

从行政主导到专业主导： 西部农村社会工作服务项目实践与反思 ——基于民政部“三区”计划在贵州的实践¹

杨 竹，吴晓萍

【摘 要】：近年来政府自上而下地在中西部边远贫困农村地区大规模推行社会工作服务。贵州以项目制方式来推动此项工作，运行过程由政府主导，行政色彩浓厚。现阶段行政主导模式有其合理性，但限制了农村社会工作的专业化发展，也不符合政府职能转变的目标。中西部地区农村社会工作服务需增强专业主导，逐步形成专业、规范、有序的农村社会工作制度。

【关键词】：行政主导，专业主导，社会工作服务

【中图分类号】：C916.2 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003—7470（2018）—05—0015（07）

一、研究背景与问题的提出

改革开放以来，我国的经济发展取得了巨大成就，城乡居民生活水平得以大幅度提升，但与此同时，各种社会矛盾尖锐，城乡二元结构突出，贫富差异较大，老人、儿童、残疾人等社会弱势人群的社会服务需求迫切。在广大农村地区，尤其在中西部偏远、贫困的农村地区，“三留守”群体（留守儿童、留守老人、留守妇女）数量庞大，扶贫任务艰巨，民生问题突出，对社会服务的需求更为迫切。然而，传统行政手段难以有效解决转型背景下所出现的各种社会问题，也难以有效回应民众的社会服务需求。从发达国家经验来看，社会工作为解决社会问题、缓解社会矛盾、促进社会和谐的重要制度设计。

我国自1988年北京大学设立“社会工作与管理”专业以来，专业社会工作就开始了它在新时期的恢复和重建之路，引入专业社工为社会弱势群体乃至一般社会大众提供服务正成为新时期社会建设的重要尝试，“专业社会工作通过一系列中央级政策文件的颁布获得了国家的认定”。^[1]目前，城市社会工作的发展已积累了较多经验，而农村社会工作的发展相对薄弱，尤其在西部偏远贫困农村地区的发展更是严重滞后。中国农村的弱势群体数量庞大，问题突出，边远贫困地区更为显著，但所能获得的社会服务却严重匮乏，发展农村社会工作不仅有助于社会工作体系的完善及其本土化发展，同时也有助于农村社会服务的均等化，促进社会公平。作为外来的新生事物，专业社会工作介入实务领域的探索不仅引起了学者们的关注，也日益受到政府的重视。西部农村地区作为社会工作服务的重要实践场所，在经济、政治、文化等都欠发达的背景下，现代的社会工作服务如何能得以实施、效果如何、存在哪些困难以及如何突破等一系列问题是急需深入研究的。然而，现阶段我国社会工作的发展还很不均衡，区域差异很明显，中西部地区滞后于东部地区，农村滞后于城市，大部分偏远贫困的农村地区则没有开展社会工作服务。

《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》将社会工作人才列为要统筹推进建设的人才队伍之一。为贯彻落实该《纲

¹本文系贵州民族大学社会学学科“服务国家特殊需求博士人才培养项目——西南民族地区社会管理人才培养项目”（编号：国务院学位办[2012]40号）的研究成果。

【作者简介】：杨竹副教授贵州民族大学民族学与社会学学院贵州贵阳 550025；吴晓萍教授博士生导师贵州民族大学民族学与社会学学院贵州贵阳 550025

要》，民政部于2013年开始实施“边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区社会工作专业人才支持计划”（下文简称“三区”计划），由此带动了贵州农村社会工作服务的发展。贵州的“三区”计划于2015年开始实施，原则上每年选派100名社工专业人才，到边远贫困的农村地区开展农村社会工作服务。这些地区“三留守”人员（留守儿童、留守老人、留守妇女）问题、贫困问题等非常突出，客观上对社会工作服务有强烈需求。从全国的情况来看，贵州社会工作的发展处于起步阶段，政府拨款少，即使在省会城市专业人才和机构都非常匮乏，社会各界对社会工作的知晓率和认同度都很低，在偏远贫困的农村地区更是无任何发展基础和经验可言。在这样一种背景下，采用项目制方式使得贵州农村社会工作服务的开展成为可能。

上个世纪90年代中期以来，“项目”作为一种新的财政转移支付方式重要性日益凸显，大部分建设和公共服务资金都是以专项项目的形式进行项目化运作，^[2]这样可以将国家不同行政等级、不同社会领域的关系系统合起来，是一种能够使体制积极运转起来的机制。^[3]社会工作服务作为公共服务的重要组成部分，项目制现象也是非常突出的，常见的做法就是以具体项目作为购买服务的标的，然后由社会组织竞标承接特定服务项目来提供专业的有针对性的服务，这一做法通常也被认为是项目制型的“政府购买服务”。^[4]以项目制方式来购买和开展的社会工作服务过程就是社会工作服务的项目化。最早的政府购买社会工作服务始于上海，早在2004年就尝试以项目制的方式来实施政府购买社会工作服务。此后，深圳、北京等地纷纷开展政府购买社会工作服务的探索。民政部和财政部于2012年11月发布《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，2013年国务院出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确提出到2020年我国要建立比较完善的购买服务制度。可以说，政府购买社会工作服务是政府创新社会治理的有益尝试。^[5]

项目制作为政府购买和推进社会工作服务的一种重要方式，同时也是一种制度创新，有很多问题亟待研究，现有文献也从不同角度进行了有益的探讨。对于项目制的作用，渠敬东、折晓叶等都充分肯定了其合理性。结合城市社会工作服务的项目化运作来看，有学者指出，项目化运作可以赋予社会工作机构合法性，给社工机构提供资源支持，推动社工机构开展服务工作。但是，项目制也存在问题，比如导致社工机构在自主性、专业性、认同性的不足，^[6]社会工作者会被同化为行政事务协管员，^[7]带来交易成本增加、服务对象瞄准问题、腐败和寻租现象、机构丧失独立性、目标置换等问题。^[8]现有研究对城市社会工作服务项目化运作进行了有益的探讨。但是，在西部边远贫困的农村地区，社会工作服务的开展面临和城市不同的社会环境，还需要进行专门的研究。以项目制方式推行的农村社会工作服务有什么特点、存在哪些局限、未来该如何发展？这一系列问题需要做进一步深入探讨。

二、行政主导下的农村社会工作服务项目运行实践

贵州的农村社会工作发展基础非常薄弱，为数不多的专业人才和服务机构主要集中在城市，社会工作在农村的知晓率和社会认同度更是无从谈起。在这一背景下，要想在短时期内高效推动社会工作服务，项目化的运作方式就成为一种必然选择。它通过所依托政府部门（民政系统）的行政力量获得开展服务的合法性，取得实践权，同时通过相关部门行政影响力和资源的运用，通过行政手段有效集中外部有限的人力、物力在一个偏远贫穷、无任何社会工作基础可言的农村地区迅速推行社会工作服务。这样一种运行模式具有浓厚行政主导性，因而也是高效率的，但与此同时，整个工作的专业性、规范性则被弱化了。

1. 服务项目购买的低制度化

早在2012年《民政部财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见》就指出，政府购买社会工作服务程序有编制预算、组织购买、签订合同与指导实施四个环节。但是，由于贵州农村社会工作的发展还处于探索阶段，服务项目购买的制度化水平还很低，更多是以行政指令的方式推动工作开展。

编制预算工作要求民政部门科学编制年度社会工作服务项目预算并报同级财政部门审批，但目前贵州的农村社会工作服务经费主要来源于民政部的专项拨款，尚未进入财政编制预算。农村社会工作服务购买的资金缺乏制度化的保障，专项拨款拨多少钱就用多少钱。关于服务的组织购买，根据《意见》精神购买方式分公开招标、邀请招标与竞争性谈判、单一来源采购三种

类型。由于专业社会工作机构与人才数量有限，贵州农村社会工作服务的购买主要采用单一来源采购。对于如何采购，并没有专门和具体的规定，主管部门综合权衡各种因素并基于对服务承接机构负责人的信任而做出委托服务的决定。因此，服务购买工作能根据每年的具体情况而灵活进行调整，较好完成工作任务。在指导实施环节，《意见》要求要及时下拨购买经费，指导、督促服务承接机构严格履行合同义务。“三区”计划的经费最终是拨到了各服务点所属的基层民政局，但合同对经费如何拨付给服务机构并没有做出具体说明，导致不同地方的经费拨付方式有很大差异，延迟拨付是常见现象。此外，合同义务的履行主要由基层民政局来实施，由于基层工作人员对社会工作的认识水平差异较大，这也为基层行政干预农村社会工作服务的开展埋下隐患。

低制度化的服务项目购买是目前贵州农村社会工作服务的特点，灵活性高，能较好根据不同地区的具体情况开展工作，但从长远发展来看，却可能损害政府购买社会工作服务的质量。

2. 服务项目开展的弱专业性

专业化是社会工作安身立命的资本。“三区”计划项目的服务承接主体分两种类型，一种是非专业的地方社会组织，如地方的社会主义工联合会，一种是高校社会工作专业教师引领的服务团队或社会工作机构。客观来说，两类服务承接主体都有各自的不足。地方社会组织开展的活动丰富多彩，但活动多集中在兴趣小组、娱乐活动、物资捐助、知识培训等一般性活动上，对服务对象能力建设、心理调适、权利保护、社会关系调整、政策倡导等更具专业性的服务涉及较少，这也引发了社会各界乃至社会组织自身对“什么是社会工作”的困惑。高校的社工服务团队或机构在专业性上更具优势，但因为是外来的工作团队，且一线工作人员多由学生构成，面临工作人员流动性大、服务持续性差、地方资源不足、实务经验欠缺等问题，这就对督导提出了很高的要求。但是，高校团队的督导虽然有社会工作的受教育背景，但大多数人的实务经历是比较匮乏的，且同时还需完成高校的基本工作任务，所以不能充分行使督导的教育、行政和支持三大功能，以致高校服务团队的专业性也大打折扣，在地方资源链接、活动的丰富性等方面甚至还比不上地方社会组织。

贵州社会工作还处于发展的初期阶段，无论是地方社会组织还是高校社工专业教师引领的服务团队或社工机构，都不同程度存在专业理论储备和实务经验不足的问题，而且有些地方服务的开展还会受到服务单位或基层政府的行政干扰，比如希望工作人员承担一部分行政工作等，就更削弱了服务的专业性。尽管如此，这些机构和团体开启了贵州农村社会工作服务，为未来服务的专业化奠定了基础。

3. 服务项目评估的非独立性

从国外社会工作的发展状况来看，社会工作评估是社会工作服务的重要环节，是用来证明自身工作效果的重要手段，同时也可促进自身服务水平的提升。所谓社会工作评估，就是用科学的研究方法对社会工作服务项目的设计、策划、实施和效果等方面进行的测度、诊断和评价的活动。^[9]贵州“三区”计划每年有两次评估，即中期评估和末期评估，两次评估所采用的指标一样，分为服务管理、服务实施和服务效果三大块（见表1）。

表1 贵州省“三区”计划评估指标

评估指标	指标内容
服务管理	联络机制、出勤率、人员稳定性、资金管理、督导情况、社工资质与能力、档案管理
服务实施	服务计划、服务执行、服务过程专业性、服务监管、服务跟进、服务总结与反思
服务效果	目标达成、社工人才培养、社工机构培育、撰写调研

报告、宣传效果、公共传媒报道、社会影响、社会公众及服务对象满意度

社会工作服务评估是一项系统规范的工作，为保障评估结果的公正，国际社会的通行做法是由专业和独立的第三方机构来完成，评估指标也需要精心设计。但是，贵州没有这样的机构，也没有充足的资金从省外聘请相关机构。为此，项目的评估工作只能由管理部门来完成而不是独立的第三方评估机构。评估小组主要由民政系统工作人员组成。评估指标由相关管理部门设计，主要体现政府意图，而社会工作者、服务对象等则缺乏参与途径及其意图表达。评估指标的合理性、科学性尚未经过验证。此外，“三区”计划项目的完成情况本身就是上级主管部门对县民政局进行年终考核的内容之一，单一主体的评估在某种意义上就变成了自我评估，而且项目团队是由上级主管部门派出的队伍，作为下级的民政局也不方便做出太差的评价。总之，整个评估工作如同上级行政领导到基层视察工作，行政色彩浓厚。从长远看，这会影响项目下一步服务专业水准的提升。

三、从行政主导向专业主导转化的现实局限

1. 制度局限：相关制度不完善，政府购买社会工作服务的制度尚未建立

国务院 2013 年《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》、民政部 2012 年《民政部财政部关于政府购买社会工作服务的指导意见》等政策文件的出台为政府购买社会工作服务指明了方向。贵州也于 2014 年发布了《省人民政府办公厅关于政府向社会力量购买服务的实施意见》，但尚未就政府购买社会工作服务出台专门的政策。贵州农村社会工作服务项目的开展只是依照“三区”计划的工作方案来实施，工作的推动主要依靠行政命令。社会工作服务是社会服务，从长远来看，政府要在更大范围内购买农村社会工作服务需要出台专门的政策，让各地有章可循。

2. 资金局限：资金来源单一，保障不到位

贵州农村社会工作服务的购买尚未进入财政预算，主要依靠中央的专项拨款，资金很有限，每人每年的费用是两万元。为保障工作效果，“三区”计划实施方案要求受援县民政局要协助做好“三区”计划有关单位之间的沟通衔接，确保为选派人员提供必要的工作条件，解决食宿等基本生活问题。同时，派出单位要积极落实各项优惠政策和支持措施。但是，计划方案所提出的保障措施在实施过程中却难以落实。就食宿等基本生活保障来看，很多受援单位虽然可以提供食宿，但往往要求项目团队要承担一定费用。尽管经费有限，但为了工作能顺利开展，团队不得不做出妥协，从有限的经费中拨出部分作为食宿费用。在派出单位方面，如果派出人员的工作单位是高校的话，由于相关沟通衔接不够充分，学校对派出人员的支持很有限，待遇不仅没有提高，在工作安排上派出人员依然需要承担相应的教学科研任务等，否则就有可能影响个人未来的职称评定等合法利益，这极大干扰了派出人员在受援县工作的开展。实施方案所要求的保障措施便成了一纸空文，难以保障项目承接主体工作的顺利开展。

3. 服务承接主体局限：专业机构数量匮乏，专业性不足问题普遍存在

贵州自 2015 年“三区”计划实施以来，一个比较突出的问题就是专业的项目承接主体匮乏。为数不多的专业机构主要集中于省会城市，有些地州市连一家机构都没有。为了开展工作，管理部门不得不降低对机构的要求。“三区”计划的服务承接主体有两种类型：一种是由高校社会工作专业的师生组成的工作团队或社会工作机构，另一种是地方的社会组织，如义工联等。对于高校背景的服务承接主体来说，高校师生具有双重身份，他们既要完成学校的工作或学习任务，同时又要承担“三区”计划的工作，由此导致高校师生所组成的服务团队稳定性较差，这对服务质量有明显影响。此外，尽管项目人员几乎都具有社工专业背景，但一线工作人员毕竟是学生，专业技能、工作经验短期内难以大幅度提升，而督导又不能及时跟进，且有些督导本身也缺少从事社会工作实务的丰富经历，这些都在很大程度上影响了服务的专业性。

对于地方社会组织来说，专业性问题更为突出。虽然义工联、志愿者协会等组织和社会工作的服务领域有很大的交叉，但社会工作作为一门职业，在理论知识、职业伦理、工作手法等方面都有自身的专业要求。非专业的地方社会组织多由非专业人员组成，虽然热心公益，也开展了很多丰富多彩的活动，但由于所开展的活动与普通的群体性活动并无太大差别，反而引致专业性的质疑。此外，地方社会组织的稳定性虽然好于高校背景的项目团队，但由于薪酬待遇差、社会认同度低等问题，团队稳定性自然也会受到影响。总之，由于团队稳定性和专业性的不足，团队服务的专业水平和服务质量难以提升。

4. 服务认知局限：基层对社会工作的认知模糊，行政干预过多

贵州社会工作发展起步较晚，各界对社会工作的认知都很有限，尤其在广大农村地区大家对社会工作的知晓率几乎为零。但是，通过行政力量的干预，服务项目得以在偏远的农村地区开展。基层政府和服务单位虽然接纳了服务团队，但是由于对社会工作及项目意图几乎一无所知，他们对服务团队有着和上级民政部门不一样的期待，普遍存在的情况是服务单位希望社会工作者能承担一部分行政工作，有些地方甚至提出要团队成员上下班打卡的要求。有些地方为团队提供了免费的食宿，也因此更加认为有权利要求项目按照服务单位的意图来开展。但是，由于项目有自己的工作目标，难以完全符合服务单位的要求，这在一定程度上影响了服务单位和基层政府的合作意愿。实际上，项目所开展的工作与服务单位的工作是紧密相关的，比如留守儿童社会工作服务与所服务学校的留守儿童关爱保护工作，但学校主要关注的是工作是否符合上级主管部门的要求，而项目主要关注的则是服务是否符合服务对象的需要，两者之间并不总是一致的，且还会带来学校与服务团队之间的相互认同降低，这就导致双方的工作不能有效衔接，还在一定程度上削弱了团队的工作资源，从而影响了项目工作的顺利开展。

5. 服务评估局限：缺乏独立和专业的第三方服务评估机构和机制

社会工作服务评估制度是政府购买服务制度的重要组成部分，也是确保服务质量、提升服务水平的重要手段。为了保证评估质量，国际社会的通行做法就是采取“第三方评估”。民政部于2015年发布了《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》，明确指出要政社分开、管评分离，由独立的社会机构进行专业化评价。目前，贵州尚没有从事社会工作服务评估的专业机构，第三方评估机制更无从谈起。由管理机构来进行评估虽然成本最低，是当下具有可行性的做法，也能在一定程度上起到督促作用，但从长远来看，这会损害社会工作服务评估的质量，同时由于管评不分，评估结果的客观性与公正性也会招致外界的质疑，不利于农村社会工作的良好发展。

四、走向专业化：农村社会工作发展的突围

1. 加快政府购买社会工作服务制度建设

贵州农村社会工作服务依托“三区”计划得以在部分边远贫困的农村地区推广，政府购买社会工作服务的制度化将会促使这项工作的开展更加有序，尤其是组织购买环节亟需制度规范。根据服务购买是否通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判等方式，可以把政府购买社会工作服务分为竞争性和非竞争性两种。有学者指出，购买服务的制度化、竞争性和购买主体的独立性三者的有机结合，政府购买服务的理想目标才可能实现。^[10]政府以竞争性方式购买社会工作服务是社会工作服务提供未来发展的方向。^[11]随着贵州社会工作发展日渐成熟，竞争性购买将会逐渐成为常态，政府需要建立规范的购买程序来规范招投标工作，制订农村社会工作的服务标准，提升购买质量，让社会工作服务在广大农村地区充分发挥作用。

2. 主管部门加大资金支持，将农村社会工作服务纳入财政预算，同时服务点应选择合作意愿高的受援县，保障工作能顺利开展

由于经费有限，且社会工作发展基础非常薄弱，项目承接方在农村开展社会工作服务的难度很大，这就需要政府加大保障力度，在前期选择受援县时要优先挑选合作意愿高、且明确保障能无偿提供食宿的地方。此外，项目承接方也要充分借助民政

部门的力量，主动与相关各方积极沟通，尤其要争取主要负责人的支持，这既是一个宣传社会工作，同时又提升与地方相关部门、单位合作能力的过程。

3. 积极促进地方社会组织的专业化转型，大力孵化培育地方社会工作机构

机构专业性不足是制约贵州农村社会工作服务大规模开展的瓶颈，因而短期内可以通过培训、督导、评估等一系列手段来促进相关地方社会组织逐渐向专业社会工作机构转型。同时，地方政府可以根据当地农村发展的情况，制定吸引对口社工人才的政策，为地方专业社会工作机构的培育做好人才保障工作，促进更多社会工作机构的发展，为农村社会工作服务走向专业化、制度化做好准备。

4. 高度重视督导人才的培养，探索本土督导人才培养模式

社会工作服务水平的提升与督导水平息息相关。政府可以充分利用省内的社会工作专家资源，建立督导团，每个服务点配备一名督导，并对督导工作任务提出明确要求，这样不仅可以发挥督导的作用，还可以建立督导之间的互助网络。由于贵州社会工作的发展起步较晚，有丰富实践经验的督导为数不多，因而可以选择受过社会工作教育或持有社会工作师资格证、具有一定实践经验的专业人员进行督导培训，以满足当下贵州农村社会工作服务督导匮乏的现状，在此基础上进一步探索本土督导人才的培养模式。

5. 省级主管部门要对农村社会工作服务内容作出清晰说明，尽可能避免基层政府对工作的干扰

主管部门可以通过文件、培训、会议等方式让基层政府、服务单位充分了解项目信息及社会工作服务内容，在行政方面赋予服务承接机构开展专业服务的合法性。服务承接机构要抓紧普及专业社会工作知识，利用一切机会积极和服务单位沟通，尽可能将项目的工作和服务单位的相关工作结合起来，融入和服务单位的日常工作中去，充分利用服务单位的资源，但同时也要对自身的工作职责和范围有清醒的认识，避免为了一味迎合服务单位的要求而偏离专业服务目标。在此基础上，探索农村社会工作服务开展的常态化机制。

6. 积极培育第三方评估机构，逐步建立专业的第三方评估机制

合理有效的评估可以改善和促进社会工作服务水平。要提升贵州农村社会工作服务水平，需要逐步健全社会工作评估制度，形成一套完整、规范的评估指标、评估主体、评估程序、评估方法等。独立、专业的第三方评估机构是第三方评估机制得以建成的核心要素，而专家系统则是保障第三方评估机构专业性的关键。因此，贵州可以先尝试建立一个农村社会工作服务评估专家数据库，激励高校教师、资深社会工作者、科研人员等加入，与此同时积极促进民间评估机构的发展，为建立第三方评估机制奠定良好基础。

五、小结与反思

政府向社会力量购买社会服务是公共服务供给方式的改革，社会工作服务是社会服务的重要组成部分。社会工作机构作为重要的服务承接主体，在改革中扮演着重要角色。在城市，社会工作在养老服务、儿童保护、社区矫正、临终关怀等领域发挥着越来越重要的作用，社会知晓度、认同度也在逐渐增加，尤其在东部发达地区，社会工作已日益成熟。与之形成对比的是，由于现实条件的限制，农村社会工作的推进举步维艰，尤其是在偏远、贫穷的西部农村地区，社会工作发展的软硬件条件均不太成熟，但农村弱势群体对社会服务的需求却非常强烈。城乡二元结构的存在、大批“三留守”人员的产生等社会现实迫切要求开展农村社会工作服务。行政主导下的农村社会工作项目化运作使得在没有任何社会工作基础的农村地区开展社会工作成为可能。贵州的农村社会工作服务项目实施以来，尽管遇到各种困难和挑战，存在这样或那样的问题，但项目仍在继续推进，带

动了贵州农村社会工作的发

展。为了提升服务的专业水平，促进农村社会工作的健康发展，同时也是为了更好实现中央关于社会工作人才队伍建设的目标，需要促进社会工作逐渐向专业主导发展，建立长效的农村社会工作服务机制与模式，回应民众的社会服务需求，促进社会公正与和谐。

[参考文献]:

- [1]朱健刚,陈安娜.嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J].社会学研究,2013,(01).
- [2]折晓叶,陈婴婴.项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J].中国社会科学,2011,(04).
- [3]渠敬东.项目制:一种新的国家治理体制[J].中国社会科学,2012,(05).
- [4]管兵,夏瑛.政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制[J].管理世界,2016,(06).
- [5][7]费梅苹.政府购买社会工作服务中的基层政社关系研究[J].社会科学,2014,(06).
- [6]肖小霞,张兴杰.社工机构的生成路径与运作困境分析[J].江海学刊,2012,(05).
- [8]陈为雷.政府和非营利组织项目运作机制、策略和逻辑[J].公共管理学报,2014,(07).
- [9]顾东辉.社会工作评估[M].北京:高等教育出版社,2009.
- [10]许晓玲.政府购买服务:现状、问题与前景——基于内地社会组织的实证研究[J].思想战线,2012,(02).
- [11]陈少强,宋斌文.政府购买社会工作服务初步研究[J].财政研究,2008,(06).