

山东监狱发展战略研究丛书

SHAN DONG JIAN YU ZONG HE BAO ZHANG GONG ZUO
FA ZHAN ZHAN LVE YAN JIU BAO GAO

山东监狱综合保障工作 发展战略研究报告



主编 王本群



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

山东监狱发展战略研究丛书

SHAN DONG JIAN YU ZONG HE BAO ZHANG GONG ZUO
FA ZHAN ZHAN LVE YAN JIU BAO GAO

山东监狱综合保障工作 发展战略研究报告

主 编 王本群



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

山东监狱综合保障工作发展战略研究报告 / 王
本群主编. —北京:法律出版社,2016.1
ISBN 978-7-5118-9097-9

I. ①山… II. ①王… III. ①监狱—工作—研究报告
—山东省 IV. ①D927.520.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 008676 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/刘萌萌

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

印刷/北京易丰印捷科技股份有限公司

责任印制/沙 磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/18.25 字数/278 千

版本/2016 年 1 月第 1 版

印次/2016 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

书号:ISBN 978-7-5118-9097-9

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,法律出版社负责退换)

山东监狱发展战略研究丛书

《山东监狱综合保障工作
发展战略研究报告》
编辑委员会

主 任 | 王本群

副主任 | 王立军

编 委

姜运华	李善强	高建杰	李文军	葛井泉
林国军	窦广鑫	袁荣开	谢文广	许敬民
王广海	王文杰	修志浩	郝关声	吴兰荪
赵来春	李明奎	贾建立	耿学安	刘玉国
胡顺平	赵后卫	王德宏	桑守正	王全学
刘巽昭	李正义	殷建平	王吉海	迟秀军
杨舜宁	裘著军			

山东监狱综合保障工作 发展战略研究报告

主 编 | 王本群

副主编 | 王立军

编 辑	谢文广	许敬民	修志浩	耿学安	刘玉国
	胡顺平	袭著军	陈 进	于金华	宋光鹏
	鞠建中	朱广灿	卢庆财		

序



随着监狱体制改革的深入推进,制约监狱发展的体制性、机制性问题正逐步得以破解,公正、廉洁、文明、高效的新型监狱体制逐步建立。如何在新形势下推动监狱工作科学发展,成为全国监狱系统深入思考、探索实践的重大课题和历史任务。山东省监狱管理局党委围绕贯彻习近平总书记关于政法工作的指示精神,紧密结合实际,确立了实现全省监狱事业统筹和谐发展的总体思路目标,经过扎实推进,取得显著成效。同时开展了山东监狱发展战略系列研究,也取得丰硕成果,呈现出理论先导、实践佐证、相辅相成、创新发展的生动局面,有力地推动了监狱管理制度不断完善和管理水平进一步提升。

综合保障工作发展战略研究是继山东监狱经济、教育改造、安全文化、队伍建设等发展战略研究之后开展的又一项战略研究工作,历经一年多的深入调研,形成《山东监狱综合保障工作发展战略研究报告》(以下简称《报告》),这是山东监狱发展战略系列研究的又一重要成果。《报告》中提出的“监狱发展,保障先行”战略思路和“文明、法治、高效”战略目标,完全符合党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,贯彻了习近平总书记关于监狱工作重要指示精神,体现了建设执法严明、管理规范、保障有力、安全文明的社会主义现代化监狱的目标要求。监狱综合保障工作发展战略研究是我省具有开创性理论研究的一项探索,填补了国内同领域理论研究的空白,是监狱工作理论认识的升华,对我国监狱理论研究工作具有重要意义。该《报告》具有很高的理论价值,系统总结了监狱综合保障工作历史与现状,对“监狱综合保障”概念作了初步界定,提出监狱综合保障工作的指导思想、方向路径、目标措施,是我国监狱综合保障工作理论研究的一次新突破。《报告》单独把综合保障拿出来进行专题研究,打破了我国监狱传统上忽略保障体

系建设重要性的思维定式,对于完善我国监狱“监管改造、监狱经济、队伍建设、综合保障”工作体系具有重要推动作用。《报告》倡导综合保障工作体系的确立,有利于转变人们对综合保障工作的传统认识,进一步重视和加强监狱保障工作;有利于从新的视角解决制约当前监狱工作科学发展的矛盾问题,促进监狱工作适应新常态实现新发展。

党的十八届五中全会提出创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,为监狱工作改革发展指明了方向。山东监狱系统结合编制“十三五”规划,确定把建设安全文明现代化监狱作为今后五年的总体目标,科学设定指标体系,分阶段逐年推进,力争通过五年左右的努力,使全省所有监狱达到安全文明现代化监狱的目标,在率先建设安全文明现代化监狱中走在全国前列。“监狱发展,保障先行”。我们期待山东监狱综合保障工作发展战略研究成果能为率先建设安全文明现代化监狱发挥重要作用,为推动我国监狱工作改革创新、完善中国特色社会主义监狱制度作出新的贡献。

2015年11月19日

上 篇 总 体 报 告

◆ 山东监狱综合保障工作发展战略研究报告	3
一、引言	3
二、监狱综合保障工作的概念和职能	10
三、监狱综合保障工作的性质、地位及作用	21
四、中外监狱综合保障工作发展进程和趋势	30
五、山东监狱综合保障工作发展成就、基本经验和存在问题	47
六、山东监狱综合保障工作发展优势、机遇和挑战	54
七、山东监狱综合保障工作发展战略的指导思想、主要内涵和基本 原则	61
八、山东监狱综合保障工作发展战略的目标和任务	65
九、山东监狱综合保障工作发展战略的重点内容	69
十、山东监狱综合保障工作发展战略的实现途径	80
十一、山东监狱综合保障工作发展战略的推进措施	93

下 篇 专 题 报 告

◆ 山东监狱政务保障工作发展战略研究报告	105
一、政务保障工作发展历史沿革	105
二、山东监狱办公室工作发展的指导思想、职能定位、目标要求与 战略构成	111
三、政策超前研究工程	117
四、政务高效运行工程	123
五、综合协调创新工程	127
六、人才队伍素质提升工程	131

◆ 山东监狱信息化发展战略研究报告	136
一、山东监狱信息化发展战略研究的背景	136
二、国内监狱系统信息化现状和发展趋势	138
三、山东监狱信息化的发展与现状分析	140
四、山东监狱信息化发展战略的指导思想和指导原则	146
五、山东监狱信息化发展战略重点	150
六、山东监狱信息化发展战略的保障措施	167
◆ 山东监狱建设发展战略研究报告	171
一、山东监狱建设发展战略研究的意义和内容	171
二、山东监狱建设面临的环境条件	178
三、山东监狱建设的战略构想	184
四、山东监狱建设的战略目标和任务	190
五、山东监狱建设的战略保障措施	194
◆ 山东监狱财务保障工作发展战略研究报告	200
一、山东监狱财务保障工作发展战略研究的目的和意义	200
二、山东监狱财务保障工作发展战略研究环境分析	211
三、监狱财务管理	218
四、监狱国有资产管理	226
五、监狱基建财务管理	232
六、财会人员管理	237
七、监狱财务工作的保障措施和评价体系	241
◆ 山东监狱后勤服务工作发展战略研究报告	247
一、后勤服务发展历史沿革	247
二、山东监狱后勤服务工作的战略思路、战略目标与战略要求	255
三、后勤管理科学化建设	259
四、后勤保障法治化建设	264
五、后勤服务社会化建设	268
参考文献	274
后 记	279

上 篇
总 体 报 告

山东监狱综合保障工作发展战略研究报告

山东监狱综合保障工作发展战略研究是继山东监狱经济、教育改造、安全文化、队伍建设等发展战略研究后开展的又一项战略研究工作,是山东监狱工作发展系列战略研究的重要组成部分,是山东省监狱管理局党委(以下简称局党委)在监狱工作改革发展进入新常态部署开展的一项重大战略研究活动,也是山东监狱工作理论创新的成功实践。通过这次战略研究,探讨了监狱综合保障工作体系的理论和实践问题,确立了山东监狱综合保障工作的发展思路、发展目标和主要任务,全面构建现代化的监狱保障格局和战略发展框架,对于引领、推动和保障山东监狱工作统筹和谐发展具有重要的战略指导意义。

一、引言

(一) 山东监狱综合保障工作发展战略研究的时代背景和重要意义

山东监狱综合保障工作发展战略研究是局党委在全党深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,推进“四个全面”战略布局的新形势下,为了进一步深化监狱工作改革,破解发展难题,寻求保障支撑,推动工作发展而作出的一项重大战略决策部署。

1. 时代背景

2007年以来,随着监狱体制改革、监狱布局调整、信息化建设三大工程的实施推进,一些长期影响和制约监狱工作发展的深层次矛盾逐步从根本上得到解决。“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制改革目标基本完成,公正、廉洁、文明、高效的新型监狱体制逐步建立。全国新建、迁建、改建了一大批监狱,监狱规模与押犯增长基本适应,监狱布局趋于合理,狱政设施普遍得到更新,监狱功能逐步完善。监狱信息化建设迅猛发展,监狱安防系统、办公系统等全面建立,提升了监狱管理的科学化水平。三大工程的成功实施,推动监狱工作步入科学发展的新阶段,也为山东监狱工作创造了良好的发展机遇。2010年年初局党委坚持以科学发展观为指

导,以解决监狱工作实际问题为导向,实施顶层设计,确立了实现全省监狱事业统筹和谐发展的总体战略和“一三三”(以监狱安全稳定为核心,以提高监管改造质量、促进经济平稳发展、加强班子队伍建设为重点,实现监狱体制改革、监狱布局调整、综合保障水平的新突破)的工作思路。统筹和谐发展的关键是发展,核心是“以人为本、发展为民”,根本方法是“统筹协调、和谐发展”,基本要求是“突出重点、增加亮点、多干实事”,最终目的是“强化监狱职能,实现警察职工的全面发展”。经过5年多工作推进,山东监狱各项工作取得显著成效,整体工作实现了“四个更加注重”,即更加注重强化监狱职能作用、更加注重转变发展方式、更加注重加强统筹调控、更加注重从优待警惠警,充分显示山东监狱工作定位更准确,发展前景更广阔,体制机制更具活力,警察职工更加期待。实践证明,统筹和谐发展符合科学发展观和“四个全面”战略布局的要求,是强化监狱职能、推进山东监狱工作科学发展的必由之路。

山东监狱工作发展离不开科学的理论指导。在统筹和谐发展的实践进程中,监狱内外形势不断发生新变化,特别是国家宏观经济发展、社会管理创新、刑事司法调整、转方式调结构等对监狱改革发展提出新要求。局党委从战略高度全面把握监狱工作发展规律,对监狱发展进行顶层设计和长远谋划,集中力量对涉及监狱工作长久健康发展的重大课题进行攻关,认真总结山东监狱机关成立60年来的成功经验,研究确立推动监狱工作科学发展的核心理念、基本方略和具体措施,构建山东监狱发展战略体系,以监狱工作理论创新引领实践发展。2009年以来,局党委全面启动了山东监狱工作发展战略研究,根据工作重点,科学有序安排,相继开展了监狱经济发展战略研究、教育改造工作发展战略研究、企业安全文化建设战略研究、人民警察队伍建设发展战略研究,都取得了具有较高理论价值和实践价值的成果,对山东监狱统筹和谐发展发挥了积极的理论指导作用。作为监狱事业统筹和谐发展重要组成部分的综合保障工作,对确保监狱安全稳定、提高罪犯改造质量、促进监狱经济平稳发展、加强警察队伍建设具有根本性的支撑和保障作用。因此,开展山东监狱综合保障工作发展战略研究十分必要。

2012年11月召开的党的十八大,是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的大会,会议提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标,对加强和改进党的建设提出明确要求。2013年11月

召开的党的十八届三中全会,作出了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对深化司法体制改革包括监狱工作改革提出明确目标,要求“严格规范减刑、假释、保外就医程序,强化监督制度”。2014年10月召开的党的十八届四中全会,作出《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出“完善刑罚执行制度,统一刑罚执行体制”“推进狱务公开”等要求。2014年12月,以习近平同志为总书记的党中央提出“四个全面”的战略布局,确立了新形势下党和国家各项工作的战略目标和主攻方向,也为新时期监狱工作改革发展提供了重要遵循。2015年10月召开的党的十八届五中全会,审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,提出坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,为深化监狱工作改革发展指明了方向。在这样一个大的时代背景条件下,开展监狱综合保障发展战略研究,有利于为深化新时期监狱改革发展做好思想和理论准备,不仅顺应了国家发展的大势,更呼应了监狱事业奋进的时代需求。

2. 重要意义

开展监狱综合保障工作发展战略研究,对于深化监狱体制改革,完善监狱工作发展体系,推动监狱事业步入统筹和谐发展的新阶段具有重大现实意义和深远历史意义。

(1) 开展监狱综合保障工作发展战略研究,是深化监狱体制改革的必然要求。以“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”为目标的监狱体制改革虽然取得显著成绩,但在部分省份仍存在改革不彻底、不到位等问题。究其原因,有工作落实不力、制度执行不规范、监督检查不到位等主观原因,也有财政保障标准低、项目范围窄、地方财政实力不均衡、制度标准不完善等客观原因,表现形式是财政保障力度不够、建设资金短缺、监管设施改造任务重、经济发展压力大等综合保障问题。在2015年全省司法行政工作会议上,山东省司法厅厅长王本群提出探索建立新型司法行政工作体系,其中之一就是建立健全务实高效的综合保障体系。可见,综合保障已经成为制约监狱工作发展的重要因素,推动监狱体制改革必须从综合保障入手,进一步完善综合保障工作的体制机制,提升综合保障工作的标准要求,建立更高水平的综合保障工作体系,更加有力地服务监狱工作科学发展。因此,局党委站在历史和全局的高度,以开展综合保障战略研究为依托,围绕解决综合保障工作中的现实问题,探索新形势下监狱体制改革的新目标、新路径,以改

革强保障,以保障促发展,不断释放监狱工作活力,集聚监狱发展动力。

(2)开展监狱综合保障工作发展战略研究,是破解制约监狱发展矛盾问题的现实需要。当前,山东监狱工作进入体制转换、发展转型、职能转变、管理转轨的新阶段,总体表现为形势任务发生新变化,改革发展步入新常态。这一时期监狱工作面临的矛盾问题仍然很多,突出表现为老问题尚未彻底解决,新问题又随之产生,新旧矛盾相互叠加;前一时期监狱经济高速增长形势掩盖的一些发展问题,在新常态下暴露出来;改革进入深水期,如监狱退出高危行业、监狱布局调整建设、监狱工人管理改革等都是“硬骨头”问题,解决难度极大;在依法治国新要求和从严治党新常态下,监狱警察队伍表现出不适应的状况,领导干部在思维方式和工作方法上也遇到新挑战。问题是时代的声音。这些问题都是山东监狱工作在经济发展新常态下客观矛盾的集中反映,也是谋划改革发展的实践依据。破解这些监狱工作发展中的难题,关键还是依靠监狱党委科学决策、领导干部勇于担当、警察职工扎实工作;同时,还要积极争取国家对监狱工作的政策支持和财政保障,为监狱发展营造良好外部环境。开展监狱综合保障工作发展战略研究,有利于总结监狱工作发展经验,分析监狱工作面临的形势任务,明确监狱工作职能定位和发展方向,进而研究提出山东监狱综合保障工作发展的战略方向、战略路径和战略推进措施等,形成监狱综合保障工作发展的战略框架和工作体系,着力攻克监狱工作现实难题,为监狱事业改革发展提供可靠保障。

(3)开展监狱综合保障工作发展战略研究,是推动监狱统筹和谐发展理论创新的重要内容。监狱工作点多、线长、面广,各有各的特点和特殊性,同时监狱工作又是一个有机统一的系统工程,监狱发展的“长板”优势固然重要,而“短板”问题也不能忽视,有时甚至会影响和决定大局。局党委坚持监狱工作的全局观、整体观、系统观,既注重把握事物内在的关联性,又注重时空上的继起性,科学处理事物内部的相互联系,时时处处遵循统筹协调。根据监狱工作发展的需要,在“监管改造、监狱经济、队伍建设”这个监狱工作传统“三段论”的基础上,增加“综合保障”内容,进一步完善了监狱工作体系,丰富了监狱工作统筹和谐发展的内涵外延,是对监狱工作理论认识上的创新。开展监狱综合保障工作发展战略研究,能够全面掌握全省监狱系统综合保障工作现状,进一步解放思想,创新思路,探索方法,科学制定山东监狱综合保障工作的政策措施,推动监狱综合保障工作规范化、科学化、社会

化的进程,为推进全省监狱工作统筹和谐发展提供坚实的保障基础。同时,形成高质量的监狱综合保障战略研究成果,丰富山东监狱工作发展战略研究体系,推进山东监狱工作理论创新和实践发展。

(二) 山东监狱综合保障工作发展战略研究的指导思想和主要任务

为确保山东监狱综合保障工作发展战略研究工作取得预期效果,局党委确立了战略研究工作的指导思想和主要任务,并科学有效地组织实施。

1. 指导思想

坚持以中国特色社会主义理论体系为指导,深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及习近平总书记对监狱工作重要指示精神,明晰监狱综合保障工作的基本理论问题,调研总结山东监狱综合保障工作成绩和经验,查找剖析影响和制约山东监狱综合保障工作科学发展的深层次矛盾和问题,深入调研和思考在依法治国、刑事法律变化、深化监狱体制改革、监狱工作重点转移、从严治党的时代背景下,山东监狱综合保障工作的战略理念、战略目标、战略重点和战略措施,探索符合时代要求、具有山东特点的综合保障工作发展思路 and 措施,提升山东监狱综合保障工作的地位和作用,推动山东监狱综合保障工作实现新突破,促进和保障山东监狱整体工作统筹和谐发展,为山东经济文化强省建设作出新的更大贡献。

2. 主要任务

本次战略研究,是在理论和实践的结合上,对山东监狱综合保障工作进行长远谋划和顶层设计,明确监狱综合保障工作的理论问题,探索监狱综合保障工作的实践操作。

(1) 总结实践经验。在新中国监狱发展历程中,山东监狱一直以其鲜明的民族特色、文化特色、地域特色 and 经济发展特色而独树一帜,在监狱各项工作包括综合保障工作方面均创造和积累了许多具有典型和示范意义的“山东做法”“山东模式”“山东经验”,在国内外享有盛誉。同时,监狱综合保障工作因其性质、任务、职能、运行等方面的特定指向性和业务专属性,而具有区别于其他工作的存在形态 and 个性化特征。为此,开展监狱综合保障工作发展战略研究,有助于我们从历史和发展的视角,准确看待这些特点的现状 and 变化形式、产生 and 演变的原因及其动态,并通过对这些特点的深层考察 and 分析,抽象出山东监狱综合保障工作带有规律性的实质内涵,发掘出带有倾向性的价值取向,总结出历经 60 多年积淀的成功经验和理性成果,为进

一步完善和发展监狱综合保障工作提供可靠的实践支撑。

(2) 强化职能定位。综合保障工作是监狱工作的重要组成部分,其职能是保障监狱整体工作的正常运行和根本落实,与其他工作是相辅相成、协调配合的共生依存关系。综合保障工作的职能和作用直接决定和反映监狱其他工作的成效。当保障职能发挥得好,则对监狱工作起到促进、加强、推动作用;当保障职能发挥不好,则对监狱工作起着制约、阻碍、瓶颈的作用。从这个意义上说,综合保障工作是做好监狱整体工作的前提和基础。在监狱工作体系中,没有一个好的综合保障作为必要条件,其他工作就难以有效开展;综合保障工作总是先行介入,最后撤离,伴随其他业务工作的善始善终。正可谓“兵马未动,粮草先行”“有什么条件,就打什么仗”。因此,开展监狱综合保障工作发展战略研究,有助于我们从端正和校准综合保障工作职能定位的角度,正确认识该项工作在整个监狱工作体系中的地位 and 作用,进一步科学厘清和理顺该项工作与其他工作的辩证关系,更准确地把握促进监狱整体工作协调运转的关键环节和核心要素,更系统地整合优化该项工作的内部资源和运行机制,进而有效改善和提升监狱工作效能。

(3) 规划发展框架。监狱综合保障工作是由若干要素和功能单元组成的系统工程。在宏观上,它作为相对独立运行的功能性整体,为了超前性、发展性地搞好保障,需要围绕特定的目标,规划设计好一个总体的发展框架,包括发展方向、实现路径和运行轨迹等。在中观上,它作为多个要素和单元的组合物,为了能够达到“ $1+1>2$ ”的整体效果,需要建立有效的协调运作机制,把各个要素和单元整合起来,理顺相互间的关系,优化综合运行模式,集约调用各类资源,最大限度地提升整体合力。在微观上,它所包含的每个单项工作,都有各自专业的分目标、分任务以及独立运行的标准和秩序,需要不断地予以规范、细化和提升。因此,开展综合保障工作发展战略研究,就是要分别从宏观、中观、微观三个层面,解决好综合保障工作发展战略的框架性、机制性、规范性等问题,制定出适合山东监狱特点的综合保障工作体系架构,形成推动山东监狱综合保障工作创新发展的战略设想和规划蓝图。

(4) 明确研究内容。监狱综合保障战略研究工作是通过战略性科研活动,进一步强化监狱综合保障工作的“智力、物力、动力”功能,创新方式方法,探索构建“大服务”“大保障”格局,在全系统营造“强基础、重保障、提质