Open Journal of Legal Science 法学, 2024, 12(7), 4380-4386
Published Online July 2024 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ojls
https://doi.org/10.12677/ojls.2024.127622

Hans汉斯

社区矫正脱管漏管检察监督问题研究

张德智[1]，任　兰[2]，路宇扬[3]

[1]安徽省蚌埠市蚌山区人民法院，安徽　蚌埠
[2]中共蚌埠市委党校公共管理教研部，安徽　蚌埠
[3]安徽省怀远县人民检察院第三检察部，安徽　蚌埠

收稿日期：2024年5月23日；录用日期：2024年6月4日；发布日期：2024年7月16日

摘　要

社区矫正脱管漏管检察监督工作是监外刑事执行检察工作的最重要组成部分。随着我国社区矫正整体规模不断加速扩大，也对以脱管漏管检察监督为主的社区矫正检察监督工作提出了新的更高挑战和要求。制约该项工作持续、健康发展的因素有监督线索来源不广泛、办案标准不统一、监督机制不健全、人员队伍不完备等等，为此，提出探索社区矫正巡回检察、推进社区矫正领域“数字检察”、完善检察内部制度建设、加强社区矫正检察队伍能力建设等对策建议予以解决。

关键词

社区矫正，脱管漏管，检察监督，巡回检察

Research on the Procuratorial Supervision of Community Correction of Tube-Dropping and Tube-Leaking

Dezhi Zhang[1], Lan Ren[2], Yuyang Lu[3]

[1]Bengshan District People’s Court, Bengbu Anhui
[2]Public Administration Teaching and Research Department, Party School of Bengbu Municipal Committee of the Communist Party of China, Bengbu Anhui
[3]Third Procuratorial Department of Huaiyuan County People’s Procuratorate, Bengbu Anhui

Received: May 23rd, 2024; accepted: Jun. 4th, 2024; published: Jul. 16th, 2024

文章引用: 张德智, 任兰, 路宇扬. 社区矫正脱管漏管检察监督问题研究[J]. 法学, 2024, 12(7): 4380-4386.
DOI: 10.12677/ojls.2024.127622

Abstract

The procuratorial supervision of community correction of tube leakage is the most important part of criminal execution outside prison. With the continuous acceleration and expansion of the overall scale of community corrections in China, it also puts forward new and higher challenges and requirements for the procuratorial supervision of community corrections, which is mainly based on the procuratorial supervision of missing pipes. The factors that restrict the sustainable and healthy development of this work are the lack of extensive sources of supervision clues, the inconsistency of case handling standards, the imperfection of supervision mechanism, the incompleteness of personnel team, etc. Therefore, some countermeasures and suggestions are put forward to solve these problems, such as exploring the roving inspection of community correction, promoting the "digital inspection" in the field of community correction, improving the internal system construction of procuratorial work, and strengthening the capacity building of community correction procuratorial team, and so on.

Keywords

Community Correction, Pipe Leakage, Procuratorial Supervision, Patrol Inspection

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

1. 引言

随着刑事执行检察监督工作由传统监督模式向新型监督模式转变，社区矫正检察监督面临着新的问题和挑战。如何解决社区矫正工作中出现的脱管漏管问题对于提高刑事执行检察监督工作水平具有重大意义。

2. 社区矫正对象脱管漏管的概念及其检察监督的特征

两高两部在《关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见》中明确：人民法院、公安机关、监狱和社区矫正机构在社区矫正对象交付接收工作中衔接脱节，或者社区矫正对象逃避监管、未按规定时间期限报到，造成没有及时执行社区矫正的，属于漏管；社区矫正对象在社区矫正期间脱离社区矫正机构的监督管理下落不明，或者虽能查找到其下落但拒绝接受监督管理的，属于脱离监管。漏管、脱管虽然分别发生在社区矫正的交付、报到环节和执行环节，但本质都是对社区矫正对象监管的缺失，缺失监管的社区矫正对象易发生再犯罪，可能对社会治安和公共安全造成严重影响。

随着刑事犯罪结构发生变化、司法理念的转变、认罪认罚从宽和假释制度的深入规范落实，我国社区矫正整体规模不断加速扩大，也对以脱管漏管检察监督为主的社区矫正检察监督工作提出了新的更高挑战和要求。

相较于其他刑事执行检察监督，社区矫正对象脱管漏管检察监督存在一定的二元性。在绝大多数刑事执行检察监督中，检察机关不得把监管对象当作监督对象和监督重点，代行主管部门监管职责[1]。有计划的、系统的、经常的监管活动由主管部门开展，检察机关很少直接参与监管，即使直接参与监管，也只是辅助的性质，避免法律监督工作行政化、越俎代庖、监督越位[2]。但具体到社区矫正脱管漏管检

察监督中，检察机关不仅要监督相关部门是否依法履职，还要直接核查社区矫正对象是否存在脱管漏管，监督工作与执法工作的边界较为模糊，检察机关与社区矫正相关部门之间既有监督关系，也有支持与协作关系。

此外，相较在封闭场所内统一执行的监禁刑进行的检察监督，社区矫正对象脱管漏管监督还存在执行地分散、监管松散、被监管对象多元、跨区域执行等特点，且因系在社会进行的刑事执行，受地理、经济、交通、文化等各类自然社会因素影响较多，不同地区的社区矫正对象脱管漏管监督工作情形也相差较大。因此，虽然社区矫正是一种低成本、高质效的刑事执行方式，但检察监督的工作量和工作难度可能反而更大，具体的监督尺度把握也更考验检察官对“三个效果”的理解。

3. 脱管漏管检察监督中存在的问题及原因分析

基于脱管漏管监督在监督对象、监督意义上的双重性，检察机关不仅要考虑自身监督工作存在哪些不足，还要综合考虑法律法规、机制建设等存在哪些不完备之处以及如何应对。

(一) 脱管漏管监督的线索来源渠道狭窄

(1) 漏管监督对法院等被监督单位的依赖性太强。检察机关开展漏管监督，严重依赖于社区矫正决定机关、社区矫正机构及时送达、转送、抄送相关法律文书。若未收到相关法律文书，检察机关几乎无从得知该罪犯即将进入、已进入社区矫正流程，也无从开展漏管监督工作。对因法院计算刑期起止日期错误导致缓刑犯漏管的监督，不仅要核对裁判文书的落款时间、还需向法院核对送达时间，以确定裁判文书的正确生效时间。法院的辩解空间极大，检察机关无从分辨法院的辩解是否真实[3]。

(2) 脱管监督对社区矫正机构和公安机关等被监督单位的依赖性太强。脱管监督工作的开展，信息化核查是必不可少的重要手段。但检察机关自身无信息化核查手段，只能借助社区矫正机构的监管平台和公安机关的警务系统对社区矫正对象脱管情况进行核查。而对社区矫正管理人员不办理书面请假手续、或为遮掩自身失职、渎职或滥用职权行为而掩饰社区矫正对象脱管的，除非发生严重后果，检察机关均很难发现。

(二) 脱管漏管监督的工作方法效率不高

(1) 脱管漏管监督主要依靠人工筛查。对漏管监督案件，因检察机关不掌握完整的数据，核查判决书送达时间、生效时间等以及与报到时间比对，均需要人工进行。对脱管监督案件，一般或存在脱管人员将定位手机交由亲友保管或者通过技术手段修改定位等对抗监管的情况，或存在社区矫正工作人员掩饰隐瞒自身履职不充分的情况，都需检察人员抽丝剥茧地线下调查。

(2) 跨地区监督机制不健全。异地交付执行的脱管漏管监督案件线索来源更加不畅自不多言，监督调查核实的难度也相对较大。若由执行地检察机关监督，对于送达文书内容不全或未载明法院、当事人等联系方式的可能涉嫌漏管案件，仅仅拨通法院电话可能就需要花费数小时时间，严重影响整体工作效率，监督工作也缺乏有效抓手；若由交付地检察机关监督，似乎便于向当地被监督单位调查核实，但违背刑事执行地管辖原则，且交付地检察机关也不接收相关法律文书、不了解相关刑事执行情况。对于需异地核查失联、脱管社区矫正对象活动情况的案件，也面临相似困境。

(三) 脱管漏管监督的案件质量良莠不齐

(1) 社区矫正检察工作不规范。不同于看守所、监狱检察工作规范性较高、拥有较为成熟的“派驻 + 巡回”监督模式，社区矫正日常检察缺乏工作指引，以检察官自行开展日常检察为主，巡回检察也还处于探索阶段。因此，现在的工作模式难以确保检察监督必要的宽度和深度，既有可能监督缺位、也可能监督越位，还有可能不开展社区矫正日常检察工作，仅靠“配合”“协调”办凑数案。

(2) 内部办案标准不统一。一是脱管漏管检察的文书模块、证据标准等尚无具体规定。不同地区不

同检察官办理同类案件的办理标准不一、入卷文书质量参差不齐。二是如何应用口头纠违和书面纠违无相对统一标准。既有部分地区检察机关对细微的脱管漏管预防不力等也通过书面方式予以纠正，书面纠正违法应用过于宽泛，监督必要性不足；也有部分地区检察机关对社区矫正相关部门监督以口头纠正为主、被监督单位不予纠正的也不通过书面方式纠正，书面纠正违法应用不足，势必无法保证监督效果。

(3) 对程序性违法监督案件和实体性违法监督案件未予区分。虽然同属于脱管漏管监督案件，程序性违法监督案件基本仅需要书面审查即可完成，更偏向于“办事”，类似于批捕起诉案件“繁简分流”中的“简”案，易发生“配合案”“协调案”；实体性违法监督案件需要展开调查、向被监督单位释法说理，“办案”性更强，单件案件的调查工作量和监督难度更大，类似于“繁”案。“繁”案、“简”案的办理难度和办案效果相差较大，但对案件标准、考评应用等，均未予以区分。

(四) 社区矫正检察队伍建设根柢未深

(1) 统一领导作用发挥不充分。不同于其他检察业务，因社区矫正活动集中于基层，社区矫正检察业务也就集中于基层，市级以上检察机关很少涉及社区矫正检察业务，缺乏统一指导成为社区矫正检察工作的一块天然的短板。社区矫正工作各相关部门各环节履职不当均有可能导致催生脱管漏管的工作漏洞，而基层受人才、平台、视野等多方面的限制，决定了部分基层检察机关在开展社区矫正检察工作中缺乏整体谋划，有条理性不足、检察存在盲区等缺陷。

(2) 社区矫正检察队伍不够强。一是编制配备不足。部门地区检察机关未单列刑事执行检察部门，仅一名检察官专职或兼职承办所有的刑事执行检察业务，难以对数百名在矫人员和数十名社区矫正管理人员进行有效监督。二是人员配备不精。近几年刑事执行检察工作发展迅速，工作改观极大，但部分地区观念转变不及时，仍把“监所科”当作“养老科室”，年富力强的优秀干警参加刑事执行检察工作的积极性偏低。三是工作连续性较差。受办案观念转变不及时影响，刑事执行检察部门培养的优秀干警大多会流动到刑事检察部门；而刑事执行检察工作点多、线长、面广，一旦发生人员变动，一段时间内都会导致工作塌方，造成社区矫正检察等工作不连续。

(3) 干警监督能力不足。一是部分干警不注重日常锻炼。以“养老族”为代表，部分干警缺乏把案件办好、办成铁案的自觉，监督模式介于 “办事”和“办案”之间，以“书面监督”为主、不开展实地监督工作，对通过“能动履职”提升办案能力造成阻碍。二是专门学习不多。首先社区矫正和脱管漏管监督都是新生事物、且在检察工作中占比较小，相关研究不丰富；其次，该项工作集中在基层，基层平台低、视野窄，难以对相关问题学深吃透；最后，上级院对基层办案中遇到的问题掌握不全不深，难以对症下药地开展培训[4]。

4. 强化脱管漏管检察监督的路径

对上述脱管漏管检察监督工作中的问题，本文试从基层视角出发，探索实现社区矫正目的的路径。

(一) 探索社区矫正巡回检察工作

(1) 社区矫正巡回检察也可采取常规、交叉、专门、机动等巡回检察模式。近年来，最高检持续开展监狱、看守所巡回检察，经验做法日趋成熟，为社区矫正巡回检察的探索提供了宝贵的参考价值。社区常规巡回检察可以由市级检察机关区分不同县区的矫情，分批次对同类的县区开展，有助于同类县区的社区矫正检察工作直观进行比较；因社区矫正检察的区域性特征较监狱检察、看守所检察更为突出，交叉巡回检察可降至由省级或市级检察机关在不同类的县区间开展，有助于发现不同地区的矫情特点、检察特点，也有助于发现社区矫正检察盲区；针对检察中发现的较为突出的问题，如脱管漏管、再犯罪、提请收监等，组织专门巡回检察；根据工作需要，如对日常检察和其他巡回检察中发现的重点问题，可灵活开展机动巡回检察[5]。

(2) 细化脱管漏管专门巡回检察。提前邀请公安机关参与，通过社区矫正网络、公安治安网络双管齐下，做好对社区矫正对象轨迹进行全面核查、重点核查；认真审查社区矫正档案，寻找社区矫正机构工作人员参与的非假外出蛛丝马迹；对当地脱管漏管原因进行调研，通过对脱管漏管人员、社区矫正机构及相关部门人员、村居委等，通过个别谈话、走访座谈、突击检查等方式，深入了解脱管漏管发生率、发现率，部门间工作衔接机制、请假机制的运转情况以及矫正小组作用发挥情况等。

(3) 做好社区矫正巡回检察“后半篇文章”。对巡回检察发现的问题线索实行“清单化”“闭环式”管理。根据轻重、大小、缓急，综合使用现场纠正、书面纠违、检察建议等方式予以反馈。注重持续跟踪监督，及时开展社区矫正巡回检察“回头看”，对采取口头或书面方式纠正违法的具体案件问题及时督促整改到位，对采取检察建议等形式予以督促整改的深层次共性问题，基层院长期跟踪整改落实情况，上级院加大对社区矫正巡回检察反馈问题整改工作的专项督导检查和质量评查[6]。

(二) 扎实推进社区矫正领域“数字检察”工作

(1) 推进刑事执行全流程信息互通平台建设。刑事执行种类多、环节多、监督对象多元、监督点繁杂。因此，刑事执行领域的信息平台建设水平不仅直接影响社区矫正等各项刑事执行工作的衔接，还影响检察监督的效率和效果。应大力推进建设刑事执行全流程信息互通平台，打破公检法司以及看守所、监狱间的刑事执行“数据壁垒”，依托平台在各环节办案权限相互独立的同时，对全流程数据进行相互关联，实现数据共建共享共用。根据案件流程为办案单位和检察机关配备必要的查阅权限，科学设置查阅范围和查阅权限，为检察机关进行法律监督提供详实的数据，破解传统点对点模式下因文书未送达以及不掌握社区矫正动态情况导致的脱管漏管监督难问题，同时降低检察机关的监督工作对被监督单位正常开展工作的影响。

(2) 推动社区矫正信息与治安管理信息实现互通。与监内执行不同，社区矫正对象受到刑事执行和治安管理的双重约束；且社区矫正机构没有强制措施，对违反监管规定的存在社区矫正与治安管理双向衔接问题；因此，有必要将治安管理信息网络与社区矫正信息网络进行一定程度的互通。同时，为避免未成年人犯罪记录外泄，治安管理处罚信息互通应以单向互通为主。公安机关作出治安管理奖惩，治安管理信息网络将被奖惩人员身份识别信息与在矫人员信息库比对，将在矫人员的治安管理奖惩信息传送至社区矫正信息网络。强化信息化核查，接入治安探头、宾馆入住登记、交通信息等网络，对社区矫正对象违规外出、被同时判处禁止令的社区矫正对象是否出入禁止出入的特定场所等进行监控，可疑信息传送至社区矫正信息网络。

(3) 搭建脱管漏管监督数字检察模型。刑事执行全流程信息互通平台建设以及与治安网络互通建设不仅本身是一项浩大的工程，需要各家对数据互通逻辑进行深入研究以及大量的人财物支撑，而且还要应对好对数据存储、数据安全等一系列新问题。因此，搭建脱管漏管监督数字检察模型应以简单、好用、实用为原则。对社区矫正各环节易导致发生脱管漏管的关键节点，提取关键数据设计法律监督模型。在入矫环节，针对报到不及时、错误计算缓刑考验期等，提取判决时间、送达时间等推算报到时间和裁判生效时间，与实际报到时间和缓刑考验期限进行比对；针对暂予监外执行刑期计算错误，提取入矫时间与暂予监外执行刑期进行比对。数据充足、条件允许的情况下，可探索对罪犯进行“数字画像”：为罪犯在社区矫正期间发生脱管漏管可能性进行评分，明确监督重点；推算常规活动轨迹，对轨迹异常的预警；外出请假的将行程轨迹与请假时间、请假事由、活动范围进行比对，自动筛选脱管漏管线索。在数字检察初具规模的基础上，还可结合办案进行统计分析，探索传统人工排查难以发现的脱管漏管活动、违反监管规定活动的共性特征，进一步创新丰富监督模型。运用好数字检察监督模型，可大幅度降低程序性违法监督的时间、精力成本，把检察官从简单的重复劳动中解放出来，更多地投入到实体性违法监督中[7]。

(三) 完善检察内部制度建设，提升案件质量

(1) 出台社区矫正检察工作目录。对比监狱检察工作，社区矫正检察工作具有以下特点：一是社区矫正的执行对象更分散、监管难度更大；二是社区矫正管理队伍也远不如监狱管理队伍发达，社区矫正流程规定也不如监狱完善，因工作疏忽、交接不畅等导致脱管漏管的可能性更高；三是社区矫正检察工作起步较晚、发达程度更低、不同地区社区矫正检察工作差异较大；因此，社区矫正检察工作迫切需要一部统一的规范性文件作为指引。社区矫正检察工作目录可参照《人民检察院监狱检察工作目录》，从刑事执行检察、日常监管检察和教育帮扶检察三方面，规范检察内容、检察方法，同时制定检察表格，规范日常检察工作内容填写。

(2) 统一内部办案标准。一是针对案件类型制定统一的文书模块、证据标准，特别是强化释法说理模块，引用法条务必精准。二是明确口头纠违和书面纠违的界限。一方面明确脱管漏管案件均应制发书面纠违；另一方面，社区矫正日常检察工作中针对文书瑕疵等以口头纠违即可，滥发书面纠违反削弱书面纠违的权威性。

(3) 完善业务考评指标。一是持续完善业务评价指标考评项。《社区矫正法》实施三年多以来，社区矫正检察工作已日趋成熟，各地办案规模均已初步形成，可试对单纯以办案数为指标的考评模式进行调整，合理增设关于社区矫正派驻检察室建设、社区矫正日常检察工作的考评项，用“指挥棒”调动干警实地监督、“办案”式监督、监督到位的积极性。二是针对不同地区科学设置相关指标分值。不同地区的人口构成、人口密度、罪名占比、治安情况等不同，脱管漏管率和发现、纠正脱管漏管的难度不尽相同，可探索对不同地区合理设置考评标准。

(四) 加强社区矫正检察队伍能力建设

(1) 强化社区矫正检察统一领导。一是市级以上检察机关定期开展社区矫正检察调研及组织社区矫正巡回检察，对基层检察机关的社区矫正工作盲区进行填补、短板进行补齐，解决基层检察机关社区矫正检察缺乏谋划等缺陷。二是不同地区社区矫正检察部门在上级院的统领下，强化业务沟通，开展跨区域调查核实及督促被监督单位落实整改。三是强化社区矫正指导性案事例、典型案事例发布。近年来，最高检发布了三批社区矫正法律监督典型案例，为基层办理类似案件提供了直接模板，也对日常办案中应坚持的司法理念进行了生动诠释。最高检和有条件的省级院可持续加大社区矫正指导性案事例、典型案事例评选、发布力度。

(2) 强化社区矫正检察人才队伍。一是明确社区矫正日常检察监督定位。综合考虑在矫人员数量、社区矫正工作人员数量以及宽严相济刑事司法环境下在矫人员年均增长幅度以及检察机关编制数量等，合理配备相对固定的社区矫正日常检察人员，确保专职人员数量。二是加强交流轮岗。刑事执行检察部门与其他检察部门干警有序轮岗锻炼，优化队伍结构，充实复合型人才储备；与司法、法院、公安等部门互派干警挂职交流，增进监督单位与被监督单位相互了解[8]。三是建设专门人才库，注重培养、发现人才，发挥业务骨干示范引领作用。

(3) 强化干警业务能力。一是组织开展岗位练兵、业务竞赛。鼓励干警实际、深入地开展脱管漏管监督工作，摆脱以“书面监督”为主的工作现状，扩大实地监督工作比例，在监督工作实践中练就发现脱管漏管的火眼金睛和敢于监督、善于监督的真本领。二是对监督难点开展专题研讨。定期对在脱管漏管监督中遇到的理论难题、观念争议和监督难点进行总结思考，提升化解监督问题的能力。三是广泛开展刑事执行理论研究。厘清刑事执行及刑事执行检察的法理脉络，对法律法规规定不明确的具体问题，也能通过法理推导出合理的解决方案。

检察机关脱管漏管监督是检察机关对社区矫正对象脱管漏管现象进行核查，对因罪犯自身逃避监管的督促社区矫正机构予以惩治，对社区矫正相关部门履职不当导致的督促相关部门规范正确履职。脱管

漏管监督在监督对象上具有双重性：既要监督社区矫正对象、又要监督社区矫正相关部门；在法律效果层面也至少具有双重意义：既要防止罪犯脱离监管、危害公共安全；又要督促社区矫正相关部门正确履职、保障罪犯的合法人权。

基金项目

本文系2023年安徽省检察理论研究自拟课题“社区矫正对象脱管漏管监督重点问题研究”(项目号：WJ202341)研究成果。

参考文献

[1] 侯亚辉. 新时代刑事执行检察重点问题研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2022: 19.

[2] 王桂五. 中华人民共和国检察制度研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2008: 312-314.

[3] 曹维维, 周忠霞, 张琳琳. 社区矫正法律监督问题实证研究——以 A 市社区矫正法律监督工作为例[J]. 法制与经济, 2021, 29(2): 24-28.

[4] 程紫平. 监外执行罪犯脱管漏管问题的调查与思考[J]. 人民检察, 2008(10): 43-46.

[5] 赵兰迪, 张岩. 找准着力点提升社区矫正巡回检察工作质效[J]. 人民检察, 2023(16): 76.

[6] 赵红香, 郭孟强. 巡回检察制度研究[C]//第三届全国检察官阅读征文活动获奖文选. 宁夏回族自治区中卫市人民检察院, 2020: 21.

[7] 陈玉伟, 张宇. 社区矫正检察监督现代化探索——以山东省平邑县人民检察院“检察官 + 社区矫正官”机制为例[J]. 中国检察官, 2023(15): 32-35.

[8] 宋力频, 任立君. 做优“两项监督”提升办案质效[N]. 检察日报, 2020-12-29(11).