

检察机关办理涉民营企业刑事案件的 实践与思考

——以如何服务和保障民营经济健康发展为切入点

张家洪、唐桥、陈嘉宁*

内容摘要：民营经济是推动中国式现代化建设的生力军，中央高度重视发展壮大民营经济。但在发展进程中，民营经济在法律地位、市场准入、资金融通、产权保护等方面却处于不利地位，也面临着大量违法犯罪刑事风险和合法权益被频繁侵害的问题。法治是最好的营商环境。检察机关作为国家法律监督机关，服务和保障民营经济健康发展责无旁贷。巴中市巴州区人民检察院课题组通过对近三年办理的涉民营企业及民营经济^①人士的刑事案件进行分析，立足巴州区民营经济发展现状，找出了阻碍民营经济健康发展的法治环境方面的问题，针对检察机关在办理涉民营企业及民营经济人士案件中存在的问题和难点，并从完善立法、规范司法、健全机制、强化队伍四个方面着眼就进一步提升服务和保障民营经济健康发展的路径进行了有益探索。

主题词：检察机关 民营企业 刑事案件 服务保障
路径探索

* 张家洪，巴中市巴州区人民检察院检察长；唐桥，巴中市巴州区人民检察院综合业务部主任，15082700223；陈嘉宁，巴中市巴州区人民检察院综合业务部副主任，13419468186。

①关于民营经济的范围，目前理论界和实务界未形成一致观点，通常认为包括个体经济、私营经济和外资经济。因为外资经济往往享受超国民或国民待遇，优惠政策较多，与国内企业竞争处于相对优势地位，不需要特殊保护，基于课题研究方向是如何服务和保障民营经济健康发展，故本课题所研究的民营经济不包括外资经济，仅指私营经济和个体经济。

一、课题的引出

民营经济是社会主义市场经济的重要组成部分。改革开放以来，我国民营经济蓬勃发展，在促进经济增长、增加财政收入、促进创新创业、扩大就业、活跃市场、稳定社会等方面发挥着积极作用，贡献了 50%以上的税收、60%以上的国内生产总值、70%以上的技术创新成果、80%以上的城镇劳动就业、90%以上的企业数量，成为推动我国经济转型升级的重要依托，是推进中国式现代化的生力军，是高质量发展的重要基础，是推动我国全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标的重要力量。

相较于国民经济，民营经济在法律地位、市场准入、资金融通、产权保护等方面遭受诸多歧视性待遇，处于不平等竞争地位。在改革开放前期，民营企业之所以能够在如此不利的环境中取得巨大成就，得益于全球经济和我国经济的高速发展，国内外宽松的政策环境和我国资源、人口等红利，但随着国外对华贸易管制政策的加强、贸易单边主义的盛行，国内受三年疫情、经济下行、投资减速、产能过剩、劳动力成本上升、消费低迷等因素的影响，民营经济赖以高速发展的外部条件发生根本性改变，严重阻碍民营经济健康发展。同时受外部法治环境、基本法律规范规制、执法司法行为约束、企业内部管理和从业人员素质等因素的影响，不少民营企业及民营经济人士在生产经营过程中，遭遇刑事违法犯罪的侵害或自身存在违法犯罪风险逐年加大。

检察机关作为国家法律监督机关，是保障地方经济发展、维

护社会公平正义的重要力量。服务和保障民营经济健康发展是各级检察院围绕中心、服务大局的客观要求，也是充分实现检察职能的现实需要。在执法办案，特别是办理刑事犯罪案件过程中，如何防止和减少涉民营企业犯罪案件发生，加强民营企业的自身风险防控意识和水平，不断提升服务和保障民营经济健康发展的能力，成为各级检察机关亟需探讨的课题。

二、检察机关服务和保障民营企业发展的现实意义

（一）服务和保障民营企业发展是检察机关服务党委中心大局的必然要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把非公有制经济和公有制经济摆在了同等的战略地位，习近平总书记多次对支持民营经济发展作出重要指示，并在民营企业座谈会、全国政协工商联界联组会等会议上多次强调：“要毫不动摇鼓励支持引导非公有制经济发展，支持民营企业发展并走向更加广阔的舞台”，并在2023年全国“两会”期间，再次强调：“党中央始终坚持‘两个毫不动摇’‘三个没有变’，始终把民营企业和民营企业家当作自己人。”2023年7月中共中央、国务院出台《关于促进民营经济发展壮大的意见》，围绕“持续优化民营经济发展环境、加大对民营经济政策支持力度、强化民营经济发展法治保障、着力推动民营经济实现高质量发展、促进民营经济人士健康成长、持续营造关心促进民营经济发展壮大社会氛围”等方面提出了三十一条措施，为“加快营造市场化、法治化、国际化一

流营商环境，优化民营经济发展环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，全面构建亲清政商关系，使各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，促进民营经济做大做优做强”提供遵循。

最高人民检察院也多次强调“实现两个百年奋斗目标、建设社会主义现代化强国，离不开非公经济发展。打好三大攻坚战，离不开非公经济参与。发展稳定，离不开为非公经济营造良好法治环境”，要求“检察机关要认真贯彻落实，把非公经济健康发展环境建设好、维护好、持续发展好。”2016年以来，最高人民检察院相继制定《关于充分发挥检察职能依法保障和促进非公有制经济健康发展的意见》《关于充分履行检察职能依法保障和促进非公有制经济健康发展的意见》《关于充分发挥职能作用营造保护企业家合法权益的法治环境支持企业家创新创业的通知》，为指导检察工作服务民营经济发展指引了方向和思路。四川省人民检察院也与省工商联会签意见，建立了六项工作机制，制定22条服务保障措施；并于2018年11月出台了《新时代四川省检察机关依法保障和促进民营经济健康发展的意见》（又称“川检10条”），为全省三级检察院依法保障和促进民营经济健康发展提出精细化的规范和要求。同时，于2021年发布了一批四川省检察机关保障民营企业合法权益典型案例，示范引领作用突出。具体到巴中市来说，2019年8月市人民检察院与市工商联会签了沟通联系机制的实施意见，制发了具体实施意见，建

立了 5 项配套机制，为提高服务民营经济的能力和水平提供了制度保障和具体指引。同时，巴州人民检察院也与区工商联共同出台了《关于建立健全检察机关与工商联沟通联系机制的实施意见》，细化了 15 条举措，旨在为民营经济发展提供优质检察产品和法治保障。2022 年巴中市检察机关部署开展“法治护航·检企同行”专项活动，制定十条措施，助力落实省委“拼经济搞建设”及市委“双年行动”决策部署。

检察机关是党绝对领导下的国家法律监督机关，讲政治是第一位要求，在日常监督履职中，应当找准检察工作与中心大局的契合点，把思想和行动统一到中央、省委、市委以及上级院的决策部署上来，平等保护各种所有制经济，促进民营经济、民营企业健康发展。

（二）服务和保障民营企业发展是检察机关履行法律监督职能的应有之义

检察机关是国家法律监督机关，依法履行法律监督职能。“监督”一词从字义上看，含查看、督促之义，其中“监”是前提和基础，“督”是结果与目的，体现了检察机关通过了解、发现并核实监督对象的违法或犯罪信息，并督促其纠正违法行为的过程。检察机关的监督对象涵盖所有守法主体、执法主体和司法主体，自然包括民营企业。因此，检察机关服务民营经济发展，是检察机关了解监督对象守法情况的举措之一，因而是检察监督的应有之义。

当前，我国经济发展进入新常态。民营经济转型升级和民营企业创新发展都需要一个良好的社会环境和政治生态环境。众所周知，检察机关既承担着法治职责，又承担着政治职责和社会责任，故在打造这两个环境上具有得天独厚的优势。检察机关可以运用法治思维和法治方式把社会治理难题转化为执法司法问题并加以解决，进而构筑起检察机关与民营企业之间的法治桥梁，引导民营企业在法治框架内依法、理性、有序开展生产经营活动，培育企业家及企业工作人员的法治精神和尊法、守法、用法意识。同时，检察机关可以通过履行“谁执法谁普法”普法责任制的要求，运用其专业的法律知识，为民营企业答疑解惑，切实预防和化解社会矛盾纠纷，激发民营企业活力，为民营企业健康发展营造良好的外部法治环境，为社会经济转型创新发展提供有力法治保障。

三、当前巴州区民营企业发展面临的法治环境主要问题

四川省巴中市巴州区位于四川省东北部，是红色革命老区、省级国家级贫困县、秦巴山区连片扶贫开发重点区域，幅员面积约 1359 平方公里，户籍人口 70.57 万，其中农业人口占总人口的 70%。受地理位置、经济基础、传统产业的制约，巴州区民营经济主要集中在种养殖、旅游农业、农产品开发、制造业、服务业等领域。自 2018 年以来，巴州区民营经济增加值逐年增长，对 GDP 的贡献率逐年攀升。民营经济已经成为巴州区经济发展的

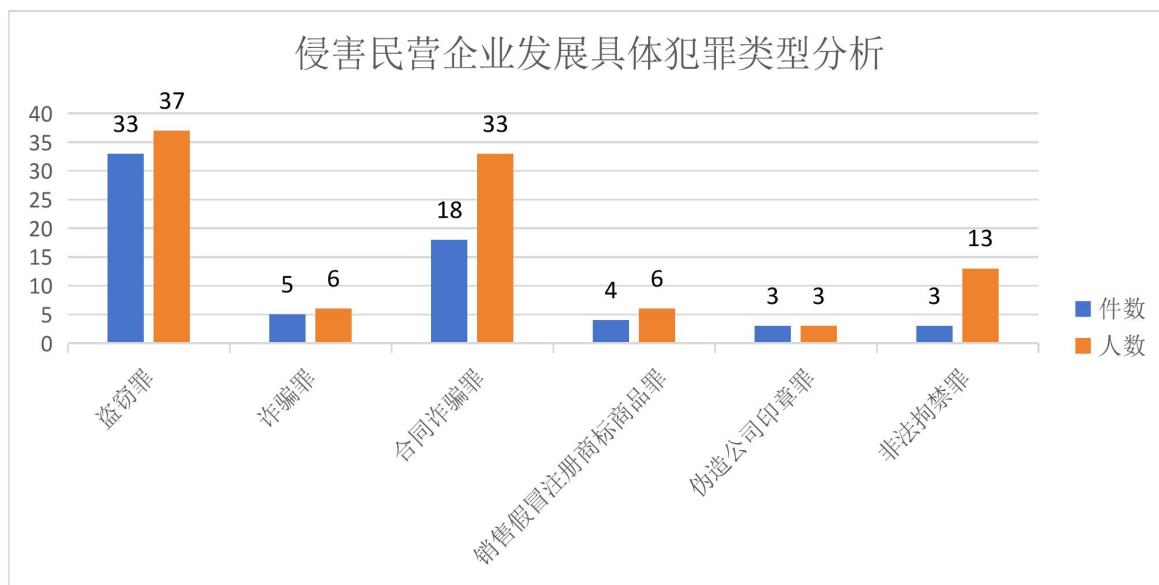
主力军，对助推巴州创建全市城乡融合发展先行区、实现乡村振兴战略、全面建成小康社会起着不可或缺的积极作用。对民营企业而言，其发展过程中最需要的不是政府的资金扶持，而是良好的营商环境。若没有平等竞争的市场环境和公平公正的司法环境，民营企业的合法权益就得不到充分保障，民营企业人士就会丧失安全感，减低投资热情和发展实业的信心，进而影响民营经济健康发展和经济社会稳定发展大局。

通过对近三年来巴州区人民检察院办理的刑事案件进行分析，我们可以发现，随着经济的转型发展，涉及民营企业的法律问题呈上升趋势，民营经济发展面临的法治环境不容乐观。主要表现在以下几个方面：

（一）侵害民营企业健康发展的犯罪案件日益增多

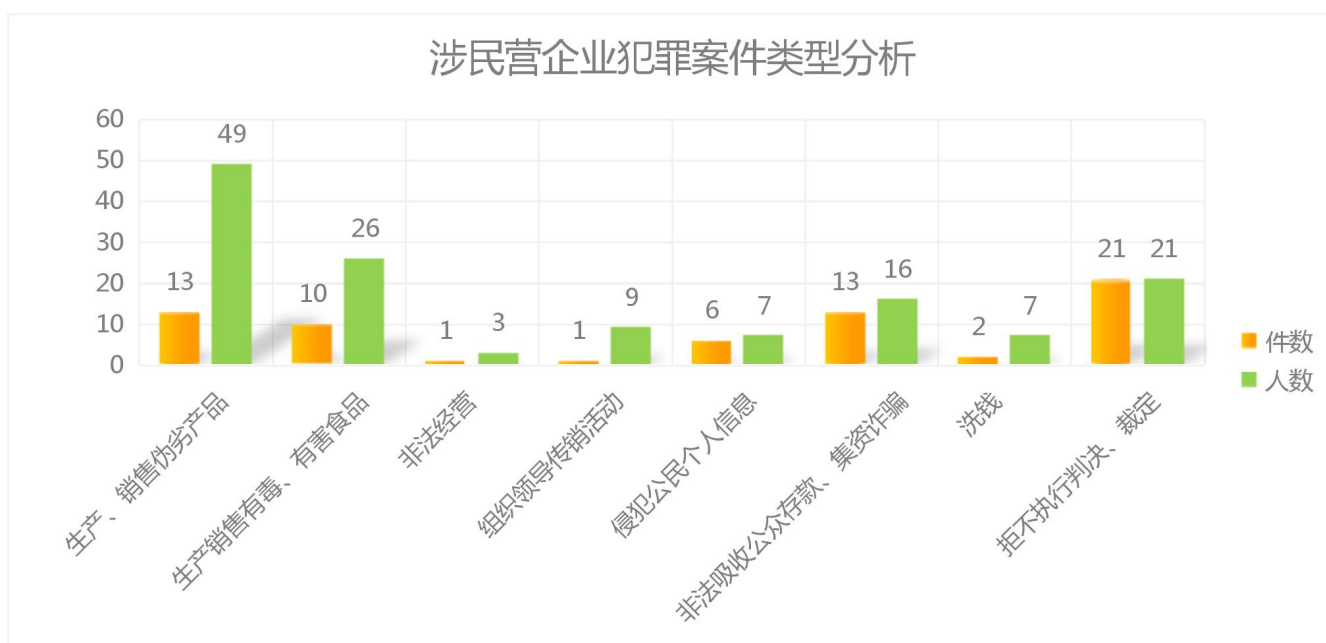
自 2021 年以来，巴州区人民检察院共计办理各类侵害民营企业及民营经济人士的犯罪案件 66 件 98 人，主要表现在破坏民营企业生产设施、工具，盗骗民营企业生产资料、资金，滋扰、影响民营企业正常生产经营秩序，恶意诋毁、破坏民营企业商誉，侵犯民营经济人士生命财产安全等与民营经济生产经营活动密切关联的领域。所涉罪名主要有盗窃（33 件 37 人）、合同诈骗（18 件 33 人）、非法制造、销售非法制造的注册商标（4 件 6 人）、伪造公司印章（3 件 3 人）、非法拘禁（3 件 13 人）等。

具体情况如下图所示：



(二) 涉民营经济犯罪案件逐年增加

近三年来，我院所办刑事案件中，与该民营企业生产经营、日常活动相关的犯罪有 64 件 135 人，所涉罪名既有生产、销售伪劣产品、生产销售有毒、有害食品罪、非法经营、合同诈骗、虚开增值税专用发票、拒不支付劳动报酬等传统犯罪，又有集资诈骗、非法吸收公众存款、组织领导传销活动、侵犯公民个人信息、非国家工作人员行贿等新型犯罪。如下图所示：



（三）涉民营企业的职务犯罪案件呈上升态势

实践中，一些行政执法机关工作人员利用民营企业、个体工商户等非公经济主体基础薄弱、没有国营企业依靠、法治意识不强、管理机制不健全等缺陷，懒作为、不作为、乱作为或者利用手中的权利认为设置障碍，出现“中梗阻”问题或权利寻租现象，严重破坏民营经济营商环境和市场秩序。同时，一些民营企业 and 个体工商户依法办事意识较弱，存在托人办事、花钱办事的心理，进而出现一些行贿犯罪行为，严重制约非公经济的发展，影响了民营企业的形象。三年来，我院共计办理涉民营企业职务犯罪案件9件9人，涉及医疗卫生、房地产开发、招投标等重点行业领域。如，办理的国土系统某科长受贿案时，发现其在开展地籍登记、变更及分户等业务时，拖着办、压着办或以办理程序复杂为由搁置不办，但在收受房地产开发商好处后立即安排人开展工作，在房地产开发行业中负面影响严重，破坏了巴中风清气正营商环境。又如，办理的某医院系列贪腐案时，发现正副院长、科长等人大搞钱权交易，在药品和器械销售、基建等活动中收受医药企业、开发商贿赂，影响恶劣。

（四）民营企业内部从业人员犯罪问题突出

由于一些民营企业及内部从业人员的法治意识不强，在企业管理和经营活动中，放松企业内部审核和监督，在财务制度、内部监管等方面存在漏洞，客观上给一些盗窃、职务侵占、合同诈骗等犯罪提供了条件。如，办理的某车贷公司，因内部审批、

监管程序不完善，导致该公司门店负责人利用制度漏洞侵占公司下放的车贷、变卖客户质押在公司的车辆，非法获利 200 余万元，给公司造成巨额损失。同时，一些民营企业管理人员在生产经营过程中片面追求利润、控制成本，进而采取逃税、窃电、制假售假、虚开发票、拒不支付劳动报酬、妨碍公务等违法犯罪行为。如，巴中某中药产业集团有限公司在生产经营中给外市某药业有限责任公司虚开增值税专用发票达 2500 余万元，该公司及其法人、总裁助理、部门负责人等 7 名直接责任人员均因犯因犯虚开增值税专用发票用于抵扣税款发票罪被追究刑事责任。

（五）部分民营企业家依法办事、依法维权意识不强

在办案中，我们发现少数民营企业家因法律知识欠缺而导致其在办事或处理问题时不能依法办理，进而做出了一些不合法的举动。一些民营企业家不能正确区分民间借贷和非法集资的界限，导致在资金短缺、扩大生产规模时出现非法吸收公众存款的现象，触犯了相关法律规定。一些民营企业家或管理人员在合法权益受到侵害时，不懂得运用法律的武器来依法、合理、理性表达诉求，往往通过以暴制暴、上访等方式来解决问题，进而容易滋生寻衅滋事、故意伤害、聚众斗殴、聚众扰乱社会秩序等违法犯罪行为。如，四川某公司法人邓某与承建巴城某市政工程的 30 余名其他公司人员聚集到市政府广场以举横幅和标牌、静坐的方式讨要工程承包款。期间，公安民警劝解其前往信访办接待中心大厅进行调解时，邓某拒不配合，并用挥打、抓扯、推搡民

警，致两名民警不同程度受伤。后邓某因犯妨害公务罪被判处有期徒刑处罚。

（六）民营企业内部管理漏洞导致案件多发、易发

在办案中发现，涉案民营企业大多存在财务账目混乱、岗位职责不明、内控机制缺乏等诸多管理不严、制度不规范问题，给犯罪份子提供可趁之机，增加犯罪风险和发案机率。同时，很多民营企业仅重视生产经营和工作业绩，忽视了对员工的法纪道德教育，对易发犯罪的岗位的日常审核监管不力，导致犯罪发生。

四、检察机关办理涉民营企业刑事犯罪所面临的问题

通过对我院所办理的涉民营企业刑事犯罪案件进行分析发现了一些亟待解决的问题，主要如下：

（一）民营经济与公有制经济在立法保护上被给予差别化对待

受立法不完善的影响，我国刑法对一些侵害经济发展的行为存在重保护公有制经济的倾向，对民营经济等非公有制经济未给予同等重视。如，非法经营同类营业罪、为亲友非法牟利罪和签订、履行合同失职被骗罪等，犯罪主体均规定为国有公司、企业、事业单位的工作人员，而对非国有公司、企业的工作人员实施的上述行为则未规定，将出现因犯罪主体身份的不同而导致同种犯罪行为出现罪与非罪两种不同的处理结果。又如，在司法实践中，个体工商户不能成为职务侵占罪的主体，不属于公诉案件范畴，当门店、商铺等经济主体所聘员工利用职务便利盗窃、骗取、侵

吞店内财物时，仅能通过民事诉讼或刑事自诉等方式维护自身权益，存在维权周期长、取证成本高、追赃挽损难等困境。

（二）司法机关的一些不规范行为给民营企业发展带来损失

由于一些司法机关缺少对民营经济平等保护的意识，未树立维护稳定与服务民营经济发展的执法理念，导致在司法办案中不能准确把握罪与非罪的界限，仅注重收集有罪证据而忽视收集无罪证据，导致将经济纠纷入罪处理，侵害了私有产权。甚至一些司法机关在办案中不能很好的处理办案与确保企业正常生产的关系，仅从方便办案的角度出发，不加区分的运用查封、扣押、冻结等手段，对民营企业管理人员也不分情况的进行刑拘、逮捕等羁押性强制措施，严重影响了民营经济主体正常的生产经营活动，可能产生“案办了、厂垮了”的结局，进而导致拖欠工资、合同纠纷、职工下岗等一系列社会问题，严重影响辖区和谐稳定，阻碍经济社会发展。

（三）检察机关与民营企业的沟通交流渠道不畅

检察机关主动与民营企业的对接力度不够，对民营企业的诉求掌握不及时，服务和保障民营企业发展的针对性不强。特别是听取民营企业意见和建议的方式单一，主要局限于座谈交流、现场走访、问卷调查等传统形式，导致情况摸得不透、收集反馈的信息不全面。同时，民营企业对检察机关的职能不了解，对检察机关在侦查活动监督、民事行政检察监督、公益诉讼等方面的职

能职责不熟悉，遇到法律难题或遭受非法侵害时不懂得向检察机关寻求帮助和支持。

（四）检察干警的执法理念和办案能力不适应新型犯罪案件的办案需要

随着经济的快速发展，涉及民营经济领域的刑事案件也逐年增加，并出现新的犯罪类型和表现形式，对办案人员的办案能力和水平要求越来越高。但现实中，检察机关民商事专业人才不足，对企业管理、金融财会等知识了解不深入，难以满足民营企业发展需要。同时，检察干警的总体素质不能满足执法办案的工作需要，存在执法能力不强、办案水平低下、突破案件、深挖犯罪的能力不足等问题，简单的机械办案不利于服务和保障民营经济的健康发展。如，对一些通过区块链、大数据、互联网实施的侵犯民营企业合法权益的刑事犯罪，在引导取证、证据收集、固定、事实认定、法律适用等方面还存在薄弱环节，存疑不诉现象时有发生，“三个效果”^②不好。

五、检察机关服务和保障民营企业健康发展的路径探讨

针对民营经济发展中面临的主要法治环境和检察机关在办理涉民营企业刑事案件中存在的主要问题，笔者认为检察机关应该从以下几个方面来服务和保障民营企业发展。

（一）健全相关立法，实现民营经济与公有制经济平等保护

一是建议国家相关部门尽快完善刑法，对侵害公有制经济与

^② 政治效果、法律效果、社会效果。

民营经济的犯罪行为在定罪、量刑上进行修订完善，实现平等对待、平等保护，避免因差异化而阻碍民营经济健康发展。二是建议有关部门完善相关司法解释，确保执法司法部门精准指控、准确打击涉民营企业刑事犯罪。三是建议完善行政审批、行政处罚等配套规章制度，减少行政执法部门在民营经济领域的权力寻租空间，保障民营经济发展。

（二）依法规范执法司法，切实维护民营企业合法权益

一是依法规范办理涉民营企业刑事案件。强化与公安、法院等部门的衔接配合，严厉打击各类危害民营企业及其从业人员的人身、财产权利的违法犯罪行为。开通检察绿色通道，对涉民营企业的刑事案件一律优先受理、快速办理、限期办结，并落实首办责任制，实行专人转办、依法办结，切实保障民营企业生产经营活动正常进行，保护经营者合法权益。二是注重转变办案方式方法。在案件办理过程中，注重细节上的把控，慎重选择办案时机和方式，慎重使用搜查、扣押、冻结、拘留、逮捕等措施，不轻易查封民营企业账册，不轻易扣押民营企业财物，最大限度地减少对民营企业正常生产经营的影响，实现办案效果、社会效果和法律效果的有机统一。三是强化法律监督。加强对妨害民营企业发展的经济犯罪案件的诉讼活动监督，强化民事审判监督、行政执法监督和刑罚执行监督，注重运用检察建议、纠正违法、抗诉、公益诉讼等多种手段，全方位保护民营企业及其经营者的合法权益，避免不规范执法司法、不合法执法司法等行为给民营企

业及其从业人员带来损失。

（三）完善互动机制，打造全方位护航民营企业发展体系

一是构建常态化沟通机制。强化与工商联、民营企业的沟通联系，建立完善联席会议、检企共建、信息共享、定点联系等机制，构建“亲”“清”检企关系。二是落实零距离服务机制。依托12309检察服务中心打造服务民营企业前沿阵地，通过现场走访、检察开放日、专题座谈会等形式主动深入民营企业或走访民营企业家掌握其司法需求，提供法律咨询服务，及时帮助其防控重大法律风险。结合办理的典型案例，协助民营企业开展劳动合同、买卖合同、商业秘密、知识产权等领域及企业生产经营、内部管理、财务会计等方面的风险排查，帮助其完善内控机制，堵塞管理漏洞，降低经营风险，消除安全隐患。三是完善外部联动机制。加强与工商、税务、城管、国土、环保等经济管理部门、行政执法部门的联系和配合，问需于企，为民营企业办理项目立项、行政审批等依法提供便捷服务。积极运用“枫桥经验”，与各部门协作配合，依法妥善处置民营企业发展过程中的各类矛盾纠纷和群体性事件，为民营企业发展营造安全稳定的环境。

（四）加强队伍建设，提升保障民营企业发展的能力和水平

一是切实转变执法理念。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻习近平法治思想，认真学习中央及上级检察机关各类文件精神，引导干警牢固树立平等保护理念，强化政治意识、大局意识和发展意识，坚持对不同产权主体一视同

仁、一体保护，让民营企业感受到司法温度，增强民营经济人士的安全感，切实服务和保障民营经济健康发展。二是不断提升办案水平。通过岗位练兵、技能培训、业务竞赛、专家讲座、案件研判等形式，有针对性的提高干警的法律素养，提升其办理经济领域案件和新型案件的能力和水平，使其在熟练掌握检察专业知识的同时熟知辖区民营经济发展状况，以更好的履行检察职能，更好的服务和保障民营企业健康发展。三是引入专家外援力量，对涉及民营经济保护的重大疑难复杂案件可邀请行业专家、技术人员、学者教授、法官律师等群体进行研讨，通过听取多方意见，提升检察干警分析问题、解决问题的能力，确保案件依法规范办理，实现预期保护目的。