

检察变革四年间

上接第一版

人民检察制度创立以来,特别是新中国成立以后,人民检察始终与革命、建设、改革同呼吸、共命运。从1949年新中国成立到1978年党的十一届三中全会召开,不到30年的时间,检察机关就经历了“三落三起”,在初创时期可谓命运多舛。1957年开始,随着反右斗争扩大化、“大跃进”等一系列政治运动的开展,检察机关的工作受到很大冲击。1960年,公安部、最高人民法院、最高人民检察院实行合署办公,最高人民检察院仅保留二三十人。1961年,在刘少奇和彭真等国家领导人的努力下,检察机关工作才在短期内恢复。

1966年,“文化大革命”爆发,全国各级检察院都受到了不同程度的冲击。1968年,康生、江青、陈伯达、谢富治等人极力主张“砸烂公、检、法”,中央通过了《关于撤销高检院、内务部、内务办三个单位,公安部、高法院留下少数人的请示报告》,检察机关被撤销。1969年2月,最高人民检察院干部职工下放到湖北省荆州区沙洋劳改农场进行劳动锻炼。1975年宪法第二十五条规定“检察机关的职权由各级公安机关行使”,标志着彼时人民检察制度被彻底废除,人民检察制度就此中断。

史料记载,第一次“取消风”中,很多检察人员思想波动很大,彭真坚决反对“检察工作可有可无,让它名存实亡”的论调,并向毛泽东汇报。毛泽东表示:“检察工作还是很重要的。”

董必武也在第二届全国检察工作会议上的讲话中指出:检察机关只有国家与人民需要它的时候,它才能存在与发展。有人认为检察署可有可无,这是不对的。但我们担负检察工作的同志必须多做工作,并把工作做好,才算对那些看轻检察工作的人们作积极的回答。

1978年3月5日,全国人大常委会时任委员长叶剑英在第五届全国人民代表大会第一次会议上作《关于修改宪法的报告》时说道:“鉴于同各种违法乱纪行为作斗争的极大重要性,宪法修改草案规定设置人民检察院。”同年,检察院得以恢复重建。伴随着风云激荡的改革开放,很多人认为,这也可以称作人民检察制度恢复重建的元年。

这一年的11月7日,刊登在《人民日报》的一篇文章《政法战线也要冲破

禁区》对文革期间林彪、“四人帮”强加给检察制度和检察人的罪名进行批判,可谓“一炮打响”,引起轰动,作者正是1954年和1979年人民检察院组织法的主要执笔人王桂五。孙谦对《法治日报》记者介绍,他可以称作人民检察制度和理论的奠基人。

同年12月16日至27日,第七次全国检察工作会议在北京召开,时任中共中央政治局委员、中央纪律检查委员会第三书记胡耀邦同志到会作讲话,会议讨论提出了修改人民检察院组织法的建议。这是检察机关恢复重建后召开的第一次全国检察工作会议,标志着停顿十年之久的检察工作开始走上正轨。

这一年,还有件事情必须提及。12月28日,多位老同志自发去机场迎接一位刚刚结束“流放”生活的老人,他就是彭真。返京三个月后,全国人大常委会法制工作委员会成立,彭真为主任。为了拨乱反正和重建法治文明,又三个月后,被称为世界立法史上奇迹的“一日七法”产生。

彭真在七部法律草案的说明中专门提到,这次人民检察院组织法做了较大修改:确定人民检察院是国家的法律监督机关。1979年7月1日,第五届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国人民检察院组织法》,对国家法律监督机关性质的明确,奠定了改革开放以来人民检察制度蓬勃发展的法律基石。

欲知大道,必先为史。党绝对领导下的90年人民检察制度建设融于百年党史,从无到有、由弱到强,走过了不平凡之路,虽历经风雨但仍坚韧前行!历史启示我们,国家法治必须加强,法律监督不能缺失,检察机关绝不是可有可无!

二

一切过往,皆为序章。过去和未来,有时是写在一起的。

记者在人民检察博物馆内见到了一块具有历史意义的牌匾“最高人民检察院反贪污贿赂总局”(据了解,这也是孙谦在组织筹建人民检察博物馆时从通州的一个旧仓库找回来的),不由让记者回想起2018年纪念改革开放40周年之际采访最高人民法院原首席大法官肖扬“一蓑风雨任改革”时谈及的一段往事。

20世纪80年代初,改革开放如大潮澎湃,波浪翻滚。与此同时,难免泥沙俱下,蝴蝶和苍蝇同时破蛹,中国法制百废待兴。先后出任广东省人民检察院副检察长和检察长的肖扬,在这片改革开放的试验田里大胆探索,在法制原则下对检察体制改革进行尝试。

肖扬曾对记者介绍,当时,贪污贿赂犯罪分子卷款潜逃的增多,一过罗湖桥就没办法了,而由于各级“经打办”(打击经济犯罪办公室)撤销,客观上给各级检察院很大压力。1988年深圳率先建立经济罪案举报中心。1989年5月,肖扬在随同时任最高人民检察院检察长刘复之出访的途中,刘复之谈了关于建立检察惩戒系统的设想,并问:“能否在广东试验一下,在检察院内部设立一个反贪污贿赂的专门机构?”

这个想法与肖扬的设想不谋而合。1989年8月广东成立第一个反贪污贿赂工作局,毫无疑问,这是中国反贪体制改革的一次早期尝试。

记者的采访笔记里记载:肖扬当时最初想成立的是“广东省反贪污贿赂工作局”,连牌子都做好了。因为内部有不同看法,刘复之打来电话也有明确意见,挂牌前夜做了最后修改,反贪污贿赂前增加了“人民检察院”五个字。

伴随着从立案侦查到批捕、起诉、免诉都由自侦部门“一竿子插到底”带来权力的增大,肖扬认为必须在内部有所“钳制”,率先提出“侦诉分离”(也就是侦查和批捕起诉分开)模式。据了解,当年这项内部“双重制约”制度的推进也不是一帆风顺。

直到1996年刑事诉讼法修改,时任最高检检察长张思卿强调:“我们要按照法律规定,加强执法监督工作,推动有案不立、有罪不究、以罚代刑、重罪轻判、以钱抵刑的问题的解决。”

在最高检有过近40年工作经历的检委会专职委员万春介绍,1999年,为积极应对由刑事诉讼法修改新增的立案监督、侦查监督、审判监督、执行监督职责,最高检将刑事检察厅分为审查批捕厅和审查起诉厅,“捕诉分离”机制正式推开。

彼时无人料到,多少年后的检察机关会迎来另一场里程碑式的重塑性变革,“捕诉分离”模式再次“蝶变”。

2018年,国家监察委员会成立,这是以习近平同志为核心的党中央作出的一项事关全局的重大政治体制改革,是在法治轨道上提升国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。中国政法大学校长马怀德评价,其所产生的影响不亚于1998年、2003年的两次国务院机构改革,必将有利于建立党中央统一领导、全面覆盖和更加权威高效的反腐败体系。

因这项重大改革,2018年2月底,全国四级检察机关反贪、反渎和职务犯罪预防部门职能、机构及44151名检察官警全部完成转隶。同年2月23日,最高检召开全院干部大会,对于最后一次穿上检服即将转隶的101名同

志而言,这注定是职业生涯中永远铭记的一天。

多位接受采访的检察官仍然记得让他们难忘的一幕。那一天,故宫东侧的北河沿大街147号,院子里站满了检察官和“昨日的检察官”,他们用噙满泪水的目光欢送,惜别“曾经的战友”,随着几辆大巴车的远去,那块当年按照张思卿建议比最高检牌子短5厘米、印有金色仿宋字“最高人民检察院反贪污贿赂总局”的梨木门牌永远地留给了历史与过往。

走的人懂憬又不舍,留的人或许有迷茫、失落。工作进入低谷期。怎么形容这个特定时期大有一些检察人的状态?坊间曾有一个桥段,讲述的是一位基层检察长的真实经历,以往别人见他“肃然起敬”,转隶后,开会时有人拍着他的肩膀“老李,来了,还好啊”,那人只是正常或许更是亲切打个招呼,但这个群体的部分人心理却有很大落差,没有了查办职务犯罪这个“大杀器”,感觉失去了被敬畏感……

检察院引以为荣的拳头职能“反贪老大哥”没有了,一方面队伍的状态不佳,另一方面“重新整合后路向何方”事关全局的发展难题,亟待破解。就是在这样的背景下,2018年3月18日,最高人民检察院新任检察长张军正式上任了。

如果说改革是知难而行的话,新一届最高检党组面临最大的难题却是这支队伍的士气如何重建?最初在听取情况深入调研时,不少人打出的是苦情牌,张军理解但并不那么认同。他在多个场合指出,“反贪等部门转隶关上一扇窗,我们应该更有信心寻找开启新时代检察工作的另一道门”。

2018年3月27日,在全国检察机关学习贯彻两会精神电视电话会议上,最高检党组第一次对全系统发出“要以等不起的紧迫感、慢不得的危机感、坐不住的责任感,讲政治、顾大局、谋发展、重自强,坚定不移地探索、创新,走出新时代中国特色社会主义检察之路”的动员令,指明了检察改革再出发的方向。

近3个月沉浸式调研后,同年7月,在深圳举行的大检察官研讨班上,最高检提出,“转隶就是转机”!与此同时,“重新组建专业化刑事办案机构,全面推进‘捕诉一体’,设立专门的民事、行政和公益诉讼检察机构或办案组”的改革方案正在酝酿、呼之欲出。

2019年1月3日,这一年的国新办“最高检改革内设机构全面履行法律监督职能”首场新闻发布会上,被誉为检察院恢复重建以来规模最大、调整最多、深刻影响检察各项职能作用发挥的改革方案第一次亮相;按照新的职能和办案机制正式运行的十大检察业务厅首次进入公众视野。

下转第十一版

企业合规改革回顾与展望：
第二届星来企业合规高端论坛在京举行

热点聚焦

本报讯 记者蒋安杰 3月4日,由中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心、北京星来律师事务所主办的“第二届星来企业合规高端论坛——企业合规改革回顾与展望”在京举行。中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心主任陈卫东,中国法学会案例法学研究会会长胡云腾,最高人民法院法律政策研究室主任高景峰、北京星来律师事务所合伙人会议主席赵运恒致辞,最高人民检察院检察理论研究所所长谢鹏程、北京大学法学院教授陈瑞华作主旨发言。来自检察机关、学术界、企业界、律师界多位代表参与了主题研讨,中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心副主任程雷主持。

在嘉宾致辞环节,陈卫东表示,企业合规改革对于保障经济社会高质量发展,依法维护企业合法权益,助力推进国家治理体系和治理能力现代化而言意义重大,需要从监管治效、技术应用和制度建设三个维度继续推进企业合规改革。胡云腾提出,要充分认识刑事合规的艰巨性和复杂性,推进企业合规要把据法治化、现代化、国际化的方向,发挥企业和政府的积极性,明确企业合规的最高目标为预防犯罪,坚持问题导向,循序渐进地推动改革。高景峰介绍了检察机关开展涉案企业合规的法律依据和现实必要性,提



出检察机关推动企业合规改革是贯彻中央有关政策和习近平总书记有关重要讲话精神的要求,是落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的具体体现,是实现刑事司法和行政执法双向衔接的重要推手。赵运恒就企业合规的法律依据问题发表了见解,对企业合规改革的全面、深入开展提出了展望。

在主旨发言环节,谢鹏程就企业合规改革试点的工作现状和未来展望两方面内容进行了发言。他介绍道,最高人民检察院发布了两批典型案例,与第三方监管机制的管委成员单位共同制定了指导意见的实施细则、专业人员名录库建设管理办法,初步研究了涉案企业合规建设评估和审查办法,编制了涉案企业合规改革试点参考文件,并计划将试点工作推向全国。随后他从政策方面、立法方面和策略方面畅想了企业合规改革的未来,期待党的政策、国家政策和司法

政策推动改革,期待刑法和刑事诉讼法的修改为改革提供规则供给,期待行政主导、司法激励、行业协会参与等策略为改革助力。陈瑞华提出,企业合规改革是一项利国利民,是司法机关参与社会综合治理的一种方式,他就合规不起诉的两种基本模式、企业合规建设的两种模式、专项合规管理体系、企业合规导致自然人出罪模式、合规监管人设立的两种模式、行刑衔接等前沿问题展开了深入介绍,并对改革成功经验写入立法和企业合规持久开展表示了期待。

在主题研讨环节,中国政法大学诉讼法学研究院教授郭烁和中国社会科学院法学研究所研究员董坤分别主持了“企业合规改革试点的经验与展望”和“企业合规的立法完善与推进建议”两个单元的研讨。湖北省随州市人民检察院检察长陈江波介绍了随州市两级检察机关作为携手改革试点培训平台进行企业合规改革的实际情况。江苏省张家港市人民检察院检察长邓根保介绍了张家港市检察院合规改革试点工作的具体内容。国家能源投资集团有限责任公司合规总监刘学海介绍了国家能源投资集团推进合规管理工作的经验,诺和诺德(中国)制药

有限公司合规总监韩隽介绍了公司作为跨国企业在日常运营中进行合规建设的具体实践。中国人民大学法学院教授喻文光就合规的功能和如何有效进行合规监管问题展开了讨论,提出强化行政合规监管,实现源头治理。北京大成(上海)律师事务所高级合伙人马朗介绍了作为刑事辩护律师为涉案企业提供合规服务的办案经验。中国人民大学刑事法律科学研究中心教授时延安从刑法角度就合规与单位犯罪的关系,单位犯罪与自然人的关系、量刑问题等进行了评述。中国人民大学法学院教授李奋飞以“合规改革视野下刑事诉讼法的基本思路”为题进行了发言。北京市海淀区人民检察院检察二部副主任孙鹏从合规适用范围,办案期限与合规期限冲突问题,犯罪嫌疑人从宽处罚问题等方面介绍了海淀区检察院企业合规改革的实践样态。北京大成(郑州)律师事务所高级合伙人律师李红新对企业合规改革适用范围、附条件不起诉制度和刑事合规文书的规范化问题发表了见解。北京星来律师事务所副主任王唯宁从第三方监管的重要性、合规计划的验收标准问题和行刑衔接问题三个方面展开了讨论。中国人民大学法学院教授刘品新建议确立合规终止诉讼制度解决合规不起诉或合规检察建议等改革关键性障碍问题。

陈卫东倡议检察机关、公安机关、法院和学界团结起来,共同推动企业合规改革的发展。

观点新解

张勇谈敏感个人信息保护——
应实行强化保护和分类分级保护



华东政法大学张勇在《东方法学》2022年第1期上发表题为《敏感个人信息的公私法一体化保护》的文章中指出:

随着个人生物识别技术的应用,非法收集、泄露和滥用人脸信息的违法犯罪问题凸显。包括人脸信息在内的敏感个人信息的可识别性是其本质特征,对其敏感性及其程度,应从形式与实质、静态与动态相结合角度加以判断。作为权利客体和行为对象,敏感个人信息的法益内涵不限于公民个人的人格权益,而且包括社会利益、公共秩序和国家安全,受到公法和私法的多元化、多层次保护。在公私法融合的背景下,基于法秩序统一性和公私法一体化保护理念,对敏感个人信息应当实行强化保护和分类分级保护。

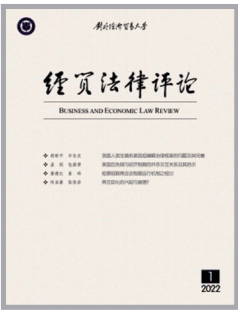
董坤谈企业合规检察主导的未来路径规划——
贯彻稳慎有序多元合规主导理念



中国社会科学院法学研究所董坤在《政法论坛》2022年第1期上发表题为《论企业合规检察主导的中国路径》的文章中指出:

通过对企业合规检察面向的谱系梳理可以发现,无论是对合规总体宏观的理论论证、试点决策、规范制定,还是就合规具体试点的推进方式、进度调控和领域调整,检察主导已成为中国企业合规的鲜明特色。企业合规检察主导的内生动力和深层根源涉及三个方面:主体认知自觉,即新形势下对检察工作省思后的创新探索和职能延伸;法理依据证成,基于对合规“三重治理逻辑”的深度发掘;工具理性支持,相关制度机制和措施方法为检察主导合规提供技术支撑,延续这些思路和做法,企业合规检察主导的未来路径规划是:贯彻稳慎、有序、多元的合规主导理念;注重协调不同主体间的配合、衔接与监督关系;结合本土资源和现实情境加强对企业合规中国模式的道路塑造。

刘忠炫谈提高伦理审查的标准化水平——
应制定高层级权威性的操作规程



中国人民大学法学院刘忠炫在《经贸法律评论》2022年第1期上发表题为《困境与治理:人类基因组编辑伦理审查制度的完善》的文章中指出:

人类基因组编辑具有不同维度的潜在风险,既包括基于技术本身的原初性风险,又包括技术后期引发的衍生性风险。伦理审查制度具有风险预防、弱势群体保护和伦理管控等功能,旨在确保基因编辑技术应用的合理性与正当性。为提高伦理审查的标准化水平,应当制定高层级、权威性的操作规程,并建立由卫生行政部门为主导的伦理委员会资格认证体系。人类基因组编辑的伦理审查应当贯彻责任伦理理念,伦理委员会负有勤勉尽责的审查义务,应当以重大过失作为责任承担的判断标准。

台培森谈法定犯违法判断——
应建立从属双阶层的判断模式



山东大学法学院台培森在《法学论坛》2021年第6期上发表题为《从属双阶层模式:法定犯违法判断模式的重构》的文章中指出:

违法判断模式影响法定犯的处罚范围。法定犯的违法判断模式应从判断立场和判断方法两个维度建构。判断立场涉及法域间静态冲突,违法一元论和多元论都不足取,应当采用缓和的违法一元论立场,基于刑事违法从属性,建立“前置法确认、保护”与“刑事法保障”的判断机制。判断方法涉及法规范与外在因素的动态矛盾,极端法律形式主义和法律现实主义都不合理。法定犯违法判断应建立从属双阶层的判断模式:第一层为行政违法判断,以法律形式主义判断为主;第二层为刑事违法性判断,以法律现实主义判断为主。只有第一层判断结论为肯定时才进行第二层判断。

(赵珊珊 整理)