

## 公共管理

# 社会建设的管理与创新<sup>①</sup>

——以社会工作机构为例

曲玉波

(上海政法学院 社会管理学院,上海 200442)

**摘要:**社会工作机构是社会建设的一个重要的领域,是社会工作者专业化与职业化的组织形式,也是我国社会工作发展的重要机制。在我国社会建设与管理中起越来越重要的作用。社会工作机构的性质与功能,决定着我国社会工作实务的发展方向,我国社会服务机构的发展不断完善但还存在许多困境,需要组织的完善与制度的规范。随着我国社会管理体制的改革,社会工作机构将得到进一步完善与发展。

**关键词:**社会工作;社会工作机构;立法

**中图分类号:**C916.2      **文献标识码:**A      **文章编号:**1672-7835(2013)06-0101-04

党的十八大报告提出了加强社会建设,推动社会全面发展,实现民族复兴的思想理念。社会建设需要社会管理体制的创新。近年来我国社会组织在迅速发展,其中民办社会工作机构发展很快,以上海为例,目前,上海市注册登记的社工机构已达68家,这些社会工作机构类型多样、功能互补,正逐渐形成多样化、多生态的社会工作机构格局,迫切需要政府积极的社会政策的回应与制度的管理与创新。

## 一 我国社会工作机构的性质与功能

### (一) 社会工作机构的定义与性质

社会服务组织是指由国家、社会团体或个人举办的,通过社会福利从业人员,如社会工作者、社会福利工作者、家务助理员、其他志愿工作人员,为特定的、有需要的服务对象提供专业服务的非营利组织<sup>[1]</sup>。社会工作机构是社会服务组织的一部分,也是提供专业服务的非营利组织。它依据社会工作专业价值观,凭借专业的理论和科学的方法与技术,旨在为相关人群尤其是弱势群体提供一般的或者特殊的关怀、保护、救助等支持与服务,以提高或者改善他们的生存境况的组织。民办社会工作机构体现了民间性、社会服务性、专业性、强调社会责任和公共利益的实现,注重非营利性等特点。民办社会工作机构是传递社会

福利和社会服务的重要载体,也是吸纳社会工作者就业,推动社会工作向专业方向发展的组织保证,是社会工作服务体系的重要组成部分。

从其所从事内容来看,社会工作机构是一个福利服务输送系统。如果从系统论的角度来理解社会工作机构的性质,可以把社会工作机构看成是一个运转中的福利服务输送系统,其输入的元素包括服务对象、社会工作者、社会工作机构行政人员及社会资源如经费、活动空间等。这些元素在服务机构内通过提供专业服务,如个案工作、小组工作、社区发展等方式,有效地提升为社会的特定群体服务的水平。

社会工作机构是从事经常性、连续性服务的实体性社会组织。社会工作机构不是其他社会组织的内设机构或附属机构,实体性是其有别于一般社会团体的一个基本属性。社会团体是指由公民自愿组成的会员制的组织,其组织结构具有松散性,活动具有不定期性。与社会团体相比,社会工作机构是面向社会开展服务的组织,其活动特点是连续的、经常的,其组织结构具有实体性。

社会工作机构是提供社会服务的非营利的社会组织。社会工作机构的经费来源主要来自政府财政拨款、社会捐赠等,其宗旨在于为服务对象谋求幸福和改善社会。因此,它们并不在乎赚取利润的多寡,着重施予而不在乎回

① 收稿日期:2013-06-23

基金课题:民政部2010重点研究课题“社会工作立法的研究”(2010MZBFGS06)

作者简介:曲玉波(1961-),女,满族,教授,硕士,民政部社会工作者职业水平评价专家委员会委员,主要从事社会工作理论与实务,社会行政研究。

报。机构的成就也不是以获利的多少来衡量,而是以机构目标实现的程度为依归。因而这类机构富有浓厚的理想色彩和“道德”事业色彩。

## (二) 社会工作机构的功能

社会工作机构具有服务功能。社会工作机构的主要职能是为社会中有需要的群体提供不同类别的福利服务。在福利服务输送过程中,社会工作机构发挥了重要的服务功能。这种服务功能具体表现在对社会工作对象所遭遇的社会问题进行治疗、预防。同时社会工作机构的服务功能还体现在机构能够有效促进社会工作对象的发展。对社会工作对象进行治疗这是社会工作机构所要发挥的核心功能。而通过社会工作机构的专业服务,不但服务对象的需求得以满足、参与能力得以提升,而且这个过程可以确保整个社会的和谐稳定,促进整个社会生活质量的提高。

社会工作机构具有重要的政治功能。社会工作机构的政治功能主要体现在纠正市场失灵、彰显民主精神、增加诉求方式,促进社会公平,维持社会秩序以及进行社会控制等几个方面。社会工作机构秉承社会工作“助人自助”工作理念,服务处于弱势地位的社会群体,通过自己的工作帮助服务对象认识到面临的困境,帮助整合资源解决问题,提升服务对象应对社会问题的能力;社会工作机构从政策和制度层面,倡导社会政策对弱势群体的关注。

社会工作机构具有经济功能。社会工作机构运用专业的社会工作理念、技巧与方法为服务对象提供专业性的社工服务,这与非专业性的社会工作机构相比所提供的服务更专业,效率更高,效能更好,并能直接针对目标群体提供服务;社会工作机构可以更好的使用社会资本,充分调集民间社会资本的力量为有需求的群体提供服务。

## 二 我国社会工作机构的发展与特点

### (一) 我国社会工作机构的发展

中国的社会机构在民政部门的主管下,经历一个历时态的发展,社会工作机构的类型、职能范围以及数量规模不断扩大。社会工作机构也由国家来创办转向国家、或者个人来创办,呈现出多元化发展的变化趋势,而且随着中国市场化改革的不断推进,民间兴办的社会工作机构呈现不断增多的趋势。在新中国成立初期,为妥善安置复员伤残军人,中国各级政府各地陆续兴建了一大批优抚医院、光荣院、烈士纪念建筑设施和军供站,为褒扬先烈、拥军优属,促进国防建设做出了贡献;为稳定社会秩序,各级政府成立了大批生产教养院和收容所等单位,收容改造了数百万国民党散兵游勇、鸦片烟民、游民和妓女,使他们走上了自食其力和重新做人的新路。进入社会主义建设阶段后,为满足人民群众的基本需求,各地相继改造和建立起社会福利院、儿童福利院、精神病福利院、残疾人康复机构、收容安置机构和殡仪服务等单位,使民政社会服务机构开始由教养改造向社会福利、社会救济、社会公益服务转型。在这一阶段的社会福利的提供主要是由国家作为单一的主体,这种特点是与中国经济时代的“强国——弱社会”的国家与社会的关系相适应的。

改革开放以来,为了适应国防现代化和军队精简整编的需要,民政部门在各地建立了1700多个军休所,接收安

置了一大批军队离退休干部职工;为了适应收养服务工作需要,许多地方建立了收养服务机构;适应减灾救灾工作需要,建设了一批减灾机构和救灾物资储备单位。为社会建设做出了重要贡献。实行市场经济体制后,深化民政社会服务机构改革,积极探索市场化、社会化机制,不断优化服务,基本形成了由优抚安置服务体系、社会福利服务体系、社会救助服务体系、社会事务服务体系和社区公益服务体系为主体的民政社会服务机构体系,在保障人民群众基本生活、改进社会服务、促进社会公平正义等方面发挥了重要作用。从目前来看,中国本土的社会工作机构其管辖权、审批权及指导权、监督权主要是在民政部门,民政部门成为社会工作机构的主要监管部门。因此按照隶属关系的不同,民政部门管理的社会工作机构,大致可分作三类:第一类是民政部门直接管理的机构,包括各级老年人、儿童、残疾人、精神病人福利机构,优抚安置机构,救助管理机构,救灾储备机构,福利彩票发行机构,婚姻登记机构,殡仪服务机构以及为民政行政工作提供服务的行业性新闻报刊、信息档案、科学研究、教育培训、后勤服务等机构,共有约5.78万个。第二类是民政部门负责登记管理的机构,包括各类社会团体、基金会和民办非企业单位,共有约42.5万个。第三类是民政部门提供业务指导的机构,包括各类社区服务中心、社区工作站等社区服务设施约12.2万个<sup>[2]</sup>。当前我国也处于社会转型时期,社会的剧烈变迁,带来许多的社会问题,如下岗、贫穷、人口老龄化等,并且呈现出越来越严重的迹象。社会问题的本质是社会失调,包括社会结构、社会制度、社会控制、社会功能、社会活动、社会关系、社会利益、社会心理、社会观念等诸方面的失调<sup>[3]</sup>。按照美国社会学家米尔斯的说法,社会问题就是公共麻烦。因为它的公共性,需要动员全社会的力量来正确面对这些麻烦并协调解决。那么针对改革开放以来人们对社会服务的需求不断增长,原来的由国家提供社会性服务的体制已经不能满足人民群众对社会性服务的需求,带来的结果是原有体制内社会服务的提供者不堪重负,疲于应付,而民众自发组成的社会服务机构不能得到制度的有效保障,在提供社会服务的同时却不同程度的遭遇各种尴尬。因此有必要打破由国家一手包办社会服务的格局,打破国家垄断的局面,将社会性服务还给社会,为社会服务机构的发育提供制度性空间。因此2009年10月民政部以通知的形式,发布了《关于促进民办社会工作机构发展的通知》,明确提出要“充分发挥民办社会工作服务机构的重要载体和阵地作用,推进社会工作及其人才队伍建设深入开展。

### (二) 我国社会工作机构发展特点

1. 党委领导,政府推进。2004年党的十六届四中全会指出加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新;2007年党十七大报告指出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。2010年2月4日,在省部级主要领导干部专题研讨班上,温家宝讲话指出,由政府保障的基本公共服务提供上,应该更多地利用社会资源,建立购买服务的机制。要逐步做到凡适合面向市场购买的基本公共服务,都采取购买服务的方式;不适合或不具备条件购买服务的,再由政府直接提供。要鼓励社会资本投资建立非营利性公益服务机构。温家宝的讲话,被业

内专家看作是中央推进“政府购买服务”的一个信号。

2012年党的十八大报告进一步明确指出“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。

2. 社会运作、公众参与。早在2001年深圳就开始进行社会服务的政府购买试点,从试点到现在,深圳市的大量公共事务委托外包给非政府的机构,已经全部社会化。深圳最早从园林、绿化、环保、环卫等距离政府权力中心比较远的公共事务开始外包、委托、购买;再是机关事务管理局的后勤社会化,慢慢发展成为公共品市场化和社会化。从公用事业水电气开始,到民营医院、民办学校、政府培训机构等等全部实现政府购买方式运营。2006年上海浦东新区社发局、经委、劳保局等8个政府部门分别与民办阳光海川学校、阳光慈善救助社、街道老年协会等8家民间组织签订了购买服务的协议。目前上海已经形成了社会工作有效运行的“三社联动”创新机制。依托社区平台,以社团组织为载体,推动“社区、社团、社工”三方互动,建立志愿服务机制,形成“社工引领志愿者、志愿者发动群众、群众参与志愿者、志愿者协助社工”的良性循环效应。寻求社会工作机构的运行途径和方式,发挥社会工作机构在社会建设中的作用。

3. 政策支持。在政策上,《民政部关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》提出要各级民政部门“根据转变政府职能、加强社会管理、提高公共服务专业化水平的要求,坚持分类指导、有序发展的原则,采取简化登记手续,完善注册办法,推行政府购买服务等手段,探索在有条件的地区创建民办社会工作服务机构。积极探索在各类社会组织设立社会工作岗位,为社会工作人才发挥作用、施展才能提供空间和舞台。”此后一些省市相继出台了一些优惠的鼓励、支持政策,为社会工作服务机构的登记注册松了绑,促进了社工服务机构的发展与建设。

4. 物质支持与资助。民政部试点《通知》发出后,在一些试点省市特别是经济社会发展比较快的地区,对民间社工服务机构的建设不仅提供了一些支持政策,便利了机构的登记注册,而且在物质上为这些注册的机构提供了支持。例如,深圳鹏星就得到了深圳市民政局的大力支持与培育,不仅参照国际通行做法,全额购买了该机构的社会工作服务,为每个岗位提供了每年6万元的资金支持,而且两年内以极低的优惠价格租赁办公场地给鹏星使用。上海公益得到了民政部门和当地社区居委会的工作资金和场地的支持。济南山泉社会工作机构的成立得到了济南市历下区民政局政策支持,济南市历下区民政局无偿为该机构提供了工作场地,机构在2009年下半年获得了济南市民政局和历下区民政局购买社工岗位的资金支持。

### 三 社会工作机构管理与创新原则

在政府的政策支持与社会工作专业人才的强势建构下,社会工作机构特别是民间社会工作机构获得了长足的发展,各种相关的社会工作机构不断涌现。但是由于社会

工作机构的制度、岗位、资金问题等的困扰,使社会工作机构的发展以及服务的开展举步维艰,处于一种尴尬的境地。如何促进社会工作机构的良性发展,为社会工作者创造良好的工作与服务的载体,已经成为我们不得不面对的问题,必须进行管理与创新。

#### (一) 加强立法,进行规范化管理

目前我国处于社会工作机构种类繁多,管理不规范阶段。机构的资质有着很大的区别,服务的质量和效果也存在着很大的差异,因此这就为社会工作机构的管理部门带来了许多难题?如何进行社会工作机构的管理,特别是在花钱购买社会工作机构的服务的时候采取什么样的方式和方法来考核评估社会工作机构,这就需要一套行之有效的管理和评价体系。目前据已有的研究来看,对于社会工作机构的立法主要是民政部相继出台的几个法律规范文件,如:《老年人社会福利机构基本规范》、《残疾人社会福利机构基本规范》、《儿童社会福利机构基本规范》、《家庭寄养管理暂行办法》、《关于加强流浪未成年人工作的意见》、《关于加强孤儿救助工作的意见》、《救助管理机构基本规范》、《流浪未成年人救助保护机构基本规范》等,在这些规范文件的指导下,各地方民政部门也相继制订了一些地方实施细则和规定。这些规范和细则对社会工作机构的场地、环境、服务要求、服务标准、服务对象、服务内容、服务设施以及管理者的技能都做了相应的规定。但是目前的问题是许多机构并没有达到这一要求。因此有必要对社会工作机构进行更加细化的立法规范。

社会工作行业组织的发展情况显然迫切地需要一套完善的法律体系,既要对社会工作行业组织的发展从总体上做出规范和协调,明确国家利益,表明政府对待社会工作行业组织的基本方针、政策,同时对社会工作行业组织登记监管、行政指导、社会监督、税收减免等各个方面做出原则性的法律规定。另外,法律体系的重心应该是规范社会工作行业组织的行为,必须明确哪些行为是被禁止的,哪些行为需要接受何种法律限制,哪些行为是法律所倡导的,以及不同违法行为所要承受的不同惩罚,等等。

#### (二) 建立资质评价指标体系

社会工作机构的资金与项目来源于政府的购买,这已经在国际上达成了共识<sup>[4]</sup>,但是政府如何将资金与项目分配出去,必须寻求有资质的社会工作机构,而如何评定一个机构的资质,这就需要建立一套行之有效的社会工作机构评价指标体系。首先应该确立相对科学的指标。从指标体系的架构上我们认为应该建立三级指标体系,哪些指标应该纳入评价体系?我们认为,至少应该从社会工作服务机构的人员组成、机构的管理、机构服务开展的数量以及满意度、社会工作机构的服务受众等几个方面来考虑社会指标体系和相应的观测点。在评估方法的选择上,一是可以考虑采取定性的评估方法,由评估部门先设置机构需要达到的标准或要求,在一段时间以后组织评估组到各机构评审。评估结果可以分为“通过”和“不通过”两种。没有通过的需要整改,整改不好的进行处理。二是采取定量的评估方法,由评估主观部门先设定一系列指标,然后对每一项指标进行评价打分,再按照得分情况对被评估单位进行排序。通过这种方法,使评估结果一目了然,采取末尾淘汰制,从而使有资质的社会工作机构得到政府购买的服

务或者岗位。评估过程应该公开和透明;评估的机构应是具有独立性和权威性的评估专家组,目前来看可以采取三方组成评估专家组的方式,如民政主管部门、独立的评估机构、被服务者三者组成评估小组进行评估;评估的方法应该科学,这种科学性主要体现在评价指标体系应该科学,各指标的测量纬度应该独立而不是混淆在一起。

### (三) 建立全程监督制度

当前,政府购买社会工作机构的服务存在监管不力的问题。这突出表现在:一方面,社会工作领域回报率的确 定、成本的核算、价格的确定、服务质量标准的确定等具有较强的专业性,经营者与消费者之间、经营者与监管者之间存在着信息不对称,造成社会工作者可以通过向监管机构提供有利于自己的虚假信息而使监管者制定有利于自己的政策;另一方面,一些地方政府部门热衷于推行社会工作服务提供的市场化,是因为购买社会工作服务为政府提供了包括特许经营权的审批、服务价格和服务质量监督等方面的权力,很容易在缺乏监管的情况下滋生腐败。为避免这类问题的发生,有必要建立对社会工作机构的项目申请、服务提供、绩效评估的全程监督机制<sup>[5]</sup>。确定社会工作服务的价格评定标准和质量评估标准,完善合同管理制度,建立事前评定、事中监管、事后评估相结合的综合绩效评价体系。

### (四) 建立购买服务的竞买制度

在开展政府购买社会服务较早的西方国家,政府要向社会公布购买服务预算,从事社会公共服务的非政府组织(含社会工作机构)通过招投标取得政府拨款,并按照政府要求提供服务<sup>[6]</sup>。政府以购买而不是直接提供公共服务的方式提供公共服务,有利于提高政府公共服务的质量和效率。民政、卫生部门作为非政府组织和社会工作机构管理和社会服务主要提供的部门,可先进行试点,即从民政部门留用的或财政部门集中的彩票公益金中安排一部分,设立政府采购社会服务专项资金,每年向社会公布采购的社会服务项目和资金预算,通过公开招投标,购买社会工作服务。管理部门应加强对政府购买社会工作服务的监管

力度,制定有关管理办法,考虑到我国社会工作机构尚处于发育阶段,数量少、规模小,难以提供满足政府多方面需求的社会服务,因此,政府可以先从购买社会工作者岗位做起,即在政府提供社会服务的机构(如学校、医院、社会福利机构等)中,设置由政府买单的社会工作岗位,再逐步过渡到通过招投标方式购买社会服务。

### (五) 建立社会工作机构人才队伍制度

长期以来,由于我国的社会工作实践一直处于“摸着石头过河”的探索阶段,因此在社会工作领域除了国家基本法律制度的规定以外,大多数是以国家行政机关发布的政策法规文件为指导原则,(如中央及各级地方行政机关颁布政策和各种规定、通知、意见、等政策文本)。而且,这些政策文本经常政出多门,不利于社会工作服务机构实践运作。有计划有步骤地出台一系列促进社会工作机构发展的政策体系,尤其是社会工作机构的人力资源制度建设尤为重要。不断完善社会工作者的职业资格认证、注册准入、继续教育、人才引进、岗位设置、薪酬与激励保障、考核评估等政策制度,完善社工劳动人事制度和权益保护制度,保障社工合法权益,注重增强社会工作人才队伍建设的科学性、系统性、连续性和可操作性。

### 参考文献:

- [1] 王思斌. 社会行政[M]. 北京:高等教育出版社,2006.
- [2] <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/16084/index.html>.
- [3] 雷 洪. 社会问题——社会学的一个中层理论[M]. 社会科学文献出版社,1999.
- [4] (美)威廉姆 H·怀特科. 当今社会福利[M]. 解俊杰译. 北京:法律出版社,2003.
- [5] 汪 磊. 公共释义:基于社会“合意性”的阐释[J]. 四川理工学院学报(社会科学版),2012(6):45-49.
- [6] 关信平. 社会政策概论[M]. 北京:高等教育出版社,2008.

## Management and Innovation of Social Service: A Case Study of Social Work Organization

QU Yu-bo

(School of Social Management, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 200442, China)

**Abstract:** Social work organization, being one of the important parts of social service, is the form of social workers' professionalization and specialization, and the most essential mechanism of the development of social work, which plays an important role in China's social service and management. The development of social work is decided by the function and nature of social work organization. There are many problems which need to be solved in the system of social work. With the reform of social management, social work organization needs to be improved.

**Key words:** social work; social work organization; legislation

(责任编辑 李建华)