

深入推进监狱体制改革的思路

陆强

为了从根本上解决我国监狱体制性、机制性问题，我国从2003年开始监狱体制改革试点，并在2004年将监狱体制改革列入司法体制和工作机制改革的重要内容，确立了“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的改革目标。从2003年开始，中央财政安排专项资金，对中西部等财政困难地区予以补助，建立了以省级财政为主、中央转移支付为辅的经费保障体制。据公开报道，2011年全国监狱系统财政拨款总额比改革前的2002年增长240%左右，财政拨款占监狱经费支出比重已达到87.9%，改变了长期以来主要依靠监狱

生产收入提供监狱经费的局面。建立了监狱党委统一领导下的监管改造和生产经营两套管理体系，明确了监狱企业为改造罪犯服务的性质，建立了监狱和监狱企业协调运行机制。建立了监狱执法经费支出和监狱企业生产收入分开运行机制，实现了监狱和监狱企业财务分账核算和管理。建立了以改造人为核心、保障监狱工作规范运行的制度体系，促进了监狱刑罚执行和监管改造工作规范运行。但是，一段时间以来，中央媒体曝光的个别监狱的突出问题，反映出一些监狱仍存在管理混乱的现象，特别是监企不分、收支不分问题

比较突出，凸现出监狱体制改革仍任重道远。

一、我国监狱体制改革中存在的问题分析

虽然我国监狱体制改革取得了重大进展，财政拨款占监狱经费支出比重已达到90%左右，但由于体制设计缺陷、监狱实际情况限制、部分干警法治意识薄弱等因素，监狱体制改革的目标除了全额保障基本实现外，其余三项目标在部分监狱尚未完全实现。

(一)“监企分开”难以实现。按照监狱体制改革的设计，各省监狱局成立



监狱企业集团,监狱企业作为集团分公司或子公司,监狱与监狱企业分开运行。但同时,省监狱局和监狱企业集团、各监狱和监狱企业仍是在一个党委的领导下开展工作。并且,监狱企业集团及其分公司或子公司的主要负责人和主要管理人员,由监狱局和监狱负责人兼任,即省监狱局局长兼任监狱企业集团董事长,监狱长兼任监狱企业一把手,监狱干警兼任监狱企业主要管理人员。在这种体制下,监狱和监狱企业的机构、人员只能是形式上的分开,监狱企业仍是监狱的附属单位,监狱企业与监狱罪犯之间也无法形成真正雇佣劳动关系。由于监狱长既是监狱的负责人,又是监狱企业事实上的一把手,如果其偏重于抓经济、抓发展,则往往会牺牲监狱利益以满足监狱企业的利益。

(二)“收支分开”困难重重。尽管监狱体制改革要求建立执法经费支出和监狱生产收入分开的运行机制,以保障公正执法,但受制于“监企分开”的表面化和形式化,“收支分开”面临困难重重。虽然财务制度要求监狱和监狱企业分开核算,监狱支出不得列入监狱企业营业外支出。但在同一个领导的架构下,监狱支出和监狱企业支出很难做到彻底分开。正是“收支明分暗挂”的情况,让部分监狱把改造罪犯的主要功能让位于追求企业经济效益,民警的主要工作也变成了更好地组织生产和创收。因为监狱企业的效益好了,监狱领导和民警的各项制度外的补贴和福利就可以得到解决。

(三)“规范运行”任重道远。监狱体制改革的制度设计是在“监企分开”的体制下,监狱和监狱企业要实现“两个规范运行”。但是,尽管监狱和监狱企业的职能、性质、定位已经明确,由于“监企分开”、“收支分开”均未彻底实现,“两个规范运行”也是根基不牢。由于监狱企业的主要任务是改造罪

犯提供劳动岗位,不同于普通的市场竞争主体,但同时也要求监狱企业追求效益,二者的兼顾和平衡存在很大的难度。监狱企业的规范运行难以实现,反过来会对监狱的规范运行产生巨大的负面作用。

二、其他国家和地区监狱管理体制研究

我国监狱体制改革十六字方针,基本符合监狱管理的规律,但在具体运行和实施方面,特别是“监企分开”方面,仍有不少可以优化和改进的地方,世界一些国家和地区的做法可以为我们提供借鉴。

(一)加拿大监狱管理体制。加拿大监狱管理部门包括惩教署和国家假释委员会,是公共安全和应急部的职能部门。在惩教署内,设立一个特殊的政府机构——加拿大矫正生产公司,负责监狱生产劳动。公司实行董事会领导下的首席执行官负责制,独立于监狱运作,董事会成员并非全部由惩教署内部人员担任,而是由公共安全与应急部部长指定政府有关部门、惩教署、工会及私营企业代表担任,董事会有权任命首席执行官、决定分支机构的设立、制定公司财政预算、决定公司利润分配等重大事项。矫正生产公司在各监狱均设有生产分支机构,由公司实施垂直管理。矫正生产公司为特殊的政府部门,经费由国家财政予以保障,不以增加国内生产总值和监狱部门收入为目的,专门为监狱改造罪犯提供劳动岗位、培训劳动技能、帮助罪犯重塑自我。公司共有350名管理人员,除30名为雇佣人员外,其余均为国家公务员,其工资福利待遇与监狱管理人员一致,与其生产经营状况无关。

(二)我国香港地区监狱管理体制。香港监狱管理机构为香港保安局下设的惩教署。惩教署下设工业组,负责监狱

生产劳动,共有160多个不同的工业场所分布于各监狱内,涉及13个生产行业,主要是制衣、印刷、办公家具制造等,这些产品及劳务全部供给政府部门及公营机构,收入全部上缴财政司。香港惩教署及各监狱支出、生产性资金均由财政保障,并统一由财政司库务署直接掌管,惩教署及各监狱只负责账目的核算,不管理现金收付。香港监狱管理还有一个突出特点,即监狱生产财务管理由惩教署工业组的成本会计组负责,但该成本会计组不属于惩教署,而是由财政司库务署派驻,各生产场所不设财务机构,由惩教署安排一人从事账目填报,通过信息系统上报成本会计组。生产性资金由财政司库务署直接负责,生产设施包括厂房、设备等都由财政预算保障。

三、进一步推进我国监狱体制改革的思路

应该说,从总体上看,我国监狱体制改革对于建立规范严密的刑罚执行制度体系、推进依法治国方略的实施作出了重要贡献。但从现实和发展的眼光看,我国监狱体制改革仍应进一步推进。

(一)进一步推进“监企分开”。“监企分开”在监狱体制改革中处于核心地位,个别监狱暴露出的问题大多与监企不分密切相关。目前我国“监企分开”在形式上已比较规范,主要需要在人员设置、公司治理结构上进一步完善和优化。一是在监狱和监狱企业(即监狱企业集团分公司)层面,应逐步要求监狱企业的主要负责人及重要岗位的管理人员,不得由所在监狱干警兼任,而由监狱企业集团任命,从人员上与所在监狱实现“分开”。二是在省监狱局和监狱企业集团层面,参考加拿大等国家的做法,逐步推进监狱企业集团董事会的“外部性”,董事会成员除监狱局领导

外,应由监察、审计、财政、国有资产管理等部门参与,在治理结构层面推进“监企分开”,同时推进监狱企业管理的规范化、现代化,提高监狱企业运行的效率。

(二)进一步推进“收支分开”。由于工作性质的原因,一般而言,监狱是一个比较封闭的机构,作为处于监狱内部的监狱企业,其安全生产、有效运行均离不开监狱的支持。同时,监狱企业的主要职能是为罪犯提供劳动改造岗位,经济效益处于次要地位。受到地位和环境的约束,一方面,监狱企业对于监狱要求其承担的不符合规定的开支要求,往往难以拒绝;而另一方面,监狱在获得财政拨款以外,也有从监狱企业获得制度外经费和补贴的冲动。进一步推进“收支分开”,除了加强财务管理制度建设,严格财经纪律监督检查外,更重要的是从制度上寻求突破,可以采取我国香港地区的做法,逐步推行监狱企业集团财务管理由财政部门或国有资产

管理部门派驻的会计机构和人员负责,形成对“收支分开”的制度保证。

(三)进一步推进“规范运行”。监狱体制改革要求建立监管改造、生产经营两套管理体系规范运行的监狱工作体制。随着我国依法治国方略的实施和公民法制意识的不断增强,监狱的规范运行也应该以更高的标准严格要求。监狱管理部门应该严格依法加强对监狱和监狱企业的管理,加强对干警的培训和法制教育,提高干警的执法素质。同时,驻监检察室等职能部门也要充分发挥作用,加强对监狱的执法监督。

(四)进一步加强财政保障。如前所述,从2003年开始的监狱体制改革成效最显著的是“全额保障”,监狱支出纳入政府财政预算,同时,监狱财务管理制度、监狱基本支出标准、罪犯伙食被服实物量标准等一系列制度逐步完善,为推进监狱体制改革奠定了物质基础和制度保障。但也应该看到,监狱地处偏远、条件差、运行成本高,监狱干警工作时

间长、压力大、环境恶劣是普遍情况,为了进一步推进监狱体制改革,需要进一步加大财政保障力度,不断完善监狱经费动态增长机制,提高监狱经费保障水平,更好地实现“从优待警”,解除监狱干警的后顾之忧。

(五)进一步加强法制建设。我国1994年颁布了《监狱法》,这是我国第一部监狱法典,具有独立的法律地位,对我国法治建设有着重大而深远的意义。但是,由于我国监狱体制改革2003年后才开始实行,相关内容未体现在《监狱法》中。目前,协调处理监狱与监狱企业关系的依据依然是相关中央文件,没有相关法律规定。监狱体制改革是关系监狱事业发展方向的重大举措,其改革成果理当由法律予以确认与保障。因此,应尽快修订《监狱法》,将监狱企业的定位、任务、职能、运行等以法律形式予以明确。☐

(作者单位:财政部行政政法司)

责任编辑 张小莉

图片新闻



《中国财政年鉴》、《中国会计年鉴》 获特等奖

本刊记者 | 摄影报道



4月22日,第十六次全国地州区县年鉴研讨会暨第五届年鉴编纂出版质量评比颁奖大会在杭州召开。全国年鉴编纂出版质量评比每5年举办一次,全国有近500种年鉴参加了此次评比。由财政部主管、“两鉴”编委会编辑、我社出版发行的《中国财政年鉴》《中国会计年鉴》双双荣获特等奖。“两鉴”编委会主任、财政部部长楼继伟特此批示:“‘两鉴’已成我部多年来的品牌。祝贺荣获特等奖,还要努力,保持我们的品牌。”