



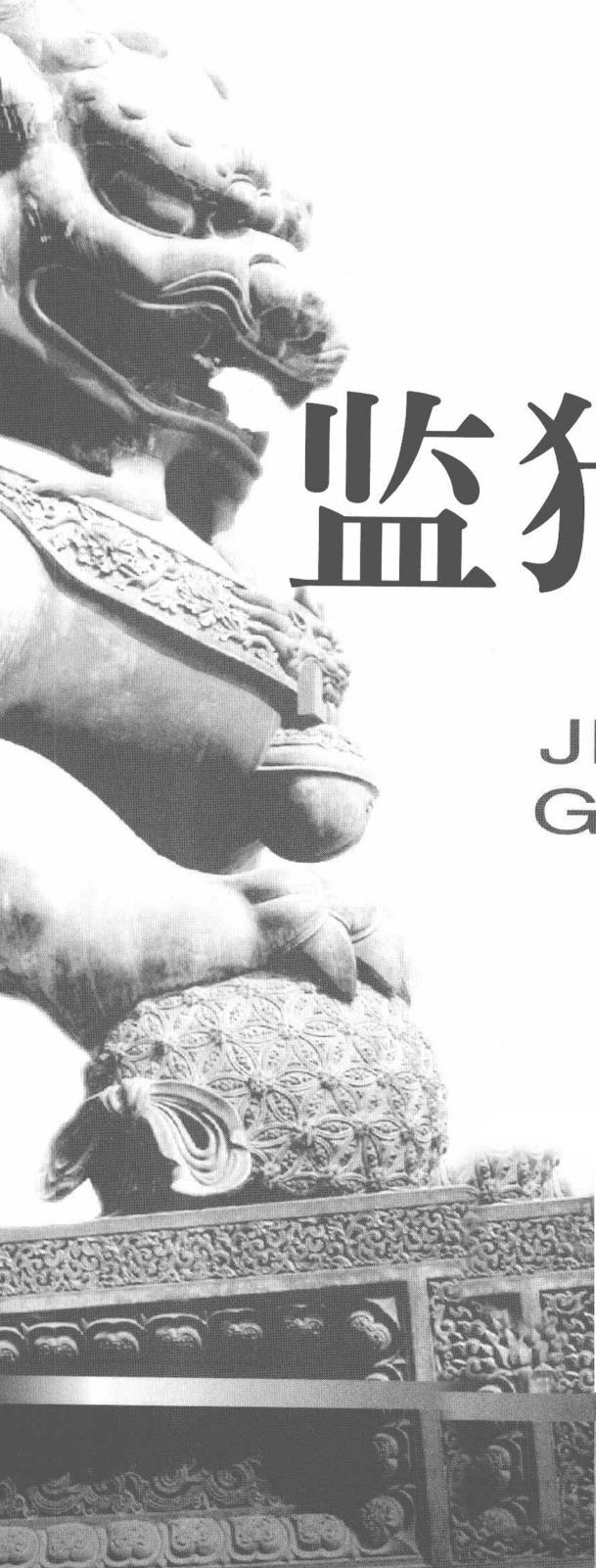
王正清 著

监狱管理

JIANYU
GUANLI



化学工业出版社



王正清 著

监狱管理

JIANYU
GUANLI



化学工业出版社

·北京·

内 容 提 要

提高监狱管理的科学化水平,是充分发挥监狱职能和最优化实现监狱工作目标的前提和基础。本书立足于当前社会管理创新的需要和监狱管理的生动实践,引进理性、精细化、目标、责任等先进的管理理论,系统阐述了监狱管理工作中需要注意的问题和应当呈现的样态。

本书分为八章,包括:理性管理、精确管理、细化管理、用心管理、用情管理、用能管理、用诚管理、创新管理。

本书可供监狱高层、中层管理者培训用,也可作为在职监狱民警培训用,亦可作为司法警官类院校学生参考,也可作为其他关心监狱发展的读者了解监狱、认识监狱、研究监狱的重要参考书之一。

图书在版编目(CIP)数据

监狱管理/王正清著. —北京:化学工业出版社, 2012.5
ISBN 978-7-122-13735-7

I. 监… II. 王… III. 监狱-管理-中国
IV. D926.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 039350 号

责任编辑:旷英姿
责任校对:吴 静

文字编辑:李 曦
装帧设计:杨 北

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 装:北京云浩印刷有限责任公司
787mm×1092mm 1/16 印张 10 字数 234 千字 2012 年 6 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

序

与其他社会现象一样，管理现象和管理行为存在于人类历史的各个阶段。可以说，有团体活动和集体组织的地方，就必然有形形色色的管理活动。虽然管理的科学性和合理性有所差异，但管理行为对于人、财、物的整合和资源的利用都有着不可忽视的作用。有效的管理可以促进团队目标的实现，保持团队的战斗力，提高团队适应环境的变革能力和创新能力。无效落后的管理也必然会削弱集体的竞争力，浪费集体的各种资源。不过，随着以提高劳动生产率为目标的古典管理学的建立，管理行为和管理活动的研究主要集中在企业层面。这就将计划、领导、组织和协调等具有广泛意义的管理行为，局限在了狭隘的经济领域。近年来的公共管理研究逐渐拓宽了管理科学的适用领域。

其实，监狱领域同样存在着太多的科学管理问题。监狱管理是监狱运行、发展和创新的基础和保障。没有监狱管理活动的支撑，任何监狱目标和监狱价值的实现都是空谈。在理论探讨和实践分析中，我们往往习惯于重视监狱的政治属性和法律属性。虽然已经没有人单纯地将监狱定义为国家暴力机器的组成部分，但监狱的政治功能和政治作用仍然是监狱实践运行的重要指针。而监狱作为刑罚执行机关的法律定性，更促成了法学规范研究和权力分析在监狱学领域的“显学”地位。在这种视角下，监狱管理沦为了简单的行政控制和流程管理，监狱管理的地位和意义受到了很大的影响。完全着眼于政治属性和刑罚执行的管理活动，很难实现自身对于监狱活动的整合功能和协调作用。

2009年底，全国政法工作电视电话会议强调，“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”是当前的三项重点工作。其中，社会管理创新对于监狱管理提出了新的时代要求，监狱管理必须开始面向新的社会背景和吸收新的社会管理经验。监狱领域必须保持与时俱进的精神和开放进取的意识，而不能固守封闭保守的观念。不可否认，国家权力是支撑监狱运行的基石，监狱也必须坚持坚定的政治立场，法律更是监狱得以存在和活动的主要依据。但是仅仅因此将监狱学等同于国家刑罚权研究或者完全侧重于执法研究和行刑研究，监狱领域中的其他问题就很难被发现和解决。现代管理学已经充分表明，人类组织具有很大的共同性，任何组织机构，都必然遵循着普适的管理学规律和原理。监狱管理不仅仅是简单的执行命令和按制度办事，而是一门有着深厚学科底蕴和实践价值的组织科学。监狱管理可以为有效行刑、高效行刑和正义行刑提供充分的机制保障。

王正清监狱长是个有一定理论功底而又勤于思考的人，他监狱工作经验丰富，而且善于总结。在长期的监狱实践过程中，充分认识到了监狱管理的复杂性和能动性，也发现了执法者在监狱管理过程中的多元管理手段。监狱管理可以解读为包括理念、目标、动机、细节等多要素构成的系统活动。相应地，监狱管理技术也包括了理性管理、精确管理、精细化管理、用心管理、用情管理、用能管理和用诚管理等七方面的内容。管理的立体性和交互性充分地得到了体现。但王监狱长并没有采用其不擅长的学术论著风格将其整合成规范的专著，而是以一种札记形式娓娓道来。通读全书，其间虽少有艰深的学术分析，但却充满了平实和智慧的工作感悟。监狱管理中间需要注意的问题和应当呈现的样态，在作者一

个个简单深刻的案例中和通俗的语言中，得到了完美的表达。此种形式与内容的结合，将监狱管理的精髓有机地整合了起来，尤其适于监狱各级领导学习，对基层一线民警亦有启迪。

最后，我认为，在监狱理论研究和实践探索中，我们不能仅仅一味关注直接的罪犯现象和行刑研究，也应该适当拓展监狱学的研究领域。罪犯现象是监狱现象的重要内容，行刑活动也是监狱活动的核心内容，但监狱领域是一个整体，监狱场域的形成是多种合力共同作用的结果。没有监狱自身的组织完善、智力支持和资源保障，行刑活动和罪犯矫正也无从入手。监狱学研究应当去除一些功利性，不要把与行刑目标没有直接关系的内容一律边缘化。任何存在于监狱空间的人、物、事和行为、现象，都是监狱发展和监狱进步的可用载体。本书就告诉我们，通过现代管理理念的引入，监狱管理有些未必都直接作用于罪犯，但它却是监狱行刑目标实现的基础和保障。把这些直接的、非直接的管理因素有机地整合起来，将会给人们提供出一个全新的和全面的管理视野，必将极大地提升监狱活动的现代管理水平。

前 言

一个组织依赖于科学的管理才能实现目标。管理也是一个组织最为基本的活动。监狱作为国家的刑罚执行机关，也是一个组织。我国监狱法明确规定了其应实现的目标，即把罪犯改造成守法的公民。监狱要高效地实现这一法定目标，持续提高改造的质量，同样依赖于科学的管理。长期以来，我国的监狱管理主要是经验型的、粗放式的，管理的效能和效率还不是太高，已不能适应社会发展，也不能最大化地满足社会对监狱的新诉求。为此，引进现代管理理论、管理技术和较为科学的管理理念，实现监狱管理的新提升，并在此基础上不断创新，既是时代的要求，也是监狱主动适应社会发展的必然之举。卓越的管理才能实现卓越的发展。本书既是作者长期工作实践的思索，也是不断学习之后的思考，谨以此书奉献给执着的事业。

本书可供监狱高层、中层管理者培训用，也可作为在职监狱民警培训用，亦可作为司法警官类院校学生学习参考，也可作为其他关心监狱发展的读者了解监狱、认识监狱、研究监狱的重要参考书之一。

本书在编写过程中得到了中央司法警官学院党委副书记、教授王明泉同志的充分肯定和指导。江苏省句容监狱的孙银军、黄震和吴金才同志，为本书的编写搜集、整理了大量的资料和素材。江苏省司法警官高等职业学校的马臣文同志对本书初稿作了修改。江苏省司法警官高等职业学校宋行教授为本书进行策划、统稿和最后修改。本书也得到了江苏省句容监狱党委的全力支持，在此一并深表感谢！

由于作者水平有限，书中疏漏之处在所难免，在此敬请读者批评指正！

王正清

2012年2月29日

目 录

第一章 理性管理——理念决定未来	1
一、理性管理是现代监狱的重要标志	1
二、科学——监狱理性管理的基本路径	4
三、法治——监狱理性管理的基本框架	8
四、公平正义——监狱理性管理的	
基本取向	10
五、人道、人权和人文——监狱理性管理的	
基本方向	14
第二章 精确管理——目标决定行动	19
一、监狱精确管理的内涵分析	19
二、监狱精确管理的原则和方向	21
三、监狱实施精确管理的必要性分析	24
四、影响监狱精确管理技术应用的主要	
因素	27
五、实施精确管理的路径分析	28
第三章 细化管理——细节决定成败	35
一、监狱细化管理概述	35
二、监狱细化管理的路径探析	40
三、监狱管理的流程架构	44
四、监狱细化管理的其他问题	49
第四章 用心管理——态度决定一切	53
一、用心管理的理论基础——心理学的激励	
理论	53
二、用心管理的路径——激励技术的应用	58
三、激励理论在监狱管理中的具体运用	63
四、用心管理机制的建立与完善	70
第五章 用情管理——和谐决定路径	73
一、用情管理的内涵分析	73
二、用情管理是监狱贯彻落实科学发展观的	
直接体现	74
三、用情管理的方法和要领	76
四、用情管理与和谐团队建设	79
五、用情管理与监狱警力资源配置	83
第六章 用能管理——素质决定高度	89
一、以教育培训工作为平台，促进适才	
适能	89
二、以职业化建设为保障，提升核心	
技能	92
三、以能力素质建设为引领，科学选贤	
任能	95
四、以学习型组织建设为助推，激发创新	
潜能	103
第七章 用诚管理——责任决定动力	110
一、抱诚守真，注重责任与责任管理	110
二、责无旁贷，从目标管理到责任管理	114
三、开诚布公，责任、权力和利益一体化	118
四、精诚所至，让民警在承担责任中与监狱	
共成长	123
第八章 创新管理——活力决定发展	131
一、监狱创新管理的语义分析	131
二、监狱管理创新的必要性	137
三、监狱创新管理的内容	142
四、监狱创新管理的路径	150
参考文献	154

第一章 理性管理——理念决定未来

理性管理是监狱管理艺术的第一要义，是现代监狱管理中必须遵循的第一原则。作为国家法定的刑罚执行机关，监狱行刑任务的完成有赖于其在既定目标指引下协调各种资源的管理行为。一方面，监狱必须设定各个层次的合理目标；另一方面，监狱必须通过组织、计划、控制和协调等各种活动对资源进行有效利用。而利用资源实现目标的过程就是一个理性管理的过程。理性管理是现代监狱区别于传统监狱的重要标志。它意味着按照现代监狱管理的基本理念，对于监狱资源进行有效整合和科学定位。这些特定的监狱管理理念包括科学、法治、公平正义、人道、人权和人性。正是这些凝聚时代精神和文化精华的理念，影响了监狱运行的现实状况，也决定了监狱发展的未来走向。

一、理性管理是现代监狱的重要标志

理性管理的准确定位必须置于监狱发展的历史背景中。与野蛮、暴力和没有自我限制的惩罚理念相比，理性管理意味着文明、合理和具有节制的监狱运行方式。理性管理是在概括监狱现实进步要素基础上所形成的一种监狱管理理念和监狱管理艺术。理性管理是监狱组织各种关系合理化的综合体现。理性管理增强了现代监狱的结构化运作方式和正式制度的约束能力，也强化了监狱执法领域和其他活动的规范化属性和合理化程度。理性管理是现代监狱区别于传统监狱的重要标志。

1. 理性管理释义

理性管理的特征在于管理的理性化。对于理性，经济学、社会学、法学、政治学等多个学科都对其有定义。而西方的理性主义运动和理性启蒙在历史现实中确实曾经并且仍然在发挥着不可低估的作用。不过，就理性的基本含义我们基本能够达成共识，即理性意味着：人们致力于使他们从世界得到的满足最大化；社会的每个成员都控制着一定的资源，并且在需求最小化和供给最大化时达到最大的自我满足；与他人的互动被视为是带有特定目的的交易或商谈；个体持续计算着每个特定行动的成本收益关系；人们处于一种稳定的预期和相对不变的需求状况中……^①理性始终与手段对于目标实现的有效性、目标本身的正当性以及有序合理的过程密切相关。在监狱领域，理性管理与监狱正式组织和非正式活动的合理化密不可分。监狱是一个正式的组织，具备完善的结构和合理的运行规则。监狱工作人员相互联系、相互依存，在资源、目标和规则支撑下，实现了监狱的日常运行。而监狱管理的理性化，即理性管理，不仅仅是指监狱资源在规则和制度框架中基本配置的适当性，还包括了监狱活动中人们智力活动的合理化和规范化。这种智力活动就是我

① [澳] 马尔科姆·现代社会学理论，杨善华等译，北京：华夏出版社，2000：64。

们通常所说的计划、组织、协调和控制等人与人之间的沟通状况。监狱管理其实是涉及监狱整体并成为联系监狱其他子系统的重要力量。理性管理意味着这种干涉力量的有序、稳定和有效。具体而言,理性管理主要概括了以下几个层面的管理内容。

(1) 在合理协调监狱现有人力、物力和财力等所有资源的基础上,有效且高效地实现监狱目标 监狱管理是一个涉及诸多层面、诸多内容和诸多人员的复杂活动,必须采用科学系统的方法进行合理协调,才能确保各个层面监狱目标的实现。不同于以营利为目的的企业,监狱在保持自身稳定运行和有效运作的同时,承担着执行刑罚、惩罚和改造罪犯的法定任务。一定的物质基础、制度环境和人力资源是实现监狱目标的基本条件。只有按照组织运行规律和监狱发展规律协调各种关系,优化利用各种资源,方能实现监狱目标。

(2) 在职权范围内,合理利用监狱自身的各种职能 这是理性管理在制度层面的基本含义。依据法律明文规定和各种授权,每一个监狱都具备了目标制度、计划、聚集资源、组织、控制和协调等多种类型的职权和职能。这些权能是监狱各种活动和行为的源泉和基础。只有将各项职能进行合理配置,清晰定义每一项职能的范围和程序,并保证协调运行、界限明确,监狱运行才能高效合理。理性管理所包含的就是这样一种制度层面和职能层面的合理性和理性化。没有职能配置和协调的理性化,监狱管理将很难达到理性管理的层次。

(3) 将监狱与外部联系起来,及时针对社会发展需要作出反应 这是外部环境对监狱管理的理性要求。监狱不是一个封闭的系统,而是置于开放社会中的一种组织形式,所以必须时刻关注和回应社会发展的需要。我国现处于社会主义建设的新时期,整个社会的法治民主意识和人权理念已显著发展。监狱事业的发展必须充分尊重社会发展的现实和社会主义精神文明建设的成果,要尊重罪犯权利,重视管理创新,以此实现自身进步。与时俱进、保持自身发展和时代发展的同步,是监狱理性管理的题中之意。

(4) 创造能实现个人目标和集体目标的组织氛围 监狱不是一般的社会组织,其内部管理事项繁杂,形式多样,政治属性明显。因此,恰当合理地协调组织成员的个人目标和监狱目标,创造良好的工作氛围和监狱文化,是监狱持续健康发展的前提。监狱理性管理既要着眼于短期目标的实现和监狱整体的发展,又要着眼于监狱每一个工作人员的健康成长。只有在尊重监狱工作人员个人发展的基础上,一个监狱才能保持持久的战斗力,在内部形成一股积极向上、关注监狱发展的氛围,保证矫正罪犯目标的更好实现。这其实也意味着监狱角色的多元化,监狱不仅仅承担决策者和控制者的管理角色,同时也是帮助个体成长的人际关系协调者和个人生涯规划者。

(5) 融合了各种现代社会的文明理念 监狱理性管理最高层面的内涵在于,它是一种融合了现代文明理念的监狱管理样态。监狱管理中涉及的人不是一般的社会个体,其管理对象是受到了法律谴责和责任制裁的个人。管理者行使的行刑权和管理权,导致罪犯始终处于事实上的弱势地位。以一种什么样的理念为指导进行监狱管理,直接影响了监狱管理和监狱发展的类型。理性管理区别于其他管理类型和具体管理技术的地方是,它包含了科学、法治、公平正义和人道、人权、人性等文明理念,确保了监狱发展理念的正当合理。只有将世界文明和人类社会至今为止的先进理念都积极吸纳纳入监狱管理中,理性管理才能名副其实地成为先进的管理类型。各种文明理念的支撑,为监狱管理的理性化提供了稳定的价值因子和文化动力。

2. 理性管理是监狱法治发展的结果

监狱管理的理性化是伴随着监狱法治发展的轨迹逐步展开的。没有监狱法治的推进,监狱管理的理性化将很难得到实现。不管基于什么样的行刑目的,监狱是通过剥夺罪犯自由实现国家惩罚功能和改造功能的国家机关。因此,监狱首先是一个人身自由的剥夺之地,充满了以暴制暴的血腥味。公权力对于个体的吞噬倾向更为明显。在监狱发展的历史上,此种无视罪犯人权的暴力行径一再上演。国家对于罪犯可以进行非人的报复和惩罚,以此来威慑他人、维持秩序。国家的惩罚权一度不可遏制。罪犯权利的肯认和行刑权行使的边界成了监狱领域亟待解决的问题。而这正是监狱法治的基本内涵。因此,法治文明的发展,催生了监狱法治的成长。从酷刑到有节制的惩罚,从被视为异端和怪物的罪犯到被视为违反了法律规则的公民,监狱行刑的文明化程度日渐增强。尤其是作为公权力类型之一的行刑权,其行使程序和规则逐渐公开、公平、清晰和可救济。法治的精神正在于此处。著名学者哈耶克即指出,“法治意味着政府的全部活动应受预先确定并加以宣布的规则制约——这些规则能够使人们明确地预见到,对特定情况行政当局将如何行使强制力,以便根据这种认知规划个人的事务。”^① 监狱法治的发展确保了行刑权行使的可预见性,监狱管理的规范化和人道化程度显著提高。

从另一个角度看,理性管理依赖于规范的完善和制度的合理。监狱法治既要求有完备可行的“良法”,也要求法律得到良好无误的执行。因此,监狱法治发展的结果便是,监狱制度的体系化和完善性得到了保障和法律支撑,各种监狱管理行为和管理活动都纳入了可预见的法律轨道;而且监狱各个层次的管理规章和要求都是按照上位法律规则一步步落实下来的,管理的执行力因此有了制度层面的保障。各个层次的管理同时也都具有了协调一致的方向和共同的理念支持,监狱法治化程度的提高最终促进了理性管理水平的提高。

3. 理性管理是现代管理技术的结晶

管理是一个组织体内部协调各个分支系统,并使其适应外部环境的主要手段。现代西方社会对于管理的研究始于工业革命。伴随着大工业的发展,企业规模的增大和企业内部事务复杂性的增强,导致了重视资源利用效率和生产速度的管理技术的迅猛发展。如德鲁克所言,“管理作为一种基本的、独特的和主要的制度,它的出现是社会历史中具有重大意义的事情。在人类历史中,很少有一种制度能够如此迅速地证明自身的必不可少……管理,主要负责使资源具有生产效率,即它是负责取得有组织的经济进步的社会机体。这正是时代精神的反映。”^② 管理者可以将人员、机器、场地、金钱、技术等各种资源整合成一个具有竞争力的企业。管理是将上述不同资源整合成一个有目标的系统的过程。这本身就是一个理性化的过程。管理不是盲目追求利益的过程,而是注重协调各种资源整合和调度的合理化途径。在管理实践和管理理论的推进下,管理技术进一步发展,其理性化程度日渐增强。从以工作为中心的X理论、以人为中心的Y理论到注重系统的、更为灵活的权变理论,现代管理技术更加注重个案的适应性和合理性,而不是追求统一的规则性和确定性。权变理论可以利用其复杂的参数系统,为组织的每一种境况提出适合其管理的框架

① 张文显. 马克思主义法理学——理论、方法和前沿. 北京: 高等教育出版社, 2003: 338.

② [美] 彼得·德鲁克. 管理实践. 齐若兰译. 北京: 机械工业出版社, 2009: 3.

和参照，理性管理在这里得到了真正的实现。

4. 理性管理应上升到理念高度

作为现代监狱重要标志的理性管理，必须上升到理念的高度，才能真正作为一种管理技术和管理艺术贯彻到监狱管理实践中。在监狱工作中，忽视管理细节、不重视管理方式方法、执行力不强等问题的出现，既有不重视执法素质和制度建设等方面的具体原因，更是没有充分贯彻理性管理意识的缘故。理性管理所追求的管理行为和管理活动的规范化、合理化和文明化，其诸多支撑理念可以为罪犯管理和警务管理提供有益的价值参照。如果真正将理性管理作为一种行动理念和管理理念，监狱日常管理中的很多问题都能够有效避免。比如漠视罪犯权利的管理者，从表面上看是不按照法律要求和规章办事的结果，是个人素质不高的表现，但其深层次原因必然是管理理念的错位或者不清晰。真正内化了理性管理理念的管理者，通过对于科学、法治、公平正义、人道、人权、人性等理念的认知，其管理行动必然合理有效、文明适度。

二、科学——监狱理性管理的基本路径

监狱管理是一项复杂的系统工程，必须遵循科学的路径，才能实现管理的理性化。没有科学理论的指导和科学规律的遵循，没有科学要求的制订执行和科学路径的确立，监狱理性管理只能是纸上谈兵。可以说，科学管理为理性管理提供了扎实的基础和可行的路径。

1. 科学是监狱理性管理的必然选择

所谓科学管理，“是指监狱应当以科学理论为指导，遵循罪犯思想转化的客观规律，采用先进的管理制度，运用科学文明的管理手段和现代化的监管设施，对罪犯实施监禁和管理。”^①当然，监狱理性管理的科学性还体现在对于自身组织内部事务的管理上，比如对于民警的任用、管理、激励和培训等。罪犯管理的科学化无疑在理性管理中占有主要的地位。这既取决于监狱的主要职能是惩罚改造罪犯和执行刑罚，也与罪犯管理的相对复杂性有关。民警管理的科学较容易理解，因为监狱与民警的关系虽不同于企业与员工的关系，仍有很大的近似性。对于民警的管理需要按照科学管理的要求和路径进行。而罪犯管理活动中双方的关系和地位差异较为独特，科学管理如何实现？其实虽然带有一定的特殊性，但罪犯管理本质上仍是一种管理活动，是特定的组织——代表国家行使刑罚执行权的监狱对于其特定的监控对象——罪犯的一种管理行为。罪犯管理同样应当遵循管理的基本规律，以促进监狱管理活动的效率性和合理性。

监狱管理本质上是协调各要素的过程。理性管理体现的是如何审慎、合理地将监狱中的民警关系、警囚关系和集体个人关系整合到位。这是一项既涉及到如何利用现有人、财、物等资源的问题，也是涉及到如何处理人与人之间关系和激励个体的问题。科学地进行管理，在这里不是一句空话和套话，而是意味着必须在管理过程中，切实运用科学知识、科学方法和科学制度，将监狱管理的理性化程度真正予以提高。监狱理性管理的科学化之路，有利于把握罪犯管理的规律和独特性，从而提高管理效能；有利于把握监狱组织

^① 杨殿升. 监狱法学. 北京: 北京大学出版社, 2001: 85.

协调的真谛,按照现代管理理论打造一支有战斗力和凝聚力的队伍;更有利于监狱资源的高效合理使用。

2. 监狱理性管理的科学路径——规范化、标准化、程序化和系统化

监狱理性管理的科学理念坚持不是抽象的教条,而是有着具体内涵的系统措施。规范化、标准化、程序化和系统化的管理方式,是监狱理性管理在科学理念指导下的科学路径。监狱管理路径的科学化,确保了监狱理性管理的正确方向,为监狱发展注入了取之不尽的方法论源泉。

(1) 规范化 规范化是指监狱管理的一切活动和行为,不是随意和无序的,而必须符合监狱法律法规和规章制度的要求。规范化对于监狱管理行为的制度化程度提出了要求。虽然各个层次的监狱管理内容不同,但其都是直接或间接围绕罪犯展开的,管理行为和管理活动的确定性和连贯性直接关系到监管秩序的稳定程度。因此,任何管理行为和管理活动,必须纳入制度建设的轨道,实现规范化运作。不过,规范化的科学性不是指对于监狱任何管理项目都做出事无巨细的规定和要求,也不是指任何管理行为都要按照固定或唯一的模板进行。这是对于规范化的误解。规范化的实质在于确立一套适用于特定情形的处理模式和工作原则。在不同的工作场景中,规范化的体现有所不同。在劳动改造中,规范化是建立在培养罪犯劳动习惯和改变既有恶习前提上的,任何执法行为和管理活动都必须以此为潜在基础。而在减刑假释中,规范化意味着遵循法律标准,按照统一标准衡量罪犯的情况,从而做出判断。可见,规范化绝不是事事整齐划一,而是需要有不同的精神要素和价值要素的支持。规范化的真正要义就是建立适合监狱各种工作场景的、具有特定价值导向的制度流程,从而为管理行为提供指针和方向。

(2) 标准化 标准化是指监狱管理活动和管理行为的技术统一性。作为国家的行刑机关,监狱管理不仅关乎到监狱自身形象和监狱发展,而且与罪犯矫正质量和监狱安全系数密切相关。因此,监狱管理行为和管理活动必须符合统一的标准,不能有任何懈怠和马虎之处。只有每一个管理节点都达到一定的要求,才能保证监狱全局的良性运转。标准化是量化了的监狱目标和监狱宏观决策。因此,标准化是科学管理的重要基础。

与规范化不同,标准化强调的是监狱管理行为的统一性,但二者并不矛盾。规范化是对于管理行为提出了抽象的模式要求,这里面蕴涵着很强的倾向性。比如要求罪犯改造必须达到特定的质量水平,这个要求的内容不仅意味着管理行为必须向该水平靠拢,而且意味着该要求的内容是监狱或者国家所赞同的,因而规范化里面包含着一定的裁量性。标准化关注的是管理行为技术层面的要求。无论是监狱生产项目的管理,还是罪犯改造的管理,每一项管理活动在技术上都必须设置一定的标准。然后将该标准推广下去,以此要求和指导每一个民警的执法行为和管理活动。标准化的科学性体现在其严格性方面。即一旦监狱经过调研论证,就某个事项制定了标准,每一个具体管理者都必须以此为工作任务和工作目标。同时,该标准的内容随之成为评价每一个民警执法素质的重要依据。当然,标准化的要求也是监狱招录、奖惩和培训工作人员的基本依据。

(3) 程序化 程序是做一件事情的步骤、方法和过程。监狱理性管理的重要路径就在于实现管理行为的程序化。程序化的要义在于将整个管理内容进行流程化的规范处理。与规范化管理的价值要求不同,程序化处理的纵向性十分明显。程序化管理强调的是将每一个管理环节按照先后顺序进行固定,经过实践检验,形成具有合理性的管理流程。比如在

罪犯管理方面,监狱管理部门一般都将其分为入监管理、中期管理和出监管理三大阶段和若干小的阶段,在每一个阶段又设置了若干可选择的程序,这就为监狱管理的理性化提供了重要的参照依据。

程序化之所以重要,在于我们利用程序可以简化搜寻和选择过程。每一个个体的行为,都是对于环境刺激的反应。这种反应表现为当刺激要素出现时,个体会立即搜寻自己可以选择的备选方案,以应对环境变化。比如当监狱出现突发事件之时,即使没有任何可依据的处理规则,管理者也会依据自己经验和认知做出处理。但是这种自发的、完全依赖个人判断的处理往往难以预测且风险较大。如果将监狱突发事件处理程序化,制订出突发事件处理流程,那么在突发事件发生后,管理者便可以迅速按照程序步骤进行应急处理。这样就保证了应急处置的规范化,而且也减少了应急处理的随意性。可见,程序化管理的最大优势是,为管理进行具体的、类型化的事务处理提供了制度化的过程依据。当符合程序规定的事项出现时,相应程序即被激活,程序执行机制也立即启动。管理人员在处理极具复杂性的监狱事务时,完全可以按照程序化管理的要求,自动、自觉地进行理性管理。当然,程序化管理并不是一种按部就班式的照搬照抄。根据监狱管理目标层级的不同,相应的程序也有所不同,各个程序之间也存在一种互补关系和衔接关系。这就需要管理者清晰地认识每一个程序所适应的情境,既不能误用程序,又不能乱用程序。管理者始终要在监狱运行中处于一种主动积极的地位,因为在定义情境、选择可用程序以及程序组合方面,其仍具有很大的自由性和裁量权。正是程序的行为固化功能和管理者个人抉择能力的结合,为监狱理性管理提供了合理的路径。

(4) 系统化 管理的系统化,是监狱完善自身内部结构、实现整体发展和平衡运行的理性措施。系统化着眼于监狱的结构关系,将监狱各个领域划分为各个组成部分,并按照各个局部的内在逻辑进行科学发展。为了完成不同层次的任务和践行各种职能,监狱系统可以被看作是若干子系统构成的有机体。监狱发展是整合和协调各子系统的过程。只有每一个子系统都进入良性发展轨道,并且系统之间实现了有机融合,监狱管理才能称得上是理性管理。系统化是监狱统筹各层关系的重要决策思路,是将监狱建设置于宏观视野下的有效措施。系统化的发展路径可以避免监狱各个部门之间的相互对立,增强不同职能方向上的协作性和合作性,进而在各个领域发展的基础上实现监狱整体的完善和进步。

具体而言,系统化为我们重新理清监狱职能的定位和监狱自身的机构组成提供了可行的发展路径。监狱是由相互不同组成部分构成的系统,其子系统的组成代表了监狱发展的不同思路。从管理角度看,监狱管理系统至少包括了围绕人员和任务形成的技术子系统、结构子系统、社会心理子系统和管理子系统。技术子系统是监狱管理中所使用的各种技术,包括知识、技术、装备、设施和信息等。结构子系统包括监狱内部形成的不同结构体,包括各个行政层级单位和一些功能性的内设机构。社会心理子系统是监狱中各层社会关系相互作用形成的人际结构。管理子系统是各子系统之间计划协调活动的总和。不同的子系统共同构成了监狱管理的总系统。监狱管理的理性化因为子系统目标的明确和协作的统一而得到了保障。同时,由于监狱管理系统又是监狱大系统以及社会大系统的组成部分,我们可以按照系统化的路径,对其进一步分析。可见,系统化的路径是整合监狱管理系统以及监狱组成要素的合理方法,系统化表征了监狱理性管理的科学之维。

3. 监狱理性管理的科学要求——安全、效益、服务和创新

科学,不仅是监狱理性管理在路径上的必然选择,而且也为监狱确立了合乎监狱发展规律的要求。安全、效率、服务和创新,这些代表监狱科学发展要求的新理念,处处散发着现代社会的理性之光。

(1) 安全 安全是监狱理性管理科学化的第一要求和基本要求。这取决于监狱职能的独特性和监狱任务的艰巨性。监狱不是一个普通的社会组织和国家机关,它承担了执行自由刑的功能和惩罚改造罪犯的重任。安全是保障自由刑顺利执行的环境要求和制度要求。如果监狱管理混乱不堪,各项事务的处理十分随意,安全要求将很难达到。因此,监狱理性管理首先要关注安全层次的内容。监狱不仅是人身自由保管场,更是人性觉醒和恢复的矫正场。这同样需要一个安全的监狱环境。安全要求其实意味着监狱管理对于秩序的诉求。不管是直接针对民警的管理,还是针对罪犯的管理,监狱管理活动的目标实现都依赖于一个有秩序、有纪律和有保障的监狱环境。所以,监狱管理的基本要求是安全。安全之路为监狱理性发展搭建了第一级前进的台阶。

(2) 效益 效益是科学要求的另一重要内容。监狱管理的理性化体现在管理的高效益上,即通过计划、控制、组织、协调等活动,监狱资源得到最大限度的利用,监狱人际关系得到优化的组合。效益要求是对于监狱理性管理的质量控制。监狱管理的理性化程度必须通过对于现有资源的合理运用和管理成果的显著可见来证明。效益包含了效率和收益两个层次的内容。监狱理性管理既要在促进监狱具体活动完成速度上达到一定要求,又要在保证监狱收入与产出比上稳步提升。速度的要求易于理解,通过组织协调可以要求改造任务或者生产任务在一定时间内必须完成。管理活动的速度要求也符合行政活动的应有意义。收益的要求在生产以外的领域则不易理解。似乎只有生产领域的投入产出可以计算,从而得出收益率。其实在管理的其他领域,同样存在一个投入与产出的比值关系,比如矫正罪犯活动已经可以通过评估来验证其矫正质量状况。当然,这完全得益于监狱对于现代新科学的学习和引进。

(3) 服务 监狱管理的理性化,集中地体现在监狱管理的与时俱进和开放性方面。在理性管理的视野中,监狱管理具有科学的发展方向和发展要求。监狱管理不是在封闭行刑环境中的约束和制裁,而是包含了现代公共行政诸多精髓的理性协调活动。服务意识和 service 要求就是现代监狱理性管理的重要内容。服务是监狱管理必须坚持的方向和理念准则,坚持了这一方向和准则,监狱理性管理才能真正实现。

监狱管理的参加者包括民警和罪犯,形式包括罪犯管理和民警管理。民警管理会直接牵涉到罪犯管理的内容。比如对于民警工作业绩的管理,必然要考察改造任务、生产任务以及罪犯教育质量等内容。服务并不意味着监狱按照民警的需求服务民警,更并不意味着民警和监狱按照罪犯的需求服务罪犯。服务是一种自我意识要求和自我品质要求。它要求监狱在考虑民警和罪犯需求的基础上进行决策,虽然不能也不可能完全按照民警和罪犯的主观意向进行管理,但在计划组织协调中必须充分考虑罪犯和民警的需求。在实现管理目标的前提下,选择最大限度符合民警和罪犯利益的管理措施,这才是服务的本义。服务要求所体现的尊重人和重视人的思想,确实有利于良性监狱文化的形成,从而在管理者与管理对象之间达成最大限度的和谐共处。

(4) 创新 创新意味着变革和发展,是监狱管理理性化之路达至未来的根本途径。科学精神的本质在于探索和创新,正是不断地探索和创新才促成了科学的永续发展。监狱理

性管理不仅要求重视现有技术和现有资源的合理使用,而且要求重视监狱未来的发展趋势。在监狱管理活动中,必须将新理念和新精神的引入作为一项基本要求,以此来推进监狱活动的创新进程和变革方向。否则,人的惰性和组织行为的惯性,加上行政机关的层级阻碍,监狱创新将无从谈起。因此,监狱管理创新是监狱创新的关键。只有在计划、组织、协调和控制活动的过程中,为新程序的引入、新思想的试用、新思路的探索等新生事物提供一定的空间,监狱创新才能实现。比如我们过去一直不太重视监狱建筑的精神内涵,只是将其视为监狱的形式,稳固美观即可。经过新思想的浸入,我们认识到,监狱建筑本身体现了不同的行刑理念和管理风格。采用不同的建筑形式,既有利于营造优质的文化氛围,同时也可以为不同矫正模式的采用提供基础。

三、法治——监狱理性管理的基本框架

法治是现代文明的基础和基本价值基础。监狱理性管理的框架和运行程序必须在法治基础上展开。“法治”观念最早见于中国先秦诸子和古希腊思想家的著作中。《管子·明法》中有“以法治国,则举措而已”,《商君书·任法》中有“任法而治国”,《韩非子·心度》中有“治民无常,唯以法治”。古希腊的亚里士多德在《政治学》中也明确主张“法治优于一人之治”。这实际上都是把“法治”作为一种治国方略和社会调控方式在使用。法治本身即蕴涵有管理特定事项的含义。监狱理性管理必须将法治作为框架和基础,方能坚实稳固,扎实推进。同时,理性管理是实现监狱法治的具体举措和有效途径。理性管理与监狱法治具有内在的精神一致性。

1. 法治是理性管理的基础

理性管理追求的是监狱管理的合理性和发展性。法治是监狱各项行为追求的制度轨道。当今世界,将一切行为纳入到法治轨道已经基本成为共识。法治在为监狱活动提供制度平台和制度约束的同时,也构成了监狱理性管理的基础。如果没有法治框架的完善,监狱理性管理的可行性必将大打折扣。监狱是一个充满了各种权利与权力作用的地方,法治的推行程度直接决定了监狱理性管理的进展。如果一些问题在法治背景中都没有得到解决,或者说根本没有纳入到法律轨道,理性管理将无从谈起。下面案例中的管理困境即是如此。

【案例】 某监狱中关押的未成年犯人王某,男,16岁,因犯盗窃罪入狱,被判处有期徒刑2年。王某在服刑期间表现良好,积极上进,自我改造意愿强烈,屡次获得监狱奖励和加分。达到减刑要求时,管理民警找其谈话。王某态度良好,但拒绝减刑,他提出:“能不能以其他形式奖励我”的要求。民警表示只要符合现有法律规定,都可以提出来。经过沟通,王某表示,他只想在看押下,透过栅栏,看一看一堵监墙后面女工劳动的场面。

以上案例中的管理困境正是来源于法律对于罪犯权利界定的不清晰和法治规则的不完善。未成年罪犯正值青春期,对异性有心理上的期盼和冲动本属于正常之事。王某在被关押于封闭的监狱之中,其心理发展受到一定阻碍,在表现良好的情况下,提出看看异性的要求,也属于正常。但作为民警,对于该种情况应如何“理性”管理呢?基于监狱管理的国家属性以及监狱管理的利益重大性,每一项管理活动都应当直接或间接有现行法律的依

据。那么,民警能够为以上案例的处理找到什么样的法律依据呢?

首先,《中华人民共和国监狱法》(以下简称《监狱法》)第七条规定:“罪犯的人格不受侮辱,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者限制的权利不受侵犯。”根据该条,王某要求看看异性的权利似乎属于未被依法剥夺或限制的权利。因为王某仅仅被剥夺了人身自由,其提出的要求并没有企图要求获得自由,而且主动要求在受看押状况下看看异性。从宪法层面上讲,公民的思想自由和行为自由似乎也应该受到保护。罪犯服刑失去的只是人身的完全自由状况,在监狱看押下,其因自由丧失附带的其他权利应当仍可以享有。同时,在监狱服刑不能看到异性,并不是因为罪犯被剥夺了该项权利,而是人身自由丧失的消极后果。这样,民警可以理性地以此为依据,作出同意王某看异性要求的管理决策。

但是,从另一个角度看,我国法律并没有明文规定罪犯在服刑期间可以提出这样的要求。即使罪犯表现良好,我国监狱法也只是明文规定了可以对其进行表扬、奖励、记功或者减刑、假释。那么,王某提出的要求就是于法无据,不能获得批准。而且在监狱环境中,行刑事项事关重大,法无明文规定即可按照禁止来处理。这样,管理者同样可以理性地不批准罪犯的请求。

那么,到底困境在哪里呢?其实,问题的根源就在于法治框架的不完善。在我国法治社会建设刚刚起步、取得了一定成就的基础上,涉及罪犯权利保障这样的法律难题尚未纳入到法治视野。既没有具有指导意义的司法判例,法律规范也没有细化到如此的程度。因此,当管理者遇到涉及法治框架内没有解决的问题时,监狱理性管理即难以实现。通过该案例,我们应当清楚地认识到,没有监狱法治的确立,没有监狱管理行为的法治框架,监狱理性管理随时可能掉入没有法律重力约束的规则真空之中。

2. 理性管理是推进法治的重要步骤

建设法治国家是现代国家的发展趋势。我国社会发展的战略目标之一即是由人治逐步过渡到法治,在经济基础和上层建筑各个领域实现依法治国。但法治是一个融民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、效益与合法性等多重意义的综合观念和社会理想,在我国现有基础上,只能逐步推进。法治的推进需要一定的社会基础、文化基础、经济基础等。提倡客观、创新、实证和求真的理性精神无疑是实现法治的重要智力基础。建立在理性精神基础上的理性管理和理性化活动,为崇尚规则与正义、理性与文明的法治的实现提供了重要的助力。因而监狱理性管理是推进法治,尤其是行刑法治的重要措施和步骤。

(1) 理性管理为监狱法治的规范化维度注入了活力 监狱活动纷繁复杂,既包括行刑过程,也包括行政管理和企业运行。监狱法治是实现监狱活动民主化、合理化和规范化的重要战略方向。它包含了若干层次的内容。比如对于监狱行政权、行刑权等公权力的规制、对于罪犯权利的肯定、对于监狱行为的要求等等。理性管理强调的是监狱各项计划协调活动的合理性和妥当性。理性管理追求的是管理目标和管理价值的统一,为了实现特定的管理目标,必须将体现价值内涵的要素融入到管理行为,为组织协调行为提供坚实的支持。因此,监狱理性管理对于监狱制度化和规范化具有内在的诉求。在理性管理过程中,组织者按照合理、科学的制度进行管理以及安排各项活动,使管理活动具有可预见性,各种关系处于一种和谐有序的状态。这种管理方式对于行刑法治尤其具有积极的促进作用。行刑活动涉及到罪犯的行为和权益,规范化的执法是维持监狱秩序、保障矫正质量的根

本。行刑法治要求行刑行为的法律依据和行刑活动的人道性。这些必须通过规范化的制度建设予以实现。只有将这些要求作为基本的管理原则，行刑活动才能步入法治轨道。尊重被管理者的权益、讲求效益、按照规律进行科学管理，这些理性管理要义是落实行刑法治的现实举措。其实在实践中，正是这样一个个细小的理性管理行为，不断地改变着监狱领域的规范化程度，切实地推进着监狱法治的进程。

(2) 理性管理促进了法治意识的形成 理性管理与法治的良性关系主要在于二者在精神理念上的一致。法治的精髓不在于形式层面的公开、适度、前后一致等要求，而在于精神层面的实质内涵。法律精神的渗透和法律意识的内化，才是法治形成和法治实现的标志。监狱法治的发展，必须从制度建设和规范化操作入手。但是法治精神的培养和浸入同样重要。只有监狱法治意识和监狱法律文化得到了认同，监狱法治才能实现。监狱工作人员都自觉地、积极地按照法律精神的要求行事，并且遵循权力运用的规则，尊重罪犯的基本权利，这才是监狱法治的理想状况。理性管理提倡的即是与此相同的精神、理念和行为模式。理性管理不是吹毛求疵的细节至上主义，不是规定至上的唯制度论，也不是空谈利益协调的应付主义，而是讲究在每一具体管理情境中理性运用权力进行妥当管理的规范信念。理性管理的宗旨不在于一切行为的完全理性化，而是为我们管理行为的合理性发展提供一种价值依据。在监狱行政管理的过程中，在监狱执法管理的落实中，在监狱经济事务管理的操作中，具体管理人员都科学合理、审慎明辨地进行组织协调和执行处理，这才是理性管理的最佳写照。从这个角度讲，理性管理所培养的精神及促进的氛围直接滋润了法律意识和法律文化的成长。法律意识所内涵的中规中矩、适度行事精神正是理性管理的产物。理性管理在精神层面为监狱法治的推进贡献了不可低估的作用力。

(3) 理性管理为法治建设补充了人力资源 法治建设不可能凭空而起，需要无数个人的奉献和努力，而法治建设需要的是高素质的人才队伍。监狱法治事业也是如此。但是法律运行过程相对抽象，执法过程所要求的能力素质也不是十分清晰，并且往往容易掩盖在行政操作等具体管理活动之中。法治建设的人力资源基础，很难在具体的监狱执法实践中积累起来，而监狱管理活动则能弥补这一缺憾。因为管理是涉及方方面面工作的一项系统活动。在计划、组织、控制、协调和执行过程中，管理人员的素质和能力时时都可以得到强化。理性化的管理过程，对于塑造一个符合现代监狱法治要求的人才具有十分积极的作用。尽管我们可以认为，监狱法治建设的人力资源可以在法律实践领域培养和塑造。但是就监狱现实来看，监狱理性管理过程所塑造的人才和积累起来的人力资源，才是监狱法治建设的现实人才基础。监狱理性管理为监狱法治建设提供了“人”的要素和培养合适人才的训练空间。

四、公平正义——监狱理性管理的基本取向

公平正义是衡量一个国家或社会文明发展的标准，也是我国构建社会主义和谐社会的重要特征之一。胡锦涛同志在省部级主要领导干部专题研讨班上的讲话中深刻指出：“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。只有切实维护和实现社会公平和正义，人们的心情才能舒畅，各方面的社会关系才能和谐，人们的积极性、主动性、创造性