

江[西]财[经]大[学]赣[江]法[学]文[库]

黄华生◎著

刑事被害人 国家补偿法立法研究

XINGSHI BEIHAIREN GUOJIA BUCHANGFA LIFA YANJIU



中国政法大学出版社

江|西|财|经|大|学|赣|江|法|学|文|库

刑事被害人 国家补偿法立法研究

XINGSHI BEIHAIREN GUOJIA BUCHANGFA LIFA YANJIU

黄华生◎著



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目(CIP)数据

刑事被害人国家补偿法立法研究 / 黄华生著. —北京: 中国政法大学出版社, 2014. 8
ISBN 978-7-5620-5549-5

I. ①刑… II. ①黄… III. ①被害人—国家赔偿法—立法—研究—中国 IV. ①
D922.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第197705号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路25号
邮寄地址	北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	720mm×960mm 1/16
印 张	14.75
字 数	234千字
版 次	2014年11月第1版
印 次	2014年11月第1次印刷
定 价	32.00元

本书是以作者主持完成的国家社会科学基金项目《犯罪被害人国家补偿法立法研究》（项目编号：07BFX060）的最终成果为基础修改而成的。

虽然我国学术界近年来对刑事被害人国家补偿法律制度进行了较多研究，但是其中的许多基本理论和具体制度问题尚存在较大疑惑。我国目前试行的刑事被害人国家救助实践探索所出现的“雷大雨小”、停滞不前和实施偏差的现象均与该领域的理论研究不透彻、立法理念不清晰、正式法律制度缺失有关。本书针对上述理论困惑和实践困境，综合运用多个学科的知识，主要采取理论分析与规范分析紧密结合的研究方法，全面、细致地探讨我国刑事被害人国家补偿法的立法理论问题和具体制度设计问题，研究结论集中体现在作者拟订的《中华人民共和国刑事被害人国家补偿法》立法建议稿之中。

本书的学术价值在于，对我国刑事被害人国家补偿法的理论基础和现实意义，立法条件、时机和障碍，立法指导思想和立法模式，立法体例和名称表述，立法目的、宪法根据和基本原则等宏观原理问题，以及我国刑事被害人国家补偿的案件范围、对象和条件、补偿金额标准和裁量、补偿的主管机构、管辖、程序流程、申请时间和时效、提前补偿等程序机制，以及资金保障等微

观制度问题，进行了比较深入、细致的研究，提出并论证了一些新的观点。本书的应用价值在于，为我国今后刑事被害人国家补偿法的制定提供了比较全面、细致的学理论证和一部质量较高、可资借鉴的立法建议稿。

由于作者的水平和能力有限，本书难免存在不当之处。欢迎法学界同仁和读者批评指正。

黄华生
2014年8月

Contents
目录

第一章 刑事被害人国家补偿法立法研究导论	1
第一节 刑事被害人国家补偿法立法研究的实践背景	1
第二节 刑事被害人国家补偿制度的理论研究状况	12
第三节 刑事被害人国家补偿法立法研究的意义、 方法、思路和创新	20
第二章 刑事被害人国家补偿法的理论基础和现实意义	29
第一节 刑事被害人国家补偿法理论基础之学说述评	29
第二节 我国刑事被害人国家补偿法的理论基础	40
第三节 刑事被害人国家补偿法的现实意义	49
第三章 刑事被害人国家补偿法的立法条件、时机和障碍	53
第一节 我国刑事被害人国家补偿法的立法条件和时机	53
第二节 我国刑事被害人国家补偿法的立法障碍	62
第四章 刑事被害人国家补偿法的立法指导思想和立法模式	64
第一节 刑事被害人国家补偿法的立法指导思想	64
第二节 刑事被害人国家补偿法的立法模式	71
第五章 刑事被害人国家补偿法的立法体例和名称表述	77
第一节 刑事被害人国家补偿法的立法体例	77
第二节 刑事被害人国家补偿法的名称表述	83

第六章 刑事被害人国家补偿法的立法目的、宪法根据和基本原则	93
第一节 刑事被害人国家补偿法的立法目的	93
第二节 我国刑事被害人国家补偿法的宪法根据	97
第三节 刑事被害人国家补偿法的基本原则	101
第七章 刑事被害人国家补偿的案件范围、对象和条件	115
第一节 刑事被害人国家补偿的案件范围	115
第二节 刑事被害人国家补偿的对象	132
第三节 刑事被害人国家补偿的条件	143
第八章 刑事被害人国家补偿的金额标准和裁量	162
第一节 刑事被害人国家补偿的金额标准	162
第二节 刑事被害人国家补偿的金额裁量	170
第九章 刑事被害人国家补偿的程序机制	175
第一节 刑事被害人国家补偿的管理机构和管辖	175
第二节 刑事被害人国家补偿的程序流程	185
第三节 提前补偿、国家追偿和补偿金返还	196
第十章 刑事被害人国家补偿的其他制度	202
第一节 刑事被害人国家补偿的资金保障制度	202
第二节 税费免除制度、法律责任和生效时间	210
结论 《中华人民共和国刑事被害人国家补偿法》立法建议稿	217
参考文献	222

第一节 刑事被害人国家补偿法立法研究的实践背景

所谓刑事被害人国家补偿,是指国家对遭受犯罪侵害但是无法从犯罪人处获得赔偿的被害人给予的一定数额的经济补偿,是国家对刑事被害人进行救济的一种方式。刑事被害人国家补偿既不同于刑事损害赔偿,即刑事被害人就其所遭受的犯罪损害从犯罪人处获得的赔偿,也不同于国家刑事赔偿,即国家对事实上无罪但是遭受司法机关错误刑事羁押、处罚的人给予的经济赔偿。

一、我国刑事被害人国家救济的由来、现状和特点

对加强被害人权益保护的期望和呼唤,是催生我国刑事被害人国家补偿制度及其实践的基本动因。改革开放以来,我国刑事法治在保护犯罪嫌疑人、被告人合法权利方面取得了长足进步,“刑法是犯罪人的大宪章”、“保障被告人人权”的理念已经是社会的普遍共识,犯罪嫌疑人、被告人的处境和待遇比过去已经有了明显改善。但是,作为刑事案件另一方当事人的被害人,却长期遭受国家和社会的遗忘,其合法权益缺乏应有的保护,被害人沦为刑事程序的“旁观者”和“黑暗中独自哭泣的人”。

刑事被害人合法权益缺乏有效保护的最突出表现之一,就是“法律白条”现象严重。在司法实践中,大约有80%的以上的被害人是无法从被告人处得到赔偿的,被告人被判处重刑的刑事案件情况更是严重。^[1]2001年以来,我国刑事犯罪立案均在400万起以上,其中,大量的被害人无法从罪犯那里获得赔偿。例如,哈尔滨市中级人民法院2005年受理刑事附带民事案件177件,被害人获得赔偿的有69件,赔偿率为38.9%;2006年受理刑事附带民事案件163件,被害人获得赔偿的有80件,赔偿率为43.7%。^[2]广东省东莞市中级人民法院刑事被害人救济制度研究课题组调研显示,2003年至2006年533个附带民事诉讼案件中,被告人在判决生效后主动赔偿被害人经济损失的为零,因得不到赔偿而向法院申请对犯罪人强制执行的案件有266件,约占提起附带民事诉讼总案件数的49.9%;而真正有财产可供执行的案件只有34件,只占总案件数的6.3%;实际强制执行到位的标的额平均只占到申请执行标的额的2%。^[3]广东省高级人民法院的统计显示,该省受害人无法获得经济赔偿的比例高达75%,截至2006年,广东省无法执行的刑事被害人赔偿金额高达数亿元。^[4]据江西省景德镇市中级人民法院统计,相当多的刑事被告人及其亲属较为困难,能够足额对被害人及其亲属进行赔偿的不到5%,约80%的被害人只能获得10%~15%的赔偿;在全市法院尚存的600余件执行积案中,80%以上是由于被执行人确无足够财产可供执行造成的,其中申请执行人是自然人且生活困难的约占30%。^[5]山东省青岛市中级人民法院调研结果显示,5年来,在2300余件以判决结案的刑事附带民事案件中,90%的案件民事部分执行不了,成为空判。^[6]因此可以说,刑事附带民事判决书既

[1] 参见孙谦:“建立刑事被害人国家补偿制度的实践意义及其理论基础”,载《人民检察》2006年第17期。

[2] 参见宫立新、王春艳:“确立刑事被害人国家补偿制度”,载《检察日报》2007年6月21日,第3版。

[3] 参见广东省东莞市中级人民法院课题组:“论建议统一的刑事被害人司法救济制度”,载《法律适用》2010年第1期。

[4] 参见田雨:“最高法:积极开展刑事被害人国家救助”,载《新华每日电讯》2007年9月15日,第3版。

[5] 参见陈彬等:《刑事被害人救济制度研究》,法律出版社2009年版,第51页。

[6] 参见李有军、郑娜:“国家救助:‘法律白条’有望兑现”,载《人民日报(海外版)》2007年1月19日,第4版。

是被害人权利“最权威的声明”，但同时也是被害人权利保障最苍白的“空头具文”。

为了加强对刑事被害人的权益保护，安抚和救济不能通过刑事附带民事诉讼获得犯罪人赔偿的被害人，一些有识之士提出，我国很有必要借鉴新西兰、英国、德国、法国、日本、韩国等国家的犯罪被害人国家补偿制度，对遭受严重侵害的刑事被害人进行国家补偿。该观点很快在实践中获得了一些积极响应。2004年2月，山东省淄博市委政法委与淄博市中级人民法院联合颁布了《关于建立刑事被害人经济困难救助制度的实施意见》，在全国率先开展刑事被害人国家救济工作。淄博市的开创性做法不仅获得了舆论的广泛关注，而且得到了国家高层的充分肯定。2005年12月，中央政法委发布《关于切实解决人民法院执行难问题的通知》，明确提出要“探索建立解决特困群体案例执行的救助办法。各地可积极探索建立特困群体案件执行的救助基金，对于刑事附带民事赔偿，按一定程序给予申请执行人适当的救助，解决其生活困难，维护社会和谐稳定”。此后，在该《通知》的政策性指导下，刑事被害人国家救济工作的试点开始在全国各地兴起。山东、北京、江苏、浙江等地区的一些法院、检察院独立或者与当地的其他党政部门协作，开展了形式多样的刑事被害人国家救助工作。

2007年，最高人民法院和最高人民检察院不约而同地把建立刑事被害人国家救助制度列为年度工作的主要内容。最高人民法院提出要“完善司法救助制度，彰显司法人文关怀”，并在广东省高级人民法院等10个高级人民法院开展试点工作。2007年9月，最高人民法院发布了《关于进一步加强刑事审判工作的决定》，要求探索“建立刑事被害人国家救助制度，积极开展刑事被害人国家救助，对因犯罪行为导致生活确有困难的被害人及其亲属提供适当的经济资助，努力使被害人的损失减少到最低限度，化解矛盾，促进和谐”。2007年1月，最高人民检察院发布了《最高人民检察院2007年刑事申诉检察工作要点》，指出“有条件的地方可以试点建立刑事被害人补偿机制”。

2009年3月，中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、人力资源和社会保障部、财政部等八部委联合印发《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》（以下简称《若干意见》），开启了在全国范围内开展刑事被害人国家救助工作的大门。该《若干意见》对开

展刑事被害人救助工作的重要意义、指导思想、总体要求、基本原则,以及救助对象、救助标准、组织机构及职责分工、救助的决定、资金的发放、救助资金筹集和管理、与其他相关制度的衔接工作等基本问题作了全面规定,为各地制定具体实施办法提供了指导意见。此后,江苏、四川、河南、湖南、辽宁、广东、江西、广西等地的政法委联合当地的省高级人民法院、省人民检察院、公安厅、民政厅、司法厅、人力资源社会保障厅、财政厅,以中央政法委员会等八部委印发的《若干意见》为基础,结合本省、自治区、直辖市的实际情况出台了关于《若干意见》的实施办法。随后,一些地市级的对口部门也开始以《若干意见》和本省的实施办法为基础,制定了本辖区内的刑事被害人救助实施办法。截至2012年上半年,至少已有20个省、市、自治区和130余个地、市出台了专门的刑事被害人救助具体实施办法,形成了一定的工作机制。^[1]

2009年4月29日,江苏省无锡市人大常委会通过了《无锡市刑事被害人特困救助条例》(自2009年10月1日开始施行),这是我国第一部关于刑事被害人国家救助的地方性法规。2009年11月19日,宁夏回族自治区人大常委会通过了《宁夏回族自治区刑事被害人困难救助条例》(自2010年1月1日开始施行),这是我国第一部关于刑事被害人国家救助的省级地方性法规。2012年5月30日,内蒙古自治区第十一届人民代表大会常务委员会第二十九次会议批准公布了《包头市刑事被害人困难救助条例》(自2012年7月1日开始施行)。

统计数据显示,2009年至2011年,全国各级法院累计向刑事被害人发放救助金2亿余元。^[2]2010年,全国检察机关累计发放救助金额4087万余元;2011年,全国检察机关累计发放救助金额4359万余元,^[3]其中江苏各级检察机关救助刑事被害人及其近亲属1228人,发放救助金392.3万元,在全国检

[1] 参见杨树明:“彰显人文关怀,化解社会矛盾——最高人民法院推动刑事被害人救助制度改革综述”,载《人民法院报》2012年6月11日,第1版。

[2] 参见杨树明:“彰显人文关怀,化解社会矛盾——最高人民法院推动刑事被害人救助制度改革综述”,载《人民法院报》2011年6月11日,第1版。

[3] 参见陈菲:“让受伤的心灵在关爱中回暖——检察机关积极开展刑事被害人救助制度,彰显司法人文关怀”,载《检察日报》2012年3月2日,第1版。

察机关名列前茅。^{〔1〕}

综观我国目前的刑事被害人国家救济实践,其具有以下几个明显的特点:

1. 实行“救助”模式,注重“救急解困”。主要救助因严重暴力犯罪造成严重伤残的刑事被害人,生活陷入困境的,以及因遭受严重暴力犯罪而死亡的刑事被害人的近亲属,生活陷入困境的。这种“救助”着眼于解决刑事被害人生活上的燃眉之急,具有扶贫解困的社会福利性质。我国目前的刑事被害人国家“救助”与外国的刑事被害人国家“补偿”还存在较大差别,充其量只能算作是一种较低层次的国家“补偿”。

2. 主要依靠政策文件而不是法律、法规来驱动。救助工作的依据一般是国家有关部门的内部文件,包括中央政法委等八部委联合印发的《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》和各省、地市级、县区级党政部门印发的政策文件。只有无锡、宁夏等极少数地方制定了地方性法规,国家层面的专门性法律、法规尚未出现。

3. 地域和部门差异明显。各个地区根据各自具体情况制定被害人救助的政策文件,自主设定救助条件、救助对象、救助金额和救助程序等内容,并在实际执行过程中自主把握尺度,彼此之间没有统一的标准。例如,在救助金额方面,各地存在十分明显的“同命不同价的”现象。广西壮族自治区桂林市检察院对一起故意伤害致死的刑事被害人给予3000元的救助;^{〔2〕}对于同样性质的故意伤害致死案件,云南省芒市检察院却给予了被害人1万元的救助;^{〔3〕}宁波市江东区检察院,对王某的儿子乘坐无牌无证三轮车受伤而死亡的交通肇事案件,启动了刑事被害人救助制度,王某获得了5000元救助金。^{〔4〕}同时,不同部门的刑事被害人救助规定之间也有差异,同一地区的法院、检察院通常各自制定本部门的实施细则。就各部门对刑事被害人国家救助工

〔1〕 参见宋世明:“江苏检方刑事被害人救助走出新路径”,载《江苏法制报》2012年2月3日,第1版。

〔2〕 参见梁洪等:“广西桂林:被害人救助金‘雪中送炭’”,载《检察日报》2011年7月29日,第2版。

〔3〕 参见刘德安:“云南芒市:救助刑事被害人确保案结事了”,载《检察日报》2011年1月第23日,第2版。

〔4〕 参见屠春枝、关兰:“宁波市江东区检察院:细化刑案被害人救助工作”,载《检察日报》2010年11月27日,第2版。

作的热心程度来看,通常政法委、法院、检察院希望积极推动,而政府财政部门和地方党政主要负责人则不太关心。

4. 主要以个案救助的方式进行。具体救助对象由救助机关根据个案情况进行取舍,并非符合条件的刑事被害人就能获得救助,实际获得救助的只是其中的少数。例如,《江苏省常州市中级人民法院特困刑事被害人救助基金实施办法(试行)》规定:“刑事案件的承办人在办理案件中发现有符合申请特困刑事案件被害人救助基金的对象,及时向院、庭领导汇报,经研究形成倾向性意见后由承办人告知其享有申请救助基金的权利。”

5. 注重维稳考量。实际的救助与处理缠诉闹访工作关系密切,促使被害人息诉罢访是实施刑事被害人救助的一个重要考量。例如,江西省委政法委员会、江西省高级人民法院、江西省人民检察院、江西省公安厅等八机关联合发布的《关于开展刑事被害人救助工作的实施办法(试行)》规定:“对于刑事被害人或其近亲属存在上访、闹访情况的,办案机关可在刑事被害人或其近亲属承诺不再上访、闹访后,再将救助资金发放给刑事被害人或其近亲属。”又如,“周克华抢劫杀人案”中的被害人之一李某的儿子李初阳,于2011年4月,多次向政府部门反映上访后,政府部门才出面协调,给予了李某家人共计3万元的救助款。^[1]

二、我国刑事被害人国家救助实践探索存在的问题

我国刑事被害人国家补偿实践探索在短短数年便取得长足发展的同时,也暴露出了许多问题。这些问题,有的是制度层面的“先天设计”的失误,也有的是实践层面的“后天运行”的偏差。

1. 定位失准,条件苛刻。我国目前对刑事被害人的救助措施,是对生活面临急迫困难的刑事被害人的一种临时性救助措施,着眼于“救急解困”,意在解决特困刑事被害人的急迫生活困难。我国还要求刑事被害人具有生活上的急迫困难,“解困”特征明显。这与国外许多国家实行的刑事被害人国家补偿措施具有较大区别。我国的刑事被害人国家救助与外国的刑事被害人国家

[1] 参见“长沙劫杀案被害人家属称不会向周克华家索赔”,资料来源:凤凰网, http://news.ifeng.com/mainland/special/cqjiangjiqiangjie/content-3/detail_2012_08/17/16867314_0.shtml, 浏览日期:2012年8月17日。

补偿都以被害人不能从犯罪人那里获得损害赔偿为前提条件,都是一种补充性的救济措施,在这一点上是有共同之处的。但是,国外的刑事被害人国家补偿着眼于“损害赔偿”,意在补偿和抚慰因严重犯罪遭受重大侵害的刑事被害人,至于被害人是否因被害而面临特殊生活困难则不予特别考虑。其实,不同的名称表述也反映了中外制度的不同定位,我国表述为“刑事被害人国家救助”,外国一般表述为“刑事被害人国家补偿”或者“犯罪被害人国家补偿”。

我国将刑事被害人国家救助定位为针对特困刑事被害人的“救急解困”措施,使得其积极意义大打折扣。救助只针对生活上有急迫困难的刑事被害人,条件设置过于苛刻,实际上能够纳入刑事被害人国家救助范围的人数很少,大量因刑事犯罪遭受严重损害的被害人及其家属在不能获得犯罪人的经济赔偿的情况下也不能获得国家补偿。从一定意义上可以说,这种救助制度出台,其初衷与其说是对刑事被害人进行补偿,不如说是回避补偿。

2. 政策驱动,规范不足。在我国,刑事被害人国家补偿几乎是和构建社会主义和谐社会相伴相生的话题。“建立刑事被害人国家补偿制度是缓解社会矛盾,维护社会稳定,构建和谐社会的需要。”^{〔1〕}因此,我国刑事被害人补偿制度先天就孕育着“政策基因”。目前推动刑事被害人国家补偿的中央级别的政策性文件,就是2009年3月中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部、司法部、人力资源和社会保障部、财政部等八部委联合印发的《关于开展刑事被害人救助工作的若干意见》。从规范形式来看,该《若干意见》既不是一部法律,也不是一部行政法规或者部门规章,它只是一个国家八部委的“内部文件”,实际上还被设定为“秘密”,不允许对外公开,不能被民众所知晓,更不能被刑事被害人或者律师等一般法律工作者用作维权的法律依据。从这个意义上讲,该《若干意见》不属于国家的法律规范,不具有规范国家与刑事被害人之间救助与被救助关系的法律规范的性质,它仅仅是一个国家的政策文件,限于“八部委”系统内传达和贯彻执行,是内部使用的“私密武器”,用于部署、指导“八部委”下属的各省、

〔1〕 王牧:“建立刑事被害人国家补偿制度的必要性与可行性”,载《人民检察》2006年第17期。

自治区、直辖市党委政法委、高级人民法院、人民检察院、公安厅、民政厅、司法厅、财政厅、人力资源和社会保障厅开展刑事被害人救助工作。“八部委”下属的各省级、地市级的对口单位制定的刑事被害人国家救助实施办法，也与八部委的《若干意见》相类似，只是特定部门内部掌握的政策文件，不是对外公开的法律文件。

上述关于刑事被害人国家救助的政策文件天然地具有号召性、指导性和原则性特征，缺乏足够的规范性和统一的操作性。例如，江西省委政法委员会、江西省高级人民法院、江西省人民检察院、江西省公安厅等八机关联合印发的《关于开展刑事被害人救助工作的实施办法（试行）》规定，救助对象的范围，应根据当地刑事案件情况和经济发展状况确定。这种规定内容较空洞，裁量弹性大，往往很容易使目前的刑事被害人国家补偿停留在政策宣讲层面，徒有政策口号，实际成效不多。同时，具体个案是否给予救助，缺乏客观、刚性的取舍标准，往往取决于办案人员和领导干部的主观认识和个人意志，主观随意性强，外部也无法进行监督。暗箱操作的隐患，损害了刑事被害人国家补偿应有的公平性。例如，山东省淄博市一名曾获得刑事被害人国家补偿的被害人家属说：“在当年获得救助的过程中，从一审到二审，均没有法院告知过救助的申请程序问题。”^{〔1〕}

3. 各自为政，条块分割。一方面，全国各个地域的刑事被害人国家救助的政策和实施办法均由当地政府部门自己制定，救助的原则、对象、条件、金额等都由当地自行确定，这就必然导致各地的标准五花八门、各不相同、甚至差异巨大。就刑事被害人国家救助的政策性文件的名称来说，就是多种多样、表述不一。如北京市高级人民法院的《关于解决执行难案件中困难人员生活救助问题的意见（试行）》、江西省高级人民法院的《关于省级司法救助资金申报和发放工作的暂行办法》、河南省高级人民法院的《关于刑事案件被害人特别困难救助的实施办法（试行）》。就刑事被害人国家补偿的对象而言，各地也存在较大差异。补偿的对象缺乏统一性，案情类似的刑事被害人，在此地能获得国家补偿，在其他地方则不能获得国家补偿，这种区域落差，

〔1〕“淄博无奈叫停被害人救助‘僧多粥少’成致命处”，资料来源：山东新闻网，<http://sd.szw.com/sdnews/201105/t20110516-6363994.htm>，浏览日期：2012年7月10日。

有损刑事被害人国家补偿的公平性。例如,《江苏省镇江市京口区人民检察院特困刑事被害人救助暂行办法》规定:“特困刑事被害人是指因他人暴力犯罪行为遭受重大人身伤害,并且无法及时得到赔偿和其他社会救助,导致生活、医疗救治陷入严重困境的被害人。”而南京市建邺区人民检察院制定的《刑事被害人特困救助实施办法》规定:“对因刑事犯罪遭受人身、财产侵害而陷入生活困境、急需救助的被害人及其家属,给予一定的物质救助。对诸如交通事故肇事、过失致人死亡、重大责任事故、以情感为名的诈骗等案件,给予物质救助与心理救助双向救助。”京口区人民检察院与建邺区人民检察院同属于江苏省的检察系统,但予以补偿的对象范围却存在明显的差异,后者比前者显然范围更广。

另一方面,同一地域的不同部门各自为政,纷纷根据本部门的工作需要制定本部门的刑事被害人救助实施办法。它们往往注重各自的部门利益和政绩,主要考虑的是本部门办案的工作需要,缺乏整体的考虑。各个部门都只是“各管一段”,不愿顾全大局,从而导致与刑事被害人国家补偿相关的人、财、物配备也停留在各自为政、分割零散的境地。例如,《常州市人民检察院特困刑事被害人救助专项基金实施办法(试行)》规定:“刑事被害人家属有生活困难的,案件进入审查起诉阶段的,可申请常州市检察机关为其在刑事诉讼期间内提供必要的生活费、医疗费等紧急救助。”而《江苏省常州市中级人民法院特困刑事被害人救助基金实施办法(试行)》规定“案件进入刑事审判第一审阶段”,才可申请特困刑事被害人救助基金。《江苏省宜兴市人民检察院特困刑事被害人救助办法(试行)》则更为直接地指出:“申请人在本院办理审查批捕、审查起诉期间内,提出救助申请的,分别由本院侦查监督部门、公诉部门受理;申请人在其他期间内提出救助申请的,不予受理。”

各个地域的政府和同一地域的不同部门在刑事被害人国家救助工作方面如此分明的“楚河汉界”,难免导致该项工作出现“各人自扫门前雪,莫管他人瓦上霜”的局面。刑事被害人申请国家补偿的权利,被人为地割裂为“多个板块、若干阶段”,既不利于刑事被害人权利保障的周全与完整,也有违对刑事被害人实施国家补偿、加强刑事被害人权利救济的初衷。

4. 雷大雨小,杯水车薪。按照我国现行的行政体制和司法体制,司法部门的资金来源于政府的财政拨款。因此,刑事被害人国家补偿仅仅依靠法院、

检察院等司法部门的倡导、落实是远远不够的,需要政府在人、财、物等各方面的支持。“但实际情况是,一些地方政府不愿意承担刑事被害人补偿的责任。一种是与己无关的思想,认为刑事被害人的困境是犯罪分子造成的,当犯罪分子无力赔偿时,只能怨他们自己倒霉,而政府从来没有责任。一种认为政府管不起,承担不了过重的经济责任。”^[1]政府用于刑事被害人国家救助的财政预算严重不足,相对于刑事被害人救助的实际需要而言,只是杯水车薪。例如,“青岛市中级人民法院在刚开始试行刑事被害人国家补偿制度时,几乎不敢对外声张,怕一宣传,僧多粥少,救助金就用完了”。^[2]实际工作中只好被迫严格控制救助数量,甚至只是象征性地救助几个来应付政绩考核。“以山东淄博为例,从2004年开展刑事被害人救助工作以来,只有9人获得救助,而仅2004年至2005年11月,淄博市中级人民法院刑事附带民事判决未能执行的就有703件,获得救济的比例不足2%。”^[3]到了2011年,根据新闻报道,最早实施被害人救助制度的山东淄博,由于僧多粥少,地方财政支持有限,而无奈叫停了刑事被害人国家救助。^[4]那些已经获得救助的被害人,救助金额普遍偏低。例如,江苏省赣榆县人民检察院2010年以来共办理了12件刑事被害人救助案件,累计发放救助金1.7万元,^[5]人均不到1500元。这些微薄的国家救助金,相对于刑事被害人的生活困境而言,简直是杯水车薪。有些地区的刑事被害人国家补偿由于没有稳定的资金来源,要靠领导游说,争取经费,解决个案救助。如山东省苍山县人民检察院,争取民政、社会福利部门等社会救助机构的同情和支持,检察长亲自到有关部门游说,争取民政部门对被害人予以3000元救助。^[6]

[1] 殷国安:“应将刑事被害人补偿确定为政府责任”,载《检察日报》2008年7月23日,第2版。

[2] 傅剑锋:“最高检力推被害人补偿立法”,载《南方周末》2007年1月19日,第1版。

[3] 刘文晖:“国家补偿被害人,制度比钱更重要”,载《检察日报》2007年5月23日,第3版。

[4] 参见“淄博无奈叫停被害人救助‘僧多粥少’成致命处”,资料来源:山东新闻网, http://sd.dzwww.com/sdnews/201102/t20110216_6363994.htm, 浏览日期:2012年7月10日。

[5] 参见孙晟疆:“赣榆县检察院:刑事救助做到‘四明确’”,载《检察日报》2011年10月17日,第2版。

[6] 参见韦洪乾:“山东苍山:对刑事被害人启动‘救济程序’”,载《检察日报》2004年5月1日,第2版。