



江苏省法学会2010年度法学研究课题
编号:SFH2010B09

监狱危机管理研究

JIAN YU WEI JI GUAN LI YAN JIU

张新顺	主 编
张金彪	副 主 编
王传敏	执行主编

光明日报出版社



江苏省法学会2010年度法学研究课题
编号:SFH2010B09

监狱危机管理研究

JIAN YU WEI JI GUAN LI YAN JIU

张新顺	主 编
张金彪	副 主 编
王传敏	执行主编

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

监狱危机管理研究 / 张新顺, 张金彪, 王传敏主编. —北京: 光明日报出版社, 2012.10

ISBN 978-7-5112-3338-7

I. ①监… II. ①张…②张…③王… III. ①监狱-紧急事件-处理-研究-中国 IV. ①D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 244739 号

监狱危机管理研究

主 编: 张新顺 张金彪 王传敏

出版人: 朱 庆

终审人: 孙献涛

责任编辑: 曹 杨

封面设计: 陈春青

责任校对: 傅泉泽

责任印制: 曹 净

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区(原崇文区)珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078258 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn caoyang@gmw.cn

法律顾问: 北京市洪范广住律师事务所徐波律师

印 刷: 成都蓉军广告印务有限公司

装 订: 成都蓉军广告印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社发行部联系调换

开 本: 787×1092mm 1/16

字 数: 525 千字 印 张: 21

版 次: 2012 年 11 月第 1 版 印 次: 2012 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-3338-7

定 价: 40.00 元

《监狱危机管理研究》

编委会

主 编：张新顺

副 主 编：张金彪

执 行 主 编：王传敏

编委会委员：张新顺 张金彪 王 勤 王善明

戴春雨 陶厚龙 王传敏 钱晓东

朱继龙 戚海洋

前 言

这是一个危机四伏的时代。

人类社会面临的危机形势越来越复杂，一个“2012 预言”传播如此之广，体现了人们对社会危机的焦虑。而对于监狱工作，从监管安全的保障到自然灾害的救治，从生产事故的应对到队伍形象的维护，似乎监狱的每一项工作都处在危机之中。危机，是每一名监狱警察都回避不了的话题。

这是一个管理创新的时代。

科学技术的发展给人们成功避免与处置危机带来了可能。先进的管理理念在监狱工作中的应用也改进了监狱的管理方法，并进一步影响监狱管理运行机制与模式。如果把危机看作一匹脱缰的野马，那么危机管理就是最好的驾驭术。大胆探索，科学实践，通过建立完善危机管理机制，由消极应对走向积极管理，把监狱危机转化为监狱发展的契机，是监狱提高管理水平的必经之路。

近年来，执法理念与执法环境的变化对监狱工作提出了新的更高的要求。加快建立健全危机管理体制已成为监狱管理变革中的重要环节，危机处置也是监狱警察必须具备的业务能力之一。因此，对于危机管理理论的研究日益受到关注。为了给监狱建立和完善危机管理体制提供理论上的指导，以推进监狱危机管理工作的进步，本课题组特对监狱危机管理进行专题研究。

危机管理体制的建立首先是理念的转变，监狱危机管理的概念、范围、方式等需要我们一一厘清。然而如何把先进的危机管理理念落实到监狱管理工作实践中去，才是我们理论研究的根本目的。本书立足于监狱管理工作实践，在介绍当前最新的危机管理理论的同时，注重探讨危机管理理论在监狱工作实践中的运用，以期实现理论与实践的结合。全书主要分为监狱危机管理总论、监狱危机管理分论、监狱危机管理案例分析以及附录四部分。总论部分对监狱危机管理的基本理论以及体制、机制、预案的建立和完善进行了阐述并提出了自

己的观点，分论部分则分别对监狱自然灾害危机、监管安全危机、监狱企业危机、监狱民警队伍形象危机等监狱危机事件的管理进行了详细论述并对监狱危机管理支持系统做了全面构建。最后，本书收集了各类典型的监狱危机管理案例以及相关法律法规。希望本书的出版能对监狱理论研究者 and 实践工作者提供一定的参考和帮助。

编者

2012年8月13日

目 录

前言	1
第一章 监狱危机管理概述	1
第一节 公共危机管理概述	1
一、危机	1
二、公共危机	4
三、公共危机管理	6
第二节 监狱危机	8
一、监狱危机的概念	8
二、监狱危机的分类	9
三、监狱危机的诱因	11
四、监狱危机的特征	12
第三节 监狱危机管理	13
一、监狱危机管理概念	13
二、监狱危机管理的原则	14
三、监狱危机管理的体制	15
四、监狱危机管理的机制	17
第四节 当前监狱危机管理的现状	18
一、监狱危机管理已成为创新监狱管理的新课题	18
二、监狱危机管理的研究取得实质性突破	19
三、监狱危机管理尚存在诸多薄弱环节	21
第五节 关于监狱危机管理的发展展望	22

第二章 监狱危机管理体制	26
第一节 新中国监狱管理体制回顾	26
一、新中国监狱管理体制的发展历史	26
二、我国监狱管理体制现状	27
三、我国监狱管理体制特点	29
第二节 监狱危机管理体制概述	30
一、公共危机管理体制	30
二、监狱危机管理体制	32
第三节 国外及港台地区监狱危机管理体制简介	36
一、美国监狱突发事件应急管理研究	37
二、英国监狱突发事件应急管理研究	37
三、德国监狱突发事件应急管理研究	38
四、日本监狱突发事件应急管理研究	39
五、我国港、台地区监狱应对突发事件应急管理研究	40
第四节 当前我国监狱危机管理体制的问题与不足	42
一、监狱危机管理部门职权不明晰	42
二、监狱危机管理缺乏立法支持	42
三、监狱危机管理专业化水平较低	43
四、监狱与社会关联主体的协调性不足	45
五、罪犯群体在危机管理体制中的参与性未得到充分重视与发挥	45
第五节 改进和完善监狱危机管理体制的思考和议	46
一、统一危机管理机构体系，明确危机管理机构职责	46
二、推进危机管理立法，实现危机管理法治化	47
三、建立专业管理机构，实现危机管理专业化	48
四、完善危机管理协调机制，实现危机管理社会化	49
五、将服刑人员作为人力资源纳入监狱危机管理体制建设	50
第三章 监狱危机管理机制	51
第一节 监狱危机管理机制概述	51
一、危机管理机制	51
二、监狱危机管理机制	52
三、监狱危机管理机制建设原则	57

四、监狱危机管理机制建设目标	59
第二节 当前监狱危机管理机制存在的主要问题和不足	60
一、监狱危机管理机制系统认识不充分	60
二、监狱危机管理机制配套制度不完善	61
三、监狱危机管理机制支持系统不完备	62
四、监狱危机管理信息处理机制不健全	63
第三节 监狱危机管理机制建设内容	64
一、进一步构建科学合理的预警机制	64
二、进一步健全适应现代监狱管理要求的决策指挥机制	66
三、进一步完善责权明晰的责任机制	67
四、进一步建立畅通高效的信息发布和披露机制	68
五、进一步创新监督机制	69
六、进一步改进后危机管理机制	69
七、进一步加大物质保障机制建设力度	72
第四章 监狱危机管理预案	73
第一节 监狱危机管理预案概述	73
一、监狱危机管理预案的概念	73
二、编制监狱危机管理预案的意义	76
第二节 监狱危机管理预案编制的原则和内容	77
一、目前我国监狱系统预案编制和实施中的现状与不足	78
二、监狱危机管理预案的制定原则	79
三、监狱危机管理预案的编制程序	81
四、监狱危机管理预案的核心内容	84
第三节 监狱危机管理预案的分类	85
一、自然灾变危机管理预案	85
二、监管安全危机管理预案	86
三、安全生产危机管理预案	87
四、监狱企业经营危机管理预案	88
五、社区管理危机管理预案	89
六、队伍形象危机管理预案	90
七、复合型监狱危机管理预案	91

第四节 监狱危机管理预案的框架	93
一、总则	93
二、组织指挥体系及职责任务	93
三、监测预警和信息报告	94
四、突发事件分级和应急响应	94
五、后期处置	95
六、应急保障	96
七、奖励与责任追究	96
八、附则	96
九、附件	96
第五章 监狱自然灾害危机管理	98
第一节 监狱自然灾害危机概述	98
一、监狱自然灾害危机的定义	98
二、监狱遭遇自然灾害的常见类型	99
三、监狱自然灾害危机的基本特征	103
第二节 监狱自然灾害危机管理	105
一、监狱自然灾害危机管理的定义	106
二、监狱自然灾害危机管理的目标	106
三、监狱自然灾害危机管理的原则	107
四、我国监狱自然灾害危机管理的现状分析	109
第三节 加强监狱自然灾害危机管理的基本举措	113
一、调整监狱布局, 规避灾害发生源	113
二、排查致灾因子, 做好应对防范	114
三、建立资源储备制度, 加强日常维护	115
四、编制应急预案, 规范演习演练	116
五、重视应急指挥平台建设, 健全一体联动机制	116
六、正确组织救灾, 沉着冷静应对	117
七、开展灾后重建, 做好善后安置	118
第六章 监管安全及突发公共卫生事件危机管理	119
第一节 监管安全危机及突发公共卫生事件危机管理概述	119

一、监管安全危机的分类	120
二、监管安全危机的特征	123
三、监管安全危机管理的概念	123
四、监管安全危机管理的原则	124
五、突发公共卫生事件危机管理	125
第二节 监管安全及突发公共卫生事件危机管理的现状	126
一、监管安全的理念表现出一定的滞后性、片面性	126
二、监管安全及突发公共卫生事件危机管理体制不够健全	127
三、应急预案制订、演练不足，缺乏针对性、实用性、可操作性	128
四、预警信息的搜集分析系统建设不够，无法满足超前防范危机的需要	130
五、防范狱内突发卫生事件的危机管理能力尚欠于薄弱、缺失	131
六、处突物资装备等系统建设不够全面，保障能力薄弱	132
第三节 加强监管安全及突发公共卫生事件危机管理的思考	133
一、确立科学发展的安全理念，增强对监管安全的时代认识，全面夯实安全基础	133
二、建立健全务实、协调、高效的监管安全危机管理体制，增强掌控能力	134
三、精益求精，拓展思维，不断完善，真正实现预案的针对性、可操作性、完备性	136
四、强化预警机制建设，超前防范，有效压减危机发生	137
五、加大财政保障投入力度，配齐、配强、配精危机处置物资装备	139
六、大力推进狱内公共卫生的综合建设，全面推进生活卫生工作协调发展	139
第七章 监狱企业危机管理	142
第一节 监狱企业战略危机管理	142
一、监狱企业战略危机管理的概念	142
二、监狱企业战略危机管理的现状	145
三、监狱企业战略危机管理现状的成因	149
四、监狱企业战略危机管理的对策	150
第二节 监狱企业资源要素危机管理	153

一、监狱企业资源要素危机的概念	153
二、监狱企业资源要素危机的现状	155
三、监狱企业资源要素危机的成因	158
四、监狱企业资源要素危机的对策	161
第三节 监狱企业安全生产危机管理	163
一、监狱企业安全生产危机的概念	163
二、监狱企业安全生产工作的现状	164
三、监狱企业安全生产危机的原因	165
四、监狱企业安全生产危机的分类处置对策	166
第八章 监狱民警队伍形象危机管理	174
第一节 监狱民警队伍形象危机管理概述	174
一、监狱民警队伍形象	174
二、监狱民警队伍形象危机	176
三、监狱民警队伍形象危机管理	182
第二节 监狱民警队伍形象危机管理的现状	185
一、在思想认识上有所强化、有所弱化	186
二、在理论研究上有所主动、有所被动	188
三、在法规制度上有所作为、有所不为	189
四、在管理实践上有所确立、有所不立	190
第三节 监狱民警队伍形象危机管理现状的原因分析	191
一、政策与法律视角	191
二、经济与人口视角	192
三、社会与人文视角	193
四、技术与管理视角	195
第四节 加强监狱民警队伍形象危机管理的途径	196
一、监狱民警队伍形象危机事件的阶段划分及其特征	196
二、防范和应对监狱民警队伍形象危机的方法与步骤	197
三、对加强监狱民警队伍形象危机管理的思考	199
四、展望	201
第九章 监狱危机管理支持系统	202

第一节 监狱危机管理支持系统概述	202
一、监狱危机管理支持系统分类	202
二、监狱危机管理支持系统特点	203
三、监狱危机管理支持系统的作用	204
第二节 监狱危机管理信息支持系统	205
一、信息支持系统的特点	206
二、信息支持系统的原则	207
三、信息支持系统的反馈（响应）	208
四、信息支持系统组织建设	209
第三节 监狱危机管理装备支持系统	210
一、装备支持系统的构成	210
二、装备支持系统的特征	211
三、装备支持系统的组织建设	212
第四节 监狱危机管理舆论支持系统	213
一、舆论支持系统的内容	214
二、舆论支持系统的运行	215
三、舆论支持系统的作用	217
第五节 监狱危机管理人才支持系统	218
一、人才支持系统的内容	218
二、人才支持系统的特点	221
三、人才支持系统的作用	222
第六节 监狱危机管理社会支持系统	222
一、社会支持系统内容	222
二、社会支持系统特点	225
三、社会支持系统现状与不足	226
四、完善监狱工作社会支持系统的途径	227
 第十章 监狱危机案例解析	 230
案例一：塘格木监狱大地震	230
一、事件经过	230
二、危机处置过程	232
三、经验教训	233

案例二：达州监狱“7·18”特大洪灾服刑人员转移案	235
一、事件经过	235
二、危机处置过程	239
三、经验教训	240
案例三：内蒙古第二监狱越狱案	242
一、事件经过	242
二、危机处置过程	243
三、经验教训	244
案例四：某监狱服刑人员集体中毒案	247
一、事件经过	247
二、危机处置过程	247
三、经验教训	248
案例五：邵东监狱服刑人员嫖娼案	249
一、事件经过	249
二、危机处置过程	250
三、经验教训	251
附录	253
中华人民共和国突发事件应对法	253
国家突发公共事件总体应急预案	265
国家防汛抗旱应急预案	272
国家自然灾害救助应急预案	290
突发公共卫生事件应急条例	303
台湾地区监院所处理重大事故作业要点	311
参考文献	315
后记	321

第一章 监狱危机管理概述

1986年，德国社会学家乌尔里希·贝克在其著作《风险社会》里描述“风险时代”的一些场景，随着时间的推移，人们似乎已经越来越感受到了身边这种令人不安的风险的存在。当今中国社会已经进入到转型发展时期，在体制和机制不断进行改良、重组的阶段，在国家、社会、组织和个体内部存在的原有的动态平衡系统被打破，差异和变化使得系统内外部之间发生分歧、摩擦、对抗、冲突，导致系统的失衡，各种制度性风险、阶层性风险大量存在并不断酝酿、发展，乃至频频发生公共安全危机。危机，已经成为现代人类社会回避不了的现实话题。

第一节 公共危机管理概述

认识监狱危机并探求监狱危机管理的基本路径，是本书的研究宗旨，但“九层之台，起于垒土”，溯本求源，认识监狱危机及监狱危机管理，全面构架监狱危机及监狱危机管理的逻辑框架、概念及分类，必须要先从危机、公共危机、公共危机管理这些基本概念说起。

一、危机

（一）危机释义

危机（Crisis、Crises），原本来自医学用语，被称为古希腊医学之父的希波克拉底根据人体病患状况创造出该词语，指人濒临死亡，生死难料的状态，有生存的可能，又有死亡的威胁。该词语既有生存与转机的存在，更多的是与风险、灾难、祸端联系在一起。该词语的英语解释是：“A turning point in illness, life, history, etc; time of difficulty, danger of anxiety about the future”，《现代汉语词典》把危机定义成：“（1）指危险的祸根，危机四伏；（2）严重困难的关头，经

济危机。”^①从危机的词源来看，危机直接的指向就是：危险、死亡、祸端、灾难、困难、焦虑等，但仍没有忽视在其中的希望与生机的转化、转机。

（二）危机概念的演绎

危机从最初应用于医学领域到后来逐渐扩展开来，被应用到政治领域、社会领域、自然环境领域、经济领域，其定义也得到更多的演绎和深化。随着应用的广泛，关于危机概念的定义也有了更多的界定和廓定，如“危机是威胁到决策主题优先目标的一种情境（赫尔曼，1972）”、“危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的事件（巴顿，1993）”、“危机是一个更好或更坏的转折点，一个决定性的时刻，一段至关重要的时刻，一个达到危急关头的情景（韦伯斯特，1961）”、“危机是指事件即将发生决定性变化的一段不稳定的时间，或一种不稳定的状态（芬克，1986）”、“危机是一种能够带来高度不确定性和高度威胁、特殊的、不可预测的、非常规的事件，或一系列事件（斯格，1998）”，哈贝马斯曾认为，“所谓危机来临，是指寻常、普通、合理的状态瓦解了，随意、混乱和漂浮压倒了规则和秩序。”^②随着危机学说在国内的兴起，国内的学者也对危机有了一些深入的研究，如学者何苏湘认为：“危机就是一个能够对组织的整体产生影响，或有潜在影响的事件；危机是发展过程中因若干方面的矛盾激化而导致的一种非常规性的状态”，学者刘刚则认为：“危机是一种组织对于组织基本目标的实现构成重大威胁、要求组织必须在极短的时间内作出关键性决策和进行紧急回应的突发性事件”，^③学者胡百精在其主编的《中国危机管理报告（2006）》中作了深入的论述，他从“事实—价值”范式角度将危机定义为：“是组织遭遇的一种威胁性、破坏性并存的紧急事实状态和异化价值状态。”^④上述林林总总的关于“危机”概念的论述，我们可以将其归纳为：一是事件说，危机是一种事件；二是状态说，或者情境说，危机是人们不可预期、难以控制、不愿面对的状态或情境；三是时刻说，危机是好与坏、希望与绝望转折的时刻；四是“事件+价值”说，危机管理学者胡百精所说，“在危机的‘世界’里，还存在一个‘事实世界’和‘价值世界’的聚合体，这个聚合体既存在‘事件’自身的发

① 参见中国社会科学院研究所词典编辑室：《现代汉语词典》，商务印书馆，1992版，第1192页。

② 见胡百精主编：《中国危机管理报告（2007）》，中国人民大学出版社，2008年5月版，第41页。

③ 以上定义描述参见任金昌、王进：“监狱危机预警管理模型建构”，华东六省一市监狱学会“监狱危机管理”研讨会资料汇编。

④ 见胡百精主编：《中国危机管理报告（2006）》，中国人民大学出版社，2007年8月第1版，第5页。

生、演绎方式,也包括信念、好恶、尊重、怜悯等‘意志’的形成与转化,以及二者之间的交错和互动”^①。必须指出的是,随着对危机研究的不断深入,人们不断发现,危机往往是因事件而引起,但事件的处理又无法带来危机状态的消除,因此,关于危机的认识,既要包含有事件的描述成分,还要包含对状态、情境和影响的描绘。从危机的字眼里我们可以看到危机包含有“危险”和“机遇”两个向度,得之则为机遇,失之即趋更危险境地。危机是事物处于危险变化状态的重要枢纽和环节。在危机中,既存在“事实”之维,也存在“价值”之维。基于上述分析,我们认为,“事实-价值”范式的危机定义比较科学,是对危机实质认识的进一步深化和拓展,因此,我们采纳和认同学者胡百精的定义。该定义特点在于:一是有助于认识危机的诱因。触发危机的诱因,既有事实表象上的诱因,也存在深层次的价值诱因,从两个层面上认识危机诱因,是进行危机认知和评价的有效手段。二是有助于对危机影响领域的全面性认识。危机除了对事实层面的秩序、关系、利益产生了损害和影响,对随之而来的价值关系、评判尺度以及价值观、利益观等也产生影响,可见,考量危机损害的不仅仅有事实维度,还有事实与价值的立体向度。三是有助于认识人的能动性。危机的进路,归根结底是人的命运问题。所有的危机都带有人类认识的烙印。人是认识危机的唯一尺度。在危机发生及处置的过程中,人是其唯一标准。

(三) 危机的特征

危机通常是表现为一种情景或事件,它是由于组织内外环境的变化而引起一种严重不确定性、威胁性、危害性。危机具有突发性、威胁性、紧迫性、聚焦性、破坏性、危害性等特征。概括起来,其显著特征主要表现为:

1. 状态上的突发性。危机的到来虽然有其或隐或现的征兆,但是,在其爆发的具体时间、实际规模、影响强度、影响范围等方面均具有突然性、不可预知性,突如其来,骤然爆发,导致日常秩序出现“断裂带”。

2. 发展方向上的不确定性。危机发生后,若处置干预不当,往往会引发次生危机、衍生危机,一个孤立、偶然的危机事件又引起一场结构性危机。如处置干预得法,危机往往能够迅速得到消弭。

3. 秩序上的破坏性。秩序意味着稳定、条理、和谐、规则、希望,代表着连续性、反复性和可预测性,是衡量组织、社会和谐状态的基本标尺,寄托了人类的基本追求和向往。而危机总是在不期然中带来一系列的危害、灾害影响,打破往日平静,将组织、社会带入不稳定、有严重威胁、不确定的无秩序状态。

^① 见胡百精主编:《中国危机管理报告(2006)》,中国人民大学出版社,2007年8月第1版,第4页。