

汕头大学公益与社会工作研究中心学术研究系列

汕头大学国家社会工作专业人才培养基地 主编

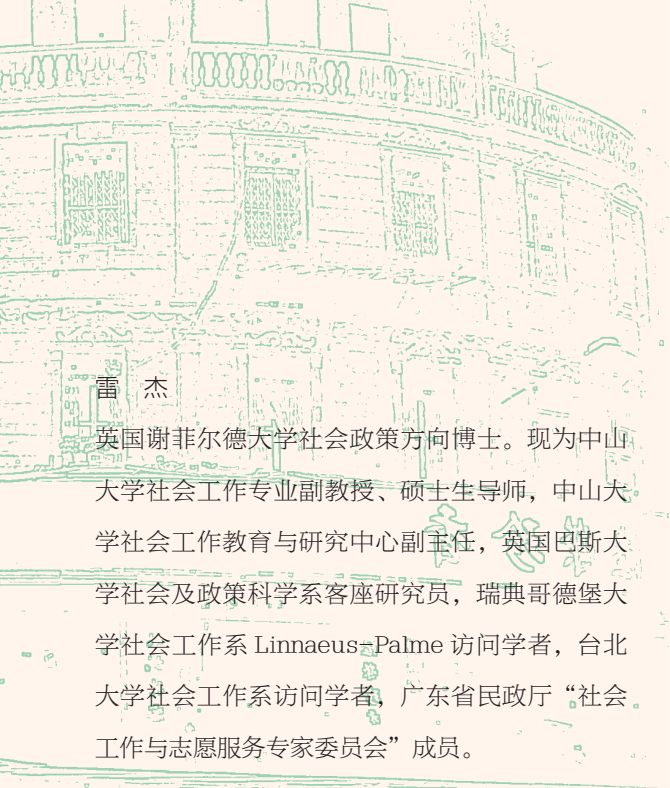


潮汕地区 社会工作发展报告

雷杰 蔡天 李学斌 黄婉怡 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



雷 杰

英国谢菲尔德大学社会政策方向博士。现为中山大学社会工作专业副教授、硕士生导师，中山大学社会工作教育与研究中心副主任，英国巴斯大学社会及政策科学系客座研究员，瑞典哥德堡大学社会工作系 Linnaeus-Palme 访问学者，台北大学社会工作系访问学者，广东省民政厅“社会工作与志愿服务专家委员会”成员。

蔡 天

中山大学社会工作教育与研究中心主任助理。

李学斌

中山大学社会工作教育与研究中心研究助理。

黄婉怡

中山大学社会工作教育与研究中心客座研究专员、香港中文大学社会福利哲学博士生。

汕头大学公益与社会工作研究中心学术研究系列
汕头大学国家社会工作专业人才培养基地 主编

潮汕地区社会工作发展报告

雷杰 蔡天 李学斌 黄婉怡 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

潮汕地区社会工作发展报告 / 雷杰等著. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2017. 11
(汕头大学公益与社会工作研究中心学术研究系列)
ISBN 978 - 7 - 5201 - 1553 - 7

I. ①潮... II. ①雷... III. ①社会工作 - 研究报告 -
潮汕地区 IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 250260 号

汕头大学公益与社会工作研究中心学术研究系列 潮汕地区社会工作发展报告

著 者 / 雷 杰 蔡 天 李学斌 黄婉怡

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 刘晶晶

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 236 千字

版 次 / 2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1553 - 7

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

本研究及成果出版获得李嘉诚基金会的资助，并得到汕头大学国家社会工作人才培训基地的大力支持。

致 谢

支持单位：

汕头市：汕头市民政局、汕头市社会工作者协会

揭阳市：揭阳市民政局、揭阳职业技术学院

潮州市：潮州市民政局、韩山师范学院

支持机构：（以拼音首字母排序）

汕头市：

澄海区莲下镇社会工作站

濠江区广澳街道社会工作站

荒岛图书馆彩虹堂分馆

金平区石炮台街道社会工作站

金平区同益街道社会工作站

金平区新福街道社会工作站

李嘉诚基金会“人间有情”全国宁养医疗服务计划办公室

李嘉诚基金会汕头大学医学院医疗扶贫行动

龙湖区珠池街道社会工作站

汕头公交志愿服务队

汕头山水社

汕头市存心慈善会

汕头市存心社会工作综合服务中心

汕头市恩雨特殊儿童康复训练中心

汕头市福利社会工作服务中心

汕头市妇女社会组织促进会
汕头市海星社会工作服务中心
汕头市濠江区惠民社会工作服务中心
汕头市恒善公益电子商务培训中心
汕头市金平区裕虹抽纱刺绣研究院
汕头市蓝天义工协会
汕头市绿衡环保志愿者协会
汕头市陌桑子庐水上救援队
汕头市暖阳社会工作服务中心
汕头市蒲公英社会工作服务中心
汕头市特殊教育学校
汕头市物流行业协会
汕头市学康社会工作服务中心

潮州市：

潮州市潮安正道社会工作服务中心
潮州市恒爱社会工作服务发展中心
潮州市乐天德社会工作服务发展中心
潮州市饶平县大爱社会工作服务中心
潮州市湘桥区韩星社会工作服务中心
潮州市湘桥区启明星社会工作综合服务中心

揭阳市：

揭阳市揭东区爱联社区社工综合服务中心
揭阳市空港榕鹏社区社工综合服务中心
揭阳市榕城区东升街道社区社工综合服务中心
揭阳市榕城区礼德社区社工服务中心
揭阳市榕城区养正社区社工综合服务中心
揭阳市阳光社会工作事务中心

最后，本调研组特别感谢郑丹纯女士和吴莎莎女士的沟通协调工作，以及来自中山大学、华南师范大学、汕头大学、广东财经大学、广东工业大学、北京师范大学珠海分校、广东白云学院、华南理工大学广州学院的 18 名学生调研员，在此一并答谢。

序

潮汕地区可以说是广东省开展社会工作的后起之秀，深圳、广州、佛山、中山、东莞等地早在 2007 年已开始逐步推出各种社会工作服务政策与多样的社会工作服务模式，推动了当地社会工作从业人员与民办社会工作机构数目的快速增长。广东省各地多年来在摸索开展社会工作过程中所取得的多样化经验，也正好为潮汕地区提供了良好的参考与借鉴，使潮汕地区社会工作的开展少走弯路。

由本研究报告可见，潮汕地区政府近年来对社会工作不断进行政策创新并增加资源投放，显示其对民生的日益重视。虽然当地社会工作服务项目发展的时间较短，且规模较小，但相关政府部门和汕头大学国家社会工作专业人才培养基地很有远见地引进研究团队，用较系统和客观的方式有条理地呈现了潮汕地区社会工作发展的数据，用科学的方法对研究资料进行分析和对比，从而深入反映了潮汕地区社会工作发展的具体情况。其中，本报告案例部分详细展现了潮汕地区社会工作服务项目的运作状况，提供了包括政府部门支持、服务形式发展、工作人员互动及其产生的正负面关系等丰富信息，我相信这些资料能够为其他城、镇、乡郊地区开展社会工作提供方法和策略上的借鉴。

事实上，目前广东省内仍有大量地级市的社会工作开展情况与潮州、揭阳、汕头相似，人口为二百多万至五六百万不等，经济渐有发展，但乡转居的社会发展形态使社会治理问题变得越来越复杂，亟须创新应对手段，而持有社会工作的专业思维更加重要。在提升居民的自助和互助意识方面，社会工作能够帮助居民

应对社会变迁对其生活——特别是家庭关系——所带来的影响。社会工作还可以鼓励居民主动参与地区建设，使公共资源更有效地促进城乡社区事务的建设，从而推动社区治理的创新。

本报告的研究资料显示，目前潮汕地区社会工作的发展已经涉及不少社区治理创新的基本元素，如居民义工发展、组织孵化、青少年问题疏理、妇女发展、居家养老等，但相关项目的规模较小，又以短期的资源投入为主，许多重要议题有待更多的探讨和总结，包括如何进行项目管理、如何合理划分基层政府和社工机构的角色功能、如何创造最适切的介入方法和可持续发展模式等。

本研究报告指出，潮汕地区社会工作正朝着社工机构与基层政府互补共益的方向发展，双方逐渐成为基层治理的协同者，同时社工机构亦能在一定程度上保持独立性和专业性，从而促使社区、社会组织 and 社工专业人才形成“三社联动”的资源平台，这是非常令人欣喜的发展势头。尽管“三社联动”概念在其他地区的发展蓝图中都有所提及甚至成为重点发展的模式，但其具体方案和真正成效仍有待总结。因此，潮汕地区若认同“三社联动”模式是恰当的发展方向，那么政府在做下一阶段的长远规划和顶层设计时便需要进行更周详的考虑，包括资金统筹与投放、服务项目定位、服务站点选取、设施配套、机构培育、社工人才队伍建设，以及基层政府和社工机构互补共益的机制设计、定期检讨与改进策略等。只有同时发展服务政策机制、保持服务平台稳定性、保障资金有序投入、加强人才与机构培育，才能真正达到社区治理创新的效果。

本研究报告概括而全面地记录和分析了潮汕地区社会工作发展第一阶段的情况，希望当地相关从业人士能够在此基础上总结发展经验，继续推动社工服务，潮汕地区社会工作下一阶段的发展很是令人期待！

罗观翠

中山大学社会学与人类学院教授

2017年8月

目 录

第一章 前言	1
--------------	---

第一篇 机构篇

第二章 机构情况	11
----------------	----

第二篇 项目篇

第三章 项目基本情况	21
------------------	----

第四章 项目购买方	29
-----------------	----

第五章 指标完成及项目经费	35
---------------------	----

第三篇 人员篇

第六章 从业人员情况	45
------------------	----

第四篇 案例篇

第七章 由传统善堂到现代社会工作机构	
--------------------	--

——汕头市存心社会工作综合援助中心的发展之路	63
------------------------------	----

第八章 街道孵化社工机构，开创养老服务新局面	
——潮州市湘桥区韩星社会工作服务中心	79
第九章 基层社区治理协同	
——汕头市金平区同益街道社会工作站的发展模式	94
第十章 基层政府主导下的社会工作站发展之路	
——汕头市澄海区莲下镇社会工作站的求索	107
第十一章 “三社联动”的服务资源平台建设	
——揭阳市榕城区礼德社区社工综合服务中心	121
第十二章 自主运作型的社工机构发展模式	
——潮州市湘桥区启明星社会工作综合服务中心	136
第十三章 总结与讨论	150
附录一 潮汕地区社会工作行业发展的重要文件	
(2009~2017年)	171
附录二 潮汕地区社会工作发展大事记	173
附录三 重要文件选编	192

第一章 前言

2006年，党的十六届六中全会通过了《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》，明确指出“造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会的迫切需要”，并做出“建设宏大的社会工作人才队伍”的战略部署。2011年，中央组织部、中央政法委、民政部等18个部门和组织联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》，为“造就一支高素质的社会工作专业队伍”提供了纲领性指导意见。2012年，民政部等19部委和群团组织印发了《社会工作专业队伍建设中长期规划（2011~2020年）》，对社会工作专业队伍建设提出明确要求：到2020年，社会工作专业人才总量增加到145万人。2015~2017年，中央连续三年将“社会工作”作为创新社会治理的重要手段写入政府工作报告，递进式地提出“发展—支持—促进专业社会工作”。由此可见，专业社会工作及其人才队伍建设受到党和政府的日益重视。

在党和政府的大力推动下，近年来我国专业社会工作得到了蓬勃的发展。据民政部统计，截至2016年底，全国各地在城乡社区和相关事业单位共开发设置了273446个社会工作专业岗位，成立了5880间民办社会工作服务机构（以下简称“社工机构”），在城乡社区和相关事业单位共设置社会工作服务站（科室、中心）13697个，2016年全国各地社会工作投入资金量达42.68亿元，比2015年增长66.23%^①。

^① 中华人民共和国民政部办公厅：《民政部办公厅关于2016年度社会工作和志愿服务政策规划落实情况的通报》（民办函〔2017〕30号）。

其中，广东省专业社会工作发展一直走在全国前列，在社会工作专业岗位数目、社工机构数目、资金投入等方面均列全国首位。据统计，截至 2016 年底，广东省共开发社会工作专业岗位 23784 个，占全国总量约 9%；共成立 1254 间社工机构，占全国总量约 21%；社会工作投入资金量超过 14 亿元，占全国总量约 34%；另外，广东省共有 59285 人持有助理社会工作师和社会工作师资格证，社会工作专业队伍建设取得了瞩目的成就^①。

然而，广东省专业社会工作发展仍然存在着区域不平衡的问题，相比珠三角地区，粤东西北地区的社会工作发展基础薄弱、发展程度较为落后。据有关地市民政局统计数据，截至 2016 年底，广东省共成立 1254 间社会工作服务机构，其中，珠三角地区为 1111 间，粤东西北地区则仅为 143 间；珠三角地区通过助理社工师和社会工作师资格考试的有 36782 人，粤东西北地区却仅有 4444 人，这体现出广东省各地社会工作发展的不平衡现状。

潮汕地区地处广东省东部沿海一带，其在地理概念上一般指潮州市、揭阳市、汕头市三个地级市。其中，潮州市处于韩江中下游地区，东与福建省的诏安县、平和县交界，西与广东省揭阳市的揭东区接壤，北连梅州市的丰顺县、大埔县，南临南海并通汕头市；揭阳市内有榕江穿流而过，东邻汕头市、潮州市，西接汕尾市，南濒南海，北靠梅州市；汕头市作为经济特区，是东南沿海重要港口城市，它位于韩江三角洲南端，北接潮州，西邻揭阳，东南濒临南海。2015 年底潮州市、揭阳市、汕头市的面积、人口等基本数据如表 1-1 所示，民生相关公共财政预算支出金额及比例则如表 1-2 所示。

^① 中华人民共和国民政部办公厅：《民政部办公厅关于 2016 年度社会工作和志愿服务政策规划落实情况的通报》（民办函〔2017〕30 号）。

表 1-1 2015 年底潮汕三市基本数据

地市	面积 (平方公里)	常住人口 (万人)	户籍人口 (万人)	城镇化率 (%)	GDP (亿元)	财政收入 (亿元)
潮州市	3146	264.1	272.8	63.8	910.1	47.2
揭阳市	5240	605.89	701.68	50.89	1890	77.39
汕头市	2199	555.21	550.46	70.22	1868.03	131.26

资料来源：数据整理自潮州市统计局、国家统计局潮州调查队：《潮州统计年鉴 2016》；揭阳市统计局、国家统计局揭阳调查队：《揭阳统计年鉴 2016》；汕头市统计局、国家统计局汕头调查队：《汕头统计年鉴 2016》。

表 1-2 2015 年潮汕三市民生相关公共财政预算支出金额及
占预算支出合计比例

地市	社会保障 和就业	医疗卫生	城乡社 区事务	住房保障	公共财政预 算支出合计
潮州市	19.01 亿元 (12.88%)	15.58 亿元 (10.56%)	4.06 亿元 (2.75%)	—	147.60 亿元 (100%)
揭阳市	33.64 亿元 (12.15%)	40.42 亿元 (14.60%)	6.43 亿元 (2.32%)	9.74 亿元 (3.52%)	276.88 亿元 (100%)
汕头市	30.63 亿元 (10.90%)	35.67 亿元 (12.69%)	16.08 亿元 (5.72%)	—	280.98 亿元 (100%)

资料来源：数据整理自潮州市统计局、国家统计局潮州调查队：《潮州统计年鉴 2016》；揭阳市统计局、国家统计局揭阳调查队：《揭阳统计年鉴 2016》；汕头市统计局、国家统计局汕头调查队：《汕头统计年鉴 2016》。

潮汕三市作为粤东地区重要的经济与人口重镇，近年来日益注重发展民生事业。截至 2016 年底，潮州市共有社会福利院 3 所，社会福利院床位数 1084 个；镇办敬老院 37 所，社区养老服务设施数 1019 个；全年共筹集社会福利资金 8403 万元，居民最低保障已保人数达 5.26 万人，全年发放救济金金额 1.36 亿元^①。

2016 年揭阳市共有各类社会福利机构 107 个，床位 2.73 万

^① 潮州市统计局：《2016 年潮州国民经济和社会发展统计公报》，http://www.gdczjj.gov.cn/tjwj/tjgb/201703/t20170315_358649.html, 2017。

张，供养 1413 人；共有城镇各种社区服务设施 635 个，其中社区服务中心 181 个，全年服务约 80 万人次；全年发放最低生活保障资金 4.34 亿元，救助低保户 16.39 万人^①。

2016 年汕头市用于最低生活保障资金支出 3.21 亿元，获最低生活保障人数 10.08 万人，救助站救助人数 4499 人；社会福利院 11 处，收寄养 821 人；城镇及村办敬老院 44 个，收寄养 385 人^②。

除了发展上述民生事业外，近年来潮汕地区各市政府相继出台了相关政策以推动专业社会工作的发展。潮州市于 2011 年颁布了《潮州市民政系统社会工作人才队伍建设试点工作指导意见》，开启了当地专业社会工作的发展历程，后又陆续出台《关于加强社会工作专业队伍建设的实施意见》《关于加强青少年事务社会工作专业队伍建设的意见》等文件，有力地推动了潮州市专业社会工作从无到有发展。据广东省民政厅统计，截至 2016 年底，潮州市共有 6 间民办社工机构，共有 134 人持有助理社工师和社会工作师资格证^③。

揭阳市于 2011 年印发了《关于加强社会工作人才队伍建设的实施方案》，在后续几年内又颁布了《揭阳市社会工作岗位设置及社会工作专业人员薪酬待遇实施意见》《揭阳市民政局关于推进“三社联动”试点工作实施方案》《揭阳市民政局关于开展“专业社工全民义工”试点工作的通知》等文件。截至 2016 年底，揭阳市共有 7 间民办社工机构，共有 623 人持有助理社工师

① 揭阳市统计局、国家统计局揭阳调查队：《2016 年揭阳国民经济和社会发展统计公报》，<http://www.jyrb.net.cn/content/20170408/detail217599.html>，2017。

② 汕头市统计局、国家统计局汕头调查队：《2016 年汕头国民经济和社会发展统计公报》，http://stj.shantou.gov.cn/tjgb/201704/t20170401_360082.html，2017。

③ 数据来自有关地市民政局统计。

和社会工作者资格证^①。

汕头市于 2008 年开始组织社会工作者职业水平考试，并于同年成立了民政局社会工作人才队伍建设工作领导小组，从 2009 年开始先后出台了《关于在汕头民政系统开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》《开展汕头市社会工作专业服务项目示范创建活动的通知》《关于建立镇（街道）社会工作专业服务常态化运作机制的通知》等文件，有力推动了汕头市社会服务和社会工作人才队伍的蓬勃发展。截至 2016 年底，汕头市共有 20 间民办社工机构，共有 890 人持有助理社工师和社会工作者资格证^②。

2016 年潮汕三市的民办社工机构数量和持有社会工作职业资格证书的人员数量分别如图 1-1 和图 1-2 所示。

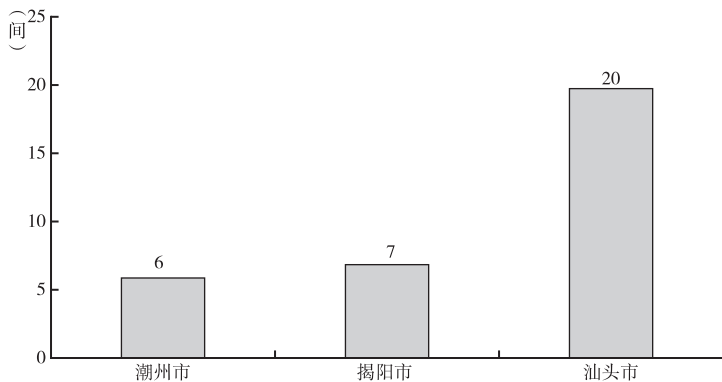


图 1-1 2016 年潮汕三市民办社会工作机构数量

为了更全面、清晰地描绘潮汕地区专业社会工作的发展轨迹，本书调研组于 2016 年 7 月至 2017 年 3 月对潮州市、揭阳市、汕头市的民办社会工作机构、镇（街道）社工站、其他类别的社

① 数据来自有关地市民政局统计。

② 数据来自有关地市民政局统计。