

困境儿童服务中专业社工与儿童主任之间协同关系的研究

李楠

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2026年9月10日; 录用日期: 2026年10月17日; 发布日期: 2026年10月30日

摘要

儿童主任制度的建立与专业社会工作力量的介入, 是我国困境儿童关爱保护服务的两大重要角色, 二者本应形成功能互补的协同格局, 但实践中仍存在诸多障碍。本文以协同理论为分析框架, 以H市Y区为观察对象, 基于Y机构在困境儿童服务项目中的实务经验与反思, 系统分析了专业社工与儿童主任在协同方面的现实困境。研究发现, 双方互动存在制度化程度低、角色定位与目标指向存在偏差、专业能力素养不均衡等问题, 制约了协同效应的有效发挥。针对上述困境, 本文从完善互动机制、强化目标共识与服务延续性、推动能力共建三个维度提出优化策略, 为提升基层儿童保护体系的协同效能提供参考。

关键词

困境儿童, 专业社工, 儿童主任

A Study on the Collaborative Relationship between Professional Social Workers and Child Welfare Directors in Services for Children in Difficult Circumstances

Nan Li

School of Public Affairs, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: September 10, 2026; accepted: October 17, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

The establishment of the child welfare director system and the involvement of professional social

work forces constitute two important actors in China's care and protection services for children in difficult circumstances. They are expected to form a collaborative pattern with complementary functions, yet many obstacles remain in practice. Using collaborative theory as the analytical framework, and District Y of City H as the observation site, and based on Agency Y's practice experience and reflections in a project serving children in difficult circumstances, this paper systematically analyzes the practical dilemmas in collaboration between professional social workers and child welfare directors. The study finds that their interaction suffers from problems such as a low degree of institutionalization, deviations in role positioning and goal orientation, and uneven professional competence and literacy, which constrain the effective realization of synergistic effects. To address these dilemmas, this paper proposes optimization strategies from three dimensions: improving interaction mechanisms, strengthening goal consensus and service continuity, and promoting joint capacity building, so as to provide a reference for enhancing the collaborative effectiveness of the grassroots child protection system.

Keywords

Children in Difficult Circumstances, Professional Social Workers, Child Welfare Directors

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

儿童是国家的未来和民族的希望。关注儿童的健康成长不仅仅是家庭的责任，更是社会和国家的责任。在我国儿童福利覆盖范围逐步扩展、服务体系转型的进程中，基层儿童福利服务体系建设日益受到重视，困境儿童关爱保护也成为社会福利与公共服务领域的重要议题。

相对于普通儿童来说，困境儿童在成长和生活当中所经历的困难更为严峻。作为儿童中的弱势群体，困境儿童的关爱保护工作关乎社会公平正义与和谐稳定。因此，在我国福利政策不断发展的情况下，我国对于困境儿童的社会保障体系已基本建立且在不断完善。在推进未成年人福利与关爱服务的探索工作中，儿童主任这一扎根基层的儿童福利工作者的角色逐步产生。2016年，国务院发布的《关于加强困境儿童保障工作的意见》中提出，要在每个村(居)民委员会设立儿童福利督导员或儿童权利监察员[1]。2019年，民政部等十个部门联合印发《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》中进一步明确儿童主任的配备标准、职责范围和工作要求。儿童主任制度自实施至今，已成为促进国家儿童福利服务体系建设与运行能力发展的重要力量[2]。

与此同时，随着政府购买社会服务机制的深入推进，专业社会工作机构日益成为困境儿童关爱服务的重要供给主体。随着专业社会工作者队伍的不断壮大，儿童服务的专业人才力量打下坚实基础。随着国家政策的相继出台，各地政府对于未成年人保护工作也是越发重视，专业的社会工作者团队在多数领域都发挥着自己独特且重要的作用。因此，作为能够为困境儿童提供较为完善服务的专业社工，其与同在困境儿童关爱保障服务一线的儿童主任之间的协作与互动就愈发频繁，“专业社工 + 儿童主任”的服务模式在各地广泛推行。

在制度设计上，儿童主任作为扎根基层的儿童福利工作者，承担着信息排查、动态监测、政策传递等基础性职能；专业社工则凭借其专业方法和伦理价值，提供个案管理、心理疏导、资源链接等深度服务。二者本应形成功能互补以及协同发力的合作状态。然而实践表明，两者之间的协作仍充满挑战。因

此,本研究以协同理论为基础,以H市Y区为观察对象,通过对Y机构的实务案例观察,对专业社工与儿童主任的协作关系进行分析,旨在为完善困境儿童关爱服务体系提供参考。

2. 核心概念与理论基础

2.1. 核心概念界定

2.1.1. 困境儿童

目前国内外学者对困境儿童的概念并没有统一的定论,国外学者认为困境儿童是一个更为广义概念,泛指一切因贫困、疾病、意外事件或遭受家庭虐待与忽视而失去家庭依靠,生存与发展陷入困境的儿童。在国际层面,1989年联合国《儿童权利公约》[3]中曾提到“生活在极端困难情况下的儿童需要特别照顾”,并在公约中提到受暴力侵害、脱离家庭环境、身心残疾、生活水平不足儿童等原因而处于特殊脆弱状态的儿童。在西方福利国家的政策话语中,与此相近的表达还包括“弱势儿童”与“风险儿童”,其共同的理论内核在于儿童因自身条件、家庭功能或外部环境的限制,在生存、发展和参与等基本权利的实现上处于不利地位。

在我国,困境儿童的概念有着持续的制度演进过程。民政部发布的《关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知》中构建了该概念的基本框架,将困境儿童划分为残疾、重病和流浪三类,同时将父母重度残疾、服刑在押、一方死亡且另一方无力抚养以及贫困家庭中的儿童归类为困境家庭儿童[4]。之后民政部下发的《关于进一步加强困境儿童临时救助工作的通知》中也表明困境儿童是指由于儿童自身、家庭和外界原因而陷入基本生存、发展和受保护危机,而需要帮助的儿童[5]。2016年国务院《关于加强困境儿童保障工作的意见》则从家庭贫困、自身残疾、监护缺失与监护不当三个核心维度,对困境儿童的认定标准作出了更为系统的规定[1]。

基于以上梳理,本研究将困境儿童界定为:不满十八周岁,因家庭经济困难、自身残疾或重病、父母残疾或重病、家庭监护缺失或监护不当等因素,导致基本生活、教育、医疗及安全保障等核心需求面临严重障碍的儿童群体。

2.1.2. 儿童主任

儿童主任制度的雏形可追溯至2010年。彼时,民政部与联合国儿童基金会联合启动了“中国儿童福利示范项目”,在云南、新疆、河南、山西、四川等部分地区率先开展基层儿童福利服务体系建设试点,并在试点村落设置了“儿童福利主任”岗位[6]。作为直接面向儿童的服务提供者,儿童福利主任的核心职责在于保障辖区内儿童的生存权与发展权,及时识别面临困境的儿童并予以相应支持。

2016年,《国务院关于加强困境儿童保障工作的意见》提出了“儿童权利监察员”这一称谓,明确由大学生村官、村(居)委会干部、妇联工作者、社会工作者等群体担任,主要负责困境儿童保障政策的宣传与落实[1]。2019年,民政部等部门联合共同印发的《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》这一文件中使用了“儿童主任”这一概念。该文件要求各地加大政府购买服务力度,重点涵盖热线运行、监护评估、精准帮扶、政策宣传、业务培训、家庭探访等服务内容,并明确提出引导承接购买服务的社会组织优先聘请村(居)儿童主任协助开展上述工作[7]。

综合上述政策文件,本研究将儿童主任界定为由村(居)民委员会选任,承担辖区内困境儿童保障政策宣传与日常关爱服务的基层儿童保护专职(或兼职)人员。其主要职责包括通过常态化入户走访和全面排查,动态掌握困境儿童及其家庭在监护状况、就学情况、生活保障等方面的基本信息;指导并监督家庭依法履行抚养义务与监护责任;依托村(居)民委员会建立与乡镇人民政府(街道办事处)之间的信息报告与工作衔接机制,确保困境儿童保护信息的及时上传和问题的有效响应。

2.2. 理论基础

协同理论是系统科学群中关于自组织现象的核心理论之一，其创立可追溯至 20 世纪 70 年代，创始人为德国学者赫尔曼·哈肯。哈肯认为“协同理论是一门受普遍规律支配下的有序自组织集体行为的科学”。在一个开放系统中，当系统与外界保持物质或能量交换并处于远离平衡态时，系统内部各要素通过协同作用，能够自发地形成时间、空间或功能上的有序结构。这种从无序到有序的演化并非依赖外部指令，而是系统内部各子系统之间协同作用的结果[8]。通俗而言，协同理论揭示了一个基本规律，系统各组成要素通过有意识的整合与协调运作所产生的整体效能，必然大于各要素单独作用之和。

在学术讨论中，研究者常以“ $1+1>2$ ”或“ $1+1+1>3$ ”等简洁表达式来表征协同效应，即部分之和小于整体，整体大于部分之和[9]。这一协同效应思想为理解多主体协作、跨部门合作等集体行动提供了重要理论支撑。在本研究中，协同被进一步操作化为两个或两个以上的主体或资源，围绕共同目标进行协调一致的集体行动，通过步调统一的协作过程实现整体效能的最大化。结合理论与实务经验，本文主要关注专业社工与儿童主任协作中的信息沟通、共同目标、信任关系以及制度规则等协同条件。

3. 专业社工与儿童主任协同关系的现状与问题

H 市 Y 区是城市建设的重要新中心，全区总面积 942 平方公里，下辖 7 个街道、5 个镇。Y 区社会福利保障水平较高，尤其是在未成年人保护与困境儿童福利方面走在省市前列。Y 机构自承接 H 市 Y 区困境儿童关爱服务项目以来，在项目运作过程中与各镇街的儿童主任建立了持续的工作联系。因此，笔者基于在 Y 机构参与 Y 区困境儿童服务项目过程中的实务观察与反思，阐述两者之间的协同问题。

在项目运行过程中，Y 机构与各镇街儿童主任之间形成了以走访评估为核心环节的基本协作形态。项目采用“咨询师 + 社工”的人员配置，在各镇街儿童主任的配合下开展入户走访、监护评估与个案干预。儿童主任承担了提供困境儿童基本信息、协助联络入户以及配合走访台账等基础性工作，项目组负责专业评估与服务实施，然而在这一框架下，双方互动仍存在以下问题。

3.1. 协同机制层面：互动制度化程度低

在项目运行中发现，专业社工与儿童主任之间缺乏稳定、规范的互动机制，具体表现为互动内容单一与沟通渠道不畅两个方面。

3.1.1. 互动内容单一

在实务过程中发现，当前社工与儿童主任的协作内容高度集中于项目内容上的交往，互动的深度和广度明显不足。机构通过政府购买服务进入社区后，与儿童主任的接触主要围绕项目规定的服务指标展开，社工需要儿童主任提供困境儿童基本信息、进行入户走访和完成走访台账资料以及配合完成个案转介等工作。这些互动本质上属于任务驱动型的交往，双方在完成既定的项目指标后，便失去了彼此之间的交流互动。这种单一化的协作内容使双方互动长期停留于信息交换和工作配合的层面，难以触及更深层次的协作领域。在实践中，尽管 Y 机构尝试开展了联合走访和个案会商，但这类深度协作仍未上升为普遍性的协作内容。

3.1.2. 沟通渠道不畅

当前，社工与儿童主任之间尚未建立起规范稳定的信息传递通道。一方面，儿童主任掌握的基层台账信息与社工机构的专业评估信息之间缺乏有效的衔接机制。社工有时需要从儿童主任处获取完整的家庭背景和动态变化信息时，往往因为信息传递的滞后或不完整而影响工作进度。双方虽在项目过程中建立工作群，但这些渠道更多承担的是信息通知功能，而非真正意义上的信息共享和协作对话。这种现象

不仅降低了儿童主任参与协作的获得感，也使其无法基于完整的服务信息做出准确的后续判断，进一步弱化了协作关系的双向性和互惠性。

3.2. 协同目标层面：角色定位与目标指向存在偏差

在实务中观察到，专业社工与儿童主任虽然在宏观层面都以服务困境儿童为共同目标，但在具体的工作逻辑和目标指向上存在显著差异，这使得双方在协作中难以形成真正的合力。

3.2.1. 儿童主任的行政化趋向

儿童主任的工作呈现显著的行政化特征。其核心职责包括信息排查、政策宣传以及协助申请救助等，本质上属于行政任务的执行范畴。部分儿童主任将有限精力优先投入指定任务的完成，与社工的协作被置于次要位置。更为关键的是，多数儿童主任并非专职，而是由村社干部兼任，角色混淆困境普遍存在。这种“一人多责”的角色结构使得儿童主任的工作重心未必放在儿童服务上，在承担大量行政事务的情况下，儿童工作只是其众多任务中的一项职责。角色定位的模糊直接导致儿童主任在协作中缺乏清晰的目标感，从而缺乏明确认知，协作意愿和主动性难以生成，协同所必需的共同目标基础由此被削弱。

3.2.2. 社工服务的周期性趋向

与之相对，专业社工的工作逻辑受项目合同驱动，呈现出周期性特征。社工机构的服务目标由项目计划书规定，即完成规定数量的个案、达到既定的服务指标以及产出可评估的服务成效。这种目标导向使社工在协作中难以与儿童主任建立长期稳定的协作关系。项目制的特点使社工更倾向于高效地利用儿童主任的资源，而非投入时间进行关系建设和目标磨合，这使得双方协作关系的深度和质量有所下降。

3.3. 协同能力层面：专业能力素养不均衡

在实务中也会感受到，专业社工与儿童主任之间专业能力的不均衡，也是制约协作深度的重要瓶颈。这种不均衡表现为儿童主任专业能力不足与社工实务服务深度不足两个相互关联的问题。

3.3.1. 儿童主任专业知识与实践能力欠缺

儿童主任队伍的专业化建设严重滞后，多数儿童主任对需求评估、个案管理、心理干预等专业方法掌握不足。由于缺乏专业支撑，儿童主任在面对复杂个案时，能够发现儿童面临困境，却难以准确判断问题的性质与严重程度，能够了解儿童家庭的基本情况，却难以进行系统的需求评估和服务规划。这种能力短板会影响了协作的质量。例如在需求评估环节，儿童主任有时传递给社工的信息往往零散且不完整，无法为后续的专业干预提供有效支撑。由此，儿童主任在协作中更像处于被动配合的位置，难以成为真正意义上的协作伙伴。

3.3.2. 社工实务服务深度难以保障

与此同时，专业社工队伍自身也面临能力参差不齐和人才供给不足的双重挑战。部分社工虽有专业资质，但实务经验和基层工作能力有限，缺乏将专业方法转化为基层可操作实践的能力。另外，人才供给的不足是更为深层的问题。涉未社会服务组织普遍面临薪酬偏低以及人才流失严重的困境，这种人才困境使得社工机构难以形成稳定的专业力量，人员频繁更替不仅影响服务的连续性，也使与儿童主任建立稳定协作关系变得更加困难，每一次人员变动都意味着协作关系的重建和信任积累的中断。在项目过程当中，仍面临人手紧张、社工负荷过重的现实问题，社工在完成大量直接服务的同时，难有余力投入与儿童主任的关系建设和能力共建。

4. 专业社工与儿童主任协同关系的优化策略

针对前文所揭示的协同机制、协同目标与协同能力三个层面的困境，本章以 Y 机构在项目的实务探索为例从完善互动机制、强化目标共识、推动能力共建三个维度提出尝试性探索。

4.1. 完善互动机制

首先，Y 机构对沟通群进行了完善，与各镇街建立了“社工 - 儿童督导员 - 儿童主任”三级联络群。与以往的联系方式不同，这一平台将三方纳入同一沟通空间，确保信息能够在多主体之间同步传递。儿童主任可以在群内直接了解项目动态，社工也可以通过群组及时获取儿童主任反馈的基层信息。

其次，Y 机构强化了信息反馈的即时性。在以往的协作模式中，社工入户走访获取的信息往往未能及时反馈的各村社，即社工了解到了新情况，但儿童主任并不能及时知晓走访的发现和结论。因此，Y 机构尝试在每次走访结束后，由社工向儿童主任进行简要反馈，内容包括走访了解到的新信息、需要儿童主任进一步核实的事项以及下一步的工作设想等。考虑到及时反馈的便捷性，反馈形式仍选择电话、微信语音或简短的信息摘要，这一做法使儿童主任从信息的单向提供者转变为信息的双向交换者，协作由此具备了双向交换的特征。

另外，Y 机构将联合走访作为深化协作的重要方式。社工在安排入户走访时，邀请儿童主任一同前往。联合走访的价值体现在两个层面：一方面，儿童主任熟悉社区情况和家庭背景，能够及时为社工提供重要的情境信息，使专业评估更加贴合实际；另一方面，社工在走访过程中展示专业沟通技巧和评估方法，儿童主任通过观察和参与，能够直观了解专业工作的内容和方法。走访结束后，双方进行简短交流，也可以共同讨论后续的服务方向。此外，在后续服务过程中，Y 机构也注重与儿童主任保持互动，社工开展个案服务时视情况邀请儿童主任参与。这种相互参与的方式使双方在实际工作中自然深化了互动关系，也潜移默化地实现了知识的传递和经验的分享。

4.2. 强化目标共识与服务延续性

Y 机构在实务中发现，部分儿童主任将自身工作定位于完成行政任务，对儿童保护服务等理念的认知不够深入。针对这一现状，Y 机构在与儿童主任的接触中以及培训服务中进行理念的传递，使儿童主任逐步理解困境儿童保护工作不仅是行政事务，更是关乎儿童基本权利的专业服务。只有社工与儿童主任在思想上达成共识，才能共同认真贯彻落实保护与保障问题。

另外，针对因社工服务受项目周期驱动、项目结束可能导致服务中断的问题，Y 机构在项目收尾阶段对所有在案个案进行梳理。对于仍需要持续关注的儿童，社工与负责该区域的儿童主任进行正式交接，包括说明个案的基本情况、已提供的服务内容以及后续建议的关注要点等。儿童主任据此可在项目结束后通过定期探访继续关注这些儿童的状况，发现异常情况时及时上报。这种交接虽然无法等同于专业服务的持续供给，但至少能够确保处于风险中的儿童仍处于有人关注的状态，避免因项目撤出而出现保护中断。

4.3. 推动能力共建

Y 机构以提升儿童主任能力为重点，围绕走访评估和危机干预两个主题开展了系列培训。培训内容涵盖入户评估技巧、危机识别与应对、有效沟通方法等，侧重于儿童主任在日常工作中的实操方法。在培训形式上，注重案例教学与情境模拟相结合。项目还将实践经验提炼为工作指南和案例集，作为儿童主任日常工作的参考工具。

此外，针对社工队伍内部实务能力不均衡的问题，Y 机构建立了督导机制。社工将服务过程中发现

的问题进行统一汇总，在集中督导时提出，由督导老师进行指导，同时与其他社工进行交流，从而提升服务的专业性。另外，在过程管理方面，Y 机构要求各项目组对每个走访个案完成完整的评估记录与服务档案，包括家庭基本信息、走访记录、风险评估结论、后续跟进建议等。这些措施在一定程度上减少了因人员更替导致的信息断层和协作中断。

5. 结语

困境儿童关爱保护能够体现基层服务效能，专业社工与儿童主任作为这一系统中最贴近服务对象的两支力量，其协作关系质量关乎服务递送的精准性与连续性。本文以协同理论为理论视角，基于 Y 机构在 H 市 Y 区的实务观察，揭示了二者在协同机制、协同目标与协同能力三个层面的现实困境。在此基础上，本文从完善互动机制、强化目标共识与服务延续性、推动能力共建三个维度提出了优化路径。研究认为，通过相关策略的实施能够改善“1+1>2”的协同效应，也能够为困境儿童筑起坚实而温暖的保护屏障。

参考文献

- [1] 国务院关于加强困境儿童保障工作的意见[EB/OL]. 2016-06-13.
https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-06/16/content_5082800.htm, 2026-09-09.
- [2] 关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见[EB/OL]. 2019-04-30.
https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/16/content_5440604.htm, 2026-09-09.
- [3] 儿童权利公约[EB/OL]. <https://www.unicef.org/zh/儿童权利公约/儿童权利公约文本>, 2026-10-23.
- [4] 民政部关于进一步开展适度普惠型儿童福利制度建设试点工作的通知[EB/OL]. 2014-04-30.
<https://mzj.taiyuan.gov.cn/etbz/20140430/592525.html>, 2026-10-23.
- [5] 民政部关于进一步加强困境儿童临时救助工作的通知[EB/OL]. 2015-9-15.
<https://mzt.sc.gov.cn/scmzt/zcfg2/2015/9/24/0adf6ca00f1d4482bfcba9dcf59c131a.shtml>, 2026-10-28.
- [6] 高玉荣. 缩小差距推进公平让困境儿童福利零距离——“中国儿童福利示范项目”实施情况介绍[J]. 中国民政, 2015(19): 37-40.
- [7] 留守儿童和困境儿童关爱服务再升级——《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》解读[J]. 中国社会工作, 2019(19): 8-9.
- [8] [德]赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海: 上海译文出版社, 2005.
- [9] 沈贤. 协同理论视角下社区教育多元参与研究[D]. [硕士学位论文]. 扬州: 扬州大学, 2019.