

社会工作机构的发展困境及对策——以H市为例

罗强¹ 郁楚倩²

1. 淮阴工学院自动化学院, 江苏 淮安 223001

2. 淮安市第二人民医院, 江苏 淮安 223001

摘要: 在社会进步与社会工作专业兴起的背景下, H市社会工作机构发展加快, 但当前主要依赖政府购买服务维持运转。通过走访调查发现, 这些机构面临政策缺位、社会认同度低、专业性不足、筹资困难及内部建设紊乱等困境。对此, 需政府、社会工作机构与社工队伍建立良好互动, 完善内部机制、提升队伍专业性, 共同营造有利发展的社会氛围, 以推动H市社会工作机构可持续发展。

关键词: 社会工作机构; 发展模式; 发展困境; 发展对策

0 前言

社会工作机构是以社会工作者为主体, 秉持“助人自助”宗旨, 遵循社会工作专业伦理规范, 综合运用社会工作专业知识、方法和技能, 开展困难救助、矛盾调处、权益维护、心理疏导、行为矫治、关系调适等服务工作的民办非企业单位^[1]。

我国社会工作机构发展历程曲折, 20世纪初期初步建立相关机构, 后因战争与动乱停滞。直至20世纪末, 中国社会工作协会与教育协会成立, 推动机构发展重启。2003年, 内地首个专业社会工作机构在上海成立, 标志着民办社工机构进入新阶段。2009年《民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知》出台后, 机构数量快速增长。近十年, 我国已培育50余万人社工人才队伍, 开发18万余个社工岗位, 成立450多个行业组织及近4700家民办社工机构^[2]。

作为社会管理创新的重要部分, 社会工作机构的作用日益凸显, 但发展中也面临诸多困境, 制约其可持续发展。因此, 系统剖析这些困境的成因, 并探索有效的破解路径, 对推动行业良性发展具有重要的意义, 也成为当前学界关注的焦点。

本次研究对H市的6家社会工作机构进行了参与观察和走访调查。本研究首先运用文献分析法构建了理论框架; 继而通过实地考察, 明确了不同机构的类型特征与运营机制; 最终, 设计了半结构化的访谈大纲, 并与各机构负责人进行了深入的一对一访谈。研究旨在全面掌握H市社工机构现状、核心问题及其原因, 提出针对性优化建议, 供本土社会工作实践参考。

1 H市社会工作机构的发展现状

1.1 机构类型

目前H市共有6家运营中的社会工作机构, 以社会工作机构的创建和发育形式为依据, 可将H市的社会工作机构划分为两大类: 一类是官办体制内的社会工作机构。此类社会工作机构是在政府的行政框架内建构的, 具有较强的政府背景, 隶属于政府, 受政府的领导、监督和支持, 其资源来源于政府。另一类是高校领衔的社会工作机构。此类社会工作机构是由高校的社会工作教育者和研究者创办成立的, 旨在实现社会工作理论与实务的整合。

1.2 运营模式

通过访谈了解到, H市6家社会工作机构均采用“政府购买服务”模式运营。政府购买公共服务是指政府通过招投标、定向委托等形式, 将公共服务转交社会组织、企事业单位承担, 以提升服务质量与资金使用效率, 满足公众多元需求^[3]。当前, H市社会工作机构通过承接政府购买服务获取项目资金, 凭借专业能力提供公共服务, 政府此举在一定程度上提升了服务效率与质量。

2 H市社会工作机构的发展困境

近年来, 随着社会工作的发展速度不断加快, 社会工作机构的发展空间也逐渐扩大, 但其在生存和发展过程中仍面临诸多困境, 主要表现在以下几个层面:

2.1 政府层面

2.1.1 政府对社会工作缺乏深入、全面的认识

调查发现, 有的政府人员对社会工作的认识还处于较浅的层面, 常常把专业社会工作与

心理辅导,专业社区工作与社区活动,社会工作者与志愿者相混淆。这样的认知偏差使得政府难以利用社会工作的专业性和独特性去解决社会问题,政府的“不理解”在很大程度上阻碍了社会工作机构的生存和发展。

2.1.2 政府在推动社会工作机构发展方面的相关政策缺位

政府在推动社工机构发展中较为被动,虽近年出台部分政策,但缺乏明确、可行的细则指导。例如,将机构培育、项目购买等权力下放至街道或相关机构,却未配套指导性文件,导致实际操作效果与预期存在差距^[4];在项目招投标中,更关注机构资质等硬性标准,对项目成效与后期第三方评估缺乏考量依据。

2.1.3 政府对社会工作机构的投入不足

体现在资金与实物两方面:资金方面,政府购买服务资金无法满足机构运转与项目开展需求。资金短缺时,机构需“节衣缩食”,影响服务质量与项目连续性。实物方面,机构缺乏独立活动场所与健全设施,项目开展多依赖社区居委会活动室或空地,场地简陋且易被征用,导致项目无法按时完成,进程受影响。

2.2 社会层面

2.2.1 社会公众对社会工作机构的认知度和认同度低

访谈中机构负责人反映,若不强调社工身份,服务对象对服务满意度较高;但通过第三方测评了解服务成效时,服务对象对社工及机构运作知之甚少。社工机构常以社区居委会或学校名义开展项目,公众对这些主体更信任。公众对社工机构的低认知与低认同,使其发展陷入尴尬。

2.2.2 服务对象的参与度低

机构负责人举例,在空巢老人小组项目中,虽对活动各阶段进行专业设计,但实施中出现服务对象缺席、中途退席等情况,最终小组活动沦为普通康乐活动,违背专业服务初衷。服务对象参与度低导致服务数量未达预期、范围缩小,且服务效果不佳、项目连续性受到影响。

2.3 社会工作机构层面

2.3.1 资金短缺

资金问题是机构最大困境。H市社工机构资金来源单一,仅靠招投标获取政府支持,且政府资金有限、发放存在时间不确定性,加剧资金紧张。项目资金多需机构前期垫付,中期按合同结付部分,项目结束后3-6个月才拨付剩余资金,且实际金额与预期可能存在差距。资金不足导致服务项目内容单一、范围狭小,甚至中途终止,影响服务质量。

2.3.2 内部建设紊乱

表现为组织架构不完善与管理机制不健全。

H市社工机构多采用理事会下的总干事负责制,人员包括社工、志愿者与督导,组织架构松散单一,缺乏内部监督机制。仅1家机构设立部门,其余未明确岗位划分,常出现一人多职;仅1家设立理事会与监事会,但理事会未行使决策权,监事会未履行监督权。组织架构缺失与管理混乱,影响机构规范化、专业化发展。

2.4 社工队伍层面

2.4.1 社工人才匮乏

我国200多所高校开设社工专业,年毕业生约1万人,但仅10%~30%选择从事社工行业。本地两所大学社工专业年毕业生约100人,选择本地社工行业的比例不足20%。此外,当地社工机构工作人员多为非专业出身,通过后期考证上岗,专职社工缺口大,项目开展多依赖志愿者或大学生协助。

2.4.2 社工自身专业能力不强

在项目执行中三个方面存在一定短板:一是在项目方案设计上出现专业性失衡,部分方案因专业术语过多而增加了服务对象的理解难度,不利于专业信任关系的建立;另一部分则过于“接地气”,将专业工作方法简单等同于普通活动,削弱了项目的专业价值,导致预期成效难以实现。二是在支撑材料准备上规范性不足,资金预算、活动计划及影像资料等内容不全面、格式不统一,无法系统体现项目的完整性与专业水准。三是在结项阶段缺乏专业汇报技巧,部分工作人员未能有效展示项目成果,直接影响评估得分与资金的足额拨付,制约了项目的整体效益与持续发展。

3 H市社会工作机构发展困境的原因分析

H市社会工作机构在发展过程中面临着诸多困境,其背后蕴含着深层次的原因,本文将从以下两方面进行阐述和分析:

3.1 宏观层面

政治上,我国长期实行计划经济体制,多数问题依赖政府行政手段解决,政府受传统单位制管理理念影响较深,短期内难以形成社工理念,导致相关政策缺失,机构内部建设紊乱。

经济上,我国处于社会主义初级阶段,地区经济发展不平衡,上海、北京等城市社工机构发展远超中西部。同时,资本积累不足,导致政府对社会工作支持力度不够、社会工作机构发展资金短缺、社工岗位薪资待遇低等问题。

文化上,社会工作这一学科起源于西方,其理念、原则、实务模式和技巧都体现了西方的特色。西方民众更易主动寻求帮助,推动行业发展。而中国民众在几千年封建正统思想的影响下,遇到问题多依赖个人或家庭,对新兴

社工机构难以建立正确认知与认同。

3.2 微观层面

在当前社会工作领域的发展中,机构、社工个体与社区居民三方面共同构成了一系列结构性困境。机构资金高度依赖政府购买服务,缺乏开拓多元资金来源的能力,限制了其可持续发展。此外,在机构层面,薪酬水平长期偏低,导致从业者生存压力增大、人才外流严重,同时难以吸引专业毕业生入职,形成“留不住也引不来”的恶性循环;在社工个体层面,受制于机构资源匮乏与非专业化运作模式,社工难以获得系统的外部培训与有效的内部经验积累,导致其在项目设计、执行与评估中表现出专业能力不足,制约了整个队伍的专业化进程;在社区居民层面,由于社会工作机构在我国发展历史较短、专业形象尚未建立,加之社区本身作为高度集中的社会空间,居民已形成根深蒂固的社区观念,对这一新兴组织的认知与认同均处于较低水平,也影响了服务的接受与推广。

4 H市社会工作机构的发展对策

要突破H市社会工作的发展瓶颈,必须构建政府、社会工作机构、社工队伍三位一体的合作模式,发挥三者在管理和建设上的职能。在此基础上,整合各方资源,共同推动社会工作机构的健康和长远发展。

4.1 政府层面

政府在确保社会工作机构运作和发展中起关键作用。社会工作机构的生存和发展离不开政府的强力支持。政府支持社会工作机构可通过以下四点实现:

4.1.1 转变观念,明确身份

政府人员要提高了对社会工作的认识,改变单一的单位制管理和服务理念,引入先进的社工理念,进行有效的管理和服务。同时,明确自身“方向指引者”与“管理监督者”身份:作为“方向指引者”,在社工发展中发挥主导作用,以实际行动为机构指明方向;作为“管理监督者”,建立第三方监督评估机制,对机构进行长期有效监管,确保规范运营。

4.1.2 建立制度,规范管理

为确保社会工作机构能够实现稳定且持续的发展,必须通过相应的规章制度对其进行规范和约束,以避免其发展偏离既定轨道。政府应制定健全的制度作为社会工作机构发展的依据,包括社工资格认证制度、社工从业规范制度、社会工作机构注册管理制度、社会工作机构考核评估制度等^[5]。只有建立完备的制度体系,才能为社会工作机构的规范化管理创造前提。

4.1.3 扩大宣传,营造氛围

宣传是一种专门为了服务特定议题的讯息表现手法,它具有激励、鼓舞、引导等多种功能。在发展社会工作机构方面,政府应充分发挥宣传的能动作用,为其营造良好的社会氛围,提高社会公众对社会工作机构提供服务的认知度。在宣传的内容上可涉及政府对社工服务的政策倾向和管理理念,展示社工服务具体的工作理念和工作方法,以提升社会工作的职业内涵和社会声望。在宣传形式上,不仅要利用广播、电视、报刊等传统媒体来加大宣传力度,也要利用网络、手机等新媒体进一步扩大宣传范围。

4.1.4 加大投入,满足需求

对于初创期的社会工作机构,政府有必要提供基础性财政扶持,为其创造良好的发展条件。具体可通过两种途径实现:一是经济补贴,例如以政府购买服务的形式向机构支付项目经费,既帮助其顺利启动服务,又换取其对公众的专业服务供给;二是实务支持,如无偿提供办公场地或服务设施,以降低运营成本,提升服务效能。针对处于发展阶段的机构,政府应结合地方经济实际,保持并逐步加大资金支持力度,适当扩大支持范围。条件成熟时,可将政府购买服务支出纳入财政预算,推动其走向规范化与常态化。

4.2 社会工作机构层面

社会工作机构作为提供服务的平台,是行业发展的象征。其发展依赖于政府支持、社工队伍完善以及机构自身的建设和创新。因此,机构需主动调整,探索发展新路径。

4.2.1 完善社会工作机构的组织架构

完善的组织架构是一个机构得以生存和长远发展的基本前提。针对H市社会工作机构组织架构不完善的问题,提出以下对策:设立理事会和监事会,分别承担机构运行管理和运行监督的责任;总干事下设行政部、财务部、项目部等具体部门,并明确各个部门的工作职能;理事会、监事会、各部门联合督导委员会、研究与评估委员会等共同组成社会工作机构的组织体系,各司其职,认真履行工作职责,避免出现“不作为”“少作为”的情况,为机构的规范管理奠定良好的基础。

4.2.2 规范社会工作机构的管理机制

在人员管理上,建立以科学薪资标准为基础的员工激励机制,通过精神、薪酬、荣誉与工作激励等方式,提升员工积极性。在项目管理上,制定专业服务标准,可聘请专业项目管理者系统协调实施全过程,确保项目达成预期目标。在财务管理上,健全财务岗位设置,严格按规章处理财务事务,坚持公开透明,保障公众对机构财务的知情与监督权。同时,建立

内部督导评估机制:督导需在一线实务中给予指导,并在项目结束后开展评估,为后续工作提供参考;机构人员则应从中总结经验,持续改进服务质量。

4.2.3 拓展社会工作机构的筹资渠道

资金问题是现阶段H市社会工作机构所面临的共性问题,缓解资金问题对促进社会工作机构的发展具有重要意义。除了通过“政府购买服务”的方式获得项目资金外,还可以积极争取社会力量的支持,如积极开展服务项目筹资社会资金、与企业合作获得相关赞助、向基金会申请投标项目取得资金支持、接受个人物质或现金的捐赠等^[6]。从多方面进行资金的筹集,能够缓解资金来源渠道单一所造成的资金紧张问题,在很大程度上为项目的连续性和机构组织功能目标的实现提供了保障。

4.3 社工队伍层面

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、行政等专业方法,以帮助机构和他人发挥自身潜能,协调社会关系,解决和预防社会问题,促进社会公正为职业的专业工作者^[7]。显而易见,社会工作者是接受过专业社会工作训练的专家,在社会服务领域中专注于解决专业问题,“专业性”是社会工作者的核心特质,也是其职业定位的基础。针对当前H市社会工作机构面临的人才短缺和专业能力不足的问题,本文提出以下两点建议:

4.3.1 引进、培育社工专业人才

保障社会工作机构的正常运行,需着力改善社会工作者薪酬待遇偏低的现状。通过实施多元化激励政策和优惠措施,满足从业人员的职业需求,增强社会工作职业吸引力,有效减少专业人才流失。在引进专业人才的基础上,

应进一步推进系统化培训,提升社会工作队伍的专业化水平。具体可依托社会工作人才培训基地,融合理论讲授、实务训练与实地考察等多种方式,对在职社会工作者开展价值观、专业理论与实操技能的系统培养,全面提升其专业素养与服务能力,推动社会工作机构人才队伍向专业化与职业化方向发展^[8]。

4.3.2 扩大社工人才队伍

社工专业队伍的壮大需要志愿者的参与。志愿者是社会服务体系的重要组成部分,对保证服务质量和专业化建设至关重要。专业性可通过招募、培训、管理、记录和考核等环节提升。通过“社工+志愿者”的模式,结合专业服务与志愿精神,社工带动志愿者提升专业水平,志愿者则扩大服务范围。加强社工与志愿者的互动,可深化服务内容,满足社会对专业化服务的需求,推动社会工作行业的专业发展。

推动H市社会工作机构可持续发展,需构建政府、机构与社工队伍的协同机制:政府强化政策支持与资源保障,机构完善内部治理与拓展资源渠道,社工队伍提升专业能力与扩大人才储备。通过多方合力,方能突破发展困境,提升服务质量。

5 结语

综上所述,推动H市社会工作机构的可持续发展,需要政府、机构与社工队伍形成合力:政府应强化政策支持与资源保障,机构须完善内部治理并拓展资源渠道,社工队伍则需提升专业能力、壮大人才力量。唯有三方协同、多措并举,才能有效突破当前发展困境,共同提升社会服务质量与效能。

参考文献:

- [1] 邵青.民办社工机构承接政府购买服务:实践、困境与创新[J].求实,2012,(04):51-54.
- [2] 何土凤,刘俊彦.中国青年人才发展状况研究报告[J].中国青年研究,2018,(11):42-49+41.
- [3] 徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践[J].中国行政管理,2013,(08):26-30+98..
- [4] 凌远清.顺德社会工作服务机构的特征与发展对策[J].顺德职业技术学院学报,2014,12(02):85-90.
- [5] 毛明华,陈赞畅.从社工人才大量流失看社会工作发展——基于当前社工毕业生流向的思考[J].社会工作下半月(理论),2007,(08):45-46.
- [6] 闻英.官办社会工作机构的状况及发展策略[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2009,10(05):59-62.
- [7] 王思斌.社会工作导论[M].高等教育出版社,2004.
- [8] 张江甫.社工机构专业化管理困境及对策研究[J].商,2015,(35):92.

作者简介: 罗强(1993.1—),男,汉族,山东济南人,助教,硕士,主要从事思想政治教育研究;郁楚倩(1993.11—),女,汉族,江苏淮安人,助理政工师,本科,主要从事思想政治教育研究。