

新中国刑释人员社会政策的历史演变

吴鹏森

摘要 新中国建立后，中国才有了比较系统的刑释人员社会政策。改革开放以前，中国刑释政策的基本走向是在“留”“放”之间进行选择与平衡，从20世纪50年代的“多留少放”、60年代的“四留四不留”到“文革”后期的“分类放留”，莫不如此。改革开放以后，中国刑释政策的基本思路是适应社会主义市场经济环境，在全面社会安置的基础上，力求将安置与帮教相结合，通过就业安置、思想帮教、生活保障和权利保护四根支柱，建构中国特色的刑释政策体系。中国刑释政策六十多年的历史演变表明，其“给出路”的核心内容始终未变，但制定刑释政策的基本理念经历了从国家维稳本位向个人权利本位的演变过程，反映了中国刑释政策从人治轨道向法治轨道转换的进步历程。

关键词 刑释人员 社会政策 历史演变

作者吴鹏森，上海政法学院城市与犯罪研究所教授（上海 201207）。

中图分类号 C91

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2016)07-0099-10

刑释政策就是有关刑释人员的社会政策。刑释人员在国外被称为“出狱人”。国内学术界对刑释人员概念的界定有狭义和广义之分。狭义上是指被判处有期徒刑以上刑期的罪犯服刑期满后的释放人员；广义上泛指各类刑释解教人员，包括刑满释放人员、假释人员、保外就医人员和解除劳动教养人员，也就是曾被国家行政机关依照法律执行过剥夺自由刑而被释放的人员。本文所讨论的刑释人员采广义说。

刑释人员是一种具有双重属性的特殊社会群体。一方面，刑释人员存在弱势性。由于长期入狱服刑或强制劳动教养，脱离了社会发展的正常轨道，使得他们出狱后很难适应社会；另一方面，刑释人员又常被标记为社会危险群体。由于服刑中受监狱亚文化的影响，导致刑释后刑罚对其威慑性降低，遇上特定社会环境，先前已有的犯罪心理结构和犯罪行为模式易受激发而被唤醒，从而诱发新的犯罪。因此，制定什么样的刑释人员社会政策，如何对刑释人员进行必要的教育和社会保护，对于维护政治与社会稳定，帮助刑释人员自身顺利回归社会都极为重要。

中国从法律上制定具有近代意义的刑释人员社会政策，最早见之于1910年的《大清监狱律草案》。民国时期，国民政府先后公布了两份文件和一部法律，即1920年《出狱人保护事务奖励规则》，1922年《出狱人保护会组织大纲》和1946年《监狱行刑法》。然而，清末修法并未实施，民国时期由于战事频繁，社会动荡，出狱人的社会保护也只能停留于一纸法律条文。中国建立、实施并不断完善现代意义上的刑释政策是在新中国建立以后。新中国成立六十多年来，中国刑释人员社会政策的演变大致经历了从“多留少放”“四留四不留”“分类去留”到全面社会安置帮教的政策演变过程，其基本理念经历了从国家维稳本位向个人权利本位的转变过程。

一、1949—1964：从“强制劳动”到“多留少放”

1949年10月1日，中华人民共和国正式宣告成立，标志着中国历史进入新纪元。新中国建立初期，各地监狱在罪犯刑满后仍然是按期释放，有的监狱在罪犯刑满前10天，集中进行出监教育，释放时还发给回家路费。^①然而，这种国家政权的更替，必然会在犯罪与刑罚这个特殊领域有所体现，犯罪的类型、犯罪的规模，犯罪的结构等等，都会与平时时期有所不同。作为一个经历了多年国内战争才建立起来的新生国家政权来说，不仅接收了旧政权的全部监狱及其在押人员，而且在战争中俘获了大量的战犯和旧政权的军警特宪人员，在巩固新生政权的剿匪战斗中俘获了大量的“土匪”，以及旧中国长期存在的并与新政权为敌的“反动会道门”“反动党团”“恶霸”等。这些成分复杂、性质各异的“罪犯”有一个共同的名称，这就是“反革命犯”。^②

面对手中多达百万以上的“罪犯”如何处理？这对刚刚夺取全国政权的执政党来说是一个政治智慧的考验。如果像战争年代那样，对这些人进行简单的教育后释放，必然对社会秩序甚至对新生的人民政权构成威胁；如果像旧中国那样，将其进行常规的监狱关押，其狱政管理的成本必然高昂。为此，中央决定，根据《中国人民政治协商会议共同纲领》第七条之规定，将通过强制劳动的方式对大批在押人员进行劳动改造。^③

1951年5月，中共中央在批转第三次全国公安会议《关于组织全国犯人劳动改造问题的决议》的通知（1951年5月22日）中指出：“全国各地羁押的反革命犯和普通犯，已超过百万，这是一个很大的劳动力。为了改造这些犯人，为了解决监狱的困难，为了不让判处徒刑的犯人坐吃闲饭，必须根据惩办与改造相结合的原则，并适应全国各项建设的需要，立即着手制定通盘计划，组织劳动改造工作。凡有劳动条件的犯人，应一律强迫其参加。关于犯人劳动改造的组织和管理工作应由县一级、专署一级、省市一级、大行政区一级和中央一级共五级分工负责。”“组织犯人劳动，从事大规模的水利、筑路、垦荒、开矿和造屋等生产建设事业，此事极为艰巨，又极为紧急，必须用全力迅速地加以解决。”^④强制在押人员进行劳动，把惩办与改造有机结合起来，通过劳动将罪犯改造成为新人，是新中国的狱政管理与旧政权狱政管理的根本区别。

之所以采取这一政策，既与新政权的性质以及相应的政治经济制度有关，也与当时特定历史因素有关。第一，国民经济处于恢复时期，各项事业百废待兴，基础设施建设需要大量劳动力。在押人员中不少人拥有一定的文化技术知识，通过劳动和教育改造，可以充分发挥其技术专长为国家建设做贡献。第二，朝鲜战争爆发后，国民党残留在大陆的各种敌对势力一时气焰嚣张，大肆散布谣言，进行种种破坏和捣乱活动，甚至袭击政府机关，残害干部、群众。为了巩固政权，保卫人民群众安全，全国开展了大规模的镇压反革命运动。在这种特定的历史时期，将这些在押人员放归社会显然是不合适的。第三，当时正值土地改革运动前后，在押人员中有一些地主恶霸类犯罪分子，民怨极深，若是释放回原籍，必为当地群众所不容。进行强制劳动改造不仅能促成这部分人改造成为自食其力的劳动者，也是对他们自身人身安全的一种保护。

1952年6月，第一次全国劳改工作会议，在罪犯的监管生产、教育改造已经走上正轨的情况下，进一步明确提出了“政治改造与劳动改造相结合、惩罚与改造相结合”的管教方针^⑤，从而将中国共产党建国初期对大批在押人员的强制劳动政策进一步制度化，使之成为新中国狱政管理的基本方针和基本特色。

对政权更替时期出现的百万在押人员进行强制劳动改造，虽然还不是正式的刑释人员社会政策，但它包括着如何制定刑释人员社会政策的基本理念，并成为新中国制定刑释人员社会政策的一个重要历史起点。

1953年12月，第二次全国劳改工作会议作出决议：“为贯彻劳动改造政策，巩固社会治安，对刑期

① 《上海监狱志》，上海：上海社会科学院出版社，2003年，第216页。

② 据上海某著名监狱1952年在押人员统计，反革命犯占到52%，一般刑事犯罪约占48%。反革命犯的主要成分包括恶霸、特务、土匪、反动会道门、反动党团以及叛徒、汉奸、伪军政人员等。参见吴鹏森：《中国刑事犯罪60年：犯罪与社会的互动》，《安徽师范大学学报》2012年第3期。

③ 《中国人民政治协商会议共同纲领》第七条规定，要惩罚一切反革命犯和其他刑事犯，并且强迫他们在劳动中改造自己，成为新人。

④ 中国共产党中央委员会批转第三次全国公安会议《关于组织全国犯人劳动改造问题的决议》的通知（1951年5月22日），参见《建国以来重要文献选编》（第二册），北京：中央文献出版社，1992年。

⑤ 栾永超、于同良：《监狱工作方针的历史沿革》，《政法论丛》1997年第6期。

届满罪犯，应依照不同情况分别进行处理。”“决定在今后四五年内对刑期届满的罪犯采取多留少放的原则。”1954年8月26日，政务院第二百二十二次政务会议通过了《中华人民共和国劳动改造条例》，这是新中国建立后至改革开放前的30年内颁布的唯一一部监狱法规。《中华人民共和国劳动改造条例》和同时通过的《劳动改造罪犯刑满释放及安置就业暂行处理办法》的颁布，标志着新中国第一个正式的刑释人员社会政策——“多留少放”政策的最终形成。这一政策的重点在“留”，即在押人员刑满释放后，基本上留在劳改农场就地安置就业，不允许返回原籍或者流入社会自行就业。

根据《条例》和《办法》所确定的“多留少放”原则，对劳动改造罪犯刑满人员，70%左右留队就业，30%左右释放回家^①，要求对反革命犯、惯盗、惯窃犯应多留，对一般刑事犯和刑期二年以下的反革命犯应少留；远离原地调往外区的犯人除个别具有特殊情况的以外应全部留下；对思想确有悔改，已养成劳动习惯并有家可回有业可就的，可按期释放回家。^②具体来说，反革命犯和惯盗犯、惯窃犯85%的人留队，一般刑事犯65%留队。^③《办法》第二条明确指出“留”的对象与条件：1. 自愿留队，且为劳改机关所需要的人员；2. 没有就业渠道、没有家庭可回的人员；3. 在地广人稀地区接受劳动改造期满后，需要结合移民就地安家立业人员。“留”的具体办法有二：一是在劳动改造管教队内安置就业，并且按照他的劳动条件或者技能评定工资。二是由劳动改造农场划出部分土地或在劳动改造农场附近划出一部分土地，组织集体生产，建立新村。《办法》第五条明确提出“放”的对象和条件：劳动改造效果较好，有生产技能，为社会生产企业部门所需要的人员。“放”的具体办法也有二：一是自行就业，二是由劳动改造机关和劳动部门介绍职业。^④

“多留少放”政策的形成，既有将新中国建立初期对在押犯人进行强制劳动改造政策进行社会性延伸之意，更是基于当时特定的社会历史背景。第一，由于当时国民经济刚刚恢复，大规模的经济建设刚刚开始，社会难以承受日益增多的刑释人员就业压力。第二，将一些职业性盗窃惯犯留场就业安置，可以避免这些人的重新犯罪。第三，鉴于当时以反革命犯占多数的特定罪犯构成，将一大批严重的反革命犯留场安置，显然有利于新生政权的稳定。

总之，20世纪50年代确立的“多留少放”政策，通过将一批可能威胁政治稳定的反革命犯和可能威胁社会秩序的盗窃惯犯留场安置，最大限度地减小了社会不稳定因素，保证了“三大改造”的顺利进行和社会主义过渡时期平稳度过，同时，也与刚刚建立的计划经济体制和国家统一分配就业岗位的计划型就业模式相适应，因此，刑释人员“多留少放”政策于1953年确立后，一直持续到1964年。^⑤

二、1964—1978：从“四留四不留”到“分类去留”

（一）20世纪60年代中期的“四留四不留”

20世纪60年代中期，中央对刑释政策进行了重大调整，将“多留少放”政策，调整为“四留”“四不留”政策。这一重大政策调整主要基于两个方面因素的变化：一是当时的社会历史背景的变化，包括新生的人民政权已经巩固，特别是经受了三年困难时期的严峻考验，国内社会秩序相对稳定，国民经济发展形势向好，社会就业容量扩大，尤其是安置就业的能力在不断提高；二是在押人员成分的根本变化，反革命犯所占的比例已经只占极小部分，劳动人民出身的普通刑事犯占绝大多数，且这些犯刑事案的在押人员中家居农村的又占绝大多数。因此，“多留少放”政策已经明显不能适应当时的主客观环境的变化。为此，1964年，中共中央在批转公安部党组关于第六次全国劳改工作会议情况报告中指出，“过去，劳改罪犯绝大多数是一些老反革命和其他刑事惯犯，在刑满以后，对他们实行‘多留少放’的政策，留场就业，这是完全正

①② 杨世光、沈恒炎主编：《刑满释放人员回归社会问题专论——回归社会学研究》，北京：社会科学文献出版社，1995年，第25页。

③ 《上海监狱志》，第221页。

④ 《劳动改造罪犯刑满释放及安置就业暂行处理办法》，1954年8月26日政务院第222次业务会议通过批准。

⑤ “多留少放”政策在初期并未严格执行。据上海监狱志记载，1953年，上海监狱系统罪犯刑满4084人，放回社会的有2816人，占69%。1954年，罪犯刑满4740人，放回社会的有2516人，占53%。1955—1957年，罪犯刑满13966人，释放回归社会的8914人，占63.8%。但1958年后开始严格起来。1958—1962年间，上海监狱系统共刑满罪犯11179人，放回社会的有3740人，只占33.5%，其余由政府安置在农场和劳改队就业。参见《上海监狱志》，第216—217页。

确的。这几年,犯人的成分发生了很大变化,劳动人民出身的占百分之八十左右”^①,他们释放回家后是可以自食其力成为新人的。由此,“六劳”会议对刑释人员社会政策作了较大的调整,“今后,服刑期满的犯人,凡是重大的反革命犯和重大的刑事犯、惯犯,除少数确实改造好了的外,仍然应当留场就业,继续改造。劳动人民出身的一般刑事犯和人民内部犯法分子,刑满后原则上应当释放回家”。^②具体来说,就是将过去的“多留少放”政策调整为“四留”“四不留”政策。“四留”的对象包括:(1)改造不好的;(2)无家可归又无业可就的;(3)家在边境口岸、沿海沿边县和大城市的;(4)放出去有危险本人不想回的。“四不留”对象包括:(1)改造好的;(2)家在农村的(包括在大城市郊区的);(3)家中需要本人的或本人要求坚决的;(4)老弱病残丧失反革命活动能力的。^③由此可见,从“多留少放”到“四留”“四不留”,并不是留放标准本身有多大的变化,原来要留的重大反革命犯和重大刑事犯、惯犯仍然要留场就业和接受继续改造,只是因为这些人在罪犯构成中的比例大幅减少而导致“多留”的不成立而已。另外,“多留少放”政策强调的是数量和比例,而“四留四不留”则强调的是留放的具体标准。因此,实施“四留四不留”政策并不意味着“放”的比例就一定会超过“留”的比例。例如,1964—1979年期间,上海监狱系统共计刑满罪犯21374人,释放回归社会8595人,只占40.21%。安置在农场和劳改队就业的12779人,占59.79%。^④

(二)“文革”初期的“留场保护”

但是,“四留”“四不留”政策形成后不到两年,“文化大革命”爆发了。由于“文革”初期国内政局的极大混乱,公安、检察、司法机关被“彻底砸烂”,“大批劳改工作干警遭到残酷迫害,全国劳改单位被砍掉一半,有些地区几乎被砍光”^⑤,民主法制荡然无存,社会秩序十分混乱。^⑥一些释放人员回到社会遭到严重的人身迫害或歧视性监管,他们的人身安全、生活就业得不到保障,很多人被批斗,甚至被迫害致死。为此,1966年10月14日,公安部发出了《关于在文化大革命期间劳改单位暂停释放犯罪分子的通知》。通知指出:“各地劳改单位对服刑期满的犯人和期满的劳动教养分子,原则上暂停释放回籍。已经留场就业的人员也暂停清理遣送。某些特殊情况必须放回的,应当经省市公安厅、局批准,并且要同当地公安机关首先联系好,安置落实,派干部遣送。”这一措施从表面上看似乎是对“四留”“四不留”政策的调整,仿佛重新回到了“多留少放”政策轨道,但实际上,这是在“文革”初期国内政局极度混乱情况下的特殊措施,是对刑释人员在特定历史时期的一种特殊保护。^⑦

(三)“文革”后期的“分类放留”

到了“文革”后期,随着国内混乱局面的结束和社会基本秩序的恢复,有关刑释人员社会政策变动回归原有轨道,尽量减少刑满释放后的留场劳动。但由于当时中国社会的特殊性,尤其是城市就业压力仍然较大的事实,对于历史遗留下来的战犯和城乡不同来源的刑释人员,采取了不同的政策。一是对于历史遗留的战犯全部进行特赦。1972年12月6日,《最高人民法院、公安部关于继续执行特赦、刑满释放战犯管理工作有关规定的通知》,要求继续贯彻执行《关于特赦战犯安置问题的几项通知》和《最高人民法院、公安部关于加强释放战犯管理工作的联合通知》。到1975年,根据全国人大常委会《关于特赦释放全部在押战争罪犯的决定》,最后一批293名战犯全部被释放并妥善安置。这种对战犯的特赦既有人道主义因素,也有统战的因素。因此,并不属于刑释人员社会政策的重大调整范畴。二是对于来自农村的一般刑事犯“基本不留”,在刑满释放后全部遣送回乡,交给地方政府和基层组织进行监管。三是对于来自大中城市的犯罪人员在刑满释放后,大部分强制留场就业,也有少数遣送回老家农村进行群众监管。这主要是因为当时城市的就业压力大,知识青年都要上山下乡,根本无法解决城市犯罪人员刑释后的就业问题。

①② 中国共产党中央委员会批转公安部党组《关于第六次全国劳改工作会议的情况报告》(1964年8月11日)。

③ 公安部党组关于第六次全国劳改工作会议的情况报告(1964年8月5日)。

④ 《上海监狱志》,第217页。

⑤ 参见第八次全国劳改工作会议纪要。

⑥ 席宣、金春明:《“文化大革命”简史》,北京:中共党史出版社,2006年,第316页。

⑦ 杨世光、沈恒炎主编:《刑满释放人员回归社会问题专论——回归社会学研究》。

三、1978—1984：从“基本不留”到“全面社会安置”

1978年，中国共产党召开了十一届三中全会，标志着中国进入改革开放和社会主义现代化建设的新时期，国家开始对刑释人员社会政策进行调整，以服务于新时期改革开放必然要求的总方针、总政策。

（一）调整留场政策

新时期刑释政策调整首先表现为给过去刑满留场人员落实政策。主要内容包括：（1）给刑满留场就业有关人员全部摘掉“四类分子”帽子，全部恢复其公民的政治权利。（2）将刑满留场就业人员转为正式工人或农工。对年龄超过转工条件，但享有政治权利，就业五年以上的，参照职工退休退职办法处理，使其老有所养。（3）对刑满留场的知识分子，根据其所学专长，由劳改、就业单位向原工作单位或有关部门联系予以录用。劳改、就业单位需要的，经考核评定相应的技术职称和工资级别，正式录用或聘用为劳改企业干部。对有真才实学，担任厂长、总工程师、科长、车间主任职务的，享受同级干部待遇。在住房、工资、技术津贴、奖金分配以及解决夫妻两地分居等方面，均按照中央和当地政府规定，予以照顾。（4）留场就业人员中的归国华侨，按照国家侨务政策，根据本人要求和实际可能，有的回家，有的转地方企业工作，有的到华侨农场劳动。（5）清理释放和安置原国民党县团级以下党政军特人员。此项政策涉及4237名在押人员和5.5万多名原在劳改单位就业人员，全部得到释放安置。（6）对一般留场就业人员落实政策，将劳改单位的劳动力管理纳入国家劳动力管理的统一轨道。对1981年以前的刑满留场就业人员，能回家的动员回家，确实无法回家的，按照四种形式逐人明确经济待遇：符合转为正式工人条件的，转为正式工人，享受与社会工人同等待遇；年龄超过转工规定，享有政治权利，就业五年以上，参照工人退休退职办法处理；有劳动能力，因表现不好，不具备工人条件的，按临时工对待，但享有劳改单位就业人员的福利待遇；丧失劳动能力的老、病、残人员，不够退休退职条件的，由劳改单位养起来。

（二）从严控制留场

根据新时期在押人员罪错性质及犯人构成的巨大变化，为了适应新的形势，国家对刑后安置政策再次进行了调整，除极少数人员强制留场就业外，均放回捕前所在地或直系亲属所在地，当地公安机关凭释放证明给予落户，由原工作单位、当地劳动部门、街道或社、队负责安置就业。

少数因特殊原因采取暂时留场就业，主要包括三种情况：一是原在大中城市，刑满时确实无家可归、无亲可投的；二是案情特殊，或罪恶大民愤大苦主不谅解，回家后可能引起严重后果的；三是因公致残，完全丧失劳动能力，家属不愿接回的。对这些人可以暂时留场安置，待具备社会安置条件时，再动员回社会安置。对具有工程师、技术员或四级技工以上水平，劳改生产确实需要的，经劳动部门批准，录用为正式工，评定相应技术职称和工资等级。但其属于社会录用性质，不再属于原来的留场劳动性质。

1981年，第八次全国劳改工作会议根据人大常委会的决定，对罪犯刑满释放安置办法和留场就业人员的政策再次进行了微调。凡是属于人大常委会决定中提出的需要留场就业的人员，刑满释放后予以强制留场就业。根据《关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定》，对户口原在大中城市的罪犯，刑满释放时具有下列情形之一的予以强制留场就业：劳改犯逃跑后又犯罪的；劳改犯刑满释放后又犯罪被判处有期徒刑的；劳教人员解除教养后三年内犯罪、逃跑后五年内犯罪被判处有期徒刑的；没有改造好的。但对户口原在农村或小城镇的劳改犯，刑满释放时除没有改造好的惯盗、惯窃外，原则上不留场就业。

关于劳改犯在服刑期满时仍然没有改造好的标准是：一贯坚持反动立场，反对党的领导，攻击社会主义制度，诋毁党的路线、方针、政策，态度顽固，情节恶劣，屡教不改的；经常违反监规纪律，拉帮结伙，打架斗殴，抗拒劳动，或传授犯罪伎俩，策划哄监闹事，或有其他违法犯罪行为，经多次警告、记过、禁闭或加刑后没有显著悔改表现的；罪证确凿，不认罪服法，长期无理取闹，严重扰乱改造秩序，影响很坏，屡教不改的；重大反革命犯和严重危害社会治安的刑事惯犯，在服刑期间没有显著悔改表现，刑满后有继续犯罪可能的。对以上几条“没有改造好”的标准，应严格掌握，根据罪犯在改造过程中，有曲折、有反复的实际情况，要全面考察，重点留那些不思悔改，放到社会上有重新犯罪可能的反革命犯和刑事惯犯。

劳改犯刑满后需要强制留场就业的,须经省(市、自治区)司法厅劳改局审核批准。对依法强制留场的人员,根据原案情、刑期和服刑期间的表现,确定一至三年的监督考察期限。考察期满后,分别情况,区别对待:(1)对不属于“一律留场不得回到大中城市”的强制留场人员,期满后,经省(市、自治区)司法厅劳改局批准回原大中城市。(2)对属于“一律留场不得回到大中城市”的强制留场人员,期满后作如下处理:表现突出或有重大立功表现,事实证明已改造好了的,经省(市、自治区)司法厅劳改局审核,提请原地公安机关批准,恢复其城市户口,回原大中城市;在小城市、农村或城镇有亲属愿意接受的,经当地公安机关批准,给予落户。(3)有下列情形之一的,经所在地公安机关同意,可回城落户:老、病、残人员已丧失危害社会可能,需要亲属照料的;家庭生活确有实际困难,需要本人回家照料的;当地或其他地区有单位愿意承担帮教并给予安置就业的。(4)对不具备社会安置条件的人员,经批准留劳改场所就业,符合工人条件的,做合同制工人。

(三) 落实社会安置

在从严控制留场的同时,通过一系列政策进一步将刑释人员的社会安置落到实处。1983年5月5日,公安部、劳动人事部、农牧渔业部、教育部、商业部联合颁布了《关于犯人刑满释放后落户和安置的联合通知》,加上同年公布的《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部关于劳改犯刑满后和劳教人员教期满后留场就业的暂行规定》《最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于宽大释放和转业安置工作中几个有关政策问题的通知》等文件,进一步明确了刑满释放人员的落户和安置政策。

1. 落户安置

在中国,落户是公民回归社会的重要环节,为了不使刑释人员因落不了户而流离失所,必须给予刑释人员落实户籍。1983年公安部、劳动人事部、农牧渔业部、教育部、商业部等五部委根据中共中央、国务院审阅同意的《第八次全国劳改工作会议纪要》,联合下发《关于犯人刑满释放后落户和安置的联合通知》,提出今后犯人刑满释放,除强制留场就业的以外,均应放回捕前所在地或直系亲属所在地。当地公安机关凭释放证给予落户。1984年7月16日《国务院办公厅关于做好犯人刑满释放后落户和安置工作的通知》,明确提出,“各级人民政府,并督促各部门、企事业单位、街道、社队,都要从社会治安综合治理的全局出发,提高政策法制观念,统一认识,密切配合,认真做好刑满释放的落户安置和社会帮教工作”,从而使刑满释放人员的落户问题有了法律依据。^①

根据上述几项文件精神,凡1983年5月5日后,犯人刑满释放,除强制留场就业的以外,均应放回捕前所在地或直系亲属所在地。当地公安机关凭释放证给予落户,并对原系农村户口,城市户口,上山下乡的知识青年和下乡农村的城市居民,以及原系北京、天津、上海三大市(不含所属的县)户口和香港、澳门户口的刑满释放人员的落户措施进行了不同的规定^②,从而在户口制度上保障刑释人员的社会安置。

2. 就业安置

落户是前提,就业是根本。对刑释人员进行社会安置的关键是就业安置。根据新的文件精神,对刑释人员实行原籍安置就业,即由原工作单位、户口所在地劳动部门、街道或社、队负责安置就业。由此开始打破了20世纪五六十年代,由国家包分配的计划经济思想的束缚,将刑释人员的安置就业责任由中央转到基层。根据1981年至1984年由国务院办公厅、公安部、司法部、农业部、商业部、教育部、劳动人事部等部门单独或联合下发的有关刑释人员安置就业的文件通知。就业安置的具体方式主要有四种:劳改单位建议安置、原工作单位附条件接受安置、个体工商户方式安置、农业承包方式安置。

^① 1958年公安部关于执行户口登记条例的初步意见规定:被逮捕的人犯和被劳动教养的人,根据逮捕机关和劳动教养机关的通知或者家属的申报给予注销户口。1981年,全国人大常委会关于处理逃跑或者重新犯罪的劳改犯和劳教人员的决定规定,劳教人员解除劳动教养后三年内犯罪,逃跑后五年内犯罪的,从重处罚,注销本人城市户口,期满后除确实改造好的以外,一律留场就业,不得回原大中城市。其中情节轻微、不够刑事处分的,重新劳动教养或者延长劳动教养期限,并且可以注销本人城市户口,期满后一般留场就业,不得回原大中城市。1983年,关于严厉打击刑事犯罪活动的决定再次提出,对七个方面的犯罪分子注销城市户口。1984年,公安部与司法部关于劳动教养和注销劳教人员城市户口问题的通知进一步明确规定,审批决定劳教时可以同时宣布注销城市户口。

^② 1983年五部委联合下发的《关于犯人刑满释放后落户和安置的联合通知》。

对少数在服刑期间保留职工身份的,刑满释放后原单位应予以安置。对已被原单位开除或除名,但改造表现好又符合下列五种情形之一的人员,劳改单位在其刑满释放前,应向原单位提出重新安排工作的建议。原单位如有增人或补员指标,同意接收,经考核合格,可以录用。这五种情形包括:(1)原系大专院校毕业生,或者具有真才实学的科技人员,犯一般刑事罪的;(2)过失犯、渎职犯,或者罪行轻微、刑期在三年以下的一般刑事犯;(3)释放时年龄在30周岁以下的青年;(4)捕前系支内职工、支边青年或已经分配工作的下乡知识青年,家居三大市但不符合回家条件的;(5)服刑期间有重大立功表现的。

捕前无职业或者不符合回原单位安置条件的刑满释放人员,回城后和一般就业人员同样对待,由劳动部门或街道按照现行就业政策,开辟多种渠道、采取各种形式予以安置,如安排做临时工,或由劳动服务公司安排职业技术培训,边学习边劳动等,也可经工商行政管理部门核准,发给营业执照,自谋职业,从事个体工商经营。刑满释放人员回农村的,由所在乡(镇)或社队安置。

3. 生活安置

一是口粮供应。刑满释放人员刑释回归途中,由劳改单位免费发放口粮。回归后由劳改单位所在地和刑释人员户口所在地的粮食部门相互配合办理口粮供给转移手续,由此来保证刑满释放人员回归社会后最基本的生活所需。

二是对于刑释后丧失劳动能力的,由其直系亲属或其他亲友赡养。确有困难的,由当地政府予以适当补助。

4. 就学安置

原系在校学生,刑满释放后,符合学籍规定、现实表现好并经考试合格的,允许复学,并可按规定报考高等院校、中等专业学校、各类职业学校或业余学校。这不仅保证了刑满释放人员的“受教育权”,也使教育在刑释人员回归社会过程中开始发挥重要的作用。

根据几个大城市的抽样调查,北京市刑释人员安置率从1983年至1990年平均为83.4%,1988年达90.2%;上海市1982年至1986年平均安置率为79%,其中安置在国营企业和集体企业的占42.6%,从事个体经营的占26.9%,其他占9.5%。天津市平均安置率为85%。^①

四、1984—2004：社会安置与帮教相结合

1984年11月5日,公安部、司法部下发《关于加强对刑满释放和解除劳教人员教育管理工作的通知》,强调要在党委、政府的统一领导下,组织各方面的力量,通过承包责任制的方式对刑释人员实施就业、教育的帮教。所谓承包,就是要对刑释人员包管、包教、包思想转化。责任制的形式可以建立帮教小组,也可以责成专人负责。帮教小组由当地公安派出所和本单位保卫组织、街道、社队等基层单位负责建立。帮教的主要内容为落户就业、安置就学、思想教育等。帮教的主要对象为刑满释放人员、被清理遣返的留场就业人员以及解除劳教人员。^②然而,这种受农村改革中家庭承包思路的影响而制定的刑释人员帮教承包办法,实践效果并不理想。^③但是,这一文件中所提出的安置与帮教并举的思想仍然在后来的政策中得到延续和肯定。它标志着中国刑释人员社会政策由单纯地社会安置转向安置与帮教相结合的综合性的方向发展。

1991年3月2日,全国人大常委会通过了《关于加强社会治安综合治理的决定》,明确规定要加强对违法犯罪人员的教育、挽救、改造工作,妥善安置刑满释放人员,减少重新违法犯罪。1992年,中国开始确立社会主义市场经济体制,计划经济时期国家统一分配和安置就业,对刑释解教人员实行指令性安置办法无法继续,开始被“政府指导,社会参与,自谋职业、自主择业”的刑释解教人员社会政策所取代,并逐步建立起安置市场化、帮教社会化、管理信息化、职责规范化的安置与帮教并举的新模式。1994年,中央

^① 参见中华人民共和国国务院办公厅:《中国改造罪犯的状况》白皮书,1992年8月。

^② 1983年的《关于犯人刑满释放后落户和安置的联合通知》中并没有明确80年代刑释人员安置帮教对象包括解除劳动教养的人员。但在1984年由公安部、司法部下发的《关于加强对刑满释放和解除劳教人员教育管理工作的通知》中明确指出:国务院办公厅《关于做好犯人刑满释放后落户和安置工作的通知》(国办发[1984]55号文件)和1983年公安部等五个部《关于犯人刑满释放后落户和安置的联合通知》同样适用于解除劳教的人员。

^③ 该文件已于2002年废止。

社会治安综合治理委员会、公安部、司法部、劳动部、民政部、国家工商行政管理局等六部委公布《关于进一步加强对刑满释放、解除劳教人员安置和帮教工作的意见》(以下简称《意见》)提出,在建立社会主义市场经济体制的新形势下,原有的某些安置和帮教措施已不完全适用,要对刑满释放或解除劳教三年之内,没有生活出路和有重新犯罪倾向的人员进行重点安置和帮教,通过安置、帮教工作,力争使大多数刑释解教人员增强改过自新的信念和就业能力,在就业、上学和社会救济等方面不受歧视,实现生活有着落,就业有门路。这是中国在实行社会主义市场经济体制下如何保证刑释人员能够顺利回归社会的重要措施,也是中国刑释人员社会政策的重大进步。根据 1994 年的文件精神 and 后续几个文件的内容,逐步完善了安置帮教工作的性质、对象、工作内容和工作方法。

第一,明确安置帮教措施的非强制性。20 世纪 50 年代的留场就业安置、60 年代“四留”人员的国家分配政策都具有继续改造性质,80 年代安置帮教的扶助和管理仍然具有强制性。1994 年的《意见》明确了安置帮教的引导、教育属性和非强制性,是对特定对象进行的一种非强制性的引导、扶助、教育、管理活动。

第二,强调安置帮教对象的特定性。1984 年 11 月 5 日,公安部、司法部下发的《关于加强对刑满释放和解除劳教人员教育管理工作的通知》规定,刑释人员、解教人员及被清理遣返的留场就业人员均属于中国安置帮教的对象。1994 年的《意见》明确指出,该项工作的对象仅限定在有重新犯罪倾向的和生活出路有困难的刑满释放或解除劳教三年之内的人员。将安置帮教对象严格限定在有限范围内的原因有三:一是因为安置帮教的性质已经从一种强制性行政管理措施转变为是一种非强制性的帮扶活动;二是因为安置帮教的目的是帮助回归社会有困难的人员顺利回归社会,而不是针对所有刑释人员;三是因为中国经济持续快速的发展,就业机会的增多,大多数刑释人员已经能够自行回归社会。

第三,确定了安置帮教工作基本框架。1994 年《意见》明确将安置帮教工作的内容确定为技能培训、就业帮扶、生活帮助、思想教育、犯罪预防、安置帮教衔接等六个方面。这六个方面内容可以归结为四个环节:(1)释放前的教育与培训。通过释放前监所内的思想、技能等的教育和培训,为其释放后更好地适应社会作准备。(2)释放过程中的帮教衔接。做好档案及相关材料等在监所和刑释人员户籍所在地公安机关、接收单位之间的移交等工作。(3)释放初期的生活与就业帮扶。通过引导、扶助其生活就业问题,使其顺利渡过回归初期的不适应期。(4)释放后的重新犯罪预防。研究、落实预防刑释人员重新犯罪的措施。

第四,实现了安置帮教工作方法的根本转换。由行政手段为主逐渐向法律手段、经济手段为主转变;由部门行为为主逐渐向政府行为、社会行为为主转变;由引导、提倡为主逐渐向制定工作目标、落实工作责任为主转变。通过这些转变着眼于启动安置、帮教对象奋发向上、自强不息的精神,化消极因素为积极因素。

第五,明确了安置帮教工作的责任主体。由司法部基层工作指导司负责组织指导对刑满释放人员和解除劳动教养人员的安置帮教工作。^①将刑释人员安置帮教工作纳入社会治安综合治理的组织体系。各级政府,特别是基层政府及基层政法组织如乡镇、街道公安派出所,人民法院等政法基层组织,基层自治组织如村(居)委会,人民团体、群防群治队伍及其他社会组织是实施帮教工作的重要责任主体,基本结束了 20 世纪 80 年代以来对刑释人员安置帮教有政策无组织实施的窘境。

五、2004—2014：从“二维支柱”到“四维支柱”

进入 21 世纪以来,由于社会主义市场经济的深度发展和城市化进程的加速推进,改革以来所建立起来的社会安置帮教工作体系的前提与基础已经发生了重大变化,改革以来逐步形成的社会安置帮教工作面临着严峻挑战。一方面,由于就业形势严峻,刑释人员就业的完全市场化意味着对刑释解教人员最有吸引力、关乎其切身利益的就业安置已名存实亡;刑释解教人员前来求助,安置帮教机构既无安置基地支持,又无帮扶经费保障,因而解决不了实际问题。另一方面,由于城市化建设加速,部分刑释人员原居住地被拆迁

^① 参见 1998 年国务院办公厅《印发司法部职能配置内设机构和人员编制规定的通知》。

和人户分离,按原户籍地址查找回归人员十分困难。部分刑释人员被判刑时登记的居住地为租住地,租赁关系因被判刑而终止。这些人刑释后既不到公安机关落户,也不到安置帮教机构报到,只见档案不见人,按原先的地址去查找往往失去线索,必然使安置帮教工作陷于被动而无法落实。

为了更好地解决刑释人员的社会回归,形成符合国情并有中国特色的刑释政策,中央开始在改革以来所形成的安置与帮教并举的工作体系基础上,进一步探索加强刑释人员的社会保障与人权保护问题,从而将中国的刑释政策从安置与帮教的二维支柱推进到安置、帮教、保障和保护等四维支柱。

首先,努力探索建立健全刑释人员的社会保障体系。2004年,中央综合治理委员会、司法部、公安部、劳动和社会保障部、民政部、财政部、国家税务总局、国家工商行政管理总局联合下发了《关于进一步做好刑满释放、解除劳教人员促进就业和社会保障工作的意见》,提出要适应国家就业政策和社会保障工作的发展变化情况,积极探索促进就业和社会保障工作的新途径。在帮助和引导刑释人员依靠自身努力实现就业的同时,制定并落实积极的政策措施,使他们获得相应的社会保障或临时社会救济。对城市籍的刑释解教人员其家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的,纳入当地政府低保范围,实现“应保尽保”。符合条件的,享受、恢复失业保险金、养老保险金。农村籍的刑释解教人员,在刑满释放、解除劳教回原籍居住地后,应及时落实责任田(山、地)。因无生活来源造成生活困难的,可领取地方政府临时社会救济。城市(含城镇)户籍的刑释解教人员在服刑、劳教前已参加失业保险或正在领取失业保险金,其刑满释放或解除劳教后,符合条件的,可以按规定享受或恢复失业保险待遇。对被判刑或劳教前已经参加企业职工基本养老保险的刑释解教人员,重新就业的,应按国家有关规定接续养老保险关系,按时足额缴纳养老保险费;达到法定退休年龄的,按规定享受相应的养老保险待遇。对被判刑、劳教前已领取基本养老金的刑释解教人员,可按服刑或劳教前的标准继续发给基本养老金,并参加以后的养老金调整。

2008年《国务院办公厅关于印发司法部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》指出:司法部基层工作指导司对刑满释放人员和解除劳动教养人员帮教安置工作应起到指导监督的作用。

其次,进一步加强刑释人员的人权保护。早在20世纪50年代初,有关部门就在探讨刑释人员的复权问题。改革开放以后,随着司法理念的转变,对于刑释人员的权利保护越来越重视,强调要对刑满释放人员不歧视、不嫌弃,做好他们的就业安置工作,给他们参加学习、工作、劳动的机会,促使他们顺利回归社会。1994年12月,全国人大常委会通过的《中华人民共和国监狱法》,明确规定刑释人员依法享有与其他公民平等的权利。1999年颁布的《预防未成年人犯罪法》规定:“依法免于刑事处罚、判处非监禁刑罚、判处刑罚宣告缓刑、假释或刑罚执行完毕的未成年人,在复学、升学、就业等方面与其他未成年人享有同等权利,任何单位和个人不得歧视。”

对刑释人员的权利保护更重要地体现在少年司法保护制度的建立与完善方面。自1991年通过未成年人保护法后,中国开始在立法和法律适用上加强对未成年人的司法保护,积极探索未成年人犯罪的前科消灭制度。2003年12月,河北省石家庄市长安区法院在全国率先提出了《“未成年人前科消灭”实施办法》。2006年11月,上海市人民检察院宣布,全面推广试行未成年人刑事案件“污点限制公开制度”。2007年5月,四川彭州市人民法院颁布了《关于“前科消灭”制度的实施意见(试行)》,2010年7月,江苏省徐州市贾汪区人民法院等10部门颁布了《关于建立未成年人犯罪“前科消灭”制度的暂行规定》。此后,山东德州、福建南平等地也先后出台了未成年人犯罪“前科消灭”制度。在各地积极探索的基础上,新修订的中华人民共和国刑法第六十五条规定,不满十八周岁的未成年人在五年内重新犯罪的,不作为累犯从重处罚。第一百零六条规定,被判处五年有期徒刑以下刑罚的未成年人,免除前科报告义务。这标志着中国少年司法保护制度向前大大推进了一步,从而为构建统一的未成年人犯罪前科消灭制度奠定了基础。

至此,中国的刑释政策从安置和帮教并举的二维体系进一步推进到由就业安置、思想帮教、生活保障和权利保护的四维体系,初步形成了符合社会主义市场经济环境要求的有中国特色的刑释人员社会政策体系。

结束语

综观中国刑释政策六十多年的演变历史，可以发现其变动的的基本轨迹是与中国社会宏观环境的变动相适应的。无论是改革开放前后两个历史时期刑释政策的重大差别，还是每个历史时期内刑释政策许多小的调整，都和整个中国社会的政治变迁紧密相连。在以人治为特征的政策治国年代，对刑释人员的社会政策也主要是通过“文件”来规范的，在依法治国作为一项基本国策确立下来后，对刑释人员的社会管理逐步纳入法治轨道。在六十多年的刑释政策演变中，既有变的一面，也有不变的东西，始终坚持不变的是“给出路”，这一条的长期坚持反映了中国刑释政策的基本性质和基本精神。从变的角度来看内容很多，但最根本、最关键的是制定刑释政策的出发点开始从国家和社会的维稳本位向公民权利本位的转换。在过去几十年的刑释政策中，无论是“放”还是“留”，包括改革开放初期的社会安置与帮教，其政策的出发点主要是维护政治与社会的稳定，较少考虑刑释人员的公民权利。刑释人员虽然已经刑满释放，但仍然被当作“危险分子”看待，常以“社会隔离”和“看紧看牢”待之。经过改革以来的持续不断的思想解放和全球化时代的法治洗礼，特别是建设社会主义法治国家的目标的确立，制定刑释政策的基本理念也开始转变。在一个法治社会，必须坚守罪刑相适应的基本原则。一个人犯了罪，就要受到相应的刑法处罚，但是，当其刑满释放后，他就成了一个自由人，理当恢复其应有的公民权利。社会不能为了预防其重新犯罪，将其继续作为“罪犯”进行隔离或监管。唯一可行之路是通过社会的安置帮教和必要的生活保障与权利保护，使其顺利回归社会。正因为如此，我们有理由相信，虽然中国现行刑释政策还有这样那样的问题需要不断加以完善，但随着中国法治进程的推进与社会文明程度的提升，中国刑释人员社会政策一定会与时俱进，变得更加科学合理。

〔本文为国家社科基金项目“全面建成小康社会视角下刑释人员社会保障制度研究”（13BSH081）的阶段性成果，并获上海政法学院创新性学科团队支持计划资助〕

（责任编辑：王胜强）

The Historical Changes in Social Policies towards Ex-convicts in New China

Wu Pengsen

Abstract: The system of social policies towards ex-convicts hadn't matured until the founding of New China. Before China's reform and opening-up, the main stream of relevant social policies was to balance between "detention" and "release", such as the "detention outweighs release" policy in the 1950s, the "four conditions to detain and four conditions to release" policy in the 1960s and the "detain and release depending on circumstances" policy in the late stage of the Cultural Revolution. After the Reform, the general trend altered to adapt to the socialist market economy. Based on comprehensive social placement, the new policies seek to combine placement and help through guidance, to build an after-release system with Chinese characteristics with four pillars including job placement, help in mind, guarantee of basic living and protection of civil liberties. A panorama of policy changes towards ex-convicts over the past sixty years reveals the constant essence of "showing the way out". However, the underlying concept of policy-making has experienced a shift of focus from maintaining national stability to protecting civil liberties, which reflects the progressive course of China's after-release policies from "rule of man" to "rule of law".

Key word: ex-convict, social policy, historical change