

· 社会福利与社会救助 ·

社会福利视野下的发展型社会救助体系 及社会福利行政

周 沛

(南京大学 政府管理学院, 南京 210093)

摘 要: 社会救助是社会保障制度中最低层面的子系统,是以政府为主要责任主体的社会政策,其目标是保证被救助者的基本生活。在社会经济快速发展的今天,这一目标已不符合时代的要求。在社会福利视野下,必须对社会救助的目标进行必要的提升与定位,摒弃生存型救助,向高层面的发展型福利目标转变,即从单一维持基本生活的救助转变为多层次的发展型福利供给。发展型福利视野下的社会救助在内容、组织、手法、管理上都不同于传统的社会救助,在社会保障、社会工作及社会服务中都应该有相应的管理与实施行政。

关键词: 社会救助; 发展型社会救助; 社会福利行政

基金项目: 江苏省教育厅哲学社会科学重点资助项目(2011ZDIXM006)

《中华人民共和国社会救助法(征求意见稿)》把社会救助界定为:国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务。建立社会救助制度,承担为公民提供社会救助的基本责任,为社会救助的实施提供必要的物质条件和组织保障,是国家和政府义不容辞的主体责任。本文探讨的是,在社会福利视野下,发展型社会救助的基本目标如何跟进与提升,内容体系如何加强与扩展,管理制度如何创新与高效,以适应社会经济快速发展条件下低收入社会成员的福利增进需求。

一、由生存到发展: 社会福利视野下发展型社会救助的目标与定位

现代社会救助是在社会救济基础上发展而来的社会政策和社会制度,是社会保障制度与社会福利体系中最低层面的子系统。社会救济古已有之,任何一个统治阶级和统治者出于统治的需要和社会的安定,总要实施一定的社会救济;一些宗教团体和慈善机构出于宗教教义,也会对社会上的困难者实施一定的接济。直至今日,以慈善机构为主所进行的社会救济在各国都还起着十分重要的作用。^①社会救济的直接功能是“救济”与“救急”,是对因各种原因遇到特别困难的部分社会群体给予物质性的接济以使其渡过难关。之所以说是“部分”群体,是因为社会救济不可能接济到社会上所有的困难者,而只能是部分贫困者。这里遵循的是“选择性原则”,其目标定位无疑是“基本生存”。与制度化的社会救助相比,社会救济仅仅是一种应急性的措施,具有

^① 参见童星《社会保障理论与制度》,南京:江苏教育出版社,2008年,第279页。

“临时性”、“补救性”的属性。

社会救助是政府通过法律和政策,对社会上的低收入者及困难人士给予以物质救助为主的保障制度。社会救助的主体是政府,客体是社会所有弱势者。低收入水平和困难程度是能够得到救助的唯一标准。之所以说是“所有”弱势者,是因为只要符合救助标准,任何社会成员都能接受到政府的救助,这里遵循的是“普遍性原则”。与社会救济相比,社会救助具有“制度性”、“规范性”、“常态性”、“保基本”的特征属性。

不管是临时性与补救性的社会救济,还是制度化与保障性的社会救助,都是以现金等物质性手段维持被救助者的基本生活,是生存型目标定位。人们不可能通过救济与救助来“改善生活水平,提高生活质量”,这是由社会救济之临时性“救急”、社会救助的制度化“济贫”之特征决定的。社会救助仅是通过物质手段解决被救助者的基本生存问题,一般不涉及改善生活水平、提升生活质量的问题;也不会用社会服务的形式及精神层面的形式来解决被救助者的其他需求,从这一角度看,社会救济与社会救助二者之间的目标追求是一致的。

社会救济与社会救助的生存型目标定位,是社会经济欠发达背景下的价值选择,表现为救助项目单一、救助水平低下、救助方式简单、救助效果欠佳。如果说以第三部门为主体的社会救济之“临时性”、“救济性”与“救急性”等特征决定了其只能是“生存型”目标定位的话,那么,以第一部门政府为主体的社会救助之“制度性”、“规范性”、“常态性”等特征则决定了社会救助必须“与时俱进”,超越“生存型”而向“福利型”及发展型社会救助目标提升。本文认为,在“大福利”之福利追求的大背景下,转换思路,从“发展型福利”的视角来审视和运作社会救助,在理论上是十分必要的,在实践中也是可行的。

“大福利”是一个内容相当广泛、水平相对较高的福利体系。“大福利”有四层含义:一为全民普遍享有;二为跨部门、跨地区、跨身份的无差别或小差别享有;三为内容多样化,包括保障、救助、慈善等等;四为主体多元,有政府、企业及民间组织等等。“大福利”的“大”,就是普遍、开放、协调与整合。^①本文认为,所谓大福利,应该是与时俱进,以不断“改善生活水平,提高生活质量”为目标追求。所谓“与时俱进”,是指随着社会经济的发展,包括社会救助在内的福利也要随之在内容、水平及手法上有相应的改善和提升。所谓“改善生活水平,提高生活质量”,是指社会福利目标要超越“保障基本生活”的定位,上升到更高的目标追求。美国学者威廉姆·H·怀特科(William H. Whitaker)等认为,社会福利的目标就是帮助人们在所处的环境里发挥更有效的作用。这不仅是指满足人们的基本生存需求,如充足的营养食物、衣服、住房、医疗保险、清洁的空气和水,而且还要满足人们必不可少的良好的心理和良好的社会需要。^②对福利的需求和追求,是任何个人和群体所孜孜不倦的目标取向,是发展型福利的核心内涵。

社会救助是社会福利体系中的一个重要组成部分,是处于最低层面的社会福利举措。从大福利视角看,在社会经济飞速发展、国力不断增强、人们的物质文化需求越来越高的今天,如果仍然固守社会救助的“生存型目标”,仅为被救助者提供基本生存保障,无疑落后于时代发展的步伐。提升社会救助的目标,变“基本生存型”为“改善生活型”乃是我们应该做到,而且可以实现的目标。“发展型福利”从更为广泛的意义上来讨论社会福利,是一种十分“与时俱进”的全新福利理念与目标追求。卡恩(Alfred Kahn)和罗曼尼克因(John Romanyshyn)指出,应该从更为广泛

① 参见景天魁《应对金融风险的“大福利构想”》,《探索与争鸣》2010年第1期。

② 参见威廉姆·H·怀特科(William H. Whitaker)等《当今世界的社会福利》,解俊杰译,北京:法律出版社,2003年,第58页。

的意义上讨论社会福利,这就是发展型社会福利(Developing Welfare)。他们认为,即使制度性社会福利,也仅仅是把社会福利作为预防或矫正社会问题的制度,而发展型社会福利的视角则要求社会建立起一套旨在提高人们生活质量和满足人类发展需要的福利制度,而不是仅仅去解决社会问题。^①从这一观点看,我们对属于社会福利体系中最低层面的社会救助,也并不能仅是采取事后补救的方法,给予救助对象简单的维持基本生活的保障,而应该在满足弱势者基本生存需求的基础上,不断地向包括物质、精神、服务等高层面的发展型福利发展。从这一角度看,社会救助应该摒弃生存型定位,向高层面的发展型福利目标追求转变。

二、由单一到多元:发展型社会救助与层级分析

社会救助从生存型到发展型的目标定位,需要突破现有已经制度化的、以最低生活保障制度为典型代表的低水平物质救助框架,在救助主体、救助内容、救助手段等方面构建一个发展型社会救助体系。

1. 发展型救助的若干“转变”

现行社会救助在理念上把受救助者看成是被动、消极、单向、唯一物质性的接受者,把受助者置于“被救助”的位置,忽视了受救助者本人改变现状的内在主动性和积极性。我们认为,必须把“以人为本”、“助人自助”作为发展型社会救助体系的基本理念,以“与经济社会发展水平相适应”为基本原则,变消极救助为积极救助。具体要注意以下几个方面的转变:

其一,从补救型向发展型救助理念的转变。传统的社会救助一般是消极意义上的事后补救性措施,即在社会成员遭受贫困后,给予基本生活救助。改变社会救助的基本理念,从消极、单一的补救型社会救助向积极、多元的发展型社会救助转变,其目的就在于提高被救助者自身的能力,帮助他们最终摆脱贫困。必须以发展的观念推行社会救助,注重弱势者的能力提升、资产建设与资本积累,以增强其克服困难的能力。

其二,从政府为主向社会共同参与的多元主体转变。毫无疑问,政府是社会救助的主要责任主体,古今中外概莫能外。但是,受财力及多种因素的影响,政府提供的社会救助在项目、水平及方式等方面均会有诸多限制,表现为项目偏少、水平低下、方式单一,很难有效改变受救助者的贫困状况。仅仅依靠政府,不仅救助面不广,救助水平难以提升,而且还容易使社会组织与社会团体游离于社会救助之外,救助的社会化程度低,社会资源不能得到有效的调动和运用。从福利的社会化视角,要不断加大社会力量投入社会救助的力度,构建包括政府、社区、社团、非政府组织等在内的多元化社会救助主体系统。其中,政府承担政策制定、经费投入、监督落实的责任主体作用;社区承担组织实施、具体运作的操作主体的作用;各类非政府组织承担整合资源、专业服务辅助主体的作用。

其三,从单纯物质救助向多元化救助的转变。传统的社会救助对象往往是“三无人员”和少数特殊人群,救助内容和救助方式往往以单一的现金和实物救助来维持其基本生存。随着社会转型时期社会问题和社会矛盾的日益凸显,人们在救助实践中逐渐认识到,仅仅靠单纯的物质救助,并不能从根本上解决贫困问题,更不能增强被救助者自身的能力。因而,必须改变基本救助理念和基本目标,把单纯物质救助发展成为多样化的多元救助,如精神救助、能力救助、权利救助等新的救助类型,以期在保证被救助者基本生活的同时,注重“人的发展”,变“输血”为“造血”。

^① 参见范斌《福利社会学》,北京:社会科学文献出版社,2006年,第16页。

其四,从微观层面向宏观层面的转变。社会救助涉及面广,具有复杂性和多样性的特征,是横跨社会、政治、经济、管理、人口等多个领域的制度。在早期的社会救助中,无论是政府组织、教会或者慈善人士,往往是从微观角度解决贫困者个人的贫困;随着政府将治理贫困视为自身责任,开始从社会政策的宏观层面干预贫困问题,包括整个社会救助理念的转变、社会救助政策的制定、社会救助的管理及实施等等。

其五,从单一方式向多样化方式的转变。传统的社会救助一般以物质性救助及现金救助方式为主,表现为形式单一、关系单向,不利于全方位改善和提升被救助者的生活状况。新型社会救助方式要在传统物质性救助方式的基础上,配合以心理救助、权利救助、网络救助等方式。心理救助的核心是“助人自助”,帮助受助者提升战胜困难、走出困境的信心,以达到自己帮助自己的目的;权利救助的核心是增权或赋权,即提升人的内在能力,改善其外在环境。以增权理论为指导,促进社会弱势者自我发展所需的个体增权、人际关系增权和社会参与增权等层面,以达到能力提升和资源网络建设的目的。

2. 社会救助内容层级

社会福利视野下社会救助的目标提升,必然要求救助内容的相应扩展,在救助水平上有一个由低到高的层级系列。

第一层级 基本生活层面的社会救助。针对不能依靠自身力量解决基本生活的特殊困难群体,为他们提供保证基本生活的救助,目前最为典型的就是城乡居民最低生活保障制度及农村五保户制度。作为现代社会保障和福利制度的“最后一道防线”,基本生活层面的社会救助是缓解贫困,实现社会“底线公平”的重要举措。政府作为该层级最为核心的责任主体,起着政策制定、资金拨付、监督落实的重要作用。与此同时,其他救助主体如社区、慈善机构及各种非政府组织,从不同方面,以不同方式支持此类家庭和群体能够在低保的基础上得到一定程度的生活提升。

第二层级 综合层面的社会救助。通过多种途径,使低保对象逐步跳出“生存陷阱”而过渡到综合层面的社会救助。所谓“综合层面的社会救助”,就是在基本生活之外,配套以“基本医疗、基本教育、基本住房等方面的救助与社会支持”。^①综合救助可以防止各种救助措施向低保户过于“聚集”的问题,避免资源浪费;也有利于科学认定低保边缘户,使之能够得到相应的救助。由是观之,综合层面的社会救助表现在两个方面:一是扩大了救助内容,从单一低保到多项救助,体现出社会救助的综合性特征;二是延伸了救助对象,从低保户到低保边缘户直至特殊困难户群体,体现出社会救助的灵活性与人性化特征。

第三层级 特殊层面的社会救助。针对残疾人、老年人、妇女儿童等特殊群体的特殊需求,根据特殊政策而采取的特殊社会救助。以残疾人为例,我国目前有各类残疾人8300万,涉及2.6亿家庭人口,^②由于身智方面的障碍,他们在就业、生活等方面面临比健全人多得多的困难,各类需求也更为复杂和紧迫,需要社会各界的关怀与关爱。残疾人社会救助需要在一般社会救助的基础上,制定更为人性和特殊的政策加以特殊救助。如很多地方把残疾人低保标准提高到高于健全人低保的若干百分点,就是明显的特殊层面救助政策。再以老年人为例,在我国老龄化程度越来越高的今天,因老致残、因老致病、因老致贫的因素也越来越多,很多没有养老金或养老金不足的老年人及其家庭极易陷入贫困,社会各界要格外关心他们,给予包括服务在内的各种救助。概括看,特殊层面的救助表现在两个方面:一是对象的特殊性,针对的是残疾人、老年人等特殊贫

① 参见中国发展研究基金会《构建全民共享的发展型社会福利体系》,北京:中国发展出版社,2009年,第169页。

② 参见中国残疾人联合会《中国残疾人事业十二五发展纲要辅导读本》,北京:华夏出版社,2011年,第55页。

困群体;二是救助内容、标准及方法的特殊性,是不同于一般性救助的特殊社会救助。

第四层级 能力及服务层面的社会救助。这是以“非物质救助”为主要特征,而又被目前社会救助所忽视的救助层级。该层级救助表现为几个方面:一是救助的非物质性,不以现金、实物等救助为特征,而是包括服务在内的救助;二是被救助者的能动性,通过能力建设,为被救助者改变现状提供内在的动力和能力。通过“助人自助”手法,帮助受助者树立克服困难的信心,提升被救助者的内在能力;通过改善其外在环境,促进社会弱势群体自我发展所需的个体增权、人际关系增权和社会参与增权等层面,以达到能力提升和资源网络建设的目的。逐步建立一个城乡一体化的,以物质救助为基础,以服务性救助、发展型救助为补充的公正、全面、高效的现代社会救助新体系。从物质性救助、服务性救助到发展型救助,形成一个从低级形态到高级形态不断深化的序列。

3. 发展型社会救助体系救助方式的多元性

针对我国现行社会救助方式单一、被动的问题,发展型社会救助方式应该是制度性救助方式与非制度性救助方式相结合、物质救助方式与非物质救助方式相结合、“他助”与“自助”相结合。

制度性救助方式在我国主要表现为城乡最低生活保障制度、灾害救助制度、城乡医疗救助制度、教育救助制度等一系列制度,这些制度构成了我国社会救助的主体,无论对于我国社会的现在还是将来,其重要性都毋庸置疑。发展型社会救助在以政府为主体的制度性救助的基础上,进一步要求发挥非制度性救助的重要作用。非制度性救助方式并非经过相关法律、法规或者社会政策确立,而是由民间和社会团体组织的各种社会救助活动,是一种调动社会资源,发动社区群众自发组织的互助互帮网络。非制度性救助方式在我国社会救助体系中发挥着越来越重要的作用。

我国现行社会救助体系,几乎所有的制度设计都是物质救助方式,而服务救助、精神救助等非物质救助方式只被个别社区或一些非营利性组织所有限采用。从国际社会救助的发展历史来看,现金给付、实物发放、凭单兑换等物质救助方式在社会救助体系中的比重是逐渐下降的,而是越来越多地注重其他有效救助方式并进行进一步的制度化设计。也就是说,除了物质贫困外,还应该关注新的贫困类型,如精神贫困、社会资源贫困、社会权利贫困等等,发展型社会救助体系中的非物质救助方式主要包括服务提供、心理援助和权利维护等内容。

现行社会救助制度以“他助”方式为主要救助指向,“他助”是传统社会福利框架下的救助方式,包括了现有社会救助体系框架中的绝大多数内容。但是,“他助”方式往往只注重对贫困者的物质救助,而忽视了贫困者能力的救助和培育,受助者只是被动的接收者。在发展型社会救助体系中,更要倡导一种积极救助的方式,在“他助”的基础上,加大和加强“自助”力度。“自助”的社会救助方式以倡导社会投资型的积极福利为理论背景,以社会工作的“助人自助”理念为实践指南,以能力建设为主要内涵,在一定程度上克服了传统“他助”方式消极被动的缺陷,使受助者具备依靠自己力量解决问题的能力。

三、发展型社会救助架构与救助福利路径行政

社会救助行政是对社会救助的实施运作进行协调和管理,是政府相关职能部门及社会相关机构推行社会福利体系行政事务的操作过程,涉及社会救助体系中的所有救助内容及救助方式的推进和落实。从我国社会救助体系看,社会救助行政主要包括社会救助架构、社会救助经费、实施管理及社会服务内容的具体落实等等。从社会福利角度看,社会救助是一个体系,和其他保

障性及福利性举措联系在一起,为此,我们试从社会保障、社会工作及社会服务角度,分别就社会救助行政进行探索性研究。

1. 社会福利行政下的社会救助架构

其一,内容上以最低生活保障制度为基础,建构社会救助的物质性体系。我们应尽快建立一个以民政系统为中心,以社区为依托,以老年人协会、妇联、残联、工会及各类慈善组织等为补充的城乡家庭经济情况调查网络和物质救助实施网络,全面掌握贫困人口和不幸者家庭的经济状况,以实行动态管理和救助。在实施最低生活保障制度的基础上,逐渐建立与完善对低收入家庭的补助制度及对特殊群体的社会照顾制度、灾害救助制度、住房救助制度以及基本的医疗救助制度等,为所有困难成员提供基本的物质救助。

其二,组织上以社区、村委会和非营利性组织为依托,建立健全社会救助服务网络。服务救助是对物质救助必不可少的补充,尤其是对缺乏生活自理能力的弱势群体,更是对其基本人权——生存权的维护与有效保障。西方发达国家在社会救助服务中充分发挥了非营利组织的作用,这不仅是社会救助制度发展的必然结果,也是发展型社会救助走向责任共担和社会化的重要标志。我国社会救助服务网络的建立和健全应该以社区、村委会和非营利组织为依托。社区和村委会分别是我国城乡的基层社会单元,而非营利组织则是现代社会救助的重要参与力量。三方力量的共同努力,有助于建立一个严密的服务救助网络,尤其是在老龄化和高龄化趋势不断加快的今天,物质救助之外的服务救助网络就显得格外重要。

其三,手法上以提高社会弱者自身素质为导向,建立和完善发展型社会救助体系。由于受社会经济发展水平的制约,现阶段政府在社会救助方面投入的财力、物力都还相当有限,因此只有坚持走发展型的社会救助之路,从“授人以鱼”转换成“授人以渔”,提高社会弱者的自身素质,使具备劳动能力的人尽可能多地实现就业,并最终得以摆脱贫困,融入主流社会,避免他们的疏离化、边缘化,这是社会救助的最高目标。^①

2. 社会救助行政

社会救助行政是对社会救助体系事务的管理工作,就像社会保障管理体制一样,必须有一个管理体系的组织构架。如果把社会救助看成是社会福利体系的有机组成部分,那么,社会救助行政也就包括在社会福利行政体系之内,为此,我们可以通过对社会福利行政体系的梳理来看社会救助行政。

其一,社会救助职能行政。目前国内社会保障行政管理组织有多个架构,涉及多个职能部门。如以劳动和社会保障部门为主的,以社会保险为主要内容的职能管理部门;以民政部门为主的,以救灾救济、社会抚恤、社会福利和社会事务为主的职能部门;以人事部门为主的,以公务员福利综合管理为主的职能部门等等,^②这种较为分散管理的局面,是和我国社会保障体制的现状以及相应的机构设计密切相关的。

从社会福利体系构架及其相应的职能来看,我们完全有可能整合现实的职能部门或相关组织,构建一个社会福利与社会救助体系行政的组织构架。社会福利与社会救助体系行政职能部门是一个结合集,围绕着社会福利与社会救助体系中的具体内容,行政职能部门或组织、机构之间存在着行政上的交叉关系。这样既打破传统分工上的僵化局面,又能够促使多项福利与救助事务的顺利开展。整合各社会福利与社会救助行政职能部门和组织,对于社会福利与社会救助

^① 参见陈剩勇、洪燕文、黄天柱《关于建构浙江省现代社会救助体系的若干思考》,《商业经济与管理》2003年第7期。

^② 参见童星《社会保障与管理》,南京:南京大学出版社2002年,第141页。

体系的运作和功能的最大发挥,具有十分积极的意义。当然,以此为基础,超越社会福利与社会救助行政职能部门和组织,如果有一个较高层面的部门对众多部门和组织加以统领,则问题或许会更加简单些。即,设想建立一个社会福利行政管理部门,对现有的社会保障、民政与工会、妇联等官方的群体组织及 NGO、NPO 等进行统一协调和组织管理,则社会福利与社会救助体系事务的运作将会更加顺畅。如香港特别行政区,在不设类似社会保障、民政等政府职能部门的情况下,一个社会福利署就足以解决社会福利行政事务问题,涉及社会福利、社会保障、社会工作、社会服务、家庭服务及儿童照顾、感化与康复等等总体上的社会福利。^① 这样的社会福利与社会救助行政构架不仅简单,更为重要的是职责明确、专业性强、效率能得到很好的保证。

其二,社会救助内容行政,主要是社会福利与社会救助行政。社会福利与社会救助行政的主要内容就是协调和管理社会福利与社会救助体系内各子系统之间的关系,使社会保障、社会工作、社会服务以及公共福利等能够充分发挥各自在社会救助体系中的特定功能。具体表现为:

(1) 社会福利与社会救助体系的行政事务管理。社会福利与社会救助的行政事务管理包括与社会保障、社会工作、社会服务及公共福利等相关的行政工作,包括法律法规的拟定和制定;设置高效的社会保障管理机构、社会工作机构,培养和配置专业化的管理人员,明确社会福利机构和部门的管理职责;鼓励和支持非政府组织的发育和发展。特别是在促进社会保障部门、社会工作机构以及社会服务部门的内部管理之同时,协调、整合好各部门的资源关系,使社会福利与社会救助体系的系统功能和总体功能得到最大发挥。

(2) 社会福利与社会救助财务行政。财务行政是社会福利与社会救助事务得以正常开展的前提条件,从目前我国的社会福利现状看,财务行政管理主要是社会救助基金的筹集和使用,民政部门及劳动社会保障相关机构和部门专门组织实施此项工作。由于我国社会工作还没有真正纳入职业化轨道,这在很大程度上不仅影响和制约了社会工作的有效开展,而且还使得社会工作的财务或运作资金成为一个较为棘手的难题。社会服务的主体大多是社区和非营利组织,其中既有免费服务,也有微利性的收费服务,因此必须制定相应的财务计划,积极扩大社会救助资金筹集的渠道。

(3) 组织机构和人员的行政工作。社会福利与社会救助体系框架包括不同性质和不同形式的救助内容,它们的运作方式各不相同,组织结构也各不一样,必须区别对待加以管理。目前,特别是要加强专业社会工作机构的建设,规范社区服务机构,培训专业化社会工作及社会服务人员,推进社会救助工作的专业化及规范化。

3. 社会救助实行政

其一,社会保障系统中的社会救助行政。社会救助是社会保障制度中的最低层面,目前主要以最低生活保障制度来实施。最低生活保障制度是 20 世纪 90 年代后,针对我国社会转型后出现的贫困等社会问题而采取的一种旨在保障社区群众能够正常生存和生活的社会保障措施。从理论上讲,最低生活保障制度的资金来源于政府,接受“低保”的人只要收入低于当地的“低保线”就可以申请低保,而不需要其他外加条件。低保的组织实施工作主要依靠基层社区来完成,因此,最低生活保障制度的管理工作主要不是社会保障管理,而属于社会救助行政的管理范围。尽管最低生活保障制度的推行没有社会保险那样有“专业性”,但是,从困难者的申请到其收入情况的调查,再到低保金的发放,最低生活保障制度的行政事务是十分繁杂的,需要社会福利行政的积极介入。从社会福利行政角度看,社会救助行政无非是涉及社会保障、社会救助等方面的具

^① 参见郑功成《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,北京:商务印书馆 2004 年,第 430 页。

体内容,如社会保障的行政管理,包括社会保障法律法规的制定和社会保障组织机构的建立及管理;社会保障基金的管理,包括社会保障基金的筹集和运用,社会保障的待遇给付等等;社会保障对象的管理等等。

由于对象的相近性和同一性,社会救助行政在社会保障制度中所涉及的领域,和社会保障管理所涉及的特定领域如最低生活保障制度等是大致相近的。无非是,从行政管理的层级看,社会救助管理是社会保障管理中的一个部分。换言之,社会保障行政管理是总体,而社会救助行政则是社会福利保障行政中的局部。

其二,社会工作社会救助行政。与社会保障管理不一样,社会工作社会救助行政是一个相对独立而且是有待发展的领域。所谓相对独立的领域,是指社会工作的“助人自助”理念及服务他人的工作特性与社会保障之间存在着很大差异,因此,社会工作的运作管理也不可能和社会保障管理相同,它本身就是一个相对独立的领域。同理,社会工作社会救助行政之内容和特征与社会保障中的社会救助行政之内容和特征存在着很大的差别。所谓有待发展的领域,是因为在我国,社会工作的推行目前大多还是限于社区层面,基本没有一个像社会保障管理那样的、较为固定化的运作模式和管理机构。因此,社会工作的运作和管理必然需要创建和创新,以开拓一个全新的社会救助行政管理领域。在社会工作专业中,一般都把社会工作行政和社会福利行政看成是同一个概念,^①本文认为,社会福利包含着社会救助,社会福利行政也就包含着社会救助行政,因此,社会工作行政和社会救助行政在很大程度上也是相近的。

社会救助行政的主要内容包括:对社会问题进行调查研究;实施社会政策;对社会救助立法;社会救助制度与标准的建立;社会救助经费的预算筹措与分配、保管及运用;研究服务机构目标,确定机构的政策、方案、程序;提供财力资源;提供并维护机构的设施等等。总之,社会工作社会救助行政就是社会工作机构的运作管理和社会服务计划的制订和执行过程,是社会工作得以正常进行的必要内部条件,也是通过社会工作行政实施社会救助的运作性保证。

其三,社会服务社会救助行政。社会服务是现代社会福利制度中一个重要的环节,社会服务往往不需要政府的大量投入,不需要过多的资金,是较为“基层化”、“网络化”、“专门化”的“系列便民措施”。社会服务社会救助行政,就是通过政策性、组织性及制度化、机构化,在社会福利体系的框架下,对社会救助实施进行管理运作的过程。

目前,我国社会服务的主要空间范围是社区,所以社会服务又可以理解为社区服务,可以认为,二者之间并没有本质的区别。从另一个角度看,社会服务也就是通过具体的社区服务来实现的。社区服务涉及社区居民和社区发展之方方面面的内容,如老年人服务、青少年服务、残疾人服务、困难家庭服务、日常生活服务、家政服务、社区照顾、机构服务等。从当前社区服务实际看,社区或居委会是社会救助行政管理的主体,社区服务中的所有救助活动,都需要社区的组织和开展。因为社区相关组织对本社区的具体情况都很熟悉,所以管理自己的服务工作就能够有的放矢,有助于社区服务行政管理效率的提高。但是,出于社区的局限性,目前社区服务行政和管理还存在着水平不高、政出多门的问题,以至于社区内的很多社会服务需求没有能够得到很好的解决,社会救助的开展与实施依然存在着许多矛盾和问题。因此,要在完善社区服务行政的同时,促进社会救助行政制度的良性运行。

(责任编辑 周亦杨)

① 参见周沛、管向梅《社会工作概论》,天津:天津大学出版社,2009年,第134页。