

嵌入与脱嵌: 社会工作参与精准扶贫的理论与实践

林顺利¹ 孟亚男²

(1. 河北大学 政法学院 河北 保定 071001; 2. 华北电力大学 人文与社会科学学院 河北 保定 071003)

提 要: 社会工作专业力量参与精准扶贫 缺少社会工作介入与目前已有精准扶贫体制机制对接的研究。以社会工作介入“精准扶贫”为线索 本土社会工作实践可以被看作是一个顶层、中层和情境多重嵌入的过程。社会工作参与精准扶贫困境在于形式上的嵌入和实践的脱嵌。针对这种状况 要在地方工作中为社会工作嵌入留下接口 积极营造和改善社会工作在基层的工作情境并强化社会工作的行业能力建设,促进社会工作在精准扶贫工作中的系统嵌入,有效激发社会工作脱贫攻坚的潜能。

关 键 词: 精准扶贫; 社会工作; 多重嵌入; 实践脱嵌

中图分类号: C913 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2018)03-0009-07

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2018.03.003

社会工作与贫困的关系由来已久,甚至可以说作为社会福利和公共管理的重要组成部分,社会工作的产生和发展从根本上说是源于贫困治理。我们谈到社会工作的开端,通常会提到早在1601年就颁布的《伊丽莎白济贫法》,以及后来西方资本主义国家在治理贫困问题上的努力最终促成对底层民众和弱势群体的救助成为一门专业的过程。比如在 Charles H. Zastrow 所著的《社会工作与社会福利导论》一书中就谈到,“调查穷人的生活习惯和环境,提供穷人帮助自己的计划以及鼓励穷人储蓄和节俭。当这些工作做完后,他们会挨家挨户访问穷人”——这是社会工作的最基本形式^[1]。时至今日,贫困问题依然是社会工作介入的重要对象和领域。在中国本土,社会工作作为一门专业和一门职业被恢复之后,并没有或者很少直接与农村的贫困人口相对接,而是更多以综合服务或特殊人群服务专项服务为主要形式在城市参与社区治理和社区服务,农村社会工作发展相对滞后。直到2015年,“精准扶贫”作为一种有别于传统粗放扶贫政策的新理念被官方提出并进入国家战略规划之后,社会工作的参与和介入才呈现出一种爆发的趋势。但是由于起步晚,真正成功或者已经形成稳定工作模式的实践经验其实还并不多见。笔者认为社会工作和贫困问题之间的这种本土生态关系和我们国家社会工作职业化的滞后性不无相关。但毫无

疑问,社会工作在精准扶贫中应该发挥更重要的作用,甚至应该成为政府社会福利和民生保障的重要的专业力量。本文从这一前提出发,就目前的研究和实践进行梳理,尝试为当前社会工作参与精准扶贫的实践困境和发展思路提供一个理论框架,并由此出发,提出对策建议。

一、研究进展

从可查阅文献来看,国内的社会工作参与精准扶贫的研究才刚刚起步。已有的文献研究大多为理论研究,主要集中在以下几个问题的讨论。

(一)就社会工作介入精准扶贫的“合法性”提供理论论证

已有研究大多认为社会工作应该介入精准扶贫,并且具有自身的优势。王思斌在《精准扶贫的社会工作参与——兼论实践型精准扶贫》一文中提出社会工作与精准扶贫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,并认为社会工作参与扶贫开发、精准扶贫有很大的协同性,因而“参与精准扶贫可能会做出自己的特殊贡献”^[2]。在此基础上,王思斌认为社会工作介入精准扶贫有六个方面的优势:(1)社会工作竭诚为困难人群服务的价值观;(2)社会工作以评估为基础开展服务的科学精神与实践;(3)社会工作与贫困群体的共识、协同和共进;(4)社会工作善于链接资源、促进多

方合作;(5)社会工作既关注结果目标也关注过程目标;(6)社会工作的文化敏感性^[3]。顾东辉也认为社会工作与精准扶贫具有同构品性,提出社会工作的优势在于“科学识别精准扶贫的对象、建设多类主体的伙伴关系、兼顾问题纾解与对象增能、融合助人自助和促进美好、整合社会工作伦理和本土文化。”^[4]向德平、华讯子则认为社会工作作为专业力量参与脱贫攻坚,为减贫工作注入了新活力:一是为减贫提供专业价值观,二是为减贫提供专业理论,三是为减贫提供专业方法,四是为减贫提供专业平台^[5]。

(二)对社会工作如何介入精准扶贫提供框架性的理论思路

对社会工作如何介入精准扶贫,学者给出的大多是理论性的框架思路。顾东辉认为,精准扶贫工作应该借鉴和汲取社会工作的过程智慧。可以进行科学的需求评估、制订合适的操作方案、进行恰当的计划推行、完成专业的工作评估^[6]。向德平、姚霞认为,社会工作在扶贫中的介入途径应该包括树立以人为本的工作理念、搭建社会工作介入平台、重视贫困者的能力建设、促进贫困者的社会参与、运用专业理念和方法提供服务^[7]。张网成则提出社会工作介入精准扶贫的途径包括:发挥专业优势,协助精准识别;通过赋权,培养自助能力;利用优势视角,激活自有资源;发挥职业优势,搭建资源链接平台^[8]。在《社会工作在扶贫开发中的角色与作用》一文中,陈涛、韦克难、向荣讨论了社会工作在扶贫开发中的功能和介入途径,其中向荣指出社会工作介入途径包括:第一,各级政府应根据社会工作专业人才发展规划的要求,逐步在贫困县、乡建立农村社会工作服务中心和站点,让专业社会工作服务延伸到贫困乡镇和村社,作为在产业开发和新农村建设以外从社会服务层面切入的重要干预策略。第二,根据近年来民政部发布的专业社会工作参与城乡社区服务、低保与社会救助、“三留守”人员社会服务等指导意见,建立相关的专项社会工作服务项目,为社会工作针对各种贫困群体开展精准扶贫提供抓手。第三,鼓励各级政府和扶贫办进行扶贫规划时,充分整合社会工作提供的社会服务规划,可考虑结合社会工作的能力建设模式,发挥社会工作在扶贫开发和新农村建设项目中的作用^[9]。

(三)对当前社会工作参与精准扶贫实践经验的总结

在全国范围内的经验总结方面,李迎生、徐向文在《社会工作助力精准扶贫:功能定位与实践探索》

一文中指出社会工作在中国脱贫攻坚中逐渐形成了三种相对固定的介入路径:一是“委托—代理”型扶贫路径。在“委托—代理”关系中,双方之间是一种法律上的契约关系,代理方受委托方资助代替其完成特定目标,并对委托方负责、受委托方监督。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。二是“协作—互助”型扶贫路径。“协作—互助”体现的是一种平等的、相互补充、彼此配合以实现共同目标的关系模式。三是“外展—介入”型扶贫路径。这一扶贫路径突出体现了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。社会工作者在从事日常服务时经常会接触和发现一些贫困个体、贫困家庭或贫困社区,如果社工进一步将其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,便是一种服务外展和扶贫介入^[10]。

李文祥、郑树柏总结了“中国村寨扶贫实践”,认为由于贫困群体中贫困文化以及社会排斥的存在,当前实行的“增能型”农村扶贫模式难以促使贫困群体打破恶性循环而走出困境,因而要在“增能型”扶贫模式基础上进行社会工作介入,生成“合作型”扶贫模式。这一模式的特征是:(1)在行动主体上,不仅包括政府与村寨,更包括来自大学等非政府组织的社会工作机构;(2)在工作方式上,不仅通过增能来培训技能、投入资源,更采用社会工作方法在互动中帮扶村民;(3)在实践成效上,这种新模式以合作为基础不仅能够动员政府与村寨、大学等社会机构,获得政策资源与技术资源,并对村民进行技术及管理培训而实现“增能”,更能在管理“合作”中引导村民养成与现代生产相匹配的观念与习惯,建立与社会相关部门的联系,打破贫困文化与社会关系的排斥^[11]。

在《从个案救助到社区能力建设——从两个案例看社会工作参与脱贫攻坚》一文中,张和清从17年的扶贫经验出发,提出了社会工作介入精准扶贫从个案到社区的专业化减贫模式,强调减贫主体是社区民众及其自身的能力建设,体现以社区为本的理念。杨发祥则在“汶川大同”的实践中总结出了一套农村社区灾后重建与生计发展的“整合性脱贫”介入模式,强调在评估和项目共识的基础上,组建互助小组,提升村民互助合作能力,从“鼓励村民参与,提升村民自觉发展能力”作为介入路径,注重成效评估和服务扩展。

综合来看,囿于实践的相对滞后,已有研究大多是从政策入手的宏观分析和理论分析,关于实践经验

的总结与提升又都集中在具体的社会工作介入,缺少社会工作介入与目前已有精准扶贫体制机制对接的研究,而这恰恰是在政府主导的社会工作职业化进程中最大的本土国情和社会工作行业发展的最重要环节和社会生态。从中央的政策和顶层设计到基层贫困社区和贫困家庭、个人的实务介入,不仅仅是政府购不购买服务和社工机构有没有能力的问题,更重要的是如何将社会工作整体嵌入已有精准扶贫体系和机制中的问题,如果这二者不能有机结合,那么不仅是对公共资源的浪费,更重要的是很难全面激发社会工作在脱贫攻坚方面的专业潜能。

二、理论框架:本土社会工作实践的多重嵌入

王思斌在《中国社会工作的嵌入性发展》一文中谈到,“专业社会工作从其恢复重建始,就落入传统社会服务模式占统治地位的时空之中,而且至今这种格局并没有发生本质性的改变。可以说,专业社会工作是嵌入原来的社会服务领域之中并谋求发展的。嵌入性是专业社会工作在中国生存和发展的重要特征^[12]。作为一项源自西方的社会事业,“嵌入”一词非常形象地表达和界定了中国社会工作自恢复以来的重要的生态位和生长境遇。在笔者看来,这种嵌入实际上并不仅仅是专业社会工作与传统民政以及相关福利和公共服务系统的“此消彼长”,也不仅仅是“深度嵌入”还是“浅层嵌入”的问题,而是必须按照本土的国家治理逻辑,将宏观的国家顶层设计、中观的服务购买和微观的社会工作服务情境考虑在内。在这里,笔者以精准扶贫为线索,尝试梳理本土社会工作的“多重嵌入”的实践路径,建立一种理论分析的本土框架。

(一)“顶层嵌入”:社会工作嵌入国家治理理念和顶层设计

社会工作的恢复重建是政府主导的,而这种主导的作用必将持续发挥作用。从1987年“马甸会议”决定恢复重建到2006年党的十六届六中全会提出“建立一支宏大的社会工作人才队伍”,2010年将社会工作人才纳入《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》,2012年中组部等十八部委发布《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,再具体到2017年民政部、财政部、国务院扶贫办联合发布《关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》,社会工作成为国家治理的重要专业支持之一并被纳入到国家的脱贫攻坚战略中,经历了整整30年的时间。《意见》指出“社会工作专业人才是为贫困

群众提供心理疏导、精神关爱、关系调适、能力提升等社会服务的新兴力量,在帮助贫困群众转变思想观念、树立自我脱贫信心、拓宽致富路径、提升自我脱贫能力等方面可以发挥积极作用。”这一界定对社会工作的专业属性及其界定非常科学和本土化。和民政工作一样,长期以来传统的国家治理在应对脱贫攻坚方面被认为存在着“先天不足”,比如顾东辉认为:“党政主导有其积极功能和不足之处。党政主导有利于集中资源办大事,这在重大急难事件应对时尤其明显;但是,这种模式长于物质问题应对,较难解决非物质层面的问题(如个人心态),较难激发工作对象的过程提升,注重表象甚于原因会导致问题内隐化。”^[13]在治理层面,传统行政主导的工作模式在应对多元化、精细化、个性化的社会服务需求时,往往会陷入“政府失灵”的陷阱。而之所以党和政府提出“精准扶贫”这个概念,本身就是建立在对传统脱贫攻坚重物质,忽视精神文化、社会心理和个体化需求的反思基础上的,但目前精准扶贫的开展,仍然存在着传统行政工作模式弊端,需要政府之外的功能主体进行“补位”,最终形成在脱贫攻坚中多主体、多方法、多措并举的联动互补格局。也正是在这一背景下,社会工作在理念和制度层面被纳入顶层设计。

“被纳入”并不等于“嵌入”,这种“被纳入”的背后实际上既有着政府的主动推动,同时也应该注意到社会工作在脱贫攻坚中的长期“缺位”的“被动”。“缺位”固然是脱贫攻坚自成体系,并逐渐形成例行化的工作模式,没有为社会工作提供“让渡空间”的结果;但另一方面,也和社会工作行业的整体发育不足有着密切的关系。所以,从政策上被认可和允许加入并鼓励加入顶层设计的角度出发,社会工作要参与精准扶贫,首先也是要体现在国家治理层面,“嵌入”已有脱贫攻坚体系和机制。对于当前的顶层设计来说,政策表明中央层面的制度设计实际上已经主动为社会工作介入提出了“让渡空间”,目前所欠缺的,最重要的是社会工作持续不断的行业性的回应,尤其是在理论和实务上的回应,能够在政策和制度层面参与到脱贫攻坚的顶层设计中来。但这种回应不仅仅指的是几个行业专家参与,而指的是社会工作参与精准扶贫的实务经验能够得到提炼,进而反馈到精准扶贫的国家治理实践中。

(二)“中层嵌入”:社会工作如何嵌入地方政府的精准扶贫

在全国经验和笔者的实务经验中,除了社会工作

较为发达的城市和地区,在民政系统主管业务部门外,地方政府对社会工作的认知并不清晰。即便是在业务主管部门,也并没有完全明确社会工作和地方扶贫办以及社会福利部门的工作关系。长期以来,我国地方政府各部门自上而下的条块分割、责任分工以及相对独立的系统内绩效考核的方式影响下,部门之间互动和联动能力不足。体现在“精准扶贫”工作中,省一级扶贫办系统和民政系统各自独立,市县一级有独立有融合交叉;而民政系统内部,扶贫、低保核查和社会工作又分属不同处室,这就造成了精准扶贫主体部门之间在业务认知和工作配合方面很难在实践层面统合。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中明确指出“稳定和强化各级扶贫开发领导小组和工作机构。扶贫开发任务重的省(自治区、直辖市)、市(地)、县(市)扶贫开发领导小组组长由党政主要负责同志担任,强化各级扶贫开发领导小组决策部署、统筹协调、督促落实、检查考核的职能。”这种“工作组”的作法固然可以起到一定的作用,但在具体执行过程中,由于相当多的地方省市仍然对社会工作整体认知度低,缺乏部门联动经验,限制了社会工作在精准扶贫工作中的参与。

在笔者看来,嵌入地方层面精准扶贫的体系和机制至关重要。目前专业社会工作机构与政府合作的主要形式就是接受政府委托以政府购买服务项目的方式合作,而地方政府是主要的购买主体。因此,如果我们确定精准扶贫的合作主要方式也应该是购买服务的话,那么地方政府对社会工作的接纳和了解则是中央政策能否在地方得以很好贯彻执行的关键。嵌入地方政府精准扶贫工作机制是一个系统工程,在逻辑上应该体现为理念、技术方法、人才队伍的整体嵌入与融合,在实践上应该是逐步明确社会工作的专业力量在地方脱贫攻坚和精准扶贫工作中的功能角色定位,让社会工作能够作为重要的参与力量被纳入到地方工作规划、具体战略和工作策略中,能够将社会工作专业力量与现有的扶贫办、民政部门的社会福利、社会工作、基层政权与社区建设以及农村工作等职能部门的工作进行深度融合,在精准扶贫的各环节都能够提供专业支持。

(三)“情境嵌入”:社会工作如何嵌入街道乡镇和城乡社区的工作场域

对于社会工作实践来说,真正要参与精准扶贫,具体的工作场域必然要落到乡镇和城乡社区,甚至要落到每一个个案的个别化的家庭生态系统中。金昱

彤在《社会工作参与精准扶贫:从救助个案到改变系统》一文中指出“现行精准扶贫政策中关注反贫困的精准性,但是没有提出如何促变主体系统的个体、群体、家庭和团体协同工作的操作性办法。这不但使精准扶贫开展过程中对农村社区的复杂性预期大大降低,而且使精准扶贫工作中政府责任的单一性空前增加。这种结构性问题在‘杨改兰事件’发生后媒体密集对政府的质疑批评中体现得淋漓尽致。”^[14]这也正是社会工作介入的必要性所在。对于社会工作来说,这“最后一公里”是配合政府部门做好精准扶贫评估建档,开展个别化服务以及培育社区自助互助组织、激发和提升居民以及社区整体能力的具体工作情境,是精准扶贫“真正着陆”的关键。但这一情景中,既包含街道乡镇对城乡社区贫困治理的本土策略,也包括城乡社区自身的贫困生态,以及城乡居民,尤其是农村社区自身的社区文化及其本土网络支持和文化支持。如何嵌入代表政府的乡镇街道精准扶贫工作机制,以及如何嵌入城乡社区,尤其是农村社区的具体的生态系统,进而整合资源开展工作是影响社会工作力量介入精准扶贫最终路径和成效的决定性因素。

三、嵌入与脱嵌:社会工作参与精准扶贫的实践困境

(一)形式的嵌入

笔者看来,社会工作在本土的嵌入事实上是“三线进行”的:第一条线索是自上而下的,是党和政府出于国家治理的思路而进行的主动推动,不管20世纪80年代民政部对外考察并促成“马甸会议”上恢复和重建社会工作专业的决定,抑或是2006年以来包括纳入人才规划、职业资格考试、政府购买社会工作服务、社会工作参与社区治理以及助力脱贫攻坚等一系列战略规划、政策和制度出台,都是中央顶层设计的体现;第二条线是“教育先行”,即1987年“马甸会议”之后开始的专业恢复和人才培养,先从高等教育入手为社会工作的职业化和参与社会治理储备高层次人才,确保社会工作的专业性;第三条路线是民间和地方路线,指的是在党和政府的推动下,最初由高校领办到多元社会力量介入的社会工作行业发展和本土实践。“三条线索”实践过程中,党和政府通过深化改革,逐步强化了现代社会治理体系建设的思想,为社会工作的嵌入提供了日益广阔的空间。但这一进展并不是突进式的,而是以一种自上而下结合地方实践的方式稳步推进的(地方实践,在早期最突出

的是上海以及后来的深圳和广州(作者注)。发展到今天,如前所述,嵌入顶层设计的过程已经基本实现,但除了先行试点的城市外,在中西部省市和地方的嵌入却体现了政策制度自下而上传播的一种“迟滞效应”:政策制度已经传达,但是现有传统社会治理体系接纳和安置社会工作,并且促成自身的科学化、专业化的转变却并没有顺利实现。这就使得社会工作介入“精准扶贫”目前在上述省份形成了一种“阻断”,呈现出一种“形式嵌入”的表象。

在笔者的社会工作实务经验中,曾经有这样一个案例:2016年起,在当地已经开展2年社会工作综合服务基础上,地方政府(区一级)民政部门主管副区长敏锐把握到社会工作在精准扶贫工作中的潜能,便委托笔者对该区城市低保户和低收入人群进行了普查,并要求在普查基础上,将社会工作作为一种创新工作思路引入到城市精准扶贫工作中。当时该领导的思路交代如下:

首先,我希望你们(笔者和所领办的社工机构)能够梳理我们区目前所有的和贫困人口相关的政策制度,包括民政、残联、社保、卫计等各部门的,也包括我们办的慈善协会的各类福利保障政策和社会救助政策,然后对照我们调研的贫困人口的问题和需求,参考国内外相关经验,制定一个创新的精准扶贫的方案,同时考虑一下咱们社工能做什么?救贫先救心,文化扶贫方面我们能做什么?(BD市L区副区长)

这个思路基本上是和我们将社会工作作为一种专业化理念和方法参与精准扶贫的工作思路是一致的,即把社会工作当成兜底保障之外的一种制度和实践创新。而事实上笔者在编制方案中也确实将社会工作作为“低保兜底”+“分类救助”+“专业服务”思路的重要组成部分写入了规划,但该工作计划并未得到实施。经了解其主要原因就在于部门工作联动难以统筹,在所涉及的民政、扶贫办、卫计委、人力资源与社会保障等部门的“共识”中,由于对社会工作的认知和接纳不足,将精准扶贫的理解限制在了“低保兜底”加上“分类救助”,而体现在具体工作中成了低保核查和建档立卡,并没有给社会工作留下发挥作用的空间。

(二) 实践的脱嵌

脱嵌在这里是针对社会工作在政府主导的各层次工作中“嵌入不足”或者“嵌入不实”的一种概括性表述。“形式嵌入”在具体工作中必然导致实践的脱嵌。这种脱嵌具体表现为两层,即“中层脱嵌”和“情

境脱嵌”。“中层脱嵌”主要体现为:地方政府对社会工作介入精准扶贫的认知、接纳和部署并不到位。(1)由于社会工作主管部门在民政系统以及脱贫攻坚联动部门中属于“弱势”,缺乏充分的话语权,或者缺乏对社会工作的认知,在推动社会工作嵌入省市一级的精准扶贫工作中主动性不足;(2)精准扶贫的牵头部门尽管苦于缺乏系统和专业的思路方法,但由于对社会工作的功能和作用的认知和接纳度不高,也缺乏购买社会工作专业服务的经验,并没有真正贯彻和执行中央的政策,将社会工作纳入到精准扶贫工作系统中;(3)社会工作在全国,尤其是中西部省份的发展相对滞后和脱节,专业机构和人才的能力不足,也导致这种供需难以对应。这就在实践层面导致精准扶贫在大部分省市的具体工作中缺乏除物质支持和政策支持之外的手段,导致建档立卡工作和个体化帮扶以及社区能力提升相脱节,难以真正实现对贫困人口精准帮扶和脱贫的目标。

笔者在H省B市长期从事社会工作服务,曾承接位于L区的最大的廉租房社区的社会工作综合服务项目。在项目设计初期,委托方的目标比较明确:“我们就是需要你们在这个社区提供专业服务,看看能否在城市社区也推进精准扶贫。我认为这个社区居民贫困是一方面,素质和社区氛围都不太好,希望你们能够救贫先救心,从文化上着手去服务。当然,还有一层目的就是能够通过我们的服务来让老百姓都能不折腾,让社区更和谐稳定。”(L区主管副区长)

该区主管领导将这一项目交给了民政局交接,民政局又交给了主管社会工作的副局长和科室。项目到了该科室后,该科室并不了解社会工作,一方面完全依靠社工机构来撰写项目方案并实施;另一方面,又尽可能将项目服务范围限制在了社工专业服务上,并没有就该项目与精准扶贫责任部门沟通协调(当然,没有主管领导组织,科室之间沟通协调并不顺畅,作者注);而另一方面,机构在初期设计了“慈善超市”,力图兼顾物质支持和专业服务,但在实际运行中,逐渐演变成以小组工作和社区活动为主改善邻里关系,偏离了当初的精准扶贫的介入目标。

第二种脱嵌是“情境脱嵌”。主要表现为社会工作在介入精准扶贫工作中不能有效嵌入乡镇街道和社区的工作系统和日常工作实践中。首先,以农村为例,乡镇和村委会不了解社会工作、公益慈善与精准扶贫工作的关系,往往将社会工作等同于公益慈善或志愿服务,或者等同于类似“驻村工作组”的性质,并

不能主动将社会工作项目和服务与当前精准扶贫工作的物质和政策制度以及村民的生计服务有效结合。第二, 社会工作机构不了解或者不熟悉农村社会救助支持体系以及地方文化, 很难做到“情境融入”, 难以有效整合本土资源, 或者按照既定目标和专业理念与方法因地制宜开展工作。第三, 社会工作机构在服务方面长于开展个案、小组以及社区活动, 但是并不擅长如何采取有效措施通过服务于农民生计提升贫困农人的经济收入; 而那些积极致力于改善社区贫困人口素质与能力以及社区文化氛围和整体能力的服务, 以及那些服务于特殊贫困人群的项目, 比如留守人员的服务, 由于见效慢, 很容易被地方认为“用处不大”而轻视, 影响了社会工作的工作生态。第四, 农村社区整体文化的变化也会影响社会工作介入, 导致“脱嵌”。如张和清在总结绿耕的经验时提出“绿耕的扶贫工作也面临着在‘精神性贫困’(相对贫困)和‘环境友好’方面比较乏力的状态。尽管我们明白无论从扩大生产, 还是节约开支, 抑或消除负面文化标签等方面与贫困者一起努力, 都有可能逐步摆脱贫困, 但那种基于欲望和攀比所产生的相对贫困, 那种对贫困地区和贫困人群的贫困文化和身份建构, 那种以污染环境和消耗资源为代价的扶贫模式等方面的问题, 却很难得到根本改变。”^[15] 这些问题, 归根结底还是要归为一个我们长期讨论的核心问题——“本土化”的问题。在笔者看来, 中国社会工作的本土化其实并不仅仅是一个“文化适应”的问题, 更重要的是和本土社会福利和社会治理相互适应的问题, 也就是从各层次系统嵌入的问题。

四、对策和建议

在笔者看来, 无论是形式的嵌入还是地方层面与工作情境的脱嵌, 既是一个发展中的问题, 也是亟待解决的问题。十九大报告指出“从现在到二〇二〇年, 是全面建成小康社会决胜期。”脱贫攻坚的任务艰巨, 时间紧迫。在这种形势下, 社会工作能够充分发挥其社会治理和服务的潜能, 形成对当前政府主导精准扶贫工作的专业支持和有效补充, 对于决胜小康至关重要。因此, 笔者尝试提出以下对策建议。

(一) 在地方工作中为社会工作嵌入留好“接口”

脱嵌问题关键在地方政府, 主要的短板有两块: 一是地方政府对社会工作的认知和接纳程度; 二是精准扶贫所涉及各部门与社会工作在制度和工作机制上对接不足的问题。这两个问题其实是一个问题。深化和提升地方政府对社会工作的认知度和接纳度,

一是从中央层面自上而下做好政策宣贯; 二是中央制定标准将社会工作的参与程度纳入地方政绩考核; 三是加强对地方政府的专业培训。培训要分层, 从主管领导到各相关系统职能部门的负责人, 再到各系统内中层干部和部门工作人员。设置接口其实是个系统问题, 这个接口包括对接部门、对接岗位、政府购买服务设计、社会服务组织登记注册和评估监管等, 是要在目前的精准扶贫工作机制中为社会工作理念、方法和技术以及人才队伍和项目运作提供系统的支持和扶持机制, 而不仅仅是资金投入和简单的政策支持。当然, 还应该包括接口系统内部各部门的互动联动机制, 能够为精准扶贫工作系统进一步理顺关系, 为社会工作整合资源奠定基础。

(二) 积极营造和改善社会工作在基层的工作情境

要在工作上理顺“中层嵌入”和“情境嵌入”的衔接关系, 要把社会工作与乡镇街道和社区互动关系的理顺和联合工作机制的建设作为中层市县层面精准扶贫工作、社会工作“接口”建设的重要工作来抓。实际上这是一个系统工作思维和主体关系理顺的问题, 系统工作思维指的是市县层面在社会工作介入精准扶贫工作的系统统筹, 要在现有工作体系各层面为社会工作留出让渡空间, 并且尽可能做到资源和信息的共享, 充分发掘社会工作的潜能; 而这就需要理顺各层次功能相关的平行部门和垂直的治理关系。对于本土社会工作来说, 与政府的关系是至关重要的, 其次是与社区两委、社区组织和居民村民的关系, 而最终工作要落实到案主和家庭——这种生态系统也是逐层递进的, 同时各层都分布了社会工作可整合的资源。具体而言, 就是要在社会工作项目落地的乡镇街道和社区层面普及政策宣传和社会工作专业培训, 配合各种形式的活动, 增加社会工作的认知度和接纳度, 改善和优化社会工作的工作环境。

(三) 进一步强化社会工作自身能力建设

社会工作参与精准扶贫的实践困境, 尤其是脱嵌的状态不仅仅是政府的问题, 同样也是其自身能力不足的问题。笔者认为, 在参与精准扶贫的工作中, 社会工作能力建设可以从三个层次入手。

第一是行业能力建设。长期以来, 社会工作教育先行, 但教育行业和社会工作行业毕竟不属于同一行业, 社会工作教育协会很难承担职业化的重任; 与此同时, 官办背景的全国以及地方的社会工作协会(全国层面的‘中国社会工作联合会’和各地的‘社会

工作促进会’)行业治理能力尚待增强,在精准扶贫上还未能有效发挥行业引领作用。针对这种现状,要进一步加强各级行业协会的支持和指导,由行业协会规范和引导行业发展,将行业工作重心由城市向农村精准扶贫转移,做好行业经验总结、服务指导规范、技术支持和质量评估等工作,加强行业监管和行业服务。

第二是社会工作从业人员职业能力建设。这里有两个问题,第一是社会工作经历了这么多年的发展,主要的服务集中在了城市,农村服务经验和能力相对不足;第二是精准扶贫本身也属于新生事物,这就需要从政府、行业、高校、机构和社会工作从业人员四个层次加强专门的知识和能力培训,将农村服务和精准扶贫专业支持纳入到职业能力体系中。也可以采用细分的方式,在从业人员中专门培育农村和精准扶贫专业人才,鼓励高校在这两个方面设置专业培养方向。

第三是社会服务组织的能力建设。与社会工作从业人员的问题一样,全国范围内的社会服务组织发展,农村严重滞后于城市,社会工作专业机构在城市的发展要远远好于乡村。所以要运用政府资源配置和行业引导手段,逐步将城市“溢出”的社会工作专业力量向农村转移,同时大力培育农村社会工作服务组织来填补空白。从目前社会工作专业力量参与脱贫攻坚的发展来看,人才和社会工作服务组织的参与度已经成为制约工作推动的短板,必须得到重点关注和有计划的解决。

第四是要充分发掘本土农村的自有资源和优势。“优势视角”和“增能理论”是社会工作最重要的理论依据和工作手法,同样可以应用到本土精准扶贫工作实践中。针对社会工作专业力量不足的现状,更要充分发掘、培育、发挥农村本土的自有资源和乡土工作情境的优势和潜能。根据笔者的项目实践经验,在社会工作专业介入计划设计和实施过程中,充分培育农村社区社会组织参与社区治理,以培育和重建乡村社会支持救助网络为手段,大力推广“三社联动”的工作模式,让农村社区力量真正参与到自身贫困处境的

改变中来,在参与中增能,能够有效促进内外影响力共同作用,稳定和巩固精准扶贫的成效,也有助于我们积极探索可持续发展的精准扶贫工作路径和策略。

参考文献:

- [1] (美)查尔斯·H·扎斯特罗. 社会工作与社会福利导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:47.
- [2] [3]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.
- [4]顾东辉. 精准扶贫内涵与实务:社会工作视角的初步解读[J]. 社会工作,2016(5):3-14.
- [5]向德平,华汛子. 社会工作为新阶段脱贫攻坚注入新活力[J]. 中国社会工作,2017(34):27.
- [6]顾东辉. 精准扶贫内涵与实务:社会工作视角的初步解读[J]. 社会工作,2016(5):3-14.
- [7]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.
- [8]张网成,常青. 社会工作在精准扶贫中的作用[J]. 社会治理,2017(1):99-103.
- [9]马晓晗. 社会工作在扶贫开发中的角色与作用[N]. 中国社会报,2016-03-04(004).
- [10]李迎春,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.
- [11]李文祥,郝树柏. 社会工作介入与农村扶贫模式创新——基于中国村寨扶贫实践的研究[J]. 社会科学战线,2013(4):198-203.
- [12]王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线,2011(2):206-222.
- [13]顾东辉. 社区治理中民众参与的本土逻辑[J]. 社会工作评论,2016(1).
- [14]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.
- [15]张和清. 社会工作如何助力扶贫济困[N]. 中国社会报,2016-03-04(004).

基金项目:本文是河北省社科基金项目“‘三社联动’助力河北省农村精准扶贫工作的路径与策略研究”(HB17SH005)的成果。

作者简介:林顺利(1978—),男,河北徐水人,博士,河北大学政法学院教授;孟亚男(1981—),女,河北唐山人,博士,华北电力大学人文与社会科学院副教授。

责任编辑:胡政平;校对:亚中