

社会、民族及新闻

首都社区矫正模式的实证分析与 对策调整

张 龙 彭智刚

【提 要】社区矫正作为一种非监禁刑罚执行活动,在刑罚人道化的大背景下,已经在我国取得了长足的发展。北京市自社区矫正试点工作全面铺开以来已有十年历程,在立足于本土化的十年探索中,北京模式已然取得很多成就,但也存在不少问题。在回顾过去,展望未来中,笔者通过对全北京18个区县的实地调研考察,总结出北京模式较之其他省份模式的独特与创新之处;并梳理出当前掣肘首都社区矫正工作进一步发展的突出问题;最后立足于市情,以问题为导向,提出切实可行的本土化改善方案。

【关键词】 因人施教 个性化处遇 社会参与 以矫带贩

【中图分类号】 DF87 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952 (2015) 06-0115-05

引言

“社区矫正”这一理念在我国最早可追溯到周文王所创设“画地为牢”典故,但是现代法治意义上的社区矫正,严格意义上说是一项西方的“制度移植”。现代社区矫正的概念肇始于奥古斯塔对“缓刑”制度的构想。根据我国学者王顺安的梳理,目前国际上的社区矫正概念大致有十种主要分类。^① 概括而言,社区矫正有广义与狭义之分,前者之内涵系指对社区刑罚的行刑与矫正活动,主要包括社区服务、赔偿、复合刑罚、家庭拘禁、间歇监禁等;^② 后者之内涵系指,在社区内对犯罪性质比较轻微和社会危害性较小的犯罪执行刑罚的活动,主要包括对被科刑犯罪人的监管、个性化教育及回归改

造等内容。^③ 2005年1月,我国最高法、最高检、公安部、司法部联合下发了扩大社区矫正试点通知,官方首次较为全面、系统地规定了社区矫正之概念:“社区矫正工作是将罪犯放在社区内,遵循社会管理规律,运用社会工作方法,整合社会资源和力量对罪犯进行教育改造,使其尽快融入社会,从而降低重新犯罪率,促进社会长期稳定与和谐发展的一种非监禁刑罚

① 参见王顺安:“社区矫正理论研究”,中国政法大学博士学位论文,2007年。

② [美]大卫·杜非著:《美国矫正政策与实践》,吴宗宪译,中国人民公安大学出版社1992年版,第290~302页。

③ 参见吴玉华:《社区矫正工作初探》,《法学杂志》2003年第5期。

执行活动。”^①当前理论界与学术界通说倾向于把《通知》中概念作为社区矫正概念的标准，而本文所讨论的社区矫正问题亦是围绕《通知》中的概念所展开的。在2005年的试点通知中，北京被确认为我国社区矫正的试点地区之一，经过十年探索，目前已经发展为首都模式，本文目的即是通过回望首都模式发展十年的利弊得失，展望未来的发展并提出对策建议。

一、首都社区矫正的独创之处

(一) 在册矫正人数较少，适用范围科学

自2005年北京正式开展社区矫正试点以来，北京社区矫正的年在册矫正人数基本在4000~5000人之间徘徊，例如2005年时，北京社区矫正为4038人，2013年时为5034人，2014年时为4516人。截至2014年底，北京的在册矫正人数较2005年相比仅增长了10.6%，个别年份还出现了负增长的状况（例如2013~2014年度）；而全国的在册社区矫正人数在这一时期则呈翻倍上涨趋势，仅就近5年数据来看，2014年的在册人数已经增长到2009年时的3倍，且呈现逐年加速上涨的趋势。另外，从2009年至2013年的5年期间，北京在册人员的年平均增幅低于1%，而全国在册人员的平均增幅为1.25%，该项数据明显低于全国平均水平。^②在近年来犯罪数量剧增的大背景下，北京在册社区矫正人员的数据一定程度上反映了北京慎重适用的理念，同时也侧面反映出北京社区矫正工作还有很大的提升空间。

从全国社区矫正的实践来看，北京社区矫正适用范围相对较小，或者说近年来呈缩小趋势。根据最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于扩大社区矫正试点范围的通知》的规定以及司法部每年发布的年度《社区矫正工作报告》，当前我国各省市的社区矫正主要适用于管制、缓刑、假释、暂予监外执行及剥夺政治权利等5种主要情形。北京市2012年之前亦是适用此规定。然而，2012年7月1日《北京市社区矫正实施细则》实行后，首都

地区社区矫正缩减为如下四类：被判处管制的罪犯；被宣告缓刑的罪犯；被裁定假释的罪犯；被决定、批准暂予监外执行的罪犯。即北京的实施细则中取消了依然在全国层面上适用的“被剥夺政治权利的罪犯”这一情形。笔者认为，虽然北京市的实施细则在规范的层面上缩小了适用范围，然而在现实中并未减损社区矫正的工作质量。与其说减小了社区矫正适用范围，不如说北京市在社区矫正的试点探索中思路愈发清晰、立法技术愈加成熟。故此，笔者赞成北京市删除“被剥夺政治权利”这一适用情形。

(二) 注重社会稳定，积极稳妥推进

根据社区矫正工作开展的主导者与社会参与程度为标准进行划分，社区矫正模式可分为官方（政府）主导型与社会主导型两大类。北京作为国家的首都与政治中心，可谓全国的首善之区，各项政策的制定需要考量公共秩序的平稳与社会稳定。作为非监禁刑罚执行活动的社区矫正工作，更应当围绕党和国家的政策方针进行探索与实践。这种地区特点决定了首都社区矫正模式的选择需要以官方为主导，渐进式地融入社会第三方服务。北京在社区矫正试点之初即成立由官方机构人员组成的领导小组，主要包括市委政法机关、首都社会治安综合治理委员会、市高级法院、市检察院及司法局等部门。领导小组的常驻办公地设在北京市司法局。^③

2003年社区矫正制度探索之初，北京市率先在密云县等北京郊区开展试点工作，半年后，北京将在村郊与城区获得的经验扩大推广到朝阳、通州与大兴等6个区县。2005年开展了试点的第三步工作，即在将试点中所形成的经验

① 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于扩大社区矫正试点范围的通知》，2005年1月20日。

② 参见司法部：《2014年全国社区矫正工作统计分析》，《2013年全国社区矫正工作报告》。

③ 参见《北京市社区矫正工作实施细则（试行）》第5条，《社区矫正试点工作资料汇编（二）》，法律出版社2006年版，第8页。

模式向全市 18 个区县全面铺开，自此北京模式的试点改革正式全面启动。^①北京市的试点可谓稳中求进、步步为营，一方面使非监禁刑罚的观念逐步得到社会公众认可，尤其是试点乡村、社区、街道群众的理解与支持，保障社区矫正工作顺利得到开展；另一方面维护了社会的稳定与公共秩序。除此之外，北京市还逐步引入社会第三方人员或机构参与社区矫正的服务当中。

（三）立体放射式矫正监管，各区县因地制宜

从社区矫正的管理层面来看，首都模式可以概括为“一点、多面、放射网格式”立体管理。具体而言，“一点”指的是市政法委的统一领导，社区矫正工作一般牵涉到公安机关、司法行政机关、审判机关与监狱等多家单位，而首都试点模式又注重稳妥中的推进，因此由市政法委进行牵头领导可以有效整合各类司法力量、集中信息并解决问题，保障规范与政策的切实落实。“多面”指的是全首都地区的 18 个区县，在北京市的统一实施细则下可以根据各自区位特点与社会经济发展状况因地制宜，不必拘泥于一种贯彻模式，避免一刀切式的执行。例如，朝阳区基于案件量多、司法资源相对紧张等特点，于 2008 年在全国首创社区服务的过渡性安置基地——朝阳区阳光中途之家。丰台区开展的“以矫带赈，以矫促业”的措施，使当地社区矫正形成良性运作体系。

（四）注重探索研究，逐步推进“因人施矫”

首都地区在全面推行社区矫正的十年实践中，逐渐形成了对矫正对象建档立案、因人施矫的工作模式。近年来，北京市对新接受的矫正对象，采取了人册登记、逐个建档、教育谈心、家庭走访、专人监管与控制等措施，针对不同性格、不同成长与生活环境的矫正对象，分别制定个性化矫正方案。在未成年人社区矫正中体现得尤为突出，例如，北京市西城区检

察院的未成年检察处近年来十分注重对未成年罪犯的社区矫正工作，对于犯罪情节轻微或因过失犯罪等符合社区矫正条件的未成年人，未成年检察处都会与相关社会评估机构合作，对被矫正者进行跟踪式的个人评估，内容包括：个人成长与家庭环境、心理健康与发展状况、改造教育情况等，并针对不同未成年人的具体情况建议相关机构开展个性化矫正，以利于未成年人的成长。由于被矫正者的社会阅历、成长环境与经历、工作性质及社会地位的不同，导致了他们的交际与环境适应能力上的差别，也直接关系到被矫正者“回归社会”的能力。社区服务人员专门设计了“社区服刑人员社会适应诊断表”，以此来掌握每个人的社会交际情况，为制定“回归社会”的个性化矫正方案提供参考。^②

二、首都社区矫正模式的调整

首都社区矫正模式的十年探索成绩斐然，纵有一些不足亦是瑕不掩瑜。然而瑕不掩瑜并不代表可以忽视存在的瑕疵。从制度的层面上来说，即使少许缺陷与短板也会在日积月累中成为较大的掣肘障碍，为了更好地促进首都社区矫正发展，笔者通过调研提出如下拙见。

（一）加快推进阳光中途之家建设，完善差别化矫正措施

阳光中途之家是北京市朝阳区首创的为社区服刑人员提供的过渡性安置机构，其目的在于为无家可归、无亲可投、无生活来源的社区服刑人员提供过渡性食宿、就业培训、心理辅导、暂时落户等服务。在当前司法局等官方机构社矫工作人员短缺以及社矫服刑人数日益增长的情况下，解决这一困境的较好方法，即是发展中途之家的建设。中途之家在促进社区矫正中主要发挥着三大功效：第一，提供符合标

^① 王宏玉：《北京社区矫正实践的调研报告——从宽严相济刑事政策的视角》，《犯罪学论丛》2008年第6卷。

^② 参见李旭：《创新社区矫正教育矫正方法研究》，《社区矫正论文集》，法律出版社2013年版。

准的社区矫正场所。中途之家最初是由官方机构成立的,其建设标准都是严格遵守当地社区矫正实施细则,在社区矫正的硬件设施上有一定的保证。第二,为服刑人提供较为系统的心理疏导服务。第三,为服刑人提供回归社会的再就业帮助。服刑人在中途之家不仅会接受思想改造与心理辅导,还会不定期地参加中途之家组织的就业辅导与培训。例如,北京市平谷区中途之家在2012年开展各类技能培训12期培训105人次,进行就业指导28人次,提供就业信息271条,参加培训人数占社区矫正人员的比例达38%。

(二) 探索集中式与隔离式相结合的矫正管理模式

在社区矫正的工作中,对服刑人员采取个性化矫正措施既是刑罚人道主义要求的题中之义,也是促进社区矫正工作实质进步的重要举措。

笔者认为,首都社区矫正应当建立集中式与隔离式相结合的管理模式。要实现这一目标,其先决条件即要开展对服刑人员的个性化处遇对待。每个受矫人员都有不同的家庭环境、成长背景及性格特征,社矫工作不仅应当在矫正过程中对服刑人的矫正数据进行搜集分析,还应当对服刑人在犯罪以前的品格证据进行搜集,并分析出该人的社会性与主观性的内涵,最后根据这些数据来对服刑人采取不同处遇措施。另外,集中式管理虽然经济、有效,可是其社会效益并非最佳,在集中式管理中应当建立局域隔离措施,按照犯罪轻重程度与可再社会化改造的可能性大小进行分别矫正,只有将重犯与轻犯、主观恶性大与主观恶性小、故意犯与过失犯隔离开来,予以个性化处遇措施,社区矫正才能发挥出应有效果。

(三) 扩大对社会第三方服务的引入,注重社区矫正服务的专业化、系统化培训

制约首都社区矫正发展质量的一个重要瓶颈就是社会参与程度低,其中以社会团体及民间组织的参与度最低。如何更好地撬动并引导

社会力量参与到社区矫正服务中,是当前首都社矫官方面临的重大课题。笔者认为,一是要注重完善不同社会力量的参与程度,尤其注重社会组织与民间团体的参与。二是注重完善对社区矫正志愿者与社区矫正协管员的专业素质培训。由于社区矫正服务工作需要较高的专业性较强的综合素质能力,因此司法局应当注重对社矫服务人员的培训,尤其对矫正协管员、心理咨询辅导员等具有服务长期性的工作人员,要加大培训力度与财政支持。另外,对于专业技术要求较高的心理辅导、愤怒调节等各类服务,政府可以直接聘请相关领域专家,签订长期合作协议。

(四) 加强检察机关对社区矫正执行工作的法律监督

检察机关作为国家的法律监督机关,有义务对社区矫正正在刑罚执行过程中的情况进行监督,以保证社区矫正工作依法、透明地执行。在社区矫正中,检察机关开展法律监督工作的根本任务是:通过监督并纠正社区矫正活动中司法、执法机关的违法行为,保证社区矫正工作依法、公正进行。笔者在调研体会到,检察机关在社区矫正工作中应当主要围绕如下几点开展监督工作:其一,对法院适用的管制、缓刑、假释及暂予监外执行等司法裁定是否符合法定条件进行监督;其二,纠正违法并查办社区矫正执行中的职务犯罪,例如社区矫正执行中存在的收受贿赂等腐败问题与玩忽职守等渎职问题;其三,全程监督执行有关的刑罚执行情况,保障社区矫正服刑人的合法权益。

(五) 探索“以矫促业、以矫带赈”的外包运营模式,提高社区矫正服务质量

社区矫正是一项复杂的犯罪人再社会化的工作,它涉及到刑罚执行、心理疏导、个人信息数据跟踪调查分析、生活服务与再就业指导等多方面内容,其管理上复杂与专业程度远远超过了传统的监禁刑罚。因此,单靠政府部门来负责所有社区矫正工作不仅不现实,也难以胜任。笔者认为,对于社区矫正工作的开展,

应当以矫正内容为单位进行责任主体的再分配。对于社区矫正宏观监管、手续办理、服刑执行与个人考察等涉及国家刑罚权的工作，由公安机关与司法局等官方机构办理，因为这部分工作是法定机关的职责，非法律授权不得进行转移；而涉及到食宿提供、心理疏导、日常经营管理及再就业指导等非刑罚权的工作内容，可以分包给社会机构人员从事。这种政府购买、服务外包的经营模式在国外已经得到较为广泛的运用，并且取得了良好的社会效益。例如，美国伊利诺伊州就是由政府通过财政资金来购买社会组织的服务，由承包的社会组织来具体负责对社区矫正服刑人员的食宿救济、就业、医疗卫生、精神康复等综合服务。^①

首都社区矫正已经走过了十年的探索路程，为首都社会稳定作出了积极贡献，然而在展望

未来时，我们不应当只看到成绩，应更多地关注问题，注重新思路的探索与尝试。立足于实践探索，从实证调查中梳理问题的根源，并以问题为导向制定出符合市情区情的调整方案，不断完善北京社区矫正模式，进一步促进首都社区矫正工作的发展。

本文作者：张龙是北京市西城区检察院研究室研究员；彭智刚是北京市西城区人民检察院副检察长
责任编辑：马 光

^① 参见林仲书：《美国伊利诺伊州的社区矫正工作及启示》，《全国社区矫正理论研讨会资料汇编》，法律出版社 2011 年版，第 430 页。

An Empirical Analysis and Adjustment Measures of the Capital Mode of Community Correction

Zhang Long Peng Zhigang

Abstract: Under the influences of the humanitarian trend and as one kind of non-custodial penalty enforcement, community correction has undergone great development in our country. Since the pilot work spread to the entire capital city, Beijing community correction has been practiced for more than a decade. In this course, the capital mode has gained numerous achievements, and also has been confronted with some problems that call for solution. In this article, the authors summarize the innovations of Beijing community correction mode obtained through investigation of the 18 districts of capital city, analyze the main problems which hinder the further development of Beijing community correction, and finally offer a series of practical solutions under the current municipal circumstances.

Keywords: individualized instruction on community correction; personalization of penalty; social involvement; employing community correction to stimulate relief