

◆ 社 会 工 作 丛 书 ◆

主编 / 宋林飞 执行主编 / 张彦 副主编 / 朱力

# 社会工作行政

*Social Work Administration*

张曙 编著

■ 社会科学文献出版社 ■

SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

· 社会工作丛书 ·

主 编 宋林飞

执行主编 张 彦

副 主 编 朱 力

# 社会工作行政

张 曙 编著

社会科学文献出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

社会工作行政/张曙编著. —北京: 社会科学文献出版社, 2002. 1

(社会工作丛书)

ISBN 7-80149-629-9

I. 社… II. 张… III. 社会工作—行政管理—研究  
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 080539 号

· 社会工作丛书 ·

## 社会工作行政



丛 书 主 编: 宋林飞  
丛 书 执 行 主 编: 张 彦  
丛 书 副 主 编: 朱 力  
编 著: 张 曙  
责 任 编 辑: 范 荣  
责 任 校 对: 张景秋  
责 任 印 制: 同 非

出版发行: 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139961 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经 销: 新华书店总店北京发行所  
排 版: 东远先行彩色图文中心  
印 刷: 北京四季青印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开  
印 张: 12.25  
字 数: 274 千字  
版 次: 2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-629-9/D·098 定价: 23.00 元

版权所有 翻印必究

# 序

---

社会工作是社会学的一个重要组成部分，它作为一门学科在我国已经形成并正在快速发展。近 20 年来，随着社会学的恢复与重建，随着我国市场经济的发育与成长，社会工作越来越受到社会学界与各级政府的重视。80 年代，当时任民政部部长的崔乃夫同志，率先欢迎社会学人才从事民政工作，并要求民政工作研究与教学进入社会学学科领域。同时，政府有关部门陆续成立社会发展研究机构与行政职能处室，工青妇的许多领导同志与实际工作者，也纷纷加入社会学研究队伍，关心与支持社会学的学科发展与人才培养工作。1989 年北京大学社会学系开始招收社会工作与管理方向的本科生。90 年代上半期，吉林大学、郑州大学、云南大学、中国青年政治学院、厦门大学、中华女子学院、民族管理干部学院、南京理工大学、华东理工大学、南开大学、南京师范大学、安徽大学、苏州大学等院校，也相继经国家教委或省、市、自治区教委批准，设置了社会工作专业；南京大学社会学系等侧重培养社会保障方向的专业人才。

1996 年，国家教委在北京郊区召开专业目录审定会，要求大幅度地减少分支学科数目。这一改革举措是正确的，每一个一

级学科内部专业设置分得过细,分支学科林立,不利于培养复合型人才,也与世界上多数国家的高校专业设置不一致。当时,社会学作为一级学科下设社会学、社会工作两个专业。保留这两个专业是社会学界的共同呼声。初步方案研讨时,郑杭生教授、王思斌教授、谢遐龄教授与我都作过论证,国家教委第一届社会学教学指导委员会是尽责的。在专业目录审定会议期间,国家教委副主任周远清、高教司司长钟秉林同志征求我的意见:“有些同志认为社会学这个学科只需列一个专业,主张将社会工作从专业目录中删去。你是否同意?”在那次会议上我是社会学学科惟一的代表,深感责任重大,不敢懈怠。我认真向他们做了论证,大意是:社会学在世界上是一个大学科,社会学在美国通常与经济学、法律学一起被称为社会科学“三大学科”;一个国家的经济与社会发展以后,社会工作就成为一门就业容量很大的职业,许多社会问题需要社会学工作者与社会工作者去诊断和治理;相对而言,社会学理论性强一些,社会工作实务性强一些,许多国家将社会学与社会工作分别设系、院,二者不能相互替代;我国已经有一些高校设置了社会工作专业,停了不利于社会学这门学科的发展。令人高兴的是,两位主管专业目录审定的领导同志表示明白了我的意见,同意保留社会工作专业。这表明,国家教委对于社会学的学科发展是积极支持的。同时需要指出的是,教育部高教司副司长刘凤泰同志、文科处前后任处长杨志坚与阎志坚同志,一直关心与支持社会学的学科建设,坚持筹划社会学教学事业的发展。

新的专业目录公布以后,国家教育部与一些省、市、自治区教育厅又批准了一批院校设置社会工作专业。对于社会工作专业的教学、研究与应用性人才的培养,提供了新的发展机遇。

面向新世纪,我国的社会工作具有大发展的社会环境与社会

需求。随着政府职能转换、企业社会职能的剥离，“单位人”越来越多地变为“社会人”；大量与居民相关的公益性事务，政府“不管”、企业“剥离”，都要靠社区来解决。也就是说，“社区化”的潮流已经来到我们面前。社区成为城市工作的基础，社区服务成为提高城市居民生活质量的重要产业。创建“文明社区”，是当前城市工作与精神文明建设的重要内容。“社区”是社会学者从西方引进的一个概念，通常指亲密的社会关系结构，环境、资源、就业、居住等方面利益紧密相关的共同体。“文明社区”是中国人自己创造出来的一个概念，是指生活方式健康、人际关系融洽、住宅小区品位高尚、生态环境保护良好、公共设施先进、治安秩序井然的社区。“文明社区”创建工作第一线需要大批社会学、社会工作专业人才。同时，经济转轨、社会转型与经济社会发展中出现了一些新问题，如城镇职工下岗失业、城乡低收入与贫困、职工养老社会化与老龄化等问题。政府需要社会工作者通过大量的专门工作去具体解决这些问题，以促进社会稳定与社会发展。

21世纪我国社会工作事业的发展，最重要的基础是社会工作理论与方法的完善、提高和与创新。一个学科的兴衰，关键在于理论与方法的先进程度。形成既适合我国国情又有国际对话能力的社会工作理论体系与社会工作方法系统，必须认真研究以下三个问题：

第一，全球化问题。在这里，全球化有两个意义：一是经济全球化，二是社会工作全球化。当前，经济全球化趋势日益增强，商品、服务与知识、资本、技术、人才等在国际间流动加速，统一的大市场正在形成，国别经济与区域经济正在加快融入世界经济体系之中，全球与地区性金融风险、社会风险在加大。社会工作不是直接的经济活动，但与经济活动的关系十分紧密。

经济发达的国家,社会问题也显得更为复杂,社会工作也最为发展。我国正在规划与实施第三步发展战略,加快推进现代化。经济全球化与加入 WTO 所带给我国的不仅仅是机遇,还有严峻的挑战。如何趋利避害,如何减少与化解负面影响?不仅需要经济学、法律研究的成果与实践,也需要社会学、社会工作的研究成果与实践。西方社会工作理论与方法,是在工业化、后工业化进程中形成的。我国是一个发展中国家,应借鉴西方某些成功的社会工作理论与方法。

第二,本土化问题。作为一门学科,社会工作在我国才刚刚起步,处于幼稚阶段。从可比的方面来看,显然我们比西方落后。同时,我们应该认真总结本土社会工作的经验。在我国,社会工作作为一门学科曾经被取消过,但作为一种实践则从未停止过。雷洁琼教授指出,民政工作就是具有中国特色的社会工作。其实,不仅是民政工作,工会工作、妇女工作、青年工作、社区工作等,也是具有中国特色的社会工作。我党在长期的革命斗争与和平建设时期创造的“群众工作”理论与方法,是我们建构社会工作理论与方法的重要基础。

第三,专业化问题。首先,是加强学科建设,是推进社会工作理论、方法的系统化与现代化。其次,是加快职业化进程。社会工作者是与会计师、律师等一样具有社会需求的职业门类。在人才市场上,招聘社会学与社会工作专业人才的单位近年来有所增加,但还不太多。究竟是缺乏社会需求,还是社会上了解不够?我认为,是社会上了解不够。社会学、社会工作的专业教育在我国被停止了 50 年左右,人们对他们的了解与重视有一个过程。近年来,这个过程在明显加快,不容易一下子热起来。1998 年,民政部要求对区街干部进行社会工作的专业训练,并逐步实现持证上岗。这对于社会工作的职业化,具有重要的推动作用。

劳动人事部门与组织部门也应对社会学、社会工作的职业化,采取一些必要的行政性引导与推动措施。再次,是加强组织建设与制度创新。政府的福利行政、社区管理、扶贫、救灾等部门,以及工青妇群团组织与民间慈善组织,应建立专业的社会工作机构,并通过专门的法规、制度与规章规范这些机构的运作。

1990年,我主编了《社会工作概论》一书,迄今已经十年了。近几年来,社会工作专业教材与著作的出版开始活跃起来。同时,这些书与论文的质量也有了显著的提高,无论在反映国外社会工作教学与研究成果方面,还是在总结我国社会工作理论与实践方面,都有较大的进展。这将有利于社会工作专业教育的发展,也有利于社会工作专业知识的传播与应用。因而,很令人欢欣鼓舞!为了进一步推动我国社会工作的专业化、职业化、规范化,建构有中国特色的社会工作理论与方法体系,我们在社会科学文献出版社的支持下组织出版了这套《社会工作丛书》。作者是一批中青年学者,他们视野开阔、思想敏锐、学科前沿意识强,介绍了国内外社会工作的最新研究成果,同时也发表了许多自己的独到见解,常常有耳目一新的感觉。

时代在前进,社会在发展。社会工作将是21世纪一门前途广阔、迅速发展的新兴学科,将对我国社会主义市场经济体制的建构、社会稳定与繁荣做出巨大的贡献。希望这套丛书能够为我国社会工作的专业教学与研究、社会工作者发挥参考作用,能够更多地成为政府及其有关部门领导同志喜爱的读物。

宋林飞

2000年11月2日



# 目 录

序 .....	宋林飞 1
绪论 .....	1
第一节 社会工作行政概述 .....	1
第二节 社会工作行政的由来及功能 .....	7
第三节 研究社会工作行政学的目的和意义 .....	12

## I 组织领导篇

第一章 社会工作行政组织 .....	21
第一节 社会工作行政组织概述 .....	21
第二节 社会工作行政组织的静态结构 .....	29
第三节 社会工作行政组织的组织环境 .....	35
第四节 社会工作行政组织的运作与发展 .....	39
第二章 社会工作行政体制 .....	50
第一节 社会工作行政体制的构成 .....	51

---

第二节	社会工作行政体制的改革 .....	58
第三节	我国社会工作行政体制的改革 .....	63
<b>第三章</b>	<b>社会工作行政领导 .....</b>	<b>71</b>
第一节	社会工作行政领导概述 .....	71
第二节	社会工作行政领导者 .....	77
第三节	社会工作行政领导结构与过程 .....	85
第四节	社会工作行政领导方式 .....	89
<b>第四章</b>	<b>社会工作行政决策 .....</b>	<b>101</b>
第一节	社会工作行政决策概述 .....	101
第二节	社会工作行政决策的组织体系及类型 .....	109
第三节	社会工作行政决策的一般程序及方法 .....	113

## II 实施技术篇

<b>第五章</b>	<b>社会工作行政计划 .....</b>	<b>137</b>
第一节	社会工作行政计划的基本概念 .....	137
第二节	社会工作行政计划的制定 .....	145
<b>第六章</b>	<b>社会工作行政的实施 .....</b>	<b>158</b>
第一节	社会工作行政实施概述 .....	158
第二节	社会工作行政指挥 .....	164
第三节	社会工作行政沟通 .....	166
第四节	社会工作行政协调 .....	173
第五节	社会工作行政控制 .....	177

## 目 录

<b>第七章 社会工作行政的效率与评估</b> .....	180
第一节 社会工作行政效率概述 .....	181
第二节 社会工作行政绩效的评估 .....	185
第三节 社会工作行政绩效测定的方法 .....	195
第四节 社会工作行政效率的提高 .....	201
<b>第八章 财务行政</b> .....	206
第一节 财务行政概述 .....	206
第二节 社会福利财政的收入与支出 .....	211
第三节 社会福利资金的财政预算 .....	216
第四节 财政审计 .....	227

## Ⅲ 人力资源管理篇

<b>第九章 社会工作机构的人力资源管理</b> .....	233
第一节 人事行政概述 .....	234
第二节 社会工作机构人力资源的开发与管理 .....	241
<b>第十章 社会工作机构的职位分类制度</b> .....	249
第一节 社会工作机构的职位分类 .....	249
第二节 社会工作机构职位分类的方法 .....	255
<b>第十一章 社会工作机构的人事更新制度</b> .....	261
第一节 选拔任用制度 .....	262
第二节 培训制度 .....	273

---

第三节	退休制度 .....	282
第十二章	社会工作机构的人事激励制度 .....	285
第一节	社会工作机构的激励制度 .....	285
第二节	社会工作机构的考核制度 .....	288
第十三章	社会工作机构的人事行为调控制度 .....	299
第一节	社会工作机构的督导制 .....	300
第二节	社会工作机构的人事惩戒制 .....	308

#### IV 法制发展篇

第十四章	社会工作行政的立法与监督 .....	315
第一节	社会工作行政法制化的基本内涵 .....	315
第二节	社会工作行政立法 .....	320
第三节	社会工作行政监督 .....	329
第十五章	社会工作行政的改革与发展 .....	343
第一节	社会工作行政改革概述 .....	343
第二节	西方社会工作行政的改革 .....	349
第三节	我国社会工作行政的改革 .....	359
后记	.....	371
参考文献	.....	373

# 绪 论

---

## 第一节 社会工作行政概述

### 一、什么是社会工作行政

社会工作行政简称社会行政。社会工作行政是由英文 Social Work Administration 翻译而得的概念。学者们倾向于将它译成“行政”而不是译成“管理”，以便它与 management（管理）相区别。

由于社会工作行政的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（Social Welfare Administration）。由于社会工作行政的专业方法实施的范围很广泛，故社会工作行政有广义和狭义之分。广义的社会工作行政是指社会工作行政主管部门及其他行政机关，如卫生、教育、司法等对全体人民采取的一系列社会福利措施。狭义的社会工作行政是指政府的社会工作机构及社会团体对其辖区内的人民和社会事务进行的一系列社会福利方面的组织和管理活动。

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。基德内（John C. Kidneigh）认为，社会工作行政是一个双向过程，一是把社会政策转化为社会服务的过程；一是运用所得的经验修改社会政策的过程。这是一种具有代表性的定义<sup>①</sup>，这一定义侧重于政策分析、策划、制定和实施。

斯宾塞认为，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（或立法团）、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<sup>②</sup>。

崔克尔（Harleigh B. Trecker）认为，社会工作行政是一个连续的行动过程，这一过程的运作是为达到共同的目的，发掘并运用人力和物力资源，实现共同目标，以协助与合作的方法获得各种资源。在这个定义里，包括了设计、组织和领导等行政管理的要素<sup>③</sup>。

综合以上学者的观点，我们认为，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。

---

① John Kidneigh: "Social Work Administration —— an area of social work practice?" social work journal, April, 1950, p.58.

② 宋林飞主编：《社会工作概论》，第144页，南京大学出版社，1994。

③ 王思斌主编：《社会工作概论》，第130页，高等教育出版社，1998。

## 二、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。

### 1. 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、公共行政要窄一些，它仅仅涉及到社会上遇到社会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。

### 2. 社会工作行政服务职能的非赢利性

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，其服务行为不存在赢利的目的。非赢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，非赢利性的关键是看机构将资金做什么用以及怎样用。

### 3. 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。社会工作的专门化和职业化由以下四个方面的因素构成：有专门

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审核和证照制度；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<sup>①</sup>。

#### 4. 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。

### 三、社会工作行政的内容及原则

#### 1. 社会工作行政的内容

社会工作行政发展到 90 年代，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

<sup>①</sup> 唐均：“中国社会福利服务改革研究报告”，载时正新、朱勇主编：《中国社会福利与社会进步报告（1998）》，第 29 页，社会科学文献出版社，1999。



工作行政按其运作程序主要包括这样几个环节：组织，计划，执行，评估。

社会服务的有效提供需要一定的组织作基础。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都是十分重要的。

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。

社会工作行政的执行就是把行政学和管理学的原理和方法运用于社会工作机构和社会服务组织，以求得组织与机构的高效率。社会工作行政执行过程主要包括以下方面：决策、领导、人事、督导、激励、协调、控制、财务管理等。

社会工作行政机构的评估是对整个机构的各项行政计划的实行，组织结构的运作以及所产生的服务效果加以评定和审查，检查社会工作行政的实际效果和原有行政计划目标吻合的程度，并发现在社会政策转变为社会服务的过程中所出现的困难和问题，以明确下一阶段的努力方向。这一过程，称之为评估。

## 2. 社会工作行政的原则

崔克尔（Trecker）总结出社会工作行政的 18 项原则：① 社会工作价值原则；② 社区与案主需要的原则；③ 机构目标的原则；④ 文化环境的原则；⑤ 有目的的的关系的原则；⑥ 机构整体性的原则；⑦ 专业责任的原则；⑧ 参与的原则；⑨ 沟通的原则；