



# 從「依法治國」原則檢視中共 勞動教養制度改革

陳志成

中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士生

## 摘要

「以勞動價值產出，做為矯治罪犯的統治手段」是極權政體國家的特徵之一，中共勞教制度從最初做為反右派的清算工具，到末期成為未達刑事犯罪標準的處罰形式，該制度從 1957 年實施到 2013 年 11 月 15 日宣布廢止，期間所引發相關人權及法制爭議批評不斷。廢止改革過程中，由於其法律定位不明，勞教制度本身究係單純行政強制措施、行政處罰亦或刑事處罰的一種，不斷引發相關學者爭論。本文嘗試藉由整理勞教制度相關法規及規範文件，企圖解構中共勞教制度，並進行適法性探討，而廢止前各理論改革學派見解、廢止後意義及未來「社區矯正制度」走向亦鋪陳敘明，期待中國大陸能有效落實其「依法治國」之原則。

## 關鍵詞：

勞教制度、依法治國、人權爭議、極權政體、社區矯正



# **EXAMINE THE ABOLISHMENT OF RE-EDUCATION THROUGH LABOR SYSTEM IN CHINA WITH THE PRINCIPLES OF RULING THE COUNTRY BY LAW**

---

Chen, Chih-Cheng

Graduate Student

Graduate Institute of National Development and Mainland China Studies  
Chinese Culture University

## **Abstract**

One of the characteristics of totalitarian regime is to stimulate the value of labor for criminal correction as means of control. The re-education through labor system in China was used as a tool of liquidation for the anti-Rightist at the beginning, to a type of punishment in later years for illegal behaviors in addition to those sanctioned under criminal code. The system was carried out in 1957 and abolished on Nov. 15th in 2013 due to criticism from both human rights and legal controversies during implementation. Through the process of abolishing, there are constant debates among scholars on whether the system is simply an administrative coercive measure, administrative punishment or criminal punishment due to the uncertainty of legal orientation. The purpose of this article is to compile the relevant laws and regulations, analyze the structure of re-education through labor system in China and study its legal feasibility. Also examine all aspects of theories developed before abolishing the system, and apprehend the meaning and the future orientation of community correction after abolishment. It is expected that the Principles of Ruling the Country by Law can be effectively implemented in China.

**Keywords:** the undergo education through labor system, rule by law, critics of human rights, legal controversies, community correction



## 壹、前言

勞動教養(簡稱勞教)制度是中國大陸一項飽受爭議的處罰制度,其以行政處罰之名,行刑事處罰之手段,從 1957 年中共人大常委會批准制定以來,一直遭到法學界質疑勞動教養制度有違憲且違反人權之虞。2007 年更有近 70 名中國學者提請全國人大對勞教制度啟動「違憲審查」,將此類討論推向高潮,但卻沒有相關立法的跟進,<sup>1</sup>直到 2013 年 11 月 15 日新華社公布中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》,該決定中有關「推進法治中國建設」一項,除了再次強調堅持依法治國等法治理念外,在「深化司法體制改革」方面,提出「廢止勞動教養制度,完善對違法犯罪行為的懲治和矯正法律,健全社區矯正制度。」並於同年 12 月 23 日第十二屆全國人大常委會第 6 次會議審議通過廢止勞教制度決議,<sup>2</sup>近 60 年的勞教爭議終於落幕。

從權力結構角度來看,極權主義政體的特徵之一,就是該政體裡唯一政黨及其元首依循著一套完整的意識型態來主導,除控制人民的思想與生活,亦以此意識形態做為重構集體政治社會的「構成原則」,即「意識形態統治」(ideocracy)與「一黨支配」(partocracy)形成的政治制度體系(或體制),其本質在於「恐怖統治」、「全面控制」與「集中營或勞改營」的設置。<sup>3</sup>其中集中營最早是由西班牙於 1896 年在古巴設置的,當時目的是為了鎮壓殖民地民眾暴亂。不論是意識型態統治所需,或出於維護社會秩序的需要,這種類監獄概念的限制人身自由處罰制度,其法源並非來自民法或刑法之概念體系,最初是政府基於異常狀態(a state of exception)或「戒嚴法」等的臨時措施,<sup>4</sup>制

<sup>1</sup> 「社會輿情促使中國改革勞教制度」, BBC 中文網, 2015 年 11 月 5 日, [http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2012/10/121009\\_china\\_laojiao\\_analysis.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/10/121009_china_laojiao_analysis.shtml)。

<sup>2</sup> 「全國人大常委會開始審議廢止勞教制度的議案」, 新華網, 2015 年 10 月 26 日, [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/23/c\\_118675352.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/23/c_118675352.htm)。

<sup>3</sup> Malia, Martin. *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia, 1917-1991*. (New York: The Free Press., 1994), p.137.

<sup>4</sup> 蔡英文,「極權主義與現代民主」, *政治科學論叢*, 第 19 期(2003 年 12 月), 頁



度化的過程即是透過「法律」建置，並藉此展現統治者基於共同利益下的意志。<sup>5</sup>1934 年德國頒布之〈對抗危險習慣犯罪人以及安全暨改善處分之法〉(Das Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Massregeln der Sicherung und Besserung)，即指出人民共同生活體的組成僅限於有價值的人，舉凡無用者、弱者、低價值者和閒蕩者並無生存空間，且該等人所產生的社會危險性，除犯罪產出外，還包括自身低利用價值所造成的全民負擔。為矯正其人格，採取強制工作手段使其產出之勞動價值回饋社會。<sup>6</sup>

透過勞動價值產出，做為矯治罪犯的統治手段，馬克思（Karl Marx）亦在《資本論》一書中「勞動首先是人和自然之間的過程，是人以自身的活動來引起、調整和控制人和自然之間的物質變換的過程。人自身作為一種自然力與自然物質相對立，為了在對自身生活有用的形式上占有自然物質，人就使他身上的自然力一臂和腿、頭和手運動起來。當他通過這種運動作用於他身外的自然並改變自然時，也就同時改變他自身的自然。他使自身的自然中沉睡著的潛力發揮出來，並且使這種力的活動受他自己控制。」<sup>7</sup>明確指出透過勞動改變物質轉換過程，搭配適當的教育課程，即可達成矯治罪犯的違常性格，而生產勞動是犯人「改過自新的唯一手段」<sup>8</sup>另外，「從歷史唯物主義觀點而言，任何一種政治、法律制度的產生和發展，都離不開特定歷史條件下的經濟現實，都是一定階級的政治理想在社會實際生活中的實踐，即每一種生產形式都產生出它所特有的法的關係、統治形式。」<sup>9</sup>也鋪陳出勞動價值與統治關係的密切性。

相對於政府統治需求，「人民為了有效地生產、學習和生活，要求自己的政府發布各種適當的帶有強制性的行政命令，以維持社會秩序」

---

76-77。

<sup>5</sup> 馬克思、恩格斯，*馬克思恩格斯全集第三卷*（北京：人民出版社，1960 年），頁 378。

<sup>6</sup> 盧映潔，「我國刑法修正草案有關保安處分修正條文之評釋」，*台灣本土法學雜誌*，第 46 期（2000 年 5 月），頁 134-136。

<sup>7</sup> 吳家駟譯，Karl Marx 著，*資本論（第一卷）*（台北：時報文化，1990 年），頁 201 至 202。

<sup>8</sup> 同註 5，頁 25。

<sup>9</sup> 同註 5，頁 25。



<sup>10</sup>亦提供極權主義政體實施強制性措施的正當性。從中國大陸的實踐過程看來，廣義的勞動改造指的就是狹義的勞動改造再加上勞動教養，二者被統稱為「兩勞人員」。<sup>11</sup>而其中「勞動改造」須透過刑法的裁判，但「勞動教養」卻是以行政手段而達到拘禁人身自由目的，並未經刑事審判程序，因而不斷引發非議。

就「依法治國」和「法治國家」概念而言，法律不僅僅是國家用以統治人民的工具，國家本身也應受到法律的約束和管治，<sup>12</sup>而「依法治國」的概念的提出，可溯至1996年中共全國人大通過之《國民經濟和社會發展「九五」計劃和2010年遠景目標綱要》，明示「依法治國，建設社會主義法制國家」的目標，<sup>13</sup>緊接著在1997年十五大報告正式採納「依法治國，建設社會主義法治國家」的原則，並在1999年公佈《憲法修正案》第13條「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。」<sup>14</sup>以及要在2010年達到「形成有中國特色社會主義法律體系」的目標。<sup>15</sup>另外，2000年中共《立法法》通過、1997年簽署《經濟、社會與文化權利國際公約》、1998年簽署《公民權利和政治權利國際公約》（但到目前為止仍未批准生效）及2001年中華人民共和國加入世界貿易組織（WTO）等，這些發展對於中國法律和司法制度在人權領域和國際接軌的相關改革產生重大影響，當然也影響了勞動教養制度廢止。

本文論述結構如下：第一章前言；第二章從解構勞動教養的制度，析論其淵源與演變；第三章探究勞教制度自身違法及違憲之處；第四章整理勞教廢止前中國大陸學者提出的相關改革面向及建議；第五章

---

<sup>10</sup> 毛澤東，*毛澤東著作選讀*（下冊）（北京：人民出版社，1986年），頁762。

<sup>11</sup> 「勞動改造」是針對刑事罪犯，而「勞動教養」是違反行政處罰者。李炳南，「中國大陸勞動教養制度發展之研究」，*行政院國家科學委員會補助專題研究計畫結果報告*（計畫編號：NSC96-2414-H-002-011）（2008年5月），頁4。

<sup>12</sup> 李步雲，「依法治國歷史進程的回顧與展望」，*法學論壇*，第4期（2008年12月），頁5-12。

<sup>13</sup> 程燎原，*從法制到法治*（北京：法律出版社，1999年），頁261-262。

<sup>14</sup> 「特別策劃：全國人大50年50事」，*人民網*，2016年8月6日，<http://www.people.com.cn/BIG5/news/9719/9720/2784321.html>。

<sup>15</sup> 「中共歷次全國代表大會的報告和文件」，*人民網*，2016年8月6日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162>。



64 從「依法治國」原則檢視中共勞動教養制度改革

*Examine the Abolishment of Re-education through Labor System in China with the Principles of Ruling the Country by Law*

對於勞教制度廢止後，說明取而代之的社區矯正制度執行現況；第六章提出結論。



## 貳、勞教制度解構

由於中共初期法制體系不完整，各項規範多是以政策方式下達，勞教制度亦是其中之一。勞教制度在中國大陸實施近六十年，從一開始做為清算右派的工具手段，隨著各項法律制度不斷建置，並歷經幾次相關規定頒布，<sup>16</sup>收容實施對象範圍擴大。1957年〈國務院關於勞動教養問題的決定〉是中共第一次對勞教制度發布的具體法律規範，針對勞動教養被處分人施以強制性教育改造，並提供安置就業，但隨著社會治安及統治需要，安置就業的性質逐漸喪失，轉變為處罰違法犯罪的手段。由於該決定內「強制性教育改造的行政措施」並非法律用語，從此引發勞教制度在中國違法處罰體系的定位爭議。

為探究勞教制度的起源及其內容規範、適用對象等，本文蒐集相關勞教法規及研究資料，嘗試解構勞教制度在深具極權主義政體特色的中國，在勞動價值和依法治國原則的平衡下，其演進過程及爭議之處。

### 一、勞教制度起源及演進過程

勞教制度利用勞動方式改造或矯正人犯的手段措施，乃是承襲自蘇聯的制度，目的是為了具體落實馬克思「勞動改造人格」的觀點，該時期刑法理論以階級衝突作為犯罪的本質，在刑罰和保安處分（社會保衛方法）設計上，強調鞏固秩序及對反革命勢力的鎮壓和改造，1922年〈蘇俄刑法典〉將不拘禁的強制勞動納為刑罰一種，<sup>17</sup>當時蘇聯勞動改造管理機關「古拉格」（Gulag，勞動營管理總局）亦成為這

---

<sup>16</sup> 1957年〈國務院關於勞動教養問題的決定〉及〈治安管理處罰條例〉、1980年國務院〈關於將強制勞動和收容審查兩項措施統一於勞動教養的通知〉、1982年〈勞動教養試行辦法〉、2002年〈公安機關辦理勞動教養案件規定〉等。

<sup>17</sup> 由嶸、胡大展主編，*外國法制史*（北京：北京大學出版社，1989年），頁416-418。



種措施的代名詞。<sup>18</sup> 1933 年蘇聯修正頒布〈勞動改造法典〉(Corrective Labor Code) 展現的刑罰體系共分為三種，包括僅為拘禁成人的勞動改造營及監獄、專為未成年(未滿 18 歲)的勞動教養營，服刑場所並分為加強管束和普通管束兩個級別，<sup>19</sup> 且具「政治」、「社會」及「經濟」等功能，<sup>20</sup> 直至 1960 年囿於生產效能不彰及國際輿論壓力才廢止。

21

就中國大陸勞教制度而言，最早的雛型除了「古拉格」制度的延襲外，其最早的發想另可溯至 1949 年至 1952 年遊民改造工作中，<sup>22</sup> 以安置改造之名施予人身拘禁處罰的手段。1950 年開始大規模鎮壓反革命運動，以審查之名清除黨內「壞分子」，並針對有勞動能力而又無其他職業的地主，編成勞役隊強迫勞動，及對軍政機關和黨組織內部清理出來的「反革命份子」，採取集中訓練審查的措施，強制勞動正式制度化。本文嘗試以勞動教養相關法規發布時程，簡述其發展沿革歷程：

### (一) 1955 年-1957 年「法制時期」：

1955 年〈關於展開鬥爭肅清暗藏的反革命份子的指示〉、〈關於徹底肅清暗藏的反革命分子的指示〉及 1956 年〈關於各省市應立即籌辦勞動教養機構的指示〉，要求對「肅反」運動的反革命份子和其他壞份子，除判處死刑的和因為罪刑較輕、坦白徹底或因為立功而繼續留用的以外，分兩種辦法處理：一種是判刑後勞動改造；另一種是不能判刑而政治上又不適於繼續留用，放到社會上又會增加失業的，則進行勞動教養，集中起來替國家做工，統一發給工資，並要求各省市開始建立地方勞動教養場所，這是中共第一次明確提出對「反革命子」和「壞份子」實行勞動教養的政策，其目的為利用勞教手段實施政治清

<sup>18</sup> 同註 11，頁 4。

<sup>19</sup> 薛瑞麟，「蘇聯東歐刑罰體系中的剝奪自由刑」，*比較法研究*，第 1 期（1987 年 3 月），頁 37。

<sup>20</sup> 同註 11，頁 34。

<sup>21</sup> 王璐，「再見，古拉格」，*看歷史*，第 11 期（2012 年 11 月），頁 18。

<sup>22</sup> 高瑩，*勞動教養制度的價值定位與改革方向*（北京：法律出版社，2010 年），頁 7。



算。

1957年中國國務院正式發布〈關於勞動教養問題的決定〉，將勞動教養的性質、適用對象、處罰內容、審批程序、管理機構等作出明確規定，勞教制度正式法制化，<sup>23</sup>惟當時該決定僅規定四類應實施勞教人員之違法樣態。<sup>24</sup>

## (二) 1966年-1976年「停辦時期」：「文化大革命」十年動亂

期間，勞動教養制度停止實施。

## (三) 1978年-1988年「轉型時期」：

1979年〈國務院關於勞動教養的補充規定〉，重新恢復施行中斷十餘年的勞教制度，適用範圍從僅限於「大中城市需要勞動教養的人」，逐步擴展到「小城鎮及農村」。而且適用對象逐漸擴大至「反革命份子」和「壞份子」以外的其他人，主要是指「流氓不求規距、游手好閒的人，以及危害社會治安、屢教不改，尚不夠逮捕判刑的人」。

1980年為了因應各地公安機關對「輕微違法犯罪的人」和「流竄作案嫌疑份子」採取「強制勞動」和「收容審查」兩項措施，以〈關於將強制勞動和收容審查兩項措施統一於勞動教養的通知〉，將這兩項措施納入勞動教養，並於1981年〈關於處理逃跑或者重新犯罪的勞改犯和勞教人員的決定〉增加累犯從重議處及註銷城市戶籍等規定。<sup>25</sup>

<sup>23</sup> 于鵬飛，*認識與反思：中國勞動教養制度研究史*（上海：上海人民出版社，2013年），頁3-4。

<sup>24</sup> 1957年〈國務院關於勞動教養問題的決定〉：「不務正業、有流氓行為或者不追究刑事責任的竊盜、詐騙等行為，違反治安管理，屢教不改的」、「罪行輕微、不追究刑事責任的反革命份子、反社會主義的反動份子，受到機關、團體、企業、學校等單位開除處分，無生活出路的」、「機關、團體、企業、學校等單位內，有勞動力，但長期拒絕勞動或者破壞勞動紀律、妨害公共秩序，受到開除處分，無生活出路的」、「不服從工作分配和就業轉業的安置，或者不接受從事勞動生產的勸導，不斷地無理取鬧、妨害公務、屢教不改的。」

<sup>25</sup> 勞教人員解除勞教後三年內犯罪、逃跑五年內犯罪的，從重處罰，並且註銷本人



1982年〈勞動教養試行辦法〉，收容範圍和對象進一步擴大，<sup>26</sup>但其主體漸由建國初期打擊反革命份子和壞份子的「政治清算工具」，轉變為以針對違法和輕微犯罪份子為主的「維護社會秩序功能」。

#### (四) 1988年至2013年11月15日「改革時期」：

1988年「勞教」與「勞改」分開管理，各省、自治區及直轄市陸續成立「勞動教養管理局」，且因1986年〈治安管理處罰條例〉、1990年〈關於禁毒的決定〉及1991年〈關於嚴禁賣淫嫖娼的決定〉等，皆不斷擴大勞動教養適用對象。從2002年〈公安機關辦理勞動教養案件規定〉來看，勞教對象已擴大到十類違法行為。<sup>27</sup>最後由於改革聲浪

---

城市戶口，期滿後除確實改造好的以外，一律留場就業，不得回原大中城市。其中，情節輕微、不夠刑事處分的，重新勞動教養或者延長勞動教養期限，並且可以註銷本人城市戶口，期滿後一般留場就業，不得回原大中城市。

<sup>26</sup>增加至六類違法樣態：「罪行輕微，不夠刑事處分的反革命份子、反黨反社會主義份子」、「結夥殺人、搶劫、強姦、放火等犯罪團夥中，不夠刑事處分的」、「有流氓、賣淫、竊盜、詐騙等違法犯罪行為，屢教不改，不夠刑事處分的」、「聚眾鬥毆、尋釁滋事、煽動鬧事等擾亂社會治安，不夠刑事處分的」、「有工作崗位，長期拒絕勞動，破壞勞動紀律，而又不斷無理取鬧，擾亂生產秩序、工作秩序、教學科研秩序和生活秩序，妨礙公務，不聽勸告和制止的」、「教唆他人違法犯罪，不夠刑事處分的」

<sup>27</sup>「危害國家安全情節顯著輕微，尚不夠刑事處罰的」、「結夥殺人、搶劫、強姦、綁架、爆炸或者拐賣婦女、兒童的犯罪團夥中，尚不夠刑事處罰的」、「有強制猥褻、侮辱婦女、猥褻兒童、聚眾淫亂、引誘未成年人聚眾淫亂、非法拘禁、竊盜、詐騙、偽造、倒賣發票、倒賣車票、船票、偽造有價票證、倒賣偽造的有價票證、搶奪、聚眾哄搶、敲詐勒索，招搖撞騙，偽造、變造、買賣國家機關公文、證件、印章，以及窩藏、轉移、收購、銷售贓物的違法犯罪行為，被依法判處刑罰執行期滿五年內又實施前述行為之一，或者被公安機關依法予以罰款、行政拘留、收容教養、勞動教養執行期滿後三年內又實施前述行為之一，尚不夠刑事處罰的」、「製造恐怖氣氛、造成公眾心理恐慌、危害公共安全，組織、利用會道門、邪教組織、利用迷信破壞國家法律實施，聚眾鬥毆、尋釁滋事，煽動鬧事，強買強賣、欺行霸市，或者霸一方、為非作惡、欺壓群眾、惡習較深、擾亂社會治安秩序，尚不夠刑事處罰的」、「無理取鬧，擾亂生產秩序、工作秩序、教學科研秩序或者生活秩序，且拒絕、阻礙國家機關工作人員依法執行職務，未使用暴力、威脅方法的」、「教唆他人違法犯罪，尚不夠刑事處罰的」、「介紹、容留他人賣淫、嫖娼，引誘他人賣淫、賭博或者為賭博提供條件，製作、複製、出售、出租或者傳播淫穢物品，情節較重，尚不夠刑事處罰的」、「因賣淫、嫖娼被公安機關依法予以警告、罰款或者行政拘留後又賣淫、嫖娼的」、「吸食、注射毒品成癮，經強制戒除後又吸食、注射毒品的。」



高漲，2013 年 11 月 15 日終於宣布廢止勞教制度。

## 二、勞教制度解構

由於勞教制度適用法規的遞嬗，本文以 2002 年〈公安機關辦理勞動教養案件規定〉嘗試將勞教對象定義為「對於有違法或輕微的犯罪行為程度不夠，或不給予刑事處罰的人實行強制教育改造的處罰。」並依定義解構其適用對象如圖 1.1 所示；由於中國刑法存有「犯行計量」相關標準，且於實務執行上所予考量犯行之輕重，本文勾勒描繪其處罰象限如圖 1.2；對於勞教廢止前後處置差別，相關案件處罰依據差異，舉例嘗試製表如表 1.1。

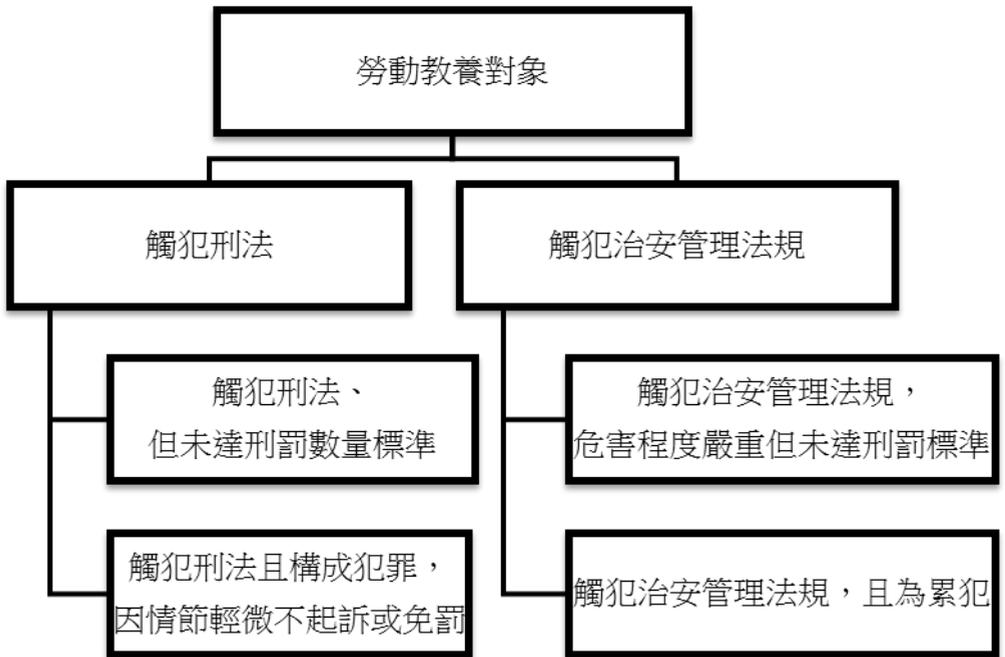


圖 1.1 勞動教養對象  
資料來源：作者自行整理



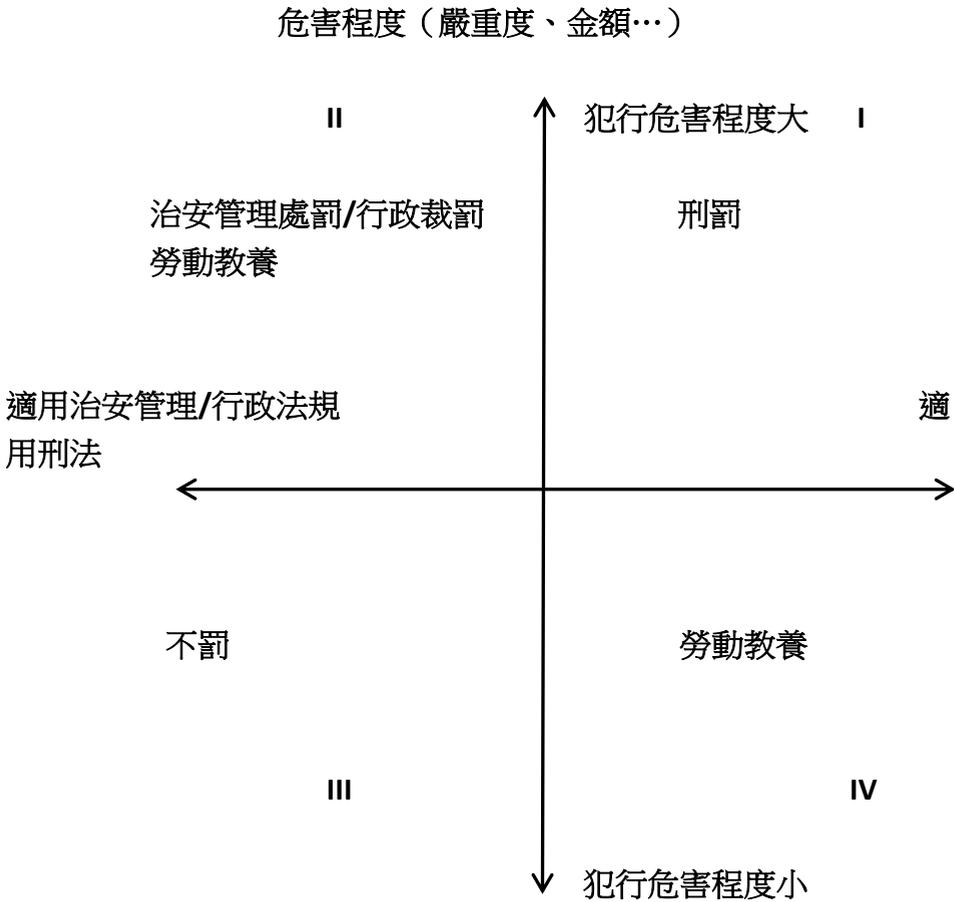


圖 1.2 犯罪行為適用之處罰方式

圖 1.2 說明：

第 I 象限—刑罰：犯罪者所觸犯罪名為刑法，且已達刑事處罰之量化標準，採以刑罰。

第 II 象限—治安管理處罰或行政裁罰/勞動教養：犯罪者所犯罪名為治安管理法律或其他行政法規，且皆已達處罰的數量標準，採用治安管理處罰或行政裁罰。惟若屢教不改或犯行情節重大者，亦可實施勞教。

第 III 象限—不罰：犯罪者所犯罪名為治安管理法律或其他行政法規，惟未達處罰的數量標準，尚無相關處罰適用。

第 IV 象限—勞動教養：犯罪者所觸犯罪名為刑法，惟未達刑事處罰之量化標準或情節輕微等，採以勞動教養。

資料來源：作者自行整理



從上述象限圖觀之，勞教制度原被定義為「行政處罰」的一環，卻又非屬相關治安管理或行政處罰法規任何一類中，但如犯罪者係屬第 II 象限所謂「治安違法行為」，未達刑法犯罪標準但行為嚴重或累犯者，即有處以勞教的條件。而第 IV 象限之犯罪行為處罰方式最為爭議，犯罪者已觸犯刑事法律，但由於其犯罪金額或犯行數據未達中國刑法特有的「數量」基準，即非處以刑事處罰，以及受不起訴或免罰等處分者，即有處以勞教的條件。

由於中共勞教制度相關規定皆明文係針對「尚不夠刑事處罰」的犯罪者，推論而言相關刑度應較刑事處罰為輕，但中國大陸刑罰最低徒刑刑度是管制，期限最短 3 個月；再者是拘役刑，最低期限一個月；最後才是有期徒刑。但勞動教養最低為一年，最高長達四年，因而發生犯罪者寧可被處以刑罰，也不願被勞教的情況，而在共同犯罪案件中，主嫌被判處管制、拘役或有期徒刑緩刑，而共犯卻被勞動教養一年以上的案件也引發不小爭議。

北京市房山區檢察院燕山檢察處處長隗永貴曾舉勞教制度的爭議例子「一個外地人賣黃色光盤，身上裝著 30 多張，準備對其勞教時，這個人忽然說，他家里還有 80 張黃色光盤，因為法律規定，盜賣黃色光盤 100 張以下的，勞動教養一年；盜賣 200 張的，可以判刑 6 個月。這個人最後判了 6 個月緩刑。」<sup>28</sup>來說明所謂「違法不如犯罪，勞教不如判刑」的錯亂司法處罰制度。

中國自實行勞教以來，平均每年新收容五萬多名被勞動教養人員，<sup>29</sup>1983 年「嚴打」行動曾創下當時收容勞教人員的歷史紀錄 22 萬多人，1983 年至 1991 年間，中國大陸全國共批准收容搶劫、竊盜、傷害、流氓、賣淫及嫖娼等違法犯罪人員共計 825414 人。<sup>30</sup>

1991 年至 1999 年，由於〈關於戒毒的決定〉頒布，勞教場所收

<sup>28</sup> 「解析勞教制度：施行 57 年易成錯案冤案溫床，中國評論新聞網，2015 年 12 月 28 日，  
[http://cnc.geetech.cnrn.tw/doc/1023/9/3/1/102393180\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102393180&mdate=0108090134](http://cnc.geetech.cnrn.tw/doc/1023/9/3/1/102393180_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=102393180&mdate=0108090134)。

<sup>29</sup> 「《1991 年中國的人權狀況》(白皮書)」，中國國務院新聞辦公室，2015 年 6 月 30 日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/Document/308017/308017.htm>。

<sup>30</sup> 同註 22，頁 8-9。



72 從「依法治國」原則檢視中共勞動教養制度改革

*Examine the Abolishment of Re-education through Labor System in China with the Principles of Ruling the Country by Law*

容相當數量吸食、注射毒品成癮的吸毒人口，以及農村中「地痞、惡霸等黑勢力人員」和城鎮中被視為聚眾擾亂社會秩序的「法輪功」等組織成員。據統計，單僅「戒毒人員」一項，從 7 萬人增加到 13 萬人，至 2002 年底，累計收容戒毒人員達 44 萬餘人。<sup>31</sup>2003 年中國全國共有勞教場所 300 多個，工作人員 10 萬多人，收容勞教人員 31 萬多人。

32

由於相關資料數據未公開，以中國司法部司法研究所所長王公義在 2012 年薊門決策論壇上透露，中國大陸被勞教人員數量有 6 萬多，自實施以來被勞教人員最多時達到 30 餘萬人，最少時也超過 5000 人。<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> 同註 22，頁 8-9。

<sup>32</sup> 同註 28。

<sup>33</sup> 「司法部專家：目前有 6 萬多人被勞教最多時 30 餘萬」，**法制網**，2015 年 12 月 15 日，

[http://www.legaldaily.com.cn/zfb/content/2012-10/19/content\\_3913703.htm?node=33981](http://www.legaldaily.com.cn/zfb/content/2012-10/19/content_3913703.htm?node=33981)

。



表 1.1 勞教制度廢止前後處罰依據比較表

	案類	勞教廢止前 適用法規	勞教廢止後 適用法規	備註
1	「吸毒、賣淫、嫖娼人員」	勞教相關規定	適用《行政處罰法》、《治安處罰法》、《禁毒法》及相關法律規定	一、由行政機關裁決，並有聽證、異議、行政復議及行政訴訟等程序。 二、處置著重教育矯治，包括加強毒癮戒除、性病治療工作
2	「慣常性違法人員」	勞教相關規定	一、依行政法或治安處罰法相關規定處理； 二、以違法為生，常習違法的慣常犯直接依刑法處理。	
3	「輕微犯罪人員」	勞教相關規定	無法可罰	礙於犯罪構成要件「定量」規定，無法施以刑事處罰
4	「未成年人」	勞教相關規定	刑法、未成年人保護法及各省、直轄市、自治區「未成年人保護條例」	適用勞教處置的未成年犯，目前僅能回歸原有法律規定規範，該處置空白朝「社區矯正制度」研議納管

資料來源：作者自行整理---以現行中國大陸《公安機關辦理勞動教養案件規定》第二章適用對象規定為案件類別，分析勞教廢止前後差別。



## 參、勞教制度適法性檢視

依中華人民共和國憲法、立法法等相關法律規定，限制人身自由的強制措施和處罰必須由法律設定，而法律必須是由全國人民代表大會及其常務委員會制定和修改。因而涉及限制公民人身自由權的勞動教養必須由全國人民代表大會及其常務委員會制定的法律來規定。本文依各項法律條文要件進行檢視，藉由提出勞教制度的違反之法律原則樣態，闡釋其廢止意義：

### 一、合憲性

「中國政治改革最大最急迫的問題還不是民主參與的範圍，而是自由權利的法制保障。」<sup>34</sup>其憲法第二十二條規定「全國人民代表大會是行使國家立法權的唯一機關」；全國人大有「修改憲法、制定法律」的權力；全國人大常委會有「解釋法律」及「制定法令」的權力。但是憲法並未授予全國人大常委會有「批准法律」的權力。法理上來看，全國人大常委會批准了勞教的決定和補充規定，在程序上是違憲的；反之，如果該決定和補充規定僅是一般政策規範性文件，即代表勞教制度並非法律規範。

另外，依其憲法第四十條規定「中華人民共和國主席根據全國人民代表大會的決定和全國人民代表大會常務委員會的決定，公布法律和法令。」，但該決定並非由當時國家主席毛澤東以「主席令」形式公布，而是由國務院總理周恩來以「國務院令」的形式公布實施的，這也代表該決定並不是法律或法令，但卻規定了僅能由法律才能「限制人身自由」的內容。

此外，尚有憲法第八十九條規定「中華人民共和國公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非經人民法院決定或者人民檢察院批准，不受逮捕。」及第三十三條「國家尊重和保障人權」原則等，皆顯示勞

---

<sup>34</sup> 季節東，*法治秩序的建構*（北京：中國政法大學出版社，1999年），頁292。



動教養制度已經違反了 1954 年制定的憲法。<sup>35</sup>

## 二、人權保障宣告

法國《人權宣言》第六條「法律表達普遍意志。所有公民皆有權親自或經由其代表來參與法律之形成。不論是保護抑或懲罰，法律必須對所有人一樣。所有公民在法律面前平等，並根據其能力，同樣有權獲得所有公共榮譽、職位和雇用；區別只能基於道德和才能。」、「自由是做法律所許可的一切事情的權利，如果一個公民能夠做到法律所禁止的事情，他就不再自由，因為，其他的人同樣會有這個權利。」<sup>36</sup>

《世界人權宣言》第 1、2、7 條明確規定「人人生而自由，在尊嚴和權利上一律平等。」、「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由。不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治或其他見解、國籍或社會出身、財產、出生或其他身份等任何區別。」、「法律之前人人平等，並有權享受法律的平等保護，不受任何歧視。人人有權享受平等保護，以免受違反本宣言的任何歧視行為以及煽動這種歧視的任何行為之害。」、及第 9 條亦規定「任何人不加以任何逮捕、拘禁或放逐。」，以及《公民權利和政治權利國際公約》第 9 條規定：「一、人人有權享有人身自由和安全。任何人不得加以任意逮捕或拘禁。除非依照法律所確定的根據和程序，任何人不得被剝奪自由。二、任何被逮捕的人，在被逮捕時應被告知逮捕人的理由，並應被迅速告知對他提出的任何指控……。四、任何因逮捕或拘禁被剝奪自由的人，有資格向法院提起訴訟，以便法庭能不拖延地決定拘禁他是否合法以及如果拘禁不合法時命令予以釋放。五、任何遭受非法逮捕或拘禁的受害者，有得到賠償的權利。」等等人權保障條款，皆顯示出勞教制度未合人權樣態。

中共於 1997 年簽署並於 2001 年批准經濟、社會和文化權利國際公約，且 1998 年亦簽署公民權利與政治權利公約，代表中國各項國內

---

<sup>35</sup> 同註 22，頁 61。

<sup>36</sup> 張雁深譯，Montesquieu 著，*論法的精神（上冊）*，（上海：商務印書館，1982 年），頁 154。



法律都要引入上述兩公約的國際刑事司法準則。然而，勞教制度的存在明顯地卻違反了國際人權公約。中共雖強調集體人權比個人權利更為重要，以作為維護國家主權、避免西方以人權議題干涉其內政的理由，但卻明顯不合國際人權規範。<sup>37</sup>

根據國際人權公約，一個公民只有根據法律的明文規定才能認定為犯罪，且對於犯罪的處罰不得重於法律的明文規定，1997 年中共修訂後的刑法也確定了罪刑法定原則，<sup>38</sup>惟勞教拘捕上沒有人身保護令的制度保障，亦無法院公正的和公開的審判，並缺乏應有的司法救濟。<sup>39</sup>對於尚不夠刑事處罰的違法行為人，適用名義上是行政處罰但實質上限制人身自由的類刑事處罰措施，在所有法治國家中式絕無僅有的，更與聯合國刑事司法準則的標準相去甚遠。<sup>40</sup>

### 三、合於相關法律原則

中國〈立法法〉第 8 條規定「對公民政治權利的剝奪、限制人身自由的強制措施和處罰只能制定法律。」並規定了 10 個事項包括：「犯罪和刑罰」、「對公民政治權利的剝奪，限制人身自由的強制措施和處罰。」等需制定法律；第 9 條規定「本法第 8 條規定的事項尚未制定法律的，全國人民代表大會及其常務委員會有權做出決定，授權國務院可以根據實際需要，對其中的部分事項先制定行政法規，但是有關犯罪和刑罰，對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰，司法制度等事項除外。」

另外，〈行政處罰法〉第 9 條規定「限制人身自由的行政處罰，只能由法律規定。」「行政法規可以設定除限制人身自由以外的行政處

---

<sup>37</sup> 張曉玲，「『世界人權宣言』與中國的人權觀」，*中共中央黨校學報*，第 3 期（1998 年 3 月），頁 62-63。

<sup>38</sup> 陳興良，「勞動教養：根據國際人權公約之分析」，*法學*，第 10 期（2001 年 10 月），頁 49-50。

<sup>39</sup> 陳興良，「中國勞動教養制度研究：以刑事法治為視角」，*中外法學*，第 13 卷第 6 期（2001 年 6 月），頁 692。

<sup>40</sup> 陳光中等編，*聯合國刑事司法準則與中國刑事法制*（北京：法律出版社，1998 年），頁 483。



罰。」而〈行政處罰法〉明文規定的處罰種類中的人身罰，即行政機關短期內限制剝奪人身自由的處罰，就只有「行政拘留」。

不論是〈行政處罰法〉或〈立法法〉皆規定限制人身自由的強制措施或行政處罰，只能由全國人民代表大會及其常委會以法律的形式來設定，皆是法律保留原則的確定。而勞動教養制度所根據之 1957 年的決定、1979 年的補充規定、以及 1982 年的試行辦法等皆屬於行政命令，而且制訂的機關如國務院和公安部亦無立法權力。

另一方面，勞動教養的審核以書面為主，聆詢只限於勞動教養兩年以上及未成年案件，且只有違法嫌疑人的近親和單位可派三人旁聽而非協助，更遑論聘請律師給予辯護，程序的公正性亦備受質疑。

因此，沒有法律依據、違反依法行政原則，且與相關法律發生牴觸，皆是勞動教養制度最大的缺陷。<sup>41</sup>

#### 四、警察權限縮

依〈國務院關於勞動教養問題的決定〉第 3 條「需要實行勞動教養的人，由民政、公安部門、所在機、團體、企業、學校等單位，或者家長、監護人提出申請，經省、自治區、直轄市人民委員會或者他們委託的機關批准。」及《國務院關於勞動教養的補充規定》第 1 條「省、自治區、直轄市和大中城市人民政府成立勞動教養管理委員會，由民政、公安、勞動部門的負責人組成，領導和管理勞動教養的工作」、第 2 條「對於需要實行勞動教養的人，由省、自治區、直轄市和大中城市勞動教養管理委員會審查批准。」

另外，〈勞動教養試行辦法〉第 4 條規定「省、自治區、直轄市和大中城市人民政府組成的勞動教養管理委員會，領導和管理勞動教養工作，審查批准收容勞動教養人員。勞動教養管理委員會下設辦事機構，負責處理日常工作。公安機關設置的勞動教養工作管理機構，負責組織實施對勞動教養人員的管理、教育和改造工作。」「勞動教養場所，是被勞動教養的人，實行強制性教育改造的機關。」及第 11 條「需要

---

<sup>41</sup> 邵天啟，「中共勞動教養問題」，*展望與探索*，第 1 卷第 11 期（2003 年 11 月），頁 123。



實行勞動教養，均由省、自治區、直轄市和大中城市的勞動教養管理委員會審查決定。」從上揭條文得見公安在勞教制度中扮演重要角色。

1983 年中共中央將勞教工作由公安部移交給司法部門，並於 1984 年 3 月 26 日〈公安部、司法部關於勞動教養和註銷勞教人員城市戶口問題的通知〉中規定「勞動教養管理委員會由公安、司法、民政、勞動等部門的負責人組成、領導和管理勞動教養工作。」，此規定將司法部門的負責人納入勞動教養管理委員會並規定「勞動教養審批機構設在公安機關，受勞動教養管理委員會的委託，審查批准需要勞動教養的人」，<sup>42</sup>「對勞動教養人員的管理、教育和改造工作，由司法行政部門的勞教機關負責，並受勞動教養管理委員會的委託，負責對提前解除勞動教養、延長或減少勞動教養期限的審批工作。」

勞動教養管理委員會之下，分別在司法行政系統和公安系統設立勞動教養相關機構。由司法行政系統的勞動教養工作管理局或司法局內設處（室、科）兼任勞動教養管理委員會辦公室職責，也負責實質管理工作。而公安系統的公安局勞動教養審批委員會則負責審核。基本模式為公安機關辦案、呈報、勞動教養管理委員會審查批准、司法行政機關的勞動教養場所負責執行，人民檢察院對勞動教養機關活動實行監督。

但此模式不但造成公安機關獨攬辦案、呈報、審核、覆議權，且賦予以行政權力的行使來限制人身自由，<sup>43</sup>違反該憲法正當法律程序。而勞動教養管理委員會平日是由公安機關的法制部門兼任，其負責人通常為公安局負責人，因而實際上是由公安部門集辦案、呈報、審核、覆議於一身，完全是內部行政程序，球員又兼裁判，很難做到超然及不偏不倚。

---

<sup>42</sup> 實務上，所謂「大中城市」被擴大為「地級行政區」，幾乎所有地級行政區政府皆設立勞動教養管理委員會。

<sup>43</sup> 同註 22，頁 69-73。



## 肆、勞教改革面向爭議

以中共行政立法體系來看，「行政法規」是最高層級的行政立法文件，其是由國務院制定頒布，<sup>44</sup>因而相關部門規章應不得對勞教制度做出相關規範。但勞教制度紛擾 50 餘年，該制度究係屬刑事處罰亦或行政法規，或僅是單純的行政部門規範之強制措施，由於定義不明，勞教施行期間中國大陸學者亦就其定位提出多種面向改革建議，本文嘗試整理如下：

### 一、維持行政強制措施

從〈關於勞動教養問題的決定〉和〈勞動教養試行辦法〉規定來看，勞動教養並不是一種刑事處罰，而是為了維持社會治安，預防和減少犯罪，對輕微違法犯罪人員實行的一種強制性教育改造措施。單展及李永紅指出從歷史發展來說，強制性教育改造行政措施的基本性質是限制人身自由的行政強制手段，<sup>45</sup>不屬於行政處罰，因此依照行政訴訟法的規定僅由人民法院進行司法審查，而不受行政處罰法的制約，<sup>46</sup>並主張從行政體系制度進行調整：一是透過強化勞動教養管理委員會的職能來完善勞教；二是設立以公安機關為主體的勞教案件適用程序，將勞教納入行政制裁體系中即可。<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> 董德華，「相對集中行政處罰制度的立法思考」，*武漢理工大學學報（社會科學版）*，第 24 卷第 2 期（2011 年 4 月），頁 243。

<sup>45</sup> 單展，「勞動教養爭議」，*法律適用*，第 9 期（1993 年 9 月），頁 42-43。

<sup>46</sup> 李永紅，「限制公民人身自由的行政強制措施及立法完善」，*法學*，第 9 期（1997 年 9 月），頁 32；江必新、李江，*行政復議法釋評：兼與行政復議條例之比較*（北京：中國人民大學出版社，1999 年），頁 82。

<sup>47</sup> 朱騰，「歷史、現狀與改革：勞動教養制度述評」，*江蘇警官學院學報*，第 5 期（2012 年 9 月），頁 81。



## 二、納入行政處罰

1991 年《中國的人權狀況》白皮書中指出：「勞動教養不是刑事處罰，而是行政處罰。」，雖然 1996 年頒布的〈行政處罰法〉並未將勞動教養定位為行政處罰之一，但仍有眾多行政法學專家將勞動教養定義為〈行政處罰法〉之「其他行政處罰」一類。<sup>48</sup>胡建淼在〈其他行政處罰若干問題研究〉一文中，指出勞動教養兩個明顯屬性，一是勞動教養是以被勞動教養人的違法行為存在為前提，另一個是勞動教養具有明顯而嚴厲的懲罰性，「我們難想像會有人情願選擇 1 至 3 年的勞動教養，而不選擇 1 至 15 天的行政拘留。…勞動教養屬於『其他行政處罰』，勞動教養不是行政拘留，而是比行政拘留更為嚴厲的行政處罰；在〈行政處罰法〉第 8 條所設定的六種行政處罰種類中沒有勞動教養，因而勞動教養屬於也應當屬於『其他行政處罰』。正因為如此，我們應當將勞動教養工作納入〈行政處罰法〉的法制軌道上進行，除非某一天勞動教養制度被取消。」<sup>49</sup>另外胡錦光在《行政處罰》一書中表示，行政處罰除了第 8 條規定的行政拘留外，其他地方均規定了「其他限制人身自由的行政處罰」，如第 9 條規定，限制人身自由的行政處罰，只能由法律設定；第 10 條規定，行政法規可以設定除限制人身自由以外的行政處罰；第 11 條規定，地方性法規可以設定除限制人身自由、吊銷企業營業執照以外的行政處罰；第 16 條及第 42 條也規定了「限制人身自由的行政處罰僅限行政拘留，顯見除行政拘留以外，還有其他形式的限制人身自由的行政處罰，而在中國就是勞動教養。<sup>50</sup>另有學者認為勞動教養具公安機關強制性，非經法定程序不得變更，且受處分人不再受法律的追究。「所以，我們可以得出結論，中國現行的勞動教養從本質上說是一種行政處罰。」<sup>51</sup>

支持此觀點的學者認為，由於胡建淼及胡錦光都參與了中共行政

<sup>48</sup> 同註 23，頁 42-43。

<sup>49</sup> 胡建淼，「其他行政處罰若干問題研究」，*法學研究*，第 1 期（2005 年 1 月），頁 70-81。

<sup>50</sup> 胡錦光，*行政處罰研究*（北京：法律出版社，1998 年），頁 46。

<sup>51</sup> 魏東、江崇德，「勞動教養的制度缺陷與改進方案」，趙秉志主編，*刑事政策專題探討*（北京：中國人民公安大學出版社，2005 年），頁 527-528。



處罰法的立法工作，因此其所持的觀點具有一定的說服力外，<sup>52</sup>陳光中等亦認為由於中國刑法犯罪概念存在「定量」的特殊因素，因而在國外屬於輕微犯罪的違法行為，在中國則由勞動教養制度予以規範，是特殊的行政處罰項目之一。<sup>53</sup>

### 三、保安處分化

保安處分是國家基於維護社會秩序的需要，對具有人身危險性的人，替代或補充刑罰適用，以矯治、感化、醫療、禁戒等方式進行的各種措施的總稱，中國現有刑法規章中並無保安處分罪章。<sup>54</sup>謝仁文具體提出「刑法的刑罰與保安處分二元說」主張，「建立一部統一的刑法律典，確立重罪、輕罪、違警罪和保安處分的體系」，「從而確立起中國刑法的刑罰與保安處分之二元化格局。」對於未達到刑事責任年齡的人，精神病人、吸食和酗酒成癮者所實施之危害社會行為，轉由保安處分處理，並認在刑法和治安管理處罰法之間插入一個現行勞動教養制度，是無論如何也理不順邏輯關係的。<sup>55</sup>劉中發認為「就其價值取向而言，勞動教養類似於國外的保安處分。」<sup>56</sup>而張學磊亦表示勞動教養與刑事處罰有相似之處，表現在：(1)二者均為國家處分，具有強制力；(2)二者均以剝奪、限制人身自由為內容；(3)從勞動教養對人身自由限制的期限來看，與中國刑法的短期自由刑相近，因而勞動教養是介入行政處罰與刑事處罰之間的保安處分。<sup>57</sup>

張友連提出「勞動教養的宗旨與任務是把一些游手好閒、違法亂

---

<sup>52</sup> 沈福俊，「關於勞動教養制度的思考」，*法學*，第7期(1999年7月)，頁17-19；劉雄斌，「我國勞動教養制度的存廢和完善」，*中共山西省委黨校學報*，第5期(2009年10月)，頁119-122。

<sup>53</sup> 陳光中、曾新華，「論我國勞動教養制度改革」，*人民司法*，第15期(2009年8月)，頁81-83。

<sup>54</sup> 同註23，頁46。

<sup>55</sup> 劉仁文，「勞教制度的改革方向應為保安處分」，*法學*，第2期(2013年4月)，頁5-11。

<sup>56</sup> 劉中發，「勞動教養適用對象之立法評析與立法完善」，*福建公安高等專科學校學報-社會公共安全研究*，第14卷第4期(2000年7月)，頁37-41。

<sup>57</sup> 張學磊，「關於勞動教養制度的法律思考」，*法律適用*，第2期(1997年2月)，頁10-13。



紀、不務正業但有勞動能力的人施以教育、感化與挽救，實行強制教育改造為自食其力者，其目的與保安處分通過隔離、矯治實現防衛社會與預防再次犯罪是一致的，且勞動教養適用對象一般是違反治安管理法規，經治安處罰仍不悔改，但又具有較嚴重有危險性而不夠刑事處罰以及有輕微犯罪不予刑事處罰的人，這與保安處分的對象基本上是一致的。中國的勞動教養屬於具有中國特色但尚未發展完善的保安處分。」<sup>58</sup>

#### 四、刑法輕罪制度建構

從實務上來看，勞教制度性質應是介於治安管理處罰和刑事處罰之間的特殊制裁措施，它兼具行政處罰和刑事處罰的屬性，<sup>59</sup>且做為一種司法強制措施，應當刑事化，<sup>60</sup>其與現有刑罰銜接觀點有三：其一，勞教應成為介乎管制與拘役之間的限制人身自由性刑罰方法，其排列位置為管制、勞教、拘役、有期徒刑、無期徒刑、死刑；其二，勞教應成為介乎拘役與殺有期徒刑之間的剝奪人身自由性刑罰方法，其排列位置為管制、拘役、勞教、有期徒刑、無期徒刑、死刑；其三，廢除現行刑罰體系中弊多利少的短期自由刑，並代之以由勞教改造而來的勞役，諸刑的排列次序為管制、勞役、有期徒刑、無期徒刑、死刑，其將勞教部分對象犯罪化或微罪化（或輕罪化），並給予一定的刑罰方法或非刑罰方法，如重新制定「違警罪」的立法，並考慮取消或者嚴格限制其前科的確認（包括刑事登記），以盡可能地縮小或減少國家在刑事司法方面的對立面。<sup>61</sup>

<sup>58</sup> 張友連，「論勞動教養的性質與我國勞動教養制度的完善」，*重慶教育學報*，第 20 卷第 4 期（2007 年 7 月），頁 37-40。

<sup>59</sup> 郭日建，「勞動教養性質辯析與定位」，*中國人民公安大學學報*，第 6 期（2003 年 10 月），頁 63-65。

<sup>60</sup> 盧宇蓉，「勞動教養性質之思考」，*法學*，第 5 期（2001 年 10 月），頁 30-32。

<sup>61</sup> 李曉明，「尷尬與困境中的抉擇-我國勞教立法改革再研究」，*法商研究*，第 5 期（2003 年 6 月），頁 30-39。



## 五、「違法行為教育矯治法」的取代

此改革面向是以2010年中共全國「兩會」中提及尚在起草階段的〈違法行為教育矯治法〉取代勞教制度。「矯治對象主要針對多次違反《治安管理處罰法》屢教不改，或者實施了犯罪行為，但又不需要追究刑事責任，但放回到社會又具有危害性的人員。」<sup>62</sup>「矯治種類可以分為四類：(1) 強制教養；(2) 社區矯正；(3) 強制戒毒；(4) 強制治療。」決定程序是「公安機關提出強制矯治意見書、法院審查出具定書。」它不屬於《刑法》，也不屬於《行政處罰》，其歸納為行政強制法的範疇。<sup>62</sup>此觀點尚有「我國刑法理論的犯罪概念存在結構性缺損，要求社會治安必須建構三級制裁體系，這是勞動教養之所以長期存在的法律原因，也是如今構建違法行為教育矯治制度的理由。」<sup>63</sup>這種把勞教納入違法行為矯治法，程序上改由公安提起、法院決定。就內容而言，僅僅是把勞教換了個稱呼，變了個程序；就懲治違法犯罪行為的法律結構而言，採取治安罰、矯治法、刑事罰三元體系，是為了繼續維持懲治違法犯罪的三元體系。<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> 李曉燕，「論勞動教養制度的廢存及違法行為教育矯治法的制定」，*法學雜誌*，第3期(2013年4月)，頁105-111。

<sup>63</sup> 姚佳，「『改頭換面』還是『脫胎換骨』-從勞動教養制度的停用談起」，*北京警察學院學報*，第3期(2013年5月)，頁26-31。

<sup>64</sup> 阮齊林，「後勞教時代懲治違法犯罪的法律結構」，*蘇州大學學報*，第1期(2014年1月)，頁104。



## 伍、中國大陸社區矯正現狀

2013 年中共十八屆三中全會《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》提出「…健全社區矯正制度」，勞教制度正式宣告結束，並提出以「社區矯正」為替代方案。

「修復性司法（Restorative Justice）」是相對於傳統報應性司法的刑事司法模式，「是以修補犯罪所破壞的社會關係為目標的司法模式，他更重視被害人、被告人、社區和國家利益之間的平衡，並使犯罪人重新回歸社會，達到一種『無害的正義』」。中國大陸社區矯正制度即是依循該理念倡導發展，並承認「社區矯正在理念和目的上與修復性司法都具有相同或類似的部分，且反映了其基本精神和價值。」<sup>65</sup>再者，「社區矯正」是與監禁矯正相對的行刑方式，是指將符合社區矯正條件的罪犯置於社區內，由專門的國家機關在相關社會團體和民間組織以及社會志願者的協助下，在判決、裁定或決定確定的期限內，矯正其犯罪心理和行為惡習，並促進其順利回歸社會的非監禁刑罰執行方式。<sup>66</sup>

由於中國大陸社區矯正適用的是法院判處管制、宣告緩刑、假釋或者暫予監外執行的罪犯。而勞動教養是對違反治安管理法規、不夠刑事處罰的人員採取的強制性教育的行政措施，屬於行政處罰。兩者在法律依據、適用範圍、適用程序和執行方式上都不相同，但仍有觀點認為，社區矯正可能變成勞教制度的變異體。

### 一、社區矯正制度現況

在 2011 年中國大陸《刑法》第八條修正案「對判處管制、緩刑以及假釋的罪犯依法實行社區矯正」及 2012 年刑事訴訟法修正「對判處

---

<sup>65</sup> 林菲，「刑事被害人參與中國社區矯正的研究」，*法制與社會*，2014 年 10 月，頁 258。

<sup>66</sup> 康均心、李娜，「我國未成年人犯罪刑罰執行制度研究-兼論社區矯正制度」，*現代法學*，第 27 卷第 6 期（2005 年 11 月），頁 141。



管制、宣告緩刑、假釋或者暫予監外執行的罪犯，依法實行社區矯正，由社區矯正機構負責執行」之前，中國大陸社區矯正工作已在2000年開始在上海市實施試點，並於2009年於全國試行，<sup>67</sup>截至2010年12月底，中國大陸全國共有31個省(區、市)及全國91%的地(市、州)、72%的縣(市、區)和65%的鄉鎮(街道)開始社區矯正工作。各地累計接收社區矯正人員計59.8萬人，現有社區矯正人員達27.8萬人。<sup>68</sup>

根據中國大陸最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部於2003年7月發布《關於開展社區矯正試點工作的通知》指出，社區矯正的適用範圍為判處管制、宣告緩刑及暫予監外執行者，而其對象是指「對於罪行輕微、主觀惡性不大的未成年犯、老病殘犯，以及罪行輕微的初犯、過失犯的，應當作為重點對象。適用上述非監禁刑措施，實施社區矯正。」

實務上社區矯正具體執行的包括：嚴重疾病需要保外就醫的；懷孕或者正在哺乳自己嬰兒的婦女；生活不能自理，適用暫予監外執行不致危害社會的；被裁定假釋的；被剝奪政治權利，並在社會上服刑等人。<sup>69</sup>

## 二、社區矯正制度現行問題

社區矯正制度自推行以來，因缺乏法律依據，造成矯正機構間聯繫不足、人員普遍缺乏專業知能、監督管理不明、矯正對象法律文書移送不及，以及檢察機關監督刑罰執行不到位等問題。另外，「鄉鎮(街道)司法所」沒有實質權力和立法授權，其減刑、假釋、收監執行等建議書往往難以得到法院的認同。<sup>70</sup>以下就其現行相關法規依據，檢

<sup>67</sup> 姜偉，「全面貫徹完善人權司法保障制度的改革部署」，*理論參考*，2014年5月，頁43。

<sup>68</sup> 趙春力、趙四學，「後勞教時期行政處罰與社區矯正的銜接」，*法制與社會*，2014年2月，頁268。

<sup>69</sup> 馬嫦雲，「我國社區矯正適用條件研究」，*遼寧公安司法管理幹部學院學報*，2014年5月，頁98。

<sup>70</sup> 蔡小娥，「我國社區矯正制度的發展前景-兼論廢除勞動教養制度」，*學習月刊*，第564期(2014年10月)，頁31-32。



視社區矯正制度面臨之相關問題：

### （一）社區矯正立法未竟

目前中國大陸社區矯正工作是依據 2012 年 1 月 10 日最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、司法部下發關於印發《社區矯正實施辦法》的通知，由於中共十二屆全國人大常委會 5 年立法規劃制定之「社區矯正法」尚未完成立法工作，<sup>71</sup>嚴格來說，取代勞教制度的社區矯正工作其相關法律授權尚未見完備，並有待後續立法完善。

### （二）矯正對象規範未明

根據《關於開展社區矯正試點工作的通知》，重刑犯、暴力犯、累犯和主觀惡性強的罪犯都被排除在社區矯正適用範圍之外。但該是類犯行中，如有該通知中所謂「罪行輕微、主觀惡性不大的未成年犯、老病殘犯以及罪行輕微的初犯、過失犯」等，卻無相關適用規範。再者，根據中國大陸刑法規定「緩刑、假釋適用的實質性條件是：犯罪人有悔罪表現，不致再危害社會。」，而「悔罪表現」操作定義，並未見相關具體規定。另外，針對非本地戶籍、外籍人員、未成年人及人身危險性較大的人皆排除在適用社區矯正的範圍內，亦導致適用對象不明確等情況。因而，除明確矯正對象為後續立法重點外，並應能有效接續原屬勞教處罰人員範圍。

### （三）矯正對象規範未明

由於中國大陸司法行政機關沒有矯正強制權，目前社區矯正工作人員主要由「中國大陸司法局矯正辦、鄉鎮（街道）司法所相關人員和村（居）委會專門人員」組成，「基層司法所」一般只配有一名專職矯正人員，並由社會熱心人士、組織和其他機構提供人員心理輔導，

---

<sup>71</sup> 「司法部:社區矯正不是勞教替代品」，文匯網，2015 年 11 月 26 日，<http://news.wenweipo.com/2014/01/06/IN1401060004.htm>。



或由政府聘請民間社團中具有一定法律和社會工作專業知識的社工，參與和協助司法行政機關矯正人員教育等工作。<sup>72</sup>為能有效因應後續執行需求，矯正人員訓練、素質及專業知能實為不可或缺之要件，也才能完善社區矯正工作。

---

<sup>72</sup> 同註 70，頁 32。



## 陸、結論

近幾年來，由於媒體資訊發達，相關因勞教制度遭迫害的案例才逐漸因被報導而受人重視，例如 2011 年重慶「大學生村官」任建宇因為在網上發微博「批評薄熙來的『重慶模式』」被判勞教案及 2012 年湖南婦女唐慧因為多年為其被強姦的幼女上訪被判勞教案等。

中共十八屆三中全會提出「通過司法體制、行政執法體制的改革，完善的司法運行機制來將我國建設成為具有公正、高效、權威的社會主義司法制度的法治國家」，從本文得知勞動教養制度從做為過去反右鬥爭的清算工具，到後來演變成維護社會秩序的警察功能，其對人權造成的傷害本難以言喻，並一直受到不少人的非議和反對，反對的主要理由皆是針對制度缺乏透明、正當法律程序、違憲、違法等批評。對中國大陸而言，勞教制度的廢止代表落實「依法治國」法制建設理念，除了維護憲法的權威外，對於非屬刑事處罰體系，但卻擁有刑事處罰工具及手段的勞教規定，廢止也代表其完善法律體系。而勞教制度中公安機關的執法行為並無相當規範法律程序，勞教制度的廢止對於警察權限縮及正當法律程序規範亦有其重要意義。

然而，勞教制度廢止後，中國大陸卻也面臨後續包含勞教場所、工作人員及被勞教人員釋放後等安置的問題，更因為廢止後相關的社區矯正法律並未完成立法得以進行無縫接軌，諸如本文所述「屢教不改的輕微違法犯罪人員」後續處置問題，迄今仍無法可循。

再從勞教制度廢止後接替的「社區矯正制度」來看，社區矯正有其以矯治、教育等替代刑罰拘禁刑的手段，並利用其重視人權矯正效果，促使罪犯順利回歸社會生活等功效。雖然現行相關試點工作仍持續進行中，但「社區矯正法」的制訂，才是真正檢視中國大陸是否落實「依法治國」原則的重要目標。不論是社區矯正目的、任務、原則、服刑人員權利、社區工作人員職權、社區刑罰執行過程、矯正治療方式、人身危險性先行評估以及監督考核方式等內容規範程度，而其接替原勞教制度處罰人員後續介接處置，及遺留之違憲、違法、相關法律正當原則是否完全排除等，在在都是「依法治國」與否的檢視指標



及面向。

不可諱言，勞教制度對於中國大陸有其時代及國家手段意義存在，做為統治工具的一環亦確實發揮相當作用。然而，伴隨改革開放而來的西方人權法治意識要求，勞教廢止的確讓中國大陸朝法治、人權邁出一大步，但後續法律處置接續問題、社區矯正制度執行狀況、社會治安良窳變化、人權保障落實等議題，皆是驗證勞教制度歷史定位的關鍵所在，也是吾人得以持續關注的焦點。



## 參考文獻

### 中文

- 于鵬飛，**認識與反思：中國勞動教養制度研究史**（上海：上海人民出版社，2013年），頁3-4。
- 毛澤東，**毛澤東著作選讀（下冊）**（北京：人民出版社，1986年），頁762。
- 王璐，「再見，古拉格」，**看歷史**，第11期（2012年11月），頁18。
- 由嶸、胡大展主編，**外國法制史**（北京：北京大學出版社，1989年），頁416-418。
- 江必新、李江，**行政復議法釋評：兼與行政復議條例之比較**（北京：中國人民大學出版社，1999年），頁82。
- 朱騰，「歷史、現狀與改革：勞動教養制度述評」，**江蘇警官學院學報**，第5期（2012年9月），頁81。
- 李永紅，「限制公民人身自由的行政強制措施及立法完善」，**法學**，第9期（1997年9月），頁32。
- 李步雲，「依法治國歷史進程的回顧與展望」，**法學論壇**，第4期（2008年12月），頁5-12。
- 李炳南，「中國大陸勞動教養制度發展之研究」，**行政院國家科學委員會補助專題研究計畫結果報告（計畫編號：NSC96-2414-H-002-011）**（2008年5月），頁4。
- 李曉明，「尷尬與困境中的抉擇-我國勞教立法改革再研究」，**法商研究**，第5期（2003年6月），頁30-39。
- 李曉燕，「論勞動教養制度的廢存及違法行為教育矯治法的制定」，**法學雜誌**，第3期（2013年4月），頁105-111。
- 吳家駟譯，Karl Marx 著，**資本論（第一卷）**（台北：時報文化，1990年），頁201-202。
- 沈福俊，「關於勞動教養制度的思考」，**法學**，第7期（1999年7月），頁17-19。
- 阮齊林，「後勞教時代懲治違法犯罪的法律結構」，**蘇州大學學報**，第1期（2014年1月），頁104。
- 邵天啟，「中共勞動教養問題」，**展望與探索**，第1卷第11期（2003年11月），頁123。
- 林菲，「刑事被害人參與中國社區矯正的研究」，**法制與社會**，2014年



- 10 月，頁 258。
- 季節東，**法治秩序的建構**（北京：中國政法大學出版社，1999 年），頁 292。
- 姚佳，「『改頭換面』還是『脫胎換骨』-從勞動教養制度的停用談起」，**北京警察學院學報**，第 3 期（2013 年 5 月），頁 26-31。
- 姜偉，「全面貫徹完善人權司法保障制度的改革部署」，**理論參考**，2014 年 5 月，頁 43。
- 胡建森，「其他行政處罰若干問題研究」，**法學研究**，第 1 期（2005 年 1 月），頁 70-81。
- 胡錦光，**行政處罰研究**（北京：法律出版社，1998 年），頁 46。
- 馬克思、恩格斯，**馬克思恩格斯全集第三卷**（北京：人民出版社，1960 年），頁 378。
- 馬嫦雲，「我國社區矯正適用條件研究」，**遼寧公安司法管理幹部學院學報**，2014 年 5 月，頁 98。
- 高瑩，**勞動教養制度的價值定位與改革方向**（北京：法律出版社，2010 年），頁 7。
- 郭日建，「勞動教養性質辯析與定位」，**中國人民公安大學學報**，第 6 期（2003 年 10 月），頁 63-65。
- 陳光中等編，**聯合國刑事司法準則與中國刑事法制**（北京：法律出版社，1998 年），頁 483。
- 陳光中、曾新華，「論我國勞動教養制度改革」，**人民司法**，第 15 期（2009 年 8 月），頁 81-83。
- 陳興良，「中國勞動教養制度研究：以刑事法治為視角」，**中外法學**，第 13 卷第 6 期（2001 年 6 月），頁 692。
- 陳興良，「勞動教養：根據國際人權公約之分析」，**法學**，第 10 期（2001 年 10 月），頁 49-50。
- 康均心、李娜，「我國未成年人犯罪刑罰執行製度研究-兼論社區矯正制度」，**現代法學**，第 27 卷第 6 期（2005 年 11 月），頁 141。
- 張雁深譯，Montesquieu 著，**論法的精神（上冊）**，（上海：商務印書館，1982 年），頁 154。
- 張友連，「論勞動教養的性質與我國勞動教養制度的完善」，**重慶教育學報**，第 20 卷第 4 期（2007 年 7 月），頁 37-40。
- 張曉玲，「『世界人權宣言』與中國的人權觀」，**中共中央黨校學報**，第 3 期（1998 年 3 月），頁 62-63。
- 張學磊，「關於勞動教養制度的法律思考」，**法律適用**，第 2 期（1997 年 2 月），頁 10-13。



- 單展，「勞動教養爭議」，**法律適用**，第 9 期（1993 年 9 月），頁 42-43。
- 程燎原，**從法制到法治**（北京：法律出版社，1999 年），頁 261-262。
- 董德華，「相對集中行政處罰制度的立法思考」，**武漢理工大學學報（社會科學版）**，第 24 卷第 2 期（2011 年 4 月），頁 243。
- 趙春力、趙四學，「後勞教時期行政處罰與社區矯正的銜接」，**法制與社會**，2014 年 2 月，頁 268。
- 劉中發，「勞動教養適用對象之立法評析與立法完善」，**福建公安高等專科學校學報-社會公共安全研究**，第 14 卷第 4 期（2000 年 7 月），頁 37-41。
- 劉仁文，「勞教制度的改革方向應為保安處分」，**法學**，第 2 期（2013 年 4 月），頁 5-11。
- 劉雄斌，「我國勞動教養制度的存廢和完善」，**中共山西省委黨校學報**，第 5 期（2009 年 10 月），頁 119-122。
- 蔡小娥，「我國社區矯正制度的發展前景-兼論廢除勞動教養制度」，**學習月刊**，第 564 期（2014 年 10 月），頁 31-32。
- 蔡英文，「極權主義與現代民主」，**政治科學論叢**，第 19 期（2003 年 12 月），頁 76-77。
- 盧宇蓉，「勞動教養性質之思考」，**法學**，第 5 期（2001 年 10 月），頁 30-32。
- 盧映潔，「我國刑法修正草案有關保安處分修正條文之評釋」，**台灣本土法學雜誌**，第 46 期（2003 年 5 月），頁 134-136。
- 薛瑞麟，「蘇聯東歐刑罰體系中的剝奪自由刑」，**比較法研究**，第 1 期（1987 年 3 月），頁 37。
- 魏東、江崇德，「勞動教養的制度缺陷與改進方案」，趙秉志主編，**刑事政策專題探討**（北京：中國人民公安大學出版社，2005 年），頁 527-528。
- 「社會輿情促使中國改革勞教制度」，**BBC 中文網**，2015 年 11 月 5 日，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2012/10/121009\\_china\\_laojiao\\_analysis.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/10/121009_china_laojiao_analysis.shtml)。
- 「特別策劃：全國人大 50 年 50 事」，**人民網**，2016 年 8 月 6 日，<http://www.people.com.cn/BIG5/news/9719/9720/2784321.html>。
- 「中共歷次全國代表大會的報告和文件」，**人民網**，2016 年 8 月 6 日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162>。
- 「解析勞教制度：施行 57 年易成錯案冤案溫床」，**中國評論新聞網**，2015 年 12 月 28 日，[http://cnc.geetech.cnrn.tw/doc/1023/9/3/1/102393180\\_2.html?colui](http://cnc.geetech.cnrn.tw/doc/1023/9/3/1/102393180_2.html?colui)



d=7&kindid=0&docid=102393180&mdate=0108090134。

「《1991 年中國的人權狀況》(白皮書)」，中國國務院新聞辦公室，2015 年 6 月 30 日，

<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1991/Document/308017/308017.htm>。

「司法部:社區矯正不是勞教替代品」，文匯網，2015 年 11 月 26 日，

<http://news.wenweipo.com/2014/01/06/IN1401060004.htm>。

「司法部專家:目前有 6 萬多人被勞教最多時 30 餘萬」，法制網，2015 年 12 月 15 日，

[http://www.legaldaily.com.cn/zfb/content/2012-10/19/content\\_3913703.htm?node=33981](http://www.legaldaily.com.cn/zfb/content/2012-10/19/content_3913703.htm?node=33981)。

「全國人大常委會開始審議廢止勞教制度的議案」，新華網，2015 年 10 月 26 日，

[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/23/c\\_118675352.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/23/c_118675352.htm)。

## 英文

Malia, Martin. (1994) *The Soviet Tragedy: A History of Socialism in Russia, 1917-1991*. New York: The Free Press.

