

# 完善社区矫正执行活动检察监督的路径思考

高 斯 郑志强

(沈阳师范大学 法学院 辽宁 沈阳 110003; 法库县人民检察院 辽宁 法库 110499)

摘 要: 社区矫正作为与监禁刑相对应非监禁刑的执行方式, 对犯罪情节轻微、主观恶性并不大、社会危害性比较小的罪犯, 或是通过监管改造确实有悔改主要表现、不伤害他人的罪犯, 执行社区矫正, 以预防和减少犯罪, 维护社会和谐稳定。

关键词: 刑罚执行; 社区矫正; 监督

## Thoughts on the Path of Improving the Procuratorial Supervision of Community Correction Implementation Activities

Gao Si Zheng Zhiqiang

(Shenyang Normal University Faculty of Law: Liaoning Shenyang: 110003; Faku County People's Procuratorate : Liaoning Faku : 110499)

Abstract: As a non custodial execution method corresponding to custodial punishment, community correction is implemented for criminals with minor criminal circumstances, less subjective malignancy and less social harm, or criminals who do show repentance and do not harm others through supervision and reform, so as to prevent and reduce crimes and maintain social harmony and stability.

Key words: Penalty execution; Community correction; Supervise

### 一、社区矫正检察模式的演变

2003年7月10日,“两高两部”协同下发了有关开展社区矫正试点工作方案。社区矫正宣布从美国引进我国并开始试点。随后分四个阶段全面推广:2003年试点,2005年扩张试点,2009年至2014年全方位试点。不断深化和推进司法体制和检察机关内部构造改革创新,尤其是《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、《中华人民共和国社区矫正法》执行至今,以底层检察工作中为单一主体传统的社区矫正检察监管方式早已难以适应新形势下相关的法律法规新举措。一种新的检察监督方式应运而生。全国各地检察机关结合实际积极推进社区矫正法律法规监督制度,与时俱进检察方式,适应新形势。探寻社区矫正巡查检察,合理融合检察网络资源,集中优势能量推进和优化社区矫正行政监督。

### 二、社区矫正执行监督面临的新挑战

(一) 法律监督理念需要转型。社区矫正法实施以后,我国社区矫正工作的总体目标由“重监管”向“监管矫正并重”逐步转变。面对法律规范的调整和司法理念的进步,检察机关的监督思维尚未完全转型。目前检察机关对社区矫正执行活动的监督重心主要聚焦在入矫、结矫以及脱管漏管等监管事项和环节,对教育矫治的监督力度相对较弱且主要为程序性监督,即重点监督各项教育活动是否依法能够如期开展,对于矫治措施是否具有针对性、是否符合实际、是否能取得实际效果则关注较少。

(二) 法律监督内容需要重新划定。随着法律法规的调整,检察机关的法律监督内容也相应地发生了变化。相较于2008年最高检《人民检察院监外执行检察办法》,现行法律规范和最高检有关工作规定对社区矫正工作增加了调查评估、帮扶教育、未成年矫治等监督大类,撤销缓刑、假释、暂予监外执行过程中先行提请逮捕等监督事项进行了调整。社区矫正法律监督内容的增加对检察机关的工作提出了更高要求,因此划定监督范围,明晰工作职责是开展检察监督的重要前提。

### 三、社区矫正日常监督工作存在的问题

#### (一) 监督方式单一、监督效果弱化

目前,检察机关对社区矫正机构工作检察机关对社区矫正机构工作的检察方式,检察方式检察机关对社区矫正机构工作的检察方式主要是采取常规的书面检察+实地检察,通过查看社区矫正机构提供的社区矫正案卷材料,与社区矫正对象、社区矫正工作人员及有关人员谈话等发现问题。检察机关的刑事执行检察部门对社区矫正机构、公安机关、人民法院、监狱等部门的监督,无论是在本单位的日常监督工作还是在司法行政机关的派驻检察,一般都是对社区矫正对象执行社区矫正的法律文书及日常社区矫正执行档案进行书面审查,不仅检察监督方式过于固定化,耗时长、效率低,而且发现的往往是社区矫正监管执法中的表层问题,监督质效和精准性有所欠缺。

#### (二) 监督标准不一致。

在检察实践中不难发现,社区矫正工作主要是在统一指挥、协调、沟通方面存在较大问题。首先在监督工作中一般是对社区矫正对象的档案进行检察,通过档案记录的核查对比,首先是发现社区矫正对象及司法行政机关的过往社区矫正工作有无出现违法违规现象,其次是对法院制发的判决书及执行通知书进行审查,二者都是对社区矫正工作的事后检察,检察监督工作存在一定的滞后性,无法在第一时间发现问题并及时处理,容易出现社区矫正对象脱管漏管隐患。

#### (三) 监督力量不足难以达到全覆盖

监督一线力量配备不足,监督疲弱,第一,检察系统刑事执行检察部的工作核心应该是辖区内看守所、监狱等监管场所的监管执法活动开展监督,但由于刑事执行工作种类繁多,从事刑事执行检察的干警普遍既要负责看守所日常派驻监督管理,又要负责财产刑执行监督,指定居所监视居住执行监督,使得社区矫正执行检察不能满足辖区内所有司法所的全覆盖检察。社区矫正工作点多、线长、面广,且近年来随着《社区矫正法》《社区矫正法实施办法》的陆续出台,对社区矫正执行监督提出更高的标准和要求。因此就目前来说,面对新的机遇和挑战,刑事执行检察部门无法切实有效发挥对社区矫正工作的检察职能。第二,监督碎片化,缺乏系统性,

未能形成合力。在原有检察工作模式下,各基层检察院在各自辖区内各司其职,相互之间沟通交流少,检察监督系统性不强,呈现碎片化特征。在实践过程中有的基层检察院发现的只是某个司法所存在的监管执法问题,监督纠正效果往往仅局限于监督某个司法所进行整改,如若本辖区其他司法所出现同类问题也要得到纠正,检察机关还需开展重复的监督,缺乏系统性和统一性,监督成效不明显。

#### 四、新形势下社区矫正工作机制

在原有工作模式的基础上,刑事执行检察部门应该积极探索实践“巡回+巡察+大数据”刑事执行检察监督新模式,在看守所巡回检察中,增加了监督范围,将大墙外刑罚执行监督活动列入监督范畴,对社区矫正及全管辖区检察系统社区矫正监督活动开展刑事执行巡回检察。要尽早与相关部门不断完善社区矫正信息内容共享平台,完成业务协同和数据共享,运用现代科技立即精确传送和互换有关裁判文书,分享社区矫正工作中信息报告,提升社区矫正信息化程度,确保刑事执行检察链条的完整性。

##### (一) 探索社区矫正巡回检察制度

突出重点,坚持以核查、纠正日常管理工作中的脱管漏管为重点开展“内外兼治”巡回检察,结合最高检开展的清理判处实刑未交付执行刑罚专项检察活动,以重点人群底数清、去向明为主要目标,一方面倒查司法所针对社区矫正工作中的教育管理职责、罪犯脱漏管制度、请销假制度是否完善(是否有请销假的佐证材料);另一方面通过巡回检察的工作方式,激发基层检察院社区矫正检察工作监督活力,通过召开联席会议、听取汇报、走访调查等方式,对已经查实的案件线索进行审核分析、总体评估。

##### (二) 探索利用大数据堵漏社区矫正工作死角

认真正视工作中的短板和不足,对于脱管数量同比较低且分布不均衡的突出问题,积极查找原因,发现社区矫正对象未经批准擅自离开执行地是造成脱管的主要原因,但在常规检察中不易发现。如何应对这类问题,笔者认为首先,查找出行信息。以现有在矫的社区矫正对象基本信息为基础,发挥一体化办案优势,通过侦查监督与协作办公室向公安机关调取近三年出行记录,发现社区矫正对象是否存在出行信息。其次,统筹排查未经批准擅自离开执行地线索。坚持“靶向定位”,与出行信息覆盖的所在司法所请销假记录进行比对。最后,依法交办督办线索。

随着科技的不断发展,利用大数据赋能刑事执行检察,驱动新时代检察监督成效尤为重要。

##### (三) 探索社区矫正工作的“群众路线”

引导群众参与监督,将检察监督和群众监督相结合,依靠人民的力量做好社区矫正检察监督工作。广泛宣传社区矫正检察监督工作,让群众了解社区矫正的内容、价值,社区矫正检察监督的目的和意义,鼓励引导群众参与到社区矫正的监督工作中来,探索实行社区矫正监督信息员制度,聘请社区矫正对象所在的企业、学校、村或者社区等单位的相关人员作为信息员,搜集社区矫正对象的日常表现、劳动教育等情况线索,发现违规或犯罪行为及时上报。在每个村委会、社区设立举报信箱,制作并推广社区矫正检察监督联系卡,列明检察官的联系方式、监管职责,接受群众对社区矫正对象的申诉、控告、举报,依法调查并及时向社会公开处理结果。检察机关离不开“群众路线”,社区矫正尤其如此,承担社区矫正执行监督的检察官只有不断的深入社区里巷,向周围群众了解社区矫正对象的日常表现,才能最准确的对社区矫正对象进行监管。

##### (四) 对暂予监外执行罪犯的重点监督

暂予监外执行,尤其是保外就医,是因罪犯患有疾病而附条件予以监外执行,是一个“有温度”的刑罚执行制度。因此,暂予监外执行罪犯在接受社区矫正过程中,还应当积极治疗疾病,待治疗身体符合收监执行条件后执行监禁刑。而实践中,该类罪犯存在将疾病作为“保护伞”的心理,甚至有的罪犯还能再次实施违法违规的行为。因此,社区矫正相关部门应承担起主体责任,加大对

此类罪犯的关注力度,通过咨询医疗专家等方式对暂予监外执行罪犯病情区分是否可逆。对预防回归社会的罪犯积极开展病症鉴定,对鉴定后不符监外执行要求的罪犯立即实行监外执行。

##### (五) 严格落实社区矫正相关法律制度

现行有效的社区矫正法律法规主要包括《中华人民共和国社区矫正法》《中华人民共和国社区矫正法实施办法》和《辽宁省社区矫正实施细则》。前两部法律法规相对于已经废止的《社区矫正实施办法》立法本意更倾向于对社区矫正对象合法权益的保护《辽宁省社区矫正实施细则》则通过细化执行方式规范执行本身。但由于执行环节内容庞杂,现有规定还不能完全应对社区矫正实践中的具体问题。如规定要求,保外就医罪犯每三个月应向执行地县级社区矫正机构、受委托的司法所提交病情复查情况。但实践中,多数保外就医罪犯都不能做到及时提交病历,作为监管或收监参考。原因主要在于三方面,一是保外就医罪犯出于疾病得到有效控制将被收监执行的抵触心理,不愿主动提交病历复查情况;二是有些罪犯出于逃避心理,以经济因素为借口,少花钱走捷径,不按照规定进行复查;三是大部分社区矫正工作人员不具备医学专业知识,对于保外就医罪犯提交的病情复查情况均直接存档,无法判断真伪,造成虚假病情现象出现。因此,社区矫正的相关规定很难达到预期效果。社区矫正对象中因违法违规被收监的,半数是由于再犯罪导致,有前科的社区矫正对象再犯罪率极高。而暂予监外执行罪犯相对于其他社区矫正对象,通常具有罪名较重、社会危害性较大且剩余刑期较长的特点。但上述类型罪犯再犯罪后仍然存在继续接受社区矫正的情形。因此,若不对社区矫正对象再犯罪从严把握,不但不能对其他社区矫正对象起到有效的警示教育作用,反而会影响社会治安综合治理的整体成果。

##### (六) 建立社区矫正巡回检察相关监督机制

1. 设置说理和反馈意见双向互动机制。在制发法律文书前,社区矫正巡回检察组可与相关社区矫正机构就纠正违法、检察建议的问题内容进行先行沟通,预先达成共识可方便后期执行。制作法律文书时,应严格执行2019年最高检《人民检察院检察建议工作规定》的要求,确保文书内容明确具体说理充分、语言简洁、论证严谨。制作完法律文书后,社区矫正机构仍可就监督问题的合法性、真实性等向检察机关再次说明理由。

2. 做好社区矫正工作“回头看”,巩固巡回检察成果。将未回复检察监督意见的单位作为回访重点,查找原因,对督促其无正当理由不改正或纠正不力的,可向被监督部门的上级主管单位和行政机关检举,如果需要可向党委会、人大、政法委书记汇报,并告知纪检委、检察行政机关追究相关负责人的法律依据。被监管单位因客观因素没法落实整改措施的,要加强配合,适用纪律管理,清除风险性。

##### 参考文献:

- [1] 最高人民法院第五检察厅. 刑事执行检察工作指导. 中国检察出版社 2019(1).
- [2] 最高人民法院第五检察厅. 刑事执行检察工作指导. 中国检察出版社 2019(4).
- [3] 最高人民法院第五检察厅. 刑事执行检察工作指导. 中国检察出版社 2020(2).
- [4] 最高人民法院第五检察厅. 刑事执行检察工作指导. 中国检察出版社 2020(4).

作者简介:高斯(1992.09-),女,汉族,辽宁沈阳人,法学硕士,沈阳师范大学法学院全日制研究生,研究方向:法律史

郑志强(1964.12-),男,汉族,辽宁法库人,党政管理本科,法库县人民检察院第三检察部主任,研究方向:刑事执行检察工作