



社会 服务 研究

Social Service
Research

第三辑

邹文开 主编
王 婴 赵红岗 副主编



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

社会 服务 研究

Social Service
Research

第三辑

邹文开
主编

王
婴
赵红岗
副主编



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

图书在版编目(CIP)数据

社会服务研究. 第三辑 / 邹文开主编. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2016.6
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9027 - 4

I. ①社… II. ①邹… III. ①社会管理 - 中国 - 文集
IV. ①D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 075312 号

社会服务研究 (第三辑)

主 编 / 邹文开

副 主 编 / 王 婴 赵红岗

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀

责任编辑 / 沈 艺 王 莉 许玉燕

出 版 / 社会科学文献出版社 · 当代世界出版社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 295 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9027 - 4

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

目录

CONTENTS

政策与专业的互构：制度建设视角下的中国社会

工作发展 卢 磊 / 1

社会工作机构督导的本土化实践与反思 张柳清 / 13

台湾志工管理研究及对大陆志愿者管理的

启示 何振锋 张英阵 / 28

试论我国专业志愿服务模式及其发展道路 黄 冠 / 48

我国失独家庭帮扶协同机制研究 李长文 / 66

北京市低保家庭对未成年人家庭监护的风险评估与

控制研究 宋 爽 金 娜 张 斐 / 86

流浪未成年人救助服务转型研究

——基于 A 地区经验的反思 袁 明 刘红杰 / 102

生命周期视角下的社会组织发展策略研究 赵晓芳 / 119

民办残疾人康复服务机构发展状况研究

——以莎利文康复中心为例 皮楠楠 / 150

优抚医院发展脉络及现实困境研究 成 彦 / 169

论福利彩票在民政事业发展中的定位 王晓玫 崔 杰 / 183

“陌生人社会”下的社区治理探究 迟玉芳 / 203

服务型政府建设背景下社区居委会职能定位研究 任曦昱 / 222

浅谈救助管理站人力资源管理现状及对策 伍宗云 / 240

基于融合教育市场需求的儿童管理与服务人才队伍
建设研究 孔 娜 / 248

全纳教育视角下大龄孤儿素质教育问题研究 王 然 / 270

CONTENTS

The Coupling of System Construction and Professional Development: The Research on the System Construction of Chinese Social Work	<i>Lu Lei / 1</i>
The Localization Practice and Reflection of A Social Work Supervision	<i>Zhang Liuqing / 13</i>
The Research and Enlightenment of Taiwan Volunteers Management	<i>He Zhenfeng Zhang Yingzhen / 28</i>
An Exploratory Research on Pro Bono and Its Future in China	<i>Huang Guan / 48</i>
A Study on the Aid System for Families with the Only Child Lost	<i>Li Changwen / 66</i>
The Risk Assessment and Control Research of the Family Care to Minors in Low-income Families in Beijing	<i>Song Shuang Jin Na Zhang Fei / 86</i>

- Research on the Transformation of Street Children's Social Relief
Service under the New Norm of Economic Society
—*Reflection Based on A's Experience* Yuan Ming Liu Hongjie / 102
- Research on NPO's Development Strategy from the Perspective of
Life Cycle Theory Zhao Xiaofang / 119
- Research of Civilian-run Rehabilitation Organization for Persons with
Disabilities Development
—*Take Shaliwen Rehabilitation Center as an Example* Pi Nannan / 150
- Study on the History and the Actuality Challenges of the Special
Comfort Hospital Cheng Yan / 169
- The Position of Welfare Lottery in the Development of
Civil Affairs Cause Wang Xiaomei Cui Jie / 183
- Community Governance under the "Stranger" Chi Yufang / 203
- The Function Positioning Research of the Community Residents'
Committees under the Construction of Service Government
Ren Xiyu / 222
- A Dissertation on Status and Solution to Human Resources
Management of Relief Management Center Wu Zongyun / 240
- Team Building of Children Services Study on the Demand of
Market Kong Na / 248
- Inclusive of Our Perspective on Quality Education for Elder
Orphans of China Wang Ran / 270

政策与专业的互构：制度建设 视角下的中国社会工作发展*

卢 磊**

[内容摘要] 当前我国社会工作进入快速发展阶段，制度建设成为我国社会工作发展的重要内容，本文提出我国社会工作发展迎来了制度化时代的基本论断。制度建设引领专业发展已成为现阶段我国社会工作发展的显著特点之一，而社会工作实务的探索和创新也在积极反作用于社会工作制度建设，两者形成互构互促的基本关系。未来一段时期，社会工作制度建设依然是我国社会工作发展的重要手段，并应适时积极推动社会工作立法，构建形成中国特色的社会工作制度体系。

[关键词] 制度建设 社会工作 政策群

一 社会工作是社会建设和社会治理的 重要选择：时代背景与现实意义

中国社会工作是在社会转型和城市化、工业化发展推进的历史背景下产生和发展起来的，这与新时期社会问题的复杂化和社会公众的需求变化

* 本文为北京社会管理职业学院 2013 ~ 2014 年度青年课题“民办社工服务机构与政府关系的现状与反思”（课题编号：SCYQN2013 - 1）的主要阶段性成果，并获得民政部 2014 年民政政策理论研究优秀奖。

** 卢磊，北京社会管理职业学院社会组织系双师型讲师，中国社会科学院研究生院社会工作硕士教育中心实务导师，香港理工大学社会工作硕士，注册社会工作者。主要研究方向：社会工作制度建设、民办社工机构、城市社区治理和公益项目管理。

有较大关联性。在中国国情和社情的现实情况下，政府的引导和支持是社会工作获得“认可”和未来发展必不可少的条件。社会工作成为中国社会建设和社会治理的必然选择，将在解决社会问题、创新社会服务及回应社会需求等方面发挥积极作用。

（一）时代背景

公众的社会需求和国家的高度重视成为我国社会工作相关政策发展的双重推力。

我国正处于重要的社会转型期，各类社会问题凸显并呈现复杂化、多样性等特点，传统的社会服务已无法有效满足公众的社会需求。改革开放以来，我国经济高速发展，但是社会建设形势日益严峻，社会建设已成为社会转型时期的重要任务。同时，随着社会公众受教育程度和公民意识的不断提升，他们对社会服务的内容、层次和质量的要求也越来越高。从国际经验看，社会工作对解决社会问题、满足社会需求有着重要的作用。

同时，十六届四中全会到十八届三中全会的重要文件中均对社会建设、社会管理创新和社会治理有所论述，社会工作的建设和发展得到了国家关注和重视。十六届六中全会以来，社会工作发展从局部探索向全局发展逐步过渡，社会工作的专业价值得以初步显现。但是，我国社会工作发展还处于探索阶段，面临着政策法规不完善、财政投入不足、职业发展保障性弱等问题，这些问题迫切需要顶层设计。国家在《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》等重要文件中论及社会工作人才队伍建设，意味着社会工作人才队伍建设已被提上重要议程。

（二）现实意义

2010年至今，我国处于社会工作发展政策研究、意见征求和发布的相对密集阶段，制度化建设力推社会工作全面发展。

第一，系列政策的出台为我国改革社会服务体制机制和实现社会服务转型提供了重要参考路径和专业人才保障，有助于转变传统社会服务的价值理念和方式方法，提升社会服务的专业水平和服务质量。

第二，系列政策的出台表明我国社会工作发展开始进入系统化发展阶

段。《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》和《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011～2020年）》勾勒出了未来一段时期我国社会工作发展的路线图，相关配套性社会工作政策也陆续进入研究和创制阶段。制度建设将带动社会工作专业化、职业化和本土化的全面发展，进而形成我国社会工作发展的立体模型。

第三，系列政策的出台有助于提升社会工作专业人才的社会地位，促使社会工作专业人才直接参与社会建设和社会治理，并使其成为一支不可忽视的专业力量。这对积极解决我国社会转型时期日益复杂的社会问题和有效回应日趋多元的社会需求有着重要意义。

二 迎来社会工作发展的制度化时代：演进脉络和特征解析

近年来，我国社会工作发展虽然一直在摸索中艰难前行，但即将进入全面、快速发展的历史新阶段。与国际社会工作发展较早的地区相比，我国社会工作的发展路径与英国较为相似，即政府是社会服务发展的主要推动者，英国社会工作专业的社会地位是通过政府自上而下的推动获得的，这与美国有明显不同。社会工作作为一种制度存在，它的发展受到其生存环境尤其是社会体制的影响和制约。因此，在中国，社会工作要实现职业化和本土化除了需要具备自身专业建设及从业者的优秀品质外，更需要政府在制度建设上给予强有力的支持，这符合中国的实际情况。从实际发展来看，制度化建设成为推动我国社会工作发展的主要力量和显著特点，社会工作发展迎来制度化时代。

（一）十六届六中全会以来，我国社会工作相关政策的演进脉络

2006年10月，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出“建设宏大的社会工作人才队伍”，这是我国社会工作发展的重要节点。内容聚焦在社会工作人才队伍建设上，这也成为我国社会工作发展政策出台的基点，即将社会工作发展的首要关注点放在社会工作专业人才队伍建设上，这是一条主线。

2007～2009年，我国社会工作发展政策主要以启动和探索为主，在试点工作、职业评价、社会协同、学历教育和领导干部培训五个方面进行了

积极探索并取得一定成效。

2010~2014年，我国开始全面推动社会工作发展政策，并呈现中央高度重视、多部门联合协作的局面和注重长远规划的特点。具体表现为以下四点。第一，国家高度重视。《国家中长期人才发展规划纲要（2010~2020年）》明确将社会工作人才纳入我国六大主体人才行列，并出台10个国家层面社会工作发展相关政策。第二，各部门联动协作。各部委、社团联合发布了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》等4个社会工作专门性政策和7个社会工作相关性政策，形成合力，多领域推动社会工作发展。第三，部分部委先行探索。民政部等部委根据本部门的具体情况制定发布了10余个涉及社会工作发展的相关政策，从部门分工角度将社会工作人才队伍建设纳入其中。第四，系统勾勒宏伟蓝图。《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》和《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011~2020年）》勾勒了社会工作发展的宏伟蓝图。

从以上基本演变过程可以看到，我国社会工作发展的路线较为明显，即以社会工作专业人才队伍建设为主线，并以此为切入点带动整个社会工作的发展。本质上讲，这是从人力资源管理和职业发展的角度逐步推进的路径选择。

（二）社会工作制度建设的特征解析

从政策主体的层次性来看，我国社会工作制度建设开始呈现中央引领导向、部委联合协作、部委各自推进的三个层次体系，以及中央和地方联动的发展格局，共计发布了30余项社会工作专门性和相关性政策，形成了以社会工作专业人才队伍建设为焦点、以纲领性制度建构为主的特点。从政策分类来看，这些政策均属于公共政策中的社会政策范畴，根据政策的具体内容不同又有更深层次的分类。本部分选取了具有代表性的四个政策文件，尝试性地从研究视角进行分析。

1. 以人才队伍建设作为制度建设的主线

《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》（以下简称《社工意见》）和《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011~2020年）》（以下简称《社工规划》）是我国社会工作发展史尤其是制度建设进程中的两大规范性、纲领性文件，也是进一步深入推进社会工作发展的依据和保障。

它们都具有社会公共政策中总政策的基本特点，当然这里的总政策指的是社会工作行业发展的总政策。

2011年11月，中央组织部、民政部等发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》开启了我国社会工作制度的先河。它延续了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》的以人才队伍建设为主线推进社会工作发展的基本脉络。该意见首次明确建立社会工作人才培养、使用和评价等系列制度体系，确立了“党委领导、政府推动、社会参与、突出重点、立足基层、中国特色”的原则，其中“中国特色”是对我国社会工作本土化的基本考虑。该意见鼓励有突出贡献的社会工作专业人才进入人大、政协参政议政，为社会工作专业人才参与国家建设提供契机。

《社工规划》是我国第一个关于社会工作专业人才队伍建设的中长期规划，它是对《社工意见》的延续和具体化，提出了我国社会工作专业人才队伍建设的三大主要任务、五项体制机制与重大政策、十个重点工程和五种保障措施。其中将“建立健全社会工作专业人才法规、政策和制度体系”作为第一总目标，在一定程度上说明了制度建设在我国社会工作发展中的重要性。在体制机制方面，《社工规划》提出建立社会工作专业人才队伍建设联席会议制度，并注重推动东、中、西部跨地域的交流与合作。

2. 以政府购买方式促进社会工作服务发展

2012年底，民政部、财政部联合发布的《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，是我国第一次发布全国性政府购买社会工作服务的专门政策，它明确了政府购买社会工作服务的主体、对象、范围、程序与监管等相关内容。这一政策也开启了政府购买社会工作服务的历史征程，是实践“政府职能转移”和“政府向社会力量购买服务”的良好尝试，对培育发展民办社会工作机构起到了不可估量的作用。从公共政策的基本分类来看，该项政策属于竞争性管制政策，它鼓励符合条件的不同类型的社会工作机构通过竞争承接政府购买服务，并以此提升社会工作服务的水平。

这一政策是我国第一个全国性政府购买社会工作服务的专门政策，它对社会工作服务发展和社会管理方式、公共财政投入方式的创新都有较大的推动作用，对相关政府部门购买服务的制度创制具有一定的借鉴意义。政府购买社会工作服务能够在一定程度上推动政府与社会组织的互动、协

作，是社会管理创新格局中“社会协同”的具体体现。

3. 注重以职业规范推进职业化进程

职业伦理守则的制度建设是一个职业健康、可持续发展的基础和保障，这是美国等国家社会工作发展和标准化建设的基本经验。民政部颁布实施的《社会工作者职业道德指引》是我国社会工作者职业自律的准则和具体要求。从社会政策性能来看，它属于自律政策或自我限制政策，主要目的在于引导社会工作者践行专业理念和伦理守则、规范社会工作者服务行为和履行专业职责。它是我国社会工作职业化发展的阶段性制度产物，也是我国社会工作职业发展和专业人才培养的制度保障。从具体内容来看，它较为充分和全面地考虑了社会工作者自身及其与专业服务中利益相关者的关系，为我国社会工作者的自律建设、群体形象树立、公众参与及服务准则制定提供了制度依据。

4. 具体领域的社会工作制度建设逐步推进

自2013年11月底以来，民政部等相关部委先后出台了《关于加快推进社区社会工作服务的意见》、《关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见》、《关于加强青少年事务社会工作专业人才队伍建设的意见》和《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》，这表明具体领域的社会工作制度建设已经开启。这四个政策文件均对本领域社会工作服务的主要任务和保障性措施提出了具体要求，进行了较为详细的规定。从内容上看，它们都较为注重强调社会工作服务与政府购买服务的结合，以政府购买服务作为本领域社会工作发展的重要支撑之一，同时以社会工作服务保障政府购买服务的有效性和专业性。这些政策的创制本质上是对《社工意见》和《社工规划》的具体落实和细化，是探索和发展本领域社会工作的制度依据和基础。

5. 社会工作标准化制度建设的重要关注点

社会工作标准化是对初入行的社会工作者的实务指引，在保障社会工作服务水平、提升社会工作服务质量和建立并维系专业公信力方面都有较为重要的作用和价值。这是社会工作发展较早的国家和地区的主要做法之一，美国、英国、澳大利亚等国家都有一系列社会工作标准。《社工意见》也明确提出要“根据社会工作专业人才不同服务领域、服务对象的特点和规律，逐步制定行业服务和管理标准，建立科学合理、协调配套的标准体系，加快实施社会工作服务标准化建设示范工程”。

为此，民政部专门成立了全国社会工作标准化技术委员会，旨在推动我国社会工作标准化建设，并联合高校专家学者、实务人才和政府官员合力推进这一工作，启动了不同领域的社会工作标准化研究和政策创制。2014年底，经民政部批准，《儿童社会工作服务指南》和《社会工作服务项目绩效评估指南》颁布实施，这是我国最早的全国性的社会工作标准，对于推动儿童社会工作服务和社会工作服务项目评估的规范化和专业化发展起到了重要的推动作用。其他社会工作服务领域的标准化研究和制度创制也在积极推进中，将伴随着我国社会工作实践的发展逐步形成社会工作标准化制度群，协力推动社会工作向专业化和职业化发展。

三 以顶层设计推动社会工作全面发展： 社会工作制度建设的作用和影响

社会工作不仅是一个专业，也是一种制度存在。没有制度化的保障，社会工作的发展将举步维艰，这成为中国本土社会工作发展的重要特征。社会工作需要良好的顶层设计来保障良好的发展环境。社会工作政策群的研究和建设成为社会工作的重要议题，并将为社会工作全面发展奠定基础。

（一）以文本形式确立了社会工作专业人才的重要地位，营造了社会工作发展的良好环境

《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》等一系列政策制度的出台确立了社会工作专业人才在我国国民经济和社会发展中的重要地位，以人才队伍建设带动社会工作全面发展的基本策略符合我国的实际情况。这不仅实现了社会工作发展的制度创新，而且从最高层面保证了社会工作专业人才队伍建设的统一思路和指导思想，对我国社会工作全面、系统和深入的发展有着重要意义。当然，从实际情况来看，社会工作专业人才还未得到“实际重视”，较多政策规定依然停留在文本层面，社会工作专业人才的职业认可、发展保障和地位提升还需要相关部门给予具体、明确的规定，以突破发展瓶颈。

（二）明确了社会工作发展的路线图，指引社会工作的发展方向

《社工意见》和《社工规划》是推动我国专业社会工作发展及其人才队伍建设的两大规范性、纲领性文件，也是社会工作制度史乃至社会工作发展史上的里程碑，描绘了未来一段时期我国社会工作发展的路线图，将指引社会工作参与社会建设和社会治理。它们的出台不仅对社会工作发展和社会工作制度建设具有里程碑意义，而且对我国社会服务专业化和社会治理有着重要的推动作用。

（三）为不同地域和领域社会工作的政策制定和实践发展提供了重要依据

社会工作是社会建设的重要手段和方法，其专业服务范围十分广泛，包括了民生事业的各个领域，涉及不同的政府部门。系列规范性、纲领性文件的出台不仅为未来社会工作的发展奠定基础，更为不同行业、地域和领域具有针对性特点的具体性政策出台提供了依据和参照系，并直接催生地方政府部门出台地域性社会工作专业队伍建设的指导意见和中长期人才规划。接下来，还应不断将这些纲领性政策落地生根，这就需要我国根据社会工作发展的进程和现实境况不断研究和出台具体政策，逐步实现社会工作发展从某些领域发展向全面发展过渡。

（四）将有效推动社会服务转型和社会工作实践发展，并逐渐彰显社会工作在解决社会问题和回应社会需求的专业价值

从系列政策的出台可以看出，社会工作发展性政策的出台有力地促进了社会工作直接服务范围的扩大、领域的拓展和成效的呈现，这对于推动传统社会服务改革和社会管理创新有着重要作用和积极意义。社会工作制度的顶层设计对逐步提升社会工作的知晓度和认可度以及彰显社会工作的专业价值有一定帮助，专业社会工作具有灵活性、专业性和人文性等特质，其价值理念和服务方法正在弥补传统服务观念和手法的不足，这有助于提升我国社会服务的水平和质量，以及更加有效地回应和满足公众的多元化、个性化的社会服务需求。

（五）社会工作专业人才成为我国社会治理和社会发展的重要力量

社会工作专业人才首次被纳入国家人才发展大局，成为我国社会发展六支主体人才队伍之一，这足以说明在当前和未来一段时期里，它在整个社会发展中的重要地位。社会工作专业人才将在不同社会服务领域扮演重要角色，成为我国未来社会发展不可或缺的重要组成部分，并将作为一支新生的专业化的力量在社会建设和社会管理创新中彰显力量。从国际经验来看，社会工作专业人才在解决社会问题、缓和社会矛盾、促进社会和谐以及发展社会文明方面都扮演着十分重要的角色。我国正处社会转型的关键时期，更加需要社会工作专业人才作为重要力量参与社会建设和社会治理，为新时期社会经济发展做出贡献。

四 以制度化建设引领社会工作发展： 社会工作政策的发展趋势和思考

制度化建设成为社会工作发展的重要保障，是通往社工春天的康庄大道。社会工作发展制度的研究、制定、实施、评估与修订也注定是一项烦琐复杂但具有不可替代价值的系统工程。未来社会工作制度建设的重点将是制定具体细致的配套政策，逐步完善社会工作制度体系，并在成熟时机积极推动社会工作立法，提升社会工作制度的层次层级。

（一）社会工作发展格局将更加丰富和成熟

党的十八大确定了我国“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理创新体制。具体到社会工作发展而言，我国已初显“党委领导、政府推动、民间运作、公众参与”的格局，即在坚持党委领导的基础上，政府整体协调，民政部门主要负责，依靠各类社会组织和基层社区的具体运作，并以其作为载体动员社会公众参与。《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》中“党的领导、政府推动、社会参与、突出重点、立足基层、中国特色”的指导原则也符合这一发展格局。

我国专业社会工作的发展已经呈现“自上而下”和“自下而上”双重路径有机结合的景象和特点。相关政府部门在政策创制和经费支持等方面

积极推动社会工作发展，体现了“自上而下”的推进路径，当然社会工作的全面发展还需要不同政府部门加强本领域的制度创制和主动作为，并以此形成和增强社会工作发展的跨部门协作机制；民办社会工作机构也在政策引导下迅速发展，成为政府购买服务的重要承接载体，社工引领义工、义工协助社工的“双工模式”也体现了“公众参与”的格局内涵，成为“自下而上”的发展力量。

（二）迎来社会工作发展的制度化时代，政策与专业形成一种结构性力量

王思斌曾提出，中国已经迎来或进入了社会政策时代。近年来，我国高度关注保障和改善民生，制定、修订了一系列政策制度，十八大报告也将“法治保障”纳入社会管理创新体制，充分验证了制度化时代的到来。社会工作的制度化建设是在这一社会发展背景下日益显现出来的，它将与社会工作的专业化、职业化和本土化产生互动，并注重社会工作制度建设的社会参与性和参与主体多元化。

同时，社会工作制度的研究与倡导仍是社会工作发展的重要任务。社会工作制度建设和创制的前提是前期较为深入、全面的科学研究，这是制度建设的基础。政策研究强调应用性和实践性，应注重研究成果的行动转化，以推动社会工作制度建设的科学性。

（三）将逐步实现由战略性、综合性政策向精细化、专项性政策的过渡，形成社会工作发展政策群

我国社会工作发展政策将在实现从无到有、注重引领性政策的基础上，继续围绕以社会工作专业人才培养队伍建设为核心，逐步推进社会政策从少到多、从粗到细、从泛到专的进程，出台、配套精细化社会工作发展政策，为构建系统、成熟的社会工作制度体系奠定基础。

未来一段时期，我国应在既有经验、先行先试和重点领域探索的基础上，切实落实已出台的社会工作政策，研究、出台更加具体化、精细化的专项政策，形成社会工作政策群，以深入推进各个具体领域的社会工作发展，并逐步实现社会工作的全面发展。