

方英

著

政府培育下的 社工机构发展

THE DEVELOPMENT OF
SOCIAL WORK ORGANIZATION CULTIVATED
BY THE GOVERNMENT



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

方
英

著

政府培育下的 社工机构发展

THE DEVELOPMENT OF
SOCIAL WORK ORGANIZATION CULTIVATED
BY THE GOVERNMENT



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

图书在版编目(CIP)数据

政府培育下的社工机构发展 / 方英著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8722 - 9

I. ①政… II. ①方… III. ①社会工作 - 研究 - 广东
省 IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 022350 号

政府培育下的社工机构发展

著 者 / 方 英

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 高 启 王 颀

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.25 字 数: 308 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8722 - 9

定 价 / 58.00 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

“社会学的诞生就是为了探索由前现代社会向现代社会转变及其所带来的后果，它既是民族国家的兴起、现代性的出现、工业革命的爆发、社会结构发生巨大变化的需要，也是现代性成长和人类科学知识不断分化综合的直接结果。”^① 从19世纪以来，中国以古老之躯进入这一艰难的大转型之中：传统文化面对西方文化时的孱弱和不自信令人扼腕叹息，知识分子接受并积极传播西方文化，却发现现实并没有相应的接纳机制，“娜拉出走之后怎么办？”成为那个时期的天问！

正如黄仁宇先生所说：“一种法律之行得通，全靠社会的强迫性（social compulsion）做主，也就是其中条款不是公平的（equitable），就是合法的（legal），已经有了过去的成例，因此十之八九的情形人民已准备照此条款行事，政府的干预不过是干预其一二。要是立法与社会情况全部相违，甚至立法的人和预期守法的人没有共通的习惯与语言，高层机构还没有摸清低层机构的形态，就轻率地希望一纸文书立刻可以命令一个走兽化为飞禽，那也就是不着实际了。”中国共产党从农村开始，对中国城乡的经济、社会和文化结构进行了强力的改造，使整个国家具有从下到上接纳新理念和制度的可能性。在长期的民族危机和战争的压力下，这时的国家采用了对社会高度整合的刚性机制。

1949年后的中国，个体被整合进强有力的国家体制内：城市中的单位制和农村的人民公社，这种国家力量支持下的强度整合对原来存在的宗族、城市中的行业协会等原有的社会组织造成摧枯拉朽的破坏。整个社会被过度整合在一个政治、经济、社会合一的单一生态中而缺乏应有的活力和弹性。

^① Taylor, S., *Sociology: Issues and Debates* (London: Macmillan Press Ltd, 1999), pp. 15 - 16.

改革开放后，这种政治整合的力量有所减弱，但是因为经济发展带来的人口大流动和大迁徙，原有的宗族、同乡等整合机制虽略有恢复，但终究是时过境迁、风光不再。今天的中国人如何重新在社会领域中整合为一个富有弹性和适应性的有机体？这是今天的社会治理不可回避的问题。借鉴国际经验，中国单位制的瓦解^①和工业化带来的人口大量流动迁徙，自由结社的社会组织是合适的探索方向。这种连接可以在以下层面上带来裨益：一是有利于国家治理转型；二是有利于社群的发展；三是有利于合作利他主义、志愿者精神和公益价值观的培育；四是有利于社会服务的丰富多元发展；五是有利于形成对政府的监督；六是有利于为国家决策机构反映民情，建立民间社会和国家决策机构之间的多管道有机联系；七是有利于利益受损群体通过抱团取暖相互支持，同时进行利益诉求和政策倡导，避免社会治理的死角。中国社会的有机结合需要社会组织在陌生人社会形成共通的习惯与语言，只有在此基础上，中国的法制、现代化治理才能落到实处。

“在18世纪，法国中央政权尚未具有它后来才有的健全有力的政体。然而，由于中央政权已经摧毁了所有中间政权机构，因而在中央政权和个人之间，只存在广阔空旷的空间，因此在个人眼中，中央政府已经成为社会机器的唯一动力，成为公共生活所必需的唯一代理人。”^②。法国当时的这种情景和今天中国在公共领域的局面有相同之处，如果说20世纪90年代之前单位制在城市还起着重要的代理国家公共事务的作用，今天绝对优势的单位制之外的人群则缺乏有效的中介机制进行与国家的有效互动，于是以上访、群体性事件、自残自杀、泄愤式报复为表现形式的社会矛盾冲突出现了。之前，我国用“维稳”的压制性思维对待这些社会问题，走的是一条治标不治本的路子，而且有可能使社会矛盾和紧张不断累积升级带来更大的危害。但是，之所以采用“维稳”的思路，又是从原有的制度体系下自然产生的一种制度依赖，因为政府的强势使得这种选择最为便利。

广东近年来探索的以培育社会组织发展来承接政府职能转移则探索了新的社会治理路径：以社会组织培育基地建设、政府购买服务等形式提供

① 中国目前只有6000多万人的工作具有单位制特征。引自徐永祥：《新社会组织、新社会服务：社会治理创新的重要平台》，在兰州举办的“2014年中国社会发展高层论坛”上的发言。

② [法] 托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，商务印书馆，2012。

对社会组织的支持，培育社会组织的发展，广东省 500 多家社工机构的成立和发展成为其中一支重要的力量。

“现代性的关键是消除三种传统的强制合作手段：亲属关系、绝对主义国家（an absolutist state）和绝对主义教会（an absolutist church）。但是，如果说现代社会有什么特别的话，那是它需要每一个人为共善（general good）做出比以往任何时候更大的自我牺牲。怎样才能做到这一点？”^① 自由结社形成各种社会组织是西方国家现代转型中的共同经验。托克维尔评论说：“追求个性的精神是英格兰民族性的基调，结社则是人们感到无法独立成事时采取的必要手段。”而这种精神“促使英格兰人汇集众人之力，去实现我们法国人绝对想不到要以这种方式去抵达的目标。英格兰有各种社团，旨在促进科学、政治、娱乐、商业等等”^②。

中国可以借鉴这个经验，但是也必须面对我们不同于西方国家的起点：我们有强大的党和政府，这个党和政府曾经领导中国人民在积贫积弱的基础上建立了一个跻身世界前列的强大民族国家；与此同时，我们的社会力量曾经被强力整合进国家，社会力量非常薄弱，像公民社会、市民社会、第三部门这些在西方国家可以与国家、市场三足鼎立的力量在中国还非常弱小。人们渴望在这些领域可能带来的自由、汇集众力改善社会的力量，并进行着小范围的艰难探索，这是中国草根非政府组织（NGO）在 20 世纪 90 年代至 21 世纪初的生存状态。从 2007 年开始，随着政府转移职能和社会治理创新的提出，政府对 NGO 的态度发生变化，希望能够将其纳入社会治理的助手或伙伴的关系，在政府文件中 NGO 以“社会组织”这个新名词出现，社会组织的发展也获得了新的发展空间和历史机遇。

在合作主义的视角下，政府对社会组织的培育和支持是广东省社会改革正在进行的探索，其中的经验和问题值得总结。本文将对近年来发展最快的社会组织——社工机构进行分析探讨，希望这种崭新的探索不仅为中国社会的发展提供示范，也为国际上在现代转型进程中面临类似问题的国家提供借鉴。

本研究的资料收集方法有文献研究、实地调查、深度访谈、问卷调

① [英] 艾伦·麦克法兰：《现代世界的诞生》，刘北成译，上海人民出版社，2013，第 159 页。

② [英] 艾伦·麦克法兰：《现代世界的诞生》，刘北成译，上海人民出版社，2013，第 160 页。

查。文献研究的对象是指各级政府颁布的相关制度和法规；实地调查是指笔者有一年多的督导经历及多次的评估经历；深度访谈主要是指在2013年12月到2014年4月，笔者采取座谈会和个别访谈两种形式与受访者交流的情况，所有访谈资料经受访者同意之后都进行了录音，事后由招募的学生进行誊写；问卷调查在2014年5月进行，以广州市社会工作协会上提供的机构名单为基础，然后笔者逐个用电话联系确认对方是否愿意填答问卷，经同意后通过电子邮件传送回收问卷，对其中填答不清楚之处研究者再致电进行询问补充。与此同时，笔者通过朋友和工作关系选取了深圳、中山、东莞和惠州的部分机构为调查对象，总共回收101份有效问卷。所以这是一个有一定代表性的非随机抽样的样本。

目 录

第一章 中国社会工作起步于“自上而下”的推动	001
第一节 国家层面社会工作相关文件分析	001
第二节 广东省及广州市社会工作发展文件分析	008
第三节 深圳社会工作发展文件分析	017
第二章 政府购买社工服务实践中的经验及问题	023
第一节 政府购买社工服务提供了行业发展平台	023
第二节 政府购买社工服务中的指标问题	024
第三节 政府购买社工服务中的其他问题	028
第三章 社工机构的类型及发展定位	043
第一节 社工机构发展初期的培育力量	043
第二节 高校背景社工机构分析	048
第三节 街道背景社工机构分析	059
第四节 企业背景社工机构分析	066
第四章 社工机构法人治理机制	074
第一节 理事会的构成及运作	074
第二节 理事会的功能	078
第三节 理事会与执行层的关系	081
第四节 理事会、执行层与财务管理的关系	086
第五章 社工机构经费来源管理	093
第一节 政府购买服务经费	093
第二节 基金会资助	096

第三节	个人、企业资助	104
第四节	有偿服务的尝试	112
第六章	社工机构差异化、品牌化发展	117
第一节	家庭综合服务中心的功能及局限	117
第二节	以差异化突破家庭综合服务中心的局限	123
第三节	以品牌建设促进社工机构发展	128
第七章	社会工作者的流动性	133
第一节	社会工作者薪酬体系和职业发展	133
第二节	社会工作者流动性的现状及影响	136
第三节	社会工作者流动的原因	141
第四节	减少社会工作者流动性的对策建议	147
第八章	新生代社会工作者成长历程	153
第一节	从社工专业服务起步	153
第二节	从一线社会工作者到管理者	156
第三节	新生代社会工作者创办社工机构	166
第九章	社会工作督导的引进与培养	173
第一节	香港社会工作督导在广东的发展历程	173
第二节	香港社会工作督导在广东的功能和特点	180
第三节	本土社会工作督导培养模式	186
第四节	两类督导优势互补及发展趋势	191
第十章	社工机构与街道办、居委会的关系	199
第一节	探索期的磨合	199
第二节	社工机构与街道办的关系	203
第三节	社工机构与居委会的关系	212
第十一章	社会工作评估	222
第一节	初期社会工作评估机制探讨（2008~2010年）	222
第二节	成长期第三方评估机制的发展及其问题（2011~2014年）	229
第三节	拓展期评估机制的发展方向（从2015年开始）	237

第十二章 从英国经验看社会工作发展与 NGO 及政府的关系	242
第一节 英国社会工作与 NGO 及政府的关系	242
第二节 我国社会工作与 NGO 及政府的关系	247
第三节 英国经验对中国的启示	249
第四节 对中国社会工作的实践建议	252
结 论	255
附录	256
附录 1 受访者情况	256
附录 2 社工机构负责人访谈提纲	258
附录 3 新生代社工成长调查	260
附录 4 社工督导访谈提纲	261
附录 5 街道负责人访谈提纲	262
附录 6 居委会负责人访谈提纲	264
附录 7 民政局负责人访谈提纲	266
附录 8 社工协会负责人访谈提纲	269
附录 9 社工机构负责人调查问卷	272
参考文献	278
后 记	280

第一章 中国社会工作起步于 “自上而下”的推动

“民办社会工作服务机构”（简称“社工机构”）是以社会工作专业人才为主体，坚持“助人自助”宗旨，遵循社会工作专业伦理规范，综合运用社会工作专业知识、方法和技能，开展困难救助、矛盾调处、权益维护、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适、资源链接等服务的民办非企业单位。^①

民政部部长李立国表示，目前我国社工专业人才数量已经突破 36 万人，其中持证社工专业人才达 12.38 万人，成为推动社会工作事业发展的骨干力量。民办社会工作服务机构已经增长到 2400 多家，为社工专业人才发挥作用提供了支撑平台。^② 以广东省为例，2007～2014 年，广东省已有 500 多家社工机构成立。社工机构伴随着社会工作的发展而获得快速成长的空间和机会。这种发展，是在强国家弱社会的背景下，与政府积极主动的培育支持密不可分。本章接下来将通过对中央部委和广东省境内的广州市、深圳市、东莞市三个社会工作发展较快较早城市的党委和市政府颁布的社会工作相关文件进行分析，梳理政府培育和支持社会工作发展的逻辑、路径和方法。

第一节 国家层面社会工作相关文件分析

2006～2014 年，中央政府部门先后颁布了 6 个以社会工作发展为主题的文件。此外，在中共中央第十六届六中全会和中共中央第十八届三中全会上也有和社会工作发展高度相关的内容（见表 1-1）。

① 《民政部关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见》，2014。

② 崔静：《民政部将选拔首批全国社会工作领军人才》，新华社网站，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/18/c_119830373.htm，2014 年 3 月 19 日。

表 1-1 中央党政部门发布的与社会工作相关的文件

序号	文件名称	发文单位	发布时间
1	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	中共中央	2006 年 10 月
2	社会工作者职业水平评价暂行规定	民政部	2006 年 7 月
3	助理社会工作师、社会工作师职业水平考试实施办法	人事部、民政部	2006 年 7 月
4	人力资源和社会保障部、民政部关于印发民政事业单位岗位设置管理指导意见的通知	人社部、民政部	2008 年 10 月
5	民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知	民政部	2009 年 10 月
6	关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见	中央组织部、民政部等 18 个部门和组织	2011 年 11 月
7	中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定	中共中央	2013 年 11 月
8	民政部关于进一步加快推进民办社会工作服务机构发展的意见	民政部	2014 年 4 月

在中共中央十六届六中全会上，“建设宏大的社会工作人才队伍”作为构建社会主义和谐社会的重要措施被提出，“造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要。建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障，确定职业规范和从业标准，加强专业培训，提高社会工作人员职业素质和专业水平。制定人才培养规划，加快高等院校社会工作人才培养体系建设，抓紧培养大批社会工作急需的各类专门人才。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，通过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平”。

这次会议也被社会工作的教育界人士称为“社会工作发展的春天来了”，从中国“党管人才”的制度格局来说，这份文件给予了“社会工作人才”进行专业化、职业化发展的合法地位，确定了“完善社会工作岗位设置”的可行性，这对于教育先行而学生毕业后缺乏合适的就业岗位的现实来说是鼓舞人心的一个文件。

“中国社会工作发展走的是教育先行的路径，在 21 世纪初各大高校纷

纷设立社会工作专业，到2008年左右全国已有256所高校设立了社工专业。在专业设立之初，各高校的专业师资力量薄弱，多数是其他专业的教师重新学习专业知识，和学生一起成长，其中特别是实务方面的经验严重不足，在进行实务教学时遭遇瓶颈；与此同时，因为专业的社会接纳度不高，学生毕业之后难以找到对口的就业岗位，影响到学生对专业的认同度。”^①以广东为例，到2006年的时候已有五所高校开办社会工作本科专业，三所以上大专院校开办专科教育，但是毕业生实习时很难找到真正对口的部门，大多只能到居委会进行一些资料录入、“创文创卫”的事务性工作，实习回来往往令学生对专业感到心灰意冷。这时教师们也多是教材到教室，带着学生在课堂上进行实务演练，但是同样缺乏实践锻炼带来的底气。积极开拓的老教师们开始寻找残联、团委、草根NGO作为实践的基地，但总体上来说这些组织对社会工作的了解和接纳度也很低。这是中国社会工作教育先行遇到的“拔剑四顾心茫然”的低谷和困境，因此该文件也让教育者看到了希望。当然，最为重要的是它为社会工作从教育走向职业化发展提供了合法性。

与此同时，该文件强调了社会组织的健全和发展，提出了“健全社会组织，增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策，发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。发展和规范律师、公证、会计、资产评估等机构，鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位。发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能，为经济社会发展服务。发展和规范各类基金会，促进公益事业发展。引导各类社会组织加强自身建设，提高自律性和诚信度”。文件对社会组织的关注集中在已有的各类民营非企业、协会、学会、商会、基金会等，社会工作机构尚未作为一种类型出现，社会工作人才去向和社会组织之间的联系也未提到。

从以上分析可以看到，“建立一支宏大的社会工作人才队伍”主要是回应教育先行带来的压力，以社会工作人才的成长和就业来“提高专业化社会服务水平”，从而为和谐社会做出贡献。因此，接下来各级政府部门

① 方英：《以制度建设促进社会工作机构的可持续发展——以广东为例》，《学会》2011年第8期。

的文件也主要是从职业化的培训、教育、考核及社会工作岗位设置进行落实。

《社会工作者职业水平评价暂行规定》（民政部，2006）提出：“国家建立社会工作者职业水平评价制度，纳入全国专业技术人员职业资格证书制度统一规划。”《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》（人事部、民政部，2006）确定由“人事部、民政部共同成立‘社会工作者职业水平评价办公室’，办公室设在民政部，负责研究社会工作者职业水平考试相关政策和考试日常管理工作”，对社工师等级考核的方法、形式和内容等进行了详细的规定。在社会工作者考证制度实施之后，《人力资源和社会保障部、民政部关于印发民政事业单位岗位设置管理指导意见的通知》（人社部、民政部，2008）明确了社会工作专业技术岗位名称及岗位等级：“民政事业单位的社会工作岗位中，中级专业技术岗位名称为社会工作师一级岗位、社会工作师二级岗位、社会工作师三级岗位，分别对应八至十级专业技术岗位；初级专业技术岗位名称为助理社会工作师一级岗位、助理社会工作师二级岗位，分别对应十一至十二级专业技术岗位。高级专业技术岗位名称待高级社会工作者评价具体办法出台后另行规定”。通过以上这三个文件，社会工作者正式成为专业技术职称的类型和岗位职称。

在上层规划略有眉目之后，2007年民政部选择深圳作为试点城市，探索如何建设社会工作人才队伍，其基本的思路是以购买岗位服务为主。与此同时，广州市从2007年开始试点购买社工服务项目，从20万元的小项目开始，逐步扩大到200万元的综合服务项目，广州发挥高校集中的优势，早期主要以熟悉社会工作理论的高校教师为创办主体。2010年家庭综合服务项目逐步推开，一批社工机构在购买项目服务中成立发展，与深圳的购买岗位模式相比，广州模式在社会工作发展早期更有利于社会工作人才的成长和社工机构的发展，其以购买服务带动社工机构发展的经验受到了中央部委的关注和重视。

《民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知》（2009）肯定了广州模式的成功经验：“鼓励社会工作专业教师依托专业资源创办民办社工机构，引导高校社会工作专业毕业生到民办社工机构建功立业。有条件的地方还可探索指导现有企事业单位与社会组织按照承担社会工作服务的要求进行调整，使之成为符合条件的民办社工机构”，与此同时，在加强对民

办社工机构的监督管理、推进民办社工机构行业自律、推进政府购买民办社工机构服务、完善促进民办社工机构发展的激励和保障措施方面也进行了相应的规定，如鼓励各地建立民办社工机构“孵化器”，为民办社工机构发展提供各种便利条件等。

2007~2011年，广东省内深圳、广州、东莞等地的探索积累了不同的实践经验，与此同时国家还在北京、上海、江西等地进行了不同试点的探索。2011年中央组织部、民政部等18个部门和组织联合发文《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》，以社会工作专业人才队伍建设为中心，对体制内事业单位、行政部门和群团组织设置社会工作岗位，发展民办社工机构吸纳社会工作人才给予确认，并指出“各级政府要将应由政府负担的社会工作专业人才队伍建设经费纳入财政预算，加大财政投入”。将经费纳入财政预算是社会工作发展的保障，预示着国家将其列入了社会建设的常规项目。这个文件的出台是社会工作发展从试探期走向成长期的标志，这在后面广东地方经验的分析中可进一步印证。

该文件对民办社工机构的相关表述如下：“引导相关社会组织吸纳社会工作专业人才。适应政府职能转变、建设服务型政府的要求，按照培育发展和管理监督并重原则，完善培育扶持和依法管理政策，积极发展民办社会工作服务机构。采取财政资助、提供服务场所等方式支持民办社会工作服务机构更好地开展工作。加强对民办社会工作服务机构的管理监督，建立健全专业评估机制，指导民办社会工作服务机构加强自身建设，促进民办社会工作服务机构健康发展。通过政府购买服务等方式，引导和鼓励公益慈善类社会组织和民办非企业单位吸纳社会工作专业人才。”从中可以看到，社会工作的发展进一步和“适应政府职能转变、建设服务型政府的要求”联系起来，民办社工机构得到政府的培育支持，这种培育不仅包括政府购买服务的带动，还包括财政资助、提供服务场所以及业务主管单位的支持。

将社会工作的发展与政府职能的转变联系起来具有重要意义，一方面是中国社会工作本土化的重要制度突破，那就是在以社会工作专业人才影响和改进体制内的服务方式之外，发展一种新型的社会组织类型为社会工作人才的成长提供平台，为社会服务的专业化发展提供载体。其发展和我国经济领域的组织类型发展有异曲同工之处，即先发展民营经济，在民营经济发展中看到了效率和效益之后，严重亏损的国有企业改革就具有了方

向和途径，而且因为市场有吸纳就业的多种形式，国企改革的阻力和危害大为降低。从社会工作的发展来看，对社会工作人才改造和提升原有体制内社会服务及培育新的组织形式都进行了探索，但从社会工作发展的早期阶段来说，前者的成效小，后者的成效更为明显。另一方面这种联系为我国在“强国家、弱社会”的情况下如何开展社会工作提供了突破性的思路：“强国家”可以成为“弱社会”的推进者，“强国家”并不是社会发展的天敌，只要“强国家”的力量用得好，不仅可以成为经济发展的有利因素，也可以成为社会建设领域的有利因素。我们的“强国家”建立之初满含社会理想，只是需要寻找到合适的路径和方向。民办社工机构的发展不仅为社会工作发展找到了合适的路径，更可以成为社会建设领域“国家—社会”关系从吸纳、冲突对立走向合作有为的有益经验。

一个国家制度建立之后首先是进行经济领域的改革；而后是社会领域的改革，社会领域的改革需要回应迫切的社会问题，同时也要从现有的制度体系出发进行探索。从20世纪50年代到21世纪初，由于国家对社会组织的发展采取控制发展和收编相结合的策略，不少具有合法地位的社会组织依附于政府或者某种垄断地位发展，活力和创新性严重不足；而未能正常注册的草根NGO则生存艰难或者多接受境外资金的资助，从而使国家对其采取漠视和不信任的态度，并不时以“消防清查”等形式进行整顿，两者之间的关系以漠视或冲突为主，在改善社会问题提供社会服务方面未能形成有效的合力，特别是在政府敏感的权利和社会倡导方面，导致社会上的底层群体因缺乏代言人而较多采取自残、上访、骚乱及反社会等行为进行权力和利益诉求。新中国成立后虽然建立了畅通的体制内利益诉求机制，体制外合理合法表达利益的机制却非常有限；然而到了现在中国只有6000多万人生活在体制内^①，这种制度的失衡是社会不稳定的重要原因。国家对民办社工机构的培育开启了国家和社会走向合作有为的可能性。冲突主义和合作主义在西方国家解决“国家和社会”的关系中是同时存在的两种范式，但在我国解决“国家和社会”的关系则过多地采纳了冲突，今天在国家推动政府职能转变、建设服务型政府的背景下，两者具备了走向合作的基础。

① 徐永祥：《新社会组织、新社会服务：社会治理创新的重要平台》，在兰州举办的“2014年中国社会发展高层论坛”上的发言。

2013年11月，中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，把“激发社会组织活力”作为治理体系和治理能力现代化的内容明确提出，将“正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”作为社会组织发展的方向提出来，社会组织作为社会有机联系的载体获得了独立于政府发展的空间，同时也明确了社会工作发展的方向不是进入体制内，向事业单位靠拢，而是要推进有条件的事业单位转为企业或社会组织，成为市场或社会中的力量。社会治理方式的改进只有和社会组织力量的提升相呼应才有可能真正实现系统治理，社会组织是将体制外的个体有机联系起来的有效形式，为“丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治参与”提供了组织基础，可以预见，社会组织将逐步在民意代表、社会政策倡导等方面提供新的公民有序参与政治的形式，使我国能够有序探索适合国情的社会改革和政治改革路径。

2014年4月，《民政部关于进一步推进民办社会工作服务机构发展的意见》发布，提出“到2020年，在全国发展8万家管理规范、服务专业、作用明显、公信力强的民办社会工作服务机构，有效承接政府社会服务职能，满足人民群众专业化、个性化的社会工作服务需求”。从这个数量上看，社工机构的发展已经从地方试点走向了全面铺开。与此同时，对社工机构的发展“积极扶持、规范发展”已经将广东经验中积累的改进登记注册制度、推动政府购买服务、加强行业组织建设、民办社工机构联系志愿者制度等经验反映到其中，同时针对实践中的问题进一步提出建设性意见，如“推动信息公开”“加强机构能力建设”“鼓励社会力量支持和参与机构发展”等，这几项都准确地抓住了社工机构发展需要进一步改进的地方。

从以上回顾可以看到社会工作专业服务及社工机构的发展同党和政府推动之间的积极互动关系：一是回应教育先行的社会工作人才去向的问题，2006年中共中央十六届六中全会明确提出“建立一支宏大的社会工作人才队伍”，然后民政部等相关部门从社会工作人才职业化和专业化发展方向推动职业培训、岗位设置，这个发展路径从2008年在深圳开始试点，采取的是政府购买社工岗位，走的是自上而下的路径。二是广