

中国监狱发展战略研究

Research on
the Development Strategy of
Prison System in
China

主 编/张苏军
副主编/张绍彦
狄小华

法律出版社

中国监狱发展战略研究

主 编 张苏军
副主编 张绍彦 狄小华
撰稿人 王利荣 张 晶 郭宏龙 孟 冬
张庆斌 李红辉 徐利敏

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国监狱发展战略研究/张苏军主编. —北京:法律出版社, 2000. 10

ISBN 7-5036-3236-4

I. 中… II. 张… III. 监狱-研究-中国
IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 71561 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/杜进

印刷/中国科学院印刷厂

开本/ A5

印张/ 10.5 字数/ 270 千

版本/2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

印数/ 0,001—3,000

社址/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)

电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn

电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)

出版声明/版权所有, 侵权必究。

书号: ISBN 7-5036-3236-4/D·2955

定价: 19.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序

在这千年更迭、世纪交替之际,中国监狱事业的改革与发展如同其他领域和行业一样,人们面临的是机遇与挑战并存,今天呈现在大家面前的《中国监狱发展战略研究》一书,就是一项由江苏省监狱学会和西南政法大学刑法教研室合作,专门研究当前中国监狱发展战略问题的专著。

和平与发展是当今国际社会的两大主题。在人类为迎接新千年到来的一系列准备中,发展战略研究占有特殊的和举足轻重的地位。20世纪90年代末,21世纪发展战略研究成为我国各个领域和专业的普遍课题。当中国监狱迈入新世纪门坎的时候,为它的规划、发展进行设计,是一件必不可少和意义非常的事情。特别是在建设中国特色社会主义法治国家和市场经济的历史背景下,如何实现中国监狱的战略发展,更具有特殊重要的意义。

监狱素有“小社会”之称,监狱的状况是社

会发展、文明与进步的一个重要组成部分。在此意义上可以讲,没有监狱的文明与现代化也就不可能有国家与社会的文明和现代化。监狱在人类社会特别是阶级社会的文明发展中往往是相对滞后的,它的发展需要以国家和社会给予特别的关注为基础,并且往往会遇到更多的困难与挫折,需要付出更多的艰辛和努力:一方面,在物质条件上它比较强烈地依赖于社会经济水平的发达,以使国家能够为其提供必要的物质保障;另一方面,在精神和文化层面,它还必须得到社会价值观念和文化水平的有力支撑,以使其能够反映或者符合人类文明发展方向和潮流。还有,这就是在制度的意义上,监狱的发展必须有良好的制度的规范和保障,以使其能够在科学的体制和机制下运行。这些也正是当前中国监狱战略发展所面临的基本情势。

无疑,在世纪之交,中国监狱如何抓住机遇、迎接挑战、克服困难、乘势而上,需要众多关心、热爱监狱事业的人们的共同思考和努力。专门进行此项课题研究的价值和意义是不言而喻的。在《中国监狱发展战略研究》付梓之前,有幸为之作序,我觉得它有以下几个比较明显的特点值得彰明:

第一,选题具有鲜明的时代感,表明了作者对中国监狱事业的发展怀有强烈的责任感和使命感。正是这样,作者才会在科学的问题意识激励下,从繁忙的一线工作中抽身潜入艰苦而冷静的理论思考;才会不畏艰辛,不为名利,走出大学课堂和书斋,走进监狱,走近实际。

第二,课题研究的形式具有创新精神和借鉴意义。这部专著是实际部门和教学科研单位联合完成的研究成果,课题研究队伍中,有监狱实际工作部门一线的领导和业务人员,有监狱理论界的知名教授,有专门学会的领导和专门研究人员。这种以中青年力量为主,理论和实际结合,业务和科研结合的研究形式本身,反映了作者科学、务实而严谨的学风。应当说,这是一种有益的尝试,它都有助于促进我国监狱理论研究水平和效益的提高。

第三,著作对中国监狱目前和今后一个时期具有战略意义的重

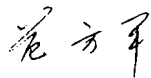
大和基本问题进行了大胆而有益的探索。著作就中国监狱发展的战略要素、行刑一体化、监狱理念的嬗变、法治与罪犯权益、监狱实践的现实条件、监狱职能单一化、监狱管理法制化、罪犯改造手段科学化、监管安全战略、监狱生产重组和经费保障等问题,进行了系统而深入的研究,提出了许多富有创见、具有一定价值和启发意义的观点。这也正是全国广大监狱干警、监狱理论研究者,乃至全国司法行政系统的同志特别是领导干部,共同面临和需要深入思考的。

第四,著作立意高远,从全局和战略的角度,从社会历史发展特别是监狱历史发展规律的角度,从刑罚、刑法和行刑发展的国际趋势的角度,立足实际,面向未来,着眼全国,放眼世界。坚持理论和实践紧密结合的原则,思考中国监狱未来发展的方向和路径。

总之,这是一部理论和实际相结合,全面研究中国监狱发展战略问题的力作。相信这部著作的出版,不是中国监狱发展战略研究的终结而是它的开端,是所望焉。

谨为上序。

司法部副部长



2000年6月22日

目 录

第一章	绪论·····	(1)
第二章	中国监狱发展战略要素 分析·····	(17)
第三章	中国监狱发展的战略环境 ·····	(32)
第四章	监狱发展的历史与文化 透析·····	(52)
第五章	刑罚和行刑发展的国际趋势 对监狱的影响·····	(76)
第六章	法治与罪犯权益·····	(97)
第七章	犯罪及罪犯情况变化·····	(112)
第八章	监狱理念的嬗变·····	(130)
第九章	监狱战略发展的现实条件 ·····	(145)
第十章	监狱职能单一化战略·····	(166)
第十一章	监狱管理法制化战略·····	(183)
第十二章	改造手段科学化战略·····	(210)
第十三章	监管安全战略·····	(236)

第十四章 监狱生产重组与经费保障战略·····	(260)
第十五章 监狱发展战略实施的组织保障·····	(299)
后 记·····	(318)

第一章 绪 论

改革开放 20 年来,中国社会的犯罪率和犯罪的规模持续上升,监狱的押犯数量增加了一倍以上,而新增设的监狱却屈指可数,监狱爆满,犯人拥挤;计划经济转向商品经济和市场经济之后,监狱经济和监狱企业日益艰难,陷入极度困境;国家财政困难,监狱经费严重不足,监管设施陈旧、简陋,监狱警察经费短缺,有的地方到了发不出工资的地步。为了弥补监狱经费的巨大缺口,监狱不得不牺牲自己刑罚执行机关的职能,在越陷越深的市场经济大海中挣扎;监狱封闭落后,监狱警察的综合素质与社会发展的要求严重不相适应;重新犯罪率持续上升,居高不下……

中国监狱向何处?中国监狱的未来发展路在何方?中国监狱如何实现自己的战略发展?这是每一个关心、热爱中国监狱事业的人,都会怀着历史的负重感、紧迫的责任感和使命感所共同面临的问题。

世纪之交,全人类几乎都提出了把一个什么样的面目带入新世纪的思维,这一思维的主题是文明、进步与发展。人类社会的发展面临着大好的历史机遇,同时也面临着严峻的困难和挑战。凡事预则立,不预则废。中国监狱的发展战略,远非一个课题、一本著作之几十万言所能事,但理性和现实、理论和实际相结合,开始进行这种探索却是必需的和迫切的。

—

新中国社会主义政权的特定历史发展使我国监狱制度经历了一条蜿蜒崎岖的路程,传统观念、社会心理和现实条件等多种因素的制约,则使其无从建构自己的价值理念体系。监狱的文明、进步、民主与法治等等与我国及国际相关领域的相互交流和促进,都受到了高墙电网的极大阻隔。新中国监狱的战略发展势必面临着一场深刻的革命性变革,以适应中国社会的总体进步与发展。实事求是地讲,50年中国监狱的建设发展至今并没有走上一条战略发展的道路而不论对这条道路本身的评判如何。

毫无疑问,中国监狱事业的发展如同中国社会的发展一样,已经迈入了一个历史性转折的关口。中国监狱发展战略的制定和实施是中国监狱事业发展的当务之急,重中之重。

那么,如何制定和实施中国监狱发展战略呢?我们认为,新中国监狱建设发展正反两方面的经验教训,会给我们提供若干宝贵的启示。

新中国监狱的建设是在特定历史背景下开始的。因此,除了遵循政治上的指导思想外,从发展战略的角度考察,它不可能具有监狱自身战略发展的意义。事实就是这样。直到“文革”结束,中国监狱在中国社会的“运动”中,由于它的传统的封闭,应当说还具有相对的稳定性,因此,也只能是充当了“二线队员”的角色。其中变化的主线是,监狱始终紧紧围绕政治、为政治服务,其专政工具的作用得到了

淋漓尽致的发挥。

进入 20 世纪 80 年代,中国社会开始了全面的深刻变革,应当说,近 20 年中国社会发生了天翻地覆的根本变化。在这种社会大变革的浪潮中,中国监狱也进行了若干改革和探索,其中不乏有益的和大胆的。首先是在 70 年代末 80 年代初,作为思想解放在监狱的成果反映之一,监狱系统提出了关于专政和对待犯人的教育、感化、挽救问题,即当时所谓的“三个像”、“六个字”问题,^①到 80 年代中期曾一度被部分地理解为新的监狱工作方针。与之相适应,80 年代开始,中国监狱也在全国范围内展开了监狱办特殊学校的理论探讨和实践运动,并进行了比较持久的创办省级、部级优秀特殊学校的活动。同时,在行刑方面,努力探索建立有利犯人改造的激励机制,实行了“百分考核”、“双百分考核”和“以分计奖,以分折刑”考核奖惩办法,还提出了附一定条件尝试允许犯人在监同居的问题。在教育的社会化方面,提出了“三个延伸”,即改造罪犯工作“向前延伸、向外延伸和向后延伸”,并出现了“结帮教对子”、“签帮教协议”等多种延伸形式,在一段时间内搞得有声有色甚至是轰轰烈烈。进入 80 年代末 90 年代初,又提出了对监狱工作实行全面的规范化管理,并以部长令的形式下达了有关规范和指令,与之配套实施的是监管改造的“三分”(分押、分管、分教)工作。^②在监狱工作的“生产线”上则提出了“监企分离、双轨运行”并反复地进行了试点,企图找到适合的能够推而广之的办法。与“三分”和“双轨运行”相衔接的便是今天仍然正在实行中的“创建现代化文明监狱”活动。贯穿这些变化始终的,还有至今仍然十分突出的三条“主线”,这就是监狱经济和生产问题、监狱经费问题和监狱管理的法治化问题。与前面所有问题关系密切的是监狱工作队伍的素质问题。自 1979 年由公安部管理监狱工作时在保定设置了“两劳”干警培训干校,后又升为干部培训的“中央劳改劳

① “三个像”即对待犯人像医生、老师和家长;“六个字”即教育、感化和挽救。

② 张绍彦:《劳动改造改革方向探究》,载于《现代法学》1993 年第 1 期。

教管理干部学院”(现名为中央司法警官教育学院),至今中国没有培养监狱系统人才的普通本科高校和专业。此外,还有在监狱管理体制转化和国家人事、干部制度改革过程中产生,并一直存在的监狱警察的经费和待遇问题,监狱警察居然在国家公务员之外,不能保证足额的经费和公务员的待遇,不论其原因和依据如何,都是颇具意味的。

应当说,中国监狱领域 20 年来一直处于大密度和高频率的变化之中,并且这些具体的措施本身往往也具有一定的价值和必要。但是,客观地讲,这些变化虽然不可避免地要受到中国社会改革发展大趋势的影响,但从其具体的产生和实施上看,其决策是否存在“因人”、“即时”、“随意”和“零散”等问题,十分值得探讨。因为,第一,从这些变化的内容看,人们难以由其自身的内在逻辑建立起一定的思想、价值和措施体系;第二,从这些措施实施的过程看,我们也难以发现究竟哪些是经过实践检验为正确的和需要完善的,哪些又是错误的、不可行的或者被抛弃的,就客观而言,它们大都遭受了相同或者类似的“过眼烟云”的命运,处于夭折或半夭折状态;第三,从这些变化之间的关系看,人们很难从中找到它们的共同目标或者方向是什么,也就是说它们不能告诉人们“中国监狱要向何处去”、“要干什么”和“怎么干”;第四,从实践效果看,虽然中国监狱也随着社会的进步取得了很大的发展,但是,这种发展从根本上讲,既没有建立起一定的基础,也没有形成一种整合的力量,甚至是连对其自身发展所面临的根本矛盾和困难都缺乏科学、系统和深刻的认识与揭示。

一句话,新中国监狱走过的路程特别是改革开放 20 年来中国的监狱工作,没有建立和实施自己的发展战略,更根本地说,它经历的是一种缺乏发展战略意识的发展。

我们无意对中国监狱的发展进行功过是非的议论和评判,我们只是在陈述一个事实,一个作为今天我们在紧迫感和责任感、使命感的双重催促下,郑重提出和系统研究中国监狱发展战略问题的客观依据的事实。基于这样一个事实,用惯常的话说,我们认为,中国监

狱发展战略“已经到了非下大气力进行严肃认真地研究不可的时候了”，尽管事实上我们可能已经错过了决策和实践的最佳时机！

一

监狱素有“小社会”之称，监狱是社会的缩影，中国监狱发展战略的确立是一项庞大的系统工程。对中国监狱发展战略的认识和研究是一项全新的理论和实践尝试，它不仅为当今中国监狱发展所亟需，更需要人们从问题意识出发，满怀责任感和使命感，坚持科学的和批判的精神；通过艰辛的努力，进行严肃认真地研究。

我们认为，从方法论上讲，中国监狱发展战略的确立必须以发展战略科学的普遍原理和一般规律为指导，遵循发展战略决策的基本原则。发展战略的基本特点是它的全局性和长远性。概括地讲，发展战略就是对事物全局和未来的规划与谋略。在当今社会经济瞬息万变的快速发展中，没有全局的和长远的规划是不可想象的。发展就意味着变化和进步，是事物运动本质的体现和要求。发展战略的建立是为实现一定的目标即战略目标服务的，这一目标是发展战略实施所要达到的应然状态，也是发展战略的方向。发展战略目标的确立需要从问题意识出发，所谓问题就是实然状态和应然状态之间的差距。因此，问题意识也就意味着发展、创新和批判。同时，作为事物的全局和长远规划，发展战略是一个系统的整体。中国监狱发展战略既是对全国监狱系统未来一定时期发展的整体规划和设计，又是中国社会总体发展战略系统的一个组成部分。监狱发展战略的制定和实施，必然受到中国社会、经济、政治、文化、科技等条件的制约和刑罚、行刑发展的国际趋势等外部环境因素的影响，这些因素构成了中国监狱发展战略的环境条件和未来因素，它们作用于监狱而又是监狱所不能完全控制的，既影响监狱发展战略系统的功能行为，又可以成为监狱发展战略的重要资源。

从认识论上看，中国监狱发展战略的制定应当坚持联系的和历

史的观点。随着人类社会发展的国际性、全球性趋向的日益明显和中国对外开放和国际交流力度的加大,中国监狱的发展还必须与刑罚、刑法和行刑发展进步的国际趋势协调一致,无视这些人类文明的共同成果,是不明智的。如果我们不从历史的、人类的、社会的高度来看待监狱问题,那么,监狱发展战略的研究便只能是“只见树木,不见森林”,就不可能有什么真正的战略可言。因此,中国监狱的发展战略必须根植于历史规律和社会文化,必须与中国社会犯罪的客观状况和发展趋势以及犯人情况的变化相适应。社会政策特别是刑事政策对监狱的发展既有影响、制约和指导作用,又需要依监狱的状况特别是监狱的行刑效果作为制定和完善的客观依据之一。

首先,要从监狱自身内在发展的特质,从监狱发展的历史规律特别是中国监狱发展的历史走向出发,在中国社会文化和历史传统的大背景中,联系地认识监狱的发展方向及其影响因素。新中国监狱50年的发展已经说明,尽管我们是在一种全新的制度下建立和经营一种全新的监狱,但是,历史、文化和观念的影响却是无处不在、无时不有的。首先,在社会历史的发展进程中,监狱自身所具有的稳定不变的内在特质决定了其特有的发展规律,也规制着其未来的发展前景。这一内在特质就是:受刑人的身心痛苦始终存在于刑罚之中,并控制在当时社会所能容忍的程度上。在监狱行刑制度发展的过程中,用法律规范监狱的运作是历史的普遍选择,自由刑与劳役因素的结合则是历史的共同趋势,刑罚的谦抑反映了人类社会长期以来对刑罚强度的自觉控制。而中国近代监狱的历史进程表明,国家政治制度的合理构建,经济的持续发展;决策者对政治民主和法治国家的认同与否,是支撑监狱变革深入进行,决定监狱改革现实命运的两个基点和最为关键的因素。更确切地说,国家政治民主制度本身就是推动监狱文明的动力源泉。在法文化层面上,也会对中国监狱的未来发展产生这样或那样的影响,这种影响主要表现为:长期以来政治而不是法治对社会命运的决定作用,使人们相信权力比法律更为有力和可靠,法律意识虚无,造成社会公众对国家法治进程的漠不关

心,整个社会普遍地存在着权力本位的观念,这进一步影响到监狱法制化的现实进程。但是法文化的传统并非不可突破和一成不变的,当深闭僵化的社会形态得以改变时,民主与法治的气息必然会带入时代生活,随着法治生活的新经验,人们对法律虚无文化传统的流弊会有更深刻的认识,就目前而言,大部分人一方面在生活中屈从于这一传统,另一方面又期待它的改变,这就是我们削减传统法意识影响的社会心理基础。

其次,中国监狱的改革和发展还必然受到刑罚和行刑发展的国际趋势的影响。刑罚的历史发展经历了由生命刑、身体刑到流放刑直到当今以自由刑为主的发展形态,刑罚的实际效益日益受到重视,因而行刑也受到人们越来越多的关注,监狱作为自由刑的执行场所,在刑罚机制乃至国家整个刑事司法系统中的地位与作用日益重要。刑罚发展日趋科学、民主、人道、平缓和谦抑的普遍规律与趋势,已经广泛地为人们所接受。惩罚犯罪和人权保护成为刑法的两大基本机能,非犯罪化、犯罪非刑罚化和刑罚非监禁化成为刑事司法制度的共同趋向。与之相适应,开放处遇、短期监禁刑的替代、减刑和假释的大量适用等行刑社会化的措施被广泛运用,提高刑罚效益和实现法制的统一,行刑教育化、个别化、一体化和少年行刑司法的专门化等也都表现出生机和活力。

第三,犯罪和罪犯情况的变化是监狱发展战略制定和实施的直接客观依据,而新中国监狱工作的客观实际则是其基本的实践条件。毫无疑问,包括监狱在内的整个刑事司法系统是为国家有效地治理犯罪服务的。犯罪是一种恶害,它应当受到正义和法律的惩罚。同时,犯罪又是人类社会特别是文明社会的一种不幸和牺牲品,是人类社会文明发展必然付出的一种代价。“犯罪和现行的阶级统治都产生于相同的条件”,^①即产生于现实社会本身。因此,犯罪应当得到

^① 马克思、恩格斯:《德意志意识形态》,载于《马克思恩格斯全集》第3卷,第379页。

人类的救济和帮助,人类社会的文明发展要求我们“善待”犯罪。监狱是国家和社会犯罪治理系统的一个重要组成部分,它的产生、存在和发展,都是以犯人为核心的,犯人是监狱一切工作的出发点和归宿。中国社会经济的发展告诉我们,中国社会的犯罪形势将仍然十分严峻,犯罪率、犯罪总量都将继续增长;财产类、“经济型”犯罪仍然处于主导地位,特别是其中权力腐败型的贪污、受贿犯罪、职务犯罪等,仍是一个十分突出的社会问题;青少年犯罪仍将居高不下,一些新型的犯罪将产生或增多;随着时代的变化,一些具有明显意识形态倾向的“反社会”性犯罪可能增多并成为人们关注的焦点。这些变化必然在监狱发展战略中反映出来:监狱押犯增多,决定了监狱的数量、布局 and 规模,也决定着监狱警察的数量,以及国家需要对监狱财政拨付的力度、数量和方式等;犯人的构成影响和决定了监狱的类型、行刑模式和教育改造的内容及方式等;犯人的犯罪及刑罚情况直接决定了监狱类型的划分、处遇方式的选择和管理形式的变化、教育内容和方法的组合;犯人的心理和思想状态,影响和制约着监狱工作的重心和策略,从生活、管理、教育、劳动、学习和文体活动,到监狱的生活卫生和人权保障,从监狱的物质设施,到监狱工作的质量和效率,以至刑满释放后的社会安置、帮教,还有监狱警察的素质等各个方面,都提出了相应的要求。

第四,中国监狱发展战略的确立和实施还需有必要的环境和条件,除了社会政治经济和文化的普遍发展之外,国家刑罚权分配的合理和运行机制的科学,对监狱的战略发展具有直接的影响作用。只有在以此为基础建立起来的科学的刑事立法体系和刑事司法体制下,监狱发展战略的有效实施才是可能的。从中国的实际出发,建立行刑一体化的体系是必要的和可行的。刑罚是国家基于统治权依法对犯罪行为人进行刑事惩罚的权力,刑罚与犯罪具有对应关系,是国家、社会通过法律对犯罪的正式反应。这里社会、国家与犯罪人之间出现了复杂的关联。一方面,社会为了确保对犯罪人及其行为进行有效的防卫,把兑现刑罚的职能交给了国家司法部门,进而决定了刑

罚权的结构形式。另一方面,为避免由此带来的更大风险,它把制刑权保留在自己手中,并通过法律形式,对刑罚权的其他重要部分进行配置、规范和制约,这就产生了相应的刑事法体系。关于刑罚权的合理分配,刑事法的整体构建,显然不是中国监狱战略设计可以匡定的内容,但刑事法治具体环境的营造,对监狱的文明发展有着举足轻重的作用。国家刑罚权的完整内容包括制刑权、求刑权、量刑权、行刑权等,表现为刑事立法、刑事司法、刑事执行等权能活动形式。其中行刑权是国家司法部门对犯罪人执行刑罚的权力,它是刑罚权最终实现的权力形式,在我国基于刑种的不同,行刑权分属监狱、公安机关和法院执行部门。由于刑罚执行处于整个刑罚运行过程的后期阶段,刑事法不仅在行刑内容和程序设计等方面会对行刑机制产生影响,它在犯罪及其刑事责任的认定上是否系统完善、各种刑事程序的设计是否合理,也都直接关系到行刑制度运行的成败。从刑罚权的合理分配和科学运行来看,“行刑一体化”是监狱发展战略必要的刑事法制环境。所谓行刑一体化,首先就是实现对包括监狱执行徒刑在内的、具有同一性质的刑事执行活动和关系的法律调整的统一,即进行统一的刑事执行立法,建立起以刑事实体法、刑事程序法和刑事执行法为支柱和框架,相互配套、衔接和平行的刑事法律体系。在实现国家对刑事执行统一的法律调整的基础上,优化行刑权配置,改革和完善刑事司法体制,逐步建立专门统一的刑事执行司法组织体系,即实现刑事执行司法活动的一体化,在侦查机关、起诉机关、审判机关和行刑机关间,实行分工负责、互相配合、互相制约的科学原则。只有这样才能实现刑事执行的统一,进而也才能实现国家刑事法制的统一,使行刑机关取得完整的国家刑事司法活动主体的地位,确保行刑机关能够准确有效地执行刑罚,提高刑罚效益,实现刑罚惩罚、改造罪犯,控制和减少犯罪的目的。^①

第五,新中国 50 年监狱工作的实践基础是监狱发展战略的现实

^① 张绍彦:《刑事执行新探》,载于《现代法学》1998 年第 3 期。