

中国监狱法概论

主 编 鲁加伦
副主编 石少明

ZHONGGUO
JIAN YU FA
GAILUN



中国人民公安大学出版社

前 言

第八届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议于1994年12月29日讨论通过了《中华人民共和国监狱法》(以下简称监狱法),并决定自公布之日起施行。这是我国监狱工作史上具有划时代意义的大事,也是刑事法制建设的一件大事。为了配合我国第一部监狱法典的颁布实施,撰写了《中国监狱法概论》一书。该书主编参加本法的立法咨询工作,全书力求紧紧把握立法精神,按照监狱法体系,从理论与实践的结合上,对各章、节、条、款的立法意图、基本精神、要点和难点逐一进行深入的论述。具有较强的理论性和实用性,有助于广大司法人员学习、理解和掌握监狱法,也可用做有关法律院校的教材。

本书由司法部预防犯罪与劳动改造研究所劳改研究室主任鲁加伦副教授任主编,石少明同志任副主编。参加编写的有:

第一章(鲁加伦) 第二章(陈志海) 第三章(李智路、赵希军、张伯平) 第四章(李玉黔、刘福臣) 第五章(林遐) 第六章(戴艳玲) 第七章(吴宗宪) 第八章(高文) 第九章(陈文彬)。

为了使本书尽早地与广大读者见面,撰写工作去年下半年即开始了。随着监狱法草案的改动,本书亦不断修改完善、

直至本法颁布、经过紧张的统稿完成全书的撰写工作，既保证了尽快成书，又保证了全书的质量。

本书在出版发行工作上得到河北省第一劳改总队的大力支持，顺致感谢！

由于时间紧迫，水平有限，错误与不当之处，欢迎读者批评指正。

编者 1995 年 1 月 10 日

序

王明迪

新中国第一部监狱法的颁布实施，是监狱系统的一件大事，也是我国刑事法制建设的一件大事，它标志着我国罪犯改造工作进入一个新的历史时期。一个法制、科学、文明、现代化的监狱管理体系即将在中国这块土地上得到进一步完善。

一部好法律的颁布，一般都要经过一个漫长而又艰难的历程，监狱法也不例外。从1986年3月起就开始着手起草工作，经过整整八年零九个月的调查、论证、起草、讨论、修改，数易其稿，最后经人大常委会多方征求意见，反复研究后，才得以通过。立法仅仅是法制建设过程中的第一步，法律颁布实施后，能否得到充分、切实的遵守，从某种意义上说，它比立法过程更为重要。

要使公民守法，执法部门依法办事，首要的是让他们知法、懂法。这就需要一批有识之士对新颁布的法律进行言简意赅、深入浅出的阐述，将立法的意图、宗旨、基本精神，主要内容及时、准确地表达出来。为人们学习、理解、掌握监狱法提供有益的参考，因此，有一本直观、实用、易懂的学习监狱法的辅助参考书，在监狱法颁布实施之际，就显得迫切需要了。

由司法部预防犯罪与劳动改造研究所劳改研究室撰写的《中国监狱法概论》一书，正是在这种背景下应运而世的。由于要我作序的缘故，我比其他读者先接触了此书，这是《中华人民共和国监狱法》颁布后我所见到的第一本专门论述该法的专著，我十分高兴地将此书介绍给大家。

这本书有几个显著的特点：第一，紧扣立法。在体系结构、章节安排上都与监狱法典保持一致，在论述、释义、引证等方面都以法条规定为依据，以监狱法的内容为中心，旁征博引，深入浅出地层层剖析，法条作为阐述的依托，论述又进一步展示立法的宗旨、实质、含义，使两者竞相辉映，融为一体，便于领会、掌握监狱法；第二，表达准确。主编鲁加伦同志多年从事教学和科研工作，并且参与了监狱立法的咨询、论证工作，对立法意图、精神、立法中的疑点、难点以及立法技术处理等问题有较全面的了解。参加撰写的其他同志，也都是具有较高理论水平、科研能力、多年从事监狱法方面研究的人员。因此，不管在释义上、理论阐述上，还是在用词上都能较准确地表达了立法原意；第三，实用性、可读性强。阅读这本书，不仅可以学习、掌握监狱法本身，而且还可以了解监狱法在酝酿、制定过程中有关的背景，因为本书设专章就监狱法的立法进行了综述，有助于读者全面了解监狱法；该书在对法条释义的基础上，紧紧把握理论与实践的结合点，运用翔实的资料，论证充分，说理透彻，具有一定的理论深度，确为读者学习、掌握、运用监狱法的良师益友。

尽管我国对监狱法的研究还刚刚起步，在建设现代化文明监狱的过程中，还有许多问题，需要我们去研究、去探讨，

但令人欣慰的是，全国已有许多致力于罪犯改造这一伟大事业的人士，不辞辛劳，勇于探索，苦心耕耘，《中国监狱法概论》一书的适时出版发行，就是明证。我相信，在大家的共同努力下，我国的监狱建设和罪犯改造工作将再创辉煌。

1995 年 1 月 5 日

目 录

前 言

序 王明迪

第一章 监狱法立法概述..... (1)

第一节 监狱法制定的历史背景..... (1)

第二节 监狱法的地位与作用..... (7)

第三节 监狱法立法的基本原则和特点 (11)

第四节 监狱立法中几个焦点问题的综述 (17)

第二章 监狱机关的活动原则 (26)

第一节 刑罚执行的目的和对象 (26)

第二节 刑罚执行的原则 (37)

第三节 监狱与其他司法机关的关系 (49)

第四节 监狱的经费与归属 (55)

第三章 监狱概述 (63)

第一节 新中国监狱的历史 (63)

第二节 监狱的性质与任务 (75)

第三节	监狱机关	(81)
第四节	监狱工作人员	(83)
第五节	监狱环境	(94)
第四章	罪犯权利义务	(100)
第一节	罪犯法律地位	(101)
第二节	罪犯权利的法律意义	(109)
第三节	罪犯权利状态	(113)
第四节	罪犯权利概览	(116)
第五节	罪犯权利保障	(132)
第六节	罪犯义务	(135)
第五章	刑罚执行	(143)
第一节	收监	(144)
第二节	对罪犯提出的申诉、控告、检举和监狱 提出复查案件的处理	(149)
第三节	监外执行	(152)
第四节	减刑	(157)
第五节	假释	(164)
第六节	狱内又犯罪的处理	(171)
第六章	狱政管理制度	(175)
第一节	分押分管	(175)
第二节	警戒	(182)
第三节	戒具和武器使用	(187)
第四节	通信、会见	(194)

第五节 生活卫生管理·····	(200)
第六节 奖惩·····	(209)
第七章 教育改造·····	(213)
第一节 教育改造的目标·····	(213)
第二节 教育改造的内容·····	(226)
第三节 教育改造的原则和方法·····	(237)
第八章 罪犯劳动·····	(254)
第一节 罪犯劳动概述·····	(254)
第二节 罪犯劳动的作用·····	(259)
第三节 罪犯劳动的原则和待遇·····	(268)
第四节 罪犯劳动的保护·····	(278)
第九章 释放与安置·····	(281)
第一节 释放·····	(282)
第二节 刑满安置·····	(289)
附：中华人民共和国监狱法·····	(306)

第一章 监狱法立法概述

第一节 监狱法制定的历史背景

人们盼望已久的监狱法诞生了。这是我国监狱工作史上的一件具有划时代意义的大事，也是我国刑事法制建设的一件大事。

新中国的罪犯改造工作早在建国之初即开始了，如果连同建国前解放区所组织的罪犯改造工作，那么，我党所领导惩罚与改造罪犯的工作，已经历了半个多世纪的光辉历程了。我党以无产阶级改造社会的伟大襟怀，以党和国家有关政策和法律为依据，在改造罪犯使之重返社会成为新人方面，做了大量的工作，取得举世瞩目的成就，创造和积累了成功且独具特色的经验。由一部国家最高权力机关制定，具有较高规格和法律效力的法，来肯定和总结这些经验，不仅十分必要而且完全可能。

立法不是随心所欲的行为。一部法律的制定必须具备立法所必须的主客观条件。一般说来客观条件是指（1）社会发展已经提出立法的客观要求。（2）所立之法要调整的社会关系已趋于稳定。（3）该法所调整的对象与调整方法已经过比较充分的社会实践的检验。立法的主观条件一般指所立之法。

①有无理论和政策依据。②有无宪法和其他法律依据。这标志着欲立之法其自身的成熟程度,以上述标准做为衡量尺度,监狱法就是这种主客观条件均已成熟的必然产物。

一、监狱法制定的客观条件

(一)社会发展已经提出制定监狱法的客观要求。这主要表现在下述三个方面:

(1)形势的巨大变化提出了立法的客观要求。

新中国建立之后,党和政府立即着手组建劳改场所并陆续收押了大批犯人。劳动系统广大干警在建国之初国家财政经济十分困难的情况下,白手起家,艰苦创业,用了不到三年的时间,建起了一批劳改单位,收押了大批犯人,为巩固新生的红色政权,为惩罚与改造罪犯提供了物质条件。1954年劳改工作开始步入正轨,为了总结已取得的经验,为了使改造工作有法可依,有章可循,1954年8月由中央人民政府政务院颁布了《中华人民共和国劳动改造条例》(以下简称《劳改条例》)。1979年全国人民代表大会通过了《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》,为此,1982年公安部根据所颁布的刑法、刑诉法制定《监狱劳改队管教工作细则》,对《劳改条例》做了一些必要的补充和修改。《条例》和《细则》做为行政性法规对几十年的劳改工作起了重要的指导作用。但从《劳改条例》制定至今已整整40年了,这40年我国在政治和经济等方面发生了翻天覆地的变化,罪犯改造所面临的外部环境和劳改机关劳改工作内部出现了许多新的情况,面临着许多重大的新课题,酝酿着重大的改革,因此原有的《劳改条例》和《细则》已经远远不能适应监狱

工作的需要，应该制定一部新的法律以适应新的形势。

(2) 监狱工作的发展提供了立法的客观要求。

从制定《劳改条例》的 1954 年至今，劳改工作有了重大的发展和变化。首先，押犯结构发生了重大变化，表现在犯罪类型、犯罪手段、罪犯年龄，尤其是罪犯的思想与行为特点均无法与 50 年代以改造反革命犯为主的情况同日而语。其次，在监狱管理上，由过去主要依据政策办事到现在主要是依法治监。第三，在监管改造工作上，由过去的粗放型、经验型转向逐步实现现代化、规范化、科学化，由于对外开放的总形势，监狱工作也要参与国际事务，一些问题还要有条件地与国际上一些通用的做法相衔接。第四，做为监狱机关工作重要组成部分的监狱生产，面临市场经济的挑战，酝酿着重大的改革。第五，监狱干警队伍与 50 年代相比发生重大变化，队伍建设面临许多新的课题。第六，随着监狱经费保障体制的逐步建立，监狱的财务管理体制也将发生重大的变化。

总之，50 年代所制定的《劳改条例》与今天的劳改实践相对照，可能存在着三种情况：(1) 今天看来仍然是正确的，这部分也要用较高规格的法律加以肯定；(2) 一些内容已为后来的实践所发展、所突破，急待补充和修改；(3) 一些内容已不完全符合或完全不符合今天的情况必须扬弃。法律制定后的修改与废除，这是立法活动中经常发生的事情，诚如马克思所指出的“立法都只是表明和记载经济关系的要求而已，”既然法不能完全表明和记载这种关系，那么以新法代替旧法就势在必行了。

(3) 刑事法制建设的需要提出了立法的客观要求。

罪犯改造工作是执行刑罚的活动，必须严格依据《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》所确定的原则和程序进行。而《劳改条例》是先于刑法和刑诉法 25 年制定的行政性法规，与刑法、刑诉法相比，必然存在诸多的不及与不符，在规格和法律效力上也极不相称。为了与已有的刑事立法相衔接，形成侦察、起诉、审判、执行相配套比较完备的刑事法律体系，制定一部监狱法是一项十分迫切的立法任务。

（二）监狱法所调整的社会关系已十分稳定。

《中华人民共和国宪法》第 62 条规定：“全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其它的基本法律。”第 67 条规定：“全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律。”监狱法是由全国人民代表大会常委会通过的，是属于国家基本法律以外的其他法律，这类法律就其法律效力而言和国家的基本法律是相同的。但制定机关不同，法律之所以分别由全国人民代表大会或其常委会通过是视法律所调整社会关系的范围而定的，一般说来基本法律是规定和调整国家和社会生活中某一方面带根本性、普遍性的关系。基本法律以外的其他法律，是规定和调整国家和社会生活中某一方面比较具体的关系。与基本法律相比其调整对象涉及面较窄，内容较具体。根据上述立法原则分析，监狱法所调整的社会关系应该是国家监狱机关与被惩罚与改造罪犯之间以及基于惩罚、改造罪犯所建立的与其他单位和个人的关系。这种社会关系在组建监狱，开始惩罚改造罪犯工作之初就客观地存在着，几十年来《劳改条例》等规范性法律文件一直在调整着这种社会关系，尽

管这种关系也曾随着劳改工作的发展有所发展，但始终是稳定的，并形成一种固定的态势，这也是监狱立法客观条件成熟的一种标志。

(三)监狱立法所调整社会关系的方法已经过比较充分的社会实践的检验。监狱法调整社会关系的方法是依据国家的法律，在公、检、法和武警部队的配合下，对服刑罪犯采取监管改造、教育改造和劳动改造的手段，将其改造为守法公民和对社会主义的有用之材。几十年的实践充分证明这种方法是成功的，在国际上产生了巨大的影响。

二、监狱法制定的主观条件

(一) 理论政策依据。

法律是依据党的政策制定的。自建国以来，党中央和以毛泽东同志为代表的老一代无产阶级革命家十分关心劳动改造事业。几十年来，发表了一系列论述并制定了一系列的政策，为劳改工作奠定了坚实的理论基础，提供了充分的政策依据。这些理论和政策主要是在改造客观世界的同时改造人们的主观世界；所谓被改造的客观世界，其中包括一切反对改造的人们的思想；对罪犯必须实行惩罚与改造的思想；在一定条件下罪犯是可以改造的思想；罪犯要在劳动中改造的思想；运用正确的政策和方法改造罪犯的思想；“惩办与宽大相结合”的原则；“改造第一，生产第二”的方针；“教育、感化、挽救”，“区别对待”“给出路”的政策等等。应该说监狱法制定的理论政策依据是相当充分的。

(二) 宪法法律依据。

(1) 全国人民代表大会制定的国家根本法和基本法中的

依据。

《中华人民共和国宪法》第28条规定：“国家维护社会秩序，镇压叛国和其他反革命活动，惩办和改造犯罪分子。”

在刑法和刑事诉讼法等国家基本法律中有许多关于罪犯改造的条款。如刑法41条规定：“被判处有期徒刑、无期徒刑的犯罪分子在监狱或其他劳动改造场所执行，凡有劳动能力的实行劳动改造。”刑事诉讼法对罪犯劳动改造也有许多条款，如第156条规定：“对于被判处死刑缓期二年执行、无期徒刑、有期徒刑或者拘役的罪犯，应当由交付执行的人民法院将执行通知书、判决书送达监狱或者其他劳动场所执行，并且由执行机关通知罪犯家属。”

(2) 人大常委会通过的其他法律，如1981年6月《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》是一个重要的劳改法令。

(3) 国务院和中央主管部门制定的行政性法规。

1954年中央人民政府政务院颁布的《中华人民共和国劳动改造条例》，40年来一直做为基本的劳改法规指导着我国的罪犯改造工作。1982年公安部制定的《监狱、劳改队管教工作细则》，根据1979年公布的刑法和刑事诉讼法的有关规定对《中华人民共和国劳改条例》做了必要的补充。这两个法规是建国以来对罪犯实施劳动改造的主要法规。

(4) 最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部等中央机关联合或单独制定的有关劳改工作的规定、决议、命令、指示和批复等规范性文件，这类文件数量较大，据有关部门统计约有几百件之多；涉及面很广泛，对劳改工作起了重要的指导作用。

从上述四个层次的法律、法规及其他规范性文件来看,劳改法已形成独立的法律体系,因此制定监狱法的主观条件已经成熟。

综上所述,从客观条件上看,由于建国 40 余年我国政治、经济形势的巨大变化,劳改工作的发展和刑事法制建设的要求,提出了监狱立法的客观要求,监狱法所要调整的社会已十分稳定,监狱法调整的社会关系的方法,经过充分的社会实践检验,证明是正确的、成功的,即监狱法已具有独立调整对象和独特的调整方法。从立法的主观条件看,监狱法的制定有坚实的理论基础和充分的政策依据,随着劳改实践的需求,在罪犯的惩罚改造方面还具备国家根本法——宪法,国家基本法——刑法、刑事诉讼法,人大常委会决定,国家最高行政机关和中央有关行政部门制定的行政法规和许多规范性的法律文件做为法律依据,并已形成独立的监狱法律体系。因而制定监狱法就不仅是必要的而且是完全可能的。

第二节 监狱法的地位与作用

一、监狱法的地位

一部法律的地位如何,归根到底取决于这一法律所调整社会关系的广泛和重要程度。例如宪法所调整的社会关系是整个国家和社会生活中带有普遍性和根本性的关系,因而是国家的根本法,亦称母法。有些法所调整的关系是属于国家和社会生活中某一方面带有根本性或普遍性的关系,例如刑法、婚姻法属于国家的基本法律。有一些法是调整国家和社

会生活中某一方面比较具体的关系。总之每个法都调整着一定的社会关系，这种关系是客观的，从而调整这种社会关系的法律在社会生活中的地位和作用也是客观的，不依人们的意愿而扩大或缩小。

监狱法所调整的社会关系是国家监狱机关与被惩罚、改造罪犯之间以及基于惩罚改造罪犯所产生的与其他团体和个人的关系。监狱法所调整的对象属国家和社会生活中某一方面比较具体的关系。监狱法应由全国人大常委会讨论和通过，按宪法第61条的规定，监狱法属于由全国人民代表大会通过的国家基本法律以外的其他法律。这是宪法赋予它确定的地位。这个地位可以从下述几方面加以理解：

(1) 监狱法是一部法律，是由拥有立法权的国家最高权力机关依照一定的立法程序制定和颁布的。它不同于最高行政机关制定的行政性法规，也不同于地方人大和民族自治地方制定的地方性法规和自治条例。根据宪法规定，在我国只有全国人民代表大会及其常设机构才有权制定法律。

(2) 监狱法是由全国人大常委会讨论通过的一部综合性法律而不是某一方面单行的法令或规定，是一部指导监狱工作的法典，是几十年诸多的劳改工作规范性文件系统化表现，它意味着对已往规范性文件的肯定与否定，与之适应的继续有效，与之抵触的应予以修改或废除。

(3) 尽管监狱法是由全国人大常委会讨论通过属于全国人民代表大会讨论通过的基本法律以外的其他法律，但人大常委会做为全国人大的常设机关，其通过的法律和基本法律具有同样的权威性和法律效力。这一点是毋庸置疑的。

(4) 监狱法的制定和颁布，这一事实本身已充分表明，这