

“中国人权捍卫者”（民间团体）
就《中华人民共和国监狱法（修订草案二次审议稿）》提出的建议

2025年10月9日

第六条：须有独立监督机制

修订草案未能解决缺乏独立监督机构的问题。应有独立机构负责检查和监督监狱，以确保囚犯的权利得到尊重，包括依据国际人权标准所保障的免遭酷刑的权利。在中国，起诉职能由最高人民检察院（SPP）负责，该机构不隶属于司法部。根据现行法律和修订草案，检察机关同时负责监督囚犯的待遇。由于缺乏独立于起诉和定罪机构的申诉与监督机制，囚犯的权利得不到有效保障，容易受到侵害。

2015年，负责监督《禁止酷刑公约》执行情况的联合国禁止酷刑委员会（CAT）正是出于这些原因，呼吁中国政府取消检察机关同时行使监督机构的职能。禁止酷刑委员会敦促北京“建立一个独立的监督机构，对拘留场所进行监督，并授权其进行不受阻碍和无需事先通知的巡视”。该修订草案未采纳上述建议。

CHRD 希望进一步修改草案第六条，以独立监督机构取代检察机关。该独立机构应被授予监督和检查监狱的职能，并有权进行不受阻碍和无需事先通知的巡视。

第 67、68 条：与家属通讯

国际人权标准规定，囚犯应被允许定期与家人和朋友通讯，包括写信、打电话、上网或探视，仅在必要且合理的情况下方可加以限制。

然而，现行《监狱法》的相关规定多年来一直遭到系统性违反，监狱部门曾多次限制在押良心犯与境外家人联系。有两位良心犯家属反映，他们的信件被截留，或被禁止打电话。他们曾向当地检察机关举报，但未得到适当的回复。另一位良心犯家属有八年多没有获准探望狱中的亲人，他们每月的通话也被监控并屡次被无端切断。

修订草案第 67 条新增条款，将“涉嫌危害国家安全”列为限制通讯的理由。事实上，监狱部门长期以来一直以此为由，任意限制良心犯与外界的通信，违反现行法律。有些良心犯及其家属经常因“危害国家安全”等含糊且缺乏事实依据的指控而被指责、起诉，或遭受权利限制，这些做法侵犯了他们的人权。CHRD 担忧，此类新规定可能被系统地用于拒绝被控危害国家安全罪的良心犯的通信权。

目前第 67 条措辞含糊且过于宽泛，不符合“必要监管”的标准，可能导致试图维护自身权利的良心犯进一步遭受迫害。

国际人权标准规定，囚犯应被允许与亲朋会面和通信，不限于家人或监护人。虽然现行法律允许与“其他人员”通信，但修订草案却规定，与“其他人员”会面或通讯必须经过“监狱长的批准”（第 68 条）。

在现实中，监狱部门经常限制在押良心犯与其未婚伴侣、朋友和支持者的通信，尽管法律并未禁止此类信件往来。第 68 条虽然形式上允许非婚伴侣和朋友探视和通信，但仍以监狱长批准为前提，容易被任意拒绝，因此不符合国际标准。

CHRD 建议人大进一步修订草案第 67、68 条，以确保囚犯享有与家人和朋友（包括境外家属）通信和探视的权利。对通信和会面的任何限制应有明确的法律依据，并须接受司法审查。

第 69、70 条： 律师会见

国际人权标准规定，囚犯应享有充分的机会、时间和便利条件，以便其自行选择律师或法律援助人员进行会见、沟通和咨询。这些权利应得到尊重，不得被拖延、拦截或审查，而且律师和被告之间的任何法律事务的交流均应完全保密，并符合适用的国内法。咨询可以在监狱工作人员的视线范围内进行，但不得在其听力范围内。此类保障对于防止在押期间发生酷刑或虐待尤为重要。

修订草案第一、二次审议稿在第 69 条中新增规定，囚犯有权“与本人及其法定代理人、近亲属委托或者法律援助机构指派的律师会见”。这一条文在纸面上看似有改进，但仍未完全符合国际标准：它未能确保及时安排会见、完全保密、并且不受任何审查或监控。CHRD 担忧，在实践中，这项规定已被多次违犯，尤其是针对那些举报遭受酷刑的良心犯；此外，草案中新增加的以下条款似乎表明，这类会见可能会受到监控。

一审稿和二审稿中第 70 条的新增规定：“通话、会见过程中有违反规定行为的，监狱人民警察应当立即制止、给予警告，不听劝阻或者情节严重的，监狱人民警察应当终止通话、会见。”第 70 条并未明确指出具体的“规定”是什么，但很可能是司法部 2017 年发布的《律师会见监狱在押罪犯规定》。该规定允许监狱人员在场，并禁止律师“秘密递送信件”、“提供通讯工具”、未经监狱同意录音、录像或拍照，以及其他含糊不清的禁令。过去，曾有一些律师被禁止拍摄其当事人遭受酷刑的证据，例如瘀伤或伤口。

修订后的《监狱法》及其 2017 年的相关规定，损害了囚犯与律师会见时免于监控的权利。许多良心犯在狱中遭受酷刑和虐待，并在会见时向律师或家人反映这些情况。然而，如果监狱人员监控这些谈话，囚犯一旦透露遭受虐待信息，会见可能会受到限制。

CHRD 建议进一步修改草案第 70 条，确保与律师的会见能及时安排并完全保密；同时，应明确规定，对与其他探访者会见的任何监控都必须具备必要性与适当比例，并有明确的法律依据；若会见权被剥夺，应有司法途径申请审查复议。

第 83 条：扩大单独监禁的使用

修订后的《监狱法》扩大了对囚犯单独监禁的情形，这与中国的国际义务不符。国际人权法和规范呼吁废除将单独监禁作为惩罚手段的做法，并将其仅作为例外措施使用，而且期限应尽可能短，并接受独立的司法审查。

根据修订草案第 83 条，“侮辱狱警”和“以自伤、自残、自杀、绝食等手段抗拒改造”等行为均可被罚以单独监禁。还有一些存在严重问题的标准仍被保留，包括“有劳动能力拒不参加劳动或者消极怠工，经教育不改的”，以及过分宽泛、模糊的“有违反监规纪律的其他行为的”。草案规定单独监禁的期限为 7 至 15 天。

2015 年，联合国禁止酷刑委员会要求中国政府履行其条约义务，限制单独监禁的使用，并在相关法规中“明确、具体地规定单独监禁的实施条件、类型和最长期限”。然而，《监狱法》修订草案的方向与此恰恰相反。

被监禁的良心犯，包括藏族、维吾尔族人，和政治犯，因为被单独监禁，遭受了严重的人权侵犯。CHRD 获得的信息表明，他们当中有人被单独监禁长达 21 年，有一位被单独监禁两年。另一位囚犯在被反复单独监禁、遭受酷刑和被剥夺医疗救治后在拘押中死亡。由于狱中权利被侵犯，一些囚犯出于绝望而采取绝食抗议。联合国人权专家认为，绝食是一种非暴力抗议形式，受言论自由与和平集会自由的保护，而强迫喂食可能构成酷刑。

CHRD 建议从修订草案中删除把单独监禁作为惩戒手段的条款，并将绝食抗议和精神健康状况从处罚事由中移除，同时删除诸如“有违反监规纪律的其他行为”等模糊笼统的规定，因为这些条款未明确界定被禁止的行为。法律还应增设对囚犯纪律处分的独立审查机制，以确保其正当程序权利得到保障。

第 63 条：狱中强制约束工具的使用

国际人权标准要求禁止使用镣铐、锁链或其他具有侮辱性的约束工具。联合国禁止酷刑委员会（CAT）在 2015 年要求中国当局避免使用约束工具，或仅在“作为最后手段、当较少侵入性的控制方法失败时”使用，“时间应尽可能短”。禁止酷刑委员会还建议全面禁止使用“审讯椅”，又称“老虎凳”。

现行监狱法允许在以下四种情况下使用约束工具：囚犯逃跑、实施暴力行为、在押解途中，或存在“其他危险行为”（第 45 条）。第二次修订草案的第 63 条扩大了允许使用约束工具的范围，包括囚犯被押解就医、特别休假（根据允许囚犯在特定条件下申请探亲假的规定），或监狱转移的情况。该条款还表明，如果囚犯制造骚乱、自伤、自残或企图

自杀，或“严重违反管理规定并危害监管秩序”，也可使用约束工，但这些标准缺乏明确的规定。

有不少良心犯曾遭受过被戴上约束工具的酷刑或虐待，扩大使用约束工具的范围会导致更加频繁的虐待，违反中国政府履行《禁止酷刑公约》的义务。例如，2017年，有一位囚犯因为衣着问题与狱方发生轻微争执，结果这位囚犯双腿被戴上约27斤重的镣铐、长达20天。他曾投诉到监狱检察部门，但无人前来调查。另一位囚犯曾在2023年服刑期间被铐在“老虎凳”上。

CHRD 建议进一步修订草案第 63 条，任何涉及使用约束工具的条款都应该禁止使用手铐、脚镣、和审讯椅。草案应规定使用手铐等约束工具必须作为最后手段，使用时间应尽可能短，仅限于为了安全、而非用于惩罚，并规定违反该条款的监狱人员会因施行酷刑而被起诉。

第 100、101、102 条：狱中劳工条件和待遇

虽然国际囚犯标准鼓励在监狱中提供有偿就业机会，以帮助囚犯改造并促进他们最终重返社会，但此类工作必须符合特定标准，以确保囚犯不遭受痛苦和折磨，不被强迫在类似奴役的条件下工作，也不为监狱人员的私人或个人利益而劳动。

现行《监狱法》和修订草案中包含了其中几项标准。工作时间应符合国家规定，并享有法定节假日和休息日的权利（现行法第 71 条，第二次修订草案第 101 条），监狱劳动应按照国家规定给予报酬（现行法第 71 条，第二次修订草案第 102 条）。工作应基于囚犯的个人情况，包括努力“养成劳动习惯，学习劳动技能，为刑满释放后就业创造条件”（第 70 条）。第二次修订草案包含了一项规定，要求考虑囚犯的“能力和身体健康状况，以及他们的教育改造需要”（第 100 条）。然而，该法律草案对模糊的“消极抵抗”或“工作中经教育仍不改正”进行惩罚，甚至可能处以单独监禁。

根据曾被监禁过的一位前良心犯的证词，有关监狱方经常违反这些规定，这些轻微的修订不太可能确保符合国际人权标准。

正如一位曾被监禁的人权捍卫者在 2025 年 7 月接受采访时表示，监狱里的劳动条件极为艰苦，并非是在帮助囚犯改造，而是为私营公司牟利。囚犯每天工作 12 小时，每月只有三天休息。尽管监狱公开张贴遵循五天工作、一天学习、一天休息的制度，但实际上并非如此。囚犯每月只能获得 30 至 100 元人民币的报酬，而全国的平均最低月薪为 1755 元人民币。

另一位前囚犯也在 2025 年 7 月进行的采访中说，囚犯在监狱中的劳动情况不符合现行监狱法的规定，也不符合包含相同规定的修订草案。他所在的监狱，囚犯们从未获得连续两天的休息。整整一年中，他们只在春节的第 11 天获得了一天法定假日。他认为低于最低工资的劳动报酬太不合理，如果能真正实施修订草案的规定，监狱劳动条件可能会有所改善。

CHRD 建议由独立监督机构进行不定期且不受阻碍的巡视，监督和检查监狱里面的执法情况，确保监狱场所遵守有关监狱劳动的法律法规。

第 3、19、20 条：法律要求对中国共产党忠诚，含有模糊的国家安全概念

监狱法修订草案加入了新的条款，提升了中国共产党在监狱系统和监狱人员中的地位。这些规定将进一步加剧被监禁的良心犯或其他因批评中共及其政策入狱的异议人士所受到的对他们的政治观点和表达的歧视。

修订草案规定“监狱工作坚持中国共产党的领导”（第 3 条），“监狱人民警察应当对党忠诚”（第 20 条），并规定在监狱长和副监狱长之外设立“政治委员”进行监狱管理（第 19 条）。“政治委员”是负责监督单位内政治思想和政治教育的中共干部。根据全国人大对第一稿的说明，这些规定旨在确保“党中央关于监狱工作的决策部署”得到落实。这种做法强调监狱管理中的政治和意识形态领导、而不是强调司法机构的作用，损害了法律应不具党派、普遍适用的精神。

修订草案第 3 条还规定监狱应当坚持未明确定义的“总体国家安全观”，这进一步巩固了“国家安全”在 2012 年以来在法律中模糊且过于宽泛的使用。如前所述，模糊的“危害国家安全”指控经常被用来针对那些发表言论、批评政府、中共或其政策的人，以及少数民族或官方不认可的宗教。

CHRD 建议修订草案第 3、19、20 条，删除提及任何特定政党、意识形态或领导人的条款，包括要求监狱人员必须宣誓效忠政党的要求，并删除模糊而且过于宽泛的“国家安全”概念。