

劳教制度：向死而生

冀祥德*

十多年来,我国的劳动教养制度(本文简称劳教制度)一直是国内外关注的焦点。近期,随着“大学生村官任建宇”、“永州妈妈唐慧”等劳教案件被媒体披露,劳教制度再次引发激烈论辩。特别是在贯彻落实十八大精神,深化司法体制改革的新形势下,劳教制度的存与废、“小改”与“大改”之争,成为社会各界讨论的热点问题。在最近召开的全国政法工作会议上,中央政法委书记孟建柱要求积极推进劳教制度改革,严格控制使用劳教手段,对缠访、闹访等三类对象不采取劳教措施,立即引起学术界与实务界密切关注。

一 理性看待劳教制度的历史与现实

持废除论观点者认为,劳教制度在我国,从其产生的那一天起就是一个“怪胎”,一路走来,只有被劳教者的血泪控诉。笔者认为,劳动教养是我国特殊的一项制度,我们需要理性地看待。该制度从 1955 年开始建立,变化延续到现在,有其历史的、政治的和法律的原因。从历史观点看,该制度的产生有其时代的需要,其在不同历史时期发挥了社会管理的效果。进入 20 世纪 90 年代,劳教制度成为治理社会丑恶现象的重要手段,如在禁毒、禁赌、扫黄、打黑中,成为打击违法行为的有效手段,弥补了治安处罚和刑事处罚在社会管理上的不足,填补了两项立法之间的空白地带。从法律依据上来看,该制度具有极强的政策性。表现在劳动教养在各个时期有不同的特定对象,是国家行政权力在维护社会稳定方面的表现。

关于劳教制度的争论,主要概括有“废除论”、“小改论”、“大改论”三种观点:

“废除论”的理由之一是该制度从其出生时就是非法治产物,一直备受指责,早应废除;理由之二是该制度没有合法性,既缺乏宪法依据,又与国际公约与国际规则冲突,理应废除。

“小改论”认为应当在现有制度基础上予以改良,即把现有的劳动教养委员会由虚置改为“做实”。劳动教养管理委员会由公安部门、民政部门、劳动部门负责人组成,但是,事实上就是公安机关一家说了算。所以,要改变这种做法,并吸收法院和检察院参与,增加听证程序,但委员会仍设在公安机关,由公安机关主导。

“大改论”的观点是对劳教制度进行大幅度地、甚至是“脱胎换骨”式的彻底改革。在现有制度基础上的改良,无异于“新瓶装旧酒”。

笔者的观点是,中国的劳教制度应当“向死而生”,从名称到内容、从实体到程序,予以全面改革。首先是改名称。“劳动教养”是一个恶名,名声不好,必须改,所谓名不正则言不顺。建议把“劳动教养”改名为“教育矫治”。其次是分流劳动教养的对象,将一部分纳入

* 冀祥德,中国社会科学院法学研究所研究员。

治安处罚范围,一部分纳入刑事处罚范围。再次是对劳动教养程序予以司法化改造。笔者建议在刑事诉讼特别程序中设置“教育矫治程序”。规定公安机关认为符合教育矫治条件的,应当写出教育矫治意见书,移送人民检察院。人民检察院经审查认为符合教育矫治条件的,应当向人民法院提出教育矫治的申请。由人民法院作出教育矫治的决定。同时,应当规定人民法院受理教育矫治的申请后,应当开庭进行审理。被申请教育矫治人及其亲属有委托辩护人的权利;没有辩护人的,人民法院应当通知法律援助机构指派律师为其提供法律帮助。对决定不服的,可以向上一级人民法院申请复议。人民检察院对教育矫治的决定和执行实行监督。

劳教制度具有存在的现实意义,这是目前改革声音大于废止声音的主要原因。但其最大的问题是游离于司法体制之外,公安机关权力过大,劳动教养适用对象混乱、随意性强,教育方式形同劳动改造。因此,必须解决这些根本性的问题,改变其法律性质、决定机关、决定程序、执行理念等。如果按照笔者的观点,不是“新瓶装旧酒”,而是一项全新的法律制度,是“新瓶装新酒”。

二 劳教制度改革的进路与障碍性克服

劳动教养主要由公安机关立案、劳动教养管理委员会审批决定、司法行政部门及公安部门设立的劳动教养场所负责执行、人民检察院负责监督。目前,这些部门都在进行劳动教养改革的调研和论证,而中央司法体制改革领导小组已于2004年将劳动教养改革列入改革计划。2005年2月,第十届全国人大常委会将劳动教养改革列入议程,将《违法行为矫治法》列入立法规划。第十一届人大常委会的立法规划上也列入了这部法律,2010年4月份的人大常委会第14次会议对此部法律进行了审议。2011年,最高人民法院等十个机构联合发布了《违法行为教育矫治委员会试点工作方案》,决定将兰州、济南、南京、郑州四地作为试点城市开始试点工作。据反映,这些试点改革工作,力度还不够大,具体做法基本上属于“小改论”,有“新瓶装旧酒”之嫌。但是,近年来,司法劳动教养部门不断探索改革劳动教养方式的力度很大,取得了一些经验和成绩,例如用矫治代替改造的理念转变,给人以耳目一新之感。

目前,劳动教养弊端主要是立法混乱,与其他法律相抵触,没有形成科学的法律体系;法律性质成为争论焦点,是行政处罚还是刑事处罚,界定不清;审批机构形同虚设,公安机关集权于一身,执法随意性、混乱性特征明显。因此,改革的方向和出路主要在于:首先,转变理念,改变以往“惩罚改造”理念,将“教育矫治”作为设立这项制度的基本宗旨。第二,通过立法,确立劳教制度的法律依据、法律程序,避免其随意性,确保其被依法执行、遵守。第三,明确机构设置、法律性质、适用对象。其中,机构设置主要是具有裁定权的机构设置。对此,目前有三种观点:一种认为,应当由法院进行司法审查,由人民检察院进行监督;一种认为,应当由公安机关决定,但可以提起行政诉讼;一种认为,由公安机关提出,由人民检察院决定。笔者认为,作为较长时间限制人身自由的制度,必须纳入诉讼程序,由人民法院裁决。公安机关决定的诟病已经有目共睹。如果由人民检察院决定,也是“换汤不换药”的做法。第四,处罚强度可以有所减弱。为了与已有刑事处罚、治安处罚相衔接,劳动教养的处罚强度应当有所减弱。这可以从两方面设计:一方面是缩短期限。目前最长的劳动教养期限是四年,可以考虑针对不同的违法行为设置不同的劳动教养期限,规定最长不超过二年;另一方

面,改变执行场所的环境和执行方式。例如,可根据违法行为性质或者违法人员主观恶性不同,将执行场所设置为封闭式、半开放式、开放式;将教育、劳动的方式改变为劳动技能的再培养,让被教育矫治人员掌握一门专业技能,以便于其再社会化。

有人认为,《违法行为教育矫治法》(草案)被列入两届全国人大立法计划,但最终都难产,说明改革的阻力很大,所以担心这次呼吁还是“千呼万唤不出来”。影响劳教制度改革的因素很多,有认识上的,有观念上的,有制度上的。但是,最根本的因素在于对劳教制度法律性质的界定以及对公权力再分配的决心与勇气。作为一种较长时间限制人身自由的制度,在法治国家是不可能由行政机关决定的。劳教制度改革涉及多个部门的设置、人员配置、制度建立等,如果要改革,必然会牵一发而动全身,不仅需要从立法方面进行改革,还要从机构设置、人员配备等多个方面进行通盘考虑。这需要决定者的担当意识。《违法行为教育矫治法》列入立法计划意味着劳教制度游离于司法体制外的状态将要结束,劳动教养合法化、规范化、公开透明化的时代将要开始,表明了执政党全面加快建设中国特色社会主义法律制度的决心与行动。但是,我们也应当看到,任何改革总是要建立在大量的、慎重的调查研究、论证的基础上,才能获得成功。一部刑事诉讼法的修改我们等待了 16 年,劳教制度改革也是需要时间来磨砺的。况且,劳教制度改革涉及到的问题很多,很复杂,慎重一些是应当的。

具体说来,劳教制度改革两次列入计划而难产的主要原因,大概有以下几个方面:第一,从法律制定本身的规律来看,法律具有保守性和滞后性的特征,不能朝令夕改。一部法律的制定,需要谨慎的调研和论证,不仅要在理论上论证成熟,还要既符合现实需要,并具有一定的前瞻性。因此,才需要进行试点工作,不断摸索路径,总结经验。第二,全国人大常委会、国务院 57 年来前后出台了多个有关劳教制度的规范性文件,重新整合需要时间。第三,这部特别法涉及范围广、机构多,与体制改革密切相关。第四,在与其他法律的衔接方面,是设立单行法律,还是在治安管理处罚法以及刑法和刑事诉讼法中设置专门章节,一直以来也有不同意见。因此,谨慎立法虽然历时较长,但值得期待。

笔者认为,目前对劳教制度改革的时机已经基本成熟。第一,理论上的准备已经成熟。理论界关于劳教制度改革的讨论已久,废除和改革是两种主流声音。从中国实际出发,废除该项制度目前并不可能,只有走改革之路才是现实的选择。近一年来,随着“永州妈妈唐慧劳教案”等事件的爆出,学界再次呼吁对该制度的废除或者改革,改革的方案已经细化可行。第二,从司法实践来看,劳教制度可谓历经风雨,需要改革的问题已经清晰可见。目前,南京等四个城市正在进行违法行为矫治教育的试点工作,已经取得了一些经验并将不断完善。第三,从立法现状来看,立法法、行政处罚法、行政强制法等相关法律陆续制定并实施,治安管理处罚法、刑法日臻成熟完善,刑事诉讼法也进行了较大修改。作为与之相关的特别法,已经有依据可循。第四,从民意来看,进入本世纪之初,已经有多次多位全国人大代表就此提出议案,唐慧等案件的发生,使民众就对劳教制度进行改革几乎已成共识。第五,党的十八大提出全面建设社会主义法治国家,加快依法治国进程,劳教制度的“向死而生”正是十八大报告深化司法体制改革的题中之意。