

社会工作参与乡镇灾后重建的困境研究

——以郑州地区米村镇洪灾为例

杨明伟，暴旭航

(沈阳化工大学人文与艺术学院, 辽宁 沈阳 110142)

摘要: 灾后重建不仅是灾害发生后的首要任务, 而且是意义重大的民生举措。近年来, 社会工作在灾后重建中的作用广受关注, 但其在参与乡镇灾后重建中面临着服务开展难度大、专业性弱、服务缺乏可持续性等困境。为解决此等困境, 必须加强制度性建设、培养专业灾害社会工作者、推动乡镇社工站建设。

关键词: 乡镇灾后重建; 社会工作参与困境; 解决路径

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-4513(2022)-04-13-05

引言

2021年7月中下旬, 郑州地区遭受百年难遇特大洪涝灾害。在政府、社会组织和各界爱心人士共同帮助下, 郑州地区洪灾得到一定缓解。为尽快稳定人民灾后日常生活、加快恢复生产经营, 灾后重建成为郑州地区当下首要任务。自汶川地震以来, 社会工作在我国灾后重建中的巨大作用就得到广泛关注, 其能协助灾区救援、优化社会结构、促进生态环境可持续性发展。同时充分发挥社会工作作用有利于加快灾后重建速度, 提升灾后基础建设、群众心理安抚等各项工作质量, 为受灾地区及群众创造更好的灾后恢复环境与条件。无论是在受灾群众、救援人员心理慰藉, 还是救援信息、物资管理等资源协调, 亦或是灾后重建规划建设, 社会工作都凭借自身专业优势, 提供了巨大助力。

但相较于城市而言, 乡镇基础设施薄弱,

救援支持网络脆弱, 灾害预防、应对能力明显不足。无论是信息传递, 还是规划建设都存在着难度, 其灾后重建工作更为复杂、重建任务更为艰巨。尽管社会工作在乡镇灾后重建中也发挥了一定作用, 但在其参与过程中依然存在着多种困境, 导致社会工作专业优势无法充分发挥, 影响灾后重建工作的顺利进行。因此在分析社会工作参与乡镇灾后重建困境的基础上, 研究其成因, 探究解决困境的途径, 充分发挥社会工作专业优势, 进而为灾后重建工作稳步推进做出贡献是十分必要的。

一、乡镇灾后重建中社会工作参与的主要切入点

郑州暴雨引发米村镇北部山洪及乡镇内涝, 致使镇内大面积受灾, 部分村庄水电设施遭到破坏, 房屋倒塌或成为危房, 许多乡村项目工程基本报废。在此情况下, 社会工作者积极参与抢险救灾、重建等工作, 并发挥了巨大作用。

收稿日期: 2021年11月26日

作者简介: 杨明伟(1982-), 男, 山东兖州人, 副教授, 硕士, 主要研究方向: 社区工作、社会保障。

暴旭航(1996-), 男, 河南郑州人, 硕士, 主要研究方向: 社会工作。

基金项目: 2015年度辽宁省社科规划基金项目“新型城镇化与新市民主观幸福感关系研究”(L15CSH001)。

（一）心理情绪疏导

洪涝灾害之后，米村镇受灾群众生活上受到了严重影响，多数人无家可归，只能聚集在临时安置点，灾区群众面对家园被破坏、亲人离世，会产生不利于消极情绪和不良心态。例如，受灾群众容易受到网上短视频、谣言等影响，出现恐慌情绪。而普通志愿者并没有相关心理辅导经验及知识储备，难以为受灾群众提供全方位的心理疏导、情绪安抚等专业服务。鉴于此种情况，社会工作者采取线上、线下相结合的方式针对受灾群众心理和情绪问题进行服务，例如成立“社工帮帮”微信群，及时为群众转发官方公告、传递正能量信息；对于受灾较为严重的群众进行“一对一”心理帮扶，帮助其迅速走出情绪低迷状态，重建积极向上的内心世界。

（二）情况、需求收集反馈

洪水退去之后，灾后重建工作第一时间被提上日程，由于任务繁重、工作复杂，出现相关人手不足，且因道路被毁，部分受灾地区处于“失联状态”，受灾人员情况、需求难以及时统计汇总。社会工作者通过与米村镇灾后重建相关负责人的协商，在乡村振兴办公室工作人员的陪同下，对多个受灾严重且处于失联状态的村庄进行实地调查，并在调查之后第一时间将群众受灾情况及具体需求以表格形式反馈给相关负责人，在保障受灾群众基本权益的同时，也为政府进一步进行灾后重建工作协调和规划提供了助力。

（三）宣传灾后重建相关政策

在灾害发生之后，受灾群众对于政府重建相关政策会尤为关注，并迫切得知政策信息，例如住房安置政策、补偿政策等。倘若政策宣传不到位，受灾群众无法及时得到有效信息，极易引发恐慌情绪，甚至群众和镇政府之间会产生冲突。此种情况下就需要对政府救灾政策有着准确理解的社会工作者，结合专业方法协

助政府宣传落实救灾政策。在灾后重建任务开始第一时间，支援米村镇的社会工作者在各村委工作人员陪同下，三天内走遍了受灾严重的10个村庄和1个社区，尽可能做到了使每家每户知晓重建相关政策，保障后期重建工作顺利开展。

二、社会工作参与乡镇灾后重建的困境阐释

无论是对于受灾群众物质、心理等多方面帮助，还是对当地政府开展规划、宣传等工作协助，社会工作都发挥着重要作用。然而在乡镇实际的灾后重建工作中，社会工作参与面临着诸多困境。

（一）缺少信任支持，社会工作专业服务开展难度大

社会工作者与政府相关人员进行协商沟通讨论灾后重建工作事宜时，得不到相关人员信任。笔者在米村镇实习过程中，通过调查询问，发现大多数政府工作人员对社会工作服务专业性、有效性始终抱有怀疑态度。在针对受灾群众开展服务的过程中，社会工作者经常会处于被服务对象“质问”的尴尬处境。例如在尝试运用社会工作方法对受灾群众进行心理援助等个案服务时，受灾群众通常表现为不配合、甚至是干脆拒绝合作，同时部分群众表示“志愿者就好好做志愿，抬抬东西就中，不要瞎打听”，可见社会工作专业在民众心中依然处于不受信任状态。社会工作者在灾后重建中开展专业服务很难得到相应信任和支持，专业服务难以开展，长此以往社会工作者也会怀疑自身参与灾后重建的作用。

（二）服务专业性难以体现，参与工作准备不充分

社会工作与志愿服务区别之一就在于服务专业性不同，社会工作者除了为灾区提供人力支持以外，还能从事一些灾区重建方案规划、灾区群众心理建设的专业服务，这是普通志愿

服务无法做到的。但是在实际过程中，社会工作者在乡镇灾后重建中，也都是提供一些较为基本的志愿服务。例如笔者接触到米村镇协助救灾的社会工作者，当提及他们每日工作内容时，所得到的回答大多是帮助受灾群众搬运物资、清理村庄道路淤泥或者是分发食物等一些简单的志愿工作。这些志愿工作无法体现社会工作服务的专业性，也限制了其专业优势的发挥。

在社会工作决定参与灾后重建工作之前，需要做好大量前期准备。其中，准备工作包括对于社会工作者防灾意识培训、灾区环境评估及参与点选取等方面。然而当对灾区群众进行个案服务时，部分社会工作者对于即将开展的服务并没有一个详细策划和备选方案，以及缺乏对洪灾及灾后重建重要性的相关认识，在服务过程中一些提问也容易引起服务对象抗拒；此外由于郑州地区灾后重建进展速度快、要求高、任务重，而且灾害社会工作在我国依然算是一个较为新颖的领域，相关经验积累并不是很多，许多社会工作者没有经过集中培训就被紧急投入到灾后重建过程之中，导致参与效果并不理想。

（三）参与重建秩序混乱，服务缺乏可持续性

本次洪灾之后，来到米村镇的社会工作者基本是以个人名义、志愿者身份参与灾后重建，只有极少一部分是基于市区或者其他地方的社会工作专业机构或者组织团体，许多社会工作者都是临时组队，彼此之间不了解，配合默契度也不高。同时在救灾过程中，因为社会工作人员之间、人员与机构之间、机构与机构之间沟通较少，缺乏信息共享交流，导致参与秩序混乱，甚至造成救灾关键性资源浪费。例如在米村镇受灾严重的区域会经常出现多数不同机构社会工作者帮助一个受灾群众的现象，而这个区域其他受灾群众则处于“无人问津”的尴尬处境。甚至还会出现“重复帮助”的现象，例如进行“一对一”援助服务时，很多受灾群

众反应不久前在接受过其他机构社工人员的类似援助和辅导。此种情况在浪费人力资源的同时，也导致灾后重建工作效率低下。

此外社会工作者参与灾后重建工作基本是临时性的，即当前紧要任务完成后会回到原来岗位，这就造成服务缺乏可持续性，一些需要周期较长的服务得不到预期结果。特别是对于乡镇灾后重建而言，参与乡镇灾后重建的社会工作者基本是“外来社工”，任务完成时就会立即撤走，无法在后期提供后续跟进服务，例如对心理援助任务而言，社会工作者在安抚受灾群众情绪使之趋于稳定，当社会工作者撤离后由于没有及时提供心理援助的跟进服务，受灾群众情绪依然存在再次陷入波动的危险。

三、乡镇灾后重建中社会工作参与困境的成因分析

对社会工作参与乡镇灾后重建中面临困境进行深入分析，发现其主要成因为认可度低、社会工作人才匮乏、组织化程度低，缺乏长效合作机制。

（一）乡镇社会工作认可度低

我国自引入“社会工作”概念起，就十分重视提高社会工作在社会上的认可度。随着在各个领域介入作用凸显及学者们刻苦钻研，社会工作逐渐得到社会各界的认可。然而这种认可具有明显的区域性，在经济发展水平较好的大城市，例如北京、上海、广州等地社会工作认可度高，而在一些经济发展水平较差的乡镇，社会工作认可度非常低。笔者在米村镇实习时，通过询问发现镇政府工作人员基本不了解社会工作，有些表示没有听说过这个专业，一些了解过的则是认为社会工作就是常说的志愿服务，社会工作者也等同于志愿者；对于镇上群众而言，社会工作者则等同于村委会成员，什么人都可以从事这个岗位，根本不需要过多的知识储备和专业技术。此外镇政府在日常工作中也

极少会与社会工作合作,无法举办与社工有关的多种活动,社工在乡镇得不到很好的宣传,知名度低、获取认可和支持少。

(二) 相关社会工作人才匮乏

对于乡镇而言,由于生活条件、薪酬待遇、地理位置等原因,缺乏人才一直是乡镇社会工作难以得到发展的重要因素,也是灾后重建中社会工作无法提供专业服务的关键原因。除了临时支援的外来社工之外,乡镇社会工作者大部分是由村委会人员或者志愿者兼任,大部分学历低、年纪偏大,且这些人员只是听过几次社会工作讲座或有几次社会工作实务经验,并没有系统学习过社会工作相关课程,缺乏专业人员教导,自身专业素质较低,无法给受灾群众提供更为专业、精细化的服务;对于灾后重建而言,主要需求为专业的灾害社会工作者,灾害社会工作不同于一般社会工作,它不仅要求社会工作者具有丰富的专业理论知识,而且要求社工开展针对灾后应急基本技能的训练,而社工介入灾后重建往往又需要具备更高的服务技巧和专业能力。虽然我国灾害社会工作面对自汶川地震以来各种灾害,在灾后重建中都发挥了不可替代的作用,但是无论在理论、实务层面依然缺乏系统性的指导和训练,一直处于缺乏人才状态,导致在乡镇灾后重建过程中参与效果并不理想。

(三) 组织化程度低,缺乏长效合作机制

社会工作发展的城乡差距,最为直观的就是社会工作机构数量问题。乡镇由于基础设施、地理位置等因素,区域内普遍没有社会工作机构,或是机构建设不完善。例如米村镇就没有较为完整的社会工作专业机构,这就导致在灾后重建过程中,社工大部分是以“单打独斗”形式参与支援,缺少统一指挥和协调调配,极易导致互相冲突和资源浪费。因为灾后重建工作的复杂性、多样性,政府并不能时刻充分发挥统筹者、监督者的角色,这就导致参与重建

的社工机构与机构之间也会出现管理混乱、工作冲突,不利于灾后重建工作开展。

同时参与乡镇重建工作的社工多是属于临时性外来支援,这些外来社会工作者对于当地人居文化不甚了解,且服务时间普遍较短,因此在提供服务过程中会遇到多种问题,例如沟通障碍、生活适应等,同时这些人员因为自身条件限制或机构规范原因,不能与当地政府或者服务对象建立长效合作机制,也就无法保障灾后重建后续服务的可持续性。

四、解决乡镇灾后重建中社会工作参与困境的路径探究

(一) 加强制度性建设,健全社会工作职业体制

我国灾后重建通常是以政府为主导,其他社会力量参与为辅助,受传统救灾观念及法律法规影响,容易形成政府“大包大揽”,社会力量参与较弱的局面,长期以来社会力量在灾后重建中的作用也就愈发不受社会认可,社会工作作为一种社会力量也处于同样处境。从提高政府认同层面上来看,改变这种处境要加强制度性建设,完善相关法律提供政策支持。将社会工作纳入政府灾后重建的相关规划之中,不再将其作为一种临时救助措施,保证其在参与灾害评估、灾后规划等各个重建过程中都有法可依、有规可循,保障社会工作者在参与灾后重建过程中所享有的基本权利。进一步提高灾害社会工作在我国灾害救助体系中的地位,通过政策、法律形式来明确社会工作参与灾后重建的必要性。

从提高大众认同层面上看,要健全社会工作职业体制,即通过提高行业准入门槛来保证从事社会工作人员的质量,进而提高社会工作服务质量和水平,通过这种方式来获得社会大众广泛认可。此外,在日常工作中应加大对社会工作宣传力度,邀请专业社会工作者通过“乡镇社会工作讲堂”等形式,介绍社工服务内容、展示社工机构服务过程,培养大众

“有问题找社工”的意识。

（二）培养专业灾害社会工作者，重视普通社会工作者灾害知识培训

要发挥社会工作介入优势，人员是首要因素。就目前社会工作参与乡镇灾后重建困境来看，缺少专业的社会工作者是关键，因此要完善乡镇社工专业队伍建设，加快对灾害社会工作者的培养。首先政府应将“灾害介入”“灾后重建服务”纳入社会工作专业教育体系，鼓励各高校社会工作专业增添灾害防护培训课程，开展社会工作在参与灾后重建领域的相关研究，并邀请具有实际经验的灾害社会工作者作为督导。同时可以为救灾领域从业者提供社会工作的继续教育和培训，提升从业者持有社会工作者职业水平证书的比率。其次对于乡镇而言，应优化社会工作人才就业环境，加强薪酬补贴及相关保障，吸引人才到乡镇社工机构、基层单位就业。最后对于积极参与灾后重建的普通社工而言，要对其进行严格筛选和培训。参与灾后重建需要社会工作者自身具有危机感预能力、统筹能力、应急能力、个案服务经验及较强的心理素质，对于不符合以上要求的社工不准许其参与灾后重建任务。此外在开始参与灾后重建前要对符合任务要求的社工进行培训，培训内容应包括：灾区环境评估、个人心理调适等内容，以此来保障社会工作介入灾后重建服务的专业性、高质量。

（三）加快乡镇社工站建设，培养本地社会工作者

2021年民政部办公厅印发《关于加快乡镇（街道）社工站建设的通知》，明确表示要统筹加快推进乡镇街道社工站建设进度。同时通过上文提到因组织化程度低、缺乏统一管理等因素，导致社会工作者介入乡镇灾后重建陷入混乱和困难局面，更能体现加快乡镇社工站建设的重要性。乡镇社工站建设首先要做好规划，形成由“民政厅—民政局—乡镇社工站”的管

理体系，统一调配参与灾后重建的社会工作者，并设立“灾后重建—乡镇社工站建设”专项资金，保障对社会工作参与灾后重建的资金支持。其次对乡镇民政人员和辖区内零散社工进行强化培训，让其在社工站内部代职，同时采取实地评估和线上监管形式，规范乡镇社工站运营，建立体系完整的“灾后重建社会工作前线站”。最后聘请实务经验丰富的专业“灾害社工”常驻社工站，对站内成员进行救灾、重建的督导和培训，提高其应对突发灾害的个人能力。

通过建设乡镇社工站，可以使社会工作与基层社会治理紧密结合，不仅便于灾后重建中政府管理社工及其机构，而且能促使社工及其机构创新灾后服务模式和工作技术，充分发挥社会工作在乡镇灾后重建中的专业优势。同时乡镇社工站建设能够加深当地居民对于社会工作专业的了解，在当地形成乡镇社工热潮，扩大本地社工规模，有利于社会工作与服务对象或是当地政府建立长期合作关系，进而保障灾后重建相关服务可持续性。

参考文献：

- [1] 杨君，何茜. 中国灾害社会工作研究述评：理论、方法、议题与启示 [J]. 云南大学学报：社会科学版，2020，19（4）：98-107.
- [2] 詹华旺. 社会工作介入灾后重建的探讨 [J]. 智库时代，2020（8）：7-8.
- [3] 陈丽媛. 乡村为何成为河南暴雨的重灾区？[DB/OL]. 中国新闻周刊，2021年7月30日.
- [4] 王思斌. 发挥社会工作在灾后重建中的作用 [J]. 中国党政干部论坛，2008（6）：11-13.
- [5] 周利敏，谭妙萍. 基于中国问题的灾害社会工作研究 [J]. 云南社会科学，2021（1）：100-108+187-188.
- [6] 刘斌志. 我国灾害社会工作者能力建设：历史经验、核心指标与人才战略 [J]. 华北理工大学学报：社会科学版，2019，19（5）：10-15.

（下转第29页）

2019: 6.

韩创意街区规划案例对比研究 [D]. 上海: 华东

[6] 吴文志. 城市旧城区更新中文脉延续研究——中、

师范大学, 2013: 11.

The Renovation Design of the Old Urban Area Under the Inheritance of Intangible Cultural Heritage

CHEN Lu

(School of Arts and Education, Chizhou University, Chizhou, Anhui 247000, China)

Abstract: Under the inheritance of the intangible cultural heritage, the renovation design of the old urban area highlights the vitality of the city. The design concept of the renovation of the old urban area retains the cultural characteristics, which not only continues the precious value of the intangible cultural heritage culture, but also makes the old urban area reflect more urban charm. This paper summarizes the necessity and the value of the times for the renewal of the old urban area from the perspectives of culture, ecology and people's sense of belonging. Based on the development process of the iterative renewal of the old urban area under the inheritance of intangible cultural heritage, this paper analyzes the difficult problems encountered in the renewal process of the old urban area by creating buildings suitable for survival and development in the old urban area, and proposes corresponding solutions. The old city is better integrated into the overall development process of the city.

Keywords: intangible cultural heritage; old urban area; renovation design

(责任编辑: 宋在金)

(上接第 17 页)

Study on the Dilemma of Social Work Participation in Post-disaster Reconstruction of Townships

——Taking the Flood Disaster in Micun Town of Zhengzhou as an Example

YANG Mingwei, BAO Xuhang

(School of Humanities and Arts, Shenyang University of Chemical Technology, Shenyang, Liaoning 110142, China)

Abstract: Post-disaster reconstruction is not only the primary task after the occurrence of disasters, but also a significant measure for people's livelihood. In recent years, the role of social work in post-disaster reconstruction has attracted wide attention from all walks of life, but it is faced with difficulties in carrying out services, weak professionalism and lack of sustainability in the post-disaster reconstruction of villages and towns. In order to solve these difficulties, it is necessary to strengthen institutional construction, train professional disaster social workers, and promote the construction of township social work stations.

Keywords: post-disaster reconstruction of townships; social work participation dilemma; solution path

(责任编辑: 庞志)