



Shanghai Zhengfa Xueyuan Xueshu Wenku

上海政法学院学术文库

刑事法学丛书

社会管理创新视域下 出狱人社会保护创新与发展

贾洛川 · 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

D926.7
20134

阅 览



上海政法学院“十二五”内涵建设项目
(刑法学重点学科建设项目)资助

上海政法学院学术文库 刑事法学丛书

社会管理创新视域下 出狱人社会保护创新与发展

主 编：贾洛川

副主编：张国华 王志亮 张东平

撰稿人：（以姓氏笔画为序）

马 力 王志亮 冯文照 江伟人

刘崇亮 张东平 张国华 骆 群

赵运锋 贾洛川 蔡一军



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新视域下出狱人社会保护创新与发展/
贾洛川主编. —北京: 中国法制出版社, 2012. 9

(上海政法学院学术文库. 刑事法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3999 - 2

I. ①社… II. ①贾… III. ①犯罪分子 - 社会保障 -
研究 - 中国 IV. ①D926. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 214652 号

策划编辑 冯雨春

责任编辑 陈兴

封面设计 李 宁

社会管理创新视域下出狱人社会保护创新与发展

SHEHUIGUANLICHUANGXIN SHIYUXIA CHUYUREN SHEHUIBAOHU CHUANGXIN YU FAZHAN

主编/贾洛川

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640 × 960 毫米 16

版次/2012 年 10 月第 1 版

印张/18.75 字数/247 千

2012 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3999 - 2

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66071862

邮购部电话: 66033288

主编简介

贾洛川,男,上海政法学院刑事司法学院党总支书记、教授,院学术委员会委员,院重点学科监狱学学科带头人,兼任中国监狱学会学术委员会委员、中国犯罪学学会常务理事、上海市社会帮教志愿者协会常务理事、上海市监狱学会理事。

从事高校教学、科研工作二十多年,主要研究领域为监狱学。主讲监狱学基础理论、罪犯教育学等课程。出版有《罪犯灵魂改造工程论》、《中国特色监狱研究》、《中国未成年违法犯罪人员矫正制度研究》、《罪犯生命精神荒原开发研究》、《罪犯感化新论》、《监狱改造与罪犯解放》、《监狱行刑伦理研究》专著7部,《狱苑摭言》文集1部。主编和副主编《监狱学基础理论》、《狱政管理学》、《罪犯教育学》、《罪犯劳动改造学》、《监狱法学》、《当代中外行刑制度比较研究》等专著、教材7部。发表学术论文100余篇,并有多篇论文获奖。

“上海政法学院学术文库”

编 审 委 员 会

主 任:金国华

副主任:闫 立 倪正茂

秘书长:何平立

委 员:(以姓氏笔画为序)

王明华 王 蔚 闫 立 关保英

刘 强 汤啸天 杨 寅 何平立

吴益民 张森年 金国华 倪正茂

章友德

“上海政法学院学术文库”

总 序

中华民族具有悠久的学术文化传统,两千年前儒家经典《大学》即倡言“大学之道,在明明德,在亲民,在止于至善”。其意即蕴涵着彰扬学术、探索真理。而《中庸》论道:“博学之、慎思之、审问之、明辨之、笃行之”,则阐释了学术研究的治学精神以及达到真实无妄境界的必由之路。因此,从对世界历史进程的审视与洞察来看,社会发展、科学昌明、思想进步,从来都离不开学术科研力量与成就的滋养与推动。

大学是国家与社会发展中一个不可或缺的重要力量,而科学研究水平则又体现了大学的办学水平和综合实力,是一所现代大学的重要标志。因此,一个大学的学术氛围,不仅在很大程度上影响和引导着学校的科研状态,而且渗透和浸润着这个大学追求真理的精神信念。这正如英国教育思想家纽曼所言,大学是一切知识和科学、事实和原理、探索与发现、实验与思索的高级力量,它态度自由中立,传授普遍知识,描绘理智疆域,但绝不屈服于任何一方。

大学的使命应是人才培养、科学研究和服务社会;高等教育发展的核心是学术和人才。因此,大学应成为理论创新、知识创新和科技创新的重要基地,在国家创新体系中应具有十分重要的地位和意义。上海政法学院是一所正在迅速兴起的大学,学院注重内涵建设和综合协调发展,现已有法学、政治学、社会学、经济学、管理学、语言学等学科专业。学院以“刻苦、求实、开拓、创新”为校训,这既是学校办学理念集中体现,也是上政学术精神的象征。这一校训,不仅大力倡导复合型人才培养,注重充分发挥个性特色与自我价值实现,提供自由选择学习机会,努力使学子们于学业感悟中启迪思想、升华精神、与时俱进,而且积极提倡拓展学术创新空间,注重交叉学科、边缘学科的研究,致力于对富有挑战性的哲学社会科学问题的思考与批判,

探求科学与人文的交融与整合。“上海政法学院学术文库”正是在这一精神理念引领下出版问世的。

“上海政法学院学术文库”的出版,不仅是《上海政法学院教育事业“十一五”发展规划》的起跑点,而且是上海政法学院教师展示学术风采、呈现富有创造性思想成果的科研平台。古代大家云:“一代文章万古稀,山川赖尔亦增辉”;“惟有文章烂日星,气凌山岳常峥嵘”。我相信“上海政法学院学术文库”的出版,不仅反映了上海政法学院的学术风格和特

色,而且将体现上海政法学院教师学术思想的精粹、气魄和境界。

法国著名史学家、巴黎高等社会科学学院院长雅克·勒戈夫曾言,大学成员和知识分子应该在理性背后有对正义的激情,在科学背后有对真理的渴求,在批判背后有对更美好事物的憧憬。我相信“上海政法学院学术文库”将凝聚上政人的思想智慧,人们将从这里看到上政人奋发向上的激情和攀登思想高峰的胆识与艰辛,上政人的学术事业将从这里升华!

祝愿“上海政法学院学术文库”精神,薪火传承、代代相继!

上海政法学院院长 金国华

2006年9月10日于求实楼

前 言

出狱人社会保护,是社会管理的一项重要工作。在创新社会管理的视域下,研究和探索出狱人社会保护的创新与发展,对于最大限度地增加社会和谐因素,最大限度地减少社会不和谐因素,预防和减少重新犯罪,维护社会稳定,具有重要的现实意义。

我国每年有四十万左右的刑释人员回归社会,这是一个较为庞杂的特殊群体。近年来,随着社会犯罪的增长,出狱人的重新犯罪也在不断攀升。特别是一些地方出狱人重新犯罪比例上升、周期缩短、危害加重,已成为影响社会治安最危险的群体。导致出狱人重新犯罪的原因固然很多,但一个重要因素是社会保护工作还存在诸多问题或薄弱环节,有关出狱人社会保护的理论研究和实务探索也十分有限。鉴于此,我们着眼社会管理创新这一新的时代背景,围绕出狱人社会保护的创新与发展进行了较为系统的研究,并将研究成果汇编成书,希望能够为推进新形势下的出狱人社会保护工作起到一定的理论参考和实务指导作用。

本书是上海政法学院“十二五”规划建设项目中刑法学重点学科建设项目的一个立项课题。课题组的成员既有上海政法学院的专业教师,又有来自上海市安置帮教管理部门、监狱系统的专家和实务工作者。课题立项后,课题组成员经过深入调查,广泛收集资料分别撰写,各章完成后先由张东平作了初步的整理工作,再由张国华、王志亮提出了部分修改意见,最后由贾洛川逐章修改、统稿和定稿。

本书由贾洛川任主编,由张国华、王志亮、张东平任副主编,各章撰稿分工如下:

贾洛川 导论

骆 群 第一章

王志亮 第二章之“一”,第四、十二章

张东平 第二章之“二、三、四”

蔡一军 第三章

赵运锋 第五章

张国华 第六章

冯文照 第七章

马 力 第八、九章

刘崇亮 第十章

江伟人 第十一章

本书在写作过程中参阅了大量的有关研究成果,得到了上海政法学院领导精神上的鼓励和资金上的支持,也得到了许多专家学者以及相关实务部门领导和工作人员的指点 and 帮助,在此一并表示感谢!

本书收集了我国部分相关法律法规及有关规范性文件,附录于后,供读者参阅。

由于调研和收集资料不够全面,加之时间仓促、水平有限,本书缺点、疏漏之处在所难免,祈请读者、行家批评指正。

上海政法学院“十二五”内涵建设项目

(刑法学重点学科建设项目)

《社会管理创新视域下出狱人社会保护创新与发展》

课题主持人 贾洛川

2012年6月

导 论

社会管理是中国特色社会主义事业总体布局中社会建设的重要组成部分。加强社会建设、创新社会管理,是党中央在新形势下从党和国家事业发展全局出发确定的一项重大战略任务,是顺应民心、实现科学发展、构建和谐社会、巩固党的执政地位的本质要求。出狱人社会保护,是一项帮助出狱人适应社会生活,维护合法权益,预防其再犯罪所进行的活动,它是一项特殊的社会保障管理工程,是犯罪预防、刑罚目的最终实现的需要,体现了对人权的深层次保护,也是社会文明和民主进步的一个标识。做好出狱人社会保护工作,是加强和完善特殊人群管理与服务的重要方面,是加强和创新社会管理的重要内容。在社会管理创新视域下,一个重要方面就是要着眼于出狱人社会保护事业的创新与发展。在新形势下,出狱人社会保护迫切需要自觉地纳入社会管理创新视域下来谋划和布局,立足职能,发挥优势,着眼于出狱人社会保护的创新与发展,为进一步推进社会管理工作打下良好基础,以更好地发挥出狱人社会保护在维护社会秩序、促进社会和谐稳定、保障人民安居乐业、为党和国家事业发展营造良好的社会环境等方面的重要作用。欲达此目的,就需要重视社会管理创新视域下出狱人社会保护的创新与发展这一课题研究。

一、社会管理创新与出狱人社会保护创新与发展的基本内涵

关于社会管理,一方面有着不同的理解。有的认为,社会管理是国家机关、社会组织为了实现特定的社会发展目标而采取的政策和行为。^{〔1〕} 另有人认为,社会管理主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。^{〔2〕} 但另一方面,社会管理从其共识来看说到底,属于公共管理领域,是由多个要素组成的过程系统。其主体是政府部门和社会组织,其作用在于更好地优化社会资源配置,构建社会发展的良好秩序,确保社会良性运行,其目标是疏解社会矛盾,满足社会需求,促进社会公正。在我国政治语境中,中国特色社会主义的社会管理是指在社会主义制度的基础上,从保障社会公平正义出发,以政府为主导,立足国情,动员社会力量,整合社会资源,管理社会事务,发展社会组织,规范社会秩序,协调社会关系,完善社会功能,服务社会公众和优化社会生活,构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境,推动社会全面进步的过程和活动。^{〔3〕} 我国改革开放以来,经济社会取得重大发展和进步,但在社会转型过程中,也存在着诸多社会风险,这就要求着眼于社会管理创新,化解诸种社会矛盾和冲突,实现经济社会又好又快地发展。而所谓社会管理创新是指在现有的社会管理条件下,运用现有的资源和经验,依据政治、经济和社会的发展态势,尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范,对现行社会管理理念、方法和机制进行改造、改进、改革,构建新的社会管理机制和制度,健全社会管理体系,以实现社会管理目标及一系列活动的过程。^{〔4〕} 在我国推进社会管理创新,虽然要以既有的管理资源和手段为

〔1〕 丁元竹:《关于建立和完善社会管理体制的若干思考》,中国社会学网, <http://www.sachina.edu.cn/HtmlDa-ta/news/2008/11/4351.html>。

〔2〕 李学举:《加强社会建设和管理,促进社会和谐稳定与发展》,载《求是》,2005年第6期。

〔3〕 李立国主编:《社会服务与管理》,人民出版社、党建出版社2011年版,第3页。

〔4〕 杨建顺:《社会管理创新的内容、路径与价值分析》,载《检察日报》,2010年2月2日。

基础,借鉴其他国家和地区的经验,但是创新的答案依然要靠坚持不断的探索和实践。

出狱人社会保护,是社会管理工作的重要组成部分。所谓出狱人,在监狱学界有狭义和广义两种理解。狭义的出狱人,指被判处有期徒刑、无期徒刑和死刑缓期二年执行的罪犯,经过监狱服刑,刑期届满回归社会的人员。这里的“狱”,就是刑罚执行的监狱,出狱人指刑满释放人员。^{〔1〕}而广义的出狱人,泛指被判处徒刑、拘役等监禁刑,暂予监外执行,被假释等已经刑满回归社会或者在社会上执行的人员。本研究课题所指的出狱人主要是指狭义的出狱人。我国目前官方文件和相关管理机关通常把出狱人(狭义)称之为刑满释放人员,而在许多国家和地区通常用出狱人的提法,国内的一些相关研究也采用出狱人的提法,本书也采用出狱人的提法,也可以说是刑满释放人员的换一种说法。所谓社会保护或社会保障,是指国家以立法和行政措施确立对遇有疾病、伤残、生育、死亡、失业、灾害或其他风险的社会成员给予相应的经济、物质和服务的帮助,以保障其基本生活需要的一种社会救济福利制度。^{〔2〕}社会保护是随着社会经济的不断发展,生产社会化程度的不断提高而产生与发展的,因此社会保护是现代国家和文明社会的重要标志。在我国社会快速转型的过程中,面临着许多复杂的矛盾和问题,社会保护作为社会管理的重要组成部分,在推进社会救济发展的过程中发挥着“稳定器”、“安全阀”以及“缓冲器”等作用,在我国得到了高度重视。其中,出狱人这一特殊群体也纳入社会保护或社会保障的体系之中,被给予高度关注。所谓出狱人社会保护,即指国家或社会对出狱人生活上的关心、就业的安置、思想上的帮教、行为的管理,以使出狱人得到尽力照顾,不受损害也不再危害社会。^{〔3〕}出狱人社会保护不是说所有的出狱人都需要社会保护,其保护的对象主要是刑满释放5年之内,没有生活出路和有重新犯罪倾向的人员。^{〔4〕}之所以要对出狱人社会保护作以上界定,是因为出狱人作为

〔1〕 夏宗素:《罪犯矫正与康复》,中国人民公安大学出版社2005年版,第221页。

〔2〕 吕学静主编:《现代社会保障概论》,首都经济贸易大学出版社2005年版,第8页。

〔3〕 夏宗素:《罪犯矫正与康复》,中国人民公安大学出版社2005年版,第224页。

〔4〕 刘武俊:《论司法行政工作的社会性与社会管理创新》,载《中国司法》,2010年第12期。

社会特殊群体不同于妇女、儿童、老人、残疾人、失业人员等特殊群体。出狱人由于有过犯罪的经历,不仅会受到歧视、遭受不公正的待遇,而且在走投无路的情况下还可能重新犯罪、危害社会;他们既是社会的弱势群体,又是高危群体,因此对其予以保护就具有特殊意义。这不仅是社会文明和进步的重要体现,有利于更好地实现人权保护,而且更是预防和减少犯罪,确保社会和谐稳定的重要的、积极的措施。

胡锦涛总书记2011年2月在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班的讲话中深刻指出:“社会管理,说到底是对人的管理服务。”一直以来,出狱人社会保护作为社会管理工作的一个重要组成部分,其主要任务就是对人或者特殊人群的管理服务。随着社会的快速转型,社会管理的空白点渐趋增多,特别是一些包括出狱人在内的社会特殊人群在社会竞争中处于弱势地位,需要社会给予更多持续的关心支持和教育帮助,否则就有可能从社会发展过程中的落伍者演化为社会管理中的犯罪高发人群,重新陷入犯罪泥潭。因此,必须站在创新社会管理的高度,着力于出狱人社会保护创新与发展,最大限度地减少可能重新犯罪的潜在人群,真正为经济社会的科学发展赢得长期和谐稳定的社会环境。创新是出狱人社会保护的生命,发展是出狱人社会保护的主题。在加强和创新社会管理的新形势下,走创新和发展之路是出狱人社会保护的唯一出路。但是,出狱人社会保护的创新发展需要理论研究的指导与参与,否则就谈不上真正意义上的出狱人社会保护创新与发展。

二、本课题研究的社会背景

在新形势下,党中央作出了加强和创新社会管理的重大战略决策,有着现实的重要性和紧迫性。尽管经过多年来的努力,我国社会管理与实际国情和社会主义制度总体上是适应的。但也应当看到,当前我国既处于经济发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾的集中凸显期,在社会管理领域还存在不少问题,只有加强社会建设,创新社会管理,正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾,妥善协调各方面的利益关系,才能最大限度地激发社会创造活力、增加和谐因素、减少不和谐因素,保持社会和谐稳定。

社会管理创新与出狱人社会保护创新有着密不可分的辩证关系,主要反映在二者的任务是一致的。胡锦涛同志在2011年2月中央举办的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班的讲话中指出,社会管理的基本任务,包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面,为社会管理创新指明了方向。同时明确指出,要进一步加强和完善特殊人群的管理和服务及其相关政策。出狱人作为特殊人群的重要组成部分,如何对他们进行管理和保护,是社会管理创新的一个重要课题。出狱人社会保护是指国家和社会为了帮助出狱人成功回归社会,避免重新犯罪面对出狱人采取的帮助、保护、教育等活动,^[1]其主要任务是帮助出狱人树立自尊、自强的观念,消除自卑心理,建立康复教育制度,解决就业、入学、生活困难,使之顺利回归社会,预防重新犯罪,以维护社会和谐稳定,促进经济社会发展。出狱人社会保护工作在社会管理创新中具有重要的地位和作用,出狱人社会保护工作本身就是社会管理的重要方面,出狱人因其以往特殊的经历和身份,而形成了一个特别的相对弱势和困难的群体,最易成为社会不稳定、不和谐的因素;如果不加以有效解决或处置不当,就会使社会矛盾激化,使出狱人成为一种社会风险和不和谐的因素。这就要求在社会管理创新的时代背景下,加强和创新出狱人社会保护工作,自觉地把出狱人社会保护工作纳入社会管理创新的视域下来谋划和布局,立足职能,发挥优势,着眼于创新与发展,努力为维护社会和谐稳定,促进经济社会发展营造良好的社会环境。

社会管理创新的时代背景既为出狱人社会保护事业的创新提供了广阔的舞台和难得的机遇,同时也对出狱人社会保护工作提出了重大挑战和考验。改革开放之前,我国在当时的历史条件下,对出狱人实行了以留场就业安置为主,其它安置为辅的制度,甚至在有些时期由行政计划性安置演变为法外之刑。^[2] 改革开放以来,特别是随着改革开放的深入,“留场就业”制

[1] 阎文清:《论出狱人社会保护制度的完善》,载《犯罪研究》,2007年第4期。

[2] 陈尚明主编:《安置帮教工作理论与实务》,河海大学出版社2002年版,第22-23页。

度在全国各地陆续废止,1987年后,该项制度在我国已不复存在。^[1] 1994年颁布的《监狱法》明文规定,对刑满释放人员,当地人民政府要帮助其安置生活;刑满释放人员依法享有与其他公民平等的权利。由上可见,我国对出狱人的安置经历了一个由“留场就业”到全部放归社会的转变。在新的历史条件下,随着社会主义民主法制建设的发展及司法人权保障事业的不断进步,出狱人社会保护已成为促进人权保障的重要内容,而如何使出狱人顺利回归社会,用什么样的措施或手段能够优于以往的“留场就业”制度,如何切实维护出狱人的合法权益,如何降低出狱人的重新犯罪率,巩固、提升刑罚执行的效果等等,都有待深入探讨。

近年来,我国在出狱人社会保护、降低重新犯罪率方面做了大量工作,成效也十分显著,但同时也要清醒地看到,出狱人社会保护工作仍然面临着严峻的挑战,出狱人的重新犯罪率居高不下,而且呈逐年上升趋势。根据一项对上海所有刑满释放人员重新犯罪的调查,刑满释放后两年的重新犯罪者最多,占重新犯罪人的39.1%。^[2] 根据司法部监狱管理局统计的数字,2008年全国在押犯接近160万人,其中属于因刑释之后重新犯罪被二次判刑的就达24万多人,比起2003年来增长了近12%。^[3] 而且,由于是重新犯罪,其负面影响大、恶性程度高,主要集中在抢劫、杀人、毒品和盗窃等犯罪类型上,因而给社会带来了严重危害。而究其原因,除了社会转型期社会控制系统的弱化、出狱人没有得到彻底改造等因素促使重新犯罪率上升以外,出狱人刑释后缺少必要的社会保护导致生存条件差、无业可就、没有稳定收入等也是一个重要方面。据中国监狱学会2001到2005年对浙江省出狱人违法犯罪的调查发现,五年内失业、半失业及生活困难的共有1555人,其中重新违法犯罪的有318人,占22.3%,占整个重新违法犯罪的36.5%,比有业、经济状况尚好的重新违法犯罪率3.2%高出7倍。^[4] 另据北京市监狱

[1] 鲁兰:《新时期我国安置帮教工作面临的挑战——监狱工作与安置帮教工作衔接的视角》,载《中国监狱学刊》,2010年第5期。

[2] 张竞兴、江伟人:《上海监狱管理局关于刑释人员生存和思想状况的调查报告》,《上海警苑》,2008年第10期。

[3] 司法部副部长陈训秋:《在全国监狱劳教场所安全稳定工作会议上的讲话》。

[4] 中国监狱学会回归社会学专业委员会:《五年监测调查刑释人员重新违法犯罪的研究》,载《法苑》(上海市司法局刊印),2006年第7期。

管理局 2005 年对该局各监狱服刑的 2209 名累犯(占押犯总数的 15%)进行的专项调查,有 63.42% 的累犯刑释后找不到工作,63.56% 的人没有稳定收入。^[1]由此也可以看出,降低出狱人重新犯罪率,预防和减少犯罪的任务相当艰巨,这就需要在出狱人社会保护工作的创新上下功夫,以更好地降低出狱人重新犯罪率,预防和减少出狱人重新犯罪。

我国出狱人社会保护的现状,与中央对社会管理的新要求和人民群众的新期待相比,还存在不小差距,需要着眼于出狱人社会保护工作的创新,推动出狱人社会保护工作实现新发展。我国现代意义上的出狱人社会保护工作产生于上世纪八十年代,随着我国社会政治经济形势的发展,出狱人社会保护纳入社会治安综合治理系统,取得了有目共睹的成绩。在法律保障层面,随着《中华人民共和国监狱法》的出台,有关部委配合《监狱法》中的相关规定先后以“意见”、“决定”、“通知”等形式下发了一系列法规及文件,对这项工作的性质、目标、措施等事项作出了具体规定,使出狱人社会保护的发展逐步走上了依法实施的轨道;在政策保障层面,党中央及中央综治委先后多次以“意见”等形式下发了一系列政策性文件,尤其是宽严相济刑事政策的出台,有效地发挥了政策的保障力量;在制度保障层面,逐步建立健全了出狱人社会保护工作机构和由省到村(居)五级工作网络,同时建立了以安置就业和社会帮教为主要形式的出狱人社会保护制度,使出狱人社会保护工作逐步走上规范化的轨道。但不容忽视的是,面对新的形势的发展,特别是社会管理创新的要求,我国的出狱人社会保护工作仍有不少亟待改进之处,这在以下几个方面表现得尤为突出。一是出狱人社会保护立法滞后。我国至今还没有一部专门、系统地规范出狱人社会保护的专门法律,尽管监狱法等法律规定了涉及出狱人社会保护的个别条款,但也仅仅停留在原则性的规定层面。另外,关于出狱人安置帮教工作的有关内容只规定在部门规章中,法律层次较低,这使得出狱人的某些权利缺乏法律性保障,有关的保护措施难以落实。二是出狱人社会保护的社会化程度不够高。目前我国出狱人社会保护还是以国家为主导,并大范围动员国家机构参与。自上世纪 80

[1] 潘开元、李仲林:《北京市监狱管理局在押累犯犯罪原因及矫正对策》,载《中国司法》,2006 年第 4 期。

年代以来,各地成立了由政府发动,并动员其他国家机构充分参与的安置帮教组织(各地名称不一,有的叫“刑释人员帮助安置协调领导小组”,有的叫“刑释解教人员安置帮教领导协调小组”等等)。从目前出狱人社会保护的工作机构看,工作机构归属不畅。以往出狱人社会保护工作多放在司法局基层工作处,现在一般放在社区矫正机构,多是代管,即使成立一个下属机构,往往人员配备专职不多,出狱人社会保护需要全社会齐抓共管,尤其是相关部门的配合,但现实工作中,却成为了司法行政部门一家的事,相关成员单位也就是每年召开几次联席会议共同议事,至于相互之间如何分工配合则少有落实。而民间力量参与程度不高也是一个明显的事实,真正中立的民间团体发挥的作用还不大。这种由国家来承担出狱人社会保护的主要工作,在发达国家是没有的,也使政府自身承受着巨大的社会压力。三是出狱人社会保护的内容不够全面。当前,对出狱人社会保护的主要内容是安置帮教。所谓安置,出于“花钱买平安”的考虑,主要精力放在以政府为主导,调动社会各方面的力量,为出狱人提供帮助,解决其落户、就业、就学等问题,这一工作思路还是建立在计划经济体制的基础上的,“安置”一词本身就体现了强烈的行政色彩。随着我国市场经济体制的逐步成熟,经济结构日益多元化,由政府出面的各种安置就业的途径大大减少。^[1]全由政府出面包揽,也日益不现实。再就帮教而言,更多的是沿用“管控”的思路,强化监控、跟踪的职能,甚至将出狱人与社区服刑人员同等对待,有意无意地侵害了出狱人的合法权利特别是出狱人不受歧视的权利。在法律制度上,一项重要的体现就是前科消灭制度,而这一点在我国出狱人社会保护工作中没有很好地体现出来,即使在法律中也没有关于前科消灭的规定。四是出狱人社会保护的渠道还不够宽。如对于特困出狱人过渡性生活救助的渠道极为狭窄,出狱人家庭的作用发挥不够,推动公益宣传、消除社会歧视的办法不多,给出狱人融入社会带来较大障碍。五是出狱人社会保护理论研究欠缺。西方国家对出狱人社会保护的研究已有二百多年的历史,有着深厚的理论基础,而我国这一领域的理论研究却显得单薄。特别是新形势下从社会管理创新视角下研究出狱人社会保护创新问题更少,更谈不上见到相

[1] 阎文清:《论出狱人社会保护制度的完善》,载《犯罪研究》,2007年第4期。