



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.: Limited
17 April 2010
Chinese
Original: English

第一委员会的报告：议程项目 4、7 和 9 以及讲习班 1、4 和 5

增编

讲习班 5. 防止矫治设施过度拥挤的战略和最佳做法

会议纪要

1. 在 2010 年 4 月 16 日第 10 次和第 11 次会议上，第一委员会举行了关于防止矫治设施过度拥挤的战略和最佳做法讲习班。讲习班是与联合国预防犯罪和刑事司法方案网下列研究所合作举办的：亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所以及国际刑法改革和刑事司法政策中心。委员会收到下列文件：

(a) 防止矫治设施过度拥挤的战略和最佳做法讲习班背景文件（A/CONF.213/16）；

(b) 讨论指南（A/CONF.213/PM.1）；

(c) 第十二届预防犯罪大会区域筹备会议的报告（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）。

2. 讲习班由德国马克斯·普朗克外国和国际刑法研究所 Hans-Jörg Albrecht 所长担任主持人。讲习班期间共有 20 位代表作了演讲。

3. 在第 10 次会议上，秘书处的一名代表作了介绍性发言，然后是亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所（亚远预防犯罪研究所）所长致欢迎词。

4. 意大利、摩洛哥、俄罗斯联邦、阿塞拜疆、巴西和多米尼加共和国的代表以及公谊会世界协商委员会和刑法改革国际的观察员作了发言。

5. 在委员会第 11 次会议上，加拿大、巴西和阿尔及利亚的代表作了发言。天主教教诲师关怀囚犯国际委员会的观察员作了发言。一名个人专家作了发言。



一般性讨论

6. 秘书处的一名代表在介绍性发言中提到监狱过度拥挤的负面影响和这种状况的促成因素。她强调了以全面和跨部门方法解决监狱过度拥挤问题的重要性，提到解决过度拥挤问题的各种可能战略，并回顾了联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室）为向各国提供监狱改革方面的指导和协助而在最近开展的一些活动，包括制订女性囚犯待遇和女性罪犯非监禁措施规则草案。

7. 亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所所长在发言中回顾，矫治设施过度拥挤是世界许多地方面临的最迫切问题之一。监狱过度拥挤侵犯了在押人员的基本权利，破坏了刑事司法系统的总体效能和效率。

8. 关于监狱过度拥挤现状的第一个演讲报告强调，过度拥挤事实上是各国不能为全世界在押的 1,000 万名囚犯中的许多人安排达到最低限度标准人道待遇的最重要原因。小组讨论成员提到监狱过度拥挤所涉及的问题，并解释了衡量过度拥挤问题性质和程度时所遇到的其中一些问题。该小组讨论成员列举了监狱研究国际中心关于已知的各区域监狱系统收押居住程度的数据，指出虽然过度拥挤率高不一定与监禁率高相联系，但与审前羁押人员在监狱人口中所占比例高相关联。

9. 第二个演讲报告着重讨论了监狱过度拥挤的主要原因，其中包括如下：过分使用审前羁押；刑罚“严打犯罪”政策；缺少非监禁措施；严厉的判刑制度；严格局限和严厉的提前释放做法以及严格的撤回程序；监狱内或社区改造方案缺乏或不足而造成的高重新犯罪率；以及刑事司法系统实施的任务可能由社会、保健和其他机构处理效果更好。另外，更加一般的结构和文化因素，例如对安全和治安的恐惧和担忧、公众压力、媒体作用力、社会经济平等与安全，以及政治文化，都可能对监狱过度拥挤问题产生影响。最后，凭借必要的政治意愿可以克服监狱过度拥挤和降低囚犯关押率。

10. 在关于减缓监狱过度拥挤的措施的第三个演讲报告中，小组讨论成员指出，监狱过度拥挤常常与治理问题、经济虚弱和刑事司法系统效率低下相关联。为减缓监狱过度拥挤，可以降低入狱率和缩短刑期。他回顾，通过增强为在押人员提供帮助的非政府组织的能力来加强在押人员的权利，可有助于减轻问题。修建更多的监狱解决过度拥挤费用昂贵，并且可能产生反作用，从长期来看造成更加过度拥挤和更加依赖监禁和剥夺自由。可以考虑对关押的毒品成瘾者和精神病犯人加以分流。最后，恢复性司法和调解方案是有助于缩短监狱服刑期限的实用方法。

11. 关于拉丁美洲和加勒比刑法改革和监狱过度拥挤的演讲报告强调了查明过度拥挤原因的重要性，以便有效减少这一问题，在这方面，提到收入分配不平等对犯罪和监狱过度拥挤的影响。该小组讨论成员强调，关于预防犯罪和刑事司法的公共政策应当辅之以减少收入和财富分配不平等的政策。最后可以发现哥斯达黎加和多米尼加共和国是良好的范例，这两个国家对监狱系统进行了全面改革，除其他外，结果减少了监狱的过度拥挤状况。

12. 关于人类发展和矫治机构过度拥挤的演讲报告审查了犯罪与发展之间的复杂关系，一方面，犯罪是发展不足的一个因素，而另一方面，发展又可能导致犯罪增加。阿拉伯利比亚民众国、塞舌尔和毛里求斯除外，在人的发展指数上排名较高的非洲国家与那些排名较低的国家相比，往往监狱过度拥挤的程度较轻。在这一区域，过度拥挤主要是拖延开始审判和等候上诉判决造成的羁押期延长所致。

13. 第一讨论小组介绍了通过分流、非正式和恢复性司法及非监禁措施减少监狱人口的各种战略。第一位小组讨论成员介绍了泰国的经历，禁毒政策造成该国有史以来监狱过度拥挤的最严重状况。为解决这一问题而实行的关键改革举措包括订立一项吸毒罪犯分流计划，对少年犯实行恢复性司法措施，以及实行扩大缓刑工作范围的战略。从这一经验中汲取的关键教训是：关于选择非罪刑化相对于有条件分流问题的辩论具有相关重要性；需要协调管理双轨制分流计划；以及社区参与起重要作用。另一位小组讨论成员介绍了乌干达用以减少监狱过度拥挤的战略，其中包括政府与民间社会之间在提供法律援助服务方面建立战略伙伴关系，利用跨学科小组提供法律援助服务，使用传统司法机制，调解与和解，修订立法和政策，所有律师义务性提供公益服务和支持律师助理咨询服务等举措。一位小组讨论成员在演讲报告中介绍了马拉维的“律师助理咨询服务”，这项服务提供实用、可负担得起和有效的法律援助服务。通过这项服务，律师助理尤其可以协助穷人获得关于保释或上诉的咨询，追踪家长和监护人，以及协助调解民事案件和轻微犯罪。另外，律师助理协助囚犯提高对自己案件恰如其分适用刑法和诉讼程序的能力，以及为审案提供便利，包括地方行政法官审查还押案件工作量。

14. 在小组讨论会期间，所作的一次演讲报告述及促成日本近年来监狱过度拥挤状况减少的各种因素。在这方面，提到举报的犯罪案数量减少，建造了新的矫治设施，以及国家对审前羁押实行的监视制度。该小组讨论成员回顾，审前羁押在实践中使用有限，制订了一些关于对较轻犯罪实行快速审判程序的规定。另外，国家的分流制度也促成减少审前羁押。另一位小组讨论成员认为，可通过各种措施成功解决过分使用审前羁押的问题，例如实行法律改革，提前指定辩护律师或律师助理，电子监控和处理积压案件方案。减少使用和缩短审前羁押的措施包括立法和政策框架，确保只有在绝对必要时才动用警察和使用审前羁押；鼓励选用审前释放方法；要求审前羁押由主管机关决定，并规定一个确定的羁押期限；要求在一段合理时间期限内进行审判，过期不得继续羁押。最后，他强调，对精神病犯人或毒瘾犯人应制订和适用特别措施。最后一位小组讨论成员指出，刑事司法系统中的恢复性司法是将犯罪受害人放在程序中心的应对犯罪和犯罪后果的一种方法，他强调，恢复性司法程序成功的一个共同要素是当地社区的参与和处理当地社区问题的现有群组的参与。纳入恢复性司法作为所有法庭工作中的一种强制性实践将在某种程度上有助于降低监禁率和降低复判率。

15. 在第一讨论小组临近结束时开展的讨论期间，几位发言者详细介绍了各国在缓解过度拥挤方面的经验，提及了增加使用非拘留和非监禁办法的益处，并强调必须注重司法救助和恢复性司法。

16. 第二讨论小组关注的是判刑和判刑后阶段减少监狱人口的战略。第一位小组讨论成员扼要阐述了巴西为缓解过度拥挤而采取非监禁办法的经验。她概述了替代性刑罚做法的使用情况，以及监狱人口的增长趋势。有必要采用战略性方式解决过度拥挤问题，对监禁做法加以限制，制定判刑准则，并确保公平的司法救助机会。为取得成功，提高公众认识也很关键。第二位小组讨论成员解释说，解决监狱过度拥挤问题战略的第一个要素是确定监狱的最大容纳能力，并提议由司法机关负责决定对监禁做法作出的限制。这一战略的第二个要素是增加使用非监禁办法和提前释放。她列举了乌拉圭的成功实例，该国对立法作出了修正，以限制监禁的使用频度，增加采用提前释放，并在之后进行善后监管。第三位小组讨论成员重点述及了新加坡采用的综合性恢复做法，通过减少再度犯罪比率，大幅削减监狱人口。根据该制度，由狱警担任每组囚犯的个人监督员，并在对囚犯的背景和需求作出全面评估之后，为囚犯的有效改造规划分阶段方案，支助的期限延续至其获释后。为确保向刑满释放人员提供全面支助，监狱部门与社区的社会福利机构开展了合作。第四位小组讨论成员重点述及了可利用假释缓解过度拥挤的问题。其所作演讲报告对风险评估进行了审议，并探究了主要风险因素及对这些因素的管理。还审议了有助于针对罪犯实施有效风险管理战略的防范因素。该小组讨论成员最后对成功作出假释决定的因素进行了简短评估，并建议在适当情况下将假释作为解决监狱过度拥挤战略的一项有效组成部分。

17. 第三讨论小组审查了争取支持减少监狱人口的战略。第一位小组讨论成员概述了泰国如何通过制定缓刑制度，确保社区参与并进行立法改革，来缓解监狱过度拥挤的情况。第二位小组讨论成员审查了新加坡项目框架内的一项重要缓解监狱过度拥挤的战略：一项旨在让社区参与并使社会接纳刑满释放人员及其家人的运动。该项目已顺利开展 6 年多，并为提高认识、获得接受、促使在社区内开展支助刑满释放人员改造和重新融入社会的行动提供了一项协调一致的做法。第三位小组讨论成员审议了非洲的非监禁办法及如何确保获得有效执行的问题。他强调让社区参与审判前、判刑后和释放后阶段的刑事司法过程是一项关键要求。社区参与对于取得恢复性结果尤为重要。第二个关键要求是在应对犯罪方面将惩治性做法和惩罚性做法转为恢复性做法，以对社区作用予以补充。第四位小组讨论成员强调，必须确保公众对假释做法的认识，并提供实例，介绍了英国英格兰和威尔士为使公众和法官等关键利益相关方接受假释做法并促进其建设性参与这一做法的实施所采取的各项举措。陈述之后播映了关于英格兰和威尔士假释裁决委员会的一部影片。第五位小组讨论成员重点述及了有关过度拥挤的责任和问责问题。他强调，过度拥挤在各国造成了人道主义灾难，这一状况牵涉多个机构，因此有必要制定综合战略。一项主要挑战是确定哪些机构愿制定这一战略，用于缓解过度拥挤，并帮助在此方面持续开展积极行动。他指出，并非所有旨在预防犯罪的措施都与减少犯罪的目标相一致，并注意到政治家提倡采用将大量人口投入监狱的战略。

18. 讲习班结束时，一名发言者着重指出了在过度拥挤的监狱行使宗教权利所面临的各种困难。另一名发言者提供资料，介绍了其国家如何通过设立由主要司法机构成员组成的指导委员会，解决制度缺陷的情况。一名发言者注意到，为减少被监禁人口，有必要帮助罪犯重新融入社会，政府需要对预防犯罪进行

投资。另一名与会者强调过度拥挤是其国家面临的一项挑战，不应再将监禁视为针对犯罪行为的唯一对策。他注意到，由于公众要求对犯罪行为采取更加严厉的对策，在实行非监禁的替代做法方面存在挑战。另一名与会者解释说，其国家正努力对刑事司法系统进行改革，改革的目标之一是缓解监狱过度拥挤。为减少再度犯罪，还采取了以重新融入社会为重点的各项举措。

结论和建议

19. 讲习班达成以下结论：

(a) 矫治设施过度拥挤是各会员国遵守相关联合国文书及标准和规范最为严重的障碍之一，并对在押人员的人权构成了侵犯；

(b) 犯罪是一个社会问题，刑事司法系统仅能就此提供部分解决方法。采取行动消除贫困和社会边缘化现象是预防犯罪和暴力行为，进而缓解过度拥挤的关键；

(c) 会员国应将监狱过度拥挤界定为一种对人权不可接受的侵犯，并考虑设立本国监狱容纳能力的法定限额；

(d) 会员国应考虑审查、评价和更新本国的政策、法律及惯例，以确保制定一项解决监狱过度拥挤问题的全面刑事司法战略，该战略应纳入减少使用监禁做法，并增加使用非监禁的替代做法，包括恢复性司法方案的内容；

(e) 解决监狱过度拥挤的各项政策和战略应建立在证据基础之上；

(f) 会员国应实施改革战略，以采用对性别问题敏感的方式缓解过度拥挤，并有效应对最易受害群体的需求；

(g) 鼓励各会员国对法律援助和其他措施的适当性，包括受过培训的律师助理的使用情况进行审查，以加强司法救助和公设辩护机制，从而审查审判前羁押的必要性；

(h) 请会员国在系统范围内开展审查，找出刑事司法程序中会导致审判前和审判中拘押期延长的低效环节，制定相应战略，包括减少积压案件的措施提高刑事司法程序的效率，并考虑设定拘留时限；

(i) 鼓励会员国采取一些关于囚犯从监狱提前获释的措施，诸如转移至重返社会训练所、电子监控和表现良好缩减刑期。会员国应考虑审查其撤销程序，以防止不必要地将罪犯再度投入监狱；

(j) 请会员国制定假释和缓刑制度；

(k) 会员国应确保通过提供必要基础设施和资源，有效实行非监禁替代办法；

(l) 会员国应促进民间社会组织和地方社区参与非监禁替代做法的实行；

(m) 会员国应提高认识，并鼓励开展全面的协商过程，让所有相关政府部门、民间社会、特别是受害者协会，以及其他利益攸关方参与解决过度拥挤问题国家战略，包括行动计划的制定和实施工作；

(n) 会员国应确保向立法者、政界人员、决策者、刑事司法从业人员、公众和媒体传播犯罪和刑事司法方面的循证资料。为此，应鼓励会员国继续就导致监狱过度拥挤的因素开展研究；

(o) 负责处理监狱过度拥挤方面的各个问题的相关联合国办事处和机构应努力更好地协调其各项活动和举措，以更有效协助各国缓解监狱过度拥挤；

(p) 毒品和犯罪问题办公室应继续根据各国要求，向其提供援助和支助，解决监狱过度拥挤问题。