



程艳敏 张 艳 汤 敏 主编

SHEHUI GONGZUO
XINGZHENG

社会工作行政



东北林业大学出版社

社会工作行政

程艳敏 张 艳 汤 敏 主编

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作行政 / 程艳敏, 张艳, 汤敏主编. -- 哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2011. 6
ISBN 978-7-81131-826-5

I. ①社… II. ①程… ②张… ③汤… III. ①社会工作-行政管理 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 121251 号

责任编辑: 戴 千
封面设计: 彭 宇



社会工作行政

Shehui Gongzuo Xingzheng

程艳敏 张 艳 汤 敏 主编

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

东北林业大学印刷厂印装
开本 787 × 960 1/16 印张 13 字数 230 千字
2011 年 6 月第 1 版 2011 年 6 月第 1 次印刷
印数 1—1 000 册

ISBN 978-7-81131-826-5

定价: 28.00 元

前 言

社会工作专业开设的时间比较晚,20世纪80年代中期,国家教育委员会决定在高等学校设立相关专业,到90年代中期,社会工作专业获得了一定的发展。我国已有200多所高校设置了社会工作专业,毕业和在读的社会工作专业学生至少在万名以上。无论是从高等教育的专业设置还是从社会发展来看,社会工作专业都是一个朝阳专业,有着非常广阔的发展前景。

社会工作行政是社会服务系统的重要组成部分,它对社会政策的实施、社会福利制度的运行和社会服务的有效提供起重要作用。社会工作行政被教育部列为社会工作专业主干课程,说明了它在工作专业知识体系中的重要地位。

在西方发达国家,社会工作行政知识体系的发展迟于个案工作、小组工作和社区工作。虽然20世纪50~70年代社会工作行政教学和研究有过一定的发展,但是在比较注重专业方法的社会工作领域,它的发展程度远不及上述几种专业方法,然而这并不表明社会工作行政不重要,相反,社会工作行政与其他方法相比,还有自己显著的优势。社会工作行政和其他方法的共性在于:它们都涉及人群,包括他们之间的关系和问题。但在资源整合和改善宏观社会环境方面,社会工作行政的方法则更具有理论性和实务性的优势。因此,在社会工作教育课程体系中,社会工作行政课程越来越受到社会工作教育者和管理者的重视。在实践中,社会工作行政是促进和实现机构敞开大门、高效提供和输送社会服务的方法。社会工作需要大量的有能力、有影响的管理者。

社会工作行政在教育与实务方面占有显著地位,是社会服务输送过程中一个必不可少的组成部分。但由于多种原因,我国社会工作行政的教学和研究处于相对落后的水平,由于缺乏一定的教学经验和研究积累,社会工作行政的教材建设也相对落后,并且同时限制了社会工作行政这一学科的发展。编写系统的符合教学需要的社会工作行政教材是必要的和迫切的。本教材是按照《社会工作专业主干课程教学基本要求》编写的,我们力求做到以下几点:第一,客观而系统地介绍社会工作行政的理论、方法和实务,密切结合我国社会发展的需要;第二,尽可能地反映我国社会工作行政在理论与实践中所取得的成就,尊重教育界和学术界的既有成果;第三,充分表达教学

2 社会工作行政

和科研过程中的经验成果，体现教育者对本土化社会工作行政的认知。我们认为社会工作教育者应努力引导社会工作专业的学生获取更多的社会工作行政的知识和技巧，以便他们日后在向弱势人群以及其他人群输送服务时可以做更多的贡献。

本书的编写工作由东北林业大学社会工作专业的教师承担，该教材编写任务的具体分工是：程艳敏编写第一、五、六、八章，张艳编写第二、四、九章，汤敏编写第三、七、十章，全书由程艳敏统稿，由卞文忠主审。

在编写本书的过程中，我们引入了诸多学者的观点，比如张曙、王思斌、萧洪恩、范志海、阎更法、赵怀娟等，感谢这些学者们在工作行政领域所做出努力与贡献，他们的成果使我们受益良多。

应当指出的是，社会工作行政的发展在我国还处于初步阶段，本书的编写者又多是青年教师，无论在体系还是在内容上定会存在不足，期待读者能提出宝贵意见，共同推动我国社会工作行政教学与实践的发展。

作者

2010年9月

目 录

第一章 社会工作行政总论	(1)
第一节 社会工作行政概述	(1)
第二节 社会工作行政的发展	(13)
第三节 社会工作行政的功能及意义	(16)
第二章 社会工作行政的价值与伦理	(21)
第一节 社会工作行政者应具备的价值与伦理	(21)
第二节 社会工作行政中的伦理议题	(23)
第三节 社会工作行政中伦理两难的抉择	(30)
第三章 社会工作行政体制	(36)
第一节 社会工作行政体制的含义	(36)
第二节 福利国家的社会工作行政体制	(36)
第三节 中国的社会工作行政体制	(48)
第四章 社会工作行政组织	(58)
第一节 社会工作行政组织概述	(58)
第二节 中国的社会工作行政组织	(68)
第三节 第三部门	(72)
第五章 社会工作行政领导	(77)
第一节 社会工作行政领导概述	(78)
第二节 社会工作行政领导者	(87)
第三节 社会工作行政领导的领导方式	(96)
第六章 社会工作行政人力资源管理	(107)
第一节 人力资源管理概述	(107)
第二节 社会工作机构的人员录用与培训	(110)
第三节 社会工作机构员工的激励与考核	(118)
第四节 社会工作机构的员工督导	(123)
第七章 社会工作行政决策	(128)
第一节 社会工作行政决策概述	(128)
第二节 社会工作行政决策的类型及一般程序	(136)

第八章 社会工作行政计划	(148)
第一节 社会工作行政计划概述	(148)
第二节 社会工作行政计划的制订	(154)
第三节 社会工作行政计划的制订方法	(157)
第九章 社会工作行政执行	(161)
第一节 社会工作行政执行概述	(161)
第二节 社会工作行政指挥	(168)
第三节 社会工作行政沟通	(171)
第四节 社会工作行政协调	(180)
第五节 社会工作行政控制	(184)
第十章 社会工作服务评估	(188)
第一节 社会工作行政服务的评估	(188)
第二节 社会工作行政服务评估的方法与程序	(195)
参考文献	(201)

第一章 社会工作行政总论

第一节 社会工作行政概述

“社会工作行政”在当前的中国还是一个较为新鲜的词汇，从它的概念、内涵的界定，到社会工作行政体系的构建等方面的任务还远没有完成。因此，社会工作行政研究的过程，也就是一个不断深入思考的过程。

一、社会工作行政的产生

从实践角度看，社会工作行政一直伴随着社会工作的发展而发展，因为在向社会弱者提供救助的过程中，政府早就有所介入。1601年，英国《伊丽莎白济贫法》的颁布实施就是政府动用行政力量和资源介入救困工作的开始。后来，德国的汉堡制、爱尔伯福制度的确立以及慈善组织会社开展的服务管理工作都是社会工作行政发展史上重要的成果。在我国，早在周代就有“保息六政”之举，涉及养老、赈穷、慈幼等六项福利事业。所以说，作为社会服务的一个领域，社会工作行政古已有之。不过，我们接下来探讨的主要是社会工作行政作为宏观层面的社会工作方法是怎样确立的。

我们知道，社会工作作为一种专业的助人工作，在20世纪初就已经走向了专业化。但是，早期的社会工作与个案工作基本上是等同的。当时，社会工作学院对从业者的训练也是以个案工作为主的。个案工作被称为“核心技术”（nuclear skill），是社会工作专业性的象征。

不过，在给予个案工作以特殊地位的同时，社会工作者也日益感觉到单一方法的缺憾，并开始思索如何拓展工作方法。也正是这种思索孕育了社会工作行政的萌芽。

（一）对社会工作方法的反思（1900~1935年）

随着社会工作的发展，一些实践者和研究者认识到，将个案工作方法作为社会工作的核心技术似乎太过狭窄，尤其是在涉及人群和组织时，个案工作方法往往显得势单力薄。他们对只看重个案工作的观点作了批判，其中较有名的是阿伯特（Abort），她和她的芝加哥公民与慈善学院的同事们力主社会工作应拓宽视野，不仅训练学生们从事实务工作的技能，也要为将来可

能从事的行政和政策工作做些准备。阿伯特说，社会工作不等于个案工作，实务技能也不等于管理技能和领导艺术。她的观点得到了一些人的赞同，1908年，该学院开始开设一些宏观层面的课程，比如社会福利。20世纪20年代，美国学者哈格第（Hagerty）的一项关于社会工作教育的研究，得出这样一个结论：社会工作学院不仅应当培养实务工作者，也应当培养社会工作的组织者、领导者和执行者。

上述现象表明，虽然个案工作正处于发展的黄金阶段，但是将个案工作等同于社会工作的观念已经受到了质疑，行政管理方面的问题开始受到重视（这个时期，一些国际机构如基督教青年会、美国家庭福利协会等也开始为机构管理者制定带有社会工作特定要求的任职标准，杂志《调查》也开始注重社会福利机构的行政管理问题。一些管理类的课程也开始出现在一些学校的课程表中。但是，由于社会工作实务界专注于个案工作以及教育界缺乏对行政管理的了解，所以，社会服务行政的问题并没有受到太多的关注。在一些开办社会工作专业的学校里，行政课程要么没有，要么就是以选修课程的面目出现的。1929年，世界上第一本《社会工作年鉴》问世，其中也未收入任何涉及行政这一主题的论文。直到1933年，有关行政管理的论文才开始出现在该杂志上，但也只有1篇而已。

（二）争取行政的合法地位（1935~1960年）

20世纪30年代，经济危机的爆发使得西方资本主义发展受到了严峻的考验。大量失业人口所面临的贫穷、疾病、就业问题以及由此引发的社会安全问题促进了资产阶级政府的思考方向和决策行为的改变。在这个时期，美国政府对社会危机的介入，使社会工作成为一种职业，这对行政发展成为一种专业的实务方法起到了重要的推动作用。

为了应付工业社会所遭遇的社会问题，消除社会不安定因素，1934年，美国设立了“联邦紧急救济总署”，随后又创立了公共救助制度，从而激发了对社会服务人员的莫大需求。尤其是那些新设立的各级公共福利部门，更是急需大量能从事计划、组织、执行、监督、评估工作的社会工作者。“联邦紧急救济总署”成立后不久，美国政府便出资请社会工作学院开办一些短期密集型的培训课程，以便为公共福利部门输送既懂得社会工作，又懂得行政管理的专门人才。

这种情况促进了社会工作领域的拓展。也正是在这一时期，公共行政学在西方正蓬勃发展，这也为社会工作和行政管理的结合提供了可能。1936年，在全美社会工作研讨会上，开始听到了行政的声音。1944年，全美社会工作学院协会将《社会行政》核定为8门核心课程之一，但对于其内容，

学者们却各执一词，难以统一。1945年，50个国家在美国旧金山签订了《联合国宪章》，明确规定联合国应致力于“促进国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质的国际问题”。1946年，英国通过社会保障制度法案，成为一个典型的福利国家。从此，社会工作行政的观念逐步为国际间所普遍接受。有的国家单独设立社会工作行政部，有的国家与劳工行政合并，建立社会工作行政机构。可以说，社会工作机构遂成为一个新兴的公共行政部门。这一时期的中国正处于战争的硝烟中。为了解决社会问题，推动对弱者的救助，中国第一代社会学者们做了很多工作，如开展社会调查、研究社会变迁，并推动国民党政府成立了社会部。1940年成立的社会部旨在模仿西方工业国家，以行政的力量有计划有系统地推进社会福利事业。社会部具体的工作包括制定社会政策、建立社会工作行政体制、推广社会服务、培植社会工作人才。社会部曾设立社会工作行政计划委员会，邀请多位社会学者参加，先后确立了劳工、儿童福利、社会救济、合作事业、社会保险等政策。社会工作行政系统的设置自上而下，中央有社会部，各省有社会处，各市有社会局或社会科，各县有社会科。1944年秋，教育部召开大学课程修订会议，批准在社会学系内增设社会工作行政组。自1902年起至1948年止，中国共出版了316部社会学著作，其中有25本是社会工作与社会工作行政方面的。

（三）社会工作行政的确立（1960~1980年）

1955年，美国社会工作者协会（NASW）成立。1960年，该协会组织实施了一个大型项目，对社会工作行政和社区发展进行调研。当时，该项目组集中了一批知名的专家学者和实务工作者，在最后的研究报告中，学者们提出了在社会工作领域中发展行政管理的重要意义，认为社会工作的目标如果仅仅停留在对个人的救助上，而忽视通过立法、设置特定组织和机构、争取政府预算等可以从根本上解决问题的方式，那么，社会工作的效果将是零星的、有限的、缺乏整体效应的。此后，美国社会工作界的权威人士伯恩斯坦（Burns）亲自设计了社会工作行政课程的框架，并经国家教育委员会审议通过。1963年，美国社会工作者协会在组织内部增设了社会工作行政组，表明了美国社会工作界对社会工作行政的认可。

从20世纪60年代到70年代中期，社会工作行政随着西方国家社会福利的发展而不断受到重视。1970年，美国社会工作教育委员会出版了两本非常重要的专著：《社会工作行政：资源手册》和《社会工作行政案例》。第一本书收录了40篇论文和相关的复印资料，提供给社会工作的学生和实务工作者使用。其中既有最新的研究论文，也有一些经典篇目，比如韦伯的

“科层制”和法约尔的“管理通则”。第二本书是第一本书的姊妹篇，共收录了25个实务案例。1976年，全美84所社会工作学院中有35所开设了社会工作行政或相关课程。许多攻读行政课程的社会工作学生在政府、非营利组织中谋到了行政管理职位。比格斯塔夫（Biggerstaff）曾经对8所社会工作学院的毕业生做过一项调查，发现从1970~1977年，有22%的毕业生处于高级管理岗位，32%的人处于中层职位，13%的人被提升为一线督导，33%的人从事直接服务。可见，经过社会工作专业训练的学生中有六成多的人从事的工作和行政管理有关。1977年，美国创办了《社会工作行政》刊物。

由上可见，在这一时期，社会工作行政作为社会工作的方法之一获得了独立，被认可为一种不同于个案、小组、社区的间接的工作方法，是宏观的工作方法。

（四）社会工作行政的发展与转向（1980年以后）

从20世纪70年代的石油危机开始，西方发达国家的经济发展进入滞胀时期。全能政府、福利国家理论不断受到质疑，特别是不断攀升的福利开支更是压得各国政府喘不过气来。于是，英国、美国等国家开始大力倡导“小政府、大社会”的管理理念，大幅减少政府的直接服务，鼓励福利服务民间化、市场化、私营化。经过十几年的发展，美国的社会服务已经形成了公共服务与民间服务、志愿服务与营利服务相互交织、相互补充的格局。有越来越多的社会工作者到民间的非营利组织或营利部门工作。

据统计，1972年时全美社会工作者协会中有65%的会员在公立机构就业，但是10年后，这一比例下降到了37.2%。同一时期，在营利机构中从事社会服务的社会工作者从3%上升到了24%。这些数据从两个方面反映出美国社会服务系统发生的变化。目前，美国社会工作已经建立了完备的证照制度和管理体制。从事社会工作的人既要受过社会工作的专业教育，也要通过考试获得从业资格。拿到社会工作等级证书的人，可以到公办福利机构或私营机构求职。他们在精神健康、儿童服务、老人服务、家庭服务等领域工作。近些年，他们在药物滥用、社区矫治、艾滋病预防等领域成为一支非常活跃的力量。同时，为了加强沟通、合作，维护自己的合法权益，他们加入了各种社会工作专业团体，如全美社会工作者协会、黑人社会工作者协会、临床社会工作者协会、医院社会工作者协会等，在协会的指导和支持下开展工作，不断提高自己的业务素养。

与美国不同，英国的社会工作主要是在政府指导下开展的。英国政府规定，要在一些机构中给社会工作者以特定职位，所以，英国的社工就是政府

雇员（公务员）。在英国，有90%左右的社会工作者在政府的公共服务部门就职。这一时期，中国实行改革开放，政府在社会管理中也面临着许多新情况、新问题，观念的转变促使社会学得以重建，社会工作被再度引入。所以，在我国，社会工作行政走过的是一条曲折的道路。

20世纪80年代以来，西方发达国家社会福利管理体制的变化对社会工作行政提出了很多挑战，比如，从政府层面看，如何制定符合需求的社会政策，如何协调和非营利机构、市场组织之间的关系，如何对非政府的社会服务机构进行监管等都是新的课题。从机构层面看，难以获得政府的财政补贴使机构面临着巨大的生存压力。这种压力要求机构不断拓展适应民众需求的服务项目，要想方设法筹款，甚至要使用企业的一些做法控制运营的成本，要加强对服务质量的评估等。所以，随着政府执政行为的调整，社会工作行政也要作出及时的回应。

二、社会工作行政的含义

行政是指实现或执行公共政策时的一切运作，或者说行政是为了达到某种目的，对许多人的指挥、协调和控制（监督）。行政的要素一般包括计划、组织、人事、领导、协调、报告、预算等。

社会工作行政是从英文“social work administration”翻译过来的，英文“social”（社会的）具有十分复杂的内涵，它有时是指同“生物性”相对应的社会现象，有时是指与“个人性”相对应的具有普遍性的社会现象，有时则指社会现象中与“经济性”现象相对应的公共性的、福利性的社会现象。

“administration”（行政）一词也有十分复杂的意思，它基本上指的是在公务中的组织、协调等促进相关人员共同努力以有效达到目标的活动。“行政”一词，在中国古籍《史记·周本纪》中曾记载“成王周初定天下，周公恐诸侯畔周，公乃摄行政当国”，并“行政”七年，这里的“行政”就是行使国家管理事务的权力。行政还具有管理、行政、经营的种种意思，各学者的说法也不一。

对于社会工作行政的定义，学术界并没有统一。社会工作行政又可称为社会行政，因为其主要内容涉及社会福利，故社会工作行政也可称之为社会福利行政。

关于社会工作行政的概念，因为各国社会工作行政的范围不同而难以确定。不同的学者也有不同的说法。

社会工作权威专家——基德尼（John. C. Kidneigh）认为社会工作行政

是社会工作行政 (Social Work Administration), 他强调社会工作行政是“一个将社会政策转化为社会服务的双向过程: ①将社会政策转化为具体的社会服务的过程; ②利用所得的经验调整社会政策的过程”。当然, 这个定义包含了这样的思想: 行政是执行政策的过程, 也是把政策转化为行动和项目的过程。即社会工作行政是一个双向过程。这是一种具有代表性的定义, 这一定义侧重于政策分析、策划、制定和实施。

斯宾塞 (Spencer) 认为, “社会工作行政是对机构内部关系和进取活动进行理性管理的过程, 以实现理想目标”, 还包括“促成机构及其所在社区资源互相开放、转化的进程”。他认为社会工作行政是促成社区资源 (人力和财力) 转化为社区服务的过程。这个使资源转为服务的过程, 涉及委员会、行政官员、工作人员、志愿人员或赞助者不同程度的积极参与。社会工作行政涉及重大计划制定与目标形成, 且不仅仅依据外部机构提供的计划去进行管理和运用资源, 这一定义侧重于社会服务机构的内部管理。

邓纳姆 (Dunham) 认为, 社会工作行政是“对提供直接服务的社会服务机构给予支持性和推进性活动的过程。社会工作行政的范围涵盖功能、政策、行政领导的决定和程序的运作, 如事件记录、财务管理、服务维持等”。

斯坦 (Herman Stein) 认为: “社会行政的定义是多样的, 但目前被广为接受的中心定义是: 社会行政的概念是指通过系统的协调与合作, 界定和实现组织目标的持续过程。”

斯基德莫尔 (Rex A. Skidmore) 总结了各种不同的行政定义, 认为: “社会工作行政可以看做是一种机构工作人员将机构的社会政策转化为社会服务的行为。这包括行政人员——领导者和所有其他职员——下属或团队成员。社会工作行政的基本过程通常是计划、组织、人事、领导和控制。

崔克尔 (Harleigh B. Trecker) 认为, 社会工作行政是“一个持续工作的过程, 在这个过程中, 人们进行合作, 释放以及汇聚他们的潜能, 从而使他们利用所有可能拥有的资源, 满足有需求的社区, 提供服务和计划”。

崔克尔概括出不同权威人士对社会工作行政原则的观点, 包括如下主要要素:

- (1) 社会行政是一个持续的、动态的过程;
- (2) 社会行政是一个调动积极性的过程, 以实现共同的目的或目标;
- (3) 为了实现共同的目标, 发掘并利用人力和物力等各种资源;
- (4) 以协调和合作的方法获得人力和物力等各种资源;
- (5) 社会行政包括计划、组织和领导等要素。

《中国社会工作百科全书》认为，社会工作行政（Administration of social work）是指社会工作在管理层面和制度层面发生的事务，又称社会行政。它包括社会政策与立法、组织机构、财政经费和人事等方面的管理。用立法的手段、组织的手段和制度的手段来解决社会问题，就是社会工作行政。这种解决方法比个案方法要有效得多。

总结如上观点，一般认为社会工作行政是指政府的社会工作机构、社会的福利保障组织对社会福利工作进行行政管理，实施社会政策，满足人民各类福利需求的活动。其中心含义是制定、执行、实施社会政策，提高服务机构的工作效率及服务品质。

三、社会工作行政与社会管理、公共行政的联系与区别

（一）社会工作行政与社会管理的联系与区别

在我们的社会中，在社会转型迅速、各种矛盾比较突出的情况下，协调各方面的关系、有效地解决社会问题显得十分重要，因此，加强和完善社会管理被突出地提上议事日程。加强社会管理是政府的责任，社会工作行政也是政府及相关机构执行社会政策的活动和过程，这样，对社会工作行政和社会管理进行区分就是必要的。

社会管理是以整个社会为对象的管理活动。由于社会结构和社会问题的复杂性，社会管理一般带有统合性特点，即它是站在整个社会的角度，解决社会问题、协调社会关系、为社会发展创造适宜条件的管理活动。运用系统论、信息论、控制论原理，从整个国家或地区的层次，研究社会整体发展中经济、政治、技术等方面的关系，研究社会管理的主体与客体的关系，研究社会管理与发展的规律性。这样，社会管理就是从综合的角度、用综合性方法、处理综合性社会关系问题的管理活动。

如果我们把社会管理看做在整体上协调社会关系、解决社会问题的活动，那么，政府制定和实施社会政策、解决困难群体的问题也可以纳入社会管理的范畴。但是，社会工作行政与社会管理有着明显区别，虽然社会工作行政也是某种管理的含义，但它并不等同于社会管理。

社会工作行政与社会管理的区别表现如下几个方面：第一，对象不同。社会工作行政的对象是社会福利活动，特别是对困难人群和弱势群体的福利性支持，而社会管理的对象是一般的社会活动，是要协调社会结构中的各种重要关系，而限于对弱势人群的支持活动。第二，方法不同。社会工作行政作为一种组织、协调和管理活动包括使用一般的管理方法，但它更强调从支持弱势群体、有效提供社会福利的角度看待协调和管理，更强调对人的关

心。如果说社会管理更强调权力的话,社会工作行政则更强调共同参与和治理。第三,任务不同。行政和管理都有明显的理性主义色彩,都要追求活动的效率和效益,但社会工作行政更看重效果而不是单纯的效率,因为社会工作行政的根本任务是要对困难人群、弱势群体实施有效的帮助。

(二) 社会工作行政与公共行政的联系与区别

公共行政是社会生活中的公共领域的行政管理,如卫生、交通、教育,目的是使全体公民享受上述服务,以便可以正常的工作和生活。如果我们把公共行政看做政府的职能,那么,政府制定和实施社会政策的活动也属于公共行政的范畴。这就是说,依据一定的社会政策、动员和协调各种资源、为有需要的社会成员特别是弱势群体提供有效服务的社会工作行政是公共行政的组成部分,但又是特殊的组成部分。就政府行为而言,社会工作行政也是公共行政,它所处理的也是某种公共事务而不是个人事务,也是要通过实施社会政策实现社会公益。可以认为公共行政在一定程度上包括了社会工作行政,这是两者的相同之处。

就两者的区别而言,社会工作行政不同于一般的公共行政。

第一,社会工作行政的对象狭窄,一般指社会弱势群体;正是由于这些人陷入困境不能自拔,为了维护社会公平与社会秩序,就需要政府采取政策和措施去帮助他们,其中实施政策、动员和协调资源的过程就是社会工作行政。社会工作行政与公共行政相比其对象范围较窄。

第二,社会工作行政的内容有较强的福利性,而不是一般的服务;社会工作行政主要是帮助困难人群和弱势群体的相关行政活动,它包括在促进社会保障、促进就业、改善困难群体的健康状况、保障公民受教育的权益、保障公民的居住权益以及促进老年人福利方面的行政活动。同公共行政相比,社会工作行政的福利性更强。

第三,政策对象和内容的不同带来价值上的某种差异。由于社会工作行政所要解决的是弱势群体的问题,所以与公共行政相比,社会工作行政更关心价值问题,即在实施政策过程中行政人员持有更多的对政策对象的关怀。

四、社会工作行政的特征

社会工作行政的特征大致可分为两大类:一类特征使社会工作行政与社会管理、公共行政相区别;另一类特征揭示了社会工作行政执行过程的层次性。社会工作行政的特征可归纳如下。

(一) 社会工作行政服务范围的有限性

社会工作行政服务的范围相对于社会管理、公共管理要窄,它仅仅涉及

社会上有问题的一群弱势群体。而社会管理是针对整个社会系统的运行进行协调和管理。公共行政则涉及社会生活的公共领域,如公共安全、交通、教育,目的是使全体公民享受上述领域的服务以正常地生活和工作。

(二) 社会工作行政服务职能的非营利性

由于社会工作行政的内容多涉及社会福利,社会工作行政比社会管理和公共行政更具服务色彩,其宗旨在于最大限度、最为合理地使国家社会政策能在社会弱势群体身上得到贯彻、落实。因而,其服务行为没有营利的目的。非营利性并不意味着非经营性或无偿服务。社会福利服务同样应该是一种经营活动。社会福利机构的资金运作越成功,机构的经济实力越强,机构服务的受益人群越多。因此,非营利性的关键是看机构将资金做什么用以及怎样用。例如,福利彩票在“十五”期间为国家公共基金集资 400 多亿元,资助了“星光计划”以及“明天计划”。

(三) 社会工作行政服务手段的专业性

社会工作行政责任的执行者是社会福利行政机关及其他社会工作机构,机构的管理层面的工作人员多带有社会工作者的特征。社会工作行政也和社会管理、公共行政有所区别,尤其是在具体实施福利服务时,更具有社会工作专业化的特点。社会工作的专业化和职业化由以下四个方面的因素构成:有专业的社会工作团体及下属从事各类福利服务的机构;有公认的职业守则和保证守则被执行的证照制度;有专门从事社会工作教育的院校和实用的系列训练课程;有保证工作顺利进行的工作程序和必要的职业权利保障。

(四) 社会工作行政服务实施的层次性

社会工作行政过程,就是将社会政策转变为社会服务的过程。社会政策具有层次性,由政府制定的涵盖面大而笼统的社会政策,可称之为宏观政策。由某一基层政府和社会团体制定的,用以协调内部利益关系,指导其成员活动的行为规划,可称之为微观政策。由于社会政策层次上的差异性造成社会工作行政的层次性。我们可以把执行宏观政策的活动,称为宏观社会工作行政,把执行具体社会政策的活动,称为微观社会工作行政。宏观社会工作行政表现为一种政府的职能行为,微观社会工作行政表现为社会福利机构的管理活动。因此,从政府部门到具体实施福利服务的机构和单位,构成了一个社会福利行政的层次序列。从宏观到微观,社会工作行政的内容逐渐具体化。

五、社会工作行政的内容

社会工作行政发展到 21 世纪,要将社会政策转换成社会服务,社会工

作行政工作者不仅要具有社会工作方面的知识，同时，必须具备专业的管理和运作方法，即行政学的知识。社会工作行政的内容主要包括以下几个方面。

（一）社会工作行政组织

社会服务的有效提供需要以一定的组织作为基础。按照结构功能主义的理解，组织是为了实现某一特定目标而有意组成的社会群体。从行动或过程的角度看，组织则是人们有意识地协调相互之间行动的体系。在社会服务计划即工作目标确定之后，如何将各种资源统筹配合去实现目标和选择怎样的组织形式能更有效地实现目标是十分重要的。

社会工作行政组织泛指各级各类从事社会工作的社会组织，既包括政府机关及其职能部门，也包括社会福利事业单位、社会团体、民营社会服务机构。它们秉承服务宗旨，在其业务范围内从事社会工作管理或为特定群体提供社会服务。

（二）社会工作行政体制

社会工作行政体制是国家或权力机构实施社会政策的制度化架构，是国家公共行政管理体制的重要组成部分。研究社会工作行政体制的基本理论，分析比较各国社会工作行政体制形成和发展的基本规律和基本特点，对于推动转型期我国社会工作行政体制建设具有重要意义。

（三）社会工作行政计划

计划是管理的几种方法中最重要的一种。它是一种干预方法，是通过推测，系统思考而有目的地解决社会问题的一种手段，是人们试图控制事件、社区或社会的发展进程的一种方式。社会服务计划就是在社会政策转变为社会服务的过程中预先对社会服务的提供进行科学的设计和计划，以增加社会服务的可行性。

（四）社会工作行政决策

社会工作行政决策是社会服务机构对所面临的问题作出决断的过程。它包括了识别问题、确定目标、制定选择方案、评估修正方案四个环节。而社会工作行政计划是对决策的进一步细化和操作化，是行动的具体策略。往往涉及服务目标、受益群体、资源配置、负责人、完成期限、监控办法等内容。

（五）社会工作行政的人力资源管理

社会工作是依靠社会工作人员的智力和技能为有需要者提供服务的活动。对于组织而言，要完成社会服务的目标就必须建立一支高素质的社会工作人员队伍。