

关于《中华人民共和国监狱法 (修订草案)》的说明

——2025年4月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上

司法部部长 贺 荣

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院委托，对《中华人民共和国监狱法（修订草案）》（以下简称修订草案）作说明。

一、修订背景和过程

现行监狱法自1994年施行以来，为惩罚和

改造罪犯，预防和减少犯罪，维护国家安全和社
会稳定发挥了重要作用。随着中国特色社会主义
进入新时代，我国社会主要矛盾发生变化，人民
群众对法治、公平、正义、安全等方面的要求日
益增长，公正执法司法体制机制进一步健全完
善，监狱工作面临新形势新要求，急需通过修订

监狱法，进一步将现行法施行 30 年来特别是党的十八大以来监狱系统探索形成的经验做法和制度机制予以巩固，健全监狱管理体制、完善监狱刑罚执行、加强罪犯教育改造、强化监狱内部管理、保障罪犯合法权益、加强监狱建设与保障、加强监狱人民警察队伍建设，保障监狱工作在法治轨道上有序推进。

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照工作安排，司法部依照有关法律法规规定，履行组织起草重要法律草案职责，深入调查研究，两次大范围征求中央有关单位、地方人民政府及专家学者意见，数易其稿，稳妥推进，各方面研究一致，形成修订草案。修订草案已经国务院常务会议讨论通过。

二、总体思路和主要内容

修订草案坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平法治思想，主要把握以下三点：一是完善监狱工作的领导体制，从制度上法律上保证党中央关于监狱工作的决策部署得到全面贯彻和有效执行，有力推进平安监狱、法治监狱、文明监狱建设。二是坚持总体国家安全观，将近年来维护监狱持续安全稳定的成熟经验做法上升为法律制度，守牢监狱安全底线，提高教育改造质量，预防和减少犯罪，建设更高水平平安中国。三是坚持严格规范公正文明执法，巩固深化政法队伍教育整顿成果，为打造高素质监狱人民警察队伍、推进新时代监狱工作高质量发展提供制度保障。

修订草案共 8 章 114 条，主要规定了以下内容：

（一）明确监狱工作的领导体制、方针原则

一是在总则中明确坚持总体国家安全观，建立公正、廉洁、文明、高效的监狱运行体制。二是明确省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门主管本辖区的监狱工作。监狱管理机关由省、自治区、直辖市人民政府司法行政部门管理，负责本辖区监狱具体管理工作。三是明确坚持惩罚和改造相结合、以改造人为宗旨的监狱工作方针及管理、教育、劳动相结合的工作原则。

（二）压实安全责任，保障监狱安全

一是优化监狱资源配置，明确监狱建设应当统筹规划、合理布局、功能完善、规模适度；根据罪犯的犯罪类型、刑期及危险程度，设置不同戒备等级监狱。二是明确所在地政府和有关部门安全警戒责任，将监狱安全纳入所在地政府安全工作体系，要求相关部门在反恐防暴等工作中分工负责、协同处置。三是明确未经批准，不得对监狱警戒设施、相关场所进行摄像、录音等，不得在监狱及周边上方管制空域内实施无人机等飞行活动。四是严格监规纪律和改造规范，针对罪犯故意破坏监狱设备设施、传递或者私藏违禁品、擅自离开规定区域、哄闹监狱、行凶、脱逃等严重影响监管安全的行为，增加警告、记过、禁闭及使用警械、武器的处置措施。

（三）严格规范刑罚执行活动，维护监狱人民警察执法权威

一是明确监狱人民警察应当对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明，规定监狱设政治委员。二是规范监狱人民警察执法活动，明确职责权限，严明罪犯考核、奖惩、变更执行场所、减刑、假释、暂予监外执行等重点环节执法纪律。三是严格规范减刑、假释、暂予监外执行，增加

集体决策、公示、复核等程序要求。四是强化制约监督，明确监狱依法实行狱务公开、主动接受监督；增加警务督察制度，强化对监狱人民警察执行法律、法规和遵守纪律情况的内部监督。五是建立履行法定职责保护机制，对依法履行职责行为予以维护，激励监狱人民警察担当作为。

（四）提高罪犯教育改造质量，促进罪犯重新融入社会

一是坚持把罪犯改造为守法公民，增加对罪犯进行行为规范教育、心理健康教育等内容，督促其养成良好行为习惯，自觉接受改造。二是保障罪犯合法权益，增加特许离监、保障罪犯通话及会见律师权利等规定。三是完善监狱与人民法

院、看守所、社区矫正机构、安置帮教机构的衔接机制，全面结合罪犯入监前、服刑中、出狱后的情况，有针对性地做好教育改造、救助帮扶、安置帮教等工作。四是强化罪犯教育改造工作的社会性，规定国家鼓励和支持社会工作者、志愿者等社会力量参与对罪犯的社会帮教。五是针对未成年犯身心特点，明确实行教育、感化、挽救的方针，并从场所环境、警察配备要求、矫治方式等方面作出有针对性的制度安排，增加未成年犯的犯罪记录封存制度。

同时，修订草案增加了有关国家机关工作人员未依法履行相关职责、义务及有关单位、个人影响监狱秩序行为的法律责任。

修订草案和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国监狱法（修订草案）》 修改情况的汇报

——2025年9月8日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十五次会议对监狱法修订草案进行了初次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发部分省（自治区、直辖市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点等征求意见。在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员

会、监察和司法委员会、法制工作委员会联合召开座谈会，听取有关部门、专家学者、人大代表对修订草案的意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到湖北、四川、重庆等地调研，召开座谈会听取意见，并就一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于7月30日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面

的意见，对修订草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、司法部有关负责同志列席了会议。8月26日，宪法和法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将监狱法修订草案主要问题修改情况汇报如下：

一、修订草案第一条对立法目的作了规定。有的常委委员、部门、地方、专家学者和社会公众提出，对监狱刑罚执行活动应当予以加强和规范，对刑罚执行在维护社会治安秩序、促进平安中国建设方面的作用应当予以体现。此外，修订草案中“将罪犯改造成为守法公民”的表述应移至第四条作为监狱工作的目标。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，对相关规定作出修改完善。

二、修订草案第四条对监狱工作的原则作了规定。有的常委委员、地方、专家学者和社会公众提出，现行监狱法规定的惩罚和改造相结合、教育和劳动相结合的原则是我国监狱工作长期实践经验的总结，建议继续坚持，并在此基础上结合最新情况进行充实。同时，根据宪法和刑事诉讼法的规定精神增加监狱工作应当尊重和保障人权的规定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见。

三、修订草案第七条规定“司法行政机关在刑罚执行活动中，应当与人民法院、人民检察院、公安机关以及其他有关国家机关分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”有的常委委员、单位、专家学者和社会公众提出，宪法、刑事诉讼法规定了人民法院、人民检察院、公安机关办理刑事案件应当分工负责，互相配合，互相制约，监狱法主要规范刑罚执行活动，与宪法、刑事诉讼法规定的情形不尽相同，建议本法对有关机关之间的关系不作规

定。宪法和法律委员会经研究，建议采纳上述意见，有关问题待刑事诉讼法修改时一并研究。

四、有的常委委员、地方和单位提出，为适应严格规范公正文明执法的需要，建议增加有关加强监狱人民警察队伍建设的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定，“国家推进高素质监狱人民警察队伍建设。对监狱人民警察应当有计划地进行培训。有关部门应当加强对监狱人民警察的管理、监督和职业保障。”

五、有的部门和地方提出，为提高罪犯刑满释放后适应社会生活的能力，保证其顺利回归社会，建议增加对罪犯进行出监前教育的规定。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定，“监狱在罪犯服刑期满或者假释之前，应当对其进行一定时间的出监教育，以巩固教育改造成果，提高其出狱后尽快适应社会生活的能力，促进其顺利回归社会。”

六、有的常委委员、全国人大代表、部门、地方、单位和社会公众提出，为了提高监狱刑罚执行工作质量，建议进一步充实和完善有关罪犯教育改造措施的规定。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是增加规定经监狱长批准，罪犯可以与其他有利于其改造的人员通话、会见。二是增加规定监狱应当根据罪犯具体情况，制定有针对性的改造方案，并动态调整。三是增加规定监狱应当加强同社会力量的联系和合作，发挥社会力量在罪犯教育改造中的作用。

七、有的常委委员、全国人大代表、部门、地方、单位、专家学者和社会公众提出，进一步加强对监狱及其人民警察的执法监督，完善责任

追究机制。宪法和法律委员会经研究，建议对修订草案作以下修改：一是对修订草案关于监狱人民警察行为规范的规定作进一步补充完善，增加违反规定使用警械、武器和泄露工作中相关信息的情形。二是对罪犯在监狱服刑期间死亡的处理程序作出进一步规范。三是增加规定追究未依法履职行为责任，应当综合考虑行为的事实、性质、危害后果和行为人主观上的过错等因素，依法处理。

八、有的常委会组成人员、部门、地方、单位、专家学者和社会公众建议，对有关外国籍罪犯刑罚执行和管理作出规定。宪法和法律委员

会经研究，建议在附则中增加一条规定，“监狱保障外国籍罪犯的合法权益，保障其在刑罚执行活动中得到公平公正对待。”“外国籍罪犯探视相关事宜依照国家有关规定办理。”“罪犯的移管依照国际刑事司法协助法等法律的规定办理。”

此外，还对修订草案作了一些文字修改。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修订草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国监狱法（修订草案）》 审议结果的报告

——2026年4月27日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 袁曙宏

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第十七次会议对监狱法修订草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会将修订草案印发部分省（自治区、直辖市）人大常委会、中央有关部门和部分高等院校、研究机构、基层立法联系点等征求意见。在中国人大网全文公布修订草案，征求社会公众意见。宪法和法律委员会、法制工作委员会到福建、山东、北京等地调研，召开座谈会听取各方面意见（包括

向刑满释放人员了解情况），结合常委会第十八次会议审议的国务院关于刑罚执行工作情况的报告、最高人民检察院关于人民检察院刑罚执行监督工作情况的报告及审议意见，就一些重要问题会同有关方面共同研究。宪法和法律委员会于4月3日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对修订草案进行了逐条审议。监察和司法委员会、司法部有关负责同志列席了会议。4月22日，宪法和

法律委员会召开会议，再次进行了审议。宪法和法律委员会认为，修订草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、有的常委委员、部门和专家学者建议，进一步加强人民检察院对监狱刑罚执行活动的监督，保障刑罚执行活动依法公正进行。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对监狱提出的暂予监外执行建议，增加规定人民检察院可以向监狱管理机关提出书面意见。二是对监狱提出的减刑、假释建议，增加规定人民检察院可以向人民法院提出书面意见。三是增加规定监狱对罪犯的考核工作应当依法接受人民检察院的监督。

二、刑法规定了对罪犯的减刑、假释，修订草案中对监狱服刑罪犯减刑、假释的程序作了相应规定。有的常委会组成人员、部门和地方提出，规范减刑、假释的适用，对符合条件的罪犯依法及时公正适用减刑、假释，有利于激励罪犯积极改造，提升刑罚执行效果。宪法和法律委员会经研究，建议增加一条规定，“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。”

三、有的部门、单位、专家学者和社会公众建议，进一步规范和保障监狱管理活动。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是对监狱人民警察使用警械、武器的规定作修改完善，处理好与人民警察法、人民警察使用警械和武器条例等的衔接。二是完善罪犯与亲属等通话会见的规定，增加监狱合理安排次数与时间以及视频会见方式。三是与刑事诉讼法、律师法相衔接，增加规定罪犯与其辩护律师会见时不被监

听。四是在关于罪犯离监探亲的规定中，增加监狱根据情况合理安排，并及时通知探亲地公安机关。

四、有的常委委员、部门和社会公众建议，进一步加强有关提升罪犯教育改造工作质量方面的规定，推进教育改造工作科学化、专业化、社会化。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定监狱应当创新教育改造方式方法，帮助罪犯重塑健康人格，自立自强，改过自新，提高罪犯重新融入社会的能力。二是增加规定监狱可以组织具有法律、教育、心理、社会工作等专业知识或者实践经验的人员开展教育改造相关工作。三是增加规定监狱为高等院校、研究机构等开展监狱和刑罚执行的理论研究、人才培养提供支持和便利。

五、有的常委委员、单位和立法联系点建议，进一步加强有关未成年犯心理矫治的规定，完善有关未成年犯回归社会的衔接工作规定。宪法和法律委员会经研究，建议作以下修改：一是增加规定未成年犯管教所应当根据未成年犯的心理特征，定期开展心理辅导、心理咨询等活动，促进其身心健康发展。二是增加规定做好未成年犯刑满释放时教育档案、学籍等衔接工作。

此外，还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

4月17日，法制工作委员会召开会议，邀请部分全国人大代表，基层监狱、法院、检察院代表和相关专家学者等就修订草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行评估。普遍认为，修订草案坚持党对监狱工作的领导，坚持问题导向，坚持尊重和保障人权，系统总结监狱工作改革发展的经

验，有利于进一步规范和保障监狱正确执行刑罚，提升罪犯教育改造质量，针对性、可操作性强，是及时、必要的，出台后将为提高监狱工作法治化水平提供有力保障。修订草案充分吸收了各方面意见，已经比较成熟，建议审议通过。与会人员对修订草案提出了一些具体修改意见，

有的意见已经采纳。

修订草案三次审议稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案三次审议稿和以上报告是否妥当，请审议。

全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国监狱法（修订草案 三次审议稿）》修改意见的报告

——2026年4月29日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

全国人民代表大会常务委员会：

本次常委会会议于4月28日上午对监狱法修订草案三次审议稿进行了分组审议。普遍认为，修订草案已经比较成熟，建议进一步修改后，提请本次常委会会议表决通过。同时，有些常委会组成人员和列席人员还提出了一些修改意见和建议。宪法和法律委员会于4月28日下午召开会议，逐条研究了常委会组成人员和列席人员的审议意见，对修订草案进行统一审议。监察和司法委员会、司法部有关负责同志列席了会议。宪法和法律委员会认为，修订草案是可行的，同时，提出以下修改意见：

一、修订草案三次审议稿第四十四条第二款规定，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，监狱根据书面申请或者自行判断认为罪犯需要暂予监外执行的，

应当组织有关鉴别工作。有的常委委员提出，暂予监外执行是法律规定的措施，这里使用“自行判断”的表述不够严谨，建议修改完善。宪法和法律委员会经研究，建议将该段表述修改为“监狱根据书面申请或者实际情况认为罪犯需要暂予监外执行的”。

二、修订草案三次审议稿第九十五条中规定，监狱应当对罪犯进行法治、道德、形势、政策、前途等内容的思想教育，进行爱国主义、集体主义教育等。有的常委会组成人员提出，对罪犯进行中华优秀传统文化教育，有利于提升对罪犯的教育改造效果。宪法和法律委员会经研究，建议在“进行爱国主义、集体主义教育”后增加“和中华优秀传统文化教育”。

有的常委会组成人员提出了一些需要在具体

工作中注意把握的意见，对此，可由有关部门在相关配套规定中作出有操作性的规定。有的常委会组成人员还对本法通过后加强宣传解读提出了意见。宪法和法律委员会建议有关部门认真研究常委会组成人员的意见建议，及时制定和修改完善相关配套规定，扎实做好法律宣传工作，切实保障法律的贯彻实施。

经与有关部门研究，建议将修订后的监狱法

的施行时间确定为 2026 年 11 月 1 日。

此外，根据常委会组成人员的审议意见，还对修订草案三次审议稿作了一些文字修改。

修订草案修改稿已按上述意见作了修改，宪法和法律委员会建议提请本次常委会会议审议通过。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当，请审议。