

[文章编号] 1672-7320(2010)02-0279-06

关于推进检察机关对刑罚变更 执行同步监督的思考

陈 峰 杨海燕

[摘 要] 对减刑、假释和暂予监外执行等刑罚变更执行活动的监督是检察机关刑罚执行监督工作的重中之重。但是,由于法律关于刑罚变更执行监督的规定过于原则,造成实践中检察机关的监督在内容、模式和程序上很不统一,严重影响了监督的实效。因此,要对刑罚变更执行同步监督,以期完善刑罚变更执行监督的执法立法和工作。

[关键词] 刑罚变更执行;监所检察;同步监督

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A

罪犯的减刑、假释和暂予监外执行等刑罚变更活动是刑罚执行活动的重要组成部分,也是实践中最容易发生权钱交易、司法腐败问题最多的环节。因此,加强对减刑、假释和暂予监外执行等刑罚变更活动的监督必然会成为检察机关监所检察工作的重中之重。我国《刑法》、《刑事诉讼法》、《人民检察院组织法》等法律法规中虽然对刑罚变更执行的监督制度均进行了规定,但由于过于粗略,导致当前各地在检察实践中的具体做法仍然存在较大差异,有的地方甚至存在机制性空白,凸显出监督不力的尴尬现状。因此,探讨如何进一步加强对刑罚变更执行的监督问题具有非常重大的理论和实践意义。

一、刑罚变更执行监督的界定

(一)关于刑罚变更执行监督的争论和分歧

关于什么是刑罚变更执行监督,在我国理论研究与实践运行中存在着两种截然不同的认识和做法,即“事后监督模式说”和“同步监督模式说”。

“事后监督模式说”认为人民检察院对于减刑假释暂予监外执行的监督只能是在收到人民法院的减刑、假释裁定和人民法院、监狱管理机关或者公安机关作出的暂予监外执行决定之后才能进行检察监督。该种模式为我国当前法律规定所坚持。

“同步监督模式说”认为检察机关有权对减刑、假释、暂予监外执行办理活动进行事前、事中和事后全过程的监督,检察机关不仅有权在收到减刑、假释、暂予监外执行的裁决后对裁决进行审查和提出纠正意见,也有权提前介入监狱和监狱管理局办理减刑假释的内部讨论、提请呈报程序和暂予监外执行的病残鉴定、呈报和审批程序以及法院的审理程序。此种模式为大多数学者和部分实务部门同志所坚持。

(二)对刑罚变更执行监督的界定

从法律赋予检察机关的法律监督职能权限与职责角度考量,笔者认为,刑罚变更执行监督是指对检察机关依照法律规定的职权和程序对刑罚执行过程中的执行方式变更活动进行的全面检察监督制度,具体是指对现行刑事法律规定的减刑、假释及暂予监外执行三种刑罚变更执行活动的监督,它应该包括

实体合法与程序合法的监督两个方面和执行变更批准程序与变更执行程序两个环节。从实体上看,监督的视角应该涵盖执行机关提出变更执行建议的主体与对象是否符合法定条件,变更执行起因的证明材料、原始材料是否真实,审批与裁决机关对变更执行的实体性审查与认定是否合法、充分;从程序上看,监督的视角应该触及提出建议的程序是否符合规定,裁决机关是否以法定的合议庭形式审理,审理的内容与过程是否围绕执行过程中表现出来的已然事实(如认真遵守监规,接受教育改造)和未然社会危害性的减轻可能性(如确有悔改表现、不致危害社会)。从监督的环节上看,检察机关介入监督的起点应该是从执行机关开始提出变更建议讨论始,至变更执行刑罚裁定实施终,包括执行变更批准程序与变更执行程序两个环节。

二、刑罚变更执行监督的现状评析

(一)监督操作难

现行监督体制下,检察机关的监督主要通过对移送或呈报的材料、对减刑、假释的裁定书副本和对暂予监外执行的批准通知书进行审查来进行监督。而我国现行法律并未对检察机关如何介入执行机关的报送环节作出规定,这就造成检察机关无从对执行机关提请变更刑罚执行的事实根据进行过程监督,无法对被减刑、假释、暂予监外执行者的实际情况加以了解,从而使得从提请到变更裁决出现监督空白。再加上法律并未对裁定书副本和批准通知书送达检察机关的时限作出规定,因此在实际运作中,不及时将这些文书送达检察机关的情况屡见不鲜。据调查,某市中级人民法院在作出对减刑、假释的裁定后,时隔数月才送裁定书副本,有时甚至将上千份裁定书副本同时送达。在这种情况下,检察机关要在法定的时间内完成审查并对不当裁定提出书面纠正意见,其监督工作的难度可想而知。

(二)监督落实难

由于现行法律对假释的裁定和对暂予监外执行的批准的生效时限未予明示,在实际操作中通常是作出即生效,造成一经假释或暂予监外执行即失控。在这种情况下,检察机关即使发现问题提出纠正意见,往往也因被假释、暂予监外执行者去向不明而无法落实监督意见。正如文章开篇的案例所述,陈建明被判处有期徒刑八年,在交付执行前,法院下达了陈建明因病暂予监外执行的决定书。检察机关收到决定书后,开展调查,发现陈建明不符合暂予监外执行的条件,遂向法院发出了《纠正不当暂予监外执行意见书》,但陈建明此时已外出不知下落,致使检察机关的监督意见长达 7 年无法落实。

(三)监督效果差

由于检察机关的监督缺乏法律的刚性支持,对刑罚变更执行中的一些违法行为难以及时发现,监督效果因此大打折扣。此外,特别要强调的是保外就医的情形。保外就医涉及到多个部门(至少也需要执行机关、司法行政机关、卫生行政机关、审判机关、检察机关五家)的配合,而由于我国法律法规并没有进行明确具体的规定,这就造成实践中各个部门自行规范、多头决定,其监督失范现象的严重性可想而知。

三、刑罚变更执行监督缺失的因由

(一)监督职权的有限性

在大陆法系国家,为保证刑罚的实施,通常对检察机关的职权作出比较全面、明确的规定。如德国和日本的刑事诉讼法都明确规定,检察官在指挥执行的过程中可以充分运用法律赋予的相应手段,法国的检察官和检察长则“有权直接动用公众力量,确保判决的执行”。我国的法律制度虽然赋予检察机关独立的宪法地位和专门的监督权力,但在刑罚变更执行环节的具体监督职权方面的规定却十分有限,仅仅停留于“提出书面意见”、“书面纠正意见”、“通知纠正”以及“抄送”等形式层面上,至于检察机关在哪些方面进行监督,监督的效力范围等重大问题都没有明确规定,这就造成监督无法着手与落实,更遑论监督效果了。

（二）监督程序的模糊性

检察机关作为国家法律监督机关，理论上有权对减刑程序实施全程监督。但我国现行刑罚变更执行程序并未有效设定检察监督机制，导致其实际效果受到了极大限制，主要表现在以下三个方面：1. 检察监督在罪犯考核过程中的缺失，导致不利于及时发现并纠正罪犯考核过程中的程序违法和“权力寻租”，难以将非法启动减刑、假释的现象排除在外，从而不利于发挥刑罚变更执行启动程序的过滤功能。2. 检察监督缺乏必要的手段，使得监督缺乏实质效果。虽然从应然的角度考虑，检察机关拥有通过列席会议、主动介入等方式获取所需相关事实材料的权力，但这种没有既定准则规制的做法无论是执行机关抑或检察机关都难以确保其有效执行，尤其是执行机关往往以无明文规定为由不接受检察机关的相关要求就更加凸显了制度的不足。3. 监督方式单一乏力，无法及时、有效地阻却程序性违法，也与诉讼经济原则相悖。现行监督体制下，法律仅仅规定了检察机关对刑罚变更执行的监督最终以提出纠正意见的形式呈现，却未就检察机关向执行机关提出纠正违法意见后的程序作出全面规定。虽然要求法院收到检察机关的书面纠正意见应该在一个月内重组合议庭进行审理，但对于不落实纠正意见的情形却没有否定性后果，结果导致法律被虚置，检察机关发出的书面纠正违法通知以及口头提出的纠正意见，都很难在实践中发挥效力。

（三）制度构造的缺陷性

在大陆法系国家，检察机关在刑罚执行阶段的职能设置通常具有较强的监督性特点，而且这种监督作用是通过将各项执行权能进行细分从而形成良好的制约机制实现的。如法国的刑罚执行制度采取的是以权力两分为基础，外加刑罚委员会的制约及检察官监督的构造；德国采取的是以半司法性质的检察权控制执行权，法院承担变更执行裁决权，同时赋予服刑人请求司法救济的权利以制约检察院执行权的构造；俄罗斯的检察机关在刑罚执行阶段的职权和作用与法国相似，在规定“检察长监督刑事判决执行的合法性”的同时，还规定检察长对法庭作出的假释、减刑和因病免除刑罚的裁定有异议时可以提出抗诉，抗诉可以停止裁定的执行。与大陆法系其它国家相比较，我国刑事裁判执行监督构造属于典型的检执分离体制。检察机关既不决定执行也不指挥执行，更不具体落实刑罚的执行，导致了对执行变更的监督无法落到实处。权能细分的不合理导致了权能之间天然制约关系的缺失，加之权利制约机制的弱化，决定了我国刑罚执行制度的正常运行在制度上和实践中必然要倚重于独立设置的检察机关的法律监督。这与其他国家多种制约机制同时存在并发挥作用有着明显的不同。

四、进一步明确刑罚变更执行同步监督的正当性、合法性和必要性

（一）刑罚变更执行同步监督的正当性

以权力制约权力，同时对权力的运用施以法律控制和约束，是现代法治社会的基本原理。法国启蒙思想巨擘孟德斯鸠认为，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验。”^[1]（第23页）因而对任何权力的行使必须付之以相应的制约机制。庞德也认为“主要不是从最大限度地自我维护的角度，而主要是从最大限度地满足需求的角度来思考法律目的。”^[2]（第58页）因此，检察机关对刑罚变更执行程序之监督，是满足权力相互制约以形成平衡的需要，防范因执行机关与裁判机关单方掌控刑罚变更执行权所造成的权力失控。而监狱等执行机关执行刑罚、行使行刑权是一个过程，在这一过程的每个环节，权力都有被滥用的可能，因此行刑权行使到哪里，监督就应该跟到哪里，不应该出现监督的“盲区”和空白点，因此检察机关对于行刑权的行使应该实行全过程的同步监督。

（二）刑罚变更执行同步监督的合法性

《人民检察院组织法》和《刑事诉讼法》都规定人民检察院对监狱等执行机关执行刑罚的活动是否合法实行监督。刑罚执行活动包括刑罚交付执行，罪犯的监禁、劳动改造、教育管理等监管活动，减刑、假释和暂予监外执行等刑罚变更执行活动，监外罪犯的执行活动，以及罪犯刑满释放和解除刑罚等活动。既然法律规定检察机关是刑罚执行的法律监督机关，检察机关当然有权对所有刑罚执行活动及其全过

程进行监督。减刑、假释、暂予监外执行等刑罚变更执行活动是一个由不同程序和步骤构成的刑罚执行活动,不仅仅局限在减刑、假释、暂予监外执行的裁决这一结果上,因此检察机关对刑罚变更执行的监督也应该是一种全过程的监督,而不仅仅局限于事后监督。认为检察机关对减刑、假释、暂予监外执行只能实行事后监督是对法律规定精神的严重误解。

2008年3月23日,最高人民检察院发布了《人民检察院监狱检察办法》、《人民检察院看守所检察办法》。其中规定对减刑、假释的提请裁定活动和暂予监外执行的呈报活动,检察机关今后将予以审查并签署意见。这意味着,监所检察对刑罚变更执行已经开始由事后监督向全程同步监督转变。

(三)刑罚变更执行同步监督的必要性

检察机关在法院作出减刑、假释裁定、刑罚执行机关或者法院作出暂予监外执行决定后实施的法律监督,是一种补救性的事后监督。这种监督具有时间的滞后性、纠正的困难性等天然弊端。在目前的情况下,如果仅仅强调法律没有规定事前或者事中监督的具体程序和内容,而否定检察机关对刑罚变更执行的事前或者事中监督,则会产生严重背离法律原则和立法精神的后果。因为,如果事前监督工作没做好,当减刑、假释裁定或者暂予监外执行决定生效后,检察机关再提出纠正意见,往往由于裁决已经执行完毕,而在客观上要纠正违法就十分困难。例如,要将已经释放或者监外执行的罪犯重新收监执行或者抓捕脱管失控的罪犯要耗费很多的司法资源,还有的罪犯长时间无法抓获,在社会上又实施了犯罪,严重危害社会治安稳定。如果检察机关在事前和事中对减刑、假释、暂予监外执行活动进行有效的监督,那么在很大程度上就可以避免上述问题的发生,将可能发生的违法减刑、假释、暂予监外执行问题抑制在萌芽状态。

五、刑罚变更执行同步监督机制的完善建议

(一)加强同步监督范围规范化建设

笔者认为,有效进行刑罚变更执行监督的关键是要加强监督范围规范化建设,使监督与刑罚变更执行活动同步,而且形成同步的、有效的制约机制。为此,首先要明确检察机关的随时介入制度。对与刑罚执行机关变更执行有关的活动,检察机关要立足主动做到事前、事中和事后“三个同步”。其次,应当拓宽监督范围,加强对刑罚变更执行全过程与各环节的监督。刑罚执行机关在决定拟报刑罚变更执行后,应将提请变更执行意见书,一审或二审判判决书,罪犯表现情况及评审表,监狱、看守所领导意见等材料装订成卷移送驻执行机关检察机关。派驻检察人员应当对监狱、看守所提供的证明材料进行核实,并找同队或同监室人犯了解其表现情况。审查完毕后,应制作审查表意见书,由监狱或看守所移送裁决机关裁定。裁决机关对罪犯变更执行的裁定,必须在向罪犯宣布的法定期间内将裁定书副本送达人民检察院,人民检察院认为裁定不当,应当在接到裁定书副本后法定期间内,向人民法院提出书面纠正意见。人民法院接到纠正意见后,暂不向罪犯宣布变更执行裁定,在法定期间内重新组成合议庭进行审理,作出最终裁定。

(二)增强刑罚变更执行程序的透明度

在程序上增强透明度,一是要推行公示制度。执行机关应当按照公开、公平、公正和利于监督的原则,将符合资格、推荐评审、呈报和裁定减刑、假释的罪犯名单(俗称“四榜”,即资格榜、推荐榜、呈报榜和裁定榜)在监所内外张榜公示,让罪犯和社会公众享有知情权、参与权和申诉权,以打破“暗箱操作”嫌疑,实现阳光执法。二是要构建裁前听证制度。对执行机关报请减刑、假释的罪犯,法院应在裁定前到监管场所公开听证,检察院、执行机关、罪犯本人和罪犯代表参加,可以参照庭审程序方式,由法院对罪犯的是否确有悔改或立功表现的情况进行调查核实,听取执行机关、罪犯本人、罪犯代表和检察机关的意见,并将拟定同意减刑、假释的罪犯名单在狱中公布。裁前听证的好处,有利于改革过去封闭的书面审方式,便于同步监督制约,防止权力滥用,维护司法公正。三是要给予罪犯一定的参与权。在减刑、假释的程序设计中,要给予作为结果承受者的罪犯的一定诉讼权利,如享有申请权、辩解权、申诉权和司法

救济渠道等,使罪犯摆脱完全被人操纵的命运,维持法律关系平衡,体现社会公平正义,有利于调动罪犯的改造积极性。

(三)完善刑罚变更执行的监督方式

首先,赋予检察机关广泛的调查权。发现违法需要手段,确认违法需要证据,而这些都要依靠广泛的调查权来实现,因此必须明确检察机关在对刑罚变更执行活动中的违法行为进行调查时,可以要求与案件有关的机关和个人予以协助和配合,如出具证明材料,提供相关信息等。当然,法律还应同时明确不履行义务或者提供虚假信息所要承担的法律后果。只有这样,才能保证检察机关充分发现并确认违法。其次,赋予检察机关减刑、假释建议权,对于有重大立功、悔改或立功表现特别突出、或者有特殊贡献的罪犯,检察机关可以建议执行机关报请法院裁定减刑或假释,以有利于保护罪犯的合法权益。

(四)明确检察机关法律监督的效力

首先,必须加大检察机关纠正违法通知书或者建议书的执行效力。被纠正违法的刑罚执行机关或者裁决机关必须在规定的时间内纠正违法,并将纠正情况在法定的期间内向检察机关报送。对纠正违法通知书或者建议书提出的纠正意见有异议的,应当在收到纠正通知书的法定期间内提出不同意见,检察机关重新审查是否撤回纠正违法通知书或者建议书,检察机关坚持纠正意见,刑罚执行机关可以向提出纠正意见的检察机关的上一级检察机关提出复议,上一级检察机关应当在法定期间内做出决定,通知下级检察机关和刑罚执行机关是否执行。其次,赋予检察机关提请惩戒权。对执行人员在变更执行活动中的严重违法情况,检察机关有权提请所在单位或其上级主管部门予以惩戒,当该执行人员所在单位或上级主管部门确认理由成立时,应当对违法者惩戒,并将结果通知监督部门。

(五)提高检察机关法律监督的能力

1. 加强对监所检察工作的领导。刑罚执行监督是检察机关在整个刑事诉讼过程中进行法律监督的最后环节,它为刑罚的正确执行和目的的实现起到保障作用,刑罚执行监督工作只能加强而不能削弱。一要加强领导,为监所检察部门配备足额的高素质检察人员,改善工作条件和加强业务培训;二要建立岗位责任制,健全工作制度,突出工作重点,加大监督力度;三要加强派驻检察室的规范化建设,充分发挥检察室在监督第一线的优势作用;四是监所检察人员要端正执法理念,增强责任感和事业心,积极、大胆、依法开展执法监督工作;五是监所检察人员要加强业务学习,不断提高自身综合素质和法律监督能力。

2. 尽快实行派驻检察室与刑事执行机关的微机联网,实行动态监督。检察机关监所检察部门与监狱、看守所要经常互通情况,尽快建立各自的微机网络,并实现微机联网,信息共享,各负其责,及时掌握刑罚执行、监管改造、教育、监所检察工作情况和信息动态,实现对刑罚执行和监管活动的动态管理和动态监督,不断推进各部门之间的相互配合和信息交流工作。

3. 强化检察侦查职务犯罪职能。针对罪犯减刑、假释、暂予监外执行等工作中易发生问题的环节,要认真进行研究,提出有针对性的预防措施,堵塞漏洞,健全预防机制,从源头上遏止职务犯罪的发生。对刑罚变更执行活动中的职务犯罪案件要坚决依法查处,以办案促监督,以监督保公正,树立检察机关刑罚执行监督的威信。

(六)完善刑罚变更执行同步监督的立法

只有从立法的角度对我国现行刑罚变更执行监督问题进行全面改革与定型,才能真正有效解决当前刑罚变更执行监督中存在的一系列问题,保证刑罚执行变更的价值目标的实现。笔者认为,要全面妥善解决我国刑罚变更执行监督,必须对实体法、程序法两个方面同时进行立法技术、实体内容、机构设置、运行机制以及监督效力等多层面的完善与强化。具体而言,应该包括以下几个方面:

1. 在刑罚法规中完善刑罚变更执行监督制度。在未来刑法的修正案或者颁行新的单行刑法时,应当明确检察机关的介入制度。如可以修改现行刑法第79条、第82条的程序规定,执行机关拟变更刑罚执行,必须经过检察机关批准,然后才能由执行机关向人民法院提出刑罚变更执行建议书。对于刑罚执

行机关与刑罚执行有关的活动,检察机关批准前,有权要求执行机关提供有关材料接受审查。人民检察院应当派员列席执行机关变更刑罚执行的有关会议。人民检察院认为刑罚执行机关报送的变更执行意见不当的,可以向人民法院或者刑罚执行机关提出意见。

2. 在刑事诉讼法中明确刑罚变更执行及其监督的具体范围、方式、工作机制。修订刑事诉讼法或者其它刑事诉讼法,明确规定执行机关内必须设立检察机关的派驻机构,主要承担刑罚执行监督和监管执法监督两大职能。同时还必须就刑罚变更执行监督的内容、对象、具体范围、监督的方式方法、监督的工作机制及其效力等进行原则性的、明确的规定,使执行机关和检察监督机关都能有法可依、有章可循。

3. 在涉及刑罚变更执行的立法、司法、行政解释中,明确规定监督制度的具体实施方式。首先,应加强立法、司法解释工作,细化刑罚变更执行的实体条件与程序方法,以便于执行机关把握标准提出建议书,也便于检察机关根据明确的细化标准进行监督,从而避免出现因主观随意性甚至理解歧义而引起的部门争议。其次,最高司法机关与司法行政机关应该联合对刑罚变更执行工作制定和完善监督制约规定。监督制约范围应该主要包括两个方面,一是就执行机关对犯罪人进行的年度考核评审和变更执行评审进行监督;二是对刑罚变更执行案件的审理过程与方式进行监督。

[参 考 文 献]

- [1] 吉毓惠:《关于对完善罪犯减刑、假释工作检察监督法律的思考》,载《兰州检察》2009年第2期。
- [2] 韩瑞丽、张继钢:《刑罚变更的理论与实践思考》,载《云南大学学报(法学版)》2005年第4期。
- [3] 葛琳、庞振东:《监禁刑执行变更程序的模式选择》,载《人民检察》2005年第10期。
- [4] 尚爱国:《论检察机关对刑罚变更执行的同步监督》,载《人民检察》2005年第7期。
- [5] 陈兴良:《刑法适用总论》,北京:法律出版社1999年版。
- [6] 赵秉志:《刑罚总论问题探索》,北京:法律出版社2002年版。

(责任编辑 车 英)

Thoughts on the Prosecution's Synchronization Monitoring of the Changes of the Implementation of the Penalty

Chen Feng, Yang Haiyan

(Anhui Hefei People's Procuratorate, Hefei 230039, Anhui, China)

Abstract: Supervising the execution of Reduction of sentence, parole and probation suspense is the most important task of oversight to the prosecution penalty. However, as the law regard to monitoring of the changes of the implementation of the penalty is too broad, the supervision of the prosecution in terms of content, models and procedures is not uniform in practice, and causes a serious impact on the effectiveness of supervision. The writer elaborates the current situation and problems of the prosecution's synchronization monitoring of the changes of the implementation of the penalty, and make some recommendations on specific system, with a view to to do some good to the enforcement and legislation of the monitoring of the changes of the implementation of the penalty.

Key words: changes of implementation of penalty; attorney prisons; synchronization monitoring