

YUWU GONGKAI JIBEN YUANLI

狱务公开基本原理

高一飞 等 / 著

中国检察出版社

YUWU GONGKAI JIBEN YUANLI

狱务公开基本原理

高一飞 等 / 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

狱务公开基本原理/高一飞等著. —北京: 中国检察出版社, 2017. 12
ISBN 978 - 7 - 5102 - 2024 - 1

I. ①狱… II. ①高… III. ①监狱 - 工作 - 研究 - 中国 IV. ①D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 283866 号

狱务公开基本原理

高一飞 等著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjcbs. com](http://www.zgjcbs.com))

编辑电话: (010) 86423753

发行电话: (010) 86423726 86423727 86423728

(010) 86423730 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 北京中石油彩色印刷有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 18.75 插页 4

字 数: 344 千字

版 次: 2017 年 12 月第一版 2017 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 2024 - 1

定 价: 69.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

写作分工及课题参与人员简介

写作分工：

- 第一章 狱务公开概论（高一飞 李洪阳）
- 第二章 狱务公开的实施状况（高一飞 李 慧）
- 第三章 狱务公开方式的多样化和正当化（高一飞 齐娅琳）
- 第四章 狱务信息向社会公开（高一飞 苗海丽）
- 第五章 监狱网络平台建设（高一飞 曾 静）
- 第六章 狱务信息向罪犯公开——从知情权角度考察（闵丰锦 王浩云）
- 第七章 狱务信息向罪犯亲属公开——从知情权角度考察（高一飞 曾 静）
- 第八章 派驻监狱检察制度（高一飞 曾 静）
- 第九章 监狱独立巡视制度（高一飞 李 慧）
- 第十章 暂予监外执行信息公开（高一飞 冯晋流）
- 第十一章 减刑假释程序公开（高一飞 张绍松）
- 第十二章 媒体采访监狱制度的法治化（高一飞 祝继萍）

课题参与人员简介：

- 高一飞，西南政法大学教授，博士生导师。
- 李洪阳，上海市徐汇区人民法院法官助理。
- 李 慧，湖南一星律师事务所律师。
- 齐娅琳，深圳市龙华区环境保护和水务局干部。
- 苗海丽，重庆市炜林律师事务所律师。
- 曾 静，重庆市高新区国家税务局干部。
- 闵丰锦，重庆市南岸区人民检察院检察官助理。
- 王浩云，广州市公安局调研处警长警督，法学博士。
- 冯晋流，广西南宁市金狮律师事务所律师。
- 张绍松，苏州市姑苏区人民法院法官助理。
- 祝继萍，杭州市余杭区人民法院法官助理。

序 言

狱务公开，其实是一个中国式的概念。在西方国家，狱务公开归属在政府信息公开中监狱“执法公开”的内容里。在我国，监狱管理局虽然隶属于司法部，是政府的一部分，但其信息公开却不属于政务公开的范畴。不过，不管狱务公开归属如何，因其场所整体上是封闭的，这一执法的特殊性使得狱务信息的公开有着特殊的限度和方式。

根据《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简称《政府信息公开条例》），我国政府信息“是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息”。监狱管理局虽然具有行政管理职能，但其下辖的监狱同时又是刑事执法机关，监狱执法信息并非行政机关在履行职责过程中制作或者获取的行政信息，其属于刑事执法信息，因此，不属于《政府信息公开条例》调整的对象。另外，最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第1条规定，“公民、法人或者其他组织对下列行为不服提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：（一）行政诉讼法第十二条规定的行为；（二）公安、国家安全等机关依照刑事诉讼法的明确授权实施的行为；……”

不论狱务公开由何种法律法规调控，在现代社会，包括刑事执法信息在内的广义政府信息的公开是大势所趋。2012年11月8日，党的十八大报告中就特别要求“完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度”。不过，由于《政府信息公开条例》对公开主体的限制，而我国又没有统一适用于所有公共机构的信息公开法，行政机关以外的其他机构如司法系统、执政党和民间公共机构都是通过各自的公开规范来完成信息公开的。

在政党系统，中国共产党十七大报告就提出：“尊重党员主体地位，保障党员民主权利，推进党务公开。”2010年9月15日，中共中央办公厅文件发布了《关于党的基层组织实行党务公开的意见》，2017年11月30日，中共中央政治局召开会议，审议通过《中国共产党党务公开条例（试行）》，从全党的范围内对中国共产党党务公开作出制度化、规范化、程序化的规定。

在司法系统，我国公、检、法、司四家逐渐形成了阳光司法机制的“四

大公开”，即审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开。2014年10月23日，中国共产党第十八届四中全会作出了《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：“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。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。”

对于狱务公开，十八届四中全会第一次将其写进了党的文件。但事实上，监狱系统的狱务公开实践则早已存在了近30年。在1988年，河南省第一监狱就在罪犯减刑、假释工作中推行了“三公开、一推荐”制度，该制度在全国引起较大反响，并逐渐在全国范围内推广。不过，这个时期的狱务公开尚属于地方监狱做法，没有形成制度规定，在内容上也并不系统、全面，仅涉及部分狱务信息的公开。

到了1998年初，浙江省监狱系统在乔司监狱、第二监狱、第五监狱开始狱务公开试点，浙江省监狱系统形成了一整套完整的狱务公开制度。1998年初，北京市监狱系统开始向罪犯公开监狱执行刑罚的办事制度、办事程序、办事结果。1998年末，山西省监狱局向社会公布“山西省监狱系统文明执法向社会公开承诺的十项内容”。1999年3月，内蒙古自治区监狱系统举行新闻发布会，就文明管理、热情服务、公正执法等方面向社会作出15条承诺，决心在推行狱务公开的过程中，严格信守诺言，忠实履行职责，不断提高执法水平。

经过了十年实践和经验总结，1999年7月，司法部下发了《监狱系统在执行刑罚过程中实行“两公开、一监督”的规定（试行）》的通知，这是我国第一个要求监狱系统执行刑罚过程实行公开的规范性文件，其明确规定了七项需要公开的内容，对公开的形式也作出了具体的列举。

随着我国法治建设的推进，狱务公开的必要性和重要性也逐渐突显出来。2001年8月8日至11日，司法部在武汉市召开了全国监狱系统狱务公开工作会议，司法部副部长范方平在会上指出，狱务公开就是监狱执法的主要依据、程序和结果，通过一定的形式，向罪犯及其亲属和社会公众公布并接受广泛监督的一种执法活动。

2001年10月12日，司法部下发了《关于在监狱系统推行狱务公开的实施意见》，该文件首次把狱务公开以法律的形式确定下来，为我国各级监狱机关广泛开展狱务公开工作提供了法律支持。

由于党的十八大以及十八届四中全会对于阳光司法机制的重视，为进一步

增强监狱执法透明度，2015年4月7日，司法部下发了《关于进一步深化狱务公开的意见》（以下简称《深化狱务公开意见》），对狱务公开的原则、公开内容、方式和方法进行了全面部署，使狱务公开更为细致化、规范化和科学化。这个《深化狱务公开意见》最大的贡献在于，它将公开对象分为三种：罪犯、罪犯近亲属、社会公众，按照不同对象对公开内容作出了细化规定，同时按照公开对象、内容的不同对公开方式作出了区别规定。除此以外，由于我国存在不同于其他国家的监狱检察制度，监狱信息的公开还存在向检察机关公开这一形式，我们把检察机关作为狱公开的第四种对象。

狱务公开作为阳光司法机制的内容之一，是我国司法公开的重要组成部分。尽管到目前为止，其同警务公开一样，没有“信息公开法”进行规范，而是由司法部发布的《深化狱务公开意见》来规定的。即便如此，狱务公开所取得的成绩是巨大的，其伟大的机制创新，尤其是我国的监狱检察制度为世界监狱制度贡献了中国智慧和方案。

中国的监狱检察制度——同时也是监狱信息向检察机关公开的制度，与国外仅仅依靠特定时间的巡视监督相比，具有对监狱监督的特殊优势。同步、内行的检察机关监督意味着：监狱警察在对囚犯执法的同时，还有一群法律同行在监督执法的监狱警察，检察机关作为法律监督机关的程序化监督，是司法权力分开与制约的一部分。党的十八届四中全会《依法治国决定》首次提出“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。”将原来的“三机关配合与制约原则”发展成为“四机关配合与制约原则”，对检察机关与司法行政机关（包括监狱）的关系作了全新的概括。我国的监狱检察制度已经形成了成熟的体制机制，在实践中也取得了良好的效果。检察机关监督监狱的体制及其实践经验和成就，是中国对世界司法人权事业的贡献。加强对监狱的检察监督，也是将来我国检察权改革的方向。

2016年5月17日，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上发表重要讲话，他指出：“当代中国的伟大社会变革，不是简单延续我国历史文化的母版，不是简单套用马克思主义经典作家设想的模板，不是其他国家社会主义实践的再版，也不是国外现代化发展的翻版，不可能找到现成的教科书。我国哲学社会科学应该以我们正在做的事情为中心，从我国改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论。”狱务公开正是在当代中国的伟大社会变革中产生、发展的司法改革创举，是监督监狱执法权力、保障囚犯人权的方案和中国智慧。然而，这一伟大实践却没有能够得到学术界应有的关注，成了法学研究的冷门。

正是在这样的背景下，我和课题组成员在 2015 年中国法学会“深入研究党的十八届四中全会精神”重点专项课题“司法公开实施状况评估和建议”成果的基础上，完成了《狱务公开基本原理》一书，希望能够为学术界进一步关注和研究这一问题抛砖引玉，提供资料和观点。

对阳光司法机制中的“四大公开”，《依法治国决定》用了很大的篇幅来描述，我也对此进行过长期的研究。在党的十八大正式将“司法公开”写进党的文件之前，我和最高人民法院龙飞法官主持完成了《司法公开基本原理》一书，此书于 2012 年 9 月由中国法制出版社出版。十八届四中全会将“四大公开”写入《依法治国决定》之后，我计划完成四大公开的四部系列著作，即《司法公开基本原理》《检务公开基本原理》《狱务公开基本原理》《警务公开基本原理》。2015 年 1 月，我主持完成了《检务公开基本原理》这一检察理论重大课题，由中国检察出版社出版。今天，《狱务公开基本原理》一书交付出版，《警务公开基本原理》一书也已经写成初稿，即将交付出版，关于阳光司法机制“四大公开”的“四部曲”即将完成。能够为十八届四中全会提出的“阳光司法机制”的落实作出自己微薄的理论贡献，我们倍感欣慰。

此书的完成，背后同样有一长串需要感谢的名字。感谢在河南担任监狱长的我的大学同班同学常润洲先生在资料方面的无私帮助，感谢重庆渝州监狱的领导和干警们对我们调研的大力支持，感谢重庆市人民检察院第一分院派驻渝州监狱的吴倩检察官对我们调研的全程指导。

特别要感谢的是我的两位研究生，也是本书的两位主要作者李慧和曾静。她们在参与我主持的对监狱的短期调研和参观之后，长驻渝州监狱进行学习和调研，在重庆 43 度高温的炎热夏天，两位女孩为了实地考察监狱的日常管理工作，数十天奔波于西南政法大学渝北校区和铁山坪的渝州监狱之间，并且选择狱务公开作为硕士论文选题，发表一系列相关论文。没有她们两人的挺力参与，我自己是不可能完成这个课题的。

实践没有止境，理论创新也没有止境。狱务公开的伟大创新每时每刻都在发生变化，我们的观察和研究也许只涉及了狱务公开的一个角度，更广阔的研究空间需要我们去拓展。时代是思想之母，实践是理论之源。我们将融入这个伟大的时代，关注狱务公开改革的最新进展，更多地深入实践发现问题、研究问题，为阳光司法机制建设贡献更多的力量。

高一飞

2017 年 12 月 3 日凌晨于西南政法大学渝北校区

目 录

序 言	(1)
第一章 狱务公开概论	(1)
一、我国狱务公开制度的发展历程	(2)
二、我国狱务公开的制度规范	(4)
三、将狱务公开写进《监狱法》	(6)
第二章 狱务公开的实施状况	(8)
一、对监狱基本情况公开的评估	(9)
二、监狱执法公开实施状况评估	(13)
三、狱务公开状况的民意调查	(17)
四、狱务公开的完善建议	(22)
第三章 狱务公开方式的多样化和正当化	(26)
一、我国狱务公开方式的历史与现状	(27)
二、向罪犯公示公开	(31)
三、向罪犯近亲属公开	(32)
四、向社会公众公开	(33)
五、向检察机关公开	(34)
六、狱务公开方式的正当化	(40)
第四章 狱务信息向社会公开	(45)
一、狱务信息向社会公开的范围及限制	(46)
二、狱务信息向社会公开的方式	(49)
三、狱务信息向社会公开的实施机制	(59)

第五章 监狱网络平台建设	(62)
一、监狱网络平台建设的背景和原则	(62)
二、监狱网络平台建设的历史进程	(67)
三、我国监狱网络平台建设现状评估	(69)
四、完善我国监狱网络平台的几点建议	(77)
第六章 狱务信息向罪犯公开	
——从知情权角度考察	(82)
一、罪犯知情权的来源和意义	(83)
二、我国罪犯知情权的内容和实现方式	(89)
三、实现罪犯知情权取得的成绩	(97)
四、我国罪犯知情权的完善建议	(104)
第七章 狱务信息向罪犯亲属公开	
——从知情权角度考察	(110)
一、罪犯亲属知情权的依据及意义	(110)
二、罪犯亲属知情权的范围	(113)
三、罪犯亲属知情权保障的现状评估	(119)
四、罪犯亲属知情权保障机制的改革方向	(125)
第八章 派驻监狱检察制度	(129)
一、监狱派驻检察制度的改革历程	(130)
二、对监狱刑罚执行变更监督制度的改革	(132)
三、对监狱监管活动监督制度的改革	(138)
四、派驻监狱检察制度改革的实施策略	(142)
五、总结	(147)
第九章 监狱独立巡视制度	(148)
一、联合国人权视野下的监狱独立巡视制度	(149)
二、域外的监狱独立巡视制度	(153)
三、监狱独立巡视制度的具体程序	(163)
四、我国监狱巡视监督的现状和问题分析	(168)

五、构建我国的监狱独立巡视监督制度	(177)
第十章 暂予监外执行信息公开	(183)
一、暂予监外执行信息公开的意义	(185)
二、暂予监外执行信息公开的规范化历程	(189)
三、暂予监外执行信息公开的实施状况	(195)
四、暂予监外执行信息公开存在的问题	(202)
五、完善暂予监外执行信息公开的程序规范	(207)
六、强化暂予监外执行信息公开的保障机制	(213)
第十一章 减刑、假释程序公开	(217)
一、减刑、假释程序公开概述	(219)
二、域外减刑、假释程序的公开制度	(223)
三、我国减刑、假释程序公开的成绩和问题	(232)
四、减刑、假释提请程序公开的完善	(245)
五、减刑、假释审理程序公开的完善	(249)
六、假释撤销程序公开的构建	(256)
第十二章 媒体采访监狱制度的法治化	(261)
一、媒体采访监狱问题的特殊性	(262)
二、媒体采访监狱问题的域外借鉴	(269)
三、我国关于媒体采访监狱问题的评估	(279)
四、我国媒体采访监狱之规则构建	(282)

第一章 狱务公开概论

本章摘要：狱务公开的性质是监狱机构信息和执法信息的公开。是十八届四中全会提出的阳光司法机制中“四大公开”之一。狱务公开对于保障监狱执法权力在阳光下运行，防止监狱腐败，具有重要的意义。在我国，狱务公开制度在实践中的运行早于立法。随着司法部的部门规章、内部制度等众多规范性文件的陆续出台，我国狱务公开制度的发展也逐渐趋于成熟。总体而言，根据公开程度的不同，我国狱务公开制度的发展历程主要分为3个阶段，即1998年以前的基本不公开阶段、1999年至2001年的有限公开阶段，以及2001年至今的全面公开阶段。狱务公开是一项系统工程，其涉及公开范围、公开对象、公开方式、公开救济机制等事项，现在主要通过司法解释和部门规章的形式体现。将来，应当把狱务公开的内容写进《监狱法》。

依法治国要求必须依法治监，深化司法体制改革理所当然的要改革监狱工作。党的十八届四中全会在2014年10月23日审议通过的《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《十八届四中全会决定》）中提出：“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。”监狱作为我国的刑罚执行机关，主要负责执行被人民法院生效判决判处有期徒刑、无期徒刑、死刑缓期2年执行的犯罪分子的监管。狱务公开是指监狱机关将执法工作的主要依据、程序、结果，依照法律规定的形式，通过适当方式向罪犯及其家属和社会公布并接受广泛监督的一种工作举措。狱务公开既是公民知情权的要求，也是当下法治政府应当承担的义务。早在2001年8月8日至11日，司法部在武汉市召开的全国监狱系统狱务公开工作会议上，司法部副部长范方平就指出，狱务公开就是监狱执法的主要依据程序和结果，通过一定的形式，向罪犯及其亲属和社会公众公布并接受广泛监督的一种执法活动。

一、我国狱务公开制度的发展历程

在我国,狱务公开制度在实践中的开展工作要早于立法。随着司法部的部门规章、内部制度等众多规范性文件陆续出台,我国狱务公开制度的发展逐渐趋于成熟。公开方式从单一走向多元,公开对象从笼统走向细致,公开范围不断扩大。总体而言,根据公开程度的不同,我国狱务公开制度的发展历程主要分为3个阶段,即1998年以前的基本不公开阶段、1999年至2001年的有限公开阶段,以及2001年至今的全面公开阶段。

(一) 基本不公开时期(1998年以前)

严格来说,这一时期也是我国狱务公开的萌芽阶段。从立法层面来看,这一时期我国有关监狱的立法对狱务公开只字未提,主要表现为,立法未规定监狱行政事务、监狱警察队伍、监狱人事变更和监狱涉案信息的公开。从实践层面,实践中已经有部分监狱开始试点推行狱务公开工作,敞开监狱的大门,直接向罪犯家属及社会各界以及新闻媒体公开狱务工作。北京各监狱系统早在1998年就开始安排社会各界人士和罪犯亲属到监狱参观,让罪犯家属了解罪犯监管改造情况和监狱警察的执法情况。^①有关减刑、假释领域的狱务公开工作试点,如1988年河南省第一监狱就在罪犯减刑、假释工作中推行了“三公开、一推荐”制度;^②1998年浙江乔司监狱、第二监狱尝试对狱务公开进行试点,自此揭开了我国狱务公开地方探索的序幕。^③

综合来看这一阶段,限于当时科技发展水平,此阶段狱务公开的方式和内容都较为单一,主要包括监狱开放日、发布公告、报纸等方式进行公开,事关罪犯奖惩条件及考核程序仅仅在狱内有条件地公开,由于立法的滞后,有关狱务公开的相关保障机制的构建处于空白状态。一言以蔽之,这一时期我国监狱基本上处于与世隔绝的状态,外界很难获得监狱内部的有关罪犯减刑、假释等执行程序信息,即使有少部分监狱大胆尝试推行狱务公开工作,但也只是极少数,而且公开内容、公开方式由监狱决定,改变不了这一时期监狱总体处于封闭状态的格局。但是我们也应当看到,实践中的试点为我国日后大力推行狱务公开工作提供了丰富而宝贵的经验。

① 王青:《论狱务公开制度》,载《法学杂志》2002年第6期,第15页。

② 王延领:《对狱务公开工作的思考》,载《河南司法警官职业学院学报》2006年第4卷第2期,第19页。

③ 郭远远:《基于系统论的狱务公开系统建设研究——狱务公开的现状、问题及完善途径》,载《群文天地》2012年第3期,第134页。

（二）有限公开时期（1999 年至 2001 年）

1999 年 7 月司法部下发了《监狱系统在执行刑罚过程中实行“两公开、一监督”的规定（试行）》（以下简称《“两公开、一监督”规定》）的通知，这是我国第一个要求监狱系统执行刑罚过程实行公开的规范性文件。《“两公开、一监督”规定》明确规定 7 项需要公开的内容，对公开的形式也作出了具体的列举。《“两公开、一监督”规定》的出台，为我国狱务公开工作的开展吹响了号角。为此全国监狱系统按照《“两公开、一监督”规定》纷纷实行狱务公开制度。从 1999 年开始，涉及狱务公开工作的电视报道、电台报道、新闻发布会在社会上产生了强烈的反响。美联社、路透社、法新社、塔斯社等 12 家境外新闻媒体记者对北京市监狱的管理给予了高度评价，称赞是“世界一流”。^① 1999 年河南省监狱管理部门开始在媒体上向社会公布罪犯减刑、假释条件及申请程序。

这一时期是我国狱务有限公开时期，也是我国狱务公开发展的过渡性阶段。有关狱务公开的内容仅限于监狱执行信息公开，有关监狱政务信息公开和人事信息公开尚且处于缺失状态。从实践方面来看，监狱执行信息公开的范围在逐步规范化、制度化。如监狱对外开放已成为常态，监狱减刑、假释案件的申请条件及程序对社会公众公开也在逐步完善。根据《“两公开、一监督”规定》规定，在监狱内部有关罪犯奖惩条件、程序及结果都要向罪犯公开。然而，这一时期的公开也是不全面的，具体表现为公开的内容狭窄，并且对某一问题公开到什么程度也没有规定、公开对象不明确等。

（三）全面公开时期（2001 年至今）

2001 年 10 月 12 日司法部下发了司法部《关于在监狱系统推行狱务公开的实施意见》（以下简称《狱务公开实施意见》）。该文件首次把狱务公开以法律的形式确定下来，为我国各级监狱机关广泛开展狱务公开工作提供了法律支持。2003 年 5 月，司法部实施《监狱提请减刑、假释工作程序规定》，明确规定减刑、假释的提请程序应当向社会公开。为适应新时期狱务公开的要求，2014 年 10 月司法部修订通过了新《监狱提请减刑、假释工作程序规定》，在提请程序公开方面作了详细的规定。为进一步深化狱务公开，2015 年 4 月 7 日司法部下发《关于进一步深化狱务公开的意见》（以下简称《狱务公开意见》）。这些规范性文件的出台，为我国全面开展狱务公开工作提供了法律支持。

^① 王青：《论狱务公开制度》，载《法学杂志》2002 年第 6 期，第 16 页。

这一阶段的改革不仅仅拓宽了狱务公开的方式和范围,增加了实施机制,还专门针对具体的狱务公开对象设置不同的公开平台,发布不同的公开信息。伴随科学技术的发展,各级监狱机关相继建立了自己的门户网站。如2009年5月12日,山西省监狱系统基层监狱单位首个门户网站——太原一监门户网站正式开通,网站公布监狱的干警队伍信息、人事信息和案件执行信息。有关罪犯奖惩信息及减刑、假释信息都有醒目的版块予以公布。^①许多省级监狱管理机关在门户网站向社会公众公开本辖区内所有监狱的地址、乘车路线、联系电话等信息。为保障狱务信息全面公开,我国建有统一的监狱信息网,最高人民法院也建立了减刑假释、暂予监外执行信息公开网。通过网络平台的建设,监狱政务信息公开、人事信息和队伍信息公开,以及案件执行信息公开等工作都有了实现的基础。

二、我国狱务公开的制度规范

狱务公开是一项系统工程,涉及公开范围、公开对象、公开方式、公开救济机制等事项。现如今,我国有关狱务公开的规范性文件不可计数,它们在为狱务公开工作的开展提供良好制度保障的同时也呈现出一些不足之处。

(一) 狱务公开制度规范的现状

为保障罪犯的合法权益以及公民对政府信息的知情权,政府必须推进监狱相关信息的公开。为此,我国相继出台了若干规范性文件来保障狱务公开的顺利实施。

1999年7月司法部下发了《“两公开、一监督”规定》的通知,《规定》以3个条文明确需向社会各界公开的内容,自此拉开我国狱务公开工作的序幕。在总结先前经验的基础上,2001年10月12日司法部下发《狱务公开实施意见》。《狱务公开实施意见》明确要求全国各级监狱机关应根据狱务公开的原则,结合本地实际向罪犯和社会各界公开统一规定的内容,对公开的内容细化为13大类,并在此基础上进一步细化。2015年4月7日司法部下发了《狱务公开意见》,首次明确规定了针对罪犯、罪犯亲属及社会大众公开不同信息,使狱务公开的范围更广阔、公开机制更科学,为全面深化狱务公开工作打下坚实的基础。

为使狱务公开工作精细化、科学化,2003年5月,司法部实施《监狱提

^① 详见《太原第一监狱门户网站开通》,载 http://www.legalinfo.gov.cn/moj/index/content/2009-05/19/content_1092743.htm?node=7341,司法部网,最后访问时间2015年6月26日。

请减刑、假释工作程序规定》，明确规定减刑、假释的申请条件及提请程序应当向社会公开。为进一步完善减刑、假释工作，司法部又于2014年10月修订通过了新的《监狱提请减刑、假释工作程序规定》，对减刑、假释的提请程序公开作了详细的规定。

狱务公开是一个体系化公开，践行狱务公开制度还需其他相关部门的配合。基于此，2012年1月17日，最高人民法院发布最高人民法院《关于办理减刑、假释案件具体应用法律若干问题的规定》，首次对监狱提请的减刑、假释案件应当开庭审理的范围作出明确规定。并于2014年4月23日发布最高人民法院《关于减刑、假释案件审理程序的规定》，使减刑、假释案件的审理有章可循，对庭审、公示等公开方式作出了具体的构建。

有关执法监督员方面的规范性文件主要有2001年10月12日司法部下发的《狱务公开实施意见》和2015年4月7日司法部下发的《狱务公开意见》。以上文件明确要求建立和完善狱公开的执法监督员制度，也对狱务公开工作接受人民检察院监督进行了明确规定。有关人民检察院监督狱公开工作的规范性文件还有：2008年2月22日最高人民检察院发布《人民检察院监狱检察办法》，对监狱的狱政活动，执行案件信息及受理罪犯控告、申诉等工作的监督作出了全面而细致的规定。2014年7月21日，最高人民检察院发布了《人民检察院办理减刑、假释案件的规定》，通过对减刑、假释案件的提请、审理的监督确保程序的公开运行。这些规范性文件的相继出台，标志着我国检察机关对狱务公开监督机制在不断健全和完善。

（二）狱务公开制度规范的特点

以上规范性文件的出台使狱务公开工作更趋规范和科学。由此，我国狱务公开形成一个制度体系。当然，在取得成绩的同时，我们在狱务公开制度规范方面还存在些许不足。

第一，相关规范性文件的法律位阶较低。经上文分析，我们可以看出，我国狱务公开制度体系的确立是建立在一系列规范性文件的基础上。显而易见的是，这些规范性文件有一部分是政府发布部门规章，有一部分是司法解释。然而，在课题组考察域外国家有关狱务公开立法时，发现西方国家都建立自己统一的狱务公开立法文件。在立法方式上主要有3种类型，即有的把狱务公开规定在《政府信息公开法》中，有的将狱务公开规定在《监狱法》中，判例法国家还会通过发布判例对案件执行信息公开进行规定。指导我国开展狱务公开工作的都是法律位阶较低的规范性文件，而法律位阶的高低决定法律效力的等级。所以导致实践中狱公开的运行效果并不理想。

第二，制度规定较为零散，体系性不强。有关狱务公开制度的建设，司法

部先后发布 5 个规范性文件。特别是有关减刑、假释案件公开方面，司法部有规定，检察院有规定，法院也有规定。总体而言，这些规定保证减刑、假释案件运行的整个过程公开透明。但是，这些零散的、体系性不全的规范性文件难免存在一些自相矛盾和不统一之处，必然在一定程度上制约着狱务公开制度的构建。

第三，未确立救济机制。在信息公开领域，行政复议和行政诉讼是当事人权利救济的两种途径，分析两大程序的启动条件，我们发现监狱的执行信息不属于行政复议和行政诉讼的受案范围。在如何保障罪犯、罪犯亲属、社会公众获悉狱务信息的权利不被侵犯方面，相关的规范性文件也没有作出明确规定。法谚云：“无救济的权利非权利。”因此，救济被侵害的狱务信息知情权将是未来狱务公开立法和实践不可避免的一项重大课题。

三、将狱务公开写进《监狱法》

狱务公开是人类行刑文明的进步，符合刑罚执行的国际趋势，符合人民群众的根本利益。十八届四中全会以后，我国的依法治国进程不断加快，社会公众对监狱执法工作的关注越来越高，监狱管理机关以及工作人员必须做到公开公正严格执法才能满足社会公众的要求，才能改变监狱以往的不良形象，才能提高监狱的执法公信力。实行狱务公开，是监狱管理机关对依法治国方略的积极回应，是新时期刑罚执行的必然选择。

然而，狱务公开并不是一蹴而就的，其并不是“运动式”工作，而是需要长期发展和不断完善的。虽然我国现阶段狱务公开取得了不错成绩，狱务公开的内容、范围、方式和程序也有了明确规定，赢得了社会公众的认可和支持，但需要看到的是，我国狱务公开的法律依据并不完善。目前，狱务公开的内容、范围和程序是由《监狱法》《刑法》《刑事诉讼法》和司法部出台的规范所规定。我国尚没有统一的信息公开立法，对狱务公开进行规定。当然，由于信息公开涉及范围较广、内容庞杂，制定一部关于信息公开的法律需要一个过程，因此，比较可行的办法是将狱务公开写进《监狱法》，使狱务公开的内容、范围、方式和程序有更加明确的规定，提高狱务公开的法律位阶，更好规范监狱管理机关及其工作人员的执法行为。此外，监狱管理机关在推行狱务公开的过程中要坚持“最大限度公开”原则，在公开的内容上要满足社会公众的真实需要，在公开的方式上要正当化和多样化，真正规范监狱执法行为，提高监狱的执法公信力。

狱务公开的度可以反映一个国家的法治化进度，狱务公开是改善狱务管理的必要条件，也是实现依法治国的必然要求。回顾我国狱务公开发展的 3 个