

加强社会工作人才队伍建设的几个战略问题

沈荣华

党的十六届六中全会提出:要“建设宏大的社会工作人才队伍”。加强中国社会工作人才队伍建设,是实现科学发展、社会和谐的人才保障,也是我国人事人才工作的重中之重。结合上海社会工作人才队伍建设的实践,我就我国社会工作人才队伍建设问题,从战略层面上谈几点认识,不一定对,和大家一起讨论。

一、关于充分发挥政府在社会管理中的主导作用问题

2006年,胡锦涛同志在参加上海代表团的讲话中,在谈到“四个率先”时,有段讲话十分重要。他说:要“充分发挥政府在社会管理中的主导作用,充分调动城乡基层自治组织和各种社会组织在社会管理中的积极性,形成政府调控机制同社会调控机制互联,政府行政功能同社会自治功能互补,政府管理力量和社会调解力量互动的社会管理网络,不断提高社会管理水平。”总书记这里讲的“主导作用”和“三个互”,实际上提出了一个中国社会工作的主体和组织方式的重大问题,同时明确了转型期我们党和政府在社会管理中的定位,就是要建立政府主导与民间广泛参与相结合的模式。这一模式符合我国的实际情况,它是创新社会管理体制、提高公共服务水平的必然要求,是解决社会问题、促进社会和谐的必然要求,也是创新党的群众工作、提高党的执政能力的必然要求。

在计划经济时代,我国实行的是“政府——单位制”的社会管理体制,改革开放以来特别是十六届六中全会以后,我国的社会管理体制需要新的手段和载体,就是我国要发展专业的现代社会工作与社会管理。社会体制改革,实际上是政府的社会管理体制,就是通过创新社会管理体制,整合社会资源,提高管理水平,建设服务型政府,强化政府的社会管理和公共服务职能,为群众提供方便、快捷、优质的服务。为此,必须加快转变政府职能,改进行政管理方式,加强行政法制建设,形成有利于转变经济增长方式,促进又快又好发展的机制,推动经济社会发展切实转入以人为本、全面协调可持续发展的轨道。

社会工作制度和社会工作人才队伍的发展,有助于转变政府的社会职能。

社会工作人才队伍的发展，既依靠政府部门的内设岗位，更多的是依托各类民间社会服务组织。因此，社会工作制度及人才队伍的发展，必然要求政府转变角色与职能，将那些不该管、管不好、也管不了的具体社会事务剥离出来，转移给各类民间社会服务组织。而且，可以推动政府更好地制定社会政策和公共财政政策，学会并善于调动民间的力量，与民间社会共同治理社会，更好地实现自己社会管理的角色。

二、关于社会工作者队伍专业化、职业化建设问题

我们认为，落实党的十六届六中全会提出的“建设宏大的社会工作人才队伍”，关键是要加快社会工作者队伍的专业化、职业化，这就对社会工作人才专业结构提出了要求，这是一项富有战略意义的现实任务。优化社会工作人才专业结构，当前有几项制度建设很重要：一是资格认证制度。要完善我国现行社工职业资格认证制度，积极引导其参与《社会工作者国家职业标准》的等级鉴定，从而增强社工的专业理念，提高其专业水平。同时将社会工作职业资格纳入现有的职称体系。二是注册管理制度。加强社工注册管理制度建设，规范其职业行为和工作操守。通过注册管理，建立社工信息档案，纳入数据库平台，强化信息化建设。三是从业规范制度。加强从业规范制度建设，形成对社工职业行为的监督，达成具有一定约束力的行业规范。通过规范从业，防止社工滥用职权，侵害被服务对象的权益，细化和充实如行为准则、工作指南等从业标准。四是专家评估制度。为适应现代社会高度分工和专业化的要求，第三方评估也需要越来越专业化、精细化。要加强专家库建设，将不同社会工作领域的专家进行归类，在进行评估时可以采取随机抽取专家进行项目匿名评估等。五是社工权益保障制度。由于社会工作服务的特殊性。政府和社会组织机构必须为社工提供必要的权益保障机制。如社工与社会组织的关系、社工在服务时与被服务对象之间的权益保证等，当社工的权利受到侵犯时，要有相应的制度保证，避免“法律缺位”。六是社工奖惩机制和薪酬标准制度设计。对于社会福利等政府事业单位内从事社会工作的人员，可以结合现有的职称体系来确定社工的薪酬标准；对于社会组织内部的社工，可以按照“按劳取酬”的原则，确定“以岗定薪、以绩定奖”的指导性方案，还可以设定“社工最低工资标准”，为促进社工这个特殊职业的发展，这个标准可以适度高于其它行业的最低工资标准，高出的部分可以由财政直接补贴，以促

进社工职业市场的形成。对于有突出成绩的社工可以采取评优、物质或精神奖励的方式，以树立典型，激励广大社工的工作热情和积极性。

三、关于社会工作人才的教育和培养问题

我们感到，系统构建我国社会工作教育及培训体系，对社会工作人才队伍建设尤为重要。这里仅以上海为例，据上海市统计局预测，到2010年，上海专业社会工作人才要实现从目前的0.84万向4.3万的跨越，缺口有3.5万人。这就要求加快社会工作人才的教育和培养，目前可以从三个方面努力：一是依托现有的高校社会工作教育资源，加快社会工作人才培养。首先，为吸引有志于从事社会工作的人员报考社会工作专业，对于第一志愿的学生可以采取“加分制”，激发该学科的“后发潜能”；其次，实行高校“社工进社区”、“暑期义工志愿者”活动，将社会工作的理论知识与实践较早的结合起来。因为社工这个职业实践性相对其它职业而言更强，通过这些方式，既扩大了社会工作的影响力，又将理论与实际有机的结合起来，起到双重作用。二是促进社会工作专业培训机构的发展，同时借助社会资源培育专业社工。主要是加强对上海市社会工作培训中心的投入力度，有计划、分层次地对现有社会工作者进行专业培训，如通过进修、短期培训、实习等方式。政府也可以聘请香港、台湾等地区具有丰富经验的社会工作专家对培训人员进行督导，提高实务能力和水平。同时，引导社会力量参与社会工作教育培训，从而整合多种资源，壮大社会工作者队伍的规模和整体水平。三是采取特殊办法，选拔和培养社会工作人才。首先，实行“实际社会工作人员”的专业身份转换。现在，多数实际社会工作人员没有专业学历背景，但有丰富的实践经验。政府部门要制定社会工作人才队伍培养规划，有计划、分层次地对实际社会工作者进行大规模的社会工作专业知识普及和强化，有针对性地挑选优秀的实际社会工作人员进行专业培训，鼓励他们参加进修、实习、短训、函授，学习掌握社会工作专业知识和技能，大力提高实际社会工作人员的专业水平和职业素质，从中培养出一批优秀的社会工作人才。其次，实现社会工作专业毕业生的职业身份。社会工作不仅是一门科学，而且是一门艺术。要做好它不仅需要有广博的知识，而且需要有处理人际关系的艺术，还需要拥有真诚的爱心和对社会的责任心。应届毕业的大学生需要有适合的岗位进行社会工作实务的锻炼，需要有行之有效的管理体系和措施到位的激励机制的保障，需要在工作实践中引导他们牢

固树立服务观念、奉献意识和敬业精神，不断增强社会责任感，尽快提高职业水平，尽早地实现专业化向职业化的转变。

有资料显示，美国专业社会工作者的数量，每 1000 人配备 2.3 人，按照这个水平，中国需要 300 万专业社会工作者。根据这一需求，加快我国社会工作人才的教育和培养，努力建设一支专业化、职业化的社会工作人才队伍，是人才工作面临的一项重要任务。

四、关于完善社会工作人才队伍的投入保障问题

建立和完善社会工作人才的投入保障机制，对于当前加强社会工作人才队伍建设，尤为重要。怎样投入？纵观世界上一些国家，可以从三个方面入手：一是政府财政。建立一个成熟的社会工作行业，离不开政府公共财政的大力支持。政府财力投入力度将会直接影响社会工作发展的进程。在工业发达国家，推进社会工作职业化、专业化的资金主要来源于政府财政投入。应该将政府购买社会工作服务的资金纳入公共财政预算，同时在财政拨付方式上从“人头预算”方式向“项目预算”方式转变。通过项目发包的方式，吸引更多的社会组织机构承接政府委托的社会管理和公共服务。这将形成政府对社会工作服务的稳定需求，有利于促进民间社会组织服务机构的发展与繁荣。二是民间资金。在财政投入不可能短期内大幅提高的情况下，吸引社会资金进入社会工作服务领域是一个行之有效的途径。可以通过立法的形式，采用激发社会爱心与市场机制相结合的形式，给予向公益事业捐献的企业和个人更多的税收优惠待遇，鼓励企业家或社会富裕阶层从事社会公益活动。对于捐赠人，国家可以以立法的形式，在企业应纳税额、个人所得税方面增加减免幅度，同时让捐赠人获得更高的社会美誉度，三是国外基金。改革现行公益基金管理办法，降低国外基金设立公益基金的难度，缩短审批流程，并简化办理手续，扫除国外公益性基金进入的制度性障碍。同时，可以在政府网站等媒体进行宣传，并且在基金引入后做好基金使用透明化、规范化工作，使公益基金呈现良性、可持续发展的态势。

五、关于解决社会工作人才发展的平台问题

上海专家在研究中还提出，做好社会工作人才队伍建设，急需解决发展平台

问题，我认为这也很重要。2003年，上海市率先在国内颁布《上海市社会工作者职业资格认证暂行办法》，将社工列入专业技术人才；不久又颁布了《上海市社会工作师(助理)注册管理试行办法》，将社会工作进一步推向职业化。2006年，民政部和人事部发布了《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试实施办法》，标志着我国社会工作者职业水平评价制度正式建立。这些政策措施的出台，明确了社会工作的职业规范和从业标准，建立健全了社会工作执业资格制度，为社会工作人才发展创造了条件。

但是，有了政策保证并非就有了职业保障。从现有的社会工作人才情况看，上海注册社工中有大专以上学历的仅2004人，这与上海市高等教育每年培养千以上的专业人才差距较大，有大批的专业毕业生没有能够留在社会工作岗位上。原因之一，社会工作的机构设置和岗位设置不到位。仅有政策没有机构和岗位，社会工作专业人才很难找到甚至找不到专业适合的工作机构或岗位，上海目前仅有市阳光社区青少年事务中心、市新航社区服务总站和市自强社会服务总站三家社会工作服务机构，拥有784名社会工作者，这与上海市大量的社会工作服务需求极不适应。原因之二，缺乏对社会工作人才的激励保障措施。目前社会工作职业尚未得到广泛了解和认可，社会工作人员的地位、待遇相对较低乃是制约社会工作人才发展的又一因素。由此可见，当前社会工作的专业化和职业化还更多地停留在政策层面，需要后续操作层面在岗位、薪酬、福利等职业保障方面加以具体落实。因此，要发展社会工作人才队伍首先亟需解决的是社会工作平台问题，要进一步完善用人机制，拓宽社会工作人才的就业范围。

为了拓展社会工作人才队伍建设的平台，还应坚持四项基本原则，即坚持“党管人才”的原则，坚持国际化和本土化相结合的原则，坚持循序渐进的原则，坚持调整高校学科设置原则，这对我们社会工作人才队伍建设很有价值。

六、关于学习借鉴发达国家社会工作人才队伍建设经验问题

国外社会工作发展的经验和做法，对我国社会工作人才队伍建设很有价值，根据复旦大学顾东辉教授的研究，我们认为以下几点要很好地学习借鉴

(一) 社会工作人才界定

社会工作在中国正在处于“专业”“化”的过程中，社会工作

与其他助人专业的区别：

1. 国际界定：社会工作是专业机构（或专业组织）及社会工作者依托其特殊的价值伦理和专门技术，协助个人、家庭、团体（小组）、社区、组织（机构）应对其各自问题和需要的过程，其目标在于协助解决人、机构或组织与各自的外在环境互动不当而引发的问题，以及满足上述对象的需求，并在此过程中彰显社会公正。

2. 中国界定：社会工作是社会建设的重要组成部分，它是一种体现社会主义核心价值观价值理念，坚持“助人自助”宗旨，遵循专业伦理规范，在社会服务与管理等领域，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、组织和社区，整合社会资源，协调社会关系，预防和解决社会问题，恢复和发展社会功能，促进社会和谐的职业活动。

（二）社会工作者的要求

（1）具备社会工作者的基本素质和价值观；（2）必须获取认可的社会工作学历；（3）取得专业认可，包括注册、执照、授证等；（4）坚守社会工作的守则；（5）从事特定领域，受雇于服务机构及单位；（6）注重服务效果；（7）接受公众及专业团体监管；（8）参与持续教育，获得资格持续认可。

（三）社会工作的三大视角

1. 按照工作方法：有个案工作、小组工作、社区工作、社会工作行政管理、社会政策和社会工作研究。融于上述五大方法之中。

2. 按照问题需求：有压力、贫穷、失业、疾病、婚姻家庭、残障、吸毒、犯罪、劳工、发展等。

3. 按照工作对象：有个人、家庭、团体、机构、社区、社会。

4. 三个视角可以整合。

（四）确保社工专业素质的方法

1. 设立评估制度。教育机构评估，社会工作者及其服务（项目）评估，服务机构评估。

2. 建立专业协会。团结社工群体，促进社工专业操守及伦理，建立专业形象及地位，促进专业发展及持续进修，倡导社工服务及政策发展。

3. 推行职业化和专业化制度。

(五) 社会工作者评估及监察制度

1. 执照。 执照申请及颁发是政府的权力，领有专业执照者可从事法定的专业服务；未领取执照者不能从事专业之业务活动，否则政府部门可依法取缔。

设计纪律处分过程，减低公众免受非技术性人员提供服务引致之风险。

2. 证书。 由检定单位、专业公会、或政府机构检定从事某种专业者的专业知识与专业技能，倘若合格再给予授证及准予使用专业衔头。 采取自愿或自由申请的制度。

授证方式能确认授证之社会工作人员达到基本能力标准，他们同时受投诉与纪律处分机制所管制。

3. 注册。 如使用社会工作者头衔或名称，必须在专业教育和实务工作经验两方面符合最基本要求，必须将姓名和住址注册登录在政府发行的名册当中。专业社会工作者只要符合某些基本资格(通常与学历相关)即可向特定的机关注册。可分为自愿性或强制性注册。