

刑事司法专业大学用书

狱政管理学

主编 杨显光



西南财经大学出版社

刑事司法专业大学用书

狱政管理学

主	编	杨显光			
副	主	编	郭延威	钟德馨	
其他撰稿人		罗长征	胡嘉	周明东	
		李集合	杜军	高应可	

西南财经大学出版社

• 1994 •

(川)新登字 017 号

责任编辑:任祖贵

刑事司法专业大学用书
狱 政 管 理 学
(限政法系统发行)
杨显光 主编

西南财经大学出版社出版(成都市光华村)
四川气象印刷厂 印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:9.625 字数:289 千字
1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月 1 次印刷
印数:1—2500 册

书号:ISBN7—81017—829—6/D·40
定价:8.90 元

刑事司法专业大学用书

编辑委员会

- | | | |
|-----|-----|----------------------|
| 组 长 | 张绍彦 | 西南政法学院刑事司法系副主任、副教授 |
| 副组长 | 张公正 | 西北政法学院法学二系主任、教授 |
| 委 员 | 夏宗素 | 西南政法学院刑事司法系主任、教授 |
| | 庞宗华 | 西南政法学院刑事司法系党总支书记、副教授 |
| | 闫志明 | 西北政法学院法学二系副主任、讲师 |

写在前面

1985年我国首创西南政法学院、西北政法学院两刑事司法专业十年以来,在教学、科研、人才培养等方面都取得了显著的成绩。为适应形势发展和提高人才培养质量的要求,西南政法学院刑事司法系和西北政法学院法学二系协商,成立“联合编写刑事司法专业大学用书编委会”,组织双方教师并特邀中国政法大学等有关方面的专家、学者首次联合编写刑事司法专业大学用书,1994—1995年分两批出版。首批编写出版的共5种,计有《罪犯教育学》、《狱政管理学》、《狱内侦查学》、《监狱法基础理论》和《劳改企业管理学》。

编写过程中,我们得到了业务主管部门、实际单位和有关专家、学者的支持与帮助,并参阅、借鉴了已有的成果和资料,在此恕不一一列出,特作说明并表示谢意。

《狱政管理学》由杨显光主编,郭延威、钟德馨副主编,全书由主编、副主编统稿。撰稿分工情况是(以编写章节先后为序):

杨显光:第一、三、五章;

郭延威:第二、八章、第十二章第一、二、七节;

罗长征:第四章;

胡嘉:第六、十一章;

钟德馨:第七、十章;

周明东:第九、十四章;

李集合:第十二章第三、四、五、六节;

杜 军：第十三章；

高应可：第十五章。

由于时间仓促，书中缺点错误在所难免，敬请广大读者阅后提出宝贵意见。

刑事司法专业大学用书

编辑委员会

一九九四年七月

目 录

第一编 总 论

第一章 狱政管理学概述

- 第一节 概念 (2)
- 第二节 狱政管理学的研究对象与体系 (7)
- 第三节 狱政管理学的指导思想 (11)
- 第四节 狱政管理学在监管改造科学体系中的地位及
与有关科学的关系 (13)
- 第五节 学习、研究狱政管理学的意义 (15)

第二章 狱政管理的性质、任务

- 第一节 狱政管理的性质 (18)
- 第二节 狱政管理的任务 (24)

第三章 狱政管理的特点、规律

- 第一节 狱政管理的特点 (30)
- 第二节 狱政管理的基本规律 (39)

第四章 狱政管理的基本原则

- 第一节 一般原则 (47)
- 第二节 特有原则 (51)

第五章 狱政管理与恶习矫正

- 第一节 概念与意义 (57)

第二节	恶习矫正的理论探讨	(60)
第三节	恶习矫正的原则	(68)
第四节	恶习矫正的内容	(70)
第五节	恶习矫正的方法	(76)
第六节	恶习矫正制度	(80)
第七节	药物在恶习矫正中的作用	(82)

第六章 罪犯监管矫正行为规范

第一节	概念与意义	(84)
第二节	基本规范	(88)
第三节	行为规范	(96)
第四节	环境规范	(103)

第二编 刑罚执行

第七章 刑罚执行概述

第一节	刑罚执行的概念	(111)
第二节	刑罚执行的任务	(113)
第三节	刑罚执行的地位及与改造的关系	(116)
第四节	刑罚执行的意义	(119)

第八章 刑罚执行的根据、程序与内容

第一节	执行的根据与对象	(121)
第二节	收押程序	(124)
第三节	保外就医与监外执行	(128)
第四节	释放	(131)
第五节	罪犯死亡的处理	(134)

第九章 刑罚执行中的法律问题

第一节	死缓和无期徒刑犯的执行	(137)
-----	-------------------	-------

第二节	减刑与假释·····	(141)
第三节	新罪与漏罪的处理·····	(145)
第四节	对复查、申诉、控告、检举的处理·····	(149)

第十章 武装警戒

第一节	概念与意义·····	(153)
第二节	武装警戒的原则·····	(154)
第三节	武装警戒的任务·····	(157)
第四节	武装警戒的实施·····	(162)
第五节	警戒设施·····	(165)
第六节	武器使用·····	(172)

第三编 监管制度

第十一章 分管分押

第一节	概念与意义·····	(175)
第二节	分类遣送·····	(180)
第三节	分类关押·····	(182)
第四节	分级管理·····	(184)
第五节	分级处遇·····	(185)
第六节	累、惯犯的监管·····	(189)
第七节	严管队建设·····	(192)

第十二章 管理制度

第一节	罪犯使用制度·····	(194)
第二节	内看守制度·····	(199)
第三节	戒(警)具和禁闭制度·····	(200)
第四节	接见、通讯、邮汇制度·····	(205)
第五节	罪犯财物保管制度·····	(211)
第六节	罪犯档案管理制度·····	(214)

第七节	狱政统计制度	(219)
-----	--------	-------

第十三章 防范制度

第一节	防范制度概述	(222)
第二节	安全检查	(228)
第三节	犯情分析	(232)
第四节	危险分子的控制	(234)
第五节	防逃追捕	(235)
第六节	防范制度的建设	(243)

第十四章 生活、卫生制度

第一节	生活、卫生制度的地位与作用	(246)
第二节	生活、卫生制度的指导思想	(249)
第三节	生活管理制度	(253)
第四节	卫生管理制度	(261)
第五节	生活、卫生设施	(266)
第六节	生活、卫生机构	(269)

第十五章 考核、奖惩制度

第一节	考核奖惩的概念与意义	(271)
第二节	考核、奖惩的原则	(272)
第三节	考核制度	(276)
第四节	奖惩制度	(280)
第五节	考核、奖惩的实施	(284)

第十六章 监管与现代科学

第一节	电子监控技术	(287)
第二节	电子计算机	(288)
第三节	现代管理科学	(288)

第一编

总 论

第一章 狱政管理学概述

第一节 概 念

狱政管理学是以我国监管改造机关对罪犯实施惩罚和改造中的行政管理活动及其规律为研究对象的科学。它是通过执行刑罚、实施监管、恶习矫正等措施，参与、保证、促进罪犯改造的综合性的应用科学，是监管改造科学体系中的一门分支科学。

一、管理

管理是人类社会的一种组织与控制活动。它是随着人类的社会劳动和集体生产活动而产生的。人们为了共同的劳动和生活，就必须有相应的管理工作，才能实现预期的目标。马克思在谈到劳动协作时指出：“一切直接社会的或共同的较大规模的劳动，都多多少少地需有一个指导，以便使个人的活动得以调合，使那种由生产总体运动（与其独立器官的运动相别而言）发生出来的一般的机能，得以履行。”^①据此，可以认为，对“总体运动”的一般管理主要包括三层涵义：

（一）管理是根据一定目的而进行的组织指挥协调活动

任何一个单位、集体的组织、指挥、协调活动，都必然是通过一系列具体工作来体现的。而进行这些具体工作又必然需要一定时间、空间。因此，可以说管理是一个工作过程，是围绕一定目的对这一过程的各项工作进行组织协调活动。

（二）管理是通过妥善、合理安排人和事，借以实现预定目标、计划的手段

^① 马克思《资本论》人民出版社1953年版第一卷第396页

古今中外，不论什么重大的活动，都必然有众多的人参与，要进行多项有关工作。对于这些参与者和他们所进行的工作的妥善、合理的安排，不仅本身构成了对这项活动的管理，而且这种安排又是通过各种不同的方法、措施组合而成的。因此，这种安排即管理就是一种实现目的的手段。

（三）管理是对人、物、事等组成的系统的运动、发展和变化进行有目的有意识的调节、控制行为

现代科学研究表明，在人类社会实现有目的有计划的活动，由有关因素相互作用和相互依赖的有特定功能的整体，这就是现代科学中的系统。管理就其实质是通过各种方法、措施，对这个系统进行调节、控制。这种调节、控制的目标就是使这个系统正常运转，调动各方面的积极性，保证其功能的正常输出。

管理科学是对管理活动的科学概括和总结。它的研究对象既包括宏观管理，又包括微观管理；既包括程序化管理，又包括非程序化管理；既包括垂直管理，又包括交叉管理。它的内容丰富多彩，它的成果千姿百态。这就是说，研究管理不能停留在概念上，而应同管理科学联系起来进行考察，才可能有效地加深对管理的理解。

二、狱政管理

（一）狱政管理的涵义

狱政管理是我国监管改造机关依法对判处徒刑和死刑缓期二年执行的罪犯实施惩罚和改造的一项行政管理活动。狱政管理与其他管理一样，也需要对管理内容进行组织与协调，对管理对象实施监督与控制。组织、协调、指挥、监督、控制构成了狱政管理活动的全过程。

狱政管理在国外大都是同监狱管理直接联系在一起的。在我国，就其所指向的范围，学术理论界对狱政管理有三种不同的理解。一是广义说，即认为狱政管理也就是监狱管理，或者劳改管理；二是狭义说，即认为狱政管理就是劳改机关处罚和改造罪犯的具体管理制度，或者说就是《监狱、劳改队管教工作细则》中规定的狱政管理；三是折衷说，即认为狱政管理是劳改机关除劳动改造、教育改造以外的全部管

理活动。

根据我国监管改造法规的规定，狱政管理与监狱管理是两个不同的概念。二者既有联系又有区别。它们的联系，一是二者都是与监狱有关的行政管理工作；二是有大体相同的管理方法。它们的区别，一是性质不同。前者是与罪犯直接相关的行政管理，而后者是一般的国家机关的管理；二是范围不同。前者仅是监狱工作的一个方面，后者则既可以理解为国家有关机关对监狱的管理，又可以理解为是整个监狱的管理工作。认识二者的联系与区别，有利于准确地理解我国的狱政管理。

（二）狱政管理概念的沿革

狱政管理是近代监狱学和监狱工作的概念。首先，古代的监狱不称监狱，因而不存在狱政管理的概念。尽管历史上实际存在狱政管理工作，但却不这样称呼。如《周礼》中的“司环”“司囚”掌管的内容，都与近、现代狱政管理一词的内容近似，但因当时监狱称圜土、圜圉、圜留等，故无狱政管理之说。其次，狱政管理一词是在牢狱、监狱出现之后出现的。在我国，狱政一词，最早见于法制史学著作中提到的“狱政”和“狱政制度”。再次，狱政管理一词是现代劳改科学用语。它从一开始就是以劳改工作一部分的面貌登上舞台的。早在1933年监狱学者赵琛在《监狱学》中就写道：“光绪33年，改刑部为法部，设典狱司，专管狱政”。但却一直没有使用“狱政管理”。革命根据地的监所工作，也分别提出过犯人管理、生活管理、民主管理和狱管等概念，但也还未使用狱政管理。新中国成立后，1950年11月30日中央司法部、公安部《关于监狱、看守所和劳动改造队移转归公安部门领导的指示》中提到“各大区司法部和各级人民法院，专任监狱行政，如狱政处、狱政科之工作人员全部转移公安部门。”并称狱政处、科为监狱行政管理部门。1953年第二次全国劳改工作会议决议提出“必须大力加强狱政、管教工作的业务建设”“对狱政工作进行整顿”的任务。1959年公安部十一局《关于第四次全国劳改工作会议情况向部党组的报告》中讲“应当加强狱政管理、狱内侦察、生活管理工作”，第一次正式使用了“狱政管理”的概念。1982年公安部通知各地试行的《监狱、

劳改队管教工作细则》第一次把“狱政管理”写进了法规，并把它作为《细则》第三章的标题。

（三）狱政管理的分类

为了对我国狱政管理进行深入剖析，可以按照不同的标准对其加以分类研究。

1. 按管理的对象、内容分。根据狱政管理的对象、内容，可以从人、物、现场、时间和生活卫生管理等五个方面加以研究。

（1）对人的管理。监管改造机关是刑罚执行机关和改造罪犯的机关。它不仅与刑罚决定的机关审判机关的工作重点不同，而且与一般国家机关的工作重点也不同。监管改造机关的工作重点是人，是在执行人民法院对犯罪人判处刑罚的基础上把罪犯改造成为新人。我国监管改造机关的狱政管理不论是服务于执行刑罚还是服务于对罪犯的改造，人的管理都是它的主要对象和内容。

（2）对现场的管理。罪犯在监管改造机关，主要活动就是劳动、学习和吃饭、睡觉与文体活动。按照监管改造机关内部的分工，多数情况劳动改造、劳改生产属劳动生产的范围；学习、文体活动属教育改造的工作范围，只有吃饭、睡觉才属狱政管理的范围。但是，劳动、学习和文体活动现场的管理却与狱政管理有着密切的关系，是狱政管理的工作范围。

（3）对物的管理。即对罪犯惩罚和改造直接有关的物质设备与罪犯财物的管理。我国的狱政管理，不仅包括对监管改造机关的监房、监控与改造物质设施的管理，而且包括对罪犯档案和罪犯贵重的或暂时不用的私人财物的管理。实施这些方面的管理，是我国监管改造机关狱政管理的重要职责。

（4）对时间的管理。监管改造机关罪犯的活动也是在时间和空间中进行的。为了保证对罪犯刑罚惩罚的准确有效地实施，保证在法定的刑期内把绝大多数罪犯改造成为新人、好人、有用的人，使监管改造机关的惩罚和改造取得最佳效应，科学的安排罪犯的活动时间，加强对罪犯活动时间的管理就成了狱政管理工作的一个重要组成部分。

（5）对生活卫生的管理。吃、穿、住和病伤的防治，既是监管改

造机关保证罪犯生存的条件，也是监管改造机关对罪犯实施惩罚和改造的基本条件。犯罪者只要不是判处死刑立即执行，关到监管改造机关接受惩罚和改造，监管改造机关就需要为他们创造这种物质生活条件和保证健康的条件。否则，惩罚和改造都无从谈起。因此，生活卫生管理构成了狱政管理的重要内容。

2. 按管理手段、方法分。根据狱政管理的理论与实践，可以从监规约束、组织监控和制度管理三个方面加以考察。

(1) 监规约束。监管改造机关不论是对罪犯实施惩罚和改造，都需要有一个起码的条件，那就是罪犯要按照监管改造机关的规矩生活、行动。为了创造和维护一个良好的监管改造秩序，完成监管改造机关的各项任务，就必须通过严格而科学的监规纪律对罪犯的行为进行规范与约束。这是我监管改造机关狱政管理的重要方法、手段。

(2) 组织监控。在我国监管改造机关接受惩罚和改造的罪犯，除极个别的特殊情况外，都要编入相应的队、组（班），通过一定的组织形式对罪犯进行监管与控制。对罪犯实行组织监控，它不仅便于监管改造机关惩罚和改造措施的落实和生产任务的完成，便于各项工作的有效开展，而且它是保证把罪犯改造成为“守法公民”和“有用之材”的需要。因此，对罪犯实行组织监控，是我国监管改造机关狱政管理的重要方式方法。

(3) 制度管理。我国监管改造机关对罪犯的狱政管理，不仅需要纪律约束和组织监控，而且需要通过制定和实行各种具体制度来实现对罪犯的管理。制度，对任何机关、部门都是需要的，监管改造机关也不例外。特别是我国监管改造机关的主要任务是要把罪犯改造成为新人，制度管理就更加重要。因此，通过制度来进行狱政管理，就成了我国监管改造机关对罪犯实施惩罚和改造的重要措施。

三、狱政管理学

狱政管理学是一门以马列主义、毛泽东思想为指导的，以我国监管改造机关对罪犯的监管活动及其规律为主要研究对象的科学。

狱政管理学建立于八十年代中期。作为我国监管改造科学体系中

的一门分支科学，它的形成和发展是与监管改造科学的形成与发展基本同步的。党的十一届三中全会以后，监管改造科学研究逐步开始走上社会大舞台。随着监管改造科研的开展和中央劳改劳教管理干部学院与各省、市、自治区劳改警察学校的建立，特别是劳改专业跨进高等学府殿堂之后，包括狱政管理学在内的十几门监管改造分支科学体系先后建立了起来。

狱政管理学的建立，必然要受监管改造机关与监管改造管理机关狱政管理部门工作的职责范围的制约与影响。几十年来，我国监管改造机关和监管改造管理机关狱政管理部门的工作，主要职责是负责与罪犯执行刑罚惩罚和罪犯改造有关的行政管理活动。在监管改造机关的工作中，除党政工作、罪犯劳动改造、教育改造和劳改经济的组织与管理外，与罪犯有关的全部管理工作都属狱政管理的范围，这就决定了以实际工作中的狱政管理为主要研究对象的狱政管理学，是包括刑罚执行等内容在内的大狱政管理学，而不是以《监狱、劳改队管教工作细则》第三章的规定的内容为研究对象的狱政管理学。

我国狱政管理学的形成和发展，还反映了人们刑事司法观念形态的发展与变化。新中国成立之初，人们把全部监狱活动称为“狱政”。随着我国劳改工作的发展，狱政才与管理相连，形成了以执行刑罚惩罚和对罪犯实施监管的狱政管理，并在监管改造机关和监管改造管理机关建立了相应的工作部门。这种以工作部门划分为基础建立起来的狱政管理学，也必将随着机构设置的变迁、职能的调整和监管改造法制的健全而发展变化。

第二节 狱政管理学的研究对象与体系

一、研究对象

狱政管理学的研究对象，即狱政管理学所具有的特殊的矛盾性。与任何科学一样，狱政管理学也有自己特有的研究对象。

（一）狱政管理的性质、任务