

# 劳动教养制度及其改革

刘仁文

(中国社会科学院, 北京, 100720)

**摘要:** 劳动教养制度在其性质、适用对象与范围、审批与管理等方面经历了一个发展变化的过程; 目前劳动教养制度存在较为严重的问题, 不利于保障人权; 应当将劳动教养制度改革为带有保安处分性质的治安处分, 并相应完善其适用对象与范围、期限、管理与救济等方面的规定。

**关键词:** 劳动教养; 改革; 治安处分

**中图分类号** DF34 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005 - 0078 (2001) 04 - 013 - 09

随着以加强人权保障为重要内容的刑法、刑事诉讼法修订工作的顺利完成, 以及我国政府签署《公民权利和政治权利国际公约》, 中外法学界关注已久的劳动教养制度再次成为一个引人注目的热点。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, 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, 对于完善我国的治安法制建设, 强化人权保障, 改进社会治安的综合治理工作, 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 1955 年 8 月。1955 年 8 月 25 日, 中共中央发布了《关于彻底肃清暗藏反革命分子的指示》, 该指示明确指出: “对这次运动中清查出来的反革命分子和其他坏分子, 除判处死刑和罪状较轻、坦白彻底或因立功而继续留用的以外, 分两种办法处理。一种办法, 是判刑后劳动改造。另一种办法, 是不够判刑、而政治上又不适用于继续留用, 放到社会上又增加失业的, 则进行劳动教养, 就是虽不判刑, 虽不完全失去自由, 但亦应集中起来, 替国家做工, 由国家发给一定的工资。”这是党中央提出的第一个关于劳动教养的指示。1956 年 1 月 10 日, 党中央又发布了《关于各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》, 对劳动教养的性质、任务、指导原则、审批权限、领导和管理等问题作了原则的规定。从此, 劳动教养机构陆续在全国各地建立, 劳动教养制度在我国诞生。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》, 这是我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《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《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》，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部《关于处理反动会道门工作有关问题的通知》等。现在，全国共有劳动教养所310多个，干警职工10万多人，收容劳教人员31万多人。

四十多年来，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

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措施，也是对他们安置就业的方法。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。”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教育改造措施，又首次确认其也是一种治安行政处罚措施。

### （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是四种人：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的安置，或者不接受从事劳动生产的劝导，不断地无理取闹、妨害公务、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六种人：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。后又规定对赌博，制作、出售或传播淫秽物品和经强制解除后又吸食、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，实行劳动教养。对于劳教对象的家居范围，1979年12月公布的《国务院关于劳动教养的补充规定》规定为“大中城市需要劳动教养

参见《中国劳动教养》1999年第3期，第40页。

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。

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。

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。”近年随着农村社会治安形势的恶化，一些地方开始把劳动教养的适用面扩大到农村，如山东省就颁布了由省高级人民法院、省人民检察院、公安厅、司法厅联合制定的《关于在集中整治农村社会治安斗争中办理劳动教养案件若干问题的意见》，专门就此作出部署。

### （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：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规定：提前解除劳动教养，一般不超过原劳动教养期限的1/2；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。

### （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。1983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。

## 二、劳动教养制度面临的挑战与问题

劳动教养制度在我国实施四十多年来，应当承认，它在维护社会治安，稳定社会秩

参见《试行办法》第9条。

参见《山东法学》1998年第1期，第50页。

参见《试行办法》第4条。

参见《试行办法》第57、58、59条。

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。

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

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过积极的作用。但是,随着我国政治、经济、文化等各方面的变化,特别是“依法治国”方略的确立和对人权保护的日益重视,劳动教养制度也面临着一些挑战和问题。

#### (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领导和管理机构,是由民政、公安、劳动部门负责人兼职组成,并未设置专职的负责人。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。在这两项权力的行使中,唯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。

值得指出的是,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,因而按照现有的劳动教养法律、法规,此种做法也是欠妥的。

#### (二) 劳动教养的法律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,却比适用犯罪人的管制和拘役这两种刑罚还要严厉,甚至严厉得多: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3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,则要收容于专门的警卫森严的劳教场所,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。实践中出现了以下一些不正常的现象:在有的共同犯罪中,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;有的案件如盗窃,盗窃一、两千元,刑期仅为几个月,而偷拿不足千元的几百元钱,却要被判劳教2至3年;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。这些现象的存在,在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。

---

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。

参见《人民检察院劳教检察工作办法》(1987年)第25条、第29条。

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。

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

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

例如,辽宁省丹东劳教所光在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,从而人为地缩短了原定为2至3年的劳教期(参见前文)。

### (三) 劳动教养的法律依据效力不足

现行劳动教养工作的基本法律依据是全国人大常委会批准、国务院公布的《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颁布的,因而其本质上应属行政法规。退一步来讲,如果说对于《决定》和《补充规定》是否属于法律还有争议的余地的话,那么对于《试行办法》不属于法律则是毫无疑问的,它充其量只能算是一个行政法规(其实只能算是一个部门规章)。虽然《试行办法》第1条的规定表明它是根据前述《决定》和《补充规定》而制定的,但纵观其内容,不难发现,它实际上是对《决定》和《补充规定》的全面修改和补充,因此,事实上《试行办法》就成为劳动教养工作的主要法律依据。

我国今年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。显然,《试行办法》等不符合该要求。另外,按照目前对劳动教养性质的定位,劳动教养属于行政处罚,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2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2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。”因此,作为行政规章的《劳动教养试行办法》规定“劳动教养”这样一种限制人身自由的行政处罚,也不符合《行政处罚法》的规定。还有,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1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。”这里的“法律”,应指由立法机关制定的法律,总之,劳动教养现在已经在事实上处于缺乏法律依据的状态。

### (四) 劳动教养在实践中存在很大的随意性和混乱性,不利于贯彻法治和保障人权。

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

《立法法》规定,法律由全国人大及其常委会制定并由国家主席签署主席令予以公布,行政法规由国务院制定并由总理签署以国务院令予以公布。《决定》和《补充规定》公布时,还没有这些规定,由于其经过全国人大常委会批准,所以有人认为它们应属于法律的范畴。不过,对于这种观点我们是持否定意见的,因为依照当时的惯例,如果是全国人大及其常委会通过的法律,都是由全国人大常委会委员长来公布的,并且其名称也不应叫《国务院关于关于劳动教养问题的决定》和《国务院关于劳动教养的补充规定》,而应叫《全国人大常委会关于劳动教养问题的决定》和《全国人大常委会关于劳动教养问题的补充规定》。

从条文数量来看,《决定》只有5条,《补充规定》也只有5条,而《试行办法》却是11章69条;从具体内容来看,《试行办法》不仅对《决定》、《补充规定》的一些内容作了修改,如关于应予劳动教养的几种人,还对一些《决定》、《补充规定》根本就没有规定的空白点作了规定,如劳动教养的复查,劳动教养的提前解除、延长和减少等。

参见《中华人民共和国立法法》第8条、第9条。

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”。

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。

首先，由于劳动教养的审批权事实上由公安机关一家行使，致使：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，按照新的刑事诉讼法规定：“如果被不起诉人在押，应当立即释放”（《刑事诉讼法》第 143 条），但有的公安机关不但不放人，反而对其处以劳动教养。

其次，《劳动教养试行办法》颁布后，随着社会形势的变化，有关部门又相继颁布了多达几十个规范性文件对其进行补充，它们散见于各种效力不一的法律、法规和文件中，既零散又混乱。这种局面给劳动教养工作带来了极大的随意性。例如，按照《试行办法》的规定，劳动教养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《治安管理处罚条例》和《关于禁毒的决定》、《关于严禁卖淫嫖娼的决定》等则没有地域限制，由此导致各地执法的不一致，有的认为劳动教养应继续控制在“大中城市”的范围，有的则突破到乡镇、农村地区。

### 三、劳动教养的改革

对于劳动教养的出路，大致有三类主张：一是保留并强化，认为劳教制度创建四十多年来，累计教育改造了近 300 万有各种违法犯罪行为的人，不仅为稳定社会秩序作出了重要贡献，而且把大量被收容人员改造成了自食其力的守法公民，因而这一有中国特色的制度只能加强不能削弱；二是废除，认为劳教性质含混，收容条件笼统，操作过程缺乏监督，随意性大，易出差错，侵犯公民的人身自由权，是法治不健全时代的产物，应予以取消；三是改革，认为当前我国正处于由计划经济向市场经济转轨的过程中，社会治安、人民群众生活秩序仍需进一步稳定，在这种形势下，要一下子把实行了四十多年之久的劳动教养制度完全取消，不切实际。再者，我国刑法对犯罪概念既有定性规定，又有定量规定，定量规定决定了我国刑法奠基于结果本位，忽视行为人的的人格状况，刑法的这一特点又决定了治安管理处罚条例也必定以结果为本位，这样两者均着重于从处罚行为人的客观行为及其危害程度上去衔接，而对行为人的主观恶性因素考虑不够，从而在预防和治理犯罪上留下一结构性缺陷，这一结构性缺陷需要劳动教养这样一种侧重行为人的主观恶习而关注其人格矫治的方法来弥补。不过，现行劳动教养制度的种种弊端又确实不容忽视，因而迫切需要对其进行改革。从近几年的讨论情况看，绝大多数人属于第三种观点。

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

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

参见毕序森：《从历史看劳动教养的属性》，《中国劳动教养》1999 年第 2 期；《法制日报》1997 年 8 月 3 日第 1 版文章：《劳动教养工作只能加强不能削弱》。

参见宋炉安：《劳动教养应予废除》，《行政法学研究》1996 年第 2 期；赵秉志等：《中国刑法修改若干问题研究》，《法学研究》1996 年第 5 期。

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

参见储怀植：《论教养处分的合理性》，《中国劳动教养》1999 年第 3 期。

以下谈谈笔者对改革劳动教养制度的具体设想。

### (一) 关于劳动教养的性质

改革后的劳动教养制度应当属于带有保安处分性质的治安处分。即指这种制度与保安处分一样，关注行为人的不良人格或病理身心，强调教育改善和积极预防，以“走出消极惩罚和事后补救的狭谷，在更广泛的范围和更深的层次上，完成控制和预防犯罪的使命”。所谓治安处分，是指这种制度是基于维护社会治安的需要，对那些有一定违法行为并通过该行为表现出较大主观恶性的人所给予的一种处分。这种处分由于涉及剥夺或限制公民的人身自由，故需纳入司法程序。如何纳入，可借鉴英国的“治安法院”体制。在基层和中级两级人民法院创建“治安法庭”，专门负责此类案件的审理。案件由公安机关直接移送，程序可参照刑法中的简易程序。大部分案件可实行法官独任制，有的则吸收相关的人士作为陪审员，如在吸毒案件中聘请毒品方面的专家作为人民陪审员。法庭开庭审理案件时应通知检察院，检察院认为必要时可派员出庭监督审理过程。被告人有权自行或委托律师辩护，不服一审判决的，有权上诉，二审人民法院的裁决为终审裁决。

### (二) 关于劳动教养的对象和范围

改革后的劳动教养适用对象包括：一是违反《治安管理处罚条例》、屡教不改的，

---

参见马克昌等主编：《刑法学全书》，上海科学技术文献出版社1993年版，第685页。需要指出的是，我国刑法学界对西方保安处分制度的介绍和理解存在较大的不一致处。不过，对于保安处分关注行为人不良人格或病理身心，强调教育改造和积极防的特点，则看法一致。

英国的治安法院（Magistrates' courts）发轫于12世纪，其最初的意旨在于维护英国的社会秩序，1361年《治安司法令》将此制度法律化。发展至今，它已成为涵盖轻微刑事案件（包括违反公路交通管理法规的案件）、青少年案件和涉及特定范畴的民事案件的一种综合性司法机构。其显著特点有二：一是审理案件不用陪审团，程序简单且收费低廉；二是大部分治安法官都是非法律职业人士，他们在很大程度上靠受过法律教育的职员协助其工作。有关该制度的详细介绍，可参见下面两本书的有关章节：[英] Martin Wasik, Thomas Gibbons and Mike Redmayne, *Criminal justice: Text and Materials*, Addison Wesley Longman Limited 1999; [美] 格伦顿、戈登、奥萨魁：《比较法律传统》，米健、贺卫方、高鸿钧译，中国政法大学出版社1993年版。

现行《劳动教养试行办法》第10条规定的几种因不够刑事处罚而劳动教养的对象，除第3项规定了“屡教不改”外，其他几项都没有这种规定，致使实践中治安管理处罚和劳动教养的适用界限不清。笔者认为，必须是违反治安管理处罚条例两次以上者才可考虑适用劳动教养，因为这是说明行为人具有主观劣根性、单靠一般的治安处罚不足以达到矫正目的的客观依据。

包括有重复吸毒和卖淫嫖娼等违法行为的；二是犯罪情节轻微可以免予刑事处罚或者不起诉，但又由于行为人具有较大人身危险性不宜马上放回社会的；三是依照《刑法》第 17 条的规定，因不满 16 周岁不予刑事处罚，而需要由政府收容教养的；四是依照《刑法》第 18 条的规定，需要由政府强制实行医疗的精神病人。

对于被教养人员的年龄，现行的劳动教养法规并没有规定，改革后应予以明确。《行政处罚法》、《治安管理处罚条例》均规定受处罚的最低年龄为 14 周岁，因此原则上改革后的劳动教养也应以此为下限。但由于该法的法律后果主要不是惩罚，而是教养和矫治，因而对于那些虽然在 14 周岁以下，但对社会治安危害较大，其监护人又确无能力管教的，可以经监护人请求，通过法院判决，对确有必要的，送教养场所。

至于现行《劳动教养试行办法》对劳动教养适用范围的地域限制，应予以取消，理由是：改革开放和现代化建设进程加快，中小城镇发展迅速，农村也大为活跃，上述几类人在这些地区同样存在，因而取消收容对象的地域限制，不仅是维护这些地区社会治安的需要，也是教育、挽救和改造这些人的需要，同时，亦可体现“法律面前人人平等”的原则。

### （三）关于劳动教养的严厉程度和期限

许多对劳动教养的改革意见都提出现行的劳动教养制度在限制人身自由方面过于严

全国人大常委会《关于禁毒的决定》第 8 条第 2 款规定：“吸食、注射毒品成瘾的，除依照前款规定处罚外，予以强制戒除，进行治疗、教育。强制戒除后又吸食、注射毒品的，可以实行劳动教养，并在劳动教养中强制戒除。”笔者认为，由于强制戒除也牵涉到剥夺公民的人身自由，公安机关应无此权。如果已经能证明吸食、注射毒品成瘾的，就说明至少是重复吸食、注射毒品了，可以直接向法院提请劳动教养。而如果只是初次吸食、注射毒品，还没有成瘾，则只能由公安机关作一般的治安处罚。同样，《关于严禁卖淫嫖娼的决定》第 4 条第 2 款、第 3 款规定：“对卖淫嫖娼的，可以由公安机关会同有关部门强制集中进行法律、道德教育和生产劳动，使之改掉恶习。期限为 6 个月至 2 年。”“因卖淫、嫖娼被公安机关处理后又卖淫、嫖娼的，实行劳动教养。”这里，由公安机关牵头对卖淫嫖娼者可剥夺长达 6 个月至 2 年的人身自由，也是我们不能同意的。笔者的意见仍然是，对重复卖淫嫖娼的，可由公安机关向法院提请劳动教养，初次卖淫嫖娼的，则只能由公安机关作一般的治安处罚。

现行的收容教养制度也存在一系列的问题，突出表现在未经司法机关裁决就可由公安机关擅自剥夺被收容教养少年长达 1—3 年的人身自由（参见公安部 1982 年 3 月 23 日下发的《关于少年犯管教所收押收容范围的通知》）。有关这方面的情况可参见薛晓蔚：《论收容教养的立法完善》，《山西大学学报（哲学社会科学版）》1998 年第 4 期。

对于精神病人在不能辨认或者不能控制自己行为的时候造成危害结果的，1979 年刑法只规定“应当责令他的家属或者监护人严加看管和医疗”，而 1997 年刑法则在此基础上增加了“在必要的时候，由政府强制医疗”的规定，这无疑是一大改进，但如何落实该规定目前还没有相应的措施。另外，对于间歇性精神病人在精神正常的时候犯罪，以及对尚未完全丧失辨认或者控制自己行为能力的精神病人犯罪的，按照刑法的规定，要承担刑事责任，不过对他们刑罚的执行应有别于精神正常的犯罪人，可将此类人归入改革后的“劳动教养”范畴。还有对正在执行刑罚的犯罪人，如果犯了精神病，也应当把他们调整到改革后的“劳动教养”场所。

参见《行政处罚法》第 25 条、《治安管理处罚条例》第 9 条。

这里涉及的另一个问题是，按照《义务教育法》的规定，我国实行 9 年制义务教育，因此对于被收容教养的少年，应在教养场所开办类似工读学校之类的学校，让他们接受并完成法定的义务教育。



厉，且期限太长。我们总体同意这种意见。但具体而言，不能一概而论，应分别对待：

对于上述第一类（吸食、注射毒品者除外）、第二类和第三类人而言，改革后的劳动教养制度应从根本上有别于刑罚，降低其严厉程度。现行的劳教场所应改为“教养学校”之类的机构，对被教养人进行政治思想、道德法纪、文化知识、科学技术、劳动生产等方面的教育，把他们改造成遵纪守法、具有一定文化知识和生产技能的有用之材。只有这样，这种较长时间限制人身自由的措施才具有存在的合理性和实质上的合法性，也才能真正达到“教育、感化、挽救”的目的。并应缩短期限，初步考虑可为3个月以上1年以下。

对于吸食、注射毒品者而需要予以教养的，则不能像上述几类人一样来管理，而应在一种相对较为严厉的环境里强制戒毒。而且，其期限也不能缩得太短，否则根本达不到戒除毒瘾的目的。对于此类人员，我们主张实行不定期戒毒，直到有关的心理、生理医生确定其毒瘾已除，才释放其回归社会。

相应地，对于需要强制实行医疗的精神病人，其管理思路也和吸食、注射毒品者类似。

#### （四）关于劳动教养的立法模式和名称

劳动教养的立法模式，目前主要有两种主张：一是由全国人大制定专门的法律来设定；二是可以将劳教法的内容纳入正在修订的《治安管理处罚条例》中，单独专章规定。笔者倾向于第一种方案，理由是：第一，劳动教养事关公民的人身自由，而且牵涉面大；第二，劳动教养的适用对象、程序和执行方式等，都具有不同于治安管理处罚的地方；第三，劳动教养具有保安处分的性质，应有自己独立的立法思路。

最后，劳动教养的立法名称。“劳动教养”这个名字是肯定不能再沿用了，理由除了改革后的劳动教养制度已不再以劳动为其基本特性外，还基于《公民权利和政治权利国际公约》有关条款的考虑。例如，《公约》第8条第3款规定：任何人不得被要求从事强迫或强制劳动，除非在那些把苦役监禁作为一种对犯罪的惩罚的国家里，按照有合格的法庭关于此项刑罚的判决而执行的苦役。如前所述，改革后的劳动教养在法律性质上不属于对犯罪的一种惩罚，因而若在我国刑罚制度之外仍继续保留一种冠之以“劳动教养”的制度，势必在国际社会上造成不必要的误会和麻烦。那么，叫什么法呢？目前已有的建议中提出了《强制教养法》、《矫治处分法》、《教导处分法》、《教养处分法》、《收容教养法》等名称，笔者考虑，可将该法定名为《治安与教养法》，“治安”反映了该法的社会功效，“教养”又突出了其矫治特征，可以比较全面地概括该法的内容。

---

当然，“严厉”只是针对戒毒的需要而言，在此前提下，仍应寻求符合人道主义的管理方法。

参见何胜兴：《谈戒毒劳教人员的康复》，《中国劳动教养》1999年第2期。

参见《全国人大法工委刑法室主持召开劳教立法座谈会综述》，《中国劳动教养》1999年第3期。

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791页。

（责任编辑：马怀德）