

# 社区社会工作岗位设置与评价体系研究

——以福建省厦门市为例

□ 徐若兰 林 亨

**摘要:**随着人们生活水平的提高,社区现在行政化体系所提供的行政化倾向服务已经无法满足居民日益多样化的需求。厦门市借助全国社会工作人才队伍建设试点推动,探索在社区设置专业社会工作岗位,并建立了岗位评价体系,明确岗位职责与任务、岗位的等级划分和岗位的考核,对有效推进我省社区社会工作服务的专业化、职业化具有重要的意义和作用。

**关键词:**社区社会工作;社区社工岗位设置;社区社工岗位评价体系

**中图分类号:**C916      **文献标识码:**A      **文章编号:**1671-8402(2014)03-0170-07

随着人们生活水平的提高,社区所提供行政化倾向的服务已经无法满足居民日益多样化的需求,将专业社会工作引进社区势在必行。在社区中设置社会工作者岗位,并完善该岗位的评价体系是在社区中推广专业社会工作的重要一环。本文选取福建省厦门市作为研究对象,通过问卷法调查分析社区工作人员对社区社会工作岗位设置和评价体系的看法,在上述调查和分析的基础上,阐述了社区设置社会工作岗位的合理方式和社区社会工作岗位的评价体系。

## 一、研究缘起

“社区”概念发源于德国社会学家腾尼斯。在中国,最初有共同社会、地方共同社会、共同区域社会等译法。1933年,燕京大学费孝通等一批青年学者首次将其翻译为社区(顾东辉,2008)。民

政部于1986年,提出“社区服务”的概念,首次把“社区”概念引入我国城市管理体制。1991年,民政部提出了“社区建设”的思路。1999年提出原有的条块分割的“街居制”的城市管理体制要向社区自治结构的“社区制”的城市管理体制逐步转变。2001年,国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》,此后,我国大中城市掀起了社区建设的高潮。目前,我国共有8万多个城市社区,现行的是由街区内的党组织、街道办事处和居民委员会(下简称“居委会”)构成的城市基层社会的行政建制(孙莹,2004)。

20世纪80年代末期,在民政部大力倡导“社区服务”的同时,也推动引入了专业社会工作制度。专业社会工作对于改善和提高居民的生活方式与生活质量,引导居民关心和参与社区发展,帮助弱势群体解决问题与困难,提升居民的社区

作者简介:徐若兰,福建省民政厅社工办主任;林亨,福建省民政厅社工办科员。

意识和社区归属感,缓解社会矛盾,维护社会的秩序和稳定,促进人的全面发展与社会进步,都有着极其重要的、其他知识与方法无法替代的作用(孙莹,1997)。2007年,民政部启动了第一批社会工作人才队伍试点,试点地区都选择了区内条件较好的社区开展社会工作服务试点。2011年,民政部出台了《关于社会工作专业人才培养的意见》明确了要推动社会工作专业岗位开发,深入研究城乡社区、相关单位和社会组织使用社会工作专业人才的政策措施。目前,全国已经开发了4.5万个社会工作岗位,但这大大低于应有水准,而且较多岗位分布在民政所管辖的事业单位和共青团、工会、妇联和残联等组织中,在社区内设置的社工岗位很少,且还存在职责不清、有岗无“服务”等现象。

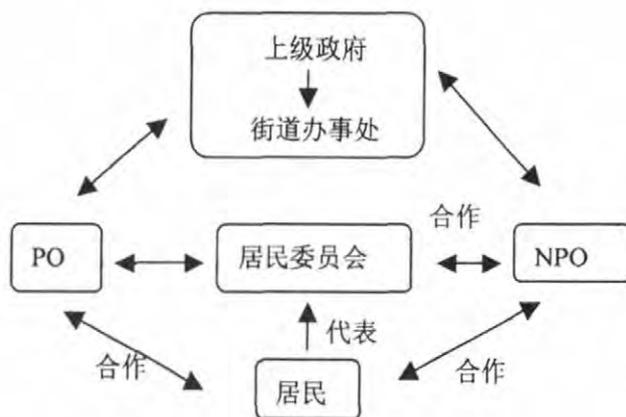
福建省厦门市作为第一批、第二批均参与了全国社会工作试点建设的地区,又有国内最早开办社会工作专业的厦门大学为其试点工作提供专业支持。市内的社区这几年通过建立社区服务中心、向社工机构购买社工服务、与学校合作建立社工实习基地等多种形式在社区内开展社会工作服务。这些经验使得厦门成为一个条件较为成熟的可以在社区设置社会工作岗位的城市,更为研究城市社区社会工作岗位设置提供了必要的基础和实例,并对在全国其他省市进行城市社区社会工作岗位设置有着重要的借鉴意义。

## 二、社区社会工作岗位的相关政策分析

### (一)社区现行体制

孙莹(2004)对我国社区的治理结构进行了深入的研究。其认为我国社区现行的体制是在由“街居制”向“社区制”的转型过程当中。目前仍然是由街区内的党组织、街道办事处和居民委员会构成我国社区的治理结构,但是除了这三者之外,非营利性民间组织也已经参与了进来,开始从政府手中承接项目,协助居委会开展社区服务活动。我国理想的“社区制”的社区治理结构可以

由下图来表示:



资料来源:孙莹,中国城市社区治理结构的变迁及其专业社会工作的介入,2004年

在这个体制内,居委会发挥着重要作用:一方面其已经成为部分政策的执行者、负责处理具体的社区事务,形成对社区的网络化管理,另一方面随着居民对居委会服务要求的多元化和多样化,其必然无法包办所有的社区服务,在这个时候就需要允许其他营利和非营利组织通过与居委会合作的方式进入社区开展活动,逐步实现社区的自主与自立。只有在社区居委会引入专业社会工作,才能使其能够发挥出上述两方面的作用。

### (二)社区社会工作岗位的相关政策分析

随着近年国家对于社会工作的重视,在许多地区已经提前提出了社会工作岗位设置的政策性文件,这些文件均为社区社会工作岗位的设置和评价体系的建立提供了借鉴意义。

厦门市也于2013年2月出台了《厦门市社会工作岗位开发及专业人才使用实施办法(试行)》(下简称《实施办法》),办法中对基层、事业单位、相关社会组织、企业、相关行政部门、群团组织内的社会工作岗位的开发设置和主要职责进行了说明,并对社会工作岗位的人员管理也做了相应的要求。但是虽然这份文件中提出要在每个城市社区至少设置一个社会工作岗位,也对该岗位的职责进行了说明,但是这些说明都过分笼统,对

于该岗位的工作分析、薪资体系、职能分解、职责确认、具体工作要求和考核条件等都没有进行细致的描述,使得其在实行起来有不少问题。比较突出的问题有以下几个:

一是,《实施办法》中写到“每个城市社区至少设置一个社会工作岗位,配备使用专职专业社工”,没有对什么是专职专业社工进行定义,也没有就配备方法进行明确的规定,采取居委会内部转岗的方式只是一时的做法,随着该岗位设置的常态化和岗位数量的增加,就配备方法进行明确规定是十分有必要的;

二是《实施办法》中对于社区社会工作的职责的描述也只是粗略的写了要进行调查工作、开展社工服务、引领志愿者服务和进行社工服务向社工机构转介并从中协调配合这四项,没有进行详细的展开,也没有提到如何就开展服务的成效进行评估,而且这四项也并不能涵盖社区社会工作的全部内容;

三是《实施办法》中关于社区社会工作者的管理方面写到“社区社会工作专职岗位人员,由社区党组织、居民委员会负责日常管理,所属街道办事处负责业务指导,包括组织专业培训、专业督导、绩效考核、表彰奖励等。”,没有明确提出社区社会工作岗位的考核办法,也没有明确专业督导的方法。

因此,就现行机制的这三个方面的问题,推

表1 基本情况

		样本数量(百分比)
性别	男	10 (6.9%)
	女	134 (93.1%)
平均年龄		36.29
所学专业	社会工作	19 (13.2%)
	非社会工作	125 (86.8%)
证书类别	中级社会工作者	5 (3.5%)
	助理社会工作者	128 (88.9%)
	无	11 (7.6%)

出一个专门的社区社会工作岗位设置的机制是十分有必要的,而且这一机制必须弥补现行机制在这三个方面的缺失,为社区社会工作岗位的设置提出一个完善的具有可行性的方案。

### 三、厦门市社区社会工作岗位设置与评价体系的调查

#### (一)社区社会工作岗位设置情况概述

厦门市有思明区、湖里区、集美区、同安区、翔安区和海沧区6个行政区,共24个街道,169个城市居民委员会,及169个社区。2007年以来,湖里区和思明区分别为民政部第一批、二批社会工作人才队伍试点,大部分社区已经为居民提供社会工作服务。厦门市还给予了取得社会工作者职业资格证书的社区工作者一定的工资补助。可以发现,一方面厦门市的社区内拥有社会工作者职业资格证书的人员已经接近半数了,这既为社区设置社会工作岗位提供了人员基础,也表明需要专门的社区社会工作岗位的社区工作人员的数量正越来越多;另一方面大部分社区都逐渐开始社会工作专业服务的实践,这在社区进行社会工作的专业化和职业化奠定了基础。

#### (二)社区工作人员的调查分析

笔者通过向厦门城市社区的工作者发放《社区社会工作岗位设置》问卷的方法进行关于社区社会工作岗位设置的调查研究,收集他们对于当下社区社会工作的开展情况与对于社会工作岗位设置的建议和看法,并对收集来的数据进行统计和分析,厘清社区工作人员对于社会工作岗位设置的真实需求,了解他们对社区社会工作岗位设置的切实看法。此次问卷的发放对象为参加厦门市社工工作专题培训班的全体成员,其中已通过社会工作职业考试者占多数,虽不属于随机抽样,在样本的代表性上存在一定不足,但基本能反映调查目的。总计发放问卷166份,回收有效问卷144份。在发放问卷同时笔者还选择了部分社区工作者进行简短的访谈。

参与调查的社区工作者的基本情况如表1。

可以看出,社区工作者大多数为女性,平均年龄略微偏大,较少来自社会工作专业。虽然数据显示他们中的大部分已经取得了社会工作职业资格证书,但这与参与问卷调查的对象是来自重点针对助理社会工作师的社会工作专题培训班有一定的相关性,并不能代表社区中的实际情况。但在与调查对象的交流中得知现在厦门市的每个社区中虽然通过社会工作职业资格考试的工作人员比例没有特别高,但至少每个社区都有2到3名工作人员已经取得了助理社工师的证书。因此,笔者进一步了解了这些已经接受过社会工作培训,考取了证书的工作人员对自身对于社会工作的熟悉情况的看法。他们对于自身目前工作性质的判断、对社会工作的了解程度、和自己与专业社工的差距判断如下:

表2 是否在做社工

	样本数量(百分比)
是	64 (44.4%)
否	27 (18.8%)
说不清楚	53 (36.8%)

可以看出,有超过一半的工作人员(55.6%)对自己平时从事的工作是否是社会工作存有疑问,通过随访得知取得社会工作职业资格证书虽然能够增进他们在社会工作方面的专业性,但是由于日常从事的工作多数是行政性事务,这使得他们认为自身不是在从事真正的社会工作服务,很难将社工实务方面的知识应用其中,也使得他们的社工实务知识在考试之后很快被遗忘。他们认为自身对社会工作的了解程度有限(了解均值为3.19,顶值为5),认为自己与专业社工还存在较大差距(均值为3.56,顶值为5)。笔者还调查了他们所在社区的社工岗位设置的情况和他们对于社工岗位设置的看法,包括他们对于社区是否需要社工岗位的看法和自身是否想要得到该岗位,如下:

表3 社区设置社会工作岗位情况

		样本数量(百分比)
有无设置	有	11 (7.6%)
	没有	133 (93.4%)
有无必要	有	114 (79.2%)
	没有	5 (3.5%)
	不确定	25 (17.4%)
该岗位对你有无吸引力	有	60 (41.7%)
	看工作的内容与待遇再决定	78 (54.2%)
	无	5 (3.5%)

可以看出,大多数社区还是没有设置社工岗位的,但是大部分的社区工作人员都认为该岗位有必要设置。设置社会工作岗位开展社会工作服务才能够满足居民的各种需求。部分社区工作人员还表示自己社区虽然已经有机构进驻开展社会工作服务,但也是需要设置社会工作者岗位的,他们认为这样才能与机构有更顺畅平等的交流,也能够更了解机构所提供的服务的专业性和对于他们社区的适合程度,对机构的工作形成一种日常的监督。对于已经设置了社工岗位的社区的工作人员,笔者也进行了进一步的调查,了解

表4 社区社会工作岗位设置方法

		样本数量(百分比)
设置方	市、区民政局	15 (10.4%)
	街道办事处	25 (17.4%)
	社区居委会	100 (69.4%)
	其它	4 (2.8%)
管理方	市、区民政局	20 (13.9%)
	街道办事处	18 (12.5%)
	社区居委会	100 (69.4%)
	其它	6 (4.2%)
主要职责	完成街道交办的各类行政事务	11 (7.6%)
	按照居民需求提供服务	114 (79.2%)
	其它	19 (13.2%)

到他们社区中在该岗位上的人员的工作依然以行政工作为主,社工服务类工作一般由与社区合作的社工机构负责,他们偶尔会参与。但是他们希望社工岗位能够给他们的职业生涯带来更长远的目标和规划,也能够为他们提供更多相关的升迁机会。而年龄越大的社区工作者就越倾向于通过社工岗位的工作内容与待遇决定是否想要该岗位。之后,笔者还就他们对于社区社会工作岗位设置的方法进行了分析:

可见大部分的社区工作者们都认为社工岗位应该由居委会开始设置,由居委会负责管理,但是因为社区居委会在法律定义上并不是国家行政机构,因此这一岗位的编制问题是难以解决的,这意味着这一岗位可能无法有较好的待遇和晋升机会,这也被大部分(74.1%)的社区工作者认为是设置社会工作岗位的最大障碍。另一方面,目前社区居委会所承担的大量基层行政性事务,也被社区工作者认为会阻碍到社区社会工作岗位为居民提供社会工作服务。

从上述的调查研究中可以总结出,在设置社区社会工作者岗位时需要使其能够满足社区居民、社区工作人员和与社区合作的社会工作民办机构三方的需求,并且社区社会工作岗位合理的设置方法还要解决以下几个问题:第一,居委会的法律性质带来的体制问题成为最主要的设置障碍;第二,行政事务挤压社工服务时间,可能使得该岗位即便设置了也形同虚设;第三,没有完整的社工岗位体系也阻碍了该岗位的设置。

#### 四、社区社会工作岗位设置方式和评价体系

在了解和分析了社区社会工作岗位设置的需求、方法和障碍之后,笔者提出了社区社会工作岗位的设置方式和评价体系。

##### (一)社区社会工作岗位的设置方式

目前,我国国内在社区内设置社会工作岗位普遍有两种做法,一种是直接在社区居委会内部设置一个社会工作岗位,采取聘任制或者社区居

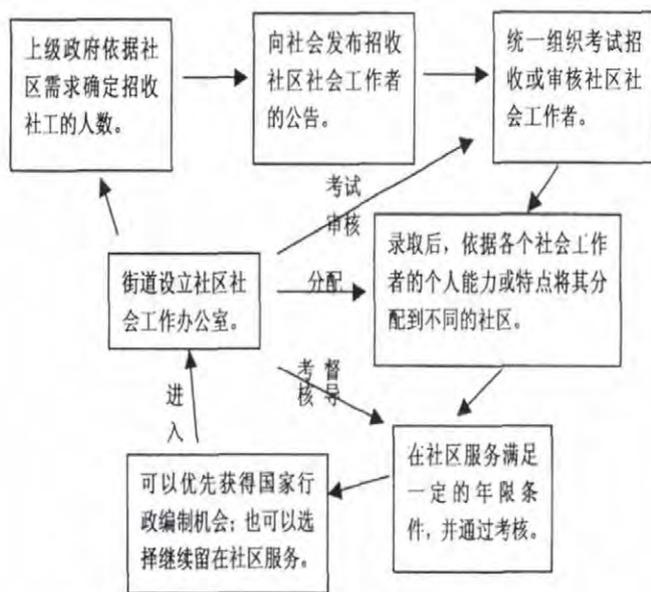
委会内其它工作人员直接转岗的方式;另一种是在社区内成立社区综合服务中心,将社区内的社会工作服务与行政事务分开,以政府购买岗位或者购买项目的形式委托交由社会工作机构运行。这两种方式各有利弊。

第一种方式的优势是社会工作者直接在社区居委会内工作,与社区居委会内其他工作人员的交流沟通渠道顺畅,获得社区内的资料和资源都较为便利,而且其身份更正式,在与社区居民进行交流沟通时比较容易取得信任,开展活动遇到的阻碍较小,并且比起第二种方式所需要的资金和资源都较少;其劣势是在居委会内部工作必然会受到行政事务的干扰,可能无法全身心的投入社会工作服务,另外在与居民接触时其居委会工作人员的身份可能会使得居民有所顾忌,认为其代表政府而不是代表自身。

第二种方式的优势是社会工作者可以全身心的投入社会工作服务中去,而且不受到身份限制可以较好的代表居民争取利益;劣势是在寻求居委会配合方面不如第一种方式来的方便,还可能因为机构立场与居委会立场不同而产生冲突,而且受限于政府购买服务的资金和对服务内容的限制,无法为居民提供多样化的服务,并且该方式需要政府投入大量资金,需要有较多能够承接项目的社会工作机构参与。由于第二种方式对于政府的投入和社会工作机构的要求都较高,因此在国内的许多地方是很难短时间内推广开来的。而且,笔者在调查分析中也发现在社区引入社会工作机构,也是需要社区居委会内有社会工作者岗位的。所以暂时选取第一种方式即在社区居委会内直接设置社会工作者岗位是当下我国社区开展社会工作服务一种较为合理的方式,也可为之后全面将社会工作机构引入社区服务打下基础。

因此,笔者认为社区社会工作岗位设置的合理方式是由上级政府(即街道)根据社区的实际情况(社区的服务对象的数量和种类)决定

社区设置社会工作岗位的数量,原则上每个社区至少配置一名社工。采取公开向社会招收社会工作者或者审核社区内部工作人员有无转岗资格的方式,录取后再将他们分配到各个社区居委会内工作,任社会工作者岗位,在社区居委会工作期间向所处社区的居委会负责,在服务满规定的年限之后,经过考核,给予其相应行政编制或者晋升考试的机会。此外,由于街道在社区社会工作中所发挥的重要作用,因此街道应该设立专门的社会工作办公室来负责社区社会工作岗位的设置,具体作用、形式和流程如下图:



## (二)社区社会工作岗位的评价体系

社区社会工作岗位的评价体系包括了社区社会工作岗位的岗位职责和工作任务、岗位的等级划分和督导考核的方式。

### 1、社区社会工作岗位的职责与任务

理想化的社区要具有5方面的能力:社区发展的能力、社区自治的能力、程序发展和服务协调的能力、社区联络的能力和社区维权的能力。因此,社区社会工作岗位的职责与具体工作任务应该有以下这些:一是深入了解所在社区和居民的基本情况,分析与评估社区和居民的需求。二是为居民提供各类社工服务,解决居民的需求与

问题,提升居民能力。了解和评估社区和居民是否有购买某类或某几类社工服务的需要,在提出购买服务需求后,参与选择合适的社工机构,并在机构进驻社区后履行以下职责:向机构提供社区与居民资料、协助社工机构对居民需求进行评估、给机构提供合理的服务意见与建议、监督机构按照合约提供社会工作服务、与第三方评估机构一起就机构的服务进行评估验收。三是建立社区支持网络,帮助居民构建个人网络和互助网络,提升社区凝聚力和居民归属感。四是合理利用社区资源,推动居民参与,培育发展社区社会组织,实现社区自治。支持和鼓励社区社会组织参与社区服务、社区管理和社区自治。五是开展社区公益服务,建立并管理社区志愿者队伍。六是居委会内其他工作人员提供社工服务与培训,协助居委会其它部门完成其它相关的工作任务。七是熟悉掌握社会工作业务相关的法律、法规、政策和行业管理规定,接受专业督导、定期参与继续教育,不断提高自身业务能力。

### 2、社区社会工作岗位的等级划分

目前,我国社区内的等级划分是有四级,分别是普通工作人员、委员、副主任和主任。而从前文的国内相关政策来看,又将社会工作岗位划分为专业技术岗位参照我国事业单位的专业技术岗位的等级划分方式。但由于社区社会工作者是在社区居委会内工作的,为了管理上的统一,笔者认为应该将这两类等级划分的方式进行一个结合:将社区社会工作岗位的等级划分为4个层次共12级,每层次3个级别,4个层次分别为社会工作人员、助理社会工作者、社会工作者和高级社会工作者。这样的划分一方面在层次的数量上可与社区居委会内部的等级相对应,便于居委会的管理也使得他们的薪酬待遇能够参照社区居委会内部的等级待遇,另一方面在级别上更细致的划分有利于社区社会工作岗位更容易通过继续教育和考核获得级别的晋升获得一定的薪酬补贴,鼓励他们更好的进行专业服务和提升专业素

质。

### 3、社区社会工作岗位的考核

社区社会工作者的督导考核是评价体系中的重要组成部分,决定了评价体系的完整性。考核的主要目的就是要考察社区社会工作者是否有按照职责和工作任务为居民提供社会工作服务以及所提供的服务是否具有专业性并达到了应有的效果,以保证社区社会工作岗位能够发挥其作用。因此,应由(社区居委会和上级政府聘请的第三方评估机构共同负责,在第三方社会工作评估机构尚未建立时,由上级政府组织社会工作专家团参与考核。社区居委会主要负责对社区社会工作者日常工作中的勤务态度、工作态度、参与社会工作继续教育的时间等方面进行考核,第三方评估机构或者社会工作专家团主要对社区社会工作者的专业工作和工作效果方面进行考核。考核每年进行一次,考核结果作为社区工作者能否晋升到下一专业技术级别的依据,并与其薪酬挂钩。

本文所阐述的社区社会工作岗位的设置方式和评价体系仅仅是我国构建社会工作专业化和职业化中的一环。社区社会工作岗位只是一个城市里最基层的社会工作岗位,其只是社会工作岗位体系中最基础的一环。要想使得社会工作岗位真正能够成为一个有吸引力并且有作为的岗位,就必须在社会工作岗位设置上有层次性,形成一个社会工作岗位的体系,使得在岗位上的人都能够有一个明确的职级上升的目标和空间,也使得该岗位上的工作能够有延续性和传递性,更重要的是只有形成了社会工作岗位的体系,才能让社会工作真正得到长足的发展,也才能让社会工作服务真正普及到社会的方方面面。

参考文献:

[1]陈庆:《岗位分析与岗位评价(第2版)》,机械工业出版社2011年版。

[2]范志海、阎更法:《社会工作行政》,华东理工大学出版社2004年版。

[3]方劲:《城市社区社会工作职业化的社会环境:现状、困境与策略》,《社会工作》2010年第12期。

[4]巩建华:《社会工作岗位设置的基本要求和主要内容》,《中国社会导刊》2007年第20期。

[5]巩建华、宋广智:《社会工作岗位设置面临的阻滞因素探析》,《延边大学学报(社会科学版)》2008年10月第41卷第5期。

[6]顾东辉:《社区工作≠在社区的社会工作》,《中国社会导刊》2008年第14期。

[7]加里·德斯勒:《人力资源管理(第12版)》,中国人民大学出版社2012年版。

[8]蒋冠庄:《事业单位岗位管理》,中国人事事业单位岗位设置管理问题研究课题组:《事业单位如何科学设置岗位》,《中国人才》,2008年第8期。

[9]隋玉杰:《社会工作岗位设置的原则》,《中国社会报》2007年3月12日第003版。

[10]孙莹:《试析我国社区服务与专业社会工作的分离与组合》,《内地与香港社会福利发展第四次研讨会报告书》,香港社会服务联会出版2007年版。

[11]孙莹:《中国城市社区治理结构的变迁及其专业社会工作的介入》,《第二届中国社会工作论坛暨第五次内地与香港社会福利发展研讨会论文集(内地部分)》2004年版。

[12]孙莹:《如何区分社会工作者与社区工作者》,《中国社会导刊》2007年第14期。

[13]王雪晶:《社区社会工作专业化:问题与对策》,《学理论》2010年第16期。

[14]吴春华:《西方现代公共行政理论》,天津教育出版社2007年版。

[15]夏建中:《社区工作(第二版)》,中国人民大学出版社2009年版。

[16]徐永祥:《试论我国社区社会工作的职业化与专业化》,《华东理工大学学报(社科版)》2000年第4期。

[17]鄢勇兵:《社会工作岗位设置初探》,《社会工作》2007年第3期。

(作者单位:福建省民政厅,福建 福州 350001)

(责任编辑:孙菲)