

安置帮教工作手册

本书编写组 编著



安置帮教工作手册

本书编写组 编著

燕 欣:校对负责

王 童:排版负责

安置帮教工作手册

王童 排版

北京出版集团出版

(北京 100017·市后:010-63092125)

北京市昌平印刷厂印刷

开本:710毫米×1090毫米 1/16

印张:12 字:210千字

2008年8月第1版 2008年8月第1次印刷

ISBN 978-7-80168-397-7

定价:26.00元

研究出版社

图书在版编目(CIP)数据

安置帮教工作手册/《安置帮教工作手册》编写组编

著. —北京: 研究出版社, 2008. 7

ISBN 978 - 7 - 80168 - 397 - 7

I. 安… II. 安… III. 犯罪分子—劳动改造和思想教育

相结合—中国—手册 IV. D926. 8 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 100027 号

责任编辑: 童 星

责任校对: 郑 燕

安置帮教工作手册

本书编写组 编著

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编: 100017 电话: 010 - 63097512)

北京市昌平北七家印刷厂印刷

开本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张: 12 字数: 216 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 80168 - 397 - 7

定价: 26.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换

前言

刑释解教人员安置帮教工作是保障社会和谐稳定的一项基础性工作。我国的改革开放已经30年,目前正处在改革和发展的攻坚阶段,没有一个稳定的社会环境,社会主义现代化建设就无法顺利进行。维护社会政治稳定是当前全党全国工作的大局,而安置帮教工作事关稳定大局。党中央、国务院十分重视安置帮教工作,将这项工作纳入社会治安综合治理工作责任制范围,在中央文件中多次加以强调,中共中央十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“改进刑释解教人员帮教安置工作”的要求,对安置帮教工作更起到了推动促进作用。

目前,我国监狱和劳教所平均每年释放、解教几十万人,今后仍有增加趋势。这几十万人心理脆弱,尽管他们中绝大多数有诚心悔过、重新做人的决心和愿望,但回归社会后如果不能得到妥善安置,没有生活出路,重新犯罪的可能性极大。因此,刑释解教人员是社会最不稳定的因素之一。做好安置帮教工作可以有效地预防重新犯罪,是预防犯罪的重要措施。

帮助、教育刑释解教人员重新回归社会是一个复杂的系统工程,深入扎实地做好这项工作对预防刑释解教人员重新违法犯罪、保障社会和谐稳定具有重要的现实意义,也是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的客观要求和重要内容,也是全社会的责任。目前,许多单位,如基层人民政府、企事业单位、社会各界人士,特别是农村、城市的村(居)委会都积极主动地对其单位、辖区的刑释解教人员进行安置帮教工作,形成了全社会都参与安置帮教工作的新局面。

中央综治委、司法部、公安部、劳动和社会保障部、民政部、国家工商总局、全国妇联、共青团中央等部门联合组成了中央社会治安综合治理委员会刑释解教人员安置帮教工作领导小组,并在司法部设立了办公室。在中央安置帮教工作领导小组及其办公室的领导下,区(县)以上的各政府部门分别设立了相应的安置帮教领导机构,在同级司法行政部门设立了安置帮教办公室。在基层,各街道办事处、镇

政府设立了安帮办,社区居民委员会、村民委员会成立了帮教小组。由此,在各辖区内形成了一个由区(县)-街、镇-社区村民委员会、居民委员会组成的三级帮教网络工作机构,系统而有序地安排辖区内的安置帮教工作。

党中央、国务院十分重视安置帮教工作,始终高度重视干部队伍建设,深化干部人事制度改革,加大干部教育培训工作力度。特别是近年来,进一步深化了用人制度的改革,发展壮大以社区居民委员会、村民委员会的帮教小组为代表的群众工作队伍,逐步建立起一支专业化、知识化和年轻化的思想好、作风正、懂业务、会管理、善于工作的安置帮教基层工作队伍,为新时期安置帮教工作持续稳定健康发展提供了强有力的组织保障和人才基础。但是,我们也看到,由于形势的不断变化,安置帮教政策法规的不断完善,在基层工作队伍建设方面或多或少仍存在着一些问题,工作人员的素质和工作能力仍需依据工作形势的发展进一步提升。

教育、培训、学习是实现安置帮教工作人员能力和素质提升的关键途径之一。考虑到当前有关安置帮教工作方面的读物较少,无法满足安置帮教工作人员的学习需要,我们参考有关政策法规和资料,编写了这本《安置帮教工作手册》。本书内容切合实际工作需求,兼具知识性和实用性,可以作为安置帮教工作人员职业教育、工作培训、自我学习的实用工具书。相信这本手册能够为我国安置帮教工作人员能力和素质的培养及提高做出应有的贡献。

安置帮教工作的实践环境在不断变化,安置帮教工作理论也在不断创新,这本书是我们的探索之作,难免有疏漏和不足之处,衷心希望广大安置帮教工作人员批评指正,对本书多提宝贵意见,以便再版时不断改进。

参加本书编写和资料整理的人员有甘黎明、刘瑶、王桂雪、晓春和李伟等同志。

作者

2008年6月

目 录

第一章 安置帮教工作概论

第一节 安置帮教工作概述	(1)
一、安置帮教工作的概念	(1)
二、安置帮教工作的组织	(1)
三、安置帮教工作的对象	(2)
四、安置帮教工作的内容	(2)
第二节 安置帮教工作的意义和原则	(3)
一、安置帮教工作的意义	(3)
二、安置帮教的工作原则	(3)
第三节 安置帮教的历史和发展	(4)
一、我国历史上的安置帮教	(4)
二、新中国的安置帮教	(5)
三、外国的安置帮教制度	(6)
第四节 安置帮教工作的地位和作用	(7)
一、安置帮教工作的地位	(7)
二、安置帮教工作的作用	(8)
本章思考题	(9)

第二章 安置帮教政策法规解读

第一节 改革开放前的安置帮教政策法规	(10)
一、建国初期的安置帮教政策法规	(10)
二、20 世纪 60 年代至 70 年代的安置帮教政策法规	(11)
第二节 改革开放以来的安置帮教政策法规	(13)

一、改革开放初期的安置帮教政策法规	(13)
二、20 世纪 90 年代初至今的安置帮教政策法规	(15)
第三节 安置帮教法规的进一步完善	(18)
一、安置帮教工作立法的必要性	(18)
二、对安置帮教工作立法的内容设想	(19)
本章思考题	(20)
 第三章 安置帮教工作的组织机构和人员	
第一节 安置帮教组织机构的设置	(22)
一、安置帮教领导机构	(22)
二、司法行政机关安置帮教工作机构	(23)
第二节 各级安置帮教机构的职责	(23)
一、综治部门	(24)
二、成员单位	(24)
三、街道、镇及村、居民委员会	(27)
四、各工作部门的配合工作	(27)
第三节 安置帮教机构的工作人员	(28)
一、安置帮教工作人员的构成	(28)
二、安置帮教工作人员的素质要求	(29)
本章思考题	(32)
 第四章 安置帮教的工作内容	
第一节 安置帮教的工作对象	(33)
一、工作对象的含义	(33)
二、刑释解教人员的基本权利	(34)
第二节 思想教育和就业技能培训	(38)
一、思想教育	(38)
二、就业技能培训	(44)
第三节 移交和接收	(48)

(77) 一、移交和接收的概念	(48)
(78) 二、移交和接收的内容	(49)
第四节 引导和扶持	(50)
(88) 一、职业技能培训方面的引导与扶持	(50)
(88) 二、对创办过渡性经济实体的扶持	(51)
(92) 三、对刑释解教人员自谋职业的引导与扶持	(52)
第五节 营造良好环境	(53)
(89) 一、营造良好环境的意义	(53)
(89) 二、营造良好的家庭环境	(54)
(90) 三、营造良好的社区环境	(55)
(90) 四、营造良好的社会环境	(55)
第六节 预防重新犯罪	(56)
(80) 一、预防重新犯罪的重要意义	(56)
二、刑释解教人员重新违法的原因	(57)
三、预防违法犯罪的措施	(59)
(90) 四、重新犯罪预测及其方法	(63)
第七节 调查和管理	(67)
(101) 一、调查工作的指导思想	(67)
(111) 二、调查工作的目标	(67)
(111) 三、调查工作的措施	(68)
(112) 四、管理工作的特点	(69)
(112) 五、当前管理工作出现的问题	(70)
(112) 六、加强管理工作应采取的措施	(72)
本章思考题	(75)
第五章 安置帮教的工作程序	
第一节 衔接工作	(76)
(81) 一、衔接工作的含义	(76)
(81) 二、衔接工作的重要性	(76)

三、衔接工作的内容	(77)
四、目前我国衔接工作存在的问题及完善	(84)
第二节 安置工作	(86)
一、安置工作的含义及重要性	(86)
二、安置工作中各职能部门的任务	(86)
三、过渡性安置的渠道	(87)
四、安置工作的具体内容	(88)
第三节 帮教工作	(98)
一、帮教工作的内涵	(98)
二、帮教工作的重要性	(100)
三、帮教工作的内容	(100)
四、帮教的形式	(106)
本章思考题	(108)
 第六章 安置帮教的工作制度	
第一节 报到登记制度	(109)
一、报到登记工作内容	(109)
二、报到登记工作要求	(110)
第二节 访问谈心制度	(111)
一、必访的情形	(111)
二、必谈的情形	(112)
三、制作访问笔录,及时归档	(112)
第三节 结对帮教制度	(112)
一、结对帮教工作内容	(112)
二、结对帮教的意义	(113)
第四节 学习制度	(115)
一、刑释解教人员的学习制度	(115)
二、安置帮教工作人员的学习总结制度	(116)
第五节 会议制度	(118)

一、领导小组会议制度	(118)
二、街、镇安置帮教办会议制度	(118)
三、村、居委帮教小组工作例会制度	(118)
第六节 档案管理制度	(119)
一、档案管理工作的基本要求	(119)
二、档案管理工作内容	(119)
第七节 信息通报反馈制度	(120)
一、区(县)、街(镇)安置帮教办信息通报工作	(120)
二、社区信息反馈工作	(121)
三、重新犯罪个案通报	(121)
第八节 检查考核制度	(121)
一、检查考核的原则	(122)
二、检查工作内容	(122)
三、考核工作内容	(122)
第九节 目标管理制度	(126)
一、目标管理的含义	(126)
二、目标管理的重要意义	(127)
三、安置帮教工作中的目标管理	(127)
本章思考题	(129)

第七章 安置帮教的工作方法

第一节 从政策法规看工作方法	(130)
一、充分发挥政府各部门的职能,实行安置帮教工作责任制	(130)
二、多渠道促进刑释解教人员就业	(131)
三、发动社会各界共同关心安置帮教事业	(133)
四、充分发挥社区的作用	(135)
五、社区工作者的任务	(138)
第二节 从社会心理学看工作方法	(139)
一、刑释解教人员的心理和行为特征	(140)

二、心理调节和思想教育	(142)
三、经常进行正面激励	(144)
四、树立典型	(145)
五、消除社会歧视和偏见	(148)
第三节 从社会道德看工作方法	(149)
一、道德失范是犯罪的重要原因	(150)
二、道德能预防刑释解教人员重新犯罪	(151)
三、道德能促使刑释解教人员重新树立起面对新生活的信心	(151)
四、道德能够使刑释解教人员在社会交往中与他人和谐共处	(152)
五、道德教育是个人道德品质形成的重要推动力	(153)
六、将道德教育与道德实践相结合	(155)
本章思考题	(155)
附录 I 安置帮教工作的文书格式	(156)
附录 II 与安置帮教相关的法律法规文件	(171)
主要参考书目	(182)

第一章 安置帮教工作概论

第一节 安置帮教工作概述

一、安置帮教工作的概念

根据中华人民共和国国家标准 GB/T20647.5—2006《社区服务指南第5部分：法律服务》，术语安置帮教(helping and arrangement)定义为：刑释解教人员安置帮教工作，简称安置帮教工作，是在各级政府领导下，依靠各有关部门和社会力量对刑满释放、解除劳教人员*进行的一种非强制性的引导、扶助、教育和管理活动。

安置帮教工作的性质在我国政策法规文件中有明确规定，既有对刑释解教人员进行帮教的含义，又有对刑释解教人员予以就业前过渡性安置工作的含义。

二、安置帮教工作的组织

安置帮教工作的开展依靠各有关部门和社会力量。早在20世纪90年代，由中央社会治安综合治理委员会牵头，成立了由司法部、公安部、劳动和社会保障部、民政部、国家工商局、全国妇联和团中央主要负责人组成的中央社会治安综合治理委员会刑释解教人员安置帮教工作领导小组及其办公室。全国各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团也成立了相应的工作机构。

* 刑满释放、解除劳教人员，简称为刑释解教人员，下同。

并且,各级人民政府也加强了对安置帮教工作的领导,把安置帮教工作作为落实社会治安综合治理工作责任制的重要内容,制定工作措施,建立和完善工作制度。规定安置帮教的具体工作由司法行政部门负责,各有关部门、人民团体、民间组织、新闻单位、社区居民组织、村民委员会等组织和家庭,互相配合,共同做好安置帮教工作。

三、安置帮教工作的对象

安置帮教工作的对象是特定的,主要是:

- (1)在刑满释放5年或解除劳教3年之内,即归正期的人员;
- (2)没有生活出路的刑释解教人员;
- (3)有重新犯罪倾向的刑释解教人员。

没有生活出路的刑释解教人员通常指无家可归、无业可就、无生活来源的“三无”人员。有重新犯罪倾向的刑释解教人员通常指没有改造好的人员,暴力犯罪、恶习较深、屡教不改的人员。安置帮教工作的重点对象是刑满释放5年或解除劳教3年之内,没有生活出路和有重新犯罪倾向的人员。

四、安置帮教工作的内容

安置帮教工作的主要内容包括以下六个方面:

- (1)对服刑劳教人员进行回归社会前进行思想教育、就业技能培训;
- (2)向刑释解教人员户口所在地公安机关、接收单位介绍情况,移交有关档案、材料;
- (3)引导、扶持刑释解教人员劳动就业或解决生活出路问题;
- (4)努力营造刑释解教人员就业和创业不受歧视的环境;
- (5)对有重新违法犯罪倾向的刑释解教人员进行帮助教育,落实预防重新违法犯罪的措施;
- (6)加强调查研究,掌握本地区刑释解教人员回归社会后的情况,对他们跟踪调查、掌握去向,协助追逃工作,总结安置帮教经验,定期向上级报告工作,负责各项数据统计、信息反馈。

综上所述,安置帮教工作更为具体的含义是:在各级政府的统一领导下,由司法行政机关牵头组织,依靠各有关部门和社会力量对国家规定期间内(刑满释放5年,解除劳动教养3年内)的刑释解教人员进行的一种非强制性的引导、扶助、教育和管理活动。

第二节 安置帮教工作的意义和原则

一、安置帮教工作的意义

安置帮教工作是保障社会稳定的一项基础性工作,也是帮助、教育刑释解教人员重新回归社会的系统工程,深入扎实地做好这项工作对预防刑释解教人员重新违法犯罪、保障社会和谐稳定具有重要的现实意义,也是全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的客观要求和重要内容。

对刑释解教人员进行安置帮教是我国的一大特色,是确保刑释解教人员回归,并顺利融入社会的重要措施。

二、安置帮教的工作原则

(一)安置工作原则

贯彻给出路、“不歧视”、“不嫌弃”的原则。在政策法律上平等对待刑释解教人员,营造良好的社会环境,在生活上、就业问题上给出路。总之,在各方面真正做到“不歧视”、“不嫌弃”,坚持一视同仁。

(二)帮教工作原则

1、人道主义原则

对刑释解教人员的安置帮教工作必须坚持贯彻社会主义人道主义原则。一方面给他们必要的关心、帮助、教育;另一方面也要依法惩办刑释解教人员中不人道的犯罪行为。

2、个别化原则

对刑释解教人员进行帮教时,要根据每个人的不同情况,分别采取不同措施,有针对性的进行个别帮助和指导。

3、法制原则

安置帮教工作必须体现社会主义法制的基本精神,切实做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

4、社会化原则

对刑释解教人员的安置帮教,需要依赖社会群策群力的扶助与支援,充分利用社会资源,结合一切社会力量对他们进行救助和教育。

5、教育挽救原则

只有对刑释解教人员进行教育挽救,才能使他们不旧病复发、重新犯罪,才不至于使司法效果前功尽弃,对他们进行教育,挽救。

第三节 安置帮教的历史和发展

一、我国历史上的安置帮教

我国近代最早的刑释人员回归社会制度是清末宣统二年(1910年),当年清政府推出了我国历史上第一部独立、完整的监狱法典《大清监狱律草案》,其中明确规定,“在犯人出狱后代谋生计,使不致再犯”,并且提出农工商界、官办、公办和事业办“联络一气,彼此推荐”,必能使保护事业顺利完成。虽然该草案因清政府覆灭,而未能颁布实施,但是由此在法律上勾画出对刑释人员妥善安置的雏型,无疑为后来的刑释人员回归社会制度奠定了基础。

1913年,中华民国北京政府(北洋军阀政府)修订《大清监狱律草案》,颁布了中国首部监狱法典《监狱规则》。1946年1月19日国民党政府又颁布了《监狱行刑法》。在《监狱行刑法》第十三章“释放及保护”中,第八十四条(保护事项之调查与办理)规定:“释放后之保护事项,应于受刑人入监即行调查,释放前并应复查。前项保护,除经观护人、警察机关自治团体、慈善团体及出狱人最近亲属承担者外,

关于出狱人职业之介绍、辅导、资送回籍及衣食、住所之维持等有关事项,当地更生保护团体应负责办理之。”对安置帮教涉及的组织机构和内容更是作出具体的规定。

二、新中国的安置帮教

1954年,中央人民政府政务院通过《中华人民共和国劳动改造条例》的同时,专门颁布了《劳动改造罪犯刑满释放及安置就业暂行办法》。因为国民经济刚刚起步,就业门路有限,因此对刑释解教人员主要采取“多留少放”的政策。规定了“社会安置、留场就业、建立新村,即由劳改农场划出土地组织集体劳动生产”三种劳动就业办法。

1964年,政治经济形势有了很大好转,社会秩序稳定,在召开的第六次全国劳改工作会议上,通过的《关于加强劳改工作若干问题纪要》中,留放政策适时调整为“四留四不留”,即改造不好的留,无家无业的留,家在边境、口岸、沿海线上的留,放出后有危险而本人不想回的留。改造好的不留,家在农村、大中城市、郊区的不留,家中需要本人的或本人要求坚决的不留,老弱病残的不留。

1981年,又出台了犯人刑满释放,除强制留场就业的以外,均应放回捕前所在地或直系亲属所在地的规定。当地公安机关凭释放证明给予落户,由原工作单位,当地劳动部门、街道负责安置就业。

1984年,国务院办公厅《关于做好犯人刑满释放后落户和安置工作的通知》指示,各部门、企事业单位、街道、社队,都要从社会治安综合治理的全局出发,提高政策法规观念,密切配合,认真做好刑释解教人员的落户安置和社会帮教工作。1984年11月,公安部、司法部联合发出《关于加强刑满释放和解除劳教人员教育管理工作的通知》,提出要从组织上、制度上逐人落实帮教措施,可以建立帮教小组,也可以责成专人负责,实行包管、包教、包思想转化的承包责任制。

1991年3月,在全国人大发布的《关于加强社会治安综合治理的决定》中,对刑释解教人员的安置帮教工作作了重要规定。

1992年中共中央七号文件对刑释解教人员的安置帮教工作作了重要规定。1992年《中国改造罪犯状况》的白皮书指出:“中国政府十分重视保护刑满释放人员回归社会的公民权利。中国政府规定,对刑满释放人员不歧视、不嫌弃,做好社

会就业安置工作,给他们参加学习、工作、劳动的机会,促使他们走上正路。”^①

1994年2月,中央综治委等六部委联合签发的《意见》对刑释解教人员的安置帮教工作作了重要规定。1994年12月,全国人大常委会通过《中华人民共和国监狱法》,在第五章第五节“释放和安置”中,第37条明确规定,“对刑满释放人员,当地人民政府帮助其安置生活”。“刑满释放人员丧失劳动能力又无法定赡养人、抚养人和基本生活来源的,由当地人民政府予以救济。”第38条规定,“刑满释放人员依法享有与其他公民平等的权利。”这些规定是对我国民主法制建设的一个重要发展,是我国对公民人权保护的重要体现。

1997年,中央综治委要求各地把安置帮教工作纳入基层安全创建活动之中,切实抓紧抓好。

1999年,中央综治委、司法部、公安部、民政部四部委联合下发了《关于进一步做好服刑、在教人员刑满释放、解除劳教时衔接工作的意见》,使刑释解教人员安置帮教工作向规范化、制度化的方向迈出了坚实的一步。

2004年2月,中央社会治安综合治理委员会等八部委联合签发的《关于进一步做好刑满释放、解除劳教人员促进就业和社会保障工作的意见》对刑释解教人员的安置帮教工作作了重要规定,使安置帮教工作向规范化制度化的方向迈出了更为坚实的一步。

2006年10月,中共中央十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“改进刑释解教人员帮教安置工作”的要求,对安置帮教工作更起到了推动促进作用。

三、外国的安置帮教制度

西方一些国家很早就开始了对出狱人社会保护的研究,帮助出狱人谋生就业,弃恶从善,纠正其不良习性,给予道德上物质上的援助。出狱保护的对象不限于从监狱出来的人,也包括曾受到过某种司法处分或有不良行为的人。

世界上最早的出狱人保护组织是英国人1772年创立的,1862年英国率先颁布了出狱人保护法,规定了对民间调解保护组织的监督和费用补助。在美国,费城于1776年成立了出狱人保护协会,而后,美国相继在各州建立了官方的保护机构,专