

和谐语境下社区矫正中的检察监督*

王春林

(江苏大学法学院, 江苏镇江 212013)

摘要:自中国开展社区矫正工作以来,检察机关的检察监督在其中起了非常重要的作用,有助于社会主义和谐社会的建设。但社区矫正检察监督也存在法律规定欠缺、机构设置缺乏、监督对象模糊以及监督手段简单等诸多问题。为此,有必要明确规定社区矫正中检察机关监督权、健全社区矫正中检察监督机构、明确社区矫正中检察监督对象、丰富社区矫正中检察监督手段以便完善社区矫正中的检察监督。

关键词:和谐语境;社区矫正;检察监督

中图分类号:D926.34 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2010)41-0053-05

中国刑事诉讼法赋予检察机关对刑罚执行的监督权,是为了约束刑罚的执行权,保障罪犯的基本权利。从司法实践看,现行的刑罚执行监督却远未达到制度及理论的应然预期,监督方式被动、监督时机迟滞及监督手段单一、虚化导致了实践中执行监督的差强人意。^[1]社区矫正作为一种刑罚执行方式,其法律监督工作仍由人民检察院承担,对社区矫正工作中不符合法律的问题提出检察建议。鉴于社区矫正制度尚处于试行阶段,中国传统行刑理论及法律规定与社区矫正制度存在明显的冲突,导致了社区矫正中检察监督制度的不完善,使依法本应受到刑罚惩罚的监外执行的罪犯可能得不到应有的惩罚,对其监督、管理、教育更无从谈起,也给其重新犯罪带来了机会,成为影响社会稳定的一个因素,影响了刑罚执行的严肃性、权威性和公信力。因此,需从理论和实践上对社区矫正中的检察监督作有益的探索。

1 社区矫正中检察监督主要内容

社区矫正产生于上世纪七十年代的欧美国家。2003年7月10日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合下发了《关于开展社区矫正试点工作的通知》(以下简称《通知》),标志着中国

社区矫正试点工作正式展开。2009年10月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于在全国试行社区矫正工作的意见》(以下简称《意见》)指出,“社区矫正是非监禁刑罚执行方式,是将符合条件的罪犯置于社区内,由专门国家机关,在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者协助下,在判决、裁定或决定确定的期限内,矫正其犯罪心理和行为恶习,并促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行活动。”可见社区矫正适用范围主要包括被判处管制、被宣告缓刑、被暂予监外执行、被裁定假释以及被剥夺政治权利并在社会上服刑的五种罪犯。社区矫正可以说是非监禁刑的统称,主要是针对那些罪行较轻、主观恶性较小、社会危害性不大的罪犯或者经过监管改造确有悔改表现、不致再危害社会的罪犯,通过国家和社会的力量,尤其是社会力量的参与,对其在社区中进行教育改造,这种社会化的措施是当今世界各国刑罚制度发展的趋势。^[2]社区矫正制度是一种人道、有效、经济的罪犯处遇制度,是贯彻宽严相济刑事政策的一种途径。当前,中国正处于改革发展的关键时期,维护社会和谐稳定的任务十分繁重。通过社区矫正,把那些不需要、不适宜监禁或者继续监禁的罪犯放到社区里,充分利用社会力量有针对性采取措施,对贯彻落实宽严相济的刑事政策,最大限度地增加和谐因素,具有重要意义。

1.1 对矫正对象进行检察监督

检察机关为有效参与社区矫正,积极探索创新社区矫正监督,主要通过以下行之有效的手段积极对社区矫正对象予以监督。第一,在矫正机构内设置检察官办公室,积极协调政府机关、司法行政部

收稿日期:2010-07-24

作者简介:王春林,讲师,主要从事刑法学、犯罪学等方面的研究。E-mail:wclwcl0422@163.com

* 本文系江苏省教育厅哲学社会科学基金项目,编号为09SJB820004;江苏大学人文社科重点建设项目,编号为JDR2006A04。

门、企事业单位及社会力量,共同开展社区矫正工作,依法监督矫正对象的刑罚执行情况。第二,推行驻所检察日制度。在定期检察与不定期检察相结合的基础上,检察人员每月在辖区内各司法所驻所办公一日,依托这一工作新平台,深入基层司法所、社区、矫正对象家中开展经常性监督工作,重点对监外服刑人员交付执行情况、社区服刑人员是否遵守刑罚执行有关规定情况、矫正工作制度、措施和活动方式是否符合法律规定情况及帮教、法制宣传、教育培训工作情况同步进行检察监督。第三,与矫正对象签订帮扶协议。检察人员在矫正对象的管理上做到“四包”即包管、包教、包扶、包人,通过座谈会等方式,实行“一对一”帮扶。第四,提出量刑等检察建议。检察机关正确运用量刑建议职能,建议法院对主观恶习深、社会反映不好的罪犯不适用非监禁刑罚,对确有悔罪表现、社区群众反映较好的社区服刑人员进行奖励,对不遵守社区矫正工作规定的服刑人员予以惩戒(其中因有严重违法行为被收监执行刑罚,又犯罪或发现漏罪予以数罪并罚),社区矫正工作偏差及时提出检察建议,对人户分离、外出务工的矫正对象实行委托管理以防止这部分矫正对象脱管失控。

1.2 对其他矫正机关及相关人员进行检察监督

检察机关检察监督社区矫正工作目的是为了预防社区矫正的滥用以及可能出现的司法不公与司法腐败,在判决、移交、教育、奖惩、解除等环节中,充分发挥检察监督作用。

1.2.1 对滥施社区矫正行为进行监督

某些职能部门对应当予以监禁矫正的对象进行社区矫正,检察机关的监督部门通过启动审判监督程序进行抗诉从而得以纠正,对滥用职权甚至受贿、索贿的,要立案侦查,坚决打击,追究相关人员的刑事责任。

1.2.2 对玩忽职守导致被矫正对象重新犯罪行为的打击

如果矫正人员不履行监管职责,导致被矫正对象脱离监控;玩忽职守,导致被矫正对象重新犯罪;徇私舞弊,导致严重后果等,检察机关对构成犯罪的人员应该立案侦查追究其刑事责任。

1.2.3 对社区矫正执行过程中非法及不当行为的监督,对不符合法律规定的问题提出检察建议

如侵犯被矫正对象合法权益;执行期已满,未公

开宣布;被矫正人员有立功表现,应报而未报法院裁定减刑的;强迫被矫正对象从事超强度的公益劳动,或对被矫正对象进行变相体罚,对于上述情形,检察机关提出检察建议,予以纠正,保证社区矫正活动的依法开展。

2 社区矫正中检察监督存在的问题

中国刑事诉讼法对立案、侦查、起诉和审判都有较为明确而详尽的程序规范,对刑罚执行的规定却较为粗略,特别是对刑罚变更执行监督的规定就更为原则。社区矫正,是一项全新的、探索性的工作,也给检察机关的监督工作提出了新的挑战。检察机关在社区矫正中担负什么责任,履行哪些职责,怎样去履行相关的职责?社区矫正监督工作中面临哪些新情况?有哪些法律问题需要研究提出建议?社区矫正试点工作开展以来,相应的检察监督取得一定的成效,但是,由于社区矫正本身是一种新事物,缺乏配套措施,对其进行的检察监督处于探索阶段,不可避免地存在一些问题。

2.1 法律规定欠缺

缺乏正式的专门的法律依据导致社区矫正中检察监督内容存在不确定性。目前仅有少量部门规章及地方法规对社区矫正的运行进行简单地规定,各试点省市大多根据《关于开展社区矫正试点工作的通知》来制定相应的社区矫正地方性立法和规范性文件,尚没有出台一部统率和调整社区矫正活动的法律法规,使社区矫正执行等一系列工作既缺乏法律依据,存在法律冲突,也缺乏可操作性。该《通知》明确检察机关对社区矫正的法律监督,但检察机关在监督中拥有哪些权力,应尽哪些义务,在法律中并没有明确的规定。同样,检察机关对没有法律依据的矫正措施该如何监督,对矫正对象的申诉如何查处等等,均缺乏明确的可操作性的程序保障。同时,社区矫正相关配套制度缺失,也制约检察机关监督权的行使,如检察机关监督须弄清矫正对象的具体信息,而该信息来自不同部门,长期以来没有形成规范的传递制度与信息共享制度,造成执行、监督机关没有收到或没有及时收到监外执行罪犯的相关材料,使部分社区矫正对象失控、脱管、漏管。2006年,高检在天津、辽宁、湖北、广东、重庆、甘肃等六省市的检察机关组织开展了监外罪犯脱管漏管专项检察活动。6个试点省市共核查出脱管、漏管监外执

行罪犯7938人,占核查监外执行罪犯总数的13.5%,问题十分严重。^[3]

2.2 机构设置缺乏

在社区矫正过程中,检察机关往往轻制约而重配合,是社区矫正工作的参与者而不是独立的法律监督机关。如《上海检察机关参与社区矫正工作试行办法》第2条明确规定“市各级检察机关应当积极参与社区矫正工作,结合履行检察职能,支持配合社区矫正工作机构,积极主动地开展工作,努力完成社区矫正工作机构分配的各项任务”。该规定根本没有提及检察机关的监督地位。在检察机关机构设置方面,目前只有在辖区内有监狱或看守所的检察机关内部才设有刑罚执行监督部门,对社区矫正的监督,只是临时抽调人员参与社区矫正工作,其行使的职权远远超过了现有监所检察部门行使职权的范围。检察机关不能转换自己的角色定位就会丧失法律监督者应有的独立性,使得自己直接变成了社区矫正工作的一方当事人,直接导致检察机关对社区矫正重视力度不够。

2.3 监督对象模糊

根据现行刑法和刑事诉讼法的规定,在非监禁刑罚执行当中,公安机关全权负责服刑人员的监督管理,刑罚执行主体明确。检察机关作为刑罚执行的监督部门,监督的对象主体明确,就是公安机关。社区矫正试行工作开展后,试点中的社区矫正组织机构不是专门的国家机关,而是一个由公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关以及其他政府相关部门组成的联合小组。它既不是司法机关也不是纯粹的行政机关,身份不确定。真正承担起日常社区矫正任务的是社区矫正机构,即在公安机关作为社区矫正执法主体的前提下,司法行政机关却担负具体的矫正工作。其中,大量的对监外服刑人员的管理工作由司法所和社区工作人员承担,这样检察机关在刑罚执行监督过程中就出现了一个悖论,检察机关监督的主体不再承担主要的监外刑罚执行工作,而由司法所负责对矫正人员的日常监管、教育、考核。同时,被矫正对象请、销假审批,提议减刑等奖惩权限却在公安机关,形成了执法机关是公安,执行机关是司法局的局面。检察机关究竟应以执行主体即公安机关为监督对象,还是以工作主体即司法行政部门为监督对象,或以两者同时作为监督对象?这使得检察机关的监督对象变得不够明

确。

2.4 监督手段简单

根据现行法律,检察机关对减刑、假释、暂予监外执行的监督属于事后监督。检察机关无法介入减刑、假释、暂予监外执行的申报和审批过程,执行机关也不移送相关材料,检察机关审查的对象仅仅是人民法院作出的裁定书,无法进行有效的实质审查。同时,根据最高人民检察院2008年颁布的《人民检察院监外执行检察办法》,无论是交付执行检察,还是监管活动检察、变更执行检察、终止执行检察等,检察手段主要是书面检察、实地考察或与有关人员、组织谈话,对于交付执行的有关法律文书的传递则主要靠法院送判决书、外地监所邮寄等方式进行。无论是到实地去考察,还是由法院送判决书或由外地监所邮寄材料等都需要较长时间。同时,在《人民检察院监外执行检察办法》中规定只是每半年至少展开一次全面大检察,这样发现的问题只是少量的且时间具有滞后性,使得社区矫正工作在偶尔法律监督的情况下进行容易出现漏洞。《刑事诉讼法》第222条规定“人民检察院认为人民法院减刑、假释的裁定不当,应当在收到裁定书副本后20日以内,向人民法院提出书面纠正意见。人民法院应当在收到纠正意见后1个月以内重新组成合议庭进行审理,作出最终裁定。”最高人民检察院相关批复指出,检察院认为法院的最终裁定仍然不当的,还可以提出纠正意见,但如果法院仍然作出同样裁定,检察院则没有进一步的监督措施。关于社区矫正的《意见》指出“人民检察院要加强对社区矫正各执法环节的法律监督,发现有违法情况时应及时提出纠正意见或者检察建议,保障刑罚的正确执行。”可见,在社区矫正实践中,检察机关监督手段较为单一,主要是通过发出纠正违法通知书和检察建议等,而且纠正意见书和检察建议没有相应的法律执行力。

3 完善社区矫正中检察监督以促进社会和谐发展

社会主义和谐社会的建设离不开社区矫正检察监督的完善与发展,为此必须采取相关措施,解决社区矫正检察监督中存在的问题。

3.1 明确规定社区矫正中检察机关监督权

社区矫正工作作为刑罚执行的方式之一,由检察机关实施监督既符合法律规定精神,也可以保障

社区矫正工作健康发展。为了顺利开展社区矫正工作,加强对社区矫正人员的管理,确保社区矫正的有效性,实现刑罚的目的,有必要制定一部统一的《社区矫正法》来统率和协调社区矫正活动,对社区矫正的法律性质、适用范围、监督管理措施、保障体系、工作程序及社区矫正机构和人员设置、职责、权利义务、执法监督、法律责任等方面作出明确规定,特别要明确公益劳动、日常奖惩等矫正措施的法律性质,解决社区矫正检察监督法律依据不足、监督主体模糊等问题,明确检察机关在社区矫正工作中的法律地位,对消极或积极对抗法律监督的行为,规定责任追究的程序,使检察机关的法律监督手段有强制力。完善刑事诉讼法的相关规定,明确检察机关在社区矫正工作中的法律地位,强化检察机关的监督力和权威性。同时,制定与《社区矫正法》相配套的人民检察院社区矫正实施细则,根据法律对社区矫正工作作出全面而详细的规定,并将检察监督的各项规定详细规范在社区矫正实施细则当中,尤其要赋予检察机关纠正违法的处置权,其内容包括谈话制度、回访制度、救济制度、矫正对象申诉、立功及减刑制度等可操作性强的矫正考察评价体系,使社区矫正有法可依。

3.2 健全社区矫正中检察监督机构

为有效开展社区矫正检察监督工作,有必要成立专门的社区矫正检察监督机构。其性质类似于驻监所检察机关。该机构的职责包括对被执行社区矫正措施的人员的执行情况、社区矫正工作人员执行职务情况、有无侵犯被执行人权利等违法犯罪行为发生等情况进行监督。从社区矫正工作开展较好的国家来看,社区矫正工作均有相对专门的检察监督机构,如加拿大设有专门的司法检察监督机构,即联邦矫正调查员办公室。在中国,可在现有监所检察部门的基础上,增设专门负责社区矫正监督的分部门和人员,或者将监所检察机关升格为刑事执行法律监督机构,并在社区中设立检察派出机构和专门人员。条件一旦成熟,可成立单独的社区矫正检察部门,其职能是按现行法律和社区矫正规定,对社区矫正决定的做出、运作、社区矫正机关及其工作人员执行职务、社区矫正对象权利保障进行检察监督。自中国开展社区矫正试点工作以来,山东省检察院成立了社区矫正监督工作领导小组,各市、县检察院也成立了相应的组织,将对社区矫正工作的监督延

伸到乡镇、村居的社区矫正监督管理、教育矫正活动。江苏省泰兴市检察院成立社区矫正工作领导小组,重庆市万州区检察院在太白街道设立社区矫正检察官办公室等,都取得良好的成效并提供了有益的经验。设立社区矫正检察监督机构有利于维护被矫正者的权利,也有利于对被矫正者的监管,落实社会防卫措施。

3.3 明确社区矫正中检察监督对象

关于开展社区矫正试点工作的《通知》指出,在社区矫正工作中公安机关是执行主体或执法主体,司法行政机关是工作主体,社团、社区等为运作主体或操作主体。《通知》规定的社区矫正工作主体有司法行政机关、街道、乡镇司法所等。为了防止不同刑罚执行主体掌握变更执行的标准不统一,避免多头提出建议的不一致,^[4]为了有利于检察机关在监督中明确责任,增强针对性,目前宜参照《通知》的规定来规范社区矫正执法主体和工作主体,分别规范它们的行为。在试点成熟后,通过修订《刑事诉讼法》,制定《社区矫正法》,再来确定社区矫正执法主体是司法行政部门。

3.4 丰富社区矫正中检察监督手段

将社区矫正检察事后监督改为事前、事中和事后监督并重。人民检察院在对可能判处管制、拘役缓刑、有期徒刑缓刑及单处剥夺政治权利的被告人提起公诉时,可以对其犯罪情节、悔罪表现以及适用社区矫正是否会危害社会等情况进行调查评估,提前掌握相关情况,确定是否具备适用社区矫正的条件,如果符合条件,可以提出予以社区矫正建议。人民法院可以参照此建议做出决定,如果人民法院的判决明显不公,人民检察院可以通过抗诉等形式行使监督权。同时,提前介入假释和暂予监外执行活动的监督,认真审查监狱等执行机关提请假释和暂予监外执行的材料,发现问题及时提出纠正,防止违法假释、暂予监外执行情况的发生。同时,在社区矫正工作进行过程中,检察机关对不当的矫正措施可以提出纠正建议,对矫正对象申诉予以审查。检察机关可以设立矫正对象信息网络中心,通过社区矫正机构相关网络,快速全面掌握所在区域所有社区矫正对象基本情况、犯罪的性质、罪名、所判的刑罚种类、刑期以及社区矫正部门对其开展社区矫正的情况等,对社区矫正实施动态化监督。

参考文献

- [1] 卢建平. 刑事政策评论[M]. 中国方正出版社, 2007. 185-188.
- [2] 简言, 韩建祥. 宽严相济刑事政策在检察工作中的运用[J]. 河北法学, 2007, (9): 179-187.
- [3] 孙永生. 监所检察: 在实践探索中完善[J]. 人民检察, 2007, (14): 52-53.
- [4] 赵菊, 雷长彬, 张倩. 刑罚执行监督的结构性缺陷及其完善[J]. 人民检察, 2006, (1)(下): 44-45.

Inspection and Supervision over Community Correction in the context of Harmonious Society

Wang Chunlin

(Law school of Jiangsu university, Zhenjiang, Jiangsu Province 212013, China)

Abstract: Since the introduction of community correction, the inspection and supervision has played a very important role in contributing to the harmonious socialist society. However, the current inspection and supervision over community correction lacks legal regulation and institutional arrangement. Therefore, it is necessary to specify the supervision procedure in the community correction supervision, improve the function of the inspection and supervision bodies in community correction, clearly define the targets of community corrections and enrich the relevant methods to improve the community corrections and its supervision system.

Key words: community corrections; inspection and supervision