

社会服务研究

SHEHUI FUWU YANJIU

李兵◎主编



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中共北京市委党校 北京行政学院学术文库系列丛书
北京市哲学社会科学规划项目

社 会 服 务 研 究

李 兵 主 编

知识产权出版社

内容提要

自从中国中央政府倡导“构建和谐社会”以后,促进社会发展、改善民生、完善公共服务、维护社会公正,已经取得社会广泛共识,也成为中国各级政府工作的努力方向。在此背景下,将社会服务作为社会建设的重要组成部分提出和研究具有十分重要的意义。

本书的研究主要聚焦中国,同时也继续关注国际社会的社会服务发展动态,目标是为中国未来的社会服务搭建一个框架性的结构。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

社会服务研究/李兵主编——北京:知识产权出版社,2012.9

ISBN 978-7-5130-1450-2

I. ①社… II. ①李… III. ①社会服务—研究—中国

IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第184497号

社会服务研究

SHEHUI FUWU YANJIU

李 兵 主编

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000896 转 8101

传 真:010-82005070/82000893

责编电话:010-82000860 转 8129

责编邮箱:HeXiaoXia@cnipr.com

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:18

版 次:2012年9月第1版

印 次:2012年9月第1次印刷

字 数:270千字

定 价:48.00元

ISBN 978-7-5130-1450-2/D·1540(4317)

出版板专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

本书参编人员

李 兵 中共北京市委党校副教授，博士

袁吉富 中共北京市委党校教授，博士

Brian Munday 英国肯特大学教授（University of Kent, UK）

Bernhard Frevel 德国北威州行政学院教授，博士（University of Applied-
Science for Public Administration North Rhine Westphalia）

Dexter Whitfield 欧洲服务战略社主任（European Services Strategy Unit）

庞 涛 全国老龄工作委员会办公室处长

伍小兰 中国老龄科研中心副研究员，博士

薛 峰 上海老龄科研中心主任

张 凡 上海市民政局处长

潘建雷 中共北京市委党校讲师，博士

王 轩 中共北京市委党校讲师，博士

杜 鹃 中共北京市委党校讲师，博士

王秀江 北京社会管理职业学院讲师

王海涛 中国老龄科研中心副研究员，博士

甄炳亮 民政部副司长

李海荣 中共北京市委党校硕士研究生

王素英 民政部副司长

张恺悌 全国老龄工作委员会办公室

喻 匀 中共北京市委党校《新视野》副主编

何珊珊 民政部副巡视员

周 鹏 国家旅游局，北京大学博士研究生

李 宁 中共北京市委党校副教授

序 言

当今中国，在社会经济快速发展的同时，也在不断产生着诸多社会风险，如人口老龄化、家庭小型化、先前的单位人向社区生活回归、移民数量的增加、社会援助需求的日益迫切、残疾人的社会融入、儿童和未成年人的成长以及家庭问题，等等。预防和解决这些社会风险的一个关键环节是建立一个有效的社会服务体系。与此同时，自从中国中央政府倡导“构建和谐社会”以后，促进社会发展、改善民生、完善公共服务、维护社会公正，已经取得了社会广泛共识，也成为中国各级政府工作努力的方向。在此背景下，将社会服务作为社会建设的重要组成部分提出和研究，显然具有十分重要的意义。

社会服务的定义

本书将社会服务定义为，针对那些由于年龄、贫困、健康状况恶化和残疾等原因，在自我照料和他人照料等方面社会处境不利、需要公共援助的人，为了改善这些人的生存状况、自力更生能力，或便利他们日常生活、提高他们生活质量等，所提供社会支持的服务和项目。社会服务有广义和狭义之分。广义的社会服务包括卫生服务、教育服务、福利服务、住房服务、就业服务、个人社会服务等。狭义的社会服务仅仅指个人社会服务。

欧洲、美国、以色列、新加坡和斯里兰卡等国家以及中国的香港和澳门地区在更广阔的社会福利领域内，使用“个人社会服务”（Personal Social Services，以下简称 PSS）这一概念将社会服务与其他的服务区别开来，并且在政府机构设置和政策法规中使用的社会服务概念等同于“个人社会服务”概念。本书所研究的社会服务即是个人社会服务。社会服务包括以下四个方面的内容。

第一，社会服务的对象是老年人，儿童、未成年人及家庭、残疾人和照

料者。有其他各种各样需求和问题的人也使用 PSS，如吸毒者。根据中国实际，我们认为，流浪乞讨人员，优抚军人及其家属，遭受家庭暴力、拐卖和强迫卖淫等危害的妇女等也是社会服务的对象。

第二，社会服务项目包括：日间照料，住所照料，康复服务、家庭帮助服务，收养照料和寄养，教养和收容服务，救助服务以及由社会工作者或相关职业工作者提供的其他支持服务等。

第三，提供服务的场所包括服务对象的家庭，日间照料中心和住所机构等。家庭外的场所包括提供膳宿的场所和不提供膳宿的场所。

第四，提供服务的人员包括：亲属，社会工作者，社会救助者，照料管理者，家庭帮扶者，治疗专家，幼儿园老师，志愿者和邻里朋友等。提供 PSS 的组织可以是政府，也可以是社会组织或工商企业。

研究目标

本书沿着《社会服务》（知识产权出版社，2011 年）一书的路线，继续探讨社会服务的理论、政策和战略。本书的研究主要聚焦中国，同时也继续关注国际社会的社会服务发展动态，目标是为中国未来的社会服务搭建一个框架性的结构。

首先，突出理论要为政策服务。我们试图建立一个社会服务的理论框架，以便为更好地理解社会服务和制定好社会服务政策提供理论基础。

其次，突出政策研究的前瞻性、针对性和可实施性。我们尝试为风险群体构建一个社会服务的政策框架，并尝试在这一框架内提出我们的行动促进战略建议。

再次，突出国际化的视野。通过国外学者的研究和国际比较研究，我们试图提供一个值得参考的国际视角，以便使中国从一开始倡导社会服务，就站在一个比较高的起点上。

最后，突出研究和应用的结合。我们希望本书既能为实际应用提供有益的帮助，也能为促进科学研究贡献一己之力。

总之，中国的政府部门在恰当的时候提出和倡导社会服务，显示出对社会经济发展规律深刻的认识和主动的把握，显示出以人为本、统筹解决民生

问题、推进公共服务、保障人人共享社会经济发展成果的真诚态度和执政决心。当然，中国倡导社会服务所面临的挑战是巨大的，所面临的难题也是世所罕见的。但考虑到中国社会蕴藏着巨大的社会资源和经济资源，我们有充足的理由对中国社会服务的未来持乐观态度。

目 录

上篇 理论和经验研究	1
当代中国社会服务事业的理论基础	3
中国社会服务立法研究	19
简论传统中国社会服务的伦理基础与组织载体	33
社会服务统计指标研究	49
社会服务人才队伍建设	64
英国社会服务：私有化的转变	77
德国和中国社会服务：多样性和共通性	102
下篇 政策和实践研究	145
转变中的社会服务：英国的经验	147
新加坡的社会服务	163
香港社会服务研究	181
澳门社会服务评介	207
北京市社会服务实践研究	226
上海社会服务研究	241
中国社会服务：政策前沿	256

上篇 理论和经验研究

当代中国社会工作事业的理论基础

袁吉富

社会服务这个概念在理论界和实务部门存在不同的理解。这种不同理解主要体现在三个方面，一是对责任主体的不同理解，也即责任主体是政府还是其他？抑或兼而有之？二是对服务对象的不同理解，也即服务对象是困难群体或特殊群体还是更宽泛的所有人？三是对服务内容的不同理解，也即服务内容是主要限定在救助性服务方面还是要扩大到发展性服务方面？鉴于本书把社会服务界定为政府对社会处境不利、遭受痛苦或脆弱的人群，如老年人、残疾人、儿童、失业者、贫困者或疾患者等困难群体和特殊群体所提供的特殊的公共服务，因此，在这里我们所说的社会服务实际上就是公共服务中的一种。在当代中国，提供社会服务的理论依据是什么，提供社会服务的尺度又是什么，这就是本文要回答的主要问题。

一、社会服务史的简要回顾

社会服务的历史源远流长。早在国家出现之前的原始共产主义社会，便有社会服务。在这个社会里，原始共有的社会形态决定了氏族、部落以及人们之间对困难群体和特殊群体的关爱。关于这一点，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中讲到氏族问题时就说道：“这种十分单纯质朴的氏族制度是一种多么美妙的制度呵！……丝毫没有今日这样臃肿复杂的管理机关。一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了。不会有贫穷困苦的人，因为共产制的家户经济和氏族都知道它们对于老年人、病人和战争残废者所负的义务。大家都是平等、自由的，包括妇

女在内。”^① 国家出现以后，在前资本主义社会，社会服务这个问题还在某种程度上存在着。例如，在成书于西汉，但记述的是战国以来的儒家思想的重要典籍《礼记》中，就涉及对早期人类历史的叙述问题，里面就包含着社会服务的思想。其中讲到养老问题时说：“凡养老，有虞氏以燕礼，夏后氏以飧礼，殷人以食礼，周人修而兼用之。五十养于乡，六十养于国，七十养于学，达于诸侯。”又讲道：“五十杖于家，六十杖于乡，七十杖于国，八十杖于朝，九十者，天子欲有问矣，则就其室，以珍从。”^② 在这时，思想家们还对未来大同社会做过设想，其中也涉及社会服务问题。“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养，男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己；力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭。是谓大同。”^③ 这里面关于养老、关于对困难群体和特殊群体的关爱，都有从国家层面着手的涵义，和我们现在所说的社会服务有一定类似之处。关于这一点，本书后面还有专章研究。

在西方前资本主义社会中，同样在一定程度上存在着社会服务。例如，古希腊修席底德在《伯罗奔尼撒战争史》中就记载了伯利克里在阵亡将士葬礼上的精彩演说，其中说道：“我们暂时对死者的祭献已经作了，将来他们的儿女们将由公费维持，直到他们达到成年时为止。这是国家给予死者和他们的儿女们的花冠和奖品，作为他们经得住考验的酬谢。”^④ 亚里士多德在《政治学》中，提到了对公民的后代——少年儿童的教育应该由城邦国家负主责的思想，还提到了公共资源的公共使用问题^⑤，这些都隐含着社会服务的思想。在西方中世纪，基督教的统治地位决定了它所承担社会服务的职能在一定程度上体现着国家的意志。而在基督教中这方面的思想是大量存在的。在

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第95页。

② 《礼记·王制》。

③ 《礼记·礼运》。

④ 转引自《西方伦理学名著选辑》（上卷），周辅成编，商务印书馆1964年版，第46页。

⑤ 参见〔古希腊〕亚里士多德《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第54-58、406-409页。

《马太福音》中，耶稣教导信徒：“你们是世上的盐。盐若失了味，怎能叫它再咸呢？以后无用，不过丢在外面，被人践踏了。你们是世上的光。城造在山上，是不能隐藏的。人点灯，不能放在斗底下，是放在灯台上，就照亮一家的人。你们的光也当这样照在人前，叫他们看见你们的好行为，便将荣耀归给你们在天上的父。”这段话被信徒称为“天职四谕”，世上的盐、世上的光、山上的城、台上的灯被信徒们常常用作从事社会服务的重要指导。

尽管在本书所界定的意义上的社会服务也是古已有之，但是，在前资本主义社会，其服务水平是低层次的，其服务内容是不充分的，这是由当时的生产力发展水平和人的社会发展程度决定的。我们需要注意的是，在这个阶段，由于人相对于社会、组织来说具有依赖性，人的独立意识和权利意识还没有普遍形成，所以，这一阶段社会服务还具有组织、社会恩惠的性质，其更多地体现着组织、社会的目的性，政治色彩也很浓。关于这一点，马克思的三形态理论作了极好的说明。在《资本论》手稿中，马克思曾经对人的发展阶段作了这样的论述：“人的依赖关系（起初完全是自然发生的），是最初的社会形式，在这种形式下，人的生产能力只是在狭小的范围内和孤立的地点上发展着。以物的依赖性为基础的人的独立性，是第二大形式，在这种形式下，才形成普遍的社会物质变换、全面的关系、多方面的需要以及全面的能力的体系。建立在个人全面发展和他们共同的、社会的生产能力成为从属于他们的社会财富这一基础上的自由个性，是第三个阶段。第二个阶段为第三个阶段创造条件。”^①在这里，马克思以人的发展状况为指标来划分三大社会形式或社会形态，其中，第一大社会形态就是我们所说的前现代社会，第二大社会形态则是现代资本主义社会，在马克思那里简称现代社会。第三大社会形态是未来的共产主义社会。其中第一、第二个社会形态的显著区别之一，马克思明确指出就是人的依赖性与独立性的析分。对于这个区别，我们还可以用马克思的一段话来进一步解释。他是这样说的：“我们越往前追溯历史，个人，从而也是进行生产的个人，就越表现为不独立，从属于一个较大的整体；最初还是十分自然地在家庭和扩大成为氏族的家庭中；后来是在由氏族

^① 《马克思恩格斯全集》第30卷，人民出版社1995年版，第107-108页。

间的冲突和融合而产生的各种形式的公社中。只到18世纪,在‘市民社会’中,社会联系的各种形式,对个人说来,才表现为只是达到他私人目的的手段,才表现为外在的必然性。但是,产生这种孤立个人的观点的时代,正是具有迄今为止最发达的社会关系(从这种观点来看是一般关系)的时代。”^①

有论者说,社会服务是现代社会的产物。从上述叙述中我们可以看到,这种观点是站不住脚的。实际上,现代社会服务才是现代社会的产物。

英国作为现代社会的起源国,也是现代社会服务的起源国。我们知道,现代社会的起源和发展过程,同时也是繁荣和衰败相交织的过程,这在英国那里就表现得比较明显。16世纪的英国,随着农业社会向工业社会的转变,随着工场手工业的兴起和城市化进程的加速,贫困问题越来越成为一个严重的社会问题,这促使政府不断出台政策予以缓解。从1597年到1601年,英国政府出台了一系列针对贫困问题的法令,这就是平常人们所说的伊丽莎白时代的“济贫法”。^② 法令规定,济贫活动所需经费从济贫税中获得,教区是实施济贫法的基本单位;要把那些穷人组织起来,并为其中有能力工作的人安排工作且支付工资,同时也要对那些品行不好的无赖和恶棍进行教育。“济贫法”一直实施到1834年,期间做过多次重大修改。对于“济贫法”,人们评价不一,有人认为是穷人的巴士底狱,有人认为是穷人的伊甸园。不过,理论界的主导看法是,“济贫法”是一个标志性的事件,是福利体系和现代社会服务的开端,更进一步说,社会服务是现代福利体系的最古老的成员。例如,吉登斯就认为,“《济贫法》是第一项由政府推行的尝试。其做法是通过某种命令强制给予贫困者和病人以帮助。同时,福利的主要来源是大多与教堂相联系的、松散的私人慈善机构网络”^③。但也有人提出不同看法。美国学者弗莱施哈克尔指出:“‘济贫法’当然和现在的福利国家是根本不同的,因为它更关心的是让穷人待在划定的位置,惩罚身体健康的乞讨者,而不是给

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1995年版,第2页。

② [英] 阿萨·波里格斯:《英国社会史》,陈叔平等译,中国人民大学出版社1991年版,第132页。

③ [英] 安东尼·吉登斯:《社会学》(第4版),赵旭东等译,北京大学出版社2003年版,第320页。

他们救济。”^①在这个问题上，我们认为，尽管“济贫法”存在局限，但从内容上看，它毕竟把救济穷人看做政府的责任，就此而言，可以把“济贫法”看做现代社会服务的开端或萌芽。

到了19世纪中后期，英国这一当时最发达的资本主义国家，在社会服务方面进行了诸多探索和实践。两次世界大战期间，英国的社会服务取得了空前的进展。通过战争以及对社会发展的体验，像建立军火车内的福利制度、重视家庭和妇女儿童等问题已经被提了出来。历史学家玻里格斯说：“到1918年，人们已经认识到，儿童与妇女同样需要国家更多的关照”；在第二次世界大战期间，“战争和福利大有同时并进之势”。^②到了1942年年末，贝弗里奇爵士所发表的《社会保障报告》（又称《贝弗里奇报告》）描绘了现代福利国家包括现代社会服务体系的蓝图，该报告对于消灭现代社会的五大邪恶即贫困、疾病、愚昧、肮脏和懒惰作了系统的思考。第二次世界大战后，英国政府通过一系列的法律措施把这些设想努力变成具体的行动。可以说，尽管这一阶段诸多国家也进行了类似探索和实践，但英国的诸多探索和实践在资本主义体系内是具有榜样性的。

第二次世界大战以后，服务体系在发达国家普遍建立起来并得到不断发展完善。同时，得到社会服务变成了一项人权，并已在世界范围内取得了普遍认可。在1948年联合国通过的《世界人权宣言》中第二十五条这样明示：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需要的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”^③而在1976年生效的联合国《经济、社会及文化权利国际公约》第九至第十五条中对有关社会服务的内容又做了进一步的明确说明。

历史发展到现阶段，国家进行社会服务，已经不是应该不应该的问题，

① [美] 塞缪尔·弗莱施哈克尔：《分配正义简史》，吴万伟译，译林出版社2010年版，第72页注。

② [英] 阿萨·玻里格斯：《英国社会史》，陈叔平等译，中国人民大学出版社1991年版，第320、330页。

③ 冯林主编：《中国公民人权读本》，经济日报出版社1998年版，第466页。

而是必须要做的问题。确立社会服务的理念，可以说已成为判断一个国家和政府是否具有基本的现代素质的标准之一。

二、社会服务是马克思主义的基本诉求

社会服务的理论基础，从一般意义上说就是人权理论。对于人权的解释，我们不妨用《世界人权宣言》中的解释作为基准，因为该解释得到了世界范围内的普遍认可。《世界人权宣言》序言中这样讲：人权是“人类家庭所有成员的固有尊严及其平等的不移的权利”，在第一条又这样讲：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等。他们赋有理性和良心，并应以兄弟关系的精神相对待。”^①从这个解释可以看出，人权理论强调两点，第一点是人有尊严和权利，第二点是强调人与人之间在尊严和权利上的平等。第一条实际上把人权界定为人之为人的天赋本性，第二条则强调人权的社会性，强调人与人之间的平等。而从上述对人权的界定就可以合乎逻辑地推论出下属结论：特殊群体和困难群体因其特殊和困难，故需要特殊的对待，这是尊重和保障人权的要求。当然这绝不是说这些人比其他人高贵，而是说只有进行特殊的对待，才能使这些人获得正常人都应有的条件的境遇。

上述人权理论是非常一般的理论，它聚集了各种主张的共识，类似于罗尔斯所说的“重叠共识”。这就意味着，在这种共识之下，也掩盖着各种主张的深刻分歧。可以说，马克思主义认可上述共识，但不局限于上述共识，且是对上述共识的超越。更明确地说，当代中国的社会服务事业的指导思想应该是马克思主义，而上述人权理论是可以纳入马克思主义理论之中并作为其中的一部分而存在的。

在马克思主义看来，人是社会历史的主体，因为“历史不过是追求着自己目的的人的活动而已”^②，更进一步说，“整个所谓世界历史不外乎是人通

① 冯林主编：《中国公民人权读本》，经济日报出版社1998年版，第460-461页。

② 《马克思恩格斯文集》（第1卷），人民出版社2009年版，第295页。

过人的劳动而诞生的过程”^①；“历史活动是群众的活动，随着历史活动的深入，必将是群众队伍的扩大”^②。在人们创造历史的过程中，随着人们实践能力和自我意识的发展，到了资本主义时代，或者说，历史发展到现代社会，个人的独立性意识逐步普遍地确立起来，在这个问题上，我们不妨引证一段马克思的话：“在社会中进行生产的个人，——因而，这些个人的一定社会性质的生产，当然是出发点，被斯密和李嘉图当做出发点的单个的孤立的猎人和渔夫，属于18世纪的缺乏想象力的虚构。这是鲁滨逊一类故事，这类故事决不像文化史家想象的那样，仅仅表示对过度文明的反动和要回到被误解了的自然生活中去。同样，卢梭的通过契约来建立天生独立的主体之间的关系和联系的‘社会契约’，也不是以这种自然主义为基础的。这是假象，只是大大小小的鲁滨逊一类故事所造成的美学上的假象。其实，这是对16世纪以来就做了准备，而在18世纪大踏步走向成熟的‘市民社会’的预感。在这个自由竞争的社会里，单个的人表现为摆脱了自然联系等，而在过去的历史时代，自然联系等使他成为一定的狭隘人群的附属物。这种18世纪的个人，一方面是封建社会形式解体的产物，另一方面是16世纪以来新兴生产力的产物，而在18世纪的预言家看来（斯密和李嘉图还完全以这些预言家为依据），这种个人是曾在过去存在过的理想；在他们看来，这种个人不是历史的结果，而是历史的起点。”^③而个人一旦具有了独立性，追求人自身的权利，追求人与人之间的平等，就会成为一种人之为人的理想。这种理想，在资本主义社会会部分地变成现实，但不可能完全成为现实。要使之真正成为现实，只有实现共产主义。关于这一点，马克思、恩格斯在《共产党宣言》中做了这样的描述：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^④在《资本论》中，马克思还直接把取代资本主义社会形式的未来共产主义的高级

① 《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第196页。

② 《马克思恩格斯文集》第1卷，人民出版社2009年版，第287页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第1-2页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第294页。