

减刑假释制度改革的紧要性与方案选择

刘 强

“两高两部”2023年发布了《关于依法推进假释制度适用的指导意见》(以下简称《指导意见》),旨在认真贯彻党中央关于完善刑罚执行制度的部署要求,扭转多年来假释适用率总体过低、减刑和假释适用严重失衡的现状。依法推进假释适用,调整好减刑与假释的关系,对于调动押犯改造积极性,充分发挥假释功能,促进罪犯顺利回归社会、有效预防和减少重新犯罪、降低刑罚执行成本具有重要意义。因此,减刑假释制度的改革创新势在必行。

减刑假释制度实施中的主要问题

减刑假释制度是我国法律规定的一项重要重要的刑罚执行中的变更制度,是宽严相济刑事政策在刑罚执行中的具体体现。《刑法》规定的减刑条件是:认真遵守监规,接受教育改造,确有悔改表现,或者有立功或重大立功表现;假释条件是:认真遵守监规,接受教育改造,确有悔改表现,没有再犯罪危险。目前,我国监狱的假释率低于1%,减刑率为10%~20%。由于假释制度的设计不仅是奖励,而且是作为罪犯从监禁状态进入社区的过渡平台,因此在发达国家得到广泛适用,如加拿大约有95%的押犯通过假释形式出狱。而减刑是对刑罚的变更,许多国家对此持慎重态度,一部分国家没有减刑制度,一部分国家虽有减刑,但是减刑幅度很小,而且减刑的部分仍然需要以假释的形式在社区服刑,以体现刑事裁决的严肃性。在行刑社会化的国际大背景下,我国的减刑假释制度工作仍存在一定差距。

减刑和假释适用比例失衡的原因分析

我国假释适用率过低、减刑和假释适用严重失衡的原因主要表现为两个层面:

在立法层面,尚缺乏对减刑假释功能的全面认识。目前,立法者把减刑、假释主要作为奖励。对减刑而言,确实只有单一的奖励功能,但对假释而言,除奖励功能外,还有帮助罪犯适应社会的功能。主要表现为罪犯在假释考验期内,不仅要接受必要的监管,而且还要由社区矫正机构协调社会资源为假释犯提供必要的教育帮扶,从而减少因出狱后的社会不适应而可能产生的再犯罪。假释还可作为监禁刑罚执行的替代方式,刑罚的本质属性是它的惩罚性,监禁刑是以剥夺自由为主要特征的惩罚,但是当监狱押犯过于拥挤,监禁刑罚执行的成本越来越高时,一些国家也把它作为监禁的替代,但前提是赋予假释犯一定的惩罚措施,以保证罪刑相适应原则

- “两高两部”2023年发布了《关于依法推进假释制度适用的指导意见》,旨在贯彻党中央关于完善刑罚执行制度的部署要求,扭转多年来假释适用率总体过低、减刑和假释适用严重失衡的现状。
- 我国假释适用率过低、减刑和假释适用严重失衡的主要原因表现为:立法层面,尚缺乏对减刑假释功能的全面认识;实践层面,现行的相关司法解释及各省市的减刑假释实施细则,对减刑假释的施行产生了一定影响。
- 就假释制度的改革而言同样可考虑三种方案:第一种方案是增加假释类别,在现行单一奖励性假释的基础上增加替代性假释与法定假释。第二种方案是修改假释条件,将奖励性假释的条件改为“再犯危险性较低”。第三种方案是增加假释负担,在刑法中明确规定相应的惩罚措施。

则的贯彻。同时,假释还有恢复性执法功能。由此可见,假释应有更广泛的适用性。另一方面,减刑与假释的适用条件设置不当。从理论上说,减刑是比假释更高层级的奖励。因为减刑是无条件的释放,而假释是有条件的释放。我国刑法规定了减刑、假释的最低服刑期:有期徒刑犯需执行原判刑期1/2以上,无期徒刑犯需实际执行13年以上。罪犯在假释考验期中如果有违反监管规定情节严重的,还需要收监执行完剩余的刑期,因此对罪犯而言,他们更喜欢选择减刑而非假释。但我国刑法设定的常规减刑条件反而比假释条件更加宽松,主要表现为假释条件在常规减刑条件的基础上又增加了“没有再犯罪危险”的对未来行为的要求。由于罪犯出狱后是否再犯具有很大的不确定性,因此对确定假释实质条件带来了很大的难度和挑战。另外,刑法第81条规定了对累犯及8种严重犯罪被判处10年以上有期徒刑、无期徒刑犯不得假释,但没有规定不得减刑,也体现了减刑适用条件的宽松,这些规定明显存在逻辑瑕疵。

就实践层面而言,基于刑法的原则规定,“两院两部”制定了相关司法解释,省级层面也出台了减刑假释实施细则,对减刑假释的施行产生了一定影响。

- 1.把罪犯财产性判项完成情况作为能否获得减刑假释的重要条件,规定不履行财产性判项不能假释。由于目前押犯中财产性判项没有完成的数量较多,一些罪犯因财产性判项没有完成,假释被一票否决,但却可以减刑。此外,有地方性细则要求对一些犯罪类型的假释从严把握,但却不包含对其减刑的情形。
- 2.实施细则在结构上重减轻假释,主要表现为对减刑考核规定非常具体,而假释的规定则比较原则,干警和罪犯普遍反映,对假释的申报条件和程序不太明确。
- 3.2021年,相关部门对全国范围内监狱减刑、假释、暂予监外执行案件倒查30年,处分了一些执法人员,使监狱对办理减刑假释案件积极性不高。
- 4.假释的条件需要评价“再犯罪危险”,目前一些地方虽有假释前风险评估量表,但尚未得到普遍的认可。
- 5.假释后社区接受度低。社区矫正机构、队伍建设距离专业化、职业化的要求存在差距,司法所管理社区矫正正在体制、机制上仍有诸多问题。社区普遍不愿多接收矫正对象,有的监狱上报假释后,因社区矫正机构假释前调查评估

被一票否决制,制约了扩大适用假释的可能。另外,政法部门和社会公众担忧,扩大假释后若缺乏有效的管理,会增加社会的不稳定因素。假释后严重犯罪个案也带来严重的负面影响。但罪犯减刑或刑满出狱后,由于缺乏必要的监管和适应社会的过渡,重新犯罪的可能性更大。另外,目前对假释犯的管理缺乏必要的惩罚措施,扩大假释难免会让公众产生假释会放纵犯罪的认知。

6.2021年“两高两部”发布的《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》,旨在确保案件审理公平、公正,防止权力寻租,由于对证据提出了更高的要求,但也因此大大增加了政法部门的工作量。目前,监狱罪犯在考核中获得两次表扬(至少需要一年时间)即可申报减刑,刑期长的罪犯可多次申报减刑,最多的可达六、七次,比一次性申报增加了六、七倍的工作量,这种方法并不是最佳的选择。但对于短刑犯而言,入监前的羁押时间并不计算在内,进监狱至少一年后才能申报,而办理减刑假释案件周期一般需五、六个月,整个程序设置对短刑犯并没有吸引力。有的监狱甚至限制押犯余刑两年才有资格申报假释,但这并不符合刑法“假释最低服刑期可不超过原判刑期1/2”的规定。

减刑假释制度改革的创新方案选择

基于以上问题,可从两个层面制定改革创新的对策。

一方面是推动刑法的修改。对减刑制度的改革可考虑以下三种方案:

- 一是取消减刑,保持法院刑事裁决的严肃性,充分体现罪责刑相适应原则。对罪犯的奖励主要通过假释来体现;
 - 二是取消常规表现和一般立功表现减刑,保留重大立功表现减刑,以大幅缩小减刑适用比例,让更多的罪犯通过假释的形式出狱;
 - 三是保留现有减刑但降低减刑幅度。将现有减刑不超过原判刑期1/2改为不超过原判刑期1/10。罪犯减刑奖励顶格后,如果想争取提前出狱,只能通过假释的形式。
- 就假释制度的改革而言同样可考虑三种方案:
- 第一种方案是增加假释类别,在现行单一奖励性假释的基础上增加替代性假释与法定假释。替代性假释是指当监

狱押犯过多,国家财政负担过大,对于罪犯危险性较小,即使没有获得考核奖励分,在服刑一段时间后把假释作为替代执行的方式。法定假释则是指罪犯在服刑期满前的半年或一年,为有利于其适应和回归社会,减少出狱后适应社会的障碍。即使罪犯没有获得考核奖励分,除危险性较大者外,均给予假释。但替代性假释和法定假释在外两天折抵监禁刑期一天。

第二种方案是修改假释条件,取消“没有再犯罪危险”的规定,将奖励性假释的条件改为“再犯危险性较低”。

第三种方案是增加假释负担。由于假释并不是“真释”,因此,需要适当增加罪犯的刑罚负担,在刑法中明确规定相应的惩罚措施,包括经济制裁、社区服务、限制资格、限制自由(如中途宿舍、家中监禁、电子监控)等。

另一方面,修律的改革并非立竿见影,因此要在法律框架内推进改革。需要把握“两高两部”2023年《指导意见》中有关扩大假释以及2024年《最高人民法院关于办理减刑、假释案件审查财产性判项执行问题的规定》要点:

- 1.对人身危险性较低、服刑期间现实表现较好、假释后有一定生活来源和社会监管条件的,可以认定为符合没有“没有再犯罪危险”的标准;
- 2.罪犯有财产性判项履行能力的,应在履行后方可减刑、假释。罪犯确无履行能力的,不影响对其确有悔改表现的认定,对符合减刑、假释条件的罪犯,可以依法假释;
- 3.对于执法、司法人员办理假释案件不存在故意或者重大过失,不存在以权谋私、徇私舞弊等情形的,不能仅依据假释罪犯在假释考验期内或者考验期满后重新犯罪的后果追究责任。

此外,建议办理减刑假释案件提质增效。将罪犯减刑假释考核奖励分和表扬次数实行累计,将现在的可多次申报改为到其刑期届满前一次性的减刑、假释申报。这样不仅减少了监狱、检察机关及法院办案的工作量,而且可避免罪犯在减刑前拼命努力,减刑后如没有再减刑希望则改造表现下降、混刑度日的现象。通过累计积分和奖扣分结合,使罪犯始终保持改造的积极性。另外,尽可能缩短报批时间,使短刑犯也能依法获得减刑假释。

根据刑法规定,对确有悔改表现或立功表现的可以减刑,其含义也可以不减刑。结合一些国家不设减刑制度以保持刑事裁决的严肃性,可以考虑降低和限制减刑的幅度,也有利于扩大假释的比例。完全有可能将目前全国低于1%的假释率争取达到15%~20%的假释率;形成以假释为主、减刑为辅的罪犯出狱新模式。

减刑假释制度改革创新不仅是为了推动在刑罚执行领域及减刑假释案件办理的提质增效,也是为了有效预防和减少再犯,进一步调动罪犯的改造积极性,促进监狱秩序的稳定。同时,也能减少监狱压力,降低案件办理以及刑罚执行成本。

(作者系华东政法大学社会发展学院教授)