

劳动教养制度的发展演变及存废之争

文 _ 于建嵘

“劳动教养”是一项具有鲜明中国特色的制度。近些年来，其改革方向和存废问题不断引发社会各界的讨论，而要探寻劳教制度的改革方向，其历史发展演变的过程则不能不认真回顾。

“劳动教养”政策第一次明确提出是在1955年。当时中华人民共和国成立不久，为保障政权稳固，开展了一系列政治运动以肃清敌视新政权反革命分子。被清理出来的坏分子有数万之众，但传统处理办法如警告、调职、撤职、开除党籍和判刑、枪决等已经不能满足形势发展的需要。于是，1955年8月25日，中共中央发布了《关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》，第一次明确提出“劳动教养”的办法。《指示》指出：“另一种办法，是不能判刑而政治上又不适于继续留用，放到社会上又会增加失业的，则进行劳动教养，就是不判刑，虽不完全失去自由，但亦应集中起来，替国家做工，由国家发给一定的工资。”

1956年1月10日，中共中央又在《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》中，要求各地对“反革命坏分子”劳动教养，要“把这些人集中起来，送到国家指定的地方”。并指出劳教的目的是教育改造，即“对他们进行政治、思想改造工作，使他们逐渐成为国家的真正有用的人”。此后各地纷纷建立了劳动教养机构，对“反革命坏分子”进行教育改造的劳动教养构想初步实现。

1957年8月1日，全国人民代表大会常务委员会第七十八次会议批准了国务院《关于劳动教养问题的决定》，并由国务院在8月3日公布。

国务院《关于劳动教养问题的决定》称，“劳动教养，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”，并把劳教对象由原来的反革命分子和坏分子两种人，扩大到四种人：即“（1）不务正业，有流氓行为或者有盗窃、诈骗等行为，不追究刑事责任的违反治安管理、屡教不改的；（2）罪行轻微，不追究刑事责任的反革命分子、反社会主义的反动分子，受到机关、团体、企业、学校等单位的开

除处分，无生活出路的；（3）机关、团体、企业、学校等单位内，有劳动力，但长期拒绝劳动或者破坏纪律、妨害公共秩序，受到开除处分，无生活出路的；（4）不服从工作的分配和就业转业安置，或者不接受从事劳动生产的劝导，不断地无理取闹、妨害公务、屡教不改的”。但是，值得注意的是，这个决定，并没有对劳动教养的期限作任何规定。1961年，公安部《关于当前公安工作十个具体政策问题的补充规定》把劳动教养的期限定为2—3年，对表现不好的劳教人员，可以延长劳动期限。

1966年“文化大革命”开始到1976年结束，在“天天造反，砸烂公检法”的社会大背景下，劳教制度同样遭到严重冲击，几乎陷入停办状态。

1978年12月，中共十一届三中全会在北京召开，开启了我国改革开放历史新时期。在拨乱反正、平反冤假错案的过程中，人们逐渐认识到法律制度对治理国家和保障公民权利的重要意义，于是开始着手进行社会主义民主法制建设，劳教制度就是在这样的时代背景下作为一种社会管治手段恢复重建的。

1979年11月29日，经第五届全国人大常委会第十二次会议批准，国务院于12月5日公布了《关于劳动教养问题的补充规定》，并将1957年颁布的《关于劳动教养问题的决定》重新发布实施。国务院《关于劳动教养的补充规定》规定，“劳动教养收容大中城市需要劳动教养的人”，“劳动教养的期限为1年至3年。必要时得延长1年”，“人民检察院对劳动教养机关的活动实行监督”。

1980年2月26日，《人民日报》发表评论员文章《继续办好劳动教养》，对恢复重建劳教制度作了这样的解释：“在我们国家里，虽然阶级状况已经发生了根本变化，社会治安总的好的，但是，阶级斗争依然存在，危害社会治安、干扰四化建设的不安定因素依然存在。除了少数反革命分子、特务间谍分子和其他严重破坏社会秩序的犯罪分子，不时进行各种捣乱和破坏外，还有一批为数不少的大法不犯、小法常犯的人，经常挑

改革纵横

乱社会治安,危害人民利益。尽管他们罪行较轻,尚不够追究刑事责任,但是严重妨害了社会秩序、生产秩序、工作秩序和人民群众生活秩序。对这些人如果不采取强制性的行政措施,对他们进行教育、挽救和改造,让其发展下去,就可能走上严重的犯罪道路,对国家和人民将会造成更大的危害。因此,要整顿社会治安,对少数犯有严重罪行的反革命分子和其他犯罪分子,必须依照刑法从重判刑;对有一般违法行为的青少年,必须依靠社会各方面的力量进行帮助教育或者送工读学校,对介于这两者之间,即那些大法不犯、小法常犯而又屡教不改的人,必须依照《国务院关于劳动教养问题的决定》及其补充规定,把他们收容起来,实行劳动教养。如果放任他们在社会上偷、骗、抢、打,搞流氓犯罪等,为非作歹,扰乱治安,那就是对社会、对人民和他们本人不负责任。所以,必须把他们收容起来实行劳动教养,使他们悔过自新,走上有益于社会的道路。这样做,既体现了我们社会主义国家对这些人的学习、劳动、生活、前途的关怀和负责的精神,也是保障绝大多数公民的权利、社会主义秩序不受侵犯和破坏的重要措施。”可以看出,执政者之所以恢复劳教制度,一个重要原因是为了对付那些“罪行较轻,尚不够追究刑事责任”的违法分子。

此后,中共中央、国务院和公安部又相继制定了一些关于劳动教养的法规文件。1982年1月21日,经国务院批准转发公安部的《劳动教养试行办法》。《办法》指出,“劳动教养,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”。“对被劳动教养的人,实行教育、挽救、改造的方针,教育感化第一,生产劳动第二。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锻炼,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”。该试行办法对适用劳动教养的对象又有了较大扩充,由《关于劳动教养问题的决定》的4种人扩大到6种人:“(1)罪行轻微,不够刑事处罚的反革命分子,反党反社会主义分子;(2)结伙杀人、抢劫、强奸、放火等犯罪团伙中,不够刑事处罚的;(3)有流氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为、屡教不改的,不够刑事处罚的;(4)聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安,不够刑事处罚的;(5)有工作岗位,长期拒绝劳动,破坏劳动纪律,又不断无理取闹,扰乱生产、工作、科学研究和生活秩序、妨害公务、不听劝告和制止的;(6)教唆他人

违法犯罪,不够刑事处罚的。”可见,随着一些法规政策的颁布实施,这一时期的劳教制度已经从处罚反革命坏分子和右派分子的专政手段演变为惩罚那些破坏社会治安又不够刑事处罚的“大法不犯,小法常犯”的人。在制定法规文件的同时,国家还在劳教工作的审批管理、劳教场所的规范整顿、劳教干部队伍建设等方面进行了一系列改革,使其能够适应社会发展的需要。通过这些改革,劳教制度迅速恢复发展起来。

恢复后的劳教制度发生了一些变化。尽管仍强调阶级斗争依然存在,但主要针对的已是破坏社会治安、破坏社会秩序的人等。劳教的政治色彩有所淡化,而维护治安和秩序的目的有所加强。经济形式的逐渐多样化,使得劳教适用对象中已不再提到“无生活出路”等,这说明对公民个人的社会控制已经有了松动,不再强求每个人在体制中的位置。劳教对象主要是“大法不犯,小法常犯”的人,表明实际上惩戒性功能已大大增强,也渐渐突出了设计中的教育改造功能。但是,劳动教养的本质并没有发生变化,仍然是司法程序外剥夺公民自由和权利的一种方式。随着改革的深入和法制建设的推进,劳教制度违背法治原则的弊端也逐渐暴露出来。

首先是法理依据不足。《劳动教养试行办法》是现行劳动教养制度运行的主要法律依据,但是从法理上讲,《试行办法》只能算是“准行政法规”性质的部门规章。而1957年国务院颁布的《国务院关于劳动教养问题的决定》和1979年《国务院关于劳动教养的补充规定》,虽然经过全国人大的批准,但是从行文结构和文字表述内容来看更像是政策性文件,而不像法律。从法理上讲,《决定》和《补充规定》只是具有“准法律”性质的行政法规。其他如《公安机关办理劳动教养案件规定》等法规,也都不是全国人民代表大会制定的“法律”。值得一提的是,1982年国务院发布的《关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》,很多专业律师都认为它只是一个规范性文件,根本不能作为劳教的法律依据,它却被作为劳教的重要依据多次引用,只因为该通知第一条有这样的规定:“从今年下半年起,对有轻微违法犯罪行为、尚不够刑事处罚需要进行强制劳动的人,一律送劳动教养。”可见,以这些法规、规章为依据的劳动教养制度明显缺乏法理依据。有一种观点认为“劳动教养只有政策,没有法律”虽有失偏颇,但却道出了劳教制度法理依据不足的根本缺陷。

其次是权力缺乏制衡。劳动教养的管辖机关为劳动教养委

员会,具体由地市以上公安局设立的劳动教养审批委员会进行审批。而劳教案件的办案部门也是公安局,虽然办案和审批有内部分工,但可以说公安部门在决定是否适用劳教方面,具有相当大的权力。劳教也不是司法程序,它没有考虑抗辩双方的平衡,被处理对象没有机会充分表达自己的意见。即使制度上有检察部门负责监督劳教,但这是一种事后监督。劳教制度作为一种剥夺公民人身自由的制度,却设定为一种行政部门单方面行使的处罚权。法国著名政治思想家孟德斯鸠早就提醒过我们:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”公安机关可以滥用权力而不受制约,造成劳教处罚的随意性很大。

最后,与正义原则有违。正义是现代法治的基本价值。制度必须能够保障公民自由才符合正义原则,如果它侵犯公民自

由就是不正义的,不管它如何的有效率,都必须加以改造或废除。劳教制度在维护社会治安秩序方面确实很有效率,但是其在司法程序之外限制公民人身自由,侵犯了公民的自由权利,说明劳教制度在本质上不符合正义原则。

由此可见,劳教制度的弊端已经引发了广泛的关注和争议,其存在的合理性与合法性也面临着越来越严峻的考验,对其改革方向的讨论也日渐增多。

有研究指出,学界对于劳动教养的出路,大致有三类主张:一是保留并强化。二是废除。三是改革。主张保留并强化的人认为,劳教制度创建50多年来,教育改造了几百万有各种违法犯罪行为的人,不仅为稳定社会作出了重要贡献,而且把大量被收容人员改造成了自食其力的守法公民,因而这一有中国特色的制度只能加强不能削弱。主张废除的人认为,劳教性质含混,收容条件笼统,操作过程缺乏监督,随意性大,易出差错,侵犯公民的人身自由权,是法制不健全时代的产物,应予以取消。主张改革的人认为,当前我国正处在剧烈的社会转型期,社会治安、人民群众生活秩序仍需进一步稳定,在这种形势下,要一下子把实行了50年的劳动教养制度完全取消不切实际。但因其存在重大缺陷,需要进行彻底的改革。而对如何改,则又仁者见仁,智者见智。然而,大家一致认为,不论如何改,都必须从我国的基本国情出发,既要保证改革的顺利推进,又要真正让人民群众在改革中受益。当民众不再被滥用的劳动教养剥夺人身自由时,国家的法制化水平必将会有很大的提高。正如陈瑞华教授所说,不论劳动教养本身存在的问题有多么严重,都终究不过是一种表象。这一表象的深层所反映的其实是如何限制国家公共权力以及如何保证个人权利和自由不受任意侵犯这一问题。

而笔者则同意废除劳教制度这个观点。因为劳教制度本质上是一种司法程序外的社会控制手段,被行政权用来单方面、高效率地剥夺公民人身自由,是公权力对公民权利的侵犯。劳动教养与国家初建时的政治生态和社会治理理念是一致的,但现在却是违宪、违法的,违反法治精神。废止才能明确表示执政者“依法治国”的决心,挽回劳教制度对国家政权合法性的负面作用。

(作者:中国社会科学院农村发展研究所社会问题研究中心主任、教授)

(责任编辑 史小今)



我国劳教制度立法进程