



社会工作政策与实务研究丛书

SHEHUI GONGZUO ZHENGCE YU
SHIWU YANJIU CONGSHU

灾害社会工作研究

民政部社会工作司 编

ZAIHAI SHEHUI
GONGZUO YANJIU



中国社会科学出版社

国家一级出版社 * 全国百佳图书出版单位



社会工作政策与实务研究丛书

灾害社会工作研究

民政部社会工作司 编

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

灾害社会工作研究/民政部社会工作司编. —北京:
中国社会出版社, 2010. 11
(社会工作政策与实务研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3418 - 7

I. ①灾… II. ①民… III. ①灾害—急救—社会
工作—研究—中国 IV. ①R459. 7②D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 218445 号

丛 书 名: 社会工作政策与实务研究丛书

书 名: 灾害社会工作研究

编 者: 民政部社会工作司

责任编辑: 杨春岩 卫 炜

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

电话: 编辑部: (010) 66061704

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66063678

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: 15.5

字 数: 245 千字

版 次: 2011 年 1 月第 1 版

印 次: 2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

《社会工作政策与实务研究丛书》

编 委 会

主任委员：李立国

副主任委员：罗平飞

编 委：（按姓氏笔画排序）

包丰宇 孙建春 许立群 柳 拯
甄炳亮 戴均良 濮 洁

主 编：戴均良

副 主 编：柳 拯 甄炳亮

编辑人员：李红梅 黄胜伟 贾维周 李永新
马俊达 曾宪才 朱勋克 赵川芳
成 彦 张柳清 姚 琴 廖 敏
赵淑兰 寇浩宁 卫小将 王克蛟
邹湘江 何 芸 姜利标 杨 震
杨江澜 张永光 蔡永君

《社会工作政策与实务研究丛书》

序 言

社会工作是人类文明进步的重要标志，是现代社会为解决工业化、城市化、市场化发展带来社会问题而普遍推行的的重要制度安排。发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是中央着眼于加快构建社会主义和谐社会、夯实党的执政基础做出的一项重要决策。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》第一次做出了建设宏大社会工作人才队伍的战略部署。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》又将社会工作人才提升为与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才和农村实用人才相并列的第六支主体人才，进一步完善了我国人才队伍发展格局，进一步强调了社会工作人才队伍在加强社会建设中的重大意义。

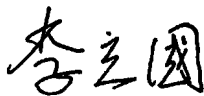
民政部是承担发展社会工作、推进社会工作人才队伍建设行政职能的重要部门。党的十六届六中全会以来，民政部认真贯彻中央加强社会工作人才队伍建设的部署要求，在社会工作制度建设、培养评价、服务平台、实务推进等方面开展了一系列工作，取得了重要进展。在制度建设方面，全力配合有关部门研究制定中央加强社会工作人才队伍建设的综合政策意见和中长期发展规划的同时，制定出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试办法》《社会工作者继续教育办法》《社会工作者职业水平证书登记管理办法》《关于促进民办社会工作机构发展的通知》等政策措施，为社会工作人才队伍建设提供了重要制度基础。在培养评价方面，积极争取将社会工作知识纳入党政领导干部培训范围，通过举办社会工作专题研究班等形式，对500多名地市级和县处级党政领导干部进行专业培训，进一步增强了他们领导和推动社会工作人才队伍建设的能力；积极争取将社会工作专业人员纳入专业技术人员知识更新工程范围，通过继续教育、进修深造、学术交流、举办高级研修班等形式，

为社会培养了一大批专业社会工作人才，进一步提高了他们开展社会工作服务的专业能力与水平；将社会工作从业人员纳入职业水平评价考试范围，通过举办社会工作者职业水平考试，在全国产生了 43000 多名助理社会工作师和社会工作师。目前，在全国范围内已经形成了一支 15 万多人的社会工作专业队伍。在岗位开发和机构建设方面，目前，全国民政事业单位开发设置了 7000 多个社会工作岗位，城乡社区开发了 38000 多个社会工作岗位，上海、广州、深圳等地通过简化登记程序、税收减免、建立孵化基地等措施，培育发展了 500 多家民办社会工作服务机构，为社会工作人才发挥作用提供了广阔平台。在专业服务方面，先后组织 165 个地区和 260 家单位开展社会工作人才队伍建设试点。这些试点地区和单位围绕政策创制、人才培养、岗位开发、机构培育、评价激励、专业服务等环节，进行大胆实践，开拓创新，形成了以上海浦东、广东深圳、江西万载为代表的社会工作发展模式，探索出了许多具有鲜明地域特色的社会工作人才队伍建设路子，为在全国范围内全面推进社会工作人才队伍建设积累了经验、奠定了基础。

发展社会工作、加强社会工作人才队伍建设，是一项长期的事业，是一项复杂的系统工程，有许多重大理论、政策和实践问题需要深入研究，其中最核心的是中国特色问题。尽管经过上百年发展，社会工作逐步形成了具有普遍指导意义的专业价值、专业理念和发展规律，但在具体表现形式上具有很强的实践性、时代性和多样性，在不同社会制度、不同国家和不同发展阶段有不同的实践形态。我国是共产党领导下的社会主义国家，在长期的革命、建设和改革时期，形成了思想政治工作、群众工作以及民政工作、工青妇工作等传统社会工作，形成了横向到边、纵向到底的基层组织体系，形成了规模庞大的公益事业单位，这是我国社会工作发展的前提和基础，也是区别于其他国家社会工作的关键所在。在我国，如何立足这个国情，建构具有中国特色、符合时代特点的社会工作理论、制度与实践模式，是摆在我们面前的一项重要和紧迫任务。2007 年以来，民政部围绕社会工作理论、政策和实务问题开展了一系列课题研究，形成了 800 多万字的研究成果。这些研究成果，涉及社会工作立法、城市社会工作、农村社会工作、灾害社会工作、儿童社会工作、农民工社会工作、救助社会工作、优抚安置社会工作以及社会工作与志愿服务关系等方面的内容，凝聚了国内广大社会工作专家学者、行政管理人員和一线服务人员的心血、汗水与智慧，对加强我国社会

工作理论、政策和实务建设具有重要参考价值。为了让社会各界人士更好地共享这些研究成果，民政部社会工作司组织专家对这些研究成果进行整理汇编，形成“社会工作政策与实务研究丛书”。

社会工作是一项社会事业，关系着每个社会成员尤其是困难人群的幸福安康，不仅需要党委政府的强力推动，更加需要全社会的共同参与。我们衷心希望社会各界人士能够在更大范围、更宽领域、更高层次继续关心关注和支持社会工作发展。我们坚信，有党中央、国务院的正确领导，有各级党委政府的高度重视，有社会各界人士的大力支持，社会工作事业一定能够更加繁荣发展，社会工作人才队伍在维护社会稳定、促进社会公平、增进社会和谐方面一定能够发挥更大作用。



2011年1月

目
录

☐ 社会工作介入灾害救援机制研究

第一章 引 言 /3

- 一、研究背景 /3
- 二、研究个案：社会工作站点的选择 /4
- 三、研究方法 /5
- 四、研究框架：公益行动的运行机制分析 /7

第二章 社会工作介入地震灾区救援的基本状况 /12

- 一、社会工作介入救援的站点设置 /12
- 二、社会工作服务站点的基本特征与发展趋势 /17

第三章 社会工作介入灾害救援的运行模式 /28

- 一、“鹤童服务模式”：用社会企业的形式推行养老服务 /28
- 二、剑南社工：“寻解导向”的社区能力建设模式 /32
- 三、“深圳模式”：“1 社工+4 义工”的联动机制 /38
- 四、青红社工：社区为本的“生计发展”服务模式 /41
- 五、上海社工：“政社合作”的介入机制 /45

- 六、四川社工：“行政主导”的社工介入机制 /53
- 七、新家园工作站：志愿者主导的救灾机制 /58
- 八、香港理工社工：积极发展本土化的服务模式 /65
- 九、整合与反思：社会工作介入灾害救援的基本模型 /77

第四章 社会工作介入灾害救援的主要经验 /82

- 一、社工专业服务必须与政府主导进行“无缝对接” /82
- 二、多方合作是社工介入灾害重建工作的宝贵财富 /86
- 三、建立政府与民间两个“资源协作平台”是开展专业行动的重要保证 /89
- 四、专业服务方案要明确一个目标，处理好四个关系 /91
- 五、社会工作本土化的初步尝试 /94

第五章 社会工作介入救援机制存在的问题及原因 /99

- 一、存在的问题 /100
- 二、产生的原因 /102
- 三、解决思路：用体制引导机制，用机制完善体制 /104

第六章 社会工作介入灾害救援的管理体制 /105

- 一、中国现行的灾害救援的管理体制 /105
- 二、现行灾害救援体制存在的问题 /106

第七章 社会工作介入灾害救援机制的政策建议 /110

参考文献 /119

附录 /120

☐ 社会工作在汶川地震灾后恢复重建中的 功能与作用评估研究

第一章 绪 论 /123

- 一、问题的提出 /123
- 二、相关研究综述 /124
- 三、研究思路 /127

四、研究方法 /129

五、样本背景概况 /130

第二章 社会工作在地震灾后恢复重建中功能与
作用现状的评估 /138

一、心理支持现状评估 /139

二、灾难救助现状评估 /140

三、资源协调现状评估 /142

四、能力促进现状评估 /143

五、促进新社区整合现状评估 /145

六、提供咨询现状评估 /146

七、医疗社会工作介入现状评估 /148

第三章 不同特征者对社会工作在地震灾后恢复
重建中功能与作用的评价 /150

一、心理支持评价差异 /150

二、灾难救助评价差异 /156

三、资源协调评价差异 /161

四、能力促进评价差异 /166

五、促进新社区整合评价差异 /172

六、提供咨询评价差异 /177

七、医疗社会工作介入评价差异 /183

第四章 结论与思考 /189

一、基本结论 /189

二、问题与思考 /192

参考文献 /201

☐ 社工参与汶川地震灾后恢复重建的行动研究

第一章 导 论 /205

一、中大—香港理大映秀社工站 /205

二、社工站开展的服务介绍 /206

三、研究方法 /208

第二章 行动中研究：服务过程及效果评估 /209

一、资源链接 /209

二、生计发展 /211

三、社区心理支持 /221

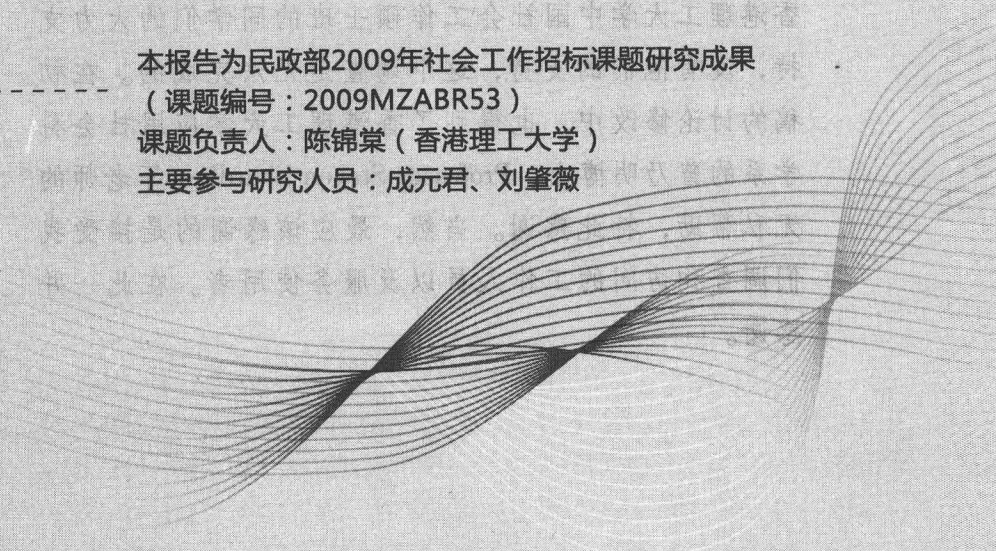
第三章 小 结 /230

○ 社会工作介入灾害救援机制研究

本报告为民政部2009年社会工作招标课题研究成果
(课题编号: 2009MZABR53)

课题负责人: 陈锦棠 (香港理工大学)

主要参与研究人员: 成元君、刘肇薇



在课题的调查过程中，课题组得到了民政部社会工作司柳拯副司长以及其他领导的大力支持，并提供了必要的资金支持。同时，我们还得到了长沙民政职业技术学院史铁尔教授、中山大学张和清教授，以及香港理工大学中国社会工作硕士班的同学们的大力支持，没有他们的支持，这个调查是无法完成的。在初稿的讨论修改中，也得到了香港理工大学应用社会科学系的曾乃明博士、Professor Steven Shardlow 等老师的无私帮助，特此感谢。当然，最应该感谢的是接受我们调查和访问的工作人员以及服务使用者。在此一并感谢。

第一章

引言

中国是世界上自然灾害最多、受自然灾害影响最大的国家之一，特别是2000年以后，中国的特大自然灾害更加频繁，所造成的损失越来越大。据国家统计局计算，20世纪90年代以来，自然灾害给国家造成的直接经济损失年均2472亿元，占GDP的平均比重为2.5%，高于同期我国教育支出占GDP的平均比重（2.37%）。尤其是汶川大地震，直接经济损失11752亿元，地震死亡近7万人。国内外历史经验证明，如果一个国家救灾机制不完善，应对灾害出现重大失误，有可能引发灾区的社会动乱，甚至影响到整个国家的稳定^①。因此，探讨社会工作介入灾害救援机制具有非常重大的意义。

一、研究背景

2008年5月12日发生的大地震距今已经一年有余，对抗震救灾和灾后重建过程中涌现的许多新做法和新现象的深层思考方兴未艾。社会工作介入灾害救援就是最突出的社会事实。地震发生后，国家第一时间启动全民紧急响应机制，社会工作作为一支专业的力量，主动投入到抗震救灾和灾后重建中，帮助灾区人民调适社会心理、整合救援资源、重建社会关系、创新社区建设、恢复社会秩序、增进抗风险能力以及发展可持续生计等方面，创造性地开展各项专业服务。正如民政部领导在“灾后恢复重建与社会工作研讨会”上所总结的，社会工作“让陌生人熟悉起来，让不安的人放下心来，让我们一起互动起来，让我们的能力发挥出来”。有人认为，2008年是中国公民社会元年，是中国志愿者行动元年，我

^① 邓国胜等．响应汶川——中国救灾机制分析[M]．北京：北京大学出版社，2009.8，p.2. 数据根据《中国统计年鉴》计算。

们认为,2008年更是中国社会工作展现能力与实力的开始。《中国社会工作》杂志在2009年第13期的卷首语,把它称为“社工灾后救助元年”。引用温家宝总理的话说,社会工作不仅抗震救灾及灾后重建作用突出,而且对于促进和谐社会建设具有重要作用。2008年12月28日,胡锦涛总书记在都江堰专门了解安置点的社工及其工作情况后,表示“这是一个非常了不起、非常感人的工作”。

同时,我们看到,社会工作服务在救灾过程中的做法和经验,以及灾后社会工作如何发挥专业的力量,存在争论。如果把地震发生后的救援工作分为紧急救援、过渡安置和灾后重建三个阶段,那么社会工作在介入灾害救援工作各个阶段究竟有哪些经验、教训?它们是如何开展工作的?社会工作在灾后重建中如何切入?其管理体制和运行机制应如何设计和实施?这次社会工作介入“5·12”抗震救灾与重建的具体实践对于开展灾害救援社会工作有哪些贡献?这些需要理性深层的探讨,以便进一步规划未来的发展。

二、研究个案: 社会工作站点的选择

地震发生后,各级政府紧急响应,各类社会组织积极行动。据中国扶贫基金会资助的调查显示,有300多万人作为志愿者参与了救灾,1000万志愿者在后方服务,有300多个社会组织主动参与了救灾和灾后重建^①。现在留在那里的不到100家。其中标明为社会工作站的组织有28个,而且社会工作站点还在不断增长。这些社会组织包括境内外两个部分,按照组织的自主程度我们分为四种形态,其一是政府主办的事业单位或社团组织,如由政府妇女儿童工作委员会办公室与联合国儿童基金会共同组织的“儿童友好家园”,以及四川省民政部门组织创立的社会工作站;其二是政府委托指导或倡导的社团组织,如上海市政府对口支援的“都江堰社会工作站”;其三是由境内各种社会组织联合组织的社会工作站,如“青红社工站”是由国内高校与中国红十字基金会联合创立,“剑南社工站”也是由境内外高校联合基金会创立的;其四是境外组织直接参与成立的社会工作站,如香港理工大学应用社会科学系创立的社工站、无国界社工创立的社工站等。还有一些国际化程度比较高的社会组织如乐施会、小母牛等开展

^① 何道峰.“‘5·12’行动启示录——汶川大地震社会相应研究丛书”丛书总序[M].北京:北京大学出版社,2009.8,p.1.

的有社会工作专业色彩的社会工作服务等。这些社会组织都为灾区提供了力所能及的服务。

我们选择分析的社会组织个案主要按照三个标准：（1）体现社会工作“助人自助”的专业理念；（2）运用社会工作专业手法，如小组、个案、社区工作等社会工作专业程序（过程）进行社会服务的组织；（3）表明是“社会工作”的站点。据我们调查，到目前为止，参与救灾和灾后重建的社会工作站有 28 个，包括分支机构共有 80 个社会工作站点。本研究在对 28 个社会工作站进行个案调查中，着重选择了 8 个个案进行研究。选择这 8 个个案并不是因为它们代表了所有社会工作站，相反，这些社工站个性是如此鲜明，其实都很难被另一个社工站代表。

我们选择这些个案更多是出于对于社会工作在中国发展趋势的考虑。具体而言，关键的问题是社会工作在中国究竟如何扎根。应该说，对所有关心中国社会工作发展的人们来说，汶川大地震为社会工作展现实力与能力提供了一次难得的机遇，社工第一次参与到国家重大事件中；第一次将社工理论运用到中国的实际中；第一次展现中国社工的实力与能力；社工第一次与其他专业、其他部门进行跨专业、跨部门的合作实践；第一次深入到本地的文化和本地人的日常生活。那么，这种行动是否是面对如此巨大的灾难不得不行动的昙花一现，还是希望它成为未来中国社会工作发展的主要趋势？本研究或许无法提供完整的答案，但希望能够从这些案例中找到相关的启示。

三、 研究方法

个案研究（Case Study）是我们最主要的方法。所谓个案研究是指针对社会工作站这种组织形态在介入救灾过程中的行为进行深入研究的过程。本研究是以介入“5·12”抗震救灾的社会工作站为研究对象，通过解剖麻雀的方法，考察其具体的状态、发展变化的过程，通过观察、访谈、文件分析等方式收集资料，分析社会工作站这种组织形态在中国现实背景下的行动逻辑，以理解社会工作专业在中国本土运行的特殊性（Particularity）和复杂性（Complexity），从中总结出社会工作介入中国救灾的运行模式和运行机制。同时为增进社会工作专业适应本土现实提供范本或借鉴。

具体而言，本研究以“5·12”大地震为切入的视角，通过深度访谈在抗震救灾和灾后重建过程中设立的社会工作站，以及开展社会工作实务的 NGO 组织，主要是有高校背景的社会工作服务站及政府部门负责人和工作人员/社工，运用问卷调查和个案访谈收集资料，希望对这些社会工作站和有社会工作实务的 NGO 组织进行切片式案例研究，有助于把握社会工作介入灾害救援的运行模式、运行机制，从而总结出在社会生活日益复杂化的背景下，如何切合灾民的社会需要，寻求有效和可持续相结合的专业服务体制。

在调查过程中，我们先后三次前往灾区进行实地调查，同时香港理工大学应用社会科学系作为本研究的主持机构也参与了灾后救援与重建，并直接参与了社会工作站点的创立，作为一家境外的大学，由于当时与内地体制不一样，我们是通过境内的中山大学的教师（我们学校的毕业生）以及我们在内地的毕业生网络，先后创立了 6 个社会工作站。这为我们的研究积累了直接体验和第一手资料。

在问卷调查方面，我们先后发放问卷 100 份，回收 36 份，由于内地合作机构的变换，以及参与救灾的组织大部分都返回原单位，很多地址不详，影响了回收工作。

在访谈方面，我们先后访谈了 17 家社会组织的负责人以及工作人员，主要包括社会工作站点的负责人和直接参与服务的工作人员（社会工作者），以及与社会工作站合作的政府官员、志愿者、企业以及基金会负责人。通过访谈，我们了解到社会工作站与其他利益者是如何互动的，如对民政部社会工作司柳拯副司长的访谈，了解到国家对社会工作站发展的态度与政策安排。

二手资料的收集有社会工作站的介绍、简报、工作站的日记、博客、媒体报道。同时我们 2009 年 8 月 13 日在北京参与了由国务院扶贫办公室主持，中国扶贫基金会、南都公益基金会、中国社会组织促进会发起的“‘5·12’中国公民社会论坛暨公益项目交流会”，此次是参与大地震救灾及灾后重建社会组织的经验交流与总结大会。会议期间，我们通过交叉访谈，进一步了解各个组织的问题、困境与出路，提高数据的准确性。

通过和这些社工站一起工作、访谈以及文字资料的收集，我们逐步理清了社会工作站的发展思路与行动逻辑。由于调查只持续了两个月时间，一些复杂的问题如与政府互动的逻辑、社会工作站资源动员的策略等难免不够深入细致。