

社会工作介入兜底性社会服务的策略分析

——以D市为例

成 伟, 林 寒

东莞理工学院法律与社会工作学院, 广东 东莞
Email: cnchengwei1966@163.com

收稿日期: 2021年7月19日; 录用日期: 2021年8月24日; 发布日期: 2021年8月31日

摘 要

兜底性社会服务是我国社会救助和社会福利体系当中的重要和基础部分, 社会工作介入兜底性社会服务既有必要性也有可能。通过调查发现兜底对象的文化程度普遍偏低, 就业意愿不高, 收入较少, 对成长性和发展性、融合性需求比较强烈。社会工作作为社会福利服务的有机组成部分在介入兜底性社会服务的过程中一方面需要政府出台相应的政策和制度提升兜底性社会政策目标、深度和广度; 另一方面社会工作服务组织加强兜底性社会服务的管理和引导, 建立一支专业化、职业化、稳定的社会工作人才队伍能; 尤其要关注并服务儿童青少年的成长性和发展性需求; 加强对兜底对象人力资本、社会资本、心理资本的投入和建设, 这是阻断贫困代际传递的最有效的措施和方案。总之, 兜底性社会工作服务是一项综合性、整体性、系统性的工程和策略。

关键词

社会工作, 兜底性社会服务, 介入策略

An Analysis of the Strategies of Social Work Intervention in General Social Service

—Taking City D as an Example

Wei Cheng, Han Lin

School of Law and Social Work, Dongguan University of Technology, Dongguan Guangdong
Email: cnchengwei1966@163.com

Abstract

As an important and basic part of China's social assistance and social welfare system, it is necessary and possible for social work to intervene in all-out social services. Through the survey, it is found that the education level of the target is generally low, the employment intention is not high, the income is less, and the demand for growth, development and integration is relatively strong. As an integral part of social welfare services, social work needs the government to introduce corresponding policies and systems to enhance the goal, depth and breadth of the comprehensive social policy. On the other hand, social work service organizations should strengthen the management and guidance of all-round social services and establish a vocational, professional and stable social work talent team. In particular, we should pay attention to and serve the growth and development needs of children and adolescents. Strengthening the investment and construction of human capital, social capital and psychological capital is the most effective measure to block the intergenerational transmission of poverty. In a word, all-round social work service is a comprehensive, holistic and systematic project and strategy.

Keywords

Social Work, General Social Service, Intervention Strategy

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

兜底性服务是我国社会救助和社会福利体系当中的重要和基础部分,也是党和各级政府长期以来各项工作的重点领域之一。自十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央十分重视保障和改善民生,强调要继续提高保障和改善民生水平,同时要优化民生保障的制度体系。2019年4月在第十四次全国民政会议召开之际习近平总书记对民政工作提出了新要求,他指出“民政工作关系民生、连着民心,是社会建设的兜底性、基础性工作。”[1]中国共产党十九届四中全会做出的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》中明确提出了“注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”。可见,民生建设和兜底保障已经成为我国社会建设中的重要建设内容,是促进社会稳定、增进社会和谐的基础性工程,是提升社会治理能力和社会治理体系现代化建设的重要方面。

新中国建立后在中共中央人民政府的领导下,新中国迅速建立了一整套分城乡不同体系的社会救济制度,这套救助体系对于缓和社会矛盾,克服新中国成立初期的困难局面,保障人民群众生活,稳定社会起到了重要的作用。而我国现行的救助体系,在原有的救助政策基础上,在20世纪90年代,针对当时较为严重的城市下岗失业和日益突出的贫困问题而建立了城市最低生活保障制度,对缓解城市贫困发挥了重要的作用[2]。随着中国经济社会的发展,城乡低保对象都在大幅度减少,城乡低保对象加在一起,

约占总人口的 4.2%。特别是随着“脱贫攻坚”取得胜利决战后, 中国的绝对贫困人口将会消除。中国的兜底性社会服务对象也将由“生存型贫困”人口转向“生活型贫困”人口。这一转变, 必将导致兜底性社会服务将从服务形式到服务内容的重大转变。早在 2013 年国务院办公厅就印发了《关于政府购买社会力量服务的指导意见》, 为社会救助领域引入社会组织参与社会救助工作奠定了政策基础。2015 年 5 月, 民政部、财政部共同印发了《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》, 提出建立健全社会工作服务需求报告机制等。这既是优化民生保障体系的重要组成部分, 也为社会工作介入兜底性社会服务提供了政策和理论依据。

兜底性社会工作服务主要是指面向民政救助对象提供的社会服务工作, 本文的民政兜底对象主要包括低保家庭、特困人员、低收入家庭、临时救助人员、困境儿童个人及其家庭。兜底性社会工作服务主要是社会工作者遵循基本的价值理念, 运用社会工作的技术、方法, 针对困难群众, 提供保障性、预防性、发展性、支持性、融合性等方面的服务, 以帮助他们降低物质和精神上的压力、解决生活上遇到的各种困难、提高个人和家庭应对生活的能力, 构建社会支持网络, 帮助他们更好地融入社会, 以提升个人和社会的安全感。目的是兜住社会底线, 防止突破社会底线的极端和恶性事件的发生。那么, 兜底对象的生活情况如何? 他们主要有哪些需求? 还哪些帮助需要? 社会工作服务组织和社会工作者该如何向他们提供更好的帮助和支持? 本研究主要以 D 市的调查为例, 探索社会工作介入兜底性社会服务的策略和方案。

2. 研究方法

2.1. 调查方法

本次研究采用简单随机抽样的方法, 在 D 市 32 镇街中每个镇街抽取 30 个左右的样本(个别镇没有兜底对象或很少的没有抽样)。兜底对象包括: 低保家庭、特困供养人员、低收入家庭、临时救助人员、困境儿童。低保家庭和低收入家庭以家庭为单位, 家庭的所有成员都被纳入了兜底对象范围。特困供养人员、临时救助人员、困境儿童是以个人为单位。

2.2. 基本情况分析

1) 性别。在被抽取的调查对象中, 53.3%为男性, 46.7%为女性, 男性比女性高了 6.6 个百分点。2) 年龄。在被抽取的调查对象中, 年龄均值为 48.48 岁, 众数为 48, 中位值为 48, 标准差为 21.284。48 岁是中年, 这个年龄阶段面临着再就业难, 同时身体素质下降, 容易陷入贫困。3) 教育程度。在被抽取的调查对象中, 学历为“小学及以下”的占了 57.3%, “初中”占了 27.0%, “小学及以下”、“初中”属于九年义务教育及以下, 其所占比例高达 84.3%, 高中(中专)只有 10.4%, “大专”及“本科及以上”合计 5.2%。可见, 民政兜底对象的文化水平普遍偏低, 文化扶贫的意义重大。4) 婚姻状况。在被抽取的调查对象中, 他们的婚姻状态是: 39.7%是“未婚”, 16.7%是“丧偶”, 7.3%是“离婚”, 1.7%是“分居”, “未婚”、“丧偶”、“离婚”、“分居”几者加起来的比率高达 65.4%, 婚姻状态指标跟年龄指标进行对比, 发现处于适婚年龄的被调查者没有婚姻或同居伴侣的比率相当高, 仅仅 33.8%是已婚有配偶同居状态, 0.8%是未婚同居状态。5) 居住方式。在被抽取的调查对象中, 居住方式为“与配偶同居”者占了 9.4%, 为“与配偶子女同居”者占了 23.0%, 为“与子女同居”者占了 19.6%, “与配偶同居”、“与配偶子女同居”、“与子女同居”三者的比重占了 52%。居住方式为“独居”者占了 30.4%, “其他”居住方式者占了 17.6, 二者的比重高达 48%。“其他”居住方式者可能跟亲戚同住, 或者处于未婚同居状态, 见表 1。

Table 1. Basic information of samples**表 1.** 样本基本情况

| 项目 | 指标 | 频率 | 有效百分比 |
|------|---------|--------|-------|
| 性别 | 男 | 378 | 53.3 |
| | 女 | 331 | 46.7 |
| 年龄 | 标准差 | 21.284 | |
| | 均值 | 48.48 | |
| | 中值 | 48 | |
| | 众数 | 48 | |
| 教育程度 | 小学及以下 | 407 | 57.3 |
| | 初中 | 192 | 27.0 |
| | 高中(中专) | 74 | 10.4 |
| | 大专 | 15 | 2.1 |
| | 本科及以上 | 22 | 3.1 |
| 婚姻状况 | 已婚 | 239 | 33.8 |
| | 同居 | 6 | 0.8 |
| | 分居 | 12 | 1.7 |
| | 离婚 | 52 | 7.3 |
| | 未婚 | 281 | 39.7 |
| | 丧偶 | 118 | 16.7 |
| 居住方式 | 独居 | 214 | 30.4 |
| | 与配偶同居 | 66 | 9.4 |
| | 与子女同居 | 138 | 19.6 |
| | 与配偶子女同居 | 162 | 23.0 |
| | 其他 | 124 | 17.6 |

3. 民政兜底对象的需求分析

马斯洛需求层次理论指出人们的需求就像一座金字塔一样从低层次向高层次递进地表现出来, 由低到高分: 生理需求、安全需求、社交需求、尊重的需求以及自我实现的需求。每一个兜底对象都有这五种需要, 但是这五种不同的需求并不会同时出现, 只有当他们最低层次的需求, 即生理需求(食物和衣服)得到满足后, 其他更高层次的需求(就业需求、心理需求、社会融入需求、教育需求、成长性和发展性需求)才能出现。

3.1. 就业需求

被问及“如果社工或者居委会村委会帮您介绍一份合适的工作, 您愿意做这份工作吗?”被调查者中, 回答愿意的有 405 人(56.6%), 回答不愿意的人有 218 人(30.5%), 缺失的有 92 人, 见表 2。

在我们的访谈中有几位兜底服务对象, 也都纷纷表示不愿意去工作, 其原因主要是有了工作收入, 政府的救助补贴就会减少或者家里有残障人士或病人无法得到照料。

Table 2. Employment demand**表 2.** 就业需求

| 问题 | 选项 | 频率 | 有效百分比 |
|-------------------------------------|----------------|-----|-------|
| 如果社工或者居委会村委会帮您介绍一份合适的工作, 您愿意做这份工作吗? | 愿意 | 405 | 65.0 |
| | 不愿意 | 218 | 35.0 |
| 您不愿意做这份工作的主要原因是? | 家人需要我照料 | 33 | 15.1 |
| | 工作收入低 | 7 | 3.2 |
| | 出去工作就会撤销或减少低保金 | 8 | 3.7 |
| | 其他 | 153 | 70.2 |

问卷数据也显示, 家庭中有重大疾病患者、缺少就业机会和不具备劳动技能、不愿就业是兜底对象贫困的而根本原因。

3.2. 社会融入需求

被调查者中, 愿意参加社会工作提供的一些社区活动的占了 72.9%, 不愿意参加的占了 27.1%。愿意参加活动的人中, 70.1%的人认为参加活动“可以丰富生活”, 51.7%的人认为参加活动“可以认识更多的朋友”, 51.7%的人认为参加活动“可以得到更多的乐趣”, 46.7%的人认为参加活动“学到知识”, 5.8%的人认为参加活动可以获得其他的收获, 见表 3。

Table 3. Social integration needs**表 3.** 社会融入需求

| 问题 | 选项 | 频率 | 有效百分比 |
|-------------------------------|-----------|-----|-------|
| 你愿意参加社会工作提供的一些社区活动吗? | 愿意 | 501 | 72.9 |
| | 不愿意 | 186 | 27.1 |
| 您愿意参加社会工作提供的社区活动的原因是? (多选) | 可以丰富生活 | 351 | 70.1 |
| | 可以认识更多的朋友 | 259 | 51.7 |
| | 可以得到更多的乐趣 | 259 | 51.7 |
| | 可以学到一些知识 | 234 | 46.7 |
| | 其他 | 29 | 5.8 |

社会融入的需求是社会交往需求的基础, 参加社区活动就意味着融入社区, 是社会融入的起点。调查结果显示超过七成的人为了“丰富生活”“认识更多朋友”等目的, 而愿意参加社区活动, 这是可喜的。但是也有近三成的人不愿意参加社区活动, 因为兜底对象较普通居民而言具有弱势性, 他们可能因自弱势性而选择封闭自己。

3.3. 教育需求

4.5%的被调查者和家人存在“没钱上学”的困难。5.7%的被调查者和家人存在“孩子成绩不理想”的困难, 3.4%的被调查者和家人存在“孩子接送不方便”的困难, 3.4%的被调查者和家人面临“当地教育资源短缺”的困难。可见, 教育方面存在问题的个人和家庭的比例不高, 这与 D 市投入大量的教育资源密切相关, D 市的适龄儿童基本都能够就近入学, 并且适龄儿童都能接受义务教育, 见表 4。

Table 4. Educational needs**表 4.** 教育需求

| 问题 | 选项 | 频数 | 有效百分比 |
|------------------------------|----------|----|-------|
| 目前您和家人存在哪些困难? (教育方面) (多选) | 没钱上学 | 32 | 4.5 |
| | 孩子成绩不理想 | 41 | 5.7 |
| | 孩子接送不方便 | 24 | 3.4 |
| | 当地教育资源短缺 | 24 | 3.4 |

教育需求是自我实现的需要, 如果是兜底家庭的孩子, 更需要有好的教育机会改变自己的命运。

3.4. 成长性和发展性需求

成长性和发展性需求成为部分兜底对象的一项重要需求。还有部分缺少劳动技能和职业技能的部分兜底对象, 希望政府和社会能给予一定的劳动技能培训, 学习到一技之长, 通过劳动参与到社会生活中。

在我们的访谈中一位妈妈向我们表示: “我的丈夫身体残疾, 要经常陪伴他去医院做各种康复, 我也无法参与工作。上小学二年级的儿子学习成绩非常好, 性格乐观积极。孩子喜欢绘画、书法、舞蹈等。但由于校外辅导班学费都比较贵, 家庭没钱承担。我非常希望孩子能得到这方面的教育和发展的, 希望孩子和其他正常家庭的孩子一样的到更多的校外教育资源的支持。”访谈中, 她给我们看了孩子写的字和照片, 字写得非常公正漂亮, 孩子看来自信漂亮。

访谈中, 她给我们看了孩子写的字和照片, 字写得非常公正漂亮, 孩子看来自信漂亮。

3.5. 心理需求

1) 心理健康状况。被调查者回答心理健康状况“非常好”“比较好”的百分比为 82.9%。心理健康状态“不太好”“很不好”的累积百分比为 17.1%。可见, 在党和政府及社会各界的关心下, 被调查者的心理健康状况呈现比较良好的状态, 但是心理压力还是有, 生活压力和健康问题是压在他们心头最重要的问题。

2) 心理压力来源。心理压力来源主要是生活压力(58.5%)和健康问题(53.6%), 被调查者的经济状况普遍不好, 生活压力较大, 兜底对象的身体状况普遍不好, 患疾病或者有残障缺陷的人较多, 见表 5。

Table 5. Psychological needs**表 5.** 心理需求

| 问题 | 选项 | 频率 | 有效百分比 |
|-----------------|------|-----|-------|
| 您的心理健康状况 | 非常好 | 114 | 16.2 |
| | 比较好 | 469 | 66.7 |
| | 不太好 | 105 | 14.9 |
| | 很不好 | 15 | 2.1 |
| 精神压力的来源 (多选) | 工作压力 | 97 | 13.6 |
| | 生活压力 | 418 | 58.5 |
| | 健康问题 | 383 | 53.6 |
| | 人际关系 | 79 | 11.0 |
| | 个人情感 | 65 | 9.1 |
| | 其他 | 76 | 10.6 |

4. 社会工作介入兜底性社会服务的必要性和可行性分析

4.1. 社会工作介入兜底性社会服务的必要性

1) 兜底性社会服务将从过去的单纯经济救助转变为对人的全面服务

原有的社会救助体系的目的就是兜住社会底线, 防止发生有贫困没饭吃、有病不能医、灾害无人管等恶性社会事件, 主要通过经济上的援助和救济帮助困难群体度过“天灾人祸”。随着经济社会的发展中国社会福利社会保障体系的日益健全, 在即将进入全面小康社会的今天, 虽然兜底性社会服务依然是中国共产党保民生、保底线的一项基础性工作, 但兜底性社会服务已经由过去简单的经济救助转变为对人的全面服务, 即在在经济救助的同时更要关心人的全面需求和发展, 如成长发展需求、心理健康需求、社会交往需求、个人实现需求。在这种情况下以关心人、服务人、帮助人为主要目的社会工作这一个专业和职业介入兜底性社会服务就成为当务之急。

2) 兜底性社会服务将从过去的行政性为主转变为服务性为主的工作

在计划经济和传统社会中, 兜底性社会服务主要由民政部门负责, 由民政干部和街道居委会工作人员共同完成贫困认定、救助资金款物的发放, 是一种传统的行政工作, 工作富有刚性和浓厚的行政色彩。工作之外的人文关怀和精神支持、心理辅导存在不足。随着经济体制改革的深入, 社会改革也不断向纵深发展, 传统的工作方式方法不断受到新的挑战, 兜底性社会服务也在由传统的行政性工作向全面的社会性服务性工作转变: 从工作人员的构成上看, 已由传统的民政干部和社区居委会为主, 转变为前者加社会工作者, 并由社会工作者提供全方位的服务; 从工作内容上看, 除了认定和救助款物的发放, 还包括对服务对象的精神支持、心理慰藉、人文关怀; 从工作方式上看除了服务对象的主动申请, 还包括社会工作者的外展服务和主动上门服务。这些转变都成为社会工作介入兜底性社会工作服务的必然要求。

4.2. 社会工作介入兜底性社会工作服务的可行性

1) 社会工作的理念与兜底性社会服务的目标一致

社会工作自产生之日就以帮助帮助社会弱势群体、促进社会的公平正义为己任。“社会工作作为一种现代职业在为困境人士和弱势群体服务, 进而促进社会秩序和社会进步方面发挥着重要作用。”^[3]现代社会救助源于历史上的慈善事业, 但已不同于历史上具有浓厚的恩赐、怜悯色彩的慈善救济活动, 而是通过立法规范并制度化的社会政策, 它与社会保障制度一样, 都是立足于社会公平基础子上并以保障国民生活权益、促进社会和谐发展为基础的制度安排^[4]。社会工作的目标和工作人群与兜底性社会服务的目标和工作对象人群的高度一致, 为社会工作介入兜底性社会服务提供了契机和基础。

2) 社会工作的专业价值观为兜底性社会服务提供了指南

国际社会公认“社会工作是一个背负着价值重担的专业”。社会工作的价值观主要包括: 第一, 社会工作首先具有“以人为本”的价值观。社会工作者首先要承认“每个人都有尊严和价值; 每个人都应该得到照顾和尊重; 每个人都应该公平分享公共物品和公共服务。”^[5]第二, 对社会公平和社会责任的认同。社会是由一个个个人组成的各种社会关系的总和。社会有责任供养、支持、保护个体的生存、健康和发展的。“当人类受到自然灾害侵袭, 受到内部或外部力量的伤害或受到非人类力量的攻击时, 社会有责任依照规范保护它的公民。”^[6]社会工作的专业价值观为兜底性社会服务提供了价值支持。在工作中能以平等、尊重、爱心、真诚的态度对待每一个兜底对象, 并能为其提供真诚、有效的服务。

3) 社会工作的专业技术方法为兜底性社会服务有力的技术支持

社会工作作为一门专业的助人职业, 在其发展过程中产生了一系列的专业技术和专业方法。社会工作者能够运用专业的知识和方法, 挖掘服务对象的潜能, 并且通过协调资源与环境实现个人和社会问题

的解决。习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上强调了要发挥社会工作的专业优势,这一要求一样可以应用到兜底性社会服务之中。这社会工作者的实践能力、操作能力、解决问题能力是社会工作的基本技术,其中沟通与协调、干预与服务、促进与使能、策划与评估、介入与倡导都是社会工作重要的技术能力的体现。总之这些技术和能力在兜底社会服务中的运用能更好地提升兜底服务的质量和社会成效。

5. 社会工作介入兜底性社会服务的策略分析

5.1. 政府要进一步加强对兜底性社会工作服务政策的创新

1) 提升兜底性社会工作服务的政策目标

社会政策是社会发展与社会服务的先导。任何一项社会政策都有其特定的目标,兜底性社会工作需要社会救助政策这样一个大环境下开展工作。许多发达国家的社会救助已经从过去的“惩罚性救助”和“生存型救助”转变到发展型救助。不仅要在保障贫困者达到常规生活水平方面发挥作用,而且在促进困难群体权利保障、机会获得和人力资本提升等方面发挥更加积极的作用[7]。从我们调查研究的实际情况看,我国目前兜底性社会救助政策和制度还主要停留在保障贫困者基本生存的上,基本的救助内容还是按政府制定的标准按月发放资金补贴,而对于心理关怀、精神引领、人文关怀等服务还远远不够。所以,今后兜底性社会救助政策和兜底服务应该围绕着如何共享发展成果的大目标而提升兜底救助政策的目标。社会救助政策和兜底性社会工作服务在目标定位上应该突破当前的“兜底保障”,而是应该更加注重政策和服务在促进兜底对象的能力提升、社会融入、心理健康和成长发展方面的作用。

2) 对兜底对象实施就业激励政策

传统的兜底性社会救助是无条件的福利给付,结果“由于国家福利体系过于慷慨,人们缺乏就业动力、游手好闲和依赖政府严重损害了生产性经济”[8]。而发展型社会政策提出把福利转为工作,让福利享有者参与社会活动、承担一定的社会责任,以一定的工作换取社会福利。工作福利首先要求困难群体积极参与求职、求学、参加求职课程培训等多种有利于就业的活动,通过参与职业培训、就业服务等活动,促使其增长自助解决贫困的能力。在工作福利框架体系下,兜底对象是否参与工作、求职、培训等将成为能否获得社会求助多少的指标[9]。在调查中我们也发现,目前我国兜底对象的享有社会福利政策与“工作福利”理念有些背道离驰,兜底对象一旦参与工作其收入就要减去相应的政府补贴金额,这就不利于调动兜底对象参与工作的积极性。为此,政府需要在救助政策层面做出相应的改变,只有在其收入已经达到一定的较高水准后,再减少或撤销其救助补贴才有利于调动兜底对象的工作积极性。

3) 加快出台兜底对象能力提升的政策

传统社会救助把贫困理解为收入低下和物质贫困,发展型社会政策则提出“能力贫困”。阿玛蒂亚·森认为,贫困不单单是指收入低下、缺少医疗保障的状态,而是缺乏自由选择过何种生活的机会和能力,实质上是达到生活最低水准的能力被剥夺或“能力贫困”。“一个人(拥有的这种)能力越大,他过某种生活的自由度也就越大”[10]。阿玛蒂亚·森的能力分析认为贫困不仅仅是收入低下,基本生存与发展能力的匮乏与不足才是致贫的根本原因。

能力提升政策主要是通过“促进和加强教育、就业、培训和其他个人发展目标”[11]。其实质通过事先有效的预防措施来减少贫困的发生,在贫困处于萌芽和潜在状态时,就要消除贫困产生的条件和机制,切断贫困问题发展的链条。在这一理论视角下,兜底救助政策将发生转型,从结果干预、收入补偿转向贫困的预防、能力提升和减少致贫因素。社会工作服务制度一方面要践行“扶贫与扶志、扶贫与扶心、扶贫与扶人”并行的理念,同时还要对即将或可能出现的“贫困”做出有效的防范和预警,使其不会致

于出现“困境”。

5.2. 作为福利服务输送体的社会工作服务组织要加强对兜底性社会服务项目的管理和引导

1) 社会工作服务组织要加强兜底性社会工作服务项目

王思斌教授指出“社会工作专业是做人的工作, 是以帮助/协助物质上、社会关系上和精神上遇到有问题的人士为目的的服务。”^[12]社会工作服务是一种专业服务、是面向人的服务, 既包括物质服务也包括精神服务, 既包括直接面对困难群体的服务也包括间接的政策倡导、社会秩序的维护等等。这就对社会工作服务的管理者、服务者提出了很高的要求, 服务者和管理者都要有对社会工作专业价值有很高的认同, 把社会工作作为一项事业来做, 同时还要懂得社会工作的基本原理和专业技术, 对社会问题和群众的需求要有敏锐的洞察力和分析力, 还要有独特的解决问题的一些方法和技术。

既然兜底对象是社会工作服务的重点人群, 兜底性社会工作服务就应该成为社会工作服务机构一项重要的工作内容, 社会工作服务机构要组织力量、协同各方专业人士、设计为兜底对象提供的各类服务项目, 以激发兜底服务对象的潜能、促进兜底对象的能力提升、增进兜底对象的社会融入。社会工作服务机构要努力打造兜底性社会工作服务的品牌, 提升服务经验, 将社会工作抽象的理念和技术转化为具体的服务, 最终形成客观的社会成效和高品质的社会工作服务。

2) 建立一支专业化、职业化、稳定的兜底性社会工作服务人才队伍

社会工作专业人才是社会服务的实施者、践行者。在现代社会, 人才是各项事业发展的主体和根本, 现代社会的竞争是人才的竞争, 社会工作服务能不能达到预期的成效、取得好的社会效益并促进社会的和谐与民众的幸福, 社会工作者的素质、能力、水平是关键因素; 同时, 社会工作服务是面向人的服务, 需要爱心、耐心; 社会工作服务需要与服务对象建立一定的专业关系, 需要彼此的了解好和信任; 社会工作服务的方法和技术需要一定的经验积累和不断提升; 兜底对象的需求有一定的特殊性和敏感性。以上都说明兜底性社会工作服务需要一支专业化、职业化的相对稳定的社会工作人才队伍。这样一支稳定的人才队伍的建设, 既需要工作者个人对社会工作服务事业的热爱, 也需要社会的肯定和认可, 如岗位的相对稳定、薪酬待遇的提升、专业的学习和培训、职业的晋升和专业技术职称的评定等。

3) 创新兜底性社会工作服务的内容、形式和方法

社会工作机构和社会工作者要探索和推进兜底性社会工作服务形式。社会工作者除了每周定时对兜底服务对象进行走访和慰问外, 要更精准了解兜底对象的基本状况、变化、需求; 同时社会工作者要对服务对象的问题进行思考和分析, 社会工作者要能够从全人的视角和人与环境的角度, 准确了解服务对象的需求和问题, 开展具有针对性的服务; 社会工作者在家访的基础上了解服务对象的需求, 评估服务对象的问题, 开展精准个案和特色小组等各类服务; 开展社区融合、能力提升、技能培训、婚姻辅导、亲子关系辅导等多种服务; 对服务对象生存性需求和发展性需求给予不同的对待和提供不同的服务, 并能够及时向政府提出政策性建议, 与政府部门合作提升兜底服务的质量和水平。

5.3. 兜底性社会工作服务要特别关注儿童青少年的成长性和发展性需求

我国从 20 世纪 90 年代开始的反贫困行动最初主要是针对生存型贫困的。经过多年的努力, 目前我国社会中处于生存型贫困中的人口已经大幅度减少, 所以, 成长型和发展型服务将成为兜底性社会工作服务的重点。

对于兜底对象中的儿童青少年群体及困境儿童, 除了必要的物质和经济保障, 心理和精神支持之外, 还要提供成长和发展性的服务, 通过成长性、发展性服务促进儿童青少年的健康发展, 以此阻断贫困的代际传递。

1) 政府按一定比例, 设置贫困家庭和困境儿童、青少年助学资金。当社会发展到一定程度时, 决定社会发展和关键的是人力资本, 儿童、青少年是社会发展的后备力量, 设置困境儿童、贫困家庭助学、奖学金, 可以提升儿童、青少年的人力资本, 为儿童和青少年的能力建设、心理建设、社会资本建设提供基本的保障。

2) 要帮助困境儿童和兜底对象完成学业, 接受良好的教育。除了基本保障、社会救助的经费, 社会工作者可以通过连接资源、给予服务对象一定的心理支持, 为困境儿童、兜底对象中的青少年提供一些捐资助学的经费、书籍、文具、衣物等, 要帮助困境儿童青少年能顺利完成九年义务教育。并尽可能根据困境儿童学习和家庭情况, 帮助学业良好的青少年完成高中教育、职业教育、大学教育, 真正帮助困境儿童青少年摆脱贫困的代际传递。

3) 对兜底对象中的儿童和青少年进行学业辅导。社会工作者可以联系志愿者和社区中的离退休老师等给予学习有困难的儿童、青少年予以学业辅导和必要的心理疏导、人文关怀, 以提升他们学习的能力和兴趣, 让他们感受到社会的关心和爱护。

4) 对兜底对象中儿童青少年的业余爱好和特长给予支持。所有的儿童都应该获得与当地经济与社会发展相适应的良好的生活条件和成长环境。目前全国各地已经普遍实行孤儿津贴制度, 并对其他困境儿童视其情况而给予一定的救助, 但对低保家庭之外困难家庭的儿童帮助不多, 专门针对困难儿童的福利水平还不够高。对这部分儿童青少年的业余爱好如绘画、舞蹈、音乐、书法、体育竞技等美育教育予以开发, 在社区邀请有能力的志愿者为他们开班授课, 或者直接联系到社会的培训机构予以免费或优惠辅导, 全面促进兜底对象中的儿童青少年德、智、体、美的发展, 使他们共享改革发展的成果, 是兜底性社会工作服务的一项重要内容。

5.4. 政府和社会要加大对兜底对象社会资本和心理资本的投入, 增进个体的幸福感和归属感

社会工作认为人都是有潜能的, 其潜能不能得到有效的发挥与个体的资质和环境密切先关。社会资本和心理资本属于个人拥有的资源、能力和权力, 既需要个人的努力和争取, 也需要政府和社会的赋权、增能、投资和推动, 提升个体发展的潜能。

社会资本的建构需要从社会支持网络入手, 发挥社会工作者的力量, 建构以血缘、亲缘和地缘为核心的家庭和邻里社会网络; 帮助兜底对象融入社区, 促进兜底对象社区参与社区服务社区融入, 积累更多的扩展性社会资本; 通过社区服务项目和志愿服务等, 创造更多的与异质群体接触和互动的机会, 将资源占有较多者同低保对象链接起来, 进而提供持续性、发展性的社会支持。

同时要关注兜底对象的心理健康, 提升他们的心理资本。心理学认为心理资本具备相对比较稳定的特质性, 属于能够被开发和管理心理品质, 可以通过外在的干预来开发、培育和提升[13]。吉登斯认为, “福利在本质上不是一个经济学的概念, 而是一个心理学的概念, 它关乎人的幸福。福利制度还必须在关注经济利益的同时关注心理利益的培育” [14]。鉴于近年来社会频发的一些恶性事件, 都与贫困群的心理相关这样的社会事实。所以, 政府应该把关心兜底对象的心理健康当作一项重要的政府职责和必须承担的社会责任; 同时应该加大财政投入, 保证社区心理健康服务有足够的资金支持, 保障规范化和专业化运行; 建立健全社区心理卫生服务体系, 扩大社区心理工作者的力量和队伍; 建立针对兜底对象的心理健康评估和机制, 对有需要的兜底对象能提供及时有效的服务。

5.5. 探索兜底性社会服务工作的综合治理方案

兜底性社会工作服务是一项综合性、长期性的服务, 兜底性社会工作服务既需要物质的、资金的补贴, 也需要精神的、心理的慰藉和关怀; 既需要政府出台相关的政策进行整体推进, 也需要社会工作服

务组织和社会工作者针对不同的对象设计出精准的服务内容,做到“一户一策、一人一策”精准服务;同时兜底性社会工作服务不仅仅是政府和社会工作服务机构的事情,也需要全社会的共同参与和兜底对象的主动融入;兜底性社会工作服务还需要政府各部门、企业、社会的全面参与,这项工作虽然主要由民政部门负责,但是需要政府政策制定部门、财政部门、劳动部门、人力资源部门、教育部门要密切配合。如此,才能实现综合救助、源头治理,达到对兜底对象能力提升、心理健康、社会融入等多项社会工作服务目标。

6. 结语

兜底性社会工作服务是一项长期而又全面的服务,既然贫困与人类一直相随,兜底性社会服务工作就不会终结。但兜底对象的状况和需求会随着社会的发展而不断发展,兜底性社会工作服务的内容和形式也就要不断创新。兜底对象既需要物质上的支持和帮助,也要求发展上、能力上、心理上、社会融入上的建设与支持。兜底性社会工作服务要在制度和政策上进行创新和开拓,更要在内容、形式等方面体现出社会工作的人文关怀和生命影响生命的本质,展现“助人自助”专业本质。

基金项目

广东省“十三五”教育科学规划项目“社会工作职业能力建设研究”(2020GXJK041)。2020 广东省本科高校教学质量与教学改革工程项目《社会工作职业能力培养的实践研究》。

参考文献

- [1] 人民网. 习近平对民政工作作出重要指示[EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0403/c64094-31010250.html>, 2019-04-03.
- [2] 关信平. 论现阶段中国社会救助制度目标提升的基础与意义[J]. 社会保障评论, 2017, 1(4): 73-83.
- [3] 王思斌. 社会工作导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 1.
- [4] 郑功成. 社会保障学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2005: 260.
- [5] 王思斌, 主编. 社会工作导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 66.
- [6] 王思斌, 主编. 社会工作导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 70.
- [7] 关信平. 当前我国城市贫困的新特点及社会救助改革的新方向[J]. 社会科学集刊, 2019: 4.
- [8] 詹姆斯·米奇利. 社会发展: 社会福利视角下的发展观[M]. 苗正民, 译. 上海: 格致出版社, 2009: 161.
- [9] 卜长莉. 城市低保群体的生存困境及发展型社会救助的选择——以C市低保低保聚集区为例[J]. 社会科学战线, 2019(7): 229-243.
- [10] Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities*. North Holland, Amsterdam, 353.
- [11] 迈克尔·谢诺登. 资产与穷人: 一项新的美国福利政策[M]. 高鉴国, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 245, 247.
- [12] 王思斌. 社会工作机构在社会治理创新中的网络型服务治理[J]. 学海, 2015(3): 47-52.
- [13] 卜长莉. 城市低保群体的生存困境及发展型社会救助的选择——以C市低保低保聚集区为例[J]. 社会科学战线, 2019(7): 229-243.
- [14] 安东尼·吉登斯. 第三条道路: 社会民主主义的复兴[M]. 郑戈, 译. 北京: 北京大学出版社, 2000: 119.