

# 海南社会工作助力乡村振兴的实践发展

## ——基于乡镇社工站建设的探索

王永起 高立 刘凯旋

海南热带海洋学院 三亚 572022

**摘要:**海南乡镇社工站建设刚起步,低薪和模糊的政社关系成为社工站发展亟需解决的问题。个人学历提升、获取职业资质,机构减员提薪、叠加项目,政府增加社工站经费可以有效解决社工低收入的问题;叫停政社混用,划分乡镇社工站与基层政府或社区的职责范围能抵消政社模糊的负面影响。

**关键词:**社会工作;乡村振兴;乡镇社工站;政社关系

### 一、乡村振兴的背景

改革开放以来海南农村经济和社会都取得了长足发展,农村民众对美好生活的追求同农村整体的发展,尤其是社会服务,相比城市几乎全面滞后的状态愈加不满,这种情况符合国家对中国社会主要矛盾的判断。

海南城乡之间发展的差异包含经济、政治、文化等多重方面,尤以教育、医疗等公共服务之间的不平衡较为突出。农业生产率相对较低,农民收入相对微薄,季节性波动较明显,农村社会发展严重滞后于城市,城乡之间也呈现马太效应,人口、资本继续由农村流向城市,城乡差距有增大趋势。

2018年9月中共中央、国务院印发《乡村振兴战略规划(2018--2022年)》提出推动各地通过政府购买服务、设置基层公共管理和社会服务岗位、引入社会工作专业人才和志愿者等方式,为农村留守儿童和妇女、老年人以及困境儿童提供关爱服务<sup>[1]</sup>。

纵观历年相关政策的演进,结合国家反贫困战略的推进情况,再参考社会工作的参与程度,我们会发现社会工作在精准扶贫阶段才真正参与进来,之前仅仅是存在,且仅存在于城市。进入乡村振兴阶段后,社会工作通过乡镇社工站全面参与农村建设,向农村输送社会工作人才和服务,为实现公共服务均等化、基本权益平等化高歌前进。

### 三、前期中国农村社会工作的实践发展

2014年,国家扶贫办发布《建立精准扶贫工作机制的实施方案》,标志着我国正式启动精准扶贫工作。这个时期社工机构依然集中在城市和县城,各乡镇罕有社工机构派驻

或成立,仅有一些个别乡村设有社会工作服务站试点。

2018年乡村振兴战略提出,在广大乡镇基层设立社会工作服务组织有了政策依据,广东社工双百计划2017年启动。2019年湖南推出乡镇社工发展“禾计划”,先后在湖南全省建立1938个乡镇(街道)社工站<sup>[2]</sup>。农村社会实践的加速发展引发业界研究热点,乡镇社工发展越成熟的地区,往往也是发展越早的,研究成果也最突出和具有前沿性质。

迄今而言以广东双百工程为实务基础的社会工作研究,在涉及乡村振兴、“三农”问题、反贫困等诸多问题上成绩斐然,张和清认为“推动个案救助与社区共治协同发展,促使国家福利政策保障和社区发展协同推进<sup>[2]</sup>”。紧跟其后的是湖南省,尤以长沙职业技术学院最为突出,在理论引领和实务探索上均有不俗表现。

### 四、海南乡镇社工站建设的问题与探索

海南农村社会工作的发展起步较晚,2018年乡村振兴战略提出前海南农村社会工作基本空白。乡镇社工站的发展也是赶了个末班车,2020年10月民政部提出“十四五”期间力争乡镇(街道)社工站全覆盖,2021年海南开始在六个市县设立66个乡镇社工站试点,就中期评估的情况来看,存在很多问题亟待解决。2022年全覆盖的目标基本实现不了,按海南省民政厅的表述,在2025年才能实现乡镇社工站的全覆盖。

海南乡镇社工站的基本情况,2021年6月海南6市县66个乡镇社工站试点全部投入运营<sup>[4]</sup>,海口21个,三亚5个,

琼中 10 个, 陵水 11 个, 五指山 7 个, 琼海 12 个。每个社工站 3 名社工, 经费约 21 万, 服务人数大多在万人左右, 女社工约占六成以上, 本科学历占比不到两成, 社工专业出身不到三成, 取得职业资质占比约有三成。城市街道或大社区社工站在学历、专业背景和职业资质上明显优于乡镇社工站。服务领域涉及到防返贫、低保、社会救助、养老、医疗、教育等, 以及老年人、妇女、儿童、青少年、残疾人等特殊群体。

### (一) 乡镇社工站建设面临的问题

乡镇社工站是以岗位工作的形式将优质社会服务沉降到广大乡村社区, 从无到有, 开始向广大乡镇民众提供社会工作服务, 构筑乡村振兴战略在专业社会服务领域的基础。提升农村地区社会服务资源总量和服务水平。但刚刚起步, 其建立和运行也遇到了一些不可避免的困难和问题。

#### 1、社工低薪问题

一线社工的低薪引发社工流失、队伍不稳、学历水平下降、服务专业性无法保证。乡镇社工站均由社工机构承建运营, 但其本质是岗位社工, 岗位社工的薪酬相对较低且缺乏上调空间。调查显示三亚、陵水和五指山境内的每个乡镇社工站每年整体经费在 21 (±1) 万水平, 要求配备 3 名社工, 扣除掉必要的管理费用 10%–15%, 实际运营均接近 15%, 税费和活动经费保守估计 5%, 3 名社工的年预算约 16.8 万, 再减掉晋升和激励空间又 20%, 以及每人每年约 1.3 万的社保, 一名一线社工的年收入预算约 3.18 万, 人均月收入约 2650<sup>[5]</sup>。实际运营中, 社工站负责人(带证)月薪超过 3000, 另两名社工月薪都在 2600 左右, 如果使用实习生的话, 月薪只有约 2000 元。仅比海南三类地区最低工资水平 1520 元多 480 元, 这对一个本科毕业生实在缺乏吸引力, 结果导致社工站社工人才流失率极高。

队伍不稳定导致社工站服务成效大打折扣, 社工机构成长步履维艰, 与社工站建立的初衷背道而驰。显然, 低薪是引发社工流失过高的原因之一, 另一个重要原因则是职业倦怠, 对于非社工专业背景的社工, 由于缺乏专业理念支撑, 工作内容又异常琐碎, 时间一长自然倦怠, 叠加缺少成就感, 很容易跳槽转行。即便专业出身并做到中层管理岗的, 与其他行业同等能力人员相比, 收入也相差甚远, 重新择业变成不二之选。这样导致社工机构不仅缺人, 更缺专业人才。

2、乡镇社工站与基层政府和社区的关系定位模糊、职责不明

社工站与乡镇政府和大社区的关系问题迄今尚未见到研究文章, 但社工站和乡镇政府与社区综合服务中心的关系显然不是古井无波。调查显示现有社工站都设置在社区综合服务中心, 场地和部分设备都是借用社综中心, 同样, 与乡镇政府也是如此。那么能否认为乡镇社工站就是独立于基层乡镇政府和大社区的第三方机构呢? 逻辑关系上似乎并无问题, 但这个判断哪怕任何一个有工作经历社工都不会认同。不论场地和设备共享, 即使服务对象和职责领域都高度重合, 清晰划分各自职能范围就变成既无必要也不可行的事情。于是, 两者就变成社综略强势社工站稍弱势的合作关系, 只是大家对合作的理解和分工差异有些大。社综中心认为社工站就是来协助他们服务社区的, 用社工帮社综干活天经地义, 更有甚者有些社工站社工就安排到一站式服务大厅, 完全在做乡镇民政的工作。而社工站认为, 两者应该是大致平等的关系, 只是很多服务要借助社综中心。

#### 3、其他问题

除了前述两个重大问题之外, 调查中也发现了一些工作中的常见问题。

最后一公里问题同样发生在社工站, 服务对象距离社工站过远, 且道路有安全风险(落石、山洪和狗咬), 骑行电车满电也无法走完往返, 使用汽车或摩托又不能补贴油费, 费时费力又不安全。这些乡镇多位于山区, 且管辖范围大, 村落分布又稀疏偏僻。

通过调查探访和中期评估的情况, 整体上乡镇社工站的专业工作占比太少, 个案和小组工作几乎空白, 亟需加强。虽然社工站组织了很多活动, 领导和群众觉得这工作谁都可以做成, 没有体现不可替代性, 缺少专业性。

2022 年乡镇社工站经费问题。省民政厅认为 2021 年建成的社工站在 2022 年续约时经费应该由市县支付, 只有 22 年新建的社工站由省厅购买, 市县民政认为所有社工站都应该由省厅继续支付。

社工站的中期评估, 执着于指标完成度, 不能结合海南农村实际情况, 不能着眼于实务, 只看到各站点在赶材料, 浮于纸面, 流于形式。比如奉为金科玉律的电话回访, 海南农村很多老人小孩没有电话, 尤其是穷困残疾孤独的, 而且即便有电话, 很多老人根本不懂普通话, 而这些人恰恰是社

会工作服务的主要对象群体。我们不应该用评估城市社工站的体系直接裁剪乡镇社工站。

乡镇社工站的立项问题，各社工站无论地理位置、乡镇经济发展状况，居住和生活条件，服务民众总数和分布，经费完全一致，这有些无视各乡镇状况和发展的差异性，并不利于引导专业社会服务和资源流向农村地区。

## （二）解决问题的对策

### 1、社工站减员提薪或政府增加经费

低薪问题产生的原因前面已有论述，需要补充的是，经费本身有限，人均5.6万，相比2015年社会工作岗位的6.5万反而下降了0.9万。社工机构属于非营利公益服务组织，生存依靠政府购买服务，绝大多数自身并无‘造血’功能。项目空窗严重考验社工机构的生存和发展能力。社工机构只有通过减员提薪，或促进政府立项来增加服务项目，或申请公益创投等方法增加总体经费，提升社工待遇水平，从而留住并培养专业人才，实现社会服务的提质增效。对于乡镇社工站的选择仅有一个就是减员提薪，这需要政府和机构双方达成共识。对于政府而言可以提升乡镇社工站建设经费来解决问题。个人也可以通过提升学历、考取职业资质提升收入。

### 2、修正政社关系，划分职责范围

新建乡镇社工站运营过程中同样经历着一个长期备受争议的问题，就是基层的岗位社工承担了来自于社区和政府的大量行政化工作，严重干扰到专业工作的开展，对社区民众服务的质效打了很大折扣。

来自基层社工的抱怨由来已久，但迄今所有关于社工的研究文章，只停留在社工要完成大量行政工作的表象上，没有深入问题挖掘两者的互动关系。在乡村振兴战略下乡镇社工站普遍建立的情况下，探索双方的互动关系，进行科学的分析和定位，将成为社工实务研究的紧迫任务。双方职责领域的划分也随之提上日程，虽然清晰划分不可行，但可采用各有偏重的模糊分界，社工偏重的领域和群体已多有研究，如贫弱残老幼群体，如反贫困中的防返贫、留守问题、困境儿童，残疾人问题等领域。关于职责领域的划分，涉及到诸多细节操作，需另文探讨，这里不再赘述。

### 3、其他问题的对策

政府须告知并监督社工机构，必须严格遵守劳动法，补发社工试用期社保。最后一公里的问题有赖于整个乡村振兴战略的推进，让深山老林过于偏远的村庄搬迁下山，或依

据村落分布增建社工室，反倒是补贴交通费用不现实，而与乡镇政府共享交通工具却有实例。个人学习、组织培训、加强督导和设立个案小组硬性指标可以逐渐提升社工站服务专业性。海南省各级政府要提升和统一对乡村振兴战略的认识，深刻体会社工站建设的长期性和重要性，对社工站的整体发展，当然包含经费，做好整体规划与协调。对乡镇社工站的评估至少要结合当地民情，尽量简化评估流程，注重实务工作长期监测，从社会服务中展示社会工作的发展，而不是从材料中发现。政府应对乡镇社工站立项经费做适当的弹性处理，依据经济发展水平、收入水平、人口数量、年龄结构和村落空间分布做出增减。

## 五、乡村振兴中对社会工作的误读与澄清

梳理近年来对社会工作与乡村振兴的研究和实务发展，对社会工作中国化的理论与实践发展研究不乏真知灼见和实务突破，但各种误读曲解也屡见不鲜，对社会工作服务的开展带来诸多阻碍与不便，若不加以及时澄清校正，社会工作整个行业或将声名狼藉。

误读最突出的表现是社会工作万能论，或泛化职能范围。社工万金油就是社会工作万能论的主要表现，持有此观点的人分两种，一种人认为社工可以和任何其他人、群体或事务发生关系，他会在理论和生活中都找到社工可以介入的所谓依据和事实，然后剩下的工作就是找个词儿放到社会工作前面，这种门外汉的行径虽祸害不浅，但缺乏批判的价值；另一种人则认为社工服务所有人，这种观点有一定的专业基础，我们有必要做个澄清。社工服务与教育、医疗服务同属于公共服务，但无论教学或医疗，服务对象都是有触发条件的。社会工作的服务对象也有，比如老弱病残幼，以及贫困、低谷、悲伤或无助等状态，不触发这些条件，社工没有介入的依据。这种观点无视了触发条件，将社工服务当做普惠的社会福利派发出去，实务当中会导致社工工作繁忙却不分主次，宏观上会出现将本应贫弱群体享有的服务锦上添花送给了富人，各位同仁要警惕。

## 结语

中国农村社会工作通过提供专业服务有力推动了精准扶贫工作开展，表现出对农村社会服务的极大热情和专业能力。通过乡镇社工站建设向农村地区提供专业的社会服务，与教育和医疗共筑公共服务的基石，全面参与乡村振兴的伟大事业。

海南乡镇社工站建设刚起步，低薪和模糊的政社关系成为社工站发展亟需解决的问题。个人学历提升、获取职业资质，机构减员提薪、叠加项目，政府增加社工站经费可以有效解决社工低收入的问题；叫停政社混用，划分乡镇社工站与基层政府或社区的职责范围能抵消政社模糊的负面影响。

对社会工作万能论或多功能论要保持警惕，谨守工作范围；对社会工作对象不加以甄别筛选的派发论更要谨记初心，我们主要为贫弱群体服务。

#### 参考文献

- [1] 中共中央国务院.《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》[N].人民日报,2018-09-27(001).
- [2] 徐蕴.“禾计划”这一年——湖南省乡镇(街道)社工站项目成长记[J].中国社会工作,2020,(25): 40-41.
- [3] 张和清,廖其能,李炯标.中国特色社会工作实践探索——以广东社工“双百”为例[J].社会建设,2021,8(02): 3-34.
- [4] 海南日报.我省首批66个乡镇(街道)社工站已全

部运营营.[EB/OL].<https://www.hainan.gov.cn/hainan/tingju/202109/5b4ca1cb4a344bdeac1b09357017caa8.shtml>

[5] 数据基于社工站项目拨款,各种开支均规定范围中值估算。

#### 基金项目:

2022年海南省哲学社会科学规划课题立项项目(课题编号:HNSK(YB)22-77);三亚市2022年度哲学社会科学资助课题“实施三亚乡村振兴战略研究”(课题编号:SYSK2022-01)

#### 作者简介:

王永起(1973-)男,讲师,主要研究方向社为工作实务、社会统计。

高立(1980-)女,专业教学秘书。

刘凯旋(2000-)男,社会工作专业硕士。