

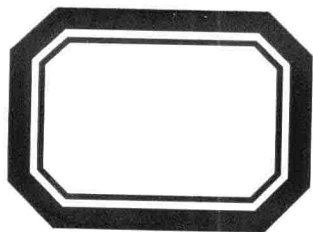
[上海司法行政发展研究报告]
2009~2010年

化解社会矛盾视阈下的 司法行政工作

上海市司法局 编



法律出版社
LAW PRESS CHINA



上海司法行政发展研究报告]
2009~2010年

化解社会矛盾视阈下的 司法行政工作

上海市司法局 编

特邀编审：倪正茂（上海政法学院终身教授）



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

化解社会矛盾视阈下的司法行政工作:上海司法行政
政发展研究报告:2009~2010年/上海市司法局编. —
北京:法律出版社,2010.12
ISBN 978-7-5118-1368-8

I. ①化… II. ①上… III. ①司法—行政—研究报告
—上海市—2009~2010 IV. ①D927.510.61

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第203833号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭雨

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法律出版社上海出版中心
经销/新华书店
责任印制/陶松

开本/787×960毫米 1/16
版本/2010年12月第1版

印张/24 字数/419千
印次/2010年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-1368-8

定价:54.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

化解社会矛盾 服务平安世博

(代序)

吴军营

深入推进社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法等三项重点工作,是当前和今后一段时期全国政法机关的主要任务。我们务必充分认识司法行政部门在社会矛盾纠纷化解工作中的职能优势,不断提高工作效果,切实加强组织领导,以实际行动深入推进矛盾纠纷化解工作,为举办一届成功、精彩、难忘的世博会贡献力量。

一、充分认识司法行政部门在社会矛盾纠纷化解工作中的职能优势

一是司法行政部门在社会矛盾纠纷化解中具有管理的实践优势。比如,我们的人民调解工作,是党联系群众的一个桥梁,积累了丰富的群众工作经验,概括起来就是发扬“以和为贵”的传统,倡导平等自愿、互谅互让、不伤和气,这是从根本上解决矛盾纠纷的有效方法。即使是具有刑罚执行性质的罪犯改造工作、社区矫正工作,也在不断创新教育的方法、手段,近些年还在改造工作中广泛运用心理矫正、心理疏导的方法。在安置帮教工作中,加大对有特殊困难的刑释解教人员的服务和帮扶力度,建立了一批比较规范的过渡性就业基地。二是司法行政部门在社会矛盾纠纷化解中具有多种专业法律资源优势。例如,司法行政承担了律师管理职能,全市有1万多名律师,是独立于政府的“第三方力量”,律师参与矛盾纠纷化解工作,容易获得当事人的信任。此外,公证、法律援助、司法鉴定等法律资源,都是我们能够综合利用的资源。三是司法行政部门能够在“大调解”工作中发挥主导作用。2009年市综治办等10家单位联合下发的加快构建基层大调解工作格局的意见,要求全市在基层构建由党委政府统一领导、政法综治部门牵头协调、职能部门共同参与,以人民调解为基础,人民调解、行政调解、仲裁调解和司法调解紧密衔接,联调联动合力化解矛盾纠纷的基层大调解工作格局。目前,全市有3万多名人民调解员、3万多名人民调解志愿者,人民调解组织遍布每一个居村委,工作网络比较完善。

二、突出重点,创新方法,不断提高矛盾纠纷化解工作效果

一是要在第一时间化解第一线矛盾纠纷上取得明显进展。要在矛盾纠纷化解工作中深入贯彻落实“调解优先”原则,加大第一时间化解第一线矛盾纠纷的工作力度,扎扎实实、认真细致地开展基层矛盾纠纷的排摸、预防和化解工作。二是要在发挥司法所的基础性平台作用上取得明显进展。要把发挥司法所的平台作用摆到重中之重的地位,围绕平台这个核心来思考规划各项工作,区县司法局要大力宣传平台的重要作用。要按照《关于加快构建基层大调解工作格局的意见》要求,加强条线之间、块与块之间的协调配合,统筹指导各类专业性、行业性调解组织,全面推进民事纠纷、轻伤害案件、治安案件、房地物业、劳动争议、交通事故争议、医疗纠纷等领域矛盾纠纷的调解化解工作。要落实文职人员配备工作,已经落实的区县要使用好这支队伍。比如,可以考虑安排到司法信访综合服务窗口不定期地参与接待、咨询等工作。三是要在综合运用各种方法、整合各种资源上取得明显进展。要结合司法行政工作面广、条线多的特点,不仅发挥人民调解的作用,还要发挥法律援助、司法鉴定的作用,特别是要进一步加强律师参与化解社会矛盾纠纷工作,要在整合资源上下工夫。例如,我们有一支庞大的人民调解志愿者队伍,在调处一些复杂的、特殊的、专业性的矛盾纠纷时就要注意发挥好不同经历不同专业志愿者的作用。要推动公安、法院、信访等部门参与司法信访综合服务窗口工作。

三、切实加强对社会矛盾纠纷预防、化解工作的组织领导

一是要把社会矛盾纠纷化解工作作为司法行政工作的重中之重,加强组织领导。我们要深入基层,靠前指导,帮助人民调解委员会和人民调解员做好矛盾纠纷排查化解工作。各区县司法局、全市司法所要着力发挥职能优势,直接调处疑难复杂矛盾纠纷。要选配责任心强、擅长做群众工作、工作经验丰富、专业素质好的同志从事疑难、重大矛盾纠纷化解工作。二是要积极争取党委政府和有关部门的重视支持,进一步加强与有关部门的协调配合。要坚持围绕中心、服务大局,紧紧围绕党委政府的全局工作谋划和推进矛盾纠纷预防和化解工作。要及时汇报工作计划、推进情况和取得的成效,争取党委政府的重视和领导,并从人、财、物上给予保障和支持。要建立工作机制,健全规章制度,进一步加强与委托人民调解和参与人民调解有关的机关和社会团体的沟通联系,定期召开联席会议,通报情况、研究案情、制定对策,进一步完善人民调解、行政调解、司法调解有机衔接、密切配合的矛盾纠纷预防、化解工作体系。三是要总结经验,不断提高矛盾纠纷化解工作水平。要形成工作制度,跟踪矛盾纠纷化解工作的进展,及

时解决遇到的问题。要加强日常考核,建立健全激励机制,营造矛盾纠纷化解工作的良好环境。要丰富宣传手段和形式,及时总结推广好的做法、好的经验,以创新的探索、鲜活的经验、显著的成效,充分体现司法行政系统在大调解格局建设中的重要地位和作用。

目 录

贯彻落实监狱工作“首要标准”研究	市监狱管理局	(1)
监狱系统现代警务机制构建工作探讨	市监狱管理局	(15)
强制隔离戒毒流程及诊断评估研究	市戒毒管理局	(29)
教育矫治工作贯彻“首要标准”研究	市劳教局	(50)
试论宽严相济的刑事司法政策在刑罚执行中的运用	市司法局监狱劳教政策研究室	(61)
社区矫正行刑方式的独特性社会价值研究	市社区矫正办	(69)
政府购买服务项目化管理的实践与思考	市社区矫正办	(78)
社区矫正中公益劳动的作用及运作模式	市社区矫正办	(86)
“首要标准”视野下刑释解教人员安置帮教工作新发展	市社区矫正办	(91)
个案管理模式推进特殊家庭未成年子女关爱行动的实践探索	卢湾区司法局	(97)
职务类犯罪社区服刑人员的分类矫正	宝山区司法局	(105)
“两新”组织法制宣传教育工作机制和方式研究	市司法局法制宣传处	(112)
来沪人员集中居住点法制宣传教育的探索与思考	闵行区司法局	(118)
社区普法志愿者的现状与思考	长宁区司法局	(124)
农村法制宣传教育工作研究	崇明县司法局	(132)
依法治区工作研究	虹口区司法局	(138)
商务楼宇人民调解工作现状及发展研究	静安区司法局	(146)
和谐社会视野中的律师调解化解社会矛盾纠纷机制研究	市司法局律师工作管理处	(154)

民事纠纷人民调解前置工作的实践研究	杨浦区司法局	(163)
金融危机引发相关纠纷案件调解情况的调研	嘉定区司法局	(170)
调解视野下的纠纷解决与社会和谐	松江区司法局	(177)
加强基层司法所建设与区县司法局后勤保障工作之探讨	奉贤区司法局	(182)
人民调解与行政调解、诉讼调解的衔接机制若干问题研究	市司法局基层工作处	(190)
司法所规范化建设的标准体系和考核办法制定研究	市司法局基层工作处 浦东新区司法局	(200)
律师行业为“四个确保”提供优质高效法律服务的调研报告		
.....	市司法局律师工作管理处	(212)
金融危机对上海律师业的影响和对策研究	市律师协会	(217)
律师对经济社会发展参与度的情况调研	普陀区司法局	(227)
新形势下律师管理工作新思路探索	青浦区司法局	(233)
行政管理视角下的公证质量监管	市司法局公证工作管理处	(241)
可持续性发展与公证行业规范收费问题探讨	徐汇区司法局	(249)
公证质量保证体系初探	黄浦区司法局	(255)
法律服务业在改善民生中作用的思考	浦东新区司法局	(259)
金融危机背景下农民工权益保护工作的思考	市法律援助中心	(269)
司法鉴定信访问题的原因与对策	市司法鉴定中心	(279)
长三角区域司法鉴定协作机制研究	市司法局司法鉴定管理处	(283)
司法行政系统行政审批制度改革问题探析	市司法局法制处	(290)
关于处级正职后备干部队伍建设调研报告	市司法局政治部组织干部处	(297)
关于三支队伍能力建设的思考	市司法局政治部教育培训处	(305)
司法行政机关警务督察工作研究	市司法局政治部人事警务处	(313)
着力提高司法行政队伍管理创新和能力建设的调研报告	闸北区司法局	(318)
党委巡视制度的特点分析	市司法局监察室	(324)

法律服务窗口实施《迎世博 600 天行动计划》的调研报告	
..... 市司法局办公室	(326)
司法行政职能基层延伸服务机制新探索	金山区司法局 (334)
区县司法局与监狱劳教所结对推进司法行政工作研究	
..... 市司法局办公室	(343)
司法行政系统内审工作中的若干问题与对策	市司法局审计处 (350)
经营性国资实施委托监管工作设想	市司法局计划财务处 (356)
司法行政系统内刊宣传工作探索	市司法宣传资料中心 (361)
机关后勤保障法制化建设的思考	市司法局机关服务中心 (368)
后记	(372)

贯彻落实监狱工作“首要标准”研究

市监狱管理局*

【内容摘要】 我国刑释人员重新犯罪将在一个相当长的时期内呈现逐渐上升的趋势。把刑释人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准的要求符合我国刑罚的目的,是加强社会治安综合治理和构建社会主义和谐社会的需要,有利于提高罪犯改造质量。贯彻落实监管工作的首要标准,全国应根据各地区社会发展状况和犯罪实际情况制定统一的、多层次的、纵向比较和横向比较相结合的衡量标准体系,并在实践中逐步完善。还应加强科学研究,加强对短刑犯等重点类型罪犯的监管改造工作,在监管改造工作中有所突破。

【关键词】 重新犯罪 改造质量 监狱工作 首要标准

2008年6月16日,中共中央政治局常委、中央政法委员会书记周永康在全国政法系统学习贯彻党的十七大精神和胡锦涛总书记重要讲话专题研讨班上讲话时提出“把刑释解教人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准”的要求。贯彻落实监管工作的首要标准是一个重大理论和实践课题,也是一项复杂的系统工程,涉及面广,工作任务艰巨,需要进行多角度、多方面的深入研究。限于篇幅,本文主要就刑释人员重新犯罪的概况和发展趋势、贯彻落实“首要标准”的意义和作用,如何贯彻落实监管工作的首要标准等方面略作探讨。

一、刑释人员重新犯罪的概况和发展趋势

准确、完整地掌握刑释人员重新犯罪的概况,是深入研究重新犯罪的前提和基础。“重新犯罪”这一概念,经常出现于公检法和司法部所制发的文件中,各部门对其却没有一个科学、统一的标准。例如,公安机关把历史上受过刑罚,因犯罪又被抓获的称为重新犯罪;法院把历史上受过刑罚,又被判刑的称为重新犯

* 项目负责人:桂晓民;执笔人:江伟人。

罪。这使重犯的概念较混乱,各部门由此得出的重犯率也相差较远。我国监狱系统关于重新犯罪的概念和统计标准,来源于中央政法委员会 1985 年 1 月 8 日批准司法部《关于调查刑满释放、解教劳教人员重新犯罪、违法问题的几点意见》,该文件以刑法有关累犯的规定为法律依据,即原犯普通刑事罪的,刑满释放或赦免以后,在 3 年以内再犯应判处刑罚的为重新犯罪;原犯反革命罪的,刑罚执行完毕或者赦免以后,在任何时候再犯反革命罪的,或者 3 年以内再犯其他普通刑事罪而被判处刑罚的都是重新犯罪。1997 年,刑法关于累犯的规定由 3 年改为 5 年。关于重新犯罪的统计标准也随之改变。

关于重新犯罪的概念,有广义和狭义之分。广义的重新犯罪是指第一次实施犯罪行为后又犯新罪。狭义的重新犯罪则是指已受过刑罚处罚的犯罪行为人在刑罚执行完毕之后一定期限内又犯新罪。重新犯罪率则是指已受过刑罚处罚的犯罪人在刑罚执行完毕之后一定期限内又犯新罪的概率。如果将“一定期限”设为 1 年、2 年、3 年和 5 年,那么相应地便分别为 1 年内、2 年内、3 年内和 5 年内重新犯罪率。该期限一般由各国官方机构和学者根据研究周期和研究需要确定,然后在分析重犯率时加以说明。例如,美国、日本曾规定为 3 年,瑞士规定为 5 年,加拿大规定为 18 个月,有的国家甚至无期限规定。^[1]司法部曾从 1986 年起连续五年,组织各省市(除西藏、广西)对 1982 年至 1986 年刑释人员回归社会后 3 年内的表现进行调查,五年间共调查成年刑释人员 $\times$ 人,其 3 年内重新犯罪率最高年度是 1982 年刑释人员为 $\times\%$;最低年度是 1986 年刑释人员为 $\times\%$ 。年平均重新犯罪率为 $\times\%$ 。上海在上述调查中采取全员普查的方式,调查刑释人员 $\times$ 人,其 3 年内重新犯罪率同样是 1982 年释放的最高,达 $\times\%$,1986 年释放的最低,为 $\times\%$,年平均重新犯罪率为 $\times\%$ 。此后,上海市监狱局每年与市公安局联合对本市籍刑释人员进行调查,还通过本市法院系统等调查了本市刑释人员五年内重新犯罪的情况,从而掌握了 20 年来上海刑释人员重新犯罪的基本数据,见统计表一(略)。由于近几年来刑释人员未报户口、人户分离、去向不明等增多[如此类人在 1994 年 $\times$ 人中占 $\times\%$,而在 1998 年 $\times$ 人和 1999 年 $\times$ 人中分别上升到 $\times\%$ 和 $\times\%$ 。2008 年利用本市区(县)安帮部门、街镇(乡)司法所工作网络,调查 2004 年刑释人员 $\times$ 人,查无下落、去向不明的仍有 $\times$ 人],因此,社会调查的重新犯罪率可能有所低估。譬如,笔者曾在福建等地的监狱见到上海的重新犯罪者,此类人往往被疏漏。

刑释人员重新犯罪作为社会犯罪的组成部分,与社会一般犯罪有着紧密的

[1] 卢琦:“关于‘把刑满释放人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准’的研究与思考”,载《犯罪与改造研究》2008 年第 10 期,第 27 页。

联系,两者在发展趋势上呈现大体同步的态势。这是因为,重新犯罪成员来源于社会一般犯罪成员,受到社会一般犯罪成员的结构、特点等变化的直接影响,在犯罪原因上也具有相同的社会背景,诱发社会一般犯罪的各种不良因素,同样也会对重新犯罪产生诱发作用。

从我国的犯罪状况和发展规律来看,社会犯罪较多的时期或地区,重新犯罪的数量一般也较多;社会犯罪较少的时期或地区,重新犯罪的数量一般也较少。例如,我国司法部调查表明,刑释人员重犯率在 1983 年后逐年下降,1986 年后开始回升,这一时期的社会犯罪也呈先降后升的趋势。上海市社会发案率 1982 年高达全市人口总数的 $\times\%$,1986 年降至 $\times\%$ 。上海市 1982 年刑释人员重犯率高达 $\times\%$,1986 年刑释人员重犯率降为 $\times\%$ (为历年最低)。自 1987 年以来,上海市重新犯罪的数量稍滞后于社会犯罪而均呈现总体上升、略有上下波动的态势。

对在押犯中曾被判刑者的比例及其绝对数的统计,是我们弥补上述社会调查疏漏、检测重新犯罪的另一项重要指标。全国监狱押犯总数已从 1979 年 $\times$ 万人增至 1996 年年底 $\times$ 万人和 2006 年年底 $\times$ 万人,全国押犯中曾被判刑者的比重由 1984 年的 $\times\%$ 上升至 1996 年的 $\times\%$ 和 2006 年的 $\times\%$ 。绝对数从 $\times$ 万多人增至 $\times$ 万多人和 $\times$ 万多人。据上海市监狱局统计,上海市监狱局 2003 年 12 月 31 日在押服刑人员 $\times$ 人,其中曾被判刑者 $\times$ 人,占 $\times\%$ 。截至 2008 年年底,上海市监狱系统在押犯 $\times$ 人中,曾被判过刑者占 $\times\%$ 。对上述在押犯的统计,不受其重新犯罪是否在刑释后 3 年内或 5 年内以及原在何处(如在看守所)服刑等的限制,因而明显高于前述社会调查的重新犯罪率。这两者实际上可以作为检测重新犯罪态势的指标。

通过以上多项数据的分析,我们可以比较全面地掌握刑释人员重新犯罪的增长趋势。押犯增多,刑释人员基数必然增多。因此,研究重新犯罪的发展趋势,对社会治安综合治理以及加强监管改造工作都有十分重要的意义。

根据司法部《关于组织重新犯罪问题调查研究的方案》的要求,上海市监狱局于 2004 年组成课题组,完成了对 2003 年 12 月 31 日在监狱服刑的两次以上犯罪服刑人员的调查。此外,根据市安帮办《关于开展上海市刑释解教人员生存和思想状况调查工作的通知》,2008 年上半年,上海市监狱局对全局 2003 年 1 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日期间入监的、有 1 次以上前科的 $\times$ 名在押本市籍服刑人员,围绕其上一次刑释回归社会后,户口申报、住房、就业、生活来源、婚姻、家庭和社区支持等生存状况和心理思想动态等状况,进行了专项问卷调查,其中有效卷 $\times$ 份。通过将统计数据和调研情况综合汇总,并与 20 世纪 80 年代以来上海重新犯罪状况略作比较研究,我们认为,20 世纪 80 年代以来,上海刑释人

员重新犯罪呈现总体稳定的态势。重新犯罪的增减变化,从根本上取决于诱发犯罪因素与预防、控制犯罪因素这两方面态势的强弱消长。基于社会主义初级阶段的基本国情和社会犯罪总体趋势,市场经济条件下我国刑释人员重新犯罪将在一个相当长的时期内呈现总量逐渐上升的趋势。

犯罪学研究表明,不详的信号在于累犯、惯犯的持续增长趋势。当累犯、惯犯的比重达到足以在很大程度上决定社会犯罪的数量和危险程度的时候,当累犯、惯犯的年龄结构达到以成年人为主的时候,就预示着重新犯罪现象固定化的趋势,而社会犯罪已经成为社会的痼疾,社会治安已处于恶性循环状态。这是在西方资本主义社会,尤其在西方工业化大国常见的现象。^{〔1〕} 市场经济较发达的国家,刑释人员重新犯罪率普遍居高不下。我国香港地区具有较完备的法制环境和较成熟的社会管理体制,善导会等社会团体和一批素质较高的社会工作者开展了一系列预防和减少重新犯罪的活动,政府每年也投入大量资金,但据香港惩教署署长透露,我国香港地区1995年、1996年刑释人员出狱后三年内重新犯罪率分别为53%和50%。^{〔2〕} 应当承认,重新犯罪与犯罪一样,作为社会现象,有着深刻而复杂的社会根源和发展规律。许多国家都呈现犯罪增长与经济发展同步的发展趋势。我国司法部组织的全国性调查也表明,重新犯罪率呈地区差别,即东部沿海经济发达的省市明显高于中、西部地区;城市明显高于农村和乡镇。

值得我们警惕的是,刑释人员重新犯罪不仅呈现总量逐渐上升的趋势,而且在重新犯罪主体、重新犯罪类型、重新犯罪形态等方面出现了一些新情况和新特点,一部分重新犯罪人员中出现了恶性循环的趋势,这可以从重新犯罪人员的特征中显示出来:

(1) 中年人明显增多。据对上海市监狱局重新犯罪人员×人统计,其年龄在25岁(含)以下的×人,占11.5%;25~34岁的×人,占37.4%;35~54岁的×人,占48.3%;55岁以上的×人,占2.8%。据司法部的全国性调查,上海市1982年至1986年刑释后三年内重新犯罪的×人中,25岁以下的占38.3%,26~35岁的占51.2%,36~45岁的占9.5%,46岁以上的占1%。由上可见,当前重新犯罪者中,35岁以上的中年人已占半数以上,比20世纪80年代多4倍。其中,屡教不改的“几进宫”明显增多。目前看来,传统的教育改造对“几进宫”作用很小,原因主要有两个方面:第一,成年人性格已经定形,社会化过程已经基本完全,因而对他们不可能像青少年那样,通过正确行为方式的引导和社会化措施

〔1〕 李均仁:《中国重新犯罪研究》,法律出版社1992年版,第9页。

〔2〕 参见《法制日报》2001年3月29日版。

的强化,就能使他们彻底改变;第二,成年人犯罪之前并不是对犯罪的危害认识不清,多数是由事业的失败、竞争的压力、失业、家庭解体等造成的,所以,解决这些问题,仅有教育是不够的,必须辅助以其他措施,必须从解决使他们犯罪的社会矛盾和社会问题入手。

(2)文化程度低的占大多数。在×人中,文盲、半文盲占4.5%,小学未毕业占7.6%,小学毕业占16.5%,初中未毕业占9.9%,初中毕业占48.4%,高中或中专占16.6%,大专占1.3%,本科占0.3%。据上海市监狱局2003年年底统计,全局在押犯中,捕前文化程度为文盲、半文盲占2.9%,小学占24.9%,初中占51.4%,高中或中专占15.6%,大专以上占5.1%。两者相比,重新犯罪者的文化程度明显低于其他押犯,尤其是大专以上的仅为其他押犯的1/3。这表明押犯文化程度高低与其刑释后适应社会的能力(尤其是择业竞争力)强弱、重新犯罪可能性呈正相关联系。文化程度越低,在市场经济条件下适应社会的难度越大,其重新犯罪的可能性也越大。

(3)无业的占多数,但重新犯罪原因多样化。有前科的×名在押本市籍服刑人员中无业的占72%。在问卷调查时,×人认为本次重新犯罪原因是“没工作,为了基本生活需要”,占29.1%;选择“为了吃喝玩乐等享受需要”占22.3%;选择“受江湖义气影响”占21%;选择“为了吸毒”占13%。其余还有为了“筹集子女学费、亲属医疗费”、“还赌债”、“玩弄女性”;受别人胁迫、利用,报复他人等原因。据统计,服刑前经济来源靠父母资助的×人,占33.2%;靠自己工作收入的×人,占30.1%;靠犯罪所得×人,占14.6%。以下依次是靠朋友、靠配偶收入和其他亲属及子女等资助的,分别占12.6%、9.3%和6.9%。除×人无收入外,月收入5000元以上的×人,占8.4%;1000~2000元×人,占8%;2000~3000元×人,占5.5%;1000元以下×人,占5.4%;3000~5000元×人,占4.8%。

问卷调查时,由于当前社会就业难矛盾突出,有×人担心刑释后找不到工作,占42.2%;担心自己无技能、收入太低,难以结婚,占28.5%;担心受社会歧视、遭家庭遗弃,占25.1%;担心对社会看不懂、不适应社会,占19.4%。有×人表示,生存问题解决不了,肯定会重新犯罪,占3%。据上海市监狱局调查统计,沪籍1982年刑释人员回归社会三年后仍失业的占12%,而1994年、1995年、2000年刑释人员失业的分别上升为53.3%、58.8%和61.1%。显然,刑释人员就业难的矛盾愈益突出。

(4)未婚的多。有前科的×名在押本市籍服刑人员中婚姻状况为未婚的占61.1%,已婚占29.2%,离婚占18%,未婚同居占7%。由于自身素质较差,年龄略大,经济积累较少等多种原因,相当一部分刑释人员的婚姻问题已成为“老大

难”。调研表明,单身刑释人员一般更缺乏家庭约束和责任感,更容易重新犯罪。

(5)重新犯罪者中毒品犯罪明显增多。在有前科的×名在押本市籍服刑人员主要罪名统计中,盗窃虽高居首位(占27.5%),但与过去相比,呈减少之状(如1989年度、1990年度刑释后3年内重新犯罪者中,犯盗窃罪的分别占71.7%和77.4%)。毒品犯罪已上升至第二位(占21.5%),其次,诈骗占18.1%,抢劫占13.5%,以后依次为伤害、聚众斗殴、强奸和杀人等犯罪类型。女性重新犯罪案由最多是诈骗,占36%,其次是毒品犯罪,占34.7%。未成年犯重新犯罪案由最多是抢劫,高达66.7%,其次是盗窃,占25%。另据上海市监狱局对2000年度刑释人员调查,原罪名为涉毒犯罪的占5.5%,但在重新犯罪者中,涉毒犯罪上升为17%。由于毒品犯罪的暴利性和隐秘性以及禁毒斗争的长期性和艰巨性,刑释人员涉足毒品犯罪的将增多。

(6)职业罪犯增多。有前科的×名在押本市籍服刑人员中,有1次前科的占64.5%,2次前科占21.3%,3次前科占9.2%,4次及以上前科占5.1%。共同犯罪的占50%。所谓职业罪犯,指以非法获取钱财为主要目的,在较长时间内,以犯罪手段满足其生活和挥霍需要或发财欲望的犯罪者。职业罪犯的基本特征:一是有较长期的劣迹史和在不良交往基础上形成的生活方式;二是多为无业游民或时做时辍;三是犯罪形成专业化。与毒品犯罪一样,职业罪犯增多有着深刻的社会原因和时代背景。首先,面对贫富差距的扩大和高消费生活方式的诱惑,有些相对剥夺感强烈但又无力合法致富的人便在利益驱动下铤而走险。其次,社会环境的宽松和人的自由度扩大,加上就业形势严峻,构成无业游民存在的客观基础。最后,社会价值观念的嬗变和传统道德观念的约束力减弱,使一些人“笑贫不笑娼”,为发财而不择手段。不少职业罪犯缺乏罪责感,不以屡教不改为耻,反以“山上下来的几进宫”为荣。因此,从贩毒和职业罪犯增多等犯罪构成的新变化来看,刑释人员重新犯罪可能出现上升和恶性增大的发展趋势。一部分刑释人员会陷入重新犯罪恶性循环的泥潭。由于社会犯罪增多,我国监狱系统在押犯从1979年的×万人,增至目前的×万人。刑释人员总数的增多和重新犯罪率上升,必然对社会稳定构成更大的危害,我们对此必须高度重视。

(7)重新犯罪的“高发期”有所延后。司法部20世纪80年代组织的全国性调查表明,刑释后第一年内重犯的占48%,第二年重犯的占32.2%,第三年内重犯的占19.8%。因此,当时把刑释人员回归社会后的一两年内称为重新犯罪的“高发期”,并作为综合治理的重点时期。但近几年来,我们在调查研究中发现,刑释人员重新犯罪的“高发期”有延后趋势。例如,1995至1997年刑释人员回归社会2年内重犯的仅占40%左右,第三年至第五年内重犯的占60%,尤其是第三年内重犯的较多。我局2003年1月1日至2007年12月31日期间入监的、

有1次以上前科的×名在押本市籍服刑人员,刑释后两年内重犯率最高,占39.1%。但是,刑释后5年及以上重新犯罪的也有×人,占32.1%,几近1/3。笔者认为,重新犯罪的“高发期”,实质上也是刑释人员回归社会的适应期。该时期是刑释人员在就业、恋爱、婚姻等方面需求最多、最强烈的时期,亦是其遇到矛盾最多、思想最不稳定、容易反复的时期。重新犯罪“高发期”延后,表明社会转型后刑释人员适应社会的难度有所增大,其适应期相对延长。这也提醒我们,应充分认识综合治理的长期性、艰巨性和复杂性。

二、社会治安综合治理面临严峻挑战

预防刑释人员重新犯罪是我国社会治安综合治理工作的重点。随着改革的深化,我国的政治、经济、文化和人们的社会生活都发生了许多重大变化,社会治安综合治理工作面临严峻的挑战。

(一)利益主体多元化(略)

(二)资源配置市场化(略)

(三)刑释人员趋于分化(略)

(四)综合治理工作尚不适应形势发展的需要

综合治理涉及社会各个方面。随着政府由无限政府向有限政府转变,行政手段在综合治理工作中的权威性和影响力相对趋弱,我们必须通过法治化来明确政府和社会各个利益主体以及刑释人员的权利、责任和义务。例如,许多发达国家一百多年前就制定了《出狱人保护法》等相关法律法规。由于法制建设滞后,我国综合治理工作在很大程度上还依赖于各级领导人的重视程度。此外,由于传统体制下政府包揽了社会管理的职责,客观上抑制了社会的生长发育。社会公众习惯于依赖政府或警察来管理治安,群众的社区意识和自我组织、自我治理的能力不强。有些地区或部门从事综合治理工作的人员素质参差不齐。有的同志在工作理念上还视刑释人员为管制对象,在方式方法上存在着简单化、图形式等问题,影响了综合治理的成效。据上海市监狱局对全局2003年1月1日至2007年12月31日期间入监的、有1次以上前科的×名在押本市籍服刑人员专项问卷调查,被调查对象回归后普遍对社会感到困惑,其中受社会歧视、遭家庭遗弃的×人,占21.4%;对社会看不懂、不适应社会的×人,占14%;不能摆脱服刑前朋友圈子的×人,占13.7%。但是,只有×人得到社工的关心和帮助,占6.7%;×人从来没有得到社工的关心和帮助,或不知社工是干啥的。

三、贯彻落实“首要标准”的意义和作用

贯彻落实监管改造工作首要标准首先需要研究如何准确、全面、科学地认识

和把握贯彻落实“首要标准”的意义和作用。

(一)把刑释人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准的要求符合我国刑罚的目的

我国刑罚的目的是预防犯罪,它包括一般预防和特殊预防。所谓一般预防,指国家通过制定、适用和执行刑罚,使人们明白有法必依、违法必究、犯法必罚的道理,警戒、威慑潜在犯罪人,补偿和安抚被害人,满足被害人及其亲友伸张正义的复仇要求,消除人们私力报复的意念,以预防和减少犯罪。所谓特殊预防,指对犯罪人适用和执行刑罚,剥夺或限制其再犯罪能力,在惩罚的前提下,教育改造罪犯,使其体验到法律的威慑和惩罚作用,从而改邪归正,不愿或不敢再犯罪。刑罚的目的指导着刑罚的执行。行刑是国家刑事司法活动的最终阶段,是制刑与量刑的自然延伸,刑罚执行是实现刑罚目的的关键环节。从根本上来说,刑罚执行的目的、内容、方式等,都必须与刑罚的目的适应。监狱是国家的刑罚执行机关。我国监狱对罪犯实行惩罚和改造相结合、教育和劳动相结合的原则,将罪犯改造成为守法公民,这表明中国监狱制度的宗旨是与刑罚的目的相一致的。

(二)把刑释人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准,是加强社会治安综合治理和构建社会主义和谐社会的需要

化消极因素为积极因素是构建和谐社会的前提和任务之一。维护和实现社会公平正义,必须对一切犯罪分子依法实施刑罚。社会转型时期滋生和诱发犯罪的因素大量增加的严峻态势,决定了我们必须坚持依法严厉打击严重刑事犯罪活动的方针。但是,仅靠打击和惩罚犯罪难以构建社会主义和谐社会。据统计,我国监管场所平均每年刑释解教人员为×万多人,其中监狱平均每年释放×万人、劳教所解教×万多人,在看守所执行期满释放×万多人。^{〔1〕}

根据社会学理论,对触犯法律的越轨者依法执行刑罚,采取强制性的监管改造措施,实质上就是一个再社会化的过程。再社会化的目的是,矫正罪犯的反社会行为,使其接受和确立符合社会大多数人利益的社会规范价值观念和行为方式,刑释后重新融入社会生活。从法律上来说,再社会化过程是以刑期起止为标志的,罪犯刑释之日,即再社会化过程的终结和继续社会化的开始。但是,正如人们犯罪,一般有一个从量变到质变的过程,罪犯刑释后继续社会化也有一个渐进的过程。这一过程往往是长期、复杂、艰巨的。了解罪犯的构成和特点,有助于我们从深层次上充分理解化消极因素为积极因素,构建社会主义和谐社会的意义。为此,笔者将2008年12月与1994年4月上海市监狱局在押犯情况统计

〔1〕 参见《郝赤勇同志在全国刑释解教人员调查摸底专项活动电视电话会议上的讲话》,2007年1月19日。