

□张元琦

优化营商环境，是顺应国内外经济发展对营商环境要求日趋严格形势的应激反应，是在激烈的市场竞争中吸引投资、筑牢投资者信心的必然要求，是全面贯彻党的十九大精神的一项重大举措。而“法治是最好的营商环境”，检察机关作为司法机关，自然被党和人民赋予了法治建设任务和工作使命。因此，检察机关应当充分发挥检察职能，以优化营商环境、服务经济发展为工作着力点，做优化营商环境的推动者、地方经济建设的护航者。

(一) 职责所在：检察公共服务职能的内在要求

《中华人民共和国人民检察院组织法》第2条规定,检察机关作为国家法律监督机关,负有保障中国特色社会主义建设顺利进行的神圣职责。从此意义上说,检察机关具有服从和服务大局的职责与使命。

检察机关依托检察职能,依法依规保障市场主体的权利,严格杜绝权利的滥用,维护法律的正常运行,确保企业、公民的合法财产受到法律保护,创造良好的生产经营环境,可以有效降低投资者的制度性交易成本,增强交易过程中的可预测可能性,可以培养吸引投资者优势与核心竞争力,保障中国特色社会主义建设的顺利进行。

（二）不可或缺：发挥检察职能是优化营商环境的重要途径

优化营商环境的本质在于降低交易成本,增加商事行为的可预测可能性。商事主体在从事商事活动中往往会避开不确定因素风险,降低投资风险。尤其在法治化的营商环境下,商事主体的违约以及犯罪成本明确且代价大,商事主体的权益能够得到明确保障,相比较而言,其在可以预测行为后果的情形下,

会选择确定性强且交易成本较低的市场行为,以规避风险。对于检察机关而言,充分发挥职能,准确把握罪与非罪的界限,严厉打击各类侵犯市场主体权益的犯罪,可以明确市场主体违法犯罪的成本,确切知晓可为与不可为之间的界限,符合国民预测可能性,也是充分遵循罪刑法定原则的重要体现。

(三) 本质要求：需求与供给

营商环境作为一种特殊的公共产品，需要在需求与供给中寻找平衡。在以市场为主导的经济体制运行模式下，除经济关系外，社会关系以及法律关系等因素早已被嵌入到市场经济体制中，并成为影响市场经济发展的重要一环。当我国经济社会发展进入新的阶段后，社会的主要矛盾发生变化，对经济高质量发展需求越来越大，随之带来的是市场经济主体以及社会公众对优质营商环境的需求越来越强烈。在平衡优质营商环境需求与供给关系中，供给者需要及时调整策略，从多角度发出完善营商环境的各项因素。因此，除政府需要承担相应责任外，检察机关作为司法机关，也须从法治角度，发挥检察职能，打造优质营商环境，满足市场主体的需求。

(二) 服务保障营商环境的工作和

(一) 在罪与非罪把握上存在难度

检察机关着力优化营商环境,提高工作质效,关键在于找准检察工作与优化营商环境的切入点。实践中,涉及营商环境的法律关系往往能够通过行政法以及民法法等得到有效调整。另外,影响营商环境评价的要素更多的表现为民商事合同执行、交易主体间的合同纠纷解决机制完善程度等,尚不涉及刑法犯罪层面。同时刑法谦抑性要求,要严格注重把握罪与非罪之间的界限,不可越权办案,更不可插手经济纠纷。

随着市场经济的转型发展,以互联网、高新技术为代表的新经济迅速发展。新经济模式的创新性和复杂性有别于传统的经济模式。检察机关在处理这类案件时常常会遭遇法律空白,如何把握罪与非罪存在一定困难。因此,检察机关如何在依法整治破坏市场秩序、侵犯民营企业合法权益的经济犯罪的同时,能够鼓励民营企业探索创新发展,为民营企业发展营造诚信有序的法治营商环境,是当前需要亟待破解的难题。

(二) 案件类型单一且影响力有限

当前检察机关把发挥职能作用、分

判服务营商环境的着力点与切入点放在涉企普通刑事案件、金融案件以及知识产权案件上。这类案件具有阻碍营商环境发展的共性,但也在一定程度上表明检察机关在打击阻碍营商环境发展的犯罪时具有片面性。对间接影响营商环境的案件类型打击力度不大,正如影响社会安定秩序的涉黑涉恶案件、影响群众生产生活的食品药品类案件、影响投资质量的生态环境类案件等案件,都可以成为优化营商环境的切入点和着力点。

(二) 服务保障营商环境的工作和

1. 相关办案机制有待加强。一方面在

一方面, 借鉴办案机制有待加强。另一方面, 办案过程中尚未充分考虑办案行为可能对企业家合法权益造成的影响, 对如何以最小干预实现刑事司法的目的和效果需要准确把握, 例如如何加强查封、扣押、冻结涉案财产甄别审查工作确保合法财产不受牵连等。另一方面, 检察机关在推进案件程序繁简分流、认罪认罚从宽制度、公益诉讼等工作中, 仍面临很多困难, 如何在考虑这类案件特殊性的基础上既能够惩罚犯罪、又能够维护良好市场经济秩序; 既能够兼顾公平, 实现各方主体的权益保障, 又能够提高办案效率, 需要作进一步探索。

2、线索收集机制尚未建立。当前检察机关在开展服务保障营商环境的工作中,都存在忽视线索收集的通病,未建立较为完善的涉营商环境案件的线索收集机制。主要表现在:未在基础设施条件满足的情况下建立专门的线索收集窗口,畅通相关主体的司法诉求以及线索提供渠道法工作有待进一步加强;另外,针对收集到的线索缺乏分类管理、登记备案、督促跟踪机制,致使线索成案率较低,难以形成“大气候”。

3、分析研判机制尚不完善。目前,检察系统对营商环境中的典型问题缺乏分析研判的意识和能力,忽视对相关工作经验的交流与总结,导致在检察工作的实践中因缺少总结创新能力,尤其缺少对涉及营商环境案件的发案类型、常发原因、发案地区的梳理与总结,缺少对典型案例(事)例的总结、汇



（一）准确把握罪与非罪的界限

1、落实宽严相济刑事政策的前提下更加注重宽缓化处理。要准确把握法律政策界限,严格执行宽严相济刑事政策,重视涉及营商环境的刑事案件的特殊性,要将犯罪行为的共性和服务保障营商环境工作的特殊性有机结合起来,不断探索在该领域惩治和预防犯罪的有效政策。要对科技创新领域的新情况、新问题加强研究,区别对待,对阻碍创新、破坏创新成果的行为坚决打击,对创新过程中具有积极意义的探索性活动要强调包容和谦抑,体现宽严相济刑事政策中宽缓的一面。

2、坚持主客观相一致原则。注意严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限，个人犯罪与企业违法的界限，企业正当融资与非非法集资的界限，经济活动中的不正之风与违法犯罪的界限，执行和利用国家政策谋发展中的偏差与钻改革空子实施犯罪的界限，合法的经营收入与违法犯罪所得的界限，非公有制企业参与国企兼并重组中涉及的经济纠纷与恶意侵占国有资产的界限等。对企业生产、经营、融资等经济行为，除法律、行政法规明确规定禁止外，不以违法犯罪对待；对于正在办理的产权类刑事案件，法律和司法解释规定不明确、法律界限不明、罪与非罪界限不清的，不作为犯罪处理，避免客观归罪。

3、更加注重办案的社会效果。在注重司法办案的同时,更需要关注案件所折射出的社会关系和反映的问题,使办案效果从点到面、从面到社会,实现网格化的办案效果,服务保障优化营商环境。在民营经济领域中,司法活动要体现出鼓励创新、保护创新、规范创新的价值引领作用,就要在注重办案的法律效果的同时,更加注重办案的社会效果,帮助企业建立完善规章制度,依法保障企业合法权益和创新发展。

(二) 强化检察服务意识, 严格落实责任。

检察工作人员要改变狭隘的、片面的观点,全面认识检察机关的职能属性,积极主动作为,把司法办案与服务保障营商环境有机结合起来,提高案件办理的“附加价值”。

同时,检察机关工作人员要提升自身能力,不断更新自身的知识储备,除钻研刑事法律政策外,还需要加强民商事法律等相关部门法的学习,拓宽知识面。检察机关要组建专业化办案团队,实现专案专办、特案特办、快案快办,提供案件办理的高效化、专业化。要主动引入人才,借助外脑,通过建立专家库为办案提供智力支持;通过专业培训与指导,加强检察机关队伍建设专业化与精英化,确保检察机关永葆活力,能够与现

法需求实现同频共振。

（三）完善相应工作机制

司法系统内各机关之间的联系,确保涉及营商环境的案件能够实现信息共享,并且在证据把握标准和诉讼程序上能够及时沟通研判,实现侦查、起诉、审判程序之间的衔接,避免出现倒置刑民、有案不移等情形;另一方面,要加强与行业协会以及企业之间的联动,通过建立工作例会、调研走访等形式形成常态化联络机制,听取企业的司法需求。

2、完善相关办案机制。一是要充分发挥法律监督职能。探索建立覆盖刑事诉讼全流程、全方位、多层次的新型刑事诉讼监督机制，深化运用调查核实权，明确调查核实权的具体手段与证明标准，加强对刑事立案、侦查审判以及执行活动的监督，依法运用监督手段纠正刑事程序插手经济纠纷、选择性执法、查封扣押冻结财产不当采取强制措施等问题。二是改进办案方式方法，在依法打击经济犯罪中注意维护企业正常经营秩序和合法权益，在认罪认罚从宽制度实际运用中切实推动案件繁简分流，提高办案效率，在犯罪嫌疑人主动认罪、积极赔偿以及挽回损失的基础上，争取被害人（单位）的刑事谅解，从根本上化解社会矛盾；对于社会大众高度关注或者影响范围广泛的案件，在及时发布案件审查信息与注重涉案企业商业名誉保护中寻求平衡，慎重发布涉企案件的新闻信息，且在法律允许范围内合理回应社会舆情，最大限度维护涉案企业商业名誉。

收集机制,对于社会群众提供的涉营商环境案件线索,做好登记与收录工作,对于属于检察机关职能范围内的应当及时转办业务部门;二是线索移交与转送机制,在加强与公安、法院、工商联等其他机关联系的基础上,对不属于检察机关职能范围的线索,畅通案件线索移送渠道,并做好督促跟踪工作;三是线索研判分析机制,对于收集到的案件线索加强分析研判,提前掌握案件风险以及可能造成的影响,集中研讨案件线索真实性以及成案率,切实提高案件线索利用率,避免“乌龙案”

强化分析研判机制。一是要加强具有普遍指导意义或者宣传意义的典型案例的研判、总结与宣传,按照案件类型定期发布典型案例,强化指导与宣传作用;二是对于多发性、特殊性、重大疑难性案例形成向上级及时汇报的机制,很多案例具有大范围的指导意义,通过加强与上级院的沟通,形成普遍层面上的工作机制。三是形成专案专办、特案特办、快案快办的办案方式。如对于常见的职务侵占、骗取贷款类案件,在办结案件后,加强对发案类型、常发原因、发案地区的梳理与

强化对案件证据收集、提取、固定与