

■ 孙 皓 著



法学理念 · 实践 · 创新丛书

看守所规范化研究

■ 孙 皓 著



法学理念·实践·创新丛书

看守所规范化研究

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

看守所规范化研究/孙皓著. —北京: 中国人民大学出版社, 2016. 4

(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-22766-5

I. ①看… II. ①孙… III. ①看守所-管理-研究-中国 IV. ①D631.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 079164 号

法学理念·实践·创新丛书

看守所规范化研究

孙皓 著

Kanshousuo Guifanhua Yanjiu

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2016 年 4 月第 1 版

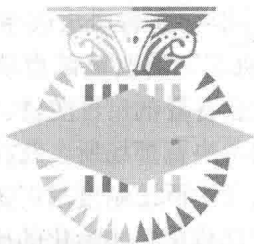
印 张 18.25

印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

字 数 290 000

定 价 49.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



看守所规范化研究

序 一

孙皓博士自 2008 年至 2013 年一直是我指导的研究生，其中前两年攻读硕士学位，后三年攻读博士学位。2013 年 5 月，他的博士论文《看守所规范化研究》顺利通过了中国人民大学博士学位论文答辩。值此博士论文公开出版之际，他诚邀我为此书作序。借此机会，我也想就看守所的问题谈一些自己的观点，为读者们更加深入、全面地了解该问题做些铺陈。

看守所，一个鲜为人知的场所，却是观察一个国家法治文明水平和人权保障程度的重要窗口。然而长期以来，理论界与实务界对于看守所在刑事司法中的功能缺乏足够的认识。在实务界，看守所的责任与权限不足挂齿；而在理论界，看守所的相关理论问题也是被长期忽视的一个领域。自 2006 年起，我主持的中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心开始涉足有关看守所制度的一些科研项目。当我们进行看守所中的羁押巡视制度试点探索时，看守所及其法制化课题这一长期被边缘化的领域才开始获得了社会各界以及学术界的关注。随后，2009 年看守所中发生的一系列非正常死亡事件，进一步将对看守所问题的讨论推至媒体、公众关注的镁光灯下。2009 年也注定将成为我国看守所发展史上最为关键的一年，在决策层的推动下，看守所规范化的改革开始踏上征程并取得了初步的成效。

2011年起，中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心又开始着力推动“看守所在押人员投诉处理机制”的改革试点项目，深入挖掘在押人员权利保障的救济渠道，引起社会各界的广泛关注。目前，试点已经完成第二期，改革成果遍及四个省的未决羁押场所，在押人员的权利待遇也得到了显著提升。今后，中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心和我本人还将继续致力于对看守所制度规范化、法治化的研究、试点等活动，以期推动我国法治与人权事业的不断进步。

经过对看守所问题的调查研究，我个人认为，推进看守所规范化改革的关键一步，在于重新审视看守所在刑事司法中的功能定位与地位。看守所的功能应当是显而易见的，即对羁押人员进行看管以保障刑事诉讼程序的顺利进行，但其在刑事司法体系中的地位不应当是边缘化的。看守所作为审前程序中对被羁押人进行关押的唯一合法地点，与诉讼中被羁押人的权利保障问题息息相关，特别是对于解决我国刑事司法中久治不愈的顽疾“刑讯逼供”，理应发挥更为重要的作用。2012年的《刑事诉讼法》修改，一改以往对看守所的轻视态度，凸显其“服务诉讼、保障人权”的价值功能。例如，将律师会见的安排机关明确为看守所，要求羁押后讯问必须在看守所进行，看守所代为执行刑罚的范围进一步缩小等。经过《刑事诉讼法》的着力打造，看守所已经成为刑事诉讼程序井然推进的关键环节；尤其是精心设计“及时入所”“固定讯问场所”“提供非法取证的证明材料”三种途径，力求实现有效遏制非法取证行为的目标。据我个人观察，自《刑事诉讼法》实施至今，看守所在预防刑讯、保障诉讼等方面的表现是可圈可点、值得肯定的。

当然，不可否认的是，看守所制度在科学发展、规范层面上依然存在着一些“瓶颈”，给刑事诉讼程序的顺利推进带来这样那样的困扰。因而许多人主张，只有将看守所从公安机关剥离，才能彻底实现其在诉讼程序中的中立地位，进而从根本上解决看守所内存在的种种问题。但我却觉得，对于看守所改革路径的设计，切忌人云亦云，更不能基于片面认知而想当然行事。通过多年来对看守所的实证研究，我认为，实现看守所的功能规范化，需要从两个方面入手。

一方面，应当推动看守所制度的立法工作，将监管活动纳入更高位阶的法治轨道。随着公安部的看守所改革逐步走向深入，许多深层次、体制性的“瓶颈”问题暴露出来，需要在法律层面加以处理。这里面的很多问

题单独依靠公安部门很难解决。比如看守所的定位，看守所的财政预算、人员编制，与诉讼机制的衔接等重大问题，只有在法律层面上加以规范，看守所改革才能真正在实质层面上取得新进展。新《刑事诉讼法》对看守所的定位、管理提出了更高的要求，需要通过制定看守所法律的形式落实新条文的相关规定，制定配套措施。如果再维持行政法规的法律位阶，很难与涉及检察院、法院的诉讼活动有效衔接；而仅仅修改《看守所条例》对于许多重大诉讼制度，根本无法涉及，比如驻所检察官的检察监督、在押人员的表现纳入量刑活动、诉讼期限与羁押管理等事项，只能以法律，而不能以国务院条例的方式予以规范。此外，后“躲猫猫”时代的看守所监管工作已经取得了重大进展，一系列改革创新举措的出台与落实极大地提高了看守所管理的规范化水平，提升了在押人员权益的保障水平，探索出诸多有益的改革经验与做法，其中不少改革举措在世界范围内都走在前列。唯有通过立法，才能充分固定、转化实践探索出的有益做法，进一步落实宪法“尊重和保障人权”的要求，肯定看守所改革在人权保障事业上创造的“亮点”并继续加以推进。

另一方面，应当继续在看守所管理体制机制的完善上多下工夫。之所以以理论界大都将解决看守所问题的唯一出路锁定为“看守所从公安机关拿出，交由司法行政部门管理”，说到底，还是因为担心看守所与侦查部门同样隶属于公安机关，极易导致侦查与羁押相互配合、侦羁不分，从而侵犯在押人员的基本权利。其实，看守所的隶属只是表面问题，解决好侦羁分离的问题，看守所由公安机关管理还是由司法行政机关管理就不再成为问题。比较法上的研究结论的确表明，看守所隶属于警察部门的国家极为罕见，多数国家是交由司法部或者法务部进行管理。然而中国的司法行政机关与西方国家的司法部，在职能、权限、人员力量等许多方面都极为不同，直接把国际惯例拿到中国，其效果值得进一步论证，特别是要考虑到看守所是以县为单位进行设置的，基层司法行政机关的力量、经验能否承担起比监狱管理更为繁重、复杂的任务尚有疑问。基于上述理由，我个人主张管理体制的两种改革方案：一是如果由公安机关继续代管，制度上要设置更为严格的侦羁分离制度，确保羁押中立足于侦查、起诉与审判，实现看守所与侦查部门利益上的有效隔离，取消看守所深挖犯罪的考核指标，将看守所的功能定位为安全、文明监管，保障诉讼程序的顺利进行。在这方面，公安监管工作中已经开始进行了有益的探索，但力度与实效性还需

要进一步加强。二是进行更为彻底一些的改革，设立相对独立的羁押管理总局，实现编制与体制上的相对独立。这一改革方案动作稍大，但并非不可企及。虽在人员编制的总量、管理方面实际上变化有限，但却可以产生重大的体制性变革。而且在强化管理的层面，看守所的规范化机制建设依然存在很大的上升空间。比如，在现有的对外公开基础上，建立起向社会公众全方位开放的羁押巡视制度，允许公众不定期地、随时访问看守所，这一制度既能增强民众对看守所规范执法的监督，更能让看守所以及执法机关向社会传递出积极的信号，赢得社会公众的信任。再比如，在看守所内部监管上，加强科技监管，防范牢头狱霸；在外部监管机制上，在落实驻所检察官监督权的同时，建立起独立医生身体检查制度、在押人员投诉查处机制等外部制约机制。这些内容都可以作为我国看守所管理机制在未来的创新方向，以消除目前的种种弊端，营造出独立、文明、科学、人道的监管环境。

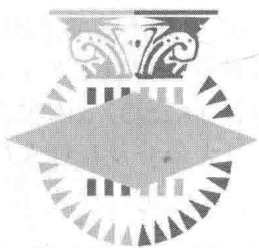
当孙皓博士向我提出要以“看守所规范化”为题进行博士论文研究时，我丝毫不感觉诧异，也不为他的选择担忧。毕竟，孙皓博士在我门下学习的这五年，全程参与了中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心承担的有关看守所制度的所有科研项目研究活动。因此，他有机会掌握大量鲜活的实证材料，而借助中心与国外科研机构、专家的合作交流，孙皓博士亦有效突破了比较法上研究条件的限制，提升了主旨的高度，令整个论文的架构脱颖而出。但当他把多达四十万字的论文文稿交到我手中时，我还是略感意外。孙皓博士对这一选题做了如此深入、细致的论证，确实是我没有预料到的，足见他用心之细、钻研之深。

孙皓博士的研究成果为我们了解看守所制度提供了详尽的参考资料与分析素材，在其博士论文答辩期间，许多刑事诉讼法领域的专家都高度评价了其研究成果。就在前不久，孙皓博士的这篇大作入围了第二届陈光中诉讼法学优秀研究生学位论文，这是对他个人付出努力的认可和褒奖，作为他的指导老师，我甚感欣慰。现在，他专门着眼于看守所的功能定位，把自己的博士学位论文经删减整理后，形成本书出版问世。我在此表示热烈祝贺，并且期待孙皓博士在今后的工作、研究中结出更加丰硕的成果。

陈卫东

于中国人民大学法学院

2016年2月20日



看守所规范化研究

序 二

卢梭曾说过：“人一出生就口含一枚金币，一面写着平等，一面写着自由，这枚金币叫人权。”其实，中国人一直就抱有人天相通的观念，讲究“人文化成”，于同一事中涵盖天时、地利、人和三个维度，如孟子曰：“天时不如地利，地利不如人和。”可见，在传统上我们就肯定人的价值，主张人是世间一切事物的根本，天地之间人为先。虽未明言“人权”二字，却也与近现代以来的西方主流观念有着不谋而合之处。时至今日，无论中外，人权都已经成为一个不容回避的重要话题。孙皓博士这本近四十万字的学术著作，表面上看论及的只是作为未决羁押地点的看守所，本质上是将在押人员的基本权利内嵌于核心要旨之位置。

在押人员的权利保障问题，在人权领域是一个极易受到忽视却又至关重要的现实问题。特别是对于等待司法裁决的未决犯而言，无罪推定原则肯定了其正常公民之身份，人身自由受到限制只是确保诉讼顺利进行的不得已牺牲，并不意味着自身基本权利受到全盘否定。然而，未决羁押场所内在押人员的权利保障，某种程度上确实是一个国家“人权保障木桶上最短的一块木板”，往往能够无情地折射出该国的法治水平和社会文明程度。即便是时下那些法治发达的西方国家，都曾经历过否定或者漠视在押人员

权利的历史时期，甚至针对这一群体的滥施酷刑现象直至今日也并未禁绝。因此，《联合国宪章》《世界人权宣言》《经济、社会和文化权利国际公约》《公民权利和政治权利国际公约》《囚犯待遇最低限度标准规则》等一系列国际条约，不仅规定了大量涉及在押人员具体权利的实体条款，也为其顺利实施创设了程序运行机制，代表了人权保障方向的一种国际共识。

“世俗岁殊，时变日化”。对于中国而言，2009年的“躲猫猫”事件当然暴露出了看守所在监管层面的薄弱环节，却也为长期不受关注的未决羁押者之人权保障提供了发展契机。这算不上什么历史的吊诡或者玩笑，而是唯物辩证法的严肃呈现。按照中国传统文化对事物的分类模型，如果说看守所是“器”，那么在押人员的权利保障就是“道”。从近几年的情形看，未决羁押制度的跨越式发展不仅积极反映在了“器”的层面，更凸显为“道”的升华。对此，孙皓博士的著作都给予了淋漓尽致的全面阐述。据我所知，中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心在陈卫东教授的带领下，这些年就看守所制度与英中协会等国际组织进行了广泛合作，开展了一系列富于深度的科研活动，取得令人瞩目的不俗成果。作为其中的参与者之一，孙皓博士必定对中国的看守所制度有了较深的认知和把握，并能结合域外的经验成果，形成自己独到的见解。因此，本书的成功结稿，丝毫不出我的意料。而其中的内容不仅有助于消弭看守所给外界带来的神秘感，在观点层面也会激发更加广泛的共鸣与思考。在此，向作者表示衷心的祝贺，亦郑重向读者推荐本书。

值得注意的是，书中用一定篇幅介绍了检察机关为看守所的人权保障作出的积极探索。就其背景来说，2012年《刑事诉讼法》修改之后，看守所的诉讼地位得到了进一步强调，增加了许多新的职责与义务。例如，《刑事诉讼法》第37条就规定，辩护律师可以同在押的犯罪嫌疑人、被告人会见和通信。辩护律师持“三证”要求会见在押的犯罪嫌疑人、被告人的，看守所应当及时安排会见，至迟不得超过48小时。再比如，《刑事诉讼法》第47条规定，辩护人、诉讼代理人认为公安机关、人民检察院、人民法院及其工作人员阻碍其依法行使诉讼权利的，有权向同级或上一级人民检察院申诉或者控告。人民检察院对申诉或控告应当及时进行审查，情况属实的，通知有关机关予以纠正。而根据该法第83、91条，犯罪嫌疑人被拘留后，应当立即送看守所羁押，至迟不得超过24小时；逮捕后，

应当立即送看守所羁押；除特殊情形外，应当在拘留或逮捕后 24 小时以内通知家属。此外，该法第 116 条规定，犯罪嫌疑人被送交看守所羁押以后，侦查人员对其进行讯问，应当在看守所内进行……这些新增规定的主要立法目的，无疑是防止和遏制刑讯逼供现象，保护犯罪嫌疑人、被告人的人权。为了同《刑事诉讼法》的上述新要求相适应，修订后的《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》单设了“看守所执法活动监督”一节，明确在未决羁押场所开展法律监督的具体权限和方式，细化了有关的程序和机制。总的来说，人民检察院对看守所执法活动的监督重点有两个方面：一是保护在押人员的合法权益，防止和纠正监管民警体罚、虐待在押人员，违法对在押人员使用戒具或禁闭等侵犯在押人员合法权益的行为；二是保障刑事诉讼活动的顺利进行。

在检察机关内部，承担上述职责的是刑事执行检察部门，也就是过去的监所检察部门。之所以有这样的名称变化，正是新形势下检察机关为全面履行新《刑事诉讼法》赋予的执行监督职责所作出的积极回应。针对涉及看守所的监督职责，刑事执行检察部门围绕“四个维护”的指导思想，开展了大量卓有成效的司法实践探索。所谓“四个维护”，即维护刑罚执行、监管活动公平公正，维护监管场所的安全稳定，维护在押人员的合法权益，以及维护社会和谐稳定。而在此理念指导下的工作创新，包括依法对犯罪嫌疑人的入所收押和临时出所活动进行监督，防止和纠正侦查人员对犯罪嫌疑人进行刑讯逼供，以及非法提出所外进行讯问；重点监督看守所分押分管活动，防止未成年在押人员与成年在押人员混关混管现象；依法打击“牢头狱霸”，维护在押人员合法权益；将犯罪嫌疑人、被告人审前羁押表现纳入酌定量刑情节的机制，预防破坏监规纪律等问题的发生；实行在押人员审前羁押必要性审查以及建立在押人员死亡处理机制等。对于这些机制创新，孙皓博士在本书中或多或少都进行了介绍和评析。当然，新的尝试总不免伴随些许问题，更何况有的探索还处在试点阶段，关于成败得失的论断还为时尚早。故而，本书作者在部分内容上的有意“留白”，体现了理性、客观的态度，是值得认同的做法。我相信，当时机成熟之时，再深入探讨某些具体问题，应当是更加适宜的选择。

关于检察机关对看守所执法行为的监督方式，作者在书中也有所提及。过去，我们多采取派驻检察室的形式，这也是中国特色检察制度的一项重要内容。然而近年来，这种监督方式的弊端在实践中也逐渐显露出

来：一些派驻检察人员容易被看守所干警“同化”，如同一个单位的人一样，导致检察室未能充分发挥法律监督职责，出现不愿监督、不敢监督或监督不痛不痒的问题，有的甚至形同虚设。而长期以来，上级检察院刑事执行监督部门对下指导工作，通常是下发通知要求下级检察院刑事执行监督部门上报材料，至于这些材料是否完全符合实际，上级检察院刑事执行监督部门有时候并不清楚。定期或不定期的调研和指导工作，往往是采取听取汇报或召开座谈会等方式，即使到看守所去实地检察，也是走马观花，不能全面而深入地了解监管状况。为此，最高人民检察院于2012年下发了《关于上级人民检察院监所检察部门开展巡视检察工作的意见》，首次提出巡视检察的概念。所谓巡视检察，是指地（市）级以上检察院监所检察部门对辖区内由下级检察院检察的监狱、看守所的刑罚执行和监管活动是否合法进行检察，同时对派出、派驻该监管场所检察机关履行法律监督职责情况进行检查。与原有的派驻形式相较，这种监督工作机制具有指向对下、人员特殊、对象双重、内容全面、方法多样等优势。从这几年的实施情况来看，这种方式在运行上取得了较好的法律效果和社会效果。更难能可贵的是，巡视检察的方法与《联合国禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》在任择议定书中所提出的要求相契合，反映了中国作为公约缔约国积极履行国际义务的不懈努力。本书中，孙皓博士对看守所执法监督的多元化方向提出了自己的认识和见解，尤其是社会元素参与的羁押巡视制度，已然在实践中有所尝试，值得今后进行更深入的探讨和研究。

目前，学界专门阐释看守所制度的理论著作并不多，表明这还是一个容易受到忽视的边缘领域。在西方国家，羁押法是一个相对独立的学科，不仅涌现了许多知名学者，而且相关立法日臻完善，本书中多次提及的《欧洲监狱规则》便是其中一例。在此，以本书的出版为契机，我也衷心期望中国的羁押法制能够引起学术界的广泛重视，出产更多的优秀作品，为实务部门的执法办案活动供给理论养分。

袁其国

于最高人民法院

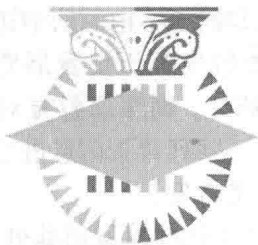
2015年3月6日

目 录

绪论	看守所的昨天与今天	1
	一、溯源：看守所的自然生成	2
	二、坐标：看守所的曲折发展	11
	三、梳理：看守所的多重矛盾	19
第一章	看守所的服务诉讼功能	25
	一、功能生成的基本原理	25
	二、功能执行的主要内容	31
	三、功能实现的制约因素	40
	四、功能障碍的解决之道	45
第二章	看守所的保障人权功能	47
	一、基本原理	48
	二、域外总结	52
	三、内容谱系	57
	四、我国概况	61
第三章	看守所的教育矫治功能	64
	一、功能的表现形式	65
	二、功能的基本评价	71
	三、功能的成因分析	76
	四、功能的合理走向	79
第四章	看守所的侦查延伸功能	83
	一、“深挖犯罪”之概述	83
	二、“深挖犯罪”之溯因	90

	三、“深挖犯罪”之影响	93
	四、“深挖犯罪”之归宿	96
第五章	在押人员的权利保障体系	99
	第一节 人身权利保障制度	100
	一、范例：欧洲监狱的人身权利保障体系	101
	二、关键词：我国看守所的人身保护措施	105
	三、中欧对比：看守所人身权保障体系的得失	115
	第二节 基本生活待遇保障	123
	一、居住条件	123
	二、饮食条件	129
	三、卫生条件	132
	四、活动条件	137
	第三节 医疗服务保障机制	139
	一、我国看守所医疗保障现状	139
	二、域外经验的参考	145
	三、看守所医疗体系发展建议	154
	第四节 与外界联系权利保障体系	158
	一、与亲属的联系	158
	二、与法律帮助人的接触	166
	三、与信息接触	170
	第五节 政治、经济、文化权利保障	172
	一、在押人员的政治权利保障	172
	二、在押人员的经济权利保障	176
	三、在押人员的文化权利保障	182
第六章	看守所投诉救济机制	185
	第一节 在押人员投诉救济的两种模式	185
	一、荷兰模式：投诉处理程序	186
	二、美国模式：监狱诉讼	194
	三、两种模式的评析	200
	第二节 看守所在押人员投诉处理机制	202
	引 言	202

	一、现状概述	203
	二、改革探索	208
	三、发展走向	215
第七章	看守所的监督机制	219
	第一节 看守所内的检察监督	221
	一、看守所检察监督的渊源	221
	二、看守所检察监督的内容	223
	三、看守所检察监督的变化	226
	四、看守所检察监督的未来	234
	第二节 看守所的社会监督	235
	一、羁押场所外部监督的国际经验	
	——独立巡视制度	236
	二、我国看守所的外部监督雏形	
	——“阳光工程”	243
	三、我国的羁押独立巡视制度	
	——特邀监督员巡查机制	248
尾 声	看守所发展的五大趋势	256
	趋势一：看守所的监管压力有增无减	256
	趋势二：看守所的人权保障水平持续提高	259
	趋势三：看守所的法治化进程稳步推进	260
	趋势四：看守所的中立化程度不断加强	260
	趋势五：看守所管理的现代化因素日益明显	261
	参考文献	263
	后记	273



看守所规范化研究

绪论 看守所的昨天与今天

人权保障状况是一个国家法治进程的基本衡量指标之一，也可以说是最为核心的因素。尤其是针对未决犯的羁押，直接凸显了这个国家的法治现代化程度。在我国的刑事法治中，未决羁押与看守所制度就像是一对孪生兄弟，互为表里，从而注定了看守所对于人权保障的“风向标”价值。意识到问题严重性的立法机关在 2012 年的《刑事诉讼法》修改过程中，给看守所“正了名”。在新条文中，“看守所”作为重要的诉讼主体出现在世人面前，统计下来，“看守所”一词出现的频率较 1996 年《刑事诉讼法》得到了大幅度提升，而且大都涉及未决羁押领域。在 2012 年《刑事诉讼法》中，一共 10 次提及了“看守所”，而 1996 年《刑事诉讼法》中仅有 1 次。其中在“辩护与代理”一章出现了 2 次，即第 37 条；在“强制措施”一章出现了 2 次，即第 83 条和第 91 条；在“侦查”一章出现 1 次，即第 116 条；在“执行”部分出现 4 次，即第 253 条、第 254 条、第 255 条以及第 257 条。通过这些条文，刑事诉讼中看守所在未来的主要地位和作用基本得到了明确。看守所作为未决羁押场所的唯一性，也终于得到了体现。^① 这就意味着看守所内呈

^① 在 2012 年年底前修订通过的《关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》《公安机关办理刑事案件程序规定》《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》等法律解释文件中又进一步强化了上述规定。

现出的景象，应当作为我们判断当下中国法治进展的重要依据。然而，对于任何事物的认识都不可能脱离其历史发展背景以及所处的现实环境，“看守所”这三个字也概莫能外。时下，各方对于看守所的功能定位、机构隶属等问题争执不休。对一系列背景信息进行考察，或许可以为我国人权法治的改革与进步提供参考意见。

一、溯源：看守所的自然生成

任何事物都不会凭空产生，在法律制度中发挥效能的各个主体更是如此。看守所的起源即便带有浓郁的法律移植色彩，没有中国特有的社会历史条件，也断然不会存续至今。翻看中国数千年的法律制度史，还是可以找到未决羁押场所产生萌芽的蛛丝马迹。尽管符合现代看守所特征的处所最早出现，也是在进入近代以后的事情，但在封建时代我们依然能够找到最贴近看守所应然功能的机构，这便是“班房”。因此，对于看守所历史背景的介绍，就应当从“班房”说起。

（一）清初：从“班房”讲起

在中国古代的传统司法制度中，并没有将已决犯和未决犯的羁押场所予以严格区分，上述职能都是由封建监狱来一体承担的。然而，到了清代之初，这种原有的常态体系被打破。此时，由于人口的急剧增长，资源供给不可避免地出现了紧张态势，进而造成了犯罪案件数量上的攀升。而司法资源的配置在当时并未有相应的变化，无论是在财力还是人力层面，司法机构都难以承受数量激增的诉讼案件。再加上战争、人口膨胀、财力有限、交通不便等因素的影响，积案现象就成了清代封建统治者的心头大患。^① 受此影响最大的就是各地的监狱。由于监狱的软硬件设施并没有改进，积案的增加导致了羁押量上的超负荷，人满为患成为常态。一些负责讼捕的衙门无法妥当安置抓获的犯罪嫌疑人、罪犯，只得寻找替代性措施。^② 在这样的历史背景下，具有临时羁押性质的“班房”等场所就应运而生。“班房”本是封建衙门内官吏执勤的处所，但是为了缓解监狱在羁押量上的压力，许多州县的司法实践中，都将“班房”作为临时羁押未

① 参见赵晓华：《晚清的积案问题》，载《清史研究》，2001（2）。

② 参见庄吉发：《故宫档案述要》，142页，台北，“故宫博物院”，1983。

决犯的场所使用。^①其实，这种做法在更早的历史阶段也曾经出现过^②，只是替代场所的外在表现形式各异。但这种状况大规模涌现则是在清朝的嘉庆、道光年间，几乎呈泛滥之势。例如在嘉庆年间，就有官吏曾向中央汇报，指出在广东一带私设“班房”羁押未决犯的现象十分多见。^③

然而，“班房”在当时并非法定的羁押场所，更值得关注的是，“班房”的出现对于当时的司法运行产生了十分消极的影响^④，譬如环境恶劣，在押人生不如死；管理混乱，潜规则大行其道。尤其是贪腐索贿之风在胥吏中盛行，“班房”俨然与“黑牢”无异，这引起帝国统治者的高度关注，并多次明令予以禁止。康熙、雍正、乾隆等皇帝不仅多次下诏书要求整顿此类非法的羁押，还不断派出朝廷大员到地方巡查，力图遏制“班房”演变为代用监狱的现象。为了解决羁押问题，雍正皇帝更是将各地的监狱均区分为内监和外监，内监负责羁押重要罪犯，外监则主要负责看管轻犯和未决犯，力图通过规范专门的未决羁押场所，促成取缔各地名目繁多的“班馆”。这是我国历史上首次从中央层面专门区别了已决犯和未决犯的羁押场所，说明封建统治者也意识到了未决犯与已决犯在管理上是存在不同之处的。这可以视作分类羁押原则在我国历史上的滥觞。而这种分类模式也和今日欧美国家所采取的羁押方式如出一辙，具有前瞻性。到了乾隆皇帝统治的中后期，中央政府采取了更为决绝的态度，发布法令永久性地禁止使用“班房”羁押囚犯，并且规定了对失察的主管官员将受到“降二级调用”的处分。^⑤但是在司法实践中，“班房”现象并未彻底消弭，依然屡禁不止。许多清代学者乃至封疆大吏从“班房”存在的合理性角度出发，指出“查禁”并不切实际，建议应采取“规范”“合法化”的举措加以解决。在道光年间，就有人向朝廷上书，建议将“班馆”改造为合法的未决羁押场所。而直隶、江苏、浙江、福建等省也通过探索册报制度、粉牌制度、取具切结等管理机制^⑥，试图规范“班房”的运作，遏制由此衍生的非法现象。到了光绪年间，中央政府终于改变了对“班房”的

① 参见郑秦：《清代司法审判制度研究》，133～136页，长沙，湖南教育出版社，1998。

② 在《续资治通鉴长编》卷三六一、卷四七七中，记载了北宋对于类似情形的禁令。

③ 参见《清仁宗实录》卷一四六，嘉庆十年（1805年）闰六月，1006～1007页。

④ 参见《清宣宗实录》卷一九一，道光十一年（1831年）六月下，1017页。

⑤⑥ 参见张世明：《清代班房考释》，载《清史研究》，2006（3）。