



筑牢平等保护民营企业的司法防线

□ 余娜如

《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》强调，健全对各类所有制经济平等保护的法治环境，为民营经济发展营造良好稳定的预期。当前，全国检察机关正在部署开展“民营企业司法保护专项行动”，目的在于完善优化民营企业司法环境，护航民营企业健康发展。平等是社会主义法律的基本属性，依法平等保护各类经营主体是社会主义市场经济的基本要求。坚持平等保护，就是要求对各类主体一视同仁，做到只要是经营主体，无论国有民营、外资内资、规模大小，也无论是法人还是自然人，一律平等保护，在司法中确保地位平等、权利平等、法律适用平等。

今年以来，我国多个涉民营企业的文件政策出台，为依法保护民营企业提供了顶层设计，进一步强化了促进民营经济发展的法律制度供给。司法保障是权利保障、落实和救济的最后一道防线和最可靠的依托。但在实践中，仍存在一些民营企业以及民营企业家的权利得不到有效司法保护和救济的现象，甚至出现民营企业家长权利落空、产权危殆、企业难存的情况。这既与当前对民营企业司法保护的理念有关，也与该领域司法手段运用得不够充分有密切关系。强化平等保护民营企业权益的司法保障，需要既“真严管”又“真厚爱”，让民营企业在坚强有力的司法保障中安心发展。

强化产权保护力度，给民营企业和企业吃上“定心丸”

产权制度是社会主义市场经济的基石。有恒产者有恒心。只有不断加强产权保护，经营主体才能拥有稳定良好的经营预期，才能心无旁骛地投资兴业。在现实中，侵犯民营企业产权的行为存在不同程度的侵权成本低、办案周期长等问题，司法实践也面临着法律适用、案件甄别方面的困难。个别地方对民营企业“说抓就抓”“说关就

关”，企业的合法财产、企业家的人身权益得不到有效保护，有的导致企业财散企衰。针对这些情况，一是强化指导性案例的运用，做到同案同判。例如，在涉民营企业职务侵占、挪用资金犯罪主体、金额等的认定上，目前司法实践存在不同认识，影响此类罪名的适用，在法律条文和司法解释还未进一步细化的情况下，可通过及时出台指导性案例的方法，统一法律适用方面的认识分歧，并为下一步修改完善相关法律法规和规范性文件提供参考。二是健全机构和办案组织，全面提升保护水平。针对涉企知识产权违法犯罪专业性强的特点，建立完善专门的知识产权办案机构，健全完善分类办理、案件繁简分流、捕诉衔接、疑难案件征求专家意见等办案机制，全面提高队伍素质和专业化办案水平。三是切实贯彻好“少捕慎诉慎押”理念，体现司法温度。“少捕慎诉慎押”作为我国一项刑事司法政策，应当在涉民营企业案件中得到切实贯彻，根据具体案件性质、情节和对社会的危害程度，严把批捕关、起诉关，坚决防止不分罪行大小、情节轻重，构罪即捕、以捕代侦、一诉了之、一押到底。与此同时，“少捕慎诉慎押”不是放纵犯罪，而是要依照法定、酌定的从轻减轻情节进行，不能超越法律规定“法外开恩”“宽大无边”。

推动合规改革，帮助民营企业增强“免疫力”

企业合规是企业内部由一定的机构和制度构成一种有效的自我约束机制。通俗地说，企业如果有良好的合规体系，那么在企业存在违法犯罪情形时，这可以作为一个酌定量刑的情节，在法定限度内，可以考虑不起诉、缓起诉，减少罚金，避免“办理一个案件，垮掉一家企业”的情况，它实际上是一套通过企业自治来预防违法犯罪的管理体系。司法机关全面推进涉案企业合规改革，是我国强化民营企业

司法保障的一项重要举措，其主要内容是坚持治罪和治理并重，对民营企业高管、实际控制人被依法判处缓刑、免于刑事处罚的，联合第三方监管人，监督指导企业有效完成合规整改项目，筑起合规风险防范防火墙，真正救治企业、警示社会。一方面，针对民营企业内部人员犯罪案件中反映出的内部管理问题，司法机关通过制发司法建议等方式促进源头治理，帮助企业查缺补漏、加强管理，协助企业制定专项合规制度和建立合规体系，不断提高企业合规经营能力、保障企业利益安全，助力企业高质量发展。另一方面，司法机关可根据企业申请，走进企业，通过对企业的“合规体检”，推广应用以事前预防为主要目的的司法制度，提升民营企业内部对合规制度建设的重视度，激活企业内部的合规管理和风险控制机制，推动合规改革由涉案合规向事前合规、由个案合规向行业合规发展，由区域性、行业性合规向更大范围和领域拓展，从而实现“抓前端、治未病”的犯罪预防和社会治理的司法功能。

坚持善意文明执行，推动困境中的企业“重返赛道”

执行是司法的最后一个环节，是为了实现生效法律文书所确定的内容，以保障胜诉企业的合法权益。善意文明理念强调执行措施要适度、合理、必要，个案的执行措施要“量体裁衣”，因案施策，既保障胜诉民营企业及时实现权益，又最大限度降低对被执行企业的影响。一方面，要加大涉企案件执行力度，采取禁止部分高消费行为、罚款、拘留等强制措施，提高执行威慑力，加快执结力度，使企业合法权益得到及时有效保障。另一方面，在民营企业作为被执行人时，司法机关应综合考虑该企业的再生能力，充分发挥破产重整对企业的再生造血功能，尽可能采取对债务人影响较小的强制措施。例如，应特别注重保全措施的运用，灵活采

取“活封活扣”等方式，避免因过度保全进一步加剧企业经营困难，对于企业能够主动提供担保的，尽量保全企业基本账户和经营流动资金，维持企业的造血功能。又如，尽量督促当事人达成执行和解协议并自动履行，防止过分刚性的执行举措使企业陷入困境。与此同时，积极探索查封标的物置换机制，引入检察机关听证制度，在不损害申请人权益的前提下，尽量降低强制措施对民营企业生产经营的影响。

延伸司法服务功能，助力民营企业“走得远”

延伸司法服务功能是在传统司法服务范围之外，进一步扩展司法服务的内容和形式，提供多元、全面的法律支持和服务，将依法履职与服务中心大局、服务高质量发展有机融合起来，在实现公正高效办案的基础上，保障企业的可持续发展。司法机关应以企业实际需求为出发点，通过加强与企业的常态化沟通联络机制建设，为企业提供到位、不越位的司法服务，帮助企业家在干事创业过程中更好地应对法律风险，从而免除法律方面的后顾之忧。

同时，司法机关应当积极深化一站式多元纠纷解决和诉讼服务体系的建设，通过提供一站式服务，将涉企纠纷的多个环节整合起来，为企业提供便捷的纠纷解决和诉讼服务；通过建立健全与工商联、各类商事行业组织以及调解组织的诉调对接机制，确保诉调双方的协调配合，将涉企纠纷解决的重心向诉前倾斜，促进纠纷的及时化解，并针对个案、类案发生的原因，主动向有关部门提出司法建议，强化综合治理，从根本上减少案件发生。



习近平总书记指出：“人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”民主决策是全过程人民民主的重要一环，与民主选举、民主协商、民主管理、民主监督并列，是人民当家作主的重要体现。近年来，日益广泛的民意汇集、逐渐有序的政治参与，提升了民主决策的效率与质量，民主决策探索取得积极成效。但随着实践不断发展，民主决策仍然面临不少新情况和新问题，如少数决策部门吸纳并转化民众意见的能力有所欠缺，部分民众的参与意识仍有待提高，互联网时代网络舆论的新特点也给决策的科学性带来了巨大挑战。

民主决策自身具备完整的民主链条。一个完整的决策周期应当包括议程设置、设计与制定、执行、评估、监督、调整优化等几个阶段，回应公众包括选举、知情、参与、表达与监督等在内的民主权利，任何一环都不可或缺。提升民主决策效能，需要将公民参与贯穿决策的全过程，即在决策前、决策中与决策后都突出公众参与，通过完善民主决策的程序要素来优化决策的结构。

决策前：确保议程设置民主化

议程设置环节是连接社会公众利益诉求“输入”与科学民主决策“输出”两者的关键纽带。一项社会问题要进入决策议程，必须通过公众与政府、上级与下级的良好沟通，普通群众、专家学者、媒体等都是议程设置中发挥作用的力量。如果决策过程不能够有效地向人民开放，决策者便无法从广泛存在于人民当中的利益诉求出发去客观界定和识别真正的公共问题所在，从而准确地将急需决策部门回应的问题纳入决策议程。然而在当前的议程设置过程中，部分地方政府对其他主体以及各主体之间的互动与沟通重视不足，有的甚至采取“闭门”议程设置模式。构建适应发展全过程人民民主的民主决策体制，一项重要任务就是要将推进决策民主化的目标前置到政策议程设置环节。

那么，怎样才能更好地实现议程设置民主化，在决策前确保各主体能够在议程设置环节就能有效表达自己的利益偏好和政策诉求呢？首先一个就是进一步规范听证机制，完善听证制度的利益表达和意见征集功能，在立法、政策议题设定、政策决策的进程中广泛听取各方意见，并及时跟踪意见采纳情况。再一个就是进一步健全决策咨询机制。将咨询设定为决策的必经环节，并邀请相关领域的专家学者参与决策前的协商讨论，提升决策科学性。

决策中：以程序规则保障公众参与

决策中的公众参与工作做得越穿越越透，越能夯实决策的社会基础，越有利于决策后的执行和实施。公众参与作为民主决策过程的重要环节，需要有相应的程序设计来有效约束决策权力的滥用、提高民主决策的水平。

公众参与方式的合理设置和选择直接影响参与的有效性。我国民主决策领域的公众参与最初主要通过听证会的形式实现。目前，公众参与的方式已经日益多元化。在我国现有的决策程序规定中，主要规定了听证会、座谈会、问卷调查、书面征求意见、实地走访等不同的参与方式。公共决策涉及社会生活的方方面面，公众参与方式的选择也并非一成不变，而是应当与具体决策事项的需求相适应，并将以下因素作为确定具体参与方式时的参考标准：一是参与方式能否保证决策部门与公众之间沟通的顺畅性。公众参与强调决策者与公众之间的双向沟通和对话。在公众参与的过程中，参与者的意见应当能够得到充分表达，并与决策者进行公平、理性的交涉，得到决策者的充分回应。特别是在那些涉及征收补偿或者环境污染等可能对公民权利带来

全链条提升民主决策的效能

□ 张静芝

重大影响的决策中，政府应当通过实地走访等形式主动听取和收集各方利害关系人的意见，并对相关意见给予及时反馈。

二是参与方式是否兼顾公平与效率。在重大行政决策过程中，参与程序所耗费的行政成本也是必须考量的因素。公众参与程序的设置会使决策程序复杂化，导致支持程序运作的财政和人力资源有所增加。因此，参与程序并非越复杂越好，而是要取决于参与的目标和实际效果。例如，听证作为公众参与形式虽然应用广泛，但却存在耗费时间和成本较高、程序较复杂的问题，并非适合所有决策议题，在教育医疗、食品安全等涉及基本民生的重大决策的制定中，由于决策影响的群体范围较大，听证会这一参与者数量被严格限制的参与方式很难对利益相关方的意见进行完整汇集和反映。在这些领域，运用网络手段进行意见征集更利于实现最大程度的民意汇集，也可以相对降低参与程序的成本。

决策后：扩展反馈、监督与评估路径

公众表达意见和建议是公众参与民主决策的行动途径，更为重要的是其观点和意见是否在最终的决策结果中得到真正体现。如果公众的正当利益诉求不能够被决策部门所吸收和采纳，仅仅是“听而不取”，公众参与将流于形式，而这也是一些地方民主决策实践中长期面临的问题。

提升民主决策效能，一方面，要通过健全的反馈机制实现决策的完整性。在决策后保障公众知悉其所提出的意见和建议在决策过程中如何被处理，确保公众所提意见和建议获得必要的尊重，提出的合理意见被决策所采纳，相关意见和建议不被采纳的，决策机关应当说明理由。另一方面，要探索建立决策评估制度、失误纠错制度、责任追究制度、巡视督查考核制度等，确保决策执行受到民主监督。除了发挥各级人大、监察等机关的监督作用外，还要发挥外部监督和第三方评估的作用，公民与社会团体还可以依托政务新媒体以及网络社交平台进行反馈、监督与问责，决策部门根据监督和反馈内容及时间应作出调整，从而形成内外结合的监督与评估体系，扩展决策监督与评估路径，推动决策的科学化，提升民主决策实效。

