

# 废止劳教之后的法律制度建设

熊秋红

中国社会科学院法学研究所研究员

早在 20 世纪 90 年代初，劳动教养制度的改革就为学术界所关注，形成了劳动教养制度存废之争。2013 年 11 月 12 日，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度；12 月 28 日，第十二届全国人大常委会第六次会议正式通过了《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》。根据该决定，在劳动教养制度废止前，依法作出的劳动教养决定有效；劳动教养制度废止后，对正在被依法执行劳动教养的人员，解除劳动教养，剩余期限不再执行。劳动教养制度废止之后，需要对相关法律、法规、司法解释、规章和规范性文件依照法定程序进行清理，还需要做好劳动教养管理机关人民警察的职能转变和劳动教养场所的合理利用等工作，但更为重要的是，需要认真思考废止劳教之后的法律制度建设问题。

## 一、对原劳教对象的分流处理

劳动教养制度自 1957 年建立以来，它与治安

处罚、刑事处罚等措施共同形成了一个相互联系、相互配合的预防和控制违法犯罪的制度体系。它所处置的对象可分为两部分：一部分是在行为的客观实害方面处于刑罚与治安管理处罚之间的行为；另一部分是行为实害可能不大，但人身危险性较大的对象，即所谓“大法不犯，小法常犯，气死公安，难死法院”的人。根据相关规定，劳动教养制度所处置的对象包括以下 12 类违法人员：（1）危害国家安全，情节显著轻微，尚不够刑事处罚的。（2）结伙杀人、抢劫、强奸、放火、绑架、爆炸或者拐卖妇女、儿童的犯罪团伙中，尚不够刑事处罚的。（3）有强制猥亵、侮辱妇女，猥亵儿童，聚众淫乱，引诱未成年人聚众淫乱，非法拘禁，盗窃，诈骗，伪造、倒卖发票，倒卖车票、船票；伪造有价票证，倒卖伪造的有价票证，抢夺，聚众哄抢，敲诈勒索，招摇撞骗，伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章，以及窝藏、转移、收购、销售赃物的违法犯罪行为，被依法判处刑罚执行期满后五年内又实施前述行为之一，或者被公安机关依法予以罚款、行政拘留、收容教养、劳动教养执行期满

后三年内又实施前述行为之一，尚不够刑事处罚的。

(4) 制造恐怖气氛、造成公众心理恐慌、危害公共安全，组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律实施，聚众斗殴，寻衅滋事，煽动闹事，强买强卖、欺行霸市，或者称霸一方、为非作恶、欺压群众、恶习较深、扰乱社会治安秩序，尚不够刑事处罚的。(5) 无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序，且拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务，未使用暴力、威胁方法的。(6) 教唆他人违法犯罪，尚不够刑事处罚的。(7) 介绍、容留他人卖淫、嫖娼，引诱他人卖淫、赌博或者为赌博提供条件，尚不够刑事处罚的。(8) 制作、运输、复制、出售、出租淫秽的书刊、图片、影片、音像制品等淫秽物品或者利用计算机信息网络、电话以及其他通信工具传播淫秽信息，尚不够刑事处罚的。(9) 以营利为目的，为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大的，屡教不改的。(10) 因卖淫、嫖娼被公安机关依法予以警告、罚款或者行政拘留后又卖淫、嫖娼的。(11) 吸食、注射毒品成瘾，经过强制戒除后又吸食、注射毒品的。(12) 其他应当劳动教养的违法行为。

废止劳动教养制度之后，对上述对象可通过刑事处罚、治安处罚等替代性措施分流处理。其中，对于那些社会危害性较重，具有较强犯罪本质的违法行为，可通过司法解释纳入刑法之中，作为刑事案件予以处理。如危害国家安全，尚不构成刑事处罚的；结伙杀人、抢劫、强奸，尚不够刑事处罚等情形。对于那些社会危害性较小的违法行为可纳入行政化处理，这部分案件可称为治安案件，如扰乱社会秩序的，以营利为目的为赌博提供条件的，或者参与赌博赌资较大并且屡教不改的。采取分流处理方式，未改变我国目前的行政处罚与刑罚相衔接的法律架构，解决了过去所存在的劳教制度与刑法调整对象“同类重叠”和与治安管理处罚法“同质交叉”问题。

近年来，我国出现了借鉴西方国家轻罪制度的迹象，比较典型的如醉驾、扒窃独立入罪。此外，

与停止劳动教养相适应，最高人民法院、最高人民检察院在2013年先后制定了《关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释》、《关于办理敲诈勒索刑事案件适用法律若干问题的解释》、《关于办理寻衅滋事刑事案件适用法律若干问题的解释》、《关于办理抢夺刑事案件适用法律若干问题的解释》，以有限入罪为原则，适当降低了犯罪门槛，一定程度上解决了原劳教对象的转化处理问题。废止劳动教养制度之后，为了使治安管理处罚法和刑法无缝衔接，可考虑将刑法上的拘役刑起点由1个月下调至15天，这是因为治安拘留的最长期限为15天。

## 二、对与劳教相类似制度的改革

原有的劳动教养对象中有一部分属于特殊主体，包括吸毒成瘾者和卖淫嫖娼者。废止劳动教养制度之后，对于此类特殊主体，目前可分别适用强制隔离戒毒和收容教育。

2007年年底颁布、2008年付诸实施的《禁毒法》规定了社区戒毒、强制隔离戒毒、社区康复等措施，以帮助吸毒者克服恶习。其中的“强制隔离戒毒”由过去的强制戒毒和劳动教养戒毒合并而来，期限为1~3年，决定机关仍为公安机关，由公安机关和司法行政部门共同执行。国务院2011年颁布的《戒毒条例》第27条规定：“被强制隔离戒毒的人员在公安机关的强制隔离戒毒场所执行隔离戒毒3个月至6个月后，转至司法行政部门的强制隔离戒毒场所继续执行强制隔离戒毒。”《禁毒法》虽然取消了劳教戒毒制度，但“强制隔离戒毒制度”存在“换汤不换药”之嫌，尚待进一步加以改革。从体制改革的角度看，可以考虑将公安机关管理的戒毒所统一划归司法行政机关管理，以形成公安机关禁毒、司法行政机关戒毒的格局，这也是一种权力相互制约的体制。

国务院2011年发布施行的《卖淫嫖娼人员收容教育办法》第7条规定，“对卖淫、嫖娼人员，除依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第66条的规定处罚外，对尚不够实行劳动教养的，可以由公安机关决定收容教育”。收容教育的期限为6

个月至2年。

此外,我国《刑法》第17条第4款规定,“因不满十六周岁不予刑事处罚的,责令他的家长或者监护人加以管教;在必要的时候,也可以由政府收容教养”。根据1982年公安部《关于少年犯管教所收押、收容范围的通知》,收容教养的期限一般为1~3年。1997年公安部在《关于对少年收容教养人员提前解除或减少收容教养期限的批准权限问题的批复》中指出,“在执行过程中不能对少年收容教养人员加期。如果收容教养人员在收容教养期间有新的犯罪行为,符合收容教养条件的,应当由公安机关对新的犯罪行为作出收容教养的决定,并与原收容教养的剩余期限合并执行,但实际执行期限不得超过四年”。

《公民权利和政治权利国际公约》第9条第1款规定:“人人有权享有人身自由和安全;任何人不得加以任意逮捕或拘禁。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”;第3款规定:“任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人,应被迅速带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员,并有权在合理的时间内受审判或被释放”。上述规定意味着:必须由法庭管制拘禁措施,法庭有权决定拘禁是否合法。强制隔离戒毒、收容教育和收容教养均由公安机关通过行政程序决定,与我国将要履行的国际义务不符。未来如果继续保留这些措施,应当将决定权从公安机关转移至人民法院。从长远来看,行政拘留的决定主体从公安机关变更为法院,是一种必然的趋势。在许多国家和地区,类似于行政拘留的限制公民人身自由的处罚均由法院作出。

### 三、增设治安法庭与简易程序的多元化

劳动教养制度废止之后,为了加强对公民人身自由权的保护,过去由公安机关处理的一些案件将逐渐转由法院进行处理,这无疑会大大加重法院的负担。转出的这部分案件可称为治安案件,在性质和特点上与一般的刑事案件有别,因此需要增设专门的治安法庭,采用相对快速、简易的方式加以处理,以提高司法效率,同时避免对现有的法院刑事

法庭处理刑事案件的基本格局造成冲击。在我国基层法院增设治安法庭,和刑庭、民庭、行政庭一样,是法院的一个审判业务部门。治安法庭的管辖范围主要包括废止劳教制度后转处的案件,可能被处以行政拘留的案件,包括醉驾、扒窃等在内的轻微刑事案件以及其他可能被判处3年以下有期徒刑的案件。审理治安案件的程序应着力于高效快捷,以便于解决大量的治安案件,同时遵循权力监督制约、律师介入、证据规则、救济程序等各项正当程序规则,保障治安案件得到公正处理。治安法官在选任标准上可低于普通法官,但高于法院其他工作人员,待遇也应介于两者之间。

增设治安法庭的必要性,虽然由废止劳教制度而提出,但其重要性和意义绝不仅限于此。可以说,设立治安法庭是一个非常有利于社会矛盾纠纷化解、构建和谐社会的社会管理创新举措,也是一个非常有利于优化司法职权配置、面向刑事司法制度未来发展的改革举措,它契合了运用法治思维处理社会问题的改革方向。具体表现在:(1)社会矛盾纠纷以发生刑事犯罪最为严重,次之的就是治安案件(在西方国家常被称为“违警罪”或“轻罪”),但其数量大、发生频率高,成为影响社会秩序安定的重大隐患,设立治安法庭统一处理治安案件,有利于法院高效率地处理此类案件,同时防止警察权力过大造成对公民合法权益的侵犯。(2)有助于刑事司法体制的未来完善。在我国,根据现行刑事诉讼法,公安机关拥有对除逮捕以外的其他强制性侦查措施如搜查、扣押、查封、冻结、通信监听等的自行决定权,而检察机关承担了一些在其他国家和地区由法院承担的司法职能,如审查批准逮捕、对公安司法机关侵犯公民权利的行为进行司法救济。现行刑事司法体制在保护公民的人身权、财产权、隐私权方面存在不足,也与国际社会的通行做法不符。我国未来需要确立司法审查制度,由法院对强制性侦查措施的使用进行司法控制,以符合国际公约的有关要求,而这一职能需要由区别于庭审法官的治安法官具体承担,以防止如由庭审法官同时负责司法审查可能带来的先入为主、先定后审。

(3)它能够与社区司法形成对接。从国家垄断司法到更多地吸收社会力量参与司法活动是一种世界性的潮流。增设治安法庭,有利于将司法资源下沉基层,与相关职能部门形成工作合力,在社区构建多元化预防和化解社会矛盾的工作平台,以有效回应社会转型期各种纠纷剧增的现实情况。

在目前阶段,对原劳教对象采取分流处理方式,意味着犯罪圈的适当扩大。我国刑法所规定的刑罚结构,特别是轻微刑罚,从管制、拘役到有期徒刑,并且辅处罚金和缓刑等,应当说可以满足对原劳教对象的刑事处罚的需要。但是,我国现行刑事诉讼法关于简易程序的设计过于单一,难以适应原劳教对象做轻罪化处理和犯罪圈扩大所带来的变化。从世界范围内来看,简易、速决程序大体上可分为一般的简易程序、简化诉讼环节、刑事处罚令程序、辩诉交易程序四种类型。2012年我国《刑事诉讼法》修改扩大了简易程序的适用范围。对于基层法院审理的案件,如果事实清楚、证据充分,被告人承认自己所犯罪行,对起诉书指控的犯罪事实和适用简易程序没有异议的,都可以适用简易程序。根据新的《刑事诉讼法》,适用简易程序的案件,最高可能判处25年有期徒刑。适用这样的简易程序,法官、检察官乐观其成,因为被告人认罪,所以没有无罪辩护;司法实践中,适用简易程序审判的案件几乎没有无罪判决,“适用简易程序”几乎就等于被告人有罪。要保障适用简易程序的正当性,被告人认罪的自愿性和获得律师帮助的权利必须得到保障,目前此方面的保障明显不足。

新的简易程序去掉了1996年《刑事诉讼法》关于可能判处有期徒刑3年以上与3年以下的区分(原来的简易程序适用于依法可能判处3年以下有期徒刑、拘役、管制、单处罚金的案件),完全采取美国式的做法,以被告人认罪为前提,导致简易程序适用的刑罚跨度范围极大。如果将劳教转处的刑事案件也纳入其中,采用完全相同的程序处理,显然不太合适。现行简易程序的设计本身的层次化不够,是一种过于粗糙的处理方式,无法很好地兼顾公正与效率两大诉讼目标,需要进行多元

化改造。我国未来可以考虑借鉴意大利的做法,设立多种刑事特别程序,使简易、速决程序的设计进一步层次化、科学化,以促进公正与效率的平衡。

#### 四、社区矫正制度的发展和完善

社区矫正是与监禁矫正相对应的一种刑罚执行制度,它具有开放性,主要适用于罪行比较轻微、不宜于监禁或者不宜于继续监禁的罪犯。其具体做法是将符合一定条件的罪犯放在社区,对其人身自由予以一定限制,通过专门的社区矫正机构,并且吸收社区矫正志愿者参加,在社会力量的协助下,矫正其犯罪心理和不良行为,开展社会适应性帮扶,促使其顺利融入社会。用社区矫正替代监禁矫正,有利于克服监禁矫正所带来的加重司法资源投入、使犯罪人与社会生活严重脱节等弊端,从而提高惩治和矫正的效果。

废止劳动教养制度之后,原劳教对象中少数社会危险性较大的可处以监禁刑,对多数人则可适用非监禁刑,放在社区中予以惩治和矫正。可考虑在《社区矫正法》中规定“行为监督”的干预手段,对那些屡教不改的轻微违法犯罪人员,附加由法院判处一定期间的“行为监督”,以便在社区中对其行为习惯和心理进行矫正和治疗。关于劳教警察,可有三种转制方式:一是转为戒毒警察;二是转为监狱警察;三是转为社区矫正警察。随着我国社区矫正制度的发展和完善,社区矫正的适用范围将会逐步扩大,要做好社区矫正工作,建立一支社区矫正警察队伍可谓势在必行。

我国从2003年开始进行社区矫正试点,2009年在全国推开,适用对象为判处管制、宣告缓刑、裁定假释和暂予监外执行的罪犯。截至2013年10月,全国累计接受社区矫正人员166.5万人,解除矫正100.7万人,现有社区服刑人员65.8万人,社区矫正人员在矫正期间的再犯罪率为0.2%左右。《刑法修正案(八)》和2012年修改后的《刑事诉讼法》已对社区矫正制度予以明确肯定。2012年1月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合制定了《社区矫正实施办法》;2013

年10月,《社区矫正法》被列入了十二届全国人大常委会的立法规划。在《社区矫正法》中,应当对社区矫正机构的具体职责和执法队伍的组成及责任、各种社会力量的参与方式、适用社区矫正前的调查评估、社区服刑人员的权利义务、监督管理、奖惩方式、教育帮扶措施、社区矫正的经费保障等作出全面系统的规定。

从其他国家社区矫正制度的产生和发展看,它不是简单地在社区建立罪犯矫正基地,或是把矫正的功能由监狱转到社区来,而是真正发挥社区自身的力量来对罪犯进行管理、教育和矫正。由于我国转型期的社区文化积淀不深,社区自身功能尚不完善,加上基层非政府组织不发达,单纯依靠社区自身推动社区矫正工作存在许多现实的困难。因此,在社区矫正制度发展初期,可考虑运用“双轨制”来推进,即政府主导社区矫正的基础性工作,社区在政府的引导下主导社区矫正的日常运作。为了保障社区矫正制度的健康发展,我国应当加快社区建

设,完善相关功能,同时加快发展适应社区矫正需要的社会组织、社会工作者、社会自愿者等社会力量。

### 五、结语

劳动教养制度的废止,与我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化密不可分,它是贯彻“依法治国”方略的体现,凸显了以法治思维和法治方式管理社会的改革方向。废止劳动教养制度之后,应当对原劳教对象进行刑事化和行政化的分流处理;应当对强制隔离戒毒、收容教育和收容教养等与劳教相类似的制度进行后续性的改革;应当考虑增设治安法庭,以应对劳动教养及类似制度改革所带来的法院负担加重;应当调整刑事简易程序,使其从单一化模式走向多元化模式;应当扩大社区矫正的适用,并推动社区矫正制度的发展。而这一切,将会带来我国惩治和矫正违法犯罪行为的法律体系的不断完善。■