



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 浅谈社区矫正监督权的完善

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

[作者] 蓝锋

[单位]

[摘要] 鉴于社区矫正制度尚处于试行阶段,我国传统行刑理论及法律规定与社区矫正制度存在明显的冲突,导致了社区矫正中的检察监督制度的不完善,需从理论和实践作有益的探索。

[关键词] 社区矫正;监督权

社区矫正是指将符合社会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,矫正其犯罪心理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。从社区矫正管理体制的构建来看,形成了“政法委统一领导、司法局组织实施、政法各部门协作配合、司法所具体执行”的工作格局,公、检、法、司职能联动的需求对社区矫正的理论依据和实践效果的探索提出很高的要求。社区矫正作为一种刑罚执行方式,其法律监督工作仍由人民检察院承担。鉴于社区矫正制度尚处于试行阶段,我国传统行刑理论及法律规定与社区矫正制度存在明显的冲突,导致了社区矫正中的检察监督制度的不完善,需从理论和实践作有益的探索。

一、社区矫正监督权在刑事诉讼活动中的体现。我国是一个有着浓厚重刑主义传统的国家,目前仍以监禁刑为刑罚体系的主体。面对国际行刑领域成本低廉的社会矫正制度的蓬勃发展,检察机关应改变自身的重刑立场,准确把握我国社区矫正实践中的突出问题并有针对性地加以法律完善。

(一) 优化行刑理念,摒弃重刑主义,是完善社区矫正监督制度的先决条件。行刑理念是对刑罚的功能、目的、方式和效果的总的看法,它对我国社区矫正法律制度的进一步完善有着“首位”的意义。优化行刑理念的根本任务是实现行刑观念的理性化,摒弃重刑主义和刑罚万能的思想,在社区矫正的刑罚观上树立人道、正义、效益、民主和参与的行刑理念。刑罚的背后总有一定的理念和价值作支撑,公正优先还是效益优先,代表着两种不同的刑罚理念。在公正与效益的冲突与选择中,非监禁性质的社区矫正模式虽不排斥公正,更倾向于强调刑罚效益的实现。刑罚的价值在于其满足社会主体实现正义的需要,就是“以牙还牙”、“恶有恶报”,也就是实现惩罚的正义以达到刑罚公正,犯罪与刑罚相适应,使犯罪人得到应有的处罚,实现刑罚的公正。而与刑罚的公正相对应的刑罚理论就是刑罚效益论。刑罚效益是指国家通过动用刑罚自身最小的成本,在立法、司法、执法中获得对罪犯的应有的惩罚和教育矫正,使其不再犯罪的最佳效果<sup>①</sup>。实际上刑罚公正与刑罚效益二者之间是一种对立统一的关系。刑罚公正的实现是刑罚效益的应有内容,刑罚效益的实现即意味着刑罚公正的有效性。社区矫正模式在公正与效益价值目标的取舍中倾向于效益价值的实现。社区矫正是非监禁性的,惩罚性较轻。对罪行较轻的犯罪人适用缓刑、管制、假释等做法,使刑罚成本降低,避免监禁带来的互相感染的不良的刑罚后果,有助于犯罪人回归社会,收到最好的刑罚效果,获得最佳的刑罚效益。例如对未成年人应该适用缓刑、社区服务、教育释放等社区矫正手段,注重的是刑罚的社会效果,重要的是对其教育矫正、减少对其的标签效应,使其尽量不脱离家庭、社会,能够有受教育的机会,能够重返社会成为社会合格的一员。刑罚应当轻缓,这也是社区矫正模式生存和发展的理论依据。现代刑事政策在处理犯罪问题上达成共识,那就是应当使警察和司法机关的工作集中于较严重的犯罪,至于轻微的犯罪则委托行政机关通过简易程序予以处理。社区矫正模式显然是对刑罚轻缓化理念的选择。新的行刑理念的发展和运用,赋予检察院行使监督权以新的要求,必须扭转我国以监禁刑为主的刑罚体系,充分适用社区矫正刑罚,大胆实践,勇于改革,创立和完善社区矫正监督制度。

(二) 社区矫正监督权在刑事诉讼过程的提前介入。已制度化的社区矫正在国际社会中的运行实践主要有三种模式:第一种模式在逮捕前,主要是指非收容式的措施,如我国的取保候审、监视居住;第二种模式是从逮捕始或侦查始至审判结束或执行前的模式,主要包括不起诉、终止审理、刑事调停、宣告无罪、免除刑罚等;第三种模式是在执行阶段,如缓刑、假释、监外执行,执行过程中的休假、减刑、提前释放等,这是制度化社区矫正的最主要模式<sup>②</sup>。根据检察权限、职能和检察机关社区矫正法律监督工作办法的规定,刑罚执行监督无疑是检察院行使监督权的主要方式。但应注意,刑罚执行是对侦查、起诉、审判等环节的自然承接,刑罚执行监督可能会涉及到以上各个阶段的执法监督。因此,检察机关参与

的触角不应该局限于刑罚执行阶段,应将介入点前移。为达到社区矫正的目的,减少犯罪人监狱矫正交叉感染的机会。检察机关有义务在刑事诉讼的各阶段发挥监督作用,从控制逮捕程序、扩大对轻微刑事犯罪的不起诉运用、推进缓刑适用范围的扩大等方面多做努力[3]。

例如对未成年犯罪嫌疑人移送法庭审判采取谨慎、可诉可不诉的坚决不诉的政策,避免未成年犯罪嫌疑人受监狱矫正的负面影响。诚然,目前的社区矫正实践中检察机关监督内容方式与监狱矫正中的检察监督没有任何改变,检察机关如果被动的实践,还是停留在对法律文书的审查和刑罚执行过程中的监督及联合执法大检查,就会丧失社区矫正这种全新刑罚执行方式的尝试意义。检察机关应借鉴国际上先进的刑罚执行理念,尝试在刑事诉讼活动中检察权提前介入行刑的合理方式,找到更加完善的监督机制。

(三)社区矫正监督权在审判阶段的体现。刑事审判活动中的监督属于检察院法律监督的一部分。社区矫正并不是我国刑法中规定的新刑种,而是一种新的行刑方式。法院判决的指导原则是能否实行社会矫正制度的前提因素,如果法院采取少判决非监禁刑的指导原则,社区矫正制度的推行必呈萎缩之势,反之,社区矫正制度的实践必呈蓬勃之势。近年来浙江省法院判处非监禁刑和适用假释的基本情况如下:2002-2004年全省判处缓刑的分别占当年受刑事处分罪犯总数的20.5%、20.8%、19.4%;被判处管制的分别占当年刑罚处分总数的1.3%、1.2%和0.9%;被假释罪犯分别占当年在押犯总数的0.70%、0.76%、0.60%[4]。从这些数字中可以看出,我国社区矫正刑罚的适用率低,究其原因,有以下三点:1、立法上的缺陷。例如,我国刑法对缓刑适用条件的规定过于抽象。根据《刑法》第七十二条规定,“确实不致再危害社会”是适用缓刑的实质要件,这里的“确实”容易让人理解为“确保”,以至于无论是法院、检察院都普遍持谨慎态度,因此严格控制缓刑的适用。再如“假释后不致再危害社会”也没有明确的标准。2、传统重刑思想的影响,这需要监督机关和审判机关对重刑思想的同步改变。3、现行的监督考察体制很难适应新形势下对缓刑、管制、假释等人员的考察工作的需要。跨省、市、县人员大流动的出现,使得对社区矫正对象的监督考察难度加大。一些地方工作不力,使部分矫正对象无人监管,放任自流,重新走上犯罪的道路。因此,审判机关在适用法律时更加持谨慎的态度。检察机关应在充分认识行刑现状的基础上,在追求自身刑事诉讼活动的轻刑化和重刑立场改变的同时,应对审判机关的轻罪重刑和重罪轻判监督并重,对法院的非监禁刑的判决予以法律尺度内的理解支持,当然也不能放任审判机关滥用轻刑。同时,检察机关除了行使法律监督权外,作为国家公诉机关,也享有量刑建议权。可以通过行使公诉权,在对可能判处管制、宣告缓刑及单处剥夺政治权利的被告人提起公诉时,可以提出社区矫正的建议,人民法院可以参照此建议进行决定。如果人民法院的判决明显不公,人民检察院可以通过抗诉等形式行使监督权。

二、社区矫正监督权在刑罚执行监督的体现。刑罚执行监督是检察机关法律监督的一个重要组成部分。由于我国一直没有制定出一部与《刑法》、《刑事诉讼法》相配套、相衔接的《刑事执法法》,社区矫正工作尚处于试点阶段,因此在刑罚执行阶段,检察机关的法律监督缺乏法律依据,执法难度加大,急需在执法理论上找到解决的思路。

(一)明确社区矫正“执法主体”和“工作主体”的法律地位。根据“两院两部”《通知》开始试点的中国社区矫正的基本结构规定的主体由三部分构成:(1)公安机关是执行主体或执法主体,因为法律还没有做出相应修改;(2)司法行政机关是工作主体;(3)社团、社区等为运作主体或操作主体。根据《刑法》、《刑事诉讼法》等有关司法解释精神,社会矫正执行主体应是公安机关或者罪犯所在单位或者基层组织,但《通知》规定,“司法行政机关要牵头组织有关单位和社区基层组织开展社区矫正试点工作,会同公安机关搞好对社区服刑人员的监督考察,组织协调对社区服刑人员的教育改造和帮助工作。街道、乡镇司法所要具体承担社区矫正的日常管理工作。监狱管理机关要依法准确适用暂予监外执行措施,对符合假释条件的人员要及时报请人民法院裁定假释,并积极协助社区矫正组织的工作”。“公安机关要配合司法行政机关依法加强对社区服刑人员的监督考察,依法履行有关法律程序。对违反监督、考察规定的社会服刑人员,根据具体情况依法采取必要的措施;对重新犯罪的社区服刑人员,及时依法处理。”显然,《通知》规定的社区矫正工作主体有司法行政机关、街道、乡镇司法所、监狱管理机关。公安机关仅是配合司法行政机关做好社区矫正工作。这样矛盾就产生了,社区矫正工作小组不是执法主体,没有直接的处罚权和决定权,而不参加具体的矫正工作的公安机关,又是执法主体。那么检察机关监督的归责者是谁呢?《刑法》、《刑事诉讼法》与现行有关司法解释的矛盾,只能根据《立法法》第8条的规定,通过制定相应的法律来解决。因此,为了有利于检察机关在监督中明确责任,增强针对性。目前宜参照《通知》的规定来规范社区矫正执法主体和工作主体,分别规范它们的行为。在试点成熟后,再通过修订《刑事诉讼法》,制定《社区矫正法》时,再来确定社区矫正执法主体是司法行政部门。

(二)加强矫正考察评价体系的建设,将检察监督落到实处。从我国的刑事立法看,非监禁刑罚方法在我国刑罚体系中处于辅助、次要和从属的地位,属于社区矫正范畴的刑种和刑罚方式只有《刑法》规定的管制、缓刑、假释和剥夺政治权利四类,以及《刑事诉讼法》、《监狱法》规定的暂予监外执行,其中作为主刑的非监禁刑只有管制一种,其它都是附加刑和具体行刑方式。我国社区矫正的种类既少又单一。如英国的社区矫正有11种,包括暂缓执行、假释、缓刑、社区服务、宵禁、参与中心、监督、毒品治疗与检测、补偿、行动计划和结合矫正[5]。我国的刑事立法不仅在社区矫正的种类上设置得少,而且仅有的几种社区矫正刑罚的适用条件异常苛刻,如“累犯以及因杀人、爆炸、抢劫、强奸、绑架等暴力性犯罪被判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的犯

罪分子，不得假释”的规定以及将“不致再危害社会”作为适用缓刑、假释、暂予监外执行的实质条件的规定上。有些规定又不够科学，如“对于被判处管制的犯罪分子，在劳动中应当同工同酬”的规定忽略了管制的惩罚性。因此，完善社会矫正制度是当前社区矫正立法的紧迫任务。今后应当在管制刑的执行内容上引入受害人的赔偿、社区公益劳动、缴纳保证金等内容以强化管制的刑罚力度。应当在刑事法典中明确“不致再危害社会”的具体评判标准和程序，具体可参考国外的一些做法，如在缓刑期间禁止驾驶、禁止醉酒、禁止进入特定场所、强制接受医疗处置等<sup>[6]</sup>。缓刑犯如果违反这些规定可以延长其缓刑考验期以示惩戒。对于假释、暂予监外执行制度，也应规定细致的标准，以备考查。由于上述立法上出现的真空状况，现阶段社区矫正监督权的行使的切入点难以找到。如果以矫正工作人员的好恶代替客观评价，则是对矫正对象合法权利的忽视和侵犯。同样，如果矫正对象不服从管理，“大错不犯，小错不断”却尚未重新犯罪，社区矫正组织如何应对，检察机关又如何行使监督权？因此，加强矫正考察评价体系的建设是当务之急，立法机关管理部门应对矫正对象的权利，须遵守的规定和履行的义务，违反规定和不履行义务须承担的后果等作出明确的规定，建立一套包括谈话制度、回访制度、救济制度、矫正对象申诉、立功及减刑制度等可操作性的矫正考察评价体系，使检察监督工作做到实处，做出成效。（三）提高检察机关监督的科学性和权威性。在实践中，检察监督遇到阻力最多最大的是纠正权和督促权，即当检察机关发出纠正通知或督促通知以后，被监督机关既不提出异议，也不执行。现行的《刑事诉讼法》规定，人民检察院认为人民法院的减刑、假释裁定不当的，向人民法院提出书面纠正意见。当前人民检察院在刑罚执行监督中最主要的手段便是提出书面纠正意见。同样，根据《浙江省检察机关社区矫正法律监督工作办法（试行）》第8条：人民检察院监所检察部门发现有下列情况之一的，应当及时向社区工作机构负责人提出意见，情况严重的以人民检察院的名义发出《纠正违法通知书》或《检察意见（建议书）》：（1）未对矫正对象建立监督检察组织，监管措施不落实，致使矫正对象脱管、漏管的……。第9条规定，人民检察院发现有下列情形之一的，应当及时向人民法院、公安机关、司法行政机关、监狱管理机关发出《纠正违法通知书》或《检察意见（建议书）》……。以上的规定明显反映了我国法律监督权力设置的权威性不够，是我国现行监督立法的重大结构性缺陷。人民检察院在刑罚执行监督中要敢于善于使用《检察意见（建议书）》和《纠正违法通知书》等多种手段，充分发挥其在刑罚执行监督中的作用。但是，我们也应清醒地认识到，《检察意见（建议书）》和《纠正违法通知书》的权威性和操作性不强，无强制力的文书只能影响检察机关的监督效果和效率。解决的途径是，在未来的《社区矫正法》明确规定违法的处罚措施、违法的纠正时限等标准，才能使检察的监督权落到实处。社区矫正法律体制集中了国家、社会及个人共同抵制犯罪的群体力量，各种力量各司其职又互相协调配合。社区矫正毕竟是新生事物，由于法律机制的不完善，矫正工作队伍的不健全等原因，使得检察机关在行使监督权时将遇到极大的阻力，监督效果可能不甚理想，但检察机关应积极地参与完善社区矫正法律制度的工作，不断探索积极、有效的方式，切实履行好社区矫正的监督职能。[①]王宏玉《社区矫正模式的理念矛盾冲突中的选择》中国公安大学学报，2006第3期第137页；[②]王利荣《中国检、执权分离模式评析》《金陵法律评论》2002年，秋季卷；[③]孔亚非 李珍萍 赖敏荣《社区矫正中的检察监督》中国司法；[④]周步青《浙江省法院适用社区矫正已处罚的现状制约因素及对策》中国司法；[⑤]刘强主编《各国（地区）社区矫正法规选编及评价》中国人民公安大学出版社2004年第184页；[⑥]孟晓燕《我国社区矫正的现状与法治完善》中州学刊，2006年3月第3期第102页。

[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)

