

证券犯罪侦防的一体化及其路径分析

穆伯祥

(天津财经大学法学院, 天津 300222)

摘要: 证券犯罪侦防机制的构建与运行有其特定价值内核。当前我国证券犯罪侦防的二元运行模式广泛存在, 侦查惩治与犯罪防范两大机制的独立运行日益与证券犯罪的整体防控需要不相适应。以预防效能最大化与维护证券市场安全为旨向, 我国现有的侦防机制需做适度调整。证券犯罪侦防机制之改进可以从调整证券违法治安管理权限、提高侦防人员打防一体化业务能力、强化侦防功能组织协调配合上的一体化以及完善证券犯罪侦防绩效考核机制等多方面寻求有效的路径。

关键词: 证券犯罪; 侦防一体化; 刑法

中图分类号: D92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2008)05-0006-06

证券犯罪是相伴证券市场的发展而滋生的, 它不仅破坏金融资本的有序流动和资本市场稳定, 也严重侵害众多证券投资人的利益。证券犯罪成为证券市场健康发展中的毒瘤。及时地识别与揭露是惩处证券犯罪的必然要求, 而有效的防范机制则更是控制证券犯罪的根本一环, 二者不可或缺。许多学者提出各自的建议, 有的认为, 审视我国现有的侦防机制, 证券犯罪侦查与防范的分离、甚至“二元化”现象不同程度存在, 阵地控制、刑嫌调控、刑事特情等防范环节的弱化制约了犯罪侦查的效度, 成为犯罪高发的原因之一^[1]。有的建议, 公安机关要将侦查工作前移, 以获取最佳刑事取证时机, 同时, 证监部门要对证券市场实施实时监控, 提高监控成效, 与公安机关建立完善的证券违法犯罪情报信息交换制度^[2]。还有的直言, 对证券等各类经济违法犯罪, 应采取综合治理的方针, 努力通过多种渠道、多种形式和多种手段进行规范和治理, 坚决摒弃单纯依靠公安机关打击手段解决问题的片面认识, 应强化公安机关的社会管理和公共服务职能^[3]。随着我国证券市场的进一步发展, 根据经济犯罪发案的整体态势, 构建证券犯罪侦防的一体化, 势在必行。

一、我国现有证券犯罪侦防机制之审视

(一) 我国证券犯罪侦防机制运行的现状

随着证券违法、犯罪现象的发展和证券市场安全维护的需要, 我国证券犯罪侦查、防范力量逐步完备, 证券犯罪的侦防机制已经初步形成。

1. 专门化的证券犯罪侦查力量已经建立

在各省、市、自治区, 证券犯罪一般由发案地经济侦查部门负责侦查。公安部于 2003 年设立证券犯罪侦查局, 在上海、武汉、大连、深圳、成都设立直属分局, 这是在国家公安系统组织

收稿日期: 2008-01-12

作者简介: 穆伯祥(1972-), 男, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 刑法学

层级中，首次设置从公安部到各省公安厅、市公安局之外的公安部业务局直属机构。专门的证券犯罪侦防力量，为有效打击、遏制犯罪提供了组织保障。依照有关法律规定，五地证券犯罪侦查直属分局负责侦查本辖区内的以下案件：欺诈发行股票、债券案件、上市公司提供虚假财会报告案件、内幕交易、泄露内幕信息案件、操纵证券、期货交易价格案件以及公安部交办的其他经济犯罪案件。各地公安经济犯罪侦查机关就本辖区内除证券犯罪侦查直属分局管辖以外的其他证券犯罪进行侦缉。

2. 初步建立了国内相互协作的大侦防协作机制

协作是侦防工作中的必要内容，当前，公安部证券犯罪侦查局与各地经侦部门间的指挥、协作已经建立，地方各地证券犯罪侦防部门间以及与其他职能部门间的常态协作也不断得到探索。早在 2001 年，河南省公安厅与中国证监会郑州特派办、郑州商品交易所、河南省工商局就召开了河南省防范和打击证券期货违法犯罪第一、二次联席会议，并于第一次联席会议后形成《河南省证券期货违法犯罪案件转交办法》。同年，广州市也举行了由市公安局、市经委、市计委、工商局、财政局、审计局、国税局、地税局等 8 个联席会议成员单位参加的证券期货执法联席会议，形成了相应机制，加强了打击证券违法、犯罪工作中的协调配合。各地也在侦防实践中逐渐建立了相互协作、配合的基本渠道与相应协调措施。

3. 构建了防控、侦缉证券犯罪的基础情报信息网络

证券犯罪，无论是私募基金、上市公司提供虚假财会报告还是操纵证券、期货交易价格抑或内幕交易等等，对其发现、识别均需要一定的周期，建设一套稳定、细致、完备的证券犯罪基础情报信息系统显然是事先防控和事后侦查得以顺畅的有力保障。近些年来，一些证券犯罪侦防部门依据证券犯罪的内在规律和侦防要求，对案件性质、发案数量、被害单位、犯罪主体、违法前科、关联犯罪、重点对象等情报信息加强收集、整理，分析发案规律，预测未来犯罪趋势，形成了能够随机检索、动态联动的情报信息网络，推进了证券犯罪的侦防效率。

4. 对证券犯罪的基本规律和侦防策略认识加深

证券犯罪是经济犯罪领域的专业性智能犯罪，一段时期以来，其内在的形成规律、犯罪特点和控制策略并不为人们所深知。随着侦防工作的深入，证券犯罪的基本规律及相应的侦防对策逐渐被认识，实践中诸多有效的控制措施与方法被应用于证券防控之中^[4]。

5. 证券犯罪侦防机制的成效明显

证券犯罪侦防机制的建立与运行，有力地遏制了各类证券犯罪活动，保障了证券市场的健康发展。如 2007 年 8 月，针对个别地方非法证券投资咨询以及销售所谓“原始股”、擅自发行非上市公司股票等非法证券活动呈现愈演愈烈的态势，公安经侦部门及时把开展打击非法经营证券业务犯罪活动作为了打击工作重点，同时多次发布警示信息等工作，加强了相应防范，收效明显。

（二）现有证券犯罪侦防机制的缺陷与不足

1. 侦查、防范的相互融合性不足，以防范为主导理念的侦防融合机制还待建立

证券犯罪波及面广、隐蔽性强，其一旦发生，就会给社会造成重大侵害。由此，及时发现、识别证券违法犯罪，努力将犯罪控制在萌芽中便显得十分重要。侦查部门的基本职能是对已经暴露的犯罪进行侦缉，但是，任何打击均是事后补救，其所造成的损害已均难以完全恢复，事前的预防应才是控制犯罪的根本。因此，确立并强化以防范为主导理念的侦防机制是必要的。证券犯罪侦查机构能否充分利用日常管理和对证券犯罪案件的初查权加强犯罪防制？能否经常深入证

券市场重点部位加强教育预防?能否与审计、工商等部门联动及时获取违法犯罪信息?证券监管机构能否强化证券违法、犯罪线索的管理与通报,可否改进与侦查机构的配合措施以增强对违法、犯罪的及时监控?这些问题值得思考。实践中侦查与防范有机结合的防控观念应当确立。侦防人员的工作不仅限于单纯的侦查破案,也在于对违法行为的及时发现。侦查机关的工作是对证券犯罪的侦查、控制,但预防应成为先导。

2. 专业力量的智、能结构需要进一步提高

侦防人员的业务素质高低直接关乎侦防运行的效能。侦防人员不仅应当通晓证券的发行、上市与金融、管理等知识,还要具有刑法学、犯罪学、侦查学、现代信息技术等专业知识,同时还要具备一定的发现、识别证券违法、犯罪的技能。随着证券犯罪侦防工作的需要,侦防人员的智能结构也待相应提高。一些地方,证券犯罪受理案件少、来源窄,这既可能是该地区对证券违法、犯罪控制得力,但也存在因证券犯罪案件隐蔽性、专业性强,案发后未能及时发现的可能。如果没有相应的证券犯罪识别、侦缉知识与技能,经侦人员光靠工作热情是难以胜任侦防工作的。

3. 证券犯罪侦防的基础工作尚较为薄弱

与其他刑侦部门相比,由于证券犯罪独特的专业性、复杂性,证券犯罪侦防工作的信息网络建设和情报资料库建设起步较晚,基础工作体系还有待完善。在某些地级城市,由于该类犯罪的隐蔽性与复杂性以及某些侦查人员缺乏打防该类犯罪的前瞻性认识,未能建立处置证券犯罪的应有预案和最基础的情报资料信息。在某些证券市场发达地区,证券犯罪侦防的基础工作虽已有所成就,但是,从总体看,对秘密力量的物建、管理和在税收、金融、证券交易、经营等各环节上的控制上还处于初始阶段,情报资料的科学分析、利用还未能深入进行,这些都在一定程度上阻碍了办案质量的提高和证券犯罪侦防工作的深入开展^[5]。

4. 证券犯罪侦查机关内部及其与相关机构间办案协作机制尚不完善

由于证券犯罪案件大多涉及到证券管理、银行、审计等多个部门,而且跨地区、跨省作案居多,实践中,侦查机关与其他部门间多为个案协作,常态协作机制有待完善。如果未能建立协调统一的证券犯罪案协助机制,或者虽然建立但是运行不畅,极易造成取证难、缉捕难、追赃难,从而制约侦查效率。

二、证券犯罪一体化侦防机制及其价值内核

证券犯罪的侦防机制是侦破与防范证券犯罪的有机保障系统,其内在价值取向,直接制约着侦防机制运行的目标和效度。证券犯罪一体化的侦防机制是以侦防一体化理念为指导、由一体化侦防机构、一体化侦防战术、一体化侦防人员、装备等要素构成的有机系统,迥异于单一的犯罪侦查机制或预防机制价值,证券犯罪一体化的侦防机制有其鲜明、独特的内在价值。单一侦查机制重点强化对犯罪的揭露和打击,而单一的防范机制则通常都存在对证券违法犯罪防控的弱化,那么,一体化的证券犯罪侦防机制价值内核又何在呢?秩序与效益的统一是证券犯罪一体化侦防机制的内在价值。秩序是人们在社会交互作用下所呈现的正常结构、过程,它是人互动的状态和结果。秩序本身对任何要摆脱单纯偶然性或任意性而取得固定性、独立性的社会活动来说,不可或缺。证券市场是经济社会中人与金融资本结合并相互作用而形成的特定组织系统,追求并维护证券市场的有序、安全、稳定是证券市场健康发展的根本要求,对证券违法犯罪活动做出的任何反应,都包含着社会管理者对证券市场秩序化的追求。任何一种社会领域之所以能够维持了社会

及其成员生存的良好环境，也无不是因为秩序状态的存在较好地协调了肯定与否定、提倡与限制、褒扬与制裁的比例关系。证券违法、犯罪黑数越多，越会冲击证券市场安全，稳定的秩序失去平衡，势必出现证券融资功能的紊乱，引发证券市场动荡。由此，我们也就不难理解奥古斯丁为何发出“灾难的原因是失去了秩序”的感慨^[6]。

社会管理者把自己对秩序的期望注入法规则以及随之而来的刑事司法活动之中，他们力图通过在刑法典章条款中预先设定证券犯罪的行为类型并加强后续的侦查，以制裁那些与国家经济秩序格格不入的行为，强力维护国家证券市场的安全。对于证券犯罪的侦防而言，就是要准确地揭露犯罪，切实维护证券市场的安全、有序，并有计划地开展相应的防治活动。证券犯罪侦防机制运行的内在动因就在于国家专门机关依靠刑事手段及防范措施能动地保障证券市场的良好秩序、维护证券市场安全。然而，证券犯罪侦防机制的秩序维护功能在不同的机制体系下，其效益是不同的。人类的活动是目的支配下的效益活动。效益是能够使社会或人们以较少或较小的投入以获得较多或较大的产出，证券犯罪的侦防活动应当是及时、高效地揭露、控制犯罪的活动过程，其效益的高低直接反映证券市场秩序维护水平的高低。侦查机制与防范机制的分离、割裂，减弱了秩序维护的效益，秩序维护的成本增加了。证券犯罪侦防机制的一体化，将防范作为侦防工作的共同理念，在机构人员的配置、职能的分工、工作策略的设计与实施、工作方法的开展等方面使侦查与防范紧密融合，侦查中加强防范工作的开展，防范中突出对犯罪线索的收集和对犯罪发展的预测，无疑会大大增强侦防工作的整体效益。证券犯罪侦防运行效益的考评，离不开对侦防效益构成的认识。衡量证券犯罪侦防效益高低的内容究竟应是什么呢？我们认为，从总体看，侦防活动效益的大小既表现为通过犯罪的揭露、惩处为证券市场参与主体提供应当选择的行为模式，优化经济主体参与证券市场活动的实际效果，同时它也表现为，为争取最优化的秩序效果提供了及时、高效的防范与侦缉。具体看，可以体现为以下内容：对证券犯罪的及时识别；犯罪揭露的及时、准确；侦缉后的及时、正确处置；受害人财产权益的尽力救济；经济主体对证券市场安全程度的心理认同提高。尤应指出，发案率的高低既可能是侦查能力提高的表现，也可能是防范水平较低的结果，因而，单纯以破案率的高低或者发案率的高低来衡量侦防效益水平是不科学的。

三、我国证券犯罪一体化侦防机制的路径选择

（一）证券犯罪侦防机制改进之目标

改进我国证券犯罪的侦防机制，促进一体化侦防机制的建立，既要依托我国证券市场发展的基本状况和经济犯罪防控的基本体系，也要借鉴国外控制证券犯罪的有益经验，合理地确定我国证券犯罪侦防机制运行的应有方向与现实目标。

1. 确立与巩固以防为先、惩防结合的理念

在犯罪控制中，防范是根本，惩处是必要，必须坚持惩、防的有机结合。在证券犯罪治理中，侦查机关的侦查活动有助于更多地发现证券犯罪的漏洞与诱因，强化打防工作的有机结合，可以使得侦查中获取的情报信息能直接有效地服务于犯罪防范，而防范工作中细致、扎实的管理工作则会减少犯罪并为今后犯罪侦缉方向的确定与赃物的有效追缴提供基本信息。

2. 优化专门人员的智、能结构

在整个侦防机制中，专门人员的配置为打击犯罪提供了基本的组织保障，但是高效、能动的运行机制需要优化的专业人员和其知识、能力结构的不断更新。在证券犯罪侦防机制建设中，必

须提高专门力量的实战能力。

3. 强化相互协作、有机联动机制的顺畅与高效

犯罪侦防无法脱离相关机构间的协作、联动。相互协作、有机联动的顺畅与高效既是侦防机制运行的保障,也是侦防机制良性运行的标志。

4. 提高对罪案的及时识别、揭露水平

犯罪侦防的基本内容是揭露犯罪,因此,能否及时地识别犯罪、查获犯罪人是考量侦防工作运行效果的基本指标。改进证券犯罪侦防机制,目的之一就是调动各个环节,优化各种资源配置,及时地发现、侦破犯罪。

(二) 我国证券犯罪一体化侦防机制的路径选择

1. 尝试调整证券治安管理权限配置

变违法证券违法治安管理权、证券犯罪刑事侦查权分别行使为证券犯罪侦查部门统一行使,提高证券犯罪专门治理机关在有效打击与事先识别、防范上的一体化。证券犯罪侦查部门将证券违法治安管理权与刑事侦查权结合行使,有利于及时消除证券违法、犯罪诱因,也有助于证券犯罪案件的及时识别与查缉,一些地方公安机关可以依法就此开展工作试点。

2. 提高侦防人员侦查与防范业务能力的一体化

既要改变侦查人员只懂侦查缺乏防范意识与相应能力的现象,也要使相关证券违法、犯罪监督、防范人员能够掌握违法、犯罪的识别技能。由此,严格证券犯罪侦防人员的准入资格条件和定期加强一体化业务技能训练是必要的。

3. 调动社会防范力量,拓展案源渠道

增强证券犯罪治理中群众参与与专门力量结合上的一体化。证券犯罪侦查机构可通过媒体宣传、联席协作、加强协查等措施来提高揭露和发现证券犯罪的能力,也可以尝试设立“证券犯罪案件举报中心”、建立举报奖励制度、开通网络和电话举报、宣传普及证券犯罪预防知识等方便证券市场主体和公众学习、掌握识别证券犯罪常识并积极举报,充分调动社会各界参与预防和打击证券犯罪的积极性。

4. 强化证券犯罪治理上的部门有效联动,提高多部门协同治理中的一体化

证券犯罪侦查机关应与证券管理、工商、税务等部门和社会中介机构积极沟通,建立日常的证券违法、犯罪协作机制。协作内容应包含三点:一是违法、犯罪线索的移交。应当就工商、证券监管、税务、银行等部门如何配合公安机关侦防以及在各自领域发现犯罪线索后如何移交等问题加强协调,建立日常的协作机制^[7]。二是联动执法。通过共同构建共享的经济违法、犯罪情报信息网络,就一定时期的证券违规现象及时做出相应研判,适时共同组织整顿和规范证券市场秩序的联合行动。三是在证券犯罪的初查中,办案机关应加强与诚信、可靠的审计机构的联系,及时就危害后果做出审计,从而加快证券犯罪证据固定的效度。

5. 完善证券犯罪侦防工作考核机制,推进侦查与防范绩效考评中的一体化

应坚决摒弃以破案量、违法人员处罚数或罚没数来考评侦查工作和以专项治理行动次数多少、发案量高低来衡量证券犯罪的防范水平的做法,重新审视现有一些评价指标,制定能够切实反映证券市场安全维护水平的、科学、合理的考评体系。

6. 进一步加强证券犯罪侦防一体化的基础业务建设

这主要包括以下工作:一是对案件多发的单位与重点人员逐一摸清情况,掌握其证券违法、

犯罪的基本情况及其诱因，建立完整、系统的证券犯罪情报资料库和良性运行机制，服务于证券犯罪打击与防范。二是壮大控制力量，在基层公安机关物建一批证券犯罪信息联络员，在金融、证券、保险、税务、工商等相关部门和行政执法部门、审计、会计、律师事务所等中介机构以及部分企、事业单位物色一批信息员，有条件地物建一批特情、耳目，使易发生证券犯罪案件的部位、行业和场所成为我控制的阵地，达到“敌动我知”。三是建立证券违法、犯罪信息发布制度，开展证券犯罪预警信息的日常发布工作，增强国家证券安全运行的能力。对某些案件易发、常发单位可以尝试施行“经济安全运行建议书”制度，及时为预防证券犯罪提出针对性整改意见。

参考文献

- [1] 张庆旺. 关于建立刑侦打防控一体化格局的思考[J]. 北京人民警察学院学报, 2007, (4): 48-51.
- [2] 王崇青. 当前我国证券犯罪的特点成因及对策[J]. 公安研究, 2006, (4): 46-50.
- [3] 李金满. 改进经济犯罪侦查工作提升打击防范经济犯罪水平[J]. 北京人民警察学院学报, 2007, (3): 58-60.
- [4] 孙婷婷. 吉林省证券期货领域犯罪特点及打防对策[J]. 吉林公安高等专科学校学报, 2005, (4): 43-46.
- [5] 祝二军. 证券犯罪刑事立法原理[M]. 北京: 中国方正出版社, 2002: 89.
- [6] 奥古斯丁. 论上帝之城[C]. 张学仁, 译 // 西方法律思想史编写组. 西方法律思想史资料选编. 北京: 北京大学出版社, 1983: 91.
- [7] 金泽刚. 打击证券犯罪的价值选择与现实思考[J]. 江苏警官学院学报, 2004, (4): 117-122.

Analysis of the Integration and Measures of the Mechanism of Investigation and Prevention of Securities Crimes

MU Boxiang

(Law School, Tianjin University of Finance and Economics, Tianjin, China 300222)

Abstract: There are particular targets for the mechanism of investigation and prevention of securities crimes, not only in the time of the instruction but also in application. Both the mechanism of independent investigation and the mechanism of the independent prevention can not adapt to the crimes controls increasingly. The mechanism of investigation and prevention must be reformed to realize the best efficiency and defense. Efficient measures should be taken on the current the mechanism of investigation and prevention of securities crimes, such as adjusting the jurisdiction of public security management, enhancing the integration professional ability, strengthening the synchromesh of each organ, improving the examination mechanism of achievement, and so on.

Key words: Securities crimes; Integration of investigation and prevention; The Criminal Law

(编辑: 李颖)