

社工中国

SOCIAL WORK CHINA

2013年12月

创刊号

中国社会工作教育协会苏皖片区中心主办
南京大学社会学院 MSW 中心承办

2014
HAPPY NEW YEAR

政府向社会力量 购买服务政策

建构中国特色社会工作
专业人才制度体系

以房养老
妈妈不在家，谁来照顾我？
社会工作人才队伍建设
自然手语进高校

“抗逆小童星” 社会工作实务项目

试论社会工作对社会管理
的协同作用

论民生为本的中国社会 建设创新

南京市公益创投实施意见

研究与政策版



致 谢

中国社会工作教育协会

南京社会工作者协会

南京市公益创投协会

南京大学社会学院

《社工中国》编辑部
2013 年 12 月 26 日



主 编：彭华民

副 主 编：沈晖 冯元

前沿研究版：张婧 杨钰湑 季天宇 胡青峰 丁思雨 韩丽侠

解析政策版：崔坤杰 徐懿 任欣欣 牟轩德 丁燕燕 徐亚玲 王淑强 汤春梅

实务社工版：杨静 苏鹏飞 齐素平 王琼 瞿晓燕 张慧敏 刘文嘉 王曼丽 刘雨萌 王晓妍

新闻荟萃版：门雪洁 何长菊 王佳 孙甜 梁衍杰 马天琳 熊航 张伟伟 徐榕

美术编辑：苏鹏飞 任欣欣 何长菊

地 址：南京市栖霞区仙林大道 163 号河仁楼 224 号
南京大学社会学院 MSW 教育中心

邮 编：210046

电 话：89680956

邮 箱：socialworkchina@163.com

2013 年 12 月 总第 1 期

目 录

前沿研究

柳拯：建构中国特色社会工作专业人才制度体系	9
王思斌：试论社会工作对社会管理的协同作用	18
彭华民：论民生为本的中国社会建设创新	27
Jody Aked, Nic Marks, Corrina Cordon, Sam Thompson (译 胡青峰 季天宇)：提升福祉的五条路径	32
冯元：救助管理领域的社会工作人才队伍建设	38
裴谕新，张婧：女性、性别为本的社会工作和妇女增权	45
杨钰湉：巴赫金对话理论对当代社工的启迪	48
韩丽侠 丁思雨：问题视角和优势视角比较之抗逆力理论综述	51

解析政策

李立国：解读中央组织部等发布《社会工作专业人才队伍建设中长期规划》	56
财政部：解读《关于政府向社会力量购买服务指导意见》	57
徐懿 牟轩德 王淑强：政府向社会力量购买服务政策解读	59
民政部：解读《社区服务体系建设规划（2011-2015 年）》	64
南京市民政局：《南京市公益创投实施意见（试行）》	68
以房养老可是金融产品也可是社会政策	70
丁燕燕：“以房养老”路在何方？	71
徐亚玲 汤春梅：妈妈不在家，谁来照顾我？	74

CONTENTS

Foreland Research

On Constructing Professional Talents System of Social Work with Chinese Characteristics	8
Liu Zheng	
The Assistance from Social Work for Social Management	18
Wang Sibin	
On the Innovation of Principle of People's livelihood Orientation's Social Construction in China	27
Peng Huamin	
A Report Represented to the Foresight Project on Communicating the Evidence Base for Improving People's Well-being	32
Jody Aked, Nic Marks, Corrina Cordon, Sam Thompson (centre for well-being, NEF)	
Translation: Hu Qingfeng Ji tianyu	38
Talent Building of Social Workers in Relief Management	45
Feng Yuan	
Women, Gender-based Social Work and Empowerment	48
Pei Yuxin Zhang Jing	
Analysing the Impact on Contemporary Social Workers by Bakhtin's Theory of Dialogue	51
Yang Yutian	
The Review of Resilience Theory Based on Problem Perspective and Strength Perspective	
Han Lixia Ding Siyu	

Policy Interpretation

Interpretation of Long and Medium Term Plan about the Construction of Professional Team of Social Work by Li Ligu	56
Edited by Ren Xinxin	
The Interpretation of The Guidlines on Government Purchasing Social Service from Non-Governmental Sectors by Ministry of Finance	57
Edited by Cui Kunjie	
The interpretation of Policy of Government Purchasing Social Service from Non-Government Sectors	59
Written by Xu Yi, Mu Xuande, Wang Shuqiang	

To Interpret the Construction Plan of Community Service System from 2011-2015 by Ministry of Civil Affairs	
Edited by Cui Kunjie	64
Nanjing Civil Affairs Bureau Issued the Implementing Advice of Local Public Venture Philanthropy	
Edited by Cui Kunjie	68
House-for- Pension: Both Financial Products and Social Policy	
Edited by Cui Kunjie	70
Where is the Road of “House-for-Pension Scheme” ?	
Written by Ding Yanyan	71
Who Will Take Care of Me if My Mother is not at Home?	
Written by Xu Yaling, Tang Chunmei	74

提 追
升 求
精 真
氣 善
神 美

鄭杭生
2013.10.26
南京

寄语《社工中国》

寄语《社工中国》

寄语《社工中国》

祝“社工中国”创刊
求学术实务共同发展

立足苏皖
服务中国

王恩成 贺

2013年10月26日

周晓忠

2013年冬

蔡永
工
作

服
务
社
会

1911

1911.10.26

祝“社工中国”成为中国社会
工作者的学术家园。

蔡永

2013.10.26



建构 中国特色 社会工作专业人才制度体系

——《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》解读

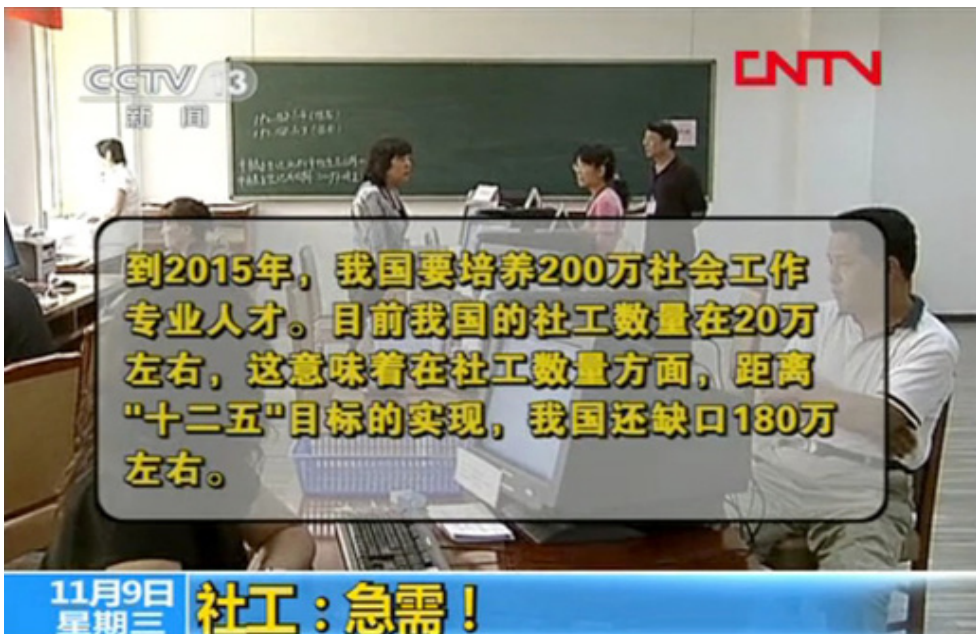
柳拯^①

摘要：加强和创新社会管理，就必须大力发展社会事业，培养造就一支数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才队伍，以此作为社会建设的人才支撑，进而推进以保障和改善民生为重点的社会建设和社会管理。由中组部等18部委联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，是国家出台的第一个系统建构专业社会工作制度、推进社会工作专业人才队伍建设的专门文件。解读文件，更是为了理解和贯彻文件精神，建构具有中国特色的社会工作专业人才制度体系。

关键词：社会工作；专业人才培养；中国特色

2011年10月13日，由中组部、中央政法委、中编办、发改委、财政部、民政部等18部委联合制定下发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》（以下简称《意见》），是国家出台的第一个系统建构专业社会工作制度、推进社会工作专业人才队伍建设的专门文件。学习、宣传、贯彻落实好这个文件是当前和今后一个时期各级党委政府和有关部门的一项重要任务。完整准确地理解《意见》精神与政策内容是学习宣传与贯彻落实《意见》的前提和基础。不同部门、不同单位、不同群体可以从不同角度来解读这个文件的精神实质与政策内容。组织部门、民政部门可以从中看到各自在社会工作制度与社会工作专业人才队伍建设中的牵头抓总与具体负责的繁重任务，编制、财政与发展改革部门可以从中看到各自在机构编制、财政投入、规划计划与设施建设方面的职责使命；教育单位可以从中看到今后发展社会工作专业的大好机遇；民办社会工作机构可以从中看到今后一个时期党委政府日益增强的支持与日益拓展的发展空间；广大的社会工作专业人才则可以从中看到越来越广阔的就业前景与充满希望的职业生涯。

^① 柳拯（1966-），男，汉族，教授，博士，中国民政部人事司（社会工作司）副司长；主要研究方向：社会工作，社会政策，社会救助。



一、《意见》产生的现实意义与时代背景

（一）现实意义

《意见》的出台标志着我国社会工作专业人才队伍建设进入了全面深入发展的新的历史阶段。《意见》下发后，民政部李立国部长于 11 月 2 日做出重要批示，认为“此件印发是我国专业社工事业发展的里程碑，是多年研究、实践和协调的政策成果，要大张旗鼓、持续深入地抓好宣传和贯彻落实工作。”批示以高度浓缩与精炼的语言解释了《意见》出台的价值与意义、《意见》制定的过程与艰辛、《意见》落实的任务与职责。应该说，这个批示是理解《意见》的总的纲领，是解读《意见》的基本依据，也是今后一个时期推进社会工作人才队伍建设的主要思路。

第一，《意见》出台对于推动中国传统社会服务向现代社会工作服务转型具有重大意义。《意见》从服务理念、服务行为、管理方式、经验教训等方面分析了传统社会服务与现代社会工作的利弊得失、优劣长短，分析了二者之间的联系与区别，从联系中发现社会服务自身发展规律，从区别中发现现代社会工作的独特与创新。

第二，《意见》出台对于发展中国特色专业社会工作具有重大意义。《意见》对社会工作及其人才队伍建设在和谐社会建设与国家总体人才队伍建设中的基础性、先导性以及战略性地位与作用作出了高度评价。

第三，《意见》出台对于满足经济社会发展迫切需要的专业社会工作人才具有重大意义。《意见》科学分析了社会工作服务供给的现状，说明当前社会建设与管理服务、加快发展社会工作步伐的紧迫感。

（二）时代背景

《意见》产生的时代背景重点体现在中央部署的一系列工作及党和国家领导人的讲话与批示里，体现在中国社会建设的实践过程中。

第一，党的十六届六中全会首提建设宏大的社会工作人才队伍。为进一步加强社会工作人才队伍建设，2006 年党的十六届六中全会在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出了“建设宏大的社会工作人才队伍”的任务要求。中办、国办在贯彻落实该《决定》的任务分工中，明确要求中组部会同原人事部、教育部、民政部、原劳动社会保障部、中编办等部门研究起草《关于加强社会工作人才队伍建设的意见》。

第二，党和国家领导高度重视，社会工作人才队伍建设提上议事日程。2008 年、2009 年《中央党建工作领导小组工

作要点》和《中央人才工作要点》都将研究制定《关于加强社会工作人才队伍建设的意见》列入年度重要工作任务。胡锦涛同志在党的十七届四中全会第一次全体会议讲话中明确提出，“要抓紧研究制定加强社会工作人才队伍建设的意见”。吴邦国、温家宝、习近平、贺国强、周永康、曾庆红、回良玉、刘延东、李源潮、令计划等中央领导同志也先后对加强社会工作及其人才队伍建设提出明确要求。

第三，全国人才工作会议专题研究，社会工作人才成为我国六类主体人才之一。2010 年 5 月 25 日，胡锦涛总书记在全国人才工作会议上指出，要按照构建社会主义和谐社会的要求，以社会工作中高级社会工作人才为重点，大力培养职业化、专业化的社会工作人才队伍。《国家中长期人才发展规划纲要（2010 — 2020 年）》明确将社会工作人才作为与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才并列的六类主体人才，并将制定出台《关于加强社会工作人才队伍建设的意见》纳入落实《国家中长期人才发展规划纲要（2010 — 2020 年）》中，作为推动全国人才工作的重点任务与重要举措。

第四，中国社会建设与发展的实践呼唤社会工作专业人才。其一，基于解决社会问题、推进和谐社会建设的迫切需要。当前，我国正处于全面建设小康社会、建设社会主义和谐社会的关键时期。虽然我国社会总体上是和谐的，但也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题。既有城乡、区域、经济社会发展不平衡的矛盾，也有就业保障不足、收入分配不公、低收入群体生活困难以及社会服务质量、层次与水平难以满足群众需要等问题；既有个体诚信缺失、道德失范，思想道德建设有待加强的问题，也有地方基层组织软弱涣散与社会管理任务日益繁重的矛盾。解决这些矛盾和问题，必须建立健全相关政策措施，创新党的思想政治工作和群众工作，尤其是要充分借鉴国际经验，大力发展社会工作，建设一支宏大的、专业化的社会工作人才队伍，实现对各种社会问题更加有效的治理，及时将矛盾化解在基层，把惠民政策落到实处，营造更加和谐稳定的社会环境。其二，基于推进专业社会工作、建设高素质专业社会工作人才队伍的迫切需要。现代的、专业化的社会工作在我国开展的时间不长。近年来，虽然一些省市和部门先后在贫困救助、流动人口服务、养老服务、孤残儿童服务、司法矫正、就业辅导、公共卫生、汶川特大地震灾后恢复重建以及新农村建设等领域开展了专业社会工作，取得了较好效果，但专业社会工作开展的领域、行业、层次与水平还难以满足实际需要。虽然我国目前已有 280 多所高校设立了社会工作本科专业，60 所高校开展了社会工作硕士教育，10 多所高校开始了社会工作方向的博士教育，初步形成了大专、本科、研究生学历教育体系，专业社会工作人才评价、考试制度也已初步建立，但从总体上看，我国社会工作专业人才队伍建设还面临四方面的问题。一是人才总量不足。目前接受过系统的社会工作专业教育和职业培训的人数只有 20 多万人。在人才数量总体不足的同时，还存在能力素质不高、结构不合理等问题，与基层日益增长的社会服务需求不相适应，与构建社会主义和谐社会的要求相比还有较大差距。二是工作岗位缺乏。除民政事业单位设置社会工作岗位外，其他部门尚未全面开展社会工作岗位设置工作。民办社会工作服务机构发展还不快，设立社会工作岗位的公办社会服务机构数量也不多。许多社会工作专业毕业生还难以找到对口、满意的就业岗位。三是社会知晓度不高。很多人对社会工作缺乏了解和认识，有的将社会工作等同于思想政治工作或群众工作，有的把社会工作当成本职工作之外的业余工作，有的把义工或志愿者当作社工。四是体制机制不完善。还未建立统一的社会工作人才队伍建设领导体制，并缺乏应有的党政支持和政策法规依据。这些问题的存在与构建社会主义和谐社会的要求相比有较大差距。当前急需制定、完善相关政策措施，加大扶持力度，加快推进速度。

（三）产生过程

《意见》的产生大体可分为调研起草、征求意见、实践验证与上报审批四个阶段。

第一，调研起草阶段。一是成立机构。2007 年初，根据社会工作人才队伍建设涉及领域和工作要求，成立了由中组部牵头、民政部等 14 部门参与的社会工作人才队伍建设专题调研工作领导小组以及“调研和文件起草组”，专门负责课题调研工作。二是开展调研。从 2007 年 1 月起，专题调研领导小组先后组织开展了部委专题调研、地方调研、重点高校调研、境外调研等四方面调查研究工作。三是起草《意见》。在国内外深入调研和重要课题研究基础上，起草《意见》稿，

于 2008 年初提出了《意见》讨论稿。

第二，征求意见阶段。重点征求了三方面意见：一是征求中央有关部门意见，二是征求地方意见，三是征求专家意见。通过召开座谈会、研讨会和论证会等方式，形成讨论稿、征求意见稿、送审稿，前后多次听取中央部委领导、地方政府部门相关人员以及社会工作领域理论研究和实务专家的意见。在认真吸纳各方面意见基础上，对《意见》稿进行了反复修改。

第三，实践验证阶段。为确保有关政策措施符合我国实际，在《意见》稿征求意见的同时，将《意见》稿中的有关政策制度、体制机制、工程计划安排与全国各地社会工作实践中形成的成果、存在的问题进行比较验证。重点验证了四方面内容。一是在领导体制和工作机制方面，上海、广东、深圳等省市经过多年实践，已经形成了比较成熟的管理体制与工作机制。这种体制机制对调动党政各部门与群团组织的积极性、主动性，整合各方面资源共同参与社会工作发展具有重要作用。参照上海、广东、深圳等地的做法，几经反复逐步修正并形成了目前《意见》中确定的领导体制与工作格局共识。二是在人才评价和使用方面，人力资源和社会保障部、民政部从 2008 年开始，连续四年组织了五次全国助理社会工作者和社会工作者职业水平考试，共产生 54176 名初级、中级社会工作专业人才；2008 年底民政部联合人力资源和社会保障部下发了《关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见》，将社会工作岗位明确为民政事业单位的主体专业技术岗位，全国民政事业单位和城乡社区已开发设置 45000 多个专职社会工作岗位。2009 年以来，围绕社会工作者教育管理和民办社会工作服务机构发展，先后出台了社会工作者继续教育、职业水平证书登记以及促进民办社会工作机构发展等方面的政策，全国已培育发展了 600 多家民办社会工作服务机构。《意见》稿及时吸收采纳了人事部、民政部在人才评价与使用方面的成功做法与经验，进一步丰富了《意见》稿内容。三是在专业教育与培训方面，《意见》稿认真总结了 2009 年国家建立社会工作硕士专业学位（MSW）教育制度、在北京大学等 58 所高校开展的社会工作硕士专业学位教育试点实践，以及 2007 年以来受中组部委托的地市级、县处级地方党政领导干部与省部两级培训机构开展的社会工作专业培训成果，进一步充实了社会工作教育方面的相关表述。四是在社会工作实践推进方面，《意见》稿充分反映 2007 年以来民政部推动社会工作人才队伍建设方面的积极成果，尤其是集中反映了以上海浦东新区、北京市第一社会福利院为代表的试点示范地区与单位的实践发展，及在全国具有广泛影响的“上海模式”、“深圳模式”和“万载模式”的艰辛探索的成果。

第四，上报审批阶段。主要经过了三个环节。一是中央人才协调小组的审议意见。2009 年 10 月 23 日，李源潮同志主持召开中央人才工作协调小组第 23 次会议，审议并原则通过了《意见》稿。二是国务院常务会议审定意见。2010 年 7 月 7 日，温家宝总理主持召开国务院第 118 次常务会议，审议并原则通过了《意见》稿。三是中央政治局常委会议的审定意见。《意见》稿修改内容报国务院领导审定后，上报中央政治局常委会议研究审定。8 月 19 日胡锦涛总书记主持召开中央政治局常委会议，研究《意见》稿。中组部、民政部专门组织相关人员，对中央人才协调小组、国务院常务会议与中央政治局常委会议不同层次的研究审定意见精神进行了系统学习研究，据此对《意见》稿进行修改。在征求中央有关部门与中央领导同意后，2011 年 5 月底至 6 月初，以中央人才工作协调小组办公室名义将文件稿再次征求了中央政法委、中央编办等 18 个部委与群众团体意见。根据这些部门与团体的反馈意见，文件起草组又做了进一步修改。经过上述修改过程，形成了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见（送审稿）》。新的《意见（送审稿）》，重新界定社会工作专业人才概念，进一步强调社会工作专业人才队伍建设工作重心在基层，立足城乡基层组织培养使用社会工作专业人才，调整岗位设置、人才使用与评价等方面内容与表述，强调在现有体制机制下加强社会工作专业人才队伍建设。经过四年多的调研、起草、征求意见、实践验证与层层审核，终于在 2011 年 10 月 13 日以中组部的文件（中组发〔2011〕25 号）印发，《意见》的产生划上了一个圆满的句号。

二、《意见》的主要内容与重大创新

（一）主要内容

《意见》全文约 7000 字，共有 6 部分内容，围绕社会工作专业人才队伍建设提出了一系列新思想、新观点、新论断、新举措。

第一，社会工作人才新概念。《意见》第一、二部分对社会工作人才概念作了新的界定，对加社会工作强社会工作人才队伍建设的重要性、紧迫性、指导思想、目标任务和工作原则作了阐述。

第二，社会工作人才政策措施。教育培训是社会工作人才培养的重要渠道，岗位开发与人才使用是推进社会工作人才队伍建设的重要基础，人才评价和激励是社会工作人才成长进步的重要环节。《意见》第三、四、五部分重点提出了加强教育培训、岗位开发、人才使用和评价激励等方面的政策措施。

第三，社会工作人才保障条件。《意见》第六部分，提出了各级党委要加强对社会工作及其人才队伍建设的领导，要形成组织部门牵头抓总，民政部门具体负责，有关部门密切配合，社会力量广泛参与的工作格局；明确了加快社



柳司长在儿童福利院考察时亲切看望儿童

会工作政策法规和制度建设，加大社工投入，充分发挥基层党组织的领导作用等方面的工作要求。这些要求是营造进一步推进社会工作人才队伍建设良好环境的重要条件。

（二）重大创新

《意见》的重大创新突出体现在八个“第一”^②。

第一，在发展定位上，第一次在文件中正式定义了社会工作专业人才的内涵外延、专业定位、分布领域和功能作用。这一界定既反映了社会工作专业人才的本质要求，也赋予了社会工作专业人才以新的时代内涵。

第二，在发展功能上，第一次明确提出了社会工作专业人才在解决社会问题、应对社会风险、促进社会和谐、推动社会发展方面的重要基础性作用。

第三，在发展思路上，第一次提出了“以人才培养为基础，以人才使用为根本，以人才评价激励为重点，以政策制度建设为保障”的发展思路。

^② 潘跃，2011，《〈关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见〉颁布我国首个社工专业人才专门文件出台》，《人民日报》，



第四，在发展方向上，第一次确立了坚持“党的领导、政府推动、社会参与、突出重点、立足基层、中国特色”的指导原则。《意见》确立的“24 字方针”，一方面遵循了社会工作专业人才队伍建设的一般规律，体现了世界不同国家和地区社会工作专业人才队伍建设的共性原则，另一方面遵循了中国共产党执政规律和中国特色社会主义建设规律，立足于我国历史传统和现实国情，是中国特色社会工作专业人才队伍建设的基本遵循。

第五，在发展目标上，第一次系统提出了今后一个时期社会工作专业人才队伍、制度、环境建设的战略目标。在队伍建设上，《意见》提出了建立数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才队伍的战略目标。

第六，在发展政策上，第一次围绕“培养、评价、使用、激励”四个重要环节提出了一系列创新性、配套性政策措施。

第七，在发展举措上，第一次设计了一批具有引领性、示范性的重大人才工程与计划。

第八，在发展力量上，第一次明确了党委政府统一领导、组织部门牵头抓总、民政部门具体负责、有关部门密切配合、社会力量广泛参与的社会工作专业人才推进格局。

可以说，这八个“第一”把《意见》的主要内容作了深度的表述。我们需要在了解整个文件框架与“八个第一”的基础上，重点把握《意见》的内容与精神实质。

三、建构中国特色社会工作专业人才制度体系

《意见》是我国第一个加强社会工作专业人才队伍建设的纲领性文件，是今后一个时期我国加强专业社会工作、推进社会工作专业人才队伍建设的基本遵循。我国社会工作专业人才队伍建设的总体思路是以贯彻全国人才工作会议精神和《国家中长期人才发展规划纲要（2010 — 2020 年）》为统领，以《意见》落实为核心，以职业化、专业化、本土化为导向，以服务民生、促进和谐、加强与创新社会管理为目标，切实推动社会工作事业发展，建构具有中国特色的社会工作专业人才制度体系。

（一）立足中国特色的社会工作制度原则

《意见》就建构中国特色社会工作制度重点提出了六方面原则，即“坚持党的领导、坚持政府推动、坚持社会参与、坚持突出重点、坚持立足基层、坚持中国特色”。

第一，坚持党的领导。就是要坚持党的方针政策的领导，坚持党的组织原则的领导，坚持党的模范带头作用的引导，确保社会工作人才队伍建设的正确的政治方向。

第二，坚持政府推动。就是要坚持政府法规和规制、政策的引导，按照政府规定的职责办事。

第三，坚持社会参与。就是要在党委政府的领导下，出台鼓励措施、建立激励机制，充分调动与发挥社会力量在社会工作人才队伍建设方面的作用。

第四，坚持突出重点。就是要优先培养为个体、家庭与群体服务的社会工作专业人才，在此基础上推动其他领域、其他专业、其他层次的社会工作人才的发展。

第五，坚持立足基层。就是要采取措施突显社会工作的专业特性，夯实社会工作的基层基础，引导社会服务资源向基层倾斜，鼓励社会工作专业人才到基层服务。



第六，坚持中国特色。就是要在充分借鉴国内外优秀成果基础上，建设一支立足中国特殊文化背景、符合中国特殊需求需要、体现时代精神与中国特色的社会工作专业人才队伍。

这六条原则中的“中国特色”是根红线，贯穿于其他五条原则之中，也贯穿于整个社会工作专业人才队伍建设过程。六条原则解决了我国社会工作专业人才队伍建设的领导主体、推动力量问题，工作重点、服务对象问题，发展方向、发展趋势问题以及社会工作专业人才队伍建设的性质与特色问题；表明了我国的社会工作专业人才队伍建设与西方不同的发展路径与实现方式、不同的发展基础与发展方向，进而也表明我国的社会工作专业人才队伍将会发挥出与西方不一样的功能与作用。

（二）创新中国特色的社会工作机制

在理解《意见》的同时，我们要重点把握工程实施、教育培训、岗位开发与人才使用、水平评价、政策措施、体制机制和环境建设的社会工作格局。

第一，社会工作人才工程机制。《意见》列出了七大工程即“社会工作服务人才职业能力建设工程”、“高层次社会工作专业人才培养工程”、“社会工作管理人才综合素质提升工程”、“社会工作教育与研究人才培养引进工程”、“社会工作专业人才服务新农村建设工程”、“社会工作专业人才服务边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区计划”以及“社会工作服务标准化建设示范工程”。此外，《意见》还隐含了其他三大工程即“社会工作课程、教材建设工程”、“民办社会工作服务机构孵化基地建设工程”以及“社会工作信息系统建设工程”。后三大工程在即将出台的《社会工作专业人才队伍建设中长期发展规划》中得到进一步的明确与表述。

第二，社会工作教育培训机制。《意见》着墨较多、论述篇幅较大也较实的一部分内容是社会工作教育培训。前面讲的“十个工程”中，有四个工程与教育培训相关。

第三，社会工作岗位开发与人才使用机制。《意见》全文 22 条，有 7 条论述的是岗位开发与人才使用的内容，占了将近三分之一的篇幅，可见党和国家对这方面工作的重视程度。《意见》要求积极推动行政部门、事业单位、城乡社区以及民办社会工作机构四个领域或者四个方面的专业社会工作岗位开发。在岗位开发基础上，《意见》重点强调了各部门、各领域、各行业对社会工作专业人才的使用问题。《意见》要求加大相关行政部门和群团组织使用社会工作专业人才力度，要求以基层为重点，在城市社区、乡镇与农村社区，尤其是少数民族聚居和信教群众较多的社区配备社会工作专业人才；同时要求采取政府购买等措施鼓励引导社会组织吸纳社会工作专业人才。

《意见》重点对落实社会工作专业人才待遇做出规定。一是专业待遇，要求将职业水平考试结果与职称评审挂钩，享受相应的职称待遇。二是生活待遇，要求在事业单位、在社区与民办组织工作的人员要合理确定薪酬水平，同时解决社会保障问题。三是政治待遇，要求将符合条件的社会工作专业人才纳入政府津贴范围；把政治素质与专业素质高的社会工作专业人才吸纳、选拔进入基层领导班子和人大政协参政议政。《意见》已经跨越了目前的体制内外局限，并从国家总体发展战略格局出发，为在不同性质单位的就业人员提供了一个公平竞争的平台。

第四，社会工作水平评价机制。《意见》要求，建立能够体现岗位职责、品德、能力和业绩的综合评价机制，突出了社会化的评价导向；进一步提高助理社会工作者、社会工作者层次，完善评价方式，并将取得证书人才纳入专业技术人员社会工作管理范围等。

第五，社会工作政策制度。《意见》重点提出了两方面政策制度建设。一是逐步健全政策法规。以研究制定社会工

作专业人才管理条例为主线，以深入研究社会工作专业人才使用政策、社会工作专业岗位开发设置政策措施与标准体系、政府购买社会工作服务政策为重点，加快制定社会工作培训质量评估政策和指标体系，逐步形成由法律法规、部门规章和政策性文件三个层次相配套的政策法规体系。二是逐步健全管理服务标准。根据不同服务领域、不同服务对象的特点与规律，逐步建立协调配套的行业服务与管理标准体系。通过健全完善政策制度与标准体系，为社会工作专业人才队伍建设和社会工作事业发展奠定制度基础。

第六，社会工作体制机制^③。《意见》对社会工作体制机制给予高度重视。为使今后一个时期总体目标与工作任务落到实处，《意见》提出要建构“八大机制”，即“社会工作教育培训长效机制”、“社会工作硕士专业学位教育与社会工作专业人才职业水平考试衔接机制”、“社会工作服务专业评估机制”、“社会工作专业人才流动机制”、“社会工作专业人才和志愿者队伍联动服务机制”、“社会工作专业人才社会化评估机制”、“社会工作专业人才薪酬保障机制”以及“社会工作专业人才队伍建设长效机制”。这些机制的建构扩大了对社会工作专业人才的支持范围，明确了社会工作专业人才队伍建设的重点与方向。只有当这些机制健全了，社会工作专业人才队伍建设才能顺利发展。

（三）建构中国特色的社会工作保障体系

围绕落实《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》和《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》提出的指导思想、工作原则、目标任务和职业化、专业化、本土化发展方向，切实贯彻《社会工作专业人才队伍建设中长期发展规划（2011—2020 年）》，实现社会工作人才规划与国家总体人才规划的有机衔接，将国家的政策要求与任务落实到部门、到行业、到单位。

第一，政策保障体系。重点抓好两方面政策。一方面，抓好《意见》落实。《意见》政策创新点多面广，涉及部门众多，有关部门要尽快形成《意见》分解落实方案，建立各部门各司其职、各负其责的工作落实机制，建立部际协调落实平台，明确落实任务，实施目标责任制和检查评估机制。另一方面，抓好配套政策的贯彻。一是贯彻已经出台的社会工作人才评价与管理政策，推进《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》、《社会工作者职业水平证书登记办法》和《社会工作者继续教育办法》的实施与完善，提高本土评价水平和规范化程度。二是贯彻已经出台的岗位开发政策，进一步加大《关于民政事业单位岗位设置管理指导意见》的落实力度，使民政范围社会工作岗位开发的数量有新的增长。三是贯彻已经出台的促进民办社工服务机构发展政策，加快《民政部关于促进民办社会工作服务机构发展的通知》等文件落实步伐，尽快扩大社会工作服务组织总量与规模，充分发挥社会工作服务组织在人才培养和服务提供等方面的功能与作用。

第二，队伍保障体系。重点抓好三支队伍。一是抓管理队伍。通过建立培养制度、健全激励措施、加强规范引导等方式抓紧培养社会工作行政管理、行业管理、机构管理与督导人才。重点办好中组部委托的“地方党政领导干部社会工作专题研究班”。二是抓服务队伍。教育、人事等部门出台鼓励措施，扩大应用型社会工作人才培养规模，提高培养层次，引导社会工作毕业生走向实践、服务一线。人社部要尽快开通社会工作者与高级社会工作者考试，完善现有助理社会工作者、社会工作者考试评价管理，丰富专业服务人才产生渠道，抓紧实施“社会工作人才知识更新工程”，加强专业培训与继续教育，提高人才质量和服务水平。三是抓研究队伍。在发挥现有行政人员政策指导、政策研究潜力的同时，要通过课题委托、研讨交流等方式联系支持社会力量开展社会工作政策与实务研究，形成一支专兼结合、理论与实践结合、部门与高校（研究机构）结合的政策与实务研究队伍，形成部门和社会共同参与破解社会工作政策与实务难题的氛围与格局。

③ 柳拯，2010，《规律与模式：从制度视角建构中国本土社会工作》，北京：中国出版社

第三，典型示范体系。充分发挥典型示范作用，进一步树好典型、学习典型、宣传典型，不断增强社会工作的针对性和实效性。一是抓典型地区示范，要在深入总结 165 个试点地区和 260 个试点单位试点工作经验基础上，适时开展全国社会工作专业人才队伍建设示范地区与单位评选活动，进一步深化社会工作专业服务实践。二是抓典型机构示范，要根据《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》和《意见》、《规划》要求，抓紧启动实施“社会工作服务组织标准化示范建设工程”，培育一批标准化示范机构。三是抓典型案例示范，要继续以举办社会工作案例评选等方式，发掘一批在解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会发展、推动社会和谐，特别是在加强与创新社会管理等方面影响大、效果好的重大案例，积累本土社会工作经验。四是抓典型人物示范，要抓紧组织实施“社会工作专业人才服务新农村建设”、“社会工作专业人才服务边远贫困地区、边疆民族地区与革命老区”等计划，发现、培养、成长一批优秀社会工作人才。通过典型示范，实现面上突破与纵深拓展。

第四，运行机制体系。重点抓好管理体制和运行机制建设。《意见》要求，组织部门牵头抓总、民政部门具体负责、有关部门密切配合、社会公众广泛参与，形成以协调落实为核心，重点研究探索“社会工作硕士专业学位教育与社会工作专业人才职业水平考试衔接机制”、“社会工作服务专业评估机制”、“社会工作专业人才和志愿者队伍联动机制”、“社会工作专业人才社会化评估机制”，进而建立“全国社会工作者登记管理信息系统”，建立社工服务组织和社工人才信息库，扩大社会服务资源，形成“社工资源”与“志愿服务资源”联动机制。通过机制保障，强化服务意识，培育服务理念，建立服务规范，提升服务质量。

参考文献：

柳拯，2010，《规律与模式：从制度视角建构中国本土社会工作》，北京：中国出版社

潘跃，2011，《〈关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见〉颁布我国首个社工专业人才专门文件出台》，《人民日报》，2011.11.09

（原载于《广东工业大学学报（社会科学版）》2012 年 02 期）

文字编辑：张婧





试论社会工作 对社会管理的协同作用

王思斌^①

摘要：在加强和创新社会管理的过程中，社会工作作为社会力量的组成部分可以对社会管理发挥协同作用。文章明确了社会管理和协同的概念，分析了社会工作协同作用的两种类型即制度性协同和功能性协同，阐明了整体性协同的视角以及社会工作发挥协同作用的条件。

关键词：社会工作；社会管理创新；协同

进入新时期新阶段以来，我国面临着新的国际、国内形势，我国的经济社会发展既有新的机遇，也面临着新的挑战。正如中共中央十六届六中全会所指出的，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。在新的形势下，如何维持社会秩序，继续推进各项改革，促进我国经济社会协调发展，使广大民众普遍得到改革发展的实惠，是一项十分艰巨的任务。维持社会秩序，促进经济社会持续稳定发展需要对社会进行有效的管理，面对不断凸显的、复杂的社会矛盾和社会问题，胡锦涛总书记在 2011 年初的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上提出要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，提高社会管理的科学化水平。同年 8 月 21 日，中央办公厅、国务院办公厅印发通知，把中央社会治安综合治理委员会更名为社会管理综合治理委员会，以进一步推进和谐社会建设。10 月，18 部委联合签发了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，提出发展社会工作，促进社会管理创新。然而，什么是社会协同，作为社会力量重要组成部分的社会工作能对社会管理发挥何种协同作用，还是一个值得研究的问题。本文拟从社会管理在体制、制度、机制、方法上创新的角度，分析社会工作可能为之做出的贡献，并希望结合协同理论对这一问题做出论证和说明。

一、对社会管理与社会工作的基本理解

1. 对社会管理的理解

^①王思斌，北京大学社会学系教授，博士生导师，中国社会工作教育协会会长，北京大学中国社会工作研究中心主任。



要研究加强和创新社会管理，需要对社会管理的概念作出基本的界定，然而至今，学术界、政府部门对社会管理的理解是多元的。长期以来，社会管理一直是政府工作中的一个俗语，似乎说的就是对社会的管理。正因为如此，社会管理还不是一个专有概念，更不是一个学术概念。社会管理作为实际工作中的重要概念和可以讨论的学术问题，在我国还是近几年的事情。事实上，社会管理作为一个有丰富内涵的实践领域和理论概念的引入是改革开放之后开始的。笔者于 1987 年曾与同学一起翻译出版了俄文版的《社会管理》（социальное управление），接着保加利亚学者马尔科夫的《社会管理学》也于 1988 年翻译出版。后来笔者基于国外理论对我国可能的借鉴意义，撰写了“社会管理初论”一文，阐述了社会管理的基本视角、原则和可借鉴之处，这可能是国内较早专门讨论社会管理问题的学术文章。然而，由于当时我国正集中探索经济体制改革之路，社会矛盾还没有如此复杂，所以，社会管理理论和实践研究，并没有引起各方关注。

什么是社会管理？当前在我国并没有完全统一的看法。从当前国内外学者的研究来看，社会管理基本上是前社会主义国家使用的概念。前苏联、东欧的社会主义国家基于自己的国体、政体和执政党及政府的职能，在 20 世纪 70 — 80 年代提出了社会管理的概念，并进行了大量研究，取得了比较丰富的成果。当时苏联著名社会科学家阿纳法西耶夫指出，社会管理可以被理解为对整个社会或其中个别环节（经济生活、社会政治生活和精神生活、经济部门、企业等）的作用（奥马罗夫，1987），而保加利亚社会学家马尔科夫则指出，社会管理有两种含义：一是指对社会系统和社会过程的有目的的影响，二是指管理主体对整个社会的影响（马尔科夫，1988）。从以上学者的界定可以看出，前苏联东欧国家所说的社会管理，实际上是社会主义国家基于自己国家的特点而实行的在共产党的领导下，政府、企事业单位和人民团体，以及公民对社会进行管理的活动。这种社会管理是基于共产党领导的制度而实行的对社会中的重要关系进行调节，解决矛盾和冲突的活动。这里说的社会管理，既是对全社会的管理，也是在共产党的领导下，动员各种力量进行管理的活动。狭义地讲，它是对经济之外的社会领域和社会关系进行的有目的的调节，而广义的社会管理是对全社会的管理。

在资本主义国家，在实行西方自由民主体制的国家和地区，由于是所谓民选政府，官僚政府体制、经济、政治与社会事务相对分开，政府、市场与社会相对独立，所以他们一般不使用社会管理的概念。对有害于社会秩序的行为，它们一般采用社会控制的方法，对民众可以参与解决的问题，则使用社会参与的制度去处理相关问题。政府一方对社会的管理被称为公共行政（public administration）。这里的 administration 是指对重要社会利益关系的调整、协调（雷恩，1986），而不是对细小事物的处理。所以，由于国家政治体制的不同，对社会进行管理的方式不同，对于“社会管理”的理解也不同。

具体到我国现在的情况，我国已不是传统意义上的、比较强调集权的社会主义制度，但与西方国家的资本主义制度有本质的区别。在坚持共产党的领导，实行市场化改革的情况下，面对转型期复杂的社会问题，党和政府所说的社会管理既有传统的由共产党领导对全社会进行管理的含义，也有动员民众参与社会事务管理的含义。即它不是以往集权意义上的对社会的强制型管理和控制，也不同于西方民主制度下的对社会的管理，而是基于我国政治体制改革、政府行政管理体制改革、民主化改革和我国社会转型遇到的复杂的社会问题而提出的概念和管理战略。在这方面，中共中央所提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”比较全面地指出了社会管理的含义。可以说，社会管理有以下几层含义：它是对

全社会的管理，它是对相对于经济领域而言的社会领域的管理，是对社会问题的管控。它是对民众之间矛盾的参与性的处理。它是执政党、政府与企事业单位、社会力量和民众协同解决多种问题的活动。就上述内容而言，当前中央所说的社会管理基本上是社会治理（social governance）。

2. 对社会工作的理解

中共中央十六届六中全会做出要“建设宏大的社会工作人才队伍”的决定以后，关于社会工作的研究逐渐多了起来。但由于之前的社会工作主要是在教育系统展开的，受国际经验的影响，所以社会工作主要指专业社会工作，在这种背景下，教育界主要认同专业社会工作。十六届六中全会以后，对社会工作的非专业理解也得到了一定阐述。党和政府从构建和谐社会的实际角度出发，把社会工作理解得相对较宽。中共中央十六届六中全会的《决定》指出，要培养社会工作人才，充实公共服务和社会管理部门，提高专业化社会服务水平。这里将社会工作与社会管理联系起来，实际上是对社会工作的较宽理解。这在以后中央领导人的讲话中也有表现，比如“把各方面社会工作者及志愿者组织起来，去做直接服务群众的工作”（周永康，2011）的说法。实际上，这里的社会工作不但包括专业社会工作，也包括行政性非专业社会工作（王思斌，1995），甚至包括从事社会建设的其他工作。自然，可能有多种工作会对社会建设、社会管理发挥促进作用，由于行政性社会工作基本上是传统的工作，需要创新，而专业社会工作对我们来说是一种新的东西，因此，研究和分析专业社会工作对于社会管理创新的意义，就十分重要。本文就是从专业的角度来使用社会工作的概念的。

3. 对协同的认识

本文试图阐明社会工作对社会管理的协同关系，这里需要说明协同的概念。在社会科学中，协同并不是基本概念，但是协同或类似概念还是不时使用的。协同基本上指的是两个主体之间的关系，是指在某一活动中，一方为主而另一方协助的现象。在社会学的社会互动理论中，协同（协作）基本上属于合作的范畴，有学者认为协作关系是双方为达到行为者相互的自发性目标，经过合理考虑而相互适应的活动（横山宁夫，1983）。关于协同的相关讨论主要出现在组织社会学、国家与社会的关系的相关研究之中。在 20 世纪 70 年代中期以后的组织社会学研究中，组织之间关系成为一个重要的研究对象，而新资源依赖理论、组织网络理论成为重要的具有创新意义的研究成果。按照新的资源依赖理论，现代组织之间是互相依赖的。组织之间试论社会工作对社会管理的协同作用的互倚具有如下特点：互补、关系性、互惠、有弹性、妥协程度高、开放与互惠、互倚（斯格特，2002）。这里的互补、互倚就有某种协同的含义。有学者指出，在北美，组织间的协作首先产生于非赢利的社会服务和医疗健康组织中，它们为了公众的利益而相互协同（达夫特，1999）。协同模式的基础是组织间的相互信任和伙伴关系，这种关系优点像协调性。在实践中，组织欢迎与其他组织协作和相互依存以提高双方的价值（达夫特，1999）。这是组织研究中对协同理论的比较清楚的解释。

在治理理论中，协调（或协同）占有重要地位。全球治理委员会认为，治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理过程的基础不是控制，而是协调（俞可平，2000）。罗伯特·罗茨指出治理的特征：它是组织之间的相互依存，它是组织之间相互交换资源以及协商共同目标而要求的持续互动，它依相互信任为基础，它是自组织的（俞可平，2000）。在国家与社会的关系领域，协同是二者之间的几个重要关系之一。尤其在国家法团主义那里，合作和协同可以说是隐藏在后面的基本话语（张静，1998）。

当然，如果说到作为科学的协同理论，就应该回到协同学（Collaboration）。协同学是研究不同事物共同特征及其协同机理的新兴综合性学科，该学说的创始人哈肯（Haken Hermann）指出，协同学是“协调合作之学”（哈肯，2001），它研究多子系统的联合作用，以产生宏观尺度上结构和功能的机制，研究复杂系统的自组织现象。协同学研究结构形成时的情况，探讨的是最终形成的总体模式（哈肯，2001）。协同理论认为，在整个环境中，各个系统间存在着相互合作与协调的关系，并形成某种结构。哈肯认为，经济学、社会学等社会科学领域中也存在广泛的协同现象（哈肯，2001）。

可以认为，在社会科学中，协同是不同行动者之间，以其中一方为主的协调与合作，二者之间是和谐的非均衡关系。具体到本文，我们研究的是社会工作在我国社会管理领域的协同现象，并研究这种协同的特征。

二、社会工作对社会管理的制度性协同

创新社会管理涉及到诸多层面，包括在体制、理念、制度、方法等方面作出努力。本文尝试将社会工作在上述诸方面的参与和协同活动分为两个方面，即制度性协同和功能性协同。制度性协同指的是在社会管理的制度框架内社会工作的协同。功能性协同是就社会工作的基本功能而言的协同活动。

1. 创新社会管理格局中的社会工作

社会工作对社会管理的制度性协同是基于管理的协同，是基于直接的社会管理目标而进行的协同。中共中央十六届四中全会做出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，这是对新的社会管理体制的表述。这里所说的社会协同包括诸多内容，它既是指社会力量（社会组织）参与社会生活的管理，也是指社会管理成为社会性的活动，主要是指社会管理主体的多元化。社会力量（社会组织）也包括多方面内容，从官方的表述来看，它包括工青妇等群众组织、基层群众性自治组织、社会组织、企事业单位组织等（周永康，2011）。在社会组织中，社会服务机构是不可忽视的重要组成部分，而在许多社会服务机构中社会工作处于核心地位。从而，社会工作也会参加到某种社会管理之中。把各方面社会工作者及志愿者组织起来，去做直接服务群众的工作（周永康，2011），其中当然包括专业社会工作。于是，社会工作的参与对于形成社会管理的新格局，具有重要的意义。社会工作的参与在体制、制度和理念等方面促进着社会管理体制的创新。首先，社会工作的加入是社会力量参与社会管理的组成部分，这是对以往主要以政府力量进行管理的体制、制度的改进；另一方面，社会工作以其“助人自助”的理念介入其中，在很大程度上创新着社会管理的理念；还有，社会工作以其专业化服务的方法介入社会管理，也会对原来比较陈旧甚至过时的管理方法进行改造，从而真正提高社会管理的效果。

2. 社会工作对实施柔性化管理的可能贡献



随着对我国当前面临社会问题的性质、结构和原因的认识的加深及对以人为本理念的广泛接受，在社会管理领域政府越来越强调柔性化管理，这是相对于以往的强制性管理而言的。长期以来，受阶级斗争、敌对势力破坏和惩罚思想的影响，在社会治安和社会管理中，强力部门比较多使用制裁、打击、压制、惩罚的方法来处理破坏社会秩序的问题，也取得了明显的成效。但是，随着改革的深入展开，我国面临的社会问题越来越多地表现为人民内部矛盾，表现为政府在推进改革和建设过程中形成的民生问题。在这种背景下，以往的强力管控手段变得越来越不适应。柔性化管理不同于以往的强制性、惩罚性管理，认为要想使别人服从，特别是真正服从，就要尊重别人，讲道理、释规范。社会工作是一个关心人，并且认为只有尊重人、理解人，才能改变人的专业，这种理念可以对社会管理创新带来启发。社会工作的“接纳”等原则是与人善的，可以进入社会管理的实践。现在党和政府大力强调加强群众工作，强调要走进基层，教育群众，说服群众，解决社会问题。实际上，如果总是用居高临下的姿态去面对有意见的群众，解决问题的效果就不会太好。柔性化管理不应该被理解为外柔内刚、先礼后兵，而是真正的以理服人，以情动人。在这方面，社会工作是极具长处的。我们看到，在较好地开展社区矫正的地方和机构，社会工作的介入促进了对罪犯和刑释人员的改造。

3. 社会工作对加强公共服务的贡献

创新社会管理的一个重要方面是加强服务，通过服务来实现管理，这是社会管理的真正创新。社会管理领域的服务不同于一般的公共服务和社会服务，它是以管理为直接目标的服务。这里有两个方面：一是通过政策服务来实现管理。例如把处理某些社会问题的政策告诉群众，以避免某些人因为不懂政策而出现冲撞秩序的现象。二是实施政策，提供具体的服务。政府的主要职能不是管理，而是服务，是向广大群众、向公民提供尽量好的服务。新公共服务理论认为，公共管理者的责任是帮助公民表达和实现自己的利益诉求，而不是要去控制社会；政府应该超越企业家身份，重视公民权利和公共服务（登哈特，2010）。我国政府是人民的政府，更应强调为人民服务。这里不单指的是为普通百姓的服务，也包括对某些质疑政府做法甚至不满政府者的服务。因为在许多情况下，政府的真诚服务可以解决可能滋生的问题。在这些方面，传统的、作为社会工作本土实践的服务性群众工作发挥着不可忽视的作用，同时，专业社会工作以新的理念和方法促进着群众工作的创新，专业社会工作的理念和方法对于政府制定公共政策，实施公共服务会发挥重要的促进作用，进而做到“好事办好”。

以上从管理和服务两个角度分析了社会工作进入社会管理体系可以发挥的作用。社会工作进入社会管理领域（包括狭义的、以管束为主的活动领域），可以促进社会管理，使其收到更好的效果，社会工作扮演着协助者、促进者的角色。这种在社会管理制度层面的介入，是社会工作对创新社会管理的制度性协同。

三、社会工作对社会管理的功能性协同



1. 强化社会服务对创新社会管理的意义

社会工作对创新社会管理还能发挥功能性协同的作用，即社会工作可以通过发挥其正常功能而有助于社会管理。社会工作的本质是向有需要、有困难的人提供社会服务，通过提供专业的、高质量的服务帮助当事人走出困境，从事正常生活。解决困难群体的基本生活问题是社会工作的第一目标，这也是社会工作区别于社会管理的重要和关键之点。当然，从社会秩序和社会稳定的角度出发，解决了基本生活问题和其他困扰人们的多种问题也就减少了社会问题发生的可能性，进而也就减轻了对社会管理的压力，也就支持了社会管理。专业社会工作的责任，是向不同领域、不同困境下的人群提供专业社会服务，使他们走出困境，回归正常生活，这可以改善当事人的生活境遇，增强其功能，也可以减少社会问题的发生。18部委联合签发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》就是要通过在不同领域设置社会工作岗位、开展社会工作服务来解决社会矛盾和问题，这不但能促进社会和谐，而且也是对社会管理的支持和创新。

2. 社会工作对促进公共服务的作用

社会工作最重要的专业特征是其真心实意助人的价值观和科学的助人方法。所谓“真心实意助人的价值观”不是仅仅出于助人者自己的感觉和价值，而是从受助者的角度、从理性的角度、从社会工作者与受助者深入沟通的角度来看待助人行动。概括地说，社会工作服务是在一定制度和情境下，社会工作者与受助者（服务对象）交流、互动、达成共识和共同实施有利于服务对象改变的过程，也是为满足服务对象的合理需要促使其与环境相互适应的过程。社会工作者的服务谋求服务对象问题的解决、促进其能力的发展，同时有利于社会的发展。所谓“科学的方法”不但指社会工作者使用的方法是经过同行的无数次实践证明是有效的，而且还根据具体的服务实践（当下服务的制度背景、具体情境）来选择合适的的工作方法，已达到良好的助人效果。在社会工作的助人过程中，“助人自助”、“个别化”、“平等和尊重”等基本原则反映了其专业特征。这是因此，社会工作能够从深层次上、根本上解决人们遇到的物质生活、社会生活和精神生活方面的问题。

社会工作的这些专业特征和做法对于我国大力开展的群众工作、公共服务，具有重要的借鉴意义。运用试论社会工作对社会管理的协同作用社会工作方法去解决群众工作、公共服务方面的问题，可以收到更好的效果，同时也能够创新群众工作。比如，传统的群众工作倾向于自上而下，多用说服、教育和思想政治工作的方法去解决问题，这在问题属于工作对象的思想问题、认识问题时可能是有效的。但是，对于一些基本民生问题，对于改革发展出现的群众利益受到伤害方面的问题，思想政治类的群众工作的效能可能是有限的。在有些情况下，社会工作的人性化、个别化、深入沟通、在服务过程中共同寻找合理结果的方法，可能更有利于问题的解决，并在客观上有利于促进社会稳定和秩序的效果。当然，这里绝不是不顾个人合理需求、引诱处于困境的人认同先设的制度要求。

社会工作以服务于有需要的人群为其基本职能，相对于我国以往比较粗放的群众工作、公共服务以及社会工作本土实践来说，它更有可能把“好事做好”，有利于从根本上促进社会和谐，这就是对社会管理的间接贡献。社会工作的上述服务活动并不属于社会管理的范围，这种社会工作服务也并不是为了加强社会管理，但是它却真正起到了减缓社会问题、促进社会和谐、减轻社会管理压力的作用。这就是它对社会管理的协同作用，是对社会管理的功能性协同。

四、社会工作对社会管理的整体性协同

1. 社会工作对社会管理整体协同的特征

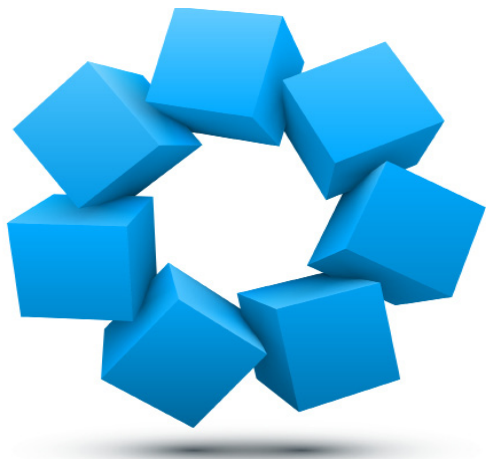
上面我们讨论了社会工作协同社会管理的两种形式，接下来我们讨论社会工作对社会管理的整体协同问题。笔者曾经指出，社会管理是分层次的，包括宏观社会管理，中观和微观社会管理。社会管理是由不同部分、不同层次的管理活动组成的系统（王思斌，1992）。社会工作的制度性协同是指其在社会管理的体制内所发挥的作用，功能性协同指的是社会工作在狭义的社会管理之外开展社会服务所产生的有利于社会管理的效能。实际上，社会工作的制度性协同也是通过在体制内、制度框架内开展有社会工作特点的活动（运用了社会工作理念和方法的管理活动）也是功能性的，但是它是在制度结构的层面上发挥作用，所以可以说这种协同既是制度性的，也是由其功能来实现的。这里反映了结构和功能的一致性，即社会管理部门设置了社会工作岗位或吸纳了社会工作方法，可能会有机地促进社会管理。

从功能性协同的角度来看，社会工作虽没有直接进入社会管理系统，但也实现着某种社会管理的效果。我们曾指出，现代社会管理不是简单的管束，而是较多的调控，它也不单纯以维持现有秩序为目标，而是同时也包括促进发展的取向（王思斌，1992）。如果按照社会管理的现代思维，社会管理是政府、社会共同参与的促进社会有序化的发展过程，那么，社会工作的服务也就进入了现代社会管理的系统。我们现在所倡导的形成新的社会管理格局实际上是社会治理，是多方参与的社会管理系统，不过相关各演的角色、所发挥的作用会各协同关系。具体到上述讨论过指在社会管理的话语体系中社动。而从宏观上来看社会管理，这里我们是说，社会工作在功也可以属于社会管理，但是它的社会管理）。

如果是这样，如果从宏观理解社会管理的话，社会工作对社会管理的协同作用就是整体性的。在这里实际上贯穿了以下思想：社会管理也需要服务，服务也是管理。当然这里看起来管理与服务的关系有些模糊不清，实际上当我们进入具体的管理和服务领域，二者还是分得清的，尽管在二者交接的界面上会有比较复杂的现象，这正是协同的复杂性。

2. 社会工作发挥协同作用的条件

在我国，社会工作要良好地发挥协同社会管理的作用还需要一些基本的条件。就是要在社会管理系统内有社会工作发挥作用的空间，在社会系统中社会工作有相对独立地提供专业服务的能力。前者是相对社会工作的制度性协同而言的，后者则针对其功能性协同。社会管理系统内的空间主要是社会工作在政府部门、事业单位内部发挥作用的问题，更直接的是在政府和其他社会管理组织和机构中设立社会工作岗位。中共中央十六届六中全会的《决定》提出要培养社会工作人才，充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，就是要在社会管理体系中发挥社会工作的制度化作用的顶层设计。18 部委联合签发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》则更具体地对此进行了操作化设计。当然，这些制度和政策都需要进一步落实，但是可以说社会工作具有了更好地发挥社会管理协同作用的政策条件。



方在社会管理、社会治理结构中所扮有侧重，而实际上各部分之间是一种的社会工作的功能性协同，实际上是会工作所发挥的有利于社会管理的活社会工作的服务当然是属于其中的。能上有利于社会管理，在宏观视野上不能被归结于狭义的社会管理（管束上，从社会治理、社会参与的角度来

另一方面，社会工作要具备在狭义的社会管理之外相对独立地发挥作用的条件。如果从预防问题，把问题和矛盾消在萌芽状态的角度来看问题，社会工作的以人为本、贴近群众特别是有困难群众的细致服务就有不可替代的作用。社会工作在本质上不是社会控制，而是社会服务。但是如果能对有困难、有诉求的群众进行细致的、到位的服务，就可能减少社会问题的发生，就会减少作为社会控制的社会管理的压力。实际上，我们也有了通过社会工作迂回地解决诸如长期上访问题的成功做法。然而，由于社会工作服务的深入性，它追求服务对象的内在改变，所以从社会管理的角度来看它常常不能“应急”，这也正是政府在工作支持社会工作中应该充分理解的。社会工作着眼当前的具体服务，但长远来说会有利于社会稳定和社会秩序。这也是国际上其他国家和地区大力发展社会工作的缘由之一。因此，政府要以宽阔和长远的视野积极支持社会工作的发展，包括大力支持其独立地开展各种社会服务活动。

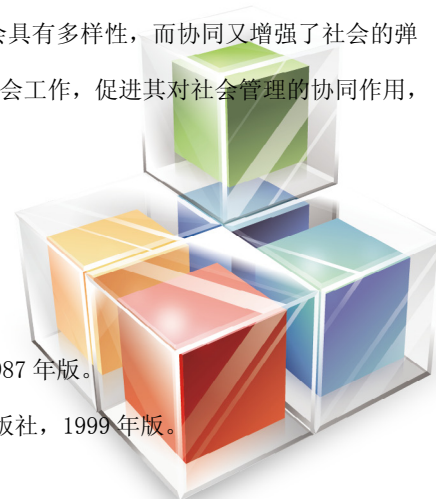
3. 对社会工作协同作用的再认识

以上我们从制度性协同、功能性协同以及整体性协同的角度分析了社会工作对加强和创新社会管理的可能贡献，并指出了社会工作发挥协同作用的条件。下面我们再进一步说明社会工作对社会管理的协同作用的特点。从广义的社会管理来看，社会工作可以属于社会管理系统，因为它是力求社会的系统化、秩序化。从比较狭义的社会管理（社会控制）来看，社会工作与社会管理是不同的。但是由于社会问题和社会活动的开放性，社会工作与社会管理有了其接触的界面，而二者的相似性又产生了它们的协同现象。很明显，离开广义观点，社会工作对社会管理的协同作用是指与社会管理的相关部分而言的，不是指社会工作的全部。

按照哈肯的观点，真正的协同是不同系统之间的相互合作与协作，这是一种自组织现象，这是以各方在相似行动上的自由为基础的，而不是自上而下的指挥（哈肯，2001）。实际上在国家法团主义那里，强调的也是国家与社会在相对独立基础上的合作（张静，1998）。具体到当前我国的社会管理创新，社会工作还没有独立开展活动并同政府协同的能力，因为我国的社会组织还不发达、社会工作还缺乏实质性地改善民生、促进社会管理的能力。为了实现这种协同作用，政府首先要有培育社会组织、大力发展社会工作的指导思想，也要容忍社会组织、社会工作开展并非与社会管理直接相关的服务活动，即容许社会组织的服务与政府的紧迫性要求有不同。这样，我们可以有多种渠道和方法去解决民生问题，可以促进社会系统的有序化，也可以提高我国的社会质量（张海东，2011）。实际上，这种不同正是社会组织、社会工作协同社会管理的基础。中国文化讲“和而不同”，因为“同则不继”，这就是在差异中寻求协同，运用多种力量促进发展。协同并不是完全一致，而是在某些界面上的一致性。它也不是强制性一致性，而是在各自正常发挥功能基础上的互相促进。只有这样，才会形成稳定的“自组织”结构。在社会系统中，正是这种不同才使社会具有多样性，而协同又增强了社会的弹性和包容性，这对一个追求和谐与发展的社会来说是好事。我们可以期待，发展社会工作，促进其对社会管理的协同作用，有利于改善民生，有利于化解社会矛盾，也有利于我国和谐民主社会的建设。

参考文献：

- A·M·奥马罗夫：《社会管理》，王思斌，宣兆凯译，杭州：浙江人民出版社，1987 年版。
理查德·L·达夫特：《组织理论与设计精要》，李维安等译，北京：机械工业出版社，1999 年版。



珍妮特·V·登哈特，罗伯特·B·登哈特：《新公共服务》，丁煌译，北京：中国人民大学出版社，2010 年版。

赫尔曼·哈肯：《协同学》，凌复华译，上海：上海译文出版社，2001 年版。

横山宁夫：《社会学概论》，毛良鸿等译，上海：上海译文出版社，1983 年版。

丹尼尔·A·雷恩：《管理思想的演变》，孙耀君等译，北京：中国社会科学出版社，1986 年版。

W·理查德·斯格特：《组织理论》，黄洋等译，北京：华夏出版社，2002 年版。

马尔科夫：《社会管理学》，俞仲文译，上海：同济大学出版社，1988 年版。

王思斌：《社会管理初论》，《社会科学研究》，1992 年第 6 期。

——《中国社会工作的经验与发展》，《中国社会科学》，1995 年第 2 期。

俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年版。

张海东：《社会质量理论》，北京：社会科学文献出版社，2011 年版。

张静：《法团主义》，北京：中国社会科学出版社，1998 年版。

周永康：《加强和创新社会管理建立健全中国特色社会主义社会管理体系》，《求是》，2011 年第 5 期。

（原载于《东岳论丛》2012 年 01 期）

【新闻焦点】

文字摘编：张婧【

社会学类（含社会工作、人类学） 教学国家标准研讨会召开

根据 2013 年 9 月教育部高等学校社会学类（含社会工作、人类学）专业教学指导委员会暨社会学系系主任联席会议决议，教育部高等学校社会学类专业教学指导委员会主任委员、副主任委员、秘书长和社会学专业国家标准制定工作小组全体成员于 2013 年 11 月 23 日在南京召开社会学类专业国家标准制定工作会议，讨论社会学类本科教学国家标准初稿。社会学类专业教学指导委员决定社会学类专业国家标准制定工作小组（简称社会学类本科教学国标小组）成员由华中理工大学（雷洪）、中国人民大学（冯仕政）、北京大学（刘爱玉）、南京大学（彭华民）、复旦大学（刘欣）、中山大学（麻国庆）、中国青年政治学院（陈树强）组成。

本次会议由南京大学社会学院承办。李路路主任委员和周晓虹副主任委员主持会议。在为期一天的会议中，洪大用秘书长介绍了教育部关于国家标准制定的原则。来自全国各个高校的与会代表讨论了社会学类（含社会工作、人类学）本科生培养指导思想、课程设置等内容，为 sociology 类本科培养提出了更高的要求。南京大学社会学院介绍了本院的三三制本科教学改革方案以及江苏省优秀教学特等奖的成果，组织代表参观了新建的社会学院大楼。社会学院的教学和科研成果得到与会代表的一致赞扬。

来自：南京大学社会学院网站
<http://sociology.nju.edu.cn/news/2013/1204/525.html>



论民生为本的 中国社会建设创新

彭华民^①

摘要：社会建设部分内容的实施行动可以回溯到我国古代和近代。政府和民间关于慈幼、养老、振穷、安辑流民思想和行动，都是对建设美好社会的初步构想和努力。中国共产党在第十八次全国代表大会报告中创新性地将社会建设纳入五位一体布局的小康社会建设总体框架，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。建设民生为本的制度是社会建设的创新点，围绕民生的社会建设内容包括：建设人民满意的教育制度；建设更高质量的就业制度；建设好收入分配和再分配制度；建设整合型社会保障制度；建设好健康保障制度；建设好社会管理制度。民生为本的社会建设需要社会建设政策的推动，社会工作者是社会建设的重要力量。

关键词：社会建设；社会政策；民生为本

一、民生为本是中国社会建设的核心理念

社会建设部分内容的实施行动可以回溯到我国古代和近代。政府和民间关于慈幼、养老、振穷、恤贫、宽疾，安富、优抚、安辑流民、邻里互助思想和行动，代表了我国古代和近代人民关于建设美好社会的初步构想和努力，但当时生产力水平低下，这些朴实的社会建设思想还只能停留于浪漫主义的想象，行动还停留在对社会问题、社会疾病的补救措施，无法真正启动现代意义上的社会建设政策和制度建设进程。20 世纪 30 ～ 40 年代，中国社会学界一些学者开始以社会建设为主题的研究。其中孙本文先生主编的《社会建设月刊》从 1944 年开始发行（孙本文，1944 ～ 1949），上海黄公觉主编的《社会建设》期刊（黄公觉，1933 ～ 1934），以及在福建省社会处出版的《社会建设》期刊（1942）。相关的论文专著也有一些。从文献中可以看到学者们在努力研究中国社会建设的道路。

改革开放之后的最近十年，社会学界对社会建设的研究高起点，新方向，更加关注中国经济快速发展中的社会发展问题。2011 年的中国社会学年会在南昌召开，大会主题为“新发展阶段：社会建设与生态文明”。与会 800 多位专家分别参加了若干社会建设主题论坛，形成了社会建设研究的新高潮。回溯十八大之前的学界对社会建设研究，可以看到学界对社会建设的界定有广义与狭义之分。广义的社会建设，是指对整个大社会系统的建设，即对包括政治子系统、经济子系统、思想文化子

①彭华民，南京大学社会学院副院长，教授，博士生导师，南京大学 MSW 教育中心主任，南京大学中日社会福利中心主任（江



苏南京 210046)。

系统、社会生活子系统在内的整个社会大系统的建设。狭义的社会建设被理解为促进社会进步的行动，是社会变迁。狭义的定义将社会建设视为“为适应国家由农业、农村的传统社会向工业化、城市化的现代社会的转变，适应人们的生产方式、生活方式和人际关系发生的深刻变化，积极面对由此产生的各种社会问题，有组织、有目的、有计划进行的各种有利于改善民生，建立新的社会秩序，促进社会进步的社会行动与过程”（陆学艺，2011）。社会建设指“在社会领域或社会发展领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制，并相应形成各种能够良性调节社会关系的社会组织和社会力量”（郑杭生，2006）。无论广义还是狭义的社会建设概念均突出了社会发展的意义。不足之处在于社会建设的具体内容存有争议，以民生为本的事业建设为社会建设的主要内容未得到充分的认同。



因为对社会建设的涵义理解各异，对于社会建设应该包含哪些具体内容一直存有争议。学界的讨论是学术发展的正常现象，但若是要制定中国社会建设政策，就需要明确社会建设的内容和地位。为了全面建成小康社会，中国共产党在第十八次全国代表大会报告中创新性地提出了五位一体布局的小康社会建设总体框架，即经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。社会建设的地位与其它四个建设并列，与其他四个建设相辅相成。十八大报告第一次提出“五个建设”的格局，这是对中国特色社会主义建设事业的新诠释。

十八大报告明确指出社会建设的具体内容是民生事业的建设，包括：（1）建设人民满意的教育制度。全面实施素质教育，深化教育领域综合改革，着力提高教育质量，培养学生社会责任感、创新精神、实践能力。（2）建设更高质量的就业制度。引导劳动者转变就业观念，鼓励多渠道多形式就业，促进创业带动就业，完善就业服务体系，构建和谐劳动关系。（3）建设好收入分配和再分配制度，千方百计增加居民收入。完善按贡献参与分配的初次分配机制，加快健全以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制。（4）建设整合型社会保障制度，改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度，整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。要完善社会救助体系，健全社会福利制度，支持发展慈善事业，建立更加便民快捷的服务体系等等。（5）建设好健康保障制度。要为群众提供安全有效方便价廉的医疗服务。健全全民医保体系，促进人民身心健康，促进人口长期均衡发展。（6）建设好社会管理制度。改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强社会各个单位在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展（胡锦涛，2012）。

民生为本是十八大报告提出的社会建设内容的核心。社会建设是建设民生为本的事业。其包括的教育制度、就业机制、收入分配、社会保障、健康保障是五大民生领域，保障民生事业发展的社会管理制度第一次被纳入社会建设框架中，为民生为本的实现提供制度保障。为了实现社会建设以及五位一体的总体布局，十八大报告提出要充分调动各方面积极性，努

力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面。因此，人是社会建设的规划者，人是社会建设的工作者，也论民生为本的中国社会建设创新是社会建设成果的分享者。民生为本是五位一体总体布局建立的原则；人的发展是五位一体总体布局中的核心；生产发展、生活富裕、生态良好是以人为本的五位一体布局实现的表现。民生为本是中国社会建设的核心理念。

民生为本理念实现的途径和保证是科学发展。科学发展是全面发展、协调发展、可持续发展。为了把全面协调可持续发展作为深入贯彻落实科学发展观的基本要求，十八大报告提出了经济、政治、文化、社会、生态文明建设五位一体总体布局。这是中央第一次提出五位一体总体布局思路，也是中央明确阐明经济、政治、文化、社会、生态建设之间的关系，强调各方面相协调发展，不断开拓文明发展道路。民生为本的社会建设的创新发展与五位一体总体布局思路相辅相成。社会建设创新发展必须更加自觉地把民生为本作为深入贯彻落实科学发展观的核心立场，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为社会建设的出发点和落脚点，保障人民各项权益。不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。

二、民生为本的社会建设政策是中国的创新

以人为本的社会建设包括以民生为本的教育、就业、收入、社会保障、健康和社会管理。深刻理解十八大报告的有关社会建设整体思路，可以看到报告不仅仅勾画中国未来社会的宏图蓝景，也提出了中国社会建设中政策创新发展的重要任务。

社会政策（social policy）概念源自西方，是政府实施社会福利政策的总称，是政府实施干预，解决社会问题、满足社会需要，保证人民基本生活水平的主要手段（希尔，2003）。社会政策研究者提出社会政策理念是公正平等、再分配资源、保护弱势群体、满足社会需要等。社会政策主要包括现金给付形式的社会救助、社会保险、社会津贴；以及服务形式的事后干预、扶助支持、预防发展等服务。也有的学者将社会政策划分为以提供形式为类型的社会保险、社会救助、社会津贴、社会服务政策，以及以接受者为类型的贫困者、老人、妇女儿童、残疾人、流动人口政策等。社会政策还覆盖卫生健康、就业、教育、住房等等内容。近十年来中国学者对社会政策的研究愈来愈多，但对社会建设中的社会政策研究很少。

民生为本的社会建设进一步深化就是要建立社会建设政策体系。民生为本的社会建设是中国共产党在社会主义建设



中提出的极具本土特色的理论概念。十八大提出的社会建设战略内容也是极具中国特色的政策实施战略和未来行动过程。

社会建设由中国共产党领导，由国家规划管理，由全体人民实施。从国家视角分析，每一个建设都对应一个政策体系。社会

建设是一个大系统，社会建设政策就是这个系统的中心。研究国家社会建设政策理念目标与实施框架，是社会建设政策

制定者、实施者和研究者义不容辞的责任。社会科学研究者应该抓住中国发展的大好时机，在理论上研究社会建设政策的

创新发展、在实践上推动社会建设政策的创新发展，在制度上构建科学的社会建设制度安排。通过社会建设政策创新发展，

改善人民生活、增进人民福祉，促进社会和谐。

民生为本的社会建设政策是中国的创新。为了将民生为本的中国社会政策与西方社会政策区别开来，突出社会建设的

特色，本文提出了社会建设政策的概念。社会建设政策是中国政府积极主动干预社会过程、化解影响社会建设的负面因素，

预防影响社会发展的风险，提升人民福祉的专题讨论社会工作政策制定过程和实施行动。社会建设政策既包括传统社会

政策的内容，也有诸多创新，如将社会管理的内容纳入政策体系中。社会建设政策具有公平性、主动性和建设性的特征。

十八大之前，学界基本上以社会问题为社会政策的主要研究导向，讨论如何解决社会问题的政策方案多，讨论如何社会建

设的非常少。现在笔者将社会政策置于五位一体的格局中，提出社会建设导向的社会政策，这将扩大社会政策的领域，创

新社会政策的体系，由此将形成中国对世界社会政策研究和实施作出极大贡献。

民生为本的社会建设政策制定和实施也是中国社会政策的创新。中国社会建设的政策制定和实施需要党委领导、政

府负责、社会协同、公众参与、法治保障。社会建设政策不仅仅包含西方社会政策原有的内容，还有多个创新领域。社会

建设政策比社会政策的内容更丰富，国家积极干预和管理社会的方式方法整体性强整合度更高。中国社会建设政策制定和

实施的基本创新点包括：社会建设政策的基础创新，社会建设政策的理念创新，社会建设政策嵌入的基本制度框架创新，

社会建设政策的实施框架创新。创新与发展是社会建设政策的一体两面，创新发展是中国社会建设政策的鲜明特色。

三、社会工作者是民生为本的社会建设的重要力量

社会工作者是民生为本的社会建设的重要力量。社会工作者以社会公平、助人自助等价值为服务导向，服务社会弱

势群体，提升全体人民的福祉，成为教育发展、就业促进、收入分配、社会保障、健康保障、社会管理领域中的主力军之一。

社会工作者积极发展公益慈善机构，发展本土化的社会工作模式，将社会工作与社区工作、社会组织进行三社联动，优化

社会建设的环境和条件，推动中国社会向更美好的目标迈进。

社会工作人才队伍建设是社会建设体系不可分割的内容。为了满足不断增长的社会建设与社会管理事业要求，2006年，

人事部与民政部出台《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，民政部出台《社会工作者职业水平评价暂

行规定》，2009年民政部发出《关于促进民办社会工作机构发展的通知》，2011年，中央组织部、民政部等18个部门和

组织联合发布《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》，中央组织部、民政部等19个部委和群团组织联合印发了《社

会工作专业队伍建设中长期规划（2011—2020年）》，提出了“大规模开发社会工作服务人才、大力培养社会工作管

理人才、加快培养社会工作教育与研究人才”的任务，提出为社会管理培养人才的人才战略；指出培养造就一支高素质的

社会工作专业队伍，是加强和创新社会管理、构建社会主义和谐社会以及巩固党的执政基础的人才支撑^②。

②中央组织部、民政部等19个部委2012颁布《社会工作专业队伍建设中长期规划（2011—2020年）》。

社会工作教育为社会建设提供优秀人才。改革开放以来，社会工作教育先行，社会工作教育者在社会建设领域起到

了引领、推动、实施的作用。社会工作教育也取得了长足的发展。以社会工作大学教育为例，中国现在已有250多家大学

建立社会工作本科专业，2009年教育部批准建立社会工作硕士，现在全国已经有60多家大学培养高级社会工作实务人才。

与此同时，南京大学等大学自主设立社会工作博士点得到教育部批准，建立了社会工作本科、社会工作硕士、社会工作博

士一体化的人才培养体系，基本建立了一支专业化、职业化、本土化整合的社会工作教育队伍，为社会建设输送了大批优

秀人才。社会工作者是社会建设的重要力量，社会工作人才队伍建设也是社会建设的一个部分，是当前一项重大而紧迫的

战略任务。做好社会工作者的培训制度、做好社会工作者的激励制度，做好社会工作者的保障制度，以十八大报告提出的

目标为工作方向，整合资源，建好社会工作者团队，为建设一个经济发达、人民幸福、生态文明的中国而奋斗。

参考文献：





提升福祉的五条路径

原作者：Jody Aked, Nic Marks, Corrina Cordon, Sam Thompson

编译：胡青峰、季天宇

一份对最新研究结果的回顾表明，在我们的日常生活中，采取以下五项措施对福祉的提升非常有效。

一、建立人际关系

与你周围的人保持良好关系，包括你的家庭成员、朋友、同事和邻居，不论在家庭、工作单位、学校或在你所在的当地社区。把这些作为你生命中的基石并且投入时间来发展他们的关系。建立良好的人际关系将会支持和丰富你的日常生活。

二、积极锻炼

多去跑步或者散步，进行户外锻炼，骑车，玩游戏，做园艺，跳舞等等。锻炼身体会使你感觉很好。最重要的是，发现一个你喜爱并且与你的健康和身体机动能力相适应的运动。

三、学会关注

要有好奇心，要有能抓住美丽的视角，对生活中不平常的事情做标记，关注变化的四季。无论你是在谈论工作、在吃午饭或者与朋友交谈，你都需要使每一刻都变得有滋有味。注意你身边的世界和你感受到的世界，反思你的经历将会帮助你欣赏一些对你重要的东西。

四、持续学习

尝试一些新的东西，重新去发现一个旧的兴趣，参加一个课程，承担工作中不同的职责，修理一辆自行车，学会演奏一个乐器和烹制一个你最喜欢的食物，设定一个你自己乐于完成的挑战，学习新的东西会使你变得越来越自信和开心。

五、回报奉献

为一个朋友或者陌生的人做一些好事，感谢一些人，保持微笑。利用你的一些时间去做志愿活动，加入一个社区组织。往外看的同时，关注自身。看到你自己，和你的快乐所在。将这些与更广泛的社区联接起来将会有令你难以置信的价值，所以与你周围的人去创造联系吧。

福建省社会处，1942，《社会建设》，福建：《社会建设》杂志社发行社。



前瞻計劃

英国政府的前瞻计划和扫描中心使用来自一个更广泛的学科的证据来分析和发展政策抉择，以此来提出一些将会影响英国社会在未来 20 年的关键问题。

2008 精神资本与福祉项目旨在分析最重要的精神资本和福祉的推动力，以此来为英国社会和个人的利益发展一个用来使英国精神资本和福祉最大化的长期性视角。

任務

从已经从被识别的挑战领域（通过生活学习，精神健康，工作福祉，学习，困难和一生的精神资本）核对过的证据来看，福祉（来自于新经济基础）的中心被认为是发展一种证据基础的行动来提高个人的福祉。新经济基础是一个独立的将想法付诸实践的强大机构，它鼓励并极力证明真实的经济福祉。福祉的核心在于推进福祉的概念作为一种法律和有用的政策目标和提供人们理解的能力和工具来重新定义财富，这是就福祉的角度而言的。

项目最初的时期重点关注发展一系列的行动，来加强基于前瞻挑战报告证据基础的福祉定义和促进积极心理学的著作整合。但面临的挑战是减少长期的列表成为短期的列表，这些列表能反映在研究领域的关键发现。项目的第二个关键时期是关注选择行动的消息。

福祉

福祉的定义有两部分组成：感受良好和表现良好。对幸福、满足、愉快、好奇和积极进取这些情绪的感受是一个在他的一生中有积极的体验的人的特质。对福祉而言同样重要的是我们在世界上的功能和表现。经历积极的人际关系，拥有控制自己生活的能力，有使命感，这些都是福祉的重要属性。

在近年来，在心理学领域已经有一个明显的转变，其关注的领域点从疾病发展到福祉。积极心理学的出现和科学的福祉的定义的整合带来了更大的建立根本的感觉良好和表现良好的原因的兴趣。正如 Jenkins 教授的报告总结：我们尚且还不知道积极和消极心理健康如何互相关。这儿有一些证据表明，两个维度可能是独立的，而不是一个单一维度的两端。Huppert 教授的科学综述从一个更细节的角度探索了这种关系，他总结道：当某些因素同时影响福祉和反福祉，肯定有其他的推动因素单独影响福祉这一维度。

在英国的关于测量幸福的第一次研究中，预估大概只有 14% 的人口拥有一个较高的福祉水平，这被指认为是“繁荣”。还有 14% 的人福祉水平很低，尽管个人被诊断有精神障碍。一系列的因素决定一个人个人幸福的水平，但证据表明，我们所做的事情和我们的思维方式对我们的福祉可能有最大的影响。

甄選過程

本项目通过广泛的证据基础、大量的事实材料，以及一系列核心关注点将甄选过程引导向一套提升个人福祉水平的活动。以下几点既反映了项目简介中条件的概述，又反映了在推动福祉和精神健康水平的领域中，成功做到以干预基础为方法达到行为变化的新发现。

具有证据基础

正如在项目简介中所罗列出来的，项目的目标是建立在一系列基于证据的行动之上的。但需要注意的是，几乎没有病理学证据能检测提升福祉的措施和决定要素。此外，不考虑相同人群在一段较长时间周期内的福祉水平变化而在文献中横向交叉研究的流行趋势越来越强烈。因此，在大多数情况下，要想自信地断言它们的因果关系是很困难的。然而，最近越来越多的研究开始关注推动幸福的具体干预措施的有效性，这些研究提供了一个有针对性的方法应该聚焦到哪些因素的视角。

同样值得注意的是，有价值的相关文献即使有也是非常稀少的。这一点在与项目领导人的访谈中得到了证实。因此，很难定义和比较不同行动对提升福祉水平的影响。现如今，寻找一种全面的方法来推动个人的福祉水平似乎是普遍的共识。

普遍的訴求

正如项目提案中指出的，项目的目的就是要建立一套通用的、符合广泛诉求的行动方案。掌握证据以表明这套提升个人福祉水平的行动方案对各类人群都有效力是非常重要的，比如说对不同年龄段的人群是否具有效力等等。

針對個體

项目简介表明了这套行动方案的设计是针对个人福祉水平的。因此，面向社会或者政府层面的行动方案不适用于个人在自己生活中的能力的改变。

各種需要

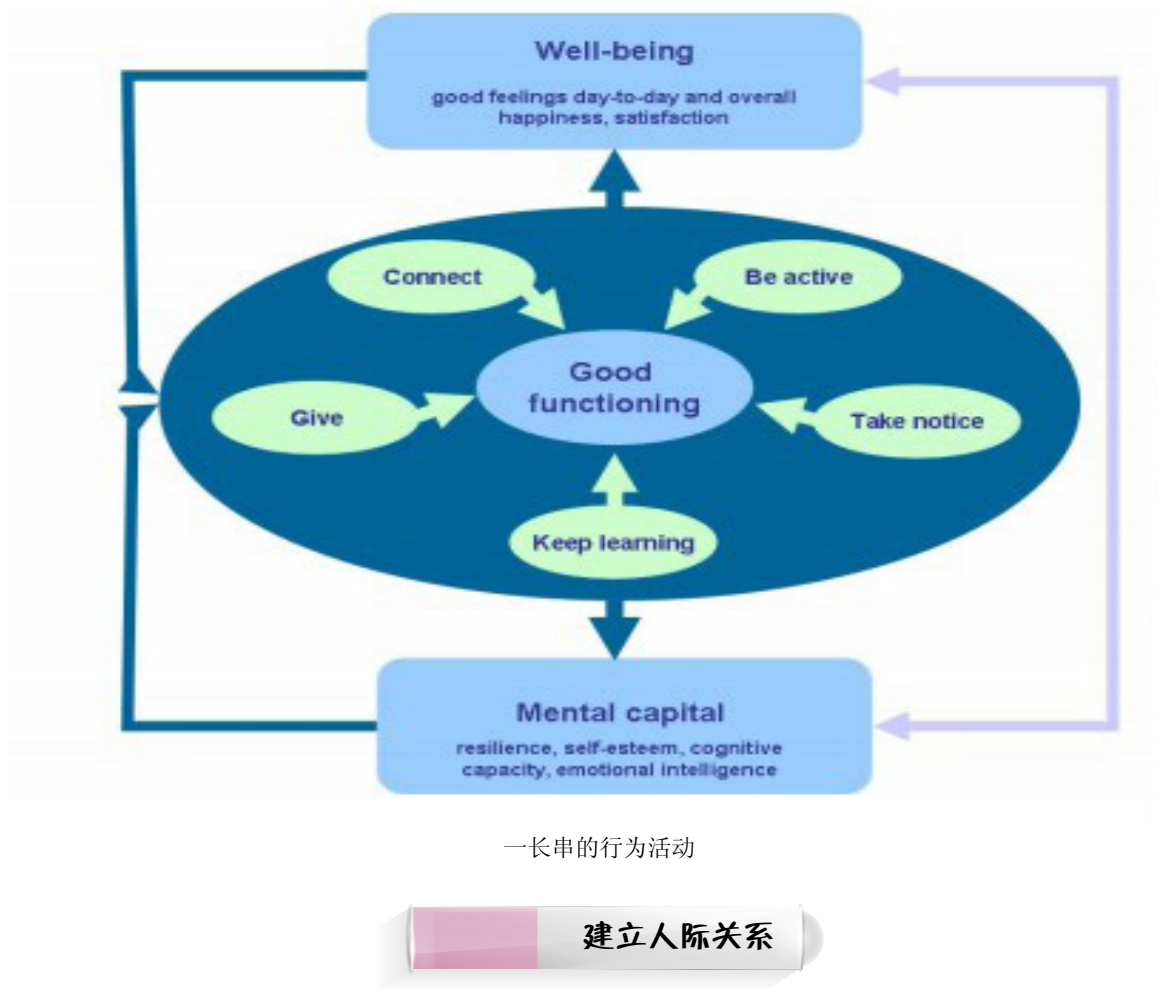
积极心理学领域的迹象表明，任何一套可持续的行动都将需要克服“享乐适应”的倾向。考虑到重复行为只会减少活动的效力，已经提出的战略需要需要不停改进，以保持他们的“新鲜”。这样，它们也不会被单纯的看做一种责任感。

因此，一个鲜明的主题对于这套行动来说是非常重要的。只有这样，人们可以尝试不同的方法来提升他们的个人福祉，而不会感到徒劳无获。此外，不同的方式才能适应不同的人群。由于受众目标是全英国人口，该套行动需要通过一种方式满足到不同人群的利益并且适用于尽可能多的人群。

證據基礎

根据大量的证据基础来，一长串影响个人福祉和精神健康的措施可以被罗列出来。它们最终被精简为五条关键信息，分别是关于社会关系、生理运动、意识、学习和回报的措施。

为了有效地表达影响福祉的主要因素，整理出的信息被归结到五项关键的行动措施，每一项都提供了更为具体的提升福祉的行为方案。



含义诠释

相关证据显示，他人的评价及与其亲密程度是影响人们情感的一项基本人类需要，并作用于人类世界的正常运转。因此与他人建立人际关系似乎成为任何行动措施的关键。很显然，在不同时间条件下，个人与人际之间的社交网络结构是不同的。

一个人可能拥有宽广的社交网络，与大量的人进行社会交往，但是他的人际关系可能并不广泛甚至显得有些狭隘。同样的，一个人有可能拥有强大的社会关系但是很少与他核心工作圈以外的人联系。强大的社会关系应该是具有支持性、鼓励性和充满意义的。更广泛的、更“肤浅”的关系对于情感的连通性、熟悉性和自我价值感是非常重要的，并与个人的社区地位密切相关。这些关键信息表明，给出足够的时间和空间来加强和扩大社交网络对于福祉的提升是非常重要的。

积极锻炼

含义诠释

尽管证据基础仍处于发展阶段，关于锻炼对于提升福祉具有重要作用的观点似乎成为了一个整体的共识。锻炼对于各个年龄段的人来说都是必不可少的，不论是作用于减缓年龄导向的认知衰退还是作用于个人福祉提升。

体力活动不一定需要特别强烈的良好感觉，节奏缓慢的活动，比如散步等，一样有利于促进社会互动。这鼓励人们根

据自己的活动能力和体力流动性选择适合自己的活动。

学会关注

含义诠释

提醒自己“学会关注”是朝正确方向迈出的第一步，是对自身内省意识水平的强化和扩大。研究表明，时刻注意着当下发生的事情直接增强福祉水平。有趣的是，意识经验的体会有助于恢复个人对生活优先次序的处理。

此外，提高关注意识能加强个人的自我认知能力，使个人能做出与他 / 她的自我价值与内在动机对等的抉择。或许令人不出所料，旨在提升福祉的研究同样发现，行为改变的目标需要与个人价值观一致时才可以成功。该证据的含义为，只有个人在某种程度上已经内化和准备了拟行的干预措施，才能实现持久的行为变化。通过“学会关注”增强自我意识可能会在加强的过程中获得额外的收益。

持续学习

含义诠释

尽管学习活动本身对福祉提升时非常重要的，但并非所有的学习环境可以产出提升福祉的积极经验和结果。目标导向型行为也被证明对个人福祉具有积极的影响，特别是当学习决心与个人的内在动机和价值观一致时。

由于外在诱因和压力会减少执行动力，即使是进行一些先天兴趣的活动，所以围绕这些活动而呼吁的正式和非正式的学习并不一定有帮助（比如职业发展或课程证书的取得），明白这一点是非常重要的。

回报奉献

含义诠释

证据表明，互惠和回报他人的观念提升着全年龄段的人类福祉。相关行为的举措对提升儿童和青少年的社会认知是尤为重要的。对于成年人来说，尤其是已退休的人，回报和奉献对于提升他们的社区目标感和自我价值感也是很重要的。

因此，为了设计一套行为活动，突出个人福祉和广大社区福祉的联系似乎是很重要的。相比之下，一套只关注狭隘的、封闭的活动的行为方案是不太可能对提升福祉完全有效地。此外，回报和奉献具有与福祉更为长期的、更为间接的联系，因为这样的行为拥有引导全新的、更坚固的人际关系的潜能。

上述五项行为活动是从一长串有关观点中归纳出来的。大体上说，其他主题观点之所以被排除是由于以下三个原则：

- 1、行动的先决条件在组织 / 社会层面的变化；
- 2、证据不够令人信服；
- 3、在前瞻挑战报告中没有明确讨论的主题。

小结

到目前为止，这份报告依据现有的证据确定了五项关键的行动步骤，其主题包括社会关系、身体活动、认知能力、学习能力和奉献给予等方面。总的来说，有关个人福祉影响因素的证据基础越来越多。拥有坚实的社会关系、身体机能强健、参与学习等都是影响福祉或者反福祉的重要因素。相比之下，回报奉献和提升观察意识已经被证明能对提升个人福祉产生积极的影响。结合这些行为形成一套行动将有助于增强个人福祉水平，并有在较长一段时间内降低患有心理健康障碍的人群数量的潜力。当然，在前瞻挑战报告里还有一点共识，就是还有更多以介入基础为策略的任务需要完成，以便于更好的理解影响可持续行为改变所需要的因果关系因素、效力尺度、有利条件。

这份报告中所提供的信息是为了满足普遍的诉求，同时给出关于如何提高个人福祉水平的具体的行动建议。它的目标是促使人们去思考处理哪些事情对于提升个人福祉是非常重要的，甚至在日常生活中应该优先考虑的。因为可以肯定的是，日常生活中人们总是在准备处理（或者说已经在处理）交际、活动、学习等重要的具体活动。因此，比起鼓励人们去尝试一套全新的行为活动，报告中所总结出的这套行动更贴近实际生活，可以帮助人们将时间花在本身就需要做的事情上，以达到提升个人福祉水平的目标。

【新闻焦点】

江苏省社会工作者职业水平考试人数再创新高

2013 年 6 月 15-16 日，2013 年度社会工作者职业水平考试在全省各考点顺利举行。今年全省报名考试人数再创新高，达 20561 名，比去年增加 4567 名，增幅约为 28.6%；其中，5222 人报考社会工作者，15339 人报考助理社会工作者。省民政厅厅长侯学元、省人力资源社会保障厅副厅长周广侠及南京市人力资源社会保障局、民政局相关领导巡视了南京市考点。

随着人们对社会工作认识的不断提高及各地相关政策的陆续出台，社会工作领域从业人员报考热情日渐高涨，考试报名人数持续增长。五年来，全省通过考试的共有 10551 人次，在全国名列前茅；其中社会工作者 2093 人次，助理社会工作者 8458 人次。取得证书的人员也从一开始的民政领域逐步扩展到教育、卫生、人口计生、社区矫正、禁毒戒毒等众多领域，社会影响力不断扩大。考试也引起了各大媒体的关注，新华日报、江苏卫视、中国江苏网等媒体都对考试进行了报道。

侯学元厅长表示，下一步的主要工作是推进政策创制，推动专业岗位的开发设置和薪酬待遇的落实，加强社工培训尤其是实务训练，促进社会工作者专业水平的提升，更好地为群众服务。

来自：江苏民政网站

http://www.jsnz.gov.cn/xwzx/mzyw/201306/2013-06-17_72338.htm



救助管理领域的 社会工作人才队伍建设

冯元^①

摘要：社会工作人才队伍建设已被纳入国家人才发展战略。民政部门作为重要阵地，其服务流浪乞讨人员的救助管理系统是社会工作人才队伍建设的重要试验田。现阶段，我国救助管理领域的社会工作及其人才队伍建设已取得不少实效，但仍存在速度缓慢、动力不足和方向模糊等问题。要破解救助管理领域的社会工作人才队伍建设的发展瓶颈和障碍，必须从社会建设、社会福利制度转型和社会工作本土化三个视角重新定位。

关键词：救助管理；社会管理创新；社会工作本土化

救助管理^②作为社会管理的一项重要内容，其目标在于促进社会稳定和维持社会秩序，为构建社会主义和谐社会提供基础条件。同时，救助管理又是社会福利的一项重要内容，其目标在于实现公民基本权利和满足公民基本需要，为构建适度普惠型社会福利模式提供基础条件。社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段（徐永新，2007），又是社会福利制度的发送体系（李迎生、方舒，2010），它必然成为推动救助管理事业科学发展的首选主力军。在救助管理领域加快建设社会工作人才队伍，既是推进社会管理创新与推动社会福利创新的重要举措，也是实现社会工作本土化的重要途径。因此，在推进救助管理领域的社会工作人才队伍建设过程中，首先要准确把握好社会管理创新、社会福利制度转型与社会工作发展的三个背景视角，这样才能准确定位该领域社会工作人才队伍建设的目标、方向和路径。

一、从社会管理创新视角定位社会工作人才队伍建设

^①南京救助管理站社工，南京特殊教育职业技术学院公共管理系教师

^②这里的救助管理是指党和政府及社会组织针对流浪乞讨群体提供的一系列有关救助与管理方面的社会政策、管理和服务活动，是一项针对流浪乞讨群体的社会管理与社会服务的救助事业。

一般而言，社会管理主要是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节自觉进行的运筹、组织、协调、服务、监督和控制的过程（华建敏，2007）。自改革开放以来，随着工业化、城镇化进程加快，在经济社会高速发展的同时伴生了一些社会问题。在当前经济转型与社会转轨的关键期，我国出现了诸如环境污染、地区发展不均衡、人口老龄化加快、流动人口增多、社会矛盾凸显等社会问题。这不仅影响到我国的经济发展，也影响到政治稳定和社会和谐。为积极应对社会改革过程中出现的各类问题和新的社会发展形势要求，党的十六届六中全会将社会建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，强调要加强经济建设、政治建设、文化建设与社会建设的协调发展。党在此关键时期提出要构建社会主义和谐社会和社会建设的战略思想，并明确指出“要在坚持经济建设为中心的条件下，把构建社会主义和谐社会建设摆到突出的位置”（陆学艺，2012）。党的十七大报告进一步强调要“加快推进以民生改善为重点的社会建设”，并在社会建设的具体部署中对如何完善社会管理提出具体目标和推进路径。这为社会管理与社会服务的发展提供了良好的契机和动力。

社会管理作为社会建设的基础工程，必须依靠专业人才与先进理论才能取得更大的建设成效。我国社会管理创新的核心目标是构建“小政府、大社会”框架下的公共服务型政府，政府通过系统的社会政策与法律规范以及服务活动协调社会利益，调整社会结构，回应社会诉求，化解社会矛盾，促进社会稳定，维护社会正义，实现社会公平。从某种意义上而言，政府既是社会的管理者又是社会的服务者。随着社会的快速发展，社会群体的诉求趋于多样化和复杂化，也即人民群众不仅有物质文化方面的诉求，还有社会参与等方面的诉求。党和政府的传统工作方式已远不能满足做好“群众工作”的要求。而社会工作作为社会管理的一项新手段应时而生，它为复杂的社会管理工作提供了专业的人才、方法和技术，是推进社会管理创新的重要动力。正如有学者指出，在任何一个社会中，“群众工作”总是要有人去做的。因为各项有关民生的社会政策如何“一个不能少”地惠及每一个社会成员，就要由专门做“群众工作”的人员个别化、个性化地去一一具体落实（唐钧，2012）。与之对应的社会福利政策与服务的传输机制就是社会工作，与之对应的社会福利服务的具体实施的职业群体和专业群体就是社会工作者。救助管理作为社会管理的一项重要内容，具有化解社会矛盾，解决群众困难、完善社会服务、增强社会管理的重要作用，是构建社会主义和谐社会的一项必不可少的基础性工作。在救助管理事业领域中发展社会工作，建设符合救助管理特点的社会工作人才队伍，是促进救助管理事业科学发展的必然选择。

在救助管理事业领域，建设社会工作人才队伍是一项长期而艰巨的任务。一方面，救助管理制度由收容遣送制度转制而来，由于转型时间较短，制度对接缓冲不足，导致遗留的制度性问题与新产生的问题交织在一起，严重影响救助管理成效的提升和救助管理事业的创新发展；另一方面，随着和谐社会的社会建设目标提出，救助管理必须以促进社会管理创新为使命，加快自身的制度转型和服务转型，为构建和谐社会发挥更重要的作用。因此，实施以构建专业社会工作岗位体系和建设专业社会工作人才队伍为核心的社会工作制度，是促进救助管理事业发展最为重要的课题。

在救助管理领域发展社会工作，首要的是要找准社会工作人才队伍建设的背景视角。社会工作作为一门助人的新学科和一种新职业，有其自身的专业目标和职业使命，它需要一个与我国社会事业建设长期融合的过程。此外，它是由西方引入，必须经过长期的本土化才能更好地为我国的经济社会发展服务。基于此，救助管理事业领域的社会工作人才队伍建设，首先要与当前我国社会管理和社会服务创新的现实背景要求相契合，必须将其统一到实现社会管理创新与构建和谐社

会的目标上来，用党的指导思想对其引导和改造，将传统救助管理工作中的优秀经验和做法整合到目前的社会工作理论与方法中，以促进其更好地为社会主义事业发展服务。因此，在救助管理事业领域推进社会工作人才队伍建设时，应该从社会管理创新和社会服务创新的角度对其定位，促使社会工作人才能够更好地掌握社会管理创新的基本理论和原则，充分利用社会工作方法和技能，将所有救助对象视为需要提供专业服务的“人民群众”，自觉将社会工作服务作为一项重要的“群众工作”，积极改进工作方法，提高服务水平，促进救助管理工作在维护社会稳定，化解社会矛盾，为实现构建社会主义和谐社会发挥更重要的作用。

二、从社会福利制度转型角度定位社会工作人才队伍建设

从理论上而言，社会福利是指国家依法为公民提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金、物品、机会和服务的制度（彭华民，2011）。我国实施的农村五保制度和城市低保制度实际上是以维持农村和城市部分特殊群体的基本生活为目标的，而救助管理制度的目标是维持流浪乞讨人员临时基本生活为主要目标的一项社会福利政策与社会服务。新中国成立以来，我国在城镇建立了以就业为基础的单位制的社会福利体制，而在农村则实行了以集体经济为基础的有限的社会保护机制（熊跃根，2012）。我国实施的这种补缺型福利制度是以职工福利和民政福利为主体的，具有明显的封闭性板块分割体系、“国家－单位”运行模式、补救性保障制度等特征（宋士云，2010）。而传统的福利对象主要为儿童、残疾人和老年人为主体的民政对象，其基本目标是保障这些社会弱势群体的基本需要和基本生活。随着改革开放以来经济社会的快速发展，我国的社会结构和社会利益分化加快，我国迅速进入社会问题凸显和社会风险陡增的社会转型期。党和国家在这一关键时期及时提出全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会及加快推进以民生改善为重点的社会建设的战略任务，这种新的时代背景也大大推动了我国的社会福利制度转型和改革。

在理论层面，经过学者们持续一阶段的对社会福利制度与模式的研究和探讨后，基本确定了由问题解决取向的补缺型向民生需要满足的适度普惠型的社会福利制度改革方向。在实践层面，我国于 2008 提出构建适度普惠型社会福利制度的设想和实践规划，将面向儿童、老年人、残疾人三类特殊弱势群体的补缺型福利制度模式转变为面向所有拥有社会权利的普通公民的适度普惠型社会福利制度模式（彭华民、万国威，2010）。近年来，我国在重视民生建设的政策指引下对社会保障和其他公共事业的投入迅速加大，并积极推动社会福利与社会服务发展。就社会救助体系而言，在城市建立了应保尽保的低保制度，在农村初步建立“新农合”和“新农保”为主体的保障制度（熊跃根，2010）。同时，我国初步建立起灾害救助制度和流浪乞讨制度。从流浪乞讨制度发展来看，它不仅是我国社会管理与社会福利创新、社会福利制度转型的历史产物，也是加强我国社会转型期大规模人口流动的重要举措。据第五次和第六次的人口普查数据显示，我国流动人口

总量由 2000 年的 1.26 亿上升到 2010 年的 2.6 亿。在流动人口因素和其他因素的共同作用下，伴生了一个数量较为庞大的流浪乞讨群体。从当前研究的统计数据来看，我国实际存在的流浪乞讨人员，流浪儿童总数尚未有准确的测量数据。但从救助总量而言，接收救助的流浪乞讨人员总量在逐年增加。针对这种现象，有两种比较合理的解释：一种是随着国家对面向流浪乞讨人员的社会福利投入的增加，救助设施不断得到改善，救助队伍力量不断得到扩充，促使总体救助能力得到快速提升；另一种是作为社会福利服务重要内容的救助服务的服务目标、服务方式、服务内容更加符合流浪乞讨人员的需要和利益诉求，逐年促进了救助管理工作对流浪乞讨人员的容纳力和吸引力。从我国的救助管理政策和救助管理实践发展来看，我国越来越重视流浪乞讨人员的多层次需要满足和权益维护，如针对流浪儿童的“教育矫治、心理疏导、行为矫治、司法援助”以及“需要评估、社区介入、家庭介入”等话语在近十年来的流浪乞讨社会福利政策中频繁出现。当前面向流浪乞讨人员的社会政策体系的不断完善，社会救助投入的快速增长，社会救助能力的不断增强，社会救助服务的不断丰富，一定程度上说明我国社会福利制度正在由以问题解决为取向的、国家为本的补缺型社会福利制度模式向以公民需要满足为取向的、需要为本的适度普惠型社会福利制度模式快速转变。其中，针对流浪儿童救助保护的社会福利政策与服务的快速发展，也说明国家在不断拓展针对困境儿童的社会福利保障，在不断加快儿童福利由补缺型向适度普惠型快速转变（窦玉沛，2011）。

社会工作作为社会福利制度具体化的一个过程，是社会福利制度的主要传递者（王思斌，2004），在推进社会福利改革中发挥着重要专业作用。专业社会工作者作为社会福利制度与服务提供的主要力量，他们拥有“助人自助”的理念与方法，能够针对不同需要的服务对象提供个性化的社会福利服务，从而有效地做好各类“群众工作”，实现社会的长治久安。近十年来，我国的救助管理实践获得快速发展，但关于救助管理的理论研究和政策法规发展并不充分。虽然国家出台了一些救助管理政策，但基本以流浪儿童为主体政策对象且多数政策缺乏较强的操作性，这导致我国各个救助管理机构基本形

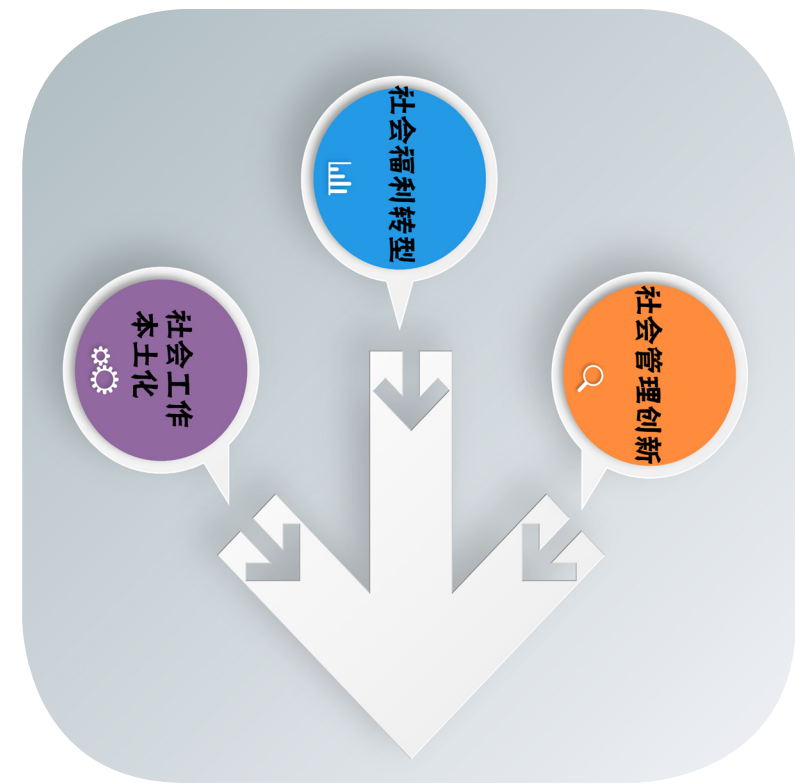
才队伍建设方面的经验和不足，在调整和优化的基础上重新将社会工作人才队伍建设的目标与推进社会福利转型的目标紧密结合起来，促进两者的相容相生。需要重视救助管理制度作为面向流浪乞讨群体的重要社会福利制度所迎来的巨大的转型与创新的历史机遇，在救助管理制度与服务转型的过程中，其发展和创新的方向是转变救助服务理念，扩展救助对象范围，拓宽救助服务职能，丰富救助服务内容，创新救助服务方式，发展救助服务理论体系，建立救助服务专业队伍，从而使救助管理服务目标定位与救助对象需要满足相一致。而且，更应该深刻地认识到的是，社会工作人才队伍，尤其是专业社会工作人才队伍是实现推进救助管理事业发展的主要依靠力量，是面向流浪乞讨人员的社会福利制度转型与创新的主要实施者和推动者。

三、从社会工作本土化视角定位社会工作人才队伍建设

社会工作作为一项外来的助人专业要在中国扎根，必须尽快完成本土化。所谓中国的社会工作本土化是产生于外部的社会工作模式进入中国，同其相互影响进而适应中国社会需要而发挥功能的过程（王思斌，2001）。我国社会工作的本土化在理论层面主要是由高等院校及学者从社会工作教育和研究方面推开的，而在实践层面主要是由民政部门首先推开的。2007 年 2 月至 2009 年 3 月，民政部在 29 个省（自治区、直辖市）的 75 个区（县、市）和 90 个单位拉开社会工作人才队伍进行了统计，并于 2007 年和 2009 年分别选择了 12 个和 8 个救助管理机构作为第一和第二批社会工作人才队伍建设的试点单位。由此计算，救助管理事业领域的社会工作人才队伍建设已开展五年，也即社会工作本土化进程在救助管理事业领域持续已有五年，并取得许多实质性的成效。从政策层面而言，社会工作制度、人才与服务已经成为救助管理政策的核心话语，其专业地位和作用在不断得到强化。从实践层面而言，全国多数地级救助管理机构已设立社会工作岗位，并在不断探索运用专业社会工作人才向以流浪儿童为重点的服务对象提供探索性的专业服务。

社会工作作为一项拥有专属的理论、方法、技巧以及专业人才的学科，它在被借助于推动社会福利发展和社会建设发展的过程中，拥有自身的本土化的使命。在长期的社会工作实践中，专业社会工作者往往被人们称为“社会工程师”、“社会治疗师”、“社会减压阀”、“社会润滑剂”，对促进社会和谐和实现社会公平发挥着重要作用。有学者指出，本土社会工作模式与和谐社会目标是一致的，社会工作就是去实现和谐社会的（彭华民，2010）。我国自党的十六届六中全会提出社会建设任务目标以来，社会工作就被确立为社会建设的主要依靠力量，社会工作人才队伍也被确定为社会建设的主要参与者和服务者。由于我国社会建设的滞后，导致社会成员的许多需要无法得到有效满足、大量社会问题积压和凸显，这要求国家必须构建宏大的社会工作人才队伍和社会福利人才队伍来应对社会建设战略任务，解决社会问题，协调社会关系，促进社会和谐。2010 年出台的《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》，将社会工作人才确定为重点发展的专门性人才，并明确提出“到 2015 年，社会工作人才总量达到 200 万人。到 2020 年，社会工作人才总量达到 300 万人”的人才发展目标。2011 年我国颁布了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，其目标就是要努力造就一支高素质的社会工作专业人才队伍，为构建社会主义和谐社会提供有力的人才支撑。这一系列有关社会工作发展的政策表明，党和国家越来越重视社会工作在“困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适等个性化、多样化服务方面的专业优势和特殊角色”。但不容忽视的是，在借助社会工作力量推动社会事业发展的同时，应该尽量保持社会工作的专业属性和自身特色，促进其实现自身的本土化使命，这样才能保证社会工作具有自身的优势和持久的活力。

应该理性地认识到，社会工作是促进救助管理事业科学发展的重要手段，专业社会工作人才队伍是促进救助管理事业科学化、专业化发展的主要支撑力量，但其自身也将救助管理领域作为实现自身本土化，构建自身专业地位与专业权威的重要平台和载体。从某种角度而言，专业社会工作需要嵌入原有的社会服务领域，即由政府部门、人民团体、企事业单位和社区开展服务活动的空间（王思斌，2011）。在这里，应该将救助管理领域设定为专业社会工作需要嵌入的社会服务领域，而嵌入过程是社会工作完成自身本土化发展的过程。需要明确的是，救助管理机构通过引进专业社会工作人才、培训传统救助工作者、购买专业社会工作岗位、外包专业社会工作服务项目等方式推动社会工作人才队伍建设时，必须保持社会工作自身的专业特质、专业理念和专业社会工作者的专业权威、职业角色，不能简单地将救助管理服务等工作等同为社会工作。因此，我国必须加快建立适合救助管理领域社会工作人才队伍发展的、相对独立的政策支撑体系，比如建立专业社会工作者的职称制度、评价制度、薪酬制度、培训制度、考核制度等，以保持社会工作自身一定的独立性和专业性。只有这样才能更好地在救助管理服务中发挥社会工作者的专业优势。



四、结语

从社会管理创新、社会福利转型与社会工作本土化三个背景视角深入探讨如何在救助管理事业领域发展社会工作人才队伍。结果表明，社会工作作为社会管理创新的重要手段和社会福利制度的重要传递者，必然成为推动救助管理与服务事业专业化、科学化、人性化发展进程的主体力量，而专业社会工作者是这一进程的主要参与者。同时，救助管理领域作为民政工作的传统领域，是承载社会工作本土化的重要平台和载体。我国的救助管理事业由 2003 年进入新的发展时期，而该领域的社会工作人才队伍建设 2007 年才开始试点，两者的融合和共生还很成熟，还需要从制度层面和实践层面作出努力，而其中首要的就是在该领域加强社会工作人才队伍建设时，一定要理清它与三种背景的关系，这样才能更好地促

进救助管理事业的健康发展和该领域的社会工作人才队伍的快速成长。

参考文献:

窦玉沛, 2011, 《儿童福利: 从补缺型向适度普惠型转变》, 《社会福利》, 2011 年第 4 期

华建敏, 2007, 《以改善民生为重点完善社会管理促进社会和谐》, 《国家行政学院学报》, 2007 年第 3 期

李迎生、方舒, 2010, 《中国社会工作模式的转型与发展》, 《中国人民大学学报》, 2010 年第 3 期

陆学艺, 2012, 《当前中国社会结构与社会建设》, 《红旗文稿》, 2012 年第 18 期

彭华民, 2010, 《需要为本的中国本土社会工作模式研究》, 《社会科学研究》, 2010 年第 3 期

——2011, 《中国组合式普惠型社会福利制度的构建》, 《学术月刊》, 2011 年第 10 期

彭华民、万国威, 2010, 《从沉寂到创新: 中国社会福利 30 年学术轨迹审视》, 《东岳论丛》, 2010 年第 8 期

宋士云, 2010, 《中国社会福利制度的改革与转型》, 《河南大学学报》, 2010 年第 5 期

唐钧, 2012, 《社会管理创新呼唤专业社会工作》, 《中国党政干部论坛》, 2012 年第 5 期

王思斌, 2001, 《社会工作导论》, 北京: 高等教育出版社

——2001, 《试论我国社会工作的本土化》, 《浙江学刊》, 2001 年第 2 期

——2011, 《中国社会工作的嵌入性发展》, 《社会科学战线》, 2011 年第 2 期

熊跃根, 2010, 《中国福利体制建构与发展的社会基础: 一种比较的观点》, 《经济社会体制比较》, 2010 年第 5 期

——2012, 《论转型时期我国福利体制的改革与社会政策的发展》, 《学习与实践》, 2012 年第 1 期

徐永新, 2007, 《现代社会管理与公共服务的重要手段》, 《河北学刊》, 2007 年第 3 期

(原载于《重庆社会科学》2013 年 03 期)

文字编辑: 张婧

女性、性别为本的社会工作和妇女增权

裴谕新 张婧



妇女是具有社会性别视角的社会工作实务的中心,也是世界非政府组织、国际发展组织工作的重点。在社会性别视角之下,社会工作者如何运用妇女的个人经验,深入了解她们的多样性与复杂性,将日常私人领域或以家庭为基础的关系与权力关系、社会关系连接起来,以此达到女性的增权,这是本土社会工作实务发展的新议题。

社会性别理论

社会性别理论起源于上世纪初和六、七十年代发生的两次妇女运动浪潮,这一理论的核心诉求为“男女平等”,并指出社会上男女不平等的情况并非源于两性生理结构上的不同。因此该理论探究社会中为什么区分男人和女人?什么是其应遵循的行为、观念、角色和身份?通过探寻资本主义的经济、政治、文化、社会结构、政策及父权意识对两性在自我发展、生活安排、资源运用及社会地位的影响,社会性别理论为人们提供了从权力关系进行分析的新思维方式。

社会性别这个概念不再将社会中存在的男女不平等的问题只是归结为男女两性的生理差异,归结为女性与生俱来的命题,而是从社会制度来看这种男女差异和不平等,认为这种差异和不平等的决定性因素是制度、文化等社会因素,是一个历史的范畴。社会性别这个概念,概念化了结构性压迫的范畴,让性别分工和性别化的权力阶层清晰可见。在社会性别理论体系中,性别角色是一个核心概念。社会性别涉及人们所担任的社会角色,而这种社会角色又是性别分工造成的现象。运用性别角色作为分析权力关系的工具,其主要方法为发现并解构性别刻板印象(gender stereo-types),也就是人们通常划归为分属两性的那些属性。对于以弱势群体(妇女)为主要服务对象,致力于社会平等与发展的社会工作者来说,社会性别这一理论视角,不可或缺。

性别为本的社会工作和妇女增权

二十世纪六、七十年代,一些西方女性主义者已将性别角度应用在社会工作里,这一取向的社会工作被称为“性别为本的社会工作(gender-based social work)”或简称“性别社会工作”。性别关系是多层次、多向度的,在这个充满角力的过程中女性经历了什么,性别平等是否达到,社会工作者用什么方法才可以挑战性别角色刻板化以及男性的霸权等问题需要面对。协助妇女们反省自己的性别位置,并以增权工作为核心,是非常重要的行动策略。

性别醒觉是一种意识提升的过程,包括对现存社会性别制度、社会安排的认知程度,也包括参与改变这些安排的可能行动。所谓性别敏感度的社会实务工作(gender sensitive practice)或女性主义社会工作(feminist social work),是指

社会工作专业必须具备对女性主义理论的认识以及性别的觉醒的能力，要了解服务对象，特别是女性的处境，也要洞悉现存男权至上的社会文化如何阻碍了社会迈向平等的目标。

增权这个概念自上世纪八十年代以来被广泛运用在社区工作和妇女运动的发展中。增权有很多种诠释，其中接纳度最高的，是指一个人感觉有一种自我控制的能力，尊重自己、内心充满自信以及感觉自己有能力去改变现状。后现代主义者提出，当我们运用增权的概念时，起点是要对权力的定义做出重新理解。福柯（Foucault）认为权力是行使出来的而非拥有的。希利和福（Healy & Fook）认为，将福柯的权力概念运用在社会工作的实践上，对社工的发展有重要的影响。我们不可能帮助服务对象获取权力，更不可能赋予一种权力给她们，而是帮助她们在制度化的压迫下看到权力关系，进行不同权力关系的分析，以及对个人构成的影响，并牵动个人内在的反省及对既定的权力关系做出挑战。

社会工作介入性关系、性别关系场域的妇女增权

社会工作最重要的功能之一就是为被压迫者增权，让他们有能力参与那些影响他们生活的决定。而实践中发现，当服务对象缺乏能力的时候生活如何被影响，工作者们往往不知道怎么增权，特别是在个人的实践中。在参与式社区发展中，社会工作者发现其介入所涉及的各项范畴，无论是家庭生活还是社会活动，往往充满性别矛盾和政治角力。性别政治包括社会关系和个人生活，不单可带来生活中的困难和挣扎，也可以造就性别团结和成为力量的源泉。

妇女在经济与政治层面上的增权是显而易见的。然而，单纯从经济或政治等宏观层面看增权的效果，其实存在较多的偏颇之处。一些研究发现，女性经济能力的增长，并不一定构成对既有的社会性别等级的挑战，她们可能在忙完“外面的”工作之后，仍要完成家务工作。就好像再打另外一份工，只不过这份工一直是无报酬，被视为理所应当的。同样，妇女们在政治场域里看似有所突破，也很可能是特定的社会文化脉络下，她们成为某种政治象征，并没有真正得以增权。

现有的增权研究很少提到个人层面上那些纠缠和细节，性别关系内部的张力，以及妇女们如何可以得到最好的支持。关于增权的分析本来就强调个人的自尊与自信，以及在不平等的性别关系中进行协商的能力。那么性别关系，特别是在家庭内部的性别关系与性关系，应该成为增权研究的聚焦点，而不是一个研究空白。相较于其他领域，性这个话题更能体现社会性别制度对男女两性双重的评判标准。在性这件事上，中国人的看法总是认为“男赚女赔”。那么女人为什么谈性？在什么样的情况下她们会谈性？谈论自己的性关系、性故事能够给她们带来什么？裴谕新对生活在上世纪七十年代上海的女性性故事的研究发现，那些可以自如谈论性的女性，对自己的形象有一个更高的自我评价，她们的性知识与探讨自我的勇气成了她们自信的源泉，女性的自我诉说其实是一个自我形象的创造。从性别关系、性关系看女性性别角色的困境与改变，由此反思社工的介入与妇女的增权是女性们最关心、最困扰、最急迫的需要。

权力是从互动关系中摸索出来的。女性对自己的亲密关系、个人与集体的关系、私人事务与公共事务的关系提出质疑与挑战，这是她们重新反思自己的过程。借助社区发展工作，包括其中的个案、小组、社区活动等，对妇女日常生活中

的微观生活层面予以关注，使性别角色性别分工、性别期待、性别关系发生了一定的改变。这些改变动摇了原有的社会性别分工，增长了女性的自我决定权，在某种程度上也可看成是社区变革社会变革的一个小小尝试。

因此，秉持社会性别的介入视角，努力摆脱那种将妇女看成无助者、被动的受害者和依赖者的片面思维，把妇女看成有活力的行动者；为她们提供自我表达的空间，倾听她们，让她们从自己的角度讲出生命体验和故事，尊重她们建构和解释故事的过程；理解她们在生活各个方面为自己做出决定的能力；致力于在生活、家庭、社区、政治、经济等各种层面上达到妇女的增权。将社会性别视角纳入参与式社区发展，由妇女性别角色的变化进行社工介入与增权，可以说是本土社工实务的有益尝试。

以妇女的性关系与性别关系作为社工增权的场域，对社工而言是一个崭新的课题，我们在关注、在尝试。其具体的介入过程漫长而艰巨，还需要更多的摸索与经验积累。



链接：在南京大学举办的首届女社会学家论坛中，本刊记者门雪洁、孙甜采访了裴谕新副教授，下面是裴老师对女研究生的寄语。

问：裴老师您对女研究生有什么想说的？

答：我们肯定要有性别觉醒的，而且在生活中它无时无刻不告诉你：你是个女孩子。所以当一个小女孩做研究时，人们常常会觉得，你如果把重心放在研究上又有很高的学历的话，一个是你的青春会不会耽误，另一个就是男生会不会望而生畏。在研究中，因为你是女孩子，别人就会考虑到你会不会缺乏宏观视角，你的研究特点是不是就特别适应于那些细腻的东西。所谓的女性视角，这些看起来是一个赞扬，实际上却是一个限制。这个社会对女性其实有很多限制，这种限制不是说女性天生就有的一种限制，而是社会对女性的一种刻板印象。但你也可以看到社会在变化，我们现实的生活并不是人们所描绘的那样。在现实生活中，我接触的女孩子，包括女博士、女研究生，她们非常容易嫁人。而且她们把高学历当作自己的嫁妆，而不是当成自己的负担。另外，在你的事业发展过程当中，如果有人对你进行直接的批判，你会特别抵触；但如果他对你赞扬、好像给你一个特别的优待（一个女性待遇），你要特别警惕这里面是不是暗含着对你的一个限制。



巴赫金“对话”理论 对当代社工的启迪

杨钰湑¹

米哈伊尔·巴赫金，是 20 世纪苏联最重要和最具影响力的思想家之一，他的理论在思想史上具有里程碑式的意义。巴赫金一生命途多舛，受到各种心理和生理上的煎熬和折磨，对话思想是巴赫金在经历了人生种种磨难后所做出的关于人的存在发展、人的价值以及终极意义的透彻思考和探究。

一、对话理论的具体观点

（一）、语言的社会性

世界只有经过对话中，才能消除作为审美意识的主体的距离感和陌生感，表现为属于我们的世界，被我们所理解和把握。要了解“对话”的内涵，首先应当从语言说起，在这里，语言不再是事物的装饰品，而成了事物的一部分。在语言中，存在获得了展开；在语言中，对存在的理解成为可能。

巴赫金认为，人的语言本身具有意识形态性，具有意识形态的东西都有自身的意义，符号与意识形态是相生共存的。符号不只作为一种现实存在的一部分，而且还折射和反映着其他的现实，它是外部世界的现象，在外部经验中对社会环境作出反应，构造和产生新的符号。个人的意识依赖符号的产生，为符号所创造，并通过符号表现出鲜明的社会性和对话交往性特征。

巴赫金在《马克思主义与语言哲学》中讨论了语言问题，指出语言最显著的一个功能便是是它的交流功能，语言只有在交往中才能实现意义。只有在交往过程中，语言才能体现其本质价值。语言最基本的表现形式和存在基础是言语之间的相互作用。任何言语都是在与他人的沟通中展现意义。

（二）、对话与主体间性

首先，巴赫金的对话思想是建立在“主体性”基础上的，我们必须认识到“自我”是唯一性的，具有独立自由一致的存在，自我具有不可替代的情感意志和思想愿望。自我对于存在是具有唯一性的，我眼中之我是一切行为发源的中心，实质上是肯定了时间和空间的规定性，同时也是其情感意志对参与的实际确认。现实世界是具体的历史的，不可被归结为形式的抽

¹ 杨钰湑，南京大学 MSW 硕士教育中心，13 级研究生。

象的存在。只有当自我发挥主观能动性，从我处的唯一位置出发，积极地参与到现实世界的实际结构中，才能将行为与事件统一起来，实现自我的参与性价值。与此同时，巴赫金强调，生活开始于自我，在自己的行为中从自我出发，只有唯一之我在整个存在之中是自己眼中之我，而其他所有人都是我眼中之他人，但这并不意味着完全以自我为中心，只追寻自我的价值，其他的生活价值对自我来说是相对的，但是他们的价值会受到最高价值的制约。譬如，一个至亲之人的逝去与陌陌生人的逝去，对于“自我”的震撼是不可同日而语的，虽然从整个价值建构体系来说，都只是一个个体生命的消逝而已，但对于“自我”来说，感情的亲疏很大程度上会影响到我们对于事物的认知和感受。同样，对同一个人所作的统一行为，“自我”对它的评价也可能会随着时间的流逝发生变化，因为“自我”并不是一成不变的，每个人都会不断地成长，发展。随着时间的流逝，自身心理生理的变化都会使“自我”变得丰富而具有活力。在这个世界中，我与他人的关系是可以加以思考的，从认识的层面上来看，由于认识的主体本身并没有确定性的立场，所以我与他人的关系是相对的，是可以逆转的。

巴赫金在主体性的基础上提出了主体间性的价值建构。在主体与主体之间的关系上，巴赫金从“自我与他人”的角度来探讨。巴赫金认为，世界价值体系和行为规范的建构方法，应该着重倡导自我与他者的互动与交流。这里的价值体系不是指抽象的形式结构，而是统一和具体行为的形成格局，是行为构成中的基本要素。这些基本的要素包括：自己眼中之我、他人眼中之我以及我眼中之他人。现实生活中的所有审美价值，科学价值，伦理价值以及社会价值都是围绕着这几个要素展开的。也就是说，我、他人和他人眼中之我构成了世界价值体系的核心支柱在我的生活中，他人会对我的外形、言谈、行为做出各种各样的反应和评论，他人与我无论相隔多远，都处在一个纷繁复杂的共同体中。即便是个人在独处时，他人的影子也时时刻刻会出现在自我的脑海之中。只有与他人在一起时，自我才会感受到相遇的快乐，离别的忧伤，重逢的喜悦，天人永隔的悲痛。他人的存在使我的生活有了新的意义和体验，我个人的生活情节由他人来创造。与此同时，他人是独立存在的，他有自己的价值中心和存在体系，即便当我对他人进行体验时，他也永远处在连贯的时间和空间之中。

他人言语，无论是直接言语还是间接言语，起初都是独立自存，自成体系的。他人言语总维持着自身形式，结构以及意义上的独立性，而不仅仅是言语的一个对象和客体。即使只言片语，其中也包含着他人内心思想观念和价值取向的折射。我们必须从社会学的层面出发，结合具体的语义环境，将表述带入具体的言语结构中，才能积极接受他人言语的倾向，从而理解他人话语。

（三）、双声与复调

巴赫金将语言的对话性思想应用到具体文本分析中去，即在陀思妥耶夫斯基的小说中寻找对话性思想的表现形式，并把它们归为两类，即为双声和复调，双声与复调又是与微型对话和大型对话紧密联系在一起。

微型对话是指，一个人的内心独白或话语，其中所有的词句都是双声的，每句话里都有两种甚至多种声音在辩论。其中语调的丰富性和多变性印证着主人公内心的矛盾与挣扎。

双声语是存在于单个主体内部的，当单个主体的思想挣扎和情感矛盾发展为不同主体之间的碰撞时，这时的内部对话就演化为大型对话。我们应当看到，大型对话与复调是息息相关的，此时的意识冲突已不局限在一个人的内心世界和思想观念之中，众多的主体，众多的意识相互碰撞、争锋相对、错综复杂。

二、巴赫金“对话”理论对当代社工的启迪

研读巴赫金的著作，对我感触最深的是他对话思想的相对性、多元化和未完成性。对话性思维是开放的、兼收并蓄的，自我在他人的思想中汲取营养，不依附、不雷同，将他人意识中有益合理的成分加以肯定，通过同他人的永无止境的交往和对话来认识和把握真理。与此同时，对话思想使事物之间具有彼此对位性和应答性，如主与客、我与你、作者与主人公、主人公与主人公、自我与另一个自我都是相对存在的，而且，事物存在是不具有绝对性的，巴赫金的这一观点印证出他对事物存在的多样性、多元化的认识。笔者认为，每一个社会工作者都应当有多元化和开放的思维方式，学会从不同的角度判断问题。同时，社会工作者要认识到每一个受助者都是一个独立的个体，不能凭主观偏见或惯用行为模式对待受助对象。

反思当代中国社会工作实践，如果忽视或割裂“自我与他人”的互动关系，那么我们对于受助者的行动和思维的理解和解释是徒劳无功也是完全没有意义的。也就是说，社会工作者不是独立自存的实体或本质，社会工作的助人过程意味着发生交往，建立相互关系，进入对话领域，与其他自我相遇、碰撞、融合，个人渴望被别人听到和看到，渴望在与其他人的交往中达到共鸣，当然，冲突和对立也是不可或缺的。在一个社会工作小组交流团体或谈话集体里，每个人所认同或否定的话语都起源于他人的声音，也充满着他人的声音。只有社会工作者与受助者，受助者与受助者之间不断相互交流，相互碰撞，彼此尊重对方的观点和想法，并身体力行在实践中修正并完善社会工作方法及政策，才能真正满足受助者的需求。

此外，面对受助者种种的需要和困难时，社会工作专业队伍和福利机构应注重社会支持和“助人自助”的理念，当受助者被社会孤立，排斥和边缘化的时候，社工应秉持“对话”的信念，相信每个个体的社会价值，帮助受助者建立正式和非正式的照顾和社会支持网络，促进个人增权与集体增权。同时，社会工作小组可以为成员提供“对话”的机会，让小组成员在帮助其他成员时提升能力感，增强自我效能和自我认同感。

因此，笔者认为，社会工作实践中应牢牢秉持“多元化”，“互动性对话”与“社会支持”的理念，倾听每一个独立个体的声音，尊重受助者的思想和行为模式，在“对话”的基础上助人自助，让社会弱势群体感受到集体的温暖，让每一个社会成员提升自我价值，实现“共赢”。

参考文献

- [1] 钱中文主编．巴赫金：《诗学与访谈》[C]．石家庄：河北教育出版社 1999 年版．
- [2] 张开众．开放人格——巴赫金[M]．武汉：长江文艺出版社 2000 年版．
- [3] 巴赫金：《巴赫金全集．第 5 卷》，钱中文主编，白春仁、顾亚铃译，河北教育 1998 年版．
- [4] 巴赫金：《巴赫金全集．第 2 卷》，钱中文主编，李辉凡、张捷、张杰、华昶等译，河北教育出版社 1998 年版．
- [5] 《巴赫金全集》[M]// 巴赫金．白春仁，晓河等，译．石家庄：河北教育出版社 1998 年版．
- [6] [德]姚斯、[美]霍拉勃：《接受美学与接受理论》，周宁、金元浦译，辽宁人民出版社 1987 年版．
- [7] 格·弗里德连杰尔：《陀思妥耶夫斯基与托尔斯泰比较观》，顾圣皓译，《河南教育学院学报》1995 年第 2 期．
- [8] 陈太胜：《巴赫金对话理论的人文精神》，《学术交流》2000（1）．
- [9] 董晓英：《再登巴比伦塔——巴赫金与对话理论》，北京：三联书店 1994 年版．



问题视角和优势视角比较之抗逆力理论综述

韩丽侠¹ 丁思雨²

摘要：社会工作中的问题视角和优势视角是两种不同的思维模式。问题视角将关注点聚焦在案主所面临的问题和困难上，优势视角关注点聚焦在案主自身的能力和优势上。本文通过对比两种视角而引出抗逆力理论，介绍此理论在现实生活中应用。

关键词：问题视角 优势视角 抗逆力理论

一 问题视角

问题视角以案主的问题为切入点，社会工作者往往聚焦于案主出了什么问题，需要做什么来帮助他解决问题。对案主问题的评估主要是个人而不是环境的叙述，认为问题是案主自身原因所导致的，忽略了诸如如文化、社会、经济、政治、家庭、社区等环境因素对案主问题造成的影响，并且认为案主面对问题是“无能为力的”，需要社会工作者作为专家的身份，运用专业技术为这些病态或偏离常态的个人或群体提供专业性的服务，以使其恢复到常态。简单来讲，问题视角下社会工作的服务流程就是：发现问题——诊断确定问题——找寻原因——作出解释或分析——提建议或开处方（田国秀，2007）。在服务的过程中，社会工作者是专家是施助者，案主是病人是求助者。两者之间存在着控制和掌握、距离和权力的不平等关系。在面谈过程中，社会工作者一直使用悲观主义和怀疑主义的语言，看不到潜藏在案主身上的力量，并且不断地强化案主的问题，形成一系列对案主、案主环境、案主应对环境的能力的悲观期望和预测，最终使案主形成挫折感和无力感。由于以问题视角为取向的传统社会工作实施模式对“问题”的强调，使得社会工作中所要求的诸如尊重、平等、自决等价值观受到挑战，招来了越来越多的批评和挑战。

二 优势视角

- ¹ 韩丽侠，南京大学 MSW 硕士教育中心，13 级研究生。
- ² 丁思雨，南京大学 MSW 硕士教育中心，13 级研究生。

近 20 年来，随着社会工作理论和实务由“问题取向”转向“资源取向”，西方国家的社会工作者开始将“优势视角”运用于不同的人群和各种社会工作实务领域中。

优势视角建基于对人有主观能动性的理解上，认为人不是被动的，而是有着自身的潜能和力量，可以依靠自身的潜能和优势解决问题。将案主问题的成因归结为社会的不公平、制度的不完善、不良的环境等外在因素。因此，如果能使案主和环境形成良好的互动，那么案主自己就具有自我整合和痊愈的能力。在此视角下社会工作者面对案主时是以平等的身份去聆听案主的故事，学习案主的文化以及案主在解决自己困难时曾经运用的智慧和毅力，发现存在于案主身上的抗逆力和所具有的优势，然后和案主一起协作来寻求进一步界定问题，形成积极的自我认同，并且重新构建新的生活方式，社会工作者和受助者是一种完全平等、对话和合作的专业关系。

综上所述，我们认为，优势视角并不是一味的强调优势，而是在承认案主问题的前提下来发掘其优势。抗逆力作为优势视角中采用的最重要的概念工具，也逐步成为当代国际社会工作领域理论与实务探索的热点问题，它从积极心理学视角挖掘案主的内在潜能，强调人在面对压力、挫折时的潜能激发和自我超越。它侧重于对案主的“保护性因素”的挖掘，即案主的成长除了包括下面一些气质，如比较容易从他人那里获得积极的反应、智慧、良好的自我评价、解决问题的技术、社交能力、积极的期望，还有一些保护性因素的存在，包括有一定的自主性、支持性的环境、参与机会等等（杜立婕，2007）。

三 抗逆力理论

优势视角认为案主具有与生俱来的抗逆力，即面对磨难而抗争的能力、问题和压力并不必然导致伤害、适应失败或精神障碍问题。抗逆力作为优势视角的理论内核，是个体面对危机处境时的应对能力表现，危机是抗逆力的前提条件，没有危机也就无所谓抗逆力。个体身处逆境时，启动自身潜力，利用外界资源，通过内外因素的互动和调适，达成抗逆力的运作与成效。

（一）抗逆力的表现形式

从表现形式而言，抗逆力有常规和非常规两种方式。前者通常表现出常规的亲社会取向的行为方式，遵从社会规范与道德，认同主流社会文化，同时也得到社会的认可和接纳。后者通常表现出反传统、反社会、反主流的行为倾向，具有挑战常规、对抗成人、批判现实的特征，往往会受到成人的指责、朋辈群体的排斥、公众舆论的压力。

（二）构成要素

从构成要素上，抗逆力有外部支持因素（I have），内在优势因素（I am）以及效能因素（I can）三个部分。

我们所生活的环境——尤其是在这个环境中与我们发生交互影响的那些人，能够帮助或者增强我们的抗逆力，构成了抗逆力的外部支持因素，包括拥有正向的连接关系、坚定清晰的规范、关怀支持的环境、积极合理的期望、有意义的参与机会。

内在优势因素（I am）包括完美的个人形象感、积极乐观感。我们观察自己而得到的结论和从别人那里得到的反馈称为自我形象，这对于青少年非常重要。

效能因素（I can）包括人际技巧、解决问题能力、情绪管理及目标订定等。人际技巧是指适应不同文化的灵活性、同理心、幽默感及沟通能力；解决问题能力是指懂得运用资源及寻求帮助的能力；情绪管理是指能察觉自己的情绪并正面

表达出来；目标订定是指了解自己的目标，并具备订定计划的能力，从而达到自己的目标。

（三）抗逆力的动作机制

1990 年 Richardson 及同事通过总结前人的成果和自己的实务研究，提出“抗逆力模型”，用以说明个体如何产生抗逆力、与哪些因素有关、如何影响人的发展，提出的结论是：

- 1 抗逆力是激发的结果。抗逆力是个体与生俱来的一种潜力，人在平安顺利的时候抗逆力得不到激发，以一种潜伏的状态存在。
- 2 保护因素对生命历程具有决定作用。当外在压力、危机袭来时，个体自身和环境中拥有的保护因素会作出自动化反应，与外在压力构成交互作用。如果个体自身或其环境中具有适配的、得力的、恰当的保护因素，直接就可以产生两种能力：一种是自我平衡能力，保证个体在压力和逆境面前维持舒适，平衡重构；另一种是抗逆力的启动，调整自我、应对压力，重构生命，获得良性发展。
- 3 功能失调不是逆境的唯一结果。心理扭曲、生命瓦解意味着个体保护因素作用不利，没有抵御和应对压力与逆境的压力，但并不意味着生命的终结，混乱之后的生命仍然需要重构，会出现四种可能：一是功能失调，比如酗酒、吸毒、犯罪或自杀企图；二是丧失性重构，如自我价值感丧失、低自尊、自卑、自我否定、能力缺失等，这些都是非适应状态的重构，不利于个体走向良性发展；三是平衡性重构，个体保持稳定状态，继续拥有安宁舒适的生活；四是抗逆力的重构，激活生命潜能，积极应对，体现胜任力，战胜逆境，健康成长。
4. 抗逆力是个体与环境的交互作用。逆境激发出个体潜在的抗逆力，而顺境是不可以的。个体的抗逆力一旦激发，就会克服困境，使个体能够生存下去，并逐渐营造良好的生存环境。

四 抗逆力理论的实践意义

抗逆力理论的实践意义随着各种社会问题逐步呈现，抗逆力研究者不满足于仅仅将问题呈现，而是积极地利用抗逆力的理论分析框架推动弱势人群或者高危人群的福利政策的改革或者实践干预计划。综合而言，抗逆力理论对于干预实践有以下 4 个方面的影响。

- 1 抗逆力理论使实践理念由消极的问题取向转为积极的优势取向。作为优势视角的重要体现，抗逆力打破了逆境必



定导致发展受阻的观点,强调个体及其环境系统的优势资源,以及其在逆境中展示的积极结果,这激发了预防和干预的全新理念。同时,从政策干预的角度来看,抗逆力也带来了明确的转向——对初级预防的强调,而不仅仅强调事后干预(Cicchetti, 2000)。

2 抗逆力框架为实践提供了识别问题的工具,有利于社会问题的概念化。抗逆力理论框架支持了“证据为本”的实践模式,并为实务干预和研究提供了通用的话语系统。也就是说,在实践中,抗逆力框架能够清楚地界定危险因素和保护因素,从而识别案例主体或者系统的问题;在此基础上发展针对个人、家庭或者社区的行动计划;同时,建立评估模型来衡量服务成果(Gambrill, 1999)。抗逆力框架协助实践者认识个体的资源和不足,从而为实践干预确定了方向,即如何减少危险、采取何种增强保护性作用的策略。

3 抗逆力为实践提供了合适的干预策略。抗逆力理论框架为抗逆力提升实践提供了两种干预策略:抗逆力为本的方法(resilience-based approach)和危险减少方法(risk-reduction approach)。前者强调增强个体成功适应高危环境的能力和技能,是预防取向的方法;后者关注驱除那些影响案例主体发展的因素或者过程,是事后干预取向的方法。这两种干预策略可以发展出完全不同的实务路径。比如,抗逆力为本的方法可以通过活动的设计,增强儿童或者青少年的情绪认知能力、问题解决能力、目标设定能力、积极的自我认知能力等。当面对来自家庭、学校、社区或者社会的危险因素时,儿童能够藉由这些能力积极地面对。

4 抗逆力为实践提供了行动准则。抗逆力理论要求实践者在服务中遵守以下准则:在服务对象方面,关注个体的优势和能力,视其为能动的个体,认为他们能够通过内部或者外部资源的应用而影响自己的生活环境;在服务手段方面,强调系统的介入和整合性的服务机制;在服务过程方面,关注个体和系统的持续互动(Pianta & Walsh, 1998);在服务基础方面,强调理论和经验研究的结合,一定要对服务群体有所研究,有一定的理论和经验基础;将干预目标和服务群体的背景有效地整合。

参考文献

田国秀, 2007, 《从“问题视角”转向“优势视角”——挖掘学生抗逆

力的学校心理咨询工作模式浅析》,《中国教育学刊》,2007年01期。

杜立婕, 2007, 《使用优势视角培养案主的抗逆力——一种社会工作实务的新模式》,《华东理工大学学报》,2007年03期。

S. S. Luthar, D. Cicchetti, The Construct of Resilience: Implications for Interventions and Social Policies, Development and Psychopathology, Vol. 12, No. 4, 2000, pp. 857 ~ 885.

E. Gambrill, Evidence-based Clinical Behavior Analysis, Evidence-based Medicine and the Cochrane Collaboration, Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry, Vol. 30, No. 1, 1999, pp. 1~14.

R. C. Pianta & D. J. Walsh, High-risk Children in Schools: Constructing Sustaining Relationships, New York: Routledge, 1998.



社
工
中
國
利
在
千
秋

徐子好

2013.10.11

愿“社工中国”成为我国社工
同仁爱读刊物！

姜文卿
2013.10.13

寄语《社工中国》

李立国：解读中央组织部等发布《社会工作专业人才队伍建设中长期规划》



2012年4月，继《意见》下发半年后，中组部、中央政法委、民政部、人力资源和社会保障部等19个部门和群团组织联合发布了《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011-2020年）》（以下简称《规划》）。《规划》是我国第一个关于社会工作专业人才队伍建设的中长期规划，是推动专业社会工作事业发展及其人才队伍建设的又一个纲领性文件。在接受《中国社会报》专访时，民政部部长李立国对《规划》作了如下解读：

一、提高社会工作专业人才数量与质量

我国有社会工作专业人才20余万人，距离《规划》提出的到2015年50万和2020年145万的社会工作专业人才培养目标还有很大缺口。为实现这个培养目标，《规划》提出了三方面举措：

一是加强社会工作专业教育。加强社会工作学科专业体系建设，建立健全社会工作专业学历学位体系，改革社会工作专业教育培养模式，促进社会工作专业学生实习实训基地和教材建设，加大社会工作专业教师队伍培养力度，提升高校社会工作专业教育培养能力、扩大专业教育培养规模。通过加强专业教育，不断为专业社会工作事业发展培养一批又一批的高素质社会工作专业人才。

二是完善职业水平评价制度。制定社会工作者和高级社会工作者职业水平评价办法，完善社会工作专业人才职业水平评价制度，形成初、中、高级相衔接的社会工作专业人才职业水平评价体系。下一步，国家将在继续办好助理社会工作者和社会工作者职业水平考试基础上，加快建立社会工作者和高级社会工作者职业水平评价制度。通过完善的职业水平评价制度，产生大量合格的社会工作专业人才。

三是实施重点人才工程。为加强社会工作专业人才培养，

《社工规划》提三个重点工程，即“社会工作服务人才职业能力建设工程”、“社会工作管理人才综合素质提升工程”、“社会工作教育与研究人才培养引进工程”，提出到2020年要培养8万名具有社会使命感，掌握现代组织管理知识，拥有丰富管理经验的社会工作机构管理人才以及8万名具有扎实理论知识基础、丰富实务经验且能够指导解决重大复杂专业问题的社会工作专业督导人才；提出到2020年要培养和引3万名社会工作硕士专业学位研究生，300名社会工作专业博士，3000名“双师型”专业教师；提出要将社会工作专业技术人才纳入国家专业技术人才知识更新工程 and 高校毕业生基层培养计划。为强化人才培养能力，《社工规划》还提出“社会工作专业人才培养基地和教材建设工程”，到2020年，重点扶持发展300家社会工作专业人才培养基地。

二、社会工作专业人才保障举措

《规划》针对社会工作专业人才职业地位不高、职业待遇较低、发展空间有限的问题，提出了三方面重要举措：一是建立职业晋升机制；二是建立薪酬激励制度；三是畅通流动选拔渠道。

三、社会工作专业岗位设置

《规划》针对专业社会工作服务需求量大、专业岗位不明确、服务平台有限的问题，提出了四方面措施：一是加快城乡社区社会工作专业岗位设置步伐；二是加大公益服务事业单位社会工作专业岗位开发力度；三是积极发展民办社会工作服务机构；四是加强公共服务和社会管理部门对社会工作专业人才的使用。

四、推进老少边穷地区专业社会工作发展

支持边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区和西部地区各方面事业的发展，实现全面建设小康社会的战略目标，是党中央国务院作出的重要决策。为贯彻好中央的决策部署，加快推进这些地区专业社会工作发展步伐，《社工规划》提出了三方面重点支持措施：一是建立健全支持制度；二是实施社会工作专业人才服务社会主义新农村建设工程；三是实施社会工作专业人才服务边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区计划。

李立国表示，民政部是具体负责社会工作专业人才队伍建设的职能部门，在推动落实《规划》方面负有重要责任。下一步，将重点从健全落实机制、建立规划体系、加大资金投入、加强示范引导四方面采取落实措施。

（本文根据《中国社会报》2012年4月27日第003版编辑）

摘编：任欣欣

针对国务院公布的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》（以下简称《指导意见》），财政部有关负责人就《指导意见》出台背景、基本定位以及意见中涉及的购买主体、承接主题等概念进行了解读：

问：什么是政府向社会力量购买服务？

答：政府向社会力量购买服务，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。政府向社会力量购买服务是政府承担公共服务的新模式，是现代国家行政管理理念和模式的创新，是我国建设服务型政府的必然要求。

问：《指导意见》出台的背景是什么？

答：改革开放以来，我国公共服务体系和制度建设不断推进，初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。同时，与人民群众日益增长的公共服务需求相比，仍需要政府进一步强化公共服务职能，创新公共服务供给模式，有效动员社会力量，构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系，提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。

近年来，一些地方立足实际，积极探索政府向社会力量购买服务，取得了良好效果，积累了宝贵经验。但从总体上看仍处于探索阶段，迫切需要出台全国性政策，指导和推动各地开展政府向社会力量购买服务工作。

新一届国务院对进一步转变政府职能、改善公共服务作出重大部署，明确要求在公共服务领域更多利用社会力量，加大购买服务的力度。

创新公共服务供给方式，开展政府向社会力量购买服务，进一步提供更多更好的服务，是惠及人民群众、深化社会领域改革的重大措施，是加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的关键之

举，是推动政府职能转变、推进政事、政社分开的要求。

出台《指导意见》，对于深化社会领域改革、推动政府职能转变、整理利用社会资源、激发经济社会活力、增加公共服务供给、提高公共服务水平和效率具有重要意义。

问：请问《指导意见》的基本定位是什么？

答：鉴于当前政府向社会力量购买服务工作尚处于探索阶段，进展程度不一，做法也不尽相同，在全国层面制定具体制度的时机还不成熟。比较符合实际的做法是，先研究出台指导性意见，鼓励、支持和指导地方推进工作，根据进展情况再总结经验、完善办法，逐步建立健全相关制度。因此，

财政部：解读《关于政府向社会力量购买服务指导意见》



物美价廉

南方日报
www.nfdaily.cn

政府向社会力量购买服务政策解读

徐懿 牟轩德 王淑强

《指导意见》的基本定位是做好顶层设计，相关政策设计注重原则性、方向性、统筹性和指导性。既鼓励支持开展政府向社会力量购买服务的主动性、积极性，又明确一些基本原则要求，确保规范操作、稳妥推进。

问：如何理解《指导意见》中关于“购买主体”和“承接主体”的界定？

答：关于购买主体。《指导意见》将购买主体界定为“各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位”，同时提出，“纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织，也可根据实际需要，通过购买服务方式提供公共服务”。主要有以下方面考虑：一是目前存在一些具有行政管理职能的事业单位，如环境保护督查监管机构、海洋维权巡航执法机构等，这类事业单位的改革方向是转为行政机关，将其纳入购买主体，有利于政府向社会力量购买服务工作与事业单位分类改革工作相衔接；二是从事公益服务的事业单位，如公立医院、公立学校等，是政府设立的提供特定公共服务的主体，其中涉及的购买服务问题宜结合事业单位分类改革进展情况逐步研究推进；三是群团组织主要是指妇联、工会、团委等，这些单位一直纳入行政编制并按照公务员管理，经费也由国家财政负担，虽然不属于行政机关，但其工作职责和提供的服务也可以采取向社会力量购买服务的方式。

关于承接主体。《指导意见》界定的承接主体为“依法在民政部门登记成立或经国务院批准准予登记的社会组织，以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量”。需要说明的是，承接主体必备的基本条件是独立的法人，能够承担民事责任。承接主体的具体资质条件，地方可根据实际情况，由购买主体会同财政部门根据购买服务项目的性质和质量要求确定。

问：请问《指导意见》中关于“购买内容”的范围如何确定？

答：《指导意见》提出的购买内容包括基本公共服务和非基本公共服务。由于我国仍处于经济体制改革不断深化和社

会发展转型时期，政府提供服务的内容和社会力量承接服务的能力也在不断调整变化之中；同时，我国区域间发展很不平衡，各地需求及社会力量承接服务的能力不尽相同，明确全国统一的购买服务项目范围不切实际。因此，《指导意见》没有列举购买服务的具体范围，而是作了原则性的规定，即为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，突出公共性和公益性。这样既有利于各地根据实际情况，合理划分服务类别、制定购买范围目录，又能为将来购买范围的动态调整留有余地。此外，为了防止向社会力量购买有些明显不属于政府职能范围、或只能由政府直接提供的服务项目，《指导意见》对购买内容明确提出了禁止性要求。

问：对于贯彻落实好《指导意见》有哪些考虑？

答：下一步财政部门将会同有关部门按照国务院要求重点做好以下工作：

一是做好组织实施工作。梳理汇编相关政策文件，开展政策培训，指导地方规范操作。根据《指导意见》选择部分中央部门开展试点，在总结经验的基础上研究制定中央部门向社会力量购买服务的具体办法。密切跟踪地方工作进展情况，及时给予政策指导。适时开展监督检查，及时研究解决实施过程中出现的问题，完善相关政策措施。加强宣传引导并做好政策解读，营造良好的舆论环境。

二是研究完善政府购买服务的相关财政与财务管理办法。研究细化和完善政府采购有关规定，拟定将政府购买服务纳入政府采购的具体条件、程序和监督管理办法。研究政府购买服务与部门预算管理的相关政策、制度衔接问题，确保政府购买服务资金的制度化安排和规范化运行。研究完善支持政府购买服务的税收优惠政策。

三是做好与事业单位分类改革的衔接。研究向公益类事业单位购买服务的具体办法，实现由“养人”向“养事”转变。

（原载：证券时报网 www.stcn.com 2013 年 09 月 30 日，

图片来源：南方日报网 www.nfdaily.cn）

文字编辑：崔坤杰

摘要：近两年来，政府购买服务在中央政府层面日益受到重视。此项政策的出现是由于改革开放以来的社会环境发生了变化，在地方政府施行也已经有了一定的经验。政府购买服务对于社会的发展有着积极的作用，与社会工作专业的发展也有着相互促进的作用。

关键词：政策 政府购买 社工服务

一、政策出台的背景

所谓政府向社会力量购买服务，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用¹。

作为一种新的公共服务提供形式，此项政策的出台与政府定位和社会环境的变化有极大的关系。

改革开放以来，随着经济、社会的发展，社会公众生活水平不断提高，人们对社会公共服务的需求不断增加，同时对服务质量的要求也不断提高。而在提供公共服务的过程中，政府自身存在一些问题，如公共资金有限、政府自身生产公共服务的效率较低、政府生产公共服务的成本高、政府部门缺乏相应的专业人才等。面对这些现实问题，政府需要进一步强化公共服务职能，创新公共服务供给模

图 1





式，有效动员社会力量，构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系，提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务。

近年来，一些地方立足实际，积极探索政府向社会力量购买服务，取得了良好效果，积累了宝贵经验。

我国内地的政府购买服务首先产生于上海。2000 年上海率先在改革社会管理体制时提出并推行政府购买服务，12 个街道进行了依托养老机构开展居家养老工作的试点。南京市鼓楼区于 2003 年开始推出政府购买服务、民间组织运作的“居家养老服务网”工程，由民间组织“心贴心社区服务中心”的服务员为独居老人提供居家服务²。而北京市、广东等省市区也较早就开始实施政府购买社会服务这一模式。

近年来，政府购买服务这一模式开展的广度和深度大幅发展。以南京市为例，2012 年 5 月，南京市民政局、财政局印发了《南京市公益创投实施意见（试行）》。所谓公益创投，即通过公益资本投入的方式，为公益性社会组织提供资金、管理、技术等支持，以促进其提升服务能力，进而达到有效解决公共服务需求的目的³。

参加创投的公益项目主要包括社会公益事业项目，福利慈善项目，社区专业服务项目和其他有关项目。公益创投方式主要分为：资助、招投标、定向购买等，其中资助类项目一般由项目实施方提出申请，所在的社区、街道签署意见，区县民政、财政审查，公益创投协会评估审核后，报市民政、财政审定。而招投标和定向购买项目一般需经征集项目方案、项目方案评审、项目协议签署、能力建设支持、项目实施和评估等程序。

同年 7 月份，市级财政便将首批公益创投资金下拨至各区县财政。南京市首批 52 个公益创投项目全面启动。

如上所述，对于政府购买服务，在中央政府层面出台指导意见之前，诸多地方政府已经进行了很多尝试，可以说也收到了不错的效果。但是，从总体上看，这一新的

模式仍处于探索阶段，各地进展程度不一，迫切需要出台全国性政策，然而由于各地具体情况的差异巨大，在全国层面制定具体制度的时机还不成熟。比较符合实际的做法是，先研究出台指导性意见，鼓励、支持和指导地方推进工作，根据进展情况再总结经验、完善办法，逐步建立健全相关制度。

二、政策实施的可操作性

党的十八大强调，要加强和创新社会管理，改进政府提供公共服务方式。新一届国务院对进一步转变政府职能、改善公共服务作出重大部署，明确要求在公共服务领域更多利用社会力量，加大购买服务的力度。2013 年 7 月 31 日，国务院常务会议研究推进政府向社会力量购买公共服务。会议指出，创新公共服务供给方式，开展政府向社会力量购买服务，进一步提供更多更好的服务，是惠及人民群众、深化社会领域改革的重大措施，是加快服务业发展、扩大服务业开放、引导有效需求的关键之举，也是推动政府职能转变，推进政事、政社分开，建设服务型政府的必然要求。要放开市场准入，释放改革红利，凡社会能办好的，尽可能交给社会力量承担，加快形成改善公共服务的合力，有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题，使群众得到更多便利和实惠。

而在 9 月份，国务院即出台《指导意见》，《指导意见》的基本定位是做好顶层设计，相关政策设计注重原则性、方向性、统筹性和指导性。既鼓励支持开展政府向社会力量购买服务的主动性、积极性，又明确一些基本原则要求，确保规范操作、稳妥推进。从政府出台《指导意见》到该政策在全国范围内真正得到落实，还有很长的路要走。关于政策的可操作性，如下问题值得注意。

（一）《指导意见》的地位与法律效力。

从《指导意见》的法律效力看，国务院办公厅发布的文件不属于法律范畴，既不是行政法规，也不是部门规章。根据《立法法》的规定，行政法规的制定主体是国务院，



由总理签署国务院令公布，而国务院办公厅只是国务院的内部机构，由国务院秘书长领导，显然其发的文件不属于行政法规的范围；同时，部门规章的制定主体是国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，因此国务院办公厅所发文件也不是部门规章。此外，国务院办公厅发文行为也不是具体行政行为，文件所针对的对象是不特定的，因此发文行为是一种抽象行政行为，所发文件是行政规范。由于办公厅是国务院内部机构，所发文件的效力仅限于国务院各部门、地方各级行政机关及其公务员，对于独立于行政机关外部的其他国家机关、社会组织、公民没有法律效力。

从《指导意见》的实际执行意义来看，《指导意见》可以为政府在编制政府购买社会服务方面提供行政方面的依据，对于促进各级政府尽快出台相应的购买社会服务的政策有着积极的作用。但限于国务院办公厅的职权范围，政府向社会力量购买服务仅仅停留在抽象的行政规范层面而没有提高到行政法规或是法律的层面，这使得政府购买社会服务缺乏相应的法律支持，对于购买社会服务的长期发展无疑是不利的。

（二）从服务的购买主体来看，购买主体包括了各级行政机关和参照公务员法管理、具有行政管理职能的事业单位以及纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织。但《指导意见》只是公布了主体的范围，未就不同主体的责任予以解释，特别是中央政府与各级地方政府的责任划分不明确。

（三）从服务的承接主体来看，它包括了依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织，以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量。根据这个规定，社会团体、民办非企业单位以及基金会都在购买服务承接主体的范围之内，这使得这些组织能够获得更多的资源来从事社会服务。但是，由于目前我国社会组织的准入门槛过高，大批社会组织目前都没

有“合法”的身份，这使得这些“草根”的社会组织将无法获得政府购买的社会服务。

（四）从购买的内容来看，政府购买服务更加突出公共性和公益性，购买内容的范围涵盖了教育、医疗、就业等基本公共服务的范畴，范围广泛。同时《指导意见》指出，“凡适合社会力量承担的，都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。对应当由政府直接提供、不适合社会力量承担的公共服务，以及不属于政府职责范围的服务项目，政府不得向社会力量购买。”但是具体对于哪些事情是社会力量不可以承担的没有做出具体的解释，在操作化层面，有可能会成为地方政府推诿责任的借口。

（五）在资金管理方面，《指导意见》指出，政府向社会力量购买服务所需资金在既有财政预算安排中统筹考虑。但是《指导意见》并未对购买社会服务资金所占财政预算的比例以及投放额度予以规定，在实施过程中，政府购买社会服务的资金恐难以保证。

三、政府购买服务的意义

政府购买服务是实现政府职能转变的一项重要手段，其内涵就是将原先政府所承担的部分社会服务工作通过购买的方式由社会组织来完成，而政府则只负责监督和管理。其对于提高公共服务的效率和质量，促进社会组织的发展，促进政府职能社会化有着重要的意义。

（一）提高公共服务的效率和质量

社会组织作为专门从事社会公益服务活动的组织，承接政府的购买服务，其专业化的水平直接决定了政府购买服务的质量。专业化的社会组织有其成熟的内部管理制度和服务提供程序，可以有效地降低服务成本，提高服务效率，可以花费更少的政府资金，同时更好的满足政府购买服务的要求，进而提高整个政府购买服务的实施效率。政府购买服务强调政府在购买时以招标的形式进行，购买主体的确立要通过市场竞争的方式来选择，引入体制外的社会组织的参与。要想获得政府更多的资金支持，社会组



织就会提高服务质量以获得更多的购买服务。

政府对购买服务的过程进行监督保证服务的质量，对社会组织的服务项目进行审核和筛选，保证其服务的对象是真正需要服务的社会大众，对社会组织的服务过程进行监督，以保证政府向社会组织所提供的资金能够被有效的利用，对社会组织的活动绩效进行评价，发现提供社会服务中出现的问题，改进社会组织的服务效果。

（二）政府购买服务促进社会组织的发展

首先，各种社会服务活动的开展以及社会组织的自身发展都需要资金，通过政府购买服务可以获得运行所需的资金。政府购买服务为社会组织提供活动资金，特别是一些大型的社会服务活动的过程中需要大量的资金，由政府来支付社会服务所需要的各种活动经费，进而帮助社会组织可以更好地完成社会服务工作，积累更多的社会服务经验。政府购买服务通过向社会组织提供服务费的形式为社会组织提供发展资金，帮助社会组织不断扩大规模。

其次，政府购买服务的实施，将原来政府实施的社会服务工作转交给社会组织实施，直接为社会组织的发展提供更加广阔的空间。在此过程中，社会组织一方面可以通过投标竞争的形式承接政府的社会服务工作，直接获得政府所提供的市场资源，为政府指定的目标市场提供相应的服务；另一方面，社会组织也可以自己寻找目标市场和发展空间，策划出具有特色的社会服务项目，并向政府申请相应的扶持和帮助。

最后，在政府购买服务体系中，市场机制的引入使得社会组织之间进行公平的竞争，将间接的促进社会组织的发展。政府购买服务的实施，必然会引起社会组织的竞争。只有更加高效的社会组织才有机会得到购买服务，而低效率的社会组织则在市场竞争中逐步被淘汰。同时，政府购买服务也引导着社会组织的发展策略，为社会组织指引发展方向，规划社会服务的重点领域，促进社会组织向着专业化的方向发展。

（三）使政府职能社会化

政府购买服务，其理想目标必然是改善原有官僚体制的运转效率、降低服务成本、提高服务质量、增加服务数量，突出的表现了政府职能的转变。政府将为社会发展和人民生活提供服务的事项交给有资质的社会组织完成，实现了从大政府向小政府的转变，是一种新型政府提供公共服务的方式。将大量的社会公共服务的职能从政府机关中剥离出来，集中精力把那些社会难以完成的

服务工作做得更到位，更好的履行了提供公共服务的职能。

四、社会工作从业者在政府购买服务中的优势

在政府向社会力量购买服务这种模式下，社会工作从业者凭借着自身的专业性，可以发挥巨大的积极作用。

（一）社会工作的价值理念得到普及

近年来，随着高校社会工作专业的发展和完善，越来越多的专业人才投入到社会工作领域中，加之一线的社会工作从业者不断获取符合本地情况的经验，提炼出自身的

（二）社会工作的专业性得以彰显

社会工作者在参与社会服务过程中体现的专业价值和



图2

优化资源配置，实现社会公平和正义，以此来缓解政府单位与利益受损群体之间的紧张关系，促进沟通和理解，抑制事态恶化。

（三）社会工作机构服务日趋专业性

现阶段我国社工服务机构不仅注重服务的开展，更重视所提供服务的专业性。很多基层的机构立足于所在社区，深入了解社区发展情况及百姓生活需求，依托高校的学术支持及人才优势，开发出适合社区发展的服务项目，解决社区建设中遇到的实际问题，丰富社区生活。另外，部分机构还与国外相关机构建立交流合作关系，学习国外经验，提升自身服务质量。

如上所述，政府推动向社会力量购买服务，可以促进社会工作专业的发展，而社会工作的专业发展反过来也有

助于政府购买服务的良性运转，这是一个相互促进的过程。

参考文献：

- [1] 中央政府门户网站，《〈关于政府向社会力量购买服务的指导意见〉问答》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-09/30/content_2498182.htm。
- [2] 许芸，2009，《从政府包办到政府购买——中国社会福利服务供给的新路径》，《南京社会科学》第7期。
- [3] 南京市民政局，《关于印发〈南京市公益创投实施意见（试行）〉的通知》，<http://www.njmz.gov.cn/art/2012/07/09/2012070910521105513.html>。

（图片来源 图1源于人民日报网 paper.people.com.cn，图2源于搜狐网 www.sohu.com）

【新闻焦点】

2013年8月13日在京发布的社会工作蓝皮书《中国社会工作发展报告（2011-2012）》显示，我国的专业社会工作人员已达30万人，其中通过考试持证的社会工作专业人才已超过8万人。

据统计，截至2012年底，我国共进行了5次社会工作者职业水平考试，有84126人考试合格成为持证社会工作专业人才，其中包括19525名社会工作者和64601名助理社会工作者。

目前，全国已有320多所高校设立了社会工作专科和本科学历教育，其中266所高等院校开设了社会工作本科教育，60所高职院校开设了社会工作专科教育，每年可培养1万多名社会工作专业的毕业生；共有61所高校招收社会工作专业硕士，每年可培养1000多名社会工作专业硕士生。

根据中组部、国家发改委、民政部等19部门和社会团体联合发布的《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011-2020年）》，到2015年，我国社会工作专业人才总量将增加到50万人，到2020年，社会工作专业人才总量将增加到145万人。

这一规划还明确了社会工作的应用领域，包括社会福利、社会救助、扶贫济困、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、犯罪预防、禁毒戒毒等。

民政部社会工作研究中心党委书记王杰秀表示，从现实需要来看，我国社会工作专业人才数量依然有很大缺口，未来应通过深化人才培养、完善人才评价，不断壮大社会工作服务队伍，为社会工作发展提供人才支撑。

《中国社会工作发展报告（2011-2012）》由民政部社会工作研究中心组织编写、社会科学文献出版社出版，是继《中国社会工作发展报告（2009-2010）》之后的第二本中国社会工作发展蓝皮书。

（来自 新华社 http://www.gov.cn/jrzq/2013-08/13/content_2466064.htm）

社会工作蓝皮书：
我国专业社会工作人员
已达30万



民政部：解读 《社区服务体系建设规划（2011-2015年）》

国务院办公厅印发了《社区服务体系建设规划(2011-2015年)》（以下简称《规划》），《规划》中提出的加强社区服务体系建设各项目标任务，与广大社区居民切身利益息息相关。

一、请介绍《规划》出台的背景，以及我国社区服务体系建设发展现状、存在问题。

答 社区和谐是社会和谐的基础,健全社区服务体系、强化社区自治和服务功能是社区和谐的前提。随着经济社会的快速发展,社会结构快速转型,大量“单位人”、“社会人”转变为“社区人”,社区日益为社会成员的集聚点、社会需求的交汇点、政府社会管理的着力点和党在基层执政的支撑点,构建以社区为重点的基层社会管理和服务体系已成为加强社会建设和创新社会管理的当务之急,得到了党中央和国务院的高度重视。党的十七大明确提出“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的发展目标。《国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》对“构建社区管理和服务平台”做出了全面部署。

目前,全国共有6923个城市街道,8.7万个城市社区。随着国家发展改革委、民政部《“十一五”社区服务体系发展规划》的贯彻实施,我国社区服务体系建设取得显著成效。一是社区服务设施日益完善。全国共建成街道社区服务中心3515个,社区服务站44237个。二是社区服务内容不断拓展。政府公共服务事项逐步向社区覆盖,社区志愿互助服务蓬勃开展,便民利民服务项目及服务网点逐步进入社区,方便了社区居民生活。三是社区服务队伍不断壮大。截至2010年底,全国共有社区居民委员会成员43.9万人,社区公共服务从业人员105.9万人,507.6万社区居民注册为社区志愿者,成为推动社区建设和社区服务的重

要力量。四是社区服务方式不断改善。大力推行“一站式”服务,积极搭建社区信息化平台,引入社会力量特别是专业社会工作组织参与,方便快捷地满足了居民多样化需求。五是社区服务制度环境初步形成。各级各部门围绕老年人、未成年人、残疾人权益保护工作出台了法律法规,围绕社区卫生、社会救助、劳动就业、文化教育和社区服务设施建设等内容出台了相关政策,强化了社区服务体系建设的政策保障。

但就总体情况而言,我国社区服务体系建设仍然处于初级阶段,存在一些困难和问题。主要表现为:社区服务设施总量供给不足,社区服务设施建设缺口达49.19%;社区服务项目较少,水平不高,供给方式单一;社区服务人才短缺,素质偏低,结构亟待优化;社区服务体制机制不顺畅,缺乏统一规划,保障能力不强,社会参与机制亟待完善。加强社区服务体系建设已是刻不容缓。

二、社区服务设施的内涵是什么?根据《规划》,将如何合理配置社区服务设施资源?

答 社区服务设施是指开展社区服务时所需的场地、房屋和各类设备的总和,是社区服务能力的物质基础和社区服务体系建设的重要内容。根据服务半径和服务范围,可将社区服务设施划分为社区服务中心、社区服务站和依需求建立的社区服务网点;根据服务内容和服务功能,可将社区服务设施划分为综合性社区服务设施和专项社区服务设施。按照资源整合、共建共享的原则,“十二五”期间社区服务设施建设的基本方向是:整合人口、就业、社保、民政、卫生、文化等基层社会管理职能,整合社区公共服务发展项目、资金、资源,积极推进社区综合服务设施和信息化建设,打造综合性社区管理和服务平台。

依据社区服务体系发展和居民服务需求增长的客观需要,

《规划》确立的社区服务设施建设目标是:力争“十二五”期末,社区综合服务设施覆盖率达到90%,每百户居民拥有的社区服务设施面积不低于20平方米,基本建成以社区综合服务设施为主体、各类专项服务设施相配套的综合性、多功能的社区服务设施网络。积极推进社区服务信息化建设,在有条件的地区建设社区综合服务信息平台。

在确保总量稳步增长的同时,“十二五”期间的社区服务设施建设更加注重资源的优化布局和功能优化配置,《规划》提出,要按照人口规模适度、服务管理方便、资源配置有效、功能相对齐全、社区居民自愿的要求,以市辖区、县级市为单位,依据城市规划和土地利用总体规划,合理确定社区服务设施的数量、选址布局、建设方式、功能划分。根据工作需要每个社区建设一个综合性、多功能的社区服务站;实现每个街道至少拥有一个综合性的社区服务中心。建设规划要充分利用社区已有设施,提高街道社区服务中心、社区服务站以及相邻社区服务设施之间的共享程度。除国家另有规定外,所有以社区为对象的公共服务、便民服务、志愿服务均在综合性社区服务设施中提供,加强各类服务资源整合,避免重复建设。

三、到“十二五”期末,社区居民将能得到哪些基本公共服务?

答 切实履行政府公共服务职责,提升社区基本公共服务水平,推进社区基本公共服务均等化,满足社区居民多层次多样化需求,是《规划》的创新亮点。为落实“十二五”期间将基本公共服务覆盖到社区的目标任务,《规划》提出,要依托社区综合服务设施,开展面向全体社区居民的劳动就业、社会保险、社会服务、医疗卫生、计划生育、文体教育、社区安全、法制宣传、法律服务、邮政服务、科普宣传、流动人口服务管理等服务项目,切实保障优抚对象、低收入群体、未成年人、老年人、残疾人等社会群体服务需求。具体而言,社区居民可以享受的基本公共服务大致可以分为四类:

一是社区劳动就业、社会保险和社会服务。包括加强街道和社区劳动就业、社会保险和社会服务平台建设,配备标准化的设施设备,完善服务功能。大力发展以家政服务、养老服务、社区照料服务和病患陪护服务等为重点的家庭服务业,实施家庭服务业从业人员定向培训工程,社会保障卡、社会服务信息落到社区。

二是社区医疗卫生和计划生育服务。包括建立居民健康档案、健康教育、预防接种、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、慢性病管理、重症精神疾病管理、传染病及突发公共卫生事件报告和处理、卫生监督协管等国家基本公共卫生服务免费向社区居民提供。提供计划生育宣传教育、政策咨询、技术服务、优生优育指导、药具发放、随访服务、生殖保健、人员培训、流动人口计划生育服务及计划生育行政事务办理、实有人口动态信息采集等服务。

三是社区文化、教育、体育服务。包括广泛开展社会文化活动,全国所有建成的社区综合服务设施中都建立具备综合服务功能的文化中心,推进建立公共电子阅览室和未成年公益性上网场所。广泛开展社区教育,重点建设一批标准化、示范性的全民学习中心,普及科学文化知识,建设学习型社区。社区普遍建有体育场地、配有体育设施,50%以上的城市、城区建有“全民健身活动中心”,50%以上的街道、社区建有便捷、实用的体育健身设施。

四是社区法律、治安服务。包括推动人民调解、安置帮教、法制宣传教育、法律援助等服务进社区,实现法律服务在社区全覆盖。深入推进社区警务战略,加强群防群治队伍建设,全面提高社区治安综合治理水平。

四、在壮大社区服务从业队伍,提高他们的专业服务水平方面,《规划》是如何规定的?

答 社区服务人才队伍是社区管理服务的依靠力量。建立一支以社区党组织和社区自治组织成员为骨干,以社区专职工作人员为重点,以政府派驻人员、其他社区服务从业人员和社区志愿者为补充的社区服务人才队伍,既是社区服

务体系建设的重要内容，也是确保《规划》各项目标任务如期落实的坚强保障。《规划》提出的壮大社区服务人才队伍的具体举措包括四个方面：

一是制定社区服务人才队伍培养发展计划。按照《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020）》要求，把社区服务人才队伍建设纳入当地人才发展规划，研究制定社区服务人才队伍培养发展计划，鼓励、吸引优秀人才向社区流动。

二是充实壮大社区居民委员会干部队伍。依章依法选齐配强社区“两委”班子成员，逐步扩大社区党组织领导班子和社区居民委员会直接选举范围。健全居民委员会下属委员会，选齐配强居民小组长、楼院门栋长。

三是积极推进社区服务人才队伍专业化、职业化。根据工作需要，面向社会公开招聘，配备一定数量的专职社区工作者。积极开发社区服务工作岗位，扩大就业范围，吸纳更多人员从事社区服务工作。扩大社区服务人员的来源渠道，鼓励党政机关和企事业单位工作人员到社区帮助工作，鼓励大中专毕业生、复转军人、社会工作人员等优秀人才到社区工作，优化社区服务人才结构。加强各类高等学校和科研机构社区服务研究和社区服务相关学科建设，为社区服务体系培养各类专业人才。

四是建立和健全社区服务人才培养制度。鼓励社区服务人员立足岗位、自学成才，支持他们参加社会工作等各种职业资格考试和学历教育考试，采取多种方式加强对现有社区服务人员的培训，不断提高他们的服务意识、职业素质和专业水平。建立健全人才激励制度，依照相关法律政策规定落实社区服务人员的生活补贴、工资、社会保险等福利待遇。关心社区服务人才的成长进步，探索建立培养发展党员，招录公务员，选拔基层干部，推荐党代表、人大代表、政协委员和劳动模范等制度渠道。

五、《规划》将如何合理、有序引导社会组织、志愿者参与社区服务？

答：社区居民既是社区建设和发展的受益者，也是社区管理和服务的参与者，引导包括社会组织和志愿者在内的社会力量有序参与，发挥多元主体在社区服务体系建设中的积极作用，是社区服务体系建设的 basic 经验和基本原则。为拓宽社区组织和社区志愿者的参与渠道，支持引导社区自治组织、各类社会组织、志愿者投身社区服务，《规划》明确了大力推行社区志愿者注册登记制度，力争“十二五”期末，80% 以上的社区党员和 30% 以上的社区

居民参与社区志愿服务活动 and 每个社区拥有 5 个以上的社区社会组织的建设目标。具体而言：

在扩大志愿者参与方面，一是健全志愿者组织，根据社区居民构成，培育不同类型、不同层次的社区志愿服务组织。二是壮大社区志愿服务队伍，发挥共产党员的先锋模范作用，组织带动社区各类人群特别是离退休人员加入志愿服务行列，积极推行志愿者注册登记制度。三是加强志愿服务管理，建立健全激励保障机制，推动社区志愿服务规范化、制度化、法制化。

在鼓励社会组织参与方面，一是培育服务组织，大力培育社区服务性、公益性、互助性社会组织，对不具备登记条件的社区社会组织实行备案制度，并在组织运作、活动场地等方面为其提供帮助。二是发展群团组织，支持工会、共青团、妇联及残联、老龄协会、计划生育协会、慈善协会等群众组织发挥各自优势积极参与社区服务活动。三是加大政策扶持力度，通过政府购买服务、设立项目资金、活动经费补贴等途径，调动各类社会组织社区服务积极性。

六、民政部将采取哪些保障措施，确保《规划》各项目标任务落到实处？

答：社区服务体系建设综合性强、涉及面广、关注度高，是一项需要精心组织、多方协调、合力推进的系统工程，为确保《规划》重点任务和重大工程的有效实施，民政部将采取有效措施，切实加强对《规划》实施情况的组织领导和检查督导：

一是加强社区服务法规制度建设。修订《城市居民委员会组织法》，完善地方配套法规。认真执行《城市居住区规划设计规范》，科学规划配置社区综合服务设施。

研究制定基层人民政府或者它的派出机关指导社区工作规则、社区服务标准体系及管理办法、社区公共服务目录及准入制度、社区服务居民满意度测评体系、社区社会组织培育等方面的法规制度，形成较为完善的社区服务法律法规和制度体系。

二是加大社区服务体系建设资金投入。多渠道筹集社区服务体系建设资金。将中央财政性投入向中西部地区倾斜，向困难社区倾斜。不断拓宽社区服务体系建设资金来源渠道，鼓励企事业单位、社会团体、个人和外资以多种形式捐赠或兴办社区服务事业，建立多元化投入分担机制。

三是完善社区服务扶持政策。指导各地将社区服

务体系建设纳入地方经济和社会发展规划，纳入城市规划和土地利用总体规划。协调有关部门，进一步完善社区服务税收、公用事业收费、用工保险、工商和社会组织登记等优惠政策，鼓励发展社区服务业。

四是健全领导体制和工作机制。建立社区服务体系建设部际联席会议制度，在国务院领导下，制定各项目标任务分解落实方案，明确各部门分工任务，统筹协调社区服务体系建设中的重大问题，研究落实重大问题和重点工作。指导各级政府切实履行好发展社区公共服务体系的责任，加强督促检查，开展绩效评估，将社区建设成效纳入各级党委政府部门工作目标考核。

五是积极开展国内外合作与宣传。加强社区服务领域双边、多边合作，立足国情，学习借鉴国外社区服务体系建设先进经验，开展人员、资金、技术、管理等方面的交流，鼓励吸引外资发展社区服务业，提高社区服务能力和水平。依托研究培训基地，加强社区服务理论研究。扩大社区服务宣传，大力宣传在社区服务中有突出贡献的驻区单位、社会组织、志愿者组织、先进个人，形成全社会人人关心、支持、参与社区服务的良好氛围。

（来源：民政部门户网站 时间：2011-12-29 12:10）

文字编辑：崔坤杰



一、总则

第一条 为贯彻落实市委、市政府《关于推进“一委一居（村）一站一办”建设和“扁平化”社区管理工作的意见》（宁委办发〔2011〕37 号）文件精神，鼓励、支持社会组织参与社区服务和社会建设，探索通过公益创投等形式推进社会管理创新，特制定本意见。

第二条 本意见所指的公益创投为：通过公益资本投入的方式，为公益性社会组织提供资金以及管理、技术等支持，以促进其提升社会服务能力，进而达到有效解决公共服务需求的目的。全市公益创投工作由市民政局主导，南京市公益创投协会承办，由具备资质的社会组织 and 社区管理服务机构实施。其中主导方负责公益创投项目的审批、监督等；承办方负责项目的评估、审核、推进和验收

二、项目领域

第三条 参加创投的公益项目主要包括以下四类：

- 1、社会公益事业项目。包括推进社区民主自治、邻里互动和新居民互助服务、社区教育、文化、卫生、环境保护等。
- 2、福利慈善项目。即针对老年人、残疾人、孤儿、贫困户等特殊群体开展的具体服务项目。
- 3、社区专业服务项目。即推进公益类社会组织发展、心理疏导和矛盾调解以及为社区居民提供的专业性服务项目。
- 4、其他有关项目。包括专业社工人才提升项目和有利于加强社会建设、完善公共服务、促进社会和谐公益项目。

三、实施步骤

第四条 公益创投方式主要分为：资助、招

投标、定向购买等，其中资助类项目一般由项目实施方提出申请，所在的社区、街道签署意见，区县民政、财政审查，公益创投协会评估审核后，报市民政、财政审定。招投标和定向购买项目一般需经以下工作程序：

- 1、征集项目方案。承办方通过网络发布信息或社区动员等形式，面向社会征集项目方案。
- 2、项目方案评审。承办方根据社会服务需求，对申请机构是否具备申请资质和项目条件、项目内容是否符合公益创投的资助方向等客观指标进行评估审核，从中筛选出合格的项目报市民政局、财政局审定后，将获选项目在所实施的区域向社会公示。
- 3、项目协议签署。通过公示后的招投标项目正式立项，项目实施方与承办方签署相关协议。
- 4、能力建设支持。承办方将对获选机构提供有针对性的能力建设服务，以提升资助项目的实施成效。提供的能力建设服务将主要包括两个方面：一对一的专业咨询服务；公益项目能力建设培训。
- 5、项目实施。获选项目一般在获得首批资助资金的 10 日之内，必须开始按照项目规划组织实施。项目执行过程中，实施方应定期向承办方上报实施情况和实施计划，配合承办方进行财务抽查和活动现场监测、受益人访谈等工作，按照要求向承办方提交项目中期报告和完成报告。
- 6、评估。承办方在实施方自评并形成自评报告、交承办方的基础上，组织专家等组成的评审委员会，对项目的实施进行中期评估和结项评估。评估内容主要为：项目的运作情况，经费使用情况，项目实施效果、可持续性和被服务对象意见等，并形成评估报告，通过网络、媒体等公示评估结果。
- 7、公益创投项目申报评审及绩效评估具体操作办法另行制定。

四、申请方式

第五条 申请机构资质：申报和实施公益项目的主体



是经各级民政部门登记注册的具有从事公益创投资质和条件的社会组织，以及其它经市民政、财政认可，从事社区管理服务的机构，其中获得市社会组织评估三 A 级以上以及有经过登记注册的社工同等条件下优先。

第六条 申请机构通过登录相关网站和到市、区县民政相关业务部门下载、领取申请文件，并在规定时间内提交项目申请，申请文件及内容：

《南京市公益创投项目申请书》，内容主要包括：

- 1、项目基本信息：包括项目名称、项目周期、实施地点、受益人数、项目总预算、项目概述、申请机构名称及注册号、联系人信息等。
- 2、申请机构详细信息：包括申请机构基本信息、主要合作机构信息等。
- 3、项目详细信息：包括项目背景、项目方案、项目团队介绍、项目预算表等。

相关附件：与项目相关的其他材料，如正式登记注册文件的扫描件或复印件、机构年检报告等。

第七条 项目征集原则：在征集评审过程中，应做到公开、公平和公正，并体现以下原则：

- 1、鼓励申请项目与实施社区的政府开展合作。
- 2、申请项目定位必须符合公益创投规定的领域，符合社会管理创新相关政策导向。
- 3、项目实施周期原则上为 1 年，特殊性质项目实施周期不超过 2 年。项目实施地为南京市所辖区域，服务对

象为南京市范围内的城乡居民。

4、政府部门针对同样人群已经提供了相同服务或安排的专项资金的，公益创投不重复支持。

第八条 项目实行法人负责制，最终受助机构为项目法人。

五、资金管理

第九条 公益创投资金来源：

- 1、各级财政安排的资金。
- 2、福利彩票公益金。
- 3、慈善资金、社会捐赠资金等。

第十条 项目经费支持。

根据公益创投资金筹集和安排情况合理确定年度或每批项目实施计划。每个资助类项目资助额一般不超过 2 万元，招投标和定向购买项目预算一般不超过 20 万元。

市级统筹项目（含市组织实施的项目和市与区县共同组织实施的项目）及需市财政配套资助的区县级项目公益创投资金，市和区县按 1：1 比例配套。

资助类项目一般于每年 10 月份，由区县民政、财政考核评估并填表报市民政、财政后予以核拨资助资金；招投标和定向购买资金一般分三次拨付，签署项目协议生效后拨付总金额的 50%，项目中期评估通过后拨付总金额的 30%，结题评估通过后拨付总金额的 20%。

第十一条 获选项目团队未严格按照合同约定认真实施服务项目的，实施方不得申请项目后续资金的拨付，出资方追缴已拨付但未按规定使用的资金。

第十二条 公益创投资金如有结余的，经出资方同意，可用于项目的持续推进，如没有继续推进的，应由出资方收回。

第十三条 公益创投资金不得以任何形式截留、挤占和挪用，并接受审计部门审计。

六、信息公开

第十四条 承办方将通过建立创投网站、公布咨询电



话和咨询邮箱等渠道公布创投相关信息，接受社会的监督。

咨询地址：南京市社会工作园（玄武区大石桥19号）。

咨询电话：025 — 83635678

七、项目监督

第十五条 项目实施机构必须严格遵守项目协议的相关规定，如果发生重大事项变化，需要提前撰写报告并提交承办方审批。

第十六条 凡提供虚假资料或采取其它不正当手段虚假参与公益创投的，一经发现立即取消参与资格并追回所获荣誉和奖励，同时在媒体进行通告，三年内不得参加南

京市公益创投或其它类似活动。

第十七条 项目执行过程中，承办方将派遣专门工作人员对项目进行监测和评估，项目实施机构应积极配合承办方的工作，不得以任何方式阻碍项目的监测和评估工作。

八、其他

第十八条 本实施意见解释权归市民政局、市财政局。
(南京市民政局文件宁民基(2012)78号)
文字编辑 崔坤杰

以房养老可是金融产品也可是社会政策

针对社会关注的“以房养老”话题，全国人大常委会委员、中国人民大学教授郑功成等多名专家表示，“以房养老”从本质上讲是一种金融服务工具和产品，是一种市场行为，是一种自愿的、可选择的、补充的养老方式，不是一项养老政策。

在民政部举行的加快发展养老服务业专家论证会上，郑功成说，“以房养老”既不可能成为养老保障的主流方式，更不是应当由政府主导的社会养老保险与养老服务的替代品，而只是让老年人多了一种养老方式选择，以便更加从容地安排晚年生活。“因此，客观上它只与少数有需要的人相关，大多数公众没有必要过分忧虑。”

中国社科院社会政策研究中心秘书长、研究员唐钧分析认为，从理论上说，若要使“以房养老”成为可行的和可操作的社会政策，须具备一个基本条件，即住房必须是老年人可以自由支配的，而现在住房多为家庭主要财产，且多数老年人会选择把房产留给子女，因此，“以房养老”只是“小众”选择，影响不了老年保障和老年服务大局。

在中国社科院人口与经济研究所副所长张车伟看来，在我国目前人口老龄化形势严峻、养老服务业发展滞后的情况下，开展“以房养老”试点不失为一种有意义的探索，既为老年人在居家养老、社会养老、国家帮扶、社区服务等选项外增加了新选择，也有利于满足一部分老年人个性化的需求。

“一个健全的社会既需要有基本的公共养老服务体系兜底，也需要开启产业化、商品化之路，两者不可偏废。在这

个过程中，政府需要做的是规范‘以房养老’市场，保证参与其中的百姓利益不受到侵害。”张车伟说。

中国企业家协会副会长、幸福人寿保险公司监事长孟晓苏对此表示赞同。他认为，在“以房养老”试点过程中，政府应当制定具体可行的政策体系，完善相关的房产评估、政策咨询、纠纷仲裁、风险分担机制，鼓励金融机构参与相关衍生产品的创新，使“以房养老”更符合我国国情，更能满足多样化养老需求。

“作为一种非主流的养老方式，‘以房养老’不会也不可能替代政府承担的基本养老责任。”中国老龄科研中心副主任党俊武表示，近日公布的《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》进一步强化了政府在“人人享有基本养老服务”中的主导作用。

按照意见要求，今后，政府将在四方面保基本、兜底线：一是公办养老机构要重点为“三无”老人、低收入老人、失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务；二是将所有农村“三无”老人全部纳入五保供养范围；三是建立健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度；四是进一步完善落实基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，适时提高养老保障水平。

“政府可以通过这些积极作为，给公众一个稳定的养老预期，解除老年人的后顾之忧。”党俊武说。

(根据民政部网站《专家：以房养老是金融产品可以自愿选择》编辑)

责任编辑 崔坤杰

国务院日前公布《关于加快发展养老服务业的若干意见》，明确提出开展“老年人住房反向抵押养老保险”试点即“以房养老”。这是继2003年国务院领导人批示研究这项保险服务之后，第一次由国务院常务会议正式提出要求。一经提出，再度成为舆论热议的焦点。

一、何谓“以房养老”

“以房养老”也被称为“住房反向抵押贷款”或者“倒按揭”。是指老人将自己的产权房抵押出去，以定期取得一定数额养老金或者接受老年公寓服务的一种养老方式，在老人去世后，银行或保险公司收回住房使用权，这种养老方式被视为完善养老保障机制的一项重要补充。2013年国务院印发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》明确提出“开展老年人住房反向抵押养老保险试点”，引发舆论广泛关注，按计划“以房养老”政策会于2014年上半年试行推广。

二、老龄化的逼近

从2000年到2007年，我国60岁以上的老年人口由1.26亿增长到1.53亿人，占总人口的比例从10.2%提高到11.6%。人口老龄化年均增长率高达3.2%，约为总人口增长速度的5倍。预计2020年老年人口将达到2.4亿人，占总人口的17.17%；到2050年，老年人口总量将超过4亿，老龄化水平将推进到30%以上。据世界银行的研究报告，从1980年开始，中国人口平均预期寿命每五年上升约1岁，

如此趋势在未来几十年内仍将持续，到2050年，中国人均寿命很可能会达82岁。如按目前的退休年龄和平均寿命预期粗略估计，老年人在退休后存活的岁月中所领取的全部养老金大约是其退休前所缴全部养老金的十至十三倍。发达国家的人口老龄化都是在经济发达时期，经济承受力强，而且及时建立了养老保险制度，因此，即使在进入老龄社会后出现一些问题，也不会对社会经济发展产生较大的影响。但中国作为一个典型的“未富先老”的国家，如何切实解决好老龄人老有所养、确保他们的生活质量，成了摆在政府面前的大问题。

在养老压力与日俱增的中国，2003年就开始提倡“以房养老”政策，以期提高中国老年人口万年的生活质量同时减轻政府压力。但在各方面的常识都没有取得预期的效果与发展，暂且搁置。10年之后的2013年，养老问题屡见报端，“以房养老”再一次成为政策热点被关注与讨论。

三、“以房养老”的双方拉锯

在老龄化问题日益突出的当下“以房养老”卷土重来。赞成和反对者各执一词。

赞成派的观点主要集中在以下几点：首先是养老现状的不佳。“以房养老”能为老年人的生活提供保障同时也能带来一定的收益。他们大多认为在老年人口不断的增多的现状下，政府在养老方面的投入与日俱增，政府的养老压力越来越





越大，对政府在其他方面的运作投入也带来影响。而现下的养老院和养老机构又大大的不能满足于老年人的养老需求。据统计发达国家养老床位数约为老年人口总数的 5%，我国养老床位共有 120 万余张，我国老年人拥有床位数仅占老龄人口总数的 0.8%，而养老院的入住费用也成为阻碍老人选择入院养老的一个门槛。在机构养老推行缓慢的情况下，“以房养老”的支持者都认为这一政策可以减轻政府在建设养老机构方面的压力，也能够将老年人拥有的房产财富利益最大化，保障老年人晚年的生活能够稳定和幸福。其次，支持者则认为传统的家庭养老在“4-2-1”家庭逐渐普遍的环境中存在难度。年轻人逐渐离开原生家庭组成自己的核心家庭，在养育下一代与快节奏的工作和远距离的家庭关系中能兼顾到养老存在非常大的困难。因此，当下的老年人想要继续保持中国传统的“养儿防老”存在地域和时间上的困难，这种时候“以房养老”就是一个不错的选择。

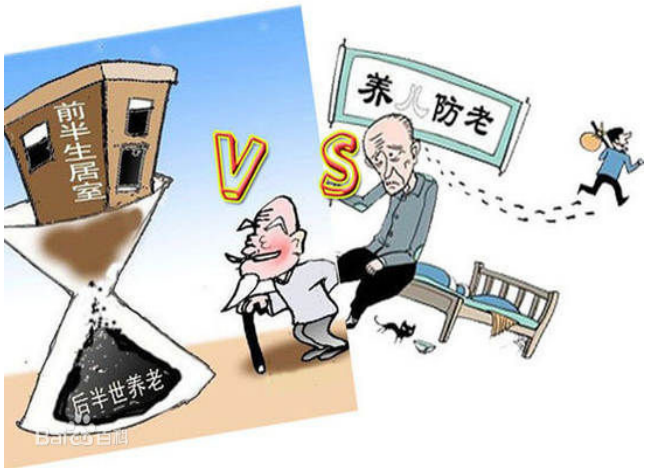
在“以房养老”政策上，反对者明显的多过支持者。总结网络、传媒、金融、政策各方面的观点，反对者的理由主要集中在以下几点：首先，从观念上来说。中国是一个具有传统农耕文明的国家，在几千年的历史进程中，一直是一个人情社会。“养儿防老”与“家”的概念在中国人的头脑中根深蒂固，虽然有一些独居老人或者新起的丁克家族比较支持这一政策，但大部分的中国人还是将家作为自己的养老归属，更多的老年人愿意将自己的房产留给子女，也认为不将房产留给子女的行为有点“过分”甚至是对于子女的“背叛”。这一传统观念深深的影响着中国老人甚至是大部分的中国人，所以从推广上来说，“以房养老”政策存在本质上的难度。其次，在金融界，对于“以房养老”大多持观望态度。从保险公司来看，反向抵押贷款保险基本上等同于一个趸交保费的寿险产品，房屋的价值相当于确定老人向保险公司一次性缴纳了多少保费，而当评估价值确定之后，保险公

司即开始履行向老人支付养老金的义务。由于在养老金支付的相当长的期限里，房价是波动的，加上这是一个跨银行、保险的理财类产品，对保险公司的精算要求非常高，具体操作难度使国内保险公司对这一产品持谨慎态度。另外，保险公司在得到房子以后，如何处置又是一个具体问题。据悉，2007 孟晓苏筹建幸福人寿时，就设想未来的主营业务将是“住房反向抵押贷款”，但时至今日，这项业务尚未在国内任何一家保险公司实施。最后，从政策层面上来讲，“以房养老”确实在可接受的人群中引起一定的支持和反响，也会在一定程度上减轻政府在养老问题上面的压力，但是大多反对者认为养老本身就是政府应该承担的一个责任，不能以压力过大为由，将百姓置于水深火热中。也认为，政府应该更多的去加强普通养老院的建设工作，为需要机构养老的老年人提供基础设施，而不是大规模的宣传和推进“以房养老”政策，以期将养老问题的责任转嫁给银行、保险等金融机构或者是家庭，这是一种推卸责任的方式。还有一个制约中国“以房养老”政策推行的一个重大的原因就是中国地产中的“70 年产权”规定。中国政策规定中国商品房的土地使用权和产权都是 70 年，70 年后的房屋归属在今天还是一个未知数，在未来的进程中将充满变数和风险，这也是金融业普遍持观望态度的原因。

四、国外“以房养老”在行动

在“以房养老”政策的大规模讨论中，我们看到了在中国推行这一方法的不利因素和不成熟的方面，但也不是不能实现的。因为在世界各地，英国、美国、荷兰、日本、香港等都在尝试或推行这个方法。下面就举两个有代表性的国家来了解一下。

相对成功的比如说美国，美国政府和一些金融机构向老年人推出了“以房养老”的“倒按揭”贷款，至今已有 20 多年的经验。“倒按揭”发放对象为 62 岁以上的老年人，



有三种形式，前两种与政府行为相关，后一种则由金融机构等办理，不需政府的认可手续：其一，联邦政府保险的倒按揭贷款，该贷款由美国联邦住房管理局进行保险，大约 90% 的倒按揭贷款属于此种类型。这种贷款业务经美国国会认可，形式机动灵活，可供选择的方式很多。大致是：62 岁以上的老年人将房子抵押给银行或专门的倒按揭公司，然后每月领取生活费。具体数值同房产的价值和该机构对此人的寿命预期相关，一旦确定就不可更改，双方要承担中间风险。用户可以尽可能长地生活在自己的住房内，但只在一定期限内按月分期获得贷款。其二，由政府担保的倒按揭贷款，该贷款由美国联邦全国抵押协会办理。这种贷款有固定期限，老年住户须搬移住房及实施还贷计划后才能获得贷款。其三，是专有倒按揭贷款，这种倒按揭贷款模式由不同的公司推出，根据客户群分类而有一定的差异性，属于个人理财型产品。一般由金融机构办理，贷款对象资格不需政府认可。采用这种方式，发放贷款机构与住户共同享有住房增值收益，但放贷款机构要求保留住房资产的 25%-30% 作为偿还贷款的保证。这样虽然减少了放贷额度，但有利于住户对住房增值部分的受益。美国“倒按揭”贷款放贷额一般原则如下：住房资产越高则可贷款数额越高；年纪大的住户可贷款数额高，这是由于其预期寿命短，还贷周期也就短；夫妻健在住户比单身者可贷款数额低，因其组合预期寿命大于单身者；预期住房价值的增值越高可贷款数额越高。贷款的款额每隔 3 年便会重估一次。美国在“以房养老”政策上的推进是比较成功的，政府按照不同类型的人群，提供不同的服务，不同阶层的老人都可以在这一政策中得到方便和利益。

同处亚洲的日本也在“以房养老”的道路上探索前行。日本的“以房养老”形式多样，因地制宜，统称为“不动产担保型生活资金”，按融资方式可分为两类：一是政府参与的直接融资方式，即政府机构直接贷款给借款人；二是银行等金融机构参与的间接融资方式，由金融机构贷款，并设计金融产品进行销售。“以房养老”由东京都武藏野市在 1981 年引入日本，当时的适用对象是 65 岁以上且在武藏野市居住达 1 年以上拥有不动产的老年人。若以自己的房产为抵押，老年人可定期从金融机构获取贷款供养老之用，贷款总额以房产价值的一定比例为限。待老年人去世后，房产被出售用于偿还贷款本金及利息。但在具体实施上，各地有所不同，但总的来说，申请门槛较高，把很多居住在城市的老年人排除在外。因此“以房养老”在日本依然发展缓慢，从

政府到民间推动都不是很积极。

五、可行性方案与策略预估

美国和日本两个发达国家都在养老工作中推行“以房养老”，但是美国的发展明显要好于日本，首先在民族传统中，美国是一个自由的移民的国家，美国人更加倾向于独立生活。但是日本传统上与中国是相似的，都倾向于大家庭居住模式，家的观念也在日本传统社会根深蒂固。因此，同为亚洲国家，日本在“以房养老”推行 20 年后，仅有 100 件使用这种方式贷款的案例，虽然在政策制定和实施的时候有向美国靠拢学习，但在本土化的过程中却没有预想中得顺利。

在经济全球化和高速化的当下，独生子女们不仅面对家庭中下一代的抚养和上一代的赡养问题，同时也面对着工作中的激烈竞争。在多面夹击的社会现状下“以房养老”在中国有一定市场，但具体可行性方案的推广还需假以时日。政府在决定推广之前，还需要注意以下几点内容。首先，政府推行以房养老政策的目的是不是要用获得的资金去填补政府养老金亏空的窟窿，如果是以这样的目的去推广和支持，这项政策的推广和实施将成为政府遮盖养老资金缺口并从中获利的手段，最终的结果会演变成榨干中国老人凭一生努力积聚的最后一点财富。第二，以房养老的结果应是增加老人晚年退休金以外的额外收入或是减少老人的居住成本，使老人的晚年生活过得更舒适、安定。第三，政府要在政策运行过程中应严格监督管理金融机构的运作，避免金融机构为了获得自身的利益而损害老年人利益。第四，“以房养老”只是政府为老人养老提供的一个辅助手段是一个可选项而不应该是必选项，政府提供的基本养老社会保障仍应该是中国老人安享晚年的主要手段，老人所享受的基本养老福利也不能因为实施“以房养老”而受到影响。

六、结语

“以房养老”在 2003 年提出后，就引起巨大的反响，但在试点几年后却逐渐淡出民众的视野。10 年后的 2013 年再次被正式提出，虽然存在很大的质疑，但必然会面临政策的一系列连锁反应。政府在养老的路上不断的探索寻找，企图减轻老年人口剧增，老龄化严重带来的执政压力，但是“以房养老”是否真的可以实现他们的目标，我们暂时还不知道，我们只知道在这条道路上，不管是政府，金融机构或者是普通大众，都有一条漫长的道路要走。这条道路通向我们的幸福晚年，必须谨慎行之。



【政策倡导】

妈妈不在家，谁来照顾我？

文 \ 徐亚玲 汤春梅



一、儿童之殇

6月21日，乐燕的两个亲生女儿，2岁5个月李梦雪和1岁3个月李彤，被发现饿死家中。昨天，南京公开审理了这起“南京饿死女童案”。南京中院一审宣判，乐燕故意杀人罪名成立，被判无期徒刑。（京华时报9月18日讯）

当时备受关注的“南京饿死女童案”，随着审判结果宣布日子的远去，唏嘘之声也已慢慢平息，这一事件已慢慢淡出了人们的视野。然而，两个年幼生命的离去带给我们的伤痛是无法抹去的，痛定思痛，我们该如何直视这血淋淋的教训呢？

二、所做之事

儿童是社会可持续发展的后备力量，其生存、保护和发展是提高人口素质的基础，是人类发展的先决条件，直接关系到国家和民族的前途与未来。但是，由于人类成长规律，儿童缺乏应有的自我保护意识与能力，理应受到保护和关爱，为此，国际国内也做出了一些努力。

1989年11月，联合国通过《儿童权利公约》，提出应赋予儿童的各项权利，其中最基本的是生存权、发展权、受保护权和参与权。为推动公约在各国的批准与执行，1900年召开的世界儿童问题首脑会议上有通过了《儿童生存、保护和发展宣言》和《执行九十年代儿童生存、保护



案件曝光后，社会一片哗然，纷纷指责其父母、政府、社区、邻里……是的，他们都有责任，可是我们自己又何尝没有责任呢？追究责任主体固然有必要，但是，死者已矣，如何使活着的孩子好好活着更重要，所以，我们更应该思考的是我们应该如何保护类似被疏忽的儿童群体，当家庭这一传统的儿童监护主体丧失监护能力的时候，谁来补上这一缺失。

“妈妈不在家，谁来照顾我？”若我们侧耳倾听，会听到我们的社会上有很多微弱的声音在呼喊。

和发展宣言行动计划》。进入新世纪以来，联合国分别于2000年和2002年召开了千年首脑会议和儿童问题特别会议，2003年，亚太地区召开了第六次儿童发展部长级磋商会议，分别制定了社会发展、儿童发展的全球和区域目标。

我国政府签署了联合国通过的以上条约、宣言和行动计划，参与了关于儿童保护的各项会议。作为对联合国公约、宣言和行动计划在中国的行动方案，中国于1992年、2001年和2011年分别颁布了《九十年代中国儿童发展规划纲要（1991——2000）》《中国儿童发展纲要（2001

——2010年)》和《中国儿童发展纲要(2011——2020年)》。

《中华人民共和国宪法》作为我国的根本大法，其中也有关于儿童阐述和权益保护的条款。此外，国家还制定了《宪法》、《刑法》、《民法通则》、《婚姻法》、《教育法》、《义务教育法》、《残疾人保障法》、《未成年人保护法》、《预防未成年人犯罪法》、《母婴保健法》、《收养法》和《人口与计划生育法》等一系列有关儿童生存、保护和发展的法律法规和政策措施。

在政府购买社工服务下，一些社工机构也参与了儿童服务，以期为儿童提供专业的服务。例如，社会工作发展较好的上海地区，在2012年初就有了“上海青聪泉儿童智能训练中心”“上海乐群社工服务社”等十多家针对儿童青少年的专业社工机构。

在政府之外，一些社会组织也参与到了儿童保护中。如扶助困难失学儿童的希望工程和“春蕾计划”使大量的失学儿童重返校园，2006年启动的针对弱势儿童的“蓝天计划”，加大了资金投入，大范围地新建、改建儿童福利机构，“社区儿童保护体系与网络”和“儿童友好家园”项目。

三、悲剧之因

从国际国内立法与政策发展以及社会行动来看，儿童这一弱势群体无疑已经受到了很多的关注和较好的保护，让无数社会成员欢欣鼓舞。可是，就在这时候南京儿童饿死家中这一事件让人突然发现，原来我国的儿童并没有像想象中的那样生活在充满阳光的春天里。

人们不禁沉思，为什么一部部法律、一个个项目保护下援助下的儿童竟会有饿死家中的呢？初步想来，大概有以下几点：

第一，我国虽然有较完备的儿童保护方面的立法，但缺乏完备的儿童保护体系，也没有建立保护儿童的联动机制。在面对一些关于儿童权益方面的问题时，缺乏一套可解决问题从而达到保护儿童目的的连续体系。在“南京饿

死女童案”中，执法机关从儿童的照顾考虑，考虑到乐燕处于哺乳期而未对其吸毒罪进行拘禁处理，但是却未考虑到一位吸毒的母亲是否有抚养儿童能力的问题，并针对这种状况采取相应的措施。

第二，我国关于儿童保护的法律规定过于笼统，缺乏针对性，使得执法人员在实际操作过程中有一定的困难。我国关于儿童的法律规定大多是从宏观角度对儿童的一些权益进行规定，却缺乏实际可操作的细则。

第三，“政出多门”，使得责任主体不明确。我们可以看到，关于儿童权益的法律与规定是涉及到我国政府的多个部门与组织的，很多部门都可以而且应该对儿童进行保护，如民政部门、妇联、司法部门等，这种“大家都负责”的局面导致了最后“大家都不负责任”的结果，而且，在事发之后，我们甚至找不到问责主体。

第四，社区未被政策规定纳入儿童保护主体中。社区可谓是与儿童生活最密切的社会环境，它对儿童的状况了解较其他远距离的社会环境来说更详细，但是，我国法律规定却没有对其在儿童保护方面应负的责任进行规定，我们只是从道德规范的角度进行评价。

四、他山之石

就儿童权益保护方面，西方国家以及我国香港地区的一些做法给我们提供了诸多借鉴之处。

首先，国家立法方面。在很多西方国家，关于儿童保护的相关立法已十分完善，例如，在芬兰，儿童保护工作者最主要的办事依据是《儿童福利法》，该法对儿童权益以及政府援助儿童的职责有明确的规定，从而确保社会工作者和抚养者在为儿童提供服务时，总能找到“埋单”的人。反观我国，虽然有《未成年人保护法》等法律法规，但还没有就儿童照顾疏忽等问题展开过成体系的研究，相关的法律法规还不够完善。

其次，政府职能方面。在西方儿童权益保护方面比较成熟的国家，均有国家承担责任的监护体系。在美国，保

护儿童权益的机构是联邦政府的儿童与家庭局，隶属于美国卫生和公共服务部，其下设有各州政府的社会服务厅、县级政府的人力资源部，在体系末端还有儿童看护中心、儿童保护委员会等各类政府和非政府组织。我国虽然也有儿童保护组织，但是职责不够明确，工作中存在相互推诿的状况。

第三，社会监督方面。西方的“强制报告”义务和对儿童权益保护的重视程度让人印象深刻。一些与儿童有密切接触的专业人员，如老师、社工、医生、护士、邻居等如果发现忽视和虐待儿童的事件必须报告，若知情不报被发现要承担法律责任。美国大多数州都要求“有理由相信”或“有理由怀疑”一个儿童受到了虐待或忽视时也要举报。

美国相关法律条文规定，被监护人不得离开监护人的监视范围之外。若有邻居发现小孩单独在家，政府就可以直接剥夺父母的监护权利。在我国，关于儿童照顾疏忽或是虐待方面的举报并没有上升为法律义务，若我们的公民也有这种自觉举报意识，这样的惨剧或许就不会发生了。

第四，非政府组织方面。目前美国绝大多数州都成立了儿童信托基金，通过部分附加税和优惠政策使人们自愿捐赠来筹集资金，专门用于防止儿童遭受忽视或虐待。由超过1100家公共机构和非盈利组织组成的美国儿童福利联盟，也在从事儿童虐待和忽视的预防与救助工作。

第五，社会工作方面。在芬兰，执行具体保护工作的主要是隶属各地方政府儿童福利部门的社会工作者。而在我国的大部分地区，社会工作专业化和职业化程度还不够，社区的工作者可能不具备儿童保护相关的知识和处理技巧，这对于及时预防和处理社区内出现的儿童虐待和疏忽问题是十分不利的。

五、前行之路

结合我国情况，借鉴他国和地区的经验，我国在预防儿童受虐和疏忽方面可以做如下努力：

(一)针对儿童受虐和疏忽的问题，进行系统的研究，制定和完善相应的法律法规，特别需要将“举报义务”纳入法律体系，提高全体社会成员保护儿童的法律意识。

除此之外，更重要的是要加强对法律法规的执行，这对于现阶段的我国具有特别的意义。我国现阶段的相关法律法规虽还不是十分完善，但在立法方面也有了一定成绩，但是在执行过程中存在许多的问题。联合国《儿童权利公约》明文规定：对于“事实无人抚养的儿童”，行政机关应当及时为其确定有效监护人。中国作为联合国的创始国和安理会常任理事国之一，一直强调要遵循联合国宪章的宗旨和原则，支持按联合国宪章精神所进行的各项工作，积极参加联合国及其专门机构有利于世界和平与发展的活动。但事件中的两名女童长期被锁在家中，父母基本不过问，属于事实无人抚养的儿童，可是我们的当地政府部门却没有及时地进行干预，这和联合国《儿童权利公约》的规定是不符合甚至是相违背的。

(二)设置专门的儿童保护机构，并且落实到具体的工作，严格考核和监督其工作。既然有儿童保护组织，就应该充分发挥其效用，而发挥作用的最好手段就是分配具体的工作并及时地进行监督管理。

(三)鼓励各类社会组织承担起儿童保护的责任，呼吁全社会关注儿童保护问题。儿童是祖国的未来，儿童的健康成长关乎祖国的建设与发展，所以除了政府以外，所有的社会组织和公众都要关注儿童问题。对于在儿童保护方面做出卓越贡献的组织或是个人，可适当进行表彰，以起到模范带头，引领“幼吾幼以及人之幼”的良好社会风气。

(四)责任主体清晰化。对于儿童的各项权益落实到相关的政府和社会部门，有关儿童权益受损事件能找到明确的责任主体并对其问责，使得各项立法与政策能真正贯彻落实，做到“有法必依”。

(五)建立一支专业的儿童保护的社会工作者队伍，以专业化的方式为存在问题的家庭提供支持与服务。在我国社



会工作尚未发展成熟、社会大众对社会工作专业认同度较低的状况下，政府可以采取购买社工服务的方式，在保护儿童的同时达到推广社会工作的效果。

（六）将儿童保护法细则化，对各条法律制定详细可操作的细则，使得执法人员可以明确行动的方向。法律法规应该是可用于处理实际问题的指南，儿童保护法不应该只停留在类似“保障未成年人的合法权益”这样空泛的原则规定层面，而应该细化到出现某一类情况相应地应该如何行动。我们可以借鉴香港地区处理虐儿案的经验，联结多个专业与部门，各部门与专业各负责相应的部分，形成多部门与多专业的联动机制。

政策链接：

《处理虐待儿童个案程序指引（2007年修订版）》

为进一步促进不同专业人士参与并合作处理虐待儿童问题，保障儿童的最佳利益，香港防止虐待儿童委员会委员应社会福利署提出的建议，在2004年1月27日的会议上同意检讨《处理虐待儿童个案程序指引（1998年修订版）》，并委任多个专业的代表组成专责工作小组。专责工作小组经过24次会议，拟定了《处理虐待儿童个案程序指引（2007年修订版）》，并于2007年12月20日在防止虐待儿童委员会会议上通过。以下为该指引的部分摘录：

虐待儿童 一般而言，虐待儿童的定义是对十八岁以下人士做出危害或损害其身 / 心健康发展受危害或损害。我们基于社会的标准和专业知识，衡量哪些是虐待儿童的行为。虐儿行为是人们（单独或集体地）利用本身与儿童之间权利差异的特殊地位（例如年龄、身份、知识、组织形式）使儿童处于一个易受伤害的境况而做出的。虐待儿童并不限于发生在子女与父母 / 监护人之间，亦包括任何受委托照顾及管教儿童的人士，例如儿童托管人、亲戚、教师等。至于儿童性侵犯则包括由陌生人作出的行为。

儿童虐待包括身体虐待、性侵犯、疏忽照顾、精神虐待。

疏忽照顾 指严重或是重复地忽视儿童的基本需要，以致危害或损害儿童的健康或发展。身体方面的疏忽照顾是指：例如没有提供必需的饮食、衣服或住所，没有避免儿童身体受伤或痛苦，缺乏适当的看管或独留儿童在家。

香港在处理虐儿个案的过程中，会有多方机构的合作，主要包括以下几个方面：

保护家庭及儿童服务课：所有在办公时间内收到的新举报怀疑虐儿个案的初步调查工作均由保护家庭及儿童服务课负责。

综合家庭服务中心 / 综合服务中心：社工如接到怀疑虐儿事件，根据相关原则和程序，在查询资料、接理面谈时，进行初步社会背景评估。

医务社会服务部（社会福利署、医院管理局）：通常通过医务人员或医管局的虐儿个案统筹医生、社工、警方及其他机构、病人或其家庭直接举报等途径接触到怀疑虐儿个案。

儿童及青少年服务（非政府机构）：包括综合青少年服务中心、为中学生提供服务的学校社会工作课、地区青少年外展社会工作队、为夜游青少年而设的深宵外展服务以及社区支援服务计划等。

临床心理服务：根据个案的性质与需要，负责的临床心理学家在处理个案的过程中，会参与制定策略、及时评估个案及多专业个案会议，而且可能会被传召上庭作供。如有需要，政府的临床心理学家亦会透过录影面谈，进行联合调查。

《处理虐待儿童个案程序指引（2007年修订版）》对处理虐儿个案列出了详细的指导，对我们处理儿童保护问题确有颇多借鉴之处，欲详细了解敬请访问香港福利署网站下载。

（图片来源：万家热线网 365jia.cn）

《社工中国》征稿启事

1. 征稿范围：

本杂志共分“研究前沿”、“解析政策”、“社工实务”和“新闻荟萃”四个板块，依据杂志内容，现向社会大众诚挚约稿：

- 1、研究前沿：社会工作以及相关领域的前沿观点和理论成果
- 2、解析政策：介绍与社会工作及相关领域的政策，对当前社会政策进行分析解读
- 3、社工实务：翔实的案例、项目或服务介绍以及社工工作成长历程
- 4、新闻荟萃：社会工作相关动态和新鲜事件分享
- 5、英文稿件请附中文译稿。

2. 撰稿要求：

（1）理论研究及政策解读类学术论文以 3000 至 8000 字为宜，不宜超过 10000 字。文章应当论点明确，论据充分，数据可靠，内容新颖。来稿必须符合学术规范；论文式书评以评论或讨论为主，其中所涉及原著的内容简介不超过全文篇幅的四分之一；另须提供 100~200 字的文章摘要、3~5 个关键词、文章的英文标题、作者姓名的汉语拼音（或英文名）。

（2）案例类文章字数以 3000 至 8000 字为宜。要求内容真实、数据准确、语言简练、重点突出。

（3）新闻或随笔类文章以 500 至 3000 字为宜。新闻类来稿请注明新闻出处，另需提供文章的英文标题和作者的姓名的汉语拼音（或英文名）。

4. 投稿要求：

文章来稿请使用 Word 排版，建议将电子稿置于附件中发电子邮件至 socialworkchina@163.com，邮件主题为“投稿”，注明投稿版块。来稿请在文章首页标明作者姓名、工作单位、电话、e-mail 等，以便联系和确认。收到稿件后我们将尽快给您答复，请及时查看。

所投稿件请保证文章版权独立性，无抄袭、署名排序无争议、文责自负。

若来稿后三个月内未收到录用通知，请作者自行处理。本刊限于人力不予退稿。

《社工中国》杂志编辑部



《社工中国》创刊编委会

社工中国

SOCIAL WORK CHINA

**2013年12月 总第1期
创刊号**