

乔成杰 张士意 主 编
宋 行 曹定良 副主编

监狱安全管理 实务

Prison Security
Management Practices



化学工业出版社

乔成杰 张士意 主 编
宋 行 曹定良 副主编

监狱安全管理 实务

Prison Security
Management Practices



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书秉持全面安全、持续安全的理念,以风险管理和应急管理理论为基础,结合监狱安全管理的实践,对监狱安全管理的原则、监禁安全、生产安全、防疫与公共卫生管理、信息安全等方面的内容进行了阐述,并介绍了西方一些发达国家的监狱安全管理情况。本书特别对监狱安全风险的辨识、评估、管控、预警、应急处置等过程进行了全景式的解构,初步探讨了监狱安全管理创新的内容和路径。

本书主要供在职民警培训用,也可作为司法警官院校刑罚执行、监所管理和教育矫正等专业的教学用书,亦可作为在职民警工作指导用书。

图书在版编目 (CIP) 数据

监狱安全管理实务/乔成杰,张士意主编. —北京:
化学工业出版社, 2012. 4
ISBN 978-7-122-13588-9

I. 监… II. ①乔…②张… III. 监狱-安全管理-中国
IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 028482 号

责任编辑: 旷英姿	装帧设计: 杨 北
责任校对: 洪雅姝	
出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)	
印 刷: 北京永鑫印刷有限责任公司	
装 订: 三河市万龙印装有限公司	
787mm×1092mm 1/16 印张 12 字数 282 千字	2012 年 6 月北京第 1 版第 1 次印刷
购书咨询: 010-64518888(传真: 010-64519686)	售后服务: 010-64518899
网 址: http://www.cip.com.cn	
凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。	

《监狱安全管理实务》编委会

主 任 乔成杰 张士意

副主任 宋 行 曹定良

顾问 于丰华 于荣中

委 员 (按姓名笔画排序)

史继君 庄明珠 李 鑫 余蜀兴 宋建华

张 伦 林芬杰 姚玉平 郭 祥

主 编 乔成杰 张士意

副主编 宋 行 曹定良

编写人员 (按姓名笔画排序)

王 平 王海宁 史继君 邢小龙 乔成杰

刘 铁 孙庆年 李 楠 吴国平 宋 行

宋建华 张 伦 张士意 武新建 徐希国

曹定良 臧淑旭 魏 尧

前 言

监狱作为阶级统治的“法器”和社会管理的重要工具，其安全管理的水平和绩效在某种意义上体现了一个国家的社会治理和控制能力。因此，对监狱秩序的关注往往是超越特定的社会制度、意识形态和时代的。只要有监狱存在，安全应该是监狱这种国家“暴力机器”和强制机构的基础性目标。我国现代监狱的发展具有强烈的内生性，并初步形成了独特的管理体系。尤其在《中华人民共和国监狱法》施行后，监狱惩罚与改造罪犯的职能得到进一步纯化和强化，监狱安全管理的组织领导机制、责任机制、保障机制等基本形成，监狱安全管理的实践丰富多彩，卓有成效。但不可忽视的是，我国正处于改革发展的关键时期、社会结构转型期、深层次矛盾凸显期和刑事犯罪高发期，监狱在构建和谐社会和加强社会管理创新的愿景下，被赋予了更多的期望和责任，确保监狱的安全稳定是所有监狱人民警察重要的政治担当。维持监狱秩序既是保障监狱有效矫正罪犯的需要，同时安全管理本身就是矫正罪犯的活动。因此，我们要以系统、动态、专业的思维去思考监狱安全管理，探究监狱安全管理的规律，把握监狱工作的主动权，不断提高监狱安全水平和绩效。这也是我们编写本书的主要目的。

本书秉持全面安全、持续安全的理念，以风险管理和应急管理理论为基础，结合监狱安全管理的实践，对监狱安全管理的原则、监禁安全、生产安全、防疫与公共卫生管理、信息安全等方面的内容进行了阐述，并介绍了西方一些发达国家的监狱安全管理情况。本书特别对监狱安全风险的辨识、评估、管控、预警、应急处置等过程进行了全景式的解构，初步探讨了监狱安全管理创新的内容和路径。

本书由乔成杰、张士意主编，宋行、曹定良副主编；全书由乔成杰、宋行、张士意、曹定良等统稿，乔成杰、宋行修改并最后审定。

本书在编写过程中得到了江苏省高淳监狱和江苏省司法警官高等职业学校的全力支持，要特别感谢本书顾问、江苏省高淳监狱党委书记、监狱长于丰华同志，他长期担任基层监狱主要领导，有丰富的实践经验，以严谨、务实的态度和开放的思维对本书的编写进行了指导，并给予了多方面的支持。

本书主要供在职民警培训用，也可作为司法警官院校刑罚执行、监所管理和教育矫正等专业的教学用书，亦可作为在职民警工作指导用书。由于时间紧，加之我们学术水平有限，本书不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

编 者
2011年11月

目 录

第一章 监狱安全管理概述	1
一、监狱安全管理的概念.....	1
二、监狱安全管理的特征.....	9
三、监狱安全管理的功能.....	12
四、监狱安全管理创新.....	13
第二章 监狱安全管理原则	20
一、人本原则.....	20
二、制度保障原则.....	21
三、资源配置优化原则.....	24
四、防处并重原则.....	27
五、持续改进原则.....	29
第三章 监狱安全风险 管理	32
一、监狱安全风险 管理概述.....	32
二、监狱安全风险 的识别.....	37
三、监狱安全风险 的评估.....	41
四、监狱安全风险 的处置.....	50
五、监狱安全风险 的监控.....	53
第四章 监狱应急管理	57
一、监狱应急管理概述.....	57
二、监狱应急预案管理.....	60
三、监狱突发事件的响应与处置.....	67
四、监狱舆情管理.....	76
第五章 监狱监禁安全管理	81
一、监禁设施和警用装备管理.....	81
二、监狱秩序控制.....	84
三、监狱联防管理.....	89
四、监狱民警直接管理.....	90
第六章 监狱生产安全管理	100
一、监狱生产安全管理概述.....	100
二、监狱生产安全管理的主要内容.....	104
第七章 监狱公共卫生管理	122
一、监狱公共卫生管理概述.....	122
二、罪犯就诊管理.....	125
三、监狱防疫管理.....	128

四、罪犯饮食安全管理·····	134
五、罪犯职业健康管理·····	137
第八章 监狱信息安全管理·····	142
一、监狱信息安全管理概述·····	142
二、监狱信息安全管理的主要内容·····	148
第九章 外国监狱安全管理制度·····	154
一、外国监狱的罪犯分类制度·····	154
二、外国的监狱分类制度·····	160
三、外国监狱安全控制制度·····	162
四、外国监狱安全管理制度的启示·····	166
附录·····	169
一、某省监狱监管安全风险评估办法·····	169
二、某监狱监区监管安全风险评估办法·····	172
三、罪犯人身危险程度检测表(RW检测表)·····	176
四、某监区服装加工车间火灾事故应急预案·····	179
五、传染病基础知识·····	181
六、常见细菌性食物中毒表·····	183
七、常见有毒动植物中毒表·····	184
参考文献·····	185

第一章 监狱安全管理概述

监狱作为阶级统治的“法器”和社会管理的工具，安全一直是它的重要价值维度，其管理水平在某种意义上表征了国家公权力的社会治理和控制能力。因此，对监狱安全的关注往往超越了特定的社会制度、意识形态和时代。只要有监狱存在，安全始终是监狱这一“暴力机器”和强制机构的基础性目标追求。当下，人们对安全的认识已经突破传统观念的范畴，对安全的追求已经从狭义的没有损害（伤害）逐步发展到人、物、环境（自然）免遭威胁、没有损害并且和谐融洽的状态。毋庸置疑，监狱的安全管理是一个理论性和实践性都很强的课题，同时也是一个愈论愈新的话题。因此，重视和加强对监狱安全管理的学理研究，探索监狱安全管理的客观规律，对把握安全工作的主动权有着重要意义。

一、监狱安全管理的概念

虽然不同时代人们对安全的表述不完全相同，但安全一直是人最基本的需要和追求。对安全管理的内涵进行剖析，有助于明确监狱安全管理的内涵和外延。

（一）安全的内涵

安全，在希腊文中的意思是“完整”；在梵语中的意思是“没有受伤”或“完整”；在拉丁文中则有“卫生”之意。在我国古汉字中，安全的意思有两层：一是平安、无危险，二是保护、保全。《辞海》^①对安全的解释是：“没有危险，不受威胁，不出事故；保护，保全。”综合起来讲，“安”指不受威胁，没有危险，太平、安全、安适、稳定等，可谓“无危则安”；“全”指完满、完整或没有伤害、无残缺等，可谓“无损则全”。

“无危则安，无损则全”，这是我国对安全的传统认识。随着时代的进步，人类生产活动范围的扩大，尤其是科学技术、管理方法的迅猛发展，人们对安全问题的研究逐步深入，行业性安全研究和系统性安全研究不断取得突破，对安全的内涵也有了更深的认识。安全被纳入到系统科学的范畴，强调人类整体与生存环境、资源和谐相处，互相不伤害，不存在危险的、危害的隐患。安全被理解为在人类生活、生产过程中，将系统的运行状态对人类生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能够接受的水平。当人或事物不受到内部与外部的侵扰，或者不产生破坏性甚至毁灭性的因素与行为，始终保持自身的完整、稳定、和谐时，这就是安全。因此，安全最简单的解释就是“安”加“全”。安，就是安稳、平定、平安，强调系统的稳定性；全，就是全面、保全、不损，强调系统的完整性。稳定性属于系统的时间功能属性，完整性属于系统的空间功能属性。安全实质上是主体、

^① 参考自“夏征农，陈至立．辞海（M）．上海：上海辞书出版社，2009．”。

系统、对象或事物在时间和空间上的基本稳定性和完整性。

安全是一个相对和发展的概念。由于人类认识自然、改造自然的能力限制,只要存在人类活动,就存在安全问题。安全永远是相对的,人类不可能消除一切隐患、危险,绝对的安全是人们基于非理性认识基础上的善良愿望。尤其随着人类活动范围的扩大,未知的安全风险必然大量存在。对于安全的内涵,可以从以下几个方面来理解和把握。

1. 安全是一种文化

广义的文化是人类在社会历史发展过程中所创造的物质财富和精神财富的总和。狭义的文化是指意识形态所创造的精神财富,包括宗教、信仰、风俗习惯、道德情操、学术思想、文学艺术、科学技术、各种制度等。安全文化,实质上就是为使人类变得更加安全、康乐、长寿,使世界变得友爱、和平、繁荣而创造的安全物质财富和安全精神财富的总和。安全文化所涉及的范畴极其广泛,如国家的安全、社会的稳定、厂矿企业的安全生产、核电站安全、食品安全、卫生安全、生存安全以及全民的防灾减灾思想意识、公众的安全文化素质等。安全是一个包括物质形态和意识形态的系统文化。

2. 安全是一门科学

安全是古老的问题,也是人们最常用的词语之一,但它作为学科却是新兴的。1992年11月1日我国颁布的《学科分类与代码》,将安全列为学科。在2009年11月1日实施的新的《学科分类与代码》中,“安全科学技术”在所有62个一级学科中排第33位。安全科学是人类生产、生活、生存过程中,避免和控制人为技术、自然因素或人为—自然因素所带来的危险、危害、意外事故和灾害的学问。它以技术风险作为研究对象,通过事故与灾害的避免、控制和减轻损害及损失,达到人类生产、生活和生存安全的目的。

3. 安全是一门技术

生产、生活和生存过程中存在的不安全或危险的因素,危害着人们的身体健康和生命安全,同时也会造成生产、生活和生存的被动或发生各种事故。为了预防或消除对参与者健康的有害影响和各类事故的发生,改善劳动条件,而采取的各种技术措施和组织措施,综合称为安全技术。安全可称为技术,在于要消除各个不安全因素,保护劳动者的安全和健康,预防伤亡事故和灾害性事故,就必须从技术的层面去考虑或实施,或者以技术为主,提出具体的方法和手段,以达到劳动保护之目的。安全技术与安全科学相比,安全科学着重于安全规律的探索、发现和本质把握,安全技术更侧重于应用。安全技术丰富了安全科学,安全科学又指导和推动了安全技术的发展。

4. 安全是一门管理艺术

安全管理问题,既有人对物的管理,又有对人的管理,还包括人、机、环境三者多元复杂的矛盾问题。现代安全管理必须围绕预防事故这个中心课题,进行定性、定量分析,使安全状况指标化,推行事前预测、事后反馈原则以及进行安全评价等。现代安全管理的一个重要特征就是强调以人为中心,把工作重点放在激励人的士气和发挥其能动作用方面。安全管理本身包括教育方法、法律建设、经济手段、行政手段、宣传手段等。现代安全管理也应是系统的安全管理,要把管理重点放在整体效应上,实行全员、全过程、全方位的管理,使其达到最佳的安全状态。同时,计算机的普及应用,加速了安全管理信息的处理和流通,使安全管理逐步由定性走向定量,先进的管理经验、方法得到迅速推广,从而提高了整体安全效能。

5. 安全是效益

事故的危害和损失往往是灾难性的，特别是重大恶性事件。只有抓住了安全，才能规避安全事故带来的生命伤害、经济损失以及社会恶劣影响，从这个意义上说安全就是效益。安全的效益具有两重性，即可预见性和不可预见性。安全效益的可预见性是指参照以往安全事故造成的损失，间接预知在安全状态下而未消耗的资金和人力资源；不可预见性是指在不发生安全事故的情况下，安全效益的大小是不可预知的，谁也无法说清安全到底有多大的效益。关注安全，注重安全管理，避免安全事故发生，就是直接或间接地创造了经济财富和社会效益。

6. 安全是一种伦理道德

伦理道德属于意识形态范畴。它是人们的信念或信仰，也是规范行为的准则。安全可以认为是观念、思维、意识。安全伦理主要表现为“安全第一”的哲学观念，“预防为主、安全为天”的意识，安全维护参与者的生命、健康与幸福的伦理观。实践证明，要使人们从被动（要我安全）到自觉（我要安全）地执行“安全第一、预防为主”的方针，不仅要从事科技、管理、人的生理及心理方面来认识安全的内涵，更重要的是不断提高参与者的安全素质，使群体和每个人从价值观、人生观、行为准则等方面，响应安全理念。尊重人权，保护人的安全和健康是安全的出发点，也是安全的归宿，更是安全伦理的体现。安全伦理就是每一个公民对安全进行理性思考和自主选择的方法论。

（二）管理的内涵

许多学者根据自己的研究对管理进行了多种定义，以下是几种具有代表性的见解。

1. 管理是由计划、组织、指挥、协调及控制等职能为要素组成的活动过程

这是由法国实业家、现代管理理论的创始人亨利·法约尔提出来的。这一定义强调了管理的过程，表示管理者发挥的职能或从事的主要活动。

2. 管理是通过计划工作、组织工作、领导工作和控制工作的诸过程来协调所有的资源，以便达到既定的目标

这一定义对管理的基本职能，即计划、组织、领导、控制给予更多的认同。

3. 管理就是决策

这是1978年度诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙提出的。这一定义强调了管理的决策作用。他通过对决策过程的四个阶段分析，即：调查情况，分析形势，搜集信息，找出制定决策的理由；制定可能的行动方案，以应付面临的形势；在各种可能解决问题的行动方案中进行抉择，确定比较满意的方案，付诸实施；了解、检查所选择方案的执行情况，作出评价，导致新的决策。该理论认为决策过程是任何管理者解决问题时所必经的过程。

4. 管理就是谋求剩余

所谓的剩余也就是产出大于投入的部分。这一定义强调了管理的目的。

5. 管理就是领导

该定义的出发点是，任何组织中的一切有目的活动，都是在不同层次的领导者领导下进行的，组织活动的有效性取决于领导者的有效性。

此外，有人从人际关系和人的行为出发，提出了管理就是协调人际关系，激发人的积极性，以达到共同目标的一种活动；从管理的自然属性出发，指出管理是一种以绩效责任

为基础的专业职能；从系统论原理出发，指出管理就是根据一个系统所固有的客观规律，施加影响于这个系统，从而使这个系统呈现一种新状态的过程。

以上这些关于管理的定义，反映了这一学科的宽泛性。目前，人们比较认同的定义是：管理是依据事物发展的客观规律，通过综合运用人力资源和其他物质资源，以有效地实现目标的过程。首先，管理的目的是为了实预期目标。每一个组织都有明确的目标，它们都需要借助管理来实现。其次，管理是一种追求效率的活动。效率指的是投入与产出的比例关系。提高效率可以有两种途径：一是对于给定的投入，获得更多的产出；另一种是对于较少的投入，可以获得同样的产出。由于资源的稀缺性，管理者对于投入的资源，包括人力资源和其他物质资源，关心其有效利用的问题，因此，管理就是要使资源成本最小化。最后，管理的本质是一种协调。协调就是使个人的努力与集体的目标相一致。

对于管理的内涵，可以通过管理要素（职能或过程）来认识。许多新的管理论和管理学实践已一再证明：计划、组织、领导、协调、控制和创新是一切管理活动最基本的职能。

1. 计划

任何管理活动都是从计划开始的。既然组织是为了实现某个特定目的而存在的，那么首先就必须确定目标并制订实现目标之途径。计划工作是计划职能的一个重要组成部分。从广义上看，计划工作是指计划的制订、执行和对执行情况检查密切相关的三个方面，涵盖了一般管理全过程；从狭义上看，计划工作就是计划的制订，也就是在一般管理中根据各个组织内外部环境，在科学预测和分析研究的基础上，确立自己的目标，并制订为达到目标而采取的措施和办法，以使组织获得最优的绩效。计划工作表现为确立目标和明确达到目标的必要步骤及过程，包括估量机会、建立目标、制订实现目标的战略方案等。

2. 组织

组织是管理者在制订出切实可行的计划后，要组织必要的人力和其他资源去执行既定的计划。组织是为了有效地实现计划所确定的目标而在组织中进行部门划分、权力分配和工作协调的过程。组织是计划工作的自然延伸，包括组织结构的设计、组织关系的确立、人员的安排以及资源的配置等。组织工作是确定组织特定结构以实现组织目标的过程，这个特定结构应能完成劳动分工和工作协调，所以组织工作是根据一个组织的目标，将实现组织目标所必须进行的各项活动和工作加以分类和归并，设计出合理的组织结构，配备相应人员，分工授权并进行协调的过程。组织管理的根本任务就是：通过设计和维持组织内部的结构和相互之间的关系，使组织中的各个部门和各个成员为实现组织目标而协调一致地工作。

3. 领导

每一个组织都是由人组成的，管理的任务是指导和协调组织中的人。因此，领导工作就是管理者利用职权和威信施展影响，指导和激励各类人员去努力实现目标的过程。当管理者激励他的下属、指导下属的行动、选择最有效的沟通途径或解决组织成员间的纷争时，他就是在从事领导工作。在管理工作中，领导工作这一职能是联结计划工作、组织工作以及控制工作等各个管理职能的纽带。从实践来看，领导工作是对一个组织内每个成员（个体）和全体成员（群体）的行为进行引导和施加影响的过程。其目的在于使个体和群体能够自觉并有信心地为实现组织的目标而努力。一般来讲，领导工作包括三个必不可少

的要素：领导者、被领导者及所处的客观环境。因此，领导职能就表现为对人的管理，即研究和协调人与人的关系。

4. 协调

随着社会化分工和专业性要求越来越强，管理的协调职能越来越明显，主要表现在以下几个方面。

一是协调奋斗目标，不同部门、单位、人员的工作目标出现矛盾冲突，必然导致行动的差异和组织活动的不协调，因此，协调好不同部门、单位和人员之间的工作目标，成了协调工作的重要内容。二是协调工作计划，计划的不完美或主客观情况的重大变化，是导致计划执行受阻和工作出现脱节的重要原因，因此，要根据实际情况特别是重大情况变化，调整工作计划和资源分配。三是协调职权关系，各部门、单位、职位之间职权划分不清，任务分配不明，是造成工作中推诿扯皮、矛盾冲突的重要原因，因此，协调各层级、各部门、各职位之间的职权关系，消除相互之间的矛盾冲突，是协调职能的重要体现。四是协调政策措施，政策措施不统一，互相打架，是造成组织活动不协调的重要原因，消除政策措施方面的矛盾和冲突，也是协调工作的重要内容。五是协调思想认识，在组织管理过程中，要协调不同部门、单位、人员的思想认识，统一大家对某个问题的基本看法。

5. 控制

为了确保组织目标及为此制订的行动方案顺利实现，组织或管理者必须自始至终地根据计划目标派生出来的控制标准对组织各项活动的进展情况进行检查，发现或预见到偏差后及时采取措施予以纠正，这就是管理工作中狭义的控制职能。广义的控制职能还包括根据组织内外环境的变化，对计划目标和控制标准进行修改或重新制订。控制是保证组织目标能按计划实现所必不可少的，任何组织为了保证有效地实现目标，都要对组织成员和组织活动加以控制。控制工作包括确立控制标准、衡量实际业绩、进行差异分析、采取纠偏措施等。

6. 创新

组织、领导、协调、控制是保证计划目标的实现所不可能缺少的活动，从某种角度讲，它们是管理的“维持职能”，其任务是保证系统按预定的方向和规则进行。但是管理是在动态环境中生存的社会单位系统，仅维持是不够的，还必须不断调整系统活动的内容和目标，以适应环境变化的要求，即管理应该具有创新职能。任何组织系统的任何管理工作无不包含在“维持”或“创新”中，维持和创新是管理的本质内容，有效的管理在于适度维持与适度创新的组合。创新职能的基本内容包括目标创新、技术创新、制度创新、组织机构和结构的创新、环境创新等。管理者以创新所产生的驱动力不断推进管理效能的提升。

（三）监狱安全管理的内涵

作为伴生于自由刑的现代监狱，承担着惩罚和改造罪犯、预防和减少犯罪的重要职责。罪犯的惩罚、改造离不开稳定的监狱秩序，同时预防罪犯狱内再犯罪，确保监狱的安全稳定本身也是监狱特殊预防职能的内涵之一。而对于监狱安全管理，迄今为止并没有一个规范、完整和普遍被接受的定义，这既与监狱安全管理实践的复杂性有关，也与长期以来我国监狱工作者更多地注重监狱安全管理实践，而忽视对监狱安全管理的学理研究有关。

从传统和狭义的观点来看,监狱安全管理的目标主要是确保不发生罪犯脱逃、暴狱、凶杀、非正常死亡、瘟疫等事故(事件),通常被表述为“五个不发生”或“三防”、“四防”等。这些目标主要以罪犯为关注点,以保障罪犯的生命健康和维持监狱秩序为追求。从现代和广义的观点来看,监狱安全管理的目标已经突破了传统的范畴,防范自然灾害、罪犯自杀、民警职务犯罪,维护监狱信息安全、卫生与防疫安全,正确处置监狱舆情,化解各种矛盾等也被纳入监狱安全管理的视角。监狱安全管理不再单纯地以罪犯为关注点,监狱的执法行为、监狱的公信力等被赋予了安全的含义。监狱安全管理已拓展为包括人(罪犯、民警)、物(设施、财产、信息)、环境等内容在内的管理行为和活动。这种安全也被称为“大安全”、“整体安全”或“全面安全”等。

监狱安全管理目标体系的逐渐丰富也是我国监狱事业不断发展的一个缩影。随着监狱财政保障、关押布局调整、监企分离改革的逐步到位,我国监狱的硬件设施水平、民警队伍素质、资源保障力度不断提高、加大,监狱安全管理工作也逐渐由粗放型、经验型向精细型、科学型,由人防为主向综合防范演进,监狱安全管理的水平和绩效不断提高。在构建“和谐社会”、建设法治国家的进程中,监狱的职能不断得到重视,监狱同时作为国家机器的重要组成部分和公权力机关,民众对其执法公信力愈加关注,尤其在信息化和传媒时代,无论是罪犯脱逃、暴狱、伤害、瘟疫等事故,还是罪犯自杀、食物中毒、生产事故、民警职务犯罪以及因各种矛盾引发的冲突纠纷等均有可能演变为重大的政治事件或“人权”事件。

对监狱安全管理内涵的理解,除了上述的目标体系外,还可以从以下几个方面入手。

1. 监狱安全管理的对象

监狱安全管理的对象主要包括三类,即人,包括罪犯、民警、其他人员;物,包括财产、设施、信息等;环境,包括自然环境和社会环境。

(1) 人

① 罪犯。监狱关押的罪犯是监狱安全管理的最主要对象。监狱安全管理行为、活动的最主要指向就是罪犯。在其他领域和行业的安全管理中,人一般都被作为最能动、最积极和有创造性的资源,是安全管理的最根本力量。而在监狱安全管理中,罪犯更多地被视为消极、破坏和危险因素,是安全管理中最重要的防范对象。事实上,脱逃、暴狱、自杀、袭警、杀人等事件都是出于罪犯的主观故意,由其积极推动的。对罪犯的安全管理主要包括对罪犯个体行为的管理、群体行为的管理和罪犯监禁秩序的管理等。

② 民警。民警是监狱的法定管理主体,依法行使国家赋予的刑罚执行权。在监狱安全管理中,民警是安全管理的主体,任何安全管理行为和活动都需要通过民警去实现,民警是安全管理中最重要的要素,民警的道德素质、业务技能、执行能力等是监狱安全管理能否取得实效的关键。在这里,民警作为安全管理的对象,主要是针对民警规范执法而言,包括要防范民警的执法不当和违法犯罪行为,如私自释放罪犯、玩忽职守、徇私舞弊、体罚虐待罪犯、贪污受贿等刑事案件,以及在监狱执法中的明显不当和失误行为。

③ 其他人员。其他人员主要包括监狱职工和外来人员。监狱职工,他们或在监管设施维护保养岗位上,或在生产技术岗位上,或在营销采购岗位上,或在后勤服务岗位上。虽然他们不直接从事罪犯管理工作,但他们的行为和工作质量对监狱安全有直接或潜在的影响。因此,监狱职工既是监狱安全管理的主体部分也是监狱安全管理的对象。外来人

员,是对监狱民警和职工以外人员的统称,包括各级政府和机构的视察或检查人员、罪犯亲属、社会帮教人士、志愿者、外来生产技术指导人员等,一旦他们进入监狱视察、检查、指导和帮教,就成为安全管理的对象,必须按照外来人员管理规范进行统一管理。

(2) 物 这里所说的物,主要包括设施、财产和信息三类。设施是监狱的物质载体,对它的管理就是通过对其建设(配置)、检测、维护、使用等一系列管理活动使其保持完好,免遭破坏并发挥应有的效能,如监狱的建筑、禁戒设施等。财产管理主要是防范监狱持有的国有财产损失,如加强安全生产和安全保卫工作,防范火灾、失窃等事故。信息,主要是监狱作为国家刑罚执行机关和准军事组织,拥有的一些不适宜公开的秘密信息。随着信息化技术在监狱管理中的大量运用,保密和信息安全应当引起高度重视。

(3) 环境 监狱安全管理对自然环境的关注主要体现在监狱建筑的选址和自然灾害的应对上。社会环境主要是指监狱与社会公众、媒体等的互动关系,重点是要赢得他们对监狱执法工作的理解、信任和认同。随着人权意识的觉醒、传媒时代的到来,人们对公权力的关注愈发增加。在实践中,因为罪犯伤残、死亡、民警执法、资源利用、周边关系等原因,监狱经常要解决与罪犯亲属、周边群众的冲突和纠纷,应对各种舆情。

2. 监狱安全管理过程

监狱安全管理首先是一种以安全为目标追求的管理活动,必须遵循管理的基本规律。安全管理的职能说和预防为主的思想,是监狱安全管理的主要理论基础。监狱安全管理的过程可以分为两种途径来表达。一种是从管理学的角度,以组织形态为依托,将监狱安全管理过程划分为安全目标和计划的制订、安全管理的实施、安全管理的保障、安全管理的检查和评价、安全管理的改进等以及相互联系的部分。这主要借鉴管理科学中的戴明 PD-CA 循环管理模式,实现计划—实施—检查—改进的闭环和循环,使安全管理的水平和绩效呈现螺旋式上升。另一种是按照风险管理和应急管理的学习理,以监狱所面临的风险(危险、隐患、威胁)为出发点,将监狱安全管理分为风险的辨识、风险的评估和分类、风险的管控和应急管理等相关过程。

3. 监狱安全管理的方法手段和机制

在长期的监狱安全管理实践中,初步形成了监狱安全管理的方法体系和基本机制。例如对于监管安全,人们将防范方法群总结为人防、物防、技防、联防“四防”手段或“安防一体化”,每种方法都包含了大量的防范技术、工具、手段等。人防即人力防范,是监狱安全管理最核心、最根本的手段,主要是利用人们自身的传感器官(眼、耳等)进行探测,发现妨害或破坏监狱安全的行为,用声音警告、恐吓、设障、武器还击等手段来延迟或阻止危险的发生,在自身力量不足时还要发出求援信号,以期待作出进一步的反应,制止危险的发生或处理已发生的危险。物防主要是通过物理形态的屏障,屏蔽或推迟危险的发生,为“反应”提供足够的时间。技防,主要是将信息化等高科技手段运用到监狱安全管理中。联防,主要是联合运用监狱之外的力量和资源。在“四防”中,人防是基础、核心、关键,物防、技防、联防等本质上都是“人防”手段的延伸和补充。

监狱安全管理的机制,由领导责任机制、安全防控机制、隐患排查机制、应急处置机制、狱情搜集机制组成。领导责任机制,即坚持“谁主管、谁负责”,“谁执法、谁负责”的安全责任制原则,构建实施“主要领导亲自抓,分管领导具体抓,层层签订责任状,一级抓一级,逐级抓落实”的监狱安全责任机制。安全防控机制,即坚持以推进“四防一体

化”建设为核心,构筑形成“人防严密、物防坚固、技防高效、联防可靠”的监狱安全防控机制,全方位确保监狱的持续安全稳定。隐患排查机制,就是构建“狱情分析、动态掌控、全面排查”的机制,切实把安全隐患解决在始发阶段,把不稳定因素化解在萌芽状态。应急处置机制,即监狱在维护安全稳定工作中,必须强化联防、联控机制,形成“监狱、武警、社会”三位一体的联防体系及应急处置网络,提高监狱应对突发事件的快速反应能力与应急处置能力。狱情研判机制,就是发挥“信息预警、信息导防、信息促安、信息强侦”在监狱安全管理体系中的实战效能,构筑形成“监狱—职能科室—监区(分监区)”三级狱情信息研判机制,完善监狱“大安全”和“大侦防”格局,以促进监狱安防与技侦工作的转型优化发展。

基于以上对监狱安全管理目标、管理对象、管理过程、管理方法和管理机制的阐述,我们可以认为,监狱安全管理是以风险管理、应急管理等现代管理理论为基础,以防范罪犯狱内犯罪为重点,综合运用各种资源和手段实现监狱的人、物、环境安全,有效处置各种突发事件,维护监狱秩序,保障监狱刑罚执行职能实现的管理活动。

(四) 监狱安全管理的外延

监狱安全管理首先是一种管理活动,其次表现为以监狱安全为目标的安全管理活动。因此既具有所有管理活动的要素,也是一种行业性的管理活动。从监狱作为国家机器的本质来看,监狱的安全管理活动有其明确的外延范畴。

1. 监狱安全管理是一种矫正活动

监狱安全管理是监狱狱政管理的主要部分,狱政管理与劳动、教育一直是我国改造罪犯的“三大”基本手段。安全管理中对于罪犯个体行为和群体行为的控制,也是监狱强制改造罪犯的一种形式。对罪犯实施各种纪律教育、消除危险情绪、矫正不良心理等活动本身就是一种矫正活动。因此,安全管理是罪犯矫正的一种手段。

2. 监狱安全管理是监狱管理的重要内容

监狱自从诞生之日起,面临的首要问题就是监狱是否安全。无论在人类早期作为拘禁场所,还是近现代作为实现自由刑目的的重要物质载体和现实形态,安全一直是监狱追求的重要功利性目标之一,无论是惩罚、报复、威慑的刑罚目的,还是被现代社会普遍认可的教育刑、矫正刑的监狱职能,或两者兼而有之,其实现均必须依赖于监狱安全和稳定的秩序。任何社会制度、意识形态的国家都不会容忍监狱发生罪犯脱逃、暴狱、伤害等安全事件,都高度重视监狱的安全管理。因此,监狱的安全管理是监狱管理的重要内容。

3. 监狱安全管理是刑罚执行的重要组成部分

监狱以惩罚和改造人为宗旨,基于安全管理的各种强制、约束本身就是监狱刑罚执行活动的一部分。同时通过监狱的安全管理,保障罪犯的生命、健康,是刑罚对罪犯权利保障的最低要求,通过监狱安全管理,预防和减少罪犯的狱内重新犯罪,是刑罚特殊预防的应有之意。

4. 监狱安全管理是社会管理的有机环节

监狱是社会治理的重要工具,在社会管理体系中扮演着不可或缺的角色。罪犯被监禁后,其家庭、社会关系发生重大变化,一个罪犯被判刑入狱,会影响到很多的社会成员和家庭。因此,监狱是否安全稳定,直接影响着这些人员、家庭是否稳定。在实践中,罪犯

脱逃后，往往会继续铤而走险、疯狂作案，人民群众的安全感会下降。在中央提出的加强社会管理创新中，就明确指出要加强特殊人群的管理，监狱的安全管理应成为社会创新管理的重要部分。

二、监狱安全管理特征

监狱安全管理与一般安全管理相比，既有共性之处，又有特定性。监狱安全管理具有以下几种特征。

（一）管理对象的特定性

在监狱安全管理中，罪犯是安全管理最主要的对象。这是因为，在监狱中罪犯本身就被视为一种危险、威胁、风险。因此与其他行业的安全管理不同，监狱安全管理首要的就是研究罪犯。

1. 首先要正确地认识罪犯

犯罪是罪犯个体对抗社会的行为，罪犯也是社会规范的越轨者，因此无论罪犯是否属于暴力犯罪，其本质上都具有一定的社会对抗性和破坏性，都有不同程度的人身危险性。自由刑对自由的剥夺及带来的一系列惩罚有可能使罪犯的生理、心理发生巨大改变，从而使之更具危险性。从认识论上来看，必须要将任何一名罪犯都视为一种特殊的、现实的危险，监狱安全管理必须覆盖到每一名罪犯。

2. 其次罪犯危险的动态性

罪犯的人身危险性是动态变化的，往往会受到多种因素影响，罪犯实施狱内犯罪行为的诱因也非常复杂。如罪犯对于自身罪行的悔恨、公正文明的监禁环境、民警的教育、家庭的关心等会促进罪犯遵规守纪、积极改造。如果罪犯不思悔改、家庭发生重大变故等，就有可能发生脱逃、凶杀等安全事故。因此，民警要高度关注罪犯的思想、行为动态，通过各种途径和方法及时、全面、准确地掌握罪犯的情况，并采取针对性的措施，防止各类事故的发生。

3. 最后罪犯在监狱安全管理中也具有一定的积极意义

例如罪犯的检举揭发，可以阻止狱内违规和犯罪行为；实施罪犯互监小组、联号制度，可以促使罪犯之间相互监督；利用罪犯中非正式群体的积极功能，引导罪犯认罪悔罪、踏实改造；在安全生产管理中，民警可以通过多种方法、多种渠道，引导、激励罪犯发挥积极性，主动参与安全生产活动，消除岗位安全隐患。

（二）评价标准的多元性

人们普遍对于安全的追求，是基于对生命健康的珍惜和对财产损失的回避，一般来说这些伤害和损失均可以用经济指标、情感接受程度和社会影响力来衡量。虽然任何一起监狱安全事故的发生，监狱的人员伤亡和财产损失是显而易见，可以用一个具体的数字来表述，但社会大众对安全事故的反应是极为强烈的。监狱安全事故带来的群众社会安全感下降，对监狱安全控制能力的质疑乃至对司法公信力、政府治理能力的负面评价，都说明监狱安全的评价标准与一般安全的评价标准是不尽相同的，必须基于监狱是国家刑罚执行机关和公权力机关的视角来权衡。因此，监狱安全的评价标准是多元的。监狱是国家刑罚执行机关，一切监狱执法和管理活动的目标是为了惩罚和教育改造罪犯，发挥一般预防犯罪

和特殊预防犯罪的作用，维护社会的长治久安。正是监狱所承担的这一特殊社会责任，决定了监狱安全管理是以其所承担的社会责任为终结目标，决定了监狱安全管理的评价标准必须以监狱是否发挥了国家、法律赋予的职能为核心标准，即刑罚执行的公信力。因此，监狱管理者必须具有强烈的社会责任感和政治使命感，把确保监狱安全稳定作为一种政治担当。

（三）管理的法定性

监狱安全管理是一种执法行为。监狱的安全管理活动有国家法律的支持。我国监狱法第四条规定：“监狱对罪犯应当依法监管。”第五条规定：“监狱的人民警察依法管理监狱、执行刑罚、对罪犯进行教育改造等活动，受法律保护。”同时，我国监狱法、刑法、刑事诉讼法等对监狱人民警察私放罪犯、失职致使罪犯脱逃，罪犯暴狱、脱逃等犯罪行为均有明确的罪刑规定。此外，我国安全生产法、消防法、职业病防治法、公共卫生法、食品安全法、突发事件处置法、保密法、信息安全法等对监狱机关同样适用。国务院和司法部制定的一系列行政法规和部门规章中涉及监狱安全管理方面的，也是监狱安全管理的法律依据。

监狱安全管理必须依法进行。法律是一种强制，监狱安全管理的法律规范既包括对罪犯的强制，也包含对监狱、相关机关、监狱人民警察的强制。如我国监狱法第十八条规定，罪犯收监检查时，“女犯由女性人民警察检查”。罪犯不得拒绝监狱人民警察的安全检查，但男性监狱人民警察不得以任何理由和借口对女性罪犯实施检查。第五十八条规定了罪犯不得在生产劳动中故意违反操作规程或者有意损坏劳动工具，第七十二条规定了“监狱对参加劳动的罪犯，应当按照有关规定给予报酬并执行国家有关劳动保护的规定。”因此在监狱安全管理实践中，不能忽视监狱和人民警察的职责和义务，如监狱在组织罪犯劳动时，必须执行国家有关安全生产、职业病防治、劳动保护的相关规定，保证基本的安全设施和条件，开展安全教育，制定各类事故应急预案。关于监狱警戒，监狱法对监狱、公安、武装警察部队的职责作了明确规定，监狱、公安、武警部队要在分工的基础上相互协作、密切配合。

监狱安全管理不得损害罪犯的合法权益。维护罪犯的合法权益是监狱的重要职责，监狱不得以安全管理的名义损害罪犯的合法权益。如监狱不得任意扩大违禁品、危险品的认定范围，侵犯罪犯的合法财产权益；对罪犯违规行为的调查不得刑讯逼供；对于有现实危险的罪犯需要加戴戒具、关押禁闭、使用武器的，必须以制止违规行为为目的，严格执行相关规定，不得超过必要限度对罪犯造成不必要的身体伤害。

（四）管理的效率性

作为一种管理活动，监狱安全管理同样存在效率的问题。监狱安全管理对效率性的追求主要体现在以下几个方面。

1. 采用现代科技手段提高监狱安全管理效率

在监狱安全管理的实践中，技术防范手段的作用愈加明显。随着国家财力的增加，监狱的硬件设施水平不断提高，尤其是以计算机和远程通讯技术为依托，监狱信息化建设不断得到加强。视频监控、监听、门禁、数字电网、网络报警、移动单兵设备、应急处置指挥系统等在监狱中得到广泛运用。部分省份监狱通过信息网络平台实现罪犯身份的网上甄别，与武警、公安、社区实现音视频互通，打造突发事件处置五分钟“黄金圈”。