

领导干部 决策大参考

ZHONGGUO RENCAI FAZHAN BAOGAO

中国人才发展报告

主 编 / 潘晨光

LINGDAOGANBU

JUCE

DACANKAO



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

领导干部 决策大参考

ZHONGGUO RENCAI FAZHAN BAOGAO

中国人才发展报告

主 编 / 潘晨光



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

图书在版编目(CIP)数据

中国人才发展报告/潘晨光主编. —2 版. 北京:社会科学文献出版社,2008. 11
(领导干部决策大参考)

ISBN 978 -7 -5097 -0448 -6

I. 中… II. 潘… III. 人才 - 培养 - 研究报告 - 中国 IV. C964. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 167159 号

编 委 会

主 编 潘晨光

副 主 编 王 力

编 委 (按姓氏笔画为序)

马蔡琛 王 力 王灿发 方 虹 白 喻

张 凯 李 萌 李晓琳 何敬中 周 丽

周 宏 赵 渤 侯祖戎 高文书 梅 哲

蔡礼强 裴等华 潘晨光

执行编委 侯祖戎 李晓琳

主要编撰者简介

潘晨光 人才与人力资源学者，中国社会科学院研究生院哲学博士、管理学博士后、研究员。中国社会科学院人力资源研究中心副主任，兼任中国出国留学研究会副理事长、中国林牧渔业经济研究会副会长、中国人口学会理事等职。全国人才中长期规划专家组成员。为享受国家特殊津贴专家。长期从事人才与人力资源方面的理论研究与实践工作。主持完成国家“十一五”信息化专项规划重大研究课题《我国信息化人才战略研究报告》，中国社会科学院博士后国情调研项目《中国职业教育发展研究》、《中国社会工作人才队伍建设研究》、《中国农村人才与人力资源能力建设》等。多次参加中组部、人事部、科技部等重要课题研究。主编《中国人才发展报告》蓝皮书、《中国人才前沿》系列、《中国社会科学院博士后学术文库》系列丛书，以及主编《社会科学前沿问题思考》、《中国博士后学术报告》等著作。同时，在一些核心期刊以及内部参阅中发表论文、调研报告等若干篇。

王 力 经济学博士，中国社会科学院研究员。主要研究领域为金融理论、产业经济和金融人才政策等。近年来在《经济日报》、《金融时报》、《财贸经济》、《经济体制比较》、《中国城市经济》和《中国金融》等报刊上发表学术论文 100 余篇。

参与编著了《中国人才发展报告》，主持完成了《中国合伙人制度研究》、《北京市高级职业经理人发展报告》、《国有商业银行人事制度改革跟踪研究》、《首都金融业发展战略研究》、《首都金融人才政策研究》和《建设深圳保险创新发展试验区研究》等省部级重点课题 20 多项。

中文摘要

建立宏大的社会工作人才队伍，是党的十六届六中全会《决定》明确提出的要求，是构建社会主义和谐社会的迫切需要。社会工作作为一项复杂的系统工程，需要一支结构合理、素质优良的专业化社会工作人才队伍。这不仅有助于加强政府的社会管理和公共服务职能，而且对于预防和解决社会问题、维护社会安定有序、提升社会的综合协调能力，以及促进社会进步等诸多方面，都将发挥重要作用。鉴于社会工作人才建设属于一个提出不久的新课题，成果相对较少，我们的调查研究也是刚刚开始，对许多问题的看法并不成熟。为了促进中国的社会工作人才队伍建设，先将这些阶段性成果推出，仅作为资料供大家深入研究时借鉴参考。

我国既有人才短缺问题，也有人才过剩问题。主要原因之一是教育方面重理论轻应用的问题十分突出。解决这个问题绝不是一朝一夕的事情，是长期面临的人才课题。我们在应用篇、留学篇、研究生篇等，都不同程度地呼吁社会各界要重视应用型人才的培养、使用、激励等，用“双线制”思想制定人才培养与使用政策，平等对待研究型人才与应用型人才。

社会的快速发展要求加快制度创新。人事制度相对落后的现实更要求我们大力推进改革。本书在热点篇讨论了我国户口迁移制度问题。户籍制度改革虽取得了很大进展，但同时应看到，在一些特大城市阻碍着人才自由流动的问题仍然不同程度地存在，该文作者提出了自己的看法。对大学如何培养创业人才的问题，也是许多人关心的问题，本书也推出一篇文章进行了初步分析。在综述中，我们对国内外功勋奖励（荣誉）制度、事业单位岗位设置管理制度等一些有待制度创新的问题进行了梳理，为进一步深入研究这方面的问题奠定了基础。

总之，随着社会的进步与发展，遇到的问题也越来越复杂，越来越难解决。因此，我们希望对社会科学研究能有一个更宽松的环境。我们尊重创造，欢迎不同学派的观点互相争鸣；我们包容多样，希望一切创造活力竞相迸发。本书的目标只有一个，那就是让一切人才充分发挥潜力和创造力。

《领导干部决策大参考》书目

《中国和平发展战略》

《全球化与中国大战略》

《全球化与中国发展战略》

《中国可持续发展战略》(全二册)

《中国经济发展战略》(全三册)

《中国经济改革发展战略》

《全球视野下的中国经济模式》

《中国发展高层论坛》

《中国战略机遇期的经济发展报告(2005~2020)》

《中国政治发展报告》

《中国经济发展和体制改革报告: 改革开放 30 年(1978~2008)》

《中国全面小康发展报告》

《中国医疗卫生发展报告》

《中国教育发展报告》

《中国妇女发展报告》

《中国人才发展报告》

《中国人口与劳动问题报告》(全三册)

《中国社会保障发展报告》

《中国能源发展报告》

《中国城市竞争力发展报告》(全二册)

《中国区域经济发展报告》

《中国新农村建设报告》

《中国金融发展报告》

《中国工业化进程报告》

《中国文化产业发展报告》

《中国民营经济发展报告》

《中国法治发展报告》

《政府创新发展报告》

《中国农村经济形势分析与预测》

《世界经济形势分析与预测》

《日本经济与中日经贸关系发展报告》

《世界经济前沿问题》(全二册)

目 录

社会工作篇

专业社会工作人才能力建设研究	周 宏 付尚媛 梁 楠 / 001
促进社会工作人才发展的财税扶持政策	
——基于 NGO 视角的考察	马蔡琛 吴亚军 / 017
社区社会工作者研究报告	周少青 / 041
上海社会工作人才发展调研报告	田 发 王 莹 / 072
社会工作专业高层次人才培养发展报告	
——基于对 73 所高等院校社会工作专业人才培养的调查	
.....	梅 哲 丁建定 / 096

应用篇

中国“挂职锻炼”制度的创新	潘晨光 李 萌 焦云霞 / 121
新农村建设中应用型人才现状及政策研究	侯祖戎 裴等华 刘 红 / 152
技能型人才供求状况分析	李 麒 高文书 / 179
中国传媒职业经理人现状与对策建议	王灿发 周智涛 刘 菁 / 197

留学篇

国家公派留学与创新型人才培养	杨新育 / 214
----------------------	-----------

教育国际合作与交流

- 改革开放以来的留学工作与教育对外开放 曹国兴 / 229
- 北京市留学人员创业园十年发展概述 赵峰 崔巍微 / 243

研究生篇

- 高校研究生应用型人才培养供需分析 罗凯 赵渤 / 266
- 中国硕士研究生人才培养模式研究 方虹 刘春平 / 293
- 中国 MPA 教育调查报告 蔡礼强 王世强 费璐璐 / 325
- 中国 MBA: 经济管理人才培养的过程和展望 何敬中 曲玥 / 354

热点篇

- 从“h”型到“H”型人才培养体系的思考 潘晨光 何强 / 384
- 户口迁移制度改革与人才自由流动 赵慧英 / 406
- 创业人才与大学创业教育发展的深层原因分析 李燕凌 / 418
- 中国特色创业教育体系的构建 李长安 / 437
- 湖北省人才国际化发展及其对策研究 李小平 / 459
- 我国当前“体制外新闻人才”研究
- “新闻民工”现象的形成、原因及对策分析
- 王灿发 邱婧 金梦玉 / 471

综述篇

- 国内外功勋奖励制度研究路径简述 张树华 王秀玲 / 486
- 我国事业单位岗位设置管理工作综述 潘晨光 侯祖戎 李晓琳 / 501
- 2007 年中国人才建设工作综述 张凯 侯祖戎 潘晨光 / 525

社会工作篇

专业社会工作人才能力建设研究

周宏 付尚媛 梁楠*

摘要：专业社会工作人才能力建设是一项意义重大，但又相当复杂的系统工程。有效的社会工作发挥着预防和解决社会问题、维护社会安定有序、促进社会进步的重要作用，特别是在我国这样的社会主义国家，与构建社会主义和谐社会息息相关。然而，我国在专业社会工作人才能力建设方面较为滞后，人才供给与现实需求之间存在很大差距，教育体制、评价及考核机制方面存在许多问题。为此，本文通过对这一现实情况的分析，重新对专业社会工作人才进行定位，首次提出我国专业社会工作人才的能力建设目标与有效途径，构建了专业社会工作人才能力评价体系，并为我国今后专业社会工作人才能力建设工作的有效开展，提出了切实可行的建议。

关键词：专业社会工作人才 能力建设目标与途径 人才评价体系
对策

胡锦涛同志在党的十七大报告中提出，要“更好实施科教兴国战略、人才强国战略、可持续发展战略”。党的十七大通过的新党章也把实施人才强国战略写入了总纲之中，作为全党、全国、全社会一项重大而紧迫的任务。被誉为

* 周宏，中国社会科学院法学研究所博士后、中央财经大学教授；付尚媛，中央财经大学研究生；梁楠，中央财经大学研究生。

“社会工程师”的专业社会工作人才是人才队伍中的一个分支，他们的服务对象是广大人民群众，涉及社会福利、社会救助、慈善事业、残障康复、优抚保障、社区建设、心理疏导、司法矫正等多个重要领域。有效的社会工作发挥着预防和解决社会问题、维护社会安定有序、促进社会进步的重要作用，特别是在我国这样的社会主义国家，还与构建社会主义和谐社会息息相关。在灾难来临之际，更加突显专业社会工作人才的作用。2008年年初，我国南方发生了重大雪灾，5月12日四川汶川地区发生了里氏8.0级地震，正是各方面的专业社会工作人才冲在救援抢险第一线，组织社会救助、医疗卫生、人员安置等方面的工作，稳定和温暖人心，维护了社会秩序的稳定。西方经济学家曾做过研究，社会稳定和社会和谐对经济增长的贡献率是5.7%，而劳动力、资本、技术等其他社会经济要素的贡献率只有4.0%^①。从我国社会转型带来的深刻变化来看，随着各种社会问题大量涌现，复杂性、多样性明显增强，解决问题的难度不断加大，对社会福利、社会救助、社区服务等专业化社会工作需求的数量和质量不断提高。因而，迫切需要加强专业社会工作人才能力建设，不断创新管理思路、提高工作质量和专业化水平。

专业社会工作人才能力建设是一项意义重大，但又相当复杂的系统工程。中共中央、国务院《关于进一步加强人才工作的决定》指出：“人才资源能力建设是人才培养的核心。”加强专业社会工作人才能力建设，是转变政府职能、创新社会管理体制的重要举措；是完善社会保障体系、促进公平正义的内在要求；是解决社会问题、维护社会稳定的有力手段；是建设和谐文化、营造诚信友爱良好氛围的重要保障；是创新党的群众工作方式、加强基层民政工作的迫切要求。然而，我国目前在专业社会工作人才能力建设方面才刚刚起步，相关能力评价体系相当不完善，人才供给与现实需求之间还存在很大差距，难以发挥专业社会工作人才应有的作用。因此，明确专业社会工作人才的恰当定位，进行专业化、职业化、规范化的管理，加强专业社会工作人才能力建设是当务之急。

本文结构如下：第一部分明确界定专业社会工作人才能力的相关概念；第二部分结合我国实际情况介绍专业社会工作人才能力建设的发展沿革；以此为依据，第三部分指出了我国目前在这一领域存在的问题；第四部分根据上文结果设

① 孙荣飞：《借鉴国际经验中国拟大规模培养社会工作人才》，2006年10月20日《第一财经日报》。

计了针对我国专业社会工作人才的能力建设目标及途径；第五部分构建了专业社会工作人才能力评价体系并提出我国专业社会工作人才能力建设的对策。

一 专业社会工作人才能力的含义

毋庸置疑，专业社会工作人才是从事社会工作的主体，在工作中发挥主要的能动作用。但是要对专业社会工作人才进行研究，必须首先明确社会工作的定义及性质。

由于各国的社会发展过程、经济制度以及文化传统不同，各国学者对于社会工作的定义也各有侧重。国际社会工作协会对于社会工作的定义是：社会工作是基于人权与社会公正的基本原则开展的，它借助人类行为与社会系统等理论帮助人类更好地与环境交流融合。美国社会工作协会认为，社会工作是一种专业活动，用以协助个人、群体、社区强化或恢复能力，以发挥其社会功能，并创造有助于达成其目标的社会条件。我国学者王思斌认为，社会工作是以利他主义为指导，以科学知识为基础，运用科学方法进行的助人服务活动。崔乃夫认为，社会工作是一种帮助人和解决社会问题的的工作，它帮助社会上的贫困者、老弱者、身心残障者和其他不幸者，预防和解决部分因经济困难或生活方式不良而造成的社会问题；开展社区服务，完善社会功能，提高社会福利水平和社会生活素质，实现个人和社会的和谐一致，促进社会的稳定与发展。这些定义或侧重社会工作的功能，或强调社会工作的内容。但是由于现代社会中社会问题的复杂性、多样性，现代意义上的社会工作更应该侧重其专业性，即突显专业社会工作人才的重要性。

因此，我们将社会工作定义为政府或民间组织提供的，由经过社会工作专业培训的社会工作者，遵照社会工作的价值观，运用社会工作专业方法，帮助社会上处于不利地位的个人、群体和社区解决或预防社会问题的服务活动，通过解决社会问题，协调人与社会环境的关系，促进人与社会的和谐。相应的，专业社会工作人才则是以社会工作的价值观为指导，运用社会工作的专业方法，进行困难救助、矛盾调处、权益维护、心理辅导、行为矫治等社会服务工作，以解决社会问题的专业人才。

而专业社会工作人才归根结底能提供什么水平的服务，在多大程度上满足服务客体的需求，是由其所具备的能力的高低决定的。“能力”是生活中常用的、具有广泛内涵的词。《中国百科大辞典》对能力进行了广义与狭义的区分，认为

广义的能力是完成一定活动的身体和心理活动的的能力或本领,包括完成一定活动的具体方法以及所必需的心理特征;狭义的能力指顺利完成一定活动所必需的心理特征,是个性的一个重要方面。《牛津英语词典》将能力定义为:(1)能做某事的素质;(2)尚未发挥的天资或潜质,能以致用。

由此可知,专业社会工作人才的能力就是专业社会工作人才在特定的工作环境下按照既定标准胜任某项社会工作所应具备的素质,这些素质体现了作为专业社会工作人才的职业特征。基于考核职业能力的着眼点不同,专业社会工作人才的能力可以分为两类:一类是要成为胜任的专业社会工作者所必需的、潜在的能力,即职业资格;另一类是专业社会工作者在实际工作中实现其扮演的角色和完成其承担的任务时达到既定标准的能力,即执业等级。不论实际操作中侧重哪个方面,或二者兼而有之,专业社会工作人才的能力要素都包括职业知识、职业技能以及职业价值观三方面。职业知识包括一般常识、社会服务领域相关知识、信息技术知识、组织管理知识等;职业技能通常是通过教育与职业经验相结合所获得的,包括学习能力、沟通能力、创新能力等;职业价值观更大程度上考虑的是维护社会工作对象与整个社会的利益,包括遵守职业准则、承担社会责任、保持公平公正等。

专业社会工作人才能力的高低关系到专业社会工作者能否出色完成各项工作任务,实现社会工作的目标。因此,专业社会工作人才的能力是影响社会工作发展的关键因素,其水平高低决定了社会工作进程的快慢。

二 中国专业社会工作人才能力建设的历史沿革

自古以来中国就有许多关于社会福利的思想或政策,但那并非专业的社会工作。到了近代,由于中国的特殊国情,经济发展极为滞后,社会工作发展就更为缓慢。专业社会工作直至“中华民国”时期才开始出现。

(一) 新中国成立初期至 20 世纪 80 年代末的专业社会工作人才能力建设

新中国成立后,专业社会工作被停顿了三十余年,直到 20 世纪 80 年代中后期才开始恢复。1987 年,国家教委批准在北京大学、吉林大学、厦门大学、中国人民大学等校设立社会工作与管理专业。北京大学在 1989 年招收了该专业的首届本科生,自此开始了社会工作专业的教育。

社会工作专业的开设标志着我国开始了专业社会工作人员的能力培养,但那时我国并没有意识到社会工作及专业社会工作人员的重要性,没有展开专业社会工作人员的能力建设工作。

(二) 1990 年至 2003 年底的专业社会工作人员能力建设

20 世纪 90 年代,随着改革开放的逐步深入,我国经济呈现稳步增长态势。由于经济体制的变革,我国出现了职工下岗、贫富差距拉大等社会问题,这些问题若不能妥善解决,势必影响社会稳定,影响改革开放的进程。这时,国家意识到专业社会工作的作用,开始组织专家学者对国外及我国香港、澳门地区的社会工作进行考察研究。

2000 年,从香港的发展中获得启发,民政部向人事部提出了关于建立社会工作者职业资格制度的意见。2003 年初,民政部向各省市民政厅下发了《关于加强社会工作队伍建设的通知》(以下简称《通知》),积极倡导有条件的省市大胆开展社会工作职业化制度建设试点工作。《通知》推动了各省市专业社会工作的职业化进程,例如上海、江苏等地就制定了社会工作职业化的相关制度。

国家对于职业资格制度、职业化制度的考虑是对专业社会工作人员能力建设的初步探索。从这个时期开始,专业社会工作人员能力建设工作逐步走向正轨。

(三) 2003 年底至今的专业社会工作人员能力建设

在 2003 年底的全国人才工作会议中,胡锦涛总书记指出,要实施人才强国战略,建设规模宏大、结构合理、素质较高的人才队伍。之后,中国专业社会工作人员能力建设被正式提上日程。

2004 年 6 月,我国颁布第九批国家职业标准,正式认定社会工作者为我国的新职业并制定了相应的职业标准,从政策层面规定了社会工作的职业要求、理论知识与操作技能。

2006 年 7 月 20 日,人事部和民政部联合发布了《社会工作者职业水平评价暂行规定》(以下简称《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》(以下简称《实施办法》)。《暂行规定》划分了专业社会工作人员的职业水平等级并规定了助理社会工作者、社会工作师的职业水平评价制度。《实施办法》主要从考试组织实施机构、考试科目、考试报名程序、考试时间地点、考前培训、考试纪律等方面对助理社会工作者、社会工作者职业水平考

试考务作了进一步规定。2007年12月21日,民政部发布了《全国助理社会工作者、社会工作者职业水平考试大纲》,并计划将于2008年6月进行第一次全国助理社会工作者、社会工作者职业水平考试。

职业标准和职业资格考试为专业社会工作人才的能力发展提供了目标及评价依据,同时,高校教育为专业社会工作人才能力建设提供了主要途径。目前,开设社会工作专业的高校数目增加到了200多所,形成了大专、本科、研究生三层次的教育体系。

可见,近几年我国加快了专业社会工作人才的能力建设进程,越来越多的合格社会工作者开始走向工作岗位,从事社会救助、社会福利、社会慈善、残障康复、优抚安置、医疗卫生、青少年服务、司法矫治、社会行政及社会工作研究等社会工作。

三 中国专业社会工作人才能力建设存在的问题

目前,中国专业社会工作人才能力建设工作已经取得了一些成果,但仍处于初步发展阶段,在能力建设方面还存在许多问题。专业社会工作人才能力建设的不足,严重阻碍了专业社会工作人才能力的发展。具体问题可归纳为以下两个方面:

(一) 中国高等社会工作专业的教育体制滞后于社会工作的发展

社会工作是知识性、实践性很强的工作,对学生的理论水平、实际操作技能都有较高的要求。在我国高等社会工作专业的教育中,多以介绍西方理论为主,缺乏结合中国实际的案例分析;教育方式以知识传授为主,轻视对学生专业技能的培养;在教师队伍中,多数教师理论知识丰富,但缺乏解决实际社会问题的能力;此外,学生的实习时间短,实习基地条件有限,使得许多学生不能获得较为专业的实习机会。而且,到目前为止,后续教育未成体系,许多社会工作岗位没有后续教育规划,缺乏专业的社会工作人才培训机构。因此,我国当前的高等社会工作专业教育已严重滞后于社会工作发展的要求。

(二) 社会工作职业资格评价制度缺乏理论深度及有效的考核方式

目前,在职业资格评价方面,国家仅出台了助理社会工作者和社会工作者两项职业水平考试制度。上文提到的《暂行规定》将专业社会工作人才分为助理

工作师、社会工作师及高级社会工作师三个等级；《实施办法》则对助理社会工作师、社会工作师职业水平评价的方式及内容进行了解释，采用闭卷考试方式对社会工作者的综合能力和实务知识进行考核。但是，社会工作涉及社会生活的方方面面，不同的社会工作所要求的专业背景、操作技能都不同。因此，统一考试只能对各领域社会工作的共性进行考核，注重广度而忽略了深度。而在实际工作中，绝大多数人只从事某一领域的工作。并且闭卷考试以知识为导向，不能对专业社会工作人才的职业技能及价值观进行综合评判，不能真实反映专业社会工作人才的总体能力。

评价和考核机制的缺乏还导致了中国专业社会工作的准入门槛偏低。周胜、周爱萍（2007）对厦门某社会救助机构进行的调查显示，该机构53名现有编制人员中，最高学历水平为本科，而且拥有本科学历的仅有2人；很多人所学专业与社会工作根本不相关。但厦门是我国经济比较发达的地区，相对应的，其社会工作也应处于全国平均水平之上。由此不难推断，中国专业社会工作人才的学历普遍偏低，而且相当一部分从业者缺乏社会工作相关专业的知识背景。

至此我们可以看到，中国的专业社会工作还存在相当多的问题，而中国专业社会工作人才能力建设问题的根源在于目前我国尚未形成一套完整的专业社会工作人才能力建设目标和评价体系。若不能明确专业社会工作人才能力建设的目标，对专业社会工作人才进行的教育就好比无的放矢，无法科学、全面地考察专业社会工作人才的能力，也不能构建科学有效的能力评价体系，进而还会影响职业资格制度的建设等一系列事务的开展。因此，专业社会工作人才能力建设目标的缺失是造成专业社会工作人才能力建设问题的主要原因，不解决这个问题，专业社会工作人才能力建设只能事倍功半。

四 专业社会工作人才的能力建设目标与途径

专业社会工作人才能力建设的目标是专业社会工作人才胜任能力的细化与明确，建设途径是为培养合格的专业社会工作人才而开设的各种教育、培训渠道。如果不明确胜任专业社会工作所需具备的能力，那么，对专业社会工作人才能力的培养就没有统一的标准，从而建立有效的途径，提升专业社会工作人才的能力水平就更无从谈起。