



内容摘要:

在城市化的浪潮中,流浪者者作为一支特殊的人群出现在城市里。然而,面临种种机会的不均等,流浪者的生活可谓是每况愈下。面对他们生活的艰难,我们绝对不能坐视不管,麻木不仁。现代社会,也是人权应当获得充分保障的社会。同时,解决城市流浪者问题,也是保障社会秩序,维护社会安全的需要,是一个社会走向文明与法治所必须解决的重大问题。本文以恩施市为例,采用大量观察法,对民族地区城市流浪者的社会控制问题作为一个初步探讨。

关键词: 民族地区 城市流浪者 社会控制

一、流浪者问题是社会关注的焦点:

乞丐的历史与文明的历史一样漫长,自原始公社解体以来,乞丐就一直存在着,所不同的是,他们随着历史的变迁出在不断发生改变。仅据正传、野史的文献记载,中国古、近代史上曾经出现过多种多样的乞丐及有关乞丐的各种传说、习俗、褒贬评议,范围所及,上至帝王将相、士绅才子;下至平民百姓,五花八门、古怪离奇。^[1]

新中国成立前,由于天灾人祸,人民生活贫困,一些地方形成了外出乞讨的习俗,且不以为耻,甚至形成独特的乞讨文化,传承后代;新中国成立后,中央人民政府十分重视对流浪乞讨人员的救济、安顿和管理。1949年11月,中央人民政府把流浪乞讨人员救济与妓女改造一起统称为生产教养工作,统一交给政务院内务部主管。20世纪50年代,内务部在全国各地设置了900多所生产教养院,统一收留了40多万流浪乞讨人员。经过10多年的努力,于1961年将旧中国遗留下来的流浪乞讨人员基本改造完毕。20世纪50年代来,3年自然灾害的出现及文化大革命的爆发,人民生活受到严重影响,一些地方又重新出现流浪乞讨现象。改革开放以后,政府对于流动人口的限制日益松动,特别是沿海经济发展促使大量农民工进城打工,与之相伴随,流浪乞讨人员大量涌入城市,不可避免地带来一系列社会问题。1982年国务院制定了《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,将流浪乞讨人员视为影响社会治安的“盲流”而给予强制收容遣送。2003年8月1日,《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》出台,同时也废止了实行20几年的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》,充分体现了社会进步和人文关怀,也显示为我国政治文明和法制建设的进步。

然而,新的《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》由于强调被救助的自愿原则,使流浪乞讨人员可以选择接受救助也可以拒绝救助,因而,新的管理办法颁布后,出现了流浪乞讨人员大量增加,城市管理难度加大等一系列新的问题。^[2]

为了了解流浪乞讨人员的构成、生存状态,谋生方式等基本情况,笔者对恩施市城

区流浪乞讨人员进行了实地调查，大量观察，对流浪人员的生存状况作了一个初步的探讨。

二、恩施市区流浪人员基本状况调查：

恩施市地处长江三峡南侧、武陵山区腹地，是武陵山区重要物资集散地和商业中心。国土面积3967平方公里，全市总人口76.84万人。其中市区规划总面积为42平方公里，城区已建成面积17平方公里，市区人口达21万，城市绿化面积380余公顷，是恩施土家族苗族自治州首府所在地。^[3]

汽车客运站是一城市人流、客流、物流，最密集的地区，通常也是流浪乞讨人员最集中的地区之一。恩施市区有两个较大的汽车客运站，恩施客运站（航空路）和舞阳车站（舞阳坝），其中前一个主要是长途汽车客运站，后一个主要是州内汽车运输站。车站周围，都有着一些较大的市场，如航空路的恩施广场，航空路等，舞阳车站周围的舞阳坝中心商业区等，这些都为流浪人员的生活提供了较为便利的环境，但与此同时，也带来了诸多问题。

根据民政部对流浪乞讨人员的定义，将那些在某市无固定居所，无合法经济来源，无正当职业的外来人员界定为“流浪者”，把以沿街乞讨的方式获取钱物的人员界定为“乞讨者”。根据上述界定，客运站的流浪乞讨人员可分为两大类：一类是“三无流浪人员”，主要分为流浪儿童（包括有轻微违法活动的儿童）和成年流浪者，这部分人占流浪乞讨人员的多数；第二类是乞讨人员，其中分为职业乞丐、残疾人乞丐、无返乡能力的临时性乞丐等。^[4]

笔者经过为时近1个月（约40小时）的观察分析，恩施城区的流浪乞讨人员具有以下一些特征：

其一，车站流浪乞讨人员处于四处流浪的“生活无着”与滞留广场及周边“相对生活有着”的不确定转化过程中。其中，部分流浪人员迫于生活压力和尊严，他们从事着非法票据的买卖（这种情况表现得不是很明显），小商品的推销，他们受大票贩的雇佣，公开游荡在车站周围，向过往旅客，行人兜售车票和其它小商品等，从中赚取一定的好处费。还有的，为旅馆饭店、长途客车、的士等拉客。有的也从事着搬运活动，替人扛箱搬包等活动，收取小费。但这种情况，一旦要到公安机关打击，这部分人即丧失生活来源，要成“生活无着”之人。

其二，从谋生手段来看，这部分流浪乞讨人员游走在合法与违法的边缘。代饭店、旅馆、客车等单位拉客，喊客，代旅客买票，兜售小商品，只要没强拉、强买、是谓合法，但由于竞争激励，经常出现强行拉客，强行代购车票，进行价格欺诈等；甚至以致伺机进行偷盗，抢劫等违法犯罪行为，引发社会治安问题，一些人虽有轻微违法行为，又够不上刑事拘留或治安处罚的条件，但对于城市的治安环境和旅客人身安全都构成潜在的威胁。

其三，流浪乞讨人员对社会治安，公共卫生，城市环境等方面带来诸多负面的影响，主要表现为：

1、流浪乞讨人员中违法犯罪活动行为具有突然性，难以有效打击，由于流浪乞讨人员混在人群中，以实施抢夺为主要手段，往往动作突出，作案时间短，逃离迅速，公安机关在没有抓住现行的情况下，因

缺乏证据，难以进行有效打击。[5]

2、流浪乞讨人员对城市公共卫生和环境卫生构成极大的负责影响，流浪乞讨人员由于居无定所，有的在城乡结合部的特征地，农地附近搭建窝棚住宿，有的在尚未启用的建筑工地落脚，有的在一些废弃地居住。夏秋时会，天气较好，往往三三两两躺卧在人行道上，树荫下或草坪内，尤其到晚上，多半倦缩在商店、旅馆周围。满脸污垢、衣着不整，有些还带着大包小袋，装着一些垃圾。有的随地大小便，严重影响市客面貌，成为城市公共卫生、城市环境治理中的一大公害。同时，流浪乞讨人员也是流行疾病、艾滋病等传染病爆发和传播高危人群，对城市公共卫生防疫构成潜在的威胁。

因此，从社会治安，疾病控制和城市社会环境治理等多方面出发，特别是从维护州城对外开放形象，吸引外流，促进经济发展等多方面考虑，加强政府部门对流浪乞讨人员的社会救助和管理，显得尤为重要。

三、流浪乞讨的原因初探：

基于外部条件的限制，作者没能采用更为深入调查的方法进行实地调查，只是采用大量观察法，以笔者所见作文，因而难免会丢掉很多本质上的东西，所以，分析得较为肤浅，所以只能对原因进行一个初步探讨。

（一）社会方面：改革开放以来，我国的经济建设取得巨大进步，人民生活水平有了显著提高，这一点是不容置疑的客观存在。但经济发展不平衡和社会再分配制度的不完善使不同地区之间，城乡之间及不同社会成员之间的贫富差距日渐扩大，我国基尼系数已经达到国际公认的警戒线。经济发展不平衡是导致贫困地区农民和城市无业人员大量涌入相对发达地区，特别是大城市寻求生路的主要原因。但身无一技之长的他们很难在城市找到工作（稳定的工作），一部分人逐渐演变成流浪乞讨人员。作为民族地区，恩施的情况更加如此。

（二）个体方面：部分残疾人士，由于无人经管其生活，他们便来到城市谋生，以乞讨过日，还有一部分未成年人，由于家庭原因，缺乏正确的引导也走上了“混”的道路，久而久之，便成为流浪者，还有部分成年流浪者，身体健康，但却自甘堕落，靠流浪乞讨度日。

（三）从文化方面看，在任何一种社会形态里，既有主流文化，同时也存在着主流文化之外的“亚文化”或“次文化”，而流浪乞讨文化便属于这种性质，在这类群体中，包含着一种特殊的生活方式，行为规范，价值体系，以及认同心理和归属心理[5]。

四、关于对流浪乞讨人员社会管理的建议

面临流浪乞讨人员带来的诸多社会问题，面对流浪乞讨人员这一特殊的社会群体，如何兼顾社会救助和社会控制，制定相应的法律规范成为政府部门必须面对的问题。结合部分资料，笔者认为：

1、政策的制定必须要有法理依据。中国，是一个法制社会，依法治国与以德治国应当兼济。在一个法制社会，政府行为也要受到法律的制约，任何一项公共政策的制定和施行，必须有法理依据。在法律规定

还不够清晰的领域，公共政策应尽量照顾弱势群体，体现政府的人文关怀。对流浪乞讨人员依法管理才能推进 和顺利进行。

2、要从重国家权力，重社会控制，转为侧重于全社会范围内救助责任，权利与义务的合理分配，体现以人为本，体恤民主的原则，社会控制只是作为社会制度中的一种补充机制发挥作用，而社会救助则是作为国家的一项基本社会保障制度，发挥不可或缺的作用。

3、要加强对流浪乞讨人员的社会救助，尤其是对老人，未成年人，残疾人，精神病患者，传染病等弱势群体中的弱势者的救助，保障他们的基本生存权，加大对救助设施的投资力度。同时，对身体健全的成年流浪乞讨人员，则应做到“收养食民，教以工艺”，为他们创造自食其力的条件。〔6〕

4、针对城市管理中存在的责任不明，扯皮推委的情况，政府应明确流浪乞讨人员的管理主体，规范公安、城管、民政、卫生等相关政府部门的管理权限和责任，使其依法管理，执法有据。

城市流浪者问题，必须引起我们的高度重视。面对他们生活的艰难，我们绝对不能坐视不管，麻木不仁。现代社会，也是人权应当获得充分保障的生存权利，健康权利，以及获得物质帮助的权利。此外，城市流浪者他们生活有社会最低层，为了生存，很容易走向违法犯罪，破坏社会秩序。有的甚至已经为黑社会所控制，成为危害社会的毒瘤。解决城市流浪者的问题，也是保障社会秩序，维护社会安全的需要，是一个社会走向文明与法治所必须解决的重大问题。

参考文献

〔1〕曲彦斌。乞丐史〔M〕，上海文艺出版社，1990.3.

〔2〕〔4〕王健。流浪乞讨人员的社会救助与控制，北京：社会科学研究，2005.4.

〔3〕恩施新闻网，www.Enshi.com.cn

〔5〕管健。城市职业乞丐现象〔J〕，社会，2004.(6)

〔6〕池子华，中国近代流民〔M〕，浙江人民出版社，1996

(王刚 湖北民族学院民族学与社会学学院 邮编：445000)

文档附件：

编辑：Liuzp 文章来源：作者投稿

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]