



面向 21 世纪 课 程 教 材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会行政

中国社会工作教育协会 组编

王思斌 主 编

张 曙 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



清华大学出版社
Tsinghua University Press

清华大学出版社
Tsinghua University Press

社会行政

第 1 卷 第 1 期
2014 年 1 月
第 1 页 共 1 页



清华大学出版社
Tsinghua University Press

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会行政

中国社会工作教育协会 组编

王思斌 主编

张曙 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书是中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课系列教材之一。基于社会行政在世界与我国的新发展,编者比较系统地介绍了社会行政在社会工作体系中的地位,指出了社会行政的丰富含义;尝试性地从宏观与微观、福利制度体系与社会服务机构两个角度介绍了社会行政的内容,着重介绍了社会工作行政的理论和方法,梳理了中国社会行政的本土实践,并对其发展做了分析。

本书可供高等院校社会工作专业教学使用,也适用于社会学专业教学使用,同时适于社会福利部门和社会服务机构、非营利组织方面的教学、研究人员及实际工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会行政/中国社会工作教育协会组编,王思斌主编. —北京:高等教育出版社,2006.7

ISBN 7-04-018336-6

I. 社... II. ①中...②王... III. 社会工作-行政管理 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 060877 号

策划编辑 千咏昕 责任编辑 张 然 封面设计 于 涛
责任绘图 吴文信 版式设计 史新薇 责任校对 朱惠芳
责任印制 张泽业

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800-810-0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	中国农业出版社印刷厂	畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2006 年 7 月第 1 版
印 张	16.5	印 次	2006 年 7 月第 1 次印刷
字 数	300 000	定 价	19.30 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 18336-00

郑重声明

高等教育出版社依法对本书享有专有出版权。任何未经许可的复制、销售行为均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人将承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。为了维护市场秩序，保护读者的合法权益，避免读者误用盗版书造成不良后果，我社将配合行政执法部门和司法机关对违法犯罪的单位和个人给予严厉打击。社会各界人士如发现上述侵权行为，希望及时举报，本社将奖励举报有功人员。

反盗版举报电话：(010) 58581897/58581896/58581879

传 真：(010) 82086060

E - mail：dd@hep.com.cn

通信地址：北京市西城区德外大街4号

高等教育出版社打击盗版办公室

邮 编：100011

购书请拨打电话：(010)58581118

编 者(按所写章序排名)

王思斌 范志海 张 曙 孙 莹

**本书编写获香港凯瑟克基金会
(Keswick Foundation Ltd., Hong Kong)资助**

社会工作专业系列教材编写指导委员会

主任委员：王思斌

委 员：陆士桢 张李玺 涂永祥 史柏年

总 序

20世纪80年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到90年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了三十多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于1994年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着手组编社会工作专业教材。从1997年开始,经过5所高等学校14名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在2002年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布若干专业“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了《社会工作专业主干课程教学基本要求》。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002年7月,中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课教材的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在2~3年内出版全部专业主干课教材,并出版一批专业教育急需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积

极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予了重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验,也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“专业主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会工作教育和社会工作实践的发展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等

教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和这套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长并尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003年10月

前 言

社会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发挥着重要作用。社会行政被教育部列为社会工作专业主干课程,说明了它在工作知识体系中的重要地位。

在西方发达国家,社会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 年代至 70 年代社会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行政不重要,在社会福利责任更多地由政府承担和需要社会福利服务更注重效果的情况下,社会行政的重要性是显而易见的。

由于多种原因,我国社会行政的教学和研究是相对落后的。由于缺乏一定的教学经验和研究积累,社会行政的教材建设也相对迟缓。在教育部将社会行政列为社会工作专业主干课程之后,中国社会工作教育协会主动地承担起组织编写《社会行政》教材的责任。该教材的编写大纲是按照《社会工作专业主干课程教学基本要求》展开的,在编写过程中作了部分调整,在此基础上本书主编提出了编写细则。

本教材编写由四人承担,编写者都是有较丰富的社会行政课程教学经验的教师,其中有的已出版过同类教材,这就保证了该教材在知识上的准确性和学术视野的广阔性。该教材编写任务的具体分工是:王思斌(北京大学)编写第一、二、九、十一、十二章,范志海(华东理工大学)编写第三、四章,张曙(南京理工大学)编写第五、六、七、八章,孙莹(中国青年政治学院)编写第十章和参与编写第九章的第四节。全书由主编统稿。

应该说明的是,由于各自的教学和实践经验不同、研究视角不同,因此参编者对知识的理解也会有所不同。这样,各章的编写风格可能并不完全一致,这有待于在教学实践的基础上通过进一步修订来完善。参编者的教学和科学研究任务都十分繁重,但都挤出时间认真完成书稿,主编感谢参编者的积极合作,也感谢参编者对统稿工作的理解。

感谢高等教育出版社干咏昕对本书编写和出版所做的工作,真诚地希望读者提出宝贵意见,以推动我国社会行政教学与实践的发展。

主 编

2005 年 12 月

目 录

第一章 社会行政的含义与构成	1
第一节 社会行政的含义	1
第二节 社会行政的发展	7
第三节 社会行政与社会政策的关系	12
第四节 社会行政的要件	17
第二章 社会行政的层次、内容与功能	24
第一节 社会行政的层次	24
第二节 社会行政的内容	29
第三节 社会行政的功能	37
第三章 社会行政体制	45
第一节 社会行政体制的构成	45
第二节 社会行政体制的类型	50
第三节 中国的社会行政体制	60
第四章 社会服务机构	65
第一节 社会服务机构的性质	65
第二节 社会服务机构的类型	72
第三节 社会服务机构的功能	75
第五章 社会服务的计划	80
第一节 社会服务机构的目标与整体规划	80
第二节 社会服务机构中的决策	85
第三节 社会服务计划的制定	89
第六章 社会服务机构的组织与运行	97
第一节 社会服务机构的组织	97

第二节	社会服务机构中的领导	100
第三节	社会服务机构中的沟通与协调	107
第四节	社会行政中的控制	111
第七章	社会服务机构的人力资源管理	117
第一节	人力资源管理的意义	117
第二节	员工的聘用与培训	122
第三节	员工的激励	125
第四节	员工的督导	130
第八章	社会服务机构的财务管理	136
第一节	社会服务机构的经费来源与资金募集	136
第二节	社会服务机构的资金管理	144
第三节	社会服务机构的财务审计	149
第九章	社会服务项目的管理	152
第一节	项目管理对社会服务的意义	152
第二节	项目管理的方法	157
第三节	项目监测	162
第四节	社会服务的个案管理	168
第十章	社会服务的评估	174
第一节	社会服务评估概述	174
第二节	社会服务评估的组织过程及模式	181
第三节	社会服务组织的评估	186
第四节	社会服务方案实施的评估	191
第十一章	社会服务机构的发展	197
第一节	社会服务机构的发展与能力建设	197
第二节	社会服务机构发展的方法	203
第三节	管理主义与社会服务机构的发展	210
第四节	社会服务机构的文化建设与社会资本	215
第十二章	中国社会行政的实践与发展	222
第一节	中国社会行政的历史及其背景	222

第二节	计划经济时期的社会福利制度与社会行政	229
第三节	改革以来中国的社会福利制度及社会行政体制	235
第四节	中国社会行政的发展前景	240

第一章

社会行政的含义与构成

社会行政是社会工作的重要组成部分。本章将介绍社会行政的含义,指出社会行政的特点,说明社会行政与社会政策的密切关系,介绍社会行政的构成,以起到理解社会行政理论和实践体系的基础的作用。

第一节 社会行政的含义

一、社会行政的概念

社会行政是现代社会的产物。作为一种社会活动领域,它同现代社会福利的发展密切相连;作为一种知识体系,它与社会福利实践及相关社会科学知识的发展联系在一起,并随着实践及理论的发展不断充实着自己的内容。

(一) 行政

社会行政是从英文“social 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含义,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地达到目标的活动。对于“administration”(行政)这一概念人们也有多重理解,政治学和行政管理专家把行政看作是政府或公共部门的活动,例如伍德罗·威尔逊(W. Wilson)在1887年写的《行政学之研究》中就主要分析了执行宪法(即行政)的重要性(斯蒂尔曼,1988)。法国行政管理学家法约尔则从一般意义上指出行政活动在工业组织和

其他组织运行中的重要性(法约尔,1998)。

“administration”(行政)不同于“management”(管理),传统上认为行政的职能比管理狭窄。行政一词的拉丁词源是“minor”,意思是进行服务,其后是进行治理;管理的词源则是“manus”,意思是亲自控制。这样,管理基本上指的是对某些事务的具体管理、操作和处理,是通过某个人自己的行为处理控制事务、实行监管的过程。而行政则强调服务,主要指对事务的计划、组织、推动和监督,是从综合的角度对相关事物的协调和推进。有学者总结指出行政与管理的不同之处:行政基本上指服从指令和服务,管理则指取得某些结果及取得这些结果的管理者的个人责任(休斯,2001)。在当今有组织的社会生活中,行政与管理活动大量存在,它们既相互区别,又相辅相成。近些年来,随着新公共管理思潮的盛行,出现了在行政领域吸纳管理,管理对于行政的侵蚀的现象,即有的用公共管理代替公共行政。但是实际上,行政与管理还是有分别的。

对于行政的界定主要是从公共行政的角度进行的。怀特(L. D. White)认为行政是实现或执行公共政策时的一切运作。费富纳(J. M. Pfiffner)认为行政是指通过一些人的协调努力,使政府的工作得以完成,它涉及对工作人员的管理、指挥与监督。西蒙(H. A. Simon)等人则从较广的意义上看待行政的含义,他们认为广义的行政是若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动,狭义的行政则是为达到共同目的而采用的选用人员、分配事权、协调努力的方法(徐震、林万亿,1990:284)。

(二) 社会工作行政与社会福利行政

社会行政也叫社会工作行政(social work administration)和社会福利行政(social welfare administration)。顾名思义,社会工作行政是指在社会工作领域的行政活动,它是针对社会工作的行政活动。社会福利行政是社会福利领域的行政活动,它是以社会福利为对象的行政活动。至于如何看待社会工作行政与社会福利行政之异同,有学者倾向于从二者同质性的角度着眼,认为社会工作是增进人类福利的活动,这样社会工作行政与社会福利行政在含义上是一致的,它们不同于其他社会活动领域中的行政。

也有学者认为,虽然社会工作行政与社会福利行政在本质上是一致的或相通的,但是二者还是有区别的。社会工作行政是计划、组织、协调具体的社会服务的行政活动,这种行政活动比较靠近具体的社会工作,常常反映在某一社会服务机构、某一社会服务活动的整体设计与推动之中。社会福利行政则面对所有社会福利活动,特别是包括政府的社会福利政策的宣传、阐释、贯彻、监督与评估,这些行政活动不是只针对具体的服务活动,而是着眼于整个社会福利政策的运行。这样,社会福利行政就不但涉及具体的社会工作的组织、协调,而且与政府在宏观层面上的社会福利政策的实施、落实有关,它涉及政府的执行政策活

动。当然,这种理解是建立在对“社会工作”和“社会福利”的狭义理解之上的,如果对社会工作作广义理解,则社会工作行政与社会福利行政之间的差异就会小得多。在某种意义上可以说,对社会行政的这两种理解与人们从不同角度看待对社会工作、社会福利事业进行行政管理的必要性及开展的实践和研究活动有关。社会行政的发展及其研究既来自于社会服务机构的协调服务的要求,也来自于政府对有效执行社会福利政策的要求。

从社会行政涉及领域的广阔性我们可以认识到社会行政内涵的丰富性。如果我们用社会行政包含社会工作行政和社会福利行政,那么可以说,社会行政是执行社会政策,为有效地实现社会政策目标所进行的组织、协调和推展社会服务的活动。

二、社会行政与公共行政

从学科发展的角度来看,社会行政的发展与公共行政研究有着直接的联系。一百多年来,随着行政学(或公共行政学)的发展,社会行政的理论和实践研究也得到相应发展。为了理解社会行政,分析社会行政与公共行政的异同也是必要的。

(一) 公共行政的含义与内容

公共行政(public administration)是与公共事务相关的行政活动。公共的(public)也称公的,是与私人的(private)或私的相对应的范畴,公共性具有公益性和非排他性特点。尽管在现实生活中,人们对公、私可以进行多种形式的划分(实际上二者的划分也是十分复杂的),但是,站在现代国家的立场上,一般认为政府所从事的活动属于公共事务,即政府是为公民的公共利益服务的,是向公民提供公共物品的,这与企业为牟取个人利益的私利活动有根本的区别。

公共行政是政府的本质性的职能和活动,它通过把公共政策转变为具体的实践来增进社会的公共利益。正是因此,斯塔林指出,公共行政所涉及的是从政府完成任务的角度所作的工作,它包括与实现当选官员竞选政策有关的全部活动。乔治·G·戈登则指出,公共行政指的是与实现由立法机关、行政部门和法院所采用或制定的法律以及其他法规有关的一切过程。在这里,公共行政包含下述内容:(1)政府的行政部门的活动;(2)对公共政策的制定和执行;(3)与人们的广泛协作问题相关的事项;(4)与私人管理相区别的领域(转引自斯蒂尔曼,1988:6~7)。尽管有学者对公共行政的准确概念还有不同看法(包括它是否只属于政府),但是一般说来,政府是公共行政的主体则是一种共识。正如美国著名公共行政学者德怀特·沃尔多指出的,就其作为一种活动过程而言,公共行政的历史与政府是同样悠久的。一旦组织机构上的发展与分化使得人们有可能谈论到一个社会的政府时,就会产生制定法律和实施法律的行为(斯蒂尔曼,1988: