

◆司法部2004年度法学理论研究规划重点科研项目

劳动教养执行制度 改革研究

主 编 郑霞泽 张 乡

LAODONG JIAOYANG ZHIXING ZHIDU
GAIGE YANJIU



法律出版社
LAW PRESS CHINA

劳动教养执行制度

改革研究

项 目 顾 问: 向何启 施红辉 李荣文 何海如 李秀萍

编辑委员会主任: 郑霞泽 张 乡

编辑委员会委员:

郑霞泽	张 乡	马立明	肖德云	邓和平
杜志伟	梁鸣华	黄昌华	郑高空	苏 利
曾景川	叶秀嘉			

主 编: 郑霞泽 张 乡

副主编: 马立明 苏 利 曾景川

课题组成员:

郑霞泽	张 乡	马立明	梁鸣华	苏 利
曾景川	叶秀嘉	曹树彬	翁胜强	杨 远
梁江山	黎祐林	曾淑方	廖海滨	邹俊明
李伯巧	廖宪柱	罗海军	林文向	李俊佳
林 琦	王景林	柴建忠	兰海文	赖如峰

图书在版编目(CIP)数据

劳动教养执行制度改革研究 / 郑霞泽, 张乡主编.
北京: 法律出版社, 2005. 11
ISBN 7-5036-5955-6

I. 劳… II. ①郑…②张… III. 劳动教养—司法
制度—体制改革—研究—中国 IV. D926.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 130537 号

©法律出版社·中国

责任编辑 / 周丽君 卞学琪

装帧设计 / 于佳

出版 / 法律出版社

编辑统筹 / 综合出版分社

总发行 / 中国法律图书有限公司

经销 / 新华书店

印刷 / 北京北苑印刷有限责任公司

责任印制 / 张宇东

开本 / A5

印张 / 7.625 字数 / 201 千

版本 / 2005 年 11 月第 1 版

印次 / 2005 年 11 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

销售热线 / 010-63939792/9779

网址 / www.lawpress.com.cn

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 西安分公司 / 029-85388843 重庆公司 / 023-65382816/2908

上海公司 / 021-62071010/1636 北京分公司 / 010-62534456

深圳公司 / 0755-83072995 苏州公司 / 0512-65193110

书号: ISBN 7-5036-5955-6/D·5672

定价: 18.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

撰稿分工

第一章 郑霞泽 张 乡 苏 利 曹树彬

第二章

第一节 柴建忠

第二节 曾淑方

第三章

第一节 张 乡 李伯巧

第二节 张 乡 李伯巧

第三节 梁鸣华 廖宪柱

第四节 邹俊明

第五节 梁鸣华 廖宪柱

第六节 罗海军 廖海滨

第四章 邹俊明

第五章

第一节 赖如锋

第二节 兰海文

第三节 叶秀嘉

第六章

第一节 李俊佳 林文向

第二节 林 琦 王景林

第七章 梁江山

第八章

第一节 曾景川 翁胜强

第二节 杨 远

第三节 曾景川 翁胜强

第四节 马立明 黎祐林

目 录

第一章 劳教执行制度的沿革和发展	(1)
第一节 劳教制度的创立和发展	(2)
第二节 新时期劳教执行制度的改革	(25)
第二章 深化创办劳教工作特色和推进管理制度改革研究	(38)
第一节 创办劳教工作特色的目标和原则	(38)
第二节 劳教管理模式的改革	(41)
第三章 劳教教育矫治工作科学化研究	(55)
第一节 教育矫治工作的现状分析	(55)
第二节 教育矫治工作重要关系、目标和原则	(63)
第三节 教育矫治机制的科学化	(67)
第四节 劳教人员职业技术培训研究	(72)
第五节 劳教人员教育社会化	(76)
第六节 教育矫治质量评估研究	(78)
第四章 劳教人员的心理矫治工作	(86)
第一节 劳教人员心理矫治概述	(86)
第二节 三水劳教所心理矫治工作实践	(93)
第三节 心理矫治工作实务及前瞻	(98)
第五章 劳教戒毒工作的科学化与规范化研究	(103)
第一节 当前国内毒品问题的基本形势和发展趋势	(103)
第二节 现阶段戒毒劳教人员的特点	(128)
第三节 探索科学化的劳教戒毒模式	(139)

第六章 劳教场所的疾病预防与劳教人民警察的职业防护	(147)
第一节 劳教场所疾病预防与控制面临的形势	(147)
第二节 劳教场所疾病预防与控制的工作重点	(151)
第三节 劳教场所疾病预防与控制的保障	(159)
第四节 劳教场所艾滋病病毒的职业暴露与防护	(168)
第七章 劳动教养人员的权益保障	(182)
第一节 劳动教养人员权益的内容	(182)
第二节 当前劳动教养人员权益保障存在的缺陷与弊端	(188)
第三节 建立和健全劳动教养人员权利的保障机制	(190)
第八章 劳动教养制度法制建设研究的立法建议	(200)
第一节 劳教立法指导思想和原则	(200)
第二节 劳动教养的适用	(206)
第三节 劳教立法的程序问题研究	(221)
第四节 劳动教养执行制度的立法建议	(230)
主要参考文献	(237)

第一章 劳动教养执行制度的沿革和发展

我国劳动教养制度自 1957 年正式创立以来,作为一项以预防犯罪为价值追求的法律制度,在维护社会稳定、预防和减少违法犯罪方面发挥了不可替代的作用。在近半个世纪的历程中,收容并教育矫治了约 380 万名违法和轻微犯罪人员,尤其是在治理青少年违法犯罪、吸毒和邪教等世界性的社会问题方面具有重要的作用。

当前,我国的社会、经济、文化发生了深刻变化,社会文明程度不断提高,依法治国、社会主义法制建设的进程加快,人权保障和公民法律意识不断增强。而且,我国已经签署、批准或准备批准加入有关联合国人权公约和刑事司法准则。在这种大的背景和趋势下,劳动教养制度所存在的问题或弊端逐步凸显,引起理论界、实务部门和社会的关注,改革完善现行劳动教养制度、加强劳动教养制度法治建设已经成为一个突出和迫切的问题。

劳动教养执行制度的改革是劳动教养制度改革的有机组成部分。在近半个世纪的教育矫治实践中,尤其是从 20 世纪 80 年代初期以来,劳动教养的管理机关和执行机关始终致力于执行制度改革和执行制度创新,积累和形成了大量有益的实践经验和做法,建立健全了执行工作的相关规章制度。同时,较长时间以来,劳动教养执行制度存在的弊端也日益突出,主要体现为执行模式和执行方式未能充分体现劳动教养的性质和目的,在实践中与自由刑刑罚执行的区别不明显。为促进劳动教养执行制度的改革,并通过执行制度的改革促进劳动教养制度的法治建设,本章试图比较全面地回顾和分析

劳动教养执行制度的历史沿革,以期为决策和立法提供有价值的参考。

劳动教养执行制度有着非常丰富的内容,作为劳动教养法律制度的一个组成部分,其主要内涵包括劳动教养制度的社会背景、理论依据、方针政策、法律规范、管理体制、执行制度、执行机构、执行场所、干警队伍、收容对象、经费保障,等等。本章主要依据原始文献,就劳动教养执行制度的沿革和发展、劳动教养执行制度的改革进行较宏观的考察。

第一节 劳动教养制度的创立和发展

一、劳动教养制度的构想

劳动教养制度的构想最初产生于1955年的内部肃反运动。继1951年开始的全国性镇压反革命运动结束之后,1955年又开展了内部肃反运动。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》。1955年8月25日,又发出了《中共中央关于彻底肃清暗藏的反革命分子的指示》(以下简称8·25《指示》)。

8·25《指示》首次明确提出了劳动教养的构想。“对这次运动中清查出来的反革命分子和其他坏分子,除判处死刑和因为罪状较轻、坦白彻底或因为立功继续留用的以外,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,就是虽不判刑,虽不完全失去自由,但亦集中起来,替国家做工,由国家给予一定的工资。各省市应即行筹备,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‘清而不理’的情况。”^{〔1〕}

〔1〕司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第1页。

为了贯彻中央的指示,公安部在1955年9月召开的第三次全国劳改工作会议上便做出了部署,要求“各地应当立即着手筹办具有相当规模的劳动教养场所,以便收容安置从内部清查出来的需要劳动教养的人”。〔2〕

按照中央确定的上述劳动教养的初步构想,劳动教养的对象是在内部肃反运动中清理出来的反革命分子和其他坏分子。对于“坏分子”,时任公安部长的罗瑞卿在1955年9月召开的20个省、市公安厅、局长会议上进一步做了解释,主要是指“机关、学校、工厂中清理出来的一批调皮捣蛋的不够判刑条件,而不开除又不好,开除又失业的分子”。〔3〕

1955年12月,罗瑞卿在第七次全国公安会议上又详细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的运动中,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运动中被杀、被关,本人一贯心怀不满,敌视党和政府,不能留在机关工作,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子;等等,凡经核实定案以后,都应该送去劳动教养。”〔4〕

在中央的一再指示下,一些地方开始筹办劳动教养。内务部、公安部和财政部在1955年末下达了《关于编制劳动教养计划中的若干问题的通知》和《关于编造1956年劳动教养各项计划和财务预算的若干意见》。

为了及时处理清查出来的需要劳动教养的反革命分子和坏分

〔2〕 孟昭亮:“在全国第三次劳改工作会议上的讲话”,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第2~3页。

〔3〕 司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第4页。

〔4〕 司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第12页。

子,中共中央要求将劳动教养的构想尽快付诸实践。1956年1月10日,中共中央发布了《关于各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》,明确劳动教养制度涉及的一些具体问题(以下简称《指示》)。

《指示》首先阐明了劳动教养的目的和管理方式,“把这些入集中起来,组织他们劳动生产,替国家做工,自食其力,并对他们进行政治、思想改造工作,使他们逐渐成为国家真正有用的人”。

《指示》明确了劳动教养的对象和相关政策。“被劳动教养的分子,应当是清查出来的有一定罪恶必须给予管制处罚的反革命分子和坏分子,以及虽然只有轻微的罪恶不够管制,但也必须实行劳动教养的其他坏分子。”

“这种劳动教养分子同劳动改造的罪犯是有区别的。被劳动改造的都是判了徒刑的受监禁处分的罪犯;被劳动教养的分子,只是受到管制处罚(和社会上的被管制分子的不同,是采取集中管制的),或受到国家行政机关的强制处分的人。因此,在劳动教养期间,不但准许他们依照规定有一定的行动自由,还应当根据他们的劳动发给合理的工资。为了照顾开始劳动教养时可能发生的实际困难,在头一二年,可按他们的原工薪的百分之七十发给,以后可以按照工资评定制度评定工资。”

《指示》规定了劳动教养的程序。“凡被劳动教养的分子,必须做出结论经过省、市委五人小组的审查和批准。”凡是应该实行劳动教养的人,需要给予管制处罚的,都应当依法经过人民法院判决,并且公开宣布;其他不够管制的分子,也应当由原机关单位做出开除或清理的决定。

对于劳动教养机构的管理,《指示》提出:“劳动教养机构应在省、市人民委员会的领导下,设立一个有公安、民政、司法三部门负责人参加的领导小组进行筹备工作。劳动教养机构公开由民政部门出面,实际工作由公安部门负责。”

《指示》还确定了劳动教养的生产对象、劳动教养机构的干部配备、工资预算关系、经费预算等问题。

《指示》当时就考虑到了劳动教养立法问题。“关于组织劳动教养的法律规定,将由国务院提交全国人民代表大会常委会加以考虑并做出决定。”〔5〕

1956年3月10日,中共中央批准的中央十人小组《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》(以下简称《暂行规定》)按款列出了劳动教养的具体对象。“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:

(一)有罪恶不够判处徒刑,但须给予管制或剥夺某些政治权利的分

子;

(二)隐瞒反革命身份和反革命罪恶,查证属实,情节虽不太严重,不够逮捕判刑,但在运动中坚持反革命立场拒不交代的分子;

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

(四)其他应该劳动教养的反革命分子和刑事犯罪分子;

(五)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,拒不改悔的分子,虽然还是没有严重的反革命罪行,但已不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。”〔6〕

从以上有关《指示》和《暂行规定》的内容可以看出,经过近半年时间的思考和探索,中央关于劳动教养的构想已经基本成熟。创立劳动教养制度的目的:一是为了维护当时的政治稳定;二是为了维护必要的社会秩序。

这一构想的哲学基础基于以毛泽东为核心的第一代中国共产党领导集体对无产阶级及其政党正确地认识世界和改造世界这一历史使命及其实现途径的认识。“社会发展到了今天的时代,正确地认识

〔5〕司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第16~18页。

〔6〕司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第20~21页。

世界和改造世界的责任,已经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,包括实现下述的任务:改造客观世界,也改造自己的主观世界——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。”〔7〕

中央构想劳动教养制度的目的就是使那些不需要判刑的反革命分子和坏分子在强制生产劳动的社会实践中转变自己的认识。1956年7月15日,周恩来在全国检察长、法院院长、公安厅局长会议上讲话时指出:安置劳教这些人是“整个社会改造的一部分,这部分对我们巩固专政来说,有重要意义”。我国著名法学家张友渔指出:“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。”〔8〕

当时中央构想并且正在试办的劳动教养制度具有以下突出特点:

第一,在性质上,既是就业安置的一种办法,也是一种“行政强制性的措施”。〔9〕根据相关文件的规定,劳动教养人员在劳动教养期间仍然享受工资,由原单位一次性转拨到公安部门,发给劳动教养人

〔7〕《毛泽东选集》(第1卷),人民出版社1991年版,第296页。

〔8〕张友渔:“毛泽东同志对马克思主义法学的创造性发展”,载李增辉、翁鑫水主编:《中国劳动教养特色的理论与实践文集》,中国人民公安大学出版社1993年版,第106~107页。

〔9〕参见中共中央批准中央十人小组《关于肃反运动的当前情况和1957年的工作向中央的报告》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第30~31页。

员 70%，其余部分作为劳动教养机关的干部经费和由大专学校送来劳动教养的学生的给养或其他杂费开支之用。^{〔10〕}

第二，劳动教养对象比较单一，主要适用于在内部肃反运动中从机关、企业、事业单位清理出来的反革命分子和其他坏分子。

这一阶段的教养人员数量也比较少。据 1957 年 1 月的估计，全国应当送劳动教养的不超过 1 万人；据 1957 年 6 月的不完全统计，全国需要送劳动教养的有数千人，远远低于 1955 年的估计。^{〔11〕}

但是，在劳动教养的试办阶段，除内部肃反运动中清理出来的反革命分子和坏分子以外，劳动教养的收容对象还包括其他多类人员。

公安部党组 1957 年 7 月 23 日向中共中央提交了《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，客观上明显增加了劳动教养对象的类别，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够逮捕，必须收容改造的分子；
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；

〔10〕《关于编制劳动教养计划中的若干问题的通知》、《关于编造 1956 年劳动教养各项计划和财务预算的若干意见》和《关于 1956 年被送交劳动教养人员工资开支和劳动教养经费预决算编制办法的规定》，载司法部劳教局编：《劳动教养工作文件汇编》（一），第 7～11、22～23 页。

〔11〕司法部劳教局编：《劳动教养工作文件汇编》（一），第 30～31 页。

6. 以卖淫为生,屡教不改或无家可归,必须收容改造的暗娼。〔12〕

中共中央批准了这两个文件。这样,劳动教养收容的对象就从最初设想的极具政治色彩的反革命分子和坏分子扩大到了普通违法犯罪人员。这两个文件规定的劳动教养对象和适用条件为 1957 年 8 月的《国务院关于劳动教养问题的决定》奠定了一定的基础。

第三,在管理上,从一开始就留下了与劳改机构雷同的隐患。虽然相关文件规定劳动教养人员有一定的自由,但是缺乏可操作性的规范办法。劳动教养强调劳动生产和思想政治教育,着眼于使他们成为对国家有用的人。这与劳动改造工作所强调的几乎完全一样,对劳教人员的管理容易混同于对劳改人员的管理。因此,当时《关于各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》等多个中央文件都特别强调这一点。当时,中央十人小组曾建议,为了避免与劳动改造罪犯混淆不清,劳动教养机构不再由公安部门管理,统一由民政部门管理。〔13〕但是,实际上民政部门始终未参与对劳动教养机构的实际管理,而只是在部分案件中参加对劳动教养决定的审批。

第四,尚未纳入法制轨道,具有明显的局限性。劳动教养的设定和劳动教养制度创办的依据是中央的有关指示,劳动教养的审查和批准由省、市委五人小组决定,具有明显的法制不健全的痕迹和历史局限性。

二、劳动教养制度的创立

从 1955 年提出构想并经过 1 年多的试办之后,我国开始了劳动教养制度的创制。如上所述,中共中央 1956 年 1 月发布的《关于各省、市应立即筹办劳动教养机构的指示》在最后就明确提出了劳动教

〔12〕 参见中共中央批准公安部党组《关于当前普通刑事犯罪活动情况和开展反对刑事犯罪斗争的请示报告》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第 33~34 页。

〔13〕 参见《关于肃反运动的当前情况和 1957 年的工作向中央的报告》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第 30~31 页。

养的立法问题。1957年1月中央十人小组在《关于肃反运动的当前情况和1957年的工作向中央的报告》中再次提出,“因为这种强制措施已经涉及法律问题。根据中央指示我们将另行草拟一个决定,报送中央审核后,经过立法程序,提请人大常委会批准”。^{〔14〕}1956年开始的创制工作到1957年8月产生了结果。1957年8月1日,全国人民代表大会第78次会议批准了《国务院关于劳动教养问题的决定》(以下简称《决定》),1957年8月3日国务院颁布了该决定。这标志着劳动教养制度的正式创立,也标志着劳动教养初步纳入了法制轨道。

《决定》首先规范了劳动教养对象的范围,共计4类:

1. 不务正业,有流氓行为或者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. 不服从工作分配和就业转业安置,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。

从《决定》确定的劳动教养对象的类别来看,此时的劳动教养已经从最初构想的主要以维护政治稳定为目的转向以主要维护为社会主义建设所必需的社会秩序为目的。

劳动教养制度的提出源于1955年的内部肃反运动,其目的主要在于维护新中国成立初期的政治稳定;劳动教养收容的对象也主要是内部肃反中清查出来的一批不够判刑,但又不宜于继续留用,放到社会上又会增加失业的反革命分子和其他坏分子。但是,随着社会

〔14〕 参见《关于肃反运动的当前情况和1957年的工作向中央的报告》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第30~31页。

主要矛盾的变化,劳动教养主要目的也随之开始做出调整。1956年9月中国共产党第八次全国代表大会明确指出:“我们国内的主要矛盾,已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾,已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。”^[15] 适应社会主要矛盾的变化,劳动教养制度的政治色彩开始明显淡化,维护社会秩序的作用在不断增强。劳动教养对象的类别已经从最初构想的反革命分子和坏分子这一类具体分化为4类,而且普通违法和轻微犯罪人员已经被提到了首位。应当说,在1957年国务院《决定》出台以前,劳动教养已成为一项以维护社会治安为主要目的的手段和措施,其主要目的在于通过对违法者的教育改造,达到维护社会稳定与秩序。正如《决定》所称,劳动教养的目的在于把这些人“改造成为自食其力的新人”,以“进一步维护公共秩序,有利于社会主义建设”。可见,此时的劳动教养制度已经从最初构想的主要以维护政治稳定为目的转向以教育矫治违法者,维护社会主义建设所必需的社会秩序为目的,这一精神基本上一直沿用至今。内务部、公安部、财政部《对执行国务院关于劳动教养问题的决定的联合通知》也强调,“这一决定是对于安置和改造各种坏分子,维护国家法纪,巩固社会主义秩序的一项重要措施”。^[16] 从最初构想的以转化阶级异己变为改造和安置“游手好闲、违反法纪、不务正业”的社会成员的手段,这些再次表明劳动教养的主要目的已转向了维护社会秩序和社会稳定。

对于劳动教养的性质,《决定》界定为“是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”。因此,《决定》仍然规定,劳动教养人员是带薪参加教养,通过劳动生产和政治教育,“建立爱国守法和劳动光荣的观念,学习劳动生产的

[15] 胡绳主编:《中国共产党的七十年》,中国党史出版社1991年版,第196页。

[16] 参见内务部、公安部、财政部《对执行国务院关于劳动教养问题的决定的联合通知》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一)。

技术,养成爱好劳动的习惯,使他们成为参加社会主义建设的自食其力的劳动者”。

对于劳动教养的程序,《决定》规定,民政、公安部门,所在机关、团体、企业、学校等单位以及家长、监护人都可以提出申请,经省、自治区、直辖市人民委员会或者它们委托的机关批准。但是,在实践中逐步演变到由公安部门一家审批。1962年,彭真同志就批评这一问题:“劳教本来是公安、民政合办的,规定省、市人民委员会批准或委托一个小组审批,现在变成公安一家办了。”^[17] 1964年,公安部十一局整理的《目前劳动教养工作的情况和各地的意见》也反映出这一问题,劳动教养由省、市、区公安厅和办劳教的大市公安局负责审批。^[18]

由于是安置就业和强制教育措施,《决定》没有规定劳动教养的期限,而是规定了灵活的弹性制。“被劳动教养的人,在劳动教养期间,表现良好而有就业条件的,经劳动教养机关批准,可以另行就业;原送请劳动教养的单位、家长、监护人请求领回自行负责管教的,劳动教养机关也可以酌情批准。”在劳动教养实践中,都是由公安部门控制解除劳教比例。^[19]

此外,《决定》还规定,“劳动教养的工作,由民政、公安部门共同负责领导和管理”。

应当说,《决定》对于与劳动教养相关的问题基本上都做出了规定,但是对劳动教养人员管理方面的上述规定依然比较笼统,缺乏可操作性,而且在提法上与1954年《劳动改造条例》的原则提法很相似。《劳动改造条例》第25条的提法是:“劳动改造必须同政治思想

[17] 《刘少奇对写政法工作报告的指示》(节录),载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第225页。

[18] 参见公安部十一局:《目前关于劳动教养工作的情况和各地的意见》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第341~346页。

[19] 参见公安部十一局:《关于解除劳动教养控制比例的通知》,载司法部劳教局编:《劳动教养工作文件汇编》(一),第168页。