

社工站建设一年研究：社工站建设4个问题的评析与思考

作者：徐华 来源：中国社会工作 发表时间：2021-10-19

近几年来，从民政部到各地民政部门均加快了乡镇（街道）社工站的建设推进和推广速度，应当说，这样的做法是非常具有战略眼光的。就政府角度而言，大力推进社工站的核心目的，就是要打通为民服务的“最后一米”，使社工服务能真正普及并扎根基层，将为民、惠民政策真正送进并落实到千家万户。

因此，乡镇（街道）社工站的推广、普及和建设，可以视为社工服务领域一次重大的供给侧改革，其影响和意义极为深远。

一、乡镇（街道）社工站的用人模式

根据徐道稳教授在《因地制宜推进乡镇（街道）社工站建设》一文中的论述，乡镇（街道）社工站建设从用人方式看大体可分为三类：直聘模式、外包模式和混合模式。

笔者认为，直聘模式更多适用于社工机构不发达、但政府财力相对比较雄厚的地区，采取直聘模式可以较为有效地缓解社工服务需求与社工服务供给之间的矛盾。

但由于是乡镇（街道）作为用人单位与社工签订劳动合同，而非以往项目制下由社工机构派遣社工前往乡镇（街道）开展服务，因此，雇佣关系发生了变化，原先的社工机构与社工之间的雇佣关系，在直聘模式中变成了乡镇（街道）与社工站社工之间的雇佣关系。

也就是说，在以往的项目制下，社工机构是雇主，在开展项目服务的过程中，社工既受所属社工机构的管理，同时又受服务开展所在的乡镇（街道）管理，属于双重管理。而现在，乡镇（街道）成了雇主，社工站社工作为雇员，只接受乡镇（街道）的单一管理和直接安排。

外包模式更多适用于社工机构较为发达的地区，虽然“运营机构”并不纯粹指的就是社工机构，但既然称为社工站，社工机构肯定是主要参与者。

然而，如果是由县级民政部门通过购买服务方式来实现乡镇（街道）社工站的运行，由于多数地方县级社工机构数量较少、水平也不高，那么，县级民政部门就只能采取三种方式来加以解决：

一是仍然向本县现有的社工机构购买，如此则容易导致由于缺乏竞争而形成“独占

化”，影响乡镇（街道）社工站的服务质量供给；

二是紧急培育本县社工机构、扩大本县社工机构数量，以增加服务供给，便于服务购买，但社工机构的建立和发展都需要一定时间、经历一定的阶段，需要有实践的积累和检验，是一个循序渐进而非一蹴而就的过程，如果仅仅为了便于购买服务而大量临时拼凑搭建，必然造成水分偏高、“草台班子”流行，与乡镇（街道）社工站建设的初衷相背离；

三是向所属市或外市甚至外省社工机构购买。向外市或外省社工机构购买，从现实角度看，由于受多重因素影响，困难重重，并不现实。

而要向所属市的社工机构购买，则需要满足三个前提：所属市的社工机构数量较多，社工机构对此有意愿或兴趣，社工机构在市区所承接的项目已不足以满足或支撑其自身发展需求，需要开发新的业务增长点。

混合模式则是上述两种模式的混合。这种模式对于全国大多数地方而言，是比较可行的。

因为，即便对于同一个省份来说，在不同区域之间，也存在着政府财力、社工机构发展等方面的不平衡和不均衡现象，需要根据实际情况，因地制宜，采取最适合本地实际的模式，这才是实事求是的做法。

二、乡镇（街道）社工站与社工机构的差异

在笔者看来，乡镇（街道）社工站与社工机构之间，从宏观角度讲主要存在以下三方面不同：

其一，与政府部门的关系不同。社工机构在民政部门登记，属于民办非企业，承接的主要是政府购买服务，接受政府部门的监督和评估，但与此同时，其自身又是独立的法人组织，因此，社工机构与政府部门之间，更多地是一种横向、合作关系。

而乡镇（街道）社工站则是由政府部门设立，属于基层社会治理体系中制度化、正规化成员之一，完全接受政府部门领导，完成政府部门布置和安排的任务，与政府部门之间是一种纵向隶属关系。

其二，管理关系不同。政府部门作为服务项目购买方，通过监督和考核评估对社工机构行使间接管理权，同时，由于社工机构所承接的服务项目总要在某个单位或某一区域内落地开展，因此，这些单位或区域管理者对其也有一定的管理权，至于具体业务

的开展运行和机构内部的日常事务，则由机构自身进行管理。对于机构员工来说，机构负责人是最高管理者，而乡镇（街道）社工站则有所不同。

由于是政府部门直接设立，因此，政府部门对其行使的乃是直接管理权，同时，其作为所属地基层社会治理体系中的正式成员，所属地的管理者对其拥有更多的管理权，所属地管理者的评价和意见也会在对于乡镇（街道）社工站的考评中占有更多权重和更大的比例。

至于社工站的负责人，尤其是在直聘模式下，扮演的只是“委托管理人”角色，本质上与社工站内的其他直聘员工一样，都是政府雇员，这一点，和社工机构负责人与员工之间的雇主与雇员关系，有着根本性的区别和差异。

其三，服务内容不同。在现实中，尽管很多社工机构都是以承接民政部门招标的服务项目为主，但也同时承接如司法、共青团、残联、医院、学校等部门和单位的招标采购项目，服务内容较为广泛。相比之下，由于乡镇（街道）社工站为民政部门主导设立，因此，其服务内容也以完成民政部门所部署和安排的任务为主，相对较为单纯。

至于今后随着社工站的进一步发展，是否会在此之外，与其他部门和单位合作或受这些部门和单位委托，开展更大范围和更多内容的服务活动，从而成为一个具有集成性质的综合服务基台，则有待观察。

但无论如何，至少在当下，甚至在今后相当长的一段时期内，乡镇（街道）社工站还是以完成民政部门布置的任务为最高指向。

三、乡镇（街道）社工站的“结构-功能”定位

关于乡镇（街道）社工站的“结构-功能”定位问题，笔者认为，可以用“一纵四横”来加以概括。

所谓“一纵”，指的是在纵向上，可以建立由社会工作服务指导中心、社工站、社会工作服务室（点）构成的三级体系。即：

在市（县）层面建立社会工作服务指导中心，由民政局领导和管理，主要工作内容包括：根据民政局部署和要求，向乡镇（街道）社工站布置和安排具体任务；对乡镇（街道）社工站进行业务指导；对乡镇（街道）社工站进行督导；对乡镇（街道）社工站和村（社区）社会工作服务室（点）开展人员培训；为乡镇（街道）社工站提供必要的业务支持和工作援助；解决乡镇（街道）社工站无法解决的特殊个案；统筹、协调市（县）

域范围内乡镇（街道）社工站间的合作和统一行动等。

乡镇（街道）社工站由乡镇（街道）民政办管理，主要工作内容包括：协助民政办完成工作任务；开展乡镇（街道）层面的业务活动；向村（社区）社会工作服务室（点）进行任务分解；对村（社区）社会工作服务室（点）进行业务指导；对村（社区）社会工作服务室（点）开展督导；为村（社区）社会工作服务室（点）提供业务支持和工作援助；帮助村（街道）社会工作服务室（点）解决难以解决的特殊个案；统筹、协调下辖村（社区）社会工作服务室（点）之间的合作和统一行动等。

村（社区）设立社会工作服务室（点），接受乡镇（街道）社工站的工作安排和直接指导，开展具体业务活动。

所谓“四横”，包括以下方面：

一是在工作内容上，乡镇（街道）社工站除了接受乡镇领导和管理，完成乡镇（街道）民政办交办的基本任务外，还应充分发挥社会工作专业优势，开展具有专业社会工作性质的服务，从而与原先的兜底服务形成互补，构建起更加全面、优质和完善的服务体系。

事实上，在没有设立乡镇（街道）社工站之前，乡镇（街道）就已有大量的民政兜底服务，设立社工站，不仅是为了弥补原先存在的一些短板和不足，令服务对象能够享受到更多、更好的兜底服务，更是为了在此基础上，进一步发展民生保障和民生服务事业，深化民政服务供给，向服务对象提供更为全面、优质和完善的服务。

因此，乡镇（街道）社工站应当在满足服务对象精神、心理、社会综合支持等需求方面，更多地发挥作用，与兜底服务一道，共同构筑起一整套更加立体、更加全面、更加完善的服务体系。

二是在乡镇层面的多社联动上，乡镇（街道）社工站将扮演起“社会工作者”的主要角色，成为乡镇层面多社联动中“社会工作者”的主要力量。

乡镇（街道）社工站由政府部门设立，属于乡镇（街道）社会治理体系中的“内设型”，是乡镇（街道）社会治理体系的正式成员，在今后的乡镇（街道）社会治理过程中，必将承担起更多责任和任务，因此，如何与多社联动中的其他成员建立起更为稳定、紧密的互动和协同，如何在乡镇（街道）社会治理过程中发挥出更多和更为有效的“深耕”“精耕”“细耕”功能与作用，将是乡镇（街道）社工站在实际运行、发展中长期面临和需要深入探索的重要课题。

三是在与同一系统内的其他设置如乡镇(街道)未成年人保护工作站、乡镇(街道)养老服务中心等的关系上,由于乡镇(街道)社工站与这些设置之间,在服务对象、服务内容等方面可能存在交叉、重合等情况,因此,需要在乡镇(街道)社工站和这些设置之间进行充分地统筹与协调,做到既明确分工、做好各自工作,同时又能够相互配合、协同联动,避免因交叉、重合而出现真空或矛盾甚至冲突的现象。要做到这一点,可能就需要省级民政部门进行统一规划、设计和安排。

四是在与非本系统的设置如乡村振兴工作队、街道文化站、乡镇综合文化站等的关系上,需要乡镇(街道)社工站在平时工作中,积极与其展开联系、交流,主动连接、沟通,并在此基础上,达成共识、密切合作、相互协调、共同发力,为服务对象提供一体化、整体化服务,令服务对象得到总合性的支持与帮助,使服务对象能有更多和更深度的获得感、幸福感、安全感。

四、乡镇(街道)社工站人才的晋升激励

需要指出的是,主管部门在出台乡镇(街道)社工站的建设方案后,应当进一步制定关于乡镇(街道)社工站业务督导、人员培训、职业发展通道,以及对乡镇(街道)社工站及其人员的考评和奖惩等方面的细则或办法作为配套,做好顶层设计、完善政策和制度体系,从根本上推动和保障乡镇(街道)社工站的良性运行。

其中,晋升激励尤为重要。人员的频繁流失和变更,不仅直接影响社工站的工作开展和服务质量、服务水平,也极大地增加了用人成本,更有可能直接影响服务对象的观感、印象和评价。这里的晋升激励主要包括两方面:

一是职业晋升通道设计。让社工看到希望,看到积极工作和做出有成效的工作对于其自身职业发展和个人价值实现的意义,从而激励社工更加地投入工作。有了清晰明确的目标,才会有强大的内驱力。

相反,如果晋升通道缺失,无论社工如何努力都只是这样、也只能是这样,那么,懈怠、敷衍、应付就会不可避免地发生,同时,也必然会造成社工的高频流失,对社工站自身的建设、运行和发展造成严重影响。

二是晋升激励方式设计。笔者认为,依现实角度论,可以分为三种:一是在社工站社工中进行星级划分,定期开展考核评比,每晋升一个星级,对应的薪资福利待遇也随之有所提高,反之亦然;二是在每年的公务员招考和事业单位招聘尤其是民政系统的

招考中，拿出一定数量的名额，专门用于支持符合报考条件的社工站社工；

三是在社工站社工中实行“类职级制”，即根据在社工站的工作年限划分出不同级别，不同的级别对应不同的薪资和福利待遇水平，工作到相应的年限，经考评合格，即可享受上一级别的薪资和福利待遇，以此提升社工从事岗位工作的安心度，增加社工稳定性。

（作者系安徽大学社会与政治学院教授、MSW 导师）