



监狱法的充实与完善

Completion and perfecton of the prison law

冯建仓 主编

中国
检察
出版
社

司法部预防犯罪研究所项目

监狱法的充实与完善

主编 冯建仓

中国检察出版社

图书在版编目(CIP)数据

监狱法的充实与完善 / 冯建仓主编.

北京:中国检察出版社,2000.7

ISBN 7-80086-751-X

I. 监... II. 冯... III. 监狱制度-研究-中国 IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 30231 号

监狱法的充实与完善

主编 冯建仓

出版发行:中国检察出版社

社 址:北京市石景山区鲁谷西路5号(100040)

电子邮箱:zgjcbs@263.net

电 话:(010)68650024(编辑) 68650025(出版) 65126852(发行)

经 销:新华书店

印 刷:铁十六局材料总厂印刷厂

开 本:850mm×1168mm 32 开

印 张:10 印张

字 数:256 千字

版 次:2000 年 6 月第一版 2000 年 6 月第一次印刷

印 数:1—3000 册

书 号:ISBN 7-80086-751-X / D·752

定 价:23.80 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

绪 论

1994年12月29日,第8届全国人民代表大会常务委员会第11次会议通过并公布了《中华人民共和国监狱法》(以下简称“监狱法”),并于公布之日起施行。从1954年政务院颁布的《劳动改造条例》,到1962年公安部通过的《劳动改造管教队工作细则》和1982年公安部颁行的《监狱、劳改队管教工作细则》,再到1994年《监狱法》的颁布实施,我国终于有了第一部正式的监狱法典。这在我国监狱工作史上具有划时代的意义,它标志着我国监狱法的法律体系建设已基本完成,依法治监、依法行刑已成为规范监狱活动的基本规则。

一、监狱法充实与完善的必要性

(一) 协调、调整与其他法律、法规、规章关系的需要

《监狱法》从颁布实施到现在已五年过去了,在这五年过程中,我国在政治、经济、文化生活等各方面都发生了很大的发展与变化,刑事立法和司法实践也有很大的发展与变化。1995年2月28日第8届全国人民代表大会常务委员会第12次会议通过了《中华人民共和国警察法》,并于同日公布实施;1996年3月17日第8届全国人民代表大会第4次会议修正了《中华人民共和国刑事诉讼法》,并于1997年1月1日起施行。1979年颁布的刑事诉讼法典为164条,1996年修正后增至225条;1997年3月14日第8届

全国人民代表大会第5次会议修订了《中华人民共和国刑法》，并于1997年10月1日起施行。1979年颁布的刑法典为192条，1997年修订后增至452条。这些与监狱法密切相联的刑事法律的公布、修改与实施，必然涉及到与其相配套的监狱法的一些规定，甚至出现了监狱法的某些条文与后来出台的法律法条相悖的现象，这些在客观上都促成并要求监狱法也应做相应的修改与调整。此外，还有大量的法规、规章以及司法解释等等，这其中有些内容已突破监狱法的规定并需要以法律的形式出现，有些内容急需在监狱法中得以补充与体现。

（二）监狱工作司法实践的要求

1994年的《监狱法》毕竟是我国第一部监狱法，所以有些条文规定的较原则不够细化，实践中不好操作；有些条文实践证明不符合实际；有些是司法实践中的新经验新做法需要上升为法条。如果说制定监狱法时，有些问题还看得不准，把握不住，那么监狱法现已实施5年多了，大量问题已得到暴露，进一步修订监狱法的条件已经成熟。从暴露出来的问题看，其需要充实与完善的内容涉及到监狱法的任务与基本原则、监狱、监狱人民警察、罪犯、刑罚执行、狱政管理、罪犯教育、罪犯劳动、监狱生产及对未成年犯的狱政管理和教育改造等诸多方面。监狱法实施细则或条例迟迟不能出台与颁行，加剧了要求充实与完善监狱法的呼声，而且细则或条例也只能在原监狱法规定的框架内进行。所以即使是条例或细则出台了，监狱法的修改完善问题也同样应提到议事日程上来。

（三）完善刑事法律体系的需要

随着监狱法的出台及后来的刑法和刑事诉讼法的修订实施，我国基本上建立并形成了具有中国特色的以刑事实体法、刑事程序法和以监狱法为核心的刑事执行法“三大支柱”的刑事法律体系。由于自由刑在我国刑罚体系中的主导地位，监狱作为执行自由刑的主战场，监狱法自应具有基本的刑事执行法的地位与作用。但事实是监狱法与它应有的地位与作用不相称，这个体系中的“三

大支柱“存在着“两粗一细”的弊端。在《刑法》、《刑事诉讼法》条文修订增多的情况下,《监狱法》条文只有 78 条,比 1954 年政务院通过并公布施行的《劳动改造条例》仅多 1 条,比 1982 年公安部通知试行的《监狱、劳改队管教工作细则》少 59 条。由于条文少,可操作性差,加上其非全国人民代表大会通过,导致“规格”较低等多种因素,影响了它的对内、对外的效能发挥,使其仅成为“监狱的法”和“管监狱的法”。80 年代中期我国劳动改造立法过程中,理论界和监狱实际部门都有人提出过由全国人民代表大会制定统一的刑事执行法典,90 年代初也有诸如《刑事执行法学》等专项成果问世。我们感到,从完善我国刑事法律体系的角度、从依法治国的高度看,这些主张很有远见。但从目前讲,制定统一的刑事执行法还有一定的难度,因为这涉及到方方面面的利益关系问题;而配套法规诸如《监狱法实施条例》又不能突破原有监狱法的框框,所以,从完善我国刑事法律体系的角度讲,充实与完善监狱法也是很有必要的,这样可使其与刑法、刑事诉讼法规模容量更接近,并提高监狱法的实用性和在整个刑事法律体系中的地位。

二、监狱法充实与完善的可行性

(一) 法律基础

监狱法的充实与完善有较为完善的法律基础。由全国人民代表大会制定的国家根本大法宪法,是其他部门法的“母法”。所有部门法的产生都必须以宪法规定的精神,结合本部门法所调整的社会关系的特点制定其具体的法律规范。宪法为监狱法的制定与充实与完善提供了立法依据和指导思想;刑法是定罪量刑的实体法,刑事诉讼法是确保正确定罪量刑的程序法,二者的正确适用,是监狱惩罚与改造罪犯的前提。同属于刑事法律体系的刑法、刑事诉讼法的修订给监狱法的充实与完善提供了吸收、借鉴的内容

与前提条件;根据实践的需要,《监狱法》颁布后还陆续出台了大量的有关监狱和劳动改造问题的专门性法规、规章及司法解释。以司法部监狱管理局为龙头起草的《监狱法实施条例》已出了多稿现已上报国务院,争取尽早由国务院颁布。在这个过程中,司法部预防犯罪研究所也提出了《监狱法实施条例》的草案以供参考,这些均为监狱法的充实与完善提供了吸收、归纳、整理的可用内容。当然,监狱法不能代替法规、规章与司法解释;法规、规章和司法解释也不能代替监狱法,它们共同组成了监狱法律的完整体系。

(二) 实践基础

我国的监狱工作在改革开放的新时期,尤其是在监狱法颁布实施以来取得了显著的成就,也为监狱法的充实与完善积累了许多宝贵的实践经验:早在80年代初,山东省潍坊劳改支队(现为山东省第三监狱)就掀开了监狱办特殊学校的序幕,从而使监狱办特殊学校成为新时期监狱改革的基本制度之一;1986年上海市劳改局根据新时期罪犯改造工作的新情况、新问题,率先在白茅岭劳改农场进行了分类改造的试点,逐渐发展成后来对罪犯的分押、分管、分教(即“三分”),并成为监管改造工作的基本模式;80年代初期在一些监狱试行的改造、生产百分考核制度,成为新时期监管工作一项有效的改革措施;还有使改造罪犯工作纳入社会治安综合治理的“三个延伸”;推行罪犯心理矫治制度;关于现代化文明监狱的创建活动;依法治国伟大方略推动了依法治监、专项治理活动的开展等丰富的监狱工作实践,为监狱法的充实完善提供了实践源泉。

(三) 理论基础

我国监狱理论研究的繁荣发展为监狱法的充实与完善提供了扎实的理论基础。

1. 监狱法学已经成为一门相对独立的法学课程和专业,为培养人才繁荣理论奠定了基础。1984年教育部把劳动改造学(即监狱学)作为法律专业课程列入《综合大学法律系法律专业四年制教

学计划》，1993年7月原国家教育委员会确定的《普通高等学校本科专业目录》中，劳动改造学作为法学学科门类五个专业学科之一被列为全国高等院校的专业课程。现不仅在政法院校开设了此专业课程，而且有的大学还招收了此专业的硕士生、博士生。司法部还建立了专门培养监狱系统高级管理人才的中央司法警官（警察）教育学院，加上各省、市、自治区的（监狱）司法警官（警察）学校，这些为监狱法学的教学科研获得大幅度发展奠定了基础。

2. 成立了一大批监狱理论研究机构 and 学术团体。1984年9月，司法部组建了“预防犯罪与劳动改造研究所”（后更名为“预防犯罪研究所”）这是我国第一个也是目前唯一的国家级的监狱理论研究机构。全国许多省、市也先后建立了相同性质的研究机构。1985年7月中国法学会劳改法学研究会成立，1991年12月在此基础上正式成立了中国劳改学会（1994年更名为中国监狱学会），这标志着中国劳改学（即监狱学）作为一门独立的社会科学已经基本形成。在此前后，各省、直辖市、自治区的劳改（法）学会以及中国劳改学会各分支学科专业委员会相继成立。这些监狱理论研究机构与学术团体紧密结合监狱执行刑罚、改造罪犯的工作实际，开展了各种形式的监狱理论研究，组织调研、召开学术会议、并注意中外学术交流，了解和借鉴国外的监狱管理制度、立法状况及科研动态，十多年来不断有高质量的科研成果问世，对推动和活跃监狱学理论研究起了巨大的积极作用，既为领导提供决策意见也为实践直接提供服务。

3. 科研成果丰硕。《监狱法》颁行后出版的教材与专著比前期更为丰富，如金鉴主编《监狱学总论》、范方平主编《监狱劳教所机构设置研究》、武延平主编《中外监狱法比较研究》、鲁加伦主编《中国监狱法概论》《中国罪犯人权研究》《中国少数民族罪犯改造研究》《未成年罪犯改造研究》、吴宗宪主编《中国现代化文明监狱研究》、吴宗宪和陈志海著《非监禁刑研究》、力康泰和韩玉胜著《刑事执行法学原理》、杨殿升主编《监狱法学》、夏宗素主编《狱政法律问

题研究》《监狱法学基础理论》、杨殿升和张金桑主编《中国特色监狱制度研究》、邵名正主编《监狱学概论》《监狱学》、兰洁主编《监狱法学》《监狱学》、王泰主编《现代世界监狱》《监狱学概论》、韩玉胜著《监狱学问题研究》、张绍彦著《刑罚实现与行刑变革》、王平著《中国监狱改革及其现代化》等等。由司法部预防犯罪研究所主办的、监狱学研究领域最有影响的《罪犯与改造研究》、由中国监狱学会主办的《监狱理论研究》、由司法部监狱管理局主办的《中国监狱》、由中央司法警官教育学院主办的、已成为全国性的中文核心期刊的《中国监狱学刊》和由司法部预防犯罪研究所主办的内部资料性的《国外犯罪与监狱信息》等期刊,为繁荣我国监狱学理论的研究起到了巨大的推动作用。

三、监狱法充实与完善的原则

(一) 规范协调的原则

规范协调的原则包含两方面内容:一是要使监狱法自身条文协调一致,严密完整;另一方面要兼顾我国现行的法律体系,使其与宪法和其他法律、法规相互称衔接,并使法律规范完整统一。尤其是与刑法、刑事诉讼法等基本刑事法律的协调统一,尽量吸收其相关内容。当然,由于本课题属于学术专著,属于监狱法充实完善时的立法建议,所以也涉及到对其他刑事法律内容的修订完善。

(二) 周密详尽、增强可操作性原则

现行监狱法的条文共有 78 条,某些方面规定的太原则或含糊,实践中不便把握。所以修订监狱法时应本着充实完善的思路,对监狱法中规定比较原则、概括的部分尽量细化、具体化;对一些含义不确切的地方进行界定与删改;并将一些成熟的、有之有效的做法补充进来,使充实完善后的监狱法更符合实际情况、更便于实际操作、更能发挥其惩罚与改造罪犯的行刑效能。

(三) 科学性原则

科学性原则是指立法者应当本着科学的态度从事监狱法的修订工作。修订监狱法时一方面要求从监狱法的体系结构到具体内容,都要体现科学性。监狱法应当客观反映社会的发展规律,科学地体现自由刑执行的特殊规律,并且条文应当规范、明确,充分体现现代法律进步、文明的本质特征。基于此,对现行监狱法的体系结构及具体内容,应该修订的坚决修订,应该保留的尽量保留。另一方面要合理地编制监狱法律的宏观体系。在充实与完善监狱法的同时,要同时科学地考虑制定配套性法规和部门规章的问题,包括以调整监狱与其他政府部门之间关于刑罚执行中产生的关系为主的行政法规和以规定监狱内部有关事项为主的部门规章。疏密得当、各有侧重、层次分明,科学地完善我国的监狱法律体系。

四、监狱法充实与完善后的基本框架

监狱法共分总则、分则和附则三部分内容

第一编 总则,具体包括四章:第一章 监狱法的任务与基本原则;第二章 监狱;第三章 监狱人民警察;第四章 罪犯。

第二编 分则 具体包括六章:第一章 刑罚执行;第二章 狱政管理;第三章 罪犯教育;第四章 罪犯劳动;第五章 监狱生产与监狱经费;第六章 对未成年罪犯的狱政管理与教育改造。

附则

上述监狱法的基本框架的章节与本书的目录章节不完全相同。

作 者

2000 年 5 月

目 录

绪 论	1
一、监狱法充实与完善的必要性	1
二、监狱法充实与完善的可行性	3
三、监狱法充实与完善的原则	6
四、监狱法充实与完善后的基本框架	7

第一编 总 则

第一章 监狱法的任务与基本原则	1
第一节 监狱法的任务与制定根据	1
第二节 监狱的性质与行刑对象	5
第三节 监狱法的基本原则(监狱行刑的基本原则)	7
第四节 监狱法中的监督体制	16
第二章 监 狱	21
第一节 监狱的设置、撤销及迁移	21
第二节 监狱的分类	30
第三节 监狱的管理	38
第三章 监狱人民警察	44
第一节 监狱人民警察的地位与职权	45
第二节 监狱人民警察的义务与纪律	50

第二编 分 则

第五章 刑罚执行	94
第一节 收监	94
第二节 对申诉、控告及检举的处理	99
第三节 监外执行	102
第四节 减刑与假释	107
第五节 释放与安置	119
第六章 狱政管理	128
第一节 分押分管制度	128
第二节 武装警戒制度	141
第三节 罪犯生活卫生管理制度	146
第四节 罪犯邮寄与会见制度	154
第七章 罪犯教育	166
第一节 罪犯教育的概述	166
第二节 实践中存在或应当注意的问题	173
第三节 立法建议(发挥社会力量在监狱教育中的作用)	192

第八章 罪犯劳动	197
第一节 罪犯劳动的概述	197
第二节 存在的问题与现状	202
第三节 立法建议	216
第九章 监狱生产与监狱经费	219
第一节 监狱生产	220
第二节 监狱经费	230
第十章 对未成年犯的狱政管理	236
第一节 收押阶段	236
第二节 监督管制	243
第三节 检查与监控制度	250
第四节 生活卫生管理制度	257
第五节 考核奖惩制度	265
第十一章 对未成年犯的教育改造	273
第一节 原则与基本内容	273
第二节 个别教育	284
第三节 家庭教育	292
第四节 试工试读制度	296
后 记	299

第一编 总 则

充实完善后的《监狱法》应分总则与分则两编,另加附则。在总则中除规定监狱法的任务和基本原则等内容外,还有监狱法律关系的主体包括监狱、监狱人民警察、罪犯等专章内容。

第一章 监狱法的任务与基本原则

我国现行《监狱法》在总则中,概括规定了监狱法的任务与制定监狱法的根据、监狱的性质及行刑对象、监狱行刑的基本原则、监狱及监狱人民警察的任务与地位、人民检察院对监狱的监督、罪犯的权利义务、监狱的经费及归属、监狱工作的领导体制等原则内容。现重点论述几个需要充实与完善的方面:

第一节 监狱法的任务与制定根据

一、监狱法的任务及制定根据的法律规定

关于《监狱法》的任务,我国《监狱法》开宗明义规定:“为了正确执行刑罚,惩罚和改造罪犯,预防和减少犯罪,根据宪法,制定本法”这条就是我国监狱法的任务与制定的根据。这里讲的监狱法的任务也就是制定监狱法的目的,即通过监狱法的实施所要达到

的实践目标。

首先,制定监狱法是为了正确执行刑罚。国家基于独立主权依法对犯罪人实施刑罚处罚的权力是刑罚权,而监狱本身就是国家的刑罚执行机关。这是主权国家的一项基本权利。刑罚权分为创制刑罚的制刑权,它包括确立、修改、废除刑罚制度的权利;国家检察机关请求国家审判机关对犯罪人予以刑罚处罚的求刑权;国家审判机关决定是否对被告人判处刑罚以及判处何种刑罚的量刑权;特定国家机关对犯罪人执行刑罚的行刑权;以及人民检察院对量刑和行刑活动是否合法实行监督的督刑权。行刑是刑罚执行的简称,是指特定国家机关将生效的刑事判决和裁定依照法定程序付诸实施的一种刑事司法活动。从刑罚权的运作来说,制刑、求刑和量刑只有最终通过行刑,才能将法院的判决付诸实施,只有通过刑罚执行主要是监狱行刑,才能对罪犯实施教育和矫正,使其将来能够回归社会成为遵纪守法的公民,最终实现特殊预防和一般预防的目的。监狱法就是规范监狱行刑的法律,其主要内容是关于国家行刑权的具体运用,如何落实刑罚以及受刑人服刑的行为规则。所以国家制定监狱法的任务首先就是为了正确执行刑罚。

惩罚和改造罪犯。监狱存在的目的之一就是将犯罪人从社会中隔离出来,剥夺其人身自由,以实现对犯罪人进行惩罚。执行刑罚的直接结果就是落实人民法院对罪犯确认的刑罚,剥夺罪犯的人身自由权,置罪犯于监狱加以强制力的控制和限制并进行矫正。这是监狱法的基本任务之一。但惩罚不是目的,改造才是目的。在惩罚罪犯的基础上,监狱的行刑活动围绕着一个中心目标就是犯罪人的改造。在刑罚的执行过程中必然会给罪犯造成一定的痛苦和压力,这就是刑法所具有的惩罚性。惩罚是刑罚的特定属性之一,否则就不成其为刑罚。但要在此基础上通过各种行刑活动,将罪犯改造成为守法公民。这既是由无产阶级改造社会、改造人的历史使命所决定的,也是现代自由刑行刑所追求的一个基本目标。

预防和减少犯罪。这是监狱法的最高层次的任务或者说是刑罚执行的最终目的。预防犯罪又包含特殊预防与一般预防两方面内容。特殊预防就是通过对罪犯执行刑罚,剥夺其人身自由,使他们与社会隔离,在服刑期间内失去侵害社会的条件,以及经过切实有效的改造后,悔过自新,弃恶从善,以便回归社会后能适应正常的社会生活,成为守法的公民。一般预防是指通过对罪犯执行刑罚,警戒、威慑、教育其他社会上不稳定的可能犯罪分子,使他们不致走上犯罪的道路。通过这样的特殊预防和一般预防相结合,社会环境就会不断地净化,正义的力量就会不断地加强,罪犯现象也就会相应地减少。

至于监狱法的制定根据,《监狱法》明确规定了监狱法是以宪法为根据制定的。

二、《监狱法》的任务及制定根据方面的立法缺陷及充实与完善的理由

在监狱法的制定根据方面有一定的缺陷,需要加以完善。所谓监狱法的制定根据,就是监狱法律赖以创制、改进的基本依据。毫无疑问,宪法是监狱法制定的法律根据,宪法是国家的根本大法,在国家法律体系中具有最高的法律效力,是制定其他法律的基础,处于“母法”的地位。监狱法与其他法律同处于“子法”的地位,所以监狱法必须以宪法为根据,服从于宪法。但这仅仅是制定监狱法的法律根据。

制定监狱法还必须要有实践根据。我国监管改造罪犯的具体经验及实际情况就是我国制定监狱法的实践根据。它具体包括:

(一)我们国家长期以来对罪犯监管改造方面一系列的理论知识。法律是依据党的政策制定的。自建国以来,以毛泽东、邓小平、江泽民三代领导人为核心的党中央十分关心劳动改造事业,几十年来,发表了一系列论述并制定了一系列的政策,这些均为当时的劳改工作奠定了坚实的理论基础,提供了充分的政策依据。比

如在改造客观世界的同时改造人们主观世界的思想;对罪犯必须实行惩罚与改造的思想;在一定条件下罪犯是可以改造的思想;罪犯要在劳动中改造的思想;还有“区别对待”“给出路”运用正确的政策和方法改造罪犯的思想及政策等等。

(二)监狱工作的实践经验。一个国家的法律内容,必须从本国的国情出发,并符合于本国发展的实际需要。1994年12月29日通过的《监狱法》从拟制到通过长达8年之久,反复修改了多次,每次都经过一番研究、调查,并综合考虑到了当时及今后一段时间国家制度建设和社会发展的需要,这一过程充分体现了调查研究、总结经验、实事求是的立法精神。与此同时,建国以来,劳动改造工作的大量经验被系统地总结和提炼。比如对罪犯进行系统正规的法制教育、道德教育、文化教育和职业技术教育;实行规范化管理,采取考核奖惩的办法;实行分押、分管、分教等,都是监狱法以法律形式肯定下来的实践经验的总结与提炼。

(三)借鉴与吸收国外在监管改造罪犯方面成功的立法及实践经验。我国正处于一个对外开放、国际交往频繁的发展时代,任何墨守成规、固步自封的监狱立法,都难以适应时代的要求。监狱法的制定与不断地充实与完善,一方面要总结传统经验,并立足于是现实条件和现实要求,另一方面,则要汲取世界上其他国家的立法及实践中的合理成分,不断发展和充实自身的内容和形式。

另外,同属于刑事法律的刑法在第1条明确规定;“为了惩罚犯罪,保护人民,根据宪法,结合我国同犯罪作斗争的具体经验及实际情况,制定本法。”这一立法规定,也为监狱法的充实与完善提供了一个成功的立法范例。

三、立法建议

建议将《监狱法》第1条修改为:为了正确执行刑罚,惩罚和改造罪犯,预防和减少犯罪,根据宪法,结合我国监管改造罪犯的具体经验及实际情况,制定本法。