



面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会行政

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编

王思斌 主 编

张 曙 副主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

面向 21 世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

普通高等学校社会工作专业主干课系列教材

社会行政

Shehui Xingzheng

(第二版)

中国社会工作教育协会 组编

王思斌 主 编

张 曙 副主编

编者(按所写章序排名):

王思斌 范志海 张 曙 孙 莹



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容简介

本书是中国社会工作教育协会组编的普通高等学校社会工作专业主干课程系列教材之一,着重阐述了社会行政的理论和方法,梳理了我国社会行政的本土实践经验。基于近年来我国社会工作服务快速发展的现实状况及其对社会服务机构提出的新问题、新要求,本次修订对我国社会工作机构的发展、运行、内部管理给予了更多关注,充实了社会工作行政的内容,深入分析了我国政府系统的社会行政模式、社会政策实施的特点,以及有效开展社会工作服务的方法。

本书主要供高校社会学和社会工作专业教学使用,也适于社会福利部门和机构的行政人员、非营利机构中的管理者及各类社会工作者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

社会行政/王思斌主编;中国社会工作教育协会组编. --2版. --北京:高等教育出版社,2013.3
ISBN 978-7-04-036891-8

I. ①社… II. ①王…②中… III. ①社会行政-高等学校-教材 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 020314 号

策划编辑 张 然
插图绘制 杜晓丹

责任编辑 张 然
责任校对 刘娟娟

封面设计 于 涛
责任印制 张泽业

版式设计 杜微言

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京机工印刷厂
开 本 787mm × 960mm 1/16
印 张 16.5
字 数 290 千字
购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>

版 次 2006 年 7 月第 1 版
2013 年 3 月第 2 版
印 次 2013 年 3 月第 1 次印刷
定 价 24.40 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 36891-00

总 序

20 世纪 80 年代中期,国家教委(现称教育部)决定在高等学校设立社会工作与管理专业(后改为社会工作专业),北京大学等几所高等学校在多方支持下开办了该专业。到 90 年代中期,社会工作专业获得了一定发展。近几年来,社会工作专业在规模上获得了快速增长,这与我国体制改革的深入和社会进步的要求,以及高等教育的发展密切相关。

教材建设是学科建设的重要组成部分。在社会工作专业建立之初,编写高水平的专业教材,对于我国社会工作教育学者来说是具有挑战性的,因为社会工作专业教育在我国高等学校中断了 30 多年,我国社会工作教育学者对国际社会工作专业理论和知识不甚熟悉,另外,学者们对我国本土的社会工作(社会服务)的理论和实践的深入研究也不够。十多年来,各校社会工作专业教育同仁在这方面做了积极的努力,也取得了一些成果,但总的来讲教材建设还相对滞后。

中国社会工作教育协会于 1994 年成立,并决定把教材建设和学科规范化作为其工作的重要内容。基于国内同行的知识积累和现实要求,中国社会工作教育协会决定着联手组编社会工作专业教材。从 1997 年开始,经过 5 所高等学校 14 名有丰富教学经验的学者两年多的努力,由高等教育出版社出版了王思斌教授主编的《社会工作概论》,迈出了由协会统筹、各高等学校共同编写教材的第一步。该书出版之后得到了同行专家的好评,它不但被许多学校当作教材,而且在 2002 年获得教育部全国普通高等学校优秀教材二等奖。实践说明,集中各校有丰富教学经验的学者共同编写教材这条路是可行的。

随着高等教育的快速发展,教育部进一步提出了加强各专业主干课程建设的措施,其中包括确定各专业主干课程,编写和颁布“主干课程教学基本要求”。在这种情况下,受教育部委托,教育部高等学校社会学学科教学指导委员会几次召开会议,在各校系主任、专业负责人和资深教师的广泛参与下,确定了社会学专业和社会工作专业的主干课程,并协助教育部编制了“主干课程教学基本要求”。中国社会工作教育协会在组编《社会工作概论》经验的基础上,积极承担了组编社会工作专业主干课教材的任务。2002 年 7 月中国社会工作教育协会召开教材编写研讨会,确定了专业主干课程的教学基本要求和各主干课程教材的编写人选,同时决定教材编写实行主编负责制。协会计划在 2 至 3 年内出版

全部专业主干课教材,并出版一批专业教育亟需的其他教材和教学参考书,以及研究性学术书刊——《中国社会工作研究》。行内学者积极地参与了这一重要的学科建设过程,参加教材编写的学者在繁忙的教学、科学研究过程中,付出巨大努力精心编写教材。可以说,这些教材是当前我国社会工作专业教学和研究水平的展示。

应该特别提出的是,香港凯瑟克基金会对我国社会工作教育给予了重要支持。香港凯瑟克基金会是一个以支持社会服务为主的非营利组织,多年来,以亚太区社会工作教育协会香港中国小组为中介,该基金会对中国内地的社会工作教育给予了多方面的支持。在得知中国社会工作教育协会的上述发展计划之后,香港凯瑟克基金会决定无条件地给予经费方面的资助,这对我国内地社会工作教育学者是一个极大的激励。所以,这套主干课程系列教材的出版,要由衷地感谢香港凯瑟克基金会,当然也感谢为我们搭起桥梁的香港社会工作教育界的同仁。

编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套主干课程系列教材的都是有丰富教学经验、也有一定研究成果的教育学者,但是毕竟中国内地的社会工作专业教育恢复重建时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处。一个学者是不愿意将自己不甚成熟的著述拿出来示众的,但是学无止境,社会工作专业的快速发展使得我们不能再等下去,因为大量新开办的社会工作专业的师生迫切需要既能介绍国外先进理论和知识,又对我国社会工作实践有一定理论总结和分析的教材。在这种情况下,也为了规范社会工作专业教育,这套教材将陆续面世,供大家使用并提出批评、改进的建议。教育部在制定“主干课程教学基本要求”时的指导思想是“一纲多本”,即在遵循上述“基本要求”的前提下,鼓励编写有不同特点的教材,相互比较、竞争发展。希望这套教材能在这方面发挥积极的作用。

在中国内地社会工作教育的发展过程中,本人受多方同仁的启发,曾指出学科建设既要遵循国际通则,又要注重我国社会实际,并对社会工作本土化提出某些看法。在编写专业主干课教材问题上,我也希望重申上述观点。我们必须充分尊重国际社会工作、社会福利学术界的研究成果,相信在诸多方面人类知识具有共同性,要客观地、全面地介绍那些有价值的理论和知识。另一方面,社会工作的务实特点要求必须将理论和中国实际尽可能紧密地结合起来。在这方面,必须强调社会工作研究,其中包括理论研究、实务研究、教学研究等。在这里,社会工作的本土化研究和本土社会工作经验的研究都是重要的,而二者的整合将使中国社会工作的理论和实践达到一个新的水平。显而易见,要做到这一点,需要社会工作教育学者积极而深入地参加社会工作实践。如果社会工作专业教材

能达到这一水平,那么就可以说,我们对中国社会工作教育和社会工作实践的发展做出了更大贡献。

感谢教育部高等教育司、教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、高等教育出版社对出版这套教材的支持。在研讨和设计这套教材的时候,教育部高等教育司给予了具体的指导和部分经费支持。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会,特别是主任委员郑杭生教授、副主任委员宋林飞教授、谢遐龄教授对社会工作专业的发展和本套教材的编写给予了大力支持。高等教育出版社王方宪同志对这套教材的编写提出了参考意见,在教材编写过程中,高等教育出版社的编辑于健航、干咏昕等同志做了大量推动和建设性工作。

各方为社会工作专业在中国的发展做出了积极的努力,但愿它顺利成长、尽快成熟,并为中国人民的福祉做出自己的贡献。

中国社会工作教育协会会长

王思斌

2003 年 10 月

第二版前言

2003年以来,面对众多社会问题和建设和谐社会的要求,我国持续快速出台了大量社会政策,惠及城市化、市场化、现代化进程中的困难群体和弱势群体,我国的社会政策时代正在到来。社会政策的贯彻执行(或实施)是社会福利行政的重要内容,但是长期以来我国缺乏这方面的深入研究。对于主要与政府打交道的社会服务机构来说,不熟悉政府系统的社会行政模式,不了解中国社会政策实施的特点,将难以有效地开展社会工作服务。正是基于此种理解,本次修订在这方面有所加强。

另外,近些年来,随着中共中央对发展社会工作的倡导和推动,各种社会服务组织大量出现,特别是政府购买社会工作服务已在某些城市地区形成潮流。中央19部委《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》强调支持民办社会工作服务机构,我国的社会工作服务快速发展。这一方面在本质上促进了我国的社会服务的创新,对我国的社会建设具有重要意义,另一方面而且是更重要的方面,则是有效地满足着各类服务对象的需要。在此过程中,社会工作服务机构如何向政府申请项目,制定行动计划,并实际推动项目的发展等问题就现实地摆在我们面前。基于此种现实,本次修订对我国社会工作机构的发展、运行、内部管理给予了更多关注,充实了社会工作行政的内容。

本次修订改正了原书中的某些错讹之处,增加了一些新知识,但是仍未能对我国正在大量兴起的社会工作服务机构的运行经验和模式作案例式的分析。希望读者能联系实际,能动地分析和理解我国的社会工作实践。也希望读者能对本书内容提出意见,以利于进一步完善社会行政教材。

主编

2012年11月10日

第一版前言

社会行政是社会服务系统的重要组成部分,它对社会政策的实施、社会福利制度的运行和社会服务的有效提供发挥着重要作用。社会行政被教育部列为社会工作专业主干课程,说明了它在工作知识体系中的重要地位。

在西方发达国家,社会行政知识体系的发展迟于个案工作、小组工作和社区工作。虽然 20 世纪 50 年代至 70 年代社会行政教学和研究有过一定的发展,但是在比较注重专业方法的社会工作领域,它的发展程度远不及上述几种专业方法。然而这并不表明社会行政不重要,在社会福利责任更多地由政府承担和需要社会福利服务更注重效果的情况下,社会行政的重要性是显而易见的。

由于多种原因,我国社会行政的教学和研究是相对落后的。由于缺乏一定的教学经验和研究积累,社会行政的教材建设也相对迟缓。在教育部将社会行政列为社会工作专业主干课程之后,中国社会工作教育协会主动地承担起组织编写《社会行政》教材的责任。该教材的编写大纲是按照《社会工作专业主干课程教学基本要求》展开的,在编写过程中作了部分调整,在此基础上本书主编提出了编写细纲。

本教材编写由四人承担,编写者都是有较丰富的社会行政课程教学经验的教师,其中有的已出版过同类教材,这就保证了该教材在知识上的准确性和学术视野的广阔性。该教材编写任务的具体分工是:王思斌(北京大学)编写第一、二、九、十一、十二章,范志海(华东理工大学)编写第三、四章,张曙(南京理工大学)编写第五、六、七、八章,孙莹(中国青年政治学院)编写第十章和参与编写第九章的第四节。全书由主编统稿。

应该说明的是,由于各自的教学和实践经验不同、研究视角不同,因此参编者对知识的理解也会有所不同。这样,各章的编写风格可能并不完全一致,这有待于在教学实践的基础上通过进一步修订来完善。参编者的教学和科学研究任务都十分繁重,但都挤出时间认真完成书稿,主编感谢参编者的积极合作,也感谢参编者对统稿工作的理解。

感谢高等教育出版社于咏昕对本书编写和出版所做的工作,真诚地希望读者提出宝贵意见,以推动我国社会行政教学与实践的发展。

主编

2005 年 12 月

目 录

第一章 社会行政的含义与构成	1
第一节 社会行政的含义	1
第二节 社会行政的发展	8
第三节 社会行政与社会政策的关系	13
第四节 社会行政的要件	18
第二章 社会行政的层次、内容与功能	24
第一节 社会行政的层次	24
第二节 社会行政的内容	28
第三节 社会行政的功能	36
第三章 社会行政的体制	43
第一节 社会行政体制的构成	43
第二节 社会行政体制的类型	47
第三节 中国的社会行政体制	58
第四章 社会服务机构	64
第一节 社会服务机构的性质	64
第二节 社会服务机构的类型	68
第三节 社会服务机构的功能	72
第四节 我国社会工作服务机构的发展	74
第五章 社会服务的计划	79
第一节 社会服务机构的目标与整体规划	79
第二节 社会服务机构中的决策	84
第三节 社会服务计划的制定	88
第六章 社会服务机构的组织与运行	97
第一节 社会服务机构的组织	97
第二节 社会服务机构中的领导	100

第三节	社会服务机构中的沟通与协调	108
第四节	社会行政中的控制	112
第七章	社会服务机构的人力资源管理	120
第一节	人力资源管理及其意义	120
第二节	员工的聘用与培训	125
第三节	员工的激励	129
第四节	员工的督导	134
第八章	社会服务机构的财务管理	140
第一节	社会服务机构的经费来源与资金募集	140
第二节	社会服务机构的资金管理	148
第三节	社会服务机构的财务审计	155
第九章	社会服务项目的管理	158
第一节	项目管理概述	158
第二节	项目管理的方法	162
第三节	项目监测	166
第四节	社会服务的个案管理	171
第十章	社会服务评估	177
第一节	社会服务评估概述	177
第二节	社会服务评估的组织过程及模式	184
第三节	社会服务组织的评估	190
第四节	社会服务方案实施的评估	195
第十一章	社会服务机构的发展	201
第一节	社会服务机构的发展与能力建设	201
第二节	社会服务机构发展的方法	207
第三节	管理主义与社会服务机构的发展	213
第四节	社会服务机构的文化建设与社会资本	218
第十二章	中国社会行政的实践与发展	224
第一节	中国社会行政的历史及其背景	224
第二节	计划经济时期的社会福利制度与社会行政	231
第三节	改革开放以来中国的社会福利制度及社会行政体制	237
第四节	中国社会行政的发展前景	243

第一章 社会行政的含义与构成

社会行政是社会工作的重要组成部分。本章介绍社会行政的含义,梳理社会行政的历史发展,说明社会行政与社会政策的密切关系,介绍社会行政的构成,为理解社会行政理论和实践体系打下基础。

第一节 社会行政的含义

一、社会行政的概念

社会行政是现代的产物。作为一种社会活动领域,它同政府处理公共事务和现代社会福利制度的发展密切相联;作为一种知识体系,它与社会福利实践及相关社会科学知识的发展联系在一起,并随着实践及理论的发展不断充实着自己的内容。

(一) 行政

社会行政是从英文 social administration 翻译过来的。英文 social(社会的)具有十分复杂的内涵,它有时是指同“生物性”相对应的社会现象,有时是指与“个人性”相对应的具有普遍性的社会现象,有时则指社会现象中与“经济性”现象相对应的公共性的、福利性的社会现象。

administration(行政)一词也有十分复杂的含义,它基本上指的是在公共事务中组织、协调等促进相关人员共同努力以有效地达致目标的活动。对于 administration 这一概念,人们也有多重理解。政治学和行政管理专家把行政看作是政府或公共部门的活动,例如伍德罗·威尔逊(W. Wilson)在1887年撰写的《行政学之研究》中就主要分析了执行宪法(即行政)的重要性^①。法国行政管理学家法约尔则从一般意义上指出行政活动在工业组织和其他组织运行中的重要性^②。

administration(行政)不同于 management(管理),传统上认为行政的职能比管理狭窄。行政一词的拉丁词源是 minor,意思是进行服务,其后是进行治理;管

① R. J. 斯蒂尔曼:《公共行政学》,中国社会科学出版社1988年版。

② H. 法约尔:《工业管理与一般管理》,中国社会科学出版社1998年版,第2~6页。

理的词源则是 *manus*,意思是亲自控制。这样,管理基本上指的是对某些事务的具体管理、操作和处理,是通过个人的行为处理控制事务的过程,是实行监管。而行政则强调服务,主要指对事务的计划、组织、推动和监督,是从综合的角度对相关事务的协调和推进。有学者总结指出行政与管理的不同之处:行政基本上指服从指令和服务,管理则指取得某些结果和取得这些结果的管理者的个人责任^①。在当今有组织的社会生活中,行政与管理活动大量存在,它们既相互区别,又相辅相成。近些年来,随着新公共管理思潮的盛行,出现了在行政领域吸纳管理,管理对于行政的侵蚀的现象,即有的用公共管理代替公共行政。但是实际上,行政与管理还是有区别的。

在学科史上对行政的界定主要是从公共行政的角度进行的。怀特(L. D. White)认为行政是实现或执行公共政策时的一切运作。费富纳(J. M. Pfiffner)认为行政是通过一些人的协调努力,使政府的工作得以完成,它涉及对工作人员的管理、指挥与监督。西蒙(H. A. Simon)等人则从较广的意义上看待行政的含义。他们认为广义的行政是若干人为达到共同目的所作的合作的集体行动,狭义的行政则是为达到共同目的而采用的选用人员、分配事权、协调努力的方法^②。

(二) 社会工作行政与社会福利行政

社会行政也叫社会工作行政(social work administration)和社会福利行政(social welfare administration)。顾名思义,社会工作行政是指在社会工作领域的行政活动,它是针对社会工作的行政活动。社会福利行政是社会福利领域的行政活动,它是以社会福利为对象的行政活动。至于如何看待社会工作行政与社会福利行政之异同,有学者倾向于从二者同质性的角度着眼,认为社会工作是增进人类福利的活动,这样社会工作行政与社会福利行政在含义上是一致的,它们不同于其他社会活动领域中的行政。

也有学者认为,虽然社会工作行政与社会福利行政在本质上是一致的或相通的,但是二者还是有区别的。社会工作行政是计划、组织、协调具体的社会服务的行政活动,这种行政活动比较靠近具体的社会工作,常常反映在某一社会服务机构、某一社会服务活动的整体设计与推动之中。社会福利行政则面对所有社会福利活动,特别是包括政府的社会福利政策的宣传、阐释、贯彻、监督与评估,这些行政活动不是只针对具体的服务活动,而是着眼于整个社会福利政策的运行。这样,社会福利行政就不但涉及具体的社会工作的组织、协调,而且与政

^① 欧文·E. 休斯:《公共管理导论》,中国人民大学出版社2001年版,第5~7页。

^② 徐震、林万亿:《当代社会工作》,(台北)五南图书出版公司1990年版,第284页。

府在宏观层面上的社会福利政策的实施、落实有关,它涉及政府的执行政策活动。当然,这种理解是建立在对“社会工作”和“社会福利”的狭义理解之上的,如果对社会工作作广义理解,则社会工作行政与社会福利行政之间的差异就会小得多。在某种意义上可以说,对社会行政的这两种理解与人们从不同角度看待对社会工作、社会福利事业进行行政管理的必要性及开展的实践和研究活动有关。社会行政的发展及其研究既来自于社会服务机构协调服务的要求,也来自于政府对有效执行社会福利政策的要求。

从社会行政涉及领域的广阔性我们可以认识到社会行政内涵的丰富性。如果我们把社会行政理解为包含社会工作行政和社会福利行政,那么可以说,社会行政是执行和实施社会政策,为有效地实现社会政策目标所进行的组织、协调和推展社会服务的活动。

二、社会行政与公共行政

从学科发展的角度来看,社会行政的发展与公共行政研究有着直接的联系。一百多年来,随着行政学(或公共行政学)的发展,社会行政的理论和实践研究也得到相应发展。为了理解社会行政,分析社会行政与公共行政的异同是必要的。

(一) 公共行政的含义与内容

公共行政(public administration)是与公共事务相关的行政活动。公共的(public)也称公的,是与私人的(private)或私的相对应的范畴。公共性具有公益性和非排他性特点。尽管在现实生活中,人们对公、私可以做多种形式的划分(实际上二者的划分也是十分复杂的),但是,站在现代国家的立场上,一般认为政府所从事的活动属于公共事务,即政府是为公民的公共利益服务的,是向公民提供公共物品的,这与企业为牟取个人利益的私利活动有根本的区别。

公共行政是政府的本质性的职能和活动,它通过把公共政策转变为具体的实践来增进社会的公共利益。正是因此,斯塔林指出,公共行政所涉及的是从政府完成任务的角度所作的工作,它包括与实现当选官员竞选政策有关的全部活动。乔治·G·戈登则指出,公共行政指的是与实现由立法机关、行政部门和法院所采用或制订的法律以及其他法规有关的一切过程。在这里,公共行政包含下述内容:(1)政府的行政部门的活动;(2)对公共政策的制定和执行;(3)与人们的广泛协作问题相关的事项;(4)与私人管理相区别的领域^①。尽管有学者对公共行政的准确概念还有不同看法(包括它是否只属于政府),但是一般说来,

^① 转引自 R. J. 斯蒂尔曼:《公共行政学》,中国社会科学出版社 1988 年版,第 6~7 页。

政府是公共行政的主体则是一种共识。正如美国著名公共行政学者德怀特·沃尔多指出的,就其作为一种活动过程而言,公共行政的历史与政府是同样悠久的。一旦组织机构上的发展与分化使得人们有可能谈论到一个社会的政府时,就会产生制定法律和实施法律的行为。

在理论上,政府是为公民服务的机构,其公共行政的内容是相当广泛的。政府的公共行政包括维护国家安全和社会安全,向公民提供基本的和有可能更好的生存条件和发展条件等努力。具体说来,现代公共行政包括:国防(外部安全)和外交事务、公共安全(内部安全)、司法、公共卫生与国民健康、劳动就业、公民受教育、公民的居住安全,也包括解决影响公众的社会问题,为经济发展和公民生活的改善创造条件等。这些构成了政府对公民的基本责任。

(二) 社会行政与公共行政的联系与区别

如果我们把公共行政看作政府的职能,那么,政府制定和实施社会政策的活动也属于公共行政的范畴。这就是说,依据一定的社会政策动员和协调各种资源,为有需要的社会成员特别是困难群体、弱势群体提供有效服务的社会行政是公共行政的组成部分,但又是特殊的组成部分。就政府行为而言,社会行政也是公共行政,它所处理的也是某种公共事务而不是个人事务,也是要通过实施社会政策实现社会公益。可以认为公共行政在一定程度上包括了社会行政,这是二者的相同之处。

就二者的差异而言,社会行政又不同于一般的公共行政。第一,公共行政是面对一般公民的、维护其利益的行政活动,社会行政则主要面向社会上的困难人群和弱势群体的活动。正是由于这些人陷入困境不能自拔,为了维护社会公平与社会秩序,就需要政府采取政策和措施去帮助他们,其中实施政策、动员和协调资源的过程就是社会行政。这样,公共行政与社会行政的差异就主要是政策对象和政策内容上的差别:社会行政主要是与帮助困难人群和弱势群体相关的行政活动,它包括在促进社会保障、促进就业、改善困难群体的健康状况、保障公民受教育的权益,保障公民的居住权益,以及促进老年人福利方面的行政活动。与公共行政相比,社会行政的对象范围较狭,福利性更强。

第二,政策对象和内容的不同带来价值上的某种差异。由于社会行政所要解决的是弱势群体的问题,所以与公共行政相比,社会行政更关心价值问题,即在实施政策过程中行政人员持有更多的、对政策对象的关怀。

第三,在市场经济比较发达的国家,社会行政的主体多元化。在这些国家,对困难人群、弱势群体的支持和帮助大多数是由非营利组织实施的,它们依据社会政策提供有效服务也需要行政活动,而这不能归结为政府的公共行政。

三、社会行政与社会管理

当前在我国,在社会转型迅速、各种矛盾比较突出的情况下,协调各方面的关系、有效地解决社会问题显得十分重要,因此,加强和完善社会管理被突出地提上议事日程。加强社会管理也是政府的责任,这样,对社会行政和社会管理进行必要的区分就是必要的。

(一) 社会管理

社会管理并不是专属于某一专业领域的概念,它既不属于政治学,也不属于社会学和社会工作。它是跨学科、跨领域的,以维护社会秩序、实现社会协调和发展为目的的管理活动。社会管理是以整个社会(包括地方社会)为对象的管理活动。由于社会结构和社会问题的复杂性,社会管理一般带有综合性特点,即它是站在整个社会的高度,解决社会问题、协调社会关系、为社会发展创造适宜条件的管理活动。从已有文献来看,苏联东欧学者对社会管理的研究成果较多。他们主要从社会整体论的角度,运用系统论、信息论、控制论原理,研究社会整体发展中经济、政治、技术等方面的关系,研究社会管理的主体与客体的关系,研究社会管理与发展的规律性^①。这样,社会管理就是从综合的角度、用综合性方法、处理综合性社会关系问题的管理活动。

在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,我国政府也提出了加强和创新社会管理的任务。这里的社会管理是相对于社会结构的重大变化和以往的强力控制而言的,指的是由政府主导、各方参与的社会治理与管理活动。

(二) 社会行政与社会管理的联系与区别

如果我们把社会管理看作在整体上协调社会关系、解决社会问题的活动,那么,政府制定和实施社会政策,解决困难群体的问题也可以纳入社会管理的范畴。但是,社会行政与社会管理有着明显区别,虽然行政也有某种管理的含义,但它并不等同于社会管理。

社会行政与社会管理的区别表现在如下几个方面:第一,对象不同。社会行政的对象是社会福利活动,特别是对困难人群和弱势群体的福利性支持,而社会管理的对象是一般的社会活动,是要协调社会结构中的各种重要关系,而限于对弱势人群的支持活动。第二,方法不同。社会行政作为一种组织、协调和管理活动包括使用一般的管理方法,但它更强调从支持弱势群体、有效提供社会福利的角度看待协调和管理,更强调对人的关心。社会管理则更强调权力和参与。第三,任务不同。行政和管理都有明显的理性主义色彩,都要追求活动的效率和

^① A. M. 奥马罗夫:《社会管理》,浙江人民出版社1987年版。

效益,但社会行政更看重效果而不是单纯的效率,因为社会行政的根本任务是要对困难人群、弱势群体实施有效的帮助。社会管理则以实现社会秩序为目的。

四、社会行政的含义及领域

(一) 社会行政的含义

在做了上述多方面比较之后,让我们来看什么是社会行政。社会行政有两个起源:一是政府实施社会政策的活动,二是社会服务机构在实施服务的过程中筹措、组织各种资源,协调服务,有效配置资源的活动。与此相联系,社会行政大体上可以分为宏观社会行政和微观社会行政。关于这一点,下面还会较详细地介绍。这里我们还是将两种社会行政联系起来分析其含义。

许多学者对社会行政进行过研究,并对之给出基本的界定。

台湾学者朱辛流指出,社会行政是运用政府权力,根据当前政策与施政方针,有计划地健全人民团体,推展社会运动,增进社会福利,实施社会安全,加强劳动管理,发展合作经济,推行公共保健,并对国民的生存权、工作权和利益权予以确切保障的措施。这种界定从政府实施社会政策的角度来看待社会行政,属于官方的宏观取向。

江亮演等人也基本上持这种看法。他们认为,社会行政是现代国家的公共行政部门之一,是间接的社会工作方法,它是被应用于社会机构的行政程序。在这里社会行政被认为是政府的工作,但又指出它与一般公共行政不同,是社会工作的方法。显然,这种界定可以对应于政府兴办的社会服务机构的行政活动。他们把社会行政分为广义的社会行政与狭义的社会行政,广义的社会行政除建立福利社会外,还包括为奠定社会公共秩序、发展人力资源潜能及推动社会建设而进行的工作。狭义的社会行政指督导公私立机构推行社会福利事务的活动^①。

白秀雄从内容的角度分析和区分社会行政。他认为社会行政有狭义与广义之分,狭义的社会行政是指被运用于社会服务机构的行政程序,广义的社会行政是与民众一起工作以建立并维持协同努力的体系的过程。显而易见,狭义的社会行政是机构内的行政活动,广义的社会行政包含了社会福利政策实施及其取得的预期效果的各个方面^②。

崔克尔(Trecker)也将社会行政分为狭义与广义两种。他认为狭义的社会行政是通过协调与合作去获取各种资源,以达致社会目标的过程。广义的社会

① 江亮演等:《社会福利与行政》,(台北)五南图书出版公司2002年版,第8~9页。

② 白秀雄:《社会福利行政》,(台北)三民书局1979年版。

行政是根据立国思想与社会政策,运用社会工作专业方法,预防或解决社会问题,调整社会关系,革新社会制度,促进社会均衡发展的过程。这种界定照顾到了社会行政在社会政策实施、资源的动员与协调方面的内容,也顾及了社会行政在解决社会问题、促进社会协调方面的角色,应该说更加全面。

约翰斯·雷(Johns Ray)从社会行政所包含的内容的角度进行界定,认为社会行政是确定目标及建立政策,创立并维持机构,制定计划并付诸实施,以及评价其结果的过程。在这里,他循着社会政策的制定与实施的思路来说明社会行政,既包括宏观的政策运行,又包括服务项目的实施。

基德内(John C. Kidneigh)则走出把社会行政视为单纯的执行政策的观点,认为社会行政具有能动性。他指出,社会政策与各种社会服务之间存在一个双向过程:将政策变为具体的社会服务,运用经验修改政策。这种分析更加符合实际,符合关于决策与执行关系的现代看法。

然而无论如何,社会行政都不是理论性工作,而是更多地属于实际工作,以至于有学者称之为社会行政工作。崔克尔对各家说法的综合说明了这一点。他认为社会行政包含如下含义:社会行政是一种持续的动态过程,这一过程旨在合理地配置人力、物力资源,通过协调与合作的方法(包括计划、组织、领导等),去促进和达成共同目标^①。

上述学者都从不同角度对社会行政进行了说明或定义,我们可以发现,社会行政既包括与政府的政策实施相连的较宏观的部分,也包括与社会服务机构从事服务活动相连的较具体的活动。这样将社会行政分为宏观与微观(或广义与狭义)对于分析问题是有益的。但是,既然都是社会行政,就有一个基本的、共同的界定来反映其本质。可以认为,社会行政是将社会政策变为社会服务的活动。

(二) 社会行政的领域

社会行政与社会政策的实施有关。由于各国社会政策的范围和内容不同,实施社会政策的方式不同,所以社会行政的表现形式也不同。西方福利国家的社会政策比较发达,社会行政的领域也较宽阔;发展中国家的社会政策不发达,社会行政的范围也较小。一般说来,政府所办理的有关民众的一般福利,包括教育、卫生、住宅、康复、公共救助、就业辅导、社会保障、社会保险和社会福利服务等领域,是社会行政发挥作用的领域。联合国于1959年曾经倡导开展国民健康计划、家政计划、住宅计划、劳工福利计划、教育计划、社会保障、乡村发展计划、城市发展计划等,这也是社会行政的范围。至今,社会政策的范围又有所扩展,

^① 转引自:斯基德莫尔:《社会工作行政》,中国人民大学出版社2005年版,第2~3页。