

社会工作精选课程教材
主编 | 关信平

社会工作

SOCIAL WORK ADMINISTRATION

陈为雷 编著

ADMINISTRATION

社会工作精选课程教材
主编 | 关信平

社会工作

SOCIAL WORK ADMINISTRATION

陈为雷 编著
ADMINISTRATION

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作行政/陈为雷编著. —北京: 中国社会出版社, 2009. 10

社会工作精选课程教材

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2399 - 0

I. 社… II. 陈… III. 社会工作—行政管理—教材 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 171135 号

丛 书 名: 社会工作精选课程教材

丛书主编: 关信平

书 名: 社会工作行政

编 著: 陈为雷

策划编辑: 向 飞

责任编辑: 张 杰

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

编辑室: (010) 66020531 (010) 66026806

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 25

字 数: 400 千字

版 次: 2010 年 1 月第 1 版

印 次: 2010 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

目 录

第一编 社会工作行政基础

第一章 绪论	(2)
第一节 社会工作行政的含义	(2)
第二节 关于社会工作行政的不同见解	(11)
第三节 社会工作行政与相关概念辨析	(18)
第四节 社会工作行政的发展背景与必要性	(26)
第二章 社会工作行政的管理学理论基础	(34)
第一节 管理的历史背景与科学管理理论	(34)
第二节 行政管理理论	(38)
第三节 人际关系学派的管理理论	(46)
第四节 系统理论与权变理论	(49)
第五节 当代观点	(53)
第三章 社会工作行政者	(61)
第一节 作为社会工作者的行政者	(61)
第二节 社会工作行政者的工作要求	(67)
第三节 社会工作行政者的角色	(75)
第四节 社会工作行政者面对的伦理难题与伦理抉择	(79)
第四章 社会服务机构与行政环境	(84)
第一节 社会服务机构概述	(84)

第二节 社区和社区工作	(93)
第三节 服务机构间的联系	(101)
第四节 志愿服务与志愿者管理	(105)

第二编 计划

第五章 组织计划与目标设定	(116)
---------------------	-------

第一节 计划的性质	(116)
第二节 计划的类型与层次	(120)
第三节 计划编制过程	(126)
第四节 目标管理	(131)

第六章 战略管理	(139)
----------------	-------

第一节 战略管理概述	(139)
第二节 战略设计	(144)
第三节 战略确定	(152)
第四节 战略管理实施与控制	(157)

第七章 筹资和预算	(162)
-----------------	-------

第一节 社会服务机构的资金筹集	(162)
第二节 预算的类型与功能	(169)
第三节 预算编制过程	(172)
第四节 预算技术	(178)

第八章 行政决策	(184)
----------------	-------

第一节 决策概述	(184)
第二节 决策的模式	(189)
第三节 决策制定过程	(194)
第四节 群体决策	(198)

第三编 组织

第九章 组织结构与设计	(204)
第一节 组织结构与设计概述	(204)
第二节 工作设计与部门划分	(209)
第三节 层级结构与职权行使	(214)
第四节 常见的组织结构设计	(220)
第十章 人力资源管理	(225)
第一节 人力资源计划与职务分析	(225)
第二节 招聘与挑选	(229)
第三节 培训和发展	(234)
第四节 员工的绩效考核	(242)
第十一章 行政沟通	(247)
第一节 沟通概述	(247)
第二节 沟通过程和障碍	(251)
第三节 沟通方法与技巧	(257)

第四编 领导

第十二章 组织中的领导	(266)
第一节 领导概述	(266)
第二节 领导理论	(271)
第三节 社会服务机构中的领导	(279)
第十三章 激励与工作满意度	(287)
第一节 激励概述	(287)

第二节	激励理论	(290)
第三节	社会服务机构中的激励	(296)
第十四章	团队工作与团队建设	(301)
第一节	团队概述	(301)
第二节	团队工作	(306)
第三节	团队建设	(312)
第十五章	社会工作督导	(319)
第一节	社会工作督导概述	(319)
第二节	社会工作督导的内容	(324)
第三节	社会工作督导的原则与过程	(332)
第四节	社会工作督导的模式和方法	(335)

第五编 评估与发展

第十六章	社会服务方案评估	(342)
第一节	方案评估概述	(342)
第二节	评估过程与设计	(350)
第三节	全面质量管理与满意度调查	(357)
第四节	方案评估的伦理议题	(365)
第十七章	社会工作行政的发展	(371)
第一节	社会工作行政的机遇与挑战	(371)
第二节	社会工作行政的未来	(376)
参考文献	(387)
后 记	(393)

社会工作 行政

第一编

**SOCIAL WORK
ADMINISTRATION**

社会工作行政基础

第一章 绪 论

什么是社会工作行政？国内外学者对社会工作行政的理解和看法是否一致？社会工作行政与相关概念如社会行政、社会福利行政以及社会政策有何联系和区别？这些都是本章要重点探讨的内容。本章第一节从社会工作行政的构成入手，介绍行政、社会工作的含义，在此基础上对社会工作行政进行了界定；第二节列举社会工作行政的有代表性的定义并进行比较；第三节分析社会工作行政与相关概念的联系和区别；第四节简要介绍美国社会工作行政的发展背景和中国社会工作行政的研究状况并阐述社会工作行政的必要性。

第一节 社会工作行政的含义

一、社会工作行政的翻译与用法

正如社会工作是西方舶来品一样，社会工作行政也是西方的产物，弄清什么是社会工作行政可先从社会工作行政的中英文翻译着手。与社会工作行政直接对应的英文是 social work administration，其中包含 social work 和 administration 两部分，“social work”翻译为社会工作，而对于“administration”这一概念，学者们倾向于将它译成“行政”而不是“管理”，以使它与 management（管理）相区别。

在中国社会工作教育界，学者们往往把社会工作行政同社会行政、社会福利行政混合在一起，不加以区别。请看下面几位学者的观点：

卢谋华认为，社会工作行政简称“社会行政”。在西方国家，由于社会工作主要的内容是社会福利，故社会工作行政亦称为社会福利行政。

张乐天认为，社会行政工作也称为“社会福利行政”或社会工作行

政，它是一种间接社会工作方法，通过行政程序来实现社会服务的目标。

王思斌在《社会工作概论》中指出，社会行政是由英文 social administration 翻译过来的概念。学者们倾向于将 administration 译成“行政”而不是“管理”，以使它与 management（管理）相区别。在《社会行政》一书中，王思斌认为，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）。社会行政涉及广阔的领域，具有丰富的内涵，可用社会行政包含社会工作行政和社会福利行政。

张曙认为，社会工作行政简称社会行政。同时，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为社会福利行政（social welfare administration）。

顾东辉认为，将行政管理的理论和方法应用于社会工作一般称为社会工作行政、社会福利行政或社会行政。近年来，非营利组织蓬勃发展，它们强调人力资源、财务、营销和信息的管理。因此，行政管理的理论和方法在社会工作中应用又被部分专业人士称为社会工作管理。

既然社会工作行政是由英文直接翻译而来，社会行政与社会福利行政也可以由英文直接翻译过来，与社会行政直接对应的英文是 social administration，而社会福利行政则是由 social welfare administration 翻译过来的概念。很明显，social work administration、social administration、social welfare administration 是三个不同的英文词组，翻译成中文自然不同，其含义当然也应有所区别。

综上所述，社会工作行政、社会行政和社会福利行政的英文用法不同，这种不同体现在中文上就是三个不同的词组。但是国内学者基本上对社会工作行政、社会行政和社会福利行政不加以区别，认为三个词组可以通用。本书认为，社会工作行政、社会行政、社会福利行政是属于不同范畴的概念，具有不同的含义和理论体系，有必要把它们区别开来。本书的主要内容是介绍社会工作行政的理论与方法，因此下文将对此进行明确的界定，并把它与社会行政、社会福利行政区别开来。

二、行政与管理

社会工作行政是由“社会工作”、“行政”组成的一个复合词组。因此，在给社会工作行政下定义时，分别考察“社会工作”、“行政”二个构成要素大有裨益。我们先来分析“行政”及与之相关的“管理”这两个

概念。

无论在英文还是中文中，administration（行政）和 management（管理）这两个词都是近义词，且词义丰富。然而近义词不等于同义词，详细的语义分析可以显示出其中的差别，而且在实践中，manager（管理者或经理）与 administrator（行政官员或行政人员）所扮演的角色也明显不同。

在英文中行政有何含义呢？《牛津词典》将“行政”定义为“一种执行行为”，即“对各种事务进行管理”，或者“对执行、应用或处理进行指导或监督”，而“管理”是指“处理；通过个人自己的行为对事务的过程进行控制；实行监管”^①。《韦伯斯特词典》对行政一词的解释与《牛津词典》的解释大同小异，但它对管理一词作了更全面的解释，它将管理界定为“管理的行动或艺术”，或者“引导或监督商业一类的事务，特别是指商业活动中项目的计划、组织、协调、指导控制等执行功能，以对结果负责”，或者“为达到目的而明智地使用各种手段”。

这两个词语的拉丁词源也表现出明显的差异。administration 首先来自拉丁文“minor”，而后演变为“ministrare”，意思是“进行服务”，其后演变为进行治理。management 来自拉丁文“manus”，意思是“亲自控制”。它们在词义上的本质差异在于“进行服务”和“控制或取得结果”^②。

以马克斯·韦伯（Max Weber）和亨利·法约尔（Henry Fayol）为代表的行政管理学派对行政有独到的理解，他们关注组织中从事计划、组织、指挥、协调、领导等管理职能的行政管理班子。在德语中，与 administration（行政）对应的词汇是 verwaltung。韦伯认为，行政包括公共行政与私人机构的行政，其中公共行政是通过国家机构所行使的，或由国家授权的公家机构所行使的行政。行政是与统治结合在一起的，所有的统治皆通过行政来展现与运作。反之，任何行政也都需要统治，因为在行政里，永远有必要将某种命令权力置于某人手中。因此，所谓行政，是指包含“立法”、“司法”与“统治”在内的概念^③。法约尔则从管理程序和管理职能的角度来研究组织中高层管理人员所从事的活动。

19 世纪末 20 世纪初出现了另一种知识体系——以弗雷德里克·泰勒（Frederick W. Taylor）为代表的科学管理理论。科学管理的重点放在计划、标准化和在作业层改进人的努力，以便以最小的投入取得最大的产出。由

① 欧文·E·休斯. 公共管理导论（第三版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2007：7.

② 欧文·E·休斯. 公共管理导论（第三版）[M]. 北京：中国人民大学出版社，2007：7.

③ 韦伯. 支配社会学 [M]. 桂林：广西师范大学出版社，2004：11.

由此可见，韦伯、法约尔与泰勒在研究角度上是不同的：泰勒是把车间基层的生产管理作为研究组织的出发点，韦伯和法约尔是从组织的行政管理方面来研究组织。科学管理是与车间或作业层的最佳努力有关的，因而是一种微观的方法。行政管理理论把重点放在适用于高级组织层的广泛的行政管理原则上。这是一种宏观的方法。

我国学者往往从组织实体或管理主体的角度（即以国家、政府等政治组织，还是从工商企业组织的不同）来区分这两个概念。行政一般被当作国家或政府的活动，是指政务的推行或与公共事务相关的活动；而管理一般被当作与工商企业组织相关的活动，即与计划、决策、指挥、协调、控制一类相关的功能活动。

由以上的论述我们可以得出，国外的词典和学者对行政与管理的解释做了明确的区分。行政本质上包含着遵从指示和服务的含义，而管理首先意味着获得结果以及管理者为获得结果负个人责任；管理注重基层员工的操作、控制，是一种微观的方法，而行政着眼于整个组织，重点是组织的高层，是一种宏观的方法。

本书中使用“行政”这一概念而不使用管理这一概念，主要基于以下几方面的考虑：一是本书所阐述的行政活动和过程主要是针对社会服务机构的高层管理者的，是他们在从事计划、组织、领导等职能，当然这一过程涉及机构的其他员工；二是与国外社会工作行政概念保持一致，这样在进行对话时有共同的概念基础，并在理解吸收国外理论和方法的情况下进行本土的实践和创新；三是从社会服务机构说，它是提供服务的组织，是非营利性组织，与工商企业组织在目标追求上不同，行政更能体现出服务的含义。

在过去的 20 多年里，西方公共部门的管理实践发生了深刻的变化，过去被称为公共行政的活动，现在更经常地被称为公共管理活动；过去那些有着行政官员头衔的人，现在更多地被称为管理者（或经理）。正如英国学者波力特（P. Pollitt）所指出的那样，“他们以前被称为‘行政者’、‘主要官员’、‘财政官员’或‘副主任’，而现在他们都是‘管理者’。”社会福利与社会工作在 20 世纪 80 年代后也受到这股潮流的影响，因而，“社会福利管理”与“社会工作管理”也逐渐取代“社会福利行政”与“社会工作行政”。在社会工作或其他领域的文献里，行政经常与管理被任意或交换使用。美国社会工作行政学者雷克斯·A·斯基德莫尔（Rex A. Skidmore）在其所著的《社会工作行政》一书中，以“动态管理与人际关系”为副标题，其内容包含着行政与管理。

为反映变化了的行政与管理实践，本书涵盖了以下两个方面的内容：

一是行政程序和过程，包括计划、组织、领导等；二是强调以最低的成本达成目标以及行政管理者为取得结果负责的内涵。因此，本书尽管是以社会服务机构的高层管理者为对象，但对组织的所有成员都是适用的，本书后面各章节的论述可能出现“管理”与“行政”可以通用的现象。

三、什么是社会工作

1. 西方的理解

社会工作虽然是一个现代词，但它起源于古代社会慈善事业，包括政府、民间组织、私人及宗教团体在内的各种社会救济事业和社会服务工作，带有浓厚的“恩赐”色彩，在许多世纪的社会发展的历史长河中，它并没有形成一套专门化的科学理论，称不上科学或专业。20世纪以来，西方国家由于工业化迅速发展，带来了一系列严重的社会问题，引起社会的动荡不安，必须解决这些社会问题，才能促进社会协调发展。过去那种慈善事业已不适应这种新情况和新问题。一些思想家开始思索，寻求解决问题的途径，于是以“社会工作”的名称替代了“慈善事业”。到20世纪30年代，一些国家私人兴办的社会工作和互助事业有了广阔的发展，同时社会工作研究也进入了学术领域而逐渐成为一门学科。

什么是社会工作？至今社会工作者还没有一致的看法。下面是社会工作的几个代表性的定义。

有一个被人们经常引用的历史性的社会工作定义，它出现在1959年美国社会工作教育委员会的课程研究中。这一定义指出：“社会工作以个人与其环境互动所形成的社会关系为入手点开展工作，寻求增强个人的社会功能——既包括单独的个人，也包括群体中的个人社会功能。社会工作实践的作用可以划分为三种：（1）恢复受损的能力；（2）提供个人资源和社会资源；（3）预防社会功能失调。”“无论如何，以社会关系为焦点是社会工作专业有别于其他专业的特色。”^①

1992年维尔纳·勃姆（Werner W. Boehm）在美国社会工作教育委员会的课程政策说明中指出：“社会工作旨在增强人的福祉和减轻贫困与压迫。社会工作专业有公众和私人捐助者的认可，是提供社会服务的专业。”

1995年美国出版的《社会工作辞典》把社会工作定义为“一门应用

^① O·威廉姆·法利，拉里·L·史密斯，斯科特·W·博伊尔．社会工作概论（第九版）[M]．北京：中国人民大学出版社，2005：7~9．

科学，用来帮助人们获得有效的心理和社会功能，并促成社会变革以增强所有人的福祉”。

O·威廉姆·法利(O. William Farley)等人在其所著的《社会工作概论》中指出：“社会工作可定义为一门艺术，一门科学，一个专业，它通过社会工作实践帮助人们解决个人、群体（特别是家庭）和社区的问题，并帮助人们获得满意的人际关系、群体关系和社区关系。”

英国的一些学者倾向于从社会福利的角度定义社会工作。《简明不列颠全书》在“社会福利事业”条目中论述“专门的社会工作”。英国学者勃里姆在其1976年出版的《社会工作的性质》一书中认为，社会工作与其他“助人专业”一样，其目标在于通过预防和拯救苦难来提高人们的福利。社会工作特别关注人们的生活问题，但它关心的重点不是始终如一的，而是随着社会情况的变化而变化^①。

综上所述，虽然关于社会工作各有各的说法，但作为一门科学或专业，在一些社会工作发达的西方国家，基本上已无争议。

2. 中国的理解

我国社会工作教育界和实务界对社会工作的理解具有明显的中国特色。中国学者早在1984年编辑出版的第一本社会学教科书《社会学概论（试讲本）》里，按照当时的实际情况，对社会工作的含义作了概论性的说明，它说：“社会工作就是在党和政府领导下应用各种社会力量（包括民间和各种群众团体的力量）对群众的社会生活福利事业进行管理，其中特别是对丧失或缺乏适应社会生活能力的人，采取适当措施，帮助他们恢复健全的社会生活，维持社会秩序，保证的社会制度的巩固与发展。”

民政部原部长崔乃夫认为：“社会工作是一种帮助人且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。在我国，社会工作不仅包括社会福利、社会保险和社会服务，还包括移风易俗等社会改造方面的工作。”

以上两个定义是对我国实际的社会工作进行的概括，反映出其行政化、非专业化的特点。另外，我国社会工作方面的一些专家学者也对社会工作作出了说明。

王思斌对社会工作做出了一个一般性定义：“社会工作是以利他主义

^① 张乐天. 社会工作概论 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 1997: 2~3.

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。”这一定义指出了社会工作的本质是一种助人活动，其特征是提供服务。

李迎生认为：“社会工作是指社会工作者运用专业知识与方法帮助社会上尚处于不利地位的个人、群体和社区，克服困难、解决问题并预防问题的发生，恢复、改善和发展其功能，以适应和进行正常的社会生活的服务活动。”

顾东辉认为：“社会工作即福利部门和服务机构针对个人、团体（家庭或小组）、社区、组织、社会等与其外在环境的不当互动而形成的弱勢情况，利用专门的方法和技术，协助服务对象改变或推动环境的改变，促进两者的平衡。”

综上所述，中国学者倾向于对社会工作实践活动进行描述和界定，把社会工作看作是利用专门知识和方法进行的助人活动；侧重于对社会工作活动功能的论述，即这种活动具有解决问题、提升能力、促进变迁的功能。

国外学者强调社会工作的专业或学科属性，而中国学者强调社会工作的助人特性，国外学者和中国学者对社会工作的理解存在差异。本书认为，出现这种差异有几个原因：一是在我国社会工作虽然被看作是社会学的分支学科，但是由于社会工作教育起步晚，教育和研究环节还十分薄弱，这影响了对社会工作属性的认识。二是我国社会工作职业化现在正处在试点阶段，还没有建立起统一的职业体系和职业制度，社会工作者还没有明确的社会地位，在职业上无法体现社会工作的专业属性。三是社会工作十分复杂，在不同的文化中有着不同的社会工作，我们只能置于特定的社会和文化环境中对其加以理解。我国对社会工作的理解有自己的文化特色，即我国有大量的实际社会工作，社会工作活动确实存在，因此强调社会工作的助人性质比较符合中国实际情况。

笔者把社会工作看作一种专业，从专业的角度尝试性地给出一个定义：

社会工作是一门艺术、一门科学、一个专业，它以助人为宗旨，运用专业知识和方法，帮助解决个人、群体和社区的问题，恢复、改善和发展其功能，促进社会变迁，提高生活质量。

以上社会工作的定义具有以下几个要点：

(1) 社会工作以人为工作对象，是一门艺术，它需要出色的知人技巧

和助人、自助技巧，它的理论与方法的应用是灵活的。

(2) 社会工作是一门新兴的科学，它以科学的知识为基础。

(3) 社会工作是一门专业，它拥有专业的属性。

(4) 社会工作的基本功能——恢复、改善和发展个人、群体和社区的功能，三者是交织在一起、互相依存的。

(5) 社会工作能促进社会变迁，提高人们的生活质量。

四、社会工作行政的定义和基本原则

在分析了行政与社会工作的含义之后，我们再把它们合起来构成一个概念，从社会服务机构行政管理实践和社会工作专业的角度给社会工作行政下一个定义。

1. 社会工作行政的定义

社会工作行政是指社会服务机构的工作人员在国家宏观社会政策的框架中，利用管理学、社会学、社会工作学等学科的理论和方法，确定一个社会服务机构的组织目标，获取并妥善利用资源，通过计划、组织、领导和控制等环节来协调人力、物力和财力资源，以保证服务机构的效率与效果的活动和过程。社会工作行政的主体包括机构行政管理者与其下属或团队成员。

这个定义具有如下要点：

(1) 该定义把社会政策作为社会工作行政的外部环境因素之一，避免了宏观社会行政与微观社会行政的区分。社会工作行政就是社会服务机构的行政管理活动，不包括政府层面的行政管理活动。政府层面的行政管理活动是社会工作行政的背景因素。

(2) 该定义强调指出社会工作行政的主体是社会服务机构的行政管理者及其下属，是行政管理者作用于下属，使其实现组织目标的过程，体现了人际关系的重要性。

(3) 该定义明确指出了社会工作行政的基本过程：计划、组织、领导和控制。

(4) 社会工作行政是一种间接社会工作方法，同个案工作、小组工作、社区工作等社会工作方法一起共同构成了社会工作方法体系。

(5) 社会工作是一门专业，有专业的理论与方法，社会工作行政是社会工作专业理论与方法的其中一部分，这样社会工作行政的概念与社会工作紧密联系起来。同时，社会工作行政也是社会工作的一个重要的实践领

域，是行政与管理方法在社会工作实践中的运用，这样行政概念与社会工作联系起来。因此，行政与社会工作的密切联系体现在社会工作行政的基本原则中。

2. 社会工作行政的基本原则

美国社会工作行政的先驱崔克尔（Harleigh Trecker）简洁明了地陈述了社会工作行政的基本原则：

（1）社会工作价值原则：专业的价值是促进服务和满足需求者需要的基础。

（2）社区和服务对象需求原则：社区和社区内个人的需求，往往是社会机构和方案提供存在的基础。

（3）机构目的原则：机构的社会目的必须能被清楚地建构、说明、理解和运用。

（4）文化情境原则：社区的文化必须要尽可能地被理解，因为它影响需求表达的方式及需求者对服务的认定、支持和使用方式。

（5）目的关系原则：行政者、委员会、职员和顾客之间必须建立起有效果的、有目的的关系。

（6）机构整体原则：机构的完整性和总体性必须要能够被了解。它必须被视为是一个内部相互联系的有机组合。

（7）专业责任原则：行政者必须在专业实践标准的基础上提供高品质的专业服务。

（8）参与原则：通过持续的动态参与过程，恰当地追求和利用委员会、职员和顾客贡献。

（9）沟通原则：为了让人们的功能能够充分发挥，沟通渠道的开发是必要的。

（10）领导原则：就目标的实现和专业服务的提供而言，行政者必须能担负起领导机构的主要责任。

（11）计划原则：持续计划的过程是有意义的服务发展过程的基础。

（12）组织原则：许多人的工作必须要以有组织的方式安排和建构，从而清楚地界定责任与关系。

（13）授权原则：权责授予其他专业人员是至关重要的。

（14）协调原则：授予众人的工作必须要能妥善的协调，以便机构的主要任务能够被细化到每个人身上，使他们能够将全部精力恰当地集中于使命的实现上。

（15）资源利用原则：必须要能小心促进、保持和使用金钱、设备和