

最高人民法院刑事申诉检察厅 / 编

刑事申诉检察 工作指导

2016年 第5辑
(总第15辑)

本辑特稿

《人民检察院国家司法救助工作细则(试行)》
理解与适用 / 尹伊君 马滔

专家论坛

互殴与防卫的界限 / 陈兴良

检察长论坛

检察机关开展国家赔偿和司法救助工作的若干
思考 / 王广军

业务探讨

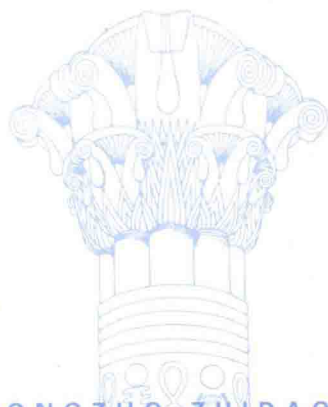
故意杀人错案的一般特点及审查重点 / 刘加云

域外法治

美国联邦量刑指南的历史、现状与量刑改革
新动向 / 彭文华

司法解释、业务规范性文件选登

最高人民法院、最高人民检察院、公安部关
于办理刑事案件收集提取和审查判断电子数
据若干问题的规定



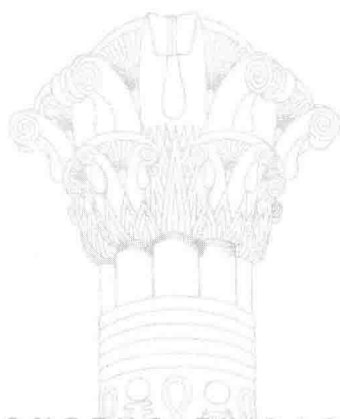
XINGSHI SHENSU JIANCHA GONGZUO ZHIDAO

中国检察出版社

16年第5辑
(总第15辑)

刑事申诉检察 工作指导

最高人民检察院刑事申诉检察厅/编



XINGSHI SHENSU JIANCHA GONGZUO ZHIDAO

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

刑事申诉检察工作指导. 2016. 5/最高人民检察院刑事申诉
检察厅编. —北京: 中国检察出版社, 2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1832 - 3

I. ①刑… II. ①最… III. ①刑事诉讼 - 申诉 - 中国
IV. ①D925. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 018373 号

刑事申诉检察工作指导 2016 - 5

最高人民检察院刑事申诉检察厅 编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88685314

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 6. 25

字 数: 158 千字

版 次: 2017 年 2 月第一版 2017 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1832 - 3

定 价: 20. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《刑事申诉检察工作指导》编委会

总 顾 问：柯汉民

顾 问：（以姓氏笔画为序）

卞建林 刘仁文 刘桂明 孙晓梅 李仕春 陈瑞华 张 凌
张建伟 时延安 赵秉志 谢望原 雷 达 樊崇义

特约编委：殷 健 王 文 李 勤 严奴国 李茂林 郑 辉
谢茂田 李 力 苏华平 王方林 王琪国 张 棉
王小青 徐胜平 吕盛昌 王广军 张正新 王铁民
朱国祥 袁古洁 刘继胜 高海燕 梁 田 朱晚林
余 敏 罗曹峰 赤列晋美 梁 曦 徐维忠 张 杰
戴红霞 多力坤·玉素甫 陈卫超 张智慧

主 编：尹伊君

副 主 编：罗庆东

编 委：刘小青 肖亚军 王庆民 陈雪芬 杜亚起 马 滔
高锋志 钟达先 任庆明 郭 炜 丁国军 张雪岩
赵 冰 石 岐 贾一锋 廖振华 刘加云 王菊芬
彭庭国 陈 瑜 董芳兴 高洪波 高保军 王向阳
徐国华 刘志红 张和林 唐军成 唐 涛 肖 波
王 昱 车德川 李培新 徐东明 陈 涛 蒋世雄
刘 羽 张 炜 买买提艾力·马合木提 李同宾 李 谭

编辑部主任：高锋志

执 行 编 辑：高锋志 李 涵

通 讯 编 辑：孔 亮 刘洪娟 陈亚莉 刘芳芳 贾 博 张 伟
崔家平 曹文杰 吴爱军 吴秀玲 洪 波 张红萍
张铭坚 张诗美 孙宏健 庞小颖 周 蕾 赵 慧
邹军华 叶 青 陈妙兴 吴孜繁 谭金生 余晶晶
秦志喜 甘 娅 达央宗 王 莹 杨 帆 王 娟
刘 军 刘志国 孟晓晶 李 谭

CONTENTS 目录

本辑特稿

..... 1/	《人民检察院国家司法救助工作细则（试行）》理解与适用	 ·尹伊君 马 滔
	附件1：人民检察院国家司法救助工作细则（试行）	 ·/21
	附件2：关于印发《〈人民检察院国家司法救助工作细则（试行）〉配套文书格式样本》的通知	 ·/30

专家论坛

..... 38/	互殴与防卫的界限	 ·陈兴良
-----------	----------	------------

检察长论坛

..... 57/	检察机关开展国家赔偿和司法救助工作的若干思考	 ·王广军
-----------	------------------------	------------

业务探讨

..... 66/	故意杀人错案的一般特点及审查重点	 ·刘加云
-----------	------------------	------------

72/	判无罪为什么那么难 ——反思我国无罪率趋零化	· 陈文飞
80/	当前刑事申诉案件息诉难点分析及对策	· 徐金模
89/	刑事申诉案件受理相关问题研究	· 孟 倩
95/	检务公开语境下强化刑事申诉公开审查工作的几点思考	· 刘 红

典型案例

103/	沈某某故意杀人案	· 甘肃省人民检察院控告申诉检察处
	附件 1：刑事抗诉书	· 甘检刑申抗〔2016〕1 号/109
	附件 2：刑事附带民事判决书	· [2016] 甘刑抗 1 号/112

业务交流

119/	广东省 2014—2015 年国家赔偿案件分析报告	·
129/	辽宁省检察机关 2016 年 1—11 月刑事申诉检察工作运行态势分析报告	·

域外法治

134/	美国联邦量刑指南的历史、现状与量刑改革新动向	· 彭文华
------	------------------------	-------

..... 168/	规章制度 四川省检察机关刑事申诉案件异地审查办法（试行）
..... 173/	司法解释、业务规范性文件选登 最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于办理刑事案件 收集提取和审查判断电子数据若干问题的规定
..... 182/	本刊启事 《刑事申诉检察工作指导》征稿启事
..... 186/	《刑事申诉检察工作指导》注释体例
..... 188/	征订启事

本辑特稿

《人民检察院国家司法救助工作细则（试行）》理解与适用*

· 尹伊君 马 滔

2016年7月14日，最高人民检察院第十二届检察委员会第五十三次会议通过了《人民检察院国家司法救助工作细则（试行）》（以下简称《救助细则》），这是检察机关历经十年探索发展形成的第一部比较系统完备的司法救助工作操作规范，极大地提升了检察机关国家司法救助工作的规范化水平，标志着检察机关国家司法救助工作发展到了新阶段、新层次，开启了新征程、新起点。

一、《救助细则》的制定背景和主要框架

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求完善人权司法保障制度，健全国家司法救助制度。为落实这一要求，中政委、财政部、最高法院、最高检察院、公安部、司法部于2014年1月联合印发了《关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）》（以下简称《六部委意见》）。《六部委意见》发布后，高检院及时发布实施意见，对检察机关深

* 尹伊君，最高人民检察院刑事申诉检察厅厅长；马滔，最高人民检察院刑事申诉检察厅国家赔偿工作办公室主任。

入贯彻落实《六部委意见》、开展国家司法救助工作进行部署，并采取一系列措施加强工作指导，在较短的时间内顺利实现了刑事被害人救助向国家司法救助的平稳过渡，实现了国家司法救助工作的经常化、常态化。

由于《六部委意见》是对政法各单位提出的总体要求，内容比较原则，很多方面须结合检察工作实际进行细化。此外，从近年来工作情况看，检察机关国家司法救助工作仍然存在一些突出问题，这些问题主要表现为：一是理念不正确。有的地方片面理解国家司法救助的功能和性质，试图花钱摆平矛盾，大闹大救助，不闹不救助，导致救助工作信访化。二是方法不恰当。有的地方对救助申请不作深入细致的审查，怕麻烦、图省事，对不同情况的救助申请掌握相同的救助金额，导致救助工作简单化。三是操作不具体。到目前为止，仅有少数省级院制定了本地的实施细则，基本照搬《六部委意见》的有关内容，操作性不强。四是发展不平衡。有的地方救助规模与实际发生的刑事案件数量不匹配，与当地经济发展水平不适应，一些地区连续几年没有实际办理救助案件，常年空白点较多。研究制定规范性文件，必须通过发挥制度的规范作用等，实现理念引导、方法疏导、工作指导。

《救助细则》包括总则和附则在内共7章40条，除附则外，主体部分明确规定了检察机关进行国家司法救助的总体要求、对象范围、方式标准、工作程序、资金保障和管理，以及救助工作中违法责任追究等，涵盖了国家司法救助工作的主要方面。

二、制定《救助细则》的总体思路和指导原则

（一）总体思路

研究起草工作牢牢把握《六部委意见》精神，以实现检察机关国家司法救助工作制度化、规范化，促进国家司法救助工作公平公正为目标，立足检察工作实际，突出检察工作特色，以重大问题

为导向，抓住关键问题深入研究，在强化指导性、操作性和权威性上下功夫，实现检察机关国家司法救助工作制度化、规范化。

（二）指导原则

《救助细则》的研究起草主要遵循五项指导原则：

一是贯彻《六部委意见》精神，规范工作开展。《六部委意见》是检察机关开展国家司法救助工作的主要依据，研究起草工作严格贯彻《六部委意见》关于救助范围、救助原则、救助标准、救助时限等明确规定，结合检察工作实际进行机制创新、程序细化，增强可操作性，强化实用性。

二是立足检察职能，突出检察特色。检察机关是国家法律监督机关，兼具诉讼职能和监督职能，在诉讼中所处阶段和职能不同于公安机关、审判机关以及司法行政机关，参与多个诉讼环节，监督职能覆盖整个诉讼过程。妥善处理监督职能与司法救助的关系，必须准确回答在诉讼过程中、在监督过程中进行司法救助的特点和界限问题，防止因诉讼职能和监督职能不分，导致检察机关的救助范围不当扩大，突破《六部委意见》对司法救助职能的部门分工。切实做到不缺位、不越位，公平救助、及时救助。

三是准确把握司法救助的性质和定位。国家司法救助是在司法过程中，办案机关结合司法办案活动采取的辅助性救济措施，体现了党和政府的民生关怀，是人权司法保障的重要方面。

四是推进司法化、程序化，防止诉讼化、信访化。检察机关在司法办案过程中开展国家司法救助，不同于社会救助，要体现司法的特点，完善工作程序，规范工作开展，实现工作规范化、程序化。同时，也要注意防止将司法救助诉讼化和信访化。司法救助不是诉讼活动，不能按照诉讼活动的要求来规范操作程序、设定申诉救济途径。

五是坚持问题导向。研究起草工作在全面总结近年来各级检察机关开展刑事被害人救助和国家司法救助工作经验的同时，对国家

司法救助工作中存在的突出问题进行梳理，重点挖掘《六部委意见》贯彻实施中因规定不明确、不具体带来的操作性问题，研究提出从检察工作角度解决相关问题的意见和措施，以显著提升检察机关国家司法救助工作的规范化水平。

上述这几条原则，不仅对研究起草工作具有重要指导意义，对各级检察机关准确理解国家司法救助制度，正确适用《救助细则》， also 具有重要指导作用。

三、重点内容解读

（一）救助工作性质

《救助细则》第2条规定，人民检察院国家司法救助工作，是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。完整正确地把握本条，主要抓住四个关键，也是概念中的四个要素：在办理案件过程中、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。

第一，如何理解把握“在办理案件过程中”？

《六部委意见》第4条规定，人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关在办理案件、处理涉法涉诉信访问题过程中，对符合救助条件的当事人，应当告知其有权提出救助申请。《救助细则》特别强调国家司法救助是在检察机关办理案件过程中进行的救助，与《六部委意见》的表述有一定区别，但本质上都是强调办案机关是在办理案件过程中进行救助。

《救助细则》之所以强调在办理案件过程中进行救助，主要是基于以下几个方面的考虑：其一，司法救助是司法机关进行的救助，司法机关进行的救助也只能是在司法过程中进行。与司法办案活动相比，司法救助具有从属和附带的性质。脱离具体案件和办案过程，司法机关开展救助就没有依据和合理性。其二，司法救助本

质上是国家社会保障体系的一部分，由于其因为犯罪侵害或者民事侵权而发生，具有不同于其他社会救助的特殊性，是社会保障体系在司法过程中的体现，强调救助与司法过程的关联性和救助的及时性。脱离司法过程和司法特点，司法救助完全可以纳入社会救助，不必专门进行。因此，《救助细则》规定检察机关开展国家司法救助是在办理案件过程中，就是为了凸显救助的司法属性。这就要求我们在办理案件过程中及时救助。

第二，如何理解把握“遭受犯罪侵害或者民事侵权”？

根据《六部委意见》和《救助细则》，国家司法救助的案件范围有两个层面的限制：一是案件性质限于刑事案件和民事案件，行政案件不在救助案件的范围内；二是只有部分刑事案件和民事案件属于救助范围。《六部委意见》第2条规定了八类国家司法救助的对象。其中前五项是刑事案件，第6、7两项是民事案件，第8项则属于兜底项，是对前七项范围之外的案件，授权根据实际情况自行决定是否予以救助。需要指出的是，虽然是授权决定，但也不得突破规定的刑事案件和民事案件两大领域，不应当突破规定的救助条件和救助标准。

第三，如何理解把握“无法通过诉讼获得有效赔偿”？

对于应当予以救助的前五种情形，《六部委意见》明确规定了“无法通过诉讼获得有效赔偿”为救助的前提条件。当事人因他人的犯罪侵害或者民事侵权造成人身伤害或者财产损失，应当由行为人承担赔偿责任的责任。只有加害责任人无法赔偿或者不能有效赔偿的，才考虑由国家予以救助。把握这一条件需要明确，国家司法救助不是国家赔偿，也不是国家代位履行民事赔偿责任。这里的“无法通过诉讼获得有效赔偿”，在实践中存在一定的理解困难。有的人认为，无法通过诉讼获得赔偿就是要经过诉讼过程，最终确实得不到赔偿，这样理解将这一条件绝对化了。一方面，为了体现救助的及时性，根据国家司法救助的宗旨，办案机关不能见死不

救、见危不救、当为不为，而应当及时伸出援手救民于危难，不当以诉讼过程尚未进行为由不受理救助申请、不予救助。如果经过判断确实属于经过诉讼也无法获得有效赔偿的，应当考虑予以救助。

在诉讼过程尚未进行或者无法进行时，如何判断是否应当予以救助？主要看几个方面：一是当事人遭受不法侵害的类型和情况；二是不法侵害造成的人身伤害或者财产损失的程度；三是当事人生活困难的情况；四是加害责任人的赔偿能力，等等，从多个因素、多个方面进行综合判断。

还需指出的是，这里的“有效赔偿”不是指当事人的损失在较大程度上得到弥补，而要从缓解被害人生活困难的角度来理解。从赔偿损失的角度看，到底赔偿了损失的多大比例才算有效赔偿，无法判断。如果加害责任人予以了一定数额的赔偿，被害人没有出现生活困难的情况，或者生活不太困难，自然不符合予以救助的前提条件。

第四，如何理解把握“生活面临急迫困难”？

救助申请人生活面临急迫困难，是予以国家司法救助的核心要件。司法救助的目的不是为了代替加害责任人赔偿损失，也不是要填补当事人受到的损失，而是要对生活困难的当事人予以帮扶，帮助其摆脱当前的生活困境。但是，司法救助不是扶贫工作，救急不救贫，不能追求帮助当事人脱贫的目标。所谓的“急迫困难”，主要是指当事人无力支付大额医疗费用、支付医疗费用后生活费没有着落或者生活困难，以及无力承担其他必须负担的生活成本。如果当事人生活没有困难，而是生产经营困难的，应当不属于国家司法救助的范围。有的地方以难以维持当地最低生活保障标准为衡量尺度，各地在实践中可以参考，但不应当作为主要的或者唯一的尺度。实践中的问题情况各异，应当根据具体案件的具体情况进行分析，只要克服简单化，本着同情、关爱，基于生活常识，自主进行

判断，就一定能实现公正救助。

（二）救助工作基本原则

《救助细则》第3条规定了人民检察院开展国家司法救助工作应当遵循的四项基本原则：（1）辅助性救助。对同一案件的同一当事人只救助一次，其他办案机关已经予以救助的，人民检察院不再救助。对通过诉讼能够获得赔偿、补偿的，应当通过诉讼途径解决。（2）公正救助。严格把握救助标准和条件，兼顾当事人实际情况和同类案件救助数额，做到公平、公正、合理救助。（3）及时救助。对符合救助条件的当事人，应当根据当事人申请或者依职权及时提供救助。（4）属地救助。对符合救助条件的当事人，应当由办理案件的人民检察院负责救助。这些内容与《六部委意见》的表述基本保持一致。

第一，关于辅助性救助。

辅助性是国家司法救助制度中一个非常重要的概念，是准确理解国家司法救助的一个关键，对把握好国家司法救助的度，公正合理地进行救助，具有重要意义。具体从以下五个方面来理解和把握：一是国家司法救助的从属性、附带性。国家司法救助是在司法过程中由司法机关代表国家进行的救助，是人权司法保障的重要方面，具有鲜明的司法特点。检察机关开展国家司法救助，必须依托司法办案职能，必须在司法办案过程中进行，不能脱离办案职能和办案环节单纯开展救助。当事人生活困难非案件原因导致的，不属于救助范围；相关案件不属于本院管辖或者未进入本院办案环节的，不应受理有关救助申请，应当告知其向正在办理案件的机关申请。二是国家司法救助的社会保障属性。国家司法救助是运用国家权力和财政资金对符合条件的困难群众采取的救济帮扶措施，本质上是社会保障体系的一部分，不是国家赔偿，也不是国家代位进行民事赔偿，而是从属于社会保障的特殊方面。三是国家司法救助的临时性。国家司法救助是临时性救济措施，其前提是有关刑事案件

或者民事侵权案件发生，且当事人受不法侵害导致人身伤害或重大财产损失，造成生活困难；其目的是帮助当事人摆脱生活面临的急迫困难。四是国家司法救助的一次性。国家司法救助是直接针对案件被害人采取的一次性救助，不针对同一对象长期适用或者多次反复进行，不取代社会保障。要特别注意的是，一次性救助是指经济救助的一次性，不影响多种救助方式同时综合使用。给予司法救助后，当事人仍然面临生活困难的，应当通过社会保障托底。五是国家司法救助的补充地位。当事人申请国家司法救助，应当属于因遭受不法侵害导致严重人身伤害或者重大财产损失，无法经过诉讼获得赔偿的情形。当事人已经获得民事赔偿、补偿的，主动放弃民事赔偿请求，或者拒绝加害责任人及其近亲属赔偿的，不予救助。

第二，关于救助的公正性。

开展国家司法救助工作，应当准确把握救助的范围，严格把握救助标准和条件，兼顾当事人实际情况和同类案件救助数额，做到公平、公正、及时、合理救助，防止因救助不公引发新的矛盾。

实现国家司法救助的公正性，要注意以下几个方面：

一是要平等看待每一个当事人。坚持司法救助的公正原则，要坚决反对救助工作中的歧视性做法，对所有当事人，符合救助条件的，都应当告知救助权利；根据有关情况予以救助，不能因为怕麻烦、图省事而不告知权利，不提供救助；对同类案件当事人应当掌握基本一致的救助标准。二是要“就救助说救助”，不应当对救助额外施加限制性条件，不应当将案件处理结果与救助挂钩。对于司法救助的对象范围、标准、条件和程序等，《六部委意见》和《救助细则》均作了明确规定。在实践中，检察机关不能突破相关规定，对当事人提出额外的救助条件，设置过高的门槛，特别是不能将是否予以救助与当事人是否息诉罢访挂钩，形成“大闹大救，不闹不救”，造成新的不公，引发新的矛盾。三是要根据相关案件和当事人实际情况合理确定救助金额。《六部委意见》和《救助细

则》规定的救助标准和条件具有一定的弹性和原则性，每个当事人的情况各不相同。检察机关在开展司法救助工作中，要实现公正救助，还必须根据相关案件和当事人的具体情况，合理确定救助金额。不能为了图省事，对所有案件当事人掌握同一个救助标准，简单给钱、给小钱，将一件好事简单敷衍了事。

第三，关于救助的及时性。

对符合救助条件的当事人，检察机关应当根据当事人申请或者依据职权及时提供救助，确保及早化解社会矛盾。

救助工作效率对救助效果有直接、重要影响，救助越是及时，对当事人的帮助就越大。为了进一步提高司法救助工作的效率，增强救助效果，《六部委意见》和《救助细则》一方面优化了救助审批程序，减少了中间环节；另一方面明确规定了救助时限，要求检察机关应当在受理申请后 10 个工作日内作出是否给予救助和具体救助金额的审批意见，并在收到拨付款后 2 个工作日内通知申请人领取救助资金。

检察机关开展司法救助工作，要实现及时救助，应当重点做到以下几个方面：一是要及时了解当事人相关情况。《六部委意见》明确要求，人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政机关在办理案件、处理涉法涉诉信访问题过程中，对符合救助条件的当事人，应当告知其有权提出救助申请。因此，及时了解当事人因受不法侵害造成损失情况、生活困难情况、通过诉讼获得赔偿或者补偿情况等，是启动司法救助程序的首要环节，对提高司法救助工作效率具有十分重要的意义，对提高救助权利告知准确度，防止不掌握实际情况和对象一律告知而影响救助工作效果，也具有重要意义。办理案件的部门在办理案件过程中，应当在接触当事人的第一时间，在了解案件情况的同时，一并了解被害人遭受不法侵害造成损失的情况、家庭经济收入来源、因不法侵害造成生活困难情况等。了解的有关情况应当及时移送国家司法救助工作部门。二是要及时

告知当事人有申请救助的权利。办理案件的部门经初步了解情况后，认为当事人符合救助条件的，应当及时告知其有权提出救助申请，并告知其提出申请的方式、程序和受理的部门等。三是要及时受理并审查办理。国家司法救助工作部门对当事人提出的救助申请，应当及时受理，及时审核当事人提供的申请材料，综合相关情况，在10个工作日内提出是否救助和具体救助金额的审批意见。决定不予救助的，要及时告知当事人，并做好解释说明工作。四是要及时发放救助资金。办案机关在收到财政部门拨付的救助款后，应当在2个工作日内，通知申请人领取救助资金，不能拖延通知，不能压款不发，更不允许坐支或挪作他用。为了实现救助的及时性，《六部委意见》和《救助细则》还明确规定了特殊救助程序，对于急需医疗救治等特殊情况，检察机关可以依据救助标准，先行垫付救助资金，救助后及时补办审批手续。

第四，关于救助的属地原则。

《六部委意见》明确规定：对符合救助条件的当事人，不论其户籍在本地或外地，原则上都由案件管辖地负责救助。《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》对救助工作的属地原则未作明确规定，虽然从文件精神来看似乎也倾向于实行属地原则，但由于规定不够明确，实践中也存在一定的认识分歧和不同做法。《六部委意见》确立了救助工作的属地原则，体现了办理案件责任与司法救助责任的一致性。对于消除认识分歧、明确救助责任、落实救助政策，具有十分重要的意义。

属地救助，主要包括三个核心内容：一是是否予以救助，不受当事人户籍限制，不论当事人户籍是否在办案机关所在地，只要符合救助条件，均应予以救助。二是案件管辖地由办理案件的机关所在地确定，救助资金由办案机关同级政府财政部门拨付。三是办理案件的机关为司法救助的责任单位，办案主体与救助主体是同一的。