

# 城市流浪乞讨人员救助管理视角下的 社会治安防控

汤秀娟<sup>1 2</sup>

(1. 广州大学 公共管理学院, 广东 广州 510006;  
2. 广州现代城市管理研究基地, 广东 广州 510006)

**摘要:** 城市流浪乞讨人员救助管理制度是社会治安防控的积极手段。流浪乞讨群体职业乞讨严重,且时常以非法操控乞讨、明讨暗偷、欺诈强讨等恶性手段组织乞讨活动,具有隐蔽性高、侵害性大、组织性强、区域性明显、流动性频繁的特点,对社会治安构成严重威胁。为此,必须进一步完善救助管理制度,建设统一救助管理网络,培育社会救助力量,加强救助机构人才资源建设,以增强社会治安防控的主动性、系统性,形成广泛的参与机制,提升社会治安的防控能力。

**关键词:** 救助管理制度; 流浪乞讨人员; 违法犯罪; 社会治安; 防控

**中图分类号:** C 91      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1671-394X(2014)01-0052-09

## 一、引言

社会问题是社会矛盾冲突的外化形式。流浪乞讨人员作为一种历史存在在当前的数量涌现,已构成影响社会成员健康生活、妨碍社会协调发展、威胁社会正常秩序的社会失调现象,成为一个不容忽视的社会问题。

处于转型期的我国社会,正由静止封闭、严格管制的威权社会逐步走向流动开放、适度管制的自由社会,加之此社会背景下形成的庞大流动人口群体,使城市人口的数量、密度及流动性增加,给城市社会治安带来巨大的压力。2003年《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》)的出台,保障了城市生活无着流浪乞讨人员的权益,也为社会秩序的良性发展提供了制度性工具,推动社会控制方式的转变。但由于相关法律、制度不尽完善,加之政策仓促出台,《救助管理办法》在

实践中遇到了诸多问题,如救助对象难甄别,职业性乞讨人员增加,恶性乞讨活动严重等问题,严重威胁城市公共安全,增大了社会治安防控的难度。如何实现权利保障与治安维护的良性平衡,成为当前城市管理研究的重要议题。

然而,对于城市救助管理与社会治安防控的研究往往被孤立起来。一是偏向于城市流浪乞讨人员现状的分析及社会影响的揭示。分析乞讨现象的产生、存在和发展趋势,评述乞讨现象带来的危害及其影响,<sup>[1]</sup>指出城市乞讨人员新特点,城市不堪重负的现实问题。<sup>[2]</sup>二是强调城市流浪乞讨人员救助管理的方法、措施等相关内容的探讨。从社会学的角度较全面论述了当代中国流浪乞讨社会救助制度建设,概述办法实施中存在的问题,并根据新的情况提出了相应的完善对策。<sup>[3]</sup>三是虽然有涉及自由与秩序的探讨,但仅从法学角度对乞讨权问题进行思考。认为在符合宪法的基本要求的前提下,政府对乞讨行为进行限制,<sup>[4]</sup>指出乞讨非公民的权利,政府有

收稿日期:2013-10-30

基金项目:国家社会科学基金项目(10CGL065);广州市属高校社会科学基金项目(10A138)

作者简介:汤秀娟,广州大学副教授,从事城市管理与社会保障研究。

权适度限制乞讨行为。<sup>[5]</sup>四是侧重社会治安防控影响因素研究。宏观分析社会转型期城市治安影响的要素,<sup>[6]</sup>综合指出高危人群的控管体系建设。<sup>[7]</sup>

国外学术界对城市无家可归者的救助管理问题研究起步较早,发展较为成熟。分析其发展轨迹,如出一辙,就是“社会安全而社会福利”。工业革命前夕,战争、灾害、瘟疫使许多人成为“无家可归者”,1601年英国出台了《济贫法》,目的是将城市乞丐收容起来以维持城市的安定。19世纪末,英国记者布思的《伦敦调查和朗特里的贫困报告》出版,推动英国社会保障体系的完善。19世纪末的美国,贫困与犯罪问题突出,工人罢工运动此起彼伏,城市成为“风暴中心”,美国记者雅各布·里斯《那一半人怎样生活》揭露了贫民的悲惨处境,指出“或者是我们扫除贫民窟,或者是贫民窟吞噬我们,非此即彼。”直到经济危机爆发,美国1500多万人失业,3400万人陷入贫困,无家可归者大量出现,一场社会革命即将来临。于是1933年美国国会先后通过《联邦紧急救济法》及《社会保障法》。<sup>[8]</sup>21世纪,无家可归者再度成为英美国家的城市病。于是在较全面分析乞丐与流浪者产生的原因、特点的基础上,英国政府提出“反社会行为”计划,将有反社会色彩的“乞讨”行为建立犯罪档案,从完善立法的角度争取限制和减少乞讨人员;<sup>[9]</sup>对各种流浪乞讨类型,政府统合或配套相应的机构或民间组织,完善其服务功能;<sup>[10]</sup>运用市民社会运动方式,建立服务于乞讨人员的募捐箱计划治理流浪乞讨人员。<sup>[11]</sup>美国也提出救助资金投入的部门合作化,救助方式的民营化;为无家可归者推出多项健康保障与服务计划。<sup>[12]</sup>

事实上,调研组在2006年、2007年、2011年三次对广州、深圳、东莞、佛山等珠三角城市的调查中显示:救助管理政策条件下,流浪乞讨群体人数剧增、乞讨职业化突出、违法乞讨明显等问题均常态显现。2005年广州出现的“宫璇璇案”,2007年深圳发生的全国第一宗乞讨罪案等案件的发生,2009年广州、深圳等大中城市出现的持续性新疆未成年人被拐骗控制乞讨事件等进一步揭示城市流浪乞讨群体的复杂性,以及对社会治安带来的新压力。从中也说明,无论是英国的流浪者还是美国的无家可归者,均不直接等同于我国的流浪乞讨人员,其产生的原因及行为特点甚至目的都存在较大的差异,虽个别先进的理念、某些救助运作方式以及在城市管理中积累的一些经验等可作借鉴,但制度的运行规制

与发展方向也大不相同。同时,流浪乞讨人员的救助管理与社会治安防控问题研究已不能仅局限于单一的学科领域或某一侧面进行了。

为此,救助管理制度与社会治安防控有何关联?城市流浪乞讨人员救助管理政策背景下违法犯罪的方式与特点是什么?以救助管理制度的科学建设为视角如何实现社会治安的有效防控?上述问题的探讨需要借助管理学、社会学、行政学、政策学、法学等学科理论为指导,运用实证研究的方法,以具体个案(广州、深圳、东莞、佛山、中山、珠海)调查为研究起点,对城市流浪乞讨人员的救助管理与社会治安的防控加以系统梳理和思考,进而从完善救助机制、提供公共服务体系、保障合法权益等方面提出城市社会治安防控的新思路、新方法。

## 二、从慈善行为、收容遣送到救助制度: 社会治安防控方式的积极选择

俾斯麦认为“只有现在进行统治的国家政权采取措施,方能制止社会主义运动的混乱局面,办法是由政府去实现社会主义的要求中看来合理的,与各国的社会制度相一致的东西。”<sup>[13]</sup>或许基于此逻辑,西方社会在工业革命以后,迅速发展社会保障制度,以理性而温情的制度控制方式取代冷漠而强暴的镇压,促进社会秩序的阶段式安全。权利保障还是秩序安全的争议是存在的,但无论如何,为社会保障制度的治安防控功能提供了脚注。

(一) 从慈善行为、收容遣送到救助制度的发展过程

社会救助制度是一项“兜底”性工程,又被称为社会保障制度的最后一道防线,从其诞生之日起就承担着保障社会经济秩序良性运行和社会秩序安全稳定的重要作用。但无论是社会救助制度的先行者西方还是小步走的中国,对社会治安防控中发挥动态稳定作用的制度选择,均经历由慈善、收容到救助的过程。

中世纪时期,对游走于贫困线上的贫民,英国主要借助基督教的慈善施舍和同业行会的互助互济施行影响。15、16世纪之交,英国由于圈地运动的原因,大量农民被逐出土地,丧失生计,流入城市,危及城市正常生活和社会稳定。1601年,英国政府颁布《伊丽莎白济贫法》,1834又在旧济贫法的基础上进行了修正,政府被迫承担济贫责任,以丧失个人尊

严、政治权利两个条件为前提,以类监狱的方式对无家可归的老人、患病者和孤儿进行收容,减少贫民进入城市,短暂维护了城市社会秩序。但随着城市化的扩张,因贫困而无家可归者有增无减,英国城市治安问题进一步恶化。20世纪初,随着对贫困认识由个人责任向结构因素转变,先后通过并施行教育救助、老年人年金制度和公费医疗制度为鳏寡孤独及病残者提供制度保障,标志着英国社会救助制度的正式确立,为英国现代资本主义的发展提供了良好的社会秩序。

旧中国,虽然流浪乞讨人员的构成及生成原因不同,国家与社会的性质也不一样,但也较重视赈灾、济贫等社会性救助措施的运用,以克服重大自然灾害等生存风险对农业生产和社会生活的影响,维护社会的稳定。处于社会发展的一些特殊时期,历史上,因为自然灾害、频繁战争、腐败专权、贫富差距悬殊等因素的恶化作用,处于水深火热中的老百姓,无法生存,四处流浪。失地农民大量流入城市成为游民、乞丐;城市无业者与贫民骤增,他们拉帮结派,划分地盘,甚至偷、坑、拐、骗,走上了违法犯罪道路。此时,为稳定统治起见,“控制的主体,无论从扶危济困的人道主义立场出发,还是从行‘仁政’‘德政’着眼,都不能漠然视之。慈善事业由此而兴起。《宋史·货志》记载,1069年(神宗熙宁二年)‘诏:老幼贫疾无依者,听于四福田院额外给钱收养,春稍暖为止。’”<sup>[14]</sup>之后的《元史·刑法志》《明会典》均有救助机构及行为的记载。国民政府内政部颁布的《救济院规则》更是将救助与实施“再就业”工程相结合,将流浪者中具有生产能力的人员放于工艺局。可见,通过慈善救济的手段在一定程度上对流民进行控制,是自宋朝以来统治阶级的共识。但遗憾的是,往往因慈善救济手段带有严重的施恩色彩和不平等的性质,未能从制度的形式发挥其内在的保障功能,终使无所依归的流民引发暴乱、冲突,社会在剧烈的流民运动中震荡,甚至引起王朝的更迭,这是剥削制度的根本弊端和救济行为非制度性的缺陷带来的必然结果。

中华人民共和国建立伊始,我国针对旧社会遗留下来的疮疤,立即开始实施收容、遣送、安置制度,主要针对国民党散兵游勇、妓女、社会无业游民等人群,政府通过组织其劳动改造,转化为从业人员予以安置。1961年中共中央批转了公安部《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,负责收容盲目流入城市的人员并遣送回原籍。1982年国务院颁布了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》(下称《收容遣送办法》),进一步明确了收容遣送工作主要是救济、教育和安置城市流浪乞讨人员。1991年国务院《关于收容遣送工作改革问题的意见》,将收容对象扩大到“三证”(身份证、暂住证、务工证)不全的流动人员,加之政策执行的粗暴,收容遣送制度逐渐从当初维护城市形象、保障城市正常的生产生活秩序演变为限制外来人口流动的强制措施。这不仅使救济、教育和安置的功能无法体现,还激化了社会矛盾。为了保障公民权利,实现社会公平,政府及时废止《收容遣送办法》并施行《救助管理办法》,以法律、制度的形式由政府承担起社会救助的责任,对陷入生存困境的流浪乞讨人员进行救助,让他们脱离困境,回归正常生活,减少扰乱城市治安秩序与违法犯罪现象的发生。

(二) 从慈善行为、收容遣送到救助制度的发展意义重大

由慈善行为到收容遣送再到救助制度的转变过程,深刻诠释了社会治安防控方式由暴力强权控制到平等正义权利保障的演变特征,并以能动的、服务的、动态的特性促进社会救助在社会治安中的防控功能发挥,成为城市社会安全的减压器和安全阀。

1、能动性防控。社会治安的能动性防控源于个体的自觉意识和自律规制。尊严是对人的身份、地位等的认同,是人人共有的平等的权利。柯林斯托姆说“虽然尊严不是一种美德,却是许多美德之母。”当人丧失尊严时,不仅会失去美德,甚至会挑战现存的各种社会制度,带来罪恶。而相反,当人的尊严得到体现时,主体就会增强对社会的归属和认同,转而自觉维护社会治安的良性发展。社会救助制度建立在对贫困科学考查的基础上,“18世纪后期的英国,贫困不再被认为是无远见的堕落的后果。1795年法令取消1662年住所法和地方局的预防性驱逐权,只有那些确实成为公共救济的人才应被遣送回原籍。如此人有生病或有残疾,他就有延期的权利,这对劳动者自由流动和贫民群体的人身自由与解放具有深远意义。”<sup>[15]</sup>19世纪末贫困认识由个人责任转向结构因素,最终建立完整的救助制度。尽管是穷困潦倒的流浪乞讨人员,他们也有享受政府救助的权利、自由迁徙的权利和生存发展的权利,社会救助制度依靠政府的主导力量,通过社会多元

的主体参与对流浪乞讨人员予以救助,使他们的个人格得到尊重,尊严得到保障,从主体内引发自律意识和社会责任,驱逐“不道德”的灵魂与行为,形成社会治安能动的防控力量。

2、服务型的防控。贫困无助是致乞的主要原因,而乞讨行为只是社会无序中的一种。让流浪乞讨者挺而走险,迈向恶性乞讨并破坏社会治安的原因不在于简单的贫困,而是贫富不均甚至是悬殊。美国社会学家墨顿指出:“一个社会只是贫穷或者只是富裕均不产生犯罪,但一个社会贫富差别悬殊就会产生大量犯罪。”社会救助制度运用经济的、行政的、法律的手段对国民收入进行调节,为老弱病残者及临时困难者提供救助,以缩小贫富间的差距,进而减少因贫富悬殊导致严重失衡的社会心理的滋生。对因突遇困难而致流浪乞讨的人员,除提供必要的生存救助外,还分层、按需要提供如疾病治疗、文化教育、职业教育、就业安置等救助,帮助其回归主流社会提供可能。从而通过救助制度的服务特性,促进社会的公平、正义以逐渐消解其对社会制度的仇视和敌对情绪,构筑有效的社会治安防控系统。

3、动态性的防控。社会救助是一种“目标定位”式也即“靶向式”社会保障,以救助类别成员资格为救助对象。流浪乞讨人员游走于城际间,这种流动性加大了社会治安防控的难度。救助管理以“自愿为原则”保障人的自由迁徙权利的同时,以“生活无着”“无家可归”等标准为救助资格,使救助行为超越了区域、城乡等条件制约,在均等的前提下为求助对象提供公平、正义的救助。并借助动态救助系统建立动态、开放、共享的信息资源库,对拐卖虐待儿童、遗弃老弱病残、组织操控乞讨、盗劫等恶性行为进行监控,形成社会治安的动态防控机制。

### 三、城市流浪乞讨人员 违法犯罪的形式与特点

救助管理以社会制度的运行形式展示其公平、正义特质,为秩序社会的形成提供了制度前提。然而有着良好初衷的制度,却在实践中遭遇无人求助、甄别困难、乞讨职业化、流浪乞讨人数增加等问题的挑战。其中,恶性乞讨问题尤为突出,伴有违法犯罪率高达30%以上,形式繁杂,特点明显,是目前城市社会治安问题的新难点,显示救助管理制度下城市社会安全的隐患与风险。

#### (一) 违法犯罪的形式

1、非法操控乞讨。非法操控乞讨是流浪乞讨人员违法犯罪较典型而常见的形式。主要是通过幕后操控或者带领乞讨为主要形式,组织、控制未成年人、残疾人、老人、在城市突遇困难者的自由,强迫进行乞讨活动,非法获取乞讨所得的行为。“依据操控主体与被操控者的关系、乞讨方式及影响的不同,笔者将其划分为两大类。第一类,亲人控制的示弱性乞讨。以亲人为主,带领或近距离控制未成年子女、残疾成员、患病成员等以无可奈何的理由进行示弱乞讨。”<sup>[16]</sup>调查中发现家长带领残疾或患病家人到寺庙门口、医院门口等地域进行长期示弱性乞讨最为常见。而利用寒、暑假组织未成年子女、亲属等游走于城市中的繁华地域,或外国人较集中的地区,以乞讨学费、生活费为名进行控制乞讨的为数也不少。该类由亲人控制的乞讨行为虽然操控形式较温和,但操控者背离监护人应遵守的责任、义务,对被操控的家庭成员而言有着消极的行为与意识影响,尤其不利于被操控者健康身心发展与正常生活的恢复。第二类,陌生人控制的工具性乞讨。为获得更多的乞讨利益,职业乞讨者往往将乞讨与租买、胁迫、诱骗等违法犯罪行为相结合,甚至形成拐卖、致残、虐待的违法犯罪链条,成为威胁社会公共安全的重要方式。职业乞讨者组织通过各渠道获得的婴儿、儿童、残疾病人、老人等,将其视为工具,游走于城市之间,用其残弱换取市民的慈善之心,非法获取乞讨利益。或将他们组织起来,进行简单的技艺训练,组成卖艺团伙、卖花团伙,限制他们人身自由,强迫并操纵行乞从中获利。广州市救助站从2003年至2008年获救助保护的未成年人5404人中就有624人是被拐卖的,占11.55%。如被媒体披露的深圳小鹏被拐后,并被职业乞讨者控制其乞讨;广州租赁老人、铁链锁残疾病童长期乞讨;东莞、深圳老年人带未满周岁婴儿乞讨团伙;一些城市存在的威逼控制未成年人卖花团伙、进城突陷困境的成年人被乞讨组织操纵,利诱其以哭诉被骗、被偷向路人讨车费、餐费为形式进行乞讨等,充分暴露乞讨与人口拐卖、租赁之间特殊的共生性。有的职业乞讨者则以胁迫离家出走、外出务工不着流落他乡的未成年人或以介绍工作为名,组织诱骗未成年人从事乞讨工作。如佛山市三位互不相识离家出走的小女孩被一女性诱骗,用体罚、挨饿等形式胁迫女孩卖花乞讨,过着非人的生活。拐卖、租赁、胁迫、诱骗乞讨行为

不但对被操控者带来巨大的身心创伤,而且严重破坏家庭幸福和社会安宁,对社会公共安全带来极大的压力。

2、明讨暗偷。明讨暗偷是以乞讨为掩护从事偷窃,或者乞讨与偷窃行为同时存在,较常见的是由成年人主导,组织未成年人以团伙形式进行乞讨与盗窃。该类型的犯法、犯罪特征较前两类型明显且参与面广,不仅是操控者的犯法、犯罪,其被操控者也涉足其中,成为流浪乞讨人员违法、犯罪的重要形式之一,且数量较大。广州市未成年人救助保护中心提供的2003年至2010年数据显示,具有偷、抢行为的流浪乞讨未成年人占被救助人数的26.76%,成

为流浪乞讨未成年人生存的主要方式(见表1)。这些未成年人的来源与操控型乞讨者的来源相似,以诱骗同乡、威逼流浪儿童、拐卖儿童等形式组织乞讨队伍,并集中传授乞讨与偷扒技巧,利诱、强迫未成年人在人流较多的地区以乞讨为名,从事偷扒活动。曾在广州北京路商业步行街出现的新疆乞讨团伙,调查中发现的佛山火车站周围有专车接送的未成年人乞讨团伙,中山汽车站附近由数人组成的有组织的未成年人乞讨团伙等,均属于明讨暗偷类型。明讨暗偷,其实质是团伙盗窃,违法、犯罪行为特征明显,社会公共安全的消极影响大,是未来社会犯法、犯罪的潜在力量。

表1 广州市流浪乞讨未成年人流浪乞讨生存方式统计表(2003-2010)

年份	总人数	生存方式									
		不详	2008年后 无具体记录	偷抢等 轻微违法	流浪	乞讨	卖花	卖艺	捡垃圾	打零工	卖口香糖、 假票、水
2003	544	0		201	542	3	35	2	2	0	6
2004	791	0		201	542	3	35	2	2	0	6
2005	1 015	25		532	234	71	100	0	25	16	12
2006	820	4		308	401	24	62	8	12	1	0
2007	960	2		195	658	41	31	10	19	4	0
2008	1 095		662	183	196	45	9				
2009	1 047		422	148	410	60	7				
2010	678		213	92	336	36	1				

3、欺诈强讨。为博取他人的同情,从而获得更多的乞讨收入,部分乞讨人员往往通过编造被害、家庭遇意外、装扮成重疾、高残等手段骗取市民的善心。如曾在多个城市出现的两三个年轻人披麻带孝,手捧骨灰盒,跪地求乞丧葬费的乞讨团队,当有路人询问详细情况,他们就快速转移,虚假成份较大。装扮成重疾、高残的拦车乞讨者基本上各城市都存在,这些人有较强的欺诈手段,而且经验丰富,目标主要是开私家车的车主。他们拦截车辆进行乞讨,当乞讨到手后,就迅速恢复健康,继续寻找下一合适乞讨对象。这些人的乞讨行为不但带有较强的欺诈性,而且拦路乞讨,往往导致险象横生,对城市交通秩序和安全带来较大的影响。还有的乞讨者,衣衫褴褛,满身污痕,他们运用纠缠、抱腿等手段向行人强索硬要,被惊吓的路人为摆脱困扰只得无奈向其施舍。欺诈强讨其实是乞讨人员最常见乞讨方式,该乞讨方式不但影响公共交通安全、惊扰市民正常生活,而且其带有明显的欺骗性,极大降低了社会诚信度,给

本来就不成熟的社会慈善风气带来挫败感,阻碍了社会救助文化的形成。

(二) 违法犯罪的特点

1. 隐藏性高。流浪乞讨人员构成日渐趋于渐复杂化和职业化,为获取更多的乞讨收益,职业乞讨者借助流浪乞讨行为作掩护,通过贩卖人口、残害儿童、控制乞讨、欺骗利诱、偷盗强讨等违法犯罪行为强化其弱、病、残、贫的程度,增强其乞讨资本,博取他人的同情与施舍,形成流浪乞讨行为附加隐性违法犯罪等于高乞讨收益的恶性链条。相对于其他的违法犯罪行为,流浪乞讨人员因处于城市社会的底层,其行为的社会边缘性、乞讨同伴的亲缘关系、乞讨身份的特定性,乞讨现象的长期性等特点,其违法犯罪行为更间接、更具隐藏性,也较易成为社会治安防控的盲点,增加了社会治安防控的难度,削弱了社会治安防控的效能。

2. 侵害性大。操控乞讨是流浪乞讨人员违法犯罪的主要形式,被操控的对象往往是未成年人、残疾

人。职业乞讨者诱骗、威迫未成年人、残疾人,并计划地对其进行组织、培训、监控,迫使他们以各种形式乞讨获利。如教唆、训导未成年人,以卖艺、抱脚、纠缠情侣、下跪乞求、哭诉等方式获得高利;运用体罚、挨饿、责骂等形式操控卖花童;将拐骗所得儿童致残、致病,视为工具进行乞讨等。流浪乞讨未成年人是恶性乞讨现象中最直接、最主要的受害者,恶性乞讨不仅直接残害其身心,扼杀其生存权、教育权、发展权等基本权利,而且恶性乞讨是将未成年人直接推向违法犯罪深渊的巨大推手。根据民政部《十一五流浪乞讨未成年人救助保护体系建设规划》提供的数字,我国现有流浪乞讨儿童100~150万,其中80%有盗窃、抢夺等违法行为,45%的儿童常年以违法行为为生,74.4%的儿童在流浪乞讨两个月后就会出现违法行为。其合法权益受到严重侵害,社会安全受到极大的威胁。

3. 组织性强。救助管理制度的初级性及乞讨行为的逐利性为乞讨群体迈向职业化、组织化提供了空间。在职业乞讨获取高收益的目的驱动下,部分职业乞讨者有计划、有意识地通过贩卖、拐骗、租借、引诱等手段组织未成年人、老人、残疾人、贫困者,并按操控乞讨者的意图对他们进行简单的“职业训练”,形成乞讨职责明确、分工清楚、操控得法的卖艺团伙、卖花团伙、盗抢团伙、欺诈强讨团伙等职业性乞讨组织。操控者将其团体精心布控于城市人流密集的闹市、旅游景点、寺庙、外国人集居地、重要的交通路口进行乞讨,乞讨所得除极少数用于勉强维持被操控者的生存外,其余均为操控者获得。该类有组织性的乞讨行为,极易与贩卖人口、虐待儿童、损害他人身体等违法犯罪行为相结合,逐渐发展为组织性的违法犯罪团伙,成为社会治安的高危群体。

4. 区域性明显。乞讨既是一种社会现象,也是一种文化现象。在长期的游走乞讨中,我国某些乡村形成各自特定的乞讨传统。不同的地域,在不同的乞讨文化影响下其乞讨方式也各异。如组织未成年人卖艺乞讨的以河南人居多;以示弱、示残方式进行乞讨的一般是贵州人;组织未成年人通过纠缠、抱腿、下跪等形式乞求路人买花的多是江西人;操控乞讨的安徽人较常见。不同来源地,不同乞讨方式的群体在具体的乞讨活动中又形成相对固定的乞讨地段,他们平时交集较少,但个别也会因乞讨利益问题爆发冲突。各类型的乞讨行为的存在不但助长了不劳而获、好逸恶劳思想的蔓延,对社会所倡导的诚实

守信、勤劳致富的良好风尚产生负面作用,而且极易诱发群体性矛盾冲突,影响社会安全与稳定。

5. 流动性频繁。“颠沛流离,风餐露宿”是流浪乞讨人员居无定所、无所依归的真实写照。随着城市化的发展,户籍制度的进一步改革,个人自由权利的保障与落实,人口流动的速度与数量也日益增加。以流动人口有着极高同源性与伴生性的流浪乞讨人员,其数量与流动频率也明显增加。伴随着流浪乞讨群体职业化现象的出现,一些存有违法犯罪性质的流浪乞讨活动为获得相对安全而稳定的收入,往往自觉地加大其流动的频繁与范围,频繁转移的恶性乞讨活动将威胁社会公共安全的因素不断扩大和传递。同时,原“以户管人为主”的静态管理战略面对无业、无居所、无登记、流浪乞讨为生的管理对象,显得束手无策,社会治安防控手段受到极大的制约,不但增加了社会管理的成本,也使社会治安防控的功效锐减。

## 四、救助管理视角下的社会治安防控举措

恶性乞讨现象在城市的大量涌现,恶化了城市文明的“生态环境”,对农村社会的冲击日益加剧,削弱了社会大众的同情心及对弱势群体的关注与救助,导致人性扭曲与异化。并引发如青少年犯罪、贩卖人口、虐待儿童、残疾人等社会问题,对城市社会治安的预防与控制带来了巨大的压力,严重影响社会安全和稳定。深究其原因是复杂的:家庭贫困、问题家庭,学校教育的缺位,未成年人的冲动与厌学,社会违法行为的涉足与操控、救助与治安防控力量的单薄与无能,政府管治力量的脆弱与监控的失效、救助政策的非适应性和初级性等,直接揭示了平衡救助管理与社会治安防控工作的重要性和艰巨性。救助管理以能动的、服务的、动态的特性促进其在社会治安中的防控功能发挥,成为城市社会安全的减压器和安全阀,需要在与环境的不断互动中进行优化,借助公共权力对这类人员进行分类救助和干预。

(一) 完善救助管理制度,提高社会治安防控的主动性

对流浪乞讨群体的发展状况进行清晰的判断、预测,并对其违法犯罪行为进行主动的干预、控制,进而系统地推行社会治安的防控,要求以救助管理制度的完善为前提。

流浪乞讨群体职业化的发展趋向,以及违法犯罪的日益严重,不断扩大的社会治安风险揭示救助管理制度“矫枉过正”式的脆弱。“乞讨从法律角度而言是一项个人的自由,但个人自由的实施必须以无碍公共利益和他人利益为前提。当个人的自由已经威胁到公共利益和社会秩序,说明“该种自由是一种缺乏制度和政策层面上能够对社会成员的基本权利提供有效保护的初级自由,是非制度化的自由。”<sup>[17]</sup>为此,既要尊重个人的自由,又要保障公共安全,实现个人自由与公共利益的平衡,需要有完善的救助管理制度,才能发挥其自主的平衡功能。一方面要优化救助的社会职能。根据流浪乞讨人员构成特征及需要及时调整常规的临时性救助形式,补充发展性救助、长期救助、应急救助等类型,扩大救助范围,通过多类型、多内容的科学救助行为,实现救助职能的优化,为身处城市的弱势流动人口提供各种经济援助和服务。防止和化解社会危机,消除违法犯罪根源,降低犯罪率。另一方面缩减“自愿救助”的制度空间。对流浪乞讨未成年人、残疾人(包括主体意识不全、精神异常)、病人等坚决实行无条件及时救助。“运用治安管理、市容监察、交通管理、妇女儿童保护、残疾人保护等相关法律资源对行乞者、行乞区域、行乞方式等方面对乞讨行为进行必要的限制,因为对自由的必要限制本身也是以维护社会秩序的方式对行为主体实施保护。同时,国家立法机关应当在严密论证的基础上,抓紧对《刑法》《治安管理处罚法》《未成年人保护法》等进行修订补充”,<sup>[18]</sup>明确对恶性乞讨行为及乞讨行为中存在的违法犯罪活动进行制约,增设禁止乞讨的内容,使之与救助管理制度相互衔接,提高制度对环境的适应性与敏感性。最终在完善的制度支持下,通过主动的救助实现社会治安的预防,以保障公共安全,保证多数人的自由和财产安全。

(二) 建设统一救助管理网络,增强社会治安防控的系统性

社会治安防控是一项动态的系统工程,是“依

据系统论、控制论等理论,通过各种手段科学整合现有的各种力量和社会资源,运用科学的工作机制,将防范、管理、服务、教育、打击等多种措施有机结合,实现统一指挥、整体联动、快速反应,对社会治安实施全方位动态防控的过程。”<sup>[19]</sup>可见,社会治安防控的系统性表现为最基本的两个方面:一是各类防控力量、资源的科学化整合,二是各种防控措施有机结合而成的科学工作机制的构建。城市流浪乞讨人员是社会治安防控的特殊对象,他们数量庞大、性质来源复杂、流动频繁、违法犯罪行为形式多样、隐蔽性高,又处于社会的底层。实现防控资源的科学化整合与科学的工作机制构建,增强社会治安防控的系统性,使其在系统运行中自觉界定流浪乞讨人员的行动领域,以防止和减少违法、失范或犯罪行为,由此维持良好的社会治安秩序,需要建设统一的救助管理网络为前提。

1、建立统一的救助管理信息系统网络,促进防控资源的优化整合。流浪乞讨人员的流动特性超越了户籍管理的静态约束,是实施救助管理与实现社会治安预控的难点。在动态环境下,政府要将有限的人力、物力等各种资源发挥致极点,需从中寻找一种静态标志,重新将政府与管理对象的博弈塑造成“动静博弈”<sup>①</sup>,赢得战略优势。这种静态的标志就是统筹民政系统的救助保护信息系统、公安机关的公安人口管理信息系统、全国打拐信息库三大信息系统,创建流浪乞讨人员个人标志信息系统网络,以对动态的对象实施相对静态的救助管理。民政系统借助救助保护信息系统,增强救助甄别的准确性,救助的及时性,并提高公共资料配置的公平性。同时,救助机构主动对流浪于街头的未成年人进行强制救助,将来历不明的和被强迫从事违法犯罪活动的流浪乞讨未成年人,通过公安部门运用DNA数据库进行检验、取证,及时发现、解救失踪被拐未成年人。并运用公安人口管理信息系统对流浪乞讨中的违法犯罪嫌疑人强制采集其面部、指纹等标志信息,

① 动静博弈:指出当前户籍管理手段失效后政府重塑社会控制力,解决社会治安困境的途径是:创建并应用个人标志信息系统,在此基础上逐步创建应用社会组织、虚拟组织标志信息系统,“以标志信息系统管人”取代“以户管人”,从而重建“动静博弈”的战略优势,实现小政府管理大社会的有效管理模式。引自杨俊峰. 社会转型期城市治安宏观影响要素分析[J]. 政法学刊, 2010(2): 125.

实行联网管理,从而加强流浪乞讨活动中的违法犯罪活动的预测与控制。

2、建立统一的协作网络,打造科学的工作机制。救助协作机制是依据救助制度,救助机构和职能运行的路径和程序。完善救助协作机制,首先是横向机制上,依据救助对象的复杂性,进一步明确民政、公安、城管等职能部门的权责关系,加强职能的协调与对接,形成部门联动机制,有效进行分类管理、分类救助。同时完善异地合作机制,打破区域、留站时间、护送接回等三个工作界限,加强与流出地救助机构对求助人员的联合救助及保护,形成无缝对接的联合救助管理网络,延伸救助服务链条,提高救助的实效性,以防止流浪乞讨人员的回流,降低迈向职业乞讨、恶性乞讨的可能性。在纵向机制上,以城市救助机构为主体,逐步建立市、区、街和社区四级联运机制,通过加强社区协作,建立社区化救助网络,将流浪乞讨人员的救助纳入社区职能。依托社区吸纳社区工作者、居民、私人企业、个体工商户等人士加入救助管理队伍,共同形成政府与社会的救助合力。对真正的弱势群体进行有力的救助保障,及时发现附有违法犯罪性质的乞讨活动,并对其进行控制,促进群防群治的基层防控网络的形成,为社会治安提供系统的防控资源和工作机制保障。

(三) 培育社会救助力量,形成广泛的社会治安防控参与机制

“现代政治文明水平不仅表现在依法治理和依法救助上,而且还表现在作为中介组织和社会团体参与的代理人治理和救助。这样可以在国家与市民社会之间设置缓冲体和政治回旋空间,扩大政治的社会参与面和合法性基础,协助实现政府的目的和意图。”<sup>[20]</sup>

当前,我国各种社会力量不断发展,各种社会组织在制度变迁中的影响和作用不断增强,尤以慈善为目的的组织日益增多。但是,真正自主性的社会并没有发育成熟,自我管理 with 自我组织能力较弱。为此,面对救助数量的剧增,救助人员构成的繁杂性、救助需要的多样性等问题,政府作为救助的主体,对因贫、因病、因灾而致乞者进行救助的同时,还必须发挥其主导功能,通过规范的制度和合理的激励机制构建,将自发的、零散的民间力量组织和发展起来,将民间的私情上升为一种制度、法规去理解与行动。一方面可以壮大救助力量,多渠道筹措资金,

提高社会救助的专业化水平,为慈善行为提供一个正常的通道,为真正陷于困境的弱势群体提供及时的救助保障,弥补政府救助的缺陷与不足。另一方面,操控未成年人乞讨、欺诈性乞讨等恶性的职业乞讨群体,他们广泛分布于城市各个社区,直接对市民的日常工作和生活带来消极影响,威胁着城市社会的公共安全。出于对公平正义、公共利益保护的需 要,社会公众往往有自愿参与社区管理的自觉性。为此,通过政府的积极引导和合理安排,培育社区救助力量,发挥社区居民组织熟悉情况、了解情况的作用优势,加强对恶性乞讨行为的监控。这样,既实现了社会救助的精准性,也延长了社会治安防控的阵线,拓宽社会治安防控的阵地,促成社会治安防控力量的协同提高。

(四) 加强救助机构人才资源建设,提升社会治安的防控能力

运用服务、教育、保护的手段对流浪乞讨人员进行科学的救助管理,以提升社会治安预防与控制能力,需要加强救助管理机构的人才资源能力建设。救助管理机构人才资源能力建设,就是通过政府、社会以及各类机构所开展的各种教育和培训活动,塑造、改善、培育、拓展救助管理机构人才资源发挥作用的环境和空间,不断增强其学习能力、实践能力和创新能力,从而提高其社会救助管理能力的过程。

教育是救助机构人才资源能力建设的基础,对流浪乞讨人员进行“分类救助,按需施救”是以救助机构工作人员的素质为前提的。合格的救助人员,不仅从行政执法的角度来理解和贯彻救助管理办法的纯粹行政性的业务素质,救助更是在传递一种社会福利服务,它涉及到介入别人的私人生活空间和资料,它需要有专门的专业伦理道德、专业沟通技巧和知识基础的专业人员。为此,现时的救助人员必须进行社会工作专业的系统学习,通过政府系统的设计和合理的安排,借助高校、民间专业机构等社会力量加强对救助管理机构人才的培训,引入社会工作制度以提升救助服务能力。当然,要全面提升救助机构人才资源的能力建设,还需要建立有效的激励机制,调动他们的积极性和潜能,提高救助管理工作的绩效。为此,对救助管理机构人员的编制、性质进行准确界定,积极保障其工资、福利、待遇等利益需要,关怀救助机构人才成长,为他们提供良好的工作条件和环境,是不断提高他们的工作能力、学习能

力和创新能力的动力因素,也是增强救助管理能力,实现有效的社会治安防控的重要保障。

### 【参考文献】

- [1] 王保庆,徐芳,姜怀忠.当前我国社会乞讨现象的调查与思考[J].湖南师范大学社会科学学报,2003(7):13-22.
- [2] 李景平,尚虎平,肖群鹰.城市乞丐:问题与对策[J].西北师大学报:社会科学版,2005(1):114-119.
- [3] 陈微.当代中国流浪乞讨救助制度研究[M].北京:社会科学文献出版社,2007:219-330.
- [4] 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):55-65.
- [5] 汤啸天.限制强讨恶要是城市管理的应有之义[J].上海城市管理职业技术学院学报,2005(2):56-59.
- [6] 杨俊峰.社会转型期城市治安宏观影响要素分析[J].政法学刊,2010(2):123-128.
- [7] 赵翠生.和谐社会建设视野中高危人群管控工作[J].前沿,2010(5):158-160.
- [8] 张暄,谢芳,邱莉莉,白志刚.国外城市社区救助[M].北京:中国社会出版社,2005:8-10.
- [9] 吴开清.英国制定反社会行为令[J].公安研究,2005(5):92.
- [10] 楚淮君.各国怎样管理乞丐[J].政府法制,2007(11):52-53.
- [11] 幼新.国外救助管理“都市生存”项目——英国救助流浪乞讨人员新举措[J].社会福利,2005(8):21-24.
- [12] 梁茂春.美国城市限制流浪乞讨的措施及其启示[J].北京行政学院学报,2011(3):98-102.
- [13] 迪特尔·拉夫.德意志史:中文版[M].波恩:Inter Nations,1985:65.
- [14] 池子华.流民问题与社会控制[M].南宁:广西人民出版社,2001:171.
- [15] 刘继同.英国社会救助制度的历史变迁与核心争议[J].国外社会科学,2003(3):60-66.
- [16] 汤秀娟.广东省流浪乞讨未成年人特点及救助对策研究[J].广东社会科学,2008(3):176-180.
- [17] 汤啸天.政府有权适度限制乞讨行为[D].中国行政法之回顾与展望——“中国行政法二十年”博鳌论坛暨中国法学会行政法研究会2005年年会论文集,2005:631-634.
- [18] 吴忠民.走向公正的中国社会[M].济南:山东人民出版社,2008:102.
- [19] 刘振华.论社会治安防控体系[J].广西社会科学,2008(11):162-166.
- [20] 汤秀娟,王霞.城市流浪乞讨人员救助现状与对策[J].广州大学学报:社会科学版,2007(8):39-42.

[责任编辑 肖湘]

## Prevention and Control of Public Security Cases from the Perspective of Salvage and Management of Urban Vagrants and Beggars

Tang Xiujuan

(Research Center of Guangzhou Modern City Management, School of Public Administration, University, Guangzhou Guangdong 510006, China)

**Abstract:** Salvage and management system for urban vagrants and beggars is the positive means of prevention and control of social security cases. The group of urban vagrants and beggars contributes to a lot of problems, such as professional begging, illegal and criminal offence, and begging forcedly. These problems pose a serious threat to social order. In order to improve initiate and systematization of crime prevention and control, to build up a comprehensive participatory mechanism, and to promote the ability to prevent and control crimes, great efforts should be made to perfect salvage and management system, to establish a unified network of salvage and management, to cultivate social assisting force, and to strengthen human resources of relief organizations.

**Key words:** salvage and management system; vagrants and beggars; illegal and criminal offence; social order; prevention and control