



社会工作研究文库

PROBING INTO

SOCIAL WORK'S INFLUENCE

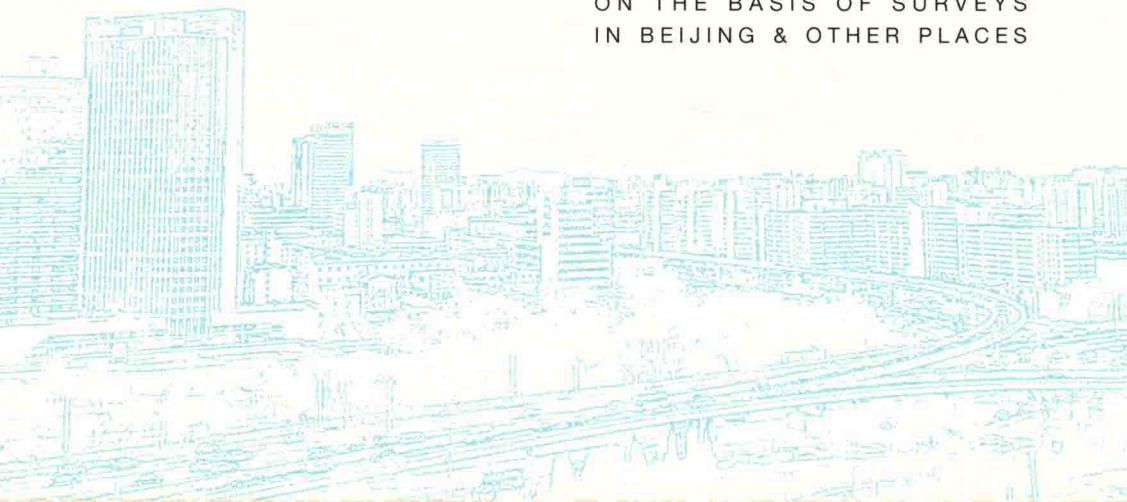
社会工作
助力社会治理

李迎生 等 著

ON SOCIAL GOVERNANCE

基于北京等地的调查

ON THE BASIS OF SURVEYS
IN BEIJING & OTHER PLACES



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



社会工作研究文库



社会工作 助力社会治理

基于北京等地的调查

ON THE BASIS OF SURVEYS
IN BEIJING & OTHER PLACES

李迎生 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会工作助力社会治理：基于北京等地的调查 / 李迎生等著. -- 北京：社会科学文献出版社，2017.8

（社会工作研究文库）

ISBN 978-7-5201-1213-0

I. ①社… II. ①李… III. ①社会工作-北京-文集

IV. ①D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2017）第 184511 号

· 社会工作研究文库 ·

社会工作助力社会治理

——基于北京等地的调查

著 者 / 李迎生 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任晓霞

责任编辑 / 任晓霞

出 版 / 社会科学文献出版社·社会学编辑部（010）59367159

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心（010）59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：23 字 数：385 千字

版 次 / 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1213-0

定 价 / 99.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心（010-59367028）联系

 版权所有 翻印必究

前 言

《社会工作助力社会治理——基于北京等地的调查》系结合国家进入 21 世纪以来大力推进社会建设、创新社会治理的时代背景，根据国内外相关研究与经验，在系统整理、分析笔者及其领导的课题组近年在北京、上海、四川等地调研社会工作助力社会治理获得的大量数据、资料的基础上形成的一部专著。

全书主体内容由两个研究报告组成，报告一：社会工作者和志愿者助力保增长、保民生、保稳定——基于北京、上海等地的调查，以国际金融危机造成的国内经济发展、社会治理问题为切入点，运用问卷调查、深度访谈等方法收集第一手资料，对社会工作、志愿服务的功能、作用、存在的问题及其原因进行了全面、系统、深入的分析研究，提出了科学合理的对策建议。

报告二：“救助管理”取代“收容遣送”之后——基于对北京市的调查”，针对《城市流浪乞讨人员救助管理办法》取代《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》以后城市流浪乞讨问题社会治理出现的新形势，以北京市为调查地点，运用问卷调查、救助站访谈、街头观察等方法，对“救助管理”取代“收容遣送”之后城市流浪乞讨人员的基本状况、生存状态、乞讨原因、救助管理制度运行的现状及存在的问题等进行了深入的分析研究，对完善救助管理制度提出了切实的应对之策。

将本书命名为“社会工作助力社会治理——基于北京等地的调查”，并将以上两份研究报告收入其中，主要是基于我们对社会工作的比较广义的理解，以及对社会工作与社会治理关系的科学认识。在笔者主编的《社会工作概论》（第二版）中，我们将社会工作界定为：“遵循以人为本、助人自

助、平等公正的专业价值观，在社会服务及社会管理等领域，综合运用专业知识、技能和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防 and 解决社会问题，促进社会稳定和谐的专业和职业。”^① 2014年7月初在澳大利亚墨尔本举办的国际社工联会员大会，对社会工作重新做了界定：“社会工作是以实践为基础的职业，是促进社会改变和发展、提高社会凝聚力、赋权并解放人类的一门学科。社会工作的核心准则是追求社会正义、人权、集体责任和尊重多样性。基于社会工作、社会学、人类学和本土化知识的理论基础，社会工作使人们致力于解决生活的挑战，提升生活的幸福感。”^② 以上两个定义对社会工作皆做了比较广义的阐释。现代社会工作业已形成了微观社会工作（个案工作、小组工作）、中观社会工作（社区工作）以及宏观社会工作（社会政策、社会立法、福利行政等），全方位、多层次地为有需要的人群提供社会服务。社会工作始终坚持，每一个人都应享有社会福利，都应该受到社会的公正对待。社会工作发挥作用主要通过四大途径，即面向社会成员（特别是弱势群体）提供社会服务，积极倡导并组织旨在影响人、改变人的各类集体活动，协调和配置社会既有福利（资源与机会），以及为社会弱者呼吁（出台）更具保护性和倾斜性的社会政策。^③ 综上所述，社会工作与社会治理高度契合，这无疑为社会工作介入并助力社会治理提供了有利条件和空间。事实上，近年来中国社会工作获得了超常规发展，这显然受惠于国家推进社会建设、创新社会治理的迫切需要以及对社会工作与社会治理关系的科学认识。^④

本书的第一个报告：社会工作者和志愿者助力保增长、保民生、保稳定——基于北京、上海等地的调查，主要是从社会工作直接服务（微观、中观）的视角讨论社会工作助力社会治理的现状及其影响因素，以及提升社会工作服务效能的针对性措施。本书的第二个报告：“救助管理”取代“收容遣送”之后——基于对北京市的调查，主要从宏观社会工作（社会政

① 李迎生：《社会工作概论》（第二版），北京：中国人民大学出版社，2010，第6页。

② 《2014世界社工联合大会澳洲举行 社会工作概念重新定义》，《中国社工时报》2014年7月11日。

③ 李迎生、方舒、卫小将、王娅娜、李文静：《社会工作介入社会管理研究：基于北京等地的经验》，《社会工作》2013年第1期。（这篇论文与本书名称相近，但是基于另一项独立研究而写作的，与本书内容没有重复、交叉。——笔者注）

④ 关于社会治理，学界已做了大量界定，这里不赘述。

策、社会立法)的视角讨论社会政策、社会立法实现重大创新后对社会治理产生的影响,并基于实证调查提出相应的完善之策。

报告一:社会工作者和志愿者助力保增长、保民生、保稳定——基于北京、上海等地的调查系依托笔者主持的课题“社会工作者与志愿者在落实‘保增长、保民生、保稳定’工作中的功能与作用研究”完成的。2009年5月,我们组织课题组参与了民政部社会工作人才队伍建设与志愿者队伍建设系列课题招标活动。2009年7月,我们申报的课题荣幸地获得了民政部的批准,作为重点课题正式立项。课题立项后,我们根据民政部要求,结合具体实际,对课题研究方案进行了全面的修订、充实。民政部设立的这项课题,目标明确、时限性强(从立项到结项只有不到6个月的时间)。为了顺利完成任务,我们确定以社会工作及志愿工作发展较为成熟的北京、上海等地作为调查地点,以两地不同性质、类型的社会工作机构从事实际服务工作的社会工作者、志愿者及其服务对象作为我们的调查对象(设计了三份调查问卷、一份访谈提纲),对社会工作者及志愿者在“三保”工作中的功能、作用进行全面、深入的分析研究。调查分问卷调查和案例调查,其中以问卷调查为主,共发放问卷750份,回收710份,经筛选得出有效问卷702份,其中北京391份,上海311份。这份研究报告的主报告就是以这次问卷调查取得的数据作为基本的分析依据的,同时结合了部分访谈资料。该课题2010年经民政部组织的专家验收,获评优秀。

该课题主要成员包括乜琪、张瑞凯、刘艳霞、韩央迪、方舒、刘娜、范龙山、刘雪红、王巧燕、郑程浩等,他们皆是笔者指导或曾经指导的博士生、硕士生。在课题调查、研究的整个过程中,课题组全体成员克服了种种困难,付出了巨大努力。在问卷设计、调查组织、数据处理、初稿撰写等工作中,乜琪博士、张瑞凯博士发挥了骨干作用。特别是在笔者当年11月下旬生病期间,课题调查也进入了最后的关键环节,乜琪博士不顾自己身体欠佳,在张瑞凯博士的密切配合下,承担了大量的组织、协调工作,保证了研究工作的顺利进行。笔者曾经指导的博士生、时在华东理工大学社会工作系工作的刘艳霞博士及在复旦大学社会工作系工作的韩央迪博士组织了在上海的问卷调查及案例研究工作。

报告二:“救助管理”取代“收容遣送”之后——基于对北京市的调查依托笔者主持的课题“北京市流浪乞讨人员救助管理制度研究”完成,此

课题研究历时近三年（2004~2006年）。2004年上半年，笔者接受北京市民政局委托，承担了福特基金资助课题子项目之一的“北京市流浪乞讨人员救助管理制度研究”，对“救助管理制度”取代“收容遣送制度”以来该市流浪乞讨人员的现状、成因及救助管理制度的运行情况进行了比较全面的调查研究：（1）发放问卷约1000份，由调查人员对北京市各救助站接受救助的流浪乞讨人员进行调查，实际完成并回收有效问卷670份；（2）对部分救助站工作人员（6人）、救助对象（18人）及街头流浪乞讨者（4人）进行了深入访谈；（3）派出调查员对街头流浪乞讨个案有选择地（10例）进行全天候跟踪观察；（4）对国内外有关流浪乞讨现象及其治理的各类文献及研究资料进行了比较全面的搜集整理。除问卷收集的基本数据外，课题组整理出来的访谈材料达15万字，文献材料由于过了一些年头，现在已经无法统计了。在上述工作的基础上，我们经过深入细致的研究，于2006年上半年完成了《北京市流浪乞讨人员救助管理制度研究报告》，并顺利通过了由福特基金项目官员、民政部及北京市民政局相关领导、专家学者参加的项目验收，受到肯定评价。

该课题主报告一直未交付出版，但相关内容曾经以笔者为第一作者与课题组主要成员合作发表过若干论文，获得了较大的社会反响，笔者曾应约就相关内容分别接受过中外多家重要媒体的采访，包括新华社、《人民日报》、《光明日报》、《人民政协报》、《中国民政》、《读卖新闻》、《纽约时报》等，课题成果对健全完善救助管理制度发挥了一定的舆论影响与决策咨询作用。

该课题主要成员有吕朝华、周好、袁争、李智超、刘艳霞、肖一帆、张朝雄、袁畅等，他们当时基本上为中国人民大学社会学系、社会工作系的在读博士生和硕士生。时任北京市民政局救助管理事务中心副主任孙志详为课题联系人，为课题调研承担了必要的协调工作。

报告一除主报告外，另附了全部问卷及访谈提纲，以尽可能全面地反映研究的全貌。报告二提供了主报告、调查问卷、访谈提纲及十个街头观察案例，限于篇幅，更多的访谈材料就不另附了，再说主报告分析中也引用了大量的访谈材料，另附似也无必要。

本书出版的意义在于：其一，对社会工作及相关专业学科建设、专业建设具有参考价值，为社会工作及相关部门、专业提供一手的数据、案例以及新观点、新发现等；其二，该书系在两项适度规模的调查研究报告基础上形

成,涉及定量、定性等多种研究方法的运用,提供了不同的理论视角,可供社会工作本科以上学生开展科学研究活动参考;其三,该成果对国家创新社会治理、推进社会建设具有决策参考价值;其四,有助于决策部门加深对发展社会工作的认识,从而为社会工作专业的学科建设拓展空间。

衷心感谢民政部人事司(社会工作司)有关领导及工作人员给予的多方面支持、理解和信任,感谢北京市民政局及其下属的救助管理部门给予的支持与方便,感谢北京、上海两地数十家社会工作机构、救助服务机构对课题调查工作给予的方便,感谢全体调查对象给予的配合。

还要感谢前面提及的两个课题组主要成员在课题研究过程中付出的劳动。他们在实际开展研究的过程中锻炼了能力,增长了才干,这为他们后来的成长、发展奠定了一个最初的基础。

感谢中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”(双一流)项目经费对本书出版的资助,感谢中国人民大学社会与人口学院学术委员会对本书出版的推荐。

社会科学文献出版社热情支持本书的出版,责任编辑任晓霞女士在本书编辑出版的整个过程中给予了多方面的帮助,在此特别致谢。

最后再说明一点,本书依托的两个课题都经历了一些年头,时过境迁,今天看来,两个成果的不足之处也颇多,为尊重历史,除明显的缺陷加以改正外,事实性的材料、数据基本未动,以保持原貌。本书存在的各种缺陷、不足,恳请广大读者批评指正。

李迎生

2017年2月于北京

目 录

前 言	1
-----	---

报告一

社会工作者和志愿者助力保增长、保民生、保稳定

——基于北京、上海等地的调查

第一章 研究背景与文献回顾	3
一 研究背景	3
二 文献回顾	4
第二章 研究规划及实施	8
一 研究的目的和意义	8
二 研究方法和调查方案	9
三 调查实施及调查对象基本情况	14
第三章 社会工作者在落实“三保”工作中的功能与作用分析	27
一 协调社会成员间的关系，化解矛盾、促进社会和谐	27
二 整合各方资源、提供直接服务，保障社会成员基本生活	30
三 组织策划活动，推动社会参与，促进社会融合	35
四 科学评估服务对象需求，有针对性地加以应对	37
五 进行政策倡导，改善社会福利政策体系，优化服务对象生存环境	38

六 社会工作者在落实“三保”工作中的功能与作用小结	40
第四章 志愿者在落实“三保”工作中的功能和作用分析	44
一 志愿者是社会福利供给主体的重要补充, 满足了特殊对象的基本 生活需要	44
二 志愿精神的传播推动平等友爱、融洽和谐人际环境的形成, 有利于促进社会融合	47
三 志愿者的参与为社会工作组织的发展提供了大量的人力资源, 降低了其运作成本	49
四 参与志愿服务的行为培养了青年人的责任感, 提高了他们的就业 竞争能力	50
五 志愿服务行动是有效的社会动员方式, 有助于健全社会应急 机制	52
第五章 社会工作者和志愿者在应对金融危机影响中的功能与作用 分析	53
一 金融危机对社会工作者开展专业活动的影响	53
二 金融危机中社会工作者的特殊功能与作用	58
三 志愿者在应对金融危机中的作用概述	62
四 社会工作者和志愿者在应对金融危机中的功能与作用小结	64
第六章 社会工作者和志愿者在汶川赈灾中的功能与作用分析	66
一 地震发生后社会工作者的及时介入	66
二 社会工作者在安置点内开展的“保民生”服务	67
三 安置点内社会工作者开展的“保增长”工作	69
四 社会工作者在安置点内开展的“保稳定”服务	71
五 挖掘和培育本土资源, 实现“三保”工作的可持续性发展	74
六 几点启示	78

第七章 影响和制约社会工作者和志愿者功能与作用发挥的因素分析	83
一 影响社会工作者功能与作用发挥的因素分析	83
二 影响社会工作者功能与作用发挥的背景因素	88
三 志愿者和志愿组织在落实“三保”中存在的问题	91
第八章 结论与对策建议	93
一 结论	93
二 对策建议	95

报告二

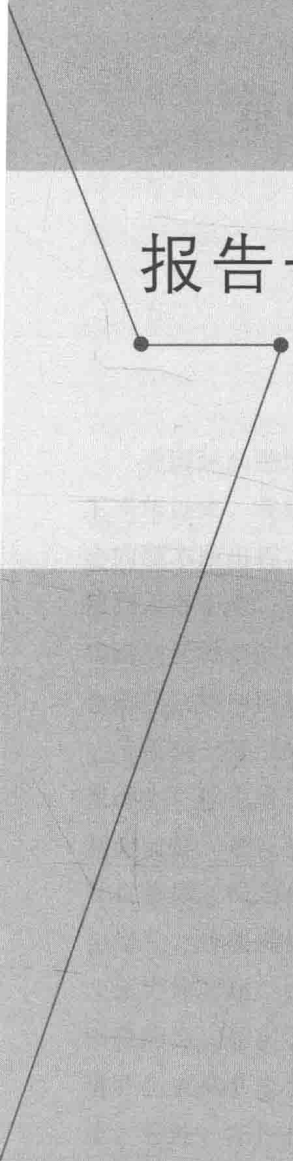
“救助管理”取代“收容遣送”之后

——基于对北京市的调查

第一章 导论	105
一 问题的提出及研究的意义	105
二 国内外相关研究评析及本研究的目标	107
三 研究对象及若干关键概念的界定	108
四 研究内容及拟解决的关键问题	112
五 研究方案及可行性分析	114
六 本研究的特色与创新之处	116
第二章 北京市流浪乞讨人员的基本情况	117
一 流浪乞讨人员的性别构成：男性比重远远高于女性	117
二 流浪乞讨人员的年龄构成及健康状况：受助者多为身体健康的青壮年人口	118
三 流浪乞讨人员的城乡构成：绝大多数受助者来自农村	119
四 流浪乞讨人员的文化构成：文化程度较低	120
五 流浪乞讨人员的职业构成：职业结构层次较低	121

第三章 转型时期城市流浪乞讨现象形成的原因	122
一 关于流浪乞讨现象形成的理论述评	122
二 研究视角、研究方法 with 思路	126
三 流浪乞讨现象形成的基本因素分析	131
四 社会转型与流浪乞讨	148
五 流浪乞讨现象成因的具体分析	162
六 简短的总结	171
第四章 城市流浪乞讨人员的生存状态	174
一 为什么选择到北京这样的大城市流浪乞讨?	174
二 流浪乞讨人员的生活状况	178
三 流浪乞讨人员的职业化问题	182
四 流浪乞讨人员的收入状况	190
五 流浪乞讨人员的态度取向	195
六 流浪乞讨人员社会关系网络	201
七 小结	218
第五章 城市流浪乞讨人员救助管理制度的运行分析	222
一 我国城市流浪乞讨人员相关管理制度的演变	223
二 从施助方看现行救助管理制度的优势与不足	227
三 从受助方看现行救助管理制度的优势与不足	241
第六章 完善城市流浪乞讨人员救助管理制度的系统思考	248
一 进一步改进和完善救助管理工作	248
二 建立对城市流浪乞讨人员的救助主体网络, 形成政府、社会、社区、家庭等各方合力以有效救助城市流浪乞讨人员	256
三 解决“三农”问题, 完善农村社会保障制度	257

主要参考文献	263
附录 1 社会工作者与志愿者在落实“三保”工作中的作用与功能研究 调查问卷（社会工作者卷）	277
附录 2 社会工作者与志愿者在落实“三保”工作中的作用与功能研究 调查问卷（志愿者卷）	284
附录 3 社会工作者与志愿者在落实“三保”工作中的作用与功能研究 调查问卷（服务对象卷）	289
附录 4 城市流浪乞讨人员救助管理制度研究调查问卷 （救助站卷）	293
附录 5 访谈提纲（针对社会工作组织）	305
附录 6 城市流浪乞讨人员救助管理制度研究（个案访谈提纲）	307
附录 7 街头观察个案	313



报告一 社会工作者和志愿者 助力保增长、保民生、 保稳定

——基于北京、上海等地的调查

第一章 研究背景与文献回顾

一 研究背景

受国际金融危机快速蔓延、世界经济增长明显减速的影响，自 2008 年下半年以来，我国经济运行中的困难明显增加，因经济发展变缓而衍生的社会问题不断出现，如失业人群规模猛增、生活困难群体数量增加、社会成员福利水平下降、群体情绪躁动、群体性事件上升等。改革开放以来因利益结构调整所积蓄的矛盾和危机都有可能以此为导火索而集中爆发，从而引发社会动荡，将中国推向一个“高风险社会”。

面对上述严峻形势，2008 年中央经济工作会议明确提出了“保增长、保民生、保稳定”，即“三保”的工作方针。“保增长、保民生、保稳定”互为前提、相互制约、相互促进，构成了解决我国当前经济社会生活危机的有机整体。保增长是保障民生、维护社会稳定的关键所在。只有经济平稳较快增长，才能提供更多的就业岗位与创业机会，才能从根本上缓解当前的就业压力和问题，也才能从根本上解决民生问题。保民生可以提高社会成员的消费能力，是扩大内需、推动经济发展的有效途径，但最为根本的是，它促进社会成员共享发展成果，从而提高社会公正程度，这是经济发展的最终目标。另外，不论是经济增长还是改善民生，都离不开一个稳定的发展环境。保稳定为保增长、保民生创造了良好的环境，正如胡锦涛总书记在《在纪念党的十一届三中全会召开 30 周年大会上的讲话》中所指出的：“发展是硬道理，稳定是硬任务；没有稳定，什么事情也办不成，已经取得的成果也会失去。”总的来说，落实“三保”是当前及未来很长一段时期内党和国家

的工作重心。

社会工作是遵循以人为本、助人自助、平等公正的专业价值观，在社会服务及社会管理等领域，综合运用专业知识、技能和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防 and 解决社会问题，促进社会稳定和谐的专业和职业。在西方，社会工作专业化、职业化建设已经有了 100 多年的历史。从构建社会主义和谐社会的现实需要出发，2006 年党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》做出了“建设宏大的社会工作人才队伍”的重大战略部署，目前我国社会工作事业的发展方兴未艾。

以助人自助等为理念、以专业知识、技能和方法为手段的社会工作者以及信奉“奉献、友爱、互助、进步”理念的志愿者历来是实施社会政策、化解社会矛盾、解决社会问题、维护社会稳定、推动社会公正的重要力量。联系国际金融危机对我国经济与社会发展造成严重影响的实际，深入研究社会工作者和志愿者这两个群体在落实“保增长、保民生、保稳定”工作中扮演的角色、发挥的功能，对于全面实现党中央关于经济与社会发展重大战略部署，对于促使社会工作专业服务顺利开展，推动社会工作人才队伍建设进一步深化，对于建立健全志愿者队伍，引导志愿服务积极、有序、有效进行，从而提高社会成员福利水平以及保障社会良性运行，都具有重要的实际意义。

本研究紧密结合当前实际，以“保增长、保民生、保稳定”的内涵及三者关系为切入点，以北京、上海等社会工作及志愿服务发展比较成熟的地区为调查点，运用问卷调查、质性研究等方法分别对两地社会工作机构的社会工作者、志愿者及其服务对象进行抽样调查和案例访谈，对社会工作者和志愿者在落实“三保”中的功能、作用及存在的问题进行分析研究，提出相应的对策建议，供有关部门参考。

二 文献回顾

目前国内对社会工作者功能或作用的研究主要集中在以下几个方面。

一是侧重于从理论角度探讨社会工作者的作用和功能，抽象出其发挥作用的理想类型。如王思斌将社会工作者的功能概括为救难、解困、促进人的发展、维持社会秩序四种类型（王思斌，2004）。李迎生则将其划分为五