

试论社区矫正评估对象的构建

刘诗嘉

(上海大学 法学院,上海 201701)

摘要 社区矫正评估体系的构建对于我国社区矫正工作的开展具有重要意义,而评估对象内容和范围的确定是整个评估体系的基本组成部分。评估对象的确定是一个科学的过程,因此必须在一定的方法论指导下进行。美国的项目评估方法非常先进,可以作为确定评估对象的方法论。现阶段我国社区矫正评估对象包括五个方面的内容,对这些内容进行细化,可以得出具体的评估对象。

关键词 社区矫正评估体系;社区矫正评估对象;需求评估;过程评估;影响评估;评估可能性的评测
中图分类号:D916.7 文献标识码:A 文章编号:1671-4970(2005)03-0018-04

为社区矫正制度构建评估体系,是一项非常重要,也是非常复杂的工程。而社区矫正评估对象是评估体系的基本组成部分。本文试图利用项目评估的研究方法来确定我国社区矫正评估对象的范围和内容,为我国社区矫正评估体系的完整构建尽一份微薄之力。

一、进行社区矫正评估的意义

社区矫正在我国是一项尚处在试点阶段的非监禁处遇制度,其试行效果如何将直接影响它在我国的发展走向,所以必须对它进行评估。

进行社区矫正评估的意义首先体现在,我们需要了解社区矫正在中国的可行性以及实行中的优势和不足,并且作出相应的反应,而评估能够在这两方面提供最直观的参考。在条件允许的情况下,可以使用最科学的方法进行评估,此时评估结果的影响力甚至不限于参考,几乎达到了直接指引的作用。

从社区矫正制度的体系上看,评估也有必要作为一项重要内容加入其中,否则,这个体系就不完整。社区矫正属于刑事司法范畴,而刑事司法学的性质决定了评估是一项不可或缺的组成部分。现阶段我国学者的研究工作基本上是围绕社区矫正立法、机构和人员配备、矫正措施的种类、国外矫正情况介绍等内容展开的,尚没有对评估进行过研究,这显然是一大漏洞,急需弥补。

进行社区矫正评估也可以为我国在刑事司法和犯罪学领域研究方法的革新起到抛砖引玉的作用。美国很早就将实证研究方法引入了这两个领域,拍脑袋、想当然式的研究被认为首先在方法论上就不

合格。相比之下,我国把社区矫正制度引入了国内,却没有把实证研究方法同时带入国内,这不能不说是一个遗憾。社区矫正评估研究必须使用实证研究方法,这可以视为我国在整个刑事司法和犯罪学领域研究方法的革新契机。

二、社区矫正评估对象的种类

社区矫正评估对象的种类可以分为需求评估、过程评估、影响评估以及对评估可能性的评测。

1. 社区矫正的需求评估

这项评估是在设计和实行某个社区矫正项目之前进行的,目的是了解是否有必要开展这个项目。比如要对社区矫正对象进行更严格的监管,那么事先就应当对服刑人员脱管现象的严重程度、脱管人员的犯罪类别、除严格监管以外可能的选择方法等等进行了解,然后作出是否进行严格监管的决定。

2. 社区矫正的过程评估(也称为项目监测)

社区矫正项目是否正在按计划得到实施,以及那些和社区矫正如何运作相关的问题,都需要过程评估来解决。包括社区矫正与其目的之间的一致程度、社区矫正相关项目(如缓刑、假释项目)的流程运作、资源使用、社区矫正管理状况以及其他类似情况。在社区矫正实行过程中,可能无法按照预期设定的计划实施和执行的原因:机关、部门之间的配合不到位;有的地区社区矫正机构设置和人员配备不合理;相关人员缺乏经验或动力;既定的规章制度不够细致全面,为随意解释留下了很大的空间;基层在执行中没有很好地贯彻上级的基本意图等等。这些社区矫正的运作过程和操作状况问题都是过程评估

的主要内容。

此外,过程评估在某种程度上也可作为社区矫正的过程监测或执行监测。在社区矫正实践中,一旦需要不断地定期提供相关项目、职能执行的情况资料,过程评估就成为社区矫正管理者监督和管理社区矫正实行的途径,从而确保社区矫正日复一日的运作过程正确有效。过程评估提供的信息可以使社区矫正管理达到更高的水平。

3. 社区矫正的影响评估

它所关注的问题是社区矫正是否达到了它的既定目标,具体包括结果评估和效率评估。结果评估的基本问题,涉及如下内容:社区矫正是否获得了预期成功的结果,社区矫正对相关社会问题的治理是否发生了作用,社区矫正中不同项目(如缓刑、假释)的效果如何,以及社区矫正是否包含了意想不到的效果。结果评估的基本目标是对社区矫正的净效果进行估计。所谓净效果,是指在没有其他过程和事件影响下社区矫正的纯粹效果。^[1]

通过结果评估,即使确定了社区矫正运作良好并取得了预期的效果,通常也是不够的。社区矫正的影响评估还必须对成本—收益和成本—绩效的对比关系作出判断,这就需要对社区矫正效率进行评估。其中成本—收益评估是用货币方式对支出(比如人员工资、物质成本)与结果(比如犯罪率降低所带来的经济损失的减少)进行计算,而成本—绩效评估是用货币对投入进行计算,用现实的影响(比如挽救的财产数量)对产出进行测量。^[2]效率评估的典型问题包括:相对于付出的成本而言,社区矫正是否产生了足够的收益?社区矫正创造的收益是否比其他致力于相同目标的治理方案的单位成本要低一些?效率评估对于确定社区矫正可用资源的分配、同样经费下获得最大收益的社区矫正工作模式、确定给某个社区矫正项目以更多的关注和支持,都是非常重要的。

影响评估和过程评估之间有密切的联系。过程评估对影响评估来说是不可缺少的。过程评估常常与影响评估一起配合使用,这样能够在社区矫正执行过程和可观测到的影响之间建立联系。当没有发现结果的时候,分析是否是因为执行失败,或者是因为理论失败,如果产生了结果,则可以通过过程评估来确认结果是不是由于社区矫正而产生的。从这个意义上讲,过程评估具有诊断价值。如果没有过程评估,实施影响评估通常会被认为是“黑箱评估”,因为评估者可能只了解到结果是什么,但是对产生这些结果的过程却一无所知。^[1]但过程评估不是影响评估的替代品,过程评估并不关注社区矫正是否产生了预期的结果。

4. 对评估可能性的评测

要从两方面来理解这个概念:一方面,评估可能

性评测本身就是评估对象的一种;另一方面,对各个评估对象的评估可能性进行评测决定了哪些内容由于不具备评估可能性而被剔除出评估对象的行列。

在评测评估可能性时,关键的因素包括:①评估的目标对于整个项目来说有多么重要。比如在美国,评估某个州的麻醉品控制项目,那么,应当首先考虑这个控制项目对于州所制定的总战略来说是否很重要,如果重要就需要进行评估,否则,就没有必要。②现有的评估方法是否可以精确的得到结果。如果方法问题没有解决,就不可能实施评估。③评估目标本身是否可以用实证进行检验。比如需要评估社区居民对于日益增多的矫正对象的担忧程度,那么,必须确认这种担忧本身就可以进行测量。④利用现有的信息是否可以认定项目的有效性与否。如果利用手头资料就可以认定项目的有效性与否,那么,评估就不需要进行了。⑤当前制度是否允许进行评估,比如当前各试点都对社区矫正对象的身份采取了保密措施,公众无从了解自己的社区中哪些人是社区矫正对象,那么,评估公众对具体社区矫正对象的态度就不可能实现。⑥评估的成本有多大。显然,太高的评估成本也会阻碍我们进行评估工作。

值得注意的是,评估可能性的研究有时并不需要专门进行。因为往往人们看到眼前存在的问题,加上仔细阅读有关资料,就能够获得足够的信息从而决定是否要继续评估下去。^[3]

三、确定社区矫正评估对象的方法

社区矫正体系内容丰富,需要一定的方法将有价值的评估对象筛选出来。首先,需要明确各个评估种类之间的关系:影响评估和过程评估针对已有的项目,需求评估针对未来的项目,这是评估的两大基本部分。而对评估可能性的评测是进行各个具体评估的前提问题,它贯穿运用于两大基本部分。

在对已有项目的评估上,先在社区矫正体系中选出生有意义的内容,然后从影响评估和过程评估这两个角度确定每个内容所含的具体评估对象。但这种评估对象还是比较粗糙的,还需要通过问题设计来对具体评估对象进行细化。比如有一个“对每个人进行生活技能的培训,从而让他们成功”的社区矫正项目,我们可以进行一项影响评估,看看这种生活技能的培训是否让社区矫正对象获得了成功,也可以进行过程评估,来监测生活技能的培训是不是按照规定的培训程序进行的。此时我们需要进一步澄清这个评估对象:什么叫做成功?在哪些方面成功?生活技能包含了哪些内容?问题的提出帮助我们细化了评估对象:某个特定生活技能的培训对某个特定成功种类有什么影响?某个特定生活技能的培训是否按照规定程序进行?从而产生了好几个类似的

小问题,得出细化的评估对象。值得注意的是,设计问题时要考虑这个项目是关注产出还是结果:产出是指项目的直接效果,比如个人技能的学习情况;结果是指项目的最终效果,比如学习后是否获得了工作。必须在符合项目本意的情况下设计问题、定义各个重要元素,得出合适的最终评估对象。

针对未来项目的需求评估,主要是寻找未来项目所需要的条件是否存在,它也需要运用问题设计来细化评估对象。

在两大基本评估部分各自细化的评估对象确立后,需要运用评估可能性评测筛选出最终评估对象。对有些评估对象并不需要进行评估可能性研究,因为它们很明显的就能够表现出是否具有评估可能性。

四、我国社区矫正评估对象的确定

纵观我国社区矫正体系,机构设置和职能划分、行政流程、人员配备、重新犯罪率、矫正项目这五个方面是最有意义的评估内容。

1. 社区矫正的机构设置和职能划分评估

机构设置和职能划分是在法律框架内进行的,因此各机构是否越权并不需要评估。真正需要进行的是影响评估中的效率评估,此外如果需要新设机构,那么需求评估也是必要的。社区矫正机构涉及司法行政机关、公安机关、法院、检察院和监狱。其中司法行政机关和公安机关在机构设置和职能上与社区矫正实施以前相比都有所不同,而法院、检察院和监狱履行的都是自己已有的职能,因此评估的重点应当放在司法行政机关和公安机关上。评估项目包括以下内容:①各级司法行政机关履行自己各项职责所付出的成本。通过各级司法行政机关之间在各项职责上所付出的成本的对比,我们可以了解在哪一级司法行政机关更适合履行某项职责,从而更加合理地在各级司法行政机关之间分配职责。②公安机关进行现有职能即矫正开始的宣布、矫正期满的宣布、迁居的审核、减刑、撤销社区矫正法律手续的办理各个项目所分别花费的时间、资金和人员的数量。将公安机关在社区矫正上花费的成本和公安机关整体工作成本作比较,可以了解当前公安机关的职责规定是否合理。③职能改变后,如果需要新设机构,那么应当进行需求评估,具体包括:(a)可能分配给新机构的职能种类和数量;(b)新机构需要的财政拨款数额;(c)新机构需要的人员数量。

2. 社区矫正的行政流程评估

该项评估包括效率评估和过程评估,其中效率评估与社区矫正的机构设置以及职能划分有密切关系,因为行政流程的花费本身就是职能成本的组成部分,行政流程因为效率原因而作的改变可能引发职能划分的改变,并进而引起机构设置的变化。行政流程评估主要包括两个方面:①各项行政流程在

时间和资金上的花费;②各项行政流程是否在依照规定进行。

3. 人员配备评估

该项评估包括效率评估和需求评估,它与社区矫正的机构设置也有关系。由于社区矫正工作人员主要是司法行政机关以及社会志愿者,所以只把他们作为评估对象。评估内容包括以下几点:①人员文化层次的统计;②人员工作经验统计;③现有资源许可下的人员文化层次和工作经验的最好状况;④各机构人员工资和日常花费;⑤现有资源许可下各个工作人员监管社区服刑人员的最佳数量;⑥对增设工作人员进行需求评估,主要有以下三方面:(a)分配给新工作人员的工作量;(b)新工作人员的数量;(c)新工作人员的花费。

4. 重新犯罪率统计

首先,要解决的问题是,何为社区矫正,需要研究的重新犯罪率?由于重新犯罪的原因很多,不一定是因为社区矫正没有到位,因此,与社区矫正效果有关的重新犯罪才是这儿所说的重新犯罪(我们并不需要证明社区矫正效果不良是重新犯罪的唯一原因,它只需要是原因之一就可以了)。

所以,必须界定两个问题。一是重新犯罪是否仅指刑法中的犯罪,其取决于矫正成败标准。比如某罪犯在矫正中违反矫正规定,擅自离开所在城市,那么他与一个安分守己的罪犯相比,当然不能算是成功的,不过,比起一个因为犯罪被重新逮捕的矫正对象来说,他却是成功的。而且,即使是在被逮捕的人里面也存在差异,例如在美国,有的人由于轻微犯罪和技术违例被逮捕,有的人则因为重罪被逮捕。此外,美国学者对于矫正失败的标志是重新逮捕还是被重新监禁也存在争议。^[4]

从美国的实践来看,缓刑中的重新犯罪包括四种情况:一为对规定的缓刑条件的违反,二为因缓刑人员犯新罪而被逮捕,三为被证实有罪,四为撤销缓刑。四种情况中任何一种或者几种的结合都可以作为重新犯罪来看待。但是如果矫正工作者认为犯罪并不严重,就不会作为重新犯罪和撤销缓刑的依据。^[4]可见,重新犯罪包括了犯罪和严重违法行为。考虑到社区矫正注重对犯罪人的人格重塑,犯罪显然体现出人格重塑的失败,而严重违法和犯罪在主观上很难说有太大差别,所以将严重违法作为重新犯罪的内容也是有根据的。笔者建议在评估中可以将严重违法和犯罪作为测定重新犯罪率的依据。

二是重新犯罪在何时进行测定。仅将犯罪和严重违法作为重新犯罪的测量依据有很多局限性,最大的问题就是,如何知道导致重新犯罪的因素之一是社区矫正的失败?所以引入合适的评估时间很重要。随着时间的推移,越来越多的因素会诱使重新犯罪发生,而我们不能保证矫正效果在每个人身上

都能够保持很长的时间,因此当重新犯罪发生时,也许矫正的影响力早就不复存在了,矫正对象完全是因为其他因素而犯罪的,这样我们就无法在重新犯罪和矫正的缺陷之间建立起联系。所以,必须保证在矫正影响力尚存的情况下进行评估。笔者建议应该对矫正期满后3年内的重犯率进行统计(美国在假释上采用的是3年)。此外,矫正期间的重犯率也要统计。这两项统计具有不同的意义,因此,应当分属于不同的范畴。

5. 矫正项目的评估

现阶段矫正项目有4个,每个项目都包括了不同的评估方面。

(1) 日常管理

具体内容有外出请假、组织活动、建立台账、每月思想汇报等项目。

外出请假关系到对服刑人员的人身监控,所以有必要对监管情况进行评估,包括:①是否依照规定的程序进行了外出请假;②外出后是否可以把握住服刑人员的动向;③服刑人员是否可以按照规定的时间回到社区进行评估。这些方面的评估可以为完善外出请假制度,更好地监控服刑人员提供参考。

组织活动的目的是为了提_高矫正对象的思想水平,这是一个典型的影响评估。内容包括:①分别对各项活动后服刑人员思想的变化进行评估;②对各项活动中资源的投入与思想变化之间的关系进行评估;③对总的活动与思想变化之间的关系进行评估。通过这些评估,可以了解不同的活动对思想变化的不同作用。在此,思想变化可以通过思想汇报、问卷调查、交谈等形式来获得。

建立台账是依照现有的工作项目进行的,完全是一项规范性工作,无需进行评估。

每月思想汇报的评估目的在于寻找最合适的思想汇报形式从而能够较为真实地反映服刑人员的思想。由于思想汇报基本上没有资源投入,所以无需进行效率评估,只要进行结果评估就可以了,内容包括:①思想汇报是否按时提交;②思想汇报是否内容充实;③思想汇报是否与行为一致。

(2) 公益劳动

首先要明确公益劳动的直接结果是居民受到了服务,根本目的是让服刑人员的思想得到改造,因此结果评估将包括这两个部分。劳动要求在规定的_时间开始和完成,这能够体现出服刑人员的纪律性,因此需要进行过程评估。由于公益劳动的投入很小,因此效率评估无需进行。

评估的问题包括:①服刑人员是否在规定的_时间进行劳动;②劳动的结果是否让人满意;③劳动给服刑人员思想上带来的变化。

(3) 教育学习

内容主要有集体教育学习、个别思想教育、技能

培训、心理教育。其中集体教育学习和个别思想教育的内容主要是政治、法律和道德。技能培训的目的包括让服刑人员获得技能以及帮助就业两个部分。教育学习应当进行结果评估和过程评估。

评估的问题包括:①服刑人员对法律和道德的看法;②服刑人员对信仰的看法;③服刑人员对技能的掌握程度;④服刑人员是否依照规定时间学习技能;⑤依靠所学技能而成功就业的人数;⑥心理教育后服刑人员对人生的态度。

对于技能培训,如果涉及较多的资源投入,就还需要进行效率评估,需要统计投入的培训资源数量。

(4) 为矫正对象帮困解难

首先设立四大范畴,即生活、工作、学习、心理。然后在各个范畴之下设立子项目:生活包括婚姻问题、夫妻关系、家庭关系、对孩子的教育、对老人的赡养、生活中的不良习惯、经济问题;工作包括就业困难、就业后遇到的歧视;学习包括入校困难、在学校受到的歧视、家庭学习氛围差;心理包括恐惧、自卑、自暴自弃、没有进取心、自我封闭。

将各个困难归入想对应的子项目,然后对事实上解决_了多少困难进行统计,比较出哪些项目的问题更容易得到解决,哪些比较难解决。

就业是帮困解难的主要问题,社区矫正机构在这方面投入了很多资源,因此需要进行影响评估,包括:①就业成功率;②成功就业的工作种类;③成功就业的罪犯种类(犯罪类型、刑种、刑期);④未能就业的罪犯种类;⑤通过何种途径得以成功就业;⑥社区矫正机构在就业问题上投入的总资源;⑦社区矫正机构为成功就业者投入的资源;⑧就业者的工作种类。影响评估可以帮助我们设计出更加有效的就业途径。

此外,还要进行一个专门的需求评估,这是针对中途之家的就业模式进行的。该模式在少数地区已经开始试行,大部分地区都没有进行。从美国的情况来看,中途之家确实有助于就业,因此,进行这方面的需求评估是很有意义的。评估内容包括:①当前就业率;②就业者的工作种类;③企业对设立中途之家的兴趣;④设立中途之家需要的成本;⑤中途之家所带来的可能的就业率预测。

参考文献:

- [1] 彼得·罗西,霍华德·弗里曼,马克·李普希.项目评估:方法与技巧[M].北京:华夏出版社,2002.51-52.
- [2] Bachman R, Schutt R K. The Practice of Research in Criminology and Criminal Justice[M]. Pine Forge Press, 2001.362.
- [3] Michael G. Maxfield and Earl Babbie. Research Methods for Criminal Justice and Criminology (Second Edition)[M]. Wadsworth Publishing Company, 1998.327.
- [4] 刘强.美国社区矫正的理论与实务[M].北京:中国人民公安大学出版社,2003.241-69.