

SHEQU JIAOZHENG SHIWU

社区矫正实务

主 编：胡虎林
副主编：吴强军
编 著：徐祖华 孔 一



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大學出版社

社区矫正实务

主 编 胡虎林
副主编 吴强军
编 著 徐祖华 孔 一

浙 江 大 学 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社区矫正实务 / 胡虎林主编；徐祖华，孔一编著. —杭州：浙江大学出版社，2007.3
ISBN 978-7-308-05144-6

I. 社... II. ①胡... ②徐... ③孔... III. 社区—监督改造—研究—中国 IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 017024 号

社区矫正实务

主 编 胡虎林
副主编 吴强军
编 著 徐祖华 孔 一

责任编辑 石国华
封面设计 俞亚彤
出版发行 浙江大学出版社
(杭州天目山路 148 号 邮政编码 310028)
(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心
印 刷 杭州印校印务有限公司
开 本 880mm×1230mm 1/32
印 张 8.5
字 数 170 千
版 印 次 2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-05144-6
定 价 18.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88072522

用科学发展观指导 社区矫正工作的创新实践 (代 序)

浙江省社区矫正工作委员会副主任 胡虎林
浙 江 省 司 法 厅 厅 长

党的十六届三中全会提出,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展。在新的历史条件下,认真学习和深刻领会科学发展观的精神实质,在实践中坚定自觉地把科学发展观贯穿于司法行政工作的整个过程和各个方面,干在实处,走在前列,全面开创司法行政事业的新局面,是浙江省各级司法行政机关一项长期而又重要的政治任务。

目前正在全国 18 个省(市)开展的社区矫正试点工作,是全面贯彻落实国家刑事政策,不断改革和完善具有中国特色的刑罚执行制度,加快司法体制改革进程的迫切需要;是进一步整合社会力量,合理配置基层政法资源,强化社会治安综合治理,维护基层社会稳定,构建社会主义和谐社会重要的基础工程。浙江是全国首批社区矫正试点省份,目前,试点工作已经进入了全省范围适度扩大的新阶段。伴随着试点工作从选择性的局部试点走向全省适度扩大的过程,如何继续保持试点工作良好的

发展势头,在此基础上力争实现新的、更大的发展,为改革和完善我国刑罚执行制度体系、推进司法体制改革作出应有的贡献;如何紧紧抓住开展社区矫正试点工作的契机,推动司法行政工作再上新台阶,有效发挥司法机关在建设“平安浙江”、“法治浙江”、构建和谐社会进程中的职能作用等事关司法行政工作可持续发展问题,作为社区矫正试点工作牵头组织部门的司法机关应当积极应对、认真思考。

解决社区矫正试点工作如何发展、怎样发展的问題,实质上就是要解决发展观的问题。实践证明,有什么样的发展观,就会有什么样的发展战略、发展思路、发展模式,就会对发展实践产生根本性、全局性的重大影响。在当前,深刻领会和牢牢把握科学发展观的精神实质,坚持用科学发展观指导社区矫正工作的创新实践,既是开展社区矫正试点工作的政治优势;也是确保社区矫正试点工作依法规范、健康有序发展的强有力的政治保障。

一、坚持以人为本,牢固树立群众观点,依靠人民群众的支持推进社区矫正工作的发展

“以人为本”是科学发展观的本质和核心思想,是发展问题在起点与归宿上的定位。落实科学发展观,坚持“以人为本”,也为我们从更深刻的层面上理解和把握社区矫正的实质和内涵,依法、规范、准确地对社区服刑人员实施矫正,提供了重要的思想认识武器。社区矫正使服刑人员在与社会不隔绝的状态下,在社会力量的作用下实现教育改造目的,维系了服刑人员与家庭及社会的

正常联系和沟通,充分体现了法律的人文关怀和刑罚的人道价值。社区矫正刑罚观所体现的法律和社会的人文精神,决定了社区矫正方式更加注重文明、规范执法的特性。在实际工作中,既要切实消除传统重刑主义思想的影响,充分认识文明、规范执法对于提高教育矫正质量和实效的重要性与必要性;又要清醒地认识到社区矫正对象的罪犯性质,正确处理好文明、规范执法与落实社区矫正监督、管理、教育措施,保障刑罚执行严肃性的辩证关系,依法、准确地履行刑罚执行职责。

安居乐业、国泰民安是人民群众的根本追求和愿望,也历来是党和政府的工作目标与责任。社区矫正工作以维护社会稳定为己任,以构建和谐社会为目标,与人民群众的意愿具有高度的一致性,这是社区矫正工作发展的重要先决条件。开展社区矫正,将符合条件的罪犯放在社区内,遵循社会管理规律,运用社会工作方法,整合社会资源和力量对罪犯进行教育改造,使其尽快改邪归正,有利于促进社会的长期稳定与和谐发展。同时,社区矫正工作是专门国家机关在相关社会团体、民间组织以及社会志愿者和广大人民群众积极参与、支持和配合下,对社区服刑人员实施监督管理和教育矫正的非监禁刑罚执行活动,具有鲜明的群众性和社会参与性特点。因此,人民群众对待这项刑罚执行制度改革的态度以及参与支持的深度和广度,是试点工作成败的重要决定因素。基于这样的理解和认识,在推进社区矫正试点工作发展的进程中,必须紧紧抓住以下三个重要环节:

(一)善于组织群众

组织群众、宣传群众、发动群众,既是贯彻落实党的群众路线的必然要求,也是重要的工作方法。在开展社区矫正试点工作中树立群众观点,坚持党的群众路线,落实“以人为本”,就是要认真贯彻落实我们党历来倡导的国家专门机关与依靠群众相结合的刑事政策,善于集中民智、协调民力,善于调动一切可以调动的积极因素、团结一切可以团结的力量,共同致力于维护基层社会稳定的工作目标。同时,要进一步深化、发展新时期“枫桥经验”,不断巩固和完善我省前期试点阶段已形成的以村(居、社区)社区矫正工作站为依托,以民间组织、社会团体为载体,以加强社区矫正志愿者队伍思想、组织和素质建设为抓手的社会力量参与社区矫正工作机制,加强正面宣传和引导,努力把试点工作转化为人民群众的自觉行动,有效地组织和动员更广大的群众为发展社区矫正事业服务。

(二)充分依靠群众

社区矫正之所以成为当今国际社会刑罚适用的主流趋势,一方面因其是刑罚不断文明、社会不断进步的重要表现形式;另一方面在于社区矫正得到了社会及民众的支持和认同。我省前期试点经验也充分表明,社会各界和人民群众的参与和支持是社区矫正试点工作健康发展的重要推动力。因此,在开展社区矫正试点工作中,既要放手发动群众,依靠群众的参与和支持,促进试点发展;又要充分相信群众的智慧和创造力,努力为人民群众参

与试点工作提供更为广阔的舞台、更加畅通的实践渠道。同时,要充分尊重、保护和发挥人民群众的首创精神,不断丰富试点的形式和内容,全面提升我省的试点工作水平。

(三)一切为了群众

在社区矫正试点工作中落实“以人为本”,必须坚持把试点工作发展的速度、创新的力度与人民群众可承受的程度统一起来,明确试点目标,规划试点发展,检验试点成效;坚持以构建和谐社会为目标,以提高教育矫正质量为中心,依法规范地开展社区矫正,不断巩固和扩大教育矫正成果,降低再犯新罪率,维护基层社会稳定,让广大人民群众真切感受到社区矫正工作创新发展的成果和实惠,夯实试点工作的群众基础。

二、坚持服务大局,突出工作重点,着力推进社区矫正与其他各项工作的全面、协调发展

“全面、协调发展”是科学发展观的基本内容,是发展问题在过程和方式上的定位。坚持用科学发展观指导社区矫正工作的创新实践,要求我们自觉地把社区矫正试点工作的发展问题与实现司法行政事业的全面发展紧密结合起来,积极主动地把包括社区矫正在内的司法行政各项工作纳入到建设“平安浙江”、“法治浙江”,构建和谐社会这个工作大局中去思考、去定位、去落实,有效发挥司法机关在维护社会稳定、促进经济发展进程中的职能保障作用。结合当前的形势和任务,我们应当确立以下三个观念:

(一)牢固确立大局观念

善于从政治上认识和理解当前开展社区矫正试点工作,对于构建中国特色刑罚执行制度体系,推进我国司法体制改革进程的紧迫性和必要性;善于从大局上分析和把握做好社区矫正试点工作对于维护基层社会稳定的重要性和现实性,紧紧围绕“平安浙江”、“法治浙江”,构建和谐社会的工作大局,牢固树立“稳定压倒一切”的稳定观、“以人为本”的大服务观和“为构建和谐社会作贡献就是政绩”的政绩观,着眼于大局,着眼于整体推进司法行政事业发展的实际,积极谋划社区矫正试点工作的发 展 大 计,科学制定工作意见和实施方案,扎实推进试点工作进程。

(二)牢固确立辩证观念

当前,我省基层司法行政机关特别是基层司法所还存在着职能多、任务重、人员少、基础弱等诸多困难。而社区矫正作为非监禁刑罚执行活动,工作要求又非常高。解决这对现实矛盾,需要各级党委、政府的重视和相关部门的支持以及自身的努力,需要一个长期的发展过程。在现阶段,更为重要的是我们要不断创新工作思路和工作方法,学会“弹钢琴”,讲求辩证法,创造性地把阶段性的工作重点、工作任务与司法行政工作的长远发展目标有机地结合起来,统筹兼顾,科学安排,合理配置人力、物力和工作精力,准确把握工作进程;不断强化改革意识、创新意识和责任意识,积极应对现实矛盾与困难,着力解决好发展中的问题,努力实现司法行政工作的协调发展。

(三)牢固确立“一盘棋”观念

我省司法行政事业经过二十多年的发展,已经积累了比较雄厚的法律保障、法律服务和法制宣传资源,特别是在维护基层社会稳定方面,也已经形成了以司法所、调委会、安置帮教小组等机构和组织为载体的,遍布城乡和村、居、社区的基层工作网络;建立了一支以司法助理员为骨干,以人民调解员、人民陪审员、安帮小组成员等社会力量为重点的基层工作队伍,这是开展社区矫正试点工作的优势所在,必须充分加以利用和整合。要切实消除条块分割、门户之见等不良现象,树立司法行政工作“一盘棋”的观念,最大限度地利用和发挥好基层资源优势,努力形成社区矫正与其他工作资源共享、优势互补、相互促进、共同发展的基层司法行政工作新格局。

三、坚持工作创新,把握试点原则,努力实现社区矫正工作的可持续发展

“可持续发展”是科学发展观的根本所在,是发展问题在目标和方向上的定位,是对“以人为本”、“全面、协调发展”观点的总结。坚持用科学发展观指导社区矫正试点工作的创新实践,要求我们立足实际,着眼长远,既要脚踏实地、扎扎实实地从基层基础工作抓起,夯实发展基础;又要奋发有为,敢于实践创新,增强发展后劲,努力实现可持续发展。

社区矫正工作法律性、政策性都很强,同时,涉及国家现行刑罚执行制度的改革和完善,事关社会稳定,事关国家法制的统一。因此,两院两部《关于开展社区矫正试

点工作的通知》以及司法部领导多次强调指出,开展社区矫正试点工作必须在现行的法律、法规框架内依法规范、积极稳妥地进行。当前开展社区矫正试点工作还存在着立法滞后、社会承受力不强、基层基础薄弱、社区组织不够健全等诸多困难。我们既要充分认识刑罚执行制度改革和完善的艰巨性和长期性,又要积极主动地加强自身建设,练好基本功。结合我省实际,要继续加大中央领导关于加强“两所一庭”建设指示精神的贯彻落实力度,结合综治中心和联动、联调工作机制建设,根据试点工作需要,进一步理顺司法所管理体制,合理配置基层力量,加强司法所队伍能力素质建设,坚持以点带面、循序渐进,扎实推进司法所基础设施建设。同时,以司法所规范化建设为突破口,以司法所内部管理为重点,着力提升司法所的整体效能,夯实试点发展的工作和组织基础。

社区矫正工作同时也是构建具有中国特色刑罚执行制度的重要实践创新活动,没有现成的经验和模式可以借鉴。然而,试点工作必须出经验、出成效。因此,坚持在实践中创新、在创新中发展,应当成为我省社区矫正试点工作的主旋律和实现可持续发展的重要实践方式。在实际工作中,既要准确把握试点工作原则,积极稳妥,依法规范地推进试点进程;又要不断增强工作的主动性,创造性地做好工作。要在认真总结前期试点经验的基础上,进一步创新思路,深化改革,坚持以提高教育矫正质量为核心,努力在社区矫正程序的严密性、准确性,矫正方法的实用性、科学性和有效性上下功夫,积极探索和着力构建中国特色的非监禁刑罚执行制度体系;努力在进

进一步完善社区矫正组织领导、工作管理机制等方面下功夫,积极探索和着力构建具有浙江特点、体现试点工作发展要求的非监禁刑罚执行工作的组织、管理模式;努力在构建社区矫正相关职能部门协调配合长效工作机制以及进一步加强队伍建设、完善社会力量参与社区矫正的形式和途径上下功夫,积极探索和着力构建党委、政府领导下,司法行政机关牵头组织实施,法院、检察、公安、财政、人事编制等相关部门紧密配合,社会力量广泛参与的社区矫正工作机制,群策群力,齐抓共管,共同推进我省社区矫正工作的创新和发展。

(原载《中国司法》2006年第3期)

目 录

绪 论	(1)
第一章 社区矫正工作概述	(11)
第一节 社区矫正及社区矫正工作	(11)
第二节 社区矫正工作的指导思想、工作原则 及其意义	(20)
第三节 社区矫正组织	(25)
第四节 社区矫正工作队伍	(44)
第二章 社区矫正的适用范围、对象及任务	(52)
第一节 社区矫正的适用范围及其对象	(52)
第二节 社区矫正的工作任务	(63)
第三章 社区矫正对象的接收	(65)
第一节 社区矫正对象的集中接收	(66)
第二节 社区矫正对象的日常接收	(73)
第三节 社区矫正对象的档案及其管理	(77)
第四章 社区矫正对象的教育矫正	(82)
第一节 教育矫正的概念、特征及其作用	(83)
第二节 教育矫正的工作原则	(86)
第三节 教育矫正工作	(87)

第五章 社区矫正的个别化方法——个案工作	
.....	(100)
第一节 个案工作的沟通	(101)
第二节 个案工作的记录	(133)
第六章 社区矫正对象的监督管理	(147)
第一节 监督管理的概念、特征及其任务	(147)
第二节 监督管理的工作原则	(150)
第三节 监督管理内容	(153)
第四节 监督管理工作	(160)
第五节 分级管理及其处遇	(170)
第七章 社区矫正对象的奖惩考核	(174)
第一节 现阶段社区矫正对象奖惩考核制度的特点	(175)
第二节 奖惩考核内容、工作原则及其组织 ...	(185)
第三节 考核及其实施	(190)
第四节 奖惩及其实施	(196)
第八章 社区矫正的终止	(203)
第一节 社区矫正的终止情形	(203)
第二节 社区矫正终止的执行	(204)
第九章 社区矫正与司法所的建设问题	(209)
第一节 司法所在社区矫正工作中的地位、 职责及作用	(209)
第二节 司法所现状与开展社区矫正工作的 现实差距	(213)
第三节 加强司法所建设需要解决的相关问题	

.....	(217)
第十章 社区矫正制度的创新问题	(222)
第一节 现阶段社区矫正制度建设的基本特点	(223)
第二节 现阶段社区矫正制度建设存在的若干问题	(226)
第三节 现阶段社区矫正制度创新的理念、 机制及重点	(229)
第十一章 农村社区矫正工作问题	(235)
第一节 农村社区矫正工作面临的困难 和问题	(236)
第二节 深化农村社区矫正工作需要解决的 相关问题	(238)
第十二章 关于社区矫正立法问题	(243)
第一节 现阶段社区矫正试点工作面临的相关问题	(243)
第二节 关于社区矫正立法的几点建议	(247)
后 记	(255)

绪 论

社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式,是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内,由专门的国家机关在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者的协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,通过思想改造和劳动改造,矫正其犯罪心理和行为恶习,并促进其回归社会的非监禁刑罚执行活动。社区矫正是积极利用各种社会资源、整合社会各方面力量,对罪行较轻、主观恶性较小、社会危害不大的罪犯或经过监管改造、确有悔改表现、不再危害社会的罪犯在社区中进行有针对性教育、管理和改造的工作。

犯罪是全球性的问题,预防和打击犯罪,有效地矫正罪犯,是各国政府和社会共同的责任。二十世纪七、八十年代以来,世界各国都在不断进行刑罚执行制度的创新,尝试用最有益的方式处理犯罪和犯罪人。社区矫正作为一种在社区内进行的罪犯处遇制度,旨在避免监禁处遇的弊端,充分运用社会资源,努力促进罪犯的再社会化,以其矫正方式的轻缓化、人性化以及矫正成本的经济性等特征受到各国的广泛重视。从人类刑罚史演进的视野来看,刑罚总体趋于轻缓是一个具有普遍意义的规律;从

国际社会的发展趋势来看,在对重刑犯保留适用监禁的同时,各国越来越倾向于非监禁刑的适用。在许多国家,适用社区矫正的人数大大超过监禁人数。比如,加拿大、澳大利亚为 80%;新西兰为 76%;法国、美国也都在 70% 以上;英国、日本在 55% 左右;韩国、俄罗斯在 45% 左右。

对于我们国家的许多人来说,社区矫正是一个比较陌生的概念。社区矫正是一个外来语,尽管我们国家过去没有使用社区矫正的名称,但在我国的刑罚制度中,已经包含了社区矫正的一些具体内容,例如,管制、缓刑、假释等。与其他国家相比,我国现行刑罚体制中还没有充分发挥社区矫正的积极效果,在制度建设、工作力度上,还有许多需要改进的地方。在我国被判处非监禁刑罪犯的比例大致占被判处刑罚的罪犯总数的 20%。其中,管制大约为 1.2%;缓刑大约为 15%;假释大约为 1.8%;监外执行大约为 1.2%。在某些地区被宣告管制、被裁定假释的罪犯数量还出现了下降趋势。与此同时,近年来,我国监禁刑成本一直居高不下,监狱押犯人数和监狱经费逐年大幅度增加。据司法部的统计资料显示,在 1982 年至 2002 年的 20 年间,我国监狱押犯人数从 62 万猛增到了 154 万,增长了 1.5 倍,2002 年全国监狱执法经费支出 144 亿元,2003 年达到 210 多亿元。2002 年平均关押每个罪犯的年费用为 9300 元,目前已经超过 10000 元。由此产生的矛盾是:一方面监狱押犯人数和监狱经费逐年增加;另一方面由于我国社区矫正不发达,处于社区矫正之下的罪犯所占的比例很低,而且监狱中还有许多不需要或不适宜监禁的罪犯。如何解决这一现实矛盾,成为