河污染的治理，使过去的“龙须沟”旧貌焕新颜……如今，鞍山市“8890代表联络站”已成为五级人大代表反映民情的“直通车”，服务群众的“连心桥”，改进工作的“助推器”，化解矛盾的“减压阀”。

为了确保“8890代表联络站”经得起实践检验，鞍山市人大常委会明确了“四好”目标，即将人大代表联系群众的好桥梁，人大代表履行职责的好平台，人大代表学习交流的好阵地和国家机关听取人大代表意见的好场所落到实处，各级人大代表化身法律法规宣传员、社情民意调研员、履职为民监督员、矛盾化解调解员，在严格“站、点”设置的“四有”要求下，“8890代表联络站”建设更加规范，运行更趋成熟。

如今，“8890代表联络站”的平台优势有目共睹。五级代表“走进8890”活动，每月访问量达200多个；通过“代表之家”平台，市人大常委会主任会议成员联系代表团、企业职工业代表，代表联系群众的“三联”活动与“8890代表联络站”实现线上线下有机互动……“铁西区人大代表卢秀景调解矛盾纠纷200余件，避免民转刑案件100余件，避免非正常死亡20余起，被省司法厅评为‘防止民间纠纷激化工作先进个人’。”鞍山市人大常委会相关负责人说，三级人大代表联络站建设畅通了民意表达渠道，推进了经济社会发展，促进了社会和谐稳定。

“网”尽群众烦心事

近日，鞍山市人大代表曾光东带领“8890曾光东小分队”成员回访铁西区协作路、创业路，察看破损道路修复情况。这里近6000平方米破损路面已修缮完毕，附近群众、企业职工和运输车辆出行方便了。

“‘8890曾光东小分队’自2020年4月成立以来，利用‘8890问题池’收集民意诉求，开展调查研究，先后解决100多件群众反映强烈的民生问题。”曾光东表示，今后将继续以实际行动当好群众的“代言人”。

在全国人大代表、“8890代表联络总站”站长官启军看来，通过人大代表履职进站日活动，参与接听“8890”热线电话，耐心解答群众诉求，能及时发现了解群众最盼、最急、最优、最怨的问题。随机回访群众诉求电话，能够了解到群众诉求办理结果，参与社会管理事务，行使代表民主权利，切实履行代表监督义务。

“8890代表联络站”为何能成为群众公认的“热线”？

“8890”群众服务中心主任王忠道出其中缘由：“人大代表们接听的电话都是最真实的民声民情。他们宁可少喝一杯水，也要多听群众几句肺腑之言。情况了解后，他们会及时为群众解决问题，有些问题需要其他部门协助解决的，会通过记录向有关部门反映督办。”

目前，鞍山市建立市级人大代表“8890”联络总站1个，县（区）人大代表“8890”联络分站8个，镇（街）人大代表“8890”联络点64个，建立“8890”人民群众联络员队伍367人。

本版制图/李晓军