

社会治理与监狱 基层基础设施建设

——『浙江监狱文化研究』成果——

基层稳则全局安

基层实则全局稳



主 编 ◎ 戴荣法 朱永忠



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

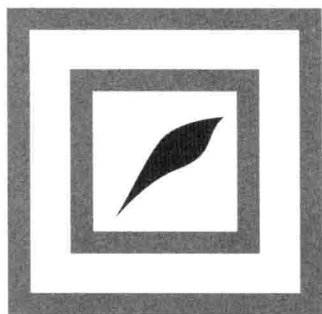
浙江大学出版社

社会治理与监狱 基层基础建设

——『浙江监狱文化研究』成果——

基层稳则全局安

基层实则全局稳



主 编◎戴荣法 朱永忠

执行主编◎朱 泳 李建淼



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会治理与监狱基层基础建设 / 戴荣法, 朱永忠主编.
— 杭州: 浙江大学出版社, 2014.6
ISBN 978-7-308-13138-4

I. ①社… II. ①戴… ②朱… III. ①监狱—工作
—中国 IV. ①D926.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第106466号

社会治理与监狱基层基础建设

戴荣法 朱永忠 主编

责任编辑 张琛

责任校对 张远方

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路148号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州金旭广告有限公司

印刷 杭州余杭人民印刷有限公司

开本 710mm × 1000mm 1/16

印张 17.5

字数 324千

版印次 2014年6月第1版 2014年6月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-308-13138-4

定价 49.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

"浙江监狱文化研究"指导委员会

主 任：胡方锐

副主任：戚建烈

成 员：何 剑 蔡俊豪 王光华 蔡祥华 郑维新 吕伟雄 周晓虹

"浙江监狱文化研究"编辑委员会

主 任：王光华

副主任：马卫国 苏一峰 应忆航 朱慧勤

序 Foreword

党的十八大报告中提出,要扎实推进社会主义文化强国建设。文化是民族的血脉,是人民的精神家园。全面建成小康社会,实现中华民族的伟大复兴,必须推动社会主义文化大发展大繁荣,兴起社会主义文化建设新高潮,提高国家文化软实力,发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。

作为国家的刑罚执行机关,监狱的使命与国家的发展息息相关。在这千载难逢的机遇下,浙江监狱文化建设研究站在一个新的历史起点上,为了始终保持浙江监狱文化建设的生命力,更好地发挥文化软实力的重要作用,浙江省监狱管理局又启动了第二批“浙江监狱文化研究”成果的出版工作。

监狱文化研究成果是文化软实力的重要内容,但监狱文化研究不是软任务。要根据其自身的知识结构和特长,组建课题攻关小组或合作团队,充分发挥其主动性、创造性和积极性,实现开拓视野、增长见识、更新理念、增强能力之目的。要多创造研究平台,让更多的青年民警在“实战”中成长、成熟和成才。要多搭些舞台,让监狱研究人才展示成果、展现价值,增强对科研工作的认同感、荣誉感和使命感。参与过研究的监狱人民警察善于思考,潜心钻研,已经在罪犯越狱防范研究、



狱政管理实务研究、教育改造促稳机制研究、监狱团体心理辅导研究、菊文化与罪犯改造研究、罪犯劳动问题研究、未成年犯循证矫正研究等方面取得了成果。这些阶段性成果的陆续出版,为确保监狱安全稳定、推进公正文明执法、提高罪犯改造质量提供了新的支撑力和推动力。

按照建设智能化现代文明监狱的要求,全面实施依法治监,我们应当以更深刻的认识、更开阔的思路、更得力的措施,大力推进浙江监狱文化研究工程,努力解答监狱工作中遇到的各种新问题,努力回答监狱人民警察普遍关心的热点问题,努力形成一批有较高学术价值和应用价值的研究成果。继续推进浙江监狱文化研究工程,是一件功在当代,利在千秋的事业。我们热切地期待着有更多的优秀成果问世,以展示浙江监狱文化的实力,增强浙江监狱文化的竞争力,扩大浙江监狱文化的影响力,从而促使监狱文化研究更好地服务于监狱中心工作。

胡方锐
2014年3月

前言

Preface

基层基础建设是推动监狱事业长远发展的基石。基层稳则全局安,基层实则全局稳。加强监狱基层基础建设,是监狱机关加强和创新社会治理的重要举措,是监狱更好地履行职责的必然要求,是实现监狱工作全面发展、长远发展的客观需要。

作为基层单位的浙江省第二监狱,十分重视实务工作与理论研究的有机结合,联合浙江省监狱工作研究所组织课题组集体攻关完成了《社会治理与监狱基层基础建设》。该课题以科学发展观为指导,从社会治理创新的视角出发,全面审视过去的监狱工作,特别总结了浙江省近年来监狱体制改革、监狱布局调整、智能化现代文明监狱建设和加强监管改造、保持安全稳定等工作取得的成绩和经验及存在的问题,在综合分析监狱工作面临的新形势与新任务的基础上,着眼于基层基础建设做了有益的实践探索,提出了一系列的理论设想,并就进一步加强和改进监狱工作、推进监狱安全科学发展进行了认真的思考。

加强监狱基层基础建设,是系统性的工程,需要创造性的思维、科

学化的手段和强有力的保障。课题组探求监狱科学发展的内在理路,试图找准监狱工作与社会治理的关联点和结合点,确立科学的推进思路 and 有效的实践方法,较为全面地提出系统的建设目标和实现措施。本书在诸多研究方法或者结论上或许还有不科学或者不成熟之处,望请各位专家、学者批评指正!

编 者

2014 年 3 月 10 日

目 录

Contents

第一章 社会治理与监狱基层基础建设 /1

第一节 社会治理的背景与内容 /1

第二节 社会治理创新与监狱管理创新 /5

第三节 监狱基层基础建设与监狱管理创新 /10

第二章 监狱基层基础建设的原则与内容 /20

第一节 监狱基层基础建设内涵及意义 /20

第二节 监狱基层基础建设的目标与原则 /24

第三节 监狱基层基础建设的内容体系 /28

第三章 监狱管理制度研究 /32

第一节 监狱组织管理制度 /32

第二节 罪犯管理制度 /36

第三节 监狱管理制度创新 /43

第四章 监狱民警管理机制研究 /50

第一节 监狱民警管理机制的基本特征 /50

第二节 监狱民警分类管理 /55

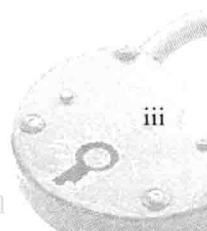
第三节 监狱警力科学配置 /62

第四节 监狱民警绩效考评与激励措施 /67



第五章 监管安全基础研究	/75
第一节 监管安全稳定机制概述	/75
第二节 监管改造现场防控模式	/83
第三节 狱情研判与处置机制	/91
第四节 教育促稳机制	/102
第五节 监管安全隐患排查与整治机制	/111
第六章 智能化现代文明监狱建设研究	/120
第一节 智能化现代文明监狱概述	/120
第二节 监狱信息化建设现状分析	/125
第三节 智能化现代文明监狱建设体系架构和实现途径	/130
第七章 监狱内部组织设置	/137
第一节 监狱组织概述	/137
第二节 监狱内部职能机构设置	/142
第三节 监区机构设置	/147
第八章 监区管理体制与运行机制	/151
第一节 监区组织架构优化	/151
第二节 监区运行机制优化	/156
第三节 监区团队协作能力建设	/161
第九章 监区民警执行力建设实践	/168
第一节 监区执行力概述	/168
第二节 监区民警应具备的业务能力	/173
第三节 监区民警执行力问题分析	/176
第四节 提升监区民警执行力的现实途径	/183
第十章 监区规范化建设实践	/187
第一节 监区规范化建设概述	/187
第二节 监区民警执法规范化	/191
第三节 监区教育改造规范化	/193
第四节 监区生活卫生管理规范化	/198

第五节	监区劳动安全管理规范化	/206
第六节	规范化功能型监区建筑设施建设	/209
第十一章	国际视野下监狱基层基础建设工作展望	/220
第一节	国外监狱管理体制机制概述	/220
第二节	国外监狱基层基础工作	/223
第三节	国际视野下监狱基层基础建设工作展望	/232
参考文献		/237
附 录		/240
附录 1	浙江省某监狱监区民警执法行为标准	/240
附录 2	浙江省某监狱监区执法工作流程	/250
附录 3	浙江省某监狱监区民警一日工作规范 (含民警一日现场执勤规范)	/261
索 引		/269
后 记		/271



第一章 社会治理与监狱基层基础建设

监狱管理创新是社会治理创新的重要组成部分,监狱基层基础建设则是实现监狱管理创新的平台。监狱管理创新需要基础平台与实践载体来落实,以监狱基层基础建设来实现管理创新,应当把新的建设要素,包括新的思想理念、新的管理方法、新的技术手段、新的工作模式等,引入监狱基层基础建设体系,更有效地实现监狱工作的目标。

第一节 社会治理的背景与内容

党的十八大把“社会建设”纳入“五位一体”的总体格局,提出社会管理创新,十八届三中全会提出对“社会治理”的新要求,从“社会管理”到“社会治理”,不仅是党在理论和实践上的重大创新,而且反映了党和政府从“管理国家”到“治理国家”思维上的新跨越。

一、加强和创新社会治理的背景

新中国成立以来,中国共产党作为执政党在摸索研究、创新社会治理的方法。2004年,党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”的任务。2007年,十七大提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局概念。2011年,“加强和创新社会管理”成为国家发展战略的重要组成部分,并且明确了八大重点任务。2012年,十八大在上述社会管理格局的基本框架中加入“法治保障”,确定了具有中国特色的社会管理体制框架。2013年,十八届三中全会通过《中共中央关于全面加强改革若干问题的决定》,系统性地提出“提高社会治理水平”、“创新社会治理体制”、“推进国家治理体系和治理能力现代化”、“改进社会治理方法”、“加快形成科学有效的社会治理体制”。

当前我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会治理



领域存在的问题不少：一是社会结构发生变化，阶层群体冲突增加；二是社会状态更加活跃，开放性、流动性问题增多；三是社会诉求不断提升，维权意识更加强烈；四是转型社会价值真空，社会失范引发风险。从总体上看，我国社会治理领域存在的问题，是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。没有社会的稳定，就不可能有经济政治的繁荣发展。面对这些新的社会治理问题和管理要求，我们用惯了的、会用的、曾经很管用的、数十年来延续下来的一些社会管理模式与管理方法越来越力不从心了。如何在新的发展背景下，有效地协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定，社会治理创新就成为必由之路与不二法门。

二、社会治理的基本内涵

在关于治理的各种定义中，联合国全球治理委员会的定义具有代表性：治理是各种公共的或私人的机构和个人管理其事务的诸多方式的总和。社会治理是指在各级党委和政府的统一领导下，组织和依靠各部门、各单位和人民群众的力量，运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，通过加强打击、防范、教育、管理、建设、改造等方面的工作，解决社会问题，实现从根本上预防和打击违法犯罪，保障社会和谐稳定，维护社会公平正义的综合系统工程。

与社会管理相比，社会治理具有以下特点：

第一，社会管理侧重于政府对社会进行管理，政府是社会管理合法权力的主要来源；而社会治理则强调合法权力来源的多样性，社会组织、企事业单位、社区组织等也同样是合法权力的来源。社会治理的主体是多元的，任何一个单一主体都不能垄断规范和实践的过程。

第二，社会管理很容易表现为政府凌驾于社会之上，习惯于包揽一切社会事务，习惯于对社会进行命令和控制，习惯于扮演“全能型选手”；而社会治理更多的是在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系，它把有效的管理看作是各主体之间的合作过程，它表明在现代社会，原先由国家和政府承担的责任正在越来越多地由各种社会组织、私人部门和公民自愿团体来承担。

第三，社会管理更多地表现为从自身主观意愿出发管控社会，想当然地自上而下为民做主；而社会治理是当代民主的一种新的实现形式，它更多地强调发挥多主体的作用，更多地鼓励参与者自主表达、协商对话，并达成共识，从而形成符合整体利益的公共政策。

第四，社会管理的实践主要依靠政府的权力，依靠发号施令；而社会治理则在运用权力之外，形成了市场的、法律的、文化的、习俗的等多种管理方法和技术。

三、加强和创新社会治理的主要内容与实现途径

(一)加强和创新社会治理的主要内容

1. 转变理念,适应社会治理面临的新形势和新要求

社会治理,说到底是对人的管理和服务,必须把以人为本、执政为民的理念贯彻始终。要求治理者在思想观念、管理方式、工作作风等方面,必须充分尊重群众、贴近群众、依靠群众、保护群众,努力实现好、维护好、发展好广大人民群众的根本利益,树立多方参与、民主管理的理念。在社会治理中,一方面要不断提高政府的社会治理能力和成效;另一方面要不断增强社会自我管理能力。从传统的简单管理转向符合时代发展要求的协同服务,树立多方参与、共同治理的理念,发挥好各种社会力量的协调、自治、自律、他律、互律作用,充分调动人民群众参与社会治理的积极性、主动性、创造性,形成推进社会和谐发展的强大合力。树立统筹兼顾、全面发展的理念。我们面临着许多的社会矛盾和问题,往往是历史遗留下来的老问题与发展中出现的新矛盾、新问题交织在一起,因此我们必须统筹兼顾,正确反映和协调各个方面、各个层次、各个阶段的利益诉求,促进社会动态平衡;同时,运用民主的方式、群众路线的方式,尽可能通过平等沟通、协调、引导等方法进行管理。

2. 夯实基础,加强和创新社会治理体系建设

第一,正确处理政府与社会组织以及各相关主体之间的关系,明确各方主体在社会治理中的定位。强调党和政府在社会建设中的中心位置,建立健全以党组织为核心的社会基层组织建设,充分发挥党的基层组织在社会建设中的战斗堡垒作用。同时要健全和完善社会自治、自律和自我发展的新机制,充分发挥各种社会组织和公民个人在社会治理上的主体性及其对政府社会治理的监督制约作用。第二,建构和实施以权利为导向的社会政策体系,尊重和保障社会组织 and 个人的权利和自由,加强社会服务体制建设,提升社会治理和服务水平,消除社会排斥,推动社会融合。第三,加强民生制度建设,确立以政府为主导、社会各方共同参与的民生社会治理发展新机制。保障和改善民生问题不仅是政府履行社会治理职能的必然要求,而且是政府行政必须优先实现的基本职能,也是需要社会和个人共同努力才能解决的问题。政府既要承担起直接提供各类服务的职责,又要善于借助其所掌握的权力、权威和信息、资源,调动社会各界的积极性,使其参与解决民生问题。第四,增强全社会参与社会治理的活力,进一步完善社会治理的运行机制。要建立不同社会主体之间平等、民主的社会合作机制,倡导

参与型行政理念,形成兼顾各方各类利益、维护全体人民的发展利益与环境生态利益相结合的可持续发展管理机制,努力实现生态系统的良性循环。

3. 突出重心,抓好创新社会治理的重点工作

第一,要着力加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制。要建立健全诉求表达机制,发挥人大、政协、人民团体、行业协会以及大众传媒等社会利益表达功能,完善公共决策社会公示制度、公众听证制度、专家咨询论证制度,完善信访工作机制。建立健全矛盾纠纷预警机制,加强社会矛盾源头治理,健全社会稳定风险评估机制,最大限度地把矛盾纠纷解决在基层,化解在萌芽状态。第二,要着力加强和完善民生工程建设。要推进城乡社会保障体系,大力发展教育、卫生、文化、体育事业,提高城乡公共服务水平。第三,要着力加强和完善特殊人群、流动人口的管理和服务。建立健全对服刑人员、刑满释放人员、社会闲散人员等特殊人群的常态化帮教管控机制,推动教育改造与安置帮教工作双延伸。健全刑事、矫正人员综合信息平台,推进刑事执行与社区矫正一体化进程。第四,要着力加强和完善公共安全体系。完善应急管理体制,坚持预防和应急运作、常态和非常态结合的原则,加强社会风险评估机制和应急管理体系建设,提高危机管理和风险管理能力,并形成维护社会长期稳定和有效处理社会公共危机事件的社会稳定机制。第五,要着力加强和完善经济、社会组织和虚拟社会治理。建立完善网络和舆论引导机制,建立网上舆情检测预警、网上舆情导控、网络群体性事件应急处置机制。第六,要着力加强和完善思想道德建设。坚持社会主义核心价值观体系,发扬中华民族传统美德。弘扬法治精神,深入开展法律宣传教育,增强全体公民知法、守法、用法的自觉性,引导公民理性合法表达诉求,依法维护权益。培育诚信精神,建立和完善社会诚信体系和行为规范,通过自律、他律、互律,使公民、法人和其他组织的行为符合社会共同行为准则。

4. 加强领导,提高和创新社会治理的水平和实效

健全组织,建立和完善“党委领导、政府负责、社会协调、公众参与”的工作机制。积极探索社会治理的新路子,从思想上主动适应,从措施上积极应对,从方式上不断创新,动员公众广泛参与,形成齐抓共管的局面。推进社会组织管理服务创新,致力于对社会组织的研究,承认社会组织在国家发展与建设中尤其是社会治理创新中的重要地位和积极作用,并按照社会组织发展规律施以有效监管,健全和完善相关法律法规规范,加强督促检查。健全各级领导干部和基层组织的工作责任制、督促检查制、考核奖惩机制。同时要加强宣传,营造全社会共同关心、共同参与创新社会治理的良好局面。

（二）社会治理创新的实现路径

推进社会治理创新，一是搞好制度建设，完善社会治理的一系列政策和法律规范，建立与构建和谐社会相适应的社会治理新格局。二是完善参与型及自治型治理结构，重视对优秀的管理者、优秀的专业人员和优秀的社会组织的培养和培育，通过对社会治理领域进行过程引导和规范，实现政府对创新活动和创新行为的有意识引导、调控和激励，形成卓有成效的社会治理创新生态机制。三是确立正确方向和科学模式，要促进社会活力而不是要限制社会活力，要对利益调整进行结构性改革，强调要尊重不同的价值观念，包容不同的行为模式，倾听不同的利益诉求，重视沟通与协调。社会治理创新要对利益调整进行结构性改革，同时要尽可能地兼顾各方各类利益。但是，强调兼顾各方各类利益绝不是不能损害任何利益，绝不意味着不能采取任何强制性手段。问题的关键在于改革中的利益调整要着眼于整个社会发展进步，要引入行政过程论，对各方各类利益进行综合的全面衡量，依法做出科学合理的裁量判断。

第二节 社会治理创新与监狱管理创新

加强和创新社会治理，是复杂的系统工程，而监狱管理创新是社会治理创新的重要组成部分。要找准监狱工作与社会治理的关联性和结合点，需要创造性的思维、科学化的手段和强有力的措施。

一、监狱管理创新是社会治理创新的组成部分

监狱属于重要社会治理主体之一，在社会治理活动中因其特有的职能而具有独特的作用，既是社会治理创新的主体，又是推进社会治理创新的力量，也是实施社会治理创新的重要环节，在推进社会治理创新工作中承担着重要作用。

（一）监狱在社会治理中具有改造人的独特职能

当前我国正处于转型时期，社会变革使各类矛盾凸显加剧，犯罪现象趋于恶化，涉黑、涉毒等恶性犯罪对社会公众的负面刺激越来越强烈，因此社会对监狱预防和消除犯罪特别是防止重新犯罪职能的诉求也日益多元而强烈。监狱的中心工作是改造人，其终极目标是将罪犯改造成为守法公民。罪犯来源于社会，最终还是要回到社会，监狱只是罪犯人生的一个部分、一个阶段。如果监狱仅仅将罪犯看住不跑人、不出大事，而不在教育人、改造人上下功夫，那么他们回归社会

后就很有可能重新走上违法犯罪的道路,继续危害社会、危害他人。这实际上就造成了社会不稳定,也从根本上否定了监狱的职能作用和工作成效。新的社会形势要求监狱在确保安全的基础上调整思路,找准监狱基础工作与中心工作长远发展的契合点,科学合理地配置资源,不断创新对罪犯的教育改造方法,提高罪犯教育改造质量,切实发挥监狱的本职职能,这样才能满足社会对监狱工作的本质诉求。

(二)监狱是促进社会和谐稳定的重要力量

当前,影响监狱安全稳定进而危及社会和谐稳定的问题大量存在,维护监狱安全稳定的任务异常艰巨。目前全国监狱押犯已达 170 万余人,部分地区监狱押犯爆满。押犯构成复杂,重大刑事犯、暴力犯、判刑两次以上罪犯、涉黑涉恶犯、危安犯、精神病犯、邪教类罪犯呈继续上升趋势,全国监狱暴力犯占押犯比例达一半以上,改造与反改造斗争更加尖锐,罪犯暴力袭警、行凶,强行冲监脱逃等重大恶性案件发生的风险不断增大。监狱人员密集,流行性疫情的防控形势十分严峻。要适应新形势、新任务、新要求,监狱必须切实承担起确保监狱安全稳定、促进社会和谐稳定的重任,大胆创新、大胆实践。

(三)监狱工作创新是社会治理创新的重要内容

监狱体制改革对监狱工作的变化是全方位、深层次的。不仅是监狱管理方式上的变化,更是工作理念、工作观念、工作模式、工作方式方法的全面创新,这不仅需要对监狱工作理论进行研究,更需要管理理念、管理模式、管理方式的全面实践创新。加大对监狱工作制度实践探索力度,推进监狱制度的管理创新是我们义不容辞的责任。只有深入推进监狱工作创新,着力解决制度变革中出现的新情况、新问题,才能更好地为监狱制度变革和社会治理创新提供实践基础和借鉴经验。

二、监狱管理面临的新情况、新问题

随着改革开放的深化和经济社会的发展,我国社会结构、利益格局、公共需求和人们的思想观念发生了深刻变化。社会对监狱工作高度关注,监狱管理面临着新的情况、新的问题。

(一)组织管理模式出现新转化

随着社会转型,我国社会的管理模式从传统的政治导向性的控制模式逐渐向公共导向性的治理模式转变。党的十五大就已确立了依法治国的基本方略,