

B 广东蓝皮书®
BLUE BOOK OF GUANGDONG

广东社会工作 发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL WORK DEVELOPMENT
IN GUANGDONG (2014)

主 编 / 罗观翠



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

2014
版

广东蓝皮书

BLUE BOOK OF
GUANGDONG



广东社会工作发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL WORK DEVELOPMENT IN
GUANGDONG (2014)

主 编 / 罗观翠



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

图书在版编目(CIP)数据

广东社会工作发展报告. 2014/罗观翠主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 6

(广东蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-5734-5

I. ①广… II. ①罗… III. ①社会工作-研究报告-广东省-2014
IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 039858 号

广东蓝皮书

广东社会工作发展报告 (2014)

主 编 / 罗观翠

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226

责任编辑 / 林 尧

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 介慧萍

项目统筹 / 高 雁

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 26.5

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

字 数 / 428 千字

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5734-5

定 价 / 89.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

广东蓝皮书编委会

编 委 王 壬 黄 丹

本书作者 (以文序排列)

蔡 禾	罗观翠	王 颖	王 壬	顾江霞
郭英慧	麦国娟	李伯平	曾伟玲	叶仕华
余娟娟	向 羽	林雯雯	詹伟忠	刘创新
陈敏仪	张一渤	郭思源	刘思琪	郑丽丽
罗洁珊	卢 玮	黄 丹	陈香君	郑妙珠
刘 念				

主编简介

罗观翠 香港中文大学荣誉学士、新西兰威灵顿大学硕士、香港大学博士，香港注册社工、香港太平绅士。研究及实务专长包括：青少年发展及儿童保护、社区发展与社区照顾、妇女工作、社会福利与政策倡导等。曾在香港城市大学社会科学部及多间机构任职，曾任香港社会工作人员协会会长，香港妇女事务委员会委员，香港平等机会委员会委员，广东省政协第七、第八、第九届委员等公职。

现任中山大学教授、博士生导师，中山大学社会工作教育与研究中心主任，启创社会工作服务中心创始人及总监，广东省社会工作师联合会专业总督导等。

摘要

社会工作是一个助人的职业和专业。社会工作在我国经历了长期而曲折的发展历程，对于很多政府工作人员及普通国人来说，社会工作还是一个新鲜的职业和专业。

广东作为改革开放的前沿，是全国率先发展社会工作的省份。广东依靠其雄厚的经济基础、毗邻港澳的地域优势，在党和政府的倡导和推动下，经过社会工作教育界、实务界的共同努力，在社会工作制度、社会工作实务、社会工作教育、社会工作人才队伍建设、社会工作机构的培育等方面都获得了极大的发展。广东的社会工作发展经验，对全国社会工作的发展极具借鉴参考意义。

本书是广东省第一本社会工作发展报告。参与本书撰写的作者都是广东社会工作发展的亲历者、参与者和推动者，既有来自高校、研究机构的学者和研究人员，也有来自政府机关、行业协会、社工机构的资深从业人员，他们努力将自己亲历的社会工作发展历程用清晰简明的方式展现给全国的读者，将自己对社会工作的反思与前瞻预测分享给全国支持社会工作的朋友。

全书对广东省社会工作最近十多年至2014年前的重大事件、政策、信息做了整理和分析，其中的内容包括社会工作的政策发展、社会工作人才队伍建设、社会工作机构扶持培育、社会工作服务发展创新等，力求以丰富翔实的信息给读者立体地呈现广东社会工作百花齐放、充满活力的全貌。

全书分为总报告、地区发展篇、专题报告篇三个部分。

第一部分广东省社会工作的总报告从经济社会发展、社会工作政策发展、社会工作服务、社会工作机构、社会工作人才队伍建设五个方面描述广东社会工作发展情况，并基于此提出经验的反思与发展的前瞻。

第二部分是分地市的社会工作发展报告，选取了有特色的不同城市，包括



社会工作先发地区广州、深圳等，又包括后继发展社会工作的地区，如揭阳、肇庆等，共计9个城市和地区，分别从社会工作政策、社会工作实务发展、社会工作教育及人才等方面展开介绍。此外，每篇报告都以附录的形式展示了当地社会工作政策、社会工作机构、政府购买服务项目、典型社工服务项目案例等信息，虽无法面面俱到，但力争以丰富翔实的信息给不同类型地区的社会工作者以借鉴参考。

第三部分是分服务领域的社会工作发展报告，详细描述了社会工作的主要服务领域，如儿童、青少年、老年、家庭、精神健康、矫治、社会工作教育等，这一部分除描述、分析了特定领域社会工作服务开展的现状、政策支持、社工实务及存在的问题与挑战外，还特别增加了分领域中卓有成效的服务项目的案例经验介绍，以期为不同服务领域的从业者提供参考。

序一 创新社会治理体制， 激发社会组织活力

蔡 禾*

管理是政府的职责，但以什么模式进行管理则存在差别。在学术概念中，政府管理存在统治（government）与治理（governance）的模式差别。统治意味着单一的政府权力主体、自上而下的垂直权力体系以及通过威权来解决公共产品供给和社会秩序问题；治理意味着政府、市场、社会等多元的权力主体，互动沟通的横向权力网络，通过政府与市场、社会的合作来解决公共产品供给和社会秩序。党的十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》（以下简称《决议》）中，首次在党的正式文件中用“社会治理”的概念，这是党的治国理念的一次重要变化，因为它意味着政府已经意识到，要实现与市场经济相适应的社会管理，就必须从统治走向治理。

一 社会组织是社会治理不可或缺的主体

如果我们把人类生活共同体看作是一个由经济、政治、文化、社会四个子系统组成的体系，那么每个子系统都有它的功能和实现功能的体制。经济子系统的功能是财富的生产，其核心问题是“效率”；政治子系统的功能是权力的生产，其核心问题是“合法性”；文化子系统的功能是价值的生产，其核心问题是“传承”；社会子系统的功能是人的生产，其核心问题是“社会整合”。

* 蔡禾，男，中山大学社会学与人类学院院长、教育部跨世纪人才、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会委员、国家哲学社会科学基金社会学学科（规划）评审组成员、中国社会学会副会长。



所谓人的生产涉及两个方面：一是满足人的生产需求的民生福利、社会服务；二是满足人的生产需求的社会秩序、公共安全。实现社会领域从“统治”向“治理”转变，就是要从计划体制下形成的城乡分割的单一公有制的民生福利、社会服务供给体制，向城乡一体化的、以国家保障基本民生为基础的、多种主体参与的民生福利和社会服务供给体制转变；从国家运用单一的行政力量（包括行政权力和行政资源）来实现社会秩序、公共安全的体制，向国家通过提升社会的自组织水平，建立一个政府与多元主体合作、多层次协调的社会秩序和公共安全供给体制转变。不过，无论是民生保障、社会服务，还是社会秩序、公共安全，社会组织的发展都是实现“治理”的重要内容，因为社会组织是社会治理不可或缺的治理主体之一。之所以说社会组织是不可或缺的治理主体之一，它体现在以下几个方面：第一，人的需求是不一致的，即人是分化为不同利益群体的，人们需要通过某种组织形式来表达自己的利益诉求，实现自身的群体利益或某些公共利益；第二，市场失灵、政府失灵是不可避免的，有效的治理需要社会参与进来，而社会参与一定是以某种独立于市场和政府的组织形式进行的；第三，市场经济在把人从“单位依附”下解放出来，使之成为独立个体的同时，也使人们处于“原子化”的境遇，有效的管理不可能是政府面对“一盘散沙”式的个体，社会组织的发展使“原子化”社会得以再组织化，而“组织化”是利益群体之间和国家与社会之间有序、理性对话的前提。如果说改革开放的前35年通过发展多种性质的经济组织，尤其是激发非公有经济组织的活力，带来了经济的持续发展，那么党的十八届三中全会《决议》明确提出的“激发社会组织活力”，则为社会领域的改革和发展提出了方向，社会组织正在迎来一个难得的发展机遇。余下的问题是如何实现党的发展目标，即政府如何激发社会组织活力，社会组织如何担当起时代赋予的责任。

二 激活社会组织活力需更加深化的政府观念 转变和制度创新

自从党的十六届四中全会提出社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会的“四位一体”的发展目标之后，社会组织的发展就开始受到关注，

但长期以来社会组织必须有行政主管部门的制度极大地限制了其独立发展。2012年1月1日，广州市民政局颁布《关于进一步深化社会组织登记改革助推社会组织发展的通知》，规定除依据国家法律法规规定需前置行政审批外，行业协会、异地商会、公益服务类、社会服务类、经济类、科技类、体育类、文化类社会组织等可以直接向登记管理机关申请登记，开创了中国社会组织独立发展的新格局。2012年7月1日，广东省民政厅颁布了《关于广东省进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》，将社会组织的业务主管单位改为业务指导单位，社会组织可以直接向民政部门申请成立。2013年3月28日，《国务院办公厅关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》提出，2013年12月底前民政部会同法制办完成《社会团体登记管理条例》等相关行政法规修订工作，对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度。至此，中国真正开始了社会组织独立发展的新阶段，近几年迅速增长的社会组织数量说明了这一点。但是，政府在社会组织登记制度上的改革并不意味着政府完成了对社会组织发展的观念转变和制度建设，要使这些组织具有“活力”，还需要更加深化的观念转变和制度创新。

在社会组织发展的必要性上，政府经常谈到的两句话是：政府管了太多不该管的事情，所以应该把它转移出去，实现社会的自我管理；政府管了太多该管又管不好的事情，应该通过购买服务来提高管理效率。这个认识是正确的，它对于打开长期以来关闭的社会组织发展的大门是非常必要的，但如果政府对社会组织发展的认识停留在这里，那是不会形成“有活力”的社会组织的。

社会组织需要自我管理、自我教育、自我服务，但社会组织不是仅仅为了自律而存在的，它一定就是为了追求某种群体利益或公共利益而存在的，因此它一定也是利益诉求的组织形式。如果政府在观念上不正视这一点，社会组织就不会有活力，社会组织也不可能成为治理的权力主体之一；社会组织确实有能力承接政府职能转移，但这并不意味着社会组织是为了实现政府转移职能而存在，因为社会组织的“合法性”如果只是承接政府职能转移，那么社会组织就不可能作为治理的权力主体与政府建立起治理的伙伴关系，而只会是“伙计”关系。



社会组织发展的“活力”需要物质资源和人力资源，因此，政府除了在社会组织登记上实现制度创新，还需要在其他与社会组织发展相关的领域实现制度创新。

首先需要探索如何在制度上保障更多的社会物资资源流入社会领域（例如基金会、私人捐赠）。政府财政资源的投入是社会组织发展的重要因素之一，但作为一个还需要处理大量基本民生问题的发展中国家，国家能够投入社会领域的资源是有限的，需要大量的社会资源进入社会领域。更为重要的是，首先只有在社会资源成为社会组织成长的基础时，社会组织才可能具备其充分的独立性，才可能形成一个充满活力的社会组织发展格局，否则社会组织可能走向“行政化”；其次要探索如何在制度上保障更多的人力资源进入社会领域，既包括优秀的专业人才，也包括志愿者队伍，否则社会组织难以形成作为治理主体的行动能力；最后要探索如何在制度上保障以权利、责任、参与为内涵的公共精神的培养与形成，如果不是这样，我们将缺乏与社会组织发展相匹配的文化环境和氛围。而以上三个方面的制度建设，需要社会领域的法律体系建设来保障。

三 激活社会组织的活力需要社会组织的能力建设

时代正在为中国社会组织的发展提供前所未有的历史舞台，那么社会组织自身是否有能力担当作为社会治理的合作伙伴呢？在一个长期处在强政府、弱社会的体制里，人们习惯于有问题找政府、有问题怪政府，面对今天社会组织发展过程中的问题，我们有时候还是如此。不可否认社会组织发展面临的问题有来自政府的因素，但是我们也要看到，伴随着政府在行业准入条件、行业规范、专业评估、服务标准等方面的职能转移，伴随着公共财政资源和社会公益资源进入社会组织，社会组织如何花好纳税人和公众的金钱，有效率地提供公共产品，其自身也面临巨大的挑战。我们国家的社会组织大致可以分为两大类。一类是具有官方背景的社会组织，大多是带有“中国”“省”“市”字头的组织。这些组织在经费、人员、业务上与政府部门有着千丝万缕的关联，行政色彩浓厚，活力不足。另一类是民间社会组织，或者叫草根社会组织，这类

组织有活力，但由于缺乏必要的扶持和公平的竞争环境，行动能力有限。虽然这两类社会组织面临的问题不同，但总的来讲，其能力建设都是必须正视的。从近几年社会组织发展的经验来看，社会组织自身亟待解决的主要问题有以下几个方面：第一是独立性不够，独立性不够既有政府权力下放不够、行政干预仍然存在的问题，也有在长期的制度惯性中形成的自我趋附权力和资本的问题；第二是内部治理结构不健全，许多社会组织缺乏完善的组织制度，这个问题对于那些承担政府转移职能，以公共资源来实现运作的社会组织来讲，显得尤为重要；第三是公开性不够，尤其是资源管理与分配上的公开性不够，而没有公开性，社会组织也难以在社会中形成公信力；第四是合作性不够，社会组织的独立性并不意味着对立性，社会组织与政府、企业、人民团体等机构的良好关系是社会主义制度下，社会组织健康发展的环境。对于那些刚刚摆脱行政束缚的中国社会组织，其能力建设必须关注以下几个方面：组织目标和行动规划能力建设、内部治理结构和领导能力建设、财务资源动员和管理能力建设、人力资源吸纳和组织文化建设。

序二 抓住深化改革机遇， 发展社会工作组织

罗观翠*

广东历来是改革开放的前沿，35年前的经济改革是如此，如今的社会领域改革亦是如此。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决议》明确提出的“激发社会组织活力”的指示，则是对广东近年来在社会领域中的大胆探索的充分肯定，也是广东未来社会领域深化改革和社会组织扩大发展的一剂强心针。如果说1978年广东在基层社会做社会建设探索是春寒料峭时破土的嫩芽，那么十八届三中全会的肯定与激励，无疑让广东社会组织的发展、社会工作的发展快步进入了温暖的春天。在春风的吹拂下，广东省的社会组织正迎来历史发展的机遇。

早在2006年，广东省各地区就开始实质性地推动社会组织、社会工作人才队伍建设工作。其中，推进广东省社会服务类社会组织（社会工作机构）发展的理论依据及其指导的实际行动分别是：创新社会管理体制——培育和发展社会组织，转变政府职能——政府购买服务，以及社会工作人才队伍建设——社工人才培养及创建社工岗位。在这三大力量共同作用、推动下产生了广东省社会服务类社会组织（社会工作机构）的跨越式发展。其中，创新社会管理体制为社会工作机构的产生创造政策条件，政府购买服务为社会工作机

* 罗观翠，香港注册社会工作者、资深社区工作者、社会工作教育专家，香港大学哲学博士（政治学），香港大学潘锦溪商业研究学院管理顾问文凭，新西兰威灵顿大学公共政策硕士，香港中文大学社会科学荣誉学士（社会工作），中山大学教授、博士生导师，中山大学社会工作教育与研究中心主任；启创社会工作服务中心创办人、总监，香港特别行政区太平绅士，中国社会工作师协会荣誉理事，广东省社会工作师联合会专业总督导，广州市社会工作协会顾问；曾任中国人民政治协商会议广东省政协委员，香港社会工作人员协会会长，香港城市大学社会科学部主任。

构的生存提供机会，而社会工作人才队伍建设为社会工作机构发展提供人才的储备。这三个方面集中的表现指标分别为：社会组织数量、政府购买服务资金总量、获全国社会工作者职业水平认证人数。此三项指标，广东均在全国名列前茅：截至2013年底，广东省社会工作组织约500家，政府购买社会工作服务资金达到11.1109亿元，全省获得国家社会工作职业水平考试人数达到2.4万人。

这三个关键指标中，笔者最看重的是社会工作服务机构，因为社会工作机构是社会服务开展的实体依托，通过社会工作机构，社会工作服务才得以输送到千家万户。因此，深化社会改革，必须着力培养社会工作机构。

广东专业社会工作服务机构的发展起步于2007年。众所周知，深圳市鹏星社会工作服务社注册成立于2007年5月，是深圳市民政局培育起来的、广东省首家提供社会工作服务的民间非营利专业机构。鹏星以政府购买服务的方式招收专业社工，向深圳市社会相关部门派驻社工，提供社会工作专业服务，开启了政府购买社会工作服务的“岗位购买”模式。

紧接着，在广州市海珠区团委及海珠区民政局的支持下，广州市海珠区启创社会工作发展协会于2008年2月15日注册成立，承接团中央全国青少年事务社会工作试点项目“青年地带”，开启了“项目购买”模式。启创是广州第一家社会工作机构，当时，广东的社会工作机构注册不如现在方便，广州市海珠区启创社会工作发展协会的注册不仅经历了整整半年的时间，而且机构还遇到了注册“民办非企业”未能通过相关部门预审核的尴尬，几经沟通，最后只能以社团的名义进行登记。

短短几年之后，如今社会工作机构的注册方便了许多。自2010年1月1日起广东对社会服务类社会组织的注册登记等开启了绿灯，《广东省民政厅关于进一步促进公益服务类社会组织发展的若干规定》提出将广东公益服务类社会组织的业务主管单位改为业务指导单位。除国家法律法规规定需行政许可外，其他公益服务类社会组织均实行直接登记制。

目前，广东社会工作服务机构几乎遍及全省，已经有了相当可观的规模。根据民政部2013年10月的通报^①和广东省社会工作师联合会提供的数据，广

^① 以上数据来自《民政部办公厅关于建立社会工作专业人才培养情况通报制度的通知》，公文发布日期：2013年1月23日，中国政府信息公开信息平台。



东省已拥有民办社会工作服务机构 500 家，占全国总数的 31.5%，约占全国民办社会工作服务机构总数的 32%。这些机构大多集中在珠三角城市地区，但粤西、粤北以及农村地区社工机构数量也在持续增长。如今，这些机构中也不乏年运营经费超过千万元、社工人数达到 200 人以上的机构。而在发展模式上，一些大机构，如启创、正阳、鹏星、大同等已经发展出“总部 + 分支机构”的规模，在各地设立子机构。而一些刚刚成立的小机构一年运行项目金额则在几万元，员工人数为几个人。^①

社会工作组织在短期内有了跨越式的发展，有赖于政策的利好、民间社会的积极参与、社会工作专业的积极回应。然而作为新生事物，社工机构的发展也面临以下问题。

一是机构治理结构尚不完善。不少社会组织的法人治理结构未能明确，为社工机构的管理、可持续发展埋下隐患。二是社工机构的服务能力还需培养，社工服务的成效与社工人才的培养都需要时间的沉淀与积累，社工机构需要服务百姓、扎根社区、发展专业。三是社工机构筹集社会资源、发动社会力量的能力还有待增强。有关部门也需要积极谋划如何在制度上保障更多的社会物质资源流入社会领域（例如基金会、私人捐赠）。

回首过去，虽然路途坎坷，过程中也遇到困难与阻力，但笔者对广东社会工作这几年的跨越式发展深感欣慰；展望未来，笔者希望年轻的社工机构和社工同仁能继续努力，用专业的能力激发社会的活力，为社会大众提供更专业、更优质的服务。

^① 广东省社会工作师联合会：《广东社会工作发展现状调研报告》，报告发布日期：2013 年 11 月 23 日。

发布皮书研创资讯，传播皮书精彩内容
引领皮书出版潮流，打造皮书服务平台

栏目设置：

- 资讯：皮书动态、皮书观点、皮书数据、皮书报道、皮书新书发布会、电子期刊
- 标准：皮书评价、皮书研究、皮书规范、皮书专家、编撰团队
- 服务：最新皮书、皮书书目、重点推荐、在线购书
- 链接：皮书数据库、皮书博客、皮书微博、出版社首页、在线书城
- 搜索：资讯、图书、研究动态
- 互动：皮书论坛

中国皮书网依托皮书系列“权威、前沿、原创”的优质内容资源，通过文字、图片、音频、视频等多种元素，在皮书研创者、使用者之间搭建了一个成果展示、资源共享的互动平台。

自2005年12月正式上线以来，中国皮书网的IP访问量、PV浏览量与日俱增，受到海内外研究者、公务人员、商务人士以及专业读者的广泛关注。

2008年、2011年中国皮书网均在全国新闻出版业网站荣誉评选中获得“最具商业价值网站”称号。

2012年，中国皮书网在全国新闻出版业网站系列荣誉评选中获得“出版业网站百强”称号。



权威报告 热点资讯 海量资源



当代中国与世界发展的高端智库平台

皮书数据库 www.pishu.com.cn

皮书数据库是专业的人文社会科学综合学术资源总库,以大型连续性图书——皮书系列为基础,整合国内外相关资讯构建而成。该数据库包含七大子库,涵盖两百多个主题,囊括了近十几年间中国与世界经济社会发展报告,覆盖经济、社会、政治、文化、教育、国际问题等多个领域。

皮书数据库以篇章为基本单位,方便用户对皮书内容的阅读需求。用户可进行全文检索,也可对文献题目、内容提要、作者名称、作者单位、关键字等基本信息进行检索,还可对检索到的篇章再作二次筛选,进行在线阅读或下载阅读。智能多维度导航,可使用户根据自己熟知的分类标准进行分类导航筛选,使查找和检索更高效、便捷。

权威的研究报告、独特的调研数据、前沿的热点资讯,皮书数据库已发展成为国内最具影响力的关于中国与世界现实问题研究的成果库和资讯网。

皮书俱乐部会员服务指南

1. 谁能成为皮书俱乐部成员?

- 皮书作者自动成为俱乐部会员
- 购买了皮书产品(纸质皮书、电子书)

的个人用户

2. 会员可以享受的增值服务

- 加入皮书俱乐部,免费获赠该纸质图书的电子书
- 免费获赠皮书数据库100元充值卡
- 免费定期获赠皮书电子期刊
- 优先参与各类皮书学术活动
- 优先享受皮书产品的最新优惠

3. 如何享受增值服务?

(1) 加入皮书俱乐部,获赠该书的电子书

第1步 登录我社官网(www.ssap.com.cn),注册账号;

第2步 登录并进入“会员中心”——“皮书俱乐部”,提交加入皮书俱乐部申请;

第3步 审核通过后,自动进入俱乐部服务环节,填写相关购书信息即可自动兑换相应电子书。

(2) 免费获赠皮书数据库100元充值卡

100元充值卡只能在皮书数据库中充值和使用

第1步 刮开附赠充值的涂层(左下);

第2步 登录皮书数据库网站(www.pishu.com.cn),注册账号;

第3步 登录并进入“会员中心”——“在线充值”——“充值卡充值”,充值成功后即可使用。

4. 声明

解释权归社会科学文献出版社所有



皮书俱乐部会员可享受社会科学文献出版社其他相关免费增值服务,有任何疑问,均可与我们联系

联系电话: 010-59367227 企业QQ: 800045692 邮箱: pishuclub@ssap.cn

欢迎登录社会科学文献出版社官网(www.ssap.com.cn)和中国皮书网(www.pishu.cn)了解更多信息