

# 看守所观察与研究

高一飞 等◎著

A STUDY ON DETENTION HOUSE



中国民主法制出版社  
全国百佳图书出版单位

# 看守所观察与研究

高一飞 等◎著

A STUDY ON DETENTION HOUSE

中国民主法制出版社

2015年·北京

**图书在版编目 ( CIP ) 数据**

看守所观察与研究 / 高一飞等著. — 北京 : 中国民主法制出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5162-0701-7

I. ①看… II. ①高… III. ①看守所—管理—立法—研究—中国 IV. ①D631.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 309106 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 陈晗雨

责任编辑: 庞从容 程王刚

---

书名 / 看守所观察与研究

作者 / 高一飞等 著

---

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话 / (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真 / (010) 63056975 63292520

http://www.npcpub.com

E-mail: flxs2011@163.com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 20.5 字数 / 400 千字

版本 / 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

印刷 / 北京盛源印刷有限公司

---

书号 / ISBN 978-7-5162-0701-7

定价 / 56.00 元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 保障人权视野下的看守所立法

目前,我国共有 3000 多个看守所,在押人员 100 多万人。看守所是我国的未决羁押机关和刑罚执行机关。在侦查阶段、起诉到审判阶段,看守所羁押尚未判决的犯罪嫌疑人、被告人。在执行阶段,看守所羁押被判处有期徒刑三个月以下,或者余刑在三个月以下,不便送往劳动改造场所执行的罪犯。因此,看守所在整个刑事诉讼流程中占有重要地位。

历史和现实的经验教训反复证明,在押犯罪嫌疑人、被告人是最容易受到非人道待遇的一个群体。这类群体从政府方面获得的待遇如何,是一个国家或社会人权保障制度甚至文明程度的重要标志。我国清代著名学者孙雄曾说过:“欲知其国文明之程度,视其狱制之良否,可决也。”<sup>①</sup>看守所和监狱一样,都为国家人权状况最敏感的部位,其在押人员的状况也是一个国家文明程度的重要体现。<sup>②</sup>

1990 年 3 月 17 日,国务院颁布实施了《看守所条例》,这部行政法规作为看守所执法的主要依据,一直沿用至今。尽管在此后的时间里,有关监所管理的规范性文件就有 70 余件,但是专门针对看守所的文件都没有上升到立法层面;尽管《刑事诉讼法》有 10 处提到“看守所”一词,但主要涉及的是公、检、法机关如何与看守所发生联系,涉及看守所规范的内容非常有限。

我们并不否认通过行政法规促进看守所改革所取得的巨大成绩,正如司法部监所管理局局长赵春光于 2014 年 9 月 18 日在北京指出,全国看守所管理已建立起比较完备的人权司法保障制度。中国看守所管理发生了历史性变化:自 2009 年以来,全国看守所不断改革创新。2009 年以后,牢头狱霸现象“已经通过增加民警的方式得到有效解决”;2013 年 1 月 1 日,新修改的

① 孙雄编著:《监狱学》,商务印书馆 1936 年版,第 6 页。

② 高一飞、聂子龙:《论我国看守所立法》,《时代法学》2012 年第 2 期。

《刑事诉讼法》实施后,“会见难现在已经根本不存在”;2013年,全国看守所押人员非正常死亡率和事故率,分别比2007年下降58%和59%,达到历史最低水平。<sup>①</sup>以笔者的亲身观察和感受,这些判断是基本准确的。

但是,现行的《看守所条例》已执行二十多年之久,与我国经济社会发展相比,看守所立法的发展是十分缓慢的。《看守所条例》已经严重滞后,不能适应看守所实际工作的需求。比如,现行《看守所条例》共52个条文,“人犯”一词使用了71次;与其配套的《看守所条例实施办法(试行)》(以下简称《实施办法(试行)》)仅63个条文,“人犯”一词共使用了150次。<sup>②</sup>对此,立法机关早已注意到。2013年10月,十二届全国人大常委会公布了未来五年立法规划,在68件法律草案规划中,看守所法位列其中。日前,由公安部起草的“看守所法(征求意见稿)”已进入意见征求阶段。<sup>③</sup>

2014年10月20日,党的十八届四中全会在北京召开,大会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《依法治国决定》)要求立法要“增强全社会尊重和保障人权意识,健全公民权利救济渠道和方式”,“对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”。为此,针对草拟中的“看守所法”,应当更加注重人权保障;对已经落后,不能适应看守所实际工作需求的部分应当进行大胆改进。

## 一、囚犯人权标准国际化

目前,国际社会对审前囚犯人权标准已形成一些共识,中国的看守所改革,对已经参加的国际公约人权标准应当尊重,对其他国际准则可以参照。在囚犯人权的具体内容上,国际公约形成的标准可以划分为六个具体的内容:

### (一)人格尊严不受贬损的权利

联合国《公民权利和政治权利国际公约》第10条规定:“所有被剥夺自由的人应给予人道待遇及尊重其固有人格尊严的待遇。”联合国《保护所有受到任何形式拘留或监禁的人的原则》第1条规定:“所有受到任何形式拘留或监禁的人均应获得人道待遇和尊重其固有人格尊严的待遇。”同时该

---

<sup>①</sup> 《赵春光:律师“会见难”现在已经根本不存在了》, <http://legal.people.com.cn/n/2014/0718/c42510-25300185.html>, 访问日期:2014年10月12日。

<sup>②</sup> 《看守所条例修订案上报 在押者判决前有望见家属》, <http://legal.people.com.cn/GB/14093924.html>, 访问日期:2011年3月9日。

<sup>③</sup> 《由研究会共同承办的〈看守所法(征求意见稿)〉立法研讨会在北京召开》, [http://www.procedurallaw.cn/yjhzl/zxxx/201406/t20140619\\_1410624.html](http://www.procedurallaw.cn/yjhzl/zxxx/201406/t20140619_1410624.html), 访问日期:2014年9月5日。

项原则还详细规定了各成员国保护被羁押者人格尊严的要求。在我国,过去刑事被告人大多穿看守所统一服装出庭受审,这些统一服装通常都印有看守所的名称;更有甚者,嫌疑人一旦进入羁押场所就被剃光头。被告人有权保持自己的日常生活习惯,不能以歧视方式强迫改变其日常生活装束。

一些地方的司法机关已经开始关注这些“小问题”。2003年,云南省原省长李嘉廷、2004年贵州省原省委书记刘方仁、2005年国土资源部原部长田凤山、2012年重庆市原市委书记薄熙来出庭时都身着西服配以领带或者身着正装,这些做法都体现出司法机关对被告人人权保障的重视。对被告人剃光头、穿号服的问题,最高人民法院已经明令禁止。<sup>①</sup>此后,对这些涉及人格尊严细节方面的问题还可以通过正式规范性文件进行更加细致的规定。

## (二)与亲属见面的权利

国际刑事司法准则对这一问题有相应的要求,如《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第16条、《囚犯待遇最低限度标准规则》第37条、《儿童权利公约》第37条c项等国际规则都规定了囚犯与亲属见面的权利。

我国《看守所条例》第28条、第29条规定了在押人员与亲属会见的权利。《看守所条例实施办法(试行)》第34条、第35条对会见“人犯”的次数、时间、人数等相关问题进行了详尽的规定。最高人民检察院于2013年12月27日修改颁布了《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》,规定了未成年犯罪嫌疑人的“亲情会见制度”。特别是2012年新修改的《刑事诉讼法》第270条规定——对于未成年人刑事案件,在讯问和审判的时候,应当通知未成年犯罪嫌疑人、被告人的法定代理人到场——使得亲属与未成年囚犯会见的问题得到解决。

但是成年犯罪嫌疑人、被告人的亲属会见权依然没有得到充分保障。从媒体报道的情况来看,2009年4月1日起,宁夏同心县看守所先行试点视频会见制度。<sup>②</sup>重庆潼南县看守所未决在押人员与其近亲属会见使用“单向视频会见”的方式。<sup>③</sup>2011年11月10日,深圳市第三看守所设立“未成年子女会见”制度。<sup>④</sup>可以看出,我国未决在押人员亲属会见制度没有常态化,允许会

① 《最高法:已明确要求被告出庭不允许剃光头穿号服》, [http://news.xinhuanet.com/legal/2013-12/05/c\\_118422926.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2013-12/05/c_118422926.htm), 访问日期:2013年12月5日。

② 《宁夏:在押犯罪嫌疑人可通过视频会见家属》, [http://news.xinhuanet.com/legal/2009-10/23/content\\_12311105.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2009-10/23/content_12311105.htm), 访问日期:2009年10月23日。

③ 重庆潼南县看守所的相关信息由该看守所的工作人员提供。

④ 《深圳公安监管部门人性化管理在押人员可会见14岁以下子女》,《人民公安报》2011年12月8日。

见成为个例,因而也就成了新闻。这种已有权利被打折的现状应当引起有关方面的重视,必须通过严格执法保障已经被写进法规中的亲属探视权。

### (三) 获得律师帮助的权利

《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第 11 条、《关于律师作用的基本原则》第 5 条、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第 18 条都规定了囚犯获得律师帮助的权利。

我国《刑事诉讼法》第 33 条规定“犯罪嫌疑人自被侦查机关第一次讯问或者采取强制措施之日起,有权委托辩护人”,也就是说,律师在任何阶段都有在看守所会见在押人员的权利。

2012 年新修改的《刑事诉讼法》实施后,我国已经解决了律师会见难的问题,看守所这个执法机构和其执法人员已经不是律师会见的障碍。根据笔者的调查和亲身感受,会见难的主要障碍在于《刑事诉讼法》设定了三类案件(危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、特别重大贿赂犯罪案件)的会见许可制度。在这三类案件中,侦查人员从侦查的立场出发,自由裁量是否允许律师会见。这需从立法上明确“许可”的具体标准。

### (四) 表达诉求的权利

联合国反酷刑特别报告员和其他人权组织也将“长时间的隔绝式羁押”纳入酷刑或不人道待遇的范围。<sup>①</sup>《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》第 15 条规定:“被拘禁者与外界,特别是与其家属或律师的联络,不应被剥夺数日以上。”看守所在押人员与外界联系的方式包括亲属的通信与探视、与律师的会见以及与媒体的联系。前二者我们在前面已经提到,在此只就媒体对看守所的采访制度进行探讨。

2001 年 10 月 12 日,司法部颁布《司法部关于在监狱系统推行狱务公开的实施意见》强调:要借助媒体的力量,对狱务公开过程中的重要活动,可以通过召开新闻发布会、组织新闻单位来监狱采访等形式进行重点宣传。2003 年,司法部颁布《关于进一步加强司法行政系统新闻宣传工作的意见》首次明确了媒体采访监狱的具体程序,但是相关规定粗糙抽象,可操作性不强,缺乏统一性和明确性。构建我国媒体采访监所制度,应当明确相应的采访原则和标准,对具体规则进行统一详细的设计。

### (五) 审前羁押免受酷刑

《世界人权宣言》第 5 条规定:“任何人不得加以酷刑,或施以残忍的、不人道的或侮辱性的待遇或惩罚。”《公民权利和政治权利国际公约》第 7 条规

---

<sup>①</sup> 陈光中主编:《21 世纪域外刑事诉讼立法最新发展》,中国政法大学出版社 2004 年版,第 328 页。



定：“任何人不得被刑讯或遭受残酷的、不人道的或有辱人格的待遇或处罚。”

我国《刑事诉讼法》第54条规定，刑讯逼供等非法方法获取的证据应当予以排除。目前，在我国看守所里进行的审讯活动已比较规范，在看守所实施刑讯逼供的情况已经基本杜绝。但不能完全杜绝将嫌疑人提讯至看守所以外的办案地点进行不规范讯问的情况，特别是应当禁止设立看守所的特殊监区，以防止发生刑讯逼供；而进入看守所之前在侦查机关办公地点内部设立的审讯室应当成为防止酷刑的重点关注区域。

#### （六）审前羁押生活待遇

联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》第8条、第9—14条、第17—20条具体规定了审前羁押囚犯的基本生活待遇标准：每人一室，防止交叉感染；室内暖和、清洁通风、有一定的光照，适合正常人居住；上锁的囚室内一般不需要另加禁锢；床上用品达到合理卫生标准，配备洗漱空间；每天保证到室外活动一定时间；统一配发的衣服不得有损尊严或人格；提供营养达标的基本饮食。

2010年，公安部、建设部启动了《看守所建筑设计规范》《看守所建设标准》的修订工作，将在新建看守所监室内全面推行床位制。同年，公安部、财政部发布《关于进一步加强看守所经费保障工作的通知》，各地重新核定看守所在押人员伙食金额标准等各项经费标准，核定后的人均伙食金额标准提高了40元。<sup>①</sup>

但是我们应当看到的是，看守所人员生活待遇方面还存在很多问题：一是看守所内部生活环境缺乏具体的标准。如是否需要一人一床、室内温度允许的限度等。实践中，有的看守所监室过度拥挤，有的看守所高温下没有空调、低温下没有暖气等。二是已颁布的标准没有得到严格执行。如看守所建设标准、人均伙食金额标准等，很多看守所因为种种原因并没有遵照落实，不少看守所还是三十多年前所建，根本无法达到今天的建设标准。为此，我们应当努力推进看守所生活标准的人道化、文明化，并不折不扣地坚决落实。

## 二、监所人权标准一元化

看守所与监狱在人权标准上的一元化是指，看守所与监狱适用同样的人权保障标准。为了审讯的方便，现行看守所隶属于公安机关。与此相对应的是，监狱在1983年监管体制改革工作中被移交给了中立的司法行政部

---

<sup>①</sup> 《公安监管工作在开拓中前进》，<http://www.law-star.com/cacnew/201101/655068400.htm>，访问日期：2014年9月6日。



门管辖,致使看守所与监狱分属两个机构管理,在人权保障方面也遵循着不同的标准。

从当前我国看守所与监狱人权保障的对比来看,看守所内部的人权保障存在着诸多问题。我国看守所的人权标准明显低于监狱。在人权保障的适用标准上,囚犯的住宿、生活、劳动等标准依据不同的法律规则。在人权保障的实际运行中,监狱实行一人一床的住宿标准,而看守所的囚犯是十多人甚至于二十多人挤在一间房内没有正式床铺的“一块板”上,住宿条件极其恶劣;监狱因落实劳动的权利而有空间较大、相对自由的劳动场所可供活动,而看守所的囚犯大部分时间只能挤在狭小的一间房内,活动空间极其狭窄;监狱的探亲权得到切实保障,而看守所一般不允许亲属探视,探亲权利无法实现;一些看守所内的伙食和住宿也不符合法定标准,生活待遇水平十分落后。

产生这种差别待遇的原因很简单:长期以来,我们把看守所生活条件差作为服务于审讯取证的手段,以看守所恶劣的环境作为保障刑事诉讼顺利进行的压力,以此作为促成被追诉人配合调查和审判的手段。但是,看守所与监狱在羁押对象上的不同不能成为其在押人员基本权利方面保持差异的理由。

看守所与监狱人权保障应当平等化是国际准则的必然要求。从国际准则来看,国际准则将犯罪嫌疑人和被告人统称为“囚犯”,并对涉及人权的内容实行平等化的统一规定。联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》中的“囚犯”就包括“在押或等候审讯的囚犯”。从国际社会的实际情况来看,各国虽然对未决囚犯和已决囚犯分开关押,但是都关押于监狱,在人权保障上的适用标准都是同等的。“看守所”这一词,本来就是少数国家(除我国以外,还有日本)的特产。

2014年10月23日,党的十八届四中全会通过的《依法治国决定》明确要求:“加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督,加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防,健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。”

可见,看守所立法在被羁押人的申诉权、限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督、刑讯逼供和非法取证的源头预防、冤假错案有效防范与及时纠正机制等方面都具有重要的人权保障功能,我们应当参照国际人权标准,结合中国国情,制定在押人员在生活权利、法律权利等方面的统一人权保障规范,实行与监狱人权标准的一元化,使看守所囚犯人权得到实实在在

的保障。

### 三、看守所医疗保障社会化

看守所自立医疗机构隶属于看守所,其组织体系、人员构成、设备器材等都直接受看守所管理。然而自立医疗具有封闭、简单、专业性弱的特点,看守所医疗主要依靠自身解决问题的弊端已经暴露,在押人员死亡事件频发便是其集中表现。在看守所内设医疗缺少公信力的情况下,在押人员被医治无效死亡的现象往往难以通过正常的医疗纠纷解决机制处理,常常会引起较大的社会矛盾。要想从根本上解决看守所医疗的问题,就必须进行医疗社会化改革,其必要性体现如下:

首先,被告人以及罪犯有与其他社会人员平等享受医疗保障的权利。其次,防止自立医疗机构隐瞒侵犯人权事实或侵犯人权。自立医疗机构是看守所的下属机构,存在领导与被领导的关系,容易和侦查机关共同侵犯人权。最后,看守所医疗社会化是世界各国的通行做法。域外大多数国家中与我国看守所职能相对应的机构是监狱<sup>①</sup>,而医疗服务在西方国家监狱被认为是最基本的服务计划之一,审前羁押机构的医疗社会化是世界各国的通行做法,如英国<sup>②</sup>、德国<sup>③</sup>、奥地利<sup>④</sup>、美国<sup>⑤</sup>等。

我国看守所医疗社会化改革在2009年已初现端倪。2009年出台的《关于切实加强和改进公安监管场所医疗卫生工作的通知》首次明确要求公安监管场所要探索医疗卫生工作社会化模式,2011年出台的《看守所医疗机构设置基本标准》标志着全国看守所医疗卫生工作走上了一条纳入卫生部门统一管理的崭新的医疗卫生社会化道路。<sup>⑥</sup>这两个文件即为我国看守所医疗社会化改革的法律依据。

---

① 参见高一飞、陈琳:《我国看守所的中立化改革》,《中国刑事法杂志》2012年第9期。

② 参见左登豪:《英国监狱基本状况的考察及其启示》, [http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_700110610100xdnj.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_700110610100xdnj.html), 访问日期:2014年6月1日。

③ 宫照军:《关于德国“监狱”制度的粗浅认识——写在德国北威州司法代表团来宁学术研讨会之后》, [http://www.jsjy.gov.cn/www/jsjy/2013927/n002784457\\_1.html](http://www.jsjy.gov.cn/www/jsjy/2013927/n002784457_1.html), 访问日期:2014年6月3日。

④ Dirk van Zyl Smit & Frieder Dünkel (eds), *Imprisonment today and tomorrow: International perspectives on prisoners' right and prison conditions*, 2nd ed. (The Hague: Kluwer Law international, 2001), p. 16.

⑤ U. S. Department of Justice Federal Bureau of Prisons, *A judicial guide to the Federal Bureau of Prisons* (1995), pp. 23-25.

⑥ 赵春光:《中国特色社会主义看守所管理之创新发展》,《公安研究》2013年第5期。

看守所医疗社会化改革肇始于2009年,从其产生至今虽只有短短的数年时间,但其发展所取得的成果是有目共睹的。目前,我国看守所医疗社会化改革进入了如火如荼的快速发展阶段。从目前来看,经济较发达地区的看守所医疗社会化改革的步伐较快,部分省市已全部实现社会化,如福建71个看守所全部设立了地方医院驻所医务室<sup>①</sup>;而经济欠发达地区的医疗社会化只在省、自治区的首府或较大城市得到实现,其社会化的进程还需继续推进。

从当前看守所医疗社会化的模式来看,大概可以分为如下三种:一是“院所协作”和在社会医院开设在押人员诊疗“绿色通道”模式;二是监所社区卫生卫生站的半封闭半开放模式;三是医院驻所医疗室或小型医院模式。第三种模式是看守所医疗社会化最为成熟的表现,是解决当前看守所医疗面临问题的最佳选择。

当然,我们在确定看守所医疗社会化改革方向的同时,也需要相关配套措施的保障:一是地方政府加大财政支持,对于看守所医疗社会化这种利国利民的改革提供强大的资金保障;二是加强对看守所与合作医院的监督,促使警务信息的公开,预防腐败的产生。

#### 四、看守所执法信息公开化

看守所公开执法信息,对于健全错案防止、纠正、责任追究机制,严禁刑讯逼供、体罚虐待意义重大。

联合国文件中对监管场所信息公开作出了许多规定。《囚犯待遇最低限度标准规则》第55条规定:“主管当局所派富有经验的合格检查员应按期检查监所,他们的任务在于特别确保监所的管理符合现行法律规章,实现监所及感化院的目标。”《所有遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题》也指出:“由于信息发挥的基本社会和政治作用,人人接受信息和各种观念的权利也必须得到适当的保护。”

我国也逐步认识到看守所执法信息公开在尊重和保障人权方面的重要作用。《国家人权行动计划(2009—2010年)》在“被羁押者的权利”部分提出:“完善监管执法公开制度,将被羁押者权利以及监所有关执法标准、程序向被羁押者、家属及社会公开”。2010年,公安部出台了《公安部关于进一步加强和改进公安监管工作的意见》,明确提出:“要积极、稳妥地推出一批监管场所向社会开放,争取人民群众和社会各界对公安监管工作的了解、理解

---

<sup>①</sup> 《福建看守所100%设立地方医院驻所医务室》, [http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2012-07/26/content\\_3731888.htm?node=20908](http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2012-07/26/content_3731888.htm?node=20908), 访问日期:2014年6月27日。

和支持。”《国家人权行动计划(2012—2015年)》进一步指出,要完善对被羁押人的安全风险评估、心理干预、投诉调查处理以及特邀监督员巡查看守所等制度和工作机制。

从实践来看,我国公安部监所管理局对看守所信息公开已作了有益的尝试,并取得了很大成效。实践中,公安部监所管理局分别于2009年6月和2010年1月确定了两批共140所看守所对社会开放。截至2012年,全国70%以上的看守所都实现了对社会的开放。<sup>①</sup>

《依法治国决定》要求我们“构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开,依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书,杜绝暗箱操作。”我国看守所执法信息公开制度虽取得了一些突破,但也存在许多不足,有待完善。首先,要在公安部监所部门出台现有规定的基础上,明确执法信息公开的范围;其次,在地方试点社会监督巡视员的基础上全面推广独立巡视制度;最后,看守所执法信息公开还要做好场所公开工作。场所公开是看守所执法信息公开的一部分,只有开放机构,才能让新闻媒体、被羁押人员亲属和社会公众走进看守所内部了解情况、进行监督。

## 五、驻所检察监督的规范化

检察机关是我国的法律监督机关,《刑事诉讼法》第8条规定:“人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。”域外国家并没有像我国这样在未决羁押场所设置专门的第三方机构常驻监督。这种由专门的国家法律监督派出机构和人员对看守所和监狱进行特别监督的做法,是我国监所人权保障的特色,是对看守所权力制约的特殊方式,也是对世界政治文明和司法人权制度的重大贡献。

看守所检察监督从恢复重建到现在已经历三十余年的发展历程。三十余年来,看守所检察监督程序规范化取得的成果是有目共睹的,可以概括为以下几个方面:

第一,在监督依据上,形成了相对完备的检察监督法律法规体系。程序的构建需要以立法为支撑和保障,驻所检察监督程序也如此。最高人民检察院在近几年相继出台了多个法律文件来规范驻所检察监督:1998年出台了《关于严格执行刑事诉讼法关于对犯罪嫌疑人、被告人羁押期限的规定坚

---

<sup>①</sup> 《赵春光局长:全国看守所70%以上实现对社会开放》, [http://society. people. com. cn/GB/86800/17521183. html? bsh\\_bid=86536831](http://society.people.com.cn/GB/86800/17521183.html? bsh_bid=86536831), 访问日期:2014年6月1日。

决纠正超期羁押问题的通知》;2006年通过了《最高人民法院关于加强和改进监所检察工作的决定》;2008年出台了《人民检察院看守所检察办法》;2009年出台了《关于做好看守所与驻所检察室监控联网建设工作的通知》;2011年颁布了《关于加强人民检察院派驻监管场所检察室建设的意见》;2012年相继出台了《关于上级人民检察院监所检察部门开展巡视检察工作的意见》和《关于严格执行派驻检察时间规定的通知》;2012年的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》专门设立了“看守所执法活动监督”一节,实现了对看守所检察监督的全面规范。

第二,在监督信息的来源上,动态掌握看守所执法信息,畅通在押人员信息交流渠道,形成了全面、深入的监督机制。2009年最高人民检察院、公安部联合下发了《关于做好看守所与驻所检察室监控联网建设工作的通知》,决定将看守所监控系统与驻所检察室监控设备联网。2010年最高人民检察院下发的《关于人民检察院对看守所实施法律监督若干问题的意见》中再次强调要按既定方式与看守所实现信息联网。与此同时,各地看守所对信息联网进行了试点,全国范围内的驻所检察室与看守所的信息联网的大格局正逐渐形成。

第三,在监督方式上,建立了相对完善的事前、事中监督程序,实现了执行变更同步监督。为了增强检察监督的实效,各地进行了一些改革尝试。如上海市人民检察院于2008年出台《上海市人民检察院减刑、假释、暂予监外执行检察工作规定(试行)》对事前监督作了明确规定,通过建立工作联系制度、执法监督专门档案,增强了检察机关检察监督的效果。<sup>①</sup>2014年8月,最高人民检察院颁布了《人民检察院办理减刑、假释案件规定》,通过完善减刑、假释案件提请程序监督来完善事前、事中监督,实现执行变更同步监督。

第四,在监督效力上,针对看守所不同程度的违法,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第632条规定了口头提出纠正意见、发出纠正违法通知书等不同的处理方式。

针对检察监督,《依法治国决定》要求“加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度,加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督”。我国驻所检察监督程序改革取得了许多成绩,但要想充分发挥监督的作用,仍需在以下方面进行完善:一是赋予检察机关广泛的调查权;二是赋予检察机关对拘留阶段羁押延长的审查权;三是完善对违法行为处理结果的后续监督。在违法者由被监督部门决定惩罚的体制下,更要完善检察机

---

<sup>①</sup> 李丽、庄庆鸿:《上海市检察院介入刑罚变更执行全过程破解奇怪等式》,《中国青年报》2010年3月24日。

关对违法行为处理结果的后续监督程序,如此才能防止被监督单位放纵违法者。

## 六、看守所归属单位中立化

新中国成立以后,各级公安机关和人民法院均设置有看守所。1950年11月,中央政务院决定把司法部门管辖下的监狱、劳改队、看守所转归公安机关管辖。根据1954年《中华人民共和国劳动改造条例》第11条规定,看守所以中央、省、市、专区、县为单位设置,由各级人民公安机关管辖。在同一地点的各单位看守所,可以斟酌情况合并设置。“文化大革命”时,公安机关的看守所监管工作受到很大的影响,全国各地的看守所接受军管,直至1973年,看守所才陆续被撤销军管。司法行政工作难以幸免于这场灾难,司法工作不能正常、有序地进行。直到1979年,国务院才发出通知要求建立地方司法行政机构,并确立了各级司法行政机构的任务。20世纪80年代,由于“严打”的需要,公安机关的工作任务繁重不堪,中央决定由司法行政机构负责劳改、劳教工作。监狱与劳改部门开始从公安机关中分离出来,由司法行政机关管理。

1990年3月17日,国务院颁布的《看守所条例》第5条规定,公安机关可以设置看守所。由此可以看出,在我国看守所隶属于公安系统,侦查机关和未决羁押场所本质上是合二为一的。我们把这种情况叫作“侦押合一”。<sup>①</sup>在我国这种侦押合一的看守所管理体制下,看守所的职能在实践中极易异化,因其实际上处于具有侦查职能的公安机关的管辖之下,不可避免地与公安机关处于同一立场并具有了类似公安机关刑侦部门的职能,无法实现中立。对此,《依法治国决定》要求“优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。”可见,看守所的中立化应当成为下一步司法改革的方向,应当将看守所脱离公安机关的管辖,改由司法部/局管理。

## 七、看守所制度规范立法化

2014年9月2日凌晨,黑龙江省延寿县看守所三名重刑犯杀死一名看守民警后越狱逃跑,经媒体报道后举国一片哗然。看守所的监管问题继前几年出现的“躲猫猫”“喝水死”等事件之后,再一次被推向风口浪尖,成为舆

---

<sup>①</sup> 高一飞、陈琳:《我国看守所的中立化改革》,《中国刑事法杂志》2012年第9期。

论关注的焦点。这些问题的出现,原因是多方面的,立法不完善就是其中一个重要原因。

不管是针对未决犯的临时羁押,还是针对已决犯的正式羁押,其本质上都是对人身自由的剥夺。我国《立法法》第8条规定:“下列事项只能制定法律……(五)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;……”看守所作为剥夺公民人身自由的执行机关,理应由国家立法机关制定法律进行规制。目前由公安部的行政法规和部门规章构成的看守所规范体系的做法,是违背《立法法》的规定的。不仅如此,以《看守所条例》《看守所条例实施办法(试行)》为代表的法规、部门规章和规范性文件由于法律位阶低、体系混乱、立法粗陋等原因已经不能适应新时期看守所管理、人权保障的要求。因此,以国家法律的形式对看守所管理进行统一立法已成为社会的广泛共识。

十八届四中全会于2014年10月23日通过的《依法治国决定》指出:立法要“明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,充分听取各方意见,协调决定,不能久拖不决。”可见,中国的法治建设进入了一个新的发展时期。我们期待即将出台的“看守所法”能体现十八届四中全会“国家尊重和保障人权”“优化司法职权配置”“加强对司法活动的监督”的目标,成为一部既符合现实需要、又经得起历史检验;既遵守国际人权标准、又符合中国国情的良法。

高一飞

2015年1月于西南政法大学



## 总 论

|                     |    |
|---------------------|----|
| <b>第一章 我国的看守所立法</b> | 3  |
| 一、设置看守所的目的和任务       | 3  |
| 二、看守所权力的内部运行机制      | 9  |
| 三、我国看守所的运行情况        | 20 |
| 四、看守所立法及其完善         | 28 |

## 权力运行论

|                        |    |
|------------------------|----|
| <b>第二章 看守所的医疗社会化改革</b> | 39 |
| 一、看守所自立医疗机构存在的问题       | 40 |
| 二、看守所医疗社会化的必要性         | 44 |
| 三、看守所医疗社会化的探索历程        | 47 |
| 四、看守所医疗社会化的模式评估        | 53 |
| 五、看守所医疗改革需要配套措施        | 56 |
| <b>第三章 看守所短期余刑的执行</b>  | 59 |
| 一、看守所短期余刑执行的基本程序       | 60 |
| 二、看守所执行短期余刑的必要性        | 63 |
| 三、看守所短期余刑罪犯的个人特征       | 65 |
| 四、看守所短期余刑改造工作中存在的主要问题  | 67 |
| 五、看守所短期余刑执行问题的完善       | 72 |

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>第四章 看守所未决在押人员羁押表现评鉴制度</b> | <b>77</b> |
| 一、未决在押人员羁押表现评鉴制度的产生和发展       | 77        |
| 二、未决在押人员羁押表现评鉴制度的法律依据和现实意义   | 82        |
| 三、未决在押人员羁押表现评鉴制度的基本内容        | 86        |
| 四、未决在押人员羁押表现评鉴制度存在的问题        | 89        |
| 五、未决在押人员羁押表现评鉴制度的规范化思路       | 92        |

## 权利保障论

|                           |            |
|---------------------------|------------|
| <b>第五章 看守所中被羁押者的基本人权</b>  | <b>101</b> |
| 一、审前羁押基本人权概述              | 101        |
| 二、我国看守所人权状况的实证考察          | 106        |
| 三、审前羁押基本人权的内容             | 107        |
| 四、审前羁押基本人权的实现机制           | 127        |
| <b>第六章 看守所中被羁押者的律师会见权</b> | <b>134</b> |
| 一、会见权之内涵界定                | 134        |
| 二、会见权之比较法考察               | 136        |
| 三、我国会见权现状述评               | 139        |
| 四、会见权之优化构建                | 151        |