

我国刑事被害人救助制度价值分析与立法设想

黎光明, 易志斌

(湖南省人民检察院, 湖南长沙, 410001)

摘要:刑事被害人救助制度作为国家建立的特殊救济制度,主要针对因刑事损害遭受严重损失但又无法获得有效民事救济的刑事被害人提供必要物质保障。刑事被害人救助制度具有法理学和司法实务上的重要制度价值,需要通过立法加以规范与保障。要通过救助对象、救助条件、救助程序等方面的完备立法,进一步有效保障刑事被害人的合法权益。

关键词:刑事案件;被害人救助;立法;人权保障;司法公信

中图分类号:D924

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2010)02-0005-04

目前,我国的刑事案件特别是重特大刑事案件在一定程度上呈多发态势,不仅对社会稳定和被害人人身财产造成严重损失,同时也导致因刑事被害人无法得到足够相应赔偿而产生的社会矛盾日益突出。自2005年以来,我国每年大约有300万左右的刑事被害人及其近亲属根本不可能从加害人那里获得赔偿。^[1]当前对刑事被害人权益的保护逐渐引起社会各界的广泛关注,要求建立刑事被害人救助制度的立法需求也日益强烈。这种强烈的社会立法需求,亟待理论与实务界对刑事被害人救助制度的法律价值与立法可行性进行深入思考。

一、制度价值分析

刑事被害人救助制度是指依据一定程序,对因刑事犯罪行为而遭受损失的刑事被害人及其相关亲属,在通过其他法律救济途径无法获得赔偿或充分赔偿时,给予其适当经济补偿的一种法律制度。在刑事法律关系中,刑事被害人等法律关系主体的权利因犯罪行为的发生而不能或无法实现;而刑事被害人在国家的帮助下(通过特定的机关)为恢复或实现自己的权利积极参加刑事诉讼法律关系,其作为刑事法律关系主体的法律地位是不容怀疑的。^[2]刑事被害人救助制度是尊重和保障人权,彰显司法关怀,实现公平正义,增进社会和谐的有效手段,具有重要的法理价值。

1. 对人权理念的引导价值

我国高度重视对人权的尊重与保障,人权保障理念已成为一项重要的宪法原则。^[3]当前在刑事诉讼领域,我国对犯罪嫌疑人的辩护权、控告申诉权、人身保障权、人格尊严权等人权保护立法相对趋于完善,但对于被害人特别是被害人在通过其他法律救济途径无法获得赔偿或充分赔偿时的人权保障问题却缺乏足够的立法支持。在司法实践中,包括了国家利益、社会利益和个体利益在内的抽象的刑法法益保护与具体案件中刑事被害人的权益保护往往存在冲突。^[4]在刑事诉讼中,从经济上弥补被害人损失是保障被害人人权的主要内容之一,但目前我国刑事诉讼法规定的附带民事诉讼制度还不足以使这一内容实现。^[5]因此,通过立法迅速建立起统一有效的刑事被害人救助制度,既是顺应刑事诉讼领域强烈社会需求的必然要求,也是在刑事司法活动中充分体现司法人文关怀、引导树立全面人权保障理念的应有之义。

2. 对司法公信的保障价值

“司法最终救济”原则要求司法行为具备公正、高效、权威的公信力特征。刑事被害人的损害一旦因刑事犯罪人经济困难等原因无法得到赔偿或足额赔偿,刑事被害人会对司法机关失去信心,同时也会引发社会对司法保护的猜疑与不安,严重损害公众对法律权威的信仰。建立健全刑事被害人制度,可以保护刑事被害方与司法机关合作的主动性和积极性,增强刑事被害方对司法机关和司法裁决的信任度,化解矛盾,

收稿日期:2009-09-09;修回日期:2009-12-25

基金项目:2009年度湖南省人民检察院检察理论研究课题“刑事被害人权利保护研究”(XJ2009B06)

作者简介:黎光明(1952-),男,湖南湘阴人,湖南省人民检察院二级高级检察官,主要研究方向:检察理论;易志斌(1975-),男,湖南醴陵人,湖南省人民检察院二级检察官,主要研究方向:检察理论。

增进和谐。同时,刑事被害人遭受犯罪侵害后,人身权、人格权均可能遭受极大的损害,极易产生偏激心理。如果无法从正常途径获得法定赔偿和法律救济,而自身生活又因刑事侵害行为遭遇困境,出于本能保护或基本生存的需要,他们极有可能采取同态复仇等较极端的方法直接报复刑事犯罪人,或因对司法机关的公信力产生质疑而走上缠访缠诉之路。对无法从罪犯获得公正赔偿的刑事被害人实施救助,可以使被害人获得经济利益上的完全补偿,有效缓解刑事被害人因犯罪侵权所引发的不良心态或不当行为,通过对关联社会矛盾的源头化解来维护司法公信。

3. 对救助行为的规范价值

被害人救助机制严格而言不是刑事诉讼的内容,但与刑事诉讼中保障被害人权益的制度目标有着密切的联系。通过建立健全刑事被害人救助制度,给予刑事被害人必要的权利救济,有助于实现司法裁判所承载的构建和谐社会的功能。^[6]近年来,从人民群众的司法需求出发,我国部分地区相继对刑事被害人救助制度进行了初步的探索,并结合当地实际陆续出台了相应的制度和规定。不可否认,这些探索整体而言是积极有益的。但不容忽视的是,一些司法机关及其工作人员对构建刑事被害人救助制度缺乏广度和深度的理解,加上没有统一的实施标准,各地各自为战,在一定程度上出现了“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的现象,救助活动带有较为明显的主观性和随意性。这种现状若不有效规范,将导致新的司法不公,对整体司法制度的权威性也极为不利。因此,构建科学统一的刑事被害人救助制度,有利于引导规范救助行为,维护司法公平正义。

二、立法需求与立法条件分析

刑事被害人救助制度具有必要性和可行性,其构建需要有完备、充分的立法支持。我国对刑事被害人救助制度的探索起步较晚,理论研究尚待深入,实践试点也才初见成效。同时,有关具体政策往往是各部门、各地区自行制定,“法出多门”,标准不一,效力不高。随着试点的推行与推进,刑事被害人救助制度必须通过国家立法确立完善,实现由零星、自发的救助向统一、规范的救助发展。应该说,当前我国要求构建刑事被害人救助制度的立法需求非常强烈,进行制度立法的社会条件和法制条件已经趋于成熟。

1. 立法需求日趋强烈

随着我国社会主义法治建设的不断深入,我国在

刑事领域对犯罪嫌疑人和被告人的人权保障得到了进一步加强。但对与犯罪嫌疑人、被告人相伴而生的刑事被害人权利救济问题,无论是理论研究还是司法实践都尚未引起足够重视,导致立法规范明显滞后,司法保护相对薄弱,形成了加害人与被害人权益保护体制失衡的不良倾向。近年来,随着重特大恶性刑事案件的不断发生,因刑事被害人无法得到足够相应赔偿而引发的社会矛盾不断加深,对刑事被害人权益的保护逐步引起我国社会各层面的广泛关注,要求建立刑事被害人救助制度的立法需求与社会呼声也日益强烈。加强刑事被害人的程序人权保障,应当成为我国今后刑事司法法治建设特别是司法体制改革和刑事诉讼法修改所必须重视的内容。^[7]当前我国司法改革的总体进路正在发生回归传统的转向,即在继承和发展人民司法优良传统的基础上,通过坚持司法制度的“人民性”构建和谐司法体制。^[8]因此,对于刑事被害人救助领域人民群众的强烈社会需求,立法机关、司法机关应当通过及时、科学的立法支持加以积极回应。

2. 实证基础逐步发展

我国法学理论界对于刑事被害人救助问题的研究成果层出不穷,而司法实务界的实践探索也在逐步深入。2004年以来,全国审判机关、检察机关在有关机构的支持配合下就刑事被害人救助工作进行了积极探索。最高人民法院、最高人民检察院多次召开专题研讨会,对刑事被害人救助工作进行了深入的研究论证。在各地各部门探索开展刑事被害人救助工作的实践中,尽管救助的形式、方法、途径不一,但在救助的原则、对象、标准、程序等方面都积累了一定经验。中央政法委员会2008年下发的《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》中,明确提出在新一轮司法体制改革中要“建立刑事被害人救助制度,对因犯罪侵害而陷入生活困境的受害群众,实行国家救助”。2009年全国人大法工委与最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、财政部、民政部等八家单位联合下发了《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》,在全国范围内全面推行刑事被害人救助工作。最高人民法院于2009年3月25日发布《人民法院第三个五年改革纲要(2009-2013)》中,再次提出要建立刑事被害人救助制度,研究制定人民法院救助细则,对因受犯罪侵害而陷入生活困境的受害群众实行国家救助。这些实证基础以及相关政策精神,可以从不同视角为国家建立统一的刑事被害人救助制度立法提供有益借鉴。此外,随着我国宏观经济的科学发展,政府财政调控与驾驭能力不断提高,政府财政完全有能力对刑事被害人进行适度、及时的经济救助,

可以说, 从立法上建立健全刑事被害人救助制度的经济基础已逐步夯实。

3. 域外立法可供借鉴

刑事被害人救助制度最早可追溯至 3600 多年前古巴比伦的《汉穆拉比法典》。1964 年, 新西兰在世界上最先制定《犯罪被害人补偿法》, 英国随后也制定了《犯罪被害人补偿纲要》。《法国刑事诉讼法典》第 706 条 3 规定: “凡具有一种犯罪的具体性质的故意行为或过失行为使人遭受伤害, 同时并具备下列条件时, 受害人可以向国家取得补偿金……。”^[9] 美国《联邦犯罪被害人法》确立了对被害人实行国家补偿的制度, 同时在财政部内设立一项由美国司法部长负责领导的被害人特别基金, 特别基金来源于联邦犯罪案件中所判处的罚金收入。日本《犯罪被害人等抚恤金付给法》规定, 对因人的生命和身体遭到犯罪行为的侵害而意外死亡之人的遗族或致残的本人, 由国家付给犯罪被害人等抚恤金。我国台湾地区也于 1998 年通过了《犯罪被害人保护法》, 确立了犯罪被害人政府补偿制度。欧洲于 1983 年制定的《欧洲补偿暴力犯罪被害人公约》, 已经对补偿对象、条件、金额等作出了比较详尽的规定。这些相对成熟的境外立法先例, 对我国刑事被害人救助立法工作具有重要的借鉴价值。

三、制度立法设想

根据当前的刑事司法实践需求, 为了保障刑事被害人享有依法取得国家救助的权利, 在分析既有刑事救助政策性文件和国外有关立法的基础上, 笔者认为当前确有必要结合我国的刑事司法实际情况制定刑事被害人救助法, 并从国家救助与社会救助两个层面就该法的应然框架提出初步设想。

1. 明确国家救助范围

联合国在 1985 年《为犯罪和滥用职权行为受害者取得合法补偿的基本原则宣言》第 11 条中规定: “当无法从罪犯或其他来源得到充分的补偿时, 会员国应设法向下列人等提供金钱上的补偿: 1、遭受严重罪行造成了重大身体伤害而死亡或身心健康损害的受害者; 2、家庭成员, 特别是由于这种伤害而死亡或身心残疾的受害人的受养人。”我国要参照上述国际宣言规定, 考虑当前国家财力和社会可承受程度, 合理限定国家救助对象范围, 应包括需要救助生存权、身体健康权和基本生活权利的情形, 如刑事被害人因刑事犯罪造成严重伤残, 无力支付医疗费用或无法维持本人及被扶养人基本生活标准; 刑事被害人因刑事犯罪

而死亡, 造成被扶养人缺乏基本生活保障; 刑事被害人及其家庭因刑事犯罪造成严重经济损失, 无法维持本人及被扶养人基本生活标准。补偿条件一般应当同时包括无法从罪犯或其他途径得到充分补偿, 被害人对自己被害不承担责任或承担很少责任等情形。申请权利人范围可以参照上述联合国宣言、有关国家立法以及我国最高人民法院关于人身侵权损害赔偿的相关司法解释规定, 包括因刑事犯罪行为造成身体严重伤残的刑事被害人, 或因刑事犯罪而死亡的刑事被害人的近亲属和其他有扶养关系的亲属。同时要限定禁止获得国家救助的范围, 如对已通过其他途径获得足额赔偿或救助的, 刑事被害人存在重大过错的, 刑事被害人在刑事诉讼过程中不履行法定义务等情形的, 应规定禁止获得国家救助。立法上要通过合理限定救助范围, 避免救助范围过大、重复救济或救助效果引起社会不良反应等情形。

2. 合理设置救助申请受理程序

从一些国家、地区的刑事被害人救助制度来看, 都就国家救助工作设置了统一的专门受理与批准机构。如韩国在地方检察厅内设立了犯罪被害人救助审议会, 救助金申请人应向其住所地、居住地或管辖犯罪发生地的审议会提出申请, 审议会接受申请后应当迅速作出是否支付救助金的决定。我国台湾地区 1998 年《犯罪被害人保护法》规定, 因犯罪行为被害而死亡者的遗属或受重伤的被害人, 可以向犯罪地地方法院检察署犯罪被害人补偿审议委员会索取并填写申请书申请补偿金。从我国权力结构体系分析, 司法机关基于在刑事诉讼中履行客观义务的考虑, 不宜直接承担被害人救助申请受理与批准工作, 而应当由一个独立于刑事诉讼且具备救济审批职责与能力的第三方部门来承担这一工作。而从职责职权特性上看, 各级人民政府民政部门是最适格的机构, 即由同级民政部门担任救助申请受理与审批机关, 以独立第三人的身份对申请救助是否符合救助条件进行审查与许可。刑事被害人或其近亲属申请国家救助的, 应向相应的救助机关提出书面申请, 并如实提供身份、实际损害后果、获得民事赔偿情况等相关证明材料; 救助申请应在救助申请人知道或应当知道侵害发生之日起法定期限内提出, 但刑事诉讼期间不应计算在内。被害人如果对补偿审批决定不服, 从立法上应当设计相应的救济途径, 包括可以申请行政复议或提起行政诉讼。^[10] 救助裁决、救助金发放都应在法定期限内完成, 情况紧急需及时救助的应从速办理。为引导与鼓励抵制犯罪的社会行为, 立法要规定对见义勇为的刑事被害人应当贯彻从优从快予以国家救助原则。

3. 科学规定国家救助方式标准

从域外立法来看,给予被害人经济救助是最主要的救助方式。如英国 1995 年《刑事侵害补偿法案》引入关于赔偿金额的有关规定,被害人应得的补偿根据所遭遇的犯罪的侵害程度分为 25 个等级,可获得的补偿额从 1000 英镑到 2.5 万英镑不等。法国 1977 年《法国刑事诉讼法典》第 706 条 3 规定,凡具有一种犯罪的具体性质的故意行为或过失行为使人遭受伤害,受害人可以依法向国家取得补偿金。因此,我国对刑事被害人的国家救助也应以支付救助金等货币救济为主要方式。对根据有效司法鉴定认定造成身体严重伤残的,救助金最高额可参照《国家赔偿法》所设定的国家赔偿标准。刑事被害人死亡的,对其扶养的无劳动能力的人,救助金标准可以参照当地民政部门有关生活救济与最低生活保障的规定办理。被扶养人是未成年人的,生活费应付至十八周岁止;是其他无劳动能力的人,生活费应付至死亡时止。刑事被害人国家救助可以参照国家赔偿、国家补偿制度,以实行一次性决定救助为原则,即按照救助范围和标准由有关机关一次性决定,被害人及其他权利人不得反复申请。在救助资金来源渠道上,由于对刑事被害人实施的国家救助行为属于非竞争性、受益非排他性、无对价性的国家公共行为,理应由国家财政加以保障。因此,立法中应规定刑事被害人国家救助资金列入法定预算,并由各级权力机关强化预算审议和资金使用监督职权。县级以上政府财政部门应当设立和管理专门的刑事被害人救助资金,国家救助资金除财政拨款部分外,应当允许接受单位或个人捐赠,提取一定比例的刑事犯罪所判罚金和没收财产、违法所得等方式筹集,既考虑资金用途的公益性特点,又确保资金来源的充分性。同时,立法应严禁国家救助资金用于投资或信托理财。救助金发放后,如果被告人或其他赔偿义务人有能力履行民事赔偿义务,救助机关应当依法向其追偿。

4. 积极提倡与适度规范社会救助

刑事被害人救助必须依靠包括社会救助在内的多元化救助体系,形成社会合力。但社会救助主要是道德规制层面的问题。因此,从立法上而言,一方面要从立法原则上进行引导,提倡和鼓励针对刑事被害人开展社会救助活动,包括设立社会救助基金,开展个案募捐活动,开展帮扶活动等。另一方面要从立法上进行保障,包括对社会救助基金设立与管理,企业、个人捐赠支出等进行税收及其他政策性鼓励。此外,从立法上还可以设定一定的义务,要求新闻、出版、

广播、电视等单位有进行刑事被害人救助宣传的义务,以通过新闻舆论积极引导社会救助。

刑事被害人救助法作为一项全新制度的立法,需要统筹兼顾法律的前瞻性和稳定性问题。从立法技巧上而言,既要需要将立法支持、立法保障的主要救助原则、基本救助程序和救助机关、被救助入基本权利义务进行法律规定,同时又要避免包罗万象、过于详尽的内容载入法律,而应将具体实施程序的立法权限授予下位法或司法解释,促使救助制度能根据司法实践和社会需求加以及时调整,确保立法的时效性和实效性。

注释:

如十届全国人大五次会议上,全国人大代表陈紫芸建议制定《刑事被害人国家救助法》;十一届全国人大一次会议上,全国人大代表黄学军也提出了关于制定刑事被害人国家救助法的建议。
UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, <http://www.victimology.org/nl/onlpub/declaration/undec1.doc>.

参考文献:

- [1] 杜萌. 刑事被害人补偿救助呼唤国家立法提速[N]. 法制日报, 2009-06-15, (4).
- [2] 刘万奇. 刑事被害人论纲[J]. 法制与社会发展, 2001, (2): 19.
- [3] 信春鹰. 国家尊重和保障人权——关于人权入宪的历史意义[J]. 求是, 2004, (5): 36.
- [4] 吴大华, 王飞. 构建和谐社会之刑事处罚权正当化新思考——以量刑阶段刑事被害人人权保障为视角[J]. 中国人民公安大学学报(社科版), 2007, (1): 6.
- [5] 樊学勇. 关于对刑事被害人建立国家补偿制度的构想[J]. 中国人民大学学报, 1997, (6): 62-65.
- [6] 毛立华, 冯爱冰. 刑事附带民事诉讼若干问题与对策——山东省法院刑事附带民事诉讼调研分析[J]. 人民司法, 2007, 5(上): 46-47.
- [7] 张晋藩, 等. “法学发展三十年回顾与展望”笔谈(上)[J]. 中国法学, 2008, (5): 15.
- [8] 蔡维力, 张爱军. 走出移植西法困境, 回归人民司法传统——对我国司法改革的实证评析[J]. 法学评论, 2009, (4): 17-24.
- [9] 方蔼如. 法国刑事诉讼法典[M]. 北京: 法律出版社, 1987: 224.
- [10] 赵国玲. 犯罪被害人补偿国际最新动态与国内制度构建[J]. 人民检察, 2006, (9)(上): 11.

(下转 72 页)