刑事司法救助工作机制研究

——以顺德区人民检察院近年来开展司法救助工作为视角的分析

杨洋 李安庆 林蕴碧[[1]](#footnote-0)

**摘要：**党的十八届三中全会提出健全国家司法救助制度和体系，十九大更进一步强调要在弱有所扶上不断取得新进展，尤其自2018年4月最高人民检察院开展深入推进国家司法救助工作专项活动，助力脱贫攻坚以来，我院按照上级院的工作部署，充分发挥检察职能，加大司法救助力度，司法救助案件数量不断增大，人民群众获得感、幸福感、安全感明显增强。与此同时，通过工作实践，我们清醒认识到司法救助工作还存在不足和困难，比如工作开展不平衡、不充分、不稳定，司法理念和能力有待提升，疑难问题和工作短板有待解决，法律法规的精细程度不足等问题，影响到救助效果，必须采取有效措施加以解决。本文通过对顺德区人民检察院近年来办理的司法救助案件数据进行统筹分析，找出存在的问题和不足，提出改进的建议，以期进一步巩固提升司法理念，不断创新完善工作机制，全面提升司法救助工作质效，切实满足人民群众日益增长的美好生活的多元化、精细化司法需求。

**关键词：**司法救助；多元化救助；贫困户

　　人民检察院国家司法救助工作，是指人民检察院在办理案件过程中，对遭受犯罪侵害或者民事侵权，无法通过诉讼获得有效赔偿，生活面临急迫困难的当事人采取的辅助性救济措施。开展国家司法救助是中国特色社会主义司法制度的内在要求，是改善民生、健全社会保障体系的重要组成部分，是彰显党和政府以人民为中心、实现社会公平正义、促进社会和谐稳定的重要举措。检察机关开展国家司法救助工作，既是政治责任，也是司法职责。对解决困难群众燃眉之急，及时化解矛盾纠纷，发挥了积极作用，收到了良好的法律和社会效果。为此，中央、省、市都相继出台了有关司法救助的规范性文件和操作指引，为基层检察机关办理案件提供了依据。

　　一、近年来我院开展司法救助工作的基本情况

我院在开展司法救助在工作中，按照 “找线索、定对象、审材料、重调查、严审批、勤宣传”等方面的工作，努力提高司法救助工作质效，让人民群众有更多的获得感。

2015年至2020年（截止到8月21日），我院共办理司法救助案件19宗32人，经审查决定救助30人，不予救助2人，发放救助金额674181.28元。其中救助未成年人及学生11人、贫困户2户5人，残疾人及军人军属1人。涉及罪名包括：故意伤害类救助20人、强奸类救助3人、交通肇事类救助2人、抢劫类救助1人、猥亵儿童类救助1人、过失致人死亡类救助3人。

（一）救助原案罪名集中

我院2015-2020年开展国家司法救助工作情况统计

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **原案案由** | 交通肇事 | 故意伤害 | 过失致人死亡 | 强奸 | 猥亵儿童 | 其他罪名 |
| **人数** | 2 | 20 | 3 | 3 | 1 | 1 |

从近六年我院办理的国家司法救助案件来看，所办案件原案案由主要集中在故意伤害罪、过失致人死亡罪、交通肇事罪及性侵类犯罪。

（二）救助对象集中

我院2015-2020年开展国家司法救助工作情况统计

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **救助对象** | 贫困户 | 未成年人及学生 | 残疾人 | 军人军属 | 其他 |
| **救助人数** | 2户5人 | 11人 | 1人 | 1人 | 13 |
| 注：1被救助对象同时具备残疾人、军人军属两重身份 |

从救助对象来看，集中在贫困户（建档立卡低保户、低收入户及因案致贫户）、未成年人两类重点人群，上述两类重点人群占全部救助人数的53.33%。

（三）救助数呈增长态势

我院2015-2020年开展国家司法救助工作情况统计

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年 份** | 2015年 | 2016年 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 合计 |
| **救助人数** | 1 | 2 | 3 | 8 | 10 | 6 | 30 |
| **金额（万元）** | 2 | 6 | 9.6 | 17 | 19.82 | 13 | 67.42 |



从上述数据可知，我院开展国家司法救助工作，救助人数、救助金额均呈现出逐年上升趋势。尤其是2018年以来，救助人数和救助金额较之前有比较明显的涨幅。

（四）线索来源以依职权为主

 从近六年我院办理的国家司法救助案件来看，依职权救助占比达94.74%，救助启动方式以依职权救助为主。(仅2015年刘桂华司法救助案为被害人亲属主动申请）

　　二、我院开展司法救助工作的主要做法

（一）提高政治站位，检察长带头办理司法救助案件

我院充分认识到检察机关国家司法救助工作服务国家脱贫攻坚的重要意义，自觉将检察工作放到服务经济发展和社会稳定的大局中来谋划，认真贯彻落实专项活动的要求，主动担当，积极作为，以基层为重点，以“贫困户”、“未成年人”、“军人军属”、“残疾人”为重点救助对象，依职权主动引导当事人提出司法救助申请，深入村居实地调查走访，并将司法救助与精准脱贫相衔接。严格落实司法责任制，检察长、分管副检察长带头办理司法救助案件，几年来，共参与办理司法救助案件6宗10人，发放救助金238181.28元，其中涉及贫困户1人、未成年人（学生）5人、退伍军人1人、残疾人1人、不予救助1人。强化了对司法救助工作的亲历、指导和监督，发挥示范导向作用。

（二）拓宽救助形式，构建多元化救助格局

不断丰富多元化救助的开展形式，把检察机关的“独角戏”，做成多方参与的“大合唱”，构建辐射广、多元化、综合性的国家司法救助工作格局。近几年办理的案件中，对其中的10宗15人开展了多元化救助。比如：2019年，我院承办人到被救助人成XX户籍所在地四川省江安县检察院、综治办、扶贫办、民政、镇政府，派出所、村委会等部门，并走访被害人两名未成年女儿所在学校、幼儿园，进行调查核实、开展沟通衔接工作，邀请有关村委会干部、派出所民警、村民代表及被害人家属一起召开案件公开审查会。经审查，我院认为符合司法救助的条件，决定给予救助合共11万多元。同时，按照最高人民检察院和国务院扶贫办《关于检察机关国家司法救助工作支持脱贫攻坚的实施意见》要求，杨洋副检察长带领办案组成员通过回访将被救助对象因案致贫及生活所面临的急迫困难，向当地扶贫办、民政、低保等部门进行了通报，发出贫苦识别检察建议，积极为被救助对象向当地政府争取认定低保或贫困户进行沟通衔接，将国家司法救助与当地扶贫脱贫工作统筹对接。通过沟通衔接，两名未成年人的学校得到妥善安置并有相应的补助，民政部门给予了相应救济，镇政府将被害人母亲纳入就业安置范围及节假日慰问对象，通过上述工作，向贫困当事人传递了司法人文关怀与温暖，助力当地精准扶贫工作，取得了较好的法律效果和社会效果。同时，人民网、南方都市报、广州日报、广州日报全媒体、佛山日报、珠江商报、顺德新闻网对此案做了宣传报道，我院也以该案为素材拍摄了司法救助纪实宣传片，通过本院两微一端进行了宣传，取得了良好的宣传效果。

（三）从严把控救助条件，彰显司法救助审慎原则

近年来，共办理2宗2人不予救助案件，避免了司法救助资金的重大损失。2019年本院依职权审查一宗司法救助案件线索时，发现被害人存在符合司法救助条件的可能，遂前往被害人工作地点、被害人居住地进行实地走访调查。经调查走访发现，雇佣被害人的公司已对其进行过较大数额的经济补偿，且被害人家庭环境相对宽裕，被害人并不作为其家庭的经济收入主要来源。经审查，决定对该司法救助案件作不予救助处理。该起救助案件的办理，彰显了检察机关审慎、公正开展司法救助的原则，也为以后同类案件加强司法救助线索的调查核实、甄别真伪积累了经验。

（四）坚持公开审查，确保司法救助案件规范公正

对于受理的司法救助线索，在条件允许的情况下，每一件案件都邀请与申请救助人熟悉，了解申请人情况的人员参加公开审查，比如村委会、学校、辖区派出所等相关人员，2018年以来，共对6宗17人开展了公开审查，确保救助决定公平、公正、公开，让人民群众在每一个司法救助案件中感受到公平正义。此举既提高国家司法救助的透明度，又扩大了该项工作的社会影响力，起到良好的宣传效果。

（五）加强司法救助宣传力度，提高人民群众知晓度

注重宣传教育，通过“民有所呼，我有所应-群众来信件件有回复”检察宣传周、悬挂横幅、摆放法律知识展板、发放宣传手册、资料以及公开审查等形式多样的宣传方式，宣传司法救助工作。四川宜宾司法救助案件得到了人民网、南方都市报、广州日报、广州日报全媒体、佛山日报、珠江商报、顺德新闻网的跟踪报道，本院也拍摄了纪实宣传短片，通过两微一端进行宣传，取得了良好的宣传效果。

（六）探索司法救助新方式，提前开展救助工作

改变以往诉讼结束，刑事被害人或近亲属的社会矛盾被激发后才救助的方式。对符合司法救助条件的，及时开展救助工作，使涉法涉诉矛盾纠纷消灭在萌芽状态，提高了司法救助案件的办案质量和效果。

（七）加大重点人员救助力度，提升司法救助精确度

加大对贫困户、军人军属、残疾人、未成年人四类重点人员的救助力度。根据高检院关于加强未成年人司法救助工作的要求，密切关注被侵害的低收入家庭未成年人，对未成年人实施特殊、优先、全面的保护。结合未成年人的身心特点和实际需要，协同有关部门帮助未成年人重返校园，进行心理安抚疏导，开展生活安置、临时照料、指定监护等。比如2020年办理的一宗监护人涉嫌性侵案后，与当地民政部门沟通联系，及时帮嫌疑人的母亲及子女办理了农村低保（一级）认定手续，同时为方便两名未成年人学习、生活，通过法院诉讼方式为未成年人办理了监护人变更手续。

三、办理司法救助案件过程中发现的主要问题

（一）司法救助线索来源面窄，检察人员对司法救助认识不足

　　近六年我院办理的国家司法救助案件中，控申部门通过筛查已办案件依职权救助占比高达94.74%，业务部门移送线索3件，依申请救助仅1件。被救助人主动申请及业务部门移送线索少的原因主要有以下几点：**一是**我院大部分司法救助案件都是控申部门依职权通过筛查已办案件发现，司法救助线索移送在绩效考核方面所占比例较低，其他部门承办人移送司法救助线索的敏感性不强。**二是**控申部门与其他部门沟通联络不足，缺乏在司法救助方面的线索信息交流，根据检察机关内部职能划分，牵头司法救助工作的控申部门不直接办案，而各刑检部门对司法救助工作认识度不高，办案人员很少主动去了解当事人家庭是否困难等情况并告知申请救助的权利，导致部分符合司法救助条件的被害人在检察环节未能得到救助。**三是**司法救助工作社会宣传力度不够，群众知晓度低，对司法救助工作缺乏了解，主动提出申请的较少。

（二）司法救助案件具体操作指引需进一步修改完善

**一是**有些司法救助案件受理后，对于是否符合救助条件，由于缺乏明确的操作指引，导致承办人把握不定，如在个案中未成年犯罪嫌疑人能否成为被救助的对象。**二是**《人民检察院国家司法救助工作细则》（以下简称细则）第二条规定，救助的条件是无法通过诉讼获得有效赔偿，在案发初期，如何确定无法通过诉讼获得有效赔偿，只能靠承办人根据相关材料凭主观判断，不排除法院判决后，出现可以赔偿的情况；**三是**司法救助案件中要求被救助人需满足“无重大过错”，何种情形属于“重大过错”的范围，尚无具体法规指引；四是如交通肇事类案件，道路交通事故基金等已为被害人垫付抢救费，该类情形是否已属于“通过社会救助等措施已经得到合理救助的”范畴，检察机关是否还可以救助；五是往年司法救助主要聚焦于刑事案件中受到重伤的被害人及其亲属，近年司法救助工作力度有所加强，轻伤害类别的被害人是否符合《细则》第七条第七款规定的检察机关认为需要救助情形，列入救助范畴，实践中尚存有争议。

（三）救助金发放在司法实践中存在问题

**一是**近年来我院办理的国家司法救助案件中，有一定比例的救助对象为未成年人。目前银行尚未对未成年人开放独自开户限制，我院2020年办理的一件司法救助案件中，被救助人为未成年人，其监护人因犯罪被羁押无法陪同被救助人进行开户操作且不适宜对救助金进行管理，因此我院在通过银行发放救助金时遇到了一定的实践困难。**二是**对于一些特殊的救助对象，需要分期支付救助金，以确保救助金的科学合理适用，实践中操作仍存在一些困难。

（四）被救助人获取救助次数信息获取难

司法救助信息交流不畅，为检察机关及时开展司法救助工作带来一定影响。**一是**根据相关规定，政法各单位在办案中对符合救助条件的被救助对象应当及时进行救助，但对同一案件的同一当事人只救助一次。在实践工作中，因政法各单位之间司法救助案件信息没有实现信息共享，不乏会遇到个别案件当事人，出于一己私心，故意隐瞒自己已经接受过其他办案机关司法救助信息，再次向检察机关提出救助申请的情况。检察机关要审查是否曾经获得过其他部门的救助，就需要走访核实相关情况，不仅费力耗时，而且增加了工作成本。**二是**在外部未实现与其他救助单位的信息共享。检察机关与其他司法救助机关及与扶贫、民政、残联等部门未建立信息共享机制，相互之间救助信息不畅，各自为战，不能形成救助合力。三是否获得过其他社会救助，只能通过被救助人核实，其如刻意隐瞒，就存在重复救助的可能。

（五）司法救助宣传力度把握不定

司法救助的当事人因犯罪遭受侵害或民事侵权，无法通过诉讼获得有效赔偿，生活面临急迫困难的，通过及时给予国家救助，消除了被害人的怨气，将潜在风险消除在萌芽状态，维护社会稳定，此时，司法救助起到了平衡器的作用。但如果在救助前就大力宣传，可能会出现信访人对司法救助申请条件理解不清、了解不足，以及申请人本身对嫌疑人和社会已带有怨气，导致不理性申请救助，引发另外的信访隐患和社会矛盾。建议对于依职权审查或依申请救助成功的案件，再进行大力宣传。

（六）司法救助案件申请救助材料核实难、公开审查开展难

**一是**司法救助案件救助对象多数为刑事案件被害人及被害人亲属，若对司法救助案件进行公开审查，被救助对象的隐私难以得到保障，甚至会对被救助对象心理造成二次损害。**二是**被救助对象情况不同，部分被救助人、被救助人亲属所在地较为偏远，核实申请材料必须要实地调查走访，但因为地域偏远，很多承办人都只是通过电话等信息化手段代替实地调查，由申请人自己到村委会开具困难证明。以书面审核的方式难以查实相关信息，尤其是对于户籍在异地的申请人提供的材料更难核实，排除一些证明材料系虚假提供的情况难度较大，对相关开具证明的相关单位也缺乏相关的制度约束。 这样一方面无法直接感受申请人的真实生活状态，另一方面也存在骗取司法救助金的可能，比如四川宜宾救助案，通过实地走访被救助人的住处，通过证人了解其家庭情况，才能真正的感同身受，萌生出强烈的救助责任感，被救助人的老师感动的对我们说：“你们这么远都过来救助，我们很感动，我们一定会接下这个爱的接力棒”，这是发自肺腑的想法，这样的多元化救助就好开展。又比如另一宗救助案，我们通过前期电话沟通了解，申请人刻意隐瞒了曾接受补偿的事实，调查时，村委会的人员碍于情面，也证实其家庭困难，但到其家中调查时，发现其家中有占地一百多平方的三层楼房，几名子女均已成年且有工作，最终决定不予救助，确保了救助金的安全使用。

（七）救助案件办结后，跟踪回访不到位

目前， 普遍存在发钱了事，沟通完了事的现状，没有真正跟踪落实救助金是否合理使用，有无被挪用或滥用，多元化救助有否到位，存在哪些问题以及息诉罢访承诺的落实情况等，影响救助的效果。

四、完善司法救助工作的意见和建议

（一）加强检察机关内部协作，拓宽司法救助线索来源

**一是**建立检察机关内部协作机制。控申部门应加强与刑检部门的联系，就司法救助线索发现、移送等方面建立内部的沟通协作机制，进一步明确检察机关各刑检部门在救助工作方面的职责分工，并且定期对救助信息进行协商，发掘潜在救助案源。**二是**提升刑检部门对司法救助案件的重视。在检察机关内部建立被害人司法救助权利告知制度，采用普遍性的告知方式，刑检部门、民行检察部门、控告申诉部门对于有被害人或被害人申诉的案件要告知被害人有申请司法救助的权利，弥补选择性告知的不足，进一步挖掘司法救助案源潜力。

（二）完善细化工作指引，明确有关模糊概念的范围

针对司法实践中发现的需要明确或提出指引的模糊概念，建议由政法委牵头，联合公安、检察、法院等部门进一步健全司法救助制度，明确司法救助案件范围与受理条件，制定工作细则，提高工作质效。使得该得到救助的及时得到救助，不该得到救助的能有理有据的进行教育疏导，防止出现同案不同救的情况，引发新的信访矛盾。

（三）健全司法救助制度，完善司法救助程序

**一是**加强与财政部门、银行机构的沟通，对被救助对象开设救助金发放绿色通道，确保救助金发放及时，体现司法救助“救急”的宗旨。**二是**畅通与被救助人所在地相关部门的沟通机制，由所在地扶贫办、村委会等部门提供被救助人相关资料以供检察机关审查。个别案情复杂的，由检察机关派员赴被救助人所在地进行实地走访，核对被救助人家庭情况，所在地相关部门提供必要援助。**三是**建议上级检察机关不定期发布具有指导性意义的司法救助案例，为司法救助工作提供具备参考意义的案例模板。

（四）建立救助数据共享平台，构建“一盘棋”司法救助新格局

**一是**联合各部门、机关团体和组织建立救助数据共享平台，加强救助信息共享，避免出现重复救助的情况，实现精准救助。检察机关办理司法救助案件后，及时将相关材料随案卷一并移送上传至救助数据共享平台保存，方便其他单位对检察系统开展的救助案件进行查阅，同时也借助救助数据共享平台形成救助大数据，及时了解其他单位的救助情况。**二是**重点关注“贫幼军残”四类人群，在办理国家司法救助案件时，发现被救助人属于贫困户、未成年人、军人军属、残疾人四类重点关注人群范围时，在予以救助的同时将相关救助材料重点标记后移送上传至数据共享平台，引起扶贫办、妇联、残联等对口部门的注意，积极引入社会保险、民政救助、城乡低保、教养基金、农村五保等救助形式进行多元化救助，积极融入社会经济发展大局。

（五）加大司法救助宣传力度，提升司法救助办案效果

**一是**对于救助金额大、办案效果好（个案获领导批示、获奖等）以及建立相关工作机制取得良好成效的，及时通过本院两微一端及邀请相关媒体、拍摄宣传片等方式进行广泛宣传，扩大司法救助的效果，使更多的人了解司法救助工作。**二是**在日常工作中，通过检察宣传周、领导接访日、检察开放日、检察宣传手册等方式开展司法救助宣传。

（六）因案制宜，利用信息化手段和实地调查走访相结合核实申请材料，灵活开展公开审查

调查走访、公开审查正是践行“不忘初心、牢记使命”主题教育的生动体现，提醒我们要想把事情做好，就要加强于人民群众的紧密联系。通过实地调查走访，公开听证，核实到真正的情况，既宣传了法律和党和国家的惠民政策，又夯实了案件办理的基础，，达到双赢的效果。同时通过直面申请人的生活状态，理解其诉求，避免简单办案，坐堂问案。正如中央政法委郭声琨书记所讲的，科技发达了、沟通便捷了，但鼠标不能代替脚板儿，要把“面对面”与“键对键”结合起来。

（七）认真开展跟踪回访，确保救助效果

司法救助作为辅助性、一次性救助，只能起到缓解的作用，不能解决被救助人生活上根本性的难题。检察机关应改变“给钱了事”的思维，善用社会三方力量，实现“案结事了人和”。对于经救助后仍生活困难的被救助对象，检察机关应积极与民间公益组织对接，借助民间力量对救助对象开展专项帮扶，例如对被救助对象进行职业技能培训，解决其就业难题；联系法律事务所向被救助人提供免费法律援助；由社会心理疏导组织向被救助人提供心理咨询等，同时检察机关在司法救助金发放后，要定期对被救助人受助后的情况进行跟踪回访，了解其生活情况和思想状态，积极排除被救助人消极情绪，对救助的措施是否落实到位开展监督，对在政策范围内未落实的及时督促相关部门予以解决，通过回访了解救助金的使用情况和多元化救助存在的问题，为以后的救助工作积累经验。另一方面，回访中如果发现被救助人存在隐瞒家庭财产、经济收入等有关情况或者提供虚假的证明材料等，以欺骗手段获得国家司法救助金的，应当追回救助金，涉嫌犯罪的，依法移送有关部门追究其刑事责任。比如，我院在办理一起未成年人被监护人性侵的案件，家中仅剩70岁的奶奶的两个未成年正在读书的子女，为确保救助金的合理使用，防止救助金被滥用，我们与救助人所在学校联系，由学校定期根据被救助人的申请发放救助金，监督救助款的使用，保护被救助人的合法权益。

国家司法救助工作是一项民心工作，检察机关作为司法机关，一边面对群众，一边代表国家救助，体现司法人文关怀，我们希望通过扎扎实实的工作，让每一名群众能感受到司法温暖和阳光，把国家的司法救助政策用好，实现三个效果的有机统一。

1. 杨洋，佛山市顺德区人民检察院副检察长；李安庆，佛山市顺德区人民检察院第六检察部主任；林蕴碧，佛山市顺德区人民检察院司法辅助人员。 [↑](#footnote-ref-0)