政策与管理

健全我国社区矫正制度

健全社区矫正制度，解决存在的问题，需要加快推进社区矫正立法，加强机构和队伍建设，明确执法人员身份，提升保障能力。

□ 姜爱东

社区矫正作为非监禁刑罚执行方式，是指将符合法定条件的罪犯置于社区内，由专门的国家机关在相关社会团体、民间组织和社会志愿者的协助下，在判决、裁定或决定确定的期限内，矫正其犯罪心理和行为恶习，促进其顺利回归社会的非监禁刑罚执行活动。

存在的困难和问题

社区矫正在我国还是一项新的法律制度，工作基础弱、底子薄，还存在一些不容忽视的困难和问题。

专门立法尚未出台。社区矫正是一项严肃的刑罚执行活动，直接受到检察机关的严格法律监督。实践中，司法行政机关负责执行社区矫正，执法权力只能来自法律具体而明确的授权，执法活动必须在法治轨道上进行，做到职权法定、法无授权不可为。无论是对社区服刑人员进行教育矫正、监督管理，还是组织社会适应性帮扶，都必须严格依法依规进行。但是，尽管《刑法修正案（八）》和《刑事诉讼法》初步确立了我国社区矫正法律制度，但其规定的内容太过简略，不能满足社区矫正工作实际需要；“两院两部”联合出台的《社区矫正实施办法》，虽然规定了较为规范的社区矫正工作制度，但其效力和约束力远不及法律，与社区矫正的重要性、特殊性不相匹配。社区矫正要真正实现“有法可依”，亟需国家出台专门的社区矫正法。

工作力量不适应刑罚执行的需要。社区矫正是司法体制改革的重要内容，司法行政机关新增社区矫正工作职能后，人员编制大多通过内部调剂、交流轮岗等方式进行补充，其数量、素质、身份等还不能适应工作快速发展和刑罚执行性质的要求。目前，司法所承担社区矫正日常管理工作。全国司法所工作人员除了承担社区矫正日常工作外，还承担着人民调解、法制宣传、法律服务等九项职责，长期处于超负荷工作状态。同时，社区矫正工作人员执法权力和承担的任务极不对等，责任大、权力小。社区矫正的对象又是服刑罪犯，具有一定的人身危险性，但由于目前社区矫正执法人员不具有警察身份，执法威慑力不强，社区服刑人员不服从监管教育的现象时有发生，甚至威胁到工作人员的人身安全。

基础保障不健全。从经费保障情况看，尽管财政部、司法部联合出台了加强社区矫正经费保障的意见，各级各部门进行了多方努力和探索，但尚未普遍建立科学合理的经费保障机制，制约了社区矫正工作正常开展。当前社区矫正经费基本来自地方财政，部分经费保障水平较低的地区，往往将社区矫正经费与其他基层司法业务费“打包”拨付，未考虑社区服刑人员多少和工作量大小等因素，保障标准偏低，数额也很少，用于每个社区服刑人员的矫正经费十分有限，人均监管教育经费严重不足，致使一些监管教育措施无法有效落实、无法较好保障，影响了刑罚执行效果。从场所设施上看，社区矫正作为非监禁刑罚执行活动，需要一定的场所，办理社区服刑人员报到接收、组织宣告、实施电子监控、集中教育培训、开展心理健康教育等工作。随着社区服刑人员逐年增多，社区矫正场所缺乏，全国还有1600多个县（区）没有建立社区矫正中心等场所，影响了相关工作有效开展和矫正质量提高。

健全我国社区矫正制度的建议

健全社区矫正制度，解决存在的问题，需要加快推进社区矫正立法，加强机构和队伍建设，明确执法人员身份，提升保障能力。

加快立法进程。社区矫正已经覆盖全国的乡镇街道，社区服刑人员数量增长迅速，适应推进依法治国新形势的需要，应尽快制定出台社区矫正法，在法律层面上明确社区矫正的性质、执行机构、执行体制、保障机制等重大问题。目前社区矫正法已经被列为全国人大常委会、国务院立法计划，需进一步加快立法进程，保障这项工作有法可依、顺利健康发展。

加强机构队伍建设。在中央和各级党委政府的支持下，社区矫正机构队伍建设有了很大进展，但与面临的形势、承担的任务相比，一些地方特别是一些县区社区矫正机构不健全、编制人员不足问题亟待进一步解决。要加强社区矫正工作机构建设，健全省、市、县三级社区矫正机构，重点加强县级司法行政机关社区矫正专门机构建设，切实承担起社区矫正工作职责。要切实加强社区矫正工作队伍建设，实行专兼职结合，充实县（市、区）司法局和司法所工作力量，配齐配强专职工作人员，保证执法和管理工作需要。

明确执法人员身份。社区矫正与监禁矫正一样，其性质都是刑罚执行活动，由国家强制力保障实施。社区矫正执法人员与监狱警察一样，是代表国家执行刑罚，对社区服刑人员实施监督管理和教育改造。因此有必要在社区矫正执法队伍中配备一定数量的人民警察，负责组织执行刑罚。这符合社区矫正的法律属性，也符合刑罚执行统一性、一体化的要求。相较而言，监狱执法的强制性要求较多、较高，应当多配一些警察；社区矫正执法的强制性要求少一些、低一些，可以少配一些警察。相反，如果不在社区矫正执法队伍中配备一定数量的人民警察，组织接收宣告、实施监督等刑罚执行活动就缺少严肃性，特别是对违反监督规定的社区服刑人员无法实施制止、带离、追查、收监等强制措施，直接威胁社区安全、社会稳定，刑罚执行的强制性、权威性受到影响，刑罚执行专业化、规范化没有保障，从而使社区矫正这项制度难以发挥教育改造罪犯、维护社会稳定的作用。



加强保障能力建设。社区矫正作为刑罚执行活动，应当由国家保障工作经费。应将社区矫正经费列入各级财政预算，建立动态增长机制。可考虑参照监狱经费保障形式，建立由中央和省共同承担的社区矫正工作经费保障机制，明确按社区服刑人员数量核定经费保障标准，建立社区矫正经费专项转移支付制度，保证社区矫正工作顺利开展。要大力推进社区矫正基础设施建设，探索在县级建立社区矫正场所，派驻一定的社区矫正执法力量和社会工作者，负责社区服刑人员的接收宣告、集中教育、就业培训、心理辅导、实施电子监控，并为有需要的社区服刑人员提供过渡性帮助。

进一步鼓励社会力量参与。社会力量和社区资源参与是社区矫正的重要特点。充分发挥社会主义制度优越性，整合各方资源，形成共同做好社区矫正工作合力。要继承和发扬“枫桥经验”，发挥好城乡社区、村（居）委会贴近社区服刑人员日常工作、生活的优势，发挥人民团体、群众组织、社会组织的优势，广泛发动社区服刑人员所在单位、学校、家庭参与社区矫正工作，融法律约束、道德引导、亲情感化为一体，增强教育矫正效果，不断提高社区矫正工作水平，使这项新的法律制度得到有效实施并发挥更加积极的作用。

基层治理

用社区协商机制办好民生实事

□ 谭兴中

加强城乡社区协商，有利于解决城乡居民生产生活中的实际困难和问题。当前，在贯彻实施《关于加强城乡社区协商的意见》中，着力完善城乡社区协商机制，才能把握民生需求及问题症结，从而办好民生实事。

健全群众广泛参与平台，切实办好民生实事。基层群众广泛参与协商，是切实办好民生实事的前提。一是强化已有的社区协商平台。加强城乡社区“一事一议”“五议五公开”等基层协商平台建设；充分发挥统战系统和人民政协的协商引领作用和组织平台作用；强化群团组织作为党和政府密切联系群众的桥梁和组织平台作用，从而加强城乡社区协商，切实改善民生。二是积极探索城乡社区协商的新平台。积极探索党委领导下的基层各管理单位、基层企事业单位和居民自治组织及党代表、人大代表、政协委员、居民代表、外来务工人员等广泛参与的协商平台，力争全面把握各类民生问题；探索创新基层协商与多层协调联动平台，并建立健全提案、论证、听证、公示、评估、网络咨询、民意调查等多种协商方式，精准把握多层关注的民生难题；积极培育和规范各种社会协商组织，逐步探索社会协商对话平台，更好地汇集民智，从而切实把握民生问题，使各项决策更顺乎民意、合乎实际。三是以“互联网+”建立群众广泛的协商平台。将互联网与广泛多元协商主体协调联动的渠道和组织载体实现有机融合，建立社区网络论坛等各种互联网协商平台，拆掉时间和制度等隐性“隔离墙”，让外来务工人员等群体也能参与到社区协商中来，从而全面了解民众的困难疾苦，切实保障和改善民生。

创新社区协商议事规则，确实办好民生实事。科学合理的社区议事规则，是确实办好民生实事的关键。一是进一步完善城乡社区协商议事规则。充分利用已有制度优势，借助专家学者的力量进行合理的流程设计，将“沉淀的”制度规范用好，使协商民主在实践中更好运转起来。积极开展广泛调研，总结基层协商实践经验，适时上升为可操作的制度方式，并及时加以推广。二是构建程序合理、环节完整的基层协商体系。积极构建城乡社区协商制度体系，包括协商主体、协商内容、协商程序、协商效力、监督问责等制度化方式，尤其是要对参加协商人员的条件、产生方式、结构比例作出具体规定，对协商的启动、时间、议程安排、会议机制、结果运用形成刚性规范。三是创新多元多层协商议事规则。在明确多元协商主体职能定位的基础上，创新多元多层协商议事规则程序及操作方式，以多元多层协商协调联动的制度化方式消除贫困、改善民生。同时，积极探索运用大数据技术筛选合格、有协商能力的协商代表；积极探索运用可视化技术，实现多元多层协商过程的公开性和透明性，确保多元多层协商民主真实有效。四是努力探索将基层党建创新、群众路线与社区协商三者有机融合的制度化方式。基层党建创新、群众路线、社区协商三者显然具有内在的契合性。通过努力探索实现三者的有机融合，从而把党的领导作用变成组织引导群众实行自我管理、自我服务、自我监督的过程，变成了解民情、集中民智、改善民生的治理过程。

完善多层协调联动体系，合力办好民生实事。消除贫困、改善民生，必须完善城乡社区协商与多层联动机制。一是完善多层协商的信息沟通机制。建立和健全各级领导干部的群众接待日制度、多层协商信息公开制度、多层协商回应制度和“网络公示”制度等协商信息沟通机制，并针对民生难题构建多主体、多维度、多渠道的沟通网络，促进和确保广泛多层协商主体之间的信息沟通及时有效。二是创新城乡社区协商与多层互动协同机制。建立和健全基层乡镇、街道、企事业单位和社区等多元协商主体的互动协同机制；完善各级党政、人大、政协以及农业、民政、群团等职能部门共同组织参与协商机制，有效疏通、整合条块资源，从而多层联动办好民生实事。三是健全统领协调组织机制。加强和改善党对协商民主建设的领导，注重对城乡社区协商的发展和制度安排进行系统设计，并纳入各地的规划加以实施；地方各级党委和政府要把城乡社区协商工作纳入重要的议事日程加以落实；建立和健全党委统一领导、各方分工负责、公众积极参与的领导体制和工作机制，明确各部门组织参与协商的分工协作职能，避免多头协商、重复协商；建立城乡社区协商与多层协调联动的绩效考评机制，从而形成合力办好民生实事。

发展之路

社会组织培育的三个着力点

就本质而言，社会组织培育平台是一种新型的社会关系，它只有在与社会的联动中，才能真正体现培育的实效和价值。

□ 吴青熹

近年来，社会组织培育已成为社会治理创新的重要手段之一。依据“重点培育、优先发展”的基本思路，各级地方政府不断加大对社会组织培育的扶持力度。实践表明，社会组织培育需着力解决三个主要问题。

以问题为导向 解决培育方式的问题

目前，地方政府对社会组织培育主要采取两种方式：一是通过建立分级负责、属地管辖的综合培育平台对社会组织进行间接的能力帮扶；二是通过服务购买、公益创投等形式对社会组织进行直接的经济资助。然而，单个培育平台的培育流程及管理过程几乎都是对上一级培育平台的复制，这种类工业化的培育方式只能解决社会组织发展中的共性问题，难以同时兼顾培育对象的个性需求；同时，作为培育对象的社会组织，大部分处于萌芽期和初创期，很容易对政府在资金、硬件、项目和政策等方面的支持产生依赖，一旦培育期结束，部分社会组织甚至难以独立参与公益市场的竞争。

基于初创期社会组织需求的多样性和发展的阶段性，社会组织培育应坚持“四个到位”。一是培育初期，资源到位。从资金、信息和综合服务等各方面为社会组织提供诸如场地设备、补贴资助、项目信息、法律咨询、财务评估、注册协调等资源，帮助社会组织“活下来”。二是培育中期，能力到位。一方面，通过培训规范社会组织运作，提升社会组织在链接资源、获取项目、开展活动、提供服务等方面的专业能力；另一方面，通过加大专业人才的引进力度和在工作中发掘与培养骨干员工，将能力建设的重心放在团队建设和人力资本培育上，推动社会组织“长得快”。三是培育后期，认知到位。帮助社会组织对自身的优势、劣势，发展的机会、初露端倪的威胁合理定位，厘清组织使命、确定组织战略、将组织内部多元化的价值取向凝练成统一的价值观和行动准则、基于竞争优势打造组织品牌，确保社会组织“看得准”。四是培育结束后，追踪到位。对顺利度过培育期的社会组织保持长期的追踪和辅导。只有让培育平台真正成为社会组织成长全过程的支持系统，社会组织的发展道路才能 “走得稳”。



以协同为导向 解决培育主体的问题

目前，社会组织培育主体可分为政府主体、专业社会组织主导的社会主体以及政府与非公募基金会联营的复合主体三类。其中，政府主体有利于帮助社会组织获得政府的优势资源，但却无法避免管理体制和培育机制的行政化；社会主体拥有培育过程的自主权和畅通的资源获取渠道，但却丧失了取得政府资源的优先权以及政策和信息优势，难以在第一时间对政策变动和资源分配机会做出回应；而复合主体虽兼得二者之长，但由于规模偏小，因而影响力有限。事实上，各类社会组织培育主体都亟需新的发展抓手来拓宽日趋狭窄的发展空间。

对社会组织培育而言，就是要把市场作为新的培育主体，实现政府、社会和市场的多元协同。一是资本协同。打通培育平台和市场间的资本流通渠道，整合政府、社会和市场三方资金，鼓励企业以参与公益创投的形式投资公益项目，允许企业以风险投资的形式，综合运用贷款、股权、利率等多种金融手段为社会组织提供资本支持，解决培育平台的筹资困境。二是管理协同。鼓励企业给培育平台提供定制式帮助，引导培育平台借鉴和学习企业的管理理念和管理方法，将目标导向、过程管理、绩效考核、团队培养等先进的管理手段通过持续的能力建设转化为工作的长效机制，不断完善培育平台的治理结构，允许投资企业进入项目决策、执行和监督的全过程，促进培育平台规范化发展。三是制度协同。政府需对市场参与公益创投这一新兴的模式给予实质性肯定和鼓励，如对投身于公益创投的企业给予政策扶持、税收优惠和专项奖励等，为社会组织获得市场支持提供合法性空间，同时也要学习欧美国家先进经验，建立健全社会组织培育平台的市场化运作机制，允许民办非企业单位通过多种渠道筹集资金、允许金融机构成为企业向社会组织投资的中介，还要建立公益创投评估制度，进一步明晰社会组织的法人财产权，并将项目操作模式和管理流程标准化，杜绝在此过程中可能产生的寻租现象。

以联动为导向 解决培育实效的问题

目前，社会组织培育的重点主要集中在养老、助残、教育、就业等方面，很少涉及经济、文化、城建、城管、环保、卫生这些亟需大量社会组织承接公共服务转移的领域。值得注意的是，大部分社会组织在培育期满后只愿意以承接为政府服务的项目为主业，真正愿意深入基层直接为百姓服务的社会组织还不足10%，这直接导致我国基层社会组织数量严重不足，城乡社区社会组织发展极不均衡，乡村社区社会组织几乎处于空白状态。

培育资源的倾斜和服务导向的偏差使大量社会组织难以得到社会的认同和参与，进而导致社会组织与社会的脱节，降低了社会组织培育的正外部性。就本质而言，社会组织培育平台是一种新型的社会关系，它只有在与社会的联动中，才能真正体现培育的实效和价值。一是公众联动。构建社会组织与公众的联动机制，为社会组织发展营造良好的社会生态。运用各种媒体手段进行广泛的宣传推广、交流沟通，提高公众对社会组织的认知度，激发公众的社会公益意识和活动参与意识。着力建立和深化互动机制，让公众参与、为公众服务，提高社会组织的公信力。同时，还要引导社会组织形成正确的价值取向，鼓励社会组织树立为人民服务、做群众工作的理念。二是三社联动。构建社会组织、社区和社工的联动机制，将社会组织的服务重心向基层转移。通过宣传、活动增加社区居民间的交往，增强他们对社区的认同感、归属感和对社区事务的主动关心。对社区居民的需求进行充分评估，建立社区社会服务项目的总体规划，在社区建设、扶危助困、残障康复、劳动就业、医疗保障等与社区居民利益切实相关的服务项目上实现专业服务与群众需求的及时对接。大力引进专业社工人才和提供培训、实践岗位，推动专业化社会工作人才的培养、在群众中发现热心公益事业的领军人物和提升社区干部的社会工作能力，帮助城乡社区建立健全各类型的社会组织。三是网络联动。构建社会组织与社会网络成员的联动机制，为社会组织发展积累社会资本。通过增加社会组织与同类型社会组织的互动，帮助其学习借鉴同行先进的理念经验和运作机制，拓宽社会组织的发展空间，通过安排社会组织和学校、智库等不同类型组织的交流、合作，搭建资源、信息的共享平台，帮助社会组织吸纳更多的发展资源，实现不同组织功能上的互补、行动上的协作和资源上的整合。