

专题考察

严格组织诊断鉴别 维护刑罚执行权威

河南信阳中院关于暂予监外执行组织诊断工作情况的调研报告

近年来,随着人民法院受理的各类刑事案件不断增加,暂予监外执行组织诊断案件也逐年递增。在暂予监外执行组织诊断的过程中,有关诊断医院的选择、医学检查程序以及对组织诊断工作的有效监督成为社会各界关注的重要问题。为此,河南省信阳市中级人民法院成立课题组对辖区两级法院2015年1月至2019年8月办理的暂予监外执行组织诊断案件进行了专题调研。

一、基本情况

2015年1月至2019年8月,信阳两级法院共受理各类暂予监外执行组织诊断案件105件,结案91件。其中符合暂予监外执行条件的63件,占比69%;不符合的22件,占比24%。其中,2018年收案24件,比上年度增加了71%;2019年1月至8月受理34件,比去年同期增加了2.4倍。该类案件具有以下特点:

1. 涉及犯罪种类较多。该类案件所涉及的犯罪种类中,以危险驾驶罪、交通肇事罪为主,信阳两级法院共受理15件,占比44%;其次为盗窃罪,收案3件,占比8.8%;此外,除常见的故意伤害、贪污、敲诈勒索、行贿罪外,还包括强制侮辱、开设赌场、非法吸收公共存款、强迫交易、骗取贷款等一般发案较少的犯罪。

2. 大部分罪犯刑期短,被判处罚金刑的较多。大多数罪犯被判处拘役或两年内有期徒刑,且涉财产犯罪较多,多数罪犯被判处罚金,有的被判处没收个人财产或追缴违法所得。其中,被判处拘役、两年以下有期徒刑的98件,占比93%;被判处三年以上有期徒刑的7件,占比6.7%,刑期最长的达十几年。

3. 不符合暂予监外执行条件的案件增多。2017年,经组织诊断后不符合暂予监外执行条件的有5件;2018年8件,比上年度增加了60%;2019年1月至8月6件,接近2018年全年数量。

二、原因分析

1. 医疗诊断环节审查力度、专业性有待提升。该类案件中,负责组织病情诊断的司法技术人员,由于不是专业医疗机构,没有充足的技术力量对病情的真实状况进行实质性审查,导致很大程度上需要依赖医院对罪犯病情的诊断结论,医院作出的病情诊断容易成为罪犯能否被暂予监外执行的关键因素。但是医院的诊断、评估存在主观随意性,而医学属于自然科学范畴,受到当前医学科学发展水平、专家个人认知局限甚至案外因素影响,诊断评估意见的客观性、科学性有时难以保证。而且,在组织会诊时,往往采取书面审查办法,对病历材料是否是罪犯本人的难以核实。

2. 缺乏涉及暂予监外执行期限的规定。最高人民法院尚未明确要求决定书确定暂予监外执行的期限,对于因患高血压、糖尿病、心脏病等刑期较长的罪犯,定期对罪犯进行体检,根据体检情况确定该罪犯是否仍然符合医学条件。有的省份规定暂予监外执行的期限一般为半年或一年,至少每间隔一年就需对罪犯病情重新检查诊断,而对一些确实患有无法治愈特别严重疾病的罪犯,每年都要耗费人力、物力重新组织诊断以确定是否继续暂予监外执行。

3. 有的社区矫正效果不佳。暂予监外执行的罪犯身份是罪犯,仍然应当接受相关部门和机构监管。根据《社区矫正法》相关规定,有的社区矫正机构没有很好履行监管帮教职能,对被监管罪犯的病情变化和社区矫正掌握不准,如有的对妊娠的罪犯是否正产生子都不清楚。

三、对策建议

1. 修改完善相关规定,为暂予监外执行组织诊断工作提供制度保障。课题组建议修改完善《罪犯保外就医疾病范围规定》,明确规定保外就医的具体条件,细化各种病症的诊断标准,对第三十条规定的“其他保外就医的疾病”范围加以严格限制,从源头上禁止随意放宽扩大保外就医范围,并且通过广泛征询医学专家意见,明确“短期内有生命危险”的具体标准。

2. 严格规范组织诊断程序,保障组织诊断意见客观公正。办案人员应增强责任意识,在办案中严把材料关、技术关,防止暗箱操作,严防出现弄虚作假、医院夸大病情等情况的发生;对医院作出的诊断意见,还应组织相关专家进行甄别审核,并作出技术审核意见,再根据专家审核意见决定是否批准暂予监外执行。

3. 强化监督管理,防范权力寻租。法院应不断提高执法质量,完善审批程序,建立审批公开制度,增强工作透明度。对医疗单位或个人故意提供虚假证据的直接责任人,应依法追究其法律责任。可探索赋予被害人及其亲属就罪犯暂予监外执行决定向有关机关提出异议的权利,保障被害人权益。

4. 加强系统监督管理工作,保障暂予监外执行效果。检察机关应充分发挥检察监督职能作用,审查医院出具的疾病诊断内容是否客观真实,排除罪犯是否以非法手段骗取暂予监外执行的证据,严把“放入关”、监控关。法院应严格落实“三类罪犯”因病被暂予监外执行,严把“放入关”、监控关,加强与社区矫正机构的联系沟通,对罪犯进行回访,及时掌握监外罪犯动态,根据鉴定意见和回访情况综合分析决定是否继续暂予监外执行,发现不符合暂予监外执行情况的,及时果断收监执行。(课题组负责人:翟 陆 王文荣)

规范企业家个人担保 护航民企健康发展

——浙江舟山中院关于民营企业家公司贷款提供担保情况的调研报告

一、基本情况

1. 银行要求民营企业提供担保成为常态

民营企业向商业银行提出融资需求后,银行应当对借款人的基本情况进行贷前调查。根据《中国人民银行贷款通则》第二十六条的规定,银行主要根据借款人的经济实力、资金结构、履约情况、经营效益和发展前景等因素,评定借款人的信用等级,综合判断借款的合法性、安全性、盈利性等情况,并据此决定是否发放贷款。

实践中,绝大多数商业银行信贷人员在办理民营企业特别是小微企业贷款时,无论公司信用等级高低,都会一刀切地要求民营企业出具担保函或签订最高额保证合同,对公司贷款承担无限连带责任。2019年1月至7月,舟山市法院审理商业银行起诉民营企业的金融借款合同纠纷案件108件,标的额达27.12亿元,原告涉及银行14家,涵盖范围十分广泛,其中农业银行舟山分行起诉37件、浙江民泰商业银行起诉12件、舟山市农村商业银行起诉11件、浙江稠州村镇银行起诉9件、建设银行舟山分行起诉7件、其他银行起诉32件,被告均有担保人(见图一)。

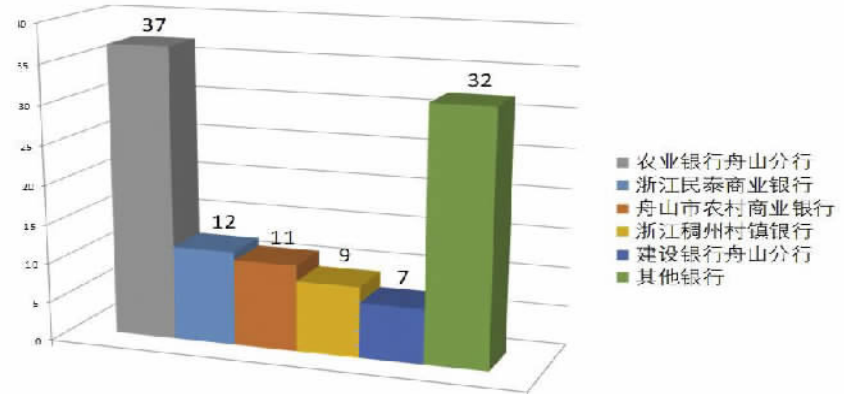
2. 为民营企业贷款提供担保的人员范围不断扩大

加强主动风险管理是商业银行实现稳健经营的基石,为规避和分散不良贷款风险,商业银行信贷人员除了要求民营企业提供不动产抵押外,还将民营企业的配偶、子女甚至亲朋好友等同拉进连带担保责任圈,尽可能扩大担保人员范围。根据统计数据,上述108件金融借款合同纠纷案件中,有2名以上自然人提供担保的就有91件,占比84.26%;有1名自然人提供担保的仅有12件,占比11.11%;关联公司提供担保的有5件,占比4.63%,被告人数最多的达到10名(见图二)。

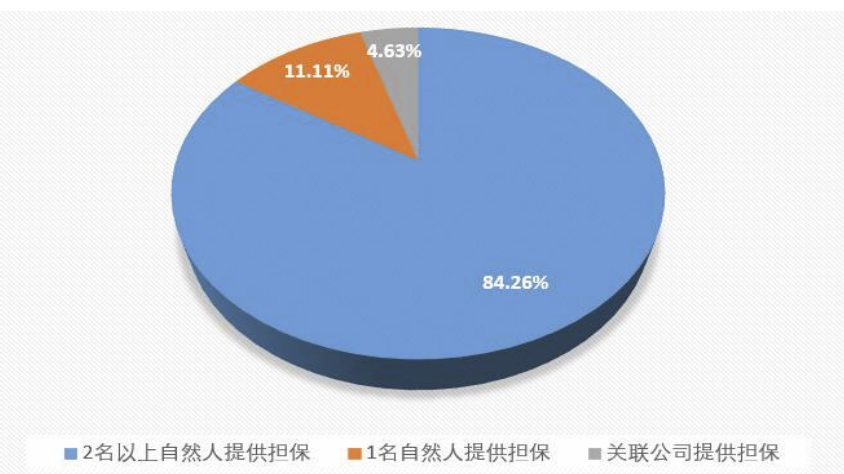
商业银行通过扩大担保人员范围,将民营企业与企业家牢牢拴在一起,使股东有限责任异化为企业家的无限责任。如某船业集团有限公司向商业银行借款,公司控股股东郭某不仅分别以个人、配偶、儿子所有的房产作为抵押,还陪同自己与银行签订连带保证责任合同,还以他作为法定代表人的另外2家公司的不动产作为抵押,为1.64亿元的银行贷款承担担保责任。

3. 民营企业担保金额大、协调处理难

商业银行在信贷风险管理过程中,一般对借款的民营企业审核较严,而对保证人要求较松,往往导致贷款呈现“对象集中、金额集中、担保集中”的状况。如以王某某下的企业、关联企业为被告或担保人的案件有20件,标的额达12.18亿元。因民营企业抗风险能力相对较差,一旦现金流断裂被某家银行起诉后,其他银行会担心企业财产被查封分割而纷纷起诉,形成“墙推人倒”的局面。暂时性的资金周转不良也可能导致民营企业陷入无法正常经营的地步,风险也随之延伸至担保网络的各个节点,公司的法定代表人、主要股东以及其他担保人的个人财产均可能被银行申请



图一：2019年1月至7月商业银行起诉民营企业金融借款合同纠纷案件情况



图二：民营企业家公司贷款提供担保情况

强制执行。如以李某为法定代表人的5家企业被商业银行起诉案件达25件,这5家企业既是贷款人,又互为担保人,待协调事项盘根错节、千头万绪,难以处理。由于贷款规模过大,部分企业已无偿还能力,导致李某及其配偶被列为失信被执行人。

二、原因分析

1. 银企信息不对称导致银行风险偏好较低

民营企业的财务信息基本上是内部化、不透明的,对外信息也较为分散,商业银行很难通过一般渠道获得足够详细的信息,也缺乏足够的方法手段对企业提供的授信主体资格、投资项目情况、财务报表等资料的合法性、真实性和有效性进行核实,要了解企业的真实还款能力成本太高,甚至无从下手。对商业银行而言,要求民营企业法定代表人、大股东甚至其家庭成员做无限连带责任担保,既简化了贷款审核流程,也减轻了贷前调查压力。至于《中国人民银行贷款通则》中规定的作为还款来源的企业产品、管理、内控、未来发展前景等因素,银行也缺乏人力物力去做详细的尽职调查,实践中尽职调查大也仅作为参考因素。此外,民营企业往往处于发展阶段,可抵押质押的资产不足,个人担保的介入可以减轻商业银行的风险,一定程度上制约违约行为的发生,有效降低民营企业的实际违约率,这也促使商业银行添加个人担保人。

2. 监管考核不够合理导致信贷责任过重

监管部门制定的部分监管政策不够

科学合理。比如,既要求商业银行加大对民营企业的信贷投放,又不得提高民营企业贷款利率,同时还要求商业银行防控风险,控制不良资产上升,这明显不符合风险与收益正相关的市场规律,很难同时实现。在此压力下,商业银行只能不断强化风险管理责任追究制度,提高不良贷款责任承担比例,经济赔偿标准,导致对不良贷款的责任认定非常苛刻。如有的商业银行规定,由于贷前调查不实而造成贷款形成不良的责任人,实行在岗清收、预赔赔偿制度,在岗期间每月,每月扣发相应工资,直至清理收回。因此,商业银行信贷人员对民营企业信用贷款存在畏难情绪,不敢贷、怕追责,转而要求民营企业、控股股东及其亲朋好友提供担保,便成为更好地控制呆账、坏账的理性选择。

3. 民营企业经营管理不够规范导致违约率较高

有的民营企业重生产而轻管理,内部的财务管理制度不健全,财务记录较为混乱,有的白条入账、随意支取,财务监督形同虚设。有的民营企业为家族企业,经营权和所有权没有分离,民营企业个人财产和企业财产出现混同,二者难以分割。有的民营企业资产负债率已经很高,或是有大量的民间借贷,不符合授信条件,但为了能获得更多贷款,便让其信用额度较高的人作担保,有的民营企业不顾投资回报难、还款来源存疑等实际问题,仍盲目扩大经营规模,超额向商业银行申请贷款。有的民营企业在获得商业银行贷款后,通过关联企业账户资金往来方式将贷款资金转出,挪作与申

请用途不符的其他用途。以上种种民营企业经营管理不规范的行为及所带来的经济、道德风险,导致民营企业贷款违约率偏高,进而造成商业银行放贷存在很大的风险和不确定性。

三、对策建议

1. 合理提高信用贷款比重

商业银行要减轻对抵押担保的过度依赖,坚持审核第一还款来源,把主业突出、财务稳健、大股东及实际控制人信用良好作为授信主要依据,更多地依托企业良好的市场竞争能力、财务状况等,发放更多的无担保、无抵押贷款。要深化银行与保险公司之间的合作,创新保险产品,优化银保合作业务流程,充分发挥保险的增信分险功能。银保监会可鼓励、指导商业银行企业在加强风险识别判断和提高风险管控水平的基础上,不断降低对担保的依赖。财税部门要加大对民营企业发展的支持力度,对小微企业信贷风险给予适当补偿,实现鼓励商业银行支持民营企业发展与防范金融风险的有效平衡。

2. 建立有效信用信息网络

民营企业的外部信息丰富广泛,包括纳税、信用、诉讼、进出口贸易、仓单等各类经营信息,分布在不同的部门。政府部门可构建完善金融、税务、市场监管、社保、海关、司法、水电气等大数据服务平台,实现跨层级跨部门跨地域互联互通,清除相关信息不对称壁垒,为商业银行获取相关信息提供便利。商业银行要运用大数据、云计算等先进技术,对民营企业信用进行精准“画像”,逐步摆脱对抵押、担保等辅助增信手段的依赖。

3. 实现依法审慎规范经营

对民营企业来说,要想解决融资难,最关键的是要聚焦主业、聚力创新,瞄准未来产业发展趋势和市场发展需求,进一步整合和完善产业链,为客户提供更加优质的产品和服务,不断增强自身的造血功能。与此同时,还要建立规范的符合现代企业经营理念的财务管理和财务报告制度,主动做好信息披露,并加强自身财务约束,科学安排融资结构,规范关联交易管理。资产负债率过高的民营企业要尽快补充资本,降低过度借贷,通过转让部分资产、业务改善自身财务状况,为金融支持提供良好的基础条件。

4. 完善监管考核激励机制

监管机构的政策要尊重市场规律,允许商业银行收取风险溢价,适当提高对民营企业信贷利率浮动比率,形成“敢贷、愿贷、能贷”的长效机制。国有资本运营有限公司应完善相关考核机制,要求商业银行在贷款审批中不得对民营企业设置歧视性要求,同等条件下民营企业与国有企业贷款利率和贷款条件保持一致,有效提高民营企业融资可获得性。银保监会要严肃查处贷款中存在的违规条款、要求和做法,督促引导商业银行加大正向激励力度,建立健全尽职免责机制,提高不良贷款考核容忍度,对不存在违反法律法规和有关监管制度的行为,免于追究信贷人员的责任。

(课题组成员:王雄军 倪思思 陈倩琳)

送达诉状副本及开庭传票

珠海金山房产有限公司:本院受理原告王海燕诉被告珠海诺德时代置业顾问有限公司、珠海时代百货有限公司、珠海金山房产有限公司、珠海百盛时代商业运营管理有限公司商品房销售合同纠纷一案,因其他方式无法向你送达诉讼材料,依照《中华人民共和国民事诉讼法》第九十二条的规定,向你公司公告送达诉状副本及开庭传票。本公告发出之日起经过60日,即视为送达。提出答辩状的期限和举证期限分别为公告送达期满后15日内,开庭时间为2020年1月15日上午9时,开庭地点为本院201室,逾期将依法缺席判决。
【广东】珠海市香洲区人民法院

申请宣告失踪、死亡

本院于2019年10月11日立案受理申请人杨青鹏申请宣告杨家祥死亡一案。申请人称其父亲杨家祥在70岁时患有老年痴呆症,经常外出走失,后于2011年6月16日走失,一直未归。家人多次寻找未果,报案后也未果。下落不明人杨家祥自公告之日起1年内向本院申报本人的具体地址及联系方式,逾期不申报的,下落不明人杨家祥将被宣告死亡。凡知悉下落不明人杨家祥生存现状的人,应当自公告之日起3个月内将知悉的下落不明人杨家祥情况,向本院报告。
【安徽】芜湖经济技术开发区人民法院
本院于2019年8月28日立案受理申请人孟洪利申请宣告孟洪利死亡一案。申请人孟洪利称,下落不明人孟洪利于1978年去世失踪,至今下落不明。下落不明人孟洪利应当自公告之日起1年内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人孟洪利将被宣告死亡。凡知悉下落不明人孟洪利生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人孟洪利情况向本院报告。
【北京】北京市朝阳区人民法院
本院受理张国立申请宣告张国立死亡一案。经查,张国立于2015年2月14日起下落不明已满4年。现发出寻人公告,公告期间为1年。希望张国立本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。逾期仍下落不明的,本院将依法宣告张国立死亡。
【北京】丰台区人民法院
本院受理王淑贞申请宣告李振年死亡一案。经查:李振年于2015年9月22日起,下落不明已满4年。现发出寻人公告,公告期间为1年。希望李振年本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。逾期仍下落不明的,本院将依法宣告李振年死亡。
【北京】丰台区人民法院

公告

人民法院报2019年10月31日(总第7856期)

村委罗坝村人,身份证号:442827561206451,因李海林于1989年10月1日犯盗窃罪判处有期徒刑,在广东省佛山监狱服刑至1995年10月19日释放,此后,至今未见李海林。下落不明人李海林应当自公告之日起满1年内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人李海林将被宣告死亡。凡知悉下落不明人李海林生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人李海林情况,向本院报告。
【广东】云浮市云安区人民法院
本院于2019年10月18日立案受理申请人曾丽璇申请宣告公民梁子材死亡一案。申请人曾丽璇称,其与被申请人梁子材是夫妻关系。2017年10月9日被申请人在广东省阳江市金平区海陵岛钓鱼时遇大风不慎卷入海里后失踪,至今下落不明已满2年。根据相关法律法规规定,请求宣告被申请人梁子材死亡。下落不明人梁子材应当自公告之日起1年内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人梁子材将被宣告死亡。凡知悉下落不明人梁子材生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人梁子材情况,向本院报告。公告期自2019年11月14日起至2020年11月13日止,开庭时间定于2020年11月16日9时15分,开庭地点为本院17审判庭,请准时到庭。
【广东】深圳市罗湖区人民法院
本院受理申请人陈露妹申请宣告王文繁失踪一案,申请人陈露妹称,陈露妹与王文繁是夫妻关系,因王文繁在深圳市西乡大铲湾海上遇难,从2017年9月8日至今已满2年,下落不明。下落不明人王文繁应当自公告之日起3个月内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人王文繁将被宣告失踪。凡知悉下落不明人王文繁生存现状的人,应当自公告之日起3个月内将知悉的下落不明人王文繁情况,向本院报告。
【广东】阳西县人民法院
本院受理寇晓伟申请宣告寇晓伟死亡一案。经查:寇晓伟,1955年2月25日出生,汉族,户籍地哈尔滨市道里区西河内街247

号),于1989年起,下落不明已满30年。现发出寻人公告,公告期间为1年。希望寇晓伟本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。公告期间届满,本院将依法判决。
【黑龙江】哈尔滨市道里区人民法院
本院于2019年8月14日立案受理申请人徐文进(公民身份证号420111195809140012)申请宣告公民徐长青死亡一案。经查:被申请人徐长青,男,1935年7月5日出生,户籍地湖北省武汉市洪山区青菱乡毛坦港169号,公民身份证号码420111193507050012。申请人称:徐长青于2005年左右在武汉市洪山区青菱乡毛坦港169号家中走失,至今下落不明。下落不明人徐长青应当自公告之日起1年内向本院申报本人具体地址及联系方式,逾期不申报的,下落不明人徐长青将被宣告死亡。凡知悉下落不明人徐长青生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人徐长青情况,向本院报告。
【湖北】武汉市洪山区人民法院
本院于2019年9月27日立案受理申请人万秀英、杨薇、杨莹莹申请宣告杨道俊死亡一案。申请人万秀英、杨薇、杨莹莹称:被申请人杨道俊于2014年3月18日走失至今未归,下落不明已满5年。依照《中华人民共和国民法总则》第四十六条的规定,请求宣告杨道俊死亡。下落不明人杨道俊应当自公告之日起1年内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人杨道俊将被宣告死亡。凡知悉下落不明人杨道俊生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人杨道俊情况,向本院报告。
【湖北】十堰市郧阳区人民法院
本院受理彭作光、李翠卿申请宣告彭菊芳失踪一案。经查:彭菊芳,女,1983年5月22日出生,汉族,湖南省嘉禾县人,公民身份证号码431024198305224821,户籍地湖南省郴州市嘉禾县石羔乡南口村委会下彭家村75号,下落不明已满2年。现发出寻人公告,公告期间为3个月。希望彭菊芳本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。公告期间届满,本院将依法判决。
【湖南】岳阳市岳阳县人民法院
本院受理张康源申请宣告张康源死亡一案。经查:张康源,男,1912年11月15日出生,居民身份证号码3205120191211152012,汉族,户籍所在地苏州市姑苏区里河新村48幢102室,自1984年左右外出未归,下落不明已满4年。现发出寻人公告,公告期间为1年。希

望张康源本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。公告期间届满,本院将依法判决。
【江苏】苏州市姑苏区人民法院
本院受理顾顺林申请宣告顾金成死亡一案。经查:顾金城,男,汉族,1981年2月2日出生,身份证号码220182198102023113,住址:吉林省榆树市秀水镇董村董董屯2组,于2019年10月6日在东经137°27'、北纬38°58'海域作业时不慎落水失踪,经各方搜救未果,经有关证明该公民已无生还可能。现发出寻人公告,公告期间为3个月。希望顾金城本人或其下落不明的利害关系人自即日起与本院长海法庭联系。公告期间届满,本院将依法判决。
【辽宁】大连海事法院
本院于2019年9月23日立案受理申请人倪晓婷申请宣告倪俊死亡一案。申请人倪晓婷称,被申请人倪俊,男,1962年4月28日出生,汉族,平遥县陶村煤矿,原住山西省太原市尖草坪区兴安苑西区4号楼4单元101,身份证号码140103196204285710,2017年7月20日下午13时13分许,被申请人去汾河北渠国际园游泳,至傍晚未归,经家人寻找,在北渠国际园岸边发现被申请人的自行车及衣物。后家人报警,在救援人员帮助下寻找多日,不知下落。下落不明人倪俊应当自公告之日起3个月内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人倪俊将被宣告死亡。凡知悉下落不明人倪俊生存现状的人,应当自公告之日起3个月内将知悉的下落不明人倪俊情况,向本院报告。公告期间届满,本院将依法判决。
【山西】太原市尖草坪区人民法院
本院受理周素华申请宣告陈道建失踪一案。【(2019)川0113民特35号】。经查:陈道建,男,1968年4月10日出生,汉族,住四川省成都市青白江区大同镇新峰村8组14号,公民身份证号码:51011319680415313,被申请人于2008年4月30日走失,至今下落不明。现发出寻人公告,公告期间为3个月。希望陈道建本人或其下落不明的利害关系人与本院联系。公告期间届满,本院将依法判决。
【四川】成都市青白江区人民法院
本院于2019年10月25日立案受理申请人鲁玉霞申请宣告鲁有华死亡一案。申请人鲁玉霞称,2017年1月11日被申请人鲁有华在海口港乘坐邮轮出行时,在2017年1月13日返航途中被申请人于地第五甲板左舷救生艇甲板处自己坠入海中,至今已下落不明满2年。根据《中华人民共和国民法总则》的规定,特向贵院提出申请,请求宣告鲁有华死亡。下落不明人鲁有华应当自公告之日起1年内向本院申报本人具体地址及其联系方式,逾期不申报的,下落不明人鲁有华将被宣告死亡。凡知悉下落不明人鲁有华生存现状的人,应当自公告之日起1年内将知悉的下落不明人鲁有华情况,向