

# “新航基地”社会化参与社区矫正模式的实践探索

尚雨欣

贵州大学法学院 贵州 贵阳 550025

**[摘要]**社区矫正作为一种社会化的行刑方式,需要社会力量的广泛参与才能有效实现。自2003年试点以来,全国各地开始了社会力量参与社区矫正的有益探索。山东省垦利区历经实践,已初步形成了依托“新航基地”、引入社会组织、志愿者、企事业单位等多方主体参与社区矫正工作的管理体系和运行模式,取得了良好的法律效果和社会效果。当然,“新航基地”模式运行也存在着社会力量发育不良、主动性不足等问题。为此,有必要通过引导多方社会力量发展、完善社区矫正相关政策制度、优化社区矫正协同治理环境、改善社区矫正的社会支持境况等途径对此模式予以进一步地完善,以期对“新航基地”社会力量参与社区矫正的实践有所帮助,也为其他地区社区矫正模式的探索提供有益借鉴。

**[关键词]**社区矫正; 社会力量; 协同治理

**【DOI】**10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.1947

## 引言

社区矫正是将被判处管制、缓刑、假释、暂予监外执行的罪犯置于社区内进行改造,让其重新回归社会的刑事执法活动。在实施社区矫正的过程中,需要解决的重要问题之一是探索如何将社会力量协同到社区矫正治理网络中。在过去近二十年的发展中,多地形成了具有中国特色的社会力量参与社区矫正模式,如北京政府统一领导的直管模式,上海社会组织独立运作的市场化模式等。<sup>[1]</sup>但在实践运行中,以上模式依然存在着相关部门之间的工作衔接不够顺畅、社会力量分散等通病。走进法治新时代,有必要积极探索建构社会力量参与社区矫正的新模式。山东省垦利区的“新航基地”为上述问题的解决提供了思路,借助平台建设打造协同治理的工作模式,有利于提高矫治效果。基于此,通过对“新航基地”的实践探索进行观察、总结,为其发展瓶颈寻找突破以形成更加成熟、可复制、可推广的经验,为国内其他地区的社会化参与社区矫正工作创新提供可参考的范本。

## 一、“新航基地”社会力量参与社区矫正模式的探索

### (一)“新航基地”社区矫正工作简介

垦利区位于东营市北部,是东营市主中心的组成部分,所辖2个街道和5个乡镇,属于城乡结合部,总人口约25万。垦利区社区矫正工作于2008年开始试点,于2014年全面展开,2017年10月份垦利区社区矫正中心——“新航基地”建设完成,2018年9月“新航基地”再次升级改造,2020年成立社区矫正执行大队。垦利区构建起由司法行政部门指导业务、检察机关进行监督、社会化组织负责具体运行的工作网络,并依托“新航基地”有机协调社会组织、志愿者、企事业单位等社会力量参与社区矫正,形成全社会共建共治共享的工作格局。

截止2021年12月31日,垦利区已累计接收社区矫正人员1334名,累计解除社区矫正人员1066名,现在册管理268名,其中包括缓刑226人、假释40人、暂予监外执行2人。垦利区依托“新航基地”,整合社会力量,开展集中学习、志愿公益、帮贫就业、人权保障等活动,实现了对社区矫正对象的监督管理、教育帮扶。截止2021年12月31日,脱管率、漏管

率、再犯罪率均为零,社区矫正对象再就业240多人,取得了良好的法律效果和社会效果。垦利区在社区矫正方面的经验做法在2020年被山东省委组织部编入“贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想改革攻坚教学案例”予以推广,在2021年入选最高检发布的首批检察改革典型案例。

### (二)“新航基地”模式的工作经验

#### 1. 搭建社区矫正平台

为探索社会力量参与社区矫正的新模式,垦利区司法局与垦利区人民检察院联合创建“新航基地”,于2017年10月建成投入使用,2018年9月再次升级改造,占地约1.5万平方米,设有综合大厅、中途之家、集中教育室、教研室、心理矫治室、训诫谈话室、多功能会议室、劳动技能室及社工组织室等功能室24间,并配套训练场、休息区等功能设施。

以往由于社会资源较为分散,且城乡社会资源差距较大,各乡镇司法所开展的教育帮扶活动较为单一甚至草草应付,社会力量发挥作用不充分。“新航基地”建立后,利用固定场所、规定时间的优势对全区社区矫正人员开展集中监管、集中教育、集中劳动、集中职业技能培训等矫治项目,避免社会力量分散作业,增强合力。例如,针对辖区内各所社区矫正人员中的交通肇事类人员、职务犯罪类人员,将其集中到基地进行法治教育,以讲述个人案件悔过警醒身边的人;针对生活困难需要帮扶的、工作失意需要开导的特殊社区矫正人员,将其安置到基地中途之家提供救助帮扶,由垦利区心理学会讲师进行公益心理教育辅导。

社会力量参与社区矫正是一项系统性工程,具有一定的复杂性和交涉性,需要统筹协调多种主体、建立统一的运行机制。为加强各部门的协调联动,新航基地设立了季度联席会议,在每季度初期,由区司法局主持召开,各中队长、各司法所所长、各司法所工作人员、基地工作人员、公益组织负责人、讲师团代表共同参与会议,确定本季度集中教育、社区服务、基金运转、日常事务等重要事宜。同时,以“区局管理层+公益组织主导层+司法所协助层”模式成立新航基地督导组,不定期巡视各司法所、基地的项目开展情况、审计新航基金运营管理。

## 2. 自主培育和购买引进社会组织

“新航基地”有两类社会组织，一类是由“新航基地”孵化的心途同行公益中心，是垦利区司法局自主培育成立、在垦利区民政局登记注册的民办非企业单位，负责基地的日常运行，开展教育帮扶等工作；另一类为通过社会购买的形式引进的尚智教育中心、橄榄树公益中心、益道公益发展中心三家社会组织，主要负责社区服刑人员具体的教育学习和社区服务工作。其中“心途同行”公益中心是专门从事社区矫正工作的社会组织，其与本地企事业单位、社会团体开展志愿服务合作，建立了一系列公益服务基地，先后开发了“护航斑马线”、“保护母亲河”、“清理城市牛皮癣”等志愿服务项目，取得了良好的社会效果。“心途同行”公益中心还在“新航基地”设立“爱心超市”和“新航基金”，接受社区矫正对象、社会爱心人士和社会组织的捐助，对符合救助条件的社区矫正对象积极进行救济。

## 3. 利用企事业单位的独特优势

对于社区矫正对象来说，其心理本身是存在一定缺陷的，如果没有稳定的职业、缺少生活来源，极易再次诱发犯罪。“新航基地”与垦利区职业中专达成合作意向，成立实践教育基地，由专业教师讲授机械、电工、旅游服务等方面的知识，为社区矫正对象进行免费的技能培训和推荐就业。同时，“新航基地”还与扬石检测有限公司等民营企业共建职业技能培训中心，由企业为社区矫正对象开设创业、就业指导课程，并提供爱心岗位促进就业安置。垦利区社区矫正对象再就业人数累计达到两百四十人以上，成效显著。

## 4. 发挥志愿服务的积极作用

“新航基地”积极吸纳法律工作者、学校教师、心理学专家组成志愿讲师团，开展包含法制教育、国学教育、思想教育等集中教育课程。“新航基地”与区志愿服务总会共建实践服务基地，让社区矫正对象与普通的志愿者一同参与志愿活动，减弱“罪犯标签”的消极暗示效果，帮助其重建自尊。同时，通过与“志愿垦利”平台对接，统计社区矫正对象的志愿服务时长，可折抵社区服务时长，提高社区矫正对象参与公益活动的积极性。部分矫正对象在矫正期满后仍然积极参加各类志愿活动，用实际行动回馈社会。

## 二、“新航基地”社会力量参与社区矫正模式的实践瓶颈

### （一）社会力量发育不良

我国的社会工作、志愿服务等方面起步较晚，社会力量的发展还处于初级阶段，垦利区也是如此，社会力量的发展程度难以满足社区矫正的需要，主要表现为数量有限和专业性不足。

一是数量有限。以志愿者为例，由于对社区矫正工作了解较少以及对矫正对象的不信任，加之配套的保障机制不健全，志愿者不愿或者说不敢参与社区矫正。而且，志愿服务

虽然讲求公益性、无偿性，但必要的激励措施对提高志愿者的积极性来说不可或缺，近年来，垦利区未曾给予志愿者物质奖励，大会表彰也仅有一次，志愿者热情不高涨，能够持续、稳定地参与社区矫正志愿服务的志愿者更是少之又少。

二是专业性不足。以社会工作者为例，垦利区的社工岗位不属于行政编制，而社区矫正的经费又有限，社工的工资报酬一般，很难招聘到专业对口的高材生，应聘人员大多是中老年同志，传统的思想观念难以适应社区矫正工作理念。后期对社工的培训也不理想，社区矫正作为法律性很强的工作，短期培训后上岗效果不佳，社工在法律知识、工作能力上还有欠缺。

### （二）社会力量主动性不强

社区矫正不是简单地改变刑罚执行空间，而是让社会力量也参与到矫治过程中，促使社区矫正人员顺利回归社会。“新航基地”的社区矫正工作虽然有多方主体参与，但主要是司法行政部门起主导作用，而不是社会力量主动与矫正机关合作。“新航基地”自主培育和购买引进的社会组织在工作上主要是接受司法行政部门的指导，反而制约了其自身的专业优势，影响社区矫正的效果。村（居）委会作为基层社会治理的神经末梢，同样是按照司法行政部门的要求定期走访并进行社区评议，除此以外很少会主动了解社区矫正人员的生活情况、在必要时予以援助等等。社区矫正人员的单位、学校也参与较少，不能体现其社会服务的职能。在司法行政部门主导下，社会力量参与社区矫正的深度和广度不足，社会力量的价值未能充分发挥。

### （三）民众认同度不高

将社区矫正的参与主体变为自愿投入社区矫正工作的人和非政府组织的一个前提是：社区矫正要取得群众的认同，群众有参与动力。但在垦利区的实际工作中存在群众认同度不高的问题。受长期的重刑主义观念影响，民众更加倾向于监禁刑，认为让罪犯与世隔绝才能保证社会安全。而社区矫正作为舶来品，在中国的发展不足二十年，加之宣传不足，大部分民众对这项制度并不了解，仅仅理解为罪犯在社区中服刑，容易产生抵触和恐惧的心理，对服刑人员的信任度较低。例如，“新航基地”在组织社区服刑人员进行军事化训练时，就曾遭到社区居民的电话信访举报。

## 三、“新航基地”社会力量参与社区矫正模式的未来展望

“新航基地”引入社会组织、志愿者、社会工作者等社会力量参与社区矫正工作，并借助统一平台整合各类力量，是社区矫正创新探索的重要成果。尽管目前实践过程中也出现了一些制约因素，影响着社区矫正工作的有效开展，但只要能突破瓶颈，相信“新航基地”模式可以形成可复制、可推广的经验，对全国其他地区社区矫正工作起到示范、带动作用。为此，未来“新航基地”模式不妨继续尝试以下几个

方面的探索:

### (一) 引导多方社会力量发展

#### 1. 增加对社会力量的吸纳

社区矫正与监狱矫正最大的不同就在于社会力量的参与,这也是社区矫正工作的核心,因此要尽可能地广泛吸纳各类社会力量参与进来。首先,社会力量不应局限于传统的高校教师、离退休人员、社群干部等群体,要打开思路,研究、发掘解矫人员、刑释人员、失业人员等群体,他们有不同的经验和智慧,能够为社区矫正人员提供更为全面的帮助。<sup>[2]</sup>其次,应扩大引入渠道,在“大智移云”的时代,必须要重视网络与媒体带来的积极作用,可以成立社会组织公益服务平台,建设成为针对志愿者、社会工作者、社会公益组织的,集信息管理、公益活动发布、公益服务记录、公益积分兑换等功能于一体的公益服务网络平台,符合条件的民众可以自行在该平台上注册报名,审核通过后即可参与。网络操作的及时性、公开性既节约了资源,也便于民众对社区矫正工作的监督。

#### 2. 强化对社会力量的激励

想要提高和保持社会力量的积极性和稳定性,激励和保障措施必不可少。

对于长期从事社区矫正工作的社会工作者而言,应给予其较高的薪酬,即使无法达到司法工作人员的标准,也不应相差太大。并且应实行差异化的薪资标准,激励社工创新工作方法、提高工作质量,同时这也要求建立相应的绩效考核和评估机制。

对于志愿者而言,“志愿者服务的宗旨本质上是不求回报,无私奉献,但并不意味着‘志愿’服务就不需要成本。给予志愿者一定的补贴或鼓励是社会对他们无私付出的尊重和认可。”<sup>[3]</sup>垦利区可以规定在本辖区内的部分岗位招录中优先录取有社区矫正志愿服务经历的人,在学校的评优评奖中也可以优先考虑有上述经历的学生。

对于企业而言,其根本目的是盈利,为社区矫正人员提供帮扶本身会耗费人力、物力资源,虽然企业确实应承担一定的社会责任,但出于对自身利益的考量,这种社会责任的自愿承担必然是有限的。因此,应当建立补偿和奖励机制,使企业在承担责任的同时享受一定的权利,在税收减免、市场准入、产品宣传与推广、社会公益评价等方面,出台相应的优惠政策,提高企业参与社区矫正的稳定性和持续性。<sup>[4]</sup>

#### 3. 重视对社会力量的培训

社区矫正工作专业性很强,需要法学、心理学、社会学等多方面的知识,所以必须对社会力量进行培训特别是长期从事社区矫正工作的群体,如社会工作者

首先,不能仅仅依靠上岗前的短期、简单培训,应建立长效培训机制,根据形势与政策的变化适时调整工作思路与方法。并且要定期进行考核验收工作,对于在个案矫正中

取得突出成效的社工,可以给予奖金。组织优秀社工每月开展经验分享会,在交流中取长补短,促进整体工作水平的提高。

### (二) 优化社区矫正协同治理环境

社区矫正工作是一项复杂的社会系统工程,与犯罪防控、罪犯改造、社会救助以及社会安全等方面的工作存在密切联系。因此,它离不开各个部门的通力合作,不能仅靠司法行政机关单打独斗,需要在政府内部建立协调联动机制。“新航基地”可以在原组织机构的基础上成立社区矫正委员会,由司法局分管社区矫正工作的领导任主任,司法所、民政、人社、教育等部门共同参与。将在教育帮扶方面需要配合协作的事项列入联席会议内容进行商讨,同时建立线上工作群,实时对社区矫正重点问题进行协商,打破部门联动壁垒。<sup>[5]</sup>

社会力量以其特有的优势在社区矫正中发挥着不可替代的作用,司法机关要转变工作理念,摒弃以往“大包大揽”的工作方式,与社会力量协同治理,这也是社区矫正工作的应有之义。司法行政机关应在做好宏观指导、监督管理工作的同时,将具体的教育帮扶工作如心理矫治、就业培训、生活救助等部分社区矫正职能让渡给社会力量。配合激励措施提高社会力量积极性和主动性,最大程度挖掘其潜力,给予其更多创新和发挥空间,丰富矫治项目,提升矫正效果。

### (三) 改善社区矫正的社会支持境况

在传统观念中,认为只有进入监狱服刑才是刑罚执行,这一观念的存在不利于正常开展社区矫正工作。为营造良好的外部环境氛围、促进工作顺利开展,一要在社会中应大力倡导先进的科学执法理念,须从理论角度出发,引导群众淡化刑罚主义,接受现代化的刑罚观念;二要利用微信、微博、抖音等新媒体工具,展示相关的社区矫正案例,在社区宣传矫正工作开展的积极意义;三要充分利用活动宣传平台,如在每年的法制宣传月,结合现场信息咨询、展示图片、画册宣传等方式,为民众展示社区矫正工作开展的流程及相关内容。让社区居民了解到社区服刑人员始终是在行政司法机关的严格监督管理之下,以减少民众的安全顾虑。

### 参考文献

- [1]刘源.天津市H区社区矫正中社会力量参与研究[D].天津大学.2018(06)
- [2]吴宗宪.社会力量参与社区矫正的若干理论问题探讨[J].法学评论.2008(03):133-139
- [3]武玉红.社区矫正立法需重视队伍专业化[J].检察风云.2016(14):26-27
- [4]哈洪颖,马良灿.社会力量参与社区矫正遭遇的实践困境与治理图景[J].山东社会科学.2017(06):102-107
- [5]王静.L镇社区矫正协同治理机制研究[D].中国矿业大学.2021