

社会工作介入社会救助：策略与方法

杨 荣

(北京工业大学 人文学院/首都社会建设与社会管理协同创新中心,北京 100022)

摘 要：社会工作介入社会救助，不仅促使社会工作回归其专业本意，彰显其专业价值，而且推动社会救助从物质救助迈向社会服务，标志着我国社会救助理念和发展模式的转型。本文对当前我国社会工作介入社会救助的必要性和可行性进行了分析，提出理念介入、岗位介入、机构介入、项目介入等策略方法，并就健全完善体制机制、保障措施、监督评估等提出政策建议。

关键词：社会工作；社会救助；介入策略

作者简介：杨荣(1971—)，女，陕西宝鸡人，北京工业大学人文学院、首都社会建设与社会管理协同创新中心副教授，主要从事社会工作、社会政策及社区建设研究。

中图分类号：C913 文献标识码：A 文章编号：1001-4403(2014)04-0029-06 收稿日期：2014-05-19

《社会救助暂行办法》规定，县级以上地方人民政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者的作用，为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务。这一规定预示着社会救助不再是单纯的物质救助，而要包括更多的社会服务内容。在西方发达国家，社会服务一般是指由政府或非营利组织为公民提供的、非现金形式的、具有社会福利性质的个人或社区服务。^{[1] 16}这种服务不是直接的现金转移，而是一种以服务为内容的实务转移，包括生活照料、家庭调解、资源链接、心理辅导等，从贫困治理的角度看，具有物质救助所无法比拟的价值和意义。由于社会服务的主要提供者是社会工作服务机构和社会工作者，因此在英文文献中，在一些特定的语境之下，社会服务与社会工作或者社会照顾指的是同一类服务。^{[2] 269}从这个意义上说，社会

工作是推动我国社会救助从收入救助向服务救助转型的重要助力，也是实现发展型社会救助政策目标的重要工具。

一、社工服务缺失是当前我国社会救助面临的突出问题

早在中国共产党建政初期，我国就开始探索建立社会救助制度，较早实施的救助项目包括针对农村“三无人员”的五保供养、针对城市贫困人群的临时救济和定期定量救济等。改革开放以来，伴随着市场经济体制的逐步建立健全，以实施城市居民最低生活保障为肇始，我国的社会救助进入一个新阶段，先后建立了农村低保、受灾人员救助、城乡医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等制度，从而构建了一个项目完整、内容齐全、程序规范、对象明确的社会

《社会救助暂行办法》(国务院第649号令)于2014年2月21日颁布，5月1日正式施行。

指无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人或者未满16周岁的村民。

救助制度体系。截至2013年底,全国城乡低保共救助了7 443万人,全年支出资金1 566亿元;农村五保供养人数538万,支出资金174亿元;医疗救助共实施1亿人次,支出资金257亿元;临时救助实施3 937万户次,支出资金93.4亿元。住房、教育、就业等方面的救助对象和支出资金都在同步增长。2007—2013年,我国用于最低生活保障、农村五保供养、医疗救助方面的资金支出达到8 749.4亿元,占全国财政支出总额的1.34%。经过多年努力,社会救助已经发展为我国贫困治理领域最重要的制度安排,在保障困难群众基本生活、维护基层社会稳定、促进社会公平正义等方面发挥着越来越重要的作用。

但从发生学上看,我国的社会救助具有明显的功利性色彩。也就是说,每一个项目的实施,每一项制度的建立都是为了解决最突出的现实问题,缺乏长远的战略规划和顶层制度设计。例如,1999年全面推行城市低保制度是为了配合经济结构调整,为下岗失业人员提供基本生活保障;2007年全面建立农村低保制度是为了增加农民收入、缓解城乡收入差距;2009年全面推行医疗救助是为了配合实施新一轮医药卫生体制改革,解决穷人的看病就医问题;等等。近年来,随着社会环境的发展变化,个人权利意识不断张扬,低保等公共服务的社会关注度越来越高,城镇化及户籍制度改革持续推进等,都对社会救助提出了新的挑战,折射出制度本身的内在缺陷。一是缺乏制度整合。虽然建立了低保、五保、医疗、教育、住房、就业等方面的救助制度,但没有统一的部门管理,各项制度之间衔接配套不够,从救助对象到救助标准,从救助程序到救助管理,制度“碎片化”明显。二是缺乏社会参与。以低保为核心的社会救助由政府制定政策并负责实施,慈善组织、社工机构等社会力量发挥的作用相当有限。政府在最初实施社会救助时就缺乏引导、培育、发展民间救助性社会资源的意识,没有广泛动员社会力量共同参与贫困治理。三是缺乏城乡统筹。各项社会救助制度在建立时,都是基于城乡分割的现状,不仅城市居民和农村居民享受不同的社会救助待遇,而且居民一旦离开户籍地,基本上就脱离了社会救助的视野,很难被纳入救助范围。四是缺乏就业激励。基于补差型低保制度设计,救助对象退出机制不健全,有劳动能力的救助对象就业动力不足,“贫困陷阱”和“福利依赖”现

象并存。五是缺乏专业技能。社会救助以家计调查为基础,政策性、技术性强。基层社会救助经办机构的缺失和从业人员的能力水平限制了社会救助的专业性,进而影响了社会救助的管理水平。

社会救助之所以产生上述问题,除了受救助理念、制度环境、社会发展阶段影响外,社工服务的缺失是重要原因。从国际上看,社会工作与社会救助具有同源性,也可以说是伴随着近现代社会救助事业的发展而萌芽、发育,并逐步走向专业化服务道路的。社会救助是社会工作的原点,也是其核心理念。早在18、19世纪,德国的汉堡市和爱尔伯福市就先后建立了家庭探访(可视为家计调查的前身)、定期回访、鼓励就业、最低救助、根据收入提供救助等制度,并且请当地熟悉情况的居民担任义务赈济员,政府与民间共同研究贫困家庭的不同情况,有针对性地提出救助方案。从18世纪中叶开始,英美各国相继建立慈善组织会社,开展睦邻组织运动。慈善组织会社是民间组织,通过构筑组织网络,协调相关慈善资源,从物质、教育、就业、心理等各个方面为穷人提供救助;睦邻组织运动则以社区改造为前提,把发放款物的简单型社会救助发展为对贫困者精神的关怀和对贫困者社区环境的改造。由此,社会救助和社会工作均得到了长足发展。特别是慈善组织会社运用统一的理念协调组织慈善救济事业,为形成具有共同价值和统一概念范畴的社会工作专业体系创造了条件,是社会工作实现专业化的一个重要实践基础。^{[3]30-31}发展到今天,社会工作已经形成多层次、宽领域、广覆盖的学科体系,以贫困群体或极易陷入贫困的弱势群体为对象,通过个案工作、小组工作、社区工作等专业方法,提升个人能力、增进社会资本、促进社会融入、摆脱或避免陷入贫困等。但就我国而言,社会工作与社会救助没能实现有效的结合。我国的社会救助从一开始就将社会工作排除在外,主要由政府承担责任,且以直接的现金救助为主,忽视了社工服务的价值和功能。由此带来多方面的不利影响。一是社工服务的缺失使得政府救助仅关注物质层面的帮扶,少有心理抚慰。大量研究表明,贫困人群易形成封闭、自卑、不求进取的心理趋向,进而在价值观念、工作态

根据民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)有关统计数据计算。

度、社会行为乃至家庭行为等方面都形成一种非优选择。^{[4]35}在这种心理状态下形成的贫困文化不仅无助于贫困者脱贫,反而有可能造成贫困向下一代的传递。二是社工服务的缺失使得救助对象的发展问题无暇顾及。救助行政部门仅关注救助政策的落实,保证救助金及时、足额发放到位,而不会去考虑救助对象的发展,并为之设计差异化的救助策略,链接相关资源。而贫困人口在信息获取上天然处于劣势,对他们来讲,非常需要有人帮助他们收集、分析、研判这些信息,并结合自己的情况作出申请或不申请、向什么机构申请这样的救助决定,以使自己所获取的救助资源在符合规定的情况下最大化。三是社工服务的缺失使得贫困家庭的生活质量难以提高。财产少、收入少、可支配的资源有限是贫困家庭的共性,由此引发不少婚姻关系、子女教育、家庭冲突等方面问题。可见,只有社工服务才能够从救助对象的具体情况出发,分析其问题产生的根源,并且在帮助其解决现实问题的同时,提高其家庭生活质量。

事实上,救助对象的需求是多方面的,物质帮助仅仅是一个方面,情感慰藉、能力提升、资源链接、机会获得等方面的需求也非常旺盛。民政部课题组2007年对河北廊坊等地的调查发现,在城市低保对象中,93.2%的人感到“孤独和沮丧”,28.4%的人认为生活会变得更糟,38%的人认为“无法通过自己的努力摆脱困境”^[5]。笔者2011年在北京市东城区、朝阳区、延庆县的问卷调查也发现,62.7%的救助对象对找到一份不错的工作缺乏信心,39.5%的救助对象认为“社区里有人看不起他们”,近20%的受访对象感到家庭关系紧张,52.5%的受访对象缺乏正常的邻里交往。^[6]2013年民政部的另一项调查显示,49.99%的城市低保对象感到心情一般或心情较差;10.8%的低保对象感受到了明显的社会排斥;16.9%的低保对象与社区关系相处不融洽;农村低保对象中感到心情一般或较差的占到38.8%,明显感到社会排斥的占11.9%,与社区关系不融洽的低保对象占11.34%。^[7]上述调查结果表明,困难家庭在继续渴求直接现金等物质帮扶的同时,对链接资源、能力提升、心理慰藉、社会融入等方面的非现金救助需求正在变得越来越强烈,迫切需要通过社工服务,缓解心理上的焦虑、失落和不满,减少社会排斥,重塑生活信心。

二、社会工作介入社会救助的原则和策略选择

改革开放后的相当长时期,我国的社会工作处于“消沉”状态,无论是专业教育还是实务发展,都“波澜不惊”。直到2006年中共十六届六中全会提出“建设一支宏大的社会工作人才队伍”,社会工作才迎来了发展的春天。特别是专业社工人才队伍和民办社工机构的发展为社会工作介入社会救助提供了基础条件和支撑平台。据统计,目前全国已有289所大学设立了社会工作本科专业(BSW),61所高校设立了社会工作硕士专业(MSW),每年培养约1.5万名社会工作专业本科及硕士研究生。基层社区、福利机构、社会组织和相关领域事业单位中开发设置的社会工作岗位不断增加,目前全国已达8万多个。民办社工机构从无到有,发展迅速,2013年新增1306家,全国总量达到2452家。建立并实施社会工作者职业资格考试制度。截至2013年底,全国已有36万多名社会工作专业人才,其中通过国家社会工作者职业水平考试人员123833名(含社会工作者31183名、助理社会工作者91901名)。根据规划,到2015年,社会工作专业人才总量将增加到50万人,其中具有社会工作者职业水平证书或达到同等能力素质的中级社会工作专业人才达到5万人,具有高级社会工作者职业水平证书或达到同等能力素质的高级社会工作专业人才达到1万人。到2020年,社会工作专业人才总量增加到145万人,其中中级社会工作专业人才达到20万人、高级社会工作专业人才达到3万人。^[8]

社会工作介入社会救助,不是两项工作简单的整合、衔接或协同,而是理念、制度、机制、知识和技巧上的融合。真正的介入,应当是深深的嵌入,也可以说根植于社会救助内部,成为社会救助的一部分。通过社会工作增强社会救助对象的社会功能——包括单独的个人,也包括特定群体中的个人,最终实现“恢复受损的能力、提供个人资源和社会资源、预防社会功能失调”的目标,^{[9]7}这当然也是社会救助追求的目标。

(一) 社会工作介入社会救助应遵循四个原则

(1) 维护贫困者基本权益。专业社会工作在服务贫困家庭时,必须坚持以人为本,注重对贫

数据来源:民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)。

困者的人文关怀;必须从贫困者的实际需求出发,帮助他们向政府及慈善组织申请物质救助,同时提供各种非物质服务;必须注重保护贫困者的基本权益,从“公民权利”的视角去审视救助和服务的内容,并及时调整;必须将人文关怀贯穿到救助和服务的各个环节和各个方面,让贫困者真正感受到政府和社会的关爱,并且要避免以损害贫困者的其他权利来换取救助和服务。

(2)以满足精神需求和社会需求为重点。对贫困者而言,最需要专业社工帮助解决的当属物质需求。因此,专业社工必须熟悉政策,能够帮助贫困者链接到政府救助资源和慈善资源。但是,专业社工最需要关注的应当是贫困者的精神需求和社会需求,这是相对复杂的需求,也是需要专业知识和技巧才能满足的需求。介入重点是解决贫困者心理层面的问题,帮助建构新的人际关系,改善外部环境,增进社会参与,减少社会排斥。

(3)注重赋权。专业社工服务必须坚持“助人自助”的原则,采用适宜的社会工作方法和技巧,将“问题视角”转化为“优势视角”,注重评估、挖掘、培育和激发贫困者的潜能,增强他们的自我能力。通过教育培训提升贫困者的人力资本,通过加强贫困者的社会交往、人际关系、社会参与等,丰富社会资本,进而提高贫困者个人和群体的社会及政治能力,使贫困者在社区和社会公共事务中有更大的发言权,最终提高贫困者的基本素质和能力,最大限度地发掘他们的潜能,帮助他们摆脱困境。

(4)重在解决社会问题。贫困的背后是社会问题。专业社工服务虽从个案入手,针对的是贫困者个人及其家庭,但同时应注意挖掘造成案主贫困的社会因素,总结归纳社区及社会中存在的一般性问题,并提出改进或解决的方案,提供给社区、地方政府或相关社会组织,为最终解决社会问题作出努力。

从具体的救助行为看,社会工作几乎可以介入所有的社会救助环节,比如帮助贫困者提出救助申请、救助对象的资格审查、救助对象的日常动态管理和退出、促进救助对象就业、开展救助效果评估、协助宣传社会救助政策等。同时,社会工作又可以提供一些社会救助行政无法开展的服务,比如贫困者救助需求调查、陪护及子女学习辅导、就业指导 and 职业介绍、鼓励引导救助对

象参与社区活动、寻求非政府救助资源等等。需要注意的是,在社会工作介入社会救助这个问题上,不能采取非此即彼的“二分法”,也就是要尽力避免“两张皮”现象,努力将两者的价值、知识和技巧建构在同一平台之上,形成对话和融合的基础。关于具体的介入策略,根据已有知识和实务经验,主要有以下四种模式可供选择。

(二)策略选择

1.理念介入

社会工作介入社会救助,首先需要将社会工作的价值理念植入社会救助。现代社会工作是以利他主义为指导,以科学的知识为基础,运用科学的方法进行的职业性的助人服务活动。^{[10]56}“助人自助”是专业社会工作的核心价值理念,它从利他主义出发,强调平等对待每一个救助对象、维护其人格尊严,并且相信每个人都有自己独特的个性,都存在着自我改变、成长和不断进步的潜能。当前,我国的社会救助仍处于典型的政策救助阶段,工作人员开展救助活动主要基于行政职责的要求,缺乏价值理念指引,因而在救助实践中仅强调政策落实情况,较少关注救助对象的多元需求,更不会关注救助对象的自我能力提升。社会工作秉持平等助人理念,承认人的潜能和权利,并且努力了解救助对象的不同需求,为他们创造各种机会。社工理念指引下的社会救助,将不再是怜悯、同情,甚至行政职责,而是出于自我的价值追求,是一种责任;这样的社会救助,将会尊重并重视每一位救助对象,进而激发他们的主观能动性,使他们从受助者转变为“自我救助者”,并有可能通过自身的努力改变现有处境,从而实现其个人的发展。^{[11]13}通过学习、培训等方法,旨在使社会救助从业人员理解、认同、逐步具备社会工作理念,并将之内化为自己的价值追求,体现在日常工作中;使救助经办机构更好地了解救助对象的需求,积极组织并有效传输资源、提供服务,其结果是促进救助对象实现从受助到自助的转变,变消极救助为积极救助,最终实现社会工作理念与社会救助的融合。

2.岗位介入

在社会救助经办机构中设置社会工作岗位,给专业社工以适当的薪酬待遇和职业发展空间,使之逐步获得社会认同,这是社会工作介入社会救助的又一重要途径,不仅可以将社会工作的价值理念和技巧方法直接运用到社会救助中来,而

且有利于促进社会工作的职业化。随着社会救助事业的发展壮大,救助对象不断增加,救助内容不断扩展,资金投入大幅增长,县、乡两级社会救助经办机构也得到了加强。湖南、江西等地在县级普遍成立社会救助局,重庆、山东等地成立低保管理中心,黑龙江、宁夏等地在乡镇设立公共服务中心等;同时,2012年以来,各地还加强了救助申请家庭经济状况核对机制建设,已有20多个省份、30%的县级初步建立了核对机构。社会救助经办机构的健全完善为开发设置社会工作岗位提供了可能。在经办机构中设置社会工作岗位可采取以下两种方式:一是纳入现有编制,与其他工作人员同薪同酬,一并管理;二是采取购买服务的方式,聘用合格人员承担岗位任务。社会工作岗位应要求社工秉持专业理念开展工作,将社会工作理念、技巧和方法逐步融汇到日常救助工作中。

3. 项目介入

项目介入是指通过设置具有明确目标的项目,委托社工服务机构以承接项目的方式介入社会救助工作。一般由社会救助管理部门提出项目需求、目标、资金安排以及评估标准等,由社工服务机构具体设计项目并组织实施。江苏省张家港市民政局针对散居孤儿心理困境问题,委托张家港市暨阳青少年发展事务所开展心理干预。该事务所设计了“左手有爱——散居孤儿青春期成长援助”项目,针对青春期寄养孤儿开展“左手有爱、我为我强”青春励志夏令营、“左手有爱、爱在手心”个案辅导、“左手有爱、无处不在”主题生日会和“左手有爱、我要精彩”职业生涯指导冬令营等4个子项目服务,从心理需求、情感支撑、能力提升等角度,引导他们正确认识成长中的困惑,增强自身的社会适应能力。两年间共有190余人次得到服务,实现了预期目标。^[12]项目介入的关键在于清晰的目标设定、翔实可行的项目方案、专业的执行以及科学的监测评估。

4. 机构介入

机构介入是指社工服务机构整体参与到社会救助工作中,并承担其中具体的救助事项或救助环节。广州市越秀区建设街道办事处以社会救助中心为基础,引入广州市阳光社会工作事务中心,采取专业社工与民政专干相结合的方式,通过上门家访、心理疏导、家庭关系调适、危机介入等手段,为低保家庭、边缘家庭和其他困难家庭提

供服务。社工运用个案、小组、社区等专业方法,协助街道整合资源、搭建平台、促进救助工作的发展。进驻第一年,阳光社工就开展探访500余次,重点跟进个案30个,专业小组40多期,社区团康10余次,在促进社会救助政策落实、鼓励救助对象自强自立、缓解福利依赖、满足救助对象多方面需求等方面发挥了重要作用。^[13]298-300《社会救助暂行办法》第五十四条规定:“县级以上地方人民政府可以将社会救助中的具体服务事项通过委托、承包、采购等方式,向社会力量购买服务。”这一规定,为机构介入社会救助提供了法律依据。

三、促进社会工作介入社会救助的体制机制

从我国贫困治理的发展方向看,在社会救助中引入社会工作是一个必然的选择。一方面,我国的专业社工人才队伍将继续发展壮大,社工理念获得更多社会认同;另一方面,遵循《社会救助暂行办法》,社会救助将从简单的发钱发物转变为赋权、增进社会资本和个人资产建设等综合性、注重发展的服务型救助。无论采取何种策略或路径,社会工作都应当以制度化方式参与社会救助,唯有如此,才能确保社会工作介入社会救助的持久性和稳定性。因此,必须健全体制机制,为社会工作介入社会救助提供制度化保障。

第一,培育民办社工机构。专业社工机构是为救助对象提供专业化服务的重要载体,而民办社工机构又是其主力军。社工机构发展不起来,社会工作介入社会救助就将成为无源之水。必须简化注册程序,完善税收减免、政策优惠、财政扶持等措施,为社工机构发展提供便利。可尝试建立孵化基地,从注册登记、项目场地、内部治理、运行监督等方面支持民办社工机构发展。同时,继续加强社会工作专业队伍建设,完善职业水平评价制度,为民办社工机构发展提供动力。

第二,健全政府购买社工服务制度。畅通政府购买社工服务的财政保障渠道,明确各级财政列支购买服务经费的责任;认真研究社会救助具体事项,对其中适合社工承担的部分及时委托给社工机构或设置相应的社工岗位,并完善委托、承包、采购等流程。探索购买社工服务的标准、评估、监测及纠错机制,及时发现、解决存在的问题,完善相关制度安排。建立社工介入社会救

助的评价激励机制,开发评价指标体系和运行规范。社会救助行政部门要与社工机构建立伙伴关系,充分信任、主动引入社工或社工机构,不断提升救助服务能力。

第三,评估社会救助领域社工服务需求。《社会救助暂行办法》将“托底线、救急难”作为基本原则,可以此为切入点,准确评估、分析困难群众在遭遇急难事件,导致生活陷入困境时的社工服务需求情况。需求评估是服务提供的必经环节和前提,也是确保服务及时、准确提供的基础。可采取个案访谈、家庭走访、问卷调查等形式了解困难群众的社工服务需求,有针对性地设计社工服务项目、研究服务提供方式或开发相应的工

作岗位。社工服务需求评估可按层级分别开展,根据评估结果制定相应的促进政策。

第四,建立社会工作和社会救助资源共享机制。利用现代信息技术,开发建设民办社工机构数据库、专业社工人员数据库、社工服务项目库等,完善自下而上的社会救助信息管理系统,打造社会工作和社会救助信息分层共享平台,构建系统对接、数据共享、互联互通的资源共享机制。资源共享机制的建立,不仅有利于社会救助经办机构选择专业社工机构、专业社工以及社工服务项目,而且有利于社工机构或专业社工了解、评估、跟踪救助对象或救助机构需求,从而为社会工作介入社会救助奠定坚实的基础。

参考文献

- [1]王思斌.社会服务的结构与社会工作的责任[J].东岳论丛,2014,(1).
- [2]陈永杰.社会服务的概念及其变迁[M]//岳经纶,刘洪,黄绵文.社会服务.北京:中国社会出版社,2011.
- [3]王思斌,熊跃根.社会工作导论[M].北京:高等教育出版社,2004.
- [4]李军.中国城市反贫困论纲[M].北京:经济科学出版社,2004.
- [5]民政部课题组.社会救助系统社工岗位设置研究报告[R].北京:民政部最低生活保障司,2007.
- [6]杨荣,宋国恺.北京市社会工作参与城市社会救助和服务贫困家庭研究报告[R].北京:北京工业大学社会工作系,2011.
- [7]民政部课题组.中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设数据分析报告[R].北京:民政部政策研究中心,2013.
- [8]社会工作专业人才培养中长期规划(2011—2020年)[N].中国社会报,2012-04-27.
- [9]O·威廉姆·法利,等.社会工作概论第九版[M].隋玉杰,等,译.北京:中国人民大学出版社,2005.
- [10]王思斌.社会工作导论:第2版[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [11]刘春燕.对自我救助的帮助[J].北京工业大学学报:社会科学版,2012,(5).
- [12]张家港.社工温暖贫困家庭青少年儿童[N].中国社会报,2014-03-28.
- [13]李东华,贾英,陈晓鸿.社会工作在社会救助领域的实务探索[M]//米勇生.社会救助与贫困治理.北京:中国社会出版社,2011.

[责任编辑:赵强]