

中国狱政

法律问题研究

主 编 王明迪 郭成伟

中国政法大学出版社

国家哲学社会科学“八五”项目
1993 年度中华社科基金项目

中国狱政法律问题研究

主 编 王明迪
执行主编 郭成伟
副 主 编 张金桑 王宏治
 张培田 梁 刚

中国政法大学出版社

(京)新登字 185 号

中国狱政法律问题研究

主 编 王明迪 郭成伟

*

中国政法大学出版社出版

北京怀柔燕东印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 32 开本 8.25 印张 200 千字
1995 年 1 月第 1 版 1995 年 1 月第 1 次印刷

ISBN7—5620—1278—4/D·1230

印数：1—3000 册 定价：9.50 元

撰稿人（以撰写顺序排列）

郭成伟	导 论	第一章第四节
王顺安	第二章	
郭 明	第三章	
梁 刚	第四章	
张金桑	第五章	
张培田	第一章第一节至第三节、第六章、第七章	

全书由王明迪、郭成伟统改定稿

导 论

建国四十多年来，新中国监狱改造罪犯的工作，创造了丰富的极有价值的经验，取得了显著的成就，有必要升华到理论层面，进行综合研究概括，进而健全完善具有中国特色的社会主义狱政法律制度。为此同时，党的十一届三中全会以来，我国政治、经济形势出现了巨大的变化。伴随国家改革开放的日益深入，监狱改造罪犯工作面临许多新情况，遇到许多新问题。因此，需要我们深入调查，在充分掌握一手材料的基础上，提出有针对性的对策理论与实施设想，用以推进狱政法律建设，为实际部门提供鉴借与参考。

适应我国改造罪犯形势的需要，以及全国社科规划办公室的要求，我们《中国狱政法律问题研究》课题组，承担了国家狱政法律问题研究的重担。由于中青年专家学者与学有专长的实际部门的同志的通力协作与艰辛努力，使课题组能如期地把《中国狱政法律问题研究》这部富有特色的研究成果奉献于读者与社会。并配合我国《监狱法》（草案）的出台，预作理论与实施上的准备工作。

—

中国现代监狱制度是以往监狱制度的演变与发展，只有研究以往监狱制度，才能掌握它的历史变化规律，使我们的研究工作建立在科学的基础上，并为现今提供积极的有益的历史借鉴。正如古人所说：“以古为鉴，可知隆替”，“前事不忘，后事之师”。

中国监狱具有数千年的历史，既包括奴隶制和封建狱制，又

包括半殖民地半封建狱制，以及新民主主义时期革命根据地的监狱制度。不但沿革清晰，特点鲜明，而且资料浩繁，可资借鉴。从确立狱政原则，设置各级监狱，到因时立法，保障监督管理的实施，都反映出作为国家实体附属物的监狱，符合客观规律的发展过程。体现出统治阶级建立起凌驾于社会之上的“公共权力”，用来惩办罪犯维护社会秩序的愿望与要求。综观中国狱政建设的历史，可以看出，经过多年积累，形成了一些较为成熟的经验，诸如：“礼乐刑政，综合治狱”；惩罚与教化相结合，反对“不教而诛”；区别未决监与既决监的界限，把已决犯的监押与流放劳役，归并到既决监狱的范畴，把关押待决犯、待配犯、嫌疑犯等归并到未决监狱的范畴。再如唐朝有鉴于隋末暴虐，加速王朝覆灭的教训，重新调整统治政策。在巩固地主阶级政权的前提下，采用慎重刑狱的方针，既不主张滥禁无辜久拖不决，也不主张滥施刑罚折磨在押人犯。反映出当时治狱经验的丰富和积累，和统治阶级追求久安长治的意愿。

在封建狱制向半殖民地半封建狱制过渡的晚清时期，统治阶级在行将灭亡的十年中，适应内政外交的需要，推行“新狱”制度，对旧狱实行改良，幻想以此为契机，换回西方列强放弃领事裁判权。尽管清末狱制改良，存在很多缺陷，但同腐朽野蛮封建狱制相比，无疑是历史性的进步，同时也为北洋、国民党政府建立狱制提供了重要的基础。总之，中国狱制发展形成自身规律，积累了丰富经验。同时，传统狱制向近代化演进的过程是艰难曲折的，传统观念与近代化思想的冲突矛盾是非常突出的。

二

新中国狱政法律制度直接渊源于新民主主义时期革命根据地的狱政法律制度，从确立“惩罚与改造”相结合的原则，到革命根据地各级监狱、看守所的设置以及监督管理，都对以后产生过

重要影响。新中国成立后继承发扬了革命根据地时期积累的宝贵经验，前者的有益内容都被后者直接继承，并成为新中国狱政法律制度的重要构成部分，继续发挥着自己的作用。

建国四十多年来，在马列主义、毛泽东思想和邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论的指导下，我国监狱改造罪犯的规章制度，由初创到日趋完善，经历了艰辛曲折的过程。我们在改造罪犯使之成为自食其力的新人方面取得举世公举的成绩，积累了许多成功的经验。但在共和国相当一段时间内，因“左”的指导思想和法律虚无主义的影响，使狱政法律建设遭遇挫折。党的十一届三中全会以后，我国的狱政法制获得全面恢复与发展，初步形成了狱政法律体系。值得高兴的是，1994年10月21日，司法部部长肖扬同志受国务院委托，在八届全国人大常委会第十次会议上，就《监狱法》（草案）的指导思想、罪犯在服刑期间应履行的义务和享有的权利，以及监狱的执法及其监督保障等内容作了说明。《中华人民共和国监狱法》（草案）的即将问世，标志我国狱政法律建设将步入了一个新的历史阶段，成为准确执行刑罚与改造罪犯工作的前提与保障。同时也有利于健全完善我国刑事科学的科学体系。

三

从法律科学的角度看，狱政法律体系应当是一个严密的完整的法律系统，它在内涵上，应当是监狱管理机关与罪犯之间形成的刑事执行关系，以及由此派生的相关社会关系的法律规范的总称。它在外延上，应当是狱政法律规范的所有表现形式：即包括即将面世的《监狱法》（草案）、以及监狱改造罪犯改造用的各种条例、细则、规定、命令、办法等等。从国家立法程序上，狱政法律形式必须由全国人大一即最高立法机关审议通过，或由国家立法机关依法授权的机构，按照特定的法律程序制定或颁布的。

凡与监狱改造罪犯，或者与刑罚执行无关的其它法律或规定，都不应视为狱政法律体系的范围。

狱政法律在中华人民共和国社会主义法律体系中，因具有独特的性质与特殊职能作用，而居于重要的地位。首先，监狱改造罪犯具有人民民主专政的国家机器依法行刑的性质。其次，监狱改造罪犯关系的如何产生、如何变更、如何消灭完全取决于国家刑事程序法的规定。即狱政管理机关的行刑权力是由法律规定的，超过规定，就是违法。同样，罪犯在监狱服刑时间的长短，同样是由法律规定的，违反规定，也是违法。

另外，刑事执行法律因具有保障实体法实施的重要职能作用，故与刑事法律共同构成刑事法律群，处于国家基本部门法的重要地位。而狱政法律是刑事执行法律的重要构成部分，其地位之重要，是不言自明。

四

自新中国创设监狱，对罪犯实行改造以来，一直坚持惩罚与改造相结合，教育与劳动相结合的指导原则。从这一意义上讲，执行刑罚的过程，即是改造罪犯的过程。当前，随着改革开放的深入进行，国家政治、经济形势出现了巨大变化，监狱中在押犯的构成也有了明显改变，普通刑事罪犯占到 99% 以上，青少年犯罪有了上升趋势。根据出现的新情况、新问题，进行有针对性研究，采取有效的管理手段已提到重要的议事日程。细致讲，即是在监狱管理部门依法严格监管的同时，根据罪犯的性别、犯罪类型、刑罚种类、刑期等情况，实行管理方式的重大改革，采取分押、分管、分教的制度。实行从严、普通、从宽等不同方式的分级管理；并根据罪犯改造表现调整管理方式，进行分级教育。在组织罪犯从事生产劳动的同时，把监狱办成改造罪犯的特殊学校，对他们进行社会主义的法制教育、道德教育、文化教育、技

术教育。使在押人员懂得，只有接受监狱的劳动改造、教育改造，才能洗心革面，转变思想，改造成为遵纪守法，自食其力，有劳动技能的新人，预防和减少犯罪。同时要严格奖惩制度，保障在押犯能够在狱政法律允许的范围内享有其合法权益，其立功者予以奖励，违法拒绝改造者予以处罚，用以保证监狱改造罪犯工作的顺利进行。

此外，还应当看到，对罪犯实行分押、分管、分教的措施是改造罪犯这个庞大的系统工程的重要构成部分。同时也是有效的管理手段。这些措施，能否取得成效，除去犯人接受管教的因素外，在很大程度上还要依靠监狱干部、警察的依法管理，以及监狱干警整体素质的提高。教育人者，首先受教育。我们的干警只要认真钻研监狱法与相关法律、政策与行为学、管理学、心理学、犯罪学等方面的理论与业务知识，就会使我们监狱管理有一个理性的飞跃，反过来又会作用于罪犯改造工作，提高监狱改造罪犯的质量，减少监狱中的重新犯罪。

五

我国监狱改造罪犯工作贯彻了保障罪犯基本权利的指导思想。因为改造罪犯，使之成为无害于社会，有益于人民的守法公民，前提就是要在监管条件下将罪犯当人看待，尊重他们的人格，实施人道主义的各项待遇，切实保障他们的基本权利，罪犯才有可能接受改造，才有可能成为自食其力的新人。为此，我国监狱法规对罪犯服刑期间的人权保障作了明确规定。即保障罪犯人格不受侮辱，人身安全、合法财产、及申诉、控告、检举的权利不受侵犯，罪犯写给监狱上级机关和司法机关的信件，不受检查；罪犯口粮、囚服由监狱统一配发；监狱负责提供罪犯的居住与医疗卫生的条件。同时，对刑满释放人员也规定了依法享有的公民权利，以便于罪犯服刑期满，解除改造后，顺利地回归社

会，不受歧视。

由上可见，在中国，罪犯享有比较广泛的权利，而且罪犯享有权利是平等的与真实的。但由于罪犯是一个特殊群体，不能像普通公民那样享有宪法和法律规定的完整的人权。他们的一部分权利被依法剥夺。诸如：①罪犯的人身自由被依法剥夺；②那些附加剥夺政治权利的罪犯，在服刑期间或刑满释放后的一段时间内，不享有政治权利；③罪犯某些权利虽然没有被剥夺，如集会、结社、游行、示威等，但在服刑期间暂时被法院停止行使；④对罪犯与外界通信、邮汇、接触等活动，依法实监督和检查等。总之，罪犯作为一个特殊的群体，它享有的权利与履行的义务是统一的，他们的合法权益应当受到法律的保护。

六

伴随改革开放的深入，对外交交流的展开，我国行刑制度与国际行刑制度的接轨问题，逐渐提到议事日程；参考和借鉴外国先进作法和成功经验，顺应国际行刑制度发展的趋势，逐步将我国监狱建设成为现代化文明监狱，已成为我国狱政制度改革的方向与目标。有鉴于此，我们有必要对中外狱制进行科学的比较，在保持具有中国特色的社会主义狱政法律制度的前提下，吸收外国有益的狱政管理方式与方法，以及其他有利于我国狱政制度改革的内容。

与此同时，世界各国的狱制改良正在沿着进步趋势向前推进，并且遵循人道主义与社会防卫主义的原则，共同携手解决犯罪预防、犯罪处遇、监狱管理方面普遍面临的问题。解决国际间共同面临的问题，已成为联合国有关组织的当务之急。解决的途径主要为：①举办国际性监狱会议，研讨解决行刑当中存在的问题；②建立国际性的专门的组织机构加强监狱改良与行刑工作的联络与指导；③建立有权威有代表性的研究机构，为国际社会预

防犯罪提高行刑效率提供对策理论与实施方法。

中国作为联合国的发起国与常任理事国，有义不容辞的责任，积极参与国际社会的各项协作，并在推进本国狱政改革与建设现代化文明监狱的过程中，加强国际间行刑经验的交流，在推动监狱制度走向文明、进步上作出自己应有的贡献。

目 录

导 论	(1)
第一章 中国狱制的历史演变	(1)
第一节 古代中国狱制的发展概况及其特点	(1)
第二节 清末狱制的变通与改革	(7)
第三节 民国狱制的变化	(13)
第四节 新民主主义时期革命根据地狱制建设的概况	(17)
第二章 新中国狱政法制建设的回顾	(22)
第一节 狱政法制的初创	(23)
第二节 狱政法制建设的初步发展	(45)
第三节 狱政法制建设的挫折	(66)
第四节 狱政法制的恢复	(69)
第五节 狱政法制改革与逐步完善	(74)
第三章 狱政法律体系研究	(101)
第一节 狱政法律的性质与地位	(105)
第二节 狱政法律的价值、结构与功能	(111)
第三节 狱政法律的修改、补充与完善	(126)
第四章 执行刑罚的若干法律问题研究	(136)
第一节 在押犯的构成及其特征	(136)
第二节 我国改造罪犯的基本手段	(142)
第三节 分押、分管与分教制度	(151)
第四节 特殊学校的创置	(163)
第五章 中国罪犯人权保障问题研究	(172)

第一节	保障罪犯基本权利的指导思想·····	(172)
第二节	保障罪犯基本权利的立法·····	(175)
第三节	罪犯服刑期间享有的权利与法律保障·····	(180)
第四节	我国罪犯人权保障观·····	(189)
第六章	中外狱制比较研究·····	(193)
第一节	中外行刑理论比较研究·····	(194)
第二节	中外监狱立法比较研究·····	(203)
第三节	中外监狱组织和狱政管理比较研究·····	(215)
第四节	中外假释、观护及更生制度比较研究·····	(223)
第七章	国际社会防止犯罪与罪犯处遇措施及发展趋势	
	·····	(233)
第一节	国际社会行刑及预防犯罪的主要举措·····	(233)
第二节	世界各国狱制度发展趋势·····	(239)
附：英文目录	·····	(242)

第一章 中国狱制的历史演变

人类文明发展史上，东西各国都形成了形式相似但风格迥异且表现形式极不相同的法制体系。在各国法制演进过程中，监狱相继出现，监狱制度并随之形成。就同类型的监狱制度相比较而言，中国古代奴隶制、封建制直到今天的监狱及其制度，在中国特定的历史的人文环境和自然环境中演变，与国外的监狱及其缺席的演化大不相同，其特点十分明显。

第一节 古代中国狱制发展概况及其特点

古代各文明古国从野蛮进入文明时代，监狱作为国家专政机关，伴随着国家的产生而产生。但由于各国制定和推行刑法之时，经历了从野蛮刑罚到文明刑罚的艰难过渡，即从简单的杀戮到惩之以劳役，因而其监狱的出现也就相应历经了曲折的过程。

中国从夏朝时进入奴隶社会。当时夏王朝对犯罪之人的刑罚主要包括四类。其一是死刑，即“五刑之属”中有“大辟二百”。其二是肉刑，即以“膺辟”“宫辟”和“墨劓”，摧残犯罪人身体。其三是赎刑，即依罪的轻重纳铜，“死者千僎，中罪五百，下罪二百”^①。其四是将犯罪人羁押，限制其人身自由并罚以苦役。如《竹书纪年》说“夏帝芬三十六年作圜土”中的圜土，就

^① 《尚书·吕刑·书市》及《路史·后记》

是囚禁犯人的监狱^①而《史记·夏本纪》也记载夏桀曾将商族首领汤囚于“夏台”，亦表明夏台也是一所监狱。

殷商时，监狱用土墙筑成，外形呈圆状，史称圜土。《墨子·尚贤》载：“昔者傅说，居北海之州，圜土之上”，就是对胥靡刑人关押于监狱的明确侧证。而甲骨文中对被囚者桎梏手脚圈禁于牢狱的有相关的象形文字记载^②。其意为囹圄。《说文》解释：“圜，圜圜，所以拘罪人”。甲骨文中还记有殷王朝修筑监狱的事例：“辛卯，王口口小臣醜…于东对。王曰：大[吉]”^③。其意为辛卯日五就小臣醜建造监狱于东对之事占卜，结果无凶且大吉，表明在东对建筑监狱可行。此外，《史记·殷本纪》中关于“纣囚西伯于羑里”的记载，也是商朝纣王将周文王关押于羑里监狱的明证。

西周的监狱在夏商的基础上又发展，并形成了相应的制度。其一，设大司寇专管监狱，“以圜土聚教罢民。凡害人者，（置）之圜土，而施职事焉，以明刑耻之。其能改者，返于中国，不齿三年；其不能改者而出圜土得，杀”^④。其二，对轻刑犯人，“以嘉石平罢民”。罪行较重者旬坐二日，徒一年，或罚役七日，徒半年（三月到九月），是为拘役刑的萌芽^⑤。其三，按罪犯身份及其罪行大小，实行不同的处遇。“凡囚者，上罪梏，桡而桎，中罪桎梏，下罪梏，王之同族桡，有爵者桎，以待弊罪”^⑥。即

① 关于圜土，《释名·释官室》解释为：“狱又谓之圜土，筑其表墙，其形圆也”。

② 朱芳圃：《殷墟文字释丛》，中华书局1962年版第155页。

③ 车翊刘海年《文物中的法律史料及其研究》、《中国社会科学》1987年第5期。

④ 《周礼·秋官·大司寇》

⑤ 张晋藩主编《中国法制史》，群众出版社1991年，第84页。

⑥ 《周礼·秋官·掌戮》

从刑具上对犯罪人加以区别对待。此外，西周尚保留了比较原始的监狱形成，即将囚犯置于丛棘之中，使犯人“系用微纆，置于丛棘，三岁不得，凶。”疏：“置于丛棘，谓囚执之处，以棘丛而禁之也”^①。

经过春秋战国时期的过渡，到秦代，中国进入封建社会，其监狱建制及体系在高度中央集权专制统治的架构中得到发展和强化。秦代中央设有廷尉狱，地方郡县也遍设牢狱，所以史称“囹圄成市”^②。为了发挥监狱职能，巩固专制封建统治，秦王朝制定了相应的狱政制度。在安全管理方面，不仅设署人、更人等官吏监管囚犯，而且还规定囚犯责任连坐法，让1名城旦司寇监督管理20名城旦春，并让隶臣妾监管城旦春。与此同时，秦王朝规定囚犯一律“衣赤衣，冒赤幘（氈）”，平时监禁于服役场所服劳役，外出服役亦不准到市场或繁华地方停留^③。在生活处遇方面，秦王朝建立了根据囚犯不同情况进行分类供应衣食的制度。《仓律》规定，能服劳役的囚犯，隶臣每月2石粮，隶妾月1.5石。劳动强度增大，还要增加口粮。但若不服役或生病的囚犯，官府则减少其口粮，囚犯囚衣的发放，也要囚犯个人出钱。夏衣从每年的四月到六月发给，冬衣则从九月到十一月下发^④。秦朝法律规定，囚犯“高5尺2寸，皆作之”^⑤。若劳作之囚犯服役不努力或破坏工具及原料，则罚以笞刑^⑥。

① 《易·坎·上下》转引自薛梅卿等著《中国法制史稿》，高等教育出版社1990年，第48页。

② 《汉书·刑法制》

③ 《秦简》之《法律问答》与《司空律》。

④ 《秦简》、《金布律》。

⑤ 《秦简》、《仓律》

⑥ 《秦简》、《秦律杂抄》及《司空律》。

汉朝沿习秦制，“天下狱二千余所”^①。其中央主要设有廷尉狱、中都官狱，地方监狱则以郡狱，县道狱为主。廷尉狱往往奉皇帝诏令收押人犯，西汉时设狱吏管理，至东汉则有 13 狱史等官吏专司其职。中都官狱共 26 所，是汉代京师各官府监狱的总称，其中多数为诏狱，分别隶属于各官署^②。郡县之中，有汉一代均设狱，并于少数民族聚居设狱。狱吏中或旦丞、旦典、旦司空。当时狱中囚禁人犯颇多，人满为患，所以历代皇帝执政均要采取平理措施，开释和赦免罪轻之人。

三国两晋南北朝时期，各封建专制王朝开始推行派御史中丞或侍御史“亲行京师诸狱及治署，理察囚徒冤枉”^③的制度，并限制囚犯告诉权，规定“负罪不得告人事”^④。另一方面，对囚犯诉冤则准许“复治之”^⑤，允许上诉。此外，对妇女行刑改加笞为鞭督并减半，妇女犯罪时已怀孕，“产后百日乃决”。

至隋唐之际，中央设有大理寺狱和御史台狱，京师则设京兆府狱和河南府狱，而地方各州县也均设有所属监狱。《唐律·断狱律》规定：“诸囚应禁而不禁，应枷、锁、杻而不枷锁、杻及脱去者”，应受到处罚。即囚自脱去及回易所著者，也受相同的处罚。至于以铁器刀械等帮助囚犯解脱逃亡及自伤、自杀或杀人伤人的，加重处罚。唐朝立法之所以重视对囚犯的监禁和防范，意在强化狱制。而《唐律》中对《诸主守受囚财物，异令翻异，及与通传言语，有所增减者》，又论以枉法之罪，从重惩处，其立法目的亦是严格狱政管理，维护行刑秩序和法律的尊严。不仅如此，唐朝法律还重申对囚犯的处遇，禁止“诸囚应请给衣食医药

① 《汉书·刑法志》

② 沈家本《狱考》，参见薛梅卿等《中国法制史稿》。

③ 《隋书·刑法志》

④ 《隋书·刑法志》

⑤ 《魏书·刑罚志》