

【社会现象与社会问题研究】

# 社会工作服务城市困境人群的实践解析与策略优化\*

谭 磊

**摘要:**因我国城市困境人群需求的复杂性、救助政策的局限性以及社会工作专业的天然优势,当前城市困境人群服务亟待社会工作的介入。社会工作服务城市困境人群的内容主要体现在多层次赋能、多元化资源链接、生计改善以及危机干预等方面,其服务的方式主要有设置专职社会工作岗位、购买社会救助社会工作专项服务、纳入综合性社区社会工作服务范围以及企事业单位自行购买等。目前,社会工作服务城市困境人群存在服务的深度和广度难以保障、金融社会工作运用不足、服务类资源链接不足以及服务成效难以精准测量等问题。应对策略可从如下方面入手:设置与困境人群数量规模相匹配的社会工作岗位,提升服务团队金融社会工作素养,培育服务团队多元化资源调动能力,制定具有针对性的困境人群服务评估指标体系。

**关键词:**社会工作;城市困境人群;资源链接;金融社会工作

**中图分类号:**C916

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)10-0076-08

我国针对包括城市困境人群在内的社会救助实践已探索多年。目前,在新的社会环境下,社会政策正不断完善,其中社会救助正朝着物质救助与服务救助相结合的方向转型。同时,社会工作服务困境人群的实践探索与理论研究也在进一步深化。然而,社会工作如何服务困境人群面临着现实难题,其理论探讨也尚存不足。为此,本文拟就我国社会工作参与城市困境人群服务的实践进行分析并提出改善策略,以回应当前研究的不足,力图在城市困境人群社会工作专业服务的实务促进以及理论转化方面有所贡献。

## 一、研究背景与研究基础

当前,我国在困境人群社会救助方面的实践探索不断向纵深发展,理论研究也为实践的推进提供了方向指引。针对社会工作服务城市困境人群的实践,相关理论围绕贫困成因与政策设计、社会工作介

入的理论路线与具体策略、服务评估等方面进行了深入研究。

### (一) 实践探索

我国城市困境人群主要包括在城市社区需要定期或临时性帮扶的各类困难群众,如低保低收入人群、“三无”特困人员、临时性救助人员以及其他特殊人群等。按照是否符合最低生活保障政策、“三无”人员或低收入人员的界定标准,困境人群可分为政策内困境人群与政策外困境人群两类。政策外困境人群不符合目前各类社会救助政策,然而因疾病、残障或意外事故等原因,他们的生活较为困难,也应纳入社会救助范畴。基于此,本研究所指的城市困境人群的范围包括政策内困境人群、政策外困境人群两类,大于传统意义上政策内社会救助人群的范围。

目前,我国脱贫攻坚战已经取得全面胜利,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接也取得了重大进展。与农村困境人群相比,我国城市困境人群

收稿日期:2022-05-04

\* 基金项目:国家社会科学基金项目“基于循证实践的社会工作介入残疾人社区康复研究”(19CSH069);广东省哲学社会科学“十三五”规划项目“广东省公办福利机构社会工作服务评估模式及改善对策研究”(GD19CSH01)。

作者简介:谭磊,女,管理学博士,广东工业大学社会工作系副教授(广东广州 510520)。

规模较小,获得的帮扶资源相对丰富。然而,城市困境人群具有分散性、隐蔽性等特点,相比于农村地区,其生活支出项目更多、成本更高。针对城市困境人群的救助,我国目前采取的仍是传统救助方式,以物质救助为主,社会服务相对稀缺。多重因素叠加使得城市困境人群的帮扶工作具有复杂性和挑战性。由于我国人口基数总体较大,城市困境人群的规模不容小觑。民政部2020年的统计公报显示,截至2020年年底,全国共有城市低保对象805.1万人,城市特困人员31.2万人,实施临时救助1380.6万人次<sup>①</sup>。以广东省为例,《广东省民政事业统计季报(2021年第四季度)》数据显示,广东省城市低保人数达15万人,城市特困人员为1.6万人,临时救助达8.9万人次<sup>②</sup>。持续改善城市困境人员的生活状况并为其提供发展机遇,是我国夯实兜底保障、促进共同富裕的重要举措。

在我国经济总量稳步增长的背景下,各级民政部门日益重视困境人群多元化帮扶体系的构建,参与主体从过去单一的政府职能部门延伸到社会组织、公益慈善机构、社会工作者与志愿者等社会力量,不同主体共同参与,为困境人群提供多元化服务。2020年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》指出,改革完善社会救助制度的重要任务之一是建立健全分层分类的社会救助体系,其中包括创新社会救助方式、加强专业社会工作服务、帮助救助对象构建家庭和社会支持网络等。另外,建立健全分层分类的社会救助体系还需要促进城乡统筹发展,推进城镇困难群众解困脱困<sup>③</sup>。部分省份也提出了社会工作服务覆盖困难群体的近期目标和工作指南。例如,广东省民政厅联合多部门发布了《关于实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”的通知》(粤民发〔2020〕142号)和《关于印发“广东兜底民生服务社会工作双百工程”实施方案的通知》(粤民发〔2021〕3号)。根据上述文件要求,广东省民政系统将组织实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”,打造具有广东特色的困难群众和特殊群体兜底民生服务体系,发挥社会工作专业优势,有效满足困难群众和特殊群体的个性化、多元化、专业化服务需求,实现为民服务的精准化、精细化,营造共建共治共享的社会治理格局。按照“统筹规划、合理布局、以点带面、循序渐进、全面覆盖”的原则,到2021年年底

前,广东省全省乡镇(街道)建成社会工作服务站,到2022年年底前广东省全省村(居)建成社会工作服务点,实现全省社会工作服务站(点)100%覆盖、困难群众和特殊群体社会工作服务100%覆盖<sup>④</sup>。综上所述,基于城市困境人群服务的复杂性、常态化等特点,在政府各部门相关政策的积极引导下,社会工作发挥专业优势、服务城市困境人群成为社会救助的必然举措。

## (二) 文献综述

有学者就贫困原因及社会工作介入贫困问题进行了研究。关于贫困原因的分析,许多学者认为,造成贫困的主要原因在于贫困群体能力不足、权利资源和资产资源匮乏以及贫困文化传递等方面。为此,他们提出解决贫困问题应围绕提高贫困群体能力、改善其不良生活方式以及进行资产建设等方面展开。刘易斯指出,贫困人群具有自身独有的、带有贫困文化色彩的生活方式。贫困者摆脱贫困状态,需要积极的理念与习惯来整合资源权利与技能权利<sup>[1]</sup>。2003年,联合国开发计划署提出了六条摆脱贫困陷阱的政策思路,其核心思想是提高人们的可行能力与改善社会发展环境。从社会工作角度而言,一些学者不仅从宏观视角对反贫困社会工作的理论路线进行了梳理,也对诸如金融社会工作、社会工作评估等社会工作的具体介入视角进行了探讨。英国社会工作学者大卫·豪提出反贫困社会工作的四种理论路线,即修补者范式、意义寻求者范式、提升觉醒者范式和革命者范式<sup>[2]</sup>。美国学者迈克尔·谢若登提出对贫困者在增加收入的同时进行资产建设。他认为,要通过教育培训、发展存款补贴性个人账户等途径进行资产建设,以提高贫困者的消费能力和层次,实现资产的福利效应,推动贫困人群脱贫发展。谢若登在金融社会工作实务方面也进行了积极的推动工作,他提出的“金融能力”和“金融增能”议题,为这一领域的实务发展和理论研究奠定了基础<sup>[3]</sup>。有关社会服务评估,美国学者欧文按照评估的目的和阶段不同,将社会服务评估分为五类,即澄清性评估、前摄性评估、互动性评估、检测性评估和影响性评估<sup>[4]</sup>。柯林进一步指出,与其看社会服务的整体效果,不如看服务“哪些内容有效,对哪些人群有效,在什么情况下有效”,后者更具有建设性。<sup>[5]</sup>

我国学者就社会工作介入贫困问题的取向、策

略及评估等进行了研究。在社会工作介入贫困问题的取向方面,有研究者指出,今后消除相对贫困的实践取向是采取综合干预的反贫困策略,在此背景下,要倡导发展性社会工作,其突出特征是综合干预和大量使用社会投资策略<sup>[6]</sup>。也有学者认为,社会工作介入贫困治理领域的关键在于构建主体协商机制,即通过具体的协议明确各自的行动目标与领域,既在机构上合作以实现平等,又在工作中合作以实现互动<sup>[7]</sup>。文军等学者研究了“社区为本”的反贫困社会工作模式,其内涵是以社区为主体,借助社区成员的集体参与来整合社会资源,以多样化的行动策略回应社区的多元需求<sup>[8]</sup>。在社会工作介入贫困问题的策略方面,王思斌分析了金融社会工作的功能,如提高贫困对象的金融投资能力、促使服务对象获得更多的金融福祉、协助贫困群体分析金融市场风险以及促进金融机构增强社会责任等<sup>[9]</sup>。社会工作在介入过程中面临着自身组织建设、参与治理角度、协作方式等困境,需要强化社会工作队伍的规模化、专业化和职业化建设,实现社会工作的专业方法与专业机构同步引入,促进社会工作机构与政府之间的协作以及进行社会工作方法的本土调适<sup>[7]</sup>。另外,循证理念也可用于当前的减贫实践,循证实践方法对于改变传统减贫思路与手段、保证减贫的科学性与合理性、充分尊重贫困人口减贫意愿与发挥其自身在减贫过程中的社会价值方面都具备了较好的实施基础<sup>[10]</sup>。在社会工作介入贫困问题的服务成效评估方面,相关研究主要集中于探讨评估的目的与作用、评估模式、评估准则、评估存在的困境与解决机制等方面。范斌、张海认为,我国的评估模式经历了从结果导向、过程导向到整合导向的转变,整合主义的社会服务评估将社会服务作为一个系统进行完整审视,强调评估内容和评估过程与社会服务利益相关者的关联<sup>[11]</sup>。顾江霞提出,社会工作服务机构与第三方评估机构在经济上高度依赖政府采购社会服务支出,在价值观上受到政府科层制管理风格的影响等<sup>[12]</sup>。

从上述研究情况来看,学者们围绕致贫原因与政策设计、社会工作介入路线与策略以及服务评估等进行了较为深入的研究。然而,聚焦近十年来我国社会工作参与困境人群服务的实践,归纳其经验并解析其不足的相关研究仍然较为少见,且研究层次不高。因此,基于上述研究,本文聚焦国内社会工

作参与困境人群服务的实践分析,希望推动城市困境人群社会工作专业服务的理论与实务的发展。

## 二、社会工作服务城市困境人群的实践解析

### (一) 社会工作服务城市困境人群的必要性

#### 1. 社会工作可回应城市困境人群需求的复杂性

我国城市困境人群处于相对贫困状态,该群体的生活需求特点除了表现为物质的贫乏性,还体现在社会支持网络薄弱、发展性需求突出、需求多重性与长期性并存等方面,因而城市困境人群的需求具有复杂性。随着家庭规模小型化趋势的加剧,城市困境人群中的部分人员居住状况表现为独居、“老人+残障子女”、“老人+孙辈”、单亲家庭等。城市困境人群因家庭成员缺失或照顾能力不足,从外界获取信息或资源的渠道较少,社会支持不足,难以应对家庭面临的生活压力。在部分困境人群家庭,青少年学习辅导、职业规划或成年家庭成员的职业技能提升以及职业介绍、入职辅导等发展性需求已成为其主要需求。需求的多重性体现为困境人群的需求通常不再是单一的物质需求,而是在此基础上叠加了医疗康复、情感慰藉、生活照顾、学习或求职、社会融入等需求。解决这些生理、心理和社会性的综合需求,需要政府各部门和社会力量分工协作,构筑综合性、长期性的政策和服务帮扶体系,社会工作在其中大有可为。

#### 2. 社会工作能够突破城市困境人群政策帮扶的局限性

中华人民共和国成立以来,我国政府始终在城市困境人群社会救助中发挥政策实施主体和资源配置的关键性作用。政府提供的社会救助具有稳定、规范等特点,能够为城市困境人群提供基本的生活保障。然而,政策内困境人群服务也存在灵活性与及时性不足、覆盖面不够广泛、资源有限、服务类别单一、刚性有余而弹性不足等局限。政策外困境群体的生活需求、政策内困境群体的个别化及多元化需求尚未被现有政策有效覆盖,尤其是现有以资金资助为主体的社会救助政策还难以顾及心理支持、能力培育等多元化社会服务需求。另外,街道及居委会处于政府救助职能体系的末端,其工作人员数量及精力有限(许多工作人员往往身兼数职),难以

在政策解读及落地、困境家庭动态需求评估等环节精准发挥作用,导致在政策性救助过程中出现真空地带,需要其他社会力量或专业人员介入其中并加以弥补。

### 3. 社会工作具备服务城市困境人群的天然优势

社会工作专业以助人自助、扶贫济弱为使命,其起源和本质属性决定了该专业和城市困境人群有着天然的亲近感。在专业服务过程中,社会工作以社会学、心理学两大学科作为知识和理论背景,以需求调研、服务目标、服务计划与落实以及服务评估等完整、规范的工作环节为指引,以个案、小组、社区工作等直接方法为介入手段,以社会工作督导、社会工作行政等间接方法为服务保障,能够为城市困境人群提供专业化、系统化、精准化和灵活性的专业服务。以精细化服务为例,社会工作在参与城市困境人群帮扶服务实践中,通常会对服务对象的类别和需求进行分类,瞄准服务对象的独特需求,提供分级化、精准化服务。社会工作亦因其中介身份,在多方主体联动和多样化资源链接方面具有独特优势,能够整合政府、企业、社会组织、志愿者等不同主体的资金、物资、人力、服务等多种资源并服务城市困境人群。基于以上知识体系和专业方法的优势,社会工作成为我国现阶段服务城市困境群体的专业支撑,助力城市困境人群分享社会进步成果。

## (二) 社会工作服务城市困境人群的内容

### 1. 提供多层次赋能服务

“助人自助”是社会工作的专业宗旨。与“助人”相比,“自助”体现了社会工作专业服务更高层次的目标。为实现“自助”,“赋能”成为社会工作专业服务的重要元素,也是社会工作帮助困境群体的常用方法。在相对贫困的生活境遇中,城市困境群体容易形成无法解决自身问题的无力感。社会工作可以通过提供生理、心理、社会等多层面的直接或间接服务,调动困境群体个体、家庭、社区、社会系统中的积极因素,增加困境群体的社会认知与知识储备,协助他们体验有关自身能力的正面感受,恢复其心理层面的自信和对生活的掌控感,促使其学习生活技巧并尝试解决实际问题,提升其化解自身生活困境的相应能力。

### 2. 提供综合性资源链接

在社会工作实务中,资源主要来自政府部门提供的政策类资源以及社会力量提供的物资资金、人

力资源、机会或服务资源等。政策类资源是指社会工作者协助城市困境群体向各级政府部门申请符合其自身条件的政策内资金或服务援助,如低保低收入人员待遇、医疗救助金、残疾人补贴、居家养老照护等。物资和资金资源主要体现为社会工作者通过具有公信力的平台(如在街道备案的社区慈善基金)或服务项目,链接来自政府职能部门、企业商户、社会慈善组织、个人等渠道提供的物品和现金,缓解城市困境人群的经济压力,或优化困境人群的家庭环境或社区环境。人力资源一般体现为志愿服务形式,可分为一般志愿者资源与专才志愿者资源两类。一般志愿者经过社会工作者培训可以为城市困境群体提供日常探访和生活照顾等服务,专才志愿者可以利用专业知识或技术优势提供较为稀缺的社会服务。机会或服务资源包括社会力量提供的健康、康复、教育、就业、娱乐等相应机会或免费、低偿服务。具有一定服务水准的社会工作团队能够在服务过程中整合不同类型资源,以匹配困境群体个别化、多样化需求。

### 3. 提供多元化生计改善服务

金融社会工作视角在我国社会服务领域崭露头角,这一视角将关注点放在困境家庭金融能力的提升和资产建设上,致力于通过金融增能及提供平等的金融参与机会,协助困境人群应对经济压力和风险,提升金融能力并增加资产积累,最终实现生活质量的改善。社会工作机构可与金融机构合作,为城市困境人群提供家庭生活规划、消费管理、储蓄计划、金融风险防范等相关服务,增加其生计维持与改善方面的金融知识储备。另外,在社会工作服务实践中,社会工作者还可通过灵活多样的服务形式拓宽城市困境人群的收入来源。例如,通过大型节日或公共场所义卖形式,出售困境群体手工艺品;开办社区爱心商店,扶持困境群体就业;通过“互联网+农业+社会工作”,协助城市转制社区困境居民出售农产品;与驻区企业党组织合作,为片区困境群体提供就业岗位等。通过提供生计改善相关服务,社会工作在改善城市困境人群的经济境遇方面发挥着积极作用。

### 4. 提供及时性危机干预

城市困境人群会因自身原因、意外事件或公共卫生事件等引发临时性生活困境,这需要社会工作者树立危机干预意识,制定介入的具体策略。如新

新冠肺炎疫情发生以来,城市困境群体中的部分人员由于经济困难、身体等原因,出现情绪低迷、防疫知识和防疫物资匮乏、生活照顾或就医受阻、生计遭遇困难等问题。对此,珠三角地区社会工作者通过开通“红棉热线”,利用“社会工作+慈善”“社会工作者+志愿者”等方式对城市困境人群实行服务全覆盖,在“一对一”电话访问、入户排查以及个案服务等专业服务中,社会工作者及时疏导困境人群情绪,为其提供防疫信息咨询,派送防疫物资和生活、学习物品(如向困境儿童赠送网课所需电脑等),提供生活协助以及资金、就业帮扶等。在以政府为主体提供政策支持和物资保障的同时,社会工作者以灵活、及时、精细化的服务有效填补了城市困境人群在危机事件中的多样化、个别化需求。

### (三) 社会工作服务城市困境人群的形式

#### 1. 设置专职社会工作岗位服务困境人群

近年来,地方政府鼓励社会力量参与社会救助的政策不断出台。如广东省民政厅《关于实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”的通知》明确提出了引导社会工作专业力量参与社会救助。通过开发岗位、设立基层社会工作站等方式,鼓励社会工作者协助社会救助部门开展家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务并为救助对象提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。2020年,广东省在407个乡镇(街道)设置社会工作站,共有1737名社会工作者投入困境人群服务。在此基础上,广东省将继续实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”,实现全省社会工作服务站(点)100%覆盖,通过招聘专职社会工作者逐步实现困难群众和特殊群体社会工作服务100%覆盖<sup>⑤</sup>。

#### 2. 购买社会救助社会工作专项服务

部分经济较发达城市正在不断完善政府购买社会救助服务的政策措施,鼓励社会力量和市场主体参与社会救助。如广东省佛山市禅城区自2015年开始,向社会工作服务机构购买城市居民的社会救助社会工作专项服务,作为政府政策性帮扶的有力补充;该市顺德区也于2021年年初开始以“众扶乐享”项目为依托,组建基层关爱帮扶小组,整合专业社会工作力量,提供入户探访、需求识别、系统录入、服务方案制定等工作。政府购买社会工作服务所需经费多从已有的社会救助工作经费或困难群众补助资金等社会救助专项经费中支出。

### 3. 纳入社区综合性社会工作服务范围

我国一些城市如广州,在购买社会工作机构的社区服务过程中,将一般居民和困境居民同时纳入社会工作服务范围,并将困境居民服务重点体现在购买合同和第三方机构服务评估中。基于此,社会工作团队在服务设计和执行过程中,通常将服务对象区分为一般居民和重点(困境)居民两大类,同时与不同的服务内容相匹配。在重点(困境)居民中,社会工作服务团队也有分类分级指导体系,以有区分度的服务频率和服务内容体现服务的精细化。在中期和末期服务质量评估环节,第三方评估机构会针对困境人群服务的覆盖面和人群的分级、服务分类状况设计相应的指标和分值,评估社区服务中困境人群服务的成效。

### 4. 企事业单位自行购买社会工作服务

城市地区的学校、医院以及部分资金、场地等条件具备的企事业单位等可为有需要或生活陷入困境的学生、患者等服务对象或内部职工购买社会工作服务,在学校社会工作、医务社会工作或企业社会工作等服务领域开辟针对困境人群的服务内容。

### (四) 当前社会工作服务城市困境人群的不足

#### 1. 服务设计方面深度和广度难以保障

一方面,服务人群的深度和广度难以保障,例如民政部门作为购买方,要求服务承接方对城市社区困境人群做到服务全覆盖,部分城市社区困境人群规模庞大,而社会工作者配备不足,电话访问、入户探访以及建档挤占了服务团队的大部分时间,服务深度难以保障。另一方面,服务内容的深度和广度难以保障。社会工作者在服务城市困境人群的过程中,习惯于遵循生态系统理论,从服务对象的生理、心理、社会交往、社会支持系统或资源链接等常规化角度综合介入,而聚焦于困境人群减贫的专项服务相对较少。即使社会工作者有一些针对城市困境人群开展的改善生计类求职就业等帮扶性服务,这些服务也属于阶段性或局部性规划,如了解求职需求、匹配职业岗位或介绍就业渠道、就业岗位等。因工作人员稳定性不够或能力相对不足,深入性、持续性的生计帮扶服务比较缺乏。

#### 2. 服务视角方面金融社会工作运用不足

当前在国内社会工作教育体系中,帮扶弱势群体所需要运用的金融知识的学习和培训较为缺乏,因此金融社会工作视角尚存有相当大的知识空白。

另外,在资源链接过程中,社会工作团队调动合作机构金融优势的主动性还不够。王思斌认为:“金融社会工作者应该有够用的、与金融投资相关的经济学和金融学知识。金融社会工作者最好是金融机构的工作人员,他们从事促进企业的社会责任方面的工作。”<sup>[9]</sup>目前,我国金融机构工作人员对金融社会工作的概念和意义尚不清晰,但具有参与志愿服务的意愿和行动力,因此与社会工作机构的合作成为常态。然而,其专业优势尚未得到充分挖掘,如广州市在与银行党支部联合开展的以“党建引领”公益服务为主题的扶贫济弱服务中,部分社会工作者倾向于运用这些金融部门的物资和志愿者资源,提供入户探访、生活物品派送类服务,忽视了银行等金融部门工作人员在金融知识和技能方面具有的优势,这些知识和技能包括利用其专业优势为城市困境人群提供防金融诈骗讲解、理财基础知识讲座、小额信贷知识与政策介绍等。对合作方优势把握不够,而自身金融知识储备又相对欠缺,易导致社会工作者在开展帮扶服务中呈现专业性不强和成效不显著等不足。

### 3. 服务形式方面服务类资源链接不足

在城市困境人群帮扶中,社会工作者习惯发挥资源链接的优势,尤其是在物资资源链接方面。在企业、商户众多以及基层政府资金较为充裕的城市社区,社会工作团队日常链接多样化的生活物资,或者采取以“微心愿”征集及实现为内容的项目形式开展帮扶,难度相对较低,形式较为成熟,服务效果立竿见影,能快速回应城市困境家庭的物资匮乏问题,因此物资资源链接成为社会工作团队帮扶城市困境人群的首选之举。而在城市困境人群所需的社会服务类资源方面,如金融管理与规划类培训、就业岗位链接、入职辅导、教育机会等服务类资源相对较少,社会工作者作用发挥得还远远不够。由于服务类资源与困境人群实现增能、自助的服务目标联系紧密,因此当前服务中出现的以物资类资源为主、服务类资源不足的现象,限制了社会工作在城市困境人群服务中的延伸性效果,增加了“助人自助”中“自助”宗旨的实现难度。

### 4. 服务评估方面减贫服务成效难以测量

社会工作者服务城市困境人群的成效主要包括两个层次:一是服务能维持该群体当前生活状况而使其不至于恶化,缓解其因贫困导致的各种负面效

应;二是服务在维持原有状态的基础上,还能改善该群体当前生活和发展状况,增加其求学、就业等发展机遇和收入来源,提升其生活质量。目前,社区社会工作服务在部分地区已经由第三方机构开展质量评估,但是评估体系对以上两个层次的成效还难以实现精细化考查。虽然第三方机构在项目总体服务以及长者、家庭、青少年等具体服务领域均会考查城市困境人群的服务状况,但当前的指标主要集中于困境人群的建档数量、服务覆盖面、服务分类分级落实、媒体报道以及实务成果输出等方面,对于较为细致、深入体现帮扶困境人群实际成效的内容(如该群体在哪些层面获益、获益程度如何、服务是否具有持续性等)缺乏对应的评估指标。需要指出的是,这一现象的产生与项目服务困境人群的专门化程度、项目的资源投放以及社会工作行业的阶段性能力特征有很大关系。

## 三、社会工作服务城市困境人群的策略优化

### (一) 设置与困境人群数量规模相匹配的社会工作岗位

困境人群生活状况是衡量社会与城市文明程度的重要尺度。近年来,民政、人力资源、财政等政府部门日益重视民生领域的资源投放,政府购买社会工作服务的形式和内容不断创新并持续深化。与此同时,在专业服务实践中,社会工作服务的深度与广度难以保障的主要影响因素之一便是社会工作者的数量配置。人员配备不足,使得服务的深度和广度难以兼顾。我国不同地区城市困境人群数量差别较大,以珠三角地区的深圳、广州两座人口均超过1700万人的超大城市为例,官方最新公布的城市最低生活保障人数差别较大,深圳市仅为3505人<sup>⑥</sup>,而广州市达到1.9万人<sup>⑦</sup>。为确保困境人群服务的专业性和有效性,广州市困境人群社会工作服务岗位或人员数量较之于深圳,应有大幅度增加。研究者认为,我国城市社区应逐步推广困境人群社会工作服务,在购买资金相对充足、专业发展相对成熟的情况下,可根据困境人群的规模按比例设置社会工作服务岗位,如100:1,即100名困境人员配备一名专职社会工作者<sup>⑧</sup>。人员数量充足的专业团队是社会工作服务向纵深发展的基础保障,设置形式既

可以是民政部门直接在街道(镇)或社区范围内开发社会救助社会工作岗位(如广东省民政厅“双百工程”项目),也可面向社会工作服务机构购买相应的岗位或项目。对社会工作服务机构而言,其既可以在原有综合性社区服务中专设困境人群服务板块,配备专职社会工作者,也可开辟新的社会救助专业服务项目。政府部门如民政、财政、人力资源和社会保障部门,应考虑为城市困境人群服务的专职社会工作者提供有保障的薪酬福利待遇,打通职业晋升渠道。

### (二) 提升服务团队的金融社会工作素养

相比于一般群体,困境群体在资产保值、增值方面的困难更为突出,如收入来源匮乏、收入水平低下、金融风险规避意识不足、资金合理规划的能力欠缺等。为缓解困境群体的上述困难,社会工作服务团队需要具备金融社会工作视野,在该群体的金融知识学习、技能提升方面设计多层面服务。在个人和家庭层面,服务团队可以开展金融教育和金融咨询,加强困境人群的金融理念,增加其金融知识,提升其理财技能并以此改善个人和家庭的财务状况,帮助其解决当下面临的金融风险;在群体或社区层面,服务团队可设计或推介适合困境群体生理、心理以及社会参与特征的金融服务项目,防范金融诈骗,提升资金积累或增长的机会;在社会层面,社会工作团队可倡导平等、普惠的金融服务,争取有利于困境群体经济境遇改善的社会福利政策。为落实上述多层面的服务内容,社会工作者首先要提升自身金融服务的素养与能力。环视当前社会工作行业,拥有相应意识和能力的社会工作者还较为匮乏,因此岗位设置方或承接方应注重配备具有金融社会工作知识与服务背景的督导,辅之以金融社会工作培训,通过督导全程跟进,强化社会工作者运用金融社会工作方法的意识,提升其工作能力,如困境人群的需求发掘能力、服务项目的逻辑化设计能力、项目的执行推进与内部质量监测能力、与社会其他金融服务机构协商与合作的能力等,高等院校在社会工作课程体系中也应增设相关课程。

### (三) 拓展服务团队的多元化资源调动能力

近年来,“三社联动”“五社联动”等概念已成为学界和实务界关注的热点。不管是社区、社会工作者和社会组织三方的“三社联动”,还是在此基础上增加社会公益慈善和社区志愿者元素的“五社联

动”,其本质上都要求社会服务在工作方法和服务效果上体现出多方联动和资源整合的特点。在围绕城市困境群体多重性、复杂性、长期性的生活需求开展服务时,若单纯依靠某一类资源,很容易出现服务失灵或不可持续问题,因此社会工作服务团队需要调动来自政府、社区、社会公益慈善、各类社会组织、志愿者等多方主体提供的政策、物资、人力和服务类等多元化资源。调动与运用资源的情况,对服务的成效尤为重要。物资类资源是当前社会工作服务中运用较多的资源类型,而其他类型资源也需要挖掘与调动,这方面的意识与能力还需要进一步提升。结合金融社会工作视角,社会工作服务团队应注重调动所在片区金融机构的专业优势,倡导金融机构更多履行社会责任、持续参与公益服务,鼓励其参与社区金融知识培训、开发普惠金融微项目,以多种方式服务城市困境人群。

### (四) 制定富有针对性的困境人群服务评估指标体系

社会工作服务城市困境人群,需要民政部门以及第三方评估机构拟定科学、客观和认可度较高的服务评估体系。当社会工作服务城市困境人群成为专设领域或独立项目时,专门、独立的指标评估体系的构建就显得格外重要。服务评估体系需要鼓励部分受助人员和服务合作方参与评估,从需求收集、服务目标拟定、服务内容设计以及服务成效展示等维度进行较为全面和深入的过程评估和结果评估,同时也需要考虑社会工作服务的可持续发展需要,从项目经验输出、服务研究或社会美誉度等角度评估服务的外部效应。另外,城市困境人群服务评估也需要结合项目设置定位和当地困境人群需求的特殊性进行综合考虑,不能照搬一般化社区服务或社会救助社会工作的评估指标体系来开展评估。优质的城市困境人群服务评估体系应体现注重能力提升、多元参与、专属性、持续性以及本地化等特征。

#### 注释

- ①《2020 年民政事业发展统计公报》,民政部网站, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>, 2021 年 9 月 10 日。②《广东省民政事业统计季报(2021 年第四季度)》,广东省民政厅网站, [http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/tjxx/2021/content/post\\_3776398.html](http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/tjxx/2021/content/post_3776398.html), 2022 年 1 月 25 日。③《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉》,民政部网站, <http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=14815&mtyp>

=,2020年8月25日。④《广东省民政厅关于印发〈广东省民政事业发展“十四五”规划(2021—2025年)〉的通知》,广东省民政厅网站,http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/tzgg/content/post\_3274220.html,2021年4月30日。⑤符畅:《广东:将实施兜底民生服务社会工作双百工程》,《羊城晚报》2020年10月21日。⑥深圳市统计局、国家统计局深圳调查队:《深圳市2020年国民经济和社会发展统计公报》,深圳市统计局网站,http://tj.sz.gov.cn/zwgk/zfxgkml/tjsj/tjgb/content/post\_8717370.html,2021年4月23日。⑦广州市民政局:《广州市民政事业统计季报公开发布数据(2021年四季度)》,广州市民政局网站,http://mzj.gz.gov.cn/gkmlpt/content/8/8165/post\_8165328.html#356,2022年4月1日。⑧我国社会工作者配置比例目前并无统一的参考数据,各地有不同设置指引,如香港地区直接服务一线的注册社会工作者按1:600的人口比例配置;北京市提出按照每110户至150户居民配置1人的标准配备社区工作者,每个社区的社会工作者人数不得少于9人(参见2021年1月发布的《北京市社区居民委员会设立标准》);深圳地区也曾在2007年提出200名低保对象配备一名社会工作者(参见《中共深圳市委、深圳市人民政府关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》深发〔2007〕18号)。本文所拟的100:1,主要基于各地在困境人群服务中的实践探索以及社会工作行业当前的发展进程而定。

#### 参考文献

- [1] OSCAR L. The culture of poverty [J]. Scientific American, 1966 (4): 19-25.  
[2] HOWE D. 社会工作理论导论 [M]. 台北: 五南图书出版有限公

- 司, 2011: 50.  
[3] 谢若登. 资产与穷人 [M]. 高鉴国, 译. 北京: 商务印书馆, 2005: 194-246.  
[4] 陈锦棠. 香港社会服务评估与审核 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 17.  
[5] ROBSON C. 方案评估: 原理与实务 [M]. 台北: 洪叶文化事业有限公司, 2005: 84.  
[6] 陈涛, 周玉瑜. 反贫困社会工作的理论向度 [J]. 社会工作, 2020 (6): 23-32.  
[7] 李文祥, 田野. 社会工作介入贫困群体的可行能力建设研究 [J]. 社会科学, 2018 (12): 81-89.  
[8] 文军, 吕洁琼. 社区为本: 反贫困社会工作的理论建构及其反思 [J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021 (1): 10-18.  
[9] 王思斌. 金融增能: 社会工作的服务领域和能力建设 [J]. 社会建设, 2019 (2): 3-6.  
[10] 戴小文, 曾维忠, 庄天慧. 循证实践: 一种新的精准扶贫机制与方法学探讨 [J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2016 (3): 131-137.  
[11] 范斌, 张海. 社会服务评估发展的历史性观察 [J]. 理论月刊, 2014 (3): 5-11.  
[12] 顾江霞. 独立与依附: 社会工作服务评估的价值观反思: 基于 H 市两个社会评估项目的案例研究 [J]. 招标与投标, 2014 (3): 41-46.

## Practical Analysis and Strategy Optimization of Social Work Serving Urban Disadvantaged Groups

Tan Lei

**Abstract:** Due to the complexity of the needs of the urban disadvantaged in China, the limitations of relief policy and the natural advantages of social work profession, the current urban disadvantaged service needs the intervention of social work. The content of social work serving urban people in distress is mainly reflected in multi-level empowerment, diversified resource links, livelihood improvement and crisis intervention. The service methods mainly include setting up full-time social work posts, purchasing special social work services for social assistance, integrating them into the scope of comprehensive community social work services, and self-purchase by institutions and enterprises. At present, it is difficult to guarantee the depth and breadth of social work serving urban people in difficulties, the use of financial and social work is insufficient, links to service resources are inadequate, and it is hard to accurately measure service effectiveness. The coping strategies include the following aspects: setting up social work posts that match the quantity and scale of urban disadvantaged groups, improving the financial and social work quality of the service teams, cultivating the service team's ability to mobilize diversified resources, and formulating a targeted service evaluation index system for urban disadvantaged groups.

**Key words:** social work; urban disadvantaged groups; resource links; financial and social work

责任编辑:海玉