

从收容到救助的制度变迁过程研究

——场域与惯习关系的视角

胡杰容 著



013055667

D632.1
212

从收容到救助的制度变迁过程研究

场域与惯习关系的视角

胡杰容 著



本书获得中国政法大学校级人文社会科学研究项目资助

D632.1
212



北航

01661812



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

从收容到救助的制度变迁过程研究:场域与惯习关系的视角 / 胡杰容著. —北京:法律出版社,2013.6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5061 - 4

I. ①从… II. ①胡… III. ①城市—乞丐—社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 139432 号

从收容到救助的制度变迁过程研究
——场域与惯习关系的视角
胡杰容 著

编辑统筹 大众出版分社
策划编辑 柯 恒
责任编辑 柯 恒
装帧设计 马 帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 沙 磊

开本 A5

印张 9.125

字数 219千

版本 2013 年 7 月第 1 版

印次 2013 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5061 - 4

定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

伴随着计划经济体制向市场经济机制的转变,中国社会经历了一场深刻的社会变革。社会福利制度变革是这场全面社会转型和整体制度变迁过程中不可或缺的部分。从20世纪80年代中期开始,中国政府自上而下推动了各项社会福利制度的改革,社会政策不断推陈出新。2003年,“孙志刚事件”后,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》取代了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。为什么一个运行廿余年载的制度因为一个公民的非正常死亡而在短短两周时间内土崩瓦解?难道仅仅是因为“孙志刚事件”和人们的表达与抗争吗?但孙志刚并不是收容致死的第一人,“三博士”也不是质疑收容遣送制度合法性的第一人。

2006年年初,春寒料峭,我有幸参加了北京市民政局委托中国政法大学马怀德与何兵教授主持的“北京市流浪乞讨人员救助管理立法课题”。借此机会,我以隐蔽的观察者的身份进入救助管理站,与受助人员同吃同住,观察体验他们的生活。随后,我深入访

谈了救助管理站的负责人和工作人员,又以工作人员的身份参与街头救助,对救助管理制度运行有了初步的了解。其间,课题组对市民开展了“北京市流浪乞讨人员救助管理立法建议”问卷调查。令我困惑的是,为什么曾经获得一片赞扬的救助管理制度在现实生活中遭遇重重困境,不仅对解决城市流浪乞讨问题收效甚微,而且也不能得到基层工作人员、制度的目标群体和普通市民的认同?深入理解社会福利制度变革的过程,解释推动制度变革的动力因素是福利社会学不可回避的议题。社会学的福利制度研究不仅要深入理解制度变革的过程和制度变迁的模式,考察制度运行实践及其后果,更要考察制度变迁与社会结构转型之间的密切关系,思考福利与政治的关系。

从收容到救助的制度变迁是上任伊始的新一届政府对人们废除收容遣送制度强烈要求的迅疾回应。制度变革的路径选择具有多样性和复杂性,不能简单归结为强制性或诱致性制度变迁。在这一制度变迁过程中,既有人们表达和抗争的作用,也有政府“以人为本”执政理念的影响,社会力量与政府的互动共同形塑了这一过程。社会福利制度变迁的解释理论形成了“国家中心论”和“社会中心论”的对峙。国家中心论从宏观历史背景出发,强调国家能力和结构对福利政策选择和福利模式的作用,而社会中心论则强调利益集团、阶级力量对比的影响,这两种理论视角各执一端,难以解释从收容到救助的制度变迁过程,需要寻找新的理论视角考察不同行动者的力量作用如何影响制度变迁的过程及其特点。

布迪厄的场域与惯习关系理论为福利社会学研究提供了一个切实可行且富有创见的理论视角,他曾经运用场域概念,分析来自政府和社会、市场的不同行动者之间如何展开互动,影响法国国家住房政策的变化。虽然适用这一理论开展福利制度变迁的研究是一个大胆的尝试,也是一项挑战性的工作。但布迪厄对将实践论作为社会研究的工作工

具持有一种积极态度,恰如福柯在适用尼采的思想时指出,“不要怕去使用它,不要怕使它变形,不要怕让它发出呻吟和抗议”。因此,本研究采用场域、惯习、象征资本等核心概念分析从收容到救助的制度变迁过程及其制度运行实践。其一,将福利制度变革及其实践置于一个广阔的社会情境中,考察不同层次的制度之间的嵌套关系如何制约制度变迁及其实践。其二,将场域作为一个围绕制度变革展开争夺的空间,界定哪些力量及其互动如何形塑了制度变迁与制度运行过程,以抓住制度变革活动的内在动态结构。其三,强调社会的分化带来了场域分化,主张福利场域是一个具有特定运作逻辑的空间,展现福利场域中的行动者如何展开微观互动。最后,分析场域与惯习之间的不协调及其制度运行的现实困境。

从收容到救助的制度变迁过程为研究中国社会福利体制转变过程提供了一个典型个案,本书借用布迪厄的场域、惯习、象征资本概念探讨中国高速社会转型时期某一类制度变迁的过程及其特点,揭示其动力机制、运行境况及其蕴含的社会结构和制度意义,并提出逼迫型制度变迁这一概念,试图概括一些急促转变的社会福利制度形成与运行的机制和处境。

改革开放后,经济发展和社会稳定成为核心准则。在多重嵌套结构下,收容遣送制度发挥着社会治安管理的功能,推动了基层执行者管制性惯习的生成。收容制度执行过程的“去问题化”处理方式和不决策导致制度变迁严重滞后,带来了压力的形成与积累。同时,中国社会结构蕴藏的张力构成了制度变迁的潜在压力。以“孙志刚事件”为导火索,聚焦于收容制度的矛盾和问题集中暴露出来,并通过大众媒体的报道、知识精英的表达、广大网民的抗争得以公开与扩散,形成了对政府的巨大压力。另一方面,国际人权交流合作与比较竞争也使得收容遣送问题备受关注。在这样的情势下,政府迅速作出制度变革的回应。

这一制度变迁的动力机制可以概括为外压一回应。一是民众的表达与抗争和国际人权交流形成的外压,二是政府的政治合法性与象征资本生产的需要构成的回应,二者缺一不可。基于此,本书将这一制度变迁归纳为逼迫型的制度变迁。首先,它具有消极性,是在问题相当严重、压力急剧爆发的情形下做出的被迫回应。其次,它具有紧迫性,是在焦点事件及其人们的表达和抗争的情势下,为缓解紧张的事态,仓促做出的制度变革。最后,制度变革的发生与政府合法性和象征资本生产具有紧密的联系,体现了政治吸纳福利。

社会福利制度研究不仅要关注制度变革过程,更要关注制度运行实践。这一逼迫型制度变迁的余绪影响到新的救助管理制度的运行,导致制度实践的困境。一是为了应对职业乞讨问题采取集中救助,二是重复救助和超期滞留问题。同时,执行者在收容遣送制度运行过程中形成的管制性惯习滞后于向福利场域的转变,导致管制性惯习和福利场域之间的不一致性,制度执行者采取控制策略,而受助者采取抵抗策略。从收容到救助的制度变迁过程研究表明,提高福利制度实践的效果,需要加强政府能力建设,提高社会政策制定与执行的水平。

中国社会福利制度改革方兴未艾,本书只是对某一类福利制度变革过程的初步而粗浅的探索。鼓起勇气将书稿公开,只是希望与从事研究和实践的人们一起去关注中国社会福利制度变迁的隐秘逻辑,去反思制度变迁与制度实践背后的问题。

胡杰容
2013 年春

目 录

第一章	导论:问题提出与研究意义	001
第一节	问题的提出	001
第二节	研究意义	005
第二章	文献回顾	008
第一节	制度变迁研究	008
第二节	社会福利制度变迁的研究	018
第三节	布迪厄场域与惯习关系论	032
第三章	理论框架与研究方法	040
第一节	理论框架与相关概念	040
第二节	研究方法 with 资料收集	050
第四章	收容制度运行与管制性惯习	054
第一节	收容制度运行与管制性惯习的生成	054
第二节	收容制度的嵌入性	063
第三节	收容遣送制度运行与压力	068
第五章	焦点事件、压力爆发与制度变迁	087
第一节	焦点事件与政策议程	087
第二节	外压:民众的表达	094
第三节	国际压力:人权交流与合作	122
第六章	逼迫型制度变迁与象征资本、政治合法性	125
第一节	逼迫型制度变迁:外压—回应	125
第二节	逼迫型制度变迁与象征资本生产	138

第三节	逼迫型制度变迁与政治合法性	155
-----	---------------	-----

第七章 救助管理制度运行与管制性惯习的延滞 161

第一节	救助管理制度的运行状况	161
-----	-------------	-----

第二节	管制性惯习的延滞	178
-----	----------	-----

第三节	管制性惯习与福利场域的不一致	195
-----	----------------	-----

第八章 结论与讨论 200

第一节	结论与分析:逼迫型制度变迁	200
-----	---------------	-----

第二节	讨论与思考:逼迫型制度变迁与政府能力建设	205
-----	----------------------	-----

参考文献 212

附 录 230

后 记 280

第一章

导论:问题提出与研究意义

第一节 问题的提出

改革开放后,中国从计划经济体制向市场体制转型,社会福利领域是社会的一个重要组成部分,社会变迁势必影响到社会福利制度的架构与运行。一方面,中国的市场化转型和“小政府、大社会”的提出削弱了传统的国家—单位福利体制的经济社会基础,客观要求建立与市场经济体制相适应的社会福利体制。另一方面,城市化、工业化和人口老龄化及其各种社会问题对传统社会福利体制构成了巨大的挑战,要求社会福利制度做出相应的变革与调整。20世纪80年代,政府开始对社会福利制度实施自上而下的改革,推动从国家—单位福利模式向国家—社会福利范式转换。从福利给付资格上看,福利给付资格“从身份走向契约”,强调用者付费和市场供给。从运行机制上看,逐渐摆脱单位或社区封闭运行的特点,城市企

业职工单位化的劳动保险制度走向社会保险制度,农村以人民公社制和集体经济为基础的集体—社区保障制度也逐渐走向社会化。从政府的福利角色上看,政府责任减少和角色后撤,强调社会、个人、市场的多元力量的共同介入。概言之,市场化改革过程中,市场、政府和社会三者之间关系的重组与调整构成了社会福利制度变革的前提条件,而社会转型过程中伴生的社会问题对社会福利制度变革与重建提出了紧迫的要求。

在中国国民的记忆里,2003年春夏之交是难忘的。一方面,美伊战争悬念终成现实,伊拉克战场上硝烟弥漫;另一方面,国内肆虐的“非典”威胁着人们的生存安全。与此同时,一个普通公民——孙志刚的非正常死亡引起了全国上下的普遍关注,大大小小的媒体承载着人们对这一事件的理性评议和激烈情绪,并且问题的症结逐渐指向颁行二十余年的收容遣送制度。媒体的密切关注、专家学者的大声呼吁和大国网民铺天盖地的帖子塑造了一个广阔的表达和诉求空间,对政府形成了排山倒海般的压力。在这样的情势下,政府采取了一系列紧锣密鼓的行动,对公民的吁求做出回应。不仅对孙志刚案件作出了果断、快速的判决,更令人震惊的是,运行二十余年的收容遣送制度在短短月余时间里被废除,取而代之的是救助管理制度。2003年6月20日,国务院总理温家宝签署国务院第381号令,公布颁行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,同时废止1982年5月12日国务院颁布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。^① 在中国,从收容遣送到救助管理这一制度变迁的时间之短、速度之快、步伐之大尚属首例。毋庸置疑,从行政强制性的收容遣送制度向以自愿受助、无偿救助、来去自由为基本

① 《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》和《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》下文分别简称《收容遣送办法》和《救助管理办法》,其制度分别简称收容遣送制度和救助管理制度。

原则的社会救助制度的转变是一个根本性的制度变迁。这一制度转变得到了专家学者、媒体和社会公众的一致认同和赞许,而政府以人为本、重视民生的执政理念也在民众的心目中得到彰显和昭示。

制度实践不仅包括制度转变,还包含制度运行。新制度实施伊始,各地的救助管理站迅速换下了收容所的牌子,挂上了救助管理站的牌子,拆除隔离栏杆和监控系统,清除原来的监所痕迹。硬件设施的改观可以一夜速成,而工作人员理念和技能的改变是否也可以如此呢?现实情况是,面对收容到救助的急骤转变,原来从事收容遣送现在从事救助管理的工作人员束手无策,一些救助站工作人员怀着宁愿少做也不愿犯错的想法,消极等待;一些工作人员仍然保持排斥、歧视流浪乞讨者的心理,不能理解救助管理的全新理念。事实上,各地做法也是五花八门、不一而足。广州、深圳的救助站耗资千万新建了乒乓球室、健身室、网球场、阅览室、冲凉房,而且每个房间安装了电视和电扇,这种豪华宾馆式的救助站成为各类人员的临时旅馆,让工作人员哭笑不得。而长沙多家救助站由于缺钱少粮,迟迟不能挂牌,只能依靠收容老本养活。郑州的流浪儿童救助中心创立了“郑州模式”,推行全天候开放式救助点,建立街头救助服务亭;引入外展社会工作方法,开展街头流动救助;尝试类家庭和家庭寄养做法;并试办救助小学,开展技能培训。“郑州模式”成为一个样板,被国际社会称为“中国人权在郑州”,而其他地方的救助管理站则否认这一典型具有普适性和推广性。

从总体上看,救助站并没有吸引受助人员纷至沓来,而是门庭冷落。据统计,从2003年8月1日到2004年6月30日期间,全国共救助生活无着的流浪乞讨人员466751人,即使是流浪乞讨人员密集是北京

也仅仅救助 8757 人。^① 这一数字与收容遣送时代的被收容人数相去甚远。一方面,一些流浪乞讨人员宁愿挨饿受冻也不愿进救助站,2012 年 11 月 16 日,贵州省毕节市发生 5 名流浪儿童因在垃圾箱内生火取暖导致一氧化碳中毒死亡的惨剧。^② 另一方面,城市街道流浪乞讨人员明显增多,乞讨的职业化与团伙化、强讨恶要行为深深困扰着制度执行者。他们不仅怀念收容遣送制度的各种优点,而且在新制度实施不到一年,就酝酿推出禁讨区、乞讨许可证制,并采取主动救助、集中救助、保护性救助等半强制性的救助方式。然而,集中救助的强制性在公民权利问题上仍然面临诘难,重复救助的低效、回归家庭的困难也影响着救助管理制度的正常运行。引人深思的是,为什么一个备受欢迎的新制度在运行中却遭遇到如此尴尬的境地?

制度包括正式制度、非正式制度,而正式制度尤其是政府确立的制度与政策在内涵上具有紧密的关联,在外延上有很大的重合。因此,政策是制度变迁的重要层次,研究制度变迁需要考量政策过程。研究政策过程有点像读小说,可以忽略故事,但要记住人物、语言、结构、意象;又有点像看电影,要留心摄影手法、服装、音乐合成、演员化妆之类,而不是陶醉于故事情节。^③ 到底是什么力量又是以什么方式推动了这一制度变迁过程呢?有人说是“孙志刚事件”,有人说是新闻媒体,有人说是上书的专家学者。但综观制度变迁过程,孙志刚不是收容遣送残害致死的第一人,《南方都市报》也不是报道收容遣送制度弊端的第一家媒体,“三博士”也不是第一个质疑收容遣送制度合法性的第一人,甚至民政部门 and 人大代表都清楚地意识到了它的弊端。那么,为什么这些

① “救助管理办法实施一年本市救助 8757 名流浪乞讨者”,载《北京日报》2004 年 8 月 3 日。

② “五流浪男童‘闷死’垃圾箱”,载《新京报》2012 年 11 月 18 日。

③ [澳]肯尼思·威尔特希尔:“科学家与政策制定者的新型伙伴关系”,载《国际社会科学杂志》(中文版)2002 年第 4 期,第 123 页。

都没有推动收容遣送向救助管理的制度变迁?“孙志刚事件”在这一制度变迁过程中发挥了怎样的作用和影响?它体现了当前中国制度变迁动力机制的什么特征呢?值得注意的是,这一制度变迁内嵌于中国社会结构的转型,而突发事件是中国社会转型高风险时期多重危机积聚造成的结构性张力的爆发。这一制度变迁与中国社会结构背景具有怎样的关联,背后又隐匿着一种怎样的制度变迁逻辑呢?制度运行与包含在制度变迁过程中的制度转变不可割裂,二者具有千丝万缕的联系。这种时空和时局双重压迫下的制度变迁在新制度的运行过程中会带来怎样的余绪呢?面对制度的巨变和激变,制度相关行动者会面临怎样的处境,制度实践又会表现出怎样的形态呢?概言之,本书着重关注的是一个焦点事件引起的逼迫型制度变迁的过程及其特点,试图揭示在中国当前高速社会转型期,一些社会福利制度急促出台的动力机制、运行境遇及其蕴含的社会结构和制度意义。

第二节 研究意义

中国社会转型不仅引发了社会结构的深刻变化,而且推动了国际融入进程。一些社会福利制度正是对人们福利要求和国际期望的回应,但对这一类型社会福利制度的形成与运行的研究尚显不足。作为一个典型个案,从收容遣送到救助管理的制度变迁为概括中国社会转型时期社会福利制度变迁的动力机制与过程提供了经验材料,有助于认识焦点事件引致的逼迫型制度变迁的过程及其运行困境。

实证研究应该是有理论观照的实证研究,理论研究也应该是基于实证的理论发展。布迪厄的实践理论为福利社会学研究提供了一个可

操作的架构和现实性的经验分析工具。^① 本书尝试引入布迪厄的实践理论,运用场域、惯习、象征资本等概念,检视社会福利制度变迁及其实践与社会情境的相互关系,通过界定形成社会福利制度的各种力量,透视制度变迁的动力机制与特点。在此基础上,展现在场域迅速转换而惯习相对稳定的情况下制度运行的境况。总之,实践理论从场域和惯习关系的视角来阐述人们的实践活动,为揭示生动的制度变迁与制度运行过程提供了一个富有成效的理论视角,将其引入福利社会学研究是一个大胆尝试。具体说来,本研究试图在这些问题上为福利社会学的研究做一些拓展。

第一,将社会福利制度及其实践置于一个广阔的社会情境中,试图抓住福利活动的内在动态结构。布迪厄的实践论有助于识别福利场域内主导制度形成和运作机制的相关力量,可以帮助我们分析场域内主要行动者如何推动制度变迁和运行。

第二,回应福利社会学关于社会福利制度发展的动力这一核心问题。本书不是从社会福利制度变迁的国家中心论或社会中心论出发,也不片面强调结构系统或权力资源的作用,而是坚持一种过程视角,展现场域中不同力量如何形塑制度变迁的过程,相关力量如何影响社会福利制度的运作。

第三,概括制度变迁的动力机制是外压一回应,一是民众的表达与抗争形成的外压,二是政府的象征资本生产与政治合法性要求构成的回应,二者缺一不可。这是一种逼迫型的制度变迁,它与强制性制度变迁、诱致性制度变迁具有一些异同。

第四,考察社会福利传递者与福利对象之间的互动。将社会福利

^① Peillon, Michel. 1998. The Field of Boudieu and welfare Sociology. *Journal of Social Policy*. Vol. 27(2):213-229.

制度的运行视为行动者的实践过程,展现制度运行中社会福利制度的技术,包括控制策略、抵抗策略及其形式,以弥补对福利社会学中对于福利传递者与福利对象之间互动这一重要问题研究的缺乏。

在制度实践上,从收容到救助的制度变迁速度快、跨度大,新制度运行会面临着怎样的处境?可能出现的运行困境是什么原因导致的呢?制度运行困境并不鲜见,挖掘造成这种状况的内在机理,并采取行之有效的解决办法是制度变迁研究不容回避的问题。这是本书的现实意义所在。

第二章

文献回顾

第一节 制度变迁研究

一、制度变迁研究：社会科学共同议题

制度是社会科学研究的核心概念和重要议题。在制度经济学领域中,制度是约束人们社会行为、调整社会关系的规则体系或游戏规则,包括确立公共物品和服务的生产与分配框架的社会福利制度。^① 以凡勃伦和康芒斯为代表的旧制度经济学理论将制度视为个体选择的集合物,提出制度变迁是人为适应外界环境的变化而做出的心理调整。而以科斯和诺斯等人为代表的新制度经济学试图建立分析制度特征和制度演化的抽象理论模型。诺斯提出,制度变迁是“制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式”,

① [美]T. W. 舒尔茨:“制度与人的经济价值的不断提高”,载 [美]R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等:《财产权利与制度变迁》,上海三联书店 1994 年版,第 253 页。