

金木棉 学术文丛
Golden Kapok Academic Series



美国监狱私有化研究

——私人部门参与提供公共服务分析

王廷惠 著

中山大学出版社

金木棉

学术文丛

Golden Kapok Academic Series

美国监狱私有化研究

——私人部门参与提供公共服务分析

王廷惠 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

美国监狱私有化研究: 私人部门参与提供公共服务分析/王廷惠
著. —广州: 中山大学出版社, 2011. 2

(金木棉学术文丛)

ISBN 978 - 7 - 306 - 03754 - 1

I. 美… II. 王… III. 监狱—私有制—研究—美国
IV. D971.267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 186585 号

出版人: 祁 军

策划编辑: 徐诗荣

责任编辑: 徐诗荣

封面设计: 曹巩华

责任校对: 翁慧怡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn>

E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 889mm × 1194mm 1/32 6.5 印张 181 千字

版次印次: 2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

序 言

20 世纪 70 年代以来，在反思滞胀现象根源之后，西方国家纷纷遵循新自由主义思想路线开列的处方，发动轰轰烈烈的私有化实践。私有化实践几乎无所不及，几至登峰造极的程度，甚至传统视野内只能由政府亲力为之的一些公共事务，也广泛引入非政府主体和私人部门的力量，多元主体参与竞争的市场机制开始作用于政府垄断性供给的传统公共服务领域。此轮私有化实践范围之广、影响之大，不能不引人深思：私有化的边界究竟何在？私有化实践存在底线吗？私有化果真是提高效率的灵丹妙药？如果私有化的实践含义极其复杂，其现实效应模棱两可，私有化真正的意义何在？私有化的前景又将怎样？

本书自监狱这一特殊领域的私有化现象入手，揭示美国监狱私有化实践的历史渊源，尤其是 20 世纪 80 年代以来的发展线索及现实情况，梳理监狱私有化的原因及目标，解析美国监狱私有化的具体实践形式，关注私有化过程中的政府角色。在客观评价美国监狱私有化效果的基础上，进一步讨论监狱领域私有化的实践前景，有助于在理论上深入研究私有化问题，并提供极具现实意义的经验素材。前车之覆，后车可鉴，反思私有化实践中暴露的现实矛盾，有助于理性认识私有化实践的局限，避免陷入盲目崇拜并推崇私有化的简单思维。

传统视野内，建造、管理监狱以及管教服刑人员，是政府理应承担的基本职责。与其他私人部门参与提供的公共服务不同，监禁并管教服刑人员被认为本质上是政府的（intrinsically governmental

in nature) 职能。全球私有化浪潮中的监狱私有化实践,揭示了私有化边界日益扩展的现实图景。美国 20 世纪 80 年代以来的监狱私有化运动,更是对政府行为的传统边界提出了新的挑战。通过对美国监狱私有化的初始原因、现实问题及发展前景的系统梳理,对于全面理解私有化理论及其实践,尤其是理解私人部门参与提供公共服务的活动,形成多个主体竞争性地供给公共服务,以及公共部门与私人部门合作提供公共服务等丰富多样的制度安排,具有不言而喻的重要现实价值。美国监狱私有化的实践表明,私人监狱显著节约成本和必然提高效率的观点,无法得到确定无疑的经验证实。监狱私有化的重要现实价值,在于引入更多的竞争主体参与提供公共服务,从而提高公共服务供给的动态效率和整体效益。值得注意的是,私有化节约成本和提高效率的潜在倾向与可能特征,实际上正是通过引入竞争力量与竞争机制,经由动态竞争和开放竞争过程的有益结果。

私有化通常被定义为部分或整体地将公共资产、公共资本、公共职能和公共责任由公共部门转移到私人部门的复杂动态过程(Butler, 1991: 17)。政府服务私有化(privatization of government services)一词最早出现于 1983 年,Savas (1987: 3) 将政府服务私有化定义为“在某项活动或资产所有权中,削弱政府作用或增强私人部门作用的行动”^①。私人部门参与提供公共服务,通过引入竞争力量,借助动态竞争过程提高政府运作效率,改善公共服务供给质量,成为西方国家调整政府行为边界和变革政府行为方式的普遍实践形式。

20 世纪 80 年代以来,私有化成为大多数国家经济社会生活中

① 政府服务市场化(marketisation of government services)是与政府服务私有化有关的概念,前者也许更强调借助市场力量与市场机制提供原先由政府部门提供的公共服务,更关注市场竞争的力量。虽然私有化被认为与竞争性市场密切相关,但私人垄断现象在竞争性市场确为客观存在。

的重要现象。甚至在原先属于公共领域的行业，也出现私有化倾向。一定程度上，全球范围内出现了深度私有化甚至过度私有化现象，私有化实践涉及包括本书讨论的与公共安全、社会公正密切相关的监狱管教领域，甚至出现战争私有化现象^①。公共安全、社会公正是公民社会和文明社会得以维持的基本前提，是政府应该提供的最基本公共服务。公共安全取决于合适的犯罪司法制度，而司法管理的核心在于人道、安全和有效的监狱制度。监狱是司法系统的重要组成部分，承担着确保社会安全的部分功能。一般认为，公共监狱体制在提供公共安全方面责无旁贷，且更具优势。然而，在20世纪80年代全球私有化浪潮中，监狱私有化实践及相关理论引发了广泛争论。监狱私有化意味着私人部门参与提供传统视角为政府天职的监狱管教服务。作为政府典型公共服务的监狱管教之私有化，是否意味着私有化边界可以无限扩展？监狱私有化的最初动机何在？进一步发展的驱动力是什么？私人部门参与提供公共服务实践究竟有哪些现实意义？监狱私有化过程是否真正促进了竞争？类似监狱管教的公共服务领域改革思路和趋势如何？相应的公共政策将沿循什么方向调整？本书尝试解读以上问题。

本书共七章，主要内容如下。

第一章展现美国私人监狱的历史和现状。美国私人部门涉足管教服刑人员的公共服务，由来已久。私人部门参与监狱相关公共服务活动的起始时间，可溯至首批英国殖民者于1607年抵达弗吉尼亚后不久。18世纪，美国出现了替代服役或判处死刑的现代监狱，私人经营监狱随即普遍出现。美国经济大萧条期间，美国国会和州立法机构通过了减少使用监狱劳动力的法律。自20世纪初到现行的美国司法管教体制中，政府一直被看做是具体承担罪犯管教职责

^① 20世纪90年代以来，传统上由正规国家安全部队或军事部队承担的职能，包括国家安全、军事后勤及技术支持、培训以及贴身保安等，已日益增多地被分包给私营军事安全公司。

的公共机构。为降低日益攀升的监狱管教成本，提高公共监狱机构的运行效率，自 20 世纪 70 年代始，美国引入非政府组织介入监狱经营与监狱管理服务，通过签约方式将监狱服务外包给营利组织或非营利组织。20 世纪 70 年代中期后，联邦、州和市政府开始与私人部门开展广泛合作，私人企业在参与提供监狱服务中开始发挥日渐扩大的作用。目前，美国 3/5 的州均有私人监狱，大多数州与私人监狱公司签有关押并管教服刑人员的合同。

第二章梳理美国监狱私有化的复杂原因与多重目标。探究美国监狱私有化的历史原因与现实动机，有助于观察私人监狱实践可能的发展前景。美国 20 世纪 70 年代以来监狱私有化现象的主要直接动因，在于罪犯数量快速增长、公共监狱过度拥挤以及居高难下的监禁成本所导致的政府财政困境。尽管监狱私有化不一定如支持者声称的那样能显著降低成本和提高效率，然而，真正重要的问题也许在于竞争力量与竞争机制的引入，私有化节约成本和增进效率正是动态竞争过程的社会合意结果。问题的关键在于如何有效提供公共服务，并非简单地选择要么由公共部门，要么由私人部门负责监狱体系的运转。引入竞争机制及其带来的公共监狱机构效率增进效应，使得监狱私有化也许仍有一定的生长空间和发展前景。

第三章分析美国监狱私有化的主要形式，尤其是签约外包形式私有化实践过程中出现的问题。在具体实施监狱私有化的过程中，签约外包的私有化实践形式出现了影响后续竞争、难以平衡承包者与政府利益关系以及政府部门信息劣势所致的监督、评价难题等现实问题。签约方式私有化使得快速获取监狱床位的目标虽得以实现，但降低成本、提高效率与改善绩效的实际效果却始终存在争议。引入绩效管理为基础的合同并提高管理契约关系的技术与艺术后，签约方式私有化也许有着一定的发展前景。

第四章聚焦美国监狱私有化实践中的政府角色及政府职能。在监狱私有化实践过程中，美国政府承担着立法者、监管者、竞争者与合作者的多重角色，不仅直接推动并规范私人监狱的发展过程，

作为竞争者和合作者的政府，更是赋予监狱私有化更为深远和颇为重要的现实意义。进入后监狱私有化时代，并不意味着政府减轻其管教监狱领域的相应公共职责。相反，政府职责更为重要，特别是在合同条款、合同监督与绩效评价等实现公共目标的必要手段方面，政府负有不可推卸的重要职责。

第五章评价美国监狱私有化实践的客观效果。监狱私有化支持者相信，在不降低服务水平和服务质量的前提下，私人部门的介入有助于降低监狱运行成本。监狱私有化的反对者则认为，几乎没有足够证据显示管教服务私有化有助于节约成本和提高效率。实际上，就美国监狱私有化实践而言，节约成本和增进效率正是私有化导致的竞争过程之果。更为关键的问题，是决定如何更好地、更有效率地提供公共服务，而不是简单地在公共部门或者私人部门经营整个监狱系统之间进行非此即彼的简单比较及粗率选择。

第六章讨论美国监狱私有化实践存在的问题及监狱私有化前景。私人监狱的营利动机及行动，与社会期望的公共目标之间存在明显冲突。事实上，监狱私有化可能导致政府逃避应尽职责，埋下公共安全和社会冲突的隐患。另外，私人监狱节约成本和提高效率的优势并不如想象的那样显著。监狱劳动力出租与囚犯私有化，甚至导致监狱劳动力沦落为“新奴隶制度”的牺牲品，涉及复杂的伦理与社会问题，引发广泛争议。监狱私有化的发展前景也许十分有限，因为在引入私人部门提供公共服务的同时，公共部门也倾向于模仿私人部门的管理方法与运行方式，加快公共监狱机构提供管教服务的改革步伐。

第七章提炼监狱私有化的现实意义。20世纪80年代以来，尽管监狱私有化实践成为引人注目的现象，但是毕竟仅仅涉及少数国家，只是全球私有化运动中的局部现象。总体而言，监狱领域的私有化实践仍然处于试验阶段。在继续追踪了解国外监狱私有化实践发展动态的同时，需要理性分析监狱这一特殊领域私有化的理论价值与现实意义。监狱私有化的现实选择，首先意味着政府行为边界

与行为方式的深刻变化。监狱私有化最具价值的政策含义，在于开放性竞争过程对政府垄断性提供公共服务的有效制约，即多个相互竞争的供给主体参与提供公共服务的改革思路及政策含义。监狱私有化实践过程中的公共部门与私人机构相互合作，由混合型公、私组织提供公共服务的新方法与实践探索，是改进政府提供公共服务效率的有益尝试。

对私人监狱实践的现实关注与理论梳理，国内仍然罕见，本书旨在抛砖引玉。公开出版本书，希望对公共服务竞争性供给的理论与现实进行探索，具有一定现实意义与参照价值。首先，本书尝试系统梳理监狱这一特殊领域私有化实践的起源、问题、利弊及发展前景。其次，借助美国监狱私有化视角，揭示私有化现象在理论上的困惑和实践中的迷思，反思其政策含义和现实价值。再次，透视美国监狱私有化实践中存在的现实问题，有助于深入思考我国深化市场化取向改革过程中公共服务领域市场化的改革思路与实践选择，避免单一思想路径指导引发的现实难题与困惑。最后，在矫正犯罪行为方面，特别是在相对外围领域，比如对轻微罪犯的矫正，我国已经引入社区矫正，借助志愿机构和非政府组织力量，弥补政府机构的不足。虽然就管教服刑人员的核心领域，也就是服刑人员改造方面，美国私人监狱对我国现行监狱体制没有现实借鉴价值，然而，仔细解析美国监狱私有化丰富多样的实践形式及其通过竞争过程改进公共部门提供公共服务质量的意义，或许能为我国监狱管理体制变革提供些许思想参照与现实依据。

目 录

第一章 美国私人监狱的历史和现状

第一节 监狱私有化：矫正罪犯功能由公共部门向私人部门转移	(1)
一、私有化：资产、资本、职责及功能从政府机构到私人部门的转移	(1)
二、监狱私有化：政府服务私有化的具体实践	(2)
第二节 美国监狱私有化实践：历史回顾与现状分析	(4)
一、私人参与管教服务：从英国传统到 20 世纪 80 年代的监狱私有化	(4)
二、美国监狱私有化现状	(10)
第三节 私人监狱：全球范围私有化边界扩展的现象	(17)
一、世界范围快速成长的新兴产业：监狱产业	(17)
二、澳大利亚监狱私有化实践	(20)
三、英国监狱私有化实践	(22)
四、其他国家监狱私有化实践	(25)

第二章 美国监狱私有化原因：现实矛盾、预期目标与公共管理新思潮

第一节 美国监狱私有化的社会背景	(28)
------------------------	------

第二节	公共监狱体系危机：罪犯增加、政府支出攀升及 财政困难	(31)
第三节	更快获取监狱床位，缓解监狱拥挤矛盾：短期 目标	(38)
	一、快速获取监狱床位，缓解监狱拥挤状况	(40)
	二、迅速扩大监狱收押能力	(41)
	三、俄克拉荷马州：过度依赖私人监狱的风险管理	(43)
第四节	降低成本，提高效率：政府推行监狱私有化的 主要目标	(48)
	一、借助私人部门效率优势，降低监狱运行成本	(48)
	二、佛罗里达州：降低成本、提高绩效	(50)
	三、依赖监狱产业，发展地方经济	(53)
第五节	监狱私有化进程加快的原因：特殊利益集团的推动	(54)
第六节	监狱私有化的思想基础——公共管理理论的新发展： 从一般管理主义到新公共管理	(59)
	一、从一般管理主义到新公共管理	(59)
	二、新公共管理实践及其批评	(62)
	三、签约外包：公共服务市场化的新公共管理实践形式	(65)

第三章 签约外包：美国监狱私有化主要形式评析

第一节	美国监狱私有化的主要实践形式：签约外包	(67)
	一、签约外包监狱私有化实践：发展轨迹	(68)
	二、不同的合同安排：权属、经营与管理责任的差异	(72)

三、签约外包私有化的主要目标：快速获取床位，降低 成本与改进服务质量	(73)
第二节 签约方式私有化实践存在的主要问题	(74)
一、资产专用性与先动优势：后续竞争的威胁力量	(75)
二、不同私人监狱市场对合同管理的严峻挑战	(76)
三、承包者和政府之间的利益关系：私人利益与公共 利益的艰难平衡	(79)
四、信息约束：政府部门缺乏签约外包方式监狱私有化 所需充分信息	(80)
第三节 签约方式监狱私有化效果评价	(81)
一、快速扩大监狱收押能力的签约外包私有化短期目标 得以实现	(81)
二、降低成本、增进效率与提高绩效：存在争议的实际 效果	(83)
三、签约外包私有化存在的其他问题	(88)
第四节 签约外包监狱私有化方式的发展前景：绩效合同的 引入与管理艺术的提高	(90)
一、两种绩效目标的合同：过程管理与效果管理	(90)
二、合同内容：绩效管理的基础与完备的契约条款	(92)
三、基于绩效的合同管理与合同监督	(94)
第五节 监狱私有化的其他具体形式	(97)
一、私人拥有和经营监狱 (ownership and operation of prisons)	(97)
二、服刑人员外包 (contracting out prison labor)：美国 劳改产品的秘密	(98)

第四章 美国监狱私有化实践中的政府角色

第一节 实施监狱私有化的原因：政府角度的解释	(103)
------------------------------	-------

第二节	作为立法者的政府：提供监狱私有化的制度保障	(105)
第三节	作为监管者的政府：监狱运行质量的看守者	(107)
第四节	作为竞争者的政府：提高监狱管教公共服务效率的重要力量	(109)
第五节	作为合作者的政府：公私伙伴式关系在监狱营运中的有效实践	(111)
第六节	监狱私有化实践中的政府作用	(115)
一、	签约私有化实践中的政府职责：责任强化的公共部门	(115)
二、	私有化战略计划：政府预期目标、私有化扩展边界以及竞争过程开放的保障	(115)
三、	公、私合作监狱体制中的政府：维护公平竞争，提升服务的整体水平	(116)
四、	私有化：政府解决问题的一种备选工具	(117)

第五章 美国监狱私有化实践的客观效果

第一节	短期目标得以实现：快速获取便宜监狱床位	(120)
第二节	降低成本和提高效率：对私人监狱和公共监狱的比较研究	(122)
一、	私人监狱并无成本优势：反对的观点	(122)
二、	私人监狱确实降低了成本：支持的声音	(124)
三、	私有化的成本优势：事实与想象的差异	(128)
第三节	公共监狱和私人监狱的质量与绩效比较	(130)
第四节	监狱私有化最有价值的现实意义——竞争过程的引入：全面理解监狱私有化	(135)

第六章 美国监狱私有化实践存在的问题及其前景

第一节 美国监狱私有化实践存在的主要问题	(139)
一、私人监狱利润动机与公共目标之间的冲突：政府逃避 责任和公共安全隐患	(140)
二、私人监狱降低成本和提高效率的优势并不突出	(142)
三、监狱劳动力出租与囚犯私有化：监狱劳动力的“新 奴隶制度”	(144)
四、私人经营监狱失败：责任主体归属	(145)
五、法律疑虑：公共权力授予私人主体的宪法正当性及 与其他法律的冲突	(146)
第二节 监狱私有化前景：尚未结束的私人部门参与提供 公共服务过程	(148)
一、联邦监狱私有化：私有化的发展	(149)
二、合同监督和绩效管理——监狱私有化中日益重要的 政府作用	(153)
三、收益递减的私有化进程	(155)
四、尚未结束的监狱私有化过程：私人部门参与提供 公共服务的趋势	(157)

第七章 监狱私有化的现实意义

第一节 全面理解监狱私有化	(163)
第二节 监狱私有化选择：政府行为边界与行为方式的变化	(164)
第三节 监狱私有化最具价值的政策含义：竞争过程与竞争 机制制约政府垄断权势	(166)

第四节	监狱私有化实践过程中的公私合作——公共服务提供方式的新尝试	(168)
第五节	监狱体制改革的可能方向：民事化和非军事化	(170)
第六节	监狱改造的社会化：我国监狱体制改革可选择的一个方向	(172)
	一、服刑人员矫正的根本目标：回归社会的再社会化模式	(174)
	二、服刑人员改造的非监禁化：监狱行刑实践模式的积极探索——社区矫正	(175)
	三、服刑人员科学分类与服刑人员矫正的科学化	(178)
参考文献		(180)
后 记		(189)

第一章 美国私人监狱的历史和现状

第一节 监狱私有化：矫正罪犯功能 由公共部门向私人部门转移

一、私有化：资产、资本、职责及功能从政府 机构到私人部门的转移

关于私有化的具体内涵，存在相去甚远的理解，目前仍然缺乏普遍接受的概念界定。不同意识形态、理论脉络和经验话语背景下，私有化内涵不尽相同^①。私有化通常被定义为部分或整体地将公共职能、政府责任和资本资产由公共部门转移到私人部门的复杂过程（Privatization is commonly defined as any process aimed at shifting functions and responsibilities, in whole or in part, from the government to the private sector）（Butler, 1991: 17）。

《新帕尔格雷夫经济学大词典》定义的私有化，为资产或服务功能从公有制到私人拥有或控制的转移（伊特韦尔、米尔盖特和

^① Yarrow (1986: 325) 将私有化定义为“经营企业的财产剩余所有权由公共部门到私人部门的转移，同时伴随着规制政策的变化”。Bös (1993: 96) 将私有化界定为“公共所有权向私人所有权的变化”，不赞成将公共企业重建、重组等同于私有化，其私有化口径相对较窄。

纽曼, 1996, 第三卷: 1045)。在《私有化的局限》报告中, 罗马俱乐部使用了较宽口径的私有化概念, 即“通过减少或限制政府当局在使用社会资源、生产产品和提供服务中的职责来增加私营企业在这些事务中的职责的一切行为和倡议; 它通常通过将财产或财产所有权部分或全部由公共所有转为私人所有来实现; 但也可以通过安排政府向私营供货商购买产品或服务来实现, 或者通过用许可证、执照、特许权、租赁或特许合同等方式, 将资产使用或融资权或者服务提供权移交给私营企业, ……甚至还可以包括诸如建造—经营—移交 (BOT) 合同这样的情形” (魏伯乐, 2006: 5)。可见, 罗马俱乐部的私有化包括了不同程度、多种方式的现实形式。Pirie (1985) 总结了英国私有化的 22 种办法, 包括资源从公共所有权到私人所有权的转移、引入政府服务收费制、建立政府和私人合资企业、政府服务外包、放松管制措施、建立企业园区和自由港、医疗保险税收减免、提供教育券、消除特定产业的人为壁垒 (政府壁垒) 以及废除半公营机构等多种政策措施 (Burton, 1987: 22)。

广义的私有化内涵, 不仅关注公共资产所有权或使用权由政府部门转移到私人机构, 也注意相应公共责任与公共职能的转移过程, 包括公私伙伴式合作供给公共服务的动态复杂过程。私有化不仅涉及资产、资本所有权及使用权的变动, 更不可避免地关联到非政府力量的引入, 以及由此引致的动态竞争过程。

二、监狱私有化: 政府服务私有化的具体实践

政府服务私有化一词出现于 1983 年。Savas (1987: 3) 将政府服务私有化定义为“在某项活动或资产所有权中, 削弱政府作用或增强私人部门作用的行动”。Savas 进一步指出, 公共安全、国防、卫生医疗、住宅与城市发展、社会服务、教育与娱乐休闲等几乎所有领域, 均可私有化 (Savas, 1987: 223)。政府服务的私有化, 或公共服务的私有化 (the privatization of public services), 强调借助私人部门力量和市场竞争机制实现公共目标。在 20 世纪 90 年代初, 美国联邦、