

中国

监狱劳教改革新论

王恒勤 / 著

群众出版社

中国

监狱劳教改革新论

王 恒 勤 / 著

群
众
出
版
社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国监狱劳教改革新论/王恒勤著. —北京: 群众出版社, 2003.3

ISBN 7-5014-2903-0

I. 中… II. 王… III. ①监狱—工作—改革—中国—文集②劳动教养—工作—改革—中国—文集
IV. D926.7—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 013371 号

责任编辑: 王 颖

封面设计: 张雪梅

中国监狱劳教改革新论

王恒勤 著

群众出版社出版、发行 新华书店经销

北京京安印刷厂印刷

880×1230 毫米 32 开本 8.375 印张 145 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 7-5014-2903-0/D·1354 定价: 16.50 元

印数: 0001—5500 册



作者简介

王恒勤，男，中共党员，1955年3月出生，河南省南阳市人，研究生毕业。现为十届全国人大代表，中央司法警官学院党委书记，中国人事科学研究院人事与人才科学研究所管理专家，中国管理科学研究院企业家委员会终身研究员。国务院授予一级警监警衔。

王恒勤同志从1977年至1988年在吉林省委、省

政府机关任干事、综合处副处长、监察处副处长、政策研究室副主任、法制宣传处处长兼普法办公室副主任。1989年至1991年担任吉林省劳改局党委副书记、副局长兼省司法厅政治部副主任，1992年至1997年担任吉林省司法厅副厅长兼省监狱管理局党委书记、局长。曾被评为吉林省“政绩突出的领导干部”，受到吉林省委、省政府表彰奖励。1998年调任中央司法警官教育学院党委书记，后兼院长，现为中央司法警官学院党委书记。这期间被评为“全国司法行政系统先进工作者”，受到国家司法部、人事部表彰奖励。

王恒勤同志长期致力于党建、政法、经济、文教等工作及监狱劳教制度的理论研究与实践探索，出版个人专著2部，主编或组织编写著作8部，在《人民日报》、《法制日报》、《领导科学》等国内重要报刊上发表论文30余篇，其中部分荣获国内外优秀论文奖。被有关部门授予“全国优秀人文科学学者”荣誉称号。

前 言



几十年来，中国监狱和劳动教养工作走过了一条辉煌的道路，逐步形成了有中国特色的社会主义监狱和劳动教养制度。监狱工作坚持惩罚和改造相结合，以改造人为宗旨的方针，改造了一大批危害国家和社会秩序的犯罪分子，使他们成为对社会有用的新人；劳动教养工作坚持教育、感化、挽救的方针，成功地转化了大量的违法和轻微犯罪人员。监狱劳教工作对维护社会稳定，保障社会主义现代化建设的顺利进行发挥了独特而重要的作用。

但是，随着市场经济体制的逐步建立和完善，我国的监狱和劳教工作也表现出明显的不适应：历史上形成的监（所）企社合一的体制，使监狱、劳教工作职能多元化；监狱和劳教所固有的劳动力素质低下、体制僵化等先天劣势，使监狱、劳教企业在市场经济



面前陷入困境，举步维艰；监所经费的严重不足和对监所企业收入的严重依赖，使监狱、劳教单位将主要精力放在生产上，影响了教育改造质量的提高；监狱、劳教所执法权与企业经营权高度统一，又为腐败滋生埋下了土壤。所有这些问题都十分严峻地摆在了我们的面前，需要认真研究，冷静分析，积极应对。

正是在这种情况下，国家审时度势，在广泛考察调研的基础上，果断做出了对监狱劳教体制改革的战略抉择。目前，改革即将拉开序幕。这场改革力度之大，涉及面之广，人员之多，层次之深，都是前所未有的，它必将对推进依法治监（所），提高教育改造质量，为维护社会秩序和社会稳定产生积极而深远的影响。

凤凰涅槃是为了获得新生。20多年来，我国的改革极大地解放了社会主义生产力，推进了政治、经济、社会、文化的全面发展和进步，取得了举世瞩目的成绩。因此，我们有充足的理由相信，随着我国监狱劳动教养工作改革的不断推进，监狱和劳动教养工作也必将迎来一个崭新的发展阶段。

本人曾担任吉林省监狱管理局主要领导十年，积累了一定的监狱劳教工作实践经验，到中央司法警官学院主持工作后，结合学院的教学科研工作，进一步加强了对监狱劳教工作的理论研究和学术探索。这期间，先后到澳大利亚、美国、新西兰、香港等国家和

地区考察、访问和学习，三次参加亚太地区矫正管理者大会，与一些国家的同行进行了广泛的交流，对国际行刑制度现状和发展趋势有了比较深刻的了解。在此基础上，对新世纪监狱劳教改革的有关问题进行了深入的思考。本书集中反映了我近年来在监狱劳教工作改革发展方面理论探索的成果，期望它的出版能引起人们对监狱劳教工作更多的关注和探索，进而对监狱劳教工作的改革和发展起到一些积极的作用。

不妥之处，请读者批评指正。

作 者

二〇〇三年二月



目录

- 1 新世纪初监狱工作的理性思考/1
- 2 新时期罪犯监管改造制度的
发展与创新/23
- 3 对提高罪犯教育改造质量的
再认识/48
- 4 新时期我国劳动教养工作的
创新与发展/78
- 5 加入 WTO 对我国监狱工作的挑战、
机遇和对策/100
- 6 对现行监狱企业体制改革的思考/123
- 7 新时期监狱劳教人民警察队伍建设
的改革与创新/154
- 8 新时期监狱领导者要与时俱进/178
- 9 新时期监狱领导干部应具备的
意识和作风/208
- 10 澳美监狱制度概况与借鉴/236
- 11 巴西集体越狱事件对我国监狱
管理的启示/254



1



新世纪初监狱工作 的理性思考

新中国成立 50 年来，我国监狱工作取得了无比辉煌的成就，其历史功绩已彪炳史册。新中国监狱工作 50 年伟大实践积累的丰富经验以及与实践基础上形成的中国特色的社会主义监狱制度体系在新世纪中国监狱的建设发展中必须得到全面的继承和发扬。然而，在进入新世纪新千年的今天，在全面建设社会主义市场经济和民主法治社会的新形势下，宏观地、理

新世纪初监狱工作的理性思考



性地分析今日中国监狱工作现状，以监狱工作必须更好地适应今天及未来中国社会发展的需要的眼光看问题，应当说我们的监狱工作还存在着一些不可忽视的，甚至可以说是非常严重的问题。这些问题并不是过去 50 年的失误造成的，而是在我国改革开放深入发展，经济社会迅速转型的过程中，监狱工作的改革未能跟上社会改革发展的节拍而相对滞后造成的。在我国全面建设社会主义市场经济的今天，我国监狱在一些方面还固守着计划经济下形成的体制和模式，改革创新力度不够，种种不适应口渐突出，勇敢地正视这些问题，冷静地分析这些问题，研究制定科学的可行的改革方案，是新世纪我国监狱工作获得快速发展，适应社会需要，为国家的改革建设发展提供良好的服务与保障的前提。

一、今日中国监狱存在的主要问题的理性分析

（一）监企社混合多元体制造成了监狱工作的复杂与艰难

新中国监狱初创时，出于政治、安全及劳改生产不与民争利的考虑，许多监狱建在远离城镇的边荒落后地区，监狱一律由省级政府直属管辖，实行条条管理。这种做法符合当时政治与社会形势的需要，大规模迅速建立起的监狱劳动改造单位为摧毁旧政权基础，巩固人民民主政权，实现社会秩序稳定，发展国家经济，实现对反革命分子的有效改造做出了巨大贡



献。然而，伴随着时代的变迁，社会的发展，当年有效的做法，如今成了严重影响监狱建设发展的问題。由于监狱布局不合理，且基本独立于地方社会，因此，许多监狱形成自我封闭的大大小小的自成体系的“小社会”，社会服务负担越背越重。

为了实现对罪犯的劳动改造，监狱设置之初便同时办起了大批的监狱工厂和农场企业，我国的大多数监狱都称作劳动改造管教队，我国的监狱制度也称作劳动改造罪犯制度。监狱企业在新中国监狱发展进程中，为罪犯劳动改造，为国家建设、监狱发展做出了巨大贡献。但由于监狱经费保障体制不顺，生产经营几乎成了与罪犯监管改造并重的监狱工作任务，并由此形成了事实上的监狱经费的主要保障与来源。即使在监狱法颁布实施，干警“皇粮”、罪犯“囚粮”逐步由国家提供的今天，监狱建设发展的大量经费、监狱的管理教育经费、监管设施经费、工人工资、干警工资不足部分、罪犯生活费缺额、监狱全部社会服务支出等仍由监狱企业负担。

监企社混合多元体制造成了监狱工作的复杂与艰难。人们期望的改造生产相互促进，社会效益与经济效益的双丰收难以实现，甚至相互制约。从执行刑罚改造罪犯方面讲，监企合一使得生产经营活动过多地挤占了有限的刑罚资源，牵扯了太多的人员与精力，造成监狱干警角色的矛盾与错位，造成监狱经费没有



稳定的保障。当一个监狱不得不为生存而挣扎奋斗时，社会不能指望它高质量地完成执行刑罚改造罪犯的重任。从企业经营角度讲，监狱企业经营者必须在背负繁重的监管改造任务，保证监狱安全稳定的巨大压力下从事经营，监狱企业的种种特殊性使得它难以完全按市场规律办事，生产要素难以实现优化组合，企业的额外负担沉重，经营者素质不高，劳动力技术水平永远在低水平上循环，因而，设备技术难更新，新产品难开发，融资无渠道，在国有企业中发展日渐落后，经营日趋艰难也就不足为奇了。

自办社会服务更是许多监狱积重难卸的包袱，它不仅挤占干警编制，挤占有限经费，而且它还是监狱干警职工队伍近亲繁殖，人才难以流动，整体素质难以提高的助长因素。监企社合一问题的严重性还在于，我国的监狱与监狱企业、监狱自我服务体系已经合体共生了几十年，相互之间具有强烈的依赖性。这种依赖性不仅表现在供养关系上，而且监狱企业及自我服务体系实际上是许多干警、干警家属子女赖以就业谋生的惟一场所，设置在中等城市以外的监狱尤其如此。当我们试图分离监狱的生产经营和社会服务职能时，不能不慎重考虑监狱巨大经费开支的保障、罪犯劳动改造实现形式的稳定有效、部分干警（主要是专业技术干警）及大批家属子女的就业出路、监狱企业由谁来运作经营保值增值并为罪犯劳动



改造提供服务、监狱社区的社会服务职能由谁承担等一系列重大问题，这里的每个方面的改革调整都是棘手的难题。在稳定、发展、改革的大局中，稳定是改革发展的前提和基础，是党和国家高度关注的大问题，而监狱的安全稳定无疑是社会稳定的重要方面。监狱的安全稳定决不像有些人所想的——只要不跑犯人、不出恶性事故就可以高枕无忧那么简单。监狱的安全稳定是个系统问题，上面提到的这些问题都是安全稳定不可忽视的因素，其中的每一项都关乎监狱的安全稳定，每个问题解决不好，都足以影响监狱的安全稳定。

（二）监狱法制建设难以适应社会发展和依法治监的需要

我国监狱过去 50 年依靠文件、指示、政策等行政指导所占的比重很大，虽先后有《中华人民共和国劳动改造条例》（以下简称《劳改条例》）、《监狱劳改队管教工作细则》等行政法规出台，但监狱法规体系、法治系统都不完善。为建立完善的监狱法规体系，自改革开放以来，司法部及部监狱管理局做了大量卓有成效的工作。1994 年《中华人民共和国监狱法》（以下简称《监狱法》）颁行使监狱法治建设进入新阶段，司法部相继制定的有关监狱工作的法规都使监狱的法治化进程不断推进。但监狱法治化、依法治监的实现仍有很长的路要走。



《监狱法》颁布后,《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑诉法》)相继作了重要修改,《监狱法》与新《刑法》、《刑诉法》的不一致不衔接之处必须早日解决。《监狱法实施条例》尚在制定之中。监狱的刑罚执行事务、狱政管理、劳动改造、教育改造、警察的组织管理等都缺乏严谨周密具体的法规制度作规范,因而,监狱工作无法实现必要的统一规范,难以避免各行其是、自由随意的弊端,也难以从实体内容上保证科学规范,从程序上保证公正公平。

监狱工作的社会保障无力,缺乏法治化和有效性。我国监狱系统自给自足、国家适当补贴投入的时代已经成为历史。监狱工作的正常运行,适应社会发展和治理犯罪需要的建设发展问题越来越依赖于国家的保障、国家的投入,而国家对监狱工作正常运行的保证、监狱建设发展的投入却缺乏有效的法律保障。改革开放以来,东、中、西部经济发展差距越来越大,这种地域差距在监狱系统尤为明显。东部监狱尚能得到一定的经济保障和自我发展能力,勉强保持与社会发展的同步,而中西部监狱则难以得到必要的保障和发展投入,正常的刑罚执行和罪犯改造工作日趋艰难,勉强支撑,发展进步更近乎停滞。这种状态不应持续存在,更不能继续发展。改变的途径是完善强有力的监狱运行和发展的法律保障体制。



随着我国在新世纪中经济社会的快速发展与转型,仅靠监狱设施改造矫正已不足以完成日趋繁重艰巨的刑罚执行任务。随着犯罪率的不断升高和判刑罪犯的持续大规模增加,监狱关押改造能力的提高速度将逐渐落后于判刑罪犯人数上升速度,“收得下、管得住、改造好”将受到严重挑战。罪犯社会执行、社区矫正等非设施矫正的刑罚执行方式将提到议事日程。因此,制定与《刑法》、《刑事诉讼法》相衔接的刑事执行法典,对不同刑罚执行方式进行科学定位与分工,并对监狱执行和非监狱执行的衔接、配合方式等制定法律规范将是法学和监狱学工作者的重要研究任务。

(三) 监狱布局设置规范不合理的矛盾日益突出

我国监狱的建设布局是 20 世纪 50 年代初期第三次全国公安会议后,根据《第三次全国公安会议决议》和《关于组织全国犯人劳动改造问题的决议》的要求在全国迅速大规模组建的,到 1962 年,经过认真整顿集中,统一划归省级直属后基本固定下来。后来在“文革”中砍掉了部分监狱,1982 年后又恢复了部分监狱,1983 年“严打”后,又根据需要新建了一批监狱。如前所述,这种监狱布局是当时的形势需要,在当时具有合理性,自有其历史功绩。但社会发展到今天,这种布局的弊端已经显现。新中国监狱短期内仓促组建,对监狱的建设与布局应与社会经济发展需要相适应,应有利于执行刑罚、改造罪犯工作



的长期稳定与发展考虑不够，缺乏科学论证。因而，几十年来虽有一些小的调整，但其布局与建设不合理的矛盾在今天日益突出。其主要表现是：

1. 地域分布不合理。人口较少、经济不发达的西北省区监狱过剩，押犯日趋减少，许多监狱今后将失去存在合理性。人口密集、经济发达的东南沿海省区监狱不足，押犯快速增加，不得不屡屡增设新监，扩大规模，甚至外调罪犯。

2. 地域配置不合理。除大中城市监狱之外，各省都有相当数量的监狱设置在边荒落后、交通不便、信息闭塞的地区，其直接后果是封闭落后的环境不利于罪犯的教育改造；较差的经济环境使罪犯劳动改造的实现日趋艰难；监狱形成“大而全”、“小而全”的小社会，社会服务系统成为监狱背不起甩不掉的沉重包袱；造成干警队伍流动困难，近亲繁殖，整体素质降低等等。

3. 个别地区监狱过于集中。有的地区七八个监狱设在一地，形成监狱集结区。这既有违监狱应按地域人口状况均衡布局的原则，而且从长远的观点看，也不符合安全稳定的要求。

4. 缺乏大区协调机制。监狱统一由省直属管辖，各省自成体系，这种机制虽与行政区划、行政隶属关系协调一致，有利于行政管理的一面，但在监狱业务协调方面却存在弊端。如随着押犯中重刑犯、高职务