

监外执行：郑州金水水探出一条新路

通讯员 党玉红 本报记者 王晋晋 文/图

核心提示

3年来没有发生一起监外执行人员重新犯罪的案件,没有发生一起政法干警涉嫌此类的职务违法案件。郑州市金水区监外执行创新之举——“四壁合围”制度,取得了成效。

对于监外执行,坊间一直有多种传言,诸如“保外就医=玩猫腻放人”、“暂予监外执行=自由”等等。尽管现行的法律法规对规范监外执行人员的监管有所涉及,但从立法体系上看,缺少一部完整的规范监外执行人员监管工作的法律,刑罚执行的相关部门之间还不能做到“无缝对接”。

据有关人士介绍,郑州市金水区自2007年开始试行“四壁合围”制度,即公、检、法、司四部门互相监督,检察机关组织人员定期对各个环节工作进行抽查,通过“监外执行人员监督管理考察跟踪表”对全部工作流程实施法律监督。如今,监外执行无论哪个环节出了问题,都能很快确定相关责任人。

每天一大早,家住河南省郑州市金水区中方园小区的李某,都会准时到附近的街心公园晨练,然后到菜市场买菜。在周围的大多数邻居还没出门上班时,他就回到了家里。除了去医院看病输液,到辖区公安派出所与民警交谈外,他很少与外界接触。近两年,他一直过着这种深居简出的生活。

“这是对我的关爱,也让我对自己进行了更多反思。”李某在接受记者采访时坦陈,他很珍惜这种生活。

他是一名暂予监外执行人员。他亲身体会到,监外执行不像社会上的一些传言那样,是“无罪释放”或“跟正常人一样自由”,而是在认真反思和洗刷自己的罪过。

其实,自从对李某实施监外执行以来,郑州市金水区人民检察院的一张“监外执行人员监督管理考察跟踪表”,一直在公安派出所、基层司法所和检察院之间流转。

这张表贯穿了监外执行的全部工作流程。金水区人民检察院检察长李建海说:“这张表可以使相关部门职责明确,内容具体,表随人走,环节互连;也可以使检察机关依法进行跟踪监督,实施责任追究,有效推动监外执行规范工作的开展。”

“保外就医=玩猫腻放人,暂予监外执行=自由”,坊间传言道出了监外执行漏洞所在

两年前,在李建海的案头,摆放着两份资

料。一份材料上列举着几个奇怪的等式:“缓刑=不服刑”、“假释=提前释放”、“保外就医=玩猫腻放人”、“暂予监外执行=自由”。每个等式下列举了监外执行形同虚设的情况;另一份材料则是关于监外执行不规范引发的职务违法案件的举报。

“监外执行有着严格的规定和程序,为何还频频出现问题?”李建海开始思考这个问题。经过认真调查研究,金水区检察院发现,部分监外执行人员在辖区公安派出所并没有形成管理档案,存在一定的脱管、漏管现象。

“尽管现行的法律法规对规范监外执行人员监管工作内容有所涉及,但从立法体系上看,缺少一部完整的规范监外执行人员监管工作的法律,刑罚执行的相关部门之间还不能做到‘无缝对接’。”李建海分析说,在具体操作中,法院有可能不能及时将判决书或裁定书送达执行机关;公安机关或被动应付监管,或不与相关部门沟通;检察机关不能及时获取信息,而陷入被动监督;基层司法所由于不能详细掌握监外执行人员的底细和情况,而不能实施有效帮教,从而削弱了对监外执行人员的监管。

据介绍,从现行的法律法规来看,公安派出所是对监外执行人员实施监管的主要承担者。公安部于1995年2月21日发布实施的《公安机关对被管制、剥夺政治权利、缓刑、假释、保外就医罪犯的监督管理规定》,在一定程度上细化了对监外执行人员的监管工作。“但从调查的总体情况看,基层公安派出所打击犯罪和治安防范工作任务重,有的没有对监外执行人员开展监督考察活动,各相关部门之间存在信息不交流,建档、转档、归档不完备,监管工作不能保持连续性等弊端。”李建海说。

这些问题的存在,让金水区检察院一班人开始思考——应该如何发挥检察机关的法律监督职能。李建海说,根据我国法律规定,对监外执行人员的监督管理是刑罚执行的重要组成部分,人民检察院担负刑罚执行的监督职责。然而,由于诸多原因,检察机关介入该项工作的时间、监督内容、程序手段等,还没有一个统一完整的法律性文件,检察监督工作开展的不是十分规范到位,尤其是检察监督的法律保障措施还不是非常完善。

他举例说,有关部门对检察机关提出的检察建议书或纠正违法通知书不能及时接受或改进时,怎么办?又如,对执法人员不履行或未完全履行监管职责的行为与监外执行人员又犯罪的结果之间,其法律上的因果关系如何把握和界定?什么情况下构成犯罪?这些都存在较大分歧,没有一个统一的法律标准,在很大程度上制约了检察监督作用的发挥。同时,有些监外执行人员只重视对监管场所内的执行监督,忽视了对监外执行犯罪监管监督

工作,往往处理不好敢于监督与善于监督的关系,要么监督方法不科学,要么浮在面上,发现不了问题。

公检法司“四壁合围”破解了监管难题,无论哪个环节出现问题,都能很快确定相关责任人

经过认真调查研究,金水区检察院向金水区委呈报了拟订的《郑州市金水区监外执行人员监督管理工作流程》。随后,在金水区委政法委员会牵头组织下,区公、检、法、司四长先后三次坐下来对此进行专题研究,提出修改意见,细化具体操作环节。

经区公、检、法、司四长会签后,《郑州市金水区监外执行人员监督管理工作流程》于2007年正式实施,对监外执行人员的监督管理考察跟踪形成了“四壁合围”之势。

根据工作流程规定,在交付执行阶段,监外执行人员是本辖区的,应当在判决或决定生效后,及时向金水公安分局治安管理部门送达有关法律文书;监外执行人员是异地的,应当在判决或决定生效后,及时向被告人所在地的公安机关(或派出所)送达法律文书。

法院对罪犯依法判决、裁定或决定监外执行后,应当告知其必须及时到公安机关治安管理部门和居住地派出所报到,以及不按时报到可能产生的法律后果。

检察院监所部门通过本院公诉部门掌握被判处非监禁刑罚的人员情况并通知司法局基层科,将其纳入社区矫正体系。

公安分局在接到异地人民法院或监狱管理部门送达的有关本区监外执行罪犯的法律文书后,应当在3日内抄送到检察院备案。在接收监外执行人员时,应当检查法律文书是否齐全。法律文书一般应该直接送达,也可以邮寄。接收机关在接收后,应当向送达机关出具回执,严禁由监外执行人员本人携带或转交送达。

在监督考察阶段,该工作流程明确规定,公安机关在接到监外执行的有关法律文书后,应当在3日内对监外执行人员的情况予以登记,并指定其居住地派出所具体负责监督考察,由2~3人组成监督考察小组,派出所至少应明确一名民警具体负责,并制定出具体的监督考察措施,定期对监督考察对象进行考察,形成书面材料。

“无论哪个环节出了问题,都能很快确定相关责任人。”李建海说,在“四壁合围”的体制下,金水区公、检、法、司四部门互相监督,检察机关组织人员定期对各个环节工作进行抽查,通过“监外执行人员监督管理考察跟踪表”对全部工作流程实施法律监督,既加强和规范了对监外执行人员的监管,有效弥补了监外执

行工作中的漏洞,还预防了职务犯罪案件的发生。

据悉,自“四壁合围”实施以来,没有发生一起监外执行人员重新犯罪的现象,也没有发生一起政法干警涉嫌此类的职务违法案件,基本实现了法律效果与社会效果的有效统一。

内部文件有局限性,容易浮于表面,真正让监外执行监管“无缝对接”,还需引入社会监督

尽管“四壁合围”取得了明显的效果,但李建海还是有自己的担心:“公、检、法、司四家虽然联手制定了监管工作流程,但这毕竟是一份内部文件,其约束力靠四家的密切配合和共同认识,否则容易浮于表面。而且,要真正杜绝监外执行人员再次犯罪,早日将其改造成一名守法的公民,还要靠他们个人的努力以及全社会对他们的关爱和帮助。”

据介绍,为了达到更好的“无缝对接”的效果,金水区检察院在具体执行中,会根据监外执行人员的情况介入实际调查。比如,监督相关部门是否定期向帮教小组了解监外执行人员表现情况,是否定期与监外执行人员谈话交流思想,监外执行人员是否定期参与社区矫正,外出是否经批准及是否定期汇报等。

针对被法院判处的监外执行人员不主动到其住所地派出所报到并接受监管的现象,金水区检察院尝试了“两次告知”制度:建议法院在送达执行通知书时,书面告知监外执行人员应遵守的法律、法规和规章,并要求监外执行人员及时、主动地到所在地派出所报到接受监管,否则视为脱管,依照规定缓释考验期间或收监执行,这是第一次告知;第二次告知是监外执行人员到派出所报到时,派出所应向向其书面告知监督考察期间必须遵守的外出请假、学习劳动等制度,如不遵守,同样视为脱管,依照规定缓释考验期间或予以治安处罚或建议收监执行。

事实上,金水区检察院的这种探索创新引起了相关法律专家的高度关注。河南农业大学法律系主任杨红朝认为,相关法律对于监外执行的規定,是出于刑罚文明



和人道主义关怀的考虑。然而,这种立法上的良好愿望如果缺乏严格的监管,就很容易衍生成一种消解刑罚公正性的“合法性猫腻”。目前在实际执行中,减刑、假释、保外就医等一些良好的制度安排,由于操作的封闭性和法律监管的失效,已经出现了一些问题。

“监外执行的正义性与人道价值必须建立在有效监管的基础上。强化对监外执行人员的监管责任,不能靠检察机关一家,也不能靠内部文件的约束力。”杨红朝认为,要减少监管死角和环节漏洞,在实践中需切实发挥公、检、法、司四个法定职责部门的监督合力,在监外执行的审议批准、执行监督等环节上推行信息公开,引入社会监督力量,增加刑罚决策和执行的透明度。

随着深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作越来越深入人心,对服刑人员的“人性化”、“社会化”管理理念会进一步得到体现,监外执行的数量也会越来越多,如何有效地化解社会矛盾是检察机关面临重大课题。但是,对监外执行人员的监管改造是一项复杂的社会系统工程,涉面广、人员多、政策强、难度大,牵动千家万户,关乎长治久安。从这个角度考虑,郑州金水区人民检察院大胆创新,消解监外执行监管漏洞的探索,是值得借鉴的创新之举。

新闻时评

人造柴油荒 再显行政手段威力

进入11月以来,我国多座城市遭遇一场前所未有的柴油荒。中国商业联合会石油流通委员会的调查数据显示,华南已有2000多家民营加油站因缺油而停业。在浙江、江苏、广东等地,不少加油站实行限量加油。

能源领域出现临时性短缺不是第一次。每一次都可以容易地找到理由加以解释。比如:原油定价权缺失、季节性因素、物流仓储配套不完善等。针对这次局部柴油荒,熟悉的解释语句再次陈列了出来:由于国际油价持续高位震荡,地方炼油厂炼油成本增加,生产积极性下降,出现减产甚至停产;华南受台风等气候因素影响,油轮靠岸和油品资源调入出现困难;经济快速回暖,需求量大大上升等。

应该承认,这些理由都是造成柴油荒的客观因素。但所有这些解释都无法解答:柴油荒为什么没有在国际原油价格上百元的时候出现而是在今年出现?为什么没有在去年台风季节过后出现?为什么没有在经济高速增长的其他年份出现?换句话说,这些常态困扰因素,为什么偏偏在今年和柴油过不去?

市场已经失去资源配置功能的时候,还找一些普遍性原因来解释故障的发生,这和讳疾忌医没有区别。讳疾忌医治不了病,以偏概全也修理不好市场。即使这次柴油荒通过全国调配化解,下一次供需脱钩的老毛病还得发作。

显然,多地出现柴油荒另有主因。在需求方面,节能限电的临时性措施是柴油荒的主要推手。自河北等地后,从9月开始,广西、广东、江苏、浙江等省份对部分企业实施强制性拉闸限电——柴油荒正集中发生在这些地区。这些地区经济较活跃,为避免拉闸限电导致过大损失,许多企业被迫自购柴油发电机,保障生产用电。在供应方面,基本不反映市场真实情况的成品油生产和定价机制是另一只推手。国际原油价格还在80美元上下徘徊,成品油价格已经平了历史新高。假如国际原油重登147美元的高点又该如何?奇怪的炼油厂依然在叫穷。这令人不得不怀疑:叫穷要么是今后国际原油价格上涨时多要政府补贴故作姿态,要么是热议中的提高暴利税找

路。节能限电的本意是节能减排,柴油发电的大量应用使这一战略目标异化成了节能加排;现行成品油定价机制对石化企业已照顾有加,却让炼油企业增添了脾气。这种荒诞景象让我们又一次看到:行政手段真让市场失落到何种地步。

违反经济规律的行政手段要慎用,违反经济规律的定价机制要修正。否则,市场就会不停地开玩笑,良好的施政初衷南辕北辙。立凡

立凡

新闻漫画：回头客



广州免费乘车 有良心无科学

从11月8日起,广州取消11月1日开始实行免费乘坐公交地铁的政令,改全民免费为发放现金交通补贴。作为“亚运惠民项目”的十大措施之一,这项政令原本想在未来30个工作日内为全民提供免费交通服务,为何在施行7天之后即告结束?

有关方面揭示了四条理由,诸如地铁安全、乘车秩序、市民上下班受影响、地铁客流远超运输能力承受范围等。这些理由可谓头头是道,但用大众语言来说,其实就是这项政策在实际中行不通,经实践检验为不科学。

公务员工资改革不宜单兵突进

日前,全国人大财政经济委员会表示,中国正在组织研究拟订公务员工资制度改革方案和深化事业单位收入分配制度改革的工作方案。此前多名人大代表指出,机关事业单位存在工资发放随意性大、缺乏法律依据、部分行业工资水平过高等问题。

这应该算是个好消息。“多名代表”说得没错,机关事业单位工资乱象不是一天两天了,既然老百姓意见很大,迟早都得解决,那么晚痛不如早痛,现在着手改革,也算是顺民心、合民意。不过,经验又告诉我们,但凡触及公务员奶酪,总是不好动的,比如“三公消费”治理到如今基本上还是雷声大雨点小;此前的养老金改革也一直按兵不动,即便上月未通过的《社保法》也把这当成“敏感话题”而予以绕开。由此不免让人担心,公务员事业单位工资改革,如何才能摆脱“改不动、改不好”的窠臼?

其实,为保证改革不应滞、不走偏,很重要的一点是应该将改革放置于“全民收入分配改革”的统一部署当中,而不是“特事特办”的单兵突进。收入分配改革,全国一盘棋,机关事业单位也必

广州免费乘车 有良心无科学

但必须指出,广州的这一政令决策,原本就建立在不科学的基础之上。它的不科学就在于,没有考虑免费带来刺激全民出行的效应。而更令人担忧的,则是广州为此出台发放现金交通补贴的替代性政策,同样存在草率决策、不讲科学的倾向,必定会衍生诸多问题。改全民免费为发放现金交通补贴,大有将惠民措施中的惠民理念进行到底的决心。但随之产生的问题却又让人怀疑,这项替代性政令有为挽回长官面子考虑的成分。因为发放全民性的交通补贴,本身需要付出巨大的行

政成本,还存在发放的科学性、公平性难题。该补的补了,该补的没有补怎么办?真是让人为广州方面捏把汗。

广州免费乘车政令的短命乃至替代性政策的隐忧,深刻地提醒决策者,民众利益是决策的出发点和落脚点,但决策本身必须讲民主、讲科学,否则即使以惠民为目的,也会走向惠民的反面。反之,在做任何一项决策之前,都充分尊重民意、尊重规律,按照民主、科学的原则进行科学分析和可行性论证,公共政策才不会朝令夕改。

小行

不怕权力不懂法 就怕法盲来普法

11月2日,陕西安康市汉滨区委、区政府召开公开处理大会,宣布拘留17名“阻挠重点工程建设”的村民。这种“漠视人权与法定司法规定”的做法遭到舆论的广泛质疑。近日,陕西安康市汉滨区委宣传部给相关部门发来一份“情况通报”,辩称:“在非正常时期采取非常措施,起到了很好的普法宣传作用。”(11月7日《东方早报》)

最高人民法院、最高人民检察院早有规定,将已决犯、未决犯游街示众的做法是违法的,必须坚决制止。事实上,这也是一个小学生就应该具备的法律常识:任何人在未经审判之前都不得认定为有罪。

诸如游街示众、公捕大会乃至站岗女下跪之类的权力违法行为在现实中屡见不鲜,通常官方解释是,在特定情势下,打击犯罪的需要。嘴上虽还强硬,内心其实已经露怯,字里行间多多少少都透着一丝对法律的敬畏。相比之下,汉滨区的相关部门就显得生猛多了,明明是违法行为,却指鹿为马地称是“起到了很好的普法宣传作用”,不知道,这到底普法的是什么法。

以前人们常说,流氓本身不可怕,就怕流氓有文化。现在我要说,不怕权力不懂法,就怕法盲来普法。不懂法会导致权力乱作为,但这只是对法律的一种消解,至少基本的法律秩序还在,而法官普法,等于是颠倒黑白,直接用权力取代了法律,前者只是弄脏了水质,而后者则是污染了水源。

区政府以“阻挠重点工程建设”为名,宣布拘留17名村民,却刻意回避了重点工程毁坏农田而引发的补偿款纠纷。按照规定,村民被掩埋的水田应按每亩1.8万元赔偿,但是几经推延之后,企业每亩只愿赔4800元。无奈之下,村民只能用占据施工通道的方式来表达抗议。这当然不是一个好的选择,但也几乎是村民唯一的维权方式。面对村民的合理诉求,政府部门非但不是合理地加以协调和引导,反而强加压制,那么不仅所谓的“阻挠重点工程建设”是欲加之罪,其与资本之间是否存在见不得人的勾连,也大有深挖之必要。

在这个意义上,当地政府继续抛出的“普法”论,与其说是一种自辩,不如说是一种权力恐吓。事实上,在任何一种权利被压制的地方,都有一套与现代法治精神背道而驰的权力规则的存在,它可以是任何一个有利于权贵阶层的名目,唯独不是法律。

小行

不怕权力不懂法 就怕法盲来普法

11月2日,陕西安康市汉滨区委、区政府召开公开处理大会,宣布拘留17名“阻挠重点工程建设”的村民。这种“漠视人权与法定司法规定”的做法遭到舆论的广泛质疑。近日,陕西安康市汉滨区委宣传部给相关部门发来一份“情况通报”,辩称:“在非正常时期采取非常措施,起到了很好的普法宣传作用。”(11月7日《东方早报》)

最高人民法院、最高人民检察院早有规定,将已决犯、未决犯游街示众的做法是违法的,必须坚决制止。事实上,这也是一个小学生就应该具备的法律常识:任何人在未经审判之前都不得认定为有罪。

诸如游街示众、公捕大会乃至站岗女下跪之类的权力违法行为在现实中屡见不鲜,通常官方解释是,在特定情势下,打击犯罪的需要。嘴上虽还强硬,内心其实已经露怯,字里行间多多少少都透着一丝对法律的敬畏。相比之下,汉滨区的相关部门就显得生猛多了,明明是违法行为,却指鹿为马地称是“起到了很好的普法宣传作用”,不知道,这到底普法的是什么法。

以前人们常说,流氓本身不可怕,就怕流氓有文化。现在我要说,不怕权力不懂法,就怕法盲来普法。不懂法会导致权力乱作为,但这只是对法律的一种消解,至少基本的法律秩序还在,而法官普法,等于是颠倒黑白,直接用权力取代了法律,前者只是弄脏了水质,而后者则是污染了水源。

区政府以“阻挠重点工程建设”为名,宣布拘留17名村民,却刻意回避了重点工程毁坏农田而引发的补偿款纠纷。按照规定,村民被掩埋的水田应按每亩1.8万元赔偿,但是几经推延之后,企业每亩只愿赔4800元。无奈之下,村民只能用占据施工通道的方式来表达抗议。这当然不是一个好的选择,但也几乎是村民唯一的维权方式。面对村民的合理诉求,政府部门非但不是合理地加以协调和引导,反而强加压制,那么不仅所谓的“阻挠重点工程建设”是欲加之罪,其与资本之间是否存在见不得人的勾连,也大有深挖之必要。

在这个意义上,当地政府继续抛出的“普法”论,与其说是一种自辩,不如说是一种权力恐吓。事实上,在任何一种权利被压制的地方,都有一套与现代法治精神背道而驰的权力规则的存在,它可以是任何一个有利于权贵阶层的名目,唯独不是法律。

小行

小行