

中途之家的本土形态与本土逻辑

——基于国家与社会关系的分析视角

◎ 马志强

内容提要 本文通过对北京朝阳区中途之家的考察,描绘出其富有中国特色的本土形态;以本土形态为线索,追溯我国“国家”与“社会”的本土特征;以具有本土特征的“国家”、“社会”为基质,阐明中途之家的本土逻辑。文章指出,中途之家的成功运行本质上是在国家强大、社会缺席的本土社会结构下行政体系的“自我复制”。这种复制模式尽管以行政资源重新调配的方式解决了当下的社会管理问题,但“自我复制”的局限性决定了社会发育才是发展社区矫正制度的长久之计。

关键词 中途之家 强国家 弱社会 行政体系自我复制

(中图分类号)C916 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2013)01-0122-07

一、引言

按国家推行社区矫正制度的文件要求分期,我国社区矫正制度大致可分为两个发展阶段:一是从2003-2009年,以最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部于2003年7月联合下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》文件为标志,我国社区矫正制度进入一个由部分省市试行的试点工作期;二是从2009年到现在,以两院两部于2009年10月下发的《关于在全国试行社区矫正工作的意见》文件为标志,我国社区矫正制度进入一个在全国推广的全面试行期。其间,试点工作期的成功运行型塑了下一步社区矫正发展模式的基本模型或子模型;全面试行期的各地实践在沿袭试点期的运行模式或整合试点期子模式的基础上,在政府相关部门的强势推动下正在快速向前推进。

在社区矫正制度结束试点工作期进入全面试行期的历史际遇,我们需要反思:我国的社区矫正制度走出了一条什么样的中国本土之路?为何走出这样一条本土之路?沿着这条道路走下去,我们能否有

效回应引入西方社区矫正制度的历史初衷?我们今天正处在社区矫正制度的哪个历史坐标点?为此,我们需要洞察社区矫正制度的发展历史,把握社区矫正制度的发展逻辑,进而明晰社区矫正制度的发展任务。

目前,我国已经有30余个省市推行社区矫正制度。其中既有相对成熟的北京、上海、浙江等地区,也有仍处于摸索、完善阶段的其它地区。从全国来看,各地社区矫正实践形态多样且复杂多变。在此情况下,无论是深度的个案研究还是广泛的调查研究都难以解答上述问题。前者无法保证提出具有概括性的判断,后者容易因结论过于宽泛而失去对具体现实的指导力。而通过采取分析视角与研究选项相统一的办法,我们可以避免社区矫正实践繁乱表象的干扰,得出具有穿透力的研究结论。

我国社区矫正工作兴起于“国家”推动的历史发端,运行于“国家”与“社会”合作的社会管理格局。国家与社会结构型塑了社区矫正制度的发展轨道。这样,最能突显“国家”与“社会”特征的社区矫正运行体最能体现社区矫正制度的本土之路。而在



众多的社区矫正运行体中,北京市朝阳区阳光中途之家地处国家政治中心,具备高度的政治敏感性,拥有强大的政治执行力和充裕的行政资源。相比其它社区矫正机构,中途之家较为充分的体现了社区矫正工作的“国家在场”与“中国特色”。因此,尽管中途之家并不能代表一种普遍性的社区矫正工作模式,也难以成为各地社区矫正实践的最终发展结果,但由于其最充分体现了社区矫正发展的“国家”之维,从而最接近于能够贯穿所有社区矫正实践、反映社区矫正发展取向的一种“理想类型”(idea type)。因此,在国家与社会关系的分析视角下对北京朝阳中途之家的考察,得出的不仅是该社区矫正运行体的特征与原因,更是对我国社区矫正制度的深切体察。

本文在文献研究的基础上以西为镜,比照出我国中途之家的本土形态;以本土形态为线索,追溯我国“国家”与“社会”的本土特征;以具有本土特征的“国家”、“社会”为基质,^①阐明中途之家的本土逻辑;鉴于中途之家的“理想类型”意义,本文以上述研究结论为支点,廓清我国社区矫正制度的本土道路与历史任务。

二、中途之家的本土形态

1. 速成

国外中途之家多由宗教、慈善组织或公民个人发起,是社会民众在宗教教义或慈善之心的驱动下对一些从监狱释放出来但又难以回归社区的人员自发采取的社会救助行动。由于没有或者缺少政府部门的规划与支持,早期中途之家在机构数量、组织架构、功能设定等方面都远远不能满足社会实际需要。经历了上百年漫长的摸索、积淀、完善、演化的过程才形成今天国外中途之家相对成熟的发展形态。如从1845年教友派信徒在纽约市建造的艾萨克·丁·胡珀(Isaac Hopper)之家算起,美国的中途之家已经有近170年的发展历史,^②从1888年“静冈县出狱人保护公司”的建立到现在,日本的中途之家也已经有120多年的发展历史。^③以1964年国际“中途之家”联合会成立为标志,世界很多国家的中途之家已经有50年^④的发展历史。

中国不然。我国的中途之家并没有经历这样的自然演化过程,而是根据我国实际需求在充分借鉴

国外丰富经验的基础上,在政府相关部门积极筹划与大力扶持之下快速建立起来的。在发展历时上,从2003年社区矫正制度试行到2008年中国首个中途之家成立,其历史孕育不超过5年时间。从2008年北京朝阳区中途之家初次运行到2011年在北京各区进一步推广中途之家模式,其经验摸索不超过4年时间;在运行实效上,中途之家因其服务项目多样、课程设置完善、设施先进、机构健全、矫正效果好而得到了政府相关部门、社区矫正理论与实务部门的关注和认同。运行时间短,但项目完善、功能齐备、效果良好。“速成”成为北京中途之家不同于国外的一个显著特点。

2. 从整体到部分的出场路径

西方的社区矫正制度走的是一条自下而上、自生自发的自然扩展道路。在中途之家、缓刑、假释等三项制度逐步完善的基础之上最终形成了今天的社区矫正制度。^⑤其中,中途之家的运行实践为社区矫正制度的施行提供了最重要的工作参考。一定意义上说,社区矫正制度是中途之家的扩展方案与完备状态。在西方,先有中途之家,后有社区矫正。从中途之家到社区矫正,西方走的是一条从微观模式到宏观制度、从部分到整体的发展路径。

而中国相反。从历史发展实际看,自古以来,中国人对待犯罪者多采取身体惩罚与自由剥夺等形式,所谓“杀人者不死而伤人者不刑,是谓惠暴而宽贼也”。^⑥在这种广泛的社会共识之下,我们对待犯罪人的处遇方式长期以来只有监禁矫正一种,而并没有中途之家之类的介于监狱与社会之间的处遇模式。

从决策动机上讲,我国植入西方社区矫正制度最直接的原因是监狱容纳空间不足,行刑成本过高。^⑦对于决策者来说,要想解决这种行政管理困

^① 基质在此处沿用亚士多德的用法,指事物的生灭、发展、派生等变化均由其产生,并始终存在于事物之中的东西。参见《哲学大辞典》(修订本),上海辞书出版社,2001年,第589页。

^{②④⑤} 许振奇《中途之家矫正模式与我国罪犯矫正文化的碰撞与融合》,《中国司法》2010年第9期。

^③ 张荆《日本社区矫正“中途之家”建设及对我们的启示》,《青少年犯罪问题》2011年第1期。

^⑥ 荀况《荀子全译》,蒋南华、罗书勤、杨寒洁注释,贵州人民出版社,2009年,第314页。

^⑦ 翁里《中美“社区矫正”理论与实务比较研究》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2007年第6期。



难,最有效的办法是引入社会力量以减轻国家部门负担。因此,当社区矫正制度移植到中国的时候,决策者首先寄希望于社区矫正制度的“社区”安排,而不会延续由政府财政投资,由人事部门设立岗位、配备人员的“行政”安排。中途之家之所以在社区矫正制度运行5年后成立,是因为这种新的矫正模式能够弥补当前社区矫正制度中的某些不足,并能更加充分地发挥我国社区矫正的制度优势。

综上,不论在历史发展实际上,还是在相关部门的决策制定上,我国先有社区矫正制度,后有中途之家。从社区矫正到中途之家,我国走的是一条从宏观架构到微观方案、从整体到部分的发展路径。

3. 社会稳定优先于个人调适

国外中途之家多由民间发起。由于宗教人士或其它社会成员怜悯于犯罪人的不良境遇,中途之家的功用多以犯罪人个人福祉为鹄的;受民间矫正资源所限及其助人文化的束约,中途之家的矫正帮扶多以助人自助的方式完成。由此,犯罪者的个人调适便成为国外中途之家的主要目标。

美国女犯罪心理学家米米·西尔博特与曾是假释犯的约翰·马勒认为,改造犯罪人应当通过唤醒犯罪人本身的良知、由犯罪人自己来解决自身问题。正是由于对这种矫正理念的践履与探索,两人共同成立了迪兰西街矫正中心。^①这种历史缘起表明,迪兰西街矫正中心持有的是站在犯罪人的立场上帮助犯罪人自己改造自己、自己解决自身问题的价值理念。而社会稳定是在该中途之家解决犯罪人自身问题的基础上衍生出来的积极社会影响。

美国康涅狄格州纽黑文市的莫尔计划公司是1974年建立的具有非营利组织性质的中途之家。其机构名称为“模范犯罪人重新整合体验计划”(project model offenders reintegration experience 简称project more)。^②该名称所反映的工作理念同样是站在犯罪人的立场上,以犯罪人亲身实践的方式调整自我,重新融入社区。社会安全与稳定再一次成为该民间组织所带来的间接的社会效果。

而北京中途之家的全称为“北京市朝阳区阳光矫正管理培训中心”。其首要职能定位是站在维护社会安全与稳定的立场上,把犯罪人当成矫正、管理、培训的对象。北京中途之家正是通过对犯罪人

进行矫正、管理、培训三个方面的主题修正,使犯罪人重新做人,不致再次危害社会。

三无人员(“无业可就、无家可归、无生活来源”)在北京社区矫正制度实行之初就已存在,以后也将长期存在。从理论上讲,只要条件允许可以在任何时间采用中途之家的制度模式进行矫正与帮扶。但是,北京中途之家历史性地选择了2008年7月8日——距北京奥运会开幕的前一个月成立,其维护社会稳定、办好北京奥运会的意图明朗。政府相关人员在总结中途之家的作用时说:(中途之家)“在维护社会稳定,特别是在奥运会、残奥会、十七届三中全会及欧亚峰会等敏感时期实现社区服刑、刑释解教人员无脱管、无漏管、无重新犯罪、无涉奥事件的‘四无’目标发挥了重要作用”。^③

从机构主旨及其生发轨迹上均可看出,北京中途之家首要的工作目标是站在政府部门的立场上,维护的是社会的安全与稳定。

4. 行政运行模式

经过多年的发展与完善,世界各国的中途之家共形成三种运行模式。(1)政府包办。即中途之家完全由政府投资建设,由政府管理并负责运行;(2)社会包办。即中途之家完全由私营公司、民间组织或个人承办。其矫正、培训与管理等诸项均实行社会自治;(3)政府与社会合办。即中途之家由政府与民间(公司、社会团体或个人)签订合作合同,由政府部门提供工作对象、资金并负责监管,由民间组织或个人按合同建设、管理与运行。^④

北京朝阳区中途之家采取的则是由政府包办的行政运行模式。(1)完全由政府部门出资。在中途之家筹建、施工过程中,所需资金由司法部等相关部门保障;在工作开展过程中,机构运作、人员薪金纳入财政支付体系;(2)按行政框架设置机构。中途之家属国家事业单位,隶属于朝阳区司法局,设有教育矫正部、心理咨询与技能培训部、宿舍管理部、办

① 颜九红《美国社区矫正的成功典范——迪兰西街矫正中心》,《北京政法职业学院学报》2005年第2期。

②④ 吴宗宪《中国中途之家发展模式探讨》,《中国司法》2010年第7期。

③ 荣容、刘勇《北京市朝阳区积极探索阳光中途之家工作模式》,《犯罪与改造研究》2009年第6期。

公室等常设机构,并按职位配备相应人员;(3)利用行政资本整合矫正资源。以行政指令的方式,组织区公安分局、区法院等部门对新接收的社区服刑人员进行法制教育,调动区民政局、区红十字会为困难人员提供救助,协调区劳动局为受培训人员提供招聘信息;①以政府购买服务的方式聘请烹饪、美容美发、计算机操作等领域的专家为社区服刑人员进行培训教育,聘请心理咨询师为社区服刑人员提供心理咨询和辅导;②以群众动员的方式充分发动基层广大群众、大学生甚至改造表现优秀的社区服刑人员作为社区矫正志愿者;(4)工作内容以管教为主。中途之家对于各项管教工作在机构、人员、考核等方面都设有硬性指标。而对于心理辅导、行为矫正等矫正工作未做硬性规定,矫正工作者的主要工作是“建立档案、电脑录入、记谈话记录”及“走访调查、申请低保、困难帮扶”③等。

三、中途之家的本土国家、社会特征

中途之家萌芽于6世纪欧洲,兴起于19世纪英美,遍布于20世纪各国。当中途之家在21世纪初植入中国的时候,表现出了上述种种具有“中国特色”的本土形态。而以此形态为线索,我们可以追溯中途之家本土的国家、社会特征。

1. 本土的国家特征

(1) 高度的社会管理责任感和较强的自我调适能力

随着社会的发展与变迁,社会管理不可避免地会碰到各种困难,甚至危机。在困难(危机)来临的时候,不同国家有不同的反应,如勉强维持原有管理工作、适度收缩社会管理范围甚至撤除管理机构与管理人员等。

而上海司法部门在监禁刑罚碰到监狱空间狭小、行刑成本过高的时候,能够果断移植国外非监禁矫正制度,从而成功接管监狱管理“溢出”人员;④当该制度成功试行后,司法部能够快速、全面推进社区矫正制度,从而开创了我国监禁矫正与非监禁矫正两条轨道并行的矫正格局,适应了新时期罪犯矫正的历史需求;当发现社区矫正制度存在不足的时候,北京司法部门能够学习国外经验,以中途之家这种新的制度模式弥补原有工作的不足,保证了社区矫

正制度的平稳运行;针对中途之家的工作任务与工作对象,矫正管理者能够改变原有的刚性管理方式,采取平等沟通、促膝长谈、监管人员与被矫正人员同吃、同住、同娱乐⑤等柔性管理方式提高社区矫正工作的成效。

上述社区矫正的发展线索表明,当社会管理出现困难的时候,国家没有依赖社会组织承担社会管理任务,也没有以通过制定政策、法律等方式,以民间力量为实施主体间接开展社会管理工作,而是不等不靠、积极面对,由国家自身全力承担社会管理职责。表明了国家高度的社会管理责任感和较强的自我完善能力。上述本土形态中,中途之家的“速成”就是这种在高度的社会管理责任感驱动下,通过自我调适,加强社会管理的表现。

(2) 较强的资源整合与社会动员能力

对于中国来说,中途之家属于“天外来客”。在其“空降”之前,我国并没有相应的机构设置、人员储备、制度接口、资源预留或者蓄势待发的社会支持。但在政府相关部门的一手操办下,仍能白手起家,快速调拨土地、人员、资金等多方资源,建立起中途之家的核心组织机构。

同时,通过行政手段充分调动起对核心机构起到辅助、配套作用的相关部门为该项工作拾遗补缺、保驾护航;通过市场手段取得专业人才的智力支持,通过社会动员手段取得部分社会公众的有力参与。上述行政、市场、社会动员三种手段的娴熟运用有效地整合了中途之家所需要的政府、市场、社会三大部门的资源,在很短的时间内,公安局、卫生局、民政局、劳动局、司法局、检察院、法院、红十字会、相关领域专家、社会志愿者等齐集中途之家,共谋矫正大计。

中途之家的成长历史与运作体系展示了我国较

① 姜爱东《试论“中途之家”在推进社区矫正中的作用——以加强社会建设创新社会管理为背景》,《中国司法》2010年第9期。

② 荣蓉、刘勇《北京市朝阳区积极探索阳光中途之家工作模式》,《犯罪与改造研究》2009年第6期。

③ 阳光中途之家网站: <http://halfwayhouse.bjchy.gov.cn/sub/windex.jsp>。

④ 孙辉《罪犯的监狱矫正与社区矫正模式比较——以上海市为例》,《南京师大学报》(社会科学版),2007年第7期。

⑤ 刘砥砺《刑释解教人员的“中途之家”》,《民主与法制》2009年第16期。



强的资源调配与社会动员能力。在中途之家的行政运行模式中,“行政指令方式”、“领导小组模式”、“政府购买服务方式”、“群众动员方式”均是调配、整合社会资源的有力手段。

2. 本土的社会特征

(1) 社会组织缺席

从中途之家的国外经验看,宗教组织、慈善组织或公民个人是中途之家重要的实施主体,“国家则通过制定和修订法律,出资、参与和指导社区矫正工作”。^①

如上所述,我国在引进社区矫正及其系列制度安排的时候,鉴于节约刑罚执行成本的考虑,决策者首先倾向于整合社会资源分担部分社会管理职能以缓解政府行政压力。中途之家的原初设计方案验证了这一点。在中途之家成立之前,北京朝阳司法局相关人员介绍说,“即将建成的‘阳光中途之家’属民间非营利组织,主要由朝阳区政府出资,多方筹集资金为辅,将采取民间机构运作,司法局监督指导的方式开展工作”。^②

但是在真正运行之际,中途之家已经由原来设计的“民间非营利组织”变成了隶属于国家政府部门的“事业单位”;“主要由政府出资,多方筹集资金”变成了“全额纳入政府财政预算”;“民间机构运作,司法局监督指导”变成了完全由“政府部门运作”,其部门规划、运行方式、相关制度均按行政模式运行。中途之家已经由设计之初的“民间组织”变成了典型的政府行政机构。

国外社区矫正制度清楚表明,中途之家做为社区矫正制度的运行载体需要社会组织的广泛参与;中途之家的原初设计方案再一次表明,政府希望社会组织加入。但是由于缺乏能够承接中途之家管理与矫正职能的社会组织,国家才全部承担了中途之家的社会管理职责。中途之家的行政性运作恰恰是社会组织缺席的表现。

(2) 志愿精神不足

在国外中途之家的人员结构中,专职人员简单精干,而志愿者众多。如美国中途之家一般设专职人员4-7名,兼职人员1-3名,而志愿者多达200余名;^③迪兰西街矫正中心没有一个政府行政人员的席位,全部事务实行自治。^④在《关于在全国试行

社区矫正工作的意见》文件中,社区矫正被明确为“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”开展的非监禁刑罚执行活动,要建立“社会力量广泛参与的工作机制”。^⑤

借鉴国外社区矫正的成熟经验,按我国社区矫正的文件要求,北京中途之家可以将较大的工作空间(物质救助、心理辅导、行为养成、职业培训等)预留给社会公众。但是从机构实际设置看,北京中途之家岗位设计完整,工作分工明确,相关工作均可按工作预案由专门人员完成。一方面,工作职能齐备,没有工作盲点是中途之家有效运行的成功之处。但另外一方面,这种令人“高兴”的“中国经验”恰恰是在志愿精神不足、少有志愿者参与的情况下,政府“独自打保龄球”的尴尬表现。

当我们长时间锁定中途之家这个“频道”时,我们有时会捕捉到“志愿者”的身影,他们主要由“高校高年级的大学生”和“退休老干部”两个群体组成。然而,从工作成效上看,这两个群体都处在社会舞台边缘:前者尚未全面走入社会,后者已从社会中心退出。而被矫正对象形形色色,其中既有涉世不深的未成年人,也不乏深谙社会规则,并游走于社会规范之间的“社会精英”。上述志愿者只能有效帮扶部分矫正对象。而从现有对大学生志愿者的实证研究来看,其工作方法与工作时间均与工作要求相差很远;^⑥从工作动机看,在很大程度上,青年志愿者是把中途之家当成一个能够提高自己实践能力的实习基地;老年志愿者把中途之家当成能够充实退休生活的老年活动中心。而那种真正怀有社会帮扶之心,解决犯罪人不良境遇的志愿精神远远不足。

① 张荆《日本社区矫正“中途之家”建设及对我们的启示》,《青少年犯罪问题》2011年第1期。

② 袁京《朝阳区“阳光中途之家”6月启用》,《北京日报》2008年4月19日第6版。

③ 郭健安、郑霞泽《社区矫正通论》,法律出版社,2004年,第289页。

④ 颜九红《美国社区矫正的成功典范——迪兰西街矫正中心》,《北京政法职业学院学报》2005年第2期。

⑤ 《关于在全国试行社区矫正工作的意见》,《中国司法》2009年第11期。

⑥ 周九英《广州市社区矫正工作模式探讨——以志愿者队伍建设为视角》,《法治论坛》2010年第9期。

四、中途之家的本土逻辑与发展困境

1. 中途之家的本土逻辑

具有本土特征的“国家”与“社会”构成了形塑中途之家本土形态的逻辑力量。二者互动形成的本土性的“国家—社会”关系结构与作用机制构成了中途之家的本土逻辑。

上述分析表明,我国的“国家”是一种高责任感、高自我调适能力、高资源调动能力的“强国家”,“社会”是社会组织缺席、志愿精神不足的“弱社会”。当社会管理出现问题的时候,由于高度的社会管理责任感,国家不会放松更不会放弃对公共领域的社会管理。鉴于维护自身合法性、权威性的考虑,国家不会等到社会管理出现险情的时候才解决问题,而是未雨绸缪,提前做好应对准备。在“行政成本—行政收益”的考量之下,国家倾向于与社会合作来共同解决问题。但是当国家想把部分管理职能转移给社会的时候,又碰到了“弱社会”的本土现实。在此情况下,国家只好将社会管理职责全部承揽过来,自己解决问题。中途之家从最初设计的民间性质变成后来的官方性质,就是这种求“政社合作”未成而只好转回“政府包办”的结果。

在没有“社会”这个外力的帮助下,“国家”的社会管理只能在自身封闭的行政工作框架内完成。社会管理创新只能是在原有行政管理制度的基础上实现工作理念、工作方法上的创新。从北京中途之家我们可以看到,尽管中途之家在工作理念上采用了“以人为本、回归社会”的新理念,在工作方法上采用了“平等、尊重、亲和”等柔性工作方式,但在机构设置、运行模式上仍然沿用了行政管理的工作模式。

由此可见,同国外中途之家的民间质性与民间运作不同的是,在我国“强国家—弱社会”的本土结构下,北京中途之家的建设与运行过程就是一个有着新目标与新方法的行政部门的产生与运行过程。其实质是现有行政机构的“再造”或“复制”。这种“行政体系的自我复制”构成了北京中途之家的本土逻辑。

2. 中途之家的困境

北京朝阳中途之家无疑是成功的,而目前中途之家大有扩张之势。继2010年西城、东山、大兴三

个区兴建中途之家之后,2011年中途之家在北京各区县全面推广。全国其它省市也很可能推行中途之家的矫正模式。那么,朝阳中途之家的运作模式是否长远?众多后发的中途之家是否也能取得同朝阳中途之家一样的成功?沿用朝阳中途之家的运作模式,其命运将会如何?

经上述论证,北京朝阳中途之家的本土逻辑是在“国家强大——社会缺席”的本土结构下行政体系的自我复制。这种“行政体系的自我复制”实际是国家在某一行政机构面临困难的时候行政资源的自我调配。即将行政资源从一个部门调到另一个部门,或者从多个部门中各抽取少量资源充实给某个部门,通过资源重组的方式达到对国家闲置资源的充分利用和紧缺资源的最优配置,从而“再生”了行政资源,有效缓解了当下的社会管理困难。北京朝阳中途之家就是充分利用了国家的潜在资源(如土地资源、人力资源等)以及和各部门资源共享(如公安、司法、民政等部门的工作支持),而有效解决了“三无人员”的安置与回归社会问题。但是,这种“自我复制模式”本身只能是有限的“复制性”。

(1)“低成本—高效益”的行政追求决定了“行政复制”的有限性。社区矫正首先是为了解决刑罚执行成本过高的问题而出现的。但是在本土的“国家—社会”结构下,实际解决办法又回到了国家自己解决的老路。虽然这种新的解决模式在犯罪人行为矫正方面具有先进性,但在“行政成本—行政收益”的维度上,这种解决模式未能向前迈进一步。

而目前中途之家并没有面临成本压力,且运行较好。这种状况仅适用于当前特定的历史时期。国外由于社区矫正制度的成功运行,非监禁矫正人员比例已经远远高于监禁矫正人员。2000年,加拿大适用社区矫正的比例为全世界最高达到79.76%,澳大利亚达到77.48%,美国为70.25%,韩国和俄罗斯较低,但也分别达到了45.9%和44.48%。而2008年我国社区矫正的适用比例仅仅为17%。^①在大量的犯罪人仍然由监狱机构承载的时候,社区矫正当然可以轻装上阵,中途之家可以有条不紊地

^① 赵咏梅《试论我国社区矫正制度的构建与完善》,《福州党校学报》2008年第6期。



运行。然而一旦当较大比例的犯罪人由监禁矫正转入非监禁矫正的时候,社区矫正(包括中途之家)就将面临较大的运行压力。届时,我们又会回到行政成本过高的老问题。可以预测,在社会一直未能有效支持的情况下,今天上海等部分监狱机构的困境就是明天中途之家的命运。

(2) 行政管理的“社会目标取向”决定了“行政复制”的局限性。维护社会整体利益是政府保持其合法性的前提,社会安全与稳定是政府部门的当然工作目标。而在市场经济的训练下,广大社会成员越来越具有多样化、个体性的社会需求。作为代表社会整体利益和有着部门自身利益的国家不可能事事以社会成员的意愿行事。以政府行政管理为主体的社会管理方式将难以满足广大社会公众的需求;当社会的个体性需求与国家的整体性供应不相匹配时,国家将面临合法性与权威性弱化的危机。届时,国家将不得不放缓或停下中途之家的“行政复制”之路。

(3) 行政动员的权宜性决定“行政复制”的有限性。通过上述分析我们看到,中途之家的运作体系大致可分为两个部分,一个是中途之家自有机构与成员承担的部分,另一个是通过行政动员手段由其它合作单位承担的部分。中途之家在自身机构尚未完善的情况下之所以能够成功运作,与这些动员过来的辅助资源的配合是分不开的。但是这种“行政动员模式”本身却是一种权宜性、临时性的工作模式。

组成“动员模式”的工作人员均有自己的本职工作岗位与常规工作任务,受自己岗位领导的指挥与管理。对工作人员来说,本职岗位工作是常规工作、分内工作。“动员模式”下的工作是临时工作、分外工作。在两者发生矛盾时,工作人员以常规工作为重。所以尽管在行政动员之下,不同部门人员可以组成一个工作组为共同的目标通力合作,但是这种工作模式却是临时性的,只能做为一种权宜之计。

北京朝阳中途之家成功调动了多部门的工作资源,但其无法保证这些工作资源在中途之家每次需要的时候都能出现;当大量的中途之家纷纷成立的时候,更是无法保证每个中途之家都能有效调动这些工作资源。行政动员的权宜性决定了北京朝阳中途之家“行政复制”的有限性。

综上,虽然“行政体系的自我复制模式”有效解决了中途之家当前的工作任务,但是这种工作模式如果没有社会的实质参与,将难以持续,最终会再次陷到行政管理的困境当中。

五、结语

国家强大、社会缺席的本土“国家—社会”关系结构决定了“行政体系自我复制模式”必然性。“低成本、高收益”的行政效益追求、社会整体利益至上的行政目标取向和行政动员的权宜性决定了行政体系自我复制模式的暂时性、过渡性。这种暂时性、过渡性又决定了社区矫正制度“社会化”的必然性,即社会力量参与是社区矫正制度的长远发展之路。

由此,我们基本廓清了社区矫正制度两个发展阶段的中国本土之路。

第一个发展阶段是社区矫正制度“国家”推动阶段。这一阶段从国家开始推动起一直到行政体系自我复制全面完成结束。目前,北京朝阳中途之家已经初步完成了“行政体系的自我复制”,领先进入了社区矫正制度第一发展阶段的终点区域。而从我国各地区正广泛推行的社区矫正工作来看,当前大部分地区的社区矫正工作所遇问题高度集中,解决办法高度一致。即均集中在机构设置、定岗定编、人员配备、财政来源等机构建设方面。上述问题的出现萌生了对“复制行政体系”的渴求,上述问题的解决将以行政体系复制成功为终点。除深圳等少数具有一定规模且相对独立的社会组织的城市外,我国大部分地区的社区矫正工作正你追我赶地走上“行政体系复制”之路。

第二个发展阶段是社区矫正制度“国家”与“社会”合力推动阶段。这一阶段从社会开始参与起,直到社会充分参与并与国家形成互助合作的工作格局。尽管目前已经有社会力量参与到社区矫正中来,但在社会力量实质性参与的意义,这一阶段远未开始。为此,在加大社区矫正国家推动的同时,加强对“社会”的培育是社区矫正制度发展的长久之计。

作者单位: 长春工业大学人文学院

责任编辑: 秦开凤