

2021

天达共和刑事合规每月资讯



No.13

2021年11月

天达共和刑事业务团队



摘要

尊敬的各位客户、同仁：

欢迎参阅天达共和律师事务所刑事业务团队为您呈现的《刑事合规资讯月报》总第十三期，本期月报主要包括：

立法动态：介绍近期出台的重要刑事合规立法动态。

执法聚焦：介绍近期“两高”公布的典型案例和公安、司法机关专项行动。

法规解读：介绍针对目前热点问题，相关部门的官方解读。

合规观察：本次月报，将为您分享刑事业务部关于刑事合规的相关文章，《刍议“完善四级法院审级职能定位改革”》，欢迎阅读。

审校：褚智林

本期资料收集：王助、韩岳洋



目 录

□ 立法动态	4
1. 最高法发布《关于深入开展虚假诉讼整治工作的意见》\ 2021-11-09.....	4
2. 两高一部印发了《关于建立健全禁止法官、检察官与律师不正当接触交往制度机制的意见》的通知\ 2021-11-02.....	4
3. 最高检发布《人民检察院羁押听证办法》\ 2021-11-11.....	5
4. 最高检制发《“十四五”时期检务保障工作发展规划》\ 2021-10-25.....	5
□ 执法聚焦	6
1. 最高检发布 7 起检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例\ 2021-10-26	6
2. 最高检发布发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第二批）\ 2021-10-25.....	6
3. 最高人民检察院、全国妇联、中国关工委发布 5 起办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作典型案例\ 2021-11-15	7
4. 最高人民检察院发布“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例\ 2021-11-5	7
5. 最高检印发 4 件民事检察跟进监督典型案例\ 2021-10-29.....	8
□ 法规解读	8
1. 最高检第一检察厅负责人就检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例答记者问\ 2021-10-26.....	8
□ 专业评析	12
观点 刍议“完善四级法院审级职能定位改革” / 杜连军 褚智林.....	12
□ 刑事业务团队简介	18



➤ 立法动态

1. 最高法发布《关于深入开展虚假诉讼整治工作的意见》\ 2021-11-09

2021年11月4日，为进一步加强虚假诉讼整治工作，维护司法秩序、实现司法公正、树立司法权威，保护当事人合法权益，营造公平竞争市场环境，促进社会诚信建设，最高法根据《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民法典》等规定，制定发布了本意见。

《意见》共二十四条，主要开展了以下三方面工作：

一是建立健全了整治虚假诉讼的制度机制。针对不同时期虚假诉讼的特点，最高人民法院先后下发房地产调控政策下严格审查各类虚假诉讼的紧急通知，制定防范和制裁虚假诉讼的指导意见、进一步加强虚假诉讼犯罪惩治工作的意见，发布民事诉讼司法解释、民间借贷司法解释、办理虚假诉讼刑事案件司法解释等规范性文件，指导全国法院积极有序开展虚假诉讼整治工作。

二是查处审理了一大批虚假诉讼案件。2017年至2020年，全国法院共查处虚假诉讼案件1.23万件，在黑龙江鸿基米兰房地产开发有限公司执行异议之诉63件系列虚假诉讼案件中，全部顶格处罚，合计罚款6300万元；共审结涉虚假诉讼刑事案件2079件，案件数量逐年大幅上升，包括林某某勾结公证员诈骗老年人房产“套路贷”涉黑案、虞某某特大“网络套路贷”专案等一系列重大案件，有力保护了人民群众合法权益。

三是探索积累了整治虚假诉讼的有益经验。最高人民法院在全国法院推广立案辅助系统；浙江法院为虚假诉讼当事人建立失信“黑名单”和“黄名单”，给予3至5年信用惩戒；江苏高院研发虚假诉讼智能预警系统，充分利用智慧法院建设成果提升整治质效；北京等地法院通过发布典型案例、邀请人大代表点评等方式，通过小案件讲述大道理，弘扬诉讼诚信。

[阅读全文](#)

2. 两高一部印发了《关于建立健全禁止法官、检察官与律师不正当接触交往制度机制的意见》的通知\ 2021-11-02

为深入贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实防止干预司法“三个规定”，建立健全禁止法官、检察官与律师不正当接触交往制度机制，防止利益输送和利益勾连，切实维护司法廉洁和司法公正，依据《中华人民共和国法官法》《中华人民共和国检察官法》《中华人民共和国律师法》等有关规定，结合实际情况，制定本意见。

该《意见》对公务员辞去公职后从业等相关规范性文件，对法院、检察院离任人员到律师事务所从业作出进一步规范。此次意见涉及三个大的方面，第一，完善离任人员



每周法规与热点信息速递

从业限制制度。第二，推动建立“双向预警”机制。第三，健全离任人员在律所从业监管机制。

[阅读全文](#)

3. 最高检发布《人民检察院羁押听证办法》\ 2021-11-11

为深入贯彻习近平法治思想，深化落实少捕慎诉慎押刑事司法政策，依法规范开展人民检察院羁押审查工作，近日，最高人民检察院印发《人民检察院羁押听证办法》

《办法》根据刑事诉讼法、人民检察院刑事诉讼规则和《人民检察院审查案件听证工作规定》等规定，结合办案实践，明确人民检察院在依法办理审查逮捕、审查延长侦查羁押期限、羁押必要性审查等三类案件时，可以通过组织召开听证会的方式听取各方意见，规范开展听证审查活动，依法准确作出是否适用羁押强制措施的审查决定。

《办法》规定，对于有必要当面听取各方意见，以依法准确作出审查决定的上述三类案件，比如，需要核实评估犯罪嫌疑人、被告人是否具有社会危险性的案件，有重大社会影响的案件，涉及公共利益、听证审查有利于实现案件办理效果的案件等，可以进行羁押听证。

《办法》共 18 条，在明确羁押听证的案件类型和范围的同时，还根据侦查办案实践需要，对羁押听证的参加人员进行了严格限定，明确了羁押听证不公开的基本原则，并对听证审查的具体程序进行了细化规定。

[阅读全文](#)

4. 最高检制发《“十四五”时期检务保障工作发展规划》\ 2021-10-25

最高人民检察院于 2021.10.25 制定印发《“十四五”时期检务保障工作发展规划》，对今后五年检务保障工作作出明确部署。

《规划》指出，做好“十四五”时期检务保障工作，要深入贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，贯彻新发展理念，突出高质量发展主题，紧紧围绕“四大检察”“十大业务”法律监督格局，充分履行服务保障和监督管理职责，以完善体制机制、健全制度标准、提高保障能力为主线，以强化经费保障、强化装备建设、强化基础设施建设、强化资金资产管理为重点，全面提升检务保障规范化精细化绩效信息化水平，以检务保障工作高质量发展服务保障检察工作高质量发展。

《规划》要求，要着力构建检务保障工作新发展格局，更好服务保障检察事业高质量发展。进一步明确职责定位，更好履行服务保障和监督管理职能；进一步深化改革，逐步健全检务保障体制；进一步健全制度体系，充分发挥制度保障作用；进一步创新工作运行机制，切实提高检务保障质效；进一步推进智慧检务建设与应用，加速提升检务保障信息化水平；进一步加强理论研究，发展完善新时代检察机关检务保障制度。



每周法规与热点信息速递

《规划》特别强调，要适应司法体制改革、检察改革和财政体制改革新形势，大力加强检务保障工作组织建设和专业化建设，持续建设过硬检务保障队伍，不断提升检务保障人员政治素质、业务素质和职业道德素质。要加强组织领导，坚持检察业务、检察队伍、检务保障一体建设，提高系统治理能力，努力为加强新时代检察机关法律监督工作提供坚强有力的物质保障。

[阅读全文](#)

➤ 执法聚焦

1. 最高检发布 7 起检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例\ 2021-10-26

近日，最高人民检察院发布 7 起检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例。这些案例中，有的涉及诈骗医保基金犯罪，在对医疗服务协议性质的准确界定等难点上具有典型性；有的涉及骗取失业保险金犯罪，在突破取证难准确认定诈骗金额的同时，及时堵塞社会管理漏洞；有的涉及利用期货交易平台实施的新型诈骗犯罪，围绕罪名确定等争议焦点，准确认定犯罪嫌疑人的犯罪性质。

从受案情况看，诈骗犯罪仍属常见高发犯罪，且上升幅度较大。数据显示，今年前三季度，全国检察机关共受理审查逮捕案件 625783 件 940036 人，其中诈骗案件为 57594 件 92514 人，诈骗案件占受理总数的 9.2%、9.84%，同比上升 14.72%、5.25%。受理审查起诉案件 1202156 件 1693233 人，其中诈骗案件为 63182 件 110152 人，分别占比 5.26%和 6.51%，同比上升 13.24%、7.16%。

下一步，最高检将会把打击诈骗犯罪案件作为一项重点工作来抓，充分发挥检察职能，进一步加大依法惩治力度，不断完善工作机制，形成打击诈骗犯罪的整体合力，注重延伸检察职能，推进社会综合治理。

[阅读全文](#)

2. 最高检发布发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第二批）\ 2021-10-25

10 月 25 日，最高人民检察院发布“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例（第二批）。

此次发布的典型案例共 4 件，包括沈某乙诉浙江省某县人民政府、某县房产管理局房屋行政登记检察监督案，王某等 41 人诉辽宁省某市人民政府履行会议纪要职责检察监督案，付某诉河南某县自然资源局及第三人房屋登记检察监督案，田某、张某诉山东省济南市某区住房和城乡建设局行政强制拆除行为违法检察监督案等。

今年以来，全国检察机关深入贯彻习近平法治思想，全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，切实落实党史学习教育和检察队伍教育整顿要



每周法规与热点信息速递

求，在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解，办好检察为民实事，依法维护人民群众住房方面的合法权益，努力增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

[阅读全文](#)

3. 最高人民法院、全国妇联、中国关工委发布 5 起办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作典型案例\ 2021-11-15

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻习近平总书记关于注重家庭家教家风建设的重要论述精神，强化家庭监护责任，提升家庭教育能力，进一步推动《关于在办理涉未成年人案件中全面开展家庭教育指导工作的意见》（高检发〔2021〕7号）落地落实，最高人民法院、全国妇联、中国关工委组织选编印发了5起典型案例。

此次发布的5起典型案例有聚焦引导树立科学教育观念，源头预防家庭暴力犯罪案件，如朱某某、徐某某虐待案；有聚焦构建规范化工作机制，有力解决未成年人失管问题案件，如陈某盗窃案；有聚焦提高家庭教育指导针对性，推动严重不良行为未成年人矫治案件，如李某涉嫌抢夺不捕案；有聚焦督促监护与家庭教育指导有机结合，促进落实家庭保护责任案件，如陈某甲涉嫌盗窃被不起诉案；有聚焦整合优质资源，推动家庭教育指导专业化发展案件，如未成年人张某某被性侵案。

最高检、全国妇联、中国关工委要求各级检察机关、妇联组织、关工委以此次发布的典型案例为参考，结合各地实际情况，积极探索，以个案指导为切口逐步积累经验，建立本地区家庭教育指导工作机制，形成长效、稳定的制度和做法；探索行之有效的家庭教育指导模式和方法，及时总结经验，推动理论研究；充分发挥资源优势 and 人才优势，大力培养专家人才、服务队伍，夯实家庭教育指导工作基础。

[阅读全文](#)

4. 最高人民法院发布“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例\ 2021-11-5

为更好服务保障长江“十年禁渔”工作顺利开展，依法办理长江流域非法捕捞水产品犯罪案件，近日，最高人民法院发布“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例。这批案例既有起诉后依法从严惩处的，也有因情节轻微作出不起诉处理的，体现了检察机关在惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪过程中，坚持以法治思维和法治方式办案，宽严相济、不枉不纵。

此次发布的典型案例分别为湖南省岳阳市张某节等10人非法捕捞水产品、吴某龙等10人掩饰、隐瞒犯罪所得案，四川省雅安市罗某、罗某祥、罗某勇非法捕捞水产品案，江苏省南京市陈某宝、万某祥非法捕捞水产品案，重庆市涪陵区黄某航、杨某非法捕捞水产品案，贵州省遵义市穆某群非法捕捞水产品案。



每周法规与热点信息速递

最高检发布该批典型案例，将进一步指导各级检察机关用足用好法律规定，准确把握刑事政策，更好推动专项行动深入有序开展。

[阅读全文](#)

5. 最高检印发 4 件民事检察跟进监督典型案例\ 2021-10-29

为更好服务保障长江“十年禁渔”工作顺利开展，依法办理长江流域非法捕捞水产品犯罪案件，近日，最高人民法院发布“检察为民办实事”之检察机关依法惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪典型案例。这批案例既有起诉后依法从严惩处的，也有因情节轻微作出不起诉处理的，体现了检察机关在惩治长江流域非法捕捞水产品犯罪过程中，坚持以法治思维和法治方式办案，宽严相济、不枉不纵。

此次发布的 4 件典型案例涉及司法实践中常见的民间借贷、金融借款、执行异议和虚假调解等领域的常见多发问题，对民事检察监督具有纠偏和引领价值。

跟进监督是实现民事检察精准监督的重要手段，对于初次监督后仍然存在明显错误和违法情形，检察机关应依法履职，通过跟进监督达到应有监督质效。最高检近日发布的 2021 年 1 月至 9 月全国检察机关主要办案数据显示，民事检察办案呈现规模扩大，监督质效走势向好。据悉，2020 年，全国检察机关共受理生效裁判结果监督的跟进监督案件 1150 件，同比上升 1.2 倍，审查后提出抗诉 74 件，同比上升 2.5 倍。2021 年 1 月至 9 月，受理生效裁判结果监督的跟进监督案件 1107 件，同比上升 79.4%，审查后提出抗诉 60 件。

下一步工，最高检将以发布前三季度主要办案数据为契机，积极贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》中精准开展民事诉讼监督各项工作要求，继续强化民事检察跟进监督工作，通过制发案例、检察办案等方式进一步明确法定性与必要性相结合的民事检察监督标准，培育权力监督与权利救济相结合的民事检察思维，切实体现敢于监督、善于监督的能动司法理念。

[阅读全文](#)

➤ 法规解读

1. 最高检第一检察厅负责人就检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例答记者问\ 2021-10-26

10 月 26 日，最高人民法院发布一批检察机关依法追诉诈骗犯罪典型案例。今年前三季度诈骗犯罪发案态势如何？当前诈骗犯罪出现哪些新的手段方式？检察机关下一步打击防范此类犯罪的工作重点是什么？最高检第一检察厅厅长苗生明回答了记者的提问。

记者：诈骗犯罪历来是刑事犯罪中的高发犯罪，近年来发案势头尤为明显，请您介绍一下今年以来诈骗犯罪的发案态势以及检察机关办理相关案件的基本情况？



每周法规与热点信息速递

苗生明：全国检察机关增强责任意识，充分履行检察职能，统筹推进诈骗犯罪的打击与防范，取得较好成效。从受案情况看，诈骗犯罪仍属常见高发犯罪，且上升幅度较大。今年前三季度，全国检察机关共受理审查逮捕案件 625783 件 940036 人，其中诈骗案件为 57594 件 92514 人，同比上升 14.72%、5.25%，诈骗案件占受理总数的 9.2%、9.84%。受理审查起诉案件 1202156 件 1693233 人，其中诈骗案件为 63182 件 110152 人，同比上升 13.24%、7.16%，分别占比 5.26%和 6.51%。从不捕、不诉情况看，诈骗案件不捕率、不诉率有所上升，因证据不足不起诉比例相对较高。今年前三季度，诈骗案件不捕率为 32.12%，同比上升 6.74 个百分点，高于平均不捕率 2.54 个百分点；不诉率为 10%，同比上升了 1.31 个百分点。今年前三季度，诈骗案件法定不起诉人数占比 5.19%，高于全部刑事案件 2.08 个百分点；证据不足不起诉占比 29.63%，高于全部刑事案件 19.44 个百分点；相对不起诉占比 65.18%，低于全部刑事案件 21.51 个百分点。证据不足不起诉占比高于全部刑事案件近 20 个百分点，反映出诈骗案件的证明难度较大。从犯罪手段看，利用电信网络诈骗案件占比较高。今年前三季度，全国起诉利用电信网络诈骗犯罪 43276 人，占起诉诈骗人数的 52.71%，诈骗案件中一多半属于利用网络电信手段实施的犯罪，不少电信网络诈骗分子还利用疫情时期防疫用品紧缺等实施诈骗，如利用网络实施的“虚假售卖口罩等防疫物资诈骗”“爱心捐款诈骗”等，电信诈骗案件已成为诈骗犯罪的主要形式，也是依法打击的重点。从裁判情况看，宽严相济刑事政策得到较好体现。今年前三季度，诈骗犯罪案件生效裁判 80923 人，其中，对于重大诈骗犯罪从严惩处，判决十年以上有期徒刑 9060 人，无期徒刑 130 人，共占比 11.36%；对于普通诈骗犯罪，判决三年以下有期徒刑、拘役、管制、免于刑事处罚及单处罚金共 49920 人，占比 61.69%。从认罪认罚从宽制度适用情况看，诈骗案件的适用率低于总体适用率 8 个百分点，一定程度上反映了诈骗案件的疑难复杂程度更高。

记者：当前，诈骗犯罪呈现哪些新特点、新趋势？

苗生明：当前诈骗犯罪形势比较严峻，特别是利用网络实施的诈骗刑事案件愈演愈烈，诈骗手段不断翻新，涉及领域愈加广泛，严重损害人民群众合法权益，危害社会和谐稳定，已经成为较为突出的社会问题。一是犯罪手段不断翻新、涉及面广、社会危害大。目前诈骗犯罪名目繁多，多样化特征明显。在传统诈骗形式依旧高发情况下，新形式新领域诈骗不断翻新，涉及内容上至国家宏观政策，下至老百姓衣食住行，严重危害国家经济安全和民生安全。如诈骗国家各种优惠补贴、诈骗医保社保金等。二是诈骗团伙具有专业化、职业化、公司化特征。在办理的诈骗案件中，有近七成为共同犯罪，犯罪组织形式由“简单结伙”向“公司化”转变，往往是以公司的形式从事某一诈骗活动，呈现越来越强的专业化趋势。三是犯罪手段智能化，打击和预防难度加大。随着科技的发展，尤其是互联网金融的兴起，诈骗类案件的犯罪手段已从传统的现金交付式逐渐转变为利用互联网银行、支付平台转账、线上交易方式。犯罪手段的智能化、隐蔽性增加了办案成本和难度。四是易催生其它牵连犯罪，形成犯罪“产业链”。由于电信网络诈骗活动的实施和完成需要借助一定的条件，电信网络诈骗犯罪常与其他犯罪相互交织，关联犯罪多。多种违法犯



每周法规与热点信息速递

罪情形，形成了以电信网络诈骗为核心犯罪的“产业链”上下游犯罪，使得打击犯罪、查处犯罪更复杂、更有难度。

记者：检察机关一方面坚持快捕快诉、严厉打击，另一方面坚持贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策，请简要介绍下实践中检察机关是如何平衡这两方面关系的？有哪些具体举措？

苗生明：为遏制诈骗犯罪高发多发态势，全国各级检察机关充分发挥“捕诉一体”优势，严把审查逮捕、审查起诉诈骗案件的事实关、证据关、程序关和法律适用关，坚持依法严惩的政策导向，落实同级同步介入侦查制度，专案专办，快捕快诉，切实增强了震慑效应。与此同时，鉴于诈骗犯罪呈现团伙化、专业化趋势，近年来，检察机关对于团伙实施诈骗的共同犯罪严格落实宽严相济刑事政策，贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策，准确区分罪责，坚持分层处理、分类打击的原则。如北京杨某等 43 人诈骗案，为了区别各犯罪嫌疑人共同犯罪中的地位和作用，检察机关确定分层处理的原则，对在公司中起组织、领导作用，参与公司整体分红的杨某等 3 人认定为主犯，对全案的犯罪负责，其他犯罪嫌疑人为从犯，对其所参与的犯罪负责。对于从犯，还结合其职务层级、犯罪时间、被害人人数、具体诈骗数额、认罪认罚情况、退赔退赃等因素，并综合考量社会危害性，对 25 名从犯依法提起公诉，并提出了相对较轻的量刑建议。特别是依法适用相对不起诉权，对 15 名犯罪情节轻微的犯罪嫌疑人做出不起诉处理。对案件进行繁简分流，既突出了刑罚惩治和打击的重点，也充分体现了认罪认罚从宽和教育挽救的刑事政策。最终全案被告人均自愿认罪认罚，主动争取从宽，并得到不同程度的从宽处罚。

在实践中，检察机关还注重做好少捕慎诉慎押刑事司法政策与认罪认罚从宽制度适用的衔接，体现实体与程序之间的协调平衡。针对涉众型诈骗案件，全流程、全过程、全方位积极开展认罪认罚工作，促进犯罪嫌疑人真诚悔罪，积极退赔退赃。从审查起诉、提起公诉到庭前会议和正式庭审，在每一个诉讼阶段、每一个工作环节都努力做到极致，对犯罪嫌疑人做好教育转化，结合证据开示进行释法析理，使犯罪嫌疑人放弃侥幸心理，充分认识到行为的危害性，真诚、主动认罪悔罪。

记者：典型案例 1（四川省什邡市杨某某、黎某等 3 人诈骗医保基金案）是一起诈骗国家医保基金案件，诈骗国家医保基金是一种新型诈骗类型，检察机关对于打击医保基金诈骗案有哪些具体举措？

苗生明：医保基金是人民群众的“看病钱”“救命钱”，事关医疗保障制度健康持续发展，事关人民群众的切身利益，事关国家长治久安。习近平总书记等中央领导同志高度重视医保基金安全，多次作出重要指示。近日，最高检下发了《关于发挥检察职能深化基本医保骗保问题专项整治工作的通知》，要求各级检察机关认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，提高政治站位，强化政治担当，深化组织部署，将打击防范医保基金骗保案件作为一项常抓不懈的工作深入推进。进一步明确以深化专项打击为抓手，以加强源头治



每周法规与热点信息速递

理为重点，积极配合有关部门深化医保基金骗保问题专项整治，健全落实长效机制，助力平安中国建设。

各级检察机关充分发挥审查逮捕、审查起诉和诉讼监督职能作用，畅通行政执法与刑事司法衔接渠道，依法惩治、防范欺诈医保骗保等违法犯罪，构建起打击医保欺诈骗保的高压态势，使医保欺诈骗保案件普发、频发的局面得到遏制。同时加强与公安机关、卫健委等有关部门的协作配合，打防并举、以办案促治理，推动相关部门落实整改措施，完善相关制度，促使公权力规范运行，努力铲除此类犯罪滋生的土壤。

依法保障医保基金安全，打击医保基金诈骗犯罪是检察机关义不容辞的责任。在这里也正告犯罪分子，立即停止损害国家医保基金安全犯罪活动，主动投案自首，争取宽大处理。也呼吁广大人民群众积极提供诈骗医保基金犯罪线索，支持执法司法机关依法打击诈骗医保基金犯罪工作。

记者：能否介绍一下检察机关下一步有哪些打击和防范诈骗犯罪的工作举措？

苗生明：下一步，检察机关将主要从以下三个方面，进一步加大打击诈骗犯罪的工作力度：

首先，充分发挥检察职能，进一步加大依法惩治力度。将打击诈骗犯罪案件作为一项重点工作来抓，提高办案效率，有效惩治犯罪。积极开展重点领域的专项打击、实现专项清理与常态化打击相结合，力争在专项活动中取得突出成效，同时，注重加强日常工作中打早打小。我们将进一步加强调查研究，及时总结办理类案经验，提炼类案证据标准，适时出台打击诈骗犯罪办案指引和典型案例，发挥案例指导作用，统一司法标准。围绕办案重点难点，通过制定规范性文件，推动法律适用标准的精细化。

其次，完善工作机制，形成打击犯罪的整体合力。推动健全执法司法沟通协调机制，加强部门联动，通过联席会议、研讨会、案情通报等制度，在制度建设、信息交流、证据标准、执法尺度等方面建立长效合作机制，增强打击合力。在案件办理的各个环节，因案制宜，采取多种方式全力做好追赃挽损工作，努力为被害人挽回经济损失，实现案件办理效果的最大化。主动加强与金融、电信、市场监管等职能部门以及互联网企业的常态化联系和实质性协作，督促落实监管、监测、提醒责任，多措并举，努力推动形成惩治网络犯罪的系统合力。

第三，延伸检察职能，推进社会综合治理。结合执法办案中发现的社会管理漏洞和薄弱环节，分析案件背后存在的深层次问题，充分运用检察建议，督促查漏补缺、建章立制，实现“办理一案，治理一片”，努力促进社会综合治理和源头治理。同时进一步落实普法责任，广泛地宣传防范电信诈骗知识，结合典型案例释法说理，答疑解惑，通过普法宣传，全面提升人民群众安全防范意识。

[阅读全文](#)



➤ 专业评析

观点 | 刍议“完善四级法院审级职能定位改革” / 杜连军 褚智林

前言

改革和完善我国四级法院审级的职能定位是中央《关于政法领域全面深化改革的实施意见》确定的重要改革任务，相关工作要求也被明确列入《法治中国建设规划（2020—2025年）》。2021年8月20日全国人大常委会授权在最高人民法院本院及北京、天津、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、河南、广东、重庆、四川、陕西12个省、直辖市组织开展为期两年的审级制度改革试点，较大程度调整了三大诉讼程序的审级及再审制度。2021年9月27日，最高人民法院印发了《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（以下简称《试点办法》），标志着我国四级法院审级职能定位改革正式拉开序幕。

一、审级制度目前存在的主要问题——四级法院的司法职能趋同制约了司法效能进一步提升

审级制度一般是指“审判机关在组织体系上的层级划分以及诉讼案件须经几级法院审理后才告终结的制度”[1]。在现行四级两审终审的审级制度下，我国四级法院职能存在趋同，四级法院均可受理一审案件，且案件在具体受理过程中未能很好的分流，形成了一种不太合理的“柱形结构”。而理想的审级制度应当是一种“金字塔”型结构：让一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威；[2]且低层级法院主要承担事实认定，高层级法院更多承担统一法律适用，审判监督功能。在这种金字塔型的审级制度中，案件被层层过滤，审理的重心集中在基层，最高人民法院更多作为政策型法院发挥其统一法律适用尺度，监督地方各级人民法院和专门人民法院审判工作的职能，而不宜过多承担具体的案件审判职责。

在我国的民事诉讼中，这种四级法院司法职能趋同的表现尤为明显。在本次审级制度改革之前，当事人一方住所地不在受理法院所处省级行政辖区的第一审民商事案件，北京、上海、江苏、浙江、广东高级人民法院，管辖诉讼标的额3亿元以上一审民商事案件，所辖中级人民法院管辖诉讼标的额5000万元以上一审民商事案件。[3]这种以诉讼标的额简单划分级别管辖的设计，使得对于诉讼标的额上亿元的民商事案件，最高人民法院实际沦为了二审法院。而且随着我国的经济的发展，动辄上亿元的民商事争议已经极为常见，最高法院实际承担了与其定位不相符的大量具体案件的二审审判职能。

作为对比，刑事诉讼中的金字塔型审级制度贯彻的较为彻底，以笔者近期承办的案件为例，某涉案金额6亿余元的职务侵占案仅仅只在基层法院审理，某起16亿余元的诈骗



每周法规与热点信息速递

案件也仅仅是中级人民法院一审。但刑事诉讼的问题则更体现的是僵化的级别管辖制度带来的缺陷，具有规则意义、涉及重大利益以及地方保护主义色彩的疑难复杂案件难以上调审级，实质性的公正审理有时得不到保障。可见本次四级法院审级制度改革对于司法实务的困境极具现实意义。

二、审级制度改革方案的现实困境

纵观本次最高法印发的《试点办法》，完善四级法院审级职能的基本思路就是：1.逐步实现第一审民事、行政案件案件主要由基层人民法院审理、少量由中级人民法院审理；2.提高民事、行政诉讼案件向最高院再审理的门槛，将民事、行政诉讼案件再审查主要交由高级人民法院执行，最高法院原则上只审理法律适用分歧案件；3.细化提级审理制度，对5类特殊类型案件的刑事、民事、行政诉讼案件可以上调审级审理。

针对这一思路，有以下几个值得思考的问题：

（一）4类县级政府作为被告的行政诉讼由基层人民法院审理能否经得起实践考验

根据《试点办法》配套的最高人民法院《关于调整中级人民法院管辖第一审民事案件标准的通知》（法发〔2021〕27号）：“当事人住所地均在或者均不在受理法院所处省级行政辖区的，中级人民法院管辖诉讼标的额5亿元以上的第一审民事案件。”“当事人一方住所地不在受理法院所处省级行政辖区的，中级人民法院管辖诉讼标的额1亿元以上的第一审民事案件。”也就是说原则上高级人民法院不会再因诉讼标的过高成为一审法院，案件基本下放到基层法院审理，部分标的过高的案件才由中级人民法院一审，解决上述民事诉讼中的四级法院审级功能的趋同问题。

由此可见，最高人民法院在民事诉讼中实现事实审判中心下放到基层的操作方法只是修改了原先司法解释的规定，本身就在最高人民法院司法解释权限的范畴之中。同时根据《民事诉讼法》第17条：“基层人民法院管辖第一审民事案件，但本法另有规定的除外。”可以说本次审级制度改革在民事诉讼领域中恰恰遵循了《民事诉讼法》本意，在公正性、合理性不存在问题。

与之相对应的，行政诉讼将案件级别管辖下放的方式则是在全国人大常委会的授权之下调整适用了《行政诉讼法》的第15条，将原先由中级人民法院审理的县级、地市级人民政府为被告的政府信息公开案件、不履行法定职责的案件、行政复议机关不予受理或者程序性驳回复议申请的案件、土地、山林等自然资源权属争议行政裁决案件等4类第一审行政案件，交由基层人民法院管辖。

《行政诉讼法》第15条规定，对县级以上人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件是中级法院管辖第一审行政案件范围。该条规定初衷是通过提级管辖方式，实现以县级政府为被告行政案件从基层法院向中级法院移动，来破解基层法院在审理以区（县）政府为被告行政案件中遇到的地方保护和行政干预难题，对实现司法公正有着积极意义。[4]

每周法规与热点信息速递

而本次《试点办法》将 4 类涉县、地级政府的行政诉讼案件再次下放基层法院，所给出的理由为：“实践中，部分行政案件虽以县级以上地方人民政府为被告，但审理难度不大，基本不存在地方干预，由基层人民法院管辖，更有利于实质性化解矛盾纠纷。” [5]

《试点办法》给出的这种理由似乎并不充分。首先，《试点办法》所述的 4 类案件，关于政府信息公开及不予受理等偏程序性的行政行为案件审理难度自然不高，但是认为县级政府不履行法定职责、自然资源权属争议案件属于审理难度不大的案件并不符合经验判断，也缺乏实证依据。

其次，行政诉讼的标的是行政机关具体行政行为的合法性，其审理难度和政府层级实际上是直接挂钩的，让县级法院审理同级政府作出的行政行为合法性，难言审理难度不大；

最后，《试点办法》的理解与适用中提到的“基本不存在地方干预”这一说法，十分模糊。“基本不存在”表示还是存在干预的可能性，同时“基本不存在干预”的说法是否有明确的实证调研依据足以支持改变《行政诉讼法》延续多年的审级设定，并不确定。

比较合理的解释，本次审级制度改革的改变更多是基于“平衡论”而不是“限权论”的考量。为了更好的贯彻四级法院的审级制度的目标，贯彻一审法院解决事实争议的诉讼地位，将一些对公民权利影响较小的行政诉讼案件下放到基层法院审理。作为对比“因土地房屋征收、征用、补偿、责令停产停业、吊销相关证照等对当事人合法权益可能产生较大影响的行政行为引起的第一审行政案件，仍由中级人民法院管辖，确保案件能够得到公正审理”，以实现公正和效率较好平衡。同时作为审级制度改革重点内容的提级审理制度也能对基层法院审理的上述 4 类案件公正审理发挥一定作用。但笔者仍然认为这样的改动过于武断，有待改革试点的 2 年中进一步观察。

（二）案件提级管辖机制“职权化构造”过于明显，难以发挥其制度功效

本次审级制度改革针对三大诉讼法均明确了发展和完善“提级审理制度”。但必须要指出的是本次的《试点办法》体现出对于提级管辖制度的“发展和完善”力度极为有限。

关于案件提级管辖机制，《民事诉讼法》第三十八条第二款、《刑事诉讼法》第二十四条、《行政诉讼法》第二十四条第二款均有规定。最高人民法院印发的《关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》（法发〔2010〕61号）也曾就相关机制运行提出要求。《试点实施办法》第四条至第十条在三大诉讼法相关规定的框架下，进一步明确了“特殊类型案件”的识别标准和“自下而上流转”的操作流程。

例如刑事诉讼法第 24 条规定的是：“上级人民法院在必要的时候可以审判下级人民法院管辖的第一审刑事案件”、“下级人民法院认为案情重大、复杂需要由上级人民法院审判的第一审刑事案件，可以请求移送”。本次《试点办法》重点明确了“有必要”提级管辖的具体情形，基层法院到中级人民法院的提级管辖情形为 5 种：1.涉及重大国家利

每周法规与热点信息速递

益、社会公共利益，不宜由基层人民法院审理的；2.在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的；3.具有普遍法律适用指导意义的；4.上一级人民法院或者其辖区内各基层人民法院之间近三年裁判生效的同类案件存在重大法律适用分歧，截至案件审理时仍未解决的；5.由中级人民法院一审更有利于公正审理的。而中级到高级人民法院提级的情形主要是1前述5种情形的后3种。

而考察《试点办法》关于提级管辖的相关条文，能够明显发现，提及管辖的具体情形仍然较为概括，可操作性不强。提级管辖的运行逻辑仍然遵循原先由受理法院依职权推进的方式，基本上是由受理案件的法院依职权审查符合法定情形进而上报，或者上级法院依职权发现决定提审，而诉讼程序并未给诉讼参与人留出影响程序运行的空间。提级审理制度这种过分依赖上下级法院的“职权化构造”，才是一直未被有效激活、充分运用的主要原因，而并非是提级必要性的理由不够明确。

值得欣慰的是《试点办法》的理解与适用中也提到“下一步，有条件、有基础的人民法院可以探索建立当事人申请提级管辖机制，发挥当事人的监督作用，但必须注意与级别管辖异议机制相区别，防止权利滥用。”最高院在推进“提级管辖制度的当事人化”上过于保守、谨慎，似乎主要是害怕出现民事诉讼中管辖权异议被过分滥用的情况出现，架空了本次审级制度改革的目标。

但是笔者认为如果不能有效推动“提级管辖制度”形成当事人化诉讼构造，“提级制度改革”恐难以实际发挥其案件分流的作用。值得一提的是，在刑事诉讼中，关于建立成熟的“管辖权异议”制度的倡议已经讨论多年，但实际上刑事诉讼中的地域、级别管辖相对较为明确，实践中的主要诉求在于许多案件存在个案干预或“诉讼主客场”的问题，希望受诉法院能够整体回避。这种诉求恰恰符合“审级制度改革”中对“提级管辖制度”的定位。如果能如《试点办法》的理解与适用中谈到的有条件、有基础的人民法院探索建立当事人申请提级管辖机制，刑事诉讼中这一老大难的问题将得到有效解决，也能为其他诉讼中的提级管辖制度运行提供大量经验。

（三）配套措施亟需跟上

“徒法不足以自行”，良好的改革方案有赖于明确、充实的配套措施保障。本次的完善四级法院审级职能改革的最终目的是“实现审判重心进一步下沉的同时，推动将涉及重大国家利益、社会公共利益和具有普遍法律适用指导意义的案件交由较高层级法院审理，逐步实现基层人民法院重在准确查明事实、实质化解纠纷；中级人民法院重在二审有效终审、精准定分止争；高级人民法院重在再审依法纠错、统一裁判尺度；最高人民法院监督指导全国审判工作、确保法律正确统一适用。”



每周法规与热点信息速递

而这一改革目标可以很明确的看出，大量的诉讼案件今后将主要集中在基层及中级人民法院。但是就目前来看，基层法院的“人、财、物”的配置不足以实现这一目标，因此必须对内设机构和人员编制进行以下的改革：

1. 机构设置上，以方便基层法院履职为重心定编定员

《试点办法》自 2021 年 10 月 1 日即刻实施，相应试点地区的行政诉讼、民事诉讼的级别管辖发生大幅度调整。而与此同时《试点办法》第 21 条规定：“各高级人民法院应当结合试点工作实际，在中央相关政策指导下，积极争取省级组织部门、机构编制部门的支持配合，优化辖区法院的机构人员编制、员额，推动编制、员额配置向基层和办案一线倾斜。关于优化各级人民法院编制机构、法官配备的相关问题，另行规定。”

可见，本次四级法院审级职能定位改革似乎存在“兵马先行而粮草未动”的情况。诉讼案件受理的分布发生大幅度改变的同时，与案件量分布相适应的人员编制尚处于“研究、争取”阶段，不难想象，在配套措施跟进之前，基层法院“案多人少”的情况将进一步加剧。

而审级制度改革的当务之急，是在审判重心进一步下沉的背景下，将人员队伍进一步向中级、基层人民法院倾斜，以更加符合“金字塔”的模型构造。具体做法上：

首先，引导高、中级人民法院的已入额法官流向基层。在前述审判职能合理调配的基础上，高级、中级人民法院已基本不审理或者极少审理一审案件，如此，随着案件受理总量的明显下降，高级、中级人民法院的员额法官势必过剩。可构建引导这些富余出来的员额法官流入基层法院的机制，一来可弥补基层法院审判力量的不足，二来可以借助他们把上级法院的审判理念和高超的能力水平带到基层，实现上下互动。[6]在充分减轻基层、中级人民法院办案压力的同时，随之提高审查、认定案件事实证据的能力，彻底夯实四级两审制的基础。

其次，引导法官助理等人力资源向基层倾斜，将员额配置等资源充分向基层法院倾斜，以保证基层法院拥有与承担的大量增加的审判任务相匹配的审理能力和保障能力。

2. 以上下级的监督关系合理设立考核标准

实现审级制度改革目标离不开落实和理顺上下级法院之间的监督关系。在审判管理方面，层级越高的法院的审判管理应当越宏观，越往下级越应当体现精细化管理，以体现各层级法院的自治，而不是上级法院通过诸多的数据指标考核，不断强化对下级法院的单向控制，这种以细化的考核为形式，以“领导”为实质的管理模式，促使下级法院将上级法院当然地看成自己的领导机关，遇到拿捏不准的重大、疑难问题，习惯性地向上级法院请示汇报，加剧了上、下级法院之间关系的行政化。如果继续放任监督关系异化为领导关系这一违背司法规律的现象发展，将不利于基层法院发挥准确认定事实，中级法院精准定分止争的职能定位。



注释

[1] 章武生：《司法公正的路径选择：从体制到程序》，中国法制出版社 2010 年版，第 222 页。

[2] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》四、保证公正司法，提高司法公信力。

[3] 最高人民法院《关于调整高级人民法院和中级人民法院管辖第一审民商事案件标准的通知》（法发[2015]7 号）。

[4] 程琥：《国家治理现代化与行政审判体制改革——兼论跳出行政诉讼管辖改革周期率的因应之道》，载《中国应用法学》，2021 年第 3 期。

[5] 最高人民法院 刘峥、何帆：《〈最高人民法院关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法〉的理解与适用》。

[6] 许海燕，徐冬冬：论与审级相匹配的人民法院内部构造——侧重于基层实践的考察，铁道警察学院学报 2020 年第 3 期。

[阅读全文](#)

➤ 刑事业务团队简介

天达共和刑事业务团队尤其擅长白领犯罪案件的辩护与代理。在职务犯罪与金融犯罪这两个细分领域的业务，我们已经形成了一整套“全流程、立体式、多角度”的刑事辩护与代理工作模式，同时也总结出了一套针对受贿罪、贪污罪、职务侵占罪、集资诈骗罪、非法吸收公众存款罪等常见职务犯罪与金融犯罪罪名的办案精要，能够帮助当事人设计出最具效用的刑事辩护方案，使得当事人最终获得最为公正的司法结果。

● 团队优势 Team strength

天达共和刑事业务团队不仅在传统的刑事辩护与代理业务上闻名遐迩，同时面对企业经营日益增长的刑事风险防控与合规审查之需求，基于自身多年的刑事法律风险控制经验积累，率先建立起刑事法律风险防控与合规的工作机制和工作方法，在刑事诉讼前端服务上也取得丰硕的成果，打造出了一支业务精湛、经验丰富的刑事合规服务团队。

● 行业优势 Industry strength

天达共和刑事业务团队在刑事辩护方面广受认可。多家央企、金融机构及多位省部、厅级政府的当事人经过仔细比较和选择，最终选择了天达共和律师事务所杜连军律师领衔的天达共和刑事业务团队，这充分印证了我们在刑事辩护业务方面的突出能力。

● 标志性诉讼 Landmark litigation

1. 公安部原副部长李某某受贿、玩忽职守案
2. 北京市原常务副市长、政协副主席李某某受贿案
3. 华润集团原党委书记、董事长宋某某贪污、受贿案
4. 四川省交通厅原厅长刘某某贪污案
5. 海南省农垦总局原局长杨某某受贿、滥用职权案
6. 北京市文化资产监督管理办公室原党委书记张某某贪污、受贿案
7. 人社部办公厅原副主任曹某某贪污案
8. 国家民委办公厅原副主任杜某某、李某某等共同贪污案
9. 河北省商务厅原副厅长仲某某受贿案
10. 国家电网公司原总经理助理、华北电网公司总经理朱某某受贿案
11. 大唐国际原总经理张某某受贿、私分国有资产案
12. 南方电网原副总经理肖某某滥用职权、受贿案



每周法规与热点信息速递

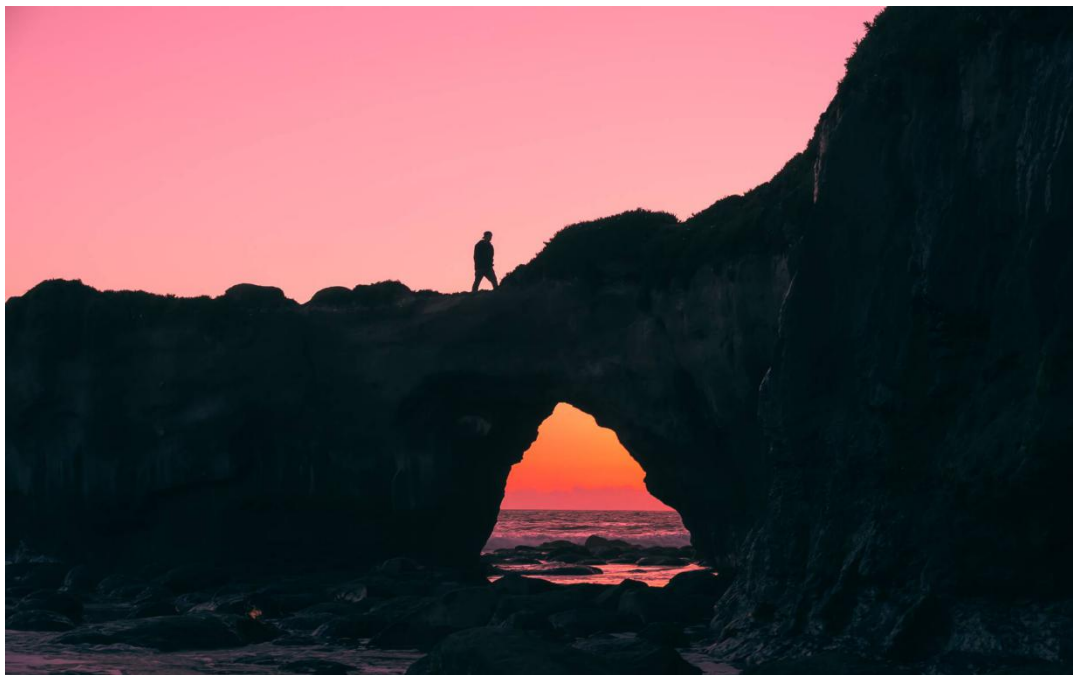
13. 华夏银行原行长段某某受贿案
14. 中国银行原副行长赵某某受贿及与其胞弟索某某共同挪用公款案
15. 中国进出口银行厦门分行副行长李某受贿、违法发放贷款罪
16. 中诚信托原董事长王某某受贿、滥用职权案
17. 北京新奥集团有限公司原党委副书记、总经理郭某某受贿案
18. 无锡市滨湖区原区委书记朱某某受贿案
19. 北京市国资委原副主任钟某某受贿案
20. 河北省人社局原局长王某某受贿案
21. 中国移动数据部原副总经理马某某受贿案
22. 中国联通网络分公司原副总经理张某某受贿案
23. 中关村开发建设股份有限公司原董事长王某某与其子王某某共同受贿案
24. 中国国际经济贸易仲裁委员会原秘书长王某某受贿案
25. 公安部金盾影视文化中心原副主任海某某贪污案
26. 北京青年报原常务副社长李某某挪用公款案
27. 北京物资学院外语学院原院长吴某某贪污科研经费案
28. 对国家统计局原党组书记、局长王保安单位行贿案
29. 对四川省副省长李成云行贿案
30. 对中纪委五室主任魏健单位行贿案
31. 对中化集团总经理蔡希有单位行贿案
32. 人和投资控股集团总经理关某某职务侵占案
33. 天津华泰控股集团股份有限公司原董事李某某合同诈骗案
34. 中央电视台新台址特大火灾案（危险物品肇事案）
35. 快播科技有限公司传播淫秽物品牟利案
36. 厦门远华走私案
37. 华润集团原审计总监黄某某非法获取国家秘密案
38. 中国进出口银行厦门分行违法发放贷款 23 亿余元案



每周法规与热点信息速递

39. 深圳海关“使命 2017-11” 1.5 亿元特大手表走私专案
40. 信和上融网络科技（北京）有限公司（信和财富）非法吸收公众存款案
41. 北京中嘉金控资产管理有限公司非法吸收公众存款案
42. 安禾财富(北京)网络科技有限公司非法吸收公众存款案
43. 中国农业银行私人营业部湖北分部总经理汪某某集资诈骗案
44. 华融银安投资基金（北京）有限公司、华融普银投资基金（北京）有限公司非法吸收公众存款案
45. 中鼎银桥投资公司非法吸收公众存款案
46. 银河瑞盈投资基金管理(北京)有限公司非法吸收公众存款案
47. 北京易通贷金融信息服务有限公司非法吸收公众存款案

成功，始于助人成功



刑法是善良人的大宪章，也是犯罪人的大宪章。——李斯特

天达共和律师事务所
East & Concord Partners



咨询热线 +8610 6590 6639
北京市朝阳区东三环北路8号亮马河大厦写字楼1座20层

网址：www.east-concord.com

邮箱：beijing@east-concord.com

