

# 广西社区矫正工作的现实困境及路径探索

## ——防城港、崇左市社区矫正工作调研报告

李海华 李卓颖

(广西警察学院, 广西南宁 530029)

**摘要:** 2020年7月1日《中华人民共和国社区矫正法》正式施行,标志着社区矫正工作进入了全面依法实施的新阶段。但是,基层司法行政机关在开展社区矫正工作的过程中还存在诸多问题。因此,本文立足于广西社区矫正工作的实际情况,深入分析目前广西社区矫正工作面临的实际困难以及导致问题出现的原因,并提出了对策建议。

**关键词:** 广西; 社区矫正; 困境

2019年12月28日,第十三届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议全票通过了我国首部《中华人民共和国社区矫正法》(以下简称《社区矫正法》),2020年7月1日,《社区矫正法》正式施行,标志着社区的矫正工作进入了全面依法实施的新阶段。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部制定的《中华人民共和国社区矫正法实施办法》与《社区矫正法》同时施行。为了能更好地实施《社区矫正法》,进一步规范和推进我区社区矫正工作,自治区高级人民法院、自治区人民检察院、自治区公安厅、自治区司法厅根据《社区矫正法》《社区矫正法实施办法》,对我区2014年12月23日颁布的《社区矫正实施细则(试行)》进行了修订,并于2021年4月19日颁布了《广西壮族自治区社区矫正工作细则》。

为更好地了解掌握《社区矫正法》施行一周年以来广西基层社区矫正工作开展情况,广西社区矫正研究会课题组于2021年6月采取线上线下相结合的方式对广西部分市及其下辖区、县社区矫正中心、司法所进行了调研,对基层社区矫正工作开展情况、经验做法、工作亮点和面临的困难等进行了认真深入的研判和思考。本次调研活动主要围绕防城港市和崇左市展开,因此,本文主要以防城港市和崇左市为例,讨论《社区矫正法》实施一周年以来广西基层社区矫正工作开展的情况。

### 一、广西开展社区矫正工作的现状

广西自2010年开展社区矫正工作以来,截至目前,全区累计接收社区矫正对象116918人,累计解除99962人,现有在册社区矫正对象16956人(本文数据统计截止时间为2021年6月)。社区矫正对象在矫期间无重大刑事、恶性案件发生,累计再犯罪率0.09%,低于全国平均0.2%的水平,并持续下降,为创新社会治理、维护我区社会和谐稳定做出了积极的贡献,取得了良好的法律效果和社会效果。其中,防城港市全市累计接收社区矫正对象3052人,累计解除社区矫正对象2393人,现在册社区矫正对象659人,其中缓刑629人,假释19人,暂予监外执行11人,重新犯罪率始终保持在0.2%的较低水平,无脱管漏管现象、无社区矫正对象参与影响社会稳定的事件发生。另外,崇左市累计接收社区矫正对象5417名,解除社区矫正对象4373名,现在册社区矫正对象1044名,其中管制1名,缓刑1013名,假释24名,暂予监外执行6名,社区矫正对象再犯罪率持续为0。

#### (一) 社区矫正的领导体制和工作机制

广西各市、县、区建立起在党委、政府的统一领导和安排下,

司法行政部门牵头组织、相关部门协调配合、社区矫正中心和司法所具体实施、社会力量广泛参与的社区矫正工作领导体制和工作机制。2020年6月,广西壮族自治区党委、政府正式批准设立广西壮族自治区社区矫正委员会,委员会下设办公室,负责委员会日常工作。目前,广西全区市县两级基本都成立了社区矫正委员会,各级社区矫正委员会作为议事机构,负责统筹协调和指导本行政区域内的社区矫正工作。部分市、县(区)成立了社区矫正管理局,如南宁市、柳州市、百色市、南宁市青秀区等等。社区矫正管理局承担统筹部署和调度本行政区域内的社区矫正工作,监督、管理和指导社区矫正中心、司法所开展社区矫正工作,衔接协调与各政法部门及其他有关部门间的工作和法律手续,同时承担一系列具体的社区矫正工作等。崇左市于2020年8月设立了“崇左市社区矫正委员会”,随后所辖7个县(市、区)也均设立了社区矫正委员会,在全区率先完成市、县两级全部成立社区矫正委员会。另外,防城港市截至目前市、县两级已全部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。

#### (二) 社区矫正工作队伍建设

《社区矫正法》实施一年来,广西不断加强社区矫正队伍专业化建设。通过招录公务员、协警、公益性岗位等多项措施,充实各级社区矫正中心执法力量。目前,防城港市共有社区矫正专职工作人员37人,招聘社区矫正协警39人,有社区矫正社会工作者60名,社会志愿者530名。崇左市共有社区矫正专职工作人员112人,招聘社区矫正协警、公益岗位81人,有社区矫正社会工作者99名,社会志愿者869名,建立社区教育基地4个,公益活动基地17个,就业基地7个。崇左市以机构设置、队伍建设、职责定位为着力点,依法推进高素质社区矫正工作队伍建设,以“队建制”推进社区矫正机构队伍专业化建设。另外,崇左市司法局还深入各县(市、区)督导检查并开展业务培训,全面提高社区矫正工作人员的业务能力。同时,各县(市、区)也积极组织开展相关业务培训,不断提升各基层司法所的社区矫正业务水平。

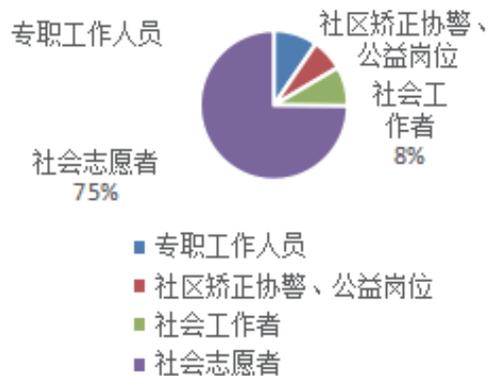


图1 崇左市社区矫正工作队伍构成情况

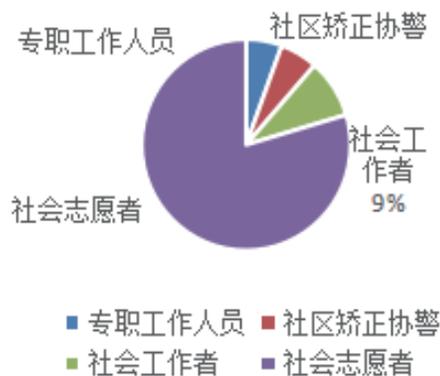


图2 防城港市社区矫正工作队伍构成情况

### （三）监管教育模式

#### 1. 创新监管教育模式，推进刑罚执行一体化

“刑罚执行一体化”旨在积极探索监狱警察职能延伸，扩大社区矫正用警规模，实现监禁与非监禁刑罚执行衔接互动、优势互补，不断提高教育矫正质量。从行刑一体化视角看，监狱民警参与社区行刑矫正模式主要为传统模式、专职模式和互帮互建模式。在当前情况下，自治区司法厅组织监狱人民警察挂职参与社区矫正工作，深入开展地方司法行政机关与监狱单位结对共建活动，形成了互帮互建的模式。防城港市司法局与北海监狱签署刑罚执行一体化共建协议，建立社区矫正对象警示教育基地，推动监禁刑罚与非监禁刑罚执行制度的优势互补，印发《防城港市社区矫正对象警示教育活动实施方案》，创新教育改造方法，丰富教育改造内容。另外，崇左市司法局分别与黎塘监狱、南宁监狱、柳城监狱、西江监狱、邕州监狱、新康监狱、女子监狱等7所监狱单位签订了结对共建协议，崇左市七个县（市、区）局也分别与有关监狱单位签订了结对共建协议，为有关工作的进一步开展奠定了基础。

#### 2. 加强基础信息化建设，不断提升“智慧矫正”科技含量

崇左市在智慧社区矫正中心建设方面，通过社区矫正工作和信息技术深度融合，线上线下协同应用，构建互联互通、信息共享、智能高效的社区矫正监管、教育、指挥巡查和应急处置体系。崇左市司法局在加强基础信息化建设方面，推广运用智能机器人、报到一体机、自助矫正终端、移动执法等新设备，提升县级社区矫正中心执法执勤装备配备水平，从衔接、入矫，到监管、核查，到调查、执法，实施智能化管理；与公安机关衔接开通“雪亮工程”对社区矫正开通权限，与法院衔接推进“智慧法院”“智慧矫正”联网协同，与电信、移动签订信息化核查协议，利用社区矫正管理平台、社区矫正电子定位系统，以及“矫务通”“在矫通”“协矫通”手机App、微信等信息化方式，对辖区社区矫正对象实施信息化核查、动态监控。防城港市（市、区）司法局均建立了手机定位监控平台，社区矫正对象手机定位覆盖率达到99%。社区矫正远程视频督查系统已建至司法所一级，均有信号推送至自治区厅平台。初步实现了司法行政信息统一归口，建构起扁平化指挥体系数据根基。

## 二、广西开展社区矫正工作的现实困境

### （一）社区矫正机构设置缓慢，人员配备不足

《社区矫正法》第九条规定“县级以上地方人民政府根据需要设置社区矫正机构，负责社区矫正工作的具体实施”，本条明

确了县级以上地方人民政府设置社区矫正机构的要求，但是由于各级社区矫正机构的名称、级别、编制、经费等没有明确的标准，各地在推动规范设立社区矫正机构方面遇到极大的障碍。实践中，部分县、区在社区矫正中心的基础上设立了社区矫正管理局，为一套人马，两块牌子。目前，广西各地经编委批复同意已成立的社区矫正管理局，在人员编制方面非常紧缺，基本是从其他部门现有人员编制中调剂解决，并未新增人员编制。

另外，社区矫正工作人员严重不足。从调研的情况来看，社区矫正工作占据司法所工作的绝大部分。许多地方司法所内在编的工作人员仅有1-3名，能够专门从事社区矫正工作的人员更少。因此，在人员严重不足的情况下，想要取得比较好的教育矫正效果是非常困难的。根据崇左市司法局的统计，该市各县区社区矫正中心、各乡镇司法所，一年组织社区矫正对象集体教育3565人次，个别教育2520人次，心理辅导802人次，组织公益活动3467人次，社区矫正工作人员承担着巨大的工作量。

### （二）法律法规配套细则有待完善

《社区矫正法》第二十三条规定：“社区矫正对象在社区矫正期间应当遵守法律、行政法规，履行判决、裁定、暂予监外执行决定等法律文书确定的义务，遵守国务院司法行政部门关于报告、会客、外出、迁居、保外就医等监督管理规定，服从社区矫正机构的管理。”目前，关于报到、教育、公益活动等具体规定并未出台，基层社区矫正机构在实施分类管理、考评中难于把握尺度。同时，各级、各地对居住地（执行地）认定标准等存在分歧和争议，需要制定统一的解释，比如户籍地和居住地在不同辖区、社区矫正对象不能提供有效的文件来证明自己的居住地时，应该如何认定执行地才能便于监管和走访。因此，《社区矫正法》配套实施细则亟须完善。

### （三）社区矫正基础设施建设和资金保障薄弱

随着社区矫正工作不断向前发展，经费保障水平不高、社区矫正场地和设备配备不足等问题进一步凸显，影响了社区矫正工作向更高水平发展。在“智慧矫正”建设不断推进的情况下，升级信息系统一体化平台、打造全国一流“智慧矫正中心”等建设资金需求日益加大，资金保障薄弱。为规范全国司法行政信息化建设，加强对全国司法行政业务工作的指导，2021年6月21日，司法部发布了《社区矫正中心建设规范（SF/T 0087-2021）》标准，这又是对我区社区矫正建设的一大考验。根据文件的要求，社区矫正中心必须是独栋式建筑，还需配备信息采集室、宣告室、训诫室等二十五项要求。然而，目前为止，我区并未有社区矫正中心可以达到这个标准。

### （四）社区矫正信息化监管存在盲区和困境

《社区矫正法》对社区矫正对象监督管理和教育帮扶提出了新的目标要求。该法正式实施以来，我区各地在具体实践中也遇到了一些问题，如定位手环进一步严格限定使用条件后，由于手机定位核查存在的信号漂移、精度不足、人机分离等先天不足，对社区矫正对象的信息化监管比较乏力。另外，社区矫正信息化建设有待加强。例如崇左市各地司法行政部门，有些没有及时调整信息网络运营服务商；有些没有及时录入工作信息；有些没有推广运用智能机器人、报到一体机、自助矫正终端、移动执法等信息化执法执勤装备等，这些问题使得对社区矫正对象难以进行有效监督，容易造成脱管的现象。

### （五）参与社区矫正的社会力量薄弱

虽然广西也广泛动员社会力量参与社区矫正，但参与社区矫

正的社会力量依然薄弱。目前,社区矫正工作主要力量是社区矫正管理机关,政府公权力占据主导地位,社会力量参与居于从属地位。为使社区矫正对象能够更好地融入社区环境,必须充分调动社会各方面力量参与社区矫正工作。社区矫正工作仅靠专职的社区矫正工作人员的力量远远不够,社会各方面力量的参与是非常重要的。《社区矫正法》对调动社会各方力量参与社区矫正作了诸多规定:国家鼓励和支持企业事业单位、社会组织、志愿者参与社区矫正;居委会、村委会可以引导志愿者和社区群众,利用社区资源,通过多种形式进行教育帮扶;社区矫正机构可以通过公开择优购买服务、项目委托的方式,委托社会组织提供心理辅导、社会关系改善等专业化帮扶等。这些规定充分体现了动员社会力量参与社区矫正工作的立法初衷。

### 三、基层社区矫正工作路径探索

#### (一) 加快推进社区矫正机构设置

社区矫正机构设置缓慢导致基层社区矫正工作缺乏有效的指导和统筹,阻碍了社区矫正工作的发展,因此,需要加快推进社区矫正机构设置。调研中发现,设置社区矫正机构缺乏上级文件支撑,司法行政部门依法提出的设置执法机构的请求往往得不到支持。目前,广西各地经编委批复同意已成立的社区矫正管理局,在人员编制方面非常紧缺,基本是从其他部门现有人员编制中调剂解决,并未新增人员编制。可以参考借鉴各地社区矫正机构设置模式,结合当地实际情况加快推进社区矫正机构设置。积极向地方党委政府汇报,与有关部门沟通协调,争取多方支持,加快推进成立社区矫正管理局,切实解决社区矫正执法主体合法合规问题,为规范开展社区矫正工作提供组织保障。

#### (二) 加强社区矫正工作人员专业化、专职化建设

通过调研,我们发现广西目前参与社区矫正的工作人员中,部分在编的社区矫正工作人员多数是由其他岗位调入,而不在编的工作人员则为临时聘用,社区矫正工作人员在矫正教育的理论和实践经验上有所欠缺,因此,亟须加强社区矫正人员专业化、专职化建设。

##### 1. 注重与高校合作,培养专业人才

广西区内的部分高等院校开设有法律、教育、心理、社会工作等与社区矫正工作相关的专业,但是由于对社区矫正工作缺乏了解,很多学生没有意识到自己所学的专业知识与社区矫正工作相关,将来可以在社区矫正工作中发挥自己的专业特长。因此,学校应当加强就业指导,拓宽就业渠道,鼓励学生到基层从事社区矫正工作。另外,社区矫正项目也可以跟院校签订合作协议,学校可以组织学生参与社区矫正志愿者项目,也可以组织学生到社区矫正机构实习。一线的实践经验与先进的学术理论相结合,有助于社区矫正项目质量的提高,同时培养一批社区矫正工作的后备力量。

##### 2. 培养“一专多能”的社区矫正工作人员

根据调研,基层司法所的工作人员数量非常有限,我们认为通过提升工作人员的专业知识水平,培养“一专多能”的人才可以有效缓解人员不足的压力。作为一名专业的社区矫正工作人员,需要具备法律、心理、教育等专业知识,同时还需要具备与社区矫正对象进行良好沟通的能力,以及与人民法院、人民检察院、公安机关、监狱进行工作衔接的能力,甚至进行社区矫正的法律宣传和公益活动的策划和控场能力等。随着“智慧矫正”的不断推广,社区矫正工作还需要一些掌握信息技术的人才。因此,培养“一专多能”的社区矫正工作人员是迫切需要的。

##### 3. 完善社区矫正工作的配套法律规范

《社区矫正法》第二十三条规定:“社区矫正对象在社区矫正期间应当遵守法律、行政法规,履行判决、裁定、暂予监外执行决定等法律文书确定的义务,遵守国务院司法行政部门关于报告、会客、外出、迁居、保外就医等监督管理规定,服从社区矫正机构的管理。”目前,关于报到、教育、公益活动等具体规定并未出台,基层社区矫正机构在实施分类管理、考评中难于把握尺度。因此,要根据《社区矫正法》《社区矫正法实施办法》和《广西社区矫正工作细则》,全面清理和修订社区矫正现有规章制度,完善报到、教育、公益活动等具体规定。各地对居住地(执行地)认定标准等存在分歧和争议,给社区矫正工作带来很多困难,亟须制定统一的解释,进一步细化执行地的认定标准。

##### 4. 建立协作机制部门联动

推进“智慧矫正”提升科学化监管水平,加强与信息化建设部门沟通合作,加快升级完善社区矫正信息系统一体化大平台,融合前端智能设备,提升应用体验。进一步加大“智慧矫正中心”建设力度,做好对广西首批16个“智慧矫正中心”建设、运行的指导管理,健全完善内部管理制度,确保发挥“智慧矫正中心”高效协同指挥管理工作效能。加强与财政部门沟通协调,推进第二批县级“智慧矫正中心”共建工作,加快推进全区“智慧矫正中心”建设进程。积极协调争取自治区公安厅支持,允许“天网”“雪亮”工程视频监控全部向社区矫正机构开放,努力推进法院、检察院、公安、司法行政等部门之间信息共享,推动管理方式创新,着力推进集成业务管理、定位监管、远程视频督察、远程教育帮扶等业务应用的s统一社区矫正业务平台升级建设,逐步实现数据共享化、管理智能化、办公移动化、指挥可视化的“智慧矫正”新模式。

##### 5. 提升社区矫正社会化水平

《社区矫正法》第十三条规定:“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。”社区矫正工作不仅需要专职社区矫正工作者对社区矫正对象进行监督管理、教育矫正、帮扶,还需要社会各界对他们关心、教育、帮助。坚持专门国家机关和社会力量相结合,积极协调民政、人社、财政、教育等部门,努力解决社区矫正对象生活、工作、学习面临的困难问题,充分依托工会、共青团、妇联、未成年人保护组织等的平台、阵地,形成部门常态化帮扶机制。继续大力推进政府购买社区矫正社会工作服务,为社区矫正对象在教育、心理辅导、职业技能培训、社会关系改善等方面提供必要的帮扶。积极推动村(居)民委员会协助做好社区矫正工作,动员鼓励企业事业单位、社会组织、社会工作者、志愿者等共同参与社区矫正工作,多元参与。

### 参考文献

- [1] 吴宗宪、张锡君、钟卫东. 社区矫正机构探讨 [J]. 中国司法, 2020 (06).
- [2] 率永利、马英. 建设高素质、专业化社区矫正工作者队伍 [J]. 人民调解, 2021 (02).
- [3] 王军. 《中华人民共和国社区矫正法》实施背景下如何做好社区矫正工作——以 Q 市为例 [J]. 中国监狱学刊, 2021 (01).

#### 作者简介:

李海华 (1988—), 女, 河南商人, 广西警察学院讲师, 研究方向: 矫正教育学;

李卓颖 (1994—), 女, 广西南宁人, 广西警察学院教师, 研究方向: 矫正教育学。