

doi:10.16104/j.issn.1673-1883.2019.03.010

# 社会工作介入农村精准扶贫的服务模式分析

——基于河北Y县N乡的调研

范瑞青, 蔡鑫

(首都师范大学社会学与社会工作系, 北京 100089)

**摘要:**精准扶贫是新时期党和国家扶贫精髓和亮点,但在实施中面临多方面局限,贫困群体的脱贫动力和需求与国家提供的帮扶在一定程度上存在不对称性,而社会工作的特性与精准扶贫在价值、专业和机制方面相契合,在很大程度上弥补其局限性。社会工作介入农村精准扶贫是该进程中的应有举措,在顶层宏观设计层面的思考已有诸多研究,而具体微观层面的介入服务模式还留有空白。基于河北Y县N乡的调研发现,根据问题提出社会工作介入精准扶贫的四种服务模式,分别是驻点服务、定期服务、政府吸纳和非直接服务。但在四种模式的实施过程中,仍面临资金来源不足、社会工作人才来源与留住困难、基层政府与民众对社会工作的了解欠全面的问题,提出强化政策体系和制度建设、健全有效的资金支持与管理体系、引进留住社会工作人才、加大对社会工作的宣传力度的建议。

**关键词:**社会工作;精准扶贫;服务模式

**中图分类号:**C916;F323.8 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2019)03-0053-07

## Analysis of the Service Model of Social Work Involved in Rural Targeted Poverty Alleviation: Based on Survey of N township in Y County of Hebei Province

FAN Ruiqing, CAI Xin

(Department of Sociology and Social Work, Capital Normal University, Beijing 100089, China)

**Abstract:** Targeted poverty reduction is the essence and highlight of the party and the country's poverty alleviation work in the new era. However, it faces limitations in the implementation. the poverty-stricken power and demand of the poor groups and the assistance provided by the state are asymmetrical to some extent. The characteristics of social work is compatible with targeted poverty alleviation in value, profession and mechanism, thus could mostly compensate for governments' limitations. Social work should get involved in rural poverty alleviation campaign, and there have been many studies on such a strategy from higher macro levels, but there have been less studies on the involvement service model from specific and micro levels. Based on our survey of N Township in Y County of Hebei Province, we propose four service modes of social work in targeted poverty alleviation, i.e., on-the-spot service, regular service, government taking-over service and indirect service. Nevertheless, when implementing these four modes of service, there still exist problems of insufficient funding sources, difficult recruitment and retention of social workers, and lack of understanding of social work by grassroots cadres and the public. We make the following proposals: to strengthen the policy and regulation systems, to effectively improve the financial support and management system, to recruit and retain more social work talents, and to vigorously publicize the social work.

**Keywords:** social work; targeted poverty alleviation; service mode

### 一、问题的提出

2013年11月,习近平总书记于湖南湘西考察时首次提出“精准扶贫”的重要指示,2014年,中办规划扶贫工作的顶层设计,习近平总书记阐释精准扶贫理念,此后,又在各类讲话中多次提到精准扶贫

问题。精准扶贫是全面实现小康社会、实现中华民族伟大复兴伟大“中国梦”的重要保障。但是,政策研究与实践表明,扶贫过程中存在错位识别与项目脱嵌的资源配置的现实困境,即扶贫资源配置的主体性缺失、扶贫资源效能的不规则性、扶贫资源供给的碎片化问题,扶贫救助本身的公平性缺失,加剧村庄

收稿日期:2019-04-23

作者简介:范瑞青(1995—),女,河北邢台人,硕士,讲师,研究方向:社会工作发展、农村社会工作研究。

群体性矛盾的发生率,甚至影响乡村社会的稳定与和谐<sup>[1]</sup>,扶贫对象识别手段单一、地区文化资源扶贫亟待推进、贫困群体发展能力培育难度较大<sup>[2]</sup>,制度性治理与运动式治理的矛盾,即短时间内动员大量资源与社会力量投入到扶贫领域的运动式扶贫具有临时性、不可持续的劣势<sup>[3]</sup>。

精准扶贫存在的问题涉及扶贫目的、对象、方式、过程等多方面,政府在精准扶贫中投入大量的资金、人力、物力的支持,虽然缓解贫困户一时的压力和短期内暂时性脱贫,但集中性高强度的支出对国家财政而言也是不小的压力,不可长年如此,故而不利于贫困问题的根本解决。此外,国家给予的扶贫资源多以资金、物质和可创造性资源为主,对贫困群体脱贫的认知、内在驱动力、信心决心等精神层面的长久推力和个体发展能力的提升还甚为欠缺,虽然脱贫口号等号召也起到了精神推动的作用,但贫困的长期存在性和返贫现实需要长期的精神扶持与助力。对此,社会工作作为社会非营利性服务机构,能够通过政府购买等方式,以第三方的身份辅助甚至代替政府深入农村贫困地区,对贫困群体进行长期、专业、有效的帮扶。在2020年全面脱贫后,依然能够对相对贫困人口和返贫人口提供长期的、精细的扶持。且社会工作的“助人自助”理念、“人道主义”价值观、优势视角理论等特点能够着眼于个体,从精神层面激励支持贫困群体的脱贫意愿和信心,提升贫困个体发展能力,弥补国家在此方面的欠缺。

在困境面前,精准扶贫需要内在与外在、宏观与微观、顶层中层与下层设计的整合推进,不仅是宏观政策和中观设计的推进,更需要微观的具体的第三方资源的介入,在一定程度上代替政府做好服务的角色,而社会工作则是促进精准扶贫顺利开展、实现脱贫目标的必要手段。我国出台多项政策鼓励社会工作介入精准扶贫,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出要“实施社会工作专业人才服务贫困地区计划”。国务院出台的《关于进一步健全特困人员供养制度的意见》对发挥社会工作服务机构和社会工作者在城乡特困人员供养方面的作用提出了明确要求。民政部、财政部联合发布的《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》明确了为城乡低保对象、临时救助对象和特困对象提供专业社会工作服务的制度安排<sup>[4]</sup>。我国出台的相关文件为社会工作介入精准扶贫提供政策依据,因此,社会工作介入精准扶贫工作的开展与目标的实现有其合理性与可行性。

本文旨在说明政府在精准扶贫过程中所含缺憾的情景下,社会工作介入精准扶贫的一摆宏大理论的微观服务模式分析,即社会工作以何路径与方式深入贫困地区进行精准扶贫服务。在此之前,本文需先简单阐明社会工作与精准扶贫的同构性或共源性,即二者的契合之处。

## 二、社会工作与精准扶贫的契合之处

社会工作与精准扶贫有着极大的契合性,在我国精准扶贫政策出台伊始,学术界便提出“X+精准扶贫”的各类模式,其中社会工作是研究众多的模块之一。而其之所以能够引发如此关注,便不得不承认社会工作与精准扶贫的契合性。

社会工作与贫困治理具有共源性,反贫困是社会工作的起点,也是其核心理念<sup>[5]</sup>。社会工作是以一定的价值理念和科学精神为指导,综合运用专业知识、技能和方法,为有需要的个人、家庭、群体、组织和社区提供专业社会服务,注重资源合理分配,保障弱势群体基本权益,协调各阶层关系,建立社会关系网络和支持网络,开发个人潜能。社会工作与精准扶贫有着极大的契合性,学者们在此方面已有诸多研究。向德平、姚霞指出社会工作在扶贫中的作用表现在为扶贫提供专业价值观、优势视角、专业方法与技术<sup>[6]</sup>。李迎生(2016)提出社会工作介入精准扶贫的补位意蕴,即社会工作介入精准扶贫在理念和方法层面有专业优势与功能<sup>[7]</sup>。高飞、向德平(2016)提出精准扶贫与专业社会工作有着内在契合性,表现在两者对于个体疾苦的极大关注、对于社会公正的自觉追求、对于科学方法的推崇三个方面<sup>[8]</sup>。王思斌(2016)指出社会工作与精准扶贫都是帮助困难群体解决问题的行动,在对待贫困的价值观、工作方法、工作过程、目标追求等方面具有相似性或同构性<sup>[9]</sup>。刘春怡(2017)指出社会工作的专业性与精准扶贫强调的贫困者内源式发展和参与式发展相融合<sup>[9]</sup>。

综合前辈研究成果以及笔者思想所得,本文认为社会工作与精准扶贫的契合性表现在三个方面,分别是价值契合、专业契合、机制契合。第一,价值契合指社会工作的“扶弱济贫”“助人自助”的工作理念,“人道主义”“利他主义”的价值观和优势视角与精准扶贫的弱势群体需求、主动脱贫的意愿相契合。注重激发贫困个体自发性积极性脱贫意愿,支持通过个人能力提升和自身努力摆脱贫困,从内在性思想动机和外在性个人能力方面助力脱贫。第二,专业契合,又可称为工具性契合,指社会工作理

论、方法、知识、人才的专业性与精准扶贫的工作要求、实施效果相契合。精准扶贫的本质要求即“六个精准”,扶贫对象、项目安排、资金使用、措施到户、因村派人、脱贫成效精准,而社会工作的赋权视角、优势视角理论即以个体为单位增能发展,个案工作“一对一”帮扶的方法更着眼于对个人认知与能力的矫正和提升,社会工作从工具性层面为精准扶贫提供专业支持与帮助。第三,机制契合指社会工作的嵌入性发展、政府购买服务的性质与精准扶贫的人才引入要求、资金来源去向相契合。社会工作的嵌入性是其进入传统体制时空发挥服务效用的本土化过程,发挥自身专业性服务的同时保持传统体制的稳定性,在社会需要、政府购买的机制下适应精准扶贫的要求,严密切合我国社会服务的需求与发展。

因此,社会工作与精准扶贫的融合是当前扶贫工作开展的重要路径选择,是在中国发展形势下将社会工作本土化与发挥其专业作用的良好契机。

### 三、社会工作介入精准扶贫的服务模式

2015年,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》(中发〔2015〕34号)提出要“实施社会工作专业人才服务贫困地区计划”,为社会工作介入精准扶贫提供了政策支持 and 合法地位。社会工作介入精准扶贫是当前中国形势下全面实现小康社会目标的应有之义,然而在基层组织中如何实现社会工作介入,其介入模式与路径、介入效果怎样评定是宏观政策与顶层设计下进行具体扶贫工作的依据,不可或缺。对此,学者也多有研究。

刘春怡(2017)指出社会工作与精准扶贫的融合可以分为三个阶段,即初步融合阶段、中度融合阶段和深度融合阶段。初步融合阶段是根据现存的条件通过专业的社会工作找到精准扶贫的切入点,中度融合阶段主要进行资源的链接与实践的有效介入,深度融合阶段是在中度融合的基础上,进行持续开发,逐步深度介入<sup>[9]</sup>。金昱彤(2017)提出社会工作参与精准扶贫要从个别化精准到生态系统专业化减贫,需从四个基本系统做出改变,即主体系统、工作对象系统、目标系统、行动系统,提出改变精准扶贫工作主体系统的科层制陷阱,激活精准扶贫工作的服务对象生态系统,培育精准扶贫工作服务的支持体系,巩固精准扶贫服务的能力体系<sup>[10]</sup>。林顺利(2018)梳理了本土社会工作的“多重嵌入”的实践路径,建立一种理论分析的本土框架,分别是顶层嵌入—社会工作嵌入国家治理理念和

顶层设计,中层嵌入—社会工作嵌入地方政府的精准扶贫和情境嵌入—社会工作嵌入街道乡镇和城乡社区的工作场域<sup>[11]</sup>。陈辉(2017)在考察贫困户帮扶环节难点的基础上,从致贫原因分析、帮扶措施制定实施和帮扶效果评估三个角度分析社会工作参与精准扶贫的路径选择<sup>[12]</sup>。李迎生(2016)提出社会工作在中国脱贫攻坚中逐渐形成一些相对固定的介入路径,分别是“委托—代理”型、“协作—互助”型和“外展—介入”型扶贫路径。“委托—代理”型扶贫路径指依靠法律契约形成的代理方完成给予资助的委托方要求的任务并受其监督,这里的委托方主要是各级政府部门和各类扶贫基金会,代理方即专业社会工作机构。“协作—互助”型扶贫路径指一种平等的、相互补充、彼此配合以实现共同目标的关系模式。“外展—介入”型扶贫路径突出体现社会工作在扶贫济困中的主动性,实质是一种工作内容领域的扩展,即社会工作者将从日常服务时接触和发现的一些贫困个体、贫困家庭或贫困社区扩展为工作的案主对象,并建立以缓解或消除贫困为主要目标的专业帮扶关系<sup>[7]</sup>。袁军刚(2017)指出社会工作参与农村精准扶贫的路径选择有三,第一是构建社会环境影响精准扶贫的指标体系,第二是构建农户精准脱贫的社会支持网络,第三是提升农户可持续生计能力。发现优势,激发潜力,链接资源,整合优势,加强自治,促进合作<sup>[13]</sup>。

综合来看,学者们的研究主要指出了社会工作介入扶贫的步骤、方式和开展路径,注重从工作介入着手分析二者关系,实则还是从宏观政策层面分析和理论层面建构,而未提出更具体更微观的一线具体介入模式,即社会工作如何嵌入基层政府、驻扎贫困村、开展具体服务。笔者提出的具体服务模式是基于在河北Y县N乡的调研所思。该县是省级贫困县,笔者跟随老师所建立的社会工作驻点在其中一个乡镇——N乡,乡中心“繁华地段”面积不大,主要靠两所学校、零星的小卖部、生活用品小店与餐馆支撑。该乡有21个行政村,以乡镇为中心分布开来,部分村落落山而立,路途较为遥远。其贫困人口几乎全是村落当地的,没有收入高的生计,由于老幼所托,又不能外出打工,因而“困”于村内将就而居,形成以家庭为单位的贫困人口(但其中仍有可带家庭外出打工生活者)。笔者认为社会工作对此类贫困人口有极大介入的必要性,原因在于其资本薄弱、信息不对称和低自我效能感。然而N乡在此之前并没有社会工作站,目前暨S大学扶贫试点建立伊始,工作人员、服务等未完全跟进,且因

难重重。因此,如何使得N乡保持社会工作服务获得,同时又使社会工作者深入偏远地区长期工作成为可能,这一现实考量激发本文的主旨——社会工作介入扶贫的服务模式,这也是在宏观政策指导下、现有体系支持下实现社会工作在精准扶贫中发挥专业作用、体现专业价值、促进扶贫目标实现的实际需要。基于此并考虑当地政府、民众、资源、人员等因素,本文提出四种社会工作介入精准扶贫模式,驻点服务、定期服务、政府吸纳和非直接服务模式,以期在社会工作具体实践中提供扶贫路径,在更大程度上提高扶贫工作实效。

### (一)驻点服务模式

笔者工作组在N乡调研和暂时服务期间虽在工作上取得一定进展,但是临时的调研和服务方式也面临着问题。首先是贫困群体的服务需求。社会工作者在试点建立前的调研过程中取得当地贫困群体的信任,建立了良好的关系,部分贫困户向笔者询问何时再来家中做客,希望多去,贫困群体对社工的存在和服务有一定的需求。其次,社工去时暂住在N乡的一个农家平房旅馆内,虽然地理位置较为便利,但是长期的租住对资金是多余的消耗,而且不利于办公和工作的开展。最后,和当地政府见面交流后,政府对社工的工作给予肯定和认可,支持留下建立驻点。基于以上问题,笔者提出驻点服务模式。驻点服务模式是指社会工作机构或高校社会工作团体经与扶贫地方政府建立联系、签订协议,由政府购买服务,去往贫困乡镇长期驻扎,了解村情民情,走访农户村民,帮助政府鉴定贫困户及潜在贫困户的真实情况,整合当地资源,运用专业知识和方法为当地贫困个人和群体提供专业的社会工作服务、挖掘内在潜力、助其脱贫。

N乡所在市有设有社会工作专业的高校和多家社会工作机构,且专业实力在省内均较强,附近省市也有此类高校和机构,服务资源丰富,专业认可度高,距离N乡较近,因而使得其在此建立社会工作驻点成为可能。社会工作机构可以向政府申报服务项目、阐述服务规划,征得政府的建点与资金许可后,在此建立工作站。考虑到机构内会有籍贯在本市县或乡当地的工作人员,因而可派其驻扎于此,一来风俗民情方言熟知,利于村民信任和工作开展,二来家在此或附近乡镇,便于社会工作者生活工作。附近高校可在此建立实习站点,作为本专业学生学习、实践的培养基地,在确立培养方案和事项安排后,由老师带领或以班、级为单位自发组

织前往。由此既可利用当地和附近的优势资源为贫困人口提供服务,又可给予高校专业人才深入实践的学习机会,充分发挥资源优势。

驻点服务模式是具有现实性和可能性的介入模式,也是社会工作介入精准扶贫的刚性需求,长期的驻扎工作能够提供更持久更有效的服务效果。

第一,服务时间长,具有时效性。社会工作者在乡镇据点驻扎能够在了解乡村民情的条件下联系贫困者,与其建立专业的帮扶关系,长时间、周期性提供针对性、时效性服务,在贫困户识别、资源链接、挖掘潜力、精神扶贫等方面都能够在尽短的时间内提供服务。

第二,了解深入性。长时间驻点服务能够创造与贫困户更多的交流机会和考察时间,更清楚地了解其致贫原因、脱贫意愿、脱贫方向,更广泛深入地与合作,更大范围内调动贫困群体的脱贫意愿,传播“助人自助”的基本理念,强调贫困者的“赋权”与“增能”,发挥其脱贫过程中的潜能和主动性。

第三,情感认同深厚。社会工作者与贫困对象长时间的接触能使其对社会工作者建立深厚的情谊和对社会工作的认同,让贫困对象在社会工作者提供的长期帮助服务的过程中体会到关怀与温暖,体会到尊重与接纳的态度,从而在信任和认可社会工作者的基础上产生主动脱贫的意愿,激发贫困者的主动性。在Y县N乡调研时,服务组为某些村落的贫困户儿童做个案和小组工作,与此同时与其父母就儿童、家庭出现的问题交谈联系,几次服务下来,他们对社会工作理念表示有所接受和认可,如服务对象贫困村民L对孩子上学的态度由之前的“学习也不好,上学又花钱,小学毕业就不让他上了”变为“他要是能上就还上吧”,“钱是挣出来的,不能委屈孩子”。不仅如此,他还很体谅社会工作者,“你们也不容易,每天走十几里山路来这”,在离开时还以半框鸡蛋相送,这对他们一贫如洗的家庭而言是一笔不小开销。这体现出服务对象对社会工作者理念与工作的认可和接纳,贫困认知的转换和主动脱贫动力的提升。

第四,工作成效评估及时性。在驻点地区服务能够在第一时间获取一手资料,面对和解决扶贫过程中出现的问题与困难,考察每个扶贫对象的发展情况,在此基础上及时评估工作成效,以推广有益经验、发现并解决工作问题、改进服务方法。

### (二)定期服务模式

长期驻点服务模式需要固定的社工驻扎于此,然而由于N乡地处偏远,当地没有可聘用的专业社

会工作者,笔者所在工作组又在外地学习生活,不能每天在此工作,而且虽然工作人员虽有专职者,但人数较少,服务提供者大多是学生,毕业后很难留在此地工作,故而工作者流动性很大。因此,对于N乡而言,长期驻点服务模式既是理想的模式,也是梦想的模式,很难实现。考虑到现实情况,本节提出定期服务模式。定期服务模式是指社会工作者机构或高校社会工作团体在社会工作者不足或工作与生活条件限制等约束下采取的在与当地政府建立联系的前提下,以固定的频率、在固定的时间、按轮换的人员前往贫困地区提供社会工作服务的模式。服务频率和时长可为一周服务两到三天或两周服务四到五天,具体情况因时因地调整,保证服务的连贯性和固定性。由于社会工作者学习生活均在外地,来行不易,工作者固定是面临的一大问题,因此便采取人员轮流倒换制与工作交接制服务为主的定期服务模式。

笔者所在N乡扶贫试点是以本人所在大学为支撑,建立伊始,各项服务规划和人员资源短期内未全部到位,工作人员均是省外但距离不远的S大学社会工作专业本硕学生,因此以硕士研究生为单位分组轮换前往N乡服务,一名硕士生为组长,带一组本科生为组员,服务频率两周一次,服务周期为5天,服务内容为学校小组工作和扶贫个案工作,另安排一人长期驻点,也采用一人两周轮换制值班。定期服务模式是在协调外在条件限制与服务活动连续的妥协之举,但仍具可行性。

第一,节省成本。定期服务需批量社会工作者前往贫困地区提供服务,其津贴按照服务天数或次数结算,相比于长期驻点服务,劳务成本可节省至半,且非工作日在贫困地区的生活花销也可免去。

第二,人员固定,保证服务频率。驻点服务需要指派社会工作者长期驻留贫困地区,在现有专业人才稀缺、个体入村工作意愿下降、工作生活事项冲突等限制下,会出现人员流动大、专业关系松动、工作氛围受损等问题。相较于此,定期服务模式在协调个人工作生活方面表现出极大的优越性,在固定入乡工作者的分配上有更多的协调空间,服务频率也更有保证。

第三,方便可行。定期服务模式使社会工作者在固定的几日来往于城乡之间,时间协调方便,路途虽绕,但集中工休的工作模式也有更大的接受阈值。

### (三)政府吸纳模式

由于笔者工作组工作量大、任务重,而资源、薪金条件有限,工作地点又较为偏远,来回不便且耗

时,部分人员的工作意愿受到挫折,扶贫项目工作的继续开展也遇到瓶颈。如果国家能给予稳定支持,情况则会大有改观,因此提出政府吸纳模式。政府吸纳模式是指国家制定政策,由政府与社会工作专业人才签约工作合同,每个岗位由社会建设专项资金给予一定数量的经费补贴,并给予优惠政策,招录其作为工作人员进入相应扶贫部门,或在公务员报考编制内设定扶贫岗位并限定社会工作专业,实行绩效考核制,保证扶贫工作组中有一定数量的专业社会工作人才带领支队进行精准扶贫,并传播社会工作的价值理念与理论方法,使非专业人员接纳吸收形成社会工作知识网络与人才继出。

此模式已在社区社会工作中得到初步示范。2016年12月6日,民政部发布《社区社会工作服务指南》行业标准,说明社区工作者是指在社区专业服务机构中,从事社区社会工作服务的专业人员,并指明在城乡基层开展的社区社会工作服务的目标、内容与要求、流程与方法等,此举意在将社会工作者通过政府招聘的路径纳入基层社区体系中服务,形成实在的嵌入到政府中的社会工作。政策出台后,各省市积极响应号召。其中宁波出台《关于加强专职社区工作者队伍建设的实施意见》,内容规定在招录基层的公务员或事业编制人员中,拿出一定名额面向优秀专职社区工作者招录<sup>[14]</sup>。宿迁市出台《关于加强城市社区工作者队伍专业化职业化建设的实施意见》(宿办发[2018]72号),规定新进社区工作者由县(区)组织、民政、人社部门组织实施公开招聘,将优秀的社区一般工作人员培养成社区领导班子成员,从优秀社区正职中招录(招聘)街道(镇)公务员、事业编制人员,再将优秀社区党组织书记选拔到街道(镇)领导岗位,积极推荐符合条件的优秀社区工作者担任各级党代表、人大代表、政协委员<sup>[15]</sup>。

这表明我国政府不仅注重社会工作的嵌入式发展,而且提供优惠政策和上升渠道,使得社会工作在政府的支持下实现最大化为人民服务,其后续效果与作用可观。

第一,人才留住。在国家的政策支持下,社会工作者有机会进入政府部门从事编制工作或从事支持岗位,享受政府工作人员待遇,使得社会工作者有更多的认同感和工作意愿,有利于吸纳人才、留住人才,为扶贫工作的进行提供更多知识与人才支持。

第二,知识网络与人才延续。政府对社会工作者的吸纳有利于在扶贫部门内形成社会工作知识

网络,传播“增能”“赋权”“助人自助”的工作理念、个案小组和社区的工作方法、人道主义和人本主义的价值观以及注重个人发展潜力的优势视角等,对村干部进行社会工作培训,衍生具有社会工作知识的政府工作人员,利于扶贫开展。

#### (四)非直接服务模式

在扶贫过程中,虽然社会工作给予当地一定的精神扶持和能力培养,但由于工作人员少、服务难长期性,且贫困群体对社工依赖性大等因素,当地有生力量的培养为扶贫服务的延续提供契机与可能,故提出非直接服务模式。

非直接服务模式是指社会工作者不直接对服务对象提供服务,而是通过培训地方公务人员扶贫干部、学校教师、当地村民等群体的方式,将社会工作的理念方法传递给地方,使其能够按照该理念、采用社会工作专业方法自愿组建队伍对贫困群体开展工作。如2019年9月,甘肃三区社会工作服务项目培养本土化人才队伍,通过社会工作服务、宣传和村民的切身感受,在当地党委、村委的支持下,当时已有十几名村民愿意成为村内志愿者,参与志愿服务活动,并在社工的倡导和推动下,在村内组建了第一支青年志愿服务队<sup>[6]</sup>。再如滨州市着力打造的“爱心管家”扶贫项目,从项目实施县建档立卡贫困人口中选取身心健康、有劳动能力、有爱心的贫困人口,通过专业社会工作者的培育、带动和“赋能”,将其转化成农村爱心带头人,承担扶贫公益性岗位职责,为高龄、失能贫困人口提供力所能及的生活照顾、邻里照看等非专业化服务,实现“助人自助”<sup>[7]</sup>。

上述地方的实践表明社会工作介入的非直接服务模式不仅能够为村民输入自信自强的积极脱贫思想,还能培养当地扶贫服务的有生力量,实现村民自助、村村自助的良性循环和脱贫积极氛围,为贫困地区脱贫和自治提供内生力量的支持。该模式具有可行性与有效性,扶贫作用持久,有较大的后期潜在效力。

第一,政府按地方需求比例购买社会工作培训者,以一达百,使基层政府人员替代专业社会工作者为贫困地区开展服务,节约人力物力财力。

第二,社会工作机构专业工作者为基层地方政府人员、教师和村民等群体培训,整合传递社会工作的理念方法,使扶贫工作人员将其与实地情况联结融合,在内化理念的同时又能够输出用于指导实践,且当地有生服务力量的社会工作理念融合又能使工作开展更为持久,为日后精准扶贫的长远有效

进展提供契机和可能。

## 四、服务模式的实施困境

虽然社会工作介入精准扶贫的有多种实施路径与服务模式,但是当理论应用于实践时,总会遇到诸多障碍与困境。社会工作本身作为发展不够健全的专业,与在响应国家“打赢脱贫攻坚战”的决定下集中力量完成脱贫这一艰巨任务的融合中,其服务实施更是面临严重困境。

### (一)资金来源不足

社会工作作为我国新兴学科与服务领域,其发展存有欠缺性,资金来源不足是其发展进步的限制瓶颈。社会工作开展的资金来源除了政府购买,还有社会资源的支持,而目前在农村社会工作中,我国政府购买社会工作服务是主要来源,但是中央有关脱贫攻坚的战略规划中,缺少对于社会工作参与精准扶贫的专门规定和相应的制度保障体系<sup>[8]</sup>,更缺乏社会财富力量的有效支持。N乡政府表示对社会工作的肯定,但是没有社会工作介入精准扶贫的相关制度规定,政府也未能给予资金支持,不利于扶贫资源的动员,缺乏对工作者的薪金保证,这为社会工作介入精准扶贫立下了难以突破的障碍。

### (二)社会工作人才来源与留住困难

目前我国已经培养了50万的专业社工,根据《社会工作专业人才培养中长期规划(2011—2020)》中2020年专业社工达到145万的要求,还有近100万的缺口<sup>[9]</sup>。我国社会工作发展虽然多次出现在政府报告中,多次被提及号召大力发展,但是人才依然非常欠缺,这使得工作陷入有眉目却没人干的尴尬境地。笔者工作组动员S大学的学生参与N乡的调研与服务,但人员流动性大,在专职人员较少且不便来于此的情况下,扶贫工作很难继续开展,而且农村又地处偏远、环境艰苦,更鲜有人进来工作,人才来源存在严重问题。且目前社会工作介入精准扶贫多是处于试点阶段,后续工作准备与保障还不够齐全,虽有政策倡导与优惠扶持,但依然难以留住人才。

### (三)基层政府与民众对社会工作的了解欠全面

当前,社会工作的发展源地与工作领域主要集中在高校、城市范围内,在农村的普及度依然较低。农村基层政府部门对农村社会工作是否属于专业技术领域这一问题没有达成共识,主要表现在岗位设置、薪酬待遇等方面。农村社区居民也绝大多数都不知道社会工作这一专业。通过在河北Y县N乡的随机访谈发现,几乎所有农村居民表示不知

社会工作为何物,只有极个别人会说听说过,“你们就和义工一样吧”,因此笔者在调研的同时也担负着澄清社会工作者的任务。且农村基层政府宣传社会工作的方式多是政府网站宣传,也有报纸宣传,很少进行入村宣传,现有的宣传内容也很少涉及专业社会工作的理念、方法和技巧,多是以宣传国家宏观社会政策规划为主,这也必然导致公众对农村社会工作缺乏全面的了解和支持,使得社会工作者的民众认同感低,不能真正走上岗位提供服务<sup>[9]</sup>。

## 五、对策建议

### (一) 强化政策体系和制度建设

社会工作的产生和发展离不开政府的认可和资源的补给,在精准扶贫这个具有时代性、政治性的国家主导的反贫困措施中,社会工作的介入除了自身对贫困领域已有的学术研究和实践经验外,政策支持与硬性制度建设是其在扶贫工作中长久坚持并发挥效果的主心骨。因此,国家应出台鼓励社会工作介入精准扶贫的政策,并建立相应的制度安排,规定其介入的方式方法、政府工作的配合、物质资金的支持、服务效果的考核等,以实现有政策可循、有制度可依的硬件保障。

### (二) 健全有效的资金支持与管理体系

资金支持是社会工作介入扶贫的必要保障,而资金支持与管理体系的建立健全则是工作顺利开展下去的安全网。首先要保证资金的固定来源,由政府拨款购买与资助、企业和社会公益组织募捐、个人慈善捐款等方式获取服务资金。其次,健全资金管理体系,即做好科学精细的预算管理、保证资金的来源去向公开透明、规范资金购买与管理程序、健全监督机制。最后,科学安排社会工作者的薪酬规定,在艰苦地区扶贫的长期坚持除了社会工作者自身的信念和素养外,薪酬的保证是不可或缺的条件,应分情况对工作者的薪金给予一定的奖励和补偿支持。

### (三) 引进留住社会工作人才

第一,扩大人才来源路径。社会工作机构的专业人才由于生活和工作不在一处,降低了“献身”意愿,从而直接导致农村扶贫社会工作人才缺口,扩大人才来源路径则是弥补缺口的现实性关键需

求。社会工作机构可和高校建立联系、合作,在农村扶贫站点建立高校学生实习基地,既能满足应届毕业生的实习需求,又能使其他年级有志于从事社会工作,或有此情怀的学生来此历练,同时弥补了工作站人才缺口,可谓一举两得。除此之外,还可在社会上招募志愿者和有实践时长需求的群体,经过专业社会工作者的系统培训再上岗,并配监督培养人员辅助,也可缓解人才短缺的窘境。

第二,提供优惠薪酬和激励机制。改变工作环境、远离原来所在地可能本身已经对社工的个人情绪和工作热情起到负面影响,如果其他方面,尤其是薪酬跟不上会在更大程度上打压工作积极性,影响扶贫效果。因此,应因地制宜增加薪酬,以抵消外在环境的消极影响,同时配以合理的激励机制,为优秀社工提供职业晋升空间,增强工作动力。

第三,培养本土化社会工作人才。专业社工通过培训当地政府工作人员、教师、村干部、村民等,使其成为本土化的新生社工,运用社会工作理念和方法在熟人社会的场域中服务会取得更好的效果。

### (四) 加大对社会工作的宣传力度

在得不到基层政府认可和村民了解的情况下,社会工作可谓举步维艰,因此首先提高社会认知度,才能保证村内的的工作得到更好的开展。为此,应加大对社会工作的宣传力度,由社会工作机构与政府部门自上而下建立联系,在上级部门的安排下与基层政府熟络关系,使其全面了解社会工作对扶贫的贡献和其工作的帮助,取得肯定与认可,再通过政府官方宣传、媒体报道和村干部的带领,争取村民群众的认识和信任,为下一步的扶贫工作打下坚实基础。

总之,社会工作的专业价值理念和工作目标与精准扶贫的个体主动脱贫效果与反精神贫困有极大的相似性,在价值、专业与机制方面有极大的契合性。社会工作介入精准扶贫是当前扶贫形势下的必要选择,在宏观理论与政策、顶层中层设计的指导下应结合实际,做好微观具体的介入路径与模式考量,全面、客观、有效地结合二者,克服解决服务实施困境,在为社会工作提供更大发挥空间和作用的同时更好地实现精准扶贫目标。

## 参考文献:

- [1] 周冬梅. 精准扶贫的资源配置逻辑与实践困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018, 18(2):1-9.
- [2] 刘铮, 浦仕勋. 精准扶贫思想的科学内涵及难点突破[J]. 经济纵横, 2018(2):72-77.
- [3] 许汉泽, 李小云. 精准扶贫:理论基础、实践困境与路径选择——基于云南两大贫困县的调研[J]. 探索与争鸣, 2018(2):

的基层治理已进入到关键时期,要充分实现治理能力和治理体系的现代化,必然要加快推进民族地区基层治理的法治化。发现民族地区基层治理法治化存在的问题,采取有效措施加以解决,用法治化

为基层治理保驾护航。只有这样,才能保证民族地区基层治理的有效开展,才能构建法治化的基层治理体系,从而为破解民族地区基层治理遇到的困难指明方向。

#### 参考文献:

- [1] 王乐夫.中国基层纵横含义与基层管理制度类型浅析[J].中山大学学报(社会科学版),2002(1):122-127.
- [2] 王雅琴.民族自治地方的基层治理[J].晋中学院学报,2016(2):52-55.
- [3] 李咏玲.推进基层治理法治化问题研究[J].辽宁行政学院学报,2017(1):17-18.
- [4] 秦锁英,魏欣.加强基层党组织建设助推基层治理法治化[J].江南论坛,2019(1):53-54.
- [5] 赵喜平.谈如何进一步深入推进基层社会治理法治化[J].法制博览,2018(32):116-117.
- [6] 韩阳.民族事务治理法治化研究[D].大理:大理大学,2018.
- [7] 谭理懿.我国少数民族自治县政府法治建设研究——以广西富川瑶族自治县为例[D].武汉:武汉大学,2017.
- [8] 邱春林.农村治理法治化的实现路径[J].中国国情国力,2015(4):18-19.
- [9] 张倩倩.民族地区村级班子建设:成效.问题.对策——以云南省大理州为例[J].中共云南省委党校学报,2016(4):166-171.
- [10] 陈代吉.贫困民族村庄村民自治:影响因素与村委会选举——以A村为个案[J].世纪桥,2017(11):71-72.
- [11] 黄荣幸.基层治理法治化视野下民族地区法治村屯建设研究[D].桂林:广西师范大学,2017.
- [12] 张帆.我国多民族地区社会管理法治化建设研究——以贵州省为例[D].广州:华南理工大学,2013.
- [13] 陈蒙,雷振扬.民族地区普法的价值分析与路径选择[J].青海社会科学,2017(5):135-140.
- [14] 张立群.社会转型时期青海民族地区法治建设研究[D].西安:陕西师范大学,2016.

(上接第59页)

- [4] 高飞,向德平.专业社会工作参与精准扶贫的可能性与可及性[J].社会工作,2016(3):17-24,124.
- [5] 杨荣.论我国城市贫困治理中的社会工作[J].新视野,2008(3):35-37.
- [6] 向德平,姚霞.社会工作介入我国反贫困实践的空间与途径[J].教学与研究,2009(6):22-26.
- [7] 李迎生,徐向文.社会工作助力精准扶贫:功能定位与实践探索[J].学海,2016(4):114-123.
- [8] 王思斌.精准扶贫的社会工作参与——兼论实践型精准扶贫[J].社会工作,2016(3):3-9,123.
- [9] 刘春怡.论农村社会工作与精准扶贫之融合[J].长白学刊,2017(3):134-138.
- [10] 金昱彤.社会工作参与精准扶贫:从救助个案到改变系统[J].甘肃社会科学,2017(6):165-170.
- [11] 林顺利,孟亚男.嵌入与脱嵌:社会工作参与精准扶贫的理论与实践[J].甘肃社会科学,2018(3):9-15.
- [12] 陈辉.社会工作参与精准扶贫的路径选择[J].中共福建省委党校学报,2017(3):100-104.
- [13] 袁君刚.社会工作参与农村精准扶贫的比较优势探索[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2017,17(1):17-22.
- [14] 宁波出台《关于加强专职社区工作者队伍建设的实施意见》[EB/OL].[http://www.zj.xinhuanet.com/2018-06/25/c\\_1123030814.htm](http://www.zj.xinhuanet.com/2018-06/25/c_1123030814.htm).
- [15] 宿迁市出台《关于加强城市社区工作者队伍专业化职业化建设的实施意见》[EB/OL].<http://www.suxinwen.cn/news/759737>.
- [16] 甘肃三区项目培养本土化人才队伍[EB/OL].<http://www.cpwnews.com/content-24-21992-1.html>
- [17] 李光杰,姬升峰.省市联动,创制度、建项目、搭平台共反贫困——山东省社会工作力量参与脱贫攻坚调研报告[J].中国社会工作,2018(28):35-37.
- [18] 徐选国,杨絮.农村社区发展、社会工作介入与整合性治理——兼论我国农村社会工作的范式转向[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016,31(5):8-17.
- [19] 李立国.我国专业社工近50万名[C].人民日报,2016-03-16(04)。
- [20] 秦永超.农村社会工作专业人才培养的困境与出路[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2014,41(6):125-128.