

新时代社区工作者队伍建设的现状与路径

刘琳娜

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年5月11日; 录用日期: 2023年6月20日; 发布日期: 2023年6月29日

摘要

社区工作者在基层社区治理中发挥重要作用。在社区开展服务的过程中,社区工作者需要兼顾来自政府、居委会和居民多方主体的需求。因此,面对来自多方主体对于自身工作的期待,如何扮演好角色是社区工作者面临的关键问题。“中国社会工作动态调查”为了了解行业发展动态,在56个城市的在职社工开展了问卷调查。本文从社区工作者面临的冲突类型出发,对“中国社会工作动态调查”的数据进行了分析,探究冲突成因和缓解冲突的路径,促进社区工作者的发展,从而提升基层治理水平。

关键词

社区工作者, 角色冲突, 基层治理

The Present Situation and Path of Community Worker Team Construction in the New Era

Linna Liu

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: May 11th, 2023; accepted: Jun. 20th, 2023; published: Jun. 29th, 2023

Abstract

Community workers play an important role in grassroots community governance. In the process of community service, community workers need to take into account the needs of government, neighborhood committee and residents. Therefore, how to play a good role is a key issue for community workers facing the expectation of their own work from multiple subjects. The “China Social Work Longitudinal Survey” conducted a questionnaire survey among social workers in 56 cities in

order to understand the development trends of the industry. Based on the types of role conflicts faced by community workers, this paper analyzes the data of “China Social Work Longitudinal Survey”, explores the causes of role conflicts and ways to alleviate them, promotes the development of community workers, and thus improves the level of grassroots governance.

Keywords

Community Workers, Role Conflict, Grassroots Governance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

一直以来，社区工作者承担着服务居民，建设社区的重任。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》中指出“要构建专职化、专业化的城乡社区工作者队伍”。[1] 2022年初中共中央国务院发布的《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》中也明确了新时期推进城乡社区服务体系建设的指导思想、主要目标、重点任务等。[2]《规划》在提出2025年每万城镇常住人口拥有18名社区工作者的目标的同时指出了社区工作者在就业吸引力、岗位认同感、队伍稳定性方面有待提升。可见，社区工作者队伍建设在当今和未来一段时期里都会是党和政府关注的重点。而如今社区工作者面临的多种角色冲突产生了问题，制约了队伍建设。社区工作者队伍建设不仅影响了基层社区的和谐发展，也不利于提高居民的生活质量。

在2019年6月，华东理工大学团队开展了以社会工作行业发展为主题的大型综合动态调查“中国社会工作动态调查”(CSWLS2019)。该调查共收集了6776份社会工作者的有效问卷。本文依据角色冲突理论，分析社区工作者角色冲突的类型，结合CSWLS2019调查数据，提出完善和加强社区工作者队伍建设的途径，以推进基层治理体系和治理能力现代化建设。

2. 社区工作者角色冲突

(一) 相关概念

在研究个体行为与社会互动活动方面，社会角色理论被广泛应用。自20世纪30年代美国社会心理学家乔治米德将“角色”这一戏剧舞台术语应用到实际生活中人群互动活动的分析时起，社会角色理论逐渐进入社会学家的视野。随着年龄的增长和社会参与方式的不断变化，个体扮演的社会角色也在不断变化。角色冲突便是指个体在承担一种角色或者同时扮演几个不同角色时，这些角色的不同要求会产生矛盾和冲突。[3]

社区工作者是指通过政府招聘，在社区从事公共服务和社会治理的专职工作人员，在社区里中担任着多种角色。[4]既是辖内居民的矛盾调节器，调节纠纷，维护社区稳定，又要满足居民日益多样的需求，提供高标准服务。对于社区内的弱势群体，社区工作者要帮助他们维护自身的利益，增强弱势群体的满足感和群体归属感。同时，社区作为现代化治理体系的最后一环，社区工作者要落实各项行政治理工作。

本文讨论的角色冲突主要是指社区工作者自身领悟和期望的角色与实际工作中扮演的角色存在的冲突，以及社区工作者同时扮演多重角色时，不能完成所扮演角色引起的冲突。

(二) 角色冲突的类型与表现

角色冲突可以分为两种类型，即角色内部冲突、角色间冲突。社区工作者作为基层工作的重要组成部分，面临着多方压力，既有角色内冲突也有角色间冲突。角色内冲突是指同一角色的内心冲突。往往是由于人们对某个角色的期望和要求不一致所产生的冲突。社区工作者自身对于行业的认知和期望影响了角色扮演的投入度。而角色间冲突则是个体承担不同角色，而不同角色之间的要求在时空或者行为上产生了冲突。社区工作者扮演着多重角色，每个角色背后都是不同利益群体的期望和要求，但是由于个人的时间和精力有限，多重角色发生了冲突。

1) 社区工作者角色内冲突

角色内冲突有两种表现形式：a) 个体对理想角色的认识与其实际角色行为的认识发生矛盾；b) 个体变换角色时产生的新旧角色冲突。从这两种表现形式出发讨论社区工作者角色内部冲突。

第一、社区工作者自身的期望与实际角色的冲突。社区工作者的工作以助人为目的，围绕居民展开，从搞好社区卫生、治安到开展文化娱乐活动、法制教育等一系列工作都是为了基层社区的发展。但是社区工作者在实际开展工作中还要面临着各项行政任务和指标，事务繁杂。而多数居民仅将社区当成吃饭睡觉的地方，没有社区意识，并不关注、支持社区活动，只在遇到问题时找社区工作者解决。社区工作的价值不被重视。这些落差给社区工作者带来了挫败和迷茫的情绪，产生了角色期望与实际角色需求间的冲突。

第二、社区工作者自身的能力和角色需求之间产生了冲突。从事社区工作的年轻人，他们来自不同的专业背景，毕业后参加所在地的社区工作者招聘考试进入这一行业。许多社区工作者在进入这一行业前，并未接受过系统的、专业化的知识体系培训，也没有相关的实践经验。即使是学习社会工作专业的学生也缺乏实际处理纠纷的经验。从被服务者到服务成百上千位居民的巨大转变使一些社区工作者难以接受，自身的能力也不能较好为居民提供服务，与角色需求产生了冲突，影响了社区工作者队伍的稳定性。

2) 社区工作者角色间冲突

社区工作者承担的多种角色同时对社区工作者提出了角色要求，使得社区工作者难以应付，产生角色间冲突。根据社区工作者的工作情形，本文将角色间冲突的表现形式分为以下两种：a) 社区工作者扮演的角色面临着行为冲突。b) 不同主体对社区工作者提出了不同要求，造成冲突。

第一、社区工作者扮演的角色面临着行为冲突。社区工作的目的是解决家庭、社区、社会问题。社区工作者的服务对象内是辖区内的所有居民。面对社区利益和居民矛盾，社区工作者要发挥管理职能和教育督促职能。但是在开展工作中，社区工作者要秉承着为居民服务，一切为了居民的思想，和居民打成一片。在管理和服务的角色转换中，两种角色不可避免地产生矛盾，对社区工作者开展工作带来困扰。

第二，不同主体对社区工作者提出了不同要求，造成冲突。对于社区居民而言，社区工作者是他们利益的伸张者和维护者。遇到问题反映给社区工作者，希望得到解决或者报告给领导。但是基层政府和有关部门将大量行政管理和公共服务事项向社区延伸，交给社区工作者大量行政事务，设立了多项评比考核。这使得居委从自治主体偏向政府化、行政化、忽视了居民的利益。总之，不同利益主体给社区工作者提出了不同工作期望，产生了角色间冲突。

3. 冲突致因

角色冲突问题不仅会对社区工作者的心理健康造成伤害，也会影响工作，不利于开展社区服务。为了解决制约社区工作者队伍建设的问题，必须找到角色冲突背后的成因。本文分别从政府层面、社会层面和社区工作者三个层面出发，分析造成社区工作者角色冲突的原因。

(一) 政府层面：过分干预

社区委员会是以居民自行管理为主的自治组织，是社区治理工作中的重要力量。但在现实生活中，街道普遍将社区视作是下级组织，导致指导与协调的关系变成领导与下属的关系。目前社区涵盖依法履行和依法协助政府工作职责，包括但不限于社区便民利民服务、物业管理、普法宣传、调解居民纠纷、人口信息采集、民生保障、卫生健康、文化教育等。除此之外，社区还需要服从街道办下达的各项工作指示，并负责完成部分行政类的工作任务。社区居委会行政事务多、检查评比多、台账簿册多，社区工作者需要处理各条线上布置下来的行政工作，导致部分年轻社区工作者缺乏一线锻炼机会，不能应对现实需求。^[5]工作的繁重程度远远超出了社区的自治组织所能负担的范围。人力的缺乏、繁杂的事务性工作，使得社区工作者对于每天的行政事务感到疲惫，没有足够的时间和精力去探寻社区管理及建设工作中存在的缺陷或矛盾，无法额外去开展专业的社会工作服务。个案活动与开展社区活动是促进居民和谐关系，营造社区共同体的主要方式。“中国社会工作动态调查”对社会工作者的个案数与社区活动数进行了统计。结果显示，在 2018 年度，有超过三成的社会工作者 2018 年度全年没有开展一个案活动，又有两成左右的社会工作者在 2018 年度没有组织一次社区活动(见表 1)。

Table 1. Community worker workload statistics (%)

表 1. 社区工作者工作量统计(%)

项目	值区间	男性	女性	总体
年个案数/个	0	33.87	34.88	34.66
	[1, 3]	20.67	22.78	22.33
	[4, 6]	12.77	14.56	14.18
	[7, 10]	11.85	11.90	11.89
	[11, 20]	10.17	8.60	8.93
	20 以上	10.67	7.29	8.01
年社区活动数/个	0	22.72	19.46	20.15
	[1, 5]	25.08	22.41	22.98
	[6, 10]	17.82	22.05	21.16
	[11, 20]	19.43	18.92	19.03
	[21, 30]	6.00	6.78	6.62
	30 以上	8.95	10.36	10.07

数据来源：“中国社会工作动态调查”(CSWLS)。

因行政工作与绩效评估直接挂钩，社区工作人员只能选择暂时放下社区服务工作，以保证在评估过程中不出现任何差错。在政府绩效评估的压力下，社区自行调整工作的目标，以达到行政评价的要求，社区的工作目标也就不是以社区服务为中心，而是要依靠政府的政策和资源来执行。社区工作者所扮演的以居民利益为中心的角色也不得不向以考核指标为中心转变。

(二) 社会层面：培养机制不完善

从我国社区工作者的目前发展情况来看，专职化社区工作者的准入门槛较低，很多人员缺乏社会工作的专业背景，对社区工作的理论知识、工作职责、工作方法和工作技能的掌握还不够充分。^[6]当社区治理和建设过程中出现新矛盾、新问题，他们难以从专业的角度提出新观点和新思路。而对通过笔试、

面试,加入社区工作的新手往往只在上岗前参加了简单的工作业务培训,培训方式基本局限于讲座、教学这类偏理论模式,忽视了实践经验。这导致社区工作者在真正走上岗位时面对基层错综复杂的人际关系和大小矛盾时显得力不从心。另一方面,我国社区工作培训起步较国外晚,发展模式不同决定了中西方社区工作者的工作任务、工作思想不同。但是高校、机构等对于我国社区工作者的教育培训还不够深刻,导致很多人对社区工作者的了解停留在对书本介绍或者受到西方影响。期望的角色与实际要扮演的角色间的差距导致社区工作者在真正上岗后无法应对真实的工作环境、地位和复杂的人际关系。

(三) 个人层面: 能力不足

个人的能力水平、素质高低影响了角色扮演的好坏。个人的能力水平越高,对自身要扮演的角色领悟越深刻、通透。那么在实际表演中就能更好地呈现角色魅力,使角色符合各类观众的期待与想象,从而减少冲突的产生。而社区工作者作为基层治理的主体,在工作中需要处理错综复杂的工作,必须具备足够的的能力,提高各方面认知。但部分社区工作者将这份工作作为过渡期选择或是想着混日子,不重视自身各方面水平的提高。那些对社区工作不用心、不上心的人是难以长期扎根基层的。[7]根据“中国社会工作动态调查”(CSWLS2019)中的有关数据,我国内地社会工作者的专业化与职业化仍需进一步提高。在被调查的 6776 名社区工作者中,本科学历人员已超过半数,为 55.82%,其次是专科学历,为 28.40%。那么,对于大多数的社区工作者而言,都具备学习能力和吸收新事物的能力。可是仅有 15.85%的人员持有社会工作者资格证书。而在读书意愿的调查中,22.19%的在职工作者表示没有继续读书的意愿,仅有 6.95%的工作者目前在继续学习(见表 2)。

Table 2. Educational and professional statistics of community workers (%)

表 2. 社区工作者学历与专业性调查(%)

项目	类别	男性	女性	总体
学历	高中及以下	7.69	7.86	7.83
	专科	26.76	28.84	28.40
	本科	57.77	55.30	55.82
	研究生及以上	7.45	7.77	7.71
社工师	是	16.77	15.61	15.85
	否	83.23	84.39	84.15%
读书意愿	已读/在读	6.73	7.01	6.95
	有意愿	37.98%	34.88	35.53
	尚未决定	30.69%	36.56	35.33
	没有	24.60%	21.55	22.19

数据来源:“中国社会工作动态调查”(CSWLS)。

基层社区治理的目标不断朝精准化高效化靠拢,社区工作中的能力水平将大大影响目标的实现程度。为了满足多方主体对社区工作者的角色期待,减少冲突,社区工作者应自觉加强自身素质与专业化水平。

4. 冲突化解

(一) 政府层面: 厘清责任、建立激励机制

要解决社区工作者面临的角色冲突问题要从实际工作出发。自 2000 年推动社区建设以来,我国社区

发展的核心动力来源于行政推动力，而不是社区自身发展的内驱力。[8]这种行政推动体制主要是通过层层指标的压力型社区考核，带来了社区工作者大量工作的同时也就造成了很大压力，没有足够的时间与精力去承担这份工作应尽到的责任。因此首先要对社区的职能进行梳理，重新界定，完善社区公共事务准入制度，科学且合理地社区的职能进行配置，尽力减轻社区负担，将服务视作是社区工作的关键性基础，确保社区发挥其最基本也是最重要的功能。政府也应制定相关政策，规定上级部门和街道不能把自己职责内的工作转移给社区。如果需要社区处理新的事务，必须要为社区工作提供相应人力、物力和财力，保障社区工作者有时间和精力从事自身专业服务工作，减少角色冲突的产生。在对社区工作中的工资调查中，超过半数的受调查者对工资满意度不高，期望工资能够得到提升(见表 3)。

Table 3. Community worker salary satisfaction survey

表 3. 社区工作者工资满意度调查

项目	比例/%
工资满意度	
满意	38.24
不满意	61.76

数据来源：“中国社会工作动态调查”(CSWLS)。

工作内容与实际回报不成正比会影响社区工作者的行为与扮演好角色的意愿。对于加班是常态的社区工作者而言，地方政府应建立合理的工资机制，适时调整工资水平。对于表现突出的工作者提供额外物质奖励或精神激励，积极促进社区工作者的工作热情。

(二) 社会层面：加强培训、建立合理期待

过硬的综合素质和专业的知识技能是成为一名职业化社区工作者的重要前提，社区专职工作者必须具备丰富的社区工作专业理论功底和实操技能。加强对社区工作者的教育培训，是提高社区工作者综合能力的直接方式。因此，针对社区工作的特性，政府应制订专门的人才培养计划。首先，应建立定期培训制度，保证培训过程系统化。通过制定系统的培训管理制度明确培训周期，并针对每一周期的培训增加考核环节，适当给予培训者学习压力来保障培训的有效性。其次，要建立社区工作者分级培训体系，保证培训内容针对性。培训不能以“一刀切”的方式进行，必须明确培训人员的层次和基础，从而制定培训重点，并且根据岗位职责和工作需求进行特殊化培训，量体裁衣。最后，制定激励政策，鼓励社区工作者主动提升自己的专业水平。

另一方面，角色期待与实际表演之间的差距越小，角色扮演越顺利。因此，必须要建立正确合理的角色期待。对于政府而言，希望社区工作者能够按照他们的指令工作；对于居委会而言，希望社区工作者成为他们的助手，提供专业服务；对于居民而言，希望社区工作者解决他们的问题，提高他们的生活质量。因此，面对这些来自不同主体的角色期待，社区工作者在实际扮演中必然会面临矛盾，产生压力。因此，社会层面应加强宣传工作，提升社会大众对社会工作的认知，建立起符合社区工作的角色期待。对于想要从事这一行业的人来说，通过宣传也能够更好地了解这份工作的实质与责任，消除不切实际的想象。

(三) 个人层面：提高认识、增强自身素质

为了化解角色冲突，社区工作者必须要加强认识，不仅是加强专业方面的认识，还要充分认识到这份职业要具备的责任，这份职业的实质。在专业方面，社区工作者要有主动学习的精神，包括理论知识和专业技能，具备丰富的知识面。只有自身储备了一定的知识，并将掌握的知识运用到实践中，才能不

断明确自身角色的内涵,提高自身角色扮演的能力。随着时代的发展,大数据、云计算等信息技术手段已被应用到社区建设中来,多地正在打造智慧社区。那么,社区工作者也应跟上步伐,提升自己的信息化水平,办公操作能力等以提高办事效率,促进角色扮演的顺利进行。与此同时,社区工作者必须加强对自身职业的认识,选择合适的角色定位。在工作中,社区工作者一定会面临自己对身份的期待与实际情形相矛盾的时刻,那么社区工作者必须要转变自己的观念,学会调整自身的期待。此外,面对不同主体的角色期望,例如辖内居民、街道等,社区工作者要树立一个正确的角色定位,必须认识到自己不能满足所有观众对同一角色的期待。因此,当面对相矛盾的角色期望,社区工作者要学会与其他主体进行沟通,努力争取最大化共和,而非强加压力于自身。

5. 总结

角色冲突的产生与存在会使得社区工作者在实际工作中产生心理不适与行为的混乱。因此,缓解社区工作者的角色冲突是十分必要的。政府层面应厘清责任,减少社区工作者的压力,建立完善的培养机制;社会层面通过宣传弥合各主体间对于社区工作者的不同期待,减少矛盾的产生;社区工作者自身也要学会角色调试,树立起正确的角色定位,发挥积极性,不断提升水平以贴合角色定位。在多方主体的努力下,平衡不同的角色要求,社区的服务水平也会得到提高,从而构建起美好和谐社区。

参考文献

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. 2021-03-13. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2023-05-08.
- [2] 国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知[EB/OL]. 2022-01-21. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/21/content_5669663.htm, 2023-05-08.
- [3] 艾丽丽, 陈洋, 戴金玲. 关于角色冲突理论模型的文献综述[J]. 考试周刊, 2011(62): 193-194.
- [4] 王德福. 新生代社区工作者的职业激励与职业发展——兼论面向社区治理现代化的干部培养路径[J]. 理论月刊, 2022, 492(12): 109-119.
- [5] 郭根, 吴杨. 超大城市社区工作者群体的职业困境及其调适路径——以上海市 P 区 Z 街道为例[J]. 城市问题, 2022(8): 83-89.
- [6] 樊姝涵. 社区工作者职业化发展的限制因素[J]. 经济研究导刊, 2023, 531(1): 122-124.
- [7] 何雪松. 基层社区治理与社会工作的专业回应[J]. 浙江工商大学, 2016, 139(4): 109-112.
- [8] 许宝君. 社区工作者的职业困境与非制度性应对[J]. 城市问题, 2020(5): 97-103.