

制度化建设与社会工作发展*

——近年来中国社会工作政策发展的现状与趋势研究

邹学银 卢磊**

(民政部社会工作研究中心, 北京 101601)

摘要: 社会工作作为社会建设的重要手段和制度存在已受到党和政府的高度重视, 制度化建设也已成为我国社会工作发展的重要内容和社会工作专业化、职业化和本土化建设的保障条件。本文提出了我国社会工作发展进入制度化建设时代的论断, 制度建设引领专业发展且注重长远规划已成为显著的发展特点。未来一段时期配套性专项社会工作政策将逐步出台和完善, 构建形成具有中国特色的社会工作制度体系。

关键词: 社会工作 制度化建设 社会政策

一、社会工作是社会建设和社会管理创新的必然选择:

时代背景与现实意义

(一) 时代背景和现实意义

1. 时代背景

公众的社会服务需求和国家的高度重视成为我国社会工作相关政策发展的双重推力。

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。改革开放以来, 我国经济高速发展, 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。从国际经验看, 社会工作对解决社会问题、满足社会服务需求有着重要的作用。

*本文以 2010 年-2012 年出台发布的社会工作相关政策为主, 选用政策的截止日期为 2012 年 11 月。此文载于王杰秀、邹文开:《中国社会工作发展报告(2011-2012)》, 社科文献出版社, 2013 年 8 月。

**邹学银, 江苏人, 民政部社会工作研究中心办公室主任, 副教授, 研究方向: 社会工作、社会政策; 卢磊, 安徽人, 香港理工大学社会工作硕士, 民政部社会工作研究中心研究员, 中国社科院研究生院 MSW 教育中心实务督导, 研究方向: 社会工作、社会政策和民间组织及其跨界合作。

同时，十六届四中全会到十八大的重要文件中均就社会建设与社会管理创新有所论述，社会工作作为社会建设的重要手段得到国家关注和重视。十六届六中全会以来，社会工作发展从局部探索向全局发展逐步过渡，社会工作的专业价值得以初步显现。但是，我国社会工作发展还处于探索阶段，面临着政策法规不完善、财政投入不足、职业发展保障性弱等问题，这些问题迫切需要顶层设计。《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人才队伍建设，意味着社会工作人才队伍建设已提上重要议程。

2. 现实意义

2010年-2012年正处于社会工作发展相关政策研究、意见征求和发布的相对密集阶段，制度化建设力推社会工作全面发展。

1) 系列政策的出台表明我国社会工作发展进入系统化发展阶段。《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》和《社会工作专业人才队伍建设中长期规划(2011—2020年)》勾勒了未来一段时期我国社会工作发展的路线图。

2) 系列政策的出台为我国社会服务体制机制改革、实现社会服务转型提供了重要参考路径和专业人才保障，有助于转变传统社会服务的价值理念和方式方法。

3) 系列政策的出台是对我国社会转型时期日益复杂和多元的社会服务需求的有效回应，社会工作专业人才将直接参与社会建设和社会管理创新，并成为一支不可忽视的重要力量。

(二) 十六届六中全会以来，我国社会工作相关政策的发展脉络

2006年10月，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出“建设宏大的社会工作人才队伍”，这是我国社会工作发展的重要节点。内容聚焦在社会工作人才队伍建设上，这也成为了我国社会工作发展政策出台的基点，**即将社会工作发展的首要关注点放在社会工作专业人才队伍建设上，这是一条主线。**

2007年-2009年，我国社会工作发展政策主要以启动和探索为主，在试点工作、职业评价、社会协同、学历教育和领导干部培训等五个方面进行了积极探索并取得一定成效。

2010年-2012年，我国开始全面推动社会工作发展政策，并呈现出中央高度

重视、多部门联合协作的局面和注重长远规划的特点。具体表现为：1) 国家高度重视。《国家中长期人才发展纲要（2010-2020）》明确将社会工作人才纳入我国六大主体人才行列，并出台 10 个国家层面社会工作发展相关政策。2、各部门联动协作。各部委、社团联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》等 4 个社会工作专门性政策和 7 个社会工作相关性政策，形成合力多领域推动社会工作发展。3、部分部委先行探索。民政部等部委根据本部门的具体情况制定发布了 10 个涉及社会工作发展的相关政策，从部门分工角度将社会工作人才队伍建设纳入其中。4、系统勾勒宏伟蓝图。《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》作为社会工作发展的纲领性文件，勾勒出了社会工作发展的宏伟蓝图。

从以上基本演变过程可以看到，我国社会工作发展的路线较为明显，即以**社会工作专业队伍建设为主线**，并以此为切入点带动整个社会工作领域发展。

二、迎来社会工作发展的政策时代：

解析社会工作发展的核心政策

2010-2012 年间，我国社会工作得到新发展，制度化建设成为推动我国社会工作发展的主要力量和显著特点，社会工作发展迎来社会政策时代。

期间，中共中央和国务院、各部委联合及各部委自身三个层面共计发布了 30 余项社会工作专业性和相关性政策，形成了以社会工作专业队伍建设为焦点、以纲领性制度建构为主的特点。本部分将重点解读《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》等五个专业性规范性政策。

（一）《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》

1. 政策性质、地位与基本内容

2011 年 10 月，中组部、民政部等 18 部委、社团联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》（简称《意见》），这是国家层面出台的第一个系统建构社会工作制度的专门文件，具有里程碑意义。它是对《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）》的创新思考。

2. 制度创新与政策亮点

《意见》开启了我国社会工作制度的先河，对推动传统社会服务向现代社会工作服务转型有重要意义^①。

1) 社会工作春天的新到来。《意见》的出台使得社会工作界无不为之振奋，它在社会工作专业人才培养队伍建设上的阐释更加清晰、全面，引领着我国社会工作向前发展。

2) 社会工作专业人才的新界定。《意见》从政府层面对社会工作人才进行了界定，并根据我国社会服务的状况就社会工作的服务领域和基本功能进行了概述。

3) 发展思路的新突破。首次明确了“以人才培养为基础，以人才使用为根本，以人才评价激励为重点，以政策制度建设为保障”的思路，强化专业人才培养，推动社会工作稳步发展。

4) 指导发展的新原则。《意见》确立了“党委领导、政府推动、社会参与、突出重点、立足基层、中国特色”的工作原则。这与我国社会管理体制相一致，“中国特色”是对我国社会工作本土化的基本考虑。

5) 未来发展的新目标。《意见》中提出了建立数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才培养队伍的战略目标，明确提出社会工作应围绕专业人才培养队伍逐步完善政策制度体系，加强社会工作制度化建设。

6) 职业发展的新要求。《意见》提出加强社会工作专业人才的职业规范，这是第一次论及社会工作专业人才自身建设的内容，对营造社会工作职业发展环境具有重要意义。

7) 人才培养的新举措。《意见》规划设计了多层次、广范围和系统化的人才计划，有重点地开展社会工作专业人才服务“三区”等7项具有引领性、创新性、示范性的重大工程。

8) 理论与实践的新互动。《意见》明确提出“建立教师参与社会工作实践制度，鼓励一线优秀社会工作专业人才到高校授课”等要求。这将逐步推动理论与实践、高校与社会的双重互动。

9) 社会工作专业人才的新地位。《意见》提出“将符合条件的社会工作专业人才纳入享受国务院政府特殊津贴范围”，鼓励社会组织和群团组织等根据需

^①柳拯：《建构中国特色社会工作专业人才制度体系——〈关于加强社会工作专业人才培养队伍建设的意见〉解读》，《广东工业大学学报（社会科学版）》，2012，12（2）。

要加大使用社会工作专业人才，支持民办社会工作机构吸纳社会工作专业人才。

10) 工作机制的新格局。《意见》提出了组织部门牵头抓总，民政部门具体负责，有关部门密切配合，社会力量广泛参与的多部门联合协作推进的工作格局。

(二)《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020年）》

1. 政策性质、地位与基本内容

2012年4月，中组部、民政部等19部委和社团联合发布了《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020年）》（简称《规划》）。它是我国第一个关于社会工作专业人才队伍建设的中长期规划。

《规划》是《意见》的姊妹篇，是对《意见》的延续和具体化，两者共同构成了专业社会工作发展和社会工作人才队伍建设的双重制度保障。

2. 制度创新与政策亮点

《规划》明确提出了未来10年我国社会工作专业人才队伍建设的三大主要任务、五项体制机制与重大政策、十个重点工程和五种保障措施。

1) 以制度建设优化发展环境。《规划》将“建立健全社会工作专业人才法规、政策和制度体系”作为总体目标的第一目标，在一定程度上说明了制度建设在我国社会工作发展中的重要性。

2) 注重队伍建设的专业化。《规划》和《意见》都不再使用“社会工作人才”这一宽泛概念，而是定位于“社会工作专业人才”，更加注重人才的专业性。

3) 系统构建专业人才体系。《规划》从社会工作服务人才、社会工作管理人才、社会工作教育与研究人才三个方面构建了我国社会工作专业人才的基本体系，这是对社会工作专业人才概念的具体化呈现。

4) 形成一个体制机制和四个专门政策。在体制机制方面的创新体现包括：建立社会工作专业人才队伍建设联席会议制度；加大政府财政和福彩公益金投入力度等。在专门政策方面的亮点包括：推动东中西部三个地区内部和跨地域的交流与合作；提出鼓励有突出贡献的社会工作专业人才参政议政等。

5) 以十大工程为重要落脚点。《规划》推出了社会工作服务人才职业能力建设工程等十个重大工程，内容全面、具体、可衡量，十大工程将共同引领我国社会工作的实质发展。

(三)《边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区人才支持计划社会工作者人

才专项计划实施方案》

1. 政策性质、地位与基本内容

2012年9月，中组部、民政部和国务院扶贫办等六部门联合发布了《边远贫困地区、边疆民族地区、革命老区人才支持计划社会工作人才专项计划实施方案》，这是落实《意见》和《规划》而制定的专门文件。

2. 制度创新与政策亮点

该实施方案具有以下五方面亮点：

1) 这是我国第一个支持“三区”社会工作发展的专门文件，其对缩小社会工作发展的区域差异有积极作用；2) 以社会工作专业队伍建设和提高社会工作服务水平为发展目标，注重制度化建设的保障作用；3) 采取引入外部人才和培养当地人才的双重策略，鼓励专业人才投身“三区”社会工作事业，运用外部资源培养本地专业人才；4) 社会工作专业人才的引入和培养将大大促进当地社会服务理念的转变和服务水平的提升；5) 保障性条件较为充足，从资金和政策两个方面提供了较大力度的保障。

（四）《关于政府购买社会工作服务的指导意见》

1. 政策性质、地位与基本内容

2012年11月，民政部、财政部联合发布了《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，这是我国第一次发布全国性政府购买社会工作服务的专门政策，明确了政府购买社会工作服务的主体、对象、范围、程序与监管等相关内容。

2. 制度创新与政策亮点

该意见的亮点在于：1) 这是我国第一个全国性政府购买社会工作服务的专门政策，其对社会工作实务和社会服务体制改革有较大的推动作用；2) 政府购买社会工作服务能够在一定程度上推动政府与社会组织的互动、协作，是社会管理创新格局中“社会协同”的具体体现；3) 实现了社会管理方式、公共财政投入方式的制度创新，推进了政府购买社会工作服务的制度化和规范化建设。

三、以顶层设计推动社会工作全面发展：

社会工作相关政策的重要作用和未来影响

社会工作不仅是一个专业，而且是一种制度存在。没有制度化的保障，社会

工作的发展将举步维艰，这已成为中国本土社会工作发展的重要特征。发展社会工作需要良好的顶层设计来保障良好的发展环境^②。本阶段社会工作政策具有明显的战略性特点，为社会工作全面发展奠定了制度基础。

（一）《社工意见》和《社工规划》成为我国内地社会工作发展的行动纲领，指引社会工作的未来发展方向

《社工意见》和《社工规划》是推动我国专业社会工作发展及其人才队伍建设的纲领性文件，将指引社会工作参与社会建设与社会管理创新。它们的出台不仅对社会工作发展和社会工作制度建设具有里程碑意义，而且对推进我国社会建设和社会管理创新有着重要的推动作用。

（二）确立了社会工作人才的重要地位，保障了社会工作发展的良好环境

《国家中长期人才发展纲要（2010-2020）》等一系列政策制度的出台确立了社会工作专业人才在社会发展中的重要地位，实现了社会工作发展的制度创新，并从最高层面保证了社会工作专业人才队伍建设的统一思路和指导思想。这对中国社会工作得到全面、系统和深入的发展有着重要意义上。

（三）为不同行业、地域和领域社会工作的政策制定和具体行动奠定了基础、提供了依据

社会工作是社会建设的重要手段和方法，其专业服务范围十分广泛，包括了民生事业的各个领域。系列纲领性文件的出台将为未来社会工作的发展奠定了基调，更为不同行业、地域和领域更加具体化和具有针对性特点的实施性政策出台提供了依据和参照物。

（四）将有效推动社会服务转型和社会工作实务发展，逐步回应和满足社会公众日益增长和多元化的社会服务需求

从系列政策的出台可以看出，社会工作发展性政策的出台有力地促使了社会工作直接服务范围的扩大、领域的拓展和成效的呈现，这对于推动传统社会服务改革有重要作用。专业化的服务正日益回应和满足社会公众的多元化社会服务需求，逐步提升社会工作的知晓度和认可度，彰显社会工作的专业价值。

（五）社会工作专业人才成为我国社会建设和社会管理创新的重要力量

《国家中长期人才发展纲要（2010-2020）》将社会工作人才首次纳入国家人

^②张昱：《发展社会工作亟须顶层设计》，《中国社会工作》，2012年7月（下）。

才发展大局，成为我国社会发展六支主体队伍之一。社会工作专业人才将在不同社会服务领域将扮演重要角色，成为我国未来社会发展不可或缺的重要组成部分，逐力推进社会管理创新。

四、以制度化建设引领社会工作未来发展：

中国社会工作相关政策的发展趋势

制度化建设已经成为社会工作发展的重要保障，是通往社工春天的康庄大道^③。社会工作发展制度的研究、制定、实施、评估与修订也注定是一项繁琐复杂但具有不可替代价值的系统工程。未来社会工作制度建设的重点将是制定具体细致的配套政策，逐步完善社会工作制度体系。

（一）“党委领导、政府推动、民间运作、公众参与”的社会工作发展格局更加紧密、有力、有效

十八大确定了我国“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理创新体制，具体到社会工作发展而言，我国已初步形成“党委领导、政府推动、民间运作、公众参与”的格局，即在坚持党委领导的基础上，政府整体协调，民政部门主要负责，依靠各类社会组织和基层社区的具体运作，并以其作为载体动员社会公众参与。

（二）迎来社会工作发展的制度化建设时代，并在注重社会参与的基础上进一步完善社会工作专业化、职业化和本土化的制度保障

中国已经迎来或进入了社会政策时代（王思斌，2004）。^④近些年来我国高度关注保障和改善民生，制定、修订了一系列政策制度，十八大报告也将“法治保障”纳入了社会管理创新体制，充分验证了制度化建设时代的到来。社会工作制度化建设将与社会工作的专业化、职业化和本土化产生互动，并注重社会工作制度建设的社会参与性和参与主体多元化。同时，社会工作制度的研究与倡导仍是社会工作发展的重要任务。

（三）实现由引领性、综合性政策向精细化、专项性政策的逐步过渡，推进社会工作服务纵深发展

^③王瑞鸿：《制度建设是通往社工春天的康庄大道》，《中国社会工作》，2011年11月（中）。

^④王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004年第6期。

我国社会工作发展政策将在实现从无到有、注重引领性政策的基础上，继续围绕社会工作专业人才培养队伍建设为核心，逐步推进社会政策从少到多、从粗到细、由泛到专的进程，出台、配套精细化社会工作发展政策，为构建系统、成熟的社会工作制度体系奠定基础。未来5年，我国将在既有经验和先行先试的基础上，重点落实已出台的社会工作政策，研究、出台更加具体化的专项政策。

（四）社会工作在我国社会管理创新中的重要作用将逐渐凸显，社会工作专业人才成为社会服务管理创新的骨干力量

社会工作的发展也已经从初步的探索时期逐步进入到关键的成长时期，系列政策制度也在一步步地丰富完善，社会工作的专业化和职业化将在此进程中逐步实现，逐步转变社会服务理念陈旧、方式僵化的局面，改变计划性社会服务时代的痼疾。社会工作作为社会服务重要手段将成为社会建设的骨干力量，这是许多发达国家和地区的基本经验。因此，在加强和创新社会管理的过程中，应高度重视和积极发挥专业社会工作的积极作用^⑤。

【参考文献】

- [1]柳拯：《建构中国特色社会工作专业人才制度体系——〈关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见〉解读》，《广东工业大学学报（社会科学版）》，2012，12（2）：第5-12页。
- [2]张昱：《发展社会工作亟须顶层设计》，《中国社会工作》，2012年7月（下）：第50页。
- [3]王瑞鸿：《制度建设是通往社工春天的康庄大道》，《中国社会工作》，2011年11月（中）：第57页。
- [4]王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004年第6期：第8-11页。
- [5]戴均良：《充分发挥专业社会工作在社会管理中的重要作用》，《中国社会工作》，2012年1月（上）：第28-30页。
- [6]马福云：《社会工作岗位设置探析》，蒋昆生、戚学森：《中国社会工作发展报

^⑤戴均良：《充分发挥专业社会工作在社会管理中的重要作用》，《中国社会工作》，2012年1月（上）。

告（2009-2010）》，北京，社会科学文献出版社，2010年。

[7]何红锋、李春红：《社会工作立法研究》，蒋昆生、戚学森：《中国社会工作发展报告（2009-2010）》，北京，社会科学文献出版社，2010年。

System construction and The development of social work

——the research of status and trend of China social work policy development

Zou Xueyin, Lu Lei

(Social Work Research Center of Ministry of Civil Affairs, Beijing 101601)

Abstract: Social work is highly valued as an important means and system of social construction. The system construction also has become the important content of the development of social work and the guarantee conditions of professionalization and localization of social work in China. In recent years, the development of social work in China presents the basic characteristics of the system construction leading professional development and paying attention to the long-term planning. A period of the future, supporting and special social work policies will be gradually established and perfected, in addition to construct social work system with Chinese characteristics.

Key words: social work system construction professional social workers
