

完善废除劳教后的法律制度

中国社会科学院法学研究所 熊秋红

随着我国法律制度逐步完备，劳动教养的适用逐年减少乃至基本停止，国家在社会治理中对劳动教养制度的依赖日益降低，改革劳动教养制度形成了社会共识。在此背景下，国家作出废止劳动教养制度的决定。

《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。2013年12月28日，第十二届全国人大常委会第六次会议通过《全国人民代表大会常务委员会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。废止劳动教养制度后，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。

废止劳动教养制度是贯彻依法治国方略的体现

劳动教养制度建立于新中国刚成立法制尚不健全的时期，在过去50多年来，为维护社会治安、教育挽救违法人员发挥了历史性的重要作用。但随着国家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，我国已签署《公民权利和政治权利国际公约》（以下简称《公约》）并有待全国人大批准，劳动教养制度逐渐显露出一些与现代法治和社会发展不相适应的弊端。如劳动教养由劳动教养管理委员会审查批准，实践中主要由公安机关决定，与《公约》所要求的“应当由法庭管制剥夺人身自由的拘禁措施”的国际义务不符；劳动教养的严厉程度与其性质不相适应；劳动教养审批缺乏严格的公正程序和有效的监督制约，致使其在实践中存在较大的随意性。上述问题的存在，构成了改革劳动教养制度的必要性。与此同时，随着我国法律制度逐步完备，处理违法犯罪行为的法律渐趋完善，劳动教养制度的功能逐渐被相关法律制度所替代，劳动教养的适用逐年减少乃至基本停止，国家在社会治理中对劳动教养制度的依赖日益降低，改革劳动教养制度形成了社会共识。在此背景下，国家作出废止劳动教养制度的决定。总体而言，废止劳动教养制度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。

劳动教养制度自建立以来，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。它所处置的对象具有某种特定性，主要是那些“大法不犯，小法常犯，气死公安，难死法院”，又因其违法犯罪的情节轻微，不适于由法院判处刑罚的人。随着我国签署《公约》以及法制的逐步完善，《立法法》、《行政处罚法》等法律的出台，劳动教养制度由于涉及对公民人身自由的限制而出现了缺乏上位法明确依据的问题，劳动教养制度在预防和控制违法犯罪体系中失去了其法律地位，国家因而适时地废止了劳动教养制度。自从2013年初全国政法工作电视电话会议发出改革劳动教养制度的信号，到各地逐渐停止适用劳动教养措施，再到全国人大常委会作出废止劳动教养制度的决定并依法释放所有劳动教养人员，社会治安状况并没有出现明显的变化，各方面的工作并没有遇到大的障碍。因此，废止劳动教养制度之后，是否需要现行法律制度作较大的变革，以应对可能出现的新的问题，尚待一定时间段（如1—2年）的观察。以废止劳动教养制度为切入点，可对如何完善我国惩治和矫正违法犯罪行为的法律体系进行反思。

通过刑事处罚、治安处罚等替代性措施分流处理违法人员

废止劳动教养制度之后，过去由劳动教养制度所处置的对象（包括 12 类违法人员）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。

我国刑法在法理上强调违法与犯罪、行政责任与刑事责任的区别，强调犯罪的质的规定与量的把握，将犯罪门槛设得较高，并配置较重的刑罚。与国外的刑法相比，我国的刑法实际上是一个重罪重刑的“小刑法”。近年来，我国出现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。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，因为治安拘留的最长期限为 15 天。另外，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。

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，可分别适用强制隔离戒毒和收容教育。强制隔离戒毒的期限为 1—3 年，决定机关为公安机关，由公安机关和司法行政部门共同执行；对卖淫嫖娼者，可以由公安机关收容教养，期限为 6 个月至 2 年，这种长时间限制公民人身自由措施的采用，由公安机关通过行政程序决定，与《公约》所要求的司法化处理存在差距。此外，我国还存在着对违法犯罪的未成年人的收容教养制度，也是由公安机关决定限制公民人身自由 1—3 年。这些与劳动教养相类似的制度也有待加以改革。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。

增设治安法庭 劳教所转制

在后劳教时代，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。转处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。在基层法院增设的治安法庭，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。未来还可以考虑通过修改宪法和刑事诉讼法，将强制性侦查措施的批准或决定权交给治安法庭行使，甚至还可以让治安法庭承担对刑事案件进行预审的职能。

废止劳动教养制度之后，不少劳教所直接改为戒毒所。国务院 2011 年《禁毒条例》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。”从体制改革看，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。在一些戒毒任务不重的省份出现了劳教所空置现象，这些劳教所可以改为监狱。至于劳教警察，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。