

2021年,在习近平法治思想指引下,刑事执行检察理论研究取得丰硕成果,具有很强实用价值

# 聚焦实务关注热点 推动刑事执行检察新发展

□侯亚辉 魏祎远

2021年,在习近平法治思想指引下,刑事执行检察工作迈入了新的发展阶段,监狱跨省交叉巡回检察,看守所巡回检察试点,减刑、假释、暂予监外执行(下称“减假暂”)“顽瘴痼疾”整治,司法工作人员职务犯罪侦查百日行动等多项工作共同推进。学界和实务界聚焦实务中的热点难点问题,在派驻检察与巡回检察制度、刑罚变更执行检察监督、社区矫正检察监督、减刑假释案件实质化审理等方面取得了较为丰硕的研究成果,具有很强的实用价值,凸显了刑事执行检察在新时代检察工作中的重要作用。



侯亚辉

## 聚焦派驻与巡回检察制度

派驻检察是具有中国特色的社会主义检察制度。长期以来,派驻检察室是检察院在监管场所开展法律监督工作的派出机构,代表检察院依法对刑罚执行和监管活动实施法律监督,是刑事执行检察工作的重要基础。巡回检察工作更强调对教育改造工作的监督。最高人民法院副院长张军指出,要通过法律监督,把促进罪犯改造成守法公民作为巡回检察工作的根本。监狱巡回检察从试点开始,到现在全面推开,巡回检察运行规律、开展方式、成果运用等方面的探索不断加深,由初期的点状、平面摸索发展到目前的系统、立体推进,把巡回检察工作提升到了一个新的高度。

(一) 关于派驻检察和巡回检察有机结合。最高人民法院副院长张军指出,巡回检察和派驻检察作为监管场所检察的两种基本方式,应当健全派驻检察和巡回检察职责分工、衔接配合机制。巡回检察和派驻检察作为监管场所检察的两种基本方式,应当一体推进,共同发展。派驻检察应发挥好前哨、探头的作用。派驻检察人员长期工作在监管场所检察第一线,承担着对监管场所进行日常监督的职责,具有即时性、经常性、便利性,要及时掌握驻在监管场所的日常情况,为巡回检察全面提供情况。有的论者从成本衡量视角指出,巡回检察在强调保障罪犯合法权益的同时,使监狱检察由日常化向临时化的“倒退”,不利于及时监督监狱和保障罪犯权利。有的论者提出要进一步推动派驻配合,派驻检察要做好前期工作,确保巡回检察履职重点放在发现违法犯罪线索与监管问题上,在巡回检察结束后,派驻检察还应主动深入“三大现场”监督监管场所的整改情况并及时反馈给巡回检察组,通过派驻检察提前铺垫、巡中配合、巡后检察的作用提供保障。这些问题都应当有针对性地通过派驻检察和巡回检察“取长补短”的方式及时解决。

(二) 关于更好发挥派驻检察的基础作用。当前,在刑事执行检察工作中存在对派驻检察的认识偏差,导致派驻检察被虚化弱化,降低了其应当发挥的作用。派驻检察对维护在押人员合法权益发挥着重要作用。对于完善派驻检察工作,有论者认为应当通过正当性审查的方式,强化派驻检察对监狱高度戒备管理的监督制约。此外,派驻检察应当以办案为中心,充分发挥其阵地功能、岗哨功能以及组帮功能,辅助办案,从而弥补巡回检察的劣势与短板。对于看守所而言,其所羁押的人员流动性较大,并且关押的大多属于未决犯,检察的客体具有特殊性,有论者就此提出非全程参与性的巡回检察模式并不能确保每一位被羁押人员的合法权益实现都能得到监督和维护,需要进行全程性监督,强化看守所的驻所检察工作。

(三) 关于充分发挥巡回检察制度优势。巡回检察所具有的制度优势,是进一步深化监狱巡回检察改革、全面推开看守所巡回检察工作、提升巡回检察质效的重要保证。有论者提出,将投诉处理机制作为巡回检察的“关键抓手”,规范服刑人员申诉、控告流程,便于检察机关更加全面获知刑罚执行的相关信息,调动服刑人员主动向检察机关申诉、控告以及接受刑罚改造的积极性。还有论者提出,构建巡回检察预约机制,会同监狱联合出台相关人员检举保护机制,保障罪犯合理诉求表达和权益维护的便捷与通畅。同时,运用信息化、智能化等科技手段的能力有待提高,巡回检察中主要还是依靠人工深入“三大现

场”,查阅材料、与罪犯谈话、调阅录像等传统方式开展工作,智能化、信息化等科技手段运用不多,传统检察方式和信息化技术的融合以及利用智能信息技术发现和解决问题的能力还需要进一步增强。此外,要探索实施社区矫正巡回检察。有论者提出,对社区矫正的巡回检察,应整合司法行政、法院、公安机关、民政部门、检察机关等多部门力量,从顶层设计、人员配备、部门联动等方面加强对社区矫正工作的组织协调。还应当突出对社区矫正对象脱管漏管情况的监督,切实维护社会和谐稳定。同时,要加强对涉民营企业社区矫正对象外出从事生产经营活动依法行使财产权和经营权等合法权益的监督,探索建立涉民营企业社区矫正对象请假外出快速便捷办理、跨省异地同步协管等机制,确保社区矫正对象“放得出”“管得住”,以法律监督高效履职服务保障民营经济高质量发展。

(四) 厘清巡回检察绩效考核相关机制。实践中,巡回检察工作的开展使巡回检察与派驻检察人员的绩效考核处于复杂状态。有论者提出,由于巡回检察需要对派驻检察履职情况一并开展检察,对派驻检察而言,巡回检察所获成效与派驻检察业绩关系较小甚至可能存在冲突,导致派驻检察室的工作侧重点逐步转移到日常监督中,配合巡回检察主动收集信息的能力不足。在巡回检察的考核归属问题上,对负责交叉巡回检察的检察官发现的问题线索,其成绩是归属于检察官、检察官所在检察院还是负责监管被巡回单位的检察院,尚未有定论。还有论者提出,巡回检察质效评价标准不明确,巡回检察发现的问题如果未整改落实,是否会对检察人员追责,以被监管场所整改效果考核检察人员是否公平,这些问题致使检察人员履职与整改效果之间的关系较难考核。福建省检察院建立了监狱巡回检察业绩考核评价体系,根据巡回检察的主要流程规范考评依据,以书面材料以及检察官贡献度等认定监督成果的归属,结合监狱检察的工作特性制定考核指标全面、权重系数均衡的巡回检察业绩考评细则。

## 聚焦规范刑罚变更执行检察监督机制

对刑罚变更执行监督是检察机关的法定职责,依法加强对“减假暂”

的监督,推进实质化审理,对于维护刑罚执行公平公正、维护罪犯的合法权益、维护刑罚执行场所监管秩序和社会稳定具有重要意义。

(一) 增强刑罚变更执行检察监督的责任与能力。从检察机关对拟提请“减假暂”罪犯的监督时间来看,检察机关发现监狱、看守所和被监管人员存在的隐患和问题,继而发出检察建议或提出纠正意见,都是事后监督的检察手段。有论者建议,将执行机关向检察机关“抄送减刑、假释建议书副本”中的“抄送”改为“报送”,由检察机关先行审查,经检察机关同意后才能报送法院,只有这样,才能进一步体现检察机关的“同步监督权”,同时检察机关对于有错误或不当的“减假暂”决定,有权责令重启审查程序,甚至可以作出纠正错误的决定。此外,还应当强化检察机关的纠正权与抗诉权,对不强的减刑和假释行为及时提出纠正意见或按照审判监督程序向法院提起抗诉。还有论者针对假释适用率偏低的问题,建议将假释作为专项巡回检察的重点之一,既监督监狱严格把握提请假释的条件和情形,又监督监狱切实做到在罪犯同时符合减刑和假释条件时优先适用假释,同时加大对有争议的假释案件举行检察听证力度,推动假释依法适用率有效提升。

还有论者分析指出,减刑、假释提请权是一种司法行为,没有起诉就没有审判,据此提出由检察机关行使减刑、假释提请权,避免因提请机关的多元而导致标准不统一。在当前“减假暂”提请工作依然由监管场所行使的情况下,要畅通对其纠错与救济的手段。有论者提出,应明确赋予检察机关在减刑案件中的抗诉权,取代提出“书面纠正意见”,提升减刑、假释案件诉讼化改造的监督质效。针对目前减刑制度中存在的缺乏事后约束的问题,有论者提出,应当强化减刑撤销程序中的法律监督权,设置减刑考验期、构建减刑撤销的法定审理程序。

(二) 推进减刑、假释实质化审理。为严格规范减刑、假释工作,确保案件审理公平、公正,加强减刑、假释案件实质化审理,日前,最高检、公安部、司法部共同制定了《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》。有论者提出,应当重视证据收集和审查,强化对重点服刑人员和刑罚变更执行源头环节的监督,在审理和裁定活动中注重监督的

实效,重点围绕犯罪性质和情节、社会危害性、财产性判项履行情况、实际服刑表现等,结合减刑、假释法定条件相关核心问题发问和质证,当庭发表检察意见,确保庭审取得应有效果。还有论者提出,应当对减刑程序进行诉讼化改造,通过扩大公示范围、引入听证制度提升提请程序的透明度,赋予被害人参与减刑程序的权利。

(三) 加强对暂予监外执行的法律监督。暂予监外执行对维护判决权威、保证罪犯有效改造、促进罪犯回归社会具有重大意义。有论者提出,要用好暂予监外执行监督案件实质性审查中阅卷这个“利器”,注意审查材料是否齐全、证据是否适格、结论是否准确,注重发现证据之间有无矛盾,发现有无影响结论判断的疑点。针对目前暂予监外执行同步检察“辅助性”定位缺乏刚性、监督实效不足的问题,有论者提出,应将其改造为“嵌入型”检察监督,强化对不符合暂予监外执行条件的罪犯的过筛查功能,并保障法院、监狱和看守所的复议复核权力。还有论者指出,存在判决生效后到暂予监外执行决定前罪犯监管责任不明的问题,为加强该期间对罪犯的监督,实现刑事诉讼活动的有序一体,防止罪犯再犯罪、脱逃,需要明确监管的主体和措施。对于以违规留所服刑为手段进而实施违法违规暂予监外执行的行为,有论者建议通过完善检察机关同步监督、暂予监外执行公示和听证、建立被害人监督看守所暂予监外执行等机制,筑牢防范违法违规暂予监外执行的制度笼子。

## 聚焦新形势下司法工作人员相关职务犯罪侦查能力的提升

2018年修订的刑事诉讼法明确规定了检察机关侦查司法工作人员相关职务犯罪的职责。杨春雷副检察长指出,要健全司法工作人员相关职务犯罪侦查工作内部协作机制,健全统一管理、分级报备的线索管理机制,制定立案侦查工作办法,健全侦查一体化工作机制,健全与监察机关工作衔接机制,明确互涉案件办理规范。2021年,司法工作人员相关职务犯罪侦查研究为新形势下检察侦查工作提质增效提供了实践借鉴和方向指引。

(一) 研究提升职务犯罪线索发现

能力。杨春雷副检察长强调,检察机关各业务机构在诉讼监督中应注意发现、移送司法工作人员相关职务犯罪线索,加强线索分析研判,提升发现犯罪、突破案件的能力。建立精准的职务犯罪线索发现和评估机制是提升监督质效的关键所在。有论者提出,要进一步强化巡回检察在发现和挖掘职务犯罪线索中的作用,从监管场所大门管理、违禁品查禁、狱内侦查工作、“减假暂”提请等方面入手,深入挖掘表面问题背后的渎职行为,构建巡侦紧密衔接的工作格局。还有论者提出,要实行线索统一集中管理机制,构建线索审查分流机制,提高线索分流效率,强化内部监督制约,促进线索规范处置,使线索在检察机关内部实现“一个口子进、一个口子出”。

(二) 关注监管衔接关系。监察体制改革后,检察机关的侦查职权发生了重大调整,亟需建立健全符合新阶段新要求新任务的制度机制。有论者指出,之所以将司法工作人员在诉讼活动中的职务犯罪授权检察机关立案侦查,主要是由于这些犯罪有的单是由于执法不严格、司法不规范、违反法定程序或者适用法律错误等原因造成的,虽然具有一定的腐败属性,但主要与检察院行使法律监督职权密切相关。对于监检互涉案件,刑法规定可以由检察院立案侦查,但监察法确立了以监察调查为主的原则,对于这种“冲突”,有论者提出应当根据案件情况和侦查需要,合理确定互涉案件的管辖,而不宜简单化、“一刀切”。

当前,对于由监察机关向检察机关移送的案件,程序是畅通的,但对于经检察机关审查后达不到立案标准或决定撤案、移送审查不起诉,并移交进入监察程序的案件,法律法规尚未明确具体的程序。有论者提出,要加强与司法惩戒的衔接,必要时将相关涉案材料移送司法惩戒委员会审查,同时也可以将原案相关线索移送司法惩戒调查,及时认定、追究、惩处司法责任,减少涉案被害人、关联人的诉累,维护司法公正与权威。

(三) 关注侦查工作质效。在当前检察侦查权运行过程中,存在部分检察机关过度注重起诉率、有罪率,导致立案侦查中“查否”意识淡化的现象,还有一些检察机关办理案件证据链完整性、体系性意识不强,个别案件言词证据前后不一、缺乏关键性物

证支撑,立足自身构建符合检察履职要求的侦查队伍也迫在眉睫。

有论者提出,检察机关要有意识地培养和强化侦查能力,注重培养和提升检察机关侦查人员的业务水平,还要树立大数据信息技术引导的侦查理念,针对司法工作人员相关职务犯罪信息化、隐蔽化、专业化强、政府数据共享相对滞后等实际情况,作出积极应对。同时,要依托大数据建立网络数据平台,提高电子证据的收集能力,发挥专业鉴定机构在司法工作人员职务犯罪侦查中的作用,整合有效信息,提高侦查效率。还有论者提出,通过设置专门侦查机构的方式,完善检察侦查体制机制建设,尚不具备设立专门侦查机构条件的,也必须设立专人、专组负责职务犯罪侦查工作。

(四) 关注完善侦查办案业绩考评质效体系。针对很多地方仅以立案数量作为检察侦查工作业绩考评的主要指标等问题,有论者提出,要结合侦查工作实际科学设计、合理安排,确立以“案-件比”为导向的侦查案件质量考评体系,合理设置侦查案件不起诉率和免刑率评价指标,对因为侦查办案质量、证据收集固定不到位导致撤案、不起诉或者作出无罪判决的,应当合理设置业绩考评扣分项目、权重和分值。同时,立足司法责任制配套改革与职务犯罪侦查办案实际,围绕“督责”“考责”“追责”三个关键环节,构建体现职务犯罪侦查规律、符合检察侦查办案实际的责任体系,强化履责尽责,严肃追责问责。

## 优化强制措施执行和非监禁刑执行检察工作

(一) 完善重大案件侦查终结前讯问合法性核查制度。重大案件侦查终结前讯问合法性核查制度设立的目的是排除因刑讯逼供所获取的犯罪嫌疑人口供,防范讯问中可能存在的非法取证行为,最大程度避免“带病证据”进入审判程序。有论者指出,这一制度目前存在对“重大案件”范围与“侦查终结前”节点界定不清、办案线索收集困难、核查监督意识不强、监督刚性不足等问题,提出要细化核查案件的范围、明确核查启动时间、异地羁押时的核查主体、不回复、不落地检察意见医疗等应承担的相应责任等对策。

(二) 提升强制医疗执行监督的能力。被强制医疗人作为特殊群体,因实施暴力犯罪而被家庭所抛弃、被社会所不容,欠缺维权救济能力,其合法权益更容易受到侵犯。检察机关作为刑事执行活动公平正义的维护者,应当加强对被强制医疗人的人权司法保障。有论者建议细化检察监督措施,通过“定期检察+不定期巡视”“主动谈话+被动约见”的方式,及时掌握被强制医疗人的精神状况、病情康复、思想波动等情况,畅通被强制医疗人权益保障渠道。同时,检察机关应当建立强制医疗解除检察监督长效机制,围绕精神诊断评估和司法鉴定、强制医疗执行活动、审判活动以及解除执行等环节的规范化监督,创制统一文书和操作流程,最大限度实现强制医疗机构、检察机关、法院和鉴定机构以及被强制医疗人及其近亲属间的无缝衔接,做到办案有留痕、追责有依据,推进解除强制医疗办案模式规范化。

(三) 增强刑事裁判涉财产部分执行法律监督。就法院判决而言,当前财产刑适用率较高,财产刑执行率不高,主刑的执行程序严谨、规范,部门衔接顺畅,而对财产刑等附加刑的执行重视程度不高。为增强检察监督的质效,有论者提出,应畅通财产性执行内外信息渠道,与法院保持一致,同银行、税务、土地、房管、车辆登记等相关部门建立沟通机制,刑事执行检察部门要加强与刑事检察部门、控告申诉检察部门的内部协作,及时、主动获取财产刑相关信息,提升主动履职的积极性。还有论者提出,检察机关应当借鉴民事案件执行工作机制,引入申请执行人制度,赋予检察机关刑事裁判涉财产部分执行案件的启动权,构造三方执行程序,以此实现刑事裁判涉财产部分执行全程随案监督。

(作者分别为最高人民法院第五检察厅厅长、北京外国语大学法学院博士研究生。文章详见《人民检察》2022年第3期)

## 2021 检察理论研究盘点

### 刑事执行检察篇

□2021年,在习近平法治思想指引下,刑事执行检察工作迈入了新的发展阶段,监狱跨省交叉巡回检察,看守所巡回检察试点,减刑、假释、暂予监外执行“顽瘴痼疾”整治,司法工作人员职务犯罪侦查百日行动等多项工作共同推进。学界和实务界聚焦实务中的热点难点问题,在派驻检察与巡回检察制度、刑罚变更执行检察监督、社区矫正检察监督、减刑假释案件实质化审理等方面取得了较为丰硕的研究成果,具有很强的实用价值,凸显了刑事执行检察在新时代检察工作中的重要作用。

