

民办社会工作机构的发展与反思

——基于北京市民办社会工作机构发展现状与发展障碍的调查研究

卢磊

摘要：近年来，北京民办社会工作机构迅速发展，并在满足公众的社会服务需求等方面发挥了重要作用。但整体而言，北京民办社会工作机构依然存在诸多问题，需要逐步实现组织运作与管理的规范化和专业化。本研究依托民办社会工作机构能力建设计划进行了深入调研，就民办社会工作机构的发展现状和需求进行了整体呈现和分析，并就存在的具体问题提出了建设性建议。

关键词：北京市 民办社会工作机构 发展 反思

Development and reflection of private social work agencies

——The investigation based on the current situation of the private social work agencies in Beijing
(LuLei, 101601)

Abstract: In recent years, in the promotion of relevant policy, private social work agencies in Beijing rapidly develop, and has played an important role in meeting the demand for social services. However, private social work agencies in Beijing still has many problems, and need to gradually realize standardization and specialization of operation and management of private social work agencies. This research based on the program of private social work agencies capacity building, is the presentation and analysis of the overall development situation, and it puts forward the constructive suggestion on the development problems of private social work agencies.

Keywords: Beijing private social work agencies development reflection

一、研究背景与研究方法

(一) 研究意义

当前我国正处于重要的社会转型期，各类社会问题凸显并呈现复杂化、多样性等特点，传统的社会服务已无法有效满足公众的社会服务需求。我国经历了长

时期以经济建设为中心的发展阶段,经济高速发展,但是社会建设形势日益严峻,社会建设已成为社会转型时期的重要任务。同时,随着社会公众受教育程度和公民意识的不断提升,他们对社会服务的内容、层次和质量的要求也越来越高。社会发展亟需推进和实现社会服务的社会化、专业化和职业化。民办社会工作机构的发展迎合了这一发展需求,并自十六届六中全会以来得到了国家高度关注和重视,党中央、国务院先后在《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和《国家中长期人才发展纲要(2010-2020)》等重要文件中论及社会工作发展,这意味着社会工作发展已提上重要历史议程。

2009年10月,民政部出台了《关于促进民办社会工作机构发展的通知》,积极培育民办社会工作专业服务机构,发挥社会组织专业性强、创新力足、扎根基层的优势和特点,其在全面推进民办社会工作机构发展、政府与社会组织互动方面发挥了明显作用,并催生了民办社会工作机构的兴办与发展。民办社工机构是吸纳社会工作人才的重要载体,是开展社会工作专业服务的重要场域,其发展有助于推动政府转变职能,创新社会管理和公共服务方式,加强以改善民生为重点的社会建设,具有重要意义。2011年和2012年中组部、民政部等部委、社团联合先后颁发《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》和《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》,专业社会工作发展得到了国家高度重视,民办社会工作机构再一次引来发展机遇,并呈现除了井喷式的发展趋势。

(二) 研究方法

为了更好地掌握民办社会工作机构的发展现状,推进民办社会工作机构的整体发展,协助推动社会管理创新,笔者以北京市民办社会工作机构发展为整体个案,依托北京市民办社会工作机构能力建设计划,采取定量研究、定性研究及行动研究相结合的综融性研究方法,针对北京市民办社会工作机构进行了深入的调查研究。

对北京市的20家民办社会工作机构^①进行了问卷调查,并选取9家典型的社会工作事务所进行了焦点小组访谈,选取5家有代表性的社会工作事务所进行了深度访谈,其中包括了一家城市中心区成立较早的社会工作事务所和两家郊区县初创期的社会工作事务。通过调研,收集了北京市民办社会工作机构发展现状与实际需求的一手资料,以最大程度地展现民办社会工作机构的现状和发展空间。

二、北京市民办社会工作机构的发展现状

虽然社会工作教育在北京萌芽最早,个别民办社会工作机构在全国发展较早(如北京协作者),但北京市民办社会工作机构和社会工作实务整体发展则比较

^① 被调查社会工作机构的服务对象包括了老年人、残障人士、流动人口、中小學生等等。

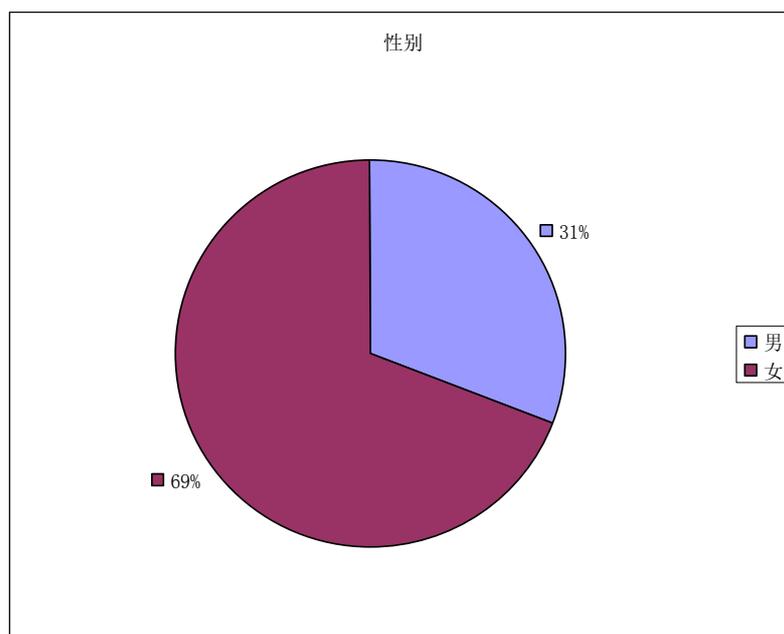
滞后。自 2009 年东城区助人社会工作事务所作为全市第一家社会工作事务所成立起来，全市社会工作发展看似迅速但实质上举步维艰，甚至很多区县社会工作事务所只是一个空架子。这也是被访社会工作事务所骨干人员的真实表达。

本部分主要从北京市民办社会工作机构人员状况、组织治理、服务领域、经费来源、政府购买服务、发展性问题及组织发展特点等方面呈现整体性发展景象，并进行解析。

（一）从业者状况

社会工作专业人才培养是社会工作发展的核心，也是民办社会工作机构发展之本。就目前而言，专业人才的招聘和培养恰是民办社会工作机构发展中的较大阻力。因此，了解民办社会工作机构人员现状有利于社会工作发展的整体规划。笔者主要从性别、年龄、婚姻状况、文化程度、工作年限、收入状况、执业资历等方面进行了现状呈现和具体分析。

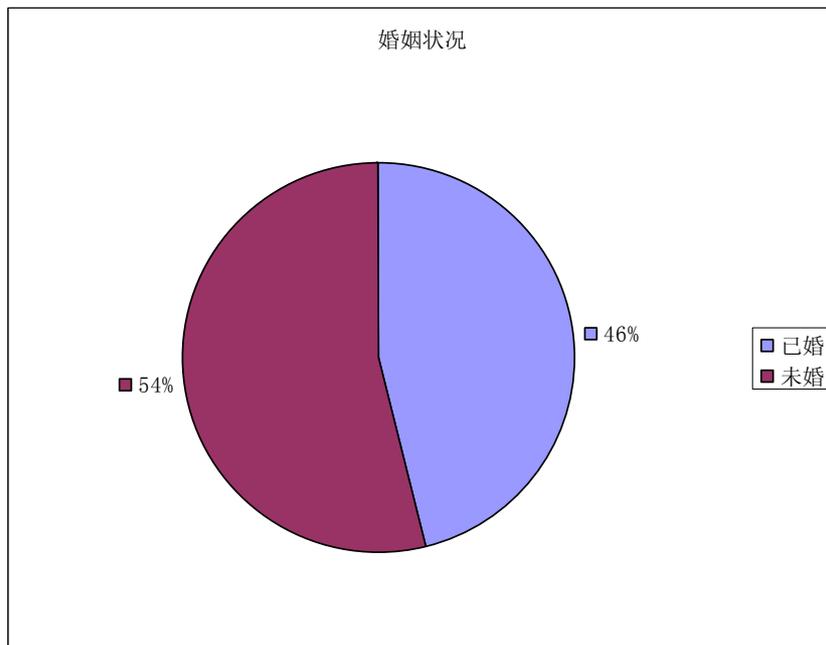
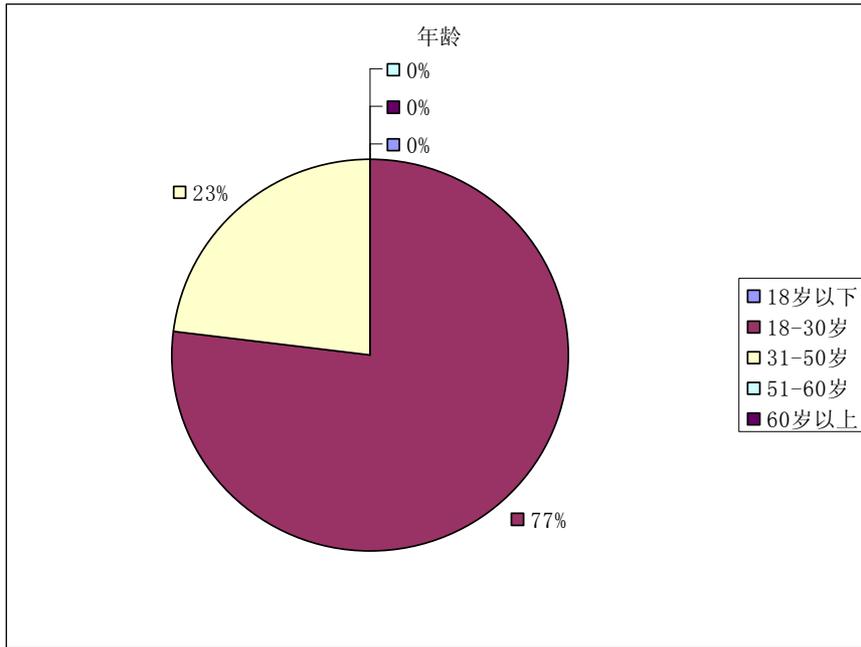
1、性别状况



该图清晰地显示，社会工作机构从业人员具有较为明显的性别特点，即女性多男性少，基本比例为 7:3，也有少数机构从业人员全部为女性。这一点基本印证了国内外社会工作服务领域从业者的基本状况。

从社会性别角度来看，女性从特质上较为亲和，而男性作为“顶梁柱”往往面临着较大的经济压力，尤其在大城市。目前来看社会工作者的薪酬依然比较低，这在一定程度上阻碍着他们参与社会工作服务。

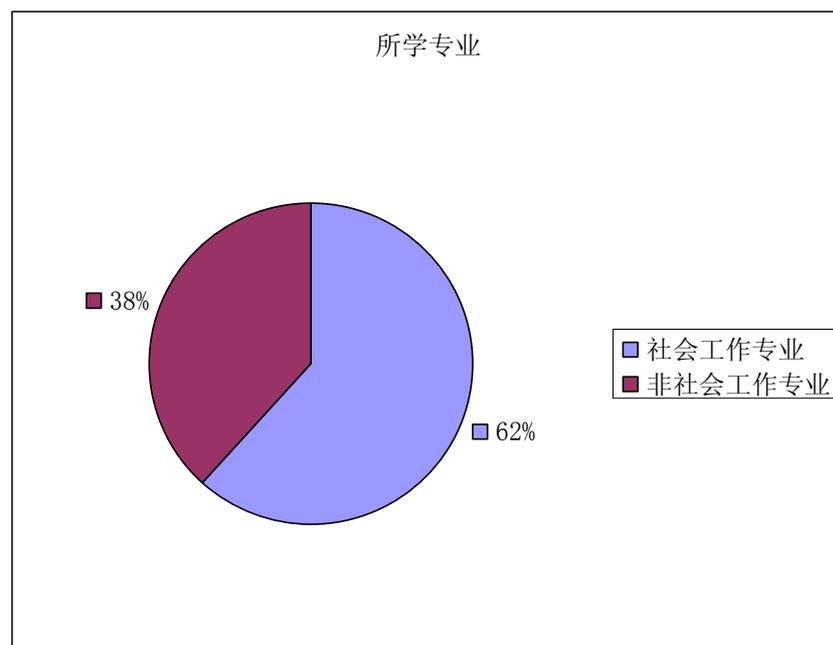
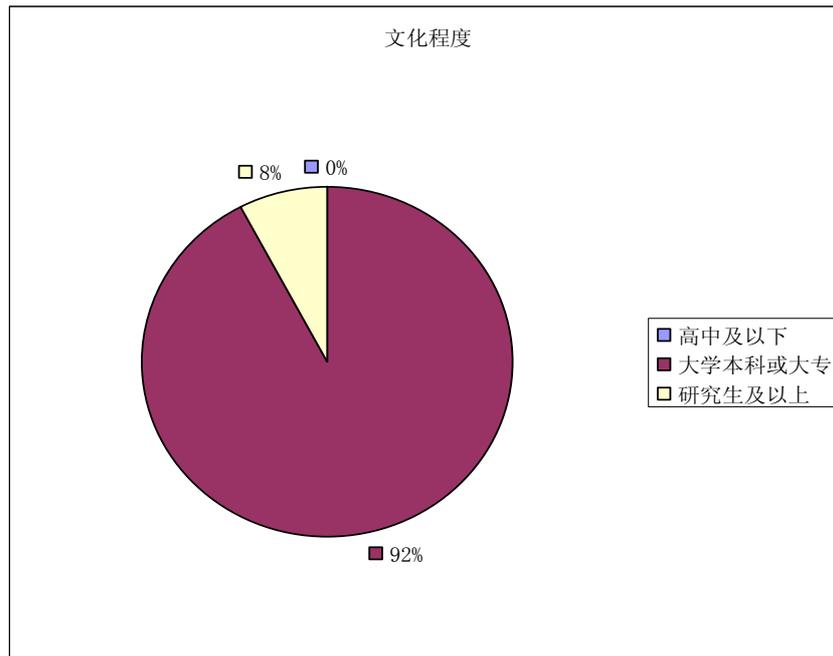
2、年龄及婚姻状况



从年龄状况图示可以看到，民办社会工作机构的社会工作者队伍整体上比较年轻，集中在 18-30 周岁，其中大部分从业的社会工作者都是高校社会工作或相关专业毕业生（专科和本科）。

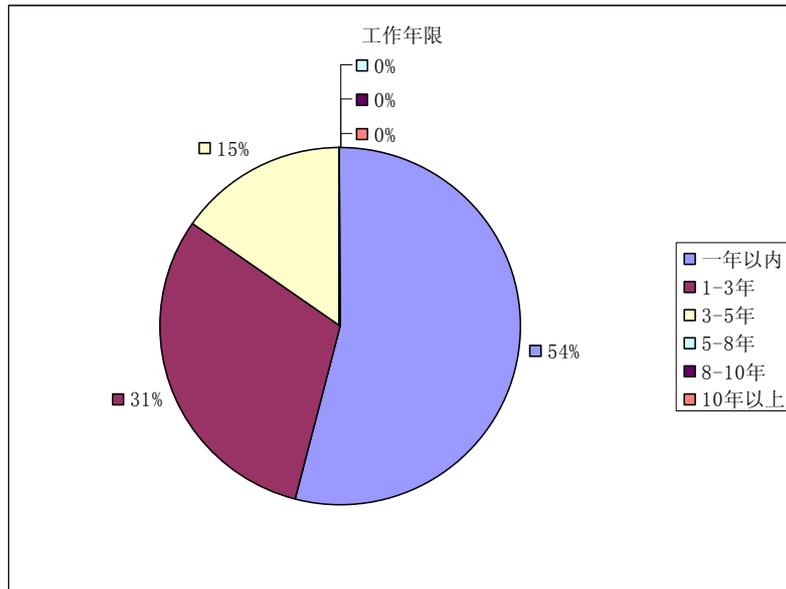
从婚姻状况来看，未婚者比例稍高，原因在于：一是年龄上还比较年轻，且从业者更多时间和精力放在了投身社会工作专业发展；二是在北京生活各项成本都比较高，且部分从业者是非京籍户口，生存压力较大。

3、文化程度和专业状况



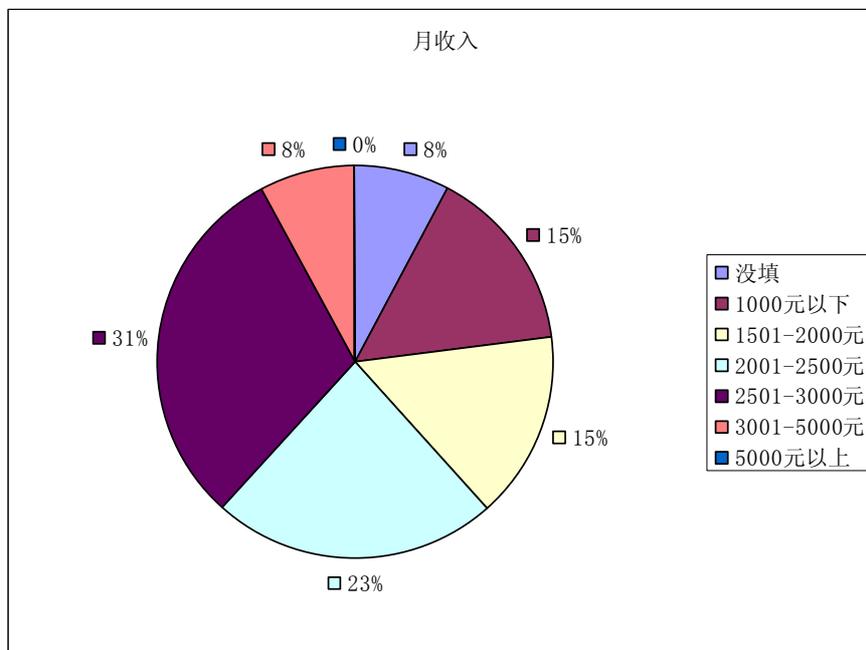
民办社会工作机构的从业者具有高学历的特点，从业者学历均在大专或大学本科及以上，这为专业发展和人才培养奠定了一定的基础。被调查者中 62%是接受过社会工作专业教育的，有近 1/3 的被调查者并未接受过社会工作专业教育，而多是心理学、历史学等专业背景，这也是目前大跃进式的举办民办社会工作机构的问题之一，值得警惕和思考。笔者认为，民办社会工作机构的举办资格和从业者的资格审查门槛应适当提高。

4、从业年限



从本图中可看出，被调查者从业时间比较短，3年以内的比例达85%，1年以内的从业者超过一半，这也基本映射了民办社会工作机构的一个现状：北京市民办社会工作机构发展正处于最基础的初步发展阶段，成立时间较短且力量薄弱，从业人员年限较短且人才流失在一定程度上存在。因此，北京市民办社会工作机构的发展还需更长时间的潜心摸索，并找到具有首都特色的社会工作发展模式。

5、月收入状况

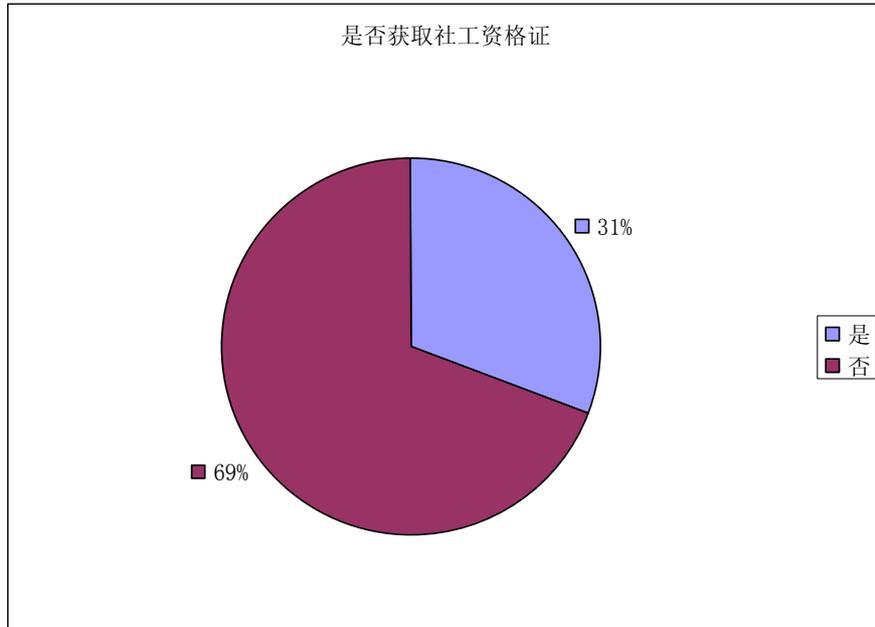


薪资待遇是职业选择的重要标准，更是基本生活保障的核心来源。从上图看到，92%的社会工作者收入在3000元以内，其中2000元以内的占到了30%。

薪资状况在一定程度上能够折射出社会工作者福利政策和民办社会工作机

构发展的状况。当前，民办社会工作机构社会工作者的社会福利体系还不完善，包括人员编制、薪酬体系、社会保障等。北京市各项有关提升社会工作者的福利政策还停留在政府体制内，并未惠及到民办社会工作机构，反而会给她发展带来一定的压力并逐渐被边缘化。

6、执业资历



本图显示了被调查者中近七成是没有获得社会工作资格证书的，其主要原因在于，一是跨行从事社会工作服务的人员占到一定比例，二是目前民办社会工作机构从业者中专科毕业占有一定比例且从业时间在两年以内，无法参加每年一度的社会工作资格考试。因此获得专业资格证书的被调查者比例比较低。

(二) 组织治理

1、组织战略规划

民办社会工作机构发展不仅仅需要专业的社会工作服务，也需要良好的组织管理。而往往较多民办社会工作机构创办人在机构筹建上的认识更多是局限在社会工作服务上，普遍缺少对于机构发展的深入规划。“虽然机构在成立之初制定了机构的宗旨、使命、愿景，但如何去落实则是一个大问题”，某社会工作事务所负责人如此说到。这也从一个侧面说明关于组织发展和规划的诸多要素缺少团队参与和共识达成，更多是流于形式或缺少组织建设和管理的基本经验。

在深度访谈和小组焦点访谈中得知，民办社会工作机构的建立更多是基于有关发展社会工作的政策形势，但是组织筹建和发展的内生力量比较薄弱。组织内部治理、团队建设与外部环境的变化没能有效对接。

2、组织架构

从组织架构的角度看，问卷调查显示被调查者所在机构都有不同部门的设

置，但部门设置比较杂乱，主要存在以下问题：

1) 组织架构还不够完善，比较普遍地缺少宣传倡导部门或将宣传倡导工作列入其他部门职能，宣传倡导力量不足也是正处于初期阶段的社会组织和社会工作的公众知晓度和认可度较低的原因之一。

2) 部分机构在架构上看起来比较完善，但实际上由于人员有限等诸多原因，基本上没有实质性的职能划分，甚至会出现负责人、财务、出纳一肩挑的情况。这有悖于相关法律法规的基本规定，也使得组织运作处于无序状态。

3) 机构督导团队基本上都是高校社会工作教师，甚至没有专门的专业督导，高校教师在理论教学上具有明显的优势，但其实务操作能力相比较弱，缺少具有实务经验和理论基础的本土社会工作督导团队。

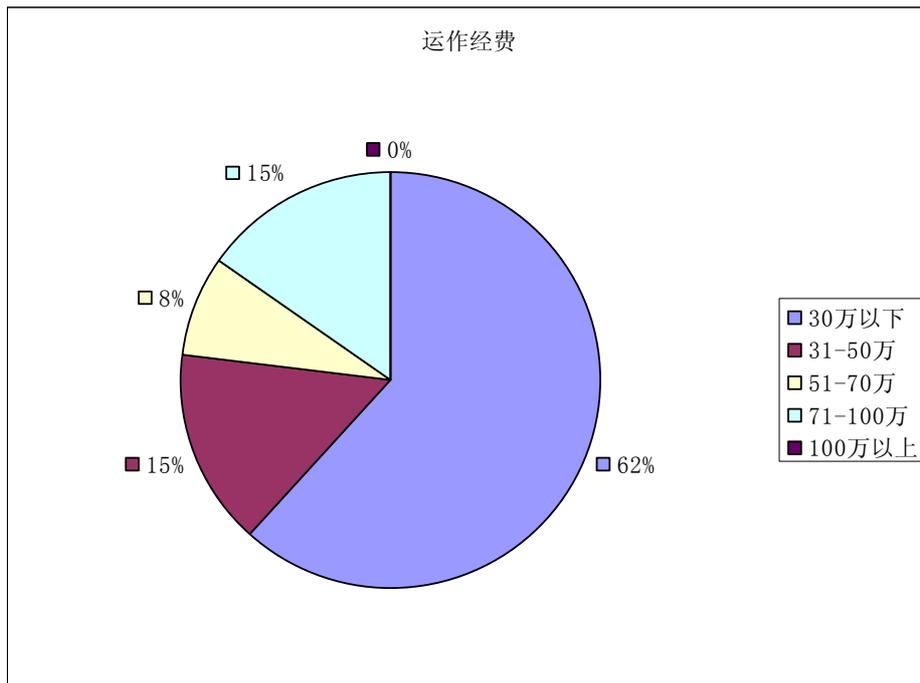
3、志愿者服务与管理

从志愿者服务与管理状况看，民办社会工作机构呈现出如下特点：

1) 志愿者主要来源是大学生志愿者，这也是大部分北京市民办社会工作机构的优势之一，其本身成立主要依托专业院校，与高校有比较密切的合作。但整体来看志愿者来源比较单一，可以根据服务需求动员组织专业志愿者、服务对象志愿者和企业员工志愿者的参与。

2) 各机构一致认为，志愿者在机构项目和服务中发挥着重要作用，在一定程度上弥补了机构发展中的人力不足问题。不同的机构在志愿者服务与管理中也遇到了困难与问题，包括适合机构发展的志愿者管理制度缺失，如何有效招募、组织和管理好志愿者及为志愿者提供专业培训等方面。

(三) 经费来源



调查显示，近八成被调查者所在机构每年运作经费在 50 万元以内，属于小型机构，这里运作经费包含了办公成本、行政运作、人员薪酬福利和专业服务等各方面费用。“经费主要来源”显示，被调查的民办社会工作机构主要收入 80% 来自政府购买服务，其余主要来自高校、企业捐赠等。部分机构政府购买服务资金比例达 100%。

这也说明了目前北京市民办社会工作机构发展的主要特点之一，即对政府资金具有较强的依赖性、资金来源途径较为单一，从而也使得整个机构发展对政府依赖性较强且在自主性和独立性方面带来一定影响。

在资源来源中，没有任何一家民办社会工作机构获得公益基金会的资助，这一点也说明了民办社会工作机构与公益基金会合作较少，缺少对筹集资金信息的及时性了解。公益基金会对社会工作专业服务项目的资助也还比较有限。

（四）政府购买服务

自 2010 年北京市开始政府购买服务以来，北京市民办社会工作机构也得到了发展并承接政府购买项目，一方面协助政府做好社会服务职能转移，一方面民办社会工作机构获得了组织生存和发展的基本资金。但是，由于政府购买服务和民办社会工作机构承接政府购买服务均处于探索阶段，因此在政府购买社会组织服务公益项目的过程中还依然存在着不尽完善之处。

某社会工作事务所骨干社会工作者在访谈中谈及了对目前政府购买服务的基本想法，“政府购买服务也是对社会工作发展的一种支持，但是资金落实方面还需要再及时一些，再就是项目实施时间太短了，感觉到才开始不久，接到通知就马上要结束了。这样也就很难做的深入有效了”。

因此，政府购买服务支持民办社会工作机构发展的同时，也给他们的发展带来一定的困扰，并且这普遍存在于民办社会工作机构，具体体现在：

1、政府购买服务规划违背项目运作和管理的基本规律，不够规范。

每年 5 月份前后购买服务项目才能正式确定，而年底就要紧急结项，使得各机构有些措手不及，也基本违反了当初项目的约定。例如，某民办社会工作机构作为项目承接方按照政府购买服务要求在 2011 年 3 月递交的项目申请，时隔大半年的 11 月才得到获批的信息。而项目原定实施时间为 2011 年全年，后被迫调整至 2011 年 11 月至 2012 年 5 月底具体实施。这使得项目实施时间比较紧张，之后项目时间再次被压缩到 2012 年 3 月完成，原定的项目实施计划再次被提前且时间十分紧张。

对此，根据项目运作的基本规律，笔者建议，政府购买社会组织服务一般应以一年为周期，有明确的时间表，推进项目更加规范、规律、系统。

2、政府购买服务项目财务要求不尽合理，应考虑到社会的特殊性。

政府购买服务项目经费使用中明确规定，“资金不得用于承接单位发放人员工资、租赁办公场所、购置固定资产等项内容”，项目运作需要人员的全程参与、保障项目实施，服务活动也需要场所保障，但恰恰又不支持这两部分资金，这是一个悖论，也在资金使用上给项目运作和管理带来较大的难度和压力且不符合客观实际。

对此，笔者建议，社会组织不同于国家机关和事业单位有全额或部分的持续性拨款，其运作和发展主要靠自力更生，生存较为艰难，因此建议政府购买服务能够考虑社会组织的特点和特殊性，放宽资金使用规定，真正支持社会组织发展。另外，也可以将购买公益项目与购买社工岗位结合起来，缓解社会组织人员薪酬压力的同时保障项目人力投入。

（五）组织发展中的问题

通过问卷调查的开放性问题 and 深度访谈，研究者总结了北京市民办社会工作机构在组织发展方面常见的问题。具体包括：

1、机构生存艰难，资金来源单一且缺少可持续性。

70%的被调查者将组织生存和资金筹集问题列在了第一位，具体问题表现在“资金来源较狭窄，易出现资金断裂”、“自身生存艰难”、“我们的资金70%-80%是靠政府支持，如果政府不支持了那怎么办？”。同时，政府购买服务同样也存在着资金滞后的现象，影响着项目服务和组织正常运作，甚至出现了“因政府资金审批流程导致的社工欠薪问题，至今没有得到应有的劳动报酬”。正如某社会工作事务所负责人所言，“政府资金的滞后性影响机构尤其是像我们初创机构的运行”。

民办社会工作机构应努力寻找多元化的合作伙伴、资金来源，由单一的政府支持转向多方支持，争取更加主动和开放的发展空间。

2、机构社会工作者薪资待遇较低，社会福利体系不完善，人员流失严重。

这是现在所有民办社会工作机构面临的主要发展瓶颈之一，投身社会工作专业发展需要对专业理念的坚守，但基本体面的生活是最基础的保障。目前社会工作的专业发展还缺少比较成熟明确的薪资制度，而现有政策的改进也将民办社会工作机构排除在外。这不仅需要民办社会工作机构建立完善的用人制度，更需要政府部门积极的政策引导，为机构专职社工提供更好的发展空间。

3、缺少项目管理经验和创新能力。

项目管理是组织管理的重要组成，但目前而言民办社会工作机构项目管理尤其是项目筹资的能力还较弱，“我们去年和今年一直都在申报政府购买服务项目，但是一直没批，我们分析一个重要原因是，之前对项目接触的也比较少”。但项目筹资和管理又涉及到组织发展的资金保障，因此项目管理的基本能力关乎到机

构的生存和发展。

4、缺乏专业督导，社会工作者成长助力不足。

在所有的被访对象中，被调查者均没有接受过正式和系统的社会工作督导，专业发展的支持系统不足。“我觉得目前咱们的社会工作督导差的还比较远，基本都是学校里的老师，他们本身都没做过，所以真正地协助我们走出困惑是比较难的事。”

这是目前社会工作督导的现状，有实务经验的社会工作督导尤其是本土社会工作督导较为缺乏，因此需要从较为成熟的社会工作者中培养本土督导，构建不同梯次的人才体系。

5、工作团队职业化、专业化不足。

民办社会工作机构的发展不应只是领导者的事情，更重要的是需要一个具有良好组织文化的专业化团队，一位被访者也提到，“在社工服务弱势人群的同时，要扩大对社会工作者本身的能力建设，保证社工职业化和专业化的有序发展。”所以要开展专业服务首先工作团队需要加强专业学习与自身能力建设。

6、组织管理制度不健全，人员比较松散。

现在民办社会工作机构基本处于组织发展的初期阶段，更多时间和精力还主要在组织生存和基本的专业服务方面，对组织制度建设还缺少系统的梳理，也因此组织管理中缺少基本规范，比如关于印章、财务的管理等。

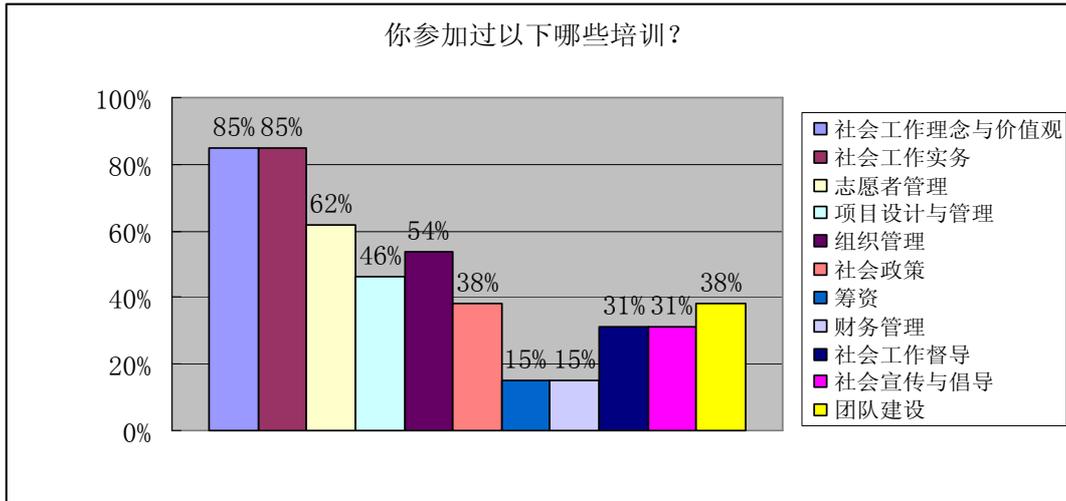
7、组织税费负担较重。

目前在公益服务领域，依然存在着税费的二次征收的问题，政府购买服务项目款开票纳税等，且政府购买服务不允许设置管理费用，这就使得税收政策成为了社会组织和公益发展的阻力而非正向的支持。因此，财政及税务部门应对民办非企业单位税收应放低征税门槛，并给予适当的减免。

从以上可以看出，民办社会工作机构的发展虽然身处大好环境但依然阻力重重，包括社会组织自身方面和外部支持系统方面。因此在相应的解决措施中也需要从这两点出发，形成内外力的结合才能实现民办社会工作机构的实质发展。

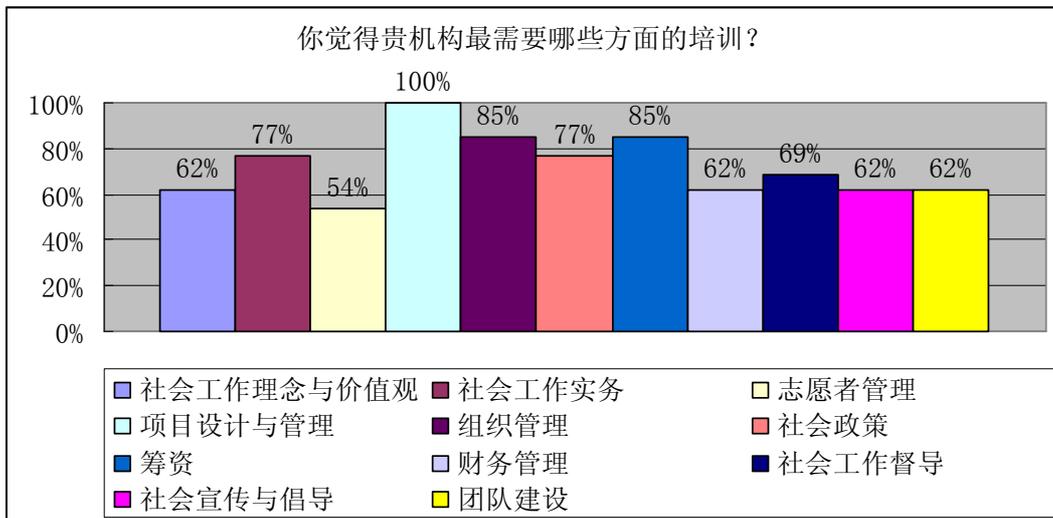
三、北京市民办社会工作机构的能力建设需求状况

社会工作者专业能力建设是社会工作专业人才建设的重要构成，也是保障社会工作专业服务质量水平和组织发展能力的重要条件。本次调研也着重对民办社会工作机构能力建设状况及培训需求进行了调查。



调研数据显示，92%的被调查者参与了机构定期组织开展的相关专业培训，从而我们可以看出民办社会工作机构整体上比较重视工作人员的能力提升，同时外部参与培训学习的机会也比较多。

从上图中可以看出，在已参加的培训中主要内容是社会工作价值理念、社会工作实务、志愿者培训占据了前三位，比例分别为85%、85%和62%，而被调查者参与的培训中涉及内容较少的是筹资、财务管理、社会工作督导和社会工作宣传倡导。



就培训需求而言，排在前三项的是项目设计与管理、组织管理和筹资，所占比例分别为100%、85%和85%（见上图）。在对某社会工作事务所负责人访谈时，他从机构发展的角度也重点提到，“就我们事务所现在的情况看，机构在专业方面的培训特别多，但在组织管理和经营方面比较欠缺，非社工方面的东西相对反而显得比较重要。此外，督导的培训也比较薄弱，需求迫切。”

而对于专业培训的具体方式方法，被调查者更加愿意参加参与式和体验性的培训。

四、民办社会工作机构发展的反思与建议

本次调研在抽样问卷调查和深度访谈、小组焦点访谈的基础上，以民办社会工作机构专业能力建设计划为行动研究载体，深入了解和分析了民办社会工作机构的现状和发展中面临的主要问题。结合国内外经验，笔者将问题和建议进行分析，整合成以下五大感受和建议。

感受一：民办社会工作机构资金来源单一且缺少可持续性，生存艰难。当前，组织生存和资金筹集问题是民办社会工作机构的首要问题，具体表现为资金来源较狭窄，政府购买资金支持力度有限且往往出现滞后拨款问题，易出现资金断裂。

建议一：民办社会工作机构应努力寻找多元化的合作伙伴、资金来源，包括政府部门、公益基金会和企业等。由单一的政府支持转向争取多方支持，包括开办社会企业等，拓展更加主动和开放的发展空间。

感受二：民办社会工作机构社会工作者薪资待遇普遍较低，且薪资体系、社会福利体系不完善，缺少基本的保障性，现有政策的改进也将民办社会工作机构排除在外。这使得人员流失问题在一定程度上存在，使得组织发展缺少专业人才保障和可持续发展能力。

建议二：投身社会工作专业发展首先需要坚守理念、愿意投身公益事业，但基本体面的生活是最基本保障。因此，一方面相关政府部门应考虑民办社会工作机构在薪资体系和社会福利政策方面给予适当的政策引导，另一方面机构领导者应善待一线社会工作者，为他们的成长发展提供更好的发展环境。

感受三：北京市民办社会工作机构大部分借助高校力量建立，由刚毕业的社会工作学生维持运作，很多人对社会工作发展产生了误区，即只要能开展专业就能建好一个机构。但实际上组织管理是个系统工程，包含了专业服务、项目管理、财务管理、人力资源管理等等，而不只限于专业服务。

建议三：民办社会工作机构的筹建和发展应最主要发自创办者或创办团队的内生动力，有全面系统的准备。组织管理绝非易事，“打江山容易守江山难”。一个好的社会组织需要一个优秀的领导者，更需要具有良好组织文化的专业团队。

感受四：民办社会工作机构主要以运作公益服务项目得以发展，但税费负担较重。目前在公益服务领域，依然存在着税费的二次征收问题，现有税收政策成了社会组织和公益发展的阻力而非支持。免税资格申请门槛较高。

建议四：财政及税务部门应对民办社会组织税收应放低征税门槛，并给予适当的减免，给社会组织发展、优质的社区服务及社会管理创新打开绿色通道。

感受五：民办社会工作机构在北京社会建设的各个领域都在发挥着重要作

用，也开始逐步形成自己的经验，但不同社会工作事务所之间相互间深入的学习与交流较少，缺少专业交流与学习平台。也因此社会工作事务所没有能够形成合力，整体推进首都社会工作发展。

建议五：各个民办社会工作机构可以根据需要彼此间互访交流，建立合作关系，形成地域性行业组织，引领区域性社会工作发展；培育支持成立较早且在全市乃至全国知名的民办社会工作机构发展，发挥其支持性功能，实行以大带小、以强带弱的助力帮扶计划。

五、总结

当前，全国民办社会工作机构发展整体上依然处于初创期向成长期过渡的阶段，还将面临本土社会工作经验摸索、社会工作人才培育、资源来源单一不持续等诸多组织发展的困难和挑战，而这个阶段的潜心摸索也是最有价值的，需要充分发展支持性社会工作机构的引领和培育功能，与服务性社会工作机构共同摸索本土经验，并实现政府提供政策引导和购买服务、支持性社会工作机构提供技术支持、服务性社会工作机构实践发展的本土民办社会工作机构能力建设的发展模式。

作者简介：卢磊，香港理工大学社会工作硕士，民政部社会工作研究中心助理研究员，研究方向：民间组织、社会工作和社会政策。