

理论研究与教学参考资料



社會工作

民政管理干部学院
社会福利与社会进步研究所

情报资料中心

社 会 工 作

李葆义 隋玉杰

民政管理干部学院
社会福利与社会进步研究所 情报资料中心

理论研究教学参考资料
(1991年)

社会 工 作

民政部 民政管理干部学院 社会福利与社会进步研究所 情报资料中心出版

李葆义

隋玉杰编

出 版 说 明

《理论研究教学参考资料》是民政管理干部学院和社会福利与社会进步研究所情报资料中心约请学院、研究所和民政部部分司局的同志编辑的一部系列资料汇编。汇编共有七本书：社会保障；社会工作；民政导论；基层政权建设；社会行政管理；社会福利生产和民政经济。目的在于为民政专业课的教学和理论研究提供方便。

由于编者水平有限，汇集的资料不免有疏漏之处，欢迎读者批评指正。

总编者

1991年3月15日

目 录

第一部分：论文

- 一、社会问题·社会政策·社会工作……………(1)
- 二、关于社会工作的几个理论问题……………(11)
- 三、社会工作及其在我国的发展初探……………(24)
- 四、从国外趋势看中国社会工作的发展方向……………(32)
- 五、关于开展社会工作研究的几个问题……………(34)
- 六、社会工作与人的服务……………(42)
- 七、论社会工作的价值基础……………(52)
- 八、社会工作方法的应用与社会救助制度的完善…(69)
- 九、当前中国的社会工作及社会工作教育……………(77)
- 十、社会工作教育与中国社会主义现代化建设……(86)
- 十一、简论我国社会工作教育发展的方向与层次…(102)
- 十二、民政部社会工作教育代表团访问香港的报告(107)
- 十三、社会工作在美国的发展……………(119)
- 十四、挪威的社会工作与社会福利……………(124)
- 十五、今天的社会工作者……………(132)

第二部分： 讲座

- 社会工作讲座一 主讲人 吴桢
- (一) 社会工作与社会学……………(134)
 - (二) 社会工作与社会问题……………(141)
 - (三) 社会工作的内涵与外延……………(150)
 - (四) 个案工作……………(158)
 - (五) 群体工作……………(165)

(六) 社区工作·····	(172)
(七) 社会工作的预测与展望·····	(179)
社会工作讲座二 主讲人 陈社英	
(一)、社会工作的涵义·····	(185)
(二)、社会工作的概念与体系·····	(189)
(三)、社会工作、社会服务与社会福利、 社会保障·····	(192)
(四)、社会工作的起源与发展·····	(197)
(五)、现代中国社会工作的由来与发展·····	(203)
(六)、现代社会与社会工作及其发展·····	(207)
社会工作讲座三 主讲人 袁华音	
(一)、社会工作的学科地位·····	(213)
(二)、社会工作的基本方法·····	(216)
(三)、社会工作服务概述·····	(220)
1. 心理卫生服务·····	(220)
2. 医疗社会工作·····	(223)
3. 学校社会工作·····	(225)
4. 家庭社会工作·····	(228)
5. 矫治社会工作·····	(230)
6. 福利服务工作·····	(231)
附录一. 台湾历届高普考试社会工作试题·····	(232)
附录二. 台湾社会工作研究所入学考试试题·····	(238)
附录三. 社会工作实习手册·····	(242)
附录四. 社会工作者国际联合会简介·····	(250)

第一部分：论文

一、社会问题·社会政策·社会工作

——民政稳定机制的机理研究

李葆义

全国第九次民政工作会议所提出的关于民政工作的社会稳定机制作用的论断，以及民政部门各级领导就此所形成的共识，是近几年来民政理论研究和社会工作实践中的一项重要思想成果。这一论断，从总体和宏观层面上涵盖了各项民政工作的社会功能揭示了它们之间的联系和共性，对现代化进程中的民政社会工作起到角色定位的作用。如果说第八次全国民政工作会议提出的“三个一部分”的论断，科学地揭示了民政工作在专业构成上的多元性，那么，第九次全国民政工作会议提出的关于社会稳定机制的论断，则进一步揭示了民政工作在社会功能上的整体性。五年时间我们在认识上跨出的这关键性的两步，构成了从分析到综合的认识回路，标志着民政社会工作在确立和实现其总体目标上已达到了理论的自觉。

九次民政会议闭幕两年来，理论战线就民政稳定机制的问题展开了活跃的讨论，有些学者更进一步展开了机理性研究，试图揭示民政工作发挥社会稳定机制作用的“分解动作”及其在专业工作方法上有别于其他社会管理部门的特殊性。这样，对民政稳定机制问题的讨论又不得不回到民政工作的专业特点本身。尽管民政工作在专业构成上具有多元性，不可以削足适履地把各项民政业务都纳入社会工作范畴，但是民政部门毕竟是政府中以管理

社会事务、解决社会问题、增进社会福利为主要任务的职能部门，它所承担的二十几项业务，大多属于传统社会工作，剩下几项社会行政管理、基层政权建设和基层群众自治组织建设等工作，也都适用社会工作方法并可为民政部门作好社会工作与管理创造条件。

正是上述基本事实，规定了我们只能沿着社会问题——社会政策——社会工作这一基本思路，来研究民政工作作为“社会稳定器”的机理。本文的要旨正在于说明民政系统是怎样针对现实存在的和可能发生的社会问题，提出和制定相应的社会政策，并通过组织社会工作实务、采用社会工作所特有的社会协调方法，来解决和预防这些社会问题，减少和化解不安定因素，从而发挥社会稳定机制作用的。

现代化进程中的社会问题

值得庆幸的是，由于我国社会学界对于社会问题的一般研究已取得了许多重要的进展，以致大多数社会工作者已不再把社会问题的存在和发生同社会主义制度的优越性看成是不相容的东西，人们在接受“社会主义条件下同样会存在社会问题”这一理论观念时已不再有什么困难了。这一转变，为我们正视和研究社会主义现代化进程中的种种社会问题提供了条件。

然而，实践表明，仅仅取得这样的认识还是不够的。为使我们对现代化进程中已经发生和将要发生的各种社会问题能卓有成效地开展研究并提高科学预见程度，我们在理论观念上还必须进一步实现两个转变：

其一，在承认某些社会问题属于社会病态的同时，还要承认不少社会问题本是社会进步的结果。

由费孝通教授主编的社会学教科书对社会问题的定义是人们

所熟悉并为多数人所接受的。该书指出，社会问题是社会关系或环境失调，致使社会全体成员或部分成员的正常生活乃至社会进步发生障碍，从而引起了人们的关注，并需要依靠社会的力量加以解决的问题。这个定义，无疑吸收了近百年来各国社会学家对社会问题的研究成果，肯定了构成社会问题的四个一般要素：一、客观上所出现的社会失调和环境失调的情况；二、这种失调已对一定社会群体的生活乃至社会的进步构成障碍；三、因而它有悖于社会公众的价值取向，引起了人们的关注，要求予以解决；四、只有靠社会集体力量才有解决的可能。对社会问题的这一界定，揭示了社会问题的基本特征，在通常情况下是正确的、适用的，但也惟其如此，使人们产生了一种误解，以为所有的社会问题都属于社会病态现象，是社会生活中本不该发生的。其实，如果我们确信社会的变迁有其自身的规律，那就应当认定有些社会现象的出现本是社会进步的结果，只是在因果链条的延续中，它又成了引发另一些社会问题的原因。人口老龄化以及与之俱来的劳动赡养比失衡和代际矛盾的加剧，就属于此种情形。

社会问题常常就是社会进步的伴生物。适时调整社会政策，正确解决社会问题，是现代化建设稳定发展的内在要求和必要条件。

其二，在肯定某些社会问题与特定的社会制度相联系的同时，还必须承认许多社会问题可以在不同的社会制度下重复出现，具有可比性。

我们常说，“在不同的社会制度下，存在不同的社会问题。”其实，这个命题只是在有限的范围内才是正确的。许多社会问题的成因，带有复合性，呈现“多因一果”的情况，其中，既有社会形态因素，也有非社会形态因素，二者在社会问题的形成过程中往往起着不同的作用。因而，一些类同或近似的社会问题就可能在不同国家、不同社会制度下重复出现。这些“跨时空”存在的社

会问题，在历史和现实中都不难找到实例。譬如，封建社会曾经有过的游民问题、饥饿问题、妇女地位问题等等，在资本主义制度下依然存在，只不过前者与土地所有制相联系而后者是资本积聚的产物。再如，一些由旧中国遗留下来、新中国成立初期即已取缔的社会病态现象，在高度集中统一的产品经济和社会控制条件下已近于绝迹；而在对外开放和商品经济迅猛发展的今天，由于社会管理措施一时没有跟上，致使一些社会丑恶现象在传统观念和外来因素影响下又重新萌生。

在各种跨社会形态存在的社会问题中，应当成为我们研究重点的，是各国在工业化、都市化和商品经济发展中必将出现的社会变迁以及由此产生的一系列社会问题，如家庭和社区功能衰退问题，人口老龄化问题，残疾人问题，精神病人问题，生态环境与自然灾害问题，等等。尽管这些社会问题在不同国家、不同社会制度下会有不尽相同的表现形式，其社会政策措施也不能不受当政者价值取向的影响，但是，社会形态因素作为深层的动因，对于这些社会问题的发生和演化毕竟只具有背景的意义，而直接起作用或具有较大影响力的还是各种非社会形态因素，在制定具体政策上又不能违反这些社会问题本身的特殊规律。正因如此，我们甚至不能以这类社会问题的有无与轻重，作为评价社会制度优劣的尺度和依据。现在已经可以断言，由于经济上的相对落后以及过去人口决策的失误，我国行将面临的人口老龄化问题的挑战，肯定要比西方资本主义国家严峻得多。

我们对跨社会形态存在的社会问题从发生根源上加以区分，这绝不是一个单纯的理论问题。如果我们在理论上承认某些跨社会形态存在的社会问题根源于非社会形态因素并有其发生演化的自身规律，那么就必须承认西方资本主义国家在工业化、都市化和商品经济发展的不同阶段曾经出现的许多社会问题，很可能在我国现代化进程的相应阶段以不尽相同的形式相继出现，承认不同

社会制度国家为解决这些社会问题所采取的社会政策具有可比性和互鉴价值。这样，我们就可以而且应该从西方发达国家社会工作发展的轨迹中，对我国现代化建设进程中可能出现的各种社会问题作出科学预测，并且未雨绸缪，主动开展工作，针对各种不稳定因素准备好因应之策。

实现社会决策的科学化

社会政策和社会立法，是社会工作部门赖以组织和指导社会工作实务、正确解决社会问题的方针、准则和规范。针对社会问题制定相应的社会政策，这是民政部门对其分管的社会工作实行宏观管理的主要手段，是发挥社会稳定机制作用的关键一环。

在我国现阶段，一项全国性社会政策的出台，往往要经过一段较长的时间，这不仅因为提出政策方案需要一个过程，政策方案需要在试点实践中反复验证，而且因为在相关部门之间实现政策协调也是一件十分困难的事，需要排除许多干扰因素和障碍。然而，在城乡改革中出现的许多急待解决的新问题，又不可能等待中央下了“红头文件”再去解决，于是各地民政部门便针对现实需要，依靠当地资源，采取了一些地方性的政策措施，这样一来，也就实际上形成了分级决策的体制，各级民政部门和基层社会工作者都不同程度地参与了社会决策的过程。近几年来，有许多全国性的社会政策，就是在总结地方试点经验的基础上，拿出“样板”和方案，征得相关部门的认同，然后向全国推行的。这种分级决策体制的利弊得失，有待今后社会工作实践去评价，但有一点可以肯定：在城乡经济改革的总目标没有基本到位之前，现行社会决策体制将会延续下去。这样，在各地民政社会工作中便出现了两种不平衡：一种是由于经济发展水平不同而导致社会变迁方面的差异，要求给予分类指导，实行不同的社会政策；另一种

是由于各地民政部门领导者在能力、素质、勤政状态上的不同而导致民政社会工作本身发展的不平衡——同样是富裕地区或贫困地区，民政社会工作的实绩却优劣不一。造成后一种不平衡状态的一个重要原因，就是领导者在社会决策能力方面的差异。

社会政策的研究和制定，中心的要求是实现决策的科学化。几年来，民政部门十分重视决策工作建设，倡导由过去的经验型决策向科学型决策转化，已经取得了可喜的成绩。这里，仅就现行决策体制的某些不足，提出几点建议。

一、建设并不断疏浚社会决策的三个转换环节。其中包括：建立一条能够灵敏地反映社会情境和发现社会问题的调查反馈渠道；建立一套能够针对社会问题提出政策建议的决策咨询班子；建立一套能够顺畅地上传民情、唤起各级直至中央决策层的社会警觉，从而能适时作出社会决策的对上沟通手段。社会问题具有周期性，表现为由量的渐进积累到质的显著变化的过程，即由潜伏到显现的过程。按照社会工作的效益原则，当某一社会失调现象刚刚开始出现、尚未造成大的社会障碍和引起公众不安时，就应通过调查反馈渠道及时地反映给领导部门和决策咨询机构，然后在调查研究的基础上提出可供选择的社会政策建议，并尽快利用对上沟通手段引起权威决策层对社会动荡的警觉，从而通过社会决策把社会公众要求解决社会问题的意愿转变为国家意志和社会责任。如果社会决策的上述三个转换环节中的任何一环传输不畅，譬如，调查反馈渠道对社会问题反应不敏锐，或决策咨询机构不具有智力生产能力，或国家决策层在经济至上的喧嚣中听不到社会学家和专业社会工作者的声音，则社会决策机制就会出现短路而损害其对社会变迁的反应能力。

二、建立一套标志社会生活正常状态和反映社会工作动态情况的指标体系。这是采用定性与定量分析相结合的方法进行决策的必要条件。从决策咨询机构和业务主管部门提出社会政策建

议，到决策机关审议这些建议和拍板决策，直到检验社会政策的实施效果，都应做到心中有数，运用一系列指标作为评价尺度。近年来有些学者已开始了民政“社会指标体系”的研究，其中有的侧重于丰富和完善反映民政社会工作动态情况的指标体系，有的则着力研究能够标志社会生活正常状态的指标体系，这些都是必要的和有益的。从进行社会监测和防止社会失调角度说，后一种研究尤为重要。有的学者把“为维持社会生活和社会秩序的正常状态所应控制的基本标准或比率”称之为“社会基准”，要求对贫困线和贫困面、失业率、通货膨胀率、人口增长率、老年抚养比、犯罪率、离婚率、烈性传染病发病率、医疗、文教、社会服务等设施的单位人口配比率等若干关键性监测指标，都厘定一个能表明处于正常状态的基本标准和比率，并不断通过社会政策和社会工作的调适，使它们在一定时空内相对稳定在一定的量度上。这些监测指标一旦超出“临界点”或警戒线，就将引起社会不安，需抓紧调整社会政策和开展社会工作，使社会生活和社会秩序复归正常。

三、建立一套社会风险平抑机制，以避免由于新的社会政策的实施而引起社会震荡和不安。社会政策的制定，必须考虑社会承受力，保持足够的安全系数，尽量避免社会风险，即防止出现政策对象所不希望出现的后果和损失。当然，绝对不含社会风险的社会政策是没有的。社会决策的优化选择，要求把该项政策难免带来的不利后果缩小到能为社会总体、社会集团和社会个体所承受的最小限度，并应设计出风险平抑机制作为该项社会政策的配套措施。譬如在设计农村社会养老保险方案时，必须配套设计养老基金的增殖机制，以防止出现由物价不断上涨而引起的养老基金财政危机，否则，必将损害农村老人的切身利益，引起老人和公众的强烈不满，使这项以维护社会稳定为初衷的社会政策反而成了引起新的社会震荡的“震源”。

社会工作专业化的必经之路

社会政策制定之后，要靠社会工作实务去付诸实施。社会工作实务是实现社会政策目标，着手解决社会问题，发挥稳定机制作用的落脚点。

就广义而言，制定社会政策，对社会工作实行政管理，也属于社会工作范畴，可称为宏观社会工作。社会工作实务，则称为微观社会工作，指的是基层社会工作机构和社会工作者，在社会工作行政部门指导下，依据现行社会政策，运用社会工作专业知识和方法所从事的各项社会服务。在这里，一个重要的问题，是承认社会工作是一项专业性工作，承认社会工作有其自身的专业理论、专业知识、专业技巧和方法并以此区别于其他专业和部门。如果说民政部门同公安、司法等部门在发挥稳定机制作用方面有什么区别的话，那么可以说，除了工作对象、工作领域不同外，在工作方法上也有很大的差异。简言之，公安和司法部门主要凭借国家强制力为后盾，采用社会控制的“硬”方法去维持社会生活的正常状态；而民政社会工作则主要靠社会协调的“软”方法，组织助人和自助，使社会失调复归正常。社会工作实务中所采用的社会个案工作、社会群体工作、社区工作等方法，都属于社会协调方法，都服务于同一个宗旨要求：一方面，帮助社会成员个人充分发挥和发展自身的内在潜能，提高其适应环境和利用外在资源的能力；另一方面，又致力于调适人际关系，改善社会环境，以利于社会成员个人潜能的发挥和发展，使之得以享受安定健全的生活，从而增进社会福利，实现社会的稳定与进步。

我国民政社会工作体系的一大特点，是社会工作行政从中央一直贯串到基层：国家设民政部，基层的乡镇和街道设民政助理，中间的省（直辖市）、地区（省辖市）、县（县级市和区）

各级地方政府中，都有较为健全的社会工作行政机构。这在一个习惯于集中统一、习惯于靠行政手段实行社会管理的国度里，有其产生渊源和存在的合理性，在一定意义上可谓一大优势和有利条件：一项社会政策建议一经被确定为国家社会政策，就可以通过行政指令或纳入经济和社会发展规划，由各级政府的社会工作行政机构在所辖社区中加以推行。例如，农村经济改革初期由民政部门发起的扶贫工作，在被中央定为农村经济开发的配套工程之后，近几年已发展成为一项包括扶持贫困户和扶持贫困地区在内的全国性大规模社会行动。再如，由民政部门倡导的城市社区服务事业，也是靠各级政府的支持，被纳入各市的城区社会发展计划而迅速发展起来的。我国社会工作体系的这一优势，使我们可以主要靠社区工作方法并在较大的社会规模上开展各项社会工作，取得一般发展中国家所难以取得的社会效益，在我国现阶段，没有地方政府的关注，没有行政机构的指导、扶助和支持，社会工作实务是很难开展的。

但是，从另一方面看，我国社会工作体系的这一特点，又隐伏着一种危机，给基层社会工作实务带来了十分不利的影响。

第一，行政化和“官本位”的倾向，严重地压抑了我国社会工作专业化的发育。从乡和街的民政助理，到福利事业单位的管理者，都习惯于靠行政指令办事，都是以“官员”而不是以“专业工作者”的身份去工作，各层上级机关也普遍缺乏对基层的专业指导。久而久之，不仅社会公众、人事和教育管理部门以及政府领导，甚至包括许多民政社会工作者自己，始终拒绝承认社会工作是一种专业工作，而把它看成是“政府中典型的行政管理工作”。在各行各业教育工作大发展的十年中，我们没有建成一所社会工作的普通高校，这预示着至少今后的十年中从民政部到各省厅、各市局直至基层社会工作机构因自然更新而短缺的领导骨干，要继续靠其他专业人才来输血。教育事业的贫困，会造

成专业建设的滞后，而专业建设的滞后又会进一步影响教育事业的发展。

第二，行政化和“官本位”的倾向，还导致“政事不分”、千军万马走“官”道的局面，使基层社会工作机构缺乏涵养专门人才的“植被”，长期患“贫血症”。我们的乡镇、街道民政助理，终年奔走于社会工作第一线，应是典型的专业社会工作者，但受现行行政职级的局限，这个关键性岗位却难能留得住一个大中专生。县（市）民政局，是直接指导基层社会工作实务的前沿行政机关，是宏观社会工作与微观社会工作的中介，但同样受行政职级的局限，即使是局长的职位，也难能留得住一个大学本科生。而另一方面，随着城乡经济改革的深入和社会福利需求的增长，我国的社会福利体制也在急剧转变，越来越多的责任和负荷下移到基层社区，基层社会工作的专业内容也变得越来越复杂，因此，各地基层的社会工作早已普遍陷入“小动力大负荷”的困难境地。问题很明显：不强化基层的社会工作机构，就很难推进社会工作实务，也就很难发挥社会稳定机制的作用。

从我国民政社会工作的战略发展看，根本摆脱上述困境的出路只有一条：从基层社会工作机构开刀，实行人事制度改革，在乡、县两级实行社会工作专业技术职务制。县民政局的工作人员和乡镇、街道民政助理，可以保留行政人员身份同时又评聘专业技术职务。我国的社会工作专业技术职务，可借鉴香港的体制，设置见习社会工作者、助理社会工作者、社会工作者、主任社会工作者、社会工作专员五级，并分别规定相应的学历要求。这样，我们就可以从改革人事制度入手，启动社会工作教育事业的振兴，然后利用学历教育的社会分层功能，反过来又激励社会工作者的敬业精神和专业进修热情，从而引导全国民政社会工作体系的建设走出恶性循环的隧道。

（载《社会工作研究》，1990年第4期）

二、关于社会工作的几个理论问题

陈良瑾

社会工作既是一种助人利他的服务工作，又是一门专业化的应用学科。作为一种社会服务活动，社会工作由来已久，而形成专门职业和独立学科，则是进几十年来的事。

(一)、社会工作的定义

什么叫社会工作？这在世界上还没有一个普遍一致的定义。由于各国的社会结构、经济制度、政治目的、价值取向及文化传统不同，在界定社会工作时各有侧重。说法尽管多种多样，但社会工作的基本规定性已为众多国家所认同。虽然对实际工作者来说，定义只有微小的价值，但对一门学科而言，它是理论思维的逻辑起点，应给与科学的界定。

从我们初步掌握的材料看，关于社会工作的定义有以下几种：

(1) 从性质和任务方面下描述性定义，例如美国1972年出版的《世界社会科学百科全书》是这样表述的：“社会工作的目标是帮助社会上受到损害的个人、家庭、社区和群体，为他们创造条件，恢复和改善其社会功能，使他们免于破产。社会工作的职能是在帮助人们适应社会和改善社会制度。职业社会工作者的任务是采取各种适当措施援助那些由于贫困、疾病、免职、冲突，由于个人、家庭或社会群体在经济上和社会环境中失调而陷于困难的人，此外还参加社会福利政策与社会预防方案的制订。”