

● 救助管理机构社会工作服务与创新丛书 ●

志愿服务 与 践行

Volunteer Management
and Implementation

广东省少年儿童救助保护中心 组编

林诚彦 编著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

● 救助管理机构社会工作服务与创新丛书 ●

志愿服务 与 践行

Volunteer Management
and Implementation

广东省少年儿童救助保护中心 组编

林诚彦 编著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

志愿服务与践行/广东省少年儿童救助保护中心组编; 林诚彦编著.
—广州: 华南理工大学出版社, 2014. 7
(救助管理机构社会工作服务与创新丛书)
ISBN 978 - 7 - 5623 - 4236 - 6

I. ①志… II. ①广…②林… III. ①志愿 - 社会服务 - 经验 - 广东省 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 088951 号

志愿服务与践行

广东省少年儿童救助保护中心 组编 林诚彦 编著

出 版 人: 韩中伟

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

总 策 划: 潘宜玲

策划编辑: 胡 元

责任编辑: 王 岩

印 刷 者: 广州市穗彩彩印厂

开 本: 787mm × 960mm 1/16 印张: 8.5 字数: 153 千

版 次: 2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1 000 册

定 价: 28.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

丛书编委会

主 任：黄锦清 余木生

副 主 任：赵昌新 胡文龙

执行主编：马林芳

编 委：（以姓氏笔画为序）

王名涛 邓娜娅 白云志 丘晓娟 叶敏勇

朱俊华 余晓琳 杨琼婉 陈智瑜 林晓卫

黄伟斌 彭苏萍 谢明杰

总 序

通过专业化、规范化的社会工作提供更为合理、高效的社会服务是现代社会发展的普遍趋势。社会工作落实社会政策,创新公共服务方式,满足人民群众日益增长的社会服务需求,对有效预防和解决工业化、城镇化、市场化、信息化、国际化加速发展所产生的社会问题,降低管理成本,促进社会和谐稳定都具有十分重要的意义。这一点已经成为现代社会治理的共识。2006年,中组部联合18个部门和组织联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》,提出要建立健全一支符合社会发展需要的社会工作人才队伍之后,我国社会工作的发展进入了一个新的历史阶段。自此,社会工作开始真正走出学院,后起薄发,呈蔚然之势,深入到社会服务各领域的实践之中。

作为社会救助中重要的社会服务领域之一,流浪救助工作经历着艰难而积极的转型。这种转型要求救助服务从政治需要转向人本需要,由监控转向服务,由强制转向自愿,由感恩型转向权利型,由消极转向积极,由随意、行政转向专业、规范。这种转型不仅意味着工作方式、理念的转变,而且需要发展思路与价值导向的更新。

在提供人本化、专业化的社会服务中,救助转型的需要与社会工作的追求不谋而合。可以说,救助领域为社会工作提供了施展专业能量的理想实践基地,社会工作为救助转型提供服务技术、工作理念上的支持。二者的天然亲和性也决定了合作共进的空间与可能性,正因为如此,救助领域的社会工作开展在规范和实效上都有一定的成果。

作为全国社会工作人才队伍建设试点示范单位,广东省少年儿童救助保护中心早在2007年起就开始推进社会工作专业队伍的建设,创新流浪

儿童救助保护方式。经过几年探索，形成了“培育一支多元高效的社会工作人才队伍，完善个案管理与志愿服务两套服务系统，拓展资源模式、社会支持模式、缺失补偿模式三位一体的全面化服务内容，规范组织管理、行政管理、人事管理、服务管理四项制度”的经验模式。“救助管理机构社会工作服务与创新丛书”正是汇聚了该中心推进社会工作人才队伍建设的点滴历程，以专业化与本土化相结合的原则，在开展社会工作服务过程中摸索出较为系统、实用、可操作的经验，涵盖经验模式、个案管理、志愿者管理、心路历程等内容。

广东省少年儿童救助保护中心近年来开展的流浪儿童救助工作取得显著成效，其经验值得推广。救助机构的积极探索与社会工作专家、督导的呕心支持，这种内外结合的本土性社会工作队伍建设，相信对目前的社会工作推进有着积极而重要的参考价值。该中心在紧抓试点工作开展的同时，注重总结反思提升，不断提高，这种做法非常值得肯定和学习借鉴。

社会工作在我国正处于高速发展时期，在不断走向专业、规范、有序的道路上，总结和反思显得至关重要。期望该丛书的出版能引导广大社会服务机构和社会工作者勤于反思、善于反思、敢于反思，通过不断总结研究，改善服务模式，完善服务方法，丰富服务内容，增强服务效果，提升服务水平，共同为发展专业社会工作、建设幸福广东乃至幸福社会做出积极贡献。

林惜文

2013年12月

目 录

第一章 志愿服务概述	1
第一节 国内外志愿服务发展	1
第二节 志愿服务的基本概念	4
第三节 志愿服务的意义	6
第四节 救助管理机构与志愿服务	9
第二章 志愿服务管理体系	20
第一节 儿保中心志愿服务发展历程	20
第二节 志愿服务管理体系的构成	27
第三节 志愿服务管理体系的搭建	40
第三章 志愿服务策划及启动	48
第一节 志愿服务策划	48
第二节 志愿者的招募及甄选	72
第四章 志愿服务执行及监控	84
第一节 志愿团体的建设与运营	84
第二节 志愿者的培训及督导	97
第三节 志愿活动评估和志愿者考核	114
参考文献	124
后记	125

第一章 志愿服务概述

志愿服务几乎是每个文明社会不可缺少的一部分,志愿服务也成为全球性社会发展的潮流之一。近年来,随着我国志愿者队伍的壮大以及志愿服务内容的拓展,目前,志愿服务已涉及扶贫开发、社区建设、环境保护、抢险救灾、大型活动等众多领域。救助管理机构在从管理逐渐走向服务的过程中,也需要不断链接社会爱心资源,以向受助人员提供更多元的服务。然而,构建一个成熟的志愿服务管理体系并非易事,本章将从国内外志愿服务发展历程、志愿服务的概念及意义等方面做介绍,以促进救助管理机构员工对志愿服务理解的深入,为结合自己的机构特点开展志愿服务管理做相应的准备。

第一节 国内外志愿服务发展

和其他的服务形式相比,志愿服务的独特内涵对于社会的稳定及和谐而言具备着不可替代的意义或作用。当我们站在历史长河中回顾志愿服务诞生的社会和宗教背景,将能更好地理解志愿服务的内涵及其精神。

一、国外志愿服务的缘起及发展

西方世界自古罗马时代开始已经存在着公益慈善的思想,其中著名哲学家马尔库斯·图留斯·西塞罗(Marcus Tullius Cicero)的公益思想尤其令人瞩目。他提出:“公益优先于私益,服务优先于施财,施予者不应希望得到回报,也要避免伤害其他人。”西塞罗关于公益思想的阐述可能出于宗教情怀,但他以责任为阐述基础,对志愿精神的宗教说进行了反驳,这非常符合我们今天对志愿者行动的理解和划分。

现代意义上的志愿服务主要缘起于19世纪初宗教团体的慈善服务,由于受基督教的博爱思想以及人道主义价值观的影响,慈善服务带动了欧洲和美国的志愿服务。英国现代意义上的志愿服务组织——“慈善组织会社”,是英国政府为了协调政府与民间各种慈善组织的活动在伦敦成立的。在美

国，现代意义上的志愿服务同样根植于传统的慈善观念。从欧洲来到北美大陆的移民为了反抗宗教的迫害和克服现实的重重困难，他们之间相互帮助，并逐渐形成了支援和帮助别人的群体精神，这种精神作为一种美德延续下来，一大批怀有慈善之心的各阶层人士就成了早期的志愿服务人员。

二战爆发在欧美志愿服务的发展中是一个重要的转折点，社会问题的增多、社会矛盾的加剧以及战争动员的需要使人们广泛认可了公民为国家提供无偿服务的理念。战后，西方国家的志愿服务突飞猛进，国家和政府的力量也开始推进志愿服务发展并制定通过了社会福利方面的法律法规，进一步规范和完善了志愿服务。西方的志愿服务立法行为规范和推动了慈善服务的大规模展开，同时也造成了对参与服务人员的需求的激增。随后在这些国家就出现了大量募集和动员志愿人员的活动，这促成了志愿服务从传统到现代的转变。

首先，志愿服务从宗教性转变为世俗性，志愿服务的宗教色彩褪减，其蕴含的公民精神、公民权利和义务观念受到强调，其“社会服务”和“全民性”的意义得以凸显。志愿服务被视为公民参与社会事务的重要途径，强调每个人参与社会事务的权利和促进社会进步的能力以及对社会繁荣、共同进步所负的义务和责任。无论年龄、身份地位、资格和收入情况如何，每个人都可以，也应该参与志愿服务并在志愿服务中表达自己的公民权利。因此，参与志愿服务工作成为了公民权利和义务的具体表现，志愿服务也成为了公民社会的衡量标志之一。

其次，志愿服务工作的重心发生转变，从关注具体救助对象一时一地的需要到深入地解决社会结构性问题、关注社会总体发展需要，不仅在于调整被救助者的社会关系并改善他们的社会生活，更重要的是在于调整整个社会的结构与社会关系。

二、国内志愿服务的缘起及发展

古代中国常有办“义仓”“义米”“义学”之举，其中的传统慈善理念一直流传至今：如儒家的“仁者爱人”，“老吾老，以及人之老，幼吾幼，以及人之幼”，“恻隐之心，仁之端也”；墨家“兼爱非攻”的博爱互助精神；道教的“积善成仙”；佛教“慈悲为怀”的力行布施奉献精神。他们都拥有浓郁而强烈的爱人济世色彩，也就是说他们共同强调把爱放大，济人，利人，惠人，此种精神与现代志愿精神在根本上是一致的。由此可见，中国古

代以儒、墨、道、佛四家为主要代表的助人、爱人等慈善思想和慈善文化成为中国文化“活着的有机体”，正如费孝通先生所说，“中国就是这一种有机体。在它悠久的历史中，逐渐生长，并在地域上逐渐扩张”，形成一个团体、一个民族、一个国家的价值积淀，这就是中国现代志愿精神的深层的价值基础。

新中国成立后，1963年3月5日，毛泽东主席发出了“向雷锋同志学习”的号召，在全国掀起了“学雷锋”活动的热潮。从学雷锋口号提出至今，“雷锋”依然很忙，雷锋精神“为人民服务”，也正是志愿服务的精髓所在。当代中国大陆的志愿服务是伴随改革开放才恢复和发展起来的，从20世纪80年代后期开始推动志愿者和青年志愿者建设，90年代初开始发起“中国志愿者行动”。1990年，深圳市诞生第一个正式依法注册的志愿者社团（深圳市义务工作者联合会）。1994年12月5日，共青团中央成立了中国青年志愿者协会，这是目前中国最大的志愿组织。

2000年1月16日，当时的国家领导人江泽民同志在优秀青年志愿者来信上对青年志愿者工作做出重要批示，全文如下：“青年志愿者行动，是当代社会主义中国一项十分高尚的事业，体现了中华民族助人为乐和扶贫济困的传统美德，是大有希望的事业。努力进行好这项事业，有利于在全社会树立奉献、友爱、互助、进步的时代新风。希望你们在新的世纪里继续努力，发扬我国青年的光荣传统，不懈奋斗，不断创造，奋勇前进，为实现中华民族的伟大复兴做出新的更大的贡献。”青年志愿者行动已经作为我国新时期一项重要的群众性社会主义精神文明创建活动、一项重要的道德实践载体，被正式写入了党的十四届六中全会决议和《公民道德建设实施纲要》。

中国大陆志愿服务事业在经历20多年的探索和发展后，在国内外产生越来越大的影响力。近几年来，青年志愿者行动的服务领域不断扩大，在农村扶贫开发、城市社区建设、环境保护、大型活动、抢险救灾、社会公益等领域形成了一批重点服务项目。目前在社会上具有广泛知名度和影响力的项目有：青年志愿者“一助一”长期结对服务计划、青年志愿者扶贫接力计划、大中专学生志愿者暑期文化科技卫生“三下乡”活动、保护母亲河“中国青年志愿者绿色行动营计划”、成人预备期志愿服务、大学生志愿服务西部计划、海外志愿服务活动、可可西里珍稀动物保护、奥运会和残奥会志愿服务项目，等等。

第二节 志愿服务的基本概念

一、志愿服务的定义

志愿服务的类型和方式是多种多样的,有时候甚至会令人们感到混淆和困惑:是不是所有的助人行为都属于志愿服务?有人说不能收钱的才是志愿服务,有人说志愿服务是志愿者组织举办的才算志愿服务,有人说只要帮助到别人就是志愿服务。

下面举几个常见的助人事例:

例1:张三和朋友李四结伴出行,到午餐时间李四才发现自己身无分文,于是张三对李四说:“这顿饭我请你吧!不需要还钱,咱们之间不必计较。”

例2:王五出行,午餐时看见一陌生人因身无分文站在饭店柜台旁窘迫得不知所措,于是王五走过去对他说:“这顿饭我请你吧!不需要还钱,我的名字叫‘雷锋’。”

例3:会计师赵六被邀请担任某志愿组织的理事,工作内容是定期对志愿组织的资金使用、预算和决算进行分析及审核,没有工作报酬。

例4:某基金会要为残障人士举办一次消除歧视的活动,他们闻知孙七书法了得,于是请孙七为该活动宣传海报题词,孙七欣然应允,并不收取任何费用。

例5:某社会服务机构请法律专家周八为居民举办一场法律普及讲座,周八应允,并同意收取远较市场价位低廉的报酬。

上述行为都含有帮助的意味,但是否属于志愿服务呢?这要从志愿服务的定义和发展说起。我国学者丁元竹认为,志愿服务是指“任何人自愿贡献个人时间和精力,在不为物质报酬的前提下,为推进人类发展、社会进步和社会福利事业而提供的服务”。

不同地区对志愿服务的界定会有所差别。

台湾认为志愿服务是“民众出于自由意志,非基于个人义务或法律责任,秉诚心以知识、体能、劳力、经验、技术、时间等贡献社会,不以获取报酬为目的,以提高公共事务效能及增进社会公益所为之各项辅助性服务”。

香港将志愿服务称为“义务工作”,指“各种由个人或团体自愿地贡献他们的时间及精神,在不为任何物质报酬的情况下,为改进社会而提供的服

务”。

定义表述虽有差别,但志愿服务的内涵却具有跨文化传统的共识,世界各国普遍认为志愿服务具有自主性、无报酬性、利他性和无形性四大特点:

第一,自主性,自愿自觉。即主观自觉选择,没有强制性。

第二,无报酬性,不图实利。虽然参与志愿服务可能会获得一些物质或经济补贴,但在主观动机上并不是处于营利动机,即追求物质或经济回报。

第三,利他性,造福社会。所提供的服务内容并非针对特定的既得利益团体,而是为了推动社会进步、社会福利发展。

第四,无形、多元服务。慈善活动是以物质或经济捐助为主,然而志愿服务主要是奉献个人的无形资源,包括时间、精力、智力、经验等。

二、志愿服务的类型

结合上述志愿服务的定义来看,所列举的几个例子其实是属于不同类型的志愿服务。

第一种类型:可以根据志愿服务的工作对象是否是志愿服务对象,把志愿服务分为直接服务和间接服务。

直接服务是指志愿者直接服务受助人员,例如去老人院做义工、参加环境保护工作等。

间接服务是指志愿者虽然没有直接帮助志愿服务对象,但通过时间或精力的付出参与了助人过程,比如为志愿服务募捐、宣传或承担志愿组织的组织管理工作等。例3、例4中的赵六、孙七就提供了间接服务。

第二种类型:可以根据志愿服务的组织形式,分为正式和非正式的志愿服务。

正式志愿服务是指人们通过志愿服务组织、非营利组织或公共服务部门等参与志愿服务。

非正式志愿服务是指人们不是由正式的组织来开展志愿服务,而是付出自己的时间直接给予同一社区的邻居、朋友帮助和支持。例1和例2中的张三和王五的助人行为,就属于非正式志愿服务。

第三种类型:可以根据志愿服务的经济补偿(津贴)将志愿服务分为三种类型:实报实销、基本补贴、完全无偿。

大部分的正式志愿服务,相关服务组织机构都会对志愿者参与服务过程而产生费用进行实报实销,这些费用主要是指为参加志愿服务而产生的交通

费、餐费或代表机构支付的其他开支，例如帮助志愿服务对象代购食品杂货等。也有的志愿服务是完全无偿的，志愿者不仅自愿贡献其时间，甚至连与他们志愿行为相关的开支也不予报销，完全由志愿者自己负担，例如“512汶川大地震”中许多赴川志愿者就是如此。还有一种补贴类型则是根据志愿者所做的工作给予名义上的报酬，但往往大大低于市场价格，例如律师为志愿服务对象进行公益诉讼，名义上收取一点点的代理费。志愿者从事长时间志愿服务，然后名义上收取一点工作报酬，例5中的周八则是如此。

第三节 志愿服务的意义

一、不能替代的志愿精神

从志愿服务的发展历史以及众多专家学者对志愿服务的定义来看，志愿服务的形式和内容随着时代的发展不断变化，同时也保留着不变的精神内核。

前联合国秘书长安南在2001国际志愿者年启动仪式上的讲话中指出：志愿精神的核心是服务、团结的理想和共同使这个世界变得更加美好的信念。

联合国志愿人员组织把志愿精神表述为“是一种在自愿的、不计报酬或收入的条件下参与推动人类发展、促进社会进步和完善社区工作的精神”，它是“公众参与社会生活的一种重要的方式”，是“个人对生命价值、社会、人类和人生观的一种积极态度”。

台湾学者林胜义认为，志愿精神蕴含了五项核心价值观：生命价值的肯定、社会连带的责任、人间真爱的表现、人性至善的发扬、自我理想的实现。

志愿精神鼓励人与人之间的援助，因为它强调的是社会上个人对周遭有需要的人的扶助责任，而这种责任的实践，并不单在于纳税，而是在于人与人之间的相互责任。

从时代背景来看，志愿精神的复兴，不仅是外部社会问题激发的结果，也是社会进化过程中自我萌发的产物。众所周知，在市场经济不断推动全球社会发展、社会进步的同时，也带来了许多副产品。西方学者认为，市场经济带来了人们对效率、利益的无上追求，这种过度的市场化往往带来一系列

问题,如失业威胁、环境污染、拜金主义、人情冷漠等,市场经济理念的逐步入侵让人们的社会交往领域、人们的生活世界变得日益世俗,物质上的成功被看作是衡量人生价值最重要的甚至唯一的尺度。人与人之间的一切行动都被用金钱衡量,人际关系被视为一种简单的互惠交换,过去许多被人们所遵从的社会价值观(也是社会赖以维系的精神支柱)逐渐被侵蚀,甚至原本奉为基石的家庭伦常关系也日益被赋予了经济含义。

如此一来,从精神和物质的角度来看,人们在享受社会进步所带来物质享受的同时却发现精神上越来越空虚,在这种社会中生存的个体再也没有高于经济效益的价值追求,没有办法为自己寻求到更高的生命价值、人生意义。另一方面,在自我和社会的角度来看,人们在私利和公益之间常常选择前者,“参与社会、创造社会”的公民意识被削弱。然而,人是社会人,一旦自我和社会的关系被割裂,人们如果无法体会到自己为社会带来的贡献,自我价值的实现又从何谈起?

志愿服务恰是市场化过度扩张的解毒剂,志愿精神让人们看到了人类社会中依然存在的最基础核心的高于效率、利益的追求,是人类文明的积淀。这也是为什么近年来随着社会价值的多元发展,越来越多的人投身志愿服务,追求心灵成长的满足以及精神层面的成就感。通过推动志愿服务,人世间的积极价值理念如同水面的涟漪,会被逐层扩散出去且不断壮大,其效应不仅仅是相加效应,更是相乘效应。因此,志愿服务参与率常常被视为评价一个国家或地区公民社会素养的指标之一,公民社会愈成熟,志愿参与率愈高。社会中志愿者的数量越多,说明该地区的居民更具有关怀社会及珍惜自然的人格特质,时时关心别人,处处关心环境,对于提升当地社区祥和之气,有其正面贡献。

二、志愿服务的功能

从精神内涵来讲,志愿服务是现代公民社会的标志之一,对于人类发展和社会稳定而言,志愿服务发挥的作用是不可替代的。

(一) 宏观层面

从宏观角度而言,志愿服务能够协助政府解决社会问题,促进社会发展。志愿服务最大的功能是充分开发人力资源,提升人类潜能,促使社会产生向善的变迁力量,实现公平正义的社会理想。随着我国政治经济的改革进程,蓬勃发展的志愿服务成为政府无法负担社会多元问题与需求时的重要力

量,非营利部门通过提供大量的志愿服务资源与政府共同主导社会发展。

内地学者刘香梅认为,推动志愿服务对社会建设具有以下四大价值:

第一,凝聚意识通过推动志愿服务,不但可唤起人民对社会之关怀互赖及荣辱与共,更可凝聚生命共同体的共识。

第二,启迪动力。志愿服务的基本动力源自人民群众的自我认知,是以群众由内心的引发而扩大外在的参与,这种对推动社会建设所产生的动力,不仅是相加效应,更是相乘效应。

第三,了解问题。社会问题多元而复杂,需结合社会热心人士依其专长背景共同参与,方能有利于学科间整合及社会问题的改善。

第四,整合资源。志愿服务的推动可结合社会力量对社会内、外在人力、物力做清楚有效的建档、分类;依据社会的需要,运用专业的方法予以整合,建立网络,如此相辅相成地促进社会建设,卓有成效地解决社会问题。

(二) 微观层面

从微观角度而言,志愿服务是个人人生意义的追求。对于个体而言,通过志愿服务陶冶生活情操、丰富生活内容、提高生活品质的作用是不言而喻的;对于社会而言,志愿服务在扶助弱势群体、缓解社会矛盾、增强社会互信、促进道德进步等方面发挥着积极作用,志愿服务能对政府机制、市场机制运作不完善的地方进行补充,缓解社会群体分化所带来的矛盾,维持社会的公平公正。

(三) 经济层面

不容忽视的是志愿服务所创造的经济价值。前联合国秘书长安南在2001国际志愿者年启动仪式上的讲话中提到:根据有些国家的测算,志愿者所创造的财富占本国国内生产总值的8%~14%。拿美国来说,志愿者每年创造价值2250亿美元的社会财富,相当于900万全职雇员一年的产出。在加拿大,每年有1/3的公民参加志愿服务,时间累计超过10亿小时;英国有近1/2的公民每年提供超过10亿小时的志愿服务。2001年九运会期间,广州市作为主赛场,5.4万名志愿者为赛事提供了志愿服务工作。如果按照一天工作8小时计算,广州市志愿者在15天赛会期间,一共提供了648万小时的劳动,按广州最低小时工资7.50元算,九运会志愿者服务就提供了4860万元的经济贡献。

（四）非营利部门

站在非营利部门的角度来看，非营利部门更是以志愿服务作为核心价值。非营利机构若善于运用志愿服务资源，常常能为机构带来极大的帮助。首先，有助于改善服务质量。志愿者能为机构提供宝贵的人力资源，更能为专业人员提供客观的意见以改善服务，让服务质量得到提升。其次，有助于建立机构形象。志愿服务能推动机构的社区参与，帮助组织建立鲜明的形象，并提供机会让社区居民认识机构对改善社会生活的理想与抱负。第三，有助于培养团队精神。机构员工通过参与志愿服务更能建立密切的工作关系，增强默契，这些都能帮助机构培养团队精神，增加员工的归属感，提升机构生产力。

第四节 救助管理机构与志愿服务

这里所指的救助管理机构，是指由县级以上人民政府举办的为流浪乞讨人员提供临时性社会救助的救助管理机构以及流浪儿童救助保护中心。

一、成年流浪乞讨人员救助与志愿服务

（一）成年流浪乞讨人员救助的发展历史

综观古今中外，无论是在发展中国家还是在发达国家，流浪乞讨现象是普遍而长期存在的社会现象。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，各国政府对流浪乞讨人员问题都非常重视，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。

我国的流浪乞讨人员救助发展可粗略划分为生产教养—收容遣送—救助管理三个阶段。

新中国成立之初，在严格的社会控制和城乡二元结构设计下，政府在全国各地设置了900多所生产教养院，统一收治了40多万流浪乞讨人员，通过对“寄生的丐民”进行阶级教育、提供劳动生产机会等方法，实现安定社会秩序的作用。

改革开放以后，随着经济体制改革的深入，城乡贫富差距的拉大以及城市化进程的加快、户籍管理的放松等原因，流浪乞讨现象重新增多，政府从“尊重和保护行乞者的基本的生存权利与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》，以救济、教育和安置城市中的流浪者及维护城市形象。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。其后收容制度在实践中逐渐脱离社会救助的原旨，演变为限制外来人口流动、严重威胁人权的带有惩罚性的强制措施。

随着政府对实施长达20多年的收容遣送制度的反思和检讨，以及“孙志刚”事件的导火线作用，国务院于2003年出台了《救助管理办法》，将强制收容变为自愿救助，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管理机构。新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。仅在2006年我国共有71万人次被救助，其中11.4万是未成年人；全国有1139家救助管理机构，1.47万工作人员。

（二）当前成年流浪乞讨人员救助的困境

新办法的实施并未能缓解或根治流浪乞讨现象，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，宁愿流浪街头，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，并且产生新的问题。国内学者王云斌对这些现象进行了以下分析：

第一，一些大中城市繁华路段的成年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而不愿接受救助。由于救助管理机构仅是对生活无着人员进行暂时救助，并不能从根本上解决受助人员的生存保障问题，不少流浪乞讨人员以流浪乞讨为谋生手段，成为“职业乞丐”，救助管理机构送其回家后他们还要面临生存问题，甚至还得重新支付进入城市的成本。

第二，流浪乞讨现象与特殊人群、非法活动密切相关，不仅有强讨恶要现象严重影响城市形象和社会秩序，更有黑势力团体组织和利用未成年人、残障人士进行乞讨和从事非法活动，甚至形成了一条黑色的服务产业链，严重危害了人身自由、社会安定。

第三，各级各地政府为处理流浪乞讨所带来的社会问题耗费了高昂的成本。作为一个耗时耗力的“工程”，流浪救助产生巨大的成本，单是管理机构的设置和管理人员的配置就会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。