

劳改工作改革的背景和内容

袁 岳

改革开放政策的实施是中国社会一次深刻的革命性的转机，它从总体上对我国社会多方面的运行机制提出了挑战，并且很实际地把解放人的能量，作为社会进步的基本目标。刑事惩罚机制通过制裁违犯共同规则的行为，保护社会合法利益，有可能成为社会改革的促进因素，但它本身必须为适应新的形势和环境进行有效的改革。作为与人的改造和发展直接有关的一项事业，劳动改造工作面临着全新的发展机会。

一、劳改工作改革的具体背景

对罪犯实施的刑事处罚的意义，从社会的角度来看，是保持社会的稳定，使具有高度危险性的犯罪分子在一定的时间内处于与社会隔绝的状态，剥夺可资利用的犯罪条件，使社会免受不法分子的侵扰；通过对罪犯的改造，降低或消除他们的反社会性，使他们将来在回到社会以后，不会构成对社会的威胁。在社会主义建设的新时期，稳定对于改革和建设进行具有十分重要的意义。改造场所的稳定和能否改造出具有较高适应社会生活能力者，向社会输送合格公民，这是对劳改工作成效的一个检验标准。

与社会的现代化进程相联系，劳动改造工作必须向法制化、文明化、科学化的方向发展，劳改单位必须对改造干警进行更高要求的培训和教育，更新知识，转变作风，实现监管设施和监管教育方法上的现代化；在社会对劳动者的素质要求越来越高的情况下，劳动改造所具有的任务，就不仅仅是消除罪犯的反社会意识，也要把培养罪犯的新型生产技术、新的知识结构，以及进行必要的政治、经济就业政策教育，作为罪犯改造的重要内容；与社会生活方式的变革相适应，劳改工作必须把改革对象释放后的生活安排加以研究，预测并寻找一定的协调措施。这些任务是由当前我国劳改工作的背景形势决定的。

1. 经济背景。我国劳改工作在长期的发展中积累了一定的经济实力，在基本方面，劳改经济实现了用自身的生产来养活干警和改造对象的目标。改革开放政策实施以来，劳改经济也适应改革的大形势，在经营方针、管理措施、生产方向等方面进行了必要的改革。由于劳改经济的特殊情况，在国内外市场上，它的竞争能力是比较弱的，但目前实行的劳改财务体制就是财政包干，自负盈亏，“分灶吃饭”，以及经济效益与干警利益挂钩的分配机制，不可避免地会对改造工作产生一定的消极影响。劳改单位要达到与社会上企业同等的产品质量或生产水平，必须付出远远大于一般社会企业的努力。随着社会商品化程度的提高，随着经济改革的日益深入，随着社会企业素质的进一步提高，劳改经济在竞争中的劣势还会进一步明显。因而劳改经济怎样通过改革开拓，以求得一个较好的经济处境的问题就显得十分突

出。

2.政治背景。阶级斗争问题在我国国内会长期存在。由于改革是一种调整各方面的利益分配的过程,在改革中,必然会出现一定的利益分配不平衡现象,特别是由于制度化的监督措施还不很健全,因而不同社会阶层之间的、国家集体与个人之间的、全局与部门地区之间的、总体政策与部分公民利益之间的矛盾就可能以比较尖锐的形式表现出来。在这些尖锐的形式中,有一些就可能是严重的违法犯罪行为。例如,因个人利益得失而形成的报复性事件,因政策性损失而发生的侵犯公共财产的事件,因大群体间利益纠葛形成的大型械斗等。改造场所作为国家的暴力机器的组成部分,与政治形势的发展有着极为密切的联系,必须使改造干警对政治形势有一个极为清醒的认识,并明确改造工作的政治性质及改造干警所担负的改造任务在政治上的极端重要性。

与此同时,在改革开放的过程中,与利益分配的复杂化相对应,价值观念的复杂化,特别是西方价值观的传入与广泛分布(其中最主要的是西方民主观念和金钱万能思想),对于人们,特别是青少年的影响是很大的。罪犯一般来说是社会思潮中的消极内容的牺牲品,但造成其犯罪的原因的可能性又是多种多样的,他既可能是由于没有能受到有力的正面教育,也有可能是发生了理解上的偏差,但正因为其所受的是错误思想的影响,就必然有其薄弱点和难以持久的特性,这就为改造工作的进行提供了可能性。社会上严重的不正之风也明显地削弱改造工作正面教育的影响力。这就使得了解、分析、批判和借鉴各种价值观念的任务空前繁重,使我们原有的意识形态工作出现了一定程度的不适应性,也是对我们曾用于改造罪犯思想的政治、道德、法制理论,从形式到内容都提出了挑战。

从群众心理来说,尽管实际的政治斗争随着改革的深入,表现出越来越明显的尖锐性,但人们开始习惯于从非阶级斗争的角度来理解这种矛盾现象,罪犯与亲属之间的关系非政治色彩化,改造背景对罪犯就业影响缩小,社会控制系统的作用明显下降。不断变化着的政治斗争的极端复杂性在客观上加剧了群众中的思想混乱状况。在不平衡的商品经济发展过程中,民主急性病、利益追求极端化、生活要求奢侈化等现象大量发生,随着改造工作开放性水平的提高,社会上的消极思潮与改造场所的错误思想的相互感染也会加剧。

3.犯情背景。最近一些年来的犯罪现象,出现了不少新的特点,并且不断有新的变化。突出地表现为:一是犯罪低龄化倾向。低龄化问题暴露出青少年教育中存在着严重的与青少年思想特点和要求脱节的现象;在改革过程中,社会、家庭对青少年的培养上存在着比较严重的偏差,在青少年世界观形成的过程中,大量的不良因素趁机侵入;青少年与前几辈、青少年学生与社会其他阶层出现了明显的价值分歧,而又没有形成良好的协调机制,对青少年的社会控制机制明显削弱。青少年罪犯带有较多的冲动、多变特性,这在罪犯活动上表现为作案的突然性与随意性,在改造场所则表现为反对纪律约束,对抗情绪较强。二是犯罪类型出现了新的结构,政治犯罪、贪财型犯罪、淫乱型犯罪增多。政治犯罪的增多与社会利益分配的不平衡,从而使一些社会成员转向企望在政治改制上找到出路有关。随着经济水平的提高,物质财富增长与文化素质低下之间的反差进一步扩大,这使消费型犯罪和淫乱型犯罪的发展成为可能。在发展经济的过程中,一些社会成员的投机心理和暴发意图得到了强化,刺激了新的(有别于传统的)贪财型犯罪。改革冲破了旧的社会体制,而新的合理制度的建立又正在探索之中,这就为一些掌握权力的人利用公共权力谋求私利成为可能。实惠性心理在许多罪犯中普遍存在,这就使得他们对接受改造的自觉性与改造措施本身的现实性程度或对

他们将来生活的有益程度成正比，就是一些改造表现较好的罪犯，也是把自己将来的出路设想为经商、搞投机事业。三是轻型犯与重型犯增加，中型犯减少。偶犯（特别是青少年犯）和初犯的增加表明近年来社会防范机制的逐渐削弱，犯罪活动的社会影响面正在呈现扩大的趋势，以及与此相关联的对犯罪活动的自我谴责感的普遍下降。改革中出现的利益对立尖锐化和心理严重失衡，是重型犯增加的基本原因。这些特点也决定了罪犯在改造场所的表现出现两极化的倾向。四是有意识犯罪增加。由大量罪犯不知法到知法犯罪者的比例增加，表明社会矛盾的对抗性水平在逐步提高，反映出社会存在的严重的结构性矛盾。这样的犯罪分子的改造难度也很大，反改造倾向明显，对一般化的教育采取积极或消极的拒绝态度。五是集团化犯罪增加。集团化犯罪活动不仅表现在政治犯罪方面，也表现在一般刑事犯罪活动中。犯罪集团化由于其行为的有组织性和一致性而使犯罪活动的烈度和社会危害性有了新的升级。以集团化的方式进行犯罪，表明犯罪分子对抗社会的技术的提高，这种倾向也对改造工作带来了不利，改造难度有所增加。六是由于盲动型、暴力型、惯累型、凶残型、长期型、团伙型罪犯的增多，监所的不稳定性空前严重，狱内案件发生率增高。由此，必须对以往实行的一些监管措施（如依靠犯人管犯人）进行检讨。在改造工作中，决不能为改造对象的一些表面现象所迷惑，要时刻保持高度的警惕。

4.改造力量背景。由于我国罪犯改造工作干警队伍建设在文化大革命中受到了很严重的破坏，大量的新干警是在改革开放政策实施以后才培养起来的。这些新干警的长处是年青干警的比重较大、受过较系统的专业知识的教育、对新的社会价值观有较多的理解，同时也基本是在一些老一辈的干警带动下开展工作的，但是由于他们本身世界观和社会经验的局限性以及他们所接受的传统的改造方法在新形势下的某些局限性，因而要求他们迅速适应改造工作的高要求是困难的。这支干警队伍的思想状况比较复杂，既有有志于推进社会主义法制建设的理想，有好学不倦的进取精神；但在另一方面也有当代青年中存在的一些同样的思想问题，实惠思想有一定的市场，一些严重的利己主义情绪在不同范围内存在。由于工作条件较差等各方面因素的存在，干警的工作积极性也受到一定的消极影响。同时，由于思想界存在着一定程度的思想混乱，在罪犯的思想改造方面，工作的说服力有所下降，颇有“蛮办法不行、老办法不灵、新办法不明”之慨。有一些干警违反改造政策、改造纪律和有关法律，以权谋私，不能坚持对罪犯进行依法改造和实行革命的人道主义，不尊重罪犯应有的权利。一方面专政意识有所退化，另一方面又错误地把一些对罪犯的不正常的处罚方式理解为这才是专政意识强的表现，从而直接影响了罪犯的改造。一些干警过分迷信传统的改造方法，对更新知识、更新观念和转变效益观念、用人观念的态度比较消极。在改造业务工作中，还需要进一步解决如何加强政治教育的针对性、现实性的问题，解决如何使政治教育与教育罪犯学会担当正常的社会角色所应具备的知识、品德、习惯、态度结合起来的问题。

二、劳改工作改革所应遵循的基本原则

劳改工作必须进行改革，不改革就很难适合新形势的需要。但改革必须遵循一定的条件、一定的原则、一定的方向，必须保证改革是对于社会主义劳改制度的完善和推进，而不能偏离正确的方向。

1.合法性。罪犯的改造工作也就是刑罚的执行工作。提高改造质量、提高经济效益、提高工作效率的一切措施都必须在法律允许的范围内进行。当然，改造本身可能要突破一些旧

的体制、旧的政策，那么用什么来衡量我们的改革是合法的呢？衡量的具体标准主要有三个：一是我国宪法规定的社会主义法制原则，也就是说，劳改经济、监管体制、改造手段方面的改革，必须符合宪法关于社会主义经济、司法制度和公民权利义务及其限制的规定；二是符合刑事基本法的规定，即在刑罚的执行过程中一定要严格遵循刑法和刑事诉讼法的实体和程序规定；三是我国现有的与劳改工作有关的规章和规范性文件（其基本内容是对我国建国以来劳改工作的基本经验的总结），所包含的基本精神（如“改造第一，生产第二”的劳改方针，“教育、感化、挽救”的改造政策）仍然是我国当前劳改工作的指导方针和重要原则。上述规定是具有基本约束力的内容，而在一些具体的改造体制方面，则应根据形势的发展进行必要的改革。近十年来，劳改工作从主管部门、监管责任制到经营方式、改造手段方面都有了一些突破性的改革。这些改革程度不同地和过去的一些规章制度有冲突，但在总体上来说，是符合社会主义的法制原则的，是有利于在新形势下实现改造罪犯这一最终目的的。合法性原则的另一含义是，要尽快将各种已经成熟的改革事物以法律或规章的形式肯定下来，加强劳改工作的立法工作，以保证其稳定性和统一性，也只有在健全的立法基础上，改革成果才能得到全面的保障。

2. 社会性。犯罪是一种复杂的社会现象，改造罪犯是一项艰巨而又庞大的社会工作，没有专门化的集中改造场所不行，没有全社会的配合也同样不行。劳改工作向社会化方向发展，首先要求改造干警的思想能跟上社会的发展步伐，捕捉住社会发展的基本方向和当前特点，对各种社会思潮、表现及其是非有较为清醒的认识，联系罪犯思想形成的社会原因，制定对罪犯的思想改造方案，只有改造干警的思想高于改造对象的思想，才能把握改造对象，并真正能改变对象的思想；其次是要摸清社会对改造工作的具体要求，将改造工作向着符合社会需要的方向推进，增强改造对象对正常社会生活的心理承受能力和行为适应能力；第三是要积极利用社会力量介入改造工作，提高改造工作的开放性和感染力，增加改造单位与社会之间积极信息的流通量。

3. 科学化。科学化要求排除改造工作中的任意性。改造工作的对象也是活生生的人，要把这些有一定的思想错误、行为陋习的人改造成为正常的社会成员需要我们进行有针对性的改造工作。所谓有针对性，就是要认真研究罪犯行为习性和思想认识形成的原因，探讨新思想和新习惯对罪犯产生影响的途径和方法，采取科学的环境控制（限制不良信息的流通、建立优美健康的生活环境）、行为控制（严格处理违法违规违纪行为、严肃批判错误思想、及时奖励积极进步者、真诚感化悲观厌世者）方式，促使罪犯弃旧图新。在实现科学化的过程中，一是要求改造干警加强学习，提高了解、捕捉罪犯心理和采取有效的应对措施的能力；二是建立一整套科学的狱政管理制度，降低干警个人任意性对改造工作的消极影响；三是提高监管设施的现代化水平，以提高改造信息的收集、反馈水平和工作效率；四是吸取国外罪犯改造工作中的科学成果，推动我国劳改工作的发展。

三、当前劳改工作改革的一些基本内容

近年来，我国劳改部门根据改革形势的需要和劳改场所的实际情况，进行了一系列富有成效的改革。这些改革推动了罪犯改造工作和劳改经济的发展，并为进行进一步的改革探索打下了良好的基础。

1. 办特殊学校。针对罪犯低龄化、可塑性强的特点，对罪犯进行以政治教育为核心、文

化教育为基础、技术教育为重点的综合性教育，尽量使罪犯带着“三证”（刑满释放证、文化结业证、技术考核证）回到社会，从而不仅有利于罪犯思想的转变，也有利于改造对象回到社会后能很快得到就业，成为对社会的有用之才。

2.对罪犯进行分押、分管、分教和对罪犯实行累进处遇制。针对罪犯结构的多层次性的特点，对罪犯依照犯罪性质、改造刑期、改造表现以及文化水平、接受能力、恶习程度的不同，划分阶段（入监、正常改造、出监），实行看押力量配置、管理措施的制定、教育内容的安排、改造干部的配备、考核奖励办法上的区别对待，分类施教，分级管理。特别对危险分子实行“三包”（包管、包教、包转化）。实践证明，这是防止传习犯罪方法、稳定改造场所秩序的一项重要措施。

3.“三个延伸”。“三个延伸”（向前延伸、向外延伸、向后延伸）是我国根据社会治安综合治理的需要和多年来我国群众性帮教工作的经验，提出的一项旨在通过多种方式争取、落实社会帮教、社会安置、社会监督和社会支援，有组织地利用社会力量推动罪犯的改造工作的重要改革措施。其主要形式是以劳改单位与地方政府、企事业单位、群众团体和有关部门签订的帮教协议，恢复社会性的帮教以及部分地区实行的改造释放人员联络制度。

4.“改造生产双承包责任制”。这一责任制就是以提高改造质量为目的，将改造和生产的各项基本工作（监管秩序、文化技术教育、监舍卫生、文体活动、生产的产量、质量、安全、节约等项目）分解成具体的指标，层层承包，落实到支队（监狱）、大队、中队、班组和个人，根据考核的分值，确定奖惩。

5.“双百分考核制”。改造与生产双百分考核制，是将罪犯认罪服法、遵守队纪、三大教育、生活卫生、质量、产量、消耗、安全等指标，分解成近百种行为表现，按照他们在改造中的不同作用，逐项定出分值，采取日记分、周调查、月累计、季小评、年总结的方式，以分记奖、实行由犯人小组评议，再由干部考核审定记分，考核结果与奖金分配、记功记过、奖惩等挂钩的承包责任制。

6.“监狱长、支队长负责制”。为在任务繁重、情况多变、关系复杂的形势下，保证改造场所实现优化组合、快速反应、及时处置，建立了以监狱长、支队长为中心，总管教教师、总工程师、总会计师、总经济师组成的决策层；分管各项业务的支队、监狱副职组成管理层；支队、监狱副职牵头和各业务科室组成执行层；党委、工会、群众代表组成监督层，以保证决策科学化、管理制度化、执行高效化、监督民主化。

7.罪犯假定工资制或奖金制。为激励改造对象的生产积极性，在一些劳改单位试行了对罪犯的生产任务实行定额管理和考核评比，实行多劳多得，超产奖励或核发规定的假定工资的办法。并可根据劳改经济的发展水平和经济刺激的需要，逐步提高假定工资或奖金的标准。

8.目标管理责任制。对劳改单位各个层次的狱政管理、教育改造、生活卫生工作的要求具体化、指标化、订立近期和远期目标，开展检查评比活动，对各个方面的工作都开展评优创优活动，并将责任制的实施结果与物质、精神奖惩，干部选拔和工资升级挂钩。

9.劳改单位人事制度的改革。一些劳改单位将公平、公开、竞争机制引入劳动单位的干部人事制度，实行因事设岗、因岗设责、因责选人，试行竞选与聘任相结合以及任期制、干部评议等制度，还适当地放开了干部管理权限。在企业劳动人事方面，试行了合同化管理。干警和工人的技术、专业培训也建立了一些新的制度。一些地方还实行了管教干警专业职

称评定。

10. 劳改经济改革。劳改经济改革主要内容是建立劳改企业的横向联合，发挥劳改经济的集团优势，发展外向型经济；与劳教经济管理体制分开；劳改财务体制由统收统支改为财务包干，政策性、社会性支出由营业外开支改为增收增支财政预算拨款；兴办家庭农场和职工分场（厂），鼓励干警和工人承包；试办内部银行；改革人才引进和管理机制。

改革的过程，也是一个探索的过程，某些改革措施要经历一个考验、淘汰，或完善、巩固的过程。劳改工作的改革在当前面临着两个方面的任务：一方面要全面正确地评估我们在过去一段时间内所进行的改革的成绩和问题，对于那些为实践证明是正确的改革措施，要予以肯定，并及时加以完善、健全和推广，如双百分考核制，对提高犯人的改造质量有明显作用，但也在考核的准确性方面存在一定问题，所以要进一步发展这一制度，使其达到考核准确、奖惩合法、手续简便、工作主动；“三个延伸”，过去在社会帮教和社会安置方面的工作做得多一些，今后要加强社会监督和社会支援工作；特殊学校要注意办学上等级，并使老三率（入学率、到课率、及格率）变为新三率（统考率、升级率、获证率）等。而象监狱长和支队长负责制，在实践中的问题多一些，在一些单位，政治工作有所削弱，离预期的改革设想也差得较远，因而对此要采取比较谨慎的态度。另一方面还需要进一步探索新的改革方案，如在宏观改革方面要研究改革劳改财政体制和建立司法警察体制问题，在微观方面要进一步改革监管制度、加强劳改单位的基层力量。总之，要把改革引向深入，使劳改工作由粗放型、经验型逐步向法制化、规范化、科学化转变。

（作者单位：司法部办公厅）

责任编辑：肖 岚

北京军事法学会军事行政诉讼问题讨论会在京举行

北京军事法学会于1990年7月30日在北京举行军事行政诉讼问题讨论会，来自军队和地方的三十余名专家学者和实际工作者参加了会议。

我国第一部行政诉讼法即将于今年10月起施行。按该法规定，国防行为不适用该法。如何理解这一规定，军队怎么办，会议围绕这一问题进行了讨论。多数同志认为，根据我国宪法，军事机关不属于行政机关性质，但它担负着大量的行政管理事务，军队中也确实存在大量的行政法律关系。在和平环境下，军队更多地参与地方建设，军地联系密切，行政诉讼法的施行对于军队必然产生极深的影响。因此，军队存在实行行政诉讼制度的现实基础和必要性。但是军队有其特殊性，是一个执行政治任务的武装集团，需要高度的统一和严格的纪律，军队内部的行政关系往往与军事统辖指挥关系相结合。因此，军内实行行政诉讼应该注意自己的特点，要有利于提高军队战斗力，不能简单地等同于地方。会议还对军事行政诉讼的原则、司法组织与程序、受理范围等问题进行了深入的探讨。有的同志还介绍了国外军事行政诉讼情况。图门会长在会议结束时做了总结性讲话。

（绍 华）