



2011年6月24日，福州市公安局强制戒毒所一名戒毒人员在接受采访。

保安处分：劳动教养制度的改革方向

文 _ 刘仁文

劳动教养作为我国特有的一项制度，近年来在社会各界引发的讨论越来越广泛，全国人大常委会也已经将针对劳动教养制度改革的《违法行为教育矫治法》列入立法规划。但直到2011年吴邦国委员长宣布中国特色社会主义法律体系已经形成，该法也没有出台。2012年8月，“上访妈妈”唐慧被劳教一事经媒体披露后，引起社会强烈反响，甚至有人将此事与当年导致收容遣送制度被废除的“孙志刚案”相提并论，期望以此为契机推动劳动教养制度的废除。中央司法体制改革领导小组办公室负责人姜伟也在10月9日说，改革劳动教养制度已经形成社会共识，相关部门正在研究具体改革方案。（参见新华网，2012年10月9日）

一、我国劳动教养制度存在的问题

在立法上存在欠缺。首先，与《立法法》的规定不一致。2000年颁布实施的《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。劳动教养无疑属于剥夺人身自由的处罚，但它的最高位阶法律只是1957年发布的《国务院关于劳动教养问题的决定》和1982年发布的《国务院关于劳动教养问题的补充规定》，因此不符合《立法法》的要求。有人可能会说，前述两个法律文件虽然发布主体是国务院，但当时都是经过全国人大常委会批准的，因而从性质上仍然应当算法律。这种说法理由并不充足，因为按照现行的《立法法》，并不存在这种过去由全国人大常委会批准、国务院来发布的法律类别，况且《立法法》还特别禁止对限制人身自由的强制措施和处罚的授权立法，也就是说，全国人大常委会不可以授权国务院就限制人身自由的强制措施和处罚进行立法。更成问题的是，在法律操作实践中，真正起作用的是1982年由国务院转发和公安部制定的《劳动教养试行办法》，但由于该试行办法只是一个部门规章，充其量也只能与行政法规沾边，由它来规定劳动教养这种剥夺人身自由的处罚，显然是严重违反《立法法》和宪法关于“国家尊重和保障人权”的规定的。

改革纵横

在认定和执行中存在较大的随意性。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,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;二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。这样一种机制使劳动教养在实践中难免带有随意性。在公安环节,近年来不断爆出的非法将上访人员投入劳教所的消息(如“唐慧案”),以及对某些因定罪证据不足或办案期限已到本应放人的,却转而对犯罪嫌疑人进行劳教,或以教代侦(即先将其送到劳教所,继续对其犯罪线索进行侦查)的做法,都是审批权被滥用的例子。在司法行政环节,不仅劳教机关有权对劳教人员延长劳动教养期限累计达1年之久,而且还授权劳教场所可以对劳教人员行使延长3个月期限内的审批权,这种由执行机关和场所擅自决定延长关押时间的做法,使其权限甚至超过了关押罪犯的监狱。

需要指出的是,为了提高劳教质量,近年来公安部门也做了一些努力,如2002年公安部发布的《公安机关办理劳动教养案件规定》规定了对拟对违法犯罪嫌疑人决定劳动教养2年以上的,以及应当对未成年违法犯罪嫌疑人决定劳动教养的等类案件,可以实行类似听证的聆讯制度,但这一制度实施的效果总的来看不甚理想,不仅大量的劳教案件(如决定劳动教养2年以下的,以及对组织、利用邪教组织破坏国家法律实施和吸食、注射毒品的违法犯罪嫌疑人决定劳动教养的等)被排除在聆讯之外,即使纳入聆讯的案件,也由于仍然是审批部门自己组织,实际执行中不少地方流于形式,特别在一些特殊情况下,更是极易被突破。

另外,2012年8月份,媒体广泛报道了甘肃、山东、江苏和河南四个省的城市正在试点劳教制度改革,如南京市政府2011年11月就根据最高人民法院等十部委《关于印发违法行为教育矫治委员会试点工作方案的通知》,发布了《关于成立南京市违法行为教育矫治委员会试点工作领导小组的通知》。但根据笔者近期对有的试点城市的调研,并没有感到与传统的劳动教养制度在审批和执行中有什么根本性的变化。

劳动教养的法律性质与其实际严厉程度不相适应。劳动教养的适用对象主要是有轻微违法犯罪行为、不够刑事处罚的



山东等四城市试点劳教制度改革

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:管制期限为3个月以上2年以下,拘役期限为1个月以上3个月以下,而劳动教养期限则为1—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—2天;被劳动教养的人,则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,甚至劳动繁忙季节还不能休息。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,使得社会上都把劳改与劳教混为一谈,即使国家机关,也常常将二者相提并论,统称为“两劳人员”。

实践中劳动教养甚至与某些刑事处罚出现内在逻辑的颠倒,导致一些不正常现象,如几人共同犯罪,主犯被法院判拘役或有期徒刑缓刑,而从犯却反而被公安机关处劳动教养1年以上;有的案件如盗窃,盗窃一两千元,法院判处的刑期仅为几个月,而盗窃不足千元的,却要被公安机关处劳教2年以上;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。

二、建议将保安处分作为劳动教养制度的改革方向

现代国家的刑法一般都实行刑罚和保安处分的二元制。所谓保安处分,是指国家基于保卫社会之需要,对于具有特殊人身危险性的人,以矫治、感化、医疗和禁戒等手段,替代或补充刑

罚适用的各种保安措施的总称。

刑罚和保安处分的共同点是：行为人都实施了危害社会的行为；都要经过法院的司法裁决。它们的不同点在于：刑罚主要立足于对已然犯罪的惩罚，保安处分主要立足于对未然犯罪的预防；刑罚的适用对象主要是有刑事责任能力的正常人，保安处分的适用对象则主要是一些需要对其人格或身体进行矫正治疗的“病人”，如吸毒成瘾者、精神病人等。

正如各个国家或地区的刑罚种类不完全相同，保安处分在各个国家或地区的刑法中也不完全一致，如《德国刑法典》在刑罚之外，专门规定了6种“矫正与保安处分”：（1）收容于精神病院（实施违法行为时无责任能力或限制责任能力状态的，法院在对行为人及其行为进行综合评价后，如认为该人还可能实施违法行为因而对公众具有危险性的，可命令将其收容于精神病院）。（2）收容于戒除瘾癖的机构（如果某人有过量服用含酒精饮料或其他麻醉剂的瘾癖，且因其在昏醉中实施的或归因于瘾癖的违法行为而被判处有期徒刑；或仅仅因为他被证实无责任能力或未被排除无责任能力而未被判处有期徒刑，那么，如果仍然存在由于其瘾癖而实施严重违法犯罪的危险，法院可命令将其收容于戒除瘾癖的机构）。（3）行为监督（因实施了法律特别规定应予以行为监督的犯罪行为而被判处有期徒刑6个月以上有期自由刑的，如果行为人仍存在继续犯罪危险，法院除判处刑罚外还可命令在其释放后对其予以行为监督，如未经行为监督机构许可，不得擅自离开住所或居所或某一特定区域）。（4）保安监督。（5）吊销驾驶证。（6）职业禁止。

我国台湾地区现在仍然沿用1935年制定颁布的《中华民国刑法》。当时这部刑法典就规定有较为完善的保安处分制度，具体分为7种：（1）感化教育处分（“因未满14周岁而不罚者，得令人感化教育所施以感化教育。因未满18周岁而减轻其刑者，得于刑之执行完毕或赦免后，令人感化教育处所，施以感化教育”）。

（2）监护处分（又分为两种：一是对于心神丧失的人的行为不判处刑罚，根据需要可直接处监护处分；二是对于精神耗弱或哑人的犯罪行为，虽然可以减轻刑罚，但在执行完刑罚或赦免后，可以强制其进入特定的处所施行监护）。（3）禁戒处分（也分两种：一是对吸毒的犯罪人，可以判令其进入特定场所施行禁戒；二是对因酗酒而犯罪的，在刑罚执行完毕或赦免以后，可以令其进入特定场所施行禁戒）。（4）强制工作处分（“有犯罪之习惯或以犯罪为常业或因游荡或懒惰成习而犯罪者，得于刑之

执行完毕或赦免后，令人劳动场所，强制工作”）。（5）强制治疗处分（“明知自己有花柳病或麻风病而隐瞒、与他人进行猥亵行为或奸淫，以致传染给他人的，可以判令其进入特定处所强制治疗”）。（6）保护管束处分（包括：①以保护管束代替其他保安处分。所有的感化教育处分、监护处分、禁戒处分和强制工作处分，都可以以保护管束取代之。但是，如果在保护管束期间不能达到预期效果，可以随时撤销保护管束，继续执行原保安处分。

②对特定人的保护管束。对受缓刑宣告者在缓刑期内和获假释者在假释中可以得付保护管束。在这两种情况中，如违反保护管束规则情节严重的，即可以撤销缓刑宣告或假释，而执行其宣告刑或继续执行其剩余刑期）。（7）驱逐出境处分。

对照上述德国和台湾地区的规定可以发现，类似这些行为在我国大都是作为行政处罚措施规定在相关的行政法规或规章中，如我国对未达到刑事责任年龄的人的收容教养，对卖淫嫖娼人员的收容教育，对吸毒者的强制隔离戒毒，以及过去对精神病人的强制医疗等。有些保安处分措施，如对因酗酒而犯罪者的酒瘾戒除，在我国甚至还有待完善。从这个意义上说，我国刑法实行一元制（只有刑罚而没有保安处分），值得反思。从社会治理的角度来看，刑罚和保安处分只有互相配合，才能实现最佳效益。任何一个社会都面临未达到刑事责任年龄的人、精神病人、吸毒和酗酒成瘾者实施危害社会的行为后如何处理的问题。一个人虽然没有达到刑事责任年龄或者是精神病，但如果通过其危害社会的行为已经足以显示其对社会还继续有危险性，就不能因为不符合刑法上的罪责原则而一放了之，还得考虑保卫社会；而对那些因吸毒和酗酒成瘾而犯罪者，单处以刑罚并不能有效地防止他们再犯，所以也有必要采取相应的保安处分措施来对其行为恶习加以矫治。

但根据有关国际公约和其他国家或地区的通行做法，凡涉及剥夺或限制人身自由的处罚或措施，都要由法院通过司法裁决来决定。我国在1998年签署了《公民权利和政治权利国际公约》，该《公约》明确规定：“任何人不得加以任意逮捕或拘禁。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。”根据联合国人权委员会的解释，该款适用于剥夺自由的一切情况，无论它涉及的是刑事案件还是诸如精神病、游荡、吸毒成瘾等其他情况；这里的“法律”，是指由立法机关制定的法律而所谓的“根据和程序”，是“由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭来裁判”。

改革纵横

我国在1997年颁行新刑法时,增加了对危害社会的精神病人在必要的时候可以由政府强制医疗的规定,这是在我国刑法一元制的情况下,保安处分措施渗透进刑法的体现;今年新修订的刑事诉讼法,正式将强制医疗的裁断程序司法化,即对那些实施暴力行为,危害公共安全或者严重危害公民人身安全,经法定程序鉴定依法不负刑事责任的精神病人,有继续危害社会可能的,可以由人民法院鉴定予以强制医疗。这体现了我国法治发展的规律,也为劳动教养制度的改革提供了方向。

三、将劳动教养制度改革为保安处分的可行性

目前我国刑法定罪规定的犯罪行为由于有“情节严重”、“后果严重”、“数额较大”等定性之外的定量要求,因而基本相当于国外刑法典中的重罪部分;我国的劳动教养和治安处罚大体包括国外刑法典中的轻罪和违警罪部分。从长远看,应当实现刑法与治安处罚法的衔接,而把现行的劳动教养制度改革成为保安处分制度。这主要是因为:

第一,现行的治安处罚和刑罚在处罚力度上可以衔接。过去我们讲劳动教养制度存在的主要理由在于处理那些行为的客观危害虽然不大、但屡教不改者。这一思路导致实践中我们的刑法和治安处罚法过于偏重行为的结果而忽视行为人的主观恶性,甚至唯结果论。例如,在肖传国等人袭击方舟子一案中,由于方舟子的伤情鉴定连轻微伤都不是,而按我国刑法和最高人民法院的解释,要构成故意伤害罪,必须造成至少是轻伤以上的结果,因而本案最后定不了故意伤害罪,只好牵强地定一个寻衅滋事罪(按立法本意,寻衅滋事罪侵害的是不特定对象的人身和财产安全,但肖传国报复的对象很明确)。事实上,我们现在的刑法也在朝着摆脱“唯结果论”的方向前进,如2011年全国人大常委会通过的《刑法修正案(八)》,对盗窃罪的规定就不再像过去那样单纯强调数额,而是规定“多次盗窃、入户盗窃、携带凶器盗窃、扒窃的”,不论数额多少,都可以构成犯罪。至于实践中是否都要一概以犯罪来起诉和判决,由司法机关根据具体案情来定,对没有必要定罪的(如初次扒窃、数额极小),仍然可以予以治安处罚。

第二,现行的治安处罚和刑罚在处罚力度上可以衔接,而加进一个劳动教养,反而打乱了逻辑。如刑法上的管制刑,最初是因劳教而设,但后来进入了《刑法》,这样就出现了刑罚比劳动教养还轻的现象。由于劳动教养在实践中异化为“二劳

改”,致使这种现象还很突出,刑法中的缓刑、假释和拘役等,都要在剥夺人身自由的强度和长度上,轻(短)于劳动教养。目前在刑法领域广为推行的社区矫正,也是一种落实刑罚轻缓化的措施,但劳动教养却反而不能享受这种待遇。

第三,把劳动教养制度改革成为保安处分现实可行。据了解,目前全国劳教场所关押的劳教人员中有一半以上是强制隔离戒毒的,这说明传统意义上的劳动教养正在名存实亡,因为强制隔离戒毒就是一种典型的保安处分措施。从我国法治建设的大局和规律来看,笔者建议把现有的劳教场所和工作人员加以分类,再与社区矫正等工作进行整合,使我国的劳动教养制度得以新生。具体而言:一是要剥离出部分劳教对象,使之纳入刑法和治安处罚的调整范围;二是对那些本来就不该实行劳教的,要采取有效措施杜绝,如对上访者的违法劳教,因办案期限所限而对犯罪嫌疑人采取“以教代侦”等;三是鉴于我国新的刑事诉讼法已经将强制医疗予以司法化,可以考虑对被强制医疗者在改造后的“劳教场所”实行治疗(劳动教养改革当然也包括名字的改革,叫“违法行为教育矫治法”还是“保安处分法”还可以再讨论);四是目前强制隔离戒毒还分两块,根据戒毒法和国务院戒毒条例的有关规定,强制隔离戒毒工作由公安机关与司法行政机关分段执行,一般在公安强制隔离戒毒场所执行3个月,经急性脱毒期后交由由司法行政机关管理的劳教所(戒毒所)执行剩余强制隔离戒毒期限。建议将公安机关的强制隔离戒毒所合并到司法行政机关管理的劳教所(戒毒所),以便提高工作效率和戒毒效果;五是把收容教养、收容教育等其他带有保安处分性质的措施都纳入改造后的“劳教”场所,针对不同对象设计不同的管理制度,如一般应较之现有的劳动教养,缩短期限,加大社会化处置,与社区矫正挂钩,但对强制隔离戒毒者,则要遵循戒毒规律,不可一律强调缩短期限和放宽管理措施。

总之,现行的劳动教养经程序上的改造(从行政决定到司法裁决),对象上的改造(面向各类宜处保安处分者),时间上的改造(总体要缩短),内容上的改造(重在治疗、矫正和教育,即使安排适当的劳动,也旨在培养其热爱劳动的习惯、并通过习艺性的劳动,获得将来自食其力的能力),执行方式的改造(尽可能地用社区矫正等宽缓化的措施),是完全可以实现保障人权和保卫社会的有机统一的。■

(作者:中国社科院法学所刑庭室主任、研究员)

(责任编辑 史小今)