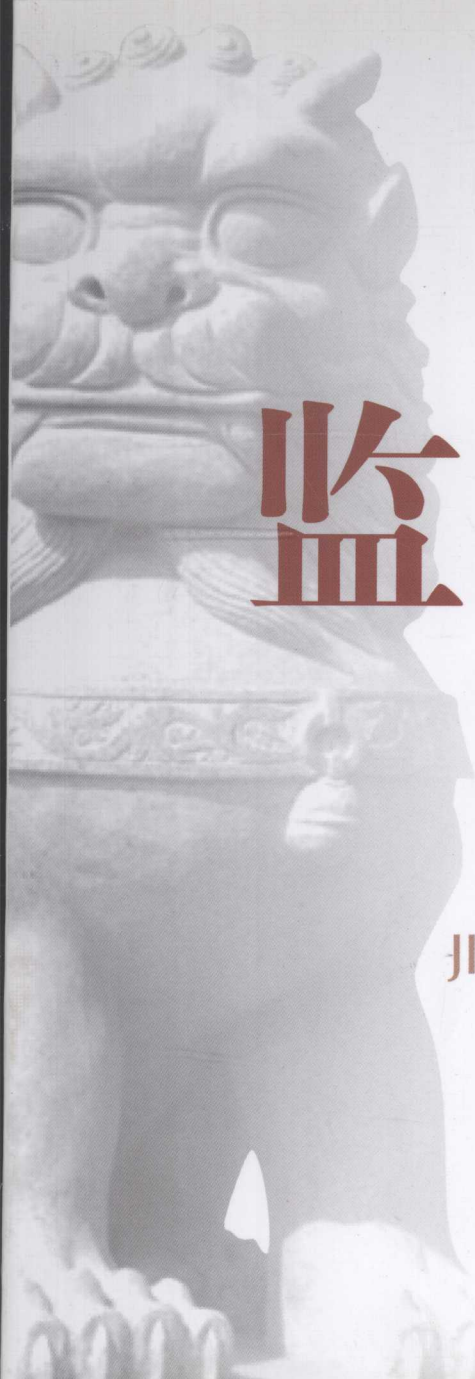




乔成杰 主编
宋 行 孔健康 副主编

监狱执法 实务

JIAN-YU ZHIFA SHIWU

6.7

6

68361



化学工业出版社

乔成杰 主编
宋 行 孔健康 副主编

监狱执法 实务

JIANYU ZHIFA SHIWU



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书依据我国监狱法和有关行政法规,对监狱执法活动进行了全方位的描述和解构。其主要内容包括:监狱执法概述,监狱执法原则及依据,监狱强制、监狱许可和奖惩,监狱执法责任与罪犯权利救济,监狱执法文书制作及实用技能等。其目的是进一步规范监狱执法实践,提高执法质量,实现监狱工作的法制化和科学化。

本书主要供在职民警培训用,也可作为司法警官类院校刑罚执行、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

监狱执法实务/乔成杰主编. —北京:化学工业出版社, 2011.10
ISBN 978-7-122-12431-9

I. 监… II. 乔… III. 监狱—中国
IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 197526 号

责任编辑:旷英姿
责任校对:宋 夏

文字编辑:李锦侠
装帧设计:周 遥

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 装:北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张12 字数294千字 2012年1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。

定 价: 45.00 元

版权所有 违者必究

前 言

刑罚的实现，必须依赖于监狱执法。在现代监狱，监狱执法还担负着矫正罪犯的职能，使执法本身成为矫正的一种手段和技术。如何在法制化和科学化的要求下，合法、正当和文明执法，是现代监狱所面临的重要课题。法律完善、程序正当和人道的理念，是监狱法制化和科学化的基本内涵。但是，无论法律如何完善、程序如何正当，理念如何先进，执法总是人的活动。因此，提高监狱执法者的执法水平和执法质量，就显得尤为重要。本书依据现行我国监狱法和有关法规，立足执法实践，对监狱执法的概念、特征、原则和执法行为等，进行了系统的解构和描述。突出监狱执法的实务操作，是本书的特色。

本书主要供在职民警培训用，也可作为司法警官类院校刑罚执行、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。

本书由乔成杰主编，宋行、孔健康副主编。参加本书编写的其他人员有：高兴、李冀强、徐扬、赵爱华、张伦、李楠、魏志海。全书由乔成杰和宋行统稿、修改和最后定稿。

本书在编写过程中，得到了江苏省司法警官高等职业学校和江苏省高淳监狱的支持。王海宁、吴君丽帮助搜集了部分资料；江苏省监狱管理局副处长杨木高，江苏省溧阳监狱密传银，江苏省边城监狱邱复兴，武警南京支队卜仲阳，江苏省高淳监狱胡啸宇、林芬杰、李立、魏汉龙、于毅、杨勇、李斌等人对初稿的修改提出了很好的建议。在此，对上述单位和同志一并深表感谢！

由于编者水平有限，书中难免存在疏漏与不足之处，在此敬请广大读者批评指正！

编 者
2011年8月

目 录

第一章 监狱执法概述	1
一、监狱执法的内涵、外延以及与监狱内部管理的辨析	1
二、监狱执法的特征	7
三、监狱执法的功能	10
四、监狱执法的意义	13
五、监狱执法的法律属性、机理和行为样态	14
参考文献	19
第二章 监狱执法原则	20
一、法治原则	20
二、人道原则	23
三、公平公正原则	27
四、正当原则	30
五、效率原则	33
参考文献	36
第三章 监狱执法依据	37
一、监狱执法依据概述	37
二、监狱基本法律规范	41
三、国际监狱法律规范	42
四、监狱法律规范的完善	45
参考文献	47
第四章 监狱强制	48
一、收监	48
二、刑期执法	55
三、矫正执法	61
四、释放执法	71
第五章 监狱许可	75
一、罪犯通信、会见许可	75
二、分级处遇	80
三、特许离监	82
四、暂予监外执行	83
第六章 监狱奖惩	87
一、监狱奖惩概述	87
二、监狱行政奖惩	88
三、监狱刑事奖惩	91
第七章 监狱执法责任与罪犯权利救济	96

一、监狱执法责任	96
二、罪犯权利救济	100
三、监狱执法监督	102
第八章 监狱执法文书制作	108
一、监狱执法文书概述	108
二、监狱执法文书的制作要求	110
三、常用执法文书的制作	110
第九章 监狱执法实用技能	121
一、戒具使用技能	121
二、警械使用技能	123
三、擒拿格斗技能	126
四、队列指挥和训练技能	129
五、信息化装备使用技能	131
六、突发事件防范与处置技能	137
七、证据搜集和保全技能	144
附录	149
附录一 中华人民共和国监狱法	149
附录二 中华人民共和国人民警察法	155
附录三 中华人民共和国刑法（节选）	160
附录四 中华人民共和国刑法修正案（八）	163
附录五 中华人民共和国刑事诉讼法（节选）	169
附录六 监狱服刑人员行为规范	170
附录七 执法人员行为守则	172
附录八 囚犯待遇基本原则	172
附录九 囚犯待遇最低限度标准规则	173
参考文献	184

第一章 监狱执法概述

我国的刑罚权力体系由制刑权、求刑权、量刑权和行刑权组成。监狱是我国重要的刑罚执行机关，依照刑法和刑事诉讼法的规定，对被判处有期徒刑、无期徒刑和死刑缓期两年执行的罪犯执行刑罚。监狱的刑罚执行活动处于刑罚权力运行体系的末端，其运行状况关乎监狱职能和刑罚“双重预防”目的的实现。监狱刑罚执行活动的错误和低效率，无疑是对刑罚乃至法治的“釜底抽薪”。当代监狱，已成为社会文明进步的窗口，反映着国家公权力和罪犯权利之间的分配、调整 and 平衡，从一个独特而有效的路径表达了一个国家的法治状况和人权状况。因此，研究监狱的执法活动、执法行为有着极为重要的意义。“刑罚执行，在整个刑事司法程序里，处于最后一个环节，是公平正义的最后一道法治防线。刑罚执行、矫正罪犯，都离不开监狱民警的执法工作。执法工作是贯穿监狱全部工作的总纲，是监狱民警矫正罪犯的一根红线。离开了执法工作，监狱工作是无法想象的。在法治社会里，执法工作，尤其是执法中的公平正义、权利保障、程序合法等成为法治的核心问题和关键要义，监狱执法亦如此。”^[1]因此，规范监狱执法行为，提高监狱执法水平，是新时期监狱执法工作的必然选择和重大使命。

一、监狱执法的内涵、外延以及与监狱内部管理的辨析

执法的字面意义有四种：一是指执行法令、法律；二是指执法官吏；三是指一切国家机关及其公职人员依照法定权限和程序，贯彻执行和实施法律的活动，包括权力机关的执法检查活动、行政机关的执法活动和司法机关的执法活动；四是专指行政执法，指国家行政机关及其公职人员在行政管理的过程中，依照法定权限和程序，贯彻执行和实施法律的活动。^[2]可见执法有广义和狭义之分，广义上的执法，泛指一切国家机关的执法活动，不仅包括国家行政机关的执法，也包括国家司法机关及其公职人员的执法，狭义的执法仅指国家行政机关及其公职人员的执法。

根据我国宪法和相关法律规定，监狱是国家的刑罚执行机关，依法对被判处有期徒刑、无期徒刑和死刑缓期两年执行的罪犯执行刑罚，也就是执行人民法院生效的判决和裁定。监狱根据监狱法等相关法律规定，依法对罪犯进行管理、组织劳动、教育、矫正，力求将其改造成守法公民。本书所指的监狱执法，不包括有关监狱法律的立法活动和抽象执法行为，而是以监狱为执法主体，依照我国现行有效的法律规定，以被关押的罪犯为执法相对人，对其执行刑罚、教育、矫正、改造、管理等具体执法行为和活动的总称。

（一）监狱执法的内涵

监狱执法的内涵包括监狱执法的主体特定；监狱执法的对象特定；监狱执法的内容特定；监狱执法的时空特定等。

1. 监狱执法的主体特定

我国的监狱是国家的刑罚执行机关，在我国不存在所谓的“私人监狱”（或称“监狱私有化”），监狱执法权不允许委托或转授，监狱执法必须通过监狱人民警察的具体行为和活动来实现。我国监狱法第十二条第二款规定，“监狱的管理人员是人民警察”，即监狱人民警察。我国刑法第九十四条认定的“司法工作人员”是指“有侦查、检察、审判和监管职责的工作人员”。监狱人民警察属于我国的警察序列，我国人民警察法第二条第二款规定：“人民警察包括公安机关、国家安全机关、监狱、劳动教养管理机关的人民警察和人民法院、人民检察院的司法警察。”同时监狱人民警察是国家公务员，是依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。因此监狱人民警察的权利、义务和管理，适用我国的警察法和公务员法。监狱执法主体的特定性是指监狱执法权专属于监狱人民警察，除此之外，任何人不得行使，监狱人民警察也不得交予其他人行使，监狱执法活动必须由监狱人民警察亲自和直接实施。监狱法第十四条规定，监狱人民警察不得非法将监管罪犯的职权交予他人行使，构成犯罪的，依法追究刑事责任，尚未构成犯罪的，应当予以行政处分。因此，没有监狱人民警察身份的“以工代干”人员、监狱工勤人员、社会帮教人员、志愿者等均没有监狱执法权。在监狱中，监狱人民警察会选派一些表现较好、有一技之长的罪犯，在班组长、监督岗、统计员等岗位从事一些具体的事务或完成某项任务，但不能视为罪犯协助监狱人民警察管理或从事执法工作。

2. 监狱执法的对象特定

我国监狱依法关押被判处有期徒刑、无期徒刑和死刑缓期两年执行的罪犯。首先，罪犯必须是已决犯，即经过法院审理并且对其判决已经生效。未决犯和因判决、裁定处于上诉期等原因刑罚效力还未最终确定的罪犯不得投送监狱服刑，自然就不是监狱执法的对象。其次，从刑罚种类上看，仅涉及三个主刑种和一个附加刑种，即有期徒刑、无期徒刑、死刑（这里特指死刑缓期两年执行）和附加剥夺政治权利（在刑法学界论述公安机关、人民法院和监狱的执行分工时，形象地称监狱执行“两个半”，即有期徒刑、无期徒刑两个独立刑种和半个死刑刑种，被剥夺政治权利的，自然及于主刑执行期间）。按照我国刑法和刑事诉讼法的规定，被判处管制的犯罪分子，由公安机关执行；被判处拘役的犯罪分子，由公安机关就近执行；死刑（这里特指死刑立即执行）由最高人民法院核准，中级人民法院执行；对于被判处有期徒刑的罪犯，在被交付执行刑罚前，剩余刑期在一年以下的，由看守所代为执行；罚金由人民法院执行；没收财产由人民法院执行，必要时可以会同公安机关执行；被宣告缓刑的犯罪分子，在缓刑考验期限内，由公安机关考察，所在单位或者基层组织予以配合；被人民法院裁定假释的犯罪分子，在假释考验期内，由公安机关予以监督，如果没有刑法第八十六条规定的情形，假释考验期满，就认为原判刑罚已经执行完毕，并公开予以宣告；对交付入监前被人民法院决定暂予监外执行的罪犯和服刑期间被省级监狱管理机关批准暂予监外执行的罪犯，由居住地公安机关执行。《中华人民共和国刑法修正案（八）》规定，对于被判处管制的犯罪分子，对宣告缓刑的犯罪分子在缓刑考验期内，对假释的犯罪分子在假释考验期内，依法实行社区矫正，据此可以认为，社区矫正机构也是我国的刑罚执行机关之一。因此，监狱只是我国的刑罚执行机关之一，监狱执法的对象是由我国法律明确规定的，监狱执法的相对人是特定的，仅对特定的罪犯执行刑罚。

3. 监狱执法的内容特定

监狱是国家的刑罚执行机关，监狱执法的内容也是特定的，就是执行刑罚，惩罚与改造罪犯，进而预防和减少犯罪。监狱执法工作从流程上分，可以大致分为收监执法、罪犯服刑

期间的执法和罪犯释放执法。从监狱执法的任务上分,可以大致分为对罪犯的生活安置、罪犯权益保障、教育罪犯、组织罪犯劳动、对罪犯进行考核奖惩、实施罪犯的刑罚变更等。如果从监狱执法的属性上分类,可分为行政执法活动和刑事司法活动,行政执法活动包括日常行为规制、强制劳动、教育改造、出入监执法等;刑事司法活动包括侦查狱内犯罪案件、呈报罪犯减刑假释材料等活动。按照监狱执法权的法律运行机理,监狱执法行为又可以分为强制行为、许可行为和奖惩行为等样态。但不管对监狱执法的内容如何分类,监狱执法的内容总是特定的,必须与刑罚执行直接关联,必须以罪犯为执法相对人。因此,要注意辨别监狱进行的某些管理性行为、事务性行为并不是执法行为,如监狱对进监外来人员、车辆进行安全检查,监狱办干工子女学校等。

4. 监狱执法的时空特定

监狱执法具有内部性,即只针对本监狱收押的罪犯。时间上从罪犯被收监开始到罪犯刑罚执行完毕(包括罪犯死亡、赦免等),之前和之后监狱的行为都不是执法行为,例如监狱人民警察将一些有特殊情况的刑满释放的罪犯送至安置地点,监狱对刑满释放人员进行回访、提供回归帮助等。监狱执法的空间也是特定的,即局限在本监狱范围内或在监狱人民警察控制的范围内(如带领罪犯到社会医院就诊,罪犯被允许离监探亲、特许离监等)。

(二) 监狱执法的外延

刑罚的执行是有关国家机关将刑事判决所确定的刑罚付诸实施的刑事司法活动,对具有刑罚内容的刑事判决和裁定予以执行。行刑问题是一个包罗万象的“问题域”,它既包括关于刑罚执行、改造犯罪人以及预防重新犯罪的一整套刑事法律执行理论,还涵盖以相关法律、法规等规则体系为依托而建构的行刑制度;它既关注周而复始发生在现实生活和司法实践中的行刑活动与过程,又重视从理论的深度对行刑活动进行观察、反思、实证与规划;它既要求从宏观的角度研究行刑和其他刑事司法活动的关系、行刑价值、行刑法律健全、行刑改革的方向和趋势等错综复杂的大问题,也要求从微观层面探讨行刑机构的完善、行刑场所的改良、各种犯罪人处遇措施的科学化等牵涉广泛的具体问题和局部问题。^[3]

1. 监狱执法是刑罚权力运行体系的重要组成部分

刑罚权即由国家设定和运用刑罚的权力,是国家公权力的重要组成部分。刑罚是刑罚权的外在表现,刑罚权则是据以确立刑罚并保证其运行的权力源泉,两者紧密相连,不可分割。刑罚权体现的是国家和犯罪人之间的法律关系。对于刑罚权,按照权力内容构成和运行方式的不同,可分为以下四种。

(1) 制刑权 即国家为适应惩治犯罪的需要,在刑事立法中创立、设置刑罚的权力,包括确立刑罚的体系及与其相配套的刑罚制度;设定各种犯罪的法定刑;对现行立法中的刑种、法定刑以及刑罚制度进行修改、补充或者废止,使之更加完善。对刑罚的立法解释,也是制刑权的一部分。在我国行使制刑权的,只能是最高国家权力机关即全国人民代表大会及其常务委员会,国家行政机关以及地方国家权力机关均无权设立刑罚。

(2) 求刑权 即由谁通过何种方式请求对犯罪人适用刑罚的问题。这种请求对犯罪人予以刑罚处罚的权力就是求刑权,也就是起诉权。在古代社会,求刑权往往授予被害人。随着国家权力的扩张,求刑权收归国家所有,并授予检察机关行使,表现为公诉的形式,因而成为国家权力的重要组成部分(自诉案件中的求刑权是个人权利,不属于国家刑罚权的范畴)。

(3) 量刑权 即刑罚裁量权,它由人民法院依法统一行使,其他任何机关都不具有这一权力。量刑活动要求人民法院在查明案件事实的基础上,对构成犯罪的人依法判处与之相应

的刑罚，不构成犯罪的，则不得适用刑罚。对于具有免除刑罚情节的，法院也可判处免于刑事处罚。

(4) 行刑权 是执行机关对犯罪人强制执行刑罚的权力。监狱机关在执法活动中行使的权力就属于行刑权。

上述四项权力并非相互独立、性质不同的几种刑罚权，而都是刑罚权的有机组成部分，它们相互联系、相互依存，共同构成刑罚权的整体。尽管在刑事法律与刑罚权的动态运作中，行刑处于最后的环节，但绝不是可以被忽视的环节。正如有的学者强调：“刑事执行最终定结才是国家刑事司法活动的完整过程。”我国公安部原部长罗瑞卿曾经指出：“在与犯罪进行斗争中，如果我们只会对犯罪分子通过侦查、起诉、审判加以制裁和打击，而不善于在对他们执行刑罚的过程中进行改造，那么我们的工作只是做了一半，也许还不是很重要的一半。”^[4]

2. 监狱执法是实现刑罚目的的重要活动

“监狱是国家的物质附属物，是国家刑罚权在运动中的物化工具。”^[5]现代意义上监狱的形成与徒刑、自由刑的兴起有关，“徒刑是人类从野蛮的大屠杀、酷刑走向文明刑罚的重要措施，它是社会文明的一朵灿烂花朵，标志着人类在解决自身问题上迈出的一大步，相对于死刑和肉刑而言，它是人类理性的胜利。”^[6]“它（监狱）从一开始就是一种附有附加的教养任务的‘合法拘留’形式，或者说一种在法律体系中剥夺自由加以改造人的机构。总之，刑事监禁从19世纪起就包括剥夺自由和对人的改造。”^[7]惩罚和改造是现代监狱的两种基本属性和实践活动，在社会文明的进程中，一开始被视为“监狱附加功能”的改造，而后逐步上升为主要的功能和属性。关于我国刑罚的职能，通说为“双重预防”，即一般预防和特殊预防相结合。马克思指出：“一般说来，刑罚应该是一种感化或恫吓的手段。”（《马克思恩格斯全集》第8卷，第578页）一般预防是通过对犯罪分子适用刑罚，对社会上的不安定分子、潜在犯罪人发挥震慑作用，并通过监狱等刑罚执行场所的现实存在和监狱执法活动的开展，教育提醒公众，进而预防和减少犯罪。特殊预防是通过对罪犯进行以监禁、隔离、惩罚、劳动、教育、训练等内容为主的监狱执法活动，防止其重新犯罪，既包括在服刑期间不再犯罪，也包括通过改造使其顺利回归社会，不再犯罪。在双重预防功能中，监狱执法更加侧重于特殊预防职能的发挥。长期以来，我国监狱坚持以改造人为宗旨，大批刑事犯罪分子通过改造，成为守法公民。在目前构建“和谐社会”和“法治国家”的语境下，降低刑释解教人员的重新违法犯罪率已经成为衡量监狱、劳教工作的“首要标准”。（2008年6月16日，中央政治局常委、政法委书记周永康同志在中央政法委专题研讨班上指出：“要把刑释解教人员重新违法犯罪率作为衡量监管工作的首要标准。”刑法学界称之为“首要标准”）

3. 监狱执法活动是实现刑法机能的重要活动

根据不同的立场、理念与概括方法，会总结出不同的刑罚机能。总的来看，刑法的法益保护机能与自由保障机能，是一般学者所承认的。^[8]法益保护机能，一是通过对抽象地侵害一定法益的行为设定刑罚，防止一般国民侵害法益；二是通过对现实已经发生的犯罪科处刑罚，防止犯罪人重新侵犯法益。自由保障机能也称人权保障机能，由来于罪行法定主义原则，是指刑法具有通过制约国家刑罚权的行使，保障行为人不受国家权力的侵害，进而保障国民的个人自由及其他利益的机能。换言之，刑法以规定一定的行为是犯罪并给予刑罚处罚的方式，限制国家对刑罚权的发动和利用，在保障善良国民自由的同时，也保障犯罪人自身的自由，即对犯罪人只能根据刑罚的规定进行处罚，不得超出刑罚规定的范围科刑，这使得

犯罪人免受不恰当的刑罚处罚，即刑法既是“善良人的大宪章”，也是“犯罪人的大宪章”。刑法的法益保护机能和自由保障机能之间不免会存在紧张关系，如果过分强调刑法的法益保护机能，刑罚的自由保障机能就会受到限制；反之，如果过分强调刑罚的自由保护机能，就会招致法益侵害行为的增加。因此只有调和并充分发挥两方面的机能，才是最理想的。但事实上，近代刑罚优先考虑自由保障机能，包括对犯罪人的权利保护。监狱关押的罪犯是触犯了国家刑法的人，其人身自由被剥夺，权利表现出不完整性，更容易受到侵害，因为其面对的是国家的公权力——刑罚权。刑罚权和所有的公权力一样，在行使的过程中都容易具有滥用和自我扩张的倾向。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不易的经验，有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方为止。”^[9]因此，如果不对刑罚权加以限制，它在运行中势必会超越合理的界限，损害犯罪人的权利，侵夺其应有的自由。^[10]监狱执法活动强调依法性，既不能放弃、减损对罪犯的惩罚与矫正，使监狱服刑不具有应有的痛苦性、惩罚性，也不能法外施罚，任意而为，肆意侵犯和践踏罪犯应有的权利。因此监狱执法活动在很大程度上必须抛弃主观上的好恶及情感色彩，必须协调和平衡监狱的惩罚、矫正属性和保障罪犯权利的刑罚机能。

（三）监狱执法与监狱内部管理的区别

管理，指社会组织为实现预期目标进行的以人为中心的协调活动，其目的是实现预期目标，其本质是协调，使个人的努力与集体的预期目标相一致，协调的中心是人。^[11]广义上的监狱管理既包括以监狱为主体所实施的一切管理活动，如监狱对人、财、物、信息等的管理，监狱人事管理、生产经营管理、刑罚执行管理等，也包括国家、政府、监狱管理机关以监狱和被监禁罪犯为管理对象的立法、执法检查、业务指导、考核评价等管理活动。狭义上的监狱管理，就是通常所说的监狱内部管理，是监狱为实现特定的目标而从事的计划、组织、实施、检查评价、激励等相关管理活动。

监狱执法显然属于广义上的监狱管理活动。监狱执法与狭义上的监狱管理，即监狱内部管理有一定的重叠和相似之处，如监狱执法是监狱内部管理的重要内容，监狱执法活动的开展必须借助管理行为、管理组织、管理方法技术等来实现；监狱内部管理的目的之一是为了确保监狱刑罚执行任务的顺利完成；监狱内部管理和监狱执法均具有主动性的特点。但实际上，两者之间有本质上的区别，主要表现在监狱执法具有外部性，监狱执法体现的是监狱（监狱人民警察）与特定的管理相对人——罪犯之间的法律关系，而监狱内部管理更多体现的是内部性，即强调对监狱组织目标设定、组织成员的管理、协调等。因此，监狱执法与监狱内部管理不能混为一谈，必须加以辨析。

1. 两者的属性不同

监狱执法具有法律属性，而监狱内部管理体现的是组织属性。监狱执法，首先是监狱机关行使国家赋予的特定公权力——刑罚执行权的专属活动，监狱执法活动必须有相应的法律依据，且是现行有效的法律（在监狱执法实践中，监狱管理机关制定的关于刑罚执行的规范性文件，只要其不违反相关法律规定和法律精神，也是监狱执法的重要依据），即有法可依。其次，监狱执法的程序和实体必须符合有关法律的规定，执法主体也由有关法律明确规定。因此，监狱执法具有严格的程式性和限定性，监狱执法活动也表现出相当程度的机械性和消极性，不得逾越法律的程序和实体规定，增减执法的内容，变更执法的方式，既不能放弃执法或者减损执法内容，也不得率性擅行，随心所欲。而监狱内部管理表现为以监狱的组织形态为依托，对监狱的人、财、物、信息等相关资源予以整合和协调并充分利用，实现监狱目标

的活动。从内涵和本质上来说，监狱内部管理是一个目标设定、计划、实施、检查的组织过程。监狱内部管理具有其特定的功利性，即要实现相应的目标，如监狱的安全指标、经济指标、监狱民警队伍素质指标、监狱系统内部排名指标、监狱的地域影响力等。有些事务性、专题性的管理活动，表现为特定和具体任务的顺利完成，如监狱开展罪犯亲属参观监狱活动，开展劳动竞赛等。监狱内部管理的重心是以人为本，即如何激发人的积极性、主动性和创造性，包括对人的教育、培训、文化熏陶、激励和奖惩等。

2. 主体、针对的对象、活动范围不同

监狱执法的主体法定、特定，即是由法律明确规定的监狱人民警察，其他人没有监狱执法的主体资格。而监狱内部管理的主体广泛，既包括监狱人民警察，也包括不具备警察身份的工人，甚至可以因业务外包、聘任、授权等原因，使得主体是监狱之外的其他人员。监狱执法主要关注法律法规的准确实施和正确执行，执法的相对人只能是被依法关押在监狱的罪犯，凡是与刑罚执行和罪犯没有直接关系的活动都不是监狱执法活动，因此，监狱执法活动范围比较狭窄。而监狱内部管理包含对人（民警、职工、罪犯）、事、物的管理，比如监狱中的组织人事管理、行政事务管理、企业管理、物资管理等，范围比较广泛，内容非常丰富。

3. 行为和活动的稳定性不同

监狱执法有一定的机械性，表现为对现行法律的严格遵守和执行，在法的效力地域范围、效力期限内追求统一性。除非监狱执法所依据的法律发生变化，监狱执法行为和活动的样态是比较稳定的。而监狱内部管理的目标、形式、方法、手段与本监狱的客观情况紧密关联，发展和创新的空间较大，变动性大，影响管理的外界因素也多，必须及时关注外部动态，及时修正管理目标、管理行为，使之具有动态性和适应性。

4. 监狱执法与监狱内部管理相比，单方意志性和强制性更为强烈

监狱执法是公权力行为，表现出强烈的单方意志性和强制性。现行的法律是国家意志和全民意志的集中体现，在执行和实施过程中，监狱人民警察和罪犯都无权予以选择、取舍或更改。尤其对于罪犯来说，相关法律对其的适用和监狱执法活动，其必须无条件地遵守、接受和服从，不以其意志为转移，不需要协商、沟通，不需要征得其同意。同时，监狱执法是以国家强制力为保障的，允许合法暴力的正当使用，使其接受惩罚和改造。相关的法律也规定了相应的法律责任，包括行政和刑事责任，如监狱法中的行政惩处、武器和戒具的使用规定；刑法中的破坏监管秩序罪、脱逃罪、暴动越狱罪等罪名。监狱内部管理也具有一些单方意志性和强制性，但是程度相对较弱。监狱管理作为一种组织过程，是建立在全体成员协调一致的基础上的，在组织实施过程中，要不断地听取成员意见，鼓励成员为完成任务出谋划策。监狱管理的强制力一般表现为组织内部的惩戒，如批评谴责、降低薪酬、纪律惩戒、负面评价等。

5. 监狱执法与监狱内部管理的流程环节不同

监狱执法的流程可以分为寻找相关的法律依据、执行法律、检查评估和执法监督等阶段和环节，而监狱管理一般分为制订计划、组织实施、检查、改进等内容，要通过计划、组织、激励、领导、控制等手段，利用人力、物力、财力、信息等资源。比如组织罪犯劳动，作为监狱执法活动和监狱内部管理活动，其流程、环节及关注点是不同的。从监狱执法的角度，首先是要明确罪犯劳动的法律依据：比如监狱法第六十九条“有劳动能力的罪犯，必须参加劳动”；第七十五条“未成年犯的劳动，应当符合未成年人的特点，以学习文化和生产

技能为主”；第七十一条、七十二条、七十三条关于劳动时间、休息、报酬、劳动保护和劳动中致伤、致残或者死亡的处理等规定以及《监狱服刑人员行为规范》（司法部第88号部长令）中关于劳动规范的规定。其次是按照有关罪犯劳动的法律法规、政策、规范性文件等内容，予以组织实施。检查评估和执法监督的重点是：是否有劳动能力的罪犯都参加了劳动，监狱组织劳动是否符合安全、健康和劳动保护的相关规定，相应的法律规范是否得到准确、及时和有效的执行，以及组织劳动对矫正犯罪恶习、增强罪犯悔罪意识、提升劳动技能等方面的绩效情况。而监狱内部管理中的罪犯劳动，重点要考虑劳动项目的选择、劳动效率的提高、劳动现场的管理等，这显然与作为执法活动内容之一的罪犯劳动有很大的区别。

6. 监狱执法和监狱内部管理的目标、评价标准不尽相同

监狱执法的目标是顺利完成刑罚执行任务，将罪犯改造成为守法公民。而监狱内部管理的目标是多元的，除为刑罚执行提供保障条件、强调监狱的安全稳定秩序外，还包括监狱队伍素质的提高、监狱财政资金的安排使用、监狱企业发展和国有资产增值保值等。相应的，监狱执法的考评标准主要围绕刑罚执行效率来设定，如监狱执法的准确率（或执法满意率、执法差错率）、罪犯重新犯罪率、监狱安全事故频率（包括脱逃、自杀、伤害、生产安全事故、食物中毒和疫情爆发）等，而监狱内部管理除了上述考评标准外，还有民警队伍素质指标、经济发展指标和其他各种目标。

二、监狱执法的特征

监狱执法行为和执法活动具有依法性、强制性、裁量性、效率性、效力性、主动性和单方面意志性等特征。效力性是指在人民法院生效的裁决没改变前，监狱及其人民警察的执法行为对其自身和罪犯均具有约束力，由此也决定了监狱人民警察依法行使职权的行为具有效力先定性。单方面意志性和主动性是指监狱人民警察依据刑事法律的执法行为是单方面意志的体现，可以直接决定和实施，罪犯必须接受和服从，而无须与罪犯协商，更不需要征得罪犯同意，这是由刑罚属性所决定的。下面重点论述监狱执法的依法性、强制性、裁量性、效率性四个特征。

（一）依法性

监狱执法必须有相关的法律依据，这是执法的前提，同时必须严格遵守法律规定。这主要包括以下内容。

1. 任何执法行为和活动必须有法律依据，即要有相应的法律渊源

我国监狱执法的法律渊源主要有宪法、刑法、刑事诉讼法、监狱法等，其中监狱法是关于监狱的专门法律。同时国务院的行政法规、司法部部门规章和地方性法规、地方政府规章中关于监狱执法方面的规定，也是监狱执法的法律渊源。联合国成立后，产生了以《世界人权宣言》为基础的大量有关人权的公约。我国目前已经加入了25项国际人权公约，这些人权公约如果经过我国的签署和最高立法机关的批准，就成为我们必须遵照执行的法律的一部分。作为监狱执法渊源的法律还必须是现行有效的，未发生法律效力或已失效的法律不能视为监狱执法的法律渊源。如2004年3月2日司法部部务会议审议通过，以司法部第88号部长令发布的《监狱服刑人员行为规范》，自2004年5月1日起施行，原于1990年11月6日司法部第12号部长令颁布的《罪犯改造行为规范》被废止，不再是监狱执法的法律依据。地方性法规和政府规章在适用时要确定地域效力，如省、自治区、直辖市、较大的市人民代

表大会及其常务委员会制定的地方性法规仅在其辖区内有效。在监狱执法实践中，监狱管理机关依据相关法律规定制定的关于刑罚执行的规范性文件也是监狱执法的重要依据，但这些规范性文件必须符合相关法律规定和法律精神。

2. 任何监狱执法行为和活动必须依法进行，不得违背法律规定

首先要准确适用法律，不得任意曲解和错误适用法律。我国对法律的有权解释包括立法解释、司法解释两种。在实践中发现法律存在漏洞和问题的，要按照规定程序报有关部门处理。在法律规范效力发生冲突时，按照我国现行的法律冲突解决办法选择适用法律。其次要遵守法定的执法权限。我国刑罚权力体系强调分工负责、互相配合、互相制约，监狱执法不得打破这种制约和平衡。如刑事诉讼法第二百二十五条第二款规定：“对罪犯在监狱内犯罪的案件由监狱进行侦查。”这就赋予了监狱对狱内犯罪案件的刑事侦查权，监狱不得放弃。第二百二十一条第二款规定，“被判处管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑的罪犯，在执行期间确有悔改或者立功表现，应当依法予以减刑、假释的时候，由执行机关提出建议书，报请人民法院审核裁定。”对在监狱关押的罪犯的刑罚变更的最终决定权在人民法院，监狱只有建议权，监狱也不得越俎代庖。第三，要遵守法定的执法程序。比如2003年5月1日起施行的《监狱提请减刑假释工作程序规定》（司法部第77号部长令）第六条规定，“监狱提请减刑、假释，应当由分监区集体评议，监区长办公会审核，监狱提请减刑假释评审委员会评审，监狱长办公会决定。”规定了提请罪犯减刑、假释必须经过分监区集体评议、监区办公会审核、监狱减刑假释委员会评审、监狱长办公会决定这四个环节，缺一不可。最后，还要遵守实体性法律规定，如监狱法第五十八条规定给予罪犯警告、记过、禁闭的八种情形和禁闭的期限。不属于这八种情形的，不得对罪犯予以警告、记过和禁闭。

（二）强制性

监狱与军队、警察、法院一样，历来是国家的“暴力机器”。现代意义上的监狱是在刑罚以生命刑、肉刑为主转向以自由刑为主后产生的，通过对犯罪人剥夺自由、监禁来强制实现国家对罪犯犯罪行为的报复和惩罚。随着人类对犯罪问题认识的加深，“教育刑”（也称“矫正刑”）理念逐步兴起，强调对犯罪人不仅要惩罚，更要教育矫正，使其顺利重返社会。但不管是“报复刑”还是“教育刑”都承认惩罚、强制是监狱的本质属性之一，因此监狱执法的强制性是显而易见的。

1. 强制是监狱惩罚属性得以实现的后盾和手段

英国哲学家边沁曾将惩罚造成的痛苦归纳为四类：强制或束缚之苦痛、害怕之苦痛、忍受之苦痛、同情之苦痛及其派生的苦痛。^[12]强制与惩罚是紧密相连的范畴，可以说，有惩罚就有强制，离开了强制力保障，惩罚也就不成为惩罚，惩罚也就无法实施了。^[13]一般来说，任何一项法律或者判决要能够得到贯彻执行，都必须有强制力作后盾，否则将成为一纸空文。匈牙利法学家朱利叶斯·穆尔指出，“法律要求人们绝对服从它的规则与命令，而不论特定的个人是否赞成这些规则和命令；法律的特征乃在于这样一个事实，即它总是威胁适用物理性的强制手段。”^[14]为实现刑罚的目的，国家赋予了监狱及监狱人民警察必要的管理、矫正权力，以及在特定情况下正当使用“合法暴力”的权力，使其对罪犯的惩罚、管理和矫正具有持续的约束力。

2. 强制贯穿于监狱执法活动之中

首先对罪犯的劳动、教育，监狱法规定为强制劳动，规定有劳动能力的罪犯，必须参加劳动。监狱必须对罪犯行进思想教育、文化教育、技术教育。其次罪犯的日常行为必须遵守

《监狱服刑人员行为规范》。该规范包括基本规范、生活规范、学习规范、劳动规范和文明礼貌规范五个部分，基本覆盖罪犯的劳动、生活、学习，是罪犯接受改造必须遵守的行为准则，是考核罪犯改造表现的一项基本内容，是对罪犯实施奖惩的重要依据。最后，监狱法还规定了对罪犯警告、记过、禁闭以及使用武器和戒具的情形，凡达到规定情形的，可以对罪犯实行相应的强制手段。

（三）裁量性

裁量性是监狱执法的重要特征，主要基于对罪犯管理、矫正的复杂性和多样性，监狱人民警察依法在法定职权范围内，对罪犯的奖惩、处遇和个别化矫正目标的确定、矫正行为的选择等，可以做出必要的自由裁决。

1. 监狱执法方面法律的缺失导致监狱执法活动中存在较多的自由裁量行为

我国虽然是一个成文法和制定法国家，但法律体系还不够完善，同时法律的制定具有滞后性，法律也不可能对所有的问题做出详尽的规定，因此在行政执法和刑事司法中存在一定的自由裁量空间。在刑罚体系中，相对于侦查、起诉、审判活动，刑罚执行的法律更加显得缺乏。关于监狱刑罚执行方面的专门法律只有1994年制定的监狱法，配套的实施细则或法律解释一直没有出台。

2. 监狱执法中的自由裁量行为也是监狱行刑个别化的必然结果

对罪犯的刑罚执行要坚持平等、公平原则，但基于将罪犯改造为守法公民的出发点，也必须关注罪犯的个体差异，包括改造表现、认罪态度、人身危险性等，开展因人施教、个别教育，并采取不同的处遇。

3. 监狱执法中的自由裁量权在监狱执法活动中可以归纳为以下几种情形

行政、刑事奖励幅度；决定收押、分配；选择处罚方式、时限；对情节轻重认定；剥夺权利；保外就医情节认定；事实性质认定；劳动工种安排等。^[15]自由裁量权的存在有弥补监狱法律的不足、提高行刑效率、实现实体正义的积极功能，是监狱执法权的重要组成部分。但是，“无限自由裁量是残酷的统治，它比其他人为的手段更具有破坏性。”^[16]自由裁量权也有被滥用的可能，会对监狱执法构成严重威胁。

（四）效率性

效率，是产出与投入的比较。监狱执法有其自身的功利性目标追求，它作为重要的刑罚执行活动，其目标是通过惩罚与改造，最终使罪犯成为守法公民。在构建“和谐社会”的进程中，降低刑释解教人员的重新犯罪率已成为衡量监狱、劳教工作的“首要标准”。虽然刑满释放的罪犯重新犯罪的原因很多，但不容置疑的是，绝大部分重新犯罪是罪犯上次“刑罚体验”的失败。同时，监狱执法的效率性特征还体现在对监狱执法成本的考量上。

1. 监狱执法以将罪犯改造成为守法公民为根本目标

我国长期坚持对罪犯的教育、挽救、改造，使之成为守法公民，最大限度地消除和化解消极因素，最大限度地调动积极因素。因此，在监狱执法的实践中，通过思想、法律教育使罪犯认罪悔罪，通过生产劳动和技能培训，使罪犯掌握一定的生产、劳动技能，回归社会后成为自食其力的劳动者。监狱保障罪犯与家庭、社会的联系，如会见、通信、邮寄包裹等，有利于其释放后迅速融入社会、家庭。可以说，通过监狱执法活动，预防和减少犯罪，尤其是重新犯罪，是监狱对社会最大的贡献，是监狱执法所产生的最大社会效益。监狱执法活动必须以此为根本目标追求，以此为监狱执法工作的出发点和归宿。

2. 监狱执法必须有对执法成本的考量

执法成本表现为监狱执法活动投入的资源总量，在监狱执法活动中，必须注意资源的节约和成本的压缩。芝加哥大学经济学和社会学教授、1992年诺贝尔经济学奖获得者加里·S·贝克尔在《人类行为的经济分析》中指出，“经济分析是一种统一的方法，适用于解释全部人类的行为。”比如，为符合保外就医条件的罪犯及时办理保外就医手续，对“年老体弱，生活不能自理”的罪犯及时予以暂予监外执行，既是人道主义的体现，也是降低监禁成本的要求。社会资源介入到对罪犯的教育、挽救、改造中，如将罪犯的义务教育、卫生防疫纳入当地教育规划和卫生防疫计划，属地有关部门开展对罪犯的职业技术培训等，可以起到资源共享、节约执法成本的目的。

3. 对监狱执法成本的考量，还涉及科学认识改造、科学认识罪犯的问题

要理性、冷静地看待监禁、教育、矫正的效果。凡是罪犯都需要教育、矫正，这在我国监狱是一种政治上的道义和担当。在执法实践中，既不得放弃、抛弃任何一名罪犯，不负责任地任其自生自灭，也要反对为了个别罪犯不惜一切成本，不计一切代价的极端做法。

三、监狱执法的功能

监狱执法的主要内容是依法对罪犯实施惩罚与矫正。监狱执法的功能主要体现在：社会民众朴素的公平正义诉求的满足功能、社会防卫功能、自由刑目的的实现功能、罪犯权益的保障功能。

（一）公平正义诉求的满足功能和社会防卫功能

对于犯罪的原因，西方启蒙思想家洛克和卢梭等人持“自由意志论”，认为“人的犯罪行为是违法者不受限制的自由意志决定的”，“自然人的一切行为都是自由意志的体现”，“犯罪也是一样，行为人对自已所犯的罪行要负责，法律惩罚就是基于人的自由意志的行为”，“禽兽根据本能决定取舍，而人是通过自由意志决定取舍”。^[17]而意大利法学家，犯罪实证学派的代表菲利则持“三因素说”，即犯罪是人类学、自然因素、社会因素相互作用的结果。此外，还有很多的学说和观点。不管对犯罪原因的分歧有多大，所有学派都认为罪犯要为自己的罪行负责，惩罚是必要的。刑罚的目的之一是对罪犯的惩罚，这既是正义的要求，也是人们现实情感的需要。如果不使犯罪人得到应有的惩罚，就无法体现社会的正义。“公众舆论强烈要求惩罚作恶者。现今，民众怀有的不安全感所引起的集体心理状态的一种典型表现便是强烈要求惩办犯罪。在这种情况下，社会的正义就在于，将社会所受到的损害与行为人道义上的罪过相比较，并依此对刑罚做出裁量。”^[18]其次，惩罚犯罪也是人们现实情感的需要。犯罪不仅仅在于对社会造成的严重的客观社会损害，实际上，对于被害人、被害人近亲属、社会大众来说，感情所受到的无形的伤害也是犯罪所造成的社会危害内容。虽然越是涉及情感的事物越需要理智地对待，但我们还无法做到完全理智地处理涉及情感的事物，尤其对严重伤害人们情感的犯罪现象。人们所具有的强烈情感决定了对待涉及情感的事物必须考虑情感因素。实际上，刑罚不可能没有惩罚，离开了惩罚，刑罚也就不成其为刑罚。^[19]“一切惩罚毫无疑问均来源于个人报复的情感。以牙还牙的惩罚法就是对此的证明。”^[20]依靠国家的刑罚权来实施的惩罚对被害人及其近亲属还具有安抚的功能，能减少和消除私自复仇。尽管“以牙还牙、以眼还眼”的同态复仇的观点和消灭生命、残害肢体的生命刑、肉刑已被人们所抛弃，但“善有善报，恶有恶报”一直是根植于人们内心的朴素的公平正义价值观，人民法院所判处的刑罚必须得到实际执行，这是天经地义的事情。美国学者鲁·冯·赫希指

出：“刑罚不只是预防犯罪的方法，而且还是一种对行为人罪行的反应。当运用预防说明刑罚的社会作用时，就需要用惩罚去解释为什么造成罪犯痛苦的功利主义是正义的。”^[21]除被判处死刑立即执行和缓刑、管制的罪犯外，其他罪犯都要在监狱以及类似监狱的机构中接受惩罚：自由被剥夺，权利被取消或限制，强制接受劳动和教育，以及人格名誉、资格受到不利影响，无法享受家庭和社会生活……这是罪犯必须付出的代价。监狱执法就是通过监狱的实物样态、监狱执行刑罚的过程向民众展示国家对罪犯的惩戒，以满足人们朴素的公平正义的诉求。

监狱不仅仅具有阶级性，是统治阶级对敌对力量的专政工具之一，同时也是重要的社会治理工具，表现在任何意识形态的国家都利用监狱作为“社会防卫”的重要工具。从最初关押流浪汉、精神病人的监狱雏形，到现代严格意义上的监狱，监狱一直在发挥社会防卫的功能。当罪犯不至死，又不能放在社区时，投入监狱，使之与社会隔离，无疑是一种有效的办法。尤其对一些反人类罪犯、极度残忍和暴力罪犯，对其长期关押，直至其丧失犯罪能力甚至终身监禁，从某种意义上讲也是必要的。正如刑罚学界普遍认同的，“矫正可以矫正的，不可以矫正的，使其不可以为害。”

（二）自由刑目的的实现功能

随着人类对犯罪问题认识的不断加深，刑罚观也在不断地发生变化并往往会推动刑罚制度和监狱制度的重大变革，尽管期间有所反复或进程缓急、速度快慢不同，但从生命刑、身体刑到自由刑的变革是刑罚流变的基本规律和轨迹。在19世纪前，官方施行刑罚的目的主要是报复犯罪，兼收惩治邪恶和震慑不轨之效。^[22]并且，执行死刑的方法极其残酷，刽子手们“把各类死刑作为观赏节目来执行，过程拖得越长越好”。^[23]17~18世纪，以理性、自由、法治和人道主义为核心内容的资产阶级法律思想对刑罚制度产生的影响最为重大。“19世纪初，肉体惩罚的大场面消失了，对肉体的酷刑也停止使用了，惩罚不再有戏剧性的痛苦表现。惩罚的节制时代开始了。”^[24]“迄止19世纪，曾经占领刑罚宝座的身体刑和死刑，逐渐被自由刑所替代。”^[25]刑罚的变革推动了治狱理念的变化和监狱的改良，进而推进监狱制度和囚犯政策的不断发展。比如人类学派主张不定期刑和矫正思想。“菲利的思想成为20世纪刑罚改革的核心旗帜，刑罚也从威慑刑发展到矫治刑。”^[26]自由刑不仅仅注重对罪犯的惩罚，更加注重对罪犯的教育、矫正、感化、训练、习惯养成，使之人身危险性得以降低，掌握一定的劳动技能和谋生本领，释放后能顺利融入社会。监狱执法的重要内容是劳动和教育，包括文化教育、思想道德教育、法制教育、心理健康教育、劳动技能培训等，在罪犯出监前，一般还组织开展前途、社会形势教育和创业培训、技术考级考证活动。监狱执法保障了罪犯与家庭、社会保持联系的权利，包括社会帮教活动、会见亲属和监护人、收发信件、包裹以及符合条件的离监探亲、特许离监等，从而有利于罪犯家庭关系的稳定，有利于罪犯释放后迅速融入家庭和社会生活。同时，监狱执法活动中所展示的公正、文明、人道的法律精神以及监狱人民警察的人格魅力也会对罪犯的心理和行为产生潜移默化的积极影响，进而形成对法律权威的尊重和积极的人生态度。

（三）罪犯权益的保障功能

我国宪法第三十三条规定：“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。中华人民共和国公民在法律面前一律平等。国家尊重和保障人权。任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”罪犯虽然因犯罪被判刑入狱，但仍然是公民，具有法律地位。但罪犯的法律地位较之普通公民有以下特点。