

基层治理视角下社区矫正多元参与体系研究

苏明月

【摘要】人是社会中、具体社区中的人,作为社区内处遇的社区矫正,无论是执行主体还是被执行对象都依赖社区而存在。社区矫正作为开放式的刑事执行制度,不是简单地将矫正对象置于社会内放任自流,而是要求积极利用社会资源、合理整合社会力量,构建多元主体参与的社区矫正体系。中国社区治理的发展路径是党政主导下的多元共治,社区矫正法确立的社区矫正多元参与体系,在理论逻辑上与多元共治理念一致,同时实践中存在多元共治的基层体系与社区矫正多元参与体系如何融合发展的问題。社区矫正是一项与基层治理密切相关的实践问题,其发展中的成绩与存在的问题是中国基层治理体系与治理能力现代化发展进程中的一个缩影。

【关键词】基层治理体系;治理能力现代化;社区矫正;多元参与;多元共治

【作者简介】苏明月,北京师范大学法学院暨刑事法律科学研究院副教授、博士生导师。

【原文出处】《河北学刊》(石家庄),2024.2.205~217

一、问题的提出

2021年中共中央、国务院颁布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》),明确提出坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。社区矫正要求矫正工作贴近社区、依靠社区资源运行,是一项与基层治理密切相关的实践问题,有必要从基层治理体系和治理能力现代化的视角来讨论社区矫正体系现代化的问题。

《监狱法》对于监狱行刑未确立多元参与体系,监狱行刑机构是单一的监狱行刑主体。社区矫正试点阶段即确立了多元参与体系,并且这一多元参与体系自2020年7月1日《社区矫正法》正式实施以来更加明确。《社区矫正法》第二章规定了社区矫正的机构、职责和人员,正式规定了社区矫正的多元参与体系:社区矫正机构,司法所,居(村)民委员会,社区矫正对象的监护人、家庭成员,所在单位或者就读学校,企业事业单位、社会组织、志愿者。《社区矫正法》与《社区矫正实施办法》规定的多元参与体系存

在差异,主要表现为司法所在社区矫正中承担的职责差异。2003年最高人民法院、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》规定,街道、乡镇司法所具体承担社区矫正的日常管理工作。此后不断有学者认为司法所不适宜承担社区矫正日常工作,主张社区矫正应当借鉴监狱管理体制,实行省以下垂直管理。^①该观点虽未被接受,但正式颁布的《社区矫正法》第9条第2款规定,司法所根据社区矫正机构的委托,承担社区矫正相关工作。从“具体承担社区矫正日常管理工作”到“受委托承担社区矫正相关工作”,表明了立法机关认为社区矫正离不开司法所的支持和协助,但不宜明确规定司法所承担具体社区矫正日常工作。在《社区矫正法》颁布之前,各地即开始普遍推进社区矫正中心建设、成立社区矫正执法大队,社区矫正呈现出向县级司法行政机关集中的趋势。然而,在社区矫正多元参与体系视野下仍存在诸多问题值得进一步研究。例如,如何看待司法所在社区矫正中的职能定位;居(村)民委员会如何参与社区矫正并应承担什么

职责;社会组织、志愿者如何参与社区矫正并应承担什么职责等问题。学术界围绕上述问题虽已展开过相关讨论,但已有研究更多是从社区矫正制度本身和域外经验的借鉴出发,分析中国特色社区矫正融入基层治理体系和治理能力现代化的视角出发,以上述问题为切入点,分析中国特色社区矫正融入基层治理体系现代化大格局的路径与方案。

二、社区矫正多元参与体系现代化的前提性问题澄清

社区矫正的多元参与体系虽然在社区矫正试点阶段即已确立并为《社区矫正法》所继承,但同时各地在实践中仍形成了不同的模式。根据社会力量的参与程度,可分为政府主导型与多边治理型;根据司法所参与社区矫正的程度,可以分为集中矫正型与分散矫正型。^②政府主导型的典型代表是“北京模式”,这种模式的特色在于,社会工作者为政府的雇员参与社区矫正,社会力量被政府机构吸收成社区矫正机构体系的成员。多边治理型的典型代表是“上海模式”,这种模式的特色在于政府通过购买社会服务划清社区矫正机构与社会组织、社工之间的权限,社区矫正机构与社会力量在政府主导下实现共治。在较早期的社区矫正试点阶段,普遍推行分散型矫正模式,即由司法所负责社区矫正的日常工作,社区矫正执法大队等社区矫正机构主要负责业务指导与刑罚执行,但伴随学术界对司法所是否具有承担社区矫正工作的必要资源而产生的批评,以及学者提出的社区矫正应该采取监狱行刑体系由省以下垂直管理体制的主张^③,社区矫正日常工作逐渐呈现出由司法所承担日常工作转向县级社区矫正机构相对集中管理的趋势。本文认为针对上述分歧需要首先澄清如下前提性问题:

(一)社区矫正依赖于社区而存在

社区矫正与非监禁执行,既有联系也有区别,广义的非监禁泛指一切非监禁性的刑罚执行措施,包括罚金、赔偿等,而社区矫正的核心特征在于“在社区中对犯罪人实行监督”^④。社区矫正中的“社区”是传统意义上的社区,即以特定区域为载体的社会共同体,不包括文化意义上的社区、社会交往意义上的

社区等新类型社区。一种较有影响力的观点认为,司法所不具备承担社区矫正的必要条件。这种观点有其一定的合理性,司法所的建设现状确实不尽如人意,实践中甚至存在没有专门编制人员的司法所。但是,本文不赞成将司法所从社区矫正机构体系中完全剥离出来,更不赞成采取社区矫正省以下垂直管理的机制,理由在于:

首先,司法所承担社区矫正日常工作符合社区矫正的本质。司法所是区县司法行政机关在乡镇、街道的派出机构,其最大的特征是面向基层、贴近社区。社区矫正要求矫正对象应当在社区中接受监督,并通过社区力量给予帮助以改善其生活习惯从而消减其人身危险性。如果将司法所从社区矫正机构体系中剥离,由区县社区矫正机构统一实施,则将使社区矫正面临如下困境:第一,无法与其他社区矫正参与主体形成共同参与的“共治”机制。《社区矫正法》规定包括居(村)民委员会、矫正对象的所在单位、就读学校等均需要依法参与社区矫正。司法所贴近社区,与其他社区矫正参与主体具有地域、文化上的先天优势,将司法所从社区矫正机构体系中剥离,将导致区县社区矫正机构难以有效衔接其他社区矫正参与主体、难以有效发动社区资源参与社区矫正。这种情况在农村和城市郊区尤为突出,特别是在新疆、青海、甘肃、宁夏、西藏等地广人稀的地区,将司法所从社区矫正机构体系中剥离将导致社区矫正完全失去其本来价值,而且也会给矫正对象造成明显的生活负担。第二,不能发扬新时代“枫桥经验”的基层治理优势。“新时代‘枫桥经验’已不限于矛盾纠纷化解的经验,不限于政法综治领域的经验,而成为新时代践行党的群众路线、推进基层治理现代化的经验。”^⑤新时代“枫桥经验”注重人民的主体地位,充分发动和依靠群众,这是基层治理体系和治理能力现代化的样本。^⑥如果将司法所从社区矫正机构体系中剥离,则区县社区矫正机构缺乏与人民群众直接交流的载体,难以充分动员和发挥社区资源参与社区矫正。同时,《意见》指出增强乡镇(街道)平安建设能力,坚持和发展新时代“枫桥经验”,加强乡镇(街道)综治中心规范化建设,发挥其整合社会治理资

源、创新社会治理方式的平台作用。司法所作为区县司法行政机关派驻乡镇(街道)的机构,是乡镇(街道)平安建设体系的重要环节,社区矫正也是平安建设体系的一环。将司法所从社区矫正机构体系中剥离,不符合基层治理体系和治理能力现代化的内在逻辑。

其次,对司法所缺乏社区矫正必要资源的现状,针对性的措施应当是加强司法所建设而不是将司法所从社区矫正机构体系中剥离。毋庸置疑,司法所完成社区矫正确实面临司法行政资源不足的现实困境。^⑦但这不能作为将司法所从社区矫正机构体系中剥离的理由。较为妥当的解决思路是加强基层司法所的建设,配齐配足基层司法所承担社区矫正工作所必需的人力资源和财政资源。事实上,早在2009年司法部就印发了《关于加强司法所规范化建设的意见》,尽管在现实中仍存在诸多不足^⑧,但当前司法所规范化建设正在加速推进^⑨。从发展趋势来看,司法所规范建设为其承担社区矫正职能提供了越来越充足的资源保障。因此,司法所应当作为社区矫正机构体系的关键参与者,这符合基层治理体系和治理能力现代化的发展逻辑。

(二)社区矫正不应强调惩罚目的

在《社区矫正法》颁布前后,学术界就社区矫正是否应当强调社区矫正的惩罚目的一直存在争论。《社区矫正法》以及此前发布的相关司法解释均强调社区矫正的矫正目的而未规定惩罚目的。但有学者认为,社区矫正不宜仅强调矫正,否则会偏离刑罚本质并导致惩罚功能缺失,主张确立社区矫正的惩罚目的。^⑩与此相对应的问题是,社区矫正是否应当增强惩罚性。《社区矫正法》及此前的相关司法解释规定了社区矫正的监督管理和教育帮扶,惩罚性措施规定较少。有学者以美国社区矫正强调惩罚和监管、英国将社区服务令修改为社区惩罚令等为由,主张中国应当顺应社区矫正的“国际趋势”,强调社区矫正的惩罚性。^⑪此外,在《社区矫正法》出台前,学术界和实务界就是否应当赋予社区矫正工作者警察身份也有不同的声音。赋予社区矫正工作者警察身份的争论,本质上是社区矫正目的争论的延续,强调

社区矫正的惩罚性,就需要更有力的执法主体身份。在《社区矫正法》颁布之前,部分学者和实务界人士认为社区矫正执法权威不足,提出应当将社区矫正工作者纳入警察编制,赋予其警察身份。有人大代表提出议案,要求修改《人民警察法》,将社区矫正工作者纳入警察编制。还有地方突破现行法律,建立了社区矫正警察队伍。^⑫但是,公安部回应不宜将社区矫正执法人员纳入警察编制,《社区矫正法》也并未赋予社区矫正工作者警察身份,而是规定在需要用警时由公安机关协助。本文认为,社区矫正不宜强调惩罚目的,理由在于:

首先,社区矫正具有惩罚性,不存在惩罚性不足的问题。学术界较有影响力的观点认为,社区矫正的本质是刑罚执行,但其惩罚性不足。本文不赞成该观点,认为社区矫正已有明显的惩罚性:第一,对矫正对象人身自由的限制,已彰显了惩罚性。在自由成为人之所以为人的最重要价值的时代,这种人身自由限制当然具有一定的惩罚性。而在《社区矫正法》生效之前,各省、市、自治区的实施细则中除对矫正对象外出、会客等作出了限制性规定外,还对电子定位、社区公益劳动、集中学习等作出了义务性规定。虽然《社区矫正法》对电子监控进行了限制,各省、市、自治区修订的实施细则也相应地对社区矫正的监督管理手段进行了调整,但从已公布的部分实施细则来看,对矫正对象的人身自由的限制并不轻微,也不存在惩罚性不足的问题。^⑬自由,就是一种状态,在这种状态中,一些人对另一些人所施加的强制,在社会中被减至最小可能之限度。^⑭所以,自由就是没有外在强制从而能够按照自己的意志进行活动。^⑮社区矫正机构通过对矫正对象消极禁令遵守义务的监督、积极义务履行的监督,对矫正对象的人身自由形成了明显的限制,体现了社区矫正的惩罚性。第二,对社区矫正对象的“标签”体现了社区矫正的惩罚性。惩罚并不仅仅是物理意义上的如对自由的限制或者剥夺、对财产的剥夺乃至对生命的剥夺,文化意义上的身份标签及其附随后果同样属于惩罚。《社区矫正法》及配套文件规定的“宣告”,并不仅仅是对矫正对象权利与义务的告知,更重要的是

一种身份标签——犯罪人。福柯将惩罚的策略划分为四类:驱逐、安排赎罪和赔偿、标签与监禁。其中的标签策略即是通过对罪犯的身体、姓氏等予以物质或精神的突出显示,彰显罪犯标签。^⑥在现代社会,标签是一种耻辱刑的隐喻,以此将社区矫正对象与一般公民相区分。标签不仅本身是耻辱性的、稳定性的,其具体的附随后果同样彰显出明显的惩罚性——标签是前科的标识,也是职业禁止资格罚的标识。除刑法规定的资格刑之外,中国行政法大量规定了各种职业禁止资格罚,其中的终身职业资格禁止是相当严厉的惩罚。

其次,不宜强调社区矫正的惩罚性。一方面是因为社区矫正的惩罚性已经足够而没有必要设定过剩的刑罚,另一方面是因为社区矫正本身不宜强调惩罚性。第一,社区矫正对象整体人身危险性极低。基于社区矫正本身的非监禁性,增强社区矫正的惩罚性只能通过更加密集的监督和对自由更多的限制来实现。然而由于社区矫正对象人身危险性整体极低,中国社区矫正对象再犯率长期保持在0.2%左右,浙江省甚至保持在0.1%。^⑦因此不需要通过密集的监督来管控矫正对象的人身危险性。目的是行动的先导,增加社区矫正的惩罚性不能实现理性目的,在很大程度上是一种情绪性的表达。第二,强调社区矫正的惩罚性不利于构建社区矫正多元参与体系的立法定位。强调社区矫正的惩罚性,本质上是要求强化社区矫正对象的罪犯标签,要求在社区矫正对象与一般公民之间划定一条身份的鸿沟,这将导致将社区矫正对象标定为一种“他者”。“他者”的身份标定,将导致社区对社区矫正对象可能产生明显的社会排斥,这种排斥又与社区矫正同时要求监督管理与教育帮扶的双重目标定位相矛盾。社区矫正要求充分发动和利用社区资源参与社区矫正,在通过监督管理控制矫正对象的人身危险性的同时,还要通过教育帮扶消减矫正对象的人身危险性并帮助其成为守法公民。对矫正对象罪犯身份的显性标记,将放大和渲染社区居民的排斥心理,从而在事实上缺乏参与社区矫正的积极性,甚至可能对教育帮扶产生抵触情绪,最终不利于《社区矫正法》立法目

的实现。

三、多元共治的基层治理体系与社区矫正多元参与体系的融合发展

《意见》规定了加强基层治理体系和治理能力现代化建设的指导思想、工作原则及主要目标,社区矫正多元参与体系与基层治理具有内在的逻辑一致性,两者可以双向互动,实现融合发展。

(一)多元共治是基层治理体系和治理能力现代化的基本路径

2014年《政府工作报告》中首次提出“推进社会治理创新。注重运用法治方式,实行多元主体共同治理”。中共十九大报告提出:“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”《意见》在指导思想中提出,要“建立健全基层治理体制机制,推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动”;在工作原则中提出,“坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”;在完善党建引领的社会参与制度中提出,“培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织。支持党组织健全、管理规范的社会组织优先承接政府转移职能和服务项目”;同时还提出了健全基层群众自治制度的四项措施。可见,构建多元共治的基层治理体系已成为既定政策。

1. 多元共治的理论基础

学术界较早探讨多元共治理论基础时常以西方的治理理论作为分析工具^⑧,多中心治理理论、政社合作理论更是常被使用^⑨。还有学者认为传统中国已形成了一元化的行政管理与多元化社会基层组织自我管理有机结合的多元共治机制,可为今天的多元共治提供借鉴。^⑩这些既有的理论分析工具均具有重要的借鉴价值,本文在此进一步讨论。

第一,协商民主的发展为多元共治提供了理论基础。西方学术界有重要影响力的多中心治理理论,对多元共治的发展起到了积极推动作用。但是多中心治理理论也存在缺陷,其不仅容易陷入“无中心”的困境,实践中不易操作,且其制度环境也未必适合中国。^⑪多元共治,并不是简单的多主体并列,

也不是多主体各自为战,而是在共同的目标指引下通过协商、协作参与,这就要求以协商文化作为多元共治的文化载体。中共十八大报告提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”,并在此基础上确立“社会主义协商民主制度”概念。2015年,中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,其中专门规定了“稳步推进基层协商”,包括推进街道、乡镇的协商,推进行政村、社区的协商,推进企事业单位协商,探索社会组织协商。在基层逐渐形成的制度化的民主协商丰富了协商文化,并为多元共治的基层治理体系奠定了文化基础。西方学术界从20世纪中后期就开始研究协商民主,但中国的协商民主与西方的协商民主存在本质差异,中国的协商民主是在中国共产党集中统一领导下的协商民主,中国共产党的领导确保了协商最终达成共识而不是加大分裂。

第二,新时代群众路线的贯彻落实为多元共治体系的形成提供了政治理论依据。群众路线是中国共产党的三大法宝之一,习近平指出:“群众工作是我们的看家本领,我们党靠群众工作起家,同样要靠群众工作实现长期执政。”^②新时代群众路线内涵丰富,但其核心要义在于“一切为了人民,一切依靠人民”。“一切为了人民”是宗旨,“一切依靠人民”是工作路线。组织凝聚群众,是群众工作的重要内容。^③要加快基层治理体系现代化,就必须实现多元共治,而多元共治就是“政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。实现这种良性互动的多元共治体系,必然要求贯彻群众路线,组织发动群众,充分聚人心、凝人力,开创共建共治共享的社会治理新格局。如前文所述,新时代“枫桥经验”就是这种共建共治共享社会治理新格局在平安建设领域的集中体现。

2. 社区矫正多元参与体系的实践探索

《社区矫正法》确立的社区矫正多元参与体系在理论逻辑上与多元共治的理念一致。在社区矫正试点阶段,中国即初步确立了社区矫正多元参与体系并进行了丰富的实践探索。2003年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》强调社区矫正是由

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开展。该通知确立了专门国家机关、社会团体和民间组织、社会志愿者三类社区矫正参与主体,司法所承担社区矫正日常工作,明确社会团体、民间组织和社会志愿者的定位是“协助”。2012年,《社区矫正实施办法》在总结试点经验的基础上,扩大了社区矫正参与主体,将“有关部门、村(居)民委员会、社区矫正人员所在单位、就读学校、家庭成员或者监护人、保证人”纳入社区矫正多元参与体系。虽然社区矫正多元参与体系初步构建,但社会力量参与仍然不足,不能与社区矫正多元参与的实际需求相适应。为此,司法部、中央综治办、教育部、民政部、财政部、人力资源和社会保障部于2014年联合印发《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》,指出社会力量广泛参与是社区矫正的显著特征,并强调要进一步引导社会力量参与社区矫正,包括引导政府向社会力量购买社区矫正社会服务工作、鼓励引导社会组织参与社区矫正工作、发挥基层群众性自治组织的作用、鼓励企事业单位参与社区矫正工作、切实加强社区矫正志愿者队伍建设、进一步加强矫正小组建设。从社区矫正的多元参与体系建设现状来看,社区矫正机构(包括司法所)是执行主体,其他参与主体包括基层自治组织、社会组织、矫正对象相关方(家庭成员、所在单位、就读学校等)、社工队伍以及其他相关政府部门。

(二)多元共治理念视角下社区矫正多元参与体系存在的问题

1. 以合规管理为主导的社区矫正模式对社会参与缺乏实质需求

在美国学者克罗卡斯将社区矫正模式分为监督型、矫正恢复型与综合型的基础上,有学者将北京社区矫正模式理解为监督型模式,将上海、深圳社区矫正模式理解为综合型模式,并认为综合型模式效果更佳。^④有学者将域外社区矫正模式概括为公众保护模式(以美国为代表)、更生保护模式(以日本为代表)和刑罚模式(以英国为代表)。^⑤还有学者将域外社区矫正概括为公众保护模式、更生保护模式和双向保护模式。^⑥在本文看来,上述概括均有一定合理

性。从社区矫正的主要内容来看,域外社区矫正模式在理论上可以概括为康复模式与合规管理模式,在实践中,社区矫正则在这两种模式之间摇摆。例如,在美国,社区矫正官的工作方式主要有四种:社会工作者,强调康复策略;安全官员,强调执法;案件管理者,强调风险管理;综合官员,强调角色平衡。研究显示,官员在实践中将父亲的、独裁的、判断的与治疗性相结合的积极任务相结合,采取综合战略,官员不会只强调康复或执法模式,而是不同的角色相互交织。在过去的30年里,缓刑官员的法定角色已经将其法律的“模式形态”与实践的“现实”相融合。自2002年至2015年,共有26%的州立法机关增加了法律规定的以康复和执法为导向的职能,24个州和37个州分别增加了改造与执法做法。尽管州立法机构授权缓刑官执行更多的治安官任务而不是社会工作者的任务,但很少有州将缓刑职能一分为二地定义为严格意义上的治疗师或者执法者。^②还有学者将社区矫正概括为传统司法模式与社会工作模式,并以“行政”与“服务”予以界定。^③本文认为,将社区矫正模式划分为合规管理与教育帮扶模式较为恰当。《社区矫正法》规定社区矫正的主要手段是监督管理与教育帮扶,合规管理模式的重点在于强调对矫正对象的行为监督,教育帮扶模式的重点则在于强调对矫正对象的去标签化、社会工作化。尽管理论上存在这种划分,实践中也有所谓的北京模式、上海模式、深圳模式以及其他模式,但仅强调合规管理或者仅强调教育帮扶的模式均不存在,而是在综合模式下更强调合规管理还是教育帮扶。从现有文献的梳理和本文作者的调研来看,中国社区矫正实践基本上以合规为导向,即便是在上海,社区矫正完整的执法流程规范也非常完备,教育帮扶更多是作为监督管理的附属而存在的。

合规管理模式的主要特点在于,强调矫正对象应当遵守法院或者其他决定机关作出的禁令、法律规定的应当履行的义务以及社区矫正机关为了管控矫正对象人身危险性而施加的管理性规定。检察机关对社区矫正的检察监督,增强了社区矫正模式的合规性导向。《中共中央关于加强新时代检察机关法

律监督工作的意见》第8条明确规定,“完善刑事执行和监管执法监督,加强对社区矫正和财产刑执行的监督”。强调完善社区矫正检察监督的文献,多将社区矫正定位为刑罚执行,并要求通过检察监督促使社区矫正机构依法履行矫正职责。^④社区矫正以合规管理为主导,原因是多方面的:首先,传统刑罚执行模式的影响。传统刑罚执行以监狱行刑为核心,社区矫正试点阶段即有不少从监狱干警借调从事社区矫正工作。监狱行刑的典型特征在于封闭与隔离,以管控人身危险性为导向,监狱行刑基本上不存在社会参与。学术界也不断有观点强调社区矫正的本质是刑罚执行,主张应当强化刑罚执行的严肃性。因此,尽管社区矫正正在试点阶段即强调“社会广泛参与”,但传统刑罚执行模式对社区矫正存在明显影响,以管控矫正对象人身危险性为核心的监督管理成为社区矫正的重心。其次,社区矫正检察监督对合规管理的强化。在《社区矫正法》生效之前,社区矫正主要依赖司法解释和各省、市、自治区制定的实施细则开展,而司法所工作人员所必备的业务素质参差不齐,相应管理规范与实践存在偏差。社区矫正工作者涉嫌玩忽职守的案件时有发生,仅中国裁判文书网刊载的生效判决书(2013~2020年)就有97份。^⑤社区矫正工作者不仅要从事社区矫正,还需要承担其他多项职能,加之在试点阶段由于缺乏必要的经验而导致程序意识不强。检察机关通过开展检察监督对社区矫正工作规范化起到了重要作用,但同时也造成社区矫正工作者的“安全底线思维”,更注重遵循工作规则的形式化的开展社区矫正,而将个性化的社区矫正工作、社区矫正社会工作定位为“锦上添花”的“创新工作”,合规管理因此不可避免地成为社区矫正的主导工作模式。

以合规管理为主导的社区矫正模式,决定了社区矫正机构与社区矫正多元参与缺乏实质需求。社区矫正机构的主要工作精力是确保矫正对象遵守监督管理规定,特别是伴随现代通信技术的发达,社区矫正信息化管理平台越来越先进,依赖于基层群众自治性组织提供矫正对象生活轨迹的需求越来越小。同时,社区矫正机构通过政府购买服务来实现

社区矫正的社会参与,但其中重要的形式为政府直接雇用社工或者政府购买岗位,均存在明显的行政化倾向,从而实质上没有实现社区矫正的社会参与。^④通过购买项目服务将部分社区矫正教育帮扶工作委托由社会组织参与,虽然是一种较好的实现社区矫正社会参与的形式,但受制于地方财政资金的匹配程度,其效果在发达地区与欠发达地区存在明显的不均衡。

2. 社区矫正机构、司法所与其他社会参与主体的权责界限不清

多元治理主体体系是多元共治基层治理的重要构成要素。^⑤社区矫正多元参与体系良性运行的前提是参与主体的权责界限要清楚,否则多元参与难以形成共建共治共享的运行状态。

首先,社区矫正机构与司法所参与社区矫正的权责界限不明。《社区矫正法》第9条规定,社区矫正机构负责社区矫正的具体实施,司法所根据社区矫正机构的委托,承担社区矫正相关工作。在《社区矫正法》生效之前,司法所的职责是承担社区矫正日常工作。依照《社区矫正法》的规定,司法所承担社区矫正工作的具体内容,由社区矫正机构进行委托。立法的优势在于赋予社区矫正机构根据司法所承担社区矫正匹配的相关资源来确定委托司法所承担哪些工作,从而既避免资源匹配不足的司法所难以真正履行社区矫正工作,也能避免资源匹配充足的司法所不能充分发挥其贴近社区、动员社区资源的优势。有学者认为,“承担社区矫正日常工作”与“受委托从事社区矫正相关工作”看似立法差异明显,但在实践中司法所承担的社区矫正工作并没有发生明显变化。^⑥从文本上分析,这种立法模式也存在缺点:一是没有规定社区矫正机构将部分职权委托给司法所的程序。社区矫正机构将部分职权委托给司法所,性质上应当属于行政委托。通说并没有区分职权委托与事务性委托,但晚近有学者主张行政委托包括职权委托与事务委托,事务委托的法律效果应归属于委托机关且受托机关应以委托机关名义实施;职权委托则由受托机关以自己名义作出决定且法律效果归属于受托机关。^⑦需要讨论的是,基层社

区矫正机构为基层司法局的内设机构,而司法所则为基层司法局的派出机构,均不具有独立的法人主体资格,虽然立法规定可以委托,但没有规定委托的原则、范围及其他相关事项。司法所是否可以拒绝社区矫正机构的委托?这种委托是否需要相应的审批程序?委托后的法律效果归属于委托机关还是受托机关?《社区矫正法》与《社区矫正法实施办法》均未规定,实践中可能存在推诿和分歧。二是没有规定社区矫正机构将部分职权委托司法所的范围。从文本来看,似乎立法者授权由社区矫正机构根据工作需要决定具体委托哪些职权,但问题在于,社区矫正工作具体包括监督管理和教育帮扶,还可以划分为执法工作与社会工作。是否包括执法工作以内的全部职权均可以委托给司法所?司法所如果受托履行社区矫正执法职责,是否具有执法主体身份?如果缺乏相应细则,在实践中可能导致社区矫正机构委托职权的随意性,且可能导致各地社区矫正工作机制存在重大差异,影响刑事执行的严肃性与权威性。

其次,其他社区矫正社会参与主体与社区矫正机构、司法所之间权责不明。《社区矫正法》第11~14条规定了其他社会参与主体,但其参与社区矫正具体从事社区矫正工作的范围以及参与方式并未明确规定。对社会工作者,立法使用“组织社会工作者开展社区矫正相关工作”;对居民委员会、村民委员会,立法使用的是“依法协助”;对社区矫正对象的监护人、家庭成员、所在单位或者就读学校,使用的是“应当协助”;对企业事业单位、社会组织、志愿者等社会力量,使用的是“依法参与”。依法协助、应当协助、依法参与,协助、参与的方式不明、范围不明。可以明确的是,社会工作者不具有执法主体身份,不能单独开展社区矫正执法工作,在实践中将社会工作者参与的社区矫正相关工作一般界定为社区矫正社会工作。但哪些属于社会工作,仍不明确。《社区矫正法》第10条第1款规定,社区矫正机构工作人员“履行监督管理、教育帮扶等执法职责”。立法此处似乎将监督管理、教育帮扶均认定属于执法职责,但《社区矫正法》第五章又对教育帮扶规定了广泛的社会

参与,社会参与执法职责并不妥当,执法权属于国家专属的权力。因此,对于教育帮扶的性质应当进一步廓清。

3. 社区矫正参与主体间协商机制不健全

现代化的社区矫正多元参与体系应当在权责分明的基础上,在多主体间建立有效的协商、对话机制,以促进稳定、有序的广泛社会参与。

首先,社会工作者参与的绩效评估机制尚不完善。社会工作者参与有两种形式:一种是政府通过购买服务由第三方派出社工在社区矫正工作者的统一指挥下参与社区矫正,或者直接由政府统一招聘社工并安排至不同的司法所参与社区矫正;另一种是政府通过购买服务,由社会组织在购买契约的约束下参与社区矫正工作。社会工作者通过第一种形式参与社区矫正,由于是在社区矫正机构和社区矫正工作者统一安排下参与社区矫正,事实上难以做到有效的绩效评估,而只能通过社会工作者参与前后社区矫正工作质量的改善与否来评价社会工作者参与社区矫正的效果。例如,有学者对比北京模式、上海模式和深圳模式,并通过设定的标准进行检验,得出的结论是深圳模式的矫正效果显著高于北京模式,而上海模式的效果接近北京模式,北京模式接近于其他地区平均效果。^⑤但这种评价体系是单纯以矫正对象的重新犯罪率来进行评价,且只是单向的考察社工梳理、社工参与方式与重新犯罪率。问题在于,矫正对象的重新犯罪率显然不仅与社工的参与度(方式)有关,更与当地整体社会控制、社会整合、社会管理、总体治安状况有关。政府直接雇用社工或者直接管理社工,难以进行有效的绩效评估,而只是在政府项目督办的考核体系中简单审视。对于社会工作者参与社区矫正的第二种形式即政府购买第三方服务,看似能够进行绩效评价,但整体仍然处于粗放的情况。2013年,《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》即提出要“加强政府向社会力量购买服务的绩效管理,严格绩效评价机制”;2018年,财政部发布的《关于推进政府购买服务第三方绩效评价工作的指导意见》确立了第三方评估为绩效评估的主要方式。尽管如此,实践中政府

购买服务的绩效评估并不尽如人意,学术界分析的原因主要包括强行政性吸纳、合法身份模糊、缺乏法治化保障、评估指标设定科学性不足、评估人员专业性差异以及评估工作僵化等,还有学者认为是因为同制度逻辑产生的组织行动偏差导致了最终绩效评估中政策目标替代的生成。^⑥从现有的学术文献来看,专门讨论社会工作者参与社区矫正绩效评价的文献几乎没有。本文作者调研发现,社会工作者以政府雇员的身份参与社区矫正几乎不存在绩效评价;社会工作者以第三方社会组织员工身份参与社区矫正,也仅仅只有形式上的绩效评价。缺少绩效评价,事实上表明社区矫正机构、社会组织、社会工作者之间缺少真正的协商沟通机制,同样也表明对社区矫正的研究更多属于定性而缺少定量研究。

其次,村(居)民委员会、家庭、学校、所在单位等其他参与主体与社区矫正机构之间缺乏充分的协商沟通。除社会组织外,《社区矫正法》还规定了多种其他社区矫正参与主体,多元化的社区矫正参与主体看似为社区矫正的社会参与提供了广泛的社会资源,但由于这些主体在法律上的权利义务并不明确,致使其参与更多局限于形式。例如,学校与社区矫正工作者之间如何就在校矫正对象形成有效的沟通与衔接,就只能依靠社区矫正工作者个性化的个案跟进,而不能在体制机制上规范地运行。在实践中,部分地区出台了村(居)民委员会参与社区矫正的试点方案,就村民委员会、居民委员会的职责进行了细化。^⑦但从这些试点方案文本来看,权利和义务并不明确,村(居)民委员会与社区矫正机构之间正式的协作机制并未建立。同时,村民委员会与矫正对象之间往往存在熟人社会的社交网络,而在城市中,特别是在大城市中,居民委员会与矫正对象之间则可能属于陌生人社会的社交网络,一些城市社区居民委员会甚至涉及数以10万人以上的社区,如何统筹开展社区矫正,仍然处于探索阶段。

四、多元共治视角下社区矫正多元参与体系现代化路径选择

有学者认为,中国社区治理的发展路径是党政主导下的多元共治。^⑧《意见》的主要目标也表明,中

国基层治理体系建设的目标正是党政主导下的多元共治体系。中国是中央集权制国家,坚持党中央的集中统一领导是中国特色社会主义制度的根本特色。因此,学术界和实务界在讨论多元共治的治理体系时,不能简单套用西方治理的学术概念。也正是因为坚持党政主导,才能确保多元共治能够凝聚共识、朝向共同目标努力,而不是简单的多元参与。以党政主导下多元共治理念为视角,社区矫正多元参与体系现代化建设也应在社区矫正机构主导下的多元参与体系和参与机制这一目标指引下发展。

(一)共建共治共享的理念要求推进社区矫正多元参与体系建设

习近平强调,要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。^⑨他还指出:“党的工作最坚实的力量支撑在基层,经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层,必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策,丝毫不能放松。”^⑩因此,基层治理体系和治理能力现代化建设,应当与时俱进,以共建共治共享为理念指引。

1. 共建共治共享的理念要求社区矫正机构启发社区矫正多元参与的社会舆论

“共建”从主体维度回答“社会治理依靠谁”,“共治”从路径维度回答“社会治理怎么办”,“共享”从目标维度回答“社会治理为了谁”^⑪。社区矫正的重点在基层,将社区矫正融入基层治理体系具有必要性与可行性。但以共建共治共享的理念推动社区矫正多元参与,与普通的基层治理相比,难度更大,其重要原因即在于社区矫正的“刑事执行标签”和矫正对象的“罪犯”标签效应。尽管《社区矫正法》规定的是“社区矫正对象”,而不是“社区服刑人员”或者“罪犯”,但社区矫正的刑事执行性质无疑将会给矫正对象贴上标签。这种标签固然是矫正对象因其犯罪行为应当承担的标签,但从社会舆论来看,标签必然导致社会排斥效应。社会排斥,就是指一定的社会成员或者社会群体在一定程度上被排斥在社会主流关系网络之外,不能获取正当的经济、政治、公共服务

等社会资源的过程或者状态。^⑫造成社会排斥的原因,往往是因贫困、缺乏技能、特殊身份或其他某种标签烙印而被排斥于主流社会之外。心理学家对社会排斥也进行了研究,研究范式包括拒绝范式、放逐范式、孤独终老范式、回忆范式、启动范式和想象范式等。^⑬在社区矫正领域,有学者认为,社区矫正对象在劳动力市场、社会网络、社会保障等各个领域都遭受社会排斥,这些不同的排斥相互交织,影响矫正目标的实现,不利于矫正对象顺利回归社会。^⑭

构建现代化的社区矫正多元参与体系,前提就是社会舆论支持社区矫正工作,改变传统的“罪犯就是坏人”的刻板印象。因此,社区矫正机构应当积极启发社会舆论,获取社会支持。美国犯罪学家卡伦在批判社会控制理论的过程中,提出应当关注为支持对象所提供的“正面的”“积极的”参与主流社会生活和远离社会越轨行为的重要影响的支持行为。^⑮因此,社区矫正机构一方面要通过引导公共舆论,降低标签效应可能对矫正对象的不利影响,另一方面又要取得尽可能广泛的社会支持。在公众的认知中,中国刑事执行机构比较“神秘”,公众对监狱、社区矫正机构等存在“想象”。社区矫正要取得社会公众的理解与支持,就必须主动作为,通过新闻媒体、自媒体宣传介绍社区矫正,化解公众认知偏见。

2. 共建共治共享的理念要求地方政府依托社区矫正委员会积极构建社区矫正多元参与体系

社区矫正作为开放式刑事执行制度,绝不是简单地将矫正对象置于社会内放任自流,而是要求积极利用社区资源、合理整合社会力量,构建多元主体参与社区矫正的体系。司法行政机关是社区矫正的主管部门,社区矫正机构是具体负责执行社区矫正的机构。但是仅凭司法行政机关的资源尚不足以构建起多元主体积极参与社区矫正的体系。《社区矫正法》第8条第3款规定,地方人民政府根据需要设立社区矫正委员会,负责统筹协调和指导本行政区域内的社区矫正工作。本文认为,司法行政机关应依据本条款,呈请地方政府尽可能组建社区矫正委员会。从《社区矫正法》的规定来看,社区矫正参与主

体涉及多个部门;负责基层群众自治组织建设、社区建设、对矫正对象帮困扶助的主管部门是民政部门,对矫正对象就业指导、就业推荐的部门是人社部门,负责协调矫正对象所在单位参与社区矫正的部门是市场监管部门,负责矫正对象所在学校的部门是教育部门,等等。所以,依托政府设立的社区矫正委员会,才能使社区矫正多元参与体系在制度和规范的框架内运行。同时,社区矫正参与主体一般是指参与社区矫正工作的主体,但还有社区矫正决定和撤销机关如人民法院、公安机关、监狱管理机关以及社区矫正检察监督机关等社区矫正关联主体。广义的社区矫正多元参与主体,只有在社区矫正委员会的框架内才可能动员和协调其他主管部门或关联单位参与。

无论是此前的《社区矫正实施办法》,还是此后的《社区矫正法实施办法》,均仅涉及最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部,其主要规定的是与司法、执法相关联的问题,而对社区矫正的教育帮扶则没有其他机关参与。目前,各省、市、自治区逐渐设立社区矫正委员会,但比较突出的问题是社区矫正委员会的执行力不强、运行的规范性不足。^④有学者认为,应当进一步明确社区矫正委员会的职责和任务,加强社区矫正委员会的制度化建设并推动社区矫正委员会的立法完善。^⑤社区矫正委员会在实践中往往以联席会议制度的形式存在,而对社区矫正委员会的参与单位、参与单位的职责、参与单位的年度工作计划、统筹协调的方式等均缺乏明确规定,致使社区矫正委员会难以发挥立法赋予的“统筹协调和指导”职责。在中国,社会组织等社会资源集聚,需要党政机关及群团组织的倡导与推动。司法机关要构建以社区矫正机构为主导、多元主体参与的社区矫正体系,必须取得党政机关及相关群团组织的支持,而社区矫正委员会提供了这一制度框架。因此,要通过完善社区矫正委员会的机构设置、议事程序、议事规范和社区矫正委员会参与单位的具体职责,分工明确、各司其职并建立良好的信息沟通与反馈机制,方能促使党政机关、群团组织重视培育社会力量参与社区矫正。

(二)法治理念要求推进社区矫正多元参与体系建设的规范化建设

张文显对习近平法治思想中的法治作了解读:法治首先是法律之治,包括规则治理、制度治理、程序治理;法治其次是良法善治,蕴含着“以人民为中心”的法治理念、“以公正为生命线”的法治精神;法治最终要表现为一种秩序状态,是现代社会的文明表征。^⑥以此为遵循,应从如下方面展开社区矫正多元参与体系的规范化建设。

1. 乡镇(街道)管理体制改革要求规范社区矫正机构与司法所的关系

2014年《中共中央关于深化改革若干重大问题的决定》即指出,“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。加速推进乡镇管理体制改革,构建简约高效的乡镇管理体制,是优化政府治理体系和加速基层治理转型的重要环节。^⑦《意见》明确指出,构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制。除中共中央明确要求实行派驻体制的机构外,县直部门设在乡镇(街道)的机构原则上实行属地管理。继续实行派驻体制的,要纳入乡镇(街道)统一指挥协调。可见,乡镇(街道)管理体制改革的重心是以扁平化管理为导向。从地方改革实践来看,优化县乡协同治理运行模式,规范推进“属地管理”是重要的改革方向。^⑧乡镇(街道)管理体制改革以“属地管理”为原则,也是规范社区矫正机构与司法所的关系,规范社区矫正管理体制的重要观察视角。

本文认为,应当规范社区矫正机构与司法所在社区矫正管理体制上的关系。社区矫正试点阶段,规定司法所承担社区矫正日常工作;《社区矫正法》规定,司法所受社区矫正机构的委托承担社区矫正相关工作。虽然规范文本存在调整,但司法所与社区矫正机构之间的关系并未得到明确,应依法出台社区矫正机构与司法所的权力清单。社区矫正的工作内容较为繁杂,不仅涉及对矫正对象的监督管理,还涉及对矫正对象的帮困扶助;对矫正对象的监督管理,不仅涉及程序性事项,还涉及日常的监督管理,且有对矫正对象的奖励、惩处直至撤销社区矫

正。《社区矫正法》明确规定,社区矫正机构负责社区矫正工作的具体实施。因此从文本来,社区矫正的全部职责均可归属于社区矫正机构。但是,司法所作为基层司法行政机关派驻乡镇(街道)的机构,具有贴近社区的显著优势,便于依靠乡镇(街道)对辖区内的基层群众自治组织、相关单位进行协调,将司法所从社区矫正参与体系中排除不符合社区矫正的本质。因此,《社区矫正法》同时规定司法所受社区矫正机构的委托承担社区矫正相关工作。问题在于,司法所可以承担社区矫正的职责范围并不明确,是全部可以委托还是部分可以委托,如无明确的权力清单,将导致社区矫正机构与司法所的关系难以规范。本文认为,规范社区矫正机构与司法所的关系,出台明确的权力清单,应当依据社区矫正的本质和相关的职责进行。首先,社区矫正涉及统一法律适用标准的工作应由社区矫正机构负责而不宜委托司法所负责。对矫正对象的奖励、惩处直至提请撤销社区矫正,涉及对刑法、刑事诉讼法、监狱法、社区矫正法等法律的适用。为统一辖区内社区矫正相关法律的适用标准,并考虑司法所工作人员的业务素质,前述工作应统一由社区矫正机构负责。其次,社区矫正机构负责指导、监督、考核司法所负责的社区矫正工作。从地方社区矫正实践来看,主要存在两种改革方向:一种是社区矫正机构主要作为指导机构和执法机构,日常工作由司法所承担,这是主要模式^①;另外一种是将司法所承担的职责向社区矫正机构集中,司法所由承担社区矫正日常工作转变为承担协助工作^②。本文赞成第一种模式,将社区矫正工作向社区矫正机构集中,实际上是因为强调社区矫正的刑事执行性质而忽视了社区矫正的社会工作性质。远离司法所的社区矫正,难以充分动员社会资源特别是基层群众自治组织参与,不符合社区矫正的本质,更不符合基层治理体系现代化要求乡镇(街道)以属地化管理为原则的改革取向。从社区矫正机构工作人员的业务素质来看,社会工作能力不是其长项,社区矫正执法工作能力才是长项。社区矫正机构主要负责指导、监督、考核司法所负责的社区矫正工作,符合基层治理体系现代化的改革思路,契

合增强乡镇(街道)平安建设能力、统一指挥协调能力的改革思路。再次,社区矫正机构具体负责组织政府购买社会组织提供的社区矫正服务。政府购买服务是社区矫正社会参与的重要载体,社区矫正机构统一负责购买社会组织提供的服务并对社会组织进行监督考核,有利于统一调配辖区内社区矫正社会参与资源,并提高社会参与的效益。社区矫正其余工作,则由司法行政机关综合社区矫正机构、司法所的人员编制等综合执法资源和社区矫正的性质,合理确定社区矫正机构与司法所的权力清单。

2. 基层群众自治组织改革要求理顺社区矫正机构(司法所)与基层自治组织的关系

《意见》专篇就健全基层群众自治制度作了相关规定,要求加强村(居)民委员会规范化建设、健全村(居)民自治机制、增强村(社区)组织动员能力、优化村(社区)服务格局。《社区矫正法》第12条第1款规定,村(居)民委员会依法协助社区矫正机构做好社区矫正工作。但目前村(居)民委员会参与社区矫正尚存在如下问题:一是尚无法律规范明确村(居)民委员会参与的具体范围和参与方式,“依法协助”存在无法可依的矛盾;二是村(居)民委员会是否有能力、有意愿来协助社区矫正。在此必须考虑的现实问题是,村(居)民委员会能在多大程度上动员社区成员参与社区矫正。有学者针对居民的主体性缺失与社区参与缺位、公共参与形式多元而实质性参与较少、特定群体活跃而整体参与不足进行了分析,指出个体化和异质性发展到相当程度。^③在社区居民公共参与意愿不足的大背景下,如何通过参与社区矫正形成社区发展与社区矫正多元参与的双向互动就成为重要课题。

健全基层群众自治的核心是社区治理体系创新,而社区治理创新的关键又在于公共参与。但无论是城市社区还是农村社区,共同面临的困境都是行政权力主导、被动式(动员式)参与、基层群众自治组织行政化和工具化倾向等导致公共参与存在度低的现实困境。^④本文无意全面讨论基层社区治理创新,仅从社区参与社区矫正的角度来分析社区治理创新与社区参与社区矫正的双向互动。社区居民参与社区公共问题的主动性、积极性不足,存在多方面

的因素,吸引社区居民参与的公共话题缺乏吸引力是重要原因之一。社区矫正将矫正对象置于社区内矫正,除乡村社区基于熟人社会的原因能够吸引居民关注外,城市社区陌生人社会的特征使社区居民对社区矫正难以产生关注的兴趣。公共话题的制造与渲染,可以提升社区居民公共参与的兴趣,从而可以成为提升社区治理创新的一种路径。问题在于,如果社区矫正成为公共话题,在吸引社区居民关注的同时,又可能对矫正对象形成标签效应。这就需要社区矫正机构与村(居)民委员会之间形成共建共治的规范运行机制,最终实现平安社区共享。首先,应当明确村(居)民委员会依法协助开展社区矫正的范围。《社区矫正法》第38条规定,村(居)民委员会可以引导志愿者和社区群众,利用社区资源,采取多种形式,对有特殊困难的社区矫正对象进行必要的教育帮扶。是否由此能够得出村(居)民委员会依法协助开展社区矫正只能限于教育帮扶?本文持否定回答。社区矫正包括监督管理与教育帮扶,村(居)民委员会除动员社区居民参与教育帮扶外,可以协助社区矫正机构和司法所监督管理。尽管当前通过网格化社会管理以及各种技术、人工手段可以基本实现对矫正对象的监督管理,但仍然不可能实现全方位的监管。村(居)民委员会固然不能行使直接的监督管理权限,但可以与村社小组长、党员、社区内的物业公司等形成群众性参与的日常活动监督。其次,应当明确村(居)民委员会依法协助开展社区矫正的方式。如前文所述,社区矫正的最终目的是促使矫正对象重新融入社会,监督管理、教育帮扶都只是手段。同时,无论是监督管理还是教育帮扶,都可能形成对矫正对象日常生活的过度干涉,从而形成烙印性羞耻、产生社会排斥的不良标签效应。因此,应当规范协助开展社区矫正的方式。本文认为,协助的方式应当主要是柔性的帮困扶助、党员谈心谈话以及可能升高矫正对象人身危险性的重大事件报告,从而形成社区共同参与的社区矫正多元化体系。

3. 德法共治的基层治理建设要求规范社区矫正机构(司法所)与社会组织、社区志愿者的关系

《意见》专篇规定推进基层法治和德治建设,包

括推进基层治理法治建设、加强思想道德建设、发展公益慈善事业。在发展公益慈善事业中,《意见》提出要完善社会力量参与基层治理激励政策,创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制,支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体,完善基层志愿服务制度,大力开展邻里互助服务和互动交流。对比《社区矫正法》规定的多元参与主体来看,同样涉及社会组织、社会工作者、社区志愿者以及矫正对象家庭成员、所在单位、就读学校等多个主体。可见,从德法共治的基层治理建设的主要手段和目标来看,基层治理建设与社区矫正多元参与体系建设可以采取相同的路径与方法。但是,多元治理涉及的多主体间须权责分明、衔接有序,否则,反而有可能导致多主体参与异化为缺乏责任主体和实质参与主体。

首先,应当规范社区矫正机构与社会组织的关系。社会组织参与社区矫正的主要方式是通过政府购买服务,有学者在总结现有经验的基础上提出,应当厘定政社关系,建立和完善项目制运行机制。^⑤本文认为,应从如下层面规范社区矫正机构与社会组织的关系:第一,社区矫正机构是购买服务的需求者。强调社区矫正机构是购买服务的需求者,其目的在于要求社区矫正机构科学分析矫正对象的实际需求,从社区矫正的性质出发,编制需要购买的项目。从《社区矫正法》第40条的规定来看,社会组织主要提供教育、心理辅导、职业技能培训、社会关系改善帮扶服务等。社区矫正机构编制购买服务项目,应当科学分析辖区内矫正对象的实际需求,避免因盲目购买造成社会组织提供的服务与矫正对象的需求不相符。第二,社区矫正机构是提供社会服务的社会组织的监督者。尽管相关文件要求政府购买服务进行第三方评价,但社区矫正属于新生事物,第三方机构未必能够依据社区矫正本身的特质对购买的服务进行科学评价。社区矫正机构作为购买服务的实际需求者,应当编制科学评估量表,并将相应的评估量表作为购买服务合同的附件,据此对社会组织提供的服务给予监督、考核,以从目标激励的角度

提高社会组织改善自身服务、提供高质量服务产品的能力。同时,对于社会组织成员在履行社区矫正社会工作职责过程中如有侵犯矫正对象合法权益或者有其他不当行为的,应当及时纠正,并依法追究其相应的法律责任。

其次,应当规范社区矫正机构与社会志愿者的关系。《社区矫正法》第13、38条规定了志愿者依法参与社区矫正。但是,关于志愿者参与社区矫正的范围和方式并不明确,从第38条的规定来看,志愿者是在村(居)民委员会的引导下对有特殊困难的社区矫正对象进行必要的教育帮扶。但志愿者参与的范围是否仅限于此,本文持否定立场。志愿者应当在社区矫正机构的指导、监督下依法参与社区矫正。志愿者与社会组织的社工不同,其普遍不具有社会工作所必需的专业素质和专业能力,因此社区矫正机构应当对参与社区矫正的志愿者进行培训,并加强管理、指导和监督。同时,社区矫正机构还应当依法保护志愿者的合法权益,并对志愿者侵犯矫正对象合法权益或者有其他不当行为的,依法及时纠正,并通过相应程序追究其法律责任。

注释:

①刘强:《我国社区矫正试点中的管理体制弊大于利》,《法学》2005年第9期。

②廖斌、何显兵:《构建中国特色的社区矫正制度研究》,北京:中国政法大学出版社,2019年,第77—84页。

③刘强主编:《社区矫正制度研究》,北京:法律出版社,2008年,第376—379页。

④吴宗宪:《社区矫正比较研究》(上),北京:中国人民大学出版社,2011年,第5页。

⑤王昌荣:《新时代“枫桥经验”的深刻意蕴——赴诸暨蹲点调研报告》,《浙江日报》2018年6月11日。

⑥高铭喧、傅跃建:《新时代“枫桥经验”与国家治理现代化:内在逻辑与实现进路》,《上海政法学院学报》2022年第4期。

⑦何显兵:《社区矫正的实践困境及其出路》,《中国监狱学刊》2016年第6期。

⑧甘韬等:《青海省司法所建设调研报告》,《中国司法》

2020年第2期。

⑨司法部人民参与和促进法治局:《真抓实干 推进新时代司法所工作高质量发展——各地多措并举认真贯彻落实全国司法所工作会议精神》,《人民调解》2022年第1期。

⑩郑丽萍:《我国社区矫正目的之厘清与探讨》,《人民检察》2019年第15期。

⑪刘强主编:《社区矫正制度研究》,第7页。

⑫董纯朴:《建立中国社区矫正警察制度的构想》,《公安研究》2013年第2期。

⑬例如,《福建省贯彻〈中华人民共和国社区矫正法〉实施细则》第18条规定:社区矫正机构应当设立社区矫正监管指挥中心(室),建立对社区矫正对象进行通信联络、信息化核查的勤务制度,并做好日记记录。一类管理的社区矫正对象每日早中晚应当通过“在矫通”或者电话向一体化平台确认位置信息各一次;二类管理的社区矫正对象每日早晚应当通过“在矫通”或者电话向一体化平台确认位置信息各一次;三类管理的社区矫正对象每日应当通过“在矫通”或者电话向一体化平台确认位置信息一次。监管指挥中心(室)执勤人员发现社区矫正对象位置信息异常时,可以通过实时视频或者电话联络方式核对,必要时指派受委托的司法所、矫正小组成员对其进行或者要求其到指定地点接受实地查访,制作《实地查访记录》反馈监管指挥中心(室)。

⑭弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理》,邓正来译,北京:生活·读书·新知三联书店,1997年,第3页。

⑮王海明:《新伦理学》,北京:商务印书馆,2001年,第409页。

⑯米歇尔·福柯:《惩罚的社会》,陈雪杰译,上海:上海人民出版社,2017年,第10页。

⑰率永利、彭磊:《近三年浙江省社区矫正对象再犯罪情况研究分析报告》,《中国司法》2021年第1期。

⑱刘鹏:《善治的改革导向:从政府社会性管制到多元共治》,《广东行政学院学报》2003年第4期。

⑲王名等:《社会共治:多元主体共同治理的实践探索与制度创新》,《中国行政管理》2014年第12期。

⑳窦竹君:《传统中国的多元共治与伦理法制——兼论重塑多元共治》,《河北法学》2012年第1期。

㉑李平原、刘海潮:《探析奥斯特罗姆的多中心治理理论——从政府、市场、社会多元共治的视角》,《甘肃理论学刊》2014年第3期。

㉒《习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编》,

北京:中央文献出版社,2020年,第134页。

②陈武明:《新时代做好群众工作的主要任务和方法途径——学习习近平总书记关于群众路线重要论述的体会》,《毛泽东研究》2022年第1期。

②熊贵彬:《社会工作、管理模式与有效预防重新犯罪分析——基于十省市社区矫正调查》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2020年第2期。

⑤李明:《国外主要社区矫正模式考察及其借鉴》,《中国司法》2008年第1期。

⑥廖斌、何显兵:《构建中国特色的社区矫正制度研究》,第61—76页。

⑦Ming-Li Hsieh, Moana Hafoka, Youngki Woo, Jacqueline van Wormer, Mary K. Stohr, Craig Hemmens, "Probation Officer Roles: A Statutory Analysis", Federal Probation, vol. 79, no. 3 (2015), pp. 20-22.

⑧雷杰等:《行政与服务:传统司法模式和青少年事务社会工作模式介入青少年社区矫正的比较研究》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2021年第5期。

⑨匡旭东:《掣肘与突破:我国社区矫正检察监督的制度省思》,《华南理工大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

⑩检索时间为2013年11月11日至2020年3月27日。参见王力达:《社区矫正工作者玩忽职守犯罪的特点与预防——基于97份生效判决书的分析》,《铁道警察学院学报》2020年第6期。

⑪郭星、胡展图:《社会工作介入社区矫正的方向与路径》,《社会与公益》2021年第5期。

⑫易有禄、熊文瑾:《城市社区法治化治理:目标定位、要素构成及路径选择》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2022年第3期。

⑬颜九红:《司法所社区矫正国家工作人员探讨》,《北京政法职业学院学报》2021年第1期。

⑭叶必丰:《行政机关间的事务委托和职权委托》,《中国法学》2022年第3期。

⑮熊贵彬:《循证矫正视角下的社区矫正与社会工作》,北京:中国政法大学出版社,2021年,第113—121页。

⑯陈晓蓉、张汝立:《手段偏差与目标替代:制度逻辑视角下政府购买服务绩效评估困境》,《求实》2021年第5期。

⑰《吉州区村民委员会、居民委员会参与社区矫正工作试

点方案》,http://www.jzq.gov.cn/news-show-21972.html。

⑳孙萍:《中国社区治理的发展路径:党政主导下的多元共治》,《政治学研究》2018年第1期。

㉑人民日报评论员:《以共建共治共享拓展社会发展新局面——论学习贯彻习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上重要讲话》,2020年8月31日。

㉒许晓东、张乐:《加强和创新基层社会治理》,《人民日报》2019年12月17日。

㉓曹元:《“共建共治共享”社会治理格局的三重维度》,《科学导报》2022年8月19日。

㉔熊光清:《欧洲的社会排斥理论与反社会排斥实践》,《国际论坛》2008年第1期。

㉕程苏等:《社会排斥的研究范式与理论模型》,《心理科学进展》2011年第6期。

㉖骆群:《社区矫正中的社会排斥与反社会排斥》,《南通大学学报(社会科学版)》2009年第5期。

㉗高翔:《社会支持理论的犯罪学解析与启示》,《当代法学》2014年第4期。

㉘天津市河北区司法局:《天津市河北区切实发挥区级社区矫正委员会作用的探索》,《中国司法》2022年第6期。

㉙刘强:《推进社区矫正委员会制度建设和立法完善》,《中国司法》2022年第6期。

㉚张文显:《习近平法治思想的理论体系》,《法制与社会发展》2021年第1期。

㉛韩瑞波、唐鸣:《组织韧性视阈下的乡镇管理体制变革及其逻辑解析》,《社会主义研究》2020年第6期。

㉜泰安市委编办:《深化乡镇(街道)管理体制变革推动构建基层治理新格局》,《中国机构改革与管理》2021年第2期。

㉝郑艳:《社区矫正机构刑事执行权探究》,《行政与法》2022年第3期。

㉞刘强:《安徽蚌埠社区矫正机构队伍建设调研报告》,《中国司法》2021年第11期。

㉟樊佩佩:《“解码”基层群众自治困境:城市社区公共参与的内外分隔逻辑研究》,《江苏社会科学》2021年第6期。

㊱周庆智:《基层治理:权威与社会变迁——以中西部乡村治理为例》,《学习与探索》2014年第9期。

㊲王喆:《协同治理:社会组织参与社区矫正的一种实现方式》,《社会科学战线》2021年第1期。