

社工队伍建设的现实困境与路径选择 ——以江苏常州为例

马继迁

摘要: 基于江苏省常州市的调研资料,对社工队伍建设现状进行了总结,从“个人—群体—制度”三重维度分析了社工队伍建设的现实困境与基本路径。社工个体体验负面、群体结构失衡、制度效能弱化等构成社工队伍稳定与发展的“三重困境”。加强社工人才队伍建设,可以从满足个体需求、优化群体结构、强化制度效能等路径着力推进。

关键词: 社工队伍; 个体需求; 群体结构; 制度效能

作者简介: 马继迁,社会学博士,常州大学瞿秋白政府管理学院副教授。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“城市边缘失地农民就业质量问题研究”(13CRK026);江苏省教育厅“青蓝工程”培育项目(苏教师[2014]23号)。

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2017.04.010

社会工作者是指遵循助人自助的价值理念,运用个案、小组、社区等专业方法,以帮助他人发挥自身潜能,协调社会关系,预防和解决社会问题,促进社会公正为职业的专业工作者^[1]。建设一支专业的社会工作人才队伍,对于化解社会矛盾、转变政府职能、创新社会管理、建设社会主义和谐社会,具有重要意义。

近几年,国家出台了《社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2011—2020)》等一系列文件,社会工作的“政策春天”已经到来。如何依据各地区经济社会发展的不同特点,认清社会工作队伍建设现状,找准问题与不足,制定符合地方实际的有力举措,培育和壮大社工人才队伍,成为当前地方政府面临的一项重大而紧迫的政治任务。

江苏省常州市是长三角地区重要的工业化城市,位于“苏南现代化建设示范区”中部,下辖天宁区、钟楼区、新北区、武进区、金坛区和溧阳市。目前正按照江苏“两个率先”的战略部署,开展社会建设,推进社会治理现代化进程。对常州市社会工作者队伍建设状况的总结提炼,可以为全国其他地区的社会建设提供借鉴。

一、社工队伍建设现状

(一) 成就突出,“五化”特征明显

近年来,常州市社工队伍建设取得了突出成就,社工队伍日益壮大,社会组织数量不断增

多。截至2014年,全市社工人才总量达1.5万,每万人拥有社会工作者37人;培育6337个社会组织,每万人拥有登记社会组织10.63个,扶持公益创投项目150项。常州市社工队伍建设呈现出“年轻化、高智化、专业化、地方化、制度化”的特点。

第一,平均年龄逐渐降低。常州市社工队伍的平均年龄2011年为43岁,到了2014年降低至40.5岁。调研的T社区共有8名社工,平均年龄不足30岁。其中社区主任42岁,副主任34岁,其余社区干事均在30岁以下。这种年龄结构,在各区(县)社区中很常见。

第二,教育程度稳步提升。社区专职社工中,大专以上文化程度者占70.27%,社会组织内专业社工的教育水平更高。常州市乐民社会工作服务中心、武进区尚德社会工作服务中心、常州市胜名社会工作服务中心等专业社工机构中,专兼职社工均为本科以上学历。

第三,专业水平不断提高。通过自学或培训,一大批社会服务人员取得社会工作职业资格证书。2014年,全市分别有381人、78人通过助理社会工作师和社会工作师职业资格考试,考试通过率在全省名列前茅。常州市天宁区2013年共有专职社工532名,其中取得社工职业资格证书的421人,占82.4%。

第四,服务模式紧贴地气。常州市注重借助多元力量,整合优势资源,联动协同,推动社工服务模式紧贴地气、不断创新。在“三社联动”社区服务机制中,社工作为骨干力量,以社区为平台、社会组织为载体,为居民提供专业化、精细化服务,借助多元参与的强大力量,促成了资源共享、优势互补、高效联动的良好局面,形成具有常州特色的“嵌入式社会工作模式”^[2]。钟楼区、天宁区与常州大学社会工作系合作,加强社工服务模式的总结提炼。钟楼区建立了“社工带义工,义工助社工”的社区服务机制,天宁区积极推进社会工作服务标准化建设,成为民政部授牌的“全国首批社会工作服务标准化建设示范地区”。

第五,制度体系日趋完备。常州市委、市政府相继出台《关于推动城乡社区“减负增效”的实施意见》《关于在全市推行“政社互动”推动社会管理创新的意见》《关于加快推进社会组织改革发展的意见》《关于加快推进社会工作专业人才队伍建设的意见》《常州市社区专职工作者管理办法》等政策文件,各区(县)、街道也制定了一系列相应的考核与激励措施,为社会工作人才队伍的发展壮大,营造了较为完备的制度保障体系。

(二) 前景广阔,人才需求旺盛

首先,社工服务领域十分广泛。社会工作主要以各类弱势群体为服务对象。无论是在儿童、青少年、老年、妇女、残疾人等传统社工服务领域,还是在流动人口、吸毒人员、上访群体、失独人群、低保人员等新问题、新现象上,常州市的社工需求量都十分显著。随着政府全面深化改革的推进,大量的政府职能将逐渐转移出来,交由社会组织承接,这对社工队伍的发展起到了重要推动作用。

其次,社工岗位拓展空间较大。在常州,已经通过职业资格考试的社工,主要分布在城乡社区党组织和居委会。社区专职社工数量大、增幅快,构成常州市社工人才队伍的主力军。相比之下,公益服务类社会组织数量偏少,组织中的专业社工人员更屈指可数、十分稀缺。尤为紧缺的是民办社工机构,为其提供各种便利条件,扶持专业的民办社工机构发展,是当前常州市社工人

才队伍建设的关键环节。另外，卫生、司法、教育、人口计生、信访、残联、妇联、工会、共青团等部门，社会工作岗位亟需开发，社工队伍建设空间广阔。

再次，社工队伍建设起点很低。专业的社会工作，在发达国家已有 100 多年历史，在我国香港地区有 70 多年历史，台湾地区有 50 多年历史，在大陆才刚刚起步。西方发达国家中，社工被誉为是“社会工程师”，具有极高的美誉度和社会地位，社工总量在全部人口中都占有一定比重。美国、瑞士的社工占总人口的 2%，日本的社工占总人口的 5%，加拿大占 2.2%，连香港地区的注册社工也占 1.7%^[3]。而常州社工占总人口的比例不到 0.4%，缺口非常大。

二、社工队伍建设面临的困境

（一）社工个体体验负面

首先，“双向受压”的工作状态。社区专职社工需要完成上级政府部门交办的社会治安、公共卫生、就业服务、社会保障、社区教育、帮扶救助等多方面的事务，承受来自政府与居民两个不同方向的压力。社工的工作境遇是“风箱里的老鼠，两头受气”。政府自上而下的任务与考核，居民自下而上的要求和阻力，使社工陷入双向多元的“压力场”。

其次，低收入下的生活困扰。一方面，社工的实际工资待遇低于自我收入预期，工作情绪消极。目前，常州市社区专职社工的年收入 4 万余元，但他们觉得“偏低”，形容自己是“干着公务员的活，拿着工人的工资”。[个案 1，女，36 岁，社区社工] 另一方面，较低的收入水平也对家庭人际关系和交往空间产生负面影响。“自己最大的问题是工资低、待遇差，到社区工作后，交往圈子小了，不敢交朋友。在家人面前尤其是自己的爱人面前抬不起头，有时候被自己的老婆嘲讽。而且工作一天回家后什么都不想做，就想看看电视睡着觉，爱人叫着一起出去散步都懒得去。”[个案 2，男，29 岁，社区社工]

再次，消极的自我职业评价。无论社区专职社工，还是社会组织中的专业社工，都表现出一定的职业倦怠，认为自己的工作“毫无成就感”。例如“到各个小区发放老鼠药”，这种无关专业的事情让社工倍感失落。社工对工作不够认同，导致工作中的应付和糊弄行为，容易形成不敢创新和不想创新的“创新性自我否定”心态。“天天这么工作早就厌倦了，年复一年的机械重复，毫无成就感。做的事越多，越累，得罪的居民越多。像我这样的年轻人还有一种工作心得：总是怕点子多、创新多，那么干的活就越多，谁还去想点子，搞创新啊！”[个案 3，女，42 岁，社区社工]“感觉这工作没啥奔头。”[个案 4，女，38 岁，机构社工]

（二）社工群体结构失衡

首先，性别比例失衡。无论是社区专职社工还是社会组织中的专业社工，女性比例都远远大于男性。X 社区中，只有一位男性社工，而这唯一的男性也有跳槽的打算。上海等社工工作成熟地区，社工从业者绝大多数也为女性。“不管是我们协会还是我们曾经培育的社会组织，里面的工作人员几乎都是女性，男性没人敢做这个，要不怎么买房子，找女朋友啊？社工一般是本地人，要不这点工资连租房子的钱都不够。”[个案 5，女，33 岁，机构社工] 收入低成为制约男性

从事社工职业的一个重要原因。

其次,职业认知失衡。一方面,来自“暂时性工作而非长久职业”的职业性质认知。社工自身把社工工作看作迫不得已的、短期性工作而非长久性职业。“赶上社工招聘,感觉离家近可以照顾家就考了。社工的工作暂时看还可以。但是我也不会作为长期职业的,看看我那些同学,感觉没有比我混的更惨的了。”[个案6,女,37岁,社区社工]而H社区主任的一句“经济地位决定社会地位”的调侃,更是直白地表达出社工的低职业认同感,透射出他们的群体窘境和无奈。另一方面,来自“重物质而轻精神”的职业价值认知。访谈发现,社工们都过度强调收入而忽视奉献精神。对收入报酬或经济效益过度强调,无视社工职业内隐的奉献精神和社会效益,导致社工自我职业认知中“重物质而轻精神”的失衡状态。职业认知失衡,致使“短工化”现象频现,社工人才流失严重。“很多学生就业后都比较失望,感觉跟想象的不一样,想象中的是‘阳春白雪’,实际是‘乱七八糟’。很多都不想长期干。”[个案7,女,40岁,街道社工科科长]“收入低,没发展,想换工作。”[个案8,男,31岁,机构社工]

再次,岗位分布失衡。调研发现,社工岗位的分布存在两种不均衡:一方面,“社区专职社工与社会组织专业社工的不均衡”。社区专职社工数量大、增幅快,而社会组织数量少、发展乏力,社会组织中的专业社工人员更是十分稀缺。另一方面,“社区专职社工与其他部门岗位社工的不均衡”。与社区相比,教育、卫生、妇联、学校、医院、禁毒等部门和服务团体中,社工岗位开发不足,社工队伍建设才刚刚起步。

(三) 社工制度效能弱化

首先,制度落实乏力。一方面,很多政策存在“停留在由文本向实践转换的‘最后一米’”的“乏力状态”,导致社工对政府发布的政策文件有一种本能的“不信任”。“钱随事走”的政策规定被社区工作者讥笑为“事完钱不到”,“减负增效”也被戏说成“增负减效”。另一方面,社工对政策缺乏详细了解,也缺少细致解读的动力,“习惯性模糊”现象普遍。例如,对《城乡社区“减负增效”实施意见》《关于推动社会工作者队伍建设的意见》等政策文件,社工们普遍反映了解模糊,只是“知道个大概,没人去深究”。[个案3,女,42岁,社区社工]

其次,制度效用走样。一方面,社区的资源配置与考核标准简单统一,缺少对社区状况的类别化和差异化考察,导致社区发展的“马太效应”出现。例如,《常州市社区专职工作者管理办法》规定,“社区工作者按户籍户数每千户4个人的标准配备”。以户籍户数为社区干部配备标准,导致流动人口集中的城中村社区、老旧小区等社区的社工人均工作量很大,这些社区居民文化素质较低的状况也增加了社工的工作难度,社工在年终考核中获得“优秀”的几率很低。而那些城市中心的高档商品房小区,流动人员少、居民素质高、社区干部开展工作相对容易,年终考核获得“优秀”的可能性更高。另一方面,社工职业资格证考试制度对社工队伍专业化发展的示范引领作用不明显。与政府致力于推动社工职业化和专业化的原初意愿有很大差距,社会职业资格证书目前沦为社工增加工资和谋取利益的工具。“考社工证就是为了加薪。社工学习和培训更多是理念上的作用,在实践中社会工作实务用的较少。”[个案9,女,29岁,社区社工]

再次,制度激励不足。访谈发现,社工们对工作考核比较敏感,而对“工作激励”感觉虚

化。面对“市—区—街道”三级和多个“条线”的考核，社工们深切地感受到各类管理制度、群众满意度等的规束和制约。而奖励制度、薪酬保障制度和人才流动制度等激励举措，覆盖面小且落实不力，被社工人员无视甚至看作是“工作负担”。

三、加强社工队伍建设的路径

（一）满足个体需求，促进社工健康发展

首先，减轻工作压力。一是有效开展心理疏导。制定专门针对社工的心理量表，定期检测社工心理状态，为心理压力过大的社工进行心理辅导和减压训练；成立同工学习小组，让社工之间相互支持和鼓励，获得战胜困难的力量；营造“老中青互帮带”“一对一互助”的互助氛围和开导机制^[4]，加强内部团结和人际互动，减少社工压力，增强职业自信。二是严格落实“减负”政策。建立社区“减负”信息反馈系统，定期考察“减负”的实际效果；制定“减负解压”考核标准，对社区上级条线落实“社区工作准入制度”“减少任务下达”等进行考核。通过实实在在的“减负”，减轻社区专职社工的工作压力。三是积极践行“自助”理念。“助人自助”是社会工作职业的基本理念。专业社工通过帮助案主成长和改变，解决他们的实际问题，同时获得案主的信任和赞扬，实现自己的职业目标和价值。社工可以用这种成就感来激励自己获取工作的信心和动力，缓解职业压力、职业倦怠等困境。

其次，提高收入水平。一是确定社工薪酬标准。制定社会工作专业人才专业技术职位设置及薪酬待遇相关政策，对社区专职社工或聘用于政府购买岗位的社会工作者，应与同等条件专业技术人员薪酬水平相当；对聘用于公益性社会组织或民办非企业单位的社工，按照以岗定薪、以绩定奖的原则确定薪酬标准，使其薪酬水平不低于同等条件专业技术人员。二是制定福利待遇增长机制。参照常州经济发展水平和物价上涨因素，制定动态的社工福利制度和待遇增长长效机制。三是实行绩效津贴制度。根据公益项目的实际完成情况，从社工理念、模式、原则、方法、技巧等角度对其专业性程度进行评估，针对不同等级的评估结果，增发不同幅度的奖励性津贴。

再次，拓展发展空间。一是打通社工就业渠道。在街道设置“非编”社工岗位，吸引业绩突出的优秀社工到街道工作。增加基层社会工作岗位事业编制，面向社会公开招聘社工专业人才，优先录用具有社工职业资格证书人员。民政事业单位补充人员时，更应带头向社会公开招聘社会工作专业人才。相关党政机关配备社会工作公务员岗位，招录具有一定社会工作职称人员。二是设置社工资助计划。建立社工队伍人才库和排名系统，依据服务专长、业务能力与工作年限等，设置“最美社工”“优秀社工”“社工督导”等资助项目和奖励计划。三是推动社工晋升职称。鼓励未考取全国社会工作者职业水平证书、在基层社区从事社会服务的调解员、计生员、组织员等参加常州市“社会工作者”职业水平评价，将取得《常州市社会工作者职业水平证书》的社会工作者纳入专业社会工作者管理范围。社工专业人才技术职称分为四级多档，形成“社会工作者—初级社工师—中级社工师—高级社工师”职称体系，创造条件激励社工人员不断晋升职称。

(二) 优化群体结构, 壮大社工人才队伍

首先, 加强社工职业培训。一是加强专业知识培训。与地方高校合作, 建立社会工作人才培训中心、社会工作人才实训基地等, 通过开展社会工作知识辅导、继续教育培训、督导培训等方式, 提升社会工作人才专业化水平。二是强化实务能力培养。针对社会工作强调实务能力的特点, 强化对一线社工的专业理念和技能的培训。征集社工优秀案例, 形成各领域各具特色的社工培养模式, 积累实务经验。三是突出职业责任教育。开展社工职业伦理与职业道德教育, 加强职业责任感和道德感召力, 提升社工的伦理素养。

其次, 建构社工支持体系。一是提高社工职业社会认同。通过“社会工作进万家”媒体宣传、“服务对象认领社工”宣传教育等方式, 加强社工的职业认同、居民的认可和社会认知感。有意识地针对男性开展宣传动员, 吸引男性进入社工队伍, 优化社工队伍的性别结构。二是建构社工—义工联动机制。通过“义务时间银行存储”“互助一对一置换”“慈善超市爱心积分”“志愿者服务站”等机制与平台, 建构制度化的义工、志愿者辅助支持系统, 建立健全志愿者招募、建档、培训、表彰、激励机制, 构建社工—义工联动发展的机制^[5]。三是构筑社工沟通交流平台。借助“常州社工在线”“常州社工协会”“常州社工节”等载体, 定期召开“社工学习工作坊”“学习交流会”, 加强社工与社工、社工与督导、社工与专家之间的沟通交流。

再次, 拓展社工岗位设置。一是推进公益性事业单位社工岗位开发。在教育、公安、民政、司法、人力资源和社会保障、卫生、信访、工会、团委等部门相关机构中设置社会工作岗位。二是增加城乡社区社工岗位设置。以原有社区专职社工为基础, 开发设置“社区公共服务站”“社会救助协理员”等社工岗位。三是培育公益性社会组织。政府借助“社会组织孵化器”“公益组织培育中心”等机构, 以公益创投项目为载体, 为公益社会组织的发展壮大提供设备、场地、资金等方面的支持; 成立社会组织发展基金, 为社会组织创建保驾护航; 大幅降低社会组织申报资金门槛, 简化申报程序, 鼓励更多专业社工组织申报, 推动社会组织成长和壮大。

(三) 强化制度效能, 完善社工发展环境

首先, 优化公益项目效能。一是加大项目资金支持力度。以公益项目为依托, 整合各种社会资源, 举办公益创投项目大赛、社会工作方案有奖征集大赛, 并对获奖的项目给予资金支持。目前, 就常州市的实际情况来看, 公益项目的支持资金还需大幅增加。二是完善项目运作机制。强化“申请、进展与结项”的“三阶段系统化管理”。在强化项目招标“入口”审查的基础上, 加强中期进展评估和后期成果的考核, 根据项目实施情况实行项目与机构双重淘汰机制。中期评估与后期考核, 是目前常州市公益创投项目管理的薄弱点。三是打造优势项目品牌。以政府购买服务的方式, 在流动人口、老年人和青少年等领域, 打造一批具有品牌效应的优势项目。

其次, 创设社工文化系统。一是建构社工符号体系。成立常州市社会工作者协会, 发挥社工协会在人才培养、登记管理、继续教育、行业自律等方面的功能, 强化社工在职业用语、统一着装、专业动作、行业口号等方面统一规划和培训, 建立社工符号体系。二是营造社工学习氛围。创办《常州社工》期刊和“常州社工在线”网站, 形成社工自我学习与互相交流机制, 以社工培训、督导培训为基础, 倡导通过社工工作心得、生活日记等与社区、社工之间建立“P2P”的交

流制度。三是建立服务售卖系统。在社工机构网站建立“社工服务售卖系统”，按照社工专长、服务类别和业务能力，设置相应的虚拟价格，由服务对象购买^[6]。

再次，建构类别化的管理模式。一是社工资料管理类别化。以社工人员、机构资源、现实问题、服务需求为基础，对社会组织和社工人才分门划类，建立社会组织 and 社工人才储备库。二是社工机构评价动态化。按照规模、信用、服务能力等标准评价社会组织，依据社会组织的服务质量和项目完成情况，实行动态考核与管理。三是考核与激励制度差异化。根据社工所属的社区、部门、社会组织的特点，分类别分层次，采取差异化的考核标准；综合考虑服务对象、服务内容、服务方式等情况，扩大奖励范围，建立物质激励与精神鼓励相结合、固定奖励与动态奖励兼顾、报酬与奉献并重的激励机制。

参考文献：

- [1] 王思斌. 社会工作概论 [M]. 北京：高等教育出版社，2006：115.
- [2] 刘玉兰. 跨文化社会工作视角下的流动儿童服务模式重构 [J]. 学术论坛，2014（4）：95-100.
- [3] 易帅东. 北京市社区青年汇专职社工人才队伍建设研究报告 [J]. 中国青年研究，2015（6）：11-16.
- [4] 刘波. 城市社区居家养老的困境及对策思考——以广州为例 [J]. 特区经济，2014（11）：96-99.
- [5] 李敏. 构建和谐社会：社区工作者队伍建设研究 [J]. 中国特色社会主义研究，2008（4）：92-96.
- [6] 戚欣. 我国社会工作人才的特点及培养 [J]. 社会科学战线，2007（6）：202-205.

The Realistic Dilemma and Route Choice of Social Worker Team Construction —Taking Changzhou City in Jiangsu Province as an Example

Ma Jiqian

Abstract: Based on the survey data of Changzhou city in Jiangsu Province, this paper summarizes the present situation of social worker team construction, and analyzes the realistic dilemma and route choice of social worker team construction from three dimensions: “individual-group-system”. Negative individual experience of social workers, imbalanced group structure, and weakened system efficiency constitute “three dilemmas” of the stability and development of social worker team. To strengthen social worker team construction, efforts should be made in these aspects: meeting individual needs, optimizing the group structure and strengthening the institutional efficiency.

Key words: social worker team; individual needs; group structure; institutional efficiency

（收稿日期：2017-01-18；责任编辑：沈秀）