

社会工作参与低保核查服务的伦理困境研究

——以广西L市为例

莫雅琪, 戴浩

广西科技大学人文艺术与设计学院, 广西 柳州

收稿日期: 2024年9月20日; 录用日期: 2024年10月29日; 发布日期: 2024年11月6日

摘要

随着公共服务领域的不断深化改革, 社会工作正逐渐成为政府购买服务项目中不可或缺的力量, 尤其在承担如最低生活保障(低保)核查等项目中发挥着重要作用。低保制度对于缓解贫困、促进社会公平与正义具有不可替代的影响。尽管如此, 在社会工作参与低保核查的实践中, 仍面临着一些亟待解决的伦理问题。通过对广西L市8名具有低保核查服务经历的一线社会工作者的半结构化访谈, 探讨了社会工作参与低保核查过程中遇到的伦理困境, 包括保密与否的忠诚困境、自决与否的责任困境和关怀与否的服从困境。同时, 分析了其背后的原因并提出了相应的解决策略, 以期改善社会工作实践, 提升服务效率和质量。

关键词

低保核查, 社会工作, 伦理困境, 社会工作者

Study on the Ethical Dilemmas of Social Work Involvement in the Verification of Minimum Living Security System

—The Case of L City, Guangxi Province

Yaqi Mo, Hao Dai

School of Humanities, Arts and Design, Guangxi University of Science and Technology, Liuzhou Guangxi

Received: Sep. 20th, 2024; accepted: Oct. 29th, 2024; published: Nov. 6th, 2024

Abstract

As a consequence of the ongoing deepening of reforms in the area of public services, social work is

becoming an indispensable force in the government's purchase of service programs. It plays an important role in particular in undertaking programs such as the verification of the minimum living standard guarantee. The minimum living security system has an invaluable role to play in alleviating poverty and promoting social equity and justice. However, some ethical issues still require resolution in the context of social work's involvement in verifying the minimum subsistence guarantee. The present study employed semi-structured interviews with eight frontline social workers with experience in minimum living standard guarantee verification services in L City, Guangxi, to explore the ethical dilemmas encountered in social work's participation in the process of minimum living standard guarantee verification. These included the loyalty dilemma of confidentiality, the responsibility dilemma of self-determination or not, and the obedience dilemma of caring or not. Concurrently, the underlying causes are examined and potential resolution strategies are put forth to enhance social work practice, and optimize service efficiency and quality.

Keywords

Verification of Minimum Living Security System, Social Work, Ethical Dilemma, Social Workers

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“十四五”规划《纲要》提出要坚持应保尽保原则,按照兜底线、织密网、建机制的要求,加快健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系[1]。在这一体系中,最低生活保障制度(即“低保”)发挥着缓解贫困、促进社会公平正义的重要作用。根据国家统计局的数据显示,2022年城市居民最低生活保障人数664万人,农村居民最低生活保障人数3399万人[2]。为确保低保政策的有效落实,全国各地政府积极采用包括民政系统内部审核和社区工作人员上报在内的手段,对低保家庭进行核查。然而,基层人力短缺、受限于核查范围和监管机制的不足[3],这种传统评估机制难以全面、客观地反映实际情况,为低保治理工作带来了不小的挑战。为应对这些挑战,各地政府根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等相关政策,引入了社会工作作为第三方参与低保核查工作。目前,这一模式已在荆门市[4]、北京市[5]等多个地区得到实践,显著提高了低保核查的精准度,有效增强了群众对于低保政策的满意度。

反贫困是社会工作研究、发展与实践的重要议题之一。在低保核查这一环节中,社会工作的参与凸显了其不可或缺的价值。然而,当前的研究主要聚焦于社会工作在低保核查中取得的显著成效,而对于其中潜在的问题,特别是在伦理层面所面临的困境,则较少给予深入探讨。在低保核查的过程中,社会工作者和低保家庭之间的互动不可避免地会出现一些问题,如,社会工作专业伦理守则与低保户主价值观的碰撞与抉择等。若不能理清这些困境并寻找出有效的解决途径,将有碍于社会工作在低保核查中服务质量和效率的提升,不利于提高社会工作在反贫困中作用,阻碍我国低保政策的发展和完善。因此,本文选取广西L市各个社会工作机构中具有低保核查经历的8名一线社会工作者进行半结构式访谈,探讨社会工作者参与低保核查服务过程中可能面临的伦理困境及解决对策,为社会工作发展和低保制度完善提供参考。

2. 文献综述

为确保低保制度的高效与公正运行,政府定期进行的低保核查工作显得尤为关键。然而,在实践中

暴露出了一系列复杂的问题。刘晓梅认为农村低保收入核查面临着收入量化难、因病因残致贫比例大、政策滥用和优亲厚友等问题[6]。赵志远发现低保制度中存在核查主体责任不匹配、分类细化标准缺失以及公民参与度不足的问题[7]。王强等人则基于 N 省的核查案例, 将低保漏保划分为主动弃保型、被动未申请型、政策执行偏差型、技术型和救助延误型五种漏保类型[8]。

鉴于此, 如何优化低保核查的环节成为学术界广泛探讨的议题。一些学者从核查手段的角度出发, 主张构建信息共享平台, 旨在显著提升核查的效率和精准度[9]。另一些学者则聚焦于核查内容, 提出对低保户按照致贫原因进行分类, 从而实施更具针对性的帮扶措施[7]。同时, 还有学者从政策制度层面着眼, 强调低保核查的公开透明原则, 要求规范审核审批流程, 并强化监督, 以保障低保政策实施的公正性[10]。此外, 江志强认为, 通过引入第三方核查力量, 可以有效减轻基层政府的工作负担, 提升核查工作的质量和效率[11]。

当前, 社会工作已经成为政府开展低保核查的第三方力量, 发挥着独特的优势。一方面, 社会工作能够精准识别低保对象, 促进低保工作公平公正; 另一方面, 社会工作为低保对象提供专业服务, 提升其能力, 促进其发展[12]。在成效上, 王卫民等人发现社会工作参与低保核查后, 低保核查中存在的问题明显减少, 人们对低保制度实施的满意度明显提升[4]。此外, 有研究表明, 社会工作的低保核查工作不仅满足了服务对象的个性化需求, 而且为政府决策提供参考和依据[5]。然而, 社会工作参与低保核查的过程中存在着不足之处。有研究者发现, 社会工作在基层的认知度较低, 会使社会工作者难以独立的在基层推进工作[13]。同时, 低保核查服务采用的项目制形式给社会工作带来了项目成本上升和人员流动性大的问题[14]。

综上所述, 既往研究深入探讨了低保核查工作中的诸多问题, 并提供了多方面的优化策略和建议。同时, 研究也意识到社会工作在低保核查中的积极作用和产生的问题。然而, 社会工作参与低保核查这一过程中涉及的伦理问题, 却鲜有研究进行专门探讨。基于此, 本研究意图通过半结构化访谈法, 对广西 L 市社会工作机构中具有低保核查经验的 8 名一线社会工作者进行深入访谈, 旨在分析这些社会工作者在提供低保核查服务时可能遇到的伦理难题及其可能的解决方案。

3. 研究方法

文章选取位于广西 L 市的 8 名具有低保核查工作经历的一线社会工作者进行访谈, 访谈时长为每次 30 分钟~1 小时, 访谈内容主要涉及一线社会工作者在低保核查实践中所遇到的伦理困境以及对这些困境的认识等。在后续的研究论述中, 精选了受访者中具有高度代表性和关联性的言论来阐述相关观点, 每段引文后均附有受访者编号。访谈对象的基本情况如下表 1 所示:

Table 1. Basic information about the interviewee
表 1. 访谈对象基本情况

编号	性别	年龄	从业年龄
1	女	23	1 年
2	男	30	4 年
3	女	33	3 年
4	男	26	2 年
5	女	28	3 年
6	女	32	5 年
7	男	23	1 年
8	女	27	2 年

4. 社会工作参与低保核查服务伦理困境的类型

4.1. 忠诚困境：保密与否

保密原则是社会工作伦理的基本原则，它要求社会工作者尊重服务对象隐私，以确保其不受任何形式的伤害[15]。然而，在复杂的现实环境中，当面对多样化的服务对象、复杂的人际关系网以及不断变化的问题情境时，保密原则的坚守可能会面临诸多挑战。在这些特殊情况下，社会工作者往往需要在是否打破保密原则、如何妥善处理个人信息以及信息透露的适当性之间作出艰难的伦理抉择。

在低保核查过程中，当低保户的邻居试图打探低保户是否已申请低保等敏感信息时，社会工作者能够展现出高度的专业素养，坚决保护低保户的隐私，对邻居的透露要求予以婉拒。

“我们刚从户主家出来，就遇到他隔壁邻居问我们是干什么的，来他家(户主)有什么事，是不是他家申请低保，我们都随便找个理由敷衍过去了，毕竟案主的信息还是要保密的嘛”(社工1)

然而，在低保核查过程中，若遇到低保户的实际经济状况与其低保申请材料所述存在较大出入，例如家庭经济状况并不如资料所描述的那样贫困，这时社会工作者便面临一个棘手的伦理抉择。一方面，将低保户的真实经济情况如实告知政府，虽能维护社会公平，但无疑会违背对低保户隐私保护的承诺，挑战保密原则；另一方面，若选择隐瞒这一信息，虽然维护了低保户的隐私，但无疑阻碍了政府对低保制度进行必要的调整与完善，长期而言可能损害更多真正需要帮助的贫困人群的利益，影响社会的公平与正义。

“我刚问完他家收入情况，夫妻两个人在本市能赚差不多七千块，身体也健康，四肢也健全，相比接触的其他残疾的，这也能划进低保户吗？虽然我心里是这么想的，但是把这个真实情况写上去，又怪我搞得他们低保没有了怎么办，我是保密还是不保密？”(社工3)

4.2. 责任困境：自决与否

社会工作实践中强调社会工作者尽力鼓励服务对象自我决定，旨在激发服务对象的内在潜能，使其在自助的过程中实现成长和变化。然而，在具体的实践中，不可避免地会遇到一些特殊情况，其中服务对象由于生理、心理或其他多种原因，可能无法自主进行决策[15]。

社会工作者发现，在社区中存在一部分因患有严重的精神疾病，在信息核对和流程操作中无法独立完成，而往往需要依赖亲人的协助甚至代劳的低保户主。这一情况下，案主的自决权明显受到限制。但是，部分信息和流程又要求必须本人确认和操作，这使得社会工作者在尊重案主自决权和协助案主进行决策之间，陷入了一种伦理困境。

值得注意的是，社会工作者在核查过程中还遇到另一类关于服务对象自决权的问题。当核查对象为聋哑人时，由于社会工作者自身不会手语，只能通过第三方打手语进行沟通。这种沟通方式可能导致社会工作者在判断信息、做出决策时，难以确定这些决策是否真正基于案主本人的意愿，还是中间人的主观理解。这种沟通不畅可能引发的信息误差，进一步影响了案主自决权的实现。

“当时遇到那个聋哑人户主，我还有点犹豫要不要让他手写情况，毕竟他和转达他意思的家人互相打手语我看不懂，有没有可能会理解错我的意思，或者会不会传达错信息？”(社工7)

4.3. 服从困境：关怀与否

关怀原则强调通过深入的情感体验与建立真挚的关怀关系，专注于感知并回应服务对象的情感需求，从而彰显出对案主的爱与尊重[15]。这一原则要求社会工作者在提供专业化服务时，不仅要尽力满足服务

对象的合理需求, 更要尊重并珍视他们的权利与价值, 致力于提升他们的生活质量。然而, 在政府的行政层面上, 往往更侧重于遵循既定制度, 追求高效和成果, 这种模式下的人文关怀往往被淡化。因此, 那些带有政府风格倾向的培训内容, 与社会工作专业所倡导的关怀原则之间产生了显著的矛盾。

“在低保核查开展前, 机构对我们进行了核查培训, 讲‘不管他们认识不认识社工, 你们只需要告知低保户你们是社工, 来低保核查的, 然后出示政府的核查文件就行了。’还有就是‘只用了解必要的核查信息, 核对完就可以了。’我就想这好像和我们书上学的那些关怀啊理解尊重啊不一样。”(社工4)

这种矛盾在社会工作者的实践过程中尤为明显, 导致部分社会工作者在与低保户沟通交流时, 更多地采用了公事公办、迅速处理的方式, 而未能充分体现出关怀原则所倡导的情感回应与人文关怀。这种倾向不仅可能影响到服务的质量, 也可能削弱社会工作者与案主之间建立的信任关系。

5. 社会工作参与低保核查服务伦理困境的生成缘由

5.1. 多元价值观的碰撞

价值观是个体或集体对于周围世界的认知标准、原则和方法的体系, 它不仅反映了主体的内在信念, 也受到社会文化背景、个人成长经历以及身心发展状况等多重因素的影响[16]。罗肖泉等人认为社会工作伦理困境的产生来源于不同主体之间价值观的冲突, 具体表现为社会价值观与专业价值观的冲突、专业价值观内部的冲突、专业价值观与社会工作者个人价值观之间的冲突、社会工作者个人价值观与服务对象价值观的冲突[17]。在低保核查服务的过程中, 涉及了一线社会工作者、机构工作人员、低保户主以及政府工作人员等在内的多个行为主体。这些主体所持的价值观在实际交流中不断发生交织与碰撞。例如, 社会工作者的个人价值观可能与其服务的低保户主的价值观不一致, 或者社会工作的伦理规范与政府的政策理念发生冲突。这种多元价值观的存在导致了各行为主体在行为逻辑上的差异, 从而引发了伦理困境。

5.2. 各主体间的利益冲突

委托代理理论主张, 委托方通过合同或契约的形式与委托代理方建立合作关系, 以实现其利益, 而委托代理方将根据委托方的要求执行一系列任务, 并依据其提供的服务表现和数量, 从委托方处获得相应的报酬[18]。该理论假设, 委托人与代理人双方均为理性“经济人”。同时, 委托人与代理人双方通常来自不同的领域, 并受到不同的环境因素影响, 所以他们的目标和利益追求往往不完全相同, 这可能导致利益上的冲突[19]。低保核查服务属于政府购买社会工作服务项目之一, 则政府与社会工作机构之间的关系呈现出明显的委托代理关系。不论是政府, 还是社工机构, 均是追求自身利益最大化的主体, 有着不同的目标和利益追求, 这种差异有时会导致社会工作服务过程中出现利益上的冲突。

袁君刚认为, 在多元化的利益格局下, 社会工作者难以平衡各方的基本利益诉求, 从而面临伦理困境[20]。从政府角度来看, 在推动社会工作职业化的过程中, 也是在追求和实现其部门利益的过程, 这可能导致社会工作在实际运作中出现性质变异、目标偏离等倾向, 进而产生伦理上的冲突[21]。对于社会工作机构而言, 低保核查是一种短期的项目, 这可能迫使机构在面对时间限制和较重的任务量时, 为降低成本而采取一种机械化的、流程式的处理方式, 忽视了社会工作伦理守则中强调的关怀与关系建立的原则, 引发社会工作者内心的伦理困境。因此, 如何在保证服务效率的同时, 兼顾社会工作的伦理要求, 平衡并最大化服务对象、购买方和社会工作机构等各方的利益, 成为影响社会工作者伦理决策的关键因素。尽管社会工作的专业伦理强调社会工作者应将案主的利益放在首位[22], 但实际工作中, 一线社会工作者必须同时顾及服务对象的诉求、服务购买方的要求以及所属机构的要求。当这些不同主体的利益发生冲突时, 每个主体都期望社会工作者遵循自己的要求, 导致一线社会工作者陷入抉择困境。

5.3. 社会工作者伦理抉择能力不足

社会工作伦理困境产生的一个重要原因是社会工作者的伦理抉择能力不足。其一, 缺乏伦理知识学习。社会工作者可能未能充分掌握伦理知识, 这导致他们在实际工作中不知道如何预防伦理困境的发生, 或在困境出现时缺乏有效的应对策略。其二, 在实际工作中, 社会工作者忽视了对专业伦理的持续学习和反思, 在服务后未能反思自己的伦理行为, 阻碍了自我审视和调整, 使得其在面对伦理问题时可能缺乏必要的敏感性和判断力。其三, 专业督导在伦理方面的缺位。在项目执行过程中, 专业督导可能更多关注于项目的执行情况, 而忽略了伦理方面的指导。鉴于此, 社会工作者在面对低保对象时难以做出既符合专业伦理又兼顾多方主体要求的决策。例如, 在处理低保户隐私与向上汇报之间的冲突时, 可能因为伦理知识不足而难以平衡保密与透明度的需要。

6. 社会工作参与低保核查服务伦理困境的应对策略

6.1. 构建最低共识的价值观

在低保核查服务过程中, 社会工作者面对的是拥有多元价值观念的各方参与者, 其应保持开放与包容的心态, 充分发挥其专业沟通技巧和调解能力, 倾听各方的声音, 深入理解各方的需求, 寻求各方均能接受的解决方案。社会工作者应主动成为不同价值观主体间沟通的纽带, 以构建一个基于共识的价值观体系。

6.2. 平衡各方利益与需求

各主体应明确之间的利益诉求, 并在项目开始之前进行充分的沟通和协商。在了解各方需求的基础上, 制定具体的利益平衡策略, 确保在保障服务效率的同时, 尽量不损害任何一方的合法权益。此外, 加强项目管理和监督也是平衡各方利益的重要手段。通过建立有效的管理机制和监督机制, 确保项目按照既定的利益平衡策略执行, 及时发现并解决可能产生的利益冲突。

6.3. 加强社会工作伦理审查机制

社会工作机构应设立一个由督导等专业人员组成的伦理审查委员会, 对社会工作项目进行伦理评估和审查, 确保项目在执行的各个阶段都符合伦理标准。具体而言, 委员会应识别项目中可能出现的伦理问题和潜在风险并告知相应的社会工作者, 并及时向相关社会工作者提供反馈。其次, 委员会应提供具体的指导意见和风险预警, 以提升社会工作者对伦理困境的认识和敏感度。此外, 机构的领导、同事和督导应发挥监督作用, 避免社会工作者在服务过程中出现违反伦理守则的行为, 并在社会工作者面临伦理困境时提供必要的支持和指导, 以维护服务的专业性和有效性。

6.4. 培养社会工作者伦理抉择能力

社会工作者作为低保核查服务的直接执行者, 其伦理抉择能力的高低直接影响到服务的效果。因此, 需要提升其伦理抉择能力。一方面, 鼓励社会工作者发挥主体性, 主动学习伦理知识, 形成服务后伦理反思习惯, 以更好地调整自己的工作方式。另一方面, 机构和督导要发挥助力作用。机构可以组织相关的培训活动, 让社会工作者掌握基本的伦理原则和决策方法, 提高预防和处理伦理困境的能力。同时, 专业督导应关注社会工作者的伦理行为, 及时提供指导和支持, 促进其不断提高伦理素质。

基金项目

广西高校中青年教师科研基础能力提升项目“广西乡镇社会工作者留职意愿的提升路径研究”(项目

编号: 2024KY0340)。

参考文献

- [1] 中国政府网. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. 2021-03-13. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2024-10-31.
- [2] 中国政府网. 中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 2024-02-29. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6934935.htm, 2024-10-31.
- [3] 江治强, 王伟进. 城市低保制度管理运行现状与提升路径[J]. 调研世界, 2015(5): 23-27.
- [4] 王卫民, 姚韦伟, 余波. 社工参与, 让低保核查工作精准暖——湖北省荆门市社工机构参与低保核查服务工作纪实[J]. 中国社会工作, 2018(19): 44-45.
- [5] 社会工作介入低保核查的操作手法——以北京市门头沟区民政局引入第三方低保核查服务项目为例[J]. 中国社会工作, 2017(1): 43-44.
- [6] 刘晓梅. 农村低保家庭收入核查机制研究[J]. 农业经济问题, 2010, 31(9): 89-93.
- [7] 赵志远. 中国低保制度中审核问题的研究[J]. 法制与社会, 2017(12): 45-46.
- [8] 王强, 程中培. 最低生活保障制度的漏保问题及其治理——基于 n 省社会救助核查案例的分析[J]. 中国行政管理, 2022(11): 81-88.
- [9] 刘倩. 农村“低保”家庭经济状况核查研究——以新沂市为例[D]: [硕士学位论文]. 徐州: 江苏师范大学, 2018.
- [10] 刘英团. 我们该怎样做好低保核查[N]. 中国社会报, 2013-11-04(002).
- [11] 江治强, 民政部政策研究中心. 也谈完善农村低保家庭经济状况核查机制[N]. 中国社会报, 2015-01-19(002).
- [12] 夏学娟. 社会工作专业力量助推社会救助升级[J]. 中国社会工作, 2019(4): 23.
- [13] 刘小东. 社会工作介入农村低保核查现状研究——以 h 社工机构低保核查项目为例[D]: [硕士学位论文]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2021.
- [14] 陈非凡. 政策执行视角下社会工作参与低保核查的策略研究——以 j 市第三方低保政策核查项目为例[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2023.
- [15] 全国社会工作者职业水平考试教材编写组. 社会工作综合能力中级 2022 版[M]. 北京: 中国社会出版社, 2022: 47-52.
- [16] 金盛华, 辛志勇. 中国人价值观研究的现状及发展趋势[J]. 北京师范大学学报: 社会科学版, 2003(3): 56-64.
- [17] 罗肖泉, 尹保华. 社会工作实践中的伦理议题[J]. 学术论坛, 2003(3): 33-36.
- [18] 韩晓敏, 孙元涛. 我国减负政策执行的现实困境及治理策略——基于委托代理理论的视角[J]. 当代教育科学, 2021(4): 46-53.
- [19] 孙宝文. 基于委托-代理理论的供应链伙伴关系研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.
- [20] 袁君刚. 论社会工作的伦理承诺与伦理困境[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2014, 51(1): 135-139.
- [21] 唐斌. 政府利益诉求与社会工作职业伦理的冲突及其调适[J]. 求索, 2010(6): 104-106.
- [22] 沈黎. 本土社会工作实务的伦理困境与伦理抉择——基于上海青少年社会工作实践的质性研究[J]. 社会工作, 2012(2): 25-30.