

# 社区矫正工作主体的 认同危机与出路

李兰英 熊亚文

**摘要** 由于广义层面的公众认同具有一定的抽象性和共通性,因而从工作主体这一狭义层面来定位社区矫正的公众认同更具实践意义。在我国,受落后的刑罚观念、不成熟的市民社会以及不充分的主体力量等影响,社区矫正工作主体对于这项制度及其工作均出现不同程度的认同危机,严重掣肘社区矫正功能和价值的发挥。狭义层面的社区矫正公众认同之实现,重点在于社区矫正制度建设本身,通过打造一支稳定、专业、充足的工作队伍,确立以风险评估为中心的工作机制,建立志愿服务长效机制,可以使社区矫正走上“精英之治”的道路,从而克服其在当下中国遭遇的根本性障碍。

**关键词** 社区矫正;工作主体;公众认同

**作者简介** 李兰英,厦门大学法学院教授,博士生导师/熊亚文,厦门大学法学院博士研究生。(福建 厦门, 361005)

**基金项目** 中央高校基本科研业务基金项目“刑事立法的进展与司法回应”

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2016.09.008

## 一 社区矫正公众认同的定位

一般认为,社区矫正的公众认同是在刑法的公众认同框架下提出的命题,是指公众对社区矫正这种行刑制度和罪犯处遇模式的普遍认可和接受,是公众通过实践经验和理性对社区矫正制度进行评判,因其顺应民众的价值期待,满足民众的需要,而得到民众认可、信任和支持的过程。<sup>①</sup>应当说,该观点对于公众认同的定位是广义的、抽象的,其所理解的“公众”是一个高度抽象概括的称谓,泛指社会民众或国民。这种广义层面的公众认同,即社会民众或国民对于社区矫正制度的抽象认同,在本质上更接近于通常所谓的“主流民意”、“大众话语”

或“集体意识”等。迄今为止,理论上有关社区矫正公众认同的论述均是从广义层面展开的。

不可否认,广义层面的公众认同对于社区矫正而言具有重要意义,其不仅是社区矫正制度存续和发展不可或缺的社会心理基础,也是社会资源和力量充分有效参与社区矫正的前提条件。但与此同时,广义层面的公众认同也存在难以形成合力、容易摇摆不定、夹杂非理性因素、需要长期系统培育等固有属性。特别是在我国,由于重刑主义的文化传统和报应主义的刑罚观念对体现刑罚轻缓化、刑罚人道化、行刑社会化趋势以及注重特殊预防、教育复归目的的社区矫正制度具有很大程度的拒斥,加之当前我国市民社会发育不成熟,无法为社区矫

<sup>①</sup>刘同君、周媛、周国强《公众认同:社区矫正的法社会学思考》,《华东师范大学学报》(哲社版)2012年第6期。

正制度的实施提供最为根本的社会结构基础,社会民众对于社区矫正这项新型刑罚执行制度普遍认知度偏低、认同感不足。<sup>①</sup>在此大背景下,要想引导和改造这种集体意识以实现广义层面的社区矫正公众认同绝非易事,其需要观念培育、社会建设、制度设计等一系列系统性工程的协调推进,这注定是一项长期且艰巨的任务。

我们认为,破解社区矫正实践难题的当务之急是要抓住社区矫正制度推行中的“关键少数”,即社区矫正的工作主体。如同控制乃至废除死刑问题一样,我们不可能盲目服从所谓的主流民意而听之任之,尽管缺乏广义层面的公众认同,政治当局还是要利用少数精英群体积极推进减少、控制死刑的基本刑事政策,与此同时,通过对集体意识的引导和改造,逐渐实现死刑问题的公众认同。我国的社区矫正作为一项由政府主导、自上而下推行的舶来制度,在社会民众对其认同感已然不足的情况下,社区矫正的工作主体无疑是其得以有效运行的核心支撑。社区矫正的工作主体就如同社区矫正制度的“发动机”“火车头”,牵引着整个社区矫正制度向前推进。

因此,本文将社区矫正的公众认同定位在狭义层面上,即重点探讨社区矫正工作主体对于社区矫正制度的认同问题,以期从这个“关键少数”的公众群体身上,找到解决社区矫正实践问题的突破口。将社区矫正的公众认同做广义和狭义层面的区分,有助于我们以软硬兼施、标本兼治的方式,逐步走出社区矫正的实践困境。如果说,广义层面的公众认同泛指社会一般人对于社区矫正的肯定态度,那么,狭义层面的公众认同则特指社区矫正工作主体对于社区矫正制度的认同感,具体包括司法行政机关中的社区矫正工作人员(执行主体)、社会组织中的社区矫正社会工作者以及其他社区矫正工作参与者(如志愿者)等。社区矫正工作主体对于社区矫正制度的认同,不仅是其积极主动投入社区矫正工作的前提,而且对于提升社区矫正工作质量、实现社区矫正工作队伍专业化发展、克服社

区矫正实践难题等均具有重要意义。

## 二 社区矫正工作主体的认同危机及其原因

社会民众对于社区矫正制度的认知度、认同感普遍偏低,给社区矫正的本土化推进带来一定消极影响。在这种大环境下,本应作为社区矫正制度“排头兵”的社区矫正工作主体,也出现了不同程度的认同危机。

首先,就社区矫正执行主体而言。由于受重刑主义文化传统和报应主义刑罚观念的影响,加上社会维稳工作的需要,社区矫正执行主体对于社区矫正的功能理解有一定偏差,从而导致实践中的“重监督管理,轻矫正帮扶”现象,使社区矫正演变成一种“开放性”的监狱矫正或“司法矫正”,掣肘了社区矫正制度功能的发挥。社区矫正制度所倚重的理论和观念基础是刑罚目的由报应向复归的偏移,它顺应的潮流和趋势是刑罚轻缓化、刑罚人道化、行刑社会化。社区矫正正是着眼于传统报应主义所坚持的重刑化、监禁性刑罚的诸多弊端,为实现特殊预防的刑罚目的,帮助犯罪人复归社会,实现刑法法律效果与社会效果的统一,而出现的全新刑罚制度。因此,社区矫正制度的功能不仅在于惩罚,更在于矫正和帮扶。然而,在社区矫正执行主体看来,社区矫正无非是与监狱矫正相对应的非监狱矫正,只不过前者的矫正场所是封闭的而后者是开放的。于是,许多监狱矫正的管理体制和管理办法被复制或移植到社区矫正之中,社区矫正制度的顶层设计深受监狱管理和劳教场所管理的影响。此外,由于社区矫正执行主体人员不足,并且还同时承担着面向基层社会和广大人民群众提供法律保障、法律服务、法制宣传教育等多项任务,这使其不得不将工作重心放在对社区矫正对象的监管上,以保证社会稳定与安全的最基本要求,而对于其他教育矫正和帮扶工作则通常以程序化、流水化作业的形式进行,矫正效果难以保证。

其次,就社区矫正社会工作者而言。由于当前社会工作的专业化程度较低,社区矫正社会工作者

<sup>①</sup>近期,有学者对山东省服刑青少年社区矫正的公众认同情况进行了问卷调查,结果显示,虽然我国社区矫正试点已有十几年的历史,但是目前居民对社区矫正工作的认知度依然偏低:18.3%的人对社区矫正“完全没有听说过”;37.9%的人表示“听说过,但不了解”;38.7%的人表示“了解一些,但是认识较为模糊”;对于社区教育矫正完全了解仅有5.1%(参见张济洲、苏春景《公众认同、社会支持与教育矫正质量——基于山东省社区服刑青少年调查》,《青少年犯罪问题》2015年第4期)。如果结合先前不同阶段有关社区矫正公众认同情况的调查结果(参见崔会如《社区矫正社会参与的不足及其完善》,《前沿》2011年第3期;翟中东《自由刑变革》,群众出版社,2005年,第230页),可以发现,公众的认同感并没有随着社区矫正实践的进展而发生质的变化。



的职业身份定位不清、福利待遇相对较差,社区矫正社会工作者的职业认同感普遍偏低,这集中表现为在职业中获得的受尊重感较低以及具有较为强烈的离职意向,从而导致社区矫正社会工作者无法长时期稳定工作。社区矫正社会工作者队伍很不稳定,面临大规模人员流失压力。社区矫正是一项极具专业性的工作,其不可能仅靠社区矫正执行主体来进行,必须依靠大量的专业社会工作者来从事各个环节的工作,如风险调查与评估、制定个性化矫治方案、社会帮扶等。从此意义上说,社会工作者才是社区矫正真正的工作主体。然而,实践中的社区矫正社会工作者较少拥有有关社会工作的专业背景,基本无法承担专业的社会工作,导致当下的矫正工作只能停留在行政事务化层面,无法深入开展,既不能真正满足社区矫正工作的要求,也不能使在职的社区矫正社会工作者从职业中获得能力的提升和发展,影响社区矫正工作目标的实现。此外,由于社会工作者均是通过政府购买服务的方式被招聘或派遣到基层司法行政机关,其待遇、身份、权限、前景等与公务人员有很大差别,面对偏低的工资待遇、渺茫的职业前景、有限的工作权限以及繁重而重复的工作内容,社区矫正社会工作者的职业认同危机已经表现的非常明显,这将对社区矫正制度的专业化发展和队伍建设造成冲击。

最后,就社区矫正志愿者而言。受广义层面的社区矫正公众认同不足的影响,社会民众参与社区矫正志愿活动的意识还很淡薄,社区矫正的志愿者力量非常薄弱,加之社会民众对于犯罪仍持报应、严惩、打击、控制的态度,参与社区矫正的志愿者大多并未真正理解社区矫正制度的功能和价值,这便难以实现社会力量与政府公权力的分工协作。社区矫正制度作为“公私共处的混合的罪犯矫正模式”之载体,其核心表征在于社会参与性。从国际经验来看,社区矫正制度以成熟的市民社会与发达的社区建设为基础,社区中的非政府组织及民间志愿者在社区服刑人员的矫正教育帮扶中发挥着非常重要的作用。<sup>①</sup>然而,由于种种历史和现实原因,我国市民社会远没有发育成熟,这导致我国目前社区矫正工作的社会基础仍然比较薄弱。有学者指出,当前我国的社区存在一种二元区隔现象,

极少数的人处于“社区内群体”,关心社区的活动与事务,更多的人则处于“社区外群体”对社区的活动与事务处于漠不关心的状态。社区的凝聚力非常有限。<sup>②</sup>人们既不愿涉问社区矫正对象的矫治事务,也不愿承担非监禁刑所带来的犯罪风险。社会民众志愿参与社区矫正的意向相对较低,实际参与社区矫正志愿工作的更是非常有限,这些参与者大多是退休老人、下岗职工和大学生等特殊群体,志愿活动的形式和内容也很单一。受志愿者数量少、群体特殊、经费保障不足等因素制约,无法对其展开统一的专业培训,难以形成定期的志愿服务机制,导致社区矫正志愿者的主体力量无法得到保障。

我们认为,导致社区矫正工作主体认同危机的原因可以归结为如下两个方面:一是根本原因,在于当下中国尚未形成类似西方发达国家的成熟社区,社会公众尚不具备理性、文明、宽容的刑罚观,而这恰恰是社区矫正制度赖以生存的土壤。社区矫正的社会根基不牢,公众既缺乏参与平台也没有参与意识,导致政府与社会无法形成有效的公私合作,社区矫正制度难免走向异化。二是直接原因,在于社区矫正的主体力量不足以及专业化程度不高。社区矫正本应在政府与社会组织、志愿者等民间力量的合作下推进,但实践中社会力量的参与十分薄弱,社区矫正的实施主要依赖于基层司法行政机关。而基层司法所作为基层人民政府的派出机构,其主要职责和工作重心在于综治、维稳、普法、解决纠纷等基层行政事项,加上人员编制极为有限,“事多人少”的现象非常突出,社区矫正工作的开展面临主体力量严重短缺的障碍。社区矫正的专业化程度不高集中体现为,工作主体专业能力不足以及监管、矫正等工作专业性不强(甚至流于形式)。尽管《社区矫正实施办法》规定了社区矫正的具体实施程序,但却缺乏统一、专业的风险评估标准,社区矫正的监督和帮扶形式比较陈旧,从而影响了社区矫正工作的开展及其效果的实现。<sup>③</sup>

### 三 社区矫正公众认同的实现

导致社区矫正工作主体认同危机的原因决定

①高梅书《社区矫正社会参与不足之深层原因及对策探析——基于市民社会视角》,《中国刑事法杂志》2013年第8期。

②闵学勤《社区自治主体的二元区隔及其演化》,《社会学研究》2009年第1期。

③董蕾《公私权界分视角下的社区矫正》,《国家检察官学院学报》2014年第4期。

了,社区矫正的公众认同应以标本兼治的方式实现。但我们认为,实现狭义层面的社区矫正公众认同,应将重点放在治标之策即社区矫正的制度建设上。我国的社区矫正注定要走“精英之治”的路线,如此方能在一定程度上克服其在当下所遭遇的、并将长期存在的根本性障碍。

#### (一) 实现社区矫正公众认同的治本之策

一方面,更新刑法观念,树立多元并重的社区矫正理念。在当前文化土壤中推行社区矫正制度,政治当局应当通过法制宣传和教育,积极引导和改造深受重刑主义文化传统和报应主义刑罚思想桎梏的公众意识,逐渐培育起顺应历史和世界潮流的现代刑法观念。通过启动刑法观念现代化教育,要让公众亲身体会到重刑主义的危害以及报应主义的不足,并让公众逐渐知悉、理解谦抑、人道、效益、复归等现代刑法价值理念,形成理性、文明、宽容的刑罚观。在此基础上,明确社区矫正的基本任务在于监督管理和教育帮助,以集中体现其惩罚、矫正和帮扶的功能与价值,通过变革当前只重监管的单一维稳理念,树立惩罚、矫正、帮扶多元并重的社区矫正理念,以此指导社区矫正的制度设计、平衡社区矫正的工作重心。

另一方面,推进社区建设,为社会力量参与社区矫正奠定基础。当前,我国社区建设的关键点也是难点在于社区自治精神的培育以及公民自治能力的提升。政府应通过放权、赋权等形式,引导、支持公民参与社区自治,以实现政府职能的转变,最终形成一种政府与公民合作的“参与式治理”。此外,社区组织制度也是社区建设不可或缺的支撑和基础。社区组织承载和反映社区的自治能力,良好的社区组织制度不仅是公私合作、公众参与的基础,同时也是公民自治精神的养成和自治能力提升的重要平台。政府应积极扶持民间社会组织的发展,加强与民间组织的合作,引导、支持民间组织参与社区矫正,鼓励民间组织走自治、专业、合作的道路。

#### (二) 实现社区矫正公众认同的治标之策

当然,我们应当清醒地认识到,现代观念的培育和成熟社区的建设是一项长期而艰巨的系统性社会工程,不可能一蹴而就。况且,这不仅仅是社区矫正制度的根基,同时也是现代社会建设、社会管理创新、国家治理现代化的需要。因此,实现狭义层面的社区矫正公众认同,更有赖于治标之策即

社区矫正的制度建设。

#### 1. 强化社区矫正专业队伍建设

建立一支稳定、专业、充足的社区矫正主体队伍,不仅是社区矫正工作的内在要求,也是实现社会治理和刑事司法现代化转型的必要内容。我们认为,社区矫正专业队伍建设应注重如下几个方面:其一,保障社区矫正的机构独立和编制充足。机构和编制问题是社区矫正执行主体队伍建设的基本问题,只有机构和人员独立、编制充足,社区矫正工作才能顺利开展。根据2009年司法部19号令发布的《关于加强司法所规范化建设的意见》规定,司法所一般按行政区划单独设置,原则上每个乡镇、街道设置一个司法所,司法所应当配备3名以上工作人员,有条件的地方应当配备5名以上工作人员。据此,今后应在未设司法所的乡镇根据实际情况设司法所,并根据该乡镇实际居住的人口数以及该地区的社区服刑人员数量,确定司法所的建制和社区矫正执行主体的编制。其二,坚持社区矫正执行主体的专职化道路。司法所可以将社区矫正工作单独列出,社区矫正工作机构和人员主要受上级司法行政机关垂直领导,而不承担乡镇政府的其他工作。社区矫正执行主体应定位为专门负责非监禁刑罚执行的社区矫正工作人员,负责社区矫正人员的日常监管、矫正和帮扶工作(类似国外的社区矫正官)。其三,建立定期的培训和交流制度,通过聘请专家学者、业务骨干进行专业培训,以及不同地区社区矫正机构之间交流经验,提升社区矫正主体的职业能力。此外,还可以通过给予社区矫正工作津贴、行政嘉奖鼓励以及级别待遇等,提高社区矫正执行主体工作积极性,保障队伍的稳定性。

#### 2. 确立以风险评估为中心的社区矫正工作机制

根据2012年“两高两部”颁布的《社区矫正实施办法》,县级司法行政机关社区矫正机构对社区矫正人员进行监督管理和教育帮助,由此确立了社区矫正的三大工作任务:监管、教育矫正和帮扶。然而,实践中社区矫正的工作重心往往偏向监督管理,从而忽视了教育帮助等基本任务,导致社区矫正制度的功能与价值大打折扣。

我们认为,想要扭转这种局面以重新平衡社区矫正的工作重心,需要确立以风险评估为中心的社区矫正工作机制,即以风险评估报告为依据指导社



区矫正的监管、矫正和帮扶工作。首先,建立动态的、全方位的风险评估体系,将风险评估贯穿于判决前、入矫后、解矫前三个阶段,严把社区矫正的入口关、执行关、出口关。如果条件成熟,可以在刑事诉讼中确立判决(量刑)前人格调查制度,通过人格调查所提交的调查报告,为法官适用和转处社区矫正项目提供依据。社区矫正风险评估(Risk Assessment of Community Correction)是对矫正对象在社区服刑期间重新违法犯罪的可能性所作的评价,它是社区矫正的基础性工作,对科学制定个性化矫正方案、降低社区服刑人员再犯风险、提高社区矫正质量等方面具有重要价值。<sup>①</sup>其次,制定科学的重新犯罪风险评估工具,为社区矫正风险评估和控制提供客观、准确、科学的依据。目前,西方大多数国家均制定了社区矫正风险评估测量表,<sup>②</sup>我们可以在借鉴域外经验并结合本土国情的基础上,分阶段科学选定社区矫正的风险评估因素,根据不同因素的影响因子赋予相应权重和分值,建立一套科学的风险预测评估表。再次,社区矫正风险评估应由专业的社会组织机构进行,而不能交给法官或社区矫正执行主体一手包办。基层司法所可以设置专门的风险调查与评估机构,其成员由社区矫正执行主体和具有专业素质的社会工作者组成,该机构针对个案成立社区矫正风险评估小组,由司法人员统一负责组织、协调工作,而将具体的量化评估工作交由专业人员进行。最后,由社区矫正风险评估小组根据风险评估报告制定个性化矫治方案,并以此为指导和根据给予社区矫正对象不同等级的监管措施、不同内容的教育矫正以及不同类型的帮困扶助。只有建立科学的风险调查与评估机制,才能保证监管、教育矫正、帮扶工作的科学性、专业性与有效性。

### 3. 建立社区矫正志愿服务长效机制

建立完善社区矫正志愿服务长效机制,是社区矫正志愿者队伍建设的制度保障,其不仅能够有效

充实社区矫正的主体力量,还有助于提升社会民众的参与意识与治理能力。

我们认为,可以“公私合作”模式为主线建立我国社区矫正志愿服务长效机制。具体而言:第一,整合现有志愿资源,以乡镇、街道为单位成立社区志愿者服务中心,作为社区志愿者资源的管理和调度平台,统筹负责社区志愿服务工作。社区矫正执行主体即基层司法行政机关与社区志愿者服务中心形成稳定的合作关系,通过申请或购买社区矫正志愿服务获得志愿资源。第二,基层司法行政机关应将社区矫正志愿服务经费纳入财政预算,建立完善志愿者物质津贴和风险保障机制,比如社区矫正机构为志愿者购买人身意外伤害保险,探索设立专项志愿活动意外风险保障基金等,对志愿者可能遭受的损失进行补偿,以保障志愿者的基本权利。第三,司法行政机关应根据实际需要与相关专业机构展开合作,通过购买指定的培训项目,形成定期的志愿者培训机制。社区志愿者服务中心在经申请为社区矫正机构派遣志愿者之前,也应对其进行必要的基本培训,尽量选择长期或已经从事社区矫正志愿服务工作的志愿者,并以其为中心培养年轻志愿者队伍。第四,建立科学具体的志愿者激励机制,以保障志愿活动的可持续发展。以美国、澳大利亚等为代表的西方国家尤为注重志愿者激励的自主性及其与动机(需求)的匹配性,针对不同志愿者群体的特别需求采用不同的激励措施,将激励贯穿整个志愿活动流程。我们可以借鉴域外的宝贵经验,正视志愿者激励的积极性,根据不同群体制定分门别类的激励方案,激发志愿者的主动性和积极性。<sup>③</sup>志愿者激励机制可以使志愿者与管理者、使用者之间建立起“给与拿”的良好合作、互惠关系,<sup>④</sup>这无疑有助于社区矫正机构吸引、利用以及发展志愿资源。

(责任编辑:肖耀球)

①冯卫国、王超《中外社区矫正风险评估因素结构差异研究》,《法学杂志》2014年第7期。

②Champion D J, *Measuring Offender Risk - A Criminal Justice Sourcebook*, Greenwood Press, 1994, p. 106, p. 153, p. 197.

③陆海燕《国外关于志愿者激励的研究及其启示》,《武汉理工大学学报》(社会科学版)2014年第3期。

④Emma Anderson, Grant Cairncross, "Understanding and managing volunteer motivation: two regional tourism Cases", *Australian Journal on Volunteering*, vol. 10, no. 2, 2005, p. 10.