



第十二届 联合国预防犯罪和 刑事司法大会

2010年4月12日至19日，巴西萨尔瓦多

Distr.: General
25 January 2010
Chinese
Original: English

临时议程*项目 5

制定联合国预防犯罪工作的指导方针

应对管教设施过度拥挤问题的策略及最佳实践讲习班

背景文件**

摘要

缓解监狱过度拥挤的问题非常复杂，但却是当务之急。本文回顾了导致这一问题的相关因素，如刑事司法政策过度强调惩罚但却可能并未充分评估其影响；缺乏监禁替代措施以及缺乏提倡使用非拘禁措施的判刑政策和方针；司法程序内效率低下和办事拖延；穷困人群及弱势群体在获取司法救济方面面临困难；缺少帮助罪犯重返社会的方案和对刑满释放人员的支持，以及监狱基础设施和容纳能力不足等。

* A/CONF.213/1。

** 秘书长希望向国际刑法改革和刑事司法政策中心以及联合国亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所表达谢意，感谢它们在此次讲习班的组织工作中给予的支持。



目录

	页次
一. 引言	3
二. 导致监狱过度拥挤的相关因素	5
A. 刑事司法程序效率低下	5
B. 惩治性的刑事司法政策和过度使用拘留和监禁措施	6
C. 关于非拘禁措施和惩治手段的规定不充分	7
D. 与司法救济有关的问题	7
E. 预防再度犯罪的措施不得力	7
F. 缺乏或未能充分运用释放方案	8
G. 监狱基础设施和容纳能力不足	8
H. 其他因素	8
三. 缓解监狱过度拥挤问题的策略	8
A. 综合性刑事司法政策与方案	9
B. 提高刑事司法程序的效率	10
C. 综合性判刑政策	11
D. 增加对拘留与监禁替代措施的使用	11
E. 强化司法救济和公设辩护机制	13
F. 制定或强化提前释放条例	13
G. 预防再度犯罪的有效措施	14
H. 提高监狱容纳能力	15
I. 开展研究和开发信息系统	15
J. 综合性社会政策	16
四. 结论	16

一. 导言

1. 监狱人口数量的迅速增长是世界各国刑事司法系统面临的最具挑战性的问题之一。据国际监狱研究中心称，包括已判刑的囚犯和审前被羁押者在内，全世界共有超过 980 万在押人员。¹该中心编写的《世界监狱概要》²中指出，在接受调查国家中，71%国家的监狱人口数量有所增长（其中非洲为 64%，美洲为 83%，亚洲为 76%，欧洲为 68%，大洋洲为 60%）。以每十万人中囚犯数目计，监狱人口比率在世界不同区域之间、同一区域内和同一国家的不同监狱设施之间有很大区别。

2. 《世界监狱概要》中称，在进行数据收集的 191 个国家中，114 个国家的监狱居住率超过了 100%（这意味着监狱过度拥挤）。其中，16 个国家的监狱拥挤率超过了 200%，³25 个国家的监狱拥挤率介于 150%到 200%之间。国际刑罚改革组织称，欧洲平均监狱人口规模已超过官方监狱承载力的 30%，而美国的平均监狱居住率为 107%。孟加拉国的监狱居住率是南亚最高的，为官方监狱承载力的 288%。肯尼亚的监狱拥挤率是世界最高的，其监狱居住人数是官方监狱承载力的 337%。

3. 在 2000 年于维也纳举行的第十届联合国预防犯罪和刑事司法大会和 2005 年于曼谷举行的第十一届联合国预防犯罪和刑事司法大会上，与会人员认识到了通过推进安全、有效的监禁替代措施以及通过发展恢复性司法政策等方式控制监狱人口增长和监狱过度拥挤的重要性。

4. 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会⁴的四次区域筹备会议中，与会人员认识到监狱设施的使用已超出其承载力，监狱过分拥挤是世界各国都面临的一个尖锐而普遍存在的问题。与会人员建议应对管教设施过度拥挤战略及最佳实践讲习班特别关注发展全面的、协调的、跨部门的、刑事司法系统中所有利益攸关方都参与的持久战略与政策。

5. 五十多年来，联合国已逐步形成一套标准和准则，鼓励发展符合基本人权标准的刑事司法系统。监狱过度拥挤可能会妨碍这些标准的执行，并对囚犯、囚犯家庭、监狱系统和社会整体造成负面影响。此外，不尊重公平审判权也可

¹ Roy Walmsley, "World prison population list", 8th ed. (London, King's College, International Centre for Prison Studies, December 2008). Available from www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf.

² Available from www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/ (last accessed on 8 February 2010).

³ “监狱过度拥挤”通常是指监狱的居住率高于 100%的监狱容纳能力。但是，由于各国法律和行政规则规定分配给每个囚犯的空间大小不同，各国测量监狱容纳能力的方法也各不相同。因此监狱拥挤水平的比较可能会有一定的误导性。过度拥挤的影响不仅仅取决于分配给每个囚犯的空间大小，也取决于每个囚犯可以在其牢房外从事活动的长短。本文件并未涉及为缓解监狱过度拥挤的影响可采取的措施。

⁴ 第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会拉丁美洲、西亚、亚太和非洲区域筹备会议的报告（分别为 A/CONF.213/RPM.1/1、A/CONF.213/RPM.2/1、A/CONF.213/RPM.3/1 和 A/CONF.213/RPM.4/1）。

能造成审前被羁押者以及被定罪人员数量的增加，并因此导致监狱人口规模的增大。

6. 联合国最早的标准和准则，即《囚犯待遇最低限度标准规则》⁵中包含了有关囚犯权利和拘留条件最低要求的规定，但这些都有可能因为监狱设施过度拥挤而被违反。《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》（大会第 43/173 号决议，附件）和《囚犯待遇基本原则》（大会第 45/111 号决议，附件）中有这些标准的详细叙述。其他联合国文书突出强调了非拘禁措施以及将监禁和审前羁押作为最后手段以帮助减少入狱人员数量的重要性（《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（即《东京规则》）（大会第 45/110 号决议，附件））。特别指出常常导致监狱过度拥挤的审前羁押和延长审前羁押时间的非必要性的联合国文书包括：《世界人权宣言》（大会第 217 A (III)号决议）和《公民及政治权利国际公约》（大会第 2200 A (XXI)号决议，附件）。《关于在刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则》（经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件）等文书则鼓励使用恢复性司法制度，促进审前羁押（审前转送）和监禁替代措施的使用。《联合国少年司法最低限度标准规则》（《北京规则》）（大会第 40/33 号决议，附件）以及《联合国保护被剥夺自由少年规则》（大会第 45/113 号决议，附件）专门为违法儿童和少年立法，并为少年司法管理和监禁少年的机构制定了指导方针。

7. 区域性文书同样也强调了监狱过度拥挤带来的严重问题，包括有可能侵犯囚犯权利，同时从政策和实践两方面提出有效的监禁替代措施，作为解决监狱过度拥挤问题的长期可行方案。（《关于非洲监狱条件的坎帕拉宣言》（理事会第 1997/36 号决议，附件））；《卡多马社区服务宣言》（理事会第 1998/23 号决议，附件一）及监狱过度拥挤的相关建议；《关于良好监狱实践的阿鲁沙宣言》（理事会第 1999/27 号决议，附件）以及非洲《关于刑事司法系统法律援助的利隆圭宣言》。

8. 过度拥挤的监狱条件侵犯了囚犯的基本权利，危害了监狱工作人员及公众的安全，降低了监狱系统满足囚犯基本医疗、饮食以及居住需求以及提供恢复方案、教育、培训和娱乐活动的的能力。监狱过度拥挤会损害监狱主管部门高效管理监狱、了解囚犯重回社会需求和确保囚犯待遇符合联合国标准和准则的能力，并可能使监狱工作人员处于不安全的工作环境中，同时也可能妨碍对囚犯进行准确的普查和有效地分类。无法参与囚犯待遇方案的囚犯在刑满释放后再度犯罪的可能性更高。无论从财政角度还是公共安全角度来看，无法让囚犯重新融入社会将使社会付出很大的代价。

9. 许多国家已经采取措施，应对管教设施⁶过于拥挤带来的各种问题，缓解过度拥挤造成的影响。本次讲习班为各国政府代表、专家和专业人员针对缓解管教设施过度拥挤问题的策略和最佳实践进行信息交流创造了良好的契机。本次讲习班还特别为以下问题提供了一个论坛：

⁵ 《人权：国际文书汇编》，第一卷（第一部分）：世界性文书（联合国出版物，出售品编号：E.02.XIV.4（第一卷第一部分）），J 节，第 34 号。

⁶ 本文件中的“管教设施”包括所有的监狱和审前羁押机构，尽管后者并没有管教职能。

- (a) 考虑采取策略，提高刑事司法过程的公平性和效率；
- (b) 审议改善穷人及弱势群体司法救济的最佳实践和策略；
- (c) 审议有关非刑罪化、审前转送和恢复性司法程序的各阶段中的最佳实践、监禁替代措施，评估此类实践对监狱过度拥挤问题的影响；
- (d) 考虑扩大提前释放措施使用范围的可能策略；
- (e) 确定预防再度犯罪的有效方案，缓解监狱过度拥挤局面。

二. 导致监狱过度拥挤的相关因素

10. 导致世界监狱人口增长的原因有很多，且不同区域和国家的成因也不同。一系列的社会和政治因素、社区支持网络和社区医疗服务的存在或缺失、刑事犯罪预防措施、刑事司法系统的发展以及社区对犯罪和监禁方式在对抗犯罪中的作用的认知均会对监狱人口的规模产生影响。其他因素，例如过分使用监禁手段、腐败、严苛的社会政策以及收入不平等加大也会对监狱人口的规模产生重大影响。在绝大多数国家，这些因素会相互累加产生影响。因此有必要采取跨学科的全面策略有效应对这些因素。

11. 本文件将造成监狱过度拥挤的关键原因总结为以下因素：(a)刑事司法程序效率低下；(b)惩治性的刑事司法政策，特别是在审前阶段过度使用羁押和监禁措施；(c)有关非拘禁措施和制裁手段的法律规定不足，且缺少明确鼓励采用非拘禁措施和惩治手段的判刑政策；(d)大部分社会成员，尤其是穷人及社会弱势群体在司法救济方面面临困难；(e)预防再度犯罪的措施不得力；(f)缺乏或未能充分运用释放方案；以及(g)监狱基础设施和资源不足或缺乏。

A. 刑事司法程序效率低下

12. 监狱过度拥挤往往是由于刑事司法系统中的问题和效率低下造成的，包括调查不得力或不及时，使用审前释放规定有限，案件管理效率低下，检控服务和司法资源有限以及缺少简易程序⁷规定或简易程序的使用有限。这些问题导致了法院出现案件积压现象，不可接受的长期拖延完成调查和交付审判，经常是

⁷ 本文件中的“简易程序”是指简单化的司法程序，以加速审判进程，达到在刑事司法系统中确保更高效率和最少花费的目的。一般来说，使用简易程序的往往是低级法院，通常针对性质较轻的犯罪行为使用。简易程序包含一系列快速程序，摒弃或简化了某些正式程序。例如，加拿大相关的国家立法修正案中就涉及了在刑法中包含的犯罪行为的“混合化”，而对此类犯罪行为此前是一定要提起公诉的。这样的混合化使得检察官可以在适当的情况下选择简易程序的方式，以避免使用公诉案件使用的较为复杂的诉讼程序（如预审（初步聆讯）或法官和陪审团审判）。混合化提供了简化和加速审理较轻微罪行的程序，也确保了简易程序的使用。关于在审讯式刑事司法系统中实施若干改革，以便通过降低刑事审判的正式性和简化调查程序来加快刑事诉讼，有关评述见 Albin Eser, “The acceleration of criminal proceedings and the rights of the accused: comparative observations as to the reform of criminal procedure in Europe”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 3, No. 4 (1996)。

非必要地一再休庭延期，审判过程以及案件处置过度拖延，而这些都是导致审前羁押期过长的原因。⁸还有审前羁押期长度超过可能被判处的刑期长度的例子。在很多司法系统中，审前被羁押者的人数占了监狱人口的很大一部分。⁹

13. 警方、检察院及法院等刑事司法机构间缺少合作，加之一些案件中信息交流不畅同样也是造成监狱过度拥挤的主要原因之一。造成这些问题根本原因之一就是缺少准确、最新的在押人员信息。由于没有准确的记录，狱方没有充分的囚犯身份的信息，无法追踪囚犯的案件档案。就审前被拘留者而言，缺少准确的记录，如庭审的日期等，会导致审判大量拖延。实现高效的决策和监狱管理的前提条件就是建立完整、准确和可用的囚犯档案系统。

B. 惩治性的刑事司法政策和过度使用拘留和监禁措施

14. 惩治性的刑事司法政策对很多国家的监狱人口数量的增长和监狱过度拥挤问题都有影响。一些国家的研究表明，监狱人口规模的增加往往与那些和犯罪率并不相关的原因有关。¹⁰很多情况下，受短期政治需要驱使的特殊的惩治性刑罚政策似乎是导致更多地使用监禁手段的原因。与十年前相比，很多国家的法院现在更可能判罪犯监禁，判处的刑期也比过去更长。¹¹一些国家中已形成一股日益壮大的潮流，对更大范围的犯罪行为越来越多地判处可以假释或不可假释的无期徒刑。在很多国家，罪行轻微的非暴力罪犯在刑事司法程序的第一阶段就被监禁，而没有用警告、罚款、缓刑或恢复性司法措施等方式进行处理。

15. 某些刑事司法政策已被确认为造成监狱人口增长和监狱过度拥挤的主要因素，包括扩大监禁刑罚适用的犯罪行为范围以及对某些特定犯罪行为引入更长的监禁刑期等。¹²诸如从不定期的判刑转为定期的判刑，增加强制性最低刑期¹³判案数量以及取消对表现良好的囚犯奖励缩短刑期的做法等，这些要求被判刑囚犯刑期延长的政策也会导致监狱过度拥挤。社会压力也是导致监狱过度拥挤的原因之一，出于社会安全的考虑，可能存在对诸如过度使用审前羁押等导致监狱过度拥挤的立法和政策的实际支持。公民通常通过媒体向政府施加惩罚罪

⁸ Human Rights Watch, *"The Perverse Side of Things": Torture, Inadequate Detention Conditions, and Excessive Use of Force by Guinean Security Forces* (New York, 2006), available from www.hrw.org/reports/2006/guinea0806/.

⁹ United States Department of State, Country reports on human rights practices: Senegal (2007), available from www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100501.htm.

¹⁰ "Over-use of imprisonment: causes, consequences and responses", *Penal Reform International Newsletter*, vol. 55, July 2006, p. 5.

¹¹ 同上。

¹² David Beck-Brown, "The high cost of prison overcrowding", *San Diego Union-Tribune*, 27 April 2006 (available from www.davidbeck-brown.com/literaryarts_cost_of_prison_overcrowding.shtml); see also Patrick Kinkade, Matthew Leone and Scott Semond, "The consequences of jail crowding", *Crime and Delinquency*, vol. 41, No. 1 (1995), pp. 150-161.

¹³ Julia Sloth-Nielsen and Louise Ehlers, "Assessing the impact: mandatory and minimum sentences in South Africa", *SA Crime Quarterly*, vol. 14, December 2005, pp. 15-22.

犯的压力，这是导致监狱一直是惩罚犯罪的首选手段的原因之一。¹⁴社会压力也可能使得假释裁决委员会不愿准许罪犯提前释放，也可能妨碍帮助罪犯重新成功融入社会的方案和服务的建立。

16. 有关调查和审判过程中的刑事司法程序的政策以及保释和审前释放规定都会对监狱人口数量产生显著影响。缺少审前羁押适用人员标准的立法或是无法执行现有的相关立法会限制保释或其他审前释放方式的使用。还押犯可能因为造成司法程序中不必要的延迟或低效的政策和惯例而长期服刑。在一些司法体系中，嫌疑犯需在出庭前的特定时间段内收押，但却可能没有警方在进行调查时可以延长嫌疑犯关押时间的次数的上限规定。因此，嫌疑犯可能未受控告就已经被拘留了很长时间。

C. 关于非拘禁措施和惩治手段的规定不充分

17. 很多国家的立法只规定了有限的监禁替代措施。即使规定了此类替代措施，法院也不愿使用，而是普遍更愿意使用监禁的方式。非拘禁措施的有限使用是整体上为惩罚性的刑事司法政策的一部分，也可能和缺乏资源、缺少法官培训和缺少鼓励使用非拘禁措施的明确判刑方针导致的立法改革失败有关。

18. 鼓励采用以社区为基础的方案但却并未确定制定及维持此类方案的责任的判刑政策是没有效果的，无法缓解监狱过度拥挤的问题。当存在监禁替代措施时，需要有充足的资源来支持非拘禁措施并监督返回社会的罪犯。

D. 与司法救济有关的问题

19. 缺少恰当和有效的法律代表制度会影响监狱人口的规模。没有法律代表的被告在审讯前、审判前或定罪关押前一直被拘留的可能性更大，即使在只有轻微犯罪行为的案件中也是如此。缺少法律代表也是造成刑事司法程序延迟的原因之一。可用于帮助警局中、法庭上或狱中的被告的法律顾问和律师助理人数可能很少，偏远地区更是如此。在许多司法管辖区内，穷人和弱势群体缺少获得法律援助的途径，无法在审讯或审判日之前留在社区内或在定罪后请求替代监禁的惩罚措施。

E. 预防再度犯罪的措施不得力

20. 社区中和监狱中缺少罪犯改造措施，或措施有限，没有成效，这些都会对再度犯罪比率造成影响。管教设施缺乏帮助罪犯重新融入社会的方案将妨碍罪犯重新成功融入社会，增大罪犯再度犯罪的可能性，从而对监狱人口产生重大影响。在一些司法管辖区内，监狱人口数量增加最快的部分是违反假释或缓刑

¹⁴ Jeremy Sarkin, ed., *Human Rights in African Prisons*, Ohio University Research in International Studies, Africa Series (Athens, Ohio, Ohio University Press, 2008), p. 2.

条件的那一部分罪犯。¹⁵但应考虑到，这种现象也可能是缓刑或假释条件过于苛刻，罪犯难以遵守所致。在一些司法管辖区内，罪犯一旦违反了这些条件，无论是违反了多么不重要的条件（例如违反了宵禁条例），当局都只能将他们再度投入监狱，有时他们得服完剩下的刑期。

F. 缺乏或未能充分运用释放方案

21. 许多管辖区内很少有提前释放出狱的相关规定，即使有相关规定，也会由于资源的限制和其他因素而未对这一机制加以充分利用。无效或低效的假释制度以及限制假释数量的死板规定也导致了监狱人口数量巨大。中止和撤销假释不仅取决于罪犯的表现，也取决于对其进行监督的社会和法律框架的监督方式。

G. 监狱基础设施和容纳能力不足

22. 许多国家的监狱设施都需要更换或整修。这些设施无法为现有的监狱人口或不断增加的囚犯提供充足的居所。在很多处在冲突后和过渡期的国家，监狱系统已经被毁坏或严重受损。缺少对监狱建设和修整的投资以及建设新设施方面的延迟也导致了监狱过度拥挤，使其影响更为突出。监狱建设应作为通过减少在押人数解决监狱过度拥挤问题和其他问题的战略性规划的一部分。

H. 其他因素

23. 由于不平等以及对贫困和社会边缘化问题¹⁶的应对不足而导致的犯罪率上升致使很多地区都出现了监狱人口数量迅速增加的情况。非法移民在被遣返前都会被拘留（即使在很多情况下他们已经在该国非法居住了很长一段时间），因此也加剧了很多国家的监狱过度拥挤问题。在其他一些国家，患有精神疾病的病人只能被送往监狱。

三. 缓解监狱过度拥挤的策略

24. 由于各个司法管辖区的具体需要不同，所制定的缓解监狱过度拥挤压力的策略也有所不同。最佳实践需要整个刑事司法系统齐心协力，需要所有刑事司法方面的利益攸关方的合作与协调。各国应从历史、法律、经济及文化背景的

¹⁵ Yvon Dandurand and others. *Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations: A Comparative Analysis* (Vancouver, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, November 2008), p. 3. Available from [www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional Release Violations Final_English.pdf](http://www.icclr.law.ubc.ca/files/books/Conditional%20Release%20Violations%20Final_English.pdf).

¹⁶ See Pablo Fajnzylber, Daniel Lederman and Norma Loayza, “Inequality and violent crime”, *Journal of Law and Economics*, vol. 45, No. 1 (April 2002); see also Elias Carranza and others, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe: Cómo Implementar el Modelo de Derechos y Obligaciones de las Naciones Unidas* (Mexico City, Siglo XXI, 2009).

角度对各自的国家刑事司法系统进行分析。具体策略包括：(a)确保系统范围内对刑事司法程序及相关方案持续采用统一方法；(b)提高刑事司法程序的效率；(c)确保实施综合判刑政策；(d)在以监禁为最后手段的原则和适度原则的基础上，提高拘留和监禁替代措施的使用；(e)加强司法救济和公设辩护机制；(f)酌情制定或强化提前释放条例；(g)强化改造和重返社会方案，避免再度犯罪的情况发生；(h)如有绝对必要，可提高监狱容纳能力；以及(i)开展司法及惩教领域内信息系统的研究与开发。缓解监狱过度拥挤的策略也应考虑到两性差异，满足弱势群体的需要。

25. 联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）制定了许多手段，编写了各种手册，各会员国可在制定策略时将其作为实用指导，如“拘禁和非拘禁措施的刑事司法评估包”。该办公室还针对具体需要，设计了一些工具，用以协助制定以缓解女性囚犯和狱中弱势群体过度拥挤状况的策略，如《女性与监禁——监狱管理者和决策者手册》¹⁷和《特别需求囚犯手册》。¹⁸此外，联合国预防犯罪和刑事司法委员会在其第 18/1 号决议中，要求毒品和犯罪问题办公室执行主任召开一次不限名额的政府间专家组会议，制定与拘留中及拘禁和非拘禁中女性待遇有关的补充规则，规则应与《囚犯待遇最低限度标准规则》和《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（即《东京规则》）保持一致。在 2009 年 11 月 23 日至 26 日于曼谷召开的此次会议上，通过了一系列补充规则，其中特别包括增加对特定女性罪犯使用监禁替代措施的规则。规则草案（A/CONF.213/17）将提交至联合国预防犯罪和刑事司法大会，以便进行适当审议和采取行动。

A. 综合性刑事司法政策与方案

26. 缓解监狱过度拥挤策略要取得成功，其基础在于持续加强刑事司法程序的一体化方法。深入理解犯罪问题本质、刑事司法系统的有效运行以及预防犯罪的总体策略都对上述策略有强化作用。综合性政策包括限制刑事司法系统范围的犯罪预防措施和策略，如采用非犯罪化、审前转送等，以此减少被定罪及监禁者的数量。非正式的恢复性司法机制在减少庭审费用、缩短个案处理时间方面具有很大潜力，为案件的解决提供了以社区为基础的讨论场所。政策不应提倡运用刑事司法系统解决精神健康等社会问题。

27. 这些策略应涵盖刑事司法过程的三个阶段：审前、庭审、定罪。减少审前羁押的使用、缩短审前羁押时间的措施包括各类法律和政策框架，确保只在必要时方可动用警力和审前羁押，鼓励采用审前释放的办法，并要求审前羁押决定应由主管部门做出，且拘留时间应为确定时限；要求庭审在合理的时间范围内进行，在此范围之外不允许进行拘留。诸如认罪求情协议、及早认罪机制或快速案件管理机制等策略可促进案件的及早结案。政府应考虑建立小额索

¹⁷ 联合国出版物，出售品编号：E.08.IV.4。

¹⁸ 联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.4。

偿法院或审理轻微罪行案件的法院。一些管辖区设立了专门法院，用于解决特定罪犯群体的特殊需要，还为监禁提供了替代措施。患有精神疾病或对药物具有依赖性的罪犯经常陷入监禁与释放的无休止的循环中。关于这一问题，运用法院权威强迫罪犯进行治疗（如戒毒治疗法庭和审理家庭暴力案件的法庭）的策略证明是十分有效的。¹⁹

B. 提高刑事司法程序的效率

28. 缩小监狱人口规模的策略必须解决的一大挑战是对人口数量有直接影响的刑事司法程序效率低下问题。应在对整个司法系统进行审查后，确定导致监狱过度拥挤的不良做法，如庭审案件积压，审前被羁押者的人数不断增加等。

29. 相关策略必须缩短从诉讼开始到最终做出判决之间的时间；（通过宪法及其他法律）对调查和审判时间设限；审查议事规则和法院规则；加强警方与检察院之间的共同调查与相互沟通；改进法庭管理，包括自动化、时间安排、案件追踪及监控方案；加强案件管理；简化审前程序，如披露、供认、个案讨论。仍需进一步探索的策略包括设立新法院（特别是在农村地区）；进行资源分配，增强刑事司法系统的能力；引入简易诉讼；²⁰为罪犯创造及早认罪的机会；罪犯应享有更好的法律代表；提高案件管理效率；改进时间安排与通知程序；加强案件审理过程中律师助理的作用。

30. 提高刑事司法程序效率的种种举措需要整个刑事司法系统共同努力，并对警察、检察官、法官、管教机构工作人员、以社区为基础的非政府组织及其他机构和组织进行培训。目前正在非洲数国实施的“连锁行动”，就得到了法院、检察院、监狱、社会服务部门、地方社区领导人和非政府组织的合作。此项行动的参与者们定期召开会议，对监狱进行探访，并制定和分发了商定的工作标准，这些措施有效地推进了案件的审理及非法羁押的被拘留者的释放。²¹由司法方面所有利益攸关方参与的地区级和国家级会议成为检验司法改进方法和开展机构间合作的有益平台。举例来说，毒品和犯罪问题办公室、刑法改革和刑事司法政策国际中心、联合国苏丹特派团正在共同支持苏丹南方监狱的能力建设与改革。尽管这些活动的重点在于支持监狱服务，但也加强了司法系统利益攸关方在查明关键问题和制定相关策略以发展监禁替代措施方面的合作。

31. 司法系统应得到良好信息管理系统的支持，后者能够为前者提供案件、被告与被定罪的罪犯的易于获取的最新信息。由毒品和犯罪问题办公室出版的《囚犯档案管理手册》²²就强调了维护准确的囚犯档案在确保遵守国际条约与标

¹⁹ John Weekes and others, “Drug treatment courts”, *FAQs*, Canadian Centre on Substance Abuse (Ottawa, March 2007). Available from www.ccsa.ca.

²⁰ 见上文脚注 7。

²¹ Personal Reform International, “Index of Good Practices in Reducing Pre-Trial Detention”, version 7, October 2005. Available from www.penalreform.org.

²² 联合国出版物，出售品编号：E.08.IV.3。

准方面的重要性。有效的案件流管理能够加速审前被拘留者的审讯，有助于识别符合提前释放条件的被定罪人员，并可确保向获释人员提供充分的监督与服务。第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会四个地区性筹备会议的与会者考虑到了近年来外国国民在许多国家的监狱人口中所占比例较大这一事实所带来的特殊挑战。为解决这一问题，与会者提出了一些措施，如分离判决、外国囚犯交换方案以及关于外国囚犯的区域移交方案。²³将囚犯移交至原籍国的做法应遵守国际标准且尽可能按照《关于移交外国囚犯的示范协定》进行。²⁴

C. 综合性判刑政策

32. 以授权法律为依据的综合判刑政策可以为法院提供指导并鼓励使用监禁替代措施。在设计此类政策时应考虑到监禁对社会的成本及其他选择的成本。基于监禁为最后手段的原则和适度原则的立法与政策可以限制对监禁的滥用，并且有助于减少监狱人口规模。此类政策可包括就司法裁量权向法院提供不具有约束力的指导，设立刑罚的固定上限和灵活下限，采用在使用监禁手段方面确定优先次序的具有法律效力的判刑指导原则，要求法院根据现有监狱容纳能力限制来决定刑罚。

33. 此类政策有助于将强制判决的使用降至最低，因而在判决时能够更多考虑减轻惩罚的因素。将那些不会对社会造成重大威胁的罪犯监禁于损害他们的人权、危害他们的身心健康及整体福祉的条件下，对他们的顺利康复或重新融入社会并无益处。判刑政策应明确规定罪犯社会康复的相关条例。一些国家已经引入了提交判决前报告的判决程序，法官可以据此考虑多种选择。也可为非拘禁性替代措施设计不同的恢复性司法方法。判刑政策还可以解决累犯对监狱人口造成的影响问题。

D. 增加对拘留与监禁替代措施的使用

34. 相关国际文书建议刑法应规定适用于不同罪行类别和罪犯具体情况的大量非拘禁性惩罚措施（例如《东京规则》第 8.1 条）。一系列监禁替代措施的可利用性极为必要，是提高司法实践中非拘禁惩罚比例的第一步。在毒品和犯罪问题办公室发布的《监禁替代措施的基本原则和良好做法手册》中，介绍了对于理解刑事司法程序各个阶段的监禁替代措施至关重要的基本原则，描述了世界各地采取的良好做法（见方框 1 和 2）。²⁵

²³ 对囚犯必须同意转移的要求，保证了此类转移不会成为驱逐或变相引渡囚犯的方式。（A/CONF.121/10，第 14 段）。

²⁴ 《第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会，米兰，1985 年 8 月 26 日至 9 月 6 日：秘书处编写的报告》（联合国出版物，出售品编号：E.86.IV.1），第一章，D.1 节，附件一。

²⁵ 联合国出版物，出售品编号：E.07.XI.2。

方框 1

印度和南非的良好做法

为减少拘留无力支付保释金的人的情况，南非设计了保释信息试点方案，这一举措减少了几个试点内的审前被拘留者人数，改善了法院的正常运行。参与此项方案的个人普遍认为这一举措产生了积极的效果。^a

印度设计了监狱访问试点项目和权利监控运动，旨在减少拘留措施的使用，加速审判。这两大举措减少了审前被拘留者的人数。^b

^a Louise Ehlers, “Frustrated potential: the short and long term impact of pretrial services in South Africa”, in *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (New York, Open Society Justice Initiative, 2008), pp. 121-140.

^b R. K. Saxena, “Catalyst for change: the effect of prison visits on pretrial detention in India”, *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (New York, Open Society Justice Initiative, 2008), pp. 57-69.

35. 在修订判刑立法与政策时可能考虑到的监禁替代措施包括暂缓监禁、保释、社区服务、罚金、赔偿、缓刑、有/无电子监控的家中软禁、口头处罚和限制特定权利。在一些辖区内，保释是一种普遍使用的监禁替代措施。保释之所以受欢迎，在很大程度上是其多样性决定的。保释的时长和条件可以根据罪犯需要和情况而定，监管程度也可根据罪犯的危害程度来决定。除提供监管外，保释官还会帮助社区监督下的个人参加一些待遇方案，如预防暴力方案、药物滥用管理方案和针对性犯罪者的认知技能方案。很多欧洲和北美的司法管辖区内，电子监视项目的拓展，包括电子监控和电子标识追踪，大大增加了可在社区内接受监督的罪犯数量。保释服务也得到了拓展，设立了为高风险罪犯（包括性犯罪者）提供社区监督的专门单位。²⁶

方框 2

吉尔吉斯斯坦的良好做法：2007 年刑事司法改革

2007 年 6 月 25 日，吉尔吉斯斯坦对其刑法、刑事诉讼法、刑事执行法及其他 7 部法律进行了多项修正，引入了新的监禁替代措施，拓展了现有监禁替代措施的使用范围，减少了特定罪行的量刑长度。逮捕决定权从检察官转移到法院手中。这些变动造成的直接影响是，吉尔吉斯斯坦的监狱人口规模从 2006 年 7 月的 15,249 人大幅减少到 2009 年 7 月的 9,797 人。监狱人口规模的骤减很大程度上归因于徒刑的减少，及有条件提前释放的相关条件的放宽。

²⁶ Curt T. Griffiths, *Canadian Corrections*, 3rd ed. (Toronto, Nelson Education, 2010).

36. 然而，保释和电子监控方案等替代措施可能会对低收入国家造成难以承担的财政负担，因此一些更为简便易行的替代方案可能是比较理想的选择，如缓刑判刑、软禁、赔偿、罚金（公平计算）。无偿劳动（社区服务）也可能成为短期徒刑的替代方案。由于一些案件的判决未能执行，因而许多管辖区规定了适用于此类案件的处罚措施，明确规定监禁仅是最后手段。目前，毒品和犯罪问题办公室正与阿富汗合作，鼓励采用相关法律规定的但尚未使用的监禁替代措施，提高监禁替代措施的使用。该行动是在该办公室 2008 年出版的《阿富汗：实行监禁替代措施，遵守国际标准与国家法律》中综合需求分析的基础上发起的。在活动过程中，该办公室领导了阿富汗《刑事诉讼法》的修正，并建议国家法律规定更多审前羁押的替代方案。

37. 要提高警方、检察部门和司法机关对替代措施的运用，就需要进行能力建设和宣传活动。然而，在制定监禁替代措施方面一个主要的顾虑是，司法系统需要对更多的人实施监管。

38. 要实施非拘禁措施，充足资源的可获得性对于缓解监狱过度拥挤情况的任何策略都十分重要。包括非政府组织在内的民间社会在采用以社区为基础的替代措施方面将起到至关重要的作用。一个极大的挑战在于改进策略，使社区参与其中，鼓励社区参与，并提高公众对罪犯留在社区内的相关方案的认可度。社区通过替代措施参与缓解监狱拥挤的工作，不仅仅具有成本效益，而且还能加大改革的力度。提高公众对于社区判决效果的意识，有利于提高公众对此类替代措施的认可度。还应考虑针对特殊罪犯群体设计替代措施，如孕妇、幼儿母亲、老年人、残疾人等。

E. 强化司法救济和公设辩护机制

39. 优秀的辩护律师、有效的公设辩护制度、有机会获得法律代表和法律援助信息，这些可大大改善司法行政，可能减少监狱里的人数。法律顾问或助理律师²⁷可以提供协助，确保案件在法律规定时间范围内得到审理，或在案件未在规定时间内得到审理的情况下，确保被告得以释放。此外，他们还可以就及早认罪的好处向囚犯提供咨询，并向其提供最新的准确信息。此类专业人员在提高囚犯和被拘留者的法律常识，减少其压力与紧张感方面起着很重要的作用。提供免费法律援助，可以确保所有人都能够得到法律意见。确保罪犯在过度拥挤的条件下能够获得公正的进一步策略是，改善民法程序、集体诉讼或赔偿方案。

F. 制定或强化提前释放条例

40. 提前释放机制可以减轻监狱过度拥挤的局面，有利于罪犯恢复与重返社会。《东京规则》鼓励使用判决后的替代措施，避免监禁，帮助罪犯重新融入社会。这些替代措施包括出狱假、中途康复所、工作或教育释放、各种形式的假

²⁷ 见上文脚注 7。

释、宽恕。还应考虑开放式监狱。假释或有条件释放可使各国根据各个罪犯的需要制定条件，帮助罪犯完成从监禁生活到守法生活的转变。还可通过赦免、宽恕和特赦等措施减少监狱人口的规模，特别是在罪行较轻、但被监禁或关押时间较长的情况下，或罪犯长期卧病或病危的情况下。

41. 法律和政策应明确规定假释和提前释放的可能性和相关条件。提前释放方案的范围可扩大，使提前释放成为正常判决执行程序的一部分。保证社区内具备充足的监管资源、方案和设施，开发及采用适当的风险评估工具，用于判定罪犯是否符合提前释放要求，这一点也十分必要。在一些罪犯必须申请假释才能够被考虑予以释放的管辖区，应鼓励罪犯申请假释。这些法定程序可以减轻公众对于社区安全的担忧，并能够提供一种有效途径，使罪犯可以较早获知为满足提前释放条件所必须要做的事情，以及为避免丧失这种资格所必须遵守的行为方式。提前释放决定的标准应明确公正，如服刑表现良好等。撤销假释程序必须规定撤销的具体标准，如在假释期间犯下新的罪行或出现再犯情况等，并应给予有关当局部分撤销的决策自主权。

42. 为促进和监控提前释放条件的符合情况，可能需要行政管理基础设施。这些条件可能包括向受害者支付赔偿或补偿；解决对犯罪有一定影响的药物或酒精问题；参与工作、教育或职业培训；参与个人发展方案；遵守不接触特定人或远离特定地点的指令。采用提前释放方案和服务，向被释放人员提供支持，可有助于此类人员成功重返社会，减少再度犯罪情况的出现。

G. 预防再度犯罪的有效措施

43. 在减少监狱人口规模方面，预防再度犯罪的综合性措施也发挥着重要的作用。罪犯可能面临着来自社会、经济和自身的挑战（如精神疾病或药物滥用或成瘾），使他们很难避免重新犯罪。更广泛的犯罪预防工作的基本特点包括针对社区内罪犯和在押罪犯开展的技能培训、教育、治疗方案和心理支持，建立帮助获释罪犯成为遵纪守法公民的方案。研究显示，在社区内实施恢复方案，收效更佳。可采用的策略包括提高面向囚犯开展的教育、职业培训、重返社会援助和恢复方案的有效性，提高重返社会及监控释放方案的有效性。职业培训、教育和恢复方案是毒品和犯罪问题办公室在冲突后的发展中国家和地区（如阿富汗、巴勒斯坦被占领土、苏丹南方）实施的大部分监狱改革方案的重要组成部分。

44. 重返社会方案强调罪犯应做好释放准备，还突出强调了释放前后治疗干预的持续性的重要性。许多司法管辖区已引入此类方案。²⁸此类方案的目的是将刑事司法应对措施的各类要素融为一体，同社区建立合作伙伴关系，并将体制干

²⁸ Curt T. Griffiths, Yvon Dandurand and Danielle Murdoch, *The Social Reintegration of Offenders and Crime Prevention*, Canada, Public Safety Canada, Research Report No. 2007-2 (Ottawa, National Crime Prevention Centre, 2007). Available from www.publicsafety.gc.ca/res/cp/res/_fl/soc-reint-eng.pdf.

预和社区干预相结合，形成完整的统一体。案件管理在监狱中待遇个性化及促进重返社会方面起到了关键性作用。

45. 恢复与重返社会方案可能需要司法人员、社会工作者、教育工作者、非政府组织和社区志愿者的参与。这些方案不仅要使囚犯做好准备，更要使他们的家庭和更广泛的社区为他们重返社区做好准备。要提高社区对面向罪犯和前罪犯的社区方案的参与度，公众教育是任何策略的重要组成部分。《东京规则》鼓励组织各类会议、研讨会、座谈会和其他活动，利用大众媒体，提高社区对公众参与必要性的意识。

H. 提高监狱容纳能力

46. 尽管有时扩大监狱容量是必要的，但是经验显示，单单建造新的监狱并不可能为监狱过度拥挤问题提供一个可持续的解决方案。此外，监狱的新建与维护成本很高，使原本可能就有限的资源面临严峻考验。

47. 如有必要新建监狱，则建造工作应与实施减少入狱人数的综合性策略同时进行，形成解决监狱人口规模持续增长问题的可持续解决方案。建立或加强监狱主要基础设施可为改善监狱条件与安全、保障囚犯人权提供良好的契机。然而，也需要提高监狱服务的能力。在偏远地区应提供监狱服务，以此缓解市中心监狱严重的拥挤局面，使囚犯转移工作更为安全，降低成本，减少司法程序中的延迟。理想状态下，监狱应建在警察局和法院附近，降低囚犯在警方关押、法院与监狱间转移过程中的风险。

48. 为修建和整修方案调动资源可能对会员国造成很大挑战。需要加强监狱部门与有能力呼吁人们支持和更加关注监狱系统所面临的挑战的利益攸关方之间的合作。监狱部门应考虑与其他政府机构如卫生部或教育部建立合作关系。实现或支持监狱产业商业化可能会成为监狱部门筹集资金、通过技能培训支持囚犯恢复工作的途径，私人投资，同私营部门合作，政府部门采纳支持此类产业（如采购方面）的相关政策，都可能推动此类产业向前发展。监控拘留条件、保护囚犯权利、防止狱中劳役剥削等相关机构也可在调动监狱所需资源方面起到一定作用。

I. 开展研究和开发信息系统

49. 成功的方案一般建立在由主要利益攸关方验证的经验主义理解的基础上。因此，应建立信息采集机制，收集矫治系统运行方式和资源使用方式的相关信息，这一点十分重要。司法管辖区应开发信息系统，以便记录案件流和诉讼程序，收集监狱在押人员的相关信息。这类信息可以成为评价缓解监狱过度拥挤现象的各种举措的有效性的基础，反过来，又可以将这些评价运用到相关最佳实践的确定和应用当中。所有可用信息应便于所有主要利益攸关方理解。此外，应建立网络，促进各管辖区之间的信息共享，增强改革举措。各国政府应确保适当的研究基础设施和资源到位，为刑事政策规划和立法提供必要的知识基础。还应提高公共意识，使公民了解刑事司法系统的职能和现有的各类犯罪

预防策略。毒品和犯罪问题办公室在发展中国家开展的若干监狱改革项目之一，就是引入囚犯数据管理系统。

J. 综合性社会政策

50. 犯罪是一个社会问题，刑事司法系统仅能对此做出部分回应。监狱过度拥挤问题的长期持久解决需要实施一系列策略，确保社会公平公正，减少收入不平等，防止社会边缘化。同犯罪及刑事司法相关的政策与行动应具有综合性，涉及教育、卫生、住房、就业以及打击暴力的措施。

四. 结论

51. 监狱过度拥挤问题严重妨害了安全的监狱管理，罪犯的有效恢复，并且不符合联合国关于罪犯人权问题的文书和标准。监狱过度拥挤可能导致对人权的多重侵犯，给获得保健、营养和卫生带来限制。

52. 应对监狱过度拥挤的措施的效果各不相同，它取决于各个国家的具体情况和刑事司法系统，这样的措施在任何情况下都应成为全面的预防犯罪和司法管理策略的一部分。

53. 依据相关的联合国标准和规范，讲习班不妨对以下几点加以考虑：

(a) 会员国应当认识到监狱过度拥挤是一种对于人权不可接受的侵犯，需要做出坚决回应。每个会员国都应当明确自己监狱容纳能力的上限。做出增加监狱数量以减轻过度拥挤状况的决定时，不能不考虑减少监狱需求的方式，从而避免狱中人数的总体增加。

(b) 会员国应当考虑审查、评估并更新自己的政策、法律以及惯例，从而确保在处理监狱过度拥挤问题上的全面性和有效性。

(c) 会员国在执行减轻过度拥挤问题的改革策略时，应当考虑到性别差异，并应对弱势群体的需求做出有效回应。

(d) 敦促会员国在系统范围内进行审查，找出司法管理程序中的低效环节，低效会导致被拘留者在审判前和审判中被拘留很长时间；制定相应策略，尤其是减少积压案件的措施，提高司法管理程序的效率；同时加强司法救济和公设辩护机制。

(e) 会员国应当把审前羁押视作最后手段。因此，它们应对拘留规定时间限制、对拘留嫌疑人决定的复审机制、恢复性司法机制、调解方案和电子监控，从而减少审前羁押的人数和拘留期限。

(f) 敦促各会员国确保就判决问题向法院提供原则性指导，且不损害其独立性和裁量自由。立法或政策指导应反映适度原则，避免无根据的严酷刑罚，确保监禁代替方案的有效执行。

(g) 强烈倡议会员国审查法律援助和其他措施的妥善性，以期加强司法救济和公设辩护机制，尤其是对穷人和弱势群体而言。

(h) 会员国应鼓励所有利益攸关方参与到应对过度拥挤问题的国家策略和行动方案的制定和执行当中。

(i) 敦促会员国促进民间社会组织和当地社区参与到执行监禁代替方案当中。

(j) 鼓励会员国采取一些措施，促进罪犯从监狱中及早释放，例如转移至中途康复所，电子监控和缩减刑期。

(k) 会员国应建立并加强研究和数据收集体制，对改革和策略的效力进行评价，并将这些信息传达给公众。
