

# 专业社会工作嵌入社区公共服务研究

黄川粟

(西华师范大学 管理学院,四川 南充 637009)

**摘要:**专业社会工作具有贴近基层、直接服务群众的优点。多样化的民生需求与社会转型期的体制改革要求,为专业社会工作进入社区开展服务提供嵌入的基础及契机。作为国家基本公共服务体系构建的专业推动力量,专业社会工作正以其知识力和技术力积极有效地嵌入于社区公共服务领域,在服务理念和服务方法上对社会转型及创新社会管理方法进行着有力地回应。文章从专业社会工作嵌入社区公共服务的背景及现有实践模式出发,分析了专业社会工作在嵌入社区服务过程中应注意找准角色定位、发展社区自助队伍、协调社区服务关系以及去行政化影响等问题。

**关键词:**社会工作;专业社会工作;社区;公共服务

**中图分类号:**C916

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2013)02-0024-05

社会工作作为一项以利他主义理念和科学方法为基础的专业社会服务活动<sup>[1]</sup>,产生于西方国家向现代社会转型的过程之中。我国社会工作专业尽管在 20 世纪 20 年代受西方传教士影响曾有简单起步,但其快速发展还是近三十年的事。当前我国加大提供满足于人民群众不断增长的公共服务的力度,不断提升、发展社会整体幸福质量,民政部李立国部长在 2011 年 7 月 4 日民政工作年中分析会暨民政论坛中指出:专业社会工作具有贴近基层、直接服务群众的优点。目前,我国专业社会工作已经推开,在加强和创新社会管理中的作用日益凸现。作为创新社会管理和公共服务方式的专业推动力量,专业社会工作方法正积极、有效地嵌入于各种公共服务领域,以他的知识力和技术力展开一场公共管理的革新。管理即服务,推进社会管理和社会服务的结合将是我国专业社会工作发展的优势所在。

## 一、专业社会工作嵌入社区公共服务的背景

社区作为城市的细胞,既是人们社会生活的共同

体,也是直接反映社会服务需求的窗口,更是开展社会工作服务的重要阵地。

### (一)社会转型期,社区公共服务的需求多样化

通常来说,社区公共服务是由以政府为核心的公共部门通过一定的组织和形式,向社区成员提供的在一定程度上具有非排他性、非竞争性和福利性的物品和服务,以此来满足社区居民工作和生活的各种需求。伴随着城市社会转型和企事业单位改制的深化,传统社会的“单位体制”逐渐向“社区体制”转型,社区成为了群体相互依存最为紧密的社会生活空间。社会生活的焦点问题从商品短缺转移到公共产品与公共服务的供给上来,居民对社区公共服务的需求日益呈现出多样化的趋势。当前我国社区公共服务的基本需求表现为就业、社会保障及救助服务、社区卫生及计划生育服务、社区文教服务、社区流动人口相关服务、社区安全及环境服务和社区便民服务等几大类。可以看出,居民对社区公共服务的需求,内容多而繁杂,仅靠社区居委会或街道办事处力量难以兼顾,因此,亟需专业的服务机制加以规范和合理引导。

**收稿日期:**2013-03-22

**基金项目:**四川省哲学社会科学规划青年项目(SC11C003)

**作者简介:**黄川粟(1980-),女,四川邻水人,讲师,硕士,研究方向:社会工作、社会保障。

**网络出版时间:**2013-03-28 **网络出版地址:**<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20130328.1150.002.html>

## （二）社会发展期，社区公共服务的供给多元化

从供给的角度看社区公共服务，体现的是以政府为核心的公共部门对公民社会履行职能的途径之一，社区公共服务是一种主要依托公共部门、公共资源或社会公共设施为社区居民提供公共物品的服务<sup>[2]</sup>。因此，传统的社区公共服务供给主体通常由政府来承担，体现的是社区公共服务的公益性和福利性。然而，当前的中国社会正处于利益结构重新分化整合的社会转型期，从前作为公共服务唯一供给主体的政府在回应人民群众日益增长的多元化服务需求时已显得力不从心，在社区公共服务供给模式中引入市场、非营利组织等来解决社区公共服务供给存在不足或低效率的问题。

结合我国的实际情况，在社区公共服务合理分类的基础上，根据社区公共服务的不同属性和特征，安排多元化的供给制度，构建更为高效灵活的供给机制，才能确保社区公共服务效益最大化。社区“一站式”服务是政府集合市场、第三部门和社区组织共同集中处理社区居民公共服务需求的典型做法。政府通过向社区组织或其他社区民间组织购买服务，由政府全额或部分埋单，将原本由自身承担的为社会发展和人民日常生活提供的公共服务事项交给有资质的社会组织来完成。其实现方式通常表现为在社区或街道设立“社区综合服务中心”，内设包括社区老年人服务、残疾人服务、青少年服务、低保及困难群体服务、家庭综合服务等多项贴近社区居民生活需求的服务项目。

## （三）社会管理创新发展期，专业社会工作嵌入社区公共服务的有效性

社会现实告诉我们，新时期的社区公共服务面临新的挑战和需求，传统的社区公共服务存在着行政色彩浓、服务效率低、机制不灵活、服务手段少、回应居民需求能力弱等问题<sup>[3]</sup>，社区公共服务需要创新嵌入新的发展机制和模式。

2011年11月，中央组织部、中央政法委、民政部等18个部门组织联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》，强调了社会工作作为社会服务专业推动力量的重要作用和应当承担的重要任务。从某种意义上说，社区公共服务的实际工作就是社会工作专业理念和服务方法在社区最好的实践。

例如，针对社区的贫困问题、家庭问题和就业问题，可以采取个案工作法，社会工作者通过了解受助人的基本情况和诉求，与其建立良好的沟通关系，综合运用行政资源或社会资源帮助其解决实际问题；针对社区的群体性问题诸如下岗失业人员的再就业技能培训、青少年社区帮教及矫正服务等，都可以采取小组工

作的方法，根据他们的共性需求，制定工作方案，如开展培训、组织活动、提供信息等方式，综合运用政府、民间、外资等各类资源，帮助这类人群实现个体问题的解决。在成都市青羊区的社区公共服务具体工作中，社区工作人员运用专业社会工作方法，为社区居民提供了一系列优质的社会工作服务产品：如康庄社区与区党员援助中心联合开展的促进失地农村妇女就业的“客厅工坊”项目，不仅解决了失地农村妇女的就业问题，提高了她们的生活自信心和生存技能，还促进了家庭和睦；青羊区慈善会与玉沙路社区针对低保对象为主的“爱心超市”服务项目，通过调动社区单位、企业和爱心人士的慈善意识，积极开展爱心捐赠和帮扶，使低保对象感受到了来自社会各界的爱心，增强了他们的生活信心；通锦桥社区针对外来务工人员开展的“流动居民之家”项目，社区为流动居民提供文化活动场所，组织开展文体活动，协调有关部门开展服务技能培训，提供法律咨询和法律援助，为生活困难的流动居民提供免费诊疗、免费体检，为外来务工人员尽快消除陌生感，融入社区生活奠定了良好基础。因此，专业社会工作和社区公共服务具有共通性，两者的结合可以实现社区公共服务的优质化发展之路。

## 二、专业社会工作嵌入社区公共服务的模式分析

社会转型，为创新社区公共服务提供了多种发展机遇，同时，机遇也伴随着风险和危机。社会工作者如何抓住机遇创新社区公共服务，以促进社区和经济社会的同步发展，是时代提出的一个新鲜且重要的课题。抓住这一课题，就是抓住了社区工作的核心问题。由此可见，现阶段社区公共服务的专业化发展已十分必要：第一，在社会转型的今天，传统的社区服务模式已经不能适应日益复杂的居民需求；第二，社区工作者的知识结构和素质已经不能满足人们日益增长的服务需求；第三，在新的形势下，社区工作需要围绕“服务型政府”创新社会管理方法，开拓新局面。

### （一）理念上的契合

#### 1. 嵌入理论及其内涵

嵌入概念由匈牙利思想家卡尔·波兰尼基于“保卫社会”的理念在社会科学研究领域首次被提及，而后被格兰诺维特用于系统分析经济活动和社会关系现实。本文所要研究的嵌入概念，不是针对波兰尼和格兰诺维特所展示的经济行为与社会关系体系，但两人的研究却为我们理解嵌入概念的内涵奠定了理论基础，即一事物进入另一事物之中去的过程和状态。

## 2. 嵌入理论的现实意义

运用嵌入性理论解释当下中国社会工作的发展具有现实性意义。在当下社会工作研究者们的话语体系中,明显存在着舶来的专业社会工作和本土社会工作实践两种服务,现有的社区公共服务作为本土社会工作实践的原生体系,专业社会工作相对于它则是一种典型的嵌入式活动。综观当前中国社会社区公共服务发展形势,无论是走在专业社会工作发展前沿的上海、广东,还是在灾后重建过程中破土勃发的四川,专业社会工作与本土社会工作在实践中实现着复杂互动,前者不断进入本土实践领域,呈现出专业社会工作的深度嵌入状态。

第一,理念上的嵌入。社会转型时期,社区公共服务工作面临的主要挑战是如何提高服务质量。在实际的社区工作中嵌入社会工作专业理念,运用社会工作助人自助的服务宗旨,不仅有利于提升社区工作者的服务意识,提高社区干部的服务能力,还能提高社区公共服务的整体质量,更好地满足居民的社会需要。

第二,方法上的嵌入。社会发展时期,社区公共服务面临的挑战还在于如何实现创新。社区工作通过嵌入社会工作方法与技巧,将社会工作宗旨与社区公共服务的目标有机结合起来,根据居民需求设计多样化的服务项目,运用个案、小组等社会工作方法,为居民提供切实的社区服务。

### (二) 专业社会工作嵌入社区公共服务的结构性分析

社会工作嵌入发展的含义,根据王思斌教授在《中国社会工作的嵌入性发展》一文中的表述,指的是专业社会工作进入中国实际的社会服务领域,从事服务并得到发展的过程。尽管社会工作的基本职能是以满足服务对象需要为目标的专业社会服务,但从当前社会实际来说,我国的社会服务仍旧是以政府为主导的供给模式,社会服务领域无论是在工作理念、组织体系还是工作方法上,很大程度体现着传统计划经济时期社会服务的政府意志和作用。因此,作为舶来的新兴力量,专业社会工作的生存和发展都只能是嵌入性的。

#### 1. 嵌入的机制

专业社会工作要进入传统社区服务领域并发挥效能,很大程度上取决于进入的方式及其角色定位,即我们要探讨的嵌入机制问题。就目前社区公共服务在我国开展情况来看,社会工作嵌入的机制可以总结为以下两大类。

第一,项目化嵌入模式<sup>[4]</sup>。作为“政府购买,民间运作”的社会工作服务机制的典型代表<sup>[5]</sup>,广东省深圳市在社区公共服务服务的实践过程中,由市政府向民间

社会工作组织购买服务项目,民间社工机构派驻相应的社会工作者到购买服务的单位开展社会工作专业服务。“社区综合服务中心”即是深圳市专业社会工作嵌入社区公共服务的主要路径。社区综合服务中心采用项目化运作、综合化服务的运作模式,以社区弱势群体及广大社区居民为服务对象,通过咨询辅导、个案跟进、服务转介、小组及团队辅导等方法,为服务对象提供情绪疏导、心理支持、社会适应、法律援助等方面的社会工作专业服务。除此之外,在四川地区灾后重建的社区公共服务提供中,进行对口援建的各省市社工服务站也大多以项目化的方式开展着带有浓厚社会工作特色的社区服务。如华东理工社工服务队开展了在都江堰各社区开展的以巷巷增能为特色的“巷巷会”(即居民自我管理弄堂会)。通过巷巷居民之间的相互交流讨论,形成居民自我管理的内容和途径,相互监督实施自我管理讨论会的成果,促进社区团结和睦<sup>[6]</sup>。

第二,制度化嵌入模式。制度就是一系列相互关联的规范,这些规范支配着人们的关系。当前的社区公共服务仍旧是以政府为主导的服务提供模式,街道办事处、社区居委会作为社区公共服务的主要承载机构,承担着绝大部分社区服务需求的满足任务。随着社区建设在全国的推开以及转型中社区工作任务的复杂化,政府需要谋求社区服务手段的创新,专业社会工作开始在现有的行政体制架构中进行嵌入的有益尝试和探索,以实现其专业服务效能,优化服务质量。四川省2007年5月实行的“社工人才百人计划”就是专业社工人才进入社区服务岗位的一次有益尝试。此外,从2008年开始,成都市青羊区在全区75个社区均设立了社区公共事务所,通过公开招考、竞聘上岗等方式选配了615名社区专职社工,设置了社会福利、计生卫生、劳动保障、社区服务、居家养老等社会工作岗位。专业社会工作正越来越多地在社区工作中扮演角色,其地位也有由边缘向中心发展的趋势。

#### 2. 嵌入的深度

嵌入主导体制的深度是衡量专业社会工作在社区公共服务中影响力的重要指标,如果把专业社会工作进入现有社区服务体系的过程分为浅层嵌入和深度嵌入的话,浅层次的嵌入指的即是专业社会工作比较表面地进入社区公共服务体系,处理一些诸如送文件、接电话等社区日常工作,这类型的工作还不能称之为真正意义上的专业社会工作服务;随着社会工作专业本身的发展和社会认知度的提升,加之社会服务的时代需求,社会工作逐渐进入一些实质性的领域,比如社区调查、居民访谈等等,这个时候社会工作开始真正进入

到社会服务的深层,这样的状态我们则称之为深度嵌入。嵌入的不同程度表明了专业社会工作在社区服务中的角色变化,也反映出占主导地位的社会服务体制对社会工作的接纳程度,在某种背景下,专业社会工作的深度嵌入使两者互相渗透、相互融合,共同提升了社区公共服务的品质。

### 3. 嵌入的成效

专业社会工作要想在现有的体制规则内被社会服务的责任系统承认和接纳,其自身的专业性特点及优势必须在进入现有的社会服务系统中及时有效地显现出来,只有这样,才能进一步促进专业社会工作的发展。社会工作在嵌入社区公共服务之初,更多地处于依附性地位,无法独立开展相应的专业活动,而只能依附于主体社会的服务体系。实际工作中,我们的社工专业学生在进入服务体系实习实践的时候常常苦于没有合适的机会开展专业的服务活动,日常的行政性工作成为了实践的主要任务,社会工作的专业性优势自然不能获得认可。公共服务创新的社会管理风潮给专业社会工作的发展带来了新的契机,随着政府购买社会工作服务的项目试点在中国沿海诸如广州深圳等社会工作发展相对成熟的地区开展开来,专业社会工作已经开始相对独立地在政府让渡的空间里发挥作用;灾后重建使原有体制架构下的社会服务体系注入了新鲜的血液,大量外生性社会工作组织陆续嵌入灾区,带着强烈的社会责任感和专业使命感为灾区民众提供最直接的专业服务。在这里,社会工作的主体性都得到了较大程度的体现,在参与社区公共服务和社会建设的过程中,其助人自助、以人为本的专业宗旨,坚持提供服务而不是控制的专业理念,被政府认为是发挥了服务和社会维稳的双重作用,其结果是进一步促进了专业社会工作嵌入的核心化和深化。

## 三、专业社会工作嵌入 社区公共服务应注意的问题

综合前面的论述我们不难发现,专业社会工作在我国经历了十多年的实践和探索,已经在扶助社会弱势群体、协调社会关系和开展社会服务等方面发挥着越来越重要的作用,尤其是2008年汶川大地震之后,专业的社会工作服务组织在灾害救援尤其是灾后重建工作中扮演了十分重要的角色,大量引入的专业社会工作方法为灾区社会重建发挥了重大的效能,专业社会工作已逐步成为了制度化社会福利体系的有机组成部分。结合当前我国创新社会管理体制的实际要求以及现有社区服务模式中存在的供需不平衡现状,加之

专业社会工作在需求评估、政策倡导、社会计划以及教育发动居民参与、活动策划等方面的巨大专业优势,专业社会工作与社区公共服务的有机结合必将成为发展优质化社区服务的必然选择。

在专业社会工作嵌入社区公共服务的前期实践中我们不难发现,项目化嵌入与制度化嵌入成为了专业社会工作进入社区服务最主要的两大方式,尽管这样的两类嵌入模式在开展社区公共服务的实践中都取得了不错的成效,但在具体实施的过程中,有一些问题仍需我们注意,总结起来主要表现为以下几个方面。

### (一)以“社区综合服务中心”为典型代表的项目化嵌入模式要求高、运营环境复杂

作为政府购买服务项目的一次有益尝试,深圳市民政局于2011年2月下发了“关于深圳市社区综合服务中心采购项目”的通知,确定在南山区、盐田区、宝安区、龙岗区、坪山新区共选择6个点作为全市第一批社区综合服务中心试点项目。“社区综合服务中心”是以民间社工服务机构为供给主体、以专业社工为人才骨干,搭建在社区基层为居民尤其是特殊困难群体提供专业化、公益性的社区整合性服务平台,其服务内容包括文化体育、教育科普、环境卫生、便民利民等社区事务的方方面面,服务对象更是涵盖了儿童、青少年、老年甚至整个家庭,服务系统综合而繁杂。现实情况是,我们在社区综合服务中心从事相关服务工作的人员多为学校毕业不久,刚踏入职场的年轻社工,无论是在涉世经验、职业应对能力上都需要相当长时间的历练,要求社会工作者在复杂的环境下通过自身的努力渗透到各个领域中去开展高效的服务,这本身就是一项艰巨的工作。

#### 1. 社会工作的角色定位

在笔者的调查走访中发现,尽管在深圳的很多社区,“社区综合服务中心”已经开设近两年,但社区居民在谈及社工和其开展的相应服务时,仍然不能准确地说出社工究竟是干什么的,和原来的社区工作人员究竟有什么样的不同。由此可见,“社区综合服务中心”如何立足社区,以何种身份在社区开展服务工作仍是困扰目前专业社会工作进入社区的主要问题所在。

#### 2. 社会工作的服务定位

通常,一个完整的社区综合服务中心,往往需要配备包括项目主管、一线社工和具备心理咨询、康复和法律背景的相关人员,其工作涵盖从项目策划到资源链接再到服务实施的全过程。在服务中心项目试点初期,很多工作都由中心社工亲力亲为,在具体服务过程中却出现了问题,由于工作者不够造成了大量服务设想

不能惠及到有需求的社区居民,服务效果大打折扣。如何挖掘社区潜在志愿者队伍,充分调动社区居民自助能力也成为了专业社会工作能否在社区持续发挥作用的重要影响因素。

### 3. 社会工作的关系定位

专业社会工作进入社区开展服务将置身于复杂的关系网络中,除了处理社工与服务对象之间的关系外,还包括服务中心与社区居委会、社区居民、社区所在主管单位之间的关系。而社区服务中心与社区居委会的关系将直接影响到社会工作开展的顺利与否,社工想要得到居民的接纳和认可,必须从与社区居委会构建和谐关系入手。在推动社区公共服务发展的共同目标下,构建分工明确、权责清晰的和谐伙伴关系是专业社会工作嵌入社区公共服务的基本要求。

### (二) 制度化嵌入模式下的去行政化影响

与项目化嵌入社区公共服务的模式不同,制度化嵌入模式则是在原有的社区行政体制架构下,通过面向全国高校公开招聘社会工作相关专业毕业生作为社会工作者进驻各社区居委会来开展相应的社区服务工作。如本文前面所提到的成都市青羊区在全区 75 个社区设立的包括社会福利、计生卫生、劳动保障、社区服务、居家养老等社会工作岗位的社区公共事务所,由公开招聘上岗的 615 名社区专职社工为社区居民提供专业的社区服务;在深圳南山区也有社工进社区的岗位制社工服务模式。在这种模式中,由于社工在人事组织体系上隶属于区政府,因此被纳入到原有的街区制的行政体制管理框架内,其工作职责就包括有自主开展工作和协助上级政府工作两大类。然而,在日常工作中,上级部门往往把居委会当成是政府职能的延伸,大量的行政性任务通过层层落实的形式最后移交到社区层面,社区因此承担着大量繁重的行政性工作,无暇开展社会工作专业服务<sup>[7]</sup>。在笔者的走访中了解到,成都市的很多社区尽管聘任了具备专业社会工作知识和技

能的社工毕业生,但由于上级下派的行政性任务较多,他们更多地扮演着社区管理者的角色,而非专业服务人员。与此同时,由于工作内容的定位模糊,在一定程度上也给社区居民对社会工作的认知造成了困扰,居民往往认为社区工作人员就是专业社会工作者,这样的现状也反过来影响了专业社会工作在社区公共服务中发挥专业优势的影响力。

综上所述,对于专业社会工作来说,如何扎根中国社会工作的本土实际,在与政府的合作中保持其专业性自主性是社会工作嵌入社区公共服务过程中不可避免的重要问题。对于这个问题的思考和探索直接影响着社会工作嵌入社区服务的发展路径和前景,而对于这个问题的探索和解决也是任重而道远的<sup>[8]</sup>。

### 参考文献:

- [1] 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.
- [2] 夏志强,王建军.论社区公共服务的有效供给[J].社会科学,2012,(3):44-47.
- [3] 杨贵华.社区公共服务发展与专业社会工作的介入[J].东南学术,2011,(1):95-102.
- [4] 袁旋.社会服务项目化运作对基层社区社会工作发展的意义探究—以上海市Z区为例[J].社会工作,2012,(5):68-71.
- [5] 宾丽平.我国社会工作“嵌入式”发展研究—基于深圳市的调查[J].社会工作,2011,(4):35-37.
- [6] 杨发祥,何雪松.灾后社会重建中的社工介入:理念、目标与方法—基于四川省都江堰Q安置点的实证研究[J].甘肃社会科学,2010,(3):149-152.
- [7] 张明锁,王萌,杜晓楠.从综合到专业:社会工作介入社区服务的创新模式探索[J].重庆工商大学学报:社会科学版,2011,(12):1-4.
- [8] 姜振华.专业社会工作在城市社区发展中的介入及模式探讨[J].中国青年政治学院学报,2009,(5):138-143.

责任编辑:梁雁

## The Study on Professional Social Work Embedded into the Community Service

HUANG Chuanli

(School of Management, China West Normal University, Nanchong 637009, China)

**Abstract:** Professional social work has the advantage of getting close to the grassroots community, even serving the masses directly. As a professional driving force to build the national basic public service system, professional social work has been embedded into the public community service. It not only promotes the development of social services to meet the era requirement, but also becomes a strong response to the social transformation and the methods of social innovation management.

**Key words:** social work; professional social work; community; public service