劳动教养制度的改革

林小春*

随着刑法、刑事诉讼法修改工作的顺利完成，中国法律界关注已久的劳动教养制度的改革问题，终于再次成为法学研究中一个引人注目的热点。认真分析劳动教养制度的历史发展与现状，探讨劳动教养实践中存在的亟待解决的问题，寻求劳动教养制度改革的正确途径和有效措施，对于逐步完善与我国刑事法制密切相关的治安法制建设，改进社会治安的综合治理工作，无疑具有重要的理论与现实意义。

一、劳动教养制度的历史发展与现状

我国现行的劳动教养制度，是指对有违法犯罪行为但不够刑事处分的人，依照有关法律和法规将其收容于劳动教养场所，实行强制性教育改造的一种行政措施及相关制度。

1957年8月第一届全国人大常委会第78次全体会议批准并由国务院公布的《国务院关于劳动教养的决定》，是劳动教养制度得以确定的法律依据。40年来，随着社会治安形势的发展变化，国家立法和国务院先后通过和颁行了一些涉及劳动教养问题的法律和法规，使劳动教养制度在以下几方面都经历了一个发展变化过程：

（一）劳动教养的性质与宗旨。在劳动教养制度建立之初，劳动教养既是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的一种措施，也是对他们安置就业的一种办法。其主旨是为了把游手好闲、违反法纪、不务正业的有劳动力的人，改造成为自食其力的新人，以维护公共秩序和有利于社会主义建设。[1] 至八十年代初，劳动教养被确定为，"是对被劳动教养的人实行强制性教育改造的行政措施，是处理人民内部矛盾的一种方法"。[2] 并将劳动教养的主旨进一步明确为：在严格管理下，通过深入细致的政治思想工作、文化技术教育和劳动煅炼，把他们改造成为遵纪守法，尊重公德，热爱祖国，热爱劳动，具有一定文化知识和生产技能的建设社会主义的有用之材。与此前相比，主要发生了两个变化：一是不再把劳动教养作为被劳动教养人安置就业的一种办法；二是将劳动教养明确为是"行政措施"和一种处理人民内部矛盾的方法。至九十年代

* 福建省司法厅干部，现为美国圣乔治大学留学生。

〔1〕参见《国务院关于劳动教养问题的决定》（1957年）第2条。

〔2〕参见国务院转发公安部制定的《劳动教养试行办法》（1982年）第2条；中共中央、国务院批转公安部《关于做好劳动教养工作的报告》（1980年）。

初期, 又具体规定对劳动教人员按照 “教育、感化、挽救”的方针, 实行强制性的教育改造。[3] 此后, 国务院又认定 “劳动教养所是国家治安行政处罚的执行机关”。[4] 这实际上重新肯定劳教是一种教育改造措施, 又首次确认了劳动教养也是一种治安行政处罚措施。

(二) 劳动教养的对象和范围。在劳动教养制度建立之初, 应当加以收容实行劳动教养的人, 主要包括: 违反治安管理, 屡教不改的; 违反法纪, 受到单位开除处分, 无生活出路的; 不务正业, 妨害公务, 屡教不改的。[5] 至八十年代初期, 收容劳教的对象进一步明确界定为四类罪行轻微、不够刑事处分的违法犯罪分子, 以及有工作岗位, 长期拒绝劳动, 破坏劳动纪律, 而又不断无理取闹, 扰乱公共秩序, 妨碍公务, 不听劝阻和制止的人。并规定对精神病人、呆傻人、盲、聋、哑人, 严重病患者、怀孕或哺乳未满一年的妇女, 以及丧失劳动能力者, 不应收容。[6] 同时, 对于吸毒者经强制戒除后又吸毒的, 亦可实行劳动教养。[7] 对于劳动教养对象的家居范围, 早期并未明确规定。1979 年 12 月公布的《国务院关于劳动教养的补充规定》, 将劳动教养收容人员、限定为 “大中城市需要劳动教养的人”。1982 年《劳动教养试行办法》规定, 对家居农村而流窜到城市、铁路沿线和大型厂矿作案, 符合劳动教养条件的人, 也可以收容劳动教养。

(三) 劳动教养的审查批准。1975 年《国务院关于劳动教养问题的决定》规定, 需要实行劳动教养的人, 由民政、公安部门, 所在机关、团体、企业、学校等单位, 或者家长监护人提出申请, 经省、直辖市、自治区人民委员会或者它们委托的机关批准。1979 年《国务院关于劳动教养的补充规定》进一步规定, 对于需要实行劳动教养的人, 由省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养管理委员会审查批准。劳动教养管理委员会由民政、公安、劳动部门的负责人组成。1982 年《劳动教养试行办法》重申了上述审批权限的规定。

(四) 劳动教养的收容期限。早期的劳动教养, 并未规定明确的收容期限。1979 年《国务院关于劳动教养的补充规定》才确定劳动教养的期限为一年至三年, 必要时得延长一年。1982 年《劳动教养试行办法》又对提前解除劳动教养、延长和减少劳动教养期限的条件与审批权限作了具体规定。提前解除劳动教养, 一般不超过原劳动教养期限的二分之一。延长劳动教养期限, 不得超过一年。提前解除劳动教养、延长和减少劳动教养期限, 均由劳动教养委员会批准。

(五) 劳动教养的机关与场所。最初的劳动教养机关, 在省、自治区、直辖市一级建立, 或者经省、自治区、直辖市人民委员会批准建立。劳动教养机关的工作, 由民政、公安部门共同负责领导和管理。[8] 八十年代初, 公安部正式成立劳动教养工作管理局, 各省、市、自治区和大中城市公安机关相应设立劳动教养工作机构, 具体管理这项工作。[9] 1982 年的《劳动教养试行办法》进一步明确规定, 公安机关设置劳动教养工作管理机构, 负责组织实施对劳动教养人员的管理、教育和改造工作。劳动教养场所, 是对被劳教人实行强制性教育改造的机关, 是改造人、造就人的特殊学校, 也是特殊事业单位。劳动教养场所的名称为 “劳动教养管理所”。1983 年以后, 劳教机关的隶属发生重要变化, 劳动教养管理机构转归司法行政部门领导。对劳动教养人

[3] 参见司法部发布《劳动教养管理工作执法细则》(1992 年) 第 2 条。

[4] 参见《国务院关于进一步加强监狱管理和劳动教养工作的通知》(1995 年) 第 1 条。

[5] 参见《国务院关于劳动教养问题的规定》第 10 条。

[6] 参见《劳动教养试行办法》第 10 条。

[7] 参见《劳动教养管理工作执法细则》第 5 条。

[8] 同前 [1] 引书, 第 5 条。

[9] 参见中共中央、国务院批转公安部《关于做好劳动教养工作的报告》第 6 条。

员的管理、教育和改造工作, 改为司法行政部门的劳教机关负责。[10]

二、现行的劳动教养制度存在的主要问题

40 年来, 我国劳动教养制度在防治违法犯罪, 教育改造有轻微违法犯罪行为的人, 维护社会治安秩序方面, 起着重要作用。但勿庸讳言, 由于有关法制不健全, 有些规定流于形式, 执行中也暴露出一些问题和弊端, 亟待加以研究解决。

(一) 劳动教养管理委员会形同虚设, 劳动教养审批权的行使缺乏有效的监督机制。

目前, 各省、自治区、直辖市和大中城市的劳动教养委员会, 作为法定的劳动教养工作的领导和管理机构, 是由民政、公安、劳动部门负责兼职组成, 并未设置专职负责人。其主要法定职权有两项: 审查批准收容劳教人员和批准提前解除劳动教养、延长和减少劳教期限。而这两项职权长期以来实际上分别由公安部门和司法行政部门以劳动教养委员会的名义行使。由此产生的问题, 是劳教审批权的行使缺乏必要的和有效的监督机制。公安部门实际上即是劳教的审批机关, 也是对不服劳教决定之申诉的复查机关, 同时又是错误劳教的纠正机关。这种缺乏外部有效制约的权限, 不能认为是一种正常现象。首先, 公安部门的有关机关由原来的劳教工作管理机关, 变成实际行使劳教审批权的领导机构, 缺乏充足的法律依据。我国立法机关和国务院公布和批准的有关劳动教养的法律、法规, 从未明确规定授权公安部门可以以劳动教养管理委员会的名义行使劳教审批权。由公安部门行使劳教审批权的依据, 仅见之于公安部发布 的有关《通知》之类的文件中。[11] 可见, 目前这种状况是在劳教管理工作中逐渐形成的, 并无合法授权。其次, 由于公安机关成为实际上的劳教审批机关, 因而也就自然成为不服劳教决定之申诉的复查机关。"被决定劳动教养的人, 对主要事实不服的, 由审批的机关组织复查。经复查后, 不够劳动教养条件的, 应撤销劳动教养, 经复查事实确凿, 本人还不服的, 则应坚持收容劳动教养"。[12] 再次, 公安机关还作为错误劳动教养的纠正机关, 使唯一来自外部的检察监督不能起到关键作用。人民检察院的监所检察监督部门, 对于劳动教养人员不服劳教决定向原审批机关申诉被驳回又向人民检察院申诉的, 可予以受理并经复查确属错误劳动教养的人, 可提请原审批机关予以纠正。如果原审批机关不予纠正, 应当报告上一级人民检察院, 上一级检察院认为提出的纠正意见正确, 应当向同级公安部门提出纠正。[13] 如果该主管部门仍不予纠正, 检察院由于没有法定的后继监督手段, 也就无能为力了。

同样, 由司法行政部门的劳教机关以劳动教养管理委员会的名义, 对劳教人员提前解除劳动教养、减少或延长劳教期限, 行使审批权的做法, 也只是依据公安部和司法部发布的文件, [14] 而缺乏明确的法律授权。劳教的审批权源于全国人大常委会的有关法律和国务院的有关法规, 未经国家立法机关和国务院的明文授权, 参与劳教管理工作的具体部门自行规定可以行使劳动教养领导机构的职权, 显然有悖法理。而且, 司法行政部门还进一步授权劳教场所可

[10] 参见《公安部、司法部关于劳动教养和注销劳教人员城市户口问题的通知》(1984 年)。

[11] 参见《劳动教养法规精选》(1995 年) 第 138 页、135 页, 中央劳改劳教管理干部学院劳教管理系编。

[12] 参见《劳动教养试行办法》第 12 条第 2 款。

[13] 《人民检察院劳教检察工作办法》(1987 年) 第 25 条。

[14] 参见《司法部关于对劳教人员减延期审批权的批复》(1991 年)。

以以劳教委员会的名义行使对劳教人员减延三个月期限内(含本数)的审批权。[5] 这固然一方面有利于简化审批手续,但另一方面也为某些劳教场所滥用减延期限的审批权开了方便之门。检察机关对此所行使的监督权也仅限于提出纠正意见。[6] 不予纠正的亦无可奈何。

(二)劳动教养的法律性质与其实际严厉程度不相适应。

劳教作为一种强制性教育改造的行政措施和处理人民内部矛盾的一种方法,或者作为一种治安行政处罚,适用的对象主要是有轻微违法犯罪行为,不够刑事处分的人。但从劳教的期限以及剥夺被劳教人人身自由的程度看,却比适用于犯罪人的管制和拘役这两种自由刑要严厉得多。由此产生的问题,首先是,有轻微违法犯罪行为、不够刑事处分的人,所面临的处罚(劳教),会比实施危害社会行为并构成犯罪的人所面临的处罚,反而重得多。刑事法制与治安法制之间的这种严重不协调和紊乱现象,显然不利于综合防治违法犯罪和教育改造违法犯罪人。其次,劳教作为一种可以长达四年之久的剥夺被劳教人的人身自由的一种相当严厉的处罚,实际上由治安部门即可作出决定,这在当今世界实行法制的国家中恐怕是绝无仅有的。任何长时间剥夺公民人身自由的决定,只能通过正当司法程序由法院依法作出判决,这才符合宪法关于保护公民人身自由不受侵犯的精神和"罪刑法定"原则的实质。

三、改革劳动教养制度的几点建议

(一)严格限定劳动教养适用的对象范围。劳教只适用于有轻微违法犯罪行为、尚不够刑事处分的人。依法应受刑罚处罚的人,或者仅违反纪律、道德规范的人,均不应收容劳动教养。

(二)要通过适当的简易司法程序,决定是否对行为人实行劳动教养。公安部门的治安机关负责对有轻微违法犯罪行为的治安案件进行调查,认为需要收容劳教的,应在规定的期限内向人民法院起诉。省、自治区、直辖市和大中城市的人民法院设立"治安法庭",受理公安机关诉请劳动教养的治安案件,开庭审理并作出是否将被告人收容教养的判决。法院开庭审理治安案件应通知检察院,检察院认为必要时,可派员出庭监督审理过程。被告人有权自行或委托律师辩护;不服一审判决的,有权上诉。上一级人民法院的裁决为终审裁决。

(三)将劳动教养的期限缩短为半年以上两年以下。提前解除教养、延长或减少教养期限,均应由教养机构报经原审法院依照法定程序审查批准。

(四)劳动教养不应成为变相的刑罚措施,而应通过改革其执行方式,使之真正成为一种带有强制性的教育改造措施。通过对被教养人进行政治思想、道德法纪、文化知识、科学技术、劳动生产等方面的教育,把他们改造成为遵纪守法,具有一定文化知识和生产技能的有用之材。唯有这种教养方式,才能与这种强制性教育改造措施的性质及其"教育、感化、挽救"的方针相符合;也唯有如此,这种较长时期限制人身自由的措施才具有其存在的合理性与合法性。

(五)制定一部关于收容教养的专门法律,对涉及教养的性质、宗旨、适用对象、范围、期限,审理程序执行场所与方法,监督措施,以及各项具体管理制度等,作出统一的规定,以使收容教养法律化、规范化、科学化,更好地促进和改善我国社会治安的综合治理工作。

[5] 同上。

[6] 参见《人民检察院劳教检察工作办法》(1987 年)第 29 条。