

储槐植 陈兴良 张绍彦/主编

理性与秩序

中国劳动教养制度研究

哪些程序

内部行政式
去为例，对此

根据北京
北京市公安
会的委托，对
安局主管劳动
委员会的决定。

对于劳

劳动教养审批处工作规定”，“劳动教养审批处”
部门，也是受北京市人民政府劳动教养管理委员
一个审批机构。经过该“处”的审批，北京市公
劳动教养的决定也就相当于北京市劳动教养管理委

县级以上公安机关预审部门预审后呈报给“劳动
的部门可以是北京市各区公安分局、各县公安局
还可以包括北京市

法律出版社

储槐植 陈兴良 张绍彦/主编

理性与秩序

中国劳动教养制度研究

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

理性与秩序:中国劳动教养制度研究/储槐植,陈兴良,张绍彦主编.
—北京:法律出版社,2002.8
ISBN 7-5036-3887-7

I.理… II.①储…②陈…③张… III.劳动教养—制度—研究—
中国—文集 IV.D926.8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 062724 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法学学术出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/中国检察院印刷厂	责任印制/李跃
开本/787×1092 毫米 1/16	印张/32.25 字数/661 千
版本/2002 年 8 月第 1 版	印次/2002 年 8 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-88414121
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-88414115
法学学术出版中心/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn	
读者热线/010-88414883	传真/010-88414115
中国法律图书公司/北京市西三环北路甲 105 号科原大厦 A 座 4 层(100037)	
传真/010-88414897 88414899	销售热线/010-88414896
网址/www.Chinalaw-book.com	010-88414900
书号:ISBN 7-5036-3887-7/D·3604	定价:56.00 元

出版说明

经过两年多的努力,这部从理论上系统研究中国劳动教养问题的著作今天面世了。

1999年7月我们开始筹划成立“劳动教养立法研究”专家起草小组,^①经过一年多的课题设计和人员组织,2000年底成立了北京大学刑事法理论研究所《中国劳动教养(轻罪处罚)立法研究》项目课题组(以下简称“课题组”),对劳动教养问题从刑法学、刑事诉讼法学、犯罪学、监狱学、宪法学、法理学、法律史学、外国刑法学、行政法学和行政诉讼法学等相关学科和角度,全面系统的研究也同时展开。

本著作是课题组研究活动的阶段性成果,同时也反映了法学理论界相关学科和专家、学者的代表性观点。著作的内容和体系,是根据从理论上系统研究和解决劳动教养问题的需要确定的。收入著作的文章类型还反映了课题研究的活动方式,包括专题论文、研究报告、会议报告、实地考察、文本分析、比较研究和学术报告等。

需要特别说明的是,本著作是对劳动教养制度进行的一种学理研究,收入的论文也保持作者个人的学术观点和学术风格,因而研究的视角、方法和学术观点等,反映的都是作者个人的学术观点。我们特别注意征集了不同学术观点的成果,强调兼收并蓄各种有代表性的学术观点,力求归纳和反映已有的学术研究成果,以便为国家的劳动教养立法提供理论的准备。

著作定名为《理性与秩序》反映了课题研究的学术期待——改革和完善中国的劳动教养制度,更好地为我国的经济建设和社会稳定事业服务。

课题组组成及作者情况是:

课题组组长:储槐植

副组长:陈兴良 郭建安 张绍彦(项目主持人兼秘书长)

课题组全体成员包括:

储槐植:北京大学法学院刑法学教授、博士生导师

^① 当时张绍彦约请储槐植、陈兴良、郭建安,四人筹划组成劳动教养立法课题研究专家起草小组,由储槐植任组长,陈兴良、郭建安、张绍彦任副组长,张绍彦兼秘书长,开始课题研究的策划和组织。

陈兴良:北京大学法学院副院长、刑法学教授、博士生导师

张绍彦:西南政法大学监狱学和犯罪学教授、司法研究中心主任

郭建安:司法部犯罪研究所所长、犯罪学教授

王人博:西南政法大学宪政和法律史学教授、《现代法学》主编

程燎原:湘潭大学法学院法理学教授

陈瑞华:北京大学法学院刑事诉讼法学教授、博士生导师

杨建顺:中国人民大学法学院行政法和行政诉讼法教授、博士生导师

王利荣:西南政法大学法律史和监狱学教授

姜金方:司法部劳动教养管理局研究室主任

除课题组成员外,收入本书论文的作者有:

韩玉胜:中国人民大学法学院教授、博士生导师

陈卫东:中国人民大学法学院教授、博士生导师

宋英辉:中国政法大学教授、博士生导师

陈泽宪:中国社会科学院法学所刑法室研究主任、教授、博士生导师

屈学武:中国社会科学院法学所刑法研究室教授、博士生导师

武延平:司法部预防犯罪研究所教授

梁根林:北京大学法学院副教授、法学博士

刘仁文:中国社会科学院法学所刑法研究室副教授、法学博士

冯 锐:中国社会科学院法学所刑法研究室副教授、法学博士

薛晓蔚:太原师范学院法律系副教授、律师

刘中发:北京大学法学博士、海淀区检察院检察官

许身健:中国政法大学诉讼法专业博士研究生

赵瑞罡:中国人民大学法学院刑法学硕士研究生

北京大学刑事法理论研究所

《中国劳动教养(轻罪处罚)立法》课题组

2002年7月23日

序

□陈兴良*

劳动教养制度是一个极具中国特色的话题,以往在政治话语的掩盖下默默地存活了将近 50 年,并未引起人们的足够关注。当我国在刑事法领域逐渐确立罪刑法定原则与无罪推定原则,从而推进刑事法治建设的历史背景下,劳动教养制度的正当性进入了我国学者的研究视野。本书所搜集的论文,反映了我国目前在劳动教养制度研究方面的最新成果,它既是北京大学刑事法理论研究所劳动教养立法研究课题组的阶段性成果,也是法学界对劳动教养制度共同研究成果的展示。在本序中,我想就劳动教养制度研究方法问题略抒己见。在这里,我之所以强调劳动教养制度的研究方法,是因为正是研究方法的变化使我们获得了对劳动教养制度的全新认识。只要对劳动教养制度研究的现状稍有了解的人就可以看到,以往我国学者对劳动教养研究基本上是采用一种注释的方法,为其歌功颂德,最多有个别立法完善的套话。只是最近几年开始,才有对劳动教养制度反思性的研究,从而使我们对劳动教养制度研究的深度与广度大为提高。从本书的内容以及我国近期对劳动教养制度研究的状况来看,我认为从方法论角度来说,具有以下三个特点:

一、历史反思

任何一种制度都是历史地形成的,劳动教养制度也不例外。因此,需要对其进行历史的分析。这种历史分析必然不能脱离一定的历史条件,并且随历史的发展而变化。劳动教养制度在我国产生于 1956 年,此后历经“反右”斗争、“文化大革命”等政治运动,一直到经济体制改革以后,长达数十年存活在我国社会生活当中,其性质与功能也经过多次重大变迁。因此,如果不从历史角度对劳动教养制度进行描述,并加以反思,就难以深刻地把握劳动教养制度的实质内容。在本书中,有

* 陈兴良,北京大学法学院副院长、教授、博士生导师,北京大学刑事法理论研究所所长、《中国劳动教养立法研究》课题组副组长,中国劳动教养学会常务理事。

的论文专门对劳动教养制度进行了历史考察与反思。这里有一个“存在”与“合理”的关系问题。从黑格尔的名言“凡是存在的就是合理的”传播以来,它就成为对现行制度辩护的一种逻辑。当然,说存在直接等同合理是不妥当的。毋宁说,凡是存在的,必然是有其原因的,我们需要对这一原因进行分析。正如陈瑞华教授指出,劳动教养制度创建以来累计教育改造了300万有各种违法犯罪行为的人这一事实,并不能说明劳动教养制度的在法治性和正义性方面不存在问题。如果仅仅站在所谓社会功效和社会需要的立场上看待劳动教养制度,以劳动教养的存在和运作本身就表明其有存在的价值合理性,那么,当年中国“反右派”运动曾经错将52余万知识分子错划为右派分子,“文化大革命”更是制造了一系列的人间悲剧……这些曾经是当时的“社会需要”并具有一定“社会功效”的行为,它不都是有正当性和合理性了?事实上,所谓的“存在的就是合理的”这一名言,如果这样理解就不至于发生那么多的误解了:“凡是存在的都有其存在的理由和背景”。这显然是从实然层面对事物所作的解释,而不是从应然层面上作出的价值评价。^①显然,对于劳动教养制度的历史反思是十分重要的,通过这种历史反思,我们应当努力去理解劳动教养制度存在的社会政治原因。在我看来,劳动教养制度的历史是一个在当时政治话语下具有其存在的正当性到这种正当性随着社会发展而逐渐丧失的过程。我们甚至可以以劳动教养制度的演变为线索,写一部中国社会发展史,从中可以看出国家与个人之间的关系是如何变化的。劳动教养制度研究中历史视角的把握是十分重要的。惟有从历史实际切入,我们才能深刻地认识劳动教养制度存在的深刻原因,并为劳动教养制度的改革奠定基础。

二、现实考察

劳动教养制度在我国目前仍然是活生生的存在,而不是历史博物馆里的陈列品。在这种情况下,劳动教养制度的研究必须立足于现实,这也是我国学者的共识。在本书中,有的学者从宪政的角度对劳动教养制度作了分析,有的学者从法治的角度对劳动教养制度作了论述。凡此种种,都深化了对现实存在的劳动教养制度的认识。我在对某市出台的一个关于劳动教养规定的文本分析中,着重描述了劳动教养制度的实际运作状态。从这个文本可以看到,中国现在的劳动教养的对象、范围比我们想象的要宽泛得多。尽管它对维护社会治安,尤其是对维护大中城市的社会治安发挥了较大的作用,由此导致公安机关对于劳动教养的倚重与依赖。因此,劳动教养制度的改革可以说是迫在眉睫。在劳动教养制度改革中,最引人注目的是劳动教养的立法问题。我认为,劳动教养的立法是以对其改革为前提的。立法并非简单地将现存的劳动教养制度以法律的形式确认下来。否则,就会使不合理的制度合法化,其后果不堪设想。因此,劳动教养制度的司法化是劳动教养制度立法的中心。劳动教养制度的改革,是我国刑事法治建设的重要内容,因而更值

^① 陈瑞华:《劳动教养的历史考察与反思》,见本书第1页。

得重视。

三、世界视角

劳动教养制度虽然是一种十分中国化的制度,但在世界范围来说并非没有任何可比性,其中保安处分制度就可以对应于我国的劳动教养制度。在我看来,目前被劳动教养的行为,在世界各国大多数都是要受到法律制裁的,有些甚至是犯罪行为。由于我国刑法中的犯罪圈较小,而且犯罪概念中存在数量因素,而对于那些不构成犯罪但又不能放任不管的行为就纳入劳动教养的范围。但由于劳动教养缺乏规范化,因而亟待加以改革。在这一改革中,我认为世界各国的保安处分制度是值得借鉴的。在本书中,有的学者对从刑事法视角构架保安处分的可行性进行了分析,认为用保安处分模式统一规制我国制度性教养活动,是社会转型期间的严峻治安形势决定的。前者是决策者预防犯罪的积极选择,后者则是在设定前者的特殊语境。它的出发点是尊重我国长期形成的执法传统,坚持法治的基本精神,通过制度调整,摆脱现行法制运作的困境。^① 尽管在如何实现从劳动教养向保安处分的制度转换上还存在不同意见,但这种通过世界视角审视劳动教养制度并为其设计生路的思路是值得充分肯定的。随着全球化进程的加速和我国加入世贸组织,中国正在逐渐融入世界大家庭,这里存在一个与国际接轨的问题。在这样一个背景下去考虑劳动教养制度的改革,使得我们具有一种紧迫性,并且把它放到一个世界范围去考虑。

本书是我们正在进行的劳动教养制度研究的一个阶段性成果。应该说,劳动教养制度的改革是一项复杂的系统工程,它涉及立法与司法、实体法与程序法、刑事法与行政法等各个方面的问题,并且涉及行政权与司法权的重新界定。这些问题,都不是一朝一夕能够解决的,需要从整个国家的司法体制改革出发,逐渐地加以解决。本书是劳动教养制度研究成果的汇集,内容是以论文形式出现的,各篇论文中对许多问题的见解是不尽一致的。正是通过这种学术上的探究,可以达成共识。尤其是本书收录的三次讨论会的发言综述,读者可以获得更为丰富的关于劳动教养制度研究的信息。但愿我们的这种努力,能够对我国劳动教养制度的改革产生一些作用。劳动教养制度虽然是一项十分具体的惩罚制度,但它是一个标本,折射出我国法治生成与发展的艰难历程。我们应当充分关注劳动教养制度,推动劳动教养制度的改革。

^① 王利荣:《制度性教养的走向与立法选择》,见本书第192页。

目 录

序	陈兴良(1)
一 1. 劳动教养的历史考察与反思	陈瑞华(1)
2. 劳动教养制度的法制历程及现实问题	姜金方(33)
3. 再论劳动教养制度的合理性	储槐植(49)
二 4. 权力与技术	
——对劳动教养问题的一个宪政学分析	王人博(58)
三 5. 劳动教养立法的形势与任务	
——兼议学者和理论的使命	张绍彦(78)
6. 关于劳动教养性质的定位	韩玉胜 赵瑞罡(89)
7. 理论创新与制度变革	
——中国劳动教养的立法选择	张绍彦(98)
四 8. 劳动教养立法中的犯罪化问题	郭建安 刘中发(125)
五 9. 中国劳动教养制度研究	
——以刑事法治为视角	陈兴良(159)
10. 保安处分制度的中国命运	
——兼论劳动教养的出路	梁根林(174)
11. 制度性教养的走向与立法选择	
——兼谈在刑事法视角下构架保安处分的可行性	王利荣(192)
12. 劳动教养制度——一个文本的研究	陈兴良(208)
六 13. 劳动教养制度改革中的程序性问题思考	武延平(225)
14. 劳动教养的立法完善	陈卫东(228)
15. 关于劳动教养程序立法的设想	宋英辉 许身健(233)
七 16. 是历史清算, 还是范式转换	
——再谈劳动教养的制度命运	王利荣(242)
八 17. 劳动教养制度的改革出路	刘中发(262)
18. 关于废除劳动教养制度的理论思考	薛晓蔚(275)
九 19. 论劳动教养的目的及政府和社会的责任	杨建顺(286)
十 20. 国外轻罪处罚与教养处遇	储槐植 苏 利(311)

-
- 十一 21. 关于改革劳动教养制度的研究
 报告 陈泽宪 刘仁文 屈学武 冯 锐(331)
- 十二 22. 权利与秩序之间
 ——中国劳动教养制度的理论评析 张绍彦(344)
- 十三 23. 劳动教养立法的理论探索
 ——中国劳动教养立法理论研讨会综述附录 张绍彦(368)
24. 劳动教养立法的实体法律问题
 ——中国劳动教养立法实体法专题研讨会
 综述附录 张绍彦(423)
25. 劳动教养立法的程序法律问题
 ——中国劳动教养立法程序法专题研讨会
 综述附录 张绍彦(463)



1. 劳动教养的历史考察与反思

□陈瑞华*

一、引言

近期以来,劳动教养问题引起了法学界的广泛关注。这一方面是由于立法机关曾经启动了“劳动教养立法”机制,试图通过颁行“劳动教养法”,来实施对劳动教养制度的重大改革,另一方面也是因为在法治观念日渐深入人心的今天,劳动教养制度在其存在的正当性和合法性上正面临着越来越强烈的质疑和挑战。

尽管绝大多数人都对劳动教养制度的正当性持贬低甚至否定的态度,然而,有关劳动教养制度的讨论总体上是围绕着立法对策问题来展开的。人们所关心的主要是应否取消劳动教养制度,以及如何将劳动教养纳入现存的刑法或者行政法体系之中的问题。在这些问题上,确实存在着一些不同甚至相互对立的观点。例如,不少人主张在中国建立“保安处分”制度,从而将劳动教养的一部分适用对象吸收到中国式的“保安处分”之中;有人认为应当将劳动教养所针对的“违法行为”加以刑法化,使它们变成一些轻微的犯罪,并受到较为轻缓的刑罚,从而达到以刑法和刑事诉讼法来控制劳动教养的目的;还有人建议维持当前这种将劳动教养作为特殊的行政处罚的作法,但在剥夺自由的程度和适用程序上作一定的改革,如将劳动教养的期限缩短到两年以下,将劳动教养的决定权限放置在法院手中,使劳动教养的决定通过司法裁判程序来做出。当然,也有极少数人认为劳动教养制度违背法治的基本原则,带有明显的阶级斗争时代的痕迹,与当前“依法治国”的环境格格不入,因而主张彻底废除这一制度。

这些讨论无疑都具有一定的启发性。笔者本人也曾参与这场讨论,并提出了通过改造中国的刑事制裁体系和行政制裁体系的方式,来最终废除劳动教养制度的观点。^①但是,即便将劳动教养纳入刑法或者保安处分的体系之中,从而使其受到司法裁判机制的控制,这一问题真的就能得到解决了吗?更进一步地说,假使劳

* 陈瑞华,法学博士,北京大学法学院教授,博士生导师。

① 参见陈瑞华:《警察权的司法控制——以劳动教养为范例的分析》,载《法学》2001年第6期。

动教养从制度上彻底消失了,国家公共权力机构对公民人身自由的限制和剥夺,就可以得到妥善的约束了吗?答案恐怕是否定的。例如,如果劳动教养在适用对象方面的随意性不加以遏制的话,那么,即使这一权力由法院通过一定的司法程序加以行使,其在法治化方面存在的问题也终究不会改变。又如,劳动教养制度即使被废除了,但如果公安机关仍然像目前这样拥有随意剥夺公民人身自由的权力,那么,诸如收容教养、收容遣送、收容教育、强制戒毒、强制医疗之类的行政措施,依然可能成为剥夺公民自由的“合法途径”。事实上,最高立法机构在1996年就曾试图通过废除收容审查制度,来解决公安机关的任意羁押问题,但这一改革努力并没有取得成功。因为只要公安机关拥有自行剥夺公民自由的权力,那么,任意羁押就会随时随地发生,只不过这种羁押的名称发生了变化而已。

看来,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宪政问题。有鉴于此,本文拟从历史的角度,对劳动教养制度的产生、变化过程作一简要的回顾。在此基础上,本文将揭示劳动教养制度在法治化和正义性方面存在的不足,分析当前各界所致力“劳动教养立法”所处的境况,并就公民自由的宪法保障问题提出自己的见解。

二、“肃反”时期的劳动教养

新中国成立之初,中共中央为巩固新生的人民民主专政政权,发动了一系列的政治运动。1950年3月8日,中共中央发布了《关于镇压反革命活动的指示》,进行了大规模的镇压反革命运动。这一运动一直持续到1953年。1951年3月,中共第一次全国组织工作会议通过了《关于整顿党的基层组织的决议》,开展了整顿党的基层组织、审查全体党员、清除“混入党内的坏分子”的活动,划定了“坏分子”的界限。同年4月23日,中共中央发布《对土地改革业已完成地区的地主参加劳动生产及就业问题的指示》,决定对那些有农业劳动能力而又无其他职业的地主,“编成劳役队强迫他们劳动”,由此产生了“强制劳动”制度。1951年5月21日,中共中央发布《关于清理“中层”“内层”问题的指示》,对军政机关和党组织内部的“反革命分子”,采取了“集中训练、审查”的措施。从同年12月开始,中共中央发动了“三反”运动,对贪污、浪费、官僚主义行为进行了清查和处理。

1955年7月1日,中共中央发出《关于展开斗争肃清暗藏的反革命分子的指示》,在各级党政军和群众团体的机关中开始了肃清暗藏的反革命分子的运动。与以往历次政治运动不同的是,中共中央对这次“肃反”的规模有着预先的估计,也就是全国党政军机关、团体、企业、学校的所有人员中,“大约有百分之五左右的暗藏的反革命分子和坏分子”。^①经过审查、甄别,最后被发现和清理出来的“反革命分

^① 参见《中共中央关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》,载《建国以来重要文献选编》第7册,中央文献出版社1993年12月版,第138页以下。

子”、“坏分子”以及“反革命嫌疑分子”有数万人之多。那么,如何妥善处理这些人呢?

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》,对处理“肃反”运动清理出来的反革命分子和坏分子做出了新的规定。按照这一文件的要求,

对这次运动中清查出来的反革命分子和其他坏分子,除判处死刑的和因为罪状较轻、坦白彻底或因为立功而继续留用的以外,分两种办法处理。一种办法,是判刑后劳动改造。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。各省市应即进行筹备,分别建立这种劳动教养的场所。全国性的劳动教养的场所,由内务部、公安部立即筹备设立。

这是中共中央第一次明确提出对“反革命分子”和“坏分子”实行劳动教养的政策。在历次政治运动中,中共对那些被清查出来的“反革命分子”、“坏分子”及其他有问题的人,采取了从警告、调职、撤职、开除党籍到判刑等各种不同的处理方法。当然,对于那些在各种机关和团体中任职的公职人员而言,行政开除也可能是一种处理上的选择。不过,对于这次“肃反”中清查出的如此多的政治上有问题的人,单单采取上述几种处置方式显然缺乏必要的选择余地,且容易带来一定的消极作用。可以说,劳动教养就是在这种背景下产生的。

之所以采取劳动教养这一新的处置方式,是因为在被清查出来的人中,有一部分人的罪行尚未达到判处死刑和判刑后劳动改造的程度,但他们又有一定的反革命行为,因而不适于继续留在党政军机关和其他群众团体中任用。而如果采取行政开除的方式,将他们清理出机关和团体并放置到社会上去,又可能造成一定的失业情况,从而导致社会不安定的因素增加。因此,对这些人实施介于开除和判刑之间的处置方式,既不像对待罪犯那样完全剥夺其人身自由,但也对其采取一定的强制手段,使在丧失一定自由的情况下,参加劳动,接受教育。这显然为处理那些尚不够判刑的“反革命分子”和“坏分子”找到了一条崭新的出路,从而既达到对这些加以有效管束从而巩固政权的目的,又能体现“惩办与宽大相结合”的政策。

在1956年1月10日发布的《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》中,中共中央再次强调了建立劳动教养制度的指导思想:

在肃清一切暗藏的反革命分子的运动中,将清查出一批不够逮捕判刑而政治上又不适合继续留用,放到社会上又会增加失业的反革命分子和其他坏分子,需要进行适当的处理。为了妥善地解决这个问题,中央决定,采取劳动教养的办法,把这些人集中起来,送到国家指定的地方,组织

他们劳动生产,替国家做工,自食其力,并且对他们进行政治、思想改造工作,使他们逐渐成为国家的真正有用的人。

这份文件不仅再次指出了劳动教养对于妥善处理那些不够判刑而又不能继续任用的反革命分子和坏分子的意义,而且明确既要强迫他们进行劳动生产,又要对他们进行政治和思想方面的改造,以便使他们最终成为对国家、社会有益的“新人”。可见,所谓“劳动教养”,实际包含着强制劳动和教育改造的双重含义。其中,强制劳动生产是手段和途径,进行政治改造和思想改造是最终的目标。劳动教养制度在后来无论发生怎样的变化,其上述指导思想和宗旨显然不会发生较大的偏离。

当然,在“肃反”运动中应运而生的劳动教养制度,后来逐渐适用于“反革命分子”和“坏分子”以外的其他人。这些人主要是指“流氓不守规矩”、“游手好闲”的人,以及危害社会治安、屡教不改,尚不够逮捕判刑的人。这种将劳动教养适用于不够刑事处罚的人的做法,对后来的劳动教养制度产生了较为重要的影响。不论是1957年劳动教养制度的建立,还是1979年以来劳动教养制度的重建,这一措施所适用的对象都被确定为有轻微“违法行为”、尚不够刑事处罚的人。其中又可以分为两大类:一是政治上有问题的违法者;二是实施了普通违反治安管理行为的违法者。

当时尽管没有颁布有关劳动教养的法律和法规,但根据中共中央的有关文件,劳动教养的审批制度开始形成,劳动教养机构在各省市开始设立,劳动教养期间的劳动生产制度也逐渐有了雏形。例如,劳动教养的决定必须由各省市党委五人小组负责审查和批准;劳动教养机构应在省市人民委员会领导下,设立一个有公安、民政、司法行政三部门负责人参加的领导小组。当然,劳动教养的“法定”期限、审批程序以及被劳动教养人的申请救济等问题,都没有明确的成文规定。^①

三、“反右”时期的劳动教养

对于发生在1957年的“反右”运动,中共十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》是这样评价的:“反右派斗争被严重扩大化了,把一批知识分子、爱国人士和党内干部错划为‘右派分子’,造成了不幸的后果。”^② 根据李维汉的回忆,“这场反右派斗争的后果很严重,把一大批知识分子、爱国人士和党的干部错划为右派分子,使他们和家属长期遭受委屈和打击,……这不仅是他们本人的不幸,也是国家、民族的不幸。据统计,全国共划右派分子55万人。其中,……半数以上失去了公职,相当多数被送劳动教养或监督劳动,有些人流离失

^① 有关初创时期劳动教养制度的特点,读者可参见夏宗素、张劲松主编:《劳动教养学基础理论》,中国人民公安大学出版社1997年版,第35页以下。

^② 转引自王素莉、刘志光:《反右派斗争研究综述》,载《当代中国史研究》1997年第6期。

所,家破人亡。”^①当然,55万余人是个概数,具体数字是552877人,约占当时全国500万知识分子总数的11%以上。^②

一批“党外人士”和知识分子被划为“右派分子”,起因于他们对当时的党政机关工作提出了尖锐的批评。1957年四、五月间,中共中央发动了一场“整风运动”,并将“知无不言,言无不尽;言者无罪,闻者足戒;有则改之,无则加勉”,作为整风运动的基本原则。为此,中共中央专门发出“指示”,组织“党外人士对党政所犯错误缺点展开批评”。^③同时,各主要报纸都发出要求党外人士“帮助整风”的强烈愿望和信息。在此背景下,整个中国出现了“大鸣”、“大放”、“大字报”、“大辩论”的高潮。民主党派和知识分子也大胆地对各级党政机关工作中出现的缺点和错误提出了公开的批评。当然,由此也引出了章伯钧的“政治设计院”、罗隆基的“平反委员会”、储安平的“党天下”等政治性言论。^④最初,毛泽东和中共中央将此言论视为“反共情绪”的表露,并采取了“引蛇出洞”、“诱敌深入”、“准备后发制人”的对付策略。直到1957年6月8日,《人民日报》发表了毛泽东执笔的《组织力量反击右派分子的猖狂进攻》社论,中共中央于三天后发布《关于反击右派分子斗争的步骤、策略问题的指示》,“反右派运动”正式开始。“右派分子”的言论被视为“攻击社会主义制度,推翻无产阶级和共产党的领导”,“右派分子”本身则被定性为“反共反人民反社会主义”的“敌对力量”,同右派的矛盾被认为是“敌我矛盾”。^⑤

几乎所有有关“反右”运动的资料都显示,劳动教养是当时处理“右派分子”的主要方式。^⑥那么,究竟有多少“右派分子”被送劳动教养呢?迄今为止,有关的准确数据还没有被发现。不过,可以肯定的一点是,劳动教养确实是当时处置“右派分子”的首要手段。^⑦

但另一方面,也恰恰是由于要处理大批“反党反社会主义的资产阶级右派分子”,劳动教养才有了一个历史性的制度化、法律化的机会。当然,发端于“肃反”运动之中的劳动教养制度,并非仅仅为处理“右派分子”而建立。“反右运动”只不过

① 李维汉:《回忆与研究》下册,中共党史资料出版社1986年版,第839页。

② 李华兴:《1957年:良机与逆转》,载《复旦大学学报(社科版)》1999年第5期。

③ 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》下卷,中共中央党校出版社1993年版,第607页以下。

④ 参见李华兴:《1957年:良机与逆转》,载《复旦大学学报(社科版)》1999年第5期。

⑤ 参见赵杜民:《关于反右派斗争严重扩大化内容的再探讨》,载《党史研究与教学》1996年第6期。

⑥ 当时处理“右派分子”的方式除劳动教养以外,还有“监督劳动”、“自谋出路”、“降级降职”等。在实际操作中,对于其中的党团员一般都开除党团籍,学生开除学籍,公职人员则开除公职。右派分子甚至与地主分子、富农分子、反革命分子和坏分子一起,并列为无产阶级专政的对象。甚至连右派分子的子女也被视为“黑五类”子女,不仅失去入党入团的资格,而且不能参军、上大学、进工厂。参见赵杜民:《关于反右派斗争严重扩大化内容的再探讨》,载《党史研究与教学》1996年第6期。

⑦ 1958年1月29日,国务院通过了《关于在国家薪给人员和高等学校学生中的右派分子处理原则的规定》,提出了处理右派分子六条办法,其中最严厉的处理方式就是劳动教养。参见薛晓蔚:《劳动教养制度研究》,中国文联出版社2000年版,第32页以下。

加速或推动了劳动教养法律的顺利出台而已。1957年8月1日,经第一届全国人大常委会第78次会议批准,当时的国务院正式公开发布了《关于劳动教养问题的决定》,对劳动教养的对象、性质、处罚内容、审批程序、管理机构等做出了明确的规定。由此,劳动教养正式成为经过中国最高立法机关批准实施的一项法律制度。

尽管这部“决定”只字未提“右派分子”之类的话语,但从其对劳动教养适用对象的表述来看,右派分子其实是隐含其中的。因为稍加分析就不难理解,所谓“罪行轻微,不追究刑事责任的反革命分子,受到机关、团体、企业、学校等单位的开除处分,无生活出路的人”,显然包括了“右派分子”。当然,除此以外,劳动教养还适用于三种人:一是违反社会治安、屡教不改但不够追究刑事责任的人;二是在公职机构中长期拒绝劳动或者破坏纪律,受开除处理,无生活出路的人;三是不服从工作分配和就业安置,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”人。为什么要对这些“流氓、阿飞、盗窃、诈骗分子、反革命分子、反社会主义的反动分子及其他各种坏分子”采取劳动教养措施呢?1957年8月4日的《人民日报》社论提供了这样的解释:

事实证明,对于这些坏分子,一般地用说服教育的办法是无效的;采取简单的惩罚方法也不行;在机关、团体、企业内部也决不能继续留用;让他们另行就业又没有人愿意收留他们。因此,对于这些人,就需要有一个既能改造他们,又能保障其生活出路的妥善办法。根据人民政府长期的研究和考虑,把他们收容起来,实行劳动教养,就是最适当的也是最好的办法。这个办法用最通俗的语言来说,就是国家把那些坏分子收容起来,加以安排,给他们适当的劳动条件,例如由国家投资举办一些农场和工厂,组织他们生产,甚至强制他们生产,用这样一种办法来使他们有饭吃。这样说来,劳动教养既是通过他们自己的劳动养活他们自己;同时也是通过劳动来改造他们自己。这正表现我们社会主义国家对于这些人的生活、劳动、前途的关怀和负责精神。国家对于他们的处理和安排,也正是为了保障绝大多数劳动人民的自由幸福生活 and 社会主义秩序不受破坏。^①

值得注意的是,国务院的“决定”将劳动教养定位为“对于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”。相对于“肃反”时期的劳动教养而言,“反右”时期的劳动教养除坚持原来的通过强制劳动来实施教育改造的社会功能以外,又增加了一项崭新的使命:为那些因为受到开除而生活没有出路的人提供就业的机会。换言之,对“右派分子”以及其他反革命坏分子强制送交劳动教养,其实是给他们在新的社会主义政治经济条件下以工作的条件,使他

^① 《人民日报》社论:《为什么要实行劳动教养》,载《人民日报》1957年8月4日第1版。

们由此获得生存的出路。毕竟,在整个国家都完成社会主义经济改造,以及中共的主流意识形态已占据绝对统治地位的情况下,这些被视为“反革命分子”和“反动分子”的人,几乎不可能有独立创业和妥善生存的能力,将他们放置在社会上等于死路一条。正因为如此,《人民日报》的社论才将劳动教养看做是“充分体现了社会主义国家改造坏人的宽大政策和仁至义尽的精神”。

那么,劳动教养所发挥的“安置就业”功能怎样才能实现呢?是将被劳动教养者永久性地安置下来,还是暂时将他们放在劳动教养场所从事劳动?对此,国务院的“决定”并没有做出明确的规定。结果,劳动教养的“法定期限”即使在该“决定”中也并不存在。该“决定”只是强调被劳动教养者在劳动教养期间“表现良好而有就业条件的”,可以另行就业,或者由单位、家长、监护人“领回自行管教”,从而解除劳动教养状态。但是,那些在劳动教养期限表现不好而没有就业条件的人呢?如果他们不具备另行就业或者被领回管教的条件,岂不就将无限期地劳动教养下去了吗?

事实上,这种追问并不只是反思国务院“决定”的“立法技术漏洞”。在该“决定”实施后的三、四年时间里,确实存在着“劳改有期,劳教无期”的现象^①,也确实存在着劳改与劳教不分、劳动教养举办权下放到县、劳动教养随意审批等问题。于是,才有了公安部 1961 年的第十一次全国公安工作会议。根据该会议形成的文件《关于当前公安工作十个具体政策问题的补充规定》,收容劳动教养人员须经过专署(市)公安处、局长批准;劳动教养在指导思想、性质和执行场所方面要区别于劳改;劳动教养的期限一般为二年到三年,由劳动教养机构“内部掌握”,只在收容时向本人及其家属宣布;对表现不好的劳动教养人员,可以延长劳动教养期限。同时,劳动教养机构必须由专署、市经省级党委批准才可以举办。^②

对于 1957 年的“反右派”运动,无论是中共中央的文件还是当时亲历者的回忆,几乎都将其定性为“严重地扩大化了”,并且“造成了严重的后果”。既然大量“右派分子”属于被错划的,那么,这种“错划”究竟错到什么程度?根据薄一波的介绍,“反右派斗争中所划的 55 万人中,除极少数是真右派外,绝大多数或者说 99% 都是错划的。”^③ 据统计,经过审查,全国只摘帽子但维持原案而不予改正的,不到 5000 人,约占原“右派分子”总数的百分之一;中央一级“不予改正”的只有五位:章

^① 一位在当时被打成“右派分子”并受到劳动教养的人士曾回忆道:“如果是劳动改造,……开始服刑之日即可以知道刑期终了时,心里有个底。而 1957 年 8 月公布的这个《决定》,却对劳动教养期限的长短没有做出任何规定……那时,我们谁都不知道这条路还有多长。直到 1979 年 11 月 9 日国务院公布《关于劳动教养的补充规定》,才宣布‘劳动教养的期限为一年至三年。必要时得延长一年。节日、星期日休息。’我由衷地赞美这个补充规定。我想,许多被劳动教养过的右派分子都会想,如果这时被劳动教养,就不会再有那么多的悬念和失望了。”参见朱正:《1957 年的夏季:从百家争鸣到两家争鸣》,河南人民出版社 1998 年 5 月版,第 492 页,转引自薛晓蔚:《劳动教养制度研究》,第 100 页。

^② 参见夏宗素、张进松主编:《劳动教养学基础理论》,第 41 页以下。

^③ 参见薄一波:《若干重大历史决策与事件的回顾》下卷,第 618 页以下。