

特别关注

□ 本报记者 李万祥

权威发布

金融检察：专业化护航市场安全

金融检察，是完善金融法治的重要途径，也是促进金融业健康发展的关键环节。据最高人民法院通报，近一年半以来，全国检察机关共批准逮捕破坏金融管理秩序和金融诈骗类犯罪27253人。从检察机关办案数量来看，金融犯罪整体呈现快速上升趋势。

“在这一轮股市动荡中，内幕交易、利用未公开信息交易、操纵证券、期货市场等金融犯罪受到社会关注。”最高检公诉厅副厅长聂建华表示，对于公安机关侦查终结移送检察机关审查起诉的相关案件，检察机关会加快审查逮捕、审查起诉的进度，对构成犯罪的，依法提起公诉，保持对金融犯罪高压打击态势，维护金融市场秩序。

高压打击金融犯罪

今年4月，北京市打击非法集资和非法证券经营活动工作协调小组办公室决定，在北京市开展为期4个月的“打击非法集资专项整治行动”。据统计，仅2014年北京就新发非法集资案89件，集资人2.1万人，涉案金额172.6亿元，同比分别增长了2.56倍、5.65倍和56.9倍。

最高检分析，从案件罪名分布看，各罪分布明显不均，信用卡诈骗案件数量始终居金融犯罪案件首位，非法集资案件、利用未公开信息交易犯罪案件数量大幅增加。如，北京市检察机关办理的巨鑫盈非法集资产案，向4万余人非法吸收资金26亿元，其中骗取单笔最大数额达2.5亿元；广东、浙江等多地检察机关办理的“邦家”非法集资案，涉嫌诈骗23万人次，非法集资近百亿元。

据介绍，近年来，非法集资类犯罪已转变为常态化犯罪，发案数量、涉案人数、涉案金额等均大幅度上升。2015年上半年，检察机关批准逮捕的非法吸收公众存款案同比上升210%，集资诈骗罪同比上升74%；受理移送审查起诉非法吸收公众存款犯罪和集资诈骗罪案件4011件，超过2014年全年总数，同比上升153.06%。

另外，自去年以来，检察机关进一步加大对金融领域贪污贿赂和渎职侵权犯罪的打击力度。在近两年半的时间里，全国检察机关共立案查处涉及金融领域职务犯罪案件701件877人，其中贿赂犯罪比例高，受贿犯



罪突出。2014年至2015年6月，检察机关立案侦查的金融领域贪污贿赂犯罪中，涉案金额1000万以上的30人，仅占立案总人数的3.2%，涉案总额却高达20.1亿余元。

今年7月，马乐利用未公开信息交易案由最高法在第一巡回法庭开庭审理，最高检依法派员出庭支持抗诉。“这是最高人民检察院近年来提出抗诉的第一起金融类犯罪案件。目前这个案件还在最高人民法院的审理期间，相信很快会作出判决。”聂建华说。

完善专业化办案机制

近年来，各地检察机关结合区域特点，不断探索金融检察工作，完善专业化办案机制，一些地方成立了专业金融检察部门或金融检察专业办案组，形成专业办案机构。如，2012年10月，北京市西城区检察院正式成立金融犯罪检察处，成为北京市唯一具有独立建制的金融犯罪检察处室。

“目前，上海已初步构建了市、分、区(县)院三级金融检察工作专业机构体系。”上海市检察院副检察长周永年说，浦东、静安、黄浦、杨浦、徐汇、闵行、松江等7个基层检察院已设立了金融检察科(处)，未设立专业部门的检察院均设立金融案件专业办案组，专门办理金融、知识产权犯罪案件。

据介绍，在上海金融检察实践中，检察机关划定了金融诈骗、破坏金融管理秩序、内幕交易、操纵证券

市场金融犯罪等55个罪名的案件管辖范围，充分发挥专业化办案优势。上海金融检察部门成立近4年来，受理金融犯罪案件近9000件，有力地打击了金融犯罪，保障了金融秩序。

“北京市检察院注重与有关部门的沟通协调，通过采取联席会议、发补侦函等多种手段，引导侦查机关补强起诉所需要的证据，切实提高侦查质量。”北京市检察院副检察长苗苗明说，北京市检察机关还在办理利用未公开信息交易罪案件中，针对有关适用法律适用问题开展研究，为进一步完善立法建言献策。

取证难、认定难、特大规模集资产案件中的释法说理难，这是检察机关办理金融领域犯罪案件中的“三难”。对此，聂建华表示，检察机关将进一步加强金融犯罪相关法律适用问题的研究，与最高法、公安部等有关部门针对重大、疑难、复杂的法律适用问题，研究制定司法解释或者司法解释性质文件。

协力办理新型案件

“近年来协助他人非法办理跨境汇兑、买卖外汇、资金支付结算等地下钱庄违法犯罪活动，以及利用离岸公司账户、非居民账户等协助贪污贿赂等上游犯罪向境外转移犯罪所得及其收益等犯罪活动比较猖獗。”聂建华指出，这些都反映了金融犯罪呈现国际化趋势。

近年来，在金融犯罪呈现出新动向，国际化趋势日益凸显的同时，利用互联网实施金融犯罪越来越多。据了解，金融犯罪案件涉及银行、证券、保险、信托、基金等金融行业的各种金融业务，并呈现出向金融新产品、新业务蔓延的趋势，在信托理财产品发行、保理融资、政策性农业保险以及P2P互联网金融等领域均出现新类型案件。

据介绍，针对新型案件不断增多、案件疑难复杂程度明显加大的新形势，检察机关严格区分罪与非罪界限，妥善处理维护市场秩序和激发市场活力的关系。同时，检察机关还探索建立金融违法犯罪的行政执法与刑事司法衔接的协作机制，加强检察机关与有关行政监管部门的协调配合，合力办理重大、敏感以及新型金融犯罪案件。

小额贷款公司、融资担保公司等与P2P网络平台合作项目和非法集资之间的刑民交织问题，银行业务创新推出的“小微采购卡”等金融产品所引起犯罪认定争议……近年来，如何把握金融犯罪和金融创新的边界问题，逐渐成为司法机关打击互联网金融犯罪中的难点之一，尤其在法律的适用上面临新难题。

今年7月，中国人民银行、工业和信息化部等10个部委联合发布了《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》，进一步鼓励金融创新，促进互联网金融健康发展，明确监管责任，规范市场秩序。

“互联网金融的快速发展对我国分业监管体制提出挑战，需进一步加强沟通。”周永年认为，要通过建立金融检察和金融监管联席会议机制、建立金融违法犯罪的两法衔接信息平台，挖掘犯罪规律、制度风险和管理漏洞，以进一步加强金融监管和金融法治建设。

“金融犯罪本质上都是违背市场诚信的行为，加强市场诚信体系建设是预防金融犯罪、减少金融犯罪的治本之策。”聂建华认为，相关法律法规在金融监管、查处金融犯罪等方面也需要进一步完善。

对此，检察机关建议完善征信体系、加快市场诚信建设，建立健全行政监管的法律规范体系。同时，加强宣传教育，增强社会公众的金融风险防范意识，提高社会公众对金融违法犯罪的识别能力，促进市场经济环境的净化，从源头上遏制金融犯罪活动。

专家观点

让司法责任制落地落实落细

汤维建

这其中的考量因素主要有三个：一是主观过错的形态及其程度，二是裁判错误的类型及其程度，三是危害后果的严重程度。对司法责任的层级确定，需要就上述三个变量作出综合权衡，最终确定所应当承担的司法责任。

根据《意见》，司法责任最为严重的乃是构成刑事犯罪的司法责任，比如故意违法办案，实施了诸如徇私枉法、枉法裁判、贪污受贿等行为。发生了这些行为，寄望于这样的司法者能够最终实现个案中的司法正义，是徒然的，这属于司法之耻，应予严格避免，发生后应加严格惩罚。其次是具有重大过失而导致裁判或执行错误，比如玩忽职守、渎职，因重大过失丢失、损毁证据材料，或者因重大过失遗漏主要证据、重要情节，致使所做出的裁判发生错误，并造成严重后果。此为过失责任，过失责任的确定与故意责任的确定有一重大区别，即，在故意违法审判责任的确定中，通常无需考虑发生的危害后果，其违法行为本身就构成司法责任的充要条件；而过失违法审判责任的确定，则需要考虑所发生的危害后果，包括所作出的裁判以及裁判执行后造成的损失。

值得指出的是，司法责任有独立责任、共同责任、连带责任、补充责任、比例责任、主要责任、次要责任等多种形态，需要具体情况具体分析，应综合各种因素，使责任的确定达于公平公正，既不使无辜者蒙冤，也不使有责者侥幸过关，从而使司法责任制切实推进、落地落实落细，扎紧司法责任制的网络，

使其形成公开公平公正、动态透明阳光的追责机制，使之长效化、科学化、合理化。

司法责任制的最终落实需要建立健全司法追责的机构、程序和机制，否则司法责任依然无法落实。司法责任的追究理应摆脱内部人追究内部人的传统制度框架和思维，应当使司法追责机构和程序外部化，也就是由非法院的人员组成独立的法官惩戒委员会，由该惩戒委员会负责对法官的问责。

一级对《意见》明确在省(市、区)正式成立法官惩戒委员会。虽然将需要司法追责的案件由法院内部转至独立于法院的法官惩戒委员会需要经过法院院长、审判监督部门、审判管理部门以及监察部门之手，但应当明确，这些部门和人员均不享有司法惩戒权，他们所行使的权力和所承担的职责只是通过案件监管发现需司法问责的问题，在该问题被发现后，是否需要追责、如何追责、追怎样的责等等问题，需由法官惩戒委员会来决断；惩戒委员会作出的决断非经法定程序不得撤销或改变。如果法院内部的相关人员和部门应该发现问题而未发现问题或者在发现问题后隐而不报，则又构成了司法问责的新的问题，同样需要接受司法责任制的规范和约束。经过法官惩戒委员会的审查和判断，根据情形分别作出以下处理：一是触犯刑律者，移送司法机关处理；二是违规违纪严重，但尚未触犯刑律需要免职者，则将相关案件移送人大及其常委会，由其启动对责任法官的罢

免、弹劾程序；三是较为严重的违规违纪以及错案责任，则由惩戒委员会进行惩戒，如停职、延期晋升、退出法官员额、免职、责令辞职、辞退等；四是应当给予纪律处分的，提出建议，由纪检监察部门依照有关规定和程序依法处理。

司法责任制是司法改革的两翼之一，它与司法保障制相伴相随，相互促进。《意见》在重点强调司法责任的同时，还专门在第5部分作出了“加强法官的履职保障”的规定，确保法官在受责任追究的过程中有正当的、充分的申辩权，以及法官在受到不正确追究责任后所应当享有的救济权。同时，该《意见》还就不得作为错案对待的司法豁免权作出了相应的规定。这就使得权力、责任和保障能够统一、协调，保证了司法责任制的系统性和完整性。不仅如此，中央深化改革领导小组第16次会议刚刚通过的《法官、检察官工资制度改革试点方案》，还明确在工资制度改革中要给法官、检察官以特殊政策，这也属于司法保障中的重要内容。否则，如果一方面司法压力越来越大，司法责任越来越重，而另一方面，司法待遇却原地踏步，司法保障依然脆弱，这势必会导致司法改革在责、权、利三者上失衡，责大、权大，但利小，而利对于自然的人而言是较为实际的，这在制度设计上加重也不可忽略不计。因此，司法责任的加重也要对司法人员增利益、改待遇、优条件，否则，司法的任务难以完成，司法责任也不能落实。

(作者系中国人民大学法学院教授)

完善
人民警
建立

根据中办、国办《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》及相关改革方案，作为人民警察管理制度改革的重要内容之一，人民警察将实行分类管理，核心是完善执法勤务警员职务序列，建立警务技术职务序列，并建立健全相关管理制度。

中央明确要求建立体现人民警察职业特点、有别于其他公务员的人民警察管理制度，这是加强和改进新形势下的公安工作和公安队伍建设的一项重要举措，目的是努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的公安队伍，切实提高队伍的正规化专业化职业化水平，确保人民警察更好地履行维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民群众安居乐业的职责任务，着力提升人民群众的安全感和满意度。

长期以来，广大人民警察处在维护稳定的第一线、服务群众的最前沿、反恐斗争的主战场，为维护国家和社会稳定作出了巨大贡献。然而，现有的人民警察管理制度和保障机制与人民警察承担的职责使命和作出的牺牲奉献不相适应，也与公安机关的性质任务和人民警察的职业特点不相符合，迫切需要进行改革创新，破解难题，促进公安事业长远发展。对此，《意见》及相关改革方案明确提出，“根据公务员法和人民警察的性质特点，建立有别于其他公务员的管理制度。按照职位类别和职务序列，对人民警察实行分类管理。”据了解，分类管理制度改革将坚持党要管党、从严治党、从严管理干部队伍原则，遵循干部管理基本制度，健全完善公安机关执法勤务警员职务序列和警务技术职务序列，拓展人民警察职业发展发展空间，增强职业荣誉感和使命感。

目前，有关部门正按照中央关于全面深化公安改革的精神，研究制定公安机关执法勤务警员职务序列和警务技术职务序列改革方案，进一步征求意见、修改完善，报中央批准后，将在全国范围内选择部分省市区开展试点，在总结试点经验基础上，进一步完善有关政策，然后在全国公安机关全面推行。同时，完善人民警察职业保障制度相关改革政策也正在研究中，将进一步完善警衔津贴、值勤岗位津贴等政策，重点向基层一线、艰苦危险和有毒有害岗位倾斜，健全职业风险保障制度，切实提高人民警察的生活待遇和风险保障水平。

记者还了解到，为解决公安队伍存在的急需人才引进难、边远艰苦地区和有毒有害岗位招警难等突出问题，公安机关人民警察招录培养机制的改革政策也正在抓紧研究制定。在公安机关人民警察招录方面，将建立健全体现人民警察职业特点、有别于其他公务员的规范便捷的招警机制，实行依法招录，分类招警。在公安院校公安专业人才培养方面，将建立公安院校招生与公安机关招警协调机制，提高公安院校公安专业毕业生入警比例。同时，为其他社会考生设置不同的招考渠道，为社会优秀人才进入公安队伍提供机会和条件。

2014年全国共受理仲裁案件标的总额2656亿元，涉外涉港澳台案件同比增长11.8%——

国际商事仲裁加快服务“走出去”

本报记者 鲍晓倩

“2014年全国235家仲裁委员会共受理国内、涉外及港澳台案件113660件，同比增长9%；案件标的总额2656亿元，同比增长61%。”在9月22日至25日举行的中国仲裁周上，中国仲裁法学研究首次发布了《中国国际商事仲裁年度报告》(2014)，第一次针对中国国际商事仲裁的发展作年度总结。

《报告》显示，2014年，全国235家仲裁委员会中，有61家仲裁委员会受理涉外涉港澳台案件，案件总数为1785件，比2013年增加189件，增长率为11.8%，约占全国受理仲裁案件总数的2%，占比与2013年持平；涉港澳台案件占全部涉外涉港澳台案件的63%左右。

中国国际经济贸易仲裁委员会副主任兼秘书长于健龙分析认为，一方面在全国仲裁案件大幅增长背景下，涉外涉港澳台案件也相应增长，但所占比重没有明显变化，仍徘徊在2%左右，说明我国涉外商事仲裁发展空间巨大；另一方面涉港澳台占比高，说明我国仲裁机构在国际商事仲裁方面发展极不平衡。

“《仲裁法》颁布实施20年来，随着我国对外贸易投资的迅猛增长，我国的国际商事仲裁事业跨上了新台阶。当前，我国正从贸易大国向贸易强国过度，着力推进‘一带一路’战略，这给中国国际商事仲裁创造了历史上最好的发展机遇。”于健龙认为，发展国际商事仲裁，有利于公正快捷地解决国际经贸纠纷，维护公平有序的经贸秩序，营造我国国际商事仲裁中心地位，为建设贸易强国服务。

“仲裁与诉讼相比，最大的不同表现在，诉讼是单方就能启动，而仲裁必须是双方合意。仲裁是多元化纠纷解决机制的重要组成部分，要坚持仲裁特有的性质，走出一条不同于调解、诉讼的发展之路。”在9月25日举行的“中国仲裁高峰论坛”上，全国人大内务司法委员会副主任委员王胜明表示，应当加快建设中国仲裁协会的步伐，促进仲裁在我国市场经济发展中的作用。

“我国已经在全球国际商事仲裁的舞台上赢得了较高声誉和影响力。”最高人民法院副院长贺荣认为，中国仲裁机构应牢牢把握时代赋予的契机和重任，完善仲裁规则，探索具有国际化视野的制度 and 机制，不断提升与扩大中国仲裁品牌的公信力和影响力。

于健龙表示，我国涉外仲裁应当为涉外经贸投资领域的发展、企业“走出去”和“一带一路”战略提供专业可靠、公信力强的仲裁法律服务，让仲裁在“一带一路”建设中发挥更大的作用。

本版编辑 许跃芝 张虎