

第一章 導 論

壹、警察權力的界線

沒有一個文明社會不需要警察。然而，警察權力必須有一定的外部監督制衡，否則不僅對社會形成威脅，甚至可能將其破壞殆盡。因此，長久以來，每個現代化國家無不設法找到一個「折衷辦法」，亦即一個能夠使社會得益於警察的保護，又不被失控的警察系統所累的平衡點。

警察機關手中普遍握有許多權力，用以確保公共秩序安全，其中最為嚴峻、僅次於剝奪生命的手段，就是限制人民人身自由、剝奪其享受家庭、工作及社會生活的權利，甚至將其長期監禁。究竟在什麼情況下應該允許警察行使這種權力？這是一項極為艱難的挑戰。接踵而至的還有許多難題，包括要如何設立合適的機構、人員和程序，務使社會大眾獲得最周全的保護，另一方面也要嚴防政府濫權，恣意限制公民自由。

這些問題在各國主要是刑事司法制度的任務。換句話說，刑事司法制度除了必須界定哪些行為具有危害性而應限制行為人的人身自由外，還必須設置一套能夠公平定罪處罰的相關機構、人員和程序。因此，刑事司法的運作通常除了涉及立法者和警察外，還有賴於檢察官、律師、法官、司法人員、參與審判的一般公民，以及擔負相關任務的其他人員，如此，他們在處理案件時才能從多個角度思考，並且遵循兼顧效率與公平的程序。正是因為有這些非警方人員參與其中，一同與警察機關按照立法者制定的標準和程序行事，才使得警察通過拘捕犯罪嫌疑人、在一定期間內剝奪嫌疑人人身自由來啟動刑事程序的權力具有正當性。

然而一些國家，除了通過一般的刑事司法程序將反社會分子排

2 邁向法治：台灣「流氓」制度的興廢與中國大陸「勞動教養」的未來

除於社會之外，還賦予警察機關專擅拘禁人民的權力，雖然拘禁時間長短不一。警察在這種情況下很少或者甚至完全不遵守適用於大多數刑事案件的權利保障規定。警察機關有時也被賦予其他權力，包括對人民發出警告、規定定期報告自己的活動情況、施以監視看管，或者使用其他未達實際拘禁程度的手段，來限制人民正常生活的能力。即使未被明確歸類為「刑事制裁」，這種所謂「非刑事」、由警察實施的監禁和其他限制措施對一個人的影響，無論是在剝奪自由的程度上，或對其身心健康、經濟情況造成的損害，都不亞於正規的刑事處罰。這些刑事程序以外的替代手段，普遍排除了檢察官、律師、法官和其他人員的參與。儘管採取這種措施的國家，其政府系統通常既不民主自由，也不「西方」，但其警察機關行使不受制約的權力——特別是長期監禁人民的權力——持續在國內外引起爭議。

這就是中華人民共和國的現狀，也是從1949年共產黨執政以來的一貫情況。中國的警察一向掌有監禁人民的全副手段，無須經司法機關審查。自1950年代中期，最為惡名昭彰的處罰莫過於逐漸為人熟知的「勞動教養」（以下簡稱「勞教」），勞教關押了大批的民眾，處罰權力完全掌握在警察手中，既無須檢察機關或法院的批准，也不必允許律師介入。勞教拘禁期間目前（2013年）限於三年，職掌處罰的機關「勞動教養管理委員會」還可將其延至四年。中國的法院雖然可以依照《行政訴訟法》審查勞教決定，但只能在被勞教人被送往「再教育改造」之後進行事後審查。大多數案件不會啟動法院的審查程序，就算啟動了，被處罰人勝訴的機率也不高，而且即便最終勝訴，被勞教人在漫長的訴訟過程中自始至終處於被剝奪自由的狀態，因此勝訴帶來的安慰也相當有限。

相較之下，海峽另一端的中華民國在台灣¹也曾有過類似的制

¹ 在本研究中，如無特別註明，我們使用「台灣」指稱中華民國政府有效控制的領土（包括台灣本島及馬祖、澎湖、金門）。

度，台灣警察曾採用號稱為「非刑事」的制裁手段，將定義模糊、所謂的「流氓」²打入大牢，期間可長達三年。然而，歷經數次改革後，台灣逐漸限制警察在這個與勞教類似的制度中所享有的權力，並提供更多程序性保障，最終在2009年1月廢除該制度。因此，台灣的經驗對於試圖限制警察權力的國家可謂息息相關，具有啟發意義。尤其對於中國國內外希望廢止勞教的司法工作人員、律師、學者和法律改革人士而言，台灣經驗應該會引發許多共鳴。這也是我們從事這項研究的原因。

貳、中國大陸勞動教養制度

勞動教養最早於1957年10月正式開始實施。時值共產黨「反右」運動的顛峰，在註定失敗的「百花齊放，百家爭鳴」運動中，數十萬人批評共產黨，勞教制度的目的在於將警察對這些人的長期監禁合法化。起初勞教只是作為打壓社會中「右派分子」的權宜之

² 在英文版本中，我們直接使用中文拼音“liumang”一詞，而不用「流氓」的英文翻譯。考慮到「流氓」在台灣歷史中發展出獨特的概念，這個詞相當不容易翻譯。雖然有人將它翻譯成“hooligan”、“hoodlum”或“gangster”，其實這些都無法精確表達「流氓」的涵義。“hooligan”使人聯想到年輕人，尤其是在街頭鬧事、活力旺盛的年輕球迷。“hoodlum”不僅僅限於年輕人，且仍然包含兇狠的這一特徵，可是卻不一定完全涵蓋台灣法下形形色色的「流氓」行為。1981年紐約時報的文章（William Safire, *On language*, *New York Times*, § 6 (Magazine) at 9 (16 August 1981)），幽默地探討了關於“hooliganitis”各種詞彙的細微差別。最後，“gangster”顧名思義指的是幫派成員，或甚至是犯罪組織成員，相較之下，「流氓」的概念雖然包括加入幫派的人，但其實也包括未加入幫派、獨立行事的流氓。「流氓」還具有法律意義以外的涵義，且已成為台灣及中國大陸流行文化的一部分。例如，Geremie Barmé (Barmé 1992: 28) 在文章“Wang Shuo and *Liumang* (‘Hooligan’) Culture”中提到：「流氓在中文裡有一些極為負面的涵義，這裡是用來試圖描述一種社會現象和文化折射。」《檢肅流氓條例》和流氓一詞一樣，也有多種英文翻譯，其中最常見者為“Act for the Prevention of Gangsters”、“Anti-Hoodlum Law”及“Anti-Hooligan Act”。

4 邁向法治：台灣「流氓」制度的興廢與中國大陸「勞動教養」的未來

計，後來卻迅速轉變為警察機關一手操控的可靠工具，用來對付其他不受社會歡迎的分子，包括妓女、同性戀者、吸毒人員、小偷和不務正業的人。當然，勞教制度並非由毛澤東主席一拍腦袋便一蹴而就，而是基於警察機關在共產黨政府成立前的許多作法，其中一些警察的監禁手段則延續下來，與勞教制度並存。

「勞動教養」或「勞教」經常與「勞動改造」或「勞改」相混淆。「勞改」過去用來處罰許多經正規刑事程序定罪的罪犯。即使是中國人也會對這兩個名詞感到困惑，之所以如此，並不僅僅是因為兩者名稱相似而已。多年來，勞教人員即使不被視為「罪犯」，也經常和被「勞改」的罪犯一起關押在惡名遠播的「勞改營」，被迫在惡劣條件下工作和生活。雖然現在官方已經不用「勞改」一詞，但「勞改營」仍然繼續存在，作為一般監獄以外的替代監禁場所。

雖然理論上，同樣作為社會恥辱的標記，勞教在程度上不及刑罰，而且勞教人員勞動的報酬也較「罪犯」高，但兩種人犯所接受的其他待遇卻往往一模一樣。最近幾年，當越來越多的人關注勞教制度易招致的濫權弊端時，才出現一些改革建議，主張將「勞教人員」與「罪犯」區別對待、分開監禁。

即使如此，在某些方面，勞教處罰甚至比刑罰更加嚴重。比如說，大多數罪犯的刑罰有一定的刑期，反觀勞教，最初並無期間限制。中國最早於1957年正式頒布勞教制度的規定，在混亂的文化大革命（1966-1976年）結束後，該規定於1979年恢復。恢復之初便有一波不滿勞教被濫用的批評聲浪，鑑於這些批評，勞教期間於是設了三年期限，但三年期滿後，勞教審批機關仍有權對那些被認定必須繼續進行「再教育」的勞教人員再延長一年。即便現在，許多罪行比勞教人員所犯行為危害更大的罪犯，其刑期卻還遠不及勞教人員可能受到的三年或四年懲罰。

如上所述，警察在對付反社會行為時，勞教並非其兵器庫中唯

一所謂「非刑事」的關押手段，不過事實證明勞教是最重要的手段，壽命也最長。在1989年6月4日天安門大屠殺之後的鎮壓行動中，警察關押了大批被認定為示威抗議或同情示威抗議的民眾，用的是另一個性質與勞教類似的處罰手段：「收容審查」。「收容審查」在當時對警察而言遠比其他手段更為重要。然而「收容審查」隨著1996年中國《刑事訴訟法》全面改革的潮流而遭到淘汰。

儘管如此，警察機關仍握有另一個實行長期行政拘禁的武器——「收容遣送」，用來填補「收容審查」被廢除後所造成的缺口。對政府而言，「收容遣送」特別有助於控制成群來到中心城市抗議、投訴政府不法行為的上訪群眾，將他們押送回原籍。然而，2003年發生了戲劇性變化，一位年輕的大學畢業生孫志剛遭到「收容遣送」不久後在警察拘禁下死亡。此事件引發媒體、網路密切關注，改革人士亦挺身而出，挑戰該制度的合憲性。面對這些逐漸壯大的改革氛圍，「收容遣送」制度大勢已去。隨後，國務院為了平息相關爭議，順勢廢止了「收容遣送」。近來對勞教的批評聲浪也不絕於耳，許多觀察人士不禁好奇，勞教制度是否一樣會兵敗如山倒？

參、廢止勞動教養的倡議

2003至2005年期間，反勞教的聲浪達到高潮。一些活躍且頗具影響力的法律改革者持相當樂觀的態度，他們相信廢除勞教、終結警察長期行政拘禁權力的時機終於來到。2004年，420多名全國人民大會代表簽署了一份請願書，聯名呼籲廢除勞教制度。

改革人士曾反對警察對於賣淫和吸毒人員實施六個月以下的監禁，但批評聲音不大。另外，當時盛行的《治安管理處罰條例》，亦授權警方對各式各樣的輕微違法行為實施十五天的短期拘留，但此亦未引發改革人士過多擔心。儘管對於警方在毫無外部監督下行

6 邁向法治：台灣「流氓」制度的興廢與中國大陸「勞動教養」的未來

使短期監禁的權力，外界並無太多反對，2005年中國大陸仍通過了《治安管理處罰法》以取代《治安管理處罰條例》，並且作出一些程序性改革，使警察內部程序更加透明。事實上，2012年頒布、2013年1月1日正式生效的《刑事訴訟法》當中，也可看見一些類似的改革措施。

這些改革趨勢繼而使許多人意識到，若警察可繼續掌控長達四年的勞教處罰，未免與中國法制中逐漸浮現的合理處罰架構太不一致。他們問道，如果勞教制度原封不動，警方還是可以利用勞教來規避關於刑事司法正當法律程序的要求，那麼倡議這些改革又有何意義？這些改革呼聲自2005年後逐漸沉寂，在2012年才又重現生機。

中國公安部仍是一個勁敵。在失去「收容審查」和「收容遣送」兩項用來迅速遏制社會動亂和打壓異議人士的主要手段後，公安部決心不再失去手中的第三張王牌——勞動教養。

由於公安部的阻力，自2005年以來，全國人民代表大會（簡稱「全國人大」）廢除勞教的努力止步不前。³儘管2000年後的前幾年出現了倡議改革的潮流，公安部仍不改其保留勞教的決心，甚至在2005年發布《關於進一步加強和改進勞動教養審批工作的實施意見》。然而，為了要符合現行法律針對剝奪公民人身自由的規定，連公安部自己也承認，如果勞教要繼續，最終必須由全國人大或其常委會頒布法律加以授權，因為目前授權勞教的文件僅是一系列全國和地方性的政策決定和法規。然而，問題在於這樣一部法律應該如何規定？雖然針對勞教改革的建議林林總總，就這個問題卻始終沒有形成共識。2012年《刑事訴訟法》的全面修改中亦不見勞教改革的蹤影。該制度至今仍游離於正規的刑事司法程序之外。

2013年夏天，在本書即將完成之際，有關勞教的改革討論又重

³ 以下討論部分參考Sarah Biddulph著作中對於相關法律改革提議的分析（Biddulph 2007: ch. 9）。

新浮上檯面。2012年秋天的第十八次全國代表大會之前，關於中國新領導人即將迅速改革勞教的傳聞甚囂塵上。2013年1月，相關報導指出新任中央政法委書記、前公安部部長孟建柱宣布「今年停止使用勞教制度」。2013年3月，全國人大會議閉幕後，新任總理李克強在記者會上表示，針對勞教制度的改革方案，「有關部門正在抓緊研究制定，年內有望出台」。儘管媒體大幅報導領導高層的改革號召，法律改革的實際內容卻仍舊含糊不清。許多主張改革的學者和刑事司法實務工作者希望把勞教的名稱改掉，使其更易為大眾接受。如前所述，無論在英文或中文裡，勞教聽起來與「勞改」太過接近，實務中兩者也極為類似。此外，受到這種表面號稱「非刑事」制裁的人也被汙名化。而且不論是勞教或刑罰，勞教人員和罪犯都被迫離開家庭和工作，在國家控制的場所裡從事勞動。因此，目前有一些法律草案打算用新名稱取代勞教，據報導，主要的法案《違法行為矯正法》已送交全國人大審議多時，但內容尚未公開。

另一個更為實質性、獲得許多支持的改革方案是將勞教期間上限從三年減至一年六個月，甚至一年，以緩和其嚴苛程度。如此一來，在國家整套處罰制度中，勞教將介於較為寬鬆的《治安管理處罰法》（短期拘留），與嚴厲的《刑法》（有期徒刑甚至死刑）之間，雖然此方案仍不完善，但至少較現狀合理。在此改革下，目前勞教審批機關在三年勞教期滿後再延長一年的權力，顯然也會一併取消。

有些人建議以其他方式改變勞教處罰性質，使其有別於勞改營。長久以來，許多勞動教養場所不稱為勞改營，而被稱作「學校」，一些改革人士還真的想將他們改成寄宿學校一般，甚至讓「學生」週末休假回家，或將一些設施改成「日營」。勞教場所本身可建立所謂的「自由活動區」，使被監禁人員在「半開放」的環境中享有相對的行動自由。這種制度據說會更為強調「教育」功能，而非勞動。其實，這個方案已經反映在所謂的強制性的「法制

8 邁向法治：台灣「流氓」制度的興廢與中國大陸「勞動教養」的未來

教育學習班」上，據報導，一些地方政府爲了落實中央各項政策指令，例如減少不斷上訪的情形，開始強迫上訪群眾參加「法制教育學習班」。此外，還有一項改革方案是希望更靈活地運用現行法制下的緩刑和社區服務，以取代勞教。

也許最複雜的改革議題，在於決定對何種行爲、何種類型的人處以勞教。當前實務中，警方在許多用字模糊、令人困惑的規範下享有極大的自由裁量空間，只要當局認定屬於「反社會」行爲，幾乎都可以成爲被勞教的理由。在勞教改革拍板定案之前，根據2013年的報導，至少四個省份的勞教場所已經逐漸轉型爲強制戒毒所，這似乎預示，改革後的勞教制度下，即使勞教名稱被揚棄，強制戒毒仍將繼續是勞教工作重點。諷刺的是，數十年來的實務作法也絲毫無助於釐清勞教處罰的標準。因此，不難理解爲何外界提出的各種建議始終難以達成共識。

然而，目前至少存在一個普遍共識：如果勞教要繼續，就必須改進勞教審批程序。爲了保存勞教這把尚方寶劍，公安部自己也承認原則上有必要進程序性的改革，還開始在實踐中允許一些有限試點，以便安撫批評人士。例如，他們開始在某些案件中准許律師代理被勞教的當事人，儘管律師在代理過程中受到諸多限制。然而，許多批評人士還是堅持在勞教決定作出前，應舉行正式、真正公開的庭審，必須傳喚證人，使其接受交互詰問，庭審也應採納證據規則等等，不過這些改革措施連在法院的刑事審判中都尚未得到落實。曾有一位本身不是法學專家的學者相當樂觀，且頗具想像力，他甚至建議設置陪審團制度，以取代警察機關作出勞教決定。這種建議頗具新意，當時中國還沒有陪審團的實驗，幾年之後，某些省份開始在刑案審理中局部性地試行「人民陪審團」制度，由陪審團提供非正式建議和意見，作爲法院裁判的參考。

公安部早在1983年就同意將勞教的監禁工作移交給司法部，但始終不願意拱手放棄勞教決定權。公安部爲了保留最終決定權，似

乎願意容忍一些溫和的、不痛不癢的程序改革。然而，這恰恰是反對者想要避免的情況。反對勞教的人士提議應回歸到原先勞教規定所體現的精神，亦即至少應要求警察機關與某些地方政府機關共同作出勞教決定。最近在特定城市開始的一些試點就嘗試設置這樣的機制，但目前為止這些措施仍由警察主導。

一些改革者認為，如果廢止勞教目前在政治上不可行的話，至少應該把這個程序部分司法化，在每個勞動教養案件的行政處罰決定作出以前，實行某種形式的司法審查，有所改革聊勝於無。自《行政訴訟法》1990年生效以來，每一個被勞教的人理論上都可以要求法院審查勞教決定，但只能在勞教開始執行之後才能提起行政訴訟。利用這種途徑要求法院審查的案例，相對而言仍屬少數，有時法院甚至毫無正當理由地拒絕受理。無論如何，絕大多數這類的訴訟都以失敗告終。勞教決定的司法審查理論上存在，但實際上非常困難，綜合原因包括缺少成功案例，尋求救濟的當事人擔心警察報復，而且找尋律師或自我辯護均非易事。儘管難上加難，在最近一個著名的勞教案件中，「上訪媽媽」唐慧爲了女兒被強暴的案件，四處上訪，公安機關因此對她處以勞教。這一駭人聽聞的消息傳開後引發群情激憤，當局不得不迅速釋放唐慧，湖南省高級人民法院更撤銷了下級法院原判，根據《國家賠償法》給予唐慧一筆金額不多的賠償。⁴若是每個案件都能在勞教決定執行前強制啓動法院審查，加上律師的協助，至少能立即引入較爲公平的程序，而且這種改革也可能隨著時間經過而深化。

當然，這種司法審查能在多大程度上改善現狀，實際上將取決於審查的範圍、相關程序、法院在履行其職責時被容許的自主程度，以及法官在多大程度上敢跟警察意見相左，此外也將取決於其他相關改革的程度，例如獲得律師協助的管道和勞教構成要件的明

⁴ Keith Zhai, *Rape victim's mother Tang Hui wins damages over labour camp sentence*, *South China Morning Post* (16 July 2013).

10 邁向法治：台灣「流氓」制度的興廢與中國大陸「勞動教養」的未來

確化等等。中國法院持續受到同級黨委分管政法工作的政治法律委員會控制，而政法委中最有影響力的通常是公安代表，至少直到不久前還是如此。

然而，在現行司法審查下，還是有一些案件的勞教決定遭到法院撤銷。所以如果能成立一個新機制，要求法院在每個勞教決定中審查其內容及程序是否適當，仍有可能顯著降低勞教決定的恣意性。這不僅僅是因為有法院把關的緣故，更嚴密的司法審查也可能促使警察在作出勞教決定時更加謹慎。

然而，一些改革人士希望更上一層樓。越來越多的批評者直言，即使全國人大最終通過法律授權勞教，這一行政處罰仍然違反中華人民共和國《憲法》以及中國已簽署但尚未批准的《公民權利與政治權利國際公約》。我們贊同此看法。除非將這種警察手中長期監禁的權力交由法院行使，否則無論是中華人民共和國《憲法》或是國際法，勞教將持續於法不容。

因此，一些改革者希望轉變勞教的性質，使警察僅能提出建議，而把最終決定權交給法院系統中的特別部門。台灣在2009年1月廢止類似制度前，警察機關若要對所謂的「流氓」⁵處以長達三

⁵ 如本章註腳2說明，雖然「流氓」在英文通常被翻譯為“hooligan”，該英文詞彙無法包含台灣「流氓」一詞所涵蓋的各式各樣行為。因此，本書英文版選擇使用中文羅馬拼音“liumang”。

早在勞動教養制度誕生時，「流氓」和勞動教養就存在密切聯繫。1957年中華人民共和國《國務院關於勞動教養問題的決定》規定對於哪幾種人應當加以收容實行勞動教養，其中一種便是：「不務正業，有流氓行為或者有不追究刑事責任的盜竊、詐騙等行為，違反治安管理，屢教不改的」。1982年公安部頒布的《勞動教養試行辦法》繼續以勞動教養處罰「流氓……等違法犯罪行為，屢教不改，不夠刑事處分的」。然而，何謂「流氓」，這些法規並未予定義。而過去「流氓」行為也曾是刑事犯罪。1997年以前，中華人民共和國的《刑法》將「流氓」行為入罪化，儘管其定義與海峽對岸的定義不盡相同。過去被歸類為「流氓」的行為，現在被中華人民共和國《刑法》的其他條文涵蓋，例如聚眾鬥毆罪和尋釁滋事罪。儘管中華人民共和國的「流氓」已淡入歷史，「流氓罪」再度於2010年受到短暫關注，媒體報導了中國僅存的最後一個「流氓」，