

救助管理领域的社会工作人才队伍建设*

Talent Building of Social Workers in Relief Management

冯元 彭华民

内容提要 社会工作人才队伍建设已被纳入国家人才发展战略。民政部门作为重要阵地,其服务流浪乞讨人员的救助管理系统是社会工作人才队伍建设的重要试验田。现阶段,我国救助管理领域的社会工作及其人才队伍建设已取得不少实效,但仍存在速度缓慢、动力不足和方向模糊等问题。要破解救助管理领域的社会工作人才队伍建设的发展瓶颈和障碍,必须从社会建设、社会福利制度转型和社会工作本土化三个视角重新定位。

关键词 救助管理 社会管理创新 社会工作本土化

作者单位 南京大学社会学院 江苏南京 210046

Feng Yuan Peng Huamin

Abstract: The talent building of social workers in relief management has been incorporated into the national talent development strategy. Civil administration is one of its important fields, especially the relief management system providing service to homeless beggars is a crucial testing ground of the social worker talent building. At present, the social work and its talent building in relief management in China has made many achievements, yet there still need improvements towards issues like slow pace, lack of motivation and fuzzy direction in this talent building. To crack the bottlenecks and obstacles in talent building of social workers in relief management, we must reposition from three perspectives of social construction, transformation of social welfare system, and the social work localization.

Key words: relief management, social management innovation, social work localization

救助管理^①作为社会管理的一项重要内容,其目标在于促进社会稳定和维持社会秩序,为构建社会主义和谐社会提供基础条件。同时,救助管理又是社会福利的一项重要内容,其目标在于实现公民基本权利和满足公民基本需要,为构建适度普惠型社会福利模式提供基础条件。社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段^[1],又是社会福利制度的发送体系^[2],它必然成为推动救助管理事业科学发展的首选主力军。在救助管理领域加快建设社会工作人才队伍,既是推进社会管理创新与推动社会福利创新的重要举措,也是实现社会工作本土化的重要途径。因此,在推进救助管理领域的社会工作人才队伍建设过程中,首先

*该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题,作者原标题为《论救助管理领域中社会工作人才队伍建设的三大视角》。基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国社会福利制度发展创新”(批准号:09AZD040);民政部2012年度社会工作专业

人才队伍建设课题“社会工作督导制度建设研究”(批准号:2012MZBCR045)。

①这里的救助管理是指党和政府及社会组织针对流浪乞讨群体提供的一系列有关救助与管理方面的社会政策、管理和服务活动,是一项针对流浪乞讨群体的社会管理与社会服务的救助事业。

要准确把握好社会管理创新、社会福利制度转型与社会工作发展的三个背景视角,这样才能准确定位该领域社会工作人才队伍建设的目标、方向和路径。

一、从社会管理创新视角定位社会工作人才队伍建设

一般而言,社会管理主要是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节自觉进行的运筹、组织、协调、服务、监督和控制的过程^[3]。自改革开放以来,随着工业化、城镇化进程加快,在经济社会高速发展的同时伴生了一些社会问题。在当前经济转型与社会转轨的关键期,我国出现了诸如环境污染、地区发展不均衡、人口老龄化加快、流动人口增多、社会矛盾凸显等社会问题。这不仅影响到我国的经济的发展,也影响到政治稳定和社会和谐。为积极应对社会改革过程中出现的各类问题和新的社会发展形势要求,党的十六届六中全会将社会建设纳入中国特色社会主义事业总体布局,强调要加强经济建设、政治建设、文化建设与社会建设的协调发展。党在此关键时期提出要构建社会主义和谐社会和社会建设的战略思想,并明确指出“要在坚持经济建设为中心的条件下,把构建社会主义和谐社会建设摆到突出的位置”^[4]。党的十七大报告进一步强调要“加快推进以民生改善为重点的社会建设”,并在社会建设的具体部署中对如何完善社会管理提出具体目标和推进路径。这为社会管理与社会服务的发展提供了良好的契机和动力。

社会管理作为社会建设的基础工程,必须依靠专业人才与先进理论才能取得更大的建设成效。我国社会管理创新的核心目标是构建“小政府、大社会”框架下的公共服务型政府,政府通过系统的社会政策与法律规范以及服务活动协调社会利益,调整社会结构,回应社会诉求,化解社会矛盾,促进社会稳定,维护社会正义,实现社会公平。从某种意义上而言,政府既是社会的管理者又是社会的服务者。随着社会的快

速发展,社会群体的诉求趋于多样化和复杂化,也即人民群众不仅有物质文化方面的诉求,还有社会参与等方面的诉求。党和政府的传统工作方式已远不能满足做好“群众工作”的要求。而社会工作作为社会管理的一项新手段应时而生,它为复杂的社会管理工作提供了专业的人才、方法和技术,是推进社会管理创新的重要动力。正如有学者指出,在任何一个社会中,“群众工作”总是要有人去做的。因为各项有关民生的社会政策如何“一个不能少”地惠及每一个社会成员,就要由专门做“群众工作”的人员个性化、个性化地去一一具体落实。^[5]与之对应的社会福利政策与服务的传输机制就是社会工作,与之对应的社会福利服务的具体实施的职业群体和专业群体就是社会工作者。救助管理作为社会管理的一项重要内容,具有化解社会矛盾,解决群众困难、完善社会服务、增强社会管理的重要作用,是构建社会主义和谐社会的一项必不可少的基础性工作。在救助管理事业领域中发展社会工作,建设符合救助管理特点的社会工作人才队伍,是促进救助管理事业科学发展的必然选择。

在救助管理事业领域,建设社会工作人才队伍是一项长期而艰巨的任务。一方面,救助管理制度由收容遣送制度转制而来,由于转型时间较短,制度对接缓冲不足,导致遗留的制度性问题与新产生的问题交织在一起,严重影响救助管理成效的提升和救助管理事业的创新发展;另一方面,随着和谐社会的社会建设目标提出,救助管理必须以促进社会管理创新为使命,加快自身的制度转型和服务转型,为构建和谐社会发挥更重要的作用。因此,实施以构建专业社会工作岗位体系和建设专业社会工作人才队伍为核心的社会工作制度,是促进救助管理事业发展最为重要的课题。

在救助管理领域发展社会工作,首要的是要找准社会工作人才队伍建设的背景视角。社会工作作为一门助人的新学科和一种新职业,有其自身的专业目标和职业使命,它需要一个与我国社会事业建设长期融合的过程。此外,它

是由西方引入,必须经过长期的本土化才能更好地为我国的经济社会发展服务。基于此,救助管理事业领域的社会工作人才队伍建设,首先要与当前我国社会管理和社会服务创新的现实背景要求相契合,必须将其统一到实现社会管理创新与构建和谐社会的目标上来,用党的指导思想对其引导和改造,将传统救助管理工作中的优秀经验和做法整合到目前的社会工作理论与方法中,以促进其更好地为社会主义事业发展服务。因此,在救助管理事业领域推进社会工作人才队伍建设时,应该从社会管理创新和社会服务创新的角度对其定位,促使社会工作者能够更好地掌握社会管理创新的基本理论和原则,充分利用社会工作方法和技能,将所有救助对象视为需要提供专业服务的“人民群众”,自觉将社会工作服务作为一项重要的“群众工作”,积极改进工作方法,提高服务水平,促进救助管理工作在维护社会稳定,化解社会矛盾,为实现构建社会主义和谐社会发挥更重要的作用。

二、从社会福利制度转型角度定位社会工作人才队伍建设

从理论上而言,社会福利是指国家依法为公民提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金、物品、机会和服务的制度^[6]。我国实施的农村五保制度和城市低保制度实际上是以维持农村和城市部分特殊群体的基本生活为目标的,而救助管理制度的目标是维持流浪乞讨人员临时基本生活为主要目标的一项社会福利政策与社会服务。新中国成立以来,我国在城镇建立了以就业为基础的单位制的社会福利体制,而在农村则实行了以集体经济为基础的有限的社会保护机制^[7]。我国实施的这种补缺型福利制度是以职工福利和民政福利为主体的,具有明显的封闭性板块分割体系、“国家-单位”运行模式、补救性保障制度等特征^[8]。而传统的福利对象主要为儿童、残疾人和老年人为主体的民政对象,其基本目标是保障这些社会弱势群体的基本需要和基本生活。随着改革开放以

来经济社会的快速发展,我国的社会结构和社会利益分化加快,我国迅速进入社会问题凸显和社会风险陡增的社会转型期。党和国家在这一关键时期及时提出全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会及加快推进以民生改善为重点的社会建设的战略任务,这种新的时代背景也大大推动了我国的社会福利制度转型和改革。

在理论层面,经过学者们持续一阶段的对 社会福利制度与模式的研究和探讨后,基本确定了由问题解决取向的补缺型向民生需要满足的适度普惠型的社会福利制度改革方向。在实践层面,我国于 2008 提出构建适度普惠型社会福利制度的设想和实践规划,将面向儿童、老年人、残疾人三类特殊弱势群体的补缺型福利制度模式转变为面向所有拥有社会权利的普通公民的适度普惠型社会福利制度模式^[9]。近年来,我国在重视民生建设的政策指引下对社会保障和其他公共事业的投入迅速加大,并积极推动社会福利与社会服务发展。就社会救助体系而言,在城市建立了应保尽保的低保制度,在农村初步建立“新农合”和“新农保”为主体的保障制度^[10]。同时,我国初步建立起灾害救助制度和流浪乞讨制度。从流浪乞讨制度发展来看,它不仅是我国社会管理与社会福利创新、社会福利制度转型的历史产物,也是加强我国社会转型期大规模人口流动的重要举措。据第五次和第六次的人口普查数据显示,我国流动人口总量由 2000 年的 1.26 亿上升到 2010 年的 2.6 亿。在流动人口因素和其他因素的共同作用下,伴生了一个数量较为庞大的流浪乞讨群体。从当前研究的统计数据来看,我国实际存在的流浪乞讨人员,流浪儿童总数尚未有准确的测量数据。但从救助总量而言,接收救助的流浪乞讨人员总量在逐年增加。针对这种现象,有两种比较合理的解释:一种是随着国家对面向流浪乞讨人员的社会福利投入的增加,救助设施不断得到改善,救助队伍力量不断得到扩充,促使总体救助能力得到快速提升;另一种是作为社会福利服务重要内容的救助服务的目标、服务方

式、服务内容更加符合流浪乞讨人员的需要和利益诉求,逐年促进了救助管理工作对流浪乞讨人员的容纳力和吸引力。从我国的救助管理政策和救助管理实践发展来看,我国越来越重视流浪乞讨人员的多层次需要满足和权益维护,如针对流浪儿童的“教育矫治、心理疏导、行为矫治、司法援助”以及“需要评估、社区介入、家庭介入”等话语在近十年来的流浪乞讨社会福利政策中频繁出现。当前面向流浪乞讨人员的社会政策体系的不断完善,社会救助投入的快速增长,社会救助能力的不断增强,社会救助服务的不断丰富,一定程度上说明我国社会福利制度正在由以问题解决为取向的、国家为本的补缺型社会福利制度模式向以公民需要满足为取向的、需要为本的适度普惠型社会福利制度模式快速转变。其中,针对流浪儿童救助保护的社会福利政策与服务的快速发展,也说明国家在不断拓展针对困境儿童的社会福利保障,在不断加快儿童福利由补缺型向适度普惠型快速转变^[11]。

社会工作作为社会福利制度具体化的一个过程,是社会福利制度的主要传递者^[12],在推进社会福利改革中发挥着重要专业作用。专业社会工作者作为社会福利制度与服务提供的主要力量,他们拥有“助人自助”的理念与方法,能够针对不同需要的服务对象提供个性化的社会福利服务,从而有效地做好各类“群众工作”,实现社会的长治久安。近十年来,我国的救助管理实践获得快速发展,但关于救助管理的理论研究和政策法规发展并不充分。虽然国家出台了一些救助管理政策,但基本以流浪儿童为主体政策对象且多数政策缺乏较强的操作性,这导致我国各个救助管理机构基本形成了“自我探索”的发展模式,缺乏统一的理论指导和政策依据。虽然经历持续一阶段的努力,但救助管理事业领域的专业社会工作人才队伍建设情况依然不容乐观,其力量还较为薄弱,相对独立的专业社会工作人才队伍和专业社会工作岗位体系尚未完全建立。

如果审视当前我国救助管理服务现状不难

发现,当前向救助对象提供的服务依然主要是强调政治道德教育的救助管理服务,而离真正人性化、专业化的救助管理服务还有较大差距。虽然,我国救助政策一直在强化满足救助对象多层次需要的服务发展导向,但基本还是处于政策理念的传播过程中,真正进入实践层面具体转化为救助对象可获得的社会福利服务还较少。因此,明确救助管理在社会福利发展中的重要作用和地位后,应该认真思考近年来我国在救助管理社会工作人才队伍建设方面的经验和不足,在调整 and 优化的基础上重新将社会工作人才队伍建设的目标与推进社会福利转型的目标紧密结合起来,促进两者的相容相生。需要重视救助管理制度作为面向流浪乞讨群体的重要社会福利制度所迎来的巨大的转型与创新的历史机遇,在救助管理制度与服务转型的过程中,其发展和创新的方向是转变救助服务理念,扩展救助对象范围,拓宽救助服务职能,丰富救助服务内容,创新救助服务方式,发展救助服务理论体系,建立救助服务专业队伍,从而使救助管理服务目标定位与救助对象需要满足相一致。而且,更应该深刻地认识到的是,社会工作人才队伍,尤其是专业社会工作人才队伍是实现推进救助管理事业发展与创新的主要依靠力量,是面向流浪乞讨人员的社会福利制度转型与创新的主要实施者和推动者。

三、从社会工作本土化视角定位社会工作人才队伍建设

社会工作作为一项外来的助人专业要在中国扎根,必须尽快完成本土化。所谓中国的社会工作本土化是产生于外部的社会工作模式进入中国,同其相互影响进而适应中国社会需要而发挥功能的过程^[13]。我国社会工作的本土化在理论层面主要是由高等院校及学者从社会工作教育和研究方面推开的,而在实践层面主要是由民政部门首先推开的。2007年2月至2009年3月,民政部在29个省(自治区、直辖市)的75个区(县、市)和90个单位拉开社会工作人才队伍进行了统计,并于2007年和2009年分

别选择了12个和8个救助管理机构作为第一批和第二批社会工作人才队伍建设的试点单位。由此计算,救助管理事业领域的社会工作人才队伍建设已开展五年,也即社会工作本土化进程在救助管理事业领域持续已有五年,并取得许多实质性的成效。从政策层面而言,社会工作制度、人才与服务已经成为救助管理政策的核心话语,其专业地位和作用在不断得到强化。从实践层面而言,全国多数地级救助管理机构已设立社会工作岗位,并在不断探索运用专业社会工作人才向以流浪儿童为重点的服务对象提供探索性的专业服务。

社会工作作为一项拥有专属的理论、方法、技巧以及专业人才的学科,它在被借助于推动社会福利发展和社会建设发展的过程中,拥有自身的本土化的使命。在长期的社会工作实践中,专业社会工作者往往被人们称为“社会工程师”、“社会治疗师”、“社会减压阀”、“社会润滑剂”,对促进社会和谐和实现社会公平发挥着重要作用。有学者指出,本土社会工作模式与和谐社会目标是一致的,社会工作就是去实现和谐社会的^[14]。我国自党的十六届六中全会提出社会建设任务目标以来,社会工作就被确立为社会建设的主要依靠力量,社会工作人才队伍也被确定为社会建设的主要参与者和服务者。由于我国社会建设的滞后,导致社会成员的许多需要无法得到有效满足、大量社会问题积压和凸显,这要求国家必须构建宏大的社会工作人才队伍和社会福利人才队伍来应对社会建设战略任务,解决社会问题,协调社会关系,促进社会和谐。2010年出台的《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》,将社会工作人才确定为重点发展的专门性人才,并明确提出“到2015年,社会工作人才总量达到200万人。到2020年,社会工作人才总量达到300万人”的人才发展目标。2011年我国颁布了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,其目标就是要努力造就一支高素质的社会工作专业人才队伍,为构建社会主义和谐社会提供有力的人才支撑。这一系列有关社会工作发展的政策表

明,党和国家越来越重视社会工作在“困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适等个性化、多样化服务方面的专业优势和特殊角色”^①。但不容忽视的是,在借助社会工作力量推动社会事业发展的同时,应该尽量保持社会工作的专业属性和自身特色,促进其实现自身的本土化使命,这样才能保证社会工作具有自身的优势和持久的活力。

应该理性地认识到,社会工作是促进救助管理事业科学发展的重要手段,专业社会工作人才队伍是促进救助管理事业科学化、专业化发展的主要支撑力量,但其自身也将救助管理领域作为实现自身本土化,构建自身专业地位与专业权威的重要平台和载体。从某种角度而言,专业社会工作需要嵌入原有的社会服务领域,即由政府部门、人民团体、企事业单位和社区开展服务活动的空间^[15]。在这里,应该将救助管理领域设定为专业社会工作需要嵌入的社会服务领域,而嵌入过程是社会工作完成自身本土化发展的过程。需要明确的是,救助管理机构通过引进专业社会工作人才、培训传统救助工作者、购买专业社会工作岗位、外包专业社会工作服务项目等方式推动社会工作人才队伍建设时,必须保持社会工作自身的专业特质、专业理念和专业社会工作者的专业权威、职业角色,不能简单地将救助管理服务等工作等同为社会工作。因此,我国必须加快建立适合救助管理领域社会工作人才队伍发展的、相对独立的政策支撑体系,比如建立专业社会工作者的职称制度、评价制度、薪酬制度、培训制度、考核制度等,以保持社会工作自身一定的独立性和专业性。只有这样才能更好地在救助管理服务中发挥专业社会工作者的专业优势。

四、结语

从社会管理创新、社会福利转型与社会工作本土化三个背景视角深入探讨如何在救助管

^①引自《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/shgz/201111/20111100197275.shtml。

理事业领域发展社会工作人才队伍。结果表明,社会工作作为社会管理创新的重要手段和社会福利制度的重要传递者,必然成为推动救助管理与服务事业专业化、科学化、人性化发展进程的主体力量,而专业社会工作者是这一进程的主要参与者。同时,救助管理领域作为民政工作的传统领域,是承载社会工作本土化的重要平台和载体。我国的救助管理事业由2003年进入新的发展时期,而该领域的社会工作人才队伍建设2007年才开始试点,两者的融合和共生还很不成熟,还需要从制度层面和实践层面作出努力,而其中首要的就是在该领域加强社会工作人才队伍建设时,一定要理清它与三种背景的关系,这样才能更好地促进救助管理事业的健康发展和该领域的社会工作人才队伍的快速成长。

参考文献

- [1]徐永新:《现代社会管理与公共服务的重要手段》,《河北学刊》2007年第3期
- [2]李迎生 方舒:《中国社会工作模式的转型与发展》,《中国人民大学学报》2010年第3期
- [3]华建敏:《以改善民生为重点完善社会管理促进社会和谐》,《国家行政学院学报》2007年第3期
- [4]陆学艺:《当前中国社会结构与社会建设》,《红

旗文稿》2012年第18期

- [5]唐钧:《社会管理创新呼唤专业社会工作》,《中国党政干部论坛》2012年第5期
- [6]彭华民:《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》,《学术月刊》2011年第10期
- [7]熊跃根:《论转型时期我国福利体制的改革与社会政策的发展》,《学习与实践》2012年第1期
- [8]宋士云:《中国社会福利制度的改革与转型》,《河南大学学报》2010年第5期
- [9]彭华民 万国威:《从沉寂到创新:中国社会福利30年学术轨迹审视》,《东岳论丛》2010年第8期
- [10]熊跃根:《中国福利体制建构与发展的社会基础:一种比较的观点》,《经济社会体制比较》2010年第5期
- [11]窦玉沛:《儿童福利:从补缺型向适度普惠型转变》,《社会福利》2011年第4期
- [12]王思斌:《社会工作导论》,高等教育出版社,2004年
- [13]王思斌:《试论我国社会工作的本土化》,《浙江学刊》2001年第2期
- [14]彭华民:《需要为本的中国本土社会工作模式研究》,《社会科学研究》2010年第3期
- [15]王思斌:《中国社会工作的嵌入性发展》,《社会科学战线》2011年第2期

(责任编辑:莫远明)