

# 社会工作介入社会救助的需求、能力及 体制机制分析

关信平

**摘要：**社会工作介入社会救助是提升社会救助水平，使其更好地发挥反贫困效果的重要步骤。《社会救助暂行办法》对此已提出要求，民政部等部门也出台文件推动这一领域的行动。但是，要在实践中大力推动这一领域的行动还需要解决一系列具体的问题。通过集中讨论在我国推动社会工作介入社会救助需要解决的一些基础条件以及相关的体制机制问题。研究认为，当前我国要推动社会工作介入社会救助，需要提升社会救助对社会工作的现实需求，加强社会工作机构和社会工作者的能力建设，并且理顺救助社会工作发展的体制机制，包括协调各类主体之间的关系，设立救助社会工作岗位，建立长期可持续的财政投入机制，有效的救助社会工作服务传递机制和有针对性的服务评估机制等。

**关键词：**社会工作；社会救助；救助社会工作；体制机制

**作者简介：**关信平，南开大学社会建设与管理研究院教授（天津 300350）

2014年国务院发布的《社会救助暂行办法》中规定，“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。”为贯彻落实这一规定，民政部、财政部于2015年5月4日联合发布了《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》（民发〔2015〕88号），以推动各地加快社会工作介入社会救助的行动<sup>[1]</sup>，并对社会工作介入社会救助的目标、总体要求和任务及路径等做出了原则性的规定。这些文件的出台意味着推动社会工作介入社会救助已成为政府的政策行动，将对全国范围社会工作介入社会救助产生积极的推动作用。

但是，社会工作介入社会救助是一个复杂的行动过程，并不是仅靠政府法规中做出一条规定，或者政府相关部门发些文件就能搞定的。从全世界范围看，在很多国家社会工作介入社会救助都是一个自然的过程。例如，当代社会工作最初在英国等地发源时就是从帮助贫困家庭开始的。但是，我国从20世纪80年代中期以来的扶贫开发和20世纪90年代以来的社会救助制度实践在很长时期中都没有社会工作的介入，也没有带动社会工作的发展。这当中有多制度性的问题，值得深入分析。虽然目前中央政府及其主管部门已经开始重视专业社会工作介入社会救助，但在基层的现实需求和服务能力不足的问题，以及长期形成的体制机制惯性仍然可能会在较长时间内阻碍这一进程的推进。因此，当前要具体落实国务院法规和民政部财政部文件精神，还需要解决一些具体的问题，其中关键的一是社会工作介入社会救助的现实需求，二是社会工作服务的能力，三是社会工作介入社会救助的路径。

我国学术界对社会工作介入社会救助已有较长时期的研究<sup>[2]</sup>。但过去的许多研究都主要针对社会工作介入社会救助的必要性和主要服务内容<sup>[3-4]</sup>，而对社会工作介入社会救助所面临的各种现实条件和体制机制等方面的问题研究还不够。为此，本文拟立足当前的现实情况对这些方面的问题做出分析，以期有助于在理论上进一步厘清我国社会工作介入社会救助的发展思路，在实践中更好推动落实国家的相关政策。

## 一、社会工作介入社会救助的需求分析

学术界对社会工作介入社会救助的必要性已有较多的研究,《社会救助暂行办法》和民发〔2015〕88号文都是建立充分认识到社会工作介入社会救助必要性的基础上的。但是,在具体制定实施方案时仍然需要对社会工作介入社会救助的需求进行更加细致地分析。从现阶段的情况看,社会工作介入社会救助的需求可从对社会工作服务贫困家庭的需求和对社会工作介入社会救助管理的需求两个方面加以分析。

### 1. 社会救助对社会工作在两个方面的需求

社会救助对社会工作有两个方面的需求,一是对社会工作服务贫困家庭的需求,二是对社会工作介入社会救助管理的需求。首先,社会救助是直接向贫困者提供帮助的社会保障制度。传统的社会救助主要是向贫困者提供以现金方式为主的经济援助,但许多贫困者不仅在经济方面存在困难,而且在非经济方面也存在着对各种社会服务的需要,而社会工作的介入正是要向困难家庭提供社会工作服务,以满足他们对各种服务的需求。概括起来看,他们对社会工作服务的需求分为几个方面:一是帮助贫困家庭提升能力,二是帮助他们协调社会关系,三是帮助他们增进心理健康。但在现实情况中贫困家庭的需求情况千差万别,在这几个方面都有更加具体的需求内容,对社会工作机构和社会工作者来说,介入社会救助制度和服务困难家庭首先要对贫困家庭的各种实际需求做出仔细地调查和分析。

其次,社会救助管理也需要社会工作的介入。社会救助管理也是一个较为复杂的过程,包括对社会救助申请者的审查、审批,对受益者的管理,以及对社会救助工作的绩效评估等方面的事务。目前我国主要采取基层政府的行政性管理和委托居委会实施社会化的管理,主要的管理手段包括入户调查、单位求证、公示与群众监督、经济状况比对、民主评议等。这些手段都带有一些强制性、负面刺激或其他一些副作用,社会效益并不十分理想。一些研究者提出了加强社会救助管理的专业化的建议<sup>[5]</sup>。引入社会工作介入社会救助管理正是提升其专业化的一个重要的步骤。通过社会工作的参与,可以在提升管理效能的同时也提高管理的人性化水平,并且能够更好地将管理与服务结合起来。

### 2. 从抽象的需要到现实需求的转化

上述对社会工作介入社会救助需求的分析还停留在抽象的需求分析层次,而要在实践中具体落实社会工作介入社会救助,除了抽象的需求分析之外,还应该结合我国具体的社会救助制度分析社会救助对社会工作的现实需求,也就是说,要将社会救助对社会工作的需求分析从抽象需要到现实需求转化。所谓社会救助对社会工作抽象的需要,是指仅考虑贫困者或社会救助制度对社会工作介入的需要,而不考虑是否具备获得社会工作服务的条件。而社会救助对社会工作现实的需要则是指在具备相关条件基础上的需求,更具体讲就是从社会救助的现实目标、运行和支付能力方面看对社会工作的实际需求。按照这种界定,我国社会救助要对社会工作产生现实需求,需要在以下几个方面做出改革。

首先,要提升社会救助水平。只有在高水平的社会救助层面上,专业社会工作才能发挥应有的作用。社会救助的水平包括社会救助的目标、资格标准、救助对象规模及财政投入水平等方面。目前我国的社会救助在这几个方面的水平都还比较低。社会救助的目标基本上还停留在维持贫困家庭最基本需要的层面,社会救助的资格标准主要依托各地的低保标准,而2014年我国平均城市低保标准占城市居民收入中位数的比例只有18.49%,平均农村低保标准占农村居民人均收入的比例稍高一些,但也只有29.24%。低标准所带来的救助对象规模的狭小。2014年我国城乡低保对象分别只有1877万人和5209万人,分别约占城镇常住人口的2.5%和农村人口的8.4%,城乡低保对象加在一起,约占总人口的5.2%<sup>[6]</sup>。由于救助标准低下,救助规模很小,因此救助对象基本上是城乡中最为困难的家庭和个人。虽然我国社会救助制度并没有排斥有劳动能力的人申请低保和其他社会救助,但在实际操作中许多地区对有劳动能力的人往往采取特殊的限制,但凡有些就业能力的人都很难获得救助。对于已经被纳入到社会救助对象的人,社会救助给他们提供的仅仅是维持基本的生存,许多调查都发现,许多低保对象在获得了救助待遇后仍然在经济方面存在较为严重的困难。在这种情况下,社会救助对象仍然面临着较大的经济困难,他们最大的需要仍是提

高低保金,提高医疗救助待遇等物质方面需要,而对社会工作服务的现实需求不会很高,多次社会调查中所获得的实证材料的也证明了这一点<sup>[7]</sup>。其他一些研究也提出了类似的看法<sup>[8]</sup>。

第二,要扩大社会工作介入社会救助的对象范围。目前的低保对象和特困供养对象数量少,需求低,如果仅仅面对他们,社会工作介入社会救助的领域和作用会受到很大的限制。如果能够扩大社会工作介入社会救助的服务对象面,就会发现还有大量的人群需要得到社会工作的帮助。除了低保对象和特困供养对象之外,社会工作介入社会救助的服务对象还可以包括其他各类特殊困难群体,例如:低收入家庭(低保边缘户)、下岗失业人员、特殊困境儿童、困难老年人、困难残疾人和重度残疾人、经济困难的大病慢病患者、流浪乞讨人员、灾民、经济困难的刑满释放人员、困难流动人口、农村留守人员、以及因各种原因而导致的临时困难人员等群体。面对这些广泛的对象和他们差异化的情况,社会工作者应该研究他们不同的需要,采用不同的方法,提供不同的服务。

第三,要提升社会救助的方式。目前我国的社会救助主要是现金救助,社会救助待遇主要是发钱、现金报销等事务,另外还有少量的实物救助,而制度化的服务救助相当少。这种情况不利于社会工作介入社会救助。导致这种情况主要是我们对社会救助持一种消极救助的目标,只将社会救助看成是通过现金支持而维持最困难家庭最基本的生活,而没有重视困难家庭还有能力提升、精神脱贫和社会融入等方面的非物质需要,并且对服务救助所需要的额外成本一直持拒绝的态度,因此长期阻碍着服务救助的发展。因此,在目前要推动社会工作介入社会救助,就必须确立服务救助在社会救助体系中的重要地位,并且在提升社会救助水平的过程中重点提升服务救助的供给和水平。

第四,推动社会工作介入社会救助必须要有充足的经费支撑。社会工作介入社会救助,尤其是专业社会工作介入社会救助需要有大量的资金支持,必须要有可持续的经费来源。由于在社会救助领域中社会工作服务对象是困难家庭,他们一般没有付费的能力,因此社会工作服务无法采用市场化的收费方式。目前我国社会组织和慈善事业也很难全面地和长期稳定地向这一领域投入资金支持。因此,要推动社会工作介入社会救助就必须由政府财政来解决所需要的经费。但是,在《社会救助暂行办法》中没有明确规定社会工作介入社会救助的制度建构和制度化的资源保障;民政部联合财政部一起发布“民发〔2015〕88号文”虽然意味着要推动各级财政部门更加重视向这一行动领域的财政投入,但在此文件中有关财政投入方面也只提到“将社会救助领域社会工作纳入政府购买服务范围,逐步加大政府投入力度”这种一般方向性的要求,而没有清晰的、制度化的和带有一定强制性的政策要求。

## 二、社会工作介入社会救助的能力分析

除了上述外部条件以外,社会工作介入社会救助还需要社会工作服务主体具备必要的能力。可以从社会工作组织机构和社会工作者两个方面分析当前我国专业社会工作的能力。

### 1. 社会工作机构的能力

专业社会工作一般是受雇于一定的组织机构,在特定的组织机构中开展社会工作服务。社会工作所依托的组织机构的相关能力对社会工作介入社会救助具有重要的影响。在此方面的能力包括组织机构的可持续性资源调动能力、专业化水平与服务质量、管理水平等方面。要使社会工作能够有效地介入社会救助并充分发挥作用,首要要让社会工作组织机构提升这些方面的能力。当前我国社会工作者所属的组织机构主要有社区组织、专业社会工作机构和企事业单位三大类,他们的人员来源、能力水平及组织特点都有所不同。其中,社区组织中有越来越多的工作人员通过了社会工作师、助理社会工作师职业水平评价考试,获得了社会工作的资质。专业社会工作机构大多数是民办机构,他们在政府购买服务的政策下获得政府的财政支持,雇佣了一些高校社会工作专业毕业,具有较高社会工作专业知识和能力的专业社会工作者。此外,目前在社会工作发展较好的地方有越来越多的组织开始设立社会工作部门和岗位,雇用社会工作者,为其本单位人员或其直接服务的人员提供社会工作服务。这三类组织中的社会工作发展情况有所不同。概括起来看,社区组织的特点在基层具有一定的公权力和较高的公信力,资源调动能力也较好,但不足之处是行

政性特点突出,主要工作要围绕着政府部门交办的事情,因此常常对社会工作的专业性重视不够;专业社会工作机构的专业性一般较强,也比较重视员工社会工作能力的提升,但缺点是在基层的公权力较弱,常常需要政府部门或社区组织的允许或配合才能有效地开展工作,并且专业社会工作机构的资源调动能力相对较弱,较为依赖政府购买服务项目,因此对政府相关部门有较强的依赖性;企事业单位中的社会工作部门由于依托一定的企事业单位,因此资源调动能力较好,运行比较稳定,并且也易于提升其专业能力,但其建立和发展在较大程度上受其所属单位领导的重视程度的影响。从推动社会工作介入社会救助的角度看,当前应该针对各类组织的特点,尤其是其能力方面的短板而开展社会工作组织机构的能力建立。

## 2. 社会工作者的能力

社会工作者要介入社会救助,不论是直接服务贫困者还是参与社会救助管理都需要相应的能力。一般说来,社会工作者介入社会救助的能力可分为通用性专业能力和专门化的专业能力。通用性专业能力是指所有专业社会工作者都需要具备的专业素养,包括全面掌握社会工作的理论与知识、能熟练运用方法与技能、以及具备社会工作的专业价值和遵循社会工作的专业伦理等方面的要求。社会工作介入社会救助所需要的专门化能力是指在普遍具备了社会工作者通用性专业能力的基础上,能够掌握服务贫困家庭和参与社会救助管理所需要的特殊知识、技能和价值,包括深入了解贫困问题及相关理论,对本地区贫困问题的特点能够较好地把握,熟悉贫困者和各类困难群体的经济、社会与心理特点,具有与贫困者和各类困难群体成员交往沟通的能力,熟悉国家和地方政府各项社会政策,能够运用社会政策为有需要的人提供帮助,并且熟悉政府各个部门的职能、工作内容和服务项目,能够向困难群体提供他们所需要的政府公共服务信息。同时,参与社会救助管理还需要掌握有关的管理理论与方法。此外,介入社会救助的社会工作者还需要有鲜明的价值立场,应该能够秉持社会公平和社会关怀的价值理念,在服务贫困者和弱势群体方面具有强烈的社会责任感和同情心,并能够将这种价值立场与客观科学的分析思路及工作方法结合起来。

经过多年的发展,目前我国的专业社会工作者的专业能力已经有较大幅度的提升。但迄今为止仍然存在一些不足。概括起来看,首先,在通用性专业能力方面,许多社区社会工作者长期从事基层工作,实践经验较多,对服务对象的情况也比较熟悉,但他们当中许多没有经过较为扎实的社会工作训练,仅仅是通过一次性的职业水平评价考试而得到社会工作专业资质的,因此在社会工作的理论知识和能力技巧方面还存在不足。相比之下,从高校社会工作专业毕业的社会工作者对社会工作专业理论知识和方法技巧的掌握要好得多,但他们当中许多人对基层组织、服务对象的情况不太熟悉,对相关的法律法规和政策文件也不够熟悉。因此,对这两类社会工作者分别需要持续性的专业培训或实践锻炼。其次,一些实际调查也发现,一些社会工作者在服务贫困者的专门化能力方面也还存在一些不足<sup>[9]</sup>。分析其原因,一方面是因为迄今为止我国高校社会工作专业人才培养体系在服务贫困者和介入社会工作方面的课程、实习和研究总体上仍不够;另一方面,全国社会工作师助理社会工作师职业水平评价考试中对社会工作者在此方面的专门化能力的考察也还不够充分。

## 三、社会工作介入社会救助的体制机制分析

社会工作是以制度化的方式向有需要的人提供服务的专业化行动体系,合理的体制机制是当代专业社会工作运行和发展的又一基础条件。因此,社会工作介入社会救助除了要具备上述基本条件和加强能力建设之外,还需要探索建立合理的体制机制。近年来国内学术界对此问题有一些探讨,提出了“政府主导”、“社会参与”的模式主张<sup>[10]</sup>。但这在实践中是一个比较复杂的问题,在具体实施时仍需进一步细化。本文拟在过去探讨的基础上再次分析这一问题。

### 1. 社会工作介入社会救助的体制问题

社会工作介入社会救助的体制建构包括从制度上合理安排专业社会工作和非专业社会工作之间、两类不同的专业社会工作之间、以及社区社会工作、专业社会工作机构和嵌入式工作岗位之间的分工与合作。

### (1) 专业社会工作和非专业社会工作及志愿服务体制

在中国,专业社会工作并不是唯一的社会工作服务体系。在专业社会工作发展起来之前,各类组织中就已经有一套非专业的社会服务体系,他们对困难居民、困难职工、困难学生和其他各类困难人员提供各种服务。迄今为止,在社区和其他许多组织中仍然有这些服务。专业社会工作的发展及其介入社会救助,并不是要将原来的服务体制全部替换,也不可能做到这点,而是应该对专业社会工作和非专业的社会服务岗位加以重新建构,使其形成共存和分工的制度。在这方面主要的任务是要根据服务的性质和内容而建立各类服务机构及服务人员之间的分工和合作。并非贫困者所需要的所有服务都应该由专业社会工作者来提供。事实上,他们所需要的许多服务完全可以由非专业的人员去提供,而专业社会工作者服务的重点领域一是需要社会工作专业技能的服务,二是在社会服务体系的建构、服务规划制定、服务资源协调等关键性的环节中发挥专家的作用。

我国的专业社会工作,尤其是专门化的救助社会工作是后来人为建构的服务体系,因此它往往难以自然而然地达成与先前就存在的非专业化服务和志愿服务之间的制度性协调,因而需要通过有意识地体制建构去加以解决。为此,应该合理构建专业社会工作机构和社会工作者与现有的社区组织及其工作人员、各类人民团体(工会、共青团、妇联、残联等)中的相关工作人员、学校和企事业单位中的“思想政治工作者”等部门与岗位之间合理分工的制度。同时,要注意专业社会工作与志愿服务制度的协调,形成以专业社会工作为核心,包括其他各类非专业的社会服务机构及人员,以及广大的志愿者在内的社会服务体系。

### (2) 救助社会工作及其岗位设置模式

为了更好地推动社会工作介入社会救助,应该推动在社会工作体系中发展救助社会工作,将其作为专业社会工作的重要分支之一。所谓“救助社会工作”是指其主要任务是从事与社会救助有关的社会工作领域,包括主要服务贫困者和参与社会救助管理的社会工作。在当前我国社会工作发展的情况下,在相应的部门和组织中设置救助社会工作岗位是推动社会工作介入社会救助的重要条件之一。在当前我国专业社会工作的组织模式下,救助社会工作岗位设置可以有三种制度化的方式。一是社区社会工作模式,即在社区组织中设立社会工作岗位,作为社区社会工作平台上社会工作介入社会救助的支撑力量。二是发展专业社会工作机构,在介入社会救助的专业社会工作机构中设立相应的救助社会工作岗位。三是嵌入式社会工作岗位设置模式,即在学校、医院、企事业单位、以及其他有需要的组织中设立相关的社会工作岗位。在上述三种模式中,首先应该要求在介入社会救助工作的专业社会工作机构中设立救助社会工作岗位,其次是在有条件的社区中设立救助社会工作岗位。而在其他组织中,除了专门从事社会救助的机构(如救助站)之外,在其他组织设立嵌入式的社会工作岗位目前还很难建立专门的救助社会工作岗位。但是应该对这些组织的社会工作者进行专门的培训,使他们在承担其社会工作职责时能够具备足够的救助社会工作的专业素养。

### (3) 两类不同的专业社会工作者之间的分工合作

如前所述,目前在我国城乡,尤其是在城市中有两类专业社会工作者:高等院校社会工作专业毕业的专业社会工作者和通过社会工作职业水平评价考试而被认可的专业社会工作者。救助社会工作者也来源于这两个类别。鉴于这两类专业社会工作者各自具有不同的优势和不足,因此应该以不同的方式发挥其作用。其中,通过考试获得资质的社会工作者主要工作在社区,是社区社会工作者,他们在介入社会救助工作方面应该站在第一线,对他们的要求应该是及时发现困难群众存在的各种问题,受理有需要者的服务申请,并提供初步的服务,然后通过资源链接或转介的方式将具有复杂需求的服务对象转介给专业社会工作机构,由后者中更加专业的救助社会工作者为其提供更加专业的服务。

### 2. 社会工作介入社会救助的运行机制

社会工作介入社会救助的运行机制是指社会工作机构和社会工作者在介入社会救助事务的各个环节上的制度化运行方式。社会工作机构介入社会救助服务需要解决其资金补偿和资源调动的问题,需要与政府、社区及企事业单位之间建立任务委托关系,需要建立合理可行的服务传递方式,同时还需要有有效的质量监控等。在这些方面都应该建立起有效的运行机制。

### (1) 社会工作机构的资金补偿和资源调动机制

社会工作机构介入社会救助事务首先要解决的是资金补偿机制问题。如前所述,社会工作服务贫困者的资金来源应该主要靠政府财政投入。目前的方式是通过政府向社会工作机构购买服务的方式去解决这一问题。但这种机制需要重点解决可持续性的问题。目前的实际情况是,在许多地方政府向社会工作服务机构购买服务大都采用项目制。项目制购买有其好的一方面,但其缺点之一是不够稳定。一方面,社会工作服务贫困者和参与社会救助管理需要保持长期稳定地提供服务,因此需要长期稳定可持续的资源供应,而项目制的政府购买服务难以给社会工作机构提供长期稳定的预期,因而也就难以进行长期性的机构服务发展规划。另一方面,社会工作机构要提升服务水平就需要加强能力建设,为此而需要进行长期性的人力资本建设投资,而项目制的政府购买服务资金仅能支持当期的项目活动,而难以支持机构长期的发展。

除了政府购买服务之外,还应该建立有效的社会力量资源投入机制。其中较为重要的一是社区购买社会工作服务的机制,即社区组织根据本社区的需要,向专业性的社会工作机构购买救助社会工作服务。在目前的情况下,虽然社区的资金一般也是来源于政府,但社区购买服务与政府购买服务仍有很大的不同。社区购买服务更能够反映各个社区自身的特殊需要,更好地促进社区自主运行和发展,也更能够在社区层面上实现与社会组织和社会工作之间的“三社联动”。例如,目前在一些城市中,社区可以从政府那里获得一定数额的一般公共服务资金,由社区自己决定如何使用。这样,社区就有可能采用“社区购买服务”的方式,设立向困难居民提供社会工作服务的项目,并委托一定的社会工作机构来承担。社会力量参与的第二种主要方式是企事业单位购买社会工作服务,其基本原理与社区购买社会工作服务相似,也是企事业单位根据本组织业务的需要而向专业社会工作机构购买服务,以开展困难职工帮扶、困难学生和困难病人帮助等方面的工作。也就是说,企事业单位可以将其自身所需要开展的救助社会工作外包给更为专业的社会工作机构来承担,并为此而向后者支付购买服务的费用。社会力量参与的第三种主要方式是大力推动对社会工作机构的专项慈善捐助。目前我国的慈善捐助对象主要针对贫困者和其他各类困难群体,许多地区都有不少针对贫困者的慈善捐助项目,但是基本上都是直接捐助给贫困者家庭或个人,向救助社会工作提供捐助的还不多。应该逐步推动慈善机构(基金会、慈善协会等)认识到救助社会工作对提升社会救助水平的重要性,逐步加强对救助社会工作机构的资源投入。

### (2) 社会工作服务困难家庭和个人的服务传递机制

要向困难家庭和个人提供社会工作服务,相关的社会工作机构和社会工作者必须要有一整套的服务传递过程。其中包括服务对象的认定,对困难家庭及个人服务需求的调查评估,服务项目设计,服务活动的规范化要求,以及服务活动的实施,服务质量监管及服务效果评估等一系列的程序、要求和具体规范。要设计社会工作服务困难家庭和个人的服务传递机制需要有一个复杂的设计过程,但总而言之是要瞄准对象、优化内容、把握质量、力求高效。

建立有效的服务传递机制需要从两个方面加以努力,一是建立标准化体系,二是鼓励服务特色。标准化是为所有的社会工作介入社会救助的服务内容提供必要的基本要求,是服务活动和服务质量的底线要求。服务特色是各个社会工作机构不同的服务特点,包括针对不同对象的特色化服务和立足社会工作机构专业特点的服务特色。在任何成熟的社会服务体系中都应该既具有完整的行业标准又具有多样化的特色服务,救助社会工作也不应该例外。

### (3) 社会工作机构服务的质量管理和评估机制

作为一项公共服务活动,社会工作服务贫困者和参与社会救助管理的工作也需要有必要的质量管理,因此应该设计质量管理机制。质量管理机制既需要从机构内部设立质量管理的规程,也需要设立外部的质量监控,包括服务对象反馈机制、专家评估机制和公众监控机制。

从当前的情况看,对救助社会工作服务质量的管理和评估需要重视两个方面:一是要避免项目制运作在服务评估方面的不足。项目制运作往往比较短期、分散,因此难以形成较为系统的评估体系。同时,项目制运行模式下往往只有出资者对服务质量会给予较多的关注,而在每个项目的规模都不太大、运行时间也不太长的情况下,往往难以形成较为严格的服务评估要求。为此,应该充分发挥行业组织(如专业社会工作

协会等)在服务项目评估中的作用,建立较为统一的服务评估指标体系和操作标准。第二个应该重视的是要更加针对救助社会工作的特点去设计服务评估体系。救助社会工作针对的是贫困者和社会救助管理,其中既有直接满足贫困者需要的服务,也有对其加以管理的行动,还有对其施以矫治的行动,而各种服务对于贫困者所产生的效果是不一样的,因此在评估中应该充分考虑到各种复杂性,要根据社会工作参与社会救助的具体目标去设计评估方案,使其能够更加科学合理地反映社会工作介入社会救助的目标和要求。

总而言之,随着我国经济与社会的发展,尤其是在“共享发展”目标的指引下,我国各级政府和全社会对贫困者的关怀也将越来越多,社会救助制度也将进一步提升水平,社会工作介入社会救助将是社会救助制度和社会工作服务体系这两个行动领域未来发展的重点。《社会救助暂行办法》和“民发[2015]88号”文件在此方面提出的总体的目标、方向和行动框架,但要落实政府的这项社会政策还需要做大量具体的工作。本文在此方面做出了一些探索,希望能够给政府相关部门和社会救助及社会工作机构提供参考性建议,并希望有更多的研究者参与到这一领域,共同促进这一领域政策和行动的完善。

#### 参考文献:

- [1]汪昊.社会工作介入社会救助领域步伐加快——民政部财政部联合发布《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》[N].中国社会报,2015-06-11(1).
- [2]徐道稳.论社会救助与社会工作的融合[J].华东理工大学学报(社会科学版),2008(3):21-26.
- [3]杨荣.社会工作介入社会救助策略与方法[J].苏州大学学报,2014(4):29-34.
- [4]原会建.专业社会工作介入社会救助的路径与策略[J].人民论坛,2014(35):149-151.
- [5]唐钧.社会救助管理需专业化[J].社会观察,2014(8):27-28.
- [6]民政部.2014年社会服务发展统计公报[EB/OL].[2015-06-10].http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml.
- [7]民政部政研中心.中国城乡困难家庭社会政策支持系统建设研究报告(2013)[R].北京:中国社会出版社,2015:45-46,64-65,104.
- [8]周沛,陈静.新型社会救助体系研究[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2010(4):141-149.
- [9]罗竖元.专业社会工作者介入贫困救助领域实践中的制约因素研究——以深圳、长沙、贵阳的社会工作试点地区为例[J].广西社会科学,2010(2):130-134.
- [10]林闽钢.关于政府购买社会救助服务的思考[J].行政管理改革,2015(8):24-27.

## Analysis on the Needs, Capacity, Institutions and Mechanisms of the Involvement of Social Work in Social Assistance

GUAN Xinp ing

**Abstract:** The involvement of social work in social assistance is a key step in improving social assistance system and making it have higher efficacy in anti-poverty strategy. The central government has set up requirements to this practice, by publishing “The Provisional Measurement of Social Assistance”, and some related governmental authorities such as the Ministry of Civil Affairs etc. have issued important document to push forward the development of this policy area. However, there are still some significant problems to be solved before this program becomes actual policy practice. This paper focuses on some basic conditions related institution and mechanisms to be dealt with in the process of combining social work with social assistance. To propel the process of involving social work in social assistance, it is necessary to enlarge the actual needs of social assistance in social work, reinforce the capacity building of social work institutes and social workers, and reform the institution mechanisms of social work development, including coordinating institutional relationship among different actors, setting up relevant social work posts, setting up sustainable financing mechanism, effective service delivery mechanism and suitable service evaluation system.

**Key words:** social work; social assistance; social work for social assistance; institution mechanism

(责任编辑:文泉)