

诉前社会调查制度探微

姚淑记

(华东政法大学 研究生教育院,上海 长宁 200042)

摘要:从报应主义转向教育主义是刑罚理念现代化的重要标志之一。为顺应此种发展趋势,社区矫正这一保安处分应运而生。在我国,社区矫正从部分地区试点到全国推行已十载有余,而适用社区矫正之前的社会调查工作仍鲜为人知。目前,部分地区已尝试推行了诉前社会调查制度,该制度肇始于美国的“缓刑资格调查制度”,其理论支撑为“犯罪三因素论”和“刑罚个别化”理论。然而,司法实践中,这一制度在顺应刑罚执行轻缓化、人道化、矫正教育化趋势的同时,仍面临着异地社会调查难以执行、调查评估人员专业化程度低、民众的配合力度不足、调查方式过于单一化、调查流于形式以及因调查评估报告可能涉及品格证据而不被采纳等问题,此类问题严重阻碍了诉前社会调查制度应有价值之实现。因此,有必要从建立跨区域社会调查协作机制、对调查评估队伍进行专业化建设、加强制度宣传、植入回避规定等方面出发,构建一条完善该制度的最优化路径。

关键词:诉前社会调查;社区矫正;调查评估报告;人身危险性;保安处分;非监禁刑
中图分类号:D925.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2014)02-0054-08

一、问题提出

从报应主义转向教育主义是刑罚理念现代化的重要标志之一,在刑事古典学派与刑事实证学派的长期较量中,保安处分应运而生。所谓保安处分,是指以特殊预防为目的,以人身危险性为适用基础,对符合条件的特定人可采用的以矫正感化、医疗等方法,改善适用对象,预防犯罪的特殊措施^[1]。为顺应刑罚现代化的潮流,2003年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部发布了《关于开展社区矫正试点工作的通知》,2011年《刑法修正案(八)》亦把社区矫正这一保安处分上升为刑法规定。2012年《社区矫正实施办法》的出台,是推进社区矫正规范化、制度化、法制化建设的重大举措,也是全面贯彻中央关于加强和创新特殊人群管理要求和深化司法体制改革的重要制度成果^[2]。

基金项目:华东政法大学研究生创新能力培养专项资金项目(20133206)

作者简介:姚淑记(E-mail:316088731@qq.com)

社区矫正,是一种与传统监禁矫正相对立的刑罚执行方式。它是指将符合社区矫正条件的罪犯置于社区内,由专门国家机关在相关社会团体和民间组织以及社会志愿者的协助下,于一定期限内矫正罪犯的犯罪心理和行为恶习,并帮助其回归社会的非监禁刑罚执行活动^③。社区矫正充分整合了利用社区资源来教育改造罪犯的方法,然而,作为适用社区矫正之前的社会调查制度仍处于起步阶段,且很少为公众所知悉。

目前,上海市普陀区、浙江省绍兴县、四川省绵阳市等诸多地区已开始试行诉前社会调查制度,这一制度为准确适用社区矫正提供了合理、科学的支撑,提升了人民检察院行使量刑建议权的有效性,亦提高了法官量刑准确度。但是,该制度仍面临着诸多现实困境,导致该制度的价值功能难以正常发挥。因此,笔者通过探究该制度的理论基础、制度价值及所面临的制度困境,并试图从多侧面、多角度进行制度完善,以期该制度能在全中国普遍顺利推行。

二、诉前社会调查制度概述

2012年上海市普陀区公安局、人民检察院、人民法院、司法局会同普陀区社区矫正工作领导小组,为了确保人民检察院量刑建议权的有效行使,为人民法院适用非监禁刑罚提供量刑依据,提高社区矫正效果,根据《刑法》《刑事诉讼法》《社区矫正实施办法》等法律法规,结合工作实际,制定了《开展诉前社会调查工作的实施意见(试行)》(以下简称《实施意见》)。

(一)诉前社会调查制度的含义

《实施意见》规定,诉前社会调查是指人民检察院在受理公安机关移送审查起诉的案件后,根据犯罪嫌疑人的犯罪情节、主观恶性、社会危害性、悔罪表现等,对拟建议人民法院判处管制或适用缓刑的犯罪嫌疑人,在提前公诉前,委托犯罪嫌疑人居住地司法行政机关开展调查评估,形成调查评估意见,作为人民检察院量刑建议和人民法院审判量刑的重要参考。

由此可知,诉前社会调查程序的启动主体为人民检察院,诉前社会调查的执行主体为犯罪嫌疑人居住地司法行政机关,调查对象为拟建议判处非监禁刑的犯罪嫌疑人,监督主体亦为人民检察院。

(二)诉前社会调查的事项和程序

根据《实施意见》,诉前社会调查的事项主要包括:1.犯罪嫌疑人居所情况;2.家庭和社会关系;3.涉嫌犯罪行为的后果和影响;4.一贯表现;5.居住地居(村)委会和被害人意见;6.拟禁止的事项;7.其他事项。

此外,诉前社会调查的程序大致为:对拟建议判处非监禁刑的犯罪嫌疑人→检察院公诉科受理后五个工作日内向司法局社区矫正科发出委托诉前社会调查函并告知社区检察科→社区矫正科当日下发通知到司法所开展调查工作→司法所指派社区矫正专职干部会同社会工作者开展诉前社会调查→五个工作日内完成调查评估工作→司法所填写诉前社会调查表报司法局审核并将原件在两个工作日内反馈至社区检察科→社区检察科将调查表原件转交公诉科→检察院在提起公诉时将调查表复印件移送人民法院→人民法院应当将此评估意见作为是否判处非监禁刑并实行社区矫正的重要参考。

三、诉前社会调查制度的演变历程及其法理分析

(一) 诉前社会调查制度的演变历程

社会调查制度肇始于美国的“缓刑资格调查制度”,它是由“现代缓刑之父”约翰·奥古斯都在1840年提出的^[4]。后来,它逐渐演变为美国的量刑前报告制度,法国的人格调查制度及日本的未成年人社会调查制度等。近些年,我国诸多地区开始试行审前社会调查制度,该制度由未成年被告人审前调查制度演变而来。为了贯彻《联合国少年司法最低限度标准规则》(也称《北京规则》)的思想宗旨^[5],2000年最高人民法院出台了《最高人民法院关于审理未成年人刑事案件的若干规定》。大部分地区基于第21条的规定,尝试推行了未成年被告人审前调查制度。后来,一些地区又尝试把此制度适用对象范围扩大到拟判处非监禁刑并适用社区矫正的被告人,形成了审前社会调查制度。然而,审前调查制度在实践中暴露出诸多不足。因此,一些地区在吸收审前社会调查制度的合理成分并对其进行进一步改进后,相继推行了诉前社会调查制度。

(二) 诉前社会调查制度的理论基础——“犯罪三因素论”和“刑罚个别化”理论

19世纪末,实证犯罪学派的杰出人物菲利,在继承了龙勃罗梭的“天生犯罪人”理论基础,又进一步提出不能仅仅用生理因素去解释犯罪,还要考虑自然因素、尤其社会因素的作用,即著名的“犯罪三因素论”,这标志着犯罪学多因素理论的建立^[6]。根据此理论,犯罪原因不仅包括犯罪人的心理、生理、性格,还包括物质环境、家庭社会关系、成长经历、文化水平、经济状况等原因。因此,开展诉前社会调查,多侧面了解犯罪原因,既能准确评估犯罪嫌疑人的人身危险性,又可制定针对性的矫正方案。

另一理论基础是刑罚个别化理论,它是由实证犯罪学派的另一代表人物李斯特提出,他主张以人身危险性的大小对犯罪人进行分类,对不同类型的人实施威慑、改造、隔离等不同的预防和惩罚措施,据此实行刑罚个别化^[7]。诉前社会调查是对这一理论的体现,通过调查评估,可以查明不同犯罪嫌疑人的不同犯罪原因,并依此判定其社会危害性的强弱和人身危险性的大小,从而对症下药,制定个别化社区矫正方案、预防及惩罚措施。

(三) 诉前社会调查评估报告的法律性质

诉前社会调查评估报告会直接影响人民检察院是否向人民法院提出适用管制或缓刑等非监禁刑的量刑建议,也会作为人民法院是否对被告人判处非监禁刑的重要参考。然而,现行法律并未明确其法律性质,在司法实践中也往往因其可能涉及“品格证据”而不被采纳。因此,有必要明确调查评估报告的法律性质。

关于社会调查评估报告的法律性质,学术界主要存有两种观点,即“品格证据说”和“司法证明说”。持“品格证据说”的学者认为,因社会调查报告中涉及犯罪嫌疑人的道德品行、一贯表现、家庭社会关系、悔罪表现等表征人格的因素,故调查报告应归入“品格证据”之范畴。然而,持“司法证明说”的学者认为,社会调查评估报告仅是法官审判量刑的重要参考资料,属于司法证明,而非证据。

笔者赞成“司法证明说”,理由如下:首先,社会调查评估报告不属于证据。证据是指能够反映案件真实情况的依据,证据的关联性意味着刑事证据仅仅是与犯罪案件本身有关的材

料,犯罪嫌疑人在犯罪案件之外的有关情况,比如诉前社会调查报告,因其缺乏与案件事实的直接关联,并不影响犯罪事实之正确认定,故不属于证据。其次,证据影响定罪问题,是否定罪取决于犯罪构成要件的成立与否。而诉前社会调查报告既不属于犯罪构成主观要件要素,也不属于犯罪构成客观要件要素,因此,其无法影响定罪,仅影响量刑。再次,诉前社会调查报告亦不属于刑事诉讼法规定的物证、书证等法定证据种类。综上,笔者认为,诉前社会调查报告的法律性质应该定性为司法证明。一方面,它是人民检察院提出适用非监禁刑的量刑建议依据;另一方面,它是表征犯罪嫌疑人人身危险性的重要证明材料,也是法院合理行使量刑权的重要参考材料。

四、关于诉前社会调查制度的比较价值分析

相比审前社会调查制度,诉前社会调查制度体现了较大的进步性,更能充分发挥社会调查工作之应有功效,主要包括以下方面。

(一)确保社会调查制度始终处于监督体系之中

社会调查活动作为一种司法活动理应受到监督,作为法定监督机关的人民检察院,其有权也有必要及时介入。审前社会调查制度往往由法院启动,法官有时会亲自调查或者委托司法行政机关甚至社工站等社会组织来执行调查工作,然后得出调查评估结论作为量刑参考。然而,无论是法官调查还是司法行政机关或是非营利性社会组织调查,在调查过程之中检察院都无法介入,这使社会调查工作游离于监控体系之外,极易造成司法腐败。此外,即使检察院事后提起抗诉,由于检察院缺乏量刑建议依据,难以抗衡法院判决,且会造成讼累,浪费司法资源。因此,检察机关应积极探索适应社区矫正特点的检察方式,加强对社区矫正各环节的监督⁸⁹。

然而,诉前社会调查制度合理规制了这一问题。首先,作为国家公诉机关的检察院因其承担控诉职能的特殊地位,并不实际执行调查工作,而是委托其他机关调查,这样就避免了自我监督的弊端。其次,从发出委托调查函、接收诉前社会调查表并随案移送起诉、最后到法院判决,检察院一直处于参与状态,有利于检察院监督诉讼活动。再次,如果法官明显不是依据诉前社会调查评估报告科以刑罚,重罪轻判或轻罪重判,检察院事后进行抗诉监督便具有了充分依据。

(二)减轻法官办案压力,避免仓促调查

随着社会发展,社会纠纷频发及人们对司法纠纷解决机制的倾向性选择,法院工作日益繁杂,法官正面临着巨大的办案压力。某些公诉案件,尤其在适用简易程序的案件中,由于审理期限较短,加上社会调查工作本身复杂、难度大,社会调查工作往往流于形式并且仓促进行、仓促结案,这很难确保调查评估报告的准确度,也会使社会调查制度形同虚设。因此,把社会调查提到审查起诉阶段,并由人民检察院委托司法行政机关进行社会调查,可以有效缓解法官的办案压力,避免调查工作过于仓促。此外,对于是否可以把社会调查的启动时间再往前移,比如侦查阶段就可以启动社会调查工作,笔者认为未尝不可。这样,社会调查时间就会更为宽裕,而且也有法律依据。2012年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部出台的

《社区矫正实施办法》第4条就规定了人民法院、人民检察院、公安机关、监狱对拟适用社区矫正的,需调查居住地影响的,可委托司法行政机关调查评估。

(三)提升检察院行使量刑建议权的准确度

检察机关的量刑建议权是基于公诉权的下位权能,其价值在于追求诉讼经济与司法效率。在我国,法官的自由裁量幅度较大,如刑法分则规定的“三年以上十年以下有期徒刑”“十年以上有期徒刑”等,量刑建议权的行使可以合理约束法官自由裁量权的滥用,也可降低上诉率和抗诉率,避免讼累,节约司法成本。诉前社会调查可有效提高量刑建议权的行使准确度,一方面,检察官可依据调查报告提出适用非监禁刑的建议;另一方面,如果依据调查报告认为犯罪嫌疑人仍有再犯的危险性、不适宜社区矫正的,而法官仍然判决执行社区矫正的,检察院可据此提出抗诉,进行司法监督。

(四)赋予司法行政机关社会调查权能,维持司法中立

社区矫正审前社会调查制度并未明确调查机关,法院有时会亲自调查或者委托司法行政机关甚至社工站等社会组织来执行调查工作。而诉前社会调查制度明确由司法行政机关执行社会调查工作,检察院仅为启动调查主体和监督主体。原因在于,一方面检察院、法院等工作繁忙,没有足够的时间和精力深入学校、单位、社区进行调查;另一方面,由承担控诉职能或审判职能的部门来调查,基于其诉讼地位和诉讼立场的考虑,很难保证调查的中立性。单纯委托非营利性的民间组织来调查,既缺乏保障和约束机制,又难以保证调查人员的素质。因此,基于以上考虑,由刑事诉讼活动以外的的司法行政机关来调查,既能维持调查的中立性,又能体现社会调查工作的严肃性。

五、诉前社会调查制度的现实困境与完善建议

诉前社会调查制度既创新了社会管理模式,又促进了司法文明,是人性化司法之体现,但该制度仍面临着诸多现实困境,必须探索一条实现该制度最优化的合理路径^[9]。

(一)该制度尚未被纳入全国性法律

目前,诉前社会调查工作大多是依据地方性文件开展或者地方国家机关之间协同开展。因全国统一性的法律文件尚未规定此制度,从而导致在司法实践中各机关对该制度的重视程度较低,部门间的配合力度也不足,社会调查工作往往流于形式,调查评估人员往往草率调查,仓促得出调查评估报告,这严重影响了调查报告的严谨性和可信度。

因此,应通过国家立法的方式确立诉前社会调查制度。坚持设定全国统一的社区矫正法律规则,依法规范各地区矫正工作中的差异性、随意性问题^[10]。可通过颁布司法解释、出台单行法规等方式,将该制度科学合理地植入到刑事诉讼活动之中。此外,该制度的适用对象应为“符合判处非监禁刑的犯罪嫌疑人,累犯、惯犯除外”。如此一来,一方面,“本应调查而不调查,不应调查却调查”的现象可以得到有效规制;另一方面,该制度有了法律依据,各部门就会重视并深入贯彻落实执行该制度,部门间的配合力度也会大大加强,调查人员的责任感也会随之提升。

(二)异地社会调查工作难以执行

诉前社会调查能够更加精准地判断犯罪嫌疑人的人身危险性,从而以此作为是否适用社区矫正的重要参考。《实施意见》第4条规定,诉前社会调查适用“居住地在本区”的犯罪嫌疑人。由此可知,对于经常居住地在外地的犯罪嫌疑人,就不适用该程序。故笔者认为这条规定在某种程度上有违司法公平,也与法律面前人人平等原则相悖。之所以如此规定,主要是由于跨区域调查协助机制的缺失,很大程度上加大了异地社会调查工作的执行难度,从而使调查工作难以在规定期限内完成。类似规定又如,《浙江省社区矫正审前社会调查实施办法(试行)》第3条规定的调查对象条件之一为“具有本省户籍”。此类规定虽然可以减轻调查评估人员的工作任务,但如此一来,既造成了司法不公,又容易使人们陷入这样一种错误理念,即诉前社会调查是一种可有可无的诉讼程序。

针对异地调查问题,首先,应明确凡是符合非监禁刑适用条件的犯罪嫌疑人,应一视同仁地进行调查,从而确保法律面前人人平等。其次,建立和加强异地调查协作机制,从而降低异地社会调查的执行难度。最后,对于犯罪嫌疑人居住地在本地区之外的案件,可适度延长其调查期限,允许一定的宽限期。

(三)调查评估队伍专业化程度低

诉前社会调查人员主要是由社区矫正专职人员和社会工作者构成。实践中,不少地区从离退休干部、居委会人员及大学生群体中招募社会工作者。虽然社工的招募是采取考试选拔的方式,社区矫正专职人员对社会调查工作也相对了解,但是,这些调查人员的专业性并不强,实际上他们可能并不具备相应的心理学、教育学、法学、社会学等专业知识来进行准确的调查评估判断。

因此,有必要对调查评估队伍进行专业化建设,从而提高调查评估报告的科学性。一是应加大对诉前社会调查人员的培训力度,提升综合素质,进行相关的业务培训、思想培训、法律培训,保证他们有能力胜任该工作,并能够廉洁公正执法。二是吸收社会志愿者、相关领域专家学者加入调查评估队伍,丰富队伍的人员构成。《社区矫正实施办法》亦规定社区矫正的工作人员为司法所工作人员、社会工作者和志愿者。志愿者和相关领域专家学者如心理医生、教师加入调查评估工作,既能为调查评估队伍注入新鲜血液,避免司法工作人员的职业偏见,又能起到民众监督的作用。

(四)法官对调查评估报告的采信率过高

诉前社会调查评估报告只是作为法官量刑的一个重要参考,是否依据调查评估报告判处被告人非监禁刑属于法官的自由裁量权。而实践中,法官对调查报告结果的采信率极高,过于依赖调查报告极容易引起重罪轻判、轻罪重判的后果,也会使法官怠于行使量刑权,造成法官机械式判案。如湖南省XX市司法局社区矫正办公室作出的100件社会调查评估报告,均得到人民法院的采信,采信率高达100%^[11]。

笔者认为,一是可以针对诉前社会调查报告,增设法官审查环节,明确要求办案法官必须对已接收的诉前社会调查报告进行严格审查,并提出审查意见。二是可以通过提高调查评估人员的专业素质,提高调查评估报告的质量等途径,来增加调查评估报告的准确性、权威性和公正性。如此一来,即使法官仅对调查评估报告进行形式审查而过度采信,也难以影响到最后

判决结果的权威性和准确性。

(五)民众的配合力度不足

在诉前社会调查工作实践中,大部分民众对该制度不甚理解,或者担心社会调查工作人员向外界透漏自己的“负面调查意见”,从而与犯罪嫌疑人及其亲友们结怨^[12]。因此,对于调查事项,民众往往避重就轻,甚至只讲犯罪嫌疑人好的一面,一味地同意适用非监禁刑。此外,有些民众可能与犯罪嫌疑人先前存在过节,就借助诉前社会调查这个机会公报私仇,不实事求是地考虑犯罪嫌疑人社会危害性的大小和悔罪表现,而一味地否定对犯罪嫌疑人适用社区矫正,这严重影响了调查评估报告的客观和公正。

针对上述问题,首先,应加大对诉前社会调查工作的宣传力度,正确引导社会各界支持该项工作的有序开展。其次,对调查过程做好全程保密工作,禁止工作人员向外界透漏有关信息,从而打消群众顾虑。再次,应适度扩大被调查群众的范围,综合、理性、全面地分析被调查群众的意见,避免小范围调查产生的以偏概全的错误结论。最后,确立相应的责任追究机制。对故意提供虚假信息者施以适度处罚,对滥用职权、玩忽职守的调查工作人员予以行政处分,情节严重的,追究其刑事责任。

(六)调查方式过于单一化

目前,诉前社会调查的方式主要为“问卷式”和“访谈式”,而调查评估人员往往出于自身工作的便利,多采用“问卷式”。过于单一的调查方式容易导致调查内容欠缺全面性和客观性。诉前社会调查工作本是一项专业性很强的工作,如果仅仅让犯罪嫌疑人的邻居、同事、单位领导等人员简单地填写事先制作好的问卷,那么调查评估工作就难以发挥其应有效能,调查评估报告的可信度将会大大降低,法官对调查评估报告的采信度也会随之降低。

因此,有必要丰富调查方式,寓多种调查方式于诉前社会调查工作之中。比如,采用个别约谈、查阅前科劣迹等资料、召开座谈会、对调查过程进行同步录音录像、以及利用人格测量表对犯罪嫌疑人进行人格测量等。

此外,诉前社会调查作为一种司法活动,公正是其必须体现的价值。然而,各地区试行的诉前社会调查制度均未规定针对诉前社会调查工作人员的回避制度,这很容易造成司法不公正,同时也会降低普通大众对调查报告的信任度。笔者认为应将回避制度相关规定科学地植入诉前社会调查程序,适用对象为诉前社会调查工作人员。

参考文献:

- [1] 马克昌.刑罚通论[M].武汉:武汉大学出版社,2002:759.
- [2] 杨丽,李勇.未成年社区矫正人员的人权及其保障[J].四川理工学院学报:社会科学版,2012,(6):35.
- [3] 戴勇才.社区矫正司法适用问题思考[J].西南政法大学学报,2012,(1):81.
- [4] 王宏玉,张学超.突破与完善:我国社区矫正社会调查制度探析[J].中国人民公安大学学报:社会科学版,2013,(2):11.
- [5] 陈琳.关于构建我国审前社会调查制度的价值分析与构想[J].重庆科技学院学报:社会科学版,2012,(12):35.
- [6] 许章润.犯罪学[M].北京:法律出版社,2007:33-34.

- [7] 王宏玉,张学超.突破与完善:我国社区矫正社会调查制度探析[J].中国人民公安大学学报:社会科学版,2013,(2):13.
- [8] 康均心,吴洪江,周文.检察职能与推进社会管理创新研究[J].江汉大学学报:社会科学版,2013,(3):48.
- [9] 吴艳华.审前社会调查与社区矫正的适用[J].河南司法警官职业学院学报,2011,(2):29.
- [10] 顾华详.加强和创新社会管理的法治建设研究[J].重庆邮电大学学报:社会科学版,2012,(2):66.
- [11] 朱梦阳.浅谈我国社区矫正审前社会调查制度的完善[J].中国石油大学胜利学院学报,2012,(2):52.
- [12] 周文庆.社区矫正审前社会调查制度研究[D].上海交通大学,2012:10.

责任编辑:万东升

The Exploration of Pre-pleading Social Survey System

YAO Shuji

(Postgraduate Education Institute, East China University of Political Science and Law, Changning
200042, China)

Abstract: Transforming from retributivis to education doctrine is a significant symbol of modernization of penalty idea. To adapt to this change trend, community correction, which belongs to Measure of Security, was born at the right moment. It has been more than ten years from trial implementation to nationwide practice; however, it is rarely known that there is social survey before the application of community correction. At present, partial areas have attempted to carry out the pre-pleading social survey system. This system can be dated from the Survey System for Qualifications of Probation in the USA, and its theoretical supports are Three Factor Theory of Crime and Individual Penalty Theory. This system conforms to the trend that the penalty has become mitigation, humtheirity and education. However, at the same time, it also has many problems in the judicial practice. For instance, investigation in different areas is difficult, the degree of specialization for the survey estimator is low, people are unwilling to cooperate, investigation methods are too simple, investigation has become a mere formality, and survey assessment may not be adopted because it may involve character evidence. Such problems hinder the realization of the value of pre-pleading social survey system. Therefore, it is necessary to explore a reasonable path to realize the optimization of this system. It can be done from the following ways: establish cross-regional social survey coordination mechanism, specialize the investigation and evaluation team, strengthen the publicity of system, and bring in avoidance rules.

Key words: pre-pleading social survey; community correction; investigation and evaluation report; personal dangerousness; Measure of Security; Non-custodial Sentence