

# 收容制度 该不该恢复？

## 论题：

三年前的“孙志刚事件”促使了收容制度的废除，然而不久前，钟南山因电脑被抢而提出的恢复收容制度的言论又引起了人们的争论。其中超过六成的网友表达了赞同的意见。支持者认为，无业游民增加容易引发治安问题，收容制度可以抑制无业游民违法犯罪；反对者认为，不能以伤害无辜者为代价来管理社会。

一个公正的社会，必定有它蕴含了平等理念的法治基石；一个和谐的社会，必定有它对任何弱势群体都绝不放弃的道德良心。收容制度究竟能在多大程度上遏制城市犯罪？任何人都难以轻易对这个问题给出准确的答案。面对现实中的治安问题，政府应当致力于消除废除收容制度之后的治安盲点，还是将治安的责任推向收容制度的废除呢？



主持人：  
李 环  
中国政法大学  
政治与公共管理  
学院副教授

#### 嘉 宾

官志刚  
中国人民公安大学治安系总支书记、教授

乔新生  
中南政法大学教授

莫纪宏  
中国社科院法学所教授、研究员

陈 峰  
搜狐新闻中心主编

主持人：废止收容遣送制度，是否是一些城市，如广州的治安状况明显恶化的原因？

陈峰：在收容制度废止以后，北京和上海没有见到类似的报道，似乎主要是广州治安出现了问题。从公开报道的情况来看，当时的广州治安确实情况严重。但是由于缺乏官方权威的说法，我们无法明确获知之前之后两个阶段的治安情况对比。

官志刚：收容遣送制度取消后，特别是大中城市的重点、繁华地区流浪乞讨人员增多，强讨恶要现象突出，组织、利用未成年人、残疾人进行乞讨的情况明显增加。尤其是一些流浪乞讨人员结成帮派、团伙划地为界、争夺地盘，严重危害城市社会治安秩序，社会治安状况有恶化的趋势，公众安全感降低。

主持人：您认为城市治安状况恶化与当地政府行政能力有怎样的关系？

陈峰：广州治安问题有社会长年积累的原因，所以不能完全归结于政府的行政管理能力。但从公开的报道来看，广州的治安手段是否科学有效，确实是存疑的。在收容制度废止以后，还曾有报道，在一个犯罪人员被抓获以后，广州警方人员半个小时还赶不到现场，而我同时期在上海，看到类似治安事件时，警察五分钟就骑着自行车赶到了。所以，如果当时的行政机关和警务机关

在使用治安管理手段方面能更科学更尽职，也许治安问题不至于让广州市民如此头痛。

#### 废除收容遣送制是社会进步

主持人：您如何评价收容遣返制度？对于城市流浪人员或者“三无”人员，“三证”不全人员被限制人身自由、强制劳动并且遣返的主要方法您有何看法？

陈峰：这是一个违反宪法和法律，从精神到肉体到经济残酷迫害外来人口的办法。首先收容把打击对象直接针对外地人，被收容的人员并不会被认真甄别是否曾经违法犯罪，没有权利通知家人和律师，简单粗暴地未经审判而被剥夺自由，无法获得任何法律救济。其次，收容这个过程中的工作人员，没有受到监督，可以随意对待被收容者。孙志刚被收容前，其本人是不符合广东省人大一年前新通过的收容管理条例的，但是他还是被收容了，直至失去了生命。这个案件本身就说明了，没有监督的收容

行为是多么可怕。

官志刚：这种方法需要改进，比如可以借鉴我国历史上对流浪乞讨人员比较好的管理措施。对于无“三证”人员一定要加以区分，一概驱逐是有问题的。对于“三证”不全可以进行补办等措施，我不同意简单地限制自由等。

乔新生：上世纪八十年代国务院出台的收容遣送办法，旨在解决部分流浪乞讨人员的生存问题，是一项充满人性的行政法规。这项制度还具有惩治违法行为人的功能。但是这项制度与现行宪法和一些上位法冲突，而且收容遣送对象不加甄别，一些没有违法犯罪的人员也被遣送；同时，有的工作人员在执法过程中，超越职权、滥用权力侵犯公民的人格尊严和生命权。少数收容遣送执法机关，将社会福利组织变成了营利性机构，千方百计从收容遣送人员及其家属手中索要金钱，这项制度中暗箱操作的成分很大。但也不能因为这项制度在执行中出现偏差，就彻底否定这项制度。如果能够增加执法的透明度，并通过司法审查的方式限制执法机关的权力，就可以有效地避免这项制度所带来的危害。如果将过去收容遣返制度中涉及限制公民人身自由的规则上升为法律，同时完善司法审查制度，则相对于其他限制公民人身自由的处罚，收容遣送既符合人道主义，又具有可行性。

莫纪宏：通常来说，在一个民主法

2006年5月8日，钟南山院士在广州街头被抢手提电脑。钟南山认为，广州治安状况和目前没有有效管理无业游民直接相关：“偷窃与抢劫的人，和城市流浪人员只有一水之隔。”由此，他进一步认为：在收容制度存在的时候，“尽管有不该收容的人被收容了，但一下子否定和废除收容制度，我有不同看法。”当时的收容制度还是比较有效地管理了流动人口，自从废除后，广州至今还没有找到更有效的管理方式。



治社会中，除了因防范恐怖主义或者是突发事件之外，应当以保障个人自由作为实现人权的重要途径。没有特定的法律事由不得随意限制或剥夺个人自由。

主持人：您如何评价中国 2003 年以对流浪乞讨人员的救助制度取代过去的收容遣送制度？

陈峰：这是一种重大的社会进步，返回了收容救助的本质，消除了社会不稳定的一个重大根源。有人说，政府不应该在缺乏代替手段的情况下取消收容制度，这是非常无知的，收容本意是救助，所以才没有被纳入到严格的法律监管范围之内，结果由于其规定中有缺陷而被地方政府滥用，导致了大量针对外来人员有组织的违法现象。建议保留这样制度的人，实质上是希望用严重违法的手段保护少数人利益，是一种黑社会式的逻辑。

官志刚：用救助取代收容遣送制度，总的精神是值得肯定的。但有几个问题需要注意。

一是取代的时机我个人认为还是尚早。一个城市不能无限制地容纳流浪乞讨人员。突然取消了强制措施，流浪乞讨人员的突然增加，政府无论从经济上还是人员上、基础设施上都并未做好准备。用救助制度代替收容遣送制度，只是用一种不能解决问题的制度代替一个存在问题的制度。

二是相关的配套实施和制度建设没有跟上。比如什么样的人不能给予救助的规定并不明确。而且对于不能给予救助的流浪人员应该如何管理也缺乏配套的措施。对那些以盈利

为目的的乞讨行为缺少约束。还有些行为介于违法和不违法之间，比如尾随乞讨，或者用不吉利的话乞讨，特别是一些青壮年乞讨者，采取无语目视一些妇女孩子等等，法律没有办法。原来这些人还畏惧被遣送，现在就自由地为所欲为。

乔新生：赞成恢复原有的收容遣送制度和赞成完全用现在的社会救助制度代替收容遣送制度两种观点其实都有失偏颇。赞成废止收容遣送制度的人，没有看到现行的社会救助管理办法难以发挥作用。另一方面，赞成恢复收容遣送制度的人，没有看到收容遣送制度存在的缺陷，而只是希望通过恢复收容遣送

制度，来解决社会治安中存在的问题。

## 城市治安何去何从

主持人：那么，城市外来人口应该如何管理呢？

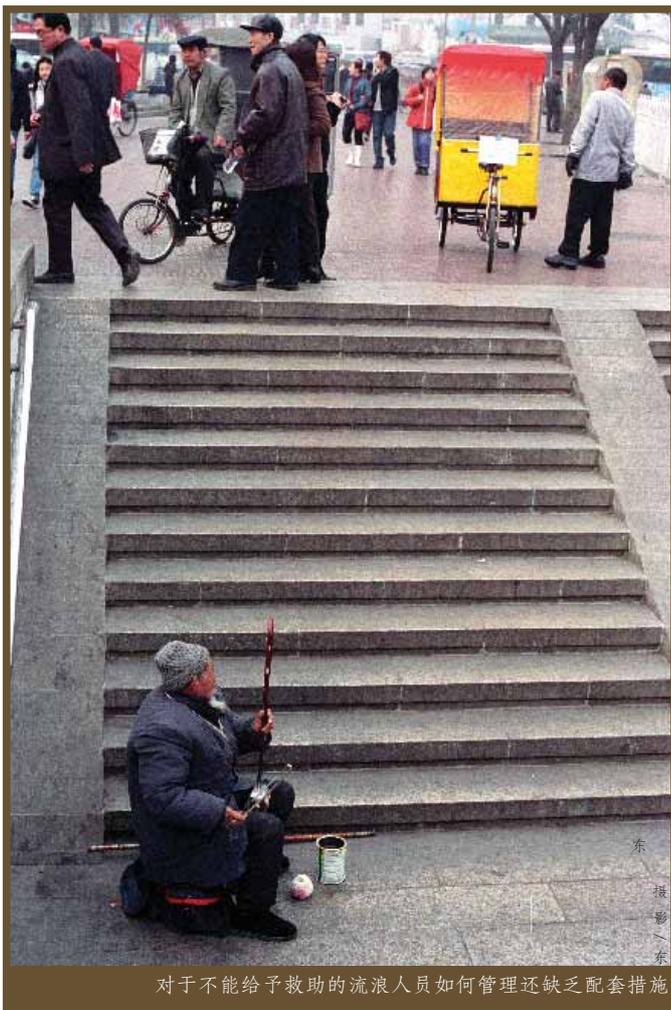
陈峰：管理外来人口，应该以尊重平等的态度进行，而且，应该以服务为基础。从管理的角度，身份证是最有效的手段，比起暂住证来说，不易伪造，也可以实现全国联网。以暂住证进行管理，其实是一种公然歧视的行为。

官志刚：以往对于城市外来人口的管理制度设计中，往往只考虑城市居民，而没有考虑城市外来人口的利益，对外来人口重管理而轻服务。今后应加强对

外来人口的服务。但也应该看到，完全的迁徙自由在我国目前很难实现，因为城市能够为外来人员提供的服务十分有限。在管理上，要把外来人员和流浪乞讨人员区分开，不能混淆。对城市流浪乞讨人员必须采取一定的管理和控制。

乔新生：城市外来人员以及流浪乞讨人员不等于违法公民，只有在一时无助、拒绝社会救助，同时实施盗窃、抢夺的违法行为时，才应该被公安机关提请收容遣送。完善的收容遣送制度并不是将所有城市外来人员以及城市流浪人员都遣送回家。如果扩大收容遣送的范围，将那些以乞讨为生的公民收容遣送，那么有可能会侵犯公民的自由迁徙权利，从根本上损害公民的利益。

主持人：对一些城市治



安状况混乱的现象,应该如何治理?

**陈峰:** 最直接的办法,是加大公检法的人力物力投入,加强警力,至少这样可以加大犯罪的成本。当然,前提是行政体制和行政警务首脑没有执法者违法的问题。

**乔新生:** 维护社会治安秩序,可以采取多种手段。恢复收容遣送的规定,不失为一种有效的措施。现行的制度,对那些经常小偷小摸的公民无可奈何,在行政拘留期满后,这些人还会流落街头,继续违法。如果能够采取收容遣送的办法,交由被收容遣送人员所在的政府机关加以管护,并且并不限制行为人在原籍的活动,既可以防止行为人在原居住地从事违法行为,又可以利用中国传统的熟人社会规范约束行为人为人。当然,恢复收容遣送的规定,必须对原来的制度做全面的反思和完善。但是,收容遣送制度不能解决所有问题,要想从根本上解决社会治安问题,必须建立科学的现代民主运行机制,建立精干高效的执法队伍,督促执法机关切实履行自己的法定职责,维护公民的合法权益。

### 应慎重对待民意

**主持人:** 三年前收容制度的废黜,广大网友功不可没;而今天,也正是他们中的多数跟在钟院士后面为恢复收容制度而呐喊助威。如何看待民意之间的这种变化?

**陈峰:** 恐怕问题出在信息的不透明上,信息缺失,多数人对收容不了解,更不清楚治安问题恶化的本质原因,才会天真地以为恢复收容能解决治安问题。其实,在收容废止之前,广州治安也没见得好到哪里去。

**乔新生:** 在社会转型过程中我们尤其要注意民情民意,体察公众的感受,并

且在发展民主政治的基础上,为每一个群体、每一个阶层提供应有的话语权。在讨论收容遣送这一制度的时候,某些年轻人流露出来的暴戾心态令人不寒而栗。我们一定要从制度上确保每一个公民都有自由表达自己意见的权利,决不允许少数人成为所谓的意见领袖,霸占媒体强奸民意。

**官志刚:** 作为决策者,要认真分析透视民意的真实意思,因为老百姓在表述自己的意思时往往会非常感性。民意这种感性的、直接的反应必须慎重对待,应用历史的现实的眼光透视其中的真理,不能妄借民意表达自己个人的观点。

**主持人:** 收容遣送制度是否可以完善后恢复?

**乔新生:** 在未来的违法行为矫正法中,可以考虑设立收容遣送制度,但是收容遣送制度需要进一步完善。首先应当加入司法审查的内容。在采取行政拘留不足以从根本上遏制违法行为时,公安机关可以提请司法机关做出收容遣送的裁定。如果裁定收容遣送,那么应当由该公民所在地政府承担接受被收容遣送人员的责任。增加司法审查程序,可以在一定程度上限制公安机关的权力,赋予当事人最基本的救济权利,防止随意限制人身自由的事件发生。其次收容遣送必须符合下列条件:首先,收容遣送的对象必须是缺乏基本的生活保障,并且拒绝接受社会救助的公民;其次,被收容遣送人员必须是实施了违法行为的公民,但行为尚不构成犯罪。第三,被收容遣送人员实施违法行为,被行政拘留三次以上、仍不思悔改并继续从事违法行为。第四,公安机关应当将收容遣送的决定提交法院做出裁定。第五,法院认为该人如果解除收容遣送的强制措施,仍有可能在居住地实施违



收容遣送制度可以借鉴历史上的一些做法。比如清朝就有四个方法包括:(一)选立丐头为管束之人;(二)查造丐户牌册;(三)驱逐少壮之丐;(四)设立栖流所以安置老幼乞丐,禁止散处

法行为,必须收容遣送。

只要坚持司法审查原则、预防原则、公开透明原则,从根本上保护当事人的合法权益,那么这项制度就能达到惩治违法行为、预防犯罪的效果。

**官志刚:** 收容遣送制度可以借鉴历史上的一些做法。比如清朝就有四个方法包括:(一)选立丐头为管束之人;(二)查造丐户牌册;(三)驱逐少壮之丐;(四)设立栖流所以安置老幼乞丐,禁止散处。这些方法比收容遣送制度中规定的简单地限制自由或强制劳动要好。

**莫纪宏:** 就目前的情况来说,简单地恢复收容遣送制度是不行的,这一制度在实践中造成了大量的侵犯人权的问题;而社会救助制度目前效果欠佳,不能很好地解决社会治安问题。可行的思路就是继续寻求新的解决问题的途径,例如,能否设立对公民个人进行安全管理的制度?能否对那些具有严重不良行为的违法分子采取一些强制性措施?当然,真正解决问题还得从疏导的方式入手,如进一步缩小城乡差距;建立更加公正的分配制度,防止两极分化;建立全民社会保障制度等。

在目前的情况下,要解决钟南山院士所提出的问题主要还是应当依靠法治的手段,而不是简单顺应受害者嫉恶如仇的情绪。法治社会的问题应当以更加的理性的态度、通过法治手段来加以解决。■

### Guangzhou, the public security is the worst in China?

---



According to the result of an investigation about the public security of 37 big cities in China, Guangzhou is the first of the ten cities that were considered have worst public security. Why this city can't provide people with enough sense of security? And why people do not satisfied though the city is famous of prosperous economy?

### China security index of 2005~2006: 64.3

---



The security index of 2005~2006 is 64.3, which is 1.7 points less than that of the same period of last year. Compared with other indexes of China, the index of security make little progress and it seems that this index will not improve a lot in a short time.

### Qian Yunlu : the affable secretary from Dabie mountain

---



Qian Yunlu used to be the youngest county magistrate of Hubei province and the youngest vice-secretary of a provincial Party committee in China. He grew up in the old revolutionary area of Dabie mountain and walked out of there, with the love to his people that never changed.

### Is the tramp collecting system really in need?

---



Some people have such a point of view that the tramps in cities are the reasons of the poor public security, so those vagrants should be collected and send back to their hometown, while some others think the collecting system is unfair for a huge number of people. Do we need tramp collecting system really? And what shall we do to protect everybody no matter he is a citizen or a vagrant?