

## 法律與法制

## 中共監獄工作現況與問題淺析

林文軒

## 摘要

中共的監獄工作，是其計畫經濟時期產物，是長期實行集中統一領導與分級管理相結合的監獄管理體制。1983年中共正式將之由公安部門劃歸司法行政部門領導管理。1994年12月《監獄法》頒布之後，中共即不再沿用「勞動改造機關」稱謂，而以「監獄」代替過去的「勞動改造管教隊」，也用「服刑」、「刑罰執行」等法律用語，代替過去的「勞動改造」。然而，長時期「黨對監獄工作的政治領導」則是其監獄工作的鮮明特色。改革開放後，相較於社會生產力和人民生活水準的提高，其監獄現代化建設卻滯後於國家建設之整體水平。隨著經濟體制改革的深入進行、市場經濟的確立發展，再加上政治體制改革的要求，若干缺陷和弊端也明顯暴露出來；如法治程度不高、妥協執法之危害等是。未來，其監獄工作急要之務厥在實行獄務公開、增強透明度等，以真正步入法治化、制度化、規範化軌道。

關鍵字：勞動改造、監獄管理體制、妥協執法、現代化文明監獄

## 壹、前言

監獄作為刑罰執行機關，許多國家都是在法律範疇中考慮問題，惟中共卻把監獄之執行刑罰，納入無產階級「改造人、改造社會」的歷史使命中，納入預防和減少犯罪、乃至消滅階級的「偉大」工程中<sup>1</sup>。在1994年12月以前，中共的監獄機關統稱為「勞動改造機關（含監獄、勞動改造管教隊、少年犯管教所，等等）」，1994年12月29日，中共頒布實施《中華人民共和國監獄法》，正式取代《中華人民共和國勞動改造條例》後，即不再沿用「勞動改造機關」的稱謂，而以「監獄」代替過

<sup>1</sup> 楊殿升、張金桑主編，中國特色監獄制度研究（北京：法律出版社，1999年1月第1版）。頁·序2。

去的「勞動改造管教隊」，也用「服刑」、「刑罰執行」等法律用語，代替過去的「勞動改造」，用「監獄管理局」取代過去的「勞動改造工作管理局」，等等。

改革開放以來，中共的社會生產力、綜合國力和人民的生活水準都有了很大提高，但相較而言，其監獄的現代化建設則滯後於國家現代化建設的整體發展水平。1994年，為適應監獄工作與社會發展需要，中共司法部還提出所謂「建設現代化文明監獄」的總體奮鬥目標<sup>2</sup>。並強調，這是現階段以政治、經濟、社會形勢為依據，而作出的重大戰略決策，以期把監獄工作提高到一個新的發展水平。茲就中共監獄工作的現狀與存在問題，作一淺層析述，藉供參考。

## 貳、監獄管理體制現狀

中共的監獄工作，係長期實行集中統一領導與分級管理相結合的監獄管理體制<sup>3</sup>。在成立政權初期，其監獄管理體制基本上沿用「解放區時期」的監所管理體制，監獄是歸各級政府的人民法院管轄，法院的工作人員同時負責監所工作，法院的人事權則歸司法部、廳、局管轄，各級政府的司法部門，實質上是各級法院的政治部門，專門負責法院的人事幹部工作。

1983年，中共為加強對監獄工作的領導，以合理妥適地處理「公(安)檢(察)法(院)司(法)」四機關間之關係，決定將監獄工作由公安部門移交司法行政部門領導管轄。於是，自1983年8月15日起，中共的監獄工作正式劃歸司法行政部門領導管理，形成現行的監獄管理體制。迄至1994年12月，全國人大會常委會公布實施《監獄法》，始以法律形式規定了現行監獄管理體制。情況如次：

### 一、必須堅持社會主義監獄性質

監獄是國家刑罰的執行機關，是對罪犯進行懲罰和改造的場所。必須堅持社會主義監獄性質，而堅持社會主義監獄性質的核心，是堅持無產階級專政的政治方向、

<sup>2</sup> 據稱，創建現代化文明監獄的奮鬥目標，要求「以比較先進、完善的監獄設施和健全、有效的改造制度為基礎，能依法對罪犯實施科學、文明、人道主義的管理和教育改造，具有較高改造質量的監管改造場所。」司法部副部長范方平最近透露，到目前為止，全大陸已建成部級現代化文明監獄48所，省級現代化文明監獄95所，部、省兩級現代化文明監獄占監獄總數的20%。以上參見：中國法律（雙月刊）（香港：2002年10月號），頁7-9。

<sup>3</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999年1月第1版），頁70。據指，在「土地革命」時期，革命根據地在10多個省300多個縣建立了工農民主政權，各級政府的監所管理體制線條較為清晰，政府的裁判部下轄看守所、勞動感化院。抗日戰爭時期，陝甘寧、晉察冀、晉冀魯豫、東北、華北等解放區人民政府的高等法院下設看守所、監獄、自新院、拘留所等。因之，「『革命戰爭時期』的監獄管理體制，雖具有臨時色彩，但卻具有穩定性，為新中國的監獄管理體制提供了寶貴經驗。」

政治立場。堅持社會主義監獄性質不動搖，亦即：在不能否定社會主義必須堅持無產階級專政的理論下，不論監獄如何改革，形勢如何發展，情況如何變化，管理體制如何變動，監獄改革的性質和方向必須是明確的。在涉及監獄性質的問題上，則一定要堅定以下立場：堅持「監獄是國家的刑罰執行機關」，監獄是人民民主專政的重要工具，是國家的暴力機器的宗旨不能動搖；堅持「懲罰與改造相結合，以改造人為宗旨」的監獄工作的方針不能動搖；堅持黨對監獄的絕對領導不能動搖。

## 二、監獄管理體制簡介

監獄建制體系方面：根據監獄實踐經驗及《監獄法》的規定，基本上實行的是「二級監獄建制體系」。一級為中央政府監獄建制體系，隸屬於中央政府——國務院統轄，中央政府監獄體系結構，是由中央政府的司法部及其下轄的監獄管理局所組成。二級為省、自治區、直轄市政府監獄建制體系，隸屬於省、自治區、直轄市一級地方政府統轄。省、自治區、直轄市政府監獄建制體系結構，則由一級地方政府的司法廳（局）及其下轄的監獄管理局及其所管轄的具體各種監獄所組成。此外，全國許多城市的市政府，也設置了監獄，因之，亦可稱為「三級監獄建制體系」。

在監獄體系結構方面：目前，中共監獄管理體制中，中央政府監獄體系與省、自治區、直轄市政府監獄體系相結合，構成了國家整體的監獄管理體制。

監獄管理體制特色：經過長期實踐，中共的監獄管理形成了鮮明特色，歸結為一點是：「黨對監獄工作的政治領導<sup>4</sup>」。而監獄系統政治工作的性質，受監獄工作性質與黨的政治工作的雙重制約，則形成了自身的特殊性質，因之，「具有鮮明的黨性、強烈的實踐性、廣泛的群眾性、嚴格的組織性。」

中共宣稱，經過幾十年改造罪犯的實踐，有關監獄的一整套管理體系已經比較完備，是一個相對獨立的刑罰執行機構。在中央，司法部設有專門的監獄管理局。在省、自治區、直轄市的司法廳（局）設有專門的監獄工作管理局。各省、自治區、直轄市根據需要，設置數量不等的監獄，關押需要監禁執行的罪犯。

值予注意的是，監獄除了執行有期徒刑、無期徒刑、死刑緩期 2 年執行這三種刑罰之外，對被附加剝奪「政治權利」的罪犯，由於主刑執行期間，就同時存在剝奪政治權利的執行問題，因此，這一附加刑在監禁期間的執行，是由監獄負責實施的<sup>5</sup>。此外，被判處無期徒刑和死刑緩期 2 年執行的罪犯，都由於附加剝奪政治權利終身，在監禁執行期間同樣存在附加刑的執行問題，這一附加刑在監禁期間的執行，

<sup>4</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999 年 1 月第 1 版），頁 73。

<sup>5</sup> 據指：根據《刑法》第 58 條的規定：「附加剝奪政治權利的刑期，從徒刑、拘役執行完畢之日或者從假釋之日起計算；剝奪政治權利的效力當然施用於主刑執行期間」。

也是由監獄負責實施的。

### 三、現存問題

由於現行監獄管理體制，是中共計畫經濟時期的產物，隨著經濟體制改革的深入進行、市場經濟的確立發展，再加上政治體制改革的要求，若干弊端也明顯地暴露出來。其犖犖大者有：

監獄系統是個責、權、利高度集中，人、財、物高度統一的機關，而現實的監獄管理體制中，卻存在「管人的不管財、管財的又不管物、有權的無責任、有責任的沒有利益，責、權、利、人、財、物嚴重脫節」現象。

目前，中共的監獄主要有中央政府的監獄部門，各級地方政府的監獄部門，新疆生產建設兵團的監獄部門，香港特別行政區的監獄部門，澳門特別行政區的監獄部門。而現行的監獄管理體制，「只涵蓋了中央政府的監獄部門和地方政府的監獄部門，在實際工作中只是以文件的形式、提及新疆生產建設兵團監獄部門，其他監獄則隻字未提，顯然，沒有囊括國家的所有監獄部門。」據供稱，這是不符合中共監獄的現實情況！

另就所謂建設現代化文明監獄言，人們對什麼是現代化文明監獄？怎樣建設現代化文明監獄？在認識和實踐上還不夠統一。諸如有的肯定、有的疑慮，也有持不同觀點的<sup>6</sup>。

#### 監獄幹警隊伍結構和整體素質問題

總體上講，中共監獄幹警隊伍的整體素質與所承擔的繁重任務，還不相適應，與跨世紀的工作要求，還有相當大差距。比如：「幹警隊伍整體文化程度偏低，專業結構不盡合理，專業技術人才缺乏，現有人才知識更新緩慢，編制使用不規範，人員配備不合理，一線警力薄弱。」最近，黑龍江省泰來監獄黨委書記、監獄長呂善本即撰文指出：多年來監獄民警隊伍結構不盡合理，年齡偏高、觀念陳舊、知識老化、整體素質不高，遠遠不適應新形勢下監獄工作的需要<sup>7</sup>。

尤其是，多數監獄建築在政治、經濟、文化不夠發達的邊緣地區的城鄉和農村，長期實行城鄉分劃的二元社區結構。導致城市的監獄人民警察，具有一系列優越的

<sup>6</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999年9月第2次印刷），頁194。據稱：因此，建設現代化文明監獄既是前人未幹過的事業，只能是邊實踐邊總結、邊提高，不可能先總結出成功經驗再去建設，必須按照實際要求和實踐的檢驗結果，來認識並解決思想認識和實踐中的問題。

<sup>7</sup> 呂善本，「優化隊伍，提高素質，以法治國」，中國司法月刊（司法部主辦，2002年第10期）（1001出版）。頁13。據指：產生以上的主要原因：一是警源來源單一。二是經濟狀況處於低迷狀態，監獄經濟危困，生活水平不高，生活方式單一，工作艱苦、責任大、危險性高。三是缺乏必要的激勵機制。

各種福利保障，而邊緣地區的監獄人民警察不僅沒有，同時，就連調動工作進城居住和子女上學、就業、招工等方面，都受到極其嚴格的限制。從而人為地造成一些監獄人民警察的種種落後心態，諸如文化偏低、思想守舊、缺乏開拓發展和競爭意識等，給現代化文明監獄建紹帶來了很大困難。

## 參、相關問題之探討

### 一、監獄立法問題

當前的監獄工作，在依照法律運作時，則出現了兩個難點<sup>8</sup>：

一是《監獄法》與《刑法》、《刑事訴訟法》之間的相關規定不銜接、不一致。比如：關於收監必須交付法律文書問題，《監獄法》第16條規定：「罪犯被交付執行刑罰時，交付執行的人民法院應當將人民檢察院的起訴書副本、人民法院的判決書、執行通知書、結案登記表同時送監獄。」而《刑事訴訟法》第213條規定：「罪犯被交付執行刑罰的時候，應當由交付執行的人民法院將有關的法律文書送達監獄或其他執行機關。」以上充分顯示，這「兩法」對「交付法律文書」的規定並不一致；前者具體明確，後者籠統含糊。又如：關於死刑緩期2年的執行問題，《刑法》第50條與《監獄法》第31條的相關規定也不一致。前者對死緩犯執行2年期間和期滿，分別規定了「死刑」和「減刑」這兩種不同結果，而後者只對死緩犯執行2年期滿，規定了「減刑」一種結果。

再如，在假釋制度方面，原判刑罰為死刑緩期2年執行而減為無期徒刑的犯罪人，或者原判刑罰就是無期徒刑的犯罪人，當他們符合假釋的條件時，也可以獲得假釋；但是，依照《刑法》的規定，他們都是附加剝奪政治權利終身，這就給假釋後剝奪政治權利的執行帶來了一個問題：即他們是否在被假釋後要執行剝奪政治權利終身？對這個問題，在《刑法》中也並未作明確的規定<sup>9</sup>。

另外，在暫予監外執行的對象、減刑和假釋的裁定時限等問題上，《監獄法》與《刑法》、《刑事訴訟法》的相關規定也不協調。據承，上述這些不銜接、不一致、不協調的問題，既影響了法律的統一性、嚴肅性，又給執法者帶來了難題。

二是《監獄法》的各項規定，高度概括、原則，操作難度大，客觀上造成了有法難依。

<sup>8</sup> 牟遺勤，「關於依法治監的幾點思考」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2001年第4期）（0401出版），頁15。

<sup>9</sup> 韓玉勝著，監獄學問題研究（北京：法律出版社，1999年10月第1版），頁150。

對此，有人建議，當務之急是：一要協調《監獄法》與相關法律的關係，或者作出司法解釋，或者修改《監獄法》，使《監獄法》與《刑法》、《刑事訴訟法》等相關法律的有關規定銜接一致，便於實施。二要盡快出台《監獄法實施細則》，按照《監獄法》的框架結構，進行細化、延伸、解釋和補充工作，使執法者易於操作。

## 二、監獄刑罰執行中問題

收押罪犯存在問題。在應不應拒收方面，由於法律規定太原則，不利具體操作，而監獄和公安部門看法不一，法院在判決生效時，對罪犯執行問題又無明確裁定<sup>10</sup>。因而，出現了以下幾種情況：應拒收而無法拒收。看守所民警將罪犯押送至監獄後，監獄對罪犯進行體檢。一些檢查項目的結果需要數天才能出來，看守所民警則需及時返回，監獄不能以體檢結果尚未出來而拒絕收監，只能向看守所出具收監手續。然而，當體檢查出屬拒收範圍的疾病時，已無法向看守所退回。因此，形成有些監獄病號過多，甚至為此成立了「老弱病殘隊」，既增加了「改造」難度，又加重了經濟負擔。不應拒收而拒收。《監獄法》第 17 條規定：對暫予監外執行有社會危險性的應當收監。但「社會危險性」之具體含義，卻缺乏有效解釋。再有，對拒收疾病標準理解不一，有些監獄對傳染病一律不收，包括疥瘡、性病等。法律文書不健全。少數監獄在看守所出具的收押證明中，僅有「×××等×名罪犯已收押」的字樣，而沒有具體表明每個收押罪犯的姓名，也沒有收押的具體年、月、日，以致在看守所卷宗（檔案）中，無法查明每個罪犯具體去向及收押日期。

減刑假釋方面存在問題。掌握減刑假釋尺度不一。減刑、假釋作為激勵罪犯改造的有效手段，各監獄雖能認真運用，但在具體實施上，監獄和看守所之間、監獄和監獄之間，掌握運用之標準差異很大，實際上形成了執法不統一。對《刑法》、《監獄法》規定的「立功」條件執行不一。實踐中，有的監所依據罪犯平時改造百分考核的半年和全年查評累計得分，確定是否立功受獎；有的監獄則比照有關規定中、關於重大立功的條件降級執行；有些記功檔案也不規範——缺乏考核原始材料、審批表中缺少監區意見及監獄長簽字等。假釋批准時間與罪犯釋放時間不一致。受法院文書打印、運轉及在途時間限制，多數監獄不能在法院批准假釋的當日收到裁定書。自假釋批准時間至監獄發放釋放證明的時間，最長的間隔為 15 日，實質上在此期限內違法剝奪了罪犯的人身自由。

保外就醫方面存在問題。保外就醫標準過嚴，致使一些罪犯不能得到有效醫治。保外就醫後，脫管失控。

<sup>10</sup> 史雪梅，「目前監獄刑罰執行中存在的問題及思考」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2001 年第 4 期）（0401 出版），頁 8。

另外，個別司法機關，還存在一些影響監獄刑罰執行的情況：一是看守所擅自留所<sup>11</sup>執行餘刑在1年以上罪犯的現象較為普遍，餘刑最長的達13年。二是個別公安機關以辦案需要為名，辦理罪犯離監手續後，到期不送，經過多次催要1年後才送回，不足半年，又辦理離監手續將罪犯帶走。三是個別法院不能嚴肅地進行減刑、假釋裁定。有的不能在法定時限內辦理減刑、假釋裁定；有的將報請減刑的裁定為假釋，將報請減刑半年的裁定為減刑兩年；有的縣區法院在新《刑事訴訟法》實施後，仍越權辦理數十起減刑、假釋案件；四是極個別檢察院，越權辦理假釋等。這些不良現象，嚴重淡化了刑罰執行的統一性與嚴肅性。

### 三、監獄「妥協執法」之危害

90年代以來，中共監獄管理中出現了「妥協執法」現象。亦即：「監獄管理者迫於種種壓力，在刑罰執行的方方面面，向服刑押犯做出種種妥協和讓步。」對此，江蘇省司法廳長張芬軍即撰文指出，「妥協執法」的種種危害，包括：

第一，它破壞了刑法「罪刑相當」的基本原則。現代自由刑的基本原則之一是「罪刑相當」，但在「妥協執法」中，罪犯主觀上是想逃避思想改造和勞動改造，走投機取巧的「捷徑」，客觀上其對監獄的所謂「貢獻」，也只是社會資財的轉移，因「從全社會角度看，沒有創造任何效益，而付出的卻是難以用金錢估價的法律準則。」實質上，為了體現「罪刑相當」，押犯在投入監獄之前，國家在偵查、起訴、審判等環節，已投入了大量的人力、物力、財力，所以「妥協執法」潛在的經濟損失也是巨大的。

第二，它破壞了「法律面前，人人平等」的執法公正。公正是法律追求的基本價值之一。在刑事執法方面，它要求嚴格按照法律規定，公平地對待每一個服刑罪犯。特別是減刑、假釋等執法活動，應該嚴格按照押犯自身的改造表現來決定。但「『妥協執法』中的押犯，大多是利用自己原有的社會地位、社會關係貪污、受賄而觸犯刑律的，在獄中他們又利用這些社會關係、社會影響取得法律獎勵。」這對於社會、對於認真服刑改造的絕大多數押犯言，是一種明顯的不公正。

第三，削弱了刑罰的特殊預防和一般預防效果。現代刑罰學的研究表明：刑罰的「威懾功效」和對罪犯的處罰率及刑罰的嚴厲程度成正比。然而，「罪犯能夠通過『妥協執法』來減輕處罰，這無異於在審判之後又開了一個逃避法律懲處的『後門』，

<sup>11</sup> 據供，看守所大量違法「留所」的主要原因是：部分看守所受到部門「經濟利益」驅動，往往將罪犯中有一技之長、身體狀況較好的，易於改造的留所執行。一些看守所保外就醫掌握不嚴。一些看守所報請減刑假釋比例過高。看守所留所執行、保外、假釋、減刑的申報或審批級別過低，有的看守所自身就能決定，多數由縣級公安局申報或審批即可。罪犯在看守所執行離家近，易形成關係網等，這是部分罪犯強烈要求留在看守所執行的根本原因。

必將大大削弱刑罰的一種預防效果。」

第四，助長了投機取巧風氣，降低了改造效果。從涉及的罪犯人數上看，現在「妥協執法」還只是很少的一部分，大部分押犯不具從事「妥協執法」的社會關係。但是，因「妥協執法」具有助長投機取巧、千方百計走改造「捷徑」的示範效應，從而「毒化」了監內改造風氣。這種風氣和改造罪犯的監獄工作宗旨，是背道而馳的，而這又將大大降低總體改造效果。

第五，擾亂了幹警是非觀，成為培育腐敗的溫床。「妥協執法」對監獄雖有「貢獻」，但一方面，給少數經辦「妥協執法」的監獄領導和經辦人員留下了以貌似為公的「妥協執法」為名，行中飽私囊的貪贓枉法之實的空子；另一方面，部分基層幹警「上行下效」，為小單位、小集體甚至個人的利益搞「錢法交易」。據承，監獄「妥協執法」，不但破壞了法律尊嚴，助長了法律執行和部門利益、小團體利益可以交換錯誤觀念的流行，客觀上亦成培育執法腐敗的溫床。

第六，給有組織的犯罪，滲入監獄系統留下了隱患。當前「國內」的販毒、走私、組織賣淫等等犯罪，已表現出明顯的有組織犯罪趨勢，有的地區已出現有黑社會性質的犯罪團伙。有人即指，中國大陸「妥協執法」現象的存在，就為犯罪組織向監獄系統滲透開闢了一條「合法」的通道。

#### 四、少數監獄撤銷與合併問題

隨著監獄改革和監管工作的深入、以及監獄機構調整和監獄生產的發展，一些地處邊緣、政治文化落後，交通不便的監獄，既不適應新時期改造罪犯的需要，也不適合發展監獄生產<sup>12</sup>。

#### 五、刑釋解教人員安置幫教工作問題

從各方面的調查表明，當前刑釋解教人員的重新違法犯罪率逐年增長<sup>13</sup>，其安置幫教工作，也面臨許多新情況、新問題<sup>14</sup>：

對刑釋解教人員的信息管理手段落後，難以及時、準確地掌握其基本情況<sup>15</sup>。

<sup>12</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999年1月第1版），頁184。例如，自然災害對監獄造成嚴重威脅，繼續辦下去只能越辦越差；像洪水、風沙、泥石流、滑坡、地震的威脅，經科學論證，確實無法存在；布局不合理，生產資源已經枯竭，就地調整產品確實無望；有資源優勢、無資金發展、難以招聘監獄人民警察和科技人才；有適銷對路產品、名牌產品，但受廠房、設備的限制，不能擴大產量、滿足市場需求等類監獄，在各省、市、自治區都有所存在。

<sup>13</sup> 據中共統計，在2000年全國公安機關抓獲的刑事作案人員中，刑事解教人員雖只占4%，但這些人員從事殺人、爆炸、搶劫、傷害、強姦、販毒、盜竊等重大惡性刑事犯罪的占80%以上。

<sup>14</sup> 曹友杰、楊英，「新形勢下刑釋解教人員安置幫教工作面臨的問題和對策」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2002年第3期）（0301出版），頁56-57。

<sup>15</sup> 據稱，刑釋解教人員的流動性很大，一部分刑釋解教人員離開監獄、勞教所後並未回到原籍所在地報到和上戶口，直接流散於社會。出現不落戶或人戶分離「三假」（假姓名、假身份、假地址）等現象，使基

刑釋解教人員的安置工作，面臨日益突出的矛盾，無業可就、無生活出路，是重新違法犯罪的根本因素。當前，在城市企業大量職工下崗、待崗，連國企職工都難找到工作，刑釋解教人員的安置就更困難了。

安置幫教工作，在基層缺乏堅實的組織基礎，難以切實有效地抓好工作落實。特別是，刑釋解教人員安置幫教工作小組或領導小組，屬於非常設性的指導和協調組織，工作上也缺乏應有力度。

安置幫教工作，缺少經費保障，工作開展比較困難。特別是，對一些年老病殘、無家可歸、無生活出路的刑釋解教人員，沒有專門的經費用於解決他們的困難，迫使不少人走上重新違法犯罪的道路。

#### 六、其它問題或難點

##### 監獄布局不合理，不適應發展要求

由於歷史的原因，大陸多數地區的監獄布局很不合理，不適應社會發展和刑罰執行的要求。這種布局，存在很大弊端：一是交付執行時長途押送，十分不便；二是給罪犯家屬探視和罪犯探親帶來很大困難和負擔；三是不利於社會幫教；四是不利於幹警隊伍的穩定；五是不利於監獄的企業參與市場競爭；六是不利於減輕監獄辦社會的負擔。因此：影響了監獄的安全與穩定，制約了監獄工作的發展。

##### 「監企社」合一體制之弊端

據宣稱，監獄是國家的刑罰執行機關，是人民民主專政的重要工具，其「懲罰與改造相結合，以改造人為宗旨」工作方針，即決定了監獄各項工作均要以「改造罪犯」為出發點和落腳點。但目前「監企社」高度合一的內部管理體制，卻嚴重制約著監獄行刑功能的發揮，影響了監獄工作方針的貫徹執行。同時，監獄辦社會的負擔沉重，客觀上也弱化了監獄的行刑功能。

##### 監獄經費預算問題

目前，《監獄法》中有關國家保障監獄改造罪犯所需經費，如「監獄的人民警察經費、罪犯改造經費、罪犯生活費、獄政設施經費及其他專項經費，列入國家預算」的規定，由於缺乏制度化、標準化、程序化的詳細規定，因而需要靠【人為】去「求」、「跑」、「要」，靠「關係」多撥款的現象嚴重存在<sup>16</sup>。因此，對監獄改造罪犯所需經費的缺口很大，客觀上嚴重影響了「依法治監」的落實。

另從當前監獄的實際情況看，監獄監管改造工作受經濟工作的嚴重制約，監獄經費大約有 70%要靠監獄自身解決；於是「效益不好的單位，不僅國家政策規定的

層組織難以了解掌握這些人的情況和信息。

<sup>16</sup> 同註 8。

待遇兌現不了，有時就連監獄人民警察工資都難以保障。有的監獄負債累累，靠貸款發工資，有的資不抵債，甚至宣告破產<sup>17</sup>。」

#### 監所周邊環境存在問題

據調查表明，監獄、勞教所周邊治安環境差，出現了許多新情況、新問題，嚴重干擾了監所正常工作，影響了監所改造、生產和生活秩序<sup>18</sup>。

## 肆、改革措施或基本思路

中共第一部監獄法典——《監獄法》頒布實施後，經過幾年的執行過程，一些問題逐漸暴露出來，而與之相配套的法規、規章則尚待制定和實施。據指，目前，有關部門正在加緊起草和修改《監獄法實施條例》和《未成年犯管理教育條例》及有關的行政法規以為因應，並寄望本世紀末監獄法律體系能初具規模，到下一世紀初，這個法律體系可比較健全，使監獄工作真正做到有法可依。

### 一、改革方向—建立統一的國家監獄管理體制

中共的監獄是按國家結構這條主線設置。因之，監獄體制改革，即是實現監獄組織職能、編制、工作程序法定化的過程<sup>19</sup>：

中央政府的監獄機構體系。司法部作為國務院的一個職能部門，主管中央的司法行政工作，指導地方的司法行政工作，其中包括監獄工作；監獄管理局是司法部具體負責全國性的、政策性的、人事性的監獄工作，指導地方監獄工作管理局的工作。目前，中央政府監獄機構體系，是由司法部及其監獄管理局構成的，但按照系統論的觀點，仍有待於健全、完善，亦即應組建具體執行刑罰的中央監獄。

省、自治區、直轄市政府的監獄機構體系。在中共國家機構體系中，地方國家機關以行政區劃為基礎<sup>20</sup>；其中省、自治區、直轄市的人民政府，為一級地方行政

<sup>17</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999年1月第1版），頁263-264。據指，在嚴重的經濟壓力下，監獄工作的重心，遂自覺不自覺地轉向經濟工作，監獄人民警察也把主要精力放在生產經營中，致使監獄的性質和職能受到衝擊和動搖，一些監獄只滿足於「收得下，管得住，不要跑」低標準的應付狀態，從而影響了監獄執法水平和罪犯改造質量的提高。

<sup>18</sup> 胡南省司法廳辦公室／文，「治理監所周邊環境刻不容緩」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2002年第3期）（0301出版），頁20。據指：一是哄搶、盜竊監所公私財物之風屢禁不止；二是破壞監所生產設施、設備，蠶食、侵占監所生產資源情況日趨嚴重；三是擾亂監管秩序，衝擊監所、圍攻毆打民警現象時有發生；四是各種糾紛矛盾衝突不斷，且呈上升趨勢；五是監所包袱沉重，承擔的不合理社會負擔有增無減。

<sup>19</sup> 同註1，頁75-76。

<sup>20</sup> 據指：國家根據行政管理和經濟社會事業發展的需要，把國家領土劃分為大小不同、層次不同的行政單位，在同一級行政區域劃分單元的基礎上，設立相同級別的國家機關，在中央政府統一領導下，實行分

機構，與其所屬的司法廳（局）及其下轄的監獄工作管理局，以及具體負責執行刑罰的監獄，構成了完整的地方政府監獄機構體系，而地方政府監獄機構體系，負責所在行政區劃單元的刑罰執行事務。除了上述通例以外，有些計畫單列市和較大的城市，亦設置本市政府直接管轄的監獄機構體系，通常由市司法局與其下轄的監獄所構成。但實踐證明，市監獄機構體系領導直接明確具體，有關政策和經濟財政保障等落實較好。

特別行政區政府的監獄機構體系。據稱，為貫徹「一國兩制」政策，中共《憲法》第31條明確規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」1997年7月1日，香港特別行政區，1999年12月31日，澳門也作為特別行政區先後「回歸」。從而，為中共監獄機構體系注入了新的「成員」。惟香港特別行政區政府的監獄體系，或稱為「懲教機構體系」，係由保安局、懲教署及下轄的各種懲教機關構成。澳門的監獄機構體系，則是由司法事務司及下轄的各種矯正機關構成的。

## 二、完善監獄管理體制之舉措方面

吉林省司法廳長杜兆清撰文指出，過去監獄工作出現的一些問題，無一不和「管理不嚴」有關。並認，加強管理既是改革的重要環節，也是改革的必然要求<sup>21</sup>。目前，監獄工作「需要抓緊進行的是，建立與之配套的各項規章制度，並嚴格執行，以保證《監獄法》和部頒規章的落實。」為此，他主張：「要認真清理規範性文件和各項規章制度，已經過時的東西要及時廢止。要及時制定新的規章制度，使新的規章制度有可操作性和超前性，符合實際，切實可行。」

實行「監企適度分離」，「監社澈底分開」制度。

展望21世紀，中共的監獄管理體制，將實行「監企適度分離」，「監社澈底分開」制度。所謂「監企適度分離」是指，將「監管改造」與「生產經營」分開管理，按各自的規律辦事，監管改造依法辦事，生產經營放開搞活。因只有「監企」適度分離<sup>22</sup>，生產經營才能適應市場經濟，並提高經濟效益和監獄經費的補充能力，以保障

級管理的制度。

<sup>21</sup> 杜兆清，「堅持改革創新，推進監獄事業健康發展」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2001年第6期）（0601出版），頁8。作者說，「加強監獄管理，必須以法律、法規和規章制度為基礎。無章可循，談不上管理。」

<sup>22</sup> 據指，「監企適度分離」的模式：黨委統一領導，負責決策監管改造和生產經營活動中的重大政策性問題，協調解決監管改造與生產經營之間產生的一些矛盾和問題，確保監獄工作方針的貫徹執行；監獄和企業按各自規律辦事，分別有權決定執法領域及生產經營活動中的具體問題；監獄向企業輸出勞務，企業向監獄支付合理的勞務費用。「監企適度分離」包括財務、資產、人員、決策分析。在「監企適度分離」的同時，將實施「監社澈底分開」，澈底甩掉監獄辦社會的包袱。

各項改造工作的發展。惟「監社分開」的前提是建立健全社會保障制度。

建立合理、科學的監獄分類體系。

21世紀的監獄，按照警備程度的不同，將監獄劃分為高度戒備監獄、中度戒備監獄和低度戒備監獄，分別關押適合於不同戒備程度的罪犯。據稱，這種分類，旨在有效、合理地使用監獄資源，優化監獄資源配置，降低改造成本。另外，在監獄內部的監區，也可根據戒備程度，劃分為高度、中度、低度戒備監區。監獄分類有多種，為便於管理，還可以依據不同標準進行監獄分類。如可根據關押容量的大小，將監獄分為大、中、小三種類型。

### 三、對罪犯改造手段的科學化方面

21世紀，監獄對罪犯的改造手段，還必須不斷走向科學化；其有關制度上並將不斷增加科學內涵。如在：

行刑方式上，非監禁行刑方式可能被法律所確立，並廣泛適用。再如，對罪犯的分押、分管、分教（三分）工作，將不斷深化、細化；分押的標準將更加科學，使分押真正能防止罪犯之間的交叉感染和深度感染；分管將更具針對性，分級處遇的形式將多樣化，分類教育將走向社會化。

改革傳統的改造手段，將不適應時代發展需要的予以摒棄，同時，增添新鮮、生動、活潑的科學的改造手段。

社會「幫教」等改造手段，應增加新內容，如：從請社會各界人士、罪犯家屬到監獄來幫教的「請進來」方式，擴展到將表現好、餘刑短的罪犯，放到社區進行矯治、接受幫教的「走出去」方式。

運用社會學、心理學、教育學等學術領域的最新科研成果，以加強對罪犯的教育改造。

在罪犯管理工作中，則應該逐步實現「由人管理向制度管理」的轉變，以增加透明度，克服暗（黑）箱操作。為此，必須採取<sup>23</sup>：

其一，監獄應當在不違背有關法律和不妨礙正常監管秩序前提下，適當擴大罪犯會見人員的範圍，並以此作為保障罪犯人權的一項內容。

其二，讓罪犯享有批評建議權。

其三，讓罪犯有了解監規紀律和有關制度的權利。

其四，讓罪犯享有會見律師的權利<sup>24</sup>。

<sup>23</sup> 馬力，「監獄工作應對『入世』的思考（上）」，中國司法月刊（北京：司法部主辦，2002年第5期）（0501出版），頁12。

<sup>24</sup> 據指：罪犯會見律師既是發達國家的通行做法，也符合國際慣例。罪犯中也確實存在定罪不準、量刑不

其五，讓罪犯有行政復議權<sup>25</sup>。

#### 四、監獄生產經營政策措施方面

當今世界各國、尤其實行市場經濟的國家，其監獄均實行「教育刑」<sup>26</sup>；其監獄生產經營，實施的是迴避市場的戰略，其產品以不直接進入市場為原則。大陸學者王志亮即認，在市場經濟剛剛確立發育的中共，更應堅持這一原則。其監獄生產經營即應考慮以下措施：

第一，進一步明晰監獄生產經營的產權，建立監獄生產經營獨立的財產制度。由於監獄的生產經營，是監獄執行刑罰、改造罪犯的一項基本制度和實現行刑目的的基本手段，就不可能「監企分開」；因而監獄能做的，實際僅是「工人廠」與監獄完全澈底脫鉤；監獄生產經營方面獨立承擔民事責任，自主經營、自負盈虧、獨立核算，即監獄不再承擔無限連帶責任，以便於純化監獄的職能、保障監獄執行刑罰工作的順利進行。

第二，廣開思路，靈活經營。要改變現存單一的、缺乏活力的生產經營方式，監獄生產經營即應靈活多樣，但為盡量避免直接進入市場，可採取承包式、租賃式、合作式、僱傭式、行政式等獄內外相結合的生產經營模式。

第三，在生產經營內容上，國家應實行扶持政策，可將公益事業建設項目如築路、綠化等，風險小的項目如日常生活、生產、辦公用品等，穩定性的項目如囚糧、軍警用被服等，優先安排給監獄生產經營。對於監獄生產經營的產品，應逐漸實行國家購買制買斷監獄產品，國家機關、事業單位、監獄系統內部應優先購買監獄產品。

## 伍、結 論

一、情況說明，當前以《監獄法》為主體的中共監獄法律體系，雖已基本形成，並為「依法治監」、實現監獄制度現代化，提供了法律保障。但是，由於歷史上種種原因，中共的監獄法制建設還不夠完善。比如《監獄法》頒布後，與之相配套的法

---

當的情況，讓律師幫助罪犯申訴，正面作用大，負面效應小。罪犯正當的申訴也不會被誤認為是「不認罪服法」。

<sup>25</sup> 據指：如果罪犯可以就監獄具體管理行為，向監獄上級主管部門提出行政復議，建立起監獄管理行為的復審機制，就可以及時糾正監獄權力的濫用，使監控作用更加有力。

<sup>26</sup> 王志亮，「中國監獄學世紀嬗變與反思展望」，現代法學（雙月刊）（重慶：西南政法大學主辦，第23卷第6期，2001年12月），頁136。作者指出：各國監獄，是把組織罪犯勞動作為矯正其惡習、培養其自食其力的一種手段；且普遍認為，監獄組織罪犯勞動可以彌補、減少國家的財政支出，但必須以罪犯勞動為有效勞動並進行合理經營為基礎。

規、規章尚待制定，原有的監獄法規、規章，也需要重新加以補充、修訂，以適應形勢發展的需要。尤其是，在監獄工作中重「人治」、輕「法治」現象，仍然不同程度存在，嚴重影響了監獄法制建設。總體上說，監獄的管理體制、隊伍建設、監獄設施、罪犯改造、生產經營等方面，都還有不適應新形勢的問題<sup>27</sup>。因之，「攤子大、分布廣、條件差、難管理」，始終是中共監獄系統的現實情況。

實踐也表明，要建設具「中國特色」監獄制度，不僅應當具備完備的監獄法典，和保證《監獄法》貫徹執行的各項法規和規章，且還應具備一支具高度的法治觀念，有法必依、執法必嚴、嚴格遵守法律的監獄人民警察隊伍。緣以：任何法律和制度，都必須通過人來貫徹，來執行的，執法者的法制觀念如何？執法水平如何？直接關係到執法是否嚴格、是否準確。因之，「沒有精通法律、具有現代法治觀念的監獄人民警察隊伍，監獄的法制化建設就會成為空中樓閣！」但監獄民警隊伍的整體素質和福利保障問題，卻是未來亟待克服一大難題。

二、一般說來，在市場經濟條件下，犯罪——作為社會變化的伴生現象，出現新的情況和新的特點，勢所必然；而罪犯的價值觀念、思維方式、心理特點、行為方式，也必然與社會的變化與市場經濟體制的建設，存在著內在聯繫（如智慧型犯罪、網路犯罪）。中共也察覺到面對犯罪現象的變化和罪犯特點的變化，監獄制度也應當進行變革，否則，就難以適應社會和經濟基礎的發展。目前，中共監獄工作存在的缺陷與局限，比如現代化和科學化程度不夠高，法治程度也不夠高等，固是由於生產力發展水平較低所囿限，但自歷史傳統文化的角度看，長期以來，中共對科學、民主和法制因素的淡漠，不能不說是造成各種缺陷與局限的歷史原因。

為此，大陸學者楊殿升等人主張：建設具有「中國特色」監獄制度，必須要不斷「與時俱進」，在克服缺陷與局限過程中不斷完善自己。尤其新世紀，面對「入世」需要，實行獄務公開，增強透明度，既是社會民主進步的標誌，更是融入國際社會行刑制度發展趨勢的必然要求。因之，未來的中共監獄工作，其急要之務厥在：「獄務公開的渠道還有待於拓寬，獄務公開的方式還有待於完善，獄務公開的內容還有待於深化，獄務公開的效果還有待於增強<sup>28</sup>。」惟其如此，其監獄各項工作，才能真正逐漸步入法治化、制度化、規範化的軌道。

<sup>27</sup> 楊仁忠、王志亮主編，中國監獄新論（北京：中國人民公安大學出版社，1999年9月第2次印刷），頁197。

<sup>28</sup> 同註23。