

我国劳动教养制度改革刍议

屈学武

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要:在我国签署了《公民权利与政治权利国际公约》的特定政治经济态势下,现行劳动教养制度的改革就显得十分迫切。作者阐述了现行劳教制度应予改革的缘由、根据,并提出劳教改革建言。

关键词:劳教制度的改革;程序正义;实质正义

中图分类号:DF 34 **文献标识码:**A

中国劳动教养制度创设于50年代初。最初,它既是一种强制性教育改造措施,又是一种安置就业的办法。80年代始,安置就业的内容被取消。目前的劳教对象主要包括:治安违法在教人员、戒毒在教人员、卖淫嫖娼在教人员、轻微刑事犯罪人员。

现行劳教制度的依据主要包括:全国人大常委会批发的《关于劳动教养问题的决定》、《关于劳动教养的补充规定》、国务院1982年批发的《劳动教养试行办法》等。相关依据还有全国人大常委会《禁毒决定》含有的“强制戒毒处分”;《关于严禁卖淫嫖娼决定》含有的“强制教育处分”;对明知自己有性病仍然卖淫嫖娼者的“强制治疗处分”以及现行刑法典对实施了危害社会行为的无责任年龄人必要时由政府实行“收容教养”的处分等。

四十年多来,中国的劳动教养制度一方面对于维护社会治安、预防和减少犯罪作出了积极贡献。另一方面,随着中国的人世;随着中国法治化程度的提高以及中国签署、批准的人权公约的增多,中国劳动教养制度的积弊也日益凸显。目前看来,中国现行劳教制度至少有如下程序与实质方面的问题亟待改革:

一、程序正义问题

众所周知,程序正义是实质正义的前提和保证。尽管就个案意义看,程序不正义者实质上未必不正义;但就一般意义看,没有程序正义就没有实质上的正义。特别是牵涉到限制或剥夺人身自由的禁止性规范的设置,更须程序严谨而合法。

就中国现行劳教制度的执行处遇看,各类在教人员不是被限制了人身自由、就是被剥夺了人身自由,而上述劳教依据却多为“准法律”或“准行政法规性质”(刑法典中的个别依据除外)。由此可见,严格意义看,上述“依据”还待进一步法律化。特别是现行《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国立法法》以及中国已经签署的《公民权利与政治权利国际公约》都已明文规定,惟有依照法律确定的根据和程序,才能限制和剥夺公民的人身自由。这里的“法

律”,我们理解应为严格意义的法律而非广义之法。据此,严格意义看,上述《关于劳动教养问题的决定》、《劳动教养的补充规定》、《劳动教养试行办法》、《禁毒决定》、《关于严禁卖淫嫖娼决定》等,均无权设置限制或剥夺人身自由的行政处罚或警察罚。虽然从实质正义角度看,限制或剥夺这些人的一定人身自由也许符合实质正义蕴含的内容,但程序正义既然是实现和确保一般意义上的实质正义的前提和保障,二者之间的关系即当“程序正义原则上优于实质正义”。有鉴于此,拟具一部定性合规而又适法的专门法律来规范此类处分的性质、对象、种类、范围、期限、裁决机关、宣告程序、执行处遇、执行机构等事宜,势在必行。

所谓定性“合规”,在此指符合有关国际公约的规定,例如符合我国已经签署、理当践行的《公民权利与政治权利国际公约》的相关规定。公约第九条第一款就规定“……,除非依照法律所确定的根据和程序,任何人不得被剥夺自由”。据此,中国多数学者主张应将劳教案的裁决机关改为人民法院而非公安机关或劳教委员会,这才能谓之审理和裁决的程序正当。

所谓定性“适法”,在此指该劳教法在法性质上应为全国人民代表大会通过的法律而非广义上的法。目前在中国学术界,有学者主张在保留现有劳教法规的基础上,对其加以改革;有学者主张另行设定专门的劳教法律,以规范劳教依据、程序及其实质内容,并认为“如此操作,与国外的保安处分做法比较接近,在理论基础方面,也有许多值得借鉴和参考的地方”。^①还有学者主张设定一部专门的类似于国外的保安处分的《社会防治法》,并将现行劳教处分及其他含有保安性措施的处分统纳入其中。对此,我们比较赞成这最后一种意见。至于“赞成”的主要理由,可从保安处分有别于一般行政处分及其刑罚的特点谈起:

^① 中国个别学者主张将改革后的劳动教养处分定性为非行政处分的、类似保安处分性质的“治安处分”。我们认为此种观点值得商榷。因为中国有专门的《治安管理处罚条例》,该条例属行政法规,其中规定了多项对违反治安管理行为的处分方式,而该类“治安处分”均属行政处罚性质。因而我们认为,一方面,将改革后的劳教定性为非行政处罚是正确的;另一方面,将其名为“治安处分”,很容易致人曲解其罚则性质,因而此类称谓不可取。

收稿日期:2002-06-02

作者简介:屈学武,女,中国社会科学院法学研究所研究员。

首先,就保安处分的性质看,国内外刑法学者虽对此见仁见智——有称其为行政处罚的、有视其为刑罚的,但通说意见看来还是认可保安处分应为介于行政处罚与刑罚之间的刑事制裁——属一种特殊的司法处分,与刑罚既有区别又有联系。惟其如此,现今各国关于保安处分的规定,虽然多置于刑法典之中,但又都置于“刑罚”章节之外,大多特设专门的“保安处分”章(如《意大利刑法典》)节(如《德国刑法典》)。可见各国并不认可二者没有区别。此外,对保安处分的裁决,各国几乎均经由法庭审决而非行政机关裁决,足见其绝非一般的行政处分。惟其如此,如将我国上述各类治安的、戒毒的、卖淫嫖娼的、轻微刑事犯罪的在教人员纳入专门的法律规定,并通过法庭审决送诸有关场所教养,就不会发生所谓“未经法律审判而限制或剥夺公民人身自由”的违背公约规定并遭受国际人权非议的问题。

其次,适用保安处分的前提与适用刑罚前提不同:刑罚的前提是行为人须具有罪责;保安处分则不以罪责为前提。因而在责任非难未被认可的场合,社会为了避免行为人实行犯罪的危险性,可对其科以保安处分。例如对精神病人的医疗监护处分即如此;同理,对遭受邪教毒害太深、以致人格异常并严重违法者的特殊司法处分也如此。

再次,保安处分的适用对象是:尚未犯罪、但很可能危及社会公共秩序的违法人员和已经犯罪、有较大人身危险性但不一定有责任能力的人员;抑或虽有责任能力、但再犯罪倾向明显的犯罪人员。此三者的共同点是:被处分的对象均具有很可能危及社会秩序的“公共危险性”。须知,这一共同点,实际上也是现今我国对许多已经违法、尚未犯罪但有犯罪倾向者适用劳教的要件。

第四,保安处分的适用目的有二:(1)危险性预防。对此,当代著名德国刑法学者汉斯·海因里希·耶赛克曾明确指出,德国现行刑法典中的保安处分与刑罚一起构成了“刑法的双轨制”,其中,刑罚的目的在于“罪责报应”;保安处分的目的则在“危险预防”。(2)对被处分人的特殊矫治:即通过社会矫治机构或医疗机构,来达到其对违法者的偏常人格、性格、嗜好或异常心理、生理疾患的教育、医学治疗目的。如此看来,在我国适用劳教的目的也无外乎此两点。即其一,确保社会治安;其二,矫治违法犯罪人员。

第五,在处分期限上,保安处分具有更大的弹性。由于保安处分的目的不在“罪责报应”而在危险性预防与个人矫治,因而一些国家将某些特殊的保安处分的期限设定为:根据被处分人的公共危险性的消除及个人矫治成效状况酌定。例如将受处分人安置于社会矫治机构、安置于戒毒场所、安置于精神病院,其期限不必固定,而是依其矫治情况酌定。我们认为,这种不定期性,对特殊人员是必要的。例如对于须行强制戒毒的人员、须行强制性病、精神病治疗的人员即

如此。尽管在此问题上,还应从法律规定及其道义角度设定其期限长短把握的基本原则。^①

第六,相对于犯罪后果而言,刑罚是“事后罚”;保安处分则不一定是事后罚,因为除犯罪人员外,保安处分还可适用于严重违法但尚未达致犯罪程度者,因而保安处分也可能是“事前罚”。^②从犯罪学意义看,一般而言,“事后罚”仅仅是刹一儆百的消极预防;“事前罚”则属事前积极预防。特别对那些严重心理畸形的违法人员、醉酒驾车人员而言,这种事前罚,不仅能够确保社会平安;也有利于有效防范行为人自己最终走向那既毁灭他人、又毁灭自己的罪恶深渊。

第七,在处罚基础上,刑罚可谓“行为罚”,非难的主要基础是行为人的“犯罪行为”;保安处分的非难基础主要不是行为人的违法犯罪行为,而是其异常的“人格”或是畸形的心理、身理因素。因而与“刑罚”相比,“保安处分”更加讲究因人而异的处罚的“个别化”。

最后,在立法模式上,不少国家采取专章或专节规定的形式,将保安处分直接纳入刑法典之中,但也有国家通过专门的保安法案或称社会防治法,将其置于刑法典之外。如比利时的《社会防卫法》即属后者。

综上分析可见,保安处分确以事前积极预防的保安措施与因人施治的刑事政策弥补了刑罚事后补救的、对社会安全和个人矫治的局限。难怪近现代以来,特别是1926年在布鲁塞尔召开的国际刑法协会会议通过了“将来的刑法典中须有保安处分的实体规定”的希望性条款以来,保安处分不仅为德国、意大利、奥地利、丹麦、比利时等欧洲大陆法系国家普遍纳入;也为东亚不少国家和地区诸如韩国、泰国刑法、当今中国澳门刑法以及前苏俄、前南斯拉夫、古巴等社会主义国家的刑法普遍沿用,并在相当程度上被视为刑法规范化、现代化的标志。上述分析同时表明,此类保安立法,无论是形式上还是内容上,均有相当部分可资我国的劳教立法借鉴。

有鉴于此,我们主张,废弃现有的劳教法规形式,保留其合理的惩处种类内核,如将现有的对轻微违法犯罪人员的劳教处分、戒毒处分、性病治疗处分、无责任年龄人的收容处分及其刑法中的医疗监护处分等,统纳入专门的保安性立法之中,以首先从形式、即法律依据和程序上赋予其合法性、正当性。但考虑到中国现行刑法典刚刚全面修改不久、再行大幅度修改,

^① 例如国外学者提出的必要性原则、相当性原则等,值得考虑。必要性原则是指接受处分与否及其期限的长短均取决于社会防卫及其矫治的有效性。如没有防范必要或其根本不可能矫治,则毋需科以有关处分;如矫治仅须半年,则无须收容一年;相当性原则,是指处分的种类、期限须与受处分人行为的危险性及其社会保安的必要性相当。

^② 强调:这里所谓“事前罚”,仅仅相对于“犯罪”后果而言;相对于“违法”仍属“事后罚”,因而并非罚之无据;也非单纯地处罚“思想”或“倾向”。

有悖于刑法典的稳定性原则;同时虑及立法程序上的便捷与成本投入上的效益性,因而我们主张:与其大幅度修改刑法典、不如对其实行专门的单行立法更具现实性和可行性。^①有鉴于此,我们设想,将来的保安立法中,可将原来的劳教法规及现行刑法典中的强制戒毒处分、强制教育处分、强制治疗处分、收容教养处分、医疗监护处分等悉数包容进去。然而,鉴于《公民权利与政治权利国际公约》第8条第3款所规定的除特定的刑罚以外的“任何人不得被要求从事强迫或强制劳动”的规定,作为非刑罚的原来的“强制劳动教养”的处分应当革新——例如改为“强制收容矫治处分”。此外,对被收容者,除强制教育外,可采取给付一定报酬、自愿(而非强制)劳动教养的办法来矫治此类人等。

二、实质正义问题

就本文所论问题而言,实质正义的核心就是对被处罚人应否处罚及其处罚度的公平把握问题。这当中存在一个对“分配的正义(Distributive justice)”的权利配置问题。与私法上的“平均正义(Corrective justice)”不同的是,分配的正义一般认为是所有公法包括刑事法、保安法的指导原则。基于此,分配的正义往往倍加关注公法的社会防卫机能、同时相对轻忽公法的个人权利保护机能。一定程度看,中国现行劳动教养制度的实体规定就表现出这种公权力与私权利配置上的失衡。

我们知道,中国建国以来相当长的历史时期中,劳教制度主要适用于那些实施了违法行为但行为还不足以科处刑罚的人。为了通过教育改造他们,中国政府本意是要通过对这些人采取较刑罚相对更轻的处分——劳动教养来矫治他们。然而,由于立法上的疏漏和执行中的错误,实践中反而出现了不少问题。例如,从遭受劳动教养的人被限制其人身自由的期限及严厉程度可看出,这种惩罚实际上比之被判处两年管制刑罚或被判拘役刑罚者更加严厉。中国的管制

刑上限为2年、下限仅3个月;拘役刑上限6个月;下限仅1个月。而劳动教养的期限可达1~3年;必要时,还可以再增加1年。

由此可见,这种不合理的规定不仅仅在于其倒置了作为非刑事处罚的劳教处分与刑罚的严厉程度;还在其公权力与私权利配置上的法律价值取向失当。因为从社会防卫角度讲,对一个犯情虽然轻微、但人身危险性较大的人施以较长时期的社会隔绝,固然可能更有利于社会防卫,例如对一个屡屡卖淫的人限制其较长时期的人身自由,也许比之短期自由限制更有利于社会防卫。然而,不难想见,对于一个行为尚不足以科处刑罚的人科以高于最低刑罚之自由限制期好多倍的处罚法,确实有失法律的公平与正义。因而,我们认为,当其“分配的正义”面临国家权力、社会权利与个人权利的二难选择时,正义的价值取向之砝码似应考虑下述“衡平定位”原则,即:在不损及国家和社会的根本利益的前提下、最大限度地保护公民个人的权利和自由。这里所谓国家和社会的根本利益,是指国家、民族的存亡、表现为公众生命、健康安全的社会公共安全等。

综上所述,就一般意义看,我国现行劳教制度在限制自由的方式、期限等方面,确实存在公权力与私权利配置失衡、以致出现有的处罚失之过苛的缺陷,有待改革。另一方面,在强制戒毒、对性病的医疗处分等方面,现行劳教规定似又失诸处分期限和环境上的过于刚性和确定——缺乏因人施治、因病情施治的弹性操作规范和适宜环境,宜于改革。例如对被强制戒毒、强制治疗或人格异常矫治者,可作弹性期限规定和特定的禁戒环境规定。这里的弹性期限并非期限上的绝对不确定,而是视其禁戒上的成败和治疗效果上的好坏酌定期限;特定的禁戒环境则是区别于一般教养场所而言的专门戒毒场所、治疗场所或辅导教育场所的划定,以更有利于被处遇者本人的矫治及他人乃至整个社会的平安。

A Tentative Comment on the China's Institution of Rehabilitation - Through - Labor

QU Xue - wu

(Law Institute of the Academy of Social Sciences of China, Beijing 100871)

Abstract: Under the specific political and economic situation when China signed the Convention of the Rights of Citizenship and Political Rights, reforming the current institution of rehabilitation - through - labor is very important and urgent. The author therefore copes with the source and evidence and brings forth his own viewpoint about reforming the institution of rehabilitation - through - labor.

Key words: reforming institution of rehabilitation - through - labor; justice in procedure; material justice

^① 关于该类单行立法的称谓,中国国内也有多种主张。多数学者主张废弃原来的“劳动教养处分”的提法,特别是《公民权利和政治权利国际公约》第8条已明文规定“任何人不得被要求从事强迫或强制劳动”,多数学者因而不同意《劳动教养法》的定名方案;个别学者主张将其定名为《治安处分法》;另有学者主张名为《社会保安法》或《社会防卫法》;还有人主张名之为《教育矫治法》、《矫治处分法》、《教养处遇法》、《教导处分法》、《收容教养法》等。