

AN
OVERVIEW
OF
COMMUNITY
CORRECTIONS
IN
CHINA
AND
CANADA

中加社区矫正概览

中方主编 王珏
王平
加方主编 杨诚



AN OVERVIEW OF
COMMUNITY CORRECTIONS
IN CHINA AND CANADA

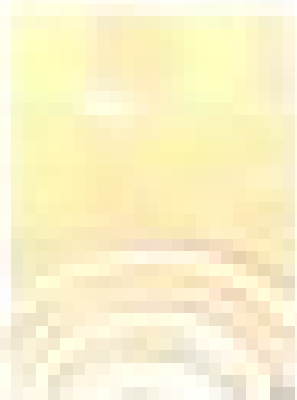


法律出版社
LAW PRESS • CHINA



中加社区矫正概览

2011



中国社区矫正协会 编

中国政法大学出版社

中国政法大学出版社

[中加社区矫正概览]

顾问 王明迪
中方主编 王珏
王平
中方副主编 姜爱东
加方主编 杨诚

《中加社区矫正概览》是“中加
刑事司法合作研究”项目的重要成果之一
由王明迪教授主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

前言

本书是中国监狱学会与加拿大刑法改革与刑事政策国际中心开展的合作研究出版项目,由加拿大国际发展署作为中加贯彻刑事司法国际标准项目的一项活动提供慷慨资助在中国出版。中国监狱学会与加拿大刑法改革与刑事政策国际中心感谢本书作者、译者和编者的奉献,感谢中加两国有关机构和专家提供的资料和其他支持。本书中发表的观点属于作者个人,不代表官方立场,也不代表中国监狱学会和加拿大刑法改革和刑事司法政策国际中心的立场。

本书第一编各章由司法部基层工作司(第一章、第八章)、北京市司法局(第二章)、天津市司法局(第三章)、上海市司法局(第四章)、江苏省司法厅(第五章)、浙江省司法厅(第六章)、山东省司法厅(第七章)分别组织本单位专家撰写。中国监狱学会的领导和其他工作人员对本书的出版十分关心并给予大力支持。在此一并表示感谢。

国际中心感谢加拿大矫正局对本书提供的大力支持。国际中心矫正项目主任 R. E. 鲍勃·布朗组织了在加拿大的 30 位政府部门和非政府组织的专家参与了本书第二编加方各章的撰写。国际中心矫正项目顾问委员会的四位成员、国际中心的其他同事也对本书给予了关心和支持。在此一并致谢,并将在单独出版第二编英文本时表达更加具体的鸣谢。

本书由中加双方共同主编。中国司法部基层工作司司长王珏先生,中国政法大学刑事司法学院教授、中国监狱学会副秘书长王平博士担任本书的中方主编,澳门科技大学法学院教授、加拿大国际中心中国项目主任杨诚博士担任本书的加方主编。中加主编合作完成了全书的统稿和编辑。

第二编加方各章的英文原文由上海政法学院教授王志亮、天津外国语学院英语学院讲师刘春梅翻译成中文,北京第二外国语学院法政学院讲师韩阳博士翻译了附件中的三个文件,在此特别致以感谢。杨诚撰写了全书各章的英文摘

要。全部译文由杨诚教授、王平教授审校。

本书的出版得到了法律出版社胡一丁总编的大力支持与帮助,责任编辑潘洪兴先生也为此付出了辛勤的劳动,在此一并表示衷心的感谢。

中国监狱学会
加拿大刑法改革与刑事政策国际中心
2007 年 7 月

Acknowledgement

This book is the result of a joint research and publication project conducted by the China Prison Society and the International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy in Canada. The Canadian International Development Agency provided generous funding support to the publication of book in China, as an activity of the Canada – China Implementing International Standards in Criminal Justice in China Project. The China Prison Society and the International Centre would like to thank all the authors, translators and editors for their contribution to the publication. The Society and the Centre also want to thank the relevant departments and experts in Canada and China for providing research materials and other support. The views and opinions expressed herein are those of the authors and do not represent the governments or the China Prison Society and International Centre.

Chinese contributors of the chapters in Part I of the book are the experts organized respectively by Ministry of Justice of P. R. China (chapters 1 and 8), the Justice Bureaus of Beijing (chapter 2), Tianjin (chapter 3), Shanghai (chapter 4), Jiangsu Province (chapter 5), Zhejiang Province (chapter 6), and Shandong Province (chapter 7). The support from the executives and other staff members of the China Prison Society is also very important for this publication. The China Prison Society wants to thank all the above experts and organizations.

The International Centre wants to acknowledge the strong support from the Correctional Service of Canada to this publication. Mr. R. E. Bob Brown, Director of Correctional Program of the Centre, organized 30 experts from government departments and non – governmental organizations to contribute the chapters in Part II of the book. The Centre also acknowledges the important support from four members of the Correctional Program Advisory Committee and other members of the Centre. More detailed acknowledgment will be printed out by the Centre in a

separate publication of the English texts of Part II.

The editing of the book is conducted by the Chinese and Canadian co – editors. Mr. Wang Jue, Director General, Basic Justice and Community Correction Administration Bureaus, Ministry of Justice of P. R. China, Dr. Wang Ping, Professor at China University of Political Science and Law and Deputy Secretary General of China Prison Society, served as the Chinese co – editor. Dr. Vincent Cheng Yang, Professor at Macao University of Science and Technology and Director of China Program of the Centre, is the Canadian co – editor. They worked together to consolidate and edit the chapters.

The English texts of the chapters in Part II were translated by Prof. Wang Zhi Liang of Shanghai College of Political Science and Law and Lecturer Liu Cun Mei of Tianjin Foreign Language College. Dr. Han Yang, Lecturer at Beijing University of International Studies, translated the three documents in the Appendix. They are specially acknowledged here. Prof. Vincent Yang prepared the English abstracts of all the chapters in the book. For improved accuracy and stylistic reasons, Prof. Vincent Yang and Prof. Wang Ping made detailed revisions to parts of the translated chapters in Part II and the Appendix.

序言一

社区矫正:用语的改变与意义的翻新

王 平

推行社区矫正是我国近年来司法体制改革,特别是刑事司法体制改革的重要举措,从内容到形式都具有标签意义,在国内外产生了很大的影响,是刑事法学界的热门话题,成为近年刑事法学研究新的学术增长点。^① 由中国监狱学会和加拿大刑法改革与刑事政策国际中心联合编写的《中加社区矫正概览》一书即是其中的一项比较有特色的国际合作科研成果。其中中方的稿件由主管全国社区矫正试点工作的司法部基层工作司组织首批开展社区矫正试点的六个省市编写完成,具有相当的代表性、准确性和权威性。加方的稿件由加拿大刑法改革与刑事政策国际中心精心组织加拿大社区矫正实务部门与理论界的权威人士编写完成,基本囊括了加拿大社区矫正的方方面面,资料比较珍贵,对我国当前正在开展的社区矫正试点会有一度的借鉴作用。

把社区矫正放在中国当下刑事司法的宏观语境中考察,“社区矫正”这一专有词汇有其特殊的含义。我从以下四个方面来谈谈个人的理解。

一、从“改造”到“矫正”

教育刑理论与实践产生以后,“矫正罪犯”(corrections)逐渐成为国际上通用的法律术语,而“改造罪犯”是我国长期以来使用的法律术语。1954年政务院颁布的《中华人民共和国劳动改造条例》第一条开宗明义:制定本条例的目的就是要惩罚一切反革命犯和其他刑事犯,并且强迫他们在劳动中改造自己,成为新人。“劳动改造”在《条例》中是一个核心概念,有广义与狭义之分,狭义指把劳动作为改造罪犯的基本手段,广义泛指改造罪犯的一切手段,乃至一切监狱行刑活动。“劳动改造机关”在长时间内成为监狱的代名词。1994年全国人

^① 2008年2月8日仅从卓越网(www.joyo.com)搜索,近年来正式出版的有关社区矫正的中文学术专著、工作手册、法规汇编即有12本。

大常委会通过的《中华人民共和国监狱法》第一条规定,制定本法的目的是为了正确执行刑罚,惩罚和改造罪犯,预防和减少犯罪。“改造罪犯”仍然是新颁布的监狱法的法律术语,所不同的是,“劳动改造”一词在监狱法典中消失,代之以“教育改造”。“教育改造”成为一个核心概念,有广义与狭义之分,狭义指把教育作为改造罪犯的基本手段,广义指一切改造罪犯的手段。

从“劳动改造”到“教育改造”的转变,表明我国立法技术更加成熟。以“劳动改造”一词代替整个监狱行刑活动有以偏概全之嫌,而且容易被人误解,好像我国监狱只是让罪犯整天劳动。而“教育改造”一词表述更加准确,能全面概括监狱改造罪犯手段多样性的客观实际,劳动只是教育改造罪犯的手段之一,监狱还要对罪犯进行思想教育、文化知识教育、职业技术,还要进行心理矫治,等等。从“劳动改造”到“教育改造”的转变,还在某种意义上表明劳动在改造罪犯中的地位在悄悄地降低,劳动作为改造罪犯的手段和作用过于意识形态化的色彩在悄悄地淡化。这是我国监狱立法科学化、现代化的标志之一。从“劳动改造”到“教育改造”,也有不变和坚持的,这就是“改造”一词没有变化,时至今日“改造罪犯”一词仍然是我国刑事法律中普遍使用的术语。但近年来有学者对“改造”一词的科学性提出疑义,主张以“矫正”一词取而代之,认为“改造”一词意识形态色彩太浓,且侧重强调思想改造的统领作用,有失偏颇。^①而“矫正”则是国际上通用的法律术语,其内容不仅包括矫正人的思想,还特别强调矫正犯人的心理和行为,这是基于对犯罪原因复杂性的科学认识所得出的结论。因为犯罪原因是多方面的,既有社会的原因,又有个人的原因。在个人原因方面,既有思想方面的原因,又有个人生理、心理等方面的原因。因此,要有效地矫正罪犯,就必须对犯罪人的思想、生理、心理等各方面进行全面教育矫正,而不能仅仅强调某一个方面。我国监狱管理部门在总体上沿用“改造罪犯”术语的同时,近年来也开始在官方文件中(特别是在关于罪犯心理矫治方面)使用“矫正罪犯”或“矫治罪犯”的术语。

“社区矫正”可以说是个外来语,直接翻译自外文(如英文 community corrections)。这一术语在学术界已经使用多年,一些学者也多年来鼓吹中国应当推行社区矫正,但2002年以前官方文件中没有出现“社区矫正”这种提法。2002年上海、北京开始社区矫正试点,2003年7月最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布了《关于开展社区矫正试点工作的通知》,指出“社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式”,确定在北京、上海、天津、江苏、浙

^① 参见郭明:《中国监狱学史纲》,中国方正出版社2005年版,第248页。

江、山东六省市首先开展社区矫正试点工作。该《通知》中虽然也偶尔出现“改造”一词,但“矫正”和“社区矫正”已经代替“改造”成为绝对的核心词汇。至此,“社区矫正”一词及其所蕴涵的意义得到官方的认可,并以规范性文件的形式确定下来。从“劳动改造”到“教育改造”,从“改造”到“矫正”,法律术语的演变从一个侧面反映了我国刑事立法技术更加成熟,反映了我国刑罚执行活动的内容与形式正逐步走向法治化、科学化、现代化。

二、从“监狱”到“社区”

教育刑理论诞生以后,监狱被赋予教育矫正罪犯的使命。但西方国家多年来教育矫正罪犯的效果一直不理想,有的甚至很不理想,出狱人重新犯罪率居高不下,且在许多国家长期以来呈上升趋势。因此,监狱到底能否教育矫正罪犯,在多大程度上可以教育矫正罪犯,甚至监狱是否有权力改造罪犯,都成为一个在理论与实践上均颇具争议的话题。基于现实的考量与理论的反思,一些西方学者对监狱教育矫正罪犯的作用予以否定,乃至全盘否定。西方国家政府的反应大致是:一方面在立法上坚持规定了监狱教育矫正罪犯的任务,并且在实践中也做出了积极的努力;另一方面发展和扩大各种监禁刑的替代措施,如财产刑、资格刑、社区矫正等,以避免监禁刑的弊端。目前在西方大多数国家被判处财产刑和社区刑罚的人数已经远远超过被判处监禁的人数。

新中国成立以来,我国监狱教育改造罪犯的成效显著,其突出表现之一就是出狱人重新犯罪率低,1992年我国官方正式公布的数字为6%~8%,^①与西方国家居高不下的出狱人重新犯罪率形成鲜明的对照。但是改革开放以来,在经济建设取得快速发展的同时,社会矛盾也十分突出,社会总体犯罪率不断上升。在现代市场经济条件下,封闭的监狱与开放的社会之间的矛盾,罪犯监狱化与社会化的矛盾日益突出,曾经有利于监狱改造罪犯的社会宏观环境在改变,使得监狱教育改造罪犯的效能下降,其标志之一就是出狱人重新犯罪率在上升。据统计,我国1997~2001年监狱释放罪犯的三年内和五年内重新犯罪率分别为8.15%和10.32%(1979年的刑法构成累犯的标准是三年内重新犯罪,1997年修订后的刑法改成五年)。与我国1982~1986年监狱刑释罪犯的三年内重新犯罪的5.39%相比,增长了51.2%,绝对值上升了近5个百分点。^②基于对国外情况的了解和国内现状的理性分析,我国有学者开始对监狱的弊端和教育

① 参见国务院新闻办公室:《中国改造罪犯的状况》白皮书,法律出版社1992年版,第2页。

② 参见王珏:《保持和维护社会稳定需要“打”“防”并举》,2008年2月11日《中国平安网》(http://www.chinapeace.org.cn/pabb/2006-10/27/content_3909.htm)。

改造罪犯功能的有限性进行思考,提出应当逐步扩大适用缓刑、假释等非监禁措施,控制监狱人口,推行社区矫正,^①并一度成为理论研究的一个热点,但官方对监狱教育改造罪犯的自信口气一如既往,很少变化。转折点发生在2003年7月10日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布的《关于开展社区矫正试点工作的通知》之后关于推行社区矫正的官方文件或官方领导人的谈话中。为说明社区矫正的必然性、必要性和可行性,监禁刑的弊端和社区矫正的优势不断被提及。2003年9月28日,时任司法部部长张福森就推行社区矫正问题答记者问时指出:“社区矫正是一个外来语。过去,我们没有使用社区矫正的名称。但是,我国的刑罚制度中,包含了社区矫正的有关内容。例如,管制、缓刑、假释等。不过,与其他一些国家相比,特别是与一些发达国家相比,我们的做法在制度上、力度上,都有需要改进的地方。20世纪七八十年代以来,各国都在不断进行刑罚制度的创新,尝试用最有益的方式处理犯罪和犯罪人,社区矫正就是这样一种刑罚方式的探索和实践。从国际社会的发展趋势来看,刑罚制度已经从以监禁刑为主的阶段进入了以非监禁刑为主的阶段。在许多国家中,适用社区矫正的人数大大超过监禁人数。国外社区矫正的方式主要包括缓刑、假释、社区服务、暂时释放、工作释放、学习释放、电子监控等。与国外的情况相比,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。因此,我们需要进行社区矫正方面的改革。”^②2003年9月5日《人民日报》刊登了北京市司法局局长吴玉华关于社区矫正试点问题的答记者问。吴局长对监禁刑弊端的表述更为直接:把所有罪犯都监禁起来容易产生两种弊端:一是发生“交叉感染”,“小坏蛋变成大坏蛋”;二是罪犯回归社会后对社会的适应问题,他们出来后难以融入社会。此外,监禁刑刑罚方式的成本也比较高,北京关押一名罪犯年成本是3万元,因此应当推行社区矫正。^③社区矫正被官方赋予特殊的意义:“一是有利于探索建设中国特色的社会主义刑罚制度,积极推进社会主义民主法制建设,充分体现我国社会主义制度的优越性和人类文明进步的要求,为建设社会主义政治文明、全面建设小康社会服务。二是有利于对那些不需要、不适宜监禁或者继续监禁的罪犯有针对性地实施社会化的矫正,充分利用社会各方力量,提高教育改造质量,最大限度地化消极因素为积极因素,维护社会稳定。三是有利于合理配置行刑资源,使监禁矫正与社区矫正两种行刑方式

① 参见王平:“罪犯改造与社会大气候”,载《中国监狱学刊》1995年第2期。

② 详见:“司法部部长张福森就社区矫正答记者问”,载《法制日报》2003年9月29日第1版。

③ 详见:“社区矫正:让罪犯回‘家’服刑”,载《人民日报》2003年9月5日第5版。

相辅相成,增强刑罚效能,降低行刑成本。”^①

从监禁改造、监禁矫正单一的矫正模式过渡到监禁改造、监禁矫正与社区矫正两种矫正模式并重,从一个侧面反映了我国刑罚结构与刑罚执行正朝着轻缓、文明、人道的方向发展,体现了宽严相济的刑事司法政策,有利于和谐社会的建构。

三、从“罪犯”到“服刑人员”

被判刑正在服刑的人如何称呼,这是一个很有趣的话题。在西方国家早期,在监狱服刑的人通常被称做囚犯(英文 prisoner),这与当时监禁机构大多被称做监狱(英文 prison)有关。后来随着教育刑理论与实践的发达,人们逐渐使用“矫正机构”(英文 correctional facility)一词代替“监狱”,相应地,“囚犯”一词被“inmate”所代替,直译为“在机构内居住者”,意即“在矫正机构中服刑的人”^②

在中国几千年的封建社会,在监狱服刑的人通常被称做“囚犯”。清末政府迫于西方压力进行的法制改革,正是西方国家教育刑理论高调喊得最响的时期。其时制定的《大清监狱律草案》明显地打上教育刑思想的烙印,其标志之一就是将在监狱服刑的人称做“在监者”,可以说是英文 inmate 的标准翻译,而不是称做囚犯或犯人。该《草案》尽管未能正式颁布施行清朝政府即被推翻,但它却成为民国时期法政学堂监狱专科课程的教材和制定监狱法典的蓝本。北洋政府 1913 年 12 月颁布的《中华民国监狱规则》,国民党政府 1928 年 10 月颁布的《监狱规则》以及 1946 年公布的《监狱行刑法》等法律法规,基本上都是《草案》的翻版。^③在上述这些监狱法律法规中,1913 年 12 月颁布的《中华民国监狱规则》和 1928 年 10 月颁布的《监狱规则》仍然将在监狱服刑的人称做“在监人”,1946 年 1 月公布的《监狱行刑法》则将在监狱服刑的人称做“受刑人”,与我们现在所称的“服刑人员”在用词上最为接近。现今我国台湾地区的《监狱行刑法》仍沿用“受刑人”的称谓,而香港地区则通常称为“在囚人士”。

新中国成立以后,法律法规中对正在服刑的人有“犯人”、“罪犯”、“劳改犯”、“犯罪分子”、“服刑人员”等不同的称谓。比如,1954 年政务院通过的《中

^① 2003 年 7 月 10 日最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于开展社区矫正试点工作的通知》。

^② 参见吴宗宪:《当代西方监狱学》,法律出版社 2005 年版,第 24 页。

^③ 参见薛梅卿、叶峰:“旧中国第一部监狱法典——《大清监狱律草案》的立法意义”,载中华人民共和国司法部编:《中国监狱史料汇编》(上册),群众出版社 1988 年版,第 528 页。

华人民共和国劳动改造条例》、1982年公安部通过的《监狱、劳改队管教工作细则》称其为“犯人”；1979年制定《中华人民共和国刑法》称其为“犯罪分子”，1997年修订后的《中华人民共和国刑法》仍然沿用这一称呼；1981年全国人大常委会通过的《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》称其为“劳改犯”；1990年司法部颁布的《监管改造行为规范》、《罪犯改造行为规范》称其为《罪犯》，但2004年出台的《监狱服刑人员行为规范》改称其为“服刑人员”。目前社区矫正的对象官方文件一般称其为“服刑人员”，也有的直接称其为“社区矫正对象”。

我认为，对在监狱或社区服刑的人还是统一称“服刑人员”为好：

1. “服刑人员”是一个比较严谨的法律用语，它比较客观准确地界定了服刑者的法律地位（依据法院生效的判决和裁定接受刑罚处罚的人）乃至人身状态（通常是剥夺或限制人身自由），人们一看就能够理解，一般不会产生误解。而其他一些称呼如“犯罪分子”则不仅可以指正在服刑的人，有时还指犯罪嫌疑人、被告人等判决尚未确定的人，概念模糊，界限不清，有时还会使人产生误解。

2. 更主要的是，“服刑人员”的称呼不含贬义，体现了对服刑人员的尊重，而“犯罪分子”、“罪犯”、“犯人”的称呼带有歧视、人格贬低的意味。“犯罪分子”的称谓带有明显的“阶级斗争为纲”年代留下来的浓厚的意识形态色彩，听起来有点像“文革”语言，是一个与“敌人”距离比较近的词汇，与现代严谨的法律语言显得很协调。^①在中文语境中“犯人”、“罪犯”的含义带有歧视和贬低性是显而易见的。有报道说20世纪80年代著名演讲家曲啸到一个监狱去看望犯人。怎么称呼他们让曲啸很为难，叫“同志”不行，直接叫“罪犯”、“犯人”，意思虽然明确，但这样称呼会伤对方的自尊心。称呼问题让擅于演讲与煽情的曲啸很费了一番心思。见面会上，当话筒里传来“触犯国家法律的年轻朋友们”时，台下立刻爆发出热烈的掌声。也许这是一个久违了的称呼，有的犯人都掉下了眼泪，反映了服刑人员内心深处渴望人格受到尊重的强烈愿望。服刑人员也是人，并且仍然是中华人民共和国公民，他们因犯罪行为而受到惩罚，这是罪有应得，但其未被剥夺或限制的权利仍然应当受到文明而神圣的法律的保护，其人格应当受到尊重。在这个权利被尊重的时代，对服刑人员权利的尊重和保护的不应成为被法治遗忘的角落，目前在监狱管理实践中人们直接面对犯人时基本都以“服刑人员”称呼。

^① 1997年修订后的新刑法对“犯罪分子”的称呼一以贯之，学界和实务部门似乎没有人提出疑义或提出修改意见，现在回想起来觉得很惊讶。

有效地教育矫正服刑人员要以尊重对方为前提,没有平等、尊重,就谈不上理解、沟通,就不会有理想的教育矫正。官方对此可以说是高度重视,这从近些年来制定的一系列教育矫正规范性文件中越来越多地使用“服刑人员”的称谓可以看出,但“犯罪分子”、“罪犯”、“犯人”的称谓也在不同的场合不同的环境中使用。我认为,在当今依法治国、建设社会主义法治国家的大背景下,应当统一使用“服刑人员”称谓为好,这不仅是为了法律用语的准确规范统一,也是为更好地体现对服刑人员的尊重。当面称其为“服刑人员”,背着他们时称其为“犯人”、“罪犯”,乃至“犯罪分子”,这种尊重还是不到位的,应当将这种尊重进行到底。这次政府全力推动的社区矫正试点,在规范性文件和社区矫正实践中统一使用“服刑人员”称谓,是将这种尊重进行到底的一个重要举措,应当予以足够的肯定。

四、刑事执行体制改革:“社区矫正”引起的连锁反应

社区矫正的推行对刑罚观念的更新、刑罚结构的调整、行刑权的合理分配和刑事执行体制的改革都将产生影响,可谓“一石激起千层浪”。

依据现行刑法、刑事诉讼法和监狱法的规定,我国刑罚执行由监狱、人民法院、公安机关三家分别负责。被判处有期徒刑、无期徒刑、死刑缓期二年执行的罪犯由监狱执行刑罚,罚金、没收财产、死刑的执行由人民法院负责,拘役、管制、剥夺政治权利的执行由公安机关负责。此外,缓刑犯的考察、假释犯的监督、监外执行罪犯的执行由公安机关负责。但2003年7月最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合发布的《关于开展社区矫正试点工作的通知》规定,社区矫正由司法行政机关具体负责组织实施,公安机关配合司法行政机关开展工作,依法履行有关法律手续。也就是说,社区矫正对象的五种人(即被判处管制的,被宣告缓刑的,被暂予监外执行的,被裁定假释的,被剥夺政治权利并在社会上服刑的)依据法律规定是由公安机关负责执行、考察、监督,但根据上述《通知》规定社区矫正是由司法行政机关负责实施,这实际上是突破了现行法律规定的限制。

《通知》的上述规定具有合理性。我国公安机关的职责非常繁重,根据法律法规的规定主要有:预防、制止和侦查违法犯罪活动;防范、打击恐怖活动;维护社会治安秩序,制止危害社会治安秩序的行为;管理交通、消防、危险物品;管理户口、居民身份证、国籍、出入境事务和外国人在中国境内居留、旅行的有关事务;维护国(边)境地区的治安秩序;警卫国家规定的特定人员、守卫重要场所和设施;管理集会、游行和示威活动;监督管理公共信息网络的安全监察工作;指

导和监督国家机关、社会团体、企业事业组织和重点建设工程的治安保卫工作,指导治安保卫委员会等群众性治安保卫组织的治安防范工作。上述繁重的任务使公安机关很难再有足够的人力、物力,对上述社区矫正五种人进行教育矫正和管理,而司法行政机关具有从事刑罚执行和基层司法行政工作的丰富经验,又有相对充足的人力、物力,因此社区矫正工作由司法行政机关负责是合适的。

社区矫正试点工作管理体制和执行体制突破的现行法律规定的框架,对我国刑事执行体制提出挑战,因此,刑事执行体制改革已是势在必行,对此理论界做了广泛深入的探讨,现将其观点综述如下:

(一) 关于现行刑事执行体制的弊端

1. 现行刑事执行体制存在诸多弊端,影响了刑事执行的公正性和有效性,具体表现为:刑事执行主体与其他刑事诉讼主体重合,不符合刑事诉讼“分工负责、相互配合、相互制约”的原则。刑事诉讼活动分为侦查、起诉、审判、执行四个阶段,各个阶段的诉讼目的、诉讼职能和诉讼法律关系均不相同。对刑事诉讼职能进行分工并建立相互监督机制,有利于防止司法权力滥用,实现国家司法权力的合理分配。目前在我国刑事诉讼活动中,人民法院既是刑事审判机关又是刑事执行机关;公安机关既承担刑事侦查职能,还担负部分的刑事执行任务。这种同一司法权力主体行使多重职能的状况,不利于刑事执行阶段与其他刑事诉讼阶段的相互监督与制约,使得刑事司法活动缺乏完整的监督与制约机制。

2. 刑事司法职能交叉,影响刑事执行工作成效。人民法院是国家专门的审判机关,其基本职能是进行审判工作。法院承担死刑和财产刑的执行,与其专门的审判职能相冲突,进而影响审判工作的效果。如前所述,公安机关担负着十分繁重的职责,赋予公安机关刑事执行的职责,不仅使公安机关压力过大,同时由于人力、物力有限,公安机关很难将主要精力集中到服刑人员的教育矫正和管理,进而影响刑事执行工作的成效。

3. 刑事执行权力分配的不合理,造成实际执行中的困难。人民法院担负死刑执行任务,但实际上法院通常不具备独立的能力来完成死刑的执行工作。实践中死刑的执行有时需要政法委协调,由审判机关、公安机关、检察机关共同配合才能完成。这使得法律规定的法院死刑执行权与死刑执行的实际状况相脱节,损害了法律的严肃性。其次,公安机关在刑事执行中,由于人力、物力的限制,难以设立专门的执行机构。在当前市场经济条件下,随着人口大量流动,户籍制度的逐步松动,公安机关逐渐失去了以前在计划经济条件下,执行社区刑

罚的便利条件。受这些因素的影响,公安机关对缓刑的考察、假释的监督基本上流于形式,被监管人员失控现象较为普遍的存在。

(二)改革现行刑事执行体制的设想

针对上述弊端,理论界就如何改革我国刑事执行体制提出以下设想:

第一种观点认为,应将现有的刑事执行权力集中于统一的机关行使。具体建议是,在司法部设立刑事执行总局,负责所有刑事执行工作的管理,下设六个职能部门:(1)死刑的执行;(2)财产刑的执行;(3)监禁刑的执行;(4)社区刑罚的执行;(5)刑满释放人员的社会安置。此外,在刑事执行总局下还应当设立中央监狱,负责特殊罪犯的关押。

第二种观点认为,应将审批机关目前所担负的死刑和财产刑的执行权交由检察机关行使,将公安机关担负的刑事执行权交由司法行政机关行使。其理由在于,法院作为审批机关,其司法角色具有消极被动的特征。刑事执行是执行机关依照职权进行的积极主动的行为。因此,从司法机关的性质和角色特征来看,检察机关更适合于担负死刑和财产刑的执行。

不过也有人对此提出异议,认为检察机关已经担负了告诉、部分案件侦查和法律监督职能,容易形成权力过分集中的状况,不符合刑事诉讼相互制约与相互监督的原则。

第三种观点认为,目前当务之急是在司法部内设立社区矫正局,与监狱管理局并列,负责原来由公安机关担负的管制、剥夺政治权利和暂予监外执行的执行、缓刑的考察和假释的监督。其理由是,扩大社区刑罚是国际社会刑罚发展的潮流。20世纪90年代以来,我国监狱人口持续增加。为了控制监狱人口,为了有效地教育改造罪犯,应逐步扩大社区刑罚的适用,为此,应成立专门的机构来负责社区刑罚的执行。^①

可以看出,上述较为稳健的第三种观点基本上得到了官方的认可,并在一定程度上作为社区矫正试点的理论依据。而其他改革力度更大的理论观点如要得到官方的认可,恐怕还有待时日:一是有待理论研究成果自身进一步的发展与完善,二是有待于进一步改革所需要的各种主客观条件的具备。

^① 参见王平、罗刚:“现行刑事执行体制改革探讨”,载中国监狱学会编:《中国监狱学会20年(1985~2005)》,法律出版社2006年版。

序言二 中加社区矫正制度之比较

杨 诚

矫正和罪犯的改造是刑事司法和犯罪预防体系的基本组成部分,对于保障司法人权和维护社会秩序具有重要意义。自2002年以来,中国司法部门在积极研究中国国情和吸收包括加拿大在内的发达国家经验的基础上,由在上海等大城市开始社区矫正的试点工作,分阶段逐步将社区矫正推广到全国18个省市。社区矫正制度在中国的形成发展过程,是在法制领域中根据中国改革的需要成功引进国外先进制度并加以改善的又一项重要成就。2005年,中国政府决定在第二批12个省市中试行社区矫正,这标志着中国的社区矫正制度初步成形。中国的社区矫正试点实践虽然还在发展之中,形成的制度也还不够成熟,但中国在这一领域中取得的进展已受到曾经积极支持这一发展过程的加拿大等国的同行和联合国等国际组织的关注和赞誉。^①

由加拿大刑法改革与刑事政策国际中心(以下简称“国际中心”)和中国监狱学会合作编辑出版《中加社区矫正概览》一书,是中加双方在矫正领域中开展交流的又一成果。中加双方在2006年完成了本书各章的编写。当时,由中国监狱学会王明迪副会长和国际中心矫正项目主任罗伯特·布朗(R. E. Bob Brown)担任顾问,组织协调各自一方的专家提供了各章。接着,中方完成对加方各章的翻译。然后,由中方两位共同主编王珏和王平、中方副主编姜爱东和加方主编杨诚对全书中文文稿加以编辑、审核,^②由加方主编加上翻译成中文的三个附件。

① 中国司法部和美国马里兰大学在2005年7月共同举办社区矫正国际研讨会。联合国人权事务高级专员 Louise Arbour 女士于2005年8月访问北京市朝阳区阳光社区矫正中心。上海政法学院与美国马里兰大学于2006年10月在上海市联合举办“2006刑事司法与犯罪控制的新发展”国际研讨会,其中议题之一是社区矫正问题。

② 在2006年启动这项研究时,王珏为中国司法部基层司司长,王平为中国政法大学教授、博士生导师、监狱学会副秘书长,姜爱东为基层司副司长,杨诚为澳门科技大学教授、博导、法学院副院长。