

社区矫正检察监督工作常见问题探析

—以平罗县社区矫正工作为样本

马凤俊¹ 杨佳俊²

摘要：对社区矫正实施法律监督既是检察机关的一项重要职能，也是实现司法公正的重要手段。检察监督作为社区矫正有效运行的制度保障，对实现社区矫正内在价值、保护社区矫正对象合法权益、帮助社区矫正对象重塑人格回归社会具有重大意义。但是不难看出，基层检察机关社区矫正检察监督工作仍面临诸多问题，如监督力量薄弱、监督工作滞后、监督手段单一且缺乏刚性等。为此，应该从增强社区矫正监督力量、创新监督措施、强化智慧检务、提升监督水平等方面进行积极探索。本文通过对平罗县近三年来社区矫正检察监督工作进行分析研究，找出问题，提出对策，为今后解决相关类型性问题提供参考。

关键词：人民检察院 社区矫正 检察监督

一、平罗县社区矫正工作基本情况

（一）社区矫正工作队伍建设情况

平罗县下辖 13 个乡镇 144 个行政村，总面积 2060 平方公里，总人口 31.6 万人，少数民族人口占比 38%。平罗县司法局下设 13 个乡镇司法所，受委托对社区矫正对象开展日常监督、考察工作。截至目前，全县现有社区矫正工作人员

¹ 平罗县人民检察院党组成员副检察长 马凤俊

² 平罗县人民检察院第三检察部主任 杨佳俊

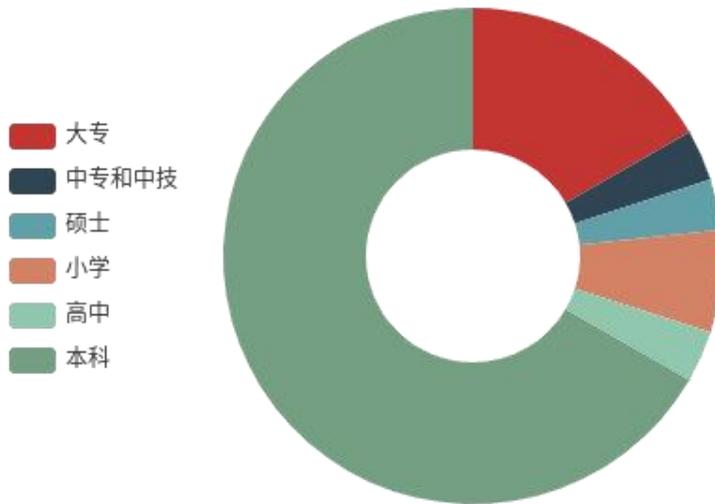
30人。其中，男性11人，女性19人，政法专项编制20人，政法专项编制人员均为大学以上学历。除城关司法所由3名在编工作人员开展工作外，其他司法所均由1名在编人员和一名编外调解员负责开展社区矫正工作。2011年8月以来，平罗县社区矫正对象人数呈逐年上升趋势，工作人员人数与在矫对象人数比例严重失调。

工作人员：32人 矫正对象：203人 配比率：1: 6.34

工作人员编制



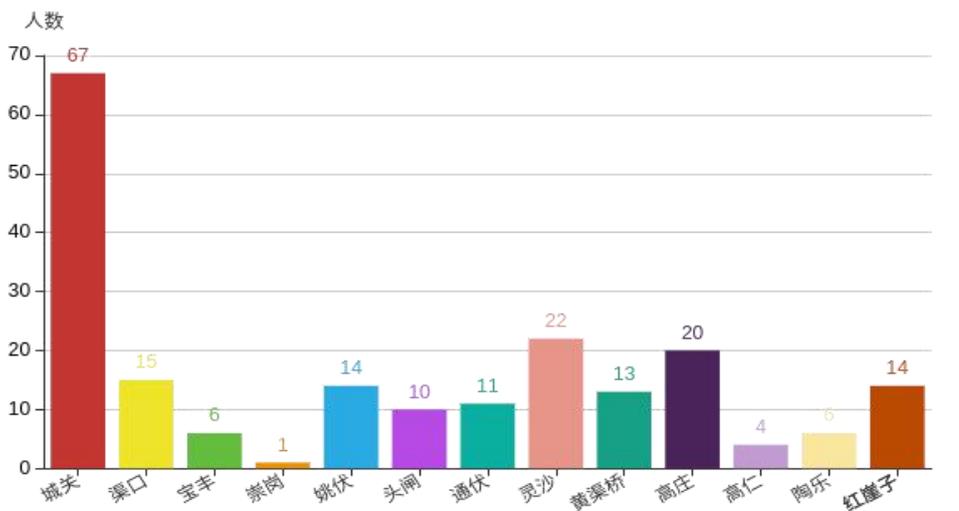
工作人员学历



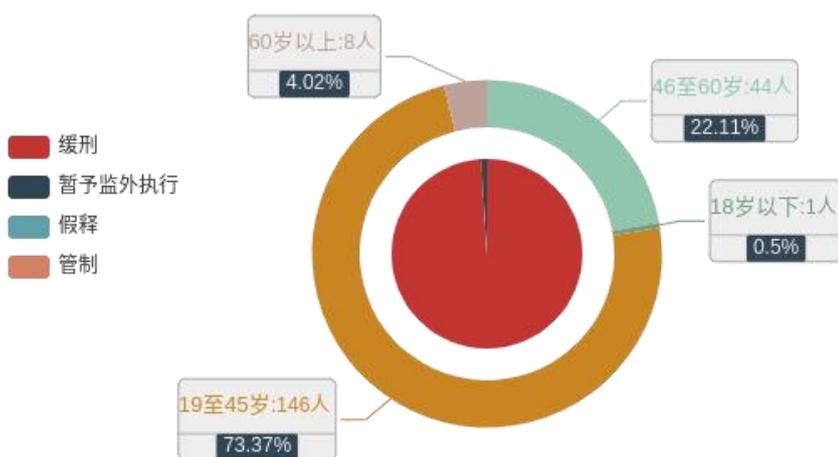
(二) 社区矫正对象基本情况

自 2010 年 8 月份开展社区矫正工作以来，平罗县司法局累计接收社区矫正对象 1807 人，累计解除社区矫正对象 1623 人。截至目前，全县现有在矫社区矫正对象 202 人，其中缓刑矫正对象 201 人，占社区矫正对象总人数的 99.01%，暂于监外执行对象 2 人，占社区矫正总人数 0.99%。社区矫正对象中 18 岁以上 201 人，18 岁以下 1 人。自 2020 年 7 月 1 日《中华人民共和国社区矫正法》实施以来，全县累计接收社区矫正对象 312 人，累计解除社区矫正对象 274 人，被裁定撤销缓刑 15 人。

人员分布情况



年龄分布-矫正类别



(数据来源: 宁夏社区矫正一体化平台, 截止 2023 年 6 月)

二、社区矫正检察监督基本情况

(一) 社区矫正检察的特点

社区矫正检察与监狱检察、看守所检察、强制医疗执行检察相比, 呈现如下特点:

1. 被监督机关的多元性。社区矫正执行从交付执行开始到执行结束, 贯穿多个环节, 各环节所涉被监督对象不尽相

同，呈现多元化特点。按照《社区矫正法》《社区矫正法实施办法》等法律法规和司法解释的规定，人民法院、公安机关、司法行政机关、监狱管理机关、监狱、看守所、社区矫正委员会、社区矫正机构、司法所、居民委员会、村民委员会、罪犯所在单位或者就读学校等在社区矫正执行过程中负有法定职责的机关和单位，均为检察机关应当监督的对象。

2. 被监督对象执行空间的分散性。监狱检察和看守所检察一般在特定的场所进行，空间相对集中。社区矫正检察面对的大多数是基层社区矫正机构、司法所、公安机关、人民法院、村居委员会等机关和单位。社区矫正检察工作所应触及的地方，可谓点多、线长、面广。

3. 社区矫正对象的流动性。社区矫正对象的流动性是社区矫正执行的难点和痛点，是社区矫正工作应当正面回应的突出问题，也是社区矫正对象脱管、漏管的重要原因所在。具体表现在：一是从判决地流向执行地。罪犯判决地与居住地不一致的，执行机关为居住地社区矫正机构。二是从看守所、监狱流向执行地。此种情况特指被裁定假释、暂于监外执行罪犯或者因执行剥夺政治权利向居住地流动。三是从居住地向外流动。此种情况指社区矫正对象在执行期间因工作原因跨区域打工、向外地迁居、外出就医、就学、探亲访友等。

社区矫正执行中的被监督对象多元化、执行机关的广泛分散性、执行对象的流动和居住活动空间的不稳定性、不确

定性，给社区矫正工作带来严峻的挑战，同样也使检察机关的法律监督工作十分艰巨和复杂。

（二）社区矫正检察的工作重点

按照《中华人民共和国社区矫正法实施办法》第六条的规定，社区矫正检察监督的重点主要有交付执行检察、监督管理和教育帮扶检察、禁止令执行检察、剥夺政治权利执行检察、解除和终止活动检察等。

1. 交付执行检察的工作重点。一是交付机关交付执行活动是否具备交付执行的前提条件。交付执行的前提条件涉及形式与实质两个层面，从形式上看要有生效的法律文书作为基础；从实质上看要求生效的法律文书所反映的事实要客观真实且法律适用正确。二是交付机关交付执行的程序是否符合法律规定。具体包括是否在交付执行前核实罪犯居住地、是否在交付执行时履行教育、通知职责、是否依法全面及时送达法律文书、是否按规定办理交接、登记手续等。三是社区矫正对象是否发生漏管。

2. 监督管理和教育帮扶检察的工作重点。一是社区矫正机构的监督管理和教育帮扶活动是否符合有关规定，具体包括是否为社区矫正对象确定矫正小组、是否履行告知义务、是否为社区矫正对象确定矫正小组并及时调整、是否对社区矫正对象的活动情况及时掌握、是否依法批准社区矫正对象外出、迁居和变更执行地、是否对社区矫正对象实施考核奖惩、是否对社区矫正对象实施教育帮扶等。二是社区矫正对象是否发生脱管。三是社区矫正对象的权益是否得到充

分保障。

3. 禁止令执行检察的工作重点。《关于对判处管制、宣告缓刑的犯罪分子适用禁止令有关问题的规定（试行）》第9条、第10条分别明确了禁止令的执行机关和监督机关，规定禁止令由司法行政机关指导的社区矫正机构负责执行。人民检察院对社区矫正机构执行禁止令的活动实行监督，发现有违反法律规定的情况，应当通知社区矫正机构纠正。需要注意的是，禁止令执行检察并不包括对公安机关或者检察机关公诉部门提请禁止令建议的监督，也不包括对人民法院宣告禁止令的监督，仅是对社区矫正机构执行禁止令活动的监督，属于刑罚执行检察的一项内容。

4. 剥夺政治权利执行检察的工作重点。公安机关执行的剥夺政治权利罪犯指两类罪犯，一类是法院判决单处剥夺政治权利的罪犯，一类是对徒刑、拘役的主刑执行完毕后继续执行附加剥夺政治权利的罪犯。检察机关的监督包括公安机关对上述两类罪犯执行的监督。监督的重点主要有：负责执行的派出所是否按照规定履行告知义务、对迁居的剥夺政治权利罪犯是否监管到位、对违反规定或者重新犯罪的罪犯公安机关是否及时处理、执行期满是否履行通知职责及公安机关工作人员是否存在侵害剥夺政治权利罪犯合法权益的行为等。

5. 解除和终止活动检察的工作重点。社区矫正解除和终止活动是社区矫正执行完毕和终结的一种形式。根据《社区矫正法》第44条和《社区矫正法实施办法》第53条第1

款的规定，社区矫正解除活动，是指社区矫正对象矫正期满或者被赦免的，且在社区矫正期间没有应当撤销缓刑、撤销假释或者暂予监外执行收监执行情形的，由社区矫正机构向社区矫正对象发放解除社区矫正证明书，办理解除矫正手续。正确认识和理解社区矫正解除活动，应注意以下两点：一是要注意解除活动的积极要件与消极要件。积极要件，是指要解除执行活动必须具备的条件，包括矫正期满和被赦免两种。但是仅具备积极要件不一定导致社区矫正解除，还必须没有应当撤销缓刑、撤销假释或者暂予监外执行收监执行的情形，此即为消极要件。二是要注意社区矫正解除活动与终止活动的联系与区别。社区矫正解除活动和终止活动从形式上看都是不再执行社区矫正，在2019年《社区矫正法》出台之前，基本不对二者进行严格区分。按照《人民检察院监外执行检察办法》的规定，将撤销缓刑、假释、对暂予监外执行罪犯的收监执行以及减刑活动作为社区矫正变更执行活动，而将矫正期满、被特赦以及死亡三种情形作为终止社区矫正执行的情形。但是《社区矫正法》对收监执行、减刑、特赦、死亡等情形进行了重新划分，不再单独提社区矫正变更执行活动，而是把变更执行中的收监执行纳入终止活动，把减刑纳入监督管理活动。《社区矫正法》施行之前，终止活动中的矫正期满、特赦归入解除活动，死亡则仍然归入终止活动。因此，《社区矫正法》施行之后，社区矫正解除活动和终止活动的区别在于，解除活动是正常情况下的执行完毕，社区矫正对象经过执行后顺利回归社会；终止活动是非

正常情况下的无法继续社区矫正，即社区矫正对象出现违法违规等问题被收监执行，或者社区矫正对象死亡。

（三）社区矫正检察的主要做法

1. 查阅档案。监管档案是体现执行机关监管工作的一个重要尺度，《社区矫正法实施办法》第18条规定，执行地县级社区矫正机构接收社区矫正对象后应当建立社区矫正档案，包括：适用社区矫正的法律文书；接收、监管审批、奖惩、收监执行、解除矫正、终止矫正等有关社区矫正执行活动的法律文书；进行社区矫正的工作记录；社区矫正对象接受社区矫正的其他相关材料。同时，接受委托对社区矫正对象进行日常管理的司法所应当建立工作档案。因此，查阅监管档案能够发现执行机关的监管活动是否符合法律程序、监管措施是否落实、罪犯有无脱管漏管，罪犯权利是否依法得到保障等情况。

2. 向有关单位和个人了解、核实情况。社会工作者和志愿者在社区矫正机构的组织指导下参与社区矫正工作，有关部门、村（居）民委员会、社区矫正对象所在单位、就读学校、家庭成员或者监护人、保证人等协助社区矫正机构进行社区矫正。检察机关了解、核实情况，主要是罪犯的表现情况和执行机关对罪犯的监督管理情况。

3. 与社区矫正对象及其亲属谈话，了解情况，听取意见。检察机关与监外执行罪犯及其亲属谈话，一是了解罪犯遵纪守法的情况；二是了解执行机关的日常监管措施是否依法落实；三是了解执行机关是否存在侵犯监外执行罪犯合法权益

的情况，受理监外执行罪犯及其近亲属的控告、申诉和举报；四是听取他们对监管工作和检察监督的意见和建议。

检察机关经过充分调查核实后，结合《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》的具体规定和案件具体情况，综合运用纠正违法和检察建议的方式对执行机关的违法行为予以纠正，从而保障国家法律在社区矫正执行领域的正确实施。

（四）社区矫正检察的本地实践

1. 通过“三排查”常态化开展日常检察。平罗县人民检察院聚焦《社区矫正法》《社区矫正法实施办法》以及《宁夏回族自治区社区矫正实施细则》规定的职责任务，在日常检察中坚持“三排查”。一是排查社区矫正对象交付接收工作。核对交付机关是否按规定将法律文书、社区矫正对象及时交付社区矫正机构，社区矫正机构是否按规定进行接收，是否存在社区矫正对象漏管等情形。二是排查司法所是否按规定开展监管活动。通过查看社区矫正对象工作档案、与社区矫正对象、社区矫正工作人员谈话、核查矫正管理平台等方式，掌握社区矫正工作人员履行岗位职责和社区矫正对象监管措施落实情况。三是排查社区矫正对象是否存在脱管及重新犯罪。定期向县司法局核对社区矫正对象信息，采取查阅请假审批手续、查看社区矫正定位系统、随机电话抽查方式检查社区矫正对象是否存在脱管情形。

2. 构建“定期+随机”的专项检察新模式。一是针对检察发现的问题，定期开展“回头看”专项检察，督促相关单

位落实纠正违法通知书或检察建议提出的要求，及时予以整改。二是定期开展交付执行专项检察监督。通过核对社区矫正对象矫正档案、查阅人民法院执行通知书、送达回证等方式，将人民法院是否履行对社区矫正对象告知义务、是否按规定送达法律文书、是否按要求交付社区矫正对象等作为专项检察活动的重点，严防社区矫正对象出现漏管。三是随机开展社区矫正对象请销假专项检察，严格规范社区矫正对象请销假制度，采取查、看、问等形式，重点对社区矫正对象请假事由、书面审批手续、外出目的地、返回时间等逐一核对，确保社区矫正对象请假符合制度规范，防止出现脱管。

3. 联合开展社区矫正巡回检察。一是注重巡前沟通。巡前积极与市红果子地区人民检察院沟通，反复酝酿巡回检察工作方案。采取“巡前告知、巡中沟通、巡后反馈”的模式，与辖区社区矫正机构积极沟通，实现巡回检察和监管改造双赢。二是强化监督手段。通过与社区矫正工作人员座谈交流、查阅社区矫正对象档案、核查工作管理平台等方式详细了解辖区内社区矫正工作的监管情况，重点对社区矫正对象的交付执行、监督管理、教育帮扶等内容进行检察，防止社区矫正对象脱管漏管及再犯罪，充分履行检察监督职责。三是借助“外脑外力”。主动邀请人民监督员加入巡回检察组，以查阅工作档案、参加座谈的形式，零距离了解、感受和监督社区矫正检察工作，形成人民监督员和巡回检察组工作合力。四是紧盯问题整改。巡回检察中，检察人员每日对核查出的问题进行汇总研讨，现场反馈各司法所。检察结束后，

与县司法局召开社区矫正检察反馈会，及时反馈发现的问题，认真研讨，达成共识，联合推动社区矫正高质量发展。

2020年7月1日，《中华人民共和国社区矫正法》实施以来，采取日常检察、专项检察、巡回检察相结合的方式对全县13个司法所开展社区矫正日常检查14次，专项检察4次，联合石嘴山市红果子地区人民检察院开展巡回检察6次。检察中，共核查社区矫正对象档案1800余册，针对检察发现的问题，向相关单位制发书面检察建议32件、纠正违法通知书56件，均被采纳。共核查出社区矫正对象脱管9人、漏管12人，审查收监执行15人。

三、社区矫正检察监督常见问题

（一）内部缺乏重视

检察机关具有履行检察监督社区矫正工作的法律职责，但目前部分检察机关对该工作缺少重视，主要体现在以下几个方面：一是顶层设计不够健全。《人民检察院组织法》第20条第7项中明确规定，检察机关对监狱、看守所的执法活动实行法律监督，并未将社区矫正执行监督纳入监督范畴，法律对检察机关的职责和操作方式也过于抽象和宏观，顶层设计依据不硬，存在对接不到位，导致职责不清而引发争议的后果。二是监督实践涉及面窄。实践中，检察机关开展社区矫正检察监督时对决定机关的交付执行和社区矫正机构的监督管理关注较多，对社区矫正机构的教育帮扶作用发挥和社区矫正对象的解除、终止检察关注较少。同时，巡回检察注意到了面上的广度，亦忽略了点上的聚焦，检察内容重

点不突出。三是基层检察机关执行监督部门人员力量配备薄弱。大部分基层检察机关普遍存在人员紧缺情况，内设机构改革后部分基层检察院将未检业务、刑执业务、职务犯罪侦查业务合并至一个部门办理，专职检察人员匮乏，现有工作人员缺少相关经验，导致社区矫正检察监督工作的作用及效果难以充分发挥。

（二）监督手段单一、工作滞后

实践中，基层检察院大部分通过定期或随机到社区矫正机构实地查阅档案或谈话等方式进行监督，该监督方式效率不高且属于“断点式”监督，疫情影响下该监督方式的局限性表现得更为突出。社区矫正涉及接收、交付、违规处置等矫正活动，节点多，而检察机关与负责社区矫正工作的司法行政机关缺乏相应的联系沟通机制，信息交流渠道不畅，无法在第一时间获取社区矫正的相关信息，无从对社区矫正各个审批、决定环节进行同步监督。检察机关发现社区矫正违法违规线索难，难以及时启动程序开展检察监督，不能有效预防在司法文书送达、定位管理、社区服务等执行活动中存在的脱管、漏管、虚管等问题。往往在违法违规行为发生以后，检察机关才跟进监督，使得监督常常都是亡羊补牢，检察监督工作始终处于滞后的状态。

（三）内外部信息沟通不畅

从检察机关开展的检察监督情况来看，社区矫正检察监督的基础性数据工作仍采用建档立卡的模式。一是现有台账信息单一。现有的资料收集、信息统计方式使检察机关难于

全面掌握社区矫正的相关情况，对社区矫正机构的执行情况 and 社区矫正对象的表现都难以掌握，对矫正人员的动态变化和矫正措施的实施效果都不容易精确把握，或者仅仅是掌握某一方面。二是信息收集严重滞后。按照检察机关内部要求，基层检察院基本上都能实行检察台账月核对制度，一月一核对，每个月月底与法院、公安局、司法局进行数据核对，但这种方式具有滞后性和不准确性。随着人口流动性大，非监禁刑罚跨地区判决、移送、执行增多，加之社区矫正对象流动性大，传统的社区矫正法律文书送达方式落后，花费时间长、效率低，往往造成法律文书送达延时，有时还会出现法律文书丢失的情况，容易发生脱管漏管虚管的情况发生。三是缺乏信息共享平台。一方面各部门社区矫正信息重复录入，造成司法资源的极大浪费；另一方面法院系统、公安机关均没有与检察机关建立信息共享平台，检察机关的信息收集很多程度上依赖于法院、公安机关、司法机关、监狱机关送达的文书。所以造成了检察机关获取信息的不及时、不完整、不利于开展检察监督工作。

（四）缺乏落实整改监督机制

现阶段检察机关采取的检察监督手段不多，只有口头的检察建议、纠正违法和检察建议书、纠正违法通知书。但在实践中发现，因检察机关纠正违法通知书和检察建议书缺乏强制力和惩罚措施，被监督单位不采纳检察机关意见的成本较低，被监督单位面对检察机关的纠正意见可能会不予“理睬”，可能会拖延执行，可能会不予执行，受这些因素影响，

检察机关监督成效大打折扣。

四、社区矫正检察监督的理性构建

（一）强化队伍建设，提升监督能力

进一步强化基层检察机关的社区矫正检察队伍建设工作，将其纳入为该工作的重点，确保工作队伍人手充足，从而保证监督工作专业化发展。一是建立刑事执行检察专业人才库。通过开展充分调查研究，探索建立人才库，选拔一批专业素质好，工作能力强的人员充实到社区矫正检察监督队伍，在选拔过程中注重人岗适应，结构合理，培养规划等，确保队伍的专业化和稳定性。二是定期开展专业培训。通过开展定期培训，提高工作队伍的专业素质，多种途径解决监督队伍专业能力不足等问题。

（二）创新监督方式，实现全程监督

为提升社区矫正检察监督实效性，必须要推进社区矫正检察监督方式创新。在社区矫正检察监督实践中，应不断开拓创新，积极尝试新方法、新模式，秉持不怕犯错的精神，在不断探索中找到新方法、新模式。其次，提升巡回检察次数。近年来，石嘴山市地区在社区矫正检察监督中积极探索市级交叉巡回检察的方式，收获了一定成效。通过建立市级范围交叉巡回检察制度，合理统筹有限的人力，并视情况提升巡回检察次数，促进收获更理想社区矫正检察监督的效果。

（三）加强信息共享，促进同步配合

检察机关与社区矫正机构实现信息互通，可以实时、便

捷地掌握社区矫正对象监管情况,也可以对司法机关在执法规范、流程等方面出现的问题,及时予以监督,促进检察监督更加主动、高效、规范,破解监督被动、碍于情面的难题。可依托社区矫正机构智慧化监管平台,实现监管信息互通,也可在信息技术尚不能完全实现的情况下,通过与司法机关、法院等部门建立信息共享机制,使各部门间信息流转实时、准确,为全程、实时、动态监督提供基础。

(四) 利用数据赋能,实现精准监督

从个案到类案再到社会治理的系统性监督,是刑事执行检察条线大数据战略的发展方向和目标。检察机关以积极推进纵向网络贯通、横向应用联通,打破部门之间数据壁垒,联通单位之间的“数据孤岛”。一是以数据贯通推动“四大检察”融合发展。在检察机关内部依托检察业务应用系统2.0、信访信息系统、流程监控系统等实现“四大检察”“十大业务”数据共享,及时掌握案件判决、交付执行、日常监管等关键环节数据,确保案件信息及时导入、风险隐患及时预警、敏感信息及时掌控。二是以工作协同推动类案监督。检察机关通过与司法局、公安局会签相关机制,强化与司法行政部门、公安机关之间的协作配合,联通“数据孤岛”。依托法院裁判文书、检察机关办案系统、公安机关信息系统、司法行政机关社区矫正一体化平台等建立数据库,通过数据关联、比对,有效拓宽监督线索来源。聚焦社区矫正易发问题,就关键信息进行筛选提取,构建大数据法律监督模型,开展“点一线一面”比对研判,确保及时发现类案监督线

索。三是以理念互通推动系统治理。社区矫正正是综合性系统工作，检察机关在与司法行政部门、公安机关建立数据信息共享机制的基础上，建立定期联席会议制度和信息化联动机制，整合司法资源，将评估、监管、教育、帮扶、监督等各个环节纳入智能化轨道，不断推进协同性、系统性。

社区矫正制度作为一种非监禁刑刑罚执行制度顺应时代发展，既能限制犯罪分子的自由，也不至于使犯罪人员长时间脱离社会而出现无法适应社会发展的局面。检察机关作为法律监督机构，在社区矫正制度中起着不可替代的作用，开展好社区矫正检察监督工作，建立健全高效率、全覆盖的社区矫正检察监督体系，能够更好地促进社区矫正制度的发展和完善，保障社区矫正制度的健康发展，提升社会治理能力高质量发展。