

## 對勞教制度的發展歷史及其現實困境的政治思考

◎ 戴詔華

如果從勞教制度創立的政策依據——1955年8月25日黨中央發出的〈關於徹底肅清暗藏的反革命分子的指示〉算起，該項制度在中國已經有50多年的時間了，基本伴隨著整個國家的歷史發展進程。在這個過程中，勞教制度隨著國家的政治形勢在發生著變化——不斷完善的變化，並表現出極強的政策性和隨意性。這項土生土長的制度非常具有中國本土性，其創立和發展過程展現了中國人的創造性和特有的政法觀念。「勞動教養制度，是我國社會主義革命和建設中的一大創舉，是一項具有中國特色的社會主義法律制度。」<sup>1</sup>然而在依法治國的戰略推進中，勞教制度的歷史局限性及其造成的弊端非常明顯，在國際國內經常成為人們詬病的話題。儘管其在打擊違法犯罪、維護社會穩定方面也做出了很大的貢獻，但至今為止沒有一部法律作為其存在的支撐和顯而易見的違反法律程式的事實，使得這項制度經常有「存、廢、改」的爭論，不得不面對幾乎走到盡頭的困境。根據最近的新聞報導，全國人大常委會已經把勞教立法列入立法規劃，名稱為《違法行為矯治法》，這一消息意味著這項制度最終將走向合法化。

### 一、超越法律的懲罰措施

勞教制度經過50多年的發展卻成為幾種相關法律衝突的焦點，包括與《立法法》、《行政處罰法》、《刑法》等，直至國家的根本大法《憲法》。在我國法制體系不斷完善，黨和國家提出依法執政、依法行政的今天，勞教卻幾乎成為法治進程中的一個難以攻克的堡壘。我們反思勞教制度發展的過程，50多年的時間為甚麼會走到這樣一個地步，儘管在不斷完善。考慮到我國建國後前三十年的特殊情況，即使從改革開放算起也有二十多年的時間了，為甚麼勞教制度還處於這樣一個尷尬的處境？造成今天這種情況的原因到底是甚麼樣的阻力，是不是反映了在高調法治建設的外表下，中國真正核心的東西並沒有發生根本的變化，是否反映了中國人的思維慣性中的根深蒂固的本土性的傳統的作用——這是法治化進程中最難改變的。但究竟是現代法治產生的西方背景與中國傳統文化的根本區別的原因，還是革命的歷史進程所造就的觀念、政治制度與法治的本義之間的磨合過程，亦或兩者兼而有之。不管怎樣，在國際國內的批評聲中，勞教制度還在有條不紊的運作著，在運作的過程中，有幾個轉折性的帶有進步意義的變化。

1957年國務院的〈關於勞動教養問題的決定〉第二條規定，勞動教養，是對於被勞動教養的人實行強制性教育改造的一種措施，也是對他們安置就業的一種方法，也就是說，勞動教養不僅是一種強制性教育改造的措施，還是避免失業的措施。1982年國務院轉發的公安部《勞動教養試行辦法》規定，勞動教養，是對被勞動教養的人實行強制性教育改造的行政措施，是處理人民內部矛盾的一種方法。也就是說，勞動教養不僅是一種強制性的教育改造措施，

而且還是一種行政強制措施，從而使勞動教養與刑事處罰和行政處罰相區別。1991年國務院新聞辦公室發佈的《中國人權狀況白皮書》中指出：勞動教養不是刑事處罰而是行政處罰，這一定性在1995年國務院〈關於進一步加強監獄和勞教工作的通知〉中得到確認，通知規定：勞動教養所是國家治安行政處罰的執行機關。

勞動教養制度在國務院、最高法院、公安部、司法部等部門下發的辦法、決定、規定、通知等的依據下，但卻進行著超過刑法規定的限制公民自由的處罰方式。儘管在勞教制度的定性問題上人們有很大的爭論，這裏我們不想過分拘泥於對其性質的爭論，只是通過對勞教發展過程的梳理對這一制度發展進程中所蘊涵的富有中國特色的本土資源包括正面、負面因素有一個更清晰的認識。

為甚麼勞教制度能夠在長時間內「明目張膽」的在各種置疑和衝突中巋然不動呢？人們對其不足的分析不可謂不透徹，對勞教制度的改革的方法和方向其實並沒有根本的分歧，關鍵問題是法律在與權力的較量中，其滲入高層關注的社會力量、特定群體和特殊事件等方面沒有形成特定的情境。勞動教養制度的存在，其實是對現代憲政制度提出了一種挑戰。憲法確立的公民人身自由不受任意剝奪的條款，對公共權力機構剝奪人身自由所作的實體上的限制在勞動教養制度中都遭到了破壞。但比勞教制度更顯而易見的問題是我國的根本大法憲法的被閒置更能引發人們的思考，即使有孫志剛這樣的特定事件和有被稱為「憲法訴訟」第一案的齊玉苓案，也並沒有達到人們想要的目標，違憲審查程式並沒有被啟動，判決書中引用憲法條文也沒有成為判例。所以，從這個問題上，再來理解勞教制度的問題，既然我們沒有違憲審查的程式，憲法也沒有司法化，那麼勞教制度違反了憲法規定，侵犯了公民的人身自由，同其他法律有衝突，又能怎樣呢？

勞教制度的發展過程從其最初的安置就業的目的到強制教育的處理人民內部矛盾的方法再到九十年代的行政處罰的定性，政治的內涵不斷減弱，法律性和規範性逐漸增強，但並沒有完全納入到法治的軌道。在這個過程中，曾經起主導作用的是政治鬥爭的需要、國家穩定、社會形勢變化的需要，鬥爭的內容從國內秩序發展到國際人權鬥爭。這是因為作為執政黨領導人民制定了憲法，但又習慣以革命黨姿態主宰國家與社會政治生活，將憲法與法律束之高閣，「自建自毀，導致說有卻無、說無卻有的法律虛無狀態。」<sup>2</sup>「任何革命都不可能增進對法律的尊重」<sup>3</sup>，而且「革命可以對任何人實施任何東西」<sup>4</sup>，從這個意義上講，革命與法治是對立的。勞動教養制度作為階級鬥爭與政治運動的「革命」產物，在與憲法與法律衝突的情況下仍可以大行其道，就是再自然不過的事了。<sup>5</sup>

改革開放以後法治進程的加快使得勞教制度也逐步規範化，但勞教制度仍然在政府的控制下，甚至成為個別領導人打擊報復的工具，程維高和慕綏新把告他們的人關入勞教所，正是利用了勞教制度在範圍、物件、程式、法律依據等方面的模糊性。

勞教機關作為國家的政法機關，與國家政權有著非常密切的關聯度，而這牽涉到國家的穩定和核心權力的行使，這些領域的改革涉及到政治體制改革，勞教制度正處於改革的最後的堡壘——政治體制改革的大框架之內。

從國家與社會的關係來看，勞教制度中的法律法規更多的體現了一種國家對社會、公民的控制的功能。從勞教制度整個發展的過程來看，伴隨著社會形勢的變化，勞教的相關規則如勞教的範圍、期限、自由度等都在隨著形勢在變化。勞教與其說是一項法律制度，其實不如說是逐漸成熟的一種處罰措施。是在法律不健全的情況下的一種對法律不完善的補充。

勞教制度最核心的問題在於對自由的限制的法律依據與憲法和《立法法》、《行政處罰法》等法律的矛盾以及程式上不符合司法理念，時間上的不確定，這些問題牽涉到人權、自由在一個國家的地位和所引起的社會反應。建國以後的革命傳統和政治氛圍，使人們已經非常習慣「積極的自由」。從政治經濟體制和法治觀念上沒有一貫的連續性，在1958年8月召開的協作區主任會議上，毛澤東說，公安法院也在整風，法律這個東西沒有也不行，但我們有我們這一套，還是馬青天那一套好，調查研究，就地解決問題。毛澤東又說，不能靠法律治多數人。民法刑法那麼多條誰記得了。憲法是我參加制定的，我也記不得。韓非子是講法治的，後來儒家是講人治的。我們的各種規章制度，大多數，百分之九十是司局搞的，我們基本上不靠那些，主要靠決議，開會，一年搞四次，不靠民法、刑法來維持秩序。人民代表大會、國務院開會有他們那一套，我們還是靠我們那一套。劉少奇提出，到底是法治還是人治？看來實際靠人，法律只能作為辦事的參考。<sup>6</sup>

目前來看，勞教制度更多的是受到學者們和一些人大代表的批評，並沒有在社會上引起普遍的置疑，反對的聲音較弱。這說明人們的權利意識和社會的聲音並沒有真正使這項制度達到不得不面臨嚴重的信任危機，而只有當這種危機可能會影響到黨和政府人民中的形象和地位、合法性時，這樣的問題才會像收容審查制度一樣被取消。誠如伯爾曼所言：「法律既是從整個社會的結構和習慣自下而上發展的，又是從社會中的統治者們的政策和價值中自上而下移動。」<sup>7</sup>國家與社會的互動缺一不可。但現實的問題是「一個人治與權力的文化要轉向法治與人權的文化，而這一轉變過程又必須依賴權力為主導，這似乎是一個悖論，其難度決不亞於中國古代的「蜀道」。這就是我們面臨的任務。」<sup>8</sup>

## 二、夾縫中的生存——社會的需要與人性的複雜、體制的轉型

勞教制度造成的我國事實上存在的三重處罰體系，在一定程度上彌補了立法的缺陷所造成的其他兩種處罰體系的不足，同時它更多的是服從於國際國內形勢的變化不斷進行修修補補。這種情況從根本上源于我國法治建設的不健全和社會習俗對法律的支撐的不足，是國家權力對社會的控制逐漸走向合法化的一種手段。在勞教制度的發展過程中，並沒有體現出現代的法治觀念，而主要是如何更好的為國家不同時期的主要任務服務。我國的法治建設雖然有「建構論」和「本土資源論」的爭論，但現實中更多的是自上而下的建構，而勞教制度顯然更體現了這一點，它是國家權力支配下的一種本土化建構，現在又加入了一些西方法治化的觀念和制度操作上的程式。儘管勞教制度在不斷完善，然而，由於其自身存在的難以定性的尷尬局面，使得它的存在有很大的爭議。其處罰對象從階級鬥爭中沒有敵對性但政治上又無用的人，到行政處罰和刑事處罰之間的頑劣分子，勞教的工作物件定位在一種拾遺補缺的地位，這種地位在人們的法制觀念和意識還不強烈的政治社會，把那些被打擊的人認為是敵人而沒有任何疑義。但當今社會，人權、權利意識的增強，使得勞教制度的弊端無疑充分的暴露出來，而且還常常成為國際鬥爭中的一個把柄。雖然我國對此也做出了回應，但對勞教的行政處罰的定性進一步加劇了法律依據的混亂。國家並沒有介入存廢之爭，但最近把勞教制度列入全國人大的立法規劃，說明勞教肯定不會廢除，但改革是必然的。儘管人們對勞教制度的置疑聲不斷，然而，勞教的對社會穩定的作用仍然使得它有很強的生命力。

我國目前正處於改革開放的攻堅階段，社會矛盾比較尖銳，流動人口很多，犯罪率較高。一方面社會的發展、國家的強盛需要給公民更多的自由以充分煥發公民的活力，但另一方面，我國從總體性社會轉入國家和社會、公民分離的社會，而公民的自組織能力不強，這個時期

改革、發展、穩定的形勢，特別是穩定的形勢就成為重中之重，勞教就必然成為一個比較有價值的控制社會穩定的措施而存在。改革開放前，戶籍制、行政制、單位制、身份制等制度把人們能夠牢牢的控制在自己的生活小圈子裏，但市場經濟的邏輯所造成的廣泛而充分的個人自由，使得人性中醜陋的、不道德的一面更多的暴露出來，而法律的不健全和滯後的現狀、特點，使得社會上的失范行為非常普遍，改革開放過程中對社會穩定的需求和國家從全能型政府向法理型政府轉型的過程中對社會的控制的需要使得勞教制度在時間、程式、手段等方面對處於社會、政治間隙中的對人的控制更便捷和易於操作。「國家用法律達到的核心目標是保障國家對社會的控制，因此，權力快捷有效的行使就是中國法律的精神。」<sup>9</sup>公共安全在社會穩定中成為人們普遍關注的熱點，當然更主要牽涉到黨的群眾基礎的穩固和統治的合法性，所以，勞教主要就針對法律和制度、政策中對人性之惡難以控制的弊端，承擔起維護基本社會秩序的作用。既然有這麼顯著的社會需要，那麼其自身的缺陷就顯得不那麼重要了。

儘管學者們認為在客觀損害程度以及與之相適應的法律制裁輕重規格這一層面上，治安處罰與刑法處罰是相銜接的，其間並無空隙。勞教並不是在這一層面上介於它們兩者之間，而是另一層面的問題，即通過行為側重反映行為人的劣根性（行為造成的客觀損害雖不嚴重但從行為反映出行為人的主觀惡習深重，對社會安寧構成威脅），注重對行為人的教養處遇。於是彌補了刑法的結構性缺損，勞教制度與刑法形成功能互補格局。<sup>10</sup>

勞教能不能作為第三種處罰手段，更多的應該從實際的後果和事實中的作用來看待。儘管國家把勞教定性為行政處罰，但勞教事實上是一種具有刑事處罰特徵的行政處罰手段。強世功的研究表明，共產黨在國家政權建設過程中，為了統合社會，尤其是廣大鄉村社會，發明了一套全新的組織和動員技術——權力的組織網路。這個網路包括組織技術、民主動員技術、化解矛盾的技術等一套權力技術組合。在這種技術組合中，共產黨政權的法律形成了自己的新傳統。<sup>11</sup>

我們目前的社會運行，並沒有真正納入到法治的軌道上。因此，在治安處罰和刑事處罰之間或在事實的認定上有許多問題並不完全是法律所能決定的問題，在違法、犯罪與道德之間有著巨大的空間，即使有充分的法律依據，也有很大的躲避空間，人權、權利、公民意識特別是官民之間的關係、公與私的關係等這些法治運行的基礎性的觀念和文化並沒有成為社會非常普遍的共識，人性化的措施和政治上的改革、法治的進步更多的是上層的主動與自覺以及與一些經濟發達地區的互動，人們普遍的法律和權利意識並沒有成為社會的決定性的力量，人們分散成無意識的社會群體在不自覺的履行著自己的社會責任，而且非常缺乏制度性的表達自身利益和要求的管道。作為一個現代社會的法治（而不是局部的和暫時的有序）只有在這個社會經濟、政治和文化轉型並大致形成了秩序的基礎上才有可能。法律本身並不能創造秩序，而是秩序創造法律。<sup>12</sup>在這樣的社會狀況下，勞教制度有其存在的合理性和必然性。

勞動教養的合理性根據必須從其產生的歷史情境中去尋找。建國初期，國家試圖建立無產階級專政下的一元化的社會結構。當時，個人的一切都是由黨和政府來安排的，清出政府機關的舊的社會成員，總要有所安排。在當時的鎮壓反革命的形勢下，勞動教養更多的是一種體現共產黨人道主義的策略。因此，具有歷史的合理性。然而，勞動教養在執行方式上所具有的一些「人道」、「寬鬆」的特點，已經被其適用範圍的恣意化、持續期限的長期化和適用程式的非正義性所掩蓋。1957年後，勞動教養制度已完全淪為階級鬥爭與政治運動的工具，淪為執政黨推行政治強權的工具。雖然在具體安排上，還有就業安置的做法，但已不是此前針對

社會特殊群體的保護性做法，實際上是對所謂階級敵人、政治對手的政治與人身的雙重迫害。<sup>13</sup>

當前的社會狀況和今後的發展趨勢，決定了黨和政府不能也不應該控制一切資源和機會，國家和社會、公民相對分離，黨和政府的權威更多的依賴於法律基礎上的執政能力，所以，黨和政府沒有權力運用剝奪公民自由的強制性方法進行結構安排。如果這樣作，對黨和政府來說就是不正義的。而「現行勞動教養制度既已違反法律，又能成為法外之「法」，一個重要原因是，該制度有助於擴張政府權力，有利於政府高效率地解決社會行政管理中的諸多實際問題。所以雖不夠名正言順，但仍能繼續存在並發揮作用。」<sup>14</sup>

與紀律檢查委員會的角色相似，勞教制度在維護權力運行和社會穩定方面，在法律不便於行使的地方充分展示其模糊性的特點。「從目前的情況來看，『兩規』尚具有一定的合理性，能夠在相當程度上滿足現行體制下懲治腐敗的需要。」「我不能毫無疑問說黨內的『兩規』不與憲法規範相衝突。由此可見，『兩規』之措施確實包含著黨紀高於法律、『黨治』高於『法治』的因數。」<sup>15</sup>黨的地位和宗旨決定了黨一直就擁有這樣的權力，在某種意義上講，這是一種合理的特權。正如羅素所言，「中國總是一切規律的例外。」<sup>16</sup>在自由與秩序之間，當前乃至很長的一段時間，我們更多的需要秩序。所以，勞教制度在整個發展過程中體現的是在政治與法律的縫隙中的一種現實合理性。

從勞動教養的「合法性」根據上看，其表現出極強的政策性，法律的限制性作用明顯退縮在刑事政策之後。勞動教養可以定義為：嚴重違反治安管理，尚不夠刑事處罰的人或者構成犯罪但不需要判處刑罰的人。就勞動教養物件範圍而言，我國公安機關即人民政府擁有廣泛的可以剝奪公民人身自由的強制性行政權力，幾乎一切給公安機關維護社會秩序和政府履行行政職能製造麻煩的人都可以被送往勞動教養。更本質的問題是，勞動教養在不同時期所表現出來的性質上的變化，體現了國家行政權力作用方式的變化，但是，行政權力的邊界的不受限制性則基本上沒有甚麼變化。<sup>17</sup>勞動教養與普通的行政處罰和刑事追究之間，並沒有一條明顯的法律界限，而處於隨意遊動的態勢。更有甚者，一些因為證據不足而達不到逮捕條件或者被檢察機關不批准逮捕的嫌疑人，都被公安機關以勞動教養的方式做出了「處理」。<sup>18</sup>

長期以來，我國處理法律和政策之間的緊張關係的一般原則是，法律讓位於政策、政策優先於法律。當然，毛澤東也曾經強調過，必須尊重革命的法制，理由在於兩點：其一是保護勞動人民的利益，其二是維護革命秩序。<sup>19</sup>我國長期以來不曾有過「法治」意義上的法律，法律是而且始終是政策的工具。因為在建國以後的歷史上，社會治安和社會秩序不僅是重大的社會問題，也是一個重大的政治問題。

實際上，政治始終需要並且始終會「創造」新的敵人，嚴重危害社會治安的犯罪分子成為了改革開放後我國社會主義社會的敵人，是合乎政治邏輯的。鄧小平當時針對打擊不力的狀況明確提出，「嚴打」就是要把嚴重刑事犯罪問題作為敵我矛盾來處理。「我們一直堅持對各種敵對勢力、反革命分子、嚴重危害社會秩序的刑事犯罪分子實行專政，決不對他們心慈手軟。」<sup>20</sup>由此可見，「嚴打」政策的另外一個重要意象是，「嚴打」意味著將嚴重刑事犯罪分子作為「敵人」對待，嚴重犯罪分子是而且始終是專政鎮壓的對象。既然嚴重刑事犯罪分子是專政的對象，是敵人，那麼那些違反社會治安，對社會具有危害傾向的人就理所當然的成為人民內部矛盾，這也是在八十年代，勞教作為行政強制措施，是正確處理人民內部矛盾的手段。既然整個社會強調的是秩序，那麼國家政權的強制性就大於社會的權利和公民個人

的自由，即使有法律的制約，法律的落實也會受到權力的暗中阻隔和因社會力量的不足而造成事實上的權利的失落。因此，從最宏觀的角度來講，在我國，勞教制度在連接政治與法律的道路中緩慢前行。

### 三、 徘徊中的改革

勞教制度50多年的發展歷程是一個不斷完善、不斷規範化的過程，其中前二十年主要是在一種階級鬥爭的思路下，處理敵我矛盾中的一種體現社會主義人道主義精神的政策，文革後演變為一種法制化的懲罰措施。這和我國整個歷史發展的過程有非常密切的關聯。勞教制度的發展過程既體現了我國法治進程的成果，但同時也體現了我國法治進程的滯後和觀念上、操作上的舊習慣。不能用嚴格意義上的現代法治來要求勞教制度，即使其他相對規範的司法部門及其相關的法律規範也有許多有待改進的地方。因為中國的傳統文化和思維以及革命文化和思維所造成的觀念是法治進程中需要突破，但也是必須依賴的基礎。從制度上說，建立在這兩種文化和思維基礎上的制度當然不可能很快轉變為現代意義上的完備的法律制度和法治觀念。因為在這樣的環境下，最根本的問題是實用和為了當前和以後時期的中心工作，至於措施的合法性並不是最重要的，所謂的「良性違憲」就是這種社會形勢下的生動寫照。黨和政府推進改革開放的過程中起著決定性的作用，改革的深入使得權力的影響和社會、市場、企業、組織、公民的作用要有一個明確的劃分，權力行使的規則朝著透明、有效、受到社會的制約的方向發展。但權力關係的調整無疑是改革最深層次的改革，牽涉到權力的行使和利益的關係。因此，勞教制度改革緩慢的背後無疑體現了權力與憲法、法律之間的較量，也反映了社會的力量與國家之間的關係、國際環境的關係。「五十年間的中國國情，構成了此間中國立法的基本環境。……立法在國家生活中的地位沒有確定性，這一現象就與國情中的一些因素有直接而深刻的淵源關係，首先就是與國情因素中的人治因素相聯的，就是國情中人治因素的一種表現。……人治的突出特色之一，在於它使國家活動具有不確定性、不穩定性。」<sup>21</sup>

即使勞教制度的改革進入到有司法程式，但包括司法部門在內仍然處於政府的管制下。儘管司法獨立的聲音很高，但從政治上我們已經明確不照搬西方的制度，所以，這裏的核心問題是權力的行使和社會形勢的關係。勞教制度中權力的行使儘管不完全合法律的規定，但只要黨和政府的支持作依據，就有了遠大於法律的合法性。而且，現實中部門、單位的檔和規定往往高於法律，並直接牽涉到個人的前途和利益，因為我國沒有違憲審查和抽象行政行為不能被起訴。進一步講，無論是從政治環境還是從和其他法律的一些關聯來看，勞教制度都很大的生存餘地，儘管它和其他的法律甚至憲法都有衝突，但憲法、法律及其操作中的缺陷和不足其實足以讓勞教制度不會受到甚麼大的威脅。自晚清修律以來，行政和司法才從形式上實現分離。新中國創立的人民代表大會制度將司法和行政在體制上的區分沿襲下來了，但這種區分僅僅是功能性的。在整個國家體制中，司法只是高度集權的國家機器的一個組成部分，法律運作的邏輯所服膺的是黨政權力運作的邏輯。這種邏輯在改革開放以來，尤其是90年代末以來有所減弱，但依然不可小覷。正如蘇力所說，「一種制度得以長期且普遍地堅持，必定有其存在的理由，即具有語境化的合理性；因此首先應當得到後來者或外來者的尊重和理解。」<sup>22</sup>

儘管自改革開放以來我們的政府和立法機構已經制訂和頒佈了許許多多的有關市場運行的法律、法規和條例，且法律檔和及其文本的文字數量可能並不少於西方的一個發達市場經濟國

家，但當今中國還遠遠不是一個法治社會，或者簡單說，中國社會從整體上還遠遠沒有「入法」。

究竟是把法律視作為一種天地間之正義、人世間之公理的外在表現，還是僅把法律視作為主權者進行社會控制的一種工具，這不僅牽涉到對過去傳統中國社會演化路徑及其變遷張力的深層理解，也與未來中國經濟社會的發展路徑和走向密切相關。

不僅勞教制度如此，即使作為主要的司法部門的最高法院，在某一時期，會特別強調司法為民、保障人權、化解社會矛盾、保護弱勢群體。這些決策往往試圖從公共利益出發，以糾正市場失靈狀態下資源錯配而導致的非效率和分配的不公正，以維護社會秩序和社會穩定。在很大程度上，這些決策往往並非最高法院的主動行為，而是與當時的意識形態要求相

關。<sup>23</sup>轉型時期的最高法院是在傳統政治體制和市場經濟的雙重壓力下尋求權力運作的空間。一方面，它努力成為「法院」，在某種意義上要堅持法院獨立、被動、中立的結構—功能主義原則；另一方面，它又帶有強烈的政法體制色彩，是一個科層制式的能動性司法機關。[24]勞教制度和機構存在同樣的問題。但在勞教制度改革的過程中，黨和政府已經提出依法執政和依法行政的目標，這意味著權力的行使將會更加精確和透明，因為以往因為政府權力的高度集中和對社會資源的壟斷性，很多政策可能變得非常的模糊。實際上，政策越模糊，權力就越大。政府官員很明白這個道理，所以有時故意將政策制定得含糊不清，這樣，官員的權力就會很大，越可以任意所為。現在的依法治國的方略儘管只是一個目標，但現實中政府權力的運行不能只當作一個目標，因為黨和政府是否守法是取得合法性的最重要的依據之一。在這種大背景下，隨著意識形態和運動法治影響的削弱，勞教制度在這樣的形勢下，要取得自身的存在地位，這一行政性羈押措施都應被納入司法裁判機制的控制之下，而不應再由員警機構或其他行政機關自行決定適用。既重實體又重程式，既重結果，又重過程，重視人權、人格，改變隨意性，用一部成熟的法律作為工作的依據，這是勞教制度改進的必然趨勢。

## 註釋

- 1 夏宗素：《勞動教養制度改革問題研究》（北京：法律出版社，2001），導論，頁3。
- 2 徐顯明：〈法治的真諦是人權——一種人權史的解釋〉，《人民法院報》，2002.09.16。
- 3 弗裏德利希·馮·哈耶克著，鄧正來譯：《自由秩序原理》，上冊（北京：三聯書店，1997），頁246。
- 4 W. Ivor. 詹寧斯著，龔祥瑞、侯建譯著：《法與憲法》（北京：三聯書店，1997），頁89。
- 5 張俊華：〈勞動教養制度的歷史檢討與現實評價〉，載《湖北師範學院學報（哲學社會科學版）》，2005.2.15。
- 6 全國人大常委會辦公廳編：《人民代表大會制度建設四十年》（北京：中國民主法制出版社，1991），頁102。毛澤東此番講話中所說的「馬青天」，指抗日戰爭時期陝甘寧邊區隴東分區專員兼邊區高等法院分庭庭長馬錫武，他是根據地所實行的一套便利群眾的巡迴審判方式的創造者，群眾稱他為「馬青天」，這一審判方式也被命名為「馬錫武審判方式」。
- 7 伯爾曼：《法律與革命——西方法律傳統的形成》（上海：中國大百科全書出版社，1993），頁665。
- 8 周永坤：〈社會的法律與國家的法律——從國家與社會的關係看中西法律的差異〉，文章來源：「法律思想網」2006/3/20。

- 9 周永坤：〈社會的法律與國家的法律——從國家與社會的關係看中西法律的差異〉，文章來源：「法律思想網」2006/3/20。
- 10 高軒：〈現行勞教程式的弊端及其司法化改造〉，載《廣西社會科學》，2003. 9.2。
- 11 強世功：《法制與治理》（北京：中國政法大學出版社，2003），頁101以下。
- 12 朱蘇力：〈20世紀中國的現代化和法治〉，<http://www.gongfa.com/zhongguofazhisuli.htm>。
- 13 張俊華：〈勞動教養制度的歷史檢討與現實評價〉，載《湖北師範學院學報（哲學社會科學版）》，2005.2.15。
- 14 張俊華：〈勞動教養制度的歷史檢討與現實評價〉，載《湖北師範學院學報（哲學社會科學版）》，2005.2.15。
- 15 曲新久：《刑事政策的權力分析》（北京：中國政法大學出版社，2002），頁129-130。
- 16 羅素著，吳友三譯：《權力論》（上海：商務印書館，1991），頁129。
- 17 曲新久：《刑事政策的權力分析》（北京：中國政法大學出版社，2002），頁142、145-146。
- 18 陳瑞華：〈員警權的司法控制——以勞動教養為範例的分析〉，《法學》，2001.6 . 27。
- 19 張穹、阮齊林：《毛澤東法律思想初探》（北京：中國檢察出版社，1991），頁46。
- 20 《鄧小平文選（2）》（北京：人民出版社，1993），頁372。
- 21 周旺生：〈中國立法五十年（下）——1949-1999年中國立法檢視〉，載《法制與社會發展》，2000，6：3-4。
- 22 蘇力：《送法下鄉》（北京：中國政法大學出版社，2000），頁 90。
- 23 侯猛：〈經濟體制變遷中的最高人民法院（1949—1978）〉，載《政法論壇》，2005，2.66。
- 24 米爾伊安·R·達瑪什卡著，鄭戈譯：《司法和國家權力的多種面孔——比較法視野中的法律程式》（北京：中國政法大學出版社，2004），頁131-141。