

浅谈监狱人民警察权益保障及队伍建设

马征祥

山东省济宁监狱, 山东 济宁

收稿日期: 2022年7月31日; 录用日期: 2022年8月31日; 发布日期: 2022年9月13日

摘要

本文在当下监狱人民警察急需改善的立法现状和执法环境的背景下, 探讨了监狱人民警察队伍建设以及监狱人民警察权益保障的现状和存在的问题。一是现行法律法规与当前监狱人民警察的执法环境已经存在不相适应的情况, 需要完善执法依据、修补法律法规存在的漏洞; 二是监狱工作是专业性极强的政治任务, 需要充分发挥好人才管理体制优势, 挖掘引进专业人才服务于党和人民的监狱事业; 三是疫情防控常态化的背景下, 监狱人民警察长期封闭工作, 需从根本上解决监狱人民警察急难愁盼的问题, 出台从优待警政策, 加强监狱人民警察心理健康服务。笔者在立法、人才管理、加强心理健康服务等方面进行了探讨, 旨在为我国监狱事业理论发展尽绵薄之力。

关键词

监狱人民警察, 队伍建设, 权益保障, 专业人才培养

Talking about the Protection of the Rights and Interests of the Prison People's Police and the Construction of the Team

Zhengxiang Ma

Jining Prison of Shandong Province, Jining Shandong

Received: Jul. 31st, 2022; accepted: Aug. 31st, 2022; published: Sep. 13th, 2022

Abstract

Under the background of the current legislation and law enforcement environment of the prison police, the article discusses the current situation and existing problems of the prison team building and rights protection. First, the existing laws and regulations are not compatible with the cur-

rent law enforcement environment of the prison police, so it is necessary to improve the law enforcement basis and repair the holes in laws and regulations. Second, prison work is a highly professional political task, which needs to give full play to the advantages of talent management system. It explores and introduces professional talents to serve the Party's prison cause. Third, under the background of the regular epidemic prevention and control, the prison police have been sold off for a long time, so it is necessary to fundamentally solve the problem of the prison police's urgent needs, to introduce the preferential police policy, and to strengthen the mental health services of the prison police. The author explores legislation, personnel management, enhancing mental health services and so on, and aim to contribute to the theoretical development of our prison cause.

Keywords

The Prison Police, Team Building, Protection of Rights and Interests, Training of Professional Talents

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

监狱人民警察作为刑罚执行的专门队伍，必须具有较高的思想政治素质、业务工作能力、职业道德水平。为了建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义高素质监狱人民警察队伍，打造一支党和人民信得过、靠得住、能放心的政法铁军，推进监狱治理体系和治理能力现代化，需要加强监狱人民警察合法权益的保障。

2. 监狱人民警察权益的内涵

监狱人民警察权益内涵丰富，首要的是保障监狱人民警察顺利行使国家权力。首先，公民权益是监狱人民警察行使法定职权的基础，由于监狱人民警察的工作性质和工作环境具有高应激、高风险、高对抗的特点，监狱人民警察行使法定职权时所受到的阻碍、威胁、恐吓、人身伤害等较多于普通公民。其次，应保障监狱人民警察工作条件权、接受培训权、休息权等履职基础权利，提供监狱人民警察成长成才的沃土，使监狱人民警察有职业获得感、自豪感、荣誉感。再次，《监狱法》规定，监狱人民警察有监狱管理权、刑罚执行权、罪犯管理权等职权，监狱人民警察依法行使职权的行为受法律保护。因此，充分保障执法安全，扫清执法障碍，健全法律法规、规章制度，保障监管安全长效长治十分必要。

3. 保障监狱人民警察权益的意义

(一) 加强保障监狱人民警察的权益事关法治国家、法治社会、法治政府的建设

习近平总书记强调，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设。法治监狱建设是法治政府建设的关键环节，充分保障监狱人民警察的合法权益是建设法治政府、法治监狱的重要基础，是消除监狱人民警察履职尽责的后顾之忧，打通监狱综合治理的最后一公里的关键所在。依法依规科学化、法治化、规范化管理人民警察队伍，强化监狱人民警察主人翁意识，聚焦监管改造的主责主业，提高业务能力和警务技能水平，不断提高监管改造工作运行机制的制

度化、法治化水平，推进监狱治理体系和治理能力现代化建设，打造符合新时代要求的法治监狱、“智慧”监狱、现代化文明监狱。

(二) 加强保障监狱人民警察的权益事关国家安全、公共安全和社会安全的维护

当前我国国家安全的内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观^[1]。监狱机关是政治机关，监狱工作是政治性极强的业务工作，也是业务性极强的政治任务，是国家安全体系的重要组成部分，是维护国家安全、公共安全和社会安全稳定的重要战线，在维护国家安全、构建公共安全体系、维护社会稳定中肩负着重要职责。监狱人民警察队伍是党和人民手中的“刀把子”，加强监狱人民警察的权益保障工作，建设一支对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明的监狱人民警察部队是维护总体国家安全的重要抓手。

(三) 加强保障监狱人民警察的权益事关监管安全、生产安全和队伍安全稳定

监狱是国家的刑罚执行机关，是无产阶级实现人民民主专政的工具之一，具有鲜明的阶级性，监狱承担着将罪犯改造成为守法公民的政治任务。充分保证监狱人民警察顺利行使刑罚执行权、监狱管理权和罪犯管理权等权力，确保监狱人民警察的权益得到保障，这关系到是否能够守好监管安全和生产安全两条生命线，关系到新时代监狱事业的高质量发展，关系到社会公共秩序的安全平稳，关系到社会公共利益和国家利益是否能够得到切实有效的维护。

4. 保障监狱人民警察权益的现状

(一) 监狱人民警察人身权利的保障措施不足

通过分析罪犯暴力袭警案件发现，驱使罪犯暴力袭警的心理因素主要有逆反和抗改心理，心怀怨恨和报复心理，挫折和自卑心理等^[2]。在这种心理的驱使下部分罪犯铤而走险实施自伤自残甚至自杀，或密谋伤害监狱人民警察，或企图越狱等犯罪行为。2020年某省某监狱一伙罪犯秘密打探监狱布防，纠合同伙准备越狱工具，谋划劫持杀害民警，企图越狱未遂。2017年某省某监狱三名因故意杀人判处死刑缓期二年执行的罪犯暴力攻击车间值班室，企图杀害民警未遂。2009年某省某监狱四名罪犯杀害当班民警，抢夺警服门禁，闯卡冲出大门，抢夺出租车后逃逸。血淋淋的案件告诫我们，罪犯的凶恶程度以及复杂性不可忽视，有些罪犯一贯表现良好不等于没有反改抗改行为和准备，改造积极性高不等于没有企图伤害监狱人民警察，密谋抗改脱逃的计划。来自罪犯的危险常常具有突然性和隐蔽性，部分罪犯千方百计寻找监狱管理的漏洞和薄弱环节，或者在监狱内拉帮结派，监狱人民警察在平时的罪犯管理工作中不易发现罪犯的异常，缺乏有效的预警机制和应急处置措施，一旦发生严重危及民警人身安全的事件，其性质一般较为恶劣，后果一般较为严重。

(二) 监狱人民警察权益的法律保障不健全

《刑法》第三百一十五条¹规定破坏监管秩序罪，该法条第一项与《刑法》第二百七十七条第五款²规定的袭警罪形成竞合关系，监狱人民警察作为人民警察序列的一部分，根据侵害行为的危害程度，可以适用刑法第二百七十七条之规定。但遗憾的是，目前在司法实践中，袭击监狱人民警察的犯罪行为被判定为破坏监管秩序罪，没有因袭击监狱人民警察而判处袭警罪的案例。另外，根据现行法律的规定，监狱人民警察需要履行和遵守《公务员法》《人民警察法》《监狱法》规定的职责、义务和纪律，但三部法律对监狱人民警察的权利规定则比较空泛，都是原则性规定。

¹依法被关押的罪犯，有下列破坏监管秩序行为之一，情节严重的，处三年以下有期徒刑：(一)殴打监管人员的；(二)组织其他被监管人破坏监管秩序的；(三)聚众闹事，扰乱正常监管秩序的；(四)殴打、体罚或者指使他人殴打、体罚其他被监管人的。

²暴力袭击正在依法执行职务的人民警察的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制；使用枪支、管制刀具，或者以驾驶机动车撞击等手段，严重危及及其人身安全的，处三年以上七年以下有期徒刑。

(三) 监狱人民警察心理健康疏导机制不完善

目前, 监狱警力依然达不到押犯总数的 18%³。随着监狱押犯构成越来越复杂, 党和人民对监狱工作的要求、社会对监狱工作的期盼不断提高, 监管改造工作越来越复杂, 任务越来越繁重, 多数监狱人民警察常常值完夜班连着上白班, 看完卷宗忙监管, 值班加班多休息休班少, 工作时长每周超过 40 小时。监狱人民警察职业本身就具有高应激性、高危险性、高对抗性的特点, 尤其疫情防控以来, 监狱实行封闭备勤执勤模式, 长期的封闭工作模式加重了监管改造一线的工作压力, 警力不足和押犯构成越发复杂、监管改造难度越来越高之间的矛盾更加突显。监狱人民警察在长期封闭工作, 思亲挂家的情绪影响着警察的工作心态, 部分警察的家属不理解和埋怨让监狱人民警察心力交瘁, 甚至发生离婚等家庭变故, 承受巨大心理压力, 因此, 急需加强完善心理健康疏导服务机制。

(四) 监狱人民警察人才成长机制不健全

人才资源是第一资源, 监狱工作专业性极强, 需要大量高素质专业人才。监狱机关应当创造良好的环境, 充分保障人民警察一专多长、全面发展。一是由于监狱工作地点偏僻、工作环境封闭, 监狱系统在人才引进工作中难度越来越大。据历年公务员招录数据分析, 报考监狱系统的总人数逐年减少, 甚至出现个别职位达不到开考比例被核减的情况; 顺利开考的职位最高分屡创新低, 比其他部门的最低分还低很多。二是青年干警的培养机制不健全, “以师带徒”的模式能够帮助年轻干警快速掌握监管改造技能和罪犯管理技巧, 但容易因循守旧、缺乏创新, 跟不上新时代现代化监狱的发展。三是监狱理论研讨平台不完善, 很多监狱人民警察提出的创新性工作方法和监狱事业发展的新构思、新观点得不到充分的研讨论证, 甚至遭到部分守旧思想的打压, 阻碍了监狱理论的发展进步。

5. 保障监狱人民警察权益的建议

(一) 健全完善执法安全规范体系

监狱安全规范主要集中在监狱企业的生产安全领域, 目前, 还没有统一的监狱人民警察执法安全的规范。通过分析袭击监狱人民警察的安全事故可以发现, 多数案例的发生是由于警察在执法过程中存在安全漏洞。一是监狱人民警察与罪犯朝夕相处, 思想上容易麻痹大意, 放松对罪犯的提防。二是部分监狱人民警察执法安全意识不强, 执法不规范, 存在单兵装备佩戴不齐全, 警体技能不熟练等情况。为了切实保障监狱人民警察人身安全, 应当出台监狱人民警察执法安全规范, 根据罪犯的危险性评估等级、现场管理等不同的情况划分执法安全的规范等级, 在制度上建立监狱人民警察人身安全的护盾。定期开展全覆盖式的警体技能实战训练, 加强自身安全防护技能, 增强监狱人民警察机变能力。定期开展执法安全警示教育, 提高监狱人民警察安全防范意识, 树立阶级斗争的意识, 聚焦监狱主责主业。

(二) 健全完善保障监狱人民警察权益的法律体系

《刑法》第三百一十五条规定, 罪犯殴打监管人员, 情节严重的, 以破坏监管秩序罪定罪处罚, 根据通说观点, 所谓情节严重一般是指以拳打脚踢等造成皮肉痛苦的轻微暴力, 多次殴打监管人员、为抗拒改造而殴打监管人员、殴打监管人员致伤等情形。《刑法》第二百七十七条袭警罪规定侵害客体为人民警察合法的执法行为, 侵害对象为正在执行公务的人民警察。监狱人民警察作为人民警察序列的重要组成部分, 袭警罪的侵害对象应当包含监狱人民警察, 罪犯以符合《意见》⁴第一条、第二条规定之行为对监狱人民警察进行攻击的, 应成立破坏监管秩序罪与袭警罪的想象竞合, 择一重罪处罚; 罪犯使用尖锐的生产工具或在使用方法上可以评价为凶器的工具袭击监狱人民警察, 严重危及监狱人民警察人身安全的, 应当以袭警罪定罪; 罪犯实施袭警行为, 造成监狱人民警察重伤、死亡的应当以故意伤害罪、故

³1981年12月11日中央办公厅、国务院办公厅转发的《第八次全国劳改会议纪要》规定监狱人民警察的数量应达到押犯总数的18%。

⁴2020年1月10日, 最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合印发的《关于依法惩治袭警违法犯罪行为的指导意见》。

意杀人罪定罪。笔者认为，破坏监管秩序罪侧重于保护监所的管理秩序，袭警罪侧重于维护公共秩序和人民警察的人身权益，二罪的立法目不同。在司法实践中，定罪量刑时应当考虑袭警行为对国家法律秩序、监管秩序、监狱人民警察人身权益的危害程度。另外，根据行政法平衡论观点，笔者认为需要修改《监狱法》或者出台《监狱法实施细则》，增加保障监狱人民警察权益和执法权的条款，使保障监狱人民警察权益与保障罪犯人权之间达成平衡。进一步明确监狱人民警察的职权，界定侵害监狱人民警察权益的具体形式和应负的法律责任，增加保障监狱人民警察生命健康权、名誉权、休息权、接受教育培训权等方面的规定，出台监狱人民警察履职尽责容错机制及免责条款，加强对监狱人民警察权益的保障。

(三) 健全完善监狱人民警察心理健康服务体系

习近平总书记强调，要加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。设立监狱人民警察心理健康疏导机制，补全社会心理服务体系的盲区，形成心理服务体系的闭环，是推进社会心理服务体系纵深发展和建设现代化监狱的重要举措。目前，我国监狱人民警察心理健康工作仍然没有形成较完备的体系，大多在探索阶段。2019年9月19日，广东省监狱管理局发布了广东监狱人民警察心理健康服务云平台，该平台借助第三方专业心理咨询公司力量，实现线上线下双轨心理咨询服务，提供心理咨询、心理测评、心理知识学习等一对一专项服务。2014年，陕西省监狱管理局聘请心理健康服务企业在全系统开展了大规模、全面的心理科普与心理服务工作。从全国范围看，监狱系统警察心理健康咨询服务工作尚存在较大短板，当前监狱人民警察存在巨大的心理健康疏导需求。仅通过举办心理知识讲座等形式传递心理知识，显得杯水车薪，并且心理知识培训大多是煮“大锅粥”，真正需要疏导的警察仅仅通过讲座学习一点心理知识显然是不够的。目前，疫情防控不能丝毫松懈，监狱人民警察长期封闭执勤，心理压力巨大，久而久之极易产生心理问题，建立健全心理健康服务体系，开展较为系统的监狱人民警察心理健康服务迫在眉睫。

(四) 健全完善专业人才成长培养机制体系

监管改造工作点多面广。长期以来，监狱一线的警察大多身兼数职，既要做法制执行、侦查工作，又要负责罪犯的生活卫生、心理健康疏导工作，每个人都锻炼成了“多面手”，但每一项工作都不精通、不专业。据资料显示，监狱人民警察的来源主要有五部分：军队转业干部、院校毕业分配学生、工人转干人员、转任干部、面向社会公开考录的人员。现代化监狱建设急需的法学、监所管理、教育、心理、信息工程、医学等核心专业人才的数量较少，监狱人民警察队伍整体上缺乏现代化监狱建设要求的系统性的专业知识和职业化的专业技能^[3]。有学者提出监狱专业人才分类管理的观点，着重于突出岗位职责、明确履职标准、强化岗位专业性，打造“专家型”警察队伍。目前，我省建立了全省刑罚执行人员人才库，实现了全省刑法执行工作一盘棋，推进全省监狱刑法执行工作一体化，利于全省监狱刑罚执行工作的制度化、科学化、规范化。在省监狱局没有统一实行人才分类管理的领域，各监狱可以自行建立“专家型”民警成长库，在现有队伍中挖掘专业人才，面向社会公开招录专业人才。根据国家公务员管理相关法律法规，监狱应建立健全专家型监狱人民警察绩效考核体系、奖惩制度、职务职级晋升制度标准，引导监狱人民警察队伍走向专业化。探索建立监狱发展理论研讨平台，建设集罪犯改造、学术研究于一体的新型发展模式，不断推进监狱高质量发展。

6. 后记

笔者认为监狱人民警察的权益保障是一个综合性的问题。做好监狱人民警察的权益保障工作，既是国家的事情，也是社会的事情；既是法律的问题，也是人情问题；既涉及中国公民的法益，也涉及监狱人民警察自身的法益。需要切实做好监狱人民警察队伍的权益保障工作，建立健全保障监狱人民警察权益的法律法规、制度规定和政策举措；建立健全监狱人民警察成长培养机制，抓牢抓实监狱人民警察队

伍建设这一根本，牢牢把握新时代党的建设总要求，毫不动摇地坚持全面从严治党治警，建设一支中国共产党绝对领导下的纪律部队，不断推进监狱人民警察队伍正规化、专业化、职业化建设，助力新时代新型现代文明监狱事业的高质量发展。

参考文献

- [1] 习近平: 坚持总体国家安全观, 走中国特色国家安全道路[N]. 人民网-人民日报. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>, 2014-04-15.
- [2] 唐庆发. 罪犯袭警心理原因分析与对策[J]. 井冈山医专学报, 2007, 14(6): 114-115+118.
- [3] 张志明. 监狱人民警察队伍专业化建设的理性思考[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2005, 18(3): 47-49.