

监狱突发事件 应急管理实务

孙斌 著



气象出版社
China Meteorological Press

内容简介

本书以监狱突发事件应急管理为研究对象,结合管理学、政治学、法学、社会学、监狱学、心理学等学科知识,综合运用文献资料分析、比较研究、案例分析、实证研究等方法,按照现状研究、问题发现、原因分析、对策研究的思路,对构建我国监狱突发事件应急管理体制机制进行了系统性、探索性的研究。

图书在版编目(CIP)数据

监狱突发事件应急管理实务/孙斌著. —北京:
气象出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5029-5664-6

I. ①监… II. ①孙… III. ①监狱-突发事件-处理-
中国 IV. ①D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 001102 号

出版发行: 气象出版社

地 址: 北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮政编码: 100081

总 编 室: 010-68407112

发 行 部: 010-68407948 68406961

网 址: <http://www.cmp.cma.gov.cn>

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

责任编辑: 张盼娟

终 审: 黄润恒

责任技编: 吴庭芳

封面设计: 燕 彤

印 刷: 北京京科印刷有限公司

开 本: 850 mm×1168 mm 1/32

印 张: 8

字 数: 208 千字

版 次: 2013 年 3 月第 1 版

印 次: 2013 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换。

目 录

序

前言

第一章 绪论	(1)
第二章 监狱突发事件应急管理理论基础	(20)
第一节 相关概念	(20)
第二节 监狱安全和监狱监管安全的内涵和意义	(23)
第三节 监狱突发事件的内涵和意义	(33)
第四节 监狱应急管理	(47)
第三章 监狱突发事件应急管理现状、问题及原因分析	(52)
第一节 监狱人民警察	(52)
第二节 监狱罪犯及重大危险罪犯	(56)
第三节 监狱应急管理监管设施和信息安全防范	(65)
第四节 监狱突发事件应急管理目标	(67)
第五节 监狱突发事件应急管理的基本要求	(69)
第六节 监狱突发事件应急管理体制存在的问题	(73)
第七节 监狱突发事件应急管理机制探讨	(78)
第八节 监狱突发事件应急管理问题原因	(87)
第四章 监狱突发事件应急管理体系分析	(90)
第一节 建立健全监狱突发事件应急管理体系的必要性	(90)
第二节 我国监狱突发事件应急管理体系现状	(95)
第三节 我国监狱突发事件应急管理体系存在的问题	(109)

第四节	我国监狱突发事件应急管理体系原因分析·····	(115)
第五节	国外监狱突发事件应急管理体系实践·····	(119)
第六节	对我国监狱突发事件应急管理体系的借鉴·····	(123)
第五章	监狱突发事件应急管理机制分析·····	(128)
第一节	监狱突发事件应急管理机制建设概述·····	(128)
第二节	监狱突发事件预防机制建设·····	(136)
第三节	监狱突发事件应急准备机制建设·····	(141)
第四节	监狱突发事件应对处置机制建设·····	(143)
第五节	监狱安全稳定长效机制建设·····	(146)
第六章	监狱突发事件应对实践分析·····	(161)
第一节	应急管理体系机制不完善·····	(161)
第二节	预案体系不完善·····	(163)
第三节	资源保障不完善·····	(166)
第四节	狱内自杀案件分析·····	(167)
第五节	监狱脱逃案件实证研究·····	(177)
第六节	监狱内劫持犯罪及应急处置研究·····	(190)
第七章	加强监狱突发事件应急管理的建议·····	(200)
第一节	监狱人民警察·····	(200)
第二节	完善监狱、监区分类和罪犯分类·····	(204)
第三节	加强监狱应急法律规范体系化建设·····	(209)
第四节	健全监狱突发事件应急管理体制·····	(211)
第五节	加强监狱突发公共事件应急管理运行机制建设 ·····	(217)
第六节	加强监狱突发事件应急管理资源建设·····	(226)
第七节	健全监狱应急监督体系·····	(234)
参考文献	·····	(239)
后 记	·····	(243)
致 谢	·····	(245)

第一章 绪 论

一、研究的背景、目的和意义

1. 研究的背景

近年来,随着在押犯结构、狱情和犯情的变化,罪犯人员构成日趋复杂化。从犯罪类型上来看,暴力犯、重刑犯、多次犯、法轮功犯、农村犯、年轻犯比例逐年走高。

监狱学学者总是把监狱描述为“火山口”、“炸药库”,从中也就不难认识到监狱各类安全事件的发生频度、烈度及其严重危害性了。

我国社会处于人民内部矛盾凸现、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂时期。监狱安全形势日益复杂,监狱安全出现了许多新情况、新问题,安全防范面临的压力越来越大,使监狱安全稳定工作面临新的挑战,引起了社会大众的广泛关注。^①

监狱爆满和罪犯人员构成复杂化,严重影响监狱的安全稳定局面。目前,全国监狱在押犯已超过 158 万人,监狱超押率大多超过 30%。罪犯人员构成复杂化,呈现以下特点。

在全国监狱在押犯中,重刑犯达 64 万之多,暴力犯达 85 万多人,二次以上判刑罪犯达 24 万多人,涉黑涉恶罪犯达 5800 多人。

^① 司法部监狱管理局编:《全国监狱长政委培训班论文集》,法律出版社,2008 年 8 月第一版,第 18 页。

从犯罪方式来看,暴力犯已成为当前主要的犯罪类型,占总犯人的53.8%以上,其中又以抢劫犯人数上升最快,已达到50万多人,同时职业犯、智能犯、团伙犯、多罪名犯人数也急剧上升。

从罪犯的文化程度来看,在智能犯增多的趋势下,初中以下文化程度的罪犯仍是主体,占在押犯的77%,而且以农村犯偏多。同时,犯罪主体趋于年轻化,未成年犯人数逐年走高;二次以上被判刑的罪犯已达到12.7%,惯犯、累犯增多;由于人员流动性增大,部分监狱外省调犯和省内调犯也开始增多。

随着罪犯人员构成复杂化,监狱改造中必面临不少新的现象和问题,严重影响监狱安全稳定局面。监狱超押,监狱相关设施如劳动改造岗位、教育改造场地、罪犯的吃住与医疗等变得十分拥挤,远远超出监狱押犯负荷,这会给罪犯心理带来一定的反叛和敌对情绪,导致罪犯间摩擦增多,矛盾激化,在警力保障不足的现状下,对于一些罪犯的心理问题,民警并不能及时发现并解决,民警长期以粗放的管理方式来管理罪犯,对待所有犯人“一刀切”,个别教育不明显,也为监狱安全稳定带来隐患。

2008年,在司法部的统一部署下,监狱体制改革全面开展,监狱布局调整也深入开展。经过一系列的改革调整,罪犯关押由分散逐渐转向收缩合并,劳动也由室外开始慢慢地转移至室内,由大面积作业转变为集中式劳动。可能会发生重大安全事故的场所由狱外转向狱内,在人员分布密集的情况下,可能会波及更多人员。

监狱布局调整,基础设施加强,管理进一步规范化,监狱信息化全面展开,相对地提高了监狱安全防范系数,罪犯想简单脱离工地监控、翻墙、偷换警服、利用进出车辆等简单方式已不能轻易脱逃。

罪犯劫持人质、拖货作案、袭警、自残外出医疗、暴力冲监脱逃将成为新时期监狱面临的突发事件,一旦发生,性质非常恶劣,影响更加严重。

2008年3月,河北省保定监狱罪犯谢万里驾车冲监脱逃^①,2009年10月,内蒙古呼和浩特市第二监狱四名罪犯杀害监狱民警暴力越狱及越狱后疯狂的抢劫犯罪行为等^②,均引起了社会的高度关注,加重了社会公众的不安全感,甚至引起民众对监狱工作成果的质疑。2009年,广东省茂名监狱又爆出了严重的腐败行为^③,对监狱事业发展、对政法工作整体形象都造成了无法挽回的负面影响。2010年,“诺贝尔和平奖”竟然被授予了我国监狱在押的罪犯^④,再次引起了人们对监狱的高度关注。

第十一届全国人大常委会第十九次会议审议通过的《中华人民共和国刑法修正案(八)》(简称《刑法修正案(八)》),于2011年5月1日起施行。修改条文总数为50条,很多是关于总则的,总则中有19条对监狱工作有影响。其中,有较大影响的4条;有直接影响的12条,占修改部分的63.2%。

《刑法修正案(八)》的修改条文对当前监狱工作的影响,主要表现为如下。

(1)《刑法修正案(八)》修改的条文导致监狱押犯增多。

一是将社会上一些危害公共安全、群众反映强烈、原来由行政管理手段或民事手段调整的违法行为规定为犯罪。如醉酒驾驶、恶意欠薪、非法买卖人体器官、食品安全犯罪等行为。

二是降低了部分罪犯的入罪门槛。如生产、销售假药,违反矿产资源法规定等行为。

① 河北保定在押犯开吊车越狱细节披露,新京报,2008年03月15日。

② 10月20日呼和浩特4名越狱囚犯全部落网,人民日报,2009年10月21日。

③ 原茂名监狱长判刑11年,羊城晚报(2010年4月14日)第A21版:综合新闻。

④ 中方坚决反对任何国家、任何人利用诺贝尔和平奖干涉中国内政,侵犯中国司法主权,人民日报,2010年12月10日,第3版。

三是重刑犯的积淀上升。取消了13个经济性非暴力犯罪,如走私文物罪、走私贵重金属罪等的死刑。限制某些死缓犯的减刑,延长实际服刑期限。将死缓犯确有重大立功表现的减刑幅度由“十五年以上二十年以下有期徒刑”减为“二十五年有期徒刑”。

(2)《刑法修正案(八)》的修改,将会导致重刑犯的数量逐年增加,随着羁押时间的增加,老弱病残犯的数量也会增多。

据某省监狱统计,预计10至15年后9类重大犯罪的罪犯,即被判处死刑缓期执行累犯以及故意杀人、强奸、抢劫、绑架、放火、爆炸、投放危险物或有组织的暴力性犯罪被判处死刑缓期执行的罪犯,将增加6000人。这既对监狱的关押能力提出了新要求,又会导致监狱警力紧张,民警的工作压力加大,同时还给监管设施带来挑战,监狱现有的监管设施难以适应关押罪犯的安全需要和改造需求。

监狱警察数量不足和部分狱警业务素质低下,制约着监狱安全稳定长效机制的运行。基层警力的严重不足,民警质量的亟待提高,尤其是管教民警的断档明显,已成为制约监狱安全稳定长效机制的重要因素。

目前,全国司法系统有34万多名监狱劳教人民警察。按照监狱局的整体部署,75%的监狱劳教人民警察必须工作在基层一线中,监狱警察与在押犯的比例应为18%。但就目前而言,一般监狱直接管理罪犯的民警占到押犯的6%~7%。除去男犯监狱的女干警、女犯监狱的男干警和从事生产、销售的干警之外,真正在基层管理罪犯的干警少之又少,部分地区甚至有四五十名干警管理近百名罪犯的现象。

由于某些原因,前些年,子继父业、军队退伍人员直接进入监狱系统,有时甚至有从工人中直接转入干警等现象的存在,导致部分干警年龄偏大,知识层次偏低,法律意识与执法意识薄弱。

对工作缺乏激情,职业倦怠现象也非常普遍。据调查,干警中有59%的人有较高的情绪衰竭。这导致工作不深入不细致,抱有侥幸

心理,敌情观念淡薄,危机意识不够,认为在现有的人防、物防、技防条件下,监狱安全已是可持续的,对罪犯的反常表象甚至违规行为习以为常,对各项监管安全制度落实不到位等严重后果,为罪犯狱内犯罪提供了可乘之机。

由于干警数量不足,监狱干警心理压力急剧增大,大部分地区民警一周工作在 60 小时以上,有些干警在半夜睡觉中十分恐惧电话铃声,生怕发生监管安全事故。

在干警数量不足的情况下,个别地区的主要领导只是一味地强调经费保障的不到位等客观困难,重视生产效益,监狱安全稳定观念淡薄,无心提高监狱安全防范系数,把监管安全弱化,违反了监狱生产必须服从于罪犯改造这一基本原则。注意力一旦集中到生产任务时,必然会产生监管漏洞,为一些罪犯提供了可乘之机^①。

从狱内案件看,罪犯人员构成复杂化使得狱内犯罪性质发生很大变化,表现有以下方面:重大、特大狱内案件呈上升趋势;单个行动发展到两个以上的团伙狱内犯罪增加,集体逃脱案件增加;脱逃由翻墙、挖洞等隐蔽形式发展到公开暴力冲监、挟持人质、袭警等方式。暴力犯野蛮成性,团伙犯纠合性强,流窜犯狡诈多变,中青年犯体壮气盛容易盲动,累犯惯犯改造狡诈奸猾等。加上境内外敌对势力,藏独、东突等恐怖势力的活动频繁,将不同程度地冲击监狱安全问题,为监管安全带来了众多不确定的风险,势必引发各类监管事故。

2. 研究的目 的

(1) 确保监管场所安全稳定的需要

监狱是关押和改造刑事罪犯的监管场所和人员高度密集的“高

^① 陈训秋:在全国监狱劳教场所安全稳定工作电视电话会议上的讲话,中国监狱,2008 年第 2 期。

危”系统，罪犯又是一个特殊的社会群体，其心理承受能力异于社会正常人群，一旦在监内发生突发公共事件，极可能会引起罪犯的心理恐慌，产生危机的“多米诺骨牌”效应，造成连锁反应。共同的求生欲望就会产生强烈的纠合性，从而引发其他诸如罪犯脱逃、哄监闹事等群体事件，这必然会直接危及监狱的安全和社会的稳定。

面对如此特殊场所、特殊群体和特殊形势，迫切需要通过建立健全监狱突发公共事件应急管理有效机制。建立起应对突发公共事件联动机制，是一种现实的选择，可以有效维护监狱的正常改造秩序和监管场所的安全稳定，也是对现行监狱安全保障体制缺陷的必要补充。

(2)保障罪犯合法权益、应对国际人权斗争的需要，也是落实科学发展观，构建和谐社会的现实要求

随着我国监狱工作逐步走向对外开放，社会化程度不断提升，使得国际和国内社会各界对监狱工作的关注和期望值也在不断提高，对于服刑人员的人权保障工作也愈发显得重要，对监狱工作也提出了更高的标准和要求。

加强监狱高危人群场所突发事件应急处置机制与管理模式的研究，对于保障罪犯合法权益，全力维护监狱安全和社会的稳定，充分展示我国监狱法治、文明、人道的良好形象，用以驳斥一些西方国家对我国人权状况的歪曲和攻击，都具有非常重要的意义。

监狱机关履行职责的根本需要是维护罪犯的生命权和健康权，保障罪犯的合法权益，保证监狱的安全稳定，同时也是监狱工作者贯彻落实科学发展观的根本要求。

《中华人民共和国监狱法》(简称《监狱法》)第七条规定：“罪犯的人格不受污辱，其人身安全、合法财产和辩护、申诉、控告、检举以及其他未被依法剥夺或限制的权利不受侵犯。”

2004年的宪法修正案中也明确指出“国家尊重和保护人权”。人权入宪，标志着“人权”这一宪政内核开始成为中国的国家价值观，

表明国家对人权的保障已经法律化。因此,从法律角度讲,罪犯在服刑期间,监狱机关有义务保护罪犯的生命与健康权。

《宪法》规定:“具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国的公民。”服刑人员虽因犯罪被判处刑罚,但仍然是“人”,仍然享有作为人的基本权利,监狱就应保障他作为一个人所必须享有的权利,当然也包括健康权。服刑人员还是公民,监狱就应该保障他作为一个公民理应享有由宪法规定而又未被依法剥夺或者限制的公民权利。从立法和实践两方面分析,我们国家对服刑人员的健康权给予了相当的重视。

《监狱法》根据注重人道主义的行刑思想,结合加强民主法制建设的时代要求,对服刑人员的权利作出广泛而详细的规定。为了保障服刑人员的生活,《监狱法》规定,罪犯生活费“列入国家预算”,“罪犯生活费标准按实物量计算,由国家规定”,“罪犯的被服由国家统一配发”。

3. 研究的意义

监狱突发事件应急管理的研究,对于充分发挥监狱职能、促进平安监狱建设、构建社会主义和谐社会具有重要的理论意义和现实意义。

(1) 理论意义

首先,本书是以公共管理、危机管理、监狱学等理论以及相关法律法规为基础,对我国监狱突发事件应急管理进行的系统性、探索性研究,本课题的形成是对整个应急管理理论体系的补充和丰富,对于其他社会组织的应急管理具有理论借鉴作用。

其次,监狱突发事件应急管理具有较强的时代性,只有随着社会的不断进步和发展而不断地为其更新、补充新内容,才能不断激发其活力、保持其生命力。本书立足现实、紧跟时代发展,可为监狱提高突发事件应急管理水平提供理论支撑。

最后,突发事件应急管理是我国监狱管理理论的重要组成部分,

本文的研究可为建立健全科学的监狱行刑体系提供理论参考。

(2) 实践意义

本书通过对监狱突发事件应急管理体系现状进行系统性的梳理,探求了监狱应急管理的问题症结所在,结合现实并借鉴国外先进经验,为监狱提供了完善应急管理的新思路、新办法,对提高监狱的应急管理能力,完善监狱应急管理体系,探究科学、高效的运行机制,进一步规范监狱突发事件应急管理,为预防和控制突发事件,提高监狱管理的质量和效率提供有力保障。

监狱作为国家的暴力机关,是国家的刑罚执行机关,承担着惩罚与改造罪犯的重任,是各种社会矛盾的“聚集地”、“交织点”,潜在大量的突发事件诱因。监狱突发事件呈现出更高的不确定性、突发性和危害性等特点,监狱突发事件直接关系到经济的发展、社会的和谐与稳定,同时,由监狱突发事件所引发的一系列社会问题也日益成为社会公众普遍关注的热点问题和焦点问题。能否做好突发事件的应急管理工作,关系到监狱职能的有效发挥,是衡量监狱事业发展状况的重要因素。

多年来,在各级政府的高度重视和领导下,监狱突发事件的应急管理取得了较大的成绩,制订了一系列行之有效的应对突发事件制度和措施,并积累了丰富经验。但是,整体来说,我国监狱突发事件应急管理的研究还处于起步阶段,特别是在应急管理系统化研究方面仍为空白。因此,应加强对监狱突发事件应急管理的系统性研究,为全面提高监狱的应急能力提供更加科学的指导。

随着社会的进步和经济的发展,监狱管理面临着越来越多新情况、新问题。从现实情况来看,我国监狱的安全形势不容乐观。近年来,监狱爆发了一些突发性事件,如2009年呼和浩特第二监狱“10·17”越狱案,虽然这些事件都得到了及时、妥善的处置,但也暴露出了监狱应急管理体系方面存在的一些问题,显现出我国监狱缺少比较成熟的应急管理理论和应对措施。

近年来,监狱系统始终把监管安全放在各项工作的首位,积极加强监管安全事件应对机制建设,取得初步成效实现。

由于改造与反改造的斗争是长期的、尖锐的、复杂的,监狱狱内各类监管安全事件存在高发隐患。维护监狱的监管安全是监狱机关的首要职能,是监狱工作的生命线,是监狱工作发展的前提和基础,是监狱工作永远的主题,是确保监狱中心任务顺利实现的基本保证,是提高罪犯改造质量的绝对前提。

监狱机关工作要想积极发挥职能作用、充分体现社会价值,更好地服从服务于社会政治经济发展,就必须在确保安全稳定基础上再上新台阶,努力将不和谐因素转化为和谐因素,将不稳定因素转化为稳定力量,将破坏力量转化为建设力量,将罪犯改造成回归社会后不再危害社会的守法公民。

因此,加强监狱监管安全事件应对机制的建设,并不断地加以完善,就更加彰显其重要性。监狱系统要紧紧围绕“以改造人为中心,全面提高罪犯改造质量”的中心任务和“无暴狱、无脱逃、无重大事故、遣送罪犯安全无事故”的总体目标,加强监狱监管安全事件应对机制的研究,强化实践指导,确保监狱的安全稳定。

面对应对突发公共事件严峻形势及日益增长的应急管理需求,选择监狱突发公共事件应急管理作为研究对象,探索加快监狱建立统一、高效、权威的突发公共事件应急管理体系,使应对突发公共事件更加规范、有序、高效地进行,从而最大限度地减少突发公共事件造成的人员伤亡和财产损失,维护正常的社会秩序,促进社会经济协调发展具有现实意义。本书以监狱突发事件应急管理作为研究对象,通过对现有文献的调查研究,吸取国外监狱突发事件应急管理的有益经验,对我国监狱应急管理体系的发展现状进行了系统性的梳理,归纳出我国监狱应急管理中存在的主要问题,并对产生这些问题的原因进行了深层次的探究,从而有针对性地提出相关对策与建议。

因此,建立和完善监狱应急管理体系、监狱突发公共事件应急机制对监狱管理乃至社会和经济的发展有重要意义。

二、国内外研究现状

1. 国外相关问题研究现状

(1) 危机管理研究

人类社会自产生以来,就与各类突发事件相伴,人类社会在不断应对挑战、战胜灾难的过程中得以不断发展,但对突发事件进行的专门研究起步较晚。早期,西方学术界对突发事件的研究处于一种不自觉的状态,主要集中在应对自然灾害的研究上,突发事件应急管理研究也没有真正成为一门独立的学科,那时西方应急管理理论主要以危机管理理论出现。

直到20世纪60年代,危机管理才作为国际学术领域中的一门独立的学科出现,并受到了西方各国政府及学术界的重视,相关学术机构相继建立,如美国行政管理协会危机管理分会、瑞典的危机管理研究和培训中心等。危机管理更是成为国际学术界的一个重要的热点问题,产生了一些重要的学术成果,涌现出大量的论文、专著,在研究方法上,从单一学科研究转向多学科研究。在研究的范围上,从自然灾害和政治领域向社会领域拓展,构建成了具有自身显著特点的理论体系。

特别是在2001年美国“9·11”恐怖袭击事件发生后,人们逐渐意识到现代突发事件已呈现了综合性和复杂性的特点,察觉到了突发事件应急管理研究的跨学科特征也越来越明显,全社会在各个领域掀起了应急管理研究的高潮,使突发事件应急管理的学科门类渐趋齐全,并且其理论体系、实践体系得到了极大丰富,各个国家的危机管理进入了一个新的时代。

国外危机管理领域中代表性作品主要有以下两种。

①罗伯特·希斯《危机管理》,将实践经验与管理理论融为一体,

用一个简单的几何图形来描述完整的危机管理过程,从管理的角度对危机进行了系统的研究,涉及危机反应、预防、恢复、计划、风险评估和危机评价等方面。

②罗森塔耳《危机管理:应对灾害、暴乱与恐怖主义》,对危机进行了界定,指出危机是“对一个社会系统的基本价值和行为准则框架产生严重威胁,并在时间压力和高度不确定性情况下,必须对其做出关键决策的事件”,用了很大的篇幅比较详细地分析了14个突发事件案例,涉及恐怖爆炸、化学毒物、地震灾害、围攻大使馆、火灾、非洲国家的饥荒等,涵盖了很多细节。

(2) 监狱突发事件应急管理研究

监狱突发事件应急管理理论作为公共危机理论的重要组成部分,国外对此方面也进行了深入的研究,形成了许多较为成熟的理论。监狱危机管理在安全风险管理方面具有代表性的理论有:谢伍德·奇默尔曼和兰迪·马丁提出了“环境条件理论”,认为监狱中的环境是造成监狱安全风险的主要原因;犯罪学家弗·农福克斯提出了“定时炸弹理论”,认为监狱安全风险不是无故产生的,而是由监狱中预先存在的一些条件引起的自发性事件。

从国外的情况来看,为了应对监狱中可能发生的危机情况,除了监狱的矫正官员或者看守人员重点负责对犯人的日常监管之外,还可以组建专门应对危机情况的力量,配备专门应对危机情况的设施。

① 危机管理人员与设施

从美国的情况来看,监狱中往往建立专门的骚乱控制小组(disturbance control team, DCT)或者应急反应小组(emergency response team, ERT),以便应付可能发生的危机情况。

在美国,从联邦监狱局、州的矫正部门到县的矫正部门,都建立了不同形式的应急反应小组。例如,在美国俄亥俄州改造与矫正局(Ohio department of rehabilitation and correction),开展了紧急事件管理计划(critical incident management program),对监管人员和

管理人员进行有关培训,使他们能够更好的应付各类紧急事件,特别是犯人骚乱(inmate disturbance)、火灾、监狱疏散(prison evacuation)、公共设施发生问题等。

②应急管理计划

为了更好地应对监狱中可能发生的紧急事件,监狱不仅要建立专门的力量,配备有关设施,而且还要有一套应急管理计划(emergency management plan)。应急管理计划的制定,应当注意以下几个问题。

第一,在紧急管理计划中,应当明确监狱各个部门工作人员的责任。

第二,应急管理计划的制订,应当通过协作的方式进行。在计划制订过程中,要让监狱的各个部门都参加,充分利用所有工作人员的集体经验。

第三,应当组织一个委员会或者“智囊团”(think tank)制订计划。通过这种方式,可以集思广益,充分利用大家的经验,制订出一份理想的应急计划。

一般而言,监狱在应对突发性公共事件时要保持高度的警惕,及早采取预防措施。在应急管理计划中,应当清楚地规定突发公共事件发生时宣布紧急状态的权威部门或者人员。通常情况下,这种权力由监狱长和监狱部门的领导人(agency head)共同行使。

同时,在应急管理计划中,应当规定通知上级部门的程序和措施。这意味着,在突发事件发生时,要立即通知监狱的上级管理部门。监狱的上级管理部门应当立即报告有关机构,通知有关部门采取相应的措施。

再次,在应急管理计划中,要明确事件发生时的指挥问题(command issue)和指挥中心(command center)的运行问题。应当明确事件发生时的指挥问题,规定如何迅速设立指挥中心、如何确保指挥中心顺利运行的问题,具体包括在什么部门、什么地点设立指挥中

心,如何保证指挥中心的通信联络。

为了充分落实应急管理计划的内容,必须对监狱工作人员进行相应的应急计划培训(emergency-plan training)。在培训中,要向他们详细讲解应急计划的内容,让他们准确了解和恰当采取应急计划中规定的各种措施,能在事件发生时根据应急计划的要求采取相应的措施。

2. 国内相关问题研究现状

(1) 危机管理研究

2001年美国“9·11”恐怖袭击事件以后,我国在国家法律、地方法规不断完善的前提下,学者开始对突发事件的应急管理问题关注,对突发事件的理论研究不断加强,发表了一些关于突发事件研究的理论文章,陆续出版了一些突发事件理论与实践研究专著,但大都是以借鉴国外应急管理经验为主。2003年“SARS”事件的发生,给国人敲响了警钟,使政府进一步认识到应急管理的重要性,掀起了突发事件应急管理研究的新高潮。

清华大学公共管理学院薛澜等的《危机管理:转型期中国面临的挑战》从社会转型期的时代大背景探讨了中国现阶段突发性事件产生的根源和特征,勾勒出了中国当代突发性事件管理体系的基本框架,为促进公共治理结构的顺利转型和社会的协调发展提供了可供借鉴的模式。

张成福的《社会突发事件管理:全面整合模式与中国的战略选择》,郭济的《政府应急管理实务》、肖鹏军的《公共危机管理导论》中相继提出,应当从国际社会和危机管理先进国家的经验出发,建立一个全面整合的危机管理体系。

综观以上这些研究,不难发现国内的研究主要集中在国外应急管理理论著述的翻译与介绍和提升应急管理体制建设途径的研究上,对我国基层应急管理体制的变化与发展把握不足,绝大多数论著着眼于机制建设,法制建设等方面,但对于全面提升突发公共事件