

《監獄法》修改語境下的罪犯內部申訴制度構建探究**

王林*

摘要：本文聚焦於《監獄法》修改背景下罪犯內部申訴制度的構建。《監獄法》第7條規定了罪犯申訴及其他未被依法剝奪、限制的權利不受侵犯，但是該權利保障和實現需要在法律制度上完善。罪犯與監獄發生糾紛或者受到處罰時，為了使作為弱勢一方的罪犯得到完善的權利救濟，需要在監獄建立內部申訴制度。罪犯內部申訴制度是為了解決罪犯與監獄之間內部糾紛處理的權利救濟制度。當下罪犯內部申訴權保障的制約瓶頸主要是罪犯內部申訴權重視不夠，監獄立法上不夠完善，罪犯內部申訴渠道不暢，處理程序不規範，監獄高度封閉的環境致使外界監督乏力。結合《監獄法》修改帶來的契機與新要求，罪犯內部申訴制度的構建，需要在《監獄法》中完善罪犯內部申訴權表述，明確內部申訴案件的管轄、審理、申訴程序等，構建科學合理的罪犯內部申訴制度。

關鍵詞：罪犯 申訴權 內部申訴制度 權利救濟 《監獄法》

A Study on the Construction of the Internal Appeal System for Convicts in the Context of the Revision of the Prison Law

Wang Lin

Abstract: This article focuses on the construction of the internal appeal system for convicts under the background of the revision of the Prison Law. Article 7 of the Prison Law stipulates that convicts' right to appeal and other rights not legally deprived or restricted shall not be infringed. However, the protection and realization of these rights requires systemic refinement within the legal framework. Regarding convicts' disputes with the prison or the punishments they face, an internal appeal system must be established within the prison to ensure comprehensive remedies for the rights of convicts, who are the weaker party in such conflicts. The internal appeal system for convicts serves as a rights-redress mechanism to resolve disputes between convicts and the prison. Currently, the constraints on the protection of convicts' rights to internal appeal include: insufficient emphasis on the importance of such rights, inadequate legislative efforts for prison-related laws, unclear channels for internal appeals, non-standardized procedures for handling appeals, and the highly closed environment of prisons that weakens external oversight. In light of the new opportunities and requirements brought by the revision of the Prison Law, the construction of an internal appeal system must be strengthened. This includes improving the wording of convicts' internal appeal rights in the Prison Law, clarifying jurisdiction, adjudication, and appeal procedures for handling internal appeal cases, and establishing a scientific and reasonable internal appeal system.

Keywords: Convicts; Right to Appeal; Internal Appeal System; Remedies for Rights Violations; Prison Law

* 王林，中央司法警官學院國家律師學院副院長，博士。

** 本文係中國監獄工作協會監獄建設與保障專業委員會 2024-2025 年重點課題“中外監獄建築比較研究”的階段性研究成果。

一、前言

《中華人民共和國監獄法》於 1994 年 12 月 29 日由第八屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議通過並公佈施行。我國《監獄法》施行以來，對於罪犯合法權益保護起到了重要作用。隨着法治社會建設的不斷推進，《監獄法》的修改已成為適應時代發展、完善監獄法律體系的必然趨勢。2025 年 4 月 30 日至 5 月 29 日，《中華人民共和國監獄法（修訂草案）》在中國人大網公佈，向社會公開徵求意見，共收到 451 人提出的 2,794 條意見。意見主要集中在增加尊重和保障人權原則、完善服刑人員權利保障等方面。《監獄法》第 7 條規定“罪犯的人格不受侮辱，其人身安全、合法財產和辯護、申訴、控告、檢舉以及其他未被依法剝奪或者限制的權利不受侵犯。”第 3 章第 2 節規定了“對罪犯提出的申訴、控告、檢舉的處理”，其中第 21 條明確了罪犯對刑事判決的申訴權，規定“罪犯對生效的判決不服的，可以提出申訴。對於罪犯的申訴，人民檢察院或者人民法院應當及時處理”。第 22 條規定了“對罪犯提出的控告、檢舉材料，監獄應當及時處理或者轉送公安機關或者人民檢察院處理。”第 23 條明確監獄應當及時轉遞“罪犯的申訴、控告、檢舉材料”，從內容上看，第 23 條款似乎是第 21、22 條的重複，是多餘的，可以和《監獄法》第 21 條和 22 條合併起來。從立法條款看，申訴是罪犯對生效的判決不服，控告檢舉是罪犯對獄內外違法犯罪行為提交書面材料。因此罪犯申訴、控告、檢舉是罪犯的法定權利，旨在確保司法公正。對監獄涉及刑罰執行或者罪犯管理、處罰事項等能否作出申訴、如何申訴，《監獄法》沒有作出規定，這是理論和實踐上爭議較大的問題，也是立法和實踐中空白點，或者是刻意回避的點。傳統上往往把罪犯刑事申訴權等同於罪犯申訴權，忽略監獄刑罰執行、罪犯管理、處罰、罪犯勞動等方面事項申訴權，致使罪犯申訴權的概念表述不夠完整，在實踐中也不易得到全面保護。^[1]罪犯作為特殊的法律主體，其合法權益的保障是法治文明的重要體現。允許罪犯對監獄刑罰執行和管理事項進行申訴，作為罪犯在監獄內表達訴求、維護權益的重要途徑，對於及時發現和糾正監獄管理中的問題、化解矛盾糾紛、促進監獄治理現代化具有關鍵意義。然而，現行罪犯內部申訴制度存在缺陷，難以有效滿足罪犯維權需求與監獄管理的法治要求。在《監獄法》修改的語境下，深入探究罪犯內部申訴制度的構建路徑，具有重要的理論價值與實踐意義。

二、罪犯內部申訴的歷史回顧和概念特徵

罪犯內部申訴制度，即罪犯及其親屬、代理人對監獄實施的侵犯或者影響其權益的行為，包括但不限於如分級處遇、通訊、警告、記過、嚴管、禁閉、使用警戒具、伙食、住宿、就醫、思想教育、文化教育、技術教育、勞動改造教育、勞動崗位調整、致傷致殘、勞動報酬、計分考核、扣分等行為不服的，按照法定的程序和條件，向有權受理的監獄、監獄上級機關、駐監檢察院、紀委監察機關等提出申請，要求對該行為進行複查並作出複查決定的法律制度。罪犯內部申訴制度是監獄內部的一種自我糾錯和監督機制，通過對監獄具體執法管理行為的合法性、適當性進行審查，以保護罪犯的合法權益。

歷史上我國監獄高度重視罪犯權益保障和罪犯內部申訴工作。1956 年毛澤東指示，“要階級鬥爭和人道主義相結合。”^[2]對罪犯實行區別對待和給出路的政策問題，提出“對一切反革命分子，都應當給予生活出路，使他們有自新的機會。”^[3]1972 年 12 月，對某在押犯親屬反映的北京某監獄一天只給犯人喝三杯水等問題，毛澤東批示：“請總理辦。這種法西斯式的審查方式，是誰人規定的？應一律廢除。”周恩來隨即批示讓劉某某保外就醫，要求公安部會同北京衛戍區再做一次

[1] 賈洛川：〈關於罪犯申訴權保障的思考〉，《警學研究》，2019 年，第 2 期。

[2] 毛澤東：〈羅瑞卿同志彙報參加廬慶鐵路建設的勞改隊和湖北四湖排水工程勞改隊的情況時的指示〉，司法部勞改局，《毛澤東等老一輩革命家論罪犯改造工作》，法律出版社，1993 年，第 23 頁。

[3] 《毛澤東選集（第 5 卷）》，人民出版社 1977 年版，第 280-283 頁。

徹底清查，“凡屬主席指出的這種法西斯式的審查方式和虐待、毆打都需列舉出來，再一次宣佈廢除，並當着在押犯人的面公佈，如有犯者，當依法懲治，並容許犯人控訴。”^[4]毛澤東這一指示在全體犯人中做了傳達，極大地體現了黨的改造政策，也是新中國罪犯家屬對監獄管理方式不滿申訴成功的典型案例。

在 1994 年《監獄法》制定過程中，我國重視罪犯申訴等權益的保障。罪犯申訴是一般指罪犯認為已經發生法律效力的判決或裁定有錯誤，向司法機關提出撤銷或變更原判刑罰的請求。這意味着，只有針對已經生效的司法裁判，罪犯才能提出申訴。而對監獄內部刑罰執行和管理涉及罪犯權益的行為不服而提起申訴的題解，離不開《監獄法》的規定。監獄關於罪犯的權利義務，《監獄法（草稿）》第四稿是單設一章，分兩條。章名“犯人的法律地位”。一條是權利，一條是義務。罪犯的權利表述為：犯人享有中華人民共和國公民的權利，但受法律、人民法院判決和監獄監管制度的限制。監獄應當特別保護犯人的下列權利：（一）申訴，辯護；（……）；（三）控告，檢舉；（……）。《監獄法（草稿）》第九稿將罪犯權利、義務放入總則中作為一條。具體表述是：監獄依法保障罪犯的申訴、辯護、控告、檢舉、人身安全、人格尊嚴和其他基本權利。但法律另有規定和被人民法院判決剝奪的除外。第二款是：罪犯必須服從管理，接受改造，遵守監規紀律，檢舉監所內外的犯罪行為。《監獄法（草稿）》第十一稿又將罪犯權利、義務單列一章，為“犯人的法律地位”。具體有四條。第二條表述為：監獄應當特別保障罪犯的下列權利：（一）申訴、辯護；（……）；（三）控告、檢舉；（……）。國務院法制局修改一稿，仍維持一章，在表述上作了較大變動。一條是：“罪犯在服刑期間享有公民的權利，履行公民的義務，但是被依法剝奪、限制的權利和不能履行的義務除外。”一條是：“罪犯的人格不受侮辱，人身安全、合法財產和申訴、控告、檢舉的權利不受侵犯。”現在《監獄法》的表述方法，是將罪犯的基本權利義務放在總則中規定，為總則第 7 條。^[5]

《監獄法》行文表述中，罪犯申訴內涵不清，極易引發爭執。任磊等認為，罪犯申訴權有廣、狹義的區別，廣義上罪犯申訴權是指罪犯在服刑期間因對監獄作出的處罰決定不服提出異議，或者對法院判決、裁定不服要求重新處理的制度、程序和方式總稱。狹義上罪犯申訴權，僅指罪犯對法院判決、裁定不服提出的申訴。^[6]賈洛川提出罪犯行政申訴權的概念，所謂行政申訴權，是指罪犯在服刑期間，對監獄所實施的包括但不限於如警告、記過、嚴管、禁閉、使用警戒具、降低處遇等級、計分考核、扣分等，凡是涉及罪犯合法權利的行政性懲罰措施、紀律處分、制度性規定等不服或有異議的，可以通過書面方式請求監獄或有關機關處理的權利。^[7]當然，對獄政管理和教育改造、勞動改造是刑事司法行為，還是行政管理行為，目前爭議較大。這也導致適用刑事法律還是行政法律維護罪犯權益的爭議。

當前罪犯對法院判決、裁定的申訴，一般視為刑事申訴，已經多人研究，本文不作闡述。本文主要對監獄管理罪犯等行為不服提起的申訴制度進行研究。如監獄法第 58 條規定，監獄對破壞監管秩序的罪犯，可以給予警告、記過或者禁閉。其中，記過是行政處分的一種，一般用在機關事業單位對系統內違法失職人員實施的懲戒措施；警告是行政處罰的一種；禁閉既不是行政處分，也不是行政處罰。罪犯在刑罰執行或者監獄管理中遭受不公對待，如遭受警告、記過或者禁閉處理，如何申訴，如何對自身權益進行救濟，《監獄法》語焉不詳，需要完善罪犯內部申訴制度的概念。在最高法相關判例中，最高人民法院指導性案例 247 號陳某元申請湖北省漢江監獄怠於履行

[4] 中共中央文獻研究室：《毛澤東傳（下）》，中央文獻出版社，2004 年版，第 1619 頁。

[5] 王明迪主編：《〈中華人民共和國監獄法〉學習輔導講座》，中國檢察出版社，1995 年版，第 56-57 頁。

[6] 任磊、趙曉蕾：〈“派駐+巡迴”檢察模式下罪犯申訴權利的保障完善〉，《中國檢察官》，2022 年，第 21 期。

[7] 賈洛川：〈關於罪犯申訴權保障的思考〉，《警學研究》，2019 年，第 2 期。

監管職責致傷賠償案的處理，在一定程度上體現了監獄管理事項的刑事司法性質，法院在審查認定監獄是否構成怠於履行監管職責時，依據的是刑事法律法規及相關規範性文件，如《中華人民共和國國家賠償法》等。^[8] 這些法律規範是刑事司法體系的重要組成部分，通過對監獄管理行為是否合法、合理、及時的判斷，來確定監獄是否盡到了監管責任，體現了刑事司法對監獄管理行為的規範和監督。

三、建立罪犯內部申訴制度的必要性

“規其監獄之實況，可測其國度之文野”。^[9] 我國監獄對罪犯權益保障做了大量工作，取得了顯著成效。但是目前對罪犯的懲戒程序還不夠健全，罪犯權利遭受侵害後的救濟手段單一、申訴途徑欠通暢等。^[10] 需要將罪犯權利保障落實到具體制度尤其是權利救濟制度建立和健全上。

（一）解決機構不具有專職性和常設性

在現有制度設計中，解決罪犯與監獄內部糾紛的，可能是作出處理的原監獄、監獄上級機關、紀律監察機關、檢察機關、本級黨委政府等，這些解決機構與審理人員多不具有專業性和專職性。目前監獄沒有處理罪犯內部申訴的專職機關，即固定的、常設的處理罪犯與監獄糾紛的機構。也沒有處理罪犯申訴的專職固定人員。同時在罪犯糾紛事項解決的過程中，不僅有原處理機關的介入，有同級政府、黨委、上級機關的介入，還有專門檢察機關和紀律監察渠道，影響的因素多。

沒有專職的罪犯申訴處理機構，對裁決結果的執行缺乏剛性，罪犯申訴結果執行與否不得而知。《監獄法》沒有規定罪犯申訴結果的處理，沒有對監獄及幹警不履行或者無正當理由處置罪犯申訴或者拖延履行申訴決定，對監獄領導或者直接責任幹警給予警告、降級等強制性處分。沒有規定罪犯申訴執行程序如何啟動，也沒有規定執行的具體期限，使得這些規定難以實現預期功能。

部分監獄對罪犯內部申訴渠道的宣傳力度不足，導致許多罪犯不瞭解內部申訴的具體方式和途徑。一些罪犯甚至不知道自己擁有內部申訴的權利，使得合理訴求無法及時表達。申訴渠道設置不合理，缺乏多樣化與便捷性。當前主要的申訴方式如書面申訴，對於文化水平較低、書寫能力有限的罪犯存在較大障礙；而口頭申訴又往往缺乏規範的記錄和處理流程，容易導致申訴信息丟失或誤傳。

（二）罪犯權利受損缺乏明確的救濟途徑

罪犯服刑期間，面對是監獄代表黨和政府履行刑罰執行等方面權力。監獄在對其實施教管管理、調動、考核，以及警告等行為時，必然造成罪犯權益的減損，對罪犯權利造成了實質性影響。對罪犯合法權益保障沒有充分考慮，違反了法律面前人人平等的準則。因此，應當將罪犯與監獄爭議納入申訴範圍。目前我國《監獄法》中沒有列出罪犯內部申訴內容和程序規定，按照現行制度，似乎申請權利救濟的罪犯，只能就刑事判決或者違法違紀行為進行申訴、檢察、控告，將申訴等相關材料遞交後等待結果，而無其他救濟途徑。

從司法部的相關規定看，獄內罪犯的權利救濟似乎排除在行政權利救濟渠道之外。如監獄罪犯勞動中致傷致殘的補償爭議事項，《司法部關於對罪犯勞動致傷殘的補償決定不服不能申請行政覆議的批覆》（司覆[2003]1號）明確：罪犯不是職工，不受《勞動法》調整。罪犯在監獄組織的勞動中致傷、致殘或死亡，應當按照《監獄法》的有關規定及其配套規章處理。

[8] 2013年6月22日，湖北省漢江監獄同監服刑人員陳某元與劉某在監獄衛生間發生爭執，進而廝打，陳某元被劉某毆打致右眼失明，屬重傷，傷殘程度為八級。監獄工作人員及時趕到現場，瞭解情況後上報並送陳某元就醫，監獄還多次送其出監就診並支付費用。加害人劉某因犯故意傷害罪被判處有期徒刑並賠償陳某元經濟損失。陳某元以監獄怠於履行監管職責為由申請國家賠償，監獄未作決定，陳某元申請覆議，湖北省監獄管理局作出不予賠償的覆議決定，陳某元不服，向湖北省高級人民法院賠償委員會申請作出賠償決定。湖北省高級人民法院賠償委員會作出（2014）鄂高法委賠字第4號國家賠償決定，維持湖北省監獄管理局的覆議決定。陳某元不服申訴，最高人民法院賠償委員會於2018年3月26日作出（2018）最高法委賠監43號決定，駁回陳某元的申訴。

[9] 沈家本：《奏請實行改良監獄宜注意四事折》，1907年4月。

[10] 馮衛國：〈中國監獄法治建設回望與前瞻——從《監獄法》的頒行到再修改〉，《上海政法學院學報》，2019年，第4期。

（三）內部申訴程序規則和證據規則不規範

由於罪犯權利的不完整和監禁失去自由態勢下，需要限制監獄權力的過度擴張、延伸和濫用，注重罪犯申訴權的保護。從我國歷史傳統和現實而言，監獄內部管理行為中人治思想還大量存在，遇事請示彙報，主觀色彩強烈。在長期以來監獄的治理慣性下，通常是以書面審查申訴的做法，缺乏監獄幹警和罪犯當面質證、辯護、辯論的機會，難以保證科學地作出申訴決定。解決過程缺乏查明事實的科學證據規則，罪犯內部申訴案件審理中沒有調查、聽證等程序，對監獄和其他有權機關是否調查，以及調查的程度如何，沒有剛性規定。其結果往往是調查浮於表面，難以保證對事實的全面完整把握，導致處理結果不完全公正，對申訴罪犯也不公平。監獄內部申訴隨意性、監獄對申訴的不重視，成為監獄中不穩定因素。^[11]

內部申訴處理流程缺乏明確、統一的規定。從內部申訴的受理、審查到作出處理決定，各環節的時間節點、操作標準不清晰，導致申訴處理效率低下，罪犯的合理訴求無法得到及時回應和解決。《監獄法》第21條到24條對罪犯的申訴、控告和檢舉的處理措施進行了規定，但沒有保障性規定，有關機關不作為情況下罪犯的權利如何救濟沒有規定。^[12]處理過程缺乏透明度，罪犯對內部申訴處理的進展和結果知之甚少，容易引發對處理公正性的質疑，導致激化矛盾。

（四）內部申訴監督保障不足

對內部申訴處理過程的監督機制不完善，缺乏外部監督力量的有效介入，內部監督也往往流於形式，難以對申訴處理的合法性、公正性進行有效監督，容易出現申訴處理不當或敷衍塞責的情況。長期以來，監獄幹警執法理念和行為影響罪犯內部申訴權的保障，他們儘管在口頭上不好說罪犯內部申訴權不應當保障，可是到了具體工作中，往往習慣於限制罪犯的內部申訴權，把對監獄處理不公提出內部申訴的罪犯，視為違反監管秩序的“刺頭”而予以打擊。對於申訴人的權益保障不到位，存在罪犯因正常申訴而遭受打擊報復的潛在風險，嚴重影響了罪犯行使申訴權利的積極性和主動性。而監獄幹警或會對罪犯申訴監獄執法和管理工作持負面想法，認為其抗拒改造，也是一種自然的邏輯。

可以預見，《監獄法》修改為罪犯內部申訴制度構建帶來的契機，一是法律理念的更新。《監獄法》修改將進一步貫徹尊重和保障人權的法治理念，強調對罪犯合法權益的保護。這為罪犯內部申訴制度的構建提供了堅實的法律理念基礎，促使制度設計更加注重保障罪犯的申訴權利，以體現法治文明和人道主義精神。二是制度創新的空間。《監獄法》修改為罪犯內部申訴制度的創新提供了廣闊空間。可以借鑑其他領域先進的糾紛解決機制和權利保障制度，結合監獄管理實際，對內部申訴制度的各個環節進行優化和完善，構建更加科學、合理、高效的申訴制度體系。三是法律體系的完善。隨着《監獄法》的修改，監獄法律體系將更加健全。這有助於明確罪犯內部申訴制度在整個監獄法律體系中的地位和作用，理順與其他相關法律制度的關係，為申訴制度的有效運行提供更完善的法律支撐。

四、監獄罪犯內部申訴制度的構建

申訴是罪犯的基本權利，《監獄法》對內部申訴權的規定不完善，應明確行使內部申訴權的人員範圍和申訴案件的受理機關。^[13]應在立法上明確罪犯內部申訴的各種具體情形，當罪犯權利遭受侵犯或認為受到不公正對待時，對接受嚴管處遇、接受禁閉處分等，都可以提出申訴。可在監獄內設立專門機構，明確有關機關的受理流程、責任、接訴後處理常式或裁決的期限等。^[14]

[11] 畢琳：〈罪犯申訴與減刑“認罪悔罪”關係論析〉，《河北科技師範學院學報（社會科學版）》，2018年，第2期。

[12] 王鵬飛：〈論我國《監獄法》的修改與完善〉，《上海政法學院學報》，2016年，第3期。

[13] 楊木高：〈關於罪犯申訴控告和檢舉若干問題研究〉，《司法警官職業教育研究》，2020年，第1期。

[14] 馮衛國、李健：〈服刑人權利保障的不足及其完善〉，《理論探索》，2012年，第2期。

（一）優化內部申訴程序設計

分層遞進式申訴流程，罪犯向監區提出書面申訴，監區在 15 日內完成初步核查並回饋；對處理結果不服的，可向監獄申訴委員會（由紀檢、法制等部門組成）申請複查，30 日內出具書面意見；仍有異議的，可通過監獄向省級監獄管理局申訴，省級機關需在 60 日內作出最終處理決定。明確程序透明與救濟保障制度，要求監獄對申訴處理過程全程留痕，向罪犯書面說明理由。建立申訴期間“不加重處罰”原則，避免罪犯因申訴遭受報復。對內部申訴決定的執行情況，應當定期公示執行結果，並納入監獄的考核。

罪犯內部申訴的審理程序，可以較大程度上借鑑普通行政覆議和司法辦案的相關程序。例如引入聽證、實地調查、辯論等程序和證據規則等，特別注重對新證據的採用。內部申訴制度建立的目的是為了解決監獄和罪犯內部糾紛，讓有矛盾的雙方直接進行質證和辯論，有利於解決糾紛。當然，具體審理內部申訴案件的人，應當具有專業知識和辦案能力，如監獄自己的公職律師。審理過程可以不對社會公開審理，但其結果應該公開，過程應當公正公平。

（二）明確申訴主體與受理範圍

內部申訴主體涵蓋在押罪犯及其法定代理人、近親屬，受理範圍主要對監獄執法和管理行為（如計分考核、減刑假釋審查、處罰措施等）的合法性和適當性爭議。內部申訴的被申請人，要以實際影響罪犯權利義務的具體單位或者監獄的具體執法人員為限。在內部申訴中，作為被申請人的強勢監獄侵權方，其主體範圍應儘可能擴大，防止侵權主體和侵權責任無法落實，以保護罪犯的合法權益。^[15] 擴大罪犯內部申訴事項，在我國《監獄法》的修訂過程中，建議明確並且擴大罪犯的權利範圍，對一切影響罪犯合法權益的行為，罪犯都有權提出內部申訴。^[16]

（三）允許律師參與罪犯內部申訴

為了更好保護罪犯權益，罪犯可以委託律師等專業人員參與權利救濟。罪犯有權會見律師是國際刑事司法慣例。如英國《1999 年監獄規則》對囚犯與律師等法律人士會見等權利做了詳細規定。^[17] 我國對律師能否參與罪犯申訴，有認識上的反復過程，符合哲學上事物認識規律。司法部監獄管理局《關於對〈山東省監獄管理局關於律師會見在押罪犯為其代理刑事申訴問題的請示〉的批覆》（司獄字【2001】第 317 號）規定：根據《律師法》第 25 條等規定，監獄“允許代理申訴的律師或者親友會見罪犯，並提供必要的會見條件”。^[18] 2015 年《中央政法委關於建立律師參與化解和代理涉法涉訴信訪案件制度的意見（試行）》規定：“實行律師代理司法申訴制度”。參考刑事訴訟法申訴制度銜接，在立法上建議《監獄法》增設具體而詳細的律師對罪犯的法律幫助權利，明確規定罪犯有權委託律師作為其內部申訴的代理人，代表其進行內部申訴活動。對於經濟困難或無法自行委託律師的罪犯，應提供法律援助服務，確保其能夠得到有效的法律幫助和支持。利用派駐檢察室為罪犯內部申訴獲得律師幫助提供條件，建立健全律師與駐監檢察官交流機制等，保障罪犯行使內部申訴權。^[19]

（四）在監獄建築中體現罪犯內部申訴要求

在監獄內多個明顯且便於罪犯投遞的位置設置內部申訴專用信箱，信箱的設計要保證信件的安全存放，且有專人定期開啟收集，確保罪犯的內部申訴材料能及時被處理。設置獨立、安靜且私密的內部申訴接待室，配備基本的辦公設備和舒適的座椅，用於監獄工作人員與罪犯進行申訴面談。室內佈置應簡潔、莊重，營造出嚴肅但又能讓罪犯感到安全的氛圍。提供專門的通信設備，如電話等，方便罪犯在規定時間內與相關部門或人員聯繫，表達內部申訴意願。同時，監獄應確保罪犯的信件往來不受非法扣押或檢查，保障

[15] 同註 13。

[16] 解添明、于文靜：〈論我國《監獄法》的修改與完善〉，《理論界》，2013 年，第 11 期。

[17] 唐彥：《英國刑事執行制度研究》，中國政法大學出版社，2017 年，第 114 頁。

[18] 司法部監獄管理局：《監獄工作手冊》，法律出版社，2003 年，第 145 頁。

[19] 同註 6。

其內部申訴的通信權利。利用公告欄、電子顯示屏等設施，及時公佈罪犯內部申訴的流程、相關法律法規、處理結果等信息，讓罪犯瞭解申訴的途徑和進展。在監獄建築的公共區域，如走廊、食堂、活動室等，通過張貼法治宣傳海報、懸掛標語、設置法律知識展板等方式，宣傳罪犯內部申訴權利和相關法律知識。

五、健全落實罪犯內部申訴權保障的法律法規體系

罪犯權利保障是體現國家的法律體系是否健全、法治是否得以落實的重要標誌。有學者主張將監獄內部管理行為納入申訴程序，對罪犯懲戒應遵循正當法律程序，並由法律作出規定。^[20] 現行《監獄法》修訂草案需回應罪犯合法權益保障、規範監獄執法的現實需求，避免罪犯內部申訴權流於形式。罪犯內部申訴作為刑罰執行和監獄管理中權利救濟的關鍵環節，需平衡懲罰改造與權利保障的關係，樹立罪犯權利保護的法治觀念，體現“尊重和保障人權”原則（如 2025 年監獄法修訂草案徵求意見中社會關注的核心方向）。通過制度化設計，強化監獄內部監督，減少內部申訴程序空轉，提升執法公信力。

（一）參考國際公約關於罪犯申訴權的規定

國際社會高度關注罪犯權利包括罪犯內部申訴權。在有關國際規則、公約中就包含了罪犯內部申訴權的內容，1955 年《聯合國囚犯待遇最低標準規則》第 36 條對申訴的提出作了具體規定，即“囚犯在每週工作日都應有機會向監所主任或奉命代表主任的官員提出其請求或申訴”。囚犯“向中央監獄管理處、司法當局或其他適當機構提出請求或申訴，其內容不受檢查……”等。歐洲監獄規則（2006 年版）“請求和投訴”章節明確了罪犯有權向監獄長或者其他主管當局提出請求或者投訴，請求或者投訴被拒絕後，犯人有權向獨立當局上訴。在申訴和上訴中有權尋求法律諮詢和法律援助。^[21] 國際規則明確了監獄罪犯內部申訴權保障，我國《監獄法》修改過程中也應當考慮到規則中的相關內容精神。罪犯剛一入監，監獄幹警應當採取發放罪犯服刑手冊等形式，告知罪犯在服刑期間的內部申訴權利並認真貫徹落實。

（二）修改《監獄法》，完善罪犯內部申訴權

對罪犯內部申訴權而言，需要在法律制度上對有些法律條款更改或細化。《看守所法》第六十一條規定：看守所應當建立犯罪嫌疑人、被告人投訴調查處理制度，設置投訴信箱，受理犯罪嫌疑人、被告人投訴、控告、檢舉。犯罪嫌疑人、被告人可以約見看守所負責人、駐所檢察官，也可以直接向看守所人民警察投訴、控告、檢舉。對犯罪嫌疑人、被告人的投訴、控告、檢舉，看守所應當及時處理，並將處理情況通知投訴人。建議在《監獄法》修改中，可以在“對罪犯提出的申訴、控告、檢舉的處理”一節中增加一款：監獄應當建立罪犯內部申訴和投訴調查處理制度，設置信箱，受理罪犯申訴、投訴、控告、檢舉。罪犯可以約見監獄負責人、駐監檢察官，也可以直接向監獄人民警察申訴、投訴、控告、檢舉。對罪犯的申訴、投訴、控告、檢舉，監獄、駐監檢察官應當及時處理，並將處理情況通知罪犯。監獄管理局應當加強罪犯申訴事項的處理、指導、監督。

（三）切實落實憲法和法律、政策規定

我國《憲法》第 41 條規定了申訴權是所有中國公民都享有的最基本的權利之一。^[22] 申訴有兩種類型，一是刑事、民事、行政訴訟上的申訴，二是行政處分或者處理等非訴訟上的申訴。^[23] 罪犯雖然是監獄服刑人員，但依然是國家的公民，享有憲法規定的申訴這一公民權利。憲法規定確立了罪犯申訴權保障的法理基礎。中央政法委《關於切實防止冤假錯案的規定》（中政委[2013]27 號）第 11 條規定“對於申訴的罪犯，不得影響其減刑或假釋”。司法部《關於計分考核罪犯的規定》（2016 年 8 月）第 24 條的規定，罪犯依法

[20] 姜明安：《行政執法研究》，北京大學出版社，2004 年，第 375 頁。

[21] 吳宗憲：《我國監獄法修訂研究》，中國社會出版社，2021 年，第 298 頁。

[22] 我國《憲法》第 41 條規定：“中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告和檢舉的權利，但不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。對於公民的申訴控告或者檢舉，有關國家機關必須查清事實，負責處理。任何人不得壓制和打擊報復。”

[23] 馬衛國等：《監獄法制工作研究》，浙江人民出版社，2011 年，第 147 頁。

提出申訴和控告的，不影響其考核得分。這說明申訴是罪犯的一項法定權利，需要切實保障，不僅要保障罪犯刑事申訴權，還要保障監獄內部行刑和管理事項的罪犯申訴權。

（四）通過《監獄法》修改強化監督保障

健全監督機制，引入外部監督力量，如邀請人民檢察院、人大代表、社會監督員等對罪犯內部申訴處理過程進行監督，定期檢查申訴處理情況，對發現的問題及時提出整改意見。同時加強監獄內部監督，明確內部監督部門的職責和許可權，建立內部申訴處理責任追究制度，對違規處理申訴的行為進行嚴肅問責。監獄紀檢部門對內部申訴處理全程監督，發現違規行為及時糾正。與檢察院法律監督職能對接，監獄需定期向駐監檢察室通報內部申訴處理情況，對重大爭議申訴可引入檢察聽證。

保障內部申訴人即罪犯的權益，在《監獄法》中明確規定禁止對內部申訴的罪犯進行打擊報復，建立申訴罪犯權益保護機制。一旦發現存在打擊報復申訴人的行為，依法依規對相關責任人進行嚴厲處罰，並及時恢復申訴人的合法權益。同時，為內部申訴人提供必要的法律援助和心理支援，消除其申訴的後顧之憂。

總之，在《監獄法》修改的重要語境下，構建科學合理的罪犯內部申訴制度是保障罪犯合法權益、推進監獄治理法治化的必然要求。通過完善申訴渠道、規範處理常式、強化監督保障等一系列構建路徑的實施，能夠有效解決現行制度存在的問題，提升罪犯內部申訴制度的運行效能，保障罪犯合法權益，回應2025年監獄法修訂草案中“完善權利保障”的社會關切，也為監獄治理現代化提供制度支撐。