

GUOJIA PEICHANG BANAN ZHINAN

国家赔偿办案指南

国家司法救助专辑

2016年第3辑（总第17辑）

全国人大常委会法制工作委员会国家法室

最高人民法院赔偿委员会办公室

最高人民检察院刑事申诉检察厅

公安部法制局

司法部法制司

财政部条法司

国务院法制办政府法制研究中心



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

GUOJIA PEICHANG BANAN ZHINAN

国家赔偿办案指南

2016年第3辑（总第17辑）

主编 陶凯元 柯汉民



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国家赔偿办案指南. 2016 年. 第 3 辑: 总第 17 辑 /
最高人民法院赔偿委员会办公室编. —北京: 法律出版
社, 2016. 10 (2017. 8 重印)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8750 - 4

I. ①国… II. ①最… III. ①国家赔偿法—中国—指
南 IV. ①D922. 11 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 281823 号

国家赔偿办案指南

2016 年第 3 辑 (总第 17 辑)

GUOJIA PEICHANG BAN'AN ZHINAN

2016 NIAN DI SAN JI (ZONG DI SHIJI JI)

最高人民法院赔偿委员会办公室 编

责任编辑 慕雪丹 章雯

装帧设计 李瞻

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 胡晓雅

编辑统筹 法商出版分社

开本 720 毫米 × 960 毫米 1/16

印张 18

字数 267 千

版本 2016 年 10 月第 1 版

印次 2017 年 8 月第 2 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/ 010 - 63939792/9779

咨询电话/ 010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号 (100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/ 400 - 660 - 6393

第一法律书店/ 010 - 63939781/9782

西安分公司/ 029 - 85330678

重庆分公司/ 023 - 67453036

上海分公司/ 021 - 62071010/1636

深圳分公司/ 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 8750 - 4

定价: 68.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《国家赔偿办案指南》编辑委员会

顾	问：	应松年	姜明安	马怀德	郑淑娜
		郝赤勇	袁曙宏	许宏才	
主	任：	陶凯元	柯汉民		
副	主	任：	刘合华	武 增	宫 鸣
			陈俊生	许大华	李岳德
委	员：	陈现杰	祝二军	杜柏海	尹伊君
		赵 斌	薛春喜	王克冰	赵振华
		张玉娟	王 沛	苏 戈	宋楚潇
		马 滔	王 永	赵建基	支 海
		马志毅			

执行编辑：	何 君	徐 超	赵景川	李倩倩
本辑编务：	张元光	韩 雪		

《国家赔偿办案指南》特约编辑

(法院系统)

罗峥嵘 (北京)	胡宛平 (安徽)	戴洪斌 (四川)
张 莉 (天津)	陈伏发 (福建)	杨进平 (贵州)
邢金虎 (河北)	万进福 (江西)	赵光喜 (云南)
郭翠萍 (山西)	王 颖 (山东)	成 蓉 (西藏)
薛 敏 (内蒙古)	王沙沙 (河南)	张向阳 (陕西)
邱成海 (辽宁)	刘春彬 (湖北)	杨 磊 (甘肃)
刘晓鸣 (吉林)	王小纯 (湖南)	刘富梅 (青海)
赵良宇 (黑龙江)	李晓华 (广东)	周国贵 (宁夏)
邵春燕 (上海)	吴中权 (广西)	张 瑜 (新疆)
李玉明 (江苏)	王志刚 (海南)	翟伟中 (解放军)
管 征 (浙江)	郭晓丽 (重庆)	王建敏 (兵团)

推进国家司法救助改革 切实提升人民群众获得感

(代序)

推进国家司法救助制度改革,加强和规范对涉法涉诉困难群众的救济,确保国家司法救助在法治化轨道上运行,确保通过收入分配在司法领域的再调节,更好地维护公平正义,增进人民群众福祉,促进社会和谐稳定,是十八大以来以习近平为总书记的党中央在总结以往问题和研判新形势的基础上提出的重要改革目标和人权保障措施。这一目标和措施,既是对中华优秀传统文化中“仁爱”“兼爱”等思想的继承和发展,又是对新时期五大发展理念与“四个全面”战略布局的战术安排;既为现行司法制度增加了温度,又与不断健全中的社会保障制度共同作用,形成了覆盖全面、衔接紧密、运行有序的生存发展保障体系;既体现了我党不忘初心、始终与人民群众血肉相连的政治立场和全心全意为人民服务的根本宗旨,又充分体现了我党坚持以改革手段和法治方式解决中国问题,完善和发展中国特色社会主义,推进国家治理体系和治理能力现代化的决心和信心。

为贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神,切实做好司法过程中对面临急迫困难群众的救助工作,提高人民群众的获得感,最高人民法院在中央政法委员会的牵头之下,会同财政部、最高人民检察院、公安部、司法部联合出台了《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》,随后又将健全国家司法救助制度作为一项重要改革任务写入《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》。在具体推进此项改革的过程中,为更加契合人民法院工作的特点和需求,进一步提升国家司法救助工作的法治化水平,最高人民法院本着积极稳妥的思路,经党组研究,一方面确定以“救助案件司法化、

救助制度法治化”为改革方向,并确定以天津、四川、甘肃等地方法院为试点单位,抓紧先行先试;另一方面以要求各地法院提交书面报告和赴有关省份实地考察相结合的方式开展专项调研,全面、深入、系统地总结了全国法院的实践经验和突出问题。在此基础上,最高人民法院于2016年7月5日印发《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》,并于9月9日在天津召开全国法院国家司法救助改革推进会,向全国法院传达《意见》精神,推广试点单位成功经验,部署安排下一阶段工作。

各级法院要尽快将思想和行动统一到中央决策、最高人民法院党组决议和陶凯元副院长天津讲话的精神上,以高度的使命高、责任感和紧迫感,锐意进取,求真务实,坚定不移地推进国家司法救助改革工作。要充分发挥人民法院立审分离、合议庭评议、审限法定等天然优势,坚持“两化”目标(救助案件司法化、救助制度法治化)和“六个统一”要求(统一案件受理、统一救助范围、统一救助程序、统一救助标准、统一经费保障、统一资金发放),引领提升国家司法救助工作的法治化水平。要分清主次,把握重心,尽快健全组织机构,加强队伍建设,着力解决制约救助经费保障的体制机制问题。要正确把握国家司法救助功能必将从“维稳”为主逐步过渡到“维权”为主的发展趋势,将人民法院国家司法救助工作的时机尽量提前至立案、诉讼和执行阶段,逐步减少信访阶段的救助。要解放思想,勇于担当,敢为人先,争取在建立健全国家司法救助的法律适用规范体系方面、改进立案、听证和衔接等方面有所建树。

时代在发展,人民在期待。国家司法救助,已然成为“一头牵着百姓疾苦,一头系着司法关爱”的民心工程。深入推进国家司法救助改革,切实提升人民群众获得感,是这个伟大时代赋予人民法院的一项新的神圣使命,是实现“让人民群众在每一司法案件中都感受到公平正义”目标的题中之义,必将有力地促进国家责任体系的不断发展健全。

目 录

2016 年第 3 辑(总第 17 辑)

【政策导航】

深化改革 全面推进国家司法救助工作科学发展

——在全国法院国家司法救助改革推进会上的讲话…………… 陶凯元(1)

在全国法院国家司法救助改革推进会上的总结发言…………… 刘合华(17)

【司法文件】

中共中央政法委员会、财政部、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)(中政委〔2014〕3 号)…………… (24)

最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见(法发〔2016〕16 号)…………… (29)

最高人民检察院关于贯彻实施《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》的若干意见(高检发办字〔2014〕33 号)…………… (34)

人民检察院国家司法救助工作细则(试行)…………… (37)

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(高检发刑申字〔2016〕2 号)…………… (45)

【权威解读】

最高人民法院《关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》

理解与适用…………… 刘合华 何 君 袁 钢 徐 超(53)

国家司法救助制度改革助力提升人民群众获得感

- 《最高人民法院关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》的
宏观解读和把握 何 君(77)
- 《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(81)

【本辑特稿】

- 深化改革 推进司法救助制度法治化 陶凯元(97)

【理论研究】

- 实现所有人的正义:国家司法救助制度属性和价值追求
..... 何 君 袁 钢(105)
- 科学有序推动国家司法救助立法 袁 钢(119)
- 司法救助及其中国模式
——从《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》展开
..... 赵国玲 徐 然(123)
- 完善人民法院国家司法救助制度研究
——以统一性为视角 王友莉 张 莉 田大勇 袁 敏(141)
- 司法救助法治化:国家责任视角下司法救助制度的应然选择 李正良(153)
- 论刑事冤错案件受害人国家救济的理想路径
——刑事赔偿、补偿与救助的辩证协同 秦新举(169)
- 国家司法救助工作中需要明确的几个问题 丁国军 刘芳芳(185)
- 对现行刑事被害人救助制度的分析与思考 孟祥林(188)
- 浅谈基层检察院国家司法救助工作 谢祥盛(196)
- 刑事被害人救助对象的范围与认定
——以检察机关开展刑事被害人救助工作为视角 胡金华(200)
- 刑事被害人国家补偿制度立法研究 刘小青 王淑玲(206)
- 刑事被害人救助立法研究 崔 磊(214)

【域外经验】

- 日本刑事被害人权利保护制度考察报告 赵景川(225)

【工作交流】

- 天津:司法救助标准化,提升群众获得感 (235)
- 情系民生,扶危济困
- 天津高院院长高憬宏谈司法救助工作的“天津经验” (242)
- 甘肃:创新方式救济涉困群众 完善机制规范救助环节 (246)
- 云南:对接社会救助,司法保障民生 (250)
- 河北:救助案件分流,三级法院联动 (253)
- 四川:创新机制环环制约,司法救助阳光运行 (255)
- 甘肃省高级人民法院国家司法救助实施办法(试行)(修改稿) (257)
- 山东省高级人民法院国家司法救助工作实施办法(试行) (263)

【媒体报道】

- 司法救助:关注民生保障人权,彰显国家责任担当 黄晓云(268)
- 群策群力谋发展
- 全国法院国家司法救助改革推进会参会代表建言国家司法救助改革 (275)

【政策导航】

深化改革 全面推进国家司法救助工作科学发展

——在全国法院国家司法救助改革推进会上的讲话

最高人民法院副院长 陶凯元

(2016年9月9日)

在全国司法体制改革不断深化、全面依法治国不断推进的大好形势下,由最高人民法院主办、天津市高级人民法院协办的全国法院国家司法救助改革推进会今天在天津隆重召开。天津高院党组高度重视国家司法救助工作,并对本次会议给予了大力支持,借此机会,我向天津高院党组和高憬宏院长表示衷心的感谢!会议的主要任务是:交流全国法院国家司法救助改革经验,进一步明确改革任务,强化工作措施,确保稳妥有序推进人民法院国家司法救助工作科学发展。会上,天津、甘肃、四川、云南等高级人民法院将围绕国家司法救助改革存在的突出问题和工作经验进行交流,最高人民检察院的相关负责同志也将提出很好的意见和建议。特别是天津高院“六个统一”的经验做法,值得进一步学习、借鉴和推广。

党的十八届三中全会通过的《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;四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,进一步要求健全司法救助体系,保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助,这就将健全国家司法救助制度作为全面深化改革、全面推进依法治

国的重要目标之一。为贯彻落实好中央确定的改革举措,近年来,人民法院积极开展相应的工作。

——高度重视健全国家司法救助制度。2014年2月,最高人民法院院党组会议对健全国家司法救助制度的相关工作进行了专门部署,明确了任务和要求。8月,最高人民法院院党组会议研究讨论司法改革的相关问题,专门听取了关于健全国家司法救助制度情况的进展汇报。2015年3月,周强院长向第十二届全国人民代表大会第三次会议作《最高人民法院工作报告》,首次将加强国家赔偿和国家司法救助工作作为重要内容进行了报告,受到代表的高度评价。

——将国家司法救助制度建设纳入司改规划一体推进。最高人民法院于2014年7月印发《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》,将“推动完善国家司法救助制度”作为司法改革的主要任务,任务的内容为“研究出台人民法院国家司法救助实施细则,加强资金管理,规范救助条件和标准,严格审批程序,切实发挥国家司法救助在帮扶群众、化解矛盾中的积极作用”。

——成立健全国家司法救助制度专门工作机构。2014年6月,最高人民法院召开了“健全国家司法救助制度项目启动会”,在启动会上决定成立健全国家司法救助制度项目工作小组,由我担任组长,赔偿办牵头,立案庭、刑四庭、民一庭、执行局、研究室、行装局、司改办共同参与,并讨论决定了项目工作小组成员的任务和分工等。

——加强国家司法救助制度调研。2014年下半年,最高人民法院对全国人民法院国家司法救助开展情况进行了全面系统的调研,形成了《人民法院国家司法救助调研报告(2009-2013年)》,对国家司法救助的现状、问题以及法治化的路径等进行了分析研究。

——出台文件规范国家司法救助工作。2014年11月,最高人民法院印发了《关于规范涉诉信访司法救助工作的意见(试行)》,规范涉诉信访司法救助工作;2015年5月,最高人民法院印发《关于印发〈关于人民法院案件案号的若干规定〉及配套标准的通知》,首次对国家司法救助案件的案号进行了规定;2016年7月,最高人民法院印发了《关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》(以下简称《意见》),规范审判执行中困难群众的国家

司法救助工作。

——开展国家司法救助改革试点工作。最高人民法院确定天津市、四川省、甘肃省、云南省的法院作为试点地区。经过近两年的试点,各地在国家司法救助制度改革方面取得了一定的成绩,初步建立了统一国家司法救助处理机制。工作小组报送的天津高院国家司法救助改革经验,得到了周强院长、沈德咏常务副院长等院领导的肯定,并在《司法改革动态》第17期予以刊登。

特别要指出的是,2016年4月11日,最高人民法院院党组第16次会议专门听取和审议了赔偿办关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的汇报,并讨论通过了《关于加强和规范人民法院司法救助工作的意见》。会议形成纪要,指出:加强和规范司法救助制度,是贯彻落实党的十八届四中全会精神,完善人权司法保障制度的重要措施。要认真贯彻落实中央政法委《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》,按照中央政法委确定的救助范围和要求,进一步细化操作性规定。各地法院要按照当地政法委关于救助范围和要求的具体部署,切实做好司法救助工作。要明确工作机构,由立案庭统一受理救助申请,在赔偿办设办公室专门处理司法救助工作。要规范和完善救助受理、处理机制,推动救助案件司法化、救助制度法治化,确保司法救助在法治轨道上有序运行。最高人民法院党组会议不仅明确了国家司法救助制度改革的目标为“救助制度法治化、救助案件司法化”,而且也对人民法院国家司法救助工作寄予了殷切的期待。

当前,我国正处于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的关键阶段。党的十八大以来的报告和习近平总书记的一系列重要论述,对人民法院在法治中国、平安中国建设中发挥职能作用提出了更高要求;“人权得到切实尊重和保障”的宣示对国家司法救助工作提出了更加艰巨的任务;“使受到侵害的权利一定得到保护和救济”的承诺明确了国家司法救助工作的重要使命。站在新的历史起点上,各级人民法院要牢固树立政治意识、大局意识、为民意识,切实增强使命感、责任感和紧迫感,求真务实、锐意进取,勇于担当、奋发有为,把党的十八届三中、四中全会和最高人民法院“四五”改革方案确定的任务落到实处,积极稳妥地推进改革措施的落实,推进国家司法救助工作的科学发展,努力让人民群众有更多的获得感。下面,我就如何推

进国家司法救助改革讲几点意见。

一、坚持理念先行,提高对国家司法救助工作重要性的认识

如何看待和认识国家司法救助工作,是深化国家司法救助改革的思想基础。从当前存在的问题来看,一些法院的领导对推进国家司法救助制度改革缺乏足够的认识,不太重视;一些审判人员对做好这项工作缺乏足够的信心,不太安心。因此,有必要强调新形势下深化人民法院国家司法救助改革所承载的重要意义。

(一)深化国家司法救助改革是推进法治中国建设,实现公平正义的迫切需要

习近平总书记指出,公平正义是政法工作的生命线,促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求;要求政法战线以实际行动维护社会公平正义,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。近年来,党中央对国家司法救助体系建设和国家司法救助事业发展作出了一系列重大决策部署,有力地推进了从形式公平走向实质公平,从形式正义走向实质正义。作为社会保障体系的重要组成部分,国家司法救助制度通过保障困难群众在社会生活中应当享有的权利,在维护社会公平正义方面发挥着其他保障制度不可替代的作用。同时,法治以追求公平和正义为目标,国家司法救助制度的法治化程度,在一定意义上体现着一个国家法治程度的高低,国家司法救助制度能最大限度地完善法律调控、保障法律所调节的社会关系得以稳定有序,推进法治中国建设。

(二)深化国家司法救助改革是保障基本人权,促进社会和谐的迫切需要

由人民法院代表国家对遭受犯罪行为、侵权行为侵害的“不幸者”给予适当的救助,使其能够顺利渡过难关,体现了国家对生活面临急迫困难群众的人文关怀,符合中华民族自古以来崇尚“仁爱”的传统伦理道德观念。国家司法救助就是为了解决当事人的生活困难而给予的一种经济上的特殊救助,其主要目的是保障当事人生存权和发展权等基本人权,从而促进社会和谐稳定。我国当下正处于社会转型期,社会矛盾易发多发,呈现类型多样化、主体多元化、性质复杂化、规模群体化的特点,处理稍有不慎就会严重影响社会的稳定和人际关系的和谐。生活面临急迫困难的当事人在社会生活

中往往处于弱势地位,当弱势群体的合法权益受到侵害而无法诉诸法律得以保障,求救无门、求助无门时,有可能给社会带来不稳定因素。深化国家司法救助改革,对符合救助条件的涉诉涉法困难群众及时予以救助,提升困难群众的获得感,能够在一定程度上解决困难群众的实际困难,帮助困难群众依法维护其合法权益,使受到损害的社会关系得以修复,从而化解和消除不稳定因素,最大限度地增加和谐因素、减少不和谐因素,促进社会和谐稳定。

(三)深化国家司法救助制度改革是贯彻司法为民,维护司法公信力的迫切需要

习近平总书记指出,政法工作做得怎么样,直接关系到广大人民群众切身利益。人民法院坚持司法为民、公正司法,从根本上来讲就是要解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。司法是法治社会中的一个极富实践性的环节,是连接国家与社会之间的重要桥梁,是兑现权利保障、输送司法温暖、实现公平正义的殿堂。国家司法救助制度是中国特色社会主义司法制度的内在要求,是“一头牵着百姓疾苦,一头系着司法关爱”的民心工程,是司法机关密切联系群众的纽带。深化国家司法救助改革,不仅是贯彻“司法为民”理念的具体措施,充分体现了司法工作维护最广大人民群众根本利益的本质要求,而且通过帮助困难群众实现自己的合法权益,有利于各类案件处理的实体公正,维护司法公信力。

二、坚持改革创新,健全国家司法救助工作体制机制

各级人民法院要围绕《意见》确定的“救助制度法治化、救助案件司法化”的目标,始终坚持改革思维,不断增强创新意识,用改革的方法健全国家司法救助工作体制机制,让改革成果更多惠及困难群众。

(一)深化改革,健全国家司法救助工作机构

机构和人员是国家司法救助工作发展的核心问题。实践证明,没有相对统一的机构、稳定的队伍,国家司法救助工作就难以纳入良性循环的轨道。各级人民法院要正确理解此次国家司法救助工作新的要求,以及国家司法救助工作职责的调整,积极配备好机构和人员,为国家司法救助案件的高效、规范办理提供强有力的保障。

首先,各级人民法院要严格按照《意见》的规定,在2016年10月1日前

成立由立案、刑事审判、民事审判、行政审判、审判监督、执行、国家赔偿及财务等部门组成的司法救助委员会,负责人民法院国家司法救助工作。司法救助委员会下设办公室,由人民法院赔偿委员会办公室行使其职能。为了贯彻落实国家赔偿法和最高人民法院党组会议的要求,要确保中级以上人民法院赔偿办有3名以上审判人员和配备相应的司法辅助人员;赔偿办尚未独立的,也要配备不少于一个合议庭的专职审判人员,并保持人员的相对稳定。基层人民法院要明确由专门负责国家赔偿工作的职能机构承担司法救助委员会办公室工作职责。

其次,各级人民法院要本着立足长远的原则,以培养一支适应国家司法救助工作发展趋势的专门化法官队伍为目标,严格选拔审判业务骨干,确保参与国家司法救助工作的法官具有相应的审判业务能力和经验。各级法院配备人员时,要兼顾各业务、各知识学科的合理搭配、优化组合。最高人民法院、各高级人民法院要注意抓好相关业务培训工作,要有针对性定期举办国家司法救助工作培训班,推动国家司法救助队伍形成学习研究的氛围,全面提升国家司法救助工作队伍的司法能力。

最后,各级人民法院党组要高度重视、切实加强对健全国家司法救助工作机构的组织领导,要克服畏难情绪,将国家司法救助工作机构建设作为一把手工程来完成。对于各级人民法院的国家司法救助工作机构建设情况,最高人民法院将于明年开展专项检查,检查结果通报全国。

(二)借力改革,健全国家司法救助经费保障机制

国家司法救助属于国家的金钱给付,国家司法救助资金直接决定了人民法院国家司法救助对象的多少、范围的宽窄和标准的高低等,是推进国家司法救助工作发展的核心问题。同时,国家司法救助资金也是近些年来制约国家司法救助效果的一个重要因素。人民法院应当抓住改革的契机,多措并举,切实加强国家司法救助的经费保障。考虑到目前我国国家司法救助资金缺口太大,在单一财政拨款难以满足社会保障不充分导致的越来越多救助需求的现状下,有必要拓展扩充救助金的来源渠道,建立以财政预算拨款为主、以政法系统司法救助专项资金为重要依托的多元资金募集模式。各级人民法院要严格按照《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》的要求,已经建立的刑事被害人救助资金、涉法涉诉信访救助资金等专项资

金,要统一合并为国家司法救助资金,以确保救助资金的统一合理使用。与此同时,健全国家司法救助经费保障机制,各级人民法院必须注意四个问题:一是精确计算国家司法救助资金的需求量;二是积极协调财政部门将国家司法救助资金列入预算;三是会同政府财政部门一同建立国家司法救助资金动态调整机制;四是建立科学、高效、廉洁的资金管理模式。

(三) 结合改革,健全国家司法救助监督机制

国家司法救助作为人民法院对面临急迫困难群众的国家给付,是国家公权力的行使,必须要遵循权力制约原则,主动接受相应的监督与制约。司法实践中,由于国家司法救助缺乏制约和监督机制,存在两种不良情形:一种是不符合救助条件的当事人得到了救助,客观上助长了涉法涉诉闹访者的闹访行为;另一种是符合救助条件的当事人得不到救助,困难群众的权利没有予以保护。深化国家司法救助改革,就是要加强对国家司法救助工作的监督,形成有效的监督制约机制,避免救助经费的随意使用和简单地追求“花钱买平安”等情况,确保符合条件的困难群众得到国家司法救助。健全国家司法救助监督指导机制,应从内到外、自上而下全方位加强对国家司法救助工作的监督制约,确保救助权高效、廉洁、有序运行。首先,要加强法院内部监督。在推进改革阶段,国家司法救助程序规范还不健全、不完备,司法指导意见之间存在一些不协调的情况下,要加强上级法院对下级法院的监督。其次,要主动接受职能部门的监督。各级人民法院在年度终了1个月内,应向由党委政法委牵头,财政和政法各单位等共同参加的国家司法救助领导小组报送当年发放救助资金的明细情况,接受纪检、监察和审计部门监督,确保专款专用。对个人、企业和社会组织捐助救助资金的,应当告知救助的具体对象,确保资金使用的透明度和公正性。最后,要广泛接受社会监督。健全国家司法救助监督机制,要切实保障当事人对国家司法救助工作监督权的行使,要将国家司法救助案件流程信息、救助文书等及时公开,保障当事人对救助案件及救助工作的知情权、监督权;要自觉接受新闻媒体和人民群众的监督,对反映和投诉的问题,要及时回应,确实存在问题的,要依法纠正。通过完善救助监督,避免违法救助,倒逼提升办案的质量和水平。

(四) 依靠改革,健全国家司法救助信息共享机制

司法实践中,国家司法救助的信息在各相关部分之间,甚至各级各地法