



南京师范大学中国法治现代化研究院

中国社区矫正 制度与立法研究

主 编◎张新民 刘 远



法律

 世界知识出版社

中国社区矫正制度与立法研究

主 编◎张新民 刘 远

副主编◎陈志红 王 敏

撰稿人◎周 鹏 洪锡雷 董 悦 刘三洋

周克稳 徐歌旋 陈 蓉 商玉玺

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区矫正制度与立法研究 / 张新民, 刘远主编
— 北京 : 世界知识出版社, 2018. 12
ISBN 978-7-5012-5919-9

I. ①中… II. ①张… ②刘… III. ①社区—监督
改造—立法—研究—中国 IV. ①D926. 7

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第293700号

责任编辑 龚玲琳 王晓娟
文字编辑 蔡楚娇
责任出版 赵 玥
责任校对 陈可望

书 名 中国社区矫正制度与立法研究
Zhongguo Shequ Jiaozheng Zhidu Yu Lifa Yanjiu

主 编 张新民 刘 远

出版发行 世界知识出版社
地址邮编 北京市东城区干面胡同51号 (100010)
邮 箱 2652857746@qq.com
网 址 www.ishizhi.cn
经 销 新华书店
印 刷 北京虎彩文化传播有限公司
开本印张 787×1092毫米 1/16 21¼印张
字 数 293千字
版次印次 2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷
标准书号 ISBN 978-7-5012-5919-9
定 价 65.00元

版权所有 侵权必究



前 言

社区矫正为刑罚轻缓化、刑事执行科学化的重要体现。我国的社区矫正自 2003 年试点，2005 年扩大试点，2009 年全面推广，至今已走过 15 个春秋。据统计，截至 2016 年底，全国累计接收社区矫正对象 318.5 万人，累计解除矫正 249.4 万人，现有社区矫正对象 69.1 万人，社区矫正对象在矫正期间的重新犯罪率一直处于较低水平，取得了良好的法律效果和社会效果。^①

在上述实践历程的几个关键点上，一些重要的社区矫正规范相继出台。比如，2009 年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部（以下简称“两高两部”）出台了《关于在全国试行社区矫正工作的意见》；2011 年，《中华人民共和国刑法修正案（八）》明确规定对判处管制、缓刑以及假释的服刑人员依法实行社区矫正；2012 年，修正过的《中华人民共和国刑事诉讼法》明确规定了社区矫正由社区矫正机构负责执行，两高两部也联合印发了《社区矫正实施办法》。各地结合本地工作实际，也相继出台了大量的社区矫正“实施细则”“办法”“规定”等。

刑法、刑事诉讼法对社区矫正作出规定，标志着社区矫正正式成为我国一项重要的刑事法律制度。但毋庸讳言，我国还没有一部专门的社区矫正法，这意味着我国的社区矫正制度还不够系统、健全。尽管两高两部对如何进行社区矫正作过详细规定，这极大丰富

① 姜爱东：《扎实做好社区矫正工作的实践与思考》，载《中国司法》2017 年第 3 期。

了我国的社区矫正实践，但在社区矫正制度的许多基本方面还缺乏明确、统一、完整的法律规范，实践中的许多做法也缺乏法律层面的规范支撑或保障。在这种情况下，制定专门的社区矫正法是十分必要的。

党的十八届三中、四中全会已明确提出，要“健全社区矫正制度”“制定社区矫正法”。目前（2018年），国家立法机关正在抓紧进行立法。本书正是在上述背景下，为向立法工作建言献策而撰著的。

一、本书的由来和目标

本书源于南京师范大学中国法治现代化研究院的一项重点课题。该研究院是江苏省委、省政府2015年批准成立的首批省级重点新型高端智库之一，且是其中唯一的法治类智库。2016年初，研究院将我们申报的“《江苏省社区矫正工作条例》实施评估研究”，立项为年度重点课题之一。课题组由江苏省立法机关、司法行政机关长期从事社区矫正工作的几位领导、专家和南京师范大学法学院几位刑事法学教授、研究生共同组成。在实施课题研究的初始阶段，为了增强课题研究为社区矫正工作服务的针对性、有效性，课题组决定将立项课题拓展、延伸为如下三个子课题，即“《江苏省社区矫正工作条例》实施评估”“江苏省社区矫正工作经验总结和改进建议”“国家社区矫正法立法建议”。这三个子课题既相互独立，又相互衔接，具有层层递进的逻辑联系。在这一研究框架下，课题组深入江苏各地社区矫正一线进行了实地调研。课题组针对社区矫正执法工作者、社会工作者、社区矫正对象、志愿者，分别设计、制作、发放了调查问卷。共回收调查问卷5252份，其中有效问卷5149份。除问卷调查外，课题组还制定了座谈提纲和访谈提纲，对执法工作者、社会工作者、社区矫正对象、社区民警、志愿者以及社区矫正相关部门工作人员进行了座谈交流和个别访谈。

江苏省是全国开展社区矫正试点最早的省份之一。2014年，江苏省率先出台了《江苏省社区矫正工作条例》，这是全国第一个专门的社区矫正地方性法规。从立法后评估的情况来看，该条例的出台大幅度提升了江苏省社区矫正工作的法治化水平，同时也为兄弟省份乃至国家制定相关规范性文件提供了重要经验。条例的出台有力地促进了社区矫正工作的健康发展，进一步完善了社区矫正工作的组织体系，规范了社区矫正的工作流程，加强了社区矫正工作的设施保障，提升了社区矫正工作的整体水平。但是，中国的社区矫正立法从地方性法规的制定走向全国专门法律的出台，还有许多工作要做。

在课题工作开展过程中，适逢2016年12月，国务院法制办发布《中华人民共和国社区矫正法（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。人们在欢欣鼓舞的同时，也看到了征求意见稿中缺憾的一面。就是说，在征求意见稿36个条文中，对人们期待予以明确的社区矫正的性质、基本原则、相关法律关系与法律术语、社区矫正法律体系中的机构与人员、奖励与惩罚、法律责任等关键问题，均没有很好地予以明确。正如有的法学专家所言：“现在这部社区矫正法（征求意见稿）还没有系统和全面地反映我国近年来开展社区矫正的实践经验和制度需求，也没有吸收近年来关于社区矫正理论研究中形成共识的研究成果；规定的内容过于抽象，缺乏实践操作性。”^① 条文较少，需要明确的问题相对模糊，对一些重点问题予以搁置或者回避，草案稿亟须进一步完善、补充与丰富。^② 基于同样的感受，我们在“国家社区矫正立法建议”这一子课题的研究中，课题组在占有大量调研资料的基础上，开展了系统化的实证性

① 《专家研讨完善社区矫正法（征求意见稿）》，法制日报—法制网，http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2016-12/22/content_6928037.htm?node=20908，2017年12月10日登录。

② 《社区矫正法（征求意见稿）专家论证会举行》，新华网，http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/2016-12/30/c_1120219823.htm，2017年12月10日登录。

立法研究，针对征求意见稿，及时提出相应的修改建议，为国家立法积极建言献策。课题组拟定的国家社区矫正法立法建议稿，在报送国家立法机关之后，获得立法部门领导同志的高度评价。与此同时，另两个子课题的研究成果也分别被江苏省人大常委会立法机构和省人民政府相关部门采纳。

在2016年的课题顺利结项后，我们考虑到该课题一方面并非专就国家社区矫正立法所做的研究，另一方面又确实形成了被立法机关高度评价的立法建议文本，如果仅仅由于结项了就把已然形成的立法建议稿抛至一边，也实在太遗憾、太可惜了，因为毕竟还没有对立法建议稿详加阐述。因此，不如趁热打铁，就此作进一步的研究，使之最大程度助益于社区矫正立法工作。基于这种共识，课题组主要成员于2017年初吸收几位研究生加入，组成新的课题组，向中国法治现代化研究院申报了“中国社区矫正制度与立法研究”课题，再次被研究院立项为年度重点课题。

课题组组长仍然由江苏省第十二届人大法制委员会主任委员张新民、南京师范大学法学院教授刘远共同担任，成员有江苏省人大常委会法工委专职委员陈志红，南京师范大学法学院教授王敏，江苏省监狱管理局主任科员、南京师范大学博士研究生周鹏，南京师范大学博士研究生洪锡雷、董悦、刘三洋、商玉玺，中国政法大学博士研究生徐歌旋，南京师范大学硕士研究生周克稳、陈蓉（2018年成为中共重庆市璧山区委组织部信息调研科科长）。

课题组认真总结了前面的课题研究经验，制定了新的课题方案，明确了指导思想和工作原则：一是在全面推进依法治国的大格局下认识社区矫正工作。社区矫正事关重大，不是一件孤立的工作，要用法治思维予以定位。课题组认为，不能单就社区矫正谈社区矫正，而应在全面推进依法治国的框架下研究我国的社区矫正工作。二是以研究中国特色社会主义社区矫正的规律与时代特征为基础开展课题工作。社区矫正是舶来品，要使之在我国生根、开花、结果，就必须使之适合中国的土壤和生态。三是坚持全面研究与重

点研究相结合，抓主要矛盾和重点制度。一方面坚持课题的立法建议这一主攻方向不变，继续深化社区矫正立法研究，力争使立法建议更加系统和完善；另一方面在制度研究与立法研究相结合的基础上抓重要环节、重点问题。通过课题研究，既达到为国家立法机关提供高质量立法建议的目标，也达到总结社区矫正工作经验、为社区矫正工作者提供实务指南的目标。经过一年多的努力，课题组终于完成了这部书稿。

二、对流行社区矫正观的反思

在课题调研与本书写作过程中，我们发现，无论是理论界还是实务界，对社区矫正的认识还很不一致，特别是在社区矫正的性质、工作机构、工作人员身份等基本问题上争议较大。其中，一方面，对社区矫正性质的认识是社区矫正观问题，将对我国社区矫正实践的发展方向产生根本影响。另一方面，受政治、经济、文化、社会等多方面因素的制约，社区矫正实践中仍存在着许多全局性问题。首先，社区矫正实践中的监管压力越来越大，责任越来越重，影响了执法工作者、社会工作者的积极性乃至行业的发展壮大。其次，各地社区矫正工作发展很不平衡，有的地方社区矫正经费保障没有很好落实，专职工作力量严重不足，社会力量参与度不高，满足不了社区矫正快速发展的需要。再次，有的地方对社区矫正管理重视不够、投入不多，导致管理不严、不实，社区矫正工作人员违法违纪案件时有发生。^①最后，自江苏省立法之后，再无专门的社区矫正地方性法规；即使是《江苏省社区矫正工作条例》，在社区矫正的适用范围、原则、工作体制、工作人员以及社区矫正的矫正前调查评估、矫正方案、矫正小组、风险评估、监管、教育、帮扶、奖惩、保障和监督、法律责任等具体制度方面，也还有很大的完善空间。

^① 姜爱东：《扎实做好社区矫正工作的实践与思考》，载《中国司法》2017年第3期。

社区矫正制度虽然缘于特殊预防的需要,但随着社会的变迁和刑事政策的演变而不断发展。^①从域外情况来看,早期的社区矫正被认为是一种不使罪犯与社会隔离并利用社区资源改造罪犯的方法,是所有在社区环境中管理教育罪犯方式的总称。^②其本义是为了避免监禁刑带来的“监狱化”弊端,而将犯罪人置于正常的社会关系中,给予其一定的自由和较为开放的处遇,以促进其再社会化。但是,社区矫正被不断赋予新的内涵。英国学者大卫·加兰(David Garland)认为,过分依赖刑罚机制来维持社会秩序可能导致以下结果:社会与种族鸿沟的加深、易生犯罪之过程的强化、大规模社会群体的疏离、司法当局失去威信、公民宽容度降低、走向威权主义等。何况,国家保障公民安全与提供足够社会控制的能力在晚近时期也已严重受限。因此,政府必须放权,并与地方组织及社区分担社会控制的工作。^③这就意味着国家要将一部分刑罚权力让渡给社会,使国家力量和社会力量协作,共同控制犯罪态势。因此,新的刑事执行模式应以国家和社会为双本位,而不再是单纯的国家本位。所表现出来的,不是国家刑罚权的恣意扩张,而是理性遏制。于是,各国的社区矫正作为一种犯罪控制手段,开始具有“分控”^④的机能了。

因此,社区矫正不应等同于政府矫正、司法矫正。其基本要素可归纳为:一是监禁刑的替代措施;二是在社区环境里进行;三是由社区组织和社会力量实施;四是社会化、社区性的教育、矫

① 李川:《修复、矫治与分控:社区矫正机能三重性辩证及其展开》,载《中国法学》2015年第5期。

② 康树华:《社区矫正的历史、现状与重大理论价值》,载《法学杂志》2003年第5期。

③ [英]大卫·加兰:《控制的文化》,周盈成译,台湾巨流图书有限公司2006年版,第272—273页。

④ 李川:《修复、矫治与分控:社区矫正机能三重性辩证及其展开》,载《中国法学》2015年第5期。

正和帮扶措施。^①社区矫正的主要价值在于有利于犯罪人再社会化、刑事执行人道化以及节约国家资源。可见，不断发挥社区及社会组织的主体作用，尽可能减少国家权力的干预，是社区矫正健康发展的内在要求。

但是，我国一些地方的社区矫正工作正在偏离这一方向。首先，简单地将社区矫正定位为非监禁刑的行刑措施。忽视社区矫正本来的价值和功能，对矫正对象不够宽容，并抱着过度怀疑与防范的态度，社区矫正工作者与矫正对象之间未能建立起必要的信任关系。甚至将监狱的一套管理模式原原本本搬到了社区，不加区分一律严格管理。社区矫正的处遇并没有比监禁机构的处遇更加人道，“监禁的替代形式”往往演变为“替代的监禁形式”。其次，忽视对矫正对象权利的保护。为了使矫正方案获得社区民众的支持，矫正工作人员有时不得不放弃教育、矫正、帮扶，而仅仅实施监督、严管与控制。同时，社区矫正工作中处理矫正对象的过程带有很大随意性，往往在没有程序限制的前提下剥夺当事人的自由，漠视矫正对象的合法权益。再次，变相扩张国家权力。这种“替代的监禁形式”实际上将社区矫正变成了国家的一张更加严密的社会控制网络，最终将我们生活的社区变成一个“惩罚城市”。^②这样的社区矫正，表面看来是将受刑人置于社区之中，降低了对受刑人的强力控制，实际上不仅没有分担国家权力的控制功能，让政府放下部分权力，反而通过将受刑人置于社区，编织了一张更加严密的国家权力控制网络。

社区矫正的异化带来了一系列实践后果。一是对矫正对象的过度干预，不仅影响了矫正对象的正常生活，带来“标签效应”，引起矫正对象的逆反心理，甚至严重的消极情绪甚或反社会情绪，而且也容易引发职务滥用和其他腐败行为。二是对矫正对象不加区分

① 张绍彦：《社区矫正的基础、目标和发展方向》，载《政法论坛》2015年第6期。

② 王平主编：《社区矫正制度研究》，北京：中国政法大学出版社2014年版，第20—21页。

地严管，好像是管得严了，其实是对不该管的管得过于严厉，而对该管的又没有管到位，绝大多数矫正对象不能得到应有的帮助和保护、教育和监督以及适当控制，引发公民对我国刑事执行制度的疑虑。三是矫正工作者与社区矫正对象之间信任关系缺乏，使得社区矫正制度难以得到矫正对象的内心认同，无法激发矫正对象自觉改造、自我矫正的动力。四是社区矫正引发政府部门利益之争，特别是公安、司法行政机关的利益之争。这种部门利益之争往往都是以“事业发展需要，不如此便会阻碍改革进展”的面目出现的。^①社区矫正工作本来应由社区及社会组织来承担，但我国的社区矫正似乎在朝着社区矫正工作者警察化的方向发展。

可见，如果对社区矫正的性质不能形成共识，就很难进行科学的立法。因为，社区矫正性质不仅涉及社区矫正对象的称谓、社区矫正法律关系主体的权利义务问题，还涉及社区矫正机构的权力规定、社区矫正管理及方法等问题，亦涉及社区矫正法在我国法律体系中的定位问题。因此，对社区矫正性质的反思，构成了本书的基本立足点。

三、本书的内容和分工

本书的结构包括总论和分论两部分。亦即，前四章为总论，主要探讨和阐述社区矫正的性质、基本原则、法律关系及立法体例。后九章为分论，主要讨论和阐述社区矫正前程序、入矫程序、监管制度、教育制度、帮扶制度、解矫与终止、特殊对象的矫正、奖惩制度等。

第一章讨论了社区矫正的性质。从规范性文件和理论界对社区矫正性质的不同理解出发，对社区矫正性质的不同认识作了较细致的梳理。在此基础上，课题组指出，社区矫正的性质应为刑事执行，并从三个方面作了阐述。同时，对社区矫正性质在社区矫正基

^① 张绍彦：《社区矫正的基础、目标和发展方向》，载《政法论坛》2015年第6期。

本原则中的具体体现进行了分析。本章还分析了社区矫正性质对制度构建的影响,着重分析了社区矫正性质对四种对象之矫正理念的影响、在矫正过程中的贯彻以及对矫正制度发展的指引。

第二章讨论了社区矫正的基本原则。课题组确定的四个基本原则是:分类矫正的原则,监管、教育与帮扶相结合的原则,保障公共安全与鼓励罪犯自觉改造相结合的原则,国家主导与社会参与相结合的原则。本章对社区矫正基本原则的作用与特点、各地对社区矫正基本原则的表述作了梳理和评析。

第三章讨论了社区矫正的相关法律关系。课题组较为全面地对政府与社会、主管部门与配合部门、社区矫正管理机关与社区矫正机构、社区矫正机构工作人员与社区矫正对象、社区矫正执法工作者与其他矫正工作者、社区矫正机构工作人员与人民警察的关系现状及相关制度进行梳理、评析,并提出了制度完善建议与立法建议。

第四章讨论了社区矫正的立法体例。社区矫正的立法体例在理论界也一直有争论,有的持修法说,有的持单独立法说,还有的持综合立法说,均有一定道理。目前社区矫正立法进程采取的是单独立法说。但是,从各省、自治区、直辖市关于社区矫正的规定及学者们提出的立法建议稿来看,单独立法应采何种立法体例也存在很大分歧。本章对现有文件所采体例进行了较全面的比较分析,并提出了本课题组的建议。

第五章至第十三章分别讨论了社区矫正的具体制度。课题组在调研中发现,社区矫正前程序中的调查评估、社区矫正地的确定和变更以及矫正前的衔接等,在实践中存在不少问题。因此第五章对此进行专门探讨。第六章则就入矫制度重点分析了社区矫正小组、入矫宣告以及矫正方案的现状、问题与应有制度规定。第七章在全面分析各地监管制度及存在问题的基础上,建议对社区矫正对象依据风险评估结果,实行分类监管,同时也对禁止令的执行及变通、外出请假以及脱管、漏管的处理进行了探讨。第八章和第九章重点

阐述了社区矫正中教育及帮扶的原则、内容，针对矫正教育与帮扶中存在的问题提出了对策建议。第十章对解矫与终止矫正的有关制度进行了梳理，重点对社区矫正档案的管理提出了建议。第十一章针对未成年人、75周岁以上老年人、严重传染病患者及境外人士这些特殊矫正对象进行了研究，对相关实践进行了反思，重点对未成年人的社区矫正提出了立法建议。第十二章对当前13个省市社区矫正奖惩制度进行了梳理，指出目前的奖惩制度还存在以下问题：设置不甚科学，奖惩体系较为混乱；操作性不强，很难落到实处；程序、方式不统一，区域发展不平衡；适用率较低，奖惩效果不理想；矫正对象不服奖惩决定的救济不足；检察监督机制有待进一步完善。从六个方面提出制度完善建议，并提出了立法建议。最后一章重点阐述了设专章规定社区矫正法律责任的必要性，建议针对社区矫正工作者、人民警察、配合部门以及监督部门规定不同的责任内容。

课题组衷心希望，这些探讨和阐述能够起到抛砖引玉的作用，以便在各方面共同努力下，早日制定出一部既立足现实、总结经验，又引领未来、适当前瞻的国家社区矫正法。

本课题的研究基调、基本观点、写作提纲由张新民、刘远共同确定。在此基础上，课题组采取调研、讨论、再调研、再讨论直至成熟的工作模式，对课题的基本内容，对社区矫正的每个环节、主要制度都进行了反复研讨。各位研究生根据研讨成果，分担了撰稿任务，具体分工是：第一章、第十二章由洪锡雷撰写，第二章由刘三洋、徐歌旋撰写，第三章由周鹏撰写，第四章、第八章、第九章由董悦撰写，第五章由洪锡雷、商玉玺、周克稳撰写，第六章、第十章由周克稳撰写，第七章由刘三洋、董悦撰写，第十一章由陈蓉撰写，第十三章由徐歌旋撰写。全书由张新民、刘远统稿，陈志红、王敏协助统稿，周鹏、洪锡雷担任助手。

借此机会，我们对在调研与写作过程中给予我们关心、支持和帮助的所有同志表示诚挚谢意！他们是：江苏省司法厅社区矫正局

局长朱卫民、江苏省人民检察院刑事执行检察处处长叶正刚、江苏省司法厅特管办主任杨学农、江苏省监狱管理局刑罚执行处主任科员卜振东。同时，我们也要对接受调研的单位及相关领导、社区矫正工作者表示诚挚谢意！这些单位是：苏州市司法局、姑苏区司法局、张家港市司法局、无锡市宜兴市司法局、连云港市赣榆区司法局、徐州市贾汪区司法局、宿迁市沭阳县司法局、扬州市邗江区司法局、南通市崇川区司法局、泰州市靖江市司法局、南京市江宁区司法局、建邺区司法局。

张新民 刘 远

2018年11月

目 录

前 言	5
第一章 社区矫正的性质	1
一、对社区矫正性质的认识现状	1
二、对社区矫正性质的反思：刑事执行	8
三、刑事执行说在社区矫正中的贯彻	22
第二章 社区矫正的基本原则	35
一、社区矫正基本原则的作用与特点	35
二、社区矫正基本原则的比较	39
三、社区矫正应当遵循的基本原则	48
第三章 社区矫正的相关法律关系	57
一、社区矫正工作中政府与社会的关系	57
二、社区矫正的主管部门与配合部门的关系	70
三、社区矫正管理机构与社区矫正机构的关系	79
四、社区矫正机构工作人员与社区矫正对象的关系	84
五、社区矫正执法工作者与其他矫正工作者的关系	90
六、社区矫正执法工作者与人民警察的关系	100
第四章 社区矫正立法体例	107
一、社区矫正立法体例的研究范畴	107
二、现有社区矫正规范性文件的体例考察	109
三、社区矫正立法之应然体例	114
第五章 社区矫正前程序	125
一、审前调查评估程序	125
二、社区矫正地的确定及变更	140

三、社区矫正对象的接收程序	146
第六章 入矫制度	163
一、临时监管制度	164
二、社区矫正小组	165
三、入矫宣告	175
四、矫正方案	179
第七章 监管制度	187
一、社区矫正监管工作中存在的问题	187
二、社区矫正监管制度的考察	190
三、监管制度的完善与立法建议	195
第八章 教育制度	213
一、社区矫正教育原则	214
二、社区矫正教育内容	217
三、社区矫正教育存在的问题及解决路径	226
第九章 帮扶制度	233
一、帮扶的原则	234
二、帮扶的内容	235
三、帮扶存在的问题及解决路径探索	238
第十章 解矫与终止制度	245
一、解矫制度	245
二、终止制度	252
三、社区矫正档案的管理	255
第十一章 特殊对象的矫正	259
一、未成年社区矫正对象的现状考察	259
二、其他特殊对象的矫正现状及困境	264
三、特殊对象矫正制度的完善与立法建议	265

第十二章 奖惩制度..... 273

 一、社区矫正对象适用奖惩的现状..... 273

 二、社区矫正中的奖惩制度考察.....284

 三、社区矫正奖惩制度的完善与立法建议.....293

第十三章 法律责任..... 303

 一、设立专章规定社区矫正法律责任的必要性..... 303

 二、社区矫正法律责任的困境.....304

 三、社区矫正法律责任立法建议.....313

附：中华人民共和国社区矫正法（课题组建议稿）..... 315