

The History of Re-education Through Labor System and
the Further Reforms of Similiar Systems



陈泽宪 © 主编

劳教制度的前世今生与后续改革



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位



The History of Re-education Through Labor System and
the Further Reforms of Similiar Systems

劳教制度的前世今生与后续改革

陈泽宪 © 主编



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

2014 • 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

劳教制度的前世今生与后续改革/陈泽宪主编. —北京:
中国民主法制出版社, 2014. 6
ISBN 978-7-5162-0532-7

I. ①劳… II. ①陈… III. ①劳动教养—司法制度
—研究—中国 IV. ①D926. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 105408 号

图书出品人: 肖启明

出版统筹: 刘海涛

责任编辑: 杨 柳

责任编辑: 姚丽娅 常高峰

书名/劳教制度的前世今生与后续改革

作者/陈泽宪 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292520

http: // www. npepub. com

E-mail: flxs2011@163. com

经销/新华书店

开本/16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张/25.75 字数/34.5 千字

版本/2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

印刷/北京中献拓方科技发展有限公司

书号/ISBN 978-7-5162-0532-7

定价/68.00 元

出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

2013年11月15日,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》全文发布,提出“废止劳动教养制度”;2013年12月28日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》。这是中国法治进程中一件具有里程碑意义的大事。

2011年至2013年,中国社会科学院法学研究所成立课题组,就“死刑与劳动教养制度改革”实施为期三年的研究项目。死刑与劳教,本是两个互不相干的法律制度,但长期以来都是中国法制改革中的热点和难点问题。而且两个制度改革的最终归宿都不约而同地指向现代法治与人权保障这一重大理论与现实课题。中国社会科学院法学研究所选择这两个极富挑战性的改革问题作为研究对象,得到丹麦人权研究所的大力支持^①。

在劳动教养制度改革方面,中国社会科学院法学研究所课题组在本所众多专家学者多年研究的基础上^②,相继在重庆、南京、北京、三亚等地召开有立法与司法工作者、律师以及法学专家参与的关于劳动教养制度改革的系列研讨会,百余篇论文作者进行了热烈交流和深入研讨,取得了丰富的研究成果,凝聚了广泛的改革共

^① 丹麦人权研究所是丹麦国家人权研究机构。中国社会科学院法学研究所与丹麦人权研究所在法治与人权方面友好和坦诚的合作研究始于二十世纪九十年代,已取得多项富有建设性的研究成果。

^② 陈泽宪教授在1997年中国法学会刑法学研究会学术年会上就发表了题为“劳动教养改革刍议”的学术论文。(参见丁慕英等主编:《刑法实施中的难点热点问题研究》,法律出版社1998年版。)其后,法学所的张绍彦、刘仁文、熊秋红、冀祥德、樊文等教授也相继发表了一系列关于劳动教养改革的论文和文章。

识。中国社会科学院法学研究所课题组还认真撰写了基础研究报告、实证调研报告和立法改革建议报告，并积极向中央相关决策部门报送有关改革建议的内部报告。本书收入了本课题研究的部分成果，限于篇幅，许多成果尤其是上述系列研讨会的大量优秀论文只能忍痛割爱，深为遗憾！需要特别说明的是，本书汇集的研究成果都是在劳动教养制度正式废止之前完成的，出于尊重和保留历史真实的考虑，我们在出版时未对各项成果作实质性修改。

劳动教养制度虽然已经废止，但遗留下的问题依然复杂难解。原适用于劳动教养的对象如何分流处置，与劳动教养制度相类似的收容教养、收容教育、强制戒毒等可长时间剥夺公民人身自由的治安行政处罚制度和行政强制措施如何改革，都是值得中国法律人持续关注 and 深入探讨的重大理论和现实课题。希望本书的出版能对我国相关法制领域的后续研究与改革有所助益。

陈泽宪

二〇一四年初夏于北京

基础研究报告

- 3 中国的劳动教养制度基础研究报告 /课题组

调查问卷及数据分析

- 27 劳教制度改革访谈提纲 /课题组
32 劳教制度改革调查问卷 /课题组
38 劳教制度改革调查问卷
——交互分析报告 /课题组

立法建议

- 89 劳教制度改革立法建议（修改稿） /课题组

有关论文

- 105 论刑法与行政法的衔接
——以劳动教养制度改革为切入点 /陈泽宪 刘瑞平
120 看上去很美
——劳动教养制度的本质分析 /陈金林
132 论劳动教养制度的性质与完善 /陈少青
151 劳动教养的历史、弊端和出路 /崔 敏
167 论劳动教养制度的刑事替代原则 /党建军 党 静
176 德国刑法中的处分制度及其保安监督述评 /樊 文
190 论劳教执行制度变革
——矫治模式的理想化目标及其法治基础 /高 莹

197	中国停止劳动教养制度的路径探索 /李本森
215	劳动教养“罪行轻微尚不够刑事处罚”行为的思考 /李正新
223	劳动教养：嬗变、危机、存废与出路 /梁根林
236	劳动教养制度如何改？ /刘仁文
247	关于将劳动教养制度改革为保安处分的构想 /刘仁文
255	法国的违警罪及其对我国劳教制度改革的借鉴 /卢建平
264	犯罪门槛下降对于刑法体系的挑战 /卢建平 卢 广
274	对我国劳动教养制度的反思与重构 /莫洪宪 王登辉
287	重构劳动教养制度的原理与技术 /齐文远 秦冠英
297	劳动教养制度的违宪分析及改革思考 /任娇娇
307	抑制犯罪资源的整合和利用 /王利荣
312	惩恶与本恶的权衡与取舍 ——兼论劳动教养制度的轻罪化改造 /王志祥 韩 雪
328	劳动教养近期改革的方案与论证 /魏 东 钟 凯
348	走出劳动教养困局：理念、制度与技术 /魏晓娜
361	政府可以迫使其公民更加自由吗？ ——非司法性拘禁及其正当化途径之反思 /易延友
383	关于劳教改革走向的两个前提性问题 /袁 林
390	劳教改革的立法选择：社会防卫措施/处遇法 /张绍彦
398	劳动教养制度改革的路径选择 ——基于实践面向的思考 /张天虹
403	劳动教养制度改革方向 ——以最近的相关立法调整为视角 /张泽涛

基础研究报告

中国的劳动教养制度基础研究报告

中国社会科学院法学研究所课题组

一、政治历史背景

劳动教养是中国特有的一种法律制度。根据现行的劳动教养法律、法规的规定,劳动教养是对有违法和轻微犯罪行为,不够或不需要刑事处罚而需要劳动教养的人,由省(区、市)和大中城市下设的劳动教养管理委员会审查批准,由司法行政部门的劳动教养管理所收容并进行教育改造1年至3年,必要时可以延长1年的行政措施。^①

当今学者,特别是刑事法学者,对于劳动教养制度的研究,是以“法律”的视角进行的。换言之,劳动教养是个“法律问题”。但是历史的知识告诉我们,在中国,劳动教养最初并非是个法律问题,而是一个政治问题。在劳动教养制度形成的时候,刑法、刑事诉讼法等基本法律尚不存在。劳动教养制度是在没有法治基本框架约束的背景下,为服务国内政治及社会治安的需要而创立的。

强调这一点的意义在于,在今天看来,劳动教养制度对于公民个体人权的侵犯是显而易见的,但是,意识到这种制度产生之时,法律框架和人权观念均不存在的基本事实,可以帮助今天的人们理解这一制度的来龙去脉和前世今生。这一点,对于研究中国法律的外国学者,尤其不可不察。

在中国,政治领袖的思想和言论往往是某种社会制度(法律制度)生长的最初原点和依托,获得政治正确性是制度构建的前提。按照中国著名法学家(同时也是著名政治家)张友渔的观点,劳动教养制度是由毛泽东提出和创立的。这位

^① 赵秉志等:《中国劳动教养制度司法化改革方案》,京师刑事法治网, <http://www.criminallawbnu.cn/criminal/Info/showpage.asp?pkID=8229>。

对当代中国法学有重大影响的法学家同时指出，劳动教养制度是一个伟大的创造，是“突破刑法理论的旧框框”^①——这种突破在于，依刑法理论，只能处罚犯罪之人，而有了这个理论，对于那些依刑法不能处罚的“坏人”也有了处罚的办法。今天，在建设现代法治国家的语境中，在中国加入有关联合国公约的背景下，中外学者对于劳动教养的研究，则颇有几分把这一当初突破了刑法框框的东西重新拉回到刑法框框之内的意味。

劳动教养的哲学基础是无产阶级认识世界和改造世界的伟大理论。这一理论是马克思主义革命哲学的基础。按照这一理论，无产阶级担负着拯救世界和解放全人类的历史使命，无产阶级不仅要砸烂一个旧世界，还要建设一个新世界。而建设新世界的过程就是改造客观世界的过程，包括对人的改造。^②

社会主义国家政权建立之初，为了维护新政权的存在和社会稳定，政治斗争是十分激烈的。前苏联和中国都曾经发生过政治斗争扩大化的教训。新中国成立之初，中共中央为了巩固新生的人民政权，发动了一系列的大规模的政治运动。^③

① 张友渔指出：“毛泽东同志关于建立劳动教养制度的理论，也是突破刑法理论旧框框的一大创造。旧的刑法理论不懂得区分两类性质的矛盾，更不善于处理两类矛盾，对人民内部只是机械地划分罪与非罪的界限。对于人民内部当中的一些大法不犯、小法常犯，屡教不改，扰乱社会治安，但罪行轻微，可不追究刑事责任的人或则治罪处罚，或则放纵不管。毛泽东同志针对这种情况提出了劳动教养的理论，创立了劳动教养的制度。”参见张友渔：《毛泽东同志对马克思主义法学的创造性发展》，《中国法学》1984年第3期。

② 毛泽东在《实践论》中指出：“社会发展到了今天的时代，正确地认识世界和改造世界，已经成为历史地落在无产阶级及其政党的肩上。”“无产阶级和革命人民改造世界的斗争，包括实现下述任务，改造客观世界——改造自己的认识能力，改造主观世界同客观世界的关系。”“所谓被改造的客观世界，其中包括了一切反对改造的人们，他们的被改造，须要通过强迫的阶段，然后才能进入自觉的阶段。”参见《毛泽东选集（第一卷）》，人民出版社1991年第2版，第296页。

③ 1950年3月8日，中共中央发布了《中共中央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，全国第一次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，中共中央又发动了“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《中共中央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”。经过审查、甄别，最后被发现和清理出来的“反革命分子”“坏分子”以及“反革命嫌疑分子”有数万人之多。

这种政治运动既打击党外的反革命势力，也打击混进党内的反革命分子，其结果是，相当于对全国人民进行审查过滤，并分为三个群体：完全没有问题的、有重大问题的和介于两者之间的。完全没有问题的是革命人民，有重大问题的基本上可以通过判刑处置，而如何处置介于两者之间的，成为一个必须解决的问题，全部判刑投入监狱是不现实的，很显然，一种刑罚之外措施的出现，成为当时现实的一种迫切需要。

二、实际运作

（一）劳动教养的对象

根据1955年8月25日《中共中央关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》，劳动教养的对象是在肃反运动中清查出来的“反革命分子和其他坏分子”。

对于什么是“坏分子”，时任公安部部长的罗瑞卿在1955年9月召开的20个省、市公安厅（局）长会议上指出，主要是指“机关、学校、工厂中清查出来的一批调皮捣蛋的不够判刑条件，而不开除又不好，开除了又失业的分子”。^①

1955年12月，罗瑞卿在全国公安会议上详细地阐述了劳动教养的对象问题。“什么人应该劳动教养？我认为，在内部肃清暗藏反革命分子运动中，对于那些罪该逮捕判刑但有悔改表现、而又不能免除处分的分子；或论罪不够判刑、但须给予处分，不宜留在机关工作的分子；以及直系亲属在土改、镇反和其他社会改造中被杀被关，本人一贯心怀不满，敌视党和政府，不能留在机关，放在社会上又影响治安的分子；品质恶劣、流氓成性、为非作歹、屡教不改、应该开除，但开除后又无正当职业的分，等等，凡经核实定案以后，都应该送去劳动教养”。^②

1956年3月10日，《中共中央批准中央十人小组关于反革命分子和其他坏分子的解释及处理的政策界限的暂行规定》明确列举，“反革命分子和其他坏分子有充分证据证明有下列情形之一的，可以劳动教养：

- ① 有罪恶不够判刑，但须给予管制或剥夺某些政治权利的分子；
- ② 隐瞒反革命身份和反革命罪恶，查证属实，情节虽不太严重，不够判刑，

^① 司法部劳教局编：《劳动教养工作文件汇编（一）》，第4页。转引自郭建安、郑霞泽：《限制对人身自由的限制——中国行政性限制人身自由法律处分的法治建设》，法律出版社2005年版，第279页。

^② 同上注①，第280页。

但在运动中坚持反革命立场拒不交代的分子；

③ 品质极端恶劣、流氓成性、为非作歹、屡教不改、不够国家机关工作条件，开除以后又无业可就的分子；

④ 其他应该劳动教养的反革命分子和刑事犯罪分子；

⑤ 对某些直系亲属在土改、镇反和社会主义改造中被杀、被关、被斗，本人心怀不满，坚持反动立场，一贯谩骂污蔑党和政府，拒不悔改的分子，虽然没有严重的反革命罪行，但已不适宜留在机关工作或学校学习的分子，经过一定的机关的批准，亦可送劳动教养。”^①

1957年7月23日，公安部向中共中央提交了《关于当前普通刑事犯罪活动情况和开展对刑事犯罪斗争的请示报告》和《关于处理盗窃、流氓、诈骗、凶杀、抢劫等刑事犯罪分子的政策界限的规定》两个文件，获得了中共中央的批准。由此，劳动教养的对象从最初极具政治色彩的“反革命分子和其他坏分子”扩大到了普通违法犯罪人员，其中包括：

① 无正当职业、危害社会治安、屡教不改，但又不够逮捕的分子及无家可归的少年犯；

② 刑满释放不愿留场就业又别无生活出路的；

③ 刑满释放出来的惯匪、惯盗、惯窃、诈骗分子，有妨碍社会治安的行为尚不逮捕，必须收容改造的；

④ 有盗窃、流氓犯罪行为，屡教不改、无家可归或家庭确实管教不了，要求政府收容改造的少年犯；

⑤ 无家无业或不务正业，进行小量偷窃、诈骗、强讨、白吃，尚不够逮捕，必须收容改造的分子；

⑥ 以卖淫为业，屡教不改或无家可归，必须收容改造的暗娼。^②

1957年8月3日，《国务院关于劳动教养问题的决定》确定的劳动教养对象是“游手好闲、违反法纪、不务正业的有劳动力的人”^③，具体包括4种人。

① 司法部劳教局编：《劳动教养工作文件汇编（一）》，第20—21页。转引自郭建安、郑霞译：《限制对人身自由的限制——中国行政性限制人身自由法律处分的法治建设》，法律出版社2005年版，第281页。

② 同上注①，第283页。

③ 该决定开宗明义提出，“根据中华人民共和国宪法第100条的规定，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；为了进一步维护公共秩序，有利于社会主义建设，对于劳动教养问题，作如下决定”。

① 不务正业，有流氓行为或者有不追究刑事责任的盗窃、诈骗等行为，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，有劳动能力，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的安置，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。

从1958年至1978年的20年间，劳动教养经历了扩大化和清理、压缩和10年“文革”期间的停顿。直到1979年，全国人大常委会批准了《国务院关于劳动教养的补充规定》。

根据1982年国务院转发的公安部制定的《中华人民共和国劳动教养试行办法》，对下列6种人实行劳动教养。

① 罪行轻微、不够刑事处分的反革命分子、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，不够刑事处分的；

③ 有流氓、卖淫、盗窃、诈骗等违法犯罪行为。屡教不改，不够刑事处分的；

④ 聚众斗殴、寻衅滋事、煽动闹事等扰乱社会治安。不够刑事处分的；

⑤ 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，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序，妨碍公务，不听劝告和制止的；

⑥ 教唆他人违法犯罪，不够刑事处分的。

1990年以后，法律又明确规定对赌博，制作、出售或者传播淫秽物品和经强制戒毒后又吸食、注射毒品的人员亦可实行劳动教养，对经公安机关处理后又卖淫、嫖娼的，应当实行劳动教养。^①

2002年4月，公安部制定的《公安机关办理劳动教养案件规定》对劳动教养

^① 《中华人民共和国治安管理处罚条例》（1986年）第30条、第32条；《全国人民代表大会常务委员会关于禁毒的决定》第8条；《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第4条。

的对象进行了归纳、梳理、修改和补充。共包括 10 类人员，可罚行为在 45 种以上。^①

（二）劳动教养的决定机构

1957 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》规定：对于需要实行劳动教养的人，由省、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养管理委员会批准。劳动教养管理委员会由民政、公安、劳动部门的负责人组成。补充规定明确了劳动教养管理委员会的审批权。

1982 年《中华人民共和国劳动教养试行办法》重申了补充规定的内容，明确规定：“……劳动教养管理委员会……审查批准收容劳动教养人员”。同时规定“公安机关设置的劳动教养工作管理机构，负责组织实施对劳动教养人员的

① 《公安机关办理劳动教养案件规定》第 9 条规定：根据全国人民代表大会常务委员会批准的《国务院关于劳动教养问题的决定》《国务院关于劳动教养的补充规定》和国务院转发的公安部《中华人民共和国劳动教养试行办法》等法律、行政法规的规定，对年满十六周岁、具有下列情形之一的，应当依法决定劳动教养：

（一）危害国家安全情节显著轻微，尚不够刑事处罚的；

（二）结伙杀人、抢劫、强奸、放火、绑架、爆炸或者拐卖妇女、儿童的犯罪团伙中，尚不够刑事处罚的；

（三）有强制猥亵、侮辱妇女，猥亵儿童，聚众淫乱，引诱未成年人聚众淫乱，非法拘禁，盗窃，诈骗，伪造、倒卖发票，倒卖车票、船票，伪造有价票证，倒卖伪造的有价票证，抢夺，聚众哄抢，敲诈勒索，招摇撞骗，伪造、变造、买卖国家机关公文、证件、印章，以及窝藏、转移、收购、销售物的违法犯罪行为，被依法判处有期徒刑执行期满后 5 年内又实施前述行为之一，或者被公安机关依法予以罚款、行政拘留、收容教养、劳动教养执行期满后 3 年内又实施前述行为之一，尚不够刑事处罚的；

（四）制造恐怖气氛、造成公众心理恐慌、危害公共安全，组织、利用会道门、邪教组织、利用迷信破坏国家法律实施，聚众斗殴，寻衅滋事，煽动闹事，强买强卖、欺行霸市，或者称霸一方、为非作恶、欺压群众、恶习较深、扰乱社会治安秩序，尚不够刑事处罚的；

（五）无理取闹，扰乱生产秩序、工作秩序、教学科研秩序或者生活秩序，且拒绝、阻碍国家机关工作人员依法执行职务，未使用暴力、威胁方法的；

（六）教唆他人违法犯罪，尚不够刑事处罚的；

（七）介绍、容留他人卖淫、嫖娼，引诱他人卖淫，赌博或者为赌博提供条件，制作、复制、出售、出租或者传播淫秽物品，情节较重，尚不够刑事处罚的；

（八）因卖淫、嫖娼被公安机关依法予以警告、罚款或者行政拘留后又卖淫、嫖娼的；

（九）吸食、注射毒品成瘾，经过强制戒除后又吸食、注射毒品的；

（十）有法律规定的其他应当劳动教养情形的。

对实施危害国家安全、危害公共安全、侵犯公民人身权利、侵犯财产、妨害社会管理秩序的犯罪行为的人，因犯罪情节轻微人民检察院不起诉、人民法院免于刑事处罚，符合劳动教养条件的，可以依法决定劳动教养。

管理、教育和改造工作”。

1984年的《公安部、司法部关于劳动教养和注销劳动教养人员城市户口问题的通知》则明确将审批权限授予了公安机关，规定：劳动教养的审批机关设在公安机关，受劳动教养管理委员会的委托，审查批准需要劳动教养的人。

从劳动教养制度成立到现在，公安机关在劳动教养审批中的地位也经历了一个演变过程：最初只是申请机构，后来逐步成为实质上的审批机关。

（三）劳动教养的决定程序

相对于行政处罚和刑事处罚的程序而言，决定劳动教养几乎无程序可言。《中华人民共和国行政处罚法》规定了行政机关在作出行政处罚前应当告知当事人拟作出的行政处罚的事实、理由及依据；还规定了当事人有权进行陈述和申辩，对其陈述和申辩应当复核，成立的应当采纳；同时规定了行政机关不依法进行告知的，或不听取当事人陈述和申辩的，处罚决定无效。在刑事处罚中，犯罪嫌疑人享有的权利更加具体和全面。而在劳动教养中，被劳动教养人员往往在接到劳动教养决定时，才知道自己被劳动教养。

《国务院关于劳动教养问题的决定》中对程序的规定为：由……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；《国务院关于劳动教养问题的补充规定》规定为：对于需要实行劳动教养的人，由省、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养管理委员会批准；《中华人民共和国劳动教养试行办法》中规定为：承办单位必须查清事实，征求本人所在单位或街道组织的意见，报请劳动教养管理委员会审查批准。后根据实际变化，公安部在批复中明确指示：征求本人所在单位或街道组织的意见并不是必经程序。从以上可以看出劳动教养的审批程序简单，只要有承办单位呈报，审批机构批准即可。

近年来，一些地方或部门自行制定了一些审批劳动教养的内部程序性规定，如：规定审批机构的人员必须对被劳动教养人员进行询问，复核其违法事实。有些地方要求在审批劳动教养时，要由3人组成的合议组进行合议，然后报由公安机关相关部门负责人员组成的审批委员会审批；一些地方要求审批劳动教养案件时，要求审批机构的全体人员对案件进行集体讨论、集体决定等等。然而，这些零星的规定并没有针对被劳动教养人员的权利作出规定，不能保证被劳动教养人员所应享有的陈述、申辩、质证、提出证据等权利。由于劳教审批机构的任务繁重、劳动教养案件量多，而一些劳教审批机构由于人员、经费、时间等因素的限制，无法按照要求执行，使得规定流于形式，如委托承办单位进行复核，审批委员会形同虚设。缺乏有效的程序规定，致使被劳动教养人员无法有效行使自己的权利，也使得劳动教养审批缺少了程序的正义性。

(四) 劳动教养的期限

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1年至3年，必要时可以延长1年。1982年《中华人民共和国劳动教养试行办法》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1/2；延长劳动教养，累计不得超过1年。

三、法律依据

学者通常认为，劳动教养肇始于1955年的《中共中央关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》。这个党内文件第一次提出了“劳动教养”。该指示明确指出：对这次运动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应继续留用的以外，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，放到社会上去又会增加失业的，则进行劳动教养，就是虽不判刑，虽不完全失去自由，但亦应集中起来，替国家做工，由国家给与一定的工资。^① 1956年，中共中央又发布《关于各省市应立即筹办劳动教养机构的指示》，对劳动教养的性质、任务、指导原则、审批权限、领导和管理等问题作了原则性规定。从此，劳动教养机构陆续在全国各地建立，劳动教养制度开始形成。

1957年8月3日，经全国人大常委会批准的《国务院关于劳动教养问题的决定》是中国第一部有关劳动教养问题的法律性规定。这个决定是国务院公布的，但是1957年8月1日得到了第1届全国人大常委会第78次会议的批准，根据1954年宪法的规定，当时的全国人大常委会没有制定法律的权力，只有制定法令的权力，因此这个决定在当时的效力应仅限于法令的层次。1982年宪法取消了立法中法令这个层次，但并未明确以往颁布的法令效力，考虑到这个决定的批准机关是全国人大常委会，将其视为法律性决定为宜，但也有学者主张，既然决定是由国务院颁布的，应视为行政法规为宜。^②

1979年颁布的《国务院关于劳动教养的补充规定》是关于劳动教养的第二部法律性决定。它是经1979年11月29日第5届全国人大常委会第12次会议批准

^① 该指示同时指出：各省市应即自行筹备，分别建立这种劳动教养的场所。全国性的劳动教养场所，由内务部、公安部立即筹备设立。务须改变过去一个时期“清而不理”的情况。参见《建国以来重要文献选编（第七册）》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66661/4493066.html>。

^② 郭建安、郑霞泽：《限制对人身自由的限制——中国行政性限制人身自由法律处分的法治建设》，法律出版社2005年版，第324页。