

新监狱法对“减假暂”刑罚变更制度的调整

王顺安

4月30日，十四届全国人大常委会第二十二次会议表决通过新修订的《中华人民共和国监狱法》，自2026年11月1日起施行。这是《监狱法》实施三十多年后的首次全面修订，其中对“减假暂”刑罚变更制度的修订可谓新法最大亮点。

“减假暂”刑罚变更制度调整是新法最大亮点

刑事古典学派大师贝卡利亚在1764年出版的《论犯罪与刑罚》一书中提出，用剥夺自由的监禁刑罚与监狱行刑替代极不人道的死刑、肉刑及广场式行刑，由此揭开了人类治理犯罪以剥夺自由刑和封闭式监狱行刑为主的刑罚结构及刑罚执行的新时代。然而，完全封闭的监狱行刑易导致精神崩溃、交叉感染和极不利于罪犯复归的监狱烙印与监狱化人格，较普遍地存在行刑目的与行刑手段相背离的状况，故全世界都在寻找更好的弥补和替代措施，由此诞生了针对短期监禁刑不足的缓刑，针对长期监禁刑不足的假释及社区矫正，以及在监狱行刑过程中非监禁处遇措施及人道主义的保外就医暂予监外执行等开放式处遇。为了更好地激励罪犯改造和调整刑罚适用的过剩，美国还创设了善行折减制度，新中国亦独创减刑制度，都发挥了极好的监狱行刑与矫正效果。

然而，再好的制度设计在其实施过程中都会出现正反两面的情况，更何况是极具诱惑力且能早日获得自由但又尚不够完善的减刑、假释和暂予监外执行制度。犹如美国等西方国家在监狱行刑与矫正处遇过程中累累出现的司法腐败问题，尤其是因权钱交易、执法不公而导致废除假释甚至暴狱劫狱事件一样，我国亦出现了广受关注的孙小果、郭文思、巴图孟和等非法减刑假释和暂予监外执行的恶性案件，严重地损害了我国监狱行刑公正执法形象。

党的十八大以来，习近平总书记多次对减刑假释和暂予监外执行工作作出重要指示，要求严格规范“减假暂”，防止“纸面服刑”，以充分体现司法公正，杜绝监狱腐败，提高司法公信力。党的十八届三中全会公报中早已明确要求：“严格规范减刑、假释、保外就医程序”。监狱系统主管单位司法部和最高人民法院、最高人民检察院、公安部等及时响应，均先后出台治理“减假暂”腐败问题的规范性文件。中共中央政法委亦于2021年将违法减刑假释和暂予监外执行列为全国政法队伍教育整顿中重点要求整治的六大顽疾之一。

此次，新修订的《监狱法》尽管亮点纷呈，但最突出的亮点就是将较成熟的规范性文件内容，尤其是在监狱整改过程中的成功经验和做法上升到法律规范及执行制度，努力做到对“减假暂”腐败现象的源头治理、系统治理、综合

- 新监狱法最突出的亮点是将较成熟的规范性文件内容，尤其是在监狱整改过程中的成功经验和做法上升到法律规范及其执行制度，努力做到对“减假暂”腐败现象的源头治理、系统治理、综合治理、依法治理。
- 新修订的《监狱法》在原条文的基础上对监狱办理减刑、假释和暂予监外执行等变更刑罚执行制度的内容进行了全面的修改与完善，增加了四条，尽可能做到详细易操作，强调集体决策、要求公示复核。
- 针对假释率极低，以及因打击违法违规“提钱减刑”和“纸面服刑”腐败现象而呈现出的怕受牵连的减刑、暂予监外执行适用的严重收缩的问题，新修订的《监狱法》系统建构“减假暂”执行工作以及监狱对罪犯考核工作的监督体系。

治理、依法治理。同时，充分发挥减刑和假释在监狱惩罚与改造罪犯过程中的刑事奖励制度和提前离开监狱适应社会生活社区矫正预防再犯的正向功能与作用，明确规定了减刑和假释的适用条件、工作程序和执法标准。此外，继续遵循人道主义，将有严重疾病、生活不能自理、丧失犯罪能力的老病残罪犯和怀孕、处于哺乳期的女犯依法暂予监外执行。

严格规范“减假暂”刑罚变更执行的建议权和决定权

为了防止“减假暂”易出现的腐败问题，我国刑法、刑事诉讼法从实体和程序两大方面将减刑假释的建议权和裁定权分别赋予监狱和中级以上法院，将暂予监外执行的建议权和决定批准权分别赋予监狱执行机关和各省、自治区和直辖市的监狱管理机关。旧版《监狱法》亦在“刑罚的执行”一章分节规定了监狱办理减刑、假释和暂予监外执行等变更刑罚执行制度的内容，但条款仅10条，文字亦简洁概括，制约性不够、透明度不高，操作性不强，这样就必然存在制度漏洞甚至易被少数领导垄断形成寻租市场，自然易招围剿易生腐败。新修订的《监狱法》在原条文的基础上进行了全面的修改与完善，增加了四条，尽可能做到详细易操作，强调集体决策、要求公示复核，充分体现了“减假暂”刑罚变更制度的适用在监狱刑罚执行环节必须做到职责分工、权力制约、全程留痕、阳光透明。

首先，从减刑和假释的集体决策、公示、复核程序的规定来看，新修订的《监狱法》第50条第1款规定：“监狱提出减刑、假释建议，应当经监狱减刑假释评审委员会评审。评审后同意对罪犯提请减刑、假释的，应当在监狱内进行公示。公示期为五个工作日。公示期内，罪犯对公示内容提出异议的，监狱减刑假释评审委员会应当进行复核。公示无异议或者经复核异议不成立的，经监狱负责人集体讨论决定提出减刑、假释建议。”该条第2款规定，依照本法第51条（无期徒刑减为有期徒刑的，由监狱提出减刑建议，报经省、自治区、直辖市监狱管理机关审核同意后，提请高级人民法院裁定）、第52条（被判处死刑缓期二年执行的罪犯，在死刑缓期执行期间，符合法律规定的减为无期徒刑、有期徒刑条件的，死刑缓期执

行期满后，所在监狱应当及时提出减刑建议，报经省、自治区、直辖市监狱管理机关审核同意后，提请高级人民法院裁定）、第53条（被判处无期徒刑和被减为无期徒刑的罪犯，符合法律规定的假释条件的，由监狱提出假释建议，报经省、自治区、直辖市监狱管理机关审核同意后，提请高级人民法院裁定）规定需要报经省、自治区、直辖市监狱管理机关审核同意的，应当经监狱管理机关减刑假释评审委员会审核，疑难、复杂、重大的，由监狱管理机关负责人集体讨论决定。

其次，从暂予监外执行集体决策、公示（告）、复核程序的规定来看，新修订的《监狱法》第45条第2款规定，罪犯本人或者其亲属、监护人可以向监狱提出暂予监外执行的书面申请，监狱刑罚执行科室依审核程序后提出暂予监外执行建议的，“应当经监狱暂予监外执行评审委员会评审。评审后同意对罪犯提请暂予监外执行的，应当在监狱内进行公示。公示期为三个工作日。公示期内，罪犯对公示内容提出异议的，监狱暂予监外执行评审委员会应当进行复核。公示无异议或者经复核异议不成立的，经监狱负责人集体讨论决定提出暂予监外执行建议。对病情严重必须立即暂予监外执行的，可以不公示，但应当在暂予监外执行后三个工作日内在监狱内进行公告”。

系统建构“减假暂”执行工作监督体系

针对曾一度出现的假释人员重新犯罪后的责任倒查而导致监狱不提请和法院不裁定，假释率极低甚至在某些省长期是零的现象，以及因打击违法违规“提钱减刑”和“纸面服刑”腐败现象而呈现出的怕受牵连的减刑、暂予监外执行适用的严重收缩的问题，新修订的《监狱法》第22条第5项明确规定，“提出办理暂予监外执行、减刑、假释建议”，是监狱人民警察必须依法履行的职责。第23条第10项规定，“违反规定提出办理暂予监外执行、减刑、假释建议”，是监狱人民警察绝对不得为的禁止行为。第25条规定，监狱及其上级机关对监狱人民警察依法履行职责的行为予以维护，监狱人民警察的职业尊严和人身安全受法律保护，任何单位和个人不得对监狱人民警察及其近亲属打击报复。

同时，考虑到“减假暂”滥作为的腐败问题和不作为的消极腐败，不仅涉及监狱及监狱人民警察，而是关系到刑事司法全系统的各个部门，为了防治“减假暂”各种形式的腐败问题，充分发挥“减假暂”在狱政管理、改造罪犯、预防再犯的正向功能与作用，尤其是贯彻落实宽严相济刑事政策，限制减刑扩大假释出狱，充分发挥社区矫正规模效应的新政策，新修订的《监狱法》还专门在人大常委会委员及专家教授的建议下，增设了第57条关于减刑假释的新规定新要求，即“监狱、人民法院、人民检察院应当依法及时公正办理罪犯减刑、假释案件，充分发挥减刑、假释在刑罚执行中的作用”。

此外，为了充分发挥“减假暂”在监狱刑罚执行过程中的作用，防止一切腐败行为的发生，让每一个老百姓都能感受到监狱刑罚执行活动的公正，新修订的《监狱法》增加了监狱内部警务督察制度，强化了监狱外部的检察监督和社会监督。

监狱内部对监狱人民警察的警务督察是新修订的《监狱法》第24条的新规定，要求“司法行政部门建立警务督察制度，对监狱人民警察执行法律、法规和遵守纪律的情况进行监督”。

监狱外部的检察监督则是中华人民共和国成立以来就有的人民检察院的监所检察制度，发展至今已经形成更加科学全面的涵盖了驻监检察、巡回检察和科技检察内容的刑事执行检察体系。新修订的《监狱法》不仅在总则第6条中继续规定了“人民检察对监狱执行刑罚的活动，依法实行监督”的总要求，而且在第3章“刑罚的执行”中系统地规定了人民检察院对监狱刑罚执行活动的监督，突出了由事后监督到事前监督的新理念，尤其加强了对罪犯暂予监外执行、减刑、假释的执行工作和监狱对罪犯的考核工作的检察监督，增加了人民检察院可以向监狱管理机关提出暂予监外执行的书面意见和向人民法院提出减刑假释的书面意见，以保障刑罚执行活动尤其是“减假暂”案件的依法公正进行。

监狱外部的社会监督，实际上一直都客观存在且有序进行，但缺乏更明确更具体的法律规定，为此新修订的《监狱法》第8条规定：“监狱实行狱务公开，依法及时准确公开执行刑罚的法律依据、程序、结果，主动接受监督。涉及国家秘密、个人隐私的信息，以及公开后可能危及国家安全、社会稳定和监狱秩序的信息，不予公开”。至于“减假暂”的人民法院的裁定书和决定书早已在人民法院的信息公开政策的指引下，人们可以在官方网站上看到并予以监督。诚然，信息公开的广度深度和及时性还有待加强与完善，但通过准确理解和落实新修订的《监狱法》，阳光透明、公正廉洁、文明高效的中国特色现代化监狱未来可期！

（作者系中国政法大学刑事司法学院教授、博士生导师、犯罪与司法研究中心主任，中国律师法学研究会副会长，中国行为法学会执行行为研究会副会长）

