

大力推进民生检察 切实保障民权民利

◆民事行政检察理论研究专题⑫

□余敏

曹建明检察长在全国检察机关第二次民事行政检察工作会议上指出,要大力推进“亲民检察”、“民生检察”,关注群众的诉求,切实把加强法律监督同维护人民权益紧密结合起来。这一重要论述从践行检察工作人民性的高度,对新形势下的民行政检察工作提出了明确要求、指明了努力方向。充分发挥民行政检察监督职能,切实服务和保障民生,要着重把握好以下四个方面。

■切实强化民本理念

民行政检察工作通过对民事审判、行政诉讼活动的检察监督,实现对人民群众合法权益的司法救济,是检察机关保障和改善民生的重要手段,是民行政检察监督履行好“与民同行”法治使命的具体体现。推进民事行政检察工作,必须始终坚持人民检察为人民,切实将执法为民的要求体现在履行职责全过程:从维护人民群众合法权益出发,切实把人民群众的着力点,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题;从人民群众的期待出发,善于用群众易于理解的语言、乐于接受的方式,认真做好定分止争、明法析理、释疑增信等工作,使民行政检察监督

程成为密切检民关系、赢得群众信任的过程;从适应人民群众的司法需求出发,问政于民、问计于民,倾听民意、汇聚民智,不断改进执法方式方法,创新和完善体制和机制,推进民行政检察工作创新发展。

■密切关注民生诉求

一要着力维护弱势群体合法权益。保障和改善民生,要把对进城务工人员、下岗失业人员、低保人员、老年人、残疾人等社会弱势群体的司法保护作为工作重点。这些社会弱势群体人员由于其文化知识水平往较低,法律意识较为薄弱,又囿于其自身生理心理等因素,当其合法权益受到侵犯后,收集保存证据的意识和能力较弱,容易因证据不足而败诉,导致其合法权益难以得到有效保护。检察机关既要切实加大对涉及弱势群体的追讨欠薪、工伤索赔、保险理赔、人身损害赔偿以及请求给付赡养费、抚养费、扶养费等案件的监督力度,又要主动提供法律帮助,支持其通过司法渠道解决诉求,确保合法权益有效维护、社会公正得以彰显。同时还要认真开展具有针对性的法制宣传、法律咨询,促进增强法制观念,增强运用法律手段维护自身合法权益的能力。

二要着力维护人民群众切身利益。发生在社会保障、征地拆迁、商业保险、

劳动就业、补贴救助等领域的民事、行政案件,与人民群众日常生活密切相关,是社会各界对司法活动的关注重点,也是民行政检察工作维护民生的重要领域。对审查发现实体、程序上确有违法或重大瑕疵的错误裁判,要切实加强监督力度,使违法得以纠正、正义得以伸张;同时,要把加大办案力度与促进解决民生问题紧密结合起来,深入剖析案件所反映出的社会监督、管理和服务、保障方面的问题,提出检察建议,并加强与土地、劳动、社保、医疗等职能部门的沟通联系,促进普遍性、倾向性民生问题的有效解决。

三要着力促进公正廉洁执法。执法不严、司法不公和司法腐败问题,人民群众高度关注、反映强烈。检察机关要在自身严格规范文明执法的同时,切实履行好促进审判机关公正廉洁执法的职能作用。在办理民事行政申诉案件中,发现审判、执行人员履职不文明、不规范的行为,及时发出检察建议、更换办案人建议书等进行纠正;发现审判人员贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等行为的,在督促人民法院纠正错误裁判的同时,坚决依法予以查处,增强监督实效。

■完善便民途径和方法

一是畅通民生诉求渠道。继续通过设置检务公开栏、发放检民联系卡、开展“检察开放日”活动等方式,广泛宣传民行政检察职能,加强与人民群众的联系沟通。深化信息化条件下的检务公开,充分运用检察机关互联网门户网站广泛宣传

维护民生的工作措施和典型案例,建立和完善网上办案信息查询系统定期发布民行政案件受理、抗诉、再审查检察建议等环节的办案流程信息,方便群众查询。强化网络舆情的收集,在论坛、博客等网络平台注册检察机关官方用户,主动收集、依法注册;及时反馈网民包括反映民行政案件裁判不公在内的涉检网络舆情信息,不断拓宽案源渠道,增强服务民生的实效性。着眼于加强与基层群众的联系,稳妥推进在乡镇(街道)设立检务联络室工作,推动检力下沉、重心下移,汇集群众诉求,回应社会关切,深化便民服务。

二是深化检察机关与法律援助机构的有效协作。检察机关受理的民事行政申诉案件,相当部分当事人家庭经济困难,法律知识欠缺,需要法律援助机构提供法律支持;法律援助机构接受的困难群众求助,又有相当部分可以通过法律监督途径实现诉求。检察机关要着眼于拓宽保护困难群众合法权益的渠道,主动加强与当地司法行政部门的联系,进一步落实和完善检察机关与法律援助机构的协作机制,规范案件信息移送、办结情况反馈等制度,增强解决民生问题的工作合力。

三是切实提高办案效率。坚持和完善上下联动的民行政一体化办案机制,在坚持法定抗诉程序的同时,将办案重心下移,案件主要由作出生效裁判法院的同级检察院办理,上级检察院及时派员参与、指导,案件审结后以再审查检察建议方式启动再审或以上一级检察院名义提出抗诉,有效整合民行政办案资源,提升民

行政监督整体效能。注重对民行政监督的跟踪,对法院收到再审查检察建议、抗诉书后未及及时回复、裁定再审或裁定再审后未在法定期限内审结的,要提出监督意见,促进快审快结。

四是落实司法救助措施。对那些涉法涉诉长期信访、反映的问题有一定合理性、生活确有严重困难且愿意息诉罢访的人员,可以按照一定程序和标准,一次性地发放临时性、应急性救助金,帮助困难群众解决法定度之外、情理之中的实际问题,理顺群众情绪,减少不和谐因素。

五是大力推行检察和解。牢固树立“纠正错误是成绩,息诉罢访也是成绩”的观念,把民行政案件和解作为民行政检察职能的必要延伸,确保既有序表达诉求、又维护司法公信。对当事人长期申诉而法院裁判无明显违法的案件,双方当事人系亲属、邻里关系的案件以及群众普遍关注、社会敏感度高的案件,受案后要强化释法说理、心理疏导工作,促成双方和解,以减少当事人诉累、节省司法资源。对已经提出抗诉和再审查检察建议的案件,也要把调解优先原则贯穿办案全过程,加强与人民法院的配合,尽可能以调解方式解决讼争、化解矛盾。

■拓宽服务民生工作领域

一是强化民事调解监督。在深入推进三项重点工作的大背景下,调解结案在法院民事案件中所占比例越来越高,

对化解矛盾、促进和谐起到了积极作用。检察机关要主动将民事调解纳入监督范围,对虚假调解、恶意调解以及违反自愿、合法原则的调解案件,要探索运用再审查检察建议、改进工作检察建议等方式,加大监督力度,既保障当事人实现意思自治,又有效维护正常司法秩序。

二是加强民事执行监督。当前,“执行乱”的问题还一定程度地存在,人民群众反映较为强烈。要按照中央推进司法体制改革的有关要求,积极探索对民事执行活动的监督,既要积极监督纠正拖延、推诿、懈怠等消极执行行为,确保执行程序效率价值的实现;又要通过检察建议、纠正违法意见等方式,监督纠正错误执行或不当执行行为,保障涉案当事人合法权益。

三是探索民事公益诉讼。在经济发展过程中,一些地方出现大量环境污染事件或国家财产、集体利益遭受损失的情况,但由于没有适格主体提起诉讼或者是负有社会管理、市场监管和公共服务的相关部门不履行职责或怠于行使权利,造成违法行为不能得到有效制止,群众利益受到损害。对有适格原告主体的案件,检察机关要按照合法、必要、有限监督的原则,督促国有资产监管部门或相关国有、集体企业提起民事诉讼;对原告难以确定的环境污染案件,要积极探索以检察机关提起民事诉讼的方式追究相关企业或组织的侵权责任,切实维护社会公共利益。(作者为重庆市人民检察院检察长)

完善刑事执行立法的三种途径

□傅宽芝

■刑事执行的地位和价值

在我国,刑事判决、裁定的执行,是指法定国家专门机关依法将人民法院作出的发生法律效力刑事判决、裁定付诸实施的行为或活动。刑事诉讼法承担的任务的完成,最终必须靠刑事执行来实现。如果发生法律效力的刑事判决、裁定不能得到切实执行,无疑使得此前立案侦查机关、检察机关乃至人民法院所进行的所有办案工作都成了无效劳动,惩罚犯罪、预防犯罪和将罪犯改造成守法公民的愿望和目的就会落空。

特别需要指出,受到主客观因素的制约,法院作出的发生法律效力判决或者裁定,并不能保证都是公平公正的,冤案、错案的发生难以绝对避免,况且,司法领域还存在腐败问题。这使得刑事执行机关不是机械地执行判决,就能够真正完成刑事诉讼任务。而执行判决或者裁定的同时,不仅需要执行机关能够最大限度地发现冤案、错案,使得这类案件尽快得到纠正,需要尽最大可能预防和及时发现、制止服刑人员实施新的犯罪、发现在审判阶段遗漏的犯罪事实,而且需要根据罪犯改造情况,正确适用变更刑罚的法律规定。而这一系列执行中的任务,是实现诉讼公平公正的基本内容和要求。而即使是公平公正的判决、裁定,执行机关要想通过执行使得这种裁判真正发挥惩罚和改造罪犯的作用,也不是一件容易的事情。不同罪犯的犯罪原因,固然有某些共性,但必然有各自的个性。所以,执行刑罚的过程,需要对症下药,因人而异。由于判决、裁定执行的过程和结果,不仅直接关系着执法机关的声誉,也直接关系着法律的尊严和国家在民众中的信誉。所以,刑事执行的质量,不仅在刑事诉讼中具有重要意义,而且与国家法治建设关系重大。立法机关和刑事诉讼法中不同性质的执法机关,都需要也必须看到刑事执行机关的这种重要地位和价值。刑罚执行机关承担的

任务,特别是监狱的任务,绝对不比公安机关、国家安全机关、人民检察院和人民法院轻,甚至可以说更重、更艰巨。

■现行刑事执行法律规范的不足

1996年刑事诉讼法关于刑事执行规范的规定不到位,甚至存在欠科学的问题。这主要表现在以下几个方面:

其一,刑事诉讼法经过1996年的修改,原则性内容多。与修改前相比,具体条款的数目虽有所增加,由14条增至18条,但其中有7条是没有变化的条款(第二百零八条、第二百零九条、第二百一十七条至第二百二十条和第二百二十三条),有3条是有关死刑立即执行的规范(第二百一十条至第二百一十二条),其余的条款虽然内容有所增加,明确了不同刑种的执行主体,比较具体地规定了死刑立即执行的基本程序,但对于其他种类刑罚的执行,依然规定得比较原则,大多没有明确规定具体操作规范。

其二,关于刑罚执行的法律规定,有的规定欠科学。如,关于刑罚执行主体的规范。依照我国刑事诉讼法的规定,刑事判决执行主体,不仅有人民法院、公安机关,还有监狱(包括未成年犯管教所)。但人民法院执行刑事判决的种类,不仅包括作出的无罪判决,还包括罚金和没收财产刑罚的判决。这使得这两种刑罚判决的执行与判决主体合一,由于缺乏科学的内部制约,从而难以保证执行的公平公正。又如,刑事诉讼法第二百一十三条第二款规定:“对于被判处有期徒刑的罪犯,在被交付执行刑罚前,剩余刑期在一年以下的,由看守所代为执行。对于被判处拘役的罪犯,由公安机关执行。”看守所本是对犯罪嫌疑人和被告人临时关押的场所,这两种人并非一定是实施了犯罪的罪犯,他们与剩余刑期在一年以下的罪犯是性质完全不同的人。对于罪犯,不仅要实行惩罚,而且要继续对其进行教育改造,而不仅仅是暂时限制人身自由。因此,看守所的性质和任务决定了其代行执行刑罚是不适当的。

其三,监狱法已经难以弥补刑事诉讼法关于裁判执行规范的不足。1994年

监狱法的颁布,无疑对1979年刑事诉讼法关于执行规范缺失有一定的弥补作用,但监狱法制定时的依据是宪法和还没有修改的刑事诉讼法,这就决定了这部监狱法的内容,不可避免地一定程度上存在先天不足。1996年刑事诉讼法修改后,尽管最高人民法院和最高人民法院分别就如何执行刑事诉讼法作出了具体规定,但多是从本系统承担的任务的角度考虑。而立法院并没有根据这种情况,及时对监狱法进行完善,况且有关机关也迟迟没有根据修改后的刑事诉讼法出台实施细则。这在一定程度上影响了监狱执行刑罚的效果。

其四,关于人民检察院对于刑事执行机关实施法律监督的规范过于原则,缺乏具体程序保障规范。

■完善刑事裁判执行法律立法的建议

关于如何完善刑事裁判执行法律规范问题,笔者认为,根据立法待解决问题的复杂程度,可以有三种考虑:

首先,如果从国家法制建设全局、长远需要考虑,为了提高刑事裁判执行的公平公正度和效率,宜制定一部《刑事裁判执行法》。该法不仅要明确规定刑事裁判执行的领导体制、机构设置、执行主体、执行应遵守的原则、各自职能、职权的配置和具体操作程序,明确规定执行主体之间、与其他司法机关之间的相互配合与相互制约的关系,明确规定执行中对可能出现的不足和及时补救的具体制度和程序。其中,尤其需要具体落实到人民检察院充分发挥法律监督作用的保障程序规范。关于领导体制,笔者认为,刑事裁判执行,一律由司法部承担比较适宜。司法部可以专门机构承担刑事裁判的执行,而刑事裁判的执行必须接受人民检察院的法律监督。这种领导体制不仅有助于防止人民检察院和执行一体的弊端,有助于防止公安机关在刑事诉讼中容易发生的弊端,还便于各类刑罚依法变更执行时的衔接。

要制定这样一部法律,既需要先行

修改刑事诉讼法,包括诉讼关系原则的完善、不同办案机关的职能、职权配置的科学调整,也需要做好人力、物力各方面的充分准备。因此,这一目标的实现,还需要相当长的时间。

其次,如果从近期需要考虑,立法机关宜尽快完善刑事诉讼法的有关规定,特别是要完善刑事诉讼法总则中,关于刑事诉讼专门机关之间的诉讼关系原则,设监狱管理机构具有应有的诉讼地位和与相关专门机关建立科学的关系。1979年刑事诉讼法第五条明确规定:“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。但是,1983年中央决定将监狱由公安机关领导之下分离出来,转由司法行政部门领导。由于这种领导体制的改变,就使得监狱和其他专门机关之间在如何配合和制约方面,存在难以解决的问题。笔者认为对监狱管理机构诉讼地位进行相应完善的主要理由在于:

一、这是刑事诉讼运行基本结构决定的。刑事诉讼是一项复杂的、循序渐进而不断深化的综合性工程。它不仅包括立案、侦查、起诉和审判程序,执行程序也是必不可少的。刑事诉讼法不能、也不应当在调整不同办案机关诉讼关系原则的适用范围中,将任何执行终审判决的机关排斥在外。

二、这是刑事诉讼法承担的任务决定的。法院作出的判决只有真正得到执行,才能发挥应有的作用,被判处刑罚的罪犯才能真正受到惩罚,才有可能从中接受教训,其他公民才能从中受到教育。对于无罪的人也只有经过执行机关的及时甄别和艰苦工作才能回复清白,刑事法律的尊严才能得到维护,刑事法律的价值才能真正得到体现。

三、这是由监狱法定职责决定的。监狱职责多元,使得监狱在执行刑罚的过程中与公安机关、人民检察院和人民法院之间,客观上需要相互配合、相互制约。

四、这是保证人民检察院法律监督作用的实现决定的。实践证明,只有刑事诉讼法对各个不同诉讼阶段人民检察院实施法律监督的程序作出具体、明确

规定,才便于人民检察院准确及时地进行监督,及时发现問題,才能有力地维护司法公平公正。由于刑事诉讼法不仅没有将监狱纳入诉讼关系适用范围,而且没有全面具体地就如何解决与公安机关、人民检察院和人民法院之间关系问题,制定出比较完善的可操作性的规范。这在一定程度上妨碍了人民检察院对监狱等刑罚执行机关实施法律监督的力度,从而影响了执行的质量。

综上所述,国家立法机关在制定刑事裁判执行法之前,宜在修改刑事诉讼法的过程中,先行在该法第七条中恢复监狱在刑事诉讼法中应有的地位,使其与人民法院、人民检察院和公安机关具有同样的诉讼关系主体资格,并且应当在该法分则的执行程序部分,明确规范落实该项原则的具体操作程序。

最后,权宜之计的考虑是制定监狱法实施细则,并为监狱法的完善提供条件。监狱法有些规定需要补充和细化。例如,监狱法第十五条、第十六条关于监狱收监程序的规定,极易导致监狱与公安机关发生矛盾。为了解决执行中存在的各种问题,应当尽快制定全面细化执行刑事裁判的具体操作程序,尤其需要解决好涉及公安机关、人民法院和人民检察院关系的监狱法实施细则。

基于刑事诉讼法不仅在总则中明确规定:“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督”,而且在第四编执行中明确规定:“人民检察院对执行机关执行刑罚的活动是否合法实行监督。如果发现有违法的情况,应当通知执行机关纠正。”这种监督作用的大小,无疑直接关系到执行的公平公正,因此,不论上达哪种完善刑事执行立法的考虑,都有必要同时全面完善保障人民检察院对刑事执行实施法律监督的程序规范。对此,笔者认为,根据人民检察院组织法第二十条的规定,将内设的监所检察机构,改为刑事执行检察机构。随着这一内设机构名称的变化,该机构应当实实在在地承担起对各类判决的执行是否合法、全面实施同步监督的责任。

(作者为中国社会科学院法学所研究员)

◆一孔之见 绑架罪中“杀害” 不含杀人未遂

□宋琪

对于绑架杀人行为,刑法第二百三十九条第二款规定:犯前款罪,致使被绑架人死亡或者杀害被绑架人的,处死刑,并处没收财产。然而这一绝对死刑条款也导致了司法实践中的诸多困惑。杀害被绑架人,是否包括杀人预备和未遂甚至故意伤害,在理解上有分歧。有人认为,杀害被绑架人指的是将被绑架人杀死才适用该条款,因为该条款适用的是绝对死刑,也就是说虽然行为入实施了杀害被绑架人的行为但是属于犯罪预备或者未遂,就不适用本条款。但从各地的实践情况来看对此的理解则不太一致。

笔者认为,解决上述问题首先要明确绑架杀人的法律性质是什么?本文中“绑架杀人”作广义理解,包含绑架中故意杀人行为以及故意伤害行为。合理回答这个问题,有利于处理绑架杀人未遂问题,还有利于解决其他相关犯罪问题。首先,对绑架行为之外的独立的杀害被害人的行为,无论如何也不能评价为绑架的基本行为。如果加重结果不是由基本行为造成的,则不能认定为结果加重犯。其次,故意杀人行为并不是绑架行为本身的情节,也不是绑架行为本身造成的结果,故绑架杀人也不属于情节加重犯。笔者认为,绑架杀人含有绑架与故意伤害或故意杀人等数个犯罪行为,构成了数个相互独立的异种罪名。虽然刑法将“杀害被绑架人”规定为绑架罪一罪,但绑架杀人未遂或者绑架中另有伤害行为的仍应以数罪处理。

对于绑架杀人行为,实践中的分歧主要是“杀害”是否必须具有死亡的结果。对此,笔者认为,“杀害”不包括故意杀害被绑架人未遂以及故意伤害被绑架人(未致死)的情形,即必须出现被绑架人死亡的结果:第一,如果将“杀害被绑架人”理解为包括未杀死被绑架人的所有杀害行为,都判处死刑,显然不符合罪刑相适应原则。第二,对法律规定的解释不能脱离罪人的日常理解。“杀害”一词作为日常用语,既包括“杀”的行为,更主要的是强调出现“害”即“死”的结果。绑架罪中的“杀害”是与绝对确定的法定刑——死刑相联系的,因此对其解释就不能不从严掌握。

既然绑架杀人未遂或者绑架中另有伤害行为不能为绑架罪所包含,那么就应为数罪,进行数罪并罚。在以特别残忍手段故意伤害被绑架人致人重伤造成严重残疾的,以及故意伤害他人未遂,但情节特别恶劣的情况下,按故意伤害罪、故意杀人罪则有可能判处死刑,再与绑架罪并罚。至于杀害行为有中止情节的,可以在认定故意杀人罪、故意伤害罪后适用中止的规定,再与绑架罪并罚。

(作者单位:中国政法大学)

◆观点速递

□王志强 王鑫

近年来,很多学者对聚众斗殴犯罪进行了较全面的探讨,其中对聚众斗殴中的转化定罪颇具争议。

刑法第二百九十二条第二款规定:聚众斗殴,致人重伤、死亡的,依照本法第二百三十四条、第二三十二条的规定定罪处罚。从该条文字表述似乎可以认为,聚众斗殴转化定罪罪名确定是与危害结果一一对应的。有人也提出应

以实际造成的危害结果作为转化定罪的标准,并认为,聚众斗殴犯罪具有概括性的特点,行为人对斗殴可能造成的伤害后果的严重性没有明确认识,而且往往对打击对方身体的部位、方式、强度不加节制。在这种放任心态的支配下,造成他人重伤、死亡的,几乎无法分清行为人是出于伤害故意还是间接杀人故意,只能依危害结果确定:出现重伤伤害结果的定故意伤害罪,出现死亡结果的就定故意杀人罪。

但笔者认为,在聚众斗殴过程中,行为人既存在斗殴的故意,对可能造成的伤害结果也是出于概括性故意,这是无

需争议的,但对于致人死亡的结果,则并不必然具有概括性认识。在聚众斗殴中,由于斗殴一方除了有攻击意图外,防备对方也是重要因素,因而对于他人的死亡有的可能持希望或放任的态度,但也有的是过失的心理态度。因而,只有在行为人对他人的死亡持希望或者放任的心理态度的情况下,聚众斗殴罪才能转化为故意杀人罪。否则,如对他入死亡结果就是过失的,则只能转化为故意伤害罪。如果一味地以危害结果客观归罪,则有悖于我国刑法评价犯罪行为所必须遵从的主客观相统一的原则,从而影响案件的公正处理。

关于聚众斗殴转化定罪的原因,主要有“客观条件说”、“主观条件说”和“主客观共同条件说”。但笔者认为,聚众斗殴转化定罪的原因,不能归结为行为人在某个方面或某些方面发生了转化,而只有行为人的行为完全符合故意伤害罪或者故意杀人罪的构成要件,才是聚众斗殴转化定罪的必要条件,即必须结合案件具体情况,遵循主客观相统一的原则,全面考察行为入、主观方面,对照故意伤害罪和故意杀人罪两个罪名的具体犯罪构成进行认定,在符合故意伤害罪、故意杀人罪全部构成要件的前提下,对行为人予以相应的处罚。

聚众斗殴转化定罪不应以结果论