

政社协同,确保乡镇(街道) 社会工作专业服务落地生根^①

陈 涛

民政部召开“加强乡镇(街道)社会工作人才队伍建设推进会”后,全国各地都将推开乡镇(街道)社会工作站的建设。可以预见,我国城乡基层将建立数以万计的乡镇(街道)社会工作站,依托这些社会工作站将有数量庞大的社会工作者出现在人们的视线里面,服务于老百姓居住生活的村居社区当中。

一、乡镇(街道)社会工作站和农村中小学、乡镇卫生院具有同等重要的意义

成立乡镇(街道)社会工作站,在笔者看来可以类比于20世纪50年代新中国在广大基层普及国民教育之建设学校和普及卫生健康服务之建设乡镇医疗卫生院、村卫生室。正是由于学校和乡镇医疗卫生院、村卫生室在城乡基层的普及,数百万教育工作者、医务工作者(包括乡村的“赤脚医生”)扎根基层,为各地民众提供基础教育和基本医疗卫生服务,才使得中华民族在很短的时间里摘掉了压在头上的“文盲”“病夫”的帽子,民族素质得到快速提升。

今天,我国已全面建成小康社会,并向着更加美好的生活目标迈进;党的十九大报告提出了更高的国家战略:“弱有所扶”“一个都不能少”“乡村振兴”“城乡融合发展”。这些均赋予乡镇(街道)社会工作站的全覆盖建设、村居社会工作服务普及化的重要意义与当年普及学校、医疗卫生院室和教师、医护人员服务具有同等性。因为,乡镇(街道)社会工作站是综合性的“社会性基础设施(social infrastructure)”,社会工作者所提供的社会工作服务是“助人应对社会问题”、促进人更佳的“社会功能运作”(social functioning)与“社会发展”(social development)的专业服务,这样的设施和服务的普及无疑首先会惠及各类“弱势群体”——但又并不简单地局限于他们而是“全人群关怀”的——使有需要的人们都能及时有效地获得专业的社会照顾和帮助,从而补全一项重要的专业性基本公共服务。“社会工作服务”意味着“社会照顾”(social care)服务,同时,乡镇(街道)社会工作站建设和社会工作助人服务效力的发挥,还可全面弥补我国基层社会性基础设施的核心缺陷,连通各种设施资源,使之有序有机整合,加强和改善基层社会基础结构,正如市场经济体系的基础设施建设和基础结构的改善发展对其整个体系有效运转所起到的关键性支撑,乡镇(街道)社会工作站和社会工作人才队伍的建设及其作用发挥,有望从根上扭转我国较长时期以来经济与社会建设发展一条腿长、一条腿短的局面,根本上

①:[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2020)05-014-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2020.05.003

消除各种不平衡发展现象,切实助力全体人民美好生活向往的实现。

可以说,乡镇(街道)社会工作站建设和城乡社区社会工作服务的普及,除了在民政和民生事业方面的战略性意义之外,其将在整个社会建设乃至国家发展上具有重大意义,以及产生深远的影响效应,同时随着时间的推移而被日益显见。

二、提高待遇是保障乡镇(街道)社会工作站发挥作用的基础

在此,同样可以对比学校与教师,医疗卫生院所与医生护士实现或不能实现其被赋予的意义之情形,来思考和认识乡镇(街道)社会工作站建设和社会工作者的服务能否发挥效力的条件与要求。与此同时,或许还可反思其他一些类似举措(例如民政部门曾经搞过的“星光计划”)来获取对此问题的恰当认识。

如果当初全国各地包括广大城乡基层地方虽然普遍建起了中小学校和医疗卫生院所以及村卫生室,有房子和相应的其他基本硬件设施设备,也有基本数量的工作人员(教师和医生护士),但是,孩子们上学或患者看病要交不菲的费用而他无力负担,则恐怕很多人仍然不会去上学和看医生。倘若孩子们上学和患者治病费用有了合理的解决,但若兢兢业业的老师和医生、护士工作拿不到不低于平均劳动报酬或待遇,恐怕他们在学校和医院卫生院所也呆不久,能够另谋出路的自然另谋高就,难以找到好出路的免不了就走向各种“歪门邪道”以求自我改善。无论是哪种情况,都将使这些学校和医疗卫生院所,尽管建起来了,但是要么很难充分有效发挥作用,要么以扭曲的方式运行(勉强起到一些作用但问题不少)。总之,这将意味着这样的设施建设和人员配备在实现其预期的作用效果上大打折扣。

这里还可能有一种情形,无论在学校、医疗卫生院所或是其他类似设施的建设和运行中都可能见到的。那就是,某些地方有可能这种学校、医疗卫生院所或是比如“星光之家”就硬件设施来说都建好了,或至少是建到了基本满足条件的样子,但是,里面要用这些设施设备来开展和提供相应服务的人——教师、医生护士、养老护理员或社会工作者或是其他类似的服务工作人员——没有或很不足够、达不到应有的标准。此时,它可能导致这些服务设施形同虚设,变成只是一个空壳——空有其表而无其实,或者,低水平地运行,发挥不了其应有的功能与作用。

三、乡镇(街道)社会工作站建设意味着新的“常态化”建设

如学校、医疗卫生院所的运行一样,乡镇(街道)社会工作站的建设,并不是仅仅有硬件设施和基本设备,甚至也不仅是配置相关服务人员就能有效地发挥效果。事实上,这是一套关联制度的构建,既配置必需的设施设备,又配备符合所需的人员(包括数量与质量要求,以及不同岗位结构),还安排合理的资金保障,由此将所有这些要素恰当地嵌合为一体化的运行机制,等等。这些不同的方面或环节环环相扣。只有设计好并真正做到适当的勾连起来成为一个整体体系,才能顺畅地运作进而实现其作用效果与意义。

社会工作参与基层社会治理,在基层政府工作人员、社区工作者及普通民众眼中具有一定陌生

感,这可能对乡镇(街道)社会工作站的运行带来一定挑战。但是,乡镇(街道)社会工作站的服务如果想让人们便捷地使用,那么就需要常态化。如同今天的学校和医疗卫生院所提供的例行化的服务一样。总之,这都意味着在“服务制度”方面,乡镇(街道)社会工作站适合以例行的方式开展和提供服务,相关的制度应沿此方向来安排,而不是依“项目化”方式来做制度设计。虽然当下有很多地方习惯采用购买项目或类似做法来组织和递送社会工作专业服务,但如上所述,这需要更多斟酌。最少,它不应成为单一的选择,而应与其他方式结合使用;或者,在采用项目制时,要通过相关制度安排来保障社会工作站常设和常态化运作运行,避免出现“社会工作服务”在城乡居民生活日常中被庸俗化的弊端。

四、保持专业服务之心,避免乡镇(街道)社会工作站官僚化

社会服务实践证明,仅有外部条件具备和保证是不够的,需要从内部——也就是提供服务的人员主体角度分析应当满足怎样要求,才能使设施真正发挥作用。

假设在城乡基层的学校和卫生院的硬件建设已经完成,且人员配备到位(学校有足够数量的教师,卫生院里有足够数量的医生护士),那么,基础教育服务、基本医疗卫生服务就能较好地满足城乡居民所需,进而对当地人口素质产生积极效应。不过,也有些例外的情形,群众预期落空或预期折扣。一者,教师或者医护人员虽充足,但多数滥竽充数,特别是缺乏“教书育人”“治病救人、救死扶伤”的基本态度。这种情况下的学校卫生院是很难履行社会职能的,甚至有不利社会后果。再者,以某些医疗卫生机构为例,它们拥有事业单位性质,但行政化色彩浓厚,医生护士更多表现出一种官僚气息,自然减损了其应当发挥出的社会效能,甚至在行政权力指挥或影响下,偏离其事业的本来原则精神和社会价值。因此,乡镇(街道)社会工作站的设施建立和人员配齐后,并不意味着都能充分发挥服务作用,而关键在于,一是他们首先得有“服务之心”,真心实意为有需要的人服务,特别为普通群众提供服务;二是需获得专业的保障和支持。按照专业服务所要求的逻辑与准则从事活动,且其服务成效可期。也许,乡镇(街道)社会工作站的服务设施建立之初,有许多令人不满意之处,但随着实践经验的积累,将会变得成熟。

鉴于以上分析,可以得出一个结论:一项新的社会性基础服务设施,真正发挥人们期待的社会功能,首先必须确保能提供落地生根而又专业的服务,真正为老百姓所乐见,及便捷使用,并成为日常必需,且不被轻易替代。做到这些,需要系列要件,包括体制内的和体制外的,也包括硬件的和软件的,否则,无法发挥预期作用,更无法实现应有价值。

五、提供以社会照顾与社会发展为核心内容的社会工作专业服务

相比于学校、卫生院的服务,乡镇(街道)社会工作站的服务有更特别的宗旨目的——提供以社会照顾和社会发展为核心内容的专业服务。旨在做到“一个都不能少”的“弱有所扶”,同时实现“助人自助”,促进基层社区治理和社会发展,进而从基础上贡献于消除城乡等不平衡发展、助力全面建成小康社会和全体人民美好生活向往的实现。这个过程的服务,其专业性是丝毫不容小觑的,尤其着力聚焦

改善、强化人们的社会关系,全方位提升社会功能的核心价值理念视角、基本手法的专业构建,更能彰显社会工作的责任担当。

但是,理想状态下的乡镇(街道)社会工作站建设,还要面临诸多艰巨挑战。政府部门(民政部门是其中主要的)和社会工作界(行业性组织、专业服务机构)两者所需担负的职责以及关系的构建,即政社之间如何做好分工协作,以及确保乡镇(街道)社会工作站及其社会工作者提供的专业服务。这个过程的问题处理好了,乡镇(街道)社会工作站建设就能取得成功。

具体地,政府和社会(社会工作界)如何分工协作,以确保乡镇(街道)社会工作站的社会工作专业服务做到落地生根呢?

(一)政府应做好一系列外部条件的创设和保障

首先,政府要解决社会工作站的场地问题,正如广东“双百计划”等成功经验所显示,政府通过一系列完整配套的政策创制,妥善地解决了乡镇(街道)社会工作站的场地设施设备等问题,并使这套服务设施成为常设、常新和常态化。中间涉及的整合办公场地资源、协调沟通人事关系,是在目前行政体制架构下进行的。其次,政府应有效地保障社会工作职业稳定发展,不但指乡镇(街道)社会工作者有着与从业相一致的薪酬待遇,且包括系列明确的岗位设置、入职条件、工作考核、奖惩、晋升机制等构成的一套新型人事管理制度。在现行体制面前可能还有许多障碍挑战,也只能由政府主导做好制度设计与政策方案,奠定乡村社会工作职业化的制度基石。因此,政府务必努力促进社会工作服务在经济待遇、政治地位等方面,成为体面的职业,从而抵御住被某种“商业化”压力所侵蚀。

同时,政府还要主导设计和实施合理的社会工作服务费用方案。可以说,社会工作服务是普适性的,其服务费用的收取,可依照学校教育服务(特别是面向广大城乡基层民众的基础教育部分)和医疗卫生机构的健康相关服务。教育和医疗的收费方案,要么全部由政府兜底,学校义务教育阶段基本上是由国家、政府付费;要么是部分由第三方付费、部分还要有使用者自己付费,如在医疗卫生服务中是社会保险模式的共济分担+预先缴费等。

此外,还涉及到费用具体如何配给到服务提供上去的问题,是像学校那样直接较固定地拨给服务提供方,还是怎样?而目前社会工作服务,较多由政府(或者其他第三方如基金会、企业等)购买(或资助、捐助)服务项目方式或者购买服务岗位方式提供,各有利弊,但后者可能对乡镇(街道)社会工作站是有利、合适的。不管怎样,政府同样需要发挥主导作用,周密论证和设计出恰当有效的解决方案,既考虑当下可行性,也着眼于长远。最优先考虑的是社会工作服务与政府其他工作的整合,以及包括服务对象权责关系的构建与实践,终极目标是达到“1+1>2”或“1+1+N>N”效果,实现综合的社会效应。其中,行政权力与专业权力的关系,专业权力与服务使用者权力的关系(包括社会工作者面对老百姓的权利义务)等,可能都将表现为一些关键性的话题。

在促进“社会工作专业服务落地生根”原则下,社会照顾、社区治理与社会发展统一起来,政府负责提供专业的社会行政和公共行政服务,社会工作机构则负责提供直接服务。为民服务是他们的共同目标,只有协作共进、努力践行,才能实现社会工作服务造福于民。

(二)社会工作机构应努力坚守专业操守、提升专业能力,展示专业品质

这个挑战其实早已摆在社会工作者面前。笔者认为,当乡镇(街道)社会工作站普遍建立,社会工

作专业服务空间前所未有地被拓展,社会工作者才真正拥有广阔舞台。但是,当下对于社会工作机构而言,最重要的是需进一步把持和更有效地表现出自己的专业性——如果不是因为社会工作是专业的,那么就没必要在现有乡镇(街道)的社会服务架构内另外构建一套制度。

在笔者看来,社会工作者“专业性”的核心和根本是专业价值理念。它的人本关怀,对个人和家庭福祉的担当、对社会公平正义追求,以及“助人自助”、培育人们的社区共同体精神,以调适人与社会更和谐的关系所做出的不懈努力。社会工作拥有的百年实践检验有效的服务手法与技巧,背后有着精深的理论支撑,由此赋予它在助人上具有“化腐朽为神奇”的功效,才能在乡村振兴、城市美好生活营造等诸多方面发挥重要作用,提供重要助力。对此,中国社会工作界应清醒地认识到,当前的社会工作服务离党和政府、离人民群众的期望还有不少的差距,与国际社会工作服务标准相比,还存在差距。

因此,应在行业内构建和完善专业性保障体系,特别是有效抵御“商业化”及“行政化”的冲击影响。尽快探索建设适应新形势发展要求的专业教育培训和督导体系,培养出符合现实所需的各类专业社会工作人才,包括大量本土社会工作者乃至“赤脚社工”,忠诚专业价值,精进方法技能。社会工作行业组织在此更应担当作为,总结推广现有经验,发挥引领作用。

对于社会工作机构和一线社会工作者,首先应不断明晰和巩固“服务之心”,牢记“为人民服务”这一根本使命。戒除精英意识,扎入城乡社区,不断在“做中学”“学中做”,夯实专业服务群众基础,提升服务效果。达成此目标,必须通过政府、社会组织精细分工,高效协作。

陈 涛 中国社会科学院大学政法学院教授(北京 102488)

责任编辑/程 澈