

中国的劳动教养制度及其改革

陈泽宪*

劳动教养制度在中国实施 40 多年来,在维护社会治安,稳定社会秩序,预防和减少犯罪,教育和挽救轻微违法犯罪人员等方面起到了积极的作用。但是,随着中国法制建设的发展进步和社会政治、经济、文化等各方面的深刻变革,特别是“依法治国”方略的确立和对人权保障的日益重视,中国已签署《公民权利和政治权利国际公约》并有待全国人大的批准。现行的劳动教养制度已逐渐显露出一些与现代法治和社会发展不相适应的问题与弊端。因此,认真考察劳动教养制度的历史发展与现状,仔细分析其利弊缘由,探讨劳动教养制度存在的主要问题,寻求改革的正确途径和有效措施,对于完善中国的治安法制,强化社会治安的综合治理和人权保障,推进依法治国,具有重要的理论与现实意义。

一 劳动教养制度的历史发展与现状

劳动教养制度创立于 20 世纪 50 年代。1957 年 8 月 1 日,经全国人大常委会批准,国务院于 8 月 3 日公布了《关于劳动教养问题的决定》,对该《决定》中规定的四类人实行劳动教养。这是中国第一部劳动教养法规。1979 年 11 月 29 日经全国人大常委会批准,国务院 12 月 5 日公布了《关于劳动教养问题的补充规定》,并重新公布了《关于劳动教养问题的决定》。1982 年 1 月 21 日,经国务院批准,公安部发布了《劳动教养试行办法》,对劳动教养的具体实施作了详细规定。此后,全国人大常委会又根据社会治安领域出现的一些新问题,在 1986 年通过的新的《中华人民共和国治安管理处罚条例》、1990 年通过的《关于禁毒的决定》、1991 年通过的《关于严禁卖淫嫖娼的决定》等法律中对劳动教养的对象作了扩大。此外,一些行政法规、司法解释及有关规范性文件也对劳动教养工作作了补充,如 1989 年国务院发布的《铁路运输安全保护条例》等。40 多年来,劳动教养在以下几个方面经历了一个发展变化过程:

(一) 劳动教养的性质与宗旨

在劳动教养制度建立之初,劳动教养既是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的一种措施,也是对他们安置就业的一种方法。其主旨是为了把游手好闲、违反法纪、不务正业的有劳动能力的人,改造成为自食其力的新人,以维护公共秩序和有利于社会的建设。至 80 年代初,劳动教养被确定为“是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的行政措施,是处理人民内部矛盾的一种方法”。与以前相比,主要发生了两个变化:一是不再把劳动教养作为对被劳动教养人安置就业的一种办法;二是将劳动教养明确规定为一种“行政措施”和一种处理人民内部矛盾的方法。90 年代初,司法部又具体规定对劳动教养人员要按照“教育、感化、挽救”的方针,实行强制性的教育改造。此后,国务院又认定:“劳动教养所是国家治安行政处罚的执行机关”。这实际上既重申了劳动教养是一种教育改造措施,又首次确认了劳动教养也是一种治安行政处罚措施。

* 中国社会科学院法学研究所副所长、研究员。

参见全国人大常委会批准、国务院 1957 年公布的《关于劳动教养问题的决定》(以下简称《决定》)第 2 条。

参见司法部发布的《劳动教养管理工作执法细则》(1992 年)第 2 条。

参见国务院《关于进一步加强监狱管理和劳动教养工作的通知》(1995 年)第 1 条。

(二) 劳动教养的对象和范围

最初确定应当加以收容实行劳动教养的人,是以下4种人:1. 不务正业,有流氓行为或者有不追究刑事责任的盗窃、诈骗等行为,违反治安管理,屡教不改的;2. 罪行轻微,不追究刑事责任的反革命分子、反社会主义的反动分子,受到机关、团体、企业、学校等单位的开除处分,无生活出路的;3. 机关、团体、企业、学校等单位内,有劳动力,但长期拒绝劳动或者破坏纪律、妨害公共秩序,受到开除处分,无生活出路的;4. 不服从工作的分配和就业转业安置,或者不接受从事劳动生产的劝导,不断地无理取闹、妨碍公务、屡教不改的。至80年代初期,收容劳教的对象被进一步规定为以下6种人:1. 罪行轻微,不够刑事处分的反革命分子、反党反社会主义分子;2. 结伙杀人、抢劫、强奸、放火等犯罪团伙中,不够刑事处分的;3. 有流氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为,屡教不改,不够刑事处分的;4. 聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安,不够刑事处分的;5. 有工作岗位,长期拒绝劳动,破坏劳动纪律,而又不断无理取闹,扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序,妨碍公务,不听劝告和制止的;6. 教唆他人违法犯罪,不够刑事处分的。并规定对精神病人,呆傻人员,盲、聋、哑人,严重病患者,怀孕或哺乳未满一年的妇女,以及丧失劳动能力者,不应收容。后来,又明确规定对赌博,制作、出售或传播淫秽物品和经强制戒除后又吸食、注射毒品的人员亦可实行劳动教养,对经公安机关处理后又卖淫、嫖娼的,应当实行劳动教养。对于劳动教养对象的家居范围,早期并没有明确规定,1979年12月公布的《国务院关于劳动教养的补充规定》,将劳动教养收容人员限定为“大中城市需要劳动教养的人”。1982年《劳动教养试行办法》规定,对家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案,符合劳动教养条件的人,也可收容劳动教养。1984年,公安部、司法部在《关于劳动教养和注销劳动教养人员城市户口问题的通知》中又规定:“铁路沿线、交通要道的城镇吃商品粮的人,需要劳动教养的,可由县公安局整理材料,报经地区(市)劳动教养管理委员会批准。”

(三) 劳动教养的审批

1957年《国务院关于劳动教养问题的决定》规定,需要实行劳动教养的人,由民政、公安部门,所在机关、团体、企业、学校等单位,或者家长、监护人提出申请,经省、直辖市、自治区人民委员会或者它们委托的机关批准。1979年《国务院关于劳动教养问题的补充决定》改为规定:对于需要实行劳动教养的人,由省、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养管理委员会审查批准。劳动教养管理委员会由民政、公安、劳动部门的负责人组成。1982年的《劳动教养试行办法》重申了前述规定。1984年公安部、司法部在《关于劳动教养和注销劳动教养人员城市户口问题的通知》中,对收容劳动教养具体审批工作作了补充规定:“劳动教养的审批机关设在公安机关,受劳动教养管理委员会的委托,审查批准需要劳动教养的人。”

(四) 劳动教养的收容期限

早期的劳动教养,并未规定明确的收容期限。1979年《国务院关于劳动教养问题的补充决定》才确定劳动教养的期限为1至3年,必要时得延长1年。1982年《劳动教养试行办法》又对提前解除劳动教养、延长和减少劳动教养期限的条件与审批权限作了具体规定:提前解除劳动教养,一般不超过原劳动教养期限的二分之一;延长劳动教养,累计不得超过1年;提前解除劳动教养、延长和减少劳动教养期限,均由劳动教养管理委员会批准。^①

参见《决定》第1条。

参见《试行办法》第10条。

参见《试行办法》第14条。

参见《中华人民共和国治安管理处罚条例》(1986年)第30条、32条,《关于禁毒的决定》第8条,《关于严禁卖淫嫖娼的决定》第4条。

参见《试行办法》第9条。

参见《试行办法》第4条。

① 参见《试行办法》第57、58、59条。

(五) 劳动教养的管理

最初的劳动教养工作,由民政、公安部门共同负责领导和管理。80年代初,公安部正式成立劳动教养工作管理局,各省、市、自治区和大中城市公安机关相应设立劳动教养工作机构,具体管理这项工作。^①1983年,劳动教养机关的隶属发生重大变化,劳教管理机构转归司法行政部门领导,对劳教人员的管理、教育和改造工作,也随之改由司法行政部门的劳教机关负责。^②

二 现行劳动教养制度存在的主要问题与弊端

(一) 劳动教养管理委员会形同虚设,劳动教养审批权的行使缺乏有效的监督机制

目前,各省、自治区、直辖市和大中城市的劳动教养管理委员会,作为法定的劳动教养工作的领导和管理机构,是由民政、公安、劳动部门负责人兼职组成。其主要法定权限有两项:一是审查批准收容劳动教养人员,一是批准提前解除劳动教养和延长或减少劳动教养期限。而这两项职权长期以来实际上分别由公安部门和司法行政部门以劳动教养管理委员会的名义行使。^③公安部门的有关机关既是劳教的审批机关,也是对不服劳教决定之申诉的复查机关,同时又是错误劳教的纠正机关。司法行政部门的劳教机关也不仅对劳教人员提前解除劳动教养、延长或减少劳动教养期限拥有审批权,而且还授权劳教场所可以以劳教管理委员会的名义行使对劳教人员减延3个月期限内(含本数)的审批权。^④在这两项权力的行使中,惟一来自外部的检察监督也仅限于提出纠正意见,对主管部门不予纠正的,亦无可奈何。^⑤值得指出的是,目前这种由公安机关和司法行政机关代行劳动教养管理委员会对劳教和其提前解除、减少或延长的审批权的做法,是在劳动教养管理工作中逐渐形成的,其所依据的仅仅是公安部、司法部发布的有关文件,我国立法机关和国务院批准、颁布的有关劳动教养的法律、法规从未明确授权参与劳教管理工作的具体部门可以行使劳动教养领导机构的职权,因而此种做法是欠妥的。^⑥

(二) 劳动教养措施的性质与其实际严厉程度不相适应

劳动教养作为一种强制性教育改造的行政措施,或者作为一种治安行政处罚,其适用的对象主要是有轻微违法犯罪行为,不够刑事处罚的人。但从劳动教养的期限以及剥夺被劳动教养人员的人身自由程度看,却比适用于犯罪人的管制和拘役这两种刑罚还要严厉,甚至比短期徒刑也要严厉:管制的期限为3个月以上2年以下,拘役的期限为1个月以上6个月以下,而劳动教养的期限则为1至3年,必要时还可延长1年;被判处管制的犯罪人,在原居住地执行,属限制部分人身自由的开放性刑罚,被判处拘役的犯罪人,就近执行,每月可以回家1至2天。被劳动教养的人,则要收容于专门的戒备森严的劳教场所,节、假日一般只能就地休息。不仅如此,刑法对于被判处拘役、3年以下有期徒刑的犯罪分子,在符合法律规定的条件下,还可适用缓刑,而劳动教养则无此类规定。劳动教养的这种严厉性,及其与某些刑事处罚内在逻辑的颠倒,导致实践中出现了一些不正常的现象:在有的共同犯罪案件中,主犯被判管制、拘役或有期徒刑缓刑,而从犯却反而被劳动教养1年以上;^⑦有的案件如盗窃案,盗窃一、二千元,刑期仅为几个月,而偷窃几百元钱,却要被劳教2至3年;^⑧有的劳教人员,刚被投入劳教,便主动坦白交代劳教前的犯罪问题,恳请被法院判刑,从而用较短的刑期来免去较长的劳教期。^⑨这些现象的存

^① 参见中共中央、国务院批转公安部《关于做好劳动教养工作的报告》第6条。

^② 参见陈泽宪、林小春:“劳动教养改革刍议”,载丁慕英等主编:《刑法实施中的难点热点问题研究》,法律出版社1998年版。

^③ 参见中央劳改劳教管理干部学院劳教管理系编:《劳动教养法规精选》(1995年),第135页、138页。

^④ 参见《司法部关于对劳教人员减延期审批权的批复》(1991年)。

^⑤ 参见《人民检察院劳教检察工作办法》(1987年)第25条、第29条。

^⑥ 同前引注11。

^⑦ 参见王忠焕等:“制定有中国特色的收容教养法探索”,载《山东法学》1998年第1期。

^⑧ 参见董淑荣:“关于对劳教人员求其捕判现象的分析及对策”,载《中国劳动教养》2000年第2期。

^⑨ 例如,辽宁省丹东劳教所仅在1999年上半年就有7名劳教人员,因主动坦白交代犯罪被逮捕判刑,从而缩短了原定为2至3年的劳教期。

在,使社会上和部分劳教人员中产生了“违法不如犯罪,劳教不如判刑”的印象,严重影响了法律的统一性和严肃性。

(三) 劳动教养措施与《立法法》的规定发生抵触

现行劳动教养工作的基本法律依据是国务院《关于劳动教养问题的决定》(1957年,以下简称《决定》)、《关于劳动教养问题的补充规定》(1979年,以下简称《补充规定》)和国务院批准、公安部发布的《劳动教养试行办法》(1982年,以下简称《试行办法》)。其中《决定》和《补充规定》虽经全国人大常委会批准,但由于它们都是由国务院制定和颁布的,因而其本质上应属行政法规。^⑩《试行办法》则属部门规章。

我国2000年3月由全国人大通过的《立法法》明确规定:对限制人身自由的强制措施和处罚,只能由全国人大及其常委会通过制定法律来规定。^⑪劳动教养显然属于限制人身自由的处罚。因此,若要使劳教措施获得充足的法律依据,由全国人大及其常委会制定相关法律势在必行。

(四) 劳动教养措施与《行政处罚法》的规定发生抵触

按照目前对劳动教养性质的定位,劳动教养属于行政处罚,^⑫而我国1996年全国人大通过的《行政处罚法》在其第8条所规定的7种行政处罚种类中,并无“劳动教养”这一种。该法第9条第二款还明确规定:“限制人身自由的行政处罚,只能由法律设定。”第64条第二款规定:“本法公布前制定的法规和规章关于行政处罚的规定与本法不符合的,应当自本法公布之日起,依照本法规定予以修订,在1997年12月31日前修订完毕。”可见,发生这种抵触由来已久,无视这种抵触的存在不利于维护国家法制的严肃与统一。

(五) 劳教审批制度与我国将要履行的国际义务不相符

我国已经在1998年签署了《公民权利和政治权利国际公约》(以下简称《公约》),该《公约》第9条第一款规定:“除非依照法律所规定的根据和程序,任何人不得被剥夺自由。”^⑬这里的“法律”,法律界人士都清楚,应指由立法机关制定的法律。我国将来批准该《公约》时,不可能在如此重要的基本规定上提出保留。因此,从应承担的国际义务考虑,劳教的立法改革亦属无可回避。

(六) 劳动教养在实践中存在较大的随意性和混乱性

由于劳动教养的审批权的行使缺乏有效监督,致使一些不够劳教条件的,作了劳教处理;本应追究刑事责任的,降格作劳教处理;有些案件,证明有罪不足,但又没有充分证据否定有罪,公安机关为避免被检察机关退回,干脆不移送检察机关,而采取劳教的办法;还有的案件,检察机关已经作出不起诉的决定,按照刑事诉讼法的规定:“如果被不起诉人在押,应当立即释放”,但有的公安机关不但不放人,反而对被不起诉人处以劳动教养。^⑭又如,按照劳动教养法规的规定,劳教收容的对象是有地域限制的,即“家居大中城市需要劳动教养的人”和“家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案,符合劳动教养条件的人”,但有的地方已将劳教对象范围扩大到乡镇、农村地区。^⑮另外,对哪些行为可以适用劳教,理解也颇不一致,有的认为不到20种,^⑯有的认为有20多种,^⑰还有的认为《试行办法》等法规的模糊用语,几乎包容了违反《治安管理处罚条例》的所有行为,因而“凡够得上治安处罚的,就可以适用劳

^⑩ 参见宋雅芳:“劳动教养存在的问题及对策”,载《郑州大学学报(哲学社会科学版)》1998年第6期。

^⑪ 参见《中华人民共和国立法法》第8条、第9条。

^⑫ 参见本文第一部分有关劳动教养的性质的论述。此外,1991年11月国务院新闻办公室发布的《中国人权状况》白皮书也指出:“劳动教养不是刑事处罚,而是行政处罚”。

^⑬ 参见王家福、刘海年主编:《中国人权百科全书》,中国大百科全书出版社1998年版,第792页。

^⑭ 参见魏晓鹏:“对劳动教养工作的调查”,载《法学杂志》1998年第6期;刘仁文:“劳动教养亟需立法”,载《法学杂志》1998年第5期。

^⑮ 参见张惠军:“完善劳动教养制度之构想”,载《法治论丛》1998年第1期。

^⑯ 参见陶积根:“关于劳动教养立法的思考”,载《中国人民警官大学学报》1995年第3期。

^⑰ 参见张惠军:“完善劳动教养制度之构想”,载《法治论丛》1998年第1期。

动教养。^①

三 劳动教养制度的改革方案与选择

我们主张,应审时度势,对现行劳动教养制度进行重大改革。具体有三种改革方案可供选择:

(一)在保留劳动教养措施前提下的改革方案

1. 由国家立法机关制定专门的《治安教养法》,明确规定适用治安教养措施的实体要件和司法程序,现行的“劳动教养”改称“治安教养”。对被教养人实行教育为主、劳动为辅和有别于监狱管理的既严格又多样化的教养管理方式。

2. 在基层人民法院和中级人民法院设立“治安法庭”,专门负责审判由治安部门提请审理的治安教养案件。治安法庭一律适用简易程序开庭审理治安教养案件。允许被告人自行辩护和聘请律师辩护,允许上诉,二审终审。人民检察院可自行决定是否派员出庭行使法律监督权。

从一些国家“治安法院”的审判实践看,适用简易程序审理轻微犯罪案件,效率极高。法庭一日内审决数个案件的情形甚为常见。如英国的治安法院每年审结的案件,均占全国刑事案件的90%以上。

3. 判处治安教养的期限以6个月以上2年以下为宜,可视情节宣告暂缓执行。对被教养人在治安教养期间确有悔改和立功表现的,可依法减少教养期限和假释。

(二)在废止劳动教养制度基础上的改革方案

1. 废止劳动教养制度的理由

依照现行有关法规应予劳动教养的人,无非分为两种:其一,是违反《社会治安管理处罚条例》,情节严重的行为人;其二,触犯刑法,但罪行轻微的行为人。废止劳教制度之后,对于前一种人,应按《社会治安管理处罚条例》规定的处罚办法处罚。对于后一种人,可按刑法和刑诉法的有关规定,通过刑事司法程序判处较轻的刑罚,如管制、拘役,乃至短期徒刑。由于新刑法将拘役的下限由十五日改为一个月,故也应考虑将《社会治安管理处罚条例》规定的拘留的上限由十五日改为一个月。这样可使治安行政处罚的上限与刑罚处罚的下限完全衔接,而没有必要在二者之间再插入一个比某些刑罚更为严厉的劳动教养处罚措施。

2. 在人民法院设置轻罪法庭,专门负责审理依法可能判处三年以下有期徒刑、拘役、管制、单处罚金的轻罪案件,并适用刑事诉讼法规定的简易程序,提高司法效率,使法院能够承受因废止劳教制度而增加的部分轻罪案件的审理工作。

3. 若采用这种改革方案,需要对刑法及有关司法解释作修改补充。比如引进国外刑法中的前科消灭制度,对于犯此种轻罪的人,刑满释放后,在经过一定期限的考察,满足法定条件的,应予注销其前科记录,在法律上视之为没有犯过罪的人,恢复其所有合法权益。对某些刑事司法解释中关于构成犯罪的数额和情节标准应当适当降低。

4. 现在的劳动教养场所可作为“轻刑监狱”并入监狱系统。从事劳教管理工作的干警,亦作为轻刑监狱的管理人员归属监狱管理局领导。

(三)借鉴外国保安处分制度的改革方案

1. 将现行的劳动教养、强制戒毒、收容教养(对因不满16岁不予刑事处罚的行为人)、强制医疗(对造成危害结果的精神病人)、强制集中教育(对卖淫嫖娼者)、强制留场就业等具有保安处分性质的较长时间剥夺或限制人身自由的强制措施,统一规定于《治安司法处分法》(或称《保安处分法》),并明确规定此类治安司法处分措施适用的实体要件、司法程序和执行机构。使之成为具有中国特色的保安处分制度。

2. 此类治安司法处分案件一般由人民法院设立的“治安法庭”负责审理;审判适用简易程序;涉及

^① 参见王忠焕等:“制定有中国特色的收容教养法探索”,载《山东法学》1998年第1期。

其他罪案的,亦可由有管辖权的少年法庭或者刑事法庭一并审决。被告人享有辩护权和上诉权,实行二审终审制。

3. 治安司法处分的期限一般不宜太长(3个月以上2年以下),但对于有证据表明具有特别人身危险性的被处分人,可依法适当延长执行期限;对于确有悔改或立功表现者,应依法予以减期或假释。

4. 治安司法处分的执行方式应当有别于监狱行刑方式。可视处分对象的具体情况,分类选择适用不同的执行方式,甚至包括某些开放式(如置于监督之下的“社区义务劳动”)和半开放式(如限制一定人身自由的“成人工读学校”)的执行形式。

[Abstract] The author first reviews history and development of the system of reform through labor in China, and then points out problems confronted by the system at present on the basis of the strategy of “governing the country in accordance with the law” and main standards contained in international human rights conventions. After further analysis of causes leading to those problems, the author proposes some concrete suggestions concerning reform and measures to be taken.
