

广州市法学会文库

法治论坛

第 12 辑

广州市法学会 / 编

刘仁文

法治建设中的普世价值

李沃生 林春媚

广州市社区矫正试点工作的主要经验

李小群

城中村改造的若干问题探析

杨小强 冼启旭

我国增值税法上的免税问题

周贤日 徐嵩

我国劳动争议案件受理范围探讨

杜国强

当前流动人口犯罪状况、原因及对策研究

中国法制出版社

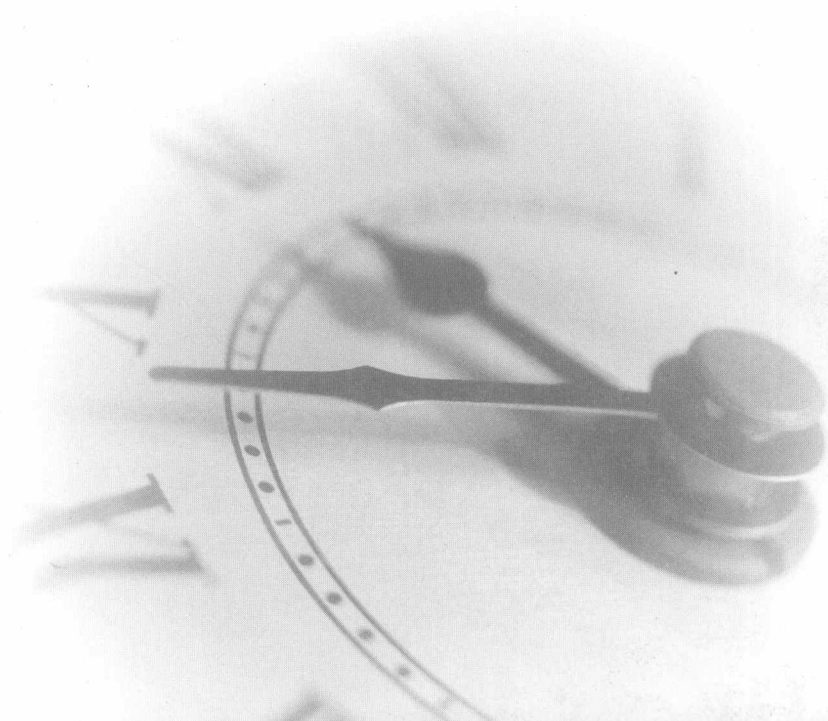
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

广州市法学会文库

法治论坛

第 12 辑

广州市法学会 / 编



责任编辑：戴蕊

图书在版编目(CIP)数据

法治论坛. 第12辑/广州市法学会编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 12

(广州市法学会文库)

ISBN 978-7-5093-0445-7

I. 法… II. 广… III. 法学-丛刊 IV. D90-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第025424号

法治论坛

FAZHI LUNTAN

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/787×960毫米16

版次/2008年12月第1版

印张/17 字数/263千

2008年12月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-0445-7

定价: 42.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

网址: <http://www.zgfs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66065921

邮购部电话: 66033288

[弁言]

法治建设中的普世价值

刘仁文*

最近,关于要不要承认普世价值在学界引起了争议。法律人不喜欢抽象地坐而论道,而是喜欢具体地看问题。在法治领域,恰如丁东先生所言,改革开放以来的30年,实际上就是一个不断与国际接轨、向普世价值看齐的过程。这个过程的效果如何呢?是使我们的国家和人民变得更好了呢,还是变得更加不如从前?恐怕每一个人都会承认,无论从硬实力还是软实力来看,都大大地发展和增强了;无论从国内民众得到的实惠和享受到的权利保障还是从国家的国际形象来看,都大大地改善了!

30年来我国法治建设取得的成绩是与认真了解和对待国际通行做法分不开的。一些立法理念、法律制度的确立直接借鉴了有关国际公约的精神和规定,与国际接轨成为我们制定某些法律的重要政策,一些法治先进国家的做法事实上也成为我们立法起草和司法实践的重要参考。

例如,我国最近20多年来共缔结和加入200多个国际公约,其中,7届全国人大常委会5年间,通过和批准了同外国缔结的公约、条约和协定40个;8届和9届全国人大常委会期间,这个数字分别是60件;而10届全国人大常委会5年间,批准我国与外国缔结的条约、协定、协议和我国加入的国际条约达74件。数字上升的趋势反映了我国对外开放的进一步发展和同国际社会联系的日益密切。值得注意的是,由于我国在改革开放之前很少参与一些多边条约的缔结,因

* 刘仁文——中国社科院法学所教授、刑法室副主任,博士,中国社会科学院经济学博士后。兼任中国犯罪学会、中国劳教学会理事、山东大学刑事法律研究中心研究员。

而现在都是采取“加入”这样一种参加条约的方式来接受这些条约的约束的；再有就是我国在加入某些国际公约（条约）时，比较多地运用“保留制度”来排除某些条款对我国的适用，例如，我国对参加的多边条约（公约）所含国际法院解决争端的条款，一律用保留的方式排除对我国的适用，即任何国家均不能援引这样的条款到国际法院起诉我国（根据对等原则，我国当然也不能起诉他国）。我认为，将来我们对国际法院的态度肯定会发生改变，不会继续保留此类条款。

又如，我国的立法机关在制定法律时，逐渐确立了一个前提，那就是把了解外国法律，特别是立法情况，作为立法工作开始的必要条件。据国务院法制办领导介绍，在立法实践中，大到某一立法项目的设立、立法思路，小到法律名称、法律规范的内部结构等，都要对国外的情况有所了解、有所分析和说明。

从“文化大革命”的无法无天到如今把“依法治国，建设社会主义法治国家”确立为我国的建国方略，从把人权当作资产阶级的东西来批判到如今把“国家尊重和保障人权”写进宪法，是在我们吃尽人治的苦头后，向法治这样一种当代的普世价值回归的历程。

曾几何时，国家的公权力部门老虎屁股摸不得，老百姓在它面前只能逆来顺受，但1989年我国颁布的《行政诉讼法》，使民告官成为现实；有限政府原则在1989年还可望而不可及，但到2003年《行政许可法》出台时，这种观念已经是法学界约定俗成的自然之理；过去，一个人被错误关押，放出来后还要向政府磕头致谢，但1994年的《国家赔偿法》改变了这一局面，它赋予被错误羁押者申请国家赔偿的权利……所有这一切，都极大地提高了公民的权利意识和法律意识，对公权力形成有效地制约，也改变了公权力部门的一些错误观念，在制度文明方面取得了进展。

1979年，当有学者主张罪犯也应有权利时，竟然引起舆论大哗，封封告状信和抗议书质问“罪犯还有权利，立场哪里去了？！”但1994年的《监狱法》却明确规定了罪犯所应有的权利。曾几何时，罪犯不被当人对待，没有尊严可言，五花大绑游街，公审大会、公判大会随处可见，但如今游街已被明令禁止，公审大会、公判大会也逐渐退出人们的视野。

过去监狱里的犯人无偿劳动似乎天经地义，如今却开始实行适当的劳动报酬；过去犯罪人被当作坏人甚至是敌人时，连起码的辩护权都被剥夺，如今已有专门帮助犯罪人的法律援助制度。这些已是当今任何一个法治国家的通例。

还有，对司法人员实行统一的司法考试制度，对犯罪嫌疑人实行“无罪推定”制度，废除类推、确立罪刑法定制度，将意识形态色彩浓厚的“反革命罪”更名为国际通行的“危害国家安全罪”，等等。所有这一切，无不是对普世价值

认可的结果，事实证明，其效果是好的。虽然在个别地方我们存在过泼洗澡水时连同孩子也泼掉，或者在移植国外立法时断章取义，以及与本国国情结合不够等问题，但这都是前进中的问题，都可以通过总结经验教训来加以改进，决不应构成对普世价值本身的怀疑。从追求人类美好生活的目标而言，中国的法治不仅应当继续向普世价值看齐，而且还应当自觉地担当起进一步丰富和完善普世价值的内容和体系的责任。

目录

[弁言]

刘仁文

法治建设中的普世价值.....1

[“社区矫正科学发展”专题]

李沃生 林春媚

广州市社区矫正试点工作的主要经验.....1

易葵芳

浅谈社区矫正工作遇到的法律制约及其对策.....11

祝金平

论社区矫正试点面临的主要问题及对策.....17

刘宣华 熊俊

浅析社区矫正工作中司法行政机关的职能问题.....24

黄嘉伟

大学生志愿者参与社区矫正的实践与完善建议.....32

[实务研究]

李小群

城中村改造的若干问题探析

——以合肥城中村改造为考察视角.....40

杨小强 冼启旭

我国增值税法上的免税问题.....49

周贤日 徐嵩

我国劳动争议案件受理范围探讨.....66

张未东 马建文
论死缓犯生命健康权之保护.....73

刘远山 赵郡峰
网络环境下信息传播权刍议.....86

王炳军
高校贫困生隐私权的法律保护.....94

杜 金
高级律师与英格兰法律职业共同体对建构中国法律职业共同体的启示.....102

向 燕
俄罗斯辩诉交易制度及对我国普通程序简易审的启示.....117

邬 琼
人大监督与司法独立的冲突与平衡
——以司法公正为价值目标的方法论探讨.....127

潘 艺
交易习惯的司法适用.....132

[对策探索]

广州中院民二庭民商事调解课题组
民商事调解工作之对策和建议.....150

杜国强
当前流动人口犯罪状况、原因及对策研究
——以广州市流动人口犯罪为切入点.....163

黄自强
倒卖车票、船票罪之立法完善
——以北京奥运门票转让为视角.....172

陈玉璜
在司法困境中探索民事执行监督新途径.....179

陈景敏

论和谐社会语境下刑事被害人国家救助制度的建构.....187

庄艳 王明祥

浅谈保税物流的发展与监管体系完善.....195

孙瑞岐

克隆银行存折盗取储蓄存款的防范对策.....200

[法谈法议]

乔新生

默契与法学思维定势.....209

张友好

守护神抑或是偷窥者

——公共场所安装监视器的法律分析.....212

王学堂

亟待立法规定法院的整体回避

——以司法实践中的个案为例证.....225

王桂江

评析我国新民事再审制度.....236

郑 锋 罗柏蔚

从一则案例看举证责任倒置.....245

郑晓静

书记员是法官的预备队.....254

〔“社区矫正科学发展”专题〕

广州市社区矫正试点工作的主要经验

李沃生 林春媚*

【内容提要】本文介绍了广州市开展社区矫正试点工作两年多来的基本情况，总结了试点工作的突出成效、主要经验和具体做法，并针对当前广州市试点工作存在的主要问题提出建议和对策。

【关键词】社区矫正 基本情况 主要做法 问题 建议

作为广东省首批4个试点地区之一，广州市于2006年7月启动社区矫正试点工作，同年11月，海珠、荔湾两个试点区20个试点街司法所开始接收社区服刑人员。为总结广州市社区矫正工作经验，破解试点工作中凸现的困难和问题，为今年广州市扩大试点区域做好充分准备，近期，广州市社区矫正办组织专题调研组，先后深入海珠、荔湾区12个试点街司法所，采取听取汇报、座谈交流、实地考察等形式就社区矫正试点工作进行调研。现将调研情况综述如下：

一、社区矫正试点工作基本情况

截至2008年9月底，广州市累计接收社区服刑人员384人，其中海珠区272人，荔湾区112人，解除矫正159人，现在册225人，其中缓刑98人，占43.6%；剥夺政治权利86人，占38.2%；假释27人，占12%；暂予监外执行13人，占5.7%；管制1人，占0.44%；重新犯罪1人，占0.26%，无脱管漏管人员。社区矫正试点工作取得了良好效果，主要表现为：

* 李沃生——广州市安置帮教办主任、社区矫正办副主任。林春媚——广州市社区矫正办副主任科员。

（一）有效提高了社区服刑人员的教育改造质量

从广州市开展试点工作的实践来看，社区服刑人员都不同程度地存在着与社会发展不相适应的一些问题或缺陷，诸如，某些服刑人员存在情绪自控不良，认知和思维偏差的问题；某些服刑人员存在文化程度偏低，缺乏职业技能，在劳动力市场上竞争力处于劣势的问题。尽管监狱管理部门对解决服刑人员的这些问题颇为努力，但由于监狱环境对服刑人员人身自由的限制和狱内有效资源的缺乏，监狱内的服刑人员改造受到很大的制约，上述问题难以得到很好地解决。与此迥异的是，通过社区矫正能够更好地纠正这些问题或缺陷。例如，利用社区的专业心理咨询机构，有助于解决他们的情绪自控等心理问题；利用社区的专业培训机构，可有效提高他们的职业技能；此外，社区服刑人员也可以最大限度地利用行动相对自由的特点，通过自身的努力或矫正机构的帮助解决在学业、工作、生活等方面的问题，使自己顺利适应社会生活、重新回归社会。接收社区服刑人员以来，广州市仅有1人重新犯罪，绝大多数罪犯通过教育改造，顺利解除矫正。实践证明，广州市的社区矫正工作有效提高了罪犯的教育改造质量，对维护社会稳定，打造平安和谐广州发挥积极作用。

（二）有效遏制了社区服刑人员的脱管失控现象

为有效减少社区服刑人员的脱管失控，最大限度地消除潜在的隐患，各级社区矫正部门加强与法院、监狱、看守所、派出所的沟通和联系，按照《广州市社区服刑人员接收和衔接工作规定》做好社区服刑人员的衔接登记工作，不断总结经验，采取行之有效的措施，改进和加强衔接管控工作。特别是将人户分离、不服管理、有重新犯罪倾向的社区服刑人员列为重点对象，加强管控，对去向不明的社区服刑人员，则迅速并想方设法追查其行踪，减少和防止脱管失控现象的发生。例如在2007年下半年核查纠正监外执行罪犯脱管漏管专项行动中，海珠区社区矫正办核查出该区赤岗街假释人员胡某从2007年2月开始处于脱管状态，经过区社区矫正办、区公安局、区检察院和司法所工作人员的多方寻找，终于一举查获，进行了严厉训戒，胡某于同年11月中旬被重新纳入监管。在法律的震慑下，他表示今后将按规定自觉接受社区矫正。目前，广州市在册社区服刑人员无一脱管漏管，均受到有效管理。

（三）有效增强了群众对社区矫正工作的理解和支持

社区矫正的开展，使社区居民对刑罚执行手段有了新的认知，使社会公众逐

渐打消对社区矫正的疑惑和恐惧，对社区矫正工作的理解和支持程度明显提高。试点区充分利用法制宣传橱窗、电视、报刊等媒体加大对社区矫正工作的宣传力度，向社会各界人士特别是社区居民宣传社区矫正工作对于维护社会稳定、促进社区和谐的重要意义。如海珠区一年多来，共制作专题反映社区矫正工作的墙报、橱窗9期近3000版，发放宣传单30000余份，设点接受群众咨询近30次，举办讲座20期，举办论坛1期；荔湾区社区矫正办专门印刷了社区矫正宣传册5200份，发至全区22条街道。通过宣传，提高社会对社区矫正工作的认知度和认同度，使更多的社团组织和社会志愿者都参与和支持这项工作，营造良好的社会环境和舆论氛围。

二、社区矫正试点工作主要经验

（一）力争领导重视，健全组织机构，为社区矫正试点工作提供组织保障

一是赢得领导重视，获取工作支持。广州市司法局和社区矫正办领导多次向市委、市政府和省司法厅领导汇报工作，使广州市社区矫正工作得到上级领导的关心和支持。2006年9月和10月，广东省司法厅副厅长杨日华率领调研组、时任市人大常委会主任郑国强率市人大代表检查团先后深入海珠、荔湾两个试点区域，检查指导社区矫正试点工作，并提出指导意见；市委副书记、市委政法委书记张桂芳同志和市政府副市长陈国同志亲自担任市社区矫正试点工作领导小组的组长和副组长，并在2006年7月召开的全市社区矫正启动工作会议和2007年3月召开的领导小组年会上部署工作并提出要求。此外，广州市的社区矫正试点工作得到了市人大的高度重视，2006年10月25日召开的广州市第十二届人民代表大会常务委员会第二十五次会议，听取和审议了市政府在会上汇报的关于广州市开展社区矫正试点工作情况，要求市政府要进一步加强领导，组织协调各有关部门依法履行职责，确保试点工作的顺利开展。除上级领导的关心和支持外，市司法局的主要领导和分管领导也高度重视社区矫正工作，他们经常到一线检查指导工作，认真听取基层的意见和建议，为基层解决实际困难。如在市司法局局长卢铁峰同志的大力关心支持下，2007年底，市社区矫正办给每个试点区司法局下拨10万元专项补贴，缓解试点区社区矫正工作经费匮乏的窘境，极大地调动了基层人员的工作积极性。

二是健全组织机构，充实工作人员。2006年5月，经市委政法委同意，广州市成立了广州市社区矫正试点工作领导小组及办公室，由市委分管政法工作的副

书记任组长,市政府分管副市长、市委政法委副书记和市司法局主要领导任副组长,相关的18个职能部门为领导小组成员单位。领导小组下设办公室,并选定海珠、荔湾两区作为广州市开展社区矫正的首批试点区域。建立市一级组织机构后,市社区矫正办指导和督促两个试点区建立健全社区矫正组织机构,建立工作网络,配备工作人员,确定工作职责,明确工作任务,形成了纵向市、区、街三级机构,横向相关成员单位协作配合的社区矫正工作网络。为充实社区矫正工作队伍,试点区积极培育社区矫正志愿者队伍。如海珠区各试点街道分别与华南农业大学、广东商学院、广东警官学院签定协议,由各高校选派优秀的社会工作系在校学生定期定点帮教海珠区试点街道的社区服刑人员,目前,该区参与社区矫正工作的志愿者约300多人,学历均在本科以上,专家学者达20人。为激励志愿者的工作积极性,2007年5月份,海珠区司法局与华南农业大学召开志愿者表彰大会,对该校表现突出的15名社区矫正志愿者进行表彰。荔湾区培育志愿者队伍勇于创新,2007年4月份,该区社区矫正办举办聘任律师志愿者仪式,吸纳了16名热心于公益事业、具有良好职业操守的律师担任社区矫正志愿者,并专门制定《荔湾区社区矫正律师志愿者工作制度》以规范工作。律师的参与,既能为社区矫正工作人员提供法律指导,又能及时为社区服刑人员进行法制宣传、法制教育和提供法律援助。

三是开展业务培训,组织外出交流。市社区矫正办每年都举办全市社区矫正业务培训班,讲授社区矫正业务知识,2007年的一期培训班则专门邀请了广东省十佳青年志愿者赵广军同志作先进事迹报告,旨在激发基层从事社区矫正工作人员的工作积极性并提高其业务素质和工作能力。同时,两个试点区非常重视社区矫正业务培训。海珠区2007年先后举办社区矫正培训班15期,600多人参加了培训。荔湾区分期分批对社区矫正工作者进行了轮训,培训内容包括与社区矫正相关的法律法规、法律基础理论、业务知识和操作规程等。此外,为借鉴外地开展社区矫正试点工作的经验做法,市社区矫正办、试点区社区矫正办先后组织相关人员赴北京、上海、吉林、南京、无锡、杭州、镇江等司法局考察社区矫正工作,拓宽了他们的视野,提高了其开展社区矫正工作的理论水平和业务素质。

(二) 制定规章制度,明确工作职责,形成各成员单位积极参与社区矫正试点工作的合力

一是制定和完善社区矫正工作规章制度。为确保社区矫正工作依法、有序地开展,市社区矫正办根据《刑法》、《刑事诉讼法》、《监狱法》等有关法律法规以及中央、省的社区矫正工作文件精神,结合广州市实际情况,按照工作流程中

的法律文书送达、接收登记、建档、管理、考核、奖惩等各项工作程序，先后制定了《广州市社区矫正试点工作方案》、《广州市社区矫正试点工作实施细则（试行）》、《广州市社区服刑人员接收和衔接工作规定（试行）》、《广州市社区服刑人员考核奖惩暂行办法（试行）》、《广州市社区矫正试点工作突发事件处置预案（试行）》、《广州市社区服刑人员管理工作暂行办法（试行）》、《广州市社区服刑人员教育工作暂行办法（试行）》等一系列规章制度。试点区非常重视社区矫正的建章立制工作，如海珠区先后制定《海珠区社区服刑人员监管工作规定》、《海珠区社区矫正工作纪律》、《海珠区社区服刑人员行为规范》等规章制度，该区在市社区矫正办的指导和支持下，把与社区矫正相关的法律、法规、司法解释和中央、省、市、区的社区矫正文件资料汇编成《社区矫正试点工作手册》，下发给试点街工作人员。荔湾区根据相关法律法规和中央、省、市文件精神，结合本区工作实际，编印并下发了《荔湾区社区矫正工作制度汇编》，使试点工作有章可循。该区还制定一整套工作表格，印制了《社区矫正宣传册》，并在每个试点街司法所悬挂了《社区矫正工作流程图》，极大方便了司法所人员的工作。

二是吁请公安、检察、法院、劳动和社会保障部门配合出台参与社区矫正试点工作指导性文件。接收社区服刑人员后，市社区矫正办通过召开座谈会、走访等形式加强与检察、公安、法院等部门的联系，就出台各部门参与社区矫正工作的指导性文件进行反复的磋商和研究。市检察院于2006年年底和2007年3月先后出台《广州市检察机关社区矫正检察工作规程（试行）》和《广州市检察机关实行社区矫正检察官工作制度的暂行规定》；市公安局于2007年7月出台了《公安机关开展社区矫正试点工作实施意见》；市法院于近期出台了《广州市审判机关社区矫正工作规程（试行）》。试点区也与各成员单位联合发文，明确各部门在社区矫正工作中的职责。如海珠区司法局分别与区公安分局、区法院、区检察院联合下发《海珠区社区矫正试点工作衔接规定》，力求做好社区服刑人员的接收和衔接工作；海珠区司法局与区劳动和社会保障局联合下发《海珠区关于加强刑释解教人员和社区矫正对象推荐就业培训工作的通知》，为社区服刑人员提供推荐就业、职业培训等优质就业服务，使他们在社区服刑期间能自食其力。

三是各成员单位形成齐抓共管的工作运行机制。如海珠区公安分局和试点街派出所经常主动与街道社区矫正办联系并协调工作，共同加强对社区服刑人员的监管力度。区检察院多次派检察官到一线为试点街社区矫正办释疑解难，指导基层司法有序开展社区矫正工作。区法院坚持判前征询街道社区矫正办意见，判时邀请区社区矫正办人员参加，判后区法院跟踪问效等制度，并设置专门的青少

年法庭。区劳动和社会保障局坚持把政策咨询、就业指导送到社区,直接服务于社区服刑人员,鼓励他们自食其力,还面对社区服刑人员举办了两场就业招聘会。区民政部门主动为特困社区服刑人员申请低保、解决基本生活问题。为充分调动各成员单位的积极性,荔湾区建立了社区矫正工作联席会议制度,定期召集公、检、法、司、民政、劳动等相关职能部门的主要科所负责人,一起研究切实解决试点过程中出现的疑难问题,促进各成员单位各司其职、各尽其责。

(三) 探索矫正方法,强化管理教育,竭力提高社区服刑人员的矫正质量和效果

一是建立档案台帐和制定矫正个案。试点街司法所坚持为每名社区服刑人员建立一人一档,并想方设法补齐公安机关移交时欠齐备的法律文书。目前,全市累计接收的356名社区服刑人员均建立了规范、详细的档案和台帐,内容包括社区服刑人员的基本情况、各类法律文书、接受社区矫正保证书、帮教协议书、走访登记、谈话记录、电话汇报等方面的资料。为增强矫正针对性,工作人员在全面了解社区服刑人员的思想动态和需求的基础上,针对每名社区服刑人员犯罪原因、年龄、家庭、心理等具体情况制定因人而异的矫正方案。为检验矫正方案对矫正工作的指导作用,工作人员定期对矫正方案发挥作用情况进行评估,根据评估情况及时对矫正方案进行调整,以提高个案矫正水平。

二是推行分级管理和分阶段教育。各试点街司法所严格按照《广州市社区服刑人员考核奖惩暂行办法(试行)》的规定,依据考核奖惩情况对社区服刑人员推行分级管理。根据不同管理等级对社区服刑人员在报到、思想汇报、公益活动、学习及奖励等方面给予不同处遇。此外,试点街司法所根据社区服刑人员在接受矫正过程中心理、行为特点和需求变化的规律,将教育矫正全程分为初始教育、常规教育和解矫前教育三个阶段,在三个阶段设定相应的教育目标、教育内容和教育方式。通过推行分阶段教育,增强教育工作的系统性、连贯性和计划性,提高教育工作的实效性。在教育矫正过程中,试点区特别注重引入心理咨询、心理矫治等科学手段,进一步增强矫正工作的科学性和有效性。如在开展社区矫正工作的实践中,海珠区南华西街司法所发现青少年社区服刑人员,普遍存在自卑、偏见、悲观、狭隘、固执等心理疾病,根据“心病还须心药医”的道理,特邀区关心下一代工作委员会心理辅导中心主任陈云英、区检察院等6位心理专家,设立了“红棉心理矫正室”,参与社区服刑人员的心理矫治和心理辅导。实践证明,心理矫治能使社区服刑人员扫除心理障碍,有效提高他们的教育改造质量。

三是把未成年社区服刑人员列为重点矫正对象。自 2006 年底接收社区服刑人员以来，两个试点区累计接收未成年计划矫正对象逾 70 人，超过社区服刑人员总数 20%，针对未成年矫正对象主观恶性不大、可塑性强、思想容易被改造的特点，试点区司法所始终把未成年社区服刑人员列为重点矫正对象，坚持“教育、感化、挽救”的方针，针对未成年矫正对象的特点，采取有针对性的矫正措施。鉴于家庭环境是青少年心理和行为健康发展的最重要因素之一，工作人员充分利用家访和家长陪同报到等机会，大力做好家长的思想工作，加大家庭监督、管理和帮教力度；通过组织未成年矫正对象开展读书活动、参加社区普法宣传活动、公益劳动，召开家长座谈会、设立心理矫正室等方式，使他们悔过自新、弃恶从善；各级社区矫正机构同有关部门协调配合，切实解决他们在学习、就业中遇到的困难，如给予经济资助或法律援助，举办就业培训使之掌握一定的生存技能，以解除未成年矫正对象的后顾之忧。

四是注重生活帮扶，体现人文关怀。各试点街司法所在严格执行各项规章制度的同时，注重人性化矫正，做到“三不三多”，即不嫌弃、不歧视、不纠缠旧账，思想上多交流、生活上多关心、就业上多帮扶。如 2007 年两个试点区共为社区服刑人员办理低保 18 人次，为社区服刑人员提供职业培训和推荐就业 41 人次，提供就业指导逾 200 人次，为 5 名居无定所的社区服刑人员解决了住房问题，引导帮助社区服刑人员创业共 13 人次。如去年 9 月，海珠区南华西街在街道分管领导的全力支持和具体指导下，与航通物业管理有限公司携手合作，建立了全市首个社区服刑人员临时就业点。就业点成立两个月以来，共帮助辖区内 2 名社区服刑人员解决了就业问题。又如荔湾区华林街社区服刑人员俞某，释放后面临无房居住、无法入户、生活困难等现实问题。区社区矫正办获悉后，立即召集了相关部门进行协调，由区国土房管局寻找房源安排其租住，由公安户政部门解决落户，再由民政局协助其办理临时救济，切实解决了余某的实际困难。

三、存在的问题和建议

（一）加快立法步伐，完善配套政策

根据《刑法》和《刑事诉讼法》的规定，目前社区矫正五种对象的执法主体是公安机关，即对社区服刑人员的日常监督管理、考核奖惩职责是由公安机关负责的，而“两院两部”的《通知》中确定了以司法行政机关为工作主体的工作格局。从形式上看，社区矫正的管理和工作力量得到了制度层面的强化。但

是,在实际执行中却产生了执法与执行相分离、责与权相脱节的现象;作为执法主体的公安机关不是社区矫正对象日常监督管理工作的具体承担者,但仍然是“五种对象”监督管理考核的责任单位;而从事社区矫正具体工作或者说具体的执行机关——司法行政机关在工作过程中却没有刑罚的执行权或处罚权。此外,我国现行法律中尚无“社区矫正”的明确表述,其相关规定散见于《刑法》、《刑事诉讼法》、《监狱法》等法律法规中,并且只涉及这项工作的适用对象、执法主体,对社区矫正工作人员的职责和社区服刑人员的法定义务等缺乏相关规定。社区矫正工作是一项严肃的刑罚执行活动,完备的法律是其健康发展的必要保障,否则必然成为其发展的桎梏。因此,立法部门应加快社区矫正立法步伐,首先应争取将社区矫正纳入《刑法》和《刑事诉讼法》的修改范围,在此基础上,最终制定一部完整的社区矫正法,实现社区矫正的法制化、系统化和科学化。在国家立法出台之前,各级社区矫正部门应规范工作流程,完善规章制度,力求使社区矫正工作在现行法律框架内实现依法、规范及有序运作。

(二) 完善奖惩措施,建立奖惩机制

目前,广州市在社区服刑人员奖惩方面,主要采用表扬、警告、处分等行政奖惩手段,对激励和约束服刑人员的作用有限,特别是对剥夺政治权利的社区服刑人员管理较难。缺乏有效奖惩手段的管理方式,会使社区服刑人员认为矫正和刑满释放区别不大,容易产生消极改造心理,也无法充分体现刑罚执行性质的严肃性,甚至会导致社区服刑人员重新违法犯罪,给社会治安稳定埋下隐患。如荔湾区华林街缓刑人员梁某,自2007年1月宣告接受社区矫正以来,就一直没有到司法所报到,处于脱管状态,经请示市社区矫正办同意,荔湾区社区矫正办发函至市公安局荔湾分局,提出撤销梁某缓刑的建议,但区法院认为撤销缓刑在适用法律上不能以现行的社区矫正工作管理制度为依据,故不同意撤销缓刑。2007年6月,梁某因涉嫌抢劫被派出所抓获,2008年1月被判处有期徒刑一年四个月。从以上真实案例可以看出,只有建立具有实质意义和可操作性的考核奖惩机制,特别是建立对严重违反社区矫正管理规定的社区服刑人员采取撤销缓刑、撤销假释、收监执行的司法奖惩制度,才能对社区服刑人员实施有效监管,否则容易导致社区服刑人员脱管、漏管乃至重新违法犯罪。

(三) 力争立户定编,务求经费保障

目前,市、试点区、试点街道所成立的三级社区矫正试点工作领导小组及办公室,纯属联席会议性协调机构,没有增加专门的人员和编制。市、区社区矫正