



新编21世纪社会工作系列教材

社会工作行政

Administration in Human
Service Organization

时立荣 主编



新编21世纪社会工作系列教材

社会工作行政

Administration in Human
Service Organization

时立荣 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会工作行政/时立荣主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 1
新编 21 世纪社会工作系列教材
ISBN 978-7-300-20723-0

I. ①社… II. ①时… III. ①社会工作-行政管理-高等学校-教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 021973 号

新编 21 世纪社会工作系列教材

社会工作行政

时立荣 主编

Shehui Gongzuo Xingzheng

出版发行	中国人民大学出版社	
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码 100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn	
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)	
经 销	新华书店	
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 张	15.5	印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷
印 数	277 000	定 价 29.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

主 编 简 介

时立荣，博士，教授，北京科技大学社会学系系主任，博士生导师，教育部高等学校社会学学科教学指导委员会委员，中国社会学会社会福利专业委员会理事、中国社会工作教育协会理事。主要研究领域为非营利组织管理、社会企业、社会工作、科技与教育管理。主讲“社会工作行政”、“组织社会学”等课程。作为课题负责人主持“新时期中国社会企业运作模式研究”等国家社会科学基金和“北京市老年社会服务机构管理现状与对策研究”等北京市社会科学基金项目多项，发表学术论文 50 余篇。

内 容 简 介

本书以社会服务机构为对象分为十章：第一，以基础知识为基点来传授动态的可持续的行政过程和管理方法。全书由社会工作行政基础、社会工作行政过程和社会工作行政管理方法三大部分组成。第二，开门见山，知识点清晰，令学习者一目了然。第三，强调行政与管理的一般理论和管理工具在机构社会工作行政上的应用，关于使命、项目管理、督导和实习等内容突出社会工作的专业视角。第四，课程辐射效果强，可与实验和实习课程结合起来进行授课。也可以综合个案工作、小组工作和社区工作的方法，开展社会工作行政学习。

本教材适用于各类高校的社会工作专业和公共管理学科的学生与教师们使用，同时，可供社会服务机构（社会组织）管理人员培训使用，对政府机构中从事社会工作与社会管理的部门及人员和对社会工作专业感兴趣的读者也会有很大的帮助。



前 言

到目前为止，我教授“社会工作行政”这门课程已经有七年的时光，深深体会到一门应用性很强的课程需要在理论和实际应用之间进行转换，唯此，才能实现教学与教育的有效整合，达到学以致用目的。而一本好的教材就是一位启蒙老师。多年来，讲授、机构访问、教学研究、实验和指导学生实习等环节一直充斥在我的“社会工作行政”课程的教学过程中，这些都为课程的不断改进和完善提供了帮助。本教材就是在这样的教学体验基础上展开编写的，它力图做到“让教师与学生感到更加好用”这一点。

通过社会工作行政教学培养社会服务机构的专门人才的工作非常重要。随着我国社会治理理念的提出，作为承载各种社会服务和进行社会管理的主体，社会组织发展赶上了最好的机遇期，社区和各类社会服务机构得到了迅速发展，对社会工作专业管理人才提出了急迫的需求。但是，由于之前我国社会组织发育迟缓，社会工作行政教育培养滞后，专业管理人才还是非常缺乏的，因此，加大力度培养社会工作行政管理人才、填补人才空缺是当务之急。要更好地掌握社会工作行政管理的基本知识，培养学生知识转换的能力，就必须学习社会服务机构中的行政过程和管理方法，培养他们的社会工作行政管理能力，这是本书期望达到的效果和意义所在。

本书有如下几个特点：第一，以基础知识为基点来传授动态的可持续的行政过程和管理方法。全书由社会工作行政基础、社会工作行政过程和社会工作行政管理方法三大部分组成。逻辑清晰，学习步骤合理。第二，开门见山，知识点清楚明白，令学习者一目了然。避免了本科教材常见的松散拖沓，学习者能够清楚地掌握知识重点，夯实基础知识和方法。第三，以社会服务机构为中心，强调行政与管理的一般理论和管理工具在机构社会工作行政上的应用，突出社会工作的专业视角。第四，对社会服务机构的归类，以及社会工作行政的客体、职能、使命、项目管理、督导和实习章节有突破性的写作，融入了最新的管理动态或对知识新的提升。第五，课程辐射效果强，可与实验和实习课程结合起来进行授课，



也可以综合个案工作、小组工作和社区工作的方法，开展社会工作行政学习。

本教材共分为十章内容，由时立荣教授主编并统稿，北京科技大学社会学系教研团队的成员共同参与写作：时立荣（第一章、第二章、第四章、第六章、第九章）、邝建立（第十章）、许斌（第三章）、邢朝国（第七章、第八章）、寇浩宁和蒋卓晔（第五章）。另外，特别感谢闫昊同学在本书写作过程中在资料查找方面所付出的努力。

本教材适用于各类高校的社会工作专业和公共管理学科的学生与教师们使用，同时，可供社会服务机构（社会组织）管理人员培训使用，对政府机构中从事社会工作与社会管理的部门及人员和对社会工作专业感兴趣的读者也会有很大的帮助。

本教材的编写参考了国内外许多学者的研究成果，作为教材编者，我们特别感谢参考过的所有著述、教材及论文的作者，并将主要参考资料列于每章之后。感谢在全国社会工作会议上讲授社会工作行政课程的高校教师们对本教材的讨论和肯定，正是他们的激励才使得我们更加坚定地写作。感谢中国人民大学出版社的编辑们为本书的出版所做的辛勤工作。

由于编著者的水平有限，书中的不足和缺陷是难免的，诚请读者指正！

时立荣

2014年9月25日

Slr5233my@163.com



目 录

第一章 社会服务机构

第一节 社会服务机构的基本概念	2
第二节 社会服务机构的使命	7
第三节 社会服务机构的公信力	11

第二章 社会工作行政基础

第一节 社会工作行政的一般概念	16
第二节 社会工作行政的价值与伦理	19
第三节 社会工作行政的功能	21
第四节 社会工作行政环境	24
第五节 社会工作行政学科的基础与发展	27

第三章 决策与计划

第一节 决策	34
第二节 计划	46
第三节 战略规划	53

第四章 组 织

第一节 组织要素与组织结构设计	66
第二节 组织结构类型与运作	71
第三节 社会服务机构的理事会制度	76



第四节	控制与监督	79
-----	-------------	----

第五章 领导与沟通、激励

第一节	领导	92
第二节	沟通	102
第三节	激励	109

第六章 项目管理

第一节	社会公益服务项目	122
第二节	项目管理	126
第三节	项目管理的职能领域	129
第四节	项目论证与项目申报	137

第七章 督导管理

第一节	督导的角色定位	149
第二节	督导的内容与模式	154
第三节	督导的过程和方法	159

第八章 社会工作人力资源管理

第一节	员工管理	166
第二节	志愿者管理	173
第三节	实习管理	179

第九章 财务管理

第一节	社会服务机构的筹资管理	190
第二节	资金管理	195
第三节	成本和费用管理	201
第四节	财务信息透明管理和财务审计	204

第十章 社会服务评估

第一节	社会服务评估概述	211
第二节	社会服务评估的基本要素	215
第三节	社会服务评估的一般过程	220
第四节	社会服务评估的伦理议题	228

社会服务机构

【基本概念】

社会服务机构 社会服务机构的功能 社会服务机构的特征 使命 愿景 (远景) 宗旨 战略目标 使命陈述 使命转换 社会角色期待 “塔西佗效应” 社会公信力 内部自律 外部他律

【本章要点】

1. 全面了解社会服务机构是学习社会工作行政的基础。对社会服务机构的组织性质、功能和特征的全面了解,有助于更好地在社会工作行政过程中掌握正确的运行规律,更好地运用管理方法提高机构效率。

2. 对于社会服务机构,使命的地位至高无上,使命是可实现的长远目标,它决定了机构的战略目标,也决定着机构的发展方向。违背使命的行为会使机构的社会声誉下降、公信力丧失,产生“塔西佗效应”,直接威胁机构的生存基础。

3. 社会服务机构应当通过内部自律和外部他律保持机构的宗旨和价值取向,获得口碑,保有机构的生命力。



【课前准备】

网上查看各类服务机构概况，亲自走访了解某个社会服务机构，分别查找企业和社会服务机构对使命的表述，思考企业的使命和社会服务机构的使命之间存在的不同之处，正确理解使命对社会服务机构的作用。

管理大师彼得·德鲁克说：非营利组织的共同点“其实并不在于这些机构都是‘非营利性’的，而在于它们所做的工作既不同于企业，也不同于政府。企业提供的不外乎商品或服务，政府则进行调控。一旦顾客购买了某一企业的商品，付了费用并对其感到满意，该企业就算完成了自己的任务；只要政府的政策卓有成效，政府就算履行了自己的职能。而非营利组织既不提供商品，也不实施调控，其‘产品’既不是一双鞋，也不是一项卓有成效的法规，而是‘经过改变的人类’。非营利组织是人类改造的机构，其‘产品’可以是一个康复了的病人、一个有学习能力的孩子、一个年轻人成长为一个自尊自重的成年人，也可以是一个被完全改变的人生……一个勇于承担责任的好市民、一个守望相助的好邻居”^①。这个定位是我们认识社会服务机构的指路明灯。

第一节

社会服务机构的基本概念

社会服务机构的出现是工业社会分工的结果，也是福利保障由传统模式向现代社会的社会化、职业化和专业化演变的结果。为满足外化了的福利服务需求，社会服务机构应运而生，它是实现福利保障、落实社会政策和动员社会资源的组织载体。

一、社会服务机构的含义和性质

社会服务机构通常是以社会使命为导向的人类改造机构，宗旨是助人自助、增进人类福祉。它的服务对象是所有社会成员，包括儿童、青少年、老人、特殊需要人士、妇女、家庭、社区、团体等。当他们在生活中发生问题、需要社会支

^① [美] 彼得·德鲁克：《非营利组织的管理》，15页，北京，机械工业出版社，2009。

持时，社会服务机构便提供职业化和专业化的福利服务，帮助他们解决问题。本书所指的社会服务机构是狭义上的社会福利服务机构。

上述定义给我们指出了社会服务机构的性质：第一，通常是非营利性组织。作为提供公益性产品的组织，它不以利润分红为目标，而以福祉提供为目标。所有投资和运营收入都不能作为利润进行私人分配。^① 第二，具有福利性。社会服务机构是一个福利传递系统，它把来自政府、市场和社会各方的对福利的支持，包括政策和资源通过服务行动直接落实到服务对象。第三，具有实体性。社会服务机构直接从事经营服务，有固定的场所、投资、规模和明确的服务对象，经营活动日常化、稳定化、规定化，组织结构紧密，必须以实体性的组织形式才能完成工作任务。

二、社会服务机构的功能和特征

社会服务机构的使命和性质决定了社会服务机构的功能和特征。

（一）社会服务机构的功能

社会服务机构在如下四个方面发挥着不可替代的作用。

1. 福利服务功能

该功能主要包括：对已经发生的问题的治疗功能、对未发生的社会问题的预防功能和提高社会成员幸福感的发展功能。通过发挥这三种功能，社会服务机构从微观的个人、中观的社区和宏观的社会政策三方面提升社会成员的福利和全社会的福利素质。

2. 经济调剂功能

该功能体现的是经济功能，包括通过社会服务机构进行社会财政的第三次分配，调节并缩小贫富差距，增进就业，通过协调经济和社会平衡水平，为经济发展创造良好的社会环境，进而保障经济的平稳发展。

3. 政治维护功能

社会服务机构的优点在于它们熟悉基层情况，能够准确、快速地接触到社会问题、反映问题，能够采取有效的方式及时化解矛盾，能够在一线预防、控制和解决当前社会发展中存在的各种社会矛盾和问题，从而推动政府转变职能，创新社会管理和公共服务方式，加快以改善民生为重点的社会建设步伐。所以，促进社会公平、维护社会秩序和进行社会控制是其政治功能。

^① 目前，在我国，社会服务机构也有在工商部门登记的，如私人开办的老年公寓可以在工商部门登记运行，由于属于公共福利服务，政府仍然给予减免税收优惠。这是一个商业性服务机构的实例。



4. 文化价值倡导

所有的社会服务机构都秉持“以人为本”的根本理念，宣传公益价值观，倡导社会责任，践行慈善和公共服务活动，推进“助人自助”理念，落实福利政策。

(二) 社会服务机构的特征

(1) 从目标宗旨来看，社会服务机构提供的是福利服务，通常是以非营利组织性质出现的。必须指出的是，各种机构之间的公益程度是深浅不同的，最大的差异莫过于有营利性的社会服务组织存在。

(2) 从组织任务上看，社会服务机构面对的主要矛盾是人与人之间服务与被服务的关系问题。因此，人们经常说“社会服务机构的素材是人”或“社会服务机构的原材料是人，产品也是人”，生产的“产品”是“人”所享受到的福利消费。

(3) 社会服务机构资金不完全依赖服务对象。政府、公民个人、各种团体和企业都可以作为捐赠或投资主体，因此，机构常常作为委托代理关系中的第三方的角色出现，对公众负责。

(4) 社会服务机构强调服务的专业性。尽管社会服务机构的服务技术较难进行标准化的确定，但社会工作服务机构还是通过对普遍经验的程序化，提炼和增强了其专业内涵，如个案工作技术。另一方面，社会服务机构聘用专业人员进行科学化的管理和服务，以建立和维护员工与服务对象之间的专业关系，如督导的专业管理。

(5) 社会服务效果不易量化测量。机构的服务肯定产生社会效果，但由于社会服务机构具有目标本身的模糊性、不同服务对象的主观感受性和社会交换过程的延时性，因此，社会服务机构的最终社会效果不易清晰地测评出来。这也是学界还不能解决的一个考评难题。

三、社会服务机构的类型

依据社会服务机构的不同要素，可以把社会服务机构分为不同称谓的类型。

(一) 依据社会服务机构的功能形态进行分类

1. 院舍照顾机构

院舍是大型的福利居住机构，属于传统的社会服务机构类型。对孤寡老人、需要保护和照顾的儿童及青少年、弱智弱能人士、各种精神康复人士等社会弱势

群体，需要提供短期或长期安置，采用院舍的形式进行统一照料并提供社工服务。从事这一工作的机构，称为院舍照顾机构。这种机构早期都是由政府出资兴办的，与自然生活社区隔离，比如老人院、孤儿院、精神病院等。院舍工作模式分为家庭替代模式、家庭重组模式和家庭辅助模式。

2. 社区照顾机构

社区照顾机构由政府及非政府的服务机构按照人们日常社会生活的社会生态规律，在社区里建立的小型、专业的、非住宿的日间照料服务机构，提供更贴近人们正常生活的服务。通过建立社区活动中心、老人之家、青少年之家、日间照顾中心等，为老人、残疾人、不需住院治疗的精神病或慢性病患者、有越轨行为的青少年及父母无法照顾的儿童等提供照顾、治疗和教育等方面的服务。社区照顾是为克服院舍照顾的缺陷而建立的，这样的机构服务模式为的是保证人们的社会化基本生活能够正常进行。

3. 社工服务机构

社工服务机构是以社会工作者为主体，坚持“助人自助”宗旨，遵循社会工作专业伦理规范，综合运用社会工作专业知识、方法和技能，开展困难救助、矛盾调处、权益维护、心理疏导、行为矫治、关系调适等服务工作。社工服务机构通常以服务项目为主开展工作，项目的服务对象范围非常广泛，包括儿童与家庭服务、青少年服务、康复服务、安老服务、社区矫正服务、戒毒服务、救助服务、社区发展等。

4. 支持型服务机构

支持型服务机构是以支持其他社会服务组织发展为主要任务和目标，专门为做实务的社会服务机构提供服务和支持的一类社会组织，其组织使命和活动项目具有明显的指向性。主要服务内容为公益组织孵化、项目研发、咨询、培训、能力建设、社会服务绩效评估、智库支持、制定行业规范、资源拓展、提供资源集聚平台、公益文化传播、平台共享支持等。支持型社会组织与做实务的社会组织是服务与被服务、支持与被支持的关系。

(二) 依据社会服务机构与政府的关系进行分类

与政府的关系不同，意味着得到政府的资源支持和要求不同，同时也意味着对服务对象的福利服务程度不同。

1. 公办公营服务机构

公办公营服务机构属于政府主导建立的社会服务机构，属于社会公益事业一类组织。政府办机构由几个行政机关分管，最主要的是民政部门、劳动和社会保障部门分管的社会福利院、敬老院。公办公营服务机构承担的福利服务主要是为

了保证“底线公平”，服务对象应是必须由政府兜底买单的贫困群体，提供的应是基础性福利服务，政府给予全额福利支持。

2. 公办民营服务机构

公办民营服务机构属于政府支持建立的社会服务机构。公办民营是指将政府办福利服务机构的所有权和经营权相分离，采取承包、租赁、股份制等形式，把经营权、管理权、服务权交给企业、社会组织等非政府部门或个人，吸收民间资本，转变经营机制，实现服务机构独立法人实体运营的模式。包括公建民营、公一民共建、公设民营三种具体形式。

3. 民办公助服务机构

民办公助服务机构的投资经营者一般是社会团体、民办非企业单位等非营利的私人部门，他们举办的社会福利事业，由政府给予其财政补贴支持，以降低其福利服务对象的消费成本。民办公助的形式包括专项服务项目外包、项目购买、床位补贴、水电补贴甚至贷款等。

4. 社会办服务机构

社会办服务机构是社会成员自主建立的社会服务机构，是社会团体以及公民个人根据其共同的志趣利用非国有资产举办的，常常区别于政府的独立民间机构。登记部门可以是营利性的也可以是非营利性的机构。社会办服务机构除了政府政策规定内的支持外，一般靠民间或市场的资源支持。

(三) 依据服务对象的差别进行划分

1. 特定性服务机构

是指以社会弱势群体为服务对象的社会服务机构，针对特定群体，如三无老人、荣军、孤儿、艾滋病患者、戒毒者、青少年、家庭等开展照顾、治疗、康复和特定业务活动的福利服务机构。

2. 互益性社会服务机构

是指以机构的参与者为对象的服务机构，如一些志愿者服务组织、社区兴趣团体、会员制扶贫协会或互助合作社。在这类机构中，组织成员面临的问题较为一致，组织成员既是服务提供者也是服务受益者，通过互帮、互助、互惠开展自我服务。

3. 普惠性社会服务机构

是指以社区乃至社会为对象的服务机构，从事的是普遍公益活动，受益者是全社会，如各类公益倡导组织、公益环保机构、关爱动物组织、人道主义救助团体等。



第二节

社会服务机构的使命

社会服务机构是天然的使命团体，不用刻意地去寻找社会责任，以社会责任为己任就是它的天职。使命在社会服务机构行政管理中具有至高无上的指导地位。为了对使命有更加深入的理解，我们有必要了解几个相关概念的用法。一般来说涉及五个概念：机构远景、机构愿景、机构使命、机构宗旨和战略目标，它们是一个体系中不同层次的内容。

远景和愿景可以视为同一个概念，指机构自身对未来发展图景的生动描绘，是一种理想化的定位和表达，是希望机构未来在实力、地位和领域中占据什么样的地位、是什么样子的生动憧憬。远景、愿景的特点是非常简洁、明确，往往是一句非常抽象的口号，是没有实现的愿望和理想状态。愿景就是组织成员普遍接受和认同的组织的最长远目标。

使命是以机构愿景（远景）为基础的，使命是愿景的一个组成部分，是具体的、可实现的愿望，比愿景更加清楚地说明了机构的性质和发展方向。

宗旨是组织使命的内容之一，是组织使命的进一步细化，指明业务领域的方向和任务的具体化。使命和宗旨经常通用。

战略目标是使命或宗旨的具体化和数量化，是较大的阶段性目标，是在一定时期内完成使命的一个长期结果。战略目标是可接受、可检验、可实现和可操作的。

一、使命的含义和内容

使命是社会服务机构存在的理由，或使命是社会服务机构在社会进步和经济社会发展中所担当的角色及履行的社会责任，有以下几层含义。第一，使命是机构存在的社会意义。一个社会服务机构之所以存在，是因为它在经济社会发展过程中承担着社会性的责任，通过社会服务能够满足社会各方对社会福利的需求。总之，有积极的社会性价值、有社会福利需求和满足需求的能力即是社会服务机构存在的理由。所以，使命要表明机构应当担当的角色和履行的责任，即机构对自身生存发展的“目的”定位。在此意义上，使命不仅要回答机构是什么、应该是什么和做什么，更重要的是为什么做。使命是终极意义的目标。第二，使命通过制定机构宗旨、经营哲学、共同信仰和行动原则，并根据组织的意愿和服务对

象的性质揭示组织长期发展的前景，为机构目标的确立和战略的制定提供依据。所以，使命不仅规定了组织性质，也为组织发展确定了基本指导思想、原则、方向和行为准则，或说明了组织的指导思想、经营领域和主要工作任务。第三，使命是社会服务机构长期适用的组织目标，代表组织的社会形象，作为战略管理的一部分高于战略目标。

使命的内容通常包括组织目的、经营哲学和组织宗旨三个内容，但在表述上并不需要三者俱全。第一，使命常常要说明社会服务机构存在的目的。任何机构都有与其他机构不同的存在理由，生存、发展与担当社会责任是社会服务机构的目的，即使命要反映出本机构在满足社会需要方面的理由。第二，使命要说明机构的经营哲学或理念。机构经营哲学的核心是价值观，反映组织在哲学文化价值层次上的存在理由。机构使命要表明组织活动所确立的价值观、基本信念、态度和行为准则，对机构在开展社会服务活动过程中发挥何种作用和如何发挥作用进行抽象概括。第三，使命要说明组织宗旨。组织宗旨是指现在和将来从事什么样的事业活动及应当成为什么性质和什么类型的机构，主要表明机构在业务能力层面上存在的理由。宗旨使价值观得以具体化，主要涉及机构总体指导方针、服务对象、主要任务、发展规模和未来事业发展方向等以业务为核心的内容。

使命的作用在于：（1）使命为机构的发展指明方向。使命是灯塔，指明前进的方向，照亮前进的路程；使组织成员明确工作的价值，激发他们的积极性。（2）使命是战略目标、制定战略和实施战略的依据。它能反映机构核心价值观，使其能够长短期目标兼顾。（3）使命具有激励成员和凝聚团队的作用。使命是组织文化的一个载体，文化能够协调分歧，使组织成员上下达成共识，保持与组织的目标一致，积极投身工作。（4）使命的定义对资源分配的领域产生影响。首先，使命对资源分配的影响表现在使命确定了社会服务机构的主要资源领域是社会福利领域、公益慈善领域，参与社会福利资源再分配。其次，通过使命对任务的方向性规定，细化在哪一个具体服务方面提供资源支持，如是残疾人还是儿童等。非营利组织的运转不是靠“利润动机”的驱使，而是靠“使命”的凝聚力和引导，经由能反映社会进步意义的使命陈述与宣传来获取外部的支持和捐助。（5）使命为机构评估制定依据和标准。评价社会工作行政管理优势和绩效问题，首先需要确定所做的事情是否正确，即符合使命与否，然后再看效率。

二、使命陈述与转换

使命是机构形象的理念识别，能够使该机构区别于其他机构。为此要对使命进行精心定义并用文字表达出来，这对于确定组织边界和进行组织管理是非常重