社区治理视角下社区社会工作者队伍建设的探索研究

——以北京市Y街道为例

宋利[[1]](#footnote-0)

（北京城市学院，北京，100083）

**摘要：**社区作为城市的基本组成单位，在政府职能转变和权力下放的推进下，逐渐成为社区治理中的一个重要的组成部分。北京Y街道积极响应国家的号召，深入践行创新社区治理机制的理念，大力引进社会工作专业人才，积极筹备社区社会工作者人才队伍建设。利用社会工作者和社区居民骨干相结合的模式，在提供个人专业服务、解决社区居民困难、推进社会公平与正义、促进整个社会和谐等方面发挥着重要的作用。但是Y街道社区社会工作者人才队伍建设的探索过程仍然存在一定的局限，主要体现在社会工作者专业性受到限制、社区动员能力不足、社区培训激励机制不完善等方面，还需要对这些问题作出进一步的回应。

**关键词：**社区治理；队伍建设；社会工作

中图分类号：C916 文献识别码：J 文章编号：

社区是一个城市治理的基本单位，也是一个城市开展各项工作的落脚点。中共十八届三中全会提出:“要改进社会治理方式，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。十八届四中、五中全会更进一步明确了加强和创新社会治理，推进社会治理法制化、精细化的任务要求。[1]在此背景下，各地区开始积极探索社区治理的创新机制和有效模式，在这个过程中社会工作者的角色和地位逐渐得到重视。随着国家对社会工作专业的重视，社会工作专业得到了进一步的发展，社区社会工作者人才队伍形成了规模化的发展，在社区公共事务管理和社区问题调解上发挥着不可替代的作用，在社区治理过程中有效的解决了社区公共事务的治理难题，为推动社区治理机制的创新发展奠定了一定的基础，但是在这个过程中也暴露出了很多的问题，尤其是在人才培育机制长远发展上，当前北京市部分社区没有很好的抓住“社区社会工作者队伍建设”这一关键环节，在社区治理创新过程中仍然面临着很多的挑战。本文以北京市Y街道为主要调查地，通过实地调研分析在当前社区治理大背景下，社区社会工作者队伍建设面临的问题，并针对问题提出相关的建议。

**一、社区社会工作者队伍建设的时代背景**

在过去的传统社区治理体系中，中央和地方的关系有着向中央进行集权的倾向，形成了中央为主体，自上而下式的管理模式，让整个市场和社会缺乏积极性与活力，影响良性社会秩序的运行。因而，针对此弊病国家和政府积极创新并寻求突破，探索新的社区治理方式，逐渐形成“小政府、大社会”的格局。然而由于传统“单位制”下基层社区自治组织的边缘性地位，以及政府转变职能过程中权力下放不充分，导致政府与社区居民委员会之间千丝万缕的关系没有得到澄清，使得居委会把完成街道办事处布置的任务作为中心工作，限制了其自治功能和服务功能的发挥。[2]随着全面深化改革脚步的不断推进，分权化改革与社会治理浪潮的不断深入，在社会领域的治理过程中政府将提供公共服务的职能剥离出来，更有效地进行分权，将社会服务和公共服务职能交由社会工作服务机构和社区社会工作者承担，将原本应由社区承担的职责还给了社会，壮大了社区力量。[3]

这一重要转变进一步地改变政府与社区、社区和居民之间的关系，使社区治理的方式从“自上而下”逐渐转变为“平行式”的沟通互动，促进社区居委会与居民之间的互动频率，居民获得了更多向社区表达需求的机会，有效缓解了社区和居民“上下沟通不良”问题，拉近了彼此之间的距离。同时，在这一时期社区志愿者团体、社区自治组织、公益慈善团体得到了巨大的发展空间，在创新社区治理过程中发挥了重要的作用。而作为社区社会组织的主要发起者和社区志愿者团体的引领者，社区社会工作者也逐渐开始走进了大众的视线中，并在社区治理中发挥着自己独特的专业优势，成为我国社会治理体系当中的一支重要参与力量。国家和政府的职能转变带来了社区治理方式的新变化为社区社会工作者的发展带来了新机遇，同时也带来了新挑战。

**二、社区社会工作者队伍建设现状——以Y街道为例**

社区治理机制创新的不断发展，使得社区建设更需要专业化、职能化、规范化、相对稳定的社区社会工作者人才队伍，社区社会工作的能力提升建设也成为关键的一个环节。从实际的走访情况看，社区在社区工作者队伍建设方面取得了一定成绩，社区专业社会工作者的比例也得到了很大的提升，在队伍管理上也形成了比较规范和完善的制度，但与他们承担的社区治理的繁重任务相比、与日益增长的居民需求相比，与社区自治组织、社区志愿者队伍、社区公益慈善类组织的协调管理相比，还面临着不少现实难题。

**（一）北京市Y街道概况**

Y街道位于北京市西南部。面积4.76平方千米，常住人口8.6万人，流动人口5600户，1.6万人，辖区共有12个社区。Y街道成立于上个世纪60年代，辖区设有大学、中小学和幼儿园，同时还配备有社区医院和敬老院等公共设施。Y街道的社区是一个典型的密集型老旧小区，社区硬件设施相对比较老旧，社区楼层大多是上个世纪末期建造。在人口分布上，Y街道的常住人口数量达到14.6万，其中流动人口和老年人的数量又占到很大的比例，65岁老人占到辖区总人口的30%以上。街道社区不仅人口密度比较大，老龄化现象也比较严重。街道各社区都有自己的辖区单位，比如幼儿园、物业公司等，同时部分社区还建有相对完善的老年人活动中心，在一定程度上缓解了社区的养老负担。

随着人口数量的上升和人口结构的变化，长期以来Y街道老旧小区积攒的公共服务和社区管理问题使得社区跟不上社会治理的脚步，Y街道在社区治理和社区建设上面临了更多的挑战。主要集中在社区停车位困难、社区养老问题、社区绿化建设和楼层内部环境维护等方面。同时，由于社区老年人群体的增多、社区流动人口变化带来的居民群体的多样化与社区社会组织和志愿者队伍数量不足的矛盾，导致社区居委会和社区居民之间的桥梁没有得到有效的嫁接，使得Y街道的社区治理问题更加突出。为此，中共十八届三中全会提出创新社区治理机制以来，Y街道及时查找原因、积极寻找社会治理的新路径，在政府的扶持下，Y街道加大了社区社会工作者人才队伍建设方面的投入，发挥社会工作者在为社区提供特定群体和公共服务的专业作用。但是由于对社会工作者使用定位不够明确清晰，加之缺乏相应的人才管理和培训制度，使得社区社会工作者不仅没有完全融入到当前社区治理的氛围中去，相反还使得自身的职业发展和专业性发挥受到了限制。

**（二）北京市Y街道社区社会工作者队伍建设现状**

北京市Y街道辖区共有12个社区、现在平均每个社区大概配备9-12名持证社会工作者，其中大部分都经历过本科社会工作专业或者相似专业的学习，并拥有一定的实习和工作经验。而且社区社会工作者基本都拥有3年以上的社区工作经验，并且在整体队伍中高校毕业的社会工作专业学生所占比例有所增加，社区社会工作者人才队伍建设也具有了一定的规模。但是在实际社区治理的参与过程中还存在许多有待解决的问题：如社区社会工作者被职业化对待，导致专业性难以体现；自身的专业定位不够清晰，社会工作者缺乏自我认同感；社区对社工的培训工作不到位，导致他们对社区事务难以有效的介入等。本研究以社区治理视角下社区社会工作者人才队伍建设为主题，结合个人的相关实践经历来选取访谈对象，采取了半结构式访谈的形式对街道社区中的九名社区社会工作者进行了访谈。

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  序号 | 编号 | 性别 | 年龄 | 从业年限 | 持证情况 |
| 1 | Case1 | 女 | 26 | 4年 | 助理社工师 |
| 2 | Case2 | 女 | 27 | 6年 | 社工师 |
| 3 | Case3 | 女 | 24 | 2年 | 助理社工师 |
| 4 | Case4 | 女 | 36 | 9年 | 社工师 |
| 5 | Case5 | 女 | 31 | 4年 | 助理社工师 |
| 6 | Case6 | 男 | 25 | 3年 | 助理社工师 |
| 7 | Case7 | 女 | 30 | 6年 | 社工师 |
| 8 | Case8 | 男 | 23 | 1年 | 无 |
| 9 | Case9 | 女 | 26 | 3年 | 助理社工师 |

**表1被访者基本信息统计表**

经过前期的半结构访谈，然后对收集到的访谈资料进行了梳理和归纳，并结合受访者的个人实践经验和经历，对社区治理背景下社区社会工作者服务的内容、主要职责和角色、社区动员能力建设、培训机制状况以及生存和发展状况等问题做了分析，具体结果如下：

1.社区社会工作者的主要工作内容

社区治理主要面向的是社区公共事务问题，例如社区环境整治、邻里关系调解以及社区建设等问题，社区社会工作者的主要职责应该是处理社区与居民之间的关系，动员社区居民参与社区治理。但是在实际工作中，社会工作者更多的被社区职业化，承担社区日常的行政事务；社区居民也将社工看做是社区普通的行政职员，并没有认同社会工作者的专业角色。

进入社区这几年，我也承担了一些社区社会组织和志愿者培训项目，跟随我们书记做居民工作，号召他们参与，但是大多数的时间，我们都是社区普通职员，承担着社区低保档案的整理、社区文件的整理等工作，工作范围局限于社区服务站内。（case1）

我来到这个社区已经第二个年头了，刚来的时候主要负责社区老人送餐的服务，每天和社区的志愿者拉着装盒饭的车子去给行动不便的老人送盒饭，大概坚持了一年。总的说来，主要的工作还是跟居民打交道，动员居民清扫楼道、绿化社区、处理居民和社区之间的矛盾和低保户申请问题。（case3）

2.社区社会工作者的主要职责和角色

作为专业的助人者，社会工作在社区治理中发挥着自己独特的作用，在城市社区治理的过程中，社会工作者除了发挥协调者的作用以外，还可以做好沟通者和专业助人者的角色。在实际的社区治理服务中，社区社会工作者更多是扮演者一个调研参与者和服务协助者的角色，自身的专业性并没有得到充分的发挥。

我重点想提一下这两年关于活动和办公用房的改造问题。因为北京市文化中心的工程紧临我们社区，我们的活动用房就要拆除了，市里要求我们征求户主的意见，需要我们社工在楼门长的配合下，挨家挨户的进行户主意见征集工作。（case2）

停车位少、停车难的问题困扰了我们好久。在街道的指导下，社区组织我们给居民发放调查问卷，了解情况，分析问题的所在，最后也是成立注册了社区车友会，经过我们与居民和物业的协商，引入了专业的停车管理公司，对社区停车进行了有效的管理。（case8）

3.社区社会工作的社区动员能力情况

在社区自治组织和社区志愿者队伍建设过程中，还是由社区和社区居民领袖主导和建设，社区社会工作者只是参与社区组织孵化和建设中的某一个环节和部分，尤其是在动员环节参与度不够，使得社区居民很难接受社会工作者这个“专业”的角色。

孩子们合唱都是由我们社区的合唱队的志愿者队长组织孩子们排练。剧本一般是由我们社区的热心居民提供，由我们几个年轻的社工动员志愿者帮助给孩子们排练。这样社区志愿者队伍就逐渐建立起来了，而且大家的参与度还非常高，这离不开社区和居民代表的组织，更离不开社工的引导。（case5）

巧娘编织是我们社区的一个公益组织，是一群爱好编织的居民自发组织的，经过社区的引导，队伍逐渐壮大。在社区有人有困难的时候，我们社工就在社区摆摊帮助他们义卖，将义卖的钱用在帮助困难居民上，也赢得了居民的赞同。（case7）

4.社区社会工作者的培训机制状况

根据实地走访情况来看，北京市Y街道尚未形成社区社工参与城市社区治理的有效方式运行机制，虽然已有对社区社会工作者的相关培训，但是培训形式比较单一、培训内容比较固定、缺乏具体的案例分析和服务指导，没有形成有效的分层次、多极化培训体系。

我觉得志愿者队伍是我们这个社区比较关键的一件事，所以社区十分重视。社区做这些是委托一个社会组织做的，社区组织给我们社区正副职书记和社会工作者分别做了为期四节主题培训，之后给我们社区已有的志愿者队伍的骨干进行规范化引导，开展相关培训工作。（case6）

这几年社区陆续请了一些社工机构的负责人和高校的老师给我们来讲课，尤其是这几年举行了全区的社会工作者的培训，我们也都参与了，老师也给了我们一些关于社区志愿者动员和培训的内容，让我们了解一些基本操作流程和相关的规范化程序。（case4）

5.社区社会工作的生存和发展状况

当前社工的薪酬待遇较低、相关的激励机制不够完善，一方面使得社区社会工作者的工作热情和积极性不够高，导致社区社会工作者的发展和队伍建设也缺乏长效的动力机制；另一方面也影响了社工自身专业支持体系的形成，导致他们难以得到社区居民的认可。

比如像我们社工的收入，社工干这么多活，协管员有社工待遇，但是我们社工得天天拉饭，社工的待遇不提高，人家说你怎么老说待遇，安全生产员的待遇，协管员的待遇现在都比我们高，而且干的活都比社工的少，所以现在形成很大的落差。（case9）

虽然居民知道我们是社会工作者，但是还是把我们当普通的行政人员看待。所以在居民领袖和志愿者代表就觉得，社区的事儿我找你这书记，一句话就能解决了，找你这个社工，半天也解决不了，久而久之居民就不愿意主动配合你，我们的动员工作就难以开展。（case6）

**三、现阶段社区社会工作队伍建设中存在的问题**

1.社区社工队伍自身存在一种“高职业化，低专业化”的问题

职业化社区工作者的出现是适应社区发展的客观事实。我们可以看到在我国社区发展中，很多地方倡导“社区工作人员的职业化”水平的提高，Y街道紧跟政府政策指引，积极引进社会工作专业者，初步构建出一支以“楼门长为基础、社会工作者为主，居民代表为辅”的社区社会工作者人才队伍，但是就目前的Y街道社区发展状况来看，还是存在社会工作和社区工作“两张皮”的问题。作为城市老旧社区聚集地，Y街道面临的社区治理问题比较严峻，街道政府也给每个社区配备了数名社区社会工作者，但是社区并没有给予他们相关的培训和任务的分配，在实际的社区治理过程中，街道通常让他们与楼门长配合开展社区居民需求调查和意见征求工作以及一些日常的行政文书处理工作，甚至还要充当各种劳动力顶替社区其他空缺职位，社会工作者的专业角色都得不到很好的体现。这使得社工自身的专业训练和学习在日常的行政事务中逐渐被湮没和遗忘，专业化的角色逐渐被职业化所代替，导致社区社会工作者难以在社区治理中发挥有效作用。

2.社会工作者的社区参与性不足，限制了自身专业能力发挥

2013年国务院下发的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，激发了社会组织参与社会治理的活力，社区自治组织和公益慈善类组织的发展为社会工作参与社区治理提供了巨大的发展空间。Y街道在近几年的发展过程中十分重视社区自治组织的培育和志愿者队伍的建设，短短几年培育了多支队伍，如停车管理自治委员会、清理广告小分队和剪纸公益组织，在社区改造和社区文化建设中起到了很大的推动作用。社区自治组织和志愿者队伍的建设虽然如火如荼，但是发展的质量和水平却不高，原因在于这些志愿者队伍和自治组织由社区居民代表担任领袖，由社区统一管理和指导。而且这些组织的建立往往具有单一目的性，存在的时间也就具有间歇性，这样使得社会工作很难有效的介入其中，导致了这些社会自治组织自身发展受限，决定其难以在治理中发挥持续性的作用。由于这些组织自身的特殊的运作方式和传统的社区行政管理方式，使得社区社会工作者无法有效的发挥专业性，造成了社会工作者在社区治理中的自我定位模糊。加之社区对周边高校社会工作教育资源的引用比较贫乏，造成了社区社会工作者匮乏的社区参与力成为影响社区社会工作者实务能力的一块“短板”。

3.“新老更替”之间缺乏有效的衔接，社区社工缺乏有效的培训机制

随着社会工作专业不断发展，越来越多高校开展社会工作专业教育，社区对专业社会工作者的需求也逐渐提高，越来越多的毕业生选择考取街道和社区的相关职位，并且呈现出一种逐渐上升的状态。在Y街道的社区走访过程中，调研发现高校毕业的社工在进入社区以后同原有的工作人员一起工作，由于专业和职业经验上的不同，加上社区居委会的行政化色彩严重，社区居委会和“老员工”更多的把高校毕业社会工作者当做一个“行政人员”看待，而不是把他们当做是“专业的社会工作者”，这就进一步导致在工作性质和工作内容上，专业社会工作者逐渐被行政化。在对社会工作者的培训上，往往以自发的、单一的职业资格考试培训为主，社区开展的培训主要集中于社区中高层干部的管理和执行力上的培训，底层的专业社会工作者很难享用专业的培训资源。近几年来Y街道通过链接高校和机构资源为社区工作者开展了相关的短期培训，培训主题涉及如何动员社区居民、如何引导居民参与社区协商等。这些培训具有比较高的专业性和针对性，但是涉及的面比较广而且缺乏具体的实践操作，普通的社会工作者基本很难从中汲取营养。这种情况不仅影响了社区工作者队伍整体专业素质的提高，也限制了他们提高自身专业能力的机会和物质待遇发展空间的机会，影响其主动性和积极性。

**四、推进社区社会工作者队伍建设的主要着力点**

在社区治理的背景下，为了提升社区工作者的职业素质和专业能力，促进政府政策在社区的有效落实和居民服务在社区的品质输送，推进社区工作者人才队伍职业化和专业化。Y街道通过开展相关专业培训等方法，一方面帮助社区社会工作者总结归纳他们的工作特点及面对的困难，另一方面帮助其总结提炼了有效的工作理念和工作方式。Y街道在社区治理过程社区社会工作者人才队伍建设存在的局限性，使得我们对当前城市社区治理过程中社区社会工作者的队伍建设进行了进一步的思考，并提出如下建议：

1.明确社会工作者的专业角色，减轻其行政负荷

当前，随着社区治理进入体制创新期，社区工作者队伍建设在社区建设、社会管理中处于更加核心的地位，也发挥着基础性的作用。但是在实际治理过程中，社区过多的行政事务使得社区社会工作者很难抽身做专业服务，因此加强社区社会工作者人才队伍建设的首要措施是要从政府入手：一方面，作为街道政府、社区政府相关部门要及时的转变服务职能，通过适当的减权和放权，减少对社区的直接控制和干预。另一方面，社区政府要重视社区社会组织和公益组织的作用，通过开展社区协商事务，将更多的话语权交给居民，让社区居民和其他参与主体参与到社区日常公共事务的管理中，从源头上为社区居委会和社区社会工作者减负，从而保证其将主要精力用在专业服务和实践上。但是政府的职能转变和权力的下放是一个长期的过程，社区社会工作者要清醒的认识到当前的形式，在社区治理机制创新的推动下，社区社会工作者要保持工作上的热情和积极性，在社区减负的过程中，多参与社区社会组织的培育和发展工作，增强与社区居民的互动，保持自身专业性的同时提高在社区居民中的认同感。

2.完善社工的培训机制，提升其专业服务能力

社区社会工作者实务能力的培训应该主要集中在“社区工作者协调发展能力建设”和“居民动员和志愿者管理能力”两个方面上：对于社区社会工作者来说，领导力和协调力建设是发扬社区社会工作专业职能的基础，协调能力培训要注重理论与实践相结合，既要指出协调能力和沟通能力等内容背后的理论逻辑，又要提供如何有效提升这些能力的方法和技巧，促进社区社会工作者的工作理念和工作方式的转变；动员能力培训要以问题视角为导向，要围绕社区服务具体问题开展培训，引导社区工作者要以服务对象的需求为出发点，从自身做起，摆脱惯性思维。鼓励社区将社区重大事情的讨论交给社区自治组织和社区居民自身，要重视组织的集体力量和居民的智慧，同时在培训学习中要积极引导社会工作者参与讨论，帮助他们找到其现阶段服务实施过程中遇到的各种问题和未来可能出现的潜在问题，在共同探讨下，社区中遇到的诸多志愿者动员和组织培育等“疑难杂症”便会迎刃而解。

3.建立职业发展体系，完善相关激励机制

当前街道政府不仅要留住社区社会工作者人才，更要想办法吸引更多的社会工作者进入到社区工作，建立完善的制度和激励制度无疑是重要的一环。社区应当建立起社区社会工作人才评价机制，通过相关的激励保障制度来提高社会工作者专业技能。我们可以在提升社区社会工作者的社会地位方面做出一些努力：首先可以为社区社会工作者提供更多的发展机遇，如可以规定工作满一定年限的社区社会工作者可以优先进入公务员队伍；每年采取组织推荐，民主测评、公开考试、严格考察等程序方法，选拔一定比例的优秀社区社会工作者进入事业单位工作；每年提拔一至两个特别优秀的社区社会工作者担任乡镇、街道领导岗位，市和区人大代表等，政协委员名额也可以适当向社区社会工作者倾斜。[4]其次要提高社区社会工作者的待遇，对社区的社会工作者实行一套完整的职位晋升制度和工资指标体系。[5]最后可以参考西方国家和香港地区的相关标准，结合我国的具体情况并考虑到其社会工作的专业性和重要性，来制定一系列的工资标准以及福利举措，并根据其工作表现和职位变化逐步提高相应的待遇。

4.链接社区社会组织资源，建立社会工作发展平台

社区社会组织在社区中提供各种各样的服务，链接各种资源，能够为社区治理的顺利开展添砖加瓦，所以我们要重视社区自治组织的培育和发展，发挥其在和谐社区建设和社区未来发展中的作用，突出其在维持社区治理持续发展上的建设能力。激发社区社会组织的活力要鼓励社工结合自身的业务优势来培育社区社会组织和志愿者队伍，并对他们进行监管和激励，打造“社会工作者牵头，社区居委配合”的特色社区社会组织的服务品牌，建立相应的社区示范组织和志愿者队伍，引领更多的社会工作者参与到社区组织和志愿者队伍中来，引导它们步入规范化的发展轨道。这样不仅可以为社区社会工作者的培育和发展找到一块“肥沃的土壤”，也有利于激发城市社区社会工作者的活力。一是要增强社区自治和居民自治服务，促进社区自治、居民自治、志愿参与三者之间的有机融合，为社区各成员提供更多元化、便捷化、综合性的服务。二是深化社区自治组织管理和服务平台创新机制，进一步引导社会组织进驻社区，鼓励社区建立属于自己的自治组织和志愿者队伍，进一步推动社区资源和便民设施的全面开放，落实相关的优惠政策。三是鼓励社区引进专业服务团队，协助社区开展专业实践，推动社区自治建立规范化的发展机制，为社区治理的参与主体提供更多专业化的服务，促进社区的长远建设和发展。

**参考文献：**

1. 李迎生，杨静，徐向文.城市老旧社区创新社区治理的探索——以北京市P街道为例[J].中国人民大学学报，2017，(1):101.
2. 汤明磊.分权、授权、放权和事权下移的概念辨析[J].中国机构改革与管理，2014，(7)：36.
3. 吴俊.民办社会工作服务机构参与社会治理的研究[D].中国青年政治学院学报，2016，(5):2.
4. 南通市崇川区委组织部社区专职工作者队伍建设调研组.社区专职工作者队伍建设问题及对策[J].人才开发，2007，(7)：58.
5. 万雪芬.和谐社会视域下的社区社会工作者队伍建设[J].理论月刊，2009，(10):90.

Exploration on the Construction of Community Social Worker Team from the Perspective of Community Governance—Taking the Y Street in Beijing as an Example

SONG Li

(Beijing City University, Beijing, 100083, China)

**Abstract:** As the basic unit of the city, the community has gradually become an important part of community governance under the promotion of government function transformation and decentralization. Beijing Y Street actively responded to the call of the state, practiced the concept of innovative community governance mechanism, vigorously introduced social work professionals, and actively prepared for the talent construction of social community. By combining social workers and community backbones, it plays an important role in providing personal professional services, solving difficulties of community residents, promoting social equity and justice, as well as promoting social harmony. However, the exploration of the social worker team construction in Y Street still has certain limitations, mainly reflected in the restrictions on the professionalism of social workers, the lack of community mobilization ability, and the imperfect community training incentive mechanism. Further responses are still needed to address these issues.

**Key word:** community governance; team building; social work

（责任编辑：张冲）

1. 收稿日期：2018年08月18日

作者简介：宋利（1993-），男，山东人，助教，硕士，研究方向：社会工作。 [↑](#footnote-ref-0)