



发展社会工作： “十三五”社会治理创新的推进器*

宫蒲光 | 民政部副部长
中国社会工作联合会会长



- 加强和创新社会治理是“十三五”的重要内容。其目的是激发社会活力、化解社会矛盾、满足人民群众多样化需求，最大限度增加社会和谐因素，实现社会的安定有序。
- 社会工作是为有需要人群特别是困难群体提供专业服务、在实际工作中是加强和创新社会治理的基础力量与重要手段，在践行社会治理理念、落实社会治理目标、提升社会治理能力、完善社会治理体系方面具有独特作用。
- 社工行业组织要站在事业发展的战略高度，进一步把握发展要求、履行行业职责、加强自身建设、提升工作能力，切实发挥社会工作在推进社会治理创新中的重要作用。

* 本文系作者在第五届全国社会工作行业组织大会暨社会治理背景下社会工作创新发展论坛上的讲话。



“十三五”是我国全面建成小康社会的决胜阶段，既存在可大有作为的机遇，也面临着社会矛盾叠加、社会问题凸显的严峻挑战，迫切 need 加强和创新社会治理以保障我国经济社会健康有序发展。社会工作作为一项专业社会服务，具有实施社会服务、传递社会政策、维护社会稳定的重要功能，对于完善社会服务体系、加强创新社会治理、深化社会体制改革具有重要意义。因此，“十三五”期间，推进社会工作要立足于我国经济社会发展的现实需求，进一步明确自身发展思路与工作任务，在理论与实践实现新突破，通过发挥自身功能，助力社会治理创新发展。

一、发展社会工作对加强创新社会治理具有重要意义

加强和创新社会治理，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是全面深化改革的重要任务。社会工作是为人需要人群特别是困难群体提供专业服务，是加强创新社会治理的基础力量与重要手段，在践行社会治理理念、落实社会治理目标、提升社会治理能力、完善社会治理体系方面具有独特作用。

（一）践行社会治理理念需要社会工作

社会工作讲求以人为本、助人自助的专业操守，倡导尊重接纳、民主平等、诚信奉献的价值理念，与平等民主、协商合作、多元共治、公平正义的现代社会治理的宗旨理念一脉相承、内在相通。大力发展社会工作，加快培养一支分布广泛、坚守基层、政治可靠的社会工作专业人才队伍，有助于建构平等互助、尊老爱幼、扶贫济困、礼让宽容的和谐社会，有助于塑造自尊自信、理性平和的社会心态，不断引领社会向上向善的风气。

（二）落实社会治理目标需要社会工作

加强和创新社会治理的重要目标是激发社会活力、化解社会矛盾、满足人民群众多样化需求，最大限度增加社会和谐因素，实现社会的安定有序。发展社会工作有助于实现这一目标。

首先，有助于激发社会活力。社会工作是协调社会关系、整合社会资源、扩大社会参与的重要手段。大力发展社会工作，积极发挥社会工作专业人才宣传倡导、资源策动的优势，有助于拓宽参与渠道、创新参与制度、完善参与环境，培育人民群众的社会参与意识、增强社会参与能力，推动建立一个既充满活力又和谐有序的现代社会。

其次，有助于化解社会矛盾。十八届五中全会提出要“健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷……实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”，“十三五”规划中也将“引导群众依法行使权力”作为加强社会治理的主要内容。而社会工作具有分布广泛、深入群众、贴近基层的优势，可以及时发现社会矛盾和社会问题的深层次原因，使群众有诉求能表达、有纠纷能化解、有需求能满足，有助于实现政府、社会、人民群众之间的良性互动。社会工作还具有助人自助、增能赋权的功能，可以为刑释解教人员、吸毒人员、流浪乞讨人员、不良行为青少年、精神病患者等矛盾易发人群，提供疏导、矫治、安置和帮教等关怀服务，帮助他们修复受损功能，回归正常生活，从源头上减少社会矛盾，降低社会冲突发生率。

再次，有助于满足人民群众多样化服务需求。随着经济社会的快速发展和人们生活水平的显著提高，人民群众对心理疏导、情绪抚慰、社会融入等更高层次服务需求越来越多。要按照五中全会提出的“健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制”要

求,通过积极发展社会工作,做好人文关怀、个案服务和精神关爱,有效推动完善社会服务体系,深化社会服务内涵,提升社会服务水平,更好地满足人民群众不断增长的个性化多样化服务需求,更好地实现依靠服务实施管理、促进社会和谐有序发展的“善治”目标,实现“十三五”提出的“构建全民共建共享的社会治理新格局”。

(三) 提升社会治理能力需要社会工作

提升社会治理能力,关键在人才。社会工作专业人才广泛分布在社会服务与管理领域,是加强创新社会治理的重要专业力量。经过多年发展,全国社会工作专业人才数量突破45万人,其中持证专业社工近21万人,已经成为基层社会治理的新兴力量。但从总体上看,与“十三五”时期加强创新社会治理的需求相比,还有很大差距。今后一个时期,要进一步加大社会工作专业人才培养力度,加快建立一支数量充足、素质优良、结构合理的社会工作专业队伍,不断提升开展专业服务、解决社会问题、化解社会矛盾的能力和水平。要加大对基层党员干部、社区工作者、群众工作骨干和社会服务志愿者的社会工作专业知识普及力度,着力提升他们运用社会工作专业理念、方法和技巧参与社会管理、做好群众工作的本领,不断提升基层社会治理能力、提高基层社会治理水平、增强基层社会治理成效。

(四) 完善社会治理体系需要社会工作

中国特色的社会治理体系,既包括党委领导、政府负责体系,也包括社会协同、公众参与体系。社会组织、社区、社会工作专业人才和志愿者队伍是现代社会治理的重要主体,是衡量现代社会发育和社会活力程度的重要标志,是健全社会协同、公众参与机制的重要依托。完善社会治理体系,迫切需

要加快建立社区、社会组织和社会工作专业人才“三社联动”机制,推动建立社会工作专业人才带领志愿者开展服务机制,积极发挥社区、社会组织、社会工作专业人才和志愿者队伍在基层社会治理中的综合优势,不断扩大社会参与,完善社会协同机制,推动形成政府主导与社会参与结合、政府行政功能和社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的基层社会治理新格局。

二、明确社会治理背景下社会工作发展思路与任务

“十三五”期间,要深入贯彻党的十八大五中全会精神,立足于加强创新社会治理的迫切需要,进一步明确社会工作事业推进思路与任务,努力开创新局面、实现新突破。

(一) 进一步把握发展原则

现代社会工作是经过上百年发展形成的专业社会服务制度,各国的社会工作既有共性的基本遵循,又具有独特的表现形式与内在特征。因此,在我国政治经济文化背景下发展社会工作,必须坚持好三方面原则。

一是要坚持党政主导、社会协同。发展社会工作,加强社会工作专业队伍建设,要始终坚持中国共产党的领导,用中国特色社会主义理论和核心价值观统领社会工作专业理论与价值理念,确保社会工作的正确政治方向。要高度重视社工组织党建工作,按照中央最新要求,实现党组织应建尽建,把党的工作与业务工作有机结合,积极推进本组织党建工作。要发挥好社工组织的凝聚力,将分散在社会治理各领域、各部门、各层次的社会工作专业人才团结起来,成为党推动社会治理、做好群众工作的可靠力量。要始终坚持社会协同参与,引导更多社会力量支持和参与到社会工作中来,不断



扩大社会工作发展的社会基础。

二是要坚持专业引领、职业保障。要从广大人民群众的服务需求出发，进一步健全专业服务制度，构建专业服务网络，实施服务项目，完善专业服务体系，提升专业服务成效。要从资格认证、岗位设置、职业评价、薪酬待遇、职业空间等环节对社会工作专业队伍进行统筹规划、全面布局，不断优化改善社会工作的引人、育人、用人环境。

三是要坚持本土创新、融合发展。推动社会工作事业的发展，一方面要有创新思维，在充分考虑我国文化传统、区域差异和既有经验的同时，将国外社会工作好的专业理论、实践和成果同我国基本国情、发展水平和文化特质相结合，科学选择确定社会工作发展的速度、力度和路径；另一方面要有全局思维，找准社会工作在社会治理大局中的发展定位，从顶层设计和制度安排上将社会工作有机嵌入到党的群众工作、思想政治工作和社会管理服务中，推动理念、制度和方法创新，加快实现社会工作与党的群众工作、思想政治工作和社会管理服务工作在更高层次、更广范围、更多领域的融合发展。

（二）进一步找准发展方向

关键要实现三个转变。一是在推进路径上，要实现由顶层制度设计向底层实践深化转变。目前，已初步形成以《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》为统领、以专项政策为配套、以行业标准为补充、以地方政策为支撑的社会工作制度框架体系。下一步，要在健全社会工作专业人才政策体系、服务制度体系和标准规范体系的基础上，重点深化基层服务实践，从群众最关心、社会最热点、政府最需要的领域入手，不断扩大社会工作服务范围、提升社会工作服务内涵，用实实在在的成效赢得党委政府

的肯定和人民群众的认可。二是在发展重点上，要实现由注重人才培养向人才培养与人才使用并重转变。经过多年培养，我国已建立了一支初具规模的社工人才队伍。下一步，要遵循人才使用为本的原则，加大对社会工作专业人才的使用力度，拓展社工人才就业领域，提高从业人员薪酬待遇，增强社会工作职业的吸引力和荣誉感，鼓励更多社会工作专业人才投身基层、扎根一线，在基层社会治理的伟大实践中践行专业使命、实现社工梦想。三是在工作布局上，要实现由少数先行地区向全国各领域全面铺开转变。要按照先行地区带动后发地区、城市带领农村、东中西统筹发展的思路，加快发展中西部地区和广大农村社会工作，逐步缩小地域差距，加快实现城乡协调、区域均衡发展。要推动社会工作在青少年事务、司法矫治、禁毒戒毒、医疗卫生、教育辅导等领域的突破发展，逐步形成各系统、各行业、各领域社会工作相互促进、共同发展的良好态势，推动社会工作由少数人认知、少数人群享有向全社会认同、全体居民共享转变。

（三）进一步明确发展任务

重点抓好四方面目标任务。一是完善制度。要加快推进社会工作立法，制定社会工作专业人才管理条例，为社会工作发展奠定法治基础；要抓紧研究制定促进社会工作发展的意见，将社会工作纳入社会治理领域的法规政策范围，加快建立不同领域、不同对象专业社会工作服务、管理、督导、评估政策与标准，逐步建立衔接配套、城乡一体的中国特色社会工作制度体系。二是建好队伍。要按照专业化、职业化发展方向，加强社会工作专业人才培养、评价、使用、激励、保障工作，力争到“十三五”末期，社会工作专业人才占全国总人口比重达到1%，总量达到145万人，社会工作专业队伍

结构更加合理,地域分布更加均衡,激励保障更加到位。三是拓展平台。要充分发挥社工行业组织的枢纽协调作用、各类专业社会工作服务机构的支撑服务作用和城乡社区的平台保障作用,建立健全覆盖各领域、各基层的社会工作服务网络。积极引导以提供社会服务为主的事业单位开发设置一定比例的社会工作岗位,城乡社区普遍开发设置社会工作岗位,每个县(市、区)扶持发展一批管理规范、服务专业、作用明显、公信力强的民办社会工作服务机构,社会工作服务体系在城乡基层普遍建立。四是深化服务。要重点推动城市流动人口、农村留守人员、老年群体、困难群体、特殊人群和受灾群众的服务项目,开展好社会工作专业人才服务“三区”计划、社会工作专业人才服务新农村建设计划、社会工作服务标准化建设示范工程,力争到“十三五”末期,社会工作服务专业化、职业化水平进一步提升,社会工作服务本土化模式初步建立,社会工作服务成效更加显著,初步形成有困难找社工的社会氛围。

三、充分发挥社工行业组织在社会治理创新发展中的重要作用

社工行业组织是创新社会治理、加强社会建设的重要力量。广大社工行业组织要站在事业发展的战略高度,进一步把握发展要求、履行行业职责、加强自身建设、提升工作能力,切实发挥社会工作在推进社会治理创新中的重要作用。

(一) 把握发展要求

要从行业组织建设和社工事业发展的全局出发,认清发展形势,理顺内外关系,把握发展要求。

一是要坚持政治引领与专业方向相统一。广大社工行业组织要自觉接受党的领

导,自觉运用党的理论武装头脑,自觉贯彻执行党的路线、方针、政策,始终确保自身发展的正确政治方向。要在坚持党领导前提下,牢记专业使命,传播专业理念,弘扬专业精神,普及专业知识,传递专业服务,始终坚持专业化的发展道路。

二是要坚持公益导向与市场机制相统一。广大社工行业组织要以维护行业权益、促进行业发展为根本出发点,切实坚持非营利和公益性价值理念,制定发展规划,建立规章制度,开展行业活动,实施服务项目。要在坚持公益导向前提下,针对社工行业组织自收自支、自负盈亏的实际,充分运用好市场机制,借助企业化运营管理方式,多方争取政府资源、整合社会资源、挖掘潜在资源、盘活存量资源,提升资源配置能力,强化资源使用效益,为社工行业组织更好地发挥作用争取更大的资金保障。

三是要坚持经验传承和大胆创新相统一。注重发挥行业组织在社会工作管理服务中的职能作用,是国际社会工作发展的共性规律。许多国家和地区都建立了比较完善的社工行业组织体系,形成了比较成熟的发展经验模式。在多年实践中,我国社工行业组织探索形成了不少特色鲜明、行之有效的行业管理服务经验和方法。我国社工行业组织发展过程中既要用胸怀世界、兼收并蓄的开放态度,认真吸纳国外社工行业组织发展优秀成果,更要立足国情、系统总结提炼现有各级社工行业组织创造的经验做法,逐步研究探索出适合我国国情、具有时代特点、体现专业要求的社工行业组织发展规律与模式。

四是要坚持脚踏实地与扩大影响相统一。我国社会工作发展尚处于爬坡过坎的关键时期。“十三五”期间,广大社工行业组织需要敢于攻坚克难、敢于突破束缚、敢于迎接挑战,一步一个脚印为社会工作发展夯实好根基。同时,要树立品牌意识,加大社



社会工作宣传推广力度，逐步提高社会工作行业影响力和社会美誉度。

（二）履行行业职责

重点要履行好两方面职责。一是要履行好推动社会工作事业发展的职责。广大社工行业组织是引领带动社会工作事业发展的“领头羊”，要严格履行行业自律职责，发挥好行业规范、行业协调、行业惩戒、行业调整等行业自律作用，增强社会工作服务机构和从业人员的自我管理、自我服务和自我监督能力。要全面履行行业服务职责，秉持公平公正原则，及时向政府部门表达社会工作行业诉求，维护社会工作服务机构和从业人员的合法权益，及时为他们提供政策咨询、规划指导、项目推介、信息发布、行业评比等服务，为社会工作事业发展创造良好的行业环境。要主动履行行业发展职责，深入调查研究社会工作行业发展面临的重点和难点问题，提出行业发展意见建议，积极参与相关法律法规、行业规划、行业标准的研究制定，委托开展社会工作者职业水平证书登记、继续教育等工作，真正成为政府推动社会工作事业发展的坚强臂膀。二是要履行好促进社会治理创新的职责。各级社工行业组织要团结凝聚广大社会工作服务机构和社会工作从业人员，积极争取、主动承接社会服务，以社区、社会组织和专业社工“三社联动”为切入点，有效发挥社会工作服务机构和专业社工贴近群众、扎根基层、反应灵活、专业对路的优势，推动创新基层社会治理机制，提升基层社会治理水平。要以专业社工和志愿工作者“两工协作”为着力点，有效动员社会公众广泛参与志愿服务，不断扩大社会参与范围，壮大基层社会治理力量。

（三）加强自身建设

有效发挥社工行业组织的功能作用，关

键在于自身建设水平。需要从四方面加强建设：一是要加强党组织建设。按照中央印发的《关于加强社会组织党的建设工作的意见》要求，加强社工行业组织的党组织建设，将党的领导和行业组织依法自主自治协调统一起来，把党的工作贯穿到行业组织日常运转和业务发展全过程，通过配齐配强党务工作者、组建群团组织加强党员教育管理服务等，发挥好党的组织优势和领导核心作用。社工行业组织还要深入落实《关于加强社会组织反腐倡廉工作的意见》，加强社工行业廉洁建设，推动社工行业组织健康有序发展。二是加强制度建设。社工行业组织需坚持以规范行业行为为准则，进一步强化职业道德指引，推动行业诚信体系建设，完善行业管理制度，不断提升社工行业组织的管理服务水平。要以章程为核心，进一步规范内部机构设置，健全会员（代表）大会、理事会、监事会为主的议事协商机制，完善人事、资产、项目等管理制度，切实提高社工行业组织的内部治理能力。三是加强队伍建设。社工行业组织要根据社会工作专业化、职业化的发展目标，充分发挥行业协会培训资源丰富、交流渠道广泛的优势，加快培养社会工作服务人才、管理人才和督导人才，适时引进一批具有国际视野、较高行业声望的领军人才，吸纳集聚一批专业扎实、经验丰富、精干高效的业务骨干，为社工行业组织建设聚智聚力聚才。四是加强平台建设。社工行业组织要发挥好孵化器作用，为民办社工服务机构提供好孵化培育、资源保障、专业督导等行业服务。要抓住国家高度重视互联网、大数据发展的有利时机，创新运用“互联网+社会工作”方式，搭建全方位、立体化的社会工作行业信息网络，逐步把社工行业组织打造成为社会工作事业发展的信息化枢纽平台。

（责任编辑：杨婷）