

社会救助服务研究

李全彩 夏晋城 著

Shehui Jiuzhu
Fuwu
Yanjiu

China University of Mining and Technology Press

中国矿业大学出版社

社会救助服务研究

李全彩 夏晋城 著

Shehui Jiuzhu

Fuwu

Yanjiu

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书是社会组织介入城市街头流浪乞讨人员社会救助服务的实践总结,是基于“泉州市街头流浪乞讨人员救助社会工作服务项目”数据的概括提炼。由研究缘起、研究框架和项目介绍构成书稿前言,在对当代社会救助服务的相关概念、救助流浪乞讨人员相关理论介绍后,以泉州市为例,利用文献、访谈、现场观察等方法对当代城市街头流浪乞讨人员的社会救助服务现状、社会组织介入城市街头流浪乞讨人员服务的概况和模式、社会组织介入城市流浪乞讨人员救助服务的典型案例进行了系统的阐述,在此基础上,从宏观的角度对社会组织介入社会救助的效果进行了深入的分析,其中的第四章和第五章使用了大量的一手访谈数据作为研究观点的佐证材料。书稿最后以问题式的反思来实现本研究的意义,基于“海西项目”的经验总结与反思,并从政府、社会组织、三工联动和社会舆论四个层面对当代城市街头流浪乞讨人员社会救助服务领域存在的不足和未来努力的方向进行了展望。

图书在版编目(CIP)数据

社会救助服务研究 / 李全彩,夏晋城著. —徐州:

中国矿业大学出版社,2016.12

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3391 - 2

I. ①社… II. ①李… ②夏… III. ①社会救济—研
究—泉州 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 322406 号

书 名 社会救助服务研究

著 者 李全彩 夏晋城

责任编辑 周 丽

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83884895 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 江苏淮阴新华印刷厂

开 本 787×960 1/16 印张 13.75 字数 270 千字

版次/印次 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

定 价 32.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

序

南京大学 周 沛

李全彩老师从事社会工作教育十余年,推崇教、学、做合一理念,注重运用社会工作专业手法服务社会,解决实际问题。多年来,她带领学生深入城镇、乡村一线,坚持为空巢老人、留守儿童、流动儿童、孤儿、困境儿童等服务。近年又远赴福建泉州等地开展社会工作实务与研究,在此基础上,与泉州海西社工事业发展中心负责人夏晋城合作,撰写了《社会救助服务研究》一书。

《社会救助服务研究》的基本数据来源于“泉州市街头流浪乞讨人员救助社会工作服务项目”(即“海西项目”)。这是一个政府转变职能,通过购买社会工作服务的项目,由泉州市海西社工事业发展中心运作实施,周期三年。该项目主要针对一个很特别的弱势群体——泉州市流浪乞讨人员,采用外展社会工作方式,对其进行救助服务。

新中国成立后,特别是改革开放以来,我国的社会救助制度发生了重大的变化,一个基于救助理念的人性化、救助手法的多元化、救助资源的社会化、救助管理的效率化的新型社会救助体系已经初步形成。这一体系实现了从人性关爱到维护权利的转变,凸显了政府在维护公民基本生活安全方面的责任。

流浪乞讨人员是社会救助要托住的特殊群体。出于各种原因,流浪乞讨作为一种社会现象,在绝大多数国家都普遍存在,对流浪乞讨人员的救助服务工作也一直与之相伴。我国在不同时期,针对不同的流浪乞讨情况,政府也出台了不同的政策加以解决,其中 2003 年是个节点。2003 年之前主要是收容遣送制度,比如,1982 年,国务院发布《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。1991 年,国务院发布《关于城市遣送工作改革问题的意见》。2003 年,国家公布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,这意味着,从 2003 年开始,我国对流浪乞讨人员进入救助阶段。时至今日,尽管随着社会经济的发展,广大人民的生活水平有了明显的改善和提高,但流浪乞讨现象非但没有减少,而且还因为没有了强制性执行的法规,滋生了另类的流浪乞讨现象,如职业乞丐、假乞丐等。怎样才能有效破解这些难题,政府与社会都一直在努力。

李全彩老师通过“海西项目”的实施,作为一个实验抑或一个实践,具体研究了政府购买服务形式下,社会工作对流浪人员救助服务的具体过程,这是一个值得肯

定的尝试。诚如作者所言：“我们要给予这样的探索精神以鼓励，因为实践才是检验真理的唯一标准，一切政策都停留在文本上，都是没有生命力的。”

该成果的主要特点可以概括为：

第一，研究思路清晰。该书以“流浪乞讨人员”为对象，以社会工作服务为内容，以多元合作为主线，就社会工作介入流浪乞讨人员救助服务工作作了较为全面系统的研究，体现出较好的研究思路与实施路径。

第二，具有较好的理论性与学术性。作为实务性研究，该书并未囿于简单的就事论事，而是以社会工作理论统领与指导救助服务的具体过程，对泉州市流浪乞讨人员现状与服务作了学理分析，体现出较好的理论性与学术性。

第三，具有较好的系统性与可操作性。该书从研究缘起开始，包括当代社会救助服务的应用理论、当代城市街头流浪乞讨人员的社会救助服务、社会组织介入救助服务概况模式、典型服务案例、效果分析等，结束于反思与讨论，体系合理，有一气呵成之感，体现出较好的系统性。同时，该书的研究，立足于基层，发轫于现实，落实于服务，总结于结论，具有很好的可操作性，可以给当前社会救助服务领域带来可操作经验。

当然，如果该书能更加注重表述的逻辑性则会更好。

应李全彩老师之邀，我很乐意为该书作序，并极力推荐该书。

周沛

2016年12月20日

序 二

泉州市民政局局长 蒋耕霆

随着我国经济社会现代化水平的不断发展,政府职能的进一步转变,对城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理服务取代了原先的收容遣送制度,成为我国社会保障制度中重要的基础性、兜底性服务之一。《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(以下简称《救助管理办法》)颁布实施以来,泉州市救助管理站严格执行、认真落实《救助管理办法》中的相关政策规定,积极转变工作作风,更新服务理念,为广大受助人员提供专业化、人性化、亲情化的救助服务,有效救助流浪乞讨人员约一万五千人次,成为传递党和政府的温暖、维持社会和谐稳定的重要力量。近年来,泉州地区经济发展蓬勃,外来人口增多,人员流动性日益增大,流浪乞讨人员构成日益复杂,给我们的救助管理服务带来了新的挑战。泉州市救助管理机构工作人员数量不足,专业性不强,针对街头流浪乞讨人员的街头救助工作,尚不能够系统化、常态化地开展,街头劝导往往流于形式,街头流浪乞讨人员的合法权益有时无法得到很好的保障,街头主动救助工作存在一定的漏洞和隐患。当前救助管理工作中出现的新矛盾、新问题,需要我们通过不断地摸索和创新,在充分发挥救助管理机构自身优势的基础上,通过整合各种社会资源,引入社会力量,为救助管理工作开辟出一条崭新的社会化救助之路。近年来,泉州市各类民间社会组织尤其是社会救助、慈善、社工组织等蓬勃迅速发展,与政府相关职能部门形成了资源共享、优势互补的良好局面。为充分发挥社会力量在街头流浪乞讨人员救助服务方面的作用,泉州市救助管理站大胆创新,于2013年开始与泉州市海西社工事业发展中心签订项目合作协议,通过政府购买社会工作服务项目的方式,开展街头流浪乞讨人员外展社会工作,由社会工作机构派驻专业社工,在街头救助中引入专业社会工作方法,对街头流浪乞讨人员开展巡查救助服务。通过对接头流浪乞讨人员建立档案,开展心理辅导,帮助有需求的流浪乞讨人员调整改变认知、纠正行为偏差,构建社会支持系统,帮助他们回归主流社会;通过组建志愿者队伍,加强宣传力度等,引导社会力量多渠道参与救助管理工作;通过依托数字城市管理平台,对街头流浪乞讨人员开展网络化救助服务。通过三年的探索实践,泉州市区街头流浪乞讨人员数量逐步减少,“救助站、社工、社区、志愿者”四位一体的救助模式和社工、义工、环卫工“三工一体”的联动模式初步建立,政府主导、部门协作、社会组织

和民众参与的流浪乞讨人员救助管理服务体系基本形成。本书立足于泉州市救助管理站向泉州市海西社工事业发展中心购买的“泉州市街头流浪乞讨人员社会救助外展服务项目”开展调查研究,对项目实施三年来的实践经验进行总结和提炼。本书通过理论结合实践,探索和总结出的经验对泉州市乃至全省、全中国的救助管理工作具有一定的借鉴意义。

蒋耕霆

2016年12月20日

目 录

第一章 前言	1
第一节 研究缘起	1
第二节 研究框架	4
第三节 泉州市街头流浪乞讨人员救助社会工作服务项目简介	7
第二章 当代社会救助服务的应用理论	11
第一节 几个相关概念的界定	11
第二节 救助流浪乞讨人员的相关理论	16
第三章 当代城市街头流浪乞讨人员的社会救助服务现状	
——以泉州市为例	20
第一节 流浪乞讨人员社会救助服务的发展历程	20
第二节 泉州市流浪乞讨人员的基本状况	30
第三节 泉州市流浪乞讨人员社会救助服务基本状况	38
第四章 城市街头流浪乞讨人员社会救助服务的社会组织介入	47
第一节 社会组织介入城市街头流浪乞讨人员救助服务的概况	47
附录	58
第二节 “三工联动”——社会组织介入社会救助服务的模式	66
附录	76
第三节 泉州市构建“三工联动”的策略分析	82
第五章 社会组织介入城市街头流浪乞讨人员救助的实践	
——典型服务案例	85
第一节 许是一面的缘分,能帮你一点我便足够	85
第二节 “找到了就别流浪了”定期探访服务	88
第三节 “他乡有社工”个案服务	92
第四节 “大家都来关注他”的社区营造	96
第五节 “泉州有爱”志愿者服务	98

第六节 “新媒体、新平台”服务	101
第七节 “暖心站”救助点服务计划	105
第八节 “小伙伴计划”街头流浪乞讨人员互助	108
 第六章 社会组织介入社会救助服务的效果分析	111
第一节 政策法规落地生根	111
第二节 社会力量参与的成效凸显	119
第三节 全民公益氛围得到加强	121
附录	124
 第七章 反思与展望	138
第一节 “海西项目”特色	138
第二节 基于“海西项目”的反思与展望	141
 总附录	148
 参考文献	205
 后记	211

第一章 前言

第一节 研究缘起

一、研究背景

泉州,简称“鲤”,别名“鲤城”、“刺桐城”、“温陵城”,是中国福建省下辖的一个地级市,三大中心城市之一。泉州是中国古代“海上丝绸之路”的起点,唐朝时“世界四大口岸”之一,宋元时期被称为“东方第一大港”,国务院首批公布的24个历史文化名城之一,全球第一个“世界多元文化展示中心”。

泉州历史悠久,同时又是宗教文化名城,有着乐善好施的习俗,可谓“此地古称佛国,满街皆是圣人”。据史料记载,泉州的社会救济历史久远,自南宋开始即出现了养济院、居养院等收留老弱病残及贫孤无依之人的社会福利场所。泉州市也是大量社会团体、民办非企业单位等聚集之地。长期以来,流浪乞讨人员救济救助活动中一直不乏这些民间团体的身影。在当代社会救助服务领域中,尤其是在政府的主导下,社会力量已经是一个不可或缺政府职能的有效补充,在城市流浪乞讨人员救助管理服务中的作用也越来越大。

党的十八届三中全会指出,改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。社会组织代表了既不同于政府,又区别于市场的一种社会力量。它以公平、公正、公信为宗旨,在国家法律、法规允许的范围内开展工作。由于其在政府与社会之间的桥梁和纽带作用,弥补了“政府失灵”和“市场失灵”的不足,在当今的社会治理中发挥着重要的作用,已经成为社会治理的重要参与主体。当前,社会组织承担的公共服务主要通过政府购买的方式进行。政府通过公开招标、定向委托、邀标等形式将原本由自身承担的公共服务转交给社会组织、企事业单位履行,以提高公共服务供给的质量和财政资金的使用效率,改善社会治理结构,满足公众的多元化、个性化需求。政府购买公共服务的主体是政府,客体是社会组织与企事业单位,服务对象是除政府以外的其他社会机构和公众。

当代中国,政府购买社会工作专业服务逐渐成为一个包括社会救助在内的许

多政府职能部门与社会组织对接的路径被广泛接受。近年来的实践证明,特别是在民政部社会工作专业人才队伍建设的试点工作不断推进的过程中,专业的社会工作社会组织和专业社会工作人才通过在民政、妇联、团委、司法、教育等领域的社会工作实务的广泛参与,越来越凸显出组织化的专业服务的效率和效果,由此也逐渐被政府认可,同时也有了一定的社会认知度和美誉度。在这样的社会背景下,福建省泉州市社会救助管理站与泉州市海西社工事业发展中心牵手创造出了福建省的一个政府购买社会工作服务的典型案例。

泉州市海西社工事业发展中心作为福建省首家民办非营利、支持性、枢纽型社会工作服务机构,曾获得民政部首批全国社会工作服务标准化建设示范单位、民政部首批全国企业社会工作试点单位、中央财政支持社会组织参与社会服务示范项目立项资助单位、全国社会工作实务实习实训基地、福建省民政厅首批福建省社会工作人才队伍建设试点优秀单位、泉州市民政局社会组织等级评估 4A 等荣誉与肯定。按照福建省委办公厅、省政府办公厅《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》(闽委办〔2012〕49 号)要求,泉州市救助管理站和泉州市海西社工事业发展中心属于首批省级社会工作人才队伍建设试点单位,无论是海西的实力使然,还是救助管理站的强烈需求,两家联手在流浪乞讨人员救助服务领域展开合作,从 2013 年开始共同推进“泉州市街头流浪乞讨人员救助社会工作服务项目”(以下简称“海西项目”),至今已有三年多,期间三次签约,由此可见合作的成功。

对一个流浪乞讨人群做了三年的救助管理服务的实践,一定会积累一些值得推广的经验。尽管流浪乞讨人员的流动性根本特征很难使服务有可持续性,而且就服务而言,因为其无形、非存储性,也很难用可以量化的指标衡量,但在这三年里,“海西项目”的成果还是丰厚的,其丰厚不在于物化成果,而在于一种服务意识的引领、政府观念的改观、社区环境的营造以及政府部门和社会组织、社会工作者关系的破冰之举。为此,“海西项目”组对项目做一个专业的总结提升。通过项目资料整理、非参与式观察和深度访谈等方式对“海西项目”成果进行收集提炼概括,并在此基础上,分析了社会救助服务的效果以及社会救助服务运行管理机制,探索性地研究了泉州市社会救助服务的实现路径与构建社会救助服务体系的配套措施。

二、研究意义

作为一个项目的经验总结,我们把它称为“社会救助服务研究”,旨在以小见大,透过一个流浪乞讨人员的社会救助服务实务过程,发现在社会救助领域如何进行服务观念的转化和路径的选择。一个是政府社会救助管理部门,一个是小荷才露尖尖角的社会工作专业机构,三年的合作,期间到底经历了什么样的磨合,是什么样的机缘让政府部门对这个机构爱不释手,又是什么样的力量使得这个社工机

构在一年一签的竞标中获得签约?就当前政府部门和社工机构的力量来说,后者弱势地位是毋庸置疑的,那么是否可以解释为,政府部门有需求,社工机构正好回应了这些需求?我们期待着通过研究去寻找答案。因此,本研究的意义大致可以归纳为以下几个方面:

(一) 把流浪乞讨人员社会救助管理服务的社工介入模式推而广之

对于流浪乞讨人员的救助管理服务在世界上的各个国家由来已久,从十七八世纪的英国《济贫法》到如今欧洲国家对失业人群的救助,社会中对于流浪乞讨人员的救助服务从未停止过。我国对于流浪乞讨人员的社会救助管理自新中国成立后得到长足的发展,特别是在社会治理的背景下,政府职能转化,社会力量参与到流浪乞讨人员的救助服务的力度越来越大。本研究所说的“海西项目”,就是这个背景的产物。我们发现“海西项目”在实施的过程,探索出社工、义工和环卫工相结合的“三工联动”救助模式,即环卫工发现流浪乞讨者之后,主动给社工或者救助管理部门工作人员打电话,社工接到通知后,立即前往寻找服务对象并进行相关救助服务。同时,社工还积极发掘服务对象经常光顾的附近商铺人员成为义工,请他们主动提供流浪乞讨人员信息,并帮忙进行登记。经实践证明,这种模式很有效,值得推而广之。

社工介入流浪乞讨人员的救助服务打破了传统的救助机制。专职社工坚持“助人自助”的理念,在一定理论的引领下,采用个案服务、小组工作、社区工作等社会工作手法对流浪乞讨人员的身体健康、心理健康以及再社会化进行帮助。既使得被救助对象感觉耳目一新,社区居民眼睛一亮,也让政府部门的工作人员受到感染,特别是把救助管理服务的效率提高了很多。因此,在社会救助领域发挥社会工作专业力量是大势所趋,政府可以购买社会工作岗位、也可以项目方式打包,一方面把自己从烦琐的事务性工作中解放出来,省下时间去思考如何更有效地去贯彻党和国家的政策方针,制定切实可行的方案;另一方面,可以节约不必要的行政开支,并使救助管理服务工作更加专业化、精准化。

(二) 通过对“海西项目”三年的成果进行系统梳理,总结出多元主体共同参与社会救助服务的有效路径,给政府部门提供一定的借鉴参考

社工介入流浪乞讨人员的救助,虽说是专业性很强的活动,但是社工的力量还是有限的,如果能够团结一切尽可能团结的社会力量,将对流浪乞讨人员的救助服务公益化,把公益的力量传到公众之中,社会救助事业的发展就会如鱼得水。在“海西项目”进行的过程中,泉州市海西社工事业发展中心对于流浪乞讨人员的救助引发了媒体、民间公益组织、高校大学生、环卫工等志愿者的参与,这样的多元主体参与救助流浪乞讨人员的现象反映出了社会救助服务的多元化。

十八届三中全会上提出了“政社分开”后,还权于社会,并进一步建设“大社会”成为我国的发展目标之一。目前,我国正处于转变政府职能和培育社会组织的双

重阶段,由无限性、管制型政府转变为有限性、服务型政府。然而,政府的有限性的边界在哪、服务型政府如何打造等问题尚在探索之中。作为政府部门的社会救助管理站,它的有限边界在哪里?如何服务?怎样服务才能满足政策要求、使服务对象满意?在项目实施三年的过程中,有了一些答案,也有了思考的素材。比如,在我们团队的调研过程中,发现目前的救助制度强调由遣送到自愿,尊重被救助者的意愿。但从流浪乞讨人员角度而言,很多受助者却因主观或者客观的原因不愿意去求助,某些时候会导致救助管理站无人可救,严重浪费了救助管理站的相关资源;从救助管理站的角度而言,流浪乞讨人员的构成复杂造成甄别困难,救助资金的来源单一、规模较小,加上没有严密配套的协调机制和监督机制,这些都使现行的社会救助管理服务的效果并不尽如人意。

社会组织主要活跃于社会基层,比起行政机关更贴近民众,拥有一定的优势。政府将部分服务职能与权力让渡给社会组织,把组织、服务和治理的权力还给社会,拓展社会组织的生存和发展空间,能促使政府和社会组织形成平等合作的伙伴关系,使二者处于一种相对平衡的状态,有利于社会的发展。“海西项目”就是政府通过购买社工机构的服务,广泛发动社会力量,探索性地建立了发现、报告、反应的联动救助服务机制,极大地提高了救助流浪乞讨人员的效率。在“海西项目”的实施过程中,由于多元救助服务主体的共同参与,极大地弥补了政府部门工作的部分缺陷,节省了办事时间,提高了办事效率。本书旨在通过“海西项目”,总结提炼社会组织参与社会救助服务的一般规律,发现社会救助管理服务中仍然存在的问题,继而提出解决措施,以期实现对我国社会救助管理服务理论上的补充,从而完善我国的社会救助服务体系。

第二节 研究框架

一、研究问题

一是新时代流浪乞讨人员及其救助的状况。流浪乞讨现象是一个普遍性问题,既是一种经济发展水平的反映,也是制度建设成败的体现。古今中外,许多国家和政府都试图去解决这个问题。世界上第一部社会救助法——十七八世纪的英国《济贫法》就是英国政府针对工业革命过程中,在圈地运动中丧失土地,成为无业贫民的农民制定的救济贫民的法律。中国具有现代意义的针对流浪乞讨人员的社会救助在新中国成立后开始了本质的变化,特别是改革开放后建立的新型社会救助体系,不仅提升了社会救助的政治地位,强化了政府责任,而且使中国社会救助制度的理念发生了根本性的变化,救助类型已经从生存型向发展型转变。然而,随着经济结构和社会结构的发展变化,流浪乞讨的现象也变得越来越复杂,流浪乞讨

人员的社会需求也变得多样化,传统的行政型的救助管理表现出明显的力不从心,结果是大量的人力物力投入了,产出却是了了,效率比较低下,流浪乞讨人员问题频频发生,这样使得社会救助这个必须要兜底的网没有完全发挥功能。因此如何应对新的国际国内环境,做好流浪乞讨人员的社会救助服务工作,就成为党和政府关心的大事。

二是社会组织参与流浪乞讨人员救助服务。流浪乞讨现象成为政府必须要加大力度关注的社会问题。如果这个社会问题得不到有效的解决,不仅会影响流浪乞讨人员自身生存和发展,而且会给周边的社会安全、社会稳定和社会发展带来很多问题,从而造成恶劣的社会影响。大量流浪乞讨人员的存在客观上给社会救助与管理提出巨大的挑战。就当前社会救助管理机构的力量而言,无论是人力资源、工作方法,还是理念、思路上,面对这样的挑战仅靠政府部门工作人员已经显得力不从心,急需引入社会力量参与流浪乞讨人员的具体救助服务工作,尤其是到街头巷尾主动寻找流浪乞讨人员,对流浪乞讨人员进行分类救助服务等。党的十八届三中全会指出,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。而民政部《关于促进民办社会工作机构发展的通知》(民发〔2009〕145号)要求按照“受益广泛、群众急需、服务专业”原则,流浪乞讨人员被列入实施特殊群体社会关爱计划。由此,流浪乞讨人员的救助服务作为一项公共服务可以交由民办社会工作机构承担,在政策方面被确定下来。

三是社会工作者在社会组织参与流浪乞讨人员社会救助服务中的价值作用。自党的十六届六中全会提出要建设一支宏大的社会工作队伍以来,在民政系统探索实行工作人员社会工作专业化的问题,特别是民政部在全国选择部分地区和单位作为民政部社会工作专业人才队伍建设的试点工作后,各省市紧跟其后确定省级社会工作人才队伍建设试点。泉州市社会救助管理站和泉州市海西社工事业发展中心是福建省确定的两个试点单位,这两个单位联手解决流浪乞讨人员的社会救助服务有效性问题。经过三年实践探索,社会工作介入流浪乞讨人员服务的规律有哪些?围绕这样的研究目标,本研究要解决这样几个问题:首先是流浪乞讨人员的社会救助服务研究的理论基础;其次是泉州市流浪乞讨人员的社会救助服务现状;第三是从服务对象、政府部门、三工联动等视角对项目成果的提炼;第四是项目典型案例的梳理研究;第五是反思和展望。

二、研究思路

本书以泉州市海西社工事业发展中心参与社会救助服务为例,依托“海西项目”展开流浪乞讨人员社会救助服务的实证研究,首先厘清社会救助服务、流浪乞讨等相关概念和救助流浪乞讨人员的应用理论;其次,以泉州市为例对流浪乞讨人员救助现状进行总结概括;然后,基于“海西项目”数据对社会组织介入城市街头流

浪乞讨人员服务的概况和模式以及社会组织介入城市流浪乞讨人员救助服务的典型案例进行了系统的阐述,在此基础上,从宏观的角度对社会组织介入社会救助的效果进行了深入的分析,其中第四章和第五章使用了大量的一手访谈数据作为研究观点的佐证材料。最后采用问题式的反思方式,对整个研究做一个总结,并从政府、社会组织、三工联动和社会舆论四个层面对当代城市街头流浪乞讨人员社会救助服务领域存在的不足和未来努力的方向进行了展望。

在具体框架上,本书共分为七章进行论述,第一章是前言,阐明选题的背景、意义,提出问题,对相关文献作出简要阐述,指出本书的研究方法、总体思路;第二章为当代社会救助服务的应用理论,对几个相关概念和救助流浪乞讨人员的相关理论进行了界定和梳理,主要价值是为后续研究做好理论的铺垫;第三章为当代城市街头流浪乞讨人员的社会救助服务现状——以泉州市为例,首先介绍国内外社会救助及流浪乞讨人员救助的历史发展及经验借鉴,其次是对泉州市流浪乞讨人员的基本情况和救助服务状况进行概述;第四章是对城市街头流浪乞讨人员救助服务的社会组织介入的概况和介入的模式以及“三工联动”的策略分析;第五章是社会组织介入城市街头流浪乞讨人员救助服务的典型案例的整理,这章的作用就是向读者介绍一些鲜活的例子,如流浪乞讨人员是什么样的,社会工作者如何工作,志愿者可以做些什么。第六章是基于实践和访谈数据对社会组织介入社会救助的效果进行的深入分析,包括政策的落地生根、社会力量的参与成效、全民公益氛围的加强,这章重点阐释“海西项目”的深远意义。第七章是反思与展望,基于“海西项目”的总结,既是对项目的认识提炼也是高于项目的更宏观反思,对我国社会组织参与流浪乞讨人员救助服务的未来进行展望,期待着我国社会救助服务政策得以完善。

三、研究方法

本书主要运用公共管理学、社会学及社会工作等基本原理,以文献研究法、实地考察法、案例分析法、深度访谈法等方法为主开展相关研究。

一是文献研究法。通过多种途径,查阅了流浪乞讨人员救助、社会治理模式、多元主体介入、社会组织发展等方面的论文期刊,并收集泉州市民政局、泉州市救助管理站、泉州市海西社工事业发展中心的部分内部文件,掌握了有关政策法规、统计数据以及国内外相关课题研究的学术理论成果,为本书的研究奠定了扎实的理论基础。

二是实地考察法。我们调研团队专赴泉州市对泉州市救助管理站进行了实地考察,了解救助管理站的运行情况和专业社会工作方法的应用现状,为社会工作介入流浪乞讨人员救助服务进行了探索性研究。研究发现专业的社会工作方法目前在救助管理站上没有被普遍应用,重点分析了社会工作可以介入站内流浪乞讨人

员的原因及实施条件,即招募志愿者为流浪乞讨人员提供服务,募集社会资金和整合社会资源,增加生存能力。

三是案例分析法。团队通过深入泉州市救助管理站及下设救助管理站点暖心站,掌握了一些比较充分的实际案例,对社会组织介入流浪乞讨救助管理的成效、不足及受助群体的诉求等有了更深入的认识,进一步明确了提高救助管理水平的重要性,形成了完善我国现行流浪乞讨人员救助管理制度的总体思路,并在此基础上完善相关理论,展开反思及展望。

四是深度访谈法。调研团队深入泉州市,对暖心站、项目社工、项目督导等主要成员进行访谈,并且访谈了公安、民政等政府部门,补充询问了老龄办、残疾人联合会等社会组织,采用多种资料收集方法对社会组织介入流浪乞讨救助服务的状况进行整体把握。

第三节 泉州市街头流浪乞讨人员 救助社会工作服务项目简介

一、项目简介

根据福建省委办公厅、省政府办公厅《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》(闽委办〔2012〕49号)要求,确定了包括泉州市救助管理站和泉州市海西社工事业发展中心在内的5个地区和9个单位开展省级社会工作人才队伍建设试点。结合试点工作要求,参照《民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》(民发〔2012〕233号),并为进一步贯彻落实《城市生活无着落的流浪乞讨人员救助管理办法》,探索城市流浪乞讨人员的社会管理创新工作模式。2013年开始,泉州市救助管理站购买海西社工事业发展中心服务开展“泉州市街头流浪乞讨人员救助社会工作服务项目”,即“海西项目”,由专业社工运用社会工作专业知识和方法,帮扶城市生活无着落的流浪乞讨人员,创新泉州市流浪乞讨人员救助管理工作,营造关怀弱势群体的社会环境。2015年,福建省财政厅、福建省民政厅联合支持社会组织参与社会服务项目,“海西项目”再次成功获得立项,福建省财政给予该项目25万元的经费支持,同时泉州市救助管理站拿出23万元的配套支持资金。

项目主要采取外展服务、社区营造、个案跟踪等方式,对泉州市区街头流浪乞讨人员进行精准化的救助服务。

二、项目的意义

“海西项目”是在我国社会工作人才建设、社会治理的宏观背景下,政府职能转

变和大力倡导社会力量参与社会救助的政策环境下产生的。项目本身承载的意义较大。具体而言,项目渴望实现的意义有以下几点:

(一) 通过项目实施探讨流浪乞讨人员救助服务的社工介入的工作机制

虽然对于流浪乞讨人员的救助服务在世界上的各个国家由来已久,但也从未停止过关于救助服务的效率效果的探索研究,“海西项目”也是一种通过社会工作介入救助服务的实务,探索流浪乞讨人员的救助服务的尝试。我国在救助服务领域的行政性手法,客观上存在的问题已经凸显,换一种思路、改变原有的观念已是必然。发达国家和地区的经验证明,在这个领域引入社会工作者介入无疑会对现状有很大的改变,因此,在项目实施中我们希望去证实这样的经验,并使它本土化,发现一套本土化的社会工作介入机制。

(二) 通过项目实施研究发现社会力量参与社会救助的有效路径

社工介入流浪乞讨人员的救助,虽说是专业性很强的活动,但是社工的价值绝对不是凭一己之力埋头苦干,社工的更大的价值和角色是在社会工作实务中链接资源。所以,本项目在对流浪乞讨人员的救助服务中会努力团结一切尽可能团结的力量,发掘一切可以用于本项目的资源,目的就是通过项目实施研究发现社会力量参与社会救助的有效路径。如果将公益社会化,将公益的力量传到公众之中,公益就会变得很强大。如果人人都来关注流浪乞讨人员,相信有一天这种现象会消失。

(三) 通过项目实施会加快政府职能的转变

目前,我国正处于转变政府职能和培育社会组织的双重阶段,政府逐渐朝着“掌舵者”的角色转变,由无限性、管制型政府转变为有限性、服务型政府。社会组织正在成为参与社会治理的重要力量。社会组织主要活跃于社会基层,比起行政机关更贴近民众,拥有一定的优势,如果政府将一些只有与社会组织合作才能做好的事情以及由社会组织做会更有效率的事务交给社会组织,拓展社会组织的生存和发展空间,促使政府和社会组织形成平等合作的伙伴关系,而非行政化的上下级关系,重塑政府与社会组织之间的界限,就有利于使二者处于一种相对平衡的状态,有利于社会的发展,更有利于政府职能的转变和社会的多元主体治理。

(四) 通过项目实施推动经济的快速发展,维护社会稳定

涉及街头流浪乞讨人员,人们想到的会是影响市容、扰乱秩序、破坏社会治安和妨碍社会稳定等一些不良的社会印象。现实中,这一群体确实是某些社会问题的制造者,街头流浪乞讨人员中一些精神病患者以及违法犯罪者,确实影响了和谐社会的构建。因此,我们要正视与流浪乞讨人员相关的社会问题,想方设法地预防、化解和消除因流浪乞讨产生的这些社会问题,建立良性运行和和谐发展的社会。社会的稳定为经济的发展也创造了良好的环境,为流浪乞讨人员创造就业机会,促进他们的可持续发展,有利于稳定的社会大环境的构建。