

# 乡镇（街道）社工站建设的定位偏离与路径调适研究——基于 X 县调查数据的实证分析

王玉琦

江西理工大学安全工程学院，江西赣州，341000；

**摘要：**本研究依托对 X 县所开展的实证调查，基于所收集的 202 份有效问卷数据，系统分析社工站在定位认知、功能实践与可持续发展中存在的突出问题。研究结果显示，当前社工站普遍面临以下几方面困境：一是职能定位出现行政化偏移，有 86.49% 的受访者表示其主要工作内容集中于文书处理与迎检准备；二是专业服务能力显著不足，其中持证社会工作者的比例仅为 42.31%；三是资金保障机制薄弱，有 80.77% 的受访对象反映运营经费持续短缺；四是人才队伍存在结构性断层，从业经验在 1 至 3 年的人员占比仅为 21.15%。

**关键词：**乡镇社工站；定位偏差；资源整合；可持续发展

**DOI：**10.69979/3029-2700.26.02.058

## 1 文献综述与分析框架

### 1.1 文献回顾

现有关于社工站的研究主要围绕三个方面展开：

在定位与功能研究方面，祝西冰与陈友华（2023）指出，社工站在制度设计上被赋予了三重核心角色，即“承担民政主责的基层社会组织”、“实现政社联动的民生服务总站”以及“促进多元主体协同的资源整合中心”；然而，在其现实运作过程中，却往往面临“专业化发展”与“去专业化适应”之间的策略性抉择困境<sup>[1]</sup>。徐梦凡与张玉坤（2024）的进一步研究揭示，社工站在实际建设中呈现出“需求迫切、建设力度大但发展质量偏弱”的典型特征，其中人才结构缺陷与服务机制不完善构成了制约其发展性需求的关键因素<sup>[2]</sup>。

就实践困境与成因分析而言，王向卓等（2023）基于衡水市的实地调查指出，资金投入的持续不足与社会工作专业能力的整体薄弱，是阻碍社工站实现可持续发展的主要障碍<sup>[3]</sup>。李钰婷与丁梦丽（2024）则强调，功能定位在不同语境中的差异化管理以及对外部资源的高度依赖，是导致社工站服务效能未能达到预期效果的重要成因<sup>[4]</sup>。

在政策优化与路径建议层面，覃煜清（2025）从政策工具的理论视角出发，提出应当平衡不同政策工具的使用结构，并增强政策工具与各类政策主体之间的匹配程度<sup>[5]</sup>；潘田芳（2024）则建议，通过强化在地化社会工作人才培养机制与延长项目运营周期等方式，缓解当前面临的人才短缺与资金不可持续等现实困境<sup>[6]</sup>。

### 1.2 分析框架：定位—资源—效能三维模型

为系统分析社工站建设的实践逻辑与改进路径，本文构建了一个包含定位认知、资源保障与服务效能的三维分析框架（图 1 所示）。

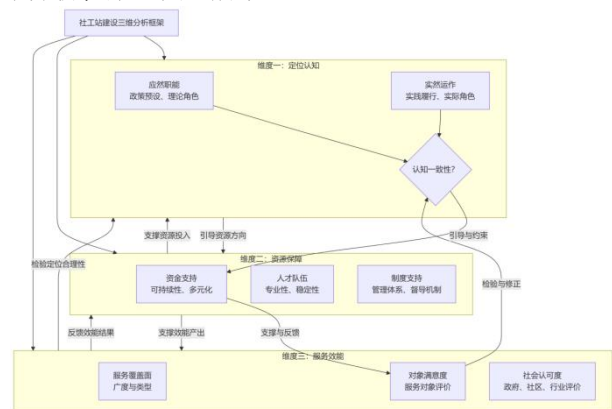


图 1 三维分析框架

## 2 研究设计

### 2.1 调查对象与方法

本研究采用问卷调查法，于 2025 年 8 月对 X 县下辖的 7 个镇（街）社工站开展调查。调查对象涵盖四类群体：社工站工作人员、接受过服务的居民、乡镇/街道民政干部、社区/村干部及其他社会组织成员。共发放问卷 203 份，回收有效问卷 202 份，有效回收率为 99.5%。

### 2.2 问卷设计与数据处理

问卷包括四部分：基本信息、社工站定位认知、服务开展状况、发展困境与建议。采用 SPSS 进行数据处理，主要运用描述性统计、交叉分析等方法。

## 2.3 样本特征

调查样本中, 社工站工作人员 52 人 (25.7%), 接受过服务的居民 91 人 (45.0%), 乡镇/街道民政干部 20 人 (9.9%), 社区/村干部 18 人 (8.9%), 其他社会组织成员 21 人 (10.4%)。从工作年限看, 78.85% 的社工从业超过 3 年, 但持证率仅为 42.31%, 反映出专业资质整体偏低的现状。

## 3 研究发现与分析

### 3.1 定位认知存在显著偏差

从理论预设与制度设计的角度来看, 乡镇 (街道) 社工站理应以提供专业化社会服务和履行资源链接枢纽功能作为其核心职能。实地调查数据表明, 绝大多数从业者与管理者在认知层面高度认同这一应然定位。有高达 92.31% 的社会工作者以及 95% 的乡镇层级干部一致认为, “协助基层矛盾调解” 应被视为社工站必须承担的关键职能之一。然而, 与这种共识形成鲜明反差的是其实际运作状况: 有多达 86.49% 的受访者将 “文书整理与迎接检查” 等行政辅助类事务列为其日常主要工作内容; 与此同时, 仅 23.08% 的社会工作者表示能够实际参与真正体现资源整合功能的 “资源对接” 类活动。上述数据对比清晰地表明, 社工站在地化实践过程中出现了与预设职能之间的显著偏离, 其日常运作呈现出高度的行政化与事务性倾向, 从而导致其在相当程度上陷入专业功能弱化、核心使命模糊的现实困境。

### 3.2 专业服务能力明显不足

专业人才队伍被视为乡镇 (街道) 社工站实现可持续发展的核心能动要素与关键驱动力, 然而本研究的调查结果却揭示出其中存在的显著结构性困境。具体而言, 首先在专业资质层面, 社工的持证率整体偏低, 仅有 42.31% 的社会工作者获得社会工作者职业水平证书, 其中具备中级及以上职称的专业人员比例更是不足 10%, 折射出队伍专业化认证程度的严重不足。其次就继续教育与专业支持而言, 有 65.38% 的社工反映在近一年内未曾接受过任何形式的现场督导或系统性继续教育培训, 反映出专业支持体系与能力更新机制的缺位。

### 3.3 资源保障机制严重滞后

资金支持的严重不足与资金来源的高度单一化, 已被确认为制约乡镇 (街道) 社工站实现可持续发展的关键性限制因素。实证调查数据突出反映了这一困境的现实严重性: 有高达 80.77% 的社会工作者将 “服务经费不足” 列为他们在开展服务过程中所面临的最大困难。同

时, 超过半数 (54.05%) 的受访者明确将 “资金断链” 识别为社工站长期发展中所面临的首要运营风险。进一步分析其资金构成可以发现, 当前社工站的运作资金有 91.2% 来源于各级财政拨款, 而来自社会慈善捐赠、企业赞助与服务性收费等非财政性资金所占比例极低。这种收入结构表明, 社工站在财务层面呈现出对外部输血式资源的高度依赖性, 而其自身造血能力与社会化筹资机制尚未有效建立, 从而对其运营的稳定性与发展的可持续性构成了实质性挑战。

### 3.4 服务效能与满意度存在群体差异

尽管受访者对于社工站服务的整体满意度处于较高水平, 选择 “满意” 及 “以上” 评价的占比达到 65.33%, 然而深入分析显示, 不同利益相关群体之间存在着显著的评价分歧与偏好差异。一是乡镇 (街道) 层级的行政干部表现出最高的满意度 (平均分为 4.0, 5 分制), 该群体更为认可社工站在组织社区文体活动、开展节日慰问等方面的作用, 其中有 75% 的干部强调 “社区活动组织” 是社工站最具价值的职能体现。二是与服务提供直接相关的服务对象群体, 其满意度评分相对较低 (平均分 3.79), 他们更倾向于关注社工站在 “解决实际困难” (如协助申请社会救助, 仅 6.59% 的提及率) 和 “提供情感支持” (如弱势群体关怀, 占 19.78%) 方面的实质性帮助, 暗示现有服务与真实需求间存在一定错位。三是作为服务直接提供者的社工人员, 则更多表现出对运营机制的忧虑, 有 26.92% 的社工指出 “服务形式化” 即重指标轻实效的问题, 另有 9.62% 的人员担忧其 “职能定位模糊”, 可能导致身份认同困境。这些差异不仅反映出多元主体在需求层次与评价标准上的分化, 更揭示出当前社工站绩效评估体系仍偏重于行政体系内部的上层评价, 而未能有效纳入服务对象的感知与诉求, 从而在一定程度上掩盖了服务供给与真实需求之间的张力。

## 4 推动社工站高质量发展的路径调适

基于上述发现, 本文认为应从明确职能属性、创新资源保障与强化专业赋能三个方面, 对社工站建设路径进行系统调适。

### 4.1 明晰职能边界, 强化专业服务主体性

一是逐步建立并实施职能清单制度, 通过政策性文件明确界定社工站应承担的核心公共服务范畴, 严格限制各级行政部门将非专业性、事务类工作向其转嫁的行为, 尤其须通过量化管理手段, 例如将文书处理与迎接检查等行政辅助类工作在其总业务量中的占比控制在

30%以内，从操作层面保障其专业功能的发挥空间。二是着力突出核心服务功能建设，基于前期调研所识别出的高共识度与强社会需求，优先重点发展诸如基层矛盾调解、多维资源链接与整合等具有显著专业属性的服务模块，通过这些模块的专业化、标准化与品牌化建设，切实增强社工站在地服务的社会辨识度、专业权威性与公众认可度，进而巩固其在基层治理体系中的不可替代性。

#### 4.2 构建多元资源保障体系，降低单一依赖风险

一是拓宽资金渠道，建立“财政基本保障+社会慈善资金+适度服务收费”的混合筹资模式，力争三年内非政府资金占比达到20%以上。二是探索长效支持机制，积极争取县财政资金保障各社工站的运营经费，增强资金供给的稳定性与可预期性，从根本上提升社工站财务结构的韧性与服务输出的可持续能力。

#### 4.3 完善人才培养与激励机制，破解人才困境

一是设计并执行持证激励专项计划，对通过国家社会工作者职业水平考试、成功获得相应等级职业资格证书的在岗社工，在职称评定、岗位晋升等方面给予明确的政策倾斜，设定明确的量化目标，力争在三年内将社工站工作人员的整体持证率从现有水平显著提升至85%以上，从而夯实人才队伍的专业资质基础。二是系统构建分层分类的培训体系，建立涵盖“新入职社工规范化培训、骨干社工能力提升与临床督导、高级社工专题研修与领导力培养”的三级递进式专业发展机制，通过制度性继续教育安排，精准弥补不同层级社工的专业能力短板，促进队伍整体的可持续成长。四是着力改善薪酬待遇水平，建立一套与工作年限积累、绩效考核结果紧密挂钩的动态薪酬增长机制，并设定明确的薪酬保障目标，即推动一线社工的平均薪资水平不低于当地事业单位相应岗位平均薪资的80%，以此增强职业吸引力，稳定核心人才队伍，降低优秀人才的流失风险。

#### 4.4 建立多维评估机制，引导服务提质增效

一是重构绩效评估体系，显著提高服务对象评价在综合考核中的权重，具体而言，应在现有涵盖多重指标的考核框架内，明确要求服务对象满意度所占的权重不得低于40%，从而切实体现“以服务对象为中心”的工作原则与成效评价标准。二是全面推广“基础服务+专业模块”的复合型服务供给模式，即在保障基础性民政服务（如社会救助、福利发放等）有效供给的前提下，

积极鼓励并支持各社工站基于本地区的实际需求与社会问题特征，自主开发和实施具有针对性、创新性的特色专业服务项目，以增强服务的适应性与专业深度。三是引入独立的第三方评估机制，委托具备相应资质的专业机构定期对社工站的整体运作、服务成效及财务合规性等进行客观、公正的绩效评估，并将评估结果与后续年度的财政资金分配、政府购买服务额度以及机构与个人的评优评先资格直接挂钩，藉此形成基于绩效的激励约束机制，推动社工站持续改进其服务质量与管理水平。

### 5 结语

本研究基于对X县的实证调查，系统揭示了乡镇（街道）社工站在地实践过程中所存在的若干突出问题，主要包括职能定位呈现行政化偏移、专业服务能力结构性不足以及资源保障机制具有显著脆弱性。这些深层次困境不仅严重制约了社工站原本设应的专业社会服务功能的充分发挥，同时也对其服务产出的可持续性与社会效益的长期性形成了明显制约。

#### 参考文献

- [1] 祝西冰, 陈友华. 专业化抑或去专业化?——中国乡镇街道社工站的建设图景与路径抉择[J]. 思想战线, 2023, 第49卷(4): 117-128
- [2] 徐梦凡, 张玉坤. 乡村振兴背景下乡镇（街道）社工站建设研究[J]. 原生态民族文化学刊, 2024, 第16卷(1): 107-117, 155, 156
- [3] 王向卓, 刘国英, 魏红曼. 衡水市乡镇社工站建设初期的困境与建议[J]. 衡水学院学报, 2023, 第25卷(1): 41-45
- [4] 李钰婷, 丁梦丽. 基层社工站建设现状、困境及优化路径——以S市社工站为例[J]. 市场调查信息, 2024, (20): 45-47
- [5] 覃煜清. 政策工具视角下基层社工站建设的政策分析——以《关于加快乡镇（街道）社工站建设的通知》为例[J]. 社会科学前沿, 2025, (1): 22-30
- [6] 潘田芳. 乡镇（街道）社工站建设的困境与策略研究[J]. 中文科技期刊数据库(文摘版)社会科学, 2024, (8): 119-122

作者简介：王玉琦（1996.12），女，汉，江西龙南人，江西理工大学安全工程学院，在职硕士研究生，研究方向：公共管理。