

# 依法治监论

葛炳瑶 主编



YI FA ZHI JIAN LUN  
GE BING YAO ZHU BIAN  
ZHE JIANG REN MIN CHU BAN SHE

浙江人民出版社

PDG

# 序

范方平

马克思曾精辟地指出：“如果犯罪的概念要有惩罚，那么实际的罪行就要有一定的惩罚尺度。实际的罪行是有界限的。因此，就是为了使惩罚成为实际的，惩罚也应该有界限，——要使惩罚成为合法的惩罚，它就应该受到法的原则的限制。”<sup>①</sup>我国监狱是国家的刑罚执行机关，惩罚和改造罪犯是监狱的基本职能。在国家走向法治的历史选择中，监狱的行刑活动理所当然严格受到社会主义法制原则的限制。正是从这种意义上说，依法治监是监狱机关贯彻依法治国方略的具体措施，是依法行刑、执法公正，提高改造罪犯质量的根本保证，是建设文明进步的社会主义法治监狱的客观要求。

依法治监是国家司法活动中生动而具体的伟大实践。理论来自实践，实践产生理论、丰富理论；理论又指导实践，推动实践发展。所以，我一直认为：不仅要对我国监狱工作的优良传统和成功经验进行深刻的理论概括，而且要对我们正在实践的、准备探索的现实课题开展科学研究，使更多的理论研究成果在监狱工作实践中转化为现实的生产力和战斗力。

依法治监正是这样一个有着生命力的重大课题。由葛炳瑶组织、协调从事监狱学理论研究的专家学者和实际工作者，经过

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第140～141页。

数年潜心研究,对这一重大而深刻的理论课题进行了不懈探索。这无疑具有重要意义。

因此,我高兴地为《依法治监论》作序。我相信,本书的出版发行,必将有利于进一步贯彻落实依法治国方略,有利于贯彻落实依法治监的要求,有利于提高监狱人民警察的执法意识和工作水平,从而更好地担负起法律赋予我们的艰巨任务,为把我国早日建成社会主义法治国家作出新的贡献。

2001年3月于北京

# 目 录

|                                |             |
|--------------------------------|-------------|
| 序.....                         | 范方平(1)      |
| <b>第一章 概论.....</b>             | <b>(1)</b>  |
| 第一节 依法治监的含义.....               | (2)         |
| 第二节 依法治监的结构要素.....             | (7)         |
| 第三节 依法治监的法律价值.....             | (9)         |
| 第四节 依法治监的地位和意义 .....           | (12)        |
| <b>第二章 我国监狱法律制度的历史发展 .....</b> | <b>(16)</b> |
| 第一节 我国监狱法律制度的创立 .....          | (17)        |
| 第二节 我国监狱法律制度遭到严重破坏 .....       | (20)        |
| 第三节 我国监狱法律制度的恢复和发展 .....       | (22)        |
| 第四节 我国监狱法律制度建设的基本经验 .....      | (32)        |
| <b>第三章 依法治监的依据 .....</b>       | <b>(37)</b> |
| 第一节 依法治监的理论依据 .....            | (37)        |
| 第二节 依法治监的法律依据 .....            | (50)        |
| 第三节 依法治监的职能依据 .....            | (53)        |
| 第四节 依法治监的环境依据 .....            | (55)        |
| <b>第四章 现代科学与依法治监 .....</b>     | <b>(60)</b> |
| 第一节 行政法学与依法治监 .....            | (60)        |
| 第二节 管理科学与依法治监 .....            | (64)        |

|            |                           |              |
|------------|---------------------------|--------------|
| 第三节        | 教育学、心理学、行为科学与依法治监 .....   | (73)         |
| 第四节        | 系统论、控制论、信息论与依法治监 .....    | (80)         |
| <b>第五章</b> | <b>依法治监的基本原则 .....</b>    | <b>(85)</b>  |
| 第一节        | 法律至上原则 .....              | (85)         |
| 第二节        | 行刑公正原则 .....              | (90)         |
| 第三节        | 教育为本原则 .....              | (94)         |
| 第四节        | 程序规范原则 .....              | (98)         |
| 第五节        | 强化监督原则 .....              | (102)        |
| <b>第六章</b> | <b>依法治监的基本内容(上) .....</b> | <b>(106)</b> |
| 第一节        | 依法执行刑罚 .....              | (106)        |
| 第二节        | 依法狱政管理 .....              | (121)        |
| 第三节        | 依法教育改造 .....              | (127)        |
| 第四节        | 依法劳动改造 .....              | (134)        |
| 第五节        | 依法狱务公开 .....              | (139)        |
| <b>第七章</b> | <b>依法治监的基本内容(下) .....</b> | <b>(145)</b> |
| 第一节        | 依法决策 .....                | (145)        |
| 第二节        | 依法管理监狱人民警察 .....          | (152)        |
| 第三节        | 依法管理罪犯 .....              | (159)        |
| 第四节        | 依法管理监狱资产 .....            | (165)        |
| 第五节        | 依法管理监狱政务 .....            | (170)        |
| <b>第八章</b> | <b>依法治监的基本条件(上) .....</b> | <b>(177)</b> |
| 第一节        | 完备的监狱法制体系 .....           | (178)        |
| 第二节        | 科学的依法治监运行机制 .....         | (187)        |
| 第三节        | 完善的依法治监监督机制 .....         | (198)        |
| 第四节        | 健全的依法治监保障机制 .....         | (203)        |
| <b>第九章</b> | <b>依法治监的基本条件(下) .....</b> | <b>(207)</b> |
| 第一节        | 高素质的监狱人民警察队伍 .....        | (207)        |

|                  |                      |              |
|------------------|----------------------|--------------|
| 第二节              | 强有力的监狱法律权威·····      | (216)        |
| 第三节              | 良好的监狱执法环境·····       | (223)        |
| 第四节              | 与国际行刑制度衔接·····       | (232)        |
| <b>第十章</b>       | <b>监狱法治进程评价·····</b> | <b>(235)</b> |
| 第一节              | 方法——背景分析·····        | (235)        |
| 第二节              | 历史——分期评价·····        | (240)        |
| 第三节              | 现实——结构评价·····        | (250)        |
| 第四节              | 依法治监的目标评价·····       | (256)        |
| <b>后 记</b> ····· |                      | <b>(259)</b> |

## 第一章 概 论

整个 20 世纪,中华民族一直在追求民主、自由和法治。我们中华民族已有 5000 年的文明史,有着优良的民族传统。古代法制基本上是刑、狱不分。自清末民初,随着狱制改良,才出现独立的监狱立法。在半殖民地半封建的旧中国虽有监狱法律,但法律只是反动统治阶级的一种装饰,监狱里充满了种种不人道的暴行,更谈不上依法治监。中华人民共和国的成立,为人民民主、法制建设创造了条件,但是由于长期以来受“左”的思想干扰,我国法制建设进展缓慢,直到党的十一届三中全会以来的 20 年中,我国社会主义的民主法制建设才有了实质性的发展。依法治国是我国社会主义民主与法制建设的一个带有战略性的问题。随着改革、开放的不断深入,社会法律常识的普及和公民法制观念的加强,这一问题越来越突出而又实际地摆到了人们的面前。1997 年在党的十五大上,江泽民进一步明确提出把“依法治国,建设社会主义的法治国家”作为党领导人民治理国家的基本方略。1999 年 3 月 15 日第九届全国人民代表大会第二次会议通过的宪法修正案,在宪法第五条增加一款,作为第一款规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”使这一治国方略从根本大法上加以确认。

## 第一节 依法治监的含义

什么是概念的内涵?逻辑学告诉我们,概念的内涵是反映在概念中的对象的特有属性或本质属性,通常也叫概念的含义。要深入研究依法治监,首先应了解依法治国的内涵。

什么叫依法治国?江泽民在党的十五大报告中指出:“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”

这段论述,明确了依法治国的三个基本问题:第一,“依法治国”的主体是谁?是党领导下的广大人民群众。第二,“依法”依的是什么法?是维护人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体的宪法和法律,是把社会主义民主制度化、法律化的宪法和法律,是具有最高权威性和极大稳定性的宪法和法律。第三,“治国”的内涵是什么?就是通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事业和社会事务,保证国家各项工作都依法进行。这样,依法治国就把坚持党的领导、实现人民民主和严格依法办事有机地统一起来,既同过去那种重人治不重法治的状况划清了界限,也同西方资本主义国家的法治划清了界限。因此,这是把我国建设成为社会主义法治国家的重要指导思想。

### 一、依法治监的内涵

对依法治监内涵的认识,智者见智,仁者见仁。有的人认为是监狱对罪犯依法执行刑罚,因此,依法治监即是依法行刑;也



有的人认为是依照法律管理监狱工作,依法治监即依法行政;还有的人认为依法治监本质上就是依法治罪犯。以上认识虽在某些方面反映了它的含义,但都是不完整的、片面的。依法治监科学、完整的内涵,就是指在党和政府的领导下,依照体现人民意志和反映社会发展规律以及社会主义监狱发展方向的法律来治理监狱。有关监狱的各项活动以及活动运行的各个环节都应依照法律来进行,而不受任何个人意志的干涉、阻碍和破坏。一句话,依法治监就是监狱机关和监狱人民警察用表现为法律形式的人民意志来治理监狱。法具有极大权威,必须得到普遍的遵守和切实的执行。

具体来说,依法治监的含义主要包括如下几个方面:

(一) 依法治监的方式是在党和政府的领导下进行。这符合监狱的性质,也符合监狱工作一贯强调的“在党的绝对领导下”的要求以及监狱作为人民民主专政工具的社会地位。

(二) 依法治监的宗旨是保证监狱各项工作制度化、规范化,保障监狱机关专政职能的发挥,提高改造质量,为维护社会稳定服务。依法治监的这一宗旨也体现了监狱性质的定位,即我国监狱是国家的刑罚执行机关,依法对罪犯执行刑罚和惩罚改造。

(三) 依法治监的依据是包括宪法、法律以及有关法规在内的广义上的“法”,而不能片面理解为《监狱法》是依法治监的惟一之“法”。它主要包括以下四个层次的内涵:一是上承母法宪法;二是监狱法律及相关法律;三是行政法规;四是规章制度。

(四) 依法治监的主体是经全国人民代表大会通过的宪法和法律授权、在各级政府领导下的监狱机关和监狱人民警察。建立并管理监狱是政府的职能,政府为此应提供足够的物质保障和良好的工作及环境保障。

(五) 依法治监的对象是依法管理监狱,惩罚和改造罪犯。不能简单地认为依法治监就是依法“治犯”。也就是说,除了依法行刑外,还必须依法行政。

依法治监五个方面的含义,是一个统一的整体,它们互相联系,相辅相成,缺一不可。

在这里,需要指出的是,我们讲依法治监,绝不是仅仅把法律作为治理监狱的惟一手段,而排斥其他治理监狱的方法。事实上,治理监狱是一项十分复杂的管理活动,涉及到政治、经济、教育、文化等多方面的内容,不可能只使用一种方法。江泽民在2001年初的全国宣传部长会议上提出了一个重要思想,他指出:我们在建设有中国特色社会主义,发展社会主义市场经济的过程中,要坚持不懈地加强社会主义法制建设,依法治国,同时也要坚持不懈地加强社会主义道德建设,以德治国。对一个国家的治理来说,法治与德治,从来都是相辅相成、相互促进的。两者缺一不可,也不可偏废。法治以其权威性和强制性的手段规范社会成员的行为,德治以其感召力和劝导力提高社会成员的思想认识和道德觉悟。从两者关系上看,依法治国需要以德治国为基础。道德是立法的基础,也是执法的基础,更是守法的基础。同理,依法治监也需要以德治为基础,以德治为保证。但在现代监狱管理中,任何一种管理监狱的方法都会涉及到法律问题,因此,在各种手段中,依法治理乃是基本方略。只有把政治的、经济的、文化的、教育的、法律的多种手段有机地结合在一起,形成完整的、统一的、和谐的管理机制,才能促进监狱工作的不断发展。

## 二、依法治监的特征

所谓特征,是一事物区别于他事物的特别显著的征象和标志。马克思主义认为,注意和分析事物的特殊点,是认识事物性

质的基础。要研究依法治监的特征,首先应从依法治监与依法治国的关系谈起。依法治监是依法治国的重要组成部分。依法治监是监狱机关贯彻依法治国方略的具体措施。但两者又有区别:一是治理的工作范围不同。依法治国与依法治监是一种属种关系。依法治监仅限于监狱工作的诸方面。依法治国涉及到国家政治、经济、法律、文化等诸方面内容。二是治理的主体范围不同。依法治国的主体是党领导下的人民群众。依法治监的主体是经全国人民代表大会通过的宪法和法律所授权的监狱机关和监狱人民警察。三是治理的目的范围不同。依法治国的目的是建立社会主义法治国家。依法治监的目的是建立社会主义法治监狱。

(一)从依法治监的内容看,具有法治性。

依法治监是依法治国方略在监狱工作中的具体体现。它要求监狱的行刑、管理、生产、生活等各方面的活动,监狱人民警察以及正在服刑的罪犯的一切行为,都要依照宪法和法律的规定进行,具有法治主体的广泛性、法治形式的多样性和法治原则的确定性等特点。主要表现在:一是实现传统的“人治”模式向现代的“法治”模式转变。在我国监狱史上,出现所谓的“贤人治监”、“能人治监”,充其量也只是“人治”模式的翻版,不是真正意义上的“法治”。二是实现传统的重政策治监向现代的重法律治监转变。在新中国建立后的监狱工作中,由于我国法制传统的缺乏,立法的滞后,使我国治理监狱一贯重政策,而忽视监狱法制建设。直到党的十一届三中全会后,我国的法制建设才呈现出蓬勃的生机。

(二)从依法治监的形式看,具有系统性。

依法治监涉及到监狱工作的方方面面,需要各个环节的密切配合。从内部系统运行来看,主要由四大系统组成:公正执法

是关键系统,素质是保证系统,教育是基础系统,监督是保障系统。从依法治监的基本环节来看,依法治监的基本内容、依法治监的基本条件以及依法治监的评价体系都具有系统性的特点。

(三)从依法治监的运作方式看,具有实践性。

依法治监是一项生动的社会实践。依法治监重在建设,必须将此争取列入中央和省两级人民政府的议事日程,纳入社会总体规划,以获得足够的总体保障条件。一是必须从理论上突破,为监狱工作的地位大声呼吁,尤其是当前要加大宣传监狱工作的力度,让社会了解监狱,让人们共同关心监狱工作。二是必须从实践上走不断创新之路,尊重广大监狱人民警察的首创精神,以改革的精神鼓励广大监狱人民警察实践依法治监的内容。

(四)从依法治监的发展进程来看,具有长期性。

依法治监的提出不是权宜之计,是在依法治国的基础上逐步形成的,是一个漫长的过程。第一,它是一项长期的目标。依法治监首先是一个目标,是监狱工作发展的基本方向。马克思主义法学理论认为,法治现象不是从来就有的,也不是凝固不变的,作为社会运动现象,必然随着社会政治、文化、经济等条件的发展变化而变化。依法治监的本质是从根本上改变了人治结构与功能,确立了一种新的价值标准及运作机制。这种新的价值标准和运作机制的确立需要一个漫长的过程,是一种价值目标趋向。第二,又是一项艰巨的任务。依法治监作为依法治国的重要方面,需要在实践中不断探索。既取决于国家的现代化进程,又取决于现代监狱制度的确立。历史发展形成的我国监狱、监狱企业、监狱小社会现象,这三位一体的监狱体制改革,需要一个较长的过程,不可能一蹴而就。同时,依法治监从理论到实践,需要一个反复的认识过程。

## 第二节 依法治监的结构要素

研究依法治监的结构要素,是明确依法治监具体内容和实际运作的前提。

结构,是指物质系统内各组成要素之间的相互联系、相互作用的方式,是物质系统组织化、有序化的标志。依法治监的结构要素是指监狱法治过程中内部诸要素之间的相互联系和相互作用的方式。依法治监就其字面含义,可以简要归结为依照法律治理监狱,法律是主体,监狱是客体;就其治理的对象要素来说,监狱人民警察是主体,服刑的罪犯是客体;就其治理过程的运作来说,法律是主体,有关监狱的各项活动以及活动的各个环节是客体。下面分别就治理对象和运作两个方面,具体分析一下依法治监的结构要素。

### (一) 依法治监治理对象的结构要素。

1. 依法治监的主体。所谓主体,指具有意识性、自觉能动性和社会历史性的现实的人,包括群众、阶级、政党和个人,是实践活动和认识活动的承担者;与之相对的是客体,是主体实践活动和认识活动的对象。前面说过,依法治监是指依法治理和管理监狱,其管理主体就是管理者,就是指在管理过程中具有支配作用的管理人员及其机构。管理主体可以是单个的管理者,也可以是由管理者群体组成的管理机构。在我国,监狱的直接管理者是监狱机关和监狱人民警察。

党领导下的广大人民群众,是依法治国的主体。作为“国家事务”、“社会事务”的监狱工作,当然是在党领导下的广大人民群众的管理途径和形式。从这个意义上说,依法治监的主体是党领导下的广大人民群众。当然人民群众不可能事事都去直接管

理,而是通过代表人民利益的组织,如通过立法、行政、司法等国家机关,按照反映人民意志的宪法和法律,去管理和治理国家。监狱机关和监狱人民警察,是接受人民的委托和法律的授权,代表人民管理和治理监狱,是依法治监的主体。同时,监狱机关和监狱人民警察的法治状况,又直接关系到法律的具体执行和落实,关系到监狱的法治程度和质量。所以,监狱机关和监狱人民警察,又是依法治监的专门主体和职能主体。

2. 依法治监的客体。就是指被治理和管理的对象,是指被管理主体影响、作用、控制的对象。监狱的管理客体结构较复杂,总的说来,依法治监的客体是罪犯;然而对监狱人民警察来说,其执法行为和管理活动具有客体属性,必须受到体现人民利益和意志的宪法、法律的限制和约束。从依法治理和管理监狱的职能来说,根据《监狱法》规定,监狱人民警察依法享有管理监狱,对罪犯实施刑罚,组织罪犯劳动生产,对罪犯实行教育改造等职权,是监狱工作的具体实践者,因此,监狱人民警察是依法治监的主体。作为在监狱服刑的罪犯,按照《监狱法》的规定,是被依法执行刑罚,需依法接受惩罚和改造的对象,因此,他们在依法治监中,只能是被治理的客体,他们不能也不可能转化为主体。这样的主客体地位表明:一是依法治监不仅是对罪犯的行刑活动必须依法进行,而且监狱机关对监狱人民警察的管理活动也必须依法进行;二是在依法治监过程中,监狱机关、监狱人民警察是最积极、活跃的因素,处于关键地位,监狱人民警察素质的高低直接影响依法治监的进程。罪犯是被动因素,处于从属地位,但同样对依法治监的进程产生一定的影响。

## (二) 依法治监运作的结构要素。

从依法治监运作的机制分析,是指监狱机关和监狱人民警察依照法律行刑和行政,监狱的各个部门、各项活动,以及各项

活动的各个环节,都必须依照法律来实施、开展工作。据此,法律在依法治监中处于主导地位;监狱的各个部门、各项活动,以及各项活动的各个环节,则处于从属地位。

### 第三节 依法治监的法律价值

不同的学科对价值的概念有不同的解释。从哲学角度来阐述价值的含义,所谓价值,是指以人为主体的用以表示事物(客体)具有满足主体需要的属性、功能的概念,也就是指客体对于人的作用、效用。正如马克思所说:“‘价值’这个普遍的概念是从人们对待满足他们需要的外界物的关系中产生的,因而,这也是‘价值’的种概念。”<sup>①</sup>依法治监的价值就其内容而言,包括依法治监的政治价值、依法治监的经济价值、依法治监的文化价值和依法治监的法律价值。从政治价值的角度来看,通过监狱的依法治理活动,确保了监狱改造秩序的持续稳定,保障了国家的安全与稳定,形成一个安定团结的良好政治环境;从经济价值的角度来看,通过依法治监活动,将服刑的罪犯从一个社会主义经济建设的破坏者转变成社会主义的自食其力的劳动者,不仅为社会创造一个良好的经济环境,而且还为社会创造了一定的物质财富;从文化价值的角度看,通过依法改造罪犯活动,逐步形成了独具中国特色的改造罪犯的监狱文化,为我国的文化宝库增添浓重的一笔。

更重要的是从依法治监的法律价值来看,具有更深刻的内涵。如果将以上哲学价值定义引用到法的领域就成了法律价值。所谓法律价值是指法律具有满足社会与社会人员需要的属性功

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第19卷,第406页。

能的概念,也就是指法律对社会及其人员的作用和效用。换句话说,法律价值是由社会需要、法律属性与法律功能的有机结合所组成。依法治监的法律价值是多方面、多层次的,对于正确认识依法治监的理论与实践问题都具有十分重要的意义。

在研究依法治监的结构后,为什么还需要研究依法治监的法律价值呢?我们认为,其意义在于:

首先,由于法律价值是整合了社会的共同需要,法律本身及其运行的好坏,都直接关系到每个社会成员,所以,认真研究法律价值可以尽量避免和减少法律及法律运行中的负面效应。其次,法律价值体现在立法、学法、执法、守法、监督等的全过程中,充分认识依法治监的法律价值,有利于在运作过程中,科学地选择运作方式和目标。再次,法律体现的是党和人民的意志,深入研究依法治监的法律价值,可以正确地为监狱机关和监狱人民警察提供价值导向,实现监狱职能。

依法治监作为治理监狱的方略和方式,从法治的角度说,其法律价值包括实体价值和形式价值两个方面。

(一) 依法治监的实体价值。依法治监的实体价值是指通过依法治监所实施的法律在目的和后果上应遵循的社会原则,它是在社会组织层次上对法治的一种揭示。这种社会目的和原则从根本上来说,它并不是法律自身所具有的,它独立于法律,是法治所追求的社会最高价值目标。法律作为促进和实现这种目标的最有效的力量,把这些最高价值纳入自身,作为自己运行所遵循的最高原则。这些原则主要包括正义、自由和秩序。简单地说,就是对权力的制约,对自由的限制和对义务的强制,以保证社会在有序的状态下运行。

(二) 依法治监的形式价值。依法治监的形式价值是实体价值实现的条件,是由法治决定的法律形式化原则,它不是指向法



律的社会目的性,不是从法律的外在性上规定法律的准则或原则,而是指向法律本身,是从法律的内部规定的具体原则和标准。这些原则是客观的、可操作的。依法治监的形式价值主要包括:法律至上、普遍遵守、法律的操作性等等方面。即是说,法律是一种包含允许做什么、禁止做什么的普遍性的行为规则,这一规则和程序以法律的形式规定,不允许任何人随意解释和支配,它以明确的表述,成为人们行为包括政府行为和司法活动的惟一准绳。

监狱作为国家的刑罚的执行机关,其法律价值应是保护人民、惩罚罪犯、维护社会稳定、保障国家的安全和社会建设的顺利进行。由此可见,依法治监的法律价值,应是指监狱法治进程对社会及其监狱主体的作用和效能。主要表现在以下几个方面:

1. 依法治监的价值理念,是以实现“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”、“法律面前人人平等”的社会主义法制原则为主导,体现在法律至上、普遍遵守、程序公正等方面。在依法治监过程中,坚持依法行刑、依法管理、依法行政,而以正义、公正、公平为核心价值理念,规范监狱行为,使其在法制轨道上运行。

2. 依法治监的价值目标,是通过依法正确执行刑罚,依法惩罚和改造罪犯,提高监狱工作质量,尤其是改造罪犯质量,达到把罪犯改造成为守法公民,预防和减少犯罪这一行刑目的。

3. 依法治监的价值取向,是以全心全意为人民服务为宗旨,通过在实行政务公开、狱务公开等公示制度基础上,增加政务和狱务的透明度,维护监狱人民警察和罪犯的合法权益,使监狱的行政权力和刑罚执行过程处于有效的法律、纪律监督和社会、公众的监督之下,体现依法治监的人民本位、监督到位的价