

社会工作介入社会救助的国际 经验及对我国的启示

马凤芝 陈树强*

摘 要 把社会工作引入社会救助领域，是我国社会救助领域的一个创新，也是一个极大的挑战。社会工作介入社会救助的国际经验显示：社会工作是否应当介入社会救助与人们对社会救助的看法密切相关；从理论和实践上来讲，社会工作介入社会救助可以采取三种方式或行政安排；在整合模式和分离模式下，社会工作者在社会救助中将扮演不同的角色；社会工作介入社会救助的效果并无定论。基于这些国际经验，在推进我国社会工作介入社会救助领域时，应当有明确的理念，应当根据社会救助的目的及效果等选择可行的方式或行政安排，应当把符合资格要求的社会工作者选聘到相应的工作岗位。

关键词 社会工作 社会救助 整合模式 分离模式

* 马凤芝，北京大学社会学系社会工作教研室主任、教授；陈树强，中国青年政治学院社会工作学院常务副院长、教授。

引言

2014年2月,我国正式出台《社会救助暂行办法》(以下简称《暂行办法》),提出国家鼓励社会力量尤其是社会工作服务机构和社会工作者参与社会救助,县级以上地方人民政府应当发挥社会工作服务机构和社会工作者的作用,为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务。2015年5月,民政部和财政部又联合下发《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》(以下简称《意见》),提出建立健全社会工作服务需求发现报告机制、社会工作服务承接机制以及社会工作服务转介机制。

《暂行办法》尽管对社会工作服务机构和社会工作者参与社会救助做出了上述原则性规定,《意见》也对建立健全社会工作服务需求发现报告、承接及转介机制提出了要求,但对社会工作为什么介入社会救助领域、社会工作怎样介入社会救助领域、社会工作在社会救助领域中的角色等问题并没有给出明确指引,亟须进一步加强研究创造性的实践。也正是因为如此,把社会工作引入社会救助领域,可以说既是我国社会救助领域的一个创新,也是一个极大的挑战。如果说我国以往的社会救助单纯聚焦于“经济保障”的话,那么现在的社会救助则既聚焦于“经济保障”,又聚焦于“服务保障”。从这个意义上来说,如何把“经济保障”和“服务保障”结合起来是摆在我们面前的一个全新课题。

本文以社会工作介入社会救助的国际经验为主线,从社会工作介入社会救助的理念、社会工作介入社会救助的方式、社会工作在社会救助中的角色、社会工作介入社会救助的效果等几个维度,梳理社会工作介入社会救助的国际经验,进而讨论其对我国社会工作介入社会救助领域的借鉴意义,以促进我国社会救助政策的实施。

一 社会工作介入社会救助的理念

社会工作为什么要介入社会救助领域,或者说社会工作是否要介入社会救助领域?对这个问题的回答,是与人们对社会救助的看法密

切相关的。理念不同，在社会工作中是否要介入社会救助领域这个问题上的立场亦会相异。支持社会工作介入社会救助领域的人，一般对社会救助持如下观点和立场。

首先，支持社会工作介入社会救助领域的人认为，社会救助服务对象的问题不单是经济方面的，而且是综合性的，需要社会工作的介入。公共社会服务的出现，隐含着这样一种认识，即许多个人和家庭问题并不完全是由于缺乏收入而产生的，因此不能单靠提供经济援助来解决（Reisch, 1995）。除经济需求外，许多服务对象实际上还有其他需求（Johnson & Schwartz, 1994: 170）。许多接受社会救助的家庭是有不限于收入维持（income maintenance）需要的家庭，需要通过个别化的帮助，去解决困扰他们和在不同程度上造成他们经济问题的社会的、身体的和心理的问题（Bushey, 1962）。由于服务对象的需要不限于经济方面，所以工作者需要把申请人看作一个完整的人，而不是仅从收入维持机构的角度看作简单的一个可能或者不可能符合救助资格的人（Wyers, 1983）。工作者需要利用专业知识和技能去解决造成服务对象处于窘迫境地的“缺陷”，以便使他们能够以某种其他方式自立（McEntire & Haworth, 1967）。

其次，支持社会工作介入社会救助领域的人认为，社会救助服务对象的问题是由其内部原因引起的，单纯提供经济援助不能解决其背后或相关的问题，只治标不治本；社会工作介入社会救助则可以发挥其专业特长，做出自己应有的贡献。接受社会援助的家庭之所以陷入贫穷是因为个人的异常状态，社会服务可以减少这些异常状态（Piliavin & Gross, 1977）。许多人之所以需要收入维持，是因为社会的或心理的问题，这些问题妨碍他们对于自立的努力。社会工作强调利用受过专业教育的社会工作者的知识和技巧，去达致减少或消除他们对经济援助的需求之目标（Johnson & Schwartz, 1994: 170）。以色列自其社会服务早期发展开始，就把收入维持和处遇结合在一起。处遇与援助的融合，源于这个立场并受到这个立场的强化：个人的需要植根于异常状态（Schindler, 1985）。

再次，支持社会工作介入社会救助领域的人认为，从工作性质的角度来看，社会救助基本上是一项专业工作，需要社会工作介入。社会救助与社会保险不同，其是建立在个别决定的需求基础之上的

(McEntire & Haworth, 1967)。需要工作者行使酌情权,一般的办事员或技术员无法胜任。因为收入维持工作是复杂的,要求分析性的理解。其应当由那些受过训练,能够理解人类的互动、人类的需求和不幸、社会阶级对人类行为的影响,社会学和心理学领域的公共援助接受者和组织者来执行(Wyers, 1983)。在社会救助计划中,打算把服务做成社会工作意义上的“专业性”服务,辅导的范围不限于多种多样的个人主题。为每一个“案主”指派一名个案工作者(Tropman, 1977)。从整体上来讲,把收入维持同社会服务功能分离不是一个好政策。前线工作者(Line workers)接触处在危机情境之中的申请人,对于许多人来说,危机在他们接受援助时依然会延续。前线工作者将进行资格决定,不为申请人提供有限的社会服务之假设,这既是幼稚的,也是不负责任的(Hagen, 1987)。

最后,支持社会工作介入社会救助领域的人认为,社会救助的目的是使服务对象自立,单纯的经济援助无法实现此目标,需要社会工作介入才能达成。作为一项国家政策,美国1962年的《社会保障法》修正案为公共福利确立了一个新的目的。此后,公共福利机构不仅像以前一样实施面向贫困者的经济援助,此外还将提供社会服务,以便贫困者恢复自立、改善服务对象的家庭生活并预防依赖(McEntire & Haworth, 1967)。这个修正案的最初的基本原理是,由受过训练的工作人员提供服务,使公共援助接受者康复和自立,进而减少依靠福利过活的人的数量和公共援助的支出(Hoshino, 1973)。他们相信,公共援助接受者不从事工作,是因为需要提升他们的个人能力;他们在性情和智力上没有能力适应我们复杂社会的要求。目标是康复,方法是个案工作。美国国会接受了这个政策,作为鼓励经济独立和限制“失依儿童家庭救助”计划待处理个案数量的手段(Rein, 1975)。

二 社会工作介入社会救助的方式

即使我们接受上述理念认为社会工作应当介入社会救助领域,但社会工作怎样介入社会救助领域仍然是一个有待回答的问题。麦肯泰尔和霍沃思(McEntire & Haworth, 1967)认为,实际上经济援助的功能与社会服务供给的联系程度,将取决于行政机构所采取的组织结构。

至少有三种可能的选择：第一，把两种功能安排在同一行政管道里，并由同一个社会工作者面向案主执行；第二，有分离的管道、分离的工作人员，但通过必要的沟通，来组织这种运作；第三，作为一种内在的中间可能性，两种功能可以被安排在同一管道里、在同一个基层督导者之下，但每个功能由不同的工作者负责实施。也就是说，社会工作介入社会救助领域至少有三种可能的方式或行政安排。

第一，整合模式（integrated delivery of services）。麦肯泰尔和霍沃思（1967）认为，所谓整合模式，是指在社会救助工作中，把经济援助和社会服务两种功能安排在同一行政管道里，并由同一个社会工作者面向案主执行。斯克里夫纳和沃尔特（Scrivener & Walter, 2001）从服务对象接受服务的角度指出，在整合的个案管理（integrated case management）方式中，福利接受者只与一个既处理其个案的收入维持方面，又处理他们的就业与训练方面的工作者一道工作。由此可见，尽管学者们对整合模式的描述角度有所不同，但他们一致强调经济援助和社会服务两种功能是整合在同一个机构、同一个社会工作者身上的。

这种把经济援助与社会服务结为一体的整合模式，与前述社会工作介入社会救助的理念直接相关。譬如，贝尔（Bell, 1973）在解释美国20世纪60年代把社会服务与经济援助连接起来时指出：对此的解释似乎是，对公共服务的联邦指引是由社会工作者设计的，他们具有大萧条时期设计紧急福利计划和母亲年金的经验。社会工作者担心大量的救济和大规模的官僚机构的非个人性以及它们对家庭可能产生的负面影响。他们了解社区对穷人的长期忽视，并且相信许多穷人除金钱外还需要社会服务。对个别化、创造性地使用社区资源及普遍的互助精神迫切需要。再如，赖因（Rein, 1975）在解释美国20世纪60年代把社会服务与经济援助结合起来时说：20世纪50年代中期，公共援助尤其是“失依儿童家庭救助”（Aid to Families with Dependent Children）计划中的问题，开始引起公众的关注。与1935年《社会保障法》立法者想象的公共援助的剩余性角色相比，“失依儿童家庭救助”计划的规模迅速扩大了。案主群体也从主要为寡妇改变为父亲不在家的家庭。而且，随着依赖“失依儿童家庭救助”计划的家庭似乎被卷入诸如违法和越轨这样令人不安的和代价高昂的社会问题，用专

业社会工作行话来说，他们开始被认定为是“多重问题”家庭。国会于1962年鼓励把社会服务作为预防和减少依赖的一个手段。许多不享受福利待遇的母亲（non welfare mothers）正在越来越多地进入劳动力市场，解决“失依儿童家庭救助”计划中的问题的一个方法，似乎是为享受“失依儿童家庭救助”计划待遇的母亲提供工作……服务变成一种机制，自1935年以来一直赞成把现金援助与社会服务结合起来的社会工作者对透过该机制而实现的目的发挥了重要影响。

在实践层面，不少国家历史上曾经在社会救助领域把社会服务与经济援助整合起来。在美国，社会工作服务与经济援助最初的匹配，似乎来源于社会工作者对《社会保障法》及其行政的影响。在大萧条前通过私人家庭机构，而后通过20世纪30年代联邦支持的紧急计划分配资金的传统，把家庭辅导与决定救助金的资格联系起来（Schubert, 1974）。1962年的《社会保障法》修正案把社会服务供给扩展到公共福利接受者，并且把经济援助和社会服务的行政结合起来。在这些联邦政策之下，公共福利接受者在经济和社会服务需求方面只需接触唯一的一个人，即一个社会工作者（Hagen, 1987）。经过20世纪70年代社会服务与经济援助的短暂分离后，美国1988年的《家庭支持法》创立了“工作机会和基本技能训练”（the Job Opportunities and Basic Skills Training）计划，使州福利机构直接负责招募教育以及工作相关服务的福利接受者。由于“工作机会和基本技能训练”计划涉及一个破碎的服务传递模式以及各州不得不符合“工作机会和基本技能训练”计划强制福利接受者中最低参与比率的要求，所以个案管理浮现出来，成为许多州的计划的一个核心特征。典型的个案管理的责任包括：评估福利接受者的就业能力、把接受者安排进适当的服务、安排诸如儿童照顾等支持性服务、监督“工作机会和基本技能训练”计划活动的参与，以及对不遵守“工作机会和基本技能训练”计划规则的人进行经济惩罚。尽管许多州继续把收入维持和就业相关服务分离，但1992年的一项调查发现：仍然有17个州在运作“工作机会和基本技能训练”计划时，其个案管理者把收入维持和就业相关服务整合起来（Brock & Harknett, 1998）。尽管美国当今的社会工作者并不直接负责“困难家庭临时救助”（Temporary Assistance for Needy Families）计划的行政，但社会工作专业已经受到了该计划的影响，并且其不可

能对已经发生的变化漠不关心。“从福利到工作”(welfare to work), 要求社会工作专业的卷入, 尤其是要超越目前减少个案数量的偏见, 在倡导和形成替代性政策方面要求社会工作专业的卷入 (Midgley, 2006)。

在瑞典, 根据 1982 年的《社会服务法》, 收入支持 (income support) 和社会照顾 (social care) 被结合成为一个组织。这样一个整合的取向, 有别于在值得救助的穷人和不值得救助的穷人之间进行传统上污名化的区分, 使人们更加容易获得帮助。该法案有一个框架性法律结构, 其以一般的方式决定着社会救助的资格, 但把执行权交给了地方城市当局, 同时赋予了社会工作者在决定个别个案的津贴方面具有广泛的酌情权。这意味着, 关于实际获得社会救助的决策权在于地方层次。申请是在地方社会福利办公室办理的。在这里, 所有公民将有机会同社会工作者讨论他们的经济问题, 而社会工作者应该审查个人获得社会救助的权利……接案人员不仅是公务员而且是专业人员。他们应当能够利用那些透过理解和或许改变他们的情景来使人们获得支持的方法或处遇, 具备以专业的方式对待求助者的能力 (Minas, 2006)。与我国不同, 瑞典依靠唯一的两个政府行政层次——地方和国家——执行社会救助。在地方层次, 对个别个案的决定, 是由受过大学训练的个案工作者或一个当选的社会福利董事会 (elected social welfare board) 做出的。在国家层次, 作为卫生与社会事务部下属的一个政府机构的全国卫生与福利委员会 (Socialstyrelsen), 根据立法制定标准、一般建议和指引, 扮演督导角色。但对个别社会救助个案, 委员会不检查或提出建议。由于瑞典社会救助政策的综合性, 法律没有确定具体的对象群体。在供养自己和其家庭方面感到困难的所有的人均符合资格。为了获得社会救助, 申请人必须向他们所在市的“社会服务办公室”提交一份申请书, 并与个案工作者磋商。作为一项规则, 如果申请人有储蓄或其他资产, 他们就不拥有社会救助权利; 他们必须完全没有经济资源。申请人必须调查他们是否拥有其他权利的给付, 譬如, 疾病给付、父母津贴、住房给付和维持支持。社会救助意在对那些有临时经济问题的人发挥最后安全网的功能。个案工作者 (和社会福利董事会) 可以要求, 例如, 申请人接受一份工作, 或者参加训练课程。社会救助的每一份申请书, 均会被个别地评估。个案

工作者会考虑申请人的财务状况，包括收入、资产和花销的详细资料，以便决定通向经济自足的最快通道。一般来说，个案工作者需要获得申请人的同意，以便检查他们是否正在享受任何其他政府机构的给付。在处理社会救助申请程序方面，中端存在重要区别。中国依靠街道和乡村草根社区工作者的评估以及民政部工作人员提供的相关资料。瑞典的系统依赖专业社会工作者所做的评估，在某些情况下，依靠福利董事会所做的评估（Lindqvist, Tang & Li, 2013）。

在英国，尽管其在战后福利国家中避免把经济援助与社会服务混合起来（Hoshino, 1971），但其在20世纪末开始进行的福利“新政”（New Deal）还是把经济援助与社会服务在一定程度上整合了起来。以其“单亲新政”（New Deal for Lone Parents）为例，自2001年以来，英国政府开始把强制性就业定向会谈作为申请“收入支持”的组成部分，并且在申请期间举行定期会谈。这些以工作为重点的会谈，主要是提供信息和分享有关的就业规划及机会。出席并参加会谈是强制性要求；对以工作为重点的会谈之后的行动没有强制要求。个人辅导员（personal advisor）所扮演的角色和从事的工作，是“单亲新政”传递中的一个关键因素。他们不仅提供个别化的量体裁衣式的辅导支持单亲获得就业（通过从电子工作岗位库中寻找就业机会），而且协助和支持单亲提出就业和过渡期津贴之要求。因此，他们扮演了应得权益和就业两个角色——当单亲提出要求时，保证给付收入支持；当单亲进入工作时，保证给付就业津贴并提供与过渡期支持有关的帮助。因此，个人辅导员必须建立和维持广泛的地方劳动市场信息之知识，并和当地儿童照顾信息建立联系，这种信息全在一个地方，即由当地“职业介绍所”（jobcentre plus）办公室提供（Millar and Evans, 2006）。

第二，分离模式（separation of delivery of services）。与学者们从不同角度对整合模式进行了描述相似，学者们也从不同角度描述了分离模式。麦肯泰尔和霍沃思（1967）认为，所谓分离模式，是指在社会救助中，把经济援助和社会服务两种功能用分离的管道、由分离的工作人员来组织这种运作，但需要配合必要的沟通。斯克里夫纳和沃尔特（2001）从服务对象接受服务的角度指出，在传统的个案管理（traditional case management）方式中，福利接受者与两个分离的工作

者互动: 一个是处理福利资格和报酬议题(通常称作收入维持)的工作人员,另一个是处理就业与训练的工作人员。由此可见,虽然学者们描述分离模式的角度有所不同,但他们一致认为经济援助和社会服务两种功能是通过两种管道或两部分人实现的。

这种把社会服务与经济援助割裂开来的分离模式,直接与人们对整合模式的反思有关。麦肯泰尔和霍沃思(1967)指出:决定案主经济需求的同一个工作者应当也提供治疗性服务,这意味着援助申请者将受到与那些从公共资源中得到金钱的其他人不同的对待,这是有待商榷的。作为反思的结果,学者们提出了如下反对整合模式的观点。一是个案工作方法涉及工作者和案主之间敏感的面面对面的关系,不适合只有少量专业人员的较大的、复杂的官僚式组织(Rein, 1975)。除非假定决定资格这项要求具有与从事治疗性社会服务同等程度的专业知识,那么把两种功能在同一个岗位上结合起来就是对稀缺的专业人员时间的浪费(McEntire and Haworth, 1967)。二是那种认为接受公共援助的家庭之所以陷入贫穷是因为个人的异常状态的观点,歪曲了许多接受者的真实生活情境(Piliavin & Gross, 1977)。当在资格审查背景中提供社会服务时,服务倾向于成为获得经济援助的一个条件(Altman & Goldberg, 2008),由于社会服务工作者对经济援助拥有酌情控制权,他们有强迫接受者接受社会服务的风险(Hagen, 1987)。三是把社会服务和公共援助的调查结合起来,还会破坏社会工作的专业助人关系。通过把社会服务同收入维持分开,社会工作者能够顺利地集中于提供治疗性介入。资格的决定和援助金的管理,通过使用简单化和标准化的程序,将主要变成办事员的功能(Hagen, 1987)。四是同时发挥社会服务与经济援助两种功能的个案工作者并不是名副其实的社会工作者。在美国的许多州,被雇用来开展个案工作的工作人员是没有受过专业训练的,不知道寻找什么,或如何面对他们所观察到的接受者身上的问题。只提供少量的“硬”服务,譬如,在职训练、就业援助或物质滥用处遇(Brock and Harknett, 1998)。因而,把社会服务与经济援助结合起来的整合模式并没有达到预期的效果。在20世纪60年代,不但“失依儿童家庭救助”计划接受者的数量和支出的数量急剧上升(Hoshino, 1973),而且社会服务也没有能够减少经济依赖,使得政治领导人对公共援助中的服务概念不满(Piliavin &

Gross, 1977), 从而转向把经济援助与社会服务分离开来 (Wertheimer, 1980)。

在实践层面, 1967年, 美国国会明显对“失依儿童家庭救助”计划中的社会服务之结果不再抱有幻想, 通过“工作激励”(work incentive) 计划采取了一个新的取向。许多改革福利的建议的基本“政纲条目”之一, 是把社会服务与收入维持方案分离 (Handler and Hollingsworth, 1969)。美国卫生、教育和福利部于1967年发布了一个指令, 要求各州通过建立决定福利资格和提供社会服务的分离的前线机构 (line agencies), 重新组织其福利计划的实施 (Brock and Harknett, 1998)。至20世纪70年代, 社会服务和就业服务与收入维持分离, 留下了聚焦于决定资格、批准福利补助金和分发福利支票的许多福利办公室。曾经招聘学院毕业生从事个案工作的许多机构, 把收入维持的角色降低为办事员层次。使“失依儿童家庭援助”报酬误差最小化的目标, 取代了10年前的使福利接受者康复的目标。联邦和州政府在自动化系统上投资, 该系统计算补助金的数量、批准补助金、发放支票和其他通知。1988年美国出台《家庭支持法案》后, 俄亥俄州哥伦布市在社会救助领域探索尝试整合模式和分离模式。在传统方案中, 收入维持工作者决定获得由福利部门提供的公共援助津贴的资格并批准这种津贴, 包括现金援助、食物券和医疗救助。当家庭构成发生变化或者接受者找到工作时, 他们也改变津贴的数量; 应“工作机会和基本技能训练方案”个案管理者的要求, 他们也进行经济制裁。“工作机会和基本技能训练方案”个案管理者召开“工作机会和基本技能训练方案”定向会议, 评估接受者的技能和支持性服务需要, 给他们分配“工作机会和基本技能训练方案”活动, 监控他们的参与和进展, 并对那些不服从方案要求的人进行制裁 (Scrivener & Walter, 2001)。

近年来, 日本处理数量越来越多的福利接受者的计划主要是“自力更生计划”(self-reliance programs)。一方面, 由于日本公共援助系统是由中央政府和地方政府分别负责的, 社会救助资金的1/4由地方政府承担。当社会救助需求增加时, 地方政府没有选择, 而只能建立补充预算或更严格地控制社会救助的资格。随着社会救助接受者数量的迅速增长, 相当多的城市面临严重的财政压力。另一方面, 随着20世纪90年代后期社会救助接受者数量持续增长, 有工作能力的接受者

的人群数量也迅速增长，政府从而提出改进经济激励并提供就业援助，以便鼓励这个人群终结其依赖。中央政府和地方政府认识到，需要鼓励公共援助接受者自力更生。在执行“自力更生计划”上，一方面，负责执行公共援助报酬（public assistance payments）的福利办公室由地方政府运作；另一方面，提供与就业相匹配的服务和就业支持的公共就业机构，即白话所说的“Hello Work”，由中央政府运作。这种责任分工妨碍了向公共援助接受者提供就业支持。尽管已经提出了不同策略解决这种问题，但关于前进的最佳路径仍没有达成明显的共识。政府已经做出努力，在目前的公共援助框架内于福利办公室和就业机构之间提供更紧密的联系。在2011年，引入了一项“从福利到工作”计划，由此，700名就业支持领航员（employment support navigators）被安置在“Hello Work”办公室，为目前接受公共援助的4万名个人提供就业支持服务（Morikawa & Kikuchi, 2013）。虽然森川和菊池（Morikawa & Kikuchi, 2013）没有明确使用整合模式和分离模式来描述日本社会工作介入社会救助的状况，但从他们把负责执行公共援助报酬的功能与提供和就业相匹配的服务、就业支持功能分别放在地方政府福利办公室和中央政府来看，其带有一定的分离模式特征。如同斯克里夫纳和沃尔特（2001）在评论美国1967年的“工作激励”计划时所指出的“工作激励”计划促进了收入维持和就业服务的分离，因为其是由美国卫生、教育和福利部以及美国劳工部联合管理的。这种结构被在除两个州以外的其他州和地方层面复制，导致了一个系统，在该系统中，福利工作人员把收入维持办公室外面的接受者转介给负责“工作激励”计划评估和服务的就业保障机构。

在新加坡，随着其重新发现贫穷，社会工作者已经处在介入的核心位置。在以社区为本的社会服务中，家庭服务中心（family service centre）是一个面向各种家庭需求的、大部分服务由社会工作者来提供的一站式服务中心。因而，社会工作者在家庭服务中心里的主要工作，是辅导、个案工作和转介给其他面向低收入家庭的服务。转介是双向的，一方面，支持政府经济援助的社区发展服务机构（community development councils）把案主转介给家庭服务中心进行辅导和个案工作；另一方面，家庭服务中心把案主转介给社区发展服务机构进行经济援助。尽管如此，社会工作在新加坡主要的社会福利计划中仍然没有充

分发挥作用。一方面，社会工作者的许多案主是低收入的，另一方面，主要的社会援助计划是由那些个案官员（case officers）负责，他们不需要接受社会工作训练。社会工作者既没有卷入工作安排服务之中，也没有卷入训练服务之中。社会工作者处理社会议题和其他专业人员处理经济议题这个二分法，是造成每一边只针对问题的一部分、最终达不到目标的原因。经济援助工作人员不考虑案主更广泛的生活情境，所以也不能解决其他障碍，妨碍案主参加训练、完成训练以及开始和保持工作。另外，社会工作者通常局限于家庭议题的辅导，不能充分解决可能是问题根源的经济或工作麻烦（Ng, 2013）。

第三，混合模式。混合模式是麦肯泰尔和霍沃思（1967）针对整合模式和分离模式所讲的“一种内在的中间可能性”（an intermediate possibility）。这种内在的中间可能性由整合模式和分离模式延伸而来，既与这两个模式不同，又带有这两个模式的特点。从在一个机构里处理经济援助和社会服务来讲，它是整合的；从一个机构中的不同工作人员分别处理经济援助和社会服务来讲，它是分离的。皮利埃文和格罗斯（Piliavin & Gross, 1977）指出，处于分离状态下的接受者，从两个不同的工作者那里接受服务和管理，一个是服务工作者，另一个是资格技术人员。麦克唐纳和皮利埃文（McDonald & Piliavin, 1980）亦指出，在分离状况下，把传递社会服务的责任赋予一个工作者群体（例如，社会工作者、服务工作者或个案工作者），而把决定一个人的公共援助资格及督导援助拨款指派给另一个群体（例如，个案助理或技术人员）。虽然这两则关于混合模式的定义没有明确指出社会服务与经济援助是在同一个机构里由不同工作人员提供的，但它们是皮利埃文和格罗斯（1977）以及麦克唐纳和皮利埃文（1980）基于对美国明尼苏达州明尼阿波利斯市亨内平县（Hennepin County）公共福利部门的社会救助实践提出来的，因而具有在同一个机构里不同工作人员分别提供社会服务与经济援助的含义。

这种把社会服务与经济援助功能放在同一个机构里、由不同工作人员来执行的混合模式，也直接与人们对整合模式的反思有关。从这个意义上来说，混合模式更多的是分离模式的一个延伸，只不过其不是机构、人员的完全分离，而是人员的分离而已。诚如皮利埃文和格罗斯（1977）所言：分离的社会工作支持者争辩说，分离为至少三个

问题提供了解决方案。首先,分离解除了服务的“救济的沉重负担”;其次,分离使在没有对手和不降低身份的条件下提供服务成为可能;最后,分离允许服务在一定程度上以保证接受者选择自由的方式来提供。

美国 1988 年的《家庭支持法》,谋求保障接受“失依儿童家庭救助”计划之家庭的经济自给自足。“工作机会和基本技能训练”计划取代“工作激励”计划,成为该法案努力保障“失依儿童家庭救助”计划接受者经济自给自足的主要载体。“工作机会和基本技能训练”计划试图把公共福利系统从一个强调收入支持和财务精准的系统转变为一个强调服务传递的系统“各州正在努力使福利官员更像社会工作者那样活动,更少会计那样活动。”这种重点的转变反映在关于向“工作机会和基本技能训练”计划参与者及其子女提供教育、训练和与就业相关的服务以及个案管理服务的条款上(Hagen, 1994)。哈根(Hagen, 1994)在描述美国各州对“工作机会和基本技能训练”计划的回应时指出:这个功能范围可以沿着一个连续体概念化,发展出来多种多样的个案管理模式。在连续体的一端,个案管理者是把案主与所需要的服务联系起来的“经纪人”。在这个模式中,几乎没有案主接触,个案管理者主要发挥办事人员的功能。在连续体的另一端,个案管理者基本上是处理案主的治疗者,并执行其他个案管理的任务。在这个模式中,个案管理功能被看作治疗性介入的延伸。个案管理的另一个概念化,是由一个跨学科团队提供的个案管理。在这个跨学科团队中,每个成员负责专长领域内的服务活动:在结合中,这些专门化的个案管理者的活动构成了一个完整的个案管理过程。这里所说的“由一个跨学科团队提供的个案管理”,可以视为混合模式。

在澳大利亚,社会工作专业是通过参与福利署(Centrelink)、紧急救助系统、就业服务系统以及更一般的社会福利服务,对贫穷做出回应的。从整体上看,社会工作扮演了重要角色,但在紧急救助中扮演了更小的角色,在就业服务中扮演了非常小的角色。福利署(及其前身)雇用社会工作者已经超过 65 年。目前,大约有 700 名社会工作者在指定为社会工作的岗位上工作,在没有指定为社会工作的管理岗位上也有大量的社会工作者。福利署的社会工作者履行得到授权(法定)的义务(譬如,评估年轻人能否在家里生活),并提供以任务为

本的、短期的个案工作服务。拜访福利署办公室并需要除支付（现金）外的、以某种形式介入的申请人，将被转介给一位社会工作者，该社会工作者将进行评估，尝试缓解任何紧急议题，然后转介给一个适当的机构，例如，精神健康服务，或者家庭支持服务（McDonald，2013）。

三 社会工作在社会救助中的角色

倘若社会工作应当介入社会救助领域以及社会工作可以选择三种方式介入社会救助领域，那么社会工作（者）在社会救助领域应当扮演什么角色，发挥什么作用呢？对这个问题的回答，基本上是沿着整合模式与分离模式展开的。

首先，社会工作在社会救助领域中的角色是边缘性的或不确定的。莫里斯（Morris，1974）指出，社会工作者分布在四个人类服务子系统之中：①由社会工作控制，且75%或更多的专业人员与技术人员是社会工作者的子系统（如志愿家庭服务机构和儿童计划）；②社会工作被认为是一种重要的辅助功能，但社会工作者只是占专业人员与技术人员较小部分的子系统（如医学照顾、精神卫生服务、收入保障计划）；③社会工作者占少数，他们的功能不被普遍认可，且可能被认为是次要的或实验性的子系统（如学校社会工作和矫正）；④私人实践。其中，收入保障计划是人类服务系统赖以存在的基石，但社会工作在这个子系统尤其是在公共援助和社会保障子系统中的作用以往一直是边缘性的，而且很可能在未来更加边缘化。尽管专业社会工作者构成是全部公共援助工作人员的一小部分，但他们通常是督导者或管理者。虽然如此，断言在全国范围内社会工作专业处于管理庞大的公共援助计划的位置依然是困难的。如今，把社会保障法案下的收入与社会服务分离正变成现实，公共福利中的社会工作者很可能变得更加远离收入的提供。

莫里斯和安德森（Morris & Anderson，1975）把社会工作者的受雇情况分为三种类型，即寄宿机构（host agencies）中的社会工作者、社会工作者控制的计划和未确定系统中的社会工作。寄宿机构中的社会工作者，一般是指慢性疾病、精神病医院、公立学校中的社会工作

者。在这里，社会工作者充当主要系统的有价值的和受尊重的助手，但在这个主要系统中，不管如何，社会工作的贡献对于该系统的主要目的来讲，仍然是次要的。社会工作者控制的计划，通常是指多种多样的家庭服务和儿童服务组织等。在这些领域中，社会工作者可以说实质性地领导、管理、指引和控制着他们负责的系统。未确定系统中的社会工作，是指在一些职业系统中，迅速地改变使情境不断流动，角色不清晰的社会工作，这些仍然需要依据未来情形做出决定。这些未确定系统中的主要者是收入维持和公共援助。

其次，社会工作在社会救助中应当承担经济援助和社会服务双重角色。卡恩（Kahn，1965）指出，绝大多数社会工作者长期假定，即使公共救助中有足够多的受过训练的工作人员，调查人员（relief investigator）也理应是承担资格审查和康复双重责任的个案工作者。威尔斯（Wyers，1983）认为，收入维持是社会服务的一个专门化形式，收入维持工作者因而不仅仅是一个办事人员或技术人员。哈根（Hagen，1987）考察了收入维持工作者卷入社会服务活动的程度以及这些与经济援助资格功能有关的活动的重要性。研究结果发现：一方面，资格审查功能是收入维持工作者角色的核心方面，另一方面，所选择的入口服务（access services）是由收入维持工作者提供的。因此，其认为收入维持工作者不仅是一个技术人员，还要提供入门服务。哈根和欧文斯-万利（Hagen & Owens-Manley，2002）指出，虽然对于前线工作者的功能缺乏广泛的研究，但一些研究表明他们的角色仍然比资格决定要宽泛，包括把服务对象同一系列社会服务联系起来。由于引入了“困难家庭临时救助”，福利的收入支持功能有可能变成次要功能，因为重点转向了那些使人们摆脱福利或者使人们准备离开福利名单的功能。这种焦点的转移表明，要求前线工作者提供更多的个人性社会服务，发挥拓展服务对象进入的功能以及提供个人评估、个案管理服务及支持性辅导。

威尔斯（Wyers，1980）指出，收入维持前线工作者的适当角色多于办事人员，并且工作是高度分析性的。收入维持前线工作者，对其补助金而接触他或她的申请人的资格做出重要决定。为了做出这些决定，前线工作者应当了解人类发展，对贫穷的效果拥有知识上和情感上的意识，敏锐地了解社会中的老年人和残疾人的境况，了解人

类功能的复杂性，并能够洞察申请人需要的各个方面。这些需要不限于经济方面，工作者需要把申请人看作一个完整的人，而不是仅从收入维持机构的角度看作简单的一个可能或者不可能符合救助资格的人。总而言之，这个角色将拥有下列法定的功能：①协助确定资格；②获得必要的申请人的信息；③评估案主对社区资源的利用情况；④把案主转介给其他服务机构；⑤初步的个案规划；⑥长期的社会照顾活动。这个模型把申请救助看作机构服务程序中的第一步，申请救助是主要的社会工作介入点。一定不能把它看作与社会服务功能相异的或分离的，因为它本来就不是。

最后，社会工作者在社会救助中应当分别承担经济援助和社会服务的角色。皮利埃文和格罗斯（1977）指出，公共福利中经济援助和社会服务之间的分离有两个要素。第一个要素涉及把社会服务传递的责任赋予给一个工作者团体，而把公共援助的资格确认和补助金管理的任务交给另一个工作者团体。第一个团体的成员被命名为社会工作者、服务工作者或者个案工作者等不同的名称。第二个团体的成员，一般被认为其工作需要较少的技能和训练，被称作个案助理和资格确认技术人员。分离的第二个要素涉及发起服务的标准（*criteria for instigating services*）。在分离之前，工作者（因而承担服务和补助金管理双重责任）定期地主动去访问福利接受者，在访问期间，工作者不仅评估持续的经济援助需求，而且提供他们认为为了减少家庭问题和实现经济独立接受者所需要的服务。在分离状态下，服务工作者通常不接触公共援助家庭，除非那些家庭专门请求他们的帮助。家庭可以期望经常接触到的福利部门工作人员，是那些负责重新确认家庭经济援助资格的个案助理。

威尔斯（Wyers, 1983）指出，一般的假设是，收入维持工作者将变成办事人员或者技术人员，因为社会服务与收入维持的分离将使与收入维持有关的功能简化，并排除了对受过高等训练人员的需要。收入维持工作者将填写表格、核实要求、确认资格。社会服务将在其他地方提供。哈根（1987）指出，分割的一个目的，是承认收入维持工作者专门进行资格决定和换发新证。例如，纽约州的规章制度把收入维持工作者的职责定义为检查证明、评估经济资格、转介欺诈调查。收入维持工作者也有责任告知申请人有关的机构的服务以及把申请人

转介给社会服务机构。

四 社会工作介入社会救助的效果

尽管关于社会工作是否应当介入社会救助领域有所争议，但社会工作在不同国家以及不同历史时期依然介入了社会救助领域，社会工作者也依然在社会救助领域扮演了角色、发挥了作用。那么社会工作介入社会救助领域的效果如何呢？相关研究显示出如下结果。

首先，社会工作介入社会救助领域发挥了一些积极作用，但总体上没有实现预期的目标。美国 1962 年《社会保障法》修正案最初的基本原理是，由受过训练的工作人员提供服务，将会导致公共援助接受者康复和自立，进而减少依靠福利过活的人的数量和公共援助的支出。然而，引人注目的是，20 世纪 60 年代的 10 年经历了“失依儿童家庭救助”计划接受者的数量和支出数量的急剧上升，尤其是在后 5 年。如果把所声称的服务的基本原理作为评估的一个基础，那么服务策略将必须被判断为完全令人崩溃的（Hoshino, 1973）。一方面，认为公共援助接受者中的个案工作扩大了社会政策，以这个信念为前提，那么社会服务可以减少经济依赖，但另一方面，社会服务显然并不能够如此（Piliavin & Gross, 1977）。

其次，社会救助的整合模式与分离模式各有优劣，效果不一。传统模式允许工作人员专攻一个特殊的角色，整合模式允许工作人员强调就业的重要性，并消除工作人员之间沟通上的失败（Scrivener & Walter, 2001）。从“失依儿童家庭援助”计划接受者的角度来看，分离前的社会服务传递形式，更多的接受者对社会服务有要求以及对社会服务更满意；在分离状况下，接受者倾向于减少对服务的要求，并且把服务工作者看作不太有帮助的（Piliavin & Gross, 1977）。对美国富兰克林县人类服务部（位于哥伦布）两个社会救助个案管理计划的研究显示：在历时两年多的时间里，整合组中的案主参与计划活动的比例明显较高，福利报酬明显较低，但就业率和工资与传统组的案主类似。虽然分离模式允许工作人员专门从事一项工作以及在就业服务情况下发展出清晰的（和通常更受尊重的）专业身份，但在当前的政策环境下，这种分离可能从根本上破坏了及时就业的目标。收入维持

和就业服务之间缺乏协调，可能会导致不能迅速地使福利接受者参加工作，或者不能对那些不遵守工作参与要求的个人实施惩罚（Brock & Harknett, 1998）。对“从工作到福利”个案工作是否应与收入维持及制裁活动相结合的研究显示：在使用整合模式的办公室里接受服务的案主，比在使用传统个案工作模式办公室里接受服务的案主，获得了更多的个人化关注、被更密切地监控、更多地卷入诸如定向培训等活动、减少了他们“失依儿童家庭救助”计划的收入。总体上，收入和就业结果在两种个案工作模型间没有差异；然而，在缺乏中学文凭或普通教育水平（GED）证书的亚群体中，相比传统模型，整合模型增加了收入和就业，降低了福利收入（Hill, 2005）。

最后，作为传统社会救助计划现代版本的“从福利到工作”计划，尽管在一定程度上解决了服务对象的就业问题，但并没有从根本上解决社会公平正义问题。一般来讲，关于“从福利到工作”计划的社会工作文献历来采取批判立场，批评这些计划强迫穷人为低工资而工作。许多研究，尤其是美国的研究，强调“从福利到工作”计划对儿童和家庭的负面影响，显示许多不再接受收入津贴的人面对严重的困境。另外，也有一些个案研究显示，社会工作者能够有效卷入“从福利到工作”计划。显然，社会工作是否应当介入“从福利到工作”计划需要更广泛的争议，社会工作专业对其在“从福利到工作”计划中应当扮演的角色需要采取一种立场。这不仅是一个社会工作者是否应当以专业实践形式参与的问题，而且是一个专业如何积极支持更广泛的社会政策创举的问题。在许多工业化国家政府正处在紧缩社会支出和私有化社会计划的时代，社会工作专业需要更积极地参与，为社会和经济政策游说，促进社会投资，使机会最大化，促进生产性就业，保障所有人体面的生活，促进人们充分参与社区的经济、政治、文化和社会生活（Hoefler & Midgley, 2006）。

五 国际经验对我国的启示

本文沿着社会工作介入社会救助的国际经验这条主线，分别描述了社会工作介入社会救助的理念、社会工作介入社会救助的方式、社会工作在社会救助中的角色以及社会工作介入社会救助的效果。这些

社会工作介入社会救助的国际经验，对我国社会工作介入社会救助领域至少具有以下几点借鉴意义。

首先，社会工作是否介入社会救助领域，应当有明确的理念。社会救助在我国由来已久，社会工作在我国 20 世纪 80 年代后期才重新得到恢复与发展。在很长一段时间里，社会救助与社会工作是两条道上跑的车，相互并无来往。《暂行办法》虽明确提出国家鼓励社会力量尤其是社会工作服务机构和社会工作者参与社会救助，但对于社会工作服务机构和社会工作者为什么参与社会救助背后的理念却没有明确阐述。因而，在实施过程中也就很难避免出现“政令不出中南海”的现象，或者即使出了中南海把社会工作引入社会救助领域，社会工作者所从事的工作也是原先社会救助人员所做的事情等。反观美国，无论是社会工作介入社会救助，还是社会工作与社会救助分离，均是基于他们对“社会救助服务对象的问题不单是经济方面的而是综合性的”等议题的明确认识基础上的。从这个意义上来讲，我国迫切需要进一步研究并阐明社会工作介入社会救助领域背后的理念。

其次，社会工作可以采取多种方式介入社会救助领域，应根据社会救助的目的及效果等做出选择。《暂行办法》出台并实施以来，我国社会工作开始尝试介入社会救助领域，但目前我国的社会救助系统仍然以行政架构为主，社会工作在其中处于边缘性地位。虽然《暂行办法》提出应当发挥社会工作服务机构和社会工作者的作用，为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务，《意见》在此基础之上又增添了为社会救助对象提供资源链接服务和宣传倡导服务，但对于社会工作如何进入增加了这些目的或功能后的社会救助系统主流迫切需要研究。尽管《暂行办法》出台并实施以来，社会工作界欢欣鼓舞——社会工作在我国又有了一个重要的用武之地。学者们也纷纷撰文，论述社会工作参与社会救助的角色和作用，探讨社会工作介入社会救助的策略。但或许因为我国把社会工作引入社会救助领域的时间较短，缺乏相关的实践或实验，目前国内还鲜见关于社会工作介入社会救助效果的研究。应围绕《意见》所提出的建立健全社会工作服务需求发现报告机制、社会工作服务承接机制以及社会工作服务转介机制等，广泛开展社会工作介入社会救助领域的实践或实验，加强关于社会工作介入社会救助效果的研究。

最后，社会工作者在整合模式和分离模式下将扮演不同的角色，关键是要把符合资格要求的社会工作者选聘到相应的工作岗位上。国际经验表明，把社会工作引入社会救助领域，或者整合模式遭到诟病的原因之一，就是许多社会救助领域中的社会工作者并不是名副其实的社会工作者。即使在社会工作高度发达的美国，许多州雇用来开展个案工作的工作人员也是没有受过专业训练的。这也就难怪他们不知道寻找什么，或如何面对他们所观察到的接受者身上的问题。与美国相比，我国无疑是社会工作的后来者。在社会工作者的规模和水平上，均与其存在一定的差距。在这种情景之下，我们更要吸取美国及其他国家的经验教训，严把入门关，把真正符合资格要求的社会工作者选聘到相应的工作岗位上，避免重蹈打着社会工作者旗号，做不好社会工作者该做之事的覆辙。

参考文献

- Altman, Julie Cooper and Goldberg, Gertrude Schaffner (2008). Rethinking Social Work's Role in Public Assistance. *Journal of Sociology & Social Welfare*, Vol. XXXV, No. 4, pp. 71 - 94.
- Bell, Winifred (1973). Too Few Services to Separate. *Social Work*, Vol. 18, No. 2, pp. 66 - 77.
- Brock, Thomas and Harknett, Kristen (1998). A Comparison of Two Welfare-to-Work Case Management Models. *Social Service Review*, Vol. 72, No. 4, pp. 493 - 520.
- Bushey, Pauline (1962). Services in Public Assistance. *Social Work*, Vol. 7, No. 1, pp. 107 - 108.
- Hagen, Jan L. (1987). Income Maintenance Workers: Technicians or Service Providers? *Social Service Review*, Vol. 61, No. 2, pp. 261 - 271.
- Hagen, Jan L. (1994). Jobs and Case Management: Developments in 10 States. *Social Work*, Vol. 39, No. 2, pp. 197 - 205.
- Hagen, Jan L. and Owens-Manley, Judith (2002). Issues in Implementing TANF in New York: The Perspective of Frontline Workers. *Social Work*, Vol. 47, No. 2, pp. 171 - 182.
- Handler, Joel F. and Hollingsworth, Ellen Jane (1969). The Administration of Social Services and the Structure of Dependency: The Views of AFDC Recipients. *Social Service Review*, Vol. 43, No. 4, pp. 406 - 420.
- Hill, Carolyn J. (2005). Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 263 - 288.
- Hoefer, Richard and Midgley, James (2006). Introduction: Social Workers and Welfare to Work Programs: International Perspectives. *Journal of Policy Practice*, 5: 2 - 3.

- Hoshino , George (1971) . Money and Morality: Income Security and Personal Social Services. *Social Work* , Vol. 16 , No. 2 , pp. 16 – 24.
- Hoshino , George (1973) . Social Services: The Problem of Accountability. *Social Service Review* , Vol. 47 , No. 3 , pp. 373 – 383.
- Johnson , Louise C. and Schwartz , Charles L. (1994) . *Social Welfare: A Response to Human Need* , 3rd ed. , Boston: Allyn and Bacon.
- Kahn , Alfred J. (1965) . Social Services in Relation to Income Security: Introductory Notes. *Social Service Review* , Vol. 39 , No. 4 , pp. 381 – 389.
- Lindqvist , Rafael , Tang , Jun and Li , Jing (2013) . Social Assistance in China and Sweden: How Policy Intentions are Translated into Local Practices. *China Journal of Social Work* , 6: 3 , 311 – 326.
- McDonald , Catherine (2013) . Poverty in Australia and the Social Work Response. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* , Volume 23 , Issue 1 , 3 – 11.
- McDonald , T. P. and Piliavin , Irving (1980) . Separation of Services and Income Maintenance: The Workers' Perspective. *Social Work* , Vol. 25 , No. 4 , pp. 264 – 267.
- McEntire , Davis and Haworth , Joanne (1967) . The Two Functions of Public Welfare: Income Maintenance and Social Services. *Social Work* , Vol. 12 , No. 1 , pp. 22 – 31.
- Midgley , James (2006) . Welfare and Welfare to Work in the United States. *Journal of Policy Practice* , 5: 2 – 3 , 7 – 25.
- Millar , J. and Evans , M. (2006) . Welfare to Work in the United Kingdom. *Journal of Policy Practice* , 5 (2/3) . pp. 61 – 76.
- Minas , Renate (2006) . Intake Strategies: Organising the Intake of New Social Assistance Inquirers. *International Journal of Social Welfare* , 15: 63 – 74.
- Morikawa , Mie & Kikuchi , Hideaki (2013) . Seeking New Strategies: Recent Challenges for Social Work in Public Measures Targeting Poverty in Japan. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* , 23: 1 , 12 – 23.
- Morris , Robert and Anderson , Delwin (1975) . Personal Care Services: An Identity for Social Work. *Social Service Review* , Vol. 49 , No. 2 , pp. 157 – 174.
- Morris , Robert (1974) . The Place of Social Work in the Human Services. *Social Work* , Vol. 19 , No. 5 , pp. 519 – 531.
- Ng , Irene Y. H. (2013) . Social Welfare in Singapore: Rediscovering Poverty , Reshaping Policy. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development* , Volume 23 , Issue 1 , 35 – 47.
- Piliavin , Irving and Gross , Alan E. (1977) . The Effects of Separation of Services and Income Maintenance on AFDC Recipients. *Social Service Review* , Vol. 51 , No. 3 , pp. 389 – 406.
- Rein , Mildred (1975) . Social Services as a Work Strategy. *Social Service Review* , Vol. 49 , No. 4 , pp. 515 – 538.
- Reisch , Michael (1995) . Public Social Services. In Richard L. Edwards et al. , *Encyclopedia of Social Work* , Washington , DC: NASW Press , pp. 1982 – 1991.
- Schindler , Ruben (1985) . Separating Maintenance from Social Service: An Israeli Case Study. *Journal of Jewish Communal Service* , Vol. 61 , No. 4 , 61 – 64.
- Schubert , Margaret (1974) . The Eligibility Technician in Public Assistance. *Social Service Review* , Vol. 48 , No. 1 , pp. 51 – 59.

- Scrivener , Susan and Walter , Johanna et al. (2001) . Evaluating Two Approaches to Case Management: Implementation , Participation Patterns , Costs , and Three-Year Impacts of the Columbus Welfare-to-Work Program , <http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWS/columbus01/index.htm>.
- Tropman , John E. (1977) . American Welfare Strategies: Three Programs under the Social Security Act. *Policy Sciences* , Vol. 8 , No. 1 , pp. 33 - 48.
- Wertheimer , Mindy R. (1980) . Editorial Page: Social Workers and Financial Assistance. *Social Work* , Vol. 25 , No. 4 , pp. 257 , 336.
- Wyers , Norman L. (1980) . Whatever Happened to the Income Maintenance Line Worker. *Social Work* , Vol. 25 , No. 4 , pp. 259 - 263.
- Wyers , Norman L. (1983) . Income Maintenance and Social Work: A Broken Tie. *Social Work* , Vol. 28 , No. 4 , pp. 261 - 268.

(责任编辑: 胡亮)

Social Work Intervention in Social Assistance: The International Experience and Its Implication for China

Fengzhi Ma

(Peking University)

Shuqiang Chen

(China Youth University for Political Sciences)

Abstract: It is a daunting challenge and an innovation as well for social work intervention in the field of social assistance in China. The relevant international experience of social work intervention in social assistance indicates several points: First , the involvement of social work in social assistance is related with public's perceptions on social assistance; Second , theoretically and practically , social work can intervene in social assistance from three approaches; Third , social workers can play different roles in social assistance with integrated and separated service delivery models; Fourth , there is still no confirmed conclusion on the effect of social work intervention in social assistance. Base on these international experience , the authors discuss some implications for introducing social work in social assistance in China and suggest potential measures to be considered in future.

Key words: social work; social assistance; integrated service delivery model; separated service delivery model