

废止收容教育不仅是法制的进步， 更是司法审查制度的进步

•  静海节度 自由撰稿人，司法从业者

2018-12-30 09:05:22 来源：观察者网

https://www.guancha.cn/JingHaiJieDu/2018_12_30_485146.shtml

【文/观察者网专栏作者 静海节度】

12月24日，在十三届全国人大常委会第七次会议上，全国人大常委会法工委主任沈春耀作报告时指出，“通过调研论证，各有关方面对废止收容教育制度已经形成共识，启动废止工作的时机已经成熟。为了深入贯彻全面依法治国精神，我们建议有关方面适时提出相关议案，废止收容教育制度。”



收容教育制度是一个具有时代背景的国务院行政法规，因改革开放后，随着经济的蓬勃发展和政府管制的渐渐放开，卖淫嫖娼现象出现大幅增长。

为了抑制这种趋势，1991年第七届全国人大常委会通过了《全国人民代表大会常务委员会关于严惩卖淫嫖娼的决定》，规定对卖淫、嫖娼的，可以由公安机关会同有关部门强制集中进行法律、道德教育和生产劳动，使之改掉恶习。期限为六个月至二年。具体办法由国务院规定。1993年，国务院根据授权制定了《卖淫嫖娼人员收容教育办法》，2011年，国务院对《卖淫嫖娼人员收容教育办法》进行了修订。

在过去的数十年里，该《办法》为打击和抑制卖淫嫖娼现象，净化社会风气起到了一定的积极作用。但同时该《办法》也因规定了可由公安机关做出强制长达六个月到两年的收容教育，违反了《宪法》中限制人身自由需经人民检察院批准的规定，也违反了《立法法》第八条和《行政强制法》第十条中对公民限制人身自由的强制措施和处罚，应该制定法律的规定。同时，也与《治安管理处罚法》中对卖淫嫖娼的处罚规定相冲突。

近年来，随着国内法制化进程不断推进，废除《卖淫嫖娼人员收容教育办法》的呼声一直很高，随着收容遣送和劳动教养制度的废除，以及近年来收容教育在地方上运用的日见稀少，收容教育制度的废除提上议程也就水到渠成。废除收容教育制度是我国法制化进程的又一重大进步，体现了国家依法治国的强烈决心。

但是，在看到法制化进程重大进步的同时，我们更应从中看到我国司法审查制度的进步。从收容遣送、劳动教养制度的一一废止到有着 20 多年历史《卖淫嫖娼人员收容教育办法》即将退出历史舞台，这正是我国司法审查制度不断进步的成果，是让我国法制建设向前迈进的一个又一个坚实的脚步。

我国目前的司法审查制度，最主要实行的是备案审查制度。《宪法》第 100 条和第 116 条以及《立法法》第 98 条规定，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章应当在公布后的三十日内依照规定报有关机关备案，行政法规、地方性法规和规章都需要报全国人民代表大会常务委员会备案。

作为具有中国特色的宪法监督制度，备案审查制度是全国人大常委会监督宪法实施的重要方式。通过备案审查，可以在行政法规发布之初就对行政法规等进行审查，及时发现违宪违法问题，在每年开展主动审查的同时也及时开展被动审查，即通过对公民、组织提出的审查意见进行研究处理，发现存在违宪违法问题的，通过与制定机关进行沟通协商，督促制定机关予以纠正。2017 年 3 月全国人大常委会法工委副主任许安标曾说到：从 2004 年备案审查专门机构成立以来，通过沟通协商、督促制宪机关纠正的法规、司法解释累计有上百件，所以这个制度发挥了实实在在的功效。

同时，《行政诉讼法》也司法审查制度的重要部分，新的《行政诉讼法》第六条规定了人民法院审理行政案件，对行政行为是否合法进行审查；同时第五十三条也规定，公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。这些条款体现了我国司法审查在行政诉讼方面的进步。

正是随着我国法制化不断推进，有效完善了我国的司法审查制度，从而让一个个“违法之法”被修改，被废止。但是，在取得巨大成效的同时，通过历时弥久的废止收容教育之争，《卖淫嫖娼人员收容教育办法》多年前就不断被众多法律专家和学者指出违宪，却一直使用至今，我们也可以看到我国司法审查方面的稍许不足之处。

首先，备案审查制度在实践中通常是由全国人大常委会法工委执行，地方政府规章同时报本级人民代表大会常务委员会备案。但是无论是全国人大常委会还是地方人大常委会，进行备案审查的专业人才都相当紧缺，人力有限再加上国内每年大量的法规、规章和法律解释以及行政性法规出台，很难做到对大量法规规章及时审查，难免出现遗漏。

从 2015 年数据看，全国 31 个省、自治区、直辖市人大常委会均设立了专门的备案审查工作机构，配备了专职人员；在 317 个地级市、自治州中，只有 160 个设立了专门机构，140 个配备了专职人员；在县（区）一级，有专门机构和专职人员的地方所占比例不足 10%。具有专业能力的人员不足问题制约了备案审查工作的开展，影响了备案审查制度在监督宪法实施方面的重要作用的发挥，降低了备案审查工作的社会效果。

在《行政诉讼法》规定合法性审查范围时，也是规定了仅仅在具体行政行为可以附带进行合法性审查，而不能直接对抽象行政行为也就是直接对规范性文件进行合法性审查，可以说地方法院的司法审查权力和范围都是偏小的。而且具体到实践中，更多的地方法院在遇到规范性文件与上位法相抵触时，多采取的是在本案中不予适用，这样合法性的审查也就仅仅针对了个案的适用，而没有通过个案影响到与上位法相抵触的规范性文件本身。

此外，还有一个制约因素是我国普通民众的法制观念还有待加强，尽管《行政诉讼法》开启了“民告官”的通道，但是因为许多公民缺乏法律意识，加上行政部门相对强势的地位，即使遇到行政法规或者规范性文件与上位法相抵触的具体行政行为，也很难想到要进行行政诉讼或对此进行附带的合法性审查。

2018年12月4日，习近平在第五个国家宪法日之际作出重要指示，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。通过即将废止的收容教育制度，反映了我国司法审查制度的不断完善，更反映了我国依宪治国、依法治国的坚定决心。