关于收容审查制度的立法思考

鲍 遂 献

回顾和检讨三十年特别是近十几年来我国实行收容审查制度的历史，论者可能褒贬不一，众说纷云。此项制度的优劣利弊，历史自有公论。但是，在收容审查尚不可能立即退出历史舞台的情况下，如何正视实践中存在的问题和弊端，并采取必要的立法对策等措施来保障公民的权益、维护法制的尊严，则是立法者、执法者和法学研究工作者应有的责任。

一、问题种种

1．收容审查缺乏必要的法律依据

我国收容审查制度诞生已经30年，但至今却没有一部专门的法律来调整收容审查活动。唯一对收容审查的对象作出明确规定的行政法规是国务院1980年2月29日发布的《关于将强制劳动和收容审查两项措施统一于劳动教养的通知》。这也是有关收容审查的唯一法律根据。但是，这一行政法规对收容审查的规定仅限于收容审查的对象和执行场所，总共只有115个字，内容极其简单，不便实际工作中具体运用和执行。收容审查活动主要依靠公安部发布的内部文件加以调整，但这些文件既不能作为决定对人犯收容审查的根据，也从未向社会公开。因此，收容审查目前基本上处于无法可依的状态。为了改变这种状况，公安部从1983年开始，就积极着手准备收容审查的立法工作，并进行了广泛深入的调查研究，反复征求了有关方面的意见，草拟了法规草案。但是，由于收容审查涉及公民权利，事关重大，需要慎重对待，再加上关于收容审查制度存废问题上的意见不一，因而收容审查法规迟迟未能出台。

由于缺乏必要的法律调整，收容审查实践中的违法乱纪现象屡禁不止，广大公民对此议论纷纷，反映强烈。国内外不少人士甚至把收容审查视为破坏法制的非法活动，进行抨击和指责，要求立即停止使用。这不仅影响了收容审查制度本身的威信，而且降低了我国公安机关的威望。对此，不仅人民群众不满，广大公安干警也迫切要求用正式立法解决。1987年6月，公安部就收容审查立法问题，再次请示全国人大法制工作委员会，法工委表示将在起草制定劳动教养法时研究解决。迄今仍未见下文。

2．收容审查的对象和范围日趋扩大

按照国务院1980年2月29日通知和公安部1985年的有关规定，收容审查的对象只限于有违法犯罪行为又不讲真实姓名、住址，来历不明的人，以及有违法犯罪行为又有流窜作案、多次作案、结伙作案嫌疑需要收容查清罪行的人。但是，在实践中各地公安机关早已突破了这一范围。在公安机关制作的收容审查统计报表上，除了“流嫌”（流窜作案嫌疑犯）和“不供真实姓名、住址”两个栏目以外，还设有“其他”一栏，而“其他”这一项也有相当大的比例。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

扩大收容审查对象和范围的主要表现是：一、把本地居民作为收容审查的重点对象，背离了收容审查制度的设立是为了打击流窜犯罪活动的宗旨。据对某市辖区648名收容审查人员的调查，居住在本区的有300人，居住在外区、本市内的55人，两者相加占总人数的54.92%。这355人都有真实姓名和住址，又都在本市作案，违法犯罪事实基本清楚，不需要收容审查，而外省市流窜作案人员只有293人，仅占总数的45.08%。[1]这一事实表明，收容审查在实践中不仅适用于流窜作案分子和不讲真实姓名、住址来历不明的嫌疑犯，而且更多的是适用于其他的身份清楚、非流窜作案的违法犯罪分子。二、把具有一般违法行为的人作为收容审查的主要对象，背离了收容审查的目的。收容审查作为一项行政强制措施，具有限制和剥夺人身自由的性质，它的严厉程度并不亚于逮捕和刑事拘留，因而在适用对象上应当与逮捕、拘留的对象基本相当，即属于罪行较重、人身危险性较大、有可能被定罪判刑的人犯。但实际上，从目前情况看，据公安机关统计，收容审查人员中构成犯罪的只有10—30%。三、对于通过监视居住、取保候审、拘留、逮捕等强制措施，能够查清罪行、取得证据、按时侦查终结的被告人，也大量采用收容审查措施，造成以收审代替侦查、滥用收审的违法现象。据对某市1989年上半年收容审查的746人的调查，其中414人均不需要收容即可查清罪行，取得必要的证据，这部分人不该收审而被收审的竟占总数的55.5%。

造成收容审查对象和范围扩大化错误的原因，一是由于收容审查手续简单、期限较长，可以不受刑事诉讼法的约束便于公安机关办案。二是由于近年来刑事、治安案件大幅度上升，而公安机关人力、物力有限，无法按时破案，而不得不通过大量使用收容审查缓解矛盾。三是由于某些公安人员法制观念淡薄，无视有关规定，滥用收容审查，甚至把收容审查作为解决一切案件的“万能钥匙”。

3．适用收容审查措施的机关增多

根据现有的规定，收容审查是公安机关专用的一项强制措施，主要用于对付流窜犯和罪行较重的嫌疑犯。但是，在司法实践中，不仅公安机关大量使用收容审查，而且检察机关也大量使用这一强制手段。不少地方的检察机关，对于自行立案侦查的经济犯罪案件和法纪案件，因无法按时结案，也在公安机关的配合下，将人犯送入收容审查场所，进行审查和讯问。这样不仅扩大了收容审查适用机关的范围，而且使得检察机关对收容审查活动的监督难以正常进行。

4．收容审查审批权限混乱

关于收容审查的审批权限问题，公安部曾几经调整。1983年以前，规定由地、市级以上的公安机关审批。1983年至1985年，审批权下放到县（区）级公安机关。1985年以后，又规定由县（区）级以上的公安机关审批。根据公安部1985年的规定，收容审查的批准权属于县级以上公安机关的党组或党委，并且明文规定“公安部和地方公安机关过去制发的有关收审工作的文件、规定，凡不符合本通知精神的，一律以本通知为准”。然而，从实践中的情况看，收容审查的审批权限比较混乱，不仅县（区）级公安机关有权审批，某些地方的公安派出所也可以随便批准决定收容审查。由于权力下放，很难保证收容审查的审批质量，导致滥用、甚至冤枉无辜的后果。

5．收容审查场所管理不善

收容审查场所管理混乱的主要表现是：一、管理体制不顺。目前不少地方的收容审查所与看守所、行政拘留所合为一所，挂三块牌子，实为一体，由一套班子管理。这样不仅违反

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

了有关规定，而且增加了管理工作的难度，是导致看守所、拘留所人员拥挤、互相传染、哄监闹事、脱逃率上升的主要原因。对于这一问题，虽然有关部门三令五申要求分别关押、分别管理，但由于领导体制、人力、物力、财力等多种原因，三所混为一体甚至收审人员与其他人犯互相混杂一室的现象却始终未能消除。二、管理方式不良。由于“三所一体”，在对收审人员的管理方式上，与被拘留、逮捕的人犯的管理几乎没有差别。被收审人员的自由受到严格制控。

6．超期收容审查现象严重

根据公安部的规定，收容审查的期限一般为一个月，案情复杂需要延期的，经上一级公安机关批准可以延长期限，但最长不得超过三个月。但是，实际执行中超期审查的现象非常严重30—40%的收容审查都超过规定的期限。造成超期收容审查的原因，有的是因为案情确实复杂、涉及面广，人犯众多，难以在三个月内审查清楚，有的是因为办案人员责任心不强，对被收审人员只收不审，一关了之，还有的是因为收审所与负责审查的部门配合不够密切，对已超期的收审人员，既不督促审查部门迅速审查，也不按照规定立即将人释放。

7．收容审查缺乏应有的监督机制

收容审查是一项涉及公民人身权利的严厉的强制措施，但长期以来，这一强制措施从审批到执行既缺乏公安机关内部的制约制度，也没有公安机关外部的必要监督机制。检察机关作为国家的法律监督机关，应当对收容审查工作进行监督，公安部的文件中也规定收容审查要接受人民检察院的监督，但实际上检察机关却不能进行有效的监督。因为检察机关对错误的收容审查决定无权撤销，对收容审查管理活动中的违法乱纪现象无权予以纠正；人民法院虽然设立了行政审判庭，并应当对属于行政行为的收容审查案件行使诉讼管辖权，但由于现有的法规和行政文件中，没有赋予收审人员及其亲属的申诉权，人民法院实际上无法受理不服收容审查决定的行政诉讼，各级人民代表大会及其常务委员会，虽然有权对公安机关的活动实行监督，但在实践中往往流于形式，对许多违法现象无力纠正。

二、立法对策及其他

针对收容审查实践中存在的问题，笔者认为，应当采取下列对策，迅速加以解决：

1．必须尽快制定和颁布收容审查法规

把收容审查制度纳入民主与法制建设的轨道，这是大多数人的共识。为此，必须尽快制定和颁布一部收容审查法规（可以定名为《收容审查条例》），对收容审查活动进行调整、指导、制约和监督。

（1）关于收容审查法规的法律地位

关于收容审查法规的地位问题，目前主要有两种不同意见。一种意见主张将收容审查并入其他法律部门，作为其他法律的一部分。其中有的认为应当纳入《刑事诉讼法》的调整范围，与拘传、监视居住、取保候审、拘留、逮捕并列，作为刑事强制措施的一种[2]；有的认为应将收容审查作为劳动教养法规的一部分，并入将来制定的《劳动教养法》或《劳动教养条例》。

笔者认为，收容审查制度应当单独立法，而不应附属于其他法律部门。这是因为：第一收容审查作为一种行政性强制措施，不能与刑事强制措施相提并论。《刑事诉讼法》中规定的五种强制措施，适用于有刑事犯罪行为需要追究刑事责任的人犯；而收容审查则是刑事诉

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

讼阶段之前的一种过渡性行政强制措施，它既可以适用于犯罪分子，也可以适用于一般违法分子，收容审查的结果还可能出现错收无辜。因此，不宜将这种强制措施纳入《刑事诉讼法》，成为第六种刑事强制措施。第二，收容审查是一种行政强制措施，而不是实体性的处罚，理应属于程序法的范畴；而劳动教养法是一种将实体法、程序法、组织法混为一体的行政法规。如果将收容审查纳入劳动教养法的调整范围，势必在适用对象、适用条件、审批程序、处理结果等一系列问题上造成混乱。第三，收容审查制度是一项内容广泛的制度，涉及到许多问题，需要作出专门、具体、详细的规定。如果把它纳入其他法律部门，作为该部门法律的一部分内容，将不可能给予具体、详细的规定，这样不便于实际部门执行。因此，收容审查制度必须单独立法。

但是，独立的收容审查法规的制定，必须处理好与邻近的《刑法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》、《劳动教养法》、《治安管理处罚条例》等法律部门的关系，使各法律部门之间互相衔接，密切配合，形成一个和谐的法律体系。

（2）收容审查法规的基本内容

收容审查法规应当包括下列各项内容：①收容审查的立法根据。关于立法根据除了现行有效的国务院《关于将强制劳动和收容审查两款措施统一于劳动教养的通知》以外，还应当通过宪法补充收容审查的内容，使这一剥夺公民人身自由的强制措施具有合宪性。②收容审查的性质。将其性质规定为公安机关依法用来对付流窜犯罪分子和流窜作案嫌疑分子以及有多次作案、结伙作案嫌疑的违法犯罪分子的强制性行政审查措施。③收容审查的对象和范围。对象和范围仍应体现严格限制的精神，不宜扩大。④收容审查的条件⑤收容审查的审批权限和审批程序。⑥收容审查的期限。⑦收容审查场所的设置、领导和管理。⑧收容审查的原则和方法。⑨收容审查人员的权利和义务。⑩收容审查后的处理。⑪收容审查的法律监督。

2．要严格控制收容审查的适用对象和范围

目前在收容审查实践中，有一种要求扩大收容审查适用对象和范围的倾向，有的公安机关抱怨公安部关于收容审查对象的规定限制过严，妨碍收容审查手段的使用，不利于同犯罪作斗争。这是一种危险的倾向。多年来的实践表明，收容审查的范围并非越大越好，而是限制得越严越好。因为，即使在公安部三令五申要求严格适用范围的情况下，收容审查扩大化的问题也没有得到很好解决。如果任凭实践中扩大化的现象继续下去，将会导致侵犯公民合法权益、破坏法制的结果。因此，收容审查的适用范围决不能放宽。

3．要建立健全收容审查制度中的制约监督机制

（1）内部制约监督机制　收容审查案件要由公安机关的基层单位呈报，公安机关的法制部门审核，县以上公安局长审批，上一级公安机关复议。

（2）外部制约监督机制　①立法机关监督。各级公安机关应当定期向同级人民代表汇报收容审查工作情况，各级人大也要定期到公安机关和收容审查场所检查工作，发现问题，及时解决。把公安机关的收容审查活动置于权力机关的监督之列。②检察机关监督。各级人民检察院有权对同级公安机关的收容审查工作进行监督检察，监督的内容应当包括收容审查的审批、收容审查场所的管理、对收审人员的处理等各个环节。③审判机关监督。根据《行政诉讼法》第11条第（二）项的规定，人民法院有权受理公民对限制人身自由的行政强制措施

（下转第63页）

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

币或其它货币表示。债券发行总额不得超过公司现有资产总额扣除全部债务后的余额，股份公司已发行的债券未募足前，不得发行新债券。公司为偿还旧债而发行债券所募集的款项，须用于清偿旧债。股份公司发行新股票时，债权人可用该公司债券转换股票，但须放弃未到期的债券利息并证得该公司的同意。这些规定与英国注册公司发行的可兑换债券相似。英国的公开招股公司发行债券通常以担保的方式将公司资产作为担保物，这种担保可以表现为保证和对公司资产设定的固定担保或浮动担保。根据《公司条例》设立的公司发行的债券既可以是有担保的，也可以是无担保的，但实践中发行的债券是无担保的。

下列问题规定不明确：（1）债券能否贴现；（2）公司能否赎回自己的债券；（3）利息能否从股本中支付。

公司的重整和合并

《公司条例》详细规定了公司（当公司发生经济困难时）的重整和合并。遗憾的是，对于重整和合并的实施缺乏法律指导，而且，没有条款涉及到对债权人和反对重整或合并的股东的保护。

关于公司的破产问题，除了1986年11月29日通过的《深圳经济特区涉外公司破产条例》外，广东省人民代表大会尚未颁布适用于广东经济特区所有涉外公司的破产法。

（原载英国《商法杂志》1991年第2期，译文有删节。）

（责任编辑　王亚山）

（上接第58页）

不服而提起的诉讼。因此，作为行政强制措施之一的收容审查，理应纳入人民法院的受案范围。凡是被收审人员或其亲属对公安机关作出的收容审查决定不服的，根据《行政诉讼法》第18条的规定，由被告所在地或者原告所在地的人民法院管辖，进行审理和裁决。④群众监督。收审人员的亲属和其他公民，对公安机关收容审查活动中的违法行为和公安人员的违法犯罪行为，有权向人民检察院和人民法院进行控告和申诉，检察机关和法院应当对控告、申诉的问题立案调查，依法作出处理。

4．要整顿和加强对收容审查工作的领导和管理

（1）要建立专门的收容审查领导管理体制，设立独立的收容审查所，尽快把收容审查所与看守所、行政拘留所三位一体的状态中解脱出来。

（2）要对现在关押的收容审查人员进行清查清理，尽快分别作出处理。对超期审查又不够刑事处罚、劳动教养、治安管理处罚的人，要无条件立即释放。这一工作有的地方已开始行动，但有些地方进展迟缓。

（3）要建立一套合理的收容审查管理制度，与看守所和行政拘留所的管理方式严格区别开来。该制度应当对收容审查所的性质、任务、职权、管理规则、收审人员的权利义务等问题予以明确规定。

（责任编辑　刘守芬）

注：

［1］《法学》1990年第10期，第28页。

［2］《法学评论》1989年第5期，第29页。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net