

社区矫正检察监督的现实困境和优化路径探究

刘雪晴 孔诗文

(山东师范大学 法学院, 山东 济南 250000)

【摘要】社区矫正检察监督制度在规范社区矫正依法执行,保障被矫正人员权利方面发挥着重要作用。然而,我国社区矫正检察监督在长期的司法实践中存在诸如检察监督规范实操性不足、检察监督模式落地困难以及监督信息共享机制较为落后等现实问题,这与我国有关社区矫正检察监督的起步较晚,监督检察工作任务缺少足够的重视等不无关系。从现实困境出发,通过明确社区矫正检察监督的工作定位,树立各部门矫正检察工作的协同性理念,加强高效率的信息化平台建设,以期推动我国社区矫正检察监督制度的优化发展。

【关键词】社区矫正; 检察监督; 社区矫正法

一、概述

(一) 我国社区矫正制度的发展历程

我国社区矫正制度经历了先行试点、扩大试点、全面试行和依法全面推进四个阶段。首先在 2003 年 7 月,依据《关于开展社区矫正试点工作的通知》,北京、上海、天津、江苏、浙江和山东 6 个省市开展了社区矫正试点工作;至 2005 年 1 月,社区矫正的试点范围已经扩大到东、中、西部地区的 18 个省市;2009 年 9 月,《关于在全国试行社区矫正工作的意见》的颁布意味着社区矫正工作在全国范围内的展开;而社区矫正正式作为主要的非监禁刑罚措施被写入法律,是在 2011 年所颁布的《刑法修正案(八)》中,此后,社区矫正制度依法平稳运作。在总结先前实践经验和汇总各方人员智慧的基础上,2020 年 7 月 1 日,《中华人民共和国社区矫正法》(以下简称《社区矫正法》)正式施行,这标志着我国社区矫正工作的推进实现了真正的有法可依。

(二) 社区矫正检察监督的国内外研究现状

随着我国社区矫正制度的发展,关于社区矫正检察监督制度的研究也在不断进行,截至目前,我国关于社区矫正检察监督的研究主要包括以下方面:

1. 关于社区矫正检查监督内容的研究

学界社区矫正检察监督主要有两方面的含义:一是权力监督,即社区矫正的各个环节公权力的介入,需要监督和制约。检察机关作为法律监督机关,具有对社区矫正的全过程依法进行监督的责任。《社区矫正法》颁布后检察机关检察工作的改变,也表明了监督机制的完善是大势所趋。有学者通过分析我国社区矫正的历史沿革和部分检察监督职权的变化,指出我国检察监督目前的问题以及完善对策,以此探讨我国社区矫正中监督职能的发展方向;二是权利救济,

即让社区矫正对象的合法权益能公平拥有而不被限制或剥夺。有学者指出在社区矫正实践中,挤压乃至侵犯社区矫正对象合法权益的现象还时有发生,这与《社区矫正法》将“社区矫正人员”改为“社区矫正对象”去标签化称谓,以此体现对其身份信息、个人隐私等权利的保护倾向相违背。部分学者也支持通过完善权利规范的制度建设,让社区矫正工作人员与社区矫正对象之间形成良性互动,从而顺利实现社区矫正对象顺利回归社会的目标。

2. 关于社区矫正检察监督特点的研究

在宽严相济的刑事政策导向下,我国社区矫正主要采取柔性监督,即通过纠正违法建议和检察建议的方式,促使社区矫正机构对违法行为做出终止和改善。但因检察机关不具有处罚权,无法保障提出的建议是否能被采纳。

参考国外检察监督机制,有学者提出我国应给予监督机构强有力的权利,使社区矫正检察监督具有多元性和“刚性”。如美国针对重罪缓刑犯设立 HOPE 高强度监督项目,缓刑犯违反矫正规制将面临快速、可预测和及时的制裁,体现强硬的监管风格。日本的检察官对刑罚具有确认、监督的权力,在社区矫正领域有权对社区矫正的内容和效果进行裁量。法国的检察机关也有权提出对罪犯终止社区矫正并进行收监的请求。

3. 关于社区矫正检察监督范围的研究

目前关于社区矫正检察监督范围的研究主要集中在社区矫正机构和矫正对象两方面。有学者对检察机关重点检察社区矫正机构,导致其它“相关主体”沦为“边缘性主体”和部分检察机关监督范围中包括社区矫正对象等现象提出异议。也有学者参考美国社区矫正工作人员的设置建议职能提出完善监督主体

的范围及职责的建议。

（三）优化社区矫正检察监督制度的必要性

1. 社区矫正制度内部存在缺陷

一是社区矫正执行主体缺少国家保障。目前社区矫正工作由非传统意义上的执行机构司法所展开，但由于缺乏国家强制力保护措施，司法所不得不借用部分本应处理监狱、戒毒工作的人民警察来辅助社区矫正工作。虽然这方便了司法所开展工作，但这部分人民警察的辅助缺少合法性依据，因而不能真正实行强制执行。

二是社区矫正工作评价存在片面性。社区矫正作为刑罚执行方式的一种，其核心与本质仍是对罪犯的惩罚。但多数社区矫正工作聚焦在“轻刑”方面，往往依据罪犯刑满后的重新犯罪率评价工作，而忽视罪犯在服刑期间是否实际感受到损失，不利于刑罚威慑力的保证。

2. 人民检察院的职责所需

依据 2021 年 6 月 15 日出台的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的第八条，人民检察院需“健全对监狱、看守所等监管场所派驻检察与巡回检察相结合的工作机制，加强对社区矫正和财产刑执行的监督”。这再次强调人民检察院作为国家法律监督机关的定位，也表明对社区矫正工作进行监督是人民检察院的职责所在。

二、我国社区矫正检察监督的现实困境

自 2020 年《社区矫正法》实施后，社区矫正监督正式纳入中国检察监督体系。但在实践中暴露出很多问题，亟待通过多方途径解决。

（一）规范实操性不足，侵害矫正对象权益问题严重

《社区矫正法》、《人民检察院刑事诉讼规则》以及 2020 年《中华人民共和国社区矫正法实施办法》（以下简称《实施办法》）的颁行，为我国社区矫正检察监督厘清了监督职责，解决了检察监督范围是否涉及审前评估等争议，检察监督权限亦有所加强，顺应了“整体趋轻、轻轻重重”的刑事政策发展趋势。但总体而言，检察监督工作仍呈现原则化、碎片化特征，缺乏明确规范，在巡回组人员设置文书适用、巡视结果跟踪整改等问题上仅进行了笼统概括，具体的监督方式、程序、效力以及后果等仍需依靠各地检察机关自行探索。

在检察监督机关缺乏具体规范，实际操作无章可循的情况下，矫正对象权益被频频侵害。一是矫正执行地的确定。《社区矫正法》第十七条明确了“居住地执行管辖原则”，但很多社区矫正决定机关排斥接受非本地户籍的矫正对象，要求将其送回原籍矫正。

外地户籍务工人员被务工地及户籍地社区矫正机构相互推诿，导致法院要么不判处社区矫正而升格为监禁刑，要么不核实居住地直接以“户籍地”作为执行地而下发执行通知。二是对矫正对象外出请假正当理由的严格限制。《社区矫正法》对社区矫正对象外出请假仅规定有“正当理由”即可，但“正当理由”四字过于模糊，社区矫正机关唯恐过宽导致社区矫正对象重新犯罪被倒查追责，总是对申请一卡再卡。2023 年最高检发布的第三批社区矫正法律监督典型案例中就曾出现类似情形。

（二）检察监督模式落地困难，点多面广难以顾及

目前，社区矫正检察监督主要有两种：一是派驻检察。按照“同级派驻、对等监督”的原则，部分检察机关建立了与司法行政机关相对应的派驻检察室。二是巡回检察。2018 年出台的《人民检察院组织法》第十七条第一款确立了巡回监督制度。常规社区矫正检察监督模式下，各基层院在各自的辖区内各司其职，沟通交流较少，存在市域内的不平衡、检察监督系统性不强等问题。且长期与社区矫正机构及其工作人员接触，易被同化。巡回监督模式可以很好避免检察人员的腐化，但是实施一次往往会花费较大的人力、物力与财力，实践中发挥不出其灵活简便的优势。

这存在多种原因。一是刑事检察部门身兼多重任务，社区矫正检察监督没有得到足够重视。有实证指出，地方检察机关很多没有成立相应的社区矫正检察监督机构，刑事执行检察干警普遍存在数量不足、员额检察官比例偏低、学历偏低等问题。社区矫正检察监督工作覆盖范围点多面广，工作任务重，现有检察监督力量不能满足社区矫正监督工作的需要，导致成效不佳。二是巡查监督的流程管控不完善，出现“超期检察”“纸面合格”等情形。检察机关通常采取“一听、二看、三访、四见、五反馈”的办法进行事后的审查，且把工作重心放在检查矫正对象资料等书面审查上，致使社区矫正检察监督长期以来流于形式。检察建议或纠正意见作为一种柔性监督手段，对执行机关后续的整改落实和对办案质量的追踪缺乏强制力。这导致实践中被监督单位对检察意见置之不理或敷衍了事现象时有发生，直接影响到巡回检察的监督刚性和检察监督的权威性和严肃性。

（三）监督信息的获取与共享滞后，各部门衔接不足

《社区矫正法》第五条规定，社区矫正工作相关部门之间依法进行信息共享。同层级看，区（县）社区矫正机构每月会与检察院、法院、公安机关进行一次数据核对，但大部分检察机关和社区矫正

机构存在信息共享,缺乏统一的社区矫正信息交换平台、社区矫正工作动态数据共享机制。从纵向看,不同县市乃至省份之间存在巨大的数据鸿沟。因为信息掌握不及时不到位,检察机关监管工作不到位,造成矫正对象脱管、漏管现象时有发生。仅2020年1月至11月,全国检察机关督促纠正脱管6010人、漏管4379人。此外还有很多异地交付因为各地施行方法不一,迟迟得不到解决。如石嘴山市社区矫正人员在被法院决定收监执行后,发现当地司法行政机关未按规定向检察机关抄送收监执行建议书,尽管之后通过口头检察建议协调相关单位对赵某收监执行,但由于跨省执行管辖等问题,直到2021年赵某仍未被收监。

三、社区矫正检察监督制度的优化路径

(一) 明确检察监督定位,增强协同性理念

基于《人民检察院刑事诉讼规则》第621条,社区矫正检察监督职能是“基于法律的授权加强对社区矫正的监督,确保刑事执行的合法、正确实施,保证矫正工作的合规性,保障矫正对象合法权益,以维护刑事司法的公平、公正”。也就是说,社区矫正检察监督不仅是制约规范公权力的运行的“权力监督”,也包括对矫正对象的“权利救济”,最终实现刑事司法的公平公正。因此检察机关在社区矫正监督工作中不仅需要承担监督执行工作的职能,还承担着联系各方的纽带作用。在监督者与被监督者之间寻求协同合作和对立冲突的辩证统一,形成社区矫正协作的合力才是检察监督最终的价值追求和制度目标。

(二) 加快立法进程,完善“巡驻检察”检察监督模式

首先,可以立法促进检察机关主要业务“模板化”,明确不同类别社区矫正巡回检察人员及业务保障配置要求,按需设置相对固定的办事小组,使社区矫正监督的权责能精确到相关责任人。目前,已有地区实施以常规单设“自侦组”为原则,其他巡回检察“自侦人员”随时切入为辅助的办案模式,并取得较好的成果。此外,对社区矫正派驻检察室的人员可以适当提高待遇并定期轮换,如果在职期间表现良好可参考当事人意见减少更换频率。既要充分发挥派驻监督贴近矫正工作、紧邻矫正对象的优势,督促纠正日常工作的错管漏管,也要发挥好巡回检察的开放式监督模式,减少尸位素餐维权无路等现象的发生。只有“派驻”和“巡回”的紧密结合和有效衔接,才能实现尽可能全方位的监督,维护好司法的公平公正。

(三) 共建智慧化平台,加强各单位联动

目前,加强信息化建设已然成为优化社会资源配置,提高公权力机关运行效率,增强和部门协调合作

的有效方法,并显著体现在优化社区矫正检察监督工作中。2020年《实施办法》已经搭出社区矫正信息化建设的大框架,借此机会将社区矫正纳入网络系统,实现信息资源的统一整合是信息政府建设的必然趋势。在矫正对象的敏感数据方面,最好依据数据分级制度上单独设计各部门权限,从而在实现业务协同、互联互通的同时,保障好公民的基本权益。

四、结语

社区矫正检察监督不仅是刑事执行检察工作的重要内容,也是保障社区矫正有效依法进行的重要手段。我们必须正视检察工作中实践效率不高、新检察模式难以运行等问题,并通过明确人民检察院在社区矫正中的法律定位、制定法律规范、完善检察监督模式和加强信息化建设等完善,以期实现社区矫正制度的长远发展。

参考文献:

- [1] 赵波.中美两国社区矫正比较研究[J].理论月刊,2011(09):159-164.
- [2] 王燕飞,贾瑞.社区矫正检察监督实证研究[J].湖北警官学院学报,2019,32(06):76-88.
- [3] 张樊,康文辉.社区矫正法视角下检察监督机制完善探析[J].北京政法职业学院学报,2021(02):1-5.
- [4] 肖乾利,吕沐洋,王高兴.关于完善社区矫正检察监督的思考[J].宜宾学院学报,2022,22(03):38-47.
- [5] 何晓红,何妍,高震乾.未成年人社区矫正检察监督的困境与对策[J].湖北文理学院学报,2023,44(06):33-37.
- [6] 周璇.从大规模监禁到大规模监督:美国社区矫正的当下困境[J].犯罪与改造研究,2022(09):59-67.
- [7] 刘强.我国社区矫正顶层设计中存在的主要问题及解决对策[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2022,45(02):84-93.
- [8] 匡旭东.社区矫正检察监督的实践检视与优化路向[J].时代法学,2022,20(03):82-93.
- [9] 李志云,徐文超,赵永群.以标准化理念推动社区矫正检察监督工作高质量发展——基于山东省日照市的实践分析[J].中国司法,2022(12):104-107.

基金项目: 本文系山东师范大学2023年本科生物理基金项目(编号:BKJJ2023008)阶段性成果。

作者简介: 刘雪晴(2003—),女,汉族,山东济南人,本科在读,专业:法学;孔诗文(2002—),女,汉族,山东济宁人,本科在读,专业:法学。