

近年来学界关于流浪乞讨 问题研究述评

张霁雪, 田毅鹏

(吉林大学 哲学社会学院, 吉林 长春 130012)

【摘要】2003年的“孙志刚事件”成为收容遣送办法转向救助管理办法的政策拐点, 也开始引发学界对流浪乞讨问题研究的全面介入, 形成了诸多共识与学术热点。在制度变迁方面, 救助管理办法的实施标志着国家由维护稳定到提供服务、由强制救助到自愿受助、由生存救助到关爱救助的理念转型; 在乞讨规制方面, 禁讨区的设置与禁乞令的出台抹煞了个体乞讨权, 容易造成行政权力的滥用以及重新从管理走向强制、从控制走向压制的危险; 在救助途径上, 原生乞丐与职业乞丐的刻板分型将问题的解决置于规训与宽容的制衡以及公权与私权的对抗中, 按年龄、性别、病因进行的特殊群体分类救助则有益于救助管理社会化与专业化的提升。近年来学界对这些热点的探索取得了令人瞩目的成果, 但也显露了一些有待加强的薄弱环节, 田野调查尚显不足, 建构救助体系的可操作性建议不多, 未来的研究尚任重道远。

【关键词】流浪乞讨; 制度变迁; 分型分类; 救助管理

【中图分类号】C913.7 **【文献标识码】**A **doi** 10.3969/j.issn.1004-129X.2011.01.010

【文章编号】1004-129X(2011)01-0067-10

【收稿日期】2010-04-29

【基金项目】国家社会科学基金项目: 单位制度变迁背景下的社区建设问题(08BSH019)

吉林大学创新团队基金项目: 社会管理体制改革创新模式选择(2010TD004)

【作者简介】张霁雪(1981-), 男, 吉林梅河口人, 吉林大学哲学社会学院博士研究生。

田毅鹏(1963-), 男, 吉林省吉林市人, 吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师。

目前人们的视线正日益聚焦在流浪乞讨这一特殊的弱势群体身上, 流浪起始的无奈、过程的艰辛、结果的悲酸, 在人们的想象空间里不断放大。这种对底层生命的关注正在考问政府救助措施的成效、救助管理系统和慈善体系的完善, 乃至整个社会对流浪乞讨问题的理念定位, 这需要学界予以一定的回应。尤其是在收容时代隐去, 救助时代到来的这六年多时间里, 学界相关研究已从2003年前的廖若晨星发展到现在的自成体系, 其间, 社会学、法学、政治学对这一问题持续的热情正引导着流浪乞讨研究走向兴盛, 特别是在流浪儿童问题的研究上, 更是进入一个硕果累累的时期, 鉴此, 我们应当对这些研究成果做出学术梳理, 使人们对流浪乞讨问题有一个感性和理性并重的认识, 也为将来更深一步的研究提供理论基础以及学术导向。

一、学界关于流浪乞讨问题研究的历史演进

新中国成立后,因政府对流浪乞讨问题的理解和处置政策不同,学界对流浪乞讨现象的关注与研究也经历了显著的变化,具体而言可以分为三个历史阶段。

(一) 流浪乞讨问题的历史维度: 1949年建国~1982年5月12日《收容遣送办法》颁布

在这一阶段,学界针对现实中的流浪乞讨问题进行的研究几乎处于空白,仅能从少数学者对流民的研究中瞥见流浪乞讨这一现象的历史维度。如郑佩鑫(1962)在《西晋末年的流民起义》一文中提到,由于西晋时期的土地兼并和吏治腐败,很多不堪盘剥的人民过着“薪苏无托,携莱妻孥,随俗东西”的流浪生活,他们“饥寒并至,下不堪命”,只能铤而走险,掀起反对封建迫害和奴役剥削的起义狂潮。^[1]张海赢(1981)在论及明代流民问题的社会性质时也提到“夫以万乘之尊,下与匹夫分田;以宫壶之贵,下与小民争利”这一贵族扩张土地现象,认为此种类似英国的“圈地运动”是造成农民背井离乡,过着流浪乞讨生活的社会根源。^[2]在对流民的历史分析中除了对流浪乞讨动因的分析,李洵(1980)还曾提及职业乞讨这一现象:“苏松之逃民,其始也皆因艰窘,不得已而通逃;及其后也,见流寓者之胜于土著。故相煽成风,接踵而去,不复再怀乡土,而乐于转徙。”^[3]

这些学者在论及流民问题时,主要是将流民问题归为阶级斗争范畴,认为流民运动与起义是当时瓦解封建社会的动力,是进步力量,这些观点与现实中对流浪乞讨问题的处理政策相映照,凸显了深刻的时代张力。这与当时政府对流浪乞讨问题处理定位为人民内部矛盾、将其视为政治任务、收容工作以稳定社会秩序为目的、对流浪乞讨人员进行毋庸置疑的强制性的行政管理有很大关系。但随着改革开放,社会结构有所松动,农村人口向城市流动的问题开始初露端倪,一方面为了保障城市的稳定发展,缓解流动人口的冲击,另一方面也是为了规范收容遣送行为,避免“随便拘留、审讯收容人员”等违法乱纪的现象,1982年5月12日,国务院颁布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,规定收容遣送工作由民政、公安部门负责,使之成为一项涉及社会救助、社会教育、社会管理和社会治安的多元性社会事务行政管理工作,随着救助政策的转向,学界对流浪乞讨问题的研究也进入了新的阶段。

(二) 现实中的流浪乞讨现象进入学术视野: 1982年~2003年“孙志刚事件”

这一阶段,除新闻媒体对流浪乞讨人员生存现状的少量报道外,学界对此已有少量研究成果,但还不够系统,不成规模。冯泽林、李天祥(1989)通过对某市街头流浪乞讨现象细致入微的观察,提出了一个相当宏观的建议,如建立和完善社会保障制度,改善各项管理体制等。^[4]在这一阶段里,刘继同与张明锁围绕流浪儿童展开了调研,他们对郑州市救助保护流浪少年儿童中心的孩子进行了深入的个案访谈,从而对流浪儿童的群体特征、流浪原因、基本需要及其流浪生活状况进行了一定的分析。刘继同(2002)认为应当根据流浪儿童的特殊情况建立一个集保护、救助、教育于一体的新型机制,^[5]张明锁(2002)进一步指出,在法律保障、儿童发展规划以及制度性创新的流浪儿童救助保护中心这三个流浪儿童福利服务层次中,最需要发展和扩大的是流浪儿童救助保护中心。^[6]自此,儿童的流浪乞讨现象成为这一领域中学界最为关注的问题。

在提供社会救助方面,这一时期的收容遣送站为维护城市发展秩序,片面地强调了社会治安的功能,同时因自筹开支的经费运作造成其越轨行为出现。制度上的异化以及管理上的混乱最终导致一些恶性事件的发生,尤其是孙志刚事件成为收容遣送办法转向救助管理办法的政策拐点,也开始引发各个专业对流浪乞讨问题研究的介入,学界对此研究开始进入争鸣与探索的繁盛时期。

(三) 国外研究的借鉴与国内研究的兴起: 2003年6月20日《救助管理办法》颁布至今

这一阶段的学术研究不仅在数量上可观,学术团体的形成在这一时期也初显气象。除受不断加大的政策开放度与新闻关注度的影响外,域外同类研究对国内研究的兴起也起了很大的激励作用。鲍少杰(2009)在对国外流浪乞讨人员救助制度进行比较时,认为美国救助制度的特色在于治理手段针对的不是流浪乞讨者身份而是流浪乞讨行为,政府只有在具备合法公共利益的情况下才能限制这些乞讨行为,并规定不得为执法人员提供不受控制的自由裁量权,而且,在纽约等大城市成立了民营化救助机构。^[7]张齐安(2002)通过实地考察,全面地介绍了英国大量的民间机构,如为流浪儿童建立了涉及医疗、保健、伤残、营养、教育、卫生、紧急援助等多个领域的救助儿童会,在伦敦则设有网络中心和中心点这两个救助机构,为无家可归者提供临时居所和回应中心。^[8]田毅鹏(2009)在对日本的研究中提到:伴随着社会差别的扩大,素来以平等著称的日本社会也出现了颇具规模的社会边缘群体,无家可归者的数量以及平均年龄都在不断增大,日本政府为此召开“无家可归者问题联络会议”,期望以社区救助为基础,以“共生理念”为这些失去社会支持的原子化个人重建社会联接。^[9]

流浪乞讨问题是许多国家共同面临的问题,它们在治理过程中形成了一些我们可以借鉴的理论与实践经验,^[10]这在中国与世界联系日益紧密的今天,带给中国流浪乞讨问题研究很多启发。2003年,以“主动求助、无偿救助”为原则的“关爱性、人性化、服务化”救助政策制定后,国内流浪乞讨问题的学术研究围绕几个热点问题开始了深度分析。

二、近年来学界关于流浪乞讨问题研究的几个热点

近年来,学界围绕着流浪乞讨问题展开研究,形成了诸多热点,这些学术热点的形成以解决现实中的救助困境为指向,这种困境,不仅有收容遣送时期沉积下的旧问题(如因精神或者智力障碍造成身份不清的受助人员在救助管理部门的大量滞留、危重流浪乞讨人员救助、救助经费的落实),也有因政策转变引发出的新问题亟待处理(如职业乞讨增多、主动求助少、救助管理服务不够专业)。同时,还有对流浪乞讨人员妖魔化、标签化造成的社会大众的救助冷漠以及如何动员民间力量参与救助事业等问题需要解决。对此,学界针对制度变迁、乞讨权、特殊群体救助、救助社会化等几个核心问题开始了探讨,既关注理论层次上的提升,也注重具体实践上的创新。

(一) 制度变迁与乞讨规制研究

1. 制度变迁研究:“孙志刚事件”引发的反思

2003年4月25日,南方都市报的记者陈峰报道了一起“大学毕业生因无暂住证被收容并遭毒打致死”的恶性事件,^[11]这首先引起了法学界对此事件的密切关注,2003年5月14日,许志、滕彪、俞江三位法学博士以公民的身份上书全国人大,建议对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行违宪审查。5月23日,贺卫方、盛洪等五位学者也以中国公民的名义,向全国人大提交了就孙志刚案及收容遣送制度实施状况启动特别调查程序建议书。6月20日,温家宝总理签署国务院381号令,正式公布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。

救助制度的根本性变动,引起了学界热议。王思斌(2003)认为这是收容遣送制度变异与异化的必然结果。一方面收容遣送的对象从生活无着的流浪乞讨人员和其他流浪乞讨者变为流动人口,特别是那些农村进城但证件不全、住所不定者;另一方面,在性质上收容遣送基本上没有社会救济的成分,而变成单纯的治安管理,这就带来政策具体操作过程中的一系列结果:刚性的任务和低

约束的手段,上级只注意任务的完成情况,而对过程缺乏必要的监督,经费约束使收容遣送由救济变为创收,收容遣送工作缺乏监督等,损害了弱势群体的合法利益,积聚社会不满和积蓄社会冲突,从而引发了制度从管制到救助的转变。^[12]唐杏湘(2003)认为,救助管理办法的出台是对收容遣送采取的制度性补救措施,在立法目的、实施对象、救助措施上充分地考虑了个人权利,这是真正为社会上最弱势、最无助的群体提供帮助的制度。^[13]从我国社会救助制度的发展历程来看,高中华(2009)认为救助管理办法的颁布实施,实现了城市流浪人员救助从强制性收容遣送向自愿受助、无偿救助、关爱性救助管理的顺利过渡,充分体现了以人为本和对因在城市里生活无着而提出救助需求的流浪乞讨人员的一种人文关怀。^[14]这也是多数学者对这种制度变迁的共识。这种制度变迁,标志着政府自身正在经历管制型的权利政府向服务型的责任政府的转型,也标志着社会救助目标正从维护城市稳定向提供救助服务转变。开始从维护城市稳定转向提供救助服务、从强制收容遣返转向自愿接受救助、从生存性救助转向关爱性救助、从一元化救助转向多元化救助。这体现了社会文明进步的步伐和社会主义法制建设的要求,显现了政府在尊重和保障人权方面所作的努力。

2. 乞讨权与禁乞令、禁讨区的研究:延续至今的两难选择

相比学者对制度变迁的共识,对于禁乞令的出台与禁讨区的设立与否,学者意见各异。许向阳(2004)认为,由于我国目前的社会经济发展水平还存在大量滋生流浪乞讨行为的土壤,新的救助办法又完全丧失了旧办法的抑恶功能,因此就出现了打击各种非法乞讨行为的立法上的“真空”期。因此,他对于北京、上海、广州等地都在酝酿出台的禁乞令、禁讨区等限制措施表示赞同,认为这体现了地方政府敢于负责和勇于探索的精神,非但不应否定,而且应该受到赞扬。^[15]与此观点相反,梁平、李国栋(2006)认为设立“禁讨区”实质上是对行乞人员实行区别对待,为他们贴上低人一等的标签,这种区别对待是不合理的、不适当的。乞讨权是行乞人员的基本生存权利,政府应当予以充分的尊重。即使某些乞讨行为给社会的秩序和他人的利益造成了损害,需要政府管理和限制,但政府的治理行为必须遵循最低限度损害原则,将平等理念统筹在政治基础之中,维护弱势群体的基本利益。^[16]前者立足于稳定,关注的是社会秩序的良好运行,后者考虑的是行政权力的滥用以及从管理走向强制、从控制走向压制的危险。

这一讨论最终落于对个人基本乞讨权合法性的认定上,张千帆(2004)将国内救助政策与美国对比后提出,中国宪法虽然没有提到乞讨或落宿的权利,但也规定了和这类问题相关的公民基本权利,要实现自由与秩序的平衡,必须建立独立的宪法解释机构,通过司法过程界定公民权利与地方权力的边界。^[17]笔者认为以上的研究首先应当澄清这样一个前提,那就是如何分析流浪乞讨群体的内在复杂性,这就需要对流浪乞讨人员进行分型分类研究,从而对延续至今的争议有一个价值认定基础。

(二)流浪乞讨人员的分型研究:规训与惩罚的倾向

学者对于流浪乞讨人员的分类研究,一方面是为了清晰地勾画出流浪乞讨者的几种生存状态,更深层次的原因则是为了进一步的救助管理方式在体制与具体措施上的改革。在新闻媒体对流浪乞讨人员形象有所选择的渲染中,人们对他们的生活状态的想象习惯执着于两端,“流在街头眼泪”的同情对抗着“三年磕头,回家盖楼”的鄙夷。如果按照汤秀娟(2007)的分型标准看,她会认为这其实是一个硬币的两面。通过对广州流浪乞讨人员生存状况的调查,她将流浪乞讨人员分为原生型乞讨和职业型乞讨。她认为“前者指的是基本丧失了劳动能力或劳动机会,个人或家庭遭遇天灾人祸却又缺乏社会救济,只能通过乞讨行为以获取生存资源;后者指的是以流浪乞讨为生财之道,长年行乞,甚至举家乞讨,过着早八晚八的较有规律的乞讨生活”。^[18]笔者认为,这一分型

同池子华(2001)对近代游民中流浪乞讨人员的划分一脉相承,通过流浪乞讨的动因分析,池子华认为乞丐有“原生”乞丐和“职业”乞丐之分,区别在于一个为业余,一个为恒业。^[19]比明显的二元分型更为复杂的划分方式是:李迎生(2006)根据对北京流浪乞讨人员的实地调查,将其分为临时遇难型、流浪型、求生存型、奉献型、脱贫致富型、好逸恶劳型、受控制型等七种主要类型,^[20]这一分型更为清晰地概括了这个群体的几种乞讨样态,但不可否认的是,这没有超越二元分类方式,也仅是将流浪乞讨人员简单划分为真和假、好和坏的静态分型。

这种二元分型主要在于谴责后者好吃懒做的恶习以及带有违法性质的越轨行为。正如池子华(2001)所言,职业乞讨者是寄生于社会肌体的毒瘤,是肮脏、丑陋与罪恶交织的弥漫性群体,是与文明相悖的亚文化群落。^[19]这种态度内含一种将流浪乞讨人员视为社会治安对象的倾向,解决的方式是对立法手段的期望,认为“流浪乞讨现象引发了现实与潜在的社会秩序和公共安全问题的,因此,需要公安机关积极介入流浪乞讨问题的治理,公共安全隐患才有望消解,社会秩序方能得以有效维护”。^[21]与此相反,周安平(2008)认为,国家权力的职责是为不幸的流浪乞讨群体提供生存的机会,致力于消除流浪乞讨的社会原因,而不是一味地禁止流浪和乞讨的行为本身。^[22]在对流浪乞讨现象从法社会学视角上进行考察后,曲广娣(2008)追问流浪乞讨何以成为可能,她认为,流浪乞讨现象的存在是社会、流浪求乞者以及施舍者多方面的因素共同作用的结果。用法律对此进行规制时,应当在兼顾秩序和自由的价值的同时,尝试以新的方式“沟通和说服”来引导、重构流浪乞讨这一社会问题。^[23]

毋庸讳言的是,正是这种分型标准导致原意是社会救助的“收容遣送”办法的异化,这也是为何成都市近来将公交车站的座椅设计成不适合流浪乞讨者休息的样式,海口市“设立禁讨区”驱逐流浪乞讨人员的原因。在实行人性化、关爱式救助的今天,城市是否能够增加些包容力,决定着大多流浪乞讨人员的命运。法国学者库贝洛(2005)说得很有道理:“他的状态来源于一个错误,因为他有能力工作,却摆脱了处于低等状态的人应尽的义务。被指控享受了不该觊觎的施舍,被勒令离开他成功忍受了贫穷的城市”。^[24]正像很多网友有感于“犀利哥”面对陌生围观者仰天长啸的无奈,当其流浪乞讨的生活是无害于他人的生存选择时,人们对他们的选择应当予以理解,而非在主流价值观的映照下给他们贴上各种标签。

对于分型救助管理,笔者也并非完全否认其对社会稳定有利的一面,但仅仅是有所保留地同意对那些明确带有违法犯罪乞讨行为进行惩治的措施,如对儿童残害达到乞讨目的的行为,而这已经明确属于公安部门管理范围。至于对那些“强讨恶要”的失范行为,笔者认为用对文明乞讨的宣传以及施舍者的理性选择进行制约即可。新救助政策是以承认贫困是促使人们流浪乞讨为前提的。对于总在强调职业乞丐赚钱的一些人,非越轨的职业乞讨者并不是没有交换成本的,放弃自尊也是需要很大的心理代价。

(三)特殊群体的研究:对流浪乞讨人员的分类救助

分型研究有利于认清流浪乞讨现象的复杂性,但以此为基础的分型救助有可能陷入一种规训与宽容的制衡以及公权与私权的对抗中,而“自愿受助、无偿救助”政策的出台正是为了反对这种限制自由乞讨权的倾向,所以,与分型相比,笔者更赞成在增加城市宽容理念上的分类研究与分类救助。

在对流浪乞讨问题研究的文献整理过程中,笔者发现对流浪儿童的相关研究数量超过了半数以上,这主要是因为流浪对儿童的危害最为严重,在饥寒交迫、流离失所中,在为生存挣扎的过程中,流浪儿童的身心健康都会受到不同程度的损伤和扭曲,有的甚至被社会不良势力所控制、教唆

和利用。“不保护今天的流浪儿童,就要为明天的社会稳定付出代价”,这已经成为研究儿童流浪乞讨的学者们的一个共识。在探寻儿童流浪的动因上,关颖(2008)认为,家庭排斥是流浪儿童背离家庭的根本原因,未成年的孩子背离家庭浪迹社会,无论是主动选择和还是外力驱使,都可以从家庭环境不良、监护职责缺失、教育不当等家庭问题中找到原因。^[25]程福才(2008)基于对上海火车站周围流浪儿童的民族志考察中也提出流浪儿童流落街头、被社会排斥的原因在于家庭养育的缺失和胁迫性养育方式。^[26]根据这些研究,可以将流浪儿童离家动因概括为:家庭结构缺失和家庭功能失调造成的儿童早期社会化不足,也就是说,家庭在儿童生活保护、智能开发、技能掌握、社会性生成以及价值观和道德观形成等方面没有起到应有的核心作用,这是促成流浪儿童产生的最主要原因。为此,天津市儿保中心在全国首次尝试开辟了“责任家长”保护教育模式,^[27]郑州苗圃社区的“类家庭”保护教育方式,^[28]都是为了以“家文化”复制的方法消解由于家庭、文化、教育、空间、社交以及自我排斥对流浪儿童造成的身心壁垒,最终得以使流浪儿童回归家庭生活。

与流浪儿童相比,对于精神病人流浪乞讨的相关研究就少了许多,主要是定点精神病院医生对这一群体的临床分析、护理风险管理、诊治以及康复训练等方面的研究。医疗救助在流浪精神病人的救助环节中当然处于关键的位置,但更为重要的是,包括医疗救助在内,对于流浪的精神病人如何能够形成从发现、医疗到安置的长效救助机制,是相关救助管理部门迫切期望解决的难题。对于这类既易于伤害他人又容易被伤害的特殊群体,社会支持的缺乏、客观存在的社会歧视、有效监管的不足和有限的治疗措施,让他们无法得到安放人生的救助空间。这是一个需要全社会尤其是民政救助管理、社保、精神康复医院、福利院等多个部门协作的复杂系统工程。尤其是救助管理站,应当发挥协调功能,通过将医疗经费“纳入全国救助的总盘子、当地政府财政给予支持、向社会进行慈善募捐等方式,妥善处理好救助流浪精神病人的经费问题,从而建立起由移交、鉴定、收治、公示等内容于一体的综合立体式救助精神病人的救助体系”。^[29]丁运安、徐进(2006)提出的这一设想是以科层体系最优化为前提条件的,但在行政成本的制约下,这一目标的实现仍显困难重重。

在流浪乞讨者当中,女性流浪者更容易遭到人身侵犯。由于生理、心理等方面的因素,她们面临着比男性更多的困扰和麻烦。除20世纪90年代初期佟新(1993)对流浪乞讨少女的基本情况进行的简要介绍外,^[30]至今,关于女性流浪乞讨群体的研究成果还属鲜见,对于女性流浪乞讨群体的救助还掩埋在整个流浪乞讨群体的救助工作之中。焉雯雯(2009)通过对济南市救助站内外多位女性流浪乞讨人员的调查后指出,“救助女性流浪乞讨群体的主要问题是忽略性别差异、缺乏专业手段、政府的救助网络体系不完善、救助的社会化水平不高,并提出今后应着重关注女性的特殊需求,进一步完善和补充救助政策”。^[31]在2003年颁布的《救助管理办法》在第八条中有明确规定,“救助站为受助人员提供的住处,应当按性别分室住宿,女性受助人员应当由女性工作人员管理”。与此相比,这里提到的特殊关注指的是对女性心理的考虑,从而以女性流浪乞讨人员的需要为根本,根据不同受助人员的差别,从其特殊需求出发,提供相应的心理辅导、行为矫治、精神慰藉、法律援助等特殊救助,做到“分类救助,按需施救”。

在救助对象中,让人担忧的还有智力障碍的流浪乞讨人员,他们流浪的原因主要有两个:一个是家庭看顾不周、不小心走失,而另一种可能是家庭的遗弃。在条件恶劣的流浪生活中,由于趋避天气或者其他伤害的意识不足,他们大多身有残疾,常被心怀恶意的人所利用或伤害,他们处于流浪乞讨人员的最底层。学界对这一群体通过具体调研给出的研究依旧空白,大多是在流浪乞讨问题的整体描述中被一笔带过,很大程度上这一群体在主流社会中处于无声的状态。在“强制性收容遣送”制度刚刚转向“主动求助,无偿救助”期间,对于这类由于智力条件根本就没有主动求助意

识的特殊群体,相关社会救助部门也仅仅是当隆冬酷暑时展开主动救助活动,以防止恶性事件发生。近来,在媒体对这一群体不断深入的报道中,一些救助管理站在日常救助工作中,对这一情况在不断地反思,积极探索可能的救助手段。浙江省江山市救助站周志军(2009)认为,对这类特殊困难对象的救助面临“部门难配合、救助难彻底、经费难保障、区域难合作”等四个难题,需要“建立协调机制,形成部门配合;整合救助资源,促使责权统一;加大救助措施,做好源头控制;健全救助法规,建立长效机制”。^[32]在对这一群体研究的初期,提出这样一个宏观设想是必要的,但其可行性依旧要建立在具体运行机制的探讨中,尤其是在民间代养机构安置出现后的当下,需要对市场化运作有一个清楚的认识,建立一个可行的激励机制与监督机制,这种对妥善安置的考虑将流浪乞讨问题的研究引向对专业化、合作化和社会化的探讨中。

(四)救助管理社会化研究:社会支持网络系统的建构

分类救助的主要目的是为不同需求的流浪乞讨群体提供更好的人性化和专业化的服务,并动员社会各种力量以各种方式提供这些服务,营造一个真正的慈善公共空间,将流浪乞讨问题消解在整体社会参与的进程当中。对此,民政部李立国部长(2004)指出对流浪乞讨人员的救助要在工作机制、工作手段、工作内容和工作方法等方面不断探索和创新,积极探索救助管理工作的社会化发展途径,开创社会救助的新局面。^[33]在这一理念指导下,民政系统内部率先开始探索救助社会化的具体发展路径。冀晓晨(2009)认为救助社会化应当包含“完善救助管理社会化法规政策体系、建立救助管理社会化网络工作体系、创建救助管理社会化方式、完善救助管理社会化运行机制、加强救助管理机构基础建设”等几个方面,认为实施救助管理社会化的有效途径是“加强领导、培育典型、强化培训、加大投入、大力宣传”。^[34]这种观点很全面,它的实现需要一个较长时期的准备。在短期之内对于流浪乞讨救助社会化的突破应当是尽快建立社会支持网络。为构建社会化救助网络,侯玉玺(2005)提出,需要三方面的协作,即社区协作,救助职能进社区;部门协作,开通救治绿色通道;社会协作,架起民间救助桥梁。^[35]这种提法比较切中要害,综合以上两种看法,笔者认为,所谓的救助社会化就是指充分发挥政府的组织、动员、监督力量,引导社会救助的相关部门、事业单位、社会组织和个人参与对流浪乞讨人员的救助,开发和激活社会资源,推动救助管理的现代化,使社会救助的能力和作用、规模和需要相适应,从而更加及时有效地救助流浪乞讨人员。这需要从以下两个方面来更好地理解其中的含义。

一方面,需要对政府自身定位的再认识。社会救助事业不能只靠政府,洪大用(2003)认为,“从表面上看,社会救助主要是政府的责任,但社会救助的实质是社会互助,是一部分社会成员帮助另一部分社会成员。政府在其中发挥的是重要的中介作用。”^[36]这为政府自身定位提供了一个启示,政府应当在救助部门间担当协调者的角色,充分调动体制内资源;在社会各组织间担当开发者和管理者的角色,充分激活体制外资源,成为救助社会化的发动者、组织者和管理者。另一方面,如何吸引民间力量参与对流浪乞讨人员的救助,历来是研究者重点考虑的问题。“在对流浪乞讨人员的救助方面是否应借鉴西方的民营化改革经验、如何发挥政府的监督作用、如何吸引更多的非政府组织的参与,都值得我们加以关注。”^[37]笔者认为,可以将其理顺为“官民并举、资源开发、优势共享、社会联动”的思路。这一思路指的是对流浪乞讨人员的救助需要政府力量和民间力量的共同参与,需要积极开发两者的内部资源,发挥和共享彼此的优势力量,实现全社会多方联动的局面。这种社会化路径指的是,参与社会救助的各方力量实现双赢,这样受助人员方能各得其所,以最大程度提高受助人员的福利供给,以最大限度减少流浪乞讨人员无法处理的情况,使救助管理事业顺利开展。

(五)救助管理专业化研究:政府购买服务与社会工作介入

对于救助社会化的研究本身就带有对救助专业化的关注,可以说它们是一个相辅相成、缺一不可的救助体系。笔者曾谈到政府为流浪乞讨人员制定的爱心病房、精神康复中心以及传染病医院,在这些医院中,已经有一些医生对医治过的流浪病人的情况进行总结,为更好地提供专业化护理和治疗进行了相当深入的研究。近来,这种专业化取向又指向了一个新的领域,即社会工作对流浪乞讨人员救助的介入。苏学愚(2009)在借鉴香港社会工作发展经验后,认为香港在对流浪乞讨人员的救助中形成了以政府为主导、以非政府的社会工作机构为主体,由社会志愿者广泛参与的良性机制。他提出内地的流浪者救助工作可以借鉴该机制,以民政部门为主体,培养专业化的救助管理人才队伍,发展非政府的专业救助机构,建立流浪乞讨人员救助服务的政府购买机制和志愿者长效机制。^[38]

这一提法可以从两部分来看其本土化过程,前一部分指的是在政府救助管理机构内引入社会工作人才,针对老人、青少年等不同流浪群体需求开展小组、个案社会工作。以助人自助为宗旨,在社会工作专业价值观指引下,运用社会工作的理论、知识和方法、技术,为流浪乞讨人员提供情绪疏导、心理咨询、行为矫治和困难救助。对此,张齐安(2007)认为首先应当提上日程的是救助管理站应当根据具体情况,合理设置社会工作岗位,成立社工服务站,设立外展社会工作岗位,主要任务是救助城市街头的流浪乞讨人员、组织发动基层社会组织参与救助工作、组织志愿者配合开展救助管理工作以及对问题家庭潜在的问题人员进行预防性早期干预。同时,设立机构社会工作岗位,负责流浪乞讨人员的接待咨询、管理服务、甄别核对和转介。^[39]在社会工作与民政系统天然的亲和力当中,社会工作专业的引入提升了对流浪乞讨人员救助的专业化水平,为救助管理事业发展提供了一个新的增长点。

关于发展非政府社会工作机构,通过政府向其购买服务的这种市场化运作的设想,在中国内地已有实践,如北京、上海、广州、杭州、南京、深圳等地区就曾对民政领域公共服务的购买进行了有益探索,成败与否,见仁见智。李太斌(2006)提到,这些机构普遍存在着与行政体制雷同、经费紧张、身份认同差、与社会有关部门关系复杂、对政府政策实施不具体等问题。^[40]陈少强、宋斌文(2008)则认为,这种方式借鉴了市场机制,打破了以往单纯依靠政府投入和补贴的方式,有助于提高社会工作服务效率,降低成本。^[41]笔者认为,其实这代表了中国社会工作行政化与专业化的两种发展模式,这两种模式正随着社会的发展,处于不断的演变与融合当中。社会工作对于流浪乞讨救助的介入应当以政府主推与民间运作的结合为发展动力,以社会管理与社会服务的互补为模式目标,以专业社工和机构社工相并存为运作方式,以专业知识与本土经验的统一为现实基础,从而为流浪乞讨人员的救助提供切实可行的服务。

三、流浪乞讨问题研究的总体评价与展望

从研究的总体进展来看,近年来学界对流浪乞讨问题研究在广度与深度上正不断加强,研究文献的数量增加迅速,水平也在不断提高,在对流浪乞讨几个热点问题的研究中,对于流浪儿童的研究正走向成熟。特别是在这些研究中,有很多学者打通了学界与救助管理部门开展横向联合的路径,将所作的研究用于现实中对于流浪乞讨人员的救助管理事业,取得了一定的社会效益。更为突出的是,学界对流浪乞讨问题的研究已经出现一些新的取向,并在不断的深入探索中。同时,对这一领域投入精力进行研究的学者越来越多,学术队伍也在不断地壮大中。但不可否认的是,在这些研究中,还存在一些需要注意的薄弱环节。

从研究的薄弱方面来看,首先,田野调查尚显不足,流浪乞讨者的生存空间对于大多数学者来说还属于一个特殊世界,带有一定的隐秘性,目前仅能通过一些摄影爱好者跟踪拍摄的几部作品来了解这个世界,学界大多是对救助管理站中主动求助的流浪乞讨者或者是街头偶然遇到的流浪乞讨者进行个案访谈和问卷调查,对流浪乞讨者真正生活样态的研究目前还未有令人信服的研究;其次,对智障、精神病的流浪乞讨者有深度的研究尚不多见,迄今为止学界对流浪乞讨研究涉及的内容虽广泛,但对此研究大多停留在对表面问题的分析上,还缺乏对造成这一问题的各种影响因素如何共同作用的综合性阐述;再次,关于救助公共性的文章尚不多见,尤其是救助志愿者的形成机制研究尚属空白;最后,学界对于流浪乞讨问题解决的可操作性建议不多,很大程度上还处于宏观建议的层次上。

对于未来的流浪乞讨问题研究,根据已有文献的梳理,笔者认为在以下方面有待进一步的深入探讨。第一,如何从纵向打造出一条职责清晰,权利义务明晰的市、区、街道、社区的救助管理社会化链条,从而凸显救助合力作用;第二,如何从横向上建构多元主体参与的救助社会化体系,从而培育救助管理事业的民办代养等民间机构;第三,如何动员民众力量的参与,形成救助新公共空间,这主要涉及到救助志愿者的动员、招募、活动策划、评估以及激励机制;第四,怎样提高救助管理站专业化、职业化水平。对此,学界应当在研究的过程里将体制与机构嵌入社会之中,在社会转型的背景下,为创新社会救助新方式,增加社会救助的力量提供更为系统的可操作性建议。

【参考文献】

- [1] 郑佩鑫. 西晋末年的流民起义 [J]. 历史教学, 1962 (1): 9- 15.
- [2] 张海赢. 略论明代流民问题的社会性质 [J]. 北京师范大学学报, 1981, (3): 50- 61
- [3] 李洵. 试论明代的流民问题 [J]. 社会科学辑刊, 1980 (3): 68- 80
- [4] 冯泽林, 李天祥. 流浪乞讨现象沉思录 [J]. 社会, 1989 (3): 13- 14.
- [5] 刘继同. 郑州市流浪儿童救助保护中心的个案研究 [J]. 青年研究, 2002 (1): 30- 39.
- [6] 张明锁. 为什么流浪 [J]. 青年研究, 2002 (12): 3- 9.
- [7] 鲍少杰. 国外流浪乞讨人员救助制度扫描 [N]. 中国社会报, 2009- 04- 14.
- [8] 张齐安. 英国的民间救助机构 [J]. 社会福利, 2002 (9): 29- 32
- [9] 田毅鹏. 东亚“新发展主义”研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 225- 238
- [10] 王海涛, 谭晓军. 日本贫富差距扩大的原因及趋势分析 [J]. 现代日本经济, 2008 (4): 60- 64.
- [11] 陈峰. 大学毕业生因无暂住证被收容并遭毒打致死 [N]. 南方都市报, 2003- 04- 25.
- [12] 王思斌. 从管制到救助: 流浪乞讨人员救助制度分析 [J]. 中国党政干部论坛, 2003 (7): 7- 9.
- [13] 唐杏湘. 从孙志刚案看《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的废止 [J]. 律师世界, 2003 (7): 4- 7
- [14] 高中华. 从收容遣送到救助管理——我国城市流浪乞讨人员救助制度的变迁 [J]. 当代中国史研究, 2009, (6): 86- 93
- [15] 许向阳. 限制流浪乞讨行为是否合乎正义? [N]. 南方周末, 2004- 01- 08
- [16] 梁平, 李国栋. 现代政府社会治理路径选择与行政伦理制衡探讨——以“禁讨区”之争为例 [J]. 中州学刊, 2006 (5): 152- 155.
- [17] 张千帆. 实现自由与秩序的良性平衡——对流浪乞讨问题的宪法学分析 [J]. 中国法学, 2004 (4): 55- 64.
- [18] 汤秀娟. 广州流浪乞讨人员生存状况调查 [J]. 中国社会保障, 2007 (4): 68- 69
- [19] 池子华. 流民问题与社会控制 [M]. 南宁: 广西人民出版社, 2001: 119- 120 126
- [20] 李迎生, 吕朝华. “救助管理”取代“收容遣送”之后: 城市流浪乞讨人员救助管理制度运行的实证分析 [J]. 公共管理高层论坛, 2006 (4): 95- 117
- [21] 裘震宇, 赫连新. 对公安机关应对流浪乞讨问题的思考 [J]. 北京人民警察学院学报, 2006 (5): 40- 41.

- [22] 周安平. 流浪者的权利与国家权力 [J]. 河北法学, 2008 (1): 14- 18
- [23] 曲广娣. 流浪乞讨何以成为可能 [J]. 北方法学, 2008 (1): 29- 39.
- [24] 若兹·库贝洛. 流浪的历史 [M]. 曹丹红译, 桂林: 广西师范大学出版社, 2005 333
- [25] 关颖. 从排斥到背离——城市流浪儿童产生的家庭因素及其对养成教育的启示 [J]. 当代青年研究, 2008 (7): 37- 43
- [26] 程福才. 流浪儿 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008 77.
- [27] 李桂荣. 开辟“责任家长”模式 [J]. 社会福利, 2007 (4): 28- 30
- [28] 张明锁. 类家庭——流浪儿童救助的社会工作样本 [N]. 中国社会报, 2007- 08- 09.
- [29] 甄安, 徐进. 对流浪精神病人开展救助的几点设想 [J]. 社会福利, 2006 (10): 16
- [30] 佟新. 不容忽视的流浪少女 [J]. 妇女研究论丛, 1993 (2): 25- 29.
- [31] 焉雯雯. 城市女性流浪乞讨群体的救助研究——以济南市救助管理站为例 [D]. 山东大学硕士学位论文, 2009 33- 35.
- [32] 周志军. 特殊困难对象救助的“四难”与“四解” [N]. 中国社会报, 2009- 09- 20
- [33] 李立国. 创新工作方式开创救助管理工作新局面 [J]. 社会福利, 2004 (12): 4- 11
- [34] 冀晓晨. 浅谈救助管理社会化 [J]. 社会福利, 2009 (2): 49- 50
- [35] 侯玉玺. 倾力构建社会化救助网络 [J]. 社会福利, 2005 (12): 36
- [36] 洪大用. 进一步完善中国社会救助体系的若干问题 [J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2003 (3): 6- 8
- [37] 董建新, 梁茂春. 纽约无家可归者救助体系的民营化及其启示 [J]. 改革与战略, 2005 (3): 95- 97.
- [38] 苏学愚. 试行救助服务的政府购买推进救助管理社会化 [J]. 湘潮, 2009 (9): 22- 23
- [39] 张齐安. 救助管理站的社会工作岗位 [J]. 社会福利, 2007 (10): 48- 49.
- [40] 李太斌. 上海社会工作机构的实践与探索分析 [J]. 中国青年政治学院学报, 2006 (1): 129- 130
- [41] 陈少强, 宋斌文. 政府购买社会工作服务初步研究 [J]. 财政研究, 2008 (6): 51- 54

[责任编辑 李新伟]

Research Review of Academic Studies on Vagrancy and Begging

ZHANG Ji-xue, TIAN Yi-peng

(School of Philosophy and Society of Jilin University, Changchun Jilin, 130012, China)

Abstract "Sun Zhigang incident" in 2003 became policy inflection point from taking-in and sending-back to relief and management, and triggered academic studies comprehensive intervention. During system changes, implement of "relief and administration" has marked concept transformation of state from maintaining stability to providing services, from relief in or blige to help with in recipients voluntary, from assistance as surviving to support for caring. In regulation of vagrancy and begging, the setting up of forbidding begging area and publishing of forbidding begging order ignored the right of begging, which is likely to cause abusing administrative power and repeating the danger from management to force control to suppress. As the methods of relief type of native and professional beggar led to confrontation within discipline and tolerant public power and private right. While classification-relief in accordance with age, gender and cause of disease will contribute to socialization as well as specialization of relief and administration. Recent years remarkable achievements on these top issues has been obtained, but some weak aspects needs to be strengthened also revealed, such as shortage in fieldwork, lack of applicable suggestion on constructing rescue-system, and the study in future still has a long way to go.

Key Words vagrancy and begging, the institutional transition, classify and typing relief administration