

司法改革 新亮点

# 办案责任制让检察官有职有权更有责

本报记者 李万祥

日前,上海市闵行区检察院副检察长张晨代表检方对一起环境污染案提起公诉。原来,一家科技企业在搬迁停产过程中,通过招投标方式让一家不具备处理危险废物资质的公司处置厂区内

的危废物品。而这家公司竟将60余吨类属HW09的危险废乳化液倾倒在没有任何防渗漏措施的坑塘内。

作为全区首例环境污染案,如何适用“两高”关于办理环境污染案件适用法律问题的解释,区分众多被告人分别在案件中的作用、做到罪责刑相适应等难题摆在了张晨面前。

“该科技企业致使公私财物损失达98万余元,构成单位犯罪;该公司总经理、采购部经理、行政部经理等3人作为单位主管人员和直接责任人员,与物资公司3名员工共同违规倾倒危险废物,其行为均构成污染环境罪。”张晨担任公诉人,出庭指控犯罪。法院采纳了检察机关建议,判处科技企业罚金20万元,对6名被告人均作出有罪判决。

在上海,“检察长直接办案”已不再是新鲜事。“改革后,检察者们每年都要直接办理一定数量的案件,办案数量还是其业绩考核的最基本数据之一。”上海检察改革试点工作推进办公室主任、上海市检察院政治部副主任谭滨告诉记者。

## 厘清检察官权力配置

检察长直接办案是上海改革检察权运行机制的一个缩影。作为全国首家检察改革试点单位,经过前期在市检二分院、徐汇、闵行、宝山区院先行试点,今年4月28日,上海检察改革试点在全市全面推开。

据介绍,上海检察改革后,必须由检察长、检委会行使的职权从原来50多项减少到17项。而在二分院、闵行、宝山和徐汇这4家先行试点基层检察院,由检察官决定、不再“三级审批”的案件数量比改革前上升40%以上,正副检察长直接办理案件数量上升120%。

坚持放权与控权并重,让检察官既有权又有责,成为相对独立的办案主体

和责任主体,是当前检察权运行机制改革的重点和难点。破解这一难题的关键,则是要紧紧抓住司法责任制这个“牛鼻子”。

完善司法责任制涉及检察权的责任分工、运行程序、监督制约机制、保障措施等内容,牵一发而动全身。记者调查发现,上海检察改革试点中,以完善主任检察官制度为重要内容,上海检察机关赋予检察官更多办案权限,设置不同检察职能检察官办案责任模式,精简办案组织层级,整合内设机构设置,实现办案组织专业化,同时规定了“谁办案、谁决定、谁负责”的原则,并探索多样化的内外监督模式。

其实,早在2011年,上海检察机关就在浦东新区、闵行区检察院开始探索试点检察官办案责任制。上海市闵行区检察院检察长潘祖全告诉记者,落实检察官办案责任制的重点是厘清检察官权力配置。

上海市各试点检察院采取“授权清单”方式,对检察官办案的职权范围作出清晰的划分。据介绍,所谓“授权清单”即对检察官的权力以清单方式作出规定,而除去检察长、检察委员会的权力之外,其余的办案权力均可授权检察官或主任检察官行使。

目前,上海市检察院在汇集总结各试点单位经验的基础上,已制定出台《上海检察机关关于规范检察权运行确保公正司法的若干意见(试行)》《上海检察机关关于检察官办案职权的规定》等多项制度规范。“通过探索完善检察官办案责任制,‘以司法办案为中心’的检察职能更加突出。”上海检察改革试点工作推进办公室副主任上海市人民检察院研究室主任陶建平说。

## 引入社会参与评议

从原来的“三级审批”一下子改为由检察官一人决定,如何保证检察官在依法独立行使检察权前提下,对其权力实施有效的监督制约,提升办案质量效率?带着这一问题,记者在闵行区检察院采访发现,该院在加大放权力度的同时,不断完善检察权运行的监督机制,实行主任检察官联席会议和重要法律文书备案、案管部门统一分案、法律文书专职审核等制度创新。

引人注意的是,上海检察机关还通过开展“社会参与评议上海检察改革”活动,进一步敞开大门搞改革,以人民群众对问题解决的满意度作为评判改革成效的标准。

今年4月28日,上海市检察院启动“社会参与评议上海检察改革”,43名社会人士受邀担任评议代表。根据方案,此次活动从4月28日起至2019年底,上海检察机关将广泛邀请具有代表性的社会各界人士,参与评议上海检察改革,了解检察改革工作开展情况,对检察改革相关工作提出意见建议,提供论证、咨询服务。

“上海市检察院聘请的43名参评代表包括市人大、政府、政协相关机构人员,以及人大代表、政协委员、法学专家、



上海市闵行区检察院检察官(右)在控告申诉接待大厅接待来访者。

本报记者 李万祥

媒体记者和群众代表。”谭滨告诉记者,活动期间,评议代表将实地考察上海检察改革试点工作,旁听检察官遴选面试、参与检察改革理论和实务调研等,并对上海检察改革试点工作进行评价、提出建议。

据了解,上海推进检察官办案责任制试点中,试点单位的入额检察官100%配置在司法办案岗位,“三级审批”数量显著减少,办案质量也有明显提高。

“我们公诉部门一个主任检察官办案组成员一般包括:1名主任检察官、2名具备独立办案资格的检察官、2名检察官助理和1名书记员。”上海市闵行区检察院检察官胡智强说,以去年为例,每一个主任检察官办案组办理的刑事案件均达到500多件,无一出现因办案质量引发的撤诉案件、无罪案件。“试点改革后,行政事务和综合事务减少了,案件办理的责任增加了。由自己独立决定案件起诉,权力大了,责任也重了,要鞭策自己办案更加细致严谨。”

此外,国家发改委将企业投资项目审批权限下放到地方以后,国土、环保等相关部门没有将相关的权限进行同时、同等下放,部委之间横向没有联通,导致基层难以落实。其次,还存在着基层政府对下放权力的承接能力问题。

委员们纷纷建言,要彻底打通最后一公里,必须加强顶层设计,实现上下联动、左右贯通。“一定要加强系统谋划,按照‘深化放、简化批、优化接、强化管’的要求,促进政府转型,推动部门协同放权。同时,注意将基层政府承接能力作为重要考虑因素,确保下放的审批事项‘件件接得住,事事管得好’。”全国政协常委朱之鑫建议说。

具体而言,首先存在有关部门放权不统一的现象,例如,国家发改委将企业投资项目审批权限下放到地方以后,国土、环保等相关部门没有将相关的权限进行同时、同等下放,部委之间横向没有联通,导致基层难以落实。其次,还存在着基层政府对下放权力的承接能力问题。

本报记者 李哲

# 行政审批制度改革仍需攻坚

——全国政协“深化行政审批制度改革”专题协商会侧记

本报记者 李哲

我国行政审批制度改革实施以来,取得了实质性进展,成效也初步显现。据统计,我国已审议通过取消或下放审批事项537项,提前两年多完成减少三分之一的目标,同时,非许可审批概念已彻底终结,成为历史。

在改革进入纵深阶段之时,全国政协于7月10日召开了“深化行政审批制度改革”专题协商会,数十位全国政协委员经过深入的调研和思考,积极建言献策,提出了诸多具有建设性的意见和建议。

## 究竟怎样打通“最后一公里”

“据一位企业家反映,建一栋商务楼,还需要盖92个章、收53项费用、找23个中介、提供296份材料,整个程序走下来需要370个工作日。”全国政协常委梁保华说道。

随着数百项审批事项“实打实”地取消或下放,政府效能获得了很大提高,同时有效激发了市场活力和社会创造力。然而,难点依然存在,基层反映有些领域取消和下放的审批事项“含金量”不够高,企业和群众不够“解渴”。

政策落实的“最后一公里”问题究竟出在哪里?“有些改革措施存在横向不同步、纵向不衔接、放权不到位的情况。”梁保华常委直言道。

具体而言,首先存在有关部门放权不统一的现象,例如,国家发改委将企业投资项目审批权限下放到地方以后,国土、环保等相关部门没有将相关的权限进行同时、同等下放,部委之间横向没有联通,导致基层难以落实。其次,还存在着基层政府对下放权力的承接能力问题。

委员们纷纷建言,要彻底打通最后一公里,必须加强顶层设计,实现上下联动、左右贯通。“一定要加强系统谋划,按照‘深化放、简化批、优化接、强化管’的要求,促进政府转型,推动部门协同放权。同时,注意将基层政府承接能力作为重要考虑因素,确保下放的审批事项‘件件接得住,事事管得好’。”全国政协常委朱之鑫建议说。

## 中介的“红顶”非摘不可

有企业反映,一个建设项目,政府部门审批时间只有44个工作日,但涉及的28个中介服务需要的时间达320天。“某些前置审查事项往往需要提供大量的评估论证,其中许多被指定或变相指定给了‘红顶中介’组织,这些机构服务费用高,程序繁琐复杂且难以显示必要性,影响了办理时限,损害了政府公信力,企业反映强烈。”全国政协委员张守志提出。

针对这个问题,不少委员都提出了切实可行的建议。朱之鑫常委认为,要破除“红顶中介”,应该放宽中介机构的准入条件,切断中介服务利益链条,规范中介服务收费。

张守志则认为,必须确立中介机构的市场主体地位,让企业自主选择中介服务。同时,要规范中介服务,建立企业和中介机构信用档案制度。

针对此问题,就在7月8日,中办、国办刚刚发布了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,明确要求厘清行政机关与行业协会商会的职能边界,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。“红顶中介”帽子彻底摘掉的那天指日可待。

## “大数据”带来工作创新

取消审批事项,不代表取消政府职责,事实上,审批环节取消后,对政府事中事后的监管职能要求大大提高。不少委员担心,政府在监管方面存在经验不够、能力不足、保障不到位的困难。

利用“大数据”提高政府信息互通和实时监控水平,是加强事中事后监管的重要保障。任职中国人民银行上海分行行长的全国政协委员张新介绍了上海自贸区的相关情况。据他介绍,在上海自贸区,资本项目实现可兑换后,金融机构和企业的资金将按照规则自由流动,取消前置审批。

那么,面对资金自由跨境流动的潜在风险,该如何防范呢?“人民银行上海总部会同金融机构花了一年多的时间建成了自由贸易账户监测管理信息系统,可实现逐笔资金的24小时实时监控,一旦资金流动发生异常,电脑系统会立刻拨通管理者的电话。”张新委员认为,一个强大的信息管理系统,会带来从事前审批转向事中事后管理的革命性变化。

全国政协委员王红也表达了同样的意见:“要建立全国统一的行政审批信息数据库及全国统一的在线行政审批平台。加强国务院各部门和地方政府的数据共享,规范程序,优化流程。当前要特别加快建立政府投资项目全国统一在线审批及监管平台。”

## 全国铁路公安

## 严打侵财案件确保暑运旅客平安出行

本报讯 进入暑运,全国铁路公安机关加强对站车的巡查防范,并组织“铁鹰”小分队进站上车,严打流窜犯罪,确保旅客平安出行。

各地铁路警方进一步加强刑事防范基础工作,梳理有侵财违法活动的人员,完善档案资料,掌握行踪和动向。并严格落实“站车警情通报”制度,及时在站车间相互通报进出车站和上下列车的嫌疑人员;对发生的案件,迅速开展调查访问、围追堵截等工作。同时,抽调有经验的反扒民警,组织“铁鹰”小分队深入到重点站车、重点运行区段,采取跟踪法、蹲守等形式,及时打击扒窃、盗窃、诈骗等侵财违法活动。

在打击、防范的同时,各地铁路警方还加大宣传的力度,组织民警深入到站区和旅客列车上,通过现场演示、散发资料、宣传展板等形式,广泛宣传反扒、防盗、防骗等旅行安全常识。(梁西征 张浩)

本版编辑 许跃芝

专家 访谈

# 经济安全是国家安全的基石

——访中国社会科学院法学所国际法所战略研究部主任李忠

十二届全国人大常委会第十五次会议表决通过新的国家安全法已于7月1日正式施行。记者近日就经济安全的主题相关内容专访了中国社会科学院法学所国际法所战略研究部主任李忠。

记者:新的国家安全法对政治安全、国土安全、经济安全等11个领域的国家安全任务进行了明确,其中,对经济安全是如何定位的?

李忠:新国家安全法第三条规定,国家安全工作以经济安全为基础。这表明,经济安全是我国国家安全的重要内容,在我国国家安全体系中居于基础性地位。

一般说来,经济安全是指一国经济的安全和重大利益不受侵害或威胁的状态,包括经济主权安全、资源能源安全、金融安全、粮食安全、科技安全、产业与贸易安全等,表现为一国政府能够有效维护本国经济制度和相关法律、确立本国经济发展战略目标、管控本国经济、抵御外国资本和国际市场的竞争和冲击、保持国内外市场竞争优势、保障和提高人民生活水平等方面。

经济是国家的基础。经济安全是国家安全的依托和基石,决定一国的政治安全和军事安全、国际地位和角色作用。早期,各国在国家安全领域更多强调的是军事、政治等传统安全,经济安全尚未进入人们的视野。随着冷战结束和全球化时代的到来,在新技术革命的推动下,生产、贸易、金融、投资、消费等经济行为在全球范围内大规模展开,各国形成相互联系、相互渗透、相互依存、相互竞争、共同发展的国际经

济关系,这有利于提高社会生产力,促进各国经济发展,同时也带来经济风险全球化、国际竞争日趋激烈、全球共同问题的威胁扩散等经济不安全问题。各国以经济发展为基础的综合国力竞争加剧,经济安全在国家安全体系中的重要性越来越凸显。

记者:我国当下的经济安全形势如何?

李忠:当前,我国社会的主要矛盾仍然是人民群众日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾,发展经济仍然是党和国家的第一要务。改革开放以来特别是我国加入WTO以来,我国经济运行总体上保持平稳,但仍然面临错综复杂的局面,经济风险防范能力较低,经济安全意识薄弱,经济安全形势不容乐观。

在2009年力拓“间谍门”事件中,胡士泰等人通过贿赂获得各大钢企的原料库存周转天数、进口矿石需求等机密信息,泄露给中方谈判对手力拓,致使中国钢铁企业2002年以来累计多支付7000亿元。这个教训是极其惨痛、极其深刻的。

新国家安全法高度重视经济安全问题,在“国家安全的任务”一章中,用了5个条文来规定经济安全问题,而政治、军事、文化、社会等其他安全各用一个条文规定,这充分表明了经济安全的广泛性和重要性。

记者:新国家安全法有关经济安全的主要内容有哪些?

李忠:主要包括5个方面:一是维护经济主权和重大经济利益

安全。经济主权是国家主权的重要内容,重大经济利益是经济安全的核心要素。国家安全法第十九条规定,国家维护国家基本经济制度和社会主义市场经济秩序,健全预防和化解经济安全风险的制度机制,保障关系国民经济命脉的重要行业和关键领域、重点产业、重大基础设施和重大建设项目以及其他重大经济利益安全。这些规定明确、具体,为维护我国经济主权和重大经济利益安全提供了有力制度支撑。

二是维护金融安全。金融安全是经济安全的核心。国家安全法第二十条规定,国家健全金融宏观审慎管理和金融风险防范、处置机制,加强金融基础设施和基础能力建设,防范和化解系统性、区域性金融风险,防范和抵御外部金融风险的冲击。这些规定切合我国金融业发展实际,有助于防范和化解金融开放和金融全球化带来的外部风险。

三是维护资源能源安全。我国现已探明的45种重要矿产中可以满足需求的只有21种,石油对外依存度接近60%,战略资源能源安全形势极为严峻。国家安全法第二十一条规定,国家合理利用和保护资源能源,有效管控战略资源能源的开发,加强战略资源能源储备,完善资源能源运输战略通道建设和安全保护措施,加强国际资源能源合作,全面提升应急保障能力,保障经济社会发展所需的资源能源持续、可靠和有效供给。这些规定有助于稳定、减少对外资源能源依存度,改善我国的资源能源安全环境,维护我国的资源能源安全。

四是维护粮食安全。国以民为本,民以食为天。我国耕地仅占世界的10%,人口却占世界的22%,十几亿人的粮食问题始终是国家的头等大事。国家安全法第二十二条规定,国家健全粮食安全保障体系,保护和提高粮食综合生产能力,完善粮食储备制度、流通体系和市场调控机制,健全粮食安全预警制度。这些规定,有助于保障粮食供给和粮食安全,维护政治稳定与社会和谐。

五是维护科技安全。国外经验表明,重视高新技术发展并拥有自主知识产权,是维护国家经济安全的关键。国家安全法第二十四条规定,国家加强自主创新能力建设,加快发展自主可控的战略高新技术和重要领域核心关键技术,加强知识产权的运用、保护和科技保密能力建设,保障重大技术和工程的安全。这些规定是我国实施创新驱动发展战略、建设创新型国家的有力举措,有助于维护我国科技安全,促进我国经济平稳健康发展。

此外,国家安全法还规定了审查监管制度。第五十九条规定,国家建立国家安全审查和监管的制度和机制,对影响或者可能影响国家安全的外商投资、特定物项和关键技术、网络信息技术产品和服务、涉及国家安全事项的建设项目,以及其他重大事项和活动,进行国家安全审查。在立法中确立经济安全审查监管制度,是各国的通行做法。我国反垄断法等法律法规对此已有规定。实行这一制度,不是说我们不再欢迎外商投资、放慢对外开放步伐,而是为外商投资营造更加健康有序的环境。