**社会工作介入流浪乞讨人员救助管理对策研究**

——以重庆市救助管理站为例

（重庆城市管理职业学院 何静[[1]](#footnote-0) 刘慧玲[[2]](#footnote-1) ）

**摘要：**在新时代创新社会治理社会背景下，将社会工作介入流浪乞讨人员社会救助管理，有助于提高流浪乞讨人员社会救助专业化、规范化、系统化管理水平。当前社会工作介入流浪乞讨人员救助管理目前存在职责分工缺乏责任清单、多元主体缺乏联动机制、源头治理缺乏风险预警等方面的不足。基于此，如何发挥社会工作在流浪乞讨人员救助管理中的作用，如何解决社会工作介入流浪乞讨人员社会救助管理中的核心难题成为当前的焦点。

**关键词：**流浪乞讨人员；社会救助；社会工作

1. **社会工作介入流浪乞讨人员救助管理的必要性和可行性**

流浪乞讨现象被视为严重的“社会病”，流浪乞讨救助问题是世界性难题。生活无着的流浪乞讨人员是最困难、最边缘、 最脆弱的群体，做好流浪乞讨人员救助管理工作是落实党中央、国务院保障困难群众基本生活决策部署的重要举措。社会工作作为一种助人的专业理论和方法，在救助管理方面有重要的作用和专业优势，能有效地整合社会资源参与社会救助。

（一）政策指引发展方向

2003 年，国务院发布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，将流浪乞讨人员界定为无吃无穿无住所，也没有城市或农村低保保障，只能通过乞讨的方式来生存的人员。流浪乞讨救助步入全面改革轨道，体现政府从管理到服务的变化，标志着“人性化管理、关爱型救助”理念的确立与发展。2020 年民政部、财政部起草的《中华人民共和国社会救助法（草案征求意见稿）》中第五十八条指出：“县级以上人民政府应当发挥社会组织和社会工作者作用，为有需求的社会救助对象提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务”。同年3月，在新冠肺炎疫情的背景下，民政部等 11 部委联合下发《关于开展生活无着的流浪乞讨人员救助管理服务质量大提升专项行动的通知》（民发〔2020〕14 号），《通知》中也多次出现“社会组织”、“社会工作”的相关字眼。可见，社会工作作为一种助人的专业理论和方法，将成为流浪乞讨人员救助管理的重要手段。

（二）经验推动发展创新

# 关于社会工作介入流浪乞讨社会救助管理的理论研究积累了一定的成果，如马一鸣的《[对救助管理站救助内容的建议研究——基于对T市救助内容的问卷调查](https://kns.cnki.net/KNS8/Detail?sfield=fn&QueryID=10&CurRec=20&DbCode=CJFD&dbname=CJFDLAST2019&filename=FZSL201919069&urlid=&yx=" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/_blank)》（法制与社会，2019年7月）、[李馥含](https://kns.cnki.net/KNS8/Detail?sdb=CJFQ&sfield=%e4%bd%9c%e8%80%85&skey=%e6%9d%8e%e9%a6%a5%e5%90%ab&scode=000021473105&acode=000021473105" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/knet)的《[专业社工介入流浪人员救助案例的实践与思考——以广州市鼎和社会工作服务中心为例](https://kns.cnki.net/KNS8/Detail?sfield=fn&QueryID=0&CurRec=6&DbCode=CJFD&dbname=CJFDLAST2019&filename=DSEH201910021&urlid=&yx=" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/_blank)》（大社会、2019年10月）、[王静](https://kns.cnki.net/KNS8/Detail?sdb=CJFQ&sfield=%e4%bd%9c%e8%80%85&skey=%e7%8e%8b%e9%9d%99&scode=000032231771&acode=000032231771" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/knet)的《社会工作介入流浪乞讨[超大城市中社会工作介入流浪乞讨人员救助服务模式研究——以广州市为例](https://kns.cnki.net/KNS8/Detail?sfield=fn&QueryID=10&CurRec=16&DbCode=CJFD&dbname=CJFDLAST2020&filename=GZGB202002015&urlid=&yx=" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/_blank)》等（[广州广播电视大学学报](https://kns.cnki.net/KNS8/Navi?DBCode=cjfq&BaseID=GZGB" \t "https://kns.cnki.net/kns8/defaultresult/_blank)，2020年4月）。

# 2020年，广西壮族自治区民政厅开展了改革实践，率先下发了《全区开展社会工作介入流浪乞讨人员救助服务示范项目创建活动方案》，在全区14个设区市救助管理机构开展为期2年的社会工作介入流浪乞讨人员救助服务示范项目创建活动，鼓励和支持县级救助管理机构根据实际情况开展示范项目创建活动。方案规定“避免因单纯追求‘低价者中标’或选择单一来源采购方式而损害服务质量，推行竞标择优、以质论价、竞争性磋商等适宜的政府购买服务的形式，为流浪乞讨人员提供质优价廉的服务。”并确定了“在全区基本建立比较完善的政府购买流浪乞讨人员社会工作服务制度，形成与我区救助服务工作发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系，救助服务能力和专业水平显著提高”的目标。

1. “程序指引”提供理论基础

查莫斯的“程序指引”理论认为，应以了解贫民的个性品质、工作能力、有力、有无亲属支持及其他社会资源帮助等个人情况作为济贫、助弱的起点，以激励、自助作为济贫工作的准则。在查莫斯“程序指引”理论下，强调个别化的方法，同时强调激励和自助的济贫原则，注重对案主精神品德的培养和行为的改造，而不是单纯的物质救济，这与社会工作者所秉持的“助人自助”不谋而合。除此之外，强调对案主“自然资源”即家庭成员、亲戚及朋友网络、邻里社区的使用。同时查莫斯认为，每位案主都有自己的自救网络，其中包括案主的其他家庭成员、亲属关系、朋友网络、社区邻里等。查莫斯的理论为我们大致描画了社会工作介入城市无着流浪乞讨人员救助管理工作的蓝图。

二、**社会工作介入流浪乞讨人员救助管理现状和不足**

近年来，我市社会工作介入流浪乞讨人员救助管理工作水平有所提升，形成了一些模式并总结了一定经验，但相比其他先进地区还存在一定差距，还需要不断完善和改进。

（一）现状和成效

近年来，全市救助无生活着落流浪乞讨人员13.9万余人次，市救助站已累计救助流浪未成年人4500余人次，为给流浪乞讨救助提供专业化服务。市救助站按照“借力扬帆”“自信起航”“乘风破浪”“全新征程”等四个步骤开展流浪乞讨救助社会工作试点，通过需求评估，开展疑难寻亲、跑站矫正、生命教育等为特色的救助社会工作专业服务活动，为生活无着的流浪、乞讨人员提供专业社会工作服务，成功走出了一条“以专业为引领，以制度为保障”的救助社会工作本土化之路。自2011年引入社会工作以来，市救助站年均开展流浪乞讨人员需求评估700余人次、主题活动20余次，生命教育50余次、个案介入80余例、为疑难个案成功寻亲10余例、介入跑站矫治个案30余例。社会工作的引入，将单一的物质救助，转变为集物质救助、精神慰藉、心理疏导、教育矫治、贫困帮扶、能力提升、功能恢复为一体的多元化综合救助，使救助方式实现从“给鱼”转向“授渔”的根本转变。重庆市重复救助10次以上的流浪乞讨人员数量从2017年的7293人次下降到2021年的1227人次，重复救助人次占当年全市总救助人次的比例从21.6%下降到9.54%，重复流浪人员基本得到妥善安置。

1. 存在的不足

1．职责分工缺乏责任清单。目前重庆市在流浪乞讨人员救助中，各相关部门之间没有明确的责任清单，没有明确由发现地派出所还是属地派出所负责查询流浪乞讨人员的身份信息。民政部、公安部印发《关于加强生活无着流浪乞讨人员身份查询和照料安置工作的意见》（以下简称《意见》），《意见》虽然规定公安机关应及时核查流浪乞讨人员的身份信息，但由于没有具体规定发现地派出所和属地派出所之间的职责分工，有时出现查询迟缓现象。当前对生活无着的流浪乞讨人员的救助管理是由相关部门比如民政、公安、城管、街（乡镇）等共同参与，但公安、城管、街 （乡镇）等部门的职责清单没有明确并且没有向社会公布，社会工作在介入救助管理工作中的角色定位也不明确，协调各部门关系存在一定困难。

2．多元主体缺乏联动机制。不同部门之间高效衔接是保障流浪乞讨人员得到及时有效救助的前提。在调研中发现，重庆市缺乏《开展社会工作介入流浪乞讨人员救助服务示范项目创建活动方案》等相关具体措施，还存在不同部门之间衔接不畅的现象，如流浪乞讨人员在医院救治时没有及时报请公安机关协助确认身份、报请民政部门甄别，不利于身份不明人员的及时寻亲及医药费用的报销；个别公安工作人员没有把救助交接表交给救助管理站，甚至出现“甩站”现象；不同部门之间沟通不畅，不能同步执行落实国家部委出台的文件。比如，不同部委之间出台的文件没能在不同领域的相关部门内第一时间进行传播，导致不同部门不能同步执行国家部委出台的文件。

3．源头治理缺乏风险预警。对于流浪乞讨人员来说，因长期流浪形成的孤僻和敏感，加上“流浪乞讨”这个特殊标签，常常让他们在返乡后难以得到家人和社会的接纳和认可。流浪乞讨人员屡送屡返，反复流浪成为救助管理工作的难点和痛点。在当前的社会工作介入流浪乞讨救助管理工作中，源头治理还缺乏有效风险预警机制，还没有全面掌握流浪返乡人员的身心状况、家庭状况、邻里关系以及各项帮扶政策落实情况，没有对屡送屡返风险等级进行评估，还没有对流浪乞讨人员返乡安置和易流浪走失人员建立信息台账并形成详尽的专业评估报告。

**三、社会工作介入流浪乞讨人员救助管理对策**

流浪乞讨人员社会救助管理工作是一项系统工程，社会工作需要发挥专业优势，整合和联动多方力量，探索制度和管理模式创新，聚焦工作重点和难点，不断提升救助管理质量和水平。

（一）多方联动倡导发展理念

新时代创新社会治理背景下，只单纯依靠政府部门或社工机构的相对单一的救助主体模式已不能满足当前复杂的救助任务。需要制定详尽的流程规范与责任清单，压实各部门的责任，倡导共建共治共享“权益发展型”救助理念开展流浪乞讨人员社会救助管理工作，多方力量联合救助联同公安、城管、卫生等部门共同协助对流浪乞讨人员进行监管和合理救助，实现全市救助管理机构纵向驱动、横向联动，织密织实全市流浪乞讨人员救助闭环网，增强兜底功能。实现救助资源的整合，以有效解决当前流浪乞讨人员屡送屡返、反复流浪乞讨、多次救助仍然流浪乞讨等问题。各部门应根据《重庆市加强和改进生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作实施意见》要求，制定本部门、本地区 的具体落实措施，明确职责，确保相关委（办、局）和区、街（乡镇）、居（村）严格按流程和责任承担自己相应的职责。如明确公安部门在将其发现的流浪乞讨人员引导护送至救助管理机构时，应将其身份线索核查情况及时告知救助管理机构，录入《全国救助管理信息系统》，提高救助信息录入的及时性、准确性。

（二）立足制度促进规范管理

应加大购买公共服务力度， 提高救助管理站相关工作人员的工资福利待遇。第一，政府购买专业社工机构的服务，做好受助人员站内照料、心理矫治、法律咨询、就业培训等工作，提升救助管理机构专业化水平。第二，制定救助管理机构工作人员的工资倾斜政策，如设立特岗津贴等，提升救助管理社会工作者的工资待遇。第三，每年为救助管理机构工作人员开展身体检查，同时为其购置劳动卫生防护用品。同时，社会工作介入流浪乞讨人员救助管理工作，需要加强制度建设，配套相应的权责奖惩机制。将流浪乞讨救助人员管理工作纳入综治工作考核评价指标体系，作为考核评价党委、政府主要负责人的重要指标。在进行年度绩效考核时做的比较突出的工作人员和相关机构要给予相应奖励，以进一步提升救助管理工作积极性，并在全国范围内推广宣传。此外，还根据需要新建或完善救助管理机构硬件设施和人员配备，增加相应综合功能，如可包含为流浪乞讨人员提供救助服务功能、未成年人救助保护功能和家暴庇护功能等，以提升救助管理机构硬件、人力及服务功能。同时，在开展长期滞留人员落户安置工作也可以建立恶意遗弃家庭成员惩罚制度，一方面，对于恶意遗弃家庭成员的，要及时予以追究；另一方面，当救助管理站将流浪乞讨人员送回家中，其家人有条件接收而故意不接收的，要给予相应的处罚措施。

（三）源头治理加强个案管理

在开展流浪乞讨人员救助工作时，应突破特殊困难流浪乞讨人员服务难点，充分发挥救助项目社工专业技术与作用，以源头治理为落脚点，提升救助管理工作水平。建立健全三级救助网络源头治理机制，建立长期流浪乞讨人员信息台账，运用社会工作个案管理服务模式完善“一人一档”工作，开展常规探访、寻亲服务、落户安置等工作，提高服务长期流浪乞讨人员的能力。摸清辖区内流浪乞讨人员的基本情况，加强对他们的社会救助、就业培训、法律援助、医疗救助等服务，从源头防止其外出流浪乞讨现象。采用危机介入、家庭治疗、外展服务等介入方法，规范思想引导、身心健康促进、社会交往支持、就业创业支持、社会融入与参与支持、合法权益保障、违法犯罪预防等救助内容。通过开展个性化服务，从救助帮扶、能力提升、资源链接等方面为特殊困难流浪乞讨人员提供切实服务，解决实际问题。如社会工作师和心理咨询师通过开展家庭关系、邻里关系调适，心理疏导，链接医疗资源、就业资源等方式，督促家庭尽责，为流浪乞讨人员建立社会支持网络，帮助其重塑自信，逐渐融入家庭与社会。

（四）团体助力构建支持网络

以两个专项行动为中心，结合“6·19”全国救助机构开放日活动，拓展街面救助时间、空间和范围。社会工作介入流浪乞讨人员救助工作，以专业社会工作者为核心，探索“社工+心理+特教+志愿者”四元联动服务模式，充分调动社会成员的积极性，可发挥资源整合优势，重点结合“夏季送清凉”、“冬季送温暖”两个专项行动，整合大中小学校、爱心商铺等资源，分别组建一支专项行动团队，构思团队标志，确定团队首领，明确行动目标，细化行动流程，提升团队能力，创新行动内涵，延伸街面救助服务时间、巡查区域，共同营造流浪乞讨人员救助社会支持网络。此外还可以以文化传媒的方式加强救助成效宣传，将重庆市社会救助案例改编拍摄成主题电影或者参加微电影大赛，争取扩大影响力。

（五）科技赋能提升服务质量

传统寻亲方式已不能满足当前流浪乞讨救助服务的需求，面对新时代对救助管理工作的新要求，为更高效帮助流浪乞讨人员找到家人、回归家庭，社会救助社会工作者应统筹各部门力量，依托全国救助管理信息系统及人口信息管理系统进行快速对比分析；通过报纸、微信、微博等媒体手段加大发布寻亲的力度；充分运DNA、人脸比对等技术，提升寻亲成功率。建立起疑难流浪乞讨人员“个案管理、多方查询、定期探访、网媒寻亲、人像比对”五位一体的动态化、立体化寻亲服务体系，从而使寻亲工作更加体系化、专业化、规范化、高效化。

参考文献

1. 张应磊.社会工作者介入流浪乞讨人员救助管理研究—以“程序指引”的救济理论为视角[J].商业文化(上半月),2012（3）.
2. 民政部社会工作司.救助社会工作研究[M].北京:中国社会出版社,2010:94-103.
3. 许莉娅.个案工作[M].北京:高等教育出版社,2004.

1. 何静：（1982.4-），重庆城市管理职业学院民政与社会治理学院骨干教师，社会学副教授，主要从事民政政策理论研究 [↑](#footnote-ref-0)
2. 刘慧玲（1982.1-），重庆城市管理职业学院民政与社会治理学院骨干教师，心理学讲师，主要从事民政政策理论研究 [↑](#footnote-ref-1)