

政府购买社会工作岗位的思考与发展

(卢磊*, 民政部社会工作研究中心, 北京 101601)

内容摘要: 在社会转型的重要时期, 社会工作得到了长足发展, 并涌现出了一批具有职业资格的社会工作专业人才, 并已成为了我国六大主体人才之一。这也对政府部门如何管理、使用社会工作专业人才, 有效推进社会建设和社会管理创新, 提出了更高的要求。当前, 政府购买社会工作服务已经成为政府公共服务职能转移和社会服务体制改革的重要手段, 政府购买社会工作岗位是其重要构成。本文主要就政府购买社会工作岗位的目的和意义、费用测算、工作职责与内容和地方实践进行简要梳理, 并就政府购买社会工作岗位的进一步发展提出了意见建议。

关键词: 政府购买 社会工作岗位 思考 建议

一、政府购买社会工作岗位的背景、目的和意义

当代中国正处于经济和社会的转型时期, 也是社会问题较为凸显的时期, 人们对社会服务需求的层次越来越多、数量越来越大、质量要求越来越高, 迫切需要大量社会工作者协同参与社会服务与管理, 在化解社会矛盾、解决社会问题及满足日益复杂化、多元化和个性化需求等方面发挥重要作用和价值。自十六届六中全会明确提出“建设宏大的社会工作人才队伍”后, 我国社会工作人才队伍建设就以前所未有的速度在迅猛发展。社会工作人才队伍建设和社会服务体制改革已经提上议事日程。2008年, 全国开启全国社会工作者职业水平考试后, 涌现出了一批具有资质的社会工作者, 为开展社会服务奠定了基础, 同时也对政府部门如何管理、使用社会工作专业人才, 有效推进社会建设, 提出了更高的要求。

当前, 我国社会工作发展已经进入制度化建设时代, 社会工作政策制度的构建成为了引领全国社会工作发展及社会工作的专业化、职业化和本土化发展的重要基础¹。社会工作专业岗位开发设置和激励保障政策是社会工作制度建设的重要内容。

* 卢磊 (1984-), 安徽界首人, 香港理工大学社会工作硕士, 民政部社会工作研究中心研究员, 中国社科院研究生院 MSW 教育中心实务督导, 研究方向: 社会工作、社会政策和民间组织。

¹ 邹学银、卢磊: 《制度化建设与中国社会工作发展》, 《中国社会工作发展报告 (2011-2012)》, 社会科学文献出版社, 2013 年。

从我国社会工作人才现状来看,无论是数量还是质量均与现实需要存在较大差距,尤其是社会工作岗位的开发和设置。而政府购买社会工作岗位,是社会工作职业化进程中的核心。政府购买社会工作岗位是十八大提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”社会管理体制创新中“社会协同”和加强政府公共服务职能转移的重要体现。政府购买社工岗位已经在全国社会工作发展较早的城市开始摸索,也积累了一定的经验,虽然还不够成熟且存在一定的地区差异性,但是政府购买社会工作岗位作为政府购买社会工作服务的重要形式将成为未来社会工作的发展趋势之一。

二、政府购买社会工作岗位费用的测算及其依据

虽然民政部在两批社会工作人才队伍建设试点工作中积累了一定的岗位开发设置、人员激励保障等相关经验,包括珠三角核心城市、北京市、江苏省部分城市在内的地方政府在购买社会工作岗位中也进行了地方性制度建设和实践探索。但是,总体而言,当前的社会工作岗位开发设置存在一定问题,主要表现为速度较慢、数量较少、发展不平衡。²现在国内大部分城市对社会工作岗位设置还不明晰,与之对应的评价体系、薪酬标准还处于真空状态。

政府购买社会工作岗位费用需要以体现专业人才价值为导向,建立多层次、全方位的社会工作人才薪酬保障机制。具有普遍性的薪酬待遇主要依据是本地上一年度职工年平均工资标准或本地事业单位岗位工资标准进行测算设计,浮动标准为5%,同时实行一般工资和绩效工资有机结合的机制,建立政府购买社会工作岗位的薪酬待遇制度。

同时,根据购买社会工作岗位后其所在工作单位的不同可作如下参考:在政府机关社工岗位从事社会工作的社会工作者,获得相应职级的公务员薪酬;社会工作者受聘岗位为事业编制,应严格按照《关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见》的要求执行专业技术人员工资标准;由政府委托民间组织派驻的社会工作者实行专业技术资格与岗位挂钩、岗位与薪酬挂钩的分配收入制度,要采取学历、资历、资格、业绩、

² 柳拯:《规律与模式:从制度视角构建中国本土化社会工作》,北京:中国社会科学出版社,2010,第104-105页。

岗位等多种指标相结合，按照以岗定薪、以绩定奖、按劳取酬的原则，并签订协议合同，保证其薪酬不低于同等条件专业技术人员薪酬水平。

三、购买社会工作岗位中专职社会工作者的主要职责和工作内容

政府购买社会工作岗位的范围较为广泛，基本上能够涉猎社会工作服务的各个领域，包括各类学校、福利机构、医院、社区等等。因此，政府购买社会工作岗位具体工作内容因服务领域、面向人群和岗位层级的不同有一定差异，共同点在于具备社会工作的专业理念、掌握基本的专业助人方法并以专业实践活动有效满足服务人群的需求。

政府机关社会工作岗位主要职责：运用社会工作专业知识及价值理念，深入一线开展调研，制订相关社会服务政策；组织协调相关社会服务单位履行职责开展专业服务，推进民间组织尤其是社会工作服务机构建设；参与、指导和监督相关社会服务机构工作，促进其不断提高社会服务专业化水平；有效整合社会工作专业服务和社区服务改革创新经验，并以此积极推进社会服务政策倡导。

事业单位和社区工作站社会工作岗位主要职责：运用社会工作专业理念、专业知识和工作方法，为所在单位/机构及其服务对象提供内容丰富、形式多样的专业化社会服务；与公益性民间组织进行紧密合作，做好相关项目的组织协调和具体实施工作；将社会工作专业理念与方法积极融入到既有服务体系之中，推进传统社会服务革新，并积累和提炼本土社会工作专业服务经验。

民间组织派驻社工岗位主要职责：秉承社会工作专业理念，运用专业知识和方法，为特定行政区域、各类社区、特殊人群及特定事件引发的社会问题提供专业化的社会服务；将民间组织的专业优势与服务对象的实际需求对接起来，提升社会服务的职业化水平；在实践中积累和提炼一线社会工作专业服务经验和项目运作经验。

《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》中提出要“按照精简效能、按需设置、循序渐进的原则，研究社会工作专业岗位设置范围、数量结构、配备比例、职责任务和任职条件，建立健全社会工作专业岗位开发设置的政策措施和标准体系。”具体而言，笔者认为，一个单位/机构配备社工的多少是按服务对象的多少及其需求量

和单位/机构规模的大小来确定的。按比例的配置专业社会工作者，并针对不同职位有不同的职级要求。例如家庭服务领域和青少年服务领域，社会工作岗位可能占到所有单位/机构人力资源 70-80%。而在学校社会工作服务领域，目前主要是一校一社工的配置标准。当然这也需要考虑服务对象的数量和实际需求，否则将会直接影响社会服务成效并给社会工作者带来巨大的压力，当前广州市购买家庭综合服务中心综合性项目就存在较为突出的问题，即专业岗位设置无法有效满足社区居民的需求，社区居民受益者也十分有限。

四、典型省市或者地区购买社会工作岗位的可鉴经验

中国社会工作发展依然处于发展初期阶段且区域差异性较大，政府购买社会工作岗位更处于起步探索阶段，还不够成熟。除了深圳、上海、北京等少数地方、部门和机构有专业社会工作岗位设置以外，其他地方很少设置社会工作岗位。与此同时，相比较于香港和台湾，我国民间服务机构发展还面临着许多体制机制的障碍。但这些地区政府购买社会工作岗位依然积累了初步的经验，值得思考、总结与反思。

深圳：深圳较早形成了政府购买服务的深圳模式，虽然专业界认为其比较“港化”，但在近些年的探索中形成了深圳社会工作发展和政府购买服务的经验，并出台了一系列相关地方法规和政策，主要体现为深圳“1+7”文件。该系列文件内容涉及专业社工岗位设置、薪酬制度、财政支持制度等，整体上制度设计是比较全面的并在服务范围上得到了进一步开拓。但是深圳政府购买社会工作岗位存在较为突出的问题是社会工作者的“形单影只”现象较为严重，即社会工作者被委托安置到某单位/机构后要面临诸多挑战和困境，其中最为突出的就是难以深入全面地得到团队的支持，这对社会工作者的人才培养有一定阻力甚至影响社会工作者的职业发展。东莞市效仿了深圳社会工作岗位购买与设置的基本做法，尤其在政府支持力度和行政管理上又向前迈了一步。

上海：上海市我国政府购买社会服务最早的城市，“上海模式”中政府以社会工作岗位购买服务也有重要体现，探索形成“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的政府购买社会服务的方式，其中就包括购买社会工作岗位以开展社会工作专业

服务，保证和提升社会服务的专业水平。这一模式主要实现了预算管理，将购买服务的费用纳入预算，强化契约式管理，相关内容均体现在合同，并建立了评估机制。

北京：北京市主要动员协调了科研机构 and 高校力量在社会工作岗位配备等方面进行了调研，为社会工作岗位开发与设置奠定了基础³。近两年，北京市还在拓展社会工作岗位领域、分类推进社会工作岗位设置等方面做出了很多重大尝试，包括北京市总工会、共青团北京市委、北京市妇联等群团组织设置社会工作岗位并向社会公开招募社会工作专业人才。群团组织购买社会工作岗位的突出问题是社会工作者在岗位上需要定量完成上级要求的工作任务，带有较为浓重的行政色彩，源于需求评估的服务设计往往受到一定限制。因此，需要正视和协调将自上而下的要求与自下而上的需求很好地对接起来，并以专业服务保障服务成效。

五、政府购买社会工作岗位的意见和建议

社会工作人才队伍建设关系到我国社会服务体制改革，在没有更多现实经验可循的情景下，适用于不同地区和部门“先行先试、先试点后推广”，进而总结提炼具推广性的政府购买社会工作岗位的经验。

在政府购买服务或政府购买社会工作岗位的探索阶段，从长远角度来讲，需要更为全面和深入的探索，主要体现在：

一是在政府购买社会工作岗位中，专业人才流失是个较为严重的问题，因此从专业人才培养的角度来看，政府部门应充分考虑社会工作岗位的人员编制问题并以人才政策形式予以保障，进而形成支持社会工作发展的社会政策群。

二是政府购买社会工作岗位的持续性财政保障，政府购买服务尤其是购买社工岗位需要更为持续的经费支持，建立政府购买社会工作岗位的指导价体系并随着物价水平的变化有所调整。体面的稳定的保障性条件和专业成长的环境是社会工作职业化发展的两个必备条件⁴。

三是根据目前的具体实践来看，购买社会工作岗位存在的优势在于将社会工作专业理念和方法尝试性地带入到不同的服务场域，但其也存在着较为突出的劣势即由于

³ 袁光亮：《北京市立足社区需求设置社工岗位》，《社会工作（实务版）》，2011年4月，第5-6页。

⁴ 卢磊：《艰难·坚守：当前我国社会工作发展的十大迷思》，中国社会学网，2013年8月14日。

多方面因素的影响尤其是囿于行政化色彩较为浓重的服务体制，往往出现行政化和单一化的问题。因此，应将政府购买社会工作岗位与政府购买社会工作服务项目相结合。

四是深度探索“督导+社工+义工”的人才协作与支持体系，以社会工作专业人才为中心建立配套的专业督导和志愿者体系，引入或培育督导引领一线社会工作者成长，也为专业服务活动的开展配备充分的志愿者人力资源，有效探索督导引领社工、社工引领义工的模式，打造社会工作专业人才成长新模式，并积极营造公益文化，推进和谐社会建设。

参考材料

[1]邹学银、卢磊：《制度化建设与中国社会工作发展》，《中国社会工作发展报告（2011-2012）》，社会科学文献出版社，2013年。

[2]柳拯：《规律与模式：从制度视角构建中国本土化社会工作》，北京：中国社会科学出版社，2010年。

[3]袁光亮：《北京市立足社区需求设置社工岗位》，《社会工作（实务版）》，2011年第4期。

[4]卢磊：《艰难·坚守：当前我国社会工作发展的十大迷思》，中国社会学网，2013年8月14日。