

JIANYU RENMIN JINGCHA
GUANLI SHIWU

监狱人民警察 管理实务

乔成杰 宋 行 主 编
张 伦 束昊俊 副主编



YZLI0890173623



化学工业出版社

监狱人民警察管理实务

乔成杰 宋 行 主 编

张 伦 束昊俊 副主编



YZLI0890173623



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书以人力资源管理和绩效管理的相关理论为依据,结合监狱人民警察管理特点和实践,对监狱人民警察的管理原则、管理体系、管理环境、人事与警务管理、警力资源开发、绩效管理和职业风险管理等方面的内容进行了系统的阐述,并初步探讨了监狱人民警察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

监狱人民警察管理实务/乔成杰,朱行主编. —北京:化学工业出版社,2013.1
ISBN 978-7-122-15956-4

I. ①监… II. ①乔…②朱… III. ①监狱-警察-管理-中国 IV. ①D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 288639 号

责任编辑:旷英姿
责任校对:陶燕华

文字编辑:颜克俭
装帧设计:王晓宇

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 13½ 字数 309 千字 2013 年 2 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

编写人员名单

主 编 乔成杰 宋 行

副 主 编 张 伦 束昊俊

编写人员 (按姓氏笔画为序)

丁建龙 乔成杰 刘 铁 李 恒

李 楠 杨云峰 束昊俊 宋 行

张 伦 林芬杰 密传银 魏 尧

前 言

监狱人民警察是我国监狱法定的管理主体。监狱惩罚与改造罪犯职能的实现必须依赖于监狱人民警察。在构建和谐社会、创新社会管理、践行“首要标准”的时代背景下，坚持以警为本、服务民警发展的理念，规范民警工作业绩考核和激励机制，研究管理环境，化解民警职业风险，加大警力资源开发力度，建设学习型警察团队是监狱人民警察管理的重点内容。监狱人民警察的职业素养既关乎改造罪犯的效率，也体现了国家公职人员和警察的形象。因此，要强化素质管理和绩效管理，提升民警执法能力和水平，激发其工作的积极性、创造性。

本书运用人力资源管理、公共部门绩效管理等相关理论，结合监狱人民警察管理实践，对监狱人民警察的管理原则、管理体系、管理环境、人事与警务管理、警力资源开发、绩效管理和职业风险管理等方面的内容进行了系统的阐述，并初步探讨了监狱人民警察管理创新的内容和路径。

本书由乔成杰、宋行主编，张伦、束昊俊副主编。参加初稿编写的人员有：李恒、刘铁、魏尧、丁建龙、张伦、密传银、杨云峰、李楠、林芬杰。全书由乔成杰、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、溧阳监狱的支持，要特别感谢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，可供参考的资料较少，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
2012 年 10 月

目 录

第一章 监狱人民警察管理概述	1
一、监狱人民警察管理的概念和理论基础.....	1
二、监狱人民警察管理机构与管理者.....	7
三、监狱人民警察管理规范	10
四、监狱人民警察管理创新	13
第二章 监狱人民警察管理的原则	18
一、党的领导	18
二、依法管理	21
三、以警为本	23
四、追求效率	26
第三章 监狱人民警察管理环境	29
一、监狱人民警察管理环境概述	29
二、监狱人民警察管理的外部环境	33
三、监狱人民警察管理的内部环境	39
第四章 监狱人民警察人事管理	48
一、监狱人民警察职位分析与警力配置	48
二、监狱人民警察录用和职务任免、升降管理	54
三、监狱人民警察考核和奖惩	61
四、监狱人民警察退休、辞职与辞退	67
五、监狱人民警察薪酬管理	74
六、监狱人民警察交流与回避	79
七、监狱人民警察申诉、控告的处理	83
第五章 监狱人民警察警务管理	88
一、监狱人民警察警衔管理	88
二、监狱人民警察警务用品管理	93
三、监狱人民警察礼仪管理	98
四、监狱人民警察警务督察.....	100
第六章 监狱警力资源开发	106
一、监狱警力资源开发概述.....	106
二、监狱人民警察素质和能力分析.....	108
三、监狱人民警察培训教育.....	111
四、监狱人民警察学习型组织建设.....	114
五、监狱人民警察人才建设.....	116

六、监狱人民警察文化建设·····	118
第七章 监狱人民警察绩效管理·····	122
一、监狱人民警察绩效管理概述·····	122
二、监狱人民警察绩效计划的制定和实施·····	128
三、监狱人民警察绩效评估·····	136
四、监狱人民警察绩效结果的反馈、运用和绩效改进·····	141
第八章 监狱人民警察职业风险管理·····	146
一、监狱人民警察职业风险的概念和成因分析·····	146
二、监狱人民警察职业风险管理的概念和内容·····	153
附录·····	161
一、中华人民共和国公务员法·····	161
二、行政机关公务员处分条例·····	173
三、公务员奖励规定（试行）·····	180
四、中华人民共和国警察法·····	183
五、中华人民共和国监狱法·····	189
六、监狱和劳教机关人民警察违法违纪行为处分规定·····	196
七、监狱劳教人民警察职业道德准则·····	199
八、监狱劳教人民警察职业行为规范·····	199
九、监狱劳教人民警察执法工作规范用语·····	202
十、关于监狱劳动教养机关人民警察参照公安机关实行分类管理制度和单独警察 职务序列有关问题的意见·····	205
十一、执法人员行为守则·····	206
参考文献·····	208

第一章 监狱人民警察管理概述

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。”监狱人民警察是监狱的管理主体，科学管理监狱人民警察是开展好监狱工作的前提。引入人力资源管理和公共部门人力资源管理等相关理论，系统阐述监狱人民警察管理的概念、管理机构和有关管理规范，并初步探讨监狱人民警察管理创新的理念和路径，对提高监狱人民警察管理效能具有极为重要的意义。

一、监狱人民警察管理的概念和理论基础

监狱人民警察属于我国人民警察序列，属国家公务人员。监狱人民警察管理具有独特的内涵和外延。

（一）监狱人民警察管理的内涵

要正确认识监狱人民警察管理的概念，必须首先理解管理和人力资源的相关内涵。

1. 管理的内涵。管理不仅贯穿于人类社会的整个发展过程，而且涉及人类社会生活的各个层次和各个方面。当人们开始集体活动时，就必须通过管理来协调集体中每个成员的活动。因此，管理是一切有组织活动不可缺少的组成部分，是人类最重要的活动之一。管理是管理主体通过计划、组织、领导、控制等行为来协调他人的活动，合理配置组织内的各种资源，实现组织既定目标的活动过程。关于管理的理论描述非常多，实践也极其丰富，但管理的本质特征主要体现在以下几个方面。

（1）管理最基本的形式是组织。组织是由两个或两个以上的人为实现共同的目标组合而成的有机整体，是一群人的集合。组织是管理最原始和最基本的手段。人类社会从开始群居狩猎时起，就开始出现组织协作，以完成凭单个人力量不能完成的各项活动。组织需要合作、协作或协调，这就产生了管理。因此，人类社会一切生产活动中的协作关系能够演变为自觉的管理活动，其前提条件就是以组织的形式把协作关系固定下来。

（2）管理的目的是有效地实现目标。管理是一种有目的的活动，这些活动都是为实现组织管理目标服务的。有了共同的行动目标，管理者和被管理者才能围绕着这个共同的目标统一行动，才能产生管理的需求。如果没有共同的目标，就不能形成统一的活动，管理就没有存在的必要。

（3）管理是有计划、有组织、有领导的活动过程。管理是一个管理者与被管理者一起共同实现管理目标的过程。这一过程中的活动都是有意识、有计划、有组织、有领导地进行的。在整个过程中，随着计划、组织、人员配置、指导、控制、协调和管理者、被管理者的主观能动性、创造性等作用的不断发挥，管理目标就一步步得以实现。

（4）管理的本质是协调关系。人与人、人与物（事）的关系是管理系统的两大基本关系，管理就是需要协调和控制这两大关系。人与人之间的关系既包括处在同一系统中的管

理者与被管理者、领导者与被领导者之间的纵向关系,也包括同一管理系统中的管理者或被管理者之间的横向关系。良好的人际关系,可以使系统优化,增强凝聚力,克服实现目标过程中的人际关系不协调和矛盾,使管理者和被管理者更好地开展协作、完成任务,进而实现组织目标。人与物的关系既包括人与组织的物力、财力资源之间的关系,也包括人与事之间的关系,合理配置这些资源,使之充分发挥效能,才能以较少的支出获取更大的效益。

2. 人力资源的内涵。一般认为,“人力资源”一词出现于20世纪初期。美国学者康芒斯被认为是最早使用“人力资源”这一概念的学者。1954年,著名管理学家彼得·德鲁克在其著作《管理的实践》中对人力资源作了明确界定。他认为人力资源具有其他物质资源所没有的素质,即“协调能力、融合能力、判断力和想象力”。现代管理学中对人力资源的界定一般有广义和狭义之分。从广义上说,具有正常劳动能力的人都属于人力资源。狭义的人力资源界定则有多种观点。

(1) 人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的具有智力劳动和体力劳动能力的人们的总和,它应包括数量和质量两个方面。

(2) 人力资源是指一个国家或地区处于劳动年龄、未到劳动年龄和超过劳动年龄但具有劳动能力的人口之和。

(3) 人力资源是指一切具有为社会创造物质文化财富、为社会提供劳务和服务能力的人。

(4) 人力资源是指能够推动整个经济和社会发展的劳动者的能力,即处在劳动年龄的已直接投入建设的人口的能力。

(5) 人力资源是指存在于人体之中的社会财富的创造力,即人类可用于产品生产或服务提供的体力、技能和知识。

(6) 人力资源,就是指人所具有的对价值创造起贡献作用并且能够被组织所利用的体力和脑力的总和。

这些界定从两个不同的视角来考察人力资源:一是从人力资源本质的角度,把人力资源界定为可用于生产产品或提供服务的一种劳动能力,主要表现为知识与技能的运用;二是从人力资源载体的角度,把人力资源界定为一定范围内所有具备劳动能力的人的总和,这部分人具有一定劳动能力,可以为组织提供直接的或潜在的服务,有利于组织实现既定目标,能够推动社会 and 经济发展。综合起来讲,人力资源是指能够通过劳动过程实现价值创造的人所具有的知识、智力、技能和体能的总和。相应地,公共部门人力资源则主要是指在政府组织、国有企事业单位中的各类工作人员的数量和质量(如技能、经验、能力等)的总和。

对人力资源既要进行内在要素——人的心理和行为的管理,也要进行外在要素的管理,即根据人力、物力及其变化,对人力进行恰当的培训、组织和协调,使二者经常保持最佳比例,充分发挥最佳效益。人力资源的开发与管理就是运用现代科学方法,对与一定物力相结合的人力进行合理的培训、组织与调配,使人力、物力经常保持最佳比例,同时对人的思想、心理和行为进行恰当的诱导、控制和协调,充分发挥人的主观能动性,使人尽其才、事得其人、人事相宜。人力资源管理的原理很多,如开发先导原理、系统动力原

理、反馈控制原理、弹性冗余原理、利益相容原理、竞争强化原理、领导原理、决策原理等等。

3. 监狱人民警察管理的内涵。监狱人民警察管理是一种在特定领域、针对特定人员进行的相关人力资源管理活动。它是指各级监狱人民警察管理者为实现相应的管理目标有计划地对监狱人民警察及其警务行为进行的组织、协调和控制的活动,是提升和配置警力资源实现监狱人民警察管理目标的活动。监狱人民警察是我国人民警察的一个警种,对人民警察的基本管理原则、方法等同样适用于监狱人民警察,但监狱人民警察的职业特殊性,也决定了其管理的特定性。

(1) 管理主体和管理对象特定。监狱人民警察管理的主体是监狱及其上级机关。监狱人民警察管理的对象是监狱人民警察。

(2) 管理目的特定。实施监狱人民警察管理的目的是合理配置监狱警力资源,实现管理的最佳效益。监狱人民警察是监狱工作首要的决定因素,管理监狱人民警察的根本目标就是确保正确执行刑罚,确保监狱安全稳定的改造秩序,确保罪犯改造质量。要达到这一目标就必须实现对监狱人民警察的规范管理、民主管理和科学管理。

(3) 管理内容特定。监狱人民警察管理主要包括人事管理如招录、退休、待遇等管理,素质管理如素质能力分析、培训管理等,警务管理,考核管理,警力配置管理和监狱人民警察职业风险管理等。

(二) 监狱人民警察管理的外延

研究监狱人民警察管理不能只看到对监狱人民警察单方面、特定环节的管理,而应把监狱人民警察的管理置于监狱管理、国家公共部门管理和社会管理的大环境中,从而深刻认识监狱人民警察管理的本质和规律。

1. 监狱人民警察管理是监狱管理的关键环节。监狱人民警察在监狱管理工作中始终处于主动、主导和支配的地位,监狱如何管理,管理的目标、计划、决策、方案及其执行等完全取决于监狱人民警察这一主导因素。因此,管理好监狱人民警察,实现监狱人民警察管理的科学化和规范化,充分调动民警的工作积极性和主动性,是搞好监狱管理工作首要因素和决定环节。没有科学而有效的监狱人民警察管理,就不可能实现科学、有效的监狱管理。

2. 监狱人民警察管理是公共部门人力资源管理的重要内容。军队、警察、法庭、监狱是国家政权的重要组成部分。监狱人民警察是国家的公务员,掌握公共权力,执行国家法律,按照国家刑事政策和法律要求监管改造罪犯。因此,监狱人民警察管理必须要运用公共部门人力资源管理的相关理论,并且要将监狱人民警察管理纳入国家公职人员管理范畴。

3. 监狱人民警察管理是社会管理的组成部分。监狱人民警察是代表国家执行刑罚的人员,是国家法律的守护者,其本身昭示和体现着社会公平和正义。监狱人民警察通过改造罪犯,将社会的消极因素、破坏因素转化为积极因素和建设因素,促进社会和谐发展。监狱人民警察作为一名社会公民,应该模范遵守法律规范和社会公德;作为一名执法者,更要忠于法律、依法行刑、合理用权。在和谐社会、法治社会的构建中,加强监狱人民警察的职务行为管理,树立监狱人民警察良好形象,有利于提高司法公信力,有利于社会的法治、文明和进步。

（三）监狱人民警察管理的意义

科学的监狱人民警察管理是监狱人民警察积极履职的保障，也是实现监狱工作整体协调发展的必然选择，对于监狱人民警察本身和监狱组织都具有重要的意义。

1. 有助于提高监狱人民警察的个体素质。科学的监狱人民警察管理充分运用了现代人力资源管理的理念和方法，结合监狱人民警察队伍的特点，通过教育培训、政治学习、岗位练兵、素质管理、绩效考核、激励、职业生涯规划 and 民警队伍文化建设等方式，进一步挖掘和激发民警潜能，增强民警业务水平和履职能力，提升民警个体的综合素质。

2. 有利于整合和配置警力资源，实现警力资源的合理利用，提高警力资源利用效率。科学的监狱人民警察管理是促进民警队伍专业化、正规化和现代化的重要手段，监狱管理者对于民警个体能力和特质要有准确的认识定位，从而将其安排在最能发挥其特长的岗位上，并且通过引导激励等手段，促进其不断提升自身能力，从而实现资源的优化配置，提高警力资源的利用效率。

3. 促进民警个人发展和价值实现，使个人意愿与组织愿景有机融合。科学的监狱人民警察管理很重要的一点在于管理者和被管理者沟通交流和良性互动，促进民警对组织目标愿景的认同，从而将民警个人发展、价值实现与监狱组织绩效提升有机融合，这既有利于激发民警个体创造力，也有利于增强团队协作精神，激发团队活力。

4. 有利于建立一支高素质警察队伍，促进监狱事业健康发展。人才是发展的第一资源，加强监狱人民警察管理，全面实施素质强警工程，将从严治警和从优待警充分结合，不断提升民警队伍凝聚力、战斗力，夯实监狱事业持续发展的人才基础。

（四）监狱人民警察管理的理论基础

监狱人民警察管理必须立足于对监狱人民警察心理和行为的研究，必须遵循人力资源管理的基本原则和规律。因此，监狱人民警察管理既要了解人性论、激励论等人力资源管理的基础理论，也要借鉴和吸收公共部门人力资源管理的理论和实践。

1. 人性论。行为科学认为，人的属性决定人的行为。人力资源开发与管理以人及其行为作为主要工作对象，而对人及其行为规律的掌握程度取决于对人的深层次属性的认识和把握深度。因此，关于人性的理论就自然成为人力资源开发与管理的基础理论。纵观人力资源管理的发展历史，可以发现，不同的管理模式和管理思想都依赖于管理者对人性的不同假设，即通常所说的“人性假设”、“人性观”或“人性论”。

（1）人性的涵义和具体内容。人性，就是人通过自己的活动所获得的全部属性的综合，是现实生活中人所具有的全部规定性，即人的共同本性。对人性的概念有很多说法，之所以采用这一定义，首先在于它能比较全面、完整地概括人性的内涵。其次，这一概念中引入了人的活动这一命题，强调人性的开放性和可变性。马克思曾经说过：“生命活动的性质包含着一个物种的全部特性。”人的生命活动是一种社会性的生命活动，它包括人认识世界和改造世界以适应自身需要的全部过程。最后，它强调了人性的现实性。对于人性的研究有层次之分，即一般的人性和现实的人性，只有落实到现实的层面，才能在人力资源管理中加以运用。人性的具体内容可概括为两大方面，即自然属性和心理属性。

人性的自然属性。这主要指人与生俱来的属性，即作为自然人的形态、体质、生物构造和由生存本能而滋生的一系列本能欲望，如食欲、性欲、进攻欲、获得欲等。科学事实

表明,人有许多和动物相似的本能。无论人是否自觉地意识到,本能总是不可避免地参与对人的支配。人的本能的欲念、冲动、追求,常常成为人的行为的内在驱动力。而人之所以为人,也正在于他不甘让本能主宰自己的命运,相反他可以控制、利用外部自然和内部自然(本能)对自己的制约,通过自己的活动去改变自己的生存条件。人通过劳动使自然界越来越人化的同时,也使自己和生物本能越来越带有一系列精神文化特征,带上社会的烙印。

人性的心理属性。心理属性是人的感觉、知觉、记忆、思维、情感、性格、能力等的总称。也就是说,人的全部心理现象都是人性的重要组成部分。认知、情感和意志人皆有之,是人类心理的共同特征,而在能力、气质、性格方面的特征和差异也就形成了每个人各自独有的心理活动特点,使人与人之间彼此区别开来。个性意识倾向是人们行为的心理动力因素,制约着人的行为方向,反映着人和人之间精神世界的差异。

(2) 人性的特点。人性的主要特点包括以下五个方面。

人性最突出的特征是创造性。这是人的活动不同于动物活动的本质体现。

人性具有社会性。人性的形成、发展和完善都离不开社会,社会是人活动的唯一场所。马克思曾强调:“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实上,它是一切社会关系的总和。”

人性具有整体性。人的生物属性和心理属性中所包含的种种特征都是完整的人性结构中不可缺少的组成部分。它们是一个有机整体,相互影响和渗透,紧密交织在一起。

人性具有矛盾性和可变性。人性丰富多彩,异常复杂,同时存在着积极和消极的两种因素,因而也存在着向善或向恶的两种可能性。同时,人性又是一个开放的结构,可以塑造和改善。人力资源管理则应该导人向善、防止向恶。

人性具有个体性。每个人都有其独特性,是一个独立的个体。同是生物属性,每个人却有不同于他人的生理结构、外貌特征;同是心理属性,每个人却有不同于他人的思维方式、情感特征、表达方式、精神世界等。

人力资源的开发与管理所面对的不是抽象的人类,而是形形色色的个体——人。因此,人力资源的开发和管理一定要在充分关注人性特点的基础上进行,通过各种激励手段激发人的创造性,立足于人的社会性和整体性,营造团结向上的团队合作氛围。人力资源管理手段要与时俱进、因人施策、知人善任,才能最大限度地激发人力资源管理的效能。

2. 激励论。在经济发展过程中,劳动分工与交易的出现带来了激励问题。激励理论是行为科学中用于处理需要、动机、目标和行为四者之间关系的核心理论。行为科学认为,人的动机来自需要,由需要确定人们的行为目标,激励则作用于人的内心活动,激发、驱动和强化人的行为。激励理论是业绩评价理论的重要依据,它说明了为什么业绩评价能够促进组织业绩的提高,以及什么样的业绩评价机制才能够促进业绩的提高。

早期的激励理论研究是对于“需要”的研究,回答了以什么为基础或根据什么才能激发调动起工作积极性的问题,包括马斯洛的需求层次理论、赫茨伯格的双因素理论和麦克利兰的成就需要理论等。如马斯洛需要层次论认为,人类的需要是有等级层次的,从最低级的需要逐级向最高级的需要发展;需要按其重要性依次排列为:生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要和自我实现需要;当某一级的需要获得满足以后,这种需要便中止了

它的激励作用。

又如过程学派认为,通过满足人的需要实现组织的目标有一个过程,即需要通过制订一定的目标影响人们的需要,从而激发人的行动。这个学派产生了一系列理论,包括弗洛姆的期望理论、洛克和休斯的目标设置理论、波特和劳勒的综合激励模式、亚当斯的公平理论、斯金纳的强化理论等等,其中最具代表性的是弗洛姆的期望理论。该理论认为,一个目标对人的激励程度受两个因素影响:一是目标效价,指人对实现该目标有多大价值的主观判断。如果实现该目标对人来说很有价值,人的积极性就高;反之积极性则低。二是期望值,指人对实现该目标可能性大小的主观估计,只有人认为实现该目标的可能性很大,才会去努力争取实现,从而在较高程度上发挥目标的激励作用;如果人认为实现该目标的可能性很小,甚至完全没有可能,目标的激励作用则小甚至完全没有。

美国管理学家洛克和休斯等人提出的“目标设置理论”认为,激励效度取决于关于目标的三个因素。一是目标难度。目标应该具有较高难度,那种轻而易举就能实现的目标缺乏挑战性,不能调动起人的奋发精神,因而激励作用不大。当然,高不可攀的目标也会使人望而生畏,从而失去激励作用。因此,应把目标控制在既有较大难度又不超出人的承受能力这一水平上。二是目标的明确性。目标应明确、具体,诸如“尽量干好”、“努力工作”等笼统空泛、抽象性的目标对人的激励作用不大。而能够观察和测量的具体目标,可以使人明确奋斗方向并明了自己的差距,才能有较好的激励作用。三是目标的可接受性。只有当员工接受了组织目标并与个人目标协调起来时,目标才能发挥应有的激励功能。为此,应该让员工参与组织目标的制定,这比由管理者将目标强加于职工更能提高目标的可接受性,可以使职工把实现目标看成自己的事情从而提高目标的激励作用。如在当今最为流行的绩效管理体系中,对于绩效目标的制定就充分体现了该理论的实践运用。

目前,这些关于需要和目标的研究成果,被广泛运用于业绩评价体系设计之中,特别是激励过程理论中提出的若干要求,已成为开发和管理人力资源的指导原则。

3. 公共部门人力资源管理理论。经济学家希克斯(Hicks)这样定义公共部门:公共部门是指这样一种提供服务和产品的部门,其所提供服务和产品的范围与种类不是由消费者的直接愿望决定的,而是由政府机构决定的,在民主社会,是由公民的代表来决定的。这一定义揭示了公共部门的一个关键点,即公共部门是公共政治决策的产物,而非市场运作的结果。我国一般将公共部门狭义地界定为拥有公共权力、依法管理社会公共事务,以谋取社会公共利益为目的的组织体系,主要包括国家立法机关、行政机关、司法机关等。目前,普遍认同的公共部门人力资源开发与管理的基本原理主要有以下几个。

(1) 系统优化原理。系统优化原理是指人力资源管理系统经过组织、协调、运行、控制而使整体功能获得最大限度发挥的理论。其基本要点有:系统的整体功能不能等于部分功能的代数和,而必须大于部分功能的代数和,即只能出现 $1+1>2$ 的情况;系统的整体功能必须在大于部分功能之和的各值中取最优,系统内各要素必须和谐、和睦和合作,整体奋发向上,使能力达到最强;系统内部的消耗必须达到最小。

(2) 以人为本原理。以人为本原理即人本原理,是指人是管理的出发点和归宿,一切管理活动必须以调动人的积极性和创造性为根本,人本管理以科学管理为基础,要求尊重人、关心人、爱护人,要求组织必须在观念层面、制度层面、政策层面、组织文化、工作

环境各项建设中真正落实以人为本。

(3) 能级对应原理。能级对应原理是指在人力资源管理中,要根据人的能力安排工作,使能力和职位、岗位良好匹配,人尽其才、物尽其用。能级原理要求建立一定的秩序、一定的规范和一定的标准。它揭示了人力资源能级结构必须是一个稳定的结构,处于操作层的人数最多,随着层次上升,管理人员逐步减少,最高层必须有顶点,即要有权威个人或小组,具有决策权、财权、人事权和权威性,能负责指挥全系统的高效运行。

(4) 互补增值原理。由于人力资源系统每个个体的多样性和差异性,因而存在着人力资源整体中的能力、性格、见解等多方面的互补性。发挥每个个体的优势,扬长避短,人力资源系统的功能方为最优,这就是互补增值原理。其基本内容是:知识互补、气质互补、能力互补、性别互补、年龄互补、技能互补。管理者在选人、用人、协调人、管理人的过程中应注意理想、事业、气质、品德和修养等方面的和谐,形成最佳组合阵容,同时应遵循动态平衡的原则,允许人才流动,实现人才的相互选择和重新组合,达到互补之目的。

二、监狱人民警察管理机构与管理者

我国监狱人民警察管理的机构和管理者具有法定性和统一性的特征。

(一) 监狱人民警察管理机构

监狱人民警察管理机构是监狱人民警察管理的外部形态,是监狱人民警察管理者行使职能的组织基础。

1. 监狱人民警察管理机构的概念。监狱人民警察管理机构是为实现监狱警力资源管理而建立的自上而下层级呼应的有机组织体系。在监狱人民警察管理机构中,每一个成员都负有相应的责任和职权。监狱人民警察管理机构设置的基本任务就是协调监狱组织中监狱人民警察之间的关系,保障监狱在充分发挥监狱人民警察才能的基础上,实现刑罚执行的目标。

2. 监狱人民警察管理组织结构。监狱人民警察同其他警种一样是全国统一的整体性组织,是具有武装性质的纪律部队。监狱人民警察的管理在与其他国家公务人员一样依托常态行政组织的同时,源于其独特的行业特征以及业务要求,也有专门的行政业务管理机构。当然,由于地域实际情况的不同,各省市也存在着一定的差异。目前,监狱人民警察的管理机构,大体如图 1-1 所示^①。

(二) 各级监狱人民警察管理机构及其职责

基于层级的不同,各级监狱人民警察管理机构的职权不同,对应的职责也不同。

^① 省市区在监狱设置上,有的单列为省级政府直管独立局,有的则列为省市区司法厅的内设局,有的虽然设为独立局,但实际上日常业务的管理全部由司法厅管辖,还有的省没有设立监狱管理局,只在司法厅内设置了监狱管理处等内设处室管理基层监狱。在司法厅和省级监狱管理局的隶属关系上,多数省市区在省级行政组织设置上确定监狱管理局为省政府二级独立局,直属于省政府,但在组织人事上却将监狱管理局列入司法厅序列,因而司法厅拥有了对监狱管理局的人事管理权。基层监狱警察管理行为主要通过政工部门即政治处来体现,其中政治处及其下属组织人事科承担了日常管理、考核任务。另外,由于基层监区具有“一岗双责”的作用,也具备了一定的管理职能。图中实线表示有行政隶属关系,虚线表示仅有业务指导关系。

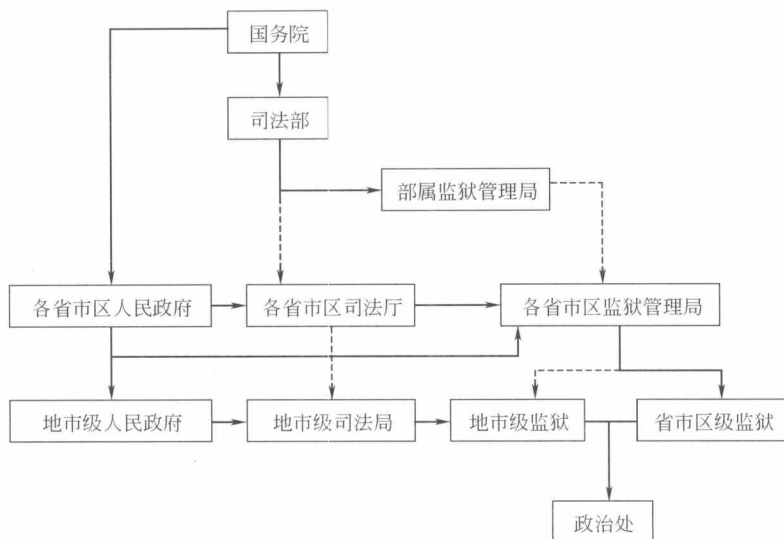


图 1-1 监狱人民警察管理组织结构图

1. 中央监狱人民警察管理机构及其职责。根据我国监狱法和国务院有关规定，中华人民共和国司法部是我国监狱人民警察的最高管理机构，司法部是国务院的组成部门，负责管理全国监狱机关，我国监狱的设置、撤销、迁移等，均由司法部批准。

根据国务院办公厅《关于印发司法部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2008〕64号文）的规定，司法部政治部是指导司法行政系统干部队伍（包括监狱人民警察队伍）建设的职能部门，具体负责监狱人民警察管理工作，指导司法行政系统队伍建设和思想作风、工作作风建设；负责机关和直属单位机构编制、劳动工资及相关人事工作；承担司法行政系统警务管理和警务督察工作；对协管干部进行考核并提出任免和交流意见；负责机关和司法行政系统干部教育培训工作；指导司法部直属院校工作。司法部政治部内设机构有办公室、机关人事处、直属单位人事处、地方人事处、警务处、组织宣传处和干部教育处。

另外，司法部监狱管理局是在司法部的领导下负责管理监狱工作的职能机构，其管理职责主要是：根据我国监狱法等有关法律法规和司法部的规定，指导全国监狱执行刑罚工作；监督检查监狱法及其有关法律法规和政策的执行情况；指导全国监狱对罪犯的教育和改造工作；规划全国监狱的布局；掌握重要罪犯和省际的调犯工作；组织司法领域人权问题的研究；指导全国监狱的生产、基建、装备、财务和工人管理工作并监督国有资产的保值增值；管理中央直属监狱。

2. 地方监狱人民警察管理机构及其职责。地方监狱人民警察管理机构主要是：各省（自治区、直辖市）司法厅（局）、监狱管理局、设有监狱的副省级市和地级市司法局。目前，各省（自治区、直辖市）司法厅（局）对监狱人民警察的具体管理职能并不完全相同。但一般而言，省级司法厅（局）都负责本省（自治区、直辖市）司法行政系统队伍建设，负责省级监狱管理局机关和省直属监狱单位正处级干部的管理，管理本省（自治区、直辖市）司法行政系统的警务和警衔评授等工作，协助地市级党委考察管理司法局主要领导

干部。各省（自治区、直辖市）司法厅（局）行使这一职能的主要部门是政治部。

省级监狱管理局是本省（自治区、直辖市）监狱工作的行政管理机构，受省（自治区、直辖市）司法厅（局）的领导，在业务上又受司法部监狱管理局指导，其管理职责主要是：根据监狱法等有关法律法规和司法部监狱管理局的有关规定，结合本辖区的实际情况，指导所在辖区的监狱执行刑罚的工作；监督检查监狱法及其有关法律法规和政策在本辖区的执行情况；掌握重要罪犯和本辖区的调犯工作；指导本辖区监狱对罪犯的教育和改造工作；指导本辖区监狱的生产、基建、装备、财务和工人管理工作并监督本辖区监狱国有资产的保值增值。

3. 基层监狱人民警察管理机构及其职责。在我国，基层监狱人民警察管理机构主要是监狱。目前监狱管理层次主要有两种：一种是监狱——监区；一种是监狱——监区——分监区。监狱一般设立政治处。政治处下设组织、人事、宣传教育、警务和监察等科室，作为监狱人民警察管理职能部门，承担对监狱人民警察的具体管理任务。基层监狱人民警察管理机构的具体管理内容主要有以下七个方面。

（1）进出口管理。根据警力需求情况编制招录计划，办理警察退休、辞退、离职、调动等手续等。

（2）警衔管理。依据警察工作年限、职称、奖惩以及所担任的职务情况建议对警察的警衔等级的授予和调整。

（3）晋升管理。及时提出民警行政职务（领导职务和非领导职务）、技术职务、党内职务的晋升建议。

（4）待遇管理。落实上级关于民警工资、福利、保险等待遇。

（5）警力调配。根据工作需要，调整和调配警力资源。

（6）警力资源开发。通过培训、继续学习、宣传等形式提高民警的政治、文化、道德和业务素质。

（7）民警考核。依照公务员法、上级有关规定和监狱要求，对民警履职情况进行考核，兑现奖惩，实施激励。

（三）监狱人民警察管理者的素质要求

建立一支“政治过硬、素质优良、作风纯正、执法公正”的监狱人民警察队伍，尤为需要高素质的监狱人民警察管理者。广义上讲，监狱人民警察管理者包括所有对监狱人民警察负有管理职能的人员，比如对本监区、部门民警负有管理职能的监区领导、部门（科室）领导。狭义上的监狱人民警察管理者，单指从事警务管理和人事管理的相关人员，如监狱政治处副主任、组织人事科科长，分管政工的副政委、政委，省级监狱管理机关的政治部主任、组织处处长、警务人事处处长、主管局长等。

监狱人民警察管理者是各级领导，应该具备相应的领导素质，同时，合格的监狱人民警察管理者还必须特别具备以下素质、能力和知识结构。

1. 政治素质。监狱人民警察作为一个警种，是一支着装带枪的队伍。从更高的政治意义上来讲，是维护无产阶级国家政权、确保红旗永不变色的重要武装力量。目前国际人权斗争激烈，西方国家加大了对我国监狱领域的渗透和演变，同时国内刑事犯罪呈高发态势，各种矛盾凸显。因此，监狱人民警察管理者必须要提高政治鉴别力，坚定政治立场，

认真做好监狱人民警察队伍党建工作，强化政治建警，服务发展大局。

2. 法律素养。监狱是承担刑罚执行、彰显法律威严的重要场所。如果监狱人民警察管理者不学法、不懂法将是十分荒谬的。监狱人民警察管理必须依法进行，这就要求监狱人民警察管理者应该具备基本的法律素质，从而实现依法管警。

3. 人文素质。监狱人民警察管理者必须尊重民警，在严格管理的同时要关爱民警，关心民警发展，切实解决民警工作、学习、生活中的实际困难，通过各种途径激发民警的工作积极性、主动性和创造性。这就要求各级监狱人民警察管理者要树立管理就是服务的理念，真正了解民警需求，关注民警的喜怒哀乐，使从严治警和从优待警有机结合。

4. 现代人力资源管理技能。监狱人民警察管理与社会企业的人力资源管理有着共同的目标，就是最大限度地发挥人力效能，实现工作绩效的最大化。为此，监狱人民警察管理者要懂得现代人力资源管理的理念和方法，善于运用素质管理、绩效考核、激励、职业风险管理、团队建设、文化建设等手段，进一步挖掘和激发民警潜能，引导他们立足工作岗位争先创优，把个人价值实现与组织目标实现有机融合起来。

三、监狱人民警察管理规范

对监狱人民警察必须依法管理。依法治国方略的确立和有中国特色社会主义法律体系的基本建成，为依法管理监狱人民警察创造了良好的制度环境，提供了法律依据。我国宪法、人民警察法、监狱法、公务员法等有关法律法规，不仅是监狱人民警察执行刑罚的行动指南，也是管理监狱人民警察的基本法律规范。

（一）监狱人民警察管理的法律规范

法律是由国家立法机关制定、依靠国家强制力保障实施、具有普遍约束力的行为规范的总称。我国目前已形成以公务员法、人民警察法、监狱法为主，相关行政法规和部门规章为补充的监狱人民警察法律规范体系。法律渊源有宪法、刑法、刑事诉讼法、监狱法、公务员法、人民警察法、人民警察警衔条例、人民警察使用警械和武器条例以及司法部关于监狱人民警察管理的规章等。另外，我国政府已经签署并批准的关于人权、囚犯待遇和监狱刑罚执行的国际公约和文件也具有法律效力。监狱人民警察管理的法律规范主要有以下三类。

1. 对监狱人民警察的授权性法律规范。授权性法律规范是指示人们可以作为、不作为或要求别人作为、不作为的规范。在监狱人民警察管理法律规范中，有关监狱人民警察职权的内容大多属于授权性法律。如我国监狱法和有关司法部规章规定的监狱人民警察的主要职权有：收监权；检查罪犯身体权；违禁物品没收权；处理罪犯申诉、控告、检举权；罪犯监外执行批准权；减刑、假释建议权；释放权；对罪犯实行分别关押权；追捕权；警戒隔离带设置权；戒具使用权；武器使用权；罪犯来往信件检查权；罪犯接受财物批准、检查权；对罪犯的考核权和行政奖励权；对狱内又犯罪案件的侦查权；对罪犯的教育权；强制罪犯劳动权；罪犯劳动时间调整权等。

另外，关于监狱人民警察依法履行职责受法律保护的法律也属于授权性法律规范。我国人民警察法第五条明确规定：“人民警察依法执行职务，受法律保护。”我国监狱法第五