

[文章编号] 1009-3729(2015)03-0032-05

论财产刑执行监督机制的构建

李文博

(北京市东城区人民检察院 刑事执行检察部门, 北京 100007)

[摘要] 2013年开始实施的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》将刑罚执行监督提到了更加重要的位置,赋予了检察机关监所检察部门刑罚执行监督的职责,特别是对财产刑执行监督作出了明确规定。目前在司法实践中,人民法院在财产刑执行方面存在诸多问题,如执行率低、违法违规现象严重、法院重视度不够、很难摸清被执行人实际的财产状况等。与此相应,财产刑执行监督也存在许多问题:执行监督意识薄弱;立法不完备,缺乏可操作性;检察院与法院之间沟通不畅,监督乏力;检察机关纠正问题的方式缺乏强制性;人员配备和机构设置存在一定问题。加强财产刑执行监督是确保财产刑有效执行的关键,应提高监督意识,积极开展监督,纠正违法违规执行行为,规范执行活动、创新监督方式,优化人员配备和机构设置,完善相关立法以增强财产刑执行监督的可操作性。

[关键词] 财产刑执行;财产刑执行监督;先罚后判;监所检察部门

[中图分类号] D925.2 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.03.006

2013年开始实施的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(下文简称“新刑诉规则”)第633条规定,对刑事判决、裁定执行活动的监督由人民检察院监所检察部门负责。可见,新刑诉规则对于检察机关监所检察部门的定位是刑事执行检察监督部门。财产刑属于刑罚的一种,对财产刑执行的监督权当然应由人民检察院监所检察部门行使。根据新刑诉规则第658条的规定,财产刑执行监督是指检察机关依法对法院执行罚金、没收财产刑,以及执行生效判决、裁定中没收违法所得及其他涉案财产活动实行的监督。从刑法条文统计数据来看,有58%以上的刑法条文规定了应当和可以判处财产刑的罪名。^[1]从近年的刑事判决情况来看,财产刑在刑罚运用中的比重非常大,以北京市东城区法院为例,在2013年东城区法院有罪判决的346件428人中,被判处财产刑的有301件372人,占比高达87%。随着财产刑刑罚的大量运用,财产刑执行的情况将直接影响到这一刑种的功能能否充分发挥,进而影响到法律的权威和刑罚的严肃性。在司法实践中,财产刑

执行的情况却不容乐观,财产刑执行监督作为促进财产刑执行的有效途径,在实践中其作用未得到充分发挥。目前,我国法学界对于财产刑执行监督的研究大多过于抽象、笼统,缺乏实务经验支撑和现实可操作性,对于2012年刑事诉讼法和刑事诉讼规则修改之后的财产刑执行监督问题也鲜有深入、全面的研究。^[2-4]鉴于此,本文拟在统计调研大量实务数据的基础上,全面挖掘财产刑执行中存在的问题,从财产刑检察监督的角度进行深入探析,进而提出切实可行的完善财产刑执行及其检察监督的对策建议,以期有利于财产刑执行监督的立法和司法实践。

一、财产刑执行中存在的问题

通过调查分析司法实务中财产刑的执行情况发现,目前财产刑执行过程中存在诸多问题,主要表现在以下四个方面。

1. 执行率低

执行率低是财产刑执行中存在的最大问题。执行率低造成财产刑“空判”现象严重,严重损害了刑

[收稿日期] 2014-12-19

[作者简介] 李文博(1985—),女,河南省鹿邑县人,北京市东城区人民检察院检察官,主要研究方向:刑事诉讼法学和司法制度。

罚权威。在抽查的2013年北京市东城区人民法院247件已作出生效判决的财产刑案件中,移送执行的有210件,未移送执行的有37件;在移送执行的案件当中,全部执行到位的有16件,部分执行到位的有8件,处于执行过程中的有8件,未执行的有178件,未执行率高达84.8%。据北京市东城区人民法院解释,这178件判决由于种种原因无财产可供执行。从北京市东城区人民法院2013年上半年的刑事判决中还可以发现,前罪判处的财产刑未执行完毕的有105件118人,所占比较大。前罪财产刑的执行状况不好,也是财产刑执行率低的一个表现。北京市其他区法院的财产刑执行情况也与其相差无几。如2010年、2011年、2012年,北京市海淀区人民法院财产刑案件分别为3834件、2264件和2595件,已执行的财产刑案件分别为106件、159件和204件,执行率分别是2.76%、7.02%和7.86%;北京市丰台区人民法院近几年刑事审判庭在判决前缴纳罚金的案件占全部案件的40%~50%,但在判决生效后,执行庭立案的案件实际执行率不足10%;北京市昌平区人民法院2012年354件财产刑案件中,自动履行的有21件,强制执行的有38件,执行率仅为16.6%(本文数据均来源于“财产刑监督工作推进会发言材料”,载于首都检察网监所检察信息管理系统,2013年8月14日)。

2. 违法违规执行现象严重

违法违规执行现象严重是财产刑执行中存在的普遍问题。目前法院在财产刑执行中存在许多违法违规执行现象。一是绝大多数法院在刑事审判时实行先罚后判,鼓励被告人在判决前向刑事审判庭预交罚金,并将其当作是认罪悔罪的表现,有时甚至将预先履行财产刑当成从轻判决的条件,这种做法违法,是极其错误的。刑事执行是指刑事裁判生效后将裁判内容付诸实施的诉讼活动,未判先罚,罚款师出无名,事实上是先执行后判决,明显与法律规定不符。从北京市东城区人民法院2013年上半年的刑事判决来看,判决书上注明“已缴纳”,即在判决生效前就已经执行财产刑的至少有38件48人。再如,北京市丰台区人民法院近几年刑事审判庭在判决前缴纳罚金的占到全部案件的40%~50%。二是不能执行或难以执行的不予立案。根据《刑事诉讼法》的规定,判决生效后即应进入执行程序,即案件应由法院刑事审判庭转入执行庭。而在实践中,法院执行庭为了应付考核,片面追求执行率,往往有选择性地立案,对于不能执行或难以执行的案件应

当立案而不立案,这也是一种枉法行为。虽然很难向法院调取具体的数据,但这种违法情形在全国法院中都较为普遍地存在。三是财产刑执行变更更具有随意性。由于我国实行的是“审执一体”的模式,法院既是审判者又是执行者,在实践中对于执行遇到困难,较易发生随意减少、免除财产刑执行数额的情况,以不影响执结率。“审执一体”的模式违反了任何人不得做自己案件的法官的原则。在这种现有模式下,财产刑执行的变更得不到有效监督,是亟需解决的一个问题。

3. 法院重视度不够

受我国“重自由刑轻财产刑”的传统刑罚观念影响,法院长期以来对财产刑执行的重视程度远不及生命刑、自由刑,被判主刑附加财产刑的人员往往在主刑执行完毕后即被认为服刑完毕,财产刑的不执行对其没有任何影响。这从前罪判处的财产刑未执行完毕的案件数量中可见一斑。同时,在当前社会矛盾多发的时期,法院受理的案件数量呈大幅上升趋势,财产执行中“重民轻刑”现象严重,民事执行受到对方当事人的监督和催促,而刑事财产刑由于没有对方当事人的监督而被忽视。

4. 很难摸清被执行人实际的财产状况

很难摸清被执行人实际的财产状况是财产刑执行过程中遇到的实际困难。法院除承担着审判这一主要职能外,还承担着部分刑罚的执行功能。财产刑执行的困难程度不亚于民事案件,众所周知的民事案件执行难尚且有先予执行和保全措施^[5],《民事诉讼法》还规定了查封、扣押、冻结等强制执行措施,而《刑事诉讼法》仅规定在侦查阶段可以运用查封、扣押、冻结等措施,并没有规定法院可以运用相应的财产强制措施,也没有明确可以参照民事诉讼法的相关规定。这使得法院在执行阶段对被执行人的财产状况无从查询和掌握,即使发现被执行人有财产也无法采取强制措施。此外,委托执行的效果也欠佳。从北京市东城区人民法院的执行情况来看,被执行人90%以上是流动人口,在京大多无财产可供执行,委托其户籍所在地法院执行时常被退回或告知被执行人已外出务工,导致财产刑无法执行。

二、财产刑执行监督中存在的问题

财产刑执行难,执行监督也难。新刑事诉讼法实施以来,虽然检察机关对财产刑执行监督进行了尝试性探索,却收效甚微。财产刑执行监督过程中

存在的问题主要表现在以下五个方面。

1. 执行监督意识薄弱

在我国,“重民轻刑”“重自由刑轻财产刑”的观念根深蒂固。检察机关对刑罚执行的监督片面聚焦于对生命刑、自由刑执行的监督上,认为财产刑执行监督无足轻重,怠于监督;也有部分检察院意欲监督,却有畏难情绪,不敢监督,不善监督,最终导致大多数检察院对财产刑执行监督这一职能持“坐、等、靠”的态度,寄希望于外部力量推进,寄希望于立法完备、机制完善。

2. 立法不完备,缺乏可操作性

我国现行法律中关于财产刑执行监督的条文寥寥无几,仅新刑诉规则第633条、658条规定了检察机关对财产刑执行监督的职能,而没有具体的操作细则或规范,导致执行监督无法可依,无从开展。如《刑事诉讼法》规定了法院要在宣判后最长5日内将判决书送达检察机关公诉部门,以便于公诉部门对法院判决开展审判监督,但没有规定法院向监所检察部门送达生效判决和有关执行情况的文书,导致监所检察部门对法院的判决执行情况无从掌握,监督起来步履维艰。另外对管辖原则等一些基本问题也没有规定,使得财产刑执行监督成为一纸空文。即使有些检察院愿意大胆尝试、积极创新,也缺少基本的监督程序、原则和方法。

3. 检察院与法院之间沟通不畅、监督乏力

有效的监督需要监督者与被监督者之间进行及时、有效的沟通。但目前,在财产刑执行监督方面,检察院与法院之间缺乏有效的沟通渠道。其一,法院主动接受监督的意愿较弱。在执行难的大背景下,检察院的执行监督对于法院来说是一种“负担”,甚至在某些法院看来是一种“添乱”,因此,整体而言,法院比较排斥财产刑执行监督,执行部门对于某些积极履职的监所检察部门的“叨扰”大多消极应对。其二,检察院对于法院的具体执行程序 and 细节不甚熟悉。由于绝大多数检察官没有法院执行方面的工作经验,因此对于财产刑的执行监督只能建立在法院提供的资料基础之上,而被监督者不可能向监督者提供对自己不利的资料。这就造成检察机关监督力度小,手段匮乏,监督不到位,流于形式。就目前而言,几乎没有检察院与法院就财产刑执行监督达成科学的、可行的、双方认可并自愿遵守的实施细则或规范,这使得财产刑执行监督步履维艰,收效甚微。

4. 检察机关纠正问题的方式缺乏强制力

目前,检察机关对财产刑进行执行监督的最终

方式是制发《检察建议》或《纠正违法通知书》,但这种方式缺乏强制力。检察建议、纠正违法通知书的采纳与否完全取决于执行机关——法院,即使法院不接受其内容、不予以纠正,也没有什么不利的后果,以至于检察机关的监督行为被笑称为“纠正违法劝告书”^[6],从而削弱了检察机关的监督作用。实践中,制发《纠正违法通知书》有时不仅无法纠正问题,反而会造成法院的消极执行、态度对立,更不利于以后的监督和配合。

5. 相关人员配备和机构设置存在一定问题

一是检察机关监所检察部门人员配备存在问题。目前,全国监所检察队伍普遍存在年龄偏大、人员老化、人数较少、整体素质不高、专业能力相对较弱的情况,仅能满足原有工作职能需要,无法满足新刑事诉讼法赋予的诸多新增业务需求,对一些问题 and 困难的研究和解决不及时、不到位,在新增职能的履行方面安于现状、动力不足。监所检察部门的人员数量和结构若得不到改善,将严重影响到执行监督工作的全面深入开展,尤其是新增职能的充分履行。

二是检察机关监所检察部门的机构设置存在问题。传统意义上的监所检察部门,其职能着眼于监管场所内的执行活动监督,即关注点聚焦于自由刑的执行监督。随着新刑诉规则的修改,最高人民检察院将所有种类刑事执行的监督职责赋予监所检察部门承担,将监所检察部门定位为刑事执行检察监督部门。实践中,监所检察部门囿于自身称呼的限制,对于监管活动之外的刑罚执行监督缺乏应有的关注,监督的范围也没有涵盖所有刑罚种类,造成部分执行监督功能的虚化、空置。

三、完善财产刑执行监督的对策建议

财产刑执行与财产刑执行监督相辅相成,密切联系。加强财产刑执行监督是确保财产刑有效执行的关键途径。完善财产刑执行监督机制,有助于促进财产刑执行深入推进。对此,笔者提出以下几点对策建议。

1. 提高财产刑执行监督意识

执行监督是维护公平正义的最后一道防线。^[3]作为法律监督者,监所部门的检察官应当认识到,执行监督与侦查监督、审判监督一样,是检察监督的重要组成部分;财产刑执行监督作为执行监督的重要内容,其作用不容小觑。应把财产刑执行监督当成

重点工作来做,而不是消极怠工,认为监督与不监督一个样;应自觉提高财产刑执行监督意识,以更有力的财产刑执行监督促进财产刑执行的推进。

2. 积极开展财产刑执行监督

提高财产刑执行监督意识的同时,要依托现有的工作方法,结合有关工作深入推进执行监督,推动财产刑执行监督的开展。一是对于在押人员,应依托派驻检察室帮助查询被执行人的财产状况。对于被判处财产刑的在押人员,可以利用派驻看守所、监狱的检察室的天然优势,通过了解其在监管场所的日常消费水平、消费账户情况等,判断其是否具有履行财产刑的能力。发现罪犯有可供执行的财产却拒不履行财产刑时,应当建议法院强制执行。要注意的是,检察机关是监督机关而非执行机关,没有协助法院执行的义务,仅对法院在罪犯有财产可供执行却不知或不予执行时提出纠正意见。在目前财产查询制度尚不完备的情况下,应当充分发挥派驻检察室的作用。

二是对于社区矫正人员,应通过谈话了解其财产刑执行状况。对于被判处财产刑的社区矫正人员,检察机关可以通过与社区矫正人员谈话等方式,了解其财产刑执行相关情况,如是否有财产可供执行、是否已经执行、执行行为是否合法等。如果发现执行过程中存在侵犯当事人权益的行为或其他不规范的行为,检察机关应进一步审查确认,对法院的违法违规行为予以纠正。

三是通过减刑、假释检察,加强财产刑执行监督。《刑法》第78条、第81条分别规定了减刑、假释的条件,但对于罪犯履行财产刑是否属于“确有悔改表现”则没有规定,即现行刑法并没有将财产刑是否得到执行作为罪犯减刑、假释的前提。财产刑的履行对于罪犯及其亲属而言只意味着单纯的财产损失,积极履行没有任何好处,这就大大挫伤了被执行人履行财产刑的积极性。在司法实践中,可以尝试将积极履行财产刑认定为“确有悔改表现”之一,作为减刑、假释的一个考量因素,而将有能力履行财产刑而不予履行作为禁止条件。检察机关可在对减刑、假释的检察监督中,了解被执行人是否履行了财产刑,重点审查决定机关是否考虑了财产刑执行情况,对于罪犯有履行财产刑能力而拒不履行的,向减刑、假释的决定机关提出检察意见。

四是充分运用控告申诉机制,加强财产刑执行监督。财产刑执行与被执行人的利益密切相关,因此,被执行人对财产刑执行过程的关注程度较高。

对于执行过程中的违规违法行为,或者侵害被执行人合法权益的行为,应当告知被执行人有权向检察机关提出控告、申诉和举报。在被执行人就财产刑执行提出控告、申诉和举报时,检察机关应当及时展开调查,对财产刑执行中的问题进行具体的个案监督,发现违规违法问题时应及时予以纠正。

3. 坚决纠正违规违法执行行为

一是坚决纠正法院刑事审判庭“未判先罚”行为。财产刑作为一种刑罚,是罪犯对社会承担刑事责任的表现,不能将其当作判决前的量刑情节来考虑,否则就有“以钱买刑”之嫌。当然,罪犯积极履行财产刑是悔过的一种表现,可以通过其他方式予以考量,比如作为执行环节的减刑、假释的考虑因素。目前,应当加大对未判先罚的纠正力度,有一例发一份《纠正违法通知书》,或者搜集多个未判先罚的案件制发综合的《纠正违法通知书》,坚决制止先罚后判。二是坚决纠正法院执行庭“难执行的不立案”的行为。判决后进入执行程序刑事案件,法院应当全部予以立案,而不是有选择性地立案执行。即使有些案件难以执行或不能执行,也不应排除在执行程序之外。检察机关应当加强对法院不依法立案和执行的监督,发生一例监督一例,严禁不结不立、先执后立。

4. 规范执行活动,创新监督方式

在立法尚未完善之前,检察机关要加强与法院之间的沟通交流,在执行和执行监督范畴协调建立起互相配合、制约监督的模式,使法院的财产刑执行活动步入正轨。检察机关应因地制宜,不断创新监督方法,采取全面监督与重点监督、同步现场监督与事后书面监督相结合的方式。在执行监督的时间上,在开始探索财产刑执行监督之初,可尝试全面监督;在积累一定的经验之后,可采取重点监督和事后监督的方式。在财产刑类型上,对于罚金刑可分类处理,执行顺利的可以事后书面监督或重点抽查,难以执行的可以同步现场监督;对于没收财产的,因为此类案件数量较少,应予以重点监督。在案件类型上,对于涉众、涉外、社会影响较大的案件或者敏感案件,应予以重点监督。对于执行变更的,应予以重点监督,防止随意减、免情形的发生。

5. 优化人员配备和机构设置

在检察机关有关部门人员的配备上,要充分考虑检察机关履行好各项新增职能,以及针对不同的执行主体进行充分有效监督的需要,向监所检察队伍充实一批法律专业知识扎实、沟通协调能力较强、

年富力强的人员。同时,由于监所检察涉及批捕、公诉、反渎和职务犯罪预防等多种职能,因此应将具备上述多部门工作经验的检察人员配备到监所检察岗位上。

在检察机构的设置上,为了促进执行监督的全面开展,建议将检察机关监所检察部门更名为刑事执行检察部门,可根据实际需要下设若干科室,分别负责各种刑罚执行的监督工作。这一名称不仅揭示了部门的核心职责,更能体现出监督职责的法定性和专门性,也使对财产刑等非监禁刑的执行监督更加名正言顺。

在执行机构的设置上,审执分立模式有待建立。刑罚的执行权本质上是一种特殊性质的行政权而不是司法权,应由行政机关负责而不是由法院负责。从长远来看,建立独立于法院的、专门的财产刑执行机构,不仅有利于解决财产刑执行中的许多问题,而且有利于促进财产刑执行监督的开展。

6. 完善相关立法,增强财产刑执行监督的可操作性

建议重点从以下几个方面尽快完善相关立法,为财产刑执行监督提供法律依据。一是规定执行法律文书送达制度。《刑事诉讼法》第196条只是规定了法院应当在判决后将判决书送达检察院公诉部门以供审判监督,却没有规定法院将生效判决送达检察院监所检察部门以供执行监督。因此,应尽快弥补这一立法空白,规定判决后法院应将生效判决书副本、执行通知书副本及时送达检察院监所检察部门,执行过程中的减免、变更执行等裁定书应及时送达,执行完毕的应将执结通知书送达等,以使检察院能够及时掌握财产刑判决和执行的情况,从而开展全面、有效的监督。二是确立管辖原则。对于异地执行的财产刑,是由判决法院的同级检察机关进行监督还是由服刑地的检察机关进行监督,亟待立法予以规定。笔者认为,应由服刑地的检察机关对财产刑执行进行监督。理由是由服刑地法院的同级

检察院监督更具有对等性和可操作性。作出判决的法院在向执行地法院发出委托执行通知书的同时,还应将相关文书抄送当地检察院,被委托执行的法院在执行中的法律文书也应及时送达同级检察院。判决法院如果有部分自行执行、部分委托执行的,应分别由对应的检察院对同级法院的执行活动进行监督。三是规定执行监督的强制性后果,赋予纠正违法一定的强制力。可以规定检察机关发现财产刑执行过程中的违法行为而予以书面纠正的,执行单位必须按照要求限期改正,如果逾期不改正,要向检察机关说明理由;还可进一步规定理由不成立的后果,诸如此类,以强化对违法执行的监督力度。

目前,各地检察机关在财产刑执行监督的探索道路上积极前进,财产刑执行监督作为促进财产刑执行的有效途径,正在逐渐改变着财产刑执行难这一历史问题。虽然现实中财产刑执行还存在着许多不规范的问题,财产刑执行监督的途径和手段也不甚完善,但可以看到,有关机关强化财产刑执行和监督的意识在逐渐增强,有关机构设置也正在推进之中,新一轮的刑事诉讼规则修改和完善也在进行之中,希望本文能够为司法实务和检察改革有所裨益。

[参 考 文 献]

- [1] 张雪姮. 财产刑执行监督问题初探[J]. 国家检察官学院学报, 2004(6): 101.
- [2] 单民. 刑罚执行监督中的问题和对策[J]. 政治与法律, 2012(11): 155.
- [3] 丁英华. 刑罚执行监督过程中的问题与完善[J]. 中国刑事法杂志, 2011(7): 78.
- [4] 李忠诚. 刑事执行监督功能探讨[J]. 人民检察, 2003(2): 34.
- [5] 郑世保. 民事判决执行难的原因分析[J]. 郑州轻工业学院学报: 社会科学版, 2012(3): 52.
- [6] 李忠诚. 关于监所检察机关改革的几点思考[J]. 中国司法, 2004(2): 62.