

监狱改革指南

前言

1 刑法改革项目和可持续变革

2 准备开始—进行项目前的需求

3 衡量和评估项目结果

4 解决监狱过度拥挤问题

5 审前拘留

6 将监狱纳入法治框架

7 对监狱实行民事化管理：非军事化

8 监狱员和及其培训

9 给予犯人人性化待遇

10 改善监狱的卫生状况

11 外部检查和监督以及对冤情进行赔偿

12 鼓励民间团体的参与

13 改革女子监狱

14 被监禁的少年犯

15 制定备选的刑罚措施

监狱改革指南

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，
并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

近年来，许多国家针对改善监狱中遵守人权的情况，做了大量的工作。有些努力取得了重大成果，但是大部分努力还是失败了，并且有一些甚至产生了适得其反的效果。

目前确实需要一些有明确针对性的项目，对世界各地许多监狱都存在的严重的滥用人权问题进行改善。但是，当面对要求提供帮助的请求时，许多缺乏在监狱环境中实际工作经验的潜在合作伙伴发现，他们自己对于这个复杂的领域根本就无从下手。这些问题看起来太纷繁复杂了，很难判断该从哪里入手。同样，潜在的赞助商们也没有一个合理的依据来评估一个项目计划是否真能对需要解决的根本问题产生真正的影响。制定这套监狱改革指南是为了填补这一空白，以及为那些资助、从事、评估监狱改革或仅仅是对监狱改革这一进程感兴趣的人提供帮助。

国际监狱研究中心的两大主要目标是：

- 根据国际公约和文件，制定一套关于应该使用监禁的原则的知识体系，这套体系也可以作为关于监狱问题政策的合理依据。
- 在全球范围内建立推广监狱管理最佳作法的资源网络，使监狱管理者可从中获得如何管理公平、适宜、人性化和具有成本效益的监狱体系方面的实用建议。

为了实现这两大目标，我们启动了各种国际项目，在人权框架内进行监狱改革。根据我们在世界各地监狱中的工作经验以及与这一领域工作的其它机构之间的讨论，我们得出这样的结论：在监狱环境下长期普遍存在着一系列显而易见的问题。在所有国家中，至少其中的一项问题都是普遍存在的。而在有些国家共同存在着若干项问题。而少数国家则将面临这些问题中的大部分。

在这套监狱改革指南中，我们讨论了可能促进监狱改革项目的最普遍问题。这套指南是按照不同的标题分章节来制定的，也就是我们所说的题目，同时也说明了如何最好地针对这些题目。我们在这一过程中采用了各种不同的资源来源，包括政府间人权机构、各国政府以及从事监狱改革项目的个人和非政府组织的工作成果；由大学院校和其它机构所进行的评估以及国际监

狱研究中心的成果等，国际监狱研究中心的员工和同事都有多年从事监狱工作及监狱改革方面的经验。我们将尽可能多地提供一些具体例子，不仅仅是关于可能遇到的问题，而且还有关于我们可向其学习的良好实践。

每一章的监狱改革指南都可以单独使用。为此，我们尽可能少得进行章节间的相互参照。也就是说各监狱改革指南之间会有一些信息重叠，但是对于加深理解是有帮助的。

这15章的监狱改革指南可分成以下几组：

第1-3章讨论了项目设计和衡量的各个方面。

第4-6章提出了监狱三个方面根深蒂固的问题的解决方案，这些问题是：

过度拥挤、审前拘留以及将监狱纳入法治轨道。

第7章审视了将监狱作为民事而不是军事机构而存在的重要结构问题。

第8-10章涉及监狱管理的各个方面，并就如何改善这些方面提出了建议。

第11-12章主要针对监狱之外的各种问题，即民间团体的检查、监督和参与。

第13-14章考虑了与妇女和儿童等具体犯人群体相关的项目。

第15章着眼于制定处理对待被判刑人员而不是监禁人员的各种方式。

这套监狱改革指南还想在确定适用于所有情况的通用原则以及同时可在不同环境下使用的实际例子之间寻求平衡，希望为所有从事监狱改革的人提供有用的参考依据。

在此我还要感谢英国外交部为这项工作提供的资金支持，还有编辑这本书的国际监狱研究中心的员工及同事以及全世界那些让我们了解有关监狱和人权知识的人们，在此一并向他们表示感谢！

Andrew Coyle CMG教授

国际监狱研究中心主任

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 1

刑法改革项目和可持续变革

概要

- 根据人权原则来运行的监狱是坚持法治的司法体系不可分割的一部分。
- 成功和持续性的监狱改革需要政治意愿也就是能够提供变革以及拥护的政府机构的支持。
- 监狱改革需要一个导火线，例如疾病的传播、一个丑闻事件、加入一个符合人权要求机构的可能性或者成立了一届注重人权的新政府。
- 监狱改革项目应该具备一定的战略，并且要同时考虑刑法、社会和政治环境。
- 需要快速产生一些效果，为监狱改革提供一些动力。
- 目前推行的监禁模式应该遵循国际人权文件而不是某个国家的某种文化。
- 那些传播监狱改革消息的人应在消息接收者当中具有很高的信誉和可信度。
- 持续改革的动力应该通过获得民间团体和议会的支持灌输到政治环境中。
- 与其它改革机构协调合作将有利于扩大改革的影响力。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

刑法改革项目和法治

那些尊重入狱的犯人以及尊重那些在监狱中工作人员的安全有序的监狱是维持法治不可或缺的一部分。但是，在世界上的许多地方，监狱却是一个没有法律的地方，这里充满了腐败，里面的犯人处于一种有可能导致死亡的危险情形之下。无论是富裕还是贫困国家，过度拥挤和滥用人权的问题都非常普遍。同样，在所有的社会经济环境中，也都存在着良好的监狱管理以及尊重人权的范例。

监狱改革至关重要，因为监狱是各种人权问题最集中的地方。而且，他们还对公共卫生构成威胁。监狱中的犯人可能对社会具有破坏性，而且会增加社会边缘人的数量。另外，认为监禁是控制犯罪的主要方式，目前还没有证据能证明这一点。在大多数国家，那些出狱的人都很贫穷，并且已经边缘化，而他们犯下的罪行往往并不严重。总体来讲刑法体系为确保社会安全所起到的作用不可忽视，但也有限。要想减少犯罪，在社会方法上进行投资，加强社会凝聚力是具有更高成本效益的措施。

监狱犯人数量的预期增加并不是犯罪增加的结果，而是在新西兰犯罪率以及总体记录在案大幅下降时而出现的……。而且犯罪本身的平均情节严重性也几乎没有有什么变化……。更加严重的宣判也导致了更高的成本……。只能使我们在卫生和教育领域投入更多的资金……。在未来更长一段时期里，应该采取更多针对犯罪根源的措施，而不是仅仅停留在监狱上，这样才能使犯罪率降下来。

——Hon Phi Goff 新西兰司法部长，2004¹

启动一个项目的决策

如果监狱改革项目要想取得成功，必须具备三个最基本的条件：

- **获得负责刑法体系的政府部委高层领导的政治拥护和支持或者象总统内阁或高级官员等政府重要部门的支持。**

对于大部分政府来讲，监狱改革都不是重点，不如卫生、教育或经济改革所占的比重大。监狱改革也很少能带来明显的短期政治效益。如果没有任何政府机器致力于改革项目，将很难产生什么影响。如果项目在一个得不到支持的环境中进行，那么它本身就开展一些活动，从而让更多的公众来了解变革的需要。

- **能够提出变革并实施变革的经过严密组织的管理机构。**

即使政府真的想要进行变革，也不一定有这个能力。例如，如果监狱体系一直以来都是在各级根深蒂固、具有腐败作法的环境下运行，那么改革就得先从更广泛的政府层面开始进行。

- **在一个体系中工作的支持者**

监狱改革项目需要得到那些有助于实现项目目的的人员的支持，向公众展示他们对这些拟定变革的支持，并且他们向公众表明他们会长期留在这职位上，等待项目的进展。

那些提供帮助的人们会看到,如果发生变化,改革意愿一定会在国家机构中存在。他们也会知道如何来判断什么时候存在这些意愿,什么时候不存在这些意愿,这样他们就能够努力创造这些意愿或者消除这些意愿。他们还开始接受至少某些政府机构对改革的抵制,认为这是一种必然,而不是意料之外的事,从而来处理这种情况。

——Thomas Carothers, 《海外援助民主》, 1999²

监狱改革的导火索

监狱改革的需求很普遍,但是并没有被广泛实施。要想使监狱改革成为一项实际的可能,需要有导火索,要有压力点或行动刺激,从而产生在政治上没有回报的路径下开始进行改革的理由。那么,可能的导火索有:

- 重视人权的政党或是其领导人曾经入狱经历的政党开始执政;
- 象结核(TB)等可能引起警惕并威胁公共卫生的传染病在监狱中流行
- 象狱中死亡或野蛮虐待等监狱相关的丑闻暴光。

名古屋监狱以前的三名同屋犯人以及一位死刑犯的家人星期五联合提起了一起民事诉讼,要求国家以及涉嫌实施暴行的12名监狱警卫赔偿2.335亿日元。

原告律师称,这是第一起出狱犯人就监狱高墙内涉嫌权利侵害而向政府提起的诉讼。

根据这起在东京地区法院进行的诉讼,监狱警卫在2001年10月到2002年9月期间曾多次对这三名犯人单独实施过暴行。

原告律师说,在实施这些暴行时,他们还使用了有争议、禁用的皮质器具,致使他们当中的三个人的内脏严重损伤,或创伤后应激障碍。

而另一个犯人则在从静冈监狱转到名古屋监狱后的那天,上刑后于2005年6月死亡。

——Hiroshi Matsubara, 《名古屋监狱警卫面临赔偿诉讼》, 2003³。

- 对维持监狱体系成本的顾虑

根据国家机构和替代中心的统计,对于已经服刑至少三分之一、年龄超过55岁的非暴力犯人的释放政策每年至少可以节约9亿美元的资金。

——Vincent Schiraldi和Judith Greene,
《消减监狱成本在财政危机时期具有诱惑力》, 2002⁴。

- 认可“遵守国际人权标准对于国家地位是非常重要的”这一观念。
- 加入欧洲理事会或欧盟等地区性机构的政治动力。

加入欧盟的哥本哈根标准要求申请国必须实现‘保证民主的机构稳定性、法治、人权以及尊重和保护少数民族。

——《欧洲的土耳其：不仅仅是一个承诺？》土耳其独立委员会报告，2004⁵。

如何启动一个项目

开展项目的方式将会直接影响项目的成功与否（请参照监狱改革指南3：为项目成功及评估方法提出的建议性措施）。

策略和系统化方法

刑法程序各个不同元素之间既是相互关联，又是相互独立的。

孤立地针对这一系统中的某些方面不会起到什么作用。例如：对警务方面进行改革使警察更高效地工作，可以会使案件的侦破率提高，也会使更多的嫌疑人被捕。但是，如果不对这一体系中的其它方面进行改革，那么结果可能会是：有更多的人在审判前被关在了不人道的监狱条件中。因此监狱改革需要对整个司法体系有一定了解的基础上进行。

……二十世纪九十年代末在海地，生活的明显特征就是……犯罪的增加。更多对业务精通的警察投入到了抓捕罪犯的浪潮中，但是海地的法院却经常被过多的罪犯积压所困扰，法院的设施及处理速度跟不上警察的步伐。在海地的王子港更是如此，那里有百分之九十的犯人都在等候审判。商店扒手以及一些被误告的人就住在重刑犯的隔壁，有时一住就是几年，并且有四分之三的监禁人员甚至都没有睡觉的床。

——Anne Fuller 等，《海地监狱过度拥挤的状况》，2003⁶。

一项真正的监狱改革可能会经历若干年的时间，一个有真正价值的项目可能有三到五年的生命周期。即使是一项最简单的项目也应在其框架内设立短期、中期和长期目标。

某些短期的无策略的干预有时产生的效果会弊大于利。例如：对监狱人员进行一次性培训不可能产生明显的正面效果。但是，还有可能产生负面影响，因为对于那些在监狱中利用很少的资源进行工作的人员来说，如果他们看到将资金花到看起来似乎与他们根本没有关系的事情上，会使他们的不满情绪高涨。

快速见效

在一个长期战略性计划中，希望能够迅速地产生效果。例如，如果有些结果在短期内为监狱中工作的员工和犯人带来了一些明显可见的效益，那么这些计划就很有利于改革的推进。在资源匮乏的国家里，改善监狱员工和犯人的伙食就能够满足这一需求，例如，在监狱的大院里建一个温室，种植一些新鲜蔬菜或者开发一小块土地。通过与监狱员工协商讨论如何实施由他们提出的建议来推进改革，从而识别出监狱员工的专业技巧，这也会有助于改革的推进。向犯人发放信息小册子以及在监狱中贴上海报，让犯人了解

更多的求助渠道，或者更多受到尊重的接待程序都是一些变化，而这些变化的成本往往都很低，并且也不复杂。

信使

那些传播刑法改革信息的人应由可信的信息传播者来承担。他们最好是在监狱里工作过，或者具备相关的经验。项目开展国家的监狱当局应该有理由相信从事这些项目的人的动机。

谁的标准？

任何一个国家的监禁方式都与其文化和历史紧密相关，不存在任何一个监狱体系的模型。在许多体系中都可以找到好的作法的范例，大多数体系都有各自的优势和不足。普遍适用的唯一标准就是国际和地区人权机构设立的标准以及推行实施这些标准过程中得出的经验而总结的实务文件。实行改革的大多数国家在他们的宪法以及可能在他们的刑法中都存在要求人性化对待犯人的措施。这些国家法律要求可被用作改革计划的合法性依据。如果达到了国际标准，那么刑法的变革就需要将这些国际标准考虑在内。

（在北爱尔兰的监狱和莫斯科的审前监狱中开展同一项目期间）……建立个人与职业信任对于态度转变过程是非常重要的。必须要展示给合作群体的是：新的合作伙伴是更有知识、更热情的人，是更敬业的专业人员。在这一层信任上，要就拆除百叶窗等困难问题的讨论就会变得容易一些，因为大家都明白，对方的意图不是搞破坏，而是要提供帮助。问题和职业文件的类似性证据也有助于此。当管理一个与此类似的项目时，要确保避免西方的合作伙伴认为在他们的体系中进行的每一件事情都是正确的作法，这一点非常重要。

——ICPS 项目报告，2003⁷。

发挥优势

当规划一个项目时，以相关的监狱体系中的优势为切入点，并发挥它的优势作用，这一点很有帮助。例如，有些国家，特别是一些小国，犯人和员工之间因为在监狱外住在一个相对较小的社区中，从而具有相对良好的关系，这就会让员工具备了消除紧张和尽力减少暴力的可能。许多监狱体系中都有一些能力很高的人工作在中层，由于政治原因，他们在级别上没有继续上升，但是他们可以作为变革的领导。有些国家有许多活跃的民间协会，他们中的许多团体对监狱和犯人有着深厚的兴趣。

联合国开发计划署（UNDP）对司法部门计划采取的方法是在物质和程序上都遵循能力开发观点……能力开发方法也应该建立在现有的优势上，而不是来取代这些优势。

——Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》，2003⁸。

学习考察

到其它国家进行考察通常被用作是传播监狱不同的运作方式意识的一种方法。当考察是有组织有计划地进行，对具体方面进行研究并且从中吸取教训，这样的考察就很有价值。但是，如果不同文化背景下的考察者总是从其自身的背景下看待监狱体系，这种考察就不会发挥多大的作用。如果没有进行良好规划，就会存在真正的危险，考察者可能会是某种方法的狂热追随者，例如用视频材料进行押送审理或对所有的犯人进行计算机化风险评估，而这些方法都是从他们自己的体系中带来的。然后将其运用到不同的、不适合的环境中。当到国外进行考察时，如果考察者不仅仅会见了官方代表，而且还与那些可能对他们正在考察的体系持批评态度的组织进行交流，那么他们的考察就会有更多的收获。

在相似社会经济条件下的国家进行学习考察也是很有价值的。

由马拉维和肯尼亚监狱局组成的官方联合代表团于2002年10月7日~15日对印度的拉基斯坦省进行了参观访问，旨在研究已经运行了40多年而且目前又在其次大陆开始启动的露天监狱营地。

——国际刑法改革组织，2002年⁹。

监狱建立合作关系

在不同国家的监狱之间，通常是一个富裕国家和一个贫穷国家的监狱之间建立关系，如果两个国家的监狱员工能够在平等尊重、团结的基础上，并注重交流知识和经验，那么，这种关系的建立就会非常有效。如果这种关系只是一个将富裕国家的智慧向贫穷国家传递的单向过程，这种传递不可能被很好的接受，也不一定会有效。

地区方法

有些国家可能愿意实行改革，但是因为其国家规模很小或者非常贫穷，而没有能力来维持一项改革计划。那么该地区具有监狱改革经验的自然地区领导就应该为其提供信心和适宜的文化支持、信息和培训。

确保可持续性

监狱改革保持可持续性非常困难。刑法体系受到了政治和公众情绪变化的冲击。一个令人发指的罪行或严重的逃避可能会将任何一个项目逐出轨道。

因此，持续改革的动力在一定程度上需要与政治环境结合起来。在短期内，可能存在一定的风险，并且对提出刑法改革的政府也不会产生明显回报。这一问题通常是非常极端的。改革可以被看作是自由化，可能使政治对手攻击该政府对罪犯手软，关心罪犯程度超过关心受害者。所以致力于刑法改革的政治家和他们的顾问是在冒险。因此刑法改革的一部分是识别、支持和培育敬业的政治家和高级官员，为他们提供了他们需要的工具，例如信息和论据以及其它政府目前的所作所为的例子以及与类似地位的其它人接

触的机会。

在民主国家，来自议会的支持非常重要。大多数议会都有各自的司法委员会或类似机构，他们在讨论政治议程中良好运作的政治体系结构的价值，并在议会中向改革提供支持的依据。同时，与那些对人权和/或社会福利感兴趣的民间社会的组织合作也很重要

资源匮乏国家的项目

监狱改革在资源匮乏的国家通常不被引起重视。

——Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》，2003年¹⁰。

在机构外部执行刑法改革项目的大多数国家都面临着资源问题、极端或相对贫穷问题以及资源供应不足的政府机构问题。因此，就需要找到不需要那些不现实资源投入的解决方案以及可长期持续的解决方案。

在埃基蒂州，它（一个赞助的司法改革项目）致力于将司法部的所有操作都电子化。当计算机还没电源来提供动力的时候，人们还不知道会发生什么情况，但是人们却相信，这是一种必然，而不是例外。

——Chidi Anselm Odinkalu, 《英国国际发展部在尼日利亚司法公正项目中的问题》2003

建设新监狱和员工培训学校可能并不是具有良好成本效益的方法。在北美的一个洲，有一位国际赞助者持续捐资为18岁以下的少年犯建立了一座新监狱，这样他们就可以在里面一直呆到成年。但是，为这座昂贵的建筑提供广泛的教育设施并没有包括在战略性改革计划中。监狱体系的管理仍然象以前一样。在抗议虐待的过程中，少年们发动了暴乱，并对这座建筑造成了大面积的损害。作为惩罚，他们被遣送回成年人监狱。这座专为年轻犯人建造的昂贵监狱几乎是空置的¹²。

在资源贫乏的国家，监狱改革计划的重点经常被放在以下各方面：

- 态度上的改变：改善监狱员工和犯人之间人际关系。
- 管理上的改变：降低官僚主义作法、分散权力和控制，从而让当地监狱的管理者解脱出来，来开发资源以及更好地利用他们现有的资源。
- 增加犯人的活动，建设性地充分利用犯人来生产产品、创造收入、改善监狱基础设施的维护以及增加时间解决过度拥挤的监狱状况。
- 参与各个领域的民间社会团体来帮助犯人、创造资源。

经常听监狱改革者说，态度是最重要的，而建筑是次要的。但是，对于每天在给犯人送饭时都要淌过充满象鼻虫的四处横流污水的监狱员工来说，这并不是一个有说服力的观点，必须要意识到改善物质条件和提高员工效率之间的关系。对健康和福利造成威胁的监狱条件绝对不可忽视。住在这样的监狱中本身就可能构成不人道和有辱人格的待遇或者说是一种惩罚。

只改善物质条件，而没有为员工灌输新的观念，也不能保证犯人的待遇会有所改善。这一点很容易理解，监狱管理者可能关心的是员工的生活和工作条件以及员工和犯人的健康和安。只有将短期需要和长期目标结合在一起的项目才可能是合理的方法，短期需要可能是改进供水情况或安装烹饪设施，而长期目标可能是提高员工的素质以及减少犯人的数量等等。

改变并不一定是改革

改变制度并不一定是改革制度。干预有时会产生负面作用。投资建设现代化的混凝土砖墙现代监狱来取代现有的庭院中摇摇欲坠的矮平房，在旁观的规划者来看似乎是一项改革。但是对于不得不搬到新楼房中的监狱员工或犯人来说根本就不是改革。

与其它改革机构的协作

其它政府、政府间组织或援助机构可能在同一个国家从事着同一个项目，但是他们之间缺乏的是刑法改革活动的协调。因此，应该先要调查一下其他机构是否也在开展同一个项目，是否在开展类似项目或者完全相抵制的项目。

参考资料

1. 《司法部在押犯人数量年度预测》大会上的讲话，2004年，新西兰司法部。
- 2 Thomas Carothers, 《海外援助民主：学习曲线》，卡内基国际和平基金会，华盛顿DC，1999年，pp.336-337。
3. Hiroshi Matsubara, 《名古屋监狱警卫面临赔偿诉讼》，日本时报，2003年11月22日。
4. Vincent Schiraldi和Judith Greene, 《消减监狱成本在财政危机时期具有诱惑力》，圣地亚哥联合论坛报，2002年2月27日。
5. 《欧洲的土耳其：不仅仅是一个承诺？》土耳其独立委员会报告，英国委员会和公开社会协会，2004年9月。
6. Anne Fuller、Philippe Texier、Michel Brosseau、Dilia Lemaire和Patrick Pierre-Louis, 《海地长期审前拘留》，Vera司法研究所，2002年7月。
7. 国际开发署对英俄监狱合作项目的最终报告，国际监狱研究中心，2003年。
8. Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》，《联合国开发计划署的经验看法》，作为善治的一部分内容，向欧洲专家论坛委员会提交的法律法规和司法管理的论文。布鲁塞尔，2003年3-4日。
9. 刑法改革国际通讯，第51期，2002年12月。
10. Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》，《联合国开发计划署的经验看法》，作为善治的一部分内容，向欧洲专家论坛委员会提交的法律法规和司法管理的论文。布鲁塞尔，2003年3-4日。
11. 国际监狱研究中心报告（未公布），2003年9月14日。



国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org



英国外交部
伦敦

©国际监狱研究中心，2004年

监狱改革指南 2

准备开始——

进行项目前的需求评估

概要

- 进行需求评估可以确定项目是否有生命力以及是否能够得到当地的支持。
- 要想保证干预的可靠性，应该对需求进行评估，从当地的重点问题作为切入点，来采取具体的行动。
- 进行需求评估的人应该提前了解该国以及监狱的人权状况，并熟悉刑法体制的基本内容。
- 在一个国家中，应该在法律框架内根据在押犯人数、公共服务就业框架、预算、政治和民间社会支持度以及可能存在的风险来收集信息。
- 应该到各个监狱去参观，在这个过程中，应该对监狱员工和管理者之间、监狱员工和犯人之间的关系、员工的能力、监狱管理对外影响的公开度以及建筑物的潜能进行评估。
- 在着手改革之前，对确保持续性的方式进行评估。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

需求评估程序

许多监狱改革项目都是从参观监狱来评估干预的可行性以及向当地政府和资助者提出建议开始的。这些参观有助于：

- 确定政治气候是否对某类监狱改革计划有利。
- 确定对改革的支持度
- 评估长期提供支持和维持这种支持的潜力
- 识别改革项目以及开发有助于改革气候活动的主力人员
- 确定主办国和资助者的重点与实际项目之间的差距
- 提出监狱改革活动计划

可信度

赞助机构有时可能会将需求评估委托他人来做，虽然会认真的审阅但是并没有采取进一步的行动。有些需求评估可能最终会导致制定一些看起来与他们当前的问题和危机关系不太紧密的活动计划。在需求评估之后，要开展一些活动，比如进行一个为期一周的培训研讨会以及对西方国家高官的一次访问，或者将监狱的记录进行电子化处理，当地的监狱管理者可能觉得这并没有解决他们每天面临的实际问题，例如供水不足、缺医少药、根深蒂固的腐败或者暴力文化等等。

圣保罗州的监狱管理秘书处邀请了80家监狱的管理者到圣保罗市中心的秘书处，在这里举行会晤。该州的面积与西班牙的面积相仿，许多监狱管理者花了八个多小时从边界上过来。在此之前的那个月正是特别动乱的时期，因为在2月18日发生了一起大暴乱，是由该州22个城镇25家监狱的27,000名犯人发起的。在这场暴乱中，有19个人死亡，7,000多人被挟持作为人质，其中包括探监的2,250个平民。首都第一突击队[PCC]声称对这起暴乱负责，但是犯人组织和协调的这次暴乱的便捷说明了监狱员工显而易见的腐败堕落，致使犯人拥有手机进行通讯。监狱管理者每天面对监狱资源不足和过度拥挤的状况已经是焦头烂额了，现在又要面对发生在监狱体制内部的有组织的叛乱战争。

——人民宫殿产物，《提倡人权》2002年¹

这次访问得到了很多关于国家和监狱制度的信息，并且希望听到监狱员工对他们自己面临的问题的分析以及提出了建议性解决方案，这也大大提高了可信度。

由外国人资助、设计、管理和评估的援助项目很少按照接受援助国的人民的真正愿望或期望来进行。

——Thomas Carothers，《海外援助民主》，1999年²。

在参观前应该先整理信息

从各种公共渠道可以很容易得到世界各地监狱制度的广泛信息，在进行评估访问之前，应该对要访问国家的背景有一个大致地了解。

监狱的人权状况

美国国务院 (www.state.gov) 和国际特赦组织 (www.amnesty.org) 的年度人权报告中收集了所有国家和国家监狱的信息以及广泛的人权遵守水平。国际赫尔辛基联合会 (www.ihf-hr.org) 和人权观察 (www.hrw.org) 也在不断地发表某些具体国家的监狱状况报告。人权观察发表的报告是国际人权文件的重要参考文件。英国外交部每年也发表人权报告 (www.fco.gov.uk)。

对于欧洲委员会的46个成员国来说，欧洲防止酷刑委员会 (www.cpt.coe.int) 的报告提供了非常详细的信息。这些报告包含了被访问国家的基本制度结构、被参观的具体监狱失败的例子和大量的细节以及警察对待嫌疑人的有用的背景信息。

世界卫生组织的监狱卫生项目 (欧洲)，拥有28个成员国，都拥有某些国家的监狱卫生制度的信息 (www.hipp-europe.org)。

关于监狱体制和使用监禁的基本事实

Home Office (英格兰和威尔士) 制作了一份世界在押犯人数一览表 (www.homeoffice.gov.uk/rds)，对世界上所有国家的在押犯人数和比例进行了比较，并且还提供了地区分析。国际监狱研究中心 (www.prisonstudies.org) 提供了世界各地监狱体制的世界监狱简报，对在押犯人数进行了分类，详细描述了监狱系统，并给出了关于使用监禁的比较数据。另外国际监狱研究中心还给出了一系列表格，如最高在押犯人数和最低在押犯人数表、在押犯人数比例表、审前被扣押人员、女性犯人和外国犯人所占比例及百分比，等等。

许多国家的相关部门和监狱管理部门都有自己的网站，对他们各自的监狱体制进行了详细的描述。许多信息都可以通过《世界监狱简报》了解到。《外国犯人》

(www.prisonersabroad.org.uk) 是向在英国的国外被拘留人员、他们的家人和朋友以及想要重新做人的刑满释放人员提供信息、建议和支持的英国慈善机构。

关于腐败的信息

要想获得关于监狱体制腐败的具体信息非常容易，但是国际透明组织 (www.transparency.org) 给出了具体国家的腐败程度以及监狱体制腐败可从该国记录的腐败水平减轻的程度。《全球腐败报告和腐败感知指数》是可提供腐败信息源的有用渠道。

目前面临的问题

目前媒体经常报道的监狱问题让人们当前的发展状况有了一个很好的了解。有些国家拥有像《日本时报》和《莫斯科时报》等英文报纸。BBC新闻网站(www.bbc.co.uk/news)是了解时事的绝好渠道。

国际参与者的其它干预活动

负责需求评估的组织机构可能认为提供其它国际和赞助机构的信息以及他们的监狱改革计划详细内容没有什么益处。或者，他们可能也不知道全面的状况。为避免冲突或重复，应该搜寻这些信息。最可能参与的组织包括

- **联合国**：包括联合国人权高级专员公署（UNHCHR）、联合国开发计划署（UNDP）、联合国儿童基金会（UNICEF）和联合国拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所（ILANUD）。

- **欧洲机构**：欧洲委员会、欧洲安全合作组织和欧盟。

- **其它国际组织**：国际红十字会、罗尔·瓦伦堡研究所（瑞典）

- **美洲机构**：美洲国家组织（OAS）、美洲国家间人权委员会

- **非洲机构**：非洲人权委员会。

- **政府国际援助部门**：许多政府都有国际援助部门，他们通常都有自己的网站，发布一些关于他们所支持的项目信息，例如www.usaid.gov、www.d.d.gov.uk、www.ausaid.gov.au、www.acdi-cida.gc.ca、www.sida.se和www.danida.dk。

国家的需求评估

收集法律框架的有关信息

监狱中的人员数量、状况以及监狱的运行方式都与法律框架紧密相关。这就需要了解法律制度类型、法律的详细程度以及各级的处理权限等信息。

刑事诉讼法

刑事诉讼法对于监狱来说非常重要，因为它规定了：

- 由谁来做出审前拘留的决定
- 审前拘留的时间有多长
- 监狱当局是否有权要求法院释放审前被拘留者
- 应该在什么情况下拘留审前犯人

刑事诉讼法对在押犯的数量以及审前犯人的待遇方式有着特别重要的影响。例如：审前拘留的犯人应该有走出拥挤的牢房到宽敞的监狱走廊来参加公共活动的自由，或者与他们家人交流的自由，但是如果原告有权规定犯人应该交流的对象，那么改革可能就超越了监狱当局的权限。

判决信息

如果不了解在押犯的特征和分类，就很难提出改革监狱制度的明智计划。如果监狱中拥有大量的罪行轻微的犯人以及不造成公共威胁的过失违法人，那么所需要的改革方案就与监狱中拥有大量有组织犯罪团伙以及严重暴力犯罪的情况有所不同。

这就需要有判决框架的基本信息，来确定法院是否有广泛的宣判选择或者这些罪犯是否被判了有期徒刑或是罚款以及有多少人没有支付罚款，有多少人是因为过失而被判刑。这些需要了解的信息将表明：

- 审前拘留的犯人占多大的比例
- 严重犯罪或暴力犯罪的犯人占多大比例
- 有多少人是因为违约罚金而被监禁
- 刑期有多长

在了解这些信息的基础上，可以对所需安全水平以及适当的人员编制水平和类型形成一个概念。

监狱法律法规

通常，监狱法律和法规都会过时，有时候要追溯到殖民时期，并且实际也很少被遵守。许多监狱员工可能从来都没有阅读过法律法规。在其它国家，制度将完全受法律约束，人们将把法律作为他们日常决定的指导。在这种情况下，简单的改革可能要求对法律的改变或者至少是要发行法令。不理解法律所在地的监狱管理工作的当前方式，就不能开发或设计任何项目。

收集管理和财务信息

公共服务人员的招聘和采用

监狱人员的水平和素质以及他们的雇佣条件将受到公共服务结构的影响。关于公共服务的法规信息、所要求的标准、招聘以及提升对于理解改革和改革遇到的障碍的可能性是必要的。评估公共服务风气的强烈程度也非常重要。在许多中低收入国家，监狱服务拥有传统的公共服务，这些公共服务可以形成积极发展的基础。

在许多国家，监狱制度不是大众公共服务的一部分，而是军事或警察机构的一部分（见监狱改革指南7）

预算和金融信息

几乎世界上任何一个国家的监狱制度都面临着资源问题。预算不充足，或者中央政府不能完全提供预算。要确定监狱制度的成本是多少、是否有充分的改革资金以及最终由谁来做出开支决定，非常重要，但是通常很难确定。

收集关于政治和民间社会背景的信息

当接到有关监狱改革的帮助请求时，应该首先对这种请求的动力来源进行确认。是由避免国际批评的愿望所驱动？还是要加入象欧洲委员会或欧盟等国际组织的愿望所驱动？是负责监狱制度的新政府或新部长上任？政府受议会、民间协会或媒体压力而做出的反应？是否又出现了丑闻？如越狱、暴乱或暴发传染病等？

这种请求的真实性有多大？会从哪里得到对监狱改革计划的支持？是否有政党或议会中的政治团体对看好监狱改革？

最后，当面对令人失望的卫生和教育后果时，特别是对贫困人群，提出一些针对问题根源的技术解决方案，还是很有诱惑力的。为什么给除蠕虫的学生补充维生素A？为什么要更好地培训老师？为什么不为每一个人制定卫生干预的‘最低标准计划’？虽然每一项干预都是有价值的，但是单独推荐任何一项都不会从根本上解决那些在最一开始就不应该采用的制度问题。缺乏正确的技术解决方案的相关知识可能并不是根本的约束。我们需要的是可以促使决策者、赞助者和公民采用解决方案和将其应用于当地实践的一套制度。

——世界银行，《世界发展报告》，2004年³。

在许多国家，民间社会团体是变革的主要支持者，也是监狱制度信息以及监狱实际运作方式信息的主要来源。

这些诚信团体通常长期与监狱和个别犯人接触，是可以提供有关在监狱中生活和工作的人们实际情况的可靠信息源。这些团体可能会了解到一些监狱制度运作方面好的信息，以至于监狱管理当局希望会有一些外国参观者来参观。与犯人的家属谈话，可能会得到很多的信息。

在独裁主义和半独裁主义制度中，如果有进入渠道，有可能会得到对人权和民主的支持。

——OECD，《对促进参与性发展和善治计划的评估》，1997年⁴

确定是否存在强烈反对改革的力量，找出这一存在的力量，查明他们反对的原因以及怎样才能帮助他们改变立场，这同样很重要。应对媒体进行评估，来了解媒体对改革所持的态度是反对还是接受。

例如：短期评估小组可能能够识别哪些主要国家制度有最明显的缺陷，哪些方面最需要改善。但是，他们通常不能了解到这些制度中的主要人物是如何遵守这些制度的，谁会反对改革以及他们会采取怎样的方式来反对，以及在以前的改革中都做过哪些努力。

——Thomas Carothers，《海外援助民主》，1999年⁵

评估监狱体制

了解监狱制度历史和根源的有关信息很重要。是殖民时期的遗留物吗？是源于英国、葡萄牙、法国或西班牙的殖民主义体制吗？是源于将监狱看作军队统治一部分的监狱传统吗？还是与警察和检察机关传统相关的子弟兵监狱？对外的开放程度如何？

应该到各种监狱去参观，包括审前监狱、被减刑犯人的监狱、高度安全的女子监狱和少年犯监狱。要注意不要把这些参观当作是一种形式的游览，不要只参观监狱当局引导你去的地方，这一点很重要。应该组织与各级人员以及犯人进行交谈。应该努力正确判断监狱员工与犯人之间的关系，以下各方面会有助于正确判断：

- 是否允许与犯人单独谈话？
- 当组织犯人进行谈话时，他们的言论自由度如何？他们看上去都可以发言吗？还是已经选择好了一个代表来回答所有的问题？
- 监狱员工知道犯人的名字吗？犯人愿意加入他们的谈话吗？

应该努力评估少数民族、各文化或宗教团体、有精神疾病和其他构成特殊脆弱群体的犯人所占的比例。

许多监狱制度都有改革政策、改革计划和改革项目，但是通常都没有付诸实施。以前可能也进行过需求评估，而他们提出的建议也只是存档备案。问一下目前有什么计划和项目以及很难实施这些计划和项目的原因，也许对开展监狱改革会有帮助。监狱管理者也许多年来一直想推行某项改革，但是一直未能如愿。了解这些改革的具体内容，如果这项改革是实际可行的、有助于保护当地项目所有者，那么就为其制定改革计划。

没有任何一项对外具有说服务力、征求援助的项目能够希望援助者在开始援助后就一直坚持到底，产生有意义的变化或者保持可持续性。单就这一原因，考虑一下受益者的想法或者确切地讲是从受益者的角度得到指导，这一点非常重要。这样做不仅仅是一个原则点而且还是成功获得人权援助的重要实际要求。这是将受益者的想法作为项目分析核心的一个主要原因。

——国际人权政策委员会

《当地观点：对司法部门的海外援助》，2000年⁶

管理风险

所有的监狱改革项目都有失败的风险。失败的原因可能是对问题进行的初步评估不准确、政府的变化、监狱高级管理人员的改变以及对重要性或遵守人权的态度转变。如果发生了重大事故，例如由于犯人被赋予了更多的权力而导致大规模越狱、或者杀害了监狱警卫，那么监狱改革可能就变得更困难了。但是，一个精心准备的项目应该为可能遇到的挫折做充分的准备，并且应该足够灵活，在必要时修改计划来满足需求。

寻求低成本的解决方案

在大多数情况下，都不会得到大量的资本投资，所以应该寻求低成本的解决方案。降低成本可以通过以下几种方式来实现：

- 评估当前建筑中可利用的资源，例如可以为犯人和监狱员工种植粮食的空地
- 寻找可能准备为监狱提供帮助的民间社会组织或其它政府组织
- 考虑员工除作为警卫外的潜力，使其从事各种与犯人有关的活动，尽可能地利用犯人的技能。

寻求可持续性

可持续性的重要基石包括：

- 政府对遵守人权的长期重视
- 法律、议会和民间社会关于持续监督和报告遵守人权的机制

需求评估过程应该衡量可持续性重要基石的强度，并且在设计时结合到将来的项目措施中以便支持和开发这一长期机制。

参考资料

1. 《提倡人权：中期报告》，人民宫殿产物，伦敦大学玛丽皇后学院，2002年5月。
2. Thomas Carothers, 《海外援助民主：学习曲线》，卡内基国际和平基金会，华盛顿DC，1999年，p.260。
3. 《2004年世界发展报告：提供服务----为穷人效力》，世界银行，2004年，pp.11-12。
4. 《对促进参与性发展和善治计划的评估》，经济合作与发展组织，1997年。
5. Thomas Carothers, 《海外援助民主：学习曲线》，卡内基国际和平基金会，华盛顿DC，1999年，p.262。
6. 《当地观点：对司法部门的海外援助》，国际人权委员会，2000年，p.9。

KING'S
College
LONDON

**国际监狱
研究中心**

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



**英国外交部
伦敦**

监狱改革指南 3

衡量和评估项目结果

概要

- 评估监狱改革项目的有关人权结果并不仅仅要求对采取的行动进行汇报
- 当很难证明某项干预取得了成功时，先确定干预的原因以及干预所取得的效果。尽管如此，还是要根据主要国际人权要求来制定评估框架。
- 除了要考虑对实际监狱状况和犯人的待遇进行报道外，还需要衡量法律、程序和制定中的变化。
- 如果整个刑法制度都要进行改革，那么降低在押犯的数量、重新整顿监狱制度、向民间社会开放监狱、建立独立的监狱机制等措施是取得成功改革进展的标志。
- 通过调查可以衡量监狱条件、犯人待遇以及监狱员工态度的变化。
- 具体投入所产生的影响是可以衡量的，例如引进独立的监狱机制或支持民间社会组织。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

监狱改革成果很难衡量

监狱制度在人权遵守水平方面的变化很难衡量。

被称为改革的一些变化事实上可能并没有达到改善监狱条件、减少死亡率、减轻虐待程度、减少劳教的少年犯或更好地保护女犯人不受性骚扰等效果。

司法绩效很难衡量。

——Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》, 2003年¹。

找到象增加农作物产量或接种疫苗率等项目取得成功的简单客观的指标非常容易。但是要想找到加强人权社会或法治项目的客观指标就没有那么容易了。

——Thomas Carothers, 《海外援助民主》, 1999²。

项目评估有时并不仅限于以下内容：一座新楼已经建成并已投入使用；一定数量的监狱官员已经参加了人权培训课程并已经拿到了培训证书；发现了某一制度中的缺陷并对此已经提出了建议性行动计划；高级经理对其它司法制度进行几周的考察，来学习他们的方法和体制。所有这些干预并不一定会使监狱员工的态度或犯人的待遇有所改变。

楼房翻新有时可能会改善犯人的物质条件，但有时候却不能。如果犯人整天被锁在只有小窗户的单间中，并且如果没有水来冲洗屋房间里的厕所，那么住在有单间和完整卫生设施的昂贵新楼房内的犯人还不如住在大院中老式的宿舍里。

培训监狱官员并不一定能取得预期的效果。例如，如果对监狱员工的有关人权培训未能正确实施，可能会让他们意识到自己的权力受到了限制，同时增加了对犯人的怨恨。

第一个问题是：你是说上个月砍掉人质脑袋的那个人也拥有人权吗？当一个监狱长官站起来问我这个问题时，没有任何书面的东西可以说服他的激烈言辞。他正式地称我为博士，但是他的这番话却是穿越了整个房间，我才听到的。

——人民宫殿产物, 《提倡人权》, 2002年³

监狱官员可能也读过来考察的专家所写的报告，但是看起来太棘手或者太难懂了，结果最后放到了书柜中保存了起来。到其它国家访问监狱官员，特别是贫穷国家对富裕国家的访问，可能会令来访者很难理解：该国犯人的生活标准比来访者国家遵纪守法的公民的生活标准还要高。

英国的监狱就象是黑海的温泉疗养地。

——乌克兰监狱官员, ICBP任务报告, 1999年

象新建筑、员工的培训时间、重新制定法律、举行研讨会以及学习考察等衡量结果都不会自动显示出已经进行了大量的有效工作来建立更符合人权的监狱制度。

当由于制度的某个方面发生变化而假设已经向好的方面产生了一些变化，这里面也是存在危险的。例如：提高警治质量可能会提高破案率，因此会有更多的人被逮捕。那么审前拘留的人数就可能会增加。审前拘留者监狱也就变得更加拥挤，对健康造成了更大的威胁。法院因滞留大量的案件，审判的时间和审前拘留的时间就更长了。因此，评估时就需要综合考虑这项变化对这一制度的其它方面所产生的影响以及项目是否能达到预期的结果。

评估间接改革项目

政府对监狱改革的热情可能并不高。在这种情况下，由于改革项目是为了引进项目的间接议程，可能会通过影响公众对监狱的评论、提供研究信息来改变公众对监狱和犯人的态度或者努力改变法律来获得对项目的支持。这些项目可以由非政府组织、律师群体和各种民间社会群体来开展。

在这些活动中，有些结果是很难衡量的。例如：某一个群体或某些群体联盟可能开展活动努力保护犯人的权力。在他们争取了十年后，当一部保护犯人权力的新法律通过时，许多相关方可能会认为是他们所努力的结果，没有办法证明是谁的努力使改革取得进展。

评估人员经常分析某个项目与整个人权状况变化之间的联系。因为存在着其它变化因素，所以这是一项极度困难的任务。

——OECD，《对促进参与性发展和善治计划的评估》，1997年⁴。

可以衡量的正面变化

但是，监狱制度确实有所改进，并且这种改进也是可以衡量的。自从前苏联解体以来，几乎前苏联联盟国的全部130万犯人的待遇都得到了明显的改善。大部分前苏联国家都将他们的监狱体制纳入了合法框架、维护犯人的社会权力并且废除了砍头和蹲黑暗牢室等残酷惩罚。

在世界各地的许多国家中，新执政的政府都决定对监狱进行改革，并且有一些也取得了不同程度的成功。以智利为例，司法体制的根本改革和分支机构改革也包括了监狱改革。监狱改革项目也带来了一些变化，例如：

- 更人道的入狱程序：如为新入狱者发放信息手册、安排新到的被拘留者给他们的家人打电话，以及改进了医疗健康筛分程序。
- 更干净的床单以及提供其它更干净的物品
- 更好的医疗护理
- 减少了孤立恐怖的牢室
- 更多的犯人可以工作获得较高的报酬、得到更多的培训，并且为那些弱势犯人和

妇女提供工作机会

- 更多的教育课程以及与当地图书馆的合作
- 更好地与社会工作学生的参与进行社会整合
- 允许孩子看望被监禁的父亲
- 为犯人提供更好的上诉程序以及关于他们自己及他们法定权力的信息
- 为孕妇和带孩子的母亲提供单间
- 将少年犯与成年犯人分开

尽管如此，智利的犯人还是有可能受到虐待、许多人觉得不安全、并且受到强壮犯人的欺侮，并不是所有的病人都能够及时充分地得到治疗。但是，上述列出的变化是可以衡量的，并且也有利于使监狱制度更符合人权要求。

衡量的内容

需求测量应该在国际人权框架内进行。采用这一框架确保了构成监狱制度的结果衡量是在伦理的框架内进行的。这个框架将正确对待犯人作为核心。管理结果是重要的，但不是主要的。

在确定指标来衡量监狱制度中遵守人权的变化时，根据以下人权要求制定一个列表是一种有效的方法。

生命权

是否对监禁中发生的死亡、数量、趋势和安葬进行准确地记录，是否确保从中吸取了教训，对非法行为进行了处理，例如象肺结核、HIV、乙型肝炎和丙型肝炎等传染病的流行以及死亡率的变化趋势，精神病的治疗和自杀犯人的治疗。

禁止酷刑和其它不人道和有辱人格的待遇和惩罚

国内国际机构、犯人家属以及媒体对酷刑和其它不人道和有辱人格的待遇的报告(虽然，虐待报告的数量增加可能只能说明监狱制度变得更开放了，以前被压制的抱怨现在都对外暴光了)

家庭生活的权力

从政府和非政府渠道以及国内的监狱参观人员(参观他们自己国家的监狱)⁵处获得有关被探望的犯人数量信息、允许探望的频率、探望的条件、是否允许去探望他们入狱的父母、是否能使用电话、是否可以读信以及是否包括贫困人员在内的所有犯人都可以寄信。

人性化待遇和尊重人所固有的尊严

是否存在规定与员工进行沟通的制度文件，员工的人权培训数量、国内国际机构、

政府参观者、媒体和家属的报告⁶。

监狱待遇应该是拯救犯人

政府、非政府组织和政府参观者关于教育、工作与外界联系等信息

整个刑法制度的改革

在整个制度进行改革时，取得成功的人性化指标可能包括：

- 在押犯数量持续减少
- 审前拘留的使用次数减少
- 制定了刑期更短、刑罚更轻的判决体制
- 引进了法庭上使用的、被公众认可的、实际用来替代监狱判决的替代措施，而不是增加了处罚人员。
- 监禁的少年犯数量减少
- 释放严重的精神病患者
- 不强迫做HIV感染检测，不自动隔离感染HIV的犯人
- 做出有关剥夺自由的决定时需要更多的司法程序
- 监狱向更多的民间社会群体开放
- 引进了独立的监督机制
- 引进了独立的投诉机制，例如调查员

衡量监狱条件的变化

改善犯人的基本生活条件是确保防止不人道和有辱人格待遇的重要部分。为改善生活条件而开展的项目应该与信息收集一起进行，以便对确定这种改进是否现实有一个完整的推断。合理的指标可能包括：

- 房间或宿舍的面积
- 每个犯人所占的空间（平方米）
- 呆在房间或宿舍中的时间（如果犯人只有晚上才呆在房间或宿舍里，即使空间小一些也还是可以接受的。）
- 一个房间或宿舍中的人数（选择同住一屋的人的方法、重视同住者的相容性以及犯人的安全可以共同构成评估内容的一部分）
- 与犯人数量相对而言的床位数量
- 是否可以享用卫生设施或者说房间或宿舍中是否有卫生设施，如果有的话，这些卫生设施是否都被隐蔽起来
- 妇女是否有必要的卫生用品
- 屋里的自然光线怎么样（同样，如果一整天都呆在房间里，这一点很重要，但是如果只有晚上呆在房间中，就不那么重要了。）

- 屋里的光线是否足以看书
- 提供基本的生活必需品，例如床、床垫及床上用品
- 食物提供的规律性以及食物的数量和质量
- 饮用水的供应
- 温度（是不是冬天太冷、夏天太热）

衡量犯人是否享有他们的合法权力

要遵守人权，监狱制度必须确保犯人享有适当的法律咨询权以及对被侵犯人权的补偿权力。这些指标可能包括：

- 审前被拘留者及时寻求律师的帮助
- 以犯人可以理解的语言提供有关上诉方式以及补偿方式的有关信息
- 在监狱内张贴海报，提供有关上诉机制以及外国人联系使领馆的信息
- 在资源缺乏的国家里，确立由律师助手为犯人提供法律建议的机制

衡量禁止酷刑和虐待的情况

监狱的性质以及犯人与监狱员工之间权力关系的不平衡性意味着无论什么地方的监狱系统中永远都存在着虐待的可能性。

监狱改革项目的主要元素是要建立减少虐待可能性的机制。这些机制包括独立检查、调查员、人权机构的参观以及议会的监督。如果监督机制具有以下特征，才有可能取得成功：

- 与监狱当局相互独立
- 监督人员可以毫无限制地去拘留所，并且可以秘密地接见犯人、犯人家属以及监狱员工
- 将调查结果公之于众的权力（保密信息除外）
- 要求改变作法的权力

衡量监狱员工态度的变化

监狱员工的态度是正确对待犯人的关键，许多监狱改革项目都是通过培训、出台其它制度和规章以及引进改革计划来改变员工的态度。要想衡量所有这些活动所取得的效果是一个复杂的过程。

- 员工调查
- 犯人调查，来确认员工对待犯人的态度有怎样的变化
- 评估监狱的某些方面，来确定员工对待犯人是否采用了不同的方法或采纳了不同的意见
- 征询犯人家属的看法

下诺弗哥罗德在1999年5月到2000年9月份实施了一项预防监狱中HIV感染以及HIV阳性犯人管理的综合项目，这一项目在以下各方面取得了重大成果：

首先，……这一项目大大地改变了管理者对HIV感染的态度。监狱管理者改变了他们对这一传染病的反应，从过去被动地对流行病加以控制到主动地提供信息和更好的医疗护理。

其次，这一项目显著提高了HIV阳性同住者的生活条件。在3号肺结核病区内为HIV阳性犯人建立了一座新楼翼，这样就能够让感染这两种病的犯人很轻松地从医院到结核病区之间活动，在那里，他们的生活也被安排地很好。最后，这个项目当然也影响到了监狱员工关于HIV传播以及接触HIV阳性犯人风险方面的知识。

——Herman Reyes 和 Paola Bollini, 《关于下诺弗哥罗德地区监狱体系中防止 HIV 项目的实施评估》，2000年⁷。

衡量民间社会团体工作

上述列出的指标变化可能都是包括民间社会组织努力在内的各种因素的综合结果。评估民间社会组织工作的影响是一个复杂的过程，因为他们所做的努力都是长期而不是单纯的某一项活动的结果。可能的指标包括：

- 可见度——他们是否能够在刑法改革信息中被成功地听到？
- 策略——他们是否在对要采取的有影响力的行动进行评估的基础上，制定了可以影响舆论的长期连续的计划？
- 可信度——他们是否制定了受到尊重以及得到媒体重视的文件，并被政府和议会正式地采纳？
- 范围广泛——他们是否已经超越了人权活动和刑法群体，已经涉及更广泛的公众，例如妇女群体、社会群体以及与卫生和教育相关的群体？

采取防止出狱后再犯罪的措施

经常有人建议，应该对出狱后人们的再犯罪率进行调查，从而来评估监禁是否取得了“成功”。这是一项有争议的事业。比较再犯罪率和得出正确的结论是一个非常艰难的过程。不可能得到所有释放的犯人再犯罪的实际数量，因为这些行动一般都是保密的。所以永远都不可能满意地计算出再犯罪率。如果有一个很好的统计基准（但是这样的几率非常低，即使在统计能力非常发达的国家也是一样），那么就有可能查出逮捕的次数和释放犯人的再犯罪次数。

而且，还很难与其它司法管辖区域的再犯罪率进行比较，因为再犯罪率的数据都是通过不同的方式、在不同的时期收集的。有些司法体系将假释后的技术违法也视为再犯罪，而另一些司法体系则不认为是再犯罪。没有人衡量过再犯罪与先前犯罪的严重程度。因此，统计结果也很难进行比较或解释。如果一个监狱体系的再犯罪率发生了变化，那么犯罪学家将要问的第一个问题不是“他们做了什么正确的事情”，而是“他们是如何

改变他们的吸收数量的？”调查表明，关于一个罪犯是否会再犯罪的最好预测因素是过去的犯罪记录、以前监狱判刑的次数以及社会背景。

加拿大惩教服务局的研究部门对1958年336,052名罪犯的50项研究进行了分析，这项分析表明：

- 没有任何一项分析发现监禁可以减少再犯罪的可能
- 那些被监禁的人和被处以社会判决的人的再犯罪率很接近
- 较长的刑期与减少再犯罪没有什么联系

——加拿大惩教服务局，《惩教研究论坛》，1998年⁸。

所以，罪犯再犯罪率的减少，假设这些数据是正确的，也是由于多方面因素造成的，例如收容对象改为低风险罪犯、监狱外环境的变化（也许是经济复苏）、警察作法的改变（在他们的调查中不再瞄准那些以前的罪犯）等等。对曾经被判刑的犯人的再犯罪率与那些未被判刑的人的再犯罪率进行比较，也是存在很多问题的，因为被处以不同刑罚的罪犯的情况和背景不具有可比性。

参考资料

1. Ramaswamy Sudarshan, 《法治和司法正义》，《联合国开发计划署的经验看法》，作为善治的一部分内容，向欧洲专家论坛委员会提交的法律法规和司法管理的论文。布鲁塞尔，2003年3-4日。
2. Thomas Carothers, 《海外援助民主：学习曲线》，卡内基国际和平基金会，华盛顿DC，1999年，pp.284。
3. 《提倡人权1：中期报告》，人民宫殿产物，伦敦大学玛丽皇后学院，2002年5月。
4. 《对促进参与性发展和善治计划的评估》，经济合作和发展组织，1997年，pp.86-87。
5. 根据1963年《维也纳领事公约》第36条，当地机关必须毫不延迟地告知所有被拘留的外国犯人，他们有权将他们被拘留的事实通知他们的领事。应该国的请求，当地机关然后必须毫不延迟地通知领事来与除去手拷脚镣的被拘留者进行沟通，允许领事探望被拘留者。
6. 另见Andrew Coyle, 《监狱中的人性：定义和审核问题》，国际监狱研究中心，2003年，对如何衡量人性化待遇和审核工具的分析。
7. Herman Reyes和Paola Bollini, 《关于下诺弗哥罗德地区监狱体系中防止HIV项目的实施评估》，俄罗斯联邦，国际刑法改革组织，2000年。
8. 《惩教研究论坛》，加拿大惩教服务局，1998年9月，vol. 10:3。

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 4

解决监狱过度拥挤问题

概要

- 监狱拥挤是世界各地都普遍存在的问题。
- 这一问题对于监狱员工来说是危险的，它可能会导致侵犯人权、发生暴乱或流行疾病。
- 它可能会导致对犯人的不人道或有辱人格的待遇以及监狱员工的恶劣工作条件。
- 这一问题有两个可能的长期解决方案：提高监狱的容量或者减少犯人的数量。
- 增加监狱的容量作为缓解拥挤问题的长期战略取得成功的可能性很小。改变刑事诉讼程序和判决政策是更加有效的机制。
- 通过赦免、审查拘留状况的合法性从而释放那些被非法拘留的人员以及释放那些不宜拘留的群体，例如精神病患者，可以解决短期拥挤问题。
- 更好地利用一切可以利用的空间、评估安全水平、根据安全风险将犯人分类，使低风险的犯人可以住在安全性相对差的地方并且开发一些可以创收和生产食物的活动，拥挤情况就会得到缓解。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

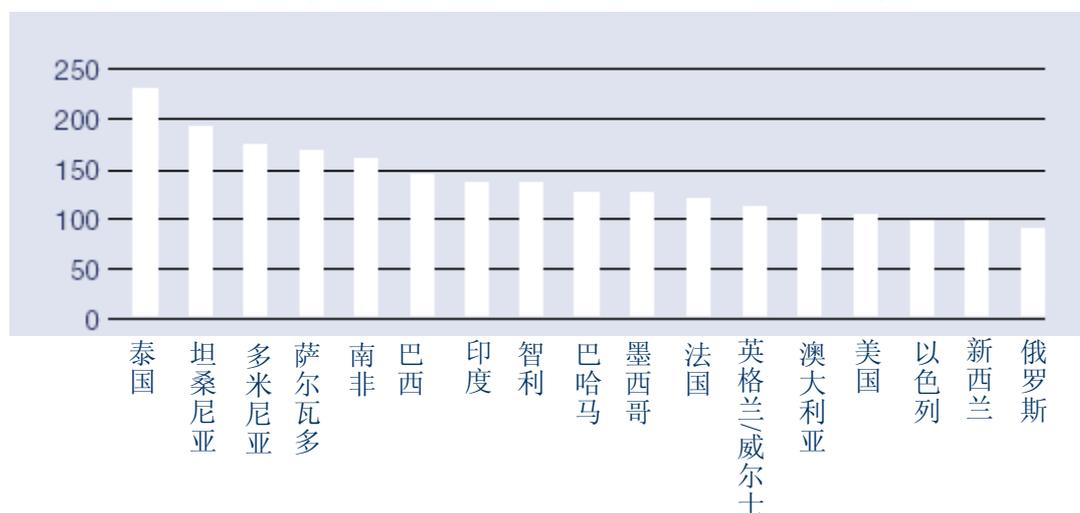
制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

拥挤的程度

世界各地的许多监狱都存在过度拥挤的问题，也就是说，监狱所容纳的犯人都超过其设计容量。无论是东方还是西方，也无论是发展中国家还是发达国家，都存在过度拥挤的问题。例如：英格兰和威尔士的监狱在过去二十年里的任何一年都存在这一问题¹。目前，美国美国联邦监狱的过度拥挤率达到了33%，美国的国家监狱过度拥挤率达到了17%²。而其它国家的这一比例还会更高一些。Glendairy监狱是巴巴多斯岛的一座监狱，它的使用率已经达到了302%，喀麦隆监狱的使用率是296%。

下表列出了官方正式统计的拥挤水平。但是，目前对于“过度拥挤”并没有一个国际上通用的定义，各国采用的标准也各不相同，有的是单人的牢室住了两个人，有的是一个人的床位睡两个人或者还有一些睡在狭窄的地板上，甚至不能伸直身子。

世界各地监狱中的使用率是按百分比来表示的，100%是指完全使用。



这些统计摘自2004年4月19日《世界监狱简报在线》。统计数字并不一定都是同一年的数字，但是可以代表最近的情况。百分比已经按四舍五入的原则取了整数。

各国的拥挤程度不同，在有些国家，过度拥挤已经达到了堪称残酷、不人道或有辱人格待遇或惩罚的程度。

波尔图监狱的物质条件非常差，而监狱的过度拥挤，特别是男性犯人监狱中的拥挤状况无异于使犯人的生活条件雪上加霜。B座监狱的情况就非常具有代表性：122个7平方米的牢房（原本设计的是单人牢房），其中118个中每个牢房住3个犯人、剩下的4个牢房每个里面住2个犯人，在这座楼里的三个宿舍里生活空间基本是同样有限，在只有16平方米多一点的宿舍里住着10个犯人³。

——欧洲防止酷刑委员会（CPT）到葡萄牙的考察，2001年

过度拥挤现象比较集中

在许多监狱系统中，过度拥挤主要集中在这一系统的审前阶段。在许多国家，审前犯人最可能遭遇最恶劣的监狱条件。在前苏联的各国的监狱中，过度拥挤通常都集中

在名为SIZO的审前监狱中，而这个系统中的其它部分有的还未被完全占用。

过度拥挤的衡量方式

对过度拥挤有各种不同的衡量方式。一个就是根据每个犯人所拥有的个人空间来衡量。大多数监狱系统都有他们的监狱容量数据，并且在监狱过度拥挤时可以显示出来。但是，这些数字通常都是以当地可以接受的面积水平来定义的。没有一个国际上认可的通用标准。有时候，当监狱已经达到他们的容量时，被拘留人就被扣在了警察局的拘留室，而那里的条件比过度拥挤的审前监狱还要差。

欧洲防止酷刑委员会（CPT）曾提出将每人4平方米作为在改善普遍过度拥挤水平时的有用的衡量标准，但是，该委员会又认为4.5平方米的单人牢房“太小”，不适合于超过一、两天的拘留期；认为6平方米的单人牢房“较小”，10平方米的牢房“适合于单人居住”，但是如果两人住就又“较小”了。8平方米和9平方米的单人牢房曾被认为是“完全满意的”和“合理的”拘留条件。

——1998年到冰岛、1997年到荷兰以及1999年到匈牙利的考察

分配给每一个犯人的个人空间只是过度拥挤的一个衡量标准。每个犯人在牢房或宿舍中的平均面积必须要与犯人每天在过度拥挤的牢房或宿舍中度过的时间结合起来考虑。在一个3平米的空间里一天呆上23小时的待遇，要比只有夜里呆在那里而白天在大院中或车间及教室中度过的待遇糟糕地多。如果居住的地方采光很差、通风不良，那么过度拥挤的条件就会显得更恶劣了。

过度拥挤会对监狱的其它所有方面都产生影响。过度拥挤对公共设施产生很大的压力，例如供水状况以及污水排放系统的能力。厨房里可能没有足够的设备来满足食物的供应。如果做饭、洗衣、晾衣和洗澡都要在房间里进行，而不是在房间外的设施上进行，那么过度拥挤的情况就更遭了。工作、教育和运动设施的使用也会受到过度拥挤的影响。床位的数量可能也不够，这样的话，犯人就只能轮班睡觉了。

监狱条件很恶劣，生命受到威胁……每个犯人在牢房中的平均面积还不到一平方米……

——美国国务院，《马达加斯加国家报告》，2003年⁴。

过度拥挤的后果

监狱过度拥挤可能会

- 违反基本人权，例如生命权和个人安全等权力
- 对公共卫生构成潜在的危险，过分拥挤的住宿会成为传染病的孵化箱，例如TB和HIV/AIDS。
- 对精神健康造成有害影响
- 严重影响监狱内控制犯罪和暴力的能力

- 构成了监狱员工的危险环境
- 不可能提供最低标准的光线、空气和隐私
- 不可能遵守联合国关于男女隔离、成年人与未成年人隔离以及审前犯人与审判犯人隔离的最低要求

过度拥挤和监狱改革

严重过度拥挤有时发挥了监狱改革导火索的作用，因为公众对犯人的高死亡率、暴乱或健康问题非常担心。在有言论自由的社会中，新闻媒体对过度拥挤后果的报道可能非常普遍，暴光度非常高。降低过度拥挤的其它动力还有来自国际机构的批评压力或者政府加入某国际组织的愿望。监狱员工或他们的代表机构因为担心他们的健康和安​​全等压力，也可能成为政府解决过度拥挤问题的动力。

监狱改革有时也会是新任政府或新任司法部长的议程内容，解决严重的过度拥挤问题是启动改革进程的毫无争议方式。

如何解决过度拥挤问题？

解决监狱过度拥挤问题可以有多种方式：

- 扩大监狱的容量
- 减少犯人的数量（见监狱改革指南5和监狱改革指南15）
- 采取短期措施，例如赦免和其它提前释放计划
- 更好地利用监狱中一切可以利用的空间
- 更好地利用过度拥挤监狱中的所有空间
- 改善生活条件

扩大监狱的容量

当现有监狱破旧不堪、摇摇欲坠时，有必须建造新的监狱。但是，目前还没有证据表明，建造新监狱是减少过度拥挤问题的长期战略。需要认识到建造新监狱以及日后维护新监狱的成本非常高。

有些欧洲国家已经开始广泛启动监狱建设项目，结果发现随着监狱容量的不断扩大，在押犯的数量也在跟着增长。相比较而言，在那些相对不拥挤的监狱的国家，限制和/或控制入狱人员数量的政策是将在押犯数量控制在易管理水平的一个重要因素。

——欧洲防止酷刑委员会（CPT）到匈牙利的考察，2001⁵。

如果有必要扩大监狱容量，应该尽可能提供安全度较低的住宿设施。大多数监狱系统都将太多的犯人关在高度安全的住宿空间内。建设安全度相对低的监狱，其成本要低一些，并且生活条件通常会好一些。

过去监狱资金不足、人力紧张、过度拥挤，例如：在纳亚美的民事监禁监狱，其设计容量为350人，而实际上却容纳了大约550个犯人；……，就在这一年，在Koutoukale的一座最高安全度的新监狱建成，但是，这对于缓解监狱的过度拥挤状况几乎没有起到什么作用。

——美国国务院，《尼日尔国家报告》，2003年⁶。

一个国家的在押犯数量通常取决于政府选择怎样的政策决定来应对犯罪，而不是实际犯罪率。

在这次会议召开期间，曾多次提醒我们，具体国家管理监狱的方式与该国和社会结构密切相关。监狱并不是存在于真空中。在很大程度上，他们反应了每个社会所坚持的价值观，其中一个例子就是社会对监禁的使用……一个社会可能选择高监禁率或低监禁率，这种选择反应在了具体法官所采用的判决方式上。近年来，一些欧洲国家，特别是西方国家，有意识地或者偶然地决定提高监禁率。他们通过推出更具惩罚性的立法来做到这一点，或者是由于政客和媒体鼓励司法当局将更多的人送入监狱，判处更长的刑期。

——第13届欧洲监狱管理局局长大会，施特拉斯堡，2002年11月⁷。

各国采用监禁的水平也各有不同。在押犯率是指一个国家总人口中每10万个人当中的罪犯人数来计算的。世界平均在押犯率略低于150人/10万。

美国人口占世界人口的4.6%，在押犯占世界在押犯人的23.1%。而对于美国的北部临国加拿大，其人口占世界人口的0.51%，而在押犯人数占了世界在押犯人的0.4%。

世界各地一些监狱体系的监禁率

监禁率（每10万人口中在押犯人的数量）		监禁率（每10万人口中在押犯人的数量）	
美国	715	萨尔多瓦	158
白俄罗斯	554	苏格兰和威尔士	141
俄罗斯	548	英国：苏格兰	130
乌克兰	416	中国	119
巴哈马	410	坦桑尼亚	116
南非	402	加拿大	116
泰国	340	墨西哥	169
智利	204	澳大利亚	114
墨西哥	169	芬兰	71
巴西	169	日本	58
新西兰	161		

这些统计摘自2004年11月22日《世界监狱简报在线》。统计数字并不一定都是同一年的数字，但是可以代表最近的情况。

减少犯人的数量

要想降低这么高的监禁水平，需要各级都采取相应措施。刑法程序是复杂的，警察、检察官、法官、监狱当局、卫生和社会福利机构的工作是相互关联、相互影响的。希望持续减少监狱在押犯人数量的国家需要：

- 审核其刑法制度
- 确定什么样的人要监禁、监禁的时间以及要达到的目的
- 制造有关犯罪和司法的有关公共和政治评论

以下措施可以减少监禁的使用：

- 改革刑法，将某些行为排除在刑法范围之外
- 减少对等待判决的人的拘留频率
- 制定监禁期较短的新判刑制度
- 改进现有处罚的功能性和确实性和/或引进新的处罚措施
- 引进提前、有条件的释放机制
- 加强心理健康和青年设施，使不应该监禁的人从刑法系统中转出。

短期解决过度拥挤问题的方法

在制定长期战略的过程中，可以在短期内采取能够改进和提高监狱员工和犯人生活条件的措施。

有时可以采用**赦免**来降低犯人数量，在有些国家，每年的某一天，如独立日，可以赦免成群的犯人。赦免具有短期价值，但是还是存在着一些困难。

- 经常会有一些不正确的公众舆论，他们对于大批地释放“罪犯”有很深的忧虑。
- 从监狱中释放的犯人，因为没有准备或社会支持，所以他们很快又返回监狱。
- 释放患有传染病的犯人，由于没有合适的跟踪制度，可能会对公共卫生带来风险。
- 按照对犯人的分类，通常将他们成批的释放，而没有进行过个别的风险评估。

可以审查所有犯人拘留状态的合法性。经验表明，在某些司法范围内，有大量的审前犯人是被非法拘留的，即使有一部分人是犯罪了，而拘留的时间也超过了本来应该拘留的时间。而且，有些犯人可以被安置到更合适的地方。例如，精神失常的犯人应被送到医院去，有些外国犯人可以根据引渡公约被引渡回国，少年可以被送到儿童院或者保育院。

谈到莫桑比克减少犯人数量时，非洲监狱和拘留条件特派专员指出，监狱在押犯数量的降低一部分是由于建立了“加强合法性委员会”，该委员会通过定期到监狱巡游和查阅罪犯的档案，定期审查拘留的合法性。他们可以决定释放正大等待审判的犯人，或者甚至可以保释那些因为交不起罚款而被迫服刑的人。该委员会还释放了那些可证明还不到16岁的犯人。

——Vera Chirwa博士，非洲监狱和拘留条件特派专员，
《到莫桑比克第二次考察的报告》，2001年⁸。

更好地利用现有资源来解决过度拥挤问题

充分利用监狱一切可以利用的空间

可以对一个地区或国家机构利用状况进行审查。可能会调查出某些不太拥挤的监狱的原因，以及调查一下将犯人从过度拥挤的监狱转移到不拥挤监狱的可能性，同时要记住，犯人可能倾向于住在离他们自己或家人居住地近一些的监狱里。

更好地利用过度拥挤监狱中的所有空间

现有未被利用或未被充分利用的楼房可用作娱乐空间或者是住宿设施。有人经常建议不要让犯人走出他们过度拥挤的牢房，不要到外面的区域，因为那里的安全性要低一些。增加监狱围墙的高度，提高周边区域的安全性，可以让犯人充分利用监狱高墙内的空间。

在Tete省安全性最高的监狱，因为围墙较低，不能确保安全，所以犯人的室外活动非常少。

——Vera Chirwa博士，非洲监狱和拘留条件特派专员，
《到莫桑比克第二次考察的报告》，2001年⁹。

目前已经不能居住的宿舍还可以进行维修，以便重新利用。

在犯人被关在宽大军营的地方，可以中间打一些隔断，以便保留适当的隐私，特别是在洗浴的地方或厕所等处。这同样可以缓解过度拥挤的某些后果。

在蒙古的Bayan Zurka女子监狱，面积太大的宿舍用简单的木框架和硬纸板分成一个个的4-6人的空间，这样他们就可以拥有自己的空间了。

——ICPS任务报告，1999年。

可以改变监狱中被分类或“分区”的方式，使监狱中的员工和犯人的活动更加灵活方便。在不与那些未授权犯人进行接触的前提下，犯人可以有更多的时间走出牢房。可以利用门廊、庭院、体育馆和其它会所空间让各类犯人轮流活动，从而增加犯人在牢房或军营外度过的时间。

可以对犯人进行分类，那些所需监视程度相对较低的犯人可以分成一组，并且可以让他们在牢房或宿舍外多呆一些时间。

也可以对住宿设施的利用情况进行审查，比如，有时候因为监狱员工短缺，为了员工方便，将犯人集中在一个或两个牢房中，而其它牢房则是闲置的。

直接的人道主义援助

有时候，过度拥挤的状况非常严重，以至于威胁到了许多人的生命。这时紧急寻求短期的应急资金来确保犯人的生命。当地的人道主义组织和非政府团体可以参与到这种援助的监督 and 分配中来。

参考资料

1. 摘自HM监狱局年度报告。
2. 2003年中期监狱和拘留所收容者，美国司法部，司法统计局，华盛顿DC，2004年，p.1。
3. 《欧洲防止酷刑委员会在1999年4月19-30日到葡萄牙考察后向葡萄牙政府提交的报告》，斯特拉斯堡，2001年7月。
4. 《2002关于人权状况的国家报告》，马达加斯加，美国国务院，华盛顿DC，www.state.gov，2003年。
5. 《欧洲防止酷刑委员会在1999年12月5-16日到匈牙利考察后向匈牙利政府提交的报告》，斯特拉斯堡，2001年3月。
6. 《2002关于人权状况的国家报告》，尼日尔，美国国务院，华盛顿DC，www.state.gov，2003年。
7. 《欧洲委员会关于犯罪问题的报告》，第13届监狱管理局局长大会，斯特拉斯堡，2002年11月。
8. Vera Chirwa博士，非洲监狱和拘留条件特派专员，《2001年4月4-14日到莫桑比克第二次考察的报告》，非洲人权委员会，班珠儿，2001年。
9. *ibid*

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 5

审前拘留

概要

- 审前拘留的被拘留者应该保持未犯罪人的状况，他们应该与宣判有罪的犯人隔离。
- 国际人权文件强调，急需确定所有有关审前被拘留者的法律程序，这种法律程序的前提是假设这些被拘留者是无罪的。
- 但是，在有些国家，嫌疑犯在警察局里就遭受酷刑是很普遍的现象，审前被拘留者的监狱条件通常是最差的，有时候审前拘留的时候很长。
- 在一些国家，审前被拘留者占了在押犯人的大半。减少审前被拘留者的数量，改善他们的拘留条件，确保他们可以得到法律咨询和为审判做准备的机会是确保刑法制度符合人权的首要任务。
- 修改警务程序和诉讼程序，加速审判，限制审前拘留的时间，与民间社会合作开发低成本的法律服务，审查被拘留者拘留地位的合法性以及改善审前被拘留者的生活条件是重要的改革内容。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

审前犯人的特殊地位

采用审前拘留以及审前被拘留者所生活的条件都是衡量遵守人权和遵守法律的重要标准。

- 审前犯人在他们被宣判有罪之前的被拘留地位必须假设他们都是无辜的。并且他们的待遇应该反应他们的这种地位。
- 国际人权文件要求，除非有特殊情况，审前被拘留者应该与宣判有罪的人分开管理。
- 尽可能地少使用审前拘留，在审判前应该先做出不拘留嫌疑犯的假设。
- 调查指控的功能应该与拘留管理保持独立，这样，这不存在拘留期间被逼招供的可能性。
- 审前被拘留者必须要被告知他们被拘留的原因以及他们所拥有的合法权力。
- 必须允许被拘留者私密地寻求法律咨询和接触辩护律师，在拘留的最先阶段以及随后的时间里应该避免拘留决定。

每一个受到刑事指控的人在被证明有罪之前都有权被假设是无辜的。

——《联合国世界人权宣言》第11(1)条

每个等待审判的人都应被拘留这并不是一个通用的规定，但是只要能够保证审前被拘留者会出庭接受审判，就可以先释放他们。

——《公民权利和政治权利国际公约》第9(3)条

除非法律规定的特别情形外，以刑事罪名被拘留的人应有权利在审判期间按照法律可能规定的条件获释，除非司法当局或其它当局为了执法的利益而另有决定。这种当局应对拘留的必要性进行复审。

——联合国《保护所有遭受遭受形式的拘留或监禁人的原则》：

原则39

在尽可能早的阶段采用可替代审前拘留的方式。审前拘留时间不应该超过达到第5.1条规定的目的所必须的长度，并且审前拘留应该采用人道的和尊重人所固有的尊严的方式。

——《监外教养办法最低限度标准规则草案》：第6条

审前拘留的采用和长度应该减少到与执法利益相一致的最低水平。

——关于监狱过度拥挤和在押犯人数减少的第R(99)

22条建议（欧洲委员会，1999年）

审前拘留的普遍问题

审前拘留人员的数量

各国使用审前拘留的情况差别很大。在有些国家，最紧迫的监狱改革问题是过多地

使用审前拘留。例如，在苏维埃时期，前苏联的所有国家几乎都对等待审判的被告自动采用拘留这种方式。在这些国家中，需要进行根本变革，并且这一过程应该是长期的。

在某些发展中国家，被告根本没有经济能力将自己保释，并且也没有资源能够使他们的审判在合理的时期内进行。结果他们就长年地在监狱里等待审判。

在这些国家的司法程序过于繁杂，以至于审判本身就要用几年的时间。在许多国家，每个审前被拘留者为自己进行充分辩护的资源都不具备。

审前拘留占在押犯比例最高的国家

1	巴拉圭	92.7%	14	乌干达	65.7%
2	海地	83.5%	15	马达加斯加	65.4%
3	多米尼亚共和国	79.8%	16	贝宁	64.5%
4	洪都拉斯	78.5%	17	尼日利亚	63.0%
5	安道尔	77%	18	利比亚	62.6%
6	莫桑比克	72.9%	19	孟加拉国	60.3%
7	乌拉圭	72.5%	20	尼泊尔	59.8%
8	印度	70.4%	21	布隆迪	59.4%
9	厄瓜多尔	69.9%	22	安哥拉	58.9%
10	秘鲁	69.8%	23	圣多美	58.5%
11	马里	67.2%	24	布基纳法索	58.3%
12	巴勒斯坦	66.1%	25	危地马拉	58.0%
13	沙特阿拉伯	65.8%			

这些统计摘自2004年10月7日《世界监狱简报在线》。统计数字并不一定都是同一年的数字，但是可以代表最近的情况。

审前拘留的时间长度

审前拘留的时间有时会被被拘留者被起诉罪名所应判决的可能服刑时间都要长。审前拘留的时间长度应该取决于以下几个因素：

- 警察或检察官的调查速度
- 将被告从监狱转移到法院的能力
- 法院的工作量以及可供审判使用的资源
- 为审前被拘留人提供法律咨询和公设辩护人的可能
- 在某些情形下，被告对可能长时间延迟审判的顾虑

审前拘留的条件

审前被拘留者通常是被安排在条件最差的拘留条件下，有时过度拥挤的情形非常严

重。在有些国家原告可以禁止被拘留者的家人和朋友探望被拘留者，原告的这种要求就使监禁的条件更糟糕。他们还可以要求禁止同一监狱内的被拘留者相互沟通。这种要求的结果可能是禁止了他们的一切社会活动，被拘留者一天要在牢室中呆23小时。

这些禁令还可能影响监狱建筑的条件。例如：为了防止被拘留者之间的交流，牢房的窗户可能会用百叶窗或格子窗封起来。

尽管以前欧洲防止酷刑委员会（CPT）在2002年考察时提出过建议，但是警察仍然在一意孤行地继续使用这些限制手段（在监视下的每周探望时间只有30分钟，限制或监督通信，禁止打电话），因为这些警察从来都没有接到过有关在什么情况下才能使用这些限制的指令。而且，法院也没有单独考虑过警察采用这些限制的需求，虽然对于某些问题，警察做出的决定会由诉讼法院进行审查。这些被应用到绝大多数押候犯人的限制尤其为已被单独隔离的犯人所痛恨。

——欧洲防止酷刑委员会到丹麦的考察，2002年¹。

在有些国家，调查当局如警察使用武力、有时甚至构成酷刑，来迫使招供的作法很普遍。

审前被拘留者很容易遭受酷刑和虐待。国际标准规定了审前被拘留者的审讯规则。任何因施加酷刑而得到的陈述不得作为诉讼的证据，而针对被控使用酷刑的人的陈述除外。

——OSCE，《OSCE地区的审前拘留》，1999年²。

这可能是由于传统、缺乏有关其它拘留方法的培训或缺乏开展调查的资源所致。所造成的后果是被拘留人员遍体鳞伤地到达审前监狱。

监狱的医疗卫生服务，通过系统地记录伤害情况以及在合适的时候向有关当局提供全面的信息，是对防止被拘留人员遭受虐待的重要贡献。2002年到爱尔兰考虑时所收集的信息表明，监狱的医生对犯人身上伤情的记录，通常是不准确的，包括在刚入狱时的伤情记录，而且，有关犯人的陈述很少被记录下来。因此，欧洲防止酷刑委员会（CPT）认为在对新入狱的犯人进行体检后的记录应该包括以下内容：

- 1) 与体检相关的人所做的陈述（包括对健康状况和对虐待事实的描述）*
- 2) 根据全面的检查对客观健康发现的描述*
- 3) 医生根据上述两条所做得出的结论*

——欧洲防止酷刑委员会到爱尔兰的考察，2003年³。

减少审前犯人的数量

一个国家审前被拘留者的数量受若干因素的影响。审前监狱受到警察和公诉行为介入。警察逮捕嫌疑犯，然后将其拘留。接下来，有一些拘留者被判罪，送到监狱中服刑。

如果一个警察的表现根据他们逮捕的嫌疑犯数量来衡量，而不是他们对公共安全的综合贡献，那么警察可能会花更多的时间来逮捕情节较轻的罪犯，而不去抓捕那些罪大恶极的犯人。在腐败严重的国家，有钱的嫌疑犯就可以花钱来避免审前拘留，而那些没钱的嫌疑犯就只能被拘留了。而另一些国家，只有那些能支付得起从监狱到法院交通费用的人才能接受审判，而那些没钱的被告就只有长时间地呆在监狱里了。

旨在缓解该国过度拥挤监狱状况的法令本来已经由俄国议会一致通过，但是在星期三当上议院注意到了总检察官最后一分钟的抗议后，这一法令的进程又停了下来……总检察官Vladimir Ustinov给联邦议会发言人Yegor Stroyev写了一封信，在信中，他强烈要求Yegor Stroyev和他的同事停止通过该法令。Ustinov的委托代表亲自来到联邦议会，告诉会议代表们这个法令“会为社会带来非常危险的后果”。检察官说这部法令中他们所反对的部分是把审前调查被拘留者在监狱中拘留的时间限制在一年之内。现在，经总检察官批准后，在案件被审判前，调查员可以让被告在案件被审理前在监狱中拘留一年的时间……，星期三的法令预计将会使在押犯人数减少200,000到300,000……杜马立法和司法改革委员会的前代表Viktor Sheinis说：如果给调查员更多的权力放手去干，如果他们可以采用更严厉的惩罚，他们的工作干起来就会容易的多。

——Sarah Karush, 《警察官的抗议阻止监狱法令的通过》，2001年⁴。

减少审前拘留人员数量以及缩短花在拘留上时间的措施可能会遭到相关各方的强烈反对：

- 警察不喜欢看到刚被逮捕的人第二天就被保释出来了
- 检察官有时把审前拘留的时间当作开展调查的机会以及让犯人招供的机会
- 民主国家的政治家可能担心公众缺乏对大量释放被告这一行为的理解或者社会或临国公众的理解

另外，过度拥挤审前监狱条件的压力可能会导致被告控诉这一过程的不合法性并且得到了转移到好一些环境中的机会。

一个最重要的因素是谁做出拘留嫌疑人的决定。在前苏联各国中，这一决定是由检察官做出的。俄罗斯从2002年启动的刑法改革已经将检察官的这一权力转移给了法官。这一改革结果曾经持续减少了审前被拘留者的数量，从2000年的282,000人减少到了2004年8月的141,000人。

限定审前拘留的时间。某些国家已经开始采用审前拘留的时限，要求案件在一定的时间内必须进行审理。如果没有在规定的时间内审理，并且也没有正当的理由，那么必须释放审前被拘留者。

1997年在保加利亚，刑法修订补充条例颁布实施，这部修订案规定，绝大多数犯罪的审前拘留时间不超过一年，严重刑事犯罪的拘留时间不超过两年。还押监禁的原

因也进行了限定，在不到一年的时间里，还押的数量从3,962减少到了2,973。

——国际刑法改革组织《在押犯人的数量》，1999年⁶。

禁止对轻微犯罪实行审前拘留，除非嫌疑人有可能逃跑、会干扰证人或者会继续犯罪。

通过任命更多的法官、加速法院的审判过程、增加法院的审判时间，来**缩短审判前的时间**。

在外国援助机构的资金和技术支持下，在乌干达首都坎帕拉政府在马萨卡辖区内制定了“连锁计划”。开发这项计划的目的是“想证明乌干达刑法制度中各项职责、职能和活动更大程度地整合与协调所产生的效益”。通过审查陈积的案例，审查人员发现这一体制迟延的根源以及缩短审前拘留的根本。

1998年，乌干达法院陈积了大量的刑事和民事案件。例如，在其中一个法院中，九个月的时间里只判决了一例案件。由于这种惊人的迟延，最后任命成立了由警察、鉴定部门、检察院、监狱和法院代表组成的案件管理委员会，很快就按月召开了委员会会议，因为很明显，较差的沟通是法院长期迟延的主要因素。现在“案件管理委员会每月例会都要定期召开”。他们按照“固定的进度来执行，详细地做了会议记录，并且分发给包括咨询委员会等所有的与会人员。”同时，各机构的代表还提出了解决法院迟延和案件堆积的建议。

——国际刑法改革组织，《良好实践》，2003年⁷。

审查审前犯人拘留状况的合法性。在有些司法体制中，大量审前犯人都被非法拘留的或者拘留的时间已经超过了他们所犯罪行而应该被判处的刑期。审前拘留的合法性可以由来考察的法官、律师或监狱人员来审查，法院可以要求释放那些已超过法律允许的拘留时间的人。

在印度的比哈尔邦，司法官员会定期视察监狱，审查安全并现场发布命令，这些“营地法院”只处理涉嫌“小偷等判短期监禁”的案件。

在建立营地法院之前，有12,000名审前犯人被关在比哈尔邦的各个监狱中，等待对他们轻微犯罪的审判。在当地高级法院“命令拘留所当局组织营地法院来快速处理微小案件时”，许多人“被拘留的时间已经远远超过了对他们的判决”……“司法长官和各区的执行官”负责营地法院的审判。在每次开庭之前，当地监狱的负责人都要提交一份可参加庭审的犯人名单。

比哈尔营地法院每个月的最后一个星期六都要传唤犯人。营地法院对于减少“简单可保释的刑事案件以及其它具有刑事性质的缓解处理的案件”的数量发挥了很高的效率。例如：整个比哈尔邦的营地法院在一个星期六就能够处理至少5,383例微小刑事案件。

——国际刑法改革组织，《良好实践》，2003年⁸。

其它审前选择方案

如果要想尽可能地避免审前拘留，就需要采取措施确保被告在审判前不会逃跑，也不会对审判造成影响而导致不正确的审判结果。审前拘留的替代方案包括以下三点：

保释：法院以某些必须遵守的条件为前提，可以释放被告。有时候在提供担保人时也可以保释被告。先向法院支付一定数量的保证金，如果被告不出庭接受审判，那么这些保证金就被没收。

报告警察局：被保释的嫌疑人，必须定期向警察局报到。如果他们没有这样做，就会被再次逮捕并被拘留。

斯洛文尼亚审前拘留的替代措施

- 法院会约束被告在未经法院允许的情况下不得潜逃或离开他的居住地。
- 法院规定了被告必须避免接触的人和地方。
- 法院可以决定被告必须定期到指定的警察局报到。
- 被告可以自己或由别人来担保保释。
- 法院可以命令被告呆在家中。

——Vivien Stern, 《中欧和东欧以及中亚开发的监狱替代措施》，2002年⁹。

其它措施可能包括软禁、禁止嫌疑人到任何地方或者如果是少年，找一个他的负责人以及担保人。

确保接见律师

在审前拘留所里，应该安排被拘留者私下接见律师。许多国家没有资源确保每一位被控诉的人都能获得法律咨询，不能确保为每一位被控告的人在法院上指定一名律师。

菲律宾联合律师协会，是一个向贫困人群和弱势人群提供法律援助的律师组织，该组织成立了国家法律援助中心，向有法律要求的贫困人群提供帮助。

该律师协会法律援助高级副主任Victoria Gonzalez-De Los Reyes说：“目前，我们在奎松市和帕西格市启动了由联合国开发计划署资助的缓解监狱拥挤的试点项目，这个项目是去年9月启动的，我很高兴地宣布，到今天为止我们能够从两个监狱中释放42名犯人”。释放的人中有些发现是无辜的，而剩余的人已经超过了他们应受到的处罚，由于司法执行延误，已经在监狱中度过了好几个月。

——联合国开发计划署，

《针对贫困人群的需求在菲律宾开展的新司法改革》，2004年¹⁰。

由学生或大学法学院提供免费咨询和陈述或由律师助手来填补空缺。

律师助手咨询服务是马拉维和贝宁提供有关刑事案件法律援助的创新性实验。在马拉维，四家非政府组织与马拉维监狱和警察局以及法院合作向刑法司法前线的监狱、警察局和法院提供法律教育、建议和援助。这一方案从2000年5月就开始推行，共有28个受训的律师助手对84%的在押犯人进行了培训，并在四个警察局和四家法院中心提供了培训。2000年5月到2003年3月培训的结果表明，PAS已经：

- 进行了900场法律知识普及教育（PLC）课程，教育了近16,000名犯人，并且有335名以上的监狱官员也参加了课程
- 促使释放了1350多名犯人
- 引起了公共检察院、警察局和刑事登记处官员对等待审判的数百名杀人犯所处的恶劣环境的注意
- 参加了13次传统的当局听证会
- 观察了91次重大的审判

——国际刑法改革组织，《良好实践》，2003年¹¹

参考资料

1. 《欧洲防止酷刑委员会在2002年1月28日到2月4日到丹麦考察后向丹麦政府提交的报告》，斯特拉斯堡，2002年9月。
2. OSCE地区的审前拘留，欧洲安全合作组织，1999年9月。
3. 《欧洲防止酷刑委员会在2002年5月20日到28日到爱尔兰考察后向爱尔兰政府提交的报告》，斯特拉斯堡，2003年9月。
4. Sarah Karush，《警察官的抗议阻止监狱法令的通过》，《莫斯科时报》，2001年2月。
5. Yuri Ivanovich Kalinin，《俄罗斯刑法制度：过去、现在和未来》，国际监狱研究中心，伦敦，2002年。
6. Peter Vassilev，《调整保加利亚在押犯人数》，监狱在押犯人数，缓解监狱过度拥挤的措施，信息包1，国际刑法改革组织，1999年，p. 2。
7. 《降低审前拘留的良好实践》，国际刑法改革组织，2003年12月。
8. ibid
9. Vivien Stern，《中欧和东欧以及中亚开发的监狱替代措施》，宪法和法律政策研究院，布达佩斯，2002年，pp. 29-31。
10. 《针对贫困人群的需求在菲律宾开展的新司法改革》，CHOICES杂志，联合国开发计划署，2004年3月。
11. 另参见《律师援助所：监狱法律援助手册》，www.penalreform.org，律师与各资源贫乏国家合作的方式。

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 6

将监狱纳入法治框架

概要

- 监狱应该根据国际人权法以及国家法律来管理，监狱中的程序也应该符合自然公平的原则。
- 但是在许多监狱中，法律并没有得到重视，监狱、警察和司法系统中的腐败现象根深蒂固，监狱犯人之间以及监狱员工对犯人实施的暴力是普遍存在的。
- 有时候，由犯人控制监狱，由于国家衰败、特别是对监狱的忽视以及由于监狱员工没有资源来实施合法制度，所以监狱系统可能是非法的。
- 很难解决监狱中的暴力和腐败问题，但是如果能够得到高层政府的支持，确保监狱员工受到不同工作方式的培训以及独立的监督机构和民间社会团体的参与，那么这个问题也是可以解决的。
- 避免酷刑和减少虐待需要当局提供重大的物质支持并建立长期项目，来改变监狱员工的文化及工作方法。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

监狱必须守法

监狱应该根据法律法规进行管理。他们应该在国际人权法框架以及国家法律法规来运行。监狱中采用的程序应该符合自然正义。这种方法不仅仅是“赋予犯人权力”。根据法规来运行监狱当然会让犯人和他们的家属受益,但是同样也会使监狱员工从中受益,因为在一个根据法律原则运行的监狱中,员工的工作环境就会更安全,可以更满意地完成专业任务以及将他们自己的权力视为是受人尊重的员工和公民。

……法令必须服务于正义和矫正当局的行为准则,因为违背他人的意志是没有任何其它根据的;在医疗、人道主义和慈善及其它各方都是没有道理。国家强迫性的行为必须要在证明实施刑法处罚的机关和个人已经得到授权,并且是代表国家在执行,同时要注意不要超过他们的权限。

——Louise Arbour法官,加拿大,1996年¹。

在我们监狱中必须要有司法。司法不应该在将一个人送入监狱的司法体系时的监狱门口终结。它一定要伴随着犯人进入监狱,进入牢房以及进入他在监狱生活的所有方面。

——Lord Woolf,英格兰和威尔士,1991年²。

犯人有权享有他们未被法律临时剥夺的、可能与他们被安置的情形不一致的所有人身权力以及人格尊严。当然,监禁必然对犯人的人身权力以及自由造成了很大的影响……尽管如此,他们仍然拥有很多不可侵犯的基本权力,如果这些权力遭到侵犯,他们有权要求法律赔偿。

——Sachs法官,南非,1999年³。

但是,许多监狱仍然是违法的、腐败的地方。暴力和强者的统治在监狱中非常普遍。在有些国家,当局把监狱看守控制权交给了犯人,而员工只维持周边的安全和确保提供基本的服务。同时,强壮的犯人管理监狱,或者监狱变成了不同帮派或群体之间的战场,而那些瘦弱单薄的犯人总在担心他们的生命朝不保夕。当违背命令或发生严重的暴力事件时,监狱员工就打电话给警察局或其它武装部队以暴力方式来平息暴乱,或者他们自己采取残酷的暴力方式,例如有时用枪来平息暴乱。

象牙海岸的一座监狱因缺水引发了一场暴乱,至少有四个人在暴乱中死亡,若干人受伤,一位官员说。

星期二早些时候在主监狱发生了暴力事件……该国的高级监狱官员对路透社说,犯人因供水被切断,实行定额供水被激怒……监狱局长Francois Guei向路透社透露,安全部队击毙了两名犯人以平息暴乱。“现已证实有四人死亡,八人受伤,有些犯人逃跑了,但逃跑的犯人数量目前还不清楚”他说。

有两个是用子弹击毙的,而另两个可能是用砍刀致死。”

——BBC新闻,《象牙海岸监狱暴乱,四人死亡》,2004年⁴。

监狱中违反法律的原因

监狱中违反法律是由于以下几种原因：

- 他们反映了监狱外的社会的违法性。
- 他们是被公共管理忽视的部分，没有选民对将监狱纳入法治框架感兴趣，也没有人关心犯人缺乏正当待遇和人性化待遇。
- 监狱严重缺乏资源，员工决定把管理监狱的权力交给强壮的犯人，让犯人团伙自己争权。
- 员工没有经过适当的培训

所有过度拥挤的监狱，特别是由未经培训或不受监督的员工来管理时，就非常可能会违反法律，甚至在公共管理标准很高的国家，也是如此。

腐败是违法的症状

所有的监狱系统中都存在腐败的可能。只是东方和西方、发展中国家与发达国家、管理有序的监狱系统和管理无序的监狱系统中程度不同而已。当大多数人都违背意志被拘禁、不能得到正常的货物和服务并且在相对较少的监护人照顾时，很难防止腐败。有些犯人自己可以得到大量的资源，并且在监狱系统中，员工的工资水平都很低，并且在正式员工编制和职业框架之外工作。

腐败可能发生在以下环节：

- 个别犯人与监狱人员之间
- 监狱管理者与犯人之间
- 与外部个人或团体之间相互作用
- 负责采购供应品的监狱管理机构
- 可做出某些腐败决定的司法官员，例如有关假释犯人的决定。

美国

两名联邦矫正官员被控告接受贿赂，向Allenwood安全标准最低的联邦监狱走私低温精子器械，致使这些罪大恶极的犯人令他们在监狱外的妻子和女朋友怀孕。还有一名官员被指控以一定的价钱从秘密档案中偷了文件提供给犯人，这些文件中除其它事情外，还详细描述了一个罪犯受害人的信息以及根据法院记录的指控他的证人信息。

——ABP新闻，《美国》，2000

几乎监狱生活的每一个方面都存在着腐败交易。监狱员工可能要求犯人为他们本来有权享用的生活基本必需品而付出代价，例如食物、医药、通过探望与他们的家人见面、写信、打电话或找医生看病的机会等。

有些腐败横行的监狱体系根据监狱员工和犯人之间对“价格表”的共识以及各种住宿、食物和使用设施的当前价格，试图维持一种管理水平。

在多米尼亚共和国，有本叫《司法公报》的杂志出版了犯人在监狱生活各方面要向监狱支付的当前价格表，如食物、空调、房间、雪茄、威士忌、药物、保护、枪支、看医生的授权、获得有条件释放的表现良好的证书。

——Candido Simon Polanco, 《El Negocio penitenciario》, 2002年⁶。

有钱的犯人可以向监狱员工支付一定的价钱，来获取更好的待遇，例如获得条件较好房间中的某个床位、入住条件可能比主监狱好的监狱医院或者被转移到其它地方的好监狱。

员工还可能与罪犯串通一气从事违法活动，例如提供毒品、允许犯人离开、返回监狱或协助犯人逃跑。

支付的代价可能是钱也可能是性活动。女犯人和少年通常是性侵犯的对象，有时也会反过来享受性生活。因为在监狱里生存需要钱，没钱的犯人就要通过为卖淫来挣钱。

腐败的原因

许多监狱员工的工资待遇很低，他们的生活条件并不比监狱中犯人的生活条件好多少。监狱管理者也是腐败组织的一分子或者他们即使知道腐败也无力阻止，因为监狱看守可能会对试图改革的监狱管理者施加残酷的报复。怨恨的看守人很容易促使发生骚乱，这样就反应出监狱的管理，并且会令他们的政治庇护者陷入很尴尬的境地。

有些地方，腐败的风气在整个国家都很盛行，而监狱只不过是这种风气的一部分而已。

监狱工作的性质就是监狱员工依赖于相互的支持和保护，特别是在紧急时期。犯人也依赖监狱员工为他们保障安全、享受与外界的服务和通信。这种关系很可能会挫败那些想要向管理者或外部机构报道这种不正当行为的勇气，因为那些疏远同事或他们监护人的人的后果是显而易见的。

——研究和预防部，《昆士兰监狱产业：腐败风险审查》，2000年⁷。

如何将监狱纳入法治轨道

要将监狱纳入法治轨道并不容易。将曾经转移给犯人的控制权再收回必须要有决心、策略和资源。在任何情况下要根除由来已久的腐败都是一个复杂的过程，但是监狱还表现出特殊的问题，因为监狱是封闭的，约束犯人与犯人之间以及看守与看守之间的群体风气就暴露出了风险，并且如果犯人也利用，那么公众可能就不关心这一问题了。要改变酷刑和虐待的文化是一个长期的过程（见监狱改革指南8）。

要想使监狱变成一个受法律约束的机构，必须要采取以下行动：

- 得到这一系统最高层的支持
- 提出实际需要改革的具体内容

- 要采用使员工觉得实际并使他们感觉安全的方式
- 建立对该系统的独立监督和审核机制（见监狱改革指南11）

掩饰真相的危险

在监狱普遍违反法律和人权侵犯根深蒂固的国家里，确保能够引进真正的监狱改革项目，项目并不是为了给外部竖立国家好的形象以及遮掩人权侵犯的遮羞布，确保这一点非常重要。确保项目的真实性而不只是用于遮掩的方式有以下几种：

- 寻求监狱管理局能够证明对项目真正重视的可论证、迅速的变化
- 促使民间社会组织的参与，在协商的一开始就与民间社会组织会面、与他们讨论项目、征求他们的意见、并请项目主办者邀请他们进行项目讨论
- 确保向媒体传达的有关项目的资料信息的准确性，以及确保项目不会沦为宣传国家监狱体系光辉形象的一个借口
- 需要对项目某种形式的独立评估

解决腐败问题

解决腐败问题是把法治推进到监狱这一更广泛过程中的一部分。同时需要在许多方面采取行动。

……官员……表达了他们的顾虑，如果乔治亚州的管理体制不进行变革，那么恐怕（反腐败的）努力也将是徒劳……新的领导小组……想要提高政府的薪酬，来吸引和留住有才能的专业人员。反腐败基金……将有助于提高行政部门人员的薪酬……这一基金预计将由联合国开发计划署来支配。

——Karen Madoian, 《沙卡维利政府敦促乔治亚州的反腐败运动》，2004年⁸。

解决员工的薪酬和待遇是一项重点工作。如果员工的薪酬太低，以至于从犯人那里搜刮来的钱财成为整个体系中员工生存的基本指望，那么腐败就成为了必然。但是，即使监狱员工薪酬达到了一定的水平，腐败仍然可能存在。

可以采取各种措施来解决腐败问题。

- 一种方法是将个人从事腐败活动的机会降低到最小，例如定期将员工从监狱的一个部门调到另一个部门，这样就很难与其它员工或与犯人建立腐败关系。但是，这种做法也有它的弊端，那就是有可能破坏了积极良好的工作关系。
- 可以在一个国家的监狱里安装闭路电视摄像机，作为监视员工与犯人之间活动的实验。
- 当员工上下班时敏感地采取搜查员工的措施，可以有效地帮助员工防止从其它员工和犯人处带走或带入非法物品的行为。
- 在监狱的财务部门引进无现金制度可以降低现金消失的可能性。

- 保护揭露腐败行为的人非常重要。
- 设立腐败热线也是一项有效的措施

在里约热内卢，一个国家监狱新长官向所有的犯人发放了一本手册，手册中规定了犯人无需支付任何代价就可以享有的权力，从而防止监狱看守向犯人索要钱财。

——ICPS任务报告，2000年

减少犯人之间的暴力行为

解决监狱中的暴力也是一项重要任务，要解决暴力问题可能需要改变整个监狱体系的文化。在忽视了整个文化失败的情况下，解决具体暴力事件所采取的措施本身就构成了对人权的侵犯，例如：

- 以暴力应对暴力。
- 在不处罚作恶者的情况下，将暴力受害者的犯人隔离起来或者关在一个限制自由的空间里。
- 不按照合理程序处置那些认为是作恶者的犯人，或者将他们长时间地孤立隔离，没有任何上诉制度。

- 建设极度安全的专用设施，将犯人置于这种有害心理健康的极端条件下。
- 采取一些限制自由的刑具，如枷锁和脚镣，这是国际文件和标准严格禁止的。

虽然可能有必要采用一些有限的隔离（需按合理的程序，并赋予上诉的权力）以及设立一些小的专用房间，但是使监狱变成一个安全的地方和减少犯人之间的暴力应该通过实施整个制度改革计划来实现。

解决团伙问题

监狱中团伙是一些国家的普遍问题。在大街上的团伙当一起被监禁时，在监狱里会继续他们的活动，加入一个团伙就成为犯人生存和防止暴力的必然条件，团伙之间的战争也就成为了监狱生活的一个特征。

解决监狱中的团伙问题通常需要采取以下措施：

- 尽量将团伙领导分散在不同的监狱里
- 将团体成员隔离开来，只有脱离团体关系后，才允许回到正常的监狱
- 采取教育措施来瓦解团伙文化并形成另一种风气
- 促使民间社会团体解决社会中的团伙问题

官方称，萨瓦多尔的监禁团伙成员在两家监狱的联合暴动中挟持了100名人质。据说，罪犯挟持的人质都是探视的人和监狱员工。他们的要求还不明确。

在萨瓦多尔附近的科胡特佩克，大约有60名妇女、6名男子以及3个孩子被控制。在距离首都150公里（90英里）北部查拉特南戈，人质数量大约为40人。一位官员称，在探望时间结束时朋友和亲属正要离开监狱，这时Mara18帮的团伙成员破门闯入。

上个月，在萨尔多瓦的爱斯珀兰莎监狱涉及Mara18帮的成员的犯人群殴时，有31个人死亡。

——BBC新闻，《萨尔多瓦监狱团伙挟持人质》，2004年⁹。

消除酷刑和减少虐待

在一个封闭的环境中，当一个群体被另一个群体完全控制时，就有可能发生群体酷刑和虐待。监狱更是这种酷刑和虐待的温床，因为犯人是带有污点的，监狱员工可能认为社会期望他们对他们所控制的人实施虐待。在管理最好和最透明的监狱系统中也有可能存在虐待。在虐待盛行或成为惯例的制度中，消除酷刑和减少虐待可能是一个长期的过程。要减少虐待必须从管理当局的决策开始，管理当局要有意改变这种状况，并且必须要采取行动，并将这种意图向监狱员工传达。

第一步首先要制定和广泛传播监狱服务应该执行的道德基础的宣言。

这种传播可以通过以下方式来实现：

- 张贴海报
- 向员工发放载有主要信息的小卡片
- 为每一位员工制作小册子
- 在所有员工大会上传递这一信息

首先宣言需要在监狱中广泛传播，这样犯人就可以认识到并且当来访者来参观和探望时也可以看到它。

在监狱系统中最封闭的部分以及孤立或惩罚室以及脆弱犯人及危险犯人被关押的地方，虐待的危险性尤其地高。改善监狱隐蔽部分的条件，确定允许剥夺程度的明确制度是首先应该采取的有用措施。

有些监狱系统中在极端紧急的情况下允许使用枪支和所有武力。国际人权文件中对执法人员可以采用武力的情况有明确的规定，并规定应该进行有关这些标准的培训。暴乱和暴动通常发生在暴力非常严重的监狱系统中，而暴乱的影响可能会持续数月，有些犯人就又被整天锁在牢房中，或遭受其它形式的虐待。独立的监督在这时可以发挥重要的作用（见监狱改革指南11）。

绝不应该利用一个犯人的表现作为其它犯人的训诫榜样。

研讨会对罪犯看守人的职位进行了热烈的讨论……这一职位通常是由具有良好表现的犯人来承担的，将这一过去本来是由看守人承担的责任赋予了罪犯。据监狱员工介绍，这不仅仅可以作为对承担这一职位的罪犯可能被减刑的鼓励，而且还有助于减轻监狱员工的工作负担。监狱部门经常是人力不足，指定罪犯作为看守人的制度也确实被证实有助于解决基层人员短缺的问题。这一观点……受到了其它人的质疑……有人指出……罪犯看守人都常作为监狱当局的侦察员，滥用职权来恐吓其它的犯人，因此严重侵犯了人权。

——国家人权提案，《关于印度波帕的研讨会的监狱和人权报告》，1998年¹⁰。

从系统外部改革

将监狱纳入法治框架取决于在这一体系中管理和工作的人的文化变化。同样，外部影响也是非常重要的。法律机构和努力促使法院确保到底法律要求是什么的民间社会组织，他们的工作会有助于监狱改革的进行。

参考资料

1. Louise Arbour阁下，《金士顿女子监狱某些事件调查委员会》，加拿大公共设施和政府服务，渥太华，1996年，1996, p.179。
2. 《监狱暴乱，1990年4月：首席法官沃尔夫勋爵（第一部分和第二部分）和他的Stephen Tumimi法官（第二部分）的调查报告》，HMSO，伦敦，1991年，1991, p.373。
3. 《八月和另一届选举委员会和其它1999 4 BCLR 363 (CC)，对南非犯人权力的抗议中：新出现的方式》，Sufian Hemed Bukurura博士，国际刑法改革组织，2002年，pp. 372-373。
4. 《象牙海岸监狱暴乱，四人死亡》，BBC新闻，2004年11月3日。
5. www.abpnews.com
6. Candido Simon Polanco，《El Negocio Penitenciario》，司法公报，第125期，2002年1月25日~2月8日，pp. 10-12。
7. 《昆士兰监狱产业：腐败风险审查》，调查和预防部，刑法司，布里斯班，2000年，p.1。
8. Karen Madoian，《沙卡维利政府敦促乔治亚州的反腐败运动》，2004年2月2日，欧亚观察报道，2004年11月22日。
9. 《萨尔多瓦监狱团伙挟持人质》，BBC新闻，2004年9月24日。
10. 《关于印度波帕的研讨会的监狱和人权报告》，国家人权提案，德里，1998年4月25~26日。

KING'S
College
LONDON

**国际监狱
研究中心**

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



**英国外交部
伦敦**

监狱改革指南 7

对监狱实行民事化管理：

非军事化

概要

- 极权主义时期的一个遗留物通常是在军队或警察控制下的监狱体系，它被视为是国家安全机器的一部分。
- 国际人权文件的一个基本宗旨是监狱应该是一个平民机构、应该在教育改造的原则下运行，并且应该将犯人看作公民而不是敌人。
- 监狱改革的着手点必须是从将由警察控制的监狱转变为由民事权力管理的民事机构，使其成为政府的一个独立部分。
- 审前拘留的管理应该从警察局中独立出来，确保审前拘留不被用作警察办案的一部分。
- 将监狱的行政控制从军队或警察局转出可能会引起争议，例如有些监狱人员可能会失去一些效益，并且觉得他们的地位降低了。
- 控制权的转移只是根据人权原则将监狱体制平民化的第一步。
- 立法改变、态度改变、培训计划以及详细的人员重新配置也是有必要的。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

监狱是民政当局的一部分

最基本的监狱改革是将监狱的行政管理责任从由军队和警察控制转变为民事控制。在极权主义政权下，犯罪通常是与持不同政见相联系的（或者归类为持不同政见），镇压不同政见的武器同时也用来对付非政治犯罪。当这种极权政权走向灭亡，所有这些政治犯都被释放的时候，警察和部队通常期望继续对付刑事罪犯和审前被拘留者，因为这就是他们一直以来所从事的工作，而且也没有任何其他供他们服务的结构，因此改革监狱制度就成为了向民主转变的一个关键部分。

监狱制度在二十世纪五十年代是军事化的，那时的监狱看守都采用军事制服和军队等级制度，并且采用罪犯劳工来发展国家、修建道路、港口和从事采矿工作……自从二十世纪六十年代以来，刑法制度一直被广泛采用拘留那些没有审判的犯人以及犯有与种族隔离对抗有关的罪行的犯人。在种族隔离的政治制度下，监狱的主要目的就是让那些犯人与社会隔离。

——Amanda Dissel 和 Stephen Ellis, 《改革和停滞：南非监狱的转变》，2002 年¹。

民事监狱制度的要求是国际人权制度的核心，这就要求：

- 刑事犯罪应该被作为民事审判制度中所包含的合理保护程序的一部分进行处理。
- 作为民事司法制度的一部分，监狱应该由民政权力来运行。
- 监狱制度的目的应该是改造教育。
- 被拘留者应该保留所有权力，而不应该因为他们被监禁的事实，而被剥夺这些权力，并且，在他们被监禁的时期，他们应该象自由公民一样地生活。
- 监狱和有关监狱的信息不应该是国家秘密，而应该公开地被其它独立机构监督和监视，比如某些形式的议会审查以及民间社会团体的介入。

如果不符合这些要求，监狱就不适合实行军事管理。军队的任务是保卫社会不受外来敌人的侵略，以及帮助解决内部紧急情况，但是犯人不是国家的敌人。

将监狱的行政管理和控制归为负责警察、内部安全和象移民控制等其它功能的机构中也有可能危害民事监狱制度的民事性质和人权文化。

刑事诉讼和拘留嫌疑人的功能现在是由同一个机构来执行的，即内政部，毫无疑问，内政部对拘留罪犯比确保遵守所有的合法保护措施更感兴趣，我认为，这就是出现以下问题的原因，即在决定内政部应该管理审前拘留设施时存在的主要问题是：哪一个是我们的重点：罪犯拘留的利益？还是公司的权力和自由？

——Pyotr Posmakov, 司法部监狱委员会主席，
哈萨克斯坦，2003年²。

警察和军事职能从监狱管理中分离出来

将负责警察的部门和负责监狱管理的部门明确区分开来，这一点非常重要。警察通常负责调查刑事案件，逮捕罪犯。一旦一个人被拘留或逮捕，他或她应该尽快出现在司法机关，随后应该被遣返回监狱监禁起来。

警察和调查机关不应该将审前拘留用作是案件调查的一种工具或者强迫犯人承认他们被控诉的罪行的一种方式。这一论据也不应该被内政部用作继续控制审前监狱的一个理由。

一个东欧国家负责监狱系统的副部长最近称，他的监狱的基本职能就是“解决犯罪”。这种态度的一个很好的例子就是在监狱中工作的“具体动作的员工”职责。他们是警察调查案件过程的一个不可分割的部分。他们的职责是与办案的警察一起合作来侦破审判前被拘留的人员的案件。

——ICPC 任务报告，2000 年。

鼓励这种转变的另一个原因就是下面这一事实：一些国家的警察实际上就是军队，他们拥有军队的官衔、以军队的结构进行编制、在政府要求时有义务作为内部军事部队来执行命令。这与监狱人员应该具有民事服务地位的要求不相符。而且，这样就很难拥有一个经过职业训练的监狱员工。

当监狱系统成为警察结构的一部分时，分配到监狱中工作就可以被看作是一种惩罚或者非正式的惩戒。被派到监狱中工作的警察通常都是那些未能很好地完成其它警察任务的人。另外，由军队或内部民兵组织运行的监狱可能经常使用新招募的士兵来充当监狱员工。这些年轻的士兵几乎不了解监狱这个复杂的世界，将会做一些他们认为可以过安静生活的事。这种安排的另一个后果就是大多数员工会在短时期内发生变化。

建立民事监狱制度

在任何一个民主社会中，在监狱里工作都是一项公共服务。监狱是与学校和医院一样的地方，应该由民事权力来运行，其目的是服务于公共利益。监狱当局应该对在任的议会负有一定的责任，并且公众也应该被定期告知有关监狱状态和未来规划的信息。政府部长和高级行政管理者应该明确，他们非常重视监狱员工所做的工作，并且公众也应该经常被提醒监狱工作是一项重要的公共服务。

——Andrew Coyle, 《监狱管理的人权方法》，2002 年³

一些国家由于变成了民主国家，最近正在建立民事监狱制度。这样做的方式取决于文化、政治传统和经社会经济水平。例如，在东欧国家的这一进程很可能与拉美国家和加勒比海国家的进程不同。

联合最低标准规则，第46(3)条：

(为确保实现上述目标)，应该指定专职的人员作为监狱的专业官员，并且要确保只有在品行端正、高效和身体健康的情况下才能保证其民事服务的任期。

欧洲监狱条例，第54 (2)条

应该指定长期从事监狱工作的专业员工，只有他们品行端正、高效工作、生理和心理健康以及拥有一定教育水平，才能长期担任这一职务。

欧洲警察道德规范，建议(2001)10，欧洲委员会的部长理事会

应该明确区分警察职责、诉讼职责、司法职责以及矫正系统的职责。

前苏联国家的经验

向非军事化的转变是前苏联国家自从二十世纪九十年代司法改革进程以来的一个重要部分。欧洲委员会对申请加入该委员会的国家提出的一个要求就是监狱体系的管理应该从内政部转为其它合适的机构，通常是司法部⁴。这一程序在二十世纪九十年代初以来加入欧洲委员会的几乎所有国家中都是完整的。

在许多国家，开始时受到了相关各方的强烈反对。而其中一些国家，内政部反对失去政权的一大部分。公诉人和其它人害怕调查罪犯和审判的任务变得更加复杂。许多国家的司法部以前是一个几乎没有什么权力的小部门，所以也有人担心将会减少预算和影响。

在俄罗斯，监狱的管理权是在1998年从内政部过渡到司法部的。这曾经被当作是该地区的一个典范，因为它被当作刑法改革这一更广泛项目的一部分，而不是一项孤立的变化。

在哈萨克斯坦，监狱和罪犯殖民区的管理权在2002年1月移交给了司法部，但是审前监狱的管理权仍然由内政部掌控。只有在紧张的政治活动之后，在2003年底才决定将审前监狱的管理权才移交给了司法部。

在乌克兰，政府发现了一个折中的方法，即设立了一个新的刑法执行部，直接向总统办公室汇报，独立于内政部和司法部。

脱离军队、警察或内务部的控制

将一项责任从一个部门向另一个部门的移交的实际过程通常都是不费什么力气就可以实现的，至少在纸面上是这样，只要通过了新的立法就行。这将会明确确定组织目标。转移责任的行政过程从人力、管理和财务方面讲都相对直接一些。一般还是同一批人继续在监狱中和国家管理机构中工作。唯一的区别就是他们是向司法部负责而不是向内政部，如此而已。

有时候，有人认为这种管理权的移交本身就足以实现非军事化的过程，而事实上并非如此。这只是创建民事监狱制度进程的第一步。

不完美的非军事化

除非是很彻底激进的改革，否则名义上转变为民事当局的系统仍然会保留大部分的军事化特征。例如：

- 员工仍然具有军队官衔，仍然保留招募军队人员的条件。重要的是，他们在对待他们的工作以及对待犯人时仍然保留军队风气和态度。
- 有些监狱体系仍然保留与警察具有密切联系的专门部队，在发生民事骚乱或其它紧急情况时，可以调遣专门部队来承担军队的职责。
- 管理层的监狱员工几乎没有控制他们预算或员工资源的权力。
- 员工培训仍然进行大量的传统军队式训练，如行军、训练和培训使用在监狱管理中永远不会用到的各种武器。
- 对员工进行的人权和犯人改过自新的培训课题是增加到了现有的培训课程中而不是取代了那些不再适合的课程。

员工对从军事化模式到民事模式转变的反应

这一过程中存在许多复杂的元素。对于许多监狱员工来讲，这种变化更多地增加了员工的情绪和更多的忧虑。他们的主要顾虑是这将涉及到主要的文化变化，这种变化将直接对许多员工及其家人的生活产生不良影响。他们担心的事情是多方面的，包括以下几点：

地位

在几乎所有的社会中，监狱员工的职位地位都较低。在一些国家中，与军队或警察的密切关系有助于弥补这种较低的社会地位。许多员工认为，将监狱转变为民事组织将会降低他们的地位，为此，他们抵制这种变化。因此，代替现有结构的任何其它结构，如果不能提高监狱员工的社会地位，必须要确保他们的地位至少要与他们以前的社会地位相同。

成为公务员

取代军事结构的是民事结构。监狱员工将会担心他们被剥夺了准军事职责，而这曾被他们视为他们的职业骄傲，现在要变成一个在官僚机构中工作的行政职员，还要受到各种民政限制。

利益损失

在许多国家中，军人和他们的直系家属可以享受到各种福利。而民事的公务员则不

能享受到同样的福利。失去这些福利会对监狱员工和他们家属的生活标准和质量产生不利的实际影响。

实施民事模式

如果监狱局要想成功地转变为民事模式，那么必须要向涉及到的各级人员明确传达一些信息。一个现代、职业的监狱服务结构是非军事化的产物，是有别于军事结构的。但是，这并不意味着他们必须要转变为一个民事行政官僚机构，向员工保证这一点非常重要。监狱需要是一个有严格公平纪律和明确职权的地方。民事监狱服务仍然会是一个有纪律的机构。可能仍然会存在等级结构，也可能监狱员工仍然会穿某种形式的制服。但是，它将会有一些不同的衡量标准，因为它是与司法程序和民间社会的其它部分密切相关的。

以下元素需要加以考虑。

聘用的条件

一些国家中，军人拥有某些特权。例如：军人和他们的直系亲属拥有免费住宿、国内免费乘车、免费医疗以及免费节日住宿等待遇。他们还可以在值班时拥有免费的工作餐，在相对短期的聘用时间后可享受特惠养老金待遇。在军队的监狱系统中，员工有权享有全部或部分特权，而这些特权加起来可能比他们的薪酬更重要。

在将监狱转变为民事监狱系统时，应该将这些聘用条件考虑在内。不能认为这些聘用条件只是一些不需要任何代价就可以被剥夺的特权。任何变化都要重新协商，确保满足监狱员工的合法期望。这可能需要额外的资金。将监狱中的工作重新定义为一项基本服务，并辅以警察和消防队员的级别，是解决这一问题的一种方式。

日常工作模式

军事模式的轮班制度可能要求员工连续工作几天，然后再休息几天。这种模式也可能是员工连续工作24小时，然后再连续休息三天。这种模式可以让员工有时间做其它的兼职工作来弥补他们的低收入。在一个专业的监狱里，这种工作模式是不允许的，但是，要改变这种模式可能需要深入细致的协商。

财政

有时候存在着一种误解，认为从军事结构向民事结构的转变将会导致整体支出的减少，但这是几乎不可能，原因是多方面的。第一，整体的薪酬预算由于上述原因只能增加。在军事结构中，一名员工可在不增加任何工资的基础上，被命令尽可能长时间的工作。因此，军事结构中的许多监狱员工工作的时间很长，每天的工作小时无法预料。在民事结构中，超过标准工作星期的员工，通常可得到额外的报酬。或者有必要招聘新员工来确保员工不用加班工作。

在一些国家里，内政部、警察或其它机构的部队保卫着刑事设施的周边安全。这可能存在着一些历史原因，但是，有一条现在的原因可能是监狱当局没有财力聘请自己的员工来承担这项工作。因为这些部队经常是被招募来从事义务国家服务的，不可能将从事这项工作的资金在这两个部门之间进行转换。

必须还要记住一点，在许多国家中，内政部和警察的财政预算很充分，他们可以比司法部得到更多的资源。当监狱管理的责任移交给司法部后，有可能其中一部分预算会被缩减。

转变为民事结构的方式

修改法律

为职业监狱局创建新组织结构和人员结构需要修改法律，特别是如果现有法律法规是专门为军事组织而制定时。

精心准备

将监狱制度从军事模式转变为民用模式涉及到复杂的组织变化、精心规划和对所有有关问题的综合分析。国际或地区会议、研讨会和学习考察都可以提高对这些问题的意识，但是这些并不足以实现所需的根本态度转变。态度的真正改变必须来自于组织内部。

多米尼亚共和国是在1978年转变为民主共和国的一个国家，过去监狱是由警察或军队掌控的。为了协助将军事模式的监狱转变为民事模式，确立了一个项目。指定了两个“变革代理人”，一个是大学的教授，另一个是高级监狱长官。他们利用最少的资源，于2003年12月建立了一所监狱培训学校，来培训民事监狱员工。第一批430名受训人员被安排到一个监狱的新楼中开始了民事化进程。另外四家民事化运作的监狱也在规划筹备中。作为进程一部分的其它活动包括所有在监狱中工作的志愿者召开了第一次集体会议，确保他们能够与新系统一起合作，还有两所重点大学的法学院举办了演讲活动，激发教师和学生作为志愿者、讲师和其它角色对在民事监狱中工作的兴趣。

——ICPS报告，2004年。

经验表明，必须提供国际专业知识来实现必要的转变，并且帮助一个国家将传统的军事结构监狱转变为一个提供现代监狱服务的机构。这种专业知识可以从已经完成这一转变的越来越多的国家中获得。这种支持必须是长期的，其中可能包括以下特征：

- 收集的信息能够表明具有类似历史遗留的不同国家已经取得的进展，以及其它司法区域如何解决他们所面临的问题。
- 支持制定一个新的工作模式并促使当前模式的转变。
- 评估为其它国家实现适合的结构和变革程序而提供良好实践模式的项目

现在已经有了大量完成从军事结构向民事结构转变的国家的成功经验。吸取的教训表明，变革计划的主要因素包括以下各个方面：

- 确定新组织的核心结构
- 按照国家和当地水平制定一个管理等级以及监狱系统的人员编制
- 细致地协商薪酬分配的变化
- 确保聘用条件不会降低
- 辅助人员的职业体制
- 安排员工通过代表机构表达他们的观点

参考资料

1. 《Amanda Dissel和Stephen Ellis，改革和停滞：南非监狱的转变》，国际批评，第16期，2002年7月16日。
2. 《致Colonel K. Suleimenov将军的一封公开信》，内政部，哈萨克斯坦，2002年9月。
3. 《Andrew Coyle，监狱管理的人权方法，监狱员工手册》，国际监狱研究中心，伦敦，2002年，p.13。
4. Yuri Ivanovich Kalinin，《俄罗斯刑法制度：过去、现在和未来》，国际监狱研究中心，伦敦，2002年。

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 8

监狱员和及其培训

概要

- 监狱员工对待犯人的方式是遵守人权的核心内容。如果员工没有适当正确的行为方式，其它改革措施就很难推进。但是，监狱员工培训通常都形同虚设、数量也很少或者是内容和方法不得当。
- 改变员工的态度和行为方式通常是取得监狱改革成功的最重要部分，而员工培训被认为是解决这一问题的关键。但是，没有高层管理的明确支持和确定监狱服务的明确道德框架，这种培训就不可能取得明显效果。
- 人权培训通常被看作是低成本改革措施。但是，培训的有效性取决于培训方式、培训讲师以及培训环境。
- 如果培训方式不得当，有可能会产生反作用。
- 涉及解除限制让监狱员工管理他们自己的工作、自己决策的培训是最可能取得成效的。
- 必须要重视对于员工来讲其它重要的因素，例如他们的聘用条件以及当他们的权力被剥夺时要求赔偿的权力。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

员工的顶级重要性

监狱中最重要的两个群体就是犯人和与犯人打交道的监狱员工。一个管理有序的监狱的关键就是这两个群体之间的关系，当然这个监狱首先是符合正当和人道标准的。如果监狱员工以职业的方式开展他们的重要公共服务，就需要认真地挑选员工，并要进行适当的培训。

存在的主要问题还在于员工，他们将犯人视为敌人。运输工作的安排就是一个标志，犯人必须“象狗”一样地躺在车箱地板上。这些员工需要培训。

——ICPS需求评估报告，2000年

政府部长高官和监狱高层领导的良好意愿、为每位员工制作有关遵守人权的手册或小卡片以及摘选《联合国囚犯待遇标准最低规范》的内容做成海报张贴在监狱中，都是值得肯定的方面，但是，它们本身并不会影响和改善监狱员工和犯人之间的关系。

最关键的人物是每天都与犯人接触的第一线的监狱员工。他们是那些每天早上把犯人从监狱中放出来、一天中大多数时间与犯人呆在一起、晚上再把他们锁起来的监狱员工。在他们最强壮和当他们最低落的时候，他们都会看到犯人。监狱是善意和人道的或是残忍和压迫的取决于员工对待犯人的方式。他们定期与犯人谈话，无论是以尊重的态度或是无礼的态度。他们控制着床位和牢房的分配、食物分发、家属探望、包裹、信件、电话、工作、教育、医生以及转狱等等。是监狱员工平息了潜在的骚乱或处理了人质事件，无论是通过暴力还是协商的方式。

如果监狱员工善待犯人，尊重他们的基本权力，这对于监狱管理层和政府同样尊重和重视监狱员工来说非常关键。他们也需要在一个确定合理行为规范的光明正大、公众尊重的道德框架内工作。

改进和尊重、矫正都是把人权放在了首位。犯人的人权首先从生活空间上得到了尊重，尽一切努力对待犯人时，尊重他们的人格尊严。

——韩国司法部，《韩国矫正》，2004年¹

在Jamahiriyan社会，废除了有损人格尊严和正直的惩罚……

——Jamahiriyan时代的《绿色人权宪章》，利比亚，1988年²。

英国女王监狱是通过对法院送来的人进行监护来服务于公众的。我的职责就是以人道主义方式照顾他们，并帮助他们在监禁期间以及释放后过上遵纪守法和有用的生活。

——英格兰和威尔士监狱服务使命宣言，2003年³

这是一个实现起来很高的标准。并不是每一个希望在监狱中工作的人都能够处理监狱生活的复杂性，都能达到这一要求的标准。首先，员工的筛选过程就很重要，要确保被选中的申请人能够承担监狱中的艰巨任务和职责。

员工需要进行适当的培训达到一定的职业水平。员工被任命时以及他们承担监狱中某些职责之前，必须要接受某些培训。并且，在以后的时间里，他们还要进一步培训来帮助员工掌握具体的技能。

培训对于提高员工的技能和职业作风是必须的，并且也会使员工明确高层当局也把提高监狱员工的职业作风看作是一项重要的投资。权威教育机构的正式认证可能会鼓励进行这些培训。

培训和态度转变

为监狱员工提供额外的培训通常被支持监狱改革项目的人视作改善监狱管理以及确保更好地遵守人权的最好方式之一。现在大家已经公认，监狱员工的态度是犯人可能受到什么待遇的关键，为员工提供培训和职业化发展的机会是改变员工对待工作态度的重要方式。

“监狱看守”（或者在拉贾斯坦监狱也称守卫为“巡警”）加入到了监狱服务中，因为他们与高级员工是有很大区别的：教育水平、促使他们到监狱中工作的背景也不同）。他们即没有感觉到也没有意识到经营监狱是需要有崇高理想的。对于他们来说，这只是一份工作，其中一些人认为谈论犯人的人权实在是有些小题大做。但是他们每天抱怨希望得到满足的需求和要求倒是给犯人留下了深刻的印象。这种态度和他们每天都与犯人之间有最多接触的事实通常暴露了当监狱被迫为他们所怨恨的监狱创造利益时所产生的摩擦……监狱看守/巡警是良好监狱环境链中最重要的一个环节：但是，他们的态度通常是消极的，并且他们态度成为了监狱体制被评为“积极”或“消极”的原因。”

——Rani Shankardass和Saraswati Haider，
《远离生活，生命中的创伤》，2004年⁴

因此，人权培训项目经常被作为有效、迅速、低成本地启动监狱制度改革的有效方式。甚至在资源缺乏的情况下，员工对待犯人的方式转变也能够从根本上改善犯人的待遇。即使是在破烂不堪、过度拥挤的监狱中，适当的员工培训也会产生良好的效果，例如：

- 消除了对犯人的人身暴力
- 允许犯人在牢房外呆的时间更长一些
- 减少了令人羞辱的脱光衣服的搜查以及对衣服内的搜查
- 确保HIV阳性犯人不被隔离或被单独囚禁
- 允许在处罚室中放阅读材料和提供床垫
- 允许犯人拥有个人物品，如手表和收音机
- 允许犯人组织文娱活动，如音乐会。

培训是许多系统中存在的问题

缺乏训练有素的员工是许多监狱系统中的一个根本问题。

监狱A: 员工的主要问题是他们没有接受过培训；他们不知道他们的工作是什么，员工没有职业发展方向。

监狱B: 600名监狱员工都是警察，没有接受过监狱工作的有关培训。

监狱C: 没有专业员工，没有员工培训

监狱D: 员工接受的培训很少，而且员工大部分是军队警察。

——ICPS任务报告，2000年

各国之间在培训方面的差别也很大，有些监狱对新员工提供大约两年可毕业的培训。另一些国家，如前苏联的一些国家，培训员工到毕业水平，并且从新兵及已经服过两年准兵役的民兵组织中招收一些初级员工。

在对基本员工进行培训的国家中，培训重点通常是有关法律、保安、武器使用以及控制暴乱的方法等内容。有些国家也具备职业培训学校，但是都是一些理论课程，离监狱中日常工作现实很远。

提供培训的人员应该了解他们所培训的对象。至少要有一些高级培训员工在监狱中工作，并且知道这份工作的具体内容，这一点非常重要。有些国家专门选出一些员工作为培训人员，期望最优秀的监狱员工可能花几年的时间来培训新员工。还有一些国家，当员工不再从事监狱中的日常工作或者当他们在监狱中工作了多年，需要过一种安静和不太紧张的生活时，他们会被派到培训学校去工作。

人权培训的有效性

如果人权培训进行地不得当，就不会产生什么效率，或者会起到反作用。

- 如果培训课程在没有强调监狱员工权力的情况下，要求员工遵守犯人的人权，就有可能让员工产生怨恨。如果员工的薪酬待遇很低、管理不当、不受尊重或者也得不到防止暴力和疾病的适当保护，员工的这种怨恨就很容易理解了。

- 如果孤立地谈论赋予犯人人权，而没有提到人们在一个机构中共同生活的需求或者没有理解监狱生活的实际情况，就可能导致犬儒主义和全盘否定人权信息。

- 讲述《联合国标准犯人待遇标准的最低规则》以及囚禁在单独牢房中的每个犯人的愿望对于一大家子人住在两居室里的监狱员工来说没有什么深刻的感触。

- 抽象地讲述赋予人权，而不与监狱员工处理他们的日常工作的方式接合起来，也不会产生什么影响。

在项目的一开始……我们为初级员工提供了有关人权标准以及如何在联邦法律中反映出来的充分的人权培训，每门课程都花了若干小时，对此我们感到非常满意。但是，我和我的员工很快就意识到人权培训并不只是讲解法律条款，许多年轻的新手对

法律条款的兴趣远低于实地培训。应该讲解这些条款的实际应用，例如：当搜查犯人时要尊重他们的人格尊严，并且要注意与犯人沟通时的态度。

因此，我们又设计了一个新的培训计划，在这个计划中，涉及了实地培训的许多方面，例如如何将人权标准应用于每种具体情形以及当尊重犯人人格尊严以及犯人之间也互相尊重时，员工才能更有效地完成他们的职能。

——Elena Popova，员工培训的前任主任，莫斯科监狱管理局2004年在研讨会上的讲话⁵

应该由谁对监狱员工进行人权培训？

从外部聘请培训员工的人的可信度非常重要。监狱员工可能会对外面聘请的人的讲解持怀疑态度，聘请的专家可能非常精通人权，但是他可能从来没有与一群易变的犯人在一起呆过十个小时的经验，也没有将在窗框上上吊自杀或在翻过来的床板上自杀的人抱下来的经验。最能取得培训效益的人是那些有专业经验并且有过培训监狱员工的亲身经历的人。例如到当地大学法学院进行访问也可以带来很多优势，可以让员工知道监狱工作是一个大学研究的课程、让大学的讲师了解监狱并对监狱产生兴趣，并且还可能会让大学对监狱员工提供长期的支持。

民间社会团体和人权组织的参与也会根据他们对培训课程更广泛的目标的理解以及增加自我尊重和对监狱员工的信心，而不是打击员工的信心来从中受益。

培训的地点应该设在哪里？

有时候培训的重点会放在投资建立一所监狱员工培训学校或者资助这样的学校上。其它项目的焦点放在了“培训讲师”上。也就是说只培训一小部分员工，再由这部分受训员工培训他们的同行。目前还不清楚这样的项目到底能发挥多大的作用。当然，在培训学校中向新手培训的内容很少能抵制新手被派去的监狱员工文化的反向压力。

即使是在发达国家，可能根本不了解监狱中实际情况或者了解的情况已经早就过时的培训人员向受训人所讲述的内容与受训人开始在监狱中工作时老员工所告诉他的一切通常是存在矛盾的。

在资源贫乏的国家，由员工到各个监狱去培训的流动培训单位以及利用社会上的机构，例如高等教育学院来提供高等培训，比起建立专门的监狱培训机构的效果会好的多。

有效的培训活动

培训应该与实践相衔接

人权培训通常是一项附加课程，一般是在每个月课程时附加上来的两小时时间的培训。有时候，只是列表中的一个题目，在结束了如何使用武器和防止传染病流行的培训后一带而过。可能只由外部机构聘请的人简单地讲一下，从而确定监狱管理局并没有把它当作监狱运营的一部分。

道德规范是有用的，但是只有在被有疑问的员工“提出时”才体现出来。在起草时一定要加以强调，并且对所有人进行的培训课程中也一定要包含这部分内容。

——国际透明组织，《TI资料书》，2000年⁶。

如果人权培训与培训中的每门课程都结合起来，并且在设计提高监狱员工表现的所有课程时，将人权框架作为指导原则，人员培训就会取得更好的成效。

培训应该与行动相结合

如果人权培训与监狱员工工作的实际方面以及改变受训员工所工作的具体监狱整体环境的改革项目结合起来，人权培训将可能取得更好的成效。例如：监狱中必须要做大量的工作来保证监狱的安全。象搜索房间、搜身、尿液检测以及将扰乱秩序的人关起来本身就已经侵犯了犯人的个人诚信。但是，这些有时也是必要的，可以向员工传授一些执行这些工作时不具有侵犯性的或更尊重的方式。

进行人权培训的一种方法就是记住国际人权的要求，例如：酷刑和虐待在任何时候都是禁止的，并且要求员工在他们自己的系统中解析这项义务。他们是否可以列出为实现消除酷刑和虐待这一目的而需做出的改变？员工在一开始回答时，可能会坚持在他们的监狱中不存在酷刑和虐待。通过进一步讨论，他们会意识到他们每天的日常作法已经构成了对犯人的不人道待遇，即使他们以前没有认识到这一点。

针对这样一个过程，中亚监狱系统中的员工提出了以下措施：

- 在现有的实际工作中，禁止具体的酷刑和粗俗、不人道及有辱人格的待遇和惩罚
- 精心制定培训计划，让所有员工都参加某一专题的培训
- 对被控告使用酷刑的员工采取严厉的措施
- 严格遵守监狱中的法规
- 建立独立于监狱管理局的医疗服务项目
- 向犯人提供向更高当局投诉的权力

在出台这些措施的同时，还制定了一份明确的行动计划，规定了由谁来负责这些变化、通过怎样的方式以及在什么时候完成。通过这种培训方法，可以帮助监狱员工明确人权并不是一套抽象的概念，也不是对他们以及他们态度的批判，而是将他们的工作环境以及日常工作活动转变为一种有益结果的方法。

培训应该与个人发展相结合

许多监狱系统中的监狱员工的工作被认为就是服从命令、遵守命令、开门锁门、监视走廊和牢房、随时注意暴乱的迹象。换句话说，他们只是在执行规则条例。有时也有这样的一些观点，在这样一个等级制度森严的环境中，人权方法可以通过这种等级结构来引进，员工只需要采用它就可以了，因为他们只是按要求行事。当偶尔这种方法成为一个有益的切入点时，如果监狱员工解脱严格、欠考虑的等级模式，这种人权方法就有可能在监狱系统中盛行，而且人权培训就可能与个人发展和能力建设结合起来。

如果监狱员工接受了犯人应该与正常人一样地被平等对待的前提，他们的行为就会有所改善。人权培训可以将被动服从命令的雇员转变为教师、辅导员、组织者和可发挥主观能动性的人。

由于法院和人权委员会的干预环境发生了变化，这种变化的环境迫使员工改变传统的利用权力的方式，即强制的、有偿的和指示性的权力。他们现在必须利用合法的专门权力来有效执行他们的职能。因此，就又急需进行培训来防止无助和失去控制权的失落感。培训计划帮助员工成为拥有更多权力的人……并且增加了他们的专家力量。

——Upneet Lalli博士，《人权培训计划对监狱员工所产生的效果》，2002年⁷。

如果员工能够抛弃犯人是可怕的、应该保持一定距离等传统观念，竖立信心和能力开发的方法也是必要的。如果监狱员工对他们将期望做出的变化没有信心，他们就不会进行这些变化，因为在他们看来风险太大了。因此，还需要对参加基于人权原则培训计划的监狱员工提供大力的支持。他们会遭遇许多同事的怀疑和敌对。

以前我认为我的工作只是把犯人关起来。现在我意识到了我的工作远远不止这些。我的员工将会认为我一定是洗脑了。我需要你们不断的支持。

——具有军事警查背景的拉美监狱长，
ICPS任务报告，2000年。

最好的人权培训项目是长时间延续下去的，至少应该是三年，提出培训的人应定期光顾来跟踪、支持、鼓励和坚定那些致力于培训并且经常面对大量批评的人的决心。

有关员工的其它问题

有各种各样的方式可以鼓励监狱员工、帮助他们建立能够实现他们方案的信心。例如，在有些国家，建立了奖励机制，来鼓励做出杰出贡献的员工或者为他们提供考察奖金，让他们去别的国家学习经验。

巴特勒信托是1985年成立的独立慈善机构。它评出了在监狱中做出杰出贡献的人，并给予奖励……他们在与犯人的工作过程中表现出了超群的技能或积极主动性。这些人当中不仅包括监狱服务成员……而且还有医生、教师、图书管理员和志愿者。他们的工作通常得不到认可，但却维护了犯人的尊严、帮助他们充分利用在狱中时间来学习或获得技能，为他们释放后重新做人做了准备。

巴特勒信托通过设立各种奖项，对他们的杰出努力给予了高度的认可，使获奖者继续开发和宣传他们的工作……HRH公主皇家自从1985年以来就一直是该信托的皇家赞助方。

——英国巴特勒信托⁸

参考资料

1. 《2004年韩国矫正》，韩国司法部矫正局，2004年，p.22。
2. 国际监狱研究中心任务报告，2004年。
3. 《2002年4月到2003年3月的年度报告和账目》，苏格兰和威尔士皇家监狱服务，皇家文书部，伦敦，2003年，内封面页。
4. Rani Shankardass和Saraswati Haider，《远离生活，生命中的创伤，妇女在刑法系统中的经历和呼声》，刑事改革和司法协会，古尔冈，2004年，p.119。
5. Elena Popova，员工培训的前任主任，莫斯科监狱管理局2004年在研讨会上的讲话，英俄监狱合作项目的一部分，国际监狱研究中心。
6. 《2000年TI资料书第29章：吸取的教训——进度报告》，国际透明组织，
www.transparency.org
7. Upneet Lalli，《培训计划对监狱员工产生的影响，调查研究》，英国文化协会，印度，2002年，p.35。
8. www.thebutlertrust.org.uk

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 9

给予犯人人性化待遇

概要

- 在给予犯人人性化待遇和尊重方面，世界上许多监狱与国际要求都还有很大的差距。有些监狱甚至以非常残酷和野蛮的方式对待犯人。
- 为了改善犯人的待遇，应该按照几种级别采取各种措施：例如，将监狱体系的管理机构转移到不同的部，变更相关法律，对监狱工作人员开展培训以及让民间组织参与进来。
- 给予犯人人性化待遇和以对犯人改造为中心需要在文化上进行改变。改造型体制意味着犯人能够获得教育、工作、文化和宗教活动的机会，以及在确保安全的情况下让犯人在最有利的条件下与其家人进行广泛的接触。对于女性犯人来说，与其孩子进行接触非常重要。
- 改革监狱的惩戒体制对于监狱遵守人权的要求来说非常重要，例如：可以引入透明而有效的控诉机制。
- 在监狱进行小规模的改革，例如建立图书馆或工场，可能会是非常有效的方法，因为它们能够向犯人提供一个为贫困人群和慈善机构进行工作的机会。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

未能给予犯人人性化待遇和尊重

将犯人关入监狱就意味着对他们施加了失去自由的严厉惩罚以及这种惩罚所包含的一切处罚。因此，不应该再向犯人施加更多的惩罚，更不应该向他们实施非人道和有辱人格的待遇以及精神或身体上的折磨了。《国际人权和政治权利公约》第10款明确要求，“应该给予囚犯人性化待遇并尊重他们作为人所固有的尊严。”

在世界上的许多监狱，犯人并没有在人格尊严上得到尊重，其原因很多，包括：

- 贫穷
- 监狱体系没有足够的资源支持
- 监狱工作人员、政府和社会普遍对犯人持有敌视态度
- 政府通常不太坚持国际人权文件和法律规则的要求

在一些国家，法律甚至允许一些监狱惩罚措施的存在，例如：将犯人关押在昏暗的牢房中和严格限制食物的供给等。为了确保安全或进行惩罚，可能还会使用手铐或脚镣。此外，监狱可能会强制性要求所有男性犯人都剃成光头，而女性犯人生下的婴儿在出生后必须立刻带离她们。监狱规则可能还要求，当监狱工作人员或视察人员经过犯人时，犯人必须低下头且面壁而立。同时，法律可能还不允许犯人收听无线电广播或阅读报纸，甚至只允许他们在一天中的某些时间说话。在通常情况下，监狱内除了单调的灰色外看不到任何其他颜色。

通常情况下，监狱很少允许囚犯的家人前来探视。即使在探视的过程中，犯人和其家人也可能被厚玻璃或铁格窗分隔开来。这种探视还可能发生在阴冷的、由两堵墙分开的房间中，两堵墙之间是设置有栅栏的区域和一米宽的无人区；家人站在一边，犯人则站在另一边；他们都只能通过喊叫才能让位于栅栏区和无人区另一侧的对方听见。

监狱和其他拘留场所的条件都非常恶劣，许多情况下简直就是残酷、非人道和侮辱性待遇。犯人患有严重的疾病和监狱过度拥挤现象随处可见。在西班牙镇的警察局拘留所，131个犯人被关押在最初设计只能关押46个犯人的拘留室内。此外，还有很多关于男性性侵害的报道，而有关被收容者患有精神病的报道尤其多……今年五月份，由于在2000年策划一起非法罢工而被暂时停职的800名监狱看守人员中有600多人开始分阶段回到工作岗位。随着他们的返回，从圣凯瑟林区监狱和塔街惩教中心陆续传出了监狱看守人员对被收容者在身体上进行虐待并导致伤害的报道。

——国际特赦组织，《来自牙买加的报告》2003年¹

改变这种针对犯人的恶劣待遇需要在不同层次上采取行动。对监狱工作人员进行培训非常重要（参见监狱改革指南8）。进行非军事化管理并将监狱系统的管理机构转移到不

同的政府部中可能也会对此有所帮助（参见监狱改革指南7）。此外，让民间组织参与到监狱事务中来也是一个重要的因素（参见监狱改革指南12）。对相关法律进行更改以及修改监狱规则通常也非常必要。

建立一套新的监禁思想，将它们转变为政策并通过议会、社会和监狱体系本身进行宣传是引入对犯人的人道待遇的关键。

向更人道待遇转变

引入尊重犯人尊严的体系需要深层的文化改变。

英格兰和威尔士监狱服务管理局副局长建议……“检验一个监狱是否适当和合理运行，一个基本方法就是检查该监狱的工作人员是否愿意同被关押在那里、由他们进行管理的犯人一起快乐。”

——皇家监狱服务管理局，《2000年-2001年年度报告和账目》²

应该让不同的人来理解监禁的概念，而‘改造’的观念则应该作为监狱制度的中心内容。人权文件明确规定，监狱应该致力于对犯人进行改造。有些国家已经将这一观念结合到了它们的监狱法之中。

《公民权利和政治权利国际公约》第10（3）款

监狱制度应包括以争取囚犯改造和社会复员为基本目的的待遇。

正如《中华人民共和国监狱法》第4条所规定的：“监狱……对罪犯进行思想教育、文化教育、技术教育。”这就意味着监狱不仅要保证人的权利，还要保证他们获得学习和教育的权利。

——邓中远（音译），《学习型监狱—犯人眼中的人权》2004年³

这就意味着监狱待遇应该以忠实于既定社会道德准则为目标。组织监狱工作的方法和对待犯人的方式都应该强调责任和相互尊重的准则，这样犯人才不会由于其服刑经历而不适合将来的社会生活。

有许多好人在监狱默默地工作着。在我的记忆中有一位教授烹调技术的老师，她曾经向参加她课程的所有人做出保证，她要设法为每个人制作一个圣诞节蛋糕，并将

它们寄到他们的家中作为献给他们家人的礼物……还有一个教授阅读剧本的老师，他教导他的犯人学生要热爱莎士比亚。此外，还有一个年轻的狱政官员，他非常尊重他所在监狱的犯人。当他突然死去的时候，该所监狱的许多被收容者都穿上他们最好的一套条纹监狱服，在监狱门口排成一列，向他的灵车鞠躬……尽管如此，我现在仍然没有遇到过这样的监狱，即首先让犯人自我感觉良好的监狱。

——Erwin James, 《内部生活：犯人手册》2003年⁴

活动

恢复性制度的一个特征就是应该让犯人参加一些对社会有意义的活动，以便他们不再空度枯燥的时光。如果犯人想从事这些活动并且能够这样做的话，这些活动应该能让犯人自己进行身心恢复，但是这种恢复不应该源于外部的压力。同时，不要指望这些活动本身就能够使参与其中的人得到身心的恢复。有些犯人入狱是由于他们的童年和人生经历中遭受了很大的伤害，有时无无论监狱如何对他们进行帮助都不能消除那种伤害的阴影。大部分犯人在离开监狱后，对自己的前途感到渺茫、悲观，因此想要改变他们的人生有时就是一种过高的奢求。在有些情况下，监狱也未能让一些犯人相信他们能够有不同的生活方式。

这样，与犯人生活中的其他要素相比，有益义的监禁生活能够有利于犯人的身心恢复，从而必然会减轻他们早期不幸经历所带给他们的伤害。尽管如此，监狱的组织制度和方法以及处于其中、相互作用的人们应该以‘恢复犯人的身心健康’为目标。

监狱制度不应该成为对个体进行强迫和压制的工具。彻底清除原来刑罚制度所依据的思想观念至关重要。用一句更鲜明的话来说就是，我们希望监狱数量越少越好。

——Y I Kalinin, 《俄罗斯的刑罚制度：过去、现在和将来》2002年⁵

当今世界上，许多犯人除了听收音机、看电视（在允许的情况下）、读书和打牌或从事其他一些赌博活动外，没有任何其他活动。因此，引入各种更为积极的活动不仅能够改善犯人和工作人员的日常生活，还能使监狱生活更加人性化。国际文件建议采用的同时也是犯人所期望的活动包括：

- 工作
- 教育
- 文化活动
- 运动
- 有机会参加宗教活动

在资源非常紧缺的国家，监狱工作的重点有可能就是满足监狱生活的日常需要，例如：让犯人自己种植蔬菜以及制作肥皂或毛毯等。教育活动能够引发犯人的讨论并帮助

他们建立社群感。同时，确保犯人有许多事情做也符合监狱管理机构的利益。如果犯人的生活既丰富多彩又积极向上，他们就不太可能感到百无聊赖了，这样发生暴力和不安定局面的可能性就会有所降低。

与家人的接触

尊重家庭生活是给予犯人人性化待遇的一个基本组成部分。确保犯人能够与其家人和外部世界保持联系是人性化待遇的一个重要内容。尽管如此，许多监狱体系并没有优先考虑让犯人与其家人进行接触这一要素，从而给犯人及其家人带来了巨大的痛苦。

关于家人的探访安排，各个国家存在着非常大的差别。

- 在拉丁美洲的大部分国家，犯人可以每个周在其居所享受他们家人的一次或两次持续几个小时的私下探访。

- 在俄罗斯和其它前苏联国家，犯人有权在监狱的一个特定场所的房内每年享受其家人累计四次、每次为期三天的探访。

- 在英格兰和威尔士，一些犯人有权在一个大房间内每月接受其家人的两次探访，每次探访时间大约为一个小时，但是这种探访是在监狱工作人员和摄像机监视的情况下进行的。而且，不允许家人的私下探访。

在俄罗斯克拉斯诺雅尔斯克地区的一个男子监狱引入了一个新的探访办法。鉴于以前的大部分探访活动都是在监狱用铁格窗将犯人和探访者隔离的情况下进行的，因此该监狱主管建立了一个放有十二张桌子的咖啡馆。这样，犯人每两个月就可以在这里接受一次最长时间为四个小时的探访活动了。该监狱将这家店铺/咖啡馆转包给了当地的一家企业。从法律角度来讲，俄罗斯的《刑法典》是不允许这样做的，但是相关方正在努力以改变这种情形。

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2004年

请不要忘记：这种家庭生活的权利同样适用于囚犯的家人。犯人的家人并没有被判罪，却被迫与他们的父亲、母亲、兄弟姐妹或孩子分离开来。因此，他们有权在合理许可的情况下尽可能多地对他们被监禁的家庭成员进行探访。

埃及一援助囚犯人权协会高兴地得知，印度内政部长已经决定清除探视期间设置在囚犯和他们家人之间、妨碍他们之间直接交流的铁丝网了。

——《新闻稿》2004年9月13日⁶

规则和纪律

所有的监狱体系都需要相关的执行规则和方法，而制定公正的、根据给予适当惩罚的自然公平规则来执行的纪律制度至关重要。对犯人的惩罚不应该包含对其食物的任何

限制。所有犯人，即使是被单独监禁的犯人，都应该每天拥有一个小时的锻炼时间，应该配备相应的坐具和卧具，而不应该让他们坐在或睡在光秃秃的地板上。欧洲人权法院已经明确要求：没有司法机构的介入和决定，作为对犯人的惩罚而延长犯人监禁的时间不得超出合理预期⁷。改革刑罚制度以便消除酷刑和引进适当的过程保护措施，通常是使监狱遵守人权标准的任何方案的一个重要组成部分。

控诉机制

建立一个公正、公开以及犯人能够信任的控诉程序是绝对必要的。犯人应该能够对其所遭受的不公正待遇进行控诉，而且犯人在实施这种控诉时不应该担心会遭到报复。控诉应该既能够在监狱内部进行，也能够在监狱外部进行（参见“监狱改革指南 11”）。

改善犯人待遇的小型方案

许多刑罚改革活动都以给予犯人人性化待遇为目标。有些小的方案也能够产生好的结果。捐献旧的缝纫机就可以让监狱的裁缝车间运行起来，而提供相关书籍就可以导致文化课程的开设。

国际红十字委员会（ICRC）与也门红新月会共同启动了一个向马赫维特中心监狱被拘禁女犯人提供援助的试验项目。该项目包括定期探视该监狱的女犯人并向她们提供有关缝纫方面的培训。ICRC向该国家协会参加该项目的志愿者提供了缝纫机、其它用品和奖励费。该项目的目标就是通过该国家协会的女性志愿者定期探访该监狱的方式来解除该监狱女犯人的隔绝状况，并通过向这些犯人传授技能这种方法为她们将来回到社会做准备。相关方认为该试验项目非常成功，因此ICRC和该国家协会计划于2002年在其他两所中心监狱建立类似的项目。

——国际红十字委员会（ICRC），《2001年年度报告》⁶

建立监狱工场并让犯人进行工作，或者设立教育课程都是值得提倡的改革措施。这些措施对于向犯人提供“权力”“持怀疑态度但是能够看到犯人改造项目明智之处的公众来说非常有意义。

在监狱中工作

工作与监禁的相互联系已经有很长的历史了。在十九世纪末和二十世纪初的美国南部各州，犯人经常作为被俘的劳动力租给外部企业，以便为监狱体系赚钱。

在前苏联，犯人经常被强迫劳动。监狱就是囚犯的劳动大营，因此监狱系统曾经是

该国家重要的经济贡献者。随着市场经济的来临，这种工作制度逐渐消失了，随之而来的是那些国家的监狱出现了严重的后果。在前苏联时代，作为惯例该国家只负责监狱工作人员的薪水成本，而运行监狱的成本则通过犯人劳役所获得的利润来应对。

在中国，犯人的工作情况也是一个争论点。有人声称，该国家利用犯人生产非常便宜的商品以便在市场上竞争。

对于通常情况下在监狱完成多少工作才能对犯人的改造发挥作用这一问题，目前还没有确定的答案。在许多国家，犯人的工作机会非常缺乏，他们可能一整天都在工场度过，但实际工作量最多只需一、两个小时就能完成。在许多时候，监狱的工场可能都会闲置不用。在一些监狱体系，犯人可能会为监狱的管理机构工作，例如为监狱工作人员生产制服或为政府机构制造家具等。

有人时常建议，可以对监狱进行有效筹划，以便使其自给自足，这样监狱的日常维持成本就不会由政府负担了。然而，迄今为止，人们还没有看到在遵守人权准则的条件下使监狱自给自足的成功尝试的报道。

向犯人支付报酬

尽管犯人的工作通常都是重复性的，因此很难给他们带来有用的技能，但是如果能够为此而向他们支付报酬的话，这些工作对他们来说还是有益的。在不同的国家，犯人的工作报酬差别非常大：有的国家的犯人报酬与这些国家的最低工资标准相同，而有的国家的犯人报酬却只购买上一小包烟。相关国际文件反对要求犯人进行工作而不支付报酬的做法。

向犯人提供食物

在贫穷的国家，经常会出现不能向犯人提供足够食物的问题。通常情况下，这些国家监狱的食物原料基本上都是从私人承包商那里采购来的，这就为原料的分配问题和腐败现象提供了非常多的机会。从这一点来讲，如果监狱农场能够很好运行的话，将有助于解决这一问题：⁹

- 在一些国家，由于许多犯人都是贫穷农民而且在获释后仍将是农民，因此进行农业生产活动对犯人有好处
- 所生产的食物能够缓解许多监狱食物不足的现状并将改善犯人的健康状况

“国际刑法改革”组织为多达12万以上的犯人开展了农业开发和技能培训活动——这些犯人由于涉嫌参与了1994年的种族灭绝行动，至今仍被关押在卢旺达的监狱中等待审判。该项目帮助这些犯人和监狱工作人员生产食物，并为犯人提供工作机会……在一年的时间内，参与该项活动的人在不断增加。

1999年12月，平均每天有2091个犯人参与到了该项活动中，他们分别从事农业劳动（60%以上）、养鸡和养猪、木工、缝纫、养鱼和制砖……该项目的产品在市场上进行销售，所得资金用于该项活动的再投资和监狱服务（或直接用于监狱的日常开销）……该项目的目标就是实现自给自足……

——国际刑法改革组织，《1999年年度报告》¹⁰

为其他人和慈善团体的利益而工作有很多好处。对犯人而言，这种工作比为监狱当局或商业承包人工作更有意义。同时，它还有助于建立监狱和社会之间的联系。

教育和其他活动

教育可能是诸如将外界组织引入监狱以便同犯人会面或向他们讲授专门知识等在内的许多人性化活动的基础。所提供的教育类型应该适宜并且可能会对犯人有所帮助，这一点非常重要。有时，教育是在提供计算机的基础上完成的，而且许多监狱都有非常成功的计算机培训项目。然而，尽管其他一些监狱拥有计算机室，并且充分配备了计算机，但是由于资源和管理问题，这些计算机室经常大门紧锁、很少使用。在为犯人提供昂贵学习设备（或许比监狱工作人员子女就读的当地学校所配备的设备还要精良）的监狱，应该确保所有生活和工作在监狱中的人都有机会使用这些设备。

教育能够增加监狱生活的人性化氛围。它能够使犯人扮演诸如学生或老师等不同的角色，因此可以缓解监狱生活的敌对气氛。有时，关于某些成功改造犯人项目的其他想法就会在不知不觉中浮现出来，例如：认知行为方案或超觉冥想等。对此，比较明智的做法是注意这些方案的可转移性，因为这些方案的成功都集中在热中于它们的特定群体，因此在不同的背景下、不同的文化中可能就不一定适合。

重返社会

监狱是公民社会的一部分（参见监狱改革指南7），因此它们应该尽可能深入地结合到民事体系中。这对于它自身来讲也是需要的，因为这将把监狱置于公众的监督下，从而可以最大限度地减少虐待现象的发生。应该大力支持将外部组织和机构引入监狱从而在更广大的社会中展现犯人状况的机制和结构。

包括戏剧和音乐在内的创造性活动在监狱中也很重要。许多民间组织经常在监狱开展工作，以便让犯人也参与到音乐会、表演和戏剧的研讨会中。

在一些国家，由于保留了犯人的选举权，因此他们作为公民的地位得到了加强。哥斯达黎加、南非、澳大利亚和法国等许多国家的国情迥然不同，但它们的司法制度都规定，犯人不会由于被监禁而自动丧失他们的选举权。

监禁使得犯人在所有的基本生活要求方面不得不依赖其他人。他们很少有个人决定权。因此，恢复犯人对于其生活的一些控制权和使他们有机会为自己做决定被视为监狱

改革的关键和更人道的监狱制度的一个重要组成部分。有些监狱体系还建立了犯人委员会，以便让犯人参与到活动的决策中来并为他们提供一个交流和咨询的渠道。

具有特殊需求的犯人

随着刑期的增加，关押在监狱中的犯人在逐渐衰老。另外，监狱中还关押着一定数量的身体残疾的犯人和饱受毒瘾折磨的犯人。因此，为这些犯人提供一些专用设施将会减轻他们的特有痛苦。许多监狱都为年老体衰的犯人进行了单独安排，这样他们就会远离监狱生活的喧嚣了。

智利的一家监狱将惩罚区划分成了三个部分，专门用于关押身体虚弱的犯人：一部分用于60岁以上的犯人，一部分用于残疾犯人，一部分用于吸食毒品的犯人。

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2000年

参考资料

1. 《2003年报告》，牙买加，国际特赦组织，www.amnesty.org/report2003
2. 《从2000年4月到2001年3月的年度报告和账目》，皇家监狱服务管理局英格兰和威尔士分局，文书局，伦敦，2001年，第27页
3. 邓中远（音译），《学习型监狱—犯人眼中的人权》，人权，北京，2004年
4. Erwin James，《内部生活：犯人手册》，亚特兰大书局，伦敦，2003年，第76页
5. Yuri Ivanovich Kalinin，《俄罗斯的刑罚制度：过去、现在和将来》，国际监狱研究中心，伦敦，2002年，第13页
6. 《新闻稿》，援助囚犯人权协会，开罗，2004年9月13日
7. 《Ezeh和Connors与英国》，欧洲人权法院，申请号39665/98，40086/98
8. 《2001年年度报告》，国际红十字委员会，日内瓦，第344页
9. 《非洲好的监狱农场管理模式》，“国际刑法改革”组织，伦敦，2002年
10. 《1999年年度报告》，“国际刑法改革”组织，伦敦，第11页

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 10

改善监狱的卫生状况

概要

- 包括被拘禁的人在内的所有人都有生命权。由于监狱的卫生状况经常会危及生命，所以它是一个重要的人权问题。
- 政府有义务照管犯人，并且在通常情况下必须为监狱提供与社会上所提供标准相当的卫生保健条件。
- 犯人通常都来自健康状况最差的人群，同时犯人的健康可能会由于监禁和监狱恶劣的卫生条件而被损坏。
- 患有精神疾病的犯人本应住院医治，但他们却经常被关押在监狱中。
- 监狱的医疗工作人员在保护犯人权利和防止他们遭受酷刑和虐待方面负有重要的职责。
- 确保监狱保健人员工作的独立性以及他们同公共卫生服务机构建立密切联系是一项重要改革项目。
- 引入减少伤害的方法以便防止传染和改善监狱的物质条件可以挽救许多条生命。
- 监狱卫生状况改革的介入可以成为进行更大范围监狱改革的有效方法。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

监狱生活对健康有害

关押在监狱中的犯人有相当大的一部分都是来自处于社会最边缘的群体，还包括健康状况不良的人和未经治愈的慢性病患者，具有精神疾患的人，身体脆弱的人和从事具有高度健康风险活动的人，例如注射毒品和从事商业化性交易的人员。被监禁的妇女尤其是脆弱群体，因为她们大都是由于遭受暴力和虐待而入狱的（参见监狱改革指南14）。

英格兰和威尔士的犯人和普通人群健康状况比较

项目	普通人群	犯人
患有三种或更多的精神病	男性为1%，女性为0%	被判决的男性犯人为44%， 被判决的女性犯人为62%
以前曾经使用过毒品	男性为13%，女性为8%	被判决的男性犯人为66%， 被判决的女性犯人为55%
长期患病或残疾	年龄在18-49岁之间的 男性为29%	年龄在18-49岁之间、被判 决的男性犯人为46%
肝炎	患有乙型肝炎者为0.3% 患有丙型肝炎者为0.4%	经检验患有阳性乙型肝炎 的男性犯人为8%，女性犯 人为12% 经检验患有阳性丙型肝炎 的男性犯人为9%，女性犯 人为11%

——根据《减少已出狱犯人再次犯罪改写》2002年¹

全世界大部分监狱的生活状况都不是很健康。过度拥挤、暴力、缺少光线和新鲜空气、食品低劣以及诸如纹身和无人保护的性行为等导致传染病蔓延的因素和活动在各个监狱中都非常普遍。许多监狱系统很难处理诸如污水排放设备不足等一些基础设施问题，这些问题都是由于许多犯人限定在一个狭小的、卫生设施不足的空间造成的。有些监狱系统的供水状况也不稳定。

营养不良使得被拘禁者更加容易受到疾病传染。监狱为结核病、人类免疫缺陷病毒（HIV）以及乙型和丙型肝炎等传染病的传播提供了理想的环境，从而造成结核病、HIV和肝炎在犯人之间的传染率远高于在普通人群之间的传染率。因此，从疾病传播这点来讲，监狱环境对犯人和监狱工作人员来说都具有高度的危险性。

监狱过度拥挤、充斥着被感染犯人的状况以及恶劣的卫生和保健条件构成了在监狱内部发生传染病的主要潜在因素。因此，必须对监狱的卫生状况给予优先考虑。

——第 4 届波罗的海国家关于传染病威胁高峰会议的声明 2003 年²

许多监狱体系甚至未能提供最基本的保健条件。在这些监狱，没有医生，药柜上没有任何药品。监狱内部的医院也是狭小的房间，里面拥挤不堪，比关押犯人的牢房也好不了多少。而且，要想找大夫医治或拿到药品，有时还不得不向有关工作人员行贿。

在大部分国家，监狱的保健工作都由健康服务专家提供。这些专家向监狱管理机构负责，与卫生部没有多少利害关系。而且，这种专家健康服务经常由于其低标准、游离于主流健康服务之外和缺少独立性而遭到批评。

监狱保健和人权

生命权

许多犯人都死在了监狱。有些犯人死于自然原因，无论他们是否被监禁都会死去。但是，其他一些犯人的死亡是由于监禁本身所造成的。这些犯人之所以死亡，是由于监狱管理机构忽略了危及生命的恶劣环境，或者是未对他们进行充分、及时的治疗。有的犯人则死于狱卒或其他犯人的暴力。还有的犯人是由于糟糕的监禁条件导致他们感染致命疾病继而死去的。另外，由于监狱过度拥挤而导致窒息也是人们所知道的、造成某些犯人死亡的原因。有些犯人由于不能忍受监禁痛苦而选择了自杀。也有的犯人是由于监狱没有运输工具将他们运送到医院进行及时治疗而死去的。因此，监禁成了未宣判的死刑判决。

具有讽刺意味的是，监狱中的头号杀手不是酷刑，而是肺结核。

——印度国家妇女委员会，2001年³

因此，对监狱保健工作的执行状况进行改革是改善监狱遵守人权规定的最重要的内容之一。

Mark Keenan⁴ 是一个患有偏执狂的精神分裂症患者，他在英格兰爱塞特监狱的一个隔离室里自杀了。自从被监狱医生检定需要进行惩罚之后，他就被一直关押在那间隔离室里。在有关他的案例中，（欧洲人权法院）认为英国违反了《欧洲人权公约》

中第3条款的规定，即禁止向犯人施加非人道和侮辱性待遇。在法国，也发生过类似的情形：Jean Mouisel⁵是一个患有癌症的犯人，监狱没有向他提供充分的医疗，并用手铐把他固定在了医院的病床上；而Albert Henaf⁶则是一个被判6个月监禁、75岁高龄的犯人，他患有精神病，在送往监狱的路上也被戴上了手铐，到了监狱后他还被监狱工作人员用手铐固定在了他的床上。此外，欧洲人权法院还发现，由于英国未能向Judith McGlinchey⁷——一个在戒毒过程中饱受折磨、并最终死于监狱的海洛因使用者——提供足够的医疗，因而它再次违反了《欧洲人权公约》中第3条款的规定。

——国际监狱研究中心（ICPS），《监狱卫生和公共卫生》2004年⁸

照管责任

一旦一个国家已经剥夺了某人的自由，那么这个国家就拥有对这名被拘禁的犯人进行照管的责任。即使这个国家经济状况比较困难，或者非监禁人口还没有享受到充分的保健待遇，也需要向被拘押者提供适当的照管。

欧洲防止酷刑委员会（CPT）知道，在经济困难时期，包括监狱体系在内的各方都不得不做出牺牲。然而，在任何给定时期，无论面对什么样的困难，都始终应该向被剥夺自由的人给予照管的责任，并且要求采取适当的预防、检查和处理方法。

——欧洲防止酷刑委员会，《关于CPT所开展活动的第11份综合报告》2001年⁹

对于监狱保健工作来说，有一条很重要的原则，那就是应该提供所有必要的医疗和待遇，并且这种提供应该是免费的。应该确认允许每个犯人进行体格检查。而且，犯人有权寻求第二种医疗选择。

防止酷刑

监狱的保健服务在防止酷刑方面还有极其重要的作用。监狱的医疗工作人员在防止酷刑方面具有特殊的作用，因为那些遭受伤害的犯人有可能向他们求助。这些伤害可能源于其它犯人或监狱工作人员的暴力行为，也有可能是在犯人到达监狱之前、在被警方拘留期间就已经遭受暴力了。此外，在需要引起相关方关注的情况下，监狱的医疗工作人员应该记录这些伤害情况并将相关信息上报给有关当局，这一点非常重要。

监狱医疗工作人员的作用

在医治通常远离外部世界的囚犯患者时，监狱的医疗工作人员会面临各种困难和窘境。监狱当局可能会将对安全的关切置于健康关切之上，即使犯人的生命已经非常危险。

监狱当局可能会觉得监狱医生有责任为某些犯人患者开镇静药物，以便于对他们进行管理，而从医疗上来讲这种做法可能是行不通的。某个想自杀的犯人刚刚‘寻求引起注意’时可能会被监狱工作人员忽视，但是当悲剧真正发生时，一切都已经太迟了。监狱工作人员可能会认为，对犯人的医疗情况进行保密非常不合时宜，他们应该知道哪些犯人的HIV检查结果呈阳性，以及犯人对医疗工作人员都讲了些什么。出于惩戒目的，监狱工作人员可能准备将某一正在进行某种医疗的犯人转移到另一所不具备这种医疗条件的监狱，或者作为处罚拒绝向该犯人提供药品。

许可自由和保守秘密是个人的基本权利。同时，它们对于创造信任的氛围也至关重要。这种信任是医生和病人之间关系的必要组成部分，在犯人不能自由选择医生的监狱中尤其如此。

——欧洲防止酷刑委员会，《CPT第3份综合报告》

1993年¹⁰

监狱当局可能还会要求医生为犯人死因提供错误证明，以便掩盖监狱中所发生的非法行为。建议可以利用犯人进行药物试验或其他医疗试验。

国际要求

在监狱工作的医疗人员必须：

- 按照与其他公民相同的标准向犯人提供医疗保健工作
- 在发生冲突的情况下，将犯人患者的利益置于监狱管理机构的利益之上
- 遵守有关医疗保密的规定
- 不得参与可能构成或导致酷刑或非人道或有辱人格待遇的行为
- 决不利用犯人进行相关试验，除非他们已经确认同意这样做

在民用监狱对犯人进行治疗时，决不能将犯人固定在床上或医院设施上。应该始终让怀孕妇女在监狱外部的医院生育婴儿。

改善监狱保健条件

就其本身而言，改善监狱的卫生保健状况非常重要。而且通常来讲，改善监狱的卫生保健状况对于监狱满足基本人权的要求来说也是非常必要的。另外，监狱的保健改革也是引入更广泛监狱改革的非常有用的方法。由于缺少空间、空气、光线、新鲜水和有

营养的食物，监狱的生活状况本身就可能侵犯了人权。他们可能还会对犯人的健康非常有害。因此，即使有关人权的争论或许很少具有政治强制性，单从犯人的健康角度来讲，就应该改善监狱的生活状况。

监狱体系在允许民间组织进入监狱内部方面一向都持审慎的态度。但是，如果民间组织准备向HIV检测呈阳性的犯人提供服务或向监狱工作人员提供有关规避风险的培训以及其他服务的话，监狱体系应该同意它们的这种服务需要。被隔离于其他政府机构以外的监狱体系可以通过与卫生部合作来启动更为完整的方法，以便在患有传染病的犯人获释后继续对他们进行治疗。对于监狱过度拥挤状况和各种潜伏疾病的忧虑可能会导致监狱获得政治和公众的支持，从而减少在押犯人的数量。

改善服务

可以通过增强监狱医疗工作人员独立性的方法来提高监狱卫生保健的标准。为此，可以采取以下措施：

将监狱卫生与公共卫生更加紧密联系

兹建议成员国政府在各国的卫生部和负责监禁制度的部之间建立密切的工作联系，以便确保被拘留者获得高标准的待遇，对监狱工作人员进行保护，按照现代疾病控制标准对专业人员进行联合培训，监狱医疗工作人员具有高度的职业化水平以及统计资料的一致性。

——世界卫生组织（WHO），《关于监狱卫生作为公共卫生一部分的莫斯科宣言》2003年¹¹

世界各国广泛认为，作为一项改革措施，应该将监狱卫生的责任从司法部或监狱当局转移到卫生部。对于做不到这一点的国家来说，应该通过采取措施以便加强监狱等级体系中医疗服务独立性的方法来改善监狱的卫生保健状况。例如，可以在监狱管理机构中设置独立的高级主管，以便专门监督监狱医疗工作人员的工作情况。

将监狱卫生和公共卫生服务结合在一起有可能带来以下好处：

- 医疗工作人员不再受雇于监狱当局，他们只要专心于提供公共卫生服务即可。在这种情况下，他们就会发现他们可以更加容易地进行独立判断，并且可以始终将患者的需求置于监狱要求之上了

- 拥有独立地位的医疗工作人员就可以强烈要求采取包括减少伤害措施在内的各种措施，以便改善监狱的公共卫生状况，即使这样做可能会给监狱管理机构带来一些困难

- 与监狱当局所雇佣的医疗工作人员相比，犯人更有可能信任由卫生当局所雇佣的医疗工作人员

提高监狱医疗工作人员的薪资水平和改善其工作条件

较低的薪资水平，恶劣的工作条件和巨大的工作量，经常使得监狱的医疗工作完全不具有吸引力。

加大对监狱医疗工作人员的培训并改善其状态

与从事公共卫生服务的职员在一起进行培训，对于防止监狱的医疗工作人员屈从于监狱文化和让他们抵制监狱的不良医疗风气来说都非常有好处。针对监狱医疗人员进行的所有培训都应该包括对这个特定密闭环境下工作道德方面的考虑。

降低传染病的传播

传染病在监狱中总是很活跃。监狱中肺结核、HIV以及乙型和丙型肝炎的传染率可能比外部社会高出上百倍。监狱生活的许多方面都容易增加传染疾病的危险。有的犯人经常让其他犯人为他们文身。犯人通常都使用毒品，并共用被感染的注射针具。

降低致命的传染病传播的措施包括：

让更多的光线和新鲜空气进入牢房

在前苏联各个国家的一些羁押等候审判的犯人监狱，法律要求所有监狱的窗户都必须用厚重的百叶窗进行遮蔽，以便防止犯人与卷入同一案件中的其他犯人进行交流。现在，许多国家都已经拆除了百叶窗并引入了其他一些窗户遮蔽方法，以便提高大型的、过度拥挤的牢房对于阳光和新鲜空气的摄入量。有时，这些国家还使用通风机进行通风和使用紫外线进行消毒。

通过分发清洁针具和漂白剂来降低伤害

在监狱实施针具交换项目经常会引起人们的争论。尽管其安全措施有限，监狱方通常不想承认其内部存在使用毒品现象。监狱管理机构担心针具会被犯人用作攻击监狱工作人员的武器。同时，他们还担心这种做法可能会鼓励更多的犯人使用毒品。

从1997年开始实施的试验计划所取得的令人满意的结果证明，针具交换项目在监狱中是可行的……该试验计划论证了以下一些主要事实：

- 越来越多的国家已经表明，针具交换项目是有效的，并且可以在其他监狱复制使用，而不会对监狱的规则造成负面影响或带来直接的问题*
- 针具交换项目中所包含的信息活动的内容将有助于减少具有较高风险的做法让相关犯人使用已经消毒的针具不会增加注射毒品或普通毒品的使用*

——内政部监狱卫生管理处，马德里，2002年

由于漂白剂通常不会引起太多的争论，因此在监狱中使用漂白剂进行消毒比针具交换项目更容易一些。

通过让犯人使用避孕套来降低危害

尽管监狱工作人员通常否定在监狱中有性行为发生，但其实它是存在的，并且有些是强迫实施的，也有些是双方愿意的。为了防止由此导致的传染病的传播，一些监狱体系则向犯人提供避孕套。在一些国家，由于禁忌的原因，向犯人提供避孕套这一做法很难实施。为了有效应对这些禁忌，可以采取一种可接受的方法，也就是将避孕套分发行结合到为犯人的福利而在监狱工作的慈善型民间社会组织的活动中。如果有的监狱体系允许私人家庭探访的话，那么犯人就可以从家人那里间歇性地获得避孕套。

向监狱工作人员和犯人进行有关健康风险和传染病方面的教育

许多监狱工作人员和犯人都不太了解传染病传播的过程，并且可能会相信许多有关HIV和其他传染病传播情况的荒谬理论。因此，可以广泛采用诸如开发各种附有小册子的教育项目，由专业民间社会组织开展研讨会以及医疗工作人员进行讲解等方法，以便解决以上问题。

根据国际法的规定，监狱管理机构在提供监狱服务时还要对监狱工作人员的健康和安全负责。保护工作人员远离传染病是监狱管理机构的一项职责，是构成好的管理机制的必要因素。一个对艾滋病充满恐惧的监狱体系不可能充分有效地运行。

——世界卫生组织（WHO），《监狱中的HIV》2001年¹²

HIV 阳性犯人的治疗

在全世界的许多监狱体系，HIV被认为是对犯人具有高度危险性的威胁。因此，人们采取了各种措施来应对这一问题，但就这些措施本身而言，它们时常存在侵犯人权的情形。

监狱中HIV/艾滋病的状况已经非常紧急。它涉及人的健康和安全权利，法律面前人人平等的权利以及不受非人道和有辱人格待遇的权利。这种状况急需改善，这种改善不仅仅是为了犯人的健康、权利和尊严，而且是为了监狱工作人员的健康和安全，以及是为了犯人来自并最终返回的全社会的利益。

——联合国艾滋病规划署，《监狱和艾滋病：联合国艾滋病规划署的观点》1997年¹³

被传染病感染的犯人经常被隔离开来，有时甚至被关押在与其他犯人或监狱工作人员没有任何联系的地方。在一些监狱体系，所有的犯人在刚到达监狱时都要进行HIV方面的测试。在世界医疗组织和人权组织看来，将受到HIV感染的犯人进行隔离以及强迫对他们健康状况进行检查的做法都是不能接受的。

被监禁的、患有精神疾病的犯人的待遇问题

在一些国家，患有精神疾病的人并没有在医院中进行治疗，相反却被关押在监狱中，有时甚至被关押在拘留所中或置于某种束缚下。在被关押的犯人中，患有精神疾病的人自杀率可能会远高于外部世界。

监狱中的死亡事件

随着刑期的延长以及意味着将在监狱度过一生的、更多的无期徒刑的判决，更多的犯人将会死于狱中。此外，监狱中与艾滋病有关的疾病的死亡率也非常高。许多国家通常会赦免因患病而生命垂危的犯人的罪行，这样他们就可以死在家中或死在监狱以外的其他场所。

监狱改革项目经常采用向急需药品或医疗设备的监狱及时提供这些物品的形式。这种人道主义的介入可能会非常有益，但是可能也会造成严重的威胁。只有在非常严格的条件下，才能通过服用抗生素药品比较容易地治愈包括肺结核在内的一些传染病。应该在监督的情况下，按照适当的配比并在适当的时间长期服药。在基础设施不到位的情况下，药物的延迟供应可能会导致肺结核菌株的强化并继而产生一种新的肺结核形态，即抵抗多种药物的肺结核。这种肺结核非常危险、非常具有传染性并且难以治愈。某一监狱为治疗一些个体犯人疾病的缘故而将复杂的治疗方法引入该监狱的项目可能会非常危险，因为犯人可能会被转移到另一所不能获得这种治疗待遇的监狱。因此，医疗部门的介入通常需要在整个体系内部按照统筹的方式进行。

参考资料

1. 社会排斥署，《减少出狱犯人再次犯罪》，副首相办公室，伦敦，2002年，第23-33页
2. 波罗的海国家委员会，www.cbss.st
3. 《5月17-18日召开的在押女犯人讨论会》，印度国家妇女委员会，德里，2001年，第23页
4. 英国Keenan案例，申请号27229/95
5. 法国Mouisel案例，申请号67263/01
6. 法国Henaf案例，申请号65436/01
7. 英国McGlinchey和其他同案犯案例，申请号50390/99
8. 国际监狱研究中心（ICPS），《监狱卫生和公共卫生：监狱卫生服务的整合》，伦敦，2004年，第8页
9. 欧洲防止酷刑和非人道或有辱人格待遇或惩罚委员会（CPT），《关于2000年1月1日到12月31日期间CPT所开展活动的第11份综合报告》，Strasbourg，2001年，第31段
10. 欧洲防止酷刑和非人道或有辱人格待遇或惩罚委员会（CPT），《关于1992年1月1日到12月31日期间CPT所开展活动的第3份综合报告》，Strasbourg，1993年，第45段
11. 世界卫生组织（WHO）欧洲分部，《监狱和卫生时事通讯莫斯科专版》，www.hipp-europe.org，2004年，第10页
12. 世界卫生组织（WHO）欧洲分部，《监狱中的HIV》，2001年，第220页
13. 联合国艾滋病规划署，《监狱和艾滋病：联合国艾滋病规划署的观点》，www.unaids.org，1997年4月，第3页



国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

监狱改革指南 11

外部检查和监督以及对

冤情进行赔偿

概要

- 独立的监督是保证监狱体系遵守人权规定的基本的和必要的组成部分。外部的独立检查主要包括检查侵犯人权的情况，保护监狱工作人员免受毫无根据的批评，向准备拒绝参与对犯人实施残忍行为的工作人员给予支持，以及帮助公众了解监狱的实际情况。
- 犯人能够非常容易使用独立的控诉机制也非常重要。
- 独立的监督可以采用包括控诉程序在内的多种形式。法官可以拥有监督个别监狱的运作和倾听犯人控诉的职能。可以指定国家级检查人员，同时每个监狱也可以建立监督和控诉机制。民间组织也可以参与进来。
- 应该确保国际监督机制的到位和联合国相关议定书得到批准。
- 建立监督机制和完善的控诉程序需要政治上的意愿、议会的支持，需要对运行该体系的机构配备适当的资源，还需要对检察人员和控诉调查人员进行良好的培训。

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

为什么进行独立的监督和控制至关重要

对于任何致力于确保遵守人权规定的监狱体系来说，一个关键性的因素就是外部监督和控制的结构。国际人权文件要求必须建立这样的体系。不受监狱体系行政当局管辖的某个团体或某些团体应该能够检查监禁的状况，评估是否存在虐待犯人的现象，并有权将其调查结果向对这些结果采取行动的相关政府部门进行汇报。

保护所有遭受任何形式的拘留或监禁的人员的原则

29.1 为了监督有关法律和规章的严格遵守，应由直接负责管理拘留或监禁处所的机关以外的主管当局所指派并向其负责的合格而有经验的人员定期视察拘留处所。

2. 只要不违反为确保拘留或监禁处所的安全和良好秩序而定的合理条件，被拘留人员或被监禁人员应该有权同按照第1段的要求视察拘留或监禁处所的人进行自由和完全保密的谈话。

建立强大而可靠的监督机制是任何监狱体系的一个重要组成部分。

- 从本质上来讲，监狱是一个封闭性的机构，通常不为公众所了解。在这里，一群人对另一群人行使着强大的权利。无论监狱运行多么完好，虐待犯人的可能性都始终是存在的。

- 强有力的检查和控诉体系对于监狱的工作人员来讲也是一种保护，因为他们有可能成为诬陷的受害者。独立的检查和控诉机制可以确定这种控告是否有事实根据，而且其调查结果是令人信服的。

- 虐待犯人行行为最终将极有可能被揭露这一点对于想要抵制对犯人进行虐待和施以不人道行径、但迫于其他工作人员的压力不得不参与或共谋对犯人进行虐待的监狱工作人员来说也是一种保护。

- 检查人员的报告一旦公开，监狱和监狱的实际状况就会为公众和政界所了解。

- 如果资金紧张而且监狱在政治上又比较敏感的话，突出描述糟糕的监狱状况和缺少资源的报告能够为政客提供一个改进监狱状况的理由，尽管这种改进有可能在政治上引起争论。

在被剥夺自由的人所生活的所有场所，无论他们（她们）是由于何种原因被剥夺自由的，都存在遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的潜在危险。

——起草《联合国反酷刑公约》任择议定书的前
联合国工作组主席 2004年¹

独立检查人员在监狱出现动乱的过程中和动乱结束后的作用

在监狱出现动乱的情况下，尤其容易发生凌辱和虐待犯人的情形。许多监狱动乱都是在大量的犯人被派往监狱平息暴动的人员非法杀害的情况下结束的。这些人通常不是监狱工作人员，而是警察或军队等武装组织。此时，检查人员或监督人员在动乱发生后立即出现在监狱现场可以防止这些武装人员对犯人进行报复，从而有效地对犯人进行保护，同时也有利于局势尽快恢复到正常状态中。

……对于规范的看守所来说，犯人的尊严和安全绝对是最重要的内容，对于监狱检查人员来说这一点同样重要。这就是为什么国内外都要求建立独立的监督和检查程序，并允许相关人员进入和视察所有拘留场所以及对它们进行报道的原因；同样也是这种监督必须基于监狱外部所确定的标准并独立于当前的惯例、监狱标准、效能和工作情况的理由所在。

——英格兰及威尔士内政部监狱视察主管 Anne Owers 向
英国人权协会所作的演讲 2003年²

控诉的权利

当犯人认为他们已经被监狱当局不公正地对待时，他们应该有权利进行控诉。他们所控诉的人员不应该是做出导致这种投诉的最初决定的工作人员。同时，控诉机制应该信任犯人，他们不应该由于进行控诉而遭到报复。对监狱工作人员的行为进行控诉经常会引发异议。因此，这种控诉体系不应该包含抑制控诉的内容，例如：对未被证明或被认为是‘错误的和恶意的’控诉进行惩罚。

不同的方法

对监狱进行监督和控诉体系所采用的形式在很大程度上取决于一个国家的法律背景和政治文化。在许多国家，法官拥有对监狱进行正式监督的职责，以及有权受理犯人的控诉。

“刑罚执行机构和审判前拘留中心监督委员会法”于2001年6月14日正式通过，并于2001年7月21日在官方的政府公报中进行正式公布……130个监督委员会将在该项法律获得核准之后的六个月内……在土耳其的每个司法管辖区正式成立。现在，每个司法管辖区的司法委员会正在进行监督委员会成员的选举工作。有关这些监督委员会成员的培训工作将在对他们任命之后的三个月内正式进行……

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2001年

此外，还经常需要公诉人参与，以便确定拘留的合法性和相关状况。而且，在犯人已经用尽了其他援助途径的情况下，公诉人还可以成为他们最后的控诉途径。

监护法官这一职位是最近才在中美洲发展起来的。这些法官监督和评估对囚犯宣判的运用情况。他们要确保法官所做出的宣判与社会康复的最终目标相一致。同时，他们还要保证在进行宣判时，被剥夺自由的人员的权利得到尊重。

——国际刑法改革组织 《2003年年度报告》³

在英国和澳大利亚的一些州，狱政总监察这一职位被赋予了独立于监狱管理机构的职能。该总监察负责公布监狱报告和对相关工作提出建议。他/她不再拥有行政管理权，但在要求实施变化方面却有举足轻重的影响力。人权委员会和调查专员通常有权对监狱状况进行调查并制定相关报告，还有权倾听犯人的控诉。

朝鲜共和国（韩国）政府于2001年11月正式成立了国家人权委员会，这标志着该国家在保证人权方面向前迈出了一大步。该委员会的授权调查范围使它能够进入任何拘留场所，以便调查引起它关注的案例。在它认为某一案例非常紧急的情况下，它有权要求在其做出正式决定之前采取行动以便提供及时的救济。

仅仅在第一年的运作中，该委员会就处理了1113件有关矫正服务方面的控诉。被拘留者提起控诉的主要原因包括监狱工作人员滥用惩罚、虐待、不正确的医疗、有关邮寄信件或作品的限制以及监狱看守人员使用侮辱性语言等。

——根据朝鲜共和国国家人权委员会的《2002年主要活动和2003年计划报告》改写⁴

在某些国家，负责检查卫生和教育情况的政府部门的专家也可以对监狱进行视察。同时，也经常允许非政府组织视察监狱以便对其进行监督（参见监狱改革指南13）。

帮助受惩罚的公民——犯人家庭的SEMPRI项目旨在促进监狱的人道主义条件以及恢复犯人及其家庭的公民身份。该“犯人家庭”项目向位于伯南布哥（巴西东北部的州）的犯人亲属提供有关刑法和人权方面的培训。在那些参加该项目的人员中，有99%都是女性（犯人的妻子、女朋友、母亲或姐妹），这些人承担着极其重要的监督该州监狱体系运作的职责。

——巴西基金会 2003年⁵

效力

并非所有的检查和控诉机制都是有效的。司法检察体系可能会努力确保法律的字面

意义能够得到遵循，但是它们也可能由于未能对不人道对待犯人事件做出回应而使其职能受到限制。官方检查人员可能会做出精彩的分析，阅读他们报告的人可能也会非常多。然而，他们的建议可能会被政府当局以缺少资源或政治上要求其他方面应该优先于监狱改革为理由而非常容易地忽略掉。

起先，有人反对我同嫌疑犯进行谈话，但当我告诉相关人员我有权这样做的时候，这一问题最终得以解决了。有一个嫌疑犯告诉我，他已经被羁押在这里三个星期了，至今还没有对他进行审判。而另一个嫌疑犯对我说，他已经被羁押在这里90天了，至今也还没有对他进行审判……所有其他未被审判的嫌疑犯的羁押时间都在72以上……这些被拘留者还告诉我，在我考察当天的早些时候，这间牢房的嫌疑犯总数多达39人，现在大约有26个人被带走了……在第二个牢房里只有一个嫌疑犯。然而，这位嫌疑犯告诉我，在我考察当天的早些时候，这间牢房共羁押着35名嫌疑犯……

——引自非洲监狱和拘留状况特别报告人E.V.O.Dankwa教授的
《冈比亚监狱：考察报告》1999年⁶

检查人员还可能面对不允许进入监狱这一问题。如果不事先通知，监狱工作人员可能会不允许检查人员进入监狱视察。因此，在他们先行通知监狱然后再来视察监狱的情况下，他们所看到的监狱可能还会残留新刷油漆的味道，全新的品牌床单铺在犯人的床上，一大堆新烤制的面包放在餐桌上，而犯人们一个个都衣衫整洁地坐在电视机旁。

……赞比亚的人权专员……在1997年10月所开展的一次突击检查监狱行动失败后，开始共同努力以便能够视察被拘留的犯人，但是却不断遭到国家安全官员的断然拒绝。几个星期后他们才允许进入监狱探视犯人。他们随后报告说，他们在几个被拘留者的身上发现了被刑讯的伤痕。马来西亚2001年成立了视察工作小组，以便行使人权委员会的职责来视察各个拘留所。该小组也报告说，由于监狱当局制定一系列限制措施，致使该小组的工作严重受阻。这些限制措施包括：监狱当局要求该委员会在征得监狱的许可之后才能够进入监狱，或者当该委员会准备视察某个拘留所时，它应该事先通知监狱方并留出足够的时间。正像该委员会所指出的，相关法律还没有涉及有关允许视察监狱的问题……

——John Hatchard，《联邦人权委员会和其他国家人权机构的相互关系》，2003年⁷

许多监狱视察人员都有这样的经历：犯人偷偷地递给他们一些小纸条，用以介绍有关监狱的一些实际情况以及监狱已经实施、但被隐藏起来的虐待犯人事件的数量。在犯人看来，监狱控诉体系几乎不起什么作用。对于他们的控诉，他们所得到的答案可能就是让他们感觉不值得冒风险进行控诉。

国际检查机制

在一些地区，监狱检查机制获得了很好的发展。非洲监狱状况特别报告人在非洲人性和人权委员会的保护下开展工作，而欧洲防止酷刑和无人道或侮辱性待遇或处罚委员会（CPT）则是欧洲委员会的一个机构。这两个组织都有权视察拘留所，并将相关的调查结果向他们所视察的国家政府进行报告。这些区域性机构为衡量新建立的国内机构的运作状况提供了标准。

美洲国家间人权委员会可以调查美洲各个国家虐待犯人的情况，并可以接受来自个体的申诉。

2002年8月18日到8月22日，美洲国家间人权委员会负责秘鲁相关工作的首任副主管兼报告人进行了一次对秘鲁的工作访问，以便召开工作会议……在其视察期间，该委员会代表团视察了位于塔克纳省的Challapalca监狱。该委员会收到了大量的、有关该监狱无人道和恶劣状况的控诉。在其《有关秘鲁人权状况的第二份报告》中，该委员会建议应该将Challapalca监狱关闭，并在该委员会于2002年8月所进行的这次视察中继续重申了这一要求。

——美洲国家间人权委员会《2002年年度报告》⁸

一个新的国际检查机构正在根据《联合国反酷刑公约任择议定书》进行组建。根据该任择议定书，一个新的国际专家视察组织，即联合国反酷刑委员会的一个小组委员会将要成立。批准该任择议定书的国家必须还要成立相应的国家组织，以便开展监狱视察工作。该国际组织和相关的国家组织将共同开展工作，以便定期视察拘留所并向相关当局提出建议。如果获得20个国家的批准，该任择议定书将正式生效。截止到2004年11月22日，已经有29个国家签署了该议定书，有六个国家批准了该议定书。

控诉程序

确保对犯人权利进行保护的一个重要方法就是建立有效的控诉程序。对此，各个国家已经建立了各种模式，例如监狱控诉专员（苏格兰）或矫正调查员（加拿大）。

……矫正调查员的主要职能是对与加拿大矫正局（CSC）的运作和活动有关的罪犯问题展开调查，并促进相关问题的解决。可以应首席检察官的要求或者矫正调查员

办公室主动通过直接控诉相关罪犯的方式来启动调查……同时，在审核与罪犯控诉领域有关的CSC政策和程序方面以及保证相关问题得到系统确认和适当解决方面，矫正调查员办公室也负有重要职责……

——矫正调查员办公室 2002年⁹

国际人权文件要求对感觉自己权利受到侵犯的公民进行有效的赔偿。尽管犯人身陷牢狱，他们依旧拥有这种权利。他们应该能够对于施加给他们的不公正待遇或虐待事件向监狱管理机构进行控诉。并且，如果他们对监狱管理机构的答复不满意的话，他们还可以向更高的国家机关进行控诉。通常情况下，犯人应该能够利用密封的信封向法定代理人邮寄控诉资料。

并非所有犯人的控诉都与侵犯人权有关。犯人可能还会对一些并不具有根本人权性质、但对他们非常重要的问题进行控诉。这些问题可能包括牢房的分配、转移以及与监狱日常生活有关的事件。对于这些问题的答复似乎与保护人权这一主题的关联性并不大。然而，一个运行完好的控诉体系能够：

- 有利于增强犯人受到公平和公正待遇的感觉
- 保证监狱工作人员在对待犯人时不会忘记他们必须尊重犯人固有尊严的职责
- 平息监狱内部的紧张关系，并强化监狱是一个按照自然正义原则运行的、有序的社会的感觉

外部检查和控诉体系有效吗？

一个有效的控诉体系的重要特征包括进行宣传和容易使用。

• 应该对控诉体系的存在及其使用方法进行宣传，以便让所有的犯人都了解。许多监狱将相关通知发布在监狱的各个场所，并详细介绍如何同控诉调查员或监察专员办公室进行交流。

• 无论在口头上还是书面上，犯人都应该很容易使用控诉体系。如果监狱中的犯人组成比较复杂，那么应该使用相应的多种语言来说明相关信息。

为了使控诉体系充分有效，需要考虑以下内容：

- 首先，控诉的对象是谁？它不应该针对控诉的提出者
- 对于书面控诉而言，是否制作了相应的表格以便于犯人填写？如果有的话，犯人是否可以在不被他们将要控诉的监狱工作人员注意到的各个地点拿到这种表格？
- 犯人能够向监狱以外的相关当局进行控诉吗？
- 受理控诉的机构是否有权改变一个坏的决定？
- 是否制定了相应的措施以便防止对控诉人员进行迫害？
- 由于控诉方式不同，犯人是否亲自在现场或以书面形式得到了有关其控诉的全部答复？

有关检查/监督体系的问题包括：

- 它的独立性如何？成员包括哪些人？谁任命的这些成员？
- 它是通过什么标准来衡量它的检查结果的？该体系是否明确它不仅仅是一个检查监狱运作状况、从而确保监狱依法花费其资金以及遵循政府其他方面要求的审计员，而实际上是一个人权监督机构？
- 对监狱检查人员和监督人员提供过哪些培训，以便他们能够评估他们所看到的情况并了解他们应该寻找哪些内容？
- 检查人员向谁报告？他们的报告是否公开？

视察监狱

宽敞的接待室，一天能够接待大约30人。最近又新来了25个犯人；他们都靠墙蹲着，一个个都低着头，双手放在后背上。6名警卫员和一个女管理员正列队走过。很快，宽敞的接待室空无一人。有关官员介绍说，这里过去是用来殴打犯人的；相关工作人员说，殴打犯人的情形已经不再发生了，但是这么大的房间空无一人的情形还是比较少见的。

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2000

- 成立了哪些机构以便确保与监狱当局在检查规则和检查人员的权利方面进行适当的联络？

建立外部检查和控诉体系

监狱司法督察局是一个独立的办公室，由按照《第111号矫正服务法案》（1998年）中第85款所确立的检查法官进行领导。该监狱司法督察局的中心任务是对监狱开展独立的、高效的和有效的监督，并在尊重犯人尊严的情况下改善犯人的羁押条件。为了实现这一目标，检查法官需要为所有的监狱任命独立监狱检查员（IPVs）。独立监狱检查员的主要职责是通过以下途径处理犯人所提出的控诉：

- 定期视察监狱
- 同犯人进行面谈
- 记录控诉，并监督控诉处理方式
- 同狱长讨论具体控诉问题，以便将相关问题在监狱内部加以解决

热心公益事业、廉洁正直、对提高犯人的社会责任和其人性发展充满兴趣的人士有望成为独立监狱检查员。将在签订契约的基础上任命独立监狱检查员，契约期限为12个月，将给予独立监狱检查员相应的报酬……全职或兼职受聘于国家政府部门的人员，即公职人员不得申请此职位。能够提供具有社会工作经历和从属于某一非政府组织证明的应聘者将优先录用。

——南非Gauteng、Limpopo和Mpumalanga省
关于提名、任命独立监狱检查员的广告 2002年¹⁰

现在，相关组织已经为监狱监督机制的结构和职能制定了国际准则。联合国巴黎原则¹¹要求人权组织：

- 严格依法并以立法的形式建立
- 有权自行决定公开哪些内容
- 不受制于政府压力
- 拥有足够的资金，拥有自己的职员和办公场所，以便开展相关工作
- 同民间社会组织保持联系

参考资料

1. 《联合国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任择议定书：预防手册》，防止酷刑协会和美洲国家间人权协会，日内瓦和圣荷西，2004年
2. 英格兰及威尔士内政部监狱视察主管Anne Owers向英国人权协会所作的演讲，2003年10月22日，www.bihar.org
3. 《2003年年度报告》，“国际刑法改革”组织，第22页
4. 《2002年主要活动和2003年计划报告》，朝鲜共和国国家人权委员会，汉城，2003年，第13页
5. www.brazilfoundation.org，2003年
6. E.V.O.Dankwa教授，非洲监狱和拘留状况特别报告人，《冈比亚监狱：1999年6月21-26日考察报告》，非洲人权和民族权委员会，班珠尔，1999年，第14页
7. John Hatchard，《联邦人权委员会和其他国家人权机构的相互关系》，公开大学法律课程，www.britishcouncil.org，2003年
8. 《2002年年度报告》，美洲国家间人权委员会，华盛顿，第38段
9. 矫正调查员办公室，2002年，www.csc-sec.gc.ca
10. 由南非监狱司法督察局公布的南非Gauteng、Limpopo和Mpumalanga省关于提名、任命独立监狱检查员的广告，www.judicialinsp.pwv.gov.za，2002年
11. 由人权委员会于1992年3月签署（第1992/54号决议），并由联合国大会于1993年12月20日通过其第A/RES/48/134号决议批准。

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

监狱改革指南 12

鼓励民间团体的参与

概要

- 没有民间团体的参与，监狱改革不大可能取得成功或者具有持续性。如果监狱改革坚持国际人权标准和法律原则的话，就需要外部团体的参与。
- 在本国政府不愿意推行监狱改革的情况下，活跃的民间组织可以为该项改革奠定基础 and 建立有利的社会氛围。
- 尽管有些监狱管理机构对刑法改革组织怀有敌意，但是对于监狱改革工作而言，致力于提高人权标准和推进监狱改革的社会组织是不可或缺的。
- 正如宗教团体的作用一样，诸如保护妇女、保护健康、反对歧视或有关人文关怀等方面的民间组织的广泛参与，对于人性化监狱的建立将会起到非常重要的作用。
- 律师团体可以领导保护囚犯权利的工作。
- 持续努力以便创建一个消息灵通的媒体至关重要。
- 国际非政府组织可以向在不利形势下开展相关工作的地方性组织提供相应的支持。

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

监狱体系的公众参与

当一个国家从集权制向民主制进行转变时，结束有关监狱体系的秘密状态以及让普通公众和民间组织成员了解有关监狱的具体情况通常是应该首先实施的变化之一。监狱应该从封闭的秘密状态转变成为公众所了解的机构。它们不再是军事镇压工具的一部分，而是提供有关它们自己的信息并欢迎外来人员和组织参与的公共机构。应该允许宗教团体、相关专家、社会福利、体育和顾问组织、教育家和援助者参与到监狱相关事物中来。应该允许新闻记者视察监狱，以便撰写有关监狱、监狱新闻和特点的文章，从而使监狱相关信息出现在媒体中。通常情况下，应该允许囚犯首次向报纸投稿。

为什么让民间团体参与进来？

民间团体的参与是监狱改革进程的一个关键性要素。没有监狱体系以外的组织的支持，监狱改革就不大可能持久。

- 没有更为广泛的社会团体的合作和支持，监狱就不可能成为可修复的民政机构（参见监狱改革指南 9）。

- 开放的、可被更大范围的团体所了解的监狱体系更有可能坚持人权标准。如果视察者可以进出监狱、同犯人进行交谈并在牢房和工场对他们进行探视的话，那么监狱就不大可能隐瞒侵犯人权的情形。

民间团体的参与可以采取多种形式：

- 向囚犯提供人道主义援助，例如提供食物和药品
- 向刑满释放的囚犯提供必要的援助，使之重返社会
- 参加相关的监狱活动，例如教育和运动
- 对犯人进行普通扶助
- 对监狱遵守人权标准的情况进行监督
- 运用法律手段来保护犯人的权利
- 开展超党派运动
- 提供公共教育

上星期三，我在位于距离该城市大约50公里的Mwembeshi四大监狱之一做了弥撒……我是带领教区的一群人去那里的，其中的许多人都来自我们的棚户区——Misisi，他们来这里通常都是为犯人唱歌。他们喜欢筹集一些资金来给犯人买点东西。上星期三，该监狱的250个犯人中每个犯人都得到了一小包食盐和一块肥皂，其中每块肥皂都被切成了五片。这些监狱当局不分发肥皂，通常也不向犯人所食用的、每天一顿的单调而营养匮乏的食物中加入食盐，因此该监狱的犯人对于他们所收到，

的这些物品感到非常高兴。对于这些犯人而言，疥疮始终是一个比较严重的问题，因此我们也不时带一些必需的物品来杀死虱和臭虫。

上星期四，我又去了那家女子监狱作弥撒，并再次遭遇一阵大风，不得不在树下与之抗争。每次外出，我都带上两个鼓。一些长时间存在的问题始终未能消除，例如，与妈妈一起居住在监狱的孩子的衣食问题，与似乎总是延迟看望其委托人的律师的接触问题……

——David Cullen神父，赞比亚 2003年¹

民间团体的这种参与行为可以为监狱、监狱工作人员和更广大的社会带来好处。

- 这种参与行为可以给犯人带来好处，因为将他们视为同等公民的这些民间团体成员对他们的探访是一种自愿行为，而不是职业上的要求或付费行为。
- 这种参与行为可以给监狱工作人员带来好处，因为这种外部团体的出现使得他们的工作环境正常化了，同时他们也能够看到他们并没有被切断与外部世界的联系。
- 这种参与行为可以给社会带来好处，因为有关监狱生活现实情况以及监狱能够做哪些事情和不能做哪些事情的知识将会广为传播。

了解监狱情况的外部团体可以在更为广大的社会中发挥重要的公共教育的作用。

2002年11月，巴哈马群岛的监禁率在全球排名第11。作为其中的一所监狱，HM Prison Fox Hill监狱的状况在当地臭名卓著。最近选举产生的巴哈马群岛政府决定采取行动来改善监狱状况，于是他们成立了“监狱改革委员会”。该委员会由来自当地社会较大范围的独立专家组成，成员包括牙科医生、社会工作者、警官、营养学家、公共卫生医师、人力资源专家和教师。

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2002

作为对外开放的结果，如果监狱体系能够学会如何同媒体一起工作的话，那么就可以有效调动外部世界的积极性，以便为监狱工作和监狱工作人员以及对监狱进行必要的改革提供支持。

民间组织可以带来额外的资源

对于只有少量资源来开展工作的监狱来说，发展与民间组织的关系是不可或缺的。这些外部组织可以带来人力和物质援助，从而为监狱体系提供帮助。

马里监狱管理和监督教育机构的综合管理层鼓励狱长直接、主动地与非政府组织或协会进行联系，以便建立相关项目来改善监禁状况……在我们所视察的一所监狱，由狱长和两个国家级非政府组织所开发的项目不仅为少年犯建立了单独的牢房，还为年轻的犯人开设了木工培训课程……

——国际刑法改革组织，《非洲刑法和监狱改革》2003年²

监狱改革组织

长期致力于支持监狱改革的、受人尊重的非政府组织的发展是任何一项改革能够持久的一个重要基础。由政府所进行的监狱改革的努力经常会显得非常脆弱。真正想致力于改革的政府为数甚少，并且可能也不会持久。政府部门中一个部长的变化或者由报纸宣传所引发的一场运动就可能使一个改革项目走向终点。没有持续的压力，改革努力通常只有短暂的繁荣，监狱体系很快就会重新滑落到原有的状况中。同时，政府向较少尊重人权的方向转变将会使致力于监狱改革的监狱管理机构非常容易受到攻击。一旦改革的动力变成丑闻，例如监狱过分拥挤或爆发传染病，平息这些特有问题的将会降低监狱改革的热情。

因此，为了使监狱改革具有持续性，致力于监狱改革的民间组织是必要的。无论这些组织是人权团体还是专家组织，只要将开展此项活动作为其工作的一部分，这样的组织就是必不可少的。为了使任何一项改革具有持续的动力，需要长期开展相关活动和使之长期处于活跃状态，以便创建一批致力于监狱改革、并且在环境不太有利的情况下能够坚决保护改革成果的支持者。

如果对国家机关给予支持，那么在可能的情况下也要对工作在同一领域的当地非政府组织给予支持，以便形成持久的压力，从而促进相关国家机构的改革。

——经济合作与发展组织（OECD），《促进参与式发展和善治的项目评估》1997年³

组建、发展和维持一个有效的、超党派的、致力于监狱改革的非政府组织并不容易做到。从一小组热心者开始决定到组建一个刑法改革组织再到使该组织具有持续性和影响力将需要数年的时间。

监狱管理机构和刑法改革团体的关系

监狱改革在很大程度上受益于工作在监狱体系内部和外部人员的合作关系。然而，双方都需要付出很大的努力才能在彼此之间建立良好的工作关系。对于监狱方而言，他

们可能会怀疑外部人员介入的必要性，并担心这些外来人员由于并不完全了解监狱的各种限制和现实状况，从而会威胁监狱的安全，以及在监狱实施一些不成熟的行为。同时，监狱的工作人员还会担心在监禁条件以及他们对待犯人的做法方面遭到外来人员的批评。而且，他们可能还会怀疑犯人将会由于外部组织的介入而实施一些过激行为，将获得他们所了解的内容作为“他们的权利”。

那些来自监狱体系外部的人员也有一些问题需要解决。他们可能会对监狱的安全限制以及进入监狱时必须实施的程序非常愤恨，例如被搜身，因为他们认为这样做就是对他们不信任。他们可能还会觉得监狱工作人员使得他们在监狱开展工作变得过于困难，而且监狱工作人员对于他们所做出的贡献也没有表现出任何感激之情。同时，在让监狱工作人员相信他们的贡献不是消极的，而是用以改善所有相关人员的监狱生活方面，他们也不一定能够说服监狱工作人员。

在一些国家，监狱体系可能会接受来自福利组织的人道主义援助，也允许宗教团体的参观，但是却对与监狱改革有关的所有其他团体怀有敌意，认为他们将会损害监狱体系和监狱工作人员的利益。这种敌对情形通常都源自人权团体和相关国家长期处于一种对抗状态的历史。监狱当局可能会拒绝同监狱改革团体一起参加会议，也不参加他们所参与或发言的讨论会。而且，可能也不允许监狱工作人员参加相关团体，即使该团体信誉卓著、位居主流并受人尊重。

如果存在以下情形，就值得开展相关工作以便改善这种关系：

- 支持那些宣传不良监狱状况和要求获得更多资源、更多培训和减少犯人数量的团体的做法符合运作监狱以及在监狱工作的人员的长期利益
- 如果监狱改革团体能够与监狱管理机构本身、监狱工作人员协会和工会或监狱教育家形成联盟的话，监狱改革团体就会变得更加有效和可信

外交使团可以安排相关活动，以便将监狱管理机构和受人尊重的非政府组织在某一中立地区聚集在一起，从而在消除疑虑和改善双方关系方面发挥重要的作用。

民间组织和监狱监督

在一些国家，没有政府部门负责监督监狱是否遵守法律规定。非政府组织通常可以填补这一角色，然而许多组织由于缺少资源而不能充分地行使该项职能。

假定已经提供了不同的控制手段并且理论上也能够在全国范围内实施的话，为什么还要鼓励非政府组织参与对监禁状况的监督呢？

主要原因如下：

- *国家对于其自己机构的检查/监督是必要的，但是从定义上来讲是不独立的；*
- *外部控制体系并非总是有效的，经常也不能足以实现它们作为调控机制的基本作用；*

• 上述检查有时是非常肤浅的；形式上或官僚化的东西经常优先于同监狱组织和如何处理被扣押者有关的问题，而后者检查起来将会更加困难，处理起来将会更加棘手；

• 而在必要的情况下，由国际机构所进行的检查又不具备必需执行的特点。

——防止酷刑协会（APT）和欧洲安全与合作组织（OSCE），
《监督拘留所：非政府组织（NGOs）实用指南》2002年⁴

对于非政府组织来说，监督监狱的运作状况绝对不是一件容易的工作。它需要储备充分的资源以便定期开展工作。仅仅视察监狱一次不大可能产生影响。为了有效地进行监督，非政府组织或许应该确定监狱中最有可能遭受虐待的群体，并集中监督他们的状况和待遇，或者选择一小部分具有代表性的监狱。同时，还可以让诸如宗教组织等其他受人尊重的团体参与进来，从而使得这种监督工作更为可行。同监狱管理机构建立关系以及对从事监督的人员进行培训都将需要投入大量的时间。

使用法律手段来保护犯人的权利

许多监狱改革都来自成功的诉讼案件，这些诉讼案件确定了某项做法是非法的，或者要求政府对于已经受到伤害的犯人或者在相关犯人已经失去生命的情况下对其受赡养人进行赔偿。这些案件通常都是由致力于使用法律手段来保护和加强犯人权利的非政府组织提起的。

在德克萨斯州的一个监狱中，有一个男同性恋者是非洲裔美国人，经常被一群犯人强奸。因此，美国公民自由联合会代表这名同性恋者向法院提起诉讼。今天，美国公民自由联合会敦促联邦上诉法院支持地区法院的裁定，即由于该监狱的狱政官员未能对该受害者提供相应的保护，因此不能免除他们对此所应该承担的责任。

“法院记录表明，多年以来这群残暴的犯人已经恐吓过许多容易受到伤害的德克萨斯犯人，但是该监狱的狱政官员故意对相关证据不予理睬，放任这些暴徒胡作非为，”美国公民自由联合会（ACLU）国家监狱项目副主管Margaret Winter如是说。

——ACLU新闻稿 2004年⁵

一些国际组织与国内团体联合开展工作，以便通过国家和国际法律机器来收集案例。正义和国际法中心（CEJIL）的总部位于美国的华盛顿，并在美国的圣荷西、哥斯达黎加和巴西的里约热内卢⁶设有办事处。该中心致力于通过美洲国家体系收集案例，并在美洲国家间人权委员会和美洲国家间人权法院为相关受害者进行辩护。非政府组织国际人权法律保护中心Interights的总部位于英国，该中心的宗旨就是帮助律师和其他相关人员

准备案例，以便向国家、地区和国际法院⁷提起诉讼。Aire中心也在欧洲⁸开展类似的工作。

前科犯组织

一些刑法改革组织是由已出狱的囚犯组建的，或者其成员主要由已出狱的犯人组成。这些组织的工作通常集中在为已出狱的犯人寻找栖身之所，向他们提供教育和培训机会，以及在他们离开监狱后向他们给予支持。有些组织则采用更加高姿态的方法，在公共辩论中代表已出狱的犯人发言，并在有关监狱话题的新闻报道中向媒体发表评论。

……作为独立的、非政治性的非政府组织，保护犯人权利协会（SDRP）于七月份被授予永久性许可运作权。SDRP的工作就是保护被拘留者和促进监狱改革。它已经专门建立了一小笔基金，以便向犯人提供免费的法律咨询，并向被拘留者的家庭提供支持。尽管SDRP最近已经被授予了营业执照，但其成员仍然担心强大的政治压力有可能导致该协会随时关闭。SDRP的创建者包括从前曾经坐过监狱、心存良知的Emadeddin Baqi和Mohammad Hassan Alipour。

——国际特赦组织，《伊朗的人权保护者继续遭受困扰》2004年⁹

研究、资料 and 统计方案

为了保持公众对监狱改革的关注和加强公众和议会对监狱运作情况的了解，收集和发行有关监狱体系的资料应该是一种有效的策略。政府的统计资料有时并不完整，出版诸如有多少人是由于不能交纳一小笔罚金而入狱的这方面资料可能会有助于人们对监狱使用情况的了解。与此相类似的情形是，如果传播策略有效的话，对在押女犯人的待遇或者对监狱待遇的某个方面同其他国家进行比较的结果稍作研究就可能是一种了解监狱运作情况的低成本、高价值的方法。另外，出版表明监狱改革进展情况的年度报告可以保持相关人员对这一主题的关注，还可以振奋处于低谷的监狱改革方面的努力。

学术机构的作用

通过协助对监狱工作人员进行培训（见“监狱改革指南 8”）以及鼓励学生向犯人提供法律咨询或教授相关知识，大学和其他学术机构能够对监狱改革的许多方面做出有益的贡献。

GENEPI是一个法国的学生组织，其宗旨是通过在犯人和接受高等教育的学生之间建立联系的方式来帮助犯人重返社会。通过向犯人提供基本水平（例如：教授文化课程、法文或数学）的教育机会或支持犯人为了保护自己的利益或为了获得学位而参加高等教育（例如：法律、哲学和经济学），GENEPI志愿者补充了监狱专业人员的

工作。另外，这些大学生还参与到诸如戏剧和音乐等方面的创作活动中。在监狱的外部，GENEPI志愿者通过在学校和大学组织辩论会和组织展览、音乐会和朗诵由犯人创作的文学作品等方法，致力于消除公众对于已出狱的犯人的偏见。同时，定期出版的GENEPI时事通讯也旨在教育广大公众。

——根据《关于GENEPI：监狱和重返社会》改写¹⁰

小型民间组织项目的效力

鼓励民间组织参与到监狱体系中的项目可能会是一种使用较少量资源却可以制造较大影响的非常有效的方法。可以向那些视察监狱、并向犯人提供生活必需品的团体提供支持，或者向那些为犯人提供材料、使之制造成适销产品并继而把它们运到监狱外面进行销售的单位提供支持。吸引医生参与到监狱体系以便去除犯人的文身可能会非常有助于犯人重返社会。

艺术家、剧作家、作家和音乐家参与到监狱体系将有助于表明犯人也有天资。进行展览和演出可能会非常有利于向公众表明：犯人只是被扣押的公民，他们同样能够为社会做出贡献。

去年的一年级学生曾经分成三组视察了那所监狱，每组分别与配备最安全措施区域的成年犯人、与少年犯区域的少年罪犯和被收容的女犯人进行协作。“同女犯人进行协作的小组中的许多学生都非常痛苦地了解到：那些在监狱服刑且有婴儿的女犯人不得不在孩子两岁时就移交给他人收养……这给这些女犯人带来了非常大的痛苦，也让这些学生非常难受，使他们突然陷入许多种矛盾的情感中，”……同样让这些学生感到震惊的例子是，他们发现白种人竟然也有被监禁的。“有些学生对于看到白种人成为囚犯这一情况感到相当吃惊。”这些犯人还必须面对深层次的问题，为所有现场人员营造了感人的气氛。“他们是犯人—按照定义来讲他们已经被排除在社会之外……现在，他们却正在参加社交活动，招待这些大学生，并加入到坦诚的交谈中。对于这些在押犯人来说，能够跨越等级和种族的界限进行自由讨论让他们尤其感到激动。此外，他们还进行表演；所有的表演都有一定的风险，但却是积极的风险尝试。”

——纳塔尔大学，《表演学，监狱戏剧》2004年¹¹

能够向犯人提供为他人利益而工作的机会的援助项目可以产生许多有益的结果。许多国家都在监狱组织一些工作，以便使犯人能够制造产品并将销售收入捐献给慈善团体，或者让他们为残疾人重新擦亮轮椅，或者让他们为当地公园制造长椅和栏杆。这些工作

将犯人和社会再次连接到了一起，从而提醒公众：尽管他们目前处于不利的状况，犯人仍然能够为社会做出积极的贡献。

监狱和媒体

成功的与媒体进行合作是监狱改革项目的一个基本要素。有关监狱问题的准确信息以及监狱能够实施和不能实施的内容都需要传达给公众。

第三，较好的信息——也就是使公民能够更好地了解到对于政策制定者和提供者的服务所分配的款项，他们的实际服务状况以及他们行为的信息——能够成为战胜庇护型（clientelist）政治的强大力量。尽管如此，自由和活跃的新闻工作及其改善公共舆论水平的作用不能过分夸大。

——世界银行《世界发展报告》2004年¹²

需要与媒体开展长期合作，以便消除耸人听闻的题材。与这些题材相约而至的就是有关监狱情况的大量报道，以及这些报道时而将其描述成假日营地、时而将其描述成死亡之所的危险。监狱管理机构可以从它对于运行良好的新闻单位的投入和同媒体开展合作的高级监狱工作人员培训方面获得丰厚的收益。

国际非政府组织的工作

在一些国家，政府当局或公众并不支持有关监狱改革的工作。从事监狱改革工作的人经常会受到敌视，并经常会接到相关人员的建议：如果他们能够将时间用于争取更加值得的事业，他们将会做得更好。在这种情况下，来自国外的支持就会显得非常重要。这种支持可能来自国际非政府组织，例如“国际刑法改革组织”或“防止酷刑协会”，这些组织可以同当地组织开展合作，帮助他们寻找资金来源，使他们的工作在公众看来是合法的，并使它们与由从事同样工作的人员所组成的国际网络紧密相连。国际非政府组织还可以同政府间团体开展合作，以便突出监狱问题并帮助当地组织在国际背景下解决这些问题。

参考资料

1. Cullen神父的时事信札（未出版）2003年
2. 《非洲刑法和监狱改革》，“国际刑法改革”组织，第17号《时事通讯》，2002年，第3页
3. 《促进参与式发展和善治的项目评估》，经济合作与发展组织（OECD），1997年，第81页
4. 《监督拘留所：非政府组织（NGOs）实用指南》，防止酷刑协会（APT）和欧洲安全与合作组织（OSCE）民主机构和人权办公室，日内瓦，2002年，第24页
5. 《美国公民自由联合会（ACLU）在打击监狱性奴案件中向前迈出重要一步》，www.aclu.org，2004年9月9日
6. www.cejil.org
7. www.interights.org
8. www.airecentre.org
9. 《伊朗的人权保护者继续遭受困扰》，《The Wire》杂志（英国天主教通讯季刊），国际特赦组织，2004年9月
10. www.genepi.fr
11. 《表演学，监狱戏剧》，纳塔尔大学，www.ukzn.ac.za，2004年
12. 《2004年世界发展报告：为穷人提供服务》，世界银行，2004年，第12页

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 13

改革女子监狱

概要

- 在所有的监狱体系中，女性囚犯都只占非常小的一部分。尽管如此，女子监狱同样存在着所有监狱所面临的问题。
- 女性囚犯的情形与男性囚犯大不相同，他们的需求也存在差异。
- 女性囚犯的数量非常小，这就可能意味着她们的羁押地点离她们的家非常远，因此与她们家人进行联系就会很困难。
- 通常情况下，女子监狱非常小，并且属于暂时借用性质，因此其相关设施要少于男性囚犯监狱。
- 女性囚犯通常具有较低的安全风险，并且其羁押场所的安全状况通常要高于所需要的水平。
- 女性犯人在其个人生活中常常会经历暴力和虐待。
- 尽管国际人权文件要求将女性囚犯同男性囚犯分开羁押，并由女性监狱工作人员来监管，但是性侵犯、性骚扰和羞辱事件仍然非常普遍。
- 女子监狱需要建立相应的政策，以便关照怀孕女犯人以及被监禁母亲所生育的婴儿和她们对于幼儿的抚养问题。
- 改善女性囚犯的监狱状况需要对女性囚犯的健康状况给予更多的关注，需要向她们提供更多的保护使其免受性骚扰，需要向被羁押母亲的婴幼儿提供更好的补给品，需要向其家人提供更多的探视机会，以及向女性囚犯提供相关的教育和培训项目。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

女性囚犯始终是一个少数群体

通常情况下，被宣判有罪的妇女数量要低于被定罪的男性数量。在世界各个监狱，女性囚犯所占的比例都很小。几乎全球所有国家中女性囚犯所占的比例都低于12%，平均值为6%左右。

全世界女性囚犯所占比例较高的国家

马尔代夫群岛	26.6%	新加坡	10.4%
泰国	20.3%	阿根廷	9.5%
玻利维亚	16.7%	马来西亚	9.0%
卡塔尔	11.8%	美国	8.5%
巴拉圭	11.3%	文莱	8.2%
哥斯达黎加	10.8%	西班牙	7.7%

全世界女性囚犯所占比例较低的国家

塞舌尔	0%	冈比亚	1.2%
列支敦士登公国	0%	赞比亚	1.5%
坦桑尼亚	0.9%	斐济	1.5%
圣克里斯托弗岛和尼维斯	0.9%	约旦	1.6%
布基纳法索	1.0%	巴基斯坦	1.7%
马拉维	1.2%	阿塞拜疆	1.7%

此份统计资料并不一定来自同一年，但它们都是最新的有效数据。以上百分比都经过了四舍五入处理。

——这些统计数据来自2004年11月12日的“世界监狱在线简报”。

现在，女罪犯坐牢已经变成比较普遍的现象了。在一些国家，女性囚犯正在以比男性囚犯更快的速度增长。

在过去的十年中，女性囚犯人数（在英格兰和威尔士）的增长速度比男性囚犯人数的增长速度要快得多。在1992年到2002年这十年间，男性囚犯的人数增加了50%，而女性囚犯的人数却增加了173%。

——英国福西特协会，《妇女和刑事审判制度》2004年¹

国际人权文件和女子监狱

国际人权文件清除阐明：

- 在监禁状况或待遇方面不应该对女性囚犯有任何歧视
- 应该防止针对女性囚犯的暴力事件；一旦发生此类事件，在任何情况下都要进行调查并对相关责任人予以惩罚
- 应该将女性囚犯同男性囚犯完全分开羁押
- 应该对怀孕的女性囚犯和刚刚生育的女性囚犯给予特殊的和适当的关照
- 如果孩子监狱出生，那么在出生证明中不应该提及出生地
- 男性工作人员只有在女性工作人员的陪伴下才能够进入女性囚犯监狱

影响女性囚犯的特殊问题

所有“监狱改革指南”中所提到的问题都会影响到女性囚犯。除此之外，还有一些特殊问题会对她们产生影响：

- 女性囚犯的情况不同于许多男性囚犯：她们不仅在身体上经常会遭受虐待，而且还会受到性侵犯，而且这种伤害经常在她们年龄很小的情况下就有可能发生；她们在身体上和精神上具有特殊的健康需求；极少数还需要高度的安全保障
- 女性囚犯的数量非常小，这就意味着她们的羁押地点通常离她们的家非常远。这将影响到她们享受家庭生活的权利，因为她们的家人很难来监狱探视她们
- 女性囚犯可能会怀孕或需要对自己年幼的孩子进行照顾。然而，对这些孩子的照料会面临进退两难的困境——他们应该与其母亲呆在一起以便由他们的母亲在狱中亲自养育还是离开他们的母亲由他们的亲戚或国家进行抚养呢？
- 由于女子监狱通常都是暂时借用的、狭小的场所，因此通常会缺乏男性囚犯监狱可能拥有的工作、教育、培训、运动或文化设施，从而不可避免的造成差别待遇
- 女性囚犯经常会面临性侵犯、性骚扰和被羞辱的风险

（对于北爱尔兰Maghaberry监狱Mourne House女性囚犯分部的）调查发现了一种情形：女性囚犯一天有17个小时被锁在牢房中，犯人劳动的工场始终关闭，很少举办教育课程……女性囚犯在待遇方面只能得到很少的或根本得不到支持，而且这里也没有完善的引导计划或足够的信息供应……女性囚犯及其孩子享有有意义的家庭生活的权利也得不到尊重……对于专门的或改善的家人探访也没有进行适当的安排。这种限制性体制给女性囚犯、她们的孩子和家人都造成了不必要的痛苦……而惩罚和隔离‘区’，或者特别监督组的存在对处于痛苦和自毁状况下的妇女和少女来说都是不适宜的。

——Phil Scraton和Linda Moore，《内部伤害》2004年²

女子监狱

由于女性囚犯的数量非常小，因此女子监狱经常成为被监狱管理机构忽视的一个角落。女性囚犯经常被羁押在不断改变的、不适合的场所，这些场所几乎没有多少空间进行运动或其他活动。

当Evans最初进入San Miguel刑罚中心（位于萨尔瓦多）的时候，给她印象最深的就是监狱生活的明显匮乏。72名女性囚犯，入狱原因从公共场所酗酒到谋杀各不相同，一起睡在一个狭长的房间里，共用一个卫生间和淋浴设施。这些女犯人的床铺分为两层，还有些女犯人睡在低层铺位下面的地板上。每天，从晚上6点到第二天早上6点她们就被锁在这个房间里，白天则禁止她们进入这个房间。监狱的饭菜不但凉而且质量低劣，因此许多被拘留者不得不用煤油器具蒸煮家人送来的食物。同时，她们还用备用的软饮料瓶保存雨水。

——《记录》，《萨尔瓦多执事发现狱中的希望》2002年³

监狱管理机构通过不同的方法来解决为数不多的女性囚犯的羁押问题。在一些国家只有一所女子监狱，因此来其全国各地的女性囚犯都被羁押在那里，即使有些囚犯从其出生地和家庭所在地可能需要花费许多个小时或许多天才能够到达那里。另一种可供选择的解决女性囚犯羁押问题的模式，就是建立附属于许多羁押男性犯人的大型监狱的小规模女性囚犯羁押单位或分部，但要同羁押男性犯人的大型监狱分割开来。这两种体系都存在一些问题。

女性囚犯通常会发现，对她们进行监管的监狱体系主要是为比她们数量大得多的男性囚犯设计、组织和管理的。这可能会造成：

- 安全级别与女性囚犯所造成的风险严重不成比例，因为许多女性囚犯都是由于轻微犯罪而入狱的
 - 对监狱工作人员的培训忽视了女性囚犯的特殊情形
 - 相关的教育和培训计划主要强调对男性囚犯的要求，而对女性囚犯或许最多也只是提及为监狱体系生产制服的剪裁工场
 - 有关家人探视的安排没有考虑作为受抚养子女主要护理人的被羁押母亲的情形
 - 忽视了女性的特殊健康和卫生需要
 - 在监狱管理机构的等级体系中，女子监狱工作人员处于较低的地位，在制定相关政策中听不到他们/她们的声音。

（尽管）研究表明，女性被收容者通常只会造成较低的安全风险，重新犯罪的风险也要低得多，而且与男性囚犯相比她们有不同的需求，加拿大矫正局在极大程度上继续使用相同的风险和需求评估工具来评估这两类人。这导致了女性罪犯被监禁在高

于所需安全要求的设施内，而未能充分达到对女性囚犯进行改造、从而促进她们恢复到正常状态并重返社会的既定目标。

——加拿大人权委员会，《保护他们的权力》2003年⁴

女性囚犯

女性囚犯入狱可能是由于她们在身体或其他方面曾经遭受过虐待。导致其入狱的犯罪可能主要是：

- 一些非常轻微的犯罪，例如窃取少量的资金或商品
- 非常严重的犯罪，例如：经常发生的情形是，谋杀曾经虐待过她们的人
- 贩卖毒品罪，例如：经常持有少量的、国家明令禁止的毒品，或者在他人的指挥下贩运毒品

Nikhat 马上就到25岁了……她已经入狱五个月了。她来自一个低微而贫穷的家庭……Nikhat 十五岁就结婚了，她的丈夫三年前就在Lucknow监狱服刑……她和她的丈夫原来都是体力劳动者，所赚来的钱刚刚够他们俩维持生活。她说，他们俩之所以贩卖毒品，是因为无论她怎么赚钱都不够用。

——Rani D.Shankardass和Saraswati Haider，《排挤在生活之外，为生活而变得伤痕累累：刑事审判制度下的妇女经历》2004年⁵

而在有些国家，宗教法规常常会导致妇女入狱。在这些国家，妇女一旦被强奸，如果她们不能证明所发生的强奸事件，她们就会被认为进行了非法性行为，从而被判入狱。

女性囚犯的待遇

尽管在有些地方女子监狱过于拥挤现象还非常严重，但总体而言，女子监狱还是不如男性囚犯监狱拥挤。与男性囚犯监狱相比，许多女子监狱的环境更加干净、更加漂亮。女性囚犯所居住的宿舍通常也比较整洁，床用织物都是刺绣制品，墙壁上挂着她们的家庭照片。尽管如此，女子监狱并非已经远离了虐待囚犯事件，在世界各地的女子监狱中对囚犯进行虐待的情形还时有发生。

(在)一次操演训练中(在奥地利的一所监狱)……70名武装警察——大部分是男性警察——横冲直撞地闯入一所女子监狱，并命令被羁押在该监狱中一个小教堂的所有女犯人脱光衣服以便对她们进行检查……这群警察头戴面具，手持警棍、盾牌和枪支，

强迫该监狱的所有女犯人面墙而立并举起双手。然后，他们冲入各个牢房，用脚肆意践踏囚犯的衣服和内衣，并捣碎了她们的私人物品。接着，他们将这些女犯人押送到该监狱的小教堂，强迫她们脱掉所有衣物并对她们进行搜身。一位不愿意透露姓名的女犯人说：“我被迫脱掉了所有衣物，并俯身靠近另一位同伴，而那些警察就开始检查我的私处，以便确定我身上是否藏着毒品。就我所知，他们甚至连怀疑这点都毫无理由。”

——《每日电讯报》，《陷入监狱搜身丑闻的奥地利部长》2004年⁶

女子监狱中的虐待事件并非仅仅来自监狱工作人员。女性囚犯之间的暴力事件也是一个严重的问题。

例如，在女子监狱中，女犯人过去经常由于被称为“食物所有者”的囚犯而遭受痛苦。所谓的“食物所有者”是指一些较为凶暴的囚犯，她们为了在分餐时能够坐在一个最好的位置并得到最好的食物而对其他囚犯进行威胁。最终，监狱管理人员通过在每个大帐篷里面扩大就餐空间，让所有囚犯都能坐着就餐以及为各个囚犯单独分发午餐桶等方法才将这一问题加以解决。

——《监狱改善项目》，圣保罗，2004年⁷

女子监狱的保健工作

保健工作是大部分女子监狱所存在的一个问题。这些入狱的妇女大都来自最不幸的社会角落，而且在刚开始入狱时，她们在身体上和精神上都存在各种未经医治的健康问题。

（在巴基斯坦）……在女子监狱几乎没有任何保健设施。几乎所有被强奸并怀孕的受害人最终都不得不下孩子，同时还要因为并没有实施的罪行而入狱。她们根本得不到孕期照顾，因此大都营养不良，同时还要在监狱从事过分劳累的工作，并最终在不卫生的监狱保健设施中、在非常糟糕的条件下生下孩子。这明显导致了在该国家的婴儿和产妇死亡率已经非常高的情况下更加过高的婴儿和产妇死亡率。

——巴基斯坦论坛，《妇女的公正和平等地位》2004年⁸

在一些国家，非法的毒品使用也对大多数女性囚犯产生了很大的影响，并直接造成了她们被捕入狱。精神健康问题和自杀未遂行为在女子监狱也非常普遍。枯燥的狱中生活以及与其家人、尤其是她们孩子的分离会给女性囚犯造成非常严重的影响。被监禁的女犯人经常由于过分痛苦而实施割腕或割破身体和脸颊等自残行为。

在位于Hyderabad和Rajahmundry的两个监狱所组织的健康营地的项目中，人们发现启动该项目是‘安全的’、有益的、值得做的和适合的。该“健康营地”项目包括为监狱中的所有女犯人提供以下服务：

- 检查狱中所有女犯人和她们孩子的身高、体重和健康状况
- 为所有女犯人验血
- 牙齿状况检查（为所有女犯人和她们的孩子进行检查）
- 眼/鼻/喉检查（为所有女犯人和她们的孩子进行检查，包括为需要眼镜的人员配制眼镜）
- 全面检查和诊察—血压、胸部和皮肤
- 妇科检查
- 有关身体或心理方面其他问题的查询
- 建议—包括饮食方面和医疗方面

——Rani Dhavan Shandarkass, 《心中无畏，头自高昂：印度安得拉邦地区监狱的女犯人及其孩子的精神健康和关照》2001年⁹

需要开展相关工作，以便改善女子监狱的保健条件。同时，还需要开展有关用药指导和精神保健方面的工作，以及制定计划以便帮助女犯人消除由于过去遭受虐待和暴力而给她们带来的影响。在人类免疫缺陷病毒（HIV）传染非常猖獗的一些国家，很大一部分女性囚犯也被感染上了该病毒。因此，在女子监狱制定一些减少伤害的方案，例如提供漂白剂以便对注射针进行消毒以及注射针交换方案等是非常重要的。同样，在已经感染HIV的女囚犯离开监狱后，帮助她们有效应对该传染病的项目也非常重要。

2000年9月，Ilguciem女子监狱（位于拉脱维亚）大约有300名囚犯。在这些囚犯中，有二十名囚犯的HIV检验呈阳性，其中19名囚犯正在等待法院审判……该监狱所实施的一个项目已经陆续培训了20位同等教育人员，她们现在已经能够在防止HIV/艾滋病、性传播疾病（STDs）、肝炎和避孕等方面向其他女性囚犯进行培训了。同等训练课程每周举行一次。而且，该监狱在今年三月份还成立了一个自助组。此外，艾滋病预防中心还于今年四月份在Ilguciem女子监狱举办了一次讨论会……在总共的65位代表中，有许多人是社会工作者、非政府组织和政府代表。这么多人汇聚在监狱、或者说来聆听有关女性囚犯的问题，这在历史上还是首次。

——根据“国际刑法改革”组织《2001年年度报告》改写¹⁰

女子监狱中的性侵犯、性骚扰和羞辱事件

对于女性囚犯来说，监狱生活的许多方面都可能是耻辱的。在监狱中，通常很难保证个人隐私，而且监狱体系也可能很容易忽略女犯人的特殊需求。

（在肯尼亚监狱）女性囚犯经常得不到卫生纸，而且经常只有一件换洗衣服，这使得她们在洗衣服只能光着身子。

——美国国务院《肯尼亚国家状况报告》2004年¹¹

尽管坐牢的妇女应该得到保护，以便免遭性骚扰和性侵犯，但是这一要求经常难以实现。在许多国家，监狱体系并没有在防止女性囚犯免遭男性狱卒的性侵犯方面提供保护。

（在巴基斯坦）……由于女性囚犯频繁遭受男性狱卒的性侵犯，从而导致许多孩子在监狱出生。¹²

——美国国务院《巴基斯坦国家状况报告》2003年¹¹

在一些国家，有关平等就业机会的立法导致了更多的男性工作人员在女子监狱工作，从而增加了这种性骚扰的发生几率。

对女性囚犯进行搜查是一个很困难的问题。在通常情况下，出于安全考虑有必要这样做，但是这可能会造成大量困窘和羞辱情形的发生。在女子监狱中配备男性工作人员的大部分国家，都不允许男性工作人员对女性囚犯进行搜身。但是也有例外情形，例如美国：在这个国家，男性工作人员可以对穿着衣服的女性囚犯进行搜身。

在许多国家，一个特有的、共同的顾虑就是对女性囚犯进行内部搜身，这种情形通常发生在她们刚刚到达监狱，她们的家人探访之前或之后，以及其他一些场合中。这种脱光衣物搜身和内部搜身的情形普遍存在，并经常作为例行程序予以实施，而不是作为针对犯人可能明显违反相关规定的一种特别回应。很明显，在有些情况下，这种搜身将会使女犯人感到耻辱并可能强化被监禁妇女的“囚犯”地位。

一个有效应对莫斯科女子还押候审监狱的男性工作人员的项目使得该监狱最终出现了以下两种变化：

- 终止了擅自对女性囚犯进行内部搜身的情形
- 确保了男性工作人员不能够打开女犯人牢房的大门

——国际监狱研究中心（ICPS）报告 2003年

与家人的联系

对女性囚犯来说，与其家人及孩子的分离使得本来就枯燥的监禁生活变得更加沉重了。通常来说，照顾孩子是妇女的职责，与自己孩子的分离给这些女性囚犯造成了巨大的痛苦。

因此，探监安排对女子监狱来说显得尤为重要。在一些国家，女性囚犯与其孩子之间的所有探访都只能通过铁格窗或玻璃屏障来进行，并且只能持续很短的一段时间。而在其他一些国家，可能允许孩子每周都有一天来探视他们的母亲，探视时间可能长达几个小时，而且这种探视还可能在露天的场合或大厅内进行。在前苏联的大部分国家，在押女囚犯有权每个季度享有一次长时间的亲人探视。在探视期间，女性囚犯最多可以同她们的孩子以及孩子的护理人在监狱的一个房间呆上72个小时。在有些国家，要求女性囚犯必须穿上监狱制服。然而，当孩子来监狱探访、家人团聚的时候，监狱工作人员和女犯人都可以穿普通衣服。

在一些国家，家人的探访只能私下进行，在拉丁美洲即是如此。而且，这种探访可能只适用于男性囚犯，而不适用于女性囚犯。现在，有关国际组织已经向许多具有类似情形的国家施加了压力，要求它们引入较为公正的体系。

在一些国家，人们将被判入狱视为奇耻大辱。因此，一旦某个妇女遭到监禁，她就会被她的家人所抛弃。来自民间社会妇女组织的支持可能会帮助这些妇女度过牢狱生活，而且在刑满释放后帮助她们找到谋生的手段。

在押母亲与她们的孩子

迄今为止，如何安排监狱中的孩子和婴儿尚无定论。尽管如此，相关规定要求必须向被监禁的怀孕女囚犯提供适当的医疗保健。在任何可能的情况下，都要安排在外面的医院接生婴儿，避免在监狱中接生。当妇女被送到外面的医院分娩婴儿时，不应该使用手铐或其他控制装置将她们固定在产床上。

关于如何解决女性囚犯与她们的婴儿和幼儿这一问题，各个国家的做法差别很大。在有些国家，婴儿一出生就被带离他们的母亲并交给犯人的亲戚或相关政府机构抚养。而在其他国家，监狱里设有托儿所，这样婴儿和幼儿就可以同他们的妈妈一起生活在监狱里了。有时，这些托儿所是由经过培训的儿童保育员来管理的。在这种情况下，被监禁的母亲就可以一天花几个小时来看望她们的孩子了。而在有些国家，托儿所是由犯人自己来运营的。

关于这些孩子在几岁时可以被带离他们的母亲，各个国家的做法也不尽相同。在有些国家，孩子需要长到18个月大才与他们的母亲分开。在其他一些国家，这些孩子可能在六岁之前一直与他们的母亲呆在一起。而对于那些缺少福利待遇的国家，这些孩子可能在他们的母亲刑满释放之前一直与他们的母亲呆在一起。

有关改善监狱中孩子护理条件的项目可以由人道主义、卫生和儿童关爱组织来开展，这些项目可能会涉及健康检查、向照顾其子女的母亲提供玩具和其它设备及帮助。

参考资料

1. 《妇女和刑事审判制度：英国福西特协会委员会关于妇女和刑事审判制度的报告》，伦敦，2004年，第5页
2. Phil Scraton和Linda Moore，《内部伤害：监禁在北爱尔兰的妇女和少女》，北爱尔兰人权委员会，贝尔法斯特，2004年，第11-12页
3. 《记录》，《萨尔瓦多执事发现狱中的希望》，密歇根州主教郊区，2004年11月
4. 《保护他们的权力：系统审核加拿大矫正局所规定的、被联邦法院判刑的妇女所享受到的人权》，加拿大人权委员会，渥太华，2003年，第2页
5. Rani D.Shankardass和Saraswati Haider，《排挤在生活之外，为生活而变得伤痕累累：刑事审判制度下的妇女经历》，刑法改革和司法协会（PRAJA），古尔冈，2004年，第191页
6. Michael Leidig，《陷入监狱搜身丑闻的奥地利部长》，《每日电讯报》，伦敦，2004年3月18日
7. 《监狱改善项目——圣保罗，跟踪报告》，英国文化协会，2004年5月
8. Shazia Ra .q，《妇女的公正和平等地位》，巴基斯坦论坛，2004年4月12日，www.paktribune.com
9. Rani Dhavan Shandarkass，《心中无畏，头自高昂：印度安得拉邦地区监狱的女犯人及其孩子的精神健康和关照》，刑法改革和司法协会（PRAJA），古尔冈，2001年，第24-25页
10. 《2001年年度报告》，“国际刑法改革”组织，第12页
11. 美国国务院，《2002年国家人权状况报告》，肯尼亚，华盛顿，2003年，www.state.gov
12. 美国国务院，《2003年国家人权状况报告》，巴基斯坦，华盛顿，2004年，www.state.gov



国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 14

被监禁的少年犯

概要

- 联合国《儿童权利公约》规定儿童是指年龄低于18周岁的人。
- 违反法律规定的儿童将被羁押在监狱中，全世界羁押少年犯的机构状况都极其糟糕。
- 国际人权文件要求，对待少年犯应该使用有别于成年罪犯的单独的体系，他们应该同成年罪犯分开羁押，对他们处以监禁应该是最后的手段并且监禁时间应该尽可能的短，而且在所有的刑罚措施中应该优先使用最有利于少年犯改造的措施。
- 羁押少年犯的机构应该以对其教育为主要目的。
- 需要进行法律改革，以便使国内法律与国际人权法接轨，并建立单独的少年犯司法体系。
- 改善因违反法律而被监禁的少年犯待遇的工作可能包括：一旦他们被拘捕，将他们从警察局转移到适宜的机构；针对已被定罪的少年犯建立可供选择的处置措施；改善少年犯羁押场所的条件，以及保证在对少年犯进行审判的过程中有律师为其辩护。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

儿童和刑事审判

全世界因违反法律而被监禁的儿童都遭受过不同程度的虐待和凌辱。在一些国家，他们仅仅由于轻微犯罪，有时他们甚至根本就没有实施犯罪，只是被警察发现一例如流浪街头，因而需要照顾和保护一就可能被拘留。然后，他们就可能被抓捕到警察分局并同成年人一起被关在一个小屋里。接着，在没有合法辩护的情况下，就被法院审判，并最终被遣送到监狱、少年管教所、再教育中心或儿童院，而这里的情况通常都是不人道的、恶劣的和非常危险的。

这些儿童经常被羁押在警察分局、监狱和其他相关机构，而他们的年龄通常低于关押在这些机构所必需的法定年龄。有时，他们的年龄也会引发争议，因为他们根本没有相关的资料证明他们的年龄。

由于人们的歧视和流浪儿童被迫生活的环境，无论他们是否真正实施了犯罪，流浪儿童都非常有可能同刑事司法体系联系起来。由于不合时宜的法律规定，他们仅仅由于轻微的（经常是出于‘生存’的本能）偷窃、物质滥用、乞讨和‘流浪’等原因而很容易遭到拘捕，并将面临严厉的审判。

——Marie Wenham, 《外部机会：流浪儿童和少年司法—国际视角》2004年¹

在一些国家，少年犯也被羁押在成年罪犯监狱，有时就与成年犯人羁押在一起，有时虽然羁押在独立的临近牢房，但是成年罪犯却能够进入。在这些情况下，少年犯就会面临很大的、遭受监狱工作人员和年长囚犯性侵犯的风险。在一些国家，作为惯例监狱管理人员经常将一位年长的囚犯关押在十几岁的少年犯牢房内，他们认为这种做法可以确保对少年犯的管理，同时还能够向他们提供支持和指导。让一些囚犯控制其它囚犯的做法是不能接受的，而且在这种情况下还会存在非常大的虐待风险。

一个成年囚犯走近一名监狱看守人员，给了他一些钱并请求为他找一个男孩。正如你所了解的，有些犯人要比狱卒富有。于是，那名看守人员就从成年犯人监狱附近的少年犯牢房偷偷带来了一个少年并交给了他。一旦这些少年犯被带入成年罪犯牢房，他们可能就会被隐藏几个月，而为弄到他们不得不向监狱看守人员支付报酬的囚犯就可以在短期内将他们租给其他囚犯。

——Dorothy Jolofani和Joseph DeGabriele,
《马拉维监狱的人类免疫缺陷病毒（HIV）/艾滋病》1999年²

在一些富有的国家，相关的刑事司法体系在处理少年犯罪这一问题的许多方面也违反了国际人权文件的规定。这些国家的少年犯可能被关押在具有很强的惩罚性、完全不

利于对他们进行改造的少年羁押场所，而且他们严重的精神健康问题也得不到治疗。

马里兰州政府官员斥资6000万美元建立了一个新的少年犯关押场所。然而，在这座新的关押场所从投入使用到现在还不足一年时间的情况下，昨天就有报道说，关于它的一项独立检查发现：该场所的现状对关押在这里的106名少年犯的“生命、健康和安全的威胁”……巴尔的摩市少年司法中心的状况与联邦检察官在该州的两个老的关押场所发现的状况惊人的相似……美国司法部于今年四月份就向马里兰州政府官员警告说，那些关押机构甚至不符合宪法标准的最低要求，它们严重侵犯了被关押在那里的犯人的民权。

——Matthew Mosk, 《处于危险中的马里兰州监狱的少年犯》2004年³

在所有的国家，来自社会最底层家庭的孩子更可能由于不当的刑事司法措施而死去。少年犯监狱、教养所、再教育中心和儿童院收容着一些处于社会最底层的孩子，而相关的司法制度在防止这些孩子遭受暴力和虐待方面只提供非常少的保护（若有的话）。

位于巴拉圭亚松森的Panchito López少年犯拘留中心已经在场大火中彻底毁掉了……据说该场大火是在该中心的一名狱卒枪杀一个被拘留者、从而引发其他被收容者抗议的过程中突然发生的。该中心的少年犯通过纵火来吸引外界关注他们所遭受的可怕虐待的做法已经不是第一次了。最近的一次纵火发生在2001年7月25日。当时，240多名少年犯被塞到了这座只能容纳80名被收容者的拘留中心。而在这240多名少年犯中，大约有90%的人甚至还没有被定罪，还处于审前羁押阶段。为了等候审判，许多人已经在污秽不堪、过度拥挤、只有很少厕所或冲洗设施的牢房内度过了数个月、甚至几年的时间。在一些牢房，这些被收容者不得不三个人挤在一张床上，室内温度连续数周高达40°C (100 °F) 左右。一位曾经调查过该中心的新闻记者特别指出，每个孩子只能得到“一张报纸大小的”个人空间……在那场大火发生时，拘留在Panchito López中心的240名少年犯被转移到了许多成年犯人监狱……

——国际特赦组织，《臭名昭著的拘留中心被烧成平地》，2001年⁴

许多成年囚犯都曾经在少年管教所和少年监狱呆过。一个人一旦被少年管教机构收容，这种经历通常就会成为他/她将来进出监狱生活的序幕。

儿童不应该入狱

世界上没有几个少年司法体系能够满足国际法的要求。联合国《儿童权利公约》规

定儿童是指年龄低于18周岁（国内法律对年龄有其他规定者除外）的任何人。因此，所有年龄低于18岁的人都受该公约的保护，这种保护涵盖所有那些已经被指控或认定犯有罪行的人或被关押的人。所有的国际人权文件都强调，除非完全没有其他选择，否则不应该剥夺儿童的自由，而且一旦对他们实施拘留，拘留时间应该尽可能的短。

除了联合国《儿童权利公约》以外，其他联合国准则也详细描述了当儿童即将受到刑事审判的时候，应该如何对他们进行处置，同时还明确做出要求：各种形式的拘留都只能作为对儿童进行处罚的最后手段。

- (1) 审判前对儿童进行拘留只能作为最后的手段，并且拘留时间应该尽可能的短。
- (2) 在任何可能的情况下，应该使用可供选择的其他措施来取代审判前的拘留，例如：对涉嫌犯罪儿童进行严密监督、同其家人一起加强对他们的监管或安置，或者将他们限定在用于教育的环境中或家里。

《联合国少年人司法制度最低标准规则》，第13条规则

尽管有如此多、如此详细的规定，联合国儿童基金会（UNICEF）估计，全球仍然有 100 多万儿童被剥夺了自由。⁵

应该为儿童提供儿童待遇

相关国际文件还明确要求，根据刑法规定而采取的对少年犯进行处置的所有措施都要重点考虑到他们作为儿童、因此也是极为脆弱的群体的情形。少年司法体系在对少年犯进行处置时，在司法程序的每个阶段都应该特别注意他们的年龄和易受伤害的特点。在做出决定时，一定要优先考虑儿童的福利。

同时，关押儿童的机构应该本着对他们进行教育和改造的目的，而不是对他们进行惩罚。尽管如此，在一些国家，在对儿童进行审判之前，仍将他们进行拘留，而且拘留条件与成年囚犯的拘留条件完全相同。此外，检察机关还禁止儿童的家人对他们进行探视，并且他们可能需要在这里等候数月才能够得到法院的审判。

苏丹儿童在审判前的经历。

当前的做法包括：

- 被逮捕和拘留时将要遭受警察的残酷对待，而对其进行调查时，将会遭受更加卑劣的待遇，包括挨打以及被拷问以便确保让他们招供
- 在对他们进行拘捕时，警察始终不会将他们有权获得法定代理人这一信息告诉给他们，而且对于那些来自贫苦家庭的孩子来说，他们很难找到法定代理人
- 延迟（3-4天）将他们被拘捕的消息通知给其父母，而且一旦被警察拘留，就

不允许他们接受家人的探访。有时，等候法院审判需要很长一段时间。在此期间，这些未成年人就会与成年人羁押在一起，而且不允许他们享有获得教育、保健和适当食物的权利。拘留他们的牢房狭小、昏暗，条件非常不人道。

——《国际监狱研究中心（ICPS）任务报告》 2004年

关押儿童的机构应该强调教育、监护以及社会和福利方面的支持。

刑事责任年龄

刑事责任年龄是指儿童对于他/她所实施的行为能够承担责任，而且一旦认定其行为已经构成犯罪，相关当局将根据刑法规定对他/她进行处罚的年龄。不同国家对于刑事责任年龄的规定也有很大差别。

拥有1000万或更多的不满18周岁儿童的一些国家关于将要受到刑法制裁的儿童犯罪的最低年龄的规定。⁶

孟加拉国 7	印度尼西亚 8	韩国 12	日本 14
印度 7	英国（苏格兰）8	摩洛哥 12	俄罗斯 14
尼日利亚 7	伊朗***9	阿尔及利亚 13	越南 14
巴基斯坦 7	菲律宾 9	法国 13	埃及 15
南非 7	英国（英格兰）10	中国 14	阿根廷 16
泰国 7	乌克兰 10	德国 14	巴西****18
美国**7	土耳其 11	意大利 14	

** 最低年龄由各个州自行确定，普通法下的大部分州的最低年龄都是7岁。

*** 女孩为9岁，男孩为15岁。

**** 18岁是承担刑事责任的正式年龄，从12岁开始，儿童的行为将要根据少年法律程序进行处置。

——资料来源：《儿童权利公约》（CRC）各国报告（1992–1996年）；中、东欧地区的少年司法和少年违法犯罪，1995年；联合国，联合国关于少年司法的命令在联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）的执行情况，1994年；Geert Cappelaere，儿童权利中心，比利时根特大学。

提高刑事责任年龄被视为改革的一个重要内容，以便将儿童从刑法的控制中解救出来，让更多的、遭遇各种问题的孩子处于更加适宜的社会或福利措施的保护下。

4.1对于那些承认未成年人刑事责任年龄概念的法律体系来说，鉴于儿童在情绪、心理和智力发育方面尚未成熟的事实，这种年龄的起始有效年龄不要定得过低。

《联合国少年人司法制度最低标准规则》（“北京规则”）⁷

尽管如此，那些规定例如14到18岁等较高刑事责任年龄的国家，在对待因违法而被关押的儿童或尊重相关人权要求方面也不一定比那些规定诸如八岁或十岁等较低刑事责任年龄的国家做得好多少。这些国家可能会通过福利措施、而不是通过司法体系来处置违法的儿童，但是仍然会无限期地将这些需要照顾和保护的儿童押送到儿童院。这些地方可能也会发生针对儿童的虐待和暴力事件。

独立的少年司法体系

应该使用不同于针对成年罪犯司法体系的一套单独的司法体系来处置少年犯。之所以要求使用单独的司法体系，是因为儿童：

- 不太可能理解法院的程序和对其施加处罚的意义
- 具有容易受到伤害的特点，因此有权得到特殊保护
- 被认定对其行为只承担较少的个人责任
- 的处置必须以教育和改造为目的，而不是对他们进行惩罚

……欧洲人权法院……最终做出裁决：英国违反了《欧洲人权公约》第6条（公平审判权）的规定，因为Thompson和Venables（两个人都只有11岁）是在成年罪犯法院、按照成年罪犯审判程序和手续被审判的，这种审判妨碍了他们对于审判过程的充分理解和参与。

——Emilia Mugnai, 《与被关押的孩子玩民粹政治，活该！》2001年⁸

在对儿童进行拘捕以及将他们关押在警察分局时，应该确保对他们进行保护的专门措施切实有效。对孩子进行盘问时，最好允许其父亲、母亲或与其福利待遇有关的其他成年人在现场。如果需要将儿童带到法院进行审问，那么该法院应该是专门用于青少年或儿童审问、配备经过专门培训的法官的法院，而且涉嫌犯罪的儿童有权获得法定代理人。

未成年人监狱和相关羁押设施

关押未成年人的机构应该尽可能让他们感受不到监狱的氛围。所有的国际文件都明确要求，这些机构主要是基于教育目的，旨在对失足儿童进行改造，使他们将来不再犯罪。这些机构的工作人员应该考虑到这些被监管人员的年龄，以及考虑到如果始终将他们认定为罪犯将可能最终会使他们真正成为成年罪犯的危险性。同时，应该加强和鼓励这些机构与外部世界的联系。这些孩子所获得的教育证书也不应该提及他们曾经被刑罚机构判决过。

对于安卡拉儿童监狱来说，最令人感到震惊的是它没有威严的监狱大门，没有高高的、上面布满刀片刺网的围墙，每个监狱工作人员的腰间也没有挂满一串串的钥匙。如果这里的孩子真正想逃跑的话，几乎没有多少限制措施可以阻止他们。每天，至少有一半以上的孩子离开这座监狱，有的到当地学校读书，有的到当地的商行工作。因此，如果他们想逃跑的话，他们只需在当天晚些时候不回来就可以了……被关押在该少年管教所的大部分男孩都是由于实施了非常严重的犯罪，他们之中有一半以上的人都被判有谋杀罪或严重的性犯罪，并且服刑期都在五年以上。

——Brian Woods和Kate Blewett, 《狱中的孩子》2001年⁹

为了防止在押儿童遭受虐待，检查人员、儿童的律师、儿童的保护组织和人权监督组织应该能够在不侵犯儿童保密权的情况下进入关押儿童的机构。

将儿童从少年司法体系进行转移

迄今，全球已经建立了许多体系，以便将尽可能多的在押儿童从刑罚体系转移到更为适宜的福利背景下。关于这种转移，需要强调的一点就是对他们进行拘捕的阶段，也就是这些孩子被带到警察局的时候。在此阶段，社会工作者或来自儿童福利组织的志愿者可以同警察合作以便寻找孩子的家庭成员或专门处理儿童问题的团体。在许多国家，这种转移项目是通过警察的充分合作以及使用各种运作方法建立起来的。

1990年，纳米比亚批准并签署了联合国《儿童权利公约》……1994年，该国建立了少年司法论坛（JJF），以便改善少年犯的羁押状况。政府的各个部、非政府组织和个人是JJF的基本组成部分。JJF的试验项目就是在审判前将在押儿童进行转移，以便确保在押儿童尽可能少地被监禁。该试验项目的主要目标就是将被拘留的儿童与被羁押在同一警察局拘留室里面的成年被拘留者分离开来……它的另一个目的就是加速将在押儿童从审判前的拘留状态转变为由其父母或监护人监管的进程。

——Nicolien Jacobs-du Preez,

《〈联合国少年人司法制度最低标准规则〉在非洲的应用》2001年¹⁰

无论在押儿童是等候审判还是已经被定罪，确保将他们从儿童收容机构中释放出来都非常重要。在此阶段，可能就会需要法律或律师方面的专门知识了，以便说服法院释放被拘留等候审判的儿童，或者不要对他们做出监禁判决。

……由于柬埔寨律师协会儿童保护单位所提供的法律援助，一些儿童被免于拘留或无罪释放了。现在，相关人员正在努力使他们获得一些重要的权利，包括接受教育。

——联合国儿童基金会（UNICEF），《未成年人司法：拘留作为最后的手段》2004年¹¹

儿童收容机构的其他选择方案

在大部分情况下，将在押儿童全部从刑事司法体系中转移出来是最适宜的解决办法。然后，将他们送到教育、健康或福利体系最有可能保证他们获得所需要的照顾和解决他们身上所存在的问题。然而，在一些刑事司法体系中，可能会对非常小的儿童或者认为罪过非常严重的儿童处以罚金。因此，非常有必要向儿童收容机构提供一些选择方案。

用于在押儿童的选择方案包括：

- 由社会工作者、监护官或在当地有身份的人对他们进行各种形式的监督
- 要求他们参加当地的公益性活动，向受害人道歉，或者向受害人给予一定的赔偿

在一些司法体系下，相关当局制定了各种处置由于违法而被拘留的未成年人的方法，以尽力避免由于通过刑事诉讼程序而给他们带来的不利影响。

苏格兰拥有一个非常独特的监管少年犯的方法。根据这种方法，人们不再把少年犯视为需要惩罚的罪犯，相反，人们把他们看作是具有某些问题、但在他人的帮助下能够克服这些问题的年轻人。这个方法需要他们全家人的参与。他们所有人都必须去同一个被称为“专门小组”的三人小组会面。这些小组成员都是经过专门培训的非专业人员，他们自愿开展此项工作。

——英国广播公司（BBC）犯罪现场，《犯罪斗士：公正，少年犯的审理》2003年¹²

改善儿童监狱和儿童收容机构的条件

尽管最大程度地降低遭受任何刑事拘留的儿童数量应该是优先策略，但是尽力改善现有的、收容儿童机构的条件也非常重要。改善儿童拘留条件的方法包括：

- 采取措施以便将在押儿童与在押成年人分离开来，并确保他们的安全，例如：在

现有监狱牢房的侧翼建立新的牢房，对现有侧翼牢房进行改造、使之更适合于儿童需求，确保成年囚犯不能进入关押儿童的牢房，合理布置室内空间，不要让在押儿童感受到监狱的氛围

- 对管理在押儿童的工作人员进行培训，使他们能够满足这些青少年的特殊需求，并帮助这些青少年为他们将来走出收容机构之后的生活做准备
- 选择具备相关能力的工作人员，向在押儿童提供教育和生活技能方面的培训，并与外部世界建立联系
- 建立相关制度，使在押儿童能够与其家人保持联系，并帮助其家人为他们回家做准备

福利待遇（德黑兰少年矫正和改造中心所组织的活动）

- 组织到全国各地的森林、海滨、高山、历史遗址和前战争区游玩、观光
- 组织该中心外部的青少年同关押在该中心的青少年进行运动竞赛，以便提高该中心在押少年健康的竞争意识和积极的人生态度
- 提供使用其他设施的机会，例如游泳池、健身房、电影院、花园、商店和大众传播媒体……

——联合国儿童基金会（UNICEF），
《德黑兰少年矫正和改造中心（JCRC）：概述》（未标明日期）

改革未成年人法

对于那些目前还没有建立少年司法体系、从而把适用于成年人的司法体系强行施加给未成年人的国家来说，按照国际法和国际要求建立独立的少年司法体系将是一个重大的任务。然而，如果准备依法对未成年人进行保护，那么建立一个全新的法律框架至关重要。改革少年司法体系的工作是一个长期的项目，需要来自警察、法官和全社会的共同支持。

在英国外交部（FCO）的支持下，拯救孩子计划（英国）正在开展一个重大的三年期项目，该项目旨在为老挝人民民主共和国制定少年司法体系。作为该项目的首要步骤，拯救孩子计划（英国）已经培训了若干培训师，并为法官、警察和区长制定了培训手册和准则……

——英国外交部，《2002年人权年度报告》¹³

参考资料

1. Marie Wenham, 《外部机会：流浪儿童和少年司法—国际视角》，流浪儿童协会，伦敦，2004年，第11页
2. Dorothy Jolofani和Joseph DeGabriele, 《马拉维监狱的人类免疫缺陷病毒（HIV）/艾滋病》，“国际刑法改革”组织，伦敦，1999年
3. Matthew Mosk, 《处于危险中的马里兰州监狱的少年犯》，《报告报道》，《华盛顿邮报》，2004年9月14日
4. 《臭名昭著的拘留中心被烧成平地》，《The Wire》杂志（英国天主教通讯季刊），国际特赦组织，2001年9月
5. 《未成年人司法：拘留作为最后的手段，东亚和太平洋地区的创新做法》，联合国儿童基金会，曼谷，2004年，第4页
6. 《已达到成为罪犯的年龄？特殊保护的进程和差异》，联合国儿童基金会，1997年
7. 《联合国少年人司法制度最低标准规则》（“北京规则”），G.A.res.40/33，附件，40 U.N.GAOR Supp.(No.53)at 207,U.N.Doc. A/40/53，1985年
8. Emilia Mugnai, 《与被关押的孩子玩民粹政治，活该！》，儿童法律中心，伦敦，2001年5月，第10页 案例参考：（T,V v UK [2000] 2 All ER 1024）
9. Brian Woods和Kate Blewett, 《狱中的孩子》，《合法权利》，2001年秋天，第8页
10. Nicolien Jacobs-du Preez, 《《联合国少年人司法制度最低标准规则》在非洲的应用》，第二届全球现代刑事侦查、有组织犯罪和人权会议，德班，2001年12月
11. 《未成年人司法：拘留作为最后的手段，东亚和太平洋地区的创新做法》，联合国儿童基金会（UNICEF），曼谷，2004年，第22页
12. 《犯罪斗士：公正，少年犯的审理》，英国广播公司（BBC）犯罪现场，www.bbc.co.uk/crime/fighters/childrenshearing.shtml，2003年2月12日
13. 《2002年人权年度报告》，英国外交部，伦敦，2002年，第181页

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

监狱改革指南 15

制定备选的刑罚措施

概要

- 在一定的限度内，适当的剥夺罪犯自由符合人权的要求，并能够降低监狱中发生侵犯人权事件的可能性。因此，建立和使用备选的刑罚措施可以提高人权保护的水平。
- 制定备选的刑罚措施或建立缓刑方案不会自动改善人权，也不能自动导致刑事司法体系的改革。必须制定明确的战略和保护措施才可以确保备选的刑罚措施能够真正取代监禁以及这些刑罚措施本身不会侵犯人权。
- 备选的刑罚措施可能包括：罚金和对受害人进行补偿、监督、不支付薪酬的社区劳动、软禁、电子监控和处理健康问题。
- 如果使用新的刑罚措施增加了被给予罚金处理的人员数量，那么引入备选刑罚措施将不能始终减少监禁的使用。
- 成功的引入备选刑罚措施需要得到公众和司法系统的支持，需要以刑罚为目标，需要实施和持久监督体系中的多个机构的参与。

“所有被剥夺自由的人都应得到人性化待遇，并尊重其作为人所固有的尊严。”

——《联合国公民权利和政治权利国际公约》
第10章

这套监狱改革指南是第一套专门为那些致力于监狱改革项目的人提供实际帮助而设计的。

整个这套指南：

- 都是在国际人权框架内制定的。
- 适用于各种文化和政治环境。
- 提出了可能在各种不同社会经济条件下可持续的、并且不会增加大量资源投入的方案。
- 考虑了监狱管理的现实。

制定这套关于如何进行监狱改革的指南得到了英国外交部的大力支持。

制定备选刑罚措施作为监狱改革的一部分

剥夺自由是一种非常严厉的刑罚手段。对于那些已经废除死刑的国家来说，这种刑罚就是这些国家最为严厉的犯罪惩治手段了。因此，尽量减少和适当地使用这种刑罚措施符合刑事司法政策中有关人权的要求。

A6判决原理应该与现代化的和人性化的犯罪惩罚政策一致，尤其是在减少监禁的使用、增加社区制裁与措施的使用、实施非刑事化政策、使用包括调解在内的转移措施和确保对受害人进行补偿的措施方面……

B5判处监禁应该作为最后的犯罪制裁手段，因此只有在适当考虑其他相关情形、罪过非常严重以至于任何其他刑罚都明显不足以对其进行制裁的情况下才能实施这种刑罚手段。

欧洲委员会，《第R(92)17号议案》¹

无论是南半球还是北半球，在世界各个国家的监狱中，侵犯人权现象都非常普遍。对于遭受监禁之苦的许多人来说，这种监禁带给他们的压力要比失去自由大得多。由于监禁，身体可能被彻底毁掉，生活的机会也大大减少。因此，应该尽一切可能对罪犯实施备用刑罚措施，而不要动辄就将其押入监狱，只有这样才能降低发生侵犯人权的机会。

“在遥远未来的某一天，人们有可能回头看一下今天在大部分国家所发生的情形，并将对我们以公正的名义如此对待同为人类的我们的同伴的做法感到非常惊讶。不幸的是，当前众多的民事审判体系似乎都希望将更多的人监禁更长的时间，而且不必将他们监禁在较为人道的环境下……在这种情况下，建立替代监禁的其他备选刑罚措施……就显得至关重要了。”

——William Omaria，乌干达国家内政部部长 1996年²

因此，强烈建议引入和使用罚金方案，而不是对犯人实施监禁。尽管如此，引入备选的刑罚措施并不能自动导致更加合理或更为有效的刑事司法体系的产生。同时，它也不一定会减少监狱中犯人的数量或改善侵犯人权的状况。

不建立有效的实施手段和严格的保护措施，这种改变可能会：

- 增加监狱中犯人的数量
- 使人权保护状况变得更加糟糕
- 增加政府在司法体系方面的财务成本

然而，如果能够有战略地实施，并制定明确的目标和配备专门技术的话，这种为监

狱引入备选方案的做法就会有利于使刑事司法体系变得更加人性化。

2004年5月，（墨西哥）公共安全联邦秘书Alejandro Gertz Manero博士宣布了旨在通过社区和生产性工作促进犯人社会改造的提案。

这些新的提案将通过以下一些措施降低用于维持墨西哥监狱的年度费用：

1. 对于低金额的财产犯罪来说，通过社区工作来代替监狱刑罚，这将导致1.2万名犯人被释放；
2. 不设防监狱方案将会使7.3万名犯人从事生产性工作，来弥补他们的过错。他们所从事的大量工作都与监狱所在社区的基础设施项目建设有关；
3. 为9.3万名被归为累犯的犯人采用恢复性工作方案。根据此方案，这些犯人将被关押在中度设防的监狱中。

采访中，Gertz博士指出，如果不采用这些提案，墨西哥在今后六年内不得不新建60所监狱。目前，这些方案已经予以公布，以便于负责全国449座监狱中大部分监狱的墨西哥各州政府进行讨论。

——根据采访Gertz博士的新闻报道改写 2004年

有哪些备选刑罚措施？

除了监禁以外，世界各地还使用其他许多方法来惩治被判罪者。

- 在大多数司法体系下，法院有权向犯人处以罚金和其他罚款，例如：给予受害人的赔偿金或捐助慈善事业的慈善基金。
- 各种形式的社区监控非常普遍，例如：由政府官员、非政府组织或权威人士进行监管。
- 要求被定罪者为社区利益进行义务工作是一种广泛采用的处罚措施。
- 一些司法体系则通过将犯人进行软禁或通过给犯人身上加设电子装置从而监控其行动的做法来限制犯人的自由。
- 治疗毒瘾或其他健康问题有时需要在非监禁状况下进行。
- 现在，人们正在创建一种有时被称为‘恢复性司法’或‘改造性司法’的新型司法，这种司法要求已经承认自己罪行的罪犯同受害人会面，详述自己的罪行并向受害人做出一定的赔偿。
- 有时还可能组合使用以上措施。

世界各个地区的备选刑罚措施

世界上大部分司法体系在其刑法中都规定了多种刑罚选择方案，并且这些刑罚选择方案在一些国家已经得到了广泛地运用。在一些较为贫穷的国家，其相关法规也规定了

通常按照原殖民国家的法律模式建立起来的备选刑罚措施，但是由于执行这些备选刑罚措施的基础设施还没有到位，因此它们很少得以使用。为了在社区进行监督或开展相关的社区工作，必须建立某种结构，以便负责相关工作的安排，而且这种安排必须建立在对实施这些刑罚措施的司法体系信任的基础上。即使有大量的志愿者加入，行政机构仍然还需要许多资源才能开展相关工作。

罚金是许多国家最常使用的、取代监禁的选择方案，但是一些被处以罚金的犯人由于太贫穷交不起罚金，所以最终不得不选择在监狱服刑。

在原来由共产党领导的国家，也有一些备选的刑罚措施，然而由于这些措施与集中式经济结构紧密相连，因此都被不同程度地废弃了。

引入备选刑罚措施所带来的主要人权问题

世界各国的研究表明，引入备选刑罚措施经常不能达到所预想的效果。在某种程度上讲，它们不是为取代监禁而使用的新的刑罚措施，相反他们成了那些在原来司法体系下无论如何都不会坐牢的犯人的刑罚。因此，监狱的犯人数量将会保持原来的水平，甚至会经常出现增加的情形，从而导致更多的犯人处于刑罚控制之下。这一过程被犯罪学家称为“司法扩张”。如果想减少监狱的使用，从而减轻监狱的过于拥挤现象和改善监狱状况，引进备选刑罚措施只是较为宽泛的策略的一个要素而已，而且它是一个长期的改革项目，决不能一蹴而就。从这一点来讲，减少审判前拘留的使用和缩短监禁时间应该是更为有效的策略。

1980-2002 年间英格兰和威尔士年龄为 21 岁、由于可起诉的犯罪而被加重量刑的男性犯人，根据判决类型 (%)

年份	释放	缴纳罚金	缓刑	社区服务	组合命令	立即监禁
1980	7	52	5	4		17
1982	8	47	6	6		19
1984	9	45	7	7		20
1986	10	41	7	7		21
1988	10	41	8	7		20
1990	13	43	8	7		17
1992	17	37	9	9	0	18
1994	16	36	11	11	2	20
1996	14	33	11	10	3	26
1998	14	32	11	9	4	27
2000	13	28	11	9	3	30
2002	14	26	12	8	2	30

以上数据来自《英国内政部罪犯统计资料》，英格兰和威尔士，
1980-1998年度和2000-2002年度卷

以上表格表明：在十年多的时间里，缓刑监督和社区服务两项措施的使用一直处于增加状态，同时按照适当的比例、大幅度增加监禁手段的使用，而且在所有被定罪的犯人中，被处以罚金的人几乎占了一半。

引入备选刑罚措施所带来的第二个问题是可信度问题。在使用备选刑罚措施的情况下，收集公众意见可能会变得很难。而在公众看来，政府对犯罪分子的处罚力度不够似乎就是在鼓励犯罪。为了表明这些备选刑罚措施同监禁手段一样有力，相关政府机构可以尝试采取以下措施（有可能违反人权要求）：

- 可以将一些元素引入这些备选刑罚措施之中，例如：在公共场合下对犯人进行羞辱。举例来说，让这些从事社区服务工作的犯人全部穿着非常显眼的制服并让他们在路边捡垃圾
- 设计侵扰性非常强的监督手段，例如卫星跟踪

需要各种模式

在各个国家，朝着民主和使其刑罚体系具有人性化的改革项目通常都包含有一个计划，即在其他国家模式的基础上，制定有关监禁的备选刑罚措施。在选择适当的模式时，一定要慎重行事。有些国家选择在其司法部内部建立集中式结构，以便统一管理各种备选刑罚措施。有些国家试图将备选刑罚措施的结构植入当地社区，并将对这些措施的管理规划归到市政府的相关部门。有些国家选择将备选刑罚措施的管理工作交给司法系统和法院。还有些国家则建立了组合式的监狱和缓刑或社会工作服务的模式。

任何一种模式与使刑事司法体系具有人性化和减少对于监禁依赖的目标之间没有必然的联系。

注意：正式的缓刑监督工作可能会花费巨大，因此一些国家或许不太愿意接受缓刑监督官这一模式。在这种情况下，可以探索在社区内部组织监督的各种选择方法，例如：由当地委员会、村长、社区律师助理、调解人或其他拥有受人尊重和信任职位的人员进行监督。

——DfID，《安全、可靠和容易获得的司法》2002年³

监禁的备选刑罚措施和腐败

对于腐败现象非常严重的刑事司法体系来说，引入替代监禁的备选刑罚措施可能会非常困难。法院的受贿行为可能会导致法官或司法行政官对罪行非常严重的犯人也处以

较轻的备选刑罚措施而不是监禁。法院可能会对犯人处以为社区利益进行免费工作的处罚，然而被定罪者可能会雇用其他人来替他们从事这些工作。

监禁的备选刑罚措施和人权

只要被剥夺自由权，即使只是部分剥夺自由权，那么侵犯人权的情形就有可能发生。因此，联合国制定了相应的国际文件，对实施非拘禁制裁的管理机构制定了明确的要求。在要求犯人开展社区服务时，必须采取措施以便保护犯人免遭公众的嘲笑。对犯人的处理决定都必须始终获得他们的同意。在有些情况下和有些国家中，对进行义务劳动的犯人进行虐待的情况非常普遍，甚至还有可能发生对犯人进行剥削的情形。因此，需要对遭受非拘禁制裁的犯人进行有力的保护，以便防止他们的人权和尊严遭到侵犯。

有关非拘禁制裁方面最主要的国际文件是《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》。该规则于1990年12月被联合国大会正式批准，又被称为《东京规则》。

《东京规则》为遭受非拘禁制裁的犯人提供了法律保护依据，从而确保了非拘禁处罚措施在明确的法律框架内得到公平地使用，并确保罪犯的权力能够得到保护，以及如果他们在任何一个阶段感到他们的权力遭到侵犯时，他们可以求助于正式的申诉体系。如果在正式进行审判之前或者未进行正式审判就要求犯人同意接受某一特定的刑罚措施，应该明确告知相关犯人拒绝接受这种特定刑罚措施的后果。应该对犯人的私人信息进行保密。

除了《东京规则》以外，类似的文件还有欧洲标准，有关免费社区服务制裁和相关措施的欧洲规则，以及欧洲理事会部长委员会的第R (92) 16号议案。

这些规则的主要要求包括：

- 有关对罪犯处以免费社区服务制裁和相关刑罚措施的所有方面都必须依法进行明确规定
- 如果被处以免费社区服务制裁或相关刑罚措施的罪犯未能开展任何工作或履行任何义务，那么这种非拘禁制裁不应该自动转换为对其实施拘禁
- 罪犯有权拒绝执行当局的决议并提出上诉
- 应该始终尊重被处以免费社区服务制裁或相关刑罚措施的犯人的隐私和尊严
- 不应该危害他们现有的社会保障权

如何引进备选刑罚措施

建立备选刑罚措施以便代替拘禁刑罚需要所有以下策略：

赢得民意

公众的支持至关重要。必须开展相关工作以便保持公众的信心。民间社会组织可以在传达和引入公众争论要点方面发挥作用。这些公众争论要点可以用来支持替代拘禁的

备选刑罚措施，它们包括：

- 避免对犯人的刑事影响
- 降低过度拥挤的监狱的压力
- 为拘禁严重的和危险的罪犯提供空间
- 节约成本
- 让适宜的罪犯通过拘禁以外的刑罚措施对其过错进行补偿的做法有益于受害人和
社会
- 可以让民间组织参与到对犯人的处置中来
- 适当的处理措施有利于罪犯的改造
- 避免拘禁对家庭和社会关系的损害

“国际刑法改革”组织正在俄罗斯实施一个项目，该项目旨在运用现有司法结构来建立作为拘禁替代措施的社区服务体系。该项目的非常新颖而重要的方面就是里面包含了公众意识内容，并将这些内容作为一个主要目标。“国际刑法改革”组织正在就此项目同“独立无线电通信基金会”和“社会信息机构”开展合作，并为新闻记者提供培训计划。

——Vivien Stern, 《在中、东欧和中亚地区开发拘禁替代选择方案》2002年⁴

许多国家的研究表明，对公众最有意义的罪犯处罚措施就是免费的社区工作，让犯人通过某种方式对受害人或对受到危害的更广大的社会做出补偿。

确定目标

需要明确备选刑罚措施的适宜接受者。备选刑罚措施应该针对这样一部分罪犯，即目前正被拘禁的罪犯，或者由于实施了某些犯罪将被拘禁但这些犯罪并不足以导致他们入狱的罪犯。在一些国家，这种确定目标的做法已经依法进行了非常明确的规定。

被关入监狱的罪犯……将被判以社区服务的处罚，以便替代无条件的、为期8个月或更少的监禁刑罚，除非认为无条件的监禁刑罚、较早的免费社区服务刑罚或其他一些重要原因不能构成进行免费社区服务的判决要素。

——《社区服务法》，第1款，于1997年8月8日公布，第754/97号，芬兰⁵

在许多司法中，法院只有两种处理犯人的方法：罚款或监禁。在许多地方，监禁已经被暂停使用、而由其替代措施所代替的情形非常普遍。不进行这种目标确定，以及不对预定的备选刑罚措施接受者进行明确的指导，就不应该使用这些替代监禁并且除它以外的备选刑罚措施。需要不断开发机制，以便确保这一程序是任何相关体系的一个要素。

司法系统的作用

让司法系统紧密参与到备选刑罚措施的设计和 implement 中来具有决定性的意义。判决是由司法系统来实施的，如果法官和司法行政官对于备选刑罚措施没有信心，他们就不会有意识地使用它们。审判人员可以通过多种方式参与进来，例如：他们可以通过设计供选择宣判的结构，或者通过规定一系列应该给予犯人备选刑罚措施的情形，或者通过对刑罚执行情况行使监督职责的部门和委员会的全体成员等方式参与到备选刑罚措施的设计和 implement 中来。

实施

各种备选刑罚措施的实施方法对于应用这些替代监禁措施的任何政策的成功或失败来说都非常重要。所有需要某种形式监督的备选刑罚措施都需要建立一个由相关人员组成的基础结构，以便与判决法院建立良好的关系、监管罪犯、监督判决方式，以及与罪犯居住和将要开展其刑罚措施的当地社区进行有效合作。备选刑罚措施能否有效实施，在很大程度上取决于当地广大的非刑事司法机构的许可和支持。这些当地机构参与的越多，备选刑罚措施就越有可能获得适当的资源支持。

社区服务和其他用以替代监禁的非拘禁措施的引入可能不足以降低监狱的过度拥挤状况。除了这些措施外，还有一点极其重要，那就是所有主要参与人员的态度转变。在这点上，首先需要做的就是确定哪些人员是“主要的参与人员”。未能注意到这些重要问题，或者忽略了它们，可能会产生相反的效果，并可能会挫伤相关人员的积极性或者使旨在抑制监狱过度拥挤状况的政策丧失效力。当然，在这点上，强调所有相关各方的有效参与，包括每个人都忠实地承担各自的义务是至关重要的。

——Eric Kibuka, 《全球在押犯人数：事实，趋势和解决方案》2001年⁶

永久性监督机制

使用备选刑罚措施来代替监禁刑罚政策的有效性取决于能否定期获得有关判决方式和备选刑罚措施使用情况的信息。如果信息表明，由于未能使用备选刑罚措施或者备选刑罚措施未能用于目标群等原因，从而导致该政策不再运转了，那么主管机构就必须立即采取补救措施，例如：同审判人员进行讨论。

参考资料

1. 欧洲理事会部长委员会，《欧洲理事会部长委员会向其成员国转发的、关于判决一致性的第R(92)17号议案》，（由欧洲理事会部长委员会于1992年10月19日在第482届部长代表会议上正式通过）A部分第6款和B部分第5款
2. William Omaria, 《非洲监狱状况后记：于1996年9月19-21日在乌干达坎帕拉召开的泛非洲讨论会报告》，“国际刑法改革”组织，巴黎，1997年，第91页
3. 《安全、可靠和容易获得的司法：将政策运用到实践中》，国际开发部，伦敦，2002年，第46页
4. Vivien Stern, 《在中、东欧和中亚地区开发拘禁替代选择方案》，COLPI，布达佩斯，2002年，第42页
5. Malcolm Davies, Jukka-Pekka Takala和Jane Tyrer, 《英格兰和芬兰的窃贼判决》，国际判决和社会会议文件，斯特拉斯克莱德大学，1999年6月24到26日，第15页
6. Eric Kibuka, 联合国非洲预防犯罪和罪犯待遇协会（UNAFRI）主管，《全球在押犯人数：事实，趋势和解决方案：非洲监狱》，联合国程序网络协会技术援助研讨会，奥地利，维也纳，2001年5月10日

KING'S
College
LONDON

国际监狱
研究中心

国际监狱研究中心

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL
Tel: +44 (0) 20 7848 1922
Fax: +44 (0) 20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

©国际监狱研究中心，2004年



英国外交部
伦敦

