

救助管理

任 波 周良才 主 编
张 新 主 审



Jiuzhu Guanli



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

救 助 管 理

	任 波	周良才	主 编
	黄 静	唐娇华	副主编
林 玲	郭小建	赵钦清	参 编
	胡柏翠	蒋传宓	
		张 新	主 审
	许立群	郭玉强	顾 问
	杨凤欣	陈利荣	

電 子 工 業 出 版 社 ·

Publishing House of Electronics Industry

北京 · BEIJING

内 容 简 介

本书对我国救助管理的理论基础及实务操作进行了系统的归纳与总结。全书共7讲,即救助管理概述、救助管理机构的设立与性质、救助管理机构的救助对象和内容、受助人员服务与管理、特殊群体的救助保护、救助管理机构规范化建设、救助管理机构经费管理。

本书由相关高校民政管理、社会福利及社会工作等专业具有丰富教学、科研经验的一线教师共同编写完成。本书适合民政部门各类人员,尤其适合社会救助、社会保障及其他社会管理等工作人员学习与培训,也可作为相关高校民政管理、社会工作等相关专业的教材。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

救助管理 / 任波, 周良才主编. -- 北京: 电子工业出版社, 2015. 8

ISBN 978-7-121-26296-8

I. ①救… II. ①任… ②周… III. ①社会救济 - 行政管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 126254 号

策划编辑: 贾瑞敏 胡伟晔

责任编辑: 贾瑞敏 特约编辑: 许振伍 孙明珍

印 刷: 三河市鑫金马印装有限公司

装 订: 三河市鑫金马印装有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 787×1 092 1/16 印张: 11.25 字数: 325 千字

版 次: 2015 年 8 月第 1 版

印 次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 2 000 册 定价: 27.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlt@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

民政部 2014 年度
福利彩票公益金社会福利企事业单位
管理人才培养支持项目成果

本书编委会

主 任:许立群	民政部人事司(社会工作司)司长
副主任:郭玉强	民政部人事司(社会工作司)副司长
任 波	重庆城市管理职业学院党委书记、教授
委 员:杨凤欣	民政部人事司(社会工作司)人才工作处处长
张 新	重庆城市管理职业学院党委副书记、教授
周良才	重庆城市管理职业学院社会工作学院院长、教授
陈利荣	重庆城市管理职业学院继续教育学院院长
黄 静	重庆城市管理职业学院民政教研室主任
唐娇华	重庆城市管理职业学院教师
林 玲	重庆城市管理职业学院教师
郭小建	重庆城市管理职业学院教师
赵钦清	重庆城市管理职业学院教师
胡柏翠	重庆城市管理职业学院教师
蒋传宓	重庆城市管理职业学院教师

前言

为了保障流浪乞讨人员的基本生活权益,完善我国的社会救助制度,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其实施细则应运而生,我国的社会救助管理制度也发生了较明显的变化,由“收容遣送”转变为“救助管理”,这一转变不仅体现了现代社会文明的进步和人权的发展,也深刻影响和改变了救助管理机构的工作内容和工作方式。

《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》实施至今已逾 10 年,为各类城市生活无着的流浪乞讨人员提供了数以百万人次的救助。救助管理工作也已在民政系统工作人员及研究人员的不断探索中发展出一套相对成熟的理论架构及实操体系。例如,在有效地处理和保障受助者权利、维护受助者尊严的意识上有了很大提升,救助管理者的工作规范标准也基本建立等。但在近 10 年的实施过程中,其不完善之处也逐渐显露,如救助对象难甄别,“特殊群体”难处理、难安置等。究竟如何解决救助管理制度在实操中的缺陷,如何进一步完善我国救助管理制度,已成为相关政府部门亟待解决的现实问题。

虽然在实操过程中,部分省市、地区已在现有基础上,结合各地特色进行了有效的探索和发展,而且有些省市、地区的救助管理体系已相对成熟,但迄今为止,全国还很少有研究人员及其他工作人员将这些宝贵的经验和知识进行系统梳理和解读。随着社会救助事业的发展,相关的管理与工作人员对这方面的资料产生了迫切需求。有鉴于此,为了进一步做好城市流浪乞讨人员的救助管理工作,更好地贯彻落实救助管理制度,更有效地提升救助管理机构的工作质量,本书力图在运用实证分析方法的基础上,结合并参考全国各省市、各地区的救助管理经验,对我国现行救助管理的工作内容、工作方法等进行系统梳理,并且对我国救助管理制度的核心内容和服务规范进行针对性的解读和介绍,期望能够为全国民政系统救助管理工作人员提供有价值的学习指南与工作参考。

全书分别对救助管理的理论基础和实操体系进行全方位的介绍,通过勾勒救助管理机构的实操流程,分析流浪乞讨救助管理的工作基础和服务内容,探讨流浪乞讨救助管理理论与救助管理实践相结合的途径,为完善我国流浪乞讨救助管理提供参考。本书在每一讲题的引入段增添了实务案例或新闻素材等相应的小资料,增加了阅读的趣味性。同时,本书在每一讲题的后面加入了阅读推荐环节,为读者相关知识搜索提供了参考。

本书内容包括 7 讲。第一讲为救助管理概述,对救助管理的内涵及外延进行了界定和解析,并对现代社会救助制度体系的发展变化进行了梳理。第二讲至第七讲主要讲授救助管理服务的实操体系。具体而言,第二讲为救助管理机构的设立与性质,主要对现代救助管理机构的设立及性质进行了具体解析;第三讲为救助管理机构的救助对象和内容,主要对救助管理站的救助对象、救助内容进行了介绍;第四讲为受助人员服务与管理,主要从受助人员的求助程序、人身安全管理、物品安全管理及社会工作介入服务 4 个方面进行了解读;第五讲为特殊群体的救助保护,介绍了未成年人与女性流浪乞讨的产生与社会危害、未成年人及妇女救助内容和特别保护等方面的知识;第六讲为救助管理机构规范化建设,从行为规范、监督管理、教育培训与管理机构规范服务等方面对救助管理机构规范化建设进行了介绍;第七讲为救助管理机构经费管理,主要介绍了救助经费的来源与管理及慈善救助项目管



理等方面的知识。

本书适合作为民政部门各类人员,尤其适合作为社会救助、社会保障及其他社会管理类工作人员的学习参考书或培训用教材,也可作为民政管理、社会工作等相关专业的学生用教材。

本书由重庆城市管理职业学院任波和周良才共同担任主编,许立群、郭玉强、杨凤欣、陈利荣担任顾问,张新担任主审,副主编和参编人员均系本院教学科研经验丰富的一线教师及民政行业专家。任波和周良才共同负责全书总体框架及编写提纲的设计,并对各参编人员的初稿在文字和内容上进行了多次具体指导与修改。具体编写人员有周良才(第一讲讲题一、讲题二)、胡柏翠(第一讲讲题三)、郭小建(第二讲)、黄静(第三讲)、唐娇华(第四讲)、赵钦清(第五讲)、蒋传宓(第六讲)、林玲(第七讲),重庆市救助管理站站长傅金国(行业专家)为本书提供了部分案例素材。

针对流浪乞讨人员实施救助的研究属实践性较强的研究课题,本书编者在编写过程中对重庆、四川、广东、陕西、湖南、云南、江西、福建等地的部分流浪乞讨人员以及当地的救助管理站进行了走访调研,汇集了众多的实操材料。同时,在编写过程中,我们参考并引用了众多专家学者及高校同行的研究成果与观点,书中列出的只是部分主要参考文献,在此谨向所有的专家和学者表示衷心的感谢和崇高的敬意。同时,我们也要感谢电子工业出版社的领导和工作人员,是他们热情支持激励着我们在工作之余夜以继日地坚持撰写工作,是他们的辛勤劳动和努力付出才使本书得以顺利出版。在统稿过程中,黄静和唐娇华对本书的文字做了校对工作,在此,也向她们表示衷心的感谢。

需要特别说明的是,本书的编写与出版,得到了民政部2014年度福利彩票公益金社会福利企事业单位管理人才培养支持项目的经费支持。在此,谨向长期以来一直关心支持我校发展的国家民政部及各级民政部门表示衷心的感谢!

由于受时间和水平的限制,书中难免出现疏漏,恳请各位专家和读者批评指正!

编 者

2015年6月于重庆大学城

反侵权盗版声明

电子工业出版社依法对本作品享有专有出版权。任何未经权利人书面许可，复制、销售或通过信息网络传播本作品的行为；歪曲、篡改、剽窃本作品的行为，均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人应承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。

为了维护市场秩序，保护权利人的合法权益，我社将依法查处和打击侵权盗版的单位和个人。欢迎各界人士积极举报侵权盗版行为，本社将奖励举报有功人员，并保证举报人的信息不被泄露。

举报电话：(010)88254396;(010)88258888

传 真：(010)88254397

E-mail : dbqq@phei.com.cn

通信地址：北京市万寿路 173 信箱

电子工业出版社总编办公室

邮 编：100036



尊敬的老师：

您好。

请您认真、完整地填写以下表格的内容(务必填写每一项),索取相关图书的教学资源。

教学资源索取表

书 名				作 者 名	
姓 名		所在学校			
职 称		职 务		讲授课程	
联系方式	电话：		E - mail：		
地址(含邮编)					
贵校已购本教材的数量(本)					
所需教学资源					
系/院主任姓名					

系/院主任：_____ (签字)

(系/院办公室公章)

20 ____年____月____日

注意：

① 本配套教学资源仅向购买了相关教材的学校老师免费提供。

② 请任课老师认真填写以上信息,并请系/院加盖公章,然后传真到(010)80115555 转 718438 索取配套教学资源。也可将加盖公章的文件扫描后,发送到 fservice@126.com 索取教学资源。还可以加入电子社教学增值共享群(QQ:427695338)即时获取教学资源及其他增值服务。



微信号: fservice126



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

目 录

第一讲 救助管理概述	1
讲题一 救助管理的内涵	2
讲题二 我国救助管理制度的建立与完善	9
讲题三 我国社会救助制度体系建设	16
第二讲 救助管理机构的设立与性质	30
讲题一 救助管理机构的沿革	31
讲题二 救助管理机构的设立	35
讲题三 救助管理机构的性质	42
第三讲 救助管理机构的救助对象和内容	49
讲题一 救助管理机构的救助对象	50
讲题二 救助管理机构的救助内容	62
讲题三 不同受助人员的具体安排	66
第四讲 受助人员服务与管理	72
讲题一 受助人员求助程序	73
讲题二 受助人员人身安全服务与管理	79
讲题三 受助人员物品安全管理	85
讲题四 受助人员的社会工作服务	88
第五讲 特殊群体的救助保护	98
讲题一 流浪未成年人的救助保护	99
讲题二 女性流浪乞讨群体的救助保护	108
第六讲 救助管理机构规范化建设	117
讲题一 救助管理机构工作人员行为规范	118
讲题二 救助管理机构工作人员的监督管理	124

讲题三 救助管理机构工作人员教育与培训	128
讲题四 救助管理机构规范服务与管理创新	134
第七讲 救助管理机构经费管理	142
讲题一 救助管理机构经费管理概述	143
讲题二 救助管理机构经费的来源与筹措	146
讲题三 救助管理机构经费的预算与使用	152
讲题四 救助管理机构经费的监督	159
讲题五 我国救助管理机构经费管理现状与对策	163
参考文献	169

第一讲 救助管理概述

学习(培训)目标

- 了解救助管理的概念、意义、功能及建立救助管理制度的历史背景。
- 掌握救助管理的原则、社会功能及管理体制。
- 掌握我国社会救助制度体系的构成。
- 会分析我国救助管理存在的问题,并提出解决问题的方法与思路。

核心概念

流浪乞讨人员 救助管理 社会救助



本讲概览

本讲主要学习(培训)救助管理的内涵、救助管理制度的建立与完善、社会救助制度体系建设三部分内容。旨在通过运用案例分析、知识讲授、分组讨论、读书指导等多种教学方法,对我国救助管理及社会救助制度体系进行全面介绍,让学生(学员)了解救助管理的内涵、救助管理制度的建立,掌握救助管理的原则、社会功能、管理体制及我国社会救助制度体系的构成,会分析我国救助管理在运行过程中存在的问题,进而提出解决问题的方法与思路。

导入 细致工作显关爱,积极救助见真情——黑龙江走失人员贾龙(化名)救助纪实案例

2003年,救助管理工作改制转型,亲情化、人性化的新型工作模式取代了强制性收容遣送制度。10年间,大连市救助管理站在《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(以下简称《救助管理办法》)等法律法规的指导下,不仅严格坚持按照工作流程对流浪乞讨人员进行救助,更秉承体现亲情、延伸关爱的工作理念,在政策允许的范围内,为各类遭遇临时困难的求助人员提供力所能及的帮助。在救助服务的过程中,救助管理站工作人员有礼有节、严守规程、认真细致、积极主动的工作作风得到了广泛好评。

2013年10月7日是国庆长假的最后一天,一大早就有一名临时遭遇困难的老人来站求助。大连市救助管理站值班人员高恒福接待了他。受心情影响,来站老人神态焦急,言语缺乏逻辑,难以正确表达自身诉求。高恒福耐心地对老人进行心理抚慰和疏导工作,经过一个小时的交流总算了解了老人的来意。原来,老人名叫贾洪(化名),国庆假期间,全家人一起从黑龙江鸡西老家来大连旅游,并计划6日下午返回。在乘公交车去火车站购票时,儿子贾龙和家人走散。贾龙走失时身上没有现金,由于手机关机,家人无法与其取得联系,于是其父便试图向救助管理站求助帮忙找儿子。了解清楚情况后,高恒福向老人说明了相关救助法规政策,并按照工作流程,建议老人使用救助管理站办公电话和公安机关联系,便于救助管理站和公安机关协调联动。与此同时,高恒福还将老人的情况登记备案并留下了老人及贾龙妻子的电话。由于老人急于寻找儿子,报警后就匆忙离开了救助管理站。在老人离开救助管理站半小时后,110指挥中心回电救助管理站,称已经部署



警力积极进行寻找。下午1:30左右,救助管理站电话再次响起,一个自称是民生银行星海支行保安的市民来电话,其单位大厅有个称“想吃饭,想回家”,但又身无分文的男子,不知是否属于救助管理站救助的对象。根据多年来的工作经验,高恒福敏锐地觉察到该男子很有可能就是上午来站求助的贾洪老人的儿子,因此向来电保安详细询问了该男子体貌特征并进行记录。在和贾洪的描述进行比对之后,高恒福确定此人正是走失的贾龙。于是高恒福立刻在电话中向保安说明了相关情况,并请保安协助,一定要稳住贾龙,等待其家属前去接领。结束通话之后,高恒福又立刻联系了贾洪老人,将贾龙所在地的地址以及来电保安的电话都告诉了贾洪及贾龙的妻子。在各方的共同努力下,晚饭前,贾洪一家终于团聚了。

当日晚间的新闻锋线等媒体对此事进行了报道。节目中,贾洪老人对帮助他找到儿子的大连好心人表示非常感谢,对于发挥了关键作用的大连市救助管理站,贾洪老人更是称赞有加。大连站工作人员又一次用真诚的服务和务实的行动赢得了世人的赞许。

近年来,大连市救助管理站救助的临时遭受困难的走失人员逐年增多。对于大连站工作人员而言,类似寻找贾龙这样的临时性救助服务并不少见。他们一直坚持从细节入手,认真落实每一次求助,充分利用各种资源保护受助人员身心健康,不放过任何蛛丝马迹,尽全力帮助走失人员联系家人——仅2013年夏天,就有10多名走失人员在大连站的帮助下重返家庭。

党的十八大报告对改善民生工作做出了全面部署。作为民政工作的重要组成部分,为党分忧,为民解愁,帮助、关爱最需要帮助的人是救助管理战线民政人的重要职责。保证每个遭遇困难的求助对象都能得到帮扶、化解困境,正是救助管理战线民政人的理想。大连站工作人员细致、认真、负责的工作态度和方法已经成为一种常态,“亲情在这里体现,关爱在这里延伸”的救助宗旨是他们永远不变的追求。在今后的工作中,他们将更加努力,争取为实现“让人民更幸福”的目标不断贡献力量。

资料来源:大连市救助管理站网站, <http://www.dljgz.com/article/20140507/466.html>.

讲题一 救助管理的内涵

流浪乞讨人员是城市中最需要关爱、救助与支持的弱势群体,我国救助管理工作就是针对这类群体展开的。目前,我国流浪乞讨群体有扩大化趋势。流浪乞讨人员的大量涌入,给城市的社会秩序、治安管理、城市形象、公共服务等都带来了负面影响。这个问题如果不加以关注与解决,党的十八大报告提出的确保到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标就难以实现。可以说,妥善解决城市流浪乞讨问题,是全面建设小康社会刻不容缓的大事,也是全面提升我国国民生活水平的重要举措。

一、相关概念的界定

(一) 城市生活无着的流浪乞讨人员

1. 流浪乞讨人员

流浪乞讨人员在《现代汉语词典》中的解释是生活没有着落而专靠向人要饭、要钱过活的人。但这一概念却无法涵盖生活并非完全没有着落、以乞讨为生活方式以及通过乞讨获得更多



收入的那部分流浪乞讨人员。在社会上,流浪乞讨人员五花八门,非常复杂。综合不同专家、学者的观点,从乞讨动机、乞讨原因、乞讨方式等维度可以将流浪乞讨人员分为流浪型流浪乞讨人员、奉献型流浪乞讨人员、求生存型流浪人员、好逸恶劳型流浪乞讨人员、受控制型流浪乞讨人员、脱贫致富型流浪乞讨人员、临时遇难型乞讨人员及其他类型流浪乞讨人员 8 个类型。

① 流浪型流浪乞讨人员是指由个人特定的价值观、人生观所决定,或由于家庭关系不和睦、厌倦家庭生活等原因离家,自我选择“流浪”作为主要生活方式的人。

② 奉献型流浪乞讨人员是指以奉献为目的,以乞讨为手段,为家庭成员提供所需的生存或发展条件的流浪乞讨人员。

③ 求生存型流浪乞讨人员是指由于自然的、个人的、社会的原因导致家庭陷入贫困,致使个体无法维持正常生活而以流浪乞讨作为生存手段的人。

④ 好逸恶劳型流浪乞讨人员是指有劳动能力,却贪图享乐而不愿劳动致富,假装困难博得人们同情,从而获得物质利益的流浪乞讨人员。

⑤ 受控制型流浪乞讨人员是指失去自主选择生产方式的自由,被迫通过乞讨为他人谋取财物的流浪乞讨人员。

⑥ 脱贫致富型流浪乞讨人员是指为了改善生活条件,达到自己满意的生活状况,而把乞讨作为主要谋生手段的流浪乞讨人员。

⑦ 临时遇困型流浪乞讨人员指由于种种偶发原因(如上访、旅游、出差等)陷入困境,导致自身无法满足基本生活需要,需要被救助的流浪乞讨人员。

⑧ 其他类型流浪乞讨人员是指因其他某种原因(如不满足现状或缺乏就业机会),采取各种手段(如算命看相、训导动物杂耍、游戏扑克牌等),自愿或被迫以流浪乞讨为生的流浪乞讨人员。

2. 城市生活无着的流浪乞讨人员的定义

在 2003 年公布的《救助管理办法》中,为了能够帮助与服务那些真正需要帮助的流浪乞讨人员,对被救助的流浪乞讨人员加以限定,强调了“生活无着”这一典型特征。根据《救助管理办法》的规定,“城市生活无着的流浪乞讨人员”是指因自身无力解决食宿,无亲友投靠,又不享受城市最低生活保障或者农村五保供养,正在流浪乞讨度日的人员。由此可见,《救助管理办法》中所说的流浪乞讨行为,必须具备上述限定的条件。现实生活中的那些虽具有流浪乞讨行为,但不具备上述限定的,不属于救助管理的救助对象。

在这里需要特别说明的是:救助管理的救助对象只限于城市生活无着的流浪乞讨人员。

(二) 社会救助

1. 社会救助的定义

“社会救助”一词源自英文 social assistance,又称为社会救济、社会援助,是公民因各种原因导致难以维持最低生活水平时,由国家和社会按照法定的程序给予物款救济和服务,使其生活得到基本保障的制度。社会救助的内容和方式随着社会生产力的发展和人们对自然规律、社会发展规律认识的深化而产生并逐步发展、变化。现代意义上的社会救助则多指由国家及有关社会机构,按照规定的标准,向无收入、无生活来源也无家庭依靠并失去工作能力者,以及生活在“贫困线”或最低生活标准以下的个人或家庭、遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者及其家属实施的一种低标准的救济和帮助。社会救助是社会保障制度最基础的组成部分,被称为最后一道“安全网”。

2. 社会救助的特点

① 社会救助的对象具有选择性。社会成员的基本生存确实发生困难,并且必须是在经过有关机构的调查和认定的条件下,国家和社会才给予援助。这既不同于社会保险项目实施对象的



劳动者成员资格,也有别于社会福利项目人人有份的普惠性。

② 社会救助的资金来源及其给付具有单一性。社会救助强调国家和社会对个人的责任和义务,国家向生活困难的社会成员提供单向的物质帮助,不要求受助者预先缴纳费用,这一点与社会保险项目所具有的权利与义务对等、贡献与收益对称的特性是截然不同的。

③ 社会救助的认定标准具有相对性。社会救助受到社会经济发展水平的制约,不同时期、不同地区的救助标准不同,城市与农村、经济发达地区与边远山区的贫困救助在标准上也都有一定的差别。

④ 社会救助的标准具有低层次性,即以能维持同一时期最基本的物质生活水平为原则。而社会保险项目的给付标准在同类情况下,要高于社会救助标准。

⑤ 社会救助的时限具有短期性。绝大部分社会救助行为是应急性的,如救灾、扶贫、临时救济等,救助对象一旦解除了贫困,最基本的物质生活有了保障,其享受的社会救助待遇即会被减少,甚至取消。

总的来说,社会救助从对象上看是有选择的,从资金来源上看是单向的,从救助标准来看是低层次的,从救助时间来看是短期的,从救助目标来看具有相对性。社会救助认定标准的相对性,更确切地说是反贫困性,是社会救助最本质的特征。

(三) 救助管理

1. 救助管理的定义

本书中所说的“救助管理”是指在2003年国务院出台的《救助管理办法》及民政部随后颁布的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》(以下简称《实施细则》)等文件基础上形成的,且目前正在实施的针对城市生活无着的流浪乞讨人员的救助管理制度。

2. 我国救助管理的出现与救助管理的依据

2003年6月20日,国务院第381号令公布施行《救助管理办法》。该办法共18条,包括对在城市生活无着的流浪乞讨人员救助的原则、救助管理站设立和管理、为求助人员提供的救助内容、救助管理站工作人员的行为以及违反者责任追究等。《救助管理办法》自2003年8月1日起实施,1982年5月国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。《救助管理办法》的正式实施,标志着救助管理在我国正式出现,并替代了以前的收容遣送工作。

根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,民政部于2003年7月21日发布第24号令,公布了《实施细则》,并与《救助管理办法》同时实施。《实施细则》共24条,对救助管理工作的操作进行了具体规定。《救助管理办法》与《实施细则》是我国开展救助管理工作的重要依据。

二、开展救助管理的意义

城市流浪乞讨人员救助是对在城市中生活无着的流浪乞讨人员实施救济和帮助,保障其基本生活权益而提供的一项社会救助制度。长期以来,我国对因各种原因流入城市的流浪乞讨人员采取的是收容遣送制度。在特定的历史条件下,收容遣送制度为保障流浪乞讨人员的基本生活权益、维护城市社会秩序,曾经产生过积极的作用。但随着社会的发展和民主法制建设的不断加强,传统的收容遣送制度已经不能适应时代的需要。《救助管理办法》将强制性收容遣送改为关爱性救助管理,反映了时代的进步、社会的发展。对流浪乞讨人员实行关爱性救助管理,是社会保障体系的重要组成部分,体现了党和政府“以人为本、执政为民”的理念。加大救助力度,做好流浪乞讨人员的救助管理工作,对保障流浪乞讨人员的基本权益、维护社会秩序、促进社会文



明进步具有重要意义。

（一）开展救助管理能有效保障流浪乞讨人员的基本权益

我国正处于社会转型期,在经济快速发展的同时,城市流浪乞讨人员越来越多,形成了城市社会中的一个特殊的弱势群体。城市流浪乞讨人员很多属于残疾人、老年人、儿童及贫困人口等弱势群体,他们中的很多人由于生理性的、自然性的、社会性的原因导致丧失自我生存的能力,从而陷入依靠乞讨来谋生的地步。他们的基本生活及基本权益靠自身能力难以保障,需要政府和社会给予关注与帮助。开展救助管理工作,对城市流浪乞讨人员进行有效救助,能有效保障流浪乞讨人员的基本权益。

（二）开展救助管理能促进我国社会救助制度的进一步完善

社会救助是社会建设和保障民生的重要内容。推进社会救助体系建设、完善社会救助工作、切实保障困难群众的基本生活,是贯彻党的十八大和十八届四中全会精神、落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的根本要求,是实现城乡统筹发展、完善社会保障体系的迫切需要。近年来,我国充分发挥各级政府主导作用,完善政策措施,基本建立了以城乡最低生活保障、农村五保、灾害救助、医疗救助为基础,以临时救助为补充,与住房、教育、就业、司法等专项救助制度衔接配套,覆盖城乡的社会救助体系。但由于经济发展状况的制约以及救助理念、手段、方式落后等原因的影响,我国社会救助制度有待进一步完善。加强救助管理工作,强调被救助者的意愿,强调“自愿受助”与“无偿救助”,体现了我国社会救助制度的发展,同时也促进了我国社会救助制度的进一步完善。

（三）救助管理能缓解社会矛盾,实现社会的良性运行和协调发展

21 世纪的中国正致力于全面建设小康社会。然而,流浪乞讨人员往往成为相关社会问题的制造者,诸如推高犯罪率,扰乱社会秩序,破坏社会治安,妨碍社会稳定等。大家必须正视这一社会问题及其严重性。加强救助管理工作,能有效预防、化解、消除城市流浪乞讨引发的系列社会问题,从而实现社会的良性运行和协调发展。

三、救助管理的社会功能

《救助管理办法》的实施,将强制性的收容遣送改为关爱性的救助管理,是我国社会救助制度的重大改革,也是我国民主法制建设中的一件大事。救助管理以“自愿受助,无偿救助”为基本原则,为城市生活无着的流浪乞讨人员提供生活救助,保障其基本生活权益,维护其人格尊严。可以说,救助管理体现了党和政府“以人为本、执政为民”的理念,对促进社会和谐稳定具有重大意义。

救助管理的社会功能包括两个层次:一是直接的社会功能,即保障城市生活无着的流浪乞讨人员的基本生活权益;二是间接的社会功能,即维护城市社会秩序,促进社会稳定。二者是密切联系的,前者是后者的实现途径,后者是前者的必然结果。具体地说,救助管理工作必须为困难群众提供救助服务,保障其基本生活权益,调节社会关系,缓解社会矛盾,从而减少社会不稳定因素,维护城市社会秩序。

四、救助管理的原则

(一) 自愿受助

自愿受助是救助管理制度区别于收容遣送制度的重要标志,是救助管理工作必须遵循的基本原则。所谓自愿受助,是指是否向救助管理机构求助、什么时候求助,是否接受救助管理机构的主动帮助等,都由当事人自行决定。也就是说只有当流浪乞讨人员请求并表示愿意接受救助时,救助管理机构才可以实施救助。如果受助人员自愿放弃救助,要求离开救助管理机构,救助管理机构不得限制。这一原则使受助人员的人格得到了尊重,也充分体现了政府高度重视保障受助人员的合法权益。

(二) 无偿救助

所谓无偿救助,是指救助管理机构无偿对流浪乞讨人员提供各种服务,不得以任何形式收取其本人或家属的费用,所需费用均由各级政府“埋单”。要贯彻好这条原则,要防止产生财力的“地方保护”观念,避免出现不热心于救助管理工作的做法。

(三) 救助与管理并重

救助是指救助管理机构代表国家向符合条件的救助对象无偿提供必要的生活帮助和其他便利条件。管理是指国家为确保救助工作运转正常,保障受助人员合法权益而进行的必要身份甄别、机构秩序维护、教育矫治和特殊困难人群(包括老弱病残孕、精神或智障人员)的护送返乡等工作。救助是第一位的,管理则是保障救助工作正常进行的重要手段。

(四) 政府、社会和家庭责任共担

扶贫济困、救助流浪乞讨人员是政府的责任,也是全社会的义务。救助管理机构所在地人民政府应承担机构设施建设、经费保障,以及对于查找不到家庭及其家属也查找不到户籍所在地的老年人、未成年人、残疾人的妥善安置等责任。受助人员户籍所在地人民政府要承担帮助解决返家受助人员的生产生活困难,以及对于无家可归的残疾人、未成年人、老年人的安置等责任。社会责任指社会组织及个人可以采取提供线索、捐赠、义工等方式支持救助管理机构工作,也可探索由社会力量兴办公益性机构救助城市生活无着的流浪乞讨人员的办法。家庭责任指家庭及其成员应依法履行赡养、抚养之责,以免造成老年人、未成年人、残疾人生活无着流浪乞讨;对已流浪乞讨的,应予接回。

五、救助管理工作体制

救助管理是一项综合性工作,涉及多个职能部门,事关党和政府关注民生、改善民生的大局,对于社会稳定、和谐具有重要意义。搞好救助管理工作,要按照“政府主导、社会参与”的原则,积极引入社会力量参与流浪乞讨人员救助服务,开展规范化建设,构建全方位的未成年人社会保护机制,加大对职业乞讨人员的规范管理及打击与惩治力度,不断开创救助管理事业新局面。

(一) 政府统一领导、规划和管理救助管理工作

救助管理工作由政府领导、规划和管理。救助管理既是政府的职能,也是政府的任务。因