

羁押场所巡视制度研究报告

陈卫东*

内容提要：作为一种程序外的酷刑预防机制，羁押场所巡视制度通过邀请社会公众不定期地、未经事先通知地访问看守所，巡视看守所的羁押条件、羁押执法活动是否符合我国法律、法规的相关规定，有效地提高了看守所被羁押人的待遇、促进了监管机关执法的规范化。制度的试行还向社会公众传递了看守所规范执法的积极信息，增强了公众对看守所的了解与信赖。该试点研究通过比对试点前后的相关数据，包括衡量看守所条件、权利保障状况的指标得出了上述结论。

关键词：羁押巡视 试点 看守所 实证研究

引 言

在中国，看守所是羁押未决犯的场所，多年来，因其外围的高墙和森严的戒备使得其管理运作情况披上了神秘的面纱，不为外人所知。2009年云南晋宁县的“躲猫猫”事件之后，各地看守所发生的在押人员非正常死亡事件陆续被曝光，看守所被推到公众舆论的风口浪尖之上。事实上，沿袭多年的积弊透过某个事件爆发并不让人意外。如何规范管理，避免类似事件的发生，从源头上遏制被羁押人在看守所内遭受刑讯逼供或不人道待遇或许是我们不容忽视的一个重大课题。

禁止酷刑行为是当今国际人权标准的重要要求，也是近年来国际社会持续努力的一项共同任务。1984年12月联合国通过了《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》（以下简称《联合国反酷刑公约》），迄今为止包括中国在内的146个国家已经签署、批准了这一公约。为进一步增强世界各国对酷刑的预防努力以进一步减少、遏制酷刑，2002年联合国大会又进一步通过了反酷刑公约的任择议定书，在该任择议定书中鼓励各国建立独立的羁押巡视制度，2006年6月该任择议定书正式生效，截止到2009年6月已经有89个国家批准了该任择议定书。^{〔1〕}

尽管多年来我国政府对酷刑的遏制作出了极大的努力，但中国刑事司法的发展情况表明，包括刑讯逼供在内的各种酷刑行为依然是中国刑事司法面临的一项重大挑战：2000年全国人民代表大会常务委员会对刑事诉讼法执行情况的大检查发现，刑讯逼供现象仍然较为严重；2005年中国出现了数起引人关注的因为刑讯逼供导致的冤假错案；2007年两会期间，最高人民检察院

* 中国人民大学法学院教授。

中国人民大学法学院讲师程雷、博士生简乐伟、杨东亮、高通对本文亦有贡献。

〔1〕 以上数据来源于联合国反酷刑委员会官方网站：<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/>，访问时间2009年6月21日。

工作报告中指出,2007年全国检察系统共查处利用职权非法拘禁、刑讯逼供等侵犯公民人身权利、民主权利的国家机关工作人员930名。^{〔2〕}

为进一步加强反酷刑机制,并与国际社会反酷刑努力保持一致,中国政府需要积极考虑批准联合国反酷刑公约任择议定书,而批准这一任择议定书的一项实质性要求就是建立羁押场所独立巡视制度。为此,中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心于2008年6月至2009年1月在我国的B省S市进行了为期半年的羁押场所独立巡视制度的改革试点。羁押场所独立巡视制度是指国家机关组织来自社会公众的代表对羁押场所进行定期或不定期的独立巡视,巡视人员通过巡视羁押场所的羁押条件、查验羁押记录、与被羁押人进行单独访谈,以确认被羁押人是否受到了人道待遇、羁押是否符合法定条件与程序、被羁押人的法定权利是否得到了有效保护的一项对羁押场所的监督、检查制度。羁押场所巡视制度,使人权保障摘掉了神秘的面纱,变得直观、常态、通俗、简单而易于实行,而且最直接地实现了民主。巡视制度的作用机制是巡视员发现在押人员所受待遇的现状和问题,然后向有关当局反应和要求解决,最后由当局向巡视员反馈处理情况,实现了双向互动。双向的好处不仅在于巡视员对羁押当局的不合法或不合理行为起到了监督作用,而且在另一个层面上通过巡视员的媒介作用使社会公众了解到羁押当局公正执法对在押人员权利的保障,使公众信任司法。

围绕着遏制酷刑、禁止刑讯逼供,中国的刑事司法学术界以及实务界已经进行了不少的实证研究包括试点研究,比较突出的两个研究角度包括讯问犯罪嫌疑人时的录音录像、律师在场和保释制度的改革。上述努力显然是非常必要且富有成效的。与上述的研究路径不同,我们进行试验的羁押场所巡视制度具有四个鲜明的特点:一是它是一种程序外的机制,尽管与刑事程序紧密相连,但又不依赖于刑事诉讼程序存在;二是羁押场所巡视制度的主体是社会公众中的志愿者,其监督活动具有更为突出的独立性,大部分巡视人员是无薪的志愿工作者,来自各行各业,他们透过普通公众的视角对羁押条件、状况进行近距离观察而得出的结论更能为社会公众所信服;三是羁押场所巡视制度具有成本低廉、便于推广的优势,与录音录像、值班律师等程序内反酷刑机制不同,羁押场所巡视制度成本更为低廉,既不依赖于科技设备,也不受制于司法职业人员的数量与工作时间等限制,任何经济发展程度的国家与地区均可方便、经济地推广这一制度;四是预防酷刑的制度辐射面更为宽广,目前我国多数程序内制度设计主要是针对刑讯逼供行为,如非法证据排除规则、录音录像制度、律师在场制度等均是着眼于遏制刑讯逼供这种最为严重、明显的酷刑行为,而羁押场所巡视制度的辐射面既包括刑讯逼供等酷刑行为,还包括生活待遇、羁押场所的条件、各种法律权利的告知与落实等其他与被羁押人处境、待遇息息相关的事项,可以全面地涵盖酷刑、不人道或有辱人格的待遇与处罚这一联合国反酷刑公约所厘定的酷刑以及各种准酷刑行为的范围标准。

一、研究目标

羁押场所巡视制度试点研究项目的主要目标是通过试行该制度,增强羁押场所的透明度,促进羁押条件的改善,促进对被羁押人待遇的提升与法律权利的保护,预防并减少酷刑以及刑讯逼供的发生。

项目的目标群体主要包括两类:一是被羁押的犯罪嫌疑人、被告人与罪犯(主要是指在看守所中短期服刑的罪犯);二是执法人员,包括侦查人员与看守警察。项目组对于项目达成目标的

〔2〕 参见中国新闻网报道:《930名国家机关工作人员涉嫌非法拘禁刑讯逼供被查》,2007年3月13日。

预先设想是，通过试行羁押场所巡视制度，既有助于促进被羁押人的待遇、生活条件、法律权利保护状况的改善，也有助于规范执法人员的侦查行为、提升羁押看管行为的规范水平，从而帮助执法人员获得更多的社会认同与信任，并进而使执法人员的执法活动获得更大范围以及更大程度上的合法性认同。

羁押场所巡视制度通过巡视员对审前羁押场所，即公安机关负责管理的看守所进行定期或者不定期的访问，可以有效促使长期以来处于高度封闭状态的看守所变得更为开放、透明。在巡视员的巡视过程中，他们有权对所有羁押场所中的任何地点进行查看，有权与其自由选定的被羁押人进行秘密的交流，在其巡视过程中主要考虑的问题包括三大方面：被羁押人的生活条件是否符合我国法律、法规的规定；被羁押人的法律权利保护状况是否符合我国法律、法规的规定；被羁押人是否受到任何形式的酷刑、刑讯逼供以及其他形式的虐待或者不人道待遇。

通过羁押场所巡视制度反馈出的改善意见将帮助羁押场所进一步完善与改革，使其更加透明与规范化，巡视制度的成效以及巡视制度的过程将有助于传达出执法规范以及执法改进努力的积极信息并将这种信息传达给社会公众，这一过程实际上是对执法工作最好的宣传与评估，从较长的时间来看，执法人员通过巡视制度可以充分证明自身执法的规范化以及逐步改善的努力与做法，并将赢得领导层与社会公众更多的信任与肯定。

二、研究过程

经过近一年的准备工作，2008年初中国人民大学与B省S市人民检察院合作起草了《B省S市羁押场所巡视员制度操作规程》（试行），并由B省S市人民检察院报请B省S市政法委、人大常委会、政协批准同意。在B省S市委、市政府、市人大、市政协的支持下，B省S市人民检察院与B省S市公安局共同作为本项目的实施单位，与中国人民大学一同组成项目组推进羁押场所巡视制度在当地的实施，巡视的对象与地点确定为B省S市公安局看守所。项目组首先请当地人大、政协推荐了40名人大代表、政协委员作为巡视员的备选人员，由项目组根据其个人的工作经历、品行、工作态度以及社会评价等因素，从中筛选出20人作为此次试点的巡视员，他们当中有医生、企业管理人员、公务员、民营企业家、社区代表等。由于他们基本上没有法律背景且对巡视制度了解不多，2008年3月—4月在开始正式试点之前，中外专家对20名巡视员进行了为期2天半的培训，参加培训的还有参与试点实施的侦查人员、看守警察与检察官。此次培训旨在使各位巡视员掌握巡视的大致技能、工作程序与要求；同时培训也使执法人员了解其在试点中的角色与要求。

根据《B省S市羁押场所巡视员制度操作规程》，羁押场所巡视制度试点的大致做法为：羁押巡视员两人一组，在每周的任何时间可以凭巡视员办公室〔3〕颁发的专用证件不经事先通知地访问B省S市看守所。在巡视员抵达看守所后，看守所值班人员应当在核对证件后立即允许巡视员进入看守所进行巡查与探访，在巡视过程中驻所检察官、看守所值班人员出于安全因素考虑，可以陪同巡视；人民大学研究小组的成员出于研究的目的陪同巡视，但所有陪同人员原则上保持沉默，在巡视员就巡视路线、地点或者其他巡视事宜提出疑问时可以应答发言。巡视员可以巡视、探访羁押场所内所有与巡视目的相关的场所，如牢房、医务室、厨房、羁押人员活动区域、讯问室、储物间、禁闭室等。在巡视上述地点后，巡视员可以从在押人员名册中任意选取两名在押人员进行单独、秘密的访谈，询问与羁押巡视有关的各项问题，在会见在押人员时，驻所检察

〔3〕 巡视员办公室设在S市人民检察院，其成员包括人民检察院监所处、公安局看守所的工作人员，为本项目实施的具体实施机构、协调机构，该机构具有临时性、兼职性。

官在场,但仅负责保障整个会见过程的安全与顺利,其主要工作为听与看,不发表任何个人意见,但巡视员的访谈涉及案情时除外。

巡视员对在押人员的访谈主要围绕两部分内容进行:

(一) 在押人员的基本生活情况,包括饮食情况、个人卫生条件、监舍环境、劳动情况、文化需求、就医情况、与外界的联系、人身安全保护等各种生活需求;

(二) 法律权利实现与保障情况,包括中国刑事诉讼法及其司法解释、规章中赋予犯罪嫌疑人、被告人以及罪犯所享有的不受刑讯逼供、通知家属、律师帮助、权利告知、羁押期限、申诉控告等权利。

巡视员巡视过程中需要填写项目组统一制作的《巡视员报告表》,巡视结束后24小时内应将报告表交给巡视员办公室。巡视员的巡视与访谈不得涉及案情本身,巡视报告获得的信息未经巡视员办公室同意不得对外泄露。巡视员在巡视报告中反映的问题与改善意见,由巡视员办公室统一转达给公安机关、侦查部门并协调相应机关改进、完善。

第一阶段的试点工作为期6个月(2008年7月—12月),进行了20次巡视,基本上保持每周巡视一次的频率。

从项目的评估角度来看,中国人民大学派遣专人对项目实施情况进行跟踪研究,并就项目的进展开展了两次评估:一次中期评估与一次后期评估。评估的方法包括座谈、访谈、问卷以及亲身参与巡视、模拟巡视等。2008年9月在中外专家对S市试点的中期评估活动中,总结了试点前半段过程中存在的问题,并协调当地执法机关就羁押场所生活条件与法律权利保护情况的改善进行研究及部署。

三、研究方法

本项目的主要目标是通过试行巡视制度,增强羁押场所的透明度,促进羁押条件的改善,促进对被羁押人待遇的提升与法律权利的保护水平,预防并减少酷刑以及刑讯逼供的发生。相应地,本项目研究工作的主要目的就是验证羁押场所巡视制度是否有助于实现上述目标,同时通过项目研究,还将探索设计何种巡视制度更符合中国的刑事司法现状、更能为当地刑事司法部门所接受。

(一) 试点开始前的研究

为了比较该制度实施前后当地羁押条件与酷刑存在状况的差异,项目研究小组首先在B省S市执法部门进行了为期一周的调研活动以收集试点活动开始前的相关数据、指标,这些数据、指标与信息将被看作是试点实施后作为对比的对象。在本部分研究活动中,研究小组具体的研究方法与活动包括:

1. 调阅执法机关的档案材料、工作记录、数据,包括:

(1) 过去三个月内看守所在押人员的平均羁押人数、羁押的财政成本(用餐、医疗以及其他支出)、看管执法人员的人数、工作时间记录;

(2) 过去八年时间内,执法人员因酷刑等违法行为受到纪律处分、法律追究的人数;

(3) 过去一年时间内,检察机关接受在押人员投诉、控告的次数以及投诉控告的处理情况。

2. 问卷调查,研究的主要内容是当地执法人员、律师对巡视制度的态度。研究小组向50名看守警察、侦查人员、检察官以及律师发放了问卷,以了解目标人群对巡视制度的了解以及是否支持本制度。

3. 访谈活动,访谈活动的主要目的是对目前S市的酷刑状况以及羁押条件等相关问题进行定性研究。访谈采用一对一的形式,由研究人员分别与多名看守所警察、驻所检察官、律师、法

官分别进行了相同内容的访谈。

4. 实地查看与走访，研究小组为了收集试点开始前看守所羁押状况与权利保护状况的原始数据，对看守所进行了三次走访与巡视，巡视的过程与巡视员巡视程序相同，三名研究人员不同时间段的巡视分别形成了一份巡视报告，记录了试点开始前看守所中羁押生活条件、法律权利保护状况等相关数据。

（二）试点进行中的研究

试点进行中的主要研究活动是对试点开始后巡视过程的全程跟踪。巡视员进行的每次巡视，项目研究小组都派遣三名研究人员全程跟踪，其中一名研究人员全程跟随两名巡视员进行巡视活动，另外两名研究人员在巡视结束后立即对巡视员进行访谈，并填写《巡视员巡视后问卷》。在跟踪研究中，研究人员将记录下列巡视的客观数据：

- 巡视的次数，每次巡视的进程，羁押场所的配合情况
- 与被羁押人谈话的情况
- 填写的巡视报告
- 巡视中发现的问题，公安检察机关的回应与改善情况
- 巡视中遇到的困难，需要改进的巡视步骤与方法

在本部分的研究活动中，既有通过统计巡视员报告、记录巡视数据等方式形成的定量研究，也有通过访谈巡视员所形成的定性研究。

（三）试点后期评估

试点运行结束后，研究小组还将对试点的效果进行评估，评估的研究方法包括：

1. 问卷，包括对试点开始前问卷对象的再次问卷调查，也包括对 50 名在押人员的抽样问卷调查。对在押人员的问卷调查主要是考察在押人员是否了解巡视制度以及巡视制度是否有助于他们自身羁押条件以及法律权利保障情况、免受虐待或酷刑等问题的改善。

2. 访谈活动，对试点是否有效，通过访谈进行定性研究。

3. 再次调阅相关工作记录、档案，寻找与试点开始前状况进行比对的数据。

4. 对整个巡视过程的跟踪情况进行总结性分析与研究，鉴于巡视活动跨越了六个月的时间，随着巡视制度的实施，巡视员已经开始不断地发现新的问题、提出新的改善意见，看守所方面也在不断改进羁押工作以及法律权利保护工作，通过对 20 次巡视工作及其效果的分析，将有助于发现该项制度功用与不足的数据、信息。

（四）项目研究方法的局限性

在本项目的研究过程中，在设计研究方法以及选择研究对象方面，受各种客观条件的限制，我们意识到本项目的研究方法与研究进程中存在如下局限性，需要提醒读者注意并在未来的试点扩展研究中加以改进：

第一，试点时间的局限，由于本试点项目的实施周期仅有 6 个月，巡视的次数只能设定为 20 次，因此对巡视过程的考察以及得到各项数据样本的数量远远没有达到科学实证研究所要求的数量，比如被访谈的被羁押人数量不足、开展问卷研究的数量不足等等。同时由于试点实施时间与试点所得结果之间存在的时间延滞问题，即巡视制度所带来的其他积极变化在试点期间以及结束后的短期内难以全部显现，因此项目的评估很难在目前取得全面的、完整的结果。具体而言，通过巡视制度发现的看守所中存在的许多问题都需要看管部门通过一定时间的改进措施才能产生相应的效果，比如巡视制度试行过程中提出的改进沐浴设施的提议，需要看守所花费一定的时间进行硬件的改造，而在本项目的实施期间，我们只能得悉看守所正在进行这方面的改进努力，而看不到具体的实施效果。

第二,试点的单一性,缺少对照组的对照研究。本项目在此阶段的试点研究仅选择了B省S市作为试点单位,而B省S市自身的情况具有相对特殊性,其自身特有的各种条件显然不能完全代表我国的其他地区与城市。试点地区的单一性也使得本项目的研究缺少其他对照组信息的支持,整个巡视制度试点研究的科学性、全面性存在局限。

四、巡视制度运行机制

(一) 监督巡视员的选任及培训

1. 监督巡视员的选任

羁押场所监督巡视员由B省S市人民检察院、公安局报请B省S市人大常委会、政协、人民检察院批准,从市、县两级人大代表、政协委员和检察机关人民监督员中共同选拔。

从人大代表、政协委员和检察机关人民监督员中选任监督巡视员时,其标准为:(1)本人或者其近亲属不得为正在羁押中的犯罪嫌疑人、被告人;(2)本人或者其近亲属与正在侦查、起诉或审判中的案件无利害关系;(3)具有良好的社会声誉且为人民群众所信赖;(4)曾具有司法公安工作经历者优先考虑,但公、检、法三机关现职工作人员不得担任监督巡视员。

监督巡视员候选人由B省S市人大常委会、政协、人民检察院、公安机关共同推荐,由监督巡视员办公室统一组织筛选、考核后统一任命,首次任期半年,期满后除因涉嫌违法违纪接受其他部门调查之外,任期自然延长,不得无故解除监督巡视员的职务。

2. 监督巡视员的培训

为了巡视试点的顺利进行,中外专家会同当地部门负责对选任的监督巡视员进行以下培训工作:

(1) 巡视工作内容的培训

监督巡视员负责对市、县两级看守所羁押情况进行监督巡视,了解、监督上述羁押场所对被羁押人的监管工作以及在押人员的基本生活权利是否符合《刑事诉讼法》、《看守所条例》等相关法律、法规的规定,因此培训内容中包含了大量的法律程序、规定的基本内容与要求,帮助巡视员准确、全面地掌握目前我国法律、法规对被羁押人的保障性规定以及各项执法程序、诉讼权利的规定。

(2) 巡视技能的培训

监督巡视员首先要认清巡视的目的在于保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权利和人道待遇,让普通民众对被羁押者权利保障和监禁条件感到放心。监督巡视员一方面要加强自身的法律意识,了解羁押程序中涉及的法律问题和救济途径;另一方面要有一定的心理学和社会学知识,善于和在押人员沟通,打消他们的疑虑,得到他们的信任,获取真实的信息。

(3) 巡视纪律的培训

监督巡视员对于巡视过程中了解到的信息应当严格保密。对于监督巡视员提交的报告,由监督巡视员办公室统一保存,对外保密。监督巡视员在巡视期间不得为被羁押人传递物品、交流信息,并应遵守看守所管理的有关规定,接受入所安全检查。被羁押人或看守所工作人员向监督巡视员提供的信息,监督巡视员以及监督巡视员办公室有义务为其保密,不因其提供相关信息而受到追究或处罚。

(二) 监督巡视员的巡视工作

1. 巡视员办公室的职能

监督巡视员具体选任、培训工作由巡视员办公室负责。巡视员办公室设在B省S市人民检察

院驻监所检察室。监督巡视员办公室在人民检察院、公安局的领导下开展工作，为监督巡视员巡视工作提供便利，负责组织对监督巡视员的任职培训，培训内容包括相关法律规定、工作程序与要求等。

监督巡视员办公室把监督巡视员在巡视工作中发现的问题和提出的整改建议及时反馈给相关责任单位，通过行使法律监督权督促责任单位切实解决存在的问题，并将责任单位的整改情况向监督巡视员反馈，邀请监督巡视员回访巡视。

监督巡视员对羁押场所的巡视是履行人大代表、政协委员法定职责的体现，在业余时间志愿工作。监督巡视员办公室对于试点期间监督巡视员的工作给予适当的误餐、交通补贴。

2. 巡视员的工作程序

(1) 巡视员开展巡视时两人成行，共同工作。

(2) 巡视员可以在任何时间探访相应的看守所，巡视开始前应联系巡视员办公室协助安排巡视工作，相关看守所工作人员对持有人民巡视员证件的人员应当毫不迟疑地准许其进入看守所。

(3) 巡视员有权探访看守所中与其工作相关的地点与人员，包括有权浏览看守所羁押记录；探访监禁号房、医务室、厨房、淋浴室、讯问提审室、会见室等与被羁押人待遇有关的地点。对于上述地点的巡视应有看守所工作人员陪同，以确保安全。

(4) 巡视员在访谈中需要了解、查看的主要内容包括：a. 对被羁押人采取羁押措施的合法性；b. 被羁押人诉讼权利是否依法得到了尊重与保障；c. 羁押场所的条件是否达标，主要是指是否达到《看守所条例》所要求的生活、卫生条件。

(5) 巡视员巡视时工作方式为听与看，与被羁押人的谈话不能涉及案情，对巡视的内容与了解的情况只需如实记录，不发表判断性意见与评论。

(6) 巡视员开展巡视工作对巡视中发现问题、了解的情况应当于巡视结束后 24 小时内向巡视员办公室提交文字报告，报告的格式由巡视员办公室统一制定。

3. 典型巡视过程的全程实录〔4〕

9:00am 两位监督巡视员持监督巡视员证件进入 B 省 S 市看守所区域；

9:03am 进入羁押场所监督巡视员办公室，办公室联络员 L 接待了两位监督巡视员，开始安排此次监督巡视；

9:05am 两位监督巡视员进入看守所监管区域；

9:06am—9:10am 巡视了审讯室、律师会见室，参照相关标准完成巡视员报告相应部分；

9:11am—9:16am 巡视了食堂的环境（包括餐饮卫生、操作间卫生、通风、安全等情况），询问了日常餐饮的时间和条件，包括大伙食堂和小伙食堂（针对有特殊需求的在押人员），参照相关标准完成巡视员报告相应部分；

9:17am—9:20am 巡视了监控室，了解监控的范围、时间、有效性等问题，参照相关标准完成巡视员报告相应部分；

9:21am—9:25am 巡视了 201、202 监室，观察住宿人数、通风、光线等条件，参照相关标准完成巡视员报告相应部分；

9:26am—9:35am 巡视了图书室、财物保管室，查看了图书的种类、新旧，财物保管的分类、记录等情况，参照相关标准完成巡视员报告相应部分；

至此，相关区域巡视完毕，开始准备选择访谈对象。

〔4〕 以 E、F 两位监督巡视员一次的巡视为例，该次巡视较具代表性，但并不意味着其他巡视完全按此程序展开。此次巡视在不影响巡视员独立巡视的前提下，由中国人民大学课题组一位成员全程观察记录，记录过程不对巡视发表任何意见。

9:38am B省S市检察院监所处H处长、B省S市看守所负责人K所长安排两位监督巡视员进入看守所监舍区域,在监舍随机选择此次的被访谈对象;

9:42am 两位监督巡视员在数个监舍依次察看一番之后,指出希望访谈的对象,在该在押人员同意接受访谈的情况下,其被加戴戒具后被带出监舍,来到监督巡视员访谈室〔5〕;

9:43am—10:08am 两位监督巡视员在访谈室开始对该名在押人员访谈〔6〕,访谈过程中,B省S市检察院监所处工作人员在场观看〔7〕,B省S市看守所工作人员在访谈室外值守〔8〕;

10:09am 此次巡视结束,两位监督巡视员、陪同工作人员出看守所;

10:10am—10:15am 两位监督巡视员完成并向监督巡视员办公室提交巡视报告;

10:17am—10:28am 两位课题组成员〔9〕分别对两位监督巡视员就本次巡视情况进行访谈;

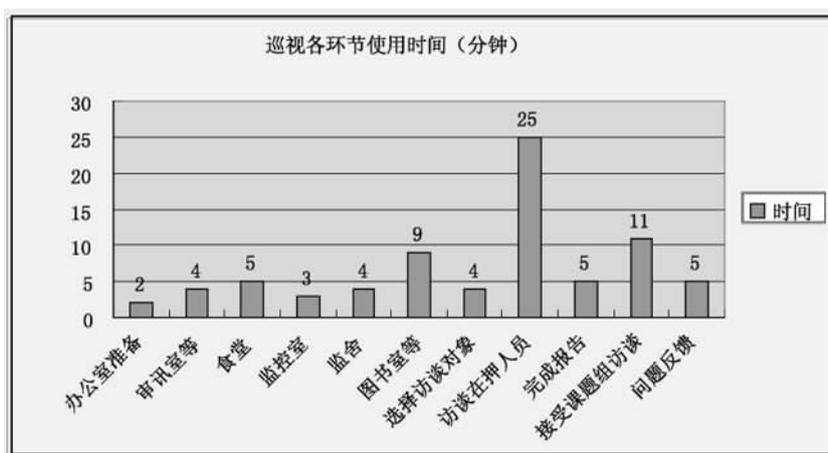
10:30am 监督巡视员办公室就巡视员提出的食堂卫生问题和监舍区域垃圾清理时间间隔问题向看守所负责人K所长反馈,K所长在监督巡视员办公室向两位监督巡视员表示会按照监督巡视员的建议进行相关整改,巡视员提出的淋浴、医生人数问题,则由监督巡视员办公室整理后由公安局、检察院负责向市财政部门、人事部门反馈;

10:35am 两位监督巡视员领取本次监督巡视补助,并在收据上签名;

10:37am 两位监督巡视员离开监督巡视员办公室;

10:39am 两位监督巡视员离开B省S市看守所。

以上各项时间量化表:



〔5〕 访谈室设在看守所提审区,其隔音效果较为理想,布局环境较为宽松,监督巡视员与被访谈人可以面对面交流,但是相互之间并未加以隔离。

〔6〕 巡视员首先向被访谈人介绍了自己的身份,进行此次访谈的目的,以打消被访谈人的顾虑,取得他的配合,就在押人员生活权利、诉讼权利的保障情况选取了巡视员报告中的若干问题进行有重点的询问。

〔7〕 每次访谈安排一名检察官在场的目的是:一方面保证巡视员的人身安全,另一方面保证监督巡视不偏离设计初衷,即访谈的目的在于了解在押人员在看守所的生活权利、诉讼权利的保障情况,而不涉及案情。

〔8〕 每次访谈安排一名看守所干警在访谈室外值守的目的在于保证监督巡视员的人身安全,遇有紧急情况看守所干警可以及时处理。

〔9〕 参与巡视记录的课题组成员不参与此次对监督巡视员的访谈,以保证访谈的客观性。

(三) 巡视制度实施前后对比、巡视员制度的变化与实施效果^[10]

1. 试点开始之前相关部门对巡视制度的态度^[11]

中国人民大学调研小组在本次试点之前对 B 省 S 市司法各界进行了走访，调查司法各界对羁押场所巡视制度的反响。在为期一周的调研中，调研小组走访了 B 省 S 市看守所、中级人民法院、公安局刑警支队、司法局和 C 县看守所。

(1) B 省 S 市看守所

由于 B 省 S 市看守所作为此次羁押场所巡视制度的主要试点单位，所以调研小组对其进行了仔细的调研，通过与看守所领导、干警、管教、狱医以及驻监所检察室有关同志座谈，收集到许多第一手资料。随后，还进入监区与被羁押人员进行访谈，获得了宝贵的资料。

在看守所，发放问卷 21 份，收回 21 份，发放对象为看守所干警。了解羁押场所巡视制度有 11 人，不了解的有 10 人。支持羁押场所巡视制度的有 9 人，不支持的有 5 人，无所谓的人有 7 人。了解羁押场所巡视制度的 11 人中，支持羁押场所巡视制度的有 8 人，不支持的有 2 人，无所谓的有 1 人；不了解羁押场所巡视制度的 10 人中，支持巡视制度的有 1 人，不支持的有 3 人，无所谓的有 6 人。其中，不支持羁押场所巡视制度的和认为无所谓的人中，大都认为羁押场所巡视制度并不能有效地保障被羁押人员的合法权益，该制度没有法律依据，没有具体的制度来保障，是多余的，会流于形式等。

从上述资料我们可以看出，看守所干警对羁押场所巡视制度并不是非常了解，而且在座谈中，干警也反映担心聘任的巡视员不太了解自己的权利与义务，干扰看守所的管理，会对看守所的工作带来诸多不便。此外，了解羁押场所巡视制度的干警要比不了解羁押场所巡视制度的干警更支持羁押场所巡视制度，而不了解羁押场所巡视制度的干警大都不支持羁押场所巡视制度。

(2) 律师的反应

律师，特别是辩护律师在维护被羁押人员合法权益的过程中发挥着重要的作用，律师是被羁押人员合法权益的专门维护者。所以，调研小组也对律师进行了调研，通过调研我们也了解到律师对于巡视制度的感想。

此次发放问卷 10 份，收回 10 份，发放对象都是常年从事刑事辩护的经验丰富的律师。了解羁押场所巡视制度的有 6 人，不了解的有 4 人。支持羁押场所巡视制度的有 6 人，不支持的有 4 人。认为羁押场所巡视制度会有利于他们开展工作的有 5 人，认为没有影响的有 5 人。认为羁押场所巡视制度的开展会增加被羁押人员翻供的有 3 人，认为没有影响的有 7 人。

从上述数据可以看出，律师总体上比较支持羁押场所巡视制度，认为该制度会对改善被羁押人员的待遇产生积极的影响。当然在调研中，也有不少律师反映，怎么才能使羁押场所巡视制度不流于形式，真正发挥它应有的作用，也是项目运行中必须考虑的问题。

(3) 刑警的反应

在此次调研中，我们发现看守所中的最大问题还是“提外审”，在“提外审”的过程中，被羁押人员的权利难以得到有效保障，该阶段也是最容易发生酷刑的阶段。所以，我们也对公安局刑警队进行了调研，希望获取相关的支持信息。

此次发放问卷 10 份，收回 10 份，发放对象是公安局刑警队办案经验丰富的侦查员。了解羁押场所巡视制度的有 4 人，不了解的有 6 人。支持羁押场所巡视制度的有 1 人，不支持的有 7 人，无所谓的有 2 人。认为羁押场所巡视制度会有利于他们开展工作的有 1 人，认为没有影响的

[10] 该试点的主要参与人员为 20 位监督巡视员和部分在押人员，以及 S 市检察院检察官和 S 市看守所干警，故该数据统计以上述人员的反馈为主，兼顾部分律师和法官的意见反馈。

[11] S 市检察院检察官、S 市看守所干警和部分律师和法官的意见反馈。

有 2 人, 认为将会妨碍工作的有 7 人。认为羁押场所巡视制度的开展会增加被羁押人员翻供的有 7 人, 认为没有影响的有 2 人, 认为会降低被羁押人员翻供率的有 1 人。

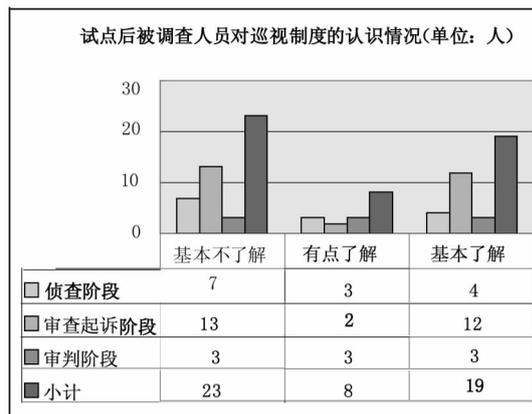
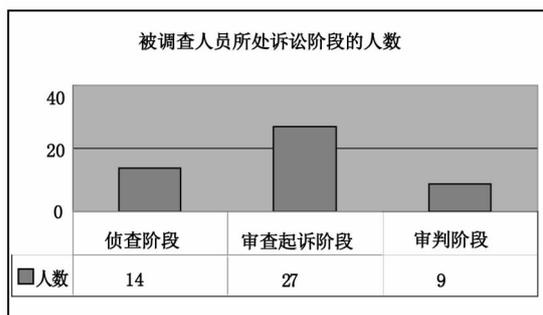
从上述数据可以看出, 刑警对于羁押场所巡视制度总体持反对的意见, 认为羁押场所巡视制度会打乱他们的工作计划, 容易使被羁押人员产生抵抗情绪, 不好好交待问题。

2. 试点结束后在押人员对巡视制度的评价

(1) 试点结束后在押人员评价的基本数据 [12]

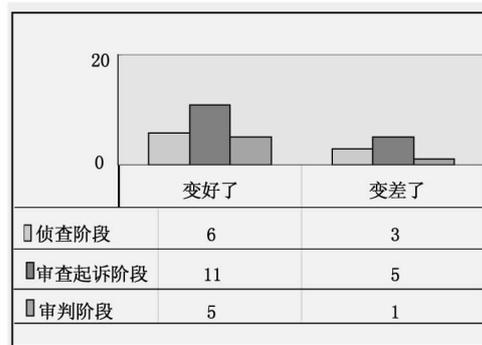
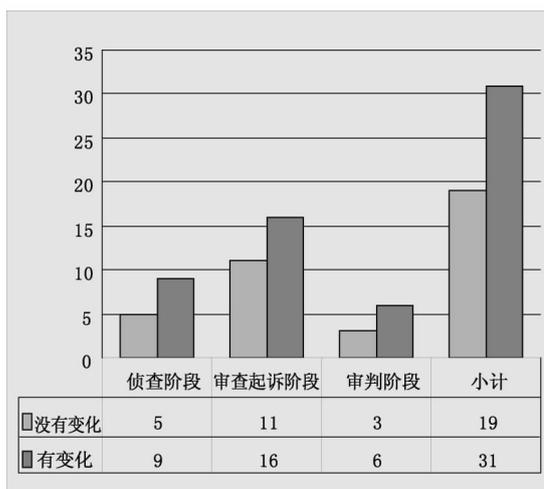
问题 1. 您所处的诉讼阶段是 [13] (见下左图)

问题 2. 您是否了解巡视制度? (见下右图)



问题 3. ①您认为您的饮食、监舍条件在最近三个月, 有没有变化? (单位: 人) (见下左图)

②如果您认为“有变化”, 请选择 (单位: 人) (见下右图)

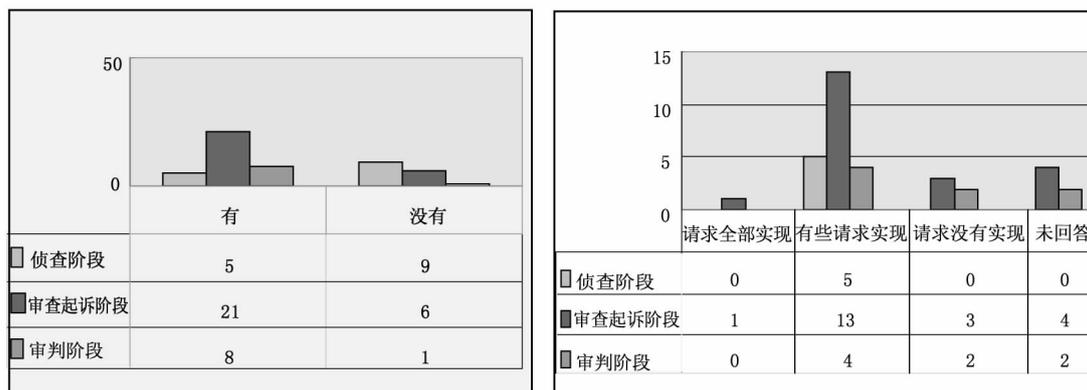


[12] 由于试点只进行了 20 次巡视, 每次巡视由巡视员选择与 1—2 名在押人员访谈, 故能够参与本次试点的在押人员范围有限。本次调查由中国人民大学课题组与 S 市看守所合作开展, S 市看守所负责问卷的发放和收回。共发放问卷 50 份, 收回 50 份。

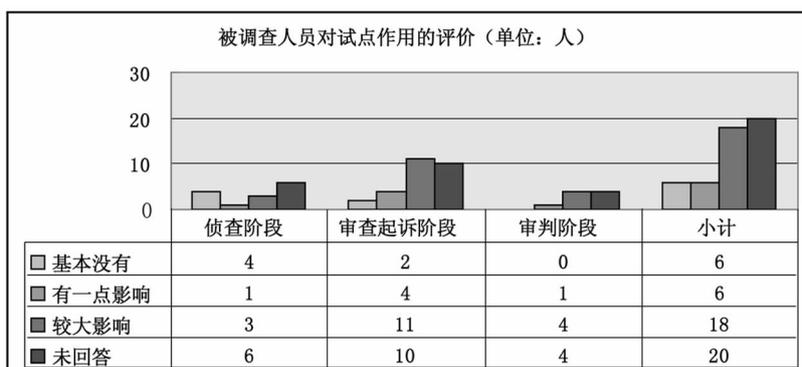
[13] 此次试点的重点调查对象为处于侦查阶段和审查起诉阶段的在押人员, 因为处于这两个阶段在押人员的人身权利和诉讼权利更容易受到办案单位的侵犯。基于数据的完整性考虑, 也包括一部分处于审判阶段的在押人员。

问题 4. ①在过去三个月里，您是否提出过聘请或会见律师，或提出申诉，或约见检察官的请求？（单位：人）（见下左图）

②如果您提出过上述请求，请选择（单位：人）（见下右图）



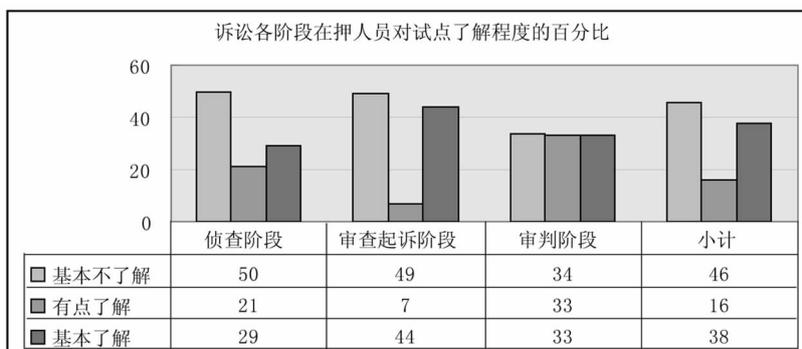
问题 5. 您认为上述变化与巡视制度是否有关系？



(2) 初步分析

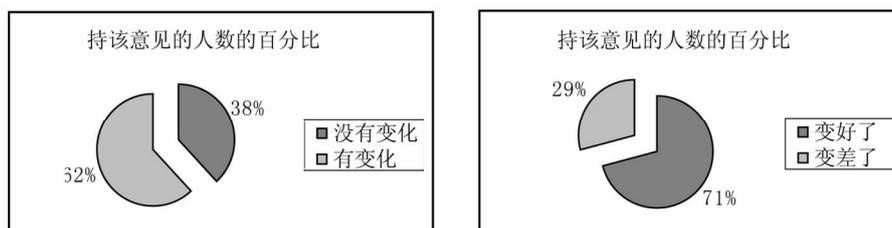
根据上述几组数据，可以得出以下初步结论：

(1) 在试点结束之后，处于各个诉讼阶段的在押人员对巡视试点“基本不了解”占有很高的比例。在收回的 50 份调查问卷里，处于侦查阶段的在押人员表示“基本不了解”的有 7 人，占该阶段的 50%；处于审查起诉阶段的在押人员表示“基本不了解”的有 13 人，占该阶段的 49%；处于审判阶段的在押人员表示“基本不了解”的有 3 人，占该阶段的 29%；以上三个阶段表示“基本不了解”的共有 23 人，占所调查总数的 46%。具体百分比参见下图：



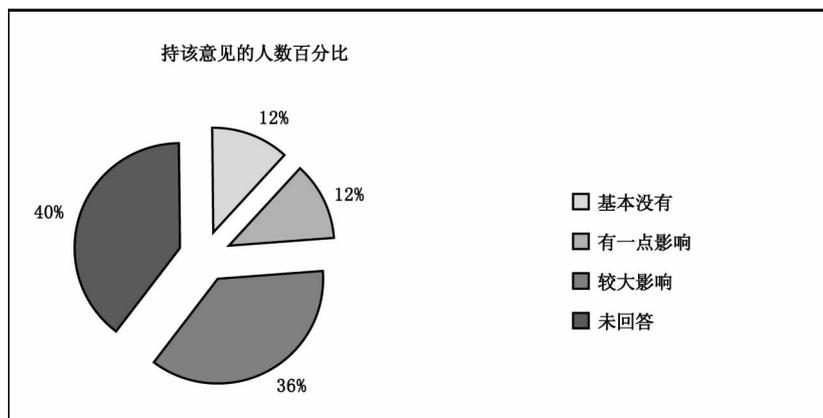
上述现象可能存在以下几个方面原因：首先，试点阶段只进行了 20 次巡视，每次巡视由巡视员随机选择 1—2 人作为访谈对象，所以能够参与试点运行的在押人员的人数有限。其次，看守所的特殊环境使得在押人员对该试点的相互交流也存在一定障碍，试点的情况不容易为较多在押人员知晓。再次，基于在押人员的流动性，之前参与访谈的人员可能因为审判阶段的结束而转换到其他羁押场所，致使基数降低。最后，考虑试点的客观性，课题组和当地合作方在在押人员中没有做过任何关于该试点项目情况的介绍。

(2) 试点结束之后，多数被调查人员认为羁押环境发生了变化。在收回的 50 份调查问卷里，处于侦查阶段的在押人员表示“有变化”的有 9 人，处于审查起诉阶段的在押人员表示“有变化”的有 16 人，处于审判阶段的在押人员表示“有变化”的有 6 人，以上三个阶段表示“有变化”的共有 31 人，占所调查总数的 62%。在这认为有变化的 31 人中，表示“变好了”的有 22 人，占 71%；表示“变差了”的有 9 人，占 29%。具体数据如下图：



上述现象可能存在以下原因：首先，试点开始时，项目当地合作方 B 省 S 市看守所刚开始进行新所建造，相应地拆除了旧看守所的部分基本设施，使得在押人员的放风场所和淋浴场所不再具备，日常的晾晒也成为难题。这些困难在试点运行期间由于新所尚在建设而没有得到改善，使得一部分在押人员认为没有变化或者变差了。其次，基于巡视员向巡视员办公室提出了在巡视过程中发现的问题，当地合作方在权利告知方面和食堂卫生方面进行了较大力度的改进，可能使得部分在押人员认为条件变好。

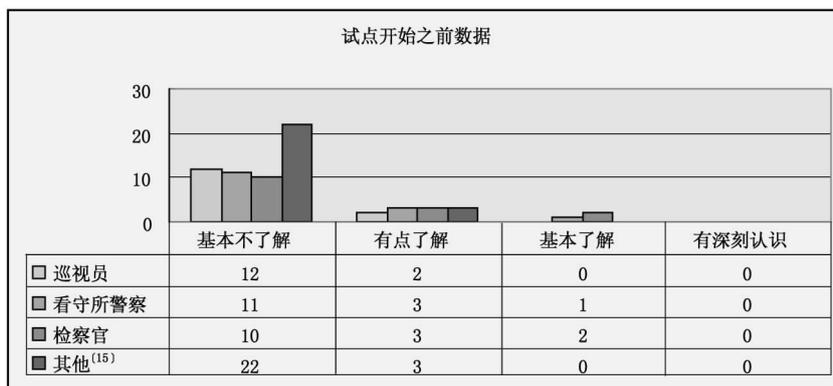
(3) 试点结束后，在押人员对巡视试点给予不同的评价。关于巡视试点与他们羁押环境变化的关系，处于各个诉讼阶段的在押人员表示“基本没有”的有 6 人，占 12%；表示“有一点影响”的有 6 人，占 12%；表示“较大影响”的有 18 人，占 36%；未回答的有 20 人，占 40%。遗憾的是，有 40% 在押人员放弃评价，原因难以得知。具体数据如下图：



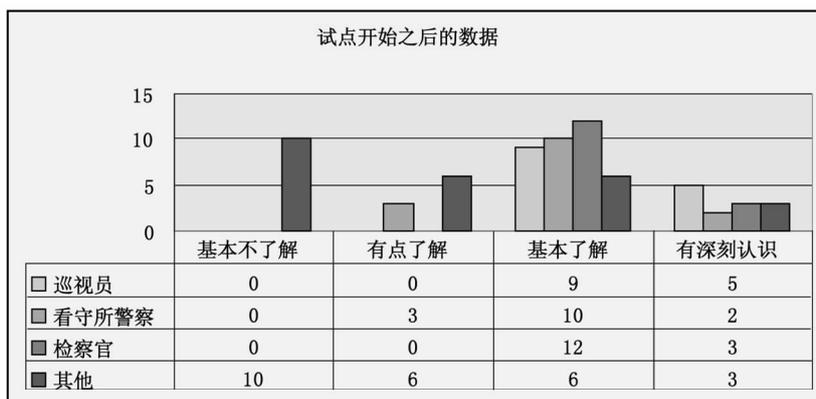
3. 试点参与人员对巡视制度的评价 [14]

(1) 试点参与人员对巡视制度看法的基本数据

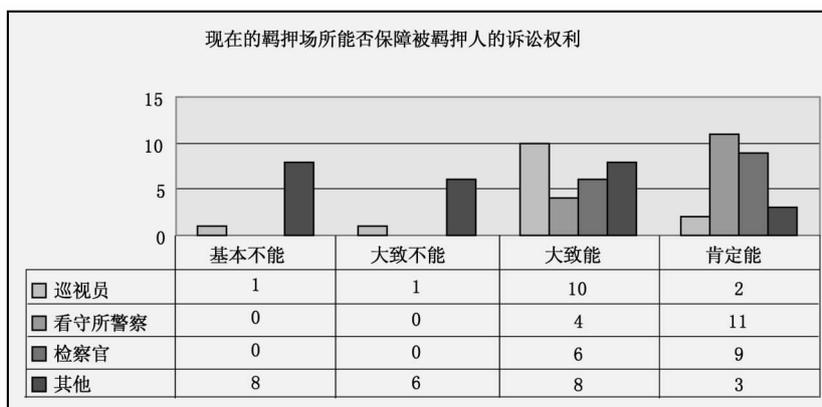
问题 1. 在巡视制度试点以前，您是否了解羁押场所巡视制度？（单位：人）



问题 2. 在巡视制度试点以后，您对该制度是否了解？（单位：人）



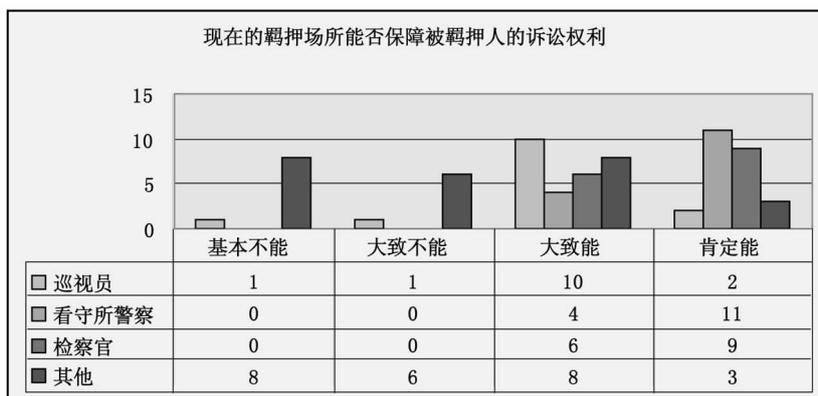
问题 3. 您认为现在的羁押场所能否保障被羁押人的人身权利，例如杜绝刑讯逼供、监所内的打架斗殴等？（单位：人）



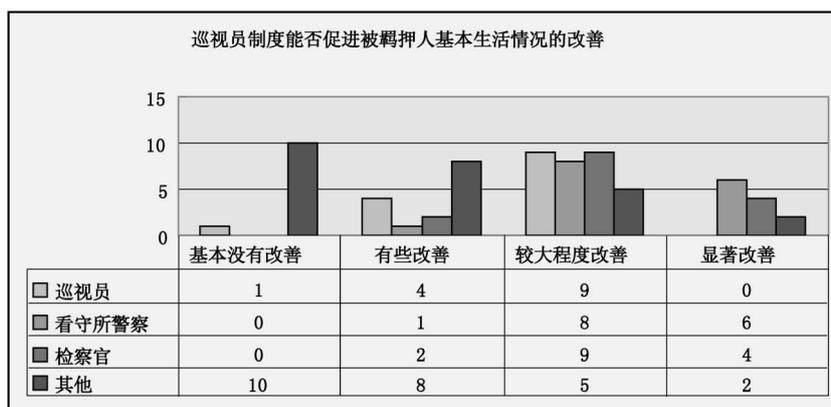
[14] 本次共发放问卷 80 份，其中巡视员 20 份，看守所警察 15 份，检察官 15 份，律师 10 份，法官 10 份，刑警 10 份，收回 66 份，其中巡视员 14 份，看守所警察 15 份，检察官 15 份，律师 8 份，法官 9 份，刑警 8 份。

[15] 由于律师、法官、刑警不是本试点的直接参与者，故将其作为外围人员一并统计，以下相同，不再标注。

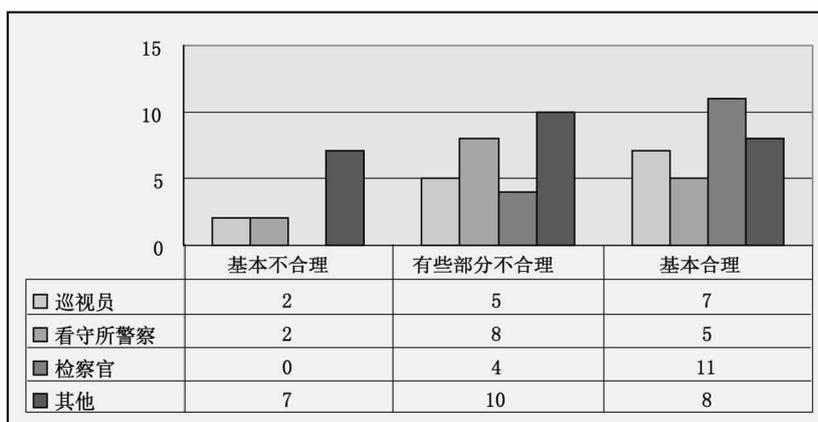
问题 4. 您认为现在的羁押场所能否保障被羁押人的诉讼权利, 例如告知诉讼权利, 保障其申诉和控告的权利等? (单位: 人)



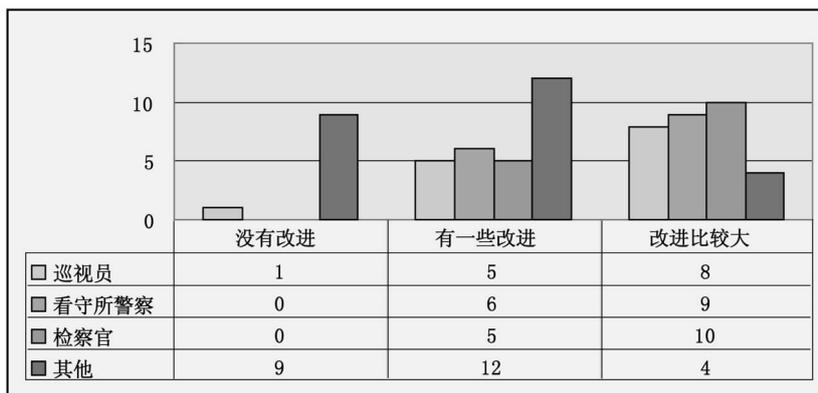
问题 5. 您认为巡视制度能否促进被羁押人基本生活情况的改善, 例如饮食, 个人卫生, 文化需求, 看病等? (单位: 人)



问题 6. 您认为试点中的巡视员办公室设置、人员组成是否合理? (单位: 人)



问题 7. 您认为巡视员报告反馈之后问题改进情况如何? (单位: 人)



(2) 初步分析

根据上述几组数据, 可以得出以下初步结论:

第一, 通过试点, 巡视员、看守所警察、检察官以及其他外围参与人员对巡视制度的认识进一步加深。参与问卷调查的 66 人当中, 对巡视制度“基本不了解”的人数从开始前的 55 人下降到试点结束后的 10 人, 而对巡视制度“基本了解”的人数从开始前的 3 人上升为试点结束后的 37 人。

第二, 试点参与人员开始了解并相信巡视制度可以有效改善在押人员的羁押待遇, 保障他们的生活权利和诉讼权利。参与问卷调查的 66 人中, 认为“大体能”和“肯定能”保障在押人员的人身权利人数达 48 人, 占 72.7%; 认为“大体能”和“肯定能”保障在押人员的诉讼权利人数达 50 人, 占 75.8%; 认为“较大程度改善”和“显著改善”在押人员的基本生活情况人数达 41 人, 占 62.1%。

第三, 试点还存在一些需要进一步研究的地方。试点参与人员, 尤其是巡视员结合自身的巡视实践对试点提出了有益建议, 参与问卷调查的 66 人中, 在目前巡视员办公室设置和人员组成的合理性问题上, 认为“基本不合理”的有 11 人, 占 16.7%; 认为“有些不合理”的有 27 人, 占 40.9%。在巡视员报告反馈之后问题改进情况的问题上, 认为“没有改进”的有 10 人, 占 15.2%; 认为“有一些改进”的有 28 人, 占 42.4%。

(四) 巡视制度实施中的问题和完善建议

1. 监督巡视过程中出现的问题

通过对监督巡视员 20 次巡视后的访谈和项目实施相关人员的调查问卷, 我们发现在已经完成的监督巡视工作中存在以下问题:

(1) 监督巡视员技能培训问题

虽然监督巡视员参加了两次培训, 但在巡视过程中仍有部分监督巡视员需要在场检察官对有关情况做出解释才能了解相关情况, 多数监督巡视员仍然不理解巡视报告中的一些法律专业术语的意思, 如对其他强制措施权包括哪些内容, 申诉、控告权怎样行使尚不清楚, 对在押人员的回答情况也无从进行真伪分析。

其次, 部分监督巡视员尚未掌握与在押人员交流的技能, 部分访谈流于形式。通过课题组对若干次监督巡视工作的观察, 我们发现部分监督巡视员直接把巡视报告中用以提示监督巡视员注意事项的语句作为访问在押人员的问题。如在基本情况部分关于饮食情况一栏, 报告中的提示语言为“能否吃饱、吃好; 食物是否卫生; 特殊饮食需求如生病、民族习惯等能否满足; 饮用水情况等”, 部分巡视员对此直接引用; 而其他一部分监督巡视员则通过“每餐吃什么食物, 吃

多少,有没有因为吃了食堂的饭菜而拉肚子的情况,生病的时候吃的是什么食物”等问题来了解在押人员的生活饮食的具体情况。

(2) 巡视报告客观性问题

首先,被羁押人员的羁押记录问题。由于看守所不能提供相关的完整记录,监督巡视员无法事先了解被访谈对象的基本情况,也无从了解其所处的诉讼阶段,由于信息不对称,访谈的目的性、针对性大大降低。

其次,访谈对象的随机性问题。由于看守所提供的被访谈名单中已决犯、轻刑犯、未决犯、重刑犯掺杂,监督巡视员巡视缺少必要信息,在前期的11次巡视中,巡视员访谈对象所选择对象大多数是已决犯、轻刑犯,不能对未决犯、重刑犯进行访谈,无法了解这些权利最容易受到侵犯的人群基本权利保障情况;鉴于前期的状况,为了能够了解那些权利容易受侵犯的在押人员的权利保障情况,驻监所检察官与看守所负责人进行了适当的变通。在保障监管秩序与巡视员人身安全的基础上,由巡视员自主选择访谈对象,但如果选择的对象为专案或具有极大人身风险性的犯罪嫌疑人,此时看管人员有权要求巡视员更换访谈对象。在后期的多次巡视实践中,看守所干警并没有行使此项权力。

最后,监督巡视工作的安排问题。20次监督巡视大都在中国人民大学课题组成员陪同下进行,时间安排也以其在S市的时间为准,在中国人民大学课题组成员离开S市的时间里,巡视员则不能自主巡视。这里需要说明的是,中国人民大学研究小组的介入是项目研究工作的必然要求,为的是在试点开始的初期全面了解试点进行情况、分析存在的问题、不断提出改进方案、与当地合作伙伴协商改进对策。当然,不容否认这样使得巡视时间相对集中,一方面监督巡视员的时间抽不开,巡视的自愿性没有真正实现;另一方面则是巡视报告反应的问题在较短时间里没有得到明显的改善。

(3) 监督巡视员办公室设置问题

监督巡视员办公室设置关系到该试点能否正常运行。在试点中,鉴于我国检察机关负有法律监督的职责,巡视员办公室设在B省S市人民检察院,在人民检察院、公安局的领导下开展工作。然而,羁押场所巡视制度的初衷在于建立独立的羁押巡视制度,是为了保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权利和人道待遇,让普通民众对被羁押者权利保障和监禁条件感到放心。由于检察机关自身肩负着自侦案件调查取证的责任,有权决定是否逮捕犯罪嫌疑人,故检察机关要顾全自侦案件的侦查和法律监督职能,冲突在所难免,巡视制度的独立性不免受到影响。在试点结束的调查问卷中,这也成为部分试点参与者的疑虑^[16]。

2. 巡视制度运行的完善建议

结合课题组成员每次巡视对巡视员的访谈情况与当地合作方以及试点参与人员的建议,主要有以下几个方面完善建议:

(1) 构建巡视员相互交流的平台

巡视员的巡视技能一方面需要项目课题组的培训,更重要的是结合自己的巡视实践探索出一套适合自己的、适合当地的巡视模式,而这需要巡视员之间加强交流和沟通,把自己的巡视心得与其他巡视员分享,取人之长,补己之短。在试点结束之后,在正式推行此项制度时,应该建立巡视员定期或者不定期的交流会,鼓励巡视员积极参与,一方面可以提升巡视技能,另一方面也可以加深对巡视制度的认识,提出更好的建议,探索一套适合我国国情的巡视模式。项目课题组,尤其是项目的当地合作方要为巡视员之间交流创造机会,提供平台,一则是重视对巡视工作的引导,二则是积极听取各位巡视员来自一线的反应,并采取有效的回应措施,有益于羁押工作

[16] 详见“试点参与人员对巡视制度的评价”部分中问题6的统计。

的合法化、人性化。

(2) 保障巡视员巡视的随机性

首先，建立完善的在押人员羁押记录。针对巡视员提出的选择被访谈对象缺乏针对性问题，当地看守所应该着手建立每一位在押人员完整信息的羁押记录，从入所之日起，要为他们建立包括入所时间、入所体检、涉嫌罪名、所处诉讼阶段、有无提外审以及提外审的记录、有无加戴戒具及其时间、有无生病及生病的处置、入所后的奖惩等相关信息的记录，在每次巡视前应允许巡视员自主查看，从而为巡视员选择被访谈对象提供基本信息。这样一方面消除了巡视的盲目性，从实质上保障了巡视的随机性，另一方面则可以促进羁押管理工作的规范化、程序化。

其次，保证巡视员巡视时间的自主化。经过试点阶段的熟悉，应该为巡视员创造自主巡视的机会，让巡视员在看守所工作时间内选择自己方便的时间进行巡视。

(3) 增强巡视员办公室的独立性

巡视员办公室负责日常巡视的安排和巡视员建议的转达，一方面要保证巡视工作的正常、有序开展，降低来自外界的阻力；另一方面要建立巡视工作的专人负责制，使巡视工作尽可能减少人为因素的影响，巡视员所反映的建议要实事求是地向责任单位反馈，并对其改进情况进行监督，把改进情况负责地向巡视员反馈。对责任单位整改情况的评估应当有提出建议的巡视员参加，巡视员有权发表独立的巡视意见。

五、被羁押人基本生活条件的保障状况与改进

基本生活权利并非一个严格的法律规范概念，它是指维持人的必要的、体面的生活状况所必需的各种自由权利的总和，主要包括衣、食、住、行、体育锻炼、娱乐、医疗等自由和权利。基本生活权利按有无特定义务主体分类，应为一项绝对权。保障犯罪嫌疑人基本生活权利的理性依据为人道待遇原则，即任何人应享有保障其作为人的基本生活和尊严的权利。保障犯罪嫌疑人基本生活权利的法律依据为无罪推定原则。本项目的目标群体为被羁押的犯罪嫌疑人、被告人、罪犯（主要是指在看守所中短期服刑的罪犯）与侦查人员、看守警察。由于被羁押者的人身自由受到限制，其生活空间被压缩在看守所这一特定羁押场所内，因此其基本生活权利的义务对象就特定化为羁押场所——看守所及看守警察，基本生活权利在此种情况下转化为相对权。

依据《看守所条例》、《看守所条例实施办法》和联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》之规定，被羁押人应至少享有的基本生活权利详见下表：

被羁押人生活权利简表

居住	被羁押人犯的居住面积不得少于二平方米，监室通风、采光良好，温度、湿度适宜
饮食	羁押期间的饮食应当按规定标准供应，食品要清洁、卫生，开水要充分供给
衣被	被羁押人可以自备衣服、被褥；如果没有自备，看守所应提供必要的衣服、被褥及其他生活必需品
文体娱乐	每日应有必要的睡眠时间和一至两小时的室外活动；被羁押人应被保障宗教、文化活动的权利和自由
卫生防疫	看守所建立有防疫和清洁卫生制度，食堂与厕所应清洁和卫生
医疗	看守所配备了必要的医疗器械和常用药品，被羁押人患病时应当给予及时有效的治疗
个人卫生	看守所应当有供被羁押人沐浴的设施、设备，且应根据季节变化和实际需要，规定被羁押人洗澡、理发、洗晒被服的次数和时间
其他	

看守所缺乏透明度是滋生侵犯人权现象的最重要原因。实践中,工作检查式的监督和过场化的在押人员家属座谈会不可能对在押人员的权利保障起到现实作用,往往流于形式,缺乏实效。因此真正让普通公民以巡视员身份进入看守所这个刑事诉讼中最为神秘的场所,无疑具有开创性意义和现实性作用。

基于上述理念和法律规定,巡视制度对在押人员基本生活权利给予了必要和充分的重视,通过巡视活动,对看守所的羁押条件有了客观的认知和全面的了解,依据现行法律规范和巡视员工作指引之内容,对看守所保障在押人员基本生活权利的状况进行了客观评价并提出了改进的意见与建议。这些巡视员意见经巡视员制度规划的渠道反应到有关部门后,大部分得到了及时妥善的解决。在押人员和巡视员对羁押条件的改善普遍表示肯定。

以下为巡视员经过20次巡视对B省S市看守所在羁押生活条件方面的印象、发现的问题以及提出的建议及其反馈情况:

(一)作为试验对象的B省S市看守所概况

B省S市看守所建于20世纪90年代初,监室较少,条件相对落后,远远不能满足现在的实际需要。该看守所整体布局是一座二层筒子楼,一楼关押犯罪嫌疑人、被告人和留所服刑人员,二楼目前因新所建设施工原因停止使用。共有监室33间,提审室4间,会见室1间,监控室1间,图书室1间,厨房1间,医务室1间,财物保管室1间,干警办公室及休息室若干间。

看守所在2008年3—6月间,平均在押人数400人左右,看守所民警48名(实需54人),其中2人长期病休,前勤26人,1名女民警,1名狱医;后勤雇员16人。看守所办公区和监区之间的走廊上贴有完备的工作规范、当日值班备班表等。监区出口有一名民警值勤,负责提审时做出入监区记录。

提审室不隔音,向走廊一侧不透光,没有监视设备,房间内虽然有隔栅,但实际上提审时只用向走廊一侧半区,办案人与在押人员可以直接接触。

会见室相对比较宽敞,中间用玻璃隔开,在押人员与家属无法接触。

监控室监控所有监室、走廊和出入口,有警察24小时值班。

图书室图书比较陈旧,没有报纸、杂志。

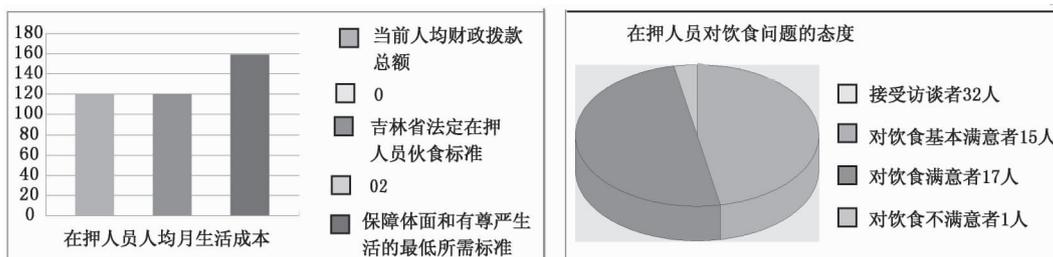
厨房在监区与看守所办公区之间的几间平房内,开小灶做盒饭的外间清洁、卫生,有青椒、茄子、芹菜等常见蔬菜,有鱼、肉,常见调味品齐全;做窝头和白菜汤等例行食品的里间污水、污渍较多,卫生状况较差,白菜和土豆堆放在地上,给在押人员送菜汤的大桶较脏。

医务室整洁,日常药品种类齐全,常用医疗设备完善,类似一个小诊所。

财物保管室较为整齐,但不清洁。看守所只保管衣服、鞋帽等物品,贵重物品不接受,由办案单位处理。

(二)被羁押人的食物与饮水条件

看守所对在押人员每日供应三餐,时间分别为早晨八点,中午十二点和下午四点。巡视员经询问看守所所长、政委及其他领导,了解到财政对B省S市看守所拨款标准为每在押人员每月120元,含饮食、维修、交通、医疗等所有费用。巡视员通过详细询问看守所民警、在押人员和进行市场调查,认为以当地的物价水平和生活水平,保障在押人员享有基本体面、有尊严生活所需的人均月生活成本(包括饮食、水、电、煤、气、基本生活用品,厨师、保洁员薪酬等)约为159.5元。(见下页左图)



看守所无偿供应的日常饮食为玉米面窝头和白菜汤,每逢周末、节假日可能改善伙食,改善内容为吃馒头;病号可以单独供应饮食。巡视员还了解到,在押人员本人或亲友可以向看守所“存钱”,这笔钱会划在在押者本人专用的磁卡内,在押者可以用这张卡自己向看守所订购盒饭、点菜、购买日常生活用品等。有偿提供的盒饭为四两米饭和一个菜一份汤,单独点菜的菜品较为丰富,日常餐馆供应的看守所厨房都有供应,价格与社会餐馆相仿。比如,一份红烧肉,普通餐馆价格在 18 元左右,看守所售价为 20 元,巡视员认为考虑到看守所地处郊区,交通运输成本有所增加,该溢价属于正常。

20 名巡视员中,有 19 名巡视员对饮食问题进行了关注,其中 15 名巡视员认为看守所饮食条件尚可,看守所本来就应该与外界有所区别,不然无法体现对在押人员的强制约束特征。在 20 次巡视员巡视访谈中,几乎所有访谈对象都认为在看守所内能够吃饱,表示饮食条件“可以”,其中 16 人表示对饮食条件“满意”(16 人中有 15 人为有偿点餐者)。16 名巡视员在向巡视员办公室提交的报告中着重提出了看守所饮食问题,认为食物质量较差;5 名报告中认为饮食难以保障基本的营养;5 名认为饮食条件不错,粗糙的饮食可以帮助治疗富态病。(见上右图)

经巡视员办公室向看守所传达,这些意见引起了看守所和公安局主管领导的重视。看守所、公安局及检察机关向市政府提交了要求增加拨款提高在押人员给养标准的报告。值得注意的是,两名身份为人大内司委委员的巡视员也向人大常委会单独提交了报告,要求增加对看守所的财政投入。目前这些动议还在运作中,结果尚未直接体现出来。

巡视员还重点观察了监区厨房,发现厨房分两间,一间做盒饭与菜品,另一间做窝头和白菜汤。19 名巡视员认为食堂卫生太差:和面的锅不刷,洗菜盆有污渍,油盆也没有盖子,窗台比较脏;食品器具不卫生、不健全;厨房不通风,水蒸气弥漫;做饭者主要是留所服刑人员,仅有一名厨师是看守所聘请的。建议进一步加强厨房管理,改进卫生环境;防止卫生不好引起各类疾病;厨房必须保持清洁,也得通风。

看守所的饮用水源为看守所内的一眼井,井水抽到水塔后通过封闭管道送往厨房、监室和卫生间,供做饭、饮用、洗漱和冲刷使用。监室内日常无开水供应,但在押人员称井水“口感很好”,看守所干警亦称该处井水符合天然矿泉水标准,洁净卫生。目前开水仅供病号服药饮用。巡视员提出应当按照看守所条例及实施办法的规定,敞开供应开水,保障在押人员的饮水卫生和安全。

(三)被羁押人的住宿与娱乐条件

看守所每个监室面积约为 30 平方米,室内有一张约 15 平方米的通铺,通铺木板下有暖气散热管。房间供暖良好,但无专门通风换气设备,有一扇窗户可以打开换气。每个监室关押 12—22 人不等,男女、成年与未成年人分别关押,未发现有病号专门监室。室内有厕所与自来井水,供日常洗漱、饮用。监室约每周消毒一次。监室内有报警器和对讲设备,紧急情况下室内人员可以随时呼叫管教。在押人员的一日作息时间详见下表。每天早晨在押人员接受由管教民警、驻监所检察官、狱医联合进行的每日例行安全检查,查看看守所卫生、安全隐患,接受申诉、举报和医疗请求等。看守所由于扩建新所而拆除了旧所围墙,因此看守所暂停了放风的安排,在押人员不能出监室。在押人

员的主要室内娱乐为看电视,也有少数在押者向看守所管教借阅书刊。

在押人员一日作息时间表

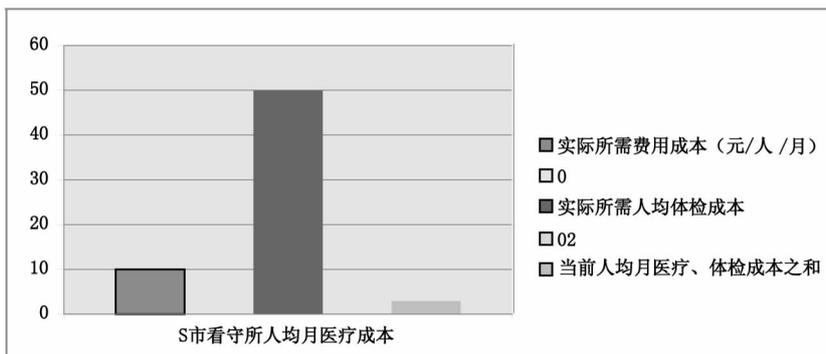
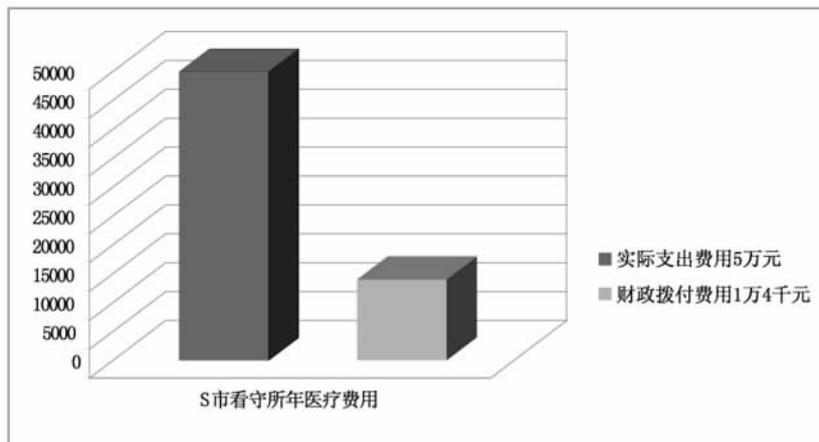
时间	内容	时间	内容
6:00——6:30	起床、整理内务	12:00——13:00	午休
6:30——7:00	收听中央广播电台新闻	13:00——16:00	学习、劳动
7:00——7:30	就餐	16:00——16:30	就餐
7:30——8:10	学习	16:30——19:00	学习
8:10——8:20	反省、准备迎接安检	19:00——19:30	收看中央电视台新闻
8:20——11:30	学习、劳动	19:30——22:00	洗漱、监室内自由活动
11:30——12:00	就餐	22:00——	就寝

巡视员通过实地观察和访谈,就住宿与文化娱乐方面提出以下巡视意见与建议:

关注点	问题	巡视员建议
放风	在押人活动场所不足,散步场所不足	尽快设置放风场所
纪律	监区内有部分在押人员在没有管教看管的情况下,自由出入	采取相应的防范措施,否则会有一定的潜在危险
监舍空间	监舍人员太多,生活空间狭小拥挤,容易导致矛盾冲突	严格按照看守所条例实施办法,保证人均生活面积不小于2平方米
监舍卫生	监舍卫生条件不太好,虽经常消毒,但有异味	经常消毒和通风、除味
洗浴	洗澡条件不够,没有淋浴和热水	投入专项资金进行改造,保障在押人员的个人卫生
垃圾清理	垃圾筒24小时清倒一次不卫生	6小时清理一次
书报	图书室书比较少、没有报纸	通过购买或者发起捐助等途径更新图书室书籍,并订阅报纸,保障每一个监舍都有报纸看
电视	监舍有电视,规定晚6点后可以看,但没有规定停止收看的时间	规定关闭电视时间,以免影响休息

(四) 医疗与防疫

看守所现有狱医一名,公安编制,负责所有在押人员的体检、医疗、疾病预防工作。对于普通病人,一般在每天早晨例行安全检查时接受看病申请,病情轻者一般直接发放对症药品,普通药品一次给1天剂量,过量服用可能对身体造成损害的药品每次只给一次服用剂量,并监视病人服下,防止自杀或自残。对于病情疑难重大的或者案情重大的特殊病号,经请示看守所领导、办案单位同意后送医院治疗。狱医负责每周消毒,夏季、秋季易发流行病时加大消毒频率。每季度进行一次艾滋病普查,近年来未发现艾滋病感染者。狱医向巡视员介绍说,看守所药品准备比较充足,常用药品和设备齐全,财政每年拨付的医疗费仅一万四千元,实际每年花销在5万元左右,不足部分由看守所支付。每个在押人员在入所时和被侦查机关“提外审”送回看守所时都要进行体检,一般无明显症状者不作详细记录,有明显症状或声明有病史者着重记录并观察。狱医保证24小时紧急情况随叫随到或者随时给出就医建议,几乎全年无休,工作任务非常繁重。



巡视员着重提出了以下问题和意见：问题一为医务室房间太小，环境较差；问题二为医护人员不足，目前只有 1 人，无休息时间；问题三为医疗器具不全，医疗设备太差，药品不新不全；问题四为体检只做听诊、验血且不在押人员不能看到体检报告。巡视员建议：医护人员需要增加 2 人以上，轮换休息，提高工作质量，否则在押人员生病很难得到有效医治；药品亦应有足够的保障，需要增加投入；进所体检时应具体些而不应仅仅是询问，必须做乙肝检查、胸透检查、心电图检查，防止乙肝、结核、心梗出现；提高医务室处理紧急突发疾病的能力。

关注点	问题	巡视员建议
医务室	医务室房间太小,环境较差	尽快改扩建医务室或增加医务室房间
医生	医护人员不足,目前只有 1 人,无休息时间	医护人员需要增加 2 人以上,轮换休息,提高工作质量,否则在押人员生病很难得到有效医治
医疗设备	医疗器具不全,医疗设备太差,药品不新不全	医疗设备应更新、药品亦应有足够的保障,需要增加投入;提高医务室处理紧急突发疾病的能力
体检	体检只做听诊、验血且不在押人员不能看到体检报告	进所体检时应具体些而不应仅仅是询问,必须做乙肝检查、胸透检查、心电图检查,防止乙肝、结核、心梗出现

(五) 对巡视员提出的各项意见的反馈与羁押生活条件的改进

1. 新看守所建设的加快以及建设中对巡视员意见的吸收

为全面提升 B 省 S 市看守所的羁押看管条件，B 省 S 市新看守所已经于 2006 年开始动工建

设,总造价1270万元,资金由国债补助、地方财政支持、自筹三部分构成,设计条件相对较好,计划2008年底投入使用。新所坐西向东,围墙高五米,电网护栏,围墙上东南与西北两对角处各设一座武警岗哨。所内三排平房,南北走向,以保证全天采光。第一排房屋为16间,其中8间为提审室和律师会见室,室内钢筋栅栏隔离,有摄像头监控,目的在于防止在提审室内刑讯逼供而在提审和会见时进行监控;另外8间为看守所民警办公场所,分别为监控室、收押室、医疗室及办公室若干间。第二排、第三排房屋为监室,每排11间监室、1个禁闭室,每间约40平方米,设计关押15人,有室内卫生间和淋浴设施,房间高4米,采光条件好,有专门通风、供暖设备,有监控摄像头。“放风”处和监室连为一体,防盗门隔开,门锁由看守所管教电子控制开关时间。三排平房中段由一大过道连通,两侧有谈话室、阅览室、淋浴室。过道尽头,三排房屋之后为厨房,有自来井水,可以满足病号饭和普通伙食分别供应。

新旧看守所监舍、防风场所对比

旧所	新所	备注	
监舍面积	30平方米/间	50平方米/间	设计关押人数均为15人
放风场面积	无	36平方米/间	
监舍总面积	$30 \times 35 = 1050$ 平方米	$50 \times 22 = 1100$ 平方米	

在新所的建设过程中,通过推行羁押巡视,根据巡视员反馈的各项意见,B省S市看守所以及公安局已经开始充分吸收巡视员提出的改进羁押生活条件的意见与建议,主要包括以下几个方面:

- 增加考虑了被羁押人放风地点的设置

- 增加考虑了被羁押人沐浴设备的安装,提前启用新看守所的厨房,为目前旧看守所中的被羁押人提供餐饮服务

2. 餐饮条件的改善

在食物与饮水条件方面,看守所接到巡视员办公室转达的巡视员意见后,迅速作出了决策,拆除了旧厨房,投入使用了新厨房;购置了全新的厨房器具;厨房卫生保证每天打扫三次以上,厨具每次使用前和使用后分别刷洗消毒。但对于使用在押人员做饭的问题,看守所表示尚无力解决,因为一是看守所经费短缺,无力聘请多名厨师;二是社会人员进入看守所长期劳动容易利用工作便利给在押人员通风报信。因此,看守所只能从加强教育和监管的角度保证食品卫生状况。从实际效果看,至今没有发生过因做饭者过错导致的集体卫生事件。

关于饮水卫生以及供应开水的问题,经巡视员办公室向看守所转达后,看守所领导进行了充分的讨论,最终形成改进意见:增加日常开水供应,但监室内不放置任何保温设备,在押人员每次喝水需向看守管教索要,目的是防止监室内利用开水伤害他人的事件发生。该改进意见得到了在押人员和巡视员的理解和肯定。

3. 住宿与文化娱乐条件的改进

看守所在全体干警大会和领导圆桌会上讨论了这些巡视员意见,承认这些问题确实存在,肯定巡视员工作的细致性和意见的中肯性。对于监室卫生、通风、消毒等问题,立刻部署改进;对于放风问题,限于场所有限,组织在押人员在可控制条件下分监室进行短时间的室外活动;对于其他问题,暂时因硬件限制不能立即改进,但通过向有关主管机关申请加快了新所建设进程,加班加点,在保证质量和施工安全的前提下赶进度,争取早日使在押人员搬进新所。同时,有两名人大代表向有关机关提出了支持加快看守所施工进度的建议。目前,B省S市政法委和公安局已经向看守所投入了专项资金保证新看守所在今年入冬前投入使用。

4. 医疗条件的改进

对于巡视员提出的各项医疗卫生条件方面存在的问题，看守所方面对增设更多的医务室房的建议认为很难采纳，目前旧所没有空余房间可供用作医务室，办理提押手续的警官都只能在过道内办公，所以无法解决这一问题，待新看守所投入使用后这一问题会得到妥善解决，因为新所医务室空间大且规划合理整洁。对于增加医疗人员的建议，看守所曾多次向 B 省 S 市公安局和 B 省 S 市人事主管部门打过报告，要求增加狱医人数，但都没有解决，原因是真正的有公安编制的医学专业毕业生非常稀缺，一般不愿意到看守所这样的单位工作，而社会上聘请的医生往往会给在押人员通风报信，导致串供、翻供现象的发生，给办案单位造成非常大的困难，所以这一问题非常难以解决，需要各方共同的努力。对于增加医疗投入问题，看守所已经开会计划在在押人员劳动收入中增加医疗支出，保证药品的及时更新和充足供应。对于建立专业体检程序的建议，看守所目前尚缺乏专业的体检设备，因此体检只能以目测为主，而且，一名狱医确实没有充足的精力进行较为完善的体检，看守所表示，他们将和主管机关、狱医及当地医院共同探讨解决的方案。

六、被羁押人的诉讼权利保障

（一）权利的告知

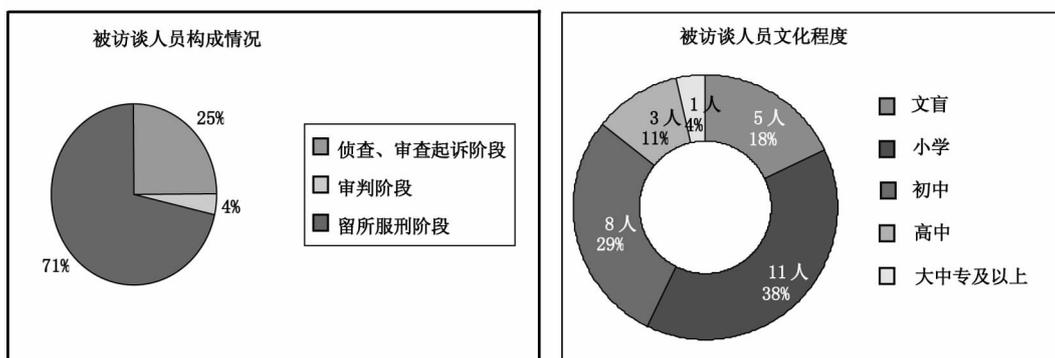
犯罪嫌疑人、被告人有权知悉享有的诉讼权利以及如何行使这些诉讼权利，例如聘请、会见律师，申诉和控告的权利，申请变更强制措施的权利，等等。犯罪嫌疑人、被告人享有被告知权，是犯罪嫌疑人、被告人维护自己合法权益、与刑讯逼供等酷刑作斗争的有力武器。刑事诉讼法第 33 条规定：“公诉案件自案件移送审查起诉之日起，犯罪嫌疑人有权委托辩护人。自诉案件的被告人有权随时委托辩护人。人民检察院自收到移送审查起诉的案件材料之日起三日以内，应当告知犯罪嫌疑人有权委托辩护人。人民法院自受理自诉案件之日起三日以内，应当告知被告人有权委托辩护人。”除此之外，《人民检察院刑事诉讼规则》、《公安机关办理刑事案件程序规定》以及《看守所条例》等都明确规定了被羁押人员享有被告知其所享有的诉讼权利的权利。相关国际性文件中，对告知也有明确的规定。例如，联合国《关于律师作用的基本原则》在第 5 条对犯罪嫌疑人应当享有被告知的权利作了规定，各国政府应确保由主管当局迅速告知遭到逮捕或拘留，或被指控犯有刑事罪的所有的人，他有权得到自行选定的一名律师提供协助。《公民权利和政治权利国际公约》第 14 条第 3 款（甲）规定，迅速以一种他懂得的语言详细地告知对他提出指控的性质和原因；（乙）规定，有相当时间和便利准备他的辩护并与他自己选择的律师联络。

1. 巡视访谈关于告知情况的基本数据

（1）访谈人员构成情况

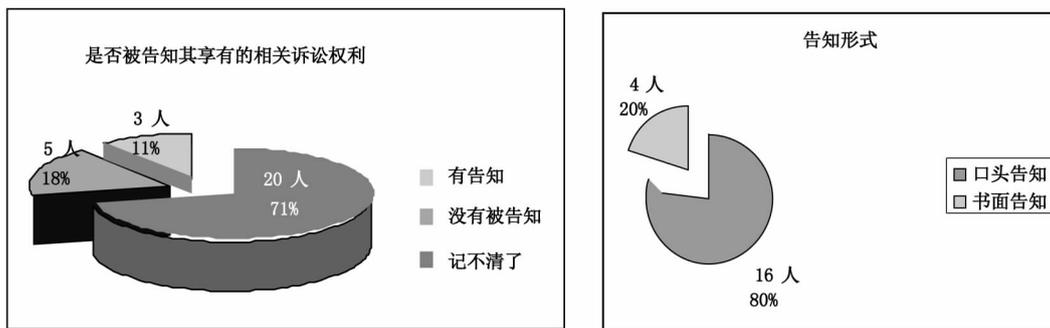
在课题组进行的五次试巡视和巡视员进行的 20 次正式巡视过程中，共访谈了 28 名犯罪嫌疑人、被告人或留所服刑人员，其中处于侦查起诉阶段的 7 人，一审判决后正上诉的 1 人，留所服刑人员 20 人。（见下页左图）

（2）被访谈人文化程度（见下页右图）

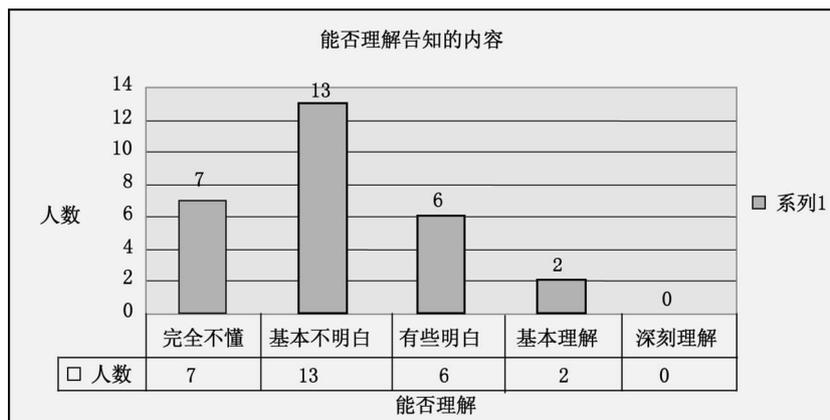


(3) 是否被告知其享有的相关诉讼权利 (见下左图)

(4) 是否存在书面告知 (见下右图)



(5) 是否理解其享有的诉讼权利, 以及知道如何行使



2. 初步分析

根据上述几组数据, 可以得出以下初步结论:

(1) 犯罪嫌疑人、被告人以及留所服刑人员的文化水平普遍偏低: 在试点过程中, 28名被访谈人员大都是随机抽取的, 而且有一部分还是表现比较好的积极分子, 所以基本上代表了试点单位关押人员的一般文化水平。在28名被访谈人员中, 初中及以下文化程度的有24人, 占有所有被访谈人员的85%, 其中有文盲5人; 高中以上学历的, 仅有4人, 只占总人数的15%。

(2) 有些犯罪嫌疑人、被告人或留所服刑人员没有被告知其享有的相关诉讼权利: 试点过程

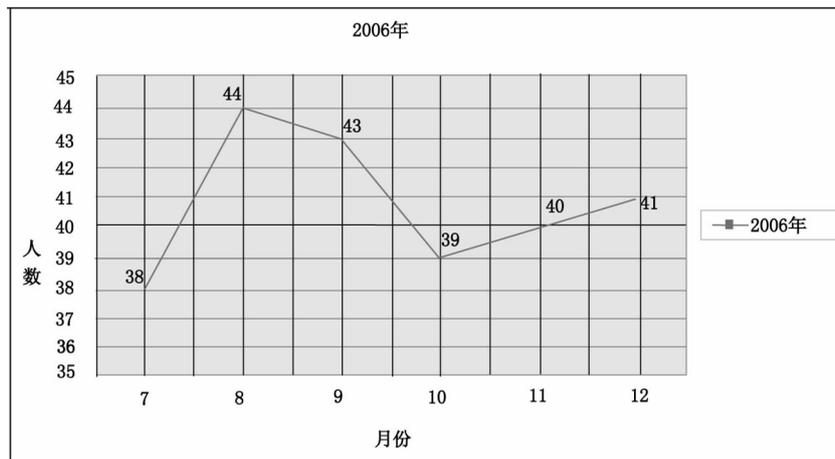
中，课题组分别选取了处于不同诉讼阶段的人员进行访谈，有 29% 的被访谈人员没有被告知其享有的诉讼权利，还有将近 10% 的被访谈人员在被公安机关拘留、逮捕时没有被告知其享有的诉讼权利，而是在看守所内被告知的。

(3) 告知的形式存在瑕疵，主要是通过口头告知，而且告知的方式比较简单：在 20 名被告知晓诉讼权利的受访人员中，只有 4 名被访谈人员提到被书面告知，占 20%；剩余的 16 名被访谈人员说没有书面告知，只是简单的口头告知，占 80%。考虑到被访谈人员文化程度比较低，采用书面告知不太现实，口头告知更方便易懂。但通过巡视员反馈的信息来看，看守所干警、刑警大都是简单地宣读一下其享有的诉讼权利，并不深入地解释这些权利的内涵与行使方式。访谈中，只有 2 人认为基本理解其享有的诉讼权利及行使方式，有些明白的有 6 人，基本不懂和完全不懂的有 20 人。所以，被羁押人员对告知的内容的理解还是存在较大问题的。巡视过程中，有的巡视员指出：“建议市检察院早日与公安局一起印制告知羁押人员‘权利’和检察官职能的小册子。”

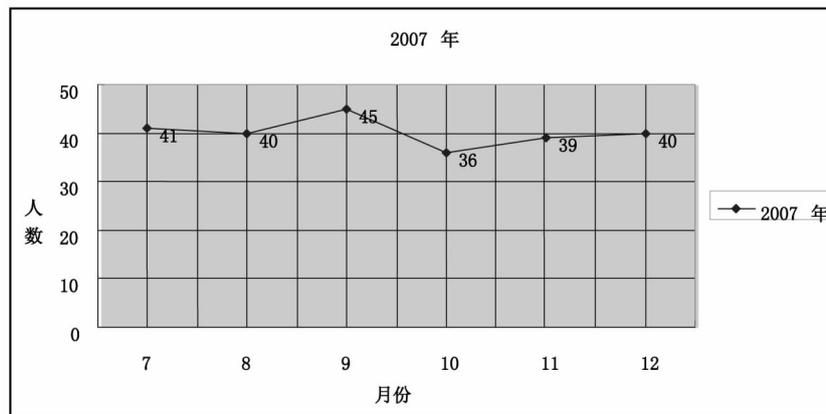
(二) 申诉、控告权

1. 基本数据

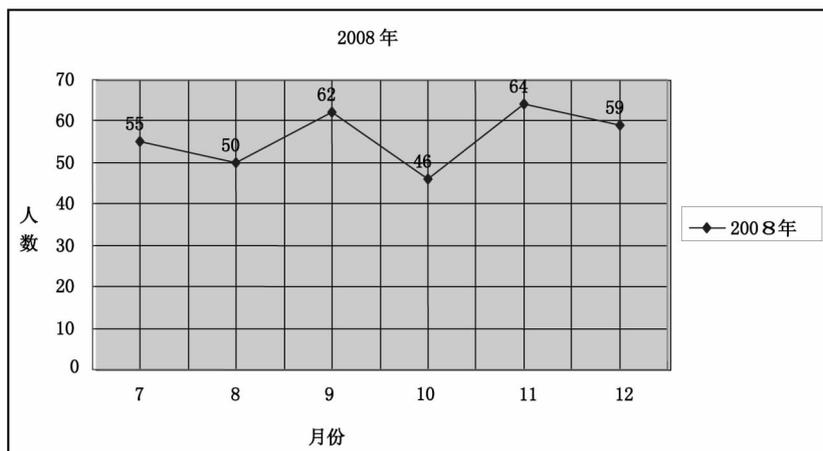
(1) 2006 年 7 月至 12 月驻监所检察室收到的被羁押人员申诉、控告数量



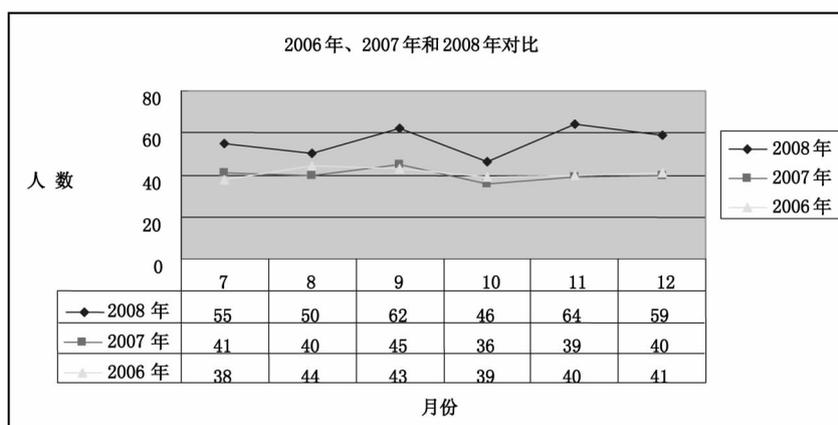
(2) 2007 年 7 月至 12 月驻监所检察室收到的被羁押人员申诉、控告数量



(3) 2008年7月至12月驻监所检察室收到的被羁押人员申诉、控告数量



(4) 2006年、2007年和2008年7月至12月驻监所检察室收到的被羁押人员申诉、控告数量对比



2. 初步分析

(1) 2006年与2007年7月份至12月份，驻监所检察室收到的被羁押人员申诉、控告的数量，大体持平。2006年7月至12月的控告、申诉数量是245份，平均每个月41份；2007年7月至12月的控告、申诉数量是258份，平均每个月43份。近三年来看守所的日常羁押人数维持在400人左右，没有较大的变化，所以2006年、2007年大体持平。

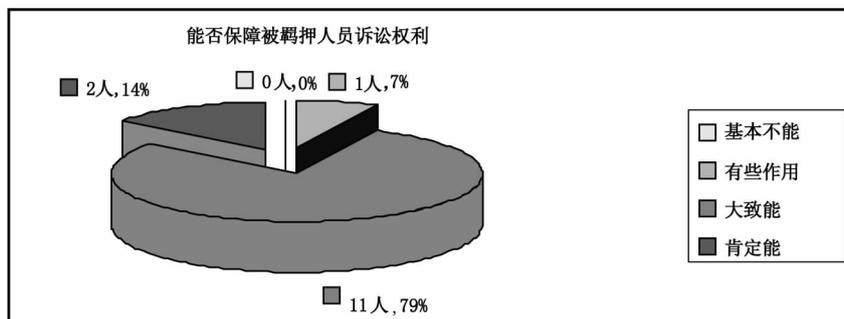
(2) 2008年7月至12月即试点项目运行的时间段中，收到的被羁押人员申诉、控告的数量，较之2006年、2007年有较大的提高。2008年7月至12月的控告、申诉数量是336份，较之2006年、2007年分别提高了30%和37%。2008年看守所羁押人数没有大量的增加，仍维持在400人左右的规模，所以2008年被羁押人员申诉、控告的数量显著增长。

(3) 羁押场所巡视制度是促进这种增长的主要原因。考察近三年来看守所的变化，发现看守所近三年来，除去每年例行的打击“牢头狱霸”、“清理超期羁押”等活动，并没有深刻的变革。除去个别被羁押人员无理纠缠外，羁押场所巡视制度应该是促进这种增长的主要因素。2008年7月，羁押场所巡视制度正式在市看守所试点，经过半年5次试巡视和20次正式巡视，被羁押人员权利意识显著提高，更加关注自己的权利保障，从而使控告、申诉数量在近半年内显著增加。

(三) 项目对象对巡视制度能否保障被羁押人员诉讼权利的态度

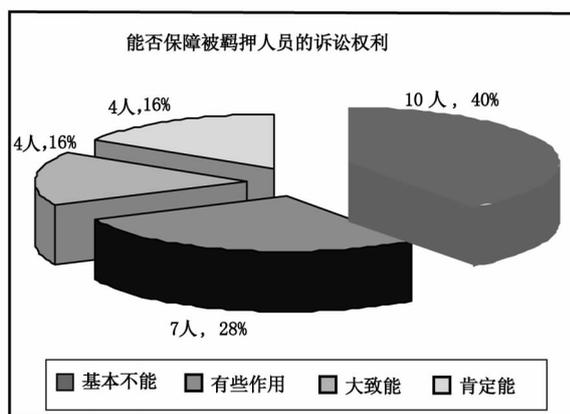
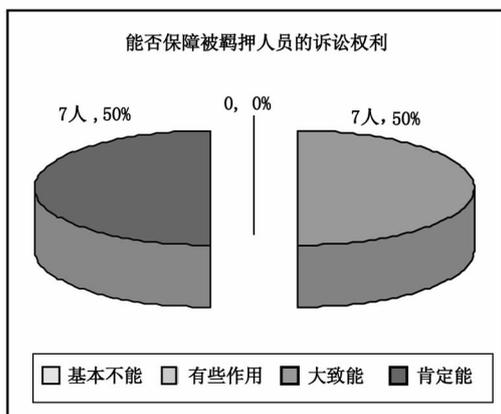
1. 基本数据

(1) 巡视员认为巡视制度能否保障被羁押人员诉讼权利



(2) 检察官认为巡视制度能否保障被羁押人员诉讼权利 (见下左图)

(3) 看守民警认为巡视制度能否保障被羁押人员诉讼权利 (见下右图)



2. 初步分析

(1) 巡视员对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员诉讼权利方面持乐观态度。在 14 份问卷中，选择“肯定能保障”与“大致能保障”被羁押人员诉讼权利的有 13 人，占 93%。巡视员是羁押场所巡视制度的核心，他们深入地参与了这项制度，并为本制度的运行提出了宝贵的建议。通过多次参与本制度的实践，绝大多数巡视员都认为羁押场所巡视制度是切实可行的，能有效保障被羁押人员的诉讼权利。

(2) 检察官对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员诉讼权利方面也持乐观态度。检察院与看守所一道在推进此项试点改革的活动中，深刻地认识到羁押场所巡视制度的优越性，能够更有效地保障被羁押人员的诉讼权利。

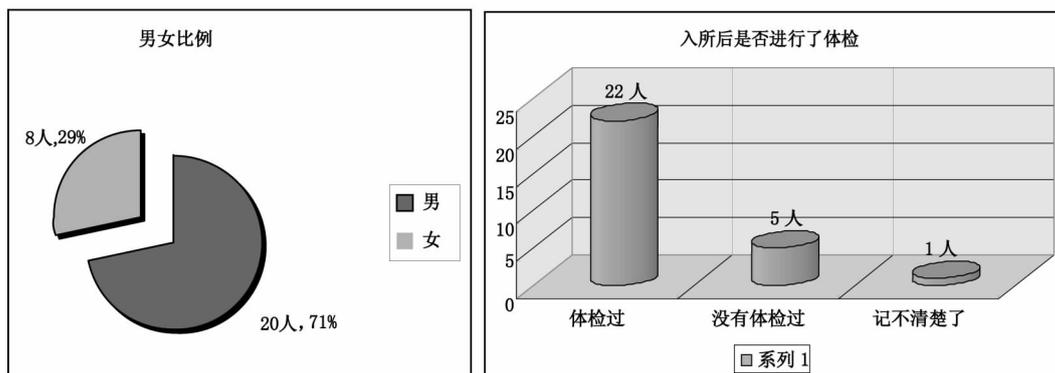
(3) 看守民警对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员诉讼权利方面持怀疑态度。在 25 份问卷中，有 17 份认为巡视制度并不能有效发挥保障被羁押人员诉讼权利的作用，占 68%；32% 的看守民警对巡视制度持乐观态度。本次试点单位即在看守所，与本试点实施前的调查相比，此次支持巡视制度的看守民警大约提高了 10 个百分点。经过 20 次正式巡视，看守民警也看到了巡视制度在保障被羁押人员诉讼权利方面的努力，巡视制度正在稳步推进。

(四) 人身权利保障

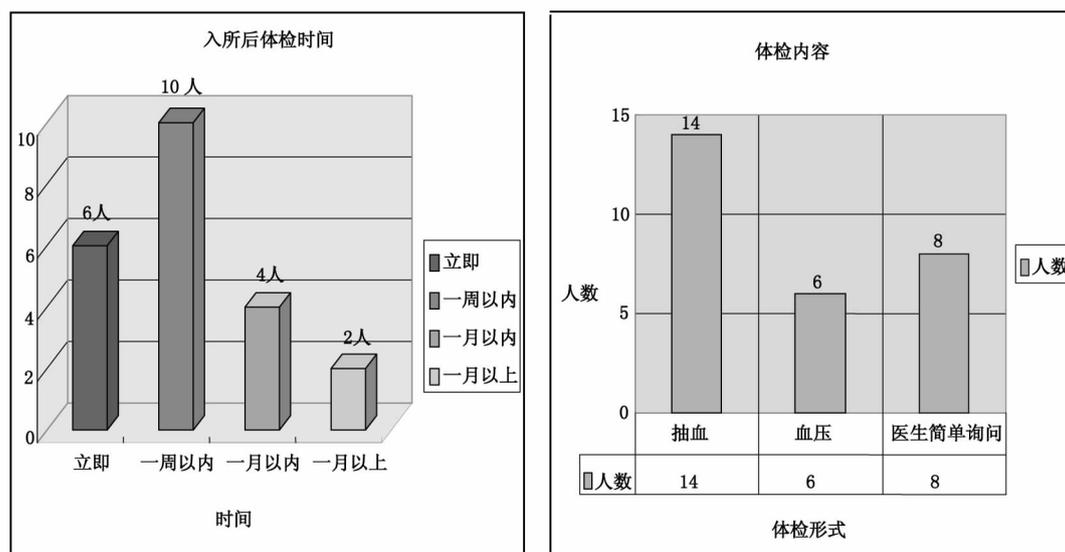
1. 入所体检情况

(1) 巡视访谈关于入所体检情况的基本数据

- 被访谈人员男女比例 (见下左图)
- 入所后是否进行过体检 (见下右图)



- 入所后是否马上进行体检 (见下左图)
- 体检内容 (见下右图)



(2) 对体检情况的初步分析

根据上述几组数据, 可以初步得出以下结论:

其一, 入所时, 狱医并没有对所有的被羁押人员进行体检: 在课题组选取的 28 名被访谈人员中, 有 22 人进行过体检, 占 78.6%; 没有接受体检的, 有 5 人, 占 17.9%; 记不清楚的, 有 1 人, 占 3.5%。

其二, 对被羁押人员的体检, 不是非常及时: 入所时立即进行体检的只有 6 人, 占 27.3%; 一周以内进行体检的有 10 人, 占 45.5%; 一月以内进行体检的有 4 人, 占 18.2%; 入所一月以上才进行体检的有 2 人, 占 9%。从市看守所狱医处了解到, 医务室主要预防的是结核病、肝病、艾滋病等传染性疾病, 和检查收到的被羁押人员的外伤情况等。传染性疾病, 由于传染性比较强, 需要单独监管, 如果不能及时确诊的话, 不仅容易造成单位整体感染, 造成严重后果, 而且也不利于被羁押人员的人身保护。而且, 对于公安机关提外审的犯罪嫌疑人, 如果受到办案机关

的刑讯逼供，也需要及时地进行体检，以保存证据。

其三，体检种类比较单一，只有抽血化验、测量血压和医生询问三种。在 22 例体检中，抽血化验的有 14 例，占 63.7%；测量血压的有 6 例，占 27.3%；医生简单询问以前是否有过病史的有 8 例，占 26.3%。有的巡视员提出，“现在心脑血管疾病非常普遍，特别是心脏病，发病突然，而且后果严重，我们也应该增加心脏病的常规检测。”

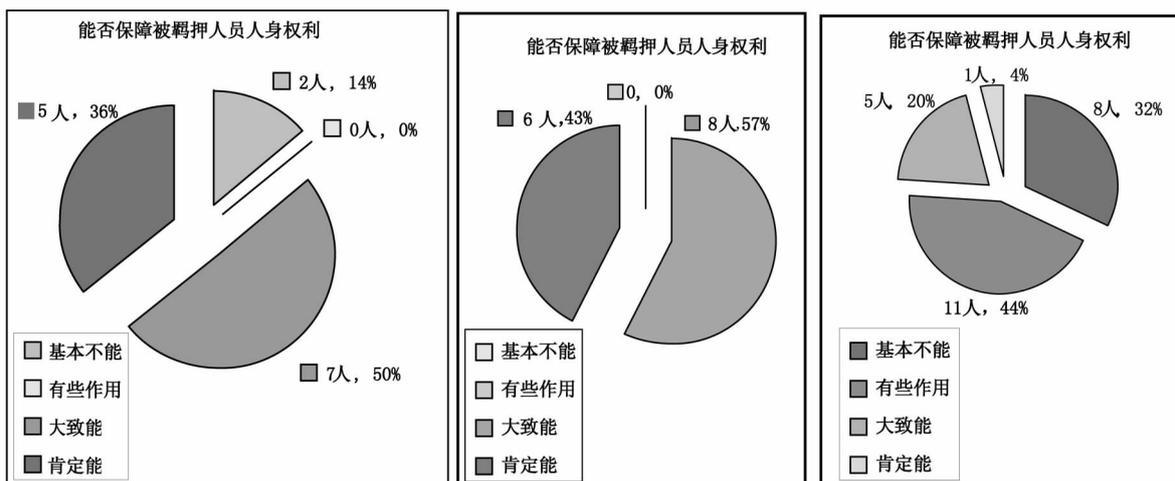
体检存在上述问题，不仅与当地的经济水平有关，还与人事编制有关，整个看守所只有一名狱医，看守所日常在押人员维持在 400 人左右，一名狱医忙不过来，有时候只能简化处理了。在巡视过程中，很多巡视员都提出了狱医数量严重不足的问题，有的巡视员甚至提出“至少要有三名狱医”等。在巡视员的不懈努力和有关方面的领导下，市公安局已经开始重新增加编制和经费，保证狱医的工作。

2. 项目对象主体对巡视制度保障被羁押人员人身权利作用的态度

(1) 巡视员认为巡视制度能否保障被羁押人员人身权利（见下左图）

(2) 检察官认为巡视制度能否保障被羁押人员人身权利（见下中图）

(3) 看守民警认为巡视制度能否保障被羁押人员人身权利（见下右图）



(4) 初步分析

第一，巡视员对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员人身权利方面持乐观态度。在 14 份问卷中，选择“肯定能保障”与“大致能保障”被羁押人员诉讼权利的有 12 人，占 86%。

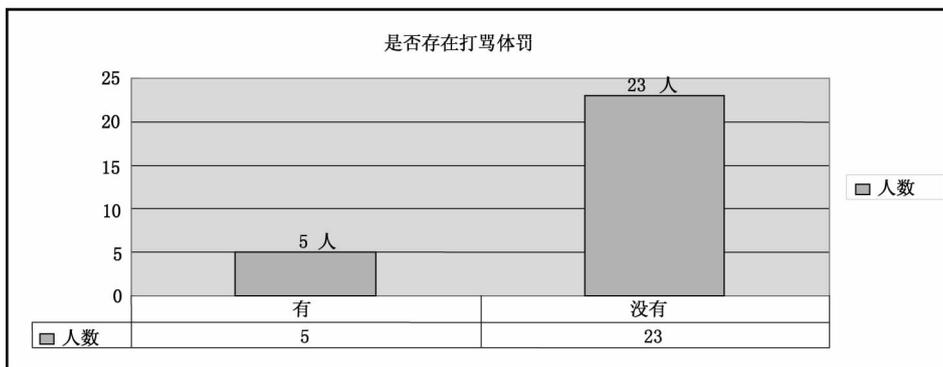
第二，检察官对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员人身权利方面也持很大的乐观态度。他们认为羁押场所巡视制度能够更有效地保障被羁押人员的人身权利。

第三，看守民警对羁押场所巡视制度在保障被羁押人员人身权利方面持怀疑态度。在 25 份问卷中，有 16 份认为巡视制度并不能有效发挥保障被羁押人员诉讼权利的作用，占 64%；36% 的看守民警对巡视制度持乐观态度。本次试点单位即在看守所，与先前的调查相比，此次支持巡视制度的看守民警大约提高了 6 个百分点。

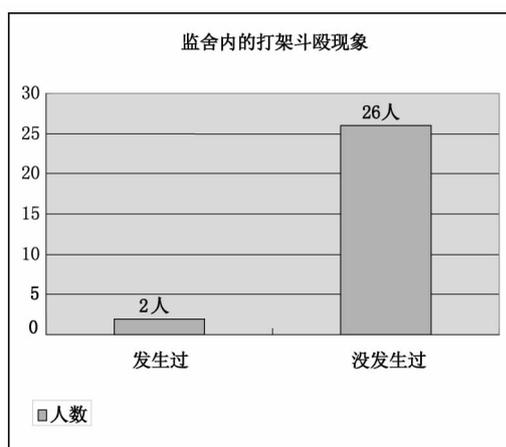
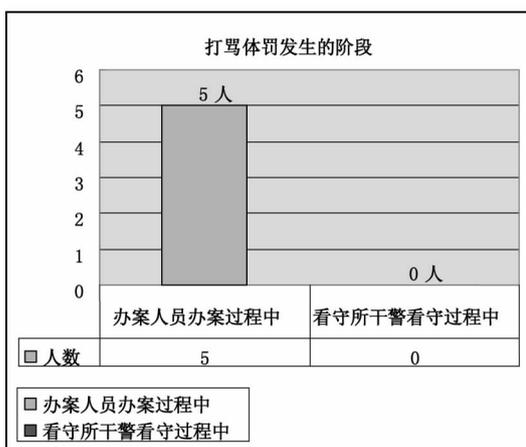
3. 人身安全保障情况

(1) 基本数据

- 进入诉讼程序以来，是否被办案人员或看守干警打骂、体罚过



- 打骂体罚发生在哪个阶段（见下左图）
- 监舍内是否发生过打架斗殴（见下右图）



(2) 市看守所在预防刑讯逼供、打架斗殴方面的努力

为了杜绝刑讯逼供、“牢头狱霸”，有效地保障被羁押人员的人身权利，市看守所着重从如下几个方面来强化自己的工作：

(a) 在审讯室里，安装隔离设备，保证办案人员与被羁押人员没有身体接触；安装监控设备，随时监控审讯室。在老看守所的审讯室中，虽有隔离装置，但大都被闲置，而且办案人员也可以随时进入隔离室内，无法防止刑讯逼供。在巡视过程中，很多巡视员都提出审讯室的隔离不彻底，难以杜绝刑讯逼供。为了杜绝刑讯逼供，被羁押人员应与办案人员完全隔离，走不同的通道，等等。市看守所在认真研究的基础上，吸收了巡视员的建议，在新看守所的设计上，采用被羁押人员与办案人员完全隔离的方案。

(b) 办案人员提外审前后，都要对被提外审人员进行简单的健康检查，防止被羁押人员在被提外审过程中被刑讯逼供。

(c) 监舍里，安装监控设备，干警还要 24 小时值班巡视，发现突发情况后，也制定有应急预案。每年开展一到两次打击“牢头狱霸”活动，建设“和谐监室”。

(3) 初步分析

根据上述几组数据，可以初步得出以下结论：

第一，打骂体罚等刑讯逼供主要发生在办案单位或办案人员提外审过程中。在 28 位被访谈

人员中，有5位被访谈人员提到曾经受到过打骂体罚，这5例都发生在办案机关提外审过程中，目前尚未发现看守所干警对被羁押人员有打骂体罚等行为。

第二，看守管教处理监舍内的打架斗殴非常及时。有2位被访谈人员提到，监舍内有时候会发生打架斗殴现象，但管教都会及时处理，没有发生大的事情。

第三，监控设备老化。监区内有26个监舍，而监控室内只有两部老式显示设备，而且画面也不清晰，监控视角不全面，需要经常切换才能监控整个监区。有的巡视员提出了监控设备老化的问题，建议要增加投入，购置一套更先进的监控设备。

最后，被羁押人员在监区内的人身权利能够得到有效保障，而且看守管教也能及时处理监舍内的打架斗殴，保障监舍内的和谐环境。侵犯被羁押人员人身权利，主要发生在提外审过程中。有的被访谈人员提出，“提外审多数存在刑讯逼供现象”。犯罪嫌疑人最担心被提外审，因为一旦被提外审，他们即处于四处无援的境地，如果不好好配合侦查人员的讯问，即使是合理的辩解，也被认为是态度不好而遭受不同程度的刑讯；多数律师也反映在会见过程中，经常有犯罪嫌疑人提出遭受刑讯的情况，有时还可以看到犯罪嫌疑人身上存在外伤；看守所干警、狱医表示，在接收提外审后的犯罪嫌疑人时，经常看到他们身上存在不同程度的外伤。

七、研究的主要结论与反思

羁押场所巡视制度试验过程充分表明了该制度对于健全看守所的外来监督、增强看守所的透明度、提高被羁押人生活待遇以及法律权利保障水平等制度建设目标的积极功用。羁押场所巡视制度最为鲜明的优势在于能够将加强看守所外来监督、增进看守所透明度与传递看守所文明执法的积极信息两项功用结合起来。同时羁押场所巡视制度具有较强的本土适应性，尽管羁押场所巡视制度是联合国反酷刑公约任择议定书中规定的一项国际性推广制度，经过试验我们发现这些制度在我国具有较好的生长土壤与条件，容易为司法、执法人员所接受，并非完完全全的舶来品：首先，党的十七大提出了“确保权力正确行使，必须让权力在阳光下运行”的目标，增强权力行使的透明度已经成为当前政务改革、司法改革的重要方向。其次，1992年通过的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》明确规定，人大代表可以对本级或下级国家机关和有关单位的工作进行视察。1997年1月15日公安部专门发布了《关于主动接受人大、政协对看守所工作检查监督问题的通知》，其中第3条专门规定了人大代表、政协委员对羁押场所的巡视制度，“本级或上级人大、政协派出的视察、检查团、组，随时可以视察看守所、听取工作汇报，同民警座谈、检查监室、查阅人犯档案、检查人犯的生活卫生等，对要求上诉、申诉、控告和诉说冤屈、超期羁押的人犯，可以谈话询问。”上述政策与法律、法规已经为羁押场所巡视制度创造了必要的实施环境乃至制度的雏形，羁押场所巡视制度一诞生就很好地与国情结合了起来。最后，羁押场所巡视制度体现的依靠民众参与司法管理的理念符合当前我国司法改革的发展趋势。近年来，围绕着人民司法、平民司法的改革理念，人民法院、人民检察院、公安机关先后通过人民陪审员制度、人民监督员制度、特邀监察员制度等改革举措逐步强化人民群众对司法管理的参与、决策，应当说公众的参与已经成为司法机关问计于民，进一步深化司法体制改革的一项重要举措，而由于羁押场所巡视制度十分契合目前这种司法改革的发展态势与方向，其引入、推广进程具有较强的宏观适应性。

在此次羁押场所巡视制度试验过程中，我们也发现了一些该项制度亟待完善之处以及需要进一步深入思考的问题，在此提出来，期待着学术界与实务界共同考虑：

其一，就巡视员的基本职能来看，在本试点中制度作用的发挥在被羁押人生活条件的改善方

面做出的贡献远远大于对于被羁押人诉讼权利保障的促进与完善,也就是说,巡视员看到、想到并提出的许多问题、建议多与被羁押人的日常生活条件紧密相关,对诉讼权利的关注程度远远不够,如前文研究显示,在开展试验的六个月中,从第一次巡视至最后一次巡视,巡视员对在押人员诉讼权利保障状况的满意度调查表明,巡视员对诉讼权利的保障情况一直都比较满意,这一点与巡视员对看守所基础条件、被羁押人日常生活条件做出的评价形成了鲜明的对比。然而,研究人员陪同巡视过程中发现,巡视员对很多诉讼权利的涵义以及法律规定的程序知之甚少,在巡视员对诉讼权利的具体要求、标准没有充分理解与掌握的前提下,得出诉讼权利保障状况良好的结论值得怀疑。这一主观判断性结论的得出显然与判断人所持的内心标准息息相关,在不了解诉讼权利具体要求的情况下,内心判断标准必然降低,从而得出较高的评价结果。而加剧这一问题的另外一个因素是被羁押人或者说被巡视员访谈的人员自身由于文化程度的限制对诉讼权利也没有清晰的认识,或许他们认为只要不被体罚、打骂就算是诉讼权利得到了保护。因此,在被羁押人、巡视员对诉讼权利缺乏一定程度基本知识的情形下,巡视员制度很难对诉讼权利的保障发挥应有的制度功用。未来开展巡视制度试点的过程中,应当着重加强对巡视员法律知识以及诉讼程序知识的培训,使得他们作为非法律人能够掌握一定的法律知识甚至是了解一些执法实践的问题、实际运行状况。

其二,巡视制度作为一项植根于社会公众的制度设计,其生命力应当着重体现在人民群众或者说社会公众对执法机关的监督与支持,其作用应当是双向的,既监督执法,又要支持执法实践。所谓监督执法容易理解,但对支持执法实践的作用,试点参与人员的理念认识上存在一定差距,试点运行期间,这种支持作用虽然有所体现,但并没有带来直接、现实的效果。所谓的支持作用主要体现在巡视制度有助于传达执法过程中严格执法、保护公民权利的积极信息,对执法过程给予客观、全面、中立的评价并将这种评价传递给社会;同时支持作用也可以表现在通过巡视员反映的问题为执法机关改进执法条件赢得更多的社会与政府的支持。在试点过程中,限于试点的范围与持续时间,项目组并没有向社会公开宣传巡视制度与巡视员反馈的各种改进意见以及其对看守所执法状况的评价,所有巡视员的工作成果均存放于巡视员办公室,没有对外公布。这种做法实际上限制了巡视制度对执法部门支持作用的充分发挥。虽然巡视员通过其个人的人大代表、政协委员身份、巡视员办公室也通过系统内的报告途径向当地党委、政府提出了加大对看守所支持力度的建议与意见,相关领导部门也在积极考虑这些意见,但支持的力度没有达到预期的目标。巡视制度植根于社会,其社会动员作用如何充分发挥,值得我们深思。

其三,巡视制度切切实实地提高了当地看守所监管水平与被羁押人的待遇,比如上文的分析显示,对看守所现有基础设施条件与生活条件的评价,巡视制度推行前后上升了20—30个百分点,这表明巡视员对看守所在现有条件下,尽力、逐步改进基础设施条件与在押人员生活条件方面做出的努力表示了积极的肯定。同时根据研究人员的观察,看守所警察、检察官对于这些制度的接纳程度也随着制度的运行在逐步提高;执法人员与巡视员之间的信任程度发生了质的变化,在后期的巡视中,巡视员的工作受到的支持力度已经完全达到项目设计之初的预期。

其四,试点运行中的领导者意志与基层执法人员的认识之间的差距与相互磨合是试点运行中决定试点能否成功、在多大程度上取得成功的一项重要因素。在过去的两年多时间里,B省S市委、市政府、市人民检察院、市公安局中一批有创新意识的领导者对项目开展给予了竭尽全力的支持,应当说他们的决策在今天看来是正确的、符合历史发展方向的,但同时也是充满挑战与风险的。领导者的意志在执法实践中的贯彻并不是一帆风顺的,试点的运行时时刻刻面临着来自基层执法人员及其固有思维的限制,试点运行的全过程充分体现了实践对人的思想产生的改变,基层执法人员对试点的抵制、消极态度随着试点进行逐步被化解,试点成果的逐步显露也

进一步强化了领导者坚持最初决策的信心。这一博弈过程为我们在项目研究之外提出了一个值得深思的问题：法治的进程强调规则的治理，然而，规则治理的开端往往又需要英明的领导者的决策作为前提，如何既成功地创造规则治理的前提，而又不因领导者意志的介入影响法治的进程。

其五，巡视主体的选择与权力制约。在西方国家的制度设计中，巡视员从社会公众中选出，而目前我国现有巡视制度产生的源泉在于宪法所规定的各级人大、政协对行政机关的监督，虽然沿袭目前的制度设计可以更为简便、迅速地引入羁押场所巡视制度，但我国目前这种羁押巡视员的选择方式也存在一定的局限性。比如当前相当比例的人大代表、政协委员都是具有一定领导职务或者经济地位的企事业单位领导人员，原有的本职工作以及领导职务已经令大部分代表、委员十分忙碌，如何保证从这些人群中遴选出的巡视员能够有充足的时间与精力从事巡视制度是目前这种制度设计中需要着重考虑的问题。如果不沿用现有的成型制度而是从社会公众中遴选巡视员，另外一个问题也不容忽视：长期以来由于国家权力包揽一切导致我国公民社会的发育进程缓慢，同时经济条件、宗教信仰方面的特殊国情也使得西方社会盛行的志愿者文化在我国显得相对陌生与欠缺。在这种情况下植根于志愿者文化与公民社会的巡视员制度也就缺乏足够充分的生长土壤。如果选择不利用人大、政协的既有制度资源，如何在缺乏制度生成土壤的国度培植出独立的巡视员制度就成为了一个短期内不易解决的制度性困境。

如何制约巡视员权力的行使、确保其巡视权力不被滥用也是需要在进行制度设计时同步考虑的问题。^{〔17〕}比如由于巡视时，陪同的执法人员应在看得见但听不见的范围内监视巡视员与被巡视人的谈话，如何防范巡视员在巡视中与被巡视人私下串通案情、传递口信与物品？在熟人社会为主的许多地区推广羁押场所巡视制度，如何防范巡视权力可能被滥用的弊端就是一个西方国家制度设计时相对忽略但在我国进行制度移植时所必须慎重考虑的一个问题。

其六，受制于经济条件、传统观念，制度目标的实现也存在困难。巡视制度的最终目标是逐步改进羁押条件、提高被羁押者的待遇与权利保护状况，其中既包括执法态度、羁押人法律权利的落实等“软条件”的改进，也包括羁押场所各项硬件条件的改进。而长期以来我国多数羁押场所面临着财政拨款严重不足的限制，^{〔18〕}在这种情况下，即使羁押巡视员发现各种羁押条件的不足提出完善建议，相应的羁押机构也无力作出相应的完善，整个制度所带来的效果也就大打折扣。此外决策者、当地政府、羁押机关对于羁押场所软、硬件环境的改变意愿又容易受制于传统观念的影响，不易成为落实巡视制度目标的积极要素。在传统观念中，对作为犯罪嫌疑人、被告人的被羁押人进行周到、体贴的权利保护远未达到获得社会普遍认同的程度，多数人权益优于少数人权益、稳定压倒一切的观念在不同程度上限制着包括羁押场所巡视制度在内的各项权利保障制度的推行与实践。

最后，审前羁押场所的中立性不足也将阻碍羁押场所巡视制度功能的充分发挥。由于审前羁押中被羁押人的权利保护状况与各项待遇处于风险最大化的境地，因此羁押场所巡视制度在审前阶段的适用也就成为了整个制度设计的重点环节。在我国审前羁押场所，也就是看守所，归公安机关管辖，其并不具备独立于侦查职能的中立性。在这种制度环境下，对侦查权进行间接监督的

〔17〕 西方国家城市化程度较高，巡视员巡视的场所多位于陌生人居多的城市，巡视员与被巡视人之间发生权力交易可能性的几率十分渺茫，同时巡视员组织机构的独立性、职业化程度都比较高，通过经常性的培训与职业道德教育使得巡视员的自律意识都比较强，综合种种因素，巡视员以权谋私的现象极为罕见，相应地对巡视员约束制度并不是制度建设与探讨的重点所在。

〔18〕 各地羁押场所不得通过场所内开展各种劳动进行各种创收或者巧立名目收取被羁押人费用等做法已经充分说明了国家财政拨款的不足这一事实。

羁押巡视制度必然面临着更大的推行阻力，看守所根据巡视制度作出的任何一项羁押制度的完善与调整都会对侦查权的行使形成限制，即使这种限制从长远来看是符合法治发展方向、人权保障潮流的，由于看守所自身所处的地位无法完全超然、中立于侦查部门，使得巡视制度所欲发挥的制度功能将大打折扣。

Abstract: Lay visitor inspection system of detention place, as a kind of torture prevention system outside criminal procedure, invites lay people to be visitors to detention place unannounced and irregularly to check the detention conditions and the legitimacy of related activities enforcing detention law. This system has improved effectively the treatments of detainees. In addition, it can pass good messages to the public that the detention place has done a good job, and can increase public's confidence on the work of detention place. The lay visitor inspection system of detention place can be combined with China's People's Congress institution, which means that members of local congress are selected as lay visitors.

The visitors in Liaoyuan where we conducted the pilot research visited local detention place for 20 times. In each visit, they visited where they would like to see in the detention place and then selected detainees as interview target. They could talk with the selected detainees confidentially and without the intervention from police officers. After the visit, the lay visitors could write down their comments on the conditions and human rights protection situations in the detention place. These comments will be reported to local government and police stations which are in charge of pre-trial detention places in China.

The system can coordinate with other torture prevention institutions, such as interrogation audio or video taping. One of the strong points of it is its economical aspect, which means only small sum of money can be used to support the operation of this system. Certainly the pilot research also found some drawbacks of it. For example, China lacks the culture of volunteer, and without enough NGO and volunteers, the system can not operate for a long time. In addition, the system works better to check conditions of detention place than to protect procedural rights of detainees.

The above conclusions are got through one pilot empirical research in one pilot detention place, in which the researchers compared the data before and after the pilot including various indicators on detention conditions and protection of human rights of detainees. The empirical research used multi-methods including individual interview, group interview, collecting administrative data, observation and survey, which ensure the effects of the empirical research.

Key Words: inspection of detention, pilot, detention place, empirical research
