

日本社区处遇的组织模式： 历史回顾与现实问题

苏明月*

目 次

- 一、问题的提出
- 二、日本社区处遇的历史考察
 - (一) 萌芽时期——从公营向民营的转移
 - (二) 发展时期——民间保护事业的兴起
 - 1. 少年保护
 - 2. 免囚保护
 - (三) 战争时期——国家主义的抬头
 - 1. 战前的警察监视制度
 - 2. 思想犯保护
 - 3. 司法保护事业
 - (四) 战后时期——官民协同体系的形成发展
 - 1. 犯罪者预防更生法的制定
 - 2. 更生紧急保护法、保护司法的制定

* 苏明月，北京师范大学刑事法律科学研究院 副教授，法学博士，日本早稻田大学社会安全政策研究所客座研究员。Email: sumingyue@bnu.edu.cn

“安田和风”基金研究员（2005—2007年），在早稻田大学留学期间完成博士学位论文《日本保护观察制度研究》（2007年），中国导师为中国政法大学王牧教授，日本导师为早稻田大学石川正兴教授，在此感谢两位恩师，同时向德高望重的西原春夫先生、可亲可爱的本郷三好先生致敬致谢。

3. 执行犹豫者保护观察法的制定与修改

4. 更生保护事业法的制定与保护司法的修改

小结——战前战后社区处遇性质之比较

三、日本社区处遇最新发展与现实问题

四、结语——国家·社会本位的组织模式

一、问题的提出

中国社区矫正自 2003 年试点工作以来，走过十二年历程。截至 2014 年底，各地累计接收社区服刑人员 2237526 人，累计解除矫正 1505324 人，在册社区服刑人员 732202 人。2014 年全年共新接收社区服刑人员 480134 人，解除 428933 人，净增 51201 人，每月平均新接收 40011 人，月均解除 35744 人，月均净增 4267 人。^① 社区矫正是从西方国家引入借鉴的制度，学界与实践部门有着关于社区矫正性质的争论，从规范文件与法律规定上来看，根据中央批准的社区矫正试点意见，社区矫正对象是管制、缓刑、假释、暂予监外执行以及被剥夺政治权利在社会服刑之五种罪犯。修改后刑事诉讼法规定，对上述前四种罪犯依法实行社区矫正，对于剥夺政治权利的罪犯仍由公安机关执行。尽管存在关于社区矫正适用范围的规定不同，社区矫正在我国适用的对象是服刑人员，在性质上属于刑罚执行。^②

刑罚执行权一般为认为是一种公权力，由国家统一行使。同时这种国家权力与国家责任是并存的。国家如果滥用或者不作为这种权力，就意味着国家的失职。从刑罚执行的历史与现状上来看，生命权的剥夺，统一由国家行使（大多西方国家出于人权等方面的考虑已经放弃这种权力），私力救济是不被国家法律所允许的。自由权的短期或长期甚或终身剥夺，由国家出资建造监狱，出人管

^① 司法部社区矫正管理局统计（2014 年）。

^② 参见司法部：《关于〈中华人民共和国社区矫正法（草案送审稿）〉的说明》（司发请〔2013〕3 号），2013 年 2 月 4 日。

理，在美国等国家出于政府财政不足、低效等原因允许私人监狱的运行，这也带来私人介入刑罚执行公权力领域引发的问题。而社区矫正作为一种社会内处遇方式，民间力量的介入的深度与广度都远远超过传统的刑罚执行方式。“国外的社区矫正工作一般都有大量的社会团体和志愿者参与，采取将社区服刑人员交由社会团体或志愿者执行矫正的‘社区自治制’模式，其中还有民间创办的矫正机构采用完全自治的模式。”^①

我国社区矫正本土化的探索中，各地结合风土人情创造出一些特色模式。比如，浙江省诸暨市运用著名的“枫桥经验”，创造出针对农村矫正对象的“枫桥模式”，即由镇司法所、协作站、矫正小组、管段民警、村治调会、对象家属构筑立体管控网络。在宁夏，基于回族宗教信仰，组织社区矫正对象定期到清真寺聆听教诲；江苏省宜兴市则依托当地企业实体，成立“方圆帮教中心”。凡此种种，均表明我国社区矫正试点初显特色，而“北京模式”与“上海模式”即是其中的典型。^②

在试点之初，北京市成立了社区矫正工作领导小组，成员包括市委政法委、首都综治委、市高级人民法院、市检察院、市公安局、市司法局等部门，具体工作则由市司法局下设的监狱劳教工作联络处（后改为社区矫正与帮教安置处），以及各区（县）司法局和街道（乡、镇）司法所承担。在矫正队伍上，以司法所干部和抽调的监狱警察为主。各区县还成立了阳光社区矫正服务中心，虽其在名义上是民间组织，实则由政府组建的管理机构，不仅经费由财政专款保证，且矫正社工也由政府出面聘请，甚至中心刚成立时的领导也由区（县）司法局副局长兼任。可见，北京市采取的是司法行政机关直接管理的模式，阳光社区矫正服务中心并未体现出

^① 谢澍：《十年回顾：社区矫正在中国》，载《检察风云》2013年4期，第9页。

^② 严励、张东平：《论我国社区矫正模式的省思与完善》，《第五届当代刑法国际论坛》2013年8月17-18日，北京，第292页。

真正的民间社团性质。^①

在上海，在市委政法委的牵头下，成立了一个副厅级的社区矫正专门机构，即社区矫正办公室，且下设矫正处、联络处和综合处，其经费由财政全额保障。试点街道被要求建立社区矫正工作小组，并按 1:15 的比例配备工作队伍，实际也多由派驻的监狱民警和社区工作者充任。2003 年“两高两部”通知明确由街道（乡、镇）司法所具体承担社区矫正的日常管理任务。随后，先前独立于司法所的社区矫正专门机构按要求予以调整。次年，按照“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”的思路，成立了上海市新航社区服务总站。矫正社工依托该总站开展工作，社工的聘用、培训、管理均交其负责，而仅在业务上接受司法行政部门指导，且政府通过购买社团服务与“新航”发生联系。可见，北京模式和上海模式分别侧重于政府管理和社团管理。^②

北京模式与上海模式体现了社区矫正不同的组织模式，这提出一个重要的问题：社区处遇以政府组织为主导或是以民间力量为主导，不同组织模式孰优孰劣，哪种模式更适合中国实际。

在传统的集权和专制国家模式中，刑事网是一个封闭的网络，完全由国家垄断；而随着专制国家模式逐步向自由社会国家模式过渡，刑事网日益向市民社会开放，刑法制度与社会性机构之间的关系越来越重要，社会团体以更为积极的方式，而且是经常性地参与到刑事司法中，成为刑法制度的必要环节。^③法国著名刑法学家米海依尔·戴尔玛斯·马蒂将对犯罪的社会整体的反应分为两类：一类是来自国家的，如司法机关、行政机关、警察等；另一类是来自市民社会的，如职业工会、协会、学校、家庭等。这两种反应之间

^① 但未丽：《社区矫正的“北京模式”与“上海模式”比较分析》，载《中国人民公安大学学报》2011年第4期。

^② 严励、张东平：《论我国社区矫正模式的省思与完善》，《第五届当代刑法国际论坛》2013年8月17-18日，北京，第292页。

^③ 吴宗宪主编：《社区矫正导论》，中国人民大学出版社2011年版，第57页。

相互影响。^①社区矫正作为一种新的刑罚执行方式，不是将犯罪人消灭或隔离，而是将他们放在我们普通人的生活之中。社区矫正的兴起与发展，受到市民社会发展程度的支持或限制。市民社会的发育是社区矫正的社会结构基础，公民司法参与是社区矫正的社会资源基础，社会宽容精神是社区矫正的社会心理基础，社区的建设发展是社区矫正的社会组织基础。^②可以说，社区矫正的组织模式是否符合国情，是与一个国家的市民社会发展的程度密切相关的。社区矫正需要民间力量，这要求有民间力量的存在，要求有合适民间力量的存在，要求有愿意投入到这个事业上的合适民间力量的存在。

同时，政府在社区矫正这个刑罚执行领域为民间力量搭建制度空间，这个空间有多大，政府的责任在哪里。政府投入愿意投入多大的人力物力，政府能够投入多少人力物力。当国家力量投入不足时，社会或民间的自治模式会不会削弱刑罚执行的强制性与权威性，从而影响社会防卫的效果。当政府管理过度时，会不会影响社区矫正的社会化效果。这些问题需要时间的检验，需要时间的等待。

日本作为中国的邻国，在古代从中国学习了汉字、先进的文化法律制度，近现代的刑事司法从德国、美国等直接引进或借鉴了先进制度。但在社区处遇保护观察制度上却保留了自身传统。从发展路径上来看，日本社区处遇在二战后摒弃了警察管制，拾起以前民间介入的传统，在财力与人力上依赖于社会力量。战后，保护观察制度以代表官的保护观察官与代表民间的保护司的协力为基础而展开的，由于当时国家财政的匮乏，不得不过多的依靠民间的协助。之后，在没有得到根本的改善的情况之下一直延续至今。犯罪情势

① [法] 米海依尔·戴尔玛斯·马蒂：《刑事政策的主要体系》，卢建平译，法律出版社2000年版，第42页。

② 吴宗宪主编：《社区矫正导论》，中国人民大学出版社2011年版，第56-64页。

的恶化，以及保护观察处于困难的状况之下，对于民间的依赖越来越强，直至发生本应由官承担的责任却让民间来承担的现象。许多保护司不但指出了现存体制中存在的问题，并且批判保护观察官在绝对人数上的严重不足。长期以来放任这种状况的法务省以及国家负有不可推卸的责任。国家应该谦虚地接受这样的现实，通过增加保护观察官的人数并扩充保护观察部门人与物的资源分配，来回应国民对社区处遇制度效用的期待。

日本走在前面的经验与教训，也许值得我们观察与思考。以下本文从日本社区处遇的历史考察与现实问题进行梳理。

二、日本社区处遇的历史考察

（一）萌芽时期——从公营向民营的转移

对犯罪人援助的慈善理念与措施早在《日本书纪》^①中就有记载，当时表现为天皇对犯罪人罪的赦免和释放后给予布匹、衣物或稻米等救济性措施，这被认为是最初的恩赦和免囚（被释放遣送的囚犯）保护。^②日本社区处遇制度的萌芽一般认为始于加贺藩的“非人小屋”（宽文九年—1669年）和江户川岛的“人足寄场”（宽政二年—1790年），这些地方被认为是日本更生保护设施的最初形式。它们把刑满释放却无家可归的犯罪人收容起来，为其提供一定的衣食住行和劳动的机会。一部分社会流浪者也被收容在这些场所中。日本明治时期的“别房留置制度”（明治十五年—1882年）也被认为是最初更生保护制度的一种，别房留置，是指将刑满释放但无家可归的犯罪人留置在监狱附近的场所中，让其劳动同时提供一定的食宿。^③

此时对犯罪人社会保护的措施表现为公营的性质，即多由地方

① 《日本书纪》是日本奈良时代（710年—794年）的历史书，传说是日本最古老的正史。汉文、编年体，共30卷。

② 守山正「わが国における更生保護の歴史的展開過程」（早研、第22卷，282頁）

③ 安形静男「更生保護の100年・年表」（『ジュリ』第58号、101頁）

官政组织运营。但日本这种公营先行的更生保护形式并没有得到长久的继续和发展，到明治二十二年（1889年）别房留置制度被废止，政府呼吁民间力量介入到更生保护事业中来，并对民间的合作给予十分的支持和奖励，自此更生保护制度的支撑点由政府向民间转移。这种转移的原因主要是，要接受保护的犯罪人人数逐年增加，日本地方政府在财政上难以负担维持更生保护设施的运营经费，只好向民间求助。但是，据史料记载，虽然日本更生保护制度在当时开始了从公营向民间的转移，但民间性的更生保护场所和设施只是小规模，对犯罪人的容纳量是极为有限的，因此别房留置制度在被废止的二十年中仍然存留。^①

（二）发展时期——民间保护事业的兴起

政府在财政无力的情况下，求援于民间力量，呼吁民间人士和团体加入到对犯罪人的保护事业中来，对民间保护事业的发展给予政策和法律制度上的支持。在这样的背景下，民间形成了对犯罪人更生保护事业发展的高潮，主要表现在对犯罪少年或违法少年的保护与对成年刑满释放人员（“免囚”）的保护两方面。^②

1. 少年保护

明治十六年（1883年）一位名为池上雪枝（女）的神道教职人员在大阪的自家宅院建立了“池上感化院”，这是日本最初的对违法不良少年的保护设施。^③此后，日本各地相继设立了少年感化院，如东京感化院（1885年）、千叶感化院（1886年）、冈山感化院（1888年）、京都感化保护院（1889年）、三重感化院（1897年）、广岛感化保护院（1899年）、东京巢鸭家庭学校（1899年）

^① 西岡正之「日本における更生保護の歩み」（『日本の矯正と保護』第3号、5頁）

^② 瀬川晃「保護観察と民間篤志家の役割」、石原一彦・佐々木史朗・西原春夫・松尾浩也編著「現代刑罰法大系（第7巻）——犯罪者の社会復帰」（1982年、日本評論社、355頁）

^③ 「更生保護50年史」（2000年、更生保護50年史編集委員会、4頁）

等。^①这些感化院的创始人多半是与宗教有关的人物，此时的少年保护感化院可以说完全是私立的、民间性的。

在政府有责任承担少年保护思想的催促下，明治三十年（1897年）日本感化法被制定实施。根据感化法，少年感化院的收容对象是：（1）由地方长官认定的，缺少适当的亲权行使者或者缺少适当的监护人、有游荡或乞讨或不良交友等行为的年满8周岁、不满16周岁的未成年人；（2）被判处惩治场收容的年少者；（3）有法院同意收容于惩治场者。除第三种收容者外，收容到年满20周岁为止，内务省所属的地方长官任何时候都有权予以假释退院（这里指感化院的假释）或者退院。^②感化法的制定，在少年保护领域加入了国家公权力，表现为：（1）作为强制各地方设立感化院的法律，予以地方长官管理权、监督权、入院决定权；（2）感化院院长对被收容者、假释退院者拥有亲权，被予以停止亲权、管束、减食等强硬的惩戒权等在民法上属于强制性的权限；（3）被收容者可以通过诉讼进行不服申诉。^③

有学者认为，感化法体现了国家可以代替亲权者的“国家亲权主义思想”（*Parrens Patrias*），公立感化院的诞生，标志着少年保护从慈善性、福利性的民间感化院开始向担负着预防不良少年犯罪的国家刑事政策领域发展。^④但实际上，尽管法律规定，设置感化院是地方政府的任务，但各地方惩治场的存在，地方政府不愿出资再建立少年感化院，在感化法实施近十年中，只有东京、大阪、神奈川、埼玉、秋田这三府二县设立了公立感化院。在实际运营中与其说是少年保护的感化制度，不如说仍然属于惩罚报应性质的惩治场。^⑤

① 尹琳：《日本少年法研究》，中国人民公安大学出版社2005年版，第12页。

② 尹琳：《日本少年法研究》，中国人民公安大学出版社2005年版，第14页。

③ 尹琳：《日本少年法研究》，中国人民公安大学出版社2005年版，第15页。

④ 重松一義「少年法の思想と発展——法改正をめぐる歴史的アプローチ」
(2002年、信山社、85頁)

⑤ 菊田幸一「保護観察の理論」(1969年、有信堂、89-90頁)

自明治十五年（1882年）实施的日本旧刑法中刑事责任年龄为12周岁，随日本旧刑法的实施而被修改的《监狱则》将“惩治监”改称为“惩治场”，作为收容未成年犯罪人和不良行为少年的场所。旧刑法规定，根据行为的情形可以将从年满8周岁到年满16周岁的未成年人收容到惩治场。^①同时修改后的《监狱则》规定20周岁以上的社会放浪行为不轨的青年也可以收容到惩治场，进行行为矫正。^②对收容的未成年人进行读书、写字、算术、图画等科目的教育，并备有记载学业优劣等的名册。虽然在修改后的《监狱则》明文规定，惩治场作为年幼者犯罪的对策，开创了对少年进行教育性处遇及保护主义的先河，但实际处遇中由于惩治场和监狱是并置的，惩治场的职员往往也是监狱的狱政官，惩治场也就免不了同样带有自由刑的弊端。

针对惩治场的弊端，明治四十一年（1908年）日本新刑法制定实施、现行监狱法实施、感化法修改。新刑法中规定，未满14周岁的未成年人不受刑法处罚。在监狱法中，惩治场被废止。与之相适应，感化法修改。作为少年法产生之前的暂时措施，各府县设立感化院，收容未满18周岁的应受惩治的未成年人。这样，为了填补因新刑法刑事责任年龄的新规定和监狱法中惩治场被废止而产生的处遇空白，各地方政府设立公立感化院，开辟了国家财政辅助少年感化事业之路，感化院在全国普及。但由于其内容的极其贫乏，感化院虽然树立了“完全以皇室中心主义为思想基础，培养对国家有利的人才，通过神道帮助收容人员达到精神上的教化的目的”^③的主要目标，但感化院在教育和保护少年方面所起的作用是极为有限的，有学者评价说“即使在人道主义的立场下，作为非行少年或不良行为少年的教育性处遇理论和实践先驱的感化院设立

① 尹琳：《日本少年法研究》，中国人民公安大学出版社2005年版第10页。

② 菊田幸一「保護観察の理論」（1969年、有信堂、89頁）

③ 矯正協会「少年矯正の近代的展開」（1984年、111頁）

运动，在这个时代仍然是受刑罚主义支配的”^①。

基于政府力量的不足，在少年保护领域客观上仍然需要民间力量的协助和支持。到大正十二年（1923年）日本少年法（习惯称“旧少年法”）实施以后，少年社区处遇的民间行为得到了法律上的认可和制度上的支持。在该法中规定了作为少年保护处分^②的一种的“少年保护司观察制度”（旧少年法第6条），正式承认少年社区处遇事业的执行主体之一是身为民间人士的委托保护司。这一制度是日本最初的法律制度意义上的社区处遇，同时也是在规范意义上保证民间慈善家参与社区处遇的最初制度形式。^③旧少年法规定，少年观察由少年保护司执行，保护司分为专任和委托两种。前者属于有俸给的官吏，后者是接受司法大臣委托工作的民间人士。委托保护司，以国家社会更生保护事业的志愿者的形式工作，没有劳动报酬，甚至社区处遇活动的差旅费等都由自己承担，委托保护司是少年保护会的成员，负责本地区社会的少年保护监督活动。观察的对象是触犯刑法或具有触犯刑罚危险性的不满18周岁的未成年人，具体包括：（1）被处予作为保护处分观察的少年（旧少年法第4条第1款第6项）；（2）被处予临时处分观察的少年（旧少年法第37条第1款第4项）；（3）缓刑少年或假释出狱的少年（旧少年法第6条第1款）；（4）矫正院中假释退院的少年（矫正院法13条）。

委托少年保护司在负责上述观察处分的同时，负责就少年存在的问题变化等与少年商谈，同家庭、学校联系协调，力图改善少年

① 守屋克彦「少年の非行と教育——少年法制の歴史と現状」（1977年、勁草書房、32頁）

② 旧少年法第4条规定，保护处分的种类有9种，即：（1）施以训诫；（2）由校长施以训诫；（3）具结悔过；（4）附条件移交给保护人；（5）委托给寺院、教会、保护团体或者适当者；（6）交付给少年保护司的观察；（7）移送感化院；（8）移送矫正院；（9）移送或者委托医院。（这种保护处分几乎没有被用过）

③ 瀬川晃「保護観察と民間篤志家の役割」、石原一彦・佐々木史朗・西原春夫・松尾浩也編著「現代刑罰法大系（第7巻）——犯罪者の社会復帰」（1982年、日本評論社、355頁）

的生活环境。当时，虽然作为国家公务员工作的“专门保护司”同样被制度化了，^①但由于人数十分有限，主要业务集中在少年审判前的调查活动、法官的辅助、少年法院内部的工作等。这样，开始形成了具有日本特色的官民一体的社区处遇体制。

2. 免囚保护

日本最初的对犯罪人的保护民营设施是明治二十一年（1888年）由民间人士金原明善和川村矫一郎创立的“静冈县出狱人保护会社”，之后在爱知、三重、京都、东京、冲绳、埼玉等各地方对出狱人员保护的设施相继设立，这些民间保护设施的创立者多为社会事业家、宗教活动家或监狱职员。明治20年代对出狱人的保护事业，是以民间慈善事业为特征诞生的。但是正如前所述，当时的民间保护力量还很薄弱，公营的别房留置制度在被废止的二十年左右仍然存在。

明治30年（1897年）1月19日，英照皇太后大丧实行恩赦，当日就有近1万受刑人被赦免释放，同时各府县负责准备慈善救济。在这一政策的影响下，社会对犯罪人的保护热心更为高涨，自此平均每年3-4个保护团体成立。明治40年（1907年）政府出台免囚保护事业的鼓励政策，规定民间对犯罪人保护事业的支出预算在1万元以上的，次年就可以从政府领取奖励金。^②

大正13年（1924年）日本刑事诉讼法修改，明确规定了起诉便宜主义，这样起诉犹豫人员和微罪释放人员大量增加，对起诉犹豫人员的收容和保护团体也相应成立。在明治45年（1912年）到大正10年（1922年）的十年间，民间保护团体由108个发展到全国671个，名称由原来的“免囚保护”更改成“释放者保护”或“犹豫者保护”等多种称呼，这些与少年保护和后来的“思想犯保护”统称为“司法保护”。

^① 守屋克彦「少年の非行と教育——少年法制の歴史と現状」（1977年、勁草書房、97頁）

^② 「日本の矯正と保護」（1981年、第3巻、保護編、5頁）

（三）战争时期——国家主义的抬头

随着民间团体对犯罪人保护事业的关心的不断推进，更生保护事业在不断的完善和发展，但昭和6年（1931年）“九·一八”事变爆发后到日本战败为止，国家主义急剧地发展和强化，日本战前社区处遇的部分内容成为日本社区处遇历史中极不光彩的一页。^①

1. 战前的警察监视制度

警察监视的种类

根据明治13年（1880年）日本旧刑法的规定，警察监视有两类，一是作为附加刑对刑满释放人员的警察监视（第10条第4款）；二是对假释人员从获假释之日起到刑期终了之日止的特别监视（第40条第3款）。监视可分为两类，即法定性的监视与宣告性的监视。前者又可分为两种情形：（1）对重罪者在有期徒刑终了之后，作为附加刑进行监视，期间一般为有期徒刑的三分之一（第37条）；（2）对死刑或无期徒刑的免除的情况，在获释后给予的监视，期间为5年（第39条）。后者指受刑法各条具体规定的限制，对个别轻微犯罪人，不实行实刑，而是采取宣告附加警察监视的处分（第38条）。受监视人在监视期间必须遵守以下条件（附则第27条）。

- （1）每月两次到警察局报到，在“监视表”上签字；
- （2）不得参加聚众的集会或酒宴；
- （3）迁移住宅时，要向警察局申请并等待其审核和许可；
- （4）不得擅自出行或旅游，迫不得已时，必须向警察局说明事由，并等待其许可。

如果受监视人严格遵守规则，根据“悔过的情形”，可由警察官提出申请，以内务大臣和司法大臣的名义命令暂时免除监视（附则第36条）；相反，如果受监视人违反规则，则可能被处予15

^① 菊田幸一「思想犯保護観察法の歴史的分析」（「法律論叢」第44卷）

日以上6个月以下的重监禁的处罚（第155条）。

对假释人员的特别监视更为严格，除上述要求外，要求受假释人员每周一次到警察局报到，汇报日常生活情况；旅行即使被许可，也限制在一日之内必须返回居住地。此外，即使在假释期满后，如被认为有监视之必要时，仍可对其处予监视处分（附则第46条）。

无论是监视还是一般监视，受监视人一般在自宅居住，但是如果受监视人没有住所的，在受监视期间内，被留置在监狱旁的“别房”（附则第32条、第47条）。

警察监视的问题点

其一，警察监视制度有悖于刑法责任原则。

可以说，对刑满释放的人进行的警察监视在法律性质上属于保安处分，^①如果说对假释人员附加特别监视是为了在回避自由刑弊端的同时防止再犯，那么对于已经服刑终了的出狱人再科予监视处分，是有悖于近代刑法所确立的责任原则的。此外，即使是在刑期终了之后在受监视期间，由于违反监视规则，则可能被处15天以上6个月以下的自由刑，从这个意义上说，监视规则的违反就构成了新的犯罪。根据明治34年（1901年）对刑法修正案贵族院特别委员会政府委员的说明，当时每年因违反监视规则而被科予刑罚的案件就达到1万件以上，成为仅次于盗窃罪的的第二大类犯罪。^②为预防犯罪而实行的监视却成了新的犯罪的主要成因未免有些荒唐。

其二，警察监视制度不利于犯罪人的社会回归。

实际上，无论是一般监视还是对假释人员的特别监视，与今天着眼于犯罪人自立更生、改善更新的社区处遇制度是不同的，当时的警察监视几乎完全向社会防卫方向倾斜，强调的是对规则和秩序

^① 小川太郎「自由刑の展開——保護観察を基点とした保安処分」（1964年、一粒社、167頁）

^② 金光旭「社会内处遇の研究——保護観察の多様化と対象者の法的地位を中心に」（1997年、東京大学法学研究科博士学位論文、18頁）

的遵守，而并不太关心受监视人本身的人格状况、生活环境等。日本刑法学者正木亮博士在批判当时的监视制度时曾言：“（因为警察监视的存在）受监视人再次就业劳动的路被阻断了，与家庭的正常联系被妨碍了，受监视人逐渐被迫陷入自暴自弃的困境中难以自拔。特别监视在性质上与假释制度的初衷是那么的格格不入，与其说这样是对犯罪人的一种社区处遇，那么这样的措施不如不要。”^①

其三，警察监视制度在人权保障上存在着隐患。

日本旧刑法是以法国近代刑法为范本制定实施的，警察监视制定也是从法国借鉴过来的，当时受法国大革命的影响，将犯罪人视为政治性的敌人，警察的任务就是对付这些“敌人”保护“善良公民”的“平稳的生活”，这样的意识一方面赋予了警察权力的正当性，同时社会上认为一次犯罪那么再犯可能性就很大的意识很强。警察在对犯罪人的监视过程往往以人身危险性为单方面依据进行人身、住宅搜查，在人权保障上存在严重问题。^②

针对警察监视制度的弊端，明治40年（1907年）的刑法中废除了作为附加刑的警察监视。但是，监狱法第67条规定，对假释人员的监督仍然由警察执行。

警察监视制度的完全废止是到战后犯罪者预防更生法制定实施之后。

2. 思想犯保护

日本对成人社区处遇制度创设的标志是昭和11年（1936年）11月20日开始实施的思想犯保护观察法，在这部法律中“保护观察”一词开始成为正式的法律用语而逐渐被固定下来广泛使用。

思想犯保护观察制度，是由全国22所保护观察所及保护观察

^① 正木亮「刑事政策汎論」（1938年、有斐閣、443頁）

^② 須々木主一「保護觀察」、宮澤浩一・西原春夫・中山研一・藤木英雄編著「刑事政策講座（第三卷）——保安処分」（1972年、成文堂、210-216頁）

金光旭「社会内処遇の研究——保護觀察の多様化と対象者の法的地位を中心に」（1997年、東京大学法学研究科博士学位論文、18頁）

审查会负责组织运行的，对构成触犯治安维持法犯罪而被判处执行犹豫、起诉犹豫、假释或刑满释放的人，经保护观察审查会决议给予保护观察处分的制度。^①保护观察期限为2年，但经保护观察审查会决议可以更新延长。保护观察处分的实施，意在于“促进犯罪人思想的转变”，思想教育和监督援助成为保护观察的主要内容。在保护观察期间，犯罪人的居住、交友、通信等都受到监督和限制，保护观察可交付保护观察所执行，也可委托给保护团体实施。

此时的保护观察类似于旧刑法中的警察监视制度，主要原因是思想犯保护观察法的母体是治安维持法。受俄国十月革命影响，共产主义、无政府主义在日本社会影响逐渐扩大，治安维持法作为打击取缔社会运动的武器，规定组织参加企图改变国体、推翻私有财产制度的集会、结社的行为为犯罪。一方面，为了威吓和打击思想犯，刑罚趋向严刑化，另一方面，在政府强调镇压的同时，在民间重视犯罪人保护的呼声也渐渐高涨。昭和6年（1931年）成立了以改变思想犯思想，帮助其适应社会为目的的民间保护团体“帝国更新会”，次年同样性质的团体“大阪佛教和衷会”成立，陆续各地方相类似的团体组织成立起来。昭和10年（1935年）9月，为指导全国民间思想犯保护活动为目的的财团法人昭德会成立。昭和9年（1934年）——昭和10年（1935年）间，就治安维持法中有关保护观察规定的修改草案被提交到帝国议会讨论，由于当时就“预防拘禁制”和“国体变革”的解释产生了纷争，结果该法的修正案没有被通过，而是制定了相对独立的思想犯保护观察法。

思想犯保护观察法是在民间保护事业实践的基础上创设出的新的保护观察的法律制度，从立法意图上强调用对思想犯的保护来代替威吓和镇压，从保护的立场出发，但是由于受该法的对象是触犯治安维持法的思想犯，而治安维持法的正义性是十分值得质疑的，由此产生的保护观察也被认为是日本社区处遇制度史上一颗“不

^① 「日本の矯正と保護」（1981年、第3巻、保護編、8頁）

幸之星”^①。

3. 司法保护事业

对释放者、执行犹豫或起诉犹豫的保护，与少年保护、思想犯保护不同，其实施机关不是少年法院或保护观察所这样的国家机关，而是由作为民间团体的财团法人辅成会指导实施的。辅成会主要负责相关业务的指导、分会的成立，开办保护事业专业人员培训等。虽然民间力量对保护事业的热情很高，但是由于脆弱的经济基础，其保护的對象、人数和所能发挥的作用都是很有限的，因此，随着时间的推移，保护国营论、保护措施的法制化、保护职业的国家财政辅助等呼吁日渐高涨。昭和7年（1932年）民间人士草拟出《司法保护法纲领》，昭和8年（1933年）由代议士小林箕等人将司法保护法案向第64届帝国议会提出，经讨论在众议院通过，但在贵族院未能得以通过。之后在昭和9年、10年分别再次提出，仍未能通过。

在此过程中，昭和11年（1936年）思想犯保护观察法通过，以此为契机，全国要求制定统一的司法保护法的呼声越来越高。昭和12年（1937年），分别在释放者保护、少年保护、思想犯保护不同领域指导全国保护事业的三大团体辅成会、日本少年保护协会、昭德会共同联手主办召开了全日本司法保护事业大会。经大会讨论提出如下建议：（1）为尽快促成统一的保护观察制度成立保护观察实务执行官厅；（2）创立司法保护委员制度；（3）为全面实现少年保护事业，全国各地设立少年法院和矫正院；（4）为帮助释放人员回归社会，修改相关法律和完善相应制度。^②同年8月，全日本司法保护事业联盟成立，自此释放者保护、少年保护和思想犯保护被统称为司法保护事业。

正在日本社会一步一步向统一社区处遇制度努力推进之时，受战争的影响，日本军事费用的扩大客观上使保护观察全面法制化的

^① 平野龍一「犯罪者処遇法の諸問題」（1982年、有斐閣、85頁）

^② 「日本の矯正と保護」（1981年、第3巻、保護編、10頁）

实现面临困难。尽管如此，昭和14年（1939年）9月14日司法保护事业法开始实施，该法将保护团体和司法保护委员制度化。司法大臣在说明该法案时指出：“近年来再犯人数逐年增加的倾向，令人堪忧。安定的社会秩序是国家发展、国民幸福的基础。帮助犯罪人回归社会、防止再犯是国民应尽的义务，对犯罪人的援助和辅导是必要的。”^①司法保护事业法与司法保护事业法施行规则同时出台，根据其规定，对起诉犹豫者、缓刑人员、假释人员、刑满释放者、依少年法被判处保护处分的少年，施行收容保护、临时保护和观察保护三种保护措施。观察保护原则上由司法保护委员执行，收容保护与临时保护由司法保护团体执行。司法保护团体又可分为犹豫者保护团体、释放者保护团体、少年保护团体和思想犯保护团体。但是对犹豫者和释放者的保护不属于国家的责任，对此主要经费不由国库支付。

负责观察保护的司法保护委员是应司法保护事业法和同时施行的司法保护委员令而产生的。司法保护委员制度，可以追溯到江户时代（1603年-1867年）的5人组制度。江户时代，为保证年供奉的交纳和治安秩序的维持，施行5人1组的相互监督连坐制度，被称作“5人组”。在实际操作中，为了避免因1人缴不上供奉而5人连坐的结果，形成了5人相互协助的风气。在一定程度上，司法保护委员制度的形成正是得益于这样的社会基础。司法保护委员受司法大臣委托，分派到各个保护区，由司法大臣从司法委员中选任的委员与检察官组成司法保护委员会，检察官任会长。司法委员负责对受保护观察人的指导。到昭和14年（1939年）末，司法委员的定员达2万790人，保护区有957个。

此时形成的司法保护事业与警察监视、思想犯保护观察不同的是，警察监视和思想犯保护观察偏重于社会防卫和强制性的监督，而司法保护扩大了保护观察的对象，将立足点放在对犯罪人的社会回归上，同时民间的积极态度和努力带动了政府的立法，促使民间

^① 「日本の矯正と保護」（1981年、第3巻、保護編、10頁）

保护事业进一步制度化，为战后形成的官民协助互动的社区处遇制度打下了基础。

（四）战后时期——官民协同体系的形成发展

二战后，战败的日本经济混乱、社会不安，犯罪率增加，被判处缓刑或获假释的人数也急剧增加。同时期，昭和 20 年（1945 年）10 月 4 日，联合国军总司令部下发了禁止限制公民政治、宗教自由的指示，同年 10 月 15 日治安维持法和思想犯保护观察法被废除，相应的保护观察处分也被废止。据法务省保护局保存的档案资料记载，当时确立了日本战后的司法保护事业发展的政策：（1）建立司法保护机构；（2）提高司法保护工作人员的专业素质；（3）实现司法保护事业运行的科学化。^①在征求联合国军总司令部的意见后，开始新时期的司法保护体制的建立，从昭和 21 年（1946 年）开始，以司法大臣官房保护科为中心，对司法保护事业法、少年法及矫正院法等法律修改问题进行探讨，同时财团法人司法保护协会设立了“司法保护法修改咨询委员会”，关于社区处遇方面的立法改革被提上日程。

1. 犯罪者预防更生法的制定

犯罪者预防更生法的制定，最初是由对司法保护事业法的修改开始的，在司法保护事业法的修改草案中，沿袭了司法保护的旧例，并意图提高司法保护团体及司法保护委员会在法律制度中的地位，由于该草案中有关收容设施的规定遭到联合国军总司令部的强烈反对，该草案没能完全通过。关于保护司法委员，尽管联合国军总司令部认为社区处遇不应由民间人士来执行，但由于日本作为公职人员的保护观察官数量极为有限，无法承担正常实行社区处遇的工作量，同时考虑到日本地区社会民间人士对社区处遇事业无偿工作的传统，保护观察司法委员的相关规定，得到了联合国军总司令部的认可。草案又增加了预防犯罪的相关规定，因此在讨论修改

^① 斎藤三郎「更生保護のあゆみ」（1977 年、刊行委員会）

后，该法案以犯罪者预防更生法案的名义于昭和 24 年（1949 年）4 月提交给国会，经国会反复审议并在部分修改的基础上，于昭和 24 年 5 月 31 日公布，应在同年 7 月 1 日开始生效实施。

这部法律进一步完善和充实了更生保护的组织机构形式，表现在以下几个方面^①：

（1）作为更生保护的国家中央行政机关，设立中央更生保护委员，作为法务府的外局，负责保护观察的执行、假释制度与恩赦制度的管理。昭和 27 年（1952 年）通过政府行政改革，将中央更生委员会改组为中央更生保护审查会和保护局。

（2）设立与高等法院管辖区相一致的地方更生保护委员会，负责对保护观察所工作的监督与假释的许可审理，这样改变了战前由司法大臣签发假释许可的形式。地方委员会最初分为成人与少年不同分支，但后来合二为一。

（3）在各地方法院所在地，分别设立成人和少年保护观察所，实行保护观察。少年保护观察所的工作人员，从少年法院调配；成人的保护观察所的工作人员，从各地方检察厅的司法保护委员会调配。保护观察所最初是地方委员会的事务性分支机构，后来成为独立机关，同地方委员会一样，开始分成人和少年两支，后来合二为一，这种合并的原因主要是由于资源不足，工作人员不够。^②犯罪者预防更生法虽然被制定执行，但与之相配套的财政预算、人员编制等在实践中很难到位，在该法开始实施之初的 9 个月的预算仅为 1 亿 5 千万日元，全国职员的定额不足 1 千人。之后曾经几度计划增加职员定额，扩大社区处遇的业务范围，但终因司法资源的有限而未能实现。

犯罪者预防更生法，在制度组织设计上，以少年的保护观察和

① 金光旭「社会内处遇の研究——保護観察の多様化と対象者の法的地位を中心に」（1997 年、東京大学法学研究科博士学位論文、24 頁）

② 岩井敬介「社会内处遇について——33 年間のパロール制度を通して」（1982 年、『犯罪と非行』第 53 卷、8 頁）

成年假释者为中心，在一定程度上实现了对犯罪人实施社会内处遇的保护观察的制度化，但同时在对刑满被释放人员、起诉犹豫者、缓刑人员的防护措施上相关规定存在空白，为了解决实践中存在的问题，相关立法显得迫在眉睫。在这种背景下，更生紧急保护法、保护司法相应出台。

2. 更生紧急保护法、保护司法的制定

自昭和 24 年（1949 年）8 月以来，释放人员保护草案、犯罪人应急保护草案、释放人员等应急保护草案等相关法律的立法准备在不断进行中，昭和 25 年（1950 年）5 月 25 日更生紧急保护法被公布实施，同时司法保护事业法被废止。与司法保护事业法相比，更生紧急保护法更强调社区处遇事业的国家责任。

司法保护委员，在犯罪者预防更生法中规定，司法保护委员承担社区处遇和犯罪预防的任务，但是司法保护事业法与司法保护委员令如果被废止，那么司法保护委员的资格、任命、配置等在法律上就成了空白，因此作为与犯罪者预防更生法相呼应的独立法，保护司法与更生紧急保护法同时出台并公布实施。在保护司法中，将战前的委托少年保护司与司法保护委员统称为保护司，民间性的保护司与国家公务员身份的保护观察官一起从事保护观察事务。如前所述，虽然联合国军总司令部反对民间人士从事社区处遇活动，但最终日本本土的意见占了上风，以民间力量为主体的官民相结合的社区处遇执行制度得到法律的承认。

3. 执行犹豫者保护观察法的制定与修改

对缓刑人员的社区处遇，虽然在旧少年法与思想犯保护观察法中有部分规定，但主要的制度形成是在战后。昭和 28 年（1953 年）关于刑法部分修改的提案被提交国会讨论，这一提案中提出缓和缓刑的要件，对于初次被判处缓刑的行为人可以处予裁量性的保护观察，而对于再次被科予缓刑的行为人处予必要性的保护观察。但是刑法修改案中裁量性的保护观察立法建议未予采纳。次年刑法再度被修改，规定初次被判处缓刑的行为人可以处予裁量性的保护观察，同时新设了保护观察的暂时解除制度。与刑法修改同

行，执行犹豫者保护观察法被制定实施，其一般遵守事项较假释的保护观察宽松；该法没有承认特别遵守事项，这与犯罪者预防更生法中规定的保护观察不同。^① 经 164 次国会审议通过执行犹豫者保护法修正案，规定可以对附加保护观察的缓刑人员设定特别遵守事项，并且就迁居、旅行等事项由通知制改成许可制，加强了对缓刑人员的监督。该法修正案由 2006 年 3 月制定，同年 9 月开始施行。

4. 更生保护事业法的制定与保护司法的修改

平成 6 年（1994 年）更生紧急保护法修改、平成 7 年（1995 年）更生保护事业法被制定、平成 10 年（1998 年）保护司法修改。在更生紧急保护法中规定更生保护会为民间性的公益法人，平成 8 年（1996 年）4 月 1 日更生保护事业法正式开始实施，该法赋予更生保护会社会福利法人的法律地位，同时更生紧急保护法被废止。更生保护事业法扩大了保护对象，将被判处刑法罚金、科料刑的行为人，少年院期满退院的少年也纳入到保护视野中来。

保护司法的修改，体现在对保护司组织的法定化，进一步明确其职责任务，新增了有关地方公共团体的保护司与保护司组织之间的合作规定，从法律形式上充实了保护司制度。

小结——战前战后社区处遇性质之比较

上述对日本社区处遇形成的历史脉络的梳理，简单地勾勒出日本社区处遇的变革轨迹。可以看出战前由国家主义为主导支配的监视制度与战后日本民间与政府合力构建的更生保护事业在性质上有着明显的不同。战后的更生保护的发展为今天日本社区处遇制度打下了直接基础。^②

第一，战后的更生保护事业体现出社区处遇的基本理念。在犯

① 金光旭「社会内处遇の研究——保護観察の多様化と対象者の法的地位を中心に」（1997 年、東京大学法学研究科博士学位論文、27 頁）

② 金光旭「社会内处遇の研究——保護観察の多様化と対象者の法的地位を中心に」（1997 年、東京大学法学研究科博士学位論文、27 頁）

罪者预防更生法和执行犹豫者保护观察法中明确了保护观察的目的是为了帮助犯罪人改善更新，促进个人与公共的福祉。这一理念既是民间力量所努力追求实现的，同时更是国家所应担负的责任。

同时值得强调的是，日本社区处遇的萌芽是由民间开始的，对犯罪人更生保护的理念在日本民间是有传统根基的，这也是现行制度社区处遇仍然以民间志愿工作者保护司为主力的一个重要原因。

第二，社区处遇强调监督与援助两个方面。在犯罪者预防更生法第34条第1款和执行犹豫者保护观察法第2条规定，更生保护的目的是对受保护观察者进行指导监督的同时对其生活进行辅导援助。战前的制度偏重于监督或监视，而战后的发展趋势越来越重视对犯罪人的援助和辅导。战前的监督方式表现为警察的盘问和搜查，而战后的社区处遇的监督方式多表现为身为民间人士的保护司在与受保护观察人的适当接触中，督促其遵守规则并给予必要的指导。

第三，同战前的制度相比，战后社区处遇制度的一个重要特征是科学性。战前的社区处遇措施着重于社会秩序的维持，从公权力的立场体现出比较明显的强制性。战后的社区处遇仍然是国家司法的一种强制性措施，但在具体适用上针对对象者的个体特征，医疗、心理、社会性的指导和援助被引入社区处遇领域，而不仅仅体现为法的强制。这种科学性体现在相关法律中的原则中，^①如（1）处遇的个别化原则（犯罪者预防更生法第2条）；（2）处遇的必要相当性原则（同法第34条第1项）；（3）秘密保守原则（同法第59条、保护司法第9条第2项）；（4）工作的专业性原则（同法第19条第2项）；（5）工作的亲切、诚实原则（假释及保护观察相关规则第2条）。当然，法律上规定的这些原则即使在现行的制度中也不是完全被实现的，只是朝着这样的目标越走越近。

^① 瀬川晃「犯罪者の社会内処遇」（1991年、成文堂、275頁）

三、日本社区处遇最新发展与现实问题

2007年日本更生保护法颁布，2013年6月最新修改。更生保护内容主要包括以下五方面：

- (1) 缓刑（对成年和未成年缓刑犯的监督和帮助）
- (2) 假释（从假释决定开始对成年和未成年假释犯监督和支
持）
- (3) 对刑满释放人员的后期关怀（提供各种支持，帮助他们
自我矫正）
- (4) 赦免（主要适用于个人赦免）
- (5) 犯罪预防活动（本地和全国）

其中社区处遇保护观察的内容可以分为四类：（1）由家庭裁判所针对少年犯适用的作为保护处分的保护观察；（2）从少年院假释退院之后，收容时间结束或者完全退院之前的保护观察；（3）假释期间的保护观察；（4）缓刑期间的保护观察；（5）从妇人辅导院假释退院期间的观察。前四项都是以《更生保护法》为根据，第五项以《卖淫防止法》为依据。但实践中，第五项保护观察几乎没有被适用过。

在日本，更生保护不是由法院或其他政府机构，而是由司法部组织和管理的。有四个政府部门负责犯罪人社区处遇的相关工作：（1）法务省保护局；（2）国家罪犯矫正委员会；（3）地方更生保护委员会；（4）保护观察所。法务省保护局作为日本更生保护的总部，是法务省六局之一，负责全面管理更生保护。国家罪犯矫正委员会是一个隶属于司法部的中央委员会。该委员会具有两个主要功能：（1）针对一个特定的人向司法部长提出赦免建议；（2）当缓刑犯和假释犯提出控诉的时候，依据《犯罪者更生保护法》和《行政上诉法》审查和批准地方更生保护委员会的裁决。通常，大多数的控诉都与假释被撤销有关。地方更生保护委员会（RPB）位于日本高等法院和高等公共检察官办公室所在的八个主要城市。他们的

主要职责是决定是否批准或者撤销假释。^①

社区处遇通常是由作为专业人士的保护观察官和民间志愿者性质保护司共同担当实施的。这种官民协作的形式是日本社区处遇的一个重要特征。

日本的保护观察官负责保护观察、犯罪人人格调查，更生保护与犯罪预防。保护观察官属于国家公务员，必须通过国家司法考试，并接受统一的研修培训。保护观察官作为社区处遇实施的主任官，需要具备医学、心理学，教育学，社会学等与更生保护相关的专业知识，并运用专业知识从事社区处遇、犯罪人人格调查，更生保护与犯罪预防等工作。

一般认为，保护观察官的专业性不止限于专业性知识技术的掌握，还包括高尚的人格和坚强的意志力。具体而言，在保护观察官与社区处遇对象直接会见时，其言行举止可以让对象人感受到他思考的洞察力、行为的果断、人格的高尚，为之影响感染。^②这是国民对保护观察官的一个期望形象。然而现实中一方面，由于保护观察官人员的不足，保护观察官与受保护观察人员的直接接触是很有限的，多由身为民间人的保护司来具体实施。另一方面，由于保护观察官虽然与普通保护司相比受到专业性的学习和培训，但往往由于缺少实践经验，制定的社区处遇计划，有时过于抽象，保护司对此抱怨难以执行。^③面对矫正改善困难的社区处遇对象人的增多，真正实现保护观察官的专业性，成为一个非常现实的问题。

保护司是协助保护观察官从事社区处遇工作的民间人士，但由于受委托从事国家性活动，适用国家公务员灾害补偿法。保护司负有保守秘密、尊重名誉的义务。

① Tomoko Akane, Outline and the Recent Development of Community - Based Treatment of Offenders in Japan, Collected papers, in Fifth International Forum of Contemporary Criminal Law, 17 - 18th August, 2013. Beijing, pp. 238 - 239.

② 「新訂更生保護」(1975年、法務総合研究所、22頁)

③ 可兒克之等「逃げ道はどこか——保護観察官の処遇能力の向上を阻害するのは」(『更生保護と犯罪予防』第70号、70頁)

保护司经保护观察所所长提名推荐，经保护司选考会答辩，由法务大臣名义上委托任命。保护司没有工作报酬，从事社区处遇有关工作产生费用的全部或一部分以实费补偿金的形式由政府支付。政府在这方面财政支出的不足，形成保护司的经济负担，^①因此保护司的固定工资化被提出，但从对工资化提议的调查问卷的结果来看，69%的保护司反对实行固定工资化，认为这样将有可能失去保护司的民间性特征，同时有损于精神奉献的志愿者特性。^②

保护司作为无报酬的志愿者直接与受社区处遇人员接触，可以说是社区处遇的直接执行人，相对于其它国家，日本犯罪率较低、治安较好的一个重要原因被归结于保护司制度。^③但同时保护司制度也存在诸多现实的问题。

第一，保护司的老龄化。保护司任期两年，原则上初任年龄不超过65周岁，再任时不满76周岁。从1958年开始，保护司老龄化的倾向开始显现，到2004年60周岁以上的比例高达69%。从平均年龄上看，1953年为53.2周岁，1964年为60周岁，2004年为63.3岁。^④保护司的年龄比例变化如下图所示：^⑤

保护司人员构成比率的老年化趋势是日本社会老年化的一个反映，其可能带来的问题，如日本学者恒川京子所指出的：（1）相对于社区处遇对象青少年的比率较高，保护司与社区处遇对象的年龄差距较大，可能会带来沟通、理解或影响力方面的障碍；（2）老年化，可能引起行动力的正常减退；（3）思考能力也可能有所偏执，缺少灵活性；（4）在研修培训的过程中，接受新知识

① 山下伸郎「保護司制度について」（1971年、『第3回近畿更生保護学会資料』、7頁）

② 岡山保護観察所「保護司の役割機能に関する調査報告」（『保護月報』第84号、139頁）

③ 瀬川晃「犯罪者の社会内処遇」（1991年、成文堂、236頁）

④ 法務省保護局「更生保護便覧」（2004年、第6版、34-35頁）

⑤ 法務省矯正局「更生保護便覧」（2004年、第6版、35頁）

新技术的能力可能受年龄的限制等。^① 与此相对的意见是，保护司的老龄化和与社区处遇对象的年龄差并不一定是社区处遇的负面因素，老人的丰富的经验阅历等可能成为社区处遇指导教育工作的一个优势。在全国更生保护大会上，针对保护司高龄化问题所提出的保护司退休制遭到了强烈的反对，反对老龄化批判的意识在保护司的感情意识中似乎是根深蒂固的。^② 但是就保护司退休制的意识调查结果看，持反对意见的只有 13.1%，比预想的比率少。^③ 同时，与保护司的高龄化相关联，保护司在年轻人中人数的扩大存在现实的困难。从事保护司活动，必须本人在社区社会内享有威望，受人尊重，具有无私奉献的精神，同时身体健康、生活安定、时间充裕。对于年轻人来说，完全满足这些条件是不容易的。

第二，关于保护司民间性和地区性的再探讨。日本保护司素来以民间性和地区性的特征著称。民间性是指没有官僚性的权威，与社区处遇对象者接触，比较容易形成轻松的相互信任的关系。同时作为民间人，不受严格的工作时间和规定的束缚，可以根据实际处遇需要随时调整面谈等监督指导的时间和方式。地区性是指保护司与社区处遇对象生活在同一个地区，对本地区的生活环境比较熟悉、容易了解受社区处遇人员的生活状况，与社区处遇对象人接触交流比较方便，同时有利于活用本地区社会资源，提高影响力效果。^④

关于保护司的民间性，在现实生活中，由于保护司一般是本地区具有影响力的人物，社会地位较高，经济富裕，往往与在社会地位、经济状况处于劣势的受处遇人员形成鲜明的对比，给受处遇人造成心理上的强制或压力，这种无形的权威甚至大于政府工作人员。同时，由于保护司从形式上受法务大臣委托从事国家行为，在

① 恒川京子「保護司制度について」（『日本の矯正と保護』第3巻、261頁）

② 瀬川晃「犯罪者の社会内処遇」（1991年、成文堂、240頁）

③ 小林一志「保護司の活動意欲と定年制に対する意識調査」（『更生保護と犯罪予防』第41号、52頁）

④ 恒川京子「保護司制度について」（『日本の矯正と保護』第3巻、262頁）

很大程度上带有公权力性，可以称保护司是半官半民的性质。日本学者岩井曾言：“如果说保护司还具有民间性的话，那就只有他不领政府工资这一点了。”^① 日本更生保护事业中一直有较强“官尊民卑”的旧习，保护司的民间性并不像想像的那样，在实际处遇中，保护司所持有的“权威”，往往造成与社区处遇对象中沟通交流的困难。^②

关于保护司的地区性，可以说基于地缘共同体的控制是保护司监督指导的一个基础，但是从 20 世纪 50 年代日本社会经济高速发展期以来，伴随着都市化和频繁的人口流动，地缘共同体逐渐衰退，保护司与社区处遇对象的接触、对其生活状况的把握，利用本地区社会资源等都不像期望中的那样顺利容易。随着社会的发展变化，保护司原有的特性或优势也在逐渐的消退，这样如何适应新的社会条件和需要，成为迫切需要解决的问题。

保护司们不仅在数量上弥补了保护观察官的不足，而且在质量上弥补了保护观察官的不足。就算从财政的视点来看，正因为有了民间志愿者们如此的献身努力，日本的更生保护制度才能用极其微小的成本来负担犯罪者的改善更生方面的工作，对社会的安全做出贡献。

但是，日本近年来接连不断出现由受社区处遇人员再次实施重大犯罪，引起社会广泛不安，国民对社区处遇实行现状强烈不满，对更生保护制度的检讨和重新审视已经成为当务之急。

从目前社区处遇的执行现状来看，每年约 6 万人的社区处遇对象，由近 5 万人的保护司和约 1100 人的保护观察所的工作人员（在第一线负责社区处遇的保护观察官有大约 650 人），“官民协动”来支撑保护观察制度。但所谓的“官民协动”实际上是少数

① 岩井敬介「犯罪者の社会復帰と住民の参加——保護司制度を中心として」(『法律のひろば』第 24 卷第 7 号、45 頁)

② 奥村廉明「わが国における保護司制度の現況」(山口幸男編『児童問題講座』1975 年第 8 卷、第 152 頁)

的“官”依赖“民间”，作为其结果，防止再犯功能的脆弱性等内在的问题点一直延续到今天，这个事实已经被认识到了。确实，尽管人力、物力都不很充足，但通过以保护司为首的民间志愿者和保护观察官的辛勤努力，保护观察制度取得了一定的效果。但近年在保护司在不断老龄化且后继者的确保又很困难的情况下，随着地域社会和犯罪形势的变化，问题点逐渐越发明显。

日本的社区处遇制度至今还没有得到国民的足够理解，政府和法官的认识也不很充分，在非常脆弱的人和物的体制分配下，过度依赖民间的有志者。政府推迟必要的制度改革和体制建设，缺乏必要资源投入的态度是社区处遇制度的问题点一直未得到解决的一个不可忽视的要因。

结语——国家·社会本位的组织模式

“刑罚权和刑事司法权从国家手中分出一部分给（还给）社会，使刑法运行模式由国家本位向‘国家·社会’本位过渡。”^①二战后日本已经成功地将社区处遇的执行权由警察权力分离出来，由保护观察官等政府官员与保护司等民间志愿者分担。在日本，几乎没有人再提出在这种权力再交给警察，或者赋予保护观察官警察的身份，即使是在发生接受社区处遇人员实施恶性犯罪案件的时候。人们思考在强调国家重视更生保护事业，增加政府人才力资源投入的同时，谨慎对待国家防卫主义的思想与行为。

中国关于社区矫正的执法人员是否要具有警察身份存在争论。^②提出社区矫正官应具有警察身份的一个重要理由是，没有警察身份就没有权威性，接受社区矫正人员不服管教^③。司法部《关

① 储槐植：《市场经济与刑法》，《中外法学》，1993年第8期。

② 关于社区矫正官是否应具有警察身份的争论与观点综述，参见《中华人民共和国社区矫正法（专家建议稿）》及其立法理由，北京师范大学刑事法律科学研究院2012年版，第15-17页。

③ 鲁兰：《再议强化我国社区矫正机构队伍建设——专业社区矫正工作者》，《第五届当代刑法国际论坛》2013年8月17-18日，北京，第326页。

于《〈中华人民共和国社区矫正法（草案送审稿）〉的说明》中也规定了人民警察身份，其理由是社区矫正是一项严肃的刑罚执行工作，罪犯构成复杂、执行场所开放、矫正对象有一定危险性，执法工作应当具有一定的强制性。社区矫正执法人员由人民警察担任，赋予其调查取证、即时强制、组织追查、押解、电子监控等执法权力，充分体现刑罚执行的严肃性和对罪犯的威慑性，有利于增强社区群众的安全感。

这就提出一个问题：警察的权威性对社区矫正的效果究竟起到多大的积极作用？为什么我们要把管制、缓刑、假释等执行由原来的公安机关执行移交给司法行政部门？但现在又要主张给社区矫正配警察？

如上文所述，权威性在日本社区处遇的实践中并不是一直起到积极的作用。日本社会中也有“官尊民卑”的旧习，官本位的形象与实质，往往会造成接受社区矫正人员的表面的服从或屈服，而影响到内心的认同与矫正，对社会化进程可能会起到阻碍或迟缓的负面作用。试想我们一方面期待接受社区矫正人员尽快更好的融入社会生活，呼吁人们无歧视无差别的看待对待他们，另一方面由配备警察来监管他们，尽管可以说这里的警察和公安是不同的。

社区矫正比起监狱矫正，场所开放、行动相对自由，比起限制自由刑管理上的刚性，体现了更多的柔性。相对于我们目前纠结于警察身份的有无，日本所面临的问题是公权力与私力资源在多大程度上的融合与分配问题。