

困境儿童帮扶工作中的社会工作实务困境探析——基于未成年人救助保护机构视角

白云英

杭州市儿童福利院, 浙江 杭州 310030

摘要: 未成年人救助保护机构属于困境儿童权益维护、关爱服务和资源整合的枢纽, 在基层儿童福利体系建设当中必不可少的一个重要力量。社会工作专业介入模式是提高困境儿童服务质量、促进困境儿童可持续发展的一种有效的途径。虽然我国已经在完善了较为完善的困境儿童的保障政策体系, 但是由于资源分配不均、专业人才短缺、部门之间缺少合作等造成的保障工作中存在很多问题。本文立足于某地未保机构的实际情况, 从困境儿童社会工作实践中存在的问题出发, 结合基层社会治理创新的理念提出相应的对策建议, 促进困境儿童支持机制由原来的经济帮扶转向能力发展型综合服务, 提升未成年人保护的治理体系。

关键词: 未成年人救助保护机构; 困境儿童; 社会工作; 实务困境; 精准帮扶

0 引言

困境儿童群体主要是指孤儿、事实上无人抚养的儿童、因重大疾病或者身体残疾而生活困难的儿童、因监护缺失或者不当导致生存和发展面临危机的未成年人。该群体是未成年人权益保护工作的服务对象和重点。未成年人救助保护机构是落实儿童福利政策的重要组织、是基层关爱服务的重要场所、是统筹社会资源的重要组织, 在困境儿童常规信息监测、个案精准干预、心理安抚、监护支持、全方位权益保障等各个方面都有很好的作用。

新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》明确规定, 应当运用专业社会工作手段加强未成年人的关爱和保护工作。该条文表明我国的困境儿童保护机制开始走向制度化、社会化的发展道路。传统的依靠行政职能开展的社会救助模式更加突出助人自助的思想、优势视角、生态系统模型的理念, 将服务从以前单纯地关注贫困者物质援助转变为重视个体自身的发展, 较好地区分了短期干预和长期扶持的不同阶段。给陷入困境的孩子赋予更加精确和长久的支持体系之后, 能改善其干预成效。由于体制约束、专业人才缺乏、资源配置不均等种种原因, 许多儿童福利机构并没有很好地发挥出社会工作的优势, 使得社会工作者的专业优势不能充分发挥出来, 进而对服务质量产生影响。本文以未成年人救助保护机构作为研究对象, 在现有的困境儿童社会工作现实困境基础上, 从基层实际情况出发给出相关的优化对策建议。

1 基层未保机构困境儿童社会工作服务现状

目前我国基层未成年人保护机构已经建立起了困境儿童常

态化的排查、动态的监测、分层分类的干预的长效机制。各地通过政府购买服务、配备专职社工、发展志愿团队等方式引入专业的服务机构来提供困境儿童在生活的保证、学业的指导、心理的调节、监护的加强、权利的维护和适应的社会等各方面的帮助和支持, 建立起了区域性的全面覆盖的服务网络。大多数机构已经形成了包含实地考察、方案设计、精准实施、过程监督、档案管理等环节的操作规范流程; 部分区域还积极探索多方协作模式, 整合家庭、学校、社区三方力量, 结合多部门联合行动机制, 大大提高了对困境儿童亟待解决的问题的处理效率和整体服务质量。

从实践角度来讲, 基层儿童社会工作的特点就是表面化的。目前服务机制大多是缺乏对困境儿童心理疏导、支持、综合发展这许多深层次的综合性计划, 缺少长期有效的综合服务机制。碎片化、形式化的服务供给不能很好地满足困境儿童核心需求, 使社会工作领域提倡的专业理念和实际效果不能得以充分发挥出来。

2 未保机构视角下困境儿童社会工作核心实务困境

2.1 服务供给碎片化, 专业服务深度不足

基层未成年人保护机构在困境儿童服务中存在的主要问题就是服务碎片化、同质化比较严重。社会工作者的实际工作主要是信息录入、报表统计、物资分配、节日走访等常规性的工作, 专业性强的个案追踪、心理疏导、家庭干预、社区资源整合等很少。目前部分基层服务机构还没有建立起完善的需求评估机制, 造成在为困境儿童提供支持的时候不能根据困境儿童个体差异(生理特征、成长环境、发展目标等)来制定出相应

的服务策略，而是一味地采用统一标准化的操作模式，从而大大降低了精准帮扶的效果。项目后期监管体系有疏漏之处，缺少系统的后续跟踪、反馈调整机制，服务周期结束之后并没有对儿童的成长轨迹和需求变动实施持续的跟踪考察与调整工作，因而很难达成有效的闭环，从而出现一些不良影响。

2.2 专业社工力量薄弱，实务适配能力欠缺

基层社会工作服务效能的提高是由专业人才的缺乏、专业人才的能力结构失衡这两个因素所决定的。乡镇、街道未成年人保护工作站大部分只有一个到两个人的专职社会工作者，还要完成很多跨领域的工作。所以造成困境儿童群体服务需求得不到满足的问题，存在响应慢、服务范围小等情况。根据调查得知，大部分社会工作者没有获得社会学、心理学、儿童福利专业等学历的训练，经过社会工作的岗前培训后可以胜任基本的工作，但是对一些高级别的危机干预、家庭支持、情绪辅导、权益保障等方面的服务还存在欠缺。由于社工没有接受过系统的专业培训，也没有得到正规的个案督导，造成社工工作压力大、技能衰退、职业倦怠等现象。

2.3 跨部门协同不畅，联动帮扶机制虚化

儿童保护是一项繁杂的系统工程，需要各个方面的人都来参与。目前，民政、教育、卫生、司法、妇联等各基层部门在职责内容上互有交叉，但由于缺乏全面的资源共享大平台，信息互通和协同机制尚不健全，部门之间的工作联动不够充分，服务合力有待进一步提升。未保机构发现的心理健康异常、监护缺失或者学业困境等情况，不能及时传递给相关部门进行干预；相反，学校和社区发现的问题线索也很难快速反馈给未保机构，从而延缓了问题的处理速度，也加重了风险的态势。虽然社会力量介入了，但是由于参与渠道窄小、资源分散，没有形成以政府为主导、全社会广泛参与的帮扶社会化服务体系，整体帮扶效能依然存在很多问题。

2.4 资源保障体系薄弱，专业服务支撑不足

基层未成年人保护机构社会工作的现存问题之一就是资源分配不均，具体到资金投入、硬件设施、信息化建设、督导体系建设等各方面的问題都有。从资金来源上看，目前服务经费主要依靠政府专项拨款，但其规模小、使用范围受严格限制，只能满足基本的走访慰问、物资发放等基本需求，对心理咨询、专业技能培训、长期跟踪服务等高成本项目的支持力度较小；审批程序繁琐耗时长，影响应急响应能力。硬件上大多数机构没有心理咨询室、情绪疏导区、适合儿童活动的空间，相关专业设备也十分缺乏。信息化管理存在着覆盖面小、数据采集和更新不及时准确的困境儿童信息管理系统问题，从而会对风险

预警机制和动态监管造成影响。目前没有形成完善的、专业的督导机制，一线社工在实践工作中遇到的问题得不到及时有效的解决，服务质量、水平受到一定的影响。

2.5 家庭监护干预乏力，源头治理效能不足

儿童陷入困境的主要原因就是没有监护制度、监护制度失效、家庭支持系统失效。怎样形成起系统的修复机制，就成为社会工作领域所面临的一个主要问题。社会工作者在家庭监护干预中缺少的专门技能，困境儿童监护人通过福利机构的协助来推动事情发展，而不会主动寻找途径改善情况，合作的积极性不高。目前社会工作实践中普遍采用以柔性、激励为主的介入方式，在处理监护权滥用或者轻微侵权行为的时候，由于缺乏必要的刚性约束措施，不能有效地保障儿童的权益，也不能促使其监护人改进监护行为。由于基层未成年人保护机构一直存在着资源不足、服务供给不足等问题，重经济帮助、轻能力培育的帮扶模式更加明显，既不能提高帮扶的效果，也不能使原有的困境得到长期的改善。

3 基层困境儿童社会工作实务优化路径

3.1 构建精准服务体系，推动服务系统化转型

为了使未成年人保护服务更加科学、更加准确，应当建立一个由需求评估、分类干预、动态监管三大部分组成未成年人保护服务体系。当考虑到儿童的年龄特征、困境种类、家庭情况、身心发展等诸多方面的时候，制定综合评价指标，在考虑风险程度的基础上分层安排援助计划并提出个人化的服务方案。除了传统的经济资助之外还要加强心理咨询、行为矫正是指帮助病人树立起自信自尊，消除病耻感，促进患者心理康复的一种干预方式，是患者从病理性心理状态中走出来的一种重要方法^[1]，康复训练是指为使患者的身体机能尽快恢复到接近健康人的水平而采取的一系列措施，包括有计划的身体锻炼和职业康复指导。健全服务闭环管理机制，服务期间的重要信息要及时登记保存，阶段性小结，根据受助者的发展情况及时调整、改进服务手段，防止出现服务内容虚晃、零乱的现象，使帮扶工作保持连续性、有效性。

3.2 建强专业社工队伍，夯实实务服务能力

优化乡镇未成年人保护工作站社会工作资源分配要科学配置专职社会工作者岗位数量、合理划分其职责范围，促进儿童权益保障服务专业化发展。完善人才引进制度，主要引进社会工作、心理学、教育学、法学等相关专业的人才充实到队伍的知识结构上，形成综合性、专业性的队伍。建设分层次分类别的职业教育培训体系，用典型案例研讨、心理调适技能训练、

实务操作训练、政策法规培训等形式提高社工专业能力和综合素质。建立专业的督导支持服务系统,依靠行业权威专家进行系统的实务咨询和技术指导,帮助社工解决工作中遇到的各种问题,降低职业压力,提高社工专业水平。

3.3 完善多元协同机制,构建一体化帮扶格局

依靠未成年人保护机构的桥梁作用,形成起了多部门共同参与治理的机制。确定民政、教育、卫生健康、司法、妇联等有关部门的职责分工,并形成起信息互通共享、联合评估、会商研判、应急处置等一系列常态化运行机制。对困境儿童进行系统的、综合的干预,以政府为主导,各部门之间加强合作。推进社会组织参与途径的革新,把公益组织、企业、社会工作者等各类资源融合起来,加强服务供给的专业度及广度。促使家庭、学校、社区这三者之间的联动机制深入嵌入到整个未成年人权益保障体系当中,学校就其开展学业辅导、心理辅导等各类服务而言,社区便会搭建一个充满关爱和支持精神色彩,并且能够统筹调动各类资源所构成的关爱服务平台。

3.4 健全资源保障机制,筑牢基层服务基础

建立健全政府购买服务资金保障体系,科学合理地确定专项补助金额,拓宽资金使用范围,优先保障专业服务机构的培育、监督管理机制的创建、基础设施的完善等重点工作。改善财务审批流程来提高运行速度,加强预算执行的精细化管理。为了保证基层未成年人保护机构有良好的场地,同时在此基础上增设心理疏导区、活动区、设施区等硬件设施。推进信息化技术进入到服务系统中建设儿童动态监测平台,从而达到信息的及时更新,风险提前预警,全流程电子化的记录的效果。创建社会工作者绩效考核制度,把实际效果、个案处理质量当作主要考核指标,进而加强职业认同感以及工作动力。

参考文献:

- [1] 刘玉兰,彭华民.困境儿童保护中的社会工作介入机制研究[J].中国青年研究,2020(05):104-110.
- [2] 陈树强.儿童社会工作实务中的监护干预研究——基于未成年人救助保护中心的实践观察[J].社会工作,2021(03):47-57+111.
- [3] 张雪.政府购买服务下基层儿童社工的实务困境与出路[J].社会福利(理论版),2022(06):36-41.
- [4] 王素英.我国困境儿童关爱保护体系建设的实践反思[J].社会建设,2021,8(02):5-14.
- [5] 李迎生,杨晶.困境儿童保护的多部门协同治理困境及其破解路径[J].河北学刊,2022,42(04):162-169.
- [6] 童敏.社会工作实务基础:专业服务技巧的综合与运用[M].北京:社会科学文献出版社,2019.
- [7] 中华人民共和国未成年人保护法[Z].2020.
- [8] 民政部.儿童福利机构管理办法[Z].2019.

3.5 深化家庭监护赋能,实现源头长效治理

根据改善家庭功能、提高监护效果的原则来建立系统的护理服务系统。本系统包含家庭教育指导、亲子关系调解、监护职责宣传等各方面内容,它的目的在于提高监护主体的养育水平、增强监护主体的法律意识。对于监护能力欠缺的家庭进行周期性的走访、介入式的帮扶等方式来创造积极互动的环境,努力修复或者重建家庭成员间的关系。应当继续完善监护监督制度,制定出对监护失职行为处理的程序,在劝诫教育的基础上,对情节严重的行为违法活动依法启动司法程序。引导困难家庭摆脱依靠救济的依赖性,给职业技能培训、就业援助等资源。从源头上减少儿童发展的风险。

4 结语

未成年人救助保护机构是困境儿童社会工作开展的主要场所,未成年人救助保护机构的服务水平直接关系到未成年人保护工作的整体水平。目前基层困境儿童帮扶领域存在着服务体系碎片化、专业人才短缺、部门协同效率低、资源分配不均、家庭监护职能弱化等问题,都是由于现行制度设计所造成的,也是基层社会治理能力和资源整合能力欠缺所导致的。此时基层未保机构必须明晰自身职能定位,把提高服务专业化水平作为首要任务,创建起科学的系统支撑网络,培育起高素质专业的社工队伍,搭建起跨部门的合作机制,拓宽多元化的资源供应渠道,加强家庭监护的作用等等,全面改进困境儿童救助成效。转变使未成年人权益保护从原来的单向救济变成综合支持、由原来的行政性救济变成社会性救助,体现出社会工作是以助人为本本质特征,给未成年人的成长给予有力的制度支撑及操作途径。