

完善社区矫正管理体制之构想

刘 政

(海南大学法学院 海南海口 570228)

内容提要:完善凸显刑罚本质和惩罚功能的社区矫正管理体制已经成为我国现代刑罚执行制度改革当务之急。推进这项改革的基本路径应以社区矫正刑罚本质法理重塑为核心,从而弥补社区矫正刑罚功能缺失的缺陷,确立社区矫正刑罚目的的价值取向;同时,以社区矫正管理体制法律完善为重心,尽量克服社区矫正管理体制不顺的制度弊端,合理配置刑罚执行权能、不断提升刑罚执行效益。

关键词:社区矫正 刑罚本质 惩罚功能 管理体制 法律重构

DOI:10.16092/j.cnki.1001-618x.2018.04.014

一、社区矫正刑罚本质偏离、惩罚功能缺失、管理体制不顺的问题反思

我国社区矫正经过十余年的试点与探索,虽然在刑罚实践中取得了良好的法律效果和社会效果,但也还存在一些亟待研究和解决的问题。其中,牵动全局的一个法理缺陷与制度弊端就是刑罚本质的偏离以及由此带来的惩罚功能缺失和管理体制的不顺。正如有的学者所指出的:从社区矫正的全国试点情况来看,普遍存在着重视教育矫正、心理矫治以及各种形式的帮扶,而刑罚惩罚的功能被边缘化、模糊化的现象,这终将导致社区矫正发展的方向性偏差。^①

(一) 社区矫正刑罚本质和惩罚功能的法理缺陷

1. 社区矫正刑罚本质偏离导致刑罚设置滞后。我国现行社区矫正的刑罚设置,虽有刑罚执行的原则概念和法律内涵,但并未充分明确与刑罚本质相匹配的刑罚定义和法律规范。例如《刑法修正案(八)》虽将社区矫正纳入国家刑事法律体系,但由于其在法律形态上仅表述为一种监督管理方式,并未对社区矫正的刑罚本质作出明确具体的法律界定,可以说这在根本上模糊了刑罚方式与强制性措施之间的本质差异。再者,《社区矫正实施办法》虽对社区服刑人员的监督管理和教育帮扶做出了程序性规

作者简介:刘 政(1981—),男,汉族,江西南昌人,海南大学法学院副教授。

本文为2015年国家社科基金青年项目“社区矫正的惩罚功能及其实现路径研究”(项目编号:15CFX027)的阶段性成果。

^① 宗会霞《从“矫枉过正”到“刚柔并济”——我国社区矫正理念重塑与实务探索》,载《政治与法律》2011年第5期。

定,但实际上它既未明确社区矫正活动的刑罚本质,也未明确社区矫正对象的刑罚身份。

2. 社区矫正刑罚本质偏离引发惩罚功能缺失。受社区矫正刑罚本质偏离的法理误导与刑罚设置滞后的制度羁绊,加上我国社区矫正的制度设计者和组织实施者力图建立一种完全区别于传统监禁矫正模式的现代非监禁矫正模式的初衷,有意或无意中削弱了社区矫正的刑罚功能,从而将社区矫正的制度重心无形中由惩罚和监管偏向于教育与帮扶,在一定程度上制约了社区矫正的惩罚性和制裁性,主要表现在:(1) 社区矫正惩罚措施短缺。由于现行社区矫正制度对惩罚措施尚未作出裁量性义务规定,导致必要性义务与裁量性义务之间严重脱节且严重失衡,引发对社区服刑人员监督考察多样性和管理措施强制性的缺失。(2) 社区矫正惩罚手段乏力。由于社区矫正专门机构和社会组织对社区矫正的刑罚本质尚未完全形成法律共识,因而在刑罚实践中,往往对社区服刑人员管而不严、矫而不实。特别是在规范约束其矫正行为方面,没有强化应有的惩罚手段和强制措施,对社区服刑人员违法违规行为的强制性惩罚措施尚处于消极状态。

(二) 社区矫正管理体制不顺的制度弊端

1. 社区矫正机构的刑罚执行地位不明确。《社区矫正实施办法》《关于全面推进社区矫正工作的意见》虽然就社区矫正的基本任务作了原则性规定,但由于其并未具体明确社区矫正机构的刑罚本质、刑罚功能、刑罚地位,这就在某种程度上导致了社区矫正与监狱矫正的刑罚本质和刑罚功能方面的模糊性,导致了社区矫正机构与监狱管理机关在刑罚地位与刑罚权威方面的差异性。

2. 社区矫正机构的刑罚执行权能不到位。《社区矫正实施办法》《关于全面推进社区矫正工作的意见》虽然规定了社区矫正机构在监督管理和教育矫正方面的主要职责,但既未明确

其刑罚执行本质和刑罚执行职责,更未赋予其履行监督管理职责所应有的强制惩罚权能,尤其是在多头管理的社区矫正体制下,实际上出现了社区矫正机构刑罚执行权能分散的被动局面。

3. 社区矫正机构的刑罚执行活动不协调。《社区矫正实施办法》《关于全面推进社区矫正工作的意见》强调建立并完善党委与政府统一领导,司法行政部门组织实施和指导管理,法院、检察院、公安等相关部门协调配合,社会力量广泛参与的社区矫正领导体制和工作机制。虽然这一规定体现了党委政府的高度重视,强调了对社区矫正工作的组织领导,但在刑罚实践中,无形中构建了一个多头管理的社区矫正体制,它必然在某种程度上影响到社区矫正活动包括惩罚功能实施的应有的法律效率。

二、凸显社区矫正刑罚本质和惩罚功能的法理重塑

(一) 坚持社区矫正刑罚本质和惩罚功能法理重塑的理论依据

1. 现代教育刑的理论依据。教育刑理论推崇者日本学者木村龟二提出:教育刑是以教育作为刑罚本质的学说,教育刑的基本主张是,刑法的本质在于使犯人成为社会人,使犯人恢复犯罪前的状态;科处刑罚不是因为行为人犯了罪,而是为了使行为人不再犯罪。^②

2. 综合刑的理论依据。在社区矫正刑罚实践中,刑罚报应与刑罚预防的协调统一,不仅直接体现了综合刑理论的合理性,不仅具体明确了综合刑理论的价值取向,而且充分表明了社区矫正的刑罚效益和社会效果。可见,综合刑理论对重塑我国社区矫正刑罚本质和惩罚功能具有至关重要的理论依据作用。

3. 法社会学的理论依据。在社区矫正领域,法社会学理论的核心内涵就是再社会化理论支撑下的行刑社会化理念。社区矫正中蕴含的刑罚本质特征是非监禁刑罚执行方式所特有

^② 张明楷《刑法的基本立场》,中国法制出版社2002年版,第2页。

的轻刑化、人道化、社会化的刑罚趋势和价值取向。我们只有将法社会学理论与社区矫正实践进行有机的融合,才能从中更好地吸纳现代非监禁刑罚的科学理念,为重塑我国社区矫正的刑罚本质和惩罚功能提供更多的理论依据。

(二) 坚持社区矫正刑罚本质和惩罚功能法理重塑的价值取向

1. 在社区矫正刑罚政策、刑罚功能、刑罚体制的高层设计和法律设置等方面,应更好地贯穿社区矫正刑罚本质,以体现社区矫正刑罚的严肃性、统一性和权威性。同时,依据现代社区矫正刑罚本质的基本内涵和基本原理,既要把握传统监禁刑与现代非监禁刑在刑罚执行本质方面的共有属性,又要把握传统监禁刑与现代非监禁刑在刑罚执行方式方面的不同属性;既要通过对社区服刑人员的严格管理监督来体现刑罚的本质,又要通过为社区服刑人员提供教育矫正帮扶来体现刑罚的本质。

2. 在社区矫正功能体系中,着力提升惩罚功能的法律地位,强化惩罚功能的法律作用,从整体上优化社区矫正功能体系的功能结构,更好地迎合当今世界社区矫正制度的发展要求。在社区矫正功能实施中,坚持以惩罚功能为主导,发挥惩罚功能对各项功能的牵引作用。充分运用惩罚性与恢复性并重的功能模式,更好地体现社区矫正程序中的公平与正义。

三、完善社区矫正管理体制

(一) 完善社区矫正管理体制的现实意义

1. 全面推进依法治国与全面深化司法改革的现实需要。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出:“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安。”根据中央的部署和要求,完善凸显刑罚本质和惩罚功能的社区矫正管理体制,无疑是在完善司法管理体制和司法权力运行机制方面面临的重要

任务。作为我国社区矫正制度改革创新的重要内容,它关系到刑罚制度的法制化现代化,关系到刑罚制度的现代文明和历史进步,关系到法治社会的司法公平和社会公正,最终将直接或间接地影响到全面推进依法治国和全面深化司法改革的历史进程。

2. 完善刑罚执行制度和统一刑罚执行体制的现实需要。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求“完善司法体制,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度,统一刑罚执行体制。”根据中央的部署与要求,完善刑罚执行制度和统一刑罚执行体制已经成为当前我国全面推进依法治国的重要任务和全面深化司法改革的重要内容。其中,社区矫正管理体制作为国家刑罚执行体制的基本构成,自然也就成为了完善刑罚执行制度的关键内容,成为了统一刑罚执行体制的当务之急。只有针对社区矫正管理体制不顺的法律缺陷,着力构建凸显刑罚本质和惩罚功能的社区矫正管理体制,才能加快完善刑罚执行制度和统一刑罚执行体制的改革进程,也才能真正从根本上助推我国非监禁刑罚执行制度的法制化、现代化。

3. 优化司法职权配置和提升司法管理效能的现实需要。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调“要优化司法职权配置,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。”从我国现行非监禁刑罚实践看,只有运用现代刑罚理念,对社区矫正进行符合我国国情的法律完善,才能有效克服现行管理体制不顺的法律缺陷,规范和完善现代管理体制的运行机制。在此基础上,更好地整合刑罚执行资源,不断地强化刑罚执行能力,从根本上提升我国以社区矫正管理能力为保障的刑罚执行法律效能。

(二) 完善社区矫正管理体制的改革路径

1. 推进社区矫正管理模式一体化。借鉴世界各国社区矫正管理体制的成功经验和发

径,根据我国统一刑罚执行体制的改革目标与改革要求,笔者对社区矫正管理体制和管理机制完善的主要构想是:在我国建立健全以司法机关为主体的集中统一的社区矫正管理体制和管理机制。其重要性必要性包括:(1)由司法机关统一管理社区矫正,有利于推进刑罚执行体制的改革,提升社区矫正的管理能力和法律效益,加快我国现代刑罚的文明与进步。(2)由司法机关统一管理社区矫正,有利于科学调整各刑罚机构的职能配置,改变多头管理、权能交叉、职责不明带来的体制性矛盾和机制性弊端。(3)由司法机关统一管理社区矫正,有利于整合刑罚执行的行政资源和社会资源,最大限度地避免社区矫正资源投入的重复或浪费。

笔者认为为了推进社区矫正管理体制的一体化建设,确保我国司法机关对社区矫正的统一管理,需要实现以下方面的突破:(1)依法赋予司法机关对社区矫正的统一管理权能。即,通过立法程序,依法确立和提升司法机关统一管理社区矫正的主体地位。从管理权能上,实现刑罚裁量与刑罚执行的权能分离;从管理机制上,实现公检法司机关配合制约的机制;从管理本质上,实现统一刑罚执行体制的改革目标。在此基础上,彻底改变社区矫正管理体制多头分散的被动局面,彻底改变社区矫正管理职责模糊不清的消极状态。通过社区矫正管理权能的合理配置,为司法机关统一行使社区矫正管理权能,全面履行社区矫正管理职责,提供法律依据和保障。

(2)依法赋予司法机关对社区矫正的统一执法权能。即,通过立法程序,依法赋予和强化司法机关规范管理社区矫正的执法权能。具体包括:第一,推进假释执法模式由司法属性向行政属性的让渡,赋予司法机关及其所属社区矫正机构的假释决定权与假释执法权;第二,推进缓刑执法模式裁定权与撤销权分

离,赋予司法机关变更缓刑的行政决定权;第三,推进减刑执法模式由单一司法属性向复合司法属性的转移,赋予司法机关及其所属社区矫正机构对社区服刑人员的减刑决定权;第四,推进暂予监外执行执法模式的创新,赋予司法机关对各类暂予监外执行罪犯的统一管理权和收监执行决定权;第五,推进社区矫正惩罚模式的领域扩张,赋予司法机关对社区服刑人员违反监督管理规定和人民法院禁止令行为的治安处罚权;第六,推进其他非监禁刑罚执行措施的统一执法权,赋予司法机关对社区服刑人员的解除管制决定权、财产刑执行权。

2. 实现社区矫正管理机构网络化。考察世界各国社区矫正管理体制,其基本形态和基本特征集中表现在普遍设立了专门的社区矫正执行机构。这些机构,在管理体制上,多数明确为由司法机关直接管理,属于司法机关所属的一个专门机构。^③尤其是在欧美国家,社区矫正执行机构遍布全社会,已经形成适应社区矫正需要的组织网络。在适度借鉴国外现代模式和有益经验的基础上,我国应构建一个符合中国国情、凸显刑罚本质、在司法机关集中统一管理下的社区矫正工作网络。笔者主要设想:

(1)实现社区矫正管理机构与执行机构相整合。首先,层层设立社区矫正管理机构。即,在国家司法部内设或归口设立社区矫正管理局,作为全国社区矫正工作最高组织指导协调机构;在各省(自治区、直辖市)司法厅(局)设立相对独立的副厅级社区矫正管理局(参照省级监狱管理局的架构模式),作为地方省级社区矫正工作日常管理机构;在各地(州、市)司法局(处)归口设立相对独立的副局(副处)级社区矫正管理局(处),作为基层政府社区矫正日常管理的中间衔接机构。其次,普遍设立社区矫正执行机构。即,在各县(市、区)司法局

③ 吴宗宪《社区矫正比较研究》,中国人民大学出版社2011年版,第62页。

普遍归口设立副局级的社区矫正工作中心,在各乡镇(街道)普遍设立社区矫正工作站,作为各地最基层最直接的社区矫正执行机构。

(2) 实现社区矫正专门机构与协调议事机构相结合。在全面推进社区矫正工作的进程中,在司法行政机关统一管理社区矫正的实践中,正确处理好专门工作机构与协调议事机构之间的体制关系。特别是当前在社区矫正改革发展面临种种困难的情况下,司法行政机关要善于借助协调议事机构的重要作用与有利条件,紧紧依靠党委政府的关心领导和相关职能部门的配合支持,有效化解社区矫正的制约因素,推进社区矫正的顺利发展。同时,党委政府牵头的协调议事机构,则应更多地支持帮助司法行政机关的统一管理,避免以协调议事机构取代专门工作机构,真正形成以协调议事机构为引领,以专门工作机构为主体的社区矫正运行机制。更好地体现社区矫正管理体制的协调性、权威性、实效性,有力推进社区矫正的刑罚实践。

(3) 实现社区矫正垂直管理与横向管理相融合。在社区矫正管理模式和运行机制上,实行垂直管理与横向管理相融合、条条管理与块块管理相融合,构建一个适应社区矫正管理体制需要的社区矫正运行机制。具体模式选择是在省(自治区、直辖市)和地(州、市)两级实行社区矫正的垂直管理,强化相对独立的管理机构,实行相对独立的运行机制;在县(市、区)和乡镇(街道)两级实行社区矫正的横向管理,依托基层政府的管理平台,实行相对稳定的运行机制。

3. 实行社区矫正管理队伍体系化。当今世界各国的现代社区矫正制度普遍注重管理队伍的专业化现代化建设,并已形成相对成熟相对稳定的社区矫正队伍体系。国外现代社区矫正的实践经验表明,社区矫正管理队伍决定社区

矫正管理效果,这是社区矫正管理体制和管理机制完善的重要基础。针对我国社区矫正队伍素质相对偏低、队伍建设进展缓慢、队伍结构令人堪忧的现状,在社区矫正管理体制和管理机制完善的过程中,笔者建议着力构建一个由司法警察、社会志愿者和社会工作者三位一体的社区矫正队伍体系。具体的架构是:

(1) 以司法警察为社区矫正执法主体。即参照司法行政机关所属的监狱人民警察和强制戒毒人民警察的队伍模式,将全国各级社区矫正管理机构和执行机构的国家公职人员全部纳入司法警察职务系列中,形成社区矫正人民警察警种,实行国家人民警察的专业化职业化管理,并依法赋予其对社区服刑人员行使社区矫正和社区治安的执法权。以司法警察为社区矫正执法主体的理性诉求是:依据中国的传统文化和社会意识,在警察文化、警察形象、警察权威已经普及社会并深入人心的社会形态中,只有创建社区矫正司法警察队伍,才能充分体现社区矫正刑罚的本质和惩罚功能;只有通过司法警察执行社区刑罚,才能增强对社区服刑人员的监管力度和执法权威,从而更好地体现社区矫正的刑罚公平和社会正义;只有依靠司法警察来主导社区矫正活动,才能有效地协调社区矫正和社区治安的综合治理,更好地维护社区矫正秩序和保障社区矫正效率。

(2) 以社会志愿者为社区矫正工作基础。即充分认识到“新形势下,进一步鼓励引导社会力量参与社区矫正,是完善我国非监禁刑罚执行制度,健全社区矫正制度的客观需要;是提高教育矫正质量,促进社区服刑人员更好地融入社会的客观需要;是创新特殊人群管理服务,充分发挥社会主义制度优越性,预防和减少重新犯罪,维护社会和谐稳定的客观需要”。^④为此,应该主要从两个方面来进行基础构建工作:第一,建立社会志愿者身份注册和服务记录。

^④ 司法部、中央综治办、教育部、民政部、财政部、人力资源和社会保障部《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》,2014年11月14日。

主要是通过各种途径和多种方式,加大社区矫正的社会宣传和社会动员,将更多的社会志愿者和社会志愿组织动员和引导到社区矫正事业中来,使之成为社区矫正工作不可忽视的基础力量。第二,明确社会志愿者服务范围和服务标准。主要是依法确立社会志愿者和社会志愿组织的社区矫正服务定位,明确其在教育矫治和社会帮扶中的工作任务与工作规范,并在协助配合社区矫正刑罚执行和管理监督方面,更好地发挥其应有的作用。

(3) 以社会工作者为社区矫正辅助力量。即将一些具有专业素质的社会工作者,在履行聘用程序和进行专业培训后,吸收到社区矫正专门队伍中来,应用到社区矫正日常管理工作中去,使之成为社区矫正的重要辅助力量。笔

者特别建议应主要从以下几个方面来推进社会工作者的建构:第一,政府向社会购买服务的队伍建构方式。实现政府向社会购买服务的规范化、制度化、常态化,结合社区矫正机构对不同岗位的需求,参照国家公务员招录程序和招录方式,以政府购买服务的模式,向全社会广泛招录社会工作者。第二,确立社区矫正日常管理的用人方式。主要是在社区矫正机构和社会工作者之间,依据聘用合同,确立服务与被服务的法律关系,明确社会工作者在社区矫正管理中的角色定位。第三,加强社会工作者的专业培训方式。主要是通过规范化和制度化的业务培训,不断增强社会工作者的事业心和责任感,不断提升社会工作者的政治素质和业务素质,更好地适应社区矫正管理工作的实际需要。

On the Reformation of Community Correction's Management System

Liu Zheng

Abstract: The reformation of community correction's management system with the essence and function of punishment manifested, become the most important and urgent task among the reforming of modern Chinese penalty execution. The basic way to promote the reform is proposed to take the legal principle reconstruction of community correction on the essence of punishment the center of gravity, remedy the legal deficiencies of community correction in the absence of the function of punishment, therefore establish the punish function value orientation of community correction. At the same time, take the legal reconstruction of community correction management system as the center of gravity, that overcoming the system malpractices, make rational allocation of powers and functions, and improve the effectiveness of penalty execution.

Keywords: community correction; essence of punishment; function of punishment; management system; legal reconstruction

(责任编辑:程绍燕)