

社会治理视野下的 社会工作发展

王利敏 孟莉 著



河北人民出版社

社会治理视野下的 社会工作发展

王利敏 孟莉 著



河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

社会治理视野下的社会工作发展 / 王利敏, 孟莉主编. — 石家庄: 河北人民出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-202-10890-1

I. ①社… II. ①王…②孟… III. ①社会工作—研究—中国 IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 236160 号

书 名 社会治理视野下的社会工作发展

主 编 王利敏 孟 莉

责任编辑 唐 丽 段 鲲

美术编辑 于艳红

责任校对 余尚敏

出版发行 河北人民出版社(石家庄市友谊北大街 330 号)

印 刷 河北新华第二印刷有限责任公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 14.5

版 次 2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-202-10890-1/C · 319

定 价 28.00 元

版权所有 翻印必究

编委会名单

主 编 王利敏 孟 莉
副主编 李全发 齐 凤
作 者 王长征 郭 山 赵振江 杭忠锋

P r e f a c e

前 言

社会工作是一种运用专业技能和知识帮助社会成员克服生活障碍，增强社会生活能力，提高生活质量的社会服务工作。社会工作者就是从事社会工作的专业人员。我国正处在社会经济转型期，社会矛盾和社会问题不断涌现，迫切需要社会工作协助政府做好化解矛盾、解决问题的的工作，促进和谐社会建设。

社会工作在西方发达国家已有一百多年的发展历史，它最早起源于英国的社会救济活动。1601年英国伊丽莎白女王颁布实施了《济贫法》，该法开创了国家以立法形式救济贫民的先河，并明确了政府和社会有济贫的责任。之后，社会工作在欧美国家逐渐发展成一种专业化的助人活动，并固化为一种职业。我国在20世纪20年代开始引入社会工作的理念和实务，并且在社会工作的建制化方面进行了有效的探索，取得了初步本土化的经验。但是，1952年社会工作教学和实践全部被取消，直到20世纪80年代末期才得以恢复。

社会工作者就是以从事社会工作为职业的社会群体。作为专业人员，社会工作者需要在社会服务过程中扮演重要角色，开展服务。社会工作者提供的专业服务，是帮助受助者正确对待困难、努力克服困难，同时又要设法争取资源，切实帮助受助者走出困

境。社会工作者扮演的助人角色不是我们通常理解的给予受助者以物质帮助，而是要达到“助人自助”的目的，力求增强受助者的自我发展能力。这类似于前些年我国政府提出的农村扶贫开发新思路，即从“输血式”扶贫转向“造血式”扶贫，由原来的发钱发物转变为对贫困地区的扶贫项目开发，实现这些地区的可持续发展。

对于社会工作者，社会上存在着不少误读，其中最大的就是与志愿者相混淆。志愿者也被称为义工，对应的英文词是Volunteer。根据中国的实际情况，可以给志愿者下这样的定义：志愿者是指基于社会责任及义务，在不谋求任何物质、金钱及相关利益回报的前提下，合理运用社会现有的资源，自愿奉献自己的时间、精力、技能，为帮助有一定需要的人士，开展力所能及的、切合实际的，具有一定专业性、技能性、长期性服务活动的人。

社会工作者对应的英文词是Social worker。北京大学社会学系王思斌教授给出的定义是这样的：“社会工作者是由社会工作的价值观引导，运用社会工作专业方法，帮助困境人士特别是贫困群体和弱势群体的职业化的社会服务人员。”由此可见，社会工作者是受过专业训练的人员，而且还要经过一定的考试程序，并在政府主管部门登记、注册后，才可以开展专业服务。

根据前面的比较，我们可以清楚地认识到，社会工作者提供的是专业服务，而且他们从事的是一种职业，那么，社会工作者就需要通过从事这种职业获得报酬，以过上体面的、有尊严的生活。有人说，社会工作者是“拿工资的雷锋”，这是很不正确的。雷锋只是一位志愿者，我们需要雷锋，更需要受薪的社会工作者。

1 第一章 社会运行与社会治理

第一节 社会治理 / 2

第二节 有序的社会运行需要良好的社会治理模式 / 11

19 第二章 社会工作的产生和发展

第一节 社会工作的产生 / 20

第二节 社会工作的发展 / 29

33 第三章 我国社会工作的发展历史

第一节 我国社会工作的发展历史 / 34

第二节 近代中国社会工作产生的两大源流 / 44

53 第四章 社会工作在改善社会治理中的作用

第一节 为什么需要社会工作 / 54

第二节 充分发挥社会工作在社会治理中的作用 / 62

第三节 社会工作者的角色与任务 / 66

73 第五章 我国内地社会工作发展的制度建设

第一节 我国内地社会工作制度建设的历程 / 74

第二节 2011—2012年社会工作制度建设取得的成就 / 78

第三节 2014年社会工作制度建设取得的成就 / 83

91 第六章 我国社会工作发展的实务案例（一）

第一节 救助尘肺病患者 / 92

第二节 对特殊困境群体的救助 / 102

111 第七章 我国社会工作发展的实务案例（二）

第一节 临终关怀的价值与意义 / 112

第二节 精神康复社会工作 / 122

第三节 医务社会工作的观察与解剖 / 131

143 第八章 我国社会工作发展的实务案例（三）

第一节 青少年社会工作的范围与方法 / 144

第二节 老年社会工作的社会功能 / 152

161 第九章 社会工作对思想政治教育的影响

第一节 社会工作介入高校思想政治教育创新 / 162

第二节 社会工作介入高校学生管理 / 171

183 附录

第一章

社会运行与社会治理

社会运行指社会有机体自身的运动、变化和发展，表现为社会多种要素和多层次子系统之间的交互作业以及它们多方面功能的发挥。社会运行是一个人的自觉活动的过程，人们可以在尊重社会规律的前提下，发挥主观能动性，对社会运行进行调控，使社会运行保持一种协调有序的发展状态。社会运行可分为良性社会运行与恶性社会运行两种类型，我们所追求的是实现社会的良性运行，而这又涉及到社会治理模式的形成。

第一节 社会治理

所谓社会治理，就是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者，通过平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，最终实现公共利益最大化的过程。

一、从社会管理到社会治理

早在党的十六大，作为社会建设的重要内容，社会管理和社会管理创新就被放在构建社会主义和谐社会的国家战略高度而提出，并被摆到了党和国家的重要议事日程。随着理论与实践的发展，十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是首次使用了社会治理概念。从社会管理到社会治理，一字之差，不只是概念的转换，更是一种全新的改革理念的升华。

与社会管理相比，社会治理具有以下比较突出的特点。

第一，虽然社会管理包括政府作为主体的管理行为和公民社会组织作为主体的管理行为两个主要方面内容，但社会管理仍然侧重于政府对社会进行管理，政府是社会管理合法权力的主要

来源；而社会治理则强调合法权力来源的多样性，社会组织、企事业单位、社区组织等也同样是合法权力的来源。社会治理的主体是多元的，任何一个单一主体都不能垄断规范和实践的过程。

第二，社会管理很容易表现为政府凌驾于社会之上，习惯于包揽一切社会事务，习惯于对社会进行命令和控制，习惯于扮演“全能型选手”；而社会治理更多的是在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系，它把有效的管理看作是各主体之间的合作过程，它表明在现代社会，原先由国家和政府承担的责任正在越来越多地由各种社会组织、私人部门和公民自愿团体来承担。

第三，社会管理更多地是表现为从自身主观意愿出发管控社会，想当然地自上而下为民做主；而社会治理是当代民主的一种新的实现形式，它更多地强调发挥多主体的作用，更多地鼓励参与者自主表达、协商对话，并达成共识，从而形成符合整体利益的公共政策。

第四，社会管理的实践主要依靠政府的权力，依靠发号施令；而社会治理则在运用权力之外，形成了市场的、法律的、文化的、习俗的等多种管理方法和技术。社会治理行为者有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。例如，政府应更多地引导和更少的管制，民间组织及公民社会更多地承担社会治理的责任，市场力量在社会治理创新中发挥日益重要的作用，社会创新和社会企业成为改善社会治理的重要因素，

等等。

在我国进入改革发展的关键时期，空前的社会变革给我国发展进步带来巨大活力，同时也带来各种矛盾和挑战。例如城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面的问题比较突出；民主法制还不健全，体制机制尚不完善；社会成员诚信缺失、道德失范，一些领导干部的素质、能力和作风与新形势新任务不相适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重。要化解这些矛盾、解决这些问题、应对这些挑战，必须深入推进社会治理变革。

第一，深入推进社会治理变革，首先应该进一步解放思想，促进观念的转变。解放思想，就是不墨守成规，不瞻前顾后，要有胸怀容差异、有勇气干事业、有智慧闯新路，要敢于摆脱僵化的、教条的思想，路线和政策要根据实际的需要来决定，而不仅仅依靠前人的言论、已有的经验和固有的模式。社会治理变革，要求执政党必须充分认识到，国家和社会治理，是由多元主体共同构成的治理结构来完成的，应重新树立“社会本位”的理念和原则。在政府与社会的力量对比中，重心必将向社会倾斜，原来政府控制和管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念，政府对社会的统治观念必须让位于政府与社会的合作治理。

第二，深入推进社会治理变革，必然要求在政府、社会、市场、公民个人之间的合作与良性互动，形成新型的伙伴关系。

政府必须放下身段，学会尊重，懂得平等对待合作伙伴、管理对象；善于放权，学会“弹钢琴”，学会为自己减负；同时，政府必须增强自信，信任社会，理解社会，为社会组织创造良好的制度环境，鼓励社会组织的发展，努力为其能力提升创造条件。

深入推进社会治理变革，需要最广泛的公民参与，以及最主动的、最自觉的参与精神。改革开放，社会进步，靠的是公众的参与；今后的发展、全方位的发展，同样需要公众广泛地参与到政治、文化、社会建设的各个方面。进一步改革发展的动力，就存在于民众之中。有序的和有效的公民参与，需要相应的制度保障，需要有足够的合法渠道。与公民政治参与的需求相比，我们的制度建设明显滞后，参与渠道远远不够。应当尽快建立和完善公共参与的制度框架，让更多的公民通过合法的方式、制度化的渠道有序地参与公共生活的管理。

第三，深入推进社会治理变革，必须坚持民主、法治的原则。民主和法治是人类社会治理的基本路径，是推进社会治理发展的制度性保障。缺乏民主的法治，容易走向集权与专制，而没有法治的民主，则容易走向混乱和无序。不坚持民主和法治，社会治理变革就无法有效地规范社会秩序，无法积极促进社会和谐发展。

第四，深入推进社会治理变革，必须将学习借鉴现代文明的优秀成果与尊重自身实际结合起来。在社会管理、社会治理、公民社会发展等方面，人类已经创造了诸多好的经验，我们应该有勇气和智慧从中学习和借鉴其适合我国国情的要素，同时，结

合本土的经验，在实践中创造社会治理变革的中国路径。“摸着石头过河”，就是要从“此岸”到“彼岸”，从“必然王国”到“自由王国”。

大力推进社会治理变革，对于进一步探索中国特色社会主义发展道路，对于丰富人类社会现代文明成果具有极其重要的意义。但是，我们依然要清醒地认识到，社会治理变革还有很长的路要走，还会遇到这样那样的困难和挑战，尤其需要努力避免一些错误的观念和做法。一是故意将“社会治理”扭曲为“治理社会”，将“社会”作为管理和实践对象。社会治理，完全不同于我们已经习惯的“治理腐败”“治理污染”，不能用“治理社会”来理解“社会治理”。二是将社会治理的目标仅仅理解为维护稳定。稳定是社会治理变革的一个条件，稳定的形成，不是靠堵，而是要疏；不是靠强力、压制和打击，而是靠协商、对话与合作。社会治理变革，更多地是要实现公共利益的最大化。三是社会建设只是为了促进民生。社会建设，社会治理变革，既是服务于民生，同时也是为了促进民主。只有用民主的办法，才能多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。只有解决好了民生问题，才能更稳定、更有序地推进民主发展。

二、社会治理的逻辑

与社会管理作为一种构建社会主义和谐社会的战略任务不同，社会治理更是一种全新的改革理念，有着自身的内在逻辑和

价值追求，主要表现在以下几个方面：

首先，“权利社会”与“社会本位”。社会治理的目标在于建设权利型社会。所谓权利型社会，是指政府的根本责任在于保障公民权利，并使公民享有各种政治、经济、社会和文化权利，达到社群合作和社会互助的一种社会政治状态，主要表现为：

（1）坚持社会公平正义，促进人民群众享有基本公共服务权利平等和机会均等，维护公民各项基本权利，切实保护社会弱势群体的利益；（2）培养公民的参与意识和参与能力，促进公共参与的发展，真正体现和维护公民参与国家各项管理的基本权利，促进社会的自我管理、自我服务和独立发展。建设权利型社会遵循“社会本位”的逻辑。

“社会本位”相对于“政府本位”而言，是政府与（公民）社会关系定位和重构的未来方向。“社会本位”源于公民社会理念，公民社会理念要求从“政府本位”向“社会本位”的过渡和转变。公民社会理念是在应对政府失灵与市场失灵的双重困境中兴起和产生的。面对政府失灵，即使是一个完善的政府管理体系，也难以充分满足社会特殊需求和个性化需求；而面对市场失灵，即使是一个成熟的自由市场经济和完善的体制，也难以解决一些外部性强的资源配置问题，更何况政府体制并不总是完善和有效的，市场体制也并不都是成熟的，这时，公民社会就成为面对政府失灵与市场失灵的一种解决方式。因此，政府必须划定自己的作用边界，使自己成为有限政府，该交给市场的必须交给市场，而该交给社会的必须交给社会，形成政府、市场与社

会的良性互动格局。在政府与（公民）社会的关系中，那些政府自己无法管理或管理不好的空间，应让渡给独立的公民社会进行自我管理，或者与公民社会进行共同治理。从某种意义上来说，治理理念是与公民社会理念相伴而生的，政府与公民社会作用边界的划分，要求政府与公民社会对整体社会的共同治理和合作互动，公民社会也就成为与有限政府相适应的另一方公共治理主体。

在社会治理中，在政府与社会的力量对比中，重心必将向社会倾斜，政府与社会的关系也将由“政府本位”向“社会本位”转变，原来政府控制和管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念，政府对社会的统治观念必须让位于政府与公民社会的合作治理。总之，以“社会本位”为原则，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性，树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念，实现政府与社会的合作治理，才是现代社会治理应坚持的根本理念。

其次，自治与服务。社会治理首先应该强调公民社会的自我组织和自我管理，因为从根本上说，最广泛起作用的、维持社会稳定和社会秩序的自动调节机制必定是公民和社会组织的自我管理。社会中公民和社会组织的自我管理是维持社会秩序和社会稳定的根本条件，如果没有社会的自我组织和自我管理，公民和社会组织的一切活动都依靠国家和政府发出指令实施控制，那么，国家和政府将不堪重负，社会秩序和社会稳定也难于维持。从这个意义上讲，为了维护社会稳定和社会秩序，国家和政府首先应

致力于促进公民社会的成长和发育，致力于提高公民社会自我管理的能力和水平。因此，国家和政府培育强大的自我组织和自我管理的公民社会，正是政府社会管理的首要职能。

另外，在社会治理中，一方面政府需要划定自己的作用边界，从管不好和不该管的领域中退出，建设有限政府；另一方面，还应该将首要的职能定位在为社会提供优质的公共服务方面，只有为社会提供了优质的公共服务，才谈得上现代意义上的政府社会管理。本着服务于社会，定位好政府的功能与角色，建立起有限政府和服务型政府是达成现代社会治理的前提条件。

再次，平等与合作。政府与公民社会是社会治理的两大主体，他们之间建立起平等的伙伴关系，才谈得上社会治理；二者之间达成合作的最佳状态，才称得上社会善治。只有政府一方主体的强大，公民社会一方主体弱小，很难建立起二者平等的伙伴关系，也就谈不上社会治理；或者政府与公民社会处在冲突与对抗的状态，相互之间没有合作，也谈不上社会治理，就更谈不上社会善治。

在我国，面对公民社会的弱小和发育不足，如何培育和发展各类社会组织，使公民社会成长起来，将成为完善我国社会治理结构的重要载体，对于我国社会走向成熟起着至关重要的作用。因此，以“社会本位”为原则，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性，树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念，实现政府与社会的合作治理，才能达成社会治理的最终目标。