

■法理学

论收容教育的行政处罚属性

郑厚勇

(咸宁学院 社会科学部, 湖北 咸宁 437005)

[作者简介] 郑厚勇(1963-), 男, 湖北嘉鱼人, 咸宁学院社会科学部副教授, 主要从事行政法学研究。

[摘要] 1993年确立的收容教育制度, 立法者是把它当做一种行政强制措施看待的。从这种制度对收容教育人员的负面影响来讲, 带有明显的惩戒性和行政处罚性。收容教育与被普遍认为是行政处罚的劳动教养有极大的相似之处, 与强制戒毒等行政强制措施又有明显的区别。收容教育的行政处罚属性显而易见, 不能掩饰和抹煞。

[关键词] 收容教育; 行政强制措施; 行政处罚; 合理性

[中图分类号] DF21 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)05-0608-04

2003年3月, 广州发生了一起轰动全国、倍受国人关注的案件, 在广州打工的湖北籍青年孙志刚仅因无暂住证, 先被广州市天河公安分局黄村街派出所民警带到派出所盘问, 后被作为“三无人员”送至天河公安分局收容待遣所和广州收容人员救治站, 终遭被收治的其他人员殴打致死。该事故发生后, 社会各界及学术界对引发孙志刚致死的收容遣送制度进行了广泛讨论。北京邮电大学许志永等三位博士和北京大学贺卫方等五位法律学者率先上书全国人大常委会, 要求启动特别调查程序, 对收容遣送制度进行违宪和违法审查。随后又有数百人上书全国人大常委会, 建议取消收容遣送制度。由此, 笔者联想到了收容教育制度, 它与收容遣送制度一样, 存在违宪和违法问题, 也应该进行审查。

1993年9月, 国务院根据《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》, 发布了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》(下称《办法》), 由此标志我国的一个新型法律制度——收容教育的正式确立。2000年7月1日《立法法》实施后, 收容教育制度就失去了存在的合法性。《立法法》规定, 对公民限制人身自由的强制措施和处罚的事项, 只能制订法律, 即由全国人民代表大会及其常务委员会制订对公民限制人身自由的法律。目前仍然适用的收容教育制度的具体内容和收容遣送制度一样, 不是由全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律规定, 而是有国务院制定的行政法规规定的, 其违法性显而易见。但是, 要论述取消收容教育制度, 除了说明其存在的不合法性外, 还必须阐述其存在的不合理性。为此, 笔者试图从收容教育的实际属性和作用的角度来论证收容教育制度存在的不合理性。

在1989年《行政诉讼法》颁布以前, 我国现行法上没有行政强制措施这个概念, 宪法和地方组织法中有行政措施的名词, 但它比行政强制措施的范围大得多。虽然法律上没有直接引用行政强制措施的概念, 却有关于行政强制措施的规定。行政强制措施的具体名称和形态表现为多样, 《治安管理处罚条例》、《海关法》、《外国人入境出境管理条例》、《艾滋病监测管理若干办法》等都有关于行政强制措施的规定。关于行政强制措施的概念, 理论界的分歧较大, 许多教科书中的界定也各不相同, 笔者在此只论及限制人身自由的行政强制措施。所谓限制人身自由的行政强制措施, 是指行政机关为实现行政管理的

目的,对行政管理相对人的人身自由暂时加以限制或者剥夺的强制方法。例如,为了治安案件和海关案件的调查或者制止某种违法行为而采取的强制传唤、强制带回、强制搜查等;为处理外国人违法入境而采取的限制活动范围、强制离境等;为防止某种传染病的蔓延而采取的强制隔离、强制立即离境等;为防止吸毒的继续而采取的强制治疗;为了防止醉酒人和精神病人的人身危险性而采取的强制约束等。由此可见,行政强制措施是与行政执法过程联系在一起的,是行政执法过程中的手段。上述各种行政强制措施,是一种暂时性的人身自由限制或者剥夺行为,这种暂时性的限制或者剥夺是与暂时性的原由相联系的。如采取上述行政强制措施,是为暂时性的案件调查、制止暂时性的违法行为、防止暂时性的人身危险性、消除暂时性的毒瘾。这些暂时性的原由通过短时间的强制措施都是可以消除的。收容教养与上述限制人身自由的强制措施不同,采取收容教养的原由是因为人的思想、道德和人生观出了问题。转变思想和人生观,不是行政管理工作的范畴。再说,思想和道德问题,短时间是难以解决的,通过强制手段更是难以解决。强制手段解决思想问题,更多的是起到威慑作用,教育作用是微乎其微的。所以,对这些思想、道德和人生观有缺陷的人进行人身自由的限制,让其向着我们所要求的方向转变,更多地体现为一种制裁,一种惩戒,带有明显的处罚性质,而与行政强制措施的本质要求相偏离。

一、从收容教育规定的内容来看其行政处罚的属性

《办法》第七条规定:对卖淫嫖娼人员,除依照《中华人民共和国治安管理处罚条例》第三十条规定处罚外,对尚不够劳动教养的,可以由公安机关决定收容教育。这是对没有受过公安机关处理的卖淫嫖娼人员的处理规定,即先处5000元以下罚款,然后决定收容教育。全国人大常委会《关于严禁卖淫嫖娼的决定》(下称《决定》)第四条第三款规定,因卖淫嫖娼被公安机关处理后又卖淫嫖娼的,实行劳动教养,并由公安机关处5000元以下罚款。无疑,这是《决定》对屡教不改的卖淫嫖娼人员的一种行政处罚规定。两者对照分析可以看出,前者是对卖淫嫖娼人员第一次卖淫嫖娼的处理规定,后者是对同一卖淫嫖娼人员第二次卖淫嫖娼的处罚规定。《办法》是根据《决定》制订的,它对卖淫嫖娼人员的第一次处理要与《决定》对卖淫嫖娼人员的第二次处罚相衔接,所以《办法》规定的处理一定要比《决定》规定的处罚轻。5000元以下的治安管理罚款是相同的,只有在收容教育和劳动教养上进行区别。收容教育和劳动教养的区别只能体现在期限长短上,因为收容教育与劳动教养的内容没有区别,都是剥夺人身自由,强制劳动,接受教育。因此,《办法》规定收容教育的最长期限为两年,比劳动教养的最长期限少两年,这就形成了与《决定》相衔接的相对较轻的对卖淫嫖娼人员的第一次处理规定。如果承认《决定》第四条第三款是一种行政处罚规定,那就不能否认与此相衔接的《办法》第七条也是一种行政处罚规定。《办法》第四条第三款和《决定》第七条分别是对卖淫嫖娼人员第一次和第二次的行政处罚依据,这也是我国行政法律和法规针对卖淫嫖娼人员作出的相互衔接的两级行政制裁体系。

二、从收容教育的期限看其行政处罚的属性

《办法》第九条规定,收容教育的期限为6个月至2年。

(一)根据该规定,不管卖淫嫖娼人员是第一次还是多次卖淫嫖娼,也不考虑其悔改表现和其他情节,最少也得收容教育6个月以上。在这里,6个月的底限首先告诉人们一个问题,即卖淫嫖娼,就会被剥夺6个月以上的人身自由。不管是需要接受教育,还是不需要接受教育;即使只需要接受6个月以下教育就可以转变思想,提高觉悟,那也必须在收容所被强制劳动接受教育6个月以上。这就说明,收容教育的目的不仅仅是促使这些人转变思想,提高觉悟,还包含有对这些人惩戒成分在内。另外,《办法》第十七条规定,收容教育人员在收容教育期间确有悔改表现或者立功表现,可以提前解除收容教育,但提前解除收容教育的,实际执行的收容教育的期限不得少于原决定收容教育期限的1/2。也就是说,

在收容教育期间,不管有怎样的悔改和立功表现,也要执行完规定的收容教育的最低期限。这一条参照了刑罚中有关减刑和假释的规定,刑罚的这种期限规定,是具有惩戒性质的。同样,《办法》关于提前解除收容教育的这种期限规定,也明显带有惩戒的性质,属于行政处罚的范畴。

(二)收容教育的最长期限为 2 年。根据该规定,收容教育人员在规定的收容教育期间,即使不服管理,拒绝接受教育,没有转变思想,没有认识和反省自己的错误,但到了期限,也必须解除收容教养。这样规定,不符合《办法》第一条规定的教育、挽救卖淫嫖娼人员的目的。依照收容教育的目的要求,如果没有教育好这些卖淫嫖娼人员,即没有达到挽救的目的,就不应该放他们出去,否则,他们会继续从事以前的违法行为,以前的收容教育工作等于是前功尽弃,徒劳无益。如此看来,《办法》关于收容教育期限的规定与国务院制定《办法》的目的相违背。如果单方面从教育和挽救卖淫嫖娼人员的目的来看,或者仅把收容教育作为一种行政教育措施来讲,这种期限的规定是不合理的。但是,如果把收容教育作为一种处罚措施,这种期限规定则是合理的,它与刑罚和其他限制和剥夺人身自由的行政处罚一样,到了期限,即使没达到改造和教育的目的,但达到了惩罚的目的,就必须恢复对象以自由,这是各种处罚措施的基本要求。再说,作为一种行政强制措施,只能是暂时性的,而《办法》规定的收容教育期限最长为 2 年,这显然与暂时性不符。因此,从收容教育的期限来分析,即使收容教育如立法者和大多数理论界人士所说,是一种行政强制措施,但不能掩饰其惩戒的成分,抹煞其行政处罚的本质属性。

三、从收容教育与劳动教养的类似中看其行政处罚的属性

劳动教养,有人认为是一种行政强制措施,也有人认为是一种行政处罚。我国有关法律和国务院的权威性文件是把它作为行政处罚看待的,如《治安管理处罚条例》中有关于劳动教养的规定。《行政处罚法》中有“限制人身自由的行政处罚”一说,说明该法也承认限制人身自由的行政处罚并非行政拘留一种,如果只有行政拘留一种,会直接说行政拘留,不必用“限制人身自由的行政处罚”一词。行政拘留以外的限制人身自由的行政处罚,就是指劳动教养等。国务院白皮书中也指出劳动教养是一种行政处罚。

作为行政处罚的劳动教养在其规定的内容上与收容教育基本相同的。在适用对象方面,劳动教养的对象有一部分是卖淫嫖娼人员,收容教育的对象是卖淫嫖娼人员;劳动教养和收容教育的具体内容都是限制(确切地说是剥夺)对象的人身自由,要求对象参加劳动,参加学习活动,接受教育,学习生产技能;在期限规定上,劳动教养的期限是 1 至 3 年,最长不超过 4 年,收容教育的期限是 6 个月至 2 年,限制人身自由的期限有相同的情况。提前解除劳动教养和收容教育,都是要执行原决定期限的 1/2 以上;劳动教养工作的方针是教育、挽救、改造,教育感化第一,生产劳动第二;收容教育工作的方针是教育、感化、挽救,从以上比较中看出,一个人因卖淫嫖娼被劳动教养 2 年与被收容教育 2 年,其所受的不利影响是一样的,即同样被限制人身自由 2 年,被强制劳动,接受教育,此前都被罚款 5000 元。因此,如果劳动教养是一种惩戒性的行政处罚措施,收容教育也是一种惩戒性的行政处罚措施。即使收容教育具有一种预防性行政强制措施的特点,也不能否认其行政处罚的本质属性。从收容教育与劳动教养相比较而言,收容教育可以称作收容教养,也可以改称劳动教养。

四、从收容教育与强制戒毒的区别中看其行政处罚的属性

1995 年 1 月国务院制定的《强制戒毒办法》规定,强制戒毒是对吸食、注射毒品成瘾人员,在一定期限内通过行政措施对其强制进行药物治疗、心理治疗和法制教育、道德教育,使其戒除毒瘾。强制戒毒的期限为 3 个月至 6 个月。根据上述规定,强制戒毒则具有行政强制措施的本质特征。限制强制戒毒人员的人身自由是为了对其进行接受药物治疗和心理治疗,使其戒除毒瘾,辅之以法制教育、道德教育,不具有惩戒性。限制被收容教养人员的人身自由为了强制其是接受法律教育和道德教育,参加劳动,转

变思想,这具有刑罚和行政处罚的某些特点,带有惩戒的性质。强制戒毒的期限是具备科学依据的,一般来说,3至6个月,可以戒除毒瘾。毒瘾戒除,即恢复人身自由。收容教育的期限规定则不同,转变思想,时间长短不一,规定6个月至两年的期限,没有科学依据。只能认为是不管思想转变多快,最短也要限制人身自由6个月,强制接受教育,强制劳动;不管思想是否转变,到了2年就必须恢复人身自由。这就与刑罚的期限规定一样,带有惩戒的性质。强制戒毒3个月至6个月的期限,符合行政强制措施的暂时性特征,收容教育6个月至两年的期限,不符合行政强制措施的暂时性特征。比较收容教育与强制戒毒这两种具体行政行为,收容教育表现为对违法行为人的一种最终处理,具有行政处罚属性;强制戒毒则表现为预防违法行为人人身危险性的一种临时性措施,属于行政强制措施的范畴。

如果收容教育作为一种行政处罚,它的存在是多余的,不需要在治安管理处罚和劳动教养之间再加一种收容教育。劳动教养完全可以取代收容教育的功能。如果某人需要收容教育2年,进行劳动教养2年就可以了。并且,收容教育的实施,只会反映出我国政府具体行政行为的不合理性。这种不合理性表现在对初犯的处理有时比对屡犯的处理,其不利影响和惩戒性要显得严重,例如,对初犯的处理是罚款5000元,收容教育2年,生活费自理;对屡犯的处理是罚款5000元,劳动教养2年(也有可能2年以下或者以上),生活由国家供给。这于收容对象来说,人身自由被限制了2年,还要自己支付2年的生活费,不利影响和惩戒性程度比劳动教两年更加严重。至此,笔者认为,目前的收容教育制度,既缺乏存在的合法性,又失去存在的合理性,应该予以取消。取消收容教育后,对卖淫嫖娼初犯,予以较短期限的劳动教养;对卖淫嫖娼屡犯,予以较长期限的劳动教养。

[参 考 文 献]

- [1] 胡锦涛. 行政处罚研究[M]. 北京: 法律出版社, 1998.
- [2] 傅士成. 行政强制研究[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [3] 胡建淼. 行政强制[M]. 北京: 法律出版社, 2002.

(责任编辑 车 英)

Detention Education: Property of Administrative Punishment

ZHENG Hou-yong

(Department of Social Sciences, Xianning College, Xianning 437005, Hubei, China)

Biography: ZHENG Hou-yong (1963-), male, Associate professor, Department of Social Sciences, Xianning College, majoring in administrative laws.

Abstract: The system of detention education was established in 1883, which legislators regarded as one of administrative mandatory measures. However, in point of negative effect which the system has on the detainees. It has the obvious feature of punishment as well as administrative, and is quite distinguishable from administrative mandatory measures of mandatory giving drugs. Therefore it is obvious that education of detention is of administrative punishment, which can not be covered or denied.

Key words: detention education; administrative mandatory measures; administrative; punishment rationality