浦东检察院出台检察服务保障浦东新区“五大倍增行动”工作方案

聚焦知识产权保护 保障企业活力

□记者 陈颖婷

本报讯 今年是浦东开发开放30周年，日前浦东检察院紧紧围绕浦东全力实现产业能级倍增、项目投资倍增、功能优势倍增、土地效益倍增、服务效能倍增“五大倍增行动”，根据区委 “在新的起点上向经济总量突破2万亿的目标发起冲刺”的工作要求，制定《检察服务保障浦东新区“五大倍增行动”工作方案》，通过充分履行检察职能，勇当新时代全国改革开放和创新发展的标杆，奋力为开创新时代浦东开发开放的新局面提供扎实有力的检察保障。

记者了解到，此次工作方案深入贯彻宽严相济的刑事司法政策，牢固树立打击和保护并重、实体和程序并重、少捕慎诉等现代司法理念。平等保护国有企业、外资企业、民营企业的合法权益。为扶商助商、安商稳商、招商引商等营造良好的法治氛围，为浦东在高水平改革开放、高质量发展、高品质生活等方面走在全国前列提供优质高效的司法保障。

工作方案围绕浦东经济发展的重点区域和重点产业，调整检察资源和法律服务重心。围绕张江科学城、陆家嘴金融城等重点区域，着眼“中国芯”“创新药”“智能造”“蓝天梦”等重点产业，选配资深检察官专职办理，优化专业化检察官办案最，打造专业化核心团队，探究产业发展各领域法制需求，专业性法律政策同步跟踪，使检察司法工作与培育壮大新兴产业、做强优势产业不断相适应。

工作方案还围绕招商稳商“进步指数”，进一步体现加强法治化营商环境建设中的检察贡献充分发挥金融检察专业优势，依法惩治商业诈骗、危害跨境贸易，以及滥用自贸试验区、临港新片区特殊监管条件实施的各类犯罪。

浦东检察机关将充分发挥好刑事检察职能，依法严惩涉众型金融犯罪，并会同有关部门做好综合治理和追赃挽损措施，深入开展扫黑除恶专项斗争，深挖征地拆迁、工程建设等领域黑恶势力背后的保护。

知识产权保护也是此次工作方案的重点之一。浦东检察院将围绕强化科技创新策源功能，下沉检察法律服务工作重心、强化知识产权检察官一线巡回检察功能，完善派驻在张江科学城、新区知识产权局的两个专业化检察官办案组工作制度，围绕关键核心技术的突破、硬科技企业的发展壮大，加强知识产权检察的司法力度和法治引导。同时以与中国(上海)自贸试验区版权服务中心协作为切入点，部署与知识产权局签署实施知识产权行政与刑事司法协同保护3.0版。突出打击链条式、产业化侵犯知识产权犯罪，以及具有反复侵权、网络侵权、有组织侵权等恶劣情节的犯罪。尤其加大对高端制造、智能制造、生物医药等科技创新“策源地”知识产权和涉外知识产权的保护力度。

围绕保障企业运行活力，浦东检察院加强和改进检察办案工作，进一步注重体现检察司法对企业经营活力培育的促进作用，完善检察司法及法律监督履职的实现方式。在深化单位犯罪认罪认罚工作的基础上，实施涉企单位犯罪严格审定制度，必要时聘请行业专家综合评估界定，并为企业改进管理提出可行性检察建议。加强对涉企案件法定代表人、技术骨干等重要岗位人员适用羁押性强制措施，加强对查封扣押、冻结等财产性强制措施的法律监督。深化民营企业涉案司法处理意见征询制度，对于法律政策不明、罪与非罪边界不清的，注重听取行业主管监管部门的意见，倾听企业诉求，适时开展公开听证，有效减少诉前羁押率和起诉率。

浦东检察院还将围绕公平竞争诚信经营的市场环境营造，加强法律监督投入。依法保障各类市场主体申请监督权，加大对虚假诉讼等严重损害司法公信力案件的监督力度，加强对民事、行政案件的审判监督和民事执行活动的监督，依法保护当事人合法权益。加强对商业贿赂、强迫交易等刑事犯罪立案监督和侦查监督。加强案件审查力度，对查封、扣押、冻结财物不当，侵犯企业合法权益的，依法提出纠正意见。

勇于发声 拒绝侵害

上海铁检院在57个地铁换乘站发放防性骚扰手册

上海铁路运输检察院在人民广场地铁站开展保障地铁出行安全活动 马燕娜 供图

□见习记者 张叶荷

本报讯 复工复产之后，乘坐公交车、地铁等公共交通工具的人数日益增多。面对乘客的增加，保障乘客健康、安全出行显得尤为重要。昨天上午，上海铁路运输检察院联合轨交公安、申通地铁集团，在57个地铁换乘站发放《搭乘公共交通，我们该如何防止性骚扰》宣传手册，通过一个“一定要”和四个“千万不要”提醒被侵害者千万不要沉默，增强防范意识。

此外，记者从上海铁检院获悉，又一例轨道交通内“咸猪手”刑事案件被上海市铁路运输检察院提起公诉。据检察机关介绍，2019年12月20日7时55分许，被告人朱某某在本市轨道交通七号线罗南新村站往花木路站方向的列车上，对同一车厢内站在其前侧的被害人卫某，用手触摸其臀部等方式实施猥亵。被害人大声呵斥并报警，被告人朱某某被扭送至公安机关，其到案后如实供述上述行为。

2020年1月17日，上海铁路运输检察院以涉嫌强制猥亵罪对被告人朱某某批准逮捕，近日，该院对其提起公诉。

告知承诺制度相关法律问题探讨

——以上海地区为例

【内容摘要】告知承诺制度是我国在转变政府职能的大背景下对行政审批方式的创新探索，是优化营商环境的有效举措。调研组在文献研究的基础上，通过走访上海市多地行政服务中心，以随机发放问卷、访谈等方式对该制度实施中的成效与不足进行深入调研，并提出问题解决方案。

【关键词】告知承诺；第三人利益；被审批人救济；行政机关责任；诚信教育

□郑人豪、郭莹莹

一、调研背景

告知承诺制度试点始于上海，上海市人民政府在2018年颁发《上海市行政审批告知承诺管理办法》（以下简称“《管理办法》”），以地方立法形式总结其成功经验。该制度由行政审批机关的告知和申请人的承诺两方面组成，具体指公民、法人和其他组织提出行政审批申请，行政审批机关一次性告知其审批条件和需要提交的材料，申请人以书面形式承诺其符合审批条件，由行政审批机关作出行政审批决定的方式。调研组在2018年期间共计发放问卷250份，实际有效回收问卷数量236份，并形成调研结果如下。

二、告知承诺制度实施中的问题

（一）第三人利益保护问题

被审批人有可能通过作出不实承诺或者提供虚假证明材料而获得行政审批。在告知承诺书约定的材料提交期内，或者行政机关后续监管之前，被审批人不可避免地会与第三人发生民事法律关系。第三人基于对政府的信赖，与被审批人交易。如果被审批人作出不实承诺，后续被行政机关撤销审批决定，那么第三人的权利可能会受到损害。

（二）申请人、被审批人救济问题

《管理办法》未明确规定行政机关能够当场作出审批决定的标准，为行政机关留下较大的裁量权；如果不能当场作出，《管理办法》也未明确行政机关应当在几个工作日内作出并告知申请人。这对申请人而言，缺乏可预见性。

《管理办法》对于撤销审批程序的规定过于简化，未能充分考虑申请人未按期提交材料的原因，也未照顾到不同群体对于申请材料内容、范式等要素的理解差异。部分调研对象也承认，有时候会因为疏忽导致自己忘记按时提交材料，若因此被撤销行政审批甚至被记录诚信档案，实在无所适从。且《管理办法》所确立的一次失信，永久不得适用告知承诺审批方式的做法，过分加重了失信主体的责任，未区分失信者的主观过错，不利于激发市场经济主体的活力。

（三）行政机关职责问题

审批机关的审查责任由实质审查转变为形式审查，虽提高了审批效率，但忽视了个别信用不良的申请人通过虚假承诺获取审批，并开展违法违规活动的可能。另外，根据问卷调查结果显示，部分调研对象认为行政机关的后续监管力度仍有待加强。

（四）宣传教育问题

根据问卷调查结果，调研对象中有29%的人群未曾了解过告知承诺制度，作为“证照分离”、“减证便民”政策中的主打福利措施，该制度在宣传方面并未取得令人满意的成绩。

根据问卷调查结果，曾以告知承诺方式申请行政审批的调研对象中，因申请材料不符合要求而被撤销审批的比例高达29%，因作出不实承诺或违反承诺内容而受到处罚的比例高达24%；其中有26%的调研对象不了解诚信档案，有31%的调研对象不知晓失信后果。由此可见，市政府在申请人诚信教育工作上有待强化。

三、建议与对策

（一）平衡申请人与第三人的利益

调研组认为可以尝试下列方法：其一，采取申请人经营场所公示、网络公示等方式，供第三人了解申请人承诺事项、行政机关监督检查情况；其二，通过设立保证金方式，促进申请人真实承诺。其三，行政机关应尽早进行事中事后监管，减少第三人的风险期。

（二）强化对申请人、被审批人的保护

我国行政法对于行政审批与行政许可的关系界定不明，未来立法应当将行政审批纳入行政许可范畴，由此，行政机关迟延审批的责任、申请人救济等问题便可迎刃而解。

行政机关不妨通过短信提醒等方式敦促被审批人履行承诺，避免其因为遗忘而延误办事。对于提交材料确实存在困难的被审批人，《管理办法》不妨设置一个月宽限期，若宽限期过后仍未履行承诺，则按原有规定撤销审批决定。

调研组发现，大部分调研对象都呼吁建立“失信记录修复制度”。对此我们提出，《管理办法》不妨借鉴《征信管理条例》中关于征信记录修复的规定，给积极改正问题的市场主体一次“重新做人”的机会，创造更为和谐的营商环境。

（三）严格落实行政机关的职责

审批机关需要区别对申请文件的审查与对申请人资质的审查，对于后者的审查力度应当适度强化。调研组建议审批机关可以通过大数据系统对申请人的资信状况作初步审查，对信用状况存在严重问题的申请人，不能适用告知承诺方式。

在事中事后监管阶段，行政机关应严格落实国务院办公厅《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》中规定的监管方式，强化自身责任意识。在面对专业性较强的检查事项时，建议聘请有关专家陪同；在涉及多个部门的监管问题检查活动中，不妨在部门之间建立共同领导小组，统筹监管执法行动。

（四）加强制度宣传与诚信教育力度

市政府应当充分利用各类媒体扩大对告知承诺制度的宣传范围，让市场经济主体感受到制度的优势、政策的红利，提高人们对于营商环境的信心，进而激发各类市场主体的活力。

在制度宣传过程中，市政府应当注重诚信档案、失信惩戒方面的宣传教育工作，加强社会信用体系建设，将诚信教育融于事中事后监管活动中，提高行政审批决定的稳定性。

四、结语

告知承诺制度以申请人的承诺解决了行政审批中的强制性规定，发挥了市场主体的能动作用，是市场化改革过程中的关键一环。相信前述问题得到解决后，能够促进市场经济朝着更高效的方向发展。

“法治建设与社会管理创新”
调研成果选
华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办