



民政社会工作服务指南丛书

丛书主编 赵蓬奇 邓明国

SHEHUI JIUSHU

SHEHUI GONGZUO FUWU ZHINAN

社会救助

社会工作服务指南

马震越 肖 丹 编著

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

社会救助 社会工作服务指南

SHEHUI JIUSHU
SHEHUI GONGZUO FUWU ZHINAN

马震越 肖 丹 编著

☞ 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会救助社会工作服务指南 / 马震越, 肖丹编著. —北京:
中国社会出版社, 2016. 11

(民政社会工作服务指南丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5447 - 5

I. ①社… II. ①马… ②肖… III. ①社会救济—社会
工作—中国—指南 IV. ①D632.1-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 248895 号

丛 书 名: 民政社会工作服务指南丛书

丛 书 主 编: 赵蓬奇 邓明国

书 名: 社会救助社会工作服务指南

编 著 者: 马震越 肖 丹

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 胡晓明

责 任 编 辑: 杨 晖 张 杰 杨 非

责任校对: 潘 瑜

出 版 发 行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通 联 方 法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124853 58124815

销售部: (010) 58124841 58124839

(010) 58124842 58124852

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印 刷 装 订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 10.75

字 数: 160 千字

版 次: 2017 年 1 月第 1 版

印 次: 2017 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元



中国社会出版社微信公众号

总 序

社会工作是人类文明进步的重要标志，是现代社会为解决工业化、城市化、市场化发展带来的社会问题而普遍推行的重要制度安排。发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是中央着眼于加快构建社会主义和谐社会、夯实党的执政基础做出的一项重要决策。

2006年党的十六届六中全会提出建设宏大的社会工作人才队伍以来，在各级党委政府的大力推动和社会力量的积极参与下，我国社会工作政策制度不断健全、人才队伍渐趋壮大、平台载体逐步夯实、专业服务日益深入，社会工作在化解社会矛盾、疏解社会问题方面发挥了切实有效的作用。

民政部作为承担发展社会工作、推进社会工作人才队伍建设行政职能的重要部门，近年来在所辖各个领域内积极开展社会工作制度建设、人才培养、服务评估、实务推进等工作，对我国社会工作的推广普及做出了重要贡献。在制度建设方面，制定出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试办法》《关于促进民办社会工作机构发展的通知》《关于进一步加快推进推进民办社会工作服务机构发展的意见》《关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的意见》等；在人才培养方面，社会工作专业人才队伍迅速壮大，截至2016年10月，规模总量达到76万人，其中持证社工近30万人。具体而言，社会工作在一些传统民政领域得到了有效开展，并在实践中摸索出很多成功的经验，如社区建设、社区矫正、社会救助、婚姻家庭、养老服务、儿童服务等，

取得了一定的发展。同时，基于社会发展的需要，社会工作正在逐步向一些新的领域拓展开来，如农村留守、精神卫生、扶贫等。总之，社会工作正在通过民政这一服务为民的渠道在全国开花、结果。

面对蓬勃发展的民政社会工作，越来越多的基层从事社会工作相关事务的民政工作者迫切需要理论支持和实践指导相结合的实务操作手册，《民政社会工作服务指南丛书》应运而生。《民政社会工作服务指南丛书》包括：《农村留守人员社会工作服务指南》《社会救助社会工作服务指南》《扶贫社会工作服务指南》《精神卫生社会工作服务指南》《灾害社会工作服务指南》《儿童社会工作服务指南》《老年社会工作服务指南》《婚姻家庭社会工作服务指南》《社区社会工作服务指南》《社区矫正社会工作服务指南》10种图书，从为民政领域目前实际从事社会工作的基层人员提供操作依据的角度出发，对于农村留守、社会救助、扶贫、精神卫生、灾害、儿童、老年、婚姻家庭、社区、社区矫正10个领域实际开展社会工作的服务对象、内容以及方法技巧进行介绍，同时附有相关案例辅助说明。整套丛书在介绍民政传统领域开展社会工作的基础上，结合当前社会热点问题，将社会工作介入民政领域的最新发展成果进行梳理，操作规范全方位覆盖，以期望为民政领域基层实际从事社会工作的人员提供参考指引。

在本套丛书出版之际，我们要感谢为本套丛书提供研究成果和案例借鉴的实务工作者，是他们的知识丰富了本套丛书的内容！感谢积极参与写作的各位作者，是他们的辛勤劳动保证了这套丛书的最终出版！

愿社会工作走进千家万户，温暖每个家庭、每个社会成员。

丛书主编

前言

改革开放以来，伴随着市场经济体制的逐步建立，以城镇居民最低生活保障制度为开端，我国的社会救助事业进入一个新的阶段，先后建立了农村最低生活保障、受灾人员救助、城乡医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等制度，构建了一个项目完整、内容齐全、程序规范、对象明确的社会救助制度体系，在保障困难群体基本生活、维护社会稳定、促进公平正义等方面发挥着越来越重要的作用。

但随着社会环境的发展变化，城镇化及户籍制度改革持续推进，低保等公共服务的社会关注度越来越高，这些变化对我国的社会救助工作提出了新的挑战。与此同时，在实际工作中也暴露出制度本身的一些局限性，比如，缺乏制度整合，虽然建立了一些专项救助制度，但各项制度之间衔接配套不够，制度“碎片化”明显；再比如，社会参与度不高，政府引导、培育、发展民间救助性社会资源不足，广泛动员社会力量共同参与救助服务不充分；等等。这些问题的存在，不同程度地影响了社会救助工作整体水平的提高。

为促进这些问题的解决，近年来，从中央到地方、从政府部门到民间力量，都进行了积极而艰苦的努力。2013年，国务院批准建立由民政部牵头、26个部门组成的全国社会救助部际联席会议制度，全国97%的县（市、区、旗）也陆续建立了相关协调机制，实现了社会救助政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的工作机制。2014年2月，国务院颁布了《社会救助暂行办法》（国务院令 第649号），确立了最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助以及社会力

量参与等“8+1”社会救助制度框架。在此基础上，各专项救助制度、地方社会救助制度逐步建立和完善，困难群众基本生活安全网逐步编织成型，社会救助事业进入到综合构建、依法救助、社会参与的崭新阶段。

与此同时，作为一支重要的社会力量，专业社会工作在社会救助领域的价值和功能逐渐受到重视。从本质上讲，社会工作是一种专业的助人活动，它拥有开放的知识体系、独特的价值理念和工作方法。从国际上看，社会工作是伴随着近现代社会救助事业的发展而萌芽、发育并逐步走向专业化的，社会救助是社会工作的原点，也是其核心理念。我们发现，社会工作几乎可以介入所有的社会救助环节，比如帮助贫困者提出救助申请、救助对象的资格审查、救助对象的日常动态管理和退出、促进救助对象就业、开展救助效果评估、协助宣传社会救助政策等。当然，社会工作还可以提供社会救助工作无法开展的专业服务，比如救助需求调查、救助对象陪护、心理疏导、职业指导、能力提升、资源链接、社会融入等。实践证明，社会工作以其特有的专业性和服务理念逐渐融入社会救助事业，不仅创新了救助方式，而且提高了救助机构人才队伍的整体素质。

但是，作为一种新的社会救助方法和一个新的社会工作领域，我国的救助社会工作理论研究和实务发展正处于起步阶段，构建具有针对性和实用性的救助社会工作模式需要进行长期的实践探索，需要救助社会工作管理者和实务操作者的辛勤工作。目前，我国大量一线的救助社会工作管理者和实务操作者专业化程度不高，专业能力有限，影响了救助社会工作发展。为了切实推进我国救助社会工作人才队伍建设，确保救助社会工作的服务效率和专业品质，我们编写了这本《社会救助社会工作服务指南》，全书由四章和一个附录构成，具体包括救助社会工作概述、常用理论和模式、通用过程、管理和社会救助政策法规汇编，书中还提供了一些案例和实务操作图表模板，注重从操作层面阐述救助社会工作知识，旨在为社会救助社会工作机构及其工作者提供实务操作指引。希望本书的出版能为中国救助社会工作的专业化、规范化和有序发展提供帮助，能为社会救助事业的健康推进贡献力量。

编著者

第一章 救助社会工作的概述

第一节 救助社会工作的含义、内容及功能	(1)
一、救助社会工作的含义	(1)
二、救助社会工作的领域和主要内容	(4)
三、救助社会工作的功能	(11)
第二节 救助社会工作的历史沿革及工作方法	(13)
一、救助社会工作的历史沿革	(13)
二、救助社会工作的主要方法	(16)
第三节 救助社会工作的专业理念及服务原则	(22)
一、专业理念	(22)
二、服务原则	(24)

第二章 救助社会工作理论与模式

第一节 救助社会工作理论和模式的概述	(27)
一、概念界定	(27)
二、理论和模式对救助社会工作的价值	(28)
第二节 救助社会工作的理论	(28)
一、贫困理论	(28)
二、需要理论	(30)
三、优势视角理论	(32)

四、生态系统理论	(33)
五、赋权理论	(35)
六、认知行为理论	(36)
第三节 救助社会工作的工作模式	(38)
一、人本主义治疗模式	(39)
二、心理社会治疗模式	(42)
三、任务中心模式	(46)
四、危机干预模式	(48)
五、社区发展模式	(52)
六、社会策划（计划）模式	(55)

第三章 救助社会工作的通用过程

第一节 接案	(60)
一、接案的目的及任务	(61)
二、接案的过程	(63)
第二节 预估	(69)
一、预估的目的及任务	(69)
二、预估的过程	(70)
第三节 计划	(74)
一、计划的目的及任务	(74)
二、计划的过程	(75)
第四节 介入	(78)
一、介入的目的及任务	(79)
二、介入的过程	(79)
三、介入的方法	(81)
第五节 评估	(85)
一、评估的目的及任务	(85)
二、评估的过程	(86)

三、评估的方法	(88)
第六节 结案与跟进	(91)
一、结案与跟进的目的及任务	(91)
二、结案的过程	(92)

第四章 救助社会工作管理

第一节 救助社会工作管理的含义及功能	(97)
一、救助社会工作管理的含义	(97)
二、救助社会工作管理的功能	(101)
第二节 救助社会工作管理的实施	(103)
一、救助社会工作管理理念	(103)
二、救助社会工作管理的组织结构	(105)
三、救助社会工作管理内容	(107)
四、救助社会工作管理方法	(111)
第三节 救助社会工作管理的绩效评估	(115)
一、救助社会工作管理绩效评估的定义	(115)
二、救助社会工作管理绩效评估的方法	(116)
三、救助社会工作管理绩效评估中存在的问题及 解决对策	(118)

附 录	(122)
--------------	-------

社会救助暂行办法	(122)
国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见	(133)
民政部关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见	(139)
住房和城乡建设部 民政部 财政部关于做好住房 救助有关工作的通知	(144)
关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病 医疗救助工作的意见	(147)

民政部关于指导村（居）民委员会协助做好社会救助
工作的意见 (153)

参考文献 (158)

后 记 (160)

第一章 救助社会工作的概述

随着改革开放的不断深入和经济社会结构的深刻调整，我国基本民生保障的形势与任务发生了新的变化，单纯依靠政府提供物质资金的救助方式，已难以有效满足社会救助对象日益增长的社会需求。现阶段，我国迫切需要创新社会救助及其服务提供的内涵、理念与方式等，支持社会工作服务机构和社会工作者广泛参与社会救助，建立健全物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本救助服务与专业化个性化服务相补充、政府主导与社会参与相衔接的新型社会救助服务模式。救助社会工作是社会工作的重要服务领域，推进救助社会工作领域发展是构建现代社会救助体系的必然要求。本章从救助社会工作的相关内容、历史方法、专业理念和服务原则等方面对救助社会工作进行概述。

第一节 救助社会工作的含义、内容及功能

一、救助社会工作的含义

（一）救助社会工作的界定

在理解救助社会工作之前，先来理解两个与之密切相关的概念：社会救助和社会工作。

社会救助是社会成员因个人原因、自然原因或社会原因，生活发生严重困难时，由国家和其他社会主体对其提供物质帮助或精神救助，以维持其基本生活需求，保障其最低生活水平的救助制度。它是社会保障体系的重要组成部分，是公民的基本权利之一。

社会工作是以利他主义为指导，以科学的知识为基础，运用专业方法进行的助人服务活动。社会工作的本质是一种助人活动，其特征是提供服务。^①更确切一点说，社会工作是一种科学的助人服务活动，它不同于一般的行善活动。

社会救助和社会工作有着不同的概念，但两者相互关联和融合。首先，两者在目标上具有同源性。一方面，社会救助提供了特定的服务对象和研究领域；另一方面，社会工作的“救助是专业职责”的理念进一步丰富了社会救助，有效减少政府负责的社会救助的行政化。其次，社会救助体系的建设需要社会工作理论上的指导和支撑。最后，两者具有救助方法的互补性。我国社会救助由政府包办、自上而下、解决共性化需求的方式，和社会工作对个性化问题与需求的解决方式相结合，更能共同促进服务对象的生活改善和全面发展。

综上所述，我们认为，救助社会工作是指在社会救助领域，社会工作者根据社会救助的性质和特点，以社会工作价值理念为指导，以社会工作的专业理论为依据，采用社会工作专业方法与技巧，为社会救助对象提供专业服务的过程。^②救助社会工作是一种旨在帮助生活发生严重困难的社会成员，在其获得物质方面社会救助的同时，得到精神方面的提升和社会功能的恢复，直至摆脱生活困境，过正常社会生活的专业服务和活动。

（二）救助社会工作的特征

1. 服务对象的多样性与复杂性

由于社会救助的对象是因个人原因、自然原因或社会原因导致生活发

① 王思斌. 社会工作概论 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 35.

② 全国社会工作者职业水平考试教材编写组. 社会工作实务 [M]. 北京: 中国出版社, 2015: 197.

生严重困难的社会群体，所以他们所面临的不仅是外在的物质匮乏，还有身体、精神等更多问题的困扰，这些问题往往更为复杂。一方面，引发问题的原因具有多样性和复杂性。很多服务对象在遇到突发事件或者困难之前，就存在着许多问题，或者早已处于困境之中。旧的问题没有得到解决，就会引发新的困难，同时也降低服务对象应对突发事件的能力，很容易造成更为严重的生活困难。另一方面，问题的发生对服务对象的影响具有多样性和复杂性，例如身体的、物质的、精神的、社会的影响。此外，针对不同救助服务对象的特殊情况，救助社会工作所能提供的服务期限、服务形式以及服务数量的差异很大，内容和种类也复杂多样。

2. 工作方法的专业性和政策性

在专业性方面，作为社会服务的专门领域，救助社会工作的实质是专业服务，社会工作者在救助过程中需要根据社会救助的性质和特点，遵循社会工作的专业伦理，以社会工作专业理论为依据，采用专业方法与技巧为救助对象提供专业服务。在政策性方面，社会救助体系比较复杂，除了国务院颁布的《社会救助暂行办法》外，各省市还有相配套的一些政策规定。社会工作者在参与社会救助过程中，需要认真分析服务对象的问题成因、程度以及可能获得的救助类型等，这些都必须以相应的法规政策为依据。例如，服务对象分别是城镇低保对象、农村受灾人员或者流浪乞讨儿童，就需要依据不同的救助政策协助其申请相应的社会救助项目，有针对性地解决服务对象的困难和问题。

3. 服务过程的阶段性和持续性

救助社会工作的开展需要分阶段进行，从服务对象的需求入手进行专业评估，开展危机干预和心理疏导，并通过个案与小组工作，帮助救助对象重建社会关系，恢复社会功能。以上几个阶段相互递进，缺一不可。同时，整个救助过程具有持续性特征，其服务过程不仅要协助政府经办机构为救助对象发放救助款物，及时解决救助对象的生存困难，使他们摆脱困境，同时还要设法逐步增强他们生活的能力和战胜困难的信心，这是一个持续性的服务过程。

二、救助社会工作的领域和主要内容

（一）救助社会工作的领域

国务院 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》将社会救助分为以下几个领域：生活社会救助、灾害社会救助、生产社会救助、医疗社会救助、教育社会救助、住房社会救助、法律援助、特殊人群救助等。上述领域同样也是救助社会工作的主要实施领域，其中，生活社会救助是救助社会工作的核心领域。

1. 生活社会救助

生活社会救助指的是解决贫困人员吃、穿等温饱问题的一种社会救助项目，这里所谓的生活是一个狭义上的概念，并不包括居住、医疗、教育等方面的内容。因此，生活社会救助主要解决温饱上面临困难的一些贫困人员的生活问题，它是社会救助中最重要的内容。其具体含义为：国家和社会对生活在国家法定或当地法定最低生活保障标准之下的贫困人员进行现金、实物或服务救助的一项社会救助项目。生活社会救助的目的是维持贫困人员最起码的生活条件，保障全体公民基本生存权利。世界各国和地区都有这方面的救助制度，但在不同的国家和地区其具体内容有所不同，而总的目标都是要对陷入生活困境的个人和家庭提供满足其最低生活水平需要的现金和实物资助，以帮助他们维持最基本的物质生活。生活社会救助的实施一方面可以稳定社会，另一方面也是公民应有的权利和国家应尽的义务。^① 生活社会救助主要采取现金救助、实物救助和服务救助等形式。

2. 灾害社会救助

灾害社会救助指的是国家和社会依法为因遭遇各种灾害而陷入生活困难的社会成员提供现金、实物或服务的援助，以保证其维持最低生活水平、渡过特殊困难时期，帮助其确立自行生存能力、尽快恢复正常的生产生活的社会救助项目。虽然一般意义上的灾害是指自然灾害，但对灾害救

^① 胡芳肖：《社会救助理论与实务》[M]，西安：西安交通大学出版社，2015：71。

助的认识不应仅仅局限在自然灾害领域,而是对各种自然、人为灾害等一系列灾害的预防、救助与灾害重建领域;从灾害救助的性质上来说,它是一种极为复杂的、社会的、半军事化的紧急行动,包括从营救到医疗、从生活到安全、从技术到工程、从组织到指挥的救灾系统。

灾害社会救助往往是一种临时性救助,其方式主要有现金救助和实物救助,其中实物救助在灾害社会救助中占有重要地位,这也是其与其他社会救助项目的不同之处,其他社会救助项目主要是现金救助。现代意义上的灾害救助,不仅包括灾时的应急反应、营救、灾后救助、心理疏导等方面,还应着眼于风险管理、减灾和防灾,重视从防灾到救灾的整体规划、系统管理、过程控制、资源整合和组织协调。

3. 生产社会救助

生产社会救助是指为低收入者提供生产上帮助的一种社会救助项目。由于陷入贫困或者成为低收入者虽然都是一些文化层次低和劳动技能欠缺以及没有资金积累的人员,但他们基本上都有劳动能力。他们陷入贫困的主要原因是缺乏资金或者缺少劳动技能,如果政府能对他们在生产上给予帮助的话,他们很容易摆脱贫困,改善生活质量。

与其他的社会救助方式相比,生产社会救助是一种更为积极的救助形式,其主要内容包括:政策扶持、资金扶持、科技扶持、信息扶持和能力培训等。由于生产社会救助更强调国家对贫困人口脱贫致富的“帮”“扶”的作用,因此它对于调动贫困人口的生产能动性,对于实现社会的共同富裕有更积极的意义。它有助于克服受助者的依赖性和懒惰性,有利于缩小贫富差距、实现共同富裕,有利于发扬团结互助的精神,有利于建立贫困者的自信心和乐观心态。

4. 医疗社会救助

医疗社会救助是指政府和社会依法从资金和技术上,对因病而无经济能力进行治疗的人员,或者因支付数额庞大的医疗费用而陷入困境的人员,提供直接医疗服务或经济支持,帮助他们获得必要的医疗服务,改善健康状况的救助项目。医疗救助制度是现代医疗保障制度的最后一道防线。

一般来说,在实行基本医疗保险制度的国家和地区中,参保者患病和看病时虽然可以享受一定的医疗保险待遇,但同时又要承担一定比例的自付费用。如果低收入者自付费用达到国家和地区规定的标准时,政府给予他们一定的医疗救助,即他们的自付费用可以全部或者按照一定比例向政府有关部门申请报销,以便减轻他们在医疗费用上的负担。有些国家和地区对即使没有加入基本医疗保险制度的人员也给予一定的医疗社会救助,这里可以分为以下两种情况:一种是某些成员没有被纳入基本医疗保险制度或者根本没有基本医疗保险,政府有关部门对其高额医疗费用给予一定的补助;另一种是一些人虽然被纳入了基本医疗保险制度的实施范围,但由于某种原因没有缴纳医疗保险费,结果无法享受基本医疗保险待遇,即使缴纳了医疗保险费,但由于收入水平低而无法承担高额医疗费用的这些人因患病时承担了高昂的医疗费用而陷入了贫困,这时政府有关部门往往也会给予一定的医疗社会救助。

5. 教育社会救助

教育社会救助是指国家和社会团体为保障适龄人口能获得接受教育的机会,从物质上对贫困地区和贫困学生在不同阶段提供援助的一种社会救助项目。

贫困地区的经济落后决定了教育的滞后,贫困家庭的经济困难也同样限制了他们对子女教育的投入。为此,国家和社会有责任对这些地区和家庭给予经济上的援助,使他们的子女同样享有受教育的权利。

目前,教育救助的主体主要有国家、社会团体和个人。教育社会救助的对象是贫困家庭的学生,既包括中小學生,也包括大学生甚至研究生。教育社会救助的主要方式有现金救助和实物救助两种,救助过程分为两个阶段:第一阶段是初等教育阶段的教育救助,其形式主要包括免费义务教育、助学金、困难补助;第二阶段是高等教育阶段的教育救助,其形式主要包括奖学金、助学贷款、勤工俭学、补助金和学费减免。

6. 住房社会救助

住房社会救助是指政府出台相应的社会经济政策,向中低收入家庭和其他住房困难的家庭,提供住房现金补贴或直接提供限定标准、限定价格