

我国社区矫正法的历史地位与 立法特点

吴宗宪*

内容提要：2019年12月28日通过的社区矫正法，对于我国及国际社会的社区矫正具有重要意义，是我国社区矫正发展历史上一个新的里程碑。这部法律规定了中国特色的社区矫正基本法律制度，具有重要的历史地位。同时，这部法律的诸多规定有不少值得关注的特点，比如采取了合理的立法结构，确立了帮扶罪犯的制度，考虑了罪犯的生活便利，构建了社会参与的机制，肯定了专职社工的价值，规定了购买服务的制度。

关键词：社区矫正 社区矫正法 社会参与

第十三届全国人民代表大会常务委员第十五次会议于2019年12月28日通过了《中华人民共和国社区矫正法》（以下简称“社区矫正法”），这是我国社区矫正发展历史上的重大事件。认真学习这部法律的内容，深入了解这部法律对于我国社区矫正的重要意义，有利于更好地认识和贯彻这部法律。社区矫正法的重要意义主要体现在两个方面：从宏观视角看，它具有重要的历史地位；从具体内容看，它的诸多规定有值得关注的特点。

一、社区矫正法的历史地位

从宏观视角看，社区矫正法在我国乃至国际社会社区矫正的发展历史上具有重要的历史地位。

（一）树立了我国社区矫正新的里程碑

毫无疑问，社区矫正法的颁布，“是社区矫正工作发展史上具有里程碑意义的一件大事”。^{（1）}梳理我国社区矫正的发展历史，可以确定一些重要的里程碑。

1. 上海市委政法委文件

上海市委政法委员会2002年8月发布的《关于开展社区矫正工作试点的意见》（简称

* 北京师范大学刑事法律科学研究院教授。

（1）姜爱东《认真学习宣传贯彻〈社区矫正法〉，全力推动社区矫正工作高质量发展》，《中国司法》2020年第2期，第70页。

“上海市委政法委文件”)，是我国社区矫正改革的先声。这份文件的发布和它推进的改革，为后来的社区矫正改革提供了重要参考。它的重要贡献是：(1) 明确提出了“社区矫正”概念。⁽²⁾ 通过这个概念，将过去一些分散的非监禁刑执行工作统一到了一个具体的概念框架中，推进了社区矫正工作的整体发展。(2) 规定了社区矫正的执行主体。这份文件在分析以往实践工作情况和认真进行理论探讨的基础上，将开展社区矫正工作的主体规定为司法行政机关。这使得社区矫正工作实际上有了两个主体：一是“法律主体”，即公安机关，它是法律规定的对社区矫正对象执行管制、缓刑等刑罚活动的主体；二是“工作主体”，即司法行政机关，它是实际承担主要社区矫正工作的主体。“两个主体”的说法和做法，对于后来的社区矫正改革，产生了深远影响。(3) 推动了刑罚执行工作的改革。这份文件将社区矫正改革的学术探讨变为政府行动，使社区矫正方面的改革探索进入了快车道。(4) 探索了推进社区矫正试点工作的组织形式。上海市的社区矫正探索，一开始就由上海市委政法委主导，公检法司等部门参与。这种组织形式具有很大的合理性和可行性，以后全国性的社区矫正试点工作都是按照这种模式进行的。(5) 树立了其他地区可以借鉴的社区矫正工作样板。上海市进行的试点工作，确立了如何在我国开展社区矫正工作的初步模式。当其他省(市)在2003年7月以后开始社区矫正试点工作时，都派人到上海考察学习，参考上海的做法在本地区开展试点工作。上海是我国社区矫正的制度初创者和实践先行者，“上海市委政法委文件”是我国社区矫正发展历史上第一个重要里程碑。

2. 两院两部通知

最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部(简称“两院两部”)2003年7月联合发布的《关于开展社区矫正试点工作的通知》(简称“两院两部通知”)，是我国社区矫正发展历史上第二个重要里程碑。它的重要贡献是：(1) 启动了全国性社区矫正改革。“两院两部通知”是中央部门发布的第一个社区矫正改革文件，它确定在北京、天津、上海、江苏、浙江和山东等省(市)进行社区矫正试点工作，从而启动了中央部门推动的全国性社区矫正改革。(2) 正式采用了“社区矫正”概念。在起草“两院两部通知”的过程中，没有采用“上海市委政法委文件”使用的“社区矫正”概念，而是采用了当时在学术研究中较多使用的“社区矫正”概念，⁽³⁾ 从而使这一学术概念正式进入中央部门文件，为这方面的工作确立了正式称谓。(3) 界定了社区矫正的法律性质。在文件的第一段话中，使用了一个类似于定义的表述“社区矫正是与监禁矫正相对的行刑方式，是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内，由专门的国家机关在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者的协助下，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。”这段表述把社区矫正的性质界定为“非监禁刑罚执行活动”。这个定性产生了深远影响，在很长一段时间内是我国在这个问题上的基本共识。

(2) 由于上海市的社区矫正改革在全国产生了重大影响，使“社区矫正”概念广泛流传，但也引起了一些误解。例如，一些研究者认为，社区矫正在国外“亦称为‘社区矫正’”。参见康树华《社区矫正的历史、现状与重大理论价值》，《法学杂志》2003年第9期，第21页；喻国卿《口述实录：我在社区矫正》，《社区》2004年第16期，第4页。

(3) 笔者当时在司法部预防犯罪研究所工作，参与了中央部门推动的社区矫正改革的一些初期工作，包括“两院两部通知”的最初起草，了解这个过程中的相关情况。参见吴宗宪《吴宗宪文集》，中国法制出版社2016年版，第434页以下。

(4) 确立了社区矫正的核心内容。文件用三段话表述了“社区矫正的任务”，这三方面的任务实际上就是社区矫正的核心内容。后来，在“两院两部”2009年9月发布的《关于在全国试行社区矫正工作的意见》中，将这三段话的内容简明扼要地概括为“监督管理”“教育矫正”“帮困扶助”。虽然我国社区矫正的具体内容后来有了一定变化，但核心内容始终保持不变。

3. 司法部暂行办法

司法部2004年5月发布的《司法行政机关社区矫正工作暂行办法》(简称“司法部暂行办法”)，是我国社区矫正发展历史上第三个重要里程碑。它的重要贡献是：(1) 具有明确的法律地位。“司法部暂行办法”是具有立法法明确规定的法律地位的重要文件，属于其中的“国务院部门规章”。指出这一点是有意义的，因为在我国开展社区矫正的过程中，从2003年的“两院两部通知”开始，“两院两部”发布了一系列有关社区矫正工作的文件，但这些文件的法律地位并不明确。首先，这些文件不是司法解释。虽然这些文件的牵头发文单位是最高司法机关(最高人民法院、最高人民检察院)，但发文单位中还有国务院组成部门(公安部、司法部)，因此它们不属于由司法机关发布的司法解释。其次，这些文件不是部门规章。虽然发文单位中有国务院组成部门，但牵头发文单位是不属于国务院组成部门的最高司法机关，因此它们也不是立法法界定的“国务院部门规章”。再次，这些文件也不属于立法法界定的其他规范性文件形式。(2) 细化了社区矫正制度。司法行政部门是社区矫正工作的主要负责机构，为了便于实际部门开展社区矫正工作，司法部在制定该暂行办法时，在很多方面作了更加具体的规定。目前社区矫正制度的许多具体内容，都是在“司法部暂行办法”中首先规定的。

4. 刑法修正案(八)

2011年2月通过的刑法修正案(八)，是我国社区矫正发展历史上第四个重要里程碑。它的重要贡献是：(1) 为社区矫正提供了明确的法律依据。尽管我国的社区矫正改革一开始就很重视在现有法律框架下进行，社区矫正的主要内容都是现行法律规定的内容，但由于在现行法律中找不到对“社区矫正”的明确表述，总给人一种法律依据不足的感觉。刑法修正案(八)的通过，第一次在国家法律中明文规定了“社区矫正”，使社区矫正改革有了明确的法律依据。(2) 在国家法律中确立了社区矫正制度。刑法修正案(八)不仅采纳了“社区矫正”概念，将其变成正式的法律概念，而且对社区矫正的适用对象作了规定，明确规定对“判处管制的犯罪分子”(管制犯)、“宣告缓刑的犯罪分子”(缓刑犯)和“假释的犯罪分子”(假释犯)依法实行社区矫正。

5. 修改刑事诉讼法的决定

2012年3月通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》，是我国社区矫正发展历史上第五个重要里程碑。该决定中有一条专门规定了社区矫正事项，即2012年刑事诉讼法第258条：“对被判处管制、宣告缓刑、假释或者暂予监外执行的罪犯，依法实行社区矫正，由社区矫正机构负责执行。”该规定的重要贡献是：(1) 完整表述了社区矫正的适用对象。刑法修正案(八)规定了三类对象，该规定增加了第四类对象，即“暂予监外执行的罪犯”(暂予监外执行犯)。(2) 第一次在法律中采用了“社区矫正机构”概念，将其规定为开展社区矫正工作的法律主体。

6. 社区矫正法

社区矫正法是我国社区矫正发展历史上第六个重要里程碑。该法不仅较好地体现了我国社区矫正的最新发展,也对我国社区矫正制度的发展具有历史性贡献:(1)认真总结了我国社区矫正的成功经验。尽管我国社区矫正工作的历史并不长,从2002年上海市的试点开始仅仅开展了十几年,但这些年来,各地进行了很多创新性的实践探索,使社区矫正工作取得了巨大成功。其中的一个重要指标是,社区矫正对象在社区矫正期间的再犯罪率仅为0.2%。⁽⁴⁾(2)全面规定了我国社区矫正的基本制度。与之前修改刑法和刑事诉讼法时只能就社区矫正制度的某些方面作简要规定不同,社区矫正法是全面规定社区矫正制度与规范的专门法律,它对我国社区矫正的基本制度作了全面系统的规定,为我国社区矫正工作提供了坚实的法律基础。(3)有力地开启了我国社区矫正工作的崭新阶段。社区矫正法提振了继续开展社区矫正工作的信心,打消了对社区矫正工作前景的担忧。其中的一些规定反映了社区矫正工作的客观规律,具有很强的科学性,有利于促进社区矫正工作顺利开展。随着人们对社区矫正法的认识不断深化和贯彻落实,我国的社区矫正工作必将进入一个崭新的发展阶段。(4)促进了刑事执行法律体系的完善。社区矫正法的颁布,在促进刑事执行法律体系的完善方面迈出了重要步伐,是迈向统一的刑事执行法典的重要步骤。“从理论上讲,刑事执行法应当是与规定犯罪和刑罚的刑法、规定如何查明犯罪和定罪量刑的刑事诉讼法并列的三大刑事法律之一。”⁽⁵⁾但实际上,我国的刑事执行法律体系处于一种割裂的状态,除了1994年通过的监狱法是一部完整的专门法律,刑事执行法的一些内容被规定在刑事诉讼法中,还有不少刑事执行法律制度没有被规定在国家法律中,而是规定在效力层级较低的部门规章等文件中。迄今为止,我国并无一部完整的刑事执行法。这种状况极大地制约了刑事执行法律体系的建设,妨碍了刑事执行法律制度的发展。社区矫正法将相关法律制度整合起来,使我国刑事执行法律体系有了第二部专门法律,这必将加快统一的刑事执行法典的制定进程。未来,可以在整合监狱法、社区矫正法、刑事诉讼法相关规定的基础上,制定完整的刑事执行法。⁽⁶⁾(5)体现了全面依法治国的重要精神。坚持全面依法治国,建设社会主义法治国家,是我国国家治理方式的重要发展方向。社区矫正法的颁布,改变了着重依靠文件指导和规范社区矫正工作的局面,⁽⁷⁾在这个领域体现了全面依法治国的基本要求,推进了国家治理体系的完善和治理能力的现代化。

(二) 规定了中国特色的社区矫正基本制度

社区矫正法主要是以我国社区矫正的成功实践为基础制定的,其中规定的社区矫正基本制度,具有明显的中国特色。从大的方面看,与国际社会的社区矫正相比,本法体现的

(4) 参见王爱立、姜爱东主编《〈中华人民共和国社区矫正法〉释义》,中国民主法制出版社2020年版,第21页。

(5) 吴宗宪主编《刑事执行法学》,中国人民大学出版社2019年版,第6页。

(6) 参见吴宗宪《论〈刑事执行法〉的制定》,载赵秉志主编《刑事法治发展研究报告(2008-2009年卷)》,中国人民公安大学出版社2010年版,第314页以下。

(7) 中央部门主导的社区矫正改革,是从2003年发布的“两院两部通知”开始的。到社区矫正法颁布前,“两院两部”还发布了《关于扩大社区矫正试点范围的通知》(2005年)、《关于在全国试行社区矫正工作的意见》(2009年)、《关于对判处管制、宣告缓刑的犯罪分子适用禁止令有关问题的规定(试行)》(2011年)、《社区矫正实施办法》(2012年)、《关于全面推进社区矫正工作的意见》(2014年)、《关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见》(2016年)等规范性文件。

中国特色主要有如下几个方面。

1. 采用了“社区矫正”概念

社区矫正法正式采用了“社区矫正”概念，这体现了我国研究者和立法者的选择。虽然在初期的社区矫正研究和实践中采用了“社区矫治”概念，但它没有成为学术研究中的主流概念。实际上，在2003年“两院两部通知”后，“社区矫治”概念就逐渐淡出学术研究领域。从国际社会的相关文献看，与社区矫正密切相关的概念主要有：

其一，社区矫正。这是使用最为广泛的概念。例如，保罗·克伦威尔等人认为，“社区矫正就是犯罪人在社区中执行全部或者部分刑期的一种非监禁制裁。”⁽⁸⁾ 根据其论述，社区矫正包括两种基本类型：(1) 前端制裁 (front-end sanction)，其由法官判决，属于监禁替代措施；(2) 后端计划 (back-end program)，其参加者由矫正官员选择，目的是帮助犯人离开监狱后重新融入社区。在“社区矫正”的两种英文表达中，community corrections 简明扼要，在很多文献中使用；⁽⁹⁾ community-based corrections 更好地体现了社区矫正的特征，直译过来就是“以社区为基础的矫正”。也有文献交替使用两种表达。⁽¹⁰⁾

其二，非监禁刑 (non-custodial penalty)。这是目前国际上大量使用的术语，是在监狱外对犯罪人使用的刑事制裁方法的总称。其与社区矫正的区别主要是：(1) 强调重点不同。非监禁刑强调不将犯罪人监禁的刑罚特征，而不太强调这类刑罚措施的执行方面，社区矫正则更关注这类刑罚措施的执行方面。(2) 持续时间不同。社区矫正的核心特征之一，就是在社区中对犯罪人实施监督，这意味着在社区中执行刑罚的活动会持续一定时间。那类不需要监督、也不持续一定时间的非监禁刑方式，如一次执行即完毕的罚金，一般不会被看成是社区矫正，但它们属于非监禁刑或者“中间制裁”。⁽¹¹⁾

其三，社区制裁 (community sanction)。这是指让犯罪人在社区内接受处罚的制裁措施。使用该术语的代表性文献，是欧洲委员会部长理事会1992年通过的《欧洲社区制裁与措施规则》。⁽¹²⁾ 这个规则体现了很多欧洲国家在这个领域的共识。

其四，社区刑罚 (community sentence/community penalty/community punishment)。这个术语与社区矫正的含义基本相同。例如，安东尼·博特姆斯等人认为，社区刑罚就是法庭判决的介于监禁和金钱刑罚之间的刑罚。⁽¹³⁾ 这个术语在英国使用得较多。⁽¹⁴⁾

(8) Paul F. Cromwell, Leanne Fiftal Alarid & Rolando V. del Carmen, *Community-Based Corrections*, 6th ed., Belmont, CA: Thomas Wadsworth, 2005, p. 9.

(9) See Marilyn McShane & Wesley Krause, *Community Corrections*, New York: Macmillan Publishing Company, 1993; Edward W. Sieh, *Community Corrections and Human Dignity*, Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, 2006; Dennis J. Stevens, *Community Corrections and Applied Approach*, Upper Saddle River, NJ: Person/Prentice Hall, 2006; Robert D. Hanser, *Community Corrections*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011; Shannon M. Barton-Bellessa (ed.), *Encyclopedia of Community Corrections*, Thousand Oaks, CA: Sage, 2012; Faye S. Taxman & Steven Belenko, *Implementing Evidence-Based Practices in Community Corrections and Addiction Treatment*, New York: Springer, 2012; Robert D. Hanser, *Community Corrections*, 8th ed., Thousand Oaks, CA: Sage, 2013.

(10) 参见前引 [8], Cromwell 等书, 第9页。

(11) 参见吴宗宪《社区矫正比较研究》上册, 中国人民大学出版社2011年版, 第5页。

(12) 《欧洲社区制裁与措施规则》, 吴宗宪译, 《犯罪与改造研究》2003年第10期。

(13) See Anthony E. Bottoms, Loraine Gelsthorpe & Sue Rex, *Community Penalties: Change and Challenges*, Devon, UK: Willan Publishing, 2001, p. 1.

(14) See Ian Brownlee, *Community Punishment: A Critical Introduction*, London: Longman, 1998, pp. 104 - 205.

其五，中间制裁 (intermediate sanction)。这是指介于传统的缓刑和监禁之间的刑罚方法。⁽¹⁵⁾ 例如，亚历杭德罗·德卡门认为，中间制裁“是既不如监狱那样严厉、也不如缓刑那样宽松的刑罚。它们包括罚金、假释、家庭监控 (house monitoring)、中途之家、日间处遇中心 (day treatment center)、矫正训练营 (boot camp) 和严格监督型缓刑 (intensive supervised probation)。”⁽¹⁶⁾

其六，中间刑罚 (intermediate punishments)。这是一个经常使用的“社区矫正”的近义词。例如，迪安·钱皮恩认为，“中间刑罚包括任何介于标准缓刑 (standard probation) 与监禁之间的社区矫正计划。”⁽¹⁷⁾

在国际社会使用的众多术语中，我国学者大多选择了“社区矫正”概念。现在，一般认为，“社区矫正”是从国外引进的概念，是对 community corrections/community-based corrections 的翻译。⁽¹⁸⁾ 在研究者参与起草的“两院两部通知”中，也采用了这个概念，使其普遍流行开来。社区矫正法采用“社区矫正”概念，体现了立法机关在基本概念方面的选择。

2. 采取了国家法律的立法形式

我国社区矫正法可能是世界上第一部由国家立法机关制定的专门的社区矫正法律。在国际社会中，尽管在有的国家的立法中也存在社会矫正的概念和内容，例如加拿大 1992 年颁布的矫正与附条件释放法 (Corrections and Conditional Release Act)，其第一部分的标题就是“机构矫正和社区矫正” (Institutional and Community Corrections)，⁽¹⁹⁾ 但尚未见到由国家立法机关制定的专门的社区矫正法律。美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、德国、法国、日本、俄罗斯均未颁布国家立法机关制定的社区矫正法。⁽²⁰⁾ 芬兰在 1996 年颁布了社区服务法，⁽²¹⁾ 不过，该法仅涉及社区矫正的一个方面。俄罗斯⁽²²⁾ 和丹麦⁽²³⁾ 颁布了刑事执行法，但这些法律是综合性的刑事执行法律，社区矫正仅是其中的一个方面，因此它们也不是专门的社区矫正法。我国台湾、香港和澳门地区，也未颁布社区矫正法。⁽²⁴⁾ 目前看到的少数几个名称为“社区矫正法”的立法，都是联邦制国家中各州的立法，如美国阿拉巴马州社区矫正法、俄勒冈州社区矫正法、明尼苏达州社区矫正法。⁽²⁵⁾

3. 确定了身份单一的适用对象

社区矫正法将社区矫正的适用对象限定为具有罪犯法律身份的人。从国际社会的情况看，“社区矫正”主要是一个学术概念，不同学者基于各自的视角，对社区矫正对象有不同看法。大体而言，社区矫正对象除了罪犯之外，也包括其他人员，特别是处在刑事诉讼过

(15) 参见吴宗宪等《非监禁刑研究》，中国人民公安大学出版社 2003 年版，第 23 页。

(16) Alejandro del Carmen, *Corrections*, 2d ed., Cincinnati, OH: Atomic Dog Publishing, 2004, p. 104.

(17) Dean John Champion, *Probation, Parole, and Community Corrections in the United States*, 6th ed., Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice Hall, 2008, p. 69.

(18) 参见前引〔5〕，吴宗宪主编书，第 249 页。

(19) Corrections and Conditional Release Act, <https://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/sc-1992-c-20/latest/sc-1992-c-20.html>, last visited on 2020-4-1.

(20) 参见刘强主编《各国〔地区〕社区矫正法规选编及评价》，中国人民公安大学出版社 2004 年版。

(21) 同上书，第 769 页以下。

(22) 参见《俄罗斯联邦刑事执行法典》，赵路译，中国人民公安大学出版社 2009 年版。

(23) 参见《丹麦刑法典与丹麦刑事执行法》，谢望原译，北京大学出版社 2005 年版。

(24) 参见前引〔20〕，刘强主编书，第 572 页以下。

(25) 同上书，第 1 页以下。

程中的犯罪嫌疑人，从而使社区矫正对象的法律身份呈现出多元化特点。例如，贝林德·麦卡锡等人认为，社区矫正计划包括转处、审前释放、缓刑、赔偿、社区服务、暂时释放、中途之家和假释。⁽²⁶⁾ 在这些种类中，转处和审前释放的适用对象，是尚未被法庭判决的犯罪嫌疑人。又如，莉恩·阿拉里德认为，大多数社区矫正形式属于“判决后”制裁措施，即法庭在确定被告人有罪后对其判处并由矫正系统执行的刑罚；不过，也有一些社区矫正监督的形式属于“判决前”监督措施，它们是在确定被告人有罪之前，在社区中对其进行监督。“判决后”措施包括缓刑监督、强制型释放或者酌定假释等。“判决前”措施包括审前释放、审前监督或者家庭拘禁（home arrest）、被害人—犯罪人调解、转处或者延期判决（deferred-adjudication）、看守所工作释放（jail-based work release）等。⁽²⁷⁾ 我国社区矫正法第2条第1款明确规定，“对被判处管制、宣告缓刑、假释和暂予监外执行的罪犯，依法实行社区矫正。”这意味着，我国的社区矫正对象都是罪犯，不包括处在刑事诉讼过程中的犯罪嫌疑人，因此我国社区矫正的适用范围要小于一些国家。

4. 统一了社区矫正的执法队伍

社区矫正法规定了统一的社区矫正执法队伍，这包括两个方面：其一，管理社区矫正对象的人员统一。根据社区矫正法，对管制犯、缓刑犯、假释犯、暂予监外执行犯的社区矫正工作，都由统一的社区矫正执法队伍负责。社区矫正法将这支执法队伍称为“社区矫正机构工作人员”（第10条）。这与一些国家和地区不同。缓刑和假释制度具有国际共通性，我国社区矫正对象中的缓刑犯和假释犯也是很多国家和地区的社区矫正对象，不过，在国际社会中，管理这些对象的执法队伍却呈现出不同的特点。在一些国家和地区，管理缓刑犯和假释犯的社区矫正队伍是相互分开的，缓刑犯往往由缓刑官负责管理。例如在美国，“缓刑犯由代表州政府或者联邦政府的缓刑官监督”；⁽²⁸⁾ 假释犯往往由假释官负责管理，“假释官就是被训练来监督那些刑满前从监狱附条件释放的犯罪人的人员”。⁽²⁹⁾ 有一些国家和地区，管理缓刑犯和假释犯的社区矫正执法队伍是合在一起的，缓刑官不仅负责管理缓刑犯也负责管理假释犯，假释官也是如此。例如，在美国联邦系统中，联邦缓刑官也监督假释犯。⁽³⁰⁾ 尽管与我国社区矫正法的规定有一定的相似之处，但我国社区矫正执法队伍管理的罪犯种类更多，还包括管制犯和暂予监外执行犯。可以说，像我国这样建立了对所有社区矫正对象实行统一管理的执法队伍的情况，在国际社会中是不多见的。

其二，不同司法管辖区中社区矫正执法队伍的统一。司法管辖区是指“能够行使法律权力的区域范围”。⁽³¹⁾ 在联邦制国家中，不同的司法管辖区有各自的社区矫正执法队伍，例如各州（省）有自己的社区矫正执法队伍，联邦系统也有自己的社区矫正执法队伍，美国、加拿大等联邦制国家即是如此。即使在各州，不同州的情况也可能有所不同。例如，美国大多数州（大约60%）的缓刑犯和假释犯都由一个州机构负责管理，但在最大的几个

(26) See Belinda Rogers McCarthy & Bernard J. McCarthy, *Community-Based Corrections*, 2d ed., Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Company, 1991, p. 2.

(27) See Leanne Fital Alarid, *Community-Based Corrections*, 12th ed., Boston, MA: Cengage Learning, 2019, p. 6.

(28) 前引〔9〕，Barton-Bellessa 主编书，第345页。

(29) 同上书，第296页。

(30) See Howard Abadinsky, *Probation and Parole: Theory and Practice*, 11th ed., Boston, MA: Prentice Hall, 2012, p. 23.

(31) See L. B. Curzon & Paul H. Richards, *The Longman Dictionary of Law*, 7th ed., Harlow, England, 2007, p. 329.

州（加利福尼亚州、伊利诺伊州、纽约州和得克萨斯州），仅对假释犯由全州统一的机构管理，对缓刑犯则由县或者市层次（county or municipal level）的机构管理。^{〔32〕}在这些国家中，没有全国统一的社区矫正执法队伍。与此不同，我国的社区矫正执法队伍是全国统一的。社区矫正法规定，“国务院司法行政部门主管全国的社区矫正工作”（第8条第1款），这意味着全国的社区矫正执法队伍都由国务院司法行政部门管理。

5. 规定了全国统一实行的法律制度

社区矫正法规定了在全国统一实行的社区矫正基本法律制度。尽管社区矫正法规定的一些具体制度，在各地适用时有可能根据当地社会经济特点加以调整，但基本法律制度是全国统一的，不能变通。例如社区矫正的适用对象（第2条第1款），社区矫正的领导体制和各部门的职责分工（第8条），社区矫正的基本程序（第三章和第六章），社区矫正的核心内容（第四章和第五章）。社区矫正基本法律制度的全国统一，与我国的单一制国家结构相适应，这不同于一些联邦制国家。在联邦制国家中，尽管某些社区矫正制度具有全国相似性甚至统一性，但很多制度在不同司法管辖区有显著区别。

社区矫正法内容上的中国特色并不限于上述方面，本法中规定的一些具体制度，如社区矫正委员会、矫正小组等，也具有鲜明的中国特色。可以说，社区矫正法的颁布及其规定的中国特色的社区矫正法律制度，为国际社会提供了中国的独特思路和制度安排，贡献了中国智慧。因此，我国社区矫正法在国际社会社区矫正的发展历史上也具有重要的历史地位。

二、社区矫正法的立法特点

社区矫正法不仅在宏观上具有重要的历史地位，在具体内容方面，也有很多值得关注的

特点。

（一）采用了合理的立法结构

从社区矫正法的结构看，有两方面的特点。

1. 突出地规定了社区矫正的重点内容

社区矫正法用专章规定了社区矫正领域中特别需要加强的重点内容。在这些重点内容中，特别值得关注的有三个方面：

其一，有关法律责任的规定。有关法律责任的专门规定，在法律中具有极其重要的地位。一方面，这是衡量一部法律结构完整性的重要标志。法律与其他行为规范的重要区别在于，法律是由国家强制力保证实施的行为规范，违反法律规范的人员或者机构会被追究法律责任；法律责任是国家强制力的重要体现，“法律责任的追究和执行是由国家强制力实施或者潜在保证的”。^{〔33〕}社区矫正法专章规定“法律责任”，表明这是一部结构完整的法律，体现了比较高的立法质量。

另一方面，这是促使人们切实遵守法律的重要保障。在法律中明确规定法律责任，有

〔32〕 参见前引〔30〕，Abadinsky书，第23页。

〔33〕 张文显主编《法理学》，法律出版社2007年版，第194页。

重要的实践价值；明确规定并依法追究法律责任，是保证法律规范得到有效实施的重要措施。如果在法律中没有规定法律责任，会给有效实施法律留下重大隐患，即使法律最终颁布，也显得权威性不足，将来难以得到有效实施。从有关法律的贯彻实施看，不规定、不追究法律责任，不利于人们切实遵守、贯彻法律。在我国法律体系中，与社区矫正法的法律地位类似的一部法律是监狱法。实践证明，监狱法没有专门规定法律责任，对于有效实施其中的规定，产生了不利影响。例如，监狱法第24条规定：“监狱在执行刑罚过程中，根据罪犯的申诉，认为判决可能有错误的，应当提请人民检察院或者人民法院处理，人民检察院或者人民法院应当自收到监狱提请处理意见书之日起六个月内将处理结果通知监狱。”但是，在实际运作过程中，这一条几乎没有得到有效实施。笔者在很多监狱调查时了解到，监狱提请检察院或者法院处理的案件不少，然而，在6个月内将处理结果通知监狱的并不是很多，甚至大量发生监狱提请处理后石沉大海、没有下文的情况。⁽³⁴⁾而且，这些年对在监狱中服刑的很多冤错案件当事人进行平反的工作，几乎都不是通过这种机制开始的。这表明，监狱法没有规定相应的法律责任，⁽³⁵⁾使有关机关对这一条的执行有随意性，从而使其没有真正得到有效实施。基于这些方面的考虑，在社区矫正法的制定过程中，包括笔者在内的很多人，坚决主张在社区矫正法中应当有“法律责任”专章。⁽³⁶⁾立法机关最终采纳了这个建议，在社区矫正法第八章专章规定了“法律责任”。尽管本章的条文数较少（4条），内容也不够详细，但起码有了这方面的明文规定。可以预计，社区矫正法在这方面的规定，在保障该法的贯彻落实方面能够发挥积极的作用。

其二，有关机构和人员的规定。我国的社区矫正是一个发展历史较为短暂的领域，在其发展过程中，工作机构的设置和人员队伍的建设始终是一项极其重要的内容，这方面的发展情况直接关系到社区矫正工作的质量。在社区矫正改革中，各地进行了不少探索，工作机构设置经历了发展变化的过程。最初并无专门的社区矫正机构，社区矫正工作由相关部门管理。在司法部，最初的社区矫正工作由基层工作司主管；在各地司法厅（局）中，也由类似的处主管。随着社区矫正的发展，一些地方率先建立了专门的社区矫正管理机构；其中较早的是江苏省南京市江宁区社区矫正局，该局2010年10月正式对外挂牌成立。2010年11月，司法部社区矫正管理局成立。此后，各地陆续成立了独立的社区矫正管理机构。除了按照这种传统方式建立社区矫正管理机构，一些地方在社区矫正机构建设方面进

(34) 1991年至2006年间，笔者在司法部预防犯罪研究所任职。其间的主要工作之一是从事监狱学研究，先后到许多监狱进行实地调研，也收到过许多监狱工作者寄来的信件，从中了解到这些方面的很多情况。

(35) 司法部已经启动修改监狱法的工作，在拟定的征求意见稿中新增了“法律责任”专章。

(36) 笔者通过多种方式呼吁在社区矫正法中规定“法律责任”。其一，在有关论著中建议在社区矫正法中专章规定“社区矫正工作中的责任”或者“法律责任”（参见郭建安、郑霞泽主编《社区矫正通论》，法律出版社2004年版，第71页；赵秉志主编《社区矫正法（专家建议稿）》，中国法制出版社2013年版，第121页以下）。其二，在提交的相关报告中建议在社区矫正法中设立“法律责任”专章。如在应邀于2019年7月向全国人大常委会法工委提交的《关于进一步完善社区矫正法的研究报告》（笔者主持撰写，刘志伟、苏明月参与）中，专门论述了设立“法律责任”专章的建议。其三，在参加有关会议时提出建议。如2016年12月在中国法学会举办的《社区矫正法（征求意见稿）》专家研讨会上，笔者提出：征求意见稿中缺少对于法律责任的具体规定，是基本结构方面的重大缺陷，会给有效实施这部法律留下重大隐患，即使这部法律最终出台，将来也难以得到有效实施（参见吴宗宪《完善〈社区矫正法（征求意见稿）〉内容的建议》，《中国司法》2017年第3期，第67页）。2019年7月在中国法学会举办的《社区矫正法（草案）》专家研讨会上，笔者再次呼吁设立“法律责任”专章。

行了新的尝试。例如,一些地方提出,为了增强社区矫正执法队伍的执行力,应当在省级司法行政部门设立社区矫正执法总队,在市级司法行政部门设立社区矫正执法支队,在县级司法行政部门设立社区矫正执法大队,执法大队下设执法中队等。这种做法被统称为“队建制”。不过,在尝试“队建制”的地方,各地使用的具体名称有所不同,这些总队、支队、大队等与社区矫正局和司法厅(局)的关系也不统一。2012年修订刑事诉讼法时,又在法律中正式规定了“社区矫正机构”概念。

在人员队伍建设方面,也经历了一个发展变化的过程。最初的工作人员队伍是司法局和司法所的工作人员,在2003年开始中央部门主导的社区矫正试点工作时,由这些人员负责社区矫正对象的管理。但是,很快发现,这支队伍难以胜任社区矫正工作,因为他们没有管理罪犯的经验。为了保证社区矫正工作顺利进行,北京、上海等地从监狱、劳教所抽调部分干警帮助开展工作。即使这样,工作人员的数量也是很少的,无法满足工作需要。因此,上海等地开始通过政府购买服务的方式,发展专门的社会工作者队伍,让他们参与社区矫正工作。与此同时,各地发挥政府部门动员群众参与相关工作的传统,组织社会志愿者参与社区矫正工作。经过这些年的发展,在我国大部分地方,逐步建立了以司法行政部门工作人员(社区矫正执法者)为主,社会工作者协助、社会志愿者配合的社区矫正工作队伍。这支队伍统称为“社区矫正工作者”。^[37]

由上述可见,对于一项新开展的执法工作,在工作机构设置和人员队伍建设方面,情况复杂、任务繁重,只有用较多条文作出较为详细的规定才能满足需要。在社区矫正法的制定过程中,立法者考虑了这些因素,专章(第二章)规定了“机构、人员和职责”。这样的安排与其重要性和复杂性相适应,为恰当规定这方面的内容预留了空间,有较大的合理性。

其三,有关特殊对象的规定。在社区矫正对象中,一些对象具有特殊性,需要重点关注和特别对待,其中最具典型意义的是未成年社区矫正对象。未成年社区矫正对象是指未达到法定成年年龄的社区矫正对象。他们虽然人数不多,在社区矫正对象总数中所占百分比很低(2015年11月的全国统计数据显示,18周岁以下的未成年社区矫正对象占总数的2%;^[38]此后几年中,这一数据略有下降),但他们身心状况独特、社会联系较弱、面临的法律问题特殊,^[39]需要在社区矫正中给予重点关注和特别对待。立法者考虑到未成年社区矫正对象的这些特殊性,设专章(第七章)作出相关规定,这是值得肯定的。

2. 较好地安排了程序性和实体性内容

社区矫正是一项既包括程序性内容也包括实体性内容的综合性工作,如何在社区矫正法中对这两方面的内容作出合理规定,是立法中面临的重要挑战。立法者集思广益,很好地解决了这方面的问题。

其一,按照工作流程分别设章规定社区矫正的基本程序。从我国社区矫正工作的流程看,社区矫正包括从开始到结束的基本程序。立法者基于对社区矫正流程的准确把握,在

[37] 参见吴宗宪主编《社区矫正导论》,中国人民大学出版社2011年版,第101页。

[38] 参见司法部社区矫正管理局编《全国社区矫正发展情况与数据统计》,法律出版社2017年版,第258页。

[39] 参见吴宗宪《我国未成年犯罪人社区矫正的主要问题与对策》,《贵州民族大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期,第114页以下。

社区矫正法中对社区矫正的基本程序作了合理规定。

一方面，在第三章规定了“决定和接收”程序，明确了社区矫正开始阶段的相关程序。虽然社区矫正属于刑罚执行领域的工作，但这方面的工作决不能仅仅从“接收”已被决定实行社区矫正的罪犯开始，而必须从“决定”活动本身开始；为了科学地“决定”相关事项，这方面的工作还必须延伸到“决定”活动之前的相关准备工作。因此，在第三章，不仅规定了如何“接收”已被决定实行社区矫正的罪犯的程序（第20条至第22条），也规定了有关“决定”的程序（第17条、第19条），还规定了作出科学“决定”之前的准备性程序，即调查评估程序（第18条）。通过这些方面符合逻辑的规定，给作出科学的“决定”提供了制度性保障。

另一方面，在第六章规定了“解除和终止”程序，明确了社区矫正结束阶段的相关程序。作为一项严肃的刑罚执行工作，社区矫正不仅要有符合法律要求、遵循严格程序的开始阶段，也要有一个同样符合法律要求、遵循严格程序的终止过程，才能使社区矫正工作始终依法进行，切实贯彻法治精神。为此，社区矫正法针对结束社区矫正的不同情形，作了程序性规定：（1）正常结束。这是指社区矫正期满从而结束社区矫正的情形，社区矫正法第44条对此程序作了规定。（2）赦免结束。这是指社区矫正对象被赦免从而结束社区矫正的情形。在这种情况下，结束社区矫正的程序与正常结束相同，故第44条对二者一并规定。（3）撤销结束。这是指撤销社区矫正从而结束社区矫正的情形。在我国的社区矫正制度中，撤销社区矫正的情形十分复杂，大体而言，可分为行为违规撤销（社区矫正对象违反社区矫正管理规定从而被撤销社区矫正）、行政违法撤销（违反行政管理法律法规从而被撤销社区矫正）、实施新罪撤销（在社区矫正期间实施了新的犯罪从而被撤销社区矫正）、发现漏罪撤销（在社区矫正期间发现还有在判决宣告以前没有被判决的犯罪从而被撤销社区矫正）、收监执行撤销（具有撤销暂予监外执行的法定事由从而被撤销社区矫正并收监执行）等。社区矫正法用简练的语言，对这些复杂的撤销情形作了程序性规定（第45条至第49条）。（4）死亡结束。这是指社区矫正对象死亡从而结束社区矫正的情形，第51条对这种结束程序作了规定。此外，社区矫正法还对与终止社区矫正密切相关的一种特殊情形——追捕逃跑的社区矫正对象，作了程序性规定（第50条）。

社区矫正法对相关程序和工作内容的规定顺序，既符合工作逻辑也符合实际情况。从各章的顺序看，第三章规定了开始程序，第六章规定了结束程序，第四章和第五章规定了在社区矫正期间开展工作的核心内容，属于中间环节。这样，就在条文安排上有序地兼顾了开始、中间和结束各个环节的法律程序和工作内容。

其二，按照工作内容轻重分别设章规定社区矫正的核心内容。我国社区矫正的核心内容包括监督管理、教育矫正和帮困扶助。这三个方面是在社区矫正改革之初就确立的核心内容，在之后的发展中，尽管三个方面的具体内容有所调整，但三个基本方面始终未变。不过，应当看到，这三个方面的重要性程度是不同的。监督管理是对所有社区矫正对象都开展的最基本的日常工作，是最重要的社区矫正内容；与监督管理不同，在理想的情况下，对于社区矫正对象的教育矫正和帮困扶助，应结合社区矫正对象的具体情况有针对性地进行。如果社区矫正对象存在认识、行为等方面的突出问题从而需要教育矫正的，应在恰当评估之后给予相应的教育矫正；如果不考虑社区矫正对象是否存在问题，不加区别地一律

进行教育矫正,不仅浪费教育资源,也难以有效满足那些真正有问题需要解决的社区矫正对象的需求。同样,如果社区矫正对象存在自己难以克服的重大困难从而需要社区矫正机构提供帮助扶助的,也要在恰当评估之后提供相应的帮助扶助;如果不考虑社区矫正对象是否存在自身难以克服的困难,不加区别地一律提供帮助扶助,不仅浪费帮扶资源,也无法有效满足那些真正有困难需要克服的社区矫正对象的需求。因此,科学的教育矫正和帮困扶助,并不是对所有社区矫正对象无差别地进行教育矫正和帮困扶助,而应当针对那些确实有需要的一部分对象进行。仅仅从人员覆盖面看,教育矫正和帮困扶助的重要性不及监督管理。立法者考虑到社区矫正核心内容的不同情况,在章和条文数量的安排上,体现了重要性程度的差别:用专门一章(第四章)和更多条文数(12条)规定了最重要的内容——监督管理,用合并一章(第五章)和较少条文数(9条)规定了教育矫正和帮困扶助两个方面的内容。

(二) 确立了帮扶罪犯的制度

社区矫正法对于帮扶社区矫正对象的明确规定,是对刑罚执行理念和制度的重大发展。在当年起草“两院两部通知”的过程中,起草小组的成员们已经清楚地认识到社区矫正对象与监狱罪犯的重大区别:监狱中服刑的罪犯在遇到重大困难时,即使得不到及时帮助,也不大可能对社会公众造成危害,因为监狱的建筑设施和严格管理将其与社会公众隔离开来;与监狱罪犯不同,社区矫正对象就生活在各自的社区中,有很大的行动自由,社区矫正工作者对他们的监督管理是有限的,很难对他们进行不间断、全方位的监控,在他们遇到自己难以克服的重大困难和问题时,如果得不到政府部门的有效帮助,他们很有可能通过违法犯罪来摆脱困境,从而导致危害社会的后果。因此,对那些遇到自身难以克服的重大困难和问题的社区矫正对象提供帮助,是很有必要的。同时,给这样的社区矫正对象提供帮助,也是合理的:社区矫正对象是罪犯,在犯罪之后应当受到法律的惩罚,但另一方面,他们也是社会成员,在遇到自身难以克服的重大困难和问题时,应当得到帮助。此外,对遇到自身难以克服的重大困难和问题的社区矫正对象提供帮助,也是顺利开展社区矫正工作的重要条件。如果社区矫正对象的吃、住、行等基本生活问题得不到解决,他们就不可能正常生活,更不可能认真遵守社区矫正规定。基于这样的认识,“两院两部通知”起草小组的成员们从当时已经颁布的刑事法律中寻找对正在服刑的罪犯提供帮助的内容,试图给“两院两部通知”中的相关内容提供依据。但是,很遗憾,刑法、刑事诉讼法和监狱法中都没有这样的内容。尽管如此,起草小组仍然坚持写入帮扶社区矫正对象的内容并被采纳。2003年发布的“两院两部通知”中,用一段话表述了相关内容:“帮助社区服刑人员解决在就业、生活、法律、心理等方面遇到的困难和问题,以利于他们顺利适应社会生活。”此后,这方面的制度逐步得到发展和完善。

可以说,确立对正在服刑的罪犯提供帮助的理念,是我国刑罚执行理念的重大发展,具有重大的现实意义和深远的历史意义。从现实方面看,这些年之所以在监管改造社区矫正对象方面取得了重大成就,社区矫正对象在社区矫正期间的再犯罪率之所以一直保持在很低的水平,⁽⁴⁰⁾一个很重要的原因就是符合条件的社区矫正对象提供了有效帮助。从历

(40) 参见前引〔4〕,王爱立等主编书,第21页。

史方面看，确立帮扶罪犯的理念，在刑罚执行中坚持惩罚与帮助相结合，是刑罚执行文明化的重大进步。

立法者很好地考虑了帮扶罪犯的重要意义，在社区矫正法中规定了这方面的内容，在其总则、第五章、第七章的有关条文中，将帮扶社区矫正对象的理念具体化为相关的法律制度，在我国刑事法律中正式确立了帮扶罪犯的法律制度。这是对刑事法律制度的重大发展，不仅有利于社区矫正的顺利推进，也必将对其他刑事法律的完善产生积极影响。

（三）考虑了罪犯的生活便利

社区矫正法的许多规定考虑了罪犯的生活便利，这有利于促进社会和谐及社区矫正的顺利进行。社区矫正对象是在社区中生活的人，有正常的生活和工作（包括学习等活动），都要遵守单位、学校的纪律与规定；他们参加社区矫正活动，应尽量不干扰正常的生活和工作，尽量不违反单位和学校的要求，如果产生了影响生活和工作的负面后果，甚至被单位、学校开除，就违背了开展社区矫正的本意。立法者认真考虑了罪犯的合理关切，作出了很多方便罪犯日常生活和工作的合理规定。

首先，作出了方便社区矫正对象生活和工作的一般规定。第34条第1款规定：“开展社区矫正工作，应当保障社区矫正对象的合法权益。社区矫正的措施和方法应当避免对社区矫正对象的正常工作和生活造成不必要的影响；非依法律规定，不得限制或者变相限制社区矫正对象的人身自由。”虽然这一条规定在“监督管理”章中，但是，应当把本条规定看成是普遍适用的原则性规定，不仅在监督管理中要贯彻本条规定的内容，在教育矫正中也要贯彻本条规定的精神。

其次，在不少条文中具体体现了方便社区矫正对象生活和工作内容。例如，关于社区矫正执行地的规定（第17条）就是如此。我国长期实行户籍制度，户籍观念和户籍管理也影响到了刑罚执行，以至于在很长时间和不少地方，往往把被决定适用社区矫正的罪犯送回原户籍地执行社区矫正。但是，很多社区矫正对象已离开户籍地很长时间，在户籍地缺乏谋生的环境和方式，甚至缺乏基本的生活条件，比如没有亲属、没有住处等。他们在原户籍地往往生计艰难，甚至无法正常生活，更不可能正常参加社区矫正活动。考虑到这方面的普遍情况，第17条第2款和第3款作了科学的规定：“社区矫正执行地为社区矫正对象的居住地。社区矫正对象在多个地方居住的，可以确定经常居住地为执行地。社区矫正对象的居住地、经常居住地无法确定或者不适宜执行社区矫正的，社区矫正决定机关应当根据有利于社区矫正对象接受矫正、更好地融入社会的原则，确定执行地。”这些规定符合情理，考虑到了我国社会人口流动性大、很多社区矫正对象已不在户籍地生活的实际情况，极大地方便了社区矫正对象的生活和工作，在刑罚执行领域很好地体现了人道主义精神。

又如，关于社区矫正对象活动范围的规定，也有很大的合理性。我国曾经有过较长的计划经济历史，计划经济时代将人们约束在狭小空间范围内的做法，对刑事立法和刑罚执行产生了普遍而重大的影响。其中的一个突出表现就是，极力将社区矫正对象限制在较小的活动范围内，即限制在县级行政区划范围内。例如刑法第39条规定，被判处管制的犯罪分子“离开所居住的市、县或者迁居，应当报经执行机关批准”；第75条规定，被宣告缓刑的犯罪分子“离开所居住的市、县或者迁居，应当报经考察机关批准”；第84条规定，被宣告假释的犯罪分子“离开所居住的市、县或者迁居，应当报经监督机关批准”。这些规

定虽然考虑了监督管理社区矫正对象的因素,但均带有浓厚的计划经济年代的特点。不仅如此,在批准跨县域活动方面,也设置了严格的程序,需要办理繁杂的手续,给跨县域生活和工作的社区矫正对象带来了极大的不便。从很多地方社区矫正的实践看,设置狭小的活动范围和繁琐的审批程序,是导致社区矫正对象发生违规行为的重要原因,是妨碍社区矫正工作顺利开展的制约因素。立法者认真考虑这些情况后,作出了合理规定。虽然社区矫正法第27条第1款规定了“社区矫正对象离开所居住的市、县或者迁居,应当报经社区矫正机构批准”,“社区矫正机构对于有正当理由的,应当批准”的基本原则,但紧接着规定了变通办法“对于因正常工作和生活需要经常性跨市、县活动的,可以根据情况,简化批准程序和方式”。考虑到目前我国经济社会生活中人、财、物频繁大量流动的情况,这样的变通规定必将大大方便那些跨县域生活和工作的社区矫正对象,也会显著减少这方面的不合理规定所导致的违规现象,从而有力促进社区矫正工作的顺利进行。

此外,社区矫正法中有关电子定位使用条件和程序(第29条)、公益活动(第42条)等方面的规定,也不同程度地体现了方便社区矫正对象生活和工作的精神。

(四) 构建了社会参与的机制

社区矫正法构建了广泛动员社会力量参与社区矫正工作的机制。社区矫正是在社区中对罪犯开展的刑罚执行工作,这种工作的性质与社会参与的关系十分密切。首先,社区矫正包含着社会参与的重要内容。社区矫正不仅意味着“在社区中”进行矫正工作,也包含着“依靠社区”开展矫正工作的内容。社区矫正对象生活和工作在社区中,如果不依靠社区中的社会力量开展矫正工作,仅仅依靠专门机关的力量,是无法保证社区矫正工作顺利进行的。例如,仅就监督管理而言,社区矫正执法者和社区矫正社会工作者即使花再多时间、做再大努力,也难以全天候、全方位监控每个社区矫正对象,肯定会有监控不到的时间空档和观察死角,从而导致监督管理出现漏洞。在这种情况下,广大社会志愿者的参与,就可以有效解决专职人员监控不到位的问题。因为很多社会志愿者就生活在社区矫正对象周围,就工作在社区矫正对象的单位,他们能够最大限度地了解社区矫正对象的情况,关注他们的状况。所以,社会力量的参与是社区矫正的应有之义,也是社区矫正工作的本质特征之一。其次,整个社会提供了社会参与的便利条件。社区矫正是在社区中进行的,社会上存在着可以在社区矫正工作中加以利用的各种资源,这在客观上给社区矫正机构利用社会资源开展社区矫正工作,提供了极大的便利。

立法者考虑到社区矫正的性质和特点,通过多个方面构建了社会参与的机制。首先,规定了鼓励社会参与的一般原则。社区矫正法第13条规定,“国家鼓励、支持企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量依法参与社区矫正工作。”本条表明了立法者对社会力量参与社区矫正工作的基本态度。其次,规定了鼓励社会参与的具体内容。社区矫正法的一些条文从不同侧面规定了这类内容。例如,第3条规定了“专门机关与社会力量相结合”的工作原则;第7条规定了对社会力量参与社区矫正工作的奖励机制,“对在社区矫正工作中做出突出贡献的组织、个人,按照国家有关规定给予表彰、奖励”;第18条规定了社会力量参与调查评估工作的机制,可以委托“有关社会组织”参加调查评估,结束了调查评估工作由社区矫正机构垄断的局面;第25条规定了社会力量参与社区矫正的重要组织形式——矫正小组,规定社区矫正机构可以根据需要吸收多种社会人士参与社区矫正小组,对

社区矫正对象开展工作；第38条规定，可以利用社会人士和社区资源开展教育帮扶；第40条规定，社区矫正机构可以利用社会工作者和社会组织对社区矫正对象开展帮扶活动；第41条规定了鼓励社会力量帮助社区矫正对象就业的内容；第56条规定了鼓励社会组织参与未成年人社区矫正工作的内容。可以说，这些方面的规定不仅有利于社区矫正工作的顺利开展，充分彰显了社区矫正工作的独特优势（监禁矫正缺乏这些方面的优势），也体现了公众参与社会治理的内容，促进了社会治理体系的完善和社会治理共同体的发展。

（五）肯定了专职社工的价值

社区矫正法明确肯定了专职从事社区矫正工作的社会工作者（简称“专职社工”）的价值，作出了与其重要性相称的规定。在我国的社区矫正工作中，专职社工发挥着极其重要的作用。

首先，承担了大量工作。从很多地方的实践看，专职社工主要通过两种途径参与社区矫正工作：一是通过政府购买劳动岗位在社区矫正机构中工作。在这种情况下，政府部门从社会上购买专职社工的劳动岗位，社区矫正机构录用符合条件的专职社工到社区矫正机构中工作，他们是社区矫正机构中没有公务员编制的工作人员。这种方式的使用范围极广，无论是经济发达地区还是经济欠发达地区，都可以用这种方式吸收专职社工参与社区矫正工作。二是通过与社区矫正机构签订协议有组织地参与社区矫正。在这种情况下，社区矫正机构通过与专职社工组织签署协议，由专职社工组织按照协议内容提供相关的社区矫正服务。这种方式主要在经济发达地区使用，因为在这些地区才有现成的专职社工组织，也比较容易培育适合需要的专职社工组织。从很多地区的情况看，社区矫正机构内的国家工作人员普遍数量有限，其中的大部分日常工作往往由专职社工承担。可以说，在大部分地方的社区矫正工作中，专职社工已经并将继续发挥不可替代的作用。如果没有专职社工的参与，很多地方的社区矫正工作就无法正常进行。

其次，丰富了工作内容。我国社区矫正改革的重大创新和制度进步之一，就是将帮困扶助作为社区矫正的核心内容之一，确立了帮助那些遇到本人难以克服的重大困难和问题的社区矫正对象的理念和制度。要准确贯彻落实这些理念和制度，必须有一支适合乃至擅长从事这方面工作的队伍。过去，我国刑罚执行队伍的主体部分是具有法学知识背景的人员，他们对于如何依法管理社区矫正对象，特别是如何惩戒社区矫正对象具有专业知识，比较适合这类工作。但是，对于如何帮扶社区矫正对象，他们并不擅长，既缺乏明确的工作理念，也缺乏有效的工作方法。在这种情况下，将专职社工引入社区矫正工作，就具有极其重要的价值和意义。社会工作者参与社区矫正工作，不仅增加了工作人员数量，更带来了适合开展帮扶工作的理念和方法，因为社会工作的基本功能就是助人，社会工作本质上是一种制度化的助人活动；社会工作者具有系统化的助人理念和工作方法。社会工作的助人功能主要表现在三个方面：（1）救难，即帮助陷入危难的人。（2）解困，即帮助在正常生活和工作中遇到困难的人。（3）发展，即帮助服务对象充分挖掘个人潜能，实现自身发展，从而达到个人幸福和社会进步的目标。^{〔41〕} 这些方面的理念和方法，与社区矫正中的帮困扶助十分契合，稍加变通就可以应用于帮扶社区矫正对象的工作中。可以说，引入专

〔41〕 参见王思斌主编《社会工作概论》，高等教育出版社2006年版，第25页。

职社工,进一步丰富了社区矫正工作的理念和方法,对于促进社区矫正的顺利进行意义重大。

对于这样一类重要的社区矫正工作者,必须作出专门的恰当规定,才能稳定这支队伍,进而引导他们提升专业素养,在社区矫正工作中继续发挥重要作用。立法者考虑到专职社工在社区矫正中的重要作用,吸纳了有关专职社工的立法建议,在社区矫正法的多个条文中肯定了专职社工的价值,作了比较合理的规定。其中最重要的是第11条“社区矫正机构根据需要,组织具有法律、教育、心理、社会工作等专业知识或者实践经验的社会工作者开展社区矫正相关工作。”这是用专门条文单独对社会工作者作出规定,⁽⁴²⁾这种规定方式与专职社工的重要作用相协调,必将促进专职社工队伍的建设和发展,激励他们进一步做好社区矫正工作。在其他条文中,也体现了对专职社工的价值和作用的重视。例如,第18条规定的可以受托开展调查评估的“有关社会组织”中,应当包括专职社工组织;⁽⁴³⁾第25条关于矫正小组的规定,明确了社会工作者是其中的成员之一;第40条规定,社工和社工组织可以对社区矫正对象开展多方面的帮扶工作。这些规定确立了社会工作者参与社区矫正的法律制度,有利于发挥社会工作者在社区矫正中的重要作用。

(六) 规定了购买服务的制度

社区矫正法在我国刑事法律中首次规定了通过政府购买服务开展相关工作的机制。这方面的规定,是我国刑事法律制度的重大发展。按照传统观念,刑事法律是国家法律体系最核心的部分之一,与政权稳定和社会治安关系密切。在这类法律制度中,主要强调政治站位,只要是政治方面正确的制度,就全力以赴地实施,就能在人、财、物等方面得到绝对保障,而很少考虑经济方面的内容,更不可能采用经济手段开展刑事法律方面的工作。这方面的典型例子是,虽然这些年在刑事诉讼、刑罚执行等领域,刑事司法、司法机关越来越多地使用社会力量和社会资源开展相关工作,但刑事诉讼法、监狱法迄今为止未明文规定通过政府购买服务开展工作的内容。因此,社区矫正法明文规定这方面的内容,在刑事法律中具有开创性,是在市场经济条件下完善刑事法律制度的重要内容,是发展刑事执行制度的重要举措。

社区矫正法对政府购买服务制度的规定,主要体现在四个方面:首先,明确规定了政府购买服务的资金来源。第6条第2款规定,“居民委员会、村民委员会和其他社会组织依法协助社区矫正机构开展工作所需的经费应当按照规定列入社区矫正机构本级政府预算。”本款规定的“经费”,应当主要是指社区矫正机构购买社会服务的经费,这类经费应当是社区矫正机构通过公开择优购买社会服务的方式支出的。将这类经费按照规定列入社区矫正机构本级政府预算,就使社区矫正机构有了稳定的购买社会服务的资金来源,就可以根据需要购买相关服务。

其次,将购买服务制度规定为利用社会工作者参与社区矫正工作的基本机制。这方面

(42) 在社区矫正法草案中,最初是将社会工作者与社会志愿者相提并论、同条规定的。例如,在2019年7月通过中国人大网征求意见的《中华人民共和国社区矫正法(草案)》中即表述为,“社会工作者、志愿者在社区矫正机构组织下,协助开展社区矫正工作”(第8条)。经过多方努力,在11月通过中国人大网征求意见的《中华人民共和国社区矫正法(草案二次审议稿)》中,相关表述有了变化,对社会工作者作了专条规定:“社区矫正机构根据需要,组织具有相关专业知识的社会工作者,协助开展社区矫正工作”(第11条)。

(43) 参见前引(4),王爱立等主编书,第104页。

的规定主要体现在第 40 条。该条明文规定，要通过公开择优购买服务的方式，吸收社会工作者和社会组织参与社区矫正工作。该条中的“社会组织”就包括社会工作者组织。在社区矫正工作中，最初是为了解决实务中的突出问题而采用这种方法的。在刚刚开始社区矫正试点工作时，尽管从监狱和劳教所抽调了干警协助司法所和司法局开展社区矫正工作，但是，面对数量巨大的社区矫正对象，仍然存在工作人员严重不足的问题。在这种情况下，要按传统的申请编制、招录专职工作人员的办法解决人力不足的问题，不仅工作环节极多、工作过程漫长，而且希望十分渺茫，因为国家对编制的控制极其严格。因此，北京、上海等地尝试通过政府购买服务的方式，与社会组织签订协议，委托其帮助工作，或者通过购买工作岗位的方式，吸收社会组织工作人员到社区矫正机构帮助工作。在以后的工作中，这方面的制度逐步成熟，并且在国家倡导政府购买服务的改革背景下，加快了发展步伐。例如，虽然在 2002 年通过的政府采购法中包含了采购“服务”的内容，但这方面的内容在刑事法律领域鲜为人知，实践有限。大约十年后，这种情况发生了变化，随着民政部和财政部 2012 年发布《关于政府购买社会工作服务的指导意见》、国务院办公厅 2013 年发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、财政部和民政部 2014 年发布《关于支持和规范社会组织承接政府购买服务的通知》等文件，政府购买服务的理念和做法不断得到推广，在社区矫正领域也得到快速发展。司法部等六部门 2014 年发布的《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》，规范了社区矫正领域购买服务的做法。立法者总结了这方面的成功经验，在社区矫正法中把政府购买服务规定为利用社会工作者和社会组织参与社区矫正工作的基本机制。

再次，将购买服务制度规定为利用其他组织开展社区矫正工作的辅助机制。根据第 6 条第 2 款的规定，社区矫正机构可以通过购买服务的方式组织居民委员会、村民委员会和其他社会组织依法协助开展社区矫正工作。本款中的“其他社会组织”应当包括事业单位、企业等社会组织。对于利用这些社会组织协助开展社区矫正工作的机制，第 41 条作了更详细的规定：“国家鼓励企业事业单位、社会组织为社区矫正对象提供就业岗位和职业技能培训。招用符合条件的社区矫正对象的企业，按照规定享受国家优惠政策。”之所以称为“辅助机制”，主要是因为这些组织自身的存续并不依靠为了吸引其参与社区矫正工作而支付的经费，这些经费充其量是维持这些组织的资金的补充。在刑事法律领域通过经济杠杆吸引社会组织开展工作，这在过去是不可想象的，因此这方面的内容具有创新性，也为构建基层社会治理新格局做出了贡献。

最后，将购买服务制度规定为利用其他人员开展社区矫正工作的辅助机制。在社区矫正领域，政府购买服务的对象不限于社会组织，也包括相关的个别人员。这些人员首先是指通过购买劳动岗位在社区矫正机构中工作的人员。同时，这些人员也涉及广大的社区矫正志愿者。社区矫正志愿者是指自愿为社区矫正工作提供一定服务和帮助的社区居民，他们是社区矫正工作者的重要组成部分，在社区矫正工作中发挥着重要作用。对于志愿者，社区矫正机构虽然不像对待社会工作者那样“直接购买”其服务，他们参与社区矫正工作主要是基于社会责任感等履行公民的社会义务，但是，如果没有经济上的一定补偿，肯定不利于调动他们的工作积极性。社区矫正法第 7 条规定的内容中，实际上包含了通过表彰、奖励这类“间接购买”的方式鼓励志愿者积极工作的精神，因此，购买服务也是吸引他们

参与社区矫正工作的一种辅助机制。之所以称为“辅助机制”，主要是因为这些个人的生活并不依靠社区矫正机构支付的奖金、津贴等，社区矫正机构支付的奖金、津贴等主要起到精神鼓励作用，充其量只是改善其生活。

社区矫正法关于购买服务制度的规定，不仅解决了社区矫正中的现实问题，也符合时代精神，会对其他刑事法律工作产生深远影响。社区矫正的实践证明，政府购买服务制度不仅是适合市场经济环境的工作机制，也是比传统的增加编制、招募固定工作人员开展工作的方法更加经济、便捷的有效工作方法，是符合“小政府、大社会”现代理念的社会治理方式，在社会治理中发挥了社会组织的作用，体现了社会协同的机制。社区矫正在这方面的尝试和成功做法，必将对刑事法律领域的其他工作产生积极影响，有利于将相关领域的此类尝试转变为正式的法律制度。同时，本法规定的这些内容及其精神，也会对其他刑事法律的完善提供启发和借鉴。在其他刑事法律规定的制度中，有不少方面涉及对社会力量的使用，例如刑事诉讼法规定的对附条件不起诉未成年人的监督考察，监狱法规定的对罪犯的教育等，都可以通过政府购买服务的方式，吸引社会上的专业组织参与。在未来修改这些法律时，可以参考社区矫正法的相关内容。

Abstract: The promulgation of the Community Correction Law on December 28, 2019 was a major event in the development history of community correction system in China. This law is probably the first community correction law formulated by a national legislature in the world and has an important historical status in the development of community correction in China, even in the world. It sets up a new milestone in the development of community correction in China, stipulates the basic legal systems of community correction with Chinese characteristics, and enriches the content of community correction in the world. These institutional arrangements with Chinese characteristics not only embody the institutional innovation based on the reality of Chinese society, but also contribute the Chinese wisdom to the development of community correction in the world. At the same time, there are many bright spots in the provisions of this law that reflect better legislative characteristics, including the adoption of a better legislative structure, the establishment of a system to help convicted criminals and make their life easier, the establishment of social participation mechanisms, the affirmation of the value of full-time social workers, and the establishment of a service purchase system.

Key Words: community correction, the Community Correction Law, social participation
