

宋 行 主编

监狱执行力

JIANYU ZHIXINGLI



化学工业出版社

监狱执行力

宋 行 主编



化学工业出版社

· 北 京 ·

执行力作为现代管理理念,已被社会各组织和政府广为引进,其目的是为了通过增强执行力,不断提高执行的效率和效能,实现组织和政府的目标。监狱作为国家专门的刑罚机关,作为社会的特殊组织,其执行力亦直接影响和制约着“使罪犯成为守法公民,预防和减少犯罪”职能目标的实现。

本书引进现代管理中的执行力理念,运用管理学的知识,对监狱执行力的正三角形系统理论,即由流程、意愿和技能构成的数学模型,进行了架构和阐释,就如何提高监狱高层、中层和基层民警的执行力进行了探讨,并就监狱如何提高组织执行力和建设执行力文化,进行了全面的阐述。本书内容通俗易懂,体例活泼,许多重要内容采用了以案释理的编写方法,注重立足现状分析,解决实际问题,提供可供实践参考的解决现实问题的方法。

本书可供各层次在职民警培训使用,亦可供司法警官类职业院校刑罚执行专业、监所管理专业、教育矫正专业及相关专业教学使用。

图书在版编目(CIP)数据

监狱执行力/宋行主编. —北京:化学工业出版社, 2009.4
ISBN 978-7-122-04851-6

I. 监… II. 宋… III. 监狱-管理-研究 IV. D916.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第023389号

责任编辑:旷英姿

文字编辑:李曦

责任校对:陶燕华

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)

印刷:北京永鑫印刷有限责任公司

装订:三河市延风印装厂

787mm×1092mm 1/16 印张12¼ 字数318千字 2009年5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

执行力作为现代管理理念,已被社会各组织和政府广为引进,其目的是为了如何通过增强执行力,不断提高执行的效率和效能,实现组织和政府的目标。监狱作为国家专门的刑罚机关,作为社会的一特殊的组织,其执行力亦直接影响和制约着“使罪犯成为守法公民,预防和减少犯罪”职能目标的实现。纵观近年来一些监狱发生的监管和生产等事故,不难发现,其发生的一个重要原因不是规章制度本身的问题,而恰恰是执行力存在着问题。依法行刑、规范执法,科学矫正罪犯,不断提高矫正质量,降低重新犯罪率,实现监狱工作质量的全面提高,已是社会对监狱的普遍诉求。“法制化、科学化和社会化”是我国当代监狱工作的基本要求,监狱体制改革亦正在深化,在我国监狱已步入快速发展的时代背景下,如何提高监狱执行力,已是一个迫切需要在理论上和实践中加以研究和解决的重要课题。

对司法警官院校刑事执行或监所管理专业学生和在职监狱民警,进行必要的监狱执行力理论教育和培训,使他们树立执行力理念,掌握提高执行力的方式方法和途径,对提高监狱执行力无疑具有重要的意义。

本书引进现代管理中的执行力理念,运用管理学的知识,对监狱执行力的正三角形系统理论,即由流程、意愿和技能构成的数学模型,进行了架构和阐释,就如何提高监狱高层、中层和基层民警的执行力进行了探讨,并就监狱如何提高组织执行力和建设执行力文化,进行了全面的阐述。内容通俗易懂,体例活泼,许多重要内容采用了以案释理的编写方法,注重立足现状分析,解决实际问题,提供可供实践参考的解决现实问题的方法。

本书可供各层次在职民警培训使用,亦可供司法警官类职业院校刑罚执行专业、监所管理专业、教育矫正专业及相关专业教学使用,还可以作为相关人员的自学和参考用书。本书由江苏省司法警官高等职业学校宋行副教授主编,江苏省龙潭监狱教改科副科长李德超副主编,江苏省龙潭监狱民警潘学龙参编,宋行负责全书的统稿。

本书在编写和出版过程中,江苏省边城监狱党委书记王正清同志,以一个监狱实务工作者的视野,对初稿进行了谨慎的阅读,提出了不少宝贵的修改意见和建议,同时还得到了化学工业出版社的大力支持,在此一并深表谢意。

由于水平有限,存在着许多不足之处,在此敬请专家、学者、监狱民警和其他读者批评指正。

编者

2009年1月

目 录

第一章 监狱——一个执行力不可或缺的地方	1
一、执行力——一个熟悉而又陌生的话题	1
二、解读监狱执行力	3
三、监狱执行力与精细化管理理念的关系	14
四、建设监狱执行力的四个阶段	15
第二章 监狱执行力缺失的表现及原因	18
一、监狱执行力缺失的表现	18
二、监狱执行力缺失的原因	23
第三章 执行力“正三角系统论”	31
一、“正三角”第一条边——监狱执行流程	33
二、“正三角”第二条边——民警工作意愿	72
三、“正三角”第三条边——民警执行技能	80
第四章 监狱高层领导的执行力	89
一、执行型监狱高层领导的角色认知	89
二、执行型监狱高层领导的主要执行工作	92
三、执行型监狱高层领导的核心执行素质和能力	103
第五章 监狱中层领导的执行力	111
一、执行型监狱中层领导的角色认知	111
二、执行型监狱中层领导应该做的事	113
三、执行型监狱中层领导的核心执行素质和能力	121
第六章 基层民警的执行力	131
一、执行型基层民警的角色认知	131
二、执行型基层民警应该做的事	131
三、执行型监狱基层民警的核心执行素质和能力	140
第七章 监狱组织执行力	146
一、监狱组织架构及其优缺点	146
二、监狱组织执行力在监狱实际工作中的表现	147
三、制定可行的监狱发展战略	148
四、提升监狱组织执行力的关键	152
第八章 监狱执行力文化	178
一、监狱执行力文化——发展前进的源泉	178
二、典型监狱执行力文化	180
三、营造监狱执行力文化	190
四、努力打造监狱执行力文化长效机制	194
参考文献	199

第一章 监狱——一个执行力不可或缺的地方

2006年3月5日，温家宝总理在十届全国人大四次会议上所作的《政府工作报告》明确提出，要建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力。这是“执行力”概念第一次被写进政府工作报告，标志着政府执行力建设被正式纳入国家治理范畴。2007年3月5日，温家宝总理在十届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》再次提出要“提高政府执行力和公信力”。这说明执行力建设已经成为政府常态性的工作。同样，监狱作为国家刑罚执行机关，也应当紧跟国家对政府机关的发展要求，对执行力的建设给予高度重视。

随着21世纪的到来，现代行刑理念对监狱提出了越来越高的要求，监狱正由传统走向现代、由经验走向科学、由封闭走向开放，以往粗放的管理模式已经不再适应监狱日益发展的需要，取而代之的是“法制化、科学化、社会化”的“三化”建设。其中，管理科学化是监狱“三化”建设的重要内容，也是实现社会主义公平正义的必要手段。监狱职能是通过管理来实现的，只有抓住了管理，刑罚执行才能更规范。要实现监狱的职能，就不可能离开监狱管理。有组织就有管理，有目标就有执行。监狱管理是否科学有效、有力，制订的目标能否实现，是执行力研究的核心内容。

监狱不能闭关自守，作井底之蛙，而应广泛借鉴自然科学、社会科学甚至边缘科学的相关知识，为己所用，由此打开一个全新的领域，收到意想不到的效果。心理咨询、心理矫治方法引入到教育矫正工作中后，开阔了教育矫正工作的新视野，为实现教育矫正工作科学化增添了浓重的一笔；“ISO 9000”质量认证体系被一些省市监狱引进到管理理念中后，监狱对标准化、流程化、规范化建设更为重视，对科学管理也起到了相当好的促进作用；精细化管理理念引入到监狱后，监狱管理者向细节要安全、要稳定，已经成为一种共识。这些都说明先进理念对监狱管理有着极大的推动和促进作用，值得大力倡导。

执行力是当今管理学界十分先进的管理理念，它的引进必将会给监狱带来焕然一新的局面，展开监狱工作新的篇章，为监狱工作的稳步推进带来新的推动力。

很多监狱已经意识到监狱执行力的重要作用，并身体力行地进行了实践。浙江省监狱学会曾组织十余名会员参加了“中层干部执行力特训营”培训，并邀请著名培训大师余世维先生讲课；江苏省镇江监狱曾邀请江苏大学教授到监狱作了“打造高效的执行力”专题讲座；江苏省无锡监狱积极倡导监狱执行力的精细文化，取得了十分显著的成效等。这些工作虽然都是尝试性的，但是监狱系统由意识到尝试，已经迈出了可喜的一步。

一、执行力——一个熟悉而又陌生的话题

为什么对工作的美好愿望最终却总是难以实现？

为什么监狱制定了大量的制度却发现真正发挥作用的没有几个？

为什么监狱设定的目标和发展规划最终却不了了之？

为什么监狱经过多方研究的周密计划却难以圆满执行？

为什么监狱制定的战略却难以实现？

与这些问题紧密联系的只有三个字“执行力”！

对于执行，似乎每个人都能说几句，因为监狱是刑罚执行机关，每天接触的就是执行工作，感觉很熟悉，但是想要把执行和执行力表述清楚，却感觉并不是那么容易。因为在这里执行力并不是单纯刑罚执行这个词中“执行”的意思，而是包含了丰富的内涵，是一个很难演绎的话题。监狱执行力从监狱诞生的那天起就已经存在，这里仅是把执行力提炼出来并上升到理论的高度。

历史上著名的滑铁卢战役就与执行力有着密切的关系。它失败的原因不是作战方案与军事战略出了问题，而是下属的执行力出了问题。在战役中，左右两路法军同时吃紧，内伊和热罗姆指挥的一支约2万人的军队由于种种原因未执行拿破仑的作战方案，只是在两翼军队之间来回运动而未投入到战斗中，几乎没有发挥任何作用。当时，不管这支军队投入到哪一翼作战，法军都会取得决定性的胜利，也就不会造成导致法军失败的“滑铁卢战役”。对于这次会战，诸多军事学家和历史学家的评论是：内伊和热罗姆等屡次不执行拿破仑既定的作战方案是这场战役失败的最大原因。

同样，美国“哥伦比亚”号航天飞机的失事也与执行有着密不可分的关系。2003年2月1日，“哥伦比亚”号在返回大气层时突然发生解体，机上7名宇航员全部死亡，价值十几亿美元的航天飞机付之一炬，使得人类探访太空的计划暂停了整整两年。灾难发生后，美国政府成立独立小组调查事故原因。独立小组历时7个月，动用20万人，耗资2000万美元，总结报告长达248页。在对收集来的8.4万片飞机残骸进行分析后，调查组得出结论是：“NASA文化”毁了“哥伦比亚”号。导致航天飞机解体的直接原因是：“哥伦比亚”号发射升空81.7秒后燃料箱外表面脱落的一块泡沫材料撞击到航天飞机左翼前缘的热保护系统，形成裂缝，当“哥伦比亚”号重返大气层时，超高温气体从裂缝进入机体，直接导致航天飞机解体。“哥伦比亚”号在太空飞行期间，NASA的工程师就已经知道其左翼在起飞过程中曾受到泡沫材料的撞击，可能会产生严重后果，而且当时也有办法补救，但这些情况并未引起重视，NASA一共丧失了7次解决问题的机会。报告严厉地指出：“在这起事故中，NASA的组织作风与那块脱落的泡沫绝缘板应负同样责任！”这正是执行不力留给人类的惨痛教训的案例。

从这两个例子来看，执行力强，能让一支军队赢得战争、航天飞机安全返航，获益良多；执行力不强，会让军队输掉战争、航天飞机坠毁，损失惨重，同样，执行力在各行各业，包括监狱系统都发挥着至关重要的作用，与个人及组织的切身利益与发展有着直接的关系。

监狱执行力对监狱民警及监狱本身的发展起到了至关重要的作用。对于一个普通的基层民警如何执行，才能达到最好的执行效果？对于一个科监区中层领导，如何执行才能使本部门、本监区达到最佳的执行绩效？对于一个监狱高层领导，如何执行才能使监狱更好地履行职能，使监狱走在健康的发展轨道上？对于监狱这个组织，如何执行才能更好地履行监狱职能？等等，执行力这个话题，无论对于个人而言，还是对于组织而言，都是十分值得研究的重要课题。

执行力这一概念是由哈佛大学教授拉里·博西迪（Larry Bossidy）与拉姆·查兰（Ram Charlan）合著的《执行力》一书中，作为一种全新的管理理念首先提出来的。这本书的发表揭示了管理学中存在的盲区和死角，指出了战略与绩效之间的桥梁——执行力，没有执行力

愿望将永远不可能变为现实。这一管理理念一经提出，立刻引起管理学理论界的巨大震动，并带动一轮研究执行力的热潮。有人说，没有执行力就没有竞争力；还有人说，一个企业的成功，30%靠战略，40%靠执行力，其余30%靠机遇。这些说法不一定完全科学，但从一个侧面可以看出执行力对一个组织的重要性。

那执行力究竟是什么呢？对执行力的理解从不同的角度有不同的理解。我们先来看看管理学的学者、大师和管理实践者——企业家们对执行力的看法吧。

①《执行力》一书的作者拉里·博西迪和拉姆·查兰认为：执行应该成为一家公司战略目标的重要组成部分，它是目标与结果之间不可缺少的一环。

② GE 公司的前 CEO 杰克·韦尔奇认为：所谓执行就是公司所运作的细节。

③ IBM 公司的前 CEO 郭士纳认为：把战略转化为计划，并对结果进行测量。

④ 戴尔电脑总裁迈克·戴尔认为：要求每个员工每个阶段都要一丝不苟。

⑤ 联想集团总裁柳传志认为：选拔合适的人到合适的岗位上来。

⑥ 海尔集团 CEO 张瑞敏认为：就是把一件事做到底的韧性。

⑦ 台湾地区晋商郭台铭认为：经营公司重要的是上行下效，上面重视什么，下面就会执行什么。

⑧ 世界组织行为学大师保罗·赫赛博士认为：执行力问题就是领导力问题。

⑨ 我国著名讲师余世维先生认为：按质按量地完成任务。

从上面一些表述来看，从不同的角度可对执行力进行不同的解释，也就是说执行力可以从多方面来理解，是一个涵盖非常广泛的概念。但无论如何理解，执行的关键要素都离不开主体，主体分为个人和组织。意愿包括命令、想法、意图、目标，还有与组织意愿相关的法律、决策、政策、制度、规范、计划、安排、意见等。结果与主体的素质和能力呈正相关，是与手段和方法相联系的。因此，执行就是实现既定目标的具体过程；执行力就是个人或组织将意愿变为结果的能力和手段。

二、解读监狱执行力

案例

2004年3月28日晚8时许，四川某监狱发生一起震惊公安部和司法部的“死囚越狱案”。该监狱十监区死刑犯李某（本名陈某）与同监狱八监区死刑犯洪某相互勾结，精心策划，越过有重兵把守、高达6米多的电网高墙后，在围黑人员的接应下逃之夭夭。

.....

陈某和洪某被关进监狱后，因臭味相投，两人利用劳动和打篮球的间隙，相互勾结，并利用手机联系，开始了长达近1年密谋逃跑策划。其间，双方使用手机之频繁，令人咋舌。陈某在被收缴了1部手机后，在一次劳动中，其裤管中又掉出1部手机。陈某逃跑后，警方发现，陈、洪两人在监狱期间频繁更换手机卡进行联系。

.....

陈某、洪某开始疯狂地用各种手段收集槽钢、铁板、木板、钢锯和螺杆等工具，并在短时间内，先后收集到了18种作案工具。利用这些工具，陈、洪两人借在某学校内上课和学习的机会，经过近1年时间，于2004年3月初将从教学楼内收集到的3块木板制作成了长

达6.1米的轴承滑盒式3节跳板。

.....

制作好越狱跳板后，2人又开始寻找逃跑机会。这期间2人不仅通过手机频繁联系伺机会合脱逃，还与故意杀人在逃的黄某及其他涉黑人员频频联系，寻找接应人员。

2004年3月26日，犯人监督岗林某（监狱犯人）找到狱警王某，称想利用3月26日、27日周末两天到某学校内的教室内学习电脑。王某将学校卷帘门的钥匙交给林某。26日、27日，王某因组织监区运动会，没有收回钥匙。3月28日，陈某从林某手中骗取了卷帘门钥匙，同时通过另外的手段，获得了学校大门和教室门的钥匙，然后通知在外的黄某等人24小时等候。

28日下午，狱警张某、蒋某在十监区看守大门。下午5点50分左右，张、蒋两人进了网络谈话室，致使到晚6点40分以前，十监区大门形成长时间空挡，陈某在此期间趁机溜出第一道关口。

与此同时，在八监区的洪某发现看守大门的狱警熊某、程某坐在值班室里间看不到门口，也趁机溜出监区大门。之后，二人迅速会合，又成功穿越学校大门、学校卷帘门和教室门3道关口。

进入教室后，陈某立即通知黄某等人准备好逃跑车辆、假发和衣服。天黑后，陈、洪二人拿出事先准备好的钢锯和醋等，开始割锯钢筋。在黑夜中，为便于操作，二人点燃香烟放在旁边，靠香烟自燃的微弱灯光明照。

到晚上8点左右，一切准备就绪。此时，窗外高达6米多的武警巡逻道上，因两个武警巡逻岗亭之间的距离较远，加之夜色朦胧，陈、洪二人等武警刚巡逻至两边岗亭时，立即通过窗户搭建好3节滑板，并迅速越过滑板，越过武警巡逻道，纵身跳下6米多高的监狱围墙，并穿过围墙外的洗车场，与接应的黄某等人成功会合。

.....

“3·28”死囚犯越狱案案发后，检察机关迅速介入该案，侦查相关民警涉嫌失职一案。检察机关查明：这是一起监狱警察失职致使在押人员脱逃的特大渎职案，王某、张某、蒋某、熊某、程某5名监狱民警相继被刑事拘留。

资料来源：新快报，2004年12月30日。

这起案件性质之恶劣，情节之严重，监狱管理之松懈，警察之失职，都是骇人听闻的！两名死刑犯竟然能如此轻而易举地越过了4道大门和6米高的围墙，这在关押死刑犯的高等警戒监狱，在21世纪的现代化监狱，实在匪夷所思！

这起案件的主要原因是监狱管理制度，根本未得到贯彻执行；监狱民警玩忽职守，履职意识极差，使监管工作漏洞百出，给罪犯以可乘之机，最终造成了两名死刑犯的越狱脱逃。

在这起案件中，罪犯带入多部手机，长期频繁使用，对违禁品检查管理制度严重松懈；两名死刑犯勾结，预谋达一年之久，却未引起监狱方的警觉和重视，狱内侦查工作形同虚设，耳目不灵；罪犯疯狂地在短期内收集到18种作案工具，还用3块木板制作成跳板，无论是对罪犯活动范围的控制，还是监狱对工具的管理，或者是结合部位的管理，都出现了十分严重的问题；监狱让死刑犯担任教员，致使其能单独活动，严重违反罪犯管理使用制度；两名罪犯一年来在监狱内能来去自如，可见联号夹控根本不存在，集中管理制度未得到执行，民警直接管理严重不到位；犯罪当天从下午6时许至晚上8时许，两个多小时的时间，民警竟然未对罪犯进行巡查点名，或者巡查点名流于形式，使罪犯有充足的时间脱逃，民警

未执行监狱巡查制度，严重失职渎职；民警私自将某学校卷帘门的钥匙交给罪犯，让罪犯独自进电脑室学习连续数天，事后又未及时收回钥匙，严重违反监狱管理规定；4名看守民警可谓是重中之重，但看守同一个大门的两名民警却同时脱岗，另两名民警履职意识不强，造成大门形同虚设，使罪犯轻易溜出大门，严重失职渎职等。仅仅从上面文字就能找出这么多问题，说明该监狱对罪犯管理极其松懈，监狱民警责任意识极其淡薄，制度执行极其不到位，这是罪犯脱逃的直接原因。但深入地考察发现，该监狱执行力体系崩溃，民警个人执行力、监狱组织执行力、执行力文化极其弱化才是其根本原因。对该监狱来说，罪犯脱逃是必然的，只不过是时间问题而已。更让人不可思议的是，该重刑犯监狱在本案发生时隔4年后，又发生了一起罪犯化妆混出监狱的严重案件！

多年来监狱形成了一整套管理制度，渗透到监狱管理的方方面面和每个角落，甚至一些制度出现了重复制定的情况，已经达到了无以复加的程度，难道还能说制度不健全吗？对制度的执行也采取了一些措施，考核、奖惩的手段也十分严厉，为什么还会出现对制度执行不力的情况？对于各类隐患，从厅、局的高级管理部门到监狱、监区的基层管理单位，都要求对隐患给予高度重视，对隐患排查强调又强调，重复又重复，甚至每逢节假日都要专门进行一次排查，但也排查出各类隐患林林总总很多条，为什么还会出现此类严重安全事故？监狱设有专门的政工、管教和安全的督查部门，民警经常性接受履职意识教育，为什么还会出现如此大面积的渎职现象？监狱体制经过多年建设，已经形成了比较固定的模式，为什么不能发挥作用，基础如此不牢？罪犯的“三联号”、“四固定”、集中管理、个别谈话教育等基本教育管理手段，是监狱经过多年摸索总结出的行之有效的管理教育模式，为什么却难以坚持？狱内侦查工作是民警的制胜法宝，“耳目”、“信息员”也建立了，可是为什么却如“聋子的耳朵”？虽然对发生事故痛心疾首，但在冷静下来后，这些问题是否引起了足够的反思呢？别的监狱是否也会出现类似的情况呢？

应该客观地说，制度有了，却没有得到完全的贯彻执行；对民警教育了，却没有见到很好的实效；狱内侦查工作开展了，却未真正发挥作用；隐患排查了，却没有认真地落实整改；职能部门成立了，却没有充分发挥监督、评估、跟进、考核、奖惩等功能；监狱体制建立了，却上下信息不通，左右联系不紧，凝聚力还不够强等。这些情况都表明，不是说职能有了功能就能发挥了，制度有了就能贯彻到位了，部门有了就发挥作用了，布置了就一定完成了，工作做了就圆满了，影响监狱安全稳定的“黑洞”，就是三个字“执行力”！

监狱的安全稳定是监狱工作的头等大事，是一项长期而艰巨的任务，要实现这一目标和任务，就必须以超强的执行力作为保证。执行力不到位，美好的愿望将无法变为现实，一不小心就会酿成监管事故，成为监狱管理者的噩梦。这不能不引起我们对监狱执行力的深思和重视。

1. 什么是执行

(1) 执行是一个系统

对于监狱而言，执行是一套系统化的流程。它包括对方法和目标的严密讨论、质疑、坚持不懈地跟进，以及责任的具体落实。从最基本的意义上来说，执行就是将想法变为计划、目标和战略并将其落到实处、变成结果的过程。执行是一种面对现实并根据现实采取行动的系統。

(2) 执行是一门学问

执行是完成任务的学问，它贯穿于监狱发展的全过程。在执行过程中要涉及设立目标、

制订计划、建立标准、设计流程、实施流程、监督、检查、跟进、改善等多个环节，每个环节都必须依靠科学的管理理念来支持，而不是想当然地、轻松地就可以进行的工作。

（3）执行是监狱所有民警的工作

管理学认为，执行是团队所有成员的工作，团队中的所有成员都对执行效果产生影响。对于任何一个监狱来说，要完成预定的计划任务、目标、战略，全体民警包括高层领导、中层领导和基层民警都必须拧成一股绳，心往一处想，朝着一个方向努力，这样执行才能更为有力、有效。执行工作涉及每个角落，涉及每个民警，任何一个民警都不可能置身事外。只要在监狱工作都会参与到执行工作中来，每个民警都要不断提高执行的本领，努力提高自己的执行力。

2. 监狱执行力的形象说法——“监狱有机体的体质”

监狱是刑罚执行机关，肩负着维护国家司法权威的重任，能否严格履行职责，充分发挥职能作用，正确行使人民赋予的权力，切实关系到社会稳定、发展、和谐的大局。执行力对监狱执法工作以及改革、发展、创新都有着至关重要的作用。大力提升监狱执行力，倡导执行力文化，培养执行力意识，是监狱走内涵式发展道路，推行全面质量建设，创建“平安监狱”、现代化文明监狱所不可或缺的重要手段。

监狱执行力涉及监狱的每个角落，无论是狱政管理工作、刑罚执行工作、教育矫正工作、民警队伍建设还是罪犯劳动安全等方面都与执行力有着密切的关系。执行力就像是监狱这个有机体的体质，体质强了，对抗各种外界病菌、病毒的能力就强，就不容易生病。对监狱里出现的一些违反法律、制度、标准的行为，对民警在岗不履职、玩忽职守的行为，对出现的各类安全隐患，对组织罪犯劳动过程中出现的违反操作规程、安全规范的行为等，监狱执行力都能及时作出反应，给予纠正和抵制，使这些行为在萌芽状态即被迅速扼杀，不会造成大的问题；相反，体质差了，抵抗能力下降，病菌、病毒就会伺机而入进行繁殖并形成病灶，等到病情发作时，将会使监狱这个有机体大病一场。监狱执行力反应迟钝，监狱民警对一些严重问题和现象熟视无睹、见怪不怪、习以为常，最终就会造成罪犯脱逃、发生严重安全事故、狱内重特大案件等严重事故。

体质是身体健康的重要屏障，失去这一屏障，无异于给病魔打开了大门。在前文两名死刑犯越狱的例子中，该监狱这个有机体各方面功能都还能运作，但是抵抗力严重下降了，各种病灶随之形成，民警履职意识、责任意识极其淡薄，监管制度不能贯彻执行，就像长在监狱躯体上的一个个毒瘤，使监狱这个有机体受到严重侵害。原来不是问题的现在却成了问题，原来不可能发生的事情现在却发生了，各方面的毛病层出不穷，难以抵挡。

监狱执行力低下，是长期忽视执行力的结果，而不是短期形成的。这就像一个人长期不锻炼，暴饮暴食，不注意生活规律，使体质逐渐下降。这就要求监狱努力增强“体质”——执行力，才能从根本上保证监狱这个有机体的“健康”——职能的严格履行。监狱要通过各种方式加强“锻炼”——培训、检查、考核、评估等，坚持不懈形成常态——执行力意识，并形成习惯——执行力文化，“体质”——监狱执行力才能不断得到巩固和提高，“健康”——监狱各项职能严格履行才能有保障。由此可见，监狱执行力建设对于监狱职能的履行具有至关重要的作用。

3. 监狱执行力的特点

与企业执行力相比，监狱执行力因其刑罚执行机关的特殊性质，形成了独有的特点。但是，监狱执行力的特点既有其利也有其弊端，可以结合监狱实际，本着实事求是的原则，一

分为二地客观分析监狱执行力，根据监狱执行力特点，有重点地加强执行力建设。

(1) 总战略固定——不会走错路

战略流程、运作流程、人员流程是监狱执行力三大流程，其中战略流程是十分重要的环节，如果战略流程出现问题，无论执行力有多强，都会出现重大失误。我国监狱法给予监狱的总战略明确界定，即“正确地执行刑罚，惩罚和改造罪犯，预防和减少犯罪”。因此，监狱围绕这三个方面开展执法工作，永远都不会偏离方向。监狱高层在制订长期战略目标的过程中，严格按照这一总战略，监狱就不会发生大的方向性错误。而企业则不同，他们要紧盯市场变化，战略需要不断调整，以适应市场需求，如果发生战略失误，就可能对企业造成毁灭性的打击。因此，监狱避免了这一风险，可以放心大胆地围绕法定的总战略加强执行力。

(2) 竞争较小——容易患上“慢性病”

监狱具有相对封闭的环境，除了生产经营需要与外界接触外，监狱不需要参加社会市场经济的残酷竞争。随着监企分离改革步伐的不断加快，企业退出监狱只是时间问题，监狱职能越来越单一，与市场竞争更少。

监狱之间也不像同类型企业、公司之间你死我活的残酷竞争，交流较少，竞争性较小。自然界优胜劣汰的自然法则告诉人们，竞争越是激烈的，体质会越好，体魄越强壮，也越容易生存。监狱由于长期处于低竞争环境，没有对手，没有淘汰，导致监狱发展相对滞缓，自我新陈代谢速度较慢，改革的要求并不十分迫切。一些低执行力行为在一定程度上被允许存在，执行力未得到充分巩固、强化。监狱“体质”出现了问题，但这些问题常常不是严重到不可忽视的程度，如罪犯打架斗殴屡见不鲜，罪犯自杀死亡事故难以禁绝，民警履职不到位现象不在少数，民警不执行制度或执行不到位现象不同程度存在等。这些都说明监狱“抵抗力”不强，患上了“慢性病”。这种病不至于造成死亡，但是长此以往，就会像乙肝病毒携带者，时间长了，身体弱了，抵抗力差了，可能会转为肝炎，再转为肝硬化，最后变为肝癌，就会发生像前文提到的两名死刑罪犯脱逃的严重事故。因此，要充分认识“慢性病”的危害性，给予高度重视，把小病当成大病看，在平时加强预防，勤于“体检”。在缺乏竞争刺激的情况下，要求监狱主动加强自我检视、自我评估、自我加压，通过各种方式增强“体质”，使执行力在监狱管理过程中发挥出更大的作用。

(3) 执行力体系化，但不够扎实，易患“骨质疏松”

监狱都有目标体系、组织框架、执行力文化、角色分工、业务流程，可以说存在着必要的执行力体系。执行力体系化是监狱执行力的一重要特点。但是，监狱执行力体系的每根骨架却又不是那么牢固，存在一定的“骨质疏松症”。

这种“骨质疏松症”，具体表现是多方面的。从目标体系来看，各监狱都有目标体系，但体系不健全，重视也不够，不是每个部门、每个人头、每个时期都有确定的目标。从组织框架来看，监狱职能机关配置不尽科学合理、人员配备不协调等现象不同程度存在。从执行力文化来看，每个监狱都有自己的执行力文化，但是差距却比较大；有的监狱高度重视，执行力文化较丰富有效，对监狱各项工作起到很好的推动作用；有的监狱思想重视不足，执行力文化较为贫乏，对工作推动力小。从角色分工来看，一些民警不清楚自己的职责，推诿扯皮的现象仍然存在，尤其在管理交叉部位，职责不明更为明显。这些现象都需要监狱予以高度重视，切实采取扎实有效举措，努力建立并完善执行力体系，避免监狱出现“骨质疏松症”。

(4) 不等称——“小马拉大车”

不等称主要表现监狱执行力与制度建设不协调。多年来，监狱制定了很多管理制度，已

经相当全面。这些制度规范了民警的执法行为，推动了监狱法制化建设，在监狱发展过程中也起到很好的推动作用。但是，无论多么好的制度，都需要执行力来保证落实到位，否则，制度将不会对监狱工作带来多少益处，甚至变成了形式主义，给监狱工作带来负担。监狱的执行力虽然经过多年的发展，但进展并不十分明显，仍然存在很多薄弱环节，一些监狱的执行力随着监狱领导人的变更而呈现出忽高忽低的现象，存在一定的不稳定性。这就形成了执行力与制度建设的严重不协调，呈现出“小执行力”拉不动“大制度”的现象。执行力与制度要配套，制度建设全面了，要求高了，执行力就应相应增强，形成相互协调、相互配合的关系。这样才能达到“大马拉大车”的理想状态，制度才能执行到位，监狱才能协调发展。

（5）半军事化组织——监狱要为自己正名

监狱是半军事化组织，监狱人民警察是有特定的铁的纪律的执法团队。监狱人民警察虽然不像军人一样需要在战场上冒着枪林弹雨冲锋陷阵，但是在监狱这个特殊机关，面对数倍于己的罪犯，就必须要做到招之即来、来之能战、战之能胜，绝对服从命令听指挥，不找任何借口，表现出极强的执行力。但是一些监狱人民警察在执行的过程中并未完全达到半军事化的标准，打折执行、逃避执行甚至抗令不行，使指令难以贯彻到底，执行不到位，给监狱工作造成了一定的影响。出现了问题，一些监狱人民警察不能主动查找自身不足，而是相互推诿，找出各种借口逃避惩罚。客观地说，这种现象在监狱不同程度的存在。这是执行力弱化的一种表现。监狱应确立半军事化组织的定位，体现其固有的优势，增强民警执行意识，激发凝聚力和战斗力，将监狱人民警察队伍打造成一支拉得出、打得响、打得胜的超强执行力的队伍。

（6）利益驱动“双管”变“单管”——“单管”作用更需加强

监狱人民警察是国家公务员，对公务员的奖惩必须严格依照公务员法执行。监狱的主要职能是惩罚和矫正罪犯，并不是以营利为主要目的。虽然在国家财政保障未到位的情况下，监狱一直以创收来弥补资金的不足，但是随着监狱体制改革的不断深入，监狱必然要回归本职职能。这就意味着激励民警的主要手段是行政奖惩，而不是奖金、物质的刺激，这与企业、公司激励手段有着显著的不同。应当说，奖金、物质刺激对促进人的积极性有很大作用，缺乏这一手段，也就少了一个有力的抓手，这就更需要充分发挥行政奖惩的重要作用，使之更有效地为提高监狱执行力服务。以往，监狱是“双管齐下”——奖金、物质驱动与行政奖惩联动，现在“双管”只剩下了“单管”——行政奖惩，但行政奖惩机制并没有发生多少变化，而对监狱执法工作的要求却越来越高，这就要求“单管”要达到“双管”的作用，甚至要超过“双管”的作用，监狱才能健康协调发展。

（7）监狱民警执行素质不高——执行力建设任重道远

监狱当前正处于由传统走向现代的转型期，处于监企分离的改革期，处于执法和矫正工作“三化”建设的关键期。在这一时期，民警队伍呈现出复杂化的倾向，管理难度日趋加大。可以说监狱执行力建设任重道远，需要坚持不懈地努力。民警是执行力的根本，管理理念再好，没有高素质的人去执行也是枉然。

应当说，监狱多年来打造出了一大批干实事、本领强、素质高的民警，是他们的努力使监狱由落后走向现代，由粗放走向精细，由传统走向科学，他们在监狱建设过程中发挥了巨大的作用。但是应当看到，监狱民警的素质和能力还存在参差不齐的现象，从一定程度上制约了监狱的发展。

从年龄结构来看，一些老民警从粗放的管理模式中走过来，不习惯严格管理，存在一定

的抵触情绪,不善于学习,业务知识生疏,难以掌握新的科学管理工具,凭经验管理的多,思想观念更新慢,思维僵化,不适应现代监狱的快节奏,对执行满足于以往工作经验,难以接受和适应新的执行理念。一些中年民警,尤其是不在领导岗位的中年民警,感觉自己已经定型,向上难以发展,向下又不甘心,工作不过是为了养家糊口,眼中盯着自己的利益,缺乏拼搏精神和成就感、归属感,对学习积极性不高,业务能力不强,对工作缺乏精益求精的执行意识,认为对付过去就行。青年民警文化层次高,富有朝气,尤其是近年来,随着监狱民警地位的提高,监狱招录了一批地方院校的人才,但是他们缺乏工作经验,对监狱工作缺乏深入的理解和认识,在执行工作中,容易冲动、盲动,造成不必要的负面影响。

从工作岗位来看,一些领导岗位的民警对执行力缺乏足够的认识,满足于既往经验,没有上升到执行力理论的高度,对执行力建设推动不力。一些非领导岗位民警对执行工作满足于最基本的要求,履职意识不强,岗位责任意识欠缺,缺乏精细执行的理念。

从工作层面来看,一些机关民警满足于上班不迟到、下班不早退,缺乏深入基层的思想意识,往往要求别人的多,要求自己的少,对业务知识缺乏学习,认为大部分管理制度都是针对基层的,而不是针对机关的,不需要多学,执行素质不高。一些基层民警忙于完成生产任务,疲于应付,没有时间对业务知识、业务能力进行学习和提高,对监管改造工作难以做到精细化执行。

由此可见,一些监狱民警执行素质和能力并不是很强,执行力的基础还很薄弱,急需加强监狱民警队伍建设,不能有丝毫懈怠。

4. 监狱执行力的分类

从不同的角度,依据不同的标准,可对监狱执行力进行不同的分类。

(1) 从执行力主体来看,分为监狱人民警察个体执行力和监狱组织执行力

主体为个人,称之为个体执行力。个体在不同的环境中有不同的执行力。在企业中,个体表现为员工、经理、总裁等执行的能力和手段,由此称之为员工执行力、经理执行力、总裁执行力;在行政事业单位中,个体表现为办事员、科员、科长、处长等执行的能力和手段,由此称之为办事员执行力、科员执行力、科长执行力、处长执行力等;在监狱则表现为基层民警、科监区中层领导、监狱高层领导的执行能力和手段,由此称之为基层民警执行力、科监区中层领导执行力、监狱高层领导执行力等。

主体为组织,称之为组织执行力。不同的组织有不同的执行力。学校、机关、企业、军队、监狱等都是不同的组织,他们履行职能都必须依靠自己组织的执行力,称之为学校组织执行力、机关组织执行力、企业组织执行力、军队组织执行力、监狱组织执行力等。由于本书研究的监狱执行力主要体现在管理方面。因此,监狱组织执行力又称为监狱管理执行力。

(2) 从执行对象来看,分为狭义的监狱执行力和广义的监狱执行力

针对狭义的执行对象的监狱执行力,称之为狭义监狱执行力。它包括监狱的计划、方案、目标等,是一个具体的、有着明确范围界定指向的执行力。针对广义的执行对象,称之为广义监狱执行力。它是指监狱完成某项事情或者变革,也就是说,凡是没有完成的事情都需要执行。本书所指的监狱执行力就是广义的执行力。

(3) 从执行力的状态来看,分为监狱隐性执行力和监狱显性执行力

监狱隐性执行力是指执行力主体的素质和能力。素质和能力是监狱执行主体所具有的内涵,平时处于隐性状态,是监狱个体——监狱人民警察执行力的根基。监狱隐性执行力需要通过对处理具体事件、完成任务、执行制度、计划、方案、实现目标等表现出来。这种执行

表现，即监狱显性执行力。

5. 监狱执行力体系的基本架构

管理学认为，对于组织而言，以体系、结构、系统解决组织的执行力是最有效、最持久的方法。我国传统的管理往往寄希望于“能人”、“人才”、“高人”。靠他们一时的强力管理，谋求提高组织执行力。这种依赖“能人”、“人才”、“高人”个体的执行力的管理，可能一时是有效的，但是这些人一走，一个组织又回归到以往的无序状态。依赖个体执行力的组织，实际上是一种人治管理模式。就像三国时期的诸葛亮是有名的“能人”，他凡事事必躬亲，将蜀国治理得井井有条，国力日增，但是他一死，由于没有建立完整、健全、科学完善的组织执行力体系，蜀国迅速走向灭亡。现代先进的管理思想强调的是通过“系统、体系、结构”保证组织长期高效运行，组织执行力实现了科学管理，不管是谁担任领导，组织的执行力都不会发生多少变化。监狱的运作机制长期没有太大的变化，更需要建立长期运行的执行力体系。这是监狱发展的当务之急。

我国企业规范化管理权威专家舒化鲁教授，认为企业执行力是由目标体系、组织架构、岗位角色、工作流程、企业文化构成的一套科学体系。事实上，监狱执行力也是一套科学体系，由自身特定的目标体系、组织架构、岗位角色、工作流程和监狱文化所构成的一套科学体系。这五个方面互相联系、互相作用，缺一不可。如果将监狱执行力作为一个有机体的话，可以形象地将目标体系比作血液、养分，将监狱执行力文化比作基因密码，将业务流程比作神经血管，将岗位角色比作细胞组织，将组织架构比作骨骼骨架。如图 1-1 所示^①。

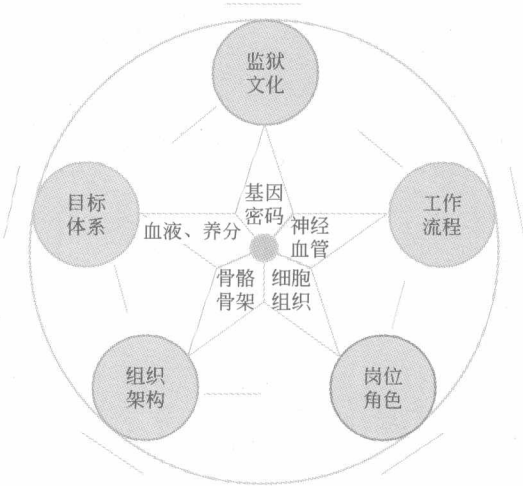


图 1-1 监狱执行力体系的基本构架

(1) 目标体系——血液、养分

根据目标的统属关系，可以将组织目标分为总目标、分目标和子目标。任何一个组织都必须有一个总目标。这个总目标确立了组织的职能、性质和任务。组织内部不同的单元，又有着自己的分目标。这些分目标必须符合总目标的核心利益，不能脱离这一总目标自行其是。组织中的每个成员都有工作目标。这些目标作为子目标也必须围绕分目标运转，符合分目标的利益，同时也符合总目标的利益。

① 参阅舒化鲁“如何提升企业执行力课件——全面实施企业规范化管理”课件。

在监狱组织的框架下，监狱的总目标是“正确地执行刑罚，惩罚和改造罪犯，预防和减少犯罪”。

监狱下设机构根据机构的不同，都有不同的目标。如狱政部门的目标是通过狱政管理保证刑罚执行的运作，发挥狱政管理自身的直接矫正作用，建立良好的矫正秩序和矫正环境，防止狱内违法犯罪，确保监狱安全等。又如，矫正教育部门的目标是矫正教育实践工作的行动指南，是整个矫正教育工作的出发点和归宿等。

监狱人民警察的目标是严格履行岗位职责，达到自己分管工作的最佳状态。如分管行政奖励审批工作的民警，其工作目标是通过严格把关，认真审核，充分发挥行政奖励的激励作用。基层带值班民警的目标是通过自己的管理，维护日常监管秩序，促进罪犯矫正，履行惩罚和矫正罪犯职能等。

根据设立目标的层级关系，监狱目标又可以分为高层目标、中层目标、基层目标。高层目标一般是指导监狱发展的目标，目标较为宏观远大；中层目标一般是监狱部门发展的目标，是为实现部门发展，为更好履行职能所设立的目标；基层目标一般是基层民警设立的目标，为具体的岗位服务。基层目标要服从中层目标，中层目标要服从高层目标。这些目标交错缠绕，互相作用，构成了监狱的目标体系。血液、养分保持充足，机体的各个部件才能正常发挥作用，也才能保证机体健康。低级目标服从高级目标，短期目标服从长期目标，分目标服从总目标，目标之间才能达成一致，才能形成合力，才能不互相抵触，监狱才能完成既定的使命。

（2）组织架构——骨骼骨架

不同的组织，有不同的组织架构。监狱一般采用的是矩阵式组织模式。在这种模式下，层级可结合监狱的规模、履行职能需要、人员素质、监狱文化等方面作适当的调整，以达到最佳效能的组织架构。建立监狱组织架构不是管理层级越多越好，也不是管理层级越少越好，要本着精简高效的原则，建立管理幅度与管理能力相匹配、职能与管理机关相匹配、规模与层级相匹配、文化与层级相匹配的最合适的组织架构。管理层级过多，则机关人员比例过高，人浮于事，官僚主义作风盛行；管理层级过少，则必要的职能难以得到保证，人员容易疲劳，出现民警疲于应付的现象。一般来说，监狱规模越大管理层级应越多；监狱民警素质越高、能力越强，则管理层级越少；管理层管理能力越强，管理幅度越大，则管理层级越少；监狱文化越丰富全面，则管理层级越少；监狱职能越多，则管理层级越多等。

组织架构是监狱执行力的骨架，没有这一骨架，职能就无法正常履行，监狱就难以正常运作。

（3）岗位角色——细胞、组织

监狱民警必须明确自己的岗位角色，理清在执行力系统中所处的位置，否则，执行力系统将无法运作。监狱民警岗位角色决定了他的权责，决定了他需要哪些执行素质和能力。基层民警、中层监狱领导、高层监狱领导的权责是不一样的，所需要的素质和能力也有着很大的差异，就像不同的组织细胞在机体内发挥的作用不同一样。每个民警的职责履行好了，监狱这个有机体的作用才能得到充分发挥。如高层监狱领导需要具有全局眼光和战略思维、总揽全局的能力、强势的领导力等，而不需要掌握过多的岗位执行细节；基层民警则需要有岗位业务能力、增强服从意识、精益求精的执行意识等，而其对宏观层面上的执行素质要求较低。

每一个民警，无论是基层民警还是监狱高层领导都是监狱执行力系统的组织细胞，只有这些细胞都充分发挥作用，监狱执行力系统才能正常运作。

(4) 工作流程——神经、血管

工作流程是一个动态的系统，任何组织都必须通过一定的工作流程使执行运作起来，监狱也是一样，必须依靠一定的工作流程，监狱职能的作用才能发挥出来。如履行监狱职能应有狱政管理流程、刑罚执行流程、教育矫正流程、生活管理流程等。如对罪犯的教育矫正应包括法律和道德教育流程、文化知识教育流程、职业培训流程、心理矫治流程、行为矫正流程等。这些流程涉及监狱职能的方方面面，就像一根根血管和神经，深入到监狱执行力系统这个机体的每个组织和器官。

可以说，工作流程的设计是否合理很大程度上影响着执行力的强弱。流程设计得好，则执行畅通无阻；设计得不好，则执行阻力重重，工作效率下降，执行力不佳。

(5) 监狱文化——基因密码

这里的监狱文化是指监狱的执行力文化，而不包括监狱的亚文化、文化生活等。监狱执行力文化是监狱执行力体系的基因密码。基因密码决定了一个机体的本质属性。基因密码没有问题，机体就没有问题。相反，机体就会出现变态反应。同样，监狱执行力文化出现了问题，则监狱执行力体系就会发生问题。这就要求必须建立健康的监狱执行力文化，从根本上影响监狱执行力的本质属性。如监狱建立了不找借口、坚决执行的文化，民警在执行过程中出现问题时，就会努力查找自身不足，提高自身素质和能力，使下次执行时不会出现类似的问题，使执行力问题能很快得到解决。相反，如果监狱民警中存在遇事拖延、推诿扯皮的文化，出现了执行力问题的时候，总会找他人的问题、找上级的问题、找下属的问题，不能主动发现自身存在不足，自己本身没有得到警醒和教训，对其而言，下次还会出现类似事故。

6. 监狱执行力的来源

影响监狱执行力的因素有很多。这些因素主要包括6个方面，即：意识、人员素质和能力、科学性、意志力、文化行动的重视等。这6个方面要素缺一不可。没有监狱执行人员的素质和能力，执行主体就没有执行的基础；没有监狱执行力文化，执行力体系将缺少润滑剂，执行将会阻碍重重，推动困难；缺少执行意识，监狱执行主体将会对执行力一无所知；缺少科学性，监狱执行力将不会成为一门管理科学，也不可能用于指导实践；缺少意志力，监狱执行力建设将无法长期进行，最终只会虎头蛇尾；没有行动，监狱执行力体系将没有了动力，监狱执行力永远只能停留在书本上，不会转化为现实的推动力；思想上不重视，监狱执行力就会变成一种形式，没有任何实际意义。

(1) 意识

执行力意识对监狱执行力的强弱起决定性的影响。没有执行力意识，监狱执行力就无从谈起。意识是行动的先导，同时也是监狱执行力的先导。有怎样的意识，就有怎样的行动，就有怎样的监狱执行力。没有执行意识，行动就是盲目的行动，工作就是低效的工作，监狱执行力体系将没有根基，无法正常运作，执行力水平不可能得到提升。执行力意识可从以下三个角度来理解。

一是意识体现在监狱执行力的相关人员对执行是否高度重视。有人说执行力既然是一门科学就应该完全客观，不应当掺杂人为的因素，重视不重视与执行力都没有关系。这种理解建立在对自然科学的理解之上，但执行力不是自然科学，而是一门管理科学、人文科学、社会科学。概言之，执行力是人学。研究这一科学必然要研究人在这一科学体系中的重要作用，而人对事情的重视表明人的注意力在哪里，从而全力以赴地调动所有资源和力量做好一件事情。