

劳改业务教材之二

狱政管理学

吉林省劳改工作人民警察学校

吉林人民出版社

狱政管理学

吉林省劳改工作人民警察学校

*

吉林人民出版社出版、发行
长春市长白山印刷厂印刷

*

787×1092毫米32开本 6.5印张 137,000字

1987年10月第1版 1987年10月第1次印刷

印数：1—2,500册

ISBN 7-206-00035-5/D·13
统一书号：6091·80 定价：1.45元

编写说明

为了贯彻全国政法工作会议关于加强政法队伍建设，提高政法干警政治、业务素质，在五年左右时间内将政法干警轮训一遍的要求精神，我校受吉林省司法厅、劳改局的委托，组织具有劳改实践经验和教学实践经验的教师，编写了这套劳改干警业务培训教材，它不仅可以作为劳改警校的业务课教材，也可作为在职干部岗位培训教材。

这套教材的编写，主要依据我国现行的法律、法规和《中华人民共和国劳动改造条例》、《监狱、劳改队管教工作细则》，同时吸收了中央劳改劳教管理干部学院、劳改专业教材编辑部、西南政法学院、西北政法学院编写的有关劳改专业教学资料的观点，力求做到按需施教，在坚持科学性、系统性和理论性的同时，特别注意针对性和实用性，体现理论同实践的统一。使广大干警通过对这套教材的学习，能全面掌握劳改工作业务的基础知识，具有中专水平，以适应新时期劳改工作的需要。

在编写过程中，省司法厅，劳改局领导十分重视，专门组织了审稿小组，对初稿进行了讨论修改。对有关院校的支持和帮助，致以真诚的谢意！

这套教材共七科，由臧福太同志任主编，李长青同志任副主编，各科教材的编写人员是：

《劳动改造学总论》 王喜才

《狱政管理学》 崔文吉

《教育改造学》 王 悌

《罪犯改造心理学教程》 宿春生，翟恩波，李文玉

《狱内侦查学》 臧福太，李长青，潘喜贵

《劳改工作应用文》 臧福太

《劳改工业企业管理基础知识》 高连弟，刘树岭，
姚子盛，赵华青，张晓明

此七种教材，最后由赵今昔同志审核定稿。

由于水平有限，时间短促，内容、文字、观点难免有误，
望有关领导和广大干警提出意见，予以批评指正。

劳改专业教材编写组

一九八六年十一月

目 录

第一章 狱政管理的概念、性质和任务	1
第一节 狱政管理的概念.....	1
第二节 狱政管理的性质.....	6
第三节 狱政管理的任务.....	14
第二章 狱政管理的基本原则	20
第一节 法制原则.....	20
第二节 科学文明管理的原则.....	25
第三节 寓教于管, 管教结合的原则.....	30
第四节 实事求是的原则.....	34
第五节 干部直接管理的原则.....	37
第三章 狱政管理的主要方法	41
第一节 系统论在狱政管理中的应用.....	41
第二节 信息论在狱政管理中的应用.....	51
第三节 控制论在狱政管理中的应用.....	63
第四节 决策论在狱政管理中的应用.....	66
第四章 狱政管理的法规	77
第一节 收押.....	77

第二节	对死缓、无期犯的处理·····	80
第三节	减刑、假释和又犯罪的处理·····	82
第四节	保外就医、监外执行·····	93
第五节	复查、申诉、控告案件的处理·····	96
第六节	犯人死亡的检验与处理·····	101
第七节	释放·····	106
第八节	其他·····	107
第五章	狱政管理的基本制度·····	108
第一节	分管分押制度·····	108
第二节	管理制度·····	111
第三节	内看守制度·····	119
第四节	戒具、警具和禁闭室的使用 制度·····	120
第五节	接见、通讯、邮汇制度·····	126
第六节	犯人财物和档案管理制度·····	132
第七节	其他有关制度·····	135
第六章	防逃工作和武装警戒·····	137
第一节	罪犯脱逃的原因及类型·····	137
第二节	防逃工作·····	147
第三节	组织追捕·····	152
第四节	武装警戒和警民联防·····	156
第七章	生活卫生管理·····	160
第一节	生活管理·····	161

第二节	医疗卫生	166
第三节	劳保安全	168
第八章	考核与奖惩	170
第一节	考核奖惩的概念、意义	170
第二节	考核制度及内容、方法	173
第三节	奖惩的原则、种类及具体条件	179
第九章	刑满安置就业	185
第一节	刑满安置就业政策的制定及 意义	185
第二节	刑满留场就业	190
第三节	刑满社会安置就业	198

第一章 狱政管理的概念、性质和任务

第一节 狱政管理的概念

一、狱政管理学

狱政管理学，是劳动改造学的一门分支学科，它是研究我国劳动改造机关执行刑罚和狱内行政管理活动及其规律的科学。具体地说，它是一门揭示如何正确地对罪犯执行刑罚以及通过狱政管理有效地矫正罪犯不良品德行为，促进他们思想改造的综合性应用科学。它同社会科学和自然科学的许多学科都有密切联系。随着现代管理科学理论的发展，当前还迅速地引进和广泛应用系统论、信息论、控制论、决策论等学科的理论，使狱政管理更加现代化、科学化、系统化。

狱政管理学，是一门现实性、系统性、规范性很强的科学，它包含着广泛而非常具体的内容。首先，从过程来说，它研究狱政管理的计划、组织、指挥、协调、监督等一切活动，还要研究狱政管理的程序系统、信息流程、监控系统、决策过程等各个方面；其次，从层次来说，它要研究劳动改造机关狱政管理系统的管理职能和指挥、协调、监督方法；再次，从措施来说，它要研究狱政法规及各项制度和手段。狱政管理学，有其特殊的研究对象，它是根据我国劳改机关狱政

管理活动客观存在的内容决定的。具体地说，它要研究狱政管理的概念、性质和任务；狱政管理的基本原则；狱政管理的主要方法；刑罚执行中的有关问题，即狱政法规；监管实施中的有关问题，即基本制度、防逃工作和武装警戒、生活卫生管理、考核与奖惩、刑满安置就业等方面的内容。

二、狱政管理的概念

我国劳改机关的狱政管理可分为广义和狭义两种解释。广义上的狱政管理，包括劳改机关的管理体制、组织机构、人员组成、职责、权限、活动方式、管理目标等；狭义的狱政管理，是指劳改机关为完成依法对罪犯实施惩罚和改造的任务而对罪犯直接进行的执行刑罚和实施监管的管理活动。我们所研究的正是狭义上的狱政管理。因此，所谓狱政管理，是指我国劳动改造机关根据党的劳改方针政策和国家有关法律、法规，对罪犯实施惩罚和改造过程中的有关执行刑罚和狱内行政管理等方面的计划、组织、指挥、协调、监督等活动。它是整个劳改工作的一个重要组成部分，是劳动改造罪犯的前提和保证，也是党的劳改工作方针、政策的具体体现，又是改造罪犯的犯罪思想和矫正犯罪恶习的能动性手段。狱政管理工作，贯串于劳改机关对罪犯实施惩罚改造的全过程，渗透于劳动改造罪犯工作的各个方面，是一项具有具体内容的，范围广泛、情况复杂、认真细致的工作。

由于狱政管理是在惩罚管制的条件下对通常具有强烈反社会性的罪犯所从事的管理工作，因此，始终存在着执法与犯法、管制与反管制、改造与反改造的尖锐复杂的斗争。所以，它又是一项法制性、政策性、专业性都很强的工作。

三、狱政管理的基本特点

狱政管理和其他管理一样，有着自己的个性。它具有本身固有的，区别于其它管理工作的四个独特属性，即基本特点：

1. 惩罚性

狱政管理工作，是一种把写在纸上的判决变为现实惩罚的一项执法活动。这些惩罚活动主要体现于执行刑罚方面，它是狱政管理的核心，也是第一位的任务。我国司法机关判处徒刑投入监狱（劳改队）改造的罪犯都是国家和人民利益的危害者，是社会主义建设和人民生命财产安全的破坏者。人民法院判处他们徒刑，是他们罪有应得，劳改机关对他们依法执行刑罚，体现了对犯罪分子的惩罚。由此可见，狱政管理工作首先具有惩罚性的特点。

2. 强制性

狱政管理的对象是罪犯。狱政管理除了对每个犯罪的特殊个体实施惩罚改造外，还要对犯罪分子所组成的特殊群体实施管理。他们是消极的个体和群体。改造他们的犯罪思想、矫正犯罪恶习，必须首先强制罪犯遵守各项监规队纪，限制他们的行动自由，强迫他们参加学习和生产劳动，逐渐由强制服从走向自觉遵守。由此可见，狱政管理工作还具有强制性的特点。

3. 预防性

劳改机关对罪犯施之以惩罚改造，是综合治理社会犯罪的一项特殊活动。狱政管理是对罪犯实施惩罚改造的主要手段和基本保证。通过狱政管理工作限制他们的自由，使之失

去犯罪的条件,并用监规纪律约束他们的行为,强迫矫正他们的犯罪思想和恶习,这对于罪犯本身和社会上企图犯罪者都起到一种儆示作用。因此,狱政管理工作具有特殊预防犯罪和一般性预防犯罪的作用,即具有预防性的特点。

4. 教育性

狱政管理工作不是单纯的消极防御,为把罪犯改造成成为新人,必须从不同角度出發,对罪犯加以管束和限制其不良行为的继续出现,取缔一切卑劣习气,大力扶植良好行为习惯。这样,日积月累,消极的思想和行为会因为得不到强化而逐步消退;积极的思想和行为将会日益稳定下来,从而逐步走向良性发展。这是一项直接的矫正活动。由此可见,狱政管理还具有教育性的特点。

狱政管理的惩罚性、强制性、预防性和教育性,这四个特点既互相联系,又互有区别。可以说,惩罚性揭示了狱政管理的基本属性;强制性揭示了狱政管理活动的一般属性;预防性和教育性揭示了狱政管理的两个重要属性。明确掌握狱政管理的这些基本特点,才能够使我们深刻理解狱政管理的概念和含义,有助于进一步研究狱政管理的全貌。

四、狱政管理的重要性和作用

1. 狱政管理的重要性

监狱,是国家机器的重要组成部分,它承担着行使国家权力,执行刑罚的庄严任务。狱政管理,是国家实行对内专政职能的重要方面,是执行刑罚、惩罚改造罪犯的必不可少的主要组成部分,是劳动改造机关对罪犯的各种管理活动中,处于一种最为经常的实践活动。因此,狱政管理工作成

为整个劳改工作中先行的、重要的组成部分。其重要性表现在：一是通过狱政管理才能够完成劳改机关依照国家法律对罪犯准确执行刑罚的艰巨任务；二是只有依靠狱政管理，才能有效地管制、监督、惩戒罪犯，发挥刑罚惩治罪犯，预防犯罪的作用；三是只有狱政管理，才能起到组织罪犯参加政治、文化、技术学习和参加劳动生产的前提和保证作用，为劳动改造罪犯创造条件。

2. 狱政管理的作用

狱政管理工作，是劳动改造罪犯各项措施的前提和保证，也是具体体现党的劳改工作方针、政策，矫正罪犯犯罪思想和恶习的能动性手段。因此，学好狱政管理学这门课程，并在劳改工作实践中搞好不同劳改场所的狱政管理工作，具有下列具体作用：一是能够准确地执行刑罚，保证刑法打击敌人，惩罚犯罪，保护人民的作用，保卫四化建设的顺利进行；二是维护劳改场所的改造、生产、生活秩序，防止罪犯进行逃跑、行凶、破坏等犯罪活动，确保劳改机关的安全；三是保证政治、文化、技术教育的顺利进行；四是管好犯人的生活医疗卫生，创造良好的改造环境，提供必要的物质基础；五是严密地组织罪犯参加劳动生产，促进改造，顺利完成劳改生产任务。

作业题：

1. 狱政管理学的概念是什么？
2. 什么是狱政管理？它具有哪些基本特点？

第二节 狱政管理的性质

狱政管理的性质，就是要说明“狱政管理”是什么样的事物。研究狱政管理的性质问题，是研究全部狱政管理的基本出发点和最根本的问题。一个事物的性质，是指这一事物的本质属性，主要是指它区别于其他事物的内在规定性。因此，按照辩证唯物主义的原理，从狱政管理本身所特有的功能和作用的角度去考察狱政管理的性质，我们认为有下面四条性质：

一、狱政管理是一项特殊的司法行政管理

狱政管理属于社会管理。但是，它又是由国家劳改机关负责实施的一种特殊的社会管理。因此，它既有一般行政管理活动的属性，还具有一种特殊的司法刑事管理活动的属性。

1. 狱政管理是一种狱内行政管理活动

狱政管理活动所建立起来的管理关系，首先是国家通过劳动改造机关对正在服刑改造的特殊公民，即犯罪而被判处刑罚处罚的犯人实施惩罚改造过程中所实施的行政管理活动。之所以产生这样的管理关系，主要是根据我国宪法的规定，国家不但要惩办犯罪分子，而且还要改造他们。然而要想使罪犯在被惩办的过程中得到改造，就必须把他们置于一定的特殊管理系统组织下，纳入严格的管理关系之中，实施严格的管理。在此基础上，配合有力的劳动改造和教育改造手段去改造他们成为新人。在管理中对好坏表现不同的犯人

及时给予行政奖励和行政处罚等，以求达到鼓励积极改造的犯人，处罚消极改造的犯人，达到预防犯罪的目的。所以，狱政管理首先成为劳动改造罪犯的前提和保证的行政管理活动。正是在这样一种客观需求的条件下，产生了一种司法所特需的狱内行政管理活动，那就是我们所说的狭义上的狱政管理。

2. 狱政管理又是一种特殊的刑事行政管理活动

狱政管理，不仅是一种国家机关对正在服刑改造的犯人的狱内行政管理活动，又是监狱，这一国家机器对罪犯执行刑罚中的一种特殊的刑事行政管理活动。这种特殊的社会管理，其特殊性集中表现在：首先，它必须是对于服刑改造的犯人实施强制性管理，使刑罚成为具体化，并对有突出好坏表现的犯人可给以刑事奖惩，即予以减刑，假释或加刑；其次，它必须根据国家的有关法律和狱政法规实施管理，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。由此可见，狱政管理不能等同于一般行政管理。狱政管理的前提是存在于刑罚执行过程中，它的整个内容不仅包括一般的狱内行政管理活动，还要包括实现刑罚执行的刑事行政管理活动。在罪犯面前，管理者不仅是改造他们的“特殊园丁”，又是人民政府的全权代表。他们以国家的名义进行工作，享有一定的权限。这种权限，是国家的强制力作为后盾的。

综上所述，狱政管理，是一项特殊的司法行政管理，是国家的职能活动。不是任何机关、任何时间、任何场所都能执行的。国家法律严格规定，这种管理只能由劳动改造机关才能执行。也就是说，只能在罪犯服刑改造期间内，在劳动改造场所执行。这些特殊性规定了狱政管理的主要性质。

二、狱政管理是体现劳改机关专政职能的主要手段之

我国的《劳动改造条例》第二条明确规定：“中华人民共和国的劳动改造机关，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施惩罚和改造的机关。”因此，专政的职能必然是我国劳动改造机关的基本职能。实践证明，这一基本专政职能的实现，即在惩罚、改造罪犯的全部活动中，狱政管理是极其重要的组成部分。

在我国，犯罪分子具体受什么样的惩罚，是由人民法院根据刑法按照“以事实为根据，以法律为准绳”的原则依法判决。判决生效之后，根据刑事诉讼法第一百五十六条的规定，对于判处死刑缓期二年执行、无期徒刑、有期徒刑或者拘役的罪犯，应当由监狱或者其他劳动改造场所执行。这是国家赋予我国劳改机关的基本活动和基本职责之一。

为了准确、及时、合法地执行刑罚，国家通过有关法律和《劳动改造条例》、《监狱、劳改队管教工作细则》等有关法规，明确规定了一系列执行刑罚的程序系统、具体内容和规则。如收押，对死缓、无期犯的处理，减刑、假释和又犯罪的处理，保外就医、监外执行，复查、申诉、控告案件的处理，犯人死亡的检验与处理，释放等法规。这些执行刑罚中的大量的实际工作，恰恰都是狱政管理的基本内容和工作范围。因此，一定意义上讲，刑罚的具体执行，主要是通过狱政管理来实现的。由此可见，狱政管理，是体现劳改机关专政职能的主要手段之一。

狱政管理，能够成为体现劳动改造机关专政职能的主要

手段之一，关键在于它所具备的三条主要的内部机能来决定的。

1. 狱政管理使对罪犯的惩罚程序化

刑罚是国家最严厉的制裁。因此，对犯罪者适用刑罚，是十分严肃的事情。国家必须从刑罚的制定、运用到实现，都要严格地规范化、标准化、程序化。严明而有效的狱政管理、严格按程序办事，使刑罚的执行得到法律应有的效能和威慑力，保障犯人的合法权益，以有利于罪犯的改造。从而使刑罚的执行准确有效，井然有序，创造顺利达到预期目的的必不可少的条件。

2. 狱政管理使刑罚成为一种积极的过程

通过狱政管理，使我国的刑罚过程不再是消极的关押和看守，不再是“不死、不闹、不跑、到期释放”的消极过程，而成为一种有目的、有秩序、有意义的刑事实践活动。通过狱政管理，确保刑罚的执行，不再是简单的报应和惩罚，而是变成改造罪犯、造就新人的一种积极的能动过程，成为一种充分体现国家综合治理犯罪的刑事政策活动。这与剥削阶级统治的国家监狱对犯人搞单纯的惩办主义和报复主义，残酷迫害犯人的身心健康，有着本质上的区别。

3. 狱政管理使刑罚科学化、文明化

人类社会的刑罚制度，从总体上说是逐渐由野蛮走向文明的。但是若想既不伤害罪犯的身心健康，又能除去他们身上的思想污垢，养成新的道德素质，却不是一件简单的事情。我国的狱政管理在充分保障犯人应享有的法定权利的基础上，合理运用社会学，教育学、现代管理科学等理论，发扬社会主义人道主义，使刑罚的执行不再是阴森可怖的痛苦

过程，而是充满生机和希望、充满海教、劝善的过程，象学校、象工厂、象医院。这种科学文明的刑罚制度，只能是在社会主义制度下才成为现实，而科学文明的狱政管理，正是实现这一目的的保证条件之一。

三、狱政管理是具有特殊改造功能的改造罪犯的途径

狱政管理把一系列程序性活动和制度性活动紧密联系在一起。这种特殊的司法行政管理活动不是一次性的、局部的或某一阶段的。而是经常地、大量地、存在于罪犯服刑改造的全过程之中。一般说来，教育改造的内容要随着罪犯个人情况的变化，特别是思想转变的程度来不断地因势利导，加以变化的。劳动改造在多数罪犯那里也有个从被迫到自觉的变化过程。狱政管理则有自己独特的规律。它对罪犯的要求和管理，贯彻于罪犯服刑的始终，剥夺和限制一定的人身自由对罪犯来说一直是被迫的。这样往往给人们一种错觉，似乎狱政管理只是一种管束措施，“消极防御”，教育改造才是“积极进攻”。还认为狱政管理只不过是保障劳动改造和教育改造得以顺利实施的辅助性措施，或者单纯强调“前提条件”，否认狱政管理本身具有的特殊改造功能。这种认识是不对的。

在资本主义国家监狱里“管束”确实是行刑的基本内容，“囚禁”是惩罚、报复犯罪的主要形式。但是，我国劳改机关的狱政管理，是一项具有许多直接改造功能的活动，是改造罪犯的基本措施之一。这是由狱政管理所具有的一系列特有的功能所决定的。

其一，狱政管理的威慑性具有不可忽视的改造功能。罪