

《中华人民共和国监狱法》 学习辅导讲座

王明迪 主编

中国检察出版社

《中华人民共和国监狱法》 学习辅导讲座

王明迪 主编

中国检察出版社

京新登字 109 号

图书在版编目(CIP)数据

《中华人民共和国监狱法》学习辅导讲座/王明迪主编
北京:中国检察出版社,1995.2

ISBN 7-80086-291-7

I. 中… II. 王… III. 监狱制度-法规-中国-学习参考资料
IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(95)第 02914 号

《中华人民共和国监狱法》学习辅导讲座

王明迪 主编

中国检察出版社出版发行

北京市东城区东总布胡同 10 号

新华书店经销

河北省沙河市第二印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开 3.5 印张 76 千字

1995 年 2 月第一版 1995 年 2 月第一次印刷

ISBN 7-80086-291-7/D·292

定价:4.00 元

主 编 王明迪

撰稿人 (以撰写章节先后为序)

王明迪

郎 胜

杜中兴

胡一丁

王戌生

张金桑

说 明

1994年12月29日,八届全国人大常委会第十一次会议通过并颁布了《中华人民共和国监狱法》这标志着监狱工作进一步纳入了法制化的轨道。

为了及时地组织广大干警深入学习、宣传、贯彻《监狱法》,经司法部党组同意,我局在中央劳改劳教管理干部学院举办了“《监狱法》师资培训班”,全国人大法工委刑法室郎胜副主任,部监狱管理局王明迪局长,杜忠兴、张金桑、王戌生副局长,研究室胡一丁主任,分别就《监狱法》的立法指导思想、背景、主要特点及意义,《监狱法》的立法原则和审议情况,《监狱法》的主要内容,《监狱法实施细则》的框架结构和监狱经济政策等几个重要问题作了全面深刻的讲解,深受参训学员的欢迎。为满足全系统组织学习《监狱法》的需要,现将上述讲座加以整理,汇编成册出版,作为各地举办师资培训班和轮训干警的教材。

1995年2月

目 录

- 第一讲 《监狱法》的立法过程及主要内容
..... 司法部监狱管理局局长 王明迪(1)
- 第二讲 《监狱法》草案的审议修改情况
..... 全国人大常委会法工委刑法室副主任 郎 胜(13)
- 第三讲 严格依法治监,正确行使职权,不断提高监狱人民警察的执法水平
..... 司法部监狱管理局副局长 杜忠兴(34)
- 第四讲 《监狱法》中罪犯的权利和义务
..... 司法部监狱管理局研究室主任 胡一丁(52)
- 第五讲 《监狱法》与监狱经济改革
..... 司法部监狱管理局副局长 王成生(73)
- 第六讲 监狱法律体系及《监狱法实施细则》的框架和基本内容
..... 司法部监狱管理局副局长 张金桑(88)

第一讲

《监狱法》的立法过程及主要内容

司法部监狱管理局局长 王明迪

我国的监狱工作伴随着共和国的诞生而诞生。监狱工作一建立，国家就十分重视监狱的法制建设。1954年9月，即共和国成立5周年前夕，政务院颁布了《中华人民共和国劳动改造条例》。《条例》根据毛泽东、周恩来等中央领导同志的指示，总结了战争年代各解放区监所工作的经验和建国初期组织劳动改造的经验，从劳改机关的性质、任务、方针、机构，到对罪犯的劳动、管理、教育、奖惩以至经费等方面，比较全面、系统地规范了劳改机关的执法活动，使劳改工作从此步入法制化的轨道。《条例》确立的许多重要原则，如“贯彻惩罚管制与思想改造相结合、劳动生产与政治教育相结合的方针”，对罪犯“严禁虐待、肉刑”，“劳动改造必须同政治思想教育相结合，使强迫劳动逐渐接近于自愿劳动，从而达到改造犯人成为新人的目的。”“对犯人应当实行立功赎罪、赏罚严明的奖惩制度”等等，都为创建具有中国特色的劳改工作奠定了法制基础。40年来，《条例》对我国监狱工作发挥了重要的调节、指导作用，

在历史上占有重要的地位。随后,在1962年,公安部制定了《劳动改造管教队细则》,1982年,公安部又制定了《监狱、劳改队管教工作细则》,两个《细则》都是对《条例》的补充与发展,尤其是1982年的《细则》,适应形势变化,总结成功经验,着眼法制的健全,坚持改革的路子,在监管改造工作上提出了许多新的要求和规定,推动了监狱工作进一步向法制化、规范化发展。

随着我国改革开放不断深入发展,国家的政治、经济形势发生了巨大变化,原有的《条例》和《细则》已远远不能适应,亟需制定一部新的、高规格的监狱法典。

一、监狱立法的历史背景

1. 国家不断深化改革,扩大开放,坚持以经济建设为中心,由计划经济转向社会主义市场经济,这一系列深刻的变革,不仅给社会治安,而且给监狱的警种建设、改造工作和监狱生产带来了重大的影响。

2. 社会主义民主法制建设日益健全,1980年1月1日起施行《刑法》、《刑事诉讼法》,需要有与之相配套的刑事执行法律。刑诉法尽管有“执行”一编,但全编共11条,涉及监禁刑罚执行的只有第151、156、162、163、164条以及第153条的第二款,过于简略。

3. 押犯构成的重大变化以及由此带来的押犯的思想、心理、行为特征等方面的巨大变化,改造工作难度加大,狱内不安定因素增多。

4. 国际司法交流与合作日益扩大,我国签署了联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》等国际性规则或公约,国内

法律需要与之相适应。另一方面,国际人权斗争把监狱工作推向前沿,需要进一步健全监狱法制建设,展示我国监狱工作的文明与人道。

5. 现有的监狱财政管理体制越来越不适应,监狱经费支出增长幅度大大超出监狱生产增长幅度,监狱经费日益困难,经费保障问题日益成为制约监狱工作发展的突出问题。

6. 我国监狱 40 余年积累的大量的成功经验,特别是近 10 余年来的改革成果需要用法律加以固定;实践中存在的诸多矛盾和问题,需要通过法律加以调整 and 解决。

二、监狱立法的简要过程

大体可分三个阶段。

第一阶段,1986 年 3 月至 1990 年 8 月,司法部组织调研、起草。

1986 年 3 月 8 日成立劳改法起草工作小组,主要做了以下几件事:

1. 分赴各地调查、座谈。大的调研活动分两次:1986 年 5—7 月,前期调查;1987 年 8—10 月,在长春、兰州、南昌、桂林召开片会,讨论、修改法律草稿。

2. 召开三次由专家、学者参加的专题研讨会。

3. 走访中央有关部门听取意见。

4. 编辑《劳动改造法参考资料》,共 48 期。

5. 搜集、整理、编印中外监狱资料:劳改立法参阅文件选编,2 册,80 万字;劳改工作经验选编,2 册,87.5 万字;中国监狱史料汇编,2 册,78.3 万字;外国监狱史料汇编,2 册,78.4 万字;美、苏、英、日等 24 个国家及联合国的监狱法规汇编,4 册,150.3 万字;外国监狱法规条文分解,2 册,65 万字。共 6

套,14册,539万字。

6. 起草法律草案。1986年12月拟出第一稿;1987年修改8稿,1988年修改5稿,1989年修改2稿,1990年修改1稿,前后17稿。1990年8月14日,司法部向国务院上报《监管改造罪犯法(送审稿)》。

在此期间,全国政协法制组于1986年5—6月去山东和东北三省调查,就劳改立法提出书面意见。1986年11月,中国法学会劳改法学研究会在北京召开了研讨会,并提出了立法建议。

第二阶段,1990年8月—1994年10月,国务院法制局审议、上报。

1. 先后去北京、四川、河北、黑龙江调研。
2. 召开两次专家、学者论证会。
3. 征求有关部门意见,多次召开协调会。
4. 多次修改法条,定名为《监狱法》,1993年底报国务院。

1994年6月17日李鹏总理主持国务院第21次常务会议,讨论《监狱法(草案)》,根据讨论意见,责成罗干同志组织协调、修改。

1994年9月20日李鹏总理主持国务院第25次常务会议,原则通过《监狱法(草案)》。

1994年10月6日,中共中央政治局常委会审议通过了《监狱法(草案)》。

1994年10月9日,李鹏总理向全国人大常委会提交《国务院关于提请审议〈中华人民共和国监狱法(草案)〉的议案》。

第三阶段,1994年10月—12月,全国人大常委会审议、通过。

10月21日,八届人大第十次常委会听取肖扬部长说明,审议《中华人民共和国监狱法(草案)》。

11月,全国人大法工委将《草案》发全国征求意见,派调查组去福建、江西、浙江调查。

11月29—30日,全国人大法律委员会、内务司法委员会讨论《监狱法(草案)》。

12月21日起,八届人大第十一次常委会审议《监狱法(草案)》;24日,人大两委专门讨论、修改定稿。29日上午进行表决,138名委员出席,136名赞成,2名未按表决器,《中华人民共和国监狱法》以无一人反对,无一人弃权,绝大多数委员赞成获得通过。

1994年12月29日,中华人民共和国主席江泽民签署主席35号令,公布施行《中华人民共和国监狱法》。

三、监狱法的指导思想和立法原则

从立法一开始,司法部党组就为立法工作确立了明确的指导思想,这就是:“根据宪法的基本原则,站在国家同刑事犯罪作斗争的战略高度,从惩罚犯罪、改造罪犯和国家长治久安的全局出发,总结监狱工作的实践经验并参考、借鉴国外的有益做法,使监狱工作进一步纳入规范化、法制化的轨道,更好地发挥监狱的职能,预防和减少犯罪,把罪犯改造成为遵守法律、自食其力的公民。”根据这一指导思想,确立制定本法的宗旨是“为了正确执行刑罚,惩罚和改造罪犯,预防和减少犯罪”,明确规定“监狱是国家的刑罚执行机关”,并对监狱的刑罚执行、狱政管理、经费保障以及监狱与公安、检察、法院等部门的关系作了比较切合实际的规定,以利于监狱所担负的惩罚与改造任务的完成。

为了贯彻这一指导思想,监狱立法坚持下列基本原则:

1. 实事求是的原则。一切从实际出发,对存在的矛盾、问题不回避,深入分析,多方协调,既要尽可能解决现实中存在的主要问题,又从我国国情、国力出发,留有余地,对有些目前尚不能完全实现又符合国家政策目标的问题作出原则规定,争取在实践中逐步到位。

2. 积极慎重的原则。对监狱工作取得的成功经验和存在的现实问题,采取既积极又慎重的态度。对实践证明是成功的经验,必须解决而又能够解决的问题,用法律加以规定;对认识不一致或者尚在摸索中的,以及条件所限一时还做不到的事,暂时放一放,留待日后制定实施细则或单行规章去解决。力求备而不繁,简而不空,切实可行,以保持法的严肃性和稳定性。

3. 规范协调的原则。不仅要使法的自身条文协调一致,严密完整,而且要兼顾我国现行的法律体系,使其与宪法和其他刑事法律、法规相互衔接,注意法律规范的完整与统一。特别在处理与有关部门之间的法律关系问题上,要充分协商,力求一致。要明确法律规范质与量的关系,力求做到结构严谨,条理清楚,逻辑严密,条文精练,语言准确。

4. 群众路线的原则。要充分听取广大干警的意见,解决实践中最迫切需要解决的问题;要高度重视专家、学者和广大理论、教学工作者的意见,注意吸收国际行刑制度的有益经验。在实际工作中,确定了认真学习文件、充分讨论问题、深入调查研究、慎重起草法条四个步骤,实践—认识—再实践—再认识,循环往复,不断提高,使立法工作真正成为 40 余年监狱工作经验的总结,广大群众智慧的结晶,充分体现国家的意志

和群众的根本利益。

四、监狱立法需要解决的几个重大问题

起草小组经过广泛调查研究,排列了以下几个重大问题:

1. 法的名称。对这个问题的意见真是见仁见智,众说纷纭,先后采用了:劳动改造法、罪犯改造法、改造罪犯法、监禁刑罚执行法、监狱执行法、监管改造罪犯法。上报国务院后,几经斟酌,定名为监狱法。主要考虑:名实相符,严谨准确,且与世界多数国家采用的法名相一致;至于是否具有中国特色,主要不在于称谓,而在于内容。

2. 监狱的性质与任务。实际工作中存在“两个实体”说,“三位一体”说,“两大任务”说,需要有个规范的、严谨的界定。

3. 监狱工作人员的法律地位。包括警种、职权、职业道德和工作纪律等。

4. 刑罚执行中的若干问题。主要是与侦查、起诉、审判机关的关系,包括:

犯人申诉的处理及冤假错案的审理;

提请减刑、假释的审核裁定;

又犯罪的打击(实践中常有而刑法没有规定的案件如何确立,能否从重处罚等问题),死缓、无期徒刑又犯罪的处理;

狱内侦查权;

追捕和武装警戒问题;

刑满释放人员的安置。

5. 监狱的经费保障。

6. 犯人的权利、义务。

7. 历史经验与改革成果如何以法律形式加以固定。

上述问题,重点是刑罚执行过程中四道工序的相互配合、

相互制约问题,这实质是政法机关内部的权力再分配;难点是经费保障问题,这实质是国家对监狱的财务管理体制的根本变革。立法初期,经费问题仍然沿用《条例》的写法,即经费来源为:(一)国家预算内拨款;(二)劳改执行机关的生产收入。1990年元月姚依林副总理主持总理办公会议,确定“改造经费纳入预算,生产建设、狱政建设投资和物资供应纳入计划”的原则,1990年司法部报国务院的送审稿,经费问题的表述改为“行政事业经费和监管改造经费,以及政策性和社会性支出,由中央和地方财政预算内拨款”,“狱政、警戒、教育设施建设纳入中央和地方的基本建设投资计划”,但对罪犯生活费、扩大再生产和监管条件的改善,草案仍表述为由监狱的生产收入解决。及至1993年国务院第17次总理办公会议之后,经费保障问题才改为现在这样的表述。可见某些重大问题的解决,确实需要一个过程,有赖于形势的发展。

五、《监狱法》的重大意义

1. 进一步建立健全社会主义民主法制建设。《监狱法》的颁布实施标志着我国刑事法律体系的形成与完备。《监狱法》对刑罚执行程序作出了严格规定;对监狱就罪犯申诉提请处理的案件,监狱提出的减刑、假释建议,均对人民法院或人民检察院规定了明确的处理或者审核裁定的时限;还规定人民检察院认为减刑、假释裁定不当的,可提出抗诉,认为对罪犯适用暂予监外执行不当的,可提出意见,原决定机关应当重新审核;对被假释的罪犯违反有关监督管理规定尚未构成新的犯罪的,规定公安机关可以提出撤销假释的建议,由人民法院作出裁定。这些规定都是对《刑法》、《刑事诉讼法》的重大补充,目的在于加强四道工序的相互配合和制约,以保证正确、

有效地执行刑罚。

2. 有效地加强了人民民主专政的政权建设。《监狱法》在总则第2条以明确无误的法律语言规定：“监狱是国家的刑罚执行机关。”邓小平同志指出：“在阶级斗争存在的条件下，在帝国主义、霸权主义存在的条件下，不可能设想国家的专政职能的消亡，不可能设想常备军、公安机关、法庭、监狱等等的消亡。”《监狱法》充分体现了小平同志的思想，为了保证监狱充分发挥职能，法律明确规定了国家对监狱的财政保障和投资保障体系，规定了监狱作为国家机器，其资源、财产的不可侵占性。《监狱法》充分肯定了监狱人民警察的法律地位，规定“监狱的管理人员是人民警察”，“监狱的人民警察依法管理监狱、执行刑罚、对罪犯进行教育改造等活动，受法律保护”。为了保障有效执行公务，法律赋予监狱人民警察不予收监，入监罪犯的人身检查，狱内侦查，对又犯罪的起诉或免于起诉，对减刑、假释的建议，对罪犯申诉提请处理，使用戒具、武器，批准监外执行和离监探亲，行政奖惩等20项左右的权力，表明国家对监狱人民警察的信任与支持。考虑到监狱人民警察的特殊地位，法律对监狱人民警察应当遵循的职业道德和工作纪律提出了严格的要求，表明国家对监狱人民警察的关怀与爱护，也表明了国家维护监狱法制的决心。

3. 确立、完善了有中国特色的社会主义监狱制度。《监狱法》对建国以来监狱工作的成功经验，诸如两个结合的原则，三大改造手段，给出路、区别对待、人道主义政策，群众联防等，用法律形式加以固定。对近十几年来的改革成果，如计分考核，办特殊学校，“三分”工作，社会治安综合治理等，也从法律上予以肯定。《监狱法》还充分反映了我们党对罪犯的宽严

相济、恩威并施的一贯政策精神，既规定了“罪犯在服刑期间故意犯罪的，依法从重处罚”，并针对狱内经常发生而《刑法》又无处罚规定的 8 种破坏监管秩序行为，规定监狱可予以行政处罚，“构成犯罪的，依法追究刑事责任”；另一方面，又规定了“罪犯的生活标准按实物量计算”，对一贯表现好且符合规定条件的罪犯，可“准其离监探亲”，对罪犯的劳动报酬、劳动保护、劳动保险和休息的权利，也作出了相应规定。《监狱法》的颁布，显示了我国监狱工作历史性的进步，标志着有中国特色的社会主义监狱制度的确立与完善。

4.《监狱法》充分展示我国监狱制度的文明、人道与进步，有利于发展国际司法交流，适应国际人权斗争的需要。《监狱法》郑重确认了罪犯的权利与义务，而且在总则中对罪犯的主要权利与义务作出规定。法律反映了罪犯义务的强制性、法定性，也体现了罪犯权利的广泛性、平等性、真实性。不仅就罪犯自身权利作出规定，而且通过规范监狱人民警察的执法活动以保障罪犯的权利。与外国监狱法规相比，值得指出的是，第一，许多外国监狱法规十分重视罪犯个人的生活、劳动、健康、休息、财产等权利的保障，我国《监狱法》同样给予应有的保障；第二，外国监狱法规较少涉及罪犯的人格尊严、人身安全以及申诉、控告等权利的保障，我国《监狱法》却在总则中规定了对这些权利的保障；第三，更为重要的是我们特别强调罪犯的受教育权，目的在于帮助他们矫正恶习，树立法制、道德观念，掌握生产技能，以顺利地回归社会。可以说，我国对罪犯权利的保障比外国更为全面广泛，更具有实质性内容。我国将罪犯权利通过《监狱法》昭告天下，表明我国政府光明磊落的态度，以及完全有能力做好这些事情的决心与信心。

由于历史的原因,《监狱法》还有不足之处,主要是:

(1)监狱对武装警戒部队的关系不够明确;

(2)追捕虽明确由公安机关负责,但实际运作中可能导致捕回率下降,对逃犯打击不力;

(3)监狱管理机关的法律地位未在法中得到明确的肯定;

(4)死缓、无期犯又犯罪的处理在法律上没有规定。

这些问题,有的需在制定细则或其他配套法规中予以解决,有的需在修改刑法、刑事诉讼法时加以明确,有的还需继续协调。但不管怎么说,《监狱法》仍是一部成功的法律,一部能够强化专政职能、推进监狱工作的法典。它充分体现了我国刑罚执行的进步性、改造手段的科学性,保障罪犯合法权利的广泛性,人民警察依法治监的严肃性。

六、学习、贯彻《监狱法》的要求

1. 层层举办学习班,先领导后群众,在上半年内全部轮训一遍。既要从整体上把握法律的精神实质,又要逐条学习,真正弄通弄懂。重点是局和监狱的领导干部,直接管理教育罪犯的基层干警。为了把学习引向深入,应开展多种辅助活动,诸如知识竞赛、测验、演讲、学习心得交流等。

2. 依法从严治监,把监狱一切活动全部纳入法制轨道,时时、事事、处处都要严格依法办事,不得有丝毫的随意性。要清理各地、各单位的监规制度,凡与《监狱法》相一致的,继续执行;凡有抵触的,一律废除。

3. 依法从严治警。能否真正、全面落实《监狱法》,关键在于干部。要加强正面教育,强化监督机制,全面提高干警的执法水平。要进一步提高干警的法律意识、人权观念和政策水平,既要防止“左”的思想干扰法律的实施,又要防止片面的利