



Shanghai Zhengfa Xueyuan Xueshu Wenku

上海政法学院学术文库
刑事法学丛书

社区矫正 管理模式研究

武玉红·著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



上海市教委重点课题之一

上海政法学院学术文库 刑事法学丛书

社区矫正 管理模式研究

武玉红·著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社区矫正管理模式研究/武玉红著. —北京:
中国法制出版社, 2011. 6

(上海政法学院学术文库刑事法学丛书)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2867 - 5

I. ①社… II. ①武… III. ①社区 - 监督改造 -
研究 - 中国 IV. ①D926. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 081650 号

策划编辑 冯雨春

责任编辑 张 婧

封面设计 李 宁

社区矫正管理模式研究

SHEQU JIAOZHENG GUANLI MOSHI YANJIU

著者/武玉红

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/2011 年 10 月第 1 版

印张/20.25 字数/279 千

2011 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2867 - 5

定价: 59.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66070046

市场营销部电话: 66017726

邮购部电话: 66033288

作者简介

武玉红,女,上海政法学院刑事司法系教授、中国犯罪学会理事、上海政法学院社区矫正研究中心研究人员。研究方向:刑事执法、社区矫正、犯罪学。

先后主持国家社科基金项目一般课题、上海市教委重点课题、上海市教委一般课题、上海市司法局等课题。参与国家社科、中国法学会、上海市教委、上海市委政法委、司法局等多项科研项目。从2003年在《探索与争鸣》发表《我国应扩大“社区矫正”的服刑方式》至今,发表学术论文48篇,专著、主编各1部,参编3部。

“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，而科学研究的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

说 明

“刑事法学丛书”是我院学术文库的一个重要种类，为了进一步丰富该丛书，我们将我院承担的上海高校第三期本科监狱学专业教育高地建设项目暨国家教育部第四批监狱学特色专业建设点项目的部分成果列入丛书，这些成果是近年来对监狱学原理、实务等问题所作思考的一个较为系统的总结。

2008年12月，承蒙上海市教委的正确指导和资助，上海政法学院的监狱学专业被批准为“上海高校第三期本科监狱学专业教育高地”建设项目，并于2009年9月列为“国家教育部第四批监狱学特色专业点”建设项目，立项后，上海政法学院领导给予了高度重视，从组织机构、人员配置、经费配套等方面进行了有力保障。教育高地暨特色专业建设点执行组对该专业方向的发展进行了整体建设的规划，并得到了学院领导的认可和市教委的批准。为了提高教育高地暨特色专业建设点的建设质量，我们把扩充、丰富“刑事法学丛书”的编纂作为一个重要抓手，本专业拟在建设期间出版学术专著7-8部。在选材上以监狱学、社区矫正等为主，在重视基础理论研究的同时，照顾到监狱工作实践中受社会关注的热点问题，通过“刑事法学丛书”的出版，为本市第三期监狱学专业教育高地暨国家教育部第四批监狱学特色专业建设点建设的整体推进，达到预期目标起到应有的作用。

上海政法学院

上海高校第三期本科监狱学专业教育高地
暨国家教育部第四批监狱学特色专业建设点
建设项目执行组

2010年5月

序

社区矫正试行的成败在很大程度上取决于管理模式的设计是否科学、优化。而管理主体（社区矫正机构与工作人员）的确定是社区矫正管理模式中的核心问题，它对我国社区矫正的发展至关重要，管理模式还包括管理的方法和措施。

目前形成的公安机关是“执法主体”，司法行政部门（司法所）是“工作主体”的管理模式，在一定程度上忽视了社区矫正的刑事执法性质；忽视了社区矫正具有较强专业性、法律性的特点；公安和司法行政机关共管社区矫正容易导致职责不明、效率低下。

2011年通过的《刑法修正案（八）》将对缓刑、假释等监管的主体由“国务院公安部门”更改为“国务院有关部门”，从立法的实然来看，社区矫正的执行主体尚处于“不明确”状态。

在我国社区矫正试行阶段，社区矫正管理权由公安派出所向司法行政部门的司法所转移，而司法所本身任务的繁杂，有可能造成管理中的顾此失彼，类似试点前公安机关对非监禁刑的监督，由于兼职多而流于形式。把社区矫正作为一种兼职而不是专职的管理工作，不符合世界各国将社区矫正作为专业化管理的普遍做法。发达国家的社区矫正经过百余年的发展，已积累了丰富的经验。他们的曲折前行，他们的成功与失败，值得我们认真学习借鉴。目前，发达国家在社区矫正的发展中，逐步加强社会控制力，兼顾惩罚与更新，目前矫正处遇和更新改造项目的内容趋于完整。我国具有自身的历史传统和文化背景，需要将国际经验与国情密切结合，切忌邯郸学步，忘己所本，促进我国社区矫正管理模式的改革与完善。

社区矫正是一项专业性较强的涉及刑事执法的管理工作。在一定意义上说，它比监狱——一个封闭的场所对服刑人进行管理和改造具有更高的要求 and 难度。社区矫正和监禁是对服刑人执行刑罚的两种基本方式。社区矫正与监狱管理同样担负着刑罚执行的功能。两者实现的刑罚目的是共同

的，在管理方法上也有许多共同之处和交叉点。在一定层面将两者有机结合，不仅体现了刑罚执行的统一性，而且有利于两者的相互结合，有利于资源共享、优势互补、互相衔接。

随着越来越多的服刑人员将进入社区，工作中出现的问题也会越来越多。由此，我们赞成在在省市自治区一级对社区矫正垂直管理。垂直管理可加强对社区矫正管理的直接业务指导和专业培训，根据需要不断地调整和充实力量，并可统一进行管理效果的评估和奖惩。同时，垂直管理比平行管理可以相对减少人际关系的影响，在县一级设立社区矫正工作站，工作站是管理社区服刑人员的工作实体而不是单纯的行政管理机构。矫正官的数量并不是按照乡镇街道司法所每所一人来配备，而是根据全县社区服刑人员的数量按比例设定编制，工作人员对社区服刑人员的管理可打破乡镇街道行政区划的界限。建立类似于法官、检察官和律师那样通过国家统一司法考试才能获得从业的资格认证制度和岗位准入制度；建立社区矫正工作者的培训制度；建立与社区矫正相适应的分配制度与奖惩考核机制。

什么样的罪犯适合放入社区服刑而又不至于给社会造成威胁？随着当前社区矫正在全国的全面推进，需要严格规范审前调查，甄别和筛选进入社区矫正的人选，做好风险评估和需要评估。

我国是一个崇尚“刑乱世用重典”文化背景的国度，但与总体上属于轻刑国家的美、英、加拿大等国相比，我国社区矫正正在惩罚力度上明显偏轻、形式单一。从全国试点的情况来看，普遍存在着在社区矫正管理中重视教育矫正、心理矫治以及各种形式的帮困扶助工作，社区矫正的惩罚性严重缺失。需要对我国惩罚机制进行适度调整，构建适合我国国情的社区矫正的惩罚机制，可从三方面着手加强：一是适当增加服刑人员的经济负担；二是针对特定的对象适当增加禁止性规定；三是适当增加监控的措施，使社区矫正与监禁矫正在惩罚力度上的保持合理的衔接且有坡度，其形式也应多样。

中途住所是社区服刑人员回归社会的过渡性设施。有利于对社区服刑人员中风险较大者的监控，有助缓解部分社区服刑人员的困境。随着我国社区矫正适用比例的逐渐增加，更多的服刑人员将进入社区作为服刑的场所，与此相适应，我国中途住所的建设也需要有一个适当的发展。

目前，对我国社区服刑人员公益劳动（社区服务）的时数规定有“一刀切”的倾向，劳动地点和项目不落实，不仅容易造成执行时流于形式，而且也难以起到培养服刑人员责任感、补偿社会的作用。进行社区服务毕竟是刑罚执行的过程，应具有足够的强度和力度。

随着社区矫正推进和深入发展，如何加强对社区服刑人员违规违法行为的预防和行踪的掌控成为突出问题。电子科学技术的引入使得这一问题的解决成为可能。目前我国一些地方尝试 GPS 定位手机（有些地方称为“司法 e 通”）系统的运用，及时掌握社区服刑人员的活动范围和活动规律，大大提高了对社区服刑人员的管理水平，同时也弥补了社区矫正管理者人员的不足。GPS 定位手机对于配合《刑法修正案（八）》中禁止令的实施具有很好的应用价值。

社区矫正管理效果的评估，对于检验社区矫正工作成效，决定社区矫正已有的管理模式是否是最佳的选择至关重要，通过科学的评估来调整管理模式，使社区矫正管理模式适合我国和当地的实际情况，是我国社区矫正发展的必由之路。

我们仍然需要进行社区矫正最佳管理模式的探索与选择。正如美国学者克利尔（Clear）所言：没有完美的管理，只有不断完善的管理、不断创新的管理。

目 录

第一章 导 论	1
一、研究背景和意义	1
二、对已有研究成果的梳理和评价	3
三、研究框架	35
第二章 对美国社区矫正管理模式的考察及评价	37
第一节 美国社区矫正管理模式的形成历程	37
一、以监禁管理为主向非监禁管理为主的过渡	38
二、监狱管理弊端促使对社区矫正管理的期待	42
第二节 美国社区矫正管理模式的曲折发展	44
一、犯罪率的快速增长引发对宽松管理的质疑	44
二、“9·11”后加强社会控制力惩罚更新兼顾	45
三、强化的“中间制裁”措施得到更广泛运用	45
四、矫正处遇和更新改造项目的内容趋于完整	46
五、处遇项目要求的提高对管理者提出新要求	46
第三节 对美国社区矫正管理模式的利弊分析	47
一、对美国社区矫正管理模式的正面评价	47
二、对美国社区矫正管理模式的负面评价	59
第三章 中外社区矫正管理机构设置的比较分析	62
第一节 我国社区矫正管理机构的设置及评价	62
一、我国社区矫正管理机构设置的背景	62
二、对我国社区矫正管理机构的分析与比较	64
三、我国社区矫正管理机构的选择与论证	71

第二节 发达国家社区矫正机构的设置及评价	74
一、对发达国家社区矫正机构设置的考察	75
二、评价和启示	79
第四章 我国社区矫正管理模式的法律支撑	82
第一节 我国社区矫正正在管理中的法律调整	83
一、行政文件规范社区矫正力所不能及	83
二、刑法第八次修正案使执行主体架空	84
第二节 对发达国家社区矫正法规的归纳	85
一、社区矫正法律规范的形式	85
二、社区矫正法律规范的内容	87
三、社区矫正法律规范的特点	88
四、社区矫正法律规范的规格	89
第三节 对我国社区矫正立法问题的探讨	89
一、社区矫正国家层面的立法问题	90
二、社区矫正地方层面的立法问题	92
第四节 对我国社区矫正法律适用和执行的探讨	94
一、社区矫正中的法律适用问题	94
二、社区矫正中的法律执行问题	95
第五节 社区矫正与现行立法的冲突与调整	96
一、发达国家试点与立法冲突的解决方案	96
二、我国目前立法的时机和条件尚不成熟	97
三、制定地方法规的必要性和可行性分析	99
四、正确处理地方性立法与上位法的冲突	101
五、社区矫正地方立法的途径和技术探讨	103
第五章 我国社区矫正管理模式推进基础	105
第一节 管理模式在面上推广的前提条件	105
一、社区矫正运作需突破现行法律框架	106
二、社区矫正管理的效果需阶段性评估	111
三、社区矫正管理中不能忽视惩罚功能	112

四、建立社区矫正试点时期的立法机制	117
第二节 管理模式在推广前的设计和论证	121
一、管理模式的设计缺乏认真的研究和调查	122
二、“依法”认识偏颇,“多主体”管理混乱	123
三、社区矫正管理模式的设计缺乏前瞻考虑	124
四、社区矫正管理模式的运作呈现矫枉过正	125
五、社区矫正的管理中专业性不强惩罚性弱	126
六、社区矫正管理模式的设计缺乏成本意识	127
七、社区矫正试点缺乏多样性和特定性尝试	129
八、试点模式是过渡性还是永久性的不清晰	129
九、未经评估成效急于推开不符合试点要求	130
第六章 对构建我国社区矫正管理模式的设想	132
第一节 我国社区矫正管理模式需遵循的原则	132
一、搞好基础调研工作	132
二、加强各部门的协调和配合	133
三、借鉴人类文明的优秀成果	133
四、遵循科学的管理规律	133
五、坚持专业化管理	134
六、与监狱管理相结合	134
七、精简高效	135
第二节 对设置我国社区矫正管理主体的讨论	136
一、对各大机构管理的利弊分析	137
二、对现有“双主体”管理的分析	148
三、成立专门机关管理的必要性	153
第三节 对我国社区矫正管理主体的重新设计	155
一、我国社区矫正管理主体的设计理念	155
二、我国社区矫正管理主体的设计框架	157
第四节 对我国社区矫正管理队伍的改进方案	162
一、对社区矫正管理队伍配备状况的考察	162

二、对社区矫正管理队伍运行状况的分析	166
三、国外社区矫正管理队伍的组建和要求	167
四、对我国社区矫正管理队伍建设的设计	172
第五节 加强社区矫正运行中的各部门配合	181
一、法院对社区矫正运行的主导性	181
二、检察院对社区矫正的监督职能	186
三、监狱与社区矫正的衔接与配合	195
第六节 加强社区矫正管理中惩罚性措施	201
一、社区矫正包含着刑事惩罚的性质	201
二、社区矫正惩罚性缺失的原因分析	204
三、合理地设置惩罚性措施的必要性	207
四、惩罚性措施在社区矫正中的实现方式	209
第七章 创建和完善社区矫正管理中的新项目	212
第一节 审前调查在社区矫正中的构建及应用方法	215
一、境外审前调查的运作及评析	215
二、我国审前调查的尝试及评析	219
三、我国审前调查机制的建立及思路	225
第二节 中途住所在社区矫正中的运用和发展方向	232
一、建立中途住所的必要性和紧迫性	233
二、发达国家中途住所的发展及功能	235
三、我国中途住所建设的发展方向	241
第三节 社区服务在我国社区矫正中的实践和完善	244
一、对发达国家社区服务令制度的考察和借鉴	244
二、我国社会服务存在的问题及改革的必要性	251
三、我国创建和完善社区服务刑的具体设想	255
第四节 电子监控在我国社区矫正中的尝试和建立	260
一、对发达国家电子监控的考察	260
二、由对电子监控借鉴引发的思考	266
三、电子监控在我国的实践	269

四、运作中需关注和解决的问题 271

第八章 对我国社区矫正管理效果的评估 274

第一节 设置社区矫正管理效果的评估目标 274

一、检验社区矫正管理之成果 274

二、衡量社区矫正管理之功效 276

三、推动行刑实践的不断完善 278

第二节 社区矫正管理效果评估体系的建构 279

一、从社区矫正的内容角度进行评估 280

二、从法制建设的角度来进行评估 281

三、从社区矫正的设计目标来考虑 282

四、从社区矫正相关人员的角度评估 283

第三节 管理效果评估体系的实际应用 285

一、管理效果评估体系的内容 285

二、管理效果评估体系的方法 291

参考文献 295

后 记 305

第一章 导 论

一、研究背景和意义

中央十六届六中全会提出：“积极推进社区矫正”。推进社区矫正是我国刑罚制度的重大改革，而管理模式^{〔1〕}的选择对社区矫正的意义举足轻重，它涉及社区矫正的整体运作效率和矫正目的的实现。

我国社区矫正试点从2002年8月在上海率先起步，到现在已走过第8个年头。现在的社区矫正管理模式是基于最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部于2003年发布的《关于开展社区矫正试点工作的通知》和2005年发布的《关于扩大社区矫正试点范围的通知》（以下简称《通知》）而设置。《通知》中确立的管理模式是：由“司法行政机关牵头”，“会同公安机关搞好对社区服刑人员的监督考察，组织协调对社区服刑人员的教育改造和帮助工作。街道、乡镇司法所具体承担社区矫正的日常管理工作”。^{〔2〕}其管理的原则是：“遵循社会管理规律，运用社会工作方

〔1〕 本文所指社区矫正管理模式主要指在一定理念引导下的有关社区矫正管理机构的设置、管理人员的配备以及管理工作的重心问题。

〔2〕 《关于开展社区矫正试点工作的通知》（司发〔2003〕12号）第三部分“分工负责，密切配合，共同做好社区矫正试点工作”第4自然段。