

城市流浪乞讨人员 社会救助制度研究

——以兰州市为例

张举国 卢毅刚 著



青海人民出版社

城市流浪乞讨人员 社会救助制度研究

——以兰州市为例

张举国 卢毅刚 著

青海人民出版社

2009·西宁

图书在版编目 (C I P) 数据

城市流浪乞讨人员社会救助制度研究: 以兰州市为例 / 张举国, 卢毅刚著. —西宁: 青海人民出版社, 2009. 5
ISBN 978-7-225-03387-7

I. 城… II. ①张…②卢… III. 城市—乞丐—社会救
济—福利制度—研究—兰州市 IV. D632. 1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第075362号

城市流浪乞讨人员社会救助制度研究
——以兰州市为例

张举国 卢毅刚 著

出版: 青海人民出版社 (西宁市同仁路10号)
发行: 邮政编码 810001 总编室 (0971) 6143426
发行部 (0971) 6143516 6123221

印刷: 兰州中正印刷有限责任公司

经销: 新华书店

开本: 850mm × 1168mm 1/32

印张: 7.75

字数: 180千

版次: 2009年5月第1版

印次: 2009年5月第1次印刷

印数: 1-1000册

书号: ISBN 978-7-225-03387-7

定价: 26.00元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

前 言

流浪乞讨人员的出现与长期存在是一个普遍的社会现象。这一群体的存在给国家的有效管理、社会的良性运行和民众的正常生活带来许多负面影响,所以,历来各国政府都非常重视流浪乞讨人员问题,并在不同程度上都有针对流浪乞讨人员的救济、安顿和管理措施。我国的城市流浪乞讨人员救助管理制度经历了一个复杂的演变过程,2003年国务院颁布的《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》)实现了我国的城市流浪乞讨人员管理从强制到自愿、从管理到救助的转变,突显了当代社会文明的进步。然而,由于种种原因,新制度在实施的过程中也产生了一系列问题,新制度的不足之处也渐渐显现出来,正是基于对这些问题的考虑,本书在《救助管理办法》实施五年多的时候,对它进行了研究。从宏观上看,对构建社会主义和谐社会有重要意义;从微观上看,对于丰富和完善社会保障制度,为解决城市流浪乞讨人员的社会救助问题提供新的思路,同时也是完善救助制度本身、有效防止新的救助管理办法再次异化、变异和社会管理工作的需要,无疑具有十分重要的意义。

本书采用文献研究与实证研究相结合的方法,在现有文献研究的基础上,梳理学者对流浪乞讨人员社会救助制度的研究成果,以兰州市为例,对流浪乞讨人员的基本情况、流浪乞讨的原因、流

流浪乞讨人员了解社会救助体系情况和受救助意愿等多个方面进行调查,分析出流浪乞讨群体的特点及发展趋势,从而进一步进行总结评价。然后通过从公众对于城市流浪乞讨人员的态度、公众对于《救助管理办法》和救助站的了解程度和了解的途径、对社会救助体系、民间慈善救助机构和公众的捐助意向等几个方面进行调查分析,了解公众对于流浪人员的态度和捐助意愿。接下来以救助管理站为调查对象,主要从救助管理方面的相关法律、法规文件的搜集和救助站现状等两个方面入手进行调查,发现救助站在救助过程中存在的一些问题,同时对问题的原因进行分析,并对救助站的情况做了总体评价。最后以研究综述和调查分析结论为依据,从完善救助制度本身和其他配套制度两个方面,对改进流浪乞讨人员的救助制度提供了一些思路。

本书是在《救助管理办法》实施五年多后,通过运用问卷调查和个案访谈的方法,通过对流浪乞讨人员和公众的问卷调查和访谈,走访救助站,对《救助管理办法》实施做追踪研究,对其实施的现状做出描述,分析救助制度在实践中存在的诸多问题及原因;同时结合社会救助的理论,提出改进思路,使之更有理论依据和事实基础,而不同于主观感性的判断和预测。

目 录

前 言	1
-----------	---

第一章 导 论

一、概述	1
二、研究的目的和意义	5
三、概念界定	8

第二章 流浪乞讨人员社会救助制度研究综述

一、对流浪乞讨人员进行社会救助的理论渊源	11
二、对社会救助与公民权利、政府责任关系的研究	14
三、流浪乞讨人员形成原因的研究	15
四、关于乞讨权的定性问题研究	18
五、乞讨现象的不同特征	20
六、对救助管理中存在的问题及原因研究	21
七、对存在问题解决对策的研究	26

八、总体评价	34
--------------	----

第三章 当代社会流浪乞讨现象的现状

一、调查实施情况	38
二、流浪乞讨人员基本情况调查	39

第四章 流浪乞讨人员的乞讨原因

一、流浪乞讨人员的乞讨原因调查	48
二、流浪乞讨的原因与条件分析	91

第五章 当代社会城市流浪乞讨现象的特点

一、乞丐数量增多活动范围扩展	102
二、职业化乞丐现象严重	104
三、乞丐的团体化现象突出	107
四、经营乞丐现象的出现	109
五、乞丐群体的复杂化与犯罪化倾向	112
六、乞丐群体低龄化	113
七、乞讨方式呈现智能化、多样化、专业化	115
八、欺诈性行乞现象普遍化	117
九、家庭型、村落型的乞丐群体凸显	119
十、总结与评价	120

第六章 流浪乞讨人员的社会评价

一、调查实施情况	125
二、社会民众对乞讨群体的评价态度	126
三、乞丐的自我评价及自我认同	134
四、总结与评价	138

第七章 兰州市救助管理站现状

一、调查实施情况	141
二、调查结果	142
三、存在的问题与分析	145
四、总结与评价	150

第八章 当代社会流浪乞讨群体分层

一、流浪乞讨群体分层的依据	152
二、流浪乞讨群体分层的标准	157
三、流浪乞讨群体七个层级的理论界定	163

第九章 完善救助制度的思路

一、救助管理政策的历史发展	174
---------------------	-----

二、各地救助管理政策的社会实践	178
三、救助管理模式	185
四、完善救助制度的思路	206
参考文献	219
附录 1:	
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法	223
附录 2:	
城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则 ...	226
附件 3:	
城市流浪乞讨人员收容遣送办法	231
附件 4:	
城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则(试行)	233
后记	238

第一章 导 论

一、概 述

流浪乞讨是一种古老的生活方式,并非我国所独有。无论是在发展中国家还是在发达国家,在各大城市的繁华街头,总是活跃着一群社会的底层人士,他们大多衣衫褴褛、蓬头垢面,通过向世人展现人类本身脆弱、卑微的一面以换取维持生存所需的资源。他们就是渐渐为社会大众所关注的社会底层——流浪乞讨人员(乞丐群体)。综观古今中外,流浪乞讨人员出现与长期存在是一个普遍的社会现象。这一群体的存在给国家的有效管理、社会的良性运行和民众正常生活带来许多负面影响,所以,政府通常都会对流浪乞讨人员问题非常重视,并在不同程度上都有针对流浪乞讨人员的救济、安顿和管理措施。

我国对流浪乞讨人员的社会救助主要是指针对城市中的流浪乞讨人员的社会救助。中华人民共和国成立以后,在严格的社会控制和城乡二元结构设计下,大量存在于城市中的流浪乞讨人员被遣返回乡,或安置或改造,使流浪乞讨人员群体的数量大大减少,甚至在有些地方已经绝迹。改革开放以后,随着经济体制改革的深

人,城乡贫富差距的拉大以及城市化进程的加快、户籍管理的放松等等原因,一度在城市几近绝迹的流浪乞讨重新出现,同时与以往相比又具有了一些新的特征。政府从“尊重和保护行乞者的基本的生存权利和维护城市形象和秩序”的角度出发,于1982年制定了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。该办法的主要目的是为了救济、教育和安置城市中的流浪者,最初是用来对涌入城市的无业人员和灾民进行收容救济的带有社会福利性质的措施,是一种社会救助和维护城市形象的行为。1992年初,国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》出台,收容对象被扩大到“三无人员”(无合法证件、无固定住所、无稳定收入),即无身份证、暂住证和务工证的流动人员。经过各地和有关部门的不断博弈,收容制度逐渐在实践中脱离原来社会救助的立法原意,逐渐演变为限制外来人口流动,沦为严重威胁人权的带有惩罚性的强制措施。随着我国市场经济的逐步建立和完善,社会流动日益增多。而在参与经济活动的过程中,有很多人会陷入临时困境,面临着生存危机。提供必要的社会救助,帮助其度过难关,保护其合法权益以及人格尊严,成为了更紧迫的需求,而收容遣送办法已经无法满足时代提出的要求。正是基于这一背景和“孙志刚”事件的催化,国务院于2003年出台了《救助管理办法》,取代旧的收容遣送制度。

《救助管理办法》的出台显然是对实施长达20多年的收容遣送制度反思和检讨的结果。其立法主旨是将强制收容变为自愿救助,这一崭新的立法主旨彰显了现代政府有限责任和公共服务的理念,有助于实现由管制型政府向服务型政府、权力型政府向责任型政府、从侧重维护社会秩序向为人民谋福祉的角色转换。它在彻底取消收容遣送制度固有的强制功能和对公民人身自由的限制的同时,将救助变为流浪乞讨人员自身的自愿行为,实行来去自由的开放式管理,使救助真正成为自愿、公益和纯救济性的社会措施。

这既体现政府“以人为本”的执政理念,也显示出公众舆论的宽容和怜悯。

正基于此,有人曾预言:随着《救助管理办法》的实施,大中城市中的流浪乞讨人员将迅速减少。然而事实却恰恰相反,各大中城市街头的乞讨人员数量不但没有减少,反而大量增加,同时大量被遣送回家的职业乞丐又重新流入到城市中。这些乞丐拒绝接受救助,而宁愿流浪于街头,严重影响了城市的形象与社会治安,出现了越救济反而流浪乞讨人员越多的奇怪现象。“为了救济、教育和安抚城市流浪乞讨人员,以维护城市社会秩序和安定团结”,国务院于1982年颁布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,通过收容和遣返原籍的办法解决流浪乞讨问题。尽管收容遣送制度具有良好的初衷,但在后来的实际操作中却发生了变异,收容遣送基本上没有什么救济的成分,而变成单纯的治安管理。而且“由于各种原因,各地收容所并不能保证所有收治人员都受到人道的待遇,有的收容所疏于管理,玩忽职守,甚至将收容作为创收的来源”。收容遣送办法被异化和滥用产生了诸多不良的后果,它损害了弱势群体的合法利益,恶化了城乡关系,丑化了政府形象,积蓄了社会不满和冲突。2003年3月发生的孙志刚事件最终使国务院废止了《收容遣送办法》,而代之以《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》)。新办法将原来的收容遣送改为自愿性质的“临时性社会救助措施”,规定只有在符合条件的流浪乞讨人员主动求助时才能收留,且不得限制受助人员离开救助站。《救助管理办法》体现了国家对弱势群体的保障,体现了救助管理者与被管理者的平等,维护了被救助者的基本权利。新办法出台后立刻因其价值理念和处理方式的人性化而受到赞誉。《救助管理办法》实施以来,成绩有目共睹。有数据显示,仅在2006年我国共有71万人次被救助,其中11.4万未成年人;全国有1139家救助站,

1.47 万工作人员。应该说目前对城市生活无着的流浪乞讨人员的救助力度还是比较得力的，但同时流动人口的管理工作和治安工作也面临新的问题和挑战：

第一，一些大中城市繁华路段的流浪乞讨人员数量大增，且绝大多数流浪乞讨人员宁愿乞讨不愿接受救助。据媒体报道，北京市海淀区的一些相关部门曾经联合上街主动救助流浪乞讨人员，但“一些乞丐一见救助的工作人员拔腿就跑；一些未成年乞丐的监护人总能”及时“出现”阻碍救助；一些跑不动的乞丐也采用各种方式拒绝救助。剖析这种窘况，其原因有二：一是在流浪乞讨人员中大量的是职业乞丐，对于他们而言，进了救助站就等于断了自己的财路。二是“救助站的设立只为生活无着人员提供一个暂时性的救助，而非长期的救济，在农村社会保障完善之前，这种暂时性的栖身对于乞讨者来说并没有多大意义，因为在救助站送其回家后他仍然面对生存问题，甚至还得重新支付进入城市的成本”。

第二，强讨恶要现象突出，组织、利用未成年人进行乞讨和从事非法活动的情况明显增加。真真假假的乞丐，行为怪异的乞讨方式，严重影响了城市的形象和社会秩序，从而引发公众强烈不满。据不久前的媒体报道，三名来自澳大利亚的外国人在京城红桥市场被一名女乞丐以“牛皮糖战术”粘住，不停拖拉摇拽，追至数百米之外，其中一名外国人因又热又气晕倒在地，被急救车拉走抢救。发生在京城的这起因乞讨而致外当场晕倒的事件，从一个侧面反映出乞丐的言行举止，已大大超出公众的忍耐限度。

第三，高昂的管理成本。针对流浪乞讨所带来的社会问题，各地纷纷采取措施，从 2004 年开始，苏州、南京、杭州、上海、广州、深圳等各大城市前后出台在地铁、旅游区、繁华街区禁止乞讨的政府规定。北京市海淀区救助站甚至通过公开信向市民发出倡议，号召市民通过政府开办的捐赠机构进行捐助，不要直接向街头乞讨者施

舍，以防止一些好逸恶劳、不劳而获的人利用人们的爱心骗取财物。无疑，政府对乞讨行为加强管理是必要的。但是，不容忽视的是政府的管理必然存在着成本。乞讨是一种具有普遍性的社会现象，这一现象的消除或缓解并非一朝一夕就可以实现的。作为一个耗时耗力的“工程”，包含着巨大的成本，单就管理机构的设置和管理人员的配置就将导致执法成本的大大提高。有的乞讨人员重复受到救助，不但使救助机构疲于奔命，而且花费不菲。此外，禁止乞讨人员在繁华地段乞讨，就是把乞讨人员赶到不繁华的社区、街道，也就增加了其他社区的社会管理成本，使得社会管理的总成本无形中提高。

我们知道，救助对国家而言是一项义务和责任，对流浪乞讨人员则是一种权利。通常而言，人们对义务和责任总是想逃避，而对权利总是会积极行使。这一常理为什么在对待流浪乞讨人员问题上会失灵呢？为什么新的救助办法实施以来，会出现越救济流浪乞讨人员越多，大多数流浪乞讨人员不愿意享受救济权而宁愿选择流浪于街头的现象呢？这是不是救助制度的有效性不足，产生救助失灵所造成的？目前还没有明确的答案。

正是对这些问题的思考，促使笔者开始着手研究流浪乞讨人员社会救助制度，寻求社会救助制度效果欠佳的原因及解决的措施。

二、研究的目的是和意义

本书选择城市流浪乞讨人员作为研究对象，主要基于如下目的的并且具有相当意义：

第一,从宏观上看,对构建社会主义和谐社会有重要意义。和谐社会的核心问题就是社会关系的和谐。而城乡差距、东西部差距以及贫富差距等不公正因素是导致当今我国流浪乞讨人员产生的深层次原因。我国大规模流浪乞讨人员的出现,反映出当前我国的社会关系还处于一种非良性状态,这些流浪乞讨人员通过流浪来表达其对此种不公平的反抗与无奈。政府对流浪乞讨人员的社会救助制度设计是基于尊重和保护流浪乞讨人员的合法权利、维护城市形象和秩序、减少流浪乞讨对社会造成负面影响的考虑。因此对流浪乞讨人员社会救助制度的研究,对于缓和社会关系、化解社会矛盾、实现社会良性互动有着非常重要的作用,对构建和谐社会具有重要意义。

第二,从微观上看,需丰富和完善社会保障制度。对流浪乞讨人员提供救助是人本主义的回归,切合社会保障的第一要义。社会保障发展到现在虽然已经成为一个项目众多、内容复杂的庞大体系,但它却是在社会救助制度的基础上发展、壮大起来的,也就是说社会保障是在社会救济的基础上发展而来。曾经将社会救济看作就是社会保障,同时社会救济是社会安全的最后一道防线,所以社会救济在社会保障中占据着很重要的位置。对流浪乞讨人员的社会救助制度属于社会救助的范围。因此,对流浪乞讨人员的社会救助制度的探讨与研究,可以丰富和完善社会救助制度,也是对整个国家社会保障制度的丰富和完善。

第三,为解决城市流浪乞讨人员的社会救助提供新的思路。通过对救助情况进行调查,了解城市流浪乞讨人员社会救助现状,分析得出社会救助管理有效性不足的原因不仅仅是救助制度的问题,还需要从其他角度来思考,从而为解决流浪乞讨人员的救助问题提供新的思路。

第四,是完善救助制度本身的需要。新的救助管理办法是在不

到3个月的时间里制定的,立法的质量可想而知,制度自身也必定存在很多问题。同时由于法律本身所固有的滞后性的特点,其不能及时随着社会的变化而变化。而现代社会新情况总是不断出现,任何法律制度都存在与现实之间的差距,新的救助管理办法也不例外。通过考察新救助管理制度有效性不足的问题,详细了解流浪乞讨现象形成的原因、流浪乞讨人员的受救助情况、救助站的运行与管理状况以及解决流浪乞讨现象所采取的措施等等。总结经验教训,为进一步修订完善制度本身具有十分重要的意义。

第五,防止新的救助管理办法再次异化、变异。通过研究新中国成立以来对流浪乞讨人员的救助制度我们发现,1982年国务院制定的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》在立法之初,该办法较为强调救助,但随着社会治安形势的严重,它被赋予了更多的职责,承载了太多的其自身无法承载的功能。久而久之,在不知不觉中发生异化、变异,从而偏离了救助的立法初衷,成为了一个以社会控制管理为主要功能的办法。今天我们对新的救助管理办法进行跟踪研究,目的就是为了及时掌握新制度实施过程中的具体情况,了解诱使救助制度在运行过程中可能发生异化、变异的因素,从而有效防止新的救助管理制度走上旧的收容遣送的老路。

第六,有利于社会管理工作。城市流浪乞讨人员流动性较大,隐藏在这类人群中的犯罪活动多(如娼妓、拐卖妇女儿童、盗窃等),是社会一大隐患。这表明,对城市流浪乞讨人员的社会救助制度进行研究,为城市流浪乞讨人员提供有效的社会救助,不仅可以保障弱势群体的基本生活,同时也有利于减少犯罪活动,维护社会秩序和城市管理,保障人民群众的生命财产安全。

三、概念界定

(一)流浪与乞讨

“流浪”一词,如果不是在立法上和“乞讨”放在一起,引起我们联想的多会是一种自在、浪漫的生活场景,为了自由和理想而离开家乡到处漂泊,是一种主动的充满哲学智慧的人生选择和体验。虽居无定所,但经济自主,因而不仅不会如法律规范下的流浪者般与乞丐一同被人歧视、厌恶,反而因见识过大千世界而为许多人所钦羨。关于此的最鲜明印象怕是撒哈拉沙海中美丽执著的三毛,还有那些驮着厚厚背包的远足者。法律不扼杀浪漫,只要这种浪漫对社会构不成威胁。富人的流浪与穷人的流浪,或者说主动的流浪与被动的流浪,根本的区别在于谁来买单。那种有着一定经济自主能力的自费“流浪”,因对社会对他人的生活无大的干涉而不是立法所要关注的,也不是本书所着重讨论的。本书所讨论的“流浪”一如法律文本所界定的,是指因“生活无着”而引发的被动的人生选择。因为生计所迫,这种流浪就与乞讨建立起了密切的联系,流浪状态下,乞讨成了最易求得的维持生存的手段。但二者也有不同,流浪不一定乞讨,乞讨也不一定流浪。因生活无着而流浪,有些人会去乞讨,有些人未必会去乞讨。流浪的特点是居无定所,所以生活无着状态下的流浪者除乞讨外还可以在颠沛流离的状态下选择打零工、卖艺或从事盗窃、抢劫等违法犯罪的方式维持生存。同样,因生活无着而乞讨,有些人会流浪,有些人不会流浪。也有一些乞丐失去了生计,但并未露宿街头,仍然有固定的住所或自己的房屋。所以,乞丐是指以讨取食品、钱物为生计的人。只有那些既居无定所