

通过社会自治促进犯罪治理

——开放社会中的多元选择

冯卫国*

一、开放社会与刑事司法面临的挑战

随着 20 世纪 70 年代末、80 年代初改革开放帷幕的拉开，中国掀起了一场全面而深刻的社会大变革，开始从计划经济走向市场经济，从封闭社会走向开放社会。进入 21 世纪以来，随着以数字化、网络化、全球化为主要特征的信息时代的来临，更是大大推动了中国社会的开放进程与开放程度。

开放激发了社会的活力，促进了经济的繁荣，同时也导致社会中的利益格局、利益主体、价值观念等呈现多元化发展，增加了各种冲突与纠纷发生的概率。同时，开放引起了社会结构的悄然变化，传统的以血缘、居住地或单位为基础形成的熟人社会，逐步演变为陌生人社会。在转型社会的背景下，国家权力的疆界趋于收缩，以往那种高度严密的社会管控模式开始松动，在个体的自由空间扩大的同时，不可避免地出现了犯罪增长的态势。尤其是进入 21 世纪以来，伴随着经济的快速发展，矛盾纠纷激增，社会面临前所未有的刑事犯罪带来的压力。频繁发生的严重危及公共安全的恶性案件，更是对公众的心理安全感带来巨大的冲击，也考验着刑

* 冯卫国，西北政法大学教授、法学博士、博士生导师，主要从事中国刑法学、刑事执行法学研究。

事司法体系的效能和信度。

为了应对犯罪的挑战，党和政府做出了不遗余力的努力，包括：适应形势需要而调整刑事政策；适时修订和完善有关刑事立法；提升政法干警的素质；推行多元化纠纷解决机制，强化治安防范；加大对维稳的投入等。这些措施对于遏制犯罪、维护社会稳定取得了一定成效，但距离预期效果尚有相当距离，主要表现在犯罪高发尤其是恶性案件频发的势头尚未得到根本扭转，维稳的投入和成本不断攀升，社会稳定的压力却没有得到缓解，刑事司法系统几乎是不堪重负。究其原因，固然同刑事司法系统运行的状况有一定关系，有必要进一步实现刑事司法资源的合理配置，继续提高刑事司法系统运行的效能；另外，需要转换视角，跳出刑事司法系统以外寻找治罪效果不佳的原因。对此，西方国家的经历和经验可资借鉴。20世纪50年代至60年代，西方国家也普遍出现了犯罪率高涨、治安形势恶化的问题。为对付犯罪，西方各国大力加强了警察队伍的专业化建设，如增加警力、改善警用装备、提高警察专业素养等。但事实证明，依靠专业警察、单一压制犯罪的模式效果并不理想。^①于是，一些国家开始对这些问题进行反思，意识到犯罪问题并不是司法资源的无限投入即可解决的，政府也不可能是万能政府，不可能包治百病，因而开始关注和倡导犯罪控制中的公众参与，随之而兴起了社区警务、社区矫正、恢复性司法等理念和制度。

在我国，长期以来犯罪治理上基本上采取国家绝对主导的一元化模式，这种模式的主要特点是：国家垄断犯罪控制的资源配置，强调由上而下对社会的管控，过分依赖刑事司法系统在犯罪治理中的作用。这种模式的优点在于具有较高的行动效率，借助于国家强大的动员能力，能在全国范围内迅速集中有限的司法资源，对一定时期内某种比较猖獗的犯罪展开打击行动（实践中称为“严打”

^① 参见陈晓明：《修复性司法的理论与实践》，法律出版社2006年版，第68～69页。

或“专项整治”行动),从而在短期内取得比较明显的控制犯罪的效果。但是,这种模式的缺陷也是显而易见的:其一,运行成本高。在该模式下,犯罪控制的效果取决于司法资源的投入程度,而包括警察、法庭、监狱在内的刑事司法系统,有着高昂的运行成本。其二,效果有限。犯罪的司法控制主要是事后控制,一旦犯罪发生,其社会危害即已造成,有些后果是无法挽回的。所以这往往是一种被动的对犯罪的反应模式。其三,存在负面作用。如“严打”行动容易产生运动化、形式化等不良倾向;不合理的司法绩效考核制度使司法人员疲于奔命,甚至引发刑讯逼供等违法办案现象;不公正的裁判和司法腐败等动摇公众对法治的信仰和对司法机关的信赖等。

在当今日益开放的社会背景下,上述犯罪治理模式存在的效能不高、效果不佳的问题越来越突出。可以说,开放社会对刑事司法和传统的犯罪治理模式提出了挑战。国外的研究和实践表明,民间社会的发达和积极参与是社会稳定与繁荣的重要保证。如在日本,长期以来保持着较低的犯罪率,对此,国际犯罪学界的一种有影响的解释,就是日本社会中家庭、学校及社区等对犯罪的非正式控制因素起到了很大作用。^①我国要走出刑罚量与犯罪量齐头并进、维稳成本与维稳压力同步增长的恶性循环,只有顺应社会变化的潮流,重新设计犯罪治理的思路与模式。在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《深化改革决定》)中,提出全面深化改革的总目标之一是要推进国家治理体系和治理能力现代化。犯罪治理是国家治理体系的重要内容之一,而提高犯罪治理能力现代化,也应是推进国家治理能力现代化的题中应有之义。

^① 参见陈晓明:《修复性司法的理论与实践》,法律出版社2006年版,第68~69页。

二、国家与社会合作共治：走向多元化犯罪治理

对于我国当前犯罪治理面临的困境，储槐植教授多年以前就有敏锐的洞察，他指出，走出困境的路径，在于实现犯罪治理模式从传统的国家本位转向国家和社会双本位。^①依笔者的理解，这一转化也就是从一元化治理模式走向多元化治理模式，而转化的关键在于通过培育和发展社会自治，进而提升社会自身在犯罪治理中的地位和作用。

犯罪的形成原因是十分复杂的，但就宏观而言，犯罪来源于社会，是社会矛盾运动的综合反映，这已经成为犯罪学界公认的一个命题。因此，必须从社会自身去寻找犯罪的成因与治理之策。而在不同的社会结构之下，国家与社会的关系有所不同，犯罪状况、治理模式及社会扮演的角色也存在一定的差异。

在中国古代，统治者为了防控犯罪，对社会采取“分而治之”的严密管控制度。居民被限制在“坊”、“闾”之间，实现闾伍宵禁，通过严格的户籍制度限制人员的流动和迁徙，强制推行什五保甲制度，鼓励宗族、邻里之间的连坐制。这一治理模式虽然有利于统治秩序的稳定，但也导致扼杀民众权利和社会活力的结果。另外，尽管中国古代社会实行严格的中央集权统治，但由于疆域的辽阔和统治力量的有限，对于偏远的乡村社会，不得不容忍和依靠族长、士绅等地方权威来管理公共事务。美国学者费正清把这种国家与基层社会的关系看作是一种合作关系：国家通过里甲、坊厢制度以及保甲制度等半官方、半自治的制度来使国家的统治延伸到基层社会之中。^②费孝通认为，这是一种“双轨政治”，一方面是自上而下的“皇权”，另一方面则是乡村内发的“族权”和“绅权”，

① 参见翟中东：《犯罪控制——动态平衡论的见解》，中国政法大学出版社2004年版，第188页。

② 参见储槐植：《刑事一体化和关系刑法论》，北京大学出版社1997年版，第409～410页。

两者相互平行、相互作用而不相交。我国学者秦晖则将这一现象概括为“国权不下县，县下唯宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”。^①虽然中国古代的这种基层社会的管理模式具有一定的自治色彩，但同现代意义的社会自治不可同日而语，因为其不是建立在民主与权利的基础上的，族长、士绅等地方权威只是作为代理人，代替国家行使对乡村社会的控制与管理职责。正如中国政法大学杨阳教授所言，在中国古代，没有严格意义上的社会自治，但有一定程度的自我管理，是精英包办式的自我管理。^②

新中国成立后至改革开放前，我国对基层社会治理的核心制度，在城市主要是单位制度，在农村则是人民公社制度。在计划经济时代，单位作为城市社会结构的基本单元，对单位成员的工作、生活的方方面面产生着巨大影响。在传统单位制度下，单位成员对单位存在很强的依附关系，单位成为国家控制和整合城市社会的主要手段。在农村，以“政社合一、党政合一”为基本特征的人民公社，不仅是一个劳动组织，也是一种高度集权的社会管理组织。借助于人民公社，国家权力渗透到乡村社会的每一个角落。人民公社制度曾在一定时期对农村的发展起到过促进作用，但这一制度的弊端也显而易见，由于农民丧失了生产和经营的自主权，农村经济长期在低水平上徘徊；农民被阻断了向外流动和向上流动的通道，形成城乡对立的社会结构，造成广大农民的经济贫困和权利失衡。单位制度和人民公社制度，对于造就改革开放前中国社会的低犯罪率功不可没，但改革开放以后，单位的社会控制功能不断弱化，社会成员逐步摆脱了对单位的高度依附，实现了从“单位人”向“社会人”的身份转化。人民公社制度则因为阻碍农村社会的发展需要而逐步退出历史舞台。

① [美] 费正清：《剑桥中国晚清史》（上卷），中国社会科学院历史研究编译室译，中国社会科学出版社1985年版，第22页。

② 参见秦晖：《传统十论——本土社会的制度、文化及其变革》，复旦大学出版社2003年版，第3页。

基于以上论述，可见中国传统社会基本上是一个一元结构社会，即国家权力至高无上，没有边界限制，而社会缺乏自主空间，完全依附于国家权力而存在。从历史发展的视野来看，社会结构的演变趋势是从一元社会向二元社会转变。现代社会应当是国家与社会相对分离的二元社会，即国家权力应有边界限制，社会则应拥有相对独立的运行和发展空间，民间力量在社会事务管理中发挥重要影响和作用。换言之，所谓二元社会，也就是国家治理与社会自治均衡发展的社会，国家治理与社会自治相辅相成，相得益彰。我国从改革开放之后，实际上也在向二元社会的结构转变，社会自治的空间不断扩展。进入 21 世纪以来，我国政府提出了由“全能政府”走向“有限政府”的思路，以适应社会变革和现代化发展的要求。“有限政府”的提法，意味着政府的权力和管理范围要适当收缩，政府不该管或管不好的事情，应当交给市场和社会来解决。

在当代西方，学者们提出了“多中心治理”理论和“公民治理”理论，作为二元社会背景下的社会治理范式。“多中心治理”理论认为，在日益开放和活跃的现代社会中，任何单一的治理机制都难以独立完成善治或者良治的目标，即使是强大的政府也会力不从心。因此，传统的治理核心——政府必须接受社会的配合。英国哲学家迈克尔·波兰尼（Michael Polanyi）最早提出“多中心治理”的概念，美国公共管理学家埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）将该理论加以改造和发展，推广到广泛的公共事务的治理分析中。他认为，社区作为一种自组织机制也能够持续高效地生产和供给公共服务，而政府、市场和社区在治理公共事务中也并不是互斥排他关系，而是相辅相成和相反相成的关系。杨阳教授所指出的，“多中心治理”理论迎合了放松规制、权威下移、自治参与的公共管理趋势，目前在国外成为一种广受推崇的公共治理范式。“公民治理”理论则认为，20 世纪及其之前的政治思想家一致倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构以强化社会管理的有效性。然而，21 世纪的政治思想家则强调创建以公民为中心的治

理结构 (citizen centered governance structure) , 以促进社会协同发展。^① 公民治理强调公民的自主治理, 政府应定位为一种“服务性政府”, 加强与公民的合作。公民在公共事务中应扮演积极的主人角色, 公民参与权和决定权的提高是解决社会问题的关键; 行政人员的角色应转换成帮助公民表达利益并满足其共享利益, 而不是试图控制或导航社会。20 世纪 90 年代开始的全球治理变革进一步将公民治理提到了更高的地位, 1995 年, 全球治理委员会的报告指出“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和”。这就把公民及其私人机构摆到与政府平等的政治地位上, 成为公共治理的直接主体。^②

犯罪治理是社会治理的重要方面。“多中心治理”与“公民治理”理论, 对于犯罪治理亦具有一定启示意义。犯罪治理从一元化治理模式到多元化模式转向, 这两种理论提供了具有较强说服力的理论诠释。在二元社会结构下, 社会在犯罪治理中具有举足轻重的地位, 加强社会自治是完善社会治理、控制犯罪的重要途径。而社会不是一个抽象的概念, 社区是社会的主要载体, 公民则是社区的真正主人。社会自治的良性运转及其在犯罪治理中发挥作用, 有赖于健全而充满活力的社区, 特别是具有主体意识与参与能力的社区民众的广泛参与。

在我国, 自改革开放以来, 适应经济转轨与社会转型的趋势, 国家实际上一一直在推进社会自治的发展。通过 1982 年《宪法》及后来的一系列法律, 村委会和居委会两大基层自治组织的法律地位得以确立, 这两大组织在中国基层社会的治理中发挥着积极作用, 也成为国家防控犯罪的重要依靠力量。但是, 应该看到我国的基层群众自治制度尚存在诸多不足之处, 例如, 其同党的领导权力及行

① 参见埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的严谨》,上海译文出版社 2012 年版。

② 参见 [美] 理查德·C. 博克斯:《公民治理:引领 21 世纪的美国社区》,孙柏英译,中国人民大学出版社 2005 年版,第 10 页。

政管理权力之间的边界不够清晰，民主选举程序不够健全，自治权利的救济路径不畅通等，从而影响自治的水平。正如蔡定剑教授指出，在农村，由于政府的力量强力介入乡村社会，从而导致实践中的乡村关系“行政化”了。在城市，某些地方政府把居民委员会看作是政府行政职能的延伸，从而使其行政职能严重泛化，这也就影响了它的自治地位和实际功能的发展。^①此外，随着市场经济的发展与社会开放度的提高，人口流动日益频繁，传统的基层群众自治组织的社会整合功能呈现弱化趋势。而在村委会和居委会两大基层自治组织之外，自发生长出一些新型的社会自治力量，如依托物业小区的业主协会及某些非政府组织等，这些新的自治力量更具有参与公共事务的热情与活力，但因法律地位尚未得到确认，其发展还受到一定限制，在社会治理中的积极能量还没有完全发挥出来。

在新的社会形势下，要走出“只有依靠增加政府责任、增大经济社会的成本，才能维持秩序”的怪圈，更有效地治理社会、控制犯罪，必须进一步推进社会改革，通过改革提高社会自治的水平，构建国家、社会、公民相对分离而良性互动的新型社会结构。我国最高决策层已经深刻地认识到这一问题。中共十五大、十六大、十七大一再强调在基层开展自治活动的原则和政策，提出保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，是发展社会主义民主的基础性工作。党的十七大还将基层群众自治制度纳入中国特色社会主义政治制度体系，在《深化改革决定》中，明确提出要鼓励社会力量参与，以改进社会治理方式、创新有效预防和化解社会矛盾体制，并阐述了改革的总体理念和部署。如“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”；“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推

^① 项继权：《乡村关系行政化的根源与调解对策》，载《北京行政学院学报》2002年第4期。

进社会组织明确权责、依法自主、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”。

《深化改革决定》提出国家治理体系和治理能力现代化，以及创新社会治理的思路和目标，“治理”一词同改革一样，可谓是两个最重要的关键词。从毛泽东时代的“专政”和“统治”，到改革开放后的“社会管理”，再到新近的“社会治理”，执政党的权威文件中关键词表述的变化，隐含着执政理念的更新与嬗变。“社会治理”的提出，则拓展了新的视域，跃上了新的境界。“社会管理”较之“专政”或“统治”，固然体现了观念上的很大进步，但二者存在相近的局限性：即权力的来源都是单一的，只能来自国家；权力的运行向度是单向的，都属于自上而下的模式。“社会治理”则强调多元主体的上下互动，社会不仅仅是治理的对象，也是治理的主体，国家和社会通过合作与协调，实现多元利益的均衡。与上述三种理念对应的犯罪应对的思路是：在“专政”和“统治”理念下，犯罪者被视为异己力量，国家动用几乎不受限制的手段对之严厉打击，刑事司法中没有权利的观念；在“社会管理”理念下，国家在法律框架内实行对社会的有效管控，虽然对个体的权利保障成为刑事司法的目标之一，但维稳和控制犯罪的目标实际上优先于此目标；在“社会治理”理念下，国家与社会自治并重，二者有机配合，协力应对犯罪，维稳和控制犯罪的目标是建立在权利保障和正当程序基础上的。正如习近平总书记在2014年1月7日中央政法工作会议上的讲话中指出的，维权是维稳的基础，维稳的实质是维权；要处理好维稳和维权的关系，把群众合理的合法的利益诉求解决好；要处理好活力和秩序的关系，发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。

可以预见，随着我国新一轮改革的深入推进，我国的犯罪应对模式将发生重大变革。社会自治的发育和发展，将逐步推动犯罪治理中“国家与社会共治”的二元治理结构的形成，进而为犯罪控制提供强有力的动力和支持。

三、发掘犯罪治理中的社会自治能量：路径与机制

（一）社会自治的主体及类型

1. 传统群众性自治组织

居委会、村委会等传统群众性自治组织，曾经在我国基层社会治理及犯罪防控方面发挥过巨大作用。如举世闻名的“枫桥经验”，其显著特点就是紧密结合村民自治制度，充分发挥村民自治组织在基层纠纷解决、治安管理中的作用，做到“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交，就地化解”。

我国改革开放以来，社会转型导致一些基层群众性自治组织出现涣散无力现象，其社会整合作用削弱。在新形势下，应当加强居委会、村委会等基层自治组织自身的建设和发展，继续发挥其在社会治理中的作用。尤其是在广大农村地区，由于历史原因而形成的城乡二元结构，使其较之城市而言，在经济、文化等诸方面处于相对落后的局面；同时，农村地区面积较大、居住人口较分散，而国家权力资源的配备不够充足，国家权力对农村社会的整合能力相对薄弱。因此，依靠村委会这一组织载体，充分发挥村民自治的作用，对于农村地区的社会治理尤为重要。

2. 社区

社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。社区是现代社会的基本单元。社会学研究表明，社区参与是整个社会整合和稳定的基础之一，只有社区成员的广泛参与，才能培养现代公民应有的社区意识，形成社区范围内有效的组织结构和运作机制，从而有效发挥社区固有的各项功能。“在当今中国治理体系中，社区治理具有基础性地位和作用。”^①社区也是防控犯罪、维护社会和谐稳定的“第一道防线”。应努力推动我国社区建设，引导社区成员不断强化主体意识与参与意识，充分发挥社区力量在犯

^① 陈捷、卢春龙：《共通性社会资本与特定性社会资本——社会资本与中国的城市基层治理》，载《社会学研究》2009年第6期。

罪治理中的积极作用，为社区警务、社区矫正等的发展奠定坚实的社会基础。

在城市，在居委会这一传统自治组织外，要合理扶植和引导两方面的新型社区自治力量，一是以业主大会、业主代表会、业主委员会等为组织载体的社区业主自治；二是以基层社会团体为组织载体的社区社团自治。

在农村，鉴于社会自治水平不高、自治力量发育缓慢的现状，要在加强村民自治的基础上，全力推进农村社区建设。中共十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重要问题的决定》中，首次完整地提出了“农村社区建设”的概念，并要求把城乡社区建设成为“管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。2006年11月，国务院召开的第十二次全国民政会议进一步强调指出，要着力建设城市和农村社区“两个平台”，“整合社区资源，推进农村志愿服务活动，逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的农村基层管理体制、运行机制和服务体系，全面提升农村社区功能，努力建设富裕、文明、民主、和谐的新型农村社区”。中共十八届三中全会进一步提出要统筹城乡社区建设，促进群众在城乡社区治理中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。这必将进一步推动我国社区建设特别是农村社区建设，提高基层社会的自治水平，促进犯罪的社会治理。

除了传统意义上的物理空间的社区外，在信息社会与网络时代背景下，还要注意网络社区的建设与治理问题。从社会学角度看，网络社区是指由网民在电子网络空间进行频繁的社会互动形成的具有文化认同的共同体及其活动场所。网络社区与普通社区一样，也包含了一定的场所、一定的人群、相应的组织及成员的参与及互动等。在网络社区，人们借助于网络可以进行更为便捷的交流和互动，广大网民以博客、微博、跟帖、留言、论坛贴文等形式，对各种公共议题及社会热点事件表达意见，从而形成强大的网络舆论场，对社会生活施加各种影响。根据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的第33次《中国互联网络发展状况统计报告》，截

至 2013 年 12 月，中国网民规模已经达 6.18 亿。互联网的发展和网络社区的崛起，极大地推动了中国社会自治的发展和民主化进程，同时，网络空间和网络社区的特殊性，也催生了不少社会问题，给社会治理带来了严峻挑战。英国社会学家齐格蒙特·鲍曼（Zygmunt Bauman）曾提出“流动现代性”（liquid modernity）的概念。他在 2000 年出版的《流动的现代社会》一书中指出：人类原有的坚固的、沉重的、形状明确的金字塔式的社会，正在向动荡不安、流动易变的液态社会转变。液态社会的主要特征是生产方式的流动性、思维方式的碎片化和行为方式的失范化。液态社会终结了地理和空间的意义，动摇了单一、稳定的中心权威，时间和速度成为权力的新标志。在以网络为支撑平台的“自媒体时代”，人类原有的社会结构、组织模式和思想观念遭遇巨大冲击，必须认真关注网络空间的社会治理问题。

3. 非政府组织

非政府组织（NGO），也被称为非营利性组织、公民社会组织等，是指在家庭、政府、市场之外的，为了满足个人需要的，由自由结社形成的各种形式的社会组织。在现代社会中，相对独立的非政府组织是联系政府和公众的桥梁和纽带，是维护社会稳定的安全阀和缓冲器。近年来，我国非政府组织有了长足发展。根据官方的统计数据，截至 2012 年年底，全国依法登记的社会组织有 49.2 万个，其中包括社会团体 26.8 万个、民办非企业单位 22.1 万个、基金会 2961 个。同时，在各级民政部门备案的城乡社区社会组织和农村专业经济协会有 30 万个。^① 如果把未经民政部门登记的组织算进去，实际上远远大于上述数字。按照清华大学、中央编译局和北京大学等单位所做的调查，未经民政部门登记的维权组织和临时社会组织应该有 300 万个。按照香港中文大学王绍光教授的研究，

^① 参见唐忠新：《社区治理：国家治理的基础性工程》，载《光明日报》2014 年 4 月 4 日。

未经民政部门登记的正式社会组织和非正式组织有 800 万个。^① 另外, 非政府组织的发展仍受到诸多限制。例如, 现有的社会组织法规条例存在立法层次低、内容不完善, 社团登记“门槛”过高, 社会组织行政色彩过重, 独立性受到影响等问题。^②

中共十八大报告提出“引导社会组织健康有序发展”, “加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”。中共十八届三中全会进一步对社会组织改革提出了一系列的要求和任务。目前, 国家正在出台相关的系列政策、法规和措施, 以促进社会组织的发展, 如《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》3 个条例正在加紧修订。可以说, 非政府组织的发展迎来空前机遇, 其在社会治理中将发挥日益重要的作用。在犯罪治理活动中, 非政府组织的参与也有很大空间。如在上海、北京等地的社区矫正工作中, 积极吸引非政府组织进入, 取得了很好的效果。上海成立了专门的民间社团组织——“新航”社区服务总站, 按照“政府主导推动, 社团自主运行, 社会多方参与”的运作模式参与社区矫正。北京市朝阳区成立了“阳光社区矫正服务中心”, 该中心是从事社区矫正社会服务活动的非营利性民间组织, 属于公益性社团法人, 采取协议形式, 承担北京市朝阳区政府委托的社区矫正社会服务职能。

4. 社会志愿者

社会志愿者, 亦称义工, 是指在不谋求任何物质报酬的情况下, 能够主动承担社会责任并且奉献个人的时间及精力的人。在现代社会中, 社区、非政府组织和社会志愿者, 构成社会自治的基础力量, 是拉动社会发展的“三驾马车”。伴随着我国经济发展与社会进步, 近年来志愿者运动蓬勃发展, 队伍不断壮大, 服务领域也

^① 参见唐忠新:《社区治理: 国家治理的基础性工程》, 载《光明日报》2014 年 4 月 4 日。

^② 参见张雪霞:《社会组织发展面临新机遇新挑战》, 载《公益时报》2013 年 3 月 6 日。

不断扩展。根据媒体于 2012 年 5 月提供的数据，我国已有近 30 万支社区志愿者队伍，507.6 万名社区志愿者，成为推动社区建设和社区服务的重要力量。^① 尽管如此，中国的社区志愿服务总体上还处于发展初级阶段，存在相关政策法规滞后、资金来源渠道少、公民参与面不广、服务覆盖面小、专业化服务水平不高等问题和困难。政府应当继续鼓励和扶植社会志愿服务的发展，并促使志愿者在法律援助、民间纠纷调解、罪犯帮教、被害人救助、社区安保等方面发挥更大作用。

需要指出，促进社会走向自治，并不意味着政府的缺位或放任，政府在此进程中仍然扮演着制度框架构建者以及“买单者”的重要角色，应从政策、立法、资金等多方面，全力支持社区自治组织、志愿者等社会力量的发育和发展。在这方面，西方于 20 世纪 80 年代末提出的“能促型国家”（the enabling state）理念值得借鉴。这一理念强调，政府在承担社会福利责任时，应当促进各个社会成分能力的成长，强调政府在弱化社会福利直接提供者角色的同时，应通过各种政策支持，逐步建立一种政策框架，这一框架能使得市场、家庭、社区以及公民社会组织等社会主体共同发挥作用，以满足人们的各种需要，促进社会团结和社会包容。

（二）社会自治力量如何介入犯罪治理

1. 公民自发的犯罪防控活动

公民自发的犯罪防控活动，表现形式多种多样，如居民自发的治安巡逻，参与民间纠纷的调解，对犯罪案件的报案、举报，扭送犯罪嫌疑人，正当防卫，对罪犯的帮教，对刑满释放人员的帮扶等。近年来，我国社会中备受关注的民间反扒、网络反腐等现象，也属于此类活动。公民自发的犯罪防控活动，有助于弥补国家司法效能的不足，更有效地预防和打击犯罪。在西方，一些国家也对公民自发的犯罪防控活动持鼓励态度。如 20 世纪 60 年代后期的美国

^① 参见《“社会管理”应还社会以自治秩序：任剑涛教授访谈录》，载《南方都市报》2011 年 3 月 27 日。

倡导邻里守望行动，通过促进社区成员的自发参与和互相帮助，提高社区的整体犯罪防卫能力，以减少社区内的犯罪。目前，邻里守望已成为有效和重要的国家打击犯罪的战略之一。

2. 公民通过政府选任参与司法过程

在我国，公民通过政府选任参与司法的途径，主要有人民陪审员制度和人民监督员制度。这两种制度是司法民主化、大众化的具体体现，对于强化司法权的规范运行，提高司法公信力，起着一定的积极作用。中共十八届三中全会明确提出：要“广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道”。

3. 政府购买法律服务

政府购买服务是民间力量参与社会治理的重要手段。在纠纷解决与犯罪防控方面，很多国家引入了政府购买服务这样社会化、市场化的运作机制。近年来，我国执政党和政府开始关注公共领域的政府购买服务问题。2013年9月30日，国务院公布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确要求在公共服务领域更多利用社会力量，加大政府购买服务力度。党的十八大强调，要加强和创新社会管理，改进政府提供公共服务方式。在实践中，一些地方进行了政府购买法律服务的探索，取得了良好的效果。例如，近年来在深圳兴起的人民调解的“福田模式”，其主要特色就是通过由中标律师事务所派遣专业人员担任调解员，从而体现了调解服务的市场化、契约化、专业化和社会化，在破解传统模式机构设置、人员配置及经费保障等方面面临困境的同时，释放了人民调解制度的活力，有效提高了矛盾纠纷化解的效能，促进了社会公正与社会和谐的实现。

（三）社会自治力量参与犯罪治理的几种制度安排

1. 社区警务

社区警务起源于20世纪六七十年代的西方国家，其核心理念是：既然产生犯罪的根源在社会，抑制犯罪的根本力量也应在社会，故强调依托社区控制犯罪，促进社区的安定和生活质量的提高。基于这一理念，社区警务主张：警察应当从被动后发地处置犯

罪转向主动先发地预防犯罪；警察不仅是执法者也是社区的服务者，应尽可能用良好的服务与社区居民搞好关系；警务工作要融入社区，通过发动社区力量来搞好对犯罪的防控。西方国家社区警务的主要做法有：指导、协助社区居民实施邻里联防计划，建立社区预防犯罪机制；改革警务巡逻方式，通过恢复徒步巡逻和发展城乡警岗等，增加警民接触机会；加强与公众和社区团体的联系，扩大社会服务，改善警察形象，争取公民对警察工作的支持和配合。

鉴于社区警务在犯罪控制方面取得的良好效果，当前各国纷纷推行，以社区警务为标志的第四次警务革命正在世界范围内兴起。发展社区警务应是我国警务改革的重要方向。

2. 人民调解

在中国传统社会中，民间调解一直是解决民间纷争的重要手段。在新中国成立之前，中国基层社会主要依托家族、行会等组织，借助于族绅、长老等的权威进行民间纠纷的调解。新中国成立之初，在借鉴传统调解文化并对之进行改造基础上，建立了人民调解制度。作为一项具有中国特色的纠纷解决制度，人民调解具有扎根基层、贴近群众、便民利民等特点，被誉为化解矛盾纠纷、维护社会稳定的“东方经验”。

调解天然具有自治特性。在我国，人民调解被定位为人民群众自我教育、自我管理的一种民主自治活动。然而，在实践中，政府指导往往变成政府主导，许多地方领导将调委会视为政府的一个派出机构，工作理念与方法偏离了社会化、自治性要求。同时，从事人民调解工作的人员大都是身兼数职，一些调解员具有的官方身份难以保证其在调解工作中的中立地位，从而影响调解的公信力。在新的时代背景下，要把人民调解制度蕴含的巨大能量充分发挥出来，需要顺势而为，对之进行合理重构。应逐步将人民调解委员会改造成为解决矛盾纠纷的非政府组织，通过政府资助民间调解组织、出资聘用专职的人民调解员等方式，广泛吸收社会资源承担民间纠纷的调处工作，进而建立起一套矛盾与风险分担和化解的社会化机制，从而分担政府的责任，分散政府的压力。

3. 举报与作证

举报与作证是公民参与刑事司法的重要渠道，对于揭露和证明犯罪意义重大。长期以来，针对我国证人出庭作证率偏低的问题，在新修订的《刑事诉讼法》中，系统规定了证人保护、证人补偿等制度。但是，举报制度的立法仍然滞后于实践需要，不仅规定过于笼统，而且配套措施不健全，不能保证举报工作有序、有效地开展，举报人的积极性和合法权益也得不到充分保护，打击报复举报人的恶性事件屡屡发生。

鉴于举报制度对惩治犯罪尤其是腐败犯罪的巨大作用，我国《刑事诉讼法》应增设举报受理及处理的程序有关程序，明确举报人的法律地位及权利义务，明确举报材料的国家秘密属性，从源头上杜绝举报材料被泄密的可能性，并规定举报泄密责任制度、举报人保护程序等，以规范举报制度的良性运作，有效保障举报人的相关权利。应完善举报奖励制度，制定统一的举报奖励标准和办法，同时加大举报奖励力度，以提高公民举报的积极性。应进一步加强举报人的保护，可借鉴我国香港特区的做法，建立对举报人的预防性保护制度，采取严密的保护性措施，如身份保密、转移住所、变更身份、贴身护卫等。对于一些人身安全受到严重威胁的举报人或关键证人，可实行 24 小时不间断的贴身保护，以防患于未然。对于举报人因举报行为而受到的物质损失及精神损害，应建立适当的国家补偿制度，应将举报人保护所需经费列入国家财政预算，奠定举报人保护的物质基础。

4. 独立人士巡视羁押场所

在国外，很多国家都建立了监狱（国外的监狱包括未决犯监狱）巡视制度，由专门机构的人员，经常性地进入监狱，对监狱的执法情况进行监督检查。如在英国，每个监狱都设有一个独立监管委员会，该委员会由社会上 12 ~ 20 个业外人士组成，他们来自各行各业，每天至少有 1 名成员去视察监狱。他们在监狱进出自由，任何犯人都可以要求见委员会的成员并投诉。在我国香港特区，具有独立地位的太平绅士亦定期探访监狱，巡查有关设施和服

务，并接受囚犯的投诉。

在我国，一直有人大代表、政协委员巡视监狱、看守所等羁押场所的制度，有的监狱也从社会上聘请执法监督员以监督监狱工作。但这些做法没有上升到制度化层面，不可能经常性地开展，甚至有的流于形式。为更好地保障服刑人的权利，可以借鉴国外及我国香港特区的做法，建立完备的羁押场所巡视制度，尤其注意的是，在官方机构巡视之外，可建立制度化的民间人士巡视措施，增强社会力量对监管工作的监督，更有效地保护被羁押人的权利。

5. 未成年人刑事案件的合适成年人参与

合适成年人参与制度是当今许多国家刑事司法中的一项重要制度。其主要内容是指警察在讯问未成年犯罪嫌疑人时，须有适当的成年人到场，以制止警察的不当审讯行为，维护涉案未成年人的权利。随着 2012 年《刑事诉讼法》修订案的通过，合适成年人参与制度在我国正式确立，纳入未成年人刑事诉讼程序之中。

在合适成年人的担任者方面，《刑事诉讼法》只是做了原则性规定，各地有不同的做法。北京海淀区采取了政府购买服务方式，吸收专业社会工作者担任合适成年人的做法。2013 年 6 月，海淀区有关单位与北京超越社工事务所合作，在海淀看守所设立了全国首家“驻所青少年司法社工站”，由事务所派出社工进驻海淀看守所，当未成年人在预审阶段提出要求时，办案员通过与驻所社工联系，由社工及时为未成年人提供联系亲属、抚慰情绪、情感支撑、社会调查等服务，社工与案件当事人建立信任关系，有助于引导他们正视错误，提升帮教效果，同时有助于终结办案人员因时间紧迫而临时找人来充当“合适成年人”的局面。这一模式取得良好成效，值得各地借鉴。

6. 人民陪审员和人民监督员制度

在我国，司法公信力缺失是近年来突出的社会问题。一个重要原因就在于公民参与司法不足。一方面，公民参与的不足使司法活动缺乏必要的监督和制约，司法腐败借机而生。另一方面，即使司法裁判的结果是公正的，但由于公民参与不够，不了解审判的现实

运作情况，也可能对裁判产生怀疑甚至误解，乃至发生各种上访、缠诉事件。为此，扩大公民有序参与司法势在必行。我国现有的人民陪审员制度和人民监督员制度，是具有中国特色的司法民主化路径，但这两种制度在设计上都存在一定缺陷，需要进一步改革和完善。

人民陪审员制度的主要问题，一是选任制度不科学，即人民陪审员不是随机遴选的，而是由基层人民法院确定人选，提请同级人民代表大会常务委员会任命。在这种选任模式下，不少法院倾向于选任一些学历较高、社会地方较高的体制内公职人员，如教师、记者甚至政府官员，普通民众得到选任的机会较少，导致人民陪审员的中立性不够，同时由于选任的人员往往相对固定，任期比较长，容易在当地形成熟人关系，难以保证其公正行使职权。这样选任的许多陪审员，参与陪审的积极性不高，常年不参与陪审，即使参加，也只是“陪而不审”、“审而不议”。针对这些问题，近年来，河南、陕西等地的法院借鉴国外的做法，进行了人民陪审团制度的试点探索，取得了一定的效果。应当在总结各地试点经验的基础上，改造现行的人民陪审员制度，逐步建立起具有中国特色的陪审团制度，让更多的公民有机会直接参与审判，促进司法的民主化、大众化。尤其是在涉及死刑的刑事案件中，引入陪审团制度，由陪审团来裁决是否判处死刑，以及判处死刑立即执行还是缓期执行，这可以分担法官的压力和风险，缓解目前在死缓适用上由于实体标准难以把握而引发的公众疑虑，还有可能起到限制死刑适用的功效。

现行的人民监督员制度，在选任、管理上同样存在缺陷。目前人民监督员主要由检察机关选任，由检察机关所在地的机关、团体、企事业单位和基层组织来推荐，被推荐的人民监督员大多是机关工作人员或社会团体和企事业单位中的在职领导，具有公务员身份、管理者身份和人大代表、政协委员等多重身份，层次较高而群众性不足，导致人民监督员组成结构不合理，难以充分体现民意。另外，人民监督员的管理由检察机关自行负责，在一定程度上影响

监督的效力和效果。为使人民监督员更具独立性、公正性，应面向社会公开统一选任人民监督员，不应由检察机关选聘，而应由同级人大常委会或上一级人大常委会相关部门担负选任工作。

7. 罪犯矫正

罪犯矫正包括社区矫正和监狱矫正两大方面。

对于社区矫正而言，社区是其赖以生存和发展的源泉和基础；社区矫正的实质，并不只是让犯罪人“在社区内被矫正”，而应是“由社区来矫正”，即强调社区力量在罪犯矫正与犯罪控制中的作用。因此，社区矫正工作与社区建设是互动的关系，社区的建设水平制约着社区矫正的发展程度。应当继续挖掘社区矫正的社会资源，如在社区矫正裁决前举行听证会，邀请社区代表参加；建立罪犯帮教基金会，聘任热心公益的企业家及其他杰出人士担任理事，鼓励他们在资金支持、矫正对象安置等方面有所贡献；还可通过政府出资购买矫正服务的形式，吸引民间组织进入社区矫正领域，如前述北京、上海等地的做法。为了进一步规范和促进社会矫正发展，《刑法修正案（八）》规定了刑事禁止令制度，但该制度在执行中面临司法资源不足、难以有效监管的问题。解决困境的路径之一，就是继续寻求社会支持，通过建立合同管理制度，以增强监管有效性。合同管理制度是指禁止令执行机构通过合同的形式就部分工作委托给社区人员，并约定双方权利义务的一种责任落实方式。“禁止令的执行机关应该与社区之间形成规范化管理，即责任具体到人。”^① 合同管理制可实现责任具体到人的要求，促进禁止令的具体落实，是一种高效地吸收社会资源服务于社区矫正工作的途径。

对于监狱矫正而言，充分利用社会资源，促进教育改造力量社会化势在必行。监狱应采取各种鼓励措施，吸引社会各界力量，尤其是各类专业人士入监参加罪犯帮教工作，使他们在罪犯心理咨

^① 张秀兰、徐晓新：《社区：微观组织建设与社会管理——后单位制时代的社会政策视角》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版）2012年第1期。

询、法律援助、技术教育、就业指导等方面，都能发挥积极作用。由于志愿帮助人员不代表官方，而以“中立人士”的角色开展工作，他们更容易同罪犯实现沟通，并帮助其解决各种生活问题和心理问题，力争使罪犯在服刑期间的社会化损失减至最小程度。同时，各类专业人士的介入，还可以弥补监狱干警专业背景单一的缺陷，提高改造的科学化程度。监狱还应加强与社会教育机构的协调，依靠社会力量对罪犯进行文化技术培训、职业教育以及学历教育。此外，应加强同社会上各类企业的合作，鼓励企业参与对罪犯的职业培训，并争取企业招聘刑满释放人员。

8. 出狱人保护

罪犯刑满释放后能否顺利回归社会，在很大程度上取决于社会的宽容和接纳。社区自治力量没有公权力色彩和强制因素，完全以仁爱互助之心参与出狱人保护，对于促进出狱人的社会融合发挥着特殊作用。在国外及我国港澳特区和台湾地区，活跃着大量民间性的出狱人保护组织，如英国的“罪犯关心与重新定居全国协会”、加拿大的“犯罪人援助和释放后关心协会”及“约翰霍华德协会”、我国香港特区的善导会等。这些组织向出狱人提供生活救济、房屋居住、职业训练、心理辅导等各种服务。在我国大陆地区，虽然工、青、团、妇等群众组织及企事业单位等也参与出狱人帮教，但缺乏境外那样来自民间的专门性的出狱人保护组织。有必要扶植和鼓励民间力量参与出狱人保护工作。