

# 内地民办社会工作机构的发展处境与经验启示

## ——以A社会工作机构的发展为例

刘战旗

**摘要:**本文采用叙事研究和实证研究的方法,以实践经验和深度访谈为基础,从机构目标制定、服务领域选择、人才队伍建设、评价认可标准等4方面,直观地呈现了内地社会工作发展的特定处境与实务经验;探讨内地社会工作机构在当前实务处境下的抉择考量与经验启示。研究发现内地政府多从创新社会管理的角度期待社会工作有所作为,而社会工作机构则面临着内部实务经验不足和外部支持协同不够的压力,学界在内地社会工作机构发展中发挥了重要的枢纽作用。研究认为内地迫切需要建立政府、学界、机构的良性协作机制,并大力发展社会变革取向的宏观社会工作模式。

**关键词:**内地 民办社会工作机构 实务处境 经验启示

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)03-0110-10

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.03.015

刘战旗,长沙民政职业技术学院社工学院讲师,长沙市社会工作协会副秘书长(湖南长沙 410004)。

### 一、研究问题的提出

在中国社会工作蓬勃发展的当下,之所以把广大的内地<sup>①</sup>民办社会工作机构单列出来谈,是觉得内地许多省份社会工作发展和广东省有太多不同。2006年底深圳开创性的“7+1”文件出台,社会工作试点轰轰烈烈地启动,2008年初深圳12家社会工作机构首批四百余名社会工作正式上岗,至今深圳已有1000多家社会工作机构,注册社会工作者三千余人,广州及许多二线城市的社会工作也快速发展,可以说,在广东是政府推着民间走,始终保持着深圳速度和热度。而内地则不同,同样是2007年开始的全国试点,内地许多试点城区和机构给人的印象是新店开张搞促销热情很高,而促销完后则有些门前冷落。与广东相反,内地是民间推着政府走,没有购买服务的情况下,独立注册的社会工作机构还持续增加,而真正在机构上岗的社会工作者却屈指可数,这样确凿的事实,说明社会工作被关注得远远不够。

文献检索显示,单独研究内地民办社会工作机构发展研究的文章很少,与内地社会工作机构

<sup>①</sup>本文表述的“内地”并非绝对地域概念,而是相对于广东、上海、香港等沿海社工比较发达地区而言的相对地域概念,可泛指我国广大的社会工作欠发展地区。

有关的文章集中在政策环境比较分析,以及少数的社会工作机构个案研究,缺乏对内地社会工作发展处境的深刻洞察,以及在此处境下民办社会工作机构如何生存发展的积极探索。

笔者2010年起担任内地H省成立最早的一家社会工作机构的专业督导,并全面参与机构成立两年多来的实务工作,并对内地多家社会工作机构及相关部门进行走访调研,以一个观察者、经历者、参与者、评论者的角度,基于对内地机构的现实处境进行洞察,从机构目标制定、服务领域选择、人才队伍建设、评价认可标准等4个方面,直观呈现内地社会工作机构发展的处境与经验,以及对未来发展的启示。

## 二、内地民办社会工作机构的现实处境

以中部地区的H省为例,省内3个城区、1家机构为2007年民政部第一批社会工作试点单位,在上级部门的高度关注下,轰轰烈烈地开展社会工作试点,所有试点单位基本形成了以自身命名的“XX模式”,而独立开发的全职社工岗位却非常有限。2010年来全省以社会工作名称在各级民政部门独立注册的民办社会工作机构有11家,其中2010年注册3家,2011年注册4家,2012年注册4家,2013年注册1家。

截止2013年底,H省在民办社会工作机构上岗的全职社工人数为21人,分布情况如图1所示,差异很大。其中人数最多的A机构成立于2010年,是全省最早成立也是最大规模的社会工作机构,由K区政府参考深圳社会工作的发展经验,作为本区社会管理方面的创新工程重点打造,政府每年投入80万项目经费,W街道免费提供办公和服务场地,机构负责在W街道辖区开展工作,接受K区民政局和W街道的双重指导,笔者即在此机构担任专业督导。而第二大规模的B机构则是具有国际背景的社会服务组织,在本地已经提供多年服务,2010年开始独立注册,运作资金以社会筹募为主。第三大规模的C机构目前全职社工3人,2012年从政府获得项目支持经费11万。其余八机构暂时未获得民政部门购买服务或拨款,其中DEF三家机构为发起人垫资先请1名全职人员开展工作,其余五家机构则无全职人员,以志愿者形式参与或闲置,绝大多数机构生存艰难。

图1 H省社会工作机构人数分布表<sup>①</sup>

机构(11家)	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
人数(21人)	10	6	3	1	1	1	0	0	0	0	0

从实际情况看,自2007年试点以来,H省在社会工作方面投入的资源更多是以支持传统社会服务的方式在体制内循环,分别通过区、街道、社区和福利事业单位两条路径推进(王思斌2011),而用于支持民办社会工作机构的资源还非常有限。从H省的调研看,2007年试点开始至今5年来,全省各级政府直接投入民办社会工作机构的购买费用约为一百九十万,除去K区政府给A机构集中投入的160万外,其余10家社会工作机构总共投入30万的购买社会工作服务经费。<sup>②</sup>显然,这些投入对10家社会工作机构而言,根本无法支撑其基本生存,而这样的情况在广大内地具有很大的普遍性。

社会工作作为一个新生事物,在内地更不被政府和公众所熟悉。政府行政主管机关对于发展

<sup>①</sup>数据源自实际调查,文内机构数量、人员数量及经费数额统计时间为2013年4月。

<sup>②</sup>统计数字为H省省会城市政府对民办社会工作机构购买社工服务的投入,不包含通过体制内渠道对社区或福利事业单位的投入。

民办社会工作服务机构缺乏总体规划和明确的发展目标,对民间社会工作服务机构及其服务的接纳程度低,政府购买服务意识薄弱,多倾向于通过行政编制内从业人员的转岗来实现社会工作的职业化(江心敏,2012)。可以说,内地政府对社会工作认知缺乏及依赖传统服务系统的观念,成为民办社会工作服务机构发展的主要阻碍。

这样的处境下,内地社会工作机构发展面临着自身能力不足与外部支持不够的双重挑战。一方面,就内部环境而言,队伍如何建设,直接服务如何提供,服务能力水平如何,社会工作人才队伍的服务能力是否能够回应广大居民的实际问题等等,对年轻的专业社会工作人才队伍提出了巨大的挑战,尤其在短期见效的考量面前,一线服务承受着巨大的压力。另一方面,就外部环境而言,社会工作的定位在哪里,不同部门不同期待,区级部门、街道、社区不同层级有不同要求,如何有所为有所不为,如何准确到位不缺位也不越位,如何统筹兼顾多方协调,体制外民间性的专业社会工作服务如何与体制内的传统社会服务合作,如何建立沟通机制,都很现实。一个新生机构离不开政府的扶持,在多重领导、多方关心、多出成果的情况下,接受谁的领导,听从谁的指挥,如何统筹兼顾部门间的期望,实现民众需求与政府需求的均衡,如何接受评估验收,都是一些未知的因素。因为在内地,社会工作的发展还并没有形成行业规范和运作规范。

在此种意义上,相对个案治疗取向的微观社会工作,内地当前更需要大力发展社会变革取向的宏观社会工作,从组织建设、服务推行、政策制定、观念更新等方面(熊跃根,1998),通过机构、政府、社区等多方的参与,建立社会工作服务体系,需要更多宏观社会工作的思考。

### 三、内地民办社会工作机构的发展经验

本部分将以H省首家成立的A社会工作机构(以下简称A机构)发展为例,从目标制定、领域选择、发展队伍建设、评价标准等4个维度,探讨内地民办社会工作机构的发展经验。

#### (一)机构目标制定:如何制定机构工作目标

A机构作为K区也是H省首家专业社会工作服务机构,2011年初以“社会建设”和“创新社会管理”的名义,是参考深圳社会工作模式建立的,是政府购买社会工作服务的首家试点机构,以“创新社会管理,回应民生需求,推进社会建设”为工作目标。

参考深圳的社会工作模式,K区政府和A机构签署的购买协议中,采用以项目购买而非岗位购买的方式,确立了青少年、流动人口、企业、家庭、志愿者5个社会工作服务项目,每个项目又以个案、小组、社区活动为单位提出对应的量化指标,看起来比较客观,便于衡量,也显示出是按照专业社会工作的规范去操作。

而在实际开展工作中,这样的目标设定、指标点与量化数却为后续工作留下了很大的隐患。基于此目标设定,年轻的社会工作者经常以指标点和量化数为导向开展工作,似乎完成了个案、小组、社区活动就实现了目标。而实际操作中,年轻的社会工作者对原有服务系统的认知严重不足,A机构与K区民政局双方制定的目标,在街道和社区范围内认可度不高;另一方面,社会工作者坚持秉承的服务理念,汇报的个案、小组、社区活动及量化指标似乎各级部门并不感兴趣,包括制定这个指标的民政局在内,政府期望的特色亮点、模式创新、维护稳定在汇报中又明显不足。

诚如王思斌教授指出,社会工作恢复重建以来,社会工作专业群体和政府部门对社会工作的功能期望既有一致,也有不同。这表现在:社会工作专业群体一直恪守助人自助、以人为本的理念,坚

持提供服务而不是进行控制,坚持福利服务而不是谋取利益。在参与社区服务、社会建设的过程中,在参与其他对困难群体、弱势群体的服务中一直如此。对于政府来说,向困难群体提供服务是必要的,但是,加强社会管理和社会控制也是必要的,特别是在各级政府把稳定置于优先地位的情况下更是如此。通过提供服务促进社会管理、维持社会秩序是政府最希望看到的。社会工作群体把社会管理看做社会工作可能的衍生效果,政府则直接将社会工作与社会管理联系起来,社会工作嵌入社会服务实践和政府吸纳社会工作参与的结合点和张力即在于此(王思斌,2011)。社会工作参与社会服务,需要发挥服务人群和稳定社会秩序的双重效果,才能得到政府的认可。如果对此缺乏有效的认知理解,则很难与政府良性合作。

经过一年的磨合与实践,基于对政府工作思维与政府主导下的专业弱自主性嵌入形态的深刻认识,A机构与K区民政局在新一年度的合作中,将目标调整为直接服务目标和试点探索目标。直接服务目标为:以偏差行为青少年、企业特殊困难职工、单亲离异家庭、特殊困难家庭、进城务工人员及其子女等人群为服务对象,与社区协同提供直接服务,完成量化指标,提供专业服务,回应民生所需。试点探索目标为:以试点经验积累为导向,探索社会管理创新机制,政府购买社会工作服务机制,社会工作人才队伍建设机制,多方参与创新项目协调机制,体制内外服务融合机制,社会工作与社区服务的对接等宏观层面的试点经验积累。两个目标相辅相成,相互促进。

在此目标中,除了前线直接服务外,明显趋向于宏观社会工作的发展,探讨政府、机构、社区共同参与的社会工作系统建设,政府加强民生服务创新社会管理的有效途径,以通过管理创新和专业服务,增加社会参与,提升协调力度,配置专业资源,创新管理格局,推进社会建设。这样的目标制定,也有效对应了A机构发展的内外部环境与内地社会工作的现实处境,建立了服务与管理紧密融合,为与参与各方的有效协作,以及持续良性的发展创造了更多的空间,既回应了民生,也在政府系统中获得了较高的共识与认同。宏观社会工作意识和思维,对当前内地社会工作的发展,有着重要的指导意义。

## (二)服务领域选择:价值理念与实务智慧

A机构是K区领导考察深圳的经验而建立,确立了以社区为本的服务模式,早期的服务领域方面,重点参考深圳经验在家庭、青少年、流动人口、志愿者、企业社会工作等领域开展工作。而在实施的过程中,服务辖区的W街道领导对志愿者项目、家庭项目并不热衷,认为这些“不痛不痒无关紧要”。街道领导明确提出“A机构社会工作服务要与W街道的核心工作紧密结合”,而W街道地处老城区,有大范围的老旧城区改造任务,“拆迁工作是街道今年最核心的工作之一,拆迁既是促进经济发展、改善民生环境的重要策略,也是社会矛盾多发、多方利益冲突的重点地带。拆迁做好了,就认可你们了。”另外,街道希望机构多搞些场面大、人多、热闹的大型活动,搞出特色、亮点,随时对接市里、区里的检查,而常规服务则不很看重。之后的工作中,不同领导、不同部门会经常提出一些不同想法和指示,这让年轻的社会工作者很困惑,也让机构扎根社区面临着很大挑战,这既是服务领域的选择问题,也是应对政府干预的问题。

肖晓霞(2012)对此有一段很生动的论述:表面上政府和社会工作机构签了合同,其实根本不是一个平等合作的契约关系,而是把机构、社工当成下级,发号施令。政府的强势主导及社会工作机构对政府资源的高度依赖使形式上的平等演变成实质上的不平等,两者的“伙伴关系”转化为雇佣与被雇佣的“伙计关系”。在实践中,一些区(县)级政府在短期内无法看到社会工作服务的效益,自然会以“我出了钱,就要你办事”的现实逻辑来置换政府服务采购合同所规定的“政府与社会工

作机构之间是委托与合作的平等契约关系”,直接插手或干预社会工作机构的内部管理事务与具体工作安排(肖晓霞、张兴杰,2012)。这样的处境具有一定的普遍性,在内地更为明显,尤其是基层政府部门的行政干预很多。

在此以拆迁这个干预点为例进行分析。W街道贸然提出社会工作介入拆迁,从规划决策机制来看,这是前期沟通协调不够留下的隐患;从服务内容来看,也不无道理,拆迁确实是个民生焦点,矛盾多发地带。社会工作该不该介入拆迁领域,如何抉择,A机构社工一开始就打了个问号。类似的问题还有,以后是否该介入信访、维稳、综治领域?争议的焦点集中在:1、A机构是否有能力做这些领域?机构负责人认为:“这些领域太难,利益格局太复杂,矛盾太尖锐,没有深厚的功底和系统的支持,很难有所作为,担心做不出效果,不要轻易去触碰。”对于处于早期探索的A机构社会工作者,无论是能力、魄力、经验、支持系统,都还不成熟,这一担忧不无道理。在社会对社会工作者不够了解和信任的情况下,这样的选择确实具有很大的风险。2、社会工作者该不该介入这些领域?部分社会工作者认为,一般的印象中,拆迁、维稳、信访、综治是政府部门的职能,是“党和政府的核心工作”,社会组织不宜过多介入,社会组织更应该多关注残疾人、老年人、青少年等为代表的“弱势群体”,并基于此认为,社会工作者不该介入这些领域。

社会工作是服务于有需要的人,首先是价值理念的选择,而非能力的考虑。社会工作者先辈早期深入贫民窟,服务于流离失所的穷人和乞讨者,并非能力多强,资源多丰富,而是基于服务对象的需求和自身的价值理念,这才是社会工作的核心。社会工作者并非大包大揽,而是与服务对象建立专业的信任关系,了解需求,开发潜能,协调资源,与其同行,共同面对,提升其解决问题的能力和支持系统的有效性。那么,拆迁领域是矛盾冲突的多发领域,群众生活在变动的环境中更容易衍生各类困难问题和矛盾冲突,信访则是为群众寻求正规法制渠道解决问题的一种积极行动(当然也包含部分过激与不当的方式),维稳则是政府处理矛盾问题的一种基本指导思想和工作策略,拆迁、信访、维稳的背后都是人民群众的困难问题和复杂诉求,这正是社会工作最该去回应的议题。基于此认识,透过现象看本质,看到政府在牵头解决拆迁、信访、维稳工作的背后,实际是群众的众多诉求,是从政府角度回应的方式方法,而非只是属于政府的职能。拆迁、信访、维稳场域下的互动格局,就是社会工作服务的本土处境,既集中体现群众的困难问题,也完全吻合政府的核心工作,社会工作机构应该主动回应,勇于承担。

对此,作为机构顾问的史铁尔教授认为,“社会工作机构同时要回应两组需求,即政府需求和群众需求,服务需求和管理需求,实现两个需求的均衡。”这样的论述与王思斌教授提出的“工作需要发挥服务人群和稳定社会秩序的双重效果”(王思斌、阮曾媛琪,2009)如出一辙。

社会工作机构做出服务规划时,需要对不同层面的相关方的需求及自身进行细致深入的评估和充分的沟通,以最大化地形成合力与共识,是机构服务规划的重要思维。A机构通过自身建设提升自主性,做出适合的选择,经过自我澄清及与W街道和K区民政局的协商,调整了部分项目领域的内容,最终参与到拆迁工作中。服务场域也是学习场域,一年多的探索也收到了较好的成效,既是对年轻社会工作人才队伍在“严苛环境”下的锻炼,也是对价值理念的践行和思考格局的突破。拆迁工作让社工与拆迁指挥部、街道办事处、社区居委会、辖区居民群众完全在一起工作,现实的利益诉求,多方的互动关系及不同层次需求的关注,让年轻的队伍在真实的工作处境中经受过充分的考验,既是对社会民生需求的回应,也是对自身的澄清和解放。在本土处境下的考量与选择时,除了知识、技能、方法外,确实需要对本土处境有深刻理解,需要突破自身的局限,需要专业该有的责任和担当,需要勇气和魄力,需要实务的智慧。

### (三) 队伍建设: 人才培养与队伍建设

在内地获得每年80万的政府购买服务尚不多见,作为H省首家社会工作机构也是首家政府购买社会工作服务的试点机构,A机构的一举一动,都备受瞩目。“机构做的和社区做的有什么不同,机构做的社区照样也能做?”“给了这么多钱,到底能做出什么来”是许多人关注的焦点,包括区政府领导内部,也存在很大分歧。而能否做出预期效果来,队伍建设是关键。

A机构专职社会工作者10人,总干事1人,专业督导3人。前线社会工作者队伍均为毕业1~2年的社会工作者及相关专业毕业生。由于广东省大量需要社会工作者,许多毕业生去了广东或回家乡,在A机构招聘社会工作者时,几乎没有太多选择的余地,只要愿意做,就先留下。作为新生事物,市民不够了解,单位不够了解,社会工作机构也不够了解,以应届毕业生为主力的社会工作人才队伍自身,甚至也不完全清晰理解。

人才缺乏在全国社会工作界都是个难题。机构的社会工作者以大学生为主力,很明显的特点就是年龄小、社会阅历少、实际工作能力低、许多还缺乏社会工作专业价值观,需要不断加强继续教育培养才能胜任工作(皮志维,2012)。在A机构,10名年轻社会工作者初入职还是很积极,希望尽快开展工作。他们的工作想法更多是一些具体活动的组织,似乎是先急着“找点事情做心里才踏实”,但对更长远更大的规划,心中根本没有底;各个项目的工作指标似乎比较清楚了,但怎么找到切入点怎么真正贯彻落实,都比较模糊。年轻社会工作者具有一定的专业理论功底,但缺少社会工作实务经验,很难适应具体的工作。

对此,A机构的做法是参考深圳经验聘请督导,这是深圳为内地做得最好的示范之一。笔者作为督导参与到A机构的工作中时,机构刚刚完成了招聘。

经过笔者对内地多家社会工作机构调研,并结合实际督导经验发现,内地社会工作机构的督导往往基于在本地专业领域的特定优势,除了做技术性的指导外,同时是个资源连接者、行政协调者、服务开拓者。结合三年来对前线社会工作系统的督导经验及同仁对社会工作者入职教育和继续教育的研究(杨婕娱、刘战旗,2013),提出从以下六个方面,向年轻社会工作者提供有效的督导支持。

**1.宏观思维建立。**当前社会工作教育依然师资匮乏,课程设置和教育导向普遍比较微观(史柏年,2004),而社会工作是一个系统工程,社会工作者在实际工作中要有宏观思维和意识。要做好一个点,就必须了解一个面,注意点和面的关系。面是整体全局,大政方针,大视野,大局观,大胸怀,大是大非,就像一张地图一样给人整体视野,要了解历史、了解政策,了解对象,了解资源等;点是切入点,要结合整体面的把握及对自身现状的清晰了解,确定恰当的着力点和切入点,要做好面的评估,才能找准落脚点,要能够说明为什么定点在此,有何用意,如何服务大局,在确定点的时候顾及大局,做到相对短期出成效,过程中逐渐获得认可。基于此认识,督导在实务指导的过程中,重点强化社工对社会政策法规、既有服务基础、社会工作系统、社会工作行政意识、机构发展规划、项目设计管理、系统思维分析、工作节奏把握、社会关系处理、工作汇报交代、社会资源动员、信息检索筛查等十二个方面的认知学习。

**2.特定领域学习。**我国的社会工作教育属于通才教育,从事前线服务的社会工作者均以专科、本科基础教育层次为主,而社会工作者在机构的岗位均从事特定专项领域的服务,如戒毒、矫正、青少年、医务等,学校所学的内容均为基础和通用知识、技能、方法,要胜任前线工作,年轻社会工作者必须开展特定领域的专项自学。以戒毒社会工作者为例,不可能由年轻社会工作者凭感觉去摸索,前辈在该领域已经有了许多既往的探索和积累,社会工作者在从业时需要强化学习该特定

领域的政策法规、知识理论、国内外经验、典型模式、行业现状、热点难点、前沿动态等,了解自己所在机构及本地在行业和系统中的位置、优势、不足等,特定领域的学习是社会工作者胜任工作的必备条件,而自我学习能力也是一个优秀社会工作者必备的特质。基于此,督导在特定实务领域指导时,要培养社会工作者的学习思维、学习习惯、学习方法,学习内容可以包括特定实务领域,也可以是档案、文书、汇报、新闻、摄影、接待等专项工作技能,督导协助年轻社会工作者制定学习计划,开展学习指导和研讨培训,尽量协调外出学习交流机会。

**3. 实务经验积累。**在校期间的学习以知识性为主,能在真实服务环境中有效应用才是关键。学生在学校的实践经验更多是活动性、一次性、零碎性的义工经历,交往沟通的层面以同学和服务对象为主,与工作人员的接触有限,更多是生活经验的积累和生活层面的互动。而在实际工作中,则需要系统性、持续性、有效性,在别人基本不了解社会工作的情况下,大量地同各部门、街道、社区工作人员接触。在开展实务督导时,很有必要让社会工作者了解实务经验积累的规律和周期,避免操之过急或自暴自弃;同时通过优势视角看到社会工作者既往的实务体验和生活经验,如何在此基础上逐渐系统化。实务积累是个循序渐进、日积月累的过程,将理论在实际的环境中结合既有经验(生活经验或实务经验)尝试运用的过程,不断在真实的服务中学习和总结的过程。为什么大家都愿意找老医生看病,其实医学基本的知识理论都基本相同,只是老医生有了多年的临床经验和生活阅历后见多识广,对知识理论的理解领悟更丰富深刻,更加准确判断活学活用,甚至可以创造性地开展疑难杂症的攻关,提升发展出新的知识和理论。社会工作者的实务成长也是如此,实务智慧是建基于理论学习基础上的实务经验和生活经验积累。

**4. 协助资源连接。**实务中解决问题,需要经验,需要方法,也需要资源。在内地社会工作发展初期,本地督导一般在本地专业领域往往有比较丰富的社会资源网络或资源连接经验,督导不仅仅是个人,其本身就是个丰富的资源连接点,可以有效地协助年轻社会工作者做好资源连接,逐渐建立其在本地的资源网络,并培养年轻社会工作者资源连接的意识、能力与经验的积累。一般的社会工作者均有源连接意识和理念,而如何发掘资源,建立关系,进而有效连接资源,却是个逐渐积累的过程,也是社会工作者逐渐获得信任和认可的过程。就像生活中常说的人脉关系一样,处处留心,日积月累,逐渐形成自己的社会支持网络。本地督导可以发挥此方面的优势,在培养社会工作者资源连接意识的同时,也可以通过行动协助其建立有效的资源网络。

**5. 认知情绪支持。**在入职初期及严苛的现实处境下,年轻社会工作者会经常面临各种困惑与挫折,督导可以从角色转变、心理疏导、情绪支持、认知调整等方面开展工作,这与深圳的督导机制有很大的不同,深圳的督导机制由于督导的时间和国情的限制,聘请的香港督导更多是在专业技能方面提供支持,对社会工作者的情绪支持不够,而本地督导则往往具有多年内地社会工作的“抗争历程”,更能理解社会工作者在一线的实务处境并非专业本身的问题,更能够在工作的过程中与前线社会工作者共同开创和成长,培养社会工作者的信心、勇气、魄力及专业认同。在目前的处境下做社会工作者,需要知识、方法和技巧,更需要深刻的理解、开拓的精神、坚持的毅力和探索的勇气。

**6. 行政协调支持。**社会工作发展比较成熟的地区,工作机制、规范、标准相对比较健全,社会工作者和机构的定位也都比较清晰,已经有相对成型稳定的框架体系。而内地则不同,许多时候还是“不成规矩没有方圆”的状态,政府强势主导又缺少对社会工作发展的系统规划,机构也还处于摸索早期阶段,行政协调关系处理往往比专业服务更加重要,这些都远远超出年轻社会工作者的把握范畴。内地专业督导无论在社会经验、专业理解以及本地关系方面,都具有无可比拟的优势,

可以代表或协助机构做好行政协调,包括机构内部行政协调和外部伙伴行政协调两种,专业督导都可以发挥着不可替代的作用。相对而言,社会工作者比较成熟的地区,督导的行政支持职能更多体现为对前线社会工作者在机构内部的行政支持,而内地督导的行政职能则更加丰富,包括对前线社会工作者的行政支持、机构负责人的行政支持、以及代表机构与外部合作伙伴的行政协调。

A机构2年间有7个员工因各种原因流失,其中3名因不能胜任劝退,4名被评估为优秀或良好的员工,因“考取社区编制”、“家里另有安排”、“早期内部环境不好”、“工作难以获得认可”等原因辞职。工作稳定2年的老员工还有4人,明显地发挥着示范带动作用,新进6名员工素质也不断优化,随着机构内外部环境的改善,对机构和专业更有信心及归属。

与社会工作者交流在A机构的成长变化时,他/她们这样说:“为人处世,做事考虑的全面性,以前是想到哪里就做到哪里。还有就是专业性的问题,学会了更多的整合资源。一点一滴逐渐成长,以前是单细胞动物,现在考虑的事情很多啊,以前不用多想事儿,现在会比较系统的想了”。“开始的时候觉得社工是很神圣的,后来觉得社工也很现实的,经过一年的实践,自己就知道怎么处理了,不能只是凭想象凭一颗好心,成长还是有很多,许多事只可意会不可言传”。“相比在学校和在社区的实习,现在更能认识到服务对象的潜在含义,一点一点累积起来,一年多的时间,你才能逐渐看到他们的变化”。“思考方式,认知理解方面也有变化,你在拥有这么多潜在资源的时候,怎么和人合作,意识到自己必要的学习很重要。”<sup>①</sup>相信,这样的队伍不断成长,才会让更多的人认可社会工作者,期待社会工作者。

#### (四)评价认可标准:标准如何制定

工作是否获得认可,大家有些什么评价,所有工作者都很关心。关键是,采用什么标准,需要谁来认可。A机构主任说:“无规矩自然不成方圆,但现实就是还没有规矩,没有评估委员会,没有评估标准,没有验收小组。民政局会按照当时的量化指标来验收吗?”会不会是领导年底检查工作的方式?会不会主要看档案资料听汇报总结?会不会像W街道领导曾说的“我们(街道)认可了,上级就认可了”?有社会工作者表示:“迎接好市里、区里的检查,搞出特色、亮点好向上面汇报,我们的工作就受到政府认可了。”笔者调查内地多个省份的16家民办社会工作机构,发现机构均有内部自评,其中12家机构出版年报向政府和社会报告工作,2家机构接受政府委托的第三方评估,14家机构是以工作汇报的方式接受政府的工作检查。由此可见,评估标准模糊而领导说了算的困扰在内地具有普遍性。

在社会工作比较发达的国家,社会工作机构内普遍设有社会工作督导机构及社会工作督导、评估职位,其主要任务就是对本地区、社会工作机构的行政领导、管理体制、工作方法、经费来源及收支情况,社会工作人员的业务水平、职业道德、执行和贯彻各项社会工作的规章制度、工作作风等进行监督、指导和评估(文军,2009)。如在香港,无论是接收政府资助的社会服务机构,还是自筹经费的社会服务机构,都必须面对评估和问责的要求。其中,前者主要接受资助方——政府的评估与问责,而后者更多的是向社会公众“交代”(徐选国,2012)。而在我国评估尚未成为一种改善民办社会工作组织发展的有效手段和途径,还没有通用标准。

基于此认识,主动接受评估问责,是机构应尽的责任,也是促进组织发展的有效途径。在政府评估机制标准尚未建立的情况下,专业机构更需要主动接受和推动评估工作开展。评估的主体通常由评估目标机构、项目资助方、独立第三方以及受益者等四方组成,对应的结果则包含自我认

<sup>①</sup>基于对A机构员工成长评估报告的社工访谈记录。

可、资助方(政府)认可、专业(社会)认可、服务对象认可四种。即使政府没有明确的评估程序机制,机构都可以基于此导向开展评估。

A机构接受了两个年度的评估验收。对A机构应对评估的个案经验分析显示,工作主动汇报、上级领导检查、重大活动指导成为A机构接受政府(也是资助方)评估最主要的三种方式,规划阶段的深度参与、清晰的目标共识、宏观目标(试点探索的创新目标)的完成、务实勤奋的作风,成为A机构获得K区政府认可的关键,至于在微观层面做了多少直接服务成效则关注不够,更多是对宏观目标的实践载体和有效支撑。检查汇报中的社会工作学界专家参与,从专业层面对社会问题与解决措施的论述,也在一定程度上加深了领导的认知理解,形成良性的互动关系。而受益者的评估则恰恰相反,服务对象很关注微观层面的直接受益情况,服务对象对A机构的认可,很大程度上影响社会工作者的自我认可。同时,在K区出现一个好的局面,在本地高校、区民政局及机构的共同努力下,2012年区民政局委托独立第三方K区社会服务组织联合会组建评估专家委员会,对本地政府购买服务的民间组织到现场开展“综合发展水平和项目服务成效评估”,<sup>①</sup>成员由律师、会计师、社工师(高校专家)等专业人士组成,政府领导则只出现在复核委员会中,没有在一线评估委员之列,保障了委员会的独立性和专业性,其评估对机构的发展也更具有规范指导意义,评估结论与建议对政府也有重要的参考价值。

可见,社会工作机构的自我认可、资助方(政府)认可、专业(社会)认可、服务对象认可,是相互影响的,多方认可是机构持续良性发展的重要保障。作为促进社会工作组织发展的有效视角和途径,评估已在海外社会工作组织发展中得到了广泛应用(徐选国,2012),广大内地政府缺乏明确的评估标准,对社会工作机构是挑战也是机遇,在此处境下机构更需要主动推动多方参与的评估机制建设,避免只有“社会工作机构—政府部门”之间的二元对话,而促进多方参与的评估机制的建设,也就多一个交流探讨的互动平台。

#### 四、内地民办社会工作机构发展的启示

通过上述对内地民办社会工作机构发展处境及经验的系统分析可见,内地民办社会工作机构集聚了大量的民间智慧和热情,挑战和机遇并存,在参与各方对专业社会工作服务都需要有个认识和接纳周期的客观规律下,早期相对缓慢发展,而专业化的社会工作是我国社会工作的发展方向,并在和谐社会建设中发挥着重要作用。缓慢的表象下同时也蕴藏着巨大的能量和机遇,在变革的潜伏期,更需要与实践沉淀和积累。社会工作绝非几个前线社会工作者的事情,而是一套社会服务与变革的系统工程,需要政府、学界、机构、社会各方共同积极探索。基于此,笔者提出如下四点启示:

**1. 内地社会工作学界(下简称“学界”)在推动本地实务方面可以发挥更大的作用。**无论是西方或香港,还是国内上海、广东,既有的经验都表明,学界在社会工作实务与决策规划发展中发挥着重要的推动作用。内地既有的经验也表明,内地学界在本地社会工作实务发展中的优势非常明显,属于本地的专业权威和知名人士,无论是人才的培养、督导的功能、评估的推进、政策的完善、机制的建设等方面,都发挥了重要作用。在未来内地社会工作实务发展中,学界自然要发挥更大的作用,需要更加积极主动地参与到实务推进中来。

<sup>①</sup>笔者作为本地高校代表以社工师身份担任评估委员参与此次评估规划和组织实施。

**2. 内地社会工作发展迫切需要建设政府、学界、机构三方良性互动机制。**中国社会工作的发展路径受到政府、社会工作学界、实际工作者三方的影响(王思斌、阮曾媛琪,2009),构建和谐社会、加强以民生为基础的社会建设为三方建立合作关系创造了巨大空间。社会工作的发展,需要一个认知和接纳的过程,在社会工作欠发展的内地,更加需要三方共同学习成长,有意识地推动良性的互动协商机制建设就尤为重要。

**3. 社会建设背景下的宏观社会工作发展在内地具有重大意义。**系统梳理内地的实务处境与机构发展经验,可以明显发现,政府虽然不了解社会工作的专业知识、技能、方法,但对社会工作在社会建设中发挥关键作用寄予很大希望,社会问题的复杂化及和谐社会建设的任务为社会工作的发展创造了充分的条件。作为社会变革取向的宏观社会工作实践模式,实践所关注的焦点是社会问题,其目标是从组织行政架构和社区地域两个层面上对问题进行干预(熊跃根、周健林,1998),不仅和政府的社会管理取向高度吻合,也对复杂繁琐的社会问题解决更有实效。所在,在推进内地社会工作早期,更要注重宏观社会工作的思维和认知。

**4. 专业实践成就是获得认可与生存发展的根本保障。**为什么创新社会管理,为什么引进社会工作,就是因为社会发展过程中遇到了许多新形势新问题,原来的老办法老思路难以有效应对新形势新问题,原有的服务体系无法有效回应居民日益变化的新需要。那么专业能否获得认可,根本是看成效,服务开展得怎么样,最终呈现出来的是效果,即问题解决了没有,需求满足了没有,期望实现了没有。服务成效最终体现在两个需求的满足,即民众需求和政府需求,这需要社会工作界同仁的实务经验和智慧,需要机构人才队伍建设与督导机制建立,需要参与各方的共同努力和信任,需要积极有效的行动和坚持不懈的探索。

#### [参考文献]

- [1]江心敏,2012,《是什么阻碍了民办社工机构的发展》,《中国社会工作》第7期。
- [2]李迎生,2011,《中国社会工作教育的发展》,《社会科学》第5期。
- [3]皮志维,2012,《民办社会工作服务机构发展研究》,中国社会科学院硕士学位论文。
- [4]宋红源,2011,《新入职社工15问》,《社会工作(实务)》,第3期。
- [5]唐咏,2010,《香港社工的继续培训:模式与启示》,《社会工作》第9期。
- [6]王思斌,阮曾媛琪,2009,《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》第5期。
- [7]王思斌,2011,《中国社会工作的嵌入性发展》,《社会科学战线》第2期。
- [8]熊跃根,1998,《宏观社会工作在当代中国的意义》,《中国社会工作》第4期。
- [9]徐选国,2012,《我国民办社工服务机构评估实践存在的问题及对策》,《社团管理研究》第11期。
- [10]许斌,2010,《社会工作行政视角下的民间组织与政府关系构建》,《社会工作(下半月)》第5期。
- [11]杨娇娇,2011,《北京市民办社会工作服务机构发展战略研究》,《重庆科技学院学报(社会科学版)》第9期。
- [12]杨婕娱,2013,《浅谈督导的功能与社会工作实践教学》,《长沙铁道学院学报(社会科学版)》第3期。

编辑/杨恪鉴