

■ 全国民政继续教育培训系列教材

社会福利机构管理 培训教程

杨宝祥 编著

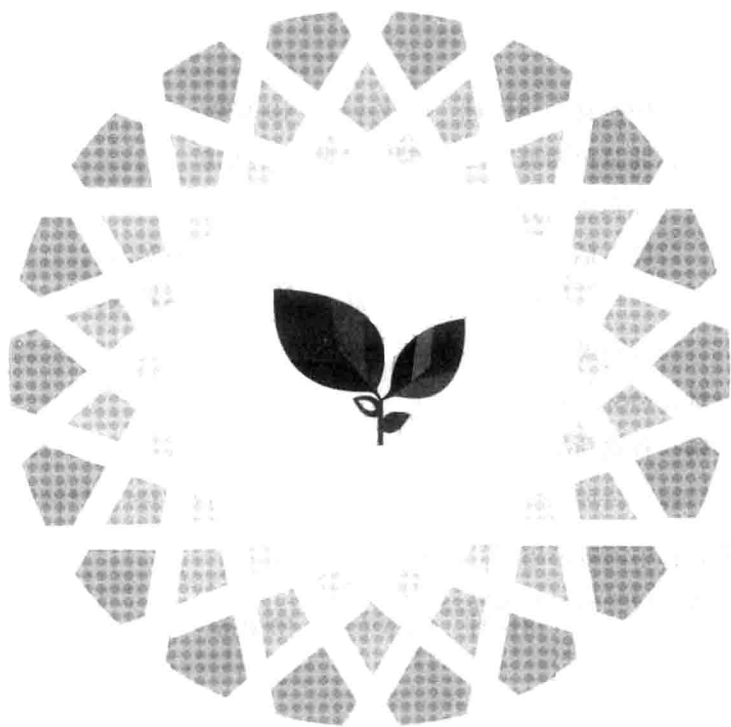


 中国社会出版社
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

■ 全国民政继续教育培训系列教材

社会福利机构管理 培训教程

杨宝祥 编著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利机构管理培训教程 / 杨宝祥编著. —北京:
中国社会出版社, 2014. 6
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4684 - 5

I. ①社… II. ①杨… III. ①社会福利—组织机构—
管理—中国—培训—教材 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 103532 号

书 名: 社会福利机构管理培训教程

编 著 者: 杨宝祥

责任编辑: 张 杰

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

编辑室: (010) 66016392

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66081078

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 34.75

字 数: 535 千字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版

印 次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

全国民政继续教育培训系列教材

编委会

主 任：邹文开

副主任：王深远 袁 德

委 员：（按姓氏笔画为序）

王 婴	王晓玫	方 新	白 冰
冯雅辉	孙树仁	朱希峰	肖志龙
杨巧赞	杨宝祥	杨根来	杨爱民
李双进	张 新	孟令君	赵巧云
赵红岗	高锦法	符广州	谢希刚
蔡先文			



社会福利机构和福利企业是实施国家福利政策、输送福利服务的基本载体和组织形式。由地方各级政府民政部门负责管理的社会福利机构（主要包括社会福利院、儿童福利院、精神病福利院），为社会上困难的老年人、残疾人、孤儿（弃婴）、精神病人提供基本的福利性服务。民政部门举办的福利企业，主要是组织残疾人开展生产自救，集中安置有一定工作能力的残疾人就业。随着社会的发展和改革的推进，我国社会福利服务的结构发生了显著的变化，基本形成了国办社会福利机构与社会力量举办的社会福利机构并存的格局，民政部门通过加强社会福利机构和福利企业的规范化、专业化、科学化管理，促进了福利企事业单位的现代化建设以及社会福利事业的健康发展。

为进一步提高福利企事业单位服务人才的管理能力和业务素质，促进福利机构服务人才专业化和职业化，使社会福利企事业单位服务人才队伍整体素质和能力得到提高，推动社会福利事业健康发展，民政部培训中心（北京社会管理职业学院）承接了民政部本级福利彩票公益金支持的中央级2013年社会福利企事业单位服务人才培训项目。为高质量地实施此培训项目，实现“培养和造就规模适度、结构合理、素质优良的社会福利企事业单位服务人才队伍，为民政事业科学发展提供坚强人才保障”的目标，民政部培训中心（北京社会管理职业学院）组织相关专家、学者和培训项目授课教师对社会福利机构进行了培训需求调研，又吸收了工作在社会福利机构和福利企业一线的



实务专家，参与了社会福利企事业单位服务人才培养项目的课程体系设计与教学工作，他们是：民政部社会福利和慈善事业促进司副司长王素英，民政部社会福利和慈善事业促进司老年人福利处副处长张晓峰，国家发展和改革委员会宏观经济研究院投资研究所研究员马小丁，中国人事科学研究院副院长李克实，国家标准化管理委员会服务业标准部地方标准化管理处处长宋国建，中央电视台《焦点访谈》栏目策划组责任编辑余仁山，中国社会福利协会副会长、天津鹤童老年福利协会理事长方嘉珂教授，民政部培训中心副主任、北京社会管理职业学院副院长袁德教授，民政部培训中心培训部主任杨宝祥教授，北京社会管理职业学院人文科学系主任赵淑英副教授，《社会福利》编辑部主任杨巧赞副编审等。在培训项目实施过程中，民政部培训中心组织部分授课教师和相关人员（国家行政学院社会和文化教研部马福云教授，北京社会管理职业学院科研处处长柴瑞章讲师，北京社会管理职业学院社会工作系副主任赵学慧副教授，民政部培训中心培训部副主任伍宗云讲师，民政部培训中心培训部韩钦臣助教等）在教师授课教案的基础上编写了《社会福利机构管理培训讲义》（以下简称《讲义》），编写人员又结合参训学员提出的宝贵意见和建议，参考了大量的教学科研成果，对《讲义》进行了完善，形成了《社会福利机构管理培训教程》（以下简称《教程》）。

该《教程》突出针对性，围绕社会福利企事业单位不同层面的工作重点、难点和热点问题，坚持理论联系实际，旨在提升参训学员运用理论知识解决实际问题的能力和水平，以充分发挥公益培训的作用。参加该《教程》编写的人员，既有负责社会福利管理的机关公务员，又有经验丰富的基层企事业单位工作者；既有专门从事社会福利研究的科研人员，又有高职院校一线教学人员；既有从事继续教育的培训者，又有关心支持社会福利事业的其他系统的人员。具体分工如下：

第一章：杨宝祥、杨巧赞、张晓峰等；

第二章：王素英、杨宝祥、杨巧赞、韩钦臣等；

第三章：杨宝祥、伍宗云、韩钦臣等；

第四章：杨宝祥、方嘉珂、马福云、柴瑞章、赵学慧、伍宗云等；

第五章：杨宝祥、赵淑英等。

杨宝祥负责全书的统稿工作。

该《教程》的出版得益于2013年度民政部本级福利彩票公益金中央级培训项目的经费支持，是在民政部社会福利和慈善事业促进司、民政部人事司、民政部培训中心（北京社会管理职业学院）领导和相关部门的大力支持下进行的。

该《教程》本着提升综合能力的目的，不仅适用于社会福利企事业单位管理人员能力培训，还适用于高等职业院校相关专业的学生进行以提高管理能力为主的实训教学。

由于编者水平所限，书中难免有不妥之处，恳请广大读者批评指正，以便今后改进。

杨宝祥
2014年3月





第一章 社会福利理论及其发展 / 1

第一节 社会福利的基本理论 / 2

- 一、我国社会福利的类型及其目标 / 2
- 二、西方社会福利思想的主要观点 / 13
- 三、现代社会福利思想的理论评价 / 16

第二节 社会保障和福利制度 / 19

- 一、社会保障制度的内涵与特点 / 19
- 二、社会福利制度及其体系建设 / 21
- 三、社会福利与社会保障的分析 / 45

第三节 社会福利社会化改革 / 48

- 一、我国社会福利社会化发展的总体分析 / 49
- 二、推进我国社会福利社会化的政策依据 / 57
- 三、社会福利社会化基本思路和政策取向 / 63
- 四、我国社会养老服务体系建设和其示范 / 78

第二章 社会福利制度建设 / 102

第一节 社会福利法治建设 / 104

- 一、现代社会福利法治建设的意义 / 104
- 二、老年人社会福利法治建设的路径 / 106
- 三、儿童社会福利法治建设的路径 / 130
- 四、残疾人社会福利法治建设的路径 / 132

第二节 社会福利制度体系建设 / 147

- 一、社会福利制度内容体系的完善 / 147
- 二、社会福利制度结构体系的完善 / 151
- 三、社会福利制度层次体系的完善 / 155

第三节 民政福利制度建设 / 159

一、老年人福利制度建设 / 160

二、儿童福利制度建设 / 178

三、残疾人福利制度建设 / 199

四、社会福利制度的完善 / 217

第三章 社会福利机构建设 / 236

第一节 社会福利机构生态文明建设 / 237

一、和谐社会与生态文明建设 / 237

二、社会福利设施的崭新特质 / 241

三、生态文明建设的基本路径 / 243

第二节 社会福利机构的标准化建设 / 251

一、现代民政标准化及其管理 / 252

二、社会福利标准化及其管理 / 259

三、社会福利标准体系的建立 / 263

第三节 社会福利机构体制机制改革 / 270

一、我国事业单位改革的分析 / 271

二、民政事业单位的现状分析 / 281

三、民政事业单位的改革路径 / 285

四、社会福利机构的总体改革 / 293

第四章 社会福利机构管理 / 306

第一节 社会福利机构的项目管理 / 306

一、项目管理的基本内涵 / 307

二、社会福利项目与管理 / 328

三、社会福利项目的策划 / 332

四、社会福利项目的实施 / 342

五、社会福利项目的评估 / 343

第二节 社会福利机构的经营管理 / 346

一、福利企业的内涵及其任务 / 347





二、福利企业的产生及其发展 / 350

三、福利企业经营管理的分析 / 354

第三节 社会福利机构人力资源管理 / 366

一、人力资源及其人力资源管理的内涵 / 367

二、社会福利机构人力资源管理的内涵 / 372

三、社会福利机构人力资源管理的运作 / 377

第四节 社会福利机构的应急管理 / 388

一、突发公共事件及其应急管理的分析 / 388

二、突发公共事件应急管理体系的建立 / 394

三、突发公共事件应急预案的编制技术 / 400

四、社会福利机构应急管理的机制建设 / 406

五、福利机构突发公共事件的应急管理 / 422

第五节 社会福利机构的媒体应对 / 439

一、媒体的基本内涵与媒体应对的意义 / 439

二、社会福利机构媒体应对的主要问题 / 441

三、社会福利机构媒体应对的主要对策 / 442

第六节 社会福利机构的质量管理 / 447

一、社会福利机构质量管理概述 / 447

二、社会福利机构管理质量计划 / 455

三、社会福利机构质量管理技术 / 463

四、社会福利绩效评价指标体系 / 469

第七节 社会福利机构的班组管理 / 473

一、社会福利机构班组内涵与职责 / 473

二、社会福利机构班组长能力建设 / 474

三、社会福利机构班组的现场管理 / 484

第五章 社会福利机构学习型组织的建立 / 492

第一节 学习型组织及其建立 / 493

一、学习型组织的内涵 / 493

二、学习型组织的架构 / 499

三、学习型组织的建立 / 501

第二节 社会福利机构的培训 / 506

一、培训计划的制订 / 506

二、培训教案的编写 / 512

三、培训的教学方法 / 519

四、培训教学的实施 / 522

第三节 技能人才的技术指导 / 526

一、技术指导的主要方法 / 526

二、案例教学法及其应用 / 530

三、操作难点的技术指导 / 535

四、操作技能技巧的培养 / 537

参考文献 / 541



第一章 社会福利理论及其发展

【基本要求】 通过本章的学习，您应能够：

1. 了解西方社会福利思想的主要观点；
2. 熟悉现代社会福利思想的崭新特点；
3. 了解社会保障和福利的内涵与区别；
4. 掌握我国社会福利社会化政策取向；
5. 熟悉社会养老服务体系的构建路径。

【核心概念】 社会福利；社会化；政策依据；服务体系

【导入案例】 加强政府“兜底”保障 建立适度普惠、公平的民生福利体系^①

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中提出了“建立更加公平可持续的社会保障制度”，民政保障制度今后不但要适度普惠，更要凸显公平。北京市民政局负责人在接受本报记者采访时表示，首都民政事业将在政府加强“兜底”保障的基础上，加快推进社会福利社会化进程，建立与首都经济发展相适应的覆盖城乡、重点保障、水平适中的适度普惠型民生福利体系。十八届三中全会《决定》中明确提出：“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。”北京市民政局负责人表示，要把养老服务纳入首都服务业大局，推动传统福利型养老服务体系向政府保基本和社会力量参与的养老服务体系转变，构建起政府主导、政策扶持，社会主体、多元发展，市场运营、产业方向，具有首都特色的养老服务业发展格局。目前，北京市已出台《关于加快推进养老服务业发展的意见》，科学规划养老服务业发展，制定老年人享受社会福利服务需求评估和资格认定办法，建立惠及全体老年人的基本养老制度。“我

^① 《北京日报》，2013年11月23日2版。



们要营造全面开放、平等参与、公平竞争的养老服务市场环境，扩大养老服务市场规模，重点扶持老年生活用品、医药护理、文化娱乐、宜居住宅、休闲旅游和金融保险等产业发展，满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。”

“社会福利”是指国家依法为所有公民普遍提供旨在保证一定生活水平和尽可能提高生活质量的资金和服务的社会保障制度。我国的社会福利是应政府行政实践需要而建立起来的。社会福利事业的发展与改革离不开社会福利理论的指导，社会福利事业发展与改革的实践也能推动社会福利理论的发展。

第一节 社会福利的基本理论

一、我国社会福利的类型及其目标

（一）我国社会福利的基本类型

西方国家的社会福利属于“大福利”概念，是国家和社会为全体国民提高生活质量而实行的一种社会保障制度。在我国社会福利制度体系中长期占主导地位的是“小福利”概念，即狭义的社会福利，是指对生活能力较弱的儿童、老年人、残疾人、慢性精神病人等的社会照顾和社会服务。“大福利”以公民福利需求类型为基础，而“小福利”以特殊人群特定福利需求为限度。我国《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》明确指出，以扶老、助残、救孤、济困为重点，推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变，逐步提高国民福利水平。“普惠”是一种全体国民均能享受的福利模式，“适度”是指中国社会福利的建设具有阶段性^①。中国社会福利的内涵和福利模式的转变，意味着中国社会福利制度正开始突破“小福利”概念，逐渐扩展社会福利的内涵。

^① 戴建兵：《论我国适度普惠型社会福利制度的构建与发展》，《华东师范大学学报》2012年第1期。

表 1-1 大福利概念和小福利概念比较

大福利	小福利
以全体社会成员为对象的社会福利	国家和社会为困难群体提供的收入和服务保障
以社会成员的基本福利需求为本的社会福利	由民政部门代表国家提供给困难群体（如老年人、残疾人、孤儿和优抚对象等）的收入和服务保障
多元主体共同提供福利支持的社会福利，包括社会救助、社会保险、公共福利和社会互助 4 种供给方式的社会福利	社会保障体系包括社会救助、社会保险和社会福利 3 个层次。社会福利是社会保障体系的最高层次

随着社会经济的发展，适度扩展社会福利的内涵是发展我国社会福利制度的必然选择。我国社会福利模式的转变具有阶段性，社会福利的定位也具有层级性。作为基本社会保障制度补充的社会福利，应维持“小福利”概念，部分福利内容扩大，实施补充型福利或选择型福利；作为基本社会保障制度扩展的社会福利，应突破“小福利”概念，实施适度普惠，构建发展型或普惠型社会福利；作为国民福利体系基础的社会福利，应确立“大福利”概念，构建国民福利体系，从补充型福利走向发展型社会福利与幸福型社会福利。下面从社会福利的对象、社会福利的内容两个角度剖析国内学者对社会福利的不同界定。

1. 救助型社会福利

这种低保障、低覆盖的社会福利，主要是针对少数人提供基本生活保障的福利项目。窦玉沛认为，我国的社会福利主要是通过举办社会福利机构，为“无劳动能力、无法定扶养人、无生活来源”的老年人等“三无”对象提供基本的生活保障和服务保障，是一种补缺型的社会福利。尚晓媛认为，社会福利是由政府实施的对失依老人、儿童和残疾人的照顾和服务。这种主要基于政府责任而非劳动关系（包括其延续形式）的保障当事人生活的理念，更加符合社会福利的含义。

2. 保障型社会福利

这种低保障、广覆盖的社会福利，主要是针对多数人提供少数基本的福利项目。有些学者出于对我国未来社会政策走向的期待，从比较宽泛的



角度来界定社会福利。例如王思斌认为,社会福利是指由政府和社会承担的、以非商品化为原则、改善当事人基本生活质量的活动和结果,是基于政府或社会对其成员的责任、好感而提供的有利于其生活的优惠或好处。景天魁等所讲的大福利也指的是这种类型的社会福利,他们认为,大福利是针对所有社会成员的基本福利需求为本的社会福利,主要针对社会成员的教育福利需求、工作福利需求、健康福利需求、养老福利需求和居住福利需求。

3. 享受型社会福利

这种高保障、低覆盖的社会福利,主要是针对少数人提供多数的福利项目。郑功成在《中国社会福利发展论纲——从传统福利模式到新型福利制度》一文中认为,传统福利模式是指在计划经济时代形成的以城镇职工福利为核心的一套相互分割、封闭运行的福利制度,这种福利模式除了“五保”对象等少数农村人口的集中供养之外,普遍化的表现就是城镇居民享受的高福利。在这种模式下,城镇就业人口通过单位既可以获得工资收入,又可以获得住房、教育、生活福利及享受集体福利设施等福利待遇,尽管传统福利的水平并不太高,但就其项目于保障内容而言,对城镇居民确实既全面又慷慨,尤其是公务人员享受了高水平而又全覆盖的福利项目。

4. 发展型社会福利

这种高保障、高覆盖的社会福利,主要是针对多数人提供多数的福利项目。例如,郑功成认为社会福利是我国社会保障体系中的社会福利制度安排,它由政府主导,以满足社会成员的福利需求和不断改善国民生活质量为目标,通过社会化的机制提供相应的社会服务与津贴,包括老年人福利、妇女福利、儿童福利、残疾人福利等,教育福利与住房福利也可纳入其中。进入21世纪以后,社会福利不再是局部的、有限的慈善活动,而是一项面向全体国民的公共或社会政策;其内容不再是满足国民因生存而需要的单纯的物质生活保障,而是增进了精神生活保障和促进个人全面发展。孙光德、董克用等也认为社会福利是社会保障体系的最高层次,社会救助的目标是维持社会成员的最低生活水平,社会保险的目标是维持社会成员的基本生活水准,社会福利的目标是提高公民的生活水平和生活质量。

（二）我国社会福利的目标选择

1. 我国福利政策选择的原则

我国社会福利政策的选择遵循分层保障、适度普惠、保障基本、公平正义、合作治理的原则，以确保设计出既适应当前中国社会群体需要及中国社会经济发展形势，同时又具有可持续性、不会陷入福利依赖和福利危机的困境的福利政策。

（1）分层保障的原则。我国的社会福利政策应当针对不同经济能力状况的对象进行不同的保障，而不是不分对象的经济能力给予统一的保障内容和福利保障水平。一是基于家庭经济能力调查进行的保障对象的分层，二是对社会福利服务的内容和水平进行分层。两个分层应当对应匹配，家庭经济能力低，存在生存问题的，应当由政府财政对其提供最基本的生活和医疗福利保障；家庭经济能力强的人，政府则不对其进行保障，所需要的高水平福利服务，应当由个人负责，在市场上进行购买。社会福利是一种再分配的政策，对市场作用下初次分配中处于劣势的人予以救助和保障，以确保让他们生存下去，这是其最基本的宗旨。因此，社会福利政策不应当给予在市场初次分配中处于优势地位的人以更多的保障。如果不区分对象的经济能力，给予所有的人以同样的福利保障，那么就会导致很多人坐享其成，不利于社会和经济发展的效率。

（2）适度普惠的原则。随着社会经济的发展，我国的社会福利在补缺型的基础上逐步向普惠型过渡。从覆盖的人群来讲，社会福利政策考虑的对象不再是局限于照顾“三无”和“五保”人员，应逐步向生活困难的老年人、残疾人和儿童扩展。适度普惠一方面指的是社会福利的对象将要适度扩大，另一方面是指有资格的社会福利对象将会普遍、均等地享有相应的社会福利服务，而不再受到户籍等方面的条件局限。适度普惠不等于所有的人都享有同等的免费的社会福利服务，而是针对原来只覆盖“三无”、“五保”人员状况，把覆盖的范围扩大，同时针对不同对象的经济支付能力设计相应的福利服务内容，并且采用全免费、半免费及不免费等不同梯级的收费体制。

（3）基本保障的原则。对那些面临最基本生存困难的群体，应当坚持政府通过再分配的方式对他们进行最基本的保障，包括最基本的生活保障和最基本的医疗健康保障。政府不提供高于最基本生活和最基本医疗健康



之外的任何的社会福利保障，目的是不能让那些先天缺陷者或者是在社会经济竞争中的失败者生存不下去，也不能让社会福利服务足够的优厚以至于吸引大量正常能力的人偷懒而躲进社会福利的保障中。这条原则符合个人自立的精神，也与社会发展的效率导向相一致。在对底线保障的基础上，逐步扩大社会福利的覆盖面，逐步做到适度普惠。

(4) 公平正义的原则。对所有具有相同经济支付能力的人，应当给予他们相同的社会福利保障，不能差别化对待。享受社会福利服务保障的唯一依据应当是保障对象的经济支付能力，而不能考虑身份、户籍、职业等其他与福利的收益及成本支付能力无关的任何因素。社会福利作为一种再分配政策，其唯一的前提条件是这种再分配是有利于社会中处境最差的人。因此，社会福利的保障对象不能随意扩大，保障水平也不能随便提高，以确保保障对象之间的公平正义，而且对于那些纳税人和捐赠者而言也是公平正义的。

(5) 合作治理的原则。社会福利的提供和生产过程应当倡导政府、市场及社会组织等之间的分工合作。在传统模式中，政府通过征税及对官僚体制中的层级命令控制体系，组织社会福利服务的生产，进行的内部控制，政府主导的官僚体制存在着反应迟缓、回应性低等问题。在合作治理模式中，政府是外向型的，其职责重点不是命令、组织和控制，而是协调、沟通和监督，着眼于处理与市场和社会组织以及服务对象之间的关系。公共选择和新公共管理要求政府应当掌舵而不是划桨，应当将具体的操作环节通过各种机制进行民营化，吸引社会组织和市场组织参与进来，从而通过增强生产单位之间的竞争，提高各个生产单位的效率，充分发挥市场组织和社会组织精巧灵活的优势，有效地回应服务对象的需求。

2. 我国福利政策的主要类型

由于对社会福利的内涵界定和外延分析的不同，以及对社会福利发展的理想标准定位不同，不同的学者对当前我国社会福利政策的属性和类型的研判也不尽相同。

(1) 从补缺型走向适度普惠型民政福利模式。有的学者基于狭义福利的内涵界定，认为当前我国社会福利政策在属性上属于救助型社会福利，也就是小福利或民政福利，这主要是从民政部门的视角研究社会福利的。例如，窦玉沛认为我国社会福利是一种补缺型社会福利，社会福利的对象