

社区矫正的立法规范化

凌萍萍,卓 威

(南京信息工程大学法政学院,江苏 南京 210044)

摘 要:我国的社区矫正已经进入立法准备阶段,但在发展过程中还有一些问题存在争议,需要在《社区矫正法》中予以明确。社区矫正的刑罚执行性质要求在立法中明确社区矫正刑罚执行的主体。建立二元管理体制,规范社区矫正机构设置,将监狱警察派驻社区矫正机构,以解决职能不对应的问题。

关键词:社区矫正;立法;刑罚执行;司法行政机关

中图分类号:D926;C93

文献标识码:A

文章编号:1673-131X(2018)04-0039-04

On the Legislation Standardization of Community Correction

LING Ping-ping, ZHUO Wei

(Nanjing University of Information Science & Technology, Nanjing 210044, China)

Abstract: The community correction in our country has entered the stage of legislative preparation, but in the process of development there are still some controversial issues which need to be made dear in Community Correction Law. The nature of penalty execution in community correction requires that the subject of penalty execution of community correction should be clearly defined in legislation. To establish the dual management system, to standardize the institutions setting of community correction and to station the prison police to community correctional institutions can solve the problem that the functions are not corresponding to liabilities.

Key words: community correction; legislation; execution of penalty; judicial administrative organs

社区矫正(communitary corrections)是西方国家首先推行的一种刑罚执行形式,其理念始于近代刑事学派的行刑社会化思想。我国社区矫正法律制度经历了从试点到全面推广、从摸索到逐步规范化的过程。在这样的背景下,国务院法制办遵循立法的民主原则,公布了《中华人民共和国社区矫正法(征求意见稿)》(以下简称《社区矫正法(征求意见稿)》)并向社会征求意见。可见,社区矫正的制度建设已经上升到立法层面。但在理论和实践中,社区矫正还存在诸多问题。本文以把握社区矫正之性质为基础,主要对社区矫正立法过程中的重要宏观问题及

具有全国普适性的具体操作性规定进行研究,为我国社区矫正的制度建设提出立法建议。

一、我国社区矫正的现状

我国社区矫正的制度建设起步较晚,目前可以分为三个阶段——制度试点阶段、制度确定阶段、专门立法阶段。在试点阶段,在两院两部联合下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》(2003年)、《关于扩大社区矫正试点范围的通知》(2005年)以及《关于在全国试行社区矫正工作的意见》

收稿日期:2018-10-09

基金项目:国家社会科学基金青年项目“轻罪刑事政策研究”(14CFX018);江苏高校哲学社会科学研究基金项目“大数据背景下的行政执法与刑事司法衔接机制研究”(2016SJB820003)

作者简介:凌萍萍(1979-),女,江西九江人,副教授,博士,主要从事刑法学研究。

(2009年)中对社区矫正制度体系做了探索式的规定,各地也进行了深入的实践,并在实践创新以及理论探索方面取得了相应成果。2011年2月全国人大常委会第十九次会议审议通过的《中华人民共和国刑法修正案(八)》和2012年3月全国人大发布的修改后的《中华人民共和国刑事诉讼法》在刑事实体法和程序法中对社区矫正制度进行了相关规定,正式确立了我国的社区矫正制度。社区矫正的制度建设在试点阶段及制度确定阶段积累了经验并且获得了成效。截至2017年6月,全国累计接收社区服刑人员343.6万人,累计解除矫正273.6万人,社区服刑人员在实行社区矫正期间的重新违法犯罪率为0.2%^[1]。党的十八大以来,社区矫正的制度建设正式被提上立法议程。

从理论方面来看,由于前期的社区矫正发展处在探索的阶段,因此有关社区矫正的规范性法律文件中某些文本表述、术语等彼此间存在不同程度的冲突^①,在实践中给社区矫正执行机关造成诸多困扰。为指导、规范各地社区矫正的开展,两部两院于2012年出台了《社区矫正实施办法》。然而,由于各地的经济、文化、人力等资源存在差异,导致其在执行过程中形成了不同的地方模式^[2]。鉴于以上问题,有必要出台一部规范化、程序化、体系化的《社区矫正法》,而针对社区矫正立法问题的研究也具有较强的现实意义。

二、“正确执行刑罚”性质之确认

在立法过程中,有相当一部分问题与社区矫正的性质相关,例如社区矫正的主体定位、社区矫正工作人员的属性等。因而明确社区矫正的性质是解决社区矫正立法过程中宏观问题的前提。从法律演进的角度来看,我国引进社区矫正这一法律制度是共时性的法律移植,如何使这一法律制度与我国国情相结合,要从其供体国以及社区矫正中国化的进程出发对我国社区矫正之性质进行辨析。

法律移植是我国法制现代化的必然要求,世界范围内的法律制度不仅有方法和技术上的差异,更有法的时代精神和价值理念上的差异^[3]。当前行刑社会化、恢复性司法、刑罚执行经济性的刑事司法精神已经成为现代文明国家的司法精神。因而要明确社区矫正的性质,首先应当对社区矫正制度发展相对先进的国家进行分析。世界上第一部《社

区矫正法》是美国的明尼苏达州于1973年由州议会通过的。美国法律规定社区矫正是一种与监禁刑相并列的刑罚执行方式,包含缓刑、假释等刑种。从美国社区矫正的实践来看,在国家层面,社区矫正是一种刑罚执行方式,具有刑罚执行性质。

对社区矫正的性质辨析,还要从法律移植中国化的进程进行分析。两院两部在《关于开展社区矫正试点的通知》中明确了社区矫正是与监禁矫正相对应的行刑方式,是非监禁刑罚执行活动。《中华人民共和国刑法修正案(八)》中没有对社区矫正的性质做出明确表述。在两院两部联合出台的《社区矫正实施办法》中将其目的表述为“依法规范实施社区矫正,将社区矫正人员改造成为守法公民”,没有涉及“非监禁刑罚执行”的表述。将对社区矫正人员的“改造”表述为其目的,弱化了惩罚性。《社区矫正法(征求意见稿)》第一条“为了规范社区矫正工作,正确执行刑罚,帮助社区矫正人员顺利回归社会,预防和减少犯罪,制定本法”中采用了“正确执行刑罚”的表述。可见,在我国社区矫正的实践中,其刑罚执行性在相关文件中多次得到体现,刑罚执行性质符合国家意志。

法律移植的过程要注意供体国与本国法制之间的兼容性。在社区矫正制度的法律移植实践中,刑罚执行性质与我国法律制度相兼容,已成为监禁刑之外的刑罚执行手段。但将社区矫正的性质表述为刑罚执行性质并不意味着对其教育、矫治功能的否定。虽然刑罚的本质属性是惩罚性,但刑罚具有多元化的功能,包括报应、威慑、伸张正义、教育、恢复、回归社会等。综上所述,我国需要在相关法律文件中特别是《社区矫正法》中对“社区矫正”的“刑罚执行”性质做出表述,更应该在立法中明确使用“正确执行刑罚”的条文表述。

三、社区矫正的立法缺位分析

(一)社区矫正主体定位不明

上文对社区矫正的性质进行了充分阐述,明确

^① 例如,我国自2003年进行社区矫正试点工作时起,对于社区矫正的对象就采用“社区服刑人员”这一表述,2012年两部两院出台的《社区矫正实施办法》中,改为“社区矫正人员”;另外在一些文件中恢复使用“社区服刑人员”这一表述之后,《社区矫正法(征求意见稿)》仍采用“社区矫正人员”这一表述。

了社区矫正的刑罚执行性质。因此,从社区矫正的刑罚执行性质来看,社区矫正的执行主体应当是国家的刑罚执行机关。但由于基层司法机关及工作人员不具有刑罚执行权,由其开展社区矫正工作,权利义务不对等。

(二)社区矫正机构定位不明

在有关社区矫正机构的相关规范性法律文件中,《刑事诉讼法》的法律位阶最高,其第258条规定:“对被判处管制、宣告缓刑、假释或者暂予监外执行的罪犯,依法实行社区矫正,由社区矫正机构负责执行。”此外,《社区矫正实施办法》明确规定由社区矫正机构执行社区矫正,“县级司法行政机关社区矫正机构对社区矫正人员进行监督管理和教育帮助”。然而社区矫正机构是什么,其职能又有哪些,这些亟需在高位阶的法律文件中予以规定。

(三)司法所开展社区矫正工作权责不匹配

目前,司法实践中主要由乡镇一级司法所负责社区矫正工作,但是司法所在内部行政关系中属于县级司法行政机关的派出机构,不具备行政主体资格,因而不具备作为一级组织独立承担社区矫正工作的主体资格^[4]。并且目前司法所已经承担了人民调解、信访接待、法制宣传、基层法律服务等十几项职责,且乡镇司法所的人员编制处在严重不足的状态,而随着我国社区矫正工作的不断推进、社区矫正制度体系的不断完善,将会赋予社区矫正更多工作内容。因此由司法所负责社区矫正工作不符合现实情况,也不符合司法所具有的法律地位。

(四)具体操作性规定不明

在社区矫正制度的发展过程中,我国在恢复性司法的指导理念下引入了一些具体操作性规定,以规范社区矫正制度。但是由于前期各地发展不统一,在实践中形成了多种地方模式。这其中部分重难点问题具有全国层面的普适性,因此《社区矫正法》要对其做出可执行的规定,避免文本与实践的割裂。前置调查评估制度源于欧美等国的“人格调查”,是适用社区矫正的前置程序,是行刑社会化、量刑民主化科学化、权力制衡的需要^[5]。当前各地区针对前置调查的程序规定不一致,在《社区矫正法》中应当做出更为细致的规定,避免法立而不行的情况出现。

四、社区矫正立法规范的建议

(一)二元管理体制的建立

1. 明确由司法行政机关主管社区矫正工作。社区矫正是不同于监禁刑的刑罚执行活动,按照我国刑事执行一体化的趋势看,侦查权、起诉权、审判权与执行权分别由公安、检察院、法院、司法行政机关行使,刑事执行权将逐步统一由司法行政机关行使。从我国社区矫正制度的发展路径也可以窥见,在国家层面,司法行政机关一直都是社区矫正工作开展的负责机关。司法行政机关有更多的经验,由司法行政机关继续对社区矫正工作负责、领导社区矫正机构开展社区矫正工作符合工作实际。如果贸然将社区矫正工作完全独立于司法行政机关之外,势必会导致社区矫正工作的混乱。司法行政机关为我国刑罚执行机关,理应对社区矫正负责。因此应当在《社区矫正法》中对其刑罚执行机关的定位做出表述,并且明确由其主管社区矫正工作。

2. 明确由社区矫正机构具体执行社区矫正。社区矫正专业人员的队伍建设是提高社区矫正能力的一个关键因素。党的十八届四中全会提出法治队伍建设要正规化、专业化、职业化的要求。但目前社区矫正机构没有独立法律地位,不利于社区矫正工作人员的职业培训,不利于社区矫正机构人员的专业化。综上所述,我国应当在立法中赋予社区矫正机构独立的法律地位以及组织机构。

(二)层级划分

在国家和省级司法行政部门中,将监狱和社区矫正管理部门合并为刑罚执行局,负责本行政区域的刑罚执行工作,这样有利于资源共享和优势互补,是世界上大多数国家的做法^[6]。例如,芬兰的社区矫正制度中监禁刑罚执行和非监禁刑罚执行统一由司法部刑罚执行局集中行使。但我国社区矫正制度体系发展时间较短,在理论和实践上还存在许多问题,如果急于将监狱与社区矫正机构合并为刑罚执行局,会造成机构设置混乱。因而应当先完善社区矫正制度再考虑合并的问题。监禁刑罚执行是与社区矫正相对应的刑罚执行方式,因而社区矫正机构的设置与命名应当参照监狱的设置方式,并且根据社区矫正的社会性,具体问题具体分析,建立在司法行政机关管理下的垂直体系,并统一各级社区矫正机构的名称。国家司法行政部门下设国家社

区矫正管理局,省级司法厅下设社区矫正管理局,在县级设立相对独立、由上级社区矫正管理局和同级司法行政机关共同管理的基层社区矫正机构。而根据社区矫正的社会性,社区矫正的服刑人员是在社区内服刑的罪犯,对于这一现实情况可以参考派出所设置模式,并根据各地实际情况,设立社区矫正执法大队为县级社区矫正管理局的派出机构。

(三)监狱警察进驻社区矫正机构制度的建立

我国社区矫正性质为刑罚执行性质,然而不论社区矫正机构还是实际上开展社区矫正工作的司法所都不具有刑罚执行权,这就产生了职能不对应的问题。而且,随着我国社区矫正工作的深入开展,接受社区矫正的群体数量正不断增加,对此,需要组织专门警力来开展收监、押送、追捕等工作,在这一过程中排除警察在社区矫正中的参与职能是不现实的^[7]。国外有警察参与社区矫正执法活动的实践,监狱警察与社区矫正机构合作,能实现个体无法单独完成的目标。但从我国社区矫正发展现状来看,社区矫正工作人员转警并不符合现实情况。一方面,社区矫正虽然具有刑罚执行的性质,但是与监禁刑相比,其工作内容大部分在于对社区服刑人员的教育、矫治,如果社区矫正执行人员转警会造成司法资源的浪费;另一方面,社区服刑人员是在社区内服刑的罪犯,社会力量在对其进行社区矫正的过程中发挥着重要作用,社区矫正执行人员转警并无必要。

因此,建议建立监狱警察进驻社区矫正机构的制度,由监狱人民警察参与对社区服刑人员的查找、收监、押送、追捕等工作,理由有以下两点。其一,按照《监狱法》第5条的规定,监狱警察有执行刑罚和管理罪犯的职责。在社区矫正中赋予警察相应的参与权符合法律规定,符合社区矫正机构刑罚执行的定位。其二,监狱警察进驻社区矫正机构,能够避免转警造成的司法行政资源浪费,体现了刑罚执行的经济性原则。

(四)前置调查评估的规范化

1. 明确审前评估为必经程序。《社区矫正法(征求意见稿)》中规定:“社区矫正决定机关根据需要可以委托社区矫正机构或者居民委员会、村民委员会等组织对罪犯的社会危险性和对社区的影响,进行调查评估。”征求意见稿给予了社区矫正机关是否开展调查评估的自由裁量权。但实践中存在应当开展调查评估而未委托的情形,也存在调查评

估之后认为不适合社区矫正而法院不予采信的情况。实践过程中这一问题一般由法院、检察院、司法局和政法委进行协调,协调的结果也是倾向于司法局的意见^[8]。笔者认为,为了统一制度体系,应从立法层面将前置调查评估作为拟适用社区矫正前的必经程序。

2. 完善调查取证程序。受委托的社区矫正机构进行调查评估时,需要调查了解犯罪嫌疑人、被告人、犯罪人的居所以及一贯表现等具体情况,涉及多方面信息,需要向公安机关、居(村)委会等有关机构调取,但由于缺少相关规定,实践中会遇到很多阻力。因此建议赋予社区矫正机构信息查询权,明确受调查人员有义务配合社区矫正工作人员开展调查取证工作。另外建议在立法中明确调查评估要以被告人或罪犯嫌疑人为中心,全面调查本人的情况,包括拟适用社区矫正人员的基本情况,拟适用社区矫正人员在家庭、学校、工作单位和社会上的关系及表现情况,拟适用社区矫正人员在监狱、看守所的表现情况,拟适用社区矫正人员所在社区群众和单位职工对其的评价和反映情况,受害人的意见,其他需要调查的情况等。

参考文献:

- [1] 李晓英. 新时代背景下社区矫正立法的思考[J]. 中国司法, 2018(4): 60-64
- [2] 翟中东. 中国社区矫正制度的建构与立法问题[EB/OL]. (2017-09-14)[2018-06-01]. http://www.sohu.com/a/191899262_660595
- [3] 张文显. 法理学[M]. 4版. 北京: 高等教育出版社, 2011: 167
- [4] 上海市社区矫正立法调研课题组, 梅义征. 社区矫正立法问题研究[J]. 中国司法, 2017(5): 15-22
- [5] 任文启. 完善我国社区矫正审前调查评估制度的思考[J]. 民主与法制, 2017(9): 25-32
- [6] 刘强. 我国社区矫正立法的隐忧——对《社区矫正法(征求意见稿)》的若干修正建议[J]. 上海政法学院学报, 2017(2): 42-52
- [7] 陈卫东. 关于社区矫正立法的三点意见[J]. 中国司法, 2017(9): 23-25
- [8] 任文启. 完善我国社区矫正审前调查评估制度的思考——基于文本和现实的比较分析[J]. 甘肃政法学院学报, 2016(2): 128-135

(责任编辑: 刘 鑫)