

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.06.004

论我国普惠型社会福利制度中的社会工作介入^{*}

谭晓辉

(重庆工商大学 社会与公共管理学院,重庆 400067)

摘要:我国社会福利的转型为社会工作介入社会福利新体系提供了契机。社会福利新体系除了提供物质帮助外,还包括向社会成员提供所需的社会服务、精神慰藉和支持等。社会工作将社会福利政策、项目转化为现实的具体的服务过程,是实现社会福利的重要手段与途径。社会工作可以运用独特的价值理念、工作视角和工作方法,促进普遍社会福利状态的实现。

关键词:社会福利;社会工作;普惠型;福利制度

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)06-0019-05

一、我国社会福利发展的目标是建立普惠型福利制度

当前我国社会福利正在转型,转向政府部门、各种社会服务机构、家庭和社区来共同负担社会福利。政府将由传统的集社会福利制度的制定者、福利组织和提供者、福利服务履行者为一身的角色,逐渐转变为福利服务的规范者、购买者与仲裁者。同时,以社会成员与社会机构的积极参与,来填补政府部门从福利领域撤出后所遗留下的空间,并通过社会服务机构来整合福利服务资源,促进社会福利的供给效率,满足社会福利需求的变化。

在我国社会转型时期,由于社会经济结构和利益格局的变化,出现了新的社会矛盾和社会问题。这些困惑和矛盾,除了需要个人努力之外,还需要有社会的帮助。随着社会需求内涵和特点的

变化,社会福利需求的内容也出现了许多新的变化,即要求社会福利不仅体现在经济和物质层面,还要体现在精神和社会关系层面。因此,社会需要有一种高层次专业化的福利服务,来缓解压力、调节社会关系、化解社会和家庭矛盾。

我国社会福利的发展方向是建立普惠型福利模式。普惠型福利模式的实现是以不断改善社会成员生活质量、弥合社会断裂、促进社会和谐为目标,强调由政府主导、多元合作,层次化、法制化、标准化的福利发展道路。表现在福利范围上,就是以全体公民为基本,重点覆盖困难群体、特殊问题群体、社会边缘群体;在福利程度上和保障基本生活基础上,满足住房、健康、精神等多样化多层次需求的同时,朝着矫正社会问题方面延伸;在发展机制上,是以政府为主导、社会各方参与,在社会合作基础上推进社会福利普及化和多元化;在

^{*} [收稿日期]2011-06-05

[作者简介]谭晓辉(1968—),男,四川人;副教授,在重庆工商大学社会与公共管理学院任教,主要从事社会保障和社会工作研究。

社会福利政策上,构建一个包括既有政府责任政策,又有专业化、职业化的社会福利服务的支撑体系。

第一,扩大社会福利的覆盖范围,将福利对象由传统救助对象扩展至所有社会成员。随着社会结构多元化的发展,人口老龄化的加快,以及人们权益要求的提高和就业难度加大,我国传统福利制度已经不能满足社会发展的需要了。近年来,我国政府一直强调,社会发展是为了人民,发展成果要让全体人民共享。要实现让全体人民共享国家发展成果的目标,必须重点借助覆盖城乡全体居民的社会福利制度。当前,社会福利的首要任务就是要拓展社会福利覆盖范围,在传统的“三无”老人福利、孤残儿童福利和残疾人福利的基础上,将社会福利服务的对象延伸到所有社会成员,优先考虑老年人、儿童、残疾人及问题家庭等社会困难群体和边缘群体,并逐步实现城乡统筹、制度统一,扩大社会福利普惠面。

第二,提升社会福利质量,注重救助、服务、扶持,通过向社会传递公正价值、解决社会风险来促进社会进步。在我国生活风险不断增加的情况下,对生活的安全感和对未来的安全预期构成了城乡居民的最基本的需求。现实中存在的贫富差距持续扩大、劳资纠纷急剧上升、不同社会群体利益分配失衡乃至局部范围的社会对抗等现象,均与缺乏社会福利制度的调节或者调节力度不够直接相关。因此,需要加强社会福利体系的建设,提高福利保障水平和质量来逐渐缩小差距、缓解矛盾与冲突,促进整个社会和谐发展。而普惠型社会福利具有促进社会公平和维护社会稳定,满足社会成员基本生活需要的功能,又能满足社会成员较高层次的发展性需求。就我国社会目前阶段而言,社会福利应该由单纯收入转移模式向提供多样化的福利服务转变,建立随居民生活水平的提高而同步提高的、完善的福利制度,不断改善和提高社会成员的生活质量。

第三,明确国家、市场、社区、家庭在社会福利发展中的地位。普惠型社会福利制度是在多元架构中推进社会福利发展,即将政府、市场、家庭、社区联结成为功能互补、相互支持、互为补充的,既

满足社会成员的福利需求,又能体现中国传统文化价值与现代福利观念的福利格局。通过改变传统的政府包办社会福利的做法,将政府的责任限定于行政主导、财政供款、规则制定、市场监管等宏观领域,政府之外的市场组织、非营利组织、社区组织来承担微观运营和组织生产的责任,形成以政府为主导的、各种社会资源和社会力量充分动员的多元发展的福利体系。

第四,强化社会机构服务社会福利的作用,提高社会福利服务水平。福利机构和福利设施的建设既是社会福利事业的重要载体,又是社会福利水平的重要标志。通过确保福利机构和设施纳入政府经济社会发展总体规划,重点建设各类老年和儿童福利机构,满足老年人养老需求与提高儿童福利服务水平,使各类特殊福利机构建设与经济社会发展水平和福利服务需求的提高相适应,各类福利服务机构和设施普遍呈现合理增长态势。坚持以社会福利社会化为基本途径,探索政府财政补贴、资助以及优惠政策等有效方式,引导社会力量投资兴办福利服务机构,促进多元化投资机制的形成,最终提升社会福利服务水平。

二、普惠型社会福利制度中的社会工作及其介入方式

(一)社会工作促进社会福利发展

普惠型社会福利制度的服务对象是全体公民,包括社会保障、教育、医疗、住房、社会工作服务等项目。而社会工作是以利他主义为指导的,以受助者为本,讲求服务精神,不以营利为目的。作为一门助人的专业,社会工作具有其独特的价值理念、工作视角和工作方法。它追求“助人自助”,给予受助者希望和信心,充分调动其主动性、积极性和创造性,达到受助者自助并在自助中得以发展的境界。

社会工作的优势视角与赋权取向将受助者视为积极的能动个体,强调增强受助者能力,挖掘或激发他们的潜能,有助于个人、团体、家庭,以及社区的能力建设,实现积极的社会福利。社会工作者通过独特的工作方法来提升受助者自身能力,唤醒受助者权利与社会参与意识:一是社会工作者直接为受助者提供服务的方式,通常分为社会

个案工作、社会团体工作、社区工作等;二是间接服务的方法,即通过以社会工作服务的实施来影响对受助者提供的服务,包括为直接服务提供所需要的各种协助与支持过程。可以说间接服务是社会工作者对受助者进行服务的服务,通常分为社会工作行政、社会工作督导、社会工作咨询、社会工作研究等方法。这些独特的工作方法既可针对单独的个体,又可面向广泛的社区,由于社会工作善于调动协调各相关力量,达到完整性和系统性。因此,这些专业特征使得社会工作在社会福利领域发挥着其他社会机构不能比拟的优势作用。

社会福利是从政策层面上规定了服务对象、标准以及所要达到的目的,但如何实施这一制度和确定具体的服务对象,如何从精神上帮助他们克服生活困难或生理、心理障碍,如何提供福利设施并且帮助人们特别是有困难者享用这些设施,需要社会工作的深入开展。社会工作是将社会福利政策、项目转化为现实的具体的服务的过程,是实现社会福利的重要手段与途径,其工作的目标就是实现受助者社会福利的提升。从社会福利的发展历程来看,社会工作的方法可以说是从社会福利提供过程中逐渐发展出来的,并始终存在于特定的社会福利系统内。事实上社会工作就是在19世纪末,西方国家为应对工业革命以来出现的大量社会问题而产生的。在19世纪末初随着西方国家工业化和城市化的发展,一些在农业社会不曾有过的社会问题不断出现。面对农民大量涌向城市,以及贫穷、犯罪等日趋严重的社会问题等,仅靠以前民间和宗教慈善组织来解决已无济于事,要求政府出面承担社会救助的责任。从1601年英国伊丽莎白女王《济贫法》的颁布和实施,到1788年德国汉堡的救助制度,从1869年英国慈善组织会社开展的民间志愿救助活动,到1884年睦邻组织运动在社区中发挥助贫救困的作用。经过近百年的发展,社会工作和社会福利制度一起成为了西方社会缓和社会矛盾、解决社会问题、维护社会稳定、恢复受助对象正常功能的重要调节机制。二战前后,由于福利国家制度的建立,西方国家相继通过了社会政策或立法,确立

了专业化与职业化的社会工作制度,并将其作为政府实施社会管理和提供社会服务的重要手段。作为实现社会福利服务的手段的社会工作,由此成为现代社会福利制度中重要的制度设计。

在现代社会,从事社会工作职业活动的社会工作者又称“助人者”或“社会福利专家”,“社会工作专业的工作处境是社会福利机构”,社会工作者是社会福利服务的传递者。从西方福利发达国家的历史来看,社会福利部门拥有大量的社会工作专门知识和技能的人员,正是由于有在各种类型的社会福利场所和机构的社会工作者参与,使得社会福利机构所做的事被视为专业性工作。他们通常接受处理比较困难的工作,而且许多人被委以管理和督导的职位,帮助指导那些只受过少量培训的社会福利助理人员和辅助工作人员。社会福利制度及服务是社会性问题,需要运用社会化手段来满足,因此,社会工作切实促进了社会福利及其服务的发展。

(二) 社会工作介入的方式

随着一个国家或地区社会福利制度的完善,其社会工作专业的发展水平也相应得到提高。社会福利作为一种社会制度,同政府、个人和家庭、社区、非营利组织有着千丝万缕的联系,而社会工作则成为社会福利制度中一个必不可少的传递体系,既是一项社会福利服务事业,又是一个社会职能合理分解、资源优化配置的社会运行系统。社会工作是社会福利体系的重要组成部分,是推行社会福利的主要载体。

1. 非正式的社会福利服务。非正式的社会福利服务是指社会工作者参与到社区内非正式的福利服务的方式,包括为个人、家庭和社区增进社会福利。如个人帮助和照料家庭成员的活动、帮助其他社会成员的活动,参与社区活动等。它是由家人、亲戚、朋友、邻居、社区内志愿者等组成的非正式网络提供非正式的自我服务,是对社区内有需要的人提供福利服务。社会工作者在这种非正式的福利服务中主要是起到辅助和补充作用,即向参与自我服务的人员提供专业的指导和培训,或提供部分资金或物质帮助,鼓励社区内的居民参与福利服务。

2. 正式的社会福利服务。社会工作者介入正式的社会福利服务是通过“社区内照顾”的方式进行的。“社区内照顾”就是指为了避免大型照顾机构冷漠、没有人情味和与世隔绝的、程式化的、机构化的专业照顾带来的负面效应,由政府及非政府的服务机构在社区里建立小型的、专业的服务机构,发展以社区为基础的服务设施、技术和计划,使所提供的福利服务更贴近人们的正常生活和真实需求。如通过社区工作坊、社区活动中心、社区老人服务中心、青少年服务组织、日间照顾中心等,为老人、慢性病患者、残疾人与精神病患者、有越轨行为的青少年及父母无法照顾的儿童提供照顾、治疗和教育等方面的服务。

3. 参与国家社会福利服务。参与国家社会福利服务是指社会工作机构参与由政府主导的社会福利,通过与政府机构的合作来共同为社区提供福利服务。一般来讲,一个国家的社会福利服务制度主要包括:一是社会保障或收入保障方面的服务,主要是指社会保险和社会救助服务;医疗福利服务;二是教育福利服务;三是住房福利服务;四是就业服务;五是社会工作服务。此外,还有政府通过税收制度影响和调节社会福利的状态,以提供税收减免等方式来促进有关群体的福利。而社会工作介入国家社会福利服务,主要是通过承担与履行政府提供的福利服务合同,或者向有需要成员有偿服务来取代政府提供社会福利服务。在社会福利服务领域,较之政府部门而言,社会工作机构拥有直接面对服务对象,对服务需求反应灵敏,服务质量和水平更加专业化和人性化等优势。

三、社会工作介入社会福利的外部条件

(一) 政府财政与立法支持

在开展专业化的社会工作服务的过程中,需要有大量的服务设施和财政支出,政府是发展社会工作、建立服务设施和提供财政支持的基础。我国目前社会工作投资主体虽然没有明文规定,但是在实际运作中,地方政府是社会工作的投资主体,其财政压力不小。因此,在推进政府行政体制改革的过程中,社会工作服务问题要纳入中央

政府和地方政府行政改革议程,明确中央政府和地方政府各自在社会工作中的角色和作用。根据我国的实际,中央政府要在大的政策框架上对社会工作给予规定,并针对带有普遍性的问题,设立专门的项目和专项资金,来支持社会工作。同时,中央政府还要针对我国社会工作发展的特点,对社会工作机构建设以及社会工作机构与政府组织的关系给予明确的规定。还可以根据我国地区发展不平衡、城乡发展不平衡等特点,给予西部地区、农村地区的社会工作服务体系建设和财政等方面优惠和倾斜。此外,政府除了对社会工作加强宏观规划、制定政策和监督评估措施的同时,还应该加强有关社会工作的立法工作。通过深入细致的调研和充分的论证,适时制定有关社会工作与组织管理方面的法律法规,为顺利开展社会工作服务与管理提供有力的法律保证。

(二) 多元化的社会工作服务

开展福利服务的社会工作服务可分为两大类,一类是隶属于政府社会福利部门的专业服务机构,一类是非政府的社会工作服务机构。

首先,政府社会福利部门的专业服务。这类服务的提供主体是政府机构,政府是服务的完全出资人,其目的是为了满足不同社会成员的基本生活需求。为了确保服务的专业化水平,提高服务质量,这类服务可以不由政府机构直接提供,而是由政府出资委托或承包给专业的社会工作服务机构来完成。开展综合性的便民利民服务,着眼于人们多层次、多样化的物质文化需求,不断提升社会工作服务的功能和水平。

其次,非政府的社会工作服务机构。服务的提供者主要是由社会中介组织或非营利机构提供,也有由私人机构提供的。服务资金绝大部分来自政府拨款,部分来自服务收费。非政府的社会工作服务是在政府提供的服务满足人们基本需求的基础上,进一步满足社会成员的多层次需求。政府对非政府社会工作服务的支持也主要是以资金的形式,即政府购买服务。在具体的操作方法上,则主要由非营利组织向政府设定的社会工作服务项目中申请部分资金,并通过进一步向社会筹集资金和人力上的帮助,雇用专业的社会工作

者来提供福利服务。

(三) 志愿者队伍建设

志愿者队伍在社会工作服务中能发挥重要作用。从事社会福利服务的义务社会工作者被称为“义工”。志愿者可为社区、家庭及个人提供各种社会服务;社会工作机构可以有效地将民众团结起来,致力于加强公民道德修养和提升人的精神境界,通过邻里之间来提供充满爱心和乐趣的人性化服务项目,为社会成员参与社会、体验助人乐趣、满足精神领域的深层次需求创造了机会。

志愿者不能简单地归因于善心、爱心、热情和同情心,而是应当有深厚的文化和庞大的社会体系来支持,因此社会各界都有责任与义务参与。通过专门建立“义工”登记制度,使愿意从事义务社会服务工作公民的都可以到社会工作机构登记成为“义务工作者”,由社会工作机构协调安排他们从事各类社会服务,如社区老人和残疾人照顾、青少年学习和心理辅导、各类活动中心的服务工作、大型福利活动的现场服务和后勤工作、从事社会福利募捐和开展福利事业宣传等。作为企业来讲,为了培养员工的团队和奉献精神,也可以专门拨出一定的工作时间,让员工去从事义务社会服务。同时,我国的大中小学的学生也可以抽出一定时间来做“义工”,其“义工”服务记录可以作为学生的品德评定和升学的依据之一。通过“义工”服务与政府、专业社会工作机构的服务工作相结合,使社会福利服务有更广泛的社会和群众基础,不但可以有效地扩大社会服务的覆盖面,提高社会服务的质量,同时,还有利于培养民众特别

是青少年的公德意识、奉献精神和责任感,有利于社会的进步和净化社会风气。

(四) 拓展社会工作经费来源渠道

根据目前我国的具体情况,政府的投入相对有限。从构建和谐社会的目标看,社会工作发展需要相应的经济条件支撑。在各级政府将社会工作经费作为必要开支纳入社会经济发展规划,因地制宜地为社会工作提供社会公共产品,通过硬件设施和信息网络方面加大投入以外,还应当积极探索合法有效的社会工作服务资金募集方式,采取贴息补助、配套投入、慈善捐赠等手段,拓宽社会工作服务的资金渠道。形成以政府投入为主、社会工作服务收入为辅、企事业单位和社会成员资助为补充的社会工作服务经费来源,真正实现多元化社会工作服务资金筹措机制与格局。

[参考文献]

- [1] 纪德尚,陈冬仿. 社会工作的介入与转型期和谐社会建设[J]. 河南大学学报(社会科学版),2008(7).
- [2] 江治强. 社会福利概念、缘起与我国社会福利发展方向[J]. 中国民政,2004(3).
- [3] 王思斌. 社会政策实施与社会工作发展[J]. 江苏社会科学,2006(2).
- [4] 刘继同. 中国社会工作发展状况与社会福利政策处境[J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2005(1).
- [5] 李志明,陈颖姣. 第三部门介入社会福利服务提供领域的理论解释及其路径选择[J]. 湖北社会科学,2006(4).

(责任编辑:杨 睿)

Social Work Involvement in Social Welfare System of China's General Benefit Type

TAN Xiao-hui

(School of Society and Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: The transition of China's social welfare provides the opportunity for social work to involve in new system of social welfare. The new system of social welfare not only supplies material help but also provides social members with demanded social service, spiritual consolation and help and so on. The social work transforms social welfare policies and projects into real service process and is an important method and path to realize social welfare. The social work can use unique value concept, work viewpoints and working methodology to boost the realization of general social welfare mode.

Key words: social welfare; social work; general benefit type; welfare system