



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

劳动教养宜改造为违法行为矫治制度

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-17

[作者] 傅宽芝

[单位]

[摘要] 自1957年8月1日全国人民代表大会常务委员会批准《国务院关于劳动教养问题的决定》之日起,劳动教养制度在我国诞生了。至今,这项制度已走过半个世纪的里程。随着我国国情的变化,1982年1月21日国务院转发了公安部制定的《劳动教养试行办法》,如今也有25年之久。回顾这段岁月,对这项制度的取舍,上个世纪末期,在理论界曾出现“存”、“废”的不同主张,而主要的观点是倾向于废除,认为此项制度有悖于人权的维护。而笔者认为,从总体上说,对这项制度应当予以肯定。这项制度至今依然具有生命力,其在维护社会安定、预防和减少犯罪方面发挥了不可替代的作用,是对我国刑法和治安管理处罚法作用范围不及之处的必要填补举措。但不可否认,该项制度确实存在一些这样或者那样的不足,甚至有的直接影响这项制度的正确适用,需要尽快予以解决。

[关键词] 劳动教养;违法行为;矫治

自1957年8月1日全国人民代表大会常务委员会批准《国务院关于劳动教养问题的决定》之日起,劳动教养制度在我国诞生了。至今,这项制度已走过半个世纪的里程。随着我国国情的变化,1982年1月21日国务院转发了公安部制定的《劳动教养试行办法》,如今也有25年之久。回顾这段岁月,对这项制度的取舍,上个世纪末期,在理论界曾出现“存”、“废”的不同主张,而主要的观点是倾向于废除,认为此项制度有悖于人权的维护。而笔者认为,从总体上说,对这项制度应当予以肯定。这项制度至今依然具有生命力,其在维护社会安定、预防和减少犯罪方面发挥了不可替代的作用,是对我国刑法和治安管理处罚法作用范围不及之处的必要填补举措。但不可否认,该项制度确实存在一些这样或者那样的不足,甚至有的直接影响这项制度的正确适用,需要尽快予以解决。 ■劳动教养制度的优点笔者认为,这项制度之所以应当肯定,就在于从这项制度的规定和实施情况看,有以下三大优点:首先,它具有中国特色。它是应中国国情需要而产生。在实际生活中,客观存在违法行为重于治安管理处罚法同时又没有严重到适用刑法的情形。尽管这类违法情况的具体情形随着社会发展的变化而变化,但不可否认它是危害社会安定的消极因素。我国正是充分注意到这一特殊性,没有因此而降低定罪门槛,照搬有些国家将一些轻微违法行为也纳入犯罪范畴予以惩处的做法,而是采取通过劳动教育培养途径挽救违法者,实现消除和减少社会消极因素的目标。这是有效解决中国社会存在的特殊问题的特有制度,符合我国客观需要。第二,以人为本是其宗旨。这从确立该制度的性质、方针、目的就可以看出。首先,就该项制度的性质而言,它不是司法处罚性的制度,而是挽救实施某些违法行为人的行政措施。其次,就该项制度确立的方针而言,是教育、挽救、改造被劳动教养的人,教育感化第一,生产劳动第二。再次,就实行劳动教养的目的而言,是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。从国际范围看,我国刑法关于犯罪的规定,比其他许多国家标准高,这样在其他国家纳入犯罪的违法行为,在我国则只是划入行政违法,而不作为犯罪惩处。这恰恰是尽最大程度保障人权的体现,是以人为本的证明。第三,相当程度上,它是与时俱进的。从1957年确立劳动教养制度后至今,全国人民代表大会常务委员会、国务院、司法部、公安部、最高人民法院、劳动部、人事部等有关机关都作出了有关的决定、规定或者复函,据不完全统计达30多个。这使得劳动教养制度得以适应变化着的客观实际的需要,更好地发挥着维护社会安定,预防、减少犯罪和挽救违法者的作用。如科学分类管理体系的建立,各类心理咨询中心的建立,“试工”、“试学”、“试农”和“全封闭”、“半开放”、“全开放”的教育管理,等等举措,对于促进劳动教养目标的实现发挥着重要作用,而且对于将来制定一部专门法律奠定了坚实的基础。 ■劳动教养制度的不足回首劳动教养制度实施的历史,我们看到,这项制度在一定程度上并未得到正确适用,甚至发生了事与愿违的侵犯公民合法权益的严重后果。这方面的问题,曾引起社会不同方面的人员对其提出异议,甚至有相当一部分人主张予以废除。笔者认为,对于任何一项制度的评价,都应当全面地、实事求是地分析其利弊,并且应当和需要查明发生问题的根本原因,分清是制度不完善所致,还是执行人员没有严格执行或是执行者违法所致,只有这样,我们才能得出这项制度何去何从的正确结论。对于实施了50年之久的劳动教养制度的判断,无疑也不例外。笔者认为,出现劳动教养对象正当权益受到损害的状况,主要是执行问题所致——某些执行者的取

道德没有达到应有的要求，或者是其业务素质低下。这是造成外界认为该项制度有悖人权的主要方面。但是，劳动教养制度确实存在一些欠完善之处，并因此使得执法者违法易行。这种制度方面的问题，笔者认为主要有以下三个方面：一是劳动教养决定权的归属不当。

《劳动教养试行办法》规定，劳动教养的审批由省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养委员会负责，而对劳动教养人员的管理、教育和改造，由公安机关设置的机构负责。实际上，由于政府部门的劳教委员会难以承担审批任务等客观原因，使得劳动教养的审批和管理工作一直由公安机关具体承担。尽管公安机关为此付出很多，但由于其不仅拥有对违法行为的侦查权，同时又行使对公民劳动教养的决定权，这就使得公安机关在这方面处于既是运动员又是裁判员状况，其作出怎样的决定又在相当程度上取决于公安人员个人的职业道德和业务水平，所以，其作出的劳动教养决定的正确性难以有力保证。这正是现行规定最大的弊端。二是劳动教养的适用缺乏有力的监督。固然，不能不看到，不仅1979年全国人大常委会批准的《国务院关于劳动教养的补充规定》就曾明确：“人民检察院对劳动教养机关活动实行监督。”而且《劳动教养试行办法》也规定劳动教养机关的活动接受人民检察院的监督，但这种监督实际上难以发挥作用。这就在于，这种规定只是一项空洞的原则，没有任何可供落实此项监督的可操作性的程序等有关规定。同时，基于客观上难免存在有的劳动教养实施者对人民检察院实施法律监督重要性缺乏应有的认识，因而存在一定的抵触情绪，从而使得人民检察院更加难以履行法律监督职责。况且，依照规定，人民检察院对于劳动教养的监督，不过是一种事后的监督。这种监督即使能够进行，也不过是在劳动教养决定已经作出之后，即使事后发现错误，被错误决定劳动教养人的人身权利已经受到损害。基于公安机关行使劳动教养决定权缺乏外在的切实监督，所以，难以确保劳动教养决定和执行的质量。三是劳动教养期限的规定不科学，不利于保护人权。虽然劳动教养的方针是教育、挽救和改造违法者，但它却是不同程度地直接限制了劳动教养对象的人身自由，甚至可以说在相当程度上剥夺他们的人身自由。依照1979年全国人大常委会批准的《国务院关于劳动教养的补充规定》，劳动教养期限为一至三年，必要时可以延长一年。这样，尽管劳动教养对象在节假日有权休息，但其被限制人身自由可能长至四年之久，一旦发生错误，不仅直接侵犯了劳动教养对象的人身自由权，给其个人造成种种不应有的精神、物质方面的损害，而且会为其家庭带来损害，同时还会在国内外造成严重的不良影响。 ■制定《违法行为矫治法》是一个好方案从我国建设社会主义法治国家和构建社会主义和谐社会的需要看，我国确实需要制定一部全面、完整地、科学地确保劳动教养目标实现的法律。值得高兴的是，当下全国人大常委会已经将制定《违法行为矫治法》纳入立法规划。笔者认为，针对存在的问题，未来的法律需要明确的关键点应当是：一要明确该法的性质。这不仅因为至今理论界和执法者对于这些制度的性质是强制性的行政措施，还是行政处罚存在分歧，同时这个问题直接影响一系列有关规范的确定。二是明确适用对象范围。这就在于现在需要采用劳动教养途径教育挽救的对象较之以往有所变化。三是明确适用决定权的归属。这是直接影响该法正确适用的关键问题。四是明确适用期限和原则。这是维护公民人身自由权的体现和重要保障。五是明确劳动教养对象获得救助的措施和程序。这是维护劳动教养对象人权的必要补救途径和手段。六是明确监督主体、具体监督权限范围和监督程序保障。笔者仅就其中几项作出详细论述。关于该法的性质问题。该法如果是以预防犯罪为出发点和落脚点，则宜将其确定为强制性的行政措施。与此同时，针对包括如吸毒、注射毒品者的社会危害小的行为，从以人为本的要求出发，对这类人员应当进行强制医疗。但是，对于那些尽管违法行为没有达到构成犯罪程度的人员，由于其实施的违法行为采治安管理处罚法处罚措施又不足使其改过，而且其在一定程度上已经造成社会危害，其理应对自己的违法行为承担重于治安管理处罚法规定的责任，对于这类人员确定为行政处罚法规制对象是适当的。确定该法的性质，笔者认为，关键取决于该法解决违法行为的主要目的。关于违法行为矫治的决定权。如果将其确定为强制性的行政措施，笔者认为适用对象的提请权赋予公安机关，但决定权宜赋予人民检察院，理由在于：首先，如果依然保留现状，现存弊端难以克服。第二，人民检察院是国家法律监督机关，在刑事诉讼中，由于其承担对公安机关提请逮捕案件进行审查批准权，具有较强的区分判断罪与非罪的能力，因此，将决定权归于检察机关，能够较好地把握适用条件，有助于提高决定准确性的系数。与此同时，人民检察院承担审查起诉工作，判断犯罪嫌疑人是否属于依法不需要判处刑罚和可以免除刑罚的情形，因此其有能力并便于在公安机关提请予以违法行为矫治时，作出正确结论。第三，这也是落实人民检察院对该法实施法律监督的具体途径。为了保证该法的适用，做到公平、公正，笔者认为，人民检察院在作出适用该法的决定中，应当引进人民监督员监督制度。即，违法行为矫治对象对人民检察院同意公安机关提请适用劳动教养有异议的，有权提请人民监督员审查。人民监督员认为人民检察院决定有错误，有权要求人民检察院复议。如果意见发生分歧，报人民检察院检察委员会审查决定。这样，使得违法行为矫治的适用不再只是公安机关一家定音，而且人民检察院行使这项权力也要受到提请机关、违法行为矫治对象和人民监督员三方面制约和监督，无疑能够更好地保证这一制度的正确适用。如果该法确定为行政处罚，则宜采法院设置专门法庭裁决。为了确保劳动教养的正确提请，采取公安机关提请法院裁决前，应当将提请材料报人民检察院审查和提出处理意见，并且在提请人民法院裁决时，将检察机关审查意见一并送上。这样，不仅有助于促进公安机关提高执法质量和及时发挥人民检察院法律监督的作用，而且有助于人民法院作出正确裁定。如果采用此种途径，赋予违

法行为矫治对象向人民法院和人民检察院申诉权是必要的。

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

