

刑事执行检察是刑事执行制度和机制中的保障部分,提升刑事执行检察质效必然有利于促进刑事制裁目标的实现。

优化刑事执行检察监督系统思维与问题意识

深入开展主题教育 高效履行法律监督职责

□时延安

刑事执行制度及机制是整个刑事法制的重要组成部分,也是最为复杂却又不为公众所了解的组成部分。从犯罪治理的角度看,刑事制裁的目标不仅仅是惩罚犯罪人,而且也要积极促使犯罪人尊法守法。刑事执行活动就是具体实现刑事制裁目标的过程,而检验刑事制裁目标能否实现,一个重要的考量因素就是刑事执行能否促进犯罪人的改善,将这一目标实现程度指标化,就是看再犯率水平。从这个角度看,刑事执行质效是评价整个刑事法制运行状况的一个“晴雨表”,也是评价刑事法制发展水平的一个主要的“观测点”。毫无疑问,刑事执行检察是刑事执行制度和机制中的保障部分,提升刑事执行检察质效必然有利于促进刑事制裁目标的实现。

树立刑事执行检察系统思维方法

优化刑事执行检察的制度和机制,应重点解决方法论问题,即如何寻求科学、准确发现问题,全面、深入分析原因以及提出合理、妥善解决方案的方法。社会科学在方法上的短板就是定量难,与自然科学相比,社会科学所面对的问题更为复杂,考量要素多、变量也多,且容易受到研究者的主观因素影响。由于定量研究难,传统研究方法较少,因而在对问题的定性研究上也会带有明显的主观性,对于“大问题”,在缺乏必要的定量分析的情况下,很容易出现判断失误的情况。刑事检察工作也是如此,如果没有必要且准确的定量分析,在完善制度和工作机制方面就难免出现误判、失准的情况。从目前的工作机制看,刑事执行检察的即时监督和动态监督还难以充分实现。在这一背景下,刑事执行检察工作要形成突破性发展,必须要解决方法论问题。解决方法论问题的前提,就是要树立正确的思维方法。就刑事执行检察工作而言,既要提高系统思维能力,又要培养敏锐的问题意识,进而促成在宏观问题上的把握能力与微观问题上的洞察能力的相得益彰。

习近平总书记指出:“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”这一论断是强调在大力推进全面依法治国方面应善于运用系统思维方法。运用系统理论分析,如果刑事法制可以被视为一个大系统的话,刑事执行就是一个小系统,小系统置于大系统之内,必然受到大系统以及大系统内其他小系统的影响乃至制约。刑事执行检察也可以被视为一个小系统,一方面其属于刑事检察系统,另一方面又属于刑事执行系统;比较而言,对于前一个系统,刑事执行检察具有内部性,即其属于刑事检察的主要工作事项,对于后一个系统,其具有外部性,就是这项工作本身不是典型的刑事执行活动,而是监



时延安

□在刑事执行检察工作中强化系统思维和问题意识,有利于全面而深入地把握刑事执行检察工作的基本规律,深化对刑事执行和刑事检察政策目标的理解,有利于发现并解决真问题,同时,也能够更好地将刑事执行检察工作融入推动中国式现代化的伟大进程当中。

督刑事执行活动的依法运行。以系统思维审视刑事执行检察工作,就能清晰地认识这项工作的法律定位、职权行使范围以及受制约条件。

运用系统思维优化资源配置,提升刑事执行检察工作质效

同样,基于系统思维进行观察,在法律定位和受制约条件既定的情况下,如何最大限度实现刑事执行检察工作的质效,就要思考如何优化可运用资源的配置并借助其他相关“系统”的力量来解决自身能力不足的问题。提升刑事执行检察监督的质量和效率,重点要考虑三个问题:一是如何解决信息获取能力不足的问题?任何形式的监督,都会面临违法违纪信息获取难的问题,而刑事执行监督的外部性特征也决定了其获取刑事执行尤其是较为封闭刑事执行活动信息的难度较大。二是如何提升刑事执行检察队伍的专业性和办案能力?司法实践中,有的基层检察院在刑事执行监督专业人才培养方面存在明显短板,而其他检察业务相比,刑事执行监督业务也有其独特情况,因此,对干警的专业化水平要求非常高。三是如何评价和检验刑事执行检察的质效?刑事执行检察与刑事执行目标具有一致性,即确保罪犯能够受到应得的惩罚和积极的改造,因而评价和检验两者的质效具有一致性,其中作为核心的判断因素之一就是再犯率;只有再犯率较低的情况下,才能说明刑事执行系统运转是有效的,而作为监督力量的刑事执行检察也是有效的。

解决这三个问题,运用系统思维考察,会认识到刑事执行监督的内部性和外部性问题。内部性问题,就是系统内部影响职能充分发挥的机制短板,需要通过提升检察官的专业能力和工作机制的效能加以解决。外部性问题,就是系统外部影响职能发挥的制度和基本工作机制的各种因素,需要通过加强与其他部门协调、合作加以解决。从系统内部、外部关系分析,解决信息获取能力短板,首先要实现与被监督单位以及相关执法部门之间的信息联动。例如,对减刑适用的监督,仅仅放在对法院适用减刑环节的监督是不够的,应当考虑向前延伸,即及时了解罪犯的执行情况,通过数据分析的形式了解罪犯的悔改和改造程度。如此,就需要与监狱管理部门形成全面、有效的数据分享机制。提升刑事执行检察队伍的专业能力,是一个典型的内部性问题,但也受外部性问题影响,一方面在专业人才选拔、晋升以及薪

酬待遇等方面要获得更多资源上的支持,另一方面专业能力培养也需要不断获得外部力量的支持,尤其是信息化技术方面的支持。简单地说,如何“选好人”“用好人”,内部挖潜固然重要,而人才的专业化提升却需要大量的外部性因素给予支持。建立科学、准确的刑事执行检察质效的评价机制,应当综合刑事执行和刑事执行的考察,进行完善,因而有必要将罪犯的再犯率水平作为重要指标。通过再犯总体规模和个案的研究,有利于支持刑事执行的短板。例如,目前一些地方社区矫正的执行效果不佳,存在人力不足、机制不配套的问题,而社区矫正工作对于控制再犯具有重要意义,检察机关应当在这方面着力,强化信息网络建设,将对社区矫正工作的监督与矫正对象的基本信息收集结合起来,以矫正对象的再犯率、违法率作为检验社区矫正质效的基本依据,同时也将其作为检验社区矫正执行监督质效的一个重要指标。与此同时,基于系统思维也必然要重新思考刑事执行这个系统,从刑事法制完善的角度,有必要制定统一的“刑事执行法”,进而将刑事执行制度和规范一体化、协调化,并思考刑事执行事的统一化问题。

提升系统思维能力,有利于全面把握各个系统、子系统的运行状况,有利于发现制度和机制存在的短板,有利于一体化地解决内部性和外部性问题。不过,系统思维侧重于体系性思考,侧重于宏观层面的考察,而面对并解决实践难题,还必须要具有强烈的问题意识。习近平总书记指出:“要有强烈的问题意识,以重大问题为导向,抓住关键问题进一步研究思考,着力推动解决我国发展面临的一系列突出矛盾和问题。”就刑事执行检察工作而言,提升这项工作的质效,也需要具有强烈的问题意识,即能够对纷繁复杂的现象中发现并提炼真问题,能够准确分析问题产生的原因和形成过程。刑事法律实践中的问题,往往在个案中显现,并通过分析类案发现问题形成的原因,刑事执行检察工作也是如此。毛泽东同志曾指出,问题就是事物的矛盾。通过发现实践中存在的各类矛盾来发现并识别真问题,也是一种正确的认识方法。按照这个思路分析,法律实践问题一般就围绕权利、义务、权力和责任等方面形成并展开。

刑事执行检察工作中碰到的问题,也就是刑事执行过程中存在的各类矛盾,突出表现在刑事被执行人人权保障、刑事执行监督活动与被监督对象之间等方面存在的各种矛盾。有些矛盾是长期存在并动态变化的,

有些矛盾是时而且反复出现的。长期存在的问题,往往与影响制度和基本工作机制的约束条件有关,例如,资源的有效性必然会影响到机制的运转效能。就刑事执行检察工作来讲,其约束条件还包括法律制度本身,一方面任何刑事执行监督活动必须有法律的根据及合法的授权,另一方面刑事执行监督活动也要受到相应的监督。从这个角度看,解决长期存在的问题,要重点考虑如何完善法律以及进行相应制度上的改革。补足刑事执行检察的职能短板,很大程度上就是要赋予刑事执行装备部门更有力的制度和机制上的“武器和装备”。时而且反复出现的问题,往往与工作机制的持续性有关,例如,加大对监所执行的监督力度,加大巡回检察的频率,监所刑事执行活动的规范性就会得到加强,反之,在外在压力减弱的情况下,监所刑事执行活动中不规范乃至违法违纪行为就会反弹。对于这类问题,就需要确保工作机制的持续性和长效性,将“专项整治”转变为“常规动作”。

结合系统思维和问题意识,优化相关工作机制

如果将系统思维和问题意识结合起来分析、研究问题,就会发现,“大问题”多是不同系统之间或者某一系统内部子系统之间存在不协调乃至冲突的情况,因而解决“大问题”就需要重新划清系统或者子系统之间的关系及各自运行的轨道。“小问题”一般则是系统或者子系统内部出现运行不畅的问题,因而需要解决系统内部动力机制和运行机制。就刑事法制而言,“大问题”是制度层面的,需要通过制度改革来解决;“小问题”则是机制层面的,需要通过优化工作机制来解决。“小问题”的解决,可以在一定程度上缓解“大问题”的负面制约效果,但不能真正解决“大问题”。刑事执行检察工作遇到的问题,有些就是“大问题”在刑事执行中的具体表现;有些则属于“小问题”,可以通过优化工作机制加以解决。从现有刑事法律制度设计看,刑事执行检察工作覆盖面较广,针对不同类型刑事执行工作的监督也面临不同类型的问题。监所执行监督与社区矫正监督、强制医疗监督、财产刑执行以及赃款赃物没收和追缴的监督等,在监督对象、适用条件、合作需求等存在较大差异。在这种情况下,就更需要继续加强顶层设计,通过推动改革解决制约工作质效的外部因素,同时要继续提升干警队伍的专业化水平,通过完善工作机制提高“生产力”。

在刑事执行检察工作中强化系统思维和问题意识,有利于全面而深入地把握刑事执行检察工作的基本规律,深化对刑事执行和刑事检察政策目标的理解,有利于发现并解决真问题,同时,也能够更好地将刑事执行检察工作融入推动中国式现代化的伟大进程中。

[作者为最高人民法院刑事执行检察研究中心(中国人民大学刑事执行检察研究中心)主任、中国人民大学法学院教授]



强化依法能动履职 促进发挥假释制度功能

□王威 季军

假释对于激励罪犯改造、促进罪犯顺利回归社会具有重要意义。《最高人民法院关于办理减刑、假释案件具体应用法律的规定》规定,罪犯既符合法定减刑条件,又符合法定假释条件的,可以优先适用假释。《人民检察院办理减刑、假释案件规定》明确规定,人民检察院依法对减刑、假释案件的提请、审理、裁定等活动是否合法实行法律监督。为促进更加公正规范地适用假释,建议把好三道关口,最大限度地发挥假释制度的功能,预防和减少重新犯罪。

把好假释提请关。刑罚执行机关作为假释的启动主体,能否依法能动履行职责,对假释制度的规范适用至关重要。司法实践中,减刑、假释工作启动后,监狱各监区对罪犯进行教育动员,公开减刑、假释的条件、程序和有关要求,并根据法律规定和监狱方案,排摸并在监区公布所有符合减刑、假释条件罪犯名单,此后会组织监区所有符合条件的罪犯开展自荐工作,即由罪犯个人提出减刑或者假释的申请,然后监狱结合罪犯的个人申请,经择优排序后,研究拟呈报减刑或者假释人员的名单。为避免执法风险,监狱通常会充分考虑罪犯的个人意愿,经审查并研究后,对罪犯呈报减刑或者假释。换言之,对同时符合减刑和假释法定条件的罪犯,如果罪犯个人申请减刑,监狱通常不会对其呈报假释。此种方式一定程度上影响了假释制度的规范适用。具体而言,即使罪犯本人申请减刑,但监狱经审查后发现罪犯符合假释法定条件的,应及时做好释法说理工作。对于监区呈报的减刑、假释罪犯名单,刑罚执行部门、减刑、假释评审委员会,监狱长办公会在审查和研究中发现罪犯符合法定假释条件的,也应当通过进一步调查,对符合条件的罪犯依法提请假释。检察机关在同步监督中,发现对符合假释法定条件的罪犯,监狱未依法提请的,应及时提出监督意见。

把好假释审查关。在审查罪犯是否符合假释法定条件时,除了刑法第81条规定的情形外,还应当根据犯罪的具体情节、原判刑罚情况,在刑罚执行中的一贯表现,罪犯的年龄、身体状况、性格特征,假释后生活来源以及监管条件等因素,精准把握其是否具有再犯罪风险。一是充分考量罪犯犯罪的具体情节、主观恶性等因素。通常来说,预谋犯罪的罪犯主观恶性明显大于激情犯罪和过失犯罪的罪犯。对入监前有赌博、吸毒等不良嗜好的罪犯,出狱后回到以前的生活环境,比较容易重新走上违法犯罪的道路。对有被害人的罪犯,还需要综合考虑罪犯假释后的社会效果,比如是否存在会再次激化罪犯和被被害人之间矛盾的可能性。二是充分考量罪犯服刑期间的一贯改造表现。全面审查罪犯的计分考核、行政奖惩等证据材料,通信、会见、亲情电话记录,与管教民警、罪犯谈话了解情况,掌握罪犯在服刑期间的改造表现是否一贯良好。三是充分考量罪犯假释后的预期效果和再犯罪风险。与罪犯谈话了解其思想情况,准确把握其是否愿意积极融入社会,回归社会后的打算,结合其犯罪情节、文化程度、入狱前职业、家庭情况等因素,综合判断其假释预期效果。委托罪犯居住地社区矫正机构,对罪犯社区矫正环境进行深入调查,重点了解罪犯家庭是否和睦,是否具备监管能力,与周边邻居相处是否融洽,所在社区是否同意接受并负责监督管理,等等。对不能完全排除再犯罪风险的罪犯,必要时,办案单位应当赴其居住地调查了解相关情况。对同时符合减刑条件又符合假释条件的罪犯,在提请假释环节,可以通过组织召开听证会的形式,广泛听取意见,有效构建良性法律互动机制,更好地满足人民群众对监狱执法工作的知情权、参与权和监督权,最大限度赢得社会各界对假释工作的理解和支持。假释案件开庭审理时,注重向罪犯、证人,以及社区矫正机构、所在社区代表进一步了解罪犯服刑期间的一贯表现、再犯罪风险等情况,通过实质化庭审进一步查证罪犯是否符合假释法定条件。

把好假释执行关。司法实践中,对罪犯一贯改造表现的评价较为容易,依据的主要是原判判决认定的犯罪事实,服刑期间的客观改造表现等客观证据。但对罪犯再犯罪危险性的评估,受制于评估样本、手段、方式等因素,存在天然的不确定性。因此,通过假释提请、审理等环节的实质化审查,罪犯被裁定假释后,仍应当强化对罪犯假释后的管理和帮扶,确保他们能顺利回归、回报社会。一是要做好对社区矫正对象假释考察期内的日常监管教育,考核奖惩等工作,早日矫正其犯罪心理和行为恶习,确保他们能够严格遵守社区矫正规定,防止再犯罪。有的社区矫正对象因违法从事生产经营活动被判处刑罚,在社区矫正内又重新创业的,应当关注其生产经营活动范围和方式是否合法合规,告诫他们在生产经营活动中提升守法意识,自觉维护市场经济秩序,注重安全生产等,防止重蹈覆辙。如发现社区矫正对象在假释考察期内存在刑法第86规定的情形的,应当依照法定程序撤销假释。二是要动态掌握社区矫正对象的现实表现、思想动态,了解他们在生活、创业、工作期间存在的困难,精准把握施策。比如,对社区矫正对象因从事生产经营,需要跨区域、县活动的实际,监督社区矫正机构优化、简化请销假手续;在保证时长和质量的情况下,适当调整教育学习、公益和社会活动时间,为其正常生产经营提供必要便利。三是在假释考察期满后,加强对刑满释放人员的引导、扶助、教育和管理,落实好最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、教育救助、就业扶持等政策。通过综合施策,帮助曾经融入歧途之人在思想上、行动上能够更好地回归社会,融入社会、回报社会,实现办案的政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

[作者单位:江苏省人民检察院、江苏省盐城市人民检察院]

完善听证程序机制 助推司法公正“看得见”



□余健平 林小梅 刘佳柱

检察听证,是检察机关听取案件利害关系人及其他参加人意见的案件审查活动。检察听证,一方面能够有效促进司法公开,保障司法公正,提升司法公信;另一方面能够落实普法责任,通过以案释法来促进矛盾化解,预防违法犯罪,发挥促进诉源治理的作用。

检察听证是检察机关司法办案过程中尊重和保障人权的实践化与具体化,也是贯彻坚持以人民为中心的发展思想在司法领域的具体落实。通过开展听证让群众合理表达诉求提供法律渠道,能有效保障群众的知情权、参与权和监督权。而且,听证能够促进检察官全面听取各方意见,有利于更加客观准确认定事实、适用法律,依法公正地对案件作出处理。检察听证将审查案件模式从单一决定转化为多方参与,把案件审查处理过程置于阳光之下,全面听取当事人诉求,充分考虑听证员意见,自觉接受各方监督,促进检察办案司法活动更加公开、透明、规范,用群众看得见的方式彰显司法公正,进一步提升司法公信。

检察听证制度运行中面临的问题

配套机制保障性不足。开展听证工作,检察官需要制定听证方案,确定、联系并协调听证会参加人员,提前做好案件审查形成意见,准备听证会议,实践中基本全程“包办”,

既要专注案件审查质量,又要确保听证过程顺利。个别检察人员对《人民检察院审查案件听证工作规定》(下称《规定》)不够熟悉,没有按照规定组织开展听证。有的检察人员对听证信息登记不规范,存在错录、漏录情形。检察实践中,有的内设机构人员思想认识不到位,认为听证工作是办案部门的事情,属于检察官办案的环节,配合与支持力度不够,存在检察官“单打独斗”现象。

以案释法存在局限性。根据《规定》第19条规定,公开听证的案件,公民可以申请旁听,人民检察院可以邀请媒体旁听。而在实践中,公开听证案件存在公开程度不广、措施不足、效果不明显等问题。一方面,听证活动缺乏规范的公告发布程序,仅在本单位公示栏发布听证信息,公告时间较短,宣传力度不够,除听证员、案件关联人员外,普通群众难以及时获取听证信息;另一方面,听证活动结束后后宣传的策划与组织力度不够,方式单一、创新不足,在社会公众中的知晓度和影响力有限。

纵观存在的问题,既有客观方面的原因,也有主观方面的因素。实践中,有办案人员对《规定》《人民检察院羁押听证办法》等规定未能学深学透,理解掌握规定、执行落实规定不到位的原因,也有听证员的科学选聘、培训制度、监督管理等尚未建立,常态化开展听证工作不够的原因,还有制度设计尚待完善,配套保障机制不够健全的原因。笔者认为,开展听证工作需要同步建立软硬件设施及其管理规定,人员保障、专项经费保障、后勤保障等有关制度不够完善,一定程度影响听证工作开展的有效性。

检察听证制度的完善路径

健全配套制度,强化听证保障。一是进

一步推进听证工作规范化建设。检察机关要结合自身听证工作实际,进一步规范听证工作。如因地制宜制定审查案件听证工作实施细则、案件听证工作规程等,细化工作措施,强化对拟开展听证案件的审核把关,明确“应当听证”“可以听证”和“不听证”的案件范围。二是完善听证审批机制,扎实、规范推进听证工作。要真正选择群众诉求强烈、矛盾纠纷突出的案件,以及疑难、复杂案件进行听证。对具有示范意义的典型案件公开听证,要有针对性地安排特定的普法对象旁听,力求取得“公开听证一次,警示、教育、震慑一片”的效果。三是建立听证保密制度。检察听证是在案件审查过程中开展的审查活动,有的案件尚处于侦查阶段,如审查逮捕听证案件,有的涉及国家秘密、商业秘密、公民个人隐私或未成年人等,基于案件保密的需要,相关案件听证一般不公开进行,但是参加听证的听证员仍需要严格遵守保密要求,履行保密义务,对因参加听证知悉的案件内容严格保密。要建立听证工作保密制度,签订听证保密协议,明确保密范围、保密义务、保密纪律、责任追究等内容,可以更好规范听证工作。四是强化硬件支撑,加强听证配套保障建设。加强听证专项经费保障,强化听证室和连接中国检察听证网建设,推动建设符合要求的听证室全覆盖、网络互联。积极探索开展远程听证、检察听证直播等,推动听证由“线下”向“线上+线下”融合的模式转型,扩大听证影响力。

硬软件资源,提高听证能力。一是锻造过硬队伍,全面锤炼提升检察官政治能力与业务能力。检察工作是政治性极强的业务工作,也是业务性极强的政治工作,检察听证工作亦是如此,集中体现在检察机关司

法民主、善做群众工作方面。实践中,要通过组织开展听证观摩、业务实训、模拟听证等活动,适时开展听证业务专题培训,统一同类案件的听证工作标准,不断提升检察官的组织协调能力、群众工作能力和释法说理能力。二是统筹司法资源,建立市级听证员库。要加强与人大、政协、工商联、高校、科研院所等部门的联系,组织听证要多邀请具有代表性、专业性的听证员参加听证会。根据最高检《人民检察院听证员库建设管理指导意见》第4条第2款规定,应当注重吸收具有一定社会工作经验、德高望重的基层群众代表和法学、医学、经济学、理学、工学等专业人士入库。市级院应充分发挥统筹作用,逐步健全、完善上下一体、横向贯通的听证员数据库,融合人大代表、政协委员、人民监督员、律师、学者等主要群体,建立完整的听证员库。

加大公开听证力度,广泛传递检察声音。在听证方式上,要进一步扩大公开听证的范围,完善和细化公开听证前公告制度,拓宽检察听证公开途径,通过“两微一端”新媒体平台等多种渠道发布听证公告,向社会公布听证时间、地点等相关事宜。灵活采用“下沉式”听证,将听证场所“搬到”村(居)社区,发挥基层贴近群众优势,提高普通民众参与度,发挥基层近听群众的民众知晓度,以公正赢公信。在公开听证案件选择上,要注重结合检察机关司法为民政策、举措,更好地传达检察机关司法为民的政策、理念。在听证宣传上,要及时选择、编发检察听证典型案例,既可强化中国特色社会主义法律意识,又能充分运用网络媒体宣传阵地传播检察声音,讲好检察听证故事,扩大公开听证工作的社会知晓度,促进全民知法、懂法、守法、用法,助力诉源治理。

[作者单位:广东省潮州市人民检察院]