

试论特殊人群的制度化排斥及其应对^{*}

王 瑞 山

(华东政法大学刑事司法学院, 上海, 201620)

摘 要:特殊人群最明显的标志是其特殊的社会经历和生存状态,他们或自身能力缺乏(如精神病人),或有特殊的社会经历(如受过刑罚处罚),在适应或回归正常的社会生活时有一定的困难,需要社会的特殊关心和帮助。这里主要探讨的是特殊人群回归社会时的制度化障碍及原因,并就这些障碍的消除和特殊人群管理服务体系的建构提出自己的看法。

关键词:特殊人群;回归社会;制度化障碍

特殊人群的存在是一种社会失序状态,对社会管理者来讲,有使这个群体回归社会、过上正常生活的责任。然而,现实社会中却存在种种对特殊人群的排斥,不仅仅是人们心理上,更体现在现有的制度规范中,即现有立法或规范性文件中对特殊人群部分权益的限制或剥夺。这种制度化的排斥也构成当前特殊人群管理服务工作的障碍,也是社会管理创新的新课题,急需解决与应对。本文拟就这一问题略加梳理,并从人性关照和社会管理创新的双重视角提出应对思路,以期抛砖引玉,引起大家对此问题的思考,推动相应的法治进程。

一 特殊人群的特征

特殊人群一词在医学、社会学、法学等领域广泛使用,均有不同的含义。从官方对特殊人群的理解来看,中共中央政法委书记周永康 2011 年 11 月 7 日在中央社会管理综合治理委员会第四次专题会议上对加强和改进对特殊人群的服务管理工作会议上指出:服刑在教人员、刑满释放解除劳教人员、吸毒人员、容易肇事肇祸的精神病人、艾滋病患者等特殊人群,是需要给予特殊关心帮助的人群。做好对这部分社会成员的服务管理,是社会管理工作要加强和改进的一个重点,关系社会的安宁和谐。^①这里用列举的方法,指明特殊人群主要包括上述五类人,并强调特殊人群的特征是需要特殊关心帮助的,明确特殊人群服务管理的性质是关系到社会的安宁。

也有人把特殊人群概括为另一种“五类人”,即“艾滋病和其他传染病患者,自伤自残和吞食异物人员,聋哑、肢体残疾人员,有严重不良行为的未成年人,易肇事肇祸和有暴力倾向的精神病人。”^②还有人认为不同的行业对特殊人群的界定不尽相同,在法律领域中特殊人群主要指:外来人员、涉毒人员、邪教人员、归正人员和被关爱对象。^③这都是用列举的方法,均有一定的差异,说明了当前特殊人群概念的不确定性。这里不再重复用列举的办法,因为随着社会经济的发展和社会管理的完善,特殊人群的范围也随之变化,可能扩大,也可能缩小,但其基本的特征有以下几个方面:

* 本文为华东政法大学科研项目“当代游民治安管理研究”(12HZK018)阶段性成果。

① 记者杨维汉:《周永康:加强和改进对特殊人群的服务和管理》,新华网 2011 年 11 月 7 日,网址:http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/07/c_111151558.htm,2012 年 12 月 8 日浏览。

② 王锐:《加强特殊人群服务管理工作探析》,《公安研究》2012 年第 5 期,第 9—11,21 页。

③ 朱燕:《关注特殊人群,创新社会管理》,《“加强和创新社会管理”专题研讨会论文集》,2012 年。

一是脱离了正常的生活秩序,是游民的来源群体之一。特殊人群因涉刑、吸毒、失业、家庭变故等诸多原因而脱离正常的生活秩序。他们一般有自己的居所,这一点使得他们不同于一般的流动人口,但他们中会有一部分人因长期服刑户口被注销、家庭变故、失业而无家可归、无业可就而成为游民。由于特定的原因,他们内心往往很自卑,并在日常生活、就业就学、社会救助等方面受到歧视,所以,他们渴望得到社会的承认和接纳。

二是面临着生存的困难。特殊人群一般没有正常的工作,甚至个别的没有稳定的居所,无法或不能享受基本社会生活水平的人员。这一点使得他们不同于一般的低收入家庭。特殊人群没有工作的原因多元:有的特殊人群生活散漫,寻求生存发展机会方面自感无望或具有惰性,而且部分人不愿意接受纪律的约束或从事艰苦的劳动;有的特殊人群因自身文化、技能、精神等方面存在缺陷,在社会竞争中处于劣势,在利益获取方面居于非常不利的地位,社会适应能力差。据某直辖市调查统计,该市刑释解教人员就业率54%左右,社区矫正人员就业率为64%左右,社区戒毒人员就业率51%左右,社区青少年、易肇祸精神病人大多数没有工作。^①

三是需要特别帮助。特殊人群或受社会歧视(如刑释解教人员、吸毒人员)、或缺乏生存能力(如精神病人、问题儿童),需要政府的特殊关心和帮助,否则,他们回归社会正常生活异常艰难。特殊人群因为身体、经历和健康原因,大多失去工作、难以再找工作或根本无法工作,无法享受一般职工普遍可以享受的养老、失业、医疗等社会保险待遇。如某直辖市2011年刑释解教人员社会情况调查显示,该市五年期刑释解教人员中,未办理过社会保障卡的占14.6%,停止缴纳保险金的占17.55%,个人缴纳社会保险金的占9.24%,合计41.43%,即超过四成刑释解教人员没有获得基本社会保障。^②

四是潜在治安风险。有肇事倾向的精神病人本身在威胁着社会治安秩序,需要正常人的看护。其他特殊人群面临生存的困境,当无法或不能通过合法途径满足自己的生存需求时,他们往往会选择违法犯罪,导致治安秩序的破坏,这是社会管理者不愿意看到的。部分特殊人群社会适应能力较差,以自我为中心,眼光挑剔,挫折感强烈,处理具体问题时,极易产生心理落差,比常人更易实施非理性行为。有的特殊人群习惯化的行为方式很难改变,且接受劝解的难度较大,甚至有一定程度的反社会人格。

可见,特殊人群最明显的标志是其特殊的社会经历和生存状态,他们一般是受到社会的歧视或排斥,或自身能力缺乏,需要社会的特殊关心和帮助。

二 特殊人群的制度化排斥

从目前的立法或规范性文件来看,对特殊人群的排斥主要体现在以下几个方面:

一是就业方面。现有诸多法律法规对受过行政和刑事处罚的人员就业采取限制的措施,极大影响了这些人员的心理,使之被标签化、污名化。如《保安服务管理条例》(2010)第十七条规定了保安员从业禁止条款,凡是曾因故意犯罪被刑事处罚的、曾被收容教育、强制隔离戒毒、劳动教养或者3次以上行政拘留的,均不得担任保安员。《教师法》规定:“受到剥夺政治权利或者故意犯罪受到有期徒刑以上刑事处罚的,不能取得教师资格;已经取得教师资格的,丧失教师资格。”但在实践中,教师资格申请者政审中需提供“无违法犯罪记录证明”,实际上把所有违法(一般为违反治安管理处罚法)人员、过失犯罪人员都排除在教师资格之外。据统计,目前我国大约有160多部法律法规对有违法犯罪经历的人员就业进行了限制性规定。另外,由于国家职业资格证书培训起点较高,而特殊人群文化程度总体偏低,导致政府出台的特殊人群职业技能培训计划作用有限。

二是户口安置方面。由于2003年7月之前被判刑劳教的人员均需注销户口,在此之前的服刑人员刑释解教后面临户口安置问题,与户口相关的其他利益也很难得到保证,甚至被剥夺。如某市1991

^{①②} 该数据由本文作者赴相关机构调研所得。