

防治“减假暂”权力异化的制度调整建议

王顺安

“减假暂”即减刑、假释和暂予监外执行的简称。根据我国刑事法律的规定，减刑是指法定机关经法定程序，对被判处一定刑罚的罪犯，由于其在刑罚执行过程中具备认罪服法、确有悔改表现或者有立功、重大立功表现等法定情节，而适当减轻原判刑罚的一项刑罚变更和刑事奖励制度。假释是指国家有权机关对于符合法定条件的正在被执行剥夺自由刑的罪犯，经法定程序将其附条件提前释放并在考验期内予以社区矫正的一项刑罚变更、刑事奖励和非监禁处遇制度。暂予监外执行是指被判处有期徒刑、拘役的罪犯在服刑期间，因出现不宜或者不能在监所内服刑的法定事由，或者被判处无期徒刑及以下剥夺自由刑的怀孕、正在哺乳自己婴儿的女犯，由原审法院和刑罚执行机关决定、批准暂时将其置于监所以外执行刑罚并纳入社区矫正的刑罚变更执行制度。

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，“减假暂”制度为我国监所成功地监管与改造罪犯作出了积极的贡献，但亦存在权力异化、徇私舞弊、权钱交易等腐败问题。尤其是扫黑除恶专项斗争揭露出来的云南孙小果、内蒙巴图孟和“纸面服刑”和北京死缓犯郭文思九次非法减刑仅服刑 15 年出狱就故意伤害致人死亡等恶案大案，不断地引起民愤。历届党和国家领导人都十分重视对监所“减假暂”腐败问题的治理，习近平总书记多次对“减假暂”工作作出重要指示，要求严格规范减刑、假释、保外就医程序，防止“纸面服刑”，充分体现司法公正，杜绝司法腐败，提高司法公信力。

近日，“纸面服刑”36 年后再次致人死亡一案引发公众广泛关注。在此，就防治“减假暂”权力异化腐败问题浅谈几点对策及立法建议。

“减假暂”制度中的权力异化与治理

服刑人员最渴望的就是早日离开监所重新获得自由，为了激励罪犯更新改造、降低行刑成本和避免刑罚过剩，现代世界各国大多依循教育刑理念，采取了各种提前回归社会的开放性处遇措施。为了防止“减假暂”过程中的腐败，更好地体现司法公正和刑罚正义，大多采用了具有严格程序规范的减刑赦免制、附条件可撤销减刑制、与累进处遇假释紧密相连的善行折减制等制度措施。对于不适合监所执行刑罚的濒危病犯，采取刑罚延期执行和中止执行，在监所刑罚执行过程中暂予监外执行的不计入刑期。我国的“减假暂”制度都来源于

- 随着中国特色社会主义市场经济的建立和改革开放的深入，国家、社会以及监狱内部情况都发生了翻天覆地的变化，“减假暂”制度却没有及时作出调整，制度设计问题日益显现，各种“减假暂”腐败案件层出不穷、屡禁不止。
- 彻底解决“减假暂”权力异化的腐败问题，最简单的方法就是废除现有减刑制度，除重大立功必须减刑属于赦免外，其他的百分考核制度及奖励皆纳入“善行折减”，与累进处遇及假释挂钩，降低减刑的利益诱惑。
- 建议改变单一的刑事奖励性酌定假释，推行分类分级累处遇的法定假释制度；创设刑罚延期和中止执行制度，改变监所主管部门审批制度。同时，对患有严重疾病、怀孕或正在哺乳期等特殊罪犯实行刑罚延期执行或者中止执行，延期执行或中止执行期间，不计入刑期。
- 对“减假暂”各个环节的承办人、批准人等执法司法人员，建议实行“谁承办谁负责、谁主管谁负责、谁签字谁负责”制度，执法司法人员在职责范围内对执办案质量终身负责。

1954 年由当时的政务院颁布的《中华人民共和国劳动改造条例》，减刑和假释是一项刑事奖励措施，暂予监外执行中的保外就医是一项人道主义的刑罚变更执行制度，1979 年颁布的《刑法》《刑事诉讼法》均对此予以了认可，1994 年我国《监狱法》中也予以规范。尽管“减假暂”在计划经济和改革开放初期发挥了巨大的激励和调控作用，但随着中国特色社会主义市场经济的建立和改革开放的深入，国家、社会以及监狱内部情况都发生了翻天覆地的变化，“减假暂”制度却没有及时作出调整，制度设计问题日益显现，各种“减假暂”腐败案件层出不穷、屡禁不止。

为此，中政委 2014 年发布了“5 号文件”，严格规范了“减假暂”的实质条件和适用程序，从严惩处“减假暂”中的腐败行为，切实防止徇私舞弊、权钱交易等腐败行为，力图杜绝社会上反映强烈的“有权人”“有钱人”“涉黑者”被判刑后，减刑快、假释及暂予监外执行比例高、实际服刑时间偏短以及民怨极大的“纸面服刑”现象。

但在如此严厉空前的高压政策之下，仍发生了 2020 年郭文思权钱交易减刑案和 2023 年“纸面服刑”者贺法田残忍杀害检举揭发人案，可见权力异化腐败的严重性。

更值得注意的是，“减假暂”腐败责任的追究和倒查，也使得一些地方对“减假暂”适用的收紧。不仅连最有利于罪犯回归社会的附条件提前释放并跟进社区矫正的假释制度几乎休眠，而且近些年来，一些地方对于减刑和暂予监外执行的适用也越来越严、越来越少，甚至几乎停止，这不仅导致了社区矫正规模的压缩和一些地方监所的成本增加，而且也严重地影响了服刑人员认罪服法接受监管改造的积极性和依法获得减刑假释暂予监外执行机会的权利。

源头治理：“减刑暂”的制度改造建议

为了彻底解决“减假暂”权力异

化的腐败问题，必须对我国现行的“减刑暂”制度进行正本清源式的改造。

首先，重塑减刑制度，还其本来面目。最简单的方法，就是废除现有的减刑制度，除重大立功必须减刑属于赦免外，其他的百分考核制度及奖励皆纳入“善行折减”，与累进处遇及假释挂钩，降低减刑的巨大利益诱惑。此类减刑属于非终身监禁不得减刑假释的服刑人员老老实实遵守监规、忠实履行义务所积累的“良好行为”而获得的更好处遇和早日离开监狱跟进假释的权利。若无法采纳此法，则可在现行的减刑制度上，增设减刑考验期，建立减刑撤销制度，以弥补通常情况下减刑缺乏可预测性的弊端，有利于促进罪犯遵守监规，保持良好改造表现的一贯性，由此提高教育改造质量。

其次，改变单一的刑事奖励性酌定假释，推行分类分级累处遇的法定假释制度。由于假释是一项附条件提前释放制度，若获得假释的罪犯没有履行好所附条件的义务则会撤销假释收监执行，因此比减刑及减刑出狱更加公正且有利于通过社区矫正重新再社会化而顺利地融入社会，减少再犯率。也正因为此，全世界普遍实行的是假释出狱，而不是减刑出狱。为了减少假释适用的腐败，凡是未被剥夺假释权的非终身监禁罪犯都有权获得累进处遇最后一级的假释权，这就避免了寻租市场，可极大地减少或阻遏腐败行为的发生。

此外，创设刑罚延期和中止执行制度，改变监所主管部门审批制度。由于我国现行刑事法律规定，暂予监外执行期间计入执行刑期，其巨大的利益诱惑驱使着一些罪犯及其家属想尽一切方法去争取，更何况刑罚执行过程中的暂予监外执行，如保外就医等采用的是非司法审查的行政审批程序，是“暗箱操作”及司法腐败最有可能发生的领域。尽管有关部门制定了一系列规范暂予监外执行的规范性文件，但治理效果有限。

为杜绝此类现象的发生，可以借鉴以德国为主的大陆法系国家和地区的做法，对患有严重疾病、怀孕或正在哺乳期等特殊罪犯实行刑罚延期执行或者中止执行，延期执行或中止执行期间，不

计入刑期。我国台湾地区的《监狱行刑法》亦规定，“保外医治期间，不算入刑期之内，但移送病监或医院者，视为在监执行”。

“减假暂”制度的立法与司法建议

依法治国是我国的基本国策，依法治监是建立法治国家、法治政府、法治社会的应有之意和重要一环，习近平总书记早在 2014 年党的十八届四中全会报告中就明确要求，“完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体系”，要求法治建设必须以人民的利益至上，坚持党的领导，贯彻与落实科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。解决“减假暂”腐败问题，必须坚持走法治道路。

首先应科学立法，将治理“减假暂”权力异化腐败问题的党的方针政策、学术理论界的最新的理论研究成果和行之有效的相关司法解释、部门规章、规范性文件等，尽快地纳入新一轮的《刑法》《刑事诉讼法》《监狱法》的修改，待条件成熟时，可组织编纂与创制《中华人民共和国刑事执行法典》。

其次是严格执法，努力践行执法必严、违法必究的法治精神与执法原则，特别注意法律法规和政策文件明确规定的“减假暂”权力分工、权力配合、权力制约等权力运行与监督机制的实体法和程序法规定的落实。对执法司法人员在减刑、假释、暂予监外执行中捏造事实、伪造材料、收受财物或者接受吃请的，按规定一律清除出执法司法队伍；徇私舞弊、权钱交易、失职渎职构成犯罪的，一律依法从重追究刑事责任，且原则上不适用缓刑或者免于刑事处罚。

第三是公正司法，必须坚持“以审判为中心”的司法改革理念，健全与完善“减假暂”的程序规定和各环节责任。对限制减刑假释的三类罪犯，其减刑假释申请和除必须马上保外就医拟提请的暂予监外执行，一律提前予以上网公开、开庭审理、同步监督。对“减假暂”各个环节的承办人、批准人等执法司法人员，实行“谁承办谁负责、谁主管谁负责、谁签字谁负责”制度，执法司法人员在职责范围内对执办案质量终身负责。

第四是全民守法，重点是关键的负有领导职务的少数人，如监狱的司法厅主管领导、监狱长、分监区长，公安是含区的市级公安机关负责人、公安局长、看守所所长，法院和检察院的各级主管领导、办案庭长主管检察官等。对任何单位和个人干预“减假暂”，或者施加压力要求执法司法人员违法违规办理“减假暂”，或者在罪犯“减假暂”中搞权钱交易的，执法司法机关应当建议主管部门依法依规追究责任，并有针对性地加强管理、堵塞漏洞；对构成犯罪的，依法追究刑事责任。

(作者系中国政法大学教授、博导、犯罪与司法研究中心主任，中国律师法学研究会副会长，中国行为法学会执行行为研究会副会长)