

公共管理专业教材

行政管理学

第三版/中国行政管理学会编

主编 王 伟

副主编 李 强 王 明 王 明

编委 王 伟 王 明 王 明

王 伟 王 明 王 明

王 伟 王 明 王 明

王 伟 王 明 王 明

中国行政管理学会编

监狱管理专业教材

狱政管理学

司法部法学教材编辑部编审

主 编 王 泰

副主编 梁 刚 高良科 王晓思

撰稿人(以姓氏笔划为序)

王 林 王 泰 王晓思

刘福臣 吴柄林 高 文

高良科 梁 刚 翟中东

中国政法大学出版社

说 明

为适应社会主义市场经济发展对培养高层次监狱管理人才的需要,根据教学计划对监狱管理专业课程设置的要求,我们组织从事狱政管理教学、科研和实际部门有比较丰富经验的专家、学者编写一批监狱管理专业方面的教材。

这些教材坚持以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,以《中华人民共和国监狱法》为依据,吸收国内外优秀学术成果和实践经验,力求完整、准确阐明本学科基本概念、原理和基础知识,做到科学性、系统性和应用性的统一。这些教材适用监狱管理专业本、专科以及干部培训教学使用,也可供实际部门工作同志学习参考。

《狱政管理学》是其中一种,由王泰主编,并统稿、定稿。在编写过程中,得到监狱管理局及地方有关部门的支持和帮助,原监狱管理局王明迪局长负责审稿。在此一并表示感谢。由于编写时间较紧,难免有疏误,请读者批评指正。

本教材撰稿分工如下:

- | | |
|-----|-------------|
| 王 泰 | 第一、二、三章 |
| 王晓思 | 第四、六、十章 |
| 梁 刚 | 第五章 |
| 吴炳林 | 第五、七、十二、十三章 |
| 高良科 | 第八、十一章 |
| 翟中东 | 第九、十四章 |
| 刘福臣 | 高 文 第十五章 |
| 王 林 | 第十章 |

司法部法学教材编辑部

1996年2月

图书在版编目 (CIP) 数据

狱政管理学/王泰主编.-北京:中国政法大学出版社,1996
ISBN 7-5620-1442-6

I. 狱… II. 王… III. 监狱-管理学 IV. D916.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 06066 号

书名 狱政管理学

主编 王 泰

出版 中国政法大学出版社

发行 新华书店经销

印刷 北京市巨山印刷厂

开本 32

印张 8.75

字数 219 千字

印数 5000

版次 1996 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

书号 ISBN 7-5620-1442-6/D·1440

定价 10.00 元

声明: 1. 版权所有, 侵权必究

2. 如有缺页、倒装, 由发行科负责退换

目 录

第一编

第一章 绪论	(1)
第二章 狱政管理和狱政管理学	(5)
第一节 狱政管理	(5)
第二节 狱政管理学	(11)
第三章 狱政管理的性质、任务与结构	(17)
第一节 狱政管理的性质	(17)
第二节 狱政管理的任务	(28)
第三节 狱政管理的结构	(30)
第四章 狱政管理的基本原则	(36)
第一节 依法管理原则	(36)
第二节 严格管理原则	(39)
第三节 科学管理原则	(43)
第四节 文明管理原则	(47)

第二编

第五章 刑务管理	(52)
第一节 监狱执行刑罚的起始	(52)
第二节 刑罚执行中的变更及申诉、控告、 检举的处理	(56)
第三节 监狱执行刑罚的终结	(69)
第六章 分类管理	(73)
第一节 分类管理概述	(73)

第二节	分类关押	(78)
第三节	分级管理	(83)
第七章	现场管理	(91)
第一节	现场管理概述	(91)
第二节	罪犯生活现场管理	(99)
第三节	罪犯劳动现场管理	(102)
第四节	罪犯学习现场管理	(108)
第八章	处遇管理	(112)
第一节	处遇管理概述	(112)
第二节	生活管理	(115)
第三节	会见、通信	(123)
第四节	医疗保健和劳动保护	(131)
第九章	激励管理	(138)
第一节	激励管理概述	(138)
第二节	考核激励	(144)
第三节	奖惩激励	(151)
第十章	安全管理	(157)
第一节	安全警戒	(157)
第二节	安全检查	(163)
第三节	安全防范	(168)
第四节	应急处置	(176)
第十一章	设施管理	(186)
第一节	狱政设施管理	(186)
第二节	狱政装备管理	(199)
第十二章	信息管理	(209)
第一节	狱政信息管理概述	(209)
第二节	罪犯档案卡片管理	(216)
第三节	狱政统计	(220)

第三编

第十三章	未成年犯管理	(227)
第一节	未成年犯的概念和特点.....	(227)
第二节	未成年犯的管理对策和管理机构.....	(232)
第三节	未成年犯的特殊管理制度.....	(237)
第十四章	女犯管理	(242)
第一节	女犯管理的原则.....	(242)
第二节	女犯的分类管理.....	(246)
第三节	女犯管理的基本制度.....	(249)
第十五章	对少数民族罪犯的管理	(254)
第一节	少数民族罪犯的分布.....	(254)
第二节	少数民族罪犯的特点和管理原则.....	(256)
第三节	对少数民族罪犯的分押分管.....	(260)
第四节	对少数民族罪犯的生活卫生管理.....	(266)

第一编

第一章 绪 论

管理，是人类组织社会活动的一个最基本的手段，一般是指管理者为实现预定的目标而进行的计划、组织、控制、激励、调节、指挥和监督等一系列活动。

管理广泛存在于社会各行各业之中，每个行业都有充分体现着自己行业特点的管理，象企业管理、事业管理、机关管理、军队管理、学校管理、医院管理等等。监狱管理也是一种特殊的行业管理，而狱政管理则是监狱管理的重要组成部分。

管理自身在不断发展，它对人类社会活动，对国家和国民经济各部门，对政治、经济、文化、军事等各领域，都显得越来越重要。如同科学技术是生产力一样，管理也是一种特定形态的生产力。管理的优劣是关系一个国家、一个部门或企事业单位兴衰存亡的根本大事。管理的水平，对于完成一项具体工作也具有事关成败的决定性作用，良好的管理可以更有效地利用人、财、物资源，使工作取得更大的效益。

管理，同样在监狱及其工作、活动中发挥着巨大的作用。自从有监狱产生以后，也必然随之而产生对监狱的管理和监狱对自己活动的管理。我们通过对一些古文字和古文献的初步研究，大体上也可以证实这一点，并可以多少推断出远古时代监狱管理的

大致情况。

封建社会及其之前的监狱管理，主要附属于国家行政机构的管理之中，甚至存在着大量根本谈不上什么管理的奴隶主、封建主、庄园主的“私牢”现象。简单概括起来，这种时代的监狱管理，大体上有以下的特点：

（一）受刑罚报复主义和刑罚威吓主义等刑罚思想的决定性影响，监狱的管理十分野蛮、恐怖和血腥。

（二）在以身体刑、生命刑为主的刑罚制度下，监狱的任务很简单，因而监狱的管理也十分简单和原始。

（三）受社会生产力发展水平的限制，还受社会传统文化的限制，监狱管理因缺乏物质基础和文明基础而长期维持在低水平。

（四）由于监狱管理不被重视，致使管理方法和手段十分简陋和粗放。

从二百多年前，以剥夺人身自由刑为主体的现代刑罚制度建立以来，人类社会刑罚史上出现了前所未有的深刻历史性变化，这种变化极大地影响了监狱发展史，使监狱的活动出现了重大的转折。例如：

1. 监狱有了新的性质。监狱从一个单纯羁押性的“人身保管场”式的行刑辅助机构，转而成为主要刑种（自由刑）的执行机关。

2. 监狱有了新的任务。监狱从以羁押、隔离、安全等方面为主的“保管”任务，转而以实现刑罚的执行为任务，进而又增加了矫正（改造）罪犯的更为艰巨复杂的任务。

3. 监狱增加了大量的新工作。旧时监狱工作人员称为“看守”，形象概括出监狱的主要工作。但是，在现代刑罚体系下，大批罪犯长期生活在监狱之中，他们的生活、教育、劳动、文化娱乐、医疗卫生、安全保障、管理控制等等，都为监狱工作增添了大量的新内容，尤其是人道主义的贯彻和司法人权保障的普及，更为监狱工作提出了高标准。

当代，由于矫正制度的确立，使相对有限的监狱职能和作用更是出现了重大的历史性转换和极大地丰富。当代监狱工作的强烈的目的性（预防犯罪和矫治罪犯）都使监狱管理愈发变得举足轻重，愈发成为监狱工作与发展的基础。在现代发达国家，监狱管理日益得到前所未有的高度重视。

近代监狱发展的历史实践也表明，监狱管理者为了适应监狱的飞速发展，确实在监狱管理方面付出了艰苦的努力，从管理制度、监管模式等方面进行了种种尝试、探索、改良或实验。例如：为克服执行自由刑的基本难题，改变历来混同杂居监管方式而建立的分房制；为既要防止犯罪交叉感染又要防止严格独居的弊端而设立的沉默制；重视服刑人改造表现并加以定量分析的狱分制；运用级差激励、适应矫正服刑人需要的累进处遇制；贯彻行刑矫正个别化、科学化原则的分类制；等等。这些监狱制度方面的开拓，是人类社会监狱发展史和监狱文明史上的宝贵成果，是一笔重要的监狱文化遗产。

监狱管理的历史发展也有力地推动了监狱立法，随着监狱活动的日趋丰富、复杂，对监狱功能和效益的要求也越来越高、越来越迫切。因而，监狱管理的标准化、规范化和科学化问题必然被提出来。从管理手段上看，单靠管理者的行政命令容易导致“人治”现象，所以，制定单独的监狱管理者与服刑人双边的、全面的监狱活动行为规范，即监狱立法，已经势在必行，并且已在绝大多数国家付诸实现。从历史发展的意义上说，监狱的独立立法也正是为了适应监狱管理的发展和日益复杂的需要而产生的。

从原始的监狱管理，到野蛮的威吓主义的监狱管理，到有专门监狱法规调整控制的监狱管理，直至社会主义新型监狱的科学文明管理，监狱管理本身经历了一个从发生到发展、从低级到高级、从野蛮到文明、从简单到复杂的历史发展进程。

我们国家党和政府历来十分重视监狱管理工作，始终把它看作是监狱工作和监狱活动的重要方面，是贯彻中国共产党和社会

主义国家的一系列刑事政策与监狱工作方针政策的重要环节。我国的监狱管理，体现着人民民主专政的特色，体现着社会主义刑罚制度的优越性。早在新民主主义革命时期，在中国共产党领导的革命根据地和解放区内，红色政权就在既区别于旧监狱而又无所借鉴的条件下，创造性地进行过新型监狱管理的大胆探索和实践。中华人民共和国成立以后，在“惩办和改造犯罪分子”（《宪法》第28条）的总政策下，经过几十年的实践，我们在监狱管理方面积累了丰富的行之有效的经验，从而使我国的监狱管理现代化具备了相当雄厚的基础。

尤其需要指出的是，中国共产党人创造性地将马克思主义普遍真理与中国革命的具体实际相结合，建立了具有中国特色的国家与法的学说，并将之付诸实践，在建设和运用人民民主专政国家机器方面，逐步形成了许多颇具独到之处的实践方式及其理论。这一成果，同样推动着新中国的监狱管理，使之走上全新的成功之路。党的十一届三中全会以来，我国进入新的历史发展时期，独具中国特色的监狱管理得到了系统的总结，并且不断创新和发展。进入九十年代，随着改革开放的不断深入，《监狱法》的颁布，全国监狱工作会议的召开，建设现代化文明监狱的提出，为监狱管理赋予了艰巨的任务，同时也提供了发展的历史性机遇。

实践的发展推动理论的发展，理论的发展将会更好地指导实践的发展。本书力求把马克思主义的监狱学原理，中国社会主义新型监狱几十年的基本管理经验，与日益发达的现代管理科学有机地结合起来。在继承优秀传统文化，认真总结实践经验，大胆吸收借鉴国外有价值的做法的基础上，积极探索具有中国特色的现代化监狱管理方式和管理制度，并为建立一个新的监狱管理科学体系而努力。

第二章 狱政管理和狱政管理学

第一节 狱政管理

一、狱政管理的概念

狱政管理学，顾名思义，自然是研究“狱政管理”的一门科学。因此，了解什么是“狱政管理”，即狱政管理的概念，是学习狱政管理学的一个基本出发点。

狱政管理，有时也简称“狱政”，就其涵义来说，有广义和狭义之分。

广义的“狱政”或狱政管理，包括以下两种情况：

（一）是指国家对监狱以及其他矫正设施所实行的全部管理工作的总称。例如有的国家的监狱最高管理机关就称作“狱政司”或者“狱政管理局”等等，这是最广义的狱政。

（二）是指监狱内的全部行政管理工作。其涵义大体上相当于“监狱行政”，这是相对广义的狱政。

本书所研究的狱政管理，是狭义的狱政管理，它特指监狱对服刑罪犯的管理。我们为它作如下定义：

狱政管理是指我国监狱依法对在押服刑罪犯直接实施的，有关执行刑罚、罪犯处遇和监管改造方面的特殊的刑事司法管理工作。

这一定义包含以下要点：

1. 狱政管理的实质，是指它属于一种十分特殊的管理活动。它是一种刑事司法管理工作，它拥有特殊的管理目的、管理对象、管理手段和管理方法。

2. 这一管理工作的基本管理关系，是监狱对罪犯的管理。所以，监狱是这一管理活动的实际管理者。而这一管理活动的具体操作者，即管理人员，是监狱的人民警察。

3. 狱政管理中的被管理者，或基本的管理对象，是正在监狱内服刑改造的罪犯。

4. 狱政管理的基本内容，主要体现在执行刑罚、罪犯处遇和监管改造三个方面。

5. 狱政管理的重要特征，是依法直接对罪犯实施管理。

二、狱政管理的依据

我国监狱实施的狱政管理拥有充足的法律依据、政策依据、理论依据和实践依据。

（一）法律依据

狱政管理是严格依法实施的，所以它首先必须拥有充足的法律依据。一般说来，狱政管理的法律依据有三个层次：

1. 国家根本大法和基本刑事法律的规定，主要指《宪法》、《刑法》、《刑事诉讼法》等，它们为狱政管理提供了根本性的或者宏观的法律依据，提供了诸如总政策、总原则、基本权力、基本目标、基本程序、基本内容等等。

2. 国家有关监狱的基本法律和法律规定，主要是《监狱法》、《监狱法实施细则》等。它们为狱政管理提供了直接的专门的法律依据，提供了性质任务、权利义务、基本实施原则、管理体系、管理方式等等。

3. 有关狱政管理的具体法律法规及法规性文件，例如《管教工作细则》、《罪犯改造行为规范》等等。它们为狱政管理提供了更为具体的法律依据，直接指导、规范、调整着狱政管理的各项具体管理内容、方法等等。

由此可见，狱政管理从宏观到微观，由大处到细节，无一不在法律的严密规范和控制之下，从而确保监狱管理的严格守法，依法办事和执法严肃性。

（二）政策依据

狱政管理自始至终贯彻着党和国家的一系列刑事政策，它的政策依据主要有两个层次：

1. 国家刑事政策，即国家刑事司法活动都要贯彻执行的政策。例如人道主义政策，给出路的政策，区别对待的政策等。

2. 监狱工作专有的方针政策，如惩罚与改造相结合，以改造人为宗旨等等。

（三）理论依据

狱政管理的理论依据也可以称之为科学依据，即狱政管理不仅要有合法性，而且要有合理性、科学性，狱政管理的理论依据也有两个方面：

1. 以马克思主义国家与法的学说、毛泽东改造罪犯思想为指导的监狱科学原理和理论。

2. 现代管理科学的引进与运用，以及狱政管理科学研究成果的运用与推广。

3. 对多种相关学科知识和原理的引进和运用。例如行为科学、心理学、社会学、医学等等。

充足的理论根据或科学根据，使狱政管理不再是单纯的事务性工作，而是成为一项组织严密、体系完备、效果确定的有目的的科学实践活动，从而使狱政管理日益现代化，为适应监狱工作的现代化服务。

（四）实践依据

狱政管理的实践依据的内容十分丰富，概括起来，至少有以下方面：

1. 狱政管理的内容、形式和各项措施都必须符合当代中国国情，符合当代中国社会主义社会的政治经济文化发展的实际水平。

2. 狱政管理必须符合现阶段我国监狱工作的具体实际和惩罚改造现押罪犯的实际需要。

3. 狱政管理必须注重以往实践经验的继承和发展，新中国几

十年狱政管理的成功经验，是当今狱政管理最重要的实践基础。

4. 实践是检验狱政管理工作成败的唯一标准。

狱政管理四个方面的基本依据为狱政管理提供了合法性、合理性、科学性和实践性，从而保证了狱政管理的有效运作。

三、狱政管理的特征

事物总是相区别而存在的，搞清楚一事物的基本特征，就是要搞清楚该事物与其他事物的区别，从而更好地认识该事物。

狱政管理首先具有与惩罚改造罪犯其他工作（如劳动改造、教育改造）共同的特征，从而使它与社会上其他管理活动有了区别。

然而，由于狱政管理大量应用了现代管理科学的原理和方法，又是以管理的形式完成改造罪犯任务和发挥改造功能的，这又使它拥有管理活动的共同特征而区别于劳动改造和教育改造。

但是本书的着眼点，则主要侧重于狱政管理的个性特征，一般说来，我国的狱政管理有以下个性特征：

（一）我国的狱政管理是具有明确目的的管理活动

强烈的目的性是我国狱政管理的重要特征，它不同于旧监狱的监狱行政事务，它是围绕着实现一个重要的目的——改造罪犯——来构建和运作的。我国社会主义新型监狱工作不是消极地单纯执行刑罚，而是有着明确的积极目的的现代行刑矫正活动，这种活动的总体目标，就是完成《宪法》赋予的“惩办和改造犯罪分子”（第二十八条）的任务，就是要完成《监狱法》第一条规定的“正确执行刑罚，惩罚和改造罪犯；预防和减少犯罪”以及第三条规定的“将罪犯改造成为守法公民”的任务。我国狱政管理的所有内容，都是为实现这个总体目标服务的，所以它属于具有强烈目的性的实践活动，而不是一般例行公事式的单纯事务性工作。

我国狱政管理在其运作过程中，也十分重视现代管理科学中有关“目标管理”的先进方法，并在管理活动中大量应用这种方法，从而大大提高了管理的效能与科学性。

（二）我国的狱政管理是特殊的协调控制工作

我国狱政管理的又一个突出特征是它具有较强的协调性和控制作用，这也是由于惩罚改造罪犯的特殊目的和艰巨任务所决定和必需的。

现代监狱行刑对程序有严格的要求，并且拥有众多的要素，这都要求有强有力的协调。通过狱政管理，建立良好的执行刑罚的程序并且正常有效地运作，从而使具有中国特色的社会主义的刑罚制度得以实现。通过狱政管理，使时间、空间、制度、规范、设施、环境、人员组织等各种复杂的监管要素整合协调为有机的整体，从而围绕着一个共同的目标而各自有效地发挥作用。还要通过狱政管理对执行刑罚过程的协调，使刑罚的执行更富有弹性，更有激励作用，从而具有更强烈的改造功能。

改造罪犯已发展为多手段共同作用的活动，各种手段如何整合协调，使之形成合力而不至于出现互相牵制或争夺时间空间等不和谐现象，其中狱政管理的协调作用已成为必不可少，通过管理、组织、整合、协调，从而使各种改造手段形成作用一致的改造力量。

有效的监狱控制日益成为现代监狱管理的重要组成部分，要坚决地防止在押罪犯发生包括脱逃在内的各种违法违纪以及再犯罪现象出现。为此，对罪犯的各种活动信息，包括思想情绪心理动态，都要通过公开的或隐蔽的方法全面搜集掌握，及时采取对策，实施细致到位的有效控制，保证惩罚改造场所的良性环境氛围和秩序，保证改造工作必不可少的安全条件。

（三）我国的狱政管理是特殊的罪犯组织工作

为保证刑罚目的的实现和改造罪犯的完成，必须对狱内罪犯实施严密的组织管理。在已往的四十多年里，我国的狱政管理逐步形成了一整套颇具特色的独到的罪犯组织管理方式。在借鉴人民军队的成功管理经验的基础上，我国监狱采用了“内在式”的监管改造组织形式。就是说，每个基本的监管改造单位，包括大

队、中队、小队（或分队）是一个混编的集体，管理者（监狱人民警察）与被管理者（服刑罪犯）都居其中，实行严格的半军事化管理。在这种组织形式下，管理者不是置身于服刑人正式组织之外，不是那种纯看守关系，而是参与罪犯正式组织之中，并且担任这些组织（大队、中队、小队）的领导。还配置有专职的政治工作人员（指导员、干事等），直接领导和控制着服刑改造组织，充分发挥组织的作用，用集体的力量约束和改造罪犯，坚持集体主义价值导向，培养集体主义精神，建立良好的狱内人际关系等等。应当说，这是中国狱政管理和监管改造组织的一个引人注目的特色，是新中国监狱工作重要的成功经验之一。

（四）我国的狱政管理是具有特殊教育功能的工作

我国狱政管理的又一个重要特征在于它具有强烈的教育性。这是因为，第一，我国的狱政管理充分体现人道主义精神，依法保障罪犯的合法权益。从改造罪犯成为新人这一根本人权利益出发，本身就具有很强的感召力和教育作用。第二，我国的狱政管理始终贯彻管教结合的原则，寓教于管，管中有教，以理服人。第三，我国的狱政管理实行严格的规范化管理，通过行为规范和考核奖惩，使管理活动具有强烈的教育功能，使服刑罪犯从强制遵守到自觉遵守的过程中，逐步养成良好的生活习惯和行为习惯。

（五）我国狱政管理是直接的管理工作

特殊的管理关系和管理目的，决定了特殊的管理方式。我国狱政管理的管理者，要在对被管理者实施管理的同时，完成惩罚和改造被管理者（罪犯）的任务，这就决定了一种极为特殊的管理关系。为保证安全、正确、有效地实施这种特殊的管理，并且保证国家独有的行刑权不能旁落或转手他人，必须坚持对服刑人实行直接管理。要坚决防止和打击牢头狱霸，防止他们从中阻断和破坏正常的狱政管理关系。

我国狱政管理的特征还有许多，不能一一列举，综合以上主要特征，可以看出我国狱政管理具有目的性、协调控制性、组织