

对我国派驻检察工作实践的观察与反思

◆ 邱次珍

(江西理工大学, 江西 赣州 341099)

【摘要】笔者在G市检察院实习的过程中发现,当前的派驻检察工作实践中存在着一些问题。在了解了G市检察院派驻监狱检察室基本情况和工作现状的基础上,具体分析了执行变更监督流程化、日常监督形式化严重、人力物力保障不充分、工作量与薪资待遇不匹配等问题,针对这些问题,本文提出了简化案件办理流程、允许对减刑假释案件提起抗诉、优化日常监督方式、保障人力物力需求、完善考评机制等建议,以期为同行提供参考。

【关键词】派驻检察;执行变更监督;日常监督;问题及对策

派驻检察的职责在于对监狱的方方面面进行监督,是一种非常重要的检察方式,它包括对减刑假释等案件的监督,以及对监狱日常工作的监督。派驻检察在某种程度上规范了监狱刑罚权的行使,检察机关的介入让监狱的监管活动不再神秘,同时,也通过媒体让社会公众获悉一些监狱内部的情况。不同于监狱和罪犯的关系,作为相对客观的第三方,派驻检察人员经常性地听取罪犯和其亲属的申诉、控告等,极大地保障了罪犯的基本权利。

一、G市检察院驻监检察室的基本情况和工作现状

G市的刑事执行检察监督工作由第四检察部承担,具体的派驻检察工作由其下设的驻监办公室负责,该办公室成员有两位年纪比较大的员额检察官、一位检察官助理及一位书记员。目前,G市检察院驻监检察室主要对“减假暂”案件进行监督,以及对监狱的日常活动进行监督。据笔者的询问和观察,一般情况下,检察官每天上午都会去监狱巡视或列席减刑假释评审会,下午就在检察院机关填写案卡信息、整理案卷等。笔者注意到,G市检察院驻监检察室现有的工作人员,很难应对大量的日常监督工作和繁重的减刑、假释等案件办理任务。目前,G市监狱在押罪犯4500人左右,每年的实际减刑的人数占在押总人数的30%左右。

二、派驻检察制度实践中存在的问题

刑罚变更执行监督是监狱检察监督的重点,一般情况下,对于法律明确规定的监督事项、重大监督事项采取办案模式,而对于日常的事务性工作,即日常监督采取办事模式。

(一)刑罚变更执行监督流程化,调查不充分、对抗性不足

案件流程涉及太细致,费时费力。目前,检察院执行监督案件流程设计太细致,检察官需要花大量时间处理琐碎的事务性工作。以办理减刑案件为例,如“三段式”办案,需要对材料进行三次审查,形成全程监督的形式。笔者认

为,“三段式”办案不仅浪费时间而且无必要。实践中,检察机关一般会在提请前阶段向监狱方面提出异议,几乎不会在后两个阶段提出异议。上述三个阶段都要经历“受理、审查、结束”三个流程,需要花费大量的时间去处理事务性工作。

调查不充分,开庭案件对抗性不足。减刑、假释案件大多是分批进行的,而且每批的数量比较多,检察人员没办法对所有的案件进行全面充分的调查,只能选择性地对重要的案件进行调查。另外,由监狱值班民警对罪犯的表现进行计分,检察官只能核对监狱民警提供的计分凭证有无明显错误,但无法核实这些凭证的真实性和准确性。另外,对于“四类犯”减刑案件,检察人员大都未开展充分的调查核实,多数止步于对相关人员的询问。部分减刑假释案件的庭审活动,并未达到最高检规定的程序要求。目前,我国在刑事执行变更监督领域,尚未构建一个“由监狱、法院、检察机关三方构成的稳定的三角结构关系”,检察机关和监狱在立场上不存在对立,庭审的辩论环节甚至整个庭审活动都将流于形式,案件的争论焦点得不到充分阐释,从而影响法院决定的全面性、准确性。

(二)日常监督不被重视,被动、形式化

日常监督不受重视,发现不了实质问题。首先,在司法改革的大背景下,检察院工作的重心都在办案上面,而巡回检察制度确立以来,不少检察工作人员更加不重视对监狱的日常监督工作。其次,近年来,刑事执行检察部门也逐渐形成了以“办案”为主的工作模式,减刑案件一般是分批进行,动辄数百件,事务性工作占用大部分时间,以至于留给日常监督工作的时间不多。目前,对监狱的日常监督工作的开展没有相应的启动程序,它的终结也没有明确的依据,故存在比较大的随意性,通常是选择性地对监狱部分工作进行监督,对监狱的日常监督提不出大的整改意见,只能对一些明显的小问题提出整改意见。

事后调查被动，形式化严重。由于上述各种原因，目前G市检察院驻监室工作人员只能选择性地对重要的项目进行监督。日常监督工作做得不到位，导致不能及时发现违法情形或重大隐患，通常都是监狱发生事故之后，检察人员才前往监狱对事故进行事后调查，显得有些被动。据笔者观察，部分派驻检察人员对日常监督工作不主动、态度不积极；“三大现场”巡查等日常监督工作的形式意义远大于实质意义，《检察日志》等书面资料也失去了记录日常监督工作实况的作用，通常是在上级检察机关随机抽查的前夕临时补记，没有真实性可言。

（三）人力物力保障不充分，工作量与薪资待遇不匹配

驻监室不被重视，人力物力保障不充分。当前，检察院还是把工作重心放在了公益诉讼和审查起诉部门，依旧不太重视刑事执行部门的工作。公诉部门、公益诉讼部门人才聚集，而刑事执行部门多是一些年龄大的即将退休的人员。案多人少的问题在检察院很普遍，驻监检察室更不例外，G市检察院驻监室由于信息化保障资金、人手不足等因素，未能实现检监联网。工作量与薪资待遇不匹配，正面激励效应不强。建立全国统一的检察业务系统旨在规范办案程序、明晰权责，但在实践中，大部分减刑假释案件案情简单明了、法律规定的也比较笼统，而且部分案件只进行了书面审查。减刑假释案件的错案风险比较小，具备让检察辅助人员全程代办的可能性。这导致检察官对案件办理的贡献率不高，其专业能力也没有得到凸显。办案数量只与员额检察官的业绩考核相关，与检察辅助人员无关，这会导致考评上的失衡。

（四）缺乏监督刚性，监督权被虚化

根据前面的数据不难发现，G市检察院驻监检察室减刑、假释、案件数量很多，但检察官对监狱和法院提出异议的案件很少。原因包括：首先，刑事执行检察只有检察建议书与纠正违法通知书两种监督措施，往往需要监狱的配合才能发挥其监督实效，缺乏监督刚性。实践中，会出现被监督者即监狱拖延、变通，甚至拒绝采纳的情况，监督效果亟待强化；其次，若监狱方面不配合或变相不配合，法律没有对具体由谁承担、承担什么样的责任、如何追究责任等问题进行规定，很大程度上导致检察监督权被虚化。

三、对策

（一）避免案件办理流程化，提高减刑假释案件的监督实效

简化办案流程，提高案件办理效率。建议把当前的“三段式”办案简化为一段式办案，确定由一名检察官负责办理，避免出现重复建案、计案的情况。鉴于实践中的普通减刑案件材料中的意见书、审查报告的具体内容大同小异，建议集中对一批相似性很高的普通减刑案件出具意见

书、审查报告。此外，笔者认为应该由刑事执行检察部门统一办案，既能保证实现案件实质化办理的要求，也有利于统一办案标准、规范办案流程、缩减办案周期、提高办案效率。

保证调查、庭审的实质性，允许对不当减刑假释提起抗诉。派驻检察人员要综合听取各方意见、审核各种书面资料，积极主动地监督。对于部分需要开庭审理的案件，检察人员要充分利用其获得的线索，发挥庭审的作用。除了提出书面纠正意见，必要的时候，检察机关可以要求法院重新组成合议庭进行审理。进一步规范开庭审理，允许被害人等相关人员参与庭审活动。此外，应当赋予检察机关对法院减刑假释裁定不当的抗诉权。目前，全球多数国家的检察机关都可以对审判机关的所有一审裁定提起二审程序。允许检察机关对不当减刑、假释提起抗诉，可以促使法官严肃对待减刑、假释案件，保证这类案件庭审的实质性、提升检察监督效果，变被动监督为主动监督。

（二）优化监督方式，充分发挥日常监督的作用

日常监督是检察机关发现刑罚执行问题的重要途径，它有利于规范监狱权力的行使、保障罪犯的权利。在以办案为主的模式转型的过程中，警惕办案和办事两者相互竞争甚至相互排斥。不断优化监督方式，发挥派驻检察人员便于日常监督的优势，加强对监督场所的日常监督，充分利用好日常监督对减刑假释案件办理的作用。并将上述日常监督事项纳入检察官的业绩考核范围内，保证日常监督实效。

第一，主动监督巡视走访监区，但不能选在某一个固定的时间点，防止监狱采取针对性的措施应付检察。同时，减少巡视的次數而增加单次巡视的时长。另外，应当及时将走访过程中发现的问题反映给监狱，同时要贯彻后续监督理念。第二，对于可能引发事故的安全隐患，第一时间向监狱提出整改要求，要求监狱及时采取措施进行防范，同时，重视罪犯及其亲属反映的问题。第三，建立驻监检察室与监狱之间的常态联系机制与应急响应机制，建立责任追究机制，将责任具体落实到个人。第四，要求检察人员认真、及时填写《检察日志》，建议将《检查日志》的完成情况纳入对日常监督工作的考核范围，给予适当的权重。

（三）充分保障人力物力需求，完善考评机制

整合资源、优化人员结构，提高人员素质。将驻监检察室和执行检察科进行整合，由刑事执行部门统一分配工作任务、统一调配人力物力，实现部门内部在机构、资源配置上的优化，提升法律监督实效。在刑事执行检察监督范围扩大、业务量增加的背景下，需要在部门内部细化分工，落实司法责任制，适当补充人员编制，或从招聘合同制员工，保障人员充足。补充年轻干警，为驻监检察室注入新鲜血液。为驻监检察室配备熟谙实体法和程序法的专业人员，

经常性地进行组织培训,打造一支高水平的执行检察监督队伍。

加强硬件设施配备,强化刑事执行智能化建设。加强物资配备,保障各种物力设施。全面打破检察机关内部的信息壁垒,同时收集外部基础数据,构建与公安、法院等相关部门的案件资源信息共享平台。统筹利用检察数据资源,建立健全刑事执行大数据中心,为检察工作提供充分的数据支撑。强化刑事执行检察工作的智能化建设,构建人工智能辅助检察监督新模式。在现有的基础上,研发更智能的检察工作系统,尽可能地节约人力物力,提升检察监督的质效。

提高书记员薪资待遇,完善考评机制。适当提高聘用制书记员工资待遇,保证书记员的稳定性。提高日常监督工作在绩效考核上的比重,避免过度重视办案而忽略日常监督工作,对于案情简单的案件,应当下调办案系数。相应地,对检察官办案的考评,应着重于案件办理质量,而不是案件数量。

(四)加强执行检察监督刚性,提高监督意见的准确性

完善刑事执行检察监督立法,赋予检察机关监督一定的强制力。首先,明文规定由谁承担责任、承担何种责任、如何追责。其次,检察机关建立跟踪监督机制。监督意见出具后,检察机关要根据相关要求,加强与监狱的沟通,督促其及时整改并及时回复,经督促仍不回复的,将适用《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》相关规定。最后,与被监督单位建立复议复核机制。监狱对监督意见有异议的但没有申请复议复核的,视为认可检察机关的监督意见。

保证监督意见的正确、准确。针对刑事执行违法行为,驻监检察室要严格按照办案的模式,收集证据、查清事实,保证其监督行为规范性和监督意见的准确性,让监狱能够接受监督意见。一是要认真做好调查取证工作,严格把握事实关和证据关。二是要符合法定程序,严把程序关。三是论证上要充分释法说理,严把法律适用关。针对监督过程中发现的争议焦点或者重点问题,检察机关要积极主动地进行阐释。

四、结束语

总而言之,目前,实践中的派驻检察工作存在着执行变更监督流程化、日常监督形式化、人力物力保障不充分、工作量与薪资待遇不匹配等问题,这些问题的存在极大地影响了检察监督工作的质效。针对这些问题,本文针对性地提出了简化案件办理流程、允许对减刑假释案件提起抗诉、优化日常监督方式、保障人力物力需求、完善考评机制等对策。

参考文献:

- [1]周伟,吴飞飞.派驻检察的职能定位研究[J].人民检察,2022(07):9-14.
- [2]何剑.刑事执行检察办案模式的实践反思[J].江西警察学院学报,2021(06):110-116.
- [3]张素敏.减刑、假释执行变更运行现状及其路径优化[J].犯罪与改造研究,2021(12):32-38.
- [4]陈宁,卢建元.从五方面强化刑事执行检察监督[J].人民检察,2017(22):78-79.
- [5]袁其国.强化监督实效 不断规范刑事执行检察工作[J].人民检察,2017(02):49.
- [6]高一飞,曾静.我国派驻监狱检察制度改革观察与反思[J].时代法学,2017,15(06):3-14.
- [7]荣晓红.论刑事执行监督检察政策[J].浙江警察学院学报,2022(02):8-20.
- [8]于辉.论我国监狱行刑检察监督制度之完善[D].武汉:中南民族大学,2010.
- [9]季卫东.法律程序的意义[M].北京:中国法制出版社,2005:79.
- [10]吴占英,耿光明.论监狱行刑检察监督的现实困境及进路[J].甘肃社会科学,2008(01):45-47,156.
- [11]李继华,卞增智.刑事执行检察监督刚性问题研究[J].中国检察官,2018(19):64-67.

作者简介:

邱次珍(1998—),女,汉族,江西赣州人,硕士研究生,研究方向:民商法。