



前沿观点

□ 胡耘通 (西南政法大学纪检监察学院教授)

全国统一大市场建设,是新时期建设强大国内市场、加快构建新发展格局、实现高质量发展的题中之义。当前,地方保护、市场分割、“内卷式”竞争等卡点堵点仍然存在,阻碍全国统一大市场建设的有序推进。习近平总书记强调,“要以强有力的政治监督,确保党中央重大决策部署贯彻落实”。推进政治监督具体化、精准化、常态化是党的十八大以来强化政治监督的重要经验总结,通过高质量的政治监督,为全国统一大市场建设保驾护航。

政治监督保障全国统一大市场建设的逻辑必然

一是贯彻党和国家决策部署。党和国家对全国统一大市场建设作出了重大决策部署。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划纲要)设专章提出“纵深推进全国统一大市场建设”,及时跟进监督,保障“十五五”顺利开局起步。据此,政治监督是全国统一大市场建设的保障力量,是贯彻党和国家关于全国统一大市场建设重大决策部署的必然要求。

二是推动优化营商环境。营商环境是判断地区经济发展质量的重要标准,而全国统一大市场的建成,对优化营商环境具有举足轻重的意义。监察法实施条例第十六条明确,加强对公职人员特别是领导干部坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻党的路线方针政策、重大决策部署,履行从严管理监督职责,依法行使公权力等情况的监督。“通过业务看政治”,针对执法监管人员是否贯彻落实党中央重大决策部署,是否严格遵守党纪国法,是否树立和践行正确政绩观等行为展开政治监督,为优化营商环境保驾护航。

政治监督保障全国统一大市场建设的理念遵循

坚持党的全面领导。政治监督,政治性是核心特质,坚持党的全面领导,是确保政治监督政治性不变色、不褪色的根本保证。政治监督推动全国统一大市场建设,应坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”;应坚决贯彻落实党的路线、方针、政策,严格遵守党章党规党纪并依照党章党规党纪行使职权、履行职责。

坚持人民至上。全国统一大市场建设作为社会主义经济建设的重要组成部分,其成果应为人民群众所共享。对此,政治监督在推动全国统一大市场建设过程中,理应从最广大人民的根本利益出发,围绕人民群众切身利益开展工作,监督立法、执法、司法等活动是否符合以人民为中心的理念。

坚持依规依纪依法。政治监督推动全国统一大市场建设,既要以《中国共产党党内监督条例》《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规和党的纪律为依据,也要以监察法、公职人员政务处分法、监察法实施条例等国家法律和监察法规为准绳。

政治监督保障全国统一大市场建设的基本路径

准确聚焦关键环节。一方面,建立全国统一大市场建设卡点堵点负面清单,强化政治监督的精准靶向。政治监督应聚焦市场准入与退出,市场主体并购与重组,社会信用、信息披露、政府采购、招标投标、产权保护、反垄断与反不正当竞争等关键环节,明晰公权力行使中是否存在公职人员权钱交易、利益输送等违纪违法问题。另一方面,引导树立和践行正确政绩观。通过开展廉政教育、发布警示案例等方式,对全国统一大市场建设执法人员和领导干部进行警示教育,帮助其在今后的全国统一大市场建设中,真正从为民造福、实事求是、科学决策等正确观念角度出发。

全面推动贯通协调。“十五五”规划纲要强调,以党内监督为主导,推动各类监督贯通协调,深化纪检监察监督与审计监督、财会监督、统计监督等协作配合机制。一方面,建立监督一体化流程。形成纪检监察监督、审计监督、财会监督的协同配合机制,针对全国统一大市场建设的履职行为,建立“三道防线”。另一方面,增强监督成果运用。在“三道防线”组成的针对全国统一大市场建设履职活动的监督流程中,前一道防线的监督成果应能够为后续防线中的监督机关所运用。

注重引入数字技术。二十届中央纪委五次全会工作报告提出,注重用数字算法丰富反腐方法,助力线索研判、审查谈话、案件审理等工作,有效提升查处案件能力;注重科技赋能,加快推进数字纪检监察体系建设。一方面,推动数字技术基础设施建设,建成统一的政治监督数字工作平台。另一方面,提升监督人员数字素养。由纪检监察机关结合全国统一大市场建设的政策要求与实际需要,开展提升监督人员数字素养的专项培训,培训内容应体现纪检监察工作的全流程,纪检监察主要包括数字技术基础知识、数字技术与监督、数字技术与审查调查、数字技术与案件审理、数字技术与问责处置、全国统一大市场建设中的数字监督等内容。

有效强化问责整改。一方面,提出整改要求。对于全国统一大市场建设公权力活动中仍有卡点堵点尚未破除以及存在公职人员被依规依纪依法处置的情形,纪检监察机关应当依法依规定职责、权限与程序,提出监察建议,要求有关部门在合理期限内对公权力活动中存在的于法无据、不符合全国统一大市场建设要求的事项,在合理期限内整改。整改结果应向纪检监察机关通报,以便后续检查、采取监督措施。另一方面,协助同级党组织开展问责。对于全国统一大市场建设公权力活动中不直接参与具体工作的组织,依照监察法、《中国共产党问责条例》等规定,协助同级党组织开展问责工作,并由同级党组织根据问责对象的违纪违法情形与危害程度,作出问责决定。

【文章系国家社会科学基金一般项目“数字技术赋能纪检监察与国家审计协同监督研究”(项目编号:24BFX155)的阶段性成果】

“聚焦刑事诉讼法第四次修改”系列之三



□ 樊崇义 (中国刑事诉讼法学研究会顾问,中国政法大学一级教授)

刑事诉讼法第四次修改视域下提起公诉程序的改革和完善

提起公诉作为连接审前程序与审判程序的关键制度枢纽,承载着犯罪追诉、侦查监督、权利救济与案件程序分流的多元法治功能。经历监察体制改革落地,认罪认罚从宽制度全面铺开,轻罪治理常态化以及数字检察深度落地等多重司法变革之后,原有公诉规则在立法体例、侦诉衔接、审查模式、量刑规制、控辩协商与公诉变更等方面的制度滞后性凸显。伴随着我国刑事法治迈向现代化建设新阶段,提起公诉程序优化作为审前立法修订的重要组成部分,成为刑事诉讼法第四次修改的核心内容之一。

刑事诉讼法第四次修改中完善提起公诉程序的内在动因

公诉程序的立法完善根植于法理演进、制度补缺与司法现实三重驱动的共同驱动,公诉权自身能内涵的现代化变迁成为推动程序改革的法理本源。在传统阶段诉讼构造影响下,我国公诉制度长期被视作侦查收尾、审判前置的过渡性环节,制度设计偏重犯罪追诉单一功能,公诉权天然附带的侦查监督、被追诉人权利保障、审前案件过滤分流等独立法理价值未能充分落地。以审判为中心诉讼制度改革推动庭审实质化落地之后,法庭举证质证成为检验公诉质量的最终标尺,以往依托书面卷宗完成全部审查工作的办案模式逐渐背离证据裁判基本法理;协商性司法理念本土化发展,使得控辩平等协商成为公诉阶段全新的制度内容,现行立法仅以原则性条文要求检察机关听取辩护方意见,缺乏完整的协商程序架构,法理供给与不足倒置立法跟进完善。

从制度演进层面来看,制度漏洞累积叠加成为本次修法补齐公诉立法短板的现实诱因。从章节体例到具体内容,现行公诉立法多处存在结构性缺陷,章节设置无法覆盖法条所载全部制度内容。司法实践层面的制度革新,进一步放大现有立法的滞后性,检监衔接缺少刚性程序规范带来职务犯罪案件补证难,值班律师保障缺位造成认罪协商流于表面,轻罪治理与数字司法落地催生全新程序需求,多重现实变化共同构成提起公诉程序系统性修法的实践基础。

现行提起公诉程序运行中的现实症结

现行立法框架下,提起公诉全流程各个环节

在司法落地中逐步暴露出制度弊端,从审查起诉基础模式到后续起诉裁量、诉审衔接,诸多程序异化问题相互交织。审查起诉环节普遍固化书面阅卷的审查习惯,立法没有依据案件轻重、繁简划分差异化审查标准,重大疑难案件缺少检察官亲历性证据核查的法定要求,办案人员仅凭卷宗材料认定案件事实,无形中提升错诉风险,同时审查期限规则设计粗放,监察移送重大案件、跨区域指定管辖案件的期限延展规则缺失,实务中借助管辖变更拆分案件变相延长办案期限的现象屡禁不止,检察机关自行补充侦查缺少明确适用边界,客观上造成但凡证据存有瑕疵便一律退回补充侦查的办案惯性。

退回补充侦查制度原本是检察机关监督侦查取证的法定路径,却在实践中出现适用目的异化,部分办案机关借助退回补充侦查消解限压压力,事实清楚仅存细微证据瑕疵的案件频繁启动退查程序,两次法定退查上限被办案机关通过更换管辖、撤案再移送等方式变相突破,补充侦查提级缺少法定标准进一步拉低补证实效。区别于公安机关移送案件,监察调查移送案件无法适用退回补充侦查,仅能依托机关间协商启动补充调查,协商程序,办理时限,拒不配合的法律后果均无立法约束,检监衔接始终处于柔性协商状态。

不起诉裁量运行深陷适用失衡困境,认罪认罚制度落地之后,控辩协商因立法缺位难以实现实质化运行,值班律师阅卷、会见权缺少强制性保障,量刑建议与法院裁判衔接规则模糊,法检量刑采纳率问题时常产生分歧。变更起诉、追加起诉与撤回起诉直接影响被告人辩护权益,相关制度长期游离于成文立法之外。除此之外,无差别的全案卷宗移送规则与数字化公诉文书效力空白,使得繁简分流改革与智慧检察建设缺少立法层面的制度加持。

刑事诉讼法第四次修改中提起公诉程序改革的主导方向

立足立法研讨共识与检察现代化改革整体规划,提起公诉程序改革以立法体例体系化为基础,围绕侦诉衔接二元衔接,不起诉裁量规范化、控辩协商法定化、公诉变更立法以及繁简数字化配套完善形成整体性改革脉络。立法层面首先着手调整公诉章节整体架构,通过更改章名,拆分内设规范实现立法名实相符,将原有零散分布在

司法解释之中的成熟制度内容吸纳进入刑法条文。

针对侦查与监察双轨移送的司法现实,本次修法重点落脚于构建差异化补充取证规范,区分公安案件退回补充侦查与监察案件商请补充调查两套程序,借助立法划定禁止退查适用情形与补充调查法定时限,同时确立检察机关自行补充侦查优先适用的制度导向,从程序设计上压缩不必要退查的适用空间。

不起诉制度优化聚焦裁量边界与权利救济双向完善,立法细化三类不起诉各自适用条件,明确存疑不起诉重新追诉所需新证据的实质性认定标准,将重大疑难案件酌定不起诉证立法定为法定程序,同步补齐被不起诉人申诉救济条款,理顺被害人复议、申诉、自诉的阶梯式救济逻辑。

控辩协商的法定化塑造是本次修法的标志性改革内容,从权利配置层面赋予辩方量刑协商申请权,夯实值班律师会见、阅卷的法定履职保障,以立法明确欠缺法律帮助所签署具结书不具备法律效力,细化法院调整量刑建议的法定事由,化解长期存在的诉审裁判分歧。

公诉变更与撤回起诉写入刑法是程序法定原则的必然要求,严格限定起诉变更、追加的适用范围与庭审节点,划定撤回起诉法定适用情形并明令禁止借助撤回起诉规避无罪判决,赋予人民法院针对撤回申请的司法审查权。

依托繁简分流与数字司法,将卷宗移送二元化规则与电子文书同等法律效力条款纳入本次修法,以成文立法固化智慧司法改革成果。

提起公诉程序的系统性完善路径

制度改革落地需要立法规范与配套机制协同推进,在条文细化层面依托分层审查模式优化审查起诉运行规则,按照案件疑难程度划分亲历审查、常规书面审查与简化审查三类适用形态,针对性完善监察移送大案、跨省管辖案件审查期限审批规范,列明优先开展自行补充侦查的适用情形,依托程序化设计实现繁案精审、简案快审。不起诉制度规范化建设兼顾立法规制与考核机制调整,立法明确案件事实与法律依据是作出起诉决定的唯一评判标准,从制度层面破除不起诉指标管控的不合理约束,设置存疑不起诉追诉时效限制,要求不起诉文书完整载明裁量理由,以文书说理实现裁量权运行可视化。

控辩协商的权利保障贯穿审查起诉全流程,通

过立法规定案件受理后三日内权利告知义务,要求控辩协商全程形成笔录并入案卷移送审判机关,同时适度放宽附条件不起诉适用范围,进一步丰富审前程序分流路径。公诉权监督体系的完善依靠内外双层机制协同发力,检察机关内部依托案件管理部门实现对退查、不起诉、撤诉的常态化流程监管,外部借助人民监督员个案监督、法院司法制约与当事人权利救济形成立体化监督闭环。

提起公诉程序的立法优化是本次修法审前制度完善的关键组成部分,改革进程始终立足于我国职权主义公诉制度的本土法治底色,兼顾犯罪有效追诉与被追诉人权利保障的双重法治价值,承接以审判为中心、认罪认罚从宽、轻罪治理与数字司法多项改革成果。本次修法沿着体例重构打底、侦诉衔接衔接为抓手,不起诉规范化为核心,协商与公诉变更法定化为突破,繁简数字化配套为延展的整体逻辑稳步推进,摒弃域外诉讼制度照搬套用的改造思路,立足我国检察权宪法定位细化程序规则,通过立法精细化划定公诉权运行边界,理顺诉审制约关系,持续推动我国提起公诉程序从粗放式立法走向体系化、现代化的法治新形态,为中国式刑事诉讼法治现代化夯实审前程序制度根基。



我国养老监护支援信托制度的建构与创新

前沿话题

□ 韩良 张星冉

当前,针对老年群体“意定监护+信托”的养老模式探讨已成为社会热点。然而,我国养老监护信托在养老人群覆盖面、职责、制度支持等方面仍存在诸多问题,制约其普惠化发展,应立足金融服务的人民性,探索养老监护支援信托与信托登记制度的完善路径与创新方案。

信托在养老监护中的优势及存在的问题

一、信托在养老监护中的独特优势 我国失能、失智老年群体需要监护人的长期照料,该群体的监护面临诸多现实问题,而信托工具在解决这些问题上具备独特制度优势:第一,将被监护人资产管理与人身照料职责全部交由监护人承担,极易产生监护人侵占、挥霍被监护人资产的风险。若将被监护人资产交由信托机构管理,即可有效防范上述风险。第二,老年群体的经济、身体健康状况存在差异,对养老资产管理、生活标准以及长期照料等方面的需求各有不同,信托所具有的定制化特征,恰能精准匹配老年群体的个性化需求。第三,失能、失智老年群体仅占少数,相比之下,法定监护不仅具有完备的法律依据,也深植于我国传统文化与家庭伦理之中,养老监护信托的制度设计不能忽略法定监护的广泛适用场景。第二,服务圈层局限于中

高净值人群,不具有普惠性。在已有的相关案例中,服务对象与受托财产多集中于二、线城市,其借鉴意义有限,普及推广的基础尚不具备。第三,商业性与社会性未能有效衔接。当前部分信托公司将老年人身心照料、事务协调等非专业服务纳入监护信托的职责范畴,已然超出信托公司的能力范围。养老领域兼具商业性与社会性双重属性,政府、社区等主体需参与其中,协同发力。第四,税收、信托登记等配套政策的支持不足,以不动产设立养老监护信托,老年人既要承担较高的契税,又要面临信托登记制度不完善带来的操作难题,严重影响老年群体设立信托的积极性。

建立全面的监护支援信托体系

我国养老监护支援信托制度须立足监护支援信托分离人身照料与财产管理的核心理念,明确监护人与信托机构的职责边界,将信托机构的职责严格限定在“监护支援”的范畴,监护人负责被监护人的人身照料、医疗事务决策及相关文书签署;信托机构则承担财产管理与保障财产安全的核心职责,将养老照料、医疗保障、精神慰藉等事务交由专业机构承接。

构建全面的监护支援信托体系,应将意定监护与法定监护一并纳入制度框架。民法典规定了意定监护与法定监护两种监护方式,两者在最大化维护被监护人利益的制度目的上并无本质差异。事实上,相较于意定监护,在法定监护模式下,监护人不当占有、处分信托财产的风险更高,对通过机构专业化管理信托财产,保障信托财产安全的需求更为迫切。

立足金融普惠性设计监护支援信托产品

我国养老监护支援信托制度应面向广大普通老年群体,而非仅服务于中高净值人群,有必要针对不同经济条件、健康状况及居住方式,设计多层次的普惠型监护支援信托产品。其一,小额养老监护支援信托。将老年人的养老金、退休金、小额存款等作为信托财产,专项用于基础养老保障需求。其二,失能、失智老人监护支援信托。对接专业护理机

构、康复机构,将信托资金用于医疗康复、专人护理、安宁疗护等服务。其三,独居老人监护支援信托。联动社区、养老机构,提供紧急救助、日常起居照料等服务,发挥财产管理与监督功能,防范老年人财产遭受侵害的风险。同时,运用数字化技术,提升养老监护支援信托的服务便捷性与风控水平。

此外,为降低普惠型养老监护支援信托产品的运营成本、提高服务效率,应在开发线上信托综合管理服务平台,运用大数据、人工智能技术,对被监护人账户异常情况及老年群体的健康状况进行实时监测;通过与医疗机构等部门建立数据接口,实现医疗账单、护理费用的自动核验与结算,持续优化养老监护支援信托的服务体验。

建立商业性与社会性衔接的监护信托体系

监护支援信托不仅是一种养老金融工具,同时也是基层社会治理的重要载体,在制度设计上应实现商业性与社会性的有机衔接。

第一,发挥政府的财政兜底作用,建立公共受托人监护支援信托机构,设立公共信托,由政府为缺乏家庭支持、资产规模有限的失能、失智老年人提供公共受托人兜底服务。同时,将第一支柱、第二支柱养老金交由信托机构受托管理与代为发放;民政部门亦可将配套养老福利保障资金委托信托机构统一管理、发放。

第二,推动信托公司与社区、公益组织建立协作关系,信托公司负责财产管理、资金支付、账户监督和费用审核;社区依托其基层治理与属地服务优势,承担日常探访、生活照料、紧急救助和需求反馈等基础工作;公益组织聚焦特殊困难老年群体开展补充性帮扶,实现财产安全和人身照料的良好衔接。

第三,稳步开展非持牌信托机构担任监护支援信托受托人试点工作。目前,仅依靠信托公司难以充分覆盖基层养老服务需求,可允许具备专业能力、内部治理规范、社会信誉良好的律师事务所、社会组织担任受托人,以更好发挥制度的普惠价值。

健全监护支援信托配套政策支持体系

应进一步健全监护支援信托的配套制度,协调

好信托法律关系与现行制度体系的关系,充分发挥监护支援信托的制度优势。

第一,逐步建立“保险保障+信托”“信托+慈善”的制度对接体系。将长期护理保险、商业医疗保险等保险保障工具与监护支援信托对接,一旦触发保险金给付条件,保险金直接划入信托账户,由受托人依信托文件定向用于医疗护理、康复照料、生活照料等支出,避免保险金被不当处分。同时,探索嵌入慈善场景,针对低收入、独居、无子女等特殊困难老年群体,由慈善组织、公益基金提供设立费用补贴、照料服务资助或专项救助资金,信托机构负责资金管理和使用监督,发挥信托的社会救助功能。

第二,加强监护支援信托的司法保障。可结合自身国情合理借鉴国外经验,在基层人民法院设立家事特别法庭,对养老监护支援信托中监护人侵害财产权、信托资金支付争议、受托人履职不当等纠纷进行及时调解和判决。

第三,尽快出台残障老人监护支援信托的税收优惠政策。应对以不动产等非资金类财产设立残障老人监护支援信托等情形,出台税收减免规则,降低信托运行成本。

(作者单位:南开大学法学院)

