

基層警務困境及社會工作介入探析： 基於G市的實地調研^{**}

賀婷^{*}

摘要：基於粵港澳大灣區G市的實地調研，分析當前基層警務存在職能泛化、警力配置不科學、社區警務薄弱等困境，亟待改革創新。作為一門利用專業方法助人的職業活動，社會工作與基層警務在價值理念、服務內容上相契合，在工作身份、方法技術上互為補充，且已在司法、禁毒、家庭綜合等相關領域積累了實務經驗，具備介入其中的可行性。基於此，可發展出社會工作與基層警務相結合的“警務社會工作”。為促進警務社會工作的良性發展，從完善制度、建立聯動、加強宣傳、培育人才四方面提出對策建議。

關鍵詞：基層警務 警務社會工作 社會力量

Analysis of the Challenges in Grassroots Police Enforcement and Social Work Intervention: Based on Field Research in G City

He Ting

Abstract: Based on field research conducted in G City of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, it is analyzed that there are current challenges in grassroots policing, such as functional generalization, unscientific police force allocation, and weak community policing, highlighting the urgent need for reform and innovation. As a professional activity that utilizes professional methods to assist others, social work and grassroots policing are in line with each other in terms of values and service content, complement each other in terms of work identity, methods and technology, and have accumulated practical experience in related fields such as justice, drug control, and family integration, making intervention feasible. Consequently, a concept of “police social work” that combines social work with grassroots policing can be developed. To promote the healthy development of police social work, countermeasures and suggestions are proposed in four aspects: perfecting systems, establishing linkage, strengthening publicity, and cultivating talents.

Keywords: Grassroots Policing; Police Social Work; Social Forces

* 賀婷，廣東警官學院講師，博士研究生。

** 基金項目：2021年廣東省本科高校教學質量與教學改革工程建設項目“警務社會工作實戰化課程群學生能力培養研究”。

一、研究背景

中國共產黨第二十屆中央委員會第三次全體會議通過的《中共中央關於進一步全面深化改革推進中國式現代化的決定》提出，堅持和發展新時代“楓橋經驗”，健全黨組織領導下的自治、法治、德治相結合的城鄉基層治理體系，完善共建共治共享的基層治理制度，^[1]強調充分調動社會力量參與，推動基層治理現代化。”當前，以派出所為實施主體的基層警務^[2]工作繁雜，^[3]、^[4]、^[5]“有困難找警察”實踐困境突出、^[6]“保姆式服務”頻現，^[7]民警職業倦怠嚴重、^[8]角色衝突明顯，^[9]導致警務效能低下、警務活力不足，亟待改革創新。在眾多應對策略中，吸納和動員社會力量參與、^[10]、^[11]推動警務協同治理、^[12]開展“情感治理”^[13]、^[14]、^[15]是創新基層警務的重要舉措。社工服務機構、社工站等社會組織是社會力量的重要組成部分，也是創建社會治理共同體的主要載體。作為一門以利他主義為指導、以科學知識為基礎，運用專業手法為有需要的群體解決其生活困境問題的職業助人活動，^[16]社會工作在家庭綜合、司法、禁毒、醫務等領域開展了多年實踐，形成了一些獨具特色的本土服務模式，如“廣州模式”、廣東“雙百”模式、湖南“禾計劃”，^[17]具備較為深厚的理論根基與實務積累。

那麼，社會工作介入基層警務的發展基礎如何？其發展前景怎樣？這是本文的主要研究問題。作為一項探索性研究，本文基於 G 市警務社工發展現狀及筆者調研經驗，採用判斷抽樣確定調查對象。G 市地處粵港澳大灣區，是一座人口稠密、經濟繁榮的國家中心城市和超大城市。本文選取 G 市進行研究，符合個案研究的典型性和代表性要求。一是 G 市警務發展根基深厚。1921 年，G 市市政廳下設“公安局”；1986 年，G 市公安局在全國首創 110 報警服務台。至今，G 市警務發展跨越百年，形成了業務門類齊全、群眾基礎深厚的警務體系。二是 G 市的社會工作實踐較為成熟。自 2009 年 9 月起，G 市興起學習借鑑香港先進經驗、廣泛發展社會工作的熱潮。歷經 20 餘年，G 市已構建起較為扎實的本土化發展理論，發展出豐富的本土化實務經驗。自 2021 年 9 月至 2023 年 8 月，筆者陸續對 G 市多名派出所所長與基層民警進行深度訪談，訪談內容包括基層警務概況，警察對社會工作的認知以及引入社會工作的構想等；此外，筆者亦對多名社工主任及一線社工進行深度訪談，了解社會工作實務的基本內容，對基層警務的認知以及社會工作介入基層警務的現狀及問題等。本研究將警察訪談對象依次編碼為 P1、P2、P3……P8，小

[1] 〈中共中央關於進一步全面深化改革推進中國式現代化的決定〉，中國政府網，https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm?sid_for_share=80113_2，到訪日期：2025 年 2 月 2 日。

[2] 本文所稱“基層警務”主要指以派出所為實施主體的警察行為及其工作。

[3] 張寧、王志刚：〈新時代基層社會治理面臨的困難及出路——以浙江省 N 市 W 公安派出所為例〉，《南陽理工學院學報》，2020 年，第 3 期，第 7-12 頁。

[4] 周祿：〈基層派出所的運行困境研究——以江西 M 派出所為例〉，江西財經大學碩士學位論文，2022 年，第 20-22 頁。

[5] 張逸雯：〈基層公安派出所接處警工作中的困境與出路——以 A 省 W 市 B 派出所調研情況為樣本〉，《河北公安警察職業學院學報》，2022 年，第 2 期，第 22-25 頁。

[6] 賀婷：〈“有困難找警察”的實踐困境與破解出路探析——基於廣州 A 派出所的實地調研〉，《宜賓學院學報》，2023 年，第 2 期，第 84-91 頁。

[7] 侯兆萌：〈我國警察服務職能泛化之反思——基於“保姆式”服務現象〉，《河北公安警察職業學院學報》，2021 年，第 2 期，第 13-17 頁。

[8] 李豔珠：〈L 市 L 縣基層公安民警職業倦怠成因及治理〉，山東財經大學碩士學位論文，2022 年，第 17-24 頁。

[9] 趙起超：〈基層青年民警角色衝突及其調適策略——基於 15 名基層青年民警的深度訪談〉，中國青年政治學院碩士學位論文，2017 年，第 12-20 頁。

[10] 李樹禮：〈“有困難找警察”的“制度—生活”邏輯〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，2020 年，第 3 期，第 62-68 頁。

[11] 司仲鵬：〈新時代公安派出所建設研究——以 X 市 NG 派出所為例〉，《中國人民警察大學學報》，2022 年，第 11 期，第 79-84 頁。

[12] 石俊慧、余延康：〈協同治理視角下基層治理的實踐與反思——以 X 街道“城警一體”警務站為例〉，《南方論刊》，2024 年，第 3 期，第 72-75 頁。

[13] 劉樂明、孔祥濤：〈城鄉社會治理中制度與情感的疊加互動——以 Z 市公安機關“2+N”模式為例〉，《中國人民公安大學學報》，2020 年，第 2 期，第 126-133 頁。

[14] 李小波、程慕天：〈應然治理與實然治理：基層警務運作中的實踐邏輯——基於 T 派出所的考察〉，《北京聯合大學學報》，2022 年，第 4 期，第 104-114 頁。

[15] 馬丙偉：〈情感治理：基層公安機關創新社會治理的路徑選擇〉，《領導科學論壇》，2022 年，第 2 期，第 65-68 頁、95 頁。

[16] 王思斌：〈社會工作概論〉，高等教育出版社，2014 年，第 9 頁。

[17] 徐盈豔：〈協同整合：鄉鎮（街道）社工站的角色與功能探索〉，《華東理工大學學報》，2023 年，第 3 期，第 12-25 頁。

計 8 名民警；將社工訪談對象依次編碼為 S1、S2……S5，小計 5 名社工；以及 2 名社區居民，依次編碼為 R1、R2。^[18] 基於調研資料，本文探析當前基層警務發展困境，提出社會工作介入其中的必要性與可行性，並結合發展現狀，對如何更好開展警務社會工作提出對策建議。

二、基層警務發展困境

（一）警務職能泛化

基層派出所是公安機關的派出機構，是集防範、管理、打擊、服務等多種職能於一體的基層綜合性戰鬥實體，其主要職能在於維護社會治安、打擊違法犯罪和開展群眾工作。當前，基層公安機關職能定位模糊，業務寬泛，“大包大攬”處理基層事務現象突出。具體體現在：

1. 工作內容寬泛

“上面千條線，下面一根針”，基層派出所所在“維護社會治安”與“打擊違法犯罪”等常規職能外，增加了護學、交通整治、疫情防控等新內容，業務範疇十分廣泛，職能不斷被擴展。近年來，基層警務“不停在做加法”，有民警感慨“好似所有工作都來到了派出所”。

傳統的東西，比如戶籍管理、社區巡邏、辦案都包括，但是現在每天都在做加法。交通整治，本來就不是派出所做的，但是這段路一個小時內有多少逆行的、有多少騎五類車的、有多少不戴頭盔的，都要管。現在我們某種程度是替政府衝在最前面去處理社會事務，感情糾紛報警、江邊有人釣魚報警、狗沒有牽繩子也報警，亂擺亂賣也報警。（P1，民警）

基層警務不僅內容寬泛，且要求嚴格。近年來，受新冠疫情影響，G 市公安系統經常啟動一級二級響應。基層民警日常工作滿當，常處於緊張的工作節奏中。

現在什麼都是一級二級響應，一個蘿蔔一個坑，你不回來沒人頂你的位，巡邏、處理警情……全部都安排得好滿。（P7，民警）

2. 非警務報警佔比過重

非警務報警已成為派出所日常警情的主體。如 P2、P7 警官所在的珠派出所地處城鄉結合部，轄區面積寬廣，高層自建樓林立，大量家戶型制衣工廠分佈其中。珠派出所日均警情量達 90 宗，其中，非警務警情佔比高達 85%。

每天 80-100 宗的警情，案件類警情也就 5-6 宗。其他的主要是噪音、求助，什麼樣的求助都有，家庭矛盾、鄰里糾紛、租賃糾紛、消費糾紛，交通整治也叫我們去……剛才有個警情更離譜。有個老人打電話說要把他兒子趕走，他老伴又打個電話進來，說孩子的爸爸要把兒子趕走，當媽的要留下兒子。一個警情兩個報警電話，一個家裡面的事。這種事情我們不得不去。如果不去他又重複報警，催你趕緊到。（P7，民警）

非警務警情往往瑣碎複雜，如日常求助、糾紛調解、投訴舉報、業務諮詢，需花費較多時間處置，消耗大量警力。

為什麼我們說所裡 86 個人不夠用呢？其實大多數時間用在解決非警務警情上。抓嫌疑人不怎麼花時間，該怎麼辦就怎麼辦，一兩個小時就搞定了。但這種糾紛還不讓你走，你一去三四個小時就耗在那裡。（P2，民警）

3. 行政事務繁雜

派出所各類行政事務繁多，會議、考核評比活動不斷。在“互聯網+”大環境下，關注公眾號、APP 上答題、網站投票、小程序打卡等行政事務應接不暇，佔據民警大量工作時間。

我們現在的壓力來自於整天的督導檢查，我們整天開會，文山會海……派出所樣樣工作都很重要，樣樣

[18] 遵循學術慣例，本文出現的人名、地名全為化名。

工作都要排名。比如“學習強國”，今天要做多少分，“科技練兵”，每天學習不能低於多少分，天天都要做題。(P1, 民警)

現在的業務越來越複雜了，科技化嘛。有些 APP 本身跟我們沒有什麼關係，但是讓你點，一天要點多少次才算完成任務。(P4, 民警)

(二) 警力配置不科學

基層派出所警力配置不合理現象突出，具體體現在：一是警力配比不充分，警察“一人分飾多角”現象突出；二是警力老化嚴重，中老年警力成為基層主要警力。

1. 警力配比不充分

按照沃克在《美國警察導論》中提出的“警力萬人比”觀點，即每 1 萬人中最少應該有 25 名警察，以確保社會治安穩定。但在 G 市的大部分基層派出所，目前每萬人中擁有警力約為 10-12 名，遠低於國際平均水平。面對繁重的日常事務，現有警力配備只是“杯水車薪”，基層民警“一人分飾多角”現象嚴重。

這兩三年對社會治安防範重視程度比較高。之前的公安工作集中對犯罪的打擊，現在就會比較和諧。但這些都是不夠的，還要從防範做起，從社會矛盾、糾紛的提前介入和防範做起，你要提前很多準備。我們的警力用在應付突發事件、維持治安秩序和打擊違法犯罪問題都不大，但在深層次，去想怎麼樣解決社會矛盾，做好社會風險點的排查、矛盾糾紛的排除，這些警力就有點杯水車薪。(P5, 民警)

2. 警力老化現象突出

G 市基層派出所普遍存在平均年齡大、35 歲以下年輕民警佔比低的“斷層”現象。以 G 市 H 區為例，2022 年，全區 2,000 多名警力的平均年齡約為 48 歲。筆者在調研中發現，無論是警情較少的南派出所，警情居中的江派出所，還是警情較多的珠派出所，派出所民警的平均年齡在 47-49 歲之間，35 歲以下民警佔比在 10% 以下。警力年齡結構老化嚴重影響警務效能發揮，如 54 歲的民警 P6 感歎，因身體原因“精力不夠”、“力不從心”，不能勝任當前繁重工作。

年齡越來越大，這是個弊端……不是說我工作辛苦，主要是精力不足。我今天早上 8 點鐘上班，10 點半去接一個社區矯正的對象，接了他回來，2 點到 7 點，我在外面巡邏。第二天 0 點到 8 點我會執勤。安排到我必須去做起碼有這麼多。在這個過程中，假如今天事好多，我明天休息一日，基本上我都不敢去哪裡。後日我才恢復，回來巡邏。好像我們這樣，自己心裡真想去做好這份事，但是因為身體原因，真是沒精力去做。(P6, 民警)

(三) 社區警務薄弱

社區警務指由基層警務人員指導開展的以預防社區內違法犯罪為主要目的、面向社區的警民合作活動，具體內容包括開展群眾工作、收集社情民意、維護治安秩序、組織安全防範。社區警務是基層派出所實施預防警務、主動警務的重要載體，也是解決矛盾糾紛、維護社會穩定的“前哨堡壘”。當前，基層社區警務薄弱，群眾工作不夠深入，具體體現在：

1. 警民互動不充分

因當前派出所民警身兼數職，工作任務繁重，下社區時間難以保障，群眾工作開展得不夠深入。民警與群眾互動不充分，社區內熱心人士、企業、社團等社會力參與基層治理不足，警民關係不夠緊密，民警對社區資料掌握不充分。

每個人的上班時間只有 8 個小時，這 8 個小時你用來幹這個事那個事……導致很多社區民警沒有足夠時間下去社區去做基層工作，比如各行各業的摸查，情況的掌握，重點人群的管控管理。不是社區民警懶，不作為，確實是沒有這麼多時間開展這麼多工作。(P1, 民警)

按照規定，社區民警一周要有五天到社區去工作，但這個時間是保證不了的。真正的社區民警要下去社區，到處走一下，與群眾聊聊天，了解社情民意。你不跟別人去交流交談你就不知道周圍的情況，你不跟別人推心置腹，他也不會向你反映什麼情況。你下去跟別人說三兩句話就走了，起不到效果，掌握不了基礎資料。(P6, 民警)

2. 群眾工作方法陳舊

派出所民警開展的群眾工作方法技術較為陳舊單一，重干預輕防犯，缺乏系統介入。警察成為矛盾糾紛調解的“救火隊員”，難以從根本上解決基層矛盾糾紛。

派出所民警做的工作大部分跟社工一樣，是做群眾工作。但是他們的群眾工作沒有方法，不成系統，只是跟老百姓聊聊天。(S5，社工)

現在是哪裡出事就哪裡派人，感覺就是頭痛醫頭腳痛醫腳。居民之間的糾紛矛盾需真正處理的話還是要深入了解之後才能徹底地解決。(P8，民警)

三、社會工作介入基層警務的可行性

(一) 兩者的服務理念與服務內容相契合

1. 服務理念相通

“忠誠、為民、公正、廉潔”是人民警察的核心價值觀，體現為履職盡責踐行“忠誠”，富於愛心踐行“為民”，業精技勤踐行“公正”，甘於奉獻踐行“廉潔”。此外，“群眾路線”是基層警務的基本原則，強調基層警務需從群眾利益出發，為群眾解決實際困難。與此同時，社會工作是一門“價值注滿”的職業，其核心價值觀在於“助人自助”與“以生命影響生命”，專業價值觀包括尊重、接納與非評判、自決、個別化等。可見，兩者都是從“為人民服務”這一核心理念出發，以為群眾解決實際困難、促進社會公平正義為工作目標。故兩者服務理念相通、服務目標一致，具備合作的理念基礎。

2. 服務內容相近

警察部門的職能之一在於保護弱勢群體、維護公平正義，使其自設立之初就帶有強烈的公益與社會服務色彩。日常巡邏、社區走訪、矛盾糾紛調解、提供社會服務等群眾工作是基層警務的重要內容，“從群眾中來，到群眾中去”、“一切為了群眾，一切依靠群眾”是公安群眾工作的基本原則。社會工作的服務對象多為社會弱勢人群，服務內容包括為這些“有需要的人群”提供資源連結、危機介入、經濟援助、安置服務、專業諮詢等服務。故兩者在服務內容上交叉重合，擁有廣闊的合作空間。

(二) 社會工作服務具備的優勢

1. “第三方”工作身份

社會工作服務機構多具備非政府性、非營利性、公益性、中立性的特徵，是介乎政府與民眾之間的溝通橋樑，具備“第三方”身份優勢，方便社工以“同行者”的身份與服務對象建立聯繫、開展溝通協調。

因為社工的身份是社會力量，有時候管理對象跟社工有認同感。作為被管理者，他更願意和社工溝通交流。由社工提供服務，助人效果會更好一些。我們作為執法者，穿着制服過去，他會有逆反的心理。但是社工過去跟他溝通交流會達到不一樣的效果。(P3，民警)

社工在這塊有一個很好的補充，我們沒有官方身份，我們的價值觀更多是以人為本，更多是關注個人的情況，更容易與對方打成一片。派出所是沒有辦法做這些感性活動的。(S3，社工)

2. 靈活柔性的工作技術

警察的主要工作是預防、識別可能犯罪的人，對其進行教育幫扶以預防犯罪，當犯罪發生時及時制止並對罪犯進行處理，故其工作技術多帶有“強制”與“權威”的執法色彩，但多不具備“預防”和“後續服務”職能。^[19]經過多年的理論積累與實踐探索，社會工作已經建立起由多元服務技術和服務模式構成的知識體系。因此，社會工作服務手法相對靈活與柔性，能成為警察剛性執法外的重要補充和支持。

公安除了對犯罪分子的雷厲風行這種形象，同樣也需要有一面對人民群眾服務的形象。不可能一直都是這麼剛性的形象。這個本身跟社工有契合的位置。社工的形象是一個柔性的執法過程……而且，術業有

[19] 吳世友、劉芳、費梅蘋：《警察社會工作：歷史沿革、實務模式與現實路徑》，《社會工作》，2020年，第5期，第92-103頁、112頁。

專攻，畢竟社會工作有一定的理論支持和專業手法，這些服務對象如果由相關專業人士去提供服務，服務品質上會有一種保障。(S4，社工)

我們的優勢在於有一定的專業視野跟服務經驗，民警的經驗在於辦案跟信息優勢，如果能把雙方的優勢結合起來，我相信對於社區的兒童權益侵犯與家庭暴力的當事人，會是一個不錯的福利。(S1，社工)

四、警務社會工作及其服務範疇

一般認為，美國警務社會工作的發展較為完善，自 20 世紀初至今，歷經“聘用女性警察”、“跨學科合作與發展”、“社區警務改革”三個發展階段。其服務領域包括精神疾病與心理健康服務、防止酗酒和藥物濫用、災難應對與危機干預、社區教育、被害人服務、青少年觀護等，服務對象不僅包括警務服務對象，還包括警察群體。綜合已有文獻與實務經驗，本文將“警務社會工作”定義為“將警察工作與社會工作相結合，由社會工作者運用專業方法與技巧服務基層警察工作，為違法犯罪、精神疾病、家庭暴力、未成年人保護、矛盾糾紛等相關問題的個體和人群提供直接或間接服務，以協助個體解決問題、發揮潛能，最終達到化解社會矛盾、增進社會福祉的專業服務過程。”^[20] 具體可從三個層面開展服務：

一是個體層面，為警察及其家屬群體開展壓力紓解、能力建設、問題解決等服務，緩解職業倦怠，提升工作效能；為違法犯罪人群、偏差行為青少年、報警求助個體，開展業務諮詢、糾紛調解、危機介入、家庭治療等服務，協助個體解決問題，將矛盾糾紛化解在基層；二是社區層面，發展壯大社區群防群治力量，培育基層自助組織，廣泛開展宣傳教育與社區康復活動，營造良好警民互動氛圍，從社區層面豐富警務內涵、提升警務治理效能；三是社會層面，針對當前警務社會工作發展現狀，進行社會調研、開展社會倡導，推動相關政策制度的修訂、實施與評估等工作，持續完善頂層制度設計。

五、當前發展警務社會工作的現實困境

近年來，G 市在多個領域已開展警務社會工作的實踐。一是合適成年人項目，由公安機關與社工服務機構聯合培養未成年人案件中的合適成年人。如 2021 年，G 市 B 區着手培育合適成年人隊伍（主要由社工擔任），這些合適成年人與檢察院、派出所等進行合作，為涉案未成年人提供合適成年人到場服務，有效保障涉案未成年人在刑事訴訟過程中的合法權益。二是派出所個案轉介業務，由派出所將未成年人、糾紛調解類等個案轉介給社工跟進。如自 2021 年 5 月起，G 市 A 區公安局指揮中心與社工項目建立了重點青少年個案轉介機制，派出所在接到 110 報警平台的相關個案時，可通知專職社工一同跟進。當前警務社會工作的發展仍處於初步探索階段，服務覆蓋面較窄，服務個案數量有限，服務成效不夠顯著。其發展仍存在不少掣肘因素，具體如下：

（一）多方聯動機制不健全

雖然基層公安部門與其他行政部門的業務存在着交叉或重疊，但當前基層交叉型事務的處理主體多為公安部門，“聯而不動”現象突出。

比如調解，按照法律規定，街道、綜治辦、司法所都可以調解，派出所也可以調解，但現實操作中大部分是派出所調解。為什麼呢，因為居民依賴派出所，派出所的威信人民群眾更加容易接受。就變成了一個習慣，有糾紛就報警，都是由我們調解。(P4，民警)

派出所與社工服務機構的聯動也不多。社工 S4 所在的項目始創於 2009 年，以司法社會工作為主要業務，近來也嘗試將服務“前置到公安機關”，對派出所業務中的違法犯罪相關人群進行介入。但是 S4 坦承，當前與公安機關的聯動僅限“合適成年人”項目，與派出所並無其他業務往來。

我們跟派出所的線還沒有搭上，跟公安的聯繫也確實不多。現在的合作只是在合適成年人的培訓、認

[20] 賀婷：〈發展警務社會工作 夯實基層社會治理〉，《公安教育》，2023 年，第 3 期，第 33-36 頁。

證和頒證這塊。(S4, 社工)

社工介入到公安這塊, 很少。除非街道有任務, 今天要上門核查某塊區。但不是我們聯繫社工, 街道已經安排好了。雙方之間沒有很順暢的聯繫。(P3, 民警)

在已有的警務社會工作實踐中, 因聯動機制不健全, 雙方定位不明確, 如社工服務機構一般不實施 24 小時值班制, 與基層派出所民警的工作時間難以匹配。一旦案情發生在晚上, 則雙方聯動障礙重重。

最大的問題是案情發生在晚上, 跟我們的上班時間不匹配……派出所不直接給我錢, 又不是我的上級。我憑什麼要這麼配合呢?(S1, 社工)

(二) 警察與社工的公眾認知度倒置明顯

在“有困難找警察”和“有警必接、有難必幫、有險必救、有求必應”等口號的經年宣傳下, 大眾對於基層警務耳濡目染、婦孺皆知, 對公安工作的認知度與信任度極高。但是, 包括基層民警在內的社會大眾對社工的了解不夠充分, 多認為社工是“居委會、街道辦工作人員”, 或將社工等同於“義工”或“帶薪志願者”。

我們和社工經常打交道的, 社區有矛盾, 我們就出警。如果發現是社區的工作沒做好, 需要社區的志願者(社工)上門去, 我們就會通知居委讓社工去跟進這個工作……(P5, 民警)

社工是志願者吧, 是街上穿馬甲的那些人嗎?(R1, 居民)

我一直以為社工是義務式的, 是沒有工資的。(R2, 居民)

現在在警察眼裡, 也會把我們當成街道辦的工作人員。(S1, 社工)

這反映出包括基層民警在內的社會大眾對社會工作的認知度仍普遍偏低, 對警務社會工作的發展更是缺乏了解, 這與大眾對警察的高認知與高信任度形成鮮明對比。兩者公眾認知度的明顯倒置可能導致需經長時間的系列宣傳推廣, 警務社工才能逐漸為公眾所認知, 及至養成“有困難, 求助警務社工”的求助習慣。

(三) 基層警務與社工服務的工作理念存在差異

雖然基層警務與社工服務在服務理念與服務內容等方面存在共通之處, 但不可否認的是, 因兩者職業定位、工作流程不同, 兩者的工作理念仍存在較大差異。其中, 警察更注重從“法治”角度處理問題, 強調有法可依、有法必依、執法必嚴和違法必究; 社工更注重從“個別化”、“接納”、“尊重”等人性化角度處理問題。

我們會從法律的角度, 社會會從人性的關懷做工作。我們的工作主要是依據法律條款。雙方矛盾激化動了手, 引起了法律糾紛, 需要我們去處理。(P3, 民警)

不是所有公安都會認同社工的做法, 畢竟工作手法會有不同, 需要有一個磨合的過程。(S2, 社工)

在當前警務社會工作實踐中, 因兩者工作理念的差異導致服務目標與服務內容發生偏離的情況並不少見。

我介入過一個家暴個案, 孩子被她媽打到哪裡都腫。當時派出所民警來了, 那個警察一直在說小朋友, 說一定是你平常不聽話是吧, 你說一下平常你怎麼和你父母說話的, 是因為哪些部分生氣了才打你的。他一直在說小朋友的不對, 讓他不要去跟父母頂嘴……我跟民警說她媽媽的這種行為已經是家暴。他就很敏感這個詞, 說你是怎麼定義家暴的? 怎麼算是家暴呢? 不要亂說話。……在幾次的合作裡, 我看到我們之間的理念差別還是蠻大的。(S3, 社工)

工作理念的差異也會導致兩者合作存在障礙, 需要經過較長時間的磨合, 才能求同存異, 較順暢地開展合作。

(四) 警務社會工作專職實務人才短缺

因基層警務服務對象的特殊性及服務過程的複雜性, 決定了警務社工服務開展的難度, 對警務社工的要求也相應提高。警務社工不僅需具備法律、禁毒、司法等跨學科專業知識, 而且還需掌握針對不同服務對

象開展多樣化服務的實務技能。

（警務）社工的基礎很重要。第一是要有知識儲備，第二個是要經過培訓，第三個是要考慮到服務對象的不同情況。（P7，民警）

當前一線社工群體多為年輕的社會工作專業畢業生，他們的服務經驗往往不夠豐富，服務技術略顯生疏；同時，因公安部門與社工服務機構的聯動機制尚未建立，為數不多的社工專職人才不能滿足當前日益多元化、人性化警務工作的需要。

我也不敢說現在社工的能力能保障到服務品質，但還是得有人去做這個事情。……畢竟公安有這麼多派出機構，我們也只能以點帶面。項目本身的站點一個區就一個兩個。但是公安有這麼多點，要全面覆蓋的話就有很大困難。拋開能力不說，光是人手就很有問題。（S4，社工）

六、對策與建議

在完善共建共治共享基層治理制度的大背景下，社會工作與基層警務相結合是基層警務改革的可行趨向，也是建設基層社會治理共同體的重要嘗試。針對當前警務社會工作的發展現狀與問題，為推動警務社會工作的良性發展，建議從以下四個方面着手：

一是加強制度建設。從立法、政策和實施機制層面，將警務社會工作納入已有警務工作體系中，以“社區警務”為着力點，穩定資金來源，明晰專業邊界，探索服務制度，建構科學、全面、系統的警務社會工作發展機制。二是深化協同合作。推進公安機關與其他職能部門、社會力量的聯動合作，多角度多渠道探索聯動形式與聯動內容，加強跨學科、跨專業合作，強化信息共享，形成多部門、多力量協同參與的基層社會治理格局。三是開展宣傳教育。通過宣傳欄、報紙、電視、微博、微信等線上線下媒介，以懸掛橫幅、推送資訊、線上直播等群眾喜聞樂見的方式，宣傳警務社會工作專業優勢，展示警務社會工作服務成效，切實提高警務社會工作的公眾認知度。四是注重人才培養。從理論和實務層面建構警務社會工作知識體系，豐富警務社會工作本土實踐場域。在高等院校社會工作、公安專業中開設警務社會工作課程，對一線社會工作者與基層民警展開警務社會工作知識培訓，促進社會工作知識與警察業務的有機融合，實現一線社會工作者專業能力的有效提升。

當前，警務社會工作發展方興未艾。為促進警務社會工作茁壯成長，應儘快完善制度建設、加強部門聯動、開展宣傳教育、大力培養人才，並廣泛借鑒國內外發展經驗，從本地實際出發，不斷創新警務社會工作發展模式，持續培育警務社會工作發展氛圍，為推動基層警務現代化和社會工作本土化貢獻力量！