

TO REFRAIN FROM THE RESTRICTIONS OF PERSONAL FREEDOM



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

主 编 / 郭建安 郑霞泽



法律出版社
LAW PRESS-CHINA

TO REFRAIN FROM THE RESTRICTIONS OF PERSONAL FREEDOM



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

主 编 / 郭建安 郑霞泽



法律出版社

LAW PRESS-CHINA

图书在版编目(CIP)数据

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/郭建安,郑霞洋主编. —北京:法律出版社,2005.6

ISBN 7-5036-5699-9

I. 限… II. ①郭…②郑… III. 人身权—法律—研究—中国 IV. D92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 063429 号

©法律出版社·中国

策划编辑/安建苇

责任编辑/韩满春

装帧设计/施 春

出版/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

印刷/北京中科印刷有限公司

编辑统筹/法制音像出版社

经销/新华书店

责任印制/张宇东

开本/A5

版本/2005年6月第1版

印张/19.125 字数/570千

印次/2005年6月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-5699-9/D·5416

定价:46.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



中国行政性限制人身自由法律处分的法治建设
**The Building of the Rule of Law in China' System
of Administrative Enforced Legal Sanction
of the Restriction on Personal Freedom**

欧盟项目免责声明

"This publication has been produced with the assistance of the European Union .
The contents of this publication is the sole responsibility of the author
and can in no way be taken to reflect the views of the European Union. "

“本项目得到欧盟的资助。它由作者负责，不代表欧盟立场。”

项目组成员名单

项目主任：

郭建安 司法部预防犯罪研究所所长，研究员

项目经理：

郑震泽 司法部预防犯罪研究所副所长

项目特邀专家：

韩玉胜 中国人民大学法学院教授，博士研究生导师，刑法教研室主任，中国监狱学会副会长

刘 玫 中国政法大学刑事司法学院教授，博士研究生导师，刑事诉讼法教研室主任，刑事诉讼法学研究所所长

莫纪宏 中国社会科学院法学研究所研究员，宪法室主任，中国十大青年法学家

王 平 中国政法大学刑事司法学院教授，博士研究生导师

刘仁文 中国社会科学院法学研究所刑法室研究员

刘中发 北京市海淀区人民检察院研究室副主任，刑法学博士

程 虎 北京市高级人民法院行政审判庭法官，行政法学博士

陈兴友 公安部禁毒局办公室主任

詹 伟 中国人民公安大学警察管理系副教授，硕士研究生导师

李姝音 中国人民公安大学公安基础课教研部讲师

王 铨 中国人民公安大学侦查系副教授，硕士研究生导师

项目专业人员：

苏 利 司法部预防犯罪研究所劳动教养研究室主任，副研究员

张桂荣 司法部预防犯罪研究所劳动教养研究室副主任，副研究员

宋立卿 司法部预防犯罪研究所劳动教养研究室，副研究员

曹树彬 司法部预防犯罪研究所劳动教养研究室,研究实习员

项目行政人员:

马淑伶 司法部预防犯罪研究所高级会计师

王 颀 司法部预防犯罪研究所助理调研员

目 录

1 限制对人身自由的限制

——中国限制人身自由法律处分研究总报告…………… (1)

1.1 项目研究框架和项目活动…………… (2)

1.2 现行限制人身自由法律处分的法律性质和法律地位…………… (7)

1.3 现行限制人身自由法律处分改革与完善的必要性…………… (17)

1.4 现行限制人身自由法律处分的改革和立法建议…………… (28)

2 限制人身自由法律处分的宪法学解析…………… (47)

2.1 人身自由的性质及其内涵…………… (47)

2.2 人身自由宪法保护的方式…………… (49)

2.3 限制人身自由法律处分的宪法依据…………… (53)

2.4 限制人身自由法律处分的法律救济途径…………… (60)

2.5 限制人身自由法律处分在我国宪法上的保护问题…………… (64)

3 限制人身自由法律处分的实体法解析…………… (79)

3.1 限制人身自由法律处分的一般原则…………… (79)

3.2 刑事与行政立法调控的边界问题…………… (91)

3.3 违法行为的犯罪化与非犯罪化问题…………… (98)

3.4 限制人身自由法律处分的法律性质…………… (106)

3.5 限制人身自由法律处分的适用对象…………… (113)

3.6 限制人身自由法律处分的适用条件…………… (118)

3.7 限制人身自由法律处分的适用期限…………… (122)

3.8 限制人身自由法律处分的立法建议…………… (124)

2 限制对人身自由的限制

4 限制人身自由法律处分的程序法解析	(128)
4.1 限制人身自由法律处分程序司法化的理论依据和立法依据	(129)
4.2 限制人身自由法律处分法律程序的性质、功能和价值	(135)
4.3 限制人身自由法律处分法律程序的一般原则和目标	(140)
4.4 限制人身自由法律处分法律程序的设计	(149)
4.5 限制人身自由法律处分法律程序中的权利保障机制	(166)
4.6 限制人身自由法律处分法律程序的监督机制	(173)
4.7 违反限制人身自由法律处分法律程序的救济机制	(177)
5 限制人身自由法律处分的执行法解析	(181)
5.1 执行制度的价值和功能	(182)
5.2 限制人身自由法律处分执行制度的一般原则	(185)
5.3 限制人身自由法律处分的执行体制和相关制度	(189)
5.4 现行限制人身自由法律处分执行制度存在的问题与改革完善	(193)
5.5 限制人身自由法律处分的立法建议	(214)
6 中国现行限制人身自由制度研究	
——从国际人权公约和刑事司法准则的角度谈制度改革	(224)
前言	(224)
6.1 我国现行限制人身自由制度与国际人权公约和联合国刑事司法准则在实体规定上的冲突	(228)
6.2 我国现行限制人身自由制度与国际人权公约和联合国刑事司法准则在程序规定上的冲突	(236)
6.3 我国现行限制人身自由制度与国际人权公约和联合国刑事司法准则在执行规定上的冲突	(252)
6.4 我国现行限制人身自由制度与国际人权公约和联合国刑事司法准则在价值目标上的冲突	(257)
6.5 国际人权公约和联合国刑事司法准则与我国国内法的	

效力问题	(261)
6.6 我国现行限制人身自由制度的制度变革与立法完善	(266)
7 中国劳动教养制度研究报告	(278)
7.1 劳动教养制度的创立、发展与演变	(278)
7.2 劳动教养制度的合理性分析	(308)
7.3 现行劳动教养法律规范的分析	(323)
7.4 劳动教养制度的现状与存在的问题	(332)
7.5 改革与完善劳动教养制度及其立法建议	(356)
8 中国对吸毒成瘾者强制戒毒制度研究报告	(367)
8.1 中国禁毒工作的简要回顾	(368)
8.2 我国当前毒品问题的形势和特点	(377)
8.3 我国现行强制戒毒制度的创立和发展	(387)
8.4 强制戒毒制度的现状和存在的问题	(392)
8.5 改革和完善现行强制戒毒制度的对策和立法建议	(403)
9 中国对卖淫嫖娼人员收容教育制度的研究报告	(416)
9.1 我国当前卖淫嫖娼活动的现状、特点及其危害	(417)
9.2 新中国禁止卖淫嫖娼工作的简要回顾	(441)
9.3 收容教育制度的创立和发展	(447)
9.4 收容教育制度的性质、任务及其社会作用	(452)
9.5 我国当前收容教育制度存在的主要问题	(461)
9.6 改革和完善收容教育制度的对策和立法建议	(466)
10 中国政府收容教养制度研究报告	(471)
10.1 政府收容教养制度的产生和发展	(472)
10.2 政府收容教养制度的现状	(477)
10.3 现行政府收容教养制度存在的问题	(485)
10.4 政府收容教养制度的改革与完善	(492)

4 限制对人身自由的限制

11 中国对危害社会治安的精神病人收治制度研究报告 ·····	(498)
11.1 中国对危害社会治安的精神病人收治制度的历史回顾 ·····	(498)
11.2 中国对危害社会治安的精神病人的收治制度根据考究 ·····	(518)
11.3 中国现行收治危害社会治安的精神病人法律制度体系 分析·····	(528)
11.4 中国现行收治危害社会治安的精神病人法律制度运行 状况考察及立法建议·····	(531)

附录：

附录一 部分劳动教养场所的实地考察报告·····	(542)
附录二 部分强制戒毒场所的实地考察报告·····	(568)
附录三 奥地利和意大利司法制度的考察报告·····	(582)

CONTENTS

1. To Refrain from the Restrictions of Personal Freedom: The General Report on China's Legal Sanction of the Restriction of Personal Freedom (1)
2. Studies on the legal sanction on the restriction of personal freedom from the perspective of the Constitution (47)
3. Studies on the legal sanction on the restriction of personal freedom from the perspective of substantial law (79)
4. Studies on the legal sanction on the restriction of personal freedom from the perspective of procedural law (128)
5. Studies on the legal sanction on the restriction of personal freedom from the perspective of enforcement law (181)
6. Studies on the current system of the restriction of personal freedom in China—comment on the institutional reform from the perspective of international conventions of human rights and criminal justice norms (224)
7. Study report on the rehabilitation through labour system in China (278)
8. Study report on the compulsory drug treatment system in China (367)
9. Study report on the shelter and education system for the prostitute and whoremonger in China (416)
10. Study report on the shelter and education system by the Chinese government (471)
11. Study report on the compulsory therapy system for psycho-

2 限制对人身自由的限制

logical patients who endanger the security of society (498)

Annexe:

1. The Report on Site Visits to Some Institutions of Rehabilitation through Labour (543)
2. The Report on Site Visits to Some Facilities of Compulsory Drug Treatment (569)
3. The Report on Study Tours for Justice Systems In Austria and Italy (583)

1. 限制对人身自由的限制

——中国限制人身自由法律处分研究总报告

报告主持人:郭建安 郑霞泽

- 项目研究框架和项目活动
- 现行限制人身自由法律处分的法律性质和法律地位
- 现行限制人身自由法律处分改革与完善的必要性
- 现行限制人身自由法律处分的改革和立法建议



司法部预防犯罪研究所于2003年11月3日申报中国—欧盟法律和司法合作项目主任机动基金第二轮项目,项目名称为《中国行政性限制人身自由法律处分的法治建设》。经欧盟项目承办团专家的评审,该项目于2003年12月获批准立项。项目由司法部预防犯罪研究所所长郭建安研究员担任项目主任,全面领导项目的所有工作;由司法部预防犯罪研究所副所长郑霞泽担任项目经理,负责领导项目的日常实施工作。

项目自2003年4月18日至2005年3月31日进行了为期11个月的项目操作和实施。在有关部门和专家学者的大力支持下,经项目

2 限制对人身自由的限制

组同仁共同努力,项目得以顺利地实施并取得了预期的成果。在项目学术研讨、实地考察、各专题研究报告和实地考察报告研究的基础上,现将项目研究的主要思路、重要理论问题、主要观点和建议总结如下,作为项目最终研究成果的总报告。

1.1 项目研究框架和项目活动

一、项目研究的范围

我国行政性限制人身自由的法律处分在现实中的构成非常复杂,包括多种法律处分形式,比较典型的是对违法和轻微犯罪人员的劳动教养、对吸毒成瘾者的强制戒毒和对卖淫嫖娼人员的收容教育制度。项目研究的最初设计以上述三项制度为主,在河北和云南召开的第一次和第二次理论研讨会上,项目专家和专业人员对此进行了比较充分和缜密的讨论。

通过研究和讨论,项目集中研究的我国行政性限制人身自由法律处分具有以下主要特点:第一,与刑罚的剥夺人身自由和惩罚目的相区别,限制人身自由的法律处分是针对特定的对象、基于特殊的目的进行的法律处分,是对违法者采取的强制性教育矫治处遇。第二,限制人身自由法律处分主要是指实体性的处分,在英文项目名称中选择使用了Sanction一词。尽管这种实体性处分的决定需要经过一定的程序,但项目重点研究的并非程序性的、临时性的强制措施,而是包括法律程序在内的实体性法律处分制度。第三,限制人身自由的法律处分是指较长时间限制人身自由的处分,而不是短期的、临时性、惩戒性的措施。根据我国现行法律规定,劳动教养的期限为1年—3年,执行中还可延长1年,强制戒毒的期限为3个月—6个月,最长期限为1年,收容教育的期限为6个月—2年。第四,限制人身自由法律处分的行政性主要是指这些实体性处分目前是由行政机关依据行政程序作出的,而并非通过司法程序作出的处分。

基于以上考虑,为增强项目研究的完整性和研究价值,并适应法律制度的长远发展,项目研究的主要范围在原来的基础上增加了对未成

年人的政府收容教养制度、对危害社会治安的精神病人的强制治疗制度。因此,项目的研究范围包括我国的劳动教养制度、强制戒毒制度、收容教育制度、政府收容教养制度和强制治疗制度五个方面。以上五种法律制度既与刑罚、行政处罚、刑事和行政强制措施形成显著的区别,又具有内在的统一性,可以构成具有中国特色的、独立的限制人身自由法律处分体系。

无论从理论研究的角度还是从立法的角度看,限制人身自由法律处分体系都是一个新的领域。对于这一问题,由于体制等原因,以往在研究制度改革和立法工作方面主要是在各自的范围内进行,局限性强且缺乏整体性。本项目将现行的限制人身自由法律处分进行整体性的研究,相信在这方面是一个突破,这对于理论研究和制度建设而言无疑具有重要的价值。

二、项目研究的预期目标

行政性限制人身自由的法律处分制度的改革与完善,是我国当前法制建设的一项突出、重大和迫切的国家需求。特别是随着《立法法》、《行政处罚法》等法律的出台和收容审查、收容遣送制度的废除,劳动教养、强制戒毒和收容教育等行政性限制人身自由的法律处分制度的合理性、合法性引起了广泛关注。尤其是限制人身自由的处分具有相当的严厉性,其法定期限最长可达4年,短则为3—6个月;而且,限制人身自由措施的决定未经司法程序。我国的劳动教养、强制戒毒和强制教育等制度目前已经成为理论界、立法层和决策层以及媒体关注的焦点和热点问题。同时,中国政府于1997年10月和1998年10月分别签署了《经济、社会和文化权利公约》和《公民权利和政治权利公约》,《经济、社会和文化权利公约》已经全国人大批准,因此,如何遵守以上国际公约及其附件已经成为中国法制领域的重大问题。

行政性限制人身自由的法律处分制度在预防犯罪、防卫社会方面无疑具有重要的作用,但是目前的总体状况仍与人权保障、国家法制建设的总体进程明显不符。因此,如何寻求建立一种既能保证公民合法权利不受侵犯,又能充分发挥其预防犯罪、防卫社会,保障绝大多数人利益的法律制度,已经成为一个急需解决的理论问题和现实问题。

4 限制对人身自由的限制

项目研究的预期目标是立足依法治国的高度,密切结合中国的国情和法治建设的需要,促进改革和完善中国行政性限制人身自由的法律处分,促进人权保障的制度化、法制化;关注国际社会相关领域的潮流和发展趋势,使我国限制人身自由法律处分的制度改革和立法实现与国际人权公约和刑事司法准则相协调,以推进中国法治建设的进程。目前,第十届全国人大常委会第六次会议决定,将中国现行行政性强制教育措施的立法工作列入十届人大常委会立法规划,作为第一类即届内审议的法律草案,以更好地规范我国的行政强制教育措施。该法将对劳动教养、强制戒毒和收容教育等强制性措施加以统一规范,法律草案的名称暂为《违法行为矫治法》。项目研究的主要目标之一就是根据立法工作的需要提出积极的建设。

项目研究的主要任务是对中国现行行政性限制人身自由的法律处分制度进行比较全面、深入的研究,在理论分析的基础上,在制度建设和法律政策的层面对当前行政性限制人身自由法律处分的重大问题进行深入分析,为决策和立法工作提出积极、可行的建议,并促进该领域理论研究的发展;同时,在符合中国国情的前提下,有针对性地分析和研究有关国际社会人权公约和刑事司法准则,积极吸取和借鉴国外的经验和有益做法,以促进我国限制人身自由法律处分制度的改革。

三、项目研究的结构

项目研究总体上采用基础理论研究与对策研究相结合的结构。在基础理论研究方面,主要围绕限制人身自由法律处分制度所涉及的主要法律问题,从多学科、多角度进行分析研究。当然,这种研究不可能是非常详尽的,而是试图揭示该领域理论研究和制度建设中的重要基础理论问题。在对策研究方面,项目的总体研究成果和每一个独立的研究成果均着眼于改革和立法建议,使理论研究更加贴近制度改革和立法工作的需求。

多学科、多角度的理论分析是本项目研究追求的一个重要目标。在以往的理论研究中,法学界对于受到格外关注的劳动教养制度进行了多学科的研究。本项目将劳动教养、强制戒毒、收容教育、政府收容教养和强制治疗制度作为整体进行多学科研究,这也是本项目研究的

一个突破。

在我国现行法律体系和行政体系内,限制人身自由法律处分涉及的法学学科、法律部门、职能部门非常广泛,对这一复杂和重大问题的研究,需要多学科、多部门、多专业的协同研究。因此,项目成立项目专家组,邀请国内具有一定研究专长和实践经验的专家学者、实际工作部门的同志共同进行项目研究。项目研究涉及的学科包括宪法学、刑法学、行政法学、诉讼法学、执行法学,还包括从联合国人权公约和刑事司法准则的角度进行研究。以上研究形成了五个项目专题研究报告。

项目专家和合作者既包括高等院校、科研机构的专家学者,也包括来自多个实际工作部门的同志。这些机构和部门包括中国人民大学法学院、中国政法大学刑事司法学院、中国社会科学院法学研究所、中国人民公安大学、公安部禁毒局、北京市海淀区人民检察院和北京市高级人民法院等。值得说明的是,来自实际工作部门同志均为具有相应的专业背景和一定研究造诣的同志。从客观情况和实际效果来看,在专家学者和有关部门同志的大力支持下,项目组的成员、部门、专业、知识结构和经验的构成,对于顺利实施项目并保障项目成果的质量起到了良好作用。

同时,司法部的有关领导、北京大学和中国政法大学的有关专家、中国劳动教养学会的领导对项目研究的最终成果进行了学术评审,对项目研究成果的主要观点以至文字都提出了修改意见,为课题研究提供了宝贵的支持。

对现行限制人身自由法律处分制度力求分别进行全面、翔实的分析,是项目研究的一个重要内容,以保证研究的准确性和有效性。对每一种法律处分的分析,一般包括历史考察、现状分析、规范性文件分析、改革和完善建议四个部分。关于强制戒毒、收容教育、强制治疗的三个专题研究报告还分析了我国当前吸毒、卖淫嫖娼、精神病人危害社会治安状况的背景分析。限制人身自由法律处分的合理性、存在的问题或缺陷以及改革与完善的建议是研究的重点。以上研究形成了关于劳动教养、强制戒毒、收容教育、政府收容教养和强制治疗制度的五个专题研究报告。通过对相关制度的专门研究,不仅分析了现行限制人身自