

论我国社区矫正制度的立法完善

梁婉玲

中文摘要:

我国社区矫正试点工作的主要依据是《关于开展社区矫正试点工作的通知》，因相关立法滞后与空缺，导致在试点出现诸多问题和困境。主要表现在司法行政机关与公安机关共同管理的主体机制导致司法行政机关的主体地位受质疑，矫正对象的条件不明确、不平等，社区矫正刑稀少、适用条件不明，以及奖惩措施不足等。对此，应在通过立法确立司法行政机关的主体地位，并设置专门的社区矫正机构，明确矫正对象的适用条件，建立判决前的人格调查制度、分类管理制度和罪犯危险评估体系，通过修订立法完善和扩大社区矫正刑的适用，完善矫正和奖惩措施。

关键词： 社区矫正 矫正主体 适用对象 矫正措施

Abstract:

The main accordance of the experimental work of Community Correction in our country is "The Notice about Develop Experimental Work of Community Correction". Because the legislation lagging and vacancy. It leads to many problems and difficult position appeared on experimental work. Mainly in the co-management mechanism of the judicial administrative organ and the public security organ, it leads to the subject position of the judicial administrative organ being questioned. The conditions of correction object are unclear and unequal. The punishments of Community Correction are scarcity and the applicable conditions are unclear, as well as the reward and punishable measures are insufficient, etc. Regarding this, we should establish the subject position of the judicial administrative organ through the legislative, and set up specialized agencies of Community Correction. Make applicable conditions of the correction object clearly. We should establish the system of personality investigation before the judgment, classified management system and criminal danger assessment system. Consummating and expanding the application of the punishment of community correction by revising legislation. It should consummate the correction and the reward and punishment measures.

Key words: Community Correction correctional subject applicable object correctional measure

正文:

社区矫正（Community Correction），是一种不使罪犯与社会隔离并利用社区资源教育改造罪犯的方法，是所有在社区环境中管理教育罪犯方式的总称。^[1]由于相关立法的缺失与滞后，我国社区矫正试点中存在诸多困境与问题，随着试点工作的进一步深入，完善社区矫正的立法完善日显迫切。

一、我国社区矫正试点工作的立法依据

2003年7月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布《关于开展社区矫正试点工作的通知》（以下简称两院两部《通知》），决定在北京、上海、天津、浙江、江苏、山东等六省市正式开始社区矫正的试点工作。2005年1月20日，社区矫正试点由原来的6个省（区、

市)扩大到18个。目前,我国社区矫正试点的工作正处在不断推广和深化阶段。

从社区矫正试点工作的法律依据上看,主要有:(1)现行刑法、刑事诉讼法中已有的可作为社区矫正依据的相关规定。(2)两院两部的《通知》,该《通知》对于社区矫正的概念、性质、适用范围、任务、工作分工及试点的意义等作了较为全面的规定,是目前社区矫正试点工作的基本依据。(3)2004年5月9日司法部印发的《司法行政机关社区矫正工作暂行办法》(以下简称《暂行办法》),这是目前司法机关开展社区矫正试点工作的重要规范性文件依据。(4)一些省(市、区)制定的社区矫正试点工作的规定。譬如,北京市政法委员会、首都社会治安综合治理委员会《关于开展社区矫正试点工作的意见》,北京市社区矫正领导小组起草并发行的《北京市社区矫正工作实施细则(试行)》,上海市起草的《上海市社区矫正管理办法(条例)》等。

二、我国社区矫正的立法缺失

(一) 社区矫正主体的立法冲突

《刑法》第76条,《刑事诉讼法》第217条、第218条和第214条均明确表明公安机关为缓刑、假释、管制、剥夺政治权利以及暂予监外执行的执行机关,而两院两部的《通知》却确定了以司法行政机关为工作主体,公安机关与司法机关共同管理的工作格局,同时,《暂行办法》规定司法行政机关是社区矫正的工作主体。由此,目前我国社区矫正立法在主体机制方面存在诸多冲突与困境,具体表现在:第一,司法行政机关的主体地位受质疑。从法律效力来看,两院两部的《通知》具有司法解释的性质,其效力明显低于《刑法》和《刑事诉讼法》,这导致司法机关具体负责社区矫正工作是否合法的问题。第二,公安机关作为社区矫正主体的困境。公安机关作为刑事侦查机关,工作任务之繁重、警力不足,并且缺乏专门的非监禁刑执行机关,容易出现在监管“走过场”,作为责任主体“虚有其表”。第三,两机关共同管理的体制存在的问题。司法行政机关担任主体存在有责无权的状况,与公安机关共同管理社区矫正工作时,公安机关虽不负责社区矫正的日常监督管理工作,但仍然是监督管理工作考核的责任单位,这就必然导致司法行政机关因为“无权”而对工作的不负责,公安机关会因为是责任主体而重复工作。这一矛盾的存在不利于社区矫正的建设和功能发挥。

(二) 社区矫正适用对象的立法缺失

根据《刑法》和两院两部《通知》的规定,社区矫正的对象为五种人员:被判处管制、被宣告缓刑、被裁定假释、被判处剥夺政治权利和被决定暂予监外执行的犯罪人,这一规定的立法缺失表现为如下几方面:第一,社区矫正适用对象的条件设定不明确。《刑法》对适用缓刑、假释的对象都规定了实质性条件“不致再危害社会”,这一的判断标准模糊,法官个人经验、知识水平等因素对判断影响极大,容易造成适用不准确、不统一,甚至发生不敢适用或者滥用的情况。第二,适用对象的不平等。目前社区矫正对象主要针对具有试点区(县)正式户口、长期居住在试点区(县)的人员。矫正对象户籍地与其长期固定居住地不一致的,排除适用社区矫正;外地审判机关、监狱管理机关和公安机关判决、裁定或决定的“五类人员”和非试点区(县)的法院、公安机关判决、裁定或决定的“五类人员”排除适用社区矫正。^[2]这样,等于把外籍和流动人口的犯罪人员拒之于

社区矫正的门外，违背了法律的根本原则。同时，同样性质的犯罪人可能因为主客观条件的限制（例如罚金交纳的数额不同），而不能同样享受社区矫正的机会与待遇等。第三，缺乏对社区服刑人员的流动性作出机制上限定。由于目前立法缺乏一个完善的衔接机制，对于社区服刑人员在进入社矫阶段的程序要求规定不够细化，缺乏罪犯报到的义务性规定，使得难以对这种逃避社区矫正的行为予以制裁。在社区矫正的交付执行阶段，一般是由判决、决定机关或者监狱看守所将法律文书送达司法行政机关，然后要求罪犯自行到司法行政机关报到。然而在这个过程中，很多被缓刑和被管制的人员在出狱或出所后，往往不会及时报到，脱离监管的现象经常出现。第四，社区矫正对象的管理和处遇的规定一体化、笼统化。从第一批试点地六省市目前的实践看，开展教育矫正的方法和手段一般都采用思想汇报、法制教育、公益劳动等形式。相对社区服刑人员主观、客观情况的差异性，没有在法律的层面上制定实施分类管理、分级处遇的措施。

（三）社区矫正措施的立法缺失

1、社区矫正刑和措施稀少、适用范围窄、条件苛刻

第一，《刑法》对缓刑的适用条件较为苛刻，只能适用于“被判处拘役、三年以下有期徒刑的犯罪分子。第二，在假释的规定上，我国《刑法》规定假释的适用是附条件的，是一种对刑罚执行一段时间后确有悔罪表现的罪犯的奖励，与欧美国家的假释是一种权利而非一种奖励的规定截然不同。^[3]第三，在监外执行的规定上，根据我国《刑事诉讼法》第 214 条的规定，只有被判处有期徒刑和拘役的罪犯才有可能适用监外执行。这样，一些有严重疾病，但被判处无期徒刑的罪犯，就只能留在监狱里服刑。

2、社区矫正措施适用条件的规定不明确

以缓刑和假释为例，《刑法》对其实质条件的规定都很模糊，“适用缓刑确实不再危害社会”和“假释后不致再危害社会的”这样的表述和条件过于原则，对于执法人员来说，没有提供具体的评判标准，实践中难以操作。

3、社区矫正对象的奖惩措施规定不足

从鼓励措施方面看，尽管目前有的试点省（市）出台了一些社区矫正对象的奖惩考核办法，但是由于这些办法都没有上升到法律的高度，因此实践效果不够理想。对缓刑、假释人员在减刑奖励方面，存在条件设置过高的情况，我国《刑法》第 78 条只对判处管制、拘役、有期徒刑和无期徒刑的犯罪分子的减刑作了规定，却没有对缓刑罪犯的减刑作出规定。虽然《最高人民法院关于办理减刑、假释案件具体应用法律若干问题的规定》第五条规定：“如果在缓刑考验期间有重大立功表现的，可以参照刑法第 78 条的规定，予以减刑。”但是根据《最高人民法院关于处理自首和立功具体应用法律若干问题的解释》第七条规定，认定重大立功表现，一般要求罪犯检举重大犯罪行为，提供侦破重大案件的重要线索，协助司法机关抓捕重大犯罪嫌疑人。^[4]可见，缓刑罪犯要减刑，又必须有“重大立功表现”，就使得对于大多数缓刑罪犯来说都是不可能的。

从惩罚措施方面看，立法所规定的社区矫正刑罚强度明显不够。对于不按规定参加公益劳动，不定期汇报思想，不经请示批准外出以及不遵守社区矫正的其他相关规定的社区矫正对象，现行法

律缺乏惩罚措施，甚至是束手无策。这样，便难以对罪犯造成应有的心理压力，导致惩戒作用十分有限。

三、我国社区矫正制度的立法完善

针对目前我国社区矫正制度在立法上存在的缺失，在立法作出相应的规定与修改，以完善我国的社区矫正制度具有现实的意义。

（一）关于社区矫正主体的立法完善

1、统一社区矫正的主体

是否应当统一社区矫正的执行和工作主体，这在学界存在争论，本人认为，以司法行政机关为社区矫正工作的执行主体，具有可行性。第一，公安机关的职能与社区矫正工作不相符合。第二，《联合国囚犯待遇最低限度标准准则》第 60 条第 2 款规定：“监督不可委之于警察，而应该结合有效的社会援助。”^[5]可见，将社区矫正的主体归于司法行政机关符合“监督不可委之于警察”的国际公约要求。第三，统一社区矫正的执行和工作主体，有利于整合社会资源，提高社区矫正刑罚执行的效益。第四，公安机关没有足够的警力开展社区矫正工作，而司法行政机关作为社区矫正的执行主体是完全胜任的，从职能看也是社区矫正最佳的执行机关。因此，在《刑法》和《刑事诉讼法》应明确司法行政机关为社区矫正主体的法律地位。

2、完善社区矫正机构的设置

通过修订立法，明确社区矫正机构的设置是有有效执行社区矫正工作的当务之急。学界对于设置模式有多种意见，本人认为应该在司法行政系统的内部设置专门的社区矫正执行机构，该机构受同级司法行政机关的统一领导、监督和管理。社区矫正机构建立在司法行政机关的内部，司法行政机关就可以依明确主体后的《刑法》和《刑事诉讼》赋予社区矫正机构社区矫正权，负责社区矫正的执行。

（二）社区矫正适用对象的立法完善

第一，完善社区矫正对象的适用条件。上海市高级人民法院出台的《上海法院参与社区矫正工作的若干意见》，其中第 3 条规定，对于符合下列情形之一，可能被判处三年以下有期徒刑、拘役的人员，不关押也不致再危害社会的，可以适用非监禁刑：（一）初次犯罪且罪行较轻的；（二）犯罪时未满 18 周岁的；（三）过失犯罪的；（四）犯罪时属老、弱、病、残、孕的；（五）职务犯罪未造成重大经济损失的；（六）经教育后，确已悔罪的；（七）其他符合非监禁刑条件的人员。^[6]以此为鉴，可以将其内容提升到《刑法》中去。同时，应取消暴力性犯罪的假释限制，修改关于外地和非试点地区排除适用社区矫正的规定，以体现法律的平等原则。

第二，完善社区服刑人犯的报到义务。在《刑法》中增加被判社区矫正的罪犯在判决生效后必须到执行机关报到的强制性义务，并且规定违反该义务的严重法律后果，以增强对矫正对象的威慑力。

第三，设立判决前的人格调查制度。判决前的人格调查制度，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，并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，供法院判刑时参考的一种制度。^[7]

第四，确立社区矫正对象的分类管理制度。建立社区矫正对象的分类管理制度是使不同类型的矫正对象得到针对性矫治的必要之举。正如帕尔默所说的：“我们不能强求用一种药物治愈所有的病，用一种方法矫治所有的罪犯。”^[8]对对象进行分类应结合判决前的人格调查制度和罪犯危险评估制度进行，并在具体的指导性法规中针对不同分类制定一套相关的社区管理制度。

第五，建立社区矫正罪犯危险评估体系。建立社区矫正罪犯危险评估体系是减轻群众对矫正对象“不放心”心理的有效措施。社区矫正罪犯危险评估体系应结合罪犯不同的危险程度进行分类，再作出有针对性的措施。同时还应该规定相应监督的措施以及当对象的危险性增大或减少时的惩罚和奖励措施。

（三）社区矫正措施的立法完善

1、完善现有社区矫正刑和措施的规定

第一，细化缓刑的适用条件。具体应将适用条件解释为罪犯投案自首、归案后如实交代自己罪行、主动检举、揭发他人的犯罪事实、采取积极措施避免或减少犯罪造成的损失、积极退赃、积极对受害人进行民事赔偿等都是悔罪表现。第二，通过立法完善缓刑撤销的规定。在缓刑的撤销方面应谨慎使用，在立法中规定：对于轻微违反缓刑条件的罪犯，不要立即取消其缓刑资格，要先通过警告、延长考验期等途径，给罪犯一个改正的机会，只有对违反程度严重或再犯罪的被缓刑人才立即撤销缓刑。第三，在管制刑的义务性配置中，通过立法增加向受害人赔礼道歉、赔偿等措施的规定，以充实管制刑的内容，便于司法操作。

2、扩大现有社区矫正措施的适用范围

第一，通过立法扩大缓刑的适用范围，改为“被判处拘役、五年以下有期徒刑的犯罪分子”。第二，通过立法扩大假释的适用范围，缩短《刑法》第81条所规定的假释的适用条件中已实际执行的期限，并修改第81条第2款对假释的禁止性规定。

3、完善社区矫正的奖惩措施

第一，上海市的《关于办理减刑、假释案件实施细则》对符合减刑、假释条件的矫正对象的考查内容和具有突出表现的司法奖励标准都作了明确的规定，应把这些规定加以修改后写进《刑法》或相关的司法解释。第二，通过修改法律，放宽缓刑罪犯的减刑条件，参照《刑法》第78条的要求进行规定，并把这些内容放在《刑法》的缓刑和减刑的部分。第三，对假释以及剥夺政治权利中涉及司法奖惩的原则、种类、考核条件、办理及审批等内容和程序进行相应规定。

4、增加适合我国社区矫正的刑种和措施

第一，在立法中增加社区服务刑的设定。社区服务是指一种判处罪犯在社区从事一定时数的无偿劳动或服务的刑罚。国外这种刑罚的时间一般在40—240个小时之内。^[9]在我国，有必要此将作为一种主刑予以规定，适用于主观恶性程度一般不大、罪刑较轻的未成年犯、轻罪罪犯、过失犯，并规定在五年以下有期徒刑的法定刑以内都可以选择使用。社区服务的类型则包括由当地政府或社区管理部门提供的、具有社会公益性质的各种劳动项目。第二，通过立法增加建立刑罚易科制度。

刑罚易科是指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。^[10]可以结合我国的实际，建立短期监禁刑易科管制或社区服务刑和罚金易科社区服务刑。

注释

- [1] 李永清. 建立我国社区矫正制度议[J]. 警官文苑, 2006, (3): 75-79.
- [2] 康树华. 社区矫正的历史、现状与重大理论价值[J]. 法学杂志, 2003, 24 (5): 21-23.
- [3] 屈耀伦. 关于我国社区矫正制度的若干思考[J]. 法学, 2006, (10): 104-110.
- [4] 北京市社区矫正工作领导小组办公室. 关于对社区矫正立法的思考和建议[J]. 中国司法, 2005, (7): 71-73.
- [5] 王顺安. 社区矫正的几个法律问题[J]. 法学杂志, 2003, 24 (9): 24-26.
- [6] 肖念华. 浅谈社区矫正若干问题——兼论人民法院在社区矫正中的作用[N]. 北京政法职业学院学报, 2007, (4) .
- [7] 冯卫国. 构建我国社区矫正制度的若干思考[N]. 广西政法管理干部学院学报, 2003-7, 18 (4) .
- [8] (英) 布莱克伯恩. 犯罪行为心理学理论研究与实践[M]. 吴宗宪等译. 北京: 中国青轻工业出版社, 2000. 336.
- [9] 莫晓宇, 蒋潇锋. 论我国未成年犯社区矫正体系的完善[J]. 青少年犯罪问题, 2006, (2): 50-57.
- [10] 冯卫国. 构建我国社区矫正制度的若干思考[N]. 广西政法管理干部学院学报, 2003-7, 18 (4) .

参 考 文 献

- 王顺安. 社区矫正的立法建议[J]. 中国司法, 2005, (2) .
- 冯卫国. 构建我国社区矫正制度的若干思考[N]. 广西政法管理干部学院学报, 2003-7, 18 (4) .
- 莫洪宪. 和谐社会背景下的中国未成年人社区矫正制度之构建[N]. 河南省政法管理干部学院学报, 2007, (1) .
- 莫晓宇, 蒋潇锋. 论我国未成年犯社区矫正体系的完善[J]. 青少年犯罪问题, 2006, (2) .
- 北京市社区矫正工作领导小组办公室. 关于对社区矫正立法的思考和建议[J]. 中国司法, 2005, (7) .
- 刘工, 贾岩, 刘坚. 当前社区矫正工作存在的问题及对策[J]. 人民检察, 2006, (24) .
- 郭建安, 郑霞泽. 略论改善和完善我国的社区矫正制度[J]. 法治论丛, 2003, (3) .
- 舒晓. 论我国未成年人犯罪社区矫正之完善[N]. 浙江万里学院学报, 2008-1, 21 (1) .
- 王顺安. 社区矫正的几个法律问题[J]. 法学杂志, 2003, 24 (9) .
- 王琪. 论我国社区矫正的执行主体[J]. 中国司法, 2007, (2) .
- 杨高峰. 社区矫正执行主体的合法性问题探讨[J]. 检察实践, 2005, (3) .
- 冯卫国. 行刑社会化研究——开放社会中的刑罚趋向[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003.
- 鲁兰. 论推进社区矫正试点之制约因素[J]. 法学评论 (双月刊), 2007, (6)
- 林小培. 行刑社会化——未成年犯社区矫正的实践与思考[J]. 青少年犯罪问题, 2004, (3) .
- 许冷. 对加拿大社区矫正的考察、思考和借鉴[J]. 犯罪与改造研究, 2004, (11) .
- 虞浔. 论社区矫正在中国的当代命运及其制度构建[J]. 福建法学, 2006, (2) .
- 瞿中东, 孙霞. 关于社区矫正的推进[J]. 中国司法, 2005, (4) .
- 张素英, 裴维奇. 我国未成年人犯缓刑制度的改革与完善[N]. 贵州民族学院学报(哲学社会科学版), 2005, (1) .