

社区矫正法律问题思考 PDF转换可能丢失图片或格式，建议
阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E7_A4_BE_E5_8C_BA_E7_9F_AB_E6_c122_480003.htm 随着起源于上世纪

初英美国家刑罚理论发展和实践的逐步推进，社区矫正已成为许多国家刑罚制度的重要组成部分。我国的社区矫正工作尚属起步试点阶段，各地在试点过程中创造了不少成功经验。但也存在一些尚待解决的问题：立法滞后、制度不健全、管理手段的现代化程度不高、科学的再犯预测和监控机制尚未形成等。因此，加强理论研究和实践探索，促进社区矫正工作的法制化、科学化和规范化，显得尤为必要。本文在有关资料和调研的基础上，结合工作实际，对社区矫正工作中遇到相关法律问题进行一些的思考，以期达到抛砖引玉的效果。

一、社区矫正的法律属性 社区矫正作为一个法律术语在各国的实践中有着不同的含义和具体内容。具体而言，社区矫正有以下几种属性：（一）作为独立刑种的社区矫正 作为独立刑种的社区矫正是一些国家盛行的社区服务令，一般适用于犯有非暴力性轻微犯罪的罪犯，既可作为主刑，也可作为附加刑。内容主要是从事一定时数的无偿劳动，以此赎回罪过或赔偿被害人；或者为公益和私人从事一定时数的有偿劳动，以赔偿对于公私法益的损害。如英国的《刑事法院判决法》第46条规定，已满16周岁的人被认定犯有应予监禁之罪，法院认定他有罪之前或同时，可以发布社区服务令，要求他参加法定的劳动。（二）作为刑罚执行方式的社区矫正 作为刑罚执行方式的矫正是附着于缓刑、假释两种制度之上的。如加拿大的社区矫正的主要是指缓刑和假释，其他

国家和地区的社区矫正也大都包含缓刑和假释。（三）作为刑事诉讼替代方式的社区矫正 作为刑事诉讼替代措施的社区矫正主要是指审前转处制度。审前转处制度也称转向方案，是指将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处遇。“审前转处”是美国广泛使用的一种社区矫正方法，目的是为了回避和减少在刑事司法执行体系中的违法犯罪者正式地进入刑事诉讼程序，以回避犯罪人受“刑事审判”的事实本身成为社会对其评价的污点，同时也避免罪犯在监禁场所的相互感染和深化感染。就我国目前的实践而言，上海、北京、天津、江苏、浙江、山东6省市开展了社区矫正的试点工作。2003年7月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联名下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》规定：“社区矫正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。”由此可见，我国社区矫正的法律属性是刑罚执行方式意义上的社区矫正，不仅包括缓刑、假释执行过程中，而且还适用于管制、暂予监外执行和剥夺政治权利的执行过程中。

二、社区矫正工作所遇到的法律制约（一）缺乏强有力的法律依据 社区矫正是个“舶来品”，我国现行法律中没有社区矫正的专门规定。为弥补开展社区矫正工作法律依据不足问题，两高和两部联名下发了《关于开展社区矫正试点工作的通知》，各试点省市也都结合实际在社区矫正法制建设方面做了许多富有成效的工作。但是，无论是两高两部制定的规范性文件还

是各地方的地方性法规，只是解决现阶段开展社区矫正试点工作法律依据不足矛盾的一种暂时性替代措施，不能从根本上解决社区矫正工作深化发展过程中面临的法律“瓶颈”制约问题。不论是从我国的《立法法》还是从联合国《公民权利和政治权利国际公约》、《非监禁措施最低限度标准规则（东京规则）》等文件精神来看，限制与剥夺公民自由的刑罚方法和措施，以及执行活动，应纳入国家最高立法机关并通过最严格的立法程序在狭义的“法律”中才能规定。

（二）执法主体与工作主体相分离 根据目前的法律制度，对5种社区矫正对象实施监督管理权的全部为公安机关。两高和两部联名下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》规定，司法行政机关牵头组织有关单位和社区基层组织开展社区矫正工作，街道、乡镇司法所具体承担社区矫正的日常管理工作，公安机关配合司法行政机关依法加强对社区服刑人员的监督考察。这样就造成社区矫正的执法主体与工作主体相分离，执法主体并不负责社区矫正工作，工作主体没有执法权的尴尬局面。这种立法与实践工作的脱节造成社区矫正工作关系复杂、程序繁琐，导致社区矫正工作难以顺利开展。

（三）法定矫正监管措施与社区矫正工作的要求不相适应 社区矫正一方面是严肃的刑罚执行方式，另一方面也是矫正罪犯的犯罪意识和行为恶习，并促使其顺利回归社会的矫正过程。要达到高质量的矫正效果，必须有科学、完善的矫正监管措施。但是我国现行法律对于矫正对象的矫正监管措施，显得过于原则，且缺乏可操作性。目前试点省市对于社区服刑人员的监管措施在刑法的相关规定基础上进行了细化并有所增加，但无非是进行集中教育以及参加公益劳动等，无法满

足社区矫正工作的要求。（四）缺少程序保障 从法理学角度讲，法的正义包括实体正义和程序正义两个方面，二者相辅相成，缺一不可。前者是后者的基础和内容，后者是前者的形式和保障。一部实体正义的法律，如果得不到相应的程序方面的保障，终将沦为空谈。就目前的情况看，两院、两部下发的《通知》中并没有关于社区矫正应当如何具体开展的程序性规定，只是提纲挈领对于社区矫正的定义、适用范围、任务等进行了原则性的规定，而在具体程序方面，只是粗略提及公检法和司法行政机关如何分工，但对于社区矫正工作的流程、社区矫正各个阶段的衔接、社区矫正的管辖、对社区服刑人员矫正效果的评估程序等并无涉及。各试点省市结合自己的特点对此进行了补充，制定了一些规范性文件，但这些规范性文件的效力低而且是各单位从自己部门的利益出发制定的，导致各部门在社区矫正工作实际操作中时有磕磕绊绊现象发生。同时有关矫正对象合法权益的告诉、申诉等救济程序也缺乏相应的规定。

三、社区矫正法制建设相关问题的思考

为了顺利开展社区矫正工作，加强对社区矫正对象的管理，确保社区矫正的有效性，实现刑罚的目的，加快社区矫正法制化建设，有必要从实体上、程序上、组织上加强和完善社区矫正立法。

（一）统一执法主体和工作主体。

社区矫正的执法主体和工作主体相分离给社区矫正工作带来了诸多不便。因此，将执法主体和工作主体合二为一，创建统一的社区矫正管理机构显得尤为必要。公安机关职能本身决定了它并不适合作为社区矫正的执行机构。首先，公安机关在刑事机构体系中的主要功能是发现并制止犯罪。而社区矫正是通过犯罪人的监督考察，促使其履行改造期间的法

定义务，注重在监督考察的同时，使其改过自新，复归社会。其次，我国公安机关目前任务繁重，也无暇顾及社区服刑人员的监督考察工作。相比较而言，司法行政机关比较适合作为社区矫正的执行机构。从合理配置行刑资源的角度看，社区矫正统一由司法行政机关行使可以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。从组织网络来看，据司法部公布的资料，我国乡镇与街道一级的基层司法行政工作已经形成了较为健全的组织体系，到2000年底，全国已建司法所4万余个，司法所队伍发展到9.4万人，专职司法助理员队伍5.5万人，并且目前各地正在加强基层司法科（所）建设。从国际情况看，世界各国的社区矫正，大部分由司法行政部门管辖。而从法律分工的角度来讲，社区矫正由司法部门作为社区矫正执法的主体符合分工负责、相互制约的法制原则，即公安机关负责侦察，检察机关负责提起公诉，法院负责审判，司法行政机关负责执行。从实际情况来看，我国的司法行政部门，长期负责监禁刑的执行，在教育改造罪犯中积累了丰富的经验。（二）增设“社区服务”新刑种 社区服务刑自1973年在英国首创以来，发展十分迅速，至20世纪80年代，西欧国家、美国1/3以上的州以及加拿大、澳大利亚等国及我国香港地区，都引进了这一刑种。社区服务刑融教育刑思想与赔偿理论于一体，符合刑罚执行的社会化、开放化潮流。作为新型的短期监禁替代措施，社区服务刑具有广阔的发展前景。在我国刑罚体系中引入社区服务刑是必要的，因为在各地的社区矫正试点工作中规定的类似于国外社区服务刑的“参加公益劳动”的合法性受到了学术界的质疑，如果把社区服务规定为一种独立的刑种

，这一质疑将不复存在。同时，将社区服务作为独立刑种也是可行的，因为司法实践中已出现了社区服务刑，早在2001年，石家庄市长安区人民检察院已发出了“社区服务令”，此后安徽、山东、辽宁等地的法院也发出了“社区服务令”。据2005年4月7日《解放日报》报道，上海市少年法庭已经全面推行了“社区服务令”。

（三）完善缓刑和假释制度

1．量化缓刑和假释的适用条件 刑法第72条规定的缓刑的适用条件是：犯罪人有悔罪表现，适用缓刑确实不致再危害社会。刑法第81条第1款规定的假释适用条件是：认真遵守监规、接受教育改造，确有悔改表现，假释后不致再危害社会。这些规定过于原则，对于何谓“悔罪”“悔改”“不致再危害社会”没有具体的评判标准，不利于缓刑和假释的准确适用，甚至容易造成滥用。为此，应对这些规定予以进一步的明晰化，以便司法实践操作。

2．充实缓刑和假释考验期的行为规范 国外立法对缓刑犯和假释犯的行为规范，大都分为必要条件和裁量条件。必要条件是对所有缓刑犯和假释犯都适用的共同条件，如接受有关人员的监督，定期汇报自己的活动情况，不得随意外出等。裁量条件是因犯罪人而异的条件，是否适用由法官酌情决定，如禁止进入特定场所、接受医疗处遇等。我国刑法第75条、77条对缓刑犯、假释犯设置了四项行为规范，但都属必要条件，而无裁量条件的规定，且这些规定过于概括，既不易于考察，也缺乏针对性。应当借鉴国外立法，将缓刑犯和假释犯的行为规范区分为必要条件和裁量条件两部分，并且补充、完善其具体内容，以提高司法适用的灵活性，同时便于考察机关有效监督。

3．重构假释决定权 目前我国的假释决定权由监狱所在地的中级人民法

院行使。这种决定权的设置有失妥当。首先，由于法院本身有许多业务要处理，难以抽出足够的时间和精力审查假释案件，往往被动地接受监狱部门报送的假释的书面材料。其次，在司法实践中，监狱希望将假释作为奖励手段来加强管理，而法院往往倾向于保持原判的相对稳定，不主张更多地适用假释，导致司法和执法上的矛盾。再次，假释从监狱提出开始，到层层上报法院裁定，中间环节甚多，是无法做到及时的，而不及时的减刑在很大程度上抵销了激励的作用。鉴于现行的假释决定权设置存在的弊端，可以考虑把假释的决定权分配给司法行政机关。原因有以下几点：假释并不涉及原判决的变更，因而这种权力并不属于司法权而是一种行政权，由司法行政机关行使假释决定权并不影响和侵犯法院的审判权。司法行政机关担负着改造犯罪人的重任，理应享有与其职责相适应的权力，但我国司法行政机关只有改造犯罪人的责任，却无选择改造手段的决定权，这种责权分离的状况既不利于强化司法行政机关的监管功能，也难以使犯罪人与刑罚执行机关建立一种利益依赖关系，从而妨碍了假释激励功能的发挥，使刑罚实现的程度大打折扣。司法行政机关对于矫正罪犯有丰富的专业知识，能够根据犯罪人的表现判断其是否真正具有悔改决心，作出是否给一个服刑人员予以假释的较为科学的结论，从而有效地激励他们的改造积极性。

（四）推进社区矫正制度建设 为确保社区矫正工作规范运行，应加强社区矫正制度建设。按目前实际情况，在原有的社区矫正监督考察制度、考核奖惩制度、参加学习和劳动制度以及档案管理制度基础上还应当建立和完善以下几种制度：1．实行保证金制度与担保人制度。在司法实践中

，难免会出现矫正对象违反监督规定的情形，根据受益与风险对等的原则，实行保证金制度和担保人制度，即符合矫正条件的服刑人员，必须由其亲属、监护人申请担保，承担监护责任。一旦失控，担保人要承担经济、民事、行政责任。如果被担保人不接受担保人的监督，担保人有责任向有关部门申请撤销担保，司法行政机关可决定将该服刑人员收监关押改造。这种做法有利于增强矫正对象的自我约束力和担保人对矫正对象监督教育的责任感。

2．信息共享制度。只有依靠掌握矫正对象思想和行为动态，才能实施有效地监督和管理，进而加强教育和改造，最终达到圆满完成社区矫正工作任务的目标。司法行政机关需加强与公安机关、监狱管理机关等相关部门的合作，建立非监禁服刑人员的“信息共享制度”，堵塞衔接工作中出现的漏洞，降低脱管率。

3．异地托管制度。由于我国人口多、人员流动性较大、户籍管理滞后，再加上城市动迁力度大导致非监禁服刑人员“人户分离”现象比较多。针对这一问题，应在全省、市甚至全国范围内建立“异地托管制度”，即对于“人户分离”的非监禁服刑人员，原户籍所在地的司法行政机关应主动与其暂住地的司法行政机关联系并委托协助管理。

4．收监执行制度。即规定社区服刑人员违反规定，应撤销监外执行，收回监狱继续执行原判刑罚的情形、程序及其相关条件，以敦促犯罪人认罪服法，加强改造，确保公众的安全，维护法律的尊严。

5．生活安置救济制度。由于社区矫正对象大多属于社会的弱势群体，生活中遇到的困难比常人多，所以要把做好生活救助作为教育感化的切入点，把工作上的重点帮扶、生活上重点关心与思想上重点教育、行为上重点矫正有机结

合起来，以帮助矫正对象尽快回归社会，提高社区矫正的质量。

（五）加强社区矫正法律监督 社区矫正作为刑罚执行权力，同样适用“没有监督的权力必然腐败”的规则，社区矫正是否公正、具体处遇是否适当，矫正人员能否依法矫正，必须要有完整的法律监督体制。社区矫正的法律监督，就是专门的国家机关依法对社区矫正活动是否合法进行的监督。从社区矫正的决定、社区矫正机构对社区服刑人员的管理、服务等行为、社区矫正过程中处罚措施的制定、社区矫正过程中各个相关部门的协调配合情况等等是否遵守法律规定，是否符合当前的政策，尤其是在出现社区矫正管理过程中的个别违法状况时，法律监督机制就应当发挥巨大的作用。根据《宪法》第129条规定：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”刑法执行活动的法律监督是人民检察院法律监督的一项重要内容。因此，检察院应当对社区矫正组织在执行法院和监狱管理机关作出的已发生法律效力缓刑、假释、管制、剥夺政治权利和监外执行的判决、裁定、决定执行情况是否合法，实行监督，如果发现问题，应当通知执行机关予以纠正。尤其是，社区矫正工作当前还处在探索阶段，在具体操作过程中存在一些问题。因此，法律监督工作应当加大力度。

结束语 社区矫正是社会文明发展到一定历史阶段的必然产物，也是社会不断进步、刑事政策日趋理性化的重要标志。推行此项工作，不仅是刑罚执行制度的改革，更是预防和减少重新犯罪，维护社会长治久安，构建和谐社会的有效举措。因此，我们应该正确认识社区矫正的重大意义，在实际工作中加强调研和探索，以提高矫正质量为核心，不断推进和完善社区矫正法律制度建设，使我国的社

区矫正早日步入法制化、规范化的轨道。（作者：石先广，上海市杨浦区司法局）100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com