

以社工室为依托的养老服务模式研究——基于成都市的多案例分析

黎玉婷

西南交通大学公共管理学院, 中国·四川 成都 610031

摘要: 随着中国老龄化程度的加深, 养老服务模式逐渐增多, 社工站作为基层公共服务平台, 也参与到养老服务模式中来。论文选取成都市优秀社工室案例中 7 个社工室服务案例, 对案例进行分析发现以社工室为依托的养老服务模式能够提供个性化和综合性服务等, 弥补现有养老模式的不足。此外, 以社工室为依托的养老服务具有普惠性与特殊性相结合的特征、其服务内容分为行政社会工作和专业社工服务、社工室的管理采用属地管理和机构管理相结合的方式, 并将社区治理与养老服务相结合。因此, 社工室在提供服务过程中形成了多重角色。同时, 论文研究发现社工站(室)建设过程中存在社工站(室)政策设计缺位、主体间关系定位不清、社工人才缺乏等问题。建议通过政策法律界定社工站(室)建设, 明确各方主体责任, 加强社工人才队伍建设。总的来说, 加快社会工作服务体系建设, 有利于社会提供多样化的支持和服务, 帮助人们解决生活中的各种问题和挑战, 提高社会的整体发展水平。

关键词: 社工室; 多重角色; 养老模式

Research on the Elderly Care Service Model Based on Social Work Room — Multi Case Analysis based on Chengdu City

Yuting Li

School of Public Administration, Southwest Jiaotong University, Chengdu, Sichuan, 610031, China

Abstract: With the deepening of China's aging population, the number of elderly care service models is gradually increasing, and social work stations, as grassroots public service platforms, are also participating in the elderly care service model. The paper selects 7 excellent social work service cases in Chengdu and analyzes them. It is found that the elderly care service model based on social work rooms can provide personalized and comprehensive services, making up for the shortcomings of the existing elderly care model. In addition, elderly care services based on social work rooms have the characteristics of combining universality and particularity. Their service content is divided into administrative social work and professional social work services. The management of social work rooms adopts a combination of territorial management and institutional management, and combines community governance with elderly care services. Therefore, the social work office has formed multiple roles in providing services. At the same time, the research paper found that there are problems in the construction process of social work stations (rooms), such as a lack of policy design, unclear positioning of relationships between subjects, and a shortage of social work talents. Suggest defining the construction of social work stations (rooms) through policies and laws, clarifying the main responsibilities of all parties, and strengthening the construction of social work talent teams. Overall, accelerating the construction of the social work service system is beneficial for society to provide diversified support and services, help people solve various problems and challenges in life, and improve the overall development level of society.

Keywords: social work room; multiple roles; retirement mode

1 背景

与发达国家相比, 中国进入老龄化社会时间较短, 而中国人口老龄化具有规模大、速度快的特点, “未富先老”“未备先老”问题严重。为了有效应对人口老龄化, 目前中国已基本建立起居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系^[1]。但是, 随着养老需求呈现出差异化和多样化, 社会养老服务模式供给有限^[2], 无法满足老年人

的养老需求。社工站作为中国社会服务供给主体之一, 有着提供综合与个性化服务、链接资源等优点。以社工室为依托的养老服务模式, 有利于弥补现有养老模式的缺点, 促进养老服务高质量提升, 满足老年人养老需求, 从而实现积极老龄观、健康老龄化。论文对成都市优秀社工室案例中参与养老服务部分的文本, 对社工室参与的养老服务的服务群体、方式、内容等进行分析, 总结出服务的特点, 为以社工室为

依托的养老服务模式提供参考。

2 文献回顾

社工站作为社会工作本土化发展创新实践的新兴事物,是提升基层服务精细化、专业化的平台。目前,中国对于社工站的研究不多,对社工站服务具体内容的研究更是缺乏。中国内对社工站的研究主要包括:对社工站的服务内容和模式进行研究,对其建设的问题和对策进行研究,对其角色进行研究等。王思斌教授认为社工站既要面对困难群体、贫弱群体的救助帮扶服务,也要善于做综合性的服务,特别是要将公共服务在农村的实施衔接起来^[3]。关信平教授(2020)也指出社工站在服务对象、内容和形式上既有统一要求,又有差异发展^[4]。同时,社工站在服务过程中也形成了不同的服务模式。浙江台州以居民需求为导向,形成“五社联动”多元共治共享新服务模式^[5]。市南区街道社工站不断探索建立“社工+志愿者”“社工+社区社会组织”“社工+社会慈善资源”的服务模式^[6]。在社工站所扮演的角色进行研究部分,学者认为社工站所扮演的角色呈现出多样化。例如,社工站扮演打通福利政策和社会治理政策“最后一米”的重要角色^[7],兜底民生服务的兜底保障角色^[8],政府外包项目服务的承接者^[9]等多种角色。

通过梳理乡镇社工站的相关研究可知,乡镇社工站参与的服务范围广,但是针对社工站参与具体服务内容研究还相对较少。当前中国养老问题严峻,2021年加快推进乡镇街道社工站建设,可以运用社会工作方法为老年人养老提供专业服务,为盘活养老资源提供了一种视角。

3 以社工室为依托的养老服务模式

3.1 案例概况

3.1.1 社工室所在社区的基本情况

论文选取成都市优秀社工室案例中7个社工室服务案例,这7个社工室服务案例中均重点围绕老年群体,各自结合老年群体的生理、心理、社会生活不同层面的需求开展专业服务,服务内容各有侧重和特色,服务内容涵盖了老年人的心理、社交和医疗等多个方面。在服务方式上,有聚焦个案服务,也有综合运用三大手法提供服务。7个社工室服务案例为社工室参与养老服务提供了可供参考的服务经验。

7个服务案例中涉及不同的社区类型,包括农村分散的村落、居住相对集中的城区和城乡结合区,基本能够代表社区的基本类型。同时,社区中的总人口数量有几千人的小村社,也有上万人居住的村社,服务案例具有一定的代表性。从7个社区公布的人口数据中,60岁以上的老年人达到了20%以上。此外,7个社区中空巢、独居老人较多。

关于老年人需求方面,大致存在健康需求、精神慰藉、社会参与需求等几类需求。此外,还存在居住环境中用火、用电等居家安全需求和防范诈骗风险等生活安全需求,以及老年人权益保障需求,部分老年人还存在经济需求。

3.1.2 社工室建设的情况

从社工室的建设情况来看,7个社区社工室均是由社会组织运营的,能够为以社工室为依托的养老服务模式提供专业工作方式与服务。从人员的配备情况来看,每个社工室派驻的人员不超过4人。此外,与其他社工室不同的是简阳市大街社区社工室,该社工室是以社区党委为主导的管理体系,由社区党委书记担任社工室主任,统筹社工室综合服务方向。

总的来说,以社工室为依托的养老服务模式的主体是多元的,提供的养老服务是多样的,开展的养老活动是多彩的。同时,服务模式还注重服务体系、阵地建设,人才队伍和自组织建设,引导以社工室为依托的养老服务的持续性和长效性。

3.2 服务情况

现有的养老服务模式提供的养老服务内容对老年人的需求识别不清、定位不准,缺乏专业的理论知识和工作方法。同时,养老服务的提供主体之间一定程度上存在竞争关系,主体之间缺乏联系与沟通。以社工室为依托的养老服务模式能够精准识别老年人的需求,并且通过服务促进老年人的社会参与,在老年群体之间形成互帮互助的良好氛围。同时,也能通过行政力量和专业力量链接资源,联动多元主体,打通养老服务体系,改善养老服务质量。论文通过7个社工室的养老服务案例,对服务群体、服务内容、服务方式三个方面进行总结,分析以社工室为依托的养老服务模式。

3.2.1 服务群体与服务内容

从服务群体和服务内容来看:一方面,以社工室为依托的养老服务的服务对象包括所有老年群体,向老年群体提供普惠性的服务。这些类型的服务和活动是针对所有老年人,老年人可以通过这些服务和活动,增强自己的健康意识,满足精神需求,实现自身价值。另一方面,以社工室为依托的养老服务模式重点关注特殊困难老年人,为其提供精准的特需服务,并针对独居、空巢老人建立社会支持网络和邻里照护体系。从服务内容和对象来看,以社工室为依托的养老服务具有普惠性和精准性,避免了养老资源的浪费,提高了养老资源的利用效率。

3.2.2 服务方式

从服务方式上来看,注重将社会工作专业的理论和方法运用到养老服务中去。在服务理论方面,包括马斯洛的需要层次论、社会支持理论、增强权能理论、生态系统理论、社区照顾理论、人本主义理论等理论。社会工作者通过对这些理论的实践运用,能够根据老年人步入老年生活后,身体和心理发生的变化,精准的找到老年人的各项养老需求,并通过正式和非正式社会支持网络为老年人养老提供社会支持。此外,鼓励服务对象与社会环境积极互动以促进其内在潜能的发挥和帮助他们建立自信使其认识到自己是有能力的,消除他们的无力感,积极参与到社会活动中。在服务方

法方面, 7 个社工室服务案例中, 金韦社区社工室聚焦个案服务工作手法, 呈现出社工室个案服务全过程, 其余 6 个案例综合性运用三大手法提供服务。以社工室为依托的养老服务模式中的社会工作者通过运用社会工作专业理论和方法, 致力于老年人能够摆脱当前困境, 发掘和运用自身及其周围的资源, 改善个人与社会环境之间的适应状况, 激发和发挥内在潜能, 积极参与到社会活动中来, 实现积极老龄观, 健康老龄化的目标。

4 服务模式特点总结

通过对 7 个社工室的养老服务案例的社工室建设情况、服务群体、服务内容、服务方式三个方面进行归纳分析, 以社工站为依托的养老服务模式的出现, 缓解了养老服务不足的现象, 完善了养老服务体系。同时, 7 个优秀社工室的养老服务案例也为社工室为依托的养老服务模式的开展奠定了经验基础。

第一, 此类型的养老服务模式在服务对象方面呈现出普惠性与特殊性相结合的特征。与居家养老、机构养老服务的对象不同, 以社工室为依托的养老服务模式可以服务于该社区的所有老年人, 具有普惠性和福利性。同时, 该服务模式也会针对特殊服务群体提供个性化的服务, 使其摆脱生活困境, 让他们感受到关爱与尊重。

第二, 养老服务内容可以分为行政社会工作和专业社工服务。社工站与单一社会工作机构或项目不同, 新时代社工站的定位是纵向统筹、横向链接的综合性、协调性、枢纽型平台和民生服务站^[10]。社工室作为村社层面的民生服务平台, 协助村社完成民政有关老年人的服务政策的落实。在提供专业服务方面主要是指采用社会工作的专业理念、方法和流程等从事养老服务。

第三, 社工室的管理是采用属地管理和机构管理相结合的方式, 具有行政性和专业性。社工室的建立是通过政府购买服务, 社会组织承接服务进行建立。社工室在区县民政局和街道均有分管领导, 社工室的运营机构需定期向领导汇报工作开展情况, 政府部门领导和工作人员也会不定期走访和了解社工室的建设情况。同时, 在社工室的建设过程中, 社工室的工作人员也会向政府部门寻求帮助和支持, 进行资源链接, 实现政府部门之间资源的整合。社工室的活动开展也会寻求社区建议, 社区和社会组织相互配合, 协调推进社工室建设。此外, 社会组织作为政府服务的承接方, 社工室的建设也会受到机构的管理。

第四, 以社工室为依托的养老服务模式将社区治理与养老服务相结合, 起到社区治理与养老服务双向促进作用。一方面, 社工室弥补政府基层公共服务提供能力不足、服务单一性问题, 能够根据居民需求, 提供公共服务, 满足居民的合理诉求。另一方面, 社区治理中所涉及的政策, 能够为养老服务提供资金补贴、设施建设、人才引进等政策支持,

帮助社工室提供更好的养老服务。

第五, 社工室在提供养老服务过程中形成了多重角色。首先, 政府以购买服务的方式建设社工室。社工室在工作上成为政府的下属, 需要协助政府完成部分的工作量^[11]。同时, 政府通过向社会组织购买服务, 形成委托代理关系, 社工室会承担政府委托提供专业服务的职责。其次, 在社区层面, 社工室是公共服务的提供者和社会福利的促进者。再次, 对于众多社会组织来讲, 政府以招投标的方式购买服务, 形成了社会组织之间的竞争关系。最后, 对于养老服务领域来讲, 社工室是养老服务体系补充者、服务主体间的合作者、专业方法的指导者。

5 问题与建议

在政策的指引和大众的认知不断深入的情况下, 社工站和社工室的建设得到了大力的推广, 促进了政府部门间的政策、资源的整合, 促进了社会组织的发展, 居民需求得以实现, 增加了居民的幸福感和获得感。但是在研究以社工室为依托的养老服务模式中, 发现社工站(室)建设过程中也存在一些不足。

近年来, 中国政府逐步推进社工站建设, 并制定了一系列的政策、法规以及文件来支持和规范社工站的建设和运营。从政策方面, 强调了社工站建设的重要性。但是, 中国社工站的建设依然存在法律主体地位不明确和政策体系不完善的问题。社工站的建设遵循的是: 政府购买—机构承接—社工执行的运作模式^[12]。政府部门内部政策、资源整合程度不高, 社工站的主体地位不明, 在行政体系中的重视程度有限, 资源链接和价值发挥都受到影响。完善的政策、法律制度环境有利于给社工站发展养老服务提供支持和指导, 促进社工站的参与和创新。

对于政府而言, 政府通过购买服务的方式进行社工站建设, 理所应当的认为他们是监督者和管理者, 购买方与承接方形成了一种领导关系^[13]; 但是作为社工站来讲, 他们是项目的承包方, 是服务的提供者, 与政府间的关系是平等的合作关系。由于双方角色的认知差异, 挫伤了社工站成员工作的积极性, 行政性与专业性不能得到很好的平衡, 从而影响工作效率与成效。

由于薪酬和福利待遇低、社会认可度低、缺乏发展机会等因素导致社会工作专业人员缺乏, 社工人员不稳定。另外, 社工人员专业程度不高。部分社工站的人员可能在专业知识和技能方面存在不足^[14]。这可能导致服务质量的下降, 无法满足老人的需求。

为了应对以上不足: 首先, 在法律和政策层面, 政府应完善相关法律法规, 明确社工站法律地位和职责, 支持和鼓励社工站参与养老服务, 并确保他们合法、安全地开展工作。同时, 出台相关政策鼓励更多人加入社会工作服务中去。其次, 清晰认识不同主体所扮演的角色, 认识到不同主体之

间的关系。社工站与社工室是一个新生的事物，我们需要以开放、包容的心态去接受它们。社工站在建设和运用过程中，应明确自身定位和专业职能，增强自主性和专业性。最后，对于人才队伍建设，人才培养是乡镇（街道）社工站的重要保障。社工站应注重社工人员的培训和发展^[15]，提供晋升通道和专业培训机会，建立完善薪酬制度，吸引和留住优秀人才。

参考文献：

- [1] 白维军.高质量发展视角下的整合型养老服务构建[J].社会保障评论,2023,7(3):121-132.
- [2] 李凯,董金权.养老服务高质量发展视域下我国主要养老模式比较、困境与进路[J].中国卫生事业管理,2022,39(9):647-653+661.
- [3] 王思斌.乡镇社工站建设与制度创新[J].中国社会工作,2021(13):7.
- [4] 颜小钗,王思斌,关信平.镇(街)社工站怎么定位?怎么建?[J].中国社会工作,2020(25):10-11.
- [5] 陈婧.浙江台州：“四新”激发社会工作发展活力[J].中国社会工作,2023(15):20.
- [6] 王铎.新时代基层社会治理形式的实践路径——以青岛市市南区街道社工站建设为例[J].周口师范学院学报,2023,40(1):151-156.
- [7] 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(2):3-34.
- [8] 王会娟,赖沛清,李祥杰,等.深圳市南山区试点社工站的角色定位和发展路径[J].中国社会工作,2021(24):25-26.
- [9] 王学梦,董国礼.超越行政雇佣制和项目外包制?——复合型政府购买公共服务策略研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(4):72-81.
- [10] 杨蕊.加强新时代社工站建设,推进社区服务高质量发展[J].新西部,2023(5):89-91.
- [11] 谭美秀.乡镇社工站参与农村幸福院服务的角色冲突研究[D].南京:闽南师范大学,2023.
- [12] 陈温斌.生态系统理论视角下社工站建设研究[D].济南:山东大学,2022.
- [13] 朱丹.嵌入式发展——西部地区乡镇(街道)社工站的本土化探索[J].西部学刊,2023(2):9-13.
- [14] 肖继琴,陈燕.社会工作者“医养结合”型养老模式研究综述[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2020,33(1):69-71+145.
- [15] 张慧.医养结合模式下社会工作者介入养老服务的研究[J].闽西职业技术学院学报,2023,25(1):35-38.