



# 徐家良解读政府工作报告

■ 本报记者 张明敏

《公益时报》专访上海交通大学国际与公共事务学院教授、中国公益发展研究院院长、公益慈善学专家徐家良,就2019年政府工作报告进行解读。

## “社会工作”发展成效有目共睹

《公益时报》记者就2015、2016、2017、2018近四年的政府工作报告进行比对发现,四年间政府工作报告分别用了“发展”、“支持”、“促进”(17、18年同)三个词汇分别描述着社会工作不同时期的演变,也勾勒着社会工作的美好蓝图。

连续四年提及,但2019年政府工作报告就“社会工作”一词却没有体现。

徐家良表示:“2019年政府工作报告虽未提及社会工作,但通过近几年发展来看,社会工作发展很快,势头很好,在社会民生领域发挥的作用也越来越明显。”

此前,中央19部门颁布《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》,规划中预测,到2020年,我国一线社会工作专业人才总量增加到145万人,其中中级社会工作专业人才达到20万人、高级社会工作专业人才达到3万人。

而随着社会工作的职业化、专业化步伐加快,社会工作者的职业身份和专业作用进一步明确。

2015年修订的《中华人民共和国职业分类大典》将社会工作者明确列入“专业技术人员”大类;2017年公布的《国家职业资格目录》将社会工作者职业资格明确为“水平评价类专业技术资格”;2018年3月6日,人社部、民政部联合印发了《高级社会工作者评价办法》,首批高级社会工作者出炉,标志着我国建立了初、中、高级相衔接的社会工作者职业水平评价体系。

2019年1月25日,民政部官网发布《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》,对“三定”方案进行正式发布。民政部内设机构中,新设立的“养老服务司”“儿童福利司”“慈善事业促进和社会工作司”引发关注。

徐家良表示:“社会领域正在从事社会工作的服务人员,有一部分尚未取得社会工作师的

证书,但由于社会领域服务的实际需要,这些无社会工作师证书的人员从事着大量的社会工作服务,这让实际从事社工服务人数与获得证书人员数量有着一定的差距,实际上可能会多出几倍。”

徐家良指出:“社会工作中有持证和未持证两部分人员,在注册登记的数量上(持证),两者看起来有些不协调,但社会工作者却在社会治理领域中,发挥着非常重要的作用,专业性和使命感,让其他组织人员无法比及。”

“‘社会工作’一词虽未入政府工作报告,但报告其他多处实际上已经有较多的工作内容的展现。”徐家良补充道。

## 社会治理向基层推进

2018年政府工作报告中关于“社会治理”的表述为:“打造共建共治共享社会治理格局。完善基层群众自治制度,加强社区治理。”

2019年政府工作报告中关于“社会治理”的表述则变为:“加强和创新社会治理。推动社会治理重心向基层下移,推广促进社会和谐‘枫桥经验’,构建城乡社区治理新格局。”

对于这一变化,徐家良表示:“第一,社会治理一词由‘打造’变为‘加强和创新’,证明社会治理提高到新的高度;第二,社会治理前几年的提出大多聚焦社会建设的民生领域,今年特别强调社会事业领域,在社会事业领域里谈民生是一种升级;第三,社会治理的重心向下推移,关注到城乡农村,这是社会治理的‘共治共享’格局已经变为‘推动社会治理重心向基层下移’,基层是整个社会的末端,这是社会治理最大的变化。”

徐家良表示:“今年的政府工作报告非常系统全面地把社会组织在国家治理、社会治理、社区治理过程中发挥的作用,通过具体或笼统的方式进行了展现,一些段落还是非常多地提到了社会组织的发展。”

2018年政府工作报告中关于社会组织提出“促进社会组织、专业社会工作、志愿服务健康发展。”

2019年政府工作报告中关于社会组织表述为“引导支持社会组织、人道救助、志愿服务和

慈善事业健康发展。”

徐家良表示:“今年社会组织发展表述为‘引导支持’实则内涵丰富。引导,就是要首先确保政治方向,规范社会组织活动,规范志愿服务行为。同时,支持社会组织的战略转变,包括各类服务和人才培养。另外,社会组织,特别是行业协会与行政机关脱钩,社会组织登记管理制度的建立也将成为健康发展的有机组成部分。”

2015年7月8日,中国政府网公布《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》。要求各级行政机关与其主办、主管、联系、挂靠的行业协会商会脱钩。

来自民政部社会组织管理局的数据显示,截至2月9日,全国社会组织数据系统显示全国登记社会组织已超过81.6万个,已成为脱贫攻坚的重要力量。

徐家良指出:“与过去几年相比,中国社会组织从数量和质量上已取得非常大的进步。官办与民办社会组织相比,民办社会组织数量已大幅提升,机构从业者从商业机构中引入,折射出的问题是机构从业者对运作不熟悉,信息透明、政府监管、行业监管均有滞后,时常还会遭遇行政处罚,致使机构公信力下滑,这需要一个个逐步成长的过程。”

“官办社会组织虽历史较长,但机构从业者大多从政府机构退休后任职,对于公益慈善领域并不熟悉,均为跨界,发展中仍以行政化的姿态从事公益,这会出现一些问题,需要从理念上加以调整,但只要机构坚持正确的方向,后面的工作就可慢慢走上正规。”

当前,信息透明、机构运行、制度规范、人才建设、行业发展等都是社会组织健康发展的基础。

“社会组织发展过程中,不要怕出事,有问题可以指出来,引起高度重视,这都是成长过程中必须经历的过程。但机构的发展更多需要从业者扎实地做好本职工作,不宜高调,这也是健康发展中很重要的一环。”徐家良表示。

## 社会力量进入养老领域空间大

2019年政府工作报告指出,要大力发展养老特别是社区养老服务业,对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持。

徐家良表示,近几年政府工作报告多次提及养老事业,说明社会养老需求很大。原先事业单位提供养老服务远远没法满足要求,需要居家养老、社区养老、机构养老联合提供服务,这一过程中,社区养老和机构养老就需要社会力量介入。养老事业全部倚仗政府出钱显然不现实,应该



徐家良

将政府、企业、社会和家庭几方面资源优势互补。

另外,养老领域涉及专业知识较多,机构运作、人才培养、服务专业、科学发展,这里面都有社会组织参与的空间,让社会组织在实践中成长,成为养老领域中的一支重要力量。

关于养老领域的社会化,不仅仅只是机构参与,还应引入社会资本,但资本需要盈利,怎样能够留住资本,这需要养老企业提供更好的服务,让消费群体能够更好买单。让政府、企业、社会组织、消费者进行有机组合,良性发展,从而形成可持续性养老机制。

2019年,民政部发布文件称,各级民政部门不再受理养老机构设立许可申请,不得再实施许可或者以其他名目变相审批。

徐家良表示:“赞同政府部门取消养老机构注册审批。原来把太多精力放到事前监管,不利于养老机构的发展,很多创新型的养老机构很可能胎死腹中,变事前监管为事中和事后监管,这有利于养老机构的成长和发展。”

徐家良指出:“过去的养老机构都是小打小闹,规模比较小,大家做各自的机构。现在做品牌,上百个机构形成连锁养老品牌,这样质量上去了还有利于监管。我们更应强调社会力量参与养老事业,品牌化、规模化、商业化运作发展。另外,养老中介机构、行业组织也应发挥积极作用,制定行业标准,做好行业规范。过去,我们都是由政府直接与养老机构打交道,这样沟通成本很高,通过中介组织、行业组织进行监管,制定养老行业规范、建立行业标准,形成有机的养老体系,让社会满意是养老事业的发展方向。”

“政府工作报告中强调社会资本,社会资本不仅仅指钱,还需要有平台、资源、模式、理念的

建立,这是一整套商业化机制,效率很高,全社会都有机会参与,共同发挥整体优势。”徐家良说。

## 健全社会信用体系

近几年,与引导支持社会组织、人道救助、志愿服务和慈善事业健康发展一道,“健全社会信用体系”也被写入政府工作报告。

徐家良表示:“这表明政府提倡不光是做事情,更要建立相互间的信任关系理念,通过信用制度减少交易成本。大家不熟悉时,总是猜来猜去,很多时候由于不信任导致事情无法有效进行。通过信用制度的建立,让大家减少交易成本,相互信任,共同做事,这对整个社会事业可持续发展有利。”

2018年1月30日,民政部对外发布《社会组织信用信息管理办法》,要求全国社会组织信用信息登记管理机构依据社会组织未依法履行义务或者存在违法违规行为的有关信用信息,建立社会组织活动异常名录和严重违法失信名单制度。

徐家良表示:“社会组织活动异常名录是个很好的社会组织诚信建设标本,通过约谈、改正、处罚等一系列行政监管手段,让社会组织健康成长。对于进入异常活动名录的组织,公众知道该组织有哪些问题,通过异常名录公布引起社会重视,让社会组织尽快完善机构内部治理、重视国家法律法规制度。另外,这也是对社会组织的鼓励和促进,让更多优秀的社会组织为社会所认识和认可。”

“在全社会建立人与人、人与社会组织之间的可信任制度,这是一个多层次、多内涵的信用体系建设,对构建中国特色的现代社会组织体制起到推动作用。”徐家良补充道。



枫桥经验强调社会治理要深入基层,发动群众自组织(网络图片)