

株洲市流浪人口问题及化解办法初探

陈 雄,丁剑雨

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007)

[摘要] 株洲市流浪人口结构复杂,其中以老年人为主体。其形成的具体原因多样,包括经济、教育、资源和利益分配格局、人口问题、身心健康等一系列因素。要妥善化解株洲市流浪人口面临的问题,就需要发展经济,提升教育质量。同时,要建立公平公正的分配机制,完善向社会弱势群体倾斜的社会保障制度,积极引导社会民间力量参与流浪人口的救助。

[关键词] 株洲市流浪人口;公平分配机制;社会保障制度;社会民间力量

[中图分类号] D922.182.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2014)03-0051-04

The Problems and Solutions of the Beggars in Zhuzhou

CHEN Xiong, DING Jianyu

(School of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412007 China)

Abstract: The composition of beggars in Zhuzhou is complicated and most of them are old people. A variety of reasons cause this situation, including economy, education, the allocation of resource and profit, population problems, physical and mental health problems and so on. In order to alleviate the problem, it is imperative to develop the economy and improve the education. In addition, it is necessary to set up a fair allocation mechanism, provide a social security system inclined to the disadvantaged and guide the public into helping the beggars.

Key words: the beggars in Zhuzhou; fair allocation mechanism; social security system; social folk strength

改革开放以来,我国政府着力保障和改善民生,促进和谐社会建设,取得了巨大成就。但随着社会、城市建设的发展,也出现了一些问题,城市流浪人口就是其中之一。本文以对湖南省株洲市的社会调查为基础,归纳株洲市流浪人口形成的原因,并提出相应对策,为有关部门决策提供参考。

一 株洲市流浪人口的基本特征与生存保障现状

(一) 株洲市流浪人口的结构和基本分类

根据作者实地调查获得的资料可知,株洲市的

流浪人口在年龄结构上,老年人占绝大多数,其中60岁以上的老年人约占流浪人口总数的90%,是流浪人口的主力军;青少年和中年人较少,分别占总人口的3%和5%;流浪儿童人数相对最少,约占总人数的2%。从性别来看,流浪人口中的男性明显多于女性,男女比例约为4:1。

根据对株洲流浪人口实地走访调查,作者总结出流浪人口的基本类型:(1)老年人。年龄偏大,无谋生手段,无子女赡养,不能通过劳动获得报酬来满足基本生活需要。(2)残疾者。身体残疾,无基本劳动能力。(3)精神障碍者。由于精神原因,与

收稿日期: 2013-12-03

基金项目: 2012年度国家大学生创新性项目和湖南省大学生研究性学习和创新性实验计划以及湖南工业大学研究性学习和创新性实验计划“关于株洲市流浪人口问题的调查研究”

作者简介: 陈 雄(1974-),男,湖南衡南人,湖南工业大学教授,研究方向为宪法学与行政法学;丁剑雨(1992-),男,江苏东台人,湖南工业大学学生,研究方向为宪法学与行政法学。

家人走失,因无法记忆家庭住址及身份信息而成为流浪人员。(4)职业流浪乞讨者。以流浪为职业,具备一定的劳动能力,但由于自身懒惰,想不劳而获。(5)无家可归者。没有物业,无处可去而成为流浪人员;或者由于年轻时没有置业,年纪大了失去劳动力后被辞退而成为流浪人员。(6)行为艺术流浪者。体验生活的流浪者,大多为音乐爱好者,以在街头卖艺、到处旅行为生活方式。(7)流浪儿童。这些儿童大都是因为先天残疾、精神智力障碍,被父母遗弃后而成为流浪人口。智力正常的儿童流浪者则多为双亲不在人世、无人管问而成为流浪人员。(8)祖孙共同乞讨者。这些是子女在外打工,老人无劳动能力,带孙辈乞讨的流浪人群。(9)部分流浪者不愿接受调查,多为13~14岁儿童,背着书包跪讨,面前是粉笔字书写的境况简历,根据媒体报道,大多为被人贩控制的儿童乞讨者。(10)被作为乞讨工具者。父母离异或其他原因没有照顾小孩,孩子年幼,爷爷奶奶无力抚养,被利用出来讨生活,许多都是襁褓中的婴儿。

(二) 株洲市流浪人口的生存现状

作者在实地走访调查中发现,株洲市流浪人口的生存现状不容乐观。他们的衣、食、住、行、健康等均面临严峻问题。首先,食。流浪人口的饮食面临严重的健康问题,大多数流浪人口的食物来源是饭店或者餐馆的剩菜剩饭,有的甚至是垃圾桶里的食物。这些食物没有任何卫生保证,更谈不上营养价值。其次,衣。流浪人口大都衣衫褴褛,穿着破旧,一根竹棒,一个麻袋,一个瓷缸是他们的标准配备,美不美观从来不属于他们考虑的范畴,能蔽体、能保暖是最高要求。同时,由于衣服长期不换洗,或是他们席地而坐而睡的习惯使人无法分辨其衣服本来的颜色。医学研究表明,这样的衣物特别容易滋生细菌,为病菌提供寄生场所。最后,住。流浪人员的长期居住场所为地下通道、人行天桥、火车站购票厅等公共场所,也有少数职业流浪乞讨者几人合租在廉价的民房里。席地而睡、和衣而睡对他们来说是家常便饭。

在株洲市,流浪人口主要分布在中心广场、地下通道入口处、火车站附近以及一些人流量较大的商场附近,流浪者的健康难以得到保障。可以说,他们时刻受到来自疾病的威胁,而万一得病,他们的经济状况又不足以支付昂贵的医药费。大多数流浪者的食品来源是到饭店餐馆乞讨或者好心人施舍,来自于人们酒足饭饱后的残羹冷炙。但不是

所有流浪者都能有如此“待遇”,有的流浪者需要在垃圾箱里寻找食物,那样的食物没有任何安全可言,但为了生存,不被饿死,他们没有别的选择。还有少数流浪者,会通过捡拾垃圾如塑料瓶来获得少量收入,从而购买食物。也有部分以流浪乞讨为职业的人会自己租房、煮饭,但通常一把挂面会吃好几顿,节俭程度不可想象。白天流浪,而晚上的栖息之所在哪里呢?半数以上流浪者是没有固定居所的。天桥下,地下通道里,银行的自动取款机旁边,有屋檐的建筑,等等,总之,可以挡风避雨的地方,稍微温暖些的地方就是他们的去处。他们一般会有随身携带的棉花,或者厚重棉衣之类的御寒物品,也有少数人直接和衣而睡。部分租住的职业流浪者,主要租住的是株洲南大门附近的便宜板房,一小间几个人住,非常拥挤,月租50到100元不等。他们的收入状况,根据我们的实地走访调查,以乞讨为生的流浪人员一天20到40元不等,在周末的时候收入会高于平常。另一部分流浪者有一定劳动收入,这里的劳动指回收塑料瓶,或者会一点简单乐器(一个旋律,不停往复),他们的收入可以达到一天70到100元之间。至于一些媒体报道过的,在特定场所针对特定人群的乞讨人员,其收入超过白领的情况,我们在走访和调查中并未发现。

(三) 株洲市现有的保障制度和处理办法

对于流浪人口权益的保障,株洲主要是落实国家层面的法律,在此基础上,根据本地的实际情况采取具体的保障措施。根据国务院2003年颁布的《城市生活无着的流浪乞讨人员管理办法》,株洲市政府出台了《株洲市加强城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作的意见》,阐明了救助对象、特殊受助人员的接送、流浪乞讨人员危重病人、精神病人和智障人员的救治、受助人员死亡的处理、身份来源不清人员的安置、流浪未成年人的救助管理工作、设立禁止乞讨区域等几项具体处理措施。该文件明确了包括民政、公安、城管、卫生、交通、新闻6个政府部门和工会、共青团、教育、妇联、残联的具体职责。株洲市还设立了救助管理站和儿童福利院,作者对其进行了实地走访,发现其设施、环境良好。对于流浪人口的健康问题,株洲市民政局还指定了6家定点医院对其进行处理,对那些无能力偿付或身份来源不清,无法收取费用的,由定点医院出具费用明细,救助管理站审核后负责支付。

整体说来,株洲市已经建立了比较完备的流浪

人口救助制度,但是,也存在一些问题。比如一部分救助对象不愿意接受救助,他们更习惯于流浪生活;还有一部分流浪人员认为救助措施是临时性的,解决不了根本问题。这些问题表明,解决流浪人口问题,从长远来看,不是临时性的救助措施就可以解决的,还要依靠经济社会发展和社会保障制度的完善。

二 株洲市流浪人口产生的原因

根据对流浪人口的城市分布、来源地、年龄结构、身体状况等的分析,我国流浪人口的形成原因相当复杂,涉及经济、教育、人口素质、社会保障等诸多因素。株洲市流浪人口产生的原因与其他城市相比,具有共通性,主要有如下几个方面:

经济贫困是形成流浪人口的最根本原因。进入21世纪,我国总体已经摆脱贫困状况,进入温饱型小康社会。但在少数地区,尤其是偏僻山区和边远地区并没有完全实现小康,甚至有一部分人温饱都难以维持。即使在发达省份,由于各种原因,也存在贫困县和贫困人口。外出寻找生存机会、流浪乞讨,这成为贫困人口产生的重要原因。

人口素质相对低下、谋生手段不足是流浪人口产生的重要原因。人口因素包括了人口结构和人口素质两个方面。据“国家统计局发布第六次全国人口普查主要数据公报显示,老龄化进程逐步加快,60岁及以上人口占全国总人口的13.26%,其中65岁及以上人口占8.87%”。^[1]中国人口总数居世界第一,可是,人口年龄结构失调,老龄化严重,新增劳动力数量下降。上世纪80年代以后出生的一代将会面临前所未有的压力,将成为“上有老人,下有小孩”的家庭顶梁柱。人口素质在我国实行9年义务教育、加快高等教育发展以及扫除青壮年文盲等措施下,较以前有大幅度提升,但仍不容乐观。人口普查数据显示的文化水平表明:“大学教育程度占8.93%、高中占14.03%、初中占38.79%、小学占26.78%、文盲占4.08%。”这表明我国高文化人才不足,多数人受教育水平较低,这导致了许多人没有掌握维持温饱和小康生活水准的技能,生存技能不足是导致流浪人员产生的一个重要原因。

收入分配和社会保障制度不完善也是流浪人口产生的重要原因。农村和城市、农业与其他行业的收入分配不合理,农村是乞讨主力军的来源地。在实行承包制以后,中国农业迅猛发展,但是农村

依然是贫困人口的主要聚居地。农业仍然面临着基础设施落后、缺少对人力资源投入的问题,这导致农村人口素质低下和技术缺乏、缺少可流动资金、缺乏对自然因素不可抗力的抵御能力。一部分农民是社会的最底层,仍然被贫困所扰。在社会保障制度方面,我国已有一些制度,比如最低生活保障制度和农村的“五保”制度等,但这些还是远远不够问题的解决。在当今物价如此高昂的情况下,社会保障投入的资金显得杯水车薪。同时,民间社会力量、慈善机构和救助组织也远远没有发展起来,满足不了穷困人口的实际需要。

三 化解流浪人口问题的措施

面对众多的城市流浪人口,如何保障他们的基本权益,化解流浪人口面临的现实难题,政府应该针对流浪人口产生和存在的根源,采取相应措施。流浪人口的形成有经济和教育方面的因素,大力发展经济,提升教育质量,保障每一个人有机会受到良好的教育,这对于从根本上化解流浪人口面临问题具有重要意义。此外,下面几个维度的措施也是化解流浪人口问题的重要方面。

(一)政策层面建立向弱势群体倾斜的公平分配机制

流浪人口的问题说到底经济问题,而经济问题主要不是总量不足,而是公平分配机制的问题。流浪人口大多属于弱势群体,对他们在政策和法律层面给予特别保护是必要的,也是世界通行惯例。当下,要在政策层面建立向弱势群体倾斜的公平分配机制,使得弱势群体分享改革开放和经济发展的成果。流浪人口多数经济上处于困顿境地,发展经济,努力帮助老百姓充分就业,实现经济社会可持续均衡发展,这是从根本上化解流浪人口问题的举措。同时,建立公正公平的分配机制,这对于流浪人口权益保障极端重要。在调查中,作者了解到,在乞讨者中,很多老年人都享受了新型农村养老保险制度,在子女为他们缴纳保险金后,他们每个月可以领取至少50块钱左右的养老金,在不同省份,政府还有不同的养老政策,但金额往往不多,不足以满足基本生活需求。面对收入和分配不均,且流浪人口大多来源于农村的事实,这就要求国家政策层面重视并制定公正公平的收入分配制度,建立更加公平的社会保障制度。财政投入应逐年增加,使得老百姓衣食住行等最基本的生存需求得到普遍满足,这样流浪人口就会大大减少。

流浪人口大多文化素养不高,这也是他们流浪的一个内在因素。我国应提高人口质量和素质,国家财政应对教育投入更多资金。在贫困地区、义务教育推行不理想的地区,要在财政上保障对教育设施的投入。高等教育应采取对经济不发达地区生源的特殊政策,并鼓励受过高等教育的人才去帮助贫困地区,为当地发展提供知识和技术支持。全国各地在建设流浪人员救助站的基础上,可以建设以技术技能知识培训为主的公益学校,对于社会无业人员、生理没有缺陷的流浪人口进行培训,帮助他们掌握一技之长。对于流浪儿童,要创造条件,增加投入,让他们有一个安心学习和生活的环境,这样他们再次流浪乞讨的概率就会大大降低。

(二)推动立法保障人人享有最基本生活保障的权利

通过了解西方国家处理流浪人口的历史,即可发现,中世纪以前西方对流浪人口的态度是建立在宗教制度基础上的关怀和济贫思想。在中世纪以后,西方便开始寻找法律之路解决流浪人口问题。对有劳动能力而拒绝劳动的乞讨者的惩罚性法律出现在14世纪,英国1601年颁布第一部济贫法《伊丽莎白济贫法》,将流浪者分为三类:无工作能力的老病残障者;失去依靠的儿童;有劳动能力者。对于最后这类人不予救助,强制其做工自给。在此基础上,后来又有在指定区域内行乞、贫困者只有在出生地注册才能领取救济的济贫法修正案。到20世纪,随着人权运动的发展和社会保障制度的建立,济贫法被废止,取而代之的是更加人性的社会救济制度。

我国可以参考西方救助制度的经验,推动国家层面的立法,完善对所有低收入者和穷困者的最低生活保障制度,并且这种保障水平要逐渐提高,使得所有人的温饱和基本住房都有保障,也使得所有儿童就学不再是奢侈的事情,所有老年人的医疗都有基本保障。同时,救助和社会保障制度的建立需要坚持农村人口与城市人口享有同等权利的原则。^[2]这里所描述的看起来是理想状况,但是,值得国家在制度和法律层面考量,这是社会主义国家发展的内在要求。

总体上保障人人有基本生活的权利,能够最大限度减少流浪人口数量,但是还远远不能杜绝流浪现象。对于流浪人员,还要建立分类救助制度,可以将流浪者分为两类:无工作能力的老弱病残者和

有劳动能力者。对于前者,立法应给与救助,通过立法建立社会福利体制、最低生活保障制度、政府专门机构、财政投入等整体系统,明确政府在上应具有的义务,从而使救助工作有法可依、有法必依。对于后者,有人认为乞讨自由是宪法赋予的权利,人们有选择成为乞丐的权利。但是,对于成年的身体正常的职业乞讨者或者以流浪为生活方式者,政府对其没有救助义务。对于儿童,政府应该通过立法禁止其流浪乞讨,发现儿童乞讨现象,应该追究相关责任人的法律责任。^[3]

(三)鼓励社会民间力量参与对流浪人口的援助事业

政府财政、公职人员数量都是非常有限的,难以解决流浪人口面临的所有问题。对流浪人员的救助还要积极发挥社会和民间团体的力量,鼓励它们共同参与到救助流浪人口的事业中来,这方面,国外有相当多的成功经验可资参考。

总之,解决流浪人口问题,要有强烈的社会责任感,它对于构建和谐社会、形成正能量,能够发挥积极作用。^[4]可以参照他国对流浪人口救助的成熟经验,积极推动有关部门制定和完善法律法规。鼓励社会民间力量参与对流浪人口的援助事业,加强慈善意识的教育和宣传,提倡有经济资源的企业、社会人士建立慈善组织。而慈善机构可以通过各种信息传播途径进行宣传,通过科学管理、透明化工作流程获取大众信任,最大化减少流浪人口带来的负面影响。

参考文献:

- [1] 中国新闻网. 中国老龄化进程逐步加快 60岁以上人口占13.26% [EB/OL]. [2013-10-02]. http://news.ifeng.com/mainland/special/renkoupuocha/content_2/detail_2011_04/28/6035616_0.shtml.
- [2] 陈勇. 我国户籍制度改革的法律问题研究[J]. 湖南警察学院学报, 2013(2): 65-69.
- [3] 陈雄. 流浪儿童乞讨权规制的法理思考[J]. 法学杂志, 2012(4): 17-22.
- [4] 陈雄, 胡清梅. 宪法学视野下的和谐社会建构探析[J]. 湖南工业大学学报: 社会科学版, 2011(5): 15-18.

责任编辑: 黄声波