

我国刑法中的管制

马 克 昌

作为刑罚方法的管制,是我国刑法的创造。它在同犯罪作斗争中,特别是同反革命罪、贪污罪作斗争中起了重要的作用。现在它是我国刑法规定的五种主刑之一,是五种主刑中最轻的刑罚。

一

管制,作为我国刑法的创造,在建国以前很早就已经产生。它“是过去在老解放区久已实行有效的办法”。(见政治法律委员会关于《中华人民共和国惩治贪污条例》草案的说明)中华人民共和国成立以后,人民法院在审判实践中继续采用这一强制方法。特别是在镇反运动中,它得到了充分的运用。这是因为我们建国不久,旧社会遗留下来大批历史反革命分子需要处理,可是他们当中的很多人,既无悔改表现或悔改证明,但又无现行反革命活动;既应当给予一定的惩罚,但又不够判处徒刑的条件。这种情况,正好适用管制。在刑事立法方面,一九五二年四月二十一日公布的《中华人民共和国惩治贪污条例》,最早在刑事法律中把管制用条文固定下来。按照这一条例,管制是主刑之一,可以适用于贪污数额较小的贪污罪、行贿罪、介绍贿赂罪,非国家工作人员侵吞、盗窃、骗取或套取国家财物罪,以牟取私利为目的的收买、盗取国家经济情报罪等侵犯公共财产的犯罪。管制的期限为一至二年。同年七月十七日公安部公布的《管制反革命分子暂行办法》,对管制的对象、内容、期限及监督执行等作了详细的规定。按照这一办法,管制适用的对象,是罪恶程度尚不须逮捕判刑的历史反革命分子;对被管制分子必须剥夺政治权利;管制的期限为三年以下;适用管制的批准权,除法庭依法判决的以外,均属县市以上的公安机关。因而在这里,管制既是人民法院适用的刑罚方法,也是公安机关采用的行政处分。到了一九五六年,由于我国对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造已基本完成,以及一九五五年肃反斗争的伟大胜利,反革命残余势力进一步削弱,人民民主专政更加巩固,城乡社会秩序更加安定,根据这种新的形势,全国人民代表大会常务委员会特于一九五六年十一月十六日通过了《关于反革命分子的管制一律由人民法院判决的决定》,指出:“今后对反革命分子和其他犯罪分子的管制,一律由人民法院依法判决,交由公安机关执行。”这样就改变了过去管制既是刑罚方法又是行政处分的双重性质,肯定了管制只能作为刑罚方法使用;明确了对反革命分子和其它犯罪分子都可以适用管制。在以后的司法实践中,管制除了适用于反革命罪外,也适用于偷窃、诈骗、流氓等普通刑事犯罪案件。为了防止管制的滥用,最高人民法院在一九六四年的有关文件中着重指出,管制应当只适用于属于敌我矛盾性质的犯罪分子,不适用于属于人民内部矛盾性质的犯罪分子,以免混淆敌我界限,对团结广大群众共同对敌不利。

管制作为一种刑罚方法,在同犯罪特别是同反革命罪作斗争中,确实起了重要的作用。至于要不要把它规定在我国刑法里,这在法学界和立法过程中,却一直存在着不同的意见。有的

同志主张取消管制这一刑种。他们的理由是：(1) 现在的情况和过去不同：历史反革命分子早已处理完毕，现行反革命分子一般都应关押起来，需要适用管制的很少。(2) 实践中不少地方有滥用管制的现象：管制适用的对象日趋扩大，并且一管制往往就是若干年，实际上形成管制没有期限。(3) 容易混淆不同性质的矛盾：过去管制主要是适用于敌我矛盾性质的犯罪分子，判处管制当然剥夺政治权利；如果规定管制适用于较轻的犯罪，容易使敌我矛盾性质的犯罪和人民内部矛盾性质的犯罪混淆不清。因而他们建议在刑法中不要规定管制。另有不少同志主张保留管制这一刑种。理由是：(1) 管制是我国刑法的创造：对不必关押的犯罪分子判处管制，既可以少捕人，又可以发挥群众监督的威力，还不致影响被管制分子的家庭生活，这对于犯罪分子的改造和社会秩序的安定都有好处。(2) 管制是同情节较轻的犯罪作斗争的必要刑种：有些情节较轻的犯罪分子，既需要给他们以适当的惩罚，又不需要剥夺他们的自由，管制正可以同这种犯罪相适应，而成为拘役之前的一种轻刑。(3) 管制是改造犯罪分子的有效方法：从管制的实际效果看，判处管制的犯罪分子，绝大多数都因为受到适当的惩罚和教育而得到改造，没有再犯新罪。实践证明它是改造犯罪分子的有效方法。所以他们建议在刑法中仍要规定管制。我国立法机关经过认真研究，仍然保留了管制这一刑种，并且汲取了主张取消管制理由中的某些合理的意见，在我国刑法中对管制作了新的规定。

二

管制是人民法院依法判处的，对犯罪分子不予关押，在公安机关管束和群众监督下进行劳动改造的一种刑罚方法。它具有如下一些特点：

(一) 对犯罪分子不予关押：这是它不同于拘役和徒刑的首要之点。判处管制的犯罪分子只是限制一定的自由，并不剥夺自由，仍留在自己原来的工作单位或居住地点工作或劳动。原来是国家职工的，并不开除公职；当然，不适宜在原工作岗位工作的，应当调换适当的工作。“在劳动中应当同工同酬”（刑法第三十四条第二款）。被管制分子既不脱离自己的工作单位或劳动岗位，也不离开自己的家庭，而仍然生活在群众之中，除了必须遵守法定的某些限制外，他在行动上基本上仍然是自由的。正因为管制有这样的特点，所以它只适用于罪行较轻、不需关押的犯罪分子。我国刑法分则正是这样规定的。根据刑法分则的规定，管制适用的对象主要是罪行较轻的反革命分子和罪行较轻的盗窃、诈骗、抢夺、扰乱社会秩序、流氓、冒充国家工作人员招摇撞骗、赌博、引诱或容留妇女卖淫、偷越国（边）境以及虐待、遗弃等犯罪分子。

(二) 在公安机关管束和群众监督下进行劳动改造：这是管制这一刑罚方法的本质特点，也是它与拘役、徒刑的又一不同之处。《管制反革命分子暂行办法》第二条规定：“管制的目的，是在政府管制与群众监督下，给反革命以一定的惩罚和思想教育，使其获得改造成为新人”。那么，怎么在公安机关管束和群众监督下进行劳动改造呢？我国刑法规定，管制“由公安机关执行”（刑法第三十三条第二款）。公安机关根据人民法院的判决，向被判处管制的犯罪分子原属单位或居住地的有关群众，宣布被判处管制的犯罪分子的罪行、管制期限、是否剥夺政治权利以及被管制分子在管制期内必须遵守的规定。按照现行刑法，被判处管制的犯罪分子在执行期间必须遵守的规定是：“（一）遵守法律、法令，服从群众监督，积极参加集体劳动生产或者工作；（二）向执行机关定期报告自己的活动情况；（三）迁居或者外出必须报经执行机关批准”（刑法第三十四条第一款）。即把被管制分子的劳动生产、工作和活动置于公安机关的管束和群众监督之下，通过公安机关的管束和群众的监督，改造教育犯罪分子。管制这一刑种的

威力,正在于此。

(三) 须经人民法院依法判处:解放初期,管制并不是只由人民法院判决,按《管制反革命分子暂行办法》第十一条规定:“对反革命分子管制之批准权,除法庭依法判决者外,均属于县、市以上之公安机关”。根据这一规定,当时有权决定适用管制的,不仅有人民法院,还有公安机关。对于地主的管制,系“经农民协会提出名单和分别管制期限交乡人民代表会议讨论审议,县人民政府批准”(见一九五二年八月中南军政委员会公布的《中南区管制改造地主暂行条例》)。这是由于建国伊始,改造阶级敌人的任务艰巨,不能单靠法院,所以管制凡是被用作行政处分或行政措施的,可以由公安机关批准或县人民政府批准。换言之,公安机关批准或决定适用的管制,乡农民协会提出、县人民政府批准适用的管制,都只是一种行政处分或行政措施,并非刑罚方法。而只有经过人民法院依法判处的管制,才是一种刑罚。由于把它既作为一种刑罚,又作为一种行政处分,所以在实践上发生过混乱现象。特别是林彪、“四人帮”横行时期,非审判机关如公安机关,甚至某个工作组、驻队干部或个别“首长”,都可以任意宣布对公民实行管制,严重地侵犯了公民的人身自由。为了明确管制作为刑罚方法的性质和拨乱反正、纠正上述混乱现象,所以在刑法中特别强调“管制由人民法院判决”(刑法第三十三条第二款)。因而其他任何机关(包括公安机关、检察机关)、团体或者个人都无权决定适用管制。如违反刑法的规定,非法管制他人的,那就是犯罪行为,应按刑法第一百四十四条的规定,处三年以下有期徒刑或者拘役。

三

现行刑法中规定的管制,是过去刑事立法上规定和司法实践中使用的管制的发展;但现在的管制和过去的管制却有所不同。不同之处主要有以下几点:

(一) 管制适用的对象与过去不同:根据刑法分则,管制既适用于敌我矛盾性质的犯罪,如刑法第九十九条规定:“组织、利用封建迷信、会道门进行反革命活动……情节较轻的”,可以判处管制;也适用于人民内部的犯罪,如刑法第一百八十三条规定对遗弃罪可以判处管制。而过去有关刑事立法规定的管制,除一九五二年公布的《惩治贪污条例》中对情节轻微的贪污分子,即人民内部的犯罪分子可以判处管制以外,其余判处管制的对象都是属于敌我矛盾性质的犯罪分子。最高人民法院在一九六〇年的批复和一九六四年的通知中,一再重申:“管制的对象,主要是可捕可不捕的反革命分子和坏分子,监督劳动中表现不好、屡教不改的地、富、反、坏分子,以及其他虽构成犯罪,但捕后尚不够判处徒刑的反革命分子和坏分子”。

(二) 附加剥夺政治权利的规定与过去不同:现行刑法中的管制,并不当然附加剥夺政治权利。根据刑法第五十二条的规定,管制适用于反革命分子时应当附加剥夺政治权利;适用于严重破坏社会秩序的犯罪分子时可以附加剥夺政治权利,也可以不附加剥夺政治权利;适用于其余的犯罪分子时并不附加剥夺政治权利。而过去的管制从刑事立法上看,剥夺政治权利是不可少的一项内容。如一九五二年公布的《管制反革命分子暂行办法》第四条规定:“对被管制分子,应剥夺下列政治权利……”。同年公布的《中央节约检查委员会关于处理贪污、浪费及克服官僚主义错误的若干规定》中规定:“受机关管制处分者,……在其被管制期间,不叙职位,并剥夺其政治权利”。这是同过去把管制看作只适用于敌我矛盾性质的犯罪的观点紧密相连的。

(三) 管制期限的长短与过去不同:现行刑法规定:“管制的期限,为三个月以上二年以下”

(刑法第三十三条第一款);数罪并罚时,管制期限“最高不能超过三年”(见刑法第六十四条)。而一九五二年的《管制反革命分子暂行办法》规定:“管制期限定为三年以下,必要时得延长之。”这里管制期限的下限没有规定,在司法实践中刑期最低有一个月的;最高期限定为三年,并且可以延长。该办法第七条规定:“被管制分子如有违犯管制规定或继续进行反革命活动者,得根据情节轻重,延长其管制期限……”。在林彪、“四人帮”横行期间,很多被管制分子的管制,实际上成了漫无限期。

(四) 刑期折抵与过去不同:现行刑法规定:“管制的刑期,从判决执行之日起计算;判决执行以前先行羁押的,羁押一日折抵刑期二日”(刑法第三十六条)。这是因为羁押是剥夺自由,而管制只是限制一定的自由。而过去有关文件规定:判决执行以前的羁押日期和刑事拘留日期应以羁押、拘留一日折抵管制一日。

(五) 管制解除手续与过去不同:现行刑法规定:“被判处管制的犯罪分子,管制期满,执行机关应即向本人和有关的群众宣布解除管制”(刑法第三十五条)。而过去有关文件规定,管制期满解除管制还必须经过一定的程序,即:农村由人民公社管理委员会(乡人民委员会)提出,经群众讨论提出意见,报县(市)公安机关审查批准;大、中城市由派出所提出,经群众讨论提出意见,报公安分局审查批准,并由批准机关下达解除管制通知书,在适当的群众会上当众宣布;在机关、企业、学校中执行期满需要解除管制的,由被管制分子所在机关、企业、学校的保卫处(科)提出,报经党委和主管的公安机关审查批准后,由主管的公安机关下达解除管制通知书,并由保卫处(科)向群众宣布。

现在的管制和过去的管制的差别,在司法实践中特别需要引起注意,以免适用管制和执行管制时发生错误。

*

*

*

编者按: 最近,我们收到一些来稿,根据我国刑法的有关规定,研究罪刑法定和类推问题。有的同志指出:“我国刑法是以罪刑法定为基础,以有严格控制的类推作为补充的。”但也有同志提出:“我国刑法规定了有控制的‘类推’原则,而没有采用罪刑法定主义。”这期我们同时发表李由义同志的《罪刑法定和类推》和周密同志的《罪刑法定还是法律类推》两篇文章。供大家研究参考。

罪 刑 法 定 和 类 推

李 由 义

我国刑法以罪刑法定为基础,以有严格控制的类推为补充,这是一个很重要的原则,也是一个很重要的特点。正确认识这个重要的原则和特点,对学习和运用我国刑法有重要的意义。

为了正确认识我国刑法上的这个重要的原则和特点,必须从理论上和实践上明了它的根据,从法律历史上考察它的沿革,弄清罪刑法定原则的由来和发展,了解罪刑法定和类推适用的关系,掌握类推适用的含义和条件等等。这篇短文的目的,就是为了扼要说明这些问题。