

## 废除劳教：法治进程又一站

本报记者 王峰 实习记者 马永涛

中国社科院法学所研究员张绍彦表示：“劳教被取消后，另一个较长时间剥夺人身自由的非司法化制度就会成为新的焦点，代替劳教，被推到风口浪尖。我们还要付出和劳教一样的代价和成本去改革它。”

某种意义上，76 岁的公安部劳教局退休干部晏乐斌的愿望已经实现了。

1957 年 8 月 1 日，第一届全国人大常委会第 78 次会议通过了《国务院关于劳动教养问题的决定》，这是第一部关于劳教的“法律”。晏乐斌还记得，为了起草文件，他在公安部西单招待所开了 6 天会，会上听了几遍刘少奇的讲话录音，“有的人不好好干活，有的转业人员安排工作无理取闹，就要他们去劳动教养场所砸石头”。

今年 5 月，执笔《决定》的晏乐斌发表了一篇文章，回顾这份文件出台的经过，在最后他写道，“这种违背法治原则的劳教制度，应该彻底地废除了”。

本报记者得到的数据显示，全国至今仍被劳教人员只剩下几千人。作为一项制度，劳教或将淡出历史舞台。

劳教是个什么东西？

在那个强调阶级斗争的年代，劳教是个什么东西？发表于 1958 年的两篇学术文章发生了争论，一篇认为“在当前情况下，国家对劳动教养人员基本上是处理人民内部矛盾的方法去处理敌我矛盾的”，另一篇则认为，“对劳动教养人员不应采取处理人民内部矛盾的方法，应采取处理敌我矛盾方法，但不实行全面专政”。

在经过“大跃进”年代的被滥用和“文革”中被砸碎后，1979 年，中国重回法制国家轨道，劳动教养也作为一种维护社会治安的处罚措施被启用。但此时，通篇针对“右派”、“坏分子”等政治词汇的《决定》已不合时宜，1982 年，国务院转发了公安部制定的《劳动教养试行办法》。

但国务院只是“原则同意”这部《试行办法》，甚至于其制定完成后的好几年时间里，都从未公布。

同样吊诡的是，《决定》本应是国务院颁布的行政法规，但其被全国人大常委会转发，因此具有了法律的性质。而《试行办法》本应是公安部的部门规章，但其被国务院转发，因此具有了行政法规的性质。

劳教的混乱并未因建立制度而减少。某市 1983 和 1984 两年批准劳动教养 957 人，经部分复查后改变原决定的就有 179 名，占劳教总数的 18.7%。

这与劳教的审批程序有关：公安部门调查整理材料，报劳教管理委员会批准，如果劳教管理委员会不能例会研究，均委托劳教审批科批准，送劳教管理所执行，而劳教审批科又设在公安局，实际上就是一家说了算。

在随后的几十年里，劳教成了一个筐。在各地关于拆迁、金矿保护、外企人事管理，甚至出租车管理、申办蓝印户口等文件中，均规定了对“违法人员”可以劳教。本报记者得到的数据显示，涉及劳教的规范性文件，仅国家层面上的就有 43 部，加之地方相关法规，已达 120 部。

面对混乱，公安系统内部首先发出了立法的呼声，吁求明确劳教标准。1987 年 6 月，某市青年景某在公共汽车上偷了一个钱包，里面有一毛五分钱，结果其被劳教两年。而直到 1994 年，襄樊市当年劳教人员中，有 267 人是“擅自扩大”的对象。

1986 年，时任全国人大常委会副委员长的雷洁琼宣布，中国正在制定劳动改造法与劳动教

养法。从1987年起，劳教立法分别被列入了我国的“七五”、“八五”和“九五”立法规划。

“在中国法治化的框架下，劳教立法属于什么性质？是属于实体法，还是程序法；是刑事法、行政法，还是刑事程序法、行政程序法？我们还找不到合理解释。”中国社科院法学所研究员张绍彦说。张绍彦1984年在西南政法大学毕业后，在当时正在筹备的劳改系留校任教，曾参与编写了我国第一本《劳动教养学》教材。

在长达10年的劳教法立法过程中，前后修改达几十次的劳教法草案一直由司法部主持，处于“部门立法”状态，却鲜见法学专家参与。

2012年，在写作自己的博士论文时，华东政法大学博士生于鹏飞提出了这个疑问。他曾参与《中国法学家访谈录》的采访，“众多法学家谈到了受到‘反右’的冲击，认为‘反右’运动中，受到冲击最大或者说产生右派最多的两个部门一个是新闻界，另一个便是法律界，大批法学家被打成右派，而劳动教养是当时处理右派分子的首要和最严厉的方式。他们或许深知在没有法治与人权保障时期沉默的可贵性”。于鹏飞在他的博士论文中如此写到，这也是目前为止国内唯一一篇以劳教为题的博士论文。

直到1996年，中国政法大学一名年轻的行政法博士生宋炉生发表了一篇论文《劳动教养应予废除》。宋炉生现在担任河南省高级人民法院审监二庭庭长，在当时，这是第一篇呼吁废除劳教的论文。

从此，劳教从一个法学界的冷门专业，成为了一个社会问题。“劳教问题的核心，是不经过法院审判，就可以长时间限制人身自由”，张绍彦说。而在1996年，《行政处罚法》颁布，要求限制人身自由的行为，必须由法律设定，这被认为社会对待劳教的分水岭。

劳教如何成为一个问题

但劳教并不是当时最突出的社会问题。

1997年讨论修改《刑事诉讼法》，其中的一项议题是废除收容审查。所谓“收容审查”，是指公安机关在没有确实证据前，可以对“嫌疑人”先收容起来再进行审查，上世纪80年代，收容审查被并入了劳教。

“当时废除收容审查的阻力比现在废除劳教的阻力还要大”，接近立法的知情人士称，“97年刑事诉讼法草案公布前夜，几十个‘头面人物’在一起开会，争吵了一个通宵，最终废除了收容审查”。

收容审查废除后，带来了一个副产品——劳教被有些地方输入了收容审查的功能，甚至被称为“二收审”。在很长时间内，因为劳教的高效率，其数量一直居高不下。本报得到的数据显示，上海市1999年办理的劳教案件总量，基本与公安机关办理的刑事案件总量持平。

但劳教还不是其时最受恶评的限制人身自由的制度。2003年，收容遣送制度成为众矢之的。“民政部开了几次会议要改，就是下不了决心，结果‘孙志刚事件’成为废除收容遣送制度的最后一根稻草”，另一位接近立法人士说。

“孙志刚事件”及之后的北大三博士上书，成为废除“恶制度”的经典案例。2007年，茅于軾、贺卫方等人也曾联名上书，呼吁废除劳教制度。作为对社会的回应，在“十五立法规划”中，《劳教法》被《违法行为教育矫治法》取代。

中国社科院法学所研究员张绍彦说，“《违法行为教育矫治法》是公安部门力主的，同劳教一样，矫治的决定权还在公安，这是没有意义的。”

一个吊诡的现象是，目前的立法模式大多采取事先向社会征求草案意见，但《违法行为矫治法》历经两个“五年立法规划”，至今从未公开。甚至一个全国人大法工委委员曾对学者说，“这是秘密，不能公开”。

以至于一名北京大学的知名刑法学者称，“我们要想尽一切办法阻止《违法行为矫治法》出台，因为它很可能是换汤不换药”。

直到现在，“劳教是公安机关唯一一个可以限制人身自由的行政手段”，76岁的公安部劳教局退休干部晏乐斌说。

为了回应社会的批评，劳教自身也在改革。比如，超过两年的劳教需要经过听证。“从此以后，几乎所有的劳教最多都只有2年，这样公安部门就可以规避听证”，一名刑法学者说。

劳教的替代品？

2012年，被劳教的上访妈妈唐慧和大学生村官任建宇，终于成了劳教改革史上的“孙志刚”。

2013年1月的全国政法工作会上，劳教制度改革被着重提及。会议之后，中国社科院荣誉学部委员李步云见到了中央政法委主要领导，问起了劳教改革，这名领导回答他，“过去是公安部门反对取消劳教，我不好说话，现在要提出劳教制度改革”。

只不过，改革已成共识，“如何改革我却不了解”，李步云说。

今年5月，联合国开发计划署的官方网站上刊登了一条“低调”的新闻稿，称开发署与中国法学会将合作进行劳教制度改革课题，其中称“中国政府决定停止使用劳教制度，并且在后续制度安排上不再另行单独制定一部法律”。

这意味着从1986年开始起草的《劳动教养法》和《违法行为教育矫治法》或将“无疾而终”。

更加明确的信号也已释放。十八届三中全会召开前几天，最高人民法院院长周强称，各级法院要积极配合劳教制度改革，探索完善轻微刑事案件快审快结机制。

“以前本着少关押、少入罪的原则，将一些轻罪案件划入了劳教的范围，劳教制度改革后，这些案件将被划入轻罪案件”，一名最高法院权威人士说。

轻罪同样属于犯罪。本世纪初，外交部曾和联合国人权高级专员办公室联合举行劳教问题的研讨会，但中方不愿意使用“劳教”的称呼，于是会议就被命名为“轻罪问题国际研讨会”。

在会上，有中方专家反驳将劳教纳入轻罪范围时称，“中国人很要面子，你一旦说他构成犯罪，不管是轻罪还是重罪，他出来后，上学、就业、结婚等各方面就没有希望了，这辈子就全完了”。

一名参加了上述会议的中国社科院学者回忆，“这会开得非常尴尬，基本找不到共同语言”。

“现在想来，那个中方专家没有考虑到，刑法还有一个前科消灭制度和轻罪不记录犯罪记录制度”，他说。

在我国，犯罪判决依据“定量”而不是“定性”。比如一个真实的案例是，1998年，张某因贩卖34张淫秽光盘被判刑8个月，几年之后，罪名的起刑点提高到100张，他贩卖了54张淫秽光盘，结果因不构成犯罪被劳动教养三年。

“重‘定量’不重‘定性’的情况正在改变，比如扒窃、入户盗窃，只要发生这样的行为，而不管盗窃所得的数量，就构成犯罪”，上述最高法院权威人士称。也因此，原本不属于犯罪的劳教案件将纳入轻罪范围。

“劳教中止后，将原来属于劳教的范围纳入到治安处罚法和刑法的范围，这是成本最低的改革方法”，中国社科院法学所研究员张绍彦说。但他介绍，劳教中止后制度如何衔接，学界仍持多套方案。

“回顾中国的法治化进程，就像当年的收容审查、收容遣送被取消后，劳教被推到风口浪尖一样。劳教被取消后，另一个较长时间剥夺人身自由的非司法化制度就会成为新的焦点，代替劳教，被推到风口浪尖。我们还要付出和劳教一样的代价和成本去改革它。”他说。