

# 加强社会工作服务流动人口的 体制机制建设

## ◎ 关信平

社会工作专业化和制度化的社会服务体系，其专业化特征包括专业的价值理念、专业知识和技能以及专门的组织体系；其制度化特征体现在专业社会工作的体制和机制建设方面。社会工作在服务流动人口的过程中，除了要探索适合流动人口的专业化服务方法以外，还需要探索适宜的体制和机制建设，包括社会工作的组织体系、资源供应体制以及社会工作的运行机制等。

### 建设社会工作服务 流动人口的基本体制

适当的体制建设，是专业社会工作得以有效发挥作用的重要基础，也是社会工作能够有效地为流动人口提供服务的重要基础条件。

首先，要通过国家法律、行政法规等方式，确定专业社会工作是社会服务体系中的一个正式建制，即确定专业社会工作是社会服务的正式制度。在所有有需要的领域中都应该建立这套制度。这不能仅靠中央文件或领导人讲话中的一般性号召，而要以国家法律或政府行政法规的方式来确立。

其次，应该在正式建制的基础上确定专业社会工作的组织模式，其中关键的问题是政府与民间的关系。社会工作的具体服务组织可以是民间性的，但政府应该建立社会

工作的规划与管理机构，负责社会工作的规划、指导、宏观监管和资源配置等重要的任务。

再次，应该确定社会工作的岗位，即在所有有需要的组织机构中设立正式的社会工作岗位，按照专业社会工作的要求聘用社会工作人员，并建立相应的岗位薪酬、管理、激励和晋升制度。

最后，要确定专业社会工作的资源配置方式。应该按照以政府负责为主、社会投入为辅的原则，建立常规性的资金投入体制。只有真正解决了上述体制建设的基本问题，社会工作才能成为一个稳定的职业体系，才能真正发挥其应有的作用，对流动人口的社会工作服务也才能走上正规、稳定的轨道。

### 加强社会工作服务 流动人口的组织体系建设

社会工作服务流动人口，首先需要建构一个政府主导下的社会性和制度化的社会工作组织体系。各类组织服务流动人口的工作应该纳入制度化框架中，从各自不同的业务领域去承担服务流动人口的工作，并且在政府的主导和协调下开展合作。

所谓政府主导，是指各级政府应该重视社会工作服务流动人口的事务，在制度建构、经费保障、政策引导和行政监管等方面切实承担起责任。尤其是各级政府应该有专门的部门来主管或协调流动人口服务的事务，并且有常规性的经费投入。

各类企事业单位（用人单位）应该是服务流动人口的第一条战线。服务流动人口应该是企事业单位社会工作的重要任务，包括落实流动人口平等就业权益、避免歧视、职业安全服务、心理辅导服务、工作场所人际关系协调以及协助工会调解劳资纠纷等。

社区是社会工作服务流动人口的又一重要场所。在社区层面向流动人口提供的社会工作服务包括：促进流动人口社区融入，帮助解决流动人口家庭及邻里纠纷，流动人口维权服务、就业服务、娱乐休闲服务、预防犯罪服务，以及对生活困难或陷入紧急困境的流动人口家庭提供必要的救助服务等。

学校、医疗卫生机构、社会福利机构等各类社会服务机构也是服务流动人口的重要场所。在这些机构中，流动人口及其子女首先应得到教育、医疗或福利照料等方面的“主业”服务，但同时也需要社工参与，向流动人口提供这些机构“主业”以外的服务。例如，学校社工应该向流动人口子女提供心理及行为规范辅导，促进其在学校里的社会融入，协调师生及同学间人际关系的服务等；医务社工可以沟通医患关系，提供卫生知识、心理疏导及安抚服务等；社会福利机构中的社工可围绕机构的“主业”，向其服务的老人、儿童、残疾人、流浪乞讨人员等特殊对象提供心理辅导、社会支持、维权等方面的服务。

此外,应该进一步发挥工青妇残等组织的作用。这些组织体系健全、人员队伍完整,有相当雄厚的组织力量,但其专业化程度总体上还不够高,资源能力仍有不足,其工作的“行政”色彩也比较浓,易受政府工作重点变化的影响。因此,应该提高其社会工作的专业意识,加强社会工作专业化能力建设;注重建立制度化、长期稳定的社会工作服务体系,尤其是注重基层服务体系的建设。

近年来,一些新型民办社会工作机构在一些城市中发展较快。这些机构比较贴近基层群众,专业化水平较高,服务内容比较稳定,服务活动比较常规化。但是,这些机构也存在着能力不足(尤其是财力不足)、规范化建设不够和组织体系不够完善的缺陷。为此,应该重点加强其能力建设、规范化建设和地区性的社会工作组织体系建设。

### 建立社会工作服务 流动人口的资源保障方式

目前各地社会工作运行的资源保障有以下几种方式:一是依托现有组织体系中的人财物资源去承担服务流动人口的工作;二是常规性的政府购买服务,这是近年来在一些经济较发达的地区初步形成的新体制;三是政府以项目的方式投入专项资金;四是社会工作机构向企业筹集资金;五是通过收费项目弥补资金的不足。这些资金投入方式都各有其优、缺点。许多机构综合性地采用多种资源保障方式。

通过各地调查发现,缺乏资金保障是目前社会工作机构服务流动人口的重要障碍。要加强社会工作服务流动人口的工作,必须建立制度化的经费保障。总体上看,上述第一种和第二种方式应该是资源保障的主要方式。在此基础上,可以根据服务工作的需要、机构的特点

和政府的财力,灵活地采用其他资源投入方式。但不管以哪种方式为主,都需要政府根据需要投入必要的资金,并且将社会工作机构及其服务流动人口的工作纳入常规的财政预算,以保证资金供应。

### 探索社会工作服务 流动人口的适宜运行机制

运行机制包括服务提供方式、服务对象选择以及服务效果提升等方面的机制。

在服务提供方式方面,应该坚持福利性为主的服务提供方式,即在公共资金支持下,向服务对象提供免费或低费用的服务。这一方面是由于社会工作服务具有福利性和社会公益性特点;另一方面也由于其服务对象是社会弱势群体。当然,坚持社会工作为流动人口服务的福利性,并不意味着所有的服务都必须免费。服务是否收费、收费水平如何,应该根据具体的服务对象和服务内容确定。对支付能力很弱的低收入流动人口服务对象,以及以满足基本需要为目标的服务项目,应该尽量免费。从服务供应方来看,为流动人口提供福利性服务应该坚持服务机构的非营利性运作。

在服务对象选择方面,应以“整合型的流动人口服务”为主导模式,力图将流动人口纳入统一的社会工作服务体系。除了为满足流动人口特有需要而建立少数专门面向流动人口的服务项目之外,其余的服务项目都应该尽量将流动人口纳入到为普通市民服务的体系中。整合型流动人口服务模式的好处在于,它可以在平等公民权、城乡一体化的基础上促进流动人口在城市中的社会融入,逐步消除流动人口与其他群体之间的制度性和文化性差异,使对流动人口的权益保护逐渐融入我国社会工作事业和经济与社会发展的总体进程,尽量避免或逐步减少

对流动人口的差别性对待。尽管专门的流动人口服务组织在近期内可以比较有针对性地帮助流动人口解决一些实际问题,但从长远发展的角度看,这种专门化的方式有可能增强流动人口群体的差别性社会特征,不利于他们在城市中的社会融入。因此,除非确有必要,尽量不要设立专门面对流动人口的服务项目。

此外,应该建立积极的流动人口权益保护体系。对流动人口的权益保护不应该是一种消极的保护,而是应该将其权益保护与促进其素质的提高密切结合的积极保护。应该强调在流动人口自身社会责任和能力提升基础上的“促进型的权益保护”,一方面要通过提升流动人口的能力去更好地实现其权益保护;另一方面也要通过加强权益保护去提升其责任意识,以更好地促进其自身的发展。

最后,应该针对不同类型的流动人口建立不同的服务机制。在流动人口服务机制建构上首先要有性别视角,尤其是要关注女性流动人口服务的需要和服务机制。其次是年龄视角,要着眼于不同年龄段流动人口的不同需要,不仅关注他们的现在,而且关注他们的将来。针对不同职业/行业流动人口的服务需要差异,尤其要深入分析某些特殊行业和职业流动人口的特殊困难。还要考虑地区差异,要深入分析我国不同地区流动人口服务需要的差异,以及各地适宜的服务机制。

总之,社会工作服务流动人口是一项长期性的任务。我国年轻的专业社会工作队伍应该积极探索长期可持续发展的体制和机制,从而更好地发挥专业社会工作服务流动人口的优势,同时也从中探索我国社会工作长期发展的体制和机制。■

(作者系南开大学社会工作与社会政策系主任、教授)