

● 救助管理机构社会工作服务与创新丛书 ●

服务模式 与 体验

Service Model
and Application

广东省少年儿童救助保护中心 组编

王建平 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 ●

服务模式 与 体验

Service Model
and Application

广东省少年儿童救助保护中心 组编

王建平 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

服务模式与体验/广东省少年儿童救助保护中心组编; 王建平编著.
—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 978-7-5623-4250-2

I. ①服… II. ①广…②王… III. ①少年儿童-社会救济-行政管理-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 099985 号

服务模式与体验

广东省少年儿童救助保护中心 组编 王建平 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: scutc13@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: 11 字数: 197 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: 35.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

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人才队伍建设的意见》，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人才队伍的建设，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 挑战与应变：流浪救助转型与社会工作的介入	1
第一节 流浪救助制度的建立：从收容遣送到流浪救助	1
第二节 流浪儿童救助的进展与存在问题	10
第三节 接触与引入社会工作——广东省少年儿童救助保护中心 社工模式的缘起	18
第二章 规划与理念：樟木头模式的精神追求与理论依托	23
第一节 社会工作模式及其意义	24
第二节 模式背后的工作理念	28
第三节 模式背后的保障体系	38
第三章 规范与实践：模式的运行逻辑与操作实践	47
第一节 用心培育一支多元有效的社会队伍	47
第二节 不断完善两套服务系统	62
第三节 全面提供三位一体的多层次服务	73
第四节 构建四类规范的管理制度	83
第四章 收获与体验	88
第一节 广东省少年儿童救助保护中心救助工作的概况与成效	88
第二节 广东省少年儿童救助保护中心服务与管理上的收获与变化	92
第三节 广东省少年儿童救助保护中心员工与受助儿童的体验	98
第五章 心路历程	104
参考文献	165
后记	166

第一章 挑战与应变： 流浪救助转型与社会工作的介入

任何一种变革，绝不是心血来潮的偶然，也不是空穴来风的巧合。从社会学的角度看，当一个社会系统形成既定的运转模式后，这一模式将会生成特定的理念、态度、制度与文化，从而形成相应的维持其存在的结构与功能。如果没有特殊的外部变化与压力，系统就会按部就班、循规蹈矩地沿惯性持续存在。但世间万事万物，变化却是终极不变的真理，惯性注定需要不断地接受挑战以至于被打破，进而形成“长江后浪推前浪，芳林新叶摧陈叶”的千古景象，造就社会的不断发展与进步。

正所谓风起于青萍之末，舞于松柏之下，大影响、大思潮常常是从微细不易察觉之处源起。追踪与回顾社会发展与变化的脉络，就不能不从历史的轨迹与细枝末节中发现真正的原因与答案。作为我国流浪救助系统中的一员，位于广东省东莞市樟木头镇的广东省少年儿童救助保护中心（以下简称儿保中心）近年来开展了卓有成效的流浪儿童救助改革与发展工作。这固然与单位自身积极进取、勇于求索的精神密不可分，但这种表象的背后，蕴含的正是所有变革回应社会不断发展对系统提出挑战，进而超越自身获得发展的逻辑。就让我们在中国内地流浪救助系统的起源、沿革与变迁中开始回顾广东省少年儿童救助保护中心的改革历程。

第一节 流浪救助制度的建立： 从收容遣送到流浪救助

流浪乞讨是一种长期存在的客观社会现象，其历史几乎是与人类社会同时开始，并且在世界各国普遍存在。不过，在不同历史时期和不同国家与地区，导致流浪乞讨的直接原因千差万别，政府和社会的因应之策也不尽相同。新中国救助管理制度的确立经历了从强调收容遣送到强调流浪救助的重要转变。

一、收容遣送制度的建立

新中国成立初期,我国很多城市存在大量的流浪乞讨人员,这些人包括国民党的散兵游勇、灾民、失业者以及妓女、吸毒者等,他们不仅生活艰难,而且构成对新生政权的潜在威胁。为此,当时各城市普遍采取收容、救济、改造和遣送相结合的办法来解决这一问题,收容遣送制度由此产生。

例如,1949年5月,北京市市政府成立以民政局为主,由公安局、卫生局、纠察总队、人民法院等单位及华北人民政府民政部代表共同参加的“收容处理游民乞丐委员会”,处理方针是一方面收容,一方面组织劳动,对各种性质不同的游民乞丐予以不同处理。对有偷窃、流氓行为的送法院适当处理后,组织劳动生产;对游民乞丐,经过收容教育,分别采取遣送回原籍、组织劳动和收养、学习技术等办法,以达到促其自谋生计的目的,这些方式较好地解决了乞丐问题。1951年6月22日,北京市政府还发布《北京市城市处理乞丐暂行办法》,规定人民警察负责随时收容街头乞丐,由派出所转送收容机关。

后来,在经济恢复和发展过程中,农村出现了社会分化,城乡差距也逐步显现。在此背景下,一些农民自发流入城市,并且其规模呈现不断扩大的趋势。在实行计划经济的思路下,国务院于1954年4月发布了《关于劝止农民盲目流入城市的指示》,要求农民返回农村,其中也采取了一定的收容遣送办法。1957年12月18日,中共中央、国务院联合发出《关于制止农村人口盲目外流的指示》,国务院还发布了《关于安置自由流动人口的几项办法》,明确要求各级民政部门改进和加强收容遣送,切实做好自由流动人员的工作。在20世纪50年代末60年代初的重大自然灾害时期,更是采取收容遣送的办法安置了大批流入城市的灾民。1961年11月11日,中共中央批准了公安部《关于制止人口自由流动的报告》,决定在大中城市设立“收容遣送站”,以民政部门为主,负责将流入城市的人员收容起来,遣送回原籍。至此,收容遣送工作实际上已经制度化。但是,后来随着农村集体化和城市单位制的加强,随着城乡分割的户籍制度逐步强化,农民自发流入城市的问题不再突出。

到20世纪70年代末,我国开启改革开放的进程。随着农村经济体制改革和市场机制的引入、户籍制度的逐步松动以及城市经济的快速发展,农民自发流入城市的问题再次日益突出,其中包括了流入城市乞讨的农民。为解

决这一问题，政府总结以往经验，正式制定了收容遣送制度，即1982年5月12日由国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。该办法第一条规定：“为了救济、教育和安置城市流浪乞讨人员，以维护城市社会秩序和安定团结，特制定本办法。”第二条规定了收容遣送的对象，即家居农村流入城市乞讨的、城市居民中流浪街头乞讨的和其他露宿街头生活无着的人员。第三条规定收容遣送工作由民政、公安部门负责，其他条目规定了收容遣送的设施、程序、内容以及被收容人员的义务等。这些明确的规定标志着收容遣送制度正式建立。

二、收容遣送制度的异化

20世纪90年代以来，随着我国“三农问题”的日益突出以及城市改革的推进，农村流动人口大规模进入城市，给城市的公共秩序带来了较大的冲击。为了克服治安管理人员数量和能力不足的困境，1991年5月国务院印发《关于收容遣送工作改革问题的意见》，将无合法证件、无固定住所、无稳定收入的“三无”人员纳入收容遣送之列。后来，收容遣送人员又扩大到身份证、暂住证、务工证“三证”不全的流浪人员。收容遣送制度最初是针对流浪乞讨人员的，虽然最终目的是为了“维护城市社会秩序和安定团结”，但是毕竟包含了救济的成分。该制度规定各收容遣送站要安排好收容对象的生活，并要求流出地人民政府妥善安置，认真解决他们的生产、生活困难。

但是，在实践过程中，收容遣送制度逐步异化，洪大用（2004）将其突出表现总结为以下几点：

第一，流浪救助的功能逐步淡化，社会管理的功能逐步强化。

为流浪乞讨人员提供生活救助是早期收容遣送制度的重要目标之一。《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则（试行）》（1982年10月15日）第二条明确规定：收容遣送站是对城市流浪乞讨人员进行救济、教育和收容遣送的特殊性事业单位。但是，后来的收容遣送制度更加强调维护社会秩序，加强社会管理，其对象已经远远不只是流浪乞讨人员，收容遣送的主要目的也不再是提供救助，而是服务于整顿治安和其他目的。

第二，收容遣送的范围不断扩大，远远超出了流浪乞讨人员的范畴。

20世纪90年代以来，全国各地收容遣送人员迅速增加。例如，上海市在80年代年均收容总量不超过1万人，1988年收容遣送1万人，约占外来人口总量的1%。进入90年代，收容遣送的人数增加迅速：1993年达到4万

人；1996 年为 6 万人；1997 年超过 10 万人，已占外来人口的 3.6%。在北京，1999 年收容人数达到 149 359 人，约占外来流动人口的 5%，仅当年 11 月 26 日这一天就收容了 4 167 人。这种收容数量的迅速增加，并不是因流浪乞讨人员突然增加了，而是大量进城流动就业的农民被当成了收容遣送的主要对象。

有人估计指出，各地被收容的人员真正属于救助对象的平均还不到 15%，其余大部分都是外地打工者。按照全国每年被遣返的收容者约 100 万人计算，每年大约有 85 万打工者仅仅因为是外地人就被强制收容，辗转异乡。

另据国务院发展研究中心赵树凯对北京 120 名有合法职业、生活来源和固定居所的民工的调查，自身曾被收容过的有 19 人，占 15.8%；回答自己的亲属和所认识民工被收容过的有 59 人，占了半数。而据对 182 位父母是外地民工的中小学生的调查，提及其亲属被收容过的有 24 人，占 13%。这些数据显示，外地在京正常务工经商的人员有不少被收容过的。

第三，在收容遣送过程中，被收容者的自由、尊严和权利受到严重侵害，有时甚至危及生命。

收容遣送制度原本就是具有强制性的制度。在制度执行过程中，由于缺乏有效的监督和制约，收容遣送逐步演变为滥用公权，导致公民的人身自由和权利受到极大损害。一方面，一些被收容的人从被收容、押送、关入派出所和收容所强制劳动到最后释放，在整个过程中失去了人身自由。有过被收容经历的人说，他们在警力押送下，解下裤带走路，双手抱头，蹲着而不能站着与管理人员说话；关押期间吃饭、喝水、上厕所的权利都受到随意限制等，这种做法事实上已将收容对象当作罪犯对待了。另一方面，很多地方在执行收容时，不通知被收容人员的家属，事实上剥夺了一般公民的知情权。此外，在一些地区，收容管理人员对被收容者随意打骂和变相体罚，甚至“骂人成癖，踹人成癖”。

第四，收容遣送越来越演变为相关部门和流入地的私利行为。

由于缺乏有效监督，负责收容遣送的公安部门、民政部门，特别是一些基层执行机构，例如派出所、收容遣送站，往往借收容遣送之名谋部门或个人之私利。相关机构通过向被收容者勒索钱财、开出赎取被收容者的价格、强制被收容者进行无报酬的生产劳动或者下达收容指标，扩大收容对象等手段，大肆牟取私利。有的地区为了牟利，甚至主动到外省“购买”被收容人

员。据报道，从1996年到2002年，湖南省涟源市收容遣送站利用扣人索钱的手段，从一万多名农民身上搜刮的现金竟然高达320万元。在北京，有关部门则根据各区县派出所的规模大小与人手多少，每天分配不同人数的收容额度，而各派出所是否能够按量完成任务，将关系到其年终业务考核。其中，“大一些的派出所每天有100个收容人员的任务，中、小派出所也有40人至50人”。一些城市也更多地从维护自身社会秩序，减缓本地就业压力的角度，积极“加强”收容遣送工作，这样做也是很明显的自利行为。

第五，部分地方由于以上一些方面的异化，最终导致收容遣送制度原有的流浪救助功能在一些地区完全丧失。

收容遣送制度下，真正生活无着的流浪乞讨人员得不到应有的救助，因为有关部门认为在他们身上无利可图，作为真正的弱者，他们对于社会秩序的威胁似乎也是不大的。有报道称，即使是在北京，在收容过程中，执法机关也很少收容那些“流浪乞讨的、流落街头无人监护的精神病患者或智力严重缺损”等人员，因为民警认为“他们大都非常脏，搞不好还有传染病，所以我们一般都不碰这类人”。

三、收容遣送制度异化的原因

洪大用认为，导致收容遣送制度发生以上异化的原因很复杂，但是，大体上可以归结为以下几个主要方面。

（一）收容遣送制度本身设计上的缺陷

这种缺陷突出地表现在：

（1）收容遣送制度最主要的目标是“维护城市社会秩序和安定团结”，而不是实施流浪救助。流浪救助在很大程度上是一个工具性的、中间性的目标。

（2）收容遣送制度违背《宪法》精神，严重漠视公民的自由和权利。《宪法》第三十七条明确规定：中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院或者人民法院批准或者决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。而收容遣送制度则赋予公安机关、民政部门一项可怕的权力：他们可以在公民没有触犯国家任何法律法规的情况下，不经过司法审判便剥夺或限制其人身自由。

（3）收容遣送制度在收容者和被收容者的权利义务规定上严重不对等。

收容遣送由民政、公安部门负责，他们握有强制被收容者的权力，但却没有部门对这种权力进行监督和约束，而被收容者只有配合与服从的义务，没有表达真实意愿或进行抗辩的自由和权利。

(4) 按《城市流浪乞讨人员收容遣送办法实施细则(试行)》(1982年10月15日)第二十二条的规定，收容遣送站可以组织被收容人员进行生产劳动并获得收入，这些收入虽然被要求主要用于被收容人员的伙食补贴和遣送路费，但是缺乏具体有效的制度约束，从而为收容遣送站扩大收容范围、改变收容对象并强制被收容者劳动提供了利益刺激，打开了方便之门。

(二) 收容遣送制度之后的系列政策加速该制度的异化

首先，1983年9月，民政部办公厅发布了《关于积极配合打击严重危害社会治安犯罪活动加强收容遣送工作的通知》，要求收容遣送工作“积极配合打击严重危害社会治安犯罪活动”，事实上强调了收容遣送制度维护城市社会秩序和安定团结的功能，这一制度开始成为“社会治安综合管理”的一种重要机制。

其次，20世纪80年代中期以来，越来越多的农民流入城市务工经商，寻求生存，客观上增加了城市社会管理的难度。政府没有根据形势的变化积极探索新的社会管理机制，而是以排斥、限制农民流入城市的传统思维，企图通过扩大收容遣送的范围来解决问题。按照《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》第二条的规定，收容遣送对象原来主要是很明确的三类人，即家居农村流入城市乞讨的、城市居民中流浪街头乞讨的和其他露宿街头生活无着的人员。但在1991年5月国务院印发的《关于收容遣送工作改革问题的意见》中，却将无合法证件、无固定住所、无稳定收入的“三无”人员纳入了收容遣送之列。在各地执行过程中，收容范围继续随意扩大，包括没有“三证”或“三证”不全的人员。所谓“三证”是指“身份证、暂住证、务工证”或“计划生育证、外出务工许可证、暂住证”。有的地方还规定了更多的证件要求。

再次，1996年以前我国维护社会治安经常使用收容审查制度。收容审查制度主要是针对有轻微犯罪行为的人，包括流窜作案、结伙作案、多次作案等三类。公安机关一时无法取证，又不愿放掉这些人，所以按照有罪推定的原则先进行收容审查，然后证明是否犯罪。1996年修改刑事诉讼法，废止了收容审查制度，从而产生了治安管理上的真空。为了继续为办案提供方便，很多地方的公安机关开始利用类似于收容审查制度的收容遣送制度，以解决

管理真空问题。这样做，进一步凸显了收容遣送制度的治安管理属性，而弱化了其救济安置的属性，并进一步刺激着收容范围的扩大。

（三）适应社会转型期的新社会管理观念迟迟不能确立

20 世纪 70 年代末实行改革开放以来，中国逐步引入了市场机制，并逐步明确了建设社会主义市场经济的目标。然而，在此过程中，人们对于市场经济的社会影响严重估计不足。在很长一段时期，社会改革和建设滞后，存在着以计划思维管理社会的倾向，不但迟迟不能适应市场经济发展的客观需要推动社会管理体制的变革，反而是不断强化原有的社会管理制度。

收容遣送制度带有明显的计划经济时代的痕迹，甚至带有传统的乡土社会的痕迹。事实上，这一制度背后的预设是：定居是常态，迁移是变态。它在很大程度上不承认人员流动的合理性，并致力于恢复所谓定居的常态。基于此种观念而设立的制度，很明显不符合市场经济要求。因此，在市场经济条件下继续强化这种制度，不仅不能发挥预期效果，而且必然导致制度的异化、变形。

三、“孙志刚事件”：压倒骆驼的最后一根稻草

2003 年 3 月 17 日晚上，任职于广州某公司的湖北青年孙志刚在前往网吧的路上，因缺少暂住证，被警察送至广州市“三无”人员收容遣送中转站收容。次日，孙志刚被收容中转站送往一家收容救治站。在这里，孙志刚受到员工以及其他收容人员的野蛮殴打，于 3 月 20 日死于这家收容人员救治站。这一被称为“孙志刚事件”的新闻，成为流浪救助制度的转折点与分水岭。媒体报道此事的时候，正当北京非典肆虐。由于各种各样的原因，这一事件在一时间被广泛关注与放大，成为压倒骆驼的最后一根稻草，在短时间内催生了我们现在所熟悉的流浪救助制度。

其实，基于以上所述收容遣送制度在实践中的异化，早在 20 世纪 90 年代中后期，明确提出要对之进行改革的呼声就已经开始出现，只是没有得到及时的关注和回应，收容遣送制度的惯性仍在延续。直到 2003 年 3 月震惊全国的“孙志刚事件”发生，才使全社会关注收容遣送制度的弊端并为政府彻底改革这一制度提供了强大的压力和动力。此后，在很短的时间内，国务院颁布了《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》）。紧接着，民政部又发布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》（2003 年 7 月 21 日民政部令第 24 号，以下简称《实施

细则》)。这两个文件的出台,标志着新的救助管理制度正式确立。

四、流浪救助管理制度的转变逻辑

从上述的变迁历史进程,我们可以大致总结出社会变迁的基本脉络与转变逻辑。这是目前社会救助转型的社会背景,是未来流浪救助不断完善的重要参考,也成为我们不断努力的方向。

(一) 由政治需要转向人本需要

早期的收容遣送制度就根本来说,是出于国家与社会的利益,以社会秩序、社会稳定与意识形态的政治需要为主,没有顾及个人的真正权利与利益。在当个人权利与利益日渐凸显的背景下,流浪救助对于个人需要的满足将不断被加强,流浪救助也将由原来的对上负责即对政府与国家负责转向对下负责为主。不断满足救助对象的需求是救助管理不断完善的大方向,与整体社会发展人本化、个性化的方向相吻合。这就要求社会救助应该逐步转向以救助对象为中心的服务模式,充分顾及救助对象基本需求与自我利益。

(二) 由监控、管制转向服务

收容遣送与流浪救助最大的区别就在于前者重管制,后者重服务。这一根本的变化事实上反映出二者在工作内容上的转化以及工作理念上的转化。如果不能实现这种转化,流浪救助就只能是徒有虚名,有名无实。虽然自2003年以来,社会救助领域基本开始了由监控、管制迈向社会服务的转变,但这种转变刚刚开始,原来的管理、控制惯性在一定范围内还将持续存在一定时期,期望短期内改头换面是不现实的。因此,服务意识的确立与服务水平的不断提高,成为未来社会救助真正立足的根本。

(三) 由强制转向自愿

自愿接受服务是流浪救助的基本要求,是实践中应该坚持的基本原则,同时也是对受助人员权利的根本保障。强制与自愿是收容遣送与社会救助的本质区别。自愿接受社会救助,不仅是对个人社会生存权利与生活方式的基本尊重,也是社会文明进程中的进步所在。同样,自愿接受救助也可以避免以前打着救助旗号干涉个人基本权利与自由的扭曲式救助。只有真正做到自愿接受社会救助,才能真正树立起社会救助的新形象。

(四) 由感恩型转向权利型

接受救助是受助人员的基本权利,不是某个人或者群体的施舍、恩赐。只有认识到这一点。才能真正在救助机构、社会大众与受助人员之间确立平

等、公正的地位。感恩型救助是特定社会背景下的救助模式，在对救助对象实施救助时，常常附加上对救助对象的一些不公正、不合理的过分要求，这种要求不仅使社会救助变质，而且使救助对象产生不必要的心理负担和精神压力，从而导致一些对抗性情绪或反社会化行为。真正的社会救助应该是社会发展中的社会福利，接受社会救助是公民的基本权利。这种权利是无偿的，不应该有其他附加要求。认识到这一点，对于社会救助中真正确立以救助对象为中心的服务模式有着重要意义。

（五）由消极型转向积极型

救助与救济不同，救济是消极性的济贫措施，带有个人的、慈善的、施舍的、随意的、临时的色彩，并不认为被救济者享有救济是其基本的权利。相反，救助是更为积极的、以受助人员为本并将其视为平等、尊重的个体的制度安排。对于积极型的流浪救助而言，救助是一项值得努力与付出的工作；而对消极救助而言，这些所谓的工作只是为了完成任务。积极性的社会救助，不再是按部就班的程式化、行政性行为，而是真正为救助对象考虑，提供个性化的、可持续、长远的发展帮助。积极性社会救助不仅着眼于解决眼前的突出问题，更为重要的是，它将个人的发展与利益放在考虑的中心位置，为救助对象真正走向自强、自立、自重、自信提供具有建设性的帮助，也就是说，它把个人独立与摆脱依赖社会救助的困境作为真正的长远目标。也就是所谓的授之以渔。

（六）由随意、行政走向专业、规范

流浪救助是为不断满足救助对象的需求而提供的专业服务而不是随意性的行为，更不是行政任务。专业、规范是流浪救助不断发展的要求，也是其展现生命力与存在价值的根本，这将成为未来流浪救助不断完善的技术要求。在收容遣送时期的救助更多局限于表面化、形式化的工作程序与行政要求，救助只能沦于形式。同时，它对救助机构工作人员的素质与工作能力并没有提出太高的专业要求与规范，这也导致社会救助事实上成为救助机构工作人员的个人随意行为。在目前大力推进社会工作、提高社会服务水平的大背景下，这种行政化、随意性的社会救助越来越显示出其非专业化、无规范性，它与社会救助转型的要求相去甚远。如果没有与专业化、规范化的社会服务接轨，社会救助就不能称之为真正的服务。专业化、规范化不仅是社会发展大背景的直接要求，也是社会救助转型后面临的真正挑战。而迎接这一挑战，正是目前社会救助领域变化的真正动因。

总之,从收容遣送到救助管理,可以说是血的教训所催生的我国城市流浪乞讨人员救助制度的重大变革。在此过程中,制度的性质、目的、对象、手段等都发生了根本性的变化,这些变化体现了在法治时代对人的尊严和权利的尊重与保护,体现了在市场经济条件下对流浪救助与社会管理的新探索,体现了政府自身正在由管制型的权力政府向服务型的责任政府的转变。

第二节 流浪儿童救助的进展与存在问题

流浪儿童是流浪乞讨人员中的一个组成部分,他们和其他流浪乞讨人员有共同之处,更有其明显的特点。他们长期离开监护人,在社会上流浪,生存环境非常恶劣,他们的生存权、发展权等基本生活权利难以得到有效保障,成为特殊的社会弱势群体。

一、流浪儿童的基本状况

我国政府定义的流浪儿童是指 18 岁以下的离开家人或监护人在外游荡超过 24 小时且无可靠生存保障并陷于困境的人。

在我国,流浪儿童总体数量始终难以确定且相差悬殊。

《中国流浪儿童研究报告》一书对流浪儿童的数据进行了以下介绍:

《民政部 2000 年流浪儿童救助教育工作进展》报告,“到 2000 年,全国的流浪儿童已达 15 万人次”;

2003 年 10 月 23 日—24 日在河北省石家庄市举行的“救助流浪儿童国际学术研讨会”报告,“中国有 15 万至 30 万”流浪儿童;

2003 年,国务院妇女儿童工作委员会办公室委托石家庄市保护流浪儿童研究中心课题组对流浪儿童现状的调查报告指出:“根据我们对全国几个样本城市的抽样调查分析和测算,每年全国民政部门救助的流浪儿童总数在 51 万人次以上。假设实际存在的流浪儿童人数为被救助流浪儿童人数的 2 倍至 3 倍,那么,全国每年存在的流浪儿童人数应该在 100 万至 150 万之间”;

尚晓援(2006)等撰文指出:“根据民政部提供的资料,全国有 20 万左右的流浪儿童。如果按照国际惯例,将随父母一起外出务工,白天主要生活在街头,晚上可以回到父母身边,但失去正规教育机会的孩子一并考虑进去的话,中国至少有 30 万以上的街头儿童。15 万左右流浪儿童的数字是在流浪儿童救助中心或收容遣送站接受救助儿童的数字。目前全国每年有 15 万

~ 30 万人次的流浪儿童，他们主要分布在北京、上海、广州、深圳、成都、昆明和郑州等大城市。

根据张明锁等在郑州、成都、武汉、长沙、西安、新疆、石家庄等地的流浪少年儿童救助机构中进行的一项有效样本为 1 285 份的问卷调查，流浪儿童中年龄最小的 4 岁，最大的 17 岁。流浪儿童的年龄集中在 12 ~ 16 岁，其中尤以十四五岁儿童居多，这两个年龄段的儿童占到了 39.5%。男孩有 1 099 人（占 85.5%），女孩有 186 人（占 14.5%），男女比例大约是 6:1。流浪儿童中以汉族最多，占到 86.7%；其次以维吾尔族和回族居多。农村户口的流浪儿童最多，占 77%；城市户口和流动家庭出来的儿童分别占 6.5% 和 2.0%。流浪儿童的整体文化素质不高，有 41.3% 的流浪儿童小学未毕业；不识字占到 14.2%。大部分流浪少年儿童学习成绩属于一般或较差。

此外，流浪儿童还具有以下几个突出特征。

第一，身体状况差。他们长年累月流浪街头，生活上无依无靠，处境十分艰难。有的捡破烂，有的沿街乞讨，饥一顿，饱一顿，饮食极不卫生，不时受到各种疾病的侵袭，严重影响了身体的健康。一项在北京市未成年人救助保护中心救助的 502 名儿童的调查中发现，有 15% 的流浪儿童为弱智呆傻及聋哑者；在对入站儿童进行健康体检时，发现约 60% 的儿童身上有外伤和陈旧性疤痕；70% 的儿童瘦弱矮小，身高、体重均低于同年龄的正常儿童；另外有 20% 的儿童患有湿疹等各种皮肤病，泌尿系统疾病感染也是这些儿童的多发病。另外，女性儿童中患月经不调和痛经的约占 60%。在冬季救助的儿童中，约有 70% 的儿童手脚有冻伤。在救助期间，上呼吸道感染、扁桃腺炎发病率较高。

第二，心理障碍问题多。家乡生活贫困、家庭关爱缺失、生存生活危机、人间关爱短缺以及流浪生涯，造成大多数孩子存在冷漠、孤独、自卑、胆怯、恐惧、冲动、固执、自私、逆反、报复、自暴自弃等心理特征和消极的人格特点，防范意识及自我保护意识极强。

第三，行为偏差比较严重。一般来讲，随意性、趋利性、冒险性是流浪儿童特有的行为特征。很多儿童存在说谎、自伤自残、违纪、思维障碍、攻击等行为偏差；有些孩子沾染了吸烟、喝酒、偷抢等恶习；还有的被坏人教唆，走上犯罪道路。据统计，40.3% 以上的流浪儿童有问题行为，几乎是普通儿童的 4 倍左右。