

政府购买社区矫正社会工作服务 法律问题研究

曹海青 苗泳◎著



中国政法大学出版社

中央司法警官学院2020年度青年教师学术创新团队资助项目

政府购买社区矫正社会工作服务 法律问题研究

曹海青 苗泳◎著



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

政府购买社区矫正社会工作服务法律问题研究/曹海青, 苗泳著. —北京: 中国政法大学出版社, 2017. 9
ISBN 978-7-5620-7796-1

I. ①政… II. ①曹… ②苗… III. ①国家行政机关—社会服务—法律—研究—中国 IV. ①D922. 110. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 242256 号

- 出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285(总编室) 58908433(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 7.625
字 数 180 千字
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷
定 价 26.00 元

中央司法警官学院 2013 年度青年教师学术创新团队资助项目



001 导 论

- 001 一、研究背景
- 003 二、研究内容
- 004 三、研究方法
- 004 四、研究意义

第一篇 理论研究篇

009 第一章 政府购买社区矫正社会工作服务概述

- 009 第一节 政府购买社区矫正社会工作服务基本概念
- 009 一、政府购买公共服务
- 012 二、社区矫正
- 022 第二节 政府购买社区矫正社会工作服务的必要性
- 022 一、政府购买社区矫正社会工作服务是保障社区服刑人员公民权利的要求

- 025 二、政府购买社区矫正社会工作服务是创新社区治理模式的重要内容
- 027 三、政府购买社区矫正社会工作服务是社区公共服务体系建设和社区公共服务供给模式创新的重要内容
- 029 四、政府购买社区矫正社会工作服务是提升政府治理能力和水平的重要途径

第二章 政府购买社区矫正社会工作服务的基本内容和形式

- 033 第一节 我国政府购买社区矫正社会工作服务的主要模式
 - 033 一、关于我国政府购买社区矫正社会工作服务主要模式的争论
 - 034 二、我国政府购买社区矫正社会工作服务的主要模式
- 038 第二节 我国政府购买社区矫正社会工作服务的主要内容
 - 038 一、我国政府购买社区矫正社会工作服务的主要内容
 - 040 二、我国政府购买社区矫正社会工作服务主要内容存在的问题
- 041 第三节 我国政府购买社区矫正社会工作服务的主要方式
 - 041 一、签订购买合同方式
 - 043 二、投资建设或直接资助方式
 - 044 三、项目申请或公益创投方式

- 045 第四节 我国政府购买社区矫正社会工作服务的履行方式
- 045 一、政府购买社区矫正社会工作服务合同主体的权利实现及义务履行
- 048 二、非合同类政府购买社区矫正社会工作服务行为的履行

050

第三章 政府购买社区矫正社会工作服务的程序

- 050 第一节 决策程序
- 050 一、开展市场调研
- 051 二、编制计划及预算
- 051 三、报财政部门汇总
- 053 四、立法机关批准
- 053 第二节 缔约程序
- 053 一、缔约程序的价值
- 055 二、法定缔约程序

059

第四章 政府购买社区矫正社会工作服务的监督管理

- 059 一、监督管理必要性
- 060 二、服务监测
- 064 三、财务监督

第五章 政府购买社区矫正社会工作服务的绩效评估

- 067 一、评估原则
- 069 二、评估标准
- 072 三、评估步骤
- 072 四、评估方式
- 073 五、评估效力

第六章 政府购买社区矫正社会工作服务的法律责任

- 076 第一节 缔约过失责任
- 076 一、缔约过失责任制度的历史发展
- 078 二、政府购买公共服务中引入缔约过失责任的依据
- 080 三、政府购买公共服务中缔约过失责任的构成要件
- 087 四、政府购买公共服务中缔约过失责任的赔偿范围
- 093 第二节 违约责任
- 093 一、政府购买公共服务中违约责任的界定
- 095 二、政府购买公共服务中违约责任的归责原则
- 103 三、政府购买公共服务中违约责任的主要形式
- 107 第三节 行政侵权责任
- 107 一、政府购买公共服务中行政侵权责任的界定
- 108 二、政府购买公共服务中行政侵权责任的构成要件
- 110 三、政府购买公共服务中行政侵权责任的主要形式
- 111 第四节 内部行政责任
- 112 一、政府购买公共服务中内部行政责任含义

- 113 二、政府购买公共服务中内部行政责任的归责原则
116 三、政府购买公共服务中内部行政责任的主要形式

第二篇 实证研究篇

121 第七章 上海市政府购买社区矫正社会工作服务研究报告

- 121 一、基本做法
127 二、基本经验
131 三、主要问题
134 四、改进意见

139 第八章 深圳市政府购买社区矫正社会工作服务研究报告

- 139 一、基本做法
143 二、基本经验
145 三、主要问题
148 四、完善建议

第三篇 比较研究篇

153 第九章 美国政府购买社区矫正社会工作服务制度介评

- 153 第一节 制度简介
153 一、美国政府购买社区矫正社会工作服务发展历程
155 二、美国政府购买社区矫正社会工作服务基本做法

- 161 第二节 主要经验
- 161 一、相关立法位阶高，操作性强
- 162 二、购买内容方面允许全面购买
- 163 三、购买方式以竞争性购买为主

165 第十章 英国政府购买社区矫正社会工作服务制度介评

- 165 第一节 制度简介
- 166 一、承接主体
- 167 二、购买内容
- 167 三、购买费用
- 168 四、监督评估
- 169 第二节 主要经验
- 169 一、注重发挥社区资源优势
- 170 二、购买费用体现按劳分配
- 171 三、监督评估机制科学合理

172 第十一章 中国香港政府购买社区矫正社会工作服务制度介评

- 172 第一节 制度简介
- 173 一、香港社区矫正社会工作服务的性质
- 174 二、香港政府购买社区矫正社会工作服务中的政社关系
- 175 三、社会组织在香港政府购买社区矫正社会工作服务中的法律地位

- 176 四、香港政府购买社区矫正社会工作服务的基本做法
- 180 第二节 主要经验
- 180 一、扎根市民社会的内发型发展模式
- 181 二、政府购买社会服务中的社会福利和社会责任理念
- 181 三、政府和社会组织之间权责明确、分工合作
- 182 四、鼓励和支持企业参与政府购买社会服务
- 183 五、政府对承接服务的社会组织实施规范化、精细化的监督与考评
- 183 六、大力培育社会组织、引入市场竞争机制

第四篇 对策研究篇

187

第十二章 我国政府购买社区矫正社会工作服务存在的主要问题

- 187 一、政府购买社区矫正社会工作服务的法治理念不统一
- 189 二、政府购买社区矫正社会工作服务的法律缺位、政策不一和职责不清
- 191 三、社区的矫正功能缺失，政府购买社区矫正社会工作服务的效果不佳、后劲不足
- 193 四、社区社会组织发展缓慢，缺乏承接政府购买社区矫正社会工作服务的对象
- 195 五、社工队伍发展缓慢且流失严重，政府购买社区矫正社会工作服务难落实

- 196 六、政府购买社区矫正社会工作服务中的政社关系不清、权责不明
- 198 七、政府购买社区矫正社会工作服务的规范化、制度化不足

200 第十三章 完善我国政府购买社区矫正社会工作服务制度的建议

- 200 一、转变理念类建议
- 207 二、改进工作类建议

216 附录

222 参考文献

231 后记

导 论

一、研究背景

作为非监禁刑表现形式的社区矫正，体现了轻刑化、人道化、社会化的刑罚理念。它缩短了服刑人员与正常生活的距离，便于恢复其社会功能，预防其重新犯罪，体现了恢复性司法的理念。坚持和完善社区矫正制度，是加强和创新我国社会管理的客观需要，是贯彻宽严相济刑事政策的必然要求，是改革完善刑罚执行制度的重要内容。《刑法修正案（八）》正式确认了社区矫正制度的法律地位，《社区矫正实施办法》则提升了社区矫正制度化、规范化水平。在这样的宏观背景下，社区矫正正在我国有非常良好的发展前景。

政府购买社区矫正社会工作服务符合社区矫正的发展趋向。社区矫正的本质特点之一就是在社区中对服刑人员开展教育和改造工作。这一特点蕴含着利用社区中的社会力量开展社区矫正的含义。可以说，提升社会公众参与社区矫正的广度和深度是社区矫正的发展趋向。在实践中，社会公众对社区矫正的参与既可以是无偿参与，也可以是有偿参与。实践证明，社会公众无偿参与具有一定的局限性。这种局限性主要表现在四个方

面：一是可以无偿利用的社会力量是有限的；二是可以无偿利用的社会力量是不稳定的；三是无偿利用社会力量从事的工作是有限的；四是无偿利用社会力量的情况深受社会经济发展水平的制约。^{〔1〕}政府购买社区矫正社会工作服务则为社会公众有偿参与社区矫正工作提供了良好平台，有利于促进社会公众对社区矫正的参与，符合社区矫正的发展趋向。

社区矫正工作经过 2003 年试点、2005 年扩大试点和 2009 年全面试行阶段后，2014 年全面推进。2013 年以来累计接收社区服刑人员 189.6 万人，累计解除 174.5 万人，净增长 15.1 万人，截至 2017 年 1 月，现有社区服刑人员突破 70 万人，社区服刑人员矫正期间重新犯罪率一直处于 0.2% 左右的较低水平。^{〔2〕}可以说，我国社区矫正工作取得了良好的法律效果和社会效果。尽管如此，我国社区矫正正在制度化、规范化方面还存在较多问题，社区矫正队伍建设问题即是亟待加强和改善的问题之一。目前，社区矫正队伍建设存在工作力量不足、专业化程度不高等问题。这些问题已经在一定程度上制约了社区矫正工作的健康发展。

政府购买社区矫正社会工作服务能够较好地解决前述问题。为了解决前述队伍建设问题，我们可以考虑通过增加社区矫正机构人员编制、鼓励社会公众参与等途径加以解决。不过由于行政编制的限制、志愿服务的激励不足等原因，这些途径往往难以从根本上解决前述问题。相对而言，政府购买社区矫正社会工作服务则具有以下优越性：其一，提高社区矫正资金使用

〔1〕 参见吴宗宪：“社会力量参与社区矫正的若干理论问题探讨”，载《法学评论》2008 年第 3 期。

〔2〕 “司法部：社区服刑人员突破 70 万人，矫正期间重新犯罪率处于 0.2% 左右的较低水平”，载 <http://politics.people.com.cn/n1/2017/0115/c1001-29024059.html>，最后访问日期：2017 年 9 月 23 日。

效益。在推行政府购买社区矫正社会工作服务后，司法行政机关可以通过招标、竞争性谈判等方式确定某一社会组织承接非执法性社区矫正工作。竞争性的购买程序可以有效地降低社区矫正成本，从而可以提高资金使用效益。此时，政府可以用同样数额的资金聘请更多的专业人员从事社区矫正工作，从而可以有效解决矫正力量不足问题。其二，提升社区矫正专业化水平。一般来说，承接社区矫正服务的社会组织具有一定规模，其工作人员具有较高的专业水平。由这样的组织承接社区矫正社会工作服务，有利于社区矫正专业化水平的提升。其三，促进相关社会组织的发展。通过参与政府购买社区矫正社会工作服务，相关社会组织能够从政府那里获得一定经费支持，其发展壮大就有了更充足的物质保障。

二、研究内容

本书是跨学科研究的一次尝试，涉及政府购买公共服务、社区矫正和社会工作等三个制度领域，主要包括四部分：

一是基础理论部分，初步界定了政府购买社区矫正社会工作服务的基本概念，并就政府购买社区矫正社会工作服务的主要制度要素，包括模式、内容、程序、监督管理、绩效评估和法律责任等内容，进行了充分解释和论证。

二是实证研究部分，在深入调研的基础上，对上海、深圳等地政府购买社区矫正社会工作服务的基本做法、基本经验、主要问题、完善对策等作了综合分析。

三是比较研究部分，从购买模式、内容、形式及监督等方面，分别比较分析了美国、英国和中国香港地区的制度实践和有益经验。

四是对策研究部分，根据我国政府购买社区矫正社会工作

服务制度与实践中出现的主要问题，基于我国国情并借鉴外国及有关地区的有益经验，提出完善制度与实践的系统建议。

三、研究方法

在本书的写作过程中，主要采用了以下研究方法：

规范研究法。通过应用规范研究方法来解决政府购买社区矫正社会工作服务涉及的应然问题，如政府购买社区矫正社会工作服务的含义、性质，我国政府购买社区矫正社会工作服务制度的完善措施等。

比较研究法。西方发达国家较早地采用了社区矫正的刑罚执行方式，积累了较为丰富的吸纳社会公众参与的经验。为了更充分地汲取西方国家以及我国香港特别行政区的相关经验，运用了比较研究法。

深度访谈法。为了更准确地把握我国政府购买社区矫正社会工作服务制度的现状及存在的问题，在上海市组织了针对司法行政机关、相关社会组织和社区服刑人员的深度访谈。

学科交叉法。政府购买社区矫正社会工作服务是一个涉及多个学科的问题，因此，本书综合运用行政法学、刑法学、社会学、行政管理学等学科知识，对政府购买社区矫正社会工作服务进行了系统的分析探讨。

四、研究意义

（一）学术价值：深化政府购买公共服务问题研究

随着政府购买公共服务在我国的逐步推广，学术界围绕政府购买公共服务问题展开了大量研究。现有相关研究大多笼统地围绕政府购买公共服务展开一般性研究，如学者们对政府购买公共服务的国际经验、基本原则、技术路线等问题进行了分

析探讨。部分学者则就教育、养老、公共卫生等特定领域的政府购买公共服务展开了研究。相对而言，从行政法学角度就政府购买社区矫正社会工作服务问题的研究还很少。本书即针对社区矫正这一特定领域的政府购买公共服务问题进行了系统地研究探索，在一定程度上拓展了政府购买公共服务问题的研究领域，有助于深化政府购买公共服务问题研究。

（二）应用价值

1. 为完善社区矫正法律制度提供参考。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》则明确提出要“制定《社区矫正法》”。2016年12月1日，国务院法制办公室公布了《中华人民共和国社区矫正法（征求意见稿）》。《国务院2017年立法计划》将《社区矫正法》（司法部起草）列为全面深化改革急需的项目。由此可见，我国《社区矫正法》有望在近一两年出台。由于利用社会力量实施社区矫正是社区矫正的本质特征之一，因此在未来的《社区矫正法》中，“专门机关与社会力量相结合”将会被设定为社区矫正工作原则之一。政府购买社区矫正社会工作服务则是利用社会力量开展社区矫正工作的重要形式。为此，《社区矫正法》需要对政府购买社区矫正社会工作服务问题作出相应规定。本书对政府购买社区矫正社会工作服务的基础理论、国内实践、域外经验、制度完善等问题进行了较为深入、系统的研究，为完善社区矫正制度相关立法提供了理论参考。

2. 为规范政府购买社区矫正社会工作服务实践提供指引。在我国，政府购买社区矫正社会工作服务已经在一定范围内推行。这种方式在一定程度上降低了社区矫正的执行成本、提高