



社会工 作 研 究

学苑出版社

632
98

社会 工 作 研 究

主编 黄明鲁

中国民政理论和社会福利研究会 民政管理干部学院

民政部社会福利与社会进步研究所

一九八八年十二月 北京

内容简介

《社会工作研究》一书，所刊登的文章均是由编者认真负责地组织和精选的，充分反映了民政工作者、科学研究与教学人员近几年的研究成果。文章内容各具风格与特色，立论充分，论点客观，叙述深入浅出，文笔华而实，事实与数据反复核查，尽可能做到数量化，形象化。使人读后余味横生，启迪思路，不失为当前一本好书。

社会工作素来，日、西欧风靡一时之说，在我国尚属新事。本书力求在社会工作这一领域内，从概念上，定义上，范畴与内延外伸给读者以明确的概念，提出探讨领域。

凡从事于社会工作的研究人员，教学人员，行政管理人員和实际工作者均应一读此书。

书 名

社会工作研究

著 者

学苑出版社出版

社址：北京西四颁赏胡同4号

渤海印刷厂印刷

新华书店 首都发行所发行

开本787×1092 1/16 印张 5

字数 120000 印刷 0001~5000

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

ISBN7-80060-234-6/C·5

定价：2.00元

内容简介

《社会工作研究》一书，所刊登的文章均是由编者认真负责地组织和精选的，充分反映了民政工作者、科学研究与教学人员近几年的研究成果。文章内容各具风格与特色，立论充分，论点客观，叙述深入浅出，文笔华而实，事实与数据反复核查，尽可能做到数量化，形象化。使人读后余味横生，启迪思路，不失为当前一本好书。

社会工作系美、日、西欧风靡一时之说，在我国尚属新事。本书力求在社会工作这一领域内，从概念上，定义上，范畴与内延外伸给读者以明确的概念，提出探讨领域。

凡从事于社会工作的研究人员，教学人员，行政管理人員和实际工作者均应一读此书。

书 名

社会工作研究

学苑出版社出版

社址：北京西四颁赏胡同4号

渤海印刷厂印刷

新华书店 首都发行所发行

开本787×1092 1/16 印张 5

字数 120000 印刷 0001~5000

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

ISBN7-80060-234-6/C·5

定价：2.00元

目 录

• 编者的话 •	(78)
• 理论与实践 •	
关于社会工作的几个理论问题	陈良瑾 (1)
城市基层社区的再造:管理和服务——关于城市民政工作和社区服 务的研究报告	湖南“城市社会问题与对策”课题组 (8)
• 社会保障研究 •	
广州番禺县老年保障调查	民政部社会福利与社会进步研究所 广州市社会科学研究所社会问题研究室 (28)
一种充满活力的社会保障方式	邵 雷 (49)
社会保障津贴投放方式	栾晋生整理 (51)
• 社会问题与对策 •	
关于流浪乞讨问题	张德江 (54)
• 争鸣与发展 •	
农村贫困线界定方法	陈文楚 (57)
社会服务私营化:讨论与启示	赵维生 (60)
• 社区与社区服务 •	
社区服务——具有我国特色的社会服务体系	王川禾 (64)
“社区服务”辨析	李永德 (70)
• 民政经济学 •	
社会保障经济成本与收益的比较	卢中原 (72)
• 文摘信息 •	
“贫困区”和“无业者”的新概念	(75)
国外社会保障号码情况简介	(76)
• 名词摘释 •	
社会工作	胡冠译 (79)

理论与实践

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，则是近几十年来的事。

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。”

(2) 从个人与环境的相互适应上下定义，如联合国1960年出版的《国家社会服务方案之发展》一书中所说：“社会工作是一种活动，用以协助个人及其社会环境，以获致更佳交互适应。”

(3) 从专业服务过程下定义，如佛兰德认为：“社会工作是一种专业服务，一种助人的过程，以科学的知识和技能，在人际关系中，协助个人或团体，以获致社会的和个人的满足与自主，它常由一个社会机构或有关组织来执行。”

(4) 从调整社会关系与改善生活的角度下定义，如美国社会工作年鉴（1947）认为：“社会工作是一种专业工作，不论其工作对象是着重个人或团体，均以协助其依特殊的需要或能力，配合社会之需要，使之获得社会关系的调整与生活之改善。”

(5) 从制度化方面下定义，如西柏龄认为：“社会工作是一种协助人们去预防和解决社会问题，恢复并增强他们社会生活功能的一种社会制度化的方法。”

社会工作在我国一直在实践中，但专门研究甚少，成果鲜见，只是在个别社会学教科书中略有所提。近年来，社会保障的探索正在展开，但社会工作的研究却相对冷落，更谈不上有什么争鸣，这是社会科学学术生态的一种失衡。社会的需要必将推动这门学科的发展。作为专业术语的社会工作，不同于日常所说的除了本职工作以外的工作，根据我国的情况，社会工作的定义可否这样表述：在政府的领导和协调下，组织社会各方面的力量（包括社区

组织、群众团体、民间力量)对社会福利事业进行社会管理,以科学的知识和技能,对社会成员,特别是陷入困境的人们提供多种服务,帮助他们恢复和增强社会生活功能,解决社会问题,以提高生活质量,促进社会安定和协调发展。

这个描述性定义的内涵是复合的,包括五层意思:

1. 政府具有社会工作管理的职能。恩格斯说:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”(《马克思恩格斯选集》第3卷,第219页)过去,政府管了许多不该管也管不好的事,如具体干预企业微观经济活动等,而对本应着力管的社会事务却管得很少。在政治体制改革中,政府特别是地方政府要转变职能,切实扮演好社会管理的角色。民政部门是政府进行社会工作管理的职能部门,更当优化这一管理。

2. 社会工作的主体不是单一的政府,而是社会群体。社会工作的实质是社会化,不是任何一个部门、一个单位的事。社会问题只能通过社会实践去解决,社会工作必须是社会各方面力量来综合治理,社会工作要社会办。

3. 社会工作的对象。从广义看是全体社会成员,而重点是最困难的人,如丧失劳动能力或失去工作机会的人,生理或心理功能失调的人,遭受各种灾害及贫困者,为国家尽过义务需要社会关照的优抚对象等。

4. 社会工作也是一门社会技术工作,需要有专门的知识 and 技能,不是任何人或只要有善心就可做好的工作。国外社会工作方法,一般分为社会个案工作、社会群体工作、社区组织工作和社会行政工作四个层次。此外,还有社会工作咨询、社会工作督导、社会工作研究等。我国也有一套传统的社会工作方法,但尚未科学化和专门化,迫切需要加强社会工作的专业建设。

5. 社会工作的性质和目标。社会工作是助人的服务事业,它通过增强人们的社会生活功能,调解人际关系,解决社会问题,目标是提高生活质量,促进社会的安定和协调发展。

二、社会工作的研究对象

社会工作的研究对象从抽象的意义讲,是人与社会、人与环境的关系,具体来说是研究如何调整人与人之间的关系及人与环境之间的互动。它包括两个方面的含义,一是如何使人更佳适应环境,二是改善环境以利于人的健康全面的发展。

自有人类社会,就有社会问题,有社会问题就有社会工作。现代意义的社会工作是为解决工业化带来的社会问题而出现的。可以说,没有社会问题,就没有社会工作。当然,以社会问题为对象的社会科学门类很多,解决社会问题不是社会工作的专利,它也不可能垄断一切社会问题的研究,社会工作只是从自己的角度和范围,也即在社会计划和组织内,用本学科的专业方法去研究和解决社会问题的。

何谓社会问题?过去曾有过“失调说”、“关注说”、“价值判断说”、“主客观因素说”、“社会病态说”等。我国社会学前辈孙本文先生在1947年出版的《现代中国社会问题》一书中,提出了自己的看法,认为:“社会问题就是社会全体或一部分人的共同生活或社会进步发生障碍的问题。”这个表述比较简明,得到国内多数社会学工作者的认同。近年来,由费孝通教授主编的《社会学概论》,对社会问题作了进一步的界定,即“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,并需要采取社会的力量加以解决的问题。”这个定义从社会问题产生

的原因,影响范围,问题性质和解决的途径几方面加以抽象,是目前国内比较全面的概括。

“问题”的种类繁多,不是任何问题都构成社会问题,所谓社会问题必须具有社会性,也即它关系到整个社会或相当一部分人的共同生活及社会进步的问题,改变社会对它之关注,并要求以社会的力量加以调整和解决的问题,方构成了社会问题。社会问题可分为两大类,一是全社会性问题,如收入分配、劳动就业、文化教育、卫生保健、环境保护、营养、住房、计划生育、社会保险、公共福利、人民参与、预防犯罪、社会治安等。二是针对特殊群体的问题,如老年问题、儿童问题、妇女问题、青年问题、残疾人问题、灾民问题、难民问题、吸毒、酗酒、卖淫、行乞、赌博等特殊性问题。当前世界上面临的主要社会问题有:犯罪问题、吸毒问题、人口问题、老年问题、残疾人问题、种族问题,以及妇女参与发展等问题。在中国,当前有由于两种体制并存带来的摩擦和冲突、二元经济结构所造成的社会矛盾、东西差距、通货膨胀、局部腐败现象以及在商品交换中的“贿赂交易”、经济运转中的“官商、官倒”、资源配置中的“地区分割”,从经济领域演化成社会的不正之风。同社会工作直接相关的社会问题有:收入分配不公、人口老龄化迅速、城乡社会化服务薄弱、消费品的小团体“福利分配”、每年一亿多灾民、全国有五千万贫困者、五千万残疾人、五千万优抚对象、百万流浪乞讨人员、百万严重精神病患者,还有在竞争风险中失业及部分在职失业并存的问题、在一些地区赌博成风,等等。

世界上不存在无社会问题的社会,社会主义制度的优越性,并不在于有无社会问题,而是这些问题可以通过社会制度本身加以自我调节、自我完善、自我解决。在资本主义社会产生的一些社会问题,有的可以通过社会工作、社会政策加以缓解,有的不可能从根本上解决。如收入分配不公,是由它的占有不公造成的,社会化大生产和占有的私人性之间的基本矛盾决定了它不可能从根本上解决分配不公问题。资产阶级福利经济学家所标榜的“收入均等化”只是一个暂时的“镇痛剂”,不可能“除病根”。资本主义国家的许多社会问题,只有在整个改变了人剥削人的社会制度,才能得到根本的解决。社会主义社会的社会问题同资本主义社会的社会问题,是两种不同性质的社会问题。社会主义社会的社会问题,是人民根本利益一致基础上的问题,大量的的是人民内部矛盾问题,解决的办法,不足以推翻社会主义制度而是以完善社会主义制度的办法来解决。改革就是一种自我完善,许多社会问题,最终要通过全面深层的改革得到解决。

社会问题既有普遍性,又有历史性和多因性。作为历史范畴的社会问题,往往带有时代特征,列宁说:“在分析任何一个社会问题时,马克思主义理论的绝对要求,就是要把问题提到一定的历史范围之内。”(《列宁选集》第2卷,第512页)“不能用撇开观念去解决和处理新出现的社会问题。在原始社会,主要的社会问题是生存问题,解决的方法是依靠习俗来调整,正如恩格斯在《家庭、私有制和国家起源》中指出的,“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。”(《马克思恩格斯选集》第4卷,第92—93页)在中国的传统社会中,由阶级压迫和剥削造成的社会问题,靠统治阶级的专制、儒家伦理是不可能根本解决的,主要是靠血缘关系的家庭及家族,靠地缘关系的乡土,靠行会组织及宗教慈善机构去自行解决。在遇到大的自然灾害时,历代王朝也多少实行过“开仓放粮”的荒政,在封建社会周期性的动乱和王朝更替初期,也有过“检举生息”、“轻徭薄赋”的社会政策,但都是临时性的局部的缓解措施,并作为帝王的恩赐要民众对统治者感恩戴德。在今天,也存在社会生活中失调和变态者,有弱者及灾民;但是,党和政府

把他们当作国家主人，当作权利主体，通过符合人民利益的社会政策和社会立法，运用社会主义的原则，并动员社会力量去有步骤地加以解决。

社会工作不能仅仅停留在正视社会问题上，更重要的是要分析社会问题产生的原因，揭示其变化趋势及特点，落脚点放在研究解决社会问题的办法和实践上。形成社会问题的因素是多方面的，有的是由于经济落后造成贫困问题，贫困地区的表现是资源闲置，而实质是人的求变机制贫乏，人的素质过低，要通过区域开发、调整产业结构、科技扶贫、劳务输出，发展教育等多种手段去治穷致富。有的社会问题是人口增长过快造成的。我国的人口在马寅初提出“新人口论”时仅有5亿4千万，据人口专家论证，我国的适度人口应为6.7亿，由于过去实行了错误的人口政策，多增加了3亿人，现在全国人口已高达10.9亿，年底可能突破11亿。人口负担成为中国一切难题中的最大难题。所付出的代价需要几代子孙去偿还。人口老龄化问题也将会成为一个重大社会问题，需要研究适当的对策妥善解决。有的社会问题，是由于人的生理结构及心理功能异常或失调，造成残疾，不能象正常人那样进行劳动、从事工作及生活，需要给予特殊的关照、护理、康复医疗以及提供力所能及的工作，举办特殊的教育等措施，使他们参与社会有关活动作出自己可能的贡献。有的社会问题是由自然灾害引起的，造成大批无家可归者或闹饥荒，有的到处流浪乞讨。对于救灾工作，近年来民政部门在探索把救灾与社会保险结合起来的思路，这个方向是正确的，也是切实可行和富有成效的。也有的社会问题是由旧的传统观念造成的，如有些地方大操大办丧葬，就是儒家“重殓厚葬”的旧习俗、旧礼教影响所致。社会问题的多因性体现了它的复杂性，不能用简单化的方法去处理复杂的社会问题。在宏观上，需要适时地制定恰当的社会政策、社会立法和制度化措施加以社会控制；在中观上，要实行社会化管理、社会计划，通过社会组织，动员社会力量开展多种社会服务；在微观上要作好个案处理，针对不同性质的问题，运用科学的技能技巧，妥当地予以解决。通过对社会问题的综合治理，协调社会关系，解决社会矛盾，使人与环境互动，终极目标是为了“保证社会全体成员的福利和自由的全面的发展”。（《列宁全集》第6卷第37页）。

三、社会工作的功能

社会工作的功能是综合、多向的。它对社会问题具有预防的功能，对失调和变态者具有恢复和增强其适应社会生活的功能，对整个社会具有稳定发展的功能。概括地说，社会工作的基本功能，体现在三个方面：一是社会调节，二是社会稳定，三是精神文明建设。

一个社会的发展必须具备三大机制：动力机制，稳定机制和协调机制，缺一不可。三者的作用是相互的，其中起决定作用的是动力机制，但仅有动力而无稳定和协调，社会的发展就会扭曲，出现畸型。社会工作在社会协调方面起着重要作用。发展是当今世界的两大主题之一，而发展有两大目标，一是经济发展，一是社会发展。经济同社会的发展密切相关，但不能相互取代。历史经验证明，经济的发展离不开社会领域各项事业的协调发展，否则就难以良性运行，出现“有增长无发展的”怪圈。美国宾州大学社会学教授埃恩蒂斯用定量评价方法提出了一个评价社会发展水平尺度的十个方面、36个指标。他通过对124个国家和地区的跟踪研究，从联合国和各国统计年鉴中，抽取了教育、健康状况、妇女地位、国防、经济、人口、地理（包括可耕地面积多少、自然灾害发生率、灾害导致死亡人数）、政治参与、文化多元化（包括文化娱乐设施投资等）、社会福利等十个方面的统计数字，按通用的计分办法

排出了最终名次。以一百分作为平均分来看,美国和苏联虽然经济发展水平较高,但由于庞大的国防开支和社会结构非优化因素的影响,其社会发展水平名落孙山,美国排第27位,得分145,苏联排在第58位,得分96,不到平均水准。中东一些石油输出国,虽较高的人均国民收入,但因不注意社会结构的优化配置,因此社会发展水平相当低,仍属于第三世界。伊朗居世界第64位,得分90,伊拉克居世界第99位,得分仅49。1983年,我国社会发展水平居世界第77位,得分74.7,比平均分100分相比差距较大,有些项目得负值,如人口得分为负1.3分(世界最高得分为22,)地理得分为负3.3分(世界最高得分为得23)。从我国经济发展比较落后,人均收入远低于中东石油输出国的角度看,能排在77位,表明我国还是比较注重包括经济发展在内的社会总体发展的,否则,名次还会排得更后。我同埃恩蒂斯作过交谈,他的这一研究结果给我们以这样的启示:在社会主义初级阶段,不但要十分重视发展生产力,而且还要注意社会发展诸要素的最佳配置,努力优化社会结构,使国家的社会发展更趋协调,速度适当,以提高总体发展水平。社会发展的诸多领域都有大量的社会工体,它发挥着宏观上的调节机制功能,对社会的协调发展和良性运行起着优化调控作用。

在解决收入分配不公的社会问题方面,社会工作的调节机制是不可缺少的。解决分配不公的措施主要有三条:一是征税调节。要征收个人所得税及拟议开征遗产税,鼓励私人经营者把收入的绝大部分投入扩大再生产,或用于公益事业,如民政部前不久表彰一批个人义办敬老院的事迹。征收个人所得税不只是为了增加财政收入,更重要的是为解决分配不公问题。二是对非法牟取暴利行为要坚决取缔和制裁。三是对低收入者给予补贴。这就要求改革和完善社会低保障制度,作好社会工作。建国以来一直实行的带有浓厚平均色彩的补贴制度,弊端很大,不仅制约着经济的发展,而且助长了人们的依赖性及民族的惰性,未起到刺激进取的作用,必须改革旧的国家补贴制度。但对低收入者还应给予适当的补贴,使贫富不致过分悬殊,避免两极分化。

社会工作在协助那些失调或变态的社会弱者,恢复并增强其社会生活功能方面,其社会调节作用是很具体、鲜明的。它的着眼点在于注重人与人之间、人与环境之间的调适,促进人的健康发展,是离理想是使每个人得到自由全面的发展。人的健康全面的发展,是社会进步的一个尺度。

社会工作的稳定机制功能。如果说社会动力机制主要在于利益驱动和竞争择优,集中表现为改革,那么,稳定机制指的就是社会的有序发展,突出表现在社会环境的和谐及政治局而的安定团结。

在社会主义初级阶段,发生全局性的政治动乱的可能性很小,但不安定因素甚多。因此,维护安定团结就成为我国一项具有长期性的战略指导方针。我国目前处在一个从“温饱型”向“小康型”转变的时期,这是一个极易引起社会动荡的时期。改革不仅是对三十多年来产品经济视式的变革,从深层结构来看,是对几千年来中国传统社会的全面改造。改革必将调整人们的利益关系和实行权力再分配,猛烈冲击着人们的旧观念、旧习俗、旧秩序,必将引起一系列的摩擦和碰能,在一个相当长的时期内,社会成员收入的差别和地区差别的扩大是不可避免的。这不足为奇也不必惊慌失措。在大变革时代企图寻找“无冲突”的田园牧歌式的绿洲,是一种天真的幻想。伴随着国家工业化,生产的商品化、社会化、现代化,面对科技革命的浪潮和挑战,与之俱来的“发展并发症”,必将震动整个社会。形势的发展提出了严峻的课题,既要善于利用机遇,攻克改革难关,迎着风浪前进,又要创造安定的社会环境,为持续、适度、稳定的经济发展和政治体制改革创造外部条件。

1. 初级阶段的社会稳定，是发展型的社会稳定。稳定有若干种类型，分为僵化型的稳定，迟滞型的稳定和发展的稳定。僵化型的稳定是排斥变革、窒息社会活力、顽固维护旧的经济和社会秩序的所谓“稳定”，最不足取。迟滞型的稳定，在于政治体系不具有发展能力，经济长期在一种保守落后的框架内低水平循环，或迟滞运行。中国封建社会延续了两千年之久，其社会结构是一个“超稳定结构”，这种稳定既是僵化型的，又是迟滞型的稳定。在这一金字塔的社会结构底部，是汪洋大海般的小农经济，居于塔尖的是封建大一统中央专制政权，维系这一结构的思想是儒家学说，再加中国三面靠陆一面临海的地理环境所形成的隔绝机制，加上闭关锁国政策，使我们这个曾雄踞世界文明之先的泱泱大国，从十六世纪以后变成了一个东方睡狮，今天刚刚站在工业文明的门槛。在今天，当历史向我们重新提出挑战，又重新给了我们选择的机会的时候，当我们以深深的忧患意识用《河殇》对“黄河文明”作出沉痛反思的时候，当我们愈来愈急迫地汲取不同文明精华的时候，新纪元的曙光已出现在我们面前。

建国以来，我们跨越过本来不可逾越的商品经济的发展阶段，在超前地实行产品经济模式。这种体制在生产低水平上搞平均分配，以牺牲效率为代价，低效和迟滞被表面上的安谧所掩盖，在封闭的状态下产生的内聚力和向心力，给人以一种虚假的稳定感，实际上社会系统的“熵”在默默地增加，社会的发展已经到了不改革就有被开除球籍的危险境地。

我们今天讲稳定，决不是回归到旧秩序，不是保守、凝固态的表面稳定，而是发展中的稳定，是改革、开放中的稳定。以稳定求发展，以发展促稳定，稳定和发展互为条件，互为因果，这是稳定与发展的辩证法，是顺应时代潮流的发展型稳定。现代系统科学认为，封闭导致无序，开放系统从环境不断吸取信息，才能维持和增加系统的有序性。从这个意义上说，社会稳定机制，也就是在改革、开放中的有序的社会发展。

“机制”一词，来自希腊文，原义是指机器内部的结构和活动原理，后被引用到许多学科领域。马克思把机制一词引进社会科学领域，提出了“社会机制”这一概念，其含义是在社会有机系统内部由社会主体建立起来，具有特定结构和功能，要素按照一定的规律相互作用的有序系统运动。人们把握了社会机制，可以自觉地、有目的地在发展中去建立社会的有序结构。改革在某种意义上可以视为是一种社会结构的改造。

社会工作要发挥其稳定功能，社会工作者必须变革观念，树立发展型的稳定观。有了这个思想前提，就能更好地使社会工作在保障人们的基本生活，调节社会关系，实行社会化的科学管理，为发展生产力创造良好环境等方面发生显著的社会效应。

社会工作在精神文明建设中的功能，突出表现在发扬社会主义人道主义精神，建立平等、团结、互助、友爱新型人际关系以及形成健康、文明、科学的生活方式等方面，这方面将有专文论述，本文姑且从略。

四、社会工作者的价值观

一个社会工作者在实践中要用自己的行为去塑造崇高的形象，其灵魂是要树立崇高的价值观。人的社会价值，取决于他的行为满足社会需要的程度，个人价值的实现应以此为前提。人生的价值不在索取而在奉献，这对每个社会工作者来讲，不是“伟大的空话”，而是一言一行的“价值法则”。他的社会责任感、无畏的牺牲精神，忧国忧民的感情，救国救民的行为，利国利民的服务，都是他的价值的体现。一个社会工作者更应懂得“我为人人，人人为我”这条人类社会的公理，怀有更强烈挚热的社会意识。

社会工作者的价值观含有丰富的内容，仅列几条浅略述之。

人民均有在尊严和自由中享受社会进步成果的权利。这一权利对每个人是平等的，它不承认任何特权。但要看到，讲平等，正是以不平等的存在为前提的。如民主权利是人民共有的权利，但文盲是站在民主之外的。现代文明的一些成果，对没有解决温饱的人来说是难以享受到的。正因为这样，我们更应努力帮助社会上那些最困难的人，创造条件，使他们也能享受到社会进步成果的权利，而且要以尊严和自由为条件。有了这一价值观念，就不会把对弱者、失调者的帮助视为恩赐，而是应尽的社会义务。从权利主体一方来讲，也应对社会进步作出贡献，没有无义务的权利，正如没有无权利的义务一样。

要尊重人的价值，理解人，尊重人，关心人。要把人当人看，特别对残疾人、老年人、贫困者，不能把他们当作社会包袱，而应当看作是社会财富。社会工作者应尽力发挥他们的内在潜力，提高自我发展和自我调节的能力。一个人的潜力是难以估量的，一般人只用了5%左右，爱因斯坦的脑的潜力，据专家们考证只用了30%。在那些最困难人的身上，存在着巨大的未开发出的潜能。要把它释放出来，为创造社会财富，包括精神财富作出贡献。大音乐家贝多芬是个聋人，我国著名数学家华罗庚的腿有残疾，罗斯福是一个坐在轮椅中的曾四次连任的美国总统。我们现在的残疾人作家、医生、歌手也不乏其人。老年人在晚年也可以继续作出贡献。人有“大器早成”者，也有“大器晚成”者。自然科学界创造的峰值年龄是37岁，社会科学界，不尽如此。在诗的创作上，白居易认为，晚年是炉火纯青的时期，荷马史诗是他晚年之作，歌德在晚年诗才达到高峰。鲁迅的杂文后期比前期成熟，齐白石50岁才创立了自己的风格，马寅初在晚年提出了“新人口论”，马克思、恩格斯也是在他们的后期才把自己的理论推向了顶点。人到老年，既无情场失意的苦恼，又无官场失利的烦恼，“经事又谙事，阅人如阅川”，所以“莫道桑榆晚，为霞尚满天”。

在人与人的关系上应有平等、互助、合作的观念。如年轻人同父母的关系，不是谁养活谁的问题，是一种代际合作。虐待老人，在法律上是不允许的，在伦理上是不道德的，他们忘了自己在孩提时代享受了父母抚养的权利，而成年后却不尽赡养老人的义务，于情理所不容。社会是人们交互作用的产物，鲁滨逊在现实生活中是难以生存下去的。社会工作是一项助人的福利事业，是着重解决最困难人的最困难问题的，追求最大多数人的最大幸福，那是最终目标。在国外一些福利机构内，常有一些志愿者从事义务服务，而且多属有相当专业技能的医学、心理学、精神分析学专家。前美国总统卡特，志愿参加一个木工队，义务为纽约的贫困户修房子一周，他这一行为本身是件有意义的事。我不想去推测他的动机，恐怕用挑选票去解释一个下台的未参加竞选的老人，是没有说服力的。在我国一些城市的社区服务中，也出现了志愿者参加社会服务的事迹，这是值得称道的。社会主义社会，这种福利服务应更加自觉和有效。

在社会工作战线，那些“孺子牛”奖获得者，是鲁迅称赞的人民大众的“牛”，吃得是草，挤出的是奶和血，是当今的普罗米修斯，是雪中送炭的人，是有崇高价值的人。还有许多这样的在默默无闻中献身的无名英雄。他们的工作是平凡的，但在平凡中见伟大，“看似平常最奇崛，成如容易却艰辛”。社会工作者的知名度，既比不上这个“家”，那个“家”，更不及影星、歌星、球星和商界大亨，但丝毫不意味着他们价值低下。人们喜唱“阳春白雪”更当关注“下里巴人”。

让我们以贡献论价值，以服务评英雄。（作者单位：民政部社会福利与社会进步研究所）

城市基层社区的再造：管理和服务

——关于城市民政工作和社区服务的研究报告

湖南“城市社会问题与对策”课题组

希望人们不要把它看作一种意见，而要看作是一项事业，并相信我们在这里所做的不是为某一宗派或理论奠定基础，而是为人类的福祉和尊严……

——弗兰西斯·培根

《伟大的复兴》

1988年3月4日~4月7日，我们在湖南省益阳市进行了题为“城市社会问题与对策”的调研活动，就社会经济背景、城市建设、环境保护、社会秩序、文化教育、社会心理、生活方式、就业和社会保障等八个方面进行了全方位的调查研究，从中找出了城市民政工作的位置和发展方向。我们认为，今后城市民政工作的重心或发展方向应该是：再造城市基层社区。以下，我们将分三个方面来论证和阐述我们的观点：1.城市基层社区的再造；2.社区管理；3.社区服务。

一、城市基层社区的再造

社区的涵义和五大要素——街道、居委会只是“准社区”——原因之一：“单位社区化”；原因之二：“街道、居委会经济实体化”。对策：功能分化。

在社会学教科书中我们得知：现代社会学使用的“社区”一词是指：“聚居在一定地域中的人群的生活共同体”。

社区一般由以下因素构成：

- (1) 必须有以一定的社会关系为基础组织起来的、进行共同生活的人群；
- (2) 必须有一定的地域条件；
- (3) 要有各方面的生活服务设施；
- (4) 有自己特有的文化传统；
- (5) 每一个社区中的居民，对于自己所属的社区都有一种情感和心理上的认同感。

对“社区”还需要说明的是，大到一个国家，小到一个村庄，我们都可以称之为“社区”。当然，就一个村庄对一个国家而言，我们可以称前者为“小社区”。

下面我们以旧中国益阳这个城市社区的历史沿革和基本格局为例，对“社区”的涵义作进一步说明。

益阳是一座具有二千年历史的古城，作为资水流域和洞庭湖滨的物资集散地，它是湘中重要的商埠。从社区的角度考察它，益阳是一个由商贩、手工业者和水上运输工人为主的典型的中国式城市社区。

这些来自五湖四海为从事流通和交换而聚集到一起的流动人口，慢慢定居下来而成为城市居民。他们为商业活动的需要而建设城市设施，主要是码头、栈行、手工作坊、商店和娱

乐消闲场所。他们渐渐形成了自己特有的文化传统，譬如特别重视文化教育，近代以来便出了“三周”（周扬、周立波、周谷城）等许多文化名人。这些省内外移民逐渐对益阳产生了归属感和认同感，最终成了地地道道的“益阳人”。

益阳这个城市社区又由许多小社区构成。商贩船民由地缘关系结成各种帮派，如江西帮、安徽帮、江苏帮，还有本省新化、安化等地的帮派；手工业匠人也根据不同的行业组成行会，如味蛋（皮蛋）同业公会，纸业公会，木业公会等等。这种由地缘行业构成的小社区都有自己的聚居地、会馆、专用码头和栈行作坊。他们有的保留了原籍的风俗习惯，有的维持着行业的传统文化，结合本地的风土人情，派生出一种新的独特文化。他们对自己所在的帮派行会，有着特殊的情感和心理上的认同感，小社区内的互助互济则更是十分平常的事情。

解放后，这种传统的小社区格局被打破了，尤其是1956年完成城市工商业社会主义改造以来，又经过历次政治运动的强化，逐渐形成了城市居民最基本的双重归属。

首先，一个人应该属于某个“单位”，这对他的社会地位是一件至关重要的事（没有单位的人是要被划入“未入流”的）。单位不仅是他工作的地方，还基本上包揽与他生活相关的一切事务，甚至对他所有的思想和行为负责；而他对于单位逐渐形成了一种人身依附关系。

其次，这个人应该属于某个街道某个居委会某个居民小组，这种划分违背了自治的初衷，越来越成为严密的行政控制手段，诸如户籍制度就是建立在这种划分的基础之上的。十年动乱期间，“以阶级斗争为纲”把对人的控制推向了登峰造极的地步。

当人们从史无前例的噩梦中醒来时，主要作为行政控制工具的居委会的极成，由于失去了以往那种高压政策所赋予的特权，而面临着极为严峻的挑战，一批曾“勤勤恳恳”工作多年的“马列主义老太太”遭到了蔑视和冷遇，居委会的工作一度很不景气。

因此，当我们用社区的涵义和五大要素来衡量本来应该最有希望取代昔日小社区的街道、居委会时，发现它们的社区功能残缺不全，令人失望。这表现在：（1）人际关系淡化；（2）组织徒具形式；（3）服务设施不全；（4）生活秩序较乱；（5）文明程度下降；（6）认同心理丧失。

最后，我们不得不得出这样的结论：当前的街道、居委会至多只能算是“准社区”。

自从国家对住宅建设放宽政策以来，如雨后春笋般崛起的单元型住宅楼仍在加速这种非社区化进程，虽然这或许与人们的主观愿望相违。新建的住宅极促成了解放以来城市中最大规模的一次人口流动，人们纷纷从自己居住多年的老居民点搬迁到一个完全陌生的新环境中。据益阳市1985年房屋普查资料统计：1985年，益阳市就新建住宅9.99万平方米，约占全市实有居住面积的5%。以此估算，这批新建的住宅楼至少使市区人口中每20户就有1户极了家。

封闭式的居住单元，加上过去岁月遗留下来的不信任感，隔绝了邻里往来。在问卷调查中可以了解到，与邻居来往极多的只占人数的15.91%。人的个性发展逐步得到社会的认可与尊重，以及新的生活方式，譬如电视的普及（据调查已达89.14%），更使人们滞留家庭小天地中。加上交通不便，入情的商品化以及普遍的物价上涨，迫使人们尽量减少社交活动。

与初道、居委会非社区化的趋向相反，单位的社会责任逐渐加重了，我们在调查中获得这样一些数据：

益阳市71所托儿所中，单位办的有66所，占92.96%；居委会办的只有3所，占4.23%；市办的只有2所，占2.81%。

益阳市105所幼儿园中，单位办的有90所，占85.72%；居委会办的只有6所，占5.71%；市办的9所，占8.57%。

益阳市19家电影院中，单位办的有14家，占73.68%；市办的只有5家，占26.32%。

益阳市33个文化站中，单位办的有24个，占72.73%；居委会办的只有9个，占27.27%。

在住宅建设方面，单位的作用就更明显了。仅1986年就投入2035万元，而益阳市1986年财政支出中，基本建设支出总额只有580万元。我们将1986年年末住宅面积减去1985年年末数得出新增住宅面积14万平方米。而1986年单位建房竣工面积就达14万平方米，相当于新增面积数。

对这种现象，我们称之为：“单位社区化”。

对益阳市848户居民的问卷调查的统计结果，可以与上述论断互为映证：

848户居民中，认为街道、居委会在生活中比单位作用更小的有539户，占63.56%；认为差不多的有174户，占20.51%；认为作用更大的只有62户，占7.31%。

在“你认识居委会干部吗？”这一问中，回答“认识”的有355户，占41.86%；回答“不认识”的有293户，占34.55%；回答“有点印象”的有161户，占18.98%。有三分之一居民根本不认识居委会干部，加上“有点印象”的，就有二分之一了。在一般人的印象中居委会应该最接近居民，其实不然。

与“单位社区化”同时并存的另一种倾向是“居委会的行政机构化”。

近年来，益阳市民政局在抓城市街道、居委会建设和社区服务方面取得了显著的成绩。1984年，益阳市民政局首先抓了居民委员会的整顿工作。城区51个居委会都通过居民的直接选举产生了正副主任和建立、健全了治安、调解、民政、卫生和妇女五个委员会以及经济管理站，并且提高了居委会干部的待遇，增加了居委会的办公经费，改善了居委会的办公条件。整顿使原来名存实亡的居委会重现生机。1985年以来，益阳市民政局在市、街道、居委会三个层次上，建立起四种社区服务网络，即残疾人服务网，老年人服务网，便民利民服务网，幼儿教育服务网。尽其所能为民的对象和全体居民提供无偿或有偿服务，在一定程度上为提高居民的生活质量作出了贡献。

但是，应该提出的是，与此同时，居委会的负担竟呈几何级数剧增。有句很时髦的赞语：“上头千根线，下面一针穿”。现在已成了一种无可奈何的自嘲。据了解，街道、居委会的工作已达90多项。益阳市某先进居委会的主任向我们呼吁：“实在吃不消”。

常识告诉我们，一针穿千线是不明智之举，即使针眼大得都穿进去了，在这么多的牵扯之下它也无法动作。现在各级行政事业单位都可以对居委会发号施令，各种任务通过行政手段压下来，居委会穷于应付，只能敷衍了事。居委会的自治性质变了，变成了不吃“皇粮”的行政机构。

当前，因为政府热衷于抓经济，居委会又面临着“经济实体化”的难题。

考核居委会头一项指标就是经济指标，益阳市的具体指标是产值十万元，并且把居委会干部的工资、奖金与此挂钩。56不成任务就要扣工资，扣奖金。这使居委会干部叫苦不迭。

我们认为，区街工业要发展，但国营、集体企业尚要走承包租赁之路，居委会是群众自己组织起来的管理社会事务的自治组织，有什么理由要居委会干部直接去抓企业，搞收入。这样做的结果，实际上使他们很少有精力履行管理和提供服务的主要职责。居委会先被“行政机构化”，又被“经济实体化”，这说明即使在最基层也充分体现了“政府抓生产”的倾向。

下面用图1来概括我们在这里所表达的思路：

在图1中我们可以清楚地看到，用实线表示的“生产管理”和用虚线表示的“生活管理”，无论在“居民——街道、居委会——政府”之间，还是在“居民——单位——政府”之间都同样存在，我们称这种现象为“功能不分化”。

现代社会学认为：功能分化是衡量社会发展的重要标志。当前在我国城市社会生活中表现出来的在生产和生活两大功能之间的不分化，说明了我们的社会管理水平还停留在自然经济时期，这与我们要迈入商品经济社会的改革目标是很不相称的。

因上述功能不分化而阻碍社会发展至少有以下三个方面表现：

(1) 单位社区化的实质是政府把一部分必要的社会消费开支在财政困难的情况下转嫁给单位，尤其是企业，这样就增加了单位的额外负担，影响了经济效益，导致经济发展迟缓，使市民收入受到影响，生活水平和生产质量难以提高。同时，单位所办的服务设施利用率不高，造成资源浪费。

(2) “政府抓生产”乃至居委会经济实体化，使政府管理社会的职能被忽视，造成了社会管理不善，社会问题增多，从而也导致了市民生活水平和生活质量下降。同时，每一只手都伸向经济，有可能造成资源浪费，产值虽上去了，效益却不好。

(3) 市民生活水平和生活质量的下降，直接影响到生产积极性，这又造成劳动生产率不高，经济效益不好，结果是经济发展缓慢，这又使市民收入受到影响。进一步导致市民生活水平和生活质量的下降，形成恶性循环。

综合以上三点，我们可以看到：

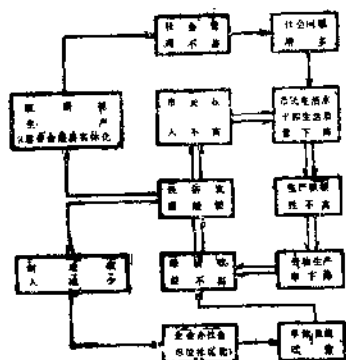


图2 没有出路的闭环(恶性循环)

分析这个大闭环系统，我们发现它有一个内循环和两个外循环。内循环即我们在上一节中所说的第三点。外循环即为了打破这个闭环，在“经济发展缓慢”这一环上采取的两点现行的对策：企业办社会（或单位社区化）和政府抓生产（或居委会经济实体化），但是如图2所示，它们并没有能打破这个闭环，反倒加剧了恶性循环。

因此，我们在这个研究报告中提出的对策是：功能分化，理顺生产管理和生活管理这两条线，即单位（或企业）抓生产，基层社区管生活。

但是，要把单位现在所担负的社会责任完全转移到街道、居委会去。首要条件是必须把它们从“准社区”改造为功能完备的社区，这就给我们民政部门提出了新的任务：

再造城市基层社区。

如果基层社区功能完备的话，就可以摒弃“单位社区化”，同时在“社会管理不善”这一环上切断整个闭环，进而促进良性循环，请看图3。

我们之所以对再造城市基层社区持谨慎的乐观态度，基于以下五点认识：

(1) “地域”、“人群”是构成社区的最基本要素。街道、居委会虽然是一种行政性的区域划分，但它却满足了造就新的社区的最基本的条件。不管你愿意不愿意，你总得在这

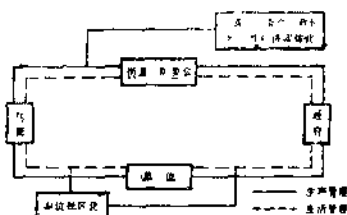


图1 城市社会生活功能不分化

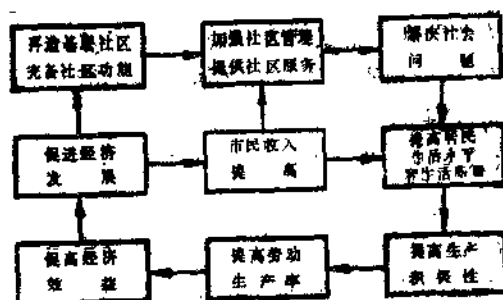


图3 城市社会生活的良性循环

个或那个居委会的管区内与其他人一起生活。

(2) 按街道、居委会进行区域划分，已沿用30多年，即使你很不愿意承认它，它也已经你的心理上打下了烙印。“你住在哪里？”在益阳市提出这样的问题，得到的回答可能是：“大水坪”或“大码头”（均为街道名）。年纪大一点的居民还会告诉你在某居委会第几居民小组，这说明人们还是有最起码的认同感。

(3) 昔日小社区的文化遗产，如今“单位社区化”的影响，本来就是益阳市划分街道、居委会的依据。如昔日青龙洲、鹅栏巷、鹅羊池等小社区，今天都有同名的居委会，地域也大致相仿；又如许多居委会，像针织新村，湘剧院等居委会，本来就是在一些单位大能或宿舍区基础上建立起来的，这也更有利于形成认同感。

(4) 我们再造基层社区的工作，实际上已经开始，如前所述，1984年以来，益阳市民政局就抓了居委会的整顿和社区服务网络的建设。只是我们还是用以往的观点，孤立地看待这些工作，没有从新的高度去纵览它的全貌。

(5) 人们对再造基层社区的期望可以从下列数字得到印证：“如果街道、居委会组织活动你会不会去？”持肯定回答的占44.69%，持否定回答的占19.81%。

“你是否愿意为街道、居委会的服务设施和项目承担一定的义务？”持肯定回答的占47.05%，持否定回答的占7.78%。

“你是否愿意为街道、居委会的服务设施和项目提筹少量资金？”持肯定回答的占42.57%，持否定回答的占11.08%。

这些统计数字虽能不十分令人鼓舞，但考虑到这是在没有进行任何具体说明的前提下由人们自由选明的答案，似乎应该有助于我们树立信心。

当然，我们还应考虑到不利于基层社区再造的因素，以避免盲目乐观。

(1) 人们，尤其是“决定政策”的人们，如何认识再造城市基层社区的意义，似乎是此举成败的关键。来自条条的阻力可能是职能分化造成的不协调甚至隔绝。来自块块的阻力可能是重经济发展、轻社会发展的倾向。

(2) “单位社区化”既成格局的影响。虽然从宏观来看，由社会提供开放性的服务比由单位提供封闭性的服务更为经济。但站在局部利益之上，尤其牵涉到当今最吃香的“权”字，要打破这种既成格局还不是很容易的事。因此，要寻找一种为社区和单位都能接受的办法。

(3) 居委会管的是“婆婆老老”的事，这种已经形成的观念要打破也不助轻而易举的。再造基层社区而服人才，但有用之才可能因为对此不屑一顾而不愿投身这项事业，我们必须造就一批有理想、有抱负、安心基层社区社会工作的干才。