

加强和创新社会管理：社会工作的视角

李迎生

〔摘要〕 现代社会工作与社会管理在功能上存在着内在的契合（耦合）性，在加强和创新社会管理中可以发挥独特的作用。我国经过 30 多年的改革开放，在经济建设、社会发展取得巨大成就的同时，在社会管理领域却面临着十分严峻的形势，表现为居民收入分配差距不断扩大，一个庞大的社会弱势群体形成，社会结构出现了固化的趋势，社会矛盾、冲突集中爆发等，对和谐社会建设构成了严重的负面影响。发挥社会工作在加强与创新社会管理中的作用，在借鉴西方经验的同时，应密切结合中国实际。当前在宏观（国家）层面，应着重通过完善社会政策、健全福利制度以强化社会工作协调资源配置、促进社会公正的功能；在微观、中观（个人、群体、社区）层面，应通过提供切实的专业服务以满足普通民众特别是弱势群体的基本生存与发展需求，在突出社会工作应对社会风险功能的同时，强化其预防社会风险的功能；并以加快推进社会工作的职业化、专业化和本土化作为确保上述功能充分发挥的前提和基础。

〔关键词〕 社会工作；社会管理；创新

〔中图分类号〕 C916 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2014)01-0096-09

一、社会工作与社会管理的关系

社会管理是政府和民间组织运用多种资源和手段，对

社会生活、社会事务、社会发展进行组织、协调、服务、监督和控制的过程，目的在于满足社会成员生存和发展的基本需求，实现社会系统的良性运行与协调发展。^①

我国经过 30 多年的改革开放，在经济建设、社会发

① 李学举将社会管理界定为“主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。”（李学举《加强社会建设和管理，促进社会和谐与发展》，《求是》，2005 年第 7 期）。何增科认为，近年中国官方文件经常提及的“社会组织”实际上主要是指“民间组织”，他将社会管理界定为“政府和民间组织运用多种资源和手段，对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程，目的是满足社会成员生存和发展的基本需求，解决社会问题，提高社会生活质量。”（何增科《中国社会管理体制改革的路线图》，北京：国家行政学院出版社，2010 年，48 页）。比较以上定义，各有特色，也各有不足。李学举的定义将社会组织作为社会管理的主体之一带有明显的官方色彩，学术上不太严谨；另外，该定义没有涉及社会管理的目的或目标。何增科的定义纠正了该定义的第一个不足；也做了纠正第二个不足的努力，但不全面。实际上，社会管理既有满足社会成员生存和发展的基本需求的目标，也有维持社会秩序的目标，这一点当下尤为重要。

〔作者简介〕 李迎生，中国人民大学社会与人口学院及社会学理论与方法研究中心教授、博士生导师，北京 100872。

展取得巨大成就的同时，当前在社会管理领域却面临着十分严峻的形势。为此，党的十六届六中全会就曾指出，加强社会管理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求。2011年2月19日，胡锦涛同志发表重要讲话，强调要扎扎实实提高社会管理科学化水平，建设中国特色社会主义社会管理体系，明确指出社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。党的十八大提出，要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，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。

加强和创新社会管理是一项涉及改革发展全局的工作，需要社会各阶层的充分参与与多学科、各专业的全方位合作，其中现代社会工作作为一个起源于西方社会管理实践的专业发挥着独特的、难以替代的、直接的作用。

社会工作遵循以人为本、助人自助、平等公正的专业价值观，在社会服务及社会管理等领域，综合运用专业知识、技能和方法，帮助有需要的个人、家庭、群体和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防和解决社会问题，促进社会稳定和谐的专业和职业。⁽¹⁾

社会工作坚持每一个人都应享有社会福利，都应该受到社会的周到对待。为此，社会工作面向社会成员特别是弱势群体提供专业服务，积极倡导并组织旨在影响人、改变人的各类服务活动，协调和配置社会既有资源与机会，以及为社会弱者呼吁更具保护性和倾斜性的社会政策。

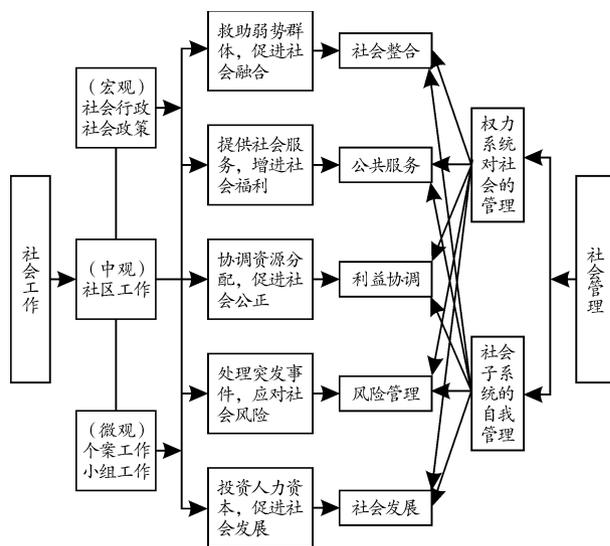
现代社会工作业已形成三大直接方法（个案、小组和社区的工作方法）以及社会政策、社会行政、社会研究等间接方法，并充分运用社会学、心理学、政治学、伦理学等多学科的知识使社会服务更具效率。社会工作的行动取向更使其优势凸显。面对现代社会的各类问题，比如青少年问题、失业问题、养老问题、贫困问题、犯罪问题等，社会工作组织专业工作者始终扎根在社会基层，面向社会公众，积极争取各类资源开展助人服务，并力图在行动中改变人的处境，促进个体乃至社会状况的改善。

从以上对社会工作的论述可见，专业社会工作在理念基础、实施主体、服务对象、服务路径、服务目标等诸多方面与社会管理契合或一致，且独具优势，现代社会工作可以为加强与创新社会管理做出贡献。这里，我们着重对社会工作与社会管理的功能契合（耦合）性做深入、具体的探讨，从而更直接、直观地把握二者之间的关系，为借助社会工作加强和创新社会管理提供基本的理论依据。

前述胡锦涛同志讲话明确指出社会管理的基本任务，

从学理上大致可将其归纳为社会管理的三大功能。其中协调社会关系、规范社会行为、保持社会稳定可以归纳为社会管理的社会整合功能，解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险属于社会管理的风险管理功能，促进社会公正属于社会管理的利益协调功能。另从前述学者关于社会管理的界定可见，社会管理还涉及“满足社会成员生存和发展的基本需求”、“提高社会生活质量”等基本目标，实现此类目标需要借助社会管理公共服务功能的发挥。此外，社会管理不是被动的、静态的管理，而是以稳定促发展、在发展中追求更高水平的管理，社会管理促进发展的功能寓于上述基本功能之中，或者说是上述基本功能的集中体现。

俞可平结合目前我国实际认为，社会管理体制应包括社团管理体制、社会保障体制、社会治安体制、社会应急体制、社会服务体制、社区管理体制和社会工作体制。⁽²⁾何增科将社会工作体系作为社会管理体制的一个组成部分，其他还包括社会治安体系、社会应急体系、社会政策体系、社会保障体系、利益协调体系、权益保护体系、社团管理体系、社区管理体系、社会服务体系等。⁽³⁾两种划分是否科学、合理尚待商榷，但社会工作作为社会管理体制的一个组成部分应该是可以接受的。笔者将社会工作的功能归纳为五个，即复原的功能、配置资源的功能、预防的功能、发展的功能、稳定社会的功能。⁽⁴⁾其中复原的功能、预防的功能可以对应社会管理的风险管理功能，稳定社会的功能对应社会整合的功能，发展的功能对应社会发展的功能，配置资源的功能对应公共服务与利益协调的功能。可见，社会工作与社会管理在功能上存在着内在的契合（耦合）性。为对应社会管理的五大功能可将社会工作的五大功能稍作调整、分解，参见下图所示。



社会工作与社会管理的关系图示

社会工作与社会管理的区别在于：社会工作主要服务弱势群体，而社会管理服务全体国民；社会工作相对于社会管理更强调服务而非管理；社会管理涉及的领域、范围远比社会工作宽广；社会工作更强调专业方法的运用；社会管理更强调社会秩序的维持与社会稳定的维护，社会工作更强调维护国民的社会权利；与社会管理倚重政府相比，社会工作更注重借助民间组织提供服务；等。

二、当前我国社会管理面临的紧迫形势

改革开放三十多年来，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，到2010年GDP总量已跃居全球第二位。社会发展也取得了长足的进步：据联合国开发计划署发布的《2010年人类发展报告》，中国人类发展指数进步快。报告特别列出了过去40年人类发展指数提升最快的10个国家，以中国和印度尼西亚为首，中国的人类发展综合指数为0.663，略高于世界平均水平0.624，在被测173个国家中排第96位，比1990年上升了14位，比1997年上升了7位。^[5]另据北京零点研究咨询集团《2010年零点中国公共服务公众评价指数报告》显示：中国公共服务的年满意度水平从2006年的大约63分提升到68分多；城乡居民对医疗服务的评价有一定幅度的提升，突破了70分；农村居民的评分增幅更大，由2006年的39.5分跃升至2010年的57分，这与农村医疗保障水平提高和基础性公用事业加快发展有直接关系。^[6]

同时也须指出，由于改革开放以来一直存在的重经济建设、轻社会建设的倾向，导致社会发展尚未取得应有的成就。目前我国发展进程中存在的一系列问题，大多和这一倾向有关。这也是近年中央提出推进社会建设、加强社会管理的基本背景。当前我国社会建设、社会管理面临的严峻形势主要表现在以下几点：

（一）居民收入分配差距不断扩大

随着经济和社会的发展，行业之间、地区之间、城乡之间、阶层之间、群体之间的利益差异也浮现出来，因利益受损等引发的矛盾明显增多，协调和兼顾各方面利益的难度越来越大。

近些年来，财富越来越向少数人集中而工农大众收入偏低。全国总工会2010年4月发布的一个调研显示，我国的国民收入分配格局中劳动者报酬占GDP的比重不断下降，而资本所有者和政府占比却大幅提高。从1997年到2007年，劳动者报酬占GDP的比重从53.4%下降到39.74%；企业盈余占GDP比重从21.23%上升到31.29%，而在发达国家，劳动者报酬占GDP的比重大多在50%以上。我国现有央企155家，央企管理层年薪动辄数十万、数百万甚至上千万，而大多数员工月工资一两千元，差距悬殊。^[7]

2012年9月14日北京国际城市发展研究院联合中国社科文献出版社发布了首部《社会管理蓝皮书——中国社会管理创新报告》。依照这份蓝皮书提供的数据，我国行业之间职工工资最高与最低相差15倍左右；上市国企高管与一线职工收入差距在18倍左右，国有企业高管与社会平均工资相差128倍。收入最高的10%人群与收入最低的10%人群的收入差距，已从1988年的7.3倍上升为2007年的23倍。^[8]

城乡居民收入差距从1978年的2.57倍扩大到2009年的3.33倍。^[9]中国社会科学院城市发展与环境研究所发布的《中国城市发展报告 No.4 聚焦民生》显示，2010年我国城乡收入差距比为3.23:1，较上一年有所缩小，但成为世界上城乡收入差距最大的国家之一。中西部省区高于全国平均水平，城乡收入差距更大，比例也更高，达4:1以上。^[10]

国际上通常认为，基尼系数0.4是警戒线，一旦基尼系数超过0.4，表明财富已过度集中于少数人，该国社会处于可能发生动乱的“危险”状态。我国基尼系数已从改革开放初的0.28上升到2007年的0.48，近年继续上升，实际已超过了0.5。^[11]

（二）一个庞大的社会弱势群体形成

社会弱势群体是指那些由于社会及个人的原因在社会竞争中处于不利地位，缺乏获取社会资源的机会和境遇，因而其物质生活处于困境（和贫困群体基本重合），心理承受能力脆弱，需要借助外在力量（国家和社会的力量）支持的人群。

我国在高度集中的计划经济时期（1949—1978），由于政府强有力的干预，社会弱势群体规模不大，社会弱势群体问题不严重。1970年代末实施市场化改革以后，特别是到了90年代中后期，随着市场化改革进程的加快，这个问题才逐渐凸显，并日益严重，并成为社会关注的一个热点。

当前弱势群体包括由于年龄、个人生理及心理等因素形成的老人、儿童、残疾人群体；由于社会结构、社会制度、政策方面的原因形成的贫困人口、农民工、农民及由于自然环境等方面的原因形成的贫困农民、灾民等。

现阶段弱势群体问题有几个显著特点，第一个特点是规模大。按人均年收入2300元的最新低保线，我国目前有1亿左右的贫困人口。加上失业人员，缺乏保障的农村老人、儿童及残疾人，失地农民，灾民等，我国目前弱势群体规模在2亿人上下。

第二个特点是社会性弱势群体问题突出。在我国目前社会快速转型期，由于社会支持网新旧交替等的原因，无论是哪一类因素导致的弱势群体都存在着这样那样的问题有待解决，尽管其程度不同、形式不同。其中，社会性弱势群体问题更为突出。近年来各地伤亡多人的矿难不时见

诸媒体,各种生产事故有增无减。农民工在就业、居住、劳动保护、社会保障以及子女就学等方面面临着种种歧视现象。

最后一个特点是主要社会群体弱势化。不仅主要社会群体进入弱势群体的人数在迅速增加,而且为数可观的主要群体成员工作、生活处境艰难:工人不但要面临着“减员增效”的压力,而且还要面对“换员增效”的压力——即用“农民工”来替换成本相对较高的现有工人的压力。“农民工”的收入增长缓慢,农民的收入增长同样缓慢,同城市居民的收入差距居高不下。更值得关注的是,主要群体成员的弱势处境甚至影响到下一代,近几年高等学校录取的新生中,农村生源所占的比例,已经由原来的超过30%,下降到15%左右。

(三) 社会结构出现了固化的趋势

2009年8月20日,北京知名媒体工作者石述思在博客上发表了一篇博文——《“贫二代”的18条标准》,该文一经发布,迅速被网友们疯传,“贫二代”一词引起人们的极大关注,成为与“富二代”相对的一个热门词汇、社会现象。在改革开放中的普通工人、农民以及未能享受政策带来的财富的人依然贫穷,这类人称之为“穷一代”(“贫一代”),而他们的子女由于基础环境差,同时得到教育少仍然未能摆脱贫穷,称之为“贫二代”。“贫二代”中很多人如今属于弱势群体,广泛地存在于城市和农村之中。如果说“贫一代”与“富一代”相比,其改变自己身份与处境的机会与手段尚比较公平的话,“贫二代”与“富二代”相比,其改变自己身份与处境的机会与手段就非常有限,中国贫富阶层的分化已经通过代际传承出现了固化的趋势。

中国社会科学院社会学研究所“当代中国社会结构变迁研究”课题组根据对全国城乡抽样调查数据的分析,认为实行改革开放以来我国的社会结构已经发生深刻的变化,并以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准,将我国城乡社会成员划分为社会上层、中上层、中中层、中下层及底层等五大社会等级十个阶层,其中处于底部的两个等级即中下层(包括个体劳动者、一般商业服务业人员、工人、农民)、底层(包括生活处于贫困状态并缺乏就业保障的工人、农民和无业、失业、半失业者)。^[12]该课题组其后出版的《当代中国社会流动》一书中,则将上述十个社会阶层分为优势地位阶层、中间位置阶层和基础阶层等三大社会等级,即:优势地位阶层——国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层;中间位置阶层——专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体户阶层;基础阶层——商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层、城乡无业、失业、半失业者阶层。^[13]该课题组关于我国现阶段社会阶层等级的划分基本上是符合实际的。上述研究还发现,“20

世纪90年代中期以来,经济资源、组织资源和文化资源有向上层集聚的趋势,大量原本只拥有其中一类或两类资源的人,到近些年则基本同时拥有这三种资源。”^[14]而作为基础阶层重要组成部分的工人、农民等普通劳动者,“农业劳动者处于明显劣势”,“产业工人的地位继续下沉”,他们在各类资源的拥有量上,都处于弱势地位,很难有机会流入优势阶层。^[15]

更有甚者,在我国社会快速转型时期,由于一些法律、制度、机制的不完善,各社会阶层之间特别是基础阶层与优势地位阶层之间的社会流动出现不利于基础阶层的现象:1980年以来,在处于较为优势地位的国家与社会管理者、经理人员、专业技术人员等阶层中,代际继承性明显增强,代内流动明显减少,表现出多进少出的趋势;而处于经济社会位置较低阶层的子女,要进入较高阶层,其门槛明显增高,两者间的社会流动障碍在强化。^[16]

(四) 社会矛盾、冲突集中爆发

世界银行《东亚经济发展报告(2006)》提出了“中等收入陷阱”(Middle Income Trap)的概念,其基本涵义是指:一个经济体从中等收入向高收入迈进的过程中,既不能重复又难以摆脱以往由低收入进入中等收入的发展模式,很容易出现经济增长的停滞和徘徊,人均国民收入难以突破1万美元。进入这个时期,经济快速发展积累的矛盾集中爆发,原有的增长机制和发展模式无法有效应对由此形成的系统性风险,经济增长容易出现大幅波动或陷入停滞。大部分国家则长期在中等收入阶段徘徊,迟迟不能进入高收入国家行列。《人民论坛》杂志在征求50位国内知名专家意见的基础上,列出了掉入“中等收入陷阱”国家的十个方面的特征,即:经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱。^[17]

按照世界银行的标准,2010年我国人均国内生产总值达到4400美元,已经进入中等收入偏上国家的行列,但随之而来的很可能就是“中等收入陷阱”。我国改革开放丰硕成果的背后,正隐藏着种种复杂多变的不稳定风险。贫富差距正在进一步扩大,已经超越了国际通行的警戒线;一个庞大的弱势群体的形成及社会结构固化趋势的出现导致近年来强势群体与弱势群体冲突加剧,并且极易放大为社会危机。

近年爆发的典型群体性事件就可以列出很多,包括:2003年哈尔滨的“宝马案”,2005年河北的“定州事件”,2008年贵州的“瓮安事件”、云南的“孟连事件”,2009年湖北的“邓玉娇事件”、“石首事件”以及吉林的“通钢事件”,2011年广东的“乌坎事件”等。导致这些群体性事件的原因固然很多,表面的原因是官民矛盾、警民矛盾等,深层原因则是普通民众、弱势群体利益受损、

权利受损。

“富二代”与“贫二代”之间的隔阂乃至冲突近年更成为舆论乃至社会各界关注的焦点。2010年发生的“‘我爸是李刚’事件”及2011年发生的“李双江儿子打人事件”我们至今记忆犹新，此类事件表明，社会结构固化导致的阶层隔阂正在加深，并可能导致潜在社会危机的代际传承，对社会和谐构成长远的负面影响。

透过这些群体性事件，可以看出，公众关注的往往不是事件本身，而是事件中那些有权有势的人，这些人可能依靠权势逃避法律的惩处。普通百姓固然关注自身的物质利益受损，同时百姓表达诉求和维护权利的意识也在不断提高，渠道也在扩展。显然，对群体性事件如果一味地加以压制，可能并不是最好的选择。

三、西方国家借助社会工作 创新社会管理的经验借鉴

西方发达国家在其社会转型过程中也出现过严重的贫富分化、弱势群体问题，甚至爆发过大规模的社会冲突，导致长期的社会动荡。为维护资本主义社会秩序，维持资产阶级的统治地位，统治阶级采取“大棒加胡萝卜”政策加以应对，现代社会工作就是在这一背景下发展起来的。

19世纪中后期起源于英国并活跃于欧美的“慈善组织会社”（Charity Organization Society）运用“友好访问员”（Friendly Visitors）开展工作，被视为专业社会工作的起源。美国最早开始这方面训练的机构是纽约慈善学院（New York School of Philanthropy），1898年该院开办了一个为期六周的暑期训练班，训练带薪的友好访问员。1917年，芮奇蒙德（Marry E. Richmond）发表《社会诊断》（Social Diagnosis）一书，其基本宗旨便是要使社会工作的方法成为一门独立的知识，使社会工作的技术成为一种可传递的技术。该书的出版，成为专业社会工作发展史上的一个里程碑，奠定了社会工作个案工作方法的基础。其后，1930-40年代，小组工作方法形成。1940-50年代社区工作方法形成。1950年代以后，随着“福利国家”的建立，社会政策、社会行政等方法受到空前重视。而自1970年代开始，由于出现石油危机，“福利国家”体制受到“新自由主义”的严厉攻击，政策逐渐右转，导致了社会问题。有鉴于此，以美国为例，1990年代中后期美国社会政策学界提出面向未来建构一种“新国家主义”的主张，仿照欧洲及日本，加强政府在教育、职业培训、医疗、儿童福利等方面的投入。同时根据美国政治体制的特点，对联联邦政府及州政府的角色进行合理的界定。^[18]

接下来我们对西方国家借助社会工作创新社会管理的基本经验加以分析总结，以为我国所参考借鉴。

（一）关注弱势群体，突出政府责任

现代社会工作的出现是与社会福利观从“个人责任观”向“社会责任观”的转变密切相连的。工业化、市场经济等在欧美的推进，导致了社会经济结构的巨大变化，出现了各种社会问题，这是社会工作产生的基本时代背景。西方古代丰富的助人思想特别是古希腊、古罗马时期的助人思想，基督教的博爱思想，以及文艺复兴以后出现的人道主义价值观等等，则成为西方社会工作产生的思想背景。

特别是社会福利观念从“个人责任观”向“社会责任观”的转变，对社会工作的发展产生了直接的影响。工业革命导致了大量社会问题出现，其中社会弱势群体的生存问题日益突出，需要社会加以解决。但在一个较长的历史时期，人们认为贫穷主要是个人造成的，个人应对自己的处境负责；社会提供个人福利会使个人丧失自尊。所以，这个时期的社会福利是“补残式”或“残余式”的，只有在个人及其亲属都无能为力的情况下，国家、社会才介入救助事务。这种情况自19世纪后期以来发生了实质的改变。人们开始认识到，在市场经济条件下，一些人成为弱势群体有着不可抵御的社会根源，且急剧的竞争使任何一个社会成员都有沦为社会弱者的可能。这便促使政府重新考虑自己在社会福利中充当的角色。

1950年代以后权力因素被引入社会问题的分析，社会批判学派等把社会问题的出现归结为社会制度、社会结构的不公平与不合理。在社会分层研究中，学者们越来越把失业、贫困、疾病、不发展等现象同社会制度的不公平联系起来，认为由于社会制度方面的原因，由于某些社会成员缺乏权力和竞争能力而使他们陷入困境。

上述新认识、新观念导致对弱势群体的关注上升到国家、社会的高度，直接导致了现代社会工作的产生。

（二）出台社会政策，健全福利制度

社会政策、福利制度是满足弱势群体的生存和发展需求、实现资源和机会合理配置、促进社会公平的重要手段。

1873年，德国“新历史学派”的经济学教授们为解决德国当时最迫切的社会问题——劳资冲突，组织了“德国社会政策学会”。其主干人物之一瓦格纳（Adolph Wagner）认为，社会政策就是要把分配过程范围内的各种弊害，采取立法及行政手段，以争取公平为目的而加以消除的国家政策，其着重点在于解决劳资之间的分配不公。^[19]“德国社会政策学会”的主张为俾斯麦政府所采纳，世界上第一个社会保险制度即出现在德国，即1883年的《疾病社会保险法》。1884年和1889年德国政府又分别制定了《工伤社会保险法》和《老年、残疾、死亡保险法》，从而使德国成为世界上第一个具有比较完整的社会保障制度体系的国家。欧美国家纷纷仿效，社会保障制度逐渐在世界各地普及。值得一提的是，作为坚信自由主义的美

国，在罗斯福当政时期，为了对付经济危机带来的失业、老年退休等社会矛盾，也于1935年8月14日通过了《社会保险法案》。

1941年，英国开始制定战后社会保障计划，经济学家贝弗里奇受托出任社会保险和相关服务部际协调委员会主席，负责对现行国家社会保险方案及相关服务进行调查，并就战后重建社会保障计划进行系列研究。1942年，贝弗里奇提交了题为《社会保险和相关服务》的报告，即“贝弗里奇报告”。报告提出建立全民社会保障的思想，要求政府对国民提供儿童补助、养老金、残疾补助、丧葬补贴、丧失生活来源补助、妇女福利和失业工人的救济等全面保障。英国政府于1944年发布了社会保险白皮书，基本接受了“贝弗里奇报告”的建议，出台了一整套“从摇篮到坟墓”的福利政策，并于1948年宣布建成了福利国家。瑞典、芬兰、挪威、法国等欧洲国家也不甘落后，先后建立了有本国特色的福利国家。

上述种种措施，在促进社会公平、化解社会矛盾、维护社会和谐稳定方面发挥了积极作用。

（三）反对社会排斥，促进社会融合

社会排斥概念起源于20世纪60-70年代的法国，西方学者是在对“新贫穷”问题的研究过程中逐渐形成了这一概念的。1974年，法国学者勒内·拉诺（Rene Lenoir）首次正式提出了“社会排斥”概念，主要描述经济领域中存在的排斥现象。1980年代开始到1990年代，欧洲各国经济的迅速发展导致结构性失业的增长，两极分化和贫富不均造成的社会分隔和社会冲突加剧，各种新形式的贫困与边缘化来势凶猛，使社会排斥概念在欧洲及其他地区逐渐传播开来。1989年欧盟将“社会排斥”概念写入欧洲宪章，部长会议做出了减少社会排斥的决议，社会排斥逐渐成为欧盟社会政策关注的焦点。英国1994年开始关注社会排斥问题。英国的社会排斥概念主要从社会参与层面进行界定，不同于法国关注社会团结或凝聚的宏大表述。如英国政府认为，所谓社会排斥是“一个简洁的术语，用以指当人们或地区遭受相互联系的诸如失业、缺乏技能、低收入、住房条件恶劣、高犯罪率、健康状况不佳和家庭破碎等许多问题时所发生的现象。”⁽²⁰⁾1995年，由哥本哈根社会发展世界首脑会议推动，社会排斥受到世界各国的关注。会议宣言及行动纲领将社会排斥与贫穷、失业共同列入当今世界最主要的棘手的社会问题。“社会排斥”被定义为对社会融合破坏。⁽²¹⁾

社会政策研究者借用“社会排斥”这个词，其意是指主导群体在社会意识和政策法规等不同层面对边缘化的弱势群体的社会排斥。这一认识导致对反贫困、弱势群体问题等的全新认识。过去的社会政策一直以“克服贫困”为己任。各种反贫困的社会政策不断出现，并花样翻新。客观地说，这些政策在实际运作中产生了重要的正面

影响；但不可否认，它们也遇上了种种障碍。当初西方国家纷纷宣布建成“福利国家”时，曾一度宣称贫困已经一去不复返。但是到20世纪70年代，当这些国家的经济出现“滞胀”，贫困问题重新出现。到1990年代中期，美国接受政府救济的贫困人口已占全部人口的10%，英国更达到16%。⁽²²⁾这就使研究者开始了对过去各种社会政策的反思与质疑。社会排斥概念的提出使人们开始把目光转向社会环境、尤其是社会政策的后果及与其相关的社会评价上。弱势群体“往往由于民族、等级地位、地理位置、性别以及无能力等原因而遭到排斥。特别严重的是在影响到他们命运的决策之处，根本听不到他们的声音”。⁽²³⁾而“越来越多的人被排斥在能够创造财富的、有报酬的就业机会之外，社会将会分崩离析，而我们从进步中获得的结果将付诸东流”。⁽²⁴⁾

正因如此，哥本哈根“社会发展及进一步行动”世界峰会将“社会排斥”视为消除贫困的障碍，要求反对社会排斥，致力于社会融合，以获致“稳定、安全而公正”的社会。

（四）运用专业服务，提升管理效率

现代社会工作作为一门“助人自助”的专业，在社会服务方面具有独具特色的优势，在帮助弱势群体、解决社会问题方面发挥着其他专业不能替代的作用。

现代社会工作的服务领域十分宽广，如在美国，美国《社会工作百科全书》（*Encyclopedia of Social Work*）将社会工作者涉及处理的问题分为52个，包括：堕胎、青少年怀孕、收养、老年、酒精滥用、儿童虐待和遗弃、儿童性虐待、儿童福利服务、公民权利、矫治、发展性障碍、生理性障碍、灾害救助、离婚与分居、家庭暴力、药物滥用、紧急健康服务、单亲家庭、继养家庭（stepfamilies）、家庭与人口计划、成人寄养服务、儿童寄养服务、一般和紧急救助、儿童的群体照顾、健康计划、无家流浪者、同性恋、住宅服务、饥饿和营养不良、收入维持、低收入者服务、信息和转介服务、青少年犯罪、法律服务、文盲、长期照顾、亲人死亡、心理健康与心理服务、病人权利、贫穷、初级健康照顾、娼妓、儿童保护服务、老人保护服务、种族隔离与歧视、难民、逃亡者、性别歧视、性功能失调、自杀、失业和未充分就业、退伍军人服务，等等。这些问题虽然看起来大多比较琐碎，但如果不能得到妥善处理，将会对社会管理造成不同程度的负面影响。

在西方发达国家，专业社会工作的发展已有100多年的历史。目前这些国家专业社会工作者占总人口的比例一般都能达到2%以上。到2004年底，美国约有56万多名专业社会工作者，占总人口的2%。加拿大、日本所占比例更高，分别为2.2%和5%。在我国香港地区，截至2006年3月，香港注册社工已达12354人，约占香港700万人口的1/550。

(五) 强调“福利多元”，扩大社会参与

在西方，1970年代开始的对“福利国家”的反思，导致了“福利多元主义”盛行。政府固然在社会福利供给中起着主导作用，但与此前相比，政府不再唱独角戏，而是鼓励和支持私人营利部门、非营利组织平等地参与社会管理活动和公共服务的提供，社会事务管理由政府单独直接管理变为市场组织、非营利组织和其他组织共同参与，推动社会组织自我约束、自我激励和自我管理；为完善公共服务供给机制，发达国家普遍重视引入市场化与社会化机制，建立政府法定部门、志愿部门、商业部门、非营利部门合作机制。

在美国，长期以来，形成了以家庭捐助、社区互助为重要取向的公益慈善事业。在美国公民中，其家庭用于慈善的年均捐赠额占年均家庭收入的平均水平为2.24%；而美国公众的家庭所贡献志愿劳动占年均家庭收入的平均比重为2.38%。这意味着美国公民在慈善捐助和志愿服务中具有经常化特征。另据美国劳工部统计局显示，自2007年9月至2008年9月间，约6180万美国人（约占美国成年人口的26.4%）以个体方式或通过第三部门组织至少参加了一次志愿服务，总时间为81亿小时，折合美元为1620亿美元。⁽²⁵⁾其中，犹他州公民志愿服务的参与率为43.5%。⁽²⁶⁾从2004年到2008年，美国公众的志愿服务参与率的平均水平为27.38%。在处于经济危机背景中的2008年，美国的慈善捐赠仍然高达3076.5亿美元，同比2007年仅下降了两个百分点；但2008年的捐赠额仍占GDP的2.2%，同比2007年仅下降了0.1%。⁽²⁷⁾2008年，在美国公众的慈善捐助中，个人捐赠的比重达到了75%。另据统计，1980-1997年间，美国从事社会福利的志愿者组织增加近一倍，从1989年和2005年的对比数据看，呈现显著增长幅度的是教育或青年服务组织和社会或社区服务组织，其他几项均呈下降趋势。⁽²⁸⁾

为保障慈善事业的良性运行和健康发展，整体上，美国将对慈善组织的监管分为四个层次：第一个层次是政府的立法和监督。第二个层次是民间专业评估机构的监督。如美国慈善信息局，它制定了衡量基金会好坏的9条标准，其中包括：董事会管理职能、目标、项目、信息、财政资助、资金使用、年度报告、职责、预算。第三个层次是媒体以及关心慈善事业的民众的监督。第四个层次是慈善组织的内部监管。作为激励与约束并举的方式，多层次的监管体制不仅有利于第三部门的成长和壮大，更重要的是它理性地规避了第三部门组织在运行中可能发生的搭便车行为和信任危机。⁽²⁹⁾

四、发挥社会工作在我国社会管理创新中的作用的途径选择

(一) 通过完善社会政策以协调资源配置、促进社

会公正

社会政策、福利制度属于宏观（国家）层面的社会工作，当前由于这方面工作存在缺陷，对社会管理造成严重的负面影响。因此，应通过完善社会政策体系、健全社会福利制度强化社会工作调节资源分配、促进社会公正的功能。

针对当前我国社会管理面临的严峻形势，著名社会学家陆学艺指出：在社会建设与管理的理论与实践，应以调整和优化社会结构作为推进社会建设的重要目标。所谓社会结构，是指资源与机会在社会成员间的组成方式与关系格局。一个国家或地区最主要和最基本的结构是经济结构和社会结构，而社会结构的核心结构，是社会阶层结构。当前，在我国社会阶层结构中，农业劳动者阶层所占规模过大，社会中产阶层较小，整个社会阶层结构没有达到现代社会阶层结构所呈现的两头小、中间大的“橄榄型”特征，这就使当前经济社会发展缺乏强有力的结构性支撑。因此，陆学艺强调，当前开展社会建设的重要任务，是推进社会体制改革，加快社会结构调整步伐，构建与经济结构相适应的现代社会结构。⁽³⁰⁾

著名社会学家郑杭生指出，社会建设的内涵和本质是更加公平合理地配置社会资源和社会机会。中共十八大报告关于构建中国特色社会主义社会管理体系的全部论述，无不涉及“社会资源和社会机会更加公平合理地配置”的问题。⁽³¹⁾社会政策、福利制度在这方面能发挥自己的独特作用。社会政策、福利制度通过国家（政府）采取向高收入阶层征收累进所得税、遗产税、房产税，通过引导社会捐赠、创设基金会、建立公益慈善组织，从富裕阶层吸引资金、物质资源及机会，为下层民众生存和发展提供基本的社会保障，从而达到缩小贫富差距、促进社会公平的目标。目前我国针对富人的税收制度、捐赠制度等都还未全面建立起来或存在种种缺陷，针对低收入阶层的社会保障制度还很不健全，导致社会贫富差距扩大，阶层结构失衡，应当引起高度重视，在完善社会政策、健全福利制度下更大的工夫。

(二) 在突出应对社会风险的同时强化其预防风险的功能

在微观及中观（个人、组织、社区）层面，当前应着重通过提供切实的社会工作专业服务，满足城乡居民复杂多样的基本生存与发展需要，化解社会矛盾，应对社会危机，预防社会风险。在这方面，我们已经做了很多的尝试，特别是在应对抗震救灾等重大突发事件的过程中，社会工作很好地发挥了应对风险的作用。2008年9月2日，前国务院总理温家宝在考察汶川地震灾区上海社会工作服务团华东理工大学服务队社工站后就曾明确指出“看来，社会工作对于和谐社会的建设的确很重要！”但与巨大的社会需求相比，还远远不够。

生活在现代社会的人们正遭遇或将遭遇各种难以预期的风险,包括自然灾害和社会风险。当前,我国社会也已进入一个高风险期,各种风险相互交织,在很多情况下是同时出现、相互增强,从而引发人们巨大的心理恐慌和生活困难,可能产生严重的社会后果。在各种风险面前,人类能做的就是进行有效的风险管理,即风险的应对和预警。

社会工作作为现代社会中一种比较有效的风险管理手段,具有社会风险的预警和应变功能。^[32]这是因为,社会工作倡导“预防胜于救助、发展胜于治疗”的理念,它可以贯穿于各种风险事件的整个过程中,做到事前预防、事中引导和事后安抚。社会工作对于现代社会风险的有效管理直接体现了其在加强与创新社会管理中的重要功能和作用。

由于社会管理的最终目标就是实现社会秩序的稳定和社会关系的和谐,稳定有序的社会就必然包括对潜在风险的积极预防这一内容。因此,有必要在继续强调社会工作应对风险功能的同时,更加突出其在预防风险中的功能与作用。

(三) 加快推进社会工作的职业化、专业化和本土化

推进社会工作职业化是当代中国社会管理、社会发展的客观需要。2010年发布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》提出我国社会工作人才的发展目标是:适应构建社会主义和谐社会的需要,以人才培养和岗位开发为基础,以中高级社会工作人才为重点,培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍。到2015年,社会工作人才总量达到200万人。到2020年,社会工作人才总量达到300万人。社会工作职业化的推进策略可以从明确社会工作岗位设置、健全社会工作职业制度体系、发展社会工作专业服务组织、实现专业人才培养与职业资格的衔接等方面加以考虑。^[33]另外,现代社工与义工(志愿者)的联动、互动机制是社会工作职业化不可缺少的关

键因素之一。

推进社会工作专业化是现代社会管理对社会工作的必然要求。党的十六届六中全会作出建设宏大社会工作人才队伍的决策部署以来,我国发展了一支近20万人的社会工作专业人才队伍,他们在提供专业服务、解决群众困难、化解社会矛盾、推进公平正义、促进社会和谐方面作用逐步显现。^[34]尽管如此,离《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》的目标还有很大的差距。我国社会工作起步较晚,社会工作从业人员总量不足,且多数是没有接受过系统的专业教育,工作手段和方法比较落后。因此,完善社会工作人才培养机制是专业化的首要措施。必须完善现有的社会工作专业教育体系,构建从中等技术学校、专科、本科和硕士、专业硕士、博士的完整培养体系。另外,必须充分考虑到原有民政工青妇系统、街道社区工作人员与现有工作机制和社会工作专业人才及社工专业机制之间的衔接,将实际社会工作者的专业化纳入社会工作专业化的战略中去。

实现社会工作本土化是保证社会工作在中国社会管理、社会发展进程中发挥实际作用的最终目标。我国本土社会工作源远流长,建国以后,我党的思想政治工作、群众工作、社会福利工作等也形成了一系列行之有效的经验与方法,这些都是需要认真加以总结的。同时也要看到,中国本土社会工作或相关经验因为科学性、专业性不足,需要借鉴、引进西方的经验。在学习借鉴国际社会工作先进经验的同时,只有将社会工作具有西方色彩的价值内核剥离^[35],重新梳理中国特色的社会工作价值体系,在科学性、专业性方面对本土社会工作加以改造、创新,中国社会工作才能长久发展下去。总结、提炼本土已有的、被实践反复证明了的行之有效的社会工作经验、模式、方法、策略,与外来的专业社会工作的合理成分加以有机的结合,以形成本土化的社会工作,必将对我国社会管理、社会发展发挥应有的、难以替代的作用。

(参考文献)

- [1] [4] [32] 李迎生. 社会工作概论(第二版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010. 6, 29-32, 31.
- [2] 俞可平. 推进社会管理体制的改革创新 [N]. 学习时报, 2007-04-23.
- [3] 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2010. 16.
- [5] 联合国开发计划署. 2010年人类发展报告 [R]. 2010-11-04.
- [6] 零点研究咨询集团. 2010年零点中国公共服务公众评价指数报告 [R]. 2011-01-06.
- [7] [9] [11] 丛亚平, 李长久. 中国基尼系数已超0.5, 可能导致社会动乱 [N]. 经济参考报, 2010-05-21.
- [8] 国际城市发展研究院, 中国社会科学文献出版社. 社会管理蓝皮书——中国社会管理创新报告 [R]. 2012-09-15.
- [10] 中国社会科学院城市发展与环境研究所. 中国城市发展报告 No.4 聚焦民生 [R]. 2011-09-20.
- [12] 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告·总报告 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002. 3-124.
- [13] [14] [15] [16] 陆学艺. 当代中国社会流动 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2004. 21-32, 14, 92-96, 176-179.

- (17) 胡鞍钢. “中等收入陷阱”逼近中国 [J]. 人民论坛, 2010, (7): 上.
- (18) Jansson, Bruce S. and Susan Smith. Articulating a “new nationalism” in American social policy. *Social Work* 41. 5, 1996, pp. 441 - 451.
- (19) 刘修如. 社会政策与社会立法 (M). 台北: 五南图书出版公司, 1984. 54 - 56.
- (20) Burchardt, T., Le Grand, J. & Piachaud, D. Social Exclusion in Britain 1991 - 1995, *Social Policy and Administration*, 1991 (33), pp. 227 - 244.
- (21) 国家计委社会发展司, 外交部国际司编. 社会发展, 共创未来: 联合国社会发展世界首脑会议文件选编 (M). 北京: 中国计划出版社, 2001.
- (22) 唐钧. 社会政策的基本目标: 从克服贫困到消除社会排斥 [J]. 江苏社会科学, 2002, (3).
- (23) [英] 克莱尔. 消除贫困与社会整合: 英国的立场 [J]. 国际社会科学杂志 (中文版), 17 (4).
- (24) [美] 伊莎贝拉. 人人有工作: 社会发展峰会之后我们学会了什么 [J]. 国际社会科学杂志 (中文版), 17 (4).
- (25) Bureau of Labor Statistics (2009). Volunteering in the United States, 2008. January 23, 2009. Available at http://www.nationalservice.gov/pdf/volunteer_study_08.pdf.
- (26) Research Highlights (2009). Volunteering in America. <http://www.volunteeringinamerica.gov/assets/resources/VolunteeringInAmericaResearchHighlights.pdf>.
- (27) Giving USA Foundation press release, U. S. charitable giving estimated to be \$307.65 billion in 2008, June 10, 2009. Available at http://www.givingusa.org/press_releases/gusa/GivingReaches300billion.pdf.
- (28) Corporation for National and Community Service (2009). http://www.nationalservice.gov/pdf/06_1203_volunteer_growth.pdf.
- (29) 李迎生, 等. 当代中国社会政策 (M). 复旦大学出版社, 2012. 428 - 429.
- (30) 陆学艺. 社会建设的核心任务是调整和优化社会结构 (N). 光明日报, 2011 - 03 - 01.
- (31) 郑杭生. 加强社会建设有何新意 [J]. 人民论坛, 2012, (11): 下.
- (32) 李迎生. 我国社会工作职业化的推进策略 [J]. 社会科学研究, 2008, (5).
- (33) 民政部等中央 19 部门. 社会工作专业人才培养中长期规划 (2011 - 2020 年) [R].
- (34) 殷妙仲. 专业、科学、本土化: 中国社会工作十年的三个迷思 [J]. 社会科学, 2011, (1).

(责任编辑: 周中举)