

社区矫正法律监督问题研究

□ 聂美焱*

内容摘要：《刑法修正案(八)》规定，对判处管制、缓刑、假释、暂予监外执行的犯罪分子实行社区矫正。《刑事诉讼法》第258条规定：对判处管制、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。社区矫正，这一新型刑罚执行方式，既给检察机关带来了新的机遇，也对检察监督工作提出了新的要求。检察机关如何有效开展社区矫正法律监督工作，是检察机关面临的现实问题。笔者主要从社区矫正法律监督的必要性、依据、模式、手段、环节等进行探讨。

关键词：社区矫正 法律监督 问题

社区矫正法律监督，是指人民检察院依据法律赋予的职权、按照法律规定的程序，对公安、法院、司法行政机关以及刑罚执行机关在对被判处管制、缓刑、假释和暂予监外执行四类罪犯实行社区矫正过程中的执法、司法活动是否合法进行监督，以保证社区矫正依法公正实施。社区矫正法律监督是检察权的有机组成部分，是刑罚执行与监管活动监督的重要表现形式，体现了权力对权力的制衡，有利于法律的正确实施，有利于保障人权和公正司法。

一、开展社区矫正法律监督的必要性

社区矫正法律监督是人民检察院依法履行刑罚执行活动法律监督职责的重要组成部分，也是人民检察院参与社会治安综合治理的重要体现。做好社区矫正法律监督工作，对于保证社区矫正依法公正进行，预防和减少重新犯罪，保障社区矫正人员的合法权益，促进社会和谐稳定，维护社会公平正义具有重要意义。

(一) 社区矫正法律监督是社区矫正工作依

法健康发展的保证。检察机关对社区矫正工作的法律监督是保证社区矫正工作健康发展的重要一环。社区矫正作为一种刑罚执行方式，是与监禁矫正相对的行刑方式，其执行效果如何直接关系到刑罚惩治功能、教育功能的发挥与刑罚目标的实现。因此，社区矫正如果缺少专门机关的法律监督，很容易发生各种各样的差错甚至违法犯罪现象。社区矫正完全是一种以社区为背景的开放式的刑罚执行活动，矫正对象虽然不是由社区矫正组织确定，但由于执行社区刑罚基本上是一种行政工作，社区矫正人员有很大的操作空间，如果社区矫正缺乏监督，该矫治的不矫治，甚致放纵犯罪，社区矫正就会偏离法制的轨道。社区矫正要依法进行，必然离不开检察机关的法律监督。检察机关通过纠正违法、检察建议、检察意见、追究刑事责任等手段，促使参与社区矫正机关依法行使职权，正确开展社区矫正工作，维护法律法规的统一、正确实施，保证社区矫正工作依法健康开展。

* 聂美焱，重庆市人民检察院第三分院派驻南川监狱检察室副主任。



(二) 社区矫正法律监督能维护社区矫正人员的合法权益。社区矫正人员,虽然不可能像普通人那样享有完整的权利,但他(她)仍然是人,其人格不受侮辱,人身安全和合法财产不受侵犯,享有辩护、申诉、控告、检举以及其他未被依法剥夺的权利。社区矫正人员的合法权利,要依法维护,不能随意剥夺,公安、司法机关要维护社区矫正人员的合法权益。检察机关参与社区矫正,既要积极支持、配合社区矫正机构及其工作人员依法开展工作,又要积极维护社区矫正人员的合法权益,纠正社区矫正机构工作人员非法限制、剥夺社区矫正人员合法权益的行为。

(三) 社区矫正法律监督能预防社区矫正工作人员违法犯罪。在社区矫正工作中,一些监外罪犯为了获得某些处遇、严重违规时不被撤销缓刑、假释、暂予监外执行,千方百计地拉拢、腐蚀社区矫正机构的工作人员;一些矫正机构工作人员思想不健康,或者经不起诱惑,就会在工作中玩忽职守、滥用职权,甚至徇私枉法。对此,一方面需要社区矫正机构的工作人员,加强自律,增强拒腐防变意识,从内部构筑拒腐防变的思想防线;另一方面也需要监督机关从外部加强监督和制约,特别是通过查处社区矫正工作中的职务犯罪,打击社区矫正工作人员的职务犯罪行为,从而达到预防社区矫正工作人员的违法犯罪的目的。

二、社区矫正法律监督的依据

社区矫正法律监督,是指人民检察院作为国家专门的法律监督机关,对有关单位是否依法进行社区矫正活动实行监督。检察机关对社区矫正实行法律监督有充分的法律依据。

从宪法层面看,我国《宪法》第129条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”这是检察机关对社区矫正工作实行法律监督的宪法依据。

从法律层面看,《刑事诉讼法》第265条规定:“人民检察院对执行机关执行刑罚的活动是否合法实行监督。如果发现有违法的情况,应当通知执行机关纠正。”《监狱法》第6条规定:“人民检察院对监狱执行刑罚的活动是否合法,依法实行监督。”

社区矫正作为刑罚执行的重要组成部分,也自然应当接受检察机关的法律监督,这是检察机关履行法律监督职能的应有之意,是中国特色社区矫正制度的重要组成部分。

事实上,从社区矫正试点伊始,社区矫正法律监督工作就受到了高度重视。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》明确指出:“人民检察院要加强法律监督,完善刑罚执行监督程序,保证社区矫正工作依法、公正地进行。”司法部发布的《司法行政机关社区矫正工作暂行办法》第7条,对社区矫正法律监督也作出了明确规定:“司法行政机关依照有关法律、法规、规章和本办法的规定实施社区矫正,接受人民检察院的监督”。

2012年1月最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部发布《社区矫正实施办法》第二条第三款规定,人民检察院对社区矫正各执法环节依法实行法律监督。这是检察机关开展社区矫正法律监督工作的法规依据。

这些规定是检察机关开展社区矫正法律监督的依据。检察机关作为承担社区矫正法律监督职责的机关,要充分认识社区矫正法律监督的重要意义,增强责任感和使命感,认真履行社区矫正的监督职责,提高监督水平,增强监督实效,保证社区矫正工作依法、有序地进行。

三、社区矫正法律监督机制

(一) 社区矫正法律监督模式

在最高人民检院监所检察厅(已更名为刑事

执行检察厅)内设(社区矫正检察处),负责全国社区矫正检察工作的宏观指导及制度规范的制定;各省级、地(市)级检察院(分院)监所处(已更名为刑事执行检察处)设组或科专人负责社区矫正检察工作,具体负责本辖区的社区矫正检察工作的组织、协调和业务指导工作^①。基层检察院,具体承担社区矫正检察任务,情况比较复杂。由于全国各地的经济发展水平、社区成熟程度、社区矫正工作开展情况存在较大差异,可以根据不同的情况采取不同的社区矫正检察监督模式。目前主要有以下组织模式:

1. 乡镇街道派出检察室模式(也叫中心检察室)。按照“同级派驻、对等监督”的原则,在乡镇街道建立与人民法庭、公安派出所、司法所相对应的派出检察室,并将社区矫正法律监督作为派出检察室的主要工作职责之一,将社区矫正检察监督与参加社会治安综合治理等职能的有机结合,为社区矫正法律监督工作提供保障。目前,我国许多省市正在开展,在县、区较大乡镇或街道办事处设立派驻检察室或中心检察室。比如重庆许多县区就正在开展,在较大乡镇或街道办事处设立中心检察室,由中心检察室负责对社区矫正开展法律监督工作。

2. 社区矫正检察官办公室模式。有些区县检察院,在社区矫正人员数量较多的乡镇、街道设立了社区矫正检察官办公室,有的称为社区矫正监督站、社区矫正检察室、社区矫正工作检察官联络站,由执检检察人员担任社区矫正检察官,定期、不定期地到社区矫正检察官办公室及辖区检察社区开展矫正工作。

3. “社区矫正巡回检察+社区检察官联系点”模式^②。借鉴监外执行检察的成功经验,可以探索建立社区矫正巡回检察+社区检察官联系点”

的工作机制,即由区县执检检察人员定期对辖区内所有的社区矫正点开展巡回检察,在社区矫正点设置“社区检察官联系点”、“检察官矫正办公室”,设置“检察官信箱”,受理控告、申诉、举报;指定一名检察官作为该社区矫正点联系人,负责日常法律监督工作等事宜,及时处理社区矫正对象及家属的上访和法律咨询,对矫正情况进行法律监督。

(二)社区矫正法律监督机制

1. 建立检察机关内部一体化监督机制。检察机关各职能部门应当整合侦查监督、审判监督和执行监督职能,改变各职能部门各自为战、沟通联系不紧密的状况,形成监督合力,建立以刑事执行检察部门为主体的内部一体化监督机制。一体化监督机制的监督重点应放在不应适用非监禁刑的判处非监禁刑、应该适用非监禁刑的判处监禁刑,监督应从侦查监督部门在审查批准逮捕时开始,将不捕信息上网流转,公诉部门则在出庭公诉和裁判审查时开展审判监督,积极利用抗诉等手段纠正不当裁判并上网流转,刑事执行检察部门则在监外执行检察时结合罪犯的基本情况和社区矫正信息综合判别其非监禁刑的适当性,进行跟踪监督。

2. 建立社区矫正的同步监督机制^③。根据现行法律规定,检察机关对社区矫正的监督,更多的是事后监督,这种监督方式并不利于问题的发现和纠正,而且影响检察机关监督效能的发挥。为此,检察机关有必要前移监督关口,变事后监督为同步监督,进而增强监督的实效。检察机关应对社区矫正活动进行全过程、全方位的同步监督,具体讲就是对决定阶段、交付阶段、执行阶段、解除矫正进行同步监督。

3. 建立信息化动态监督机制。在各基层院

① 参见周伟《社区矫正法律监督问题研究》,载《人民检察》2011年第9期。

② 参见王峰、孙振江:《完善社区矫正检察监督的几点建议》,载《人民检察》2010年第15期。

③ 同上注。



的刑事执检察部门内设立社区矫正罪犯信息中心,与区县公安、司法机关社区矫正机构的信息联网,对社区矫正实行动态监督。该中心可以浏览所在社区矫正对象的资料,以及开展社区矫正情况的资料。另外,建立相应的责任制,促使公安司法机关、社区矫正机构及时录入社区矫正信息,便于刑事执行检察部门监督检察。

4. 建立社区矫正联席会议机制。检察机关加强与公安、法院、司法等部门的沟通协作,建立社区矫正工作联席会议机制,每月定期召开社区矫正会议,及时通报情况,共同研究社区矫正工作存在的问题,研究对策,形成社区矫正合力。

5. 约见社区服刑人员谈话机制。检察人员不定期到社区走访,深入社区家庭、单位进行调查了解,约见社区矫正人员谈话,了解社区矫正情况,了解社区矫正人员改造表现,掌握矫正人员的思想动态,察看社区矫正措施落实情况,及时发现社区矫正中存在的问题。

四、社区矫正检察监督手段

社区矫正属于非监禁的刑罚执行方式,社区矫正法律监督属于检察机关刑罚执行监督的一部分,实践中检察机关履行职能采用的监督手段主要有四种,即纠正违法、提出检察建议、提出检察意见、发掘职务犯罪线索,社区矫正的法律监督也采用四种监督手段。

(一) 纠正违法

社区矫正法律监督中的纠正违法,是指人民检察院在对社区矫正活动进行监督的过程中,发现人民法院、公安机关、司法行政机关、监狱以及看守所等被监督单位在社区矫正人员的判决、交付执行、监管管理、变更执行、终止执行等环节存在违法情形而依法向有关机关提出纠正意见的一种法律监督手段。纠正违法有两种形式:一是口头纠正违法,二是书面纠正违法。

1. 口头纠正违法

口头纠正违法是指履行社区矫正法律监督职能的检察人员发现被监督单位在社区矫正活动中存在轻微违法的情况,而当场口头提出纠正意见的一种监督手段。由于该手段程序简便,检察人员可在履行监督职能过程中随时发现随时提出纠正意见,比较灵活,因而在实践中使用较多。

2. 书面纠正违法

书面纠正违法是指检察机关在履行社区矫正法律监督职能过程中发现被监督机关在社区矫正活动中存在严重违法情况或口头提出纠正意见后在七日内未予纠正且不说明情况时,而提出书面纠正意见的一种监督手段。书面纠正违法一般以《纠正违法通知书》的形式提出。书面纠正违法,必须以事实为根据,以法律为准绳,既要履行监督职责,又要于法有据。检察机关提出纠正违法意见后,要加强跟踪监督、在被监督机关没有及时纠正违法、没有及时回复时,应当加强跟踪催办,督促被监督单位落实整改并回复纠正情况。

(二) 检察建议

检察建议是人民检察院在履行社区矫正法律监督职能过程中,针对有关单位在社区服刑人员的交付执行、监督管理、变更执行、终止执行等环节存在的问题和漏洞;为建章立制,加强管理,而向有关单位正式提出建议的一种监督手段。检察建议是人民检察院履行法律监督职能和参与社会治安综合治理的一种形式,它为服务社会治安综合治理,维护司法公正发挥了重要作用,对被建议单位起到建章立制、堵塞漏洞、纠正错误的作用。检察建议是检察机关通过长期实践形成的一种履行法律监督职能的手段。

(三) 检察意见

一是检察机关提出给予矫正工作人员纪律处分的建议或更换矫正工作人员的意见。社区



矫正实施过程中,矫正工作人员有玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权等违法行为,尚不构成犯罪的,检察机关可以向纪检监察部门提出给予矫正工作人员纪律处分或更换矫正工作人员的建议;二是提处理意见。社区矫正人员有违反治安管理或重新犯罪的,检察机关向有关机关提出予以治安处罚、收监执行或者追究刑事责任的意见。三是提出撤销奖惩的意见。对社区矫正人员的奖惩有错误的,检察机关可以向矫正机构提出撤销奖惩的意见。

(四) 发掘职务犯罪线索

检察机关刑事执行察部门在日常检察监督的过程中,通过对社区矫正人员有个别谈话,召开社区服刑人员及其家属座谈会,受理相关人员的举报、控告等途径,注重从社区矫正工作中发现职务犯罪案件线索。有关机关要加大对社区矫正工作人员受贿、滥用职权、徇私枉法等犯罪的查处力度,有力打击社区矫正工作人员的职务犯罪行为。

五、社区矫正检察监督的几个环节

目前,检察机关对社区矫正工作的法律监督,主要根据最高人民检察院《关于在社区矫正试点工作中加强法律监督的通知》的要求进行,同时参照《人民检察院监外执行检察办法》、《关于加强监外执行检察工作的意见》、《关于加强对外监外执行罪犯脱管、漏管检察监督的意见》等文件规定。怎样开展社区矫正的检察监督工作,主要应把握好以下六个环节。

(一) 对判决、裁定、决定监外执行的检察监督

人民检察院对对人民法院判处缓刑、决定暂予监外执行、裁定假释,公安、刑罚执行机关决定暂予监外执行的罪犯进行审查,看其是否符合法定的条件,是否符合法定的程序,有无违法的情况,及时发现和纠正法院、公安、刑罚执行机关在

判决、裁定、决定监外执行过程中的违法情况,确保法律的正确实施。支持和保障有关机关依法、正确适用社区矫正刑,保证社区矫正对象符合法定条件和程序。

(二) 交付执行检察

人民法院、监狱、看守所依法将被判处管制、被宣告缓刑、被批准(或决定)暂予监外执行、被裁定假释罪犯的法律文书和罪犯交付社区矫正机构,这是开展社区矫正的前提和基础。缺少交付执行环节,就无法确认社区矫正的对象,无法明确刑罚执行的类型、方式和期限,社区矫正程序也自然就无法启动。人民检察院对交付执行环节的法律监督,就是对人民法院、监狱、看守所是否依法将上述四种社区矫正罪犯交付执行进行检察,及时发现和纠正人民法院、监狱、看守所在交付执行过程中可能出现违法情形。

(三) 矫正活动检察

矫正活动检察,是指人民检察院对司法行政机关、公安机关对被管制、缓刑、假释、暂予监外执行的罪犯的监督管理和教育矫正活动是否合法依法实行的监督。社区矫正工作的核心是对四种社区矫正对象依法进行监督管理和教育矫正,促进其顺利回归社会,因而,对司法行政机关、公安机关监管活动的监督和矫正活动的监督自然是社区矫正法律监督的重点内容和重点环节。在监管活动检察环节,检察机关要通过查阅司法行政机关、公安机关社区矫人员监督管理档案,与社区矫正人员及其亲属谈话等方法,了解司法机关、公安机关监督管理、开展对社区矫正的情况,及时发现和纠正司法行政机关、公安机关在监督管理、矫治过程中存在的违法行为,纠正社区服刑人员脱、漏管现象。检察机关监督就是要促使司法行政机关、公安机关依法行使职责、促使社区矫正工作依法进行。

(四) 变更执行检察



在社区矫正中,由于矫正人员均在社区矫,已不存在假释、暂予监外执行的问题,但存在对违反监管规定的缓刑犯、假释犯和监外执行条件消失的暂予监外执行罪犯予以收监执行的问题。因而,社区矫正工作中的变更执行指收监执行和减刑两种情形,变更执行检察也可分为收监执行检察和减刑检察两种。

1. 收监执行检察

收监执行检察是指人民检察院对司法行政机关、公安机关、人民法院提请、裁定撤销缓刑、假释是否合法和对执行机关的收监执行活动是否合法进行监督。收监执行的对象仅指社区服刑人员中的缓刑犯、假释犯和暂予监外执行罪犯。在收监执行检察中,检察机关主要通过查阅司法行政机关、公安机关记录缓刑、假释、暂予监外执行罪犯违法违规情况的相关材料,到缓刑、假释、暂予监外执行罪犯监管有关的单位、基层组织了解有关情况,必要时可以用与违法违规的缓刑、假释、暂予监外执行罪犯谈话等方法,对司法行政机关、公安机关撤销缓刑、假释的建议以及对暂予监外执行罪犯的收监执行是否符合有关法律规定,人民法院撤销缓刑、假释裁定是否符合有关法律规定,监狱、看守所收监执行活动是否符合有关法律规定进行监督。

2. 减刑检察

减刑检察是指检察机关对司法行政机关、公安机关、人民法院对社区服刑人员提请、裁定减刑活动是否合法实行的监督。实践中一般通过查阅被提请减刑罪犯的案卷材料,向有关人员了解被提请减刑罪犯的表现等情况,必要时向提请、裁定减刑的机关了解有关情况等方法,对提

请、裁定减刑罪犯的条件和程序是否符合法定条件,是否存在应当减刑未提请减刑或者不应当减刑而提请减刑,是否存在减刑幅度不当等情形进行监督。

(五) 终止执行检察

终止执行检察是指人民检察院对司法行政机关、公安机终止社区矫正的对象是否系刑罚已经依法执行完毕、依法不再执行、依法应当收押或者死亡,是否依法履行终止社区矫正的相关法律手续进行监督。在终止执行检察中,检察机关要通过查阅刑事判决(裁定)书等法律文书中所确定的社区矫正人员的刑期、考验期,了解司法行政机关、公安机关对终止执行社区矫正人员的释放、解除等情况,与刑期、考验期届满的罪犯谈话等途径,及时发现司法行政机关、公安机关等单位在终止执行活动中的违法违规情形,及时提出纠正意见。

(六) 维权检察

接受社区矫正对象提出的控告和申诉,纠正侵犯社区矫正人员合法权益的行为。社区矫正对象人格不受侮辱,人身安全和合法财产不受侵犯,享有辩护、申诉、控告、检举以及其他未被依法剥夺的权利。检察机关配合社区矫正机构及其工作人员依法开展矫正工作,又要积极维护社区服刑人员的各项合法权益,纠正社区矫正机构工作人员殴打、体罚、虐待、侮辱人格、强迫其参加超时或者超体力服务,侵犯社区矫正人员合法权益的行为。依法查处侵害社区矫正人员的合法权益的违法行为,切实维护社区服刑人员的合法权益。