

浅析改革背景下监狱企业的出路与对策 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/20/2021\\_2022\\_\\_E6\\_B5\\_85\\_E6\\_9E\\_90\\_E6\\_94\\_B9\\_E9\\_c25\\_20645.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/20/2021_2022__E6_B5_85_E6_9E_90_E6_94_B9_E9_c25_20645.htm)

从经济学角度来看，目前的监狱企业实际上是承担着“公共物品”提供的职能。服刑人员的强制劳动，不仅仅是法律上的对犯罪行为的惩罚，更是对全社会的安定有序提供间接的教育服务。虽然强制劳动应当仅是教育服刑人员的手段之一，但也无法避免将劳动本身作为改造目的实际社会需求。在此情况下，监狱企业还需要按照一般的劳动生产的要求提供基本的劳动条件（劳动岗位、劳动场所、劳动资料等）因此，在探讨监狱企业如何发展的时候，就必须将其纳入公共产品组织的改革大背景之中。

公共产品组织的普遍特点与问题：第一，多元性价值取向性。公共产品组织一般都存在多种价值取向。即一方面最大程度的利用本身的资源来服务社会公众，直接的或是间接的；另一方面还要保障自身的经济效益用以可持续性的发展。例如，邮政、电信、电力、交通等公共服务既要为社会公众提供最好的服务，同时又要确保自身的经济效益，否则也难以实现其社会效益。因此监狱企业不可避免的即要保证实现改造、惩罚罪犯的社会目标，又要将企业的经济效益放在一个重要的位置。

第二，国家资本的垄断性。由于公共物品的特殊提供，其业务一般为国家垄断。监狱企业便是特殊的国有企业，在监企合一的背后更有着国家垄断的影子。而这种垄断仅表现在资本性质上，而非行业领域。

第三，政策影响性。国家通过政策调控来影响公共产品的供求扩大或缩小。从一般公共产品的政府定价就可以明白，国家政策性因素的

主导地位。监狱企业在改革中的产品定位、价格定位、劳动力价格的定位，应当都受到政府的指导和保护。第四，生产效率的低下性。在我国，公共产品大多是国有国营的，并基本处于相对或绝对的垄断之下。因此，其内在的经济扩张动力与外在压力明显不足。与一般的企业相比较，生产效率与经济效益低下。目前的监狱企业也普遍存在效率低下的问题，其主要原因也在体制与经营机制等方面；虽然因其特殊的“用工”制度，有的监狱企业活得还不错，但这也只是一种掩盖的假象而已。因此面对公共产品组织问题，世界各国都有过不同的尝试。在监狱与监狱企业的改革管理上，同样也发生着变革。新加坡议会通过了《新加坡矫正更生公司法》，组建新加坡复员技训集团（简称score公司），作为国家批准的法定机构。其主要职责是：经营全国监狱生产，负责各监狱的生产项目、原材料供应、产品销售和技术管理；负责对罪犯的培训；为刑满释放人员介绍职业；协调私人企业在监狱内设工厂，安排罪犯劳动。国家给予score公司不少优惠政策。80年代后期，加拿大监狱局成立监狱局劳动服务公司（简称corcan）来管理监狱劳动。这样通过更透明的社会成本、更具商业化的财务管理、更易于与私人企业建立关系，对市场需求变化的反映能力更强和以更靠近私人企业的标准来培养罪犯的职业技能。corcan已开始对其产品和服务进行改革，以便向更多的部门提供更多的产品和劳务服务。同时，corcan还在越来越多的私营企业主的帮助下，以比以前更系统的方式去开拓新市场。corcan是监狱局的下属机构，但它基本采取市场模式来运作，它与联邦监狱之间并没有从属关系。作为一个专门公司，corcan通常只是为罪犯提供职业

培训和工作机会，并负责产品的生产设计和市场销售以及运营盈亏。corcan还有一个由商界人士、工人代表和市民组成的咨询委员会。在corcan内部，为了方便对不同产品和服务种类的管理，设有农业、建筑业、制造业、纺织品和劳务等5个管理处。可见，新加坡与加拿大等国监狱生产的改革模式事实是将专门从事生产经营的部分独立成为一个特殊的企业，而直接受监狱行政管理机构的领导，与各监狱之间没有直接的关联。实际上就是我们所谓“监企分开”的模式。但这类企业不仅仅涉及各类产品生产，更将对服刑人员出狱后的就业介绍、技能培训等服务作为重要业务职能。近日司法部长张福森在调研监狱体制改革试点工作时强调，监狱体制改革的目标，就是要通过改革实现“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”，最终建立起中国特色的监狱管理体制。某些地方的改革已经先行：2003年11月通过政府注入1.4亿元资金，重庆市正式剥离了各级监狱企业，其中中央财政7100万，重庆地方财政7100万。按照改革计划，重庆市监狱管理局将原本负责生产经营的内设机构分离出来，组建成重庆市渝剑控股集团有限公司，由市监狱管理局管理。各监狱将负责监狱生产经营管理工作的机构分离出来，组建为渝剑控股集团的全资子公司，由渝剑控股集团有限公司管理。改革之后，人员彻底分开。负责生产经营管理工作的机构及人员建制地划转到监狱企业。监狱所需的行政经费、罪犯改造经费、罪犯生活费、监狱业务费支出等纳入财政预算，由国家全额保障。监狱经费支出以及监狱警察的工资收入与生产收入脱钩。企业利润主要用于自身的企业拓张、再生产等。从重庆监狱企业的改革来看，其一监企分离已由应然到

自然；其二监企分离后的财政支付转移是国家财政制度改革大背景下的必然；其三监狱与监狱企业如何协调管理服刑人员是分离后的主要问题。结合目前已经进行的改革，笔者就有关监狱企业分离后的某些预测性问题作简要的分析并提出相关的对策，以供参考。其一，法律规制的缺位。目前的《监狱法》既无对监狱与监狱企业管理相关规定，也没有对监企分离后的事项有相关的规定。因此，在这方面存在着法律空白点。而相关政策支持，也仅是带有原则性的指导，虽说这是改革进程中不可避免的问题，但就监狱企业这一特殊的企业而言，应尽快摸索出相应的运行模式并将其中成功的部分上升到法律阶段。其二，产权结构与管理模式的探讨。从重庆当前的改革来看，应当可以预见到其他地方的监狱企业改革，尤其是产权结构方面的改革，将必然采取国有资产经营性与非经营性分离的模式。即原来的具有行政管理权责的机构与参与市场经营的机构相分离。但就监狱企业的特殊性和目前国有企业运行的情况来看，即便是分离也会带来行政管理机构对母公司的干预和母公司对子公司的干预，从而影响企业的运行效率。由于产权结构的单一化，在增加融资渠道，拓宽监狱企业融资瓶颈和改革监狱产品的“身份”等方面都会遇到和原来一样的困难。因为监企分离后，首先得益的是原来的监狱管理，使其更加符合《监狱法》的要求。而对监狱企业而言，只不过是正了企业的名称而已，同时仍然需要面对市场经营中的风险和困境。因此，分离后的监狱企业更加需要更多的政策机制和法律保障：1、改造原有的产权机构变原来的单一持股制为多元持股模式。在产权设定明晰的前提下，应该将部分优质的产权进行上市交易。应当鼓

励私营成分的介入，从而扩大原有的持股形式。进而在融资、生产、销售等环节上获得一般企业的平等地位。同时也可以最大限度的避免国有企业受行政干预过多的弊病。笔者同时认为，在政策允许的情况下，私营化的监狱企业也是完全可行的。

2、监狱企业的管理人员的建设 监企分离后，必然是导致人员的相应分流，或者在监狱行政机构中从事行政管理工作，或者从事监狱企业的经营管理。而后者往往又缺乏直接面对市场进行开拓的经验和能力，也就是说监狱企业目前普遍缺乏合格的职业经理人。但应当看到，在监企分离后，监狱企业具有较充分的人力资源调配的权力，完全可以引进和加大力度培养合格的职业经理人队伍。这一点对任何企业而言都是至关重要的，尤其是监狱企业而言。因为除一般劳动力较其他竞争对手较低的优势以外，监狱企业缺乏其他明显的市场优势。目前现存的国有企业，很明显的具有天然行业垄断性或资本规模扩张性；而在一般充分竞争性或低资本性的行业中已经很难找到国有企业的踪影。因此监企分离后的，监狱企业更加需要具有优势的职业经理人来为企业的发展打拼。

3、监狱与监狱企业协调 监企分开的做法并非监狱管理领域中的独家创造。实际上，在其他的一些多元性价值的行业中，相关的分离工作也在逐步的展开。特别是在财政转移支付制度改革的背景下，将更加有力的推动各个行业的“政企分离”、“事企分离”。也就是说，将同一领域中的营利活动与非营利活动通过多组织的形式分开。这种改革方式在许多国家的一些领域中已经取得了成功的经验。然而，当多组织取代了单一组织，单组织多目标的协调问题变为多组织的协调问题。而新的协调成本也需要重新的估计。对

以非经济效益为单一目标的组织而言，这一协调成本可能会更大。因此监企分离后，监狱与监狱企业间关于服刑人员的协调，监狱管理机构与监狱企业之间的管理关系。

#### 4、国家政策与法律的保障

监狱企业直接进入市场后，虽然可以褪去非市场主体地位的味道，获得一般经营性主体的基本权利。但从市场竞争的角度来看，无疑监狱企业在各行业的竞争中并不具备特别有效的优势，有时甚至是劣势。特别是在经济贸易日益全球化的今天，既然要参与市场，就不可避免的要遵守市场一般的游戏规则。例如，近期sa8000规则的出台，就是针对企业劳工制度的。监狱企业似乎可以因为其特殊性而具有相应的例外，但是这种例外却不具备现实的法律或者政策的保障，而在市场经营中显得苍白无力。即便是所谓的以国家采购的方式来解决一部分的监狱企业产品的政策提议也不具体实质的法律效力。对尚未进入分离的监狱企业而言，不仅仅需要在如何分离上下大的功夫，更需要对分离后的经营模式、协调机制、管理方式、法律保障等方面作更多的尝试和思考。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。  
详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)