

监狱行政学

● 杨春华 主编

黑 龙 江 教 育 出 版 社

（哈尔滨市南岗区学府路）
（哈尔滨市南岗区学府路）

序

《监狱行政学》问世了。

监狱方面的理论研究，在我国还是拓荒阶段，《监狱行政学》在我国还是第一部，编者们所做的创造性的工作，是可嘉可贺的。这本书的基本内容来自监狱行政工作的第一线，是对实践中所创造的新鲜活泼的经验科学总结。把实践经验上升到理论，又用理论指导实践，这必将推动我省的监狱工作迈上一个新的台阶。参加本书编写工作的同志们，多数是做实际工作的，他们对编书工作可能还缺少一定的经验，但是他们感觉到了在新的历史时期监狱工作的新形势、新特点在呼唤着新理论的产生，于是就以历史的责任感和攀登不畏艰难险阻的理论勇气进行了刻苦的探索，终于使一门新的学科立于学术之林。既然是新产生的，就必然会有刚脱胎和初问世的幼稚。我们希望它能够

获得欢迎和支持，使之不断充实和完善，并在实际工作中发挥指导作用。

我国的监狱是国家机器的重要组成部分，是人民民主专政的工具之一，是对一切反革命犯和其他刑事犯实行惩罚和改造的机关。过去，我们的监狱曾经成功地改造了日本战犯、国民党战犯以及旧中国的历史反革命和旧社会的残渣余孽，为巩固我国的人民民主专政立了大功。在新的历史时期，监狱在社会治安的综合治理中，发挥着越来越重要的作用。随着改造对象的变化，监狱行政机关在对罪犯依法严管的前提下，还必须实行人道主义的政策，不虐待，不歧视，文明管理，科学管理，依法奖惩，赏罚严明。要把监狱办成特殊学校，让罪犯在接受惩罚的同时，学政治、学文化、学技术，将来成为社会上的有用之材。由是看来，监狱工作是重要的，责任是重大的，从事监狱管理和教育改造罪犯工作的人民警察也是十分光荣的。我们一方面要努力研究监狱工作的特点和规律，以科学的态度做好监狱工作；另一方面要打破监狱行政工作的神秘感，要向社会宣传党的劳改工作方针、政策。监狱行政工作是十分繁重的，它需要得到社会各行各业的支持，得到党、政各部门的帮助和配合，以便完成好监狱工作的任务，充分发挥镇压敌人、保护人民、保卫四化建设顺利进行的职能作用。

我国的监狱是由政府部门管理的，是国家行政机关的重要组成部分。我国的行政机关，按《中华人民共和国宪法》规定，是各级人民政府及其所属的职能机构。当它实施职能的时候，必须在法律的范围内进行，也就是要依法行政。依法行政的基本特点是：一切国家行政主体必须严格

执行行政法律规范，一切行政相对人必须严格遵守行政法律规范；任何行政主体不得享有不受行政法调整的特权；行政主体必须做到处罚有据和禁止有据；一切行政违法主体均应承担相应的法律责任。监狱作为执法的行政机关，更应该严格地执行行政法规。建国四十多年来，国家及有关主管部门制定了大量的规范性文件，除宪法、刑法、刑事诉讼法有关于国家惩办和改造犯罪分子的原则规定外，还有国务院制定的包括《中华人民共和国劳动改造条例》在内的 10 件行政法规，以及公安部、司法部等主管部门制定的 300 多件行政规章，内容涉及执行刑罚、狱政管理、教育劳动改造、生活卫生、警戒看押、刑满就业、生产财务等等。各监狱行政机构，广大监狱警察，都应认真研究、执行好这些行政法规，以保证国家监狱行政权的统一，监狱行政法制的统一和监狱行政行为的统一，维护国家监狱的庄严和权威。

把自己所从事的某一方面的工作进行深入研究，形成一门科学，是需要有对本职工作无比热爱和执着追求的精神的，是需要有实事求是的态度和刻苦钻研的劲头的。从事行政工作的同志们，任务繁重，事务庞杂，往往对所从事的工作缺少全面系统的探讨，甚至轻视自己的事业，认为没有什么可以研究的。因此，在行政行为方面缺乏宏观思想，常常导致短期化行为；在行政技术方面缺乏协调观念，常常是顾此失彼。行政工作既然是一种客观存在的事物，就必然会有它的规律性，也就会有以此为对象的一门科学。因此，凡是做行政工作的同志，不但要学习和研究行政学，还要研究本部门的专业行政学，不断提高行政水平。现在，已

经有《监狱行政学》等专业行政学问世了，我们殷切盼望有更多门类的专业行政学问世，使行政学的园地更加繁荣起来，为人类的思想宝库增加新的财富。

孫維本
九九年国庆节

说明

编写一本《监狱行政学》，是我的夙愿。因为多年的工作实践使我感到，应该有一本这样的书来反映监狱行政工作。拙著《试谈建立中国的监狱行政学》在《劳改劳教理论研究》上发表之后，就更加坚定了我成书的信心。但是，我国的监狱行政内涵之广，绝非几个人单凭工作经验或仅仅掌握几门科学知识所能成就的，于是组织局机关多年从事劳改工作，积累一定的实践经验，又有写作兴趣的同志和省劳改干部学校的教学研究专业人员开始了本书的编写工作。如果本书对监狱行政工作能发生影响的话，那也就正是通过编书总结工作经验，用形成的理论指导实践的目的的实现，我也就会感到无限的欣慰了。

本书之所以没用现在通称的“劳改行政”，是因为我们认为用“劳改”一词统称执行刑罚的机关很不科学。我国执行刑罚的机关的职能是执行刑罚和劳动改造罪犯两项，执行刑罚是劳动改造罪犯的前提和条件，劳动改造罪犯只是执行刑罚机关的一种手段，沿用“劳改行政”的名称失之偏颇。因此，用“监狱行政”的称谓才正确地反映了监狱作为国家机器重要组成部分的本质，不仅避免了理论上实践上的混乱，增强执行刑罚机关的严肃

性，而且也有利于国际上的通用。本书称为《监狱行政学》也就名副其实了。

本书的成书，是集体智慧的结晶。第一章绪论作者杨春华；第二章监狱的性质、权力和任务作者宋成杰；第三章监狱行政机构作者李海胜、温明远；第四章监狱层级作者李海胜；第五章监狱行政的外部关系作者李洪吉；第六章监狱行政工作政策与法规作者洪德清；第七章监狱及监狱院、校、所作者王吉秋、王秉君；第八章监狱警察作者高德林；第九章监狱行政行为作者高德林；第十章监狱行政方法作者崔跃武；第十一章监狱行政改革作者王建勋；第十二章监狱的管押工作作者邹贤宝；第十三章监狱的教育改造工作作者仲伟志；第十四章监狱的生活卫生工作作者高万鹏；第十五章监狱的工农业生产作者苏德荣；第十六章监狱的计划工作作者毕国凡；第十七章监狱的财务工作作者孙平；第十八章监狱的思想政治工作作者杨春华、温明远；第十九章中外监狱行政比较作者温明远。省劳改干校的领导同志为本书做了大量的编务工作。局政研室的同志们，特别是主任温明远同志在统稿阶段付出了辛勤的劳动。省政法办的高德林同志，省人大的崔跃武同志也参加了本书的编写。省委书记、省人大常委会主任孙维本同志对本书的成书给予了亲切的关怀和指导，在百忙之中为本书撰写了序言。在此一并表示感谢。

这还是第一次编书，不但时间仓促，水平也有限，有错误、疏漏之处，敬祈读者指教，不胜感激之至。

杨春华

1989年9月

目 录

第一章 绪论

第一节 监狱行政学的概念.....	1
第二节 监狱行政学的对象.....	6
第三节 监狱行政学的内容体系.....	8
第四节 中国监狱行政的产生和演变.....	11
第五节 监狱行政学与相邻科学的关系.....	14
第六节 监狱行政学的研究方法.....	16
第七节 研究监狱行政学的意义.....	17

第二章 监狱的性质、权力和任务

第一节 我国监狱的性质.....	20
第二节 我国监狱的权力.....	25
第三节 我国监狱的任务.....	32

第三章 监狱行政机构

第一节 监狱行政机构的特征、职能和设置原则.....	36
第二节 中央监狱行政机构.....	41
第三节 地方监狱行政机构.....	43

第四章 监狱层级

第一节 监狱.....	53
-------------	----

第二节 大队·····	61
第三节 中队·····	65

第五章 监狱行政的外部关系

第一节 监狱行政在社会治安综合治理中的地位与作用·····	71
第二节 “三个延伸”是我国监狱行政的特点·····	77
第三节 监狱与其他行政机关司法机关的关系·····	85

第六章 监狱行政工作政策与法规

第一节 监狱行政工作政策·····	91
第二节 监狱行政工作方针·····	102
第三节 监狱行政工作法规·····	110

第七章 监狱及监狱院、校、所

第一节 监狱及监狱院、校、所设置的原则·····	121
第二节 监狱的设置·····	123
第三节 监狱院、校、所的设置·····	126

第八章 监狱警察

第一节 监狱警察的性质、地位和作用·····	136
第二节 监狱行政领导·····	142
第三节 监狱警察的素质·····	149
第四节 监狱警察的职业道德·····	155
第五节 监狱警察的选拔、任用和考核·····	159

第九章 监狱行政行为

第一节 监狱行政行为的概念及其特点·····	164
第二节 监狱行政行为的原则·····	167

第三节	监狱行政信息·····	171
第四节	监狱行政决策·····	176
第五节	监狱行政执法·····	181
第六节	监狱行政监督·····	186
第十章 监狱行政方法		
第一节	监狱行政方法的概念·····	192
第二节	监狱行政的系统方法·····	195
第三节	监狱行政的控制方法·····	199
第四节	监狱行政的激励方法·····	204
第十一章 监狱行政改革		
第一节	监狱行政改革的必要性·····	211
第二节	监狱行政改革的基本原则·····	213
第三节	监狱行政改革的内容及方向·····	218
第十二章 监狱的管押工作		
第一节	刑罚的执行·····	230
第二节	管押的基本制度·····	238
第三节	管押的基本原则·····	246
第四节	在押犯的权利和义务·····	249
第五节	狱内侦察·····	251
第六节	武装警戒·····	253
第十三章 监狱的教育改造工作		
第一节	教育改造的目标·····	255
第二节	教育改造的原则·····	259
第三节	教育改造的过程和方法·····	264

第四节	教育改造的管理过程·····	271
第五节	教育改造评价·····	274
第十四章	监狱的生活卫生工作	
第一节	监狱生活卫生工作的含义与任务·····	279
第二节	监狱生活卫生工作的内容·····	280
第三节	监狱生活卫生工作的意义·····	286
第四节	监狱生活卫生工作的基本原则·····	292
第十五章	监狱的工农业生产	
第一节	监狱生产的作用和特点·····	300
第二节	监狱的工业生产·····	303
第三节	监狱的农业生产·····	322
第十六章	监狱的计划工作	
第一节	监狱计划的性质与特点·····	332
第二节	我国现行监狱行政中的计划管理体制·····	334
第三节	监狱经济计划体系·····	340
第四节	监狱计划的编制原则和主要方法·····	343
第十七章	监狱的财务工作	
第一节	监狱财务管理的概念·····	356
第二节	固定资金的管理·····	363
第三节	流动资金的管理·····	366
第四节	监狱成本管理·····	372
第五节	监狱销售收入和利润管理·····	376
第六节	专项资金管理·····	379
第七节	监狱(劳改)事业费的管理·····	380

第八节	监狱(劳改)业务费的管理.....	382
第十八章	监狱的思想政治工作	
第一节	监狱思想政治工作的概念.....	386
第二节	监狱思想政治工作的作用.....	388
第三节	监狱思想政治工作的特点.....	392
第四节	监狱思想政治工作的原则.....	395
第五节	监狱思想政治工作的方法和途径.....	400
第十九章	中外监狱行政比较	
第一节	监狱行政比较的方法和意义.....	406
第二节	监狱行政领导体制的比较.....	409
第三节	监狱警察制度的比较.....	414
第四节	监狱制度的比较.....	420

第一章 绪 论

第一节 监狱行政学的概念

一、监狱行政学

行政,一般是指国家行政机关及其工作人员运用行政权,推行政府功能的活动。马克思曾给“行政”下过这样一个定义,说“行政是国家的组织活动”(《马克思恩格斯全集》第1卷479页),“这个定义可以分解成三层意思:第一,行政是一种活动;第二,行政是国家的活动;第三,行政是国家有组织的活动。这表明了行政的本质是区别于政党职能、立法职能而相对独立的,由国家强制力作保证的一项国家职能。所以,也正如美国著名资产阶级行政法学家古德诺在《政治与行政》一书中所说:“在一切政治制度中,只有两种基本的功能,即国家意志的表达和国家意志的执行。前者谓之政治,后者谓之行政。”

行政学是研究国家行政规律的一门科学。行政学与行政管理学、行政法学是既有联系又有明显区别的一门独立的科学。说三者之间有联系,是因为行政管理学、行政法学都是行政学衍生出来的科学,有行政,才有行政管理,有行政,才有行政法。从这个意义来说,三者是属于同一类的科学。但是,他们却又有着明显的区别,一是按现代科学分类法的界定,它们所属的科学门类不同,行政学是属于政治学的范畴之内;行政管理学是属于管理科学的范

畴之内；行政法学是属于法学范畴之内。其次，它们各自研究的对象及内容不相同，行政学研究的主要内容是国家行政机关的机构配置及其职能，人员的配备及其职责，并研究机构——人员组合后的行政运转规律；行政管理学是研究国家行政管理的科学，它研究在行使国家权力对社会事务进行管理的活动中，有效地协调各种管理要素的规律和过程；行政法学研究的对象是调整行政关系的法律规范系统，它研究行政法的本质、内容、体系及行政法规所调整的社会关系，是一门法律科学。第三，它们研究的目的不同，行政学的宗旨的在于优化机构和人员构成，以利于行政和强化国家机器；行政管理学的宗旨在于提高行政管理的效能和效率；行政法学的宗旨在于依法行政。综上所述，行政学与行政管理学，行政法学是各自独立的科学，是不能互相替代的。

现代国家行政机关所辖的事务日趋繁杂，就愈需要按照不同的专业把行政工作分为若干部门。以监狱领域的行政工作作为其职能的公务活动，就称为监狱行政。我国的监狱行政权是宪法所赋予的职能。《中华人民共和国宪法》第八十五条规定：“中华人民共和国国务院即中央人民政府，是最高国家权力机关，是最高国家行政机关”。最高国家行政机关及其职能机构中央司法部劳改局所实施的行政可称为中央监狱行政。《中华人民共和国宪法》第一百零五条规定：“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方国家行政机关的执行机关”。由地方各级国家行政机关司法厅劳改局、监狱（劳改队）所实施的监狱行政，称为地方监狱行政。从我国目前情况来看，省（市、区）司法厅劳改局是地方监狱行政的重要机构。监狱行政就是行政机关对监狱实行组织领导，协调和控制的职能。监狱行政既然是国家行政的重要方面，就应该有一门研究监狱行政的学问，于是，监狱行政学也就应运而生了。

监狱行政学是以整个监狱行政作为研究对象的，监狱行政学

是一门应用性很强的科学。它是在马克思主义国家学说的指导下，从事监狱行政的理论研究，阐明监狱行政工作的一般原理、监狱行政职能及其活动规律。同时又指导对监狱行政管理方面实际问题的探讨。以促进监狱行政工作向科学化、法制化、规范化的方向发展。

二、监狱行政的性质

监狱是国家机器的重要组成部分。我国是人民民主专政的社会主义国家，对罪犯实施刑罚和改造，就是用人民的力量，强迫少数犯罪分子进行思想和行为的改造，使其在思想和行为上达到人民的要求，从而自觉地遵守国家的法律和道德规范。监狱行政机关是代表国家的，所以，就其社会性质来说，是人民民主政权的一个重要组成部分，具有鲜明的无产阶级性质。就其工作性质来说，我国监狱行政机关是各级人民政府监狱工作方面的办事机构，是职能部门；对各级各类监狱，是行政和业务领导部门；行政干部对于罪犯，代表人民政府实行惩罚、改造之责。

三、监狱行政的目的

为完成执行刑罚、改造罪犯的目的去创造条件，科学的管理人力、物力和财力保证监狱工作方针的执行，这就是监狱行政的目的，也就是说，监狱行政机关要调动行政干部乃至犯人的积极性，通过改造活动发挥最大的社会效益。

四、监狱行政的特点

一是监狱行政机关拥有国家法定的行政权。我国法律规定，任何机关、团体、个人都不得私设公堂、监狱，不得进行刑讯活动。收押、惩罚、改造罪犯只能由法定的监狱执行。我国的司法部劳改局及各省（市、区）司法厅劳改局、监狱（劳改队）是我国法定的监狱

行政机关。二是监狱行政机关必须依法进行行政管理活动。我国的监狱行政机关是国家政法机关的重要组成部分，它必须严格按照法律程序收押、监管、改造、释放罪犯，任何违反法律程序的行政活动都要予以纠正，任何违反监狱（劳改）法规的个人都要受到法律制裁。三是监狱行政必须体现高度的社会主义精神文明。对监狱，要实行文明管理；对罪犯，要实行革命的人道主义。监狱行政人员要模范地遵守无产阶级的职业道德，要忠于职守，廉洁奉公，遵纪守法，不循私情，努力工作，敢于斗争，用崇高的形象来教育和感化罪犯重新作人。

五、监狱行政的作用

它主要是指行政主体对行政客体的作用，当主体与客体发生联系时，就会形成作用，监狱行政的主体是中央和地方监狱行政机关，监狱行政的客体是各类监狱及干警、职工、罪犯。但是，监狱行政的主体与客体也是相对而言的，地方监狱行政对中央监狱行政来说，也是行政客体。监狱（劳改支队）对大队来说，也是行政主体。监狱行政的作用主要有三种，一是权力限制作用，它是监狱行政主体按照法规要求限制客体的行动，起到支配、监督、管理的作用。二是非权力的协调作用，它是指行政主体对行政客体的活动进行专门性的业务指导，起到协调和促进的作用。三是参谋助手作用，它是指行政客体对行政主体的反作用，主要是出主意、出经验、当智囊团，起参谋助手作用。

六、监狱行政的任务

我国监狱行政的性质、目的、特点和作用决定了我国的监狱行政有如下任务：一是贯彻执行“改造第一，生产第二”的劳改工作方针。二是推行监狱（劳改）法令。三是拟定监狱行政各种规章。四是编制长远、近期监狱工作计划。五是选拔、任用监狱干部，抓好

干警队伍的建设。六是审核监狱经费使用情况。七是组织罪犯生产。八是对所属监狱进行视察、指导和评估、考核。九是做好执行看押任务的武警部队工作。十是及时处理好所属监狱的应急问题。

七、监狱行政的原则

原则是一个学科的灵魂。监狱行政原则是监狱行政规律的升华,具有抽象性和普遍性,它既是监狱行政学研究的准则,也是监狱行政实践的准则。监狱行政的原则:一是整体性原则。我国的监狱行政是由内外多种相关的要素组成的一个有机整体,每个行政层级内部又都有若干个职能部门组成了一级统帅一级的庞杂系统。其中高级行政机关对系统中各要素作统一协调,具有总体指导的功能;次级行政系统按照整体目标确定其功能。整个监狱行政系统上下之间、左右之间彼此关联又相互制约,并与周围外部环境保持功能平衡。一切监狱行政行为都是监狱行为人(各级监狱行政领导者)相互影响的网络。因此,监狱行政学必须强调监狱行政的整体性和制约性。二是优化原则。监狱行政机关职能繁重,责任重大,因此它必然要求组织机构严密而不涣散、领导班子坚强而不软弱,工作人员优秀而不平庸,集体决策择优而不轻率,思想观念维新而不陈旧,行政手段先进而不落后,法制监督有力而不松弛,彼此沟通协调而不扯皮。这就是说,要充分发挥监狱行政的职能,必须坚持举优汰劣,在“优”字上大做文章。三是人本原则。按照唯物主义的观点,人的因素第一,人是行政之本。监狱行政是以改造人、造就人为主要工作目标的,因此,只有充分发挥监狱行政人员的智慧和才能,调动广大干警和罪犯的积极性,才能提高行政效率和行政效果。四是权变原则。监狱行政系统是由许多不同层级系统组成的,情况差异大,工作不平衡,行政领导者的能力水平也不完全一致。因此,各级监狱行政机关在与中央保持一致的前