

从收容遣送到救助：旧制度与新制度简评 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E4_BB_8E_E6_94_B6_E5_AE_B9_E9_c122_485521.htm 【关键词】收容遣送 救助 流浪乞讨人员 旧制度的弊端

首先，对于过去的收容遣送制度的弊端，不同的人自会有不同的评价，以下仅是个人观点，并不代表任何权威性意见，也并不意味着国务院废除收容遣送制度就是出于对此处所说弊端的考虑。自1982年开始实行的收容遣送制度，至少存在以下弊端：第一，制度设计的目的不当。根据国务院《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的规定，收容遣送制度旨在“救济、教育和安置城市流浪乞讨人员，以维护城市社会秩序和安定团结”。如果制度确实纯粹是对城市流浪乞讨人员进行“救济”、“教育”和“安置”，那么，无论制度设计者最初是如何考虑的，现在从人道主义角度予以审视，这样的目的是正当的。然而，把“救济、教育和安置城市流浪乞讨人员”作为进一步“维护城市社会秩序和安定团结”的手段，隐含的前提是，城市流浪乞讨人员对城市社会秩序和安定团结而言是不利因素。这种前提预设，不仅反映了对城市和乡村的歧视性对待，也反映了对城市流浪乞讨现象的一个偏见。为什么对在乡村里的流浪乞讨人员不作任何规定？为什么城市流浪乞讨人员就一定不利于城市社会秩序和安定团结？古往今来，流浪乞讨从未曾彻底断绝，甚至在某个历史时期、某个阶层那里，流浪乞讨是他们奉行的一种生存和行事方式。即使流浪乞讨人员的违法犯罪率较高，难道就可以由此否认流浪乞讨本身是生存乃至生活方式之一吗？第二，手段与目的不符。退一步

讲，即便我们承认上述目的是正当的。但是，目的本身的正当性，不能自然地为任何手段的正当性进行辩护；相反，手段的不正当会破坏目的的正当性。更何况，有的时候，立法目的并非十分明确，必须通过制度设计者提供的实现目的的手段，方能比较准确地解读立法目的。“救济”、“教育”和“安置”，都是有太多涵义的词语。什么样的救济？什么样的教育？什么样的安置？自然是收容遣送制度必须要给予回答的问题。然而，收容遣送制度的核心内容告诉我们，所谓的救济、教育和安置就是把城市流浪乞讨人员强行收容起来、遣送回家。用这种强制限制人身自由的手段，来实现救济、教育和安置目的，不但体现出手段的不正当，更是反映了制度设计者心目中的救济、教育和安置是怎样的，反映了立法意图与民众想像之间存在距离。强行收容、遣送回家不仅忽视了流浪乞讨本身是一种自由，尽管它是最卑微、最低贱的一种自由，而且由此掩盖了造成流浪乞讨的社会、经济原因，无法促成人们深入思考、寻求更为根本性的解决对策。

第三，制度的异化相当严重。再退一步讲，在制度设计者最初目的和相应收容遣送手段的基础上，考察制度的具体实行，那么，制度在不断演变中明显出现了异化。主要表现在：

- 1、制度目的更进一步的非正当化。1991年国务院发布的《关于收容遣送工作改革问题的意见》，将收容遣送的对象扩大到“三证”（身份证、暂住证、务工证）不全的流动人员。由此，原先的“救济、教育和安置流浪乞讨人员”的目的，已经极度淡化，限制城市外来人口流动、维护城市“面子”甚至辅助打击违法犯罪的目的，越来越浓厚。
- 2、具体收容遣送工作的目的铜臭气十足。或许是财政方面的原因，或

许是其他原因，无论怎样的原因，收容遣送制度在具体到对每个人的收容遣送时，工作人员的直接动机越来越多地散发出铜臭的味道。占相当比例的收容遣送决定，目的在于“捞钱”而不是在提供救济、教育、安置。

3、执法权力滥用现象严重。由于受不正当的金钱利益驱动，收容遣送执法人员滥用权力的情况自是在所难免。为了收取更多的暴利，就会随意扩大收容遣送的对象范围，甚至通过诱骗的手段；为了让被收容人员或其亲属老老实实地“纳贡”，就得制造恶劣的收容遣送环境（包括殴打），逼使被收容人员因难以忍受而不得不交钱了事。随意收容、以种种暴力手段强逼用钱换人，是报道得最多的两类权力滥用现象。另外还存在一些更加耸人听闻、但一直被掩盖着的现象。

第四，立法法的出台使得收容遣送制度失去基本的合法性依据。根据2000年制定颁布的《立法法》第9条的规定，限制人身自由的强制措施只能由全国人大及其常委会制定的法律加以规定，而确立收容遣送制度最基本的规范性文件仅仅是国务院制定的行政法规。因而，收容遣送制度实际上同立法法形成抵触。

新制度的进步与不足 国务院此次废除旧的收容遣送办法基本上是合法的。首先，主体合法。根据《宪法》第89条的规定，国务院有权制定行政法规。而行政法规的制定权，也当然地包含着行政法规的修改、撤销和废止的权力，否则，制定主体就无法及时地更正或者废除由其自己制定的、但违法或者不当的规范性文件。其次，程序合法。第一，根据《行政法规制定程序条例》第26条规定，行政法规草案由国务院常务会议审议，或者由国务院审批。第35条规定，修改行政法规的程序，适用本条例的有关规定。尽管国务院是废止而不是制定或

者修改行政法规，但废止行政法规的决定可以参照上述规定。那么，国务院召开常务会议审议并决定废止旧的收容遣送办法是合乎程序的。第二，《行政法规制定程序条例》在多处规定了，制定行政法规之前，行政法规起草部门以及国务院法制机构需要进行细致的调查研究和充分的讨论。参照制定程序，废除某个制度似乎也应该更多一点慎重，而不应像现在这样如此迅捷。但是，旧的收容遣送制度弊端甚多，早一日废除看上去比晚一日废除要好，这就为此次出乎人们意料的迅速决策提供了合理性理由。当然，迅速决策究竟利大于弊还是弊大于利，现在殊难评估。但是，从已经出台的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》看这次快捷的制度转型，进步和不足是并存的。此次制度转型是把旧机构转变为新机构、把旧职能转化为新职能，是在旧制度的格局下进行重大变革、建立新的制度格局，因此，不同于在一张白纸上画画，它必须尽快明确一些基本原则和规则，否则，那些既存的机构就会因为失去合法性而需要立即清除，旧机构工作人员就会即刻面临调整岗位甚至失业的危险，而应当存在的社会救助制度就会处于缺失状态。从这个角度观察，新的救助管理办法至少在下列几个方面有利于制度转型：第一，明确了正当的制度目的。新的救助管理办法第1条明确规定，新制度的目的是对在城市生活无着的流浪、乞讨人员实行救助，保障其基本生活权益，完善社会救助制度。仅从文字表述看，新制度已经割断了对流浪乞讨人员实行救助与维护城市社会秩序的关系，救助并保障基本生活权益，成为自在的、独立的、唯一的目的，从而也承认了在我国每个人都有最低生活保障的权利。第二，原则性地确立了救助对象的

范围。把城市里“生活无着”的流浪乞讨人员作为救助对象，废除了旧制度之下对“三无人员”的歧视性对待，废除了旧制度限制人口流动的功能，真正体现出新制度的救助目的。第三，体现救助以自愿为基础的原则。旧制度以强制性的收容遣送手段，破坏了救济的目的，折射出限制人口流动的不当目的。而新制度尽管没有明确使用“自愿”一词，但是，新的救助管理办法第5条、第6条、第11条都体现救助的自愿原则。其中，第5条规定执法人员只能告知流浪乞讨人员可以寻求救助，而不能强行带走；第6条的“向救助站求助”的表述，表明救助完全是基于流浪乞讨人员的自愿申请；第11条规定救助站不得限制受助人员离开救助站，更是明确了自愿原则。第四，明确提供一定的社会救助系政府应尽的职责。新的救助管理办法在整体上都透露出，提供社会救助是政府的职责之一，这也比较符合当代各国福利行政、给付行政的发展趋势。其中，尤以第2条、第3条、第4条、第7条、第15条的规定，更为明显。第2条、第3条、第4条分别规定了救助的机构设置、财政支撑以及政府部门的职能分工，第7条具体规定了救助站提供的救助措施，第15条规定了救助站不履行救助职责的法律后果。第五，搭建了社会救助制度的基本框架。新的救助管理办法不仅原则性地规定了政府提供社会救助的一系列基本规则，而且，在第3条第2款规定，国家鼓励、支持社会组织和个人救助流浪乞讨人员。尽管这是一个非常简单的规定，但至少表明，未来的社会救助制度肯定是政府和社会合作的框架。但是，以上的优点仍然无法掩盖由于新规定的仓促出台而存在的许多不足：第一，新制度延续了城市和乡村分别对待的旧路径。尽管制度设计者可以从

“轻重缓急需要分别对待”的立场、可以从“一个法律文件不能完全解决所有问题”的立场，为新的救助管理办法只针对城市流浪乞讨人员进行辩护，然而，生活无着的流浪乞讨人员不仅仅在城市里存在，毕竟是一个不争的事实，由此亦可看出，社会救助制度新框架的匆忙建立，缺少整体的思考，以至于不能公平对待所有的生活无着的流浪乞讨人员，哪怕是在原则上予以确立。第二，最为关键的财政问题没有认真地对待。尽管新的救助管理办法第3条规定，“县级以上城市人民政府应当采取积极措施及时救助流浪乞讨人员，并应当将救助工作所需经费列入财政预算，予以保障”，但是，财政保障问题并不是这么一个规定就可以解决的。旧制度的异化，在很大程度上起因于地方政府无法提供充足的财政支撑，收容遣送机构只得“自谋出路”，从被收容人员那里搜刮。如今，新制度严格禁止救助站收取费用，而又要求救助站向受助人员提供基本的生活保障，贫富悬殊的各个地方的政府，能否撑起这笔财政支出，是非常值得怀疑的。有些贫困地区的县级政府，给行政机关、法院、检察院的工作人员按时发放工资都存在困难，还能奢谈救助流浪乞讨人员吗？如果财政问题得不到解决，新制度关于救助站必须履行职责的规定，对于地方政府和救助站而言，就是一个极大的两难困境，而新制度异化的隐忧也就埋下了根基。第三，因过于原则而颇多疏漏之处。这是新的救助管理办法匆忙出台、总共只有18条所不可避免的情形。在此仅举几个问题为例。1、受助人员的范围依然模糊。首先，什么是“生活无着的流浪乞讨人员”？新办法既没有对“生活无着”作出明确的界定，也没有明确“流浪”和“乞讨”应该是二者兼备还是只具

其一。其次，从技术上考虑，受助人员的范围本可以通过规定一些条件来明确，但整个办法对受助人员请求救助的条件也未作任何规定。这就使得受助人员的范围较为模糊，办法第6条关于“救助站对属于救助对象的求助人员，应当及时提供救助，不得拒绝；对不属于救助对象的求助人员，应当说明不予救助的理由”的规定，就缺乏可操作性。

2、政府各部门的权限不明。新办法第4条第2款规定，“公安、卫生、交通、铁道、城管等部门应当在各自的职责范围内做好相关工作”，可是，整个办法除了第5条略有涉及以外，对这些部门的权限未作任何规定。办法第17条仅仅规定实施细则由国务院民政部门规定，而民政部显然不可能以自己的规章去规定其他部门的权限。

3、缺少必要的、正当的区别对待和法律的系统性考虑。目前，流浪乞讨人员中有不少未成年人，新办法第5条只是把其与残疾人、老年人和行动不便的人放在一起，要求执法机关引导、护送其到救助站。但是，未成年人毕竟是一个特殊的阶层，对他们的保护甚至是强制性的保护，是政府义不容辞的责任。我国《未成年人保护法》第29条规定，“对流浪乞讨或者离家出走的未成年人，民政部门或者其他有关部门应当负责交送其父母或者其他监护人；暂时无法查明其父母或者其他监护人的，由民政部门设立的儿童福利机构收容抚养。”显然，新办法的规定没有考虑到与未成年人保护法的衔接。

一个简单的建议从以上分析也可看出，成立一个特别的制度改革调查委员会，无论是全国人大组织的，还是国务院组织的，亦或民政部、公安部等部门联合组织的，吸收专家、学者加入，对社会救助问题进行细致的、充分的调查研究，用半年到一年的时间提出周密的制度

改革方案，是一个理性的立法策略。此外，这个委员会是临时机构，任务一经完成即可解散，不会造成政府组织的膨胀。而相比较现行的调查研究课题组模式，其在收集、调取信息方面有较大的权威性，可以作出独立、客观的调查报告和改革方案。 文章出处：北大法律信息网 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com