



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 对我国开展社区矫正工作的思考

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-19

[作者] 李东军

[单位]

[摘要] 自1999年开展社区建设实验以来,我国一些大中城市开展的社区矫正工作已积累了宝贵的经验,但工作进展缓慢。2003年7月正式开启了社区矫正试点工作。开展社区矫正工作是改革和完善我国刑罚制度的一次重大尝试。实践证明,科学的社区矫正制度应建立在相对报应主义的基础上。因此,本文试对我国开展社区矫正工作做一探讨,并提出相应的立法建议。

[关键词] 社区矫正;监禁矫正;自由刑;报应主义

2003年7月,最高人民法院、最高人民检察院、司法部、公安部联合下发了《关于开展社区矫正试点工作的通知》(以下简称《通知》),从而正式启动社区矫正试点工作。《通知》将社区矫正定位为一种非监禁刑罚执行活动,并对社区矫正的对象、任务、相关机关的职责范围作出较为明确的规定,为社区矫正的具体实施提供了一个纲领。根据该《通知》,开展社区矫正试点工作的意义在于:一是有利于探索建设中国特色社会主义刑罚制度,积极推进社会主义民主法制建设,充分体现我国社会主义制度的优越性和人类文明进步的要求,为建设社会主义政治文明、全面建设和谐社会服务;二是有利于对那些不需要、不适宜监禁或者继续监禁的罪犯有针对性地实施社会化的矫正,充分利用社会各方力量,提高教育改造质量,最大限度地化消极因素为积极因素,维护社会稳定;三是有利于合理配置行刑资源,使监禁矫正与社区矫正两种行刑方式相辅相成,增强刑罚效能,降低行刑成本。

一、正确认识社区矫正工作 社区矫正起源于西方国家,其产生与发展深受早期启蒙思想家和近代新派教育刑理论的影响。目前,“国外一些国家40%左右的犯人不是关在监狱,而是在社会上实施社区矫正”。[1]根据最新数据统计,韩国和俄罗斯分别达到45.9%和44.48%,加拿大、澳大利亚、新西兰、法国、美国均超过70%。以2002年美国为例,法院对违法较轻微的犯罪嫌疑人大多判处“缓刑”。当年全美约有犯罪分子640万人,其中社区矫正人员约440万人,真正在监狱服刑的约200万人。而在我国,社区矫正尚未广泛采用,据有关部门统计,截至2005年5月,社区矫正试点工作已在试点省市的35个区(市)、310个街道(乡镇)展开,共接收、管理社区服刑人员5000余人。何谓社区矫正?社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式,是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内,由专门的国家机关在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者的协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,矫正其犯罪意识和行为恶习,并促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行活动,是一种非刑罚化的刑罚执行手段。社区矫正的主要特征有:一是社区矫正是一种刑罚执行活动。我国和国外一些国家对犯罪人适用社区矫正是由法院以判决和裁定的形式作出,也有相当多国家的假释由假释委员会来决定。但由于假释涉及刑罚执行的变更,假释委员会被视为准司法的性质,因此,我们可以说,社区矫正是一项严肃的刑事执法活动。二是社区矫正是对特定罪犯的刑罚执行活动。社区矫正目前仅适用于依法被判处管制、宣告缓刑、裁定假释、暂予监外执行和刑满释放后继续被剥夺政治权利等五种罪犯。三是社区矫正是在社区中进行的刑罚执行活动。自1999年开展社区建设实验以来,我国大中城市的社区建设得到了快速发展,社会事务社区化管理模式的形成客观上为矫正罪犯提供了可能。将罪犯放在社区中矫正,就是为罪犯再社会化提供一个良好的社区环境和氛围,易于获取特别的帮助和服务,易于树立生活的信心和勇气,极大地提高罪犯改造的积极性,达到较好的改造效果。四是社区矫正机关职能分工,各司其责。根据《刑法》、《刑事诉讼法》的规定,人民法院行使审判权,决定罪犯是否适用社区矫正;公安机关应是对被判处管制、宣告缓刑、裁定假释、暂予监外执行和剥夺政治权利的罪犯的监督考察主体;社区矫正组织是社区矫正机制运作的核心,它将逐步承担对社区内执行刑罚的罪犯的监督执行工作;检察机关则是社区矫正的法律监督机关。五是社区矫正的措施,主要包括社区公益性或谋生性劳动、职业技能培训、心理矫正和访谈制度等。

二、当前我国社区矫正工作的现状 在我国现行的刑罚体系中,属于社区矫正的刑罚方法有管制和剥夺政治权利,属于社区矫正的行刑方式有缓刑、假释和暂予监外执行。总的来说,我国社区矫正的制度体系是完备的,既有救济短期自由刑弊端的制度(如缓刑),又有救济长期自由刑弊端的制度(如假释)。但是受重刑观念和报应刑思想的影响,司法机关在实践中较少选择适用社区矫正刑,严重影响和制约着社区矫正制度功能的发挥和刑罚目的的实现。(一)关于剥夺政治权利刑。在司法实践中,剥夺政治权利刑独立适用的数量少。据江苏省高级人民法院

院统计, 1997年该省共对29919人判处刑罚, 但没有独立使用剥夺政治权利; 1998年共判处犯罪分子33114人, 独立使用剥夺政治权利的仅为1人; 1999年判处犯罪分子38503人, 也没有独立使用剥夺政治权利刑的情况。(二) 关于管制刑。1999年, 全国各级法院判处刑罚的罪犯总数为608259人, 其中被判处管制的有7515人, 占总数的1.23%; 2000年为646431人, 其中被判处管制的为7822人, 占1.21%; 2001年为751146人, 其中被判处管制的为9481人, 占1.26%。(三) 关于缓刑。全国的缓刑适用率为: 1999年14.86%, 2000年为15.85%, 2001年为14.71%。此外, 各级人民法院适用缓刑的标准差异很大, 有些法院适用缓刑的数量很少, 还有一些法院几乎不适用缓刑这种刑罚方法。

(四) 关于假释。在司法实践中, 假释率偏低是不争的事实。1996年, 全国共假释罪犯36552人, 假释率为2.58%。而1997-2000年的假释率分别为2.9%、2.06%、2.11%、1.63%。(五) 关于监外执行。1996年, 全国监狱系统有保外就医罪犯30178人, 占在押犯总数的2.13%。1997-2000年的保外就医率也不高, 分别占同期在押犯总数的1.89%、1.73%、1.58%、1.40%。造成社区矫正制度适用率低的根本原因是报应刑思想仍是我国占主流的刑罚观。相对报应主义成为西方国家占主导地位的刑罚观经历了相当长历史时期的演变, 而我国基本没有经过刑罚观的蜕变与演进, 报应刑思想是历史上占主导地位的刑罚观, 在现实生活中仍具有强大的影响力。在报应主义刑罚观的影响下, 自20世纪80年代以来, 我国的刑事政策始终以“严打”为惩治刑事犯罪行为的基线。“严打”最明显的两个特征是“从重”和“从快”, “从重”要求在法定的量刑幅度内对被告人判处较重的刑罚。“严打”过程中片面强调“从重”处罚的做法, 将注意力集中到刑罚的报应功能上, 而忽略了刑罚的矫正功能。在立法上, 监禁刑是最主要的一种刑种, 是惟一为所有犯罪的法定刑包含的一种刑种。相反, 可以避免监禁刑弊端的社区矫正刑种和刑罚执行方式却处于从属地位。在司法实践中, 有助于受刑人改善更生的社区矫正刑罚如缓刑、假释等极少被适用, 监狱系统一直维持着以刑满释放为主的出狱方式。

三、对社区矫正的立法建议社区矫正在我国提出较晚, 实践活动尚处于探索、起步阶段。因此应当加快法律法规的修改和完善, 明确社区矫正在我国法律体系中的地位。目前应加快修订《刑法》、《监狱法》, 增加关于罪犯适用社区矫正的规定; 制定《罪犯社区矫正法》或《罪犯社区矫正条例》, 明确规定参加社区矫正的适用范围、管理机构、社区矫正队伍、参加社会公益活动、经费保障和违反社区矫正规定的处罚等内容。

(一) 应确立“慎用监禁刑”或“社区矫正惩罚方式应被优先考虑”原则。对监禁刑的适用日趋慎重, 对社区矫正措施的优先考虑, 是当今世界刑罚发展的一个趋向。我国学者较普遍认为, 监禁刑尤其是短期监禁刑并非完美的刑罚措施, 不是在十分必要的情况下, 不应适用监禁刑, 对于可处监禁刑也可不处监禁刑的, 应尽可能以缓刑等代替监禁刑的实际执行。为此应建立两个配套性制度: 一是创设审前转处制度。审前转处制度也称“转向方案”, 是指犯罪人从刑事司法系统中“转移”出去, 交给更适宜的矫正服务机构实施某种社区内待遇, 如精神健康治疗、戒毒和戒酒治疗、工作和职业训练等。其适用对象与做法是: 对于比较轻微的犯罪人和青少年犯, 尽量不通过司法机关而委托某个社会机构处理, 以避免犯罪人受“刑事审判”而成为社会对其评价的污点, 也避免其在监禁场所可能造成的“交叉”感染。二是设置刑罚易科制度。刑罚易科是法院根据罪犯的刑罚适应能力和再社会化需要等因素, 以判决形式实现不同刑种之间的转换, 以促进刑种资源的合理配置, 保证取得最佳的行刑效益。为配合社区矫正工作的开展, 刑罚易科制度的设计, 着重考虑以下几种易科问题: 一是短期监禁刑易科罚金、管制或社区服务; 二是罚金易科社区服务刑; 三是管制刑易科拘役, 以增大管制刑的剥夺犯罪的能力和威慑功能。

(二) 设置专门的审判机构。在我国, 对罪犯适用社区矫正的决定机关有两部分: 一是人民法院, 二是执行自由刑的监狱与看守所。前者负责管制、剥夺政治权利、缓刑、假释和监外执行的判决、裁定和决定, 后者负责刑罚执行过程中监外执行的决定。从广西目前社区执行的罪犯构成的分析来看, 绝大多数是经各级人民法院判决、裁定和决定而适用非监禁刑罚和非监禁矫正措施而进入社区的, 只有部分保外就医罪犯由执行机关批准准予监外执行而纳入社区矫正。因此, 作为社区矫正决定机关的人民法院是整个社区矫正系统的关键一环, 是能起到社区矫正规模控制作用的阀门。考虑到刑罚规模已由监禁刑向非监禁刑转移的全球化趋势, 借鉴欧美发达国家的非监禁刑罚机构专门化的成功经验, 不少学者建议设置专门的审判机构——法院或法庭或分法庭, 负责专门审理和裁决有关社区矫正案件, 并肩负社区矫正适用案件的跟踪考察与全程调控的职责。同时, 应考虑建立假释委员会。假释委员会是决定对执行监禁刑的罪犯进行假释并负责对假释犯监督管理的机构。我国现行刑事法律规定, 假释决定权由监狱所在地的中级人民法院行使, 监狱当局仅有假释建议权。从大部分国家和地区的情况来看, 假释决定机构主要是各级假释委员会。例如, 美国的大部分州、加拿大、英国等。日本的假释则由地方更生保护委员会批准, 从这个机构的隶属关系、人员组成和职责来看, 它类似于西方国家的假释委员会。假释委员会的成员一般由司法部官员(占绝大多数)、法官、医务人员(主要是研究精神病学的)、犯罪学和心理学家以及政府其他部门的代表(如内务部)等组成。根据学者们的研究建议, 我国的假释委员会应设置于司法部, 同时在省级司法行政机关也设置各级假释委员会。这不仅同国外比较通行的做法相一致, 能够同刑罚执行机关进行便利地经常性沟通, 而且也同我国目前正在积极筹建的国家监狱与地方监狱的“二元体”相吻合。

(三) 建立缓刑、假释前调查制度和假释听证制度。缓刑、假释前调查制度也称为“判

“判决前调查制度”，是指在法院判刑前，由专门机构对犯罪人的犯罪背景、一贯表现等进行专门调查，针对其人身危险性和再犯可能性进行系统的评估，然后将调查与评估报告提交法院，供法院（或假释裁定机关）作出缓刑和假释裁定时参考的一种制度。这一制度起源于美国的缓刑资格调查制度。1950年在海牙召开的第12届国际刑法及监狱会议积极倡导这一制度，目前已有不少国家和地区采用了此制度。判决前调查的内容主要包括：犯罪人的个人情况、家庭情况、工作单位或学校、公安部门或者被告人过去有一定联系的福利部门，以及其他对判决有参考价值的情况。判决前调查任务一般是由犯罪人犯罪前居住的社区矫正机构来承担，具体由缓刑官和假释官来落实。假释听证制度，是针对我国当前假释适用过程中，法院一般采取书面审理方式而带来的决定过程透明度不高、容易引起猜疑与争议的实际，建立的程序性制度，其内容主要是：假释委员会在审查假释案件时，除监狱刑罚人员必须到场接受质询、发表意见外，还应吸收罪犯本人以及与其一起服刑的其他犯人参加，并邀请检察机关、罪犯拟执行非监禁刑所在地司法机关、当地居委会等的代表、受害人及其代表等参加。假释委员会在充分听取各方意见后，当即评议，当场公布审查结果。实行假释听证制度，可以规范假释运作行为，提高透明度，并有助于假释犯同社区融合，取得被害人的谅解，得到其他服刑人员的认同。（四）设置专门的社区矫正机构。我国现行《刑法》、《刑事诉讼法》将管制、剥夺政治权利、缓刑、假释、监外执行等5种非监禁刑和非监禁措施的执行与监督考察的权力统一交给公安机关，即公安机关是社区矫正的法定执行主体。但长期以来，公安机关既没有专门的执行机构与执行人员，也没有开展教育与矫正工作。在社区矫正试点工作伊始，《通知》明确将社区矫正的具体工作交由司法行政机关牵头组织与完成，这符合刑罚原理、行刑权统一行使观念与政法各机关相互配合、相互制约的刑事诉讼原则，也符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》第60条第2款规定“监督不可委之于警察”的精神。从近两年的社区矫正试点工作来看，司法行政机关作为社区矫正的执行主体也是完全胜任的。因此，为解决目前社区矫正试点工作的法律障碍，应修改《刑法》、《刑事诉讼法》有关社区矫正执行主体的规定，由公安机关改为司法行政机关。具体设想是：为保障社区矫正工作的有效组织与落实，从中央到地方应设置专门的社区矫正机构。在中央设置社区矫正局，负责全国社区矫正工作的管理；在各省、自治区、直辖市设社区矫正局，负责本辖区内社区矫正执行工作的管理；在各县、市、区设社区矫正处（科），负责本地社区矫正执行工作的管理；在各乡镇、街道设立社区矫正工作中心，直接负责对罪犯的监督管理、教育矫正和帮助服务工作。为确保社区矫正工作确有成效，还应建立专门的社区矫正执行队伍，创设缓刑官、假释官和社区矫正官制度。在国外，社区矫正执行队伍一般由专业人员和社会志愿者两部分构成，政府制定了严格的社区矫正工作人员任职条件、招聘程序、工作职责和职权等相关内容的规章制度。我国的社区矫正工作人员应借鉴欧美国家对矫正工作人员性质、职能的定性、定位的成熟经验，创设缓刑官、假释官和社区矫正官制度，并建立缓刑官、假释官和社区矫正官的考核、聘用、培训制度。建议社区矫正工作人员面向社会公开招聘，提高工作人员的准入门槛。待条件成熟后，欲担任缓刑官、假释官和矫正官的社区工作人员，必须参加国家司法考试，合格者才有受聘资格。（五）设置社区矫正工作检察监督机构。对刑罚执行活动的监督是检察机关法律监督的一项重要任务。社区矫正工作作为刑罚执行的方式之一，由检察机关实施监督既符合法律规定精神，也可以保障社区矫正工作健康发展。从世界社区矫正工作开展较好的国家来看，社区矫正工作均有相对专门的检察监督机构。如加拿大对社区矫正服刑工作的监督，设有专门的司法检察监督机构——联邦矫正调查员办公室。为此，有专家建议在各级检察机关内设社区矫正检察监督机构，并在各矫正试点地区设置派出机构，其职能是按现行法律和社区矫正规定，对各种监外执行刑罚和措施决定的作出、社区矫正的运作、社区矫正机关及其工作人员执行职务、社区矫正服刑人员和被害人及社会公众权利保障进行检察监督，以确保社区矫正工作依法操作，健康发展。 [1]范方平在第七期全国监狱长培训班上的讲话，2002年11月25日。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

