

酝酿

与

启动

中国监狱体制改革的

ZHONGGUO JIANYU TIZHI GAIGE DE YUNNIANG YU QIDONG

张福森 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



酝酿

与

启动

中国监狱体制改革的

ZHONGGUO JIANYU TIZHI GAIGE DE YUNNIANG YU QIDONG

张福森 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

自序

2008年11月9日,司法部副部长张苏军在“改革开放三十年刑事法治发展高层论坛”上表示,我国监狱体制改革试点的主要任务已基本完成,工作目标已基本实现,我国将在试点的基础上在全国监狱系统全面推行监狱体制改革。这一消息公开报道后,犹如一石激起千层浪,再次引起社会各界对监狱体制改革和监狱问题的关注。我作为当年监狱体制改革的倡议者、发起者、决策者和推动者之一,对监狱体制改革的缘起、动因、决策过程、试点确定等来龙去脉都比较清楚。虽然已经过去一段时间,但现在回忆起来,仍历历在目,犹如昨日。许多同志建议我把这段历史写出来,这不仅可以让大家了解监狱体制改革的历史背景,而且可以帮助大家看到改革工作的连续性,增强改革的责任感和必胜信心。我也觉得有必要回顾一下那段经历,于是就有了这本《中国监狱体制改革的酝酿与启动》。

需要特别说明的是,监狱体制改革是司法体制、政治体制改革的重要内容,涉及面广泛,政治性、政策性、综合性很强,而且制约因素多,具体困难多,实行起来很不容易。我从2000年年底接任司法部部长时起,就开始考虑这个问题,经过各方面共同不懈的努力,到2003年才正式启动试点工作。监狱体制改革从酝酿到试点方案出台,是党中央和国务院高度重视、中央主管领导正确领导的结果,是中央各部门和有关地方党委、政府大力支持的结果,是司法部党组同志和司法行政系统集体智慧的结晶。监狱体制改革试点工作,是在中央领导下,各有关部门分工配合下进行的,司法部负责牵头组织协调和具体实施。我在叙述这段历史过程时,不敢掠人之美,涉及有关部门工作的,我根据掌握的情况,都作出

了相应的说明。

我深切体会到,监狱体制改革是一件大事,牵一发而动全身,必须解放思想、锐意创新,既要借鉴世界发达国家监狱制度和监狱管理成功做法,遵循刑罚执行活动规律,又要立足国情,坚持实事求是,量力而行,稳妥推进。从改革试点实践看,这些指导思想和理念得到了很好的体现。

这本书是我根据自己参与组织领导改革试点工作的经历写成的,具有亲历性和直接性,总的想法是按照时间发展顺序,逐步清晰地勾勒出当时的历史画面。从2000年年底到2003年正式试点,再到试点任务完成和改革目标实现,监狱体制改革是逐步深入、层层推进的,前后的连续性很强。读者不难发现其间存在的思想脉络和内在逻辑。概括地说,就是重点突破难点、焦点问题,同时注重整体推进,千方百计保证监狱体制改革沿着正确方向向前发展。

对于这项复杂艰巨的系统工程,我着重围绕几件大事、难事来展开,重要的、有特殊意义的事件尽量写得翔实一些,这样就可以把整个改革的进展过程呈现出来。从动议酝酿、调研论证,到领导决策、协调沟通、方案确立、试点启动和实施等各个阶段的主要内容,都得到了较为清楚的再现。

第一章:邵东监狱案件和江泽民总书记的三次批示,主要写了刚到任就处理棘手问题的情况。从不宜把监狱腐败归因于经费不足开始思考,感到监狱管理和队伍建设需要加强。这时隐约觉察出监狱系统可能存在深层次的体制问题,但只是初步的感觉,当时仍主要强调要加强管理,这才提出“三个绝对不能、四个绝对不允许”的要求。

第二章:全面整顿,深入开展执法执纪专项治理活动,主要写了在认识到监狱管理和队伍建设上存在问题后,开展专项教育整顿的情况。这实际上是临时性的阶段性思想政治教育,虽然查摆并解决了一些问题,也查处了一些违法违纪人员,但依然属于治标的范畴。通过这次活动,我对监狱体制问题的认识越来越深了,在总结这次教育整顿活动时,我和我的同事都意识到,监狱体制存在的问题已经十分突出,到了非解决不可的时候了。

第三章:研究探索监狱体制机制问题,主要写了对监狱体制改革问题进行调研论证、汇报宣传、协调沟通以及统一认识特别是引起中央领导的高度重视等情况。专项教育整顿活动后,我发现监狱体制中带有根本性问题,只有通过改革才能解决。因此,就开始组织专门调研,并多次向中央领导汇报,向有关方面宣传,以期引起更多关注,监狱问题和监狱体制改革开始受到中央决策层的特别关注。

第四章:大连监狱案件的启示,主要写了大连监狱腐败案件的暴露、查处,特别是对监狱体制改革的必要性和迫切性的警示作用。正在紧锣密鼓进行改革调研论证和协调宣传的时候,大连监狱腐败案件暴露出来。该案触目惊心,与邵东监狱案件一样,成为反面典型。尽管这不是好事,但客观上对加快监狱体制改革起了促动作用。

第五章:监狱体制改革方案的提出和确定,主要写了监狱体制改革方案形成过程以及对相关问题的决策,包括国外监狱管理体制资料、监狱困难以及“收支两条线”材料报送情况,还有与有关部门的具体协调工作,特别是财政部对监狱体制改革的大力支持等。经过不懈努力,调研成果转化为改革方案,国务院正式批准监狱体制改革方案,最重要的是确定了“全额保障、监企分离、收支分开、规范运行”这个改革目标。

第六章:监狱体制改革试点工作的启动,主要写了首批改革6个试点省(市)的确定过程、标志试点正式启动的北京宽沟会议、深入基层加强指导和部际联席会议制度的建立和运作等。确定首批试点省市,我们首先考虑的是我国东中西部不同地区的代表性,同时考虑省委、省政府的态度是否积极,再就是司法厅和监狱局的领导班子状况。宽沟会议专门研究部署了改革启动工作,统一了认识,明确了任务步骤。部际联席会议制度是协调解决监狱体制改革中重大政策问题的有效机制,对于改革试点顺利进行起到了重要作用。

第七章:监狱企业困难怎么解决,主要写了监狱企业长期以来面临的严峻形势以及各种困难的成因,并介绍了解决监狱企业困难的主要对策,特别是《关于解决监狱企业困难的实施方案》出台情况。监狱企业困难是影响和制约监狱体

制改革的重大问题,背着这样沉重的包袱,监狱体制改革很难往前走,因此必须同时花力气解决这个问题。

第八章:关于监狱系统工人问题的解决,主要写了监狱系统40万工人大军的形成、管理体制、解决思路和建议、养老统筹、纯工人企业情况,特别是三部联合发布规范性文件等。监狱体制改革中遇到大量实际问题,其中最突出、最难办的有两个问题:一个是监狱工人怎么办;另一个是监狱企业困难怎么解决。这是两个“拦路虎”,不解决就不可能顺利进行改革。这部分专门介绍了当时对监狱工人问题的正确分析、建议以及有关政策措施情况。

第九章:监狱布局调整,主要写了监狱布局调整的背景、意见、重点省份、总体方案、建设标准以及实际效果等。严格讲,监狱布局调整不属于监狱体制改革的组成部分,但与监狱体制改革息息相关。监狱布局调整是监狱体制改革得以顺利进行的基础和前提,监狱体制要进行改革就不能不考虑布局调整问题。这项工作抓得也比较早,从2002年年初就正式启动了,为监狱体制改革提供了重要条件。

第十章:监狱体制改革试点方案的实施和试点范围的扩大,主要写了试点方案编制、试点方案审批,对试点工作指导和组织协调,改革试点范围扩大和首批改革试点省(市)工作检查验收等。首批改革试点的6个省(市)经过一段时间努力,取得了初步成效,也积累了一些经验。为在更大范围巩固改革成果,完善政策措施,又新增8个省(区、市),这样试点地方就由6个扩大为14个了。这为后来在全国全面实行监狱体制改革奠定了坚实基础。

第十一章:对监狱体制改革试点工作的简要评价,主要写了监狱体制改革试点工作得以顺利进行的主要原因、监狱体制改革取得的重大成效和改革中存在的突出问题。特别是对监狱企业的性质、监狱企业管理人员身份、监狱企业立法等影响和制约现代监狱企业制度建设的问题,进行了重点分析,以期引起有关方面的进一步重视。

关于监狱体制改革从提出到试点这段过程,主要的事件和重要的举措基本

上如上所述。这些都是我亲身经历的事情,主要是根据自己的记忆和掌握的第一手材料完成的,希望对我国全面推行监狱体制改革有所帮助。其中不当之处,也恳请大家批评指正。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '明辉' (Ming Hui), with a stylized flourish below the characters.



2001年5月，尉建行、罗干同志接见司法行政会议代表。



2001年7月，罗干同志在山西省委书记田成平陪同下视察山西省晋中监狱。



2004年11月， 罗干、周永康同志在北京市委副书记强卫陪同下视察北京市监狱。



中央司法警官学院



司法部燕城监狱



2003年3月31日，周永康同志在司法部部长张福森陪同下视察司法部燕城监狱。



2004年12月25日，罗干同志在江苏省委书记李源潮、省长梁保华陪同下视察江苏省南京监狱。



2002年7月18日，罗干同志在江西省委书记孟建柱陪同下视察江西省女子监狱。

目 录

第一章 邵东监狱案件和江泽民总书记的三次批示

- 一、到任第一天碰到的一个棘手问题 /3
- 二、邵东监狱案件的由来和江总书记的两次批示 /5
- 三、“三个绝对不能、四个绝对不允许”的提出 /9
- 四、江总书记的第三次批示 /11

第二章 全面整顿,深入开展执法执纪专项治理活动

- 一、精心策划教育整顿活动实施方案 /17
- 二、中央政法委书记罗干强调一定要解决“为谁执法”和“如何执法”问题 /20
- 三、确保专项教育整顿活动不流于形式、不走过场 /22
- 四、统一思想,正确认识“三个关系” /23
- 五、各级领导重视,深入基层调查 /27
- 六、一定要把思想教育贯穿教育整顿活动的始终 /28
- 七、要认真解决查摆出来的问题 /32

八、教育整顿取得显著成效,同时凸显监狱工作的体制性障碍 /33

第三章 研究探索监狱体制机制问题

- 一、成立司法部监狱、劳教系统突出问题研究课题组 /41
- 二、调查报告的形成和基本框架 /45
- 三、监狱体制存在的问题引起不同方面的关注 /49
- 四、司法部专题调查报告得到中央主管领导充分肯定 /51
- 五、李瑞环主席支持监狱体制进行改革 /53
- 六、罗干同志主持会议研究解决监狱系统存在的突出困难和问题 /55
- 七、司法行政系统就监狱体制改革统一认识 /58
- 八、中央政治局常委会决定监狱实行“收支两条线” /59

第四章 大连监狱案件的启示

- 一、大连监狱的腐败问题是如何揭露出来的 /65
- 二、尉健行同志决定大连监狱案件由中纪委牵头重新调查 /69
- 三、大连监狱的腐败问题确实触目惊心 /72
- 四、《联合调查报告》送政治局常委参阅 /78

第五章 监狱体制改革方案的提出和确定

- 一、先进行监狱体制改革还是先解决司法机关的经费保障问题 /85
- 二、司法部上报关于解决监狱困难问题及建立“收支两条线”的材料 /86
- 三、借鉴国外监狱生产的管理体制 /90