

# 社会工作介入农村老年精准脱贫的困境与出路

## ——基于Z县Y村的调查

王三秀,芮冀

(华中科技大学 社会学院,武汉 430074)

**摘要:**农村老年精准脱贫是全面建成小康社会的重要标志之一。我国农村老年贫困人口规模大,贫困程度深,随着人口老龄化程度的不断加深与农村老年贫困问题的日益凸显,农村老年精准脱贫已经成为社会各界讨论的重点。经过多轮扶贫式开发与农村社会福利保障制度的不断完善,老年贫困问题得以缓和,但传统的扶贫模式远不能解决老年多维贫困问题,寻求专业脱贫服务是顺利完成农村老年精准脱贫任务必经之路。社会工作的价值理念、方法过程与精准脱贫目标具有内在契合性,农村老年精准脱贫的现实需求为农村社会工作发展提供介入空间。可以说社会工作介入农村老年精准脱贫既是我国反贫困事业的重大创新,增进脱贫效果的充分保证,也是我国农村社会工作发展的重要契机。以Z县Y村的实地调研为依据,研究社会工作在农村老年贫困对象精准识别、帮扶项目精准确定、乡村资源精准整合方面的介入空间。研究发现:社会工作的方法与过程与农村老年精准脱贫目标相契合,专业社会工作服务介入农村老年精准脱贫不但能提供专业高效的脱贫服务,缓解政府人员繁重的工作压力,还能为传统脱贫模式提供新思路、新方法。但是Y村精准扶贫工作实践中并没有专业社工介入,整个Z县也仅只有一家社工机构且位于城区。通过实地调研分析出社会工作介入农村老年精准脱贫中的困境,即现有顶层设计难以保障农村社会工作稳定发展;社工认同感尚未在农村普遍建立;社工专项服务资金投入无法支撑老年精准脱贫基础服务;农村社工人才队伍难以满足老年精准脱贫多维需求,而上述困境的出现也与我国社会工作处于探索发展阶段、国家支持力度有限、公众对社会工作的认知度低等因素有关。基于以上分析,在完善顶层设计,明确老年精准脱贫政策中社工定位、建立并盘活社会工作介入农村老年精准脱贫专项资金、本土社工人才培养与职业空间双轨发展、以老年多维需求为靶向设置精准项目四个方面提出社会工作介入农村老年精准脱贫中的应对策略,为农村老年脱贫攻坚与社会工作发展提供实践路径。

**关键词:**农村社会工作;农村老人;老年贫困;精准脱贫;脱贫模式

**中图分类号:**C916      **文献标志码:**A      **文章编号:**1672-8580(2018)04-0001-18

**基金项目:**国家社会科学基金项目(16BRK025)

**作者简介:**王三秀,博士,教授,博士生导师(E-mail:wangsanxiu6178@126.com)

## 一、问题提出

全国老龄工作委员会数据显示,截至2017年底我国60岁以上的老人数量达2.41亿人,占全国总人口的17.3%<sup>[1]</sup>,预计2050年此数量将达到4.5亿,且农村老年人口数量是城市的2.1倍,农村老龄化形势更加严峻。就2015年中国扶贫工作会议发布的2300元/年扶贫标准来看,2014年我国有35%的农村老人总收入低于这一标准<sup>[2]</sup>。规模庞大的老年贫困群体使得老年精准脱贫不可避免地成为我国扶贫开发及老龄问题的实践难题<sup>[3]</sup>。

2013年,习近平在湘西考察时提出精准扶贫的概念,指针对不同贫困区域环境、不同贫困农户状况,运用科学有效程序对扶贫对象实施精确识别、精确帮扶、精确管理的贫困治理方式<sup>[4]</sup>。党的十九大报告也提到:“要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,确保2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,坚决打赢脱贫攻坚战<sup>[5]</sup>。面对严峻的农村老年脱贫形势,低保、五保等救助政策不断发挥老年生活保障兜底作用且成效显著。据全国31个省(自治区、直辖市)16万户居民家庭的抽样调查显示,2017年各省农村贫困人口不足10%,占贫困人口绝大多数的老年贫困发生率降至7%以下,农村老年贫困状况不断得到改善。但老年贫困具有多维性,精准脱贫也不仅仅是物质资源提供,更要兼顾老人能力提升、社会关系建立与社会功能恢复<sup>[6]</sup>。农村老年致贫原因复杂,行政式的经济救助与物质帮扶并不能满足老人精神慰藉、心理建设等愈发精细的脱贫要求,寻求区别于以往的老年脱贫路径成为新时代背景下农村老年精准脱贫的重要实践。

面对复杂的脱贫形势,专业力量助力农村老年精准脱贫已是大势所趋。作为社会力量中日趋活跃的积极构成,国际经验业已证明社会工作参与贫困治理成效显著<sup>[7]</sup>,社会工作的价值理念、方法过程与老年精准脱贫路径趋同,我国政府也逐渐倡导社会工作介入农村精准脱贫。以Z县所在的H省为例,H省民政厅于2016年7月发布《关于发展社会工作助力脱贫攻坚的意见》,为社会工作助力脱贫攻坚提供制度指引;2017年《民政部 财政部 国务院扶贫办关于支持社会工作专业力量参与脱贫攻坚的指导意见》将脱贫攻坚作为目标,把发挥社会工作专业力量作为核心<sup>[8]</sup>;为社会工作助力脱贫攻坚提供保障。2018年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调积极发展农村社会工作,2018年政府工作报告强调:打造共建共治共享的社会治理格局,要促进社会组织、专业社会工作、志愿者服务健康发展<sup>[9]</sup>。社会工作介入农村精准脱贫不仅是我国精准脱贫相关政策中的重要主体,也是脱贫实践过程的主要手段。

目前,我国学者已经在社会工作与农村精准脱贫实践的交互发展中探索出一定成果,主要研究集中在以下两个方面:

第一,对社会工作与精准脱贫之间的契合性展开研究。侯利文(2016)认为,农村精准扶贫的高质量要求与现实过程中的价值选择、技术推进存在错位,而社会工作的专业优势与精准脱贫的目标又让二者之间相互耦合,二者的价值亲和可以让社会工作为精准脱贫提供理念建构,而社会工作的优势也能拓展精准扶贫过程中的现实空间<sup>[10]</sup>。谭雅君(2017)则认为,

农村社会工作应该贯穿于整个扶贫工作之中,而且表现出“以人为本”的价值取向,从“去标签化”完成精准脱贫任务、总结农村社会工作反贫困经验完善精准脱贫模式、扮演服务型角色为扶贫开发提供主要力量三个方面解读精准脱贫视角下农村社会工作的作用<sup>[11]</sup>。谢俊贵(2017)认为,精准扶贫模式使我国扶贫开发工作进入新的发展阶段,“精准扶贫+社会工作”或者“社会工作+精准扶贫”应该是我国扶贫开发的探索难点。社会工作领域应该把握机会,在切实推进社会工作精准化的基础上,优化社会工作的功能模式、精心策划准确实施社会服务<sup>[12]</sup>。

第二,社会工作在精准脱贫实务过程中的具体探索。云南绿寨模式为社会工作介入农村精准扶贫和我国脱贫实践提供了一条政府让渡空间、社工自主发展的道路<sup>[13]</sup>。向德平,姚霞(2009)则从社会工作的发展起源、历史过程梳理社会工作介入精准脱贫优势以搭建平台、重塑能力,促进参与把握农村社会工作的作用与发展<sup>[14]</sup>。林顺利(2017)等强调外部保障和脱贫内生动力同步结合,探讨出精准脱贫中社会工作的经济援助、能力建设、文化建设三维介入路径<sup>[15]</sup>。程萍(2016)通过阿玛蒂亚·森的赋权增能视角设想社会工作介入农村精准扶贫的四条路径:即由外力推动到内生动力发展;以精准识别为起点,策划增权方案;促进文化教育,提升贫困人口脱贫素养;发展自治经济,增进贫困户脱贫内生动力<sup>[16]</sup>。贫困是一个超越民族国家的世界性问题,贫困治理的方法也会根据国家发展程度而有所不同。美国在19世纪派遣受过专门训练的“友好访问员”了解贫困人口的困境与出路,通过社会工作参与贫困治理缓解因贫困失业带来的社会问题。美国很难有严格意义上的城乡差距,因此,社会工作涵盖整体国民,较难区分农村社会工作的独特性,但社会工作的介入服务对贫困治理起到至关重要的作用。英国在二战之后面对庞大的贫困与边缘性群体,通过社会工作介入反贫困的方式,在社会福利、社会保障政策逐步完善的情况下,贫困治理效果明显。我国台湾地区的社会工作也直接承担着社会救助、社会服务等任务。社会工作在世界各地的反贫困经验均表明社会工作在贫困治理中的重要性。然而学界多从社会工作与精准扶贫之契合关系及作为空间角度展开探究,关于社会工作参与农村反贫困的实践过程着力较少,对贫困群体的类别聚焦不足,关于农村老年精准扶贫的专门研究更是少之又少,在社会工作介入农村贫困老人精准识别、帮扶项目精准确定,乡村资源精准整合运用等方面的实践研究不足。本研究着眼于农村贫困老人这一特定群体,在厘清传统行政式脱贫模式不足的同时,试图探究社会工作介入老年精准脱贫的现实路径,从贫困对象精准识别、帮扶项目精准确定及社会资源精准整合等领域介入服务,并总结农村社会工作参与老年精准脱贫中的缺失与应对,继而为农村老年精准脱贫与农村社会工作的发展提供新的探索道路。

## 二、农村老年精准脱贫中的社会工作介入空间

农村老年精准脱贫进入深化阶段,“三位一体”的大扶贫格局为脱贫攻坚明确方向。在传统行政式推进的脱贫耗财耗力却成效不佳的现实问题下,社会扶贫深度参与成为农村扶贫开

发的现实进路。作为社会力量中的积极组成部分,社会工作在应对社会风险、促进社会和谐、推动社会建设方面有独特的操作方式,在介入农村老年脱贫中以多维贫困为基点,针对老人健康状况、精神慰藉、心理态势、社会支持等需求设计整体项目,确保服务对象接收系统完善的专项服务。为深入了解农村老年精准脱贫现状及社会工作在此过程中的介入空间,笔者依托研究课题,于2018年2月到Z县Y村进行实地调研,采用半结构式访谈方法,以14名村民(含7名60岁及以上贫困老人)、2名驻村书记、2名村委成员为主要访谈对象,了解Y村老年精准脱贫现状,分析农村老年精准脱贫中的社会工作介入空间。

Z县曾是国家扶贫工作重点县,2016年摘去国家贫困县的帽子。农业、玉雕加工及销售是该县的支柱产业,但经济总体发展水平不高。Y村位于Z县西南25公里,南靠南水北调运河中线,北邻M自然村,西接248省道,东交009县道。四周交通便利,但村庄两条东西通向公路并未全部硬化,两条南北主干道为石面路,村村通工程会每年修缮维护村庄路面,但路面损坏率依然较高,通往县城的班车也因此绕过Y村。全村由1个自然村组成,下辖9个村民小组,共有2362人、556户,村域面积6平方公里。Y村属于平原地带,土壤为黑粘土性质,气候四季分明,耕地面积为2866亩,农业种植为主要收入来源,大部分年轻人外出务工增加家庭收入。2015年在县委牵头下成立脱贫攻坚责任组,由县交通运输局派驻6名帮扶成员组成脱贫攻坚工作队领导开展精准脱贫工作,每名成员负责一定数量的贫困人口,形成一对多责任脱贫模式。2016年Y村建档立卡贫困户61户193人,脱贫3户15人。2017年5月,脱贫10户38人,死亡3户3人,新增3户4人。2017年8月贫困户为48户141人,2017年11月脱贫7户30人,新增16户60人,现定贫困户数量为57户171人,致贫原因为因病、因残、缺少劳动力、缺资金等。Y村贫困人口中老年群体比重大,在上级领导的积极关注与脱贫攻坚小组和村民的共同努力下,老年精准脱贫工作取得一定成效,贫困老人生存状况得以改善,但脱贫攻坚小组在扶贫过程中仍面临诸多问题,关于农村老年贫困人口精准识别、乡村资源精准整合、脱贫项目精准帮扶等方面仍需进一步探索改进。在实地调研中,发现Y村精准脱贫工作主要由脱贫攻坚小组领导实施,村委会在县交通运输局工作人员的指挥下开展工作,预计2019年底Y村贫困人口全部脱贫,提前实现精准脱贫目标。宏大的愿景需要各方力量合作,目前Y村紧迫的老年精准脱贫实践中只有企业与政府合作,缺乏社会工作机构的驻村服务,而整个Z县也只有1家专业社会工作机构,社工参与农村精准脱贫明显不足。面对Y村的贫困现状,社会工作能够在传统行政式反贫困的基础上发挥专业优势,以科学的理念和方法解决农村老年精准脱贫中的问题,主要在以下方面产生积极作用:

### (一) 贫困对象精准识别

《中国农村扶贫开发纲要(2011~2020)》中“两不愁、三保障”的脱贫目标要求重视老年多维贫困<sup>[17]</sup>。就实地调研情况而言,Y村在老年贫困识别中仍把收入作为主要甚至唯一的判定标准。贫困聚焦涣散既有一线人员的难言之隐,也暴露出传统脱贫中的识别单一性。正如Y村驻村书记“C-RB180236”所说:“我其实是交通运管上的工作人员,现在和我的几个同事负责Y

村的扶贫工作,我们本身也不是这儿的人,对全村五百来户逐户走访,光熟悉各家各户就花费不少时间,老哩少哩最后识别出来一百来号人口,而且文书工作多哩很,要么入户走访,探讨项目,要么就坐在那里写报告,所以我们只能按照经济收入识别。农村老年人木啥别的生活来源,靠天靠子女,基本上 70%的老人都贫困,但是我们小组只有 6 个人,根本忙不过来”。扶贫人员与贫困对象数量配置错位为精准识别多了一层隐患,老年群体的贫困多维性、动态性更为精准识别增加难度。驻村书记“C-LFG180233”提到:“村子里的贫困户是以老年人为主,但是有些老年人跟子女分家自己住,这些还好识别,有些老年人和孩子们住在一起,这样识别起来难度就大了,因为子女本不属于贫困人口,老人的收入一大部分来自于子女,这个赡养水平不好把握,我们就干脆按照子女的经济状况来确定老人的贫困程度,要求子女每月必须给老人一定标准的抚养费。”面对精细、琐碎且有冲突存在的多维贫困识别要求,现代社会工作把公正作为核心价值理念,且在贫困人口精准识别中具有以下专业优势:

第一,社会工作者来自基层,具有了解村民需求的天然优势,利用过往实践中与老人耦合的相处方法与识别经验<sup>[9]</sup>,通过对老人的观察探访与深入交流,探寻其贫困根源。针对 Y 村扶贫工作人员远远不能满足贫困老人脱贫需要的现状,社会工作者的服务介入一方面能缓解驻村书记的工作压力,另一方面能为农村老年脱贫攻坚提供新思路、新方法。

第二,利用独立于政府之外的第三方身份对老人进行细致深入的基线调查,所得结果与官方数据相互印证补充<sup>[9]</sup>,增进贫困识别可信度。

第三,借鉴城市社会工作贫困治理经验,对空巢老人、五保老人、独居老人等不同特征的老人需求有明晰的认知与经验总结,识别方法更科学,过程更全面。

第四,社会工作强调总结反思、将老年贫困分析形成调研报告,及时反馈相关部门,为脱贫攻坚相关政策的修订与充实提供切实可靠的参考依据<sup>[20]</sup>。通过社会工作专业服务介入农村老年脱贫攻坚,对老人生存状况与生活质量进行动态监测,把真正有脱贫需求的老人纳入国家帮扶体系,为改进农村老年脱贫效果提供坚实的基础。

## (二)帮扶项目精准确定

我国农村老年贫困兼具规模大、维度广的特点,物质帮扶、精神慰藉与能力建设等都应该纳入老年精准脱贫事业之内。长期以来,囿于对贫困内涵的片面理解,老年脱贫帮扶局限于物质补偿和社会救助等传统民政范围<sup>[21]</sup>,面对庞大的老年贫困群体,Z 县政府预防老年贫困发生,改善老年贫困现状的应对策略是通过基本养老保险、最低生活保障、五保供养和临时救助制度的落地为老人提供有限的生活补助。2017 年全国贫困发生率为 3.1%,但 Y 村老年贫困发生率为 5.2%(如表 1 所示,全村居民 556 户,总人口 2362),高于国家平均贫困发生率。由表 1 可知,Y 村的贫困人口主要集中于老年群体,但相对于针对农村大学生实施的教育扶贫专项“雨露计划”与针对贫困劳动力创设的“光电扶贫”来说,Y 村老年脱贫方式仅为国家福利保障政策实施与逢年过节的物质救助与经济补偿,不仅缺乏促进老年群体造血能力发展的专项项目,精神慰藉层次的帮扶救助也未被纳入帮扶计划中。

表 1 Y 村贫困人口数量与致贫原因

(单位:人)

贫困原因	贫困人数	贫困老年人口数	贫困老年人口占比/%
丧失劳动能力	26	26	100
因病致贫	98	80	82
因学致贫	8	0	0
因残致贫	15	11	73
缺资金、项目	24	6	25
合计	171	123	72

在 Z 县,政府将脱贫专项计划定位于“千企帮千村”,以贫困劳动力为对象进行电商扶贫、金融扶贫、光伏扶贫、教育脱贫,开展实用技术培训;以大学生为对象进行“阳光工程”“雨露计划”为载体的短、中期教育帮扶与经济援助,但针对老年人的专项培训数目为零。案例“C-ZC180269”提到:“年轻人有的去南方打工,在家的还能去镇上新开的厂里、超市里干活,我们这些老年人头晕眼花的不中用,那些瘫在床上的更不用说,只能给儿女添麻烦,厂里根本就不需要我们,我们也帮不上啥忙,还是在家里看好这一亩三分地,存点粮食吃也不叫娃儿们操心。咱们老年人就好好在家呆着,白(不要)有病就万事大吉。”经济帮扶项目与老年整体需求衔接不紧,感情纾解也未纳入帮扶系统,老人精神孤独问题尤为突出。刘燕舞在关于农村老人自杀研究中认为,2000年后我国农村老人自杀状况呈现失控态势,经济压力,疾病疼痛,家庭精神慰藉缺失是导致老人自杀的主要原因<sup>[2]</sup>。在 Y 村,老人也同样面临着精神孤寂而无人问津的情况。案例“C-WKJ180274”也显示:“我一个人住,子女常年出去打工不在家,有哩人家留下个学生娃,爷孙俩在屋里呆着,我这是想有个孙子在屋里招呼(照顾)都木有,看见别人家屋里亮堂堂的我心里难受,就算吵吵闹闹我也愿意,起码屋里不是空荡荡的,一年到头也见不住娃儿们几面,年底回来,正月初七初八就又走了,我想他们,但是娃儿们在外头打工更不容易,想她们也不敢说,谁让我一身病得花娃儿们的钱呢,我们这些老年人就当是年轻劳力在家的念想吧。”由此可见,农村老人的精神慰藉不仅得不到政府的重视,甚至受到子女的忽视,老人在饱受身体病痛的同时,心理也承受难以疏解的郁结。此外,传统脱贫项目设计不但缺乏老年参与理念,精神脱贫需求与项目设置错位,老年自身能力发展意识也严重不足。案例“C-ZPJ180276”显示:“政府招商引资在镇上办了箱包厂,我们年纪大不中用进不了厂,还好见(每个)月能领到 60 元老人补助,低保贫困户补 80。有些穷哩说不过去的,国家给盖房子,买家具。他们这怪好,我咋就没有赶上这种好事呢?国家的东西不要白不要。”老人对国家福利依赖性强,对精准脱贫的内容与要求缺乏正向认知,而政府只进行物质援助,缺少对精准脱贫的引导宣传的行为不但加深了老人对精准脱贫的误解,而且助长老人对国家福利的无限依赖,自身能力也难以发掘,长此以往,农村老年多维贫困依然无法得到改善。

作为服务传递者,社会工作不仅为老人提供物质援助,更注重精神慰藉,赋权增能。这其中既有对老人的物质帮扶,也有以优势视角激发老人内生动力以满足复杂多样的需求、摆脱困境的内在意蕴。据调研数据显示,Y 村低龄(60-69 岁)老年人口占老年总人口 12%,中龄

(70-79岁)占2%,高龄(80岁及以上)老年人口占5.4%,Y村呈现低龄老龄的特征,老人仍在自身脱贫实践中具有作为空间。此外,相比青壮年,老人虽在身体机能与流动智力方面处于劣势,但晶体智力与人生阅历却是年轻人难以企及的财富。基于以上优势,社会工作着眼于老人的长远发展,以恢复和巩固老人社会功能为任务,着重补充老人的脱贫技能、给予精神慰藉、增进社会融入。通过建立以Y村贫困老人需求为靶向的服务目标,结合老人的生理特征、健康状况、心理态势形成具有系统性、针对性的个案、小组、社区活动,链接社会资源给予物质援助的同时,促进老年主体参与。如以影响整个Z县的玉雕产业为契机,开展玉文化传播小组增进老人社会关系,开展玉雕绳结手工艺品创作小组发掘老人潜能、设计起以需求为起点、优势为条件、个别化的能力建设服务方案,注重老人通过与外部资源环境不断循环互动达到持续赋权、增强自信心和自我认同感的目的。同时,在项目进行中,引导各个部门与老人将精神扶贫、健康扶贫、教育扶贫放在与物质扶贫同等重要的位置,实事求是,因地制宜,以贫困老人的主体性为前提,疏导心理障碍,在有利老年发展的资源、能力、机会融合项目中摆脱贫困。

### (三)乡村资源精准整合

面对老年贫困这一世界性难题,老龄化严重的欧美发达国家经验表明,从家庭养老向社区养老转变是缓解并摆脱老年贫困的有效方法。2015年,荷兰进行长期护理和养老体系改革,更多老人重新回到以社区养老为主要模式的养老体系中去,在社区互助模式下,改革取得良好成效<sup>[23]</sup>。由此可见,整合社区资源、发挥乡村力量是在应对农村老龄问题中可借鉴的经验,也是社会工作介入农村老年精准脱贫的重要途径。随着我国城乡二元结构的深入发展,乡土社会邻里守望作用大减,传统意义上的乡村帮扶功能弱化,孝道文化在市场经济的冲击下也面临着前所未有的危机与无奈。案例“C-ZLK180282”显示:“村里都是老年人、小娃儿、年轻人出去赚钱才能养活这一大家子啊,在家木钱。这正好是年节下,庄上打工哩上学哩都回来了,平时都是俺们这些老年人往门上(村子里)转转,哪有别人。前些时候(早些年)庄上热闹啊,娃儿们都搁(在)家,谁家现浇(盖房子),那劳力们多哩用不完,主家(主人)根本不操心找不住人,现在真是难找,就剩下我们这些老老小小,谁家有个婚丧嫁娶都找不来人帮忙。”城乡二元结构与经济社会的发展吸引大量劳动力外出谋求财富,留守老人遇到困难时多数情况下只能第一时间向其他老人求助,问题解决过程自然面临诸多阻碍,寻求个人、家庭、乡村、政府等各方力量的有效组合成为高效脱贫的现实进路。

家庭是老人赖以生存的基本单位。调查数据显示,Y村老龄化水平为19.4%,老年救助抚养任务十分艰巨。在农村社会化养老机制尚未形成之前,传统家庭养老依然是农村养老的主要形式。社会工作旨在维护老人家庭完整,通过链接社会与政府资源,提供农村发展公益性岗位,改善老人收入困境。以家庭教育消除“老年无用”标签,增进家庭成员沟通、化解家庭矛盾、缓和国际冲突、维护家庭和谐,在建设良好的家庭氛围方面发挥独特作用。同时,家庭镶嵌于社区环境之中,家庭的改变离不开社区资源的支持。社会工作注重培育社区内部脱贫动力,发挥社区在扶贫中的自我传递、复制、整合和推动作用,使扶贫成为增强社会资本的过程<sup>[24]</sup>。社会工作者积

极拓宽社区资源获取渠道,通过农村社区活动重塑社区建设,以小组活动等方法促进交流融合,建构村民合作意识和团队照护能力的同时形成老年帮扶照看机制,切实为改善老人经济收入与精神慰藉提供帮助,促进老人与农村社区的长远发展。此外,社会工作者积极整合村干部、第一书记、乡贤能人等力量,发挥其动员号召优势,开展传统精髓文化重建活动,构建以邻里合作互助为内核的现代乡村文化<sup>[25]</sup>。

### 三、社会工作介入农村老年精准脱贫的困境

专业社会工作服务介入老年精准脱贫已成为农村脱贫攻坚顺利实施的有效保障,但作为仍在探索中的职业,农村社会工作在脱贫实践中依然面临着诸多困境,这些问题亟待正视并需寻求解决策略。

#### (一)现有顶层设计难以保障农村社会工作稳定发展

目前从中央到地方都十分重视社会工作在扶贫攻坚中的作用。自2006年十六届六中全会做出《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以来,每年的国家重要会议均就社会工作发展与展望进行相关提及。《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“实施社会工作专业人才提供服务贫困地区计划”。《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度》鼓励社会工作服务机构等社会力量参与农村老年救助供养工作。2017年7月,民政部、财政部和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》,从社会工作参与脱贫攻坚角度入手,为社会工作提供政策支持。逻辑框架下,顶层设计指引社会工作介入精准脱贫,但政策提及并不意味服务落地<sup>[26]</sup>,目前我国社会工作职业化发展仍处于摸索阶段,整个行业缺乏整体性政策保障,农村社会工作的发展更是举步维艰。首先,我国没有明确的法律条例规范社工职业发展,社会工作仅存在于政府服务覆盖下的部门规章、行政法规等文件中,专业规范社会工作发展的政策或法规数目为零。其次,各类文件规定对社工功能定位、过程责任、角色地位等语焉不详。政策中缺乏衔接的只言片语并不能构成社会工作介入农村老年脱贫的有效保障。此外,社会工作者在服务中与政府工作人员本应处于平等的合作关系,但由于没有明确的政策表明二者关系,加之社工服务多由政府出资购买,二者之间表面上平等,实践中却演转为雇佣关系。机构受制于政府资金、自身能力、角色地位等因素,在服务周期内完成指标量的同时并接受政府管理监督,社工服务成为政府完成脱贫攻坚任务的主要手段,而社工的独立性也一度受到干扰。以H省D社工机构参与农村精准脱贫为例,该机构积极响应H省三区脱贫目标,项目中标后即刻进驻农村,但实际情况是驻村社工已经沦为帮助政府部门填写表格、汇总资料、迎接上级检查的专门人员,在农村的工作地位十分尴尬,基本上处于无权状态。除此之外,社工服务内容也受限于购买方的行政流程,在配合行政要求的前提下开展服务,效果与目的均大打折扣。再次,社会工作在我国已成为一种职业,但晋升制度不明朗且薪酬较低、行业准入规范不明晰、准入门槛低、服务质量差,在发展环境差与职业空间狭小等一系列因素作用下,人才数量流动大,人才质量参差不齐,农村社会工作职

业化发展进一步受到影响。缺乏整体性规划部署与细节性保障指导,社会工作介入扶贫的广度与深度受限,继而形成一个难以逾越的恶性循环(如图 1),最终的落脚点与问题解决根源仍要植根于社会工作介入精准脱贫政策研究与顶层设计之中。

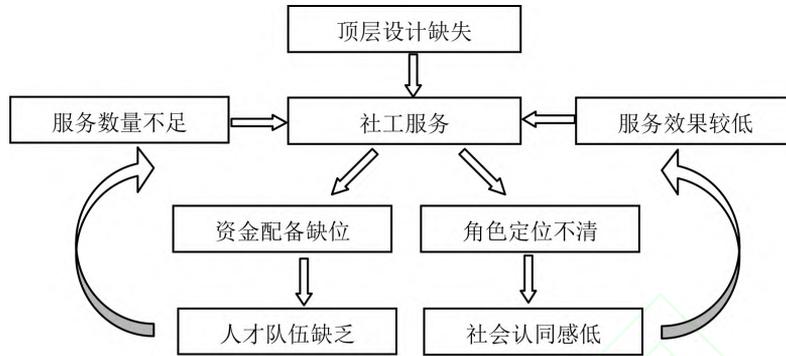


图 1 顶层设计缺失下的社工服务流程图

## (二) 社工认同感尚未在农村老年精准脱贫中普遍建立

我国社会工作参与扶贫救困服务主要集中在城市地区,实践经验丰富且成效显著。东部发达城市的社工发展较中西部来说相对完善,而农村老年脱贫攻坚的主要战场集中在中西部农村地区,区域性差异、基础设施状况、社工实际发展程度等因素让社会工作在广大农村地区的服务较难开展,自身的职业认同也难以建立。社会工作参与农村老年精准脱贫是指针对老年多维贫困,运用科学方法并在专业服务的干预下解决老人困境,增进老人潜能,逐步摆脱贫困的过程,“六个精准”对社工提出更高、更全面的要求。一线农村社工要成为老年脱贫全过程的参与者,服务与接收双方必须以互相了解为前提。Y 村位于中部农村地区,受传统扶贫模式观念影响,扶贫干部和村民对社会工作的了解仅停留于字面认识,在访谈中,村民对社工的知晓度为零。案例“C-MKH180269”表示:“社工,啥叫社工,没听说过,是不是公家人,公家人好啊,有出息,隔三差五哩还能帮衬家里,有个人还是好办事,就算是个芝麻大点的小官那就不一样,农村都是一环套一环的,一来二去,谁都会给你面子。”Y 村老人习惯于政府帮扶管理,对社工的概念仅限于公职角色,甚至有老人认为社工是领导,一方面会对新出现的角色产生帮扶依赖,另一方面又警觉与防备。精准脱贫的主战场在农村,一线政府工作者将社工视为基层项目外包人员,缺乏对社工专业价值理念与服务方法的了解,社工专业自主性与扶贫实践中平等合作被化约为上下级从属关系。另外,我国社会工作尚未发展出明显的职业特征,农村老人将社工视为提供免费服务的公职人员,而购买方则将社工服务当作尽快实现脱贫目标的手段,但社工实际拥有的资源、能力与权力远不能满足购买方及服务接收者的期待,公众盲目的效果倾向误解了社工的本职工作,也使得农村脱贫攻坚的目标无法达到<sup>[7]</sup>,对社工的期待感与认同感降低。

## (三) 专项社工服务资金无法支撑老年精准脱贫基础服务

经过多轮开发,贫困地区的经济投入对减贫的边际效益逐渐递减,但资本参与是啃下脱贫硬骨头的基本保障。2017 年中央和省级财政专项扶贫资金首次突破 1400 亿元,民政部发布《关于

2017 年度社会工作和志愿服务法规政策规划落实情况的通报》数据显示,2017 年各地社会工作投入资金量达 51.1 亿元。其中,广东社会工作资金投入超过 18 亿元,上海社会工作资金投入超过 13 亿元,而中西部多省份经费投入低于 1 亿,H 省社会工作资金投入为 5871 万元<sup>[9]</sup>。由此计算,H 省脱贫资金占 2017 年社会工作总投入资金的 1.1%,相应地,在重城市轻农村的社会工作发展现状下,用于发展农村社会工作投入不足 1%。在与第一书记的访谈中,Y 村 2018 年专项扶贫资金使用中完全没有涉及社工领域,老年社会工作资金自然处于空白状态(如表 2)。

表 2 Y 村 2018 专项扶贫资金紧急项目实施及造价明细

类别	单价(元/台)	数量(台)	总价(元)
404 拖拉机	25000	2	50000
小型柴草打捆机	8000	2	16000
大型柴草打捆机	13000	1	13000
花生播种机	3000	1	3000
玉米播种机	3000	1	3000
幼儿园投影设备	5000	3	15000
总计			100000

我国社会工作机构的资金来源主要通过项目招投标的方式获得社工服务合作周期按年或者半年计算,购买方根据项目工作成效决定是否继续合作。在 Z 县所属的 N 市,2018 年 1 月多个服务项目结项,但是民政、街道等购买方未做好合作准备,多家机构在短时间内失去资金支持,服务停滞的同时社工的薪酬发放也遭遇危机。机构只能保证在员工不离职的情况下为其缴纳五险一金。C 机构社工“C-ZX180227”提到:“正好在年关这个时候服务结项,没有工资这两月真是过得艰难,都木方(没有办法)回家过年,你说回去咋对父母说,一年到头落不了钱,年关还出现这种事,我的同事们对工作坚持不了太长时间的原因也就在这儿,工资低不说平时还发得不及时,晚发个十来天简直太正常了。”在脱贫攻坚的关键期,此种资金获取模式显然不符合脱贫形势要求。缺乏充足的经费保障,社工机构自身资金吸纳能力弱,尤其是驻扎在农村的机构对政府的依赖强,一旦政府停止资源提供,农村社会工作的自我成长道路将举步维艰。

#### (四)农村社工人才队伍难以满足老年精准脱贫多维需求

目前农村老年精准脱贫处于攻坚拔寨的冲刺期,社会工作专业人才作为社工介入老年精准脱贫中最重要的战略资源,在很大程度上决定老年脱贫目标的完成,而现有的社会工作人才结构与服务质量远不能满足老年脱贫攻坚要求,另一方面农村社会工作发展也会受到阻碍。

##### 1.农村老年社会工作者数量缺口大

2006 年的《决定》提出要建立宏大的社会工作人才队伍,社会工作介入农村老年脱贫攻坚势在必行,但现有的社会工作人才数量却不能满足现有老年脱贫需求。据民政部相关数据显示,截止 2017 年底,社会工作专业人才资源总量为 1025757 人,参与农村精准扶贫的社工数量在扶贫类别中居于最低,仅有 8189 人(见表 3),由此推算专业老年精准扶贫社会工作力量更

加薄弱。

表 3 2017 年社会工作专业人才资源情况表

(单位:人)

类别	2017 年度人数	占比/%	比重排序
民政	499928	48.74	1
共青团	106000	10.33	2
人力社保	90563	8.83	3
司法行政	81869	8.00	4
公安	48268	4.71	5
教育	40271	3.92	6
计生卫生	37080	3.61	7
妇联	33071	3.22	8
残联	29804	2.91	9
工会	22187	2.16	10
综治	14330	1.40	11
信访	14197	1.38	12
扶贫	8189	0.80	13

2016 年 H 省出台《关于发展社会工作助力脱贫攻坚的意见》,引导和支持 13000 余名社会工作专业人才深入开发县(区)扶贫工作重点,助力精准脱贫<sup>[29]</sup>。2017 年,意见再度提出在 G 县等 69 个“三区”县分批实施“贫困地区、革命老区和民族地区社会工作专业人才支持计划”,每年选派 100 名社会工作专业人才服务农村社会工作发展<sup>[30]</sup>。但截止 2017 年 8 月,H 省共 5731 人取得社会工作者职业水平证书,这一数字不仅达不到政策规定与老年脱贫现实需求,与西方国家社会工作人才标准更是相去甚远。在英国、瑞士等发达国家中,职业社工占总人口的比例一般为 2%-5%<sup>[31]</sup>,由此标准及省内现有人口计算,H 省持证社工应约有 18 万至 47 万人,但现实人才数量难以覆盖真实服务需求,甚至会出现几个县城均无一家社工机构的窘境。在 Y 村,当谈到社工服务,村委成员“C-XBH180249”表示:“社工,咱们县里只有一家,听说城里有几家社工机构,市里面就那几个,县里还能有多少?再说他们这也不算是公家人,大城市都缺的还能来咱们这儿,咱们这里大家吃饱喝足了就好,本有那么多要求,多给点补助老人们比啥都高兴。”截止 2018 年 6 月底,N 市共有社工机构 8 家,社工 40 余人,且专业农村老年社会工作项目数量为零。影响农村社会工作人才发展的因素多面交叉,薪资待遇低、工作环境艰苦,再加上社工这一职业尚未在社会形成广泛认同等因素的影响,农村社会工作行业呈现人才流动性高,社会服务成本高,而实际人才数量少的尴尬局面。

## 2. 农村社会工作者服务质量低

我国农村社会工作发展仍然处于探索阶段,依靠行业自身力量难以形成完善的薪酬体系、晋升制度以及良好的发展环境。多种因素影响农村社会工作的发展,由此影响社会工作在精准脱贫中的服务质量,主要表现在以下方面:

首先,农村老年社会工作者项目经验不足。在脱贫攻坚的冲刺期,农村社会工作者数量缺口极大,部分社工不得不由各级政府工作人员和基层干部临时转化而来,自身并不具备专业社会工

作的价值观念与实务能力,服务开展仅凭工作经验与一腔热情。面对多维老年脱贫需求,社工服务仅仅停留于提供经济援助或间断性地上门走访,心理帮扶与精神慰藉服务则被搁置,服务能力与服务内容决定了在此模式下的社会工作并不能实现老年自身脱贫能力的提高与脱贫目标的实现,反而会因社工服务效果而降低公众对社会工作专业的信任与期待,影响行业的社会认同。

其次,农村老年社会工作者服务方法单一。脱贫攻坚背景下,农村老年精准脱贫对社工专业素养要求极高,资源链接、精神慰藉等均需科学方法与实务经验为依托,现有的社工人才队伍难以应对上述需求。在 Z 县,即使在城市地区的老年社工服务也仅限于老年康娱活动,以个案、小组形式开展的专业活动数量少,内容与形式单一。一方面是社工机构缺乏专业人才,另一方面由于社工技术能力不足,难以将专业知识与本地实际结合起来,有针对性地开展老年社工服务。

再次,农村老年社会工作者缺乏专业教育培训。在笔者调研的 Z 县,目前的扶贫教育全部是针对驻村书记和政府官员的教育宣讲,其他行业难以得到脱贫教育专项培训,一旦社工对精准脱贫与当地实际解读有所差异,服务项目的设置与实施便缺乏针对性,服务效果也难以保障。由于一线扶贫社工服务缺乏督导管理,遇到能力之外的难题难以内部消化的时候,社工便自然转投向其他行业,导致服务提供者出现不停变换的情况,而间断性的服务又影响介入质量。良好的社会工作发展环境尚未形成,农村社会工作者专业能力不足,因此农村社会工作介入老年脱贫事业一方面人才队伍短缺,另一方面又面临着专业性不足、服务质量不高的窘境。

#### 四、社会工作介入农村老年精准脱贫的措施应对

农村老年精准脱贫是在新时代背景下亟待解决的社会难题,西方国家的反贫困经验已经证明社会工作服务是贫困治理的有效方法,我国社会工作参与农村老年脱贫攻坚既是实现老年精准脱贫目标的重要手段,也是社会工作自身发展完善的实现路径,寻求社会工作介入老年精准脱贫的有效路径需要社工人才、顶层设计、社会认同、自身发展等多个层面同时完善。

##### (一)明确社会工作介入农村老年精准脱贫的功能定位

社会工作在农村老年精准脱贫中具有贫困老人精准识别,帮扶项目精准确定、乡村资源精准整合、老人潜能精准发掘等功能,上述功能的发挥要以国家顶层设计为依托,重点在于政策中明晰的社会工作功能定位,以保证实践的社工服务的法理性。首先,政府应了解我国社会工作发展现状,通过实地调研并且吸纳保留专家学者、行业组织的发展意见,为社会工作介入精准脱贫中的功能作用提供明确指引,将政策细化分层,切实保证服务实施中的法理依据。理性思考目前农村社会工作发展中的优势与不足,梳理政策中含糊不清的语言,特别是关于社工在农村老年脱贫过程中的角色地位、服务内容、薪酬待遇与激励机制等实际要素,合理完善顶层设计。其次,在顶层设计逐步得到优化的过程中,应加强中央与地方各级政府对社会工作功能发挥的重视程度,保障政策落地。社会工作介入农村老年精准脱贫离不开政府各部门的配合与支持,清晰的角色地位与功能定位能有效避免实务过程中因职责不清而导致的服务空

间狭小、身受行政掣肘的尴尬局面。在农村社会工作的优势与功能尚未完全显现的现状中,各级政府对社会工作的认同不一,对农村社会工作服务的重视与期待也不尽相同。相对于中央政府的大力支持帮扶,地方各级政府对当地社会工作的认知与认可不足,继而在实践过程中社工无法形成与各部门之间的合作关系,服务效果也因此受到影响。基于此,基层政府应认真学习社会工作相关政策,明确社会工作与镇、村委会等部门之间的权责关系,双方在平等合作中以农村老年脱贫攻坚为主要任务,确保政策落地的同时为社会工作介入农村老年精准脱贫提供平台<sup>[32]</sup>,协调互助保证脱贫效果。精准扶贫的主力军依然是政府,社工既要做到与政府工作人员之间的平等交流,又要向一线扶贫工作者学习工作经验,在交流融合中创新服务方式。另外,健全的农村社会工作发展制度是激励社会工作者的积极动力,科学合理的薪酬待遇与晋升渠道为社会工作人才建设与服务质量提高提供政策保障,也为农村社会工作的发展创造适宜的生存环境,由此农村社会工作职业化发展也将进入新阶段。

## (二)建立并盘活社会工作介入农村老年精准脱贫专项资金

资源是扶贫工作顺利实施取得成效的重要基础,一定程度上决定扶贫效果。社会工作是一个提供资源、满足需要及解决问题的过程,而资源主体多为中央和各级地方政府。政府拥有任何组织不可比拟的资源,其对社会工作的态度是社工介入老年精准脱贫的关键,恰到好处地运用资源是实现脱贫目标的保证。从国务院扶贫办公布的数据看,2016年中央和地方在扶贫上合计投入了1000亿元,按照减少1000万贫困人口规模计算,人均扶贫投入资金超过1万元。但从过去两年的通货膨胀率来计算,国家扶贫投入上转化率其实只有30%左右。此外,审计署抽查的59个贫困县中,12个县财政资金统筹盘活不到位,5000多万元均出现存结两年以上现象。资金是扶贫工作顺利实施的“血液”动力<sup>[33]</sup>,无论扶贫行至何种程度,资金投入始终是脱贫攻坚的重要支撑。在西方主要国家的反贫困策略中,政府以购买社会工作服务的方式,将大部分福利开支与资源通过社会工作服务传输至贫困群体,效果良好。这些值得借鉴的经验可以根据我国本土实际不断内化为自身发展特色,可以从以下方面寻求策略。首先,政府作为脱贫攻坚重要资源库,应形成老年社会工作扶贫专项资金,为社会工作介入老年精准脱贫建立物质基础,继而将资金有效转化为服务。正如英国政府对贫困老年人提供专项经费援助,援助基金以政府购买服务的方式,委托社会工作者和机构将资金转化为看得见摸得着的服务传输至老人手中的同时,通过力所能及的公益性劳动保证老人的收入来源<sup>[34]</sup>。在专项资金投放区域,资金以一定数量流入社会工作机构,确保项目结束后有持续发展的能力以巩固服务效果。其次,保证专项资金分布的地域合理性。从我国的社会工作发展状况来看,东部先于西部,城市优于农村,西部广大地区尤其是农村地域获得项目资金的机会较少。结合我国地域经济发展现状与多轮扶贫式开发背景,目前的老年贫困区域多分布在中西部地区,且脱贫群体集脱贫难度大、致贫因素多、减贫底子薄等因素于一身,及时到位的资金补给是保证中西部地区社会工作服务持续进行的重要保证。此外,盘活资金流动。伴随脱贫攻坚向纵深发展,扶贫资金流入贫困地区已是大势所趋,合理利用资金并增进资源活力是脱贫攻坚中的重要一环。社

会工作者在申请到老年精准脱贫资金后,在务实过程中应保证资金发挥实效,协调各方面力量,增进资源运作活力,将资源利用最大化,切实满足老人需求。

### (三)本土社工人才培养与职业空间双轨发展

社会工作介入老年脱贫是扶贫攻坚的重要补充,也是促进社会工作人才队伍发展壮大的创新举措。当前中国老年精准脱贫面临保证脱贫质量与效果、防止返贫的多重压力,这对农村老年社会工作服务提出了更高的要求。经过几年努力,一些农村贫困地区社会工作成效得到当地的肯定,但从整体来看,社会工作参与精准脱贫力量薄弱,人才短缺仍是制约农村社会工作发展的重要瓶颈,也是影响老年精准脱贫目标实现的阻碍因素,社会工作人才队伍发展存在较大改进空间。在英国,各监督机构广泛承担社会工作专业人才培养及能力拓展工作,社会照顾总理理事会(GSCC)、高等教育质量保证机构(QAA)、健康部、教育部等在不断提高人才自身能力的过程中各司其职,共同确保培养质量的高标准。根据国外有效的发展经验,理论与实践相结合的双轨制模式也应是我国社会工作发展的一大特色。精准扶贫要求完全摆脱贫困,农村老年各项事业也会随着社会工作的介入逐步改善,完成以上目标社会工作者面对的任务十分艰巨,为避免农村社会工作只能勉强维持而无法深入发展的窘境,社会工作人才队伍需要进一步优化改进。

首先,政府应该培育社会工作良性发展环境。目前,各地方政府均意识到社会工作在解决社会问题、保障社会稳定、实现脱贫攻坚中的重要作用,逐步培养并支持当地社会工作事业的发展。但各个地区对社工的重视与认识有所差异,各个地区社工发展程度也有所不同。东部地区本身基础设施完善,政府支持力度高,社会工作者进驻农村开展服务的可能性与可及性较大,而中西部农村地区工作条件差,服务开展范围受限,影响服务效果。因此,面对以上困境要着力培育中西部地区的社工工作环境,完善当地基础设施,确保服务资金到位,保证社会工作者的基本工作条件。完善薪酬待遇、教育培训、资格认证、岗位设置、考核评比和职称评聘等相关制度,扩展职业空间,打通晋升渠道,明晰社工在扶贫工作中的功能定位,调动社会工作者的积极性,保证人才留得住、做得好,真正培养一批推动扶贫事业、提高扶贫效果的农村老年社会工作人才队伍。

其次,结合本地特色发展本土社工队伍。目前农村社会工作发展处于探索阶段,脱贫效果有待时间的检验,尤其是面对多维贫困与需求的老年群体,加强农村社会工作的自身建设与能力水平则成为实现脱贫目标的前提。在顶层设计、资金投入等外部保障均有落实的情况下,社会工作者的专业能力则是保证脱贫效果的内在要求。在农村老年脱贫攻坚服务中,一方面外来社会工作者对本土情况适应消耗时间成本,另一方面由于农村公共设施配置差、上升渠道有限等因素,扎根农村的社工数量极少,建立本土化的社会工作人才队伍势在必行。本土社工的培育要着眼于对当地情况的认知优势,尤其是对由当地政府工作人员转化而来的社工,给予系统性、完整性、专业性的基础职业技能培训,重点培养本地社工人才的服务水平,完善知识结构,内化专业价值理念,并邀请城市高校、成熟机构对工作过程督导评估,使服务内容能够与不断更新的贫困状态相适应。对机构而言,切实关注员工职业发展瓶颈与心理发展态势,尽力争取高质量的培训机会,关注机构内部文化建设、员工发展道路的同时,增进机构的外部竞

争力,在行业知识、发展战略、项目运作等方面提升自身实力,发挥行业脱贫济困的主动性,营造农村社会工作稳定的后方发展环境。

#### (四)以老年多维需求为靶向设置精准项目

当前,农村老年精准脱贫已经到了攻坚拔寨的冲刺阶段,社会工作服务介入脱贫攻坚的重要性不言而喻,发挥专业优势,以项目式服务介入老年多维贫困对社会工作实践提出更高要求。在资金政策人才均有保障的前提下,项目运作也应该趋向高效科学化。制定老年精准脱贫个性化服务方案能将需求满足靶向精确瞄准。社工在对老人致贫原因做出科学动态评估的基础上进行资源调研,厘清多维贫困的主导方面,明确可运用的内外部资源,有针对性地进行服务设计。在经济帮扶领域,社会工作者应及时链接资源,维系政府、社会与贫困老人之间的有效沟通,拓宽并保证扶贫资金的来源稳定,打通多元资金帮扶渠道,保证老年精准脱贫的物质基础。在精神慰藉领域,社工在了解老人生存环境与心理变化的基础上,根据实际情况选择性整合家庭、社区等内外资源,构建农村老人的社会支持网络。以Y村为例,可以选择家庭治疗模式中适宜的方式纾解老人与子代、孙代矛盾,也能根据社区照顾模式发挥乡村力量在精神慰藉中的作用,还可以以系列主题活动或小组工作为依托,有针对性地满足老人精神需求。在能力建设领域,社工通过进行与老人能力发展适应的项目实施,如创设老年乡村公益岗位、分享人生有益经验等,在老人创造经济收入或增加人际交往的同时唤回老人潜在能力。同时,医疗健康、文化建设等领域也应具备相关的项目设置。此外,要使社会工作在老年精准脱贫精准项目的顺利实施,就必须建立社工在农村的普遍认同。社工介入老年精准脱贫是对一线行政工作人员和村民传统观念的更新,社工要建立起清晰的自我形象,保持自我服务的认知度,积极解释自身存在的意义与价值,紧紧围绕精准脱贫热点内容、结合本地特色与政策关系设置精准项目,主动了解老人需求,保持与当地党委政府、妇联、企业等不同部门的积极联系,以互联网、村广播等为媒介,以“国际社工日”、重要节假日、国家重要会议为契机,不断拓展公众对社会工作的认知范围,为社会工作在广大农村的扎根发展营造广阔的社会环境,为精准项目的顺利实施奠定基础。

## 五、结 语

随着老年贫困态势的发展变化,我国农村老年脱贫思路也不断拓展创新,救助帮扶不局限于收入脱贫,也逐渐注重健康脱贫、观念脱贫、能力脱贫。多维度的脱贫目标需要社会力量的广泛参与,这不仅是顶层设计的要求,也是如期实现脱贫目标的重要保证。作为社会力量的重要组成部分,社会工作在城市反贫困领域业已取得值得借鉴的经验,在广大农村地区,社会工作介入老年贫困治理也在尝试摸索中为我国新时期反贫困事业的发展创新作出应有的努力。在实现全面脱贫的目标中,社会工作参与农村老年贫困治理既是完成脱贫任务的重要动力,也是拓宽专业广度与深度的实现平台。以农村老年精准脱贫为契机,在专业实践中培育服务能力,从政策聚焦到实践转化,从贫困老人精准识别、帮扶项目精准确定、乡村资源精准整合到培

育老年脱贫动力、强化脱贫能力、稳固脱贫效果,社会工作参与农村老年脱贫攻坚依然面临诸多挑战。结合 Y 村实地调研资料,文章探究社会工作介入农村老年精准脱贫中的可及空间,从贫困老人精准识别、项目设置精准帮扶、乡村资源精准整合角度,论证社会工作在农村老年脱贫攻坚中的重要作用。在实地调研中分析社会工作介入农村老年精准脱贫中的困境,现有顶层设计难以保证农村社会工作各项事业稳定发展,精准脱贫实践中模糊的功能定位、角色地位、激励制度、晋升渠道是农村老年社会工作难以发展壮大首要原因;社工认同感尚未在农村老年精准脱贫中普遍建立是农村老年社会工作难以向前发展的主要原因;社会工作专项扶贫资金有限、农村老年社会工作人才队伍数量不足、服务质量较低是社会工作介入农村老年精准脱贫中面临困境的重要原因。基于此提出相应解决方案。首先在政策层面,政府应在顶层设计中培育发展农村社会工作,在功能定位、激励制度方面营造积极良好的脱贫攻坚环境,为增进服务效果提供强劲有力的外部保障;其次形成社会工作专项扶贫资金,增进资金盘活能力与资源获取能力,实现资源利用效果最大化。再次,社会工作本身也应随着贫困态势的变化不断调整服务方法,增进服务能力。培育本土社会工作人才队伍,积极学习国外成熟的反贫困经验,提高服务质量,与高校、研究所、政府部门积极交流合作,增进农村社会工作服务的理论与实践水平,在精准了解老人需求的基础上结合本土特色设置脱贫项目,并能在脱贫目标完成后自觉转变角色,随着社会不断发展满足老人需求,让社会工作真正成为改善农村老年生活,提高老年生活质量的重要推力。

#### 注释:

①引文代码是对引文性质、获取时间、来源、地点进行编码的语言简写,“C-RB180236”其中,引文性质是指访谈内容(C),RB 是被访者名字字母缩写,1802 是指访谈时间,36 是访谈对象年龄,如 180236 代表 2018 年 2 月,年龄 36 岁。

②“三位一体”的扶贫格局是指专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫三方力量有机结合,互为支撑的大扶贫格局。

③表 1 数据由 Y 村驻村第一书记 2017 述职报告及访谈内容整理而来。

表 2 数据由 Y 村 2018 专项扶贫资金紧急项目实施及造价内容整理而来。

表 3 数据由民政部办公厅关于 2017 年度社会工作和志愿服务法规政策规划落实情况的通报整理而来。

#### 参考文献:

- [1] 中国青年网.中国 60 岁及以上老年人口已达 2.41 亿人占总人口 17.3%[EB/OL].(2018-05-14)[2018-04-05].<http://baijiahao.baidu.com/s?id=1600394180243429448&wfr=spider&for=pc>.
- [2] 朱晓,范文婷.中国老年人收入贫困状况及其影响因素研究——基于 2014 年中国老年社会追踪调查[J].北京社会科学,2017(1):90-99.
- [3] 王昶,王三秀.积极老龄化理念下老年精准扶贫的困境及应对路径[J].探索,2016(2):136-142.
- [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] 十九大报告作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断,有划时代的里程碑意义[N].人民日报,2017-10-19(006).

- [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] 古学斌,张和清,杨锡聪.专业限制与文化识盲:农村社会工作实践中的文化问题[J].社会学研究,2007(6):161-179.
- [8] 林顺利,赵唯辰,方治远.社会工作助力精准扶贫研究[J].经贸实践,2017(21):59-61.
- [9] 林洁如.新导向新发展——2018政府工作报告解读[J].新产经,2018(4):20-21.
- [10] 侯利文.社会工作与精准扶贫:理念牵引、技术靶向与现实进路[J].学术论坛,2016(11):105-110.
- [11] 谭雅君,郭占锋.精准扶贫视角下农村社会工作的作用[J].社会工作与管理,2017(5):79-84.
- [12] 谢俊贵.论精准扶贫中的社会工作精准化[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2017(1):45-52.
- [13] 张和清.社会工作如何助力扶贫济困——基于广东绿耕在云南平寨等地实践的思考[J].中国社会工作,2016(13):21.
- [14] 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.
- [15] 林顺利,赵唯辰,方治远.社会工作助力精准扶贫研究[J].经贸实践,2017(21):59-61.
- [16] 程萍.社会工作介入农村精准扶贫:阿马蒂亚·森的赋权增能视角[J].社会工作,2016(5):15-23
- [17] 高翔,王三秀.农村老年多维贫困的精准测量与影响因素分析[J].宏观质量研究,2017(2):61-71.
- [18] 高文兴.社会组织:精准扶贫攻坚战“爆破兵”[N].公益时报,2018-01-02(003).
- [19] 曾学华.农村老年贫困的成因及对策研究[J].生产力研究,2016(2):86-89.
- [20] 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.
- [21] 屈勇,王宇.社会工作增权视角下农村老年社会福利服务发展路径探讨[J].山西农业大学学报(社会科学版),2016(7):481-485.
- [22] 刘燕舞.农村老年人自杀及其危机干预(1980-2009)[J].南方人口,2013(2):57-64
- [23] 张浚.荷兰的养老金改革:政府主导下的市场参与[J].欧洲研究,2015(6):136-150
- [24] 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.
- [25] 刘晓梅.我国社会养老服务面临的形势及路径选择[J].人口研究,2012(5):104-112.
- [26] 慈善学人.社会工作参与精准扶贫:几个问题的阐释[EB/OL].(2017-12-05)[2018-04-09].[http://www.sohu.com/a/208609127\\_669645](http://www.sohu.com/a/208609127_669645).
- [27] 熊景维,钟涨宝.新时期我国农村社会工作的典型实践、经验与挑战[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016(5):18-25.
- [28] 民政部办公厅关于2017年度社会工作和志愿服务法规政策规划落实情况的通报[EB/OL].(2018-02-08)[2018-04-12].<http://xxgk.mca.gov.cn:8081/n1360/n149022.files/n149023.pdf>.
- [29] 河南引导支持社会工作专业人才助力脱贫攻坚[EB/OL].(2016-08-04)[2018-04-12].[http://www.xinhuanet.com/gongyi/2016-08/04/c\\_129204260.htm](http://www.xinhuanet.com/gongyi/2016-08/04/c_129204260.htm).
- [30] 河南省民政厅关于发展社会工作助力脱贫攻坚的意见[EB/OL].(2017-09-28)[2018-04-12].<http://shgz.bjmzj.gov.cn/cms/preview/article.do?id=2167>.
- [31] 张岭泉,陈熹.社会工作介入农村空巢老人养老的路径[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2017(6):147-153.
- [32] 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.
- [33] 王俊文.国外反贫困经验对我国当代反贫困的若干启示——以发展中国家巴西为例[J].农业考古,2009(3):209-213.
- [34] 民政部.国外及港台地区社会工作发展报告[M].中国社会出版社,2010.

责任编辑:梁雁

# The Dilemma and Outlet of Social Work Intervention in the Poverty Alleviation Targeted at the Rural Elderly

## ——Based on the investigation of Y village in Z county

WANG Sanxiu, RUI Ji

(Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** The precision poverty alleviation aiming at the the rural elderly is an important symbol of building a moderately prosperous society. With the large scale of the rural elderly poor population scale, deep degree of poverty level in China and increasing aging of the population, the rural elderly poverty has been increasingly prominent and the precision poverty alleviation regarding the rural elderly has become the focus of discussion of different kind of communities. After carrying out many rounds of pro-poor development and rural social welfare security systems, poverty has been eased in the group of the elderly. However, the traditional poverty alleviation model can not solve the multidimensional poverty problem of the rural elderly. And professional services intervene in the precision poverty alleviation to the rural elderly is an indispensable way to achieve the goal of building a moderately prosperous society. The value idea, method process of social work and precision poverty alleviation goal have the intrinsic correspondence. The realistic demand of the precision poverty alleviation to the rural elderly provides the intervention space for the rural social work development. It can be said that the intervention of social work in the precision poverty alleviation to the rural elderly is not only a major innovation in China's anti-poverty cause, which can improve the effectiveness of poverty alleviation, but also a key opportunity for the rural social development in China. Based on the field investigation of Y village in Z County, this paper studies the intervention space of social work in the identification to the poor rural elderly population, precision determination of aid projects and accurate integration of rural resources. It is found that the methods and processes of social work are in line with the goal of precision poverty alleviation in rural areas, and the professional social service intervention in the rural elderly can not only relieve the heavy work pressure of government staff, provide professional and efficient poverty alleviation service, but also provide new ideas and methods for traditional poverty alleviation mode. But the precision poverty alleviation work in Y village does not include professional social workers and no social work service is found. There is only one social work institution in the whole Z county and it is located in the urban area. Through on-the-spot investigation and analysis, for the dilemma of social work intervention in the precision poverty alleviation to the rural elderly, it is difficult for the existing top-level design to guarantee the stable development of rural social work. The social workers' identity has not been generally established in the precision poverty eradication to the rural elderly. It is difficult for the rural social workers to meet the multi-dimensional needs of precision poverty alleviation to the elderly, and the emergence of these dilemmas is related to the social work in China at the stage of exploration and development, the limited state support and the low level of public awareness of social work. Based on the above analysis, it is suggested to improve the top-level design, clear the precision poverty alleviation policy to the elderly of social workers position, build and revitalize the community work intervention in special funds for precision poverty alleviation to the rural elderly, improve the local social workers' training and professional space dual-track development. Based on the multidimensional needs of the elderly, the precise project should be set up. The four aspects of social work to intervene in the precision poverty alleviation strategy for the rural elderly can provide practical path for the rural elderly poverty alleviation and social work development.

**Key words:** rural social work; rural elderly; elderly poverty; precision poverty alleviation; poverty alleviation model