

# 从社会排斥到社会融合： 城市流浪乞讨人员救助政策沿革

◎康积萍

**摘要：**新中国成立以来，在我国建设和谐社会的进程中，城市流浪乞讨人员救助政策经历了从社会排斥到社会融合的演变过程。通过对城市流浪乞讨人员救助政策渐变过程的分析，我们发现城市流浪乞讨人员救助政策在走向社会融合的过程中，还处于一个低水平阶段。进一步消除社会排斥、促进社会融合，让城市流浪乞讨人员更好地融入社会，是构建和谐社会的客观事实和必然要求。

**关键词：**城市流浪乞讨人员；社会排斥；社会融合

**作者简介：**康积萍，女，陕西汉中人，达州市救助管理站管理人员。研究方向：社会工作、社会实务。

中图分类号：C913.7 文献标识码：A

文章编号：1009-7724(2014)11-0026-04 收稿日期：2014年7月28日

其力的社会主义新人。20世纪50年代，全国各地设置了900多所生产教养院，接收改造了400多万流浪乞讨人员<sup>[1]</sup>。直到20世纪60年代，流浪乞讨人员的改造基本完成，社会秩序安定，社会财富也有所增加，政府逐渐把原来设在农村的生产教养院改为生产劳动场，把设在城市的生产教养院改为收容遣送站所。

1966年-1976年，文化大革命爆发，社会矛盾凸显，人民群众的生活受到严重影响，一些地方开始出现新的流浪乞丐。1978年11月24日，安徽省凤阳县小岗村18户农民敢为天下先，按下了18个手印，结束了“吃粮靠返销，用钱靠救济，生产靠贷款”，每年秋收后几乎家家外出讨饭的生活，搞起了生产责任制，揭开了农村改革的序幕。这一序幕的拉开，久被封闭在农村的人口再次开始大规模向城市流动，造成城市秩序的混乱。流浪人口的增多再一次引发了城市问题。1982年5月12日，国务院发布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。办法的初衷带有福利性，是为了救济和帮助无家可归的流浪乞讨人员，缓解和消除社会矛盾。

随着改革开放的不断深入，越来越多的农村劳动力进城务工、经商，并以每年8000万的规模涌入城市挣钱。随着城市国有企业的改革，下岗失业人员日益增多，在一

和谐是社会主义的本质追求，我国在社会主义建设过程中不断地实践与探索着。城市流浪乞讨人员救助政策作为社会保障政策的一个重要组成部分，自新中国成立以来经历了从社会排斥到社会融合的演变过程。这一转变既体现了国家“以人为本”的发展观念，也体现了我国的社会体制和政府职能。为了更深刻地了解这一政策的演变轨迹，及时总结现行政策在管理实施过程中的成功经验和存在问题，本文对城市流浪乞讨人员救助政策进行了梳理，并对进一步促进社会融合、完善救助政策进行了探索性的思考。

## 一、新中国成立以来城市流浪乞讨人员救助政策演变

基于对城市流浪乞讨人员的相

关法律、政策和文献的研究，自新中国成立以来，我国城市流浪乞讨人员救助政策主要分为三个阶段。

### （一）生产教养阶段

建国初期，由于国民党的下台，大批散兵游将开始流入城市。20世纪50年代末三年连续自然灾害的出现，大批难民开始涌入城市谋生，加上城市中原有的流氓乞丐、卖淫吸毒者，城市社会秩序受到严重影响。中央人民政府把流浪乞讨人员救济与卖淫吸毒者的改造联合在一起，统称为生产教养工作，交给政务院内务部社会司负责管理。生产教养工作将思想政治教育与生产劳动相结合，改造与安置相结合，目的在于培养人们的劳动观念，帮助卖淫吸毒者改造游民习气，努力使流浪乞讨人员成为自食

定程度上也造成了闲散人员在城市间流动。为了加强对流动人口和社会治安的管理,1991年5月,国务院印发《关于收容遣送工作改革问题的意见》,扩大了收容范围,要求对不属于社会救济对象的被收容人员及其家属,应当收取食宿费、遣送费、城市增容费等。1995年7月,中央综治委《关于进一步加强流动人口管理工作的通知》又一次将收容对象扩大为“三无人员(无合法证件、无固定住所、无稳定收入)”,即无身份证、暂住证和务工证者。居住3天以上的非本地户口公民必须办理暂住证,否则将被视为非法居留。

就这样,收容遣送逐渐脱离社会救助的立法原意,逐渐演变为社会治安管理、限制外来人口流动的手段,沦为项严重威胁人权的惩罚性、强制性措施。

### (三) 救助管理阶段

2003年3月,“孙志刚”事件的发生成为“收容遣送”向“救助管理”转变的临界点,三名法学博士向全国人大常委会递交审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议书,认为收容遣送办法中限制公民人身自由的规定,与中国宪法和有关法律相抵触,应予以改变或撤销。2003年8月,国务院颁布新的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(中华人民共和国国务院令381号),旧的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》终止。新制度的颁布,是中国依法治国进程中的一个重大标志,体现了党和国家对社会弱势群体的关怀,推进了政府履行社会管理和公共服务职能,促进了社会融合。

## 二、城市流浪乞讨人员救助政策的发展性分析

城市流浪乞讨人员救助政策

经历了从旧办法到新办法的转变过程,理论上可以从社会排斥成因等多方面来对各个阶段进行分析研究。社会排斥既是一种原因、动态过程、机制和状态,也是一个政策的结果<sup>[2]</sup>。因此,我们可以以社会排斥的理论范式为视角,分析社会排斥到社会融合的渐变过程,探讨城市流浪乞讨人员救助政策在促进社会融合的实施过程中存在的问题。

### (一) 城市流浪乞讨人员救助政策从社会排斥走向社会融合

纵观流浪乞讨人员救助政策的发展,其救助对象、救助方式、救助内容、救助期限等各方面都发生了很大的变化,如表1所示。

表1 流浪乞讨人员救助管理政策发展变化

变化方面	收容遣送制度	救助管理制度
宪法依据	缺乏	充分
制度对象	各类流动乞讨人员	生活无着的流浪乞讨人员
制度预设	人员自由流动不具合理性	人员自由流动具合理性
救助方式	强制救助,有偿救助	自愿受助,无偿救助
救助内容	不清晰	清晰
救助期限	15-30天	一般不超过10天
救助机构	收容遣送站	救助管理站
出站方式	强制遣送	自愿离站,救助期满出站
负责部门	公安,民政	民政

资料来源:洪大用.转型时期中国社会救助[M].沈阳:辽宁教育出版社,2004

首先,救助对象的发展变化。在旧的《收容遣送办法》里,凡是流动的各类乞讨人员都可以参与救助,而新的《救助管理办法》明确规定“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,正在城市流浪乞讨度日的人员。这类流浪乞讨人员大多是没有劳动能力又没有享受国家保障的四无人员,他们同样有权利获得救助。

其次,救助方式的发展变化。在旧的《收容遣送办法》里,收容遣送本着强制救助、有偿救助的

原则进行的。收容对象是无身份证、暂住证和务工证的三无人员,这些流动的三无人员扰乱了社会秩序,不仅要对他们进行强制救助,而且还要收取一定的生活费、路费等等。然而新的《救助管理办法》明确规定,救助必须本着自愿受助、无偿救助的原则进行。这种转变,使救助成为一种开放式的管理,成为一种自愿行为,在很大程度上实现了人身自由。

再次,救助内容的发展变化。在旧的《收容遣送办法》里,具体的救助内容不清晰,也没有相应的文献或者政策可供查阅。然而新的《救助管理办法》第七条明确规定

了五项救助内容:提供符合食品卫生要求的食物;提供符合基本条件的住处;对在站内突发急病的,及时送医院救治;帮助与其亲属或者所在单位联系;对没有交通费返回其住所地或者所在单位的,提供乘车凭证。这五项内容对受助人的实体权利作了详尽、细致、周到的规定,是对受助人员权利的充分保护。

最后,救助期限的发展变化。在旧的《收容遣送办法》里,受助人员的救助期限是15-30天,而新的《救助管理办法》规定受助人员的救助期限是10天。救助期限的缩

短,表面上看对受助人员不利,实际上是从国家、从整体出发,一方面扩大了救助面积,让更多的受助人员享受被救助的权利,另一方面也杜绝了部分流浪乞讨人员的贫困依赖性。

## (二) 城市流浪乞讨人员救助政策社会融合的现状

社会融合(social inclusion)作为一个社会政策概念,起源于欧洲学者对社会排斥(social exclusion)的研究。随着社会排斥研究的深入和反社会排斥计划及行动的实践,学者和政府都热衷于使用社会融合这个概念。因为反社会排斥就是要确保任何人都能享受到居住在一个组织良好的现代社会里的权利,也就是要建立一个人人共建、人人共享的强大且有凝聚力的社区,这就是社会融合<sup>[3]</sup>。

流浪乞讨人员救助政策的演变是历史发展的产物,是社会、政治、经济因素等各方面的影响相互交织、共同作用的结果,更是促进社会融合的客观事实和必然要求。目前,关于流浪乞讨人员救助政策的社会融合才刚刚起步,还存在诸多问题。主要表现在:(1)救助对象甄别方法不健全。《救助管理办法》规定的救助对象为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农村五保供养,正在城市流浪乞讨度日的城市四无人员。与此同时,《救助管理办法》第六条第1款规定:“向救助站求助的流浪乞讨人员,应当如实提供本人的姓名等基本情况并将随身携带物品在救助站登记,向救助站提出求助需求。”然而,实际操作过程中却困难重重,比如如何处理享受低保或五保的人员在面临重大变故时不得不又一次沦为流浪乞讨者,有亲属不愿意投靠或遭亲属

嫌弃,具备劳动能力自身又不愿意劳动或就业,主动到站求助却无法提供自身情况或提供虚假情况等问题。因此,救助对象的难以甄别,为救助工作的开展带来了麻烦,也在一定程度上造成社会资源的浪费。例如,2003年8月1日至2004年年底,无乞讨行为的受助人员在救助总数中占了近40%,由救助站提供现金或乘车凭证返回者的比例也高达57.5%<sup>[4]</sup>。(2)救助延期规定不明确。《救助管理办法》第二条规定:“救助站对流浪乞讨人员的救助是一项临时性社会救助措施。”一般的救助期限为10天,当期满之时,如若有特殊情况可以适当延期。但是,如何界定“特殊情况”?哪些人员可以被视为“无家可归”而继续生活在救助站?这些情况无疑是对“临时性社会救助”制度的一种挑战,也是对救助资源的一种占用。(3)自愿离站,救助期满出站操作困难。《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理实施办法实施细则》(以下简称《细则》)第十六条规定:“受助人员自愿放弃救助离开救助站的,应当事先告知,救助站不得限制。未成年人及其他无民事行为能力人和限制民事行为能力人离开救助站,须经救助站同意。”可是,在实际操作过程中,如果遇到未成年人未取得救助站同意私自离站的情况应该如何处理呢?与此同时,《细则》第十七条规定,救助站已经实施救助或者救助期满,受助人员应当离开救助站,对无正当理由不愿离站的受助人员,救助站应当终止救助。然而,当面对经过多次劝导不愿意离站的人员,应如何终止救助呢?面对很多在全国各地串站,或出站后又多次进站的人员,是否还要提供救助呢?(4)相关部门权责不明

确。根据《救助管理办法》第四条规定:“县级以上人民政府民政部门负责流浪乞讨人员的救助工作,并对救助站进行指导、监督。公安、卫生、交通、铁道、城管等部门应当在各自的职责范围内做好相关工作。”这只是一个相关总则,并未对相关部门具体的职权范围和工作内容做出明确的规定。各部门在面对危重病人、精神病人时的应急机制是否完善,各部门之间的合作或交接环节权责是否明确,都会影响日常救助管理工作的展开。

## 三、促进城市流浪乞讨人员社会融合政策的建设性思考

《救助管理办法》在实施过程中还面临着诸多问题和挑战,如何更好地开展救助管理工作,完善救助管理制度,进一步促进社会融合是一个棘手的常新的问题。在中国社会转型时期,本着建设和谐社会理念,针对这些问题提出以下建设性的意见。

第一,充分利用网络建设,加快对流浪乞讨人员的信息管理。随着科学技术的进步,我国应加快流浪乞讨人员信息管理平台建设。据资料显示,2005年民政部着手建立流浪乞讨人员救助管理信息系统,基本实现了全国范围内的联网。这个系统通过网络把民政部、各地民政部门乃至每个救助管理站联结起来,为开展救助工作搭建了新的平台。然而,对于那些在全国各地串站,反复多次出站进站的受助人员,我们应该加大教育和治理。同时,应该充分利用互联网的平台,给每一位受助人员建立信息档案,这样一方面方便受助人员寻找所要投靠的亲属,使他们早日离站,另一方面也可以对重复多次出站进站的受助人员进行甄别,避免社会资



源的浪费，将社会资金用来救助真正需要帮助的人。

第二，针对不同的流浪乞讨人员进行不同的管理。面对一些未成年流浪儿童，我们要转变救助观念，救助不仅仅是为了社会稳定、维持良好的城市形象，而是要从受助者的身心特征和需求出发，去更好地教育他们。救助站是一个临时性的救助机构，只为流浪人员提供暂时的生存保障。然而对未成年儿童来说，这只是一种治标不治本的方法，我们首先要避免他们私自离站，其次要加大对他们的身心教育，改变他们的生存环境，让他们能够更好地融入社会。然而，一些摆摊设点、拦截路人、串站的职业乞丐，他们不仅危害了社会秩序，更影响了人们的正常生活，造成了社会资源的不合理配置。面对职业乞丐，我们应该加强管理和监督，并严厉打击与主流社会价值观严重不相符的行乞人员，以此保障正常人的利益不受侵害，维持社会的

稳定。

第三，建立权责分明的救助管理体系。救助管理工作面对的人群特殊，因此应建立联合管理机制，将救助站、财政、公安、城管、卫生等机构联合起来，并明确各部门之间的权责。例如，公安部门在街头遇到强行乞讨、危害他人安全的行为时要强行制止，对确实需要帮助的流浪乞讨人员要主动引导或发放救助卡，对危重病人、精神病人要及时送到医院治疗，以免耽误治疗时机。卫生部门则要加强定点或精神病院的管理，主动对一部分危重病人或精神病人进行及时治疗，待病人病情稳定后再向救助站结付。交通部门要及时为流浪乞讨人员提供返程车票凭证等等。

#### 四、总结

社会排斥是一个动态过程，主要体现在社会排斥各维度之间会相互影响上，并带有累积性的特点。流浪乞讨人员救助政策作为一种反排

斥的工具出现，在促进社会融合的同时也不可避免的产生社会排斥，在操作实施过程中也遇到了诸多问题。因此，在新的救助管理政策的实施过程中，在维护社会弱势群体权利和促进社会融合的进程中，社会救助管理政策的决策者、管理者和研究者仍然面临着巨大的挑战，社会救助管理政策仍有待进一步深入研究。

#### 参考文献：

- [1]王齐彦.中国城乡社会救助体系建设研究[M].人民出版社,2009(8).
- [2]于秀丽.排斥与包容——转型期的城市贫困救助政策[M].北京:商务印书馆,2009(6).
- [3]黄匡时,王书慧.从社会排斥到社会融合:北京市流动人口政策演变[J].南京人口管理干部学院学报,2009(3):29-33.
- [4]曾群,魏雁滨.失业与社会排斥:一个分析框架[J].社会学研究,2004(3).