

社会工作专业人才培养制度改革研究报告¹

目录

一、概念与研究范围界定.....	2
二、社会工作专业人才培养制度改革的背景和意义.....	3
三、我国人才评价制度的发展及趋势.....	4
四、国（境）外社会工作专业人才培养制度及其经验.....	14
五、我国社会工作专业人才培养的现状与问题.....	20
六、社会工作专业人才培养制度改革的指导思想和基本原则.....	29
七、社会工作专业人才培养制度改革建议.....	30
参考文献.....	42

¹ 课题组长：邹学银，成员：孙莹、何凤秋、李涛、冯浩、鄢勇兵、郭名惊、孙钰林、陶书毅、王颖、尚振坤。报告执笔人：邹学银、鄢勇兵、郭名惊、李涛、冯浩、孙钰林、陶书毅、王颖、尚振坤。

一、概念与研究范围界定

（一）“人才”的定义及类型

《辞海》对人才的定义是“有才能的人”。《现代汉语词典》的解释是“德才兼备的人，有某种特长的人。”这是对人才最简单的定义，人才即有才之人。

《中共中央、国务院关于进一步加强人才工作的决定》中对人才的界定是：“只要具有一定的知识或技能，能够进行创造性劳动，为推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设，在建设中国特色社会主义伟大事业中做出积极贡献，都是党和国家需要的人才”。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》则指出：“人才是指具有一定的专业知识或专门技能，进行创造性劳动并对社会做出贡献的人，是人力资源中能力和素质较高的劳动者。”该定义对人才的解释突出了人才的专业性、创造性、服务社会的属性，对人才工作具有较强的现实指导意义。

关于人才的类别，《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》区分了党政人才队伍、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才和社会工作人才等六大类。其中，社会工作人才属于我国六支主体人才队伍之一。2006年出台的《社会工作者职业水平评价暂行规定》则明确将社会工作者纳入专业技术人员范畴。

（二）“人才评价”的定义及要素

人才评价是人才管理的核心环节，贯穿于人才资源开发管理的全过程，是培养、使用、激励的基础和重要依据，对于推进人才资源合理配置、树立正确用人导向，提高人才使用效益具有重要意义。

方振邦认为人才评价是指对人才的能力素质、行为表现、绩效结果所进行的衡量过程。其中，能力素质是指工作所需的基本技能、胜任素质和工作潜能；行为表现是指工作目标达成过程中的具体行动和态度；绩效结果是指工作最终达成的结果、创造的价值和做出的贡献。²萧鸣政则认为人才评价实际上就是对人才的素质、工作、业绩和贡献进行价值性的衡量过程，主要包括五个方面：一是对人才类别和资格的认定；二是对人才水平和价值的衡量；三是对人才业绩和贡献的衡量；四是以对于人才行为的促进与改进为目的的开发性评价；五是以对于人

²方振邦著，《国外人才能力标准与评价》，党建读物出版社，2014年4月

才行为过程的监督与引导为目的的形成性评价。³

人才评价的要素主要包括评价对象、评价内容、评价方法、评价主体和评价结果运用。具体来说，评价对象指为谁评价与对谁评价；评价的内容指评价什么，包括上述提到的能力素质、行为表现、绩效结果等；评价方法是指如何进行评价，即评价的流程方法是什么；评价主体指参与评价活动的各方是谁，即谁委托评价，谁实施评价；评价结果的运用包括评级、聘用、奖惩等制度设计。

（三）本研究的对象范围

本研究主要对象是社会工作专业人才。根据《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》（中组发[2011]25号），社会工作专业人才是指具有一定社会工作专业知识和技能，在社会福利、社会救助、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮教、人口计生、纠纷调解、应急处置等领域直接提供社会服务的专门人员。

《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011—2020年）》从服务、管理、教育与研究三个层面划分了社会工作专业人才的主要类型：社会工作服务人才、社会工作管理人才和社会工作教育与研究人才。本课题主要聚焦于社会工作服务人才的评价制度改革研究。社会工作管理人才和社会工作教育、研究人才因为具有双重身份，实际工作中对他们的评价主要按照行政管理人员、教师和研究人员序列进行评价，因此这两类人才不作为本课题的主要研究对象。

二、社会工作专业人才评价制度改革的背景和意义

党的十八大以来，党中央和国务院对做好人才工作、实施人才强国战略十分重视。习近平总书记发表了一系列关于人才工作的重要论述，多次强调要重视人才评价工作，要求要用好用活人才，建立更为灵活的人才管理机制，完善评价这个指挥棒，打通人才流动、使用、发挥作用中的体制机制障碍；要着力破除束缚人才发展的思想观念，推进体制机制改革和政策创新。⁴本届政府把简政放权作为深化改革的一件大事和重要抓手，李克强总理提出“本届政府要在简政放权上迈出实质性的步伐”。减少职业资格许可和认定工作是简政放权的一个重要内容。为有效遏制职业资格设置、考试、发证等活动中的混乱现象，2007年国务院办

³萧鸣政, 李冷. 人才评价及其问题思考[J]. 第一资源, 2011年01期

⁴大力实施人才强国战略——深入学习习近平总书记关于人才工作的重要论述, 中国劳动保障报, 2015-02-04

公厅发布《关于清理规范各类职业资格相关活动的通知》(国办发〔2007〕73号),对职业资格的设置、职业资格考试与鉴定、职业资格证书的印制与发放、职业资格培训与收费等进行清理规范。2014年,国家加大清理规范职业资格的力度,按照《国务院机构改革和职能转变方案》及任务分工安排,进一步减少了职业资格许可和认定。近年来,国务院发布国发〔2014〕5号文、国发〔2014〕47号文、国发〔2014〕50号文、国发〔2015〕11号文,取消了四批的职业资格许可和认定事项。2015年8月国务院常务会议讨论“深化中小学教师职称制度改革”议题时,李克强总理强调要“修订评价标准,注重师德、实绩和实践经验,改变过分强调论文、学历倾向”⁵。

社会工作专业人才评价制度是我国人才评价制度的重要组成部分。改革和完善社会工作专业人才评价制度是落实党中央、国务院人才战略的重要举措,也是推进我国社会工作发展和社会工作专业队伍建设的迫切需要。全国社会工作者职业水平考试自2008年启动以来,取得了丰硕的成果:2015年考试报名人数突破了30万大关;截止2015年10月,全国通过考试的人数累计达到206,358人。目前全国有310所高校招收社会工作专业本科学生,70余所高职高专学校招收社会工作专科学生,104所高校和科研机构招收社会工作专业硕士学生,每年大约培养3万名大学生。2014年共有27.44万人次参加了社会工作专业培训。目前,全国社会工作专业人才数量突破40万人,比2010年增长1倍多,他们成为开展社会工作服务、创新社会治理、加强社会建设的重要专业力量。在社会工作专业逐步得到社会认可,社会工作专业服务逐渐成为社会福利政策执行的重要力量之时,社会各界对于社会工作专业人才的渴求,以及社会工作专业人才对获得社会承认的渴望程度都在加强。在这样的形势下,构建有利于社会工作专业人才质量与数量双增长的人才评价制度,从社会需求、社会工作专业人才职业发展角度去衡量和完善现在的人才评价制度成为当前我国社会工作发展的当务之急、重中之重。

三、我国人才评价制度的发展及趋势

我国人才评价制度主要包括职称制度、职业资格制度、用人单位岗位绩效考核制度、行业组织评价制度等。其中,职称制度和职业资格制度是由政府主导、

⁵李克强:为基础教育发展提供人才支撑, http://news.china.com.cn/2015-08/26/content_36425443.htm

涉及人才评价、使用的重要人事管理制度，也是影响我国专业技术人员职业发展的两项基本制度。岗位绩效考核是用人单位从“绩效”角度对员工工作进行的评估。公益服务类单位的岗位绩效考核以促进公益服务水平提高为导向，以服务数量、服务质量、服务效果和服务对象满意度等为主要指标对员工进行绩效评定，考核结果与其工资待遇挂钩。2011年8月人力资源和社会保障部出台《事业单位岗位绩效工资制度》，在事业单位实施绩效工资制度，对于调动事业单位工作人员积极性，促进社会事业发展，提高公益服务水平，具有重要意义。

（一）我国职称制度的发展与改革

1. 职称与职称制度

随着历史的沿革，我国“职称”概念的内涵和外延处于不断的发展变化之中。1977年《中共中央关于召开全国科学大会的通知》提出：“应该恢复技术职称，建立考核制度，实行技术岗位责任制。”邓小平同志指示：“大专院校也应该有正副教授、讲师、助教等职称。”今天意义上的“职称”概念由此被明确提出。职称是指对各类专业技术人员的水平、能力与成就的评价以及各类专业技术职务的统称。而专业技术职务则是根据实际工作需要设置的有明确职责、任职条件和任期，并需要具备专门的业务知识和技术水平才能担负的工作岗位。

我国现行职称制度是在人才评价与人才使用方面的一项重要的人事管理制度，尤其在人才激励方面发挥着不可替代的作用，它直接关系到每一个专业技术人员的切身利益。在我国现行的职称制度中，职称由29个系列构成，每个系列均为4个级别（高、中、初三级，高级中又分正高、副高），29个系列在职务设置、评聘程序、方法、工资待遇的设计上也大体一致，保持稳定。我国现行的职称工作实行个人自主申报、业内公正评价、单位择优使用、政府指导监督的运行机制。职称管理则大体分为6个工作环节：专业技术岗位管理——专业技术任职资格条件管理——专业技术资格评审管理——专业技术资格考试管理——专业技术职务聘任管理——专业技术人员考核管理。在上述6个环节中，岗位管理、聘任管理、考核管理原则上由用人单位自主管理进行，政府部门和有关专业主管部门依法进行政策贯彻、业务指导和监督实施；任职资格条件管理、评审管理、考试管理由政府组织实施。

2. 我国职称制度的发展

新中国成立以来，我国的职称制度主要经历了技术职务任命制、专业技术职称评定制、专业技术职务聘任制三个发展阶段。

(1)技术职务任命制度（解放初期至 1977 年）

新中国成立初期，科研机构与高等院校基本上沿用了旧中国的职称制度，对原有的学术等级予以保留，对已取得的学术职务进行考核认定。20 世纪 50 年代中期，我国借鉴前苏联的科学技术人员管理模式，把专业技术人员归为“国家干部”序列，其职务等同于行政级别，实行任命制；同时积极探索“学衔”制度，即国家根据科学研究人员、高等学校教师在岗位上所达到的学术水平、工作能力和工作成就授予学术技术称号。20 世纪 60 年代中期，由于国家经济困难，工资基本处于冻结状态，这种需要增加工资的职务任命制度基本上停顿下来。60 年代中后期，“文化大革命”爆发，职称工作被迫终止。

(2)专业技术职称评定制度（1977—1986 年）

1977 年《中共中央关于召开全国科学大会的通知》提出：“应该恢复技术职称，建立考核制度，实行技术岗位责任制。” 1978 年，国务院恢复了《关于高等学校教师职务名称及其确定与提升办法的暂行规定》，并指出，“原已确定提升各等级职务一律有效，恢复名称，不需要重新办理报批手续。” 1979 年，国务院批准卫生部颁发了《卫生技术人员职称及晋升条例（试行）》。到 1983 年中央决定暂停职称评定工作，进行全面整改前，正式批准的职称暂行条例共 22 个。

(3)专业技术职务聘任制度（1986 年迄今）

1986 年，中央决定改革职称评定，实行专业技术职务聘任制度。同年 1 月，中共中央、国务院转发了中央职称改革领导小组《关于改革职称评定，实行专业技术职务聘任制度的报告》。同年 2 月，国务院颁布了《关于专业技术职务聘任制度的规定》。其主要做法是：企事业单位在上级主管部门核定的专业技术职务结构比例范围内，结合本单位专业技术工作需要，设置专业技术岗位；专业技术人员通过评审委员会评审取得专业技术职务任职资格；企事业单位在获得任职资格的人员中择优聘任。截止 1988 年，共有 29 个系列实行专业技术职务聘任制。由于政策不配套以及具体工作中存在“随意扩大评审范围”等突出问题，1989 年聘任制工作出现了停顿，一年后专业技术职务聘任制步入正常化、规范化的轨道。

3. 我国职称制度改革发展趋势

自 1986 年中央决定改革职称评定、实施专业技术职务聘任制度至今 30 年来，职称制度总体保持稳定，从人才评价的几个要素来看，职称制度改革呈现以下趋势。

(1) 职称评定对象的扩大化

职称制度改革一个突出的趋势就是职称评定对象的扩大化。20 世纪 80 年代中期，随着我国专业性中介服务机构的建立和发展，一些职业如律师、注册会计师首先从原来的职称制度框架下分离出来，参照国际通行做法开始实行“以考试方法取得资格”，“取得资格是执业的必备条件”。1993 年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出：“要制定各种职业的资格标准和录用标准，实行学历文凭和职业资格两种证书制度”。1994 年 7 月，第八届全国人大常委会第八次会议通过的《中华人民共和国劳动法》，首次将“国家实行职业资格证书制度”列入法律条款。1994 年 2 月原劳动部、人事部颁布了《职业资格证书规定》，对职业资格制度的性质和管理体制做出了规定，并于 1995 年开始全面推行职业资格制度。职业资格是职称制度改革的深化和延伸。以往的职称评审对象是仅限于国有单位，而职业资格则是本着“申请自愿、费用自理和客观公正”的原则，“凡中华人民共和国公民和获准在我国境内就业的其他国籍的人员都可按照国家有关政策规定和程序申请相应的职业资格。”除依靠传统职称评定所获得的任资格外，我国的职业资格制度，目前已初步与专业技术职务接轨，有些可直接转化为专业技术职务。如上海在 2004 年就决定，取得下列相应国家职业资格的人员，单位根据工作需要可直接聘任相应的专业技术职务：获房地产估价师、造价工程师、注册资产评估师、企业法律顾问、注册税务师、价格鉴定师、房地产经纪人员、土地登记代理人职业资格，可聘任经济师；获造价工程师、注册安全工程师、注册核安全工程师、环境影响评价工程师职业资格，可聘任工程师；获执业（中）药师资格，可聘任主管药师；获注册城市规划师，可聘任相应中级职务；获翻译、出版专业资格，可聘任相应级别职务。

(2) 职称评定主体的多元化

职称制度改革另一个突出的趋势是职称评定的主体以政府部门和有关专业主管部门为主逐渐过渡到以用人单位和社会组织为主。自 1991 年起，为了适应

企事业单位用人制度改革的需要，全国范围内开展了“评聘分开”的试点工作。对企业，落实了企业职称评聘自主权，实行“自主设岗、自主聘任、自主管理、自我完善”；对事业单位，结合聘用制和岗位管理制度改革，在大部分系列中实行“评聘分开”，即“个人自愿申请、社会公正评价、单位自主聘任”，这是在市场经济条件下对专业技术职务聘任制度的新发展。2015年9月1日起，广东省实施新的职称评审办法，则积极推动社会组织承接职称评定工作。

(3)职称评定内容的科学化

长期以来，按照职称评定要求，被评审者需先准备好四项基本资格与条件：学历、资历、工作业绩、两种考试（外语和计算机）。而作为职称评定的内容，工作业绩又往往有“唯论文”的倾向。为了改变职称评定中“唯论文”的倾向，在职称评定上实现了新突破，近年来，职称评定内容的不断优化和科学化，也是职称制度改革的一个重要趋势。如2015年8月出台的《中小学教师水平评价基本标准条件》就将个人品质、知识、能力和业绩作为职称评定的主要内容，强调以师德为先，注重一线的教学资历。而2015年9月广东省新实施的职称评审办法则通过确立激励科技成果转化的职称评审导向，实现职称评定内容的科学化。

(4)职称评定标准的规范化

自1994年以来，原人事部会同33个业务主管部门，结合行业和岗位特点陆续制定完善了190个专业的中级、高级职务量化评审条件，确立了“不唯学历、不唯资历、不唯身份”，以体现能力、业绩为导向的评价标准。

(5)职称评定方式的社会化

近年来，职称制度改革力推行考试（以考试评）、考试与评审结合，增加面试、答辩等多种评定方式，确立了重在社会和业内认可的社会化职称评定方式的发展方向。

(二) 我国职业资格制度发展与改革

1. 职业资格与职业水平评价制度

1994年我国开始实行职业资格制度。职业资格是对从事某一职业所必备的学识、技术和能力的基本要求。职业资格由国务院劳动、人事行政部门通过学历认定、资格考试、专家评定、职业技能鉴定等方式进行评价，对合格者授予国家职业资格证书。职业资格证书是国家对申请人专业（工种）学识、技术、能力的

认可，是求职、任职、独立开业和单位录用的主要依据。职业资格包括从业资格和执业资格。从业资格是指从事某一专业（工种）学识、技术和能力的起点标准。执业资格是指政府对某些责任较大，社会通用性强，关系公共利益的专业（工种）实行准入控制，是依法独立开业或从事某一特定专业（工种）学识、技术和能力的必备标准。另外，从对象范围上来讲，职业资格包括两类：专业技术人员和技能人员；从性质上来讲，职业资格包括准入类（许可类）职业资格和水平评价类职业资格。

经过 20 多年的发展，人力资源社会保障部和相关行业主管部门建立的技术人员职业资格 47 项，其中准入类有 23 项，水平评价类有 24 项。技能人员的职业资格共设置 265 项，其中准入类 3 项，水平评价类 262 项。

职业水平评价制度是我国职业资格制度的重要组成部分。职业水平评价是由权威机构依据一定的标准和程序，认可、证明申请人具有某一职业或某一职务所要求的特定技能或资格的评价活动。与准入类职业资格实行执业准入控制不同，水平评价类职业资格不是对有关人员就业、执业的限制，而是对专业技术人员的素质和职业能力达到一定水平的鉴定、证明和认可。职业水平评价具有以下特点：

(1)法律基础

许可类职业资格因这些职业与国家安全、公共安全、公民人身财产安全关系密切，一般通过制定法律法规或者国务院决定作为依据，设置从业的准入门槛；而水平评价类职业资格因这些职业与国家安全、公共安全、公民人身财产安全关系不密切，一般不设置从业的准入门槛。持有水平评价证书标志着持证者具有什么样的水平，但不意味着不持证就不能从事该职业，从业者可以在从事该职业工作一段时间后再取得证书。

(2)性质

职业水平评价从性质上讲，属于公共服务的范畴，是用人单位和从业者之外的“第三方服务”，具有推荐性、选择性和自愿性。

(3)实施主体

职业水平评价属于服务领域，既可以是由政府或者政府认可的相关组织提供的公共服务，如国家职业水平认证或者国家认可的学会、协会认证；也可以进行业界评价、社会评价，由专业团体、民间组织甚至企业来提供满足特定需求的认

证。

(4)评价方式

职业水平认证的评价方式较为灵活，可以采取考试或者评审的方式，也可以采取考试、评审结合的方式。

(5)评价标准

与基准性评价不同，职业水平评价的内容为鉴别性评价。根据不同职业的特点或所承担的工作任务（职务、岗位）层级，可以有层次之分。在实践中，一般分初、中、高三级，不同级别有不同评价内容和标准。

2.我国职业资格制度改革趋势

(1)国家加大了清理规范职业资格力度

为有效遏制职业资格设置、考试、发证等活动中的混乱现象，2007年国务院办公厅发布《关于清理规范各类职业资格相关活动的通知》(国办发〔2007〕73号)，对职业资格的设置、职业资格考试与鉴定、职业资格证书的印制与发放、职业资格培训与收费等进行清理规范。2013年开始，国家将减少职业资格许可和认定工作作为简政放权的一个重要内容，加大了清理规范职业资格力度，并按照《国务院机构改革和职能转变方案》及任务分工安排，进一步减少了职业资格许可和认定。截止目前，国务院发布国发〔2014〕5号文、国发〔2014〕47号文、国发〔2014〕50号文、国发〔2015〕11号文，取消了四批的职业资格许可和认定事项。这些被取消的职业资格包括四类：一是国务院部门设置的没有法律法规或者国务院决定作为依据的准入类职业资格；二是国务院部门设置的有法律法规依据但与国家安全、公共安全、公民人身财产安全关系并不密切的职业资格；三是国务院部门和行业协会、学会自行设置的水平评价类的职业资格；四是地方各级政府及有关部门自行设置的职业资格。在上述取消的职业资格中，一些行业管理有需要且涉及人数较多的职业，则由准入类改为水平评价类职业资格，例如房地产经纪人、注册税务师、土地登记代理人、矿业权评估师、注册资产评估师等5项原来属于准入类的职业资格已经被调整为水平评价类职业资格。

(2)国家鼓励职业资格制度与职称制度相衔接

梳理2014年国家取消第一批职业资格许可和认定事项以来人力资源社会保障部与相关行业主管部门新修订或设置的几项职业资格制度，可以发现政策文件

中都明确了职业资格制度与职称的衔接。其中，广告专业技术人员、资产评估师、房地产经纪专业人员是与经济系列相应级别职称衔接，公路水运工程试验检测专业技术人员与工程系列相应级别职称衔接。见表一。

表一： 4项职业资格制度比较

	级别设置	与职称衔接	指导监督部门	承担机构	制度调整情况
《广告专业技术人员职业资格制度规定》 人 社 部 发 (2014) 25 号	助理广告师 广告师 高级广告师(评价办法另行制定)	与经济系列相应级别职称衔接	人社部 工商总局	中国广告协会	修订
《资产评估师职业资格制度暂行规定》 人 社 部 发 (2015) 43 号	资产评估师	与经济师专业职务衔接	人社部 财政部	中国资产评估协会	由准入类职业资格调整为水平评价类
《房地产经纪专业人员职业资格制度暂行规定》 人 社 部 发 (2015) 47 号	房地产经纪人协理 房地产经纪人 高级房地产经纪人(评价办法另行制定)	与助理经济师、经济师职务衔接	人社部 住建部	中国房地产估价师与房地产经纪人学会	由准入类职业资格调整为水平评价类
《公路水运工程试验检测专业技术人员职业资格制度规定》 人 社 部 发 (2015) 59 号	助理试验检测师 试验检测师	与工程系列相应级别职称衔接	人社部 交通部	交通运输部职业资格中心	由准入类职业资格调整为水平评价类

(3)职业水平评价机构和人员呈现社会化、专业化发展趋势

职业水平评价的社会化、职业化发展趋势既是落实《国务院机构改革和职能转变方案》要求的体现，也是职业水平评价作为面向全社会的一项公共服务的内在要求。《国务院机构改革和职能转变方案》中提出“按规定需要对企事业单位和个人进行水平评价的，国务院部门依法制定职业标准或评价规范，由有关行业协会、学会具体认定”。近两年来新出台的几项职业资格制度如广告专业技术人员、资产评估师、房地产经纪专业人员等都是由行业协会、学会具体承担职业资格的评价与管理工作的，相关政府部门不再负责组织实施工作，而只是制定政策，

对职业资格制度的实施进行指导、监督和检查。见表一。其次，职业水平评价工作的社会服务属性也要求评价机构更加独立和专业，能提供科学、公正的评价结果，同时也对评价工作人员的专业化水平和服务质量提出更高要求。

(4)水平评价类职业资格中高级专业人员评价尚未启动

人力资源社会保障部和相关行业主管部门建立的水平评价类职业资格中，现有的制度均回避了高级专业人员的评价，只是规定高级专业人员评价办法另行制定。分析原因，可能有如下几方面：首先，职业资格制度与职称制度的衔接尚在探索、改革过程中，有些职业资格无法与现有的 29 个职称系列有效衔接，一旦实施高级专业人员评价工作，在高级专业人员无法获得相应的地位和待遇时容易产生和积累社会矛盾。其次，高级专业人员的评价标准、评价主体和评价方式尚未形成共识。高级专业人员评价的方式是考试还是评审，或者考试、评审结合？高级专业人员评价的主体及其职责如何确定？中央和地方政府如何分工？高级专业人员是否需要总量控制？这些问题尚未有探索和形成明确的认识。

3.用人单位岗位考核制度的发展与改革

用人单位对内部员工的考核评价是人才评价制度的重要组成部分。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020 年）》把“人才使用效能明显提高，人才贡献率有较大进展”作为其中一项具体目标，而它的实现离不开用人单位对人才科学评价和有效管理。当前，我国用人单位岗位考核评价的发展与改革具有以下两方面的特征。

首先，随着人才评价制度改革的深化，用人单位评价机制成为其中一个重要组成部分。这主要体现在事业单位和社会组织的改革方向上。在事业单位改革方面，2002 年，为了促进事业单位建立更具活力的用人制度，国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》（国办发〔2002〕35 号），将事业单位作为人员聘用与考核的主体，单位可以根据考核结果对受聘人员进行续聘、解聘或者调整岗位。2011 年《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》以“进一步增强事业单位活力”为指导思想，在公益服务类事业单位改革中，提出实行“政事分开”，行政主管部门要“减少对事业单位的微观管理和直接管理”，“进一步落实事业单位法人自主权”。在社会组织改革方面，国务院办公厅 2007 年发布《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》

（国办发〔2007〕36号），明确提出实行“政会分开”，同时要加强深化行业协会自身的劳动人事制度改革。李学明指出，传统的人才管理机制已不适应当前社会的快速发展，当务之急是转变政府人才管理思路，从人才管理体制构建方面要健全完善政府宏观管理、市场有效配置、单位自主用人、人才自主择业的人才管理体制；在政府与用人单位、人才的关系方面，政府人才管理部门需要转换用人机制，扩大和落实单位用人自主权，发挥用人单位在人才培养、吸引和使用中的主体作用。⁶可见，在人才评价制度改革的过程中，政府与用人单位的关系逐渐得到厘清，用人单位对人才的使用、评价以及对评价结果的运用等方面的自主性逐渐得到增强。

其次，以岗位考核为核心的用人单位评价机制逐渐得到确立。在事业单位改革方面，2002年，国务院办公厅转发人事部《关于在事业单位试行人员聘用制度意见的通知》（国办发〔2002〕35号），推进事业单位管理由身份管理向岗位管理转变。2006年《事业单位岗位设置管理试行办法》（国人部发〔2006〕70号）出台，进一步推动了事业单位岗位设置的规范化管理，为岗位评价管理奠定了良好的基础。2011年《中共中央国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》提出要深化公益服务类事业单位的人事制度改革，要“以转换用人机制和搞活用人制度为核心，以健全聘用制度和岗位管理制度为重点，建立权责清晰、分类科学、机制灵活、监管有力的事业单位人事管理制度。加快推进职称制度改革。对不同类型事业单位实行分类人事管理，依据编制管理办法分类设岗，实行公开招聘、竞聘上岗、按岗聘用、合同管理”。在社会组织改革方面，国务院办公厅2007年发布《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》（国办发〔2007〕36号），提出“行业协会要全面实行劳动合同制度，保障工作人员合法权益。建立健全岗位管理制度，完善激励机制，吸引优秀人才，优化人员的年龄、知识结构。加强专业人才队伍建设，行业协会及其分支机构、代表机构要配备专职工作人员，并参照国家有关规定，对符合条件的工作人员进行职称”。可以看到，用人单位评价机制由以职称评审为凭据，逐渐转向以岗位考核为核心，不仅强调岗位评价机制的不断完善，也注重从岗位的设置、使用到岗位评价结果应用的一系列岗位管理活动。

⁶李学明：《当务之急是转变政府人才管理思路》，《中国组织人事报》，2015年1月29日。

四、国（境）外社会工作专业人才评价制度及其经验

世界范围来看，社会工作者专业人才职业资格评价认证制度包括执照、授证、注册三种模式。目前采用执照认证模式的以美国和台湾地区为代表；采用注册模式的以香港、英国和加拿大为代表；而中国大陆采用授证模式。⁷

表二：几种不同社会工作人才评价认证模式比较

内容/名称	执照模式	授证模式	注册模式
认证主体	政府机构	政府机构、专业协会、鉴定单位	法定的注册机构，如专业协会
资格要求	在一定学历的基础上（学历要求较高），采用笔试、面试，资深同工推荐的方式考取证照	通过考试方式对专业知识和技能进行鉴定，合格者授予证书	资格主要看学历水平，（学历要求较高）拥有规定的学历即可予以注册
权利义务	必须考取执照；须严格遵守政府法规以及专业守则；无执照不得从事社会工作	必须获得认证，通过者不仅可以从事专业活动，还可以使用“社会工作者”的专业头衔	注册后即可从事专业活动，受注册机构规章条例的管制
认证目的	确保所提供的专业水平	保证从业者达到一定的基本能力标准	确保从业者具备一定的专业水平
管制制度	门槛最高，采用纪律处分机制进行管制	门槛介于执照和注册两种模式之间；同时受投诉和纪律处分机制管制	门槛最低，分强制性注册和自愿性注册两种方式
代表地区	美国、中国台湾	中国内地	加拿大、中国香港

1. 香港的社会工作专业人才评价制度

香港实施的是以注册为主的职业资格认证制度。1997年，香港立法局通过了《社会工作者注册条例》，同时颁布了《注册社会工作者工作守则》等政策法规

⁷章长城,张婷.完善我国社会工作者职业资格认证制度[J].中国人力资源开发,2010:80-83.

规。1998年，成立社会工作注册局，正式实行社会工作者注册制度。香港的社会工作者注册局是依法成立的永久法人团体，根据《社会工作者注册条例》第7条的规定，注册局有权制定及检讨社会工作者的注册资格标准及有关注册事宜；受理、审查、接纳或拒绝注册社会工作者的申请；核评申请注册社会工作者的等级；处理社会工作者的违纪行为。

在香港，社会工作从业人员只有注册以后才能以“执业社工”的名义开展工作。社会工作者的注册条件主要看学历，不另设考试。只要是香港六所大专院校的社会工作相关科系毕业生或注册局认可的国家和地区的社会工作相关科系毕业生都符合注册资格，合格的申请人都可成为“注册社会工作者”。注册社会工作者可分为两类：第一类主要是持有社会工作者注册局认可的社会工作学位及文凭；第二类是非持有第一类社会工作者的注册资格，但正在担任具体的社会工作职位，且在合理的期间内能获得认可的社会工作学位或文凭。

香港的社会服务机构一般每年对员工进行一次绩效考评，主要由员工的“自我评估”和“督导评估”两部分组成，自我评估主要涉及上年工作目标达成情况、社工能力和专业评核等方面，督导评估主要涉及对社工工作表现的整体评核和总结、社工的培训与发展需要等方面，最终的评估结果由包括总干事、助理总干事、行政主任和督导主任组成的评估委员会根据提交的“自我评估”和“督导评估”确定。此外，机构会根据评估结果对员工进行奖惩。其中，对于大致达到并超越工作要求的员工，机构会以升职、加薪、周年大会上现金奖励等物质形式以及周年大会表彰、提供进修假和深造机会、提供人力资源协助等非物质形式进行激励，同时对未达到工作要求的员工采用交流及分析原因、工作改善计划乃至解雇等措施进行惩罚⁸。

2. 台湾的社会工作专业人才评价制度

台湾的社会工作人才职业资格制度是执照认证制，寻求执照认证评价人员需要首先参加台湾“社会工作师考试”。从报考资格来看，在学历方面，台湾相比大陆的要求更高，最低学历为专科，而且十分强调专业背景。没有接受过专业训练者没有机会参加社会工作师考试；如果非社会工作相当科系的毕业生确实希望从事社会工作，报考“社会工作师考试”，必须修读规定数量的社会工作核心科

⁸温颖娜.香港社会工作管窥之四：人力资源管理[J].社会工作（实务版），2011,56.

目和学分。从考试科目来看，分为普通科目和专业科目。其中普通科目成绩乘以百分之十，专业科目成绩以各科目成绩总和除以科目数再乘以百分之九十，两个分数合并即为应试科目总成绩。

在通过“社会工作者考试”后，根据《社会工作者法》，社会工作者须凭《证书》向所在地的县市政府社会局提出申请，经核准并颁发《社会工作者执业执照》方能执业。同时社工师执业须受两个条件限制：一是必须加入当地社会工作者公会。二是除有特别批准，只能服务于一个机构。⁹

表三：海峡两岸社会工作者职业资格考试的比较

	中国大陆	中国台湾
考试名称	社会工作者职业水平评价考试	社会工作者考试
法律依据	《社会工作者职业水平评价 暂行规定》、《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》。	《社会工作者法》、《社会工作者法施行细则》、《社会工作者检核办法》和《专门职业及技术人员高等考试社会工作者考试规则》等。
主管部门	人事部、民政部	“内政部”
考试分类及频率	无分类，原则上一年一次。	社会工作者特考、检核考试(每年 1-2 次)和高考(一年一次)
等级划分	助理社会工作者、社会工作者和高级社会工作者（评价办法暂未制定）	社会工作者和专职社会工作者（采甄审办法）
考试题型	《社会工作综合能力》初级和中级、《社会工作实务（初级）》、《社会工作法规与政策》均采用客观题、《社会工作实务（中级）》为案例分析和方案设计题。	《国文》、《社会工作研究方法》、《社会政策与社会立法》采用申论式与测验式的混合式题型，其余科目均采用申论式。
成绩管理	各科以 60 分及格，助理社工师报考者应在一个考试年度，社工	总成绩以 60 分为合格，其中普通科目占 10%，专业科目占 90%。有一科

⁹秦楠,蔡政忠.海峡两岸社会工作者职业资格认证制度比较研究[J].长沙民政职业技术学院学报,2008,15:9-12.

	师报考者应在连续两年内通过全部科目的考试。	成绩为零分或专业科目平均成绩未 满 50 者，均不予及格。
--	-----------------------	----------------------------------

3. 美国的社会工作专业人才评价制度

美国的社会工作专业人才评价制度较为完善，已经建立了广泛的证照制度和管理机制，它不仅严格的执照考试制度，还有成熟的专业资格证书制度，这是美国社会工作高度专业化的标志。美国“社会工作教育委员会（CSWE）”、“社会工作者协会（NASW）”及“社会工作理事会联盟（ASWB）”三个社会工作专业组织在职业资格认证方面扮演着不可或缺的重要角色。其中，美国社会工作教育委员会是一个非营利、全国性的会员组织，扮演的是社会工作人才培养与选拔的第一个关卡，它致力于保障和强化社会工作教育的质量，各类学校的社会工作教育必须取得它的认可；美国社会工作者协会是当今全球规模最大的社会工作专业人员组织，负责办理专业资格证书与确定专业伦理标准；美国社会工作理事会联盟是负责规范全国社会工作职业的联合体，其主要任务是办理社会工作执照。¹⁰

目前，授证方式和执照方式在美国居于主流社会工作专业评价认证地位，社会工作专业资格证书和执照逐渐成为美国社会工作职业资格认证制度不可或缺的两大要素。社会工作专业资格证书可分为“专业资格证书”和“特殊专长专业资格证书”。就专业资格证书而言，共有三种，分别是“合格学会社会工作师”、“合格临床社会工作师”及“临床社会工作专家”。特殊专长专业资格证书分为学士级、硕士级，学士级有三种，硕士级专长证书有七种。社会工作执照考试原则上由社会工作理事会联盟（ASWB）举办，各州的执照取得标准在资格要求、考试种类上有不同的规定。目前，社会工作理事会联盟（ASWB）举办的执照考试有四种等级，等级及资格要求分别如下：学士级，社会工作专业本科毕业生可报考；硕士级，社会工作专业硕士毕业且至少有两年实务社会工作经验；高级专家，社会工作专业硕士毕业且毕业后有至少两至三年直接服务的实务社会工作经验；临床，社会工作专业硕士毕业且毕业后有至少两至三年直接临床社会工作实务经验。美国各州可根据自己州的教育水平和社会工作者需求情况在各个层级中选取部分层级应用，一般一个州的证书类型为 2-4 种。如纽约地区，由于社会工作教育

¹⁰章长城,张婷.完善我国社会工作者职业资格认证制度[J].中国人力资源开发,2010:80-83.

学校众多，经济发达，因此只选取了较高的硕士级和临床两级。这两种持证都需拥有社会工作硕士学历，并通过硕士级考试；但执业临床社会工作者比执业社会工作硕士需增加三年经认证的直接临床社会工作实务经验，这些实务工作时间必须是在督导下完成的，达到一定时间，与诊断、治疗相关，并且有完整的服务记录和督导记录，由申请人的督导负责提交给资格审查部门。

由此可见，督导制度是美国社会工作专业评价体系中重要的一环，高阶执业社工和低阶执业社工的区别主要在于社会工作实务经验，而对这些实务经验的记录和提交则是由申请人的督导而非申请社工本人进行的。每位执业社工的督导需由更高阶的执业社工担任，而不同等级的社工可从事哪些类型的督导也是通过法律所特别规定的。

美国由于社会工作教育发展时间较长，因此对社会工作者的学历要求远远高于其他国家，但这并不意味着本科甚至高中毕业生无法通过其他方式成为执业社工。如在马萨诸塞州（麻省），该州社会工作执照共分为四级，分别为专科级、学士级、硕士级及专家级。专科级全称为执证社会工作助理，可供社会工作及相关专业的专科毕业生，非社会工作及相关专业的本科生，以及参加州政府提供的社会工作培训课程达到 1000 小时的任何人。而学士级执业社工的教育背景要求为社会工作本科学历，或其他专业本科学历并有不少于两年社会工作服务经验，或本科肄业并有五到八年的社会工作服务经验，或高中毕业学历，并有 10 年的社会工作服务经验。

可见，美国虽然对社会工作者的教育水平要求较高，但对于由于各种原因无法满足要求的申请人，可通过参加州政府开办的社会工作培训课程或积攒工作时间来弥补。州政府的社会工作培训课程在执业社工续注资格中也发挥了重要的持续教育功能，大部分州规定每二至三年执政社工需续注册，而每一次续注册往往需要完成一定小时数量的持续培训课程。

总结来说，美国社会工作专业人才的认证制度在以下几点值得其他国家学习和借鉴：（1）严格清晰地分级制度，通过法律规定每一级执证社工的服务内容范围；（2）学历要求与实务工作经验相结合，学历为敲门砖，实务工作经验为进阶的台阶，学历不足可通过实务经验弥补；（3）重视督导制度，通过督导实现对执业社工实务工作经验的评价；（4）政府开设社会工作培训课程，重视持续教育。

在社会工作者的岗位绩效评估方面，以美国个案社会工作者为例，社会工作者的所有工作都需处于持续的正式评估之中，这些评估不断地对该社会工作者的工作方式和工作效率进行反馈，评估结果也会用于衡量该社会工作者是否胜任职位以及绩效评估。美国个案社会工作者的评估包括如下方面：（1）在工作中随时根据服务对象的反馈修正服务以更好的满足服务对象；（2）通过有策略的计划达到可测量的项目、组织或社区发展目标；（3）制定项目预算时考虑了多样化资金来源和公平的资源分配方案；（4）在工作中使用了恰当的工具，如实践手册，量表或其他评估手段来评估服务对象的发展和满意度；（5）制定可测量的过程和结果目标；（6）临床、项目和组织自我评估；（7）使用内部和外部临床、项目或组织评估；（8）使用同伴评价、督导和咨询；（9）分析并使用专业文献以强化自己的专业能力；（10）参与定量和定性社会工作研究学习以强化自身专业能力；（11）能够在实务工作中利用评估和研究的结果，更好的指导实践。

美国社会工作者的工作状态和能力水平一般是通过督导对社会工作者的评估和督导进行的。在一些特殊情况，如驻校社会工作者，对社会工作者的评估、督导和监督则是由当地教育局进行的。教育局同时会对社会工作者的工作进行观摩，并对照评估表对该驻校社会工作者的能力和表现进行评估。如美国某地区的驻校社会工作者绩效评估表包括以下四方面：计划和准备，包括制定服务计划，利用资源等；创造环境，包括创造一个利于学生成长的环境，管理学生行为等；建立关系/提供社会工作服务，包括评估学生需求，帮助老师和学生一起制定计划等；专业职责，包括家庭沟通，参与专业学习等。评估员根据每一细则后的说明评估并计算总分，有的地区的评估表还用于决定下一学年学校是否会和该社会工作者继续签约。

4. 加拿大的社会工作专业人才评价制度

加拿大实施的是以注册模式为主的职业资格认证制度。联邦政府没有相应的社会工作管理机构，由各省分别制订社会工作者的注册制度，实行以联邦制为基础的分省注册制，每个省都有《社会工作师法》。虽然各省主管社会工作的部门名称不一样，但每个省政府都设有社会工作的主管部门。由于十个不同省份有不同的工作方法，各省社会工作者在资格互认和交流沟通方面存在一定的困难和障碍。只有经过注册的社会工作者，才可以对外自称“注册社会工作者（RSW）”。

此外，只有选择注册的社会工作者才受法例管制，没有注册的人士则不在监管之列。

以不列颠哥伦比亚省为例，该省社会工作者注册委员会的主要职责：一是对合格的社会工作者进行注册；二是提高社会工作实务水平；三是调查来自社会工作实践中的投诉。根据《社会工作师法》（RSBC 1996）规定，社会工作者注册委员会一般由 10—12 人组成，由省政府任命，任期一年。委员会工作人员不属于政府公务员，政府只是按照条例来聘用。工作人员中，除了两人是社会公众以外，其余都是注册社会工作者，而且全部是受薪的。注册局的注册社工来自全省不同的社会团体，并且分布在不同的实务领域。要在该省成为注册社工，首要条件就是取得社会工作专业大学本科学历。此外，还必须具备以下条件：一是在政府指定机构认定的社会工作机构工作满七百小时以上；二是有两封注册社工或相关机构的推荐信；三是没有犯罪记录；四是认同注册部的章程；五是缴纳一百加元的注册费和两百加元的年费。在其他省，注册是一种强制措施，只有经过注册的人，才能称为社会工作者。

五、我国社会工作专业人才评价的现状与问题

（一）我国社会工作专业人才评价的现状

1. 我国社会工作者职业水平评价现状

（1）全国社会工作者职业水平评价现状

2004 年 6 月，国家劳动和社会保障部正式颁布实施《社会工作者国家职业标准》，并在上海首先进行考试试点，这是全国社会工作职业资格评价体系的初步探索。2006 年 7 月，民政部和人事部发布《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的正式建立。自 2008 年首次全国社会工作者职业水平考试以来，已成功举办了 8 次考试。2015 年全国有逾 32 万人报名参加考试，近 29 万人通过报考条件审核，实际参加考试人数近 22 万人，共有 47429 人通过考试，比 2014 年增长 29.8%。截至 2015 年，全国共有 206358 人通过了社会工作者职业水平考试。

在考试资格方面，考虑到基层部门有大量的实际社会工作从业人员没受过专

业训练,社会工作者职业水平评价制度设置的报考门槛较低,且实务经验可以成为专业背景的替代条件,非专业的毕业生可凭工作经验参加考试¹¹。社会工作者职业水平考试开启了实际社会工作者进行能力提升和身份转换的发展路径,形成了我国社会工作专业队伍建设的两个路径——培养增量与提升存量。尤其是实际从业人员,长期以来身份不明,地位不高,待遇较低,他们因社会工作者职业水平评价制度的建立而获得了一定的发展空间¹²。

社会工作者职业水平考试也推动了我国社会工作职业体系的建设。首先,它提升了社会工作者、助理社会工作师的社会认知度,尤其是社会工作者任职单位对其专业身份的认知。其次,它促进了社会工作者的社会地位和薪酬待遇的提高,促进了社会工作人力资源的合理流动和有效配置。第三,它使得社会工作有了专门的入门资格认证制度,规范了社会工作队伍的建设,促进了社会工作者的专业能力提升,增强从业者对本行业的身份认同感,强化了社会工作者的信心和自我肯定。第四,它促进了社会工作专业服务机构和行业组织的建设,为社会工作者发挥作用创造了平台¹³。

(2)社会工作者职业水平评价的地方探索

上海作为我国社会工作的发祥地,早在2003年上海市人事局、上海市民政局就联合率先出台了《上海市社会工作者职业资格认证暂行办法》,将社工归入专业技术人员管理范畴;同年出台了《上海市社会工作师(助理)注册管理试行办法》,对取得社工职业资格的人员进行注册管理,并举行了首次社工资格考试,推动上海市社会工作人才评价专业化、职业化。自2008年,民政部、人事部联合实施《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试实施办法》以来,上海社会工作专业人才评价也逐渐发展成以全国社会工作职业水平评价考试为主的人才评价制度。据2014年《上海民政工作发展报告书》中职业社会工作处统计:截止2014年,上海市通过全国社会工作职业水平评价的社会工作者达到7384人。

深圳于2007年发布《中共深圳市委、深圳市政府关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展意见》及七个配套文件(简称“1+7”),其中一个配套文件即为《深圳市社会工作者职业水平评价实施方案(试行)》,此外还包括人才

¹¹秦楠,蔡政忠.海峡两岸社会工作者职业资格认证制度比较研究[J].长沙民政职业技术学院学报,2008,15:9-12.

¹²鄢勇兵.职业水平考试对社会工作专业队伍建设的的影响分析[J].社会工作,2013:80-83.

¹³鄢勇兵.职业水平考试对社会工作专业队伍建设的的影响分析[J].社会工作,2013:80-83.

教育培训、专业岗位设置、技术职位设置及薪酬待遇、财政支持、“社工、义工”联动等。这些文件为深圳社会工作发展构建了制度性框架，逐步确立了“政府推动，民间运作”深圳社会工作发展模式。2015年，深圳市民政局、深圳市人力资源和社会保障局发布了《关于深圳市社会工作者专业化职业化实施办法（征求意见稿）》（下文简称《征求意见稿》），将深圳社会工作者职业水平评价分为员级（社会工作人员）、初级（助理社工师）、中级（社会工作师）、高级（高级社会工作师）四个层级。其中，社会工作者职业水平评价必须参加全国统一的社会工作者职业水平考试，社会工作人员则依据深圳社会工作行业组织制定的深圳市社会工作人员职业水平评价办法。同时，《征求意见稿》提出建立行业主导、以岗位职责要求为基础，以品德、能力和业绩为导向，社会工作者职业评价和督导考核评价并行的社会工作者职称、职级评聘制度，并实行评聘分离。

2. 我国社会工作专业人才职称制度的现状

职称制度是专业技术人才管理的一项基本制度，是评价专业技术人才学术技术水平和职业素质能力的一项主要制度，是人才科学配置和使用的重要依据，也是加强专业技术人才队伍建设的重要抓手。中央组织部等十八部门联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》将社会工作专业人才明确界定为专业技术人员，《社会工作者职业水平评价暂行规定》也将社会工作者纳入专业技术人员管理范畴。但是，我国目前的职称制度中，社会工作专业人才并相应的专业技术职称序列，而且就目前国家29个专业技术职称序列而言，社会工作专业均很难靠用。

深圳市2007年出台的《深圳市社会工作人才专业技术职位设置及薪酬待遇方案（试行）》，按照职位名称、职责任务、工作标准、任职条件和薪酬待遇相对应的原则，将深圳市社会工作人才专业技术职位分为五级十三档，即：正高级、副高级、中级、助理级、士级，其中正高级分四档、副高级分三档、中级分三档、助理级分二档、士级一档，并指出十级助理社工师以上级别晋升聘用的每级工作时间不少于3年，助理级和士级区间内晋升聘用每级工作时间不少于2年，毕业生转正定级按国家规定执行。同时，深圳市发挥地缘优势引进香港社会工作经验，构建并实施“一线社工-督导助理-初级督导”三级人才体系，经不断发展形成“督导助理-初级督导-中级督导-高级督导”四级督导体系，先后出台了《深圳市社

工督导人员工作职责手册》、《深圳市社会工作者督导助理选拔与聘用办法》、《深圳市社会工作行业见习督导考核评估》、《深圳市社会工作者初级督导选拔考核管理办法》等政策制度¹⁴，截止到2014年已培养本土督导人才671人，为社会工作发展提供了强有力的人才保障。这些均为全国社会工作人才评价的职称制度建设提供了参考。

3. 我国社会工作专业人才岗位考核的现状

社会工作岗位是社会工作专业人才提供服务的载体，也是社会工作专业人才评价制度建设的重要基础。随着我国社会工作职业化、专业化发展，目前社会工作专业岗位主要分布在事业单位、街道社区及专业社会组织中。

在事业单位中的社会工作岗位设置方面，民政部于2006年提出率先在社会福利、社会救助、社区建设、残障康复、公益类民间组织和家庭生活服务等领域开发设置社会工作岗位。2008年，人力资源和社会保障部联合出台了《关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见》（以下简称《指导意见》），把社会工作岗位确定为民政事业单位主体专业技术岗位，明确了民政事业单位的专业属性，同时明确了社会工作者的职级待遇，对社会工作岗位设置比例等作了具体规定，为在民政系统开发设置社会工作岗位、推进社会工作人才队伍建设提供了政策依据。此后，全国各地根据《指导意见》要求，并结合地区实际情况，在各地民政事业单位内部开发设置了社会工作岗位，发布地区性社工岗位设置实施办法。但是在事业单位社会工作者的绩效评估方面，并没有专门性的绩效评价方式，而是统一实施机关事业单位工作人员绩效考核办法。该绩效评价方式一般包含日常考核和年度考核，主要针对事业单位在编、在岗人员的“德、能、勤、绩、廉”五个方面进行考评，划分为优秀、称职、基本称职、不称职四个等次，并实施相应的奖惩措施。

在街道社区的社会工作者绩效考评方面，一般由街道组织专业考评小组对辖区内的社区工作者进行绩效考评。从时间频率上而言，一般分为月度考核和年度考核，部分会设置季度考核。月度考核一般以日常考核为主，对社区工作者的考勤纪律、工作业绩、团队合作等内容进行考评；年度考核一般包含个人述职、民主测评等环节，同时结合月度考核和具体岗位考核，对社区工作者的业务技能、

¹⁴卫小将.中国社会工作发展模式与检视——基于上海、深圳和万载的探索分析[J].开发研究,2014,05:77-80.

服务水平、工作成效、团队合作等方面进行综合考评，并区分出优秀、良好、合格、不合格四个等级，实施相应的奖惩措施。

在社会组织的社会工作者绩效考评方面，一般由所属机构直接对全体社会工作者进行绩效考评，通过自评、互评、机构（上级）考评、用人单位考评等不同权重分配，对社会工作者的个人素质（自身建设）、工作能力（含专业伦理、专业技巧、团队合作等）、工作成效等方面进行考核，部分社会组织还会将服务对象满意度纳入到对社工的综合考评中。社会组织的岗位绩效考评一般也分为月度考评和年度考评，部分会设置季度考核，并区分出优秀、良好、合格、不合格四个等级，实施相应的奖惩措施。

此外，深圳市虽没有针对社会工作者制定统一的绩效考评办法，但其特别关注岗位社工的绩效考评（岗位社工：社会工作者被社工机构派驻到不同的政府部门，如司法、妇联、团委、民政等去开展工作，即政府向社工机构购买社工岗位，此处的岗位社工还包括政府资助项目中所设置的社工岗位的社会工作者），注重本土督导人才的培养与考评，同时重视社工机构的绩效评估。在岗位社工的绩效考评方面，政府部门会委托第三方社会组织开展岗位社工的服务绩效评估项目，由拥有岗位社工的社会工作服务机构和岗位社工所在的用人单位作为评价主体，对岗位社工在“岗位管理、服务实施、服务水平、服务推广、发展空间、各方支持、影响力度、受认可度”八个方面的服务绩效进行考评，并设置岗位社工水平评估作为附加标准。在社工督导的绩效考评方面，发布了《深圳市社会工作行业见习督导考核评估》，由香港督导（顾问）、见习督导所在社工机构及受督导的机构社工作为参与评价的主体，各主体评分比例分别为 60%，25%和 15%，对见习督导在“社工专业素质、业务能力、行政职能、教育与支持职能”四方面的服务绩效进行考核评估。在社工机构的绩效评估方面，出台了《深圳市社会工作服务机构绩效评估实施办法》，由市民政局设立绩效评估委员会负责评估工作的监管，采用第三方独立评估运作机制，由评估中心、会计师事务所、机构督导、用人单位、机构员工及服务对象等多方评价主体对社工机构开展绩效考评，包含组织基础、内部治理、服务管理、财务运营、外部关系、服务成效等六方面的核心指标体系。深圳市对不同层次的社会工作人才及社工机构的绩效考评方式为不同性质用人单位内的社会工作岗位绩效考评提供了借鉴。

综合而言，我国对社会工作专业人才在岗位绩效方面的评估，并没有设置统一的绩效考评标准，而是根据各地事业单位、街道社区及社会组织自身的特点和需求，制定并执行相应的组织岗位绩效考核办法。

4. 我国社会工作行业组织评价现状

与其他职业一样，社会工作也有自己的行业规范、伦理守则，用来规范成员的行为，提升服务的质量，这也是评价和考核成员的一个标准，是构建社会工作者评价制度一个重要方面。我国社会工作行业协会主要包括中国社会工作联合会（原中国社会工作协会）和中国社会工作教育协会，以及2015年刚刚成立的中国社会工作学会。

2013年，中国社会工作联合会发布了《中国社会工作协会社会工作者守则》，主要在职业道德、专业修养、工作规范等方面对中国社会工作从业人员提出了具体要求，但其缺少对社会工作者服务过程中的伦理行为、专业关系的价值引导。而同年民政部发布的《社会工作者职业道德指引》，则对社会工作者从业过程中，与服务对象、同事、机构、专业、社会等不同主体之间的关系与责任做出了明确指引。除此之外，全国性的社会工作行业协会以及部分地区社会工作行业协会，在组织局部地区社会工作者开展业务培训和训练，促进社会工作者之间的经验交流方面做出了积极的贡献。但社会工作行业协会在全国范围开展业务培训和训练、评价和认证社会工作业务能力方面的作用不凸显。

（二）我国社会工作专业人才评价存在的问题

1. 社会工作专业人才职业水平评价体系还不健全

目前，我国社会工作专业人才职业水平评价只有初级、中级社会工作者两个级别，社会工作者与高级社会工作者评价办法尚未制定出台。初级与中级社会工作者考试大纲、教材虽然已经出版和应用，但大纲的难易程度、与实际工作需要的契合程度还需要研究并进行修改、完善，尤其要抓紧开发社会工作者考试与高级社会工作者考试配套教材建设。《社会工作者职业水平评价暂行规定》虽然对助理社会工作者和社会工作者应有的职业能力进行了概括和区分，但并未对这两者应有的具体职业能力、该能力的衡量标准、可从事的社会工作服务类型和范围进行具体规定。细则缺失的结果一定程度上造成了实践中社会工作者、助理社会工作者考试内容、工作内容区分不甚明显。

2. 社会工作专业人才的证照制度还需要进一步完善

从国际上已建立社会工作者评价制度的国家和地区看,社会工作职业资格认证制度由执照、授证、注册三种模式构成,这三种模式在认证主体、资格要求、权力与义务、认证目的、管制程度以及代表国家等方面有着显著差异。执照制是最严格的人才评价制度,以保证从事实务的人员符合专业资格,具有最基本能够被专业公会所接受的专业水准,能够提供专业服务给予社会上所需要的人,保护社会大众之消费者以及接受专业服务之使用人。

我国目前的社会工作职业资格制度采取的是证书制(certificate),并未配合执照制,有三方面的原因:一无法律基础,我国没有《社会工作师法》,社工师执照地位不受法律保护,没有存在的法理基础;二是社会工作教育水平较低,无法保证领照人员的服务品质;三是面临政府放开职业资格的大趋势,目前也不宜太过强调执照。但是,社会工作由于其专业特殊性,应对社会工作专业人才进行细分,以便更好地开展服务。对于开展一般性社会工作直接服务的人员而言,经过职业水平评价考试并取得证书者,完全可以胜任。对今后要从事临床(治疗性)社会工作直接服务的人员而言,如开展精神健康社会工作、老人照护社会工作等服务的人员,则需要再通过获取执照的形式才允许进行直接服务。因此,社会工作者职业水平证书和社会工作执业执照的配合使用应是今后社会工作职业资格制度探索和发展的方向。证照制度凸显了专业现代化的特点通过社会工作证照化,有四方面的作用:一是设定服务的最低标准,要求从业者对不合标准的服务负责;其次有关从业者的法规可以保护大众免于无知;三为明确规范有执照的从业者因过失或意外时,消费者能够得到合理的补偿;最后是证照容许专业本身去划分什么是能为者,什么是不能为者。

3. 社会工作专业人才职称制度尚未建立

尽管社会工作人才被纳入到六支主体人才队伍建设中,但其并没有被纳入到专业技术人员体系中,更没有相应的职称制度,导致不少社会工作者的薪酬待遇和职业生涯发展陷入困境,造成社会工作专业人才的不断流失。同时,由于职称制度的缺失,单一依靠职业水平评价制度,无法反映特定社会工作服务的实际工作标准,以及从事该职业的社会工作者的实际能力,不利于社会工作人才队伍建设在质量方面的控制提升。另一方面,社会工作人才建设和评价指引性政策中指

出，除了专业性较高的社会工作者评价认证，要发展社会工作者岗位，但目前全国性的社会工作者评价认证标准是缺失的，大量有实务经验的在农村或行政部门工作的人员没办法纳入社会工作人才行列。

4. 社会工作专业人才的评价与使用、激励需要进一步有效衔接

调研发现¹⁵，在社会工作专业人才的评价、使用和激励上，一些民政事业单位面临着“有岗无人”和“有人无编”的双重矛盾。以上海为例，上海市开发的305个社会工作岗位中，实际聘用了77名持证社会工作专业人员，仅占岗位总数的25%。究其原因，一是上海近两年进行事业单位改革，事业单位无法新聘工作人员；二是部分事业单位内部持有社会工作者职业水平证书的人员较少，无法满足上岗条件。从安徽省的情况看，由于受到编制总量的限制，许多事业单位的社会工作岗位设置不能满足实际需求，呈现“有人无编”现象。例如安徽省芜湖市社会（儿童）福利院，全院只有35个事业编制，其中专业技术岗8个，聘用的5名专职社会工作者中，只有两名在编，其他属于编外人员，无法享受专业技术岗位待遇。

在部分地区，社会工作职业化还未落到实处，还存在有证无用的现象。长此以往，会极大地伤害社会工作从业者的积极性，也无法为社会工作专业储备人才。如果现行的职业水平评价制度对社会工作者求职就业无明显作用，必将会严重影响了考试通过人员从事社会工作的积极性，也限制了社会工作专业大学毕业生从事社会工作的积极性，既不利于人才积累，也不利于缓解就业压力。

5. 缺少岗位绩效评估方面的针对性及全国指导性标准

针对就职于事业单位和街道社区的社会工作者而言，缺少针对性的绩效考评办法，无法体现社会工作者在方法技巧、服务理念、服务提供等方面的专业性；针对就职于社会组织中的社会工作者而言，在评价主体上较为缺少服务对象及社会工作督导的参与。服务对象作为社会工作者服务提供的直接受益者，更能真实客观地反应社会工作服务是否有效回应了自身的需求，促进社会工作服务质量的提升；督导作为资深社会工作者，扮演着教育者、同行者、支持者、评估者等多重角色，与社会工作者共同反思服务过程中理论与实务结合程度、社会工作价值观内化情况等问题。因此，督导评价的缺失，不利于社会工作者自身在价值理念、

¹⁵孟志强等.关于赴上海、安徽开展社会工作调研的报告 [C] 民政部社会工作司. 2013年社会工作与志愿服务报告. 北京, 2015.453

实务技巧、反思成长、能力提升等方面的发展，也不利于社会工作专业水平的提升。在评价内容上，较为缺少对社会工作价值理念实践的考评。社会工作价值理念是社会工作的灵魂，对社会工作的目标、理念、工作态度和工作方法都具有指向性和规范性作用。然而，在职业社会工作者培养中，长期以来，存在着一种“技术唯上”的思想，需要在职业水平考核外，注重社会工作者从业过程中的价值理念的培育和伦理守则的考评。

6. 社会工作专业人才相关法制建设不健全

任何一支专业队伍的建设，都离不开法制保障。社会工作专业相关法制建设，既是对社会工作专业发展的支持，也是对服务使用者的保护。缺少社会工作相关法制建设，将会严重影响社会工作专业发展。

首先，社会工作专业服务无法可依，会使从事社会工作服务的人员变得鱼龙混杂，开设的社会工作事务所也会出现以营利为目的的，有违社会工作使命；无法可依，会使社工师缺乏服务配套，也无法强制社会工作服务机构任用社会工作专业人才；无法可依，会使社会工作专业服务缺乏标准，如社会工作者实务督导、年资、服务项目与服务指标等将会无法考核绩效。

其次，社会工作专业人才评价体系无法可依，会使社会工作专业人才评价工作遍地开花。目前，社会工作专业服务已经出现人才评价主体过多，评价客体不明，评价标准各自为政、遍地开花的局面。仅社会工作相关服务标准，就有国家标准、行业标准与地方标准并存，再加上一些群团组织与行业协会自办自评，擅自发布具备标准化性质的服务规范，擅自使用“注册社工”等字样，使得整个社会工作人才评价体系尚未建立，便已各表一支，乱象渐生。

第三，社会工作专业人才评价制度无法可依，将使专业服务品质变得无法把握。无论是采用何种人才评价体系，不同国家或地区均有相应法律法规体系来保障人才评价的结果。虽然有观点认为建制化是背离社会工作专业使命的，但是对于我国而言，社会工作专业服务尚未发展，还谈不到专业化与去专业化、建制化与专业自主之间的纷争。

总之，在建构社会工作专业人才评价体系，使社会工作专业人才评价机制化、制度化的时候，应注意以与职称制度挂钩为抓手，以完善职业评价、提高相关待遇为推手，牢牢把握以下几个方面。一是要结合当前职业水平评价考试的成果，

在其基础上将考试效果显性化，使社会工作专业队伍在基层能够厚实起来，在高端能够专精起来，在大学能够响应起来。二是要特别重视人才评价与职称评聘制度挂钩，使一批确实学有所长且专注于在一线从事社会工作专业服务的人才得到相应的社会认可和合理的薪酬待遇等一系列保障。三是要在组织内对社会工作专业人员进行合理岗位设置与有效的绩效评价，以巩固其在组织内进行某个专业领域的长期服务。四是结合当前实际情况，有计划地加速社会工作相关法制建设，为今后社会工作专业队伍奠定有利保障。

六、社会工作专业人才评价制度改革的指导思想和基本原则

（一）社会工作专业人才评价制度改革的指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，以及《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（2011-2020年）》要求，遵循社会工作发展规律和社会工作专业人才成长规律，建立健全以社会工作者职业水平评价制度为基础、以职称（职务）制度为关键、以用人单位岗位考核和行业组织自律评价为补充、以社会工作法制建设为保障的社会工作专业人才评价制度体系，创新以能力和业绩为导向、以社会和业内认可为核心的评价方式，拓展职业发展通道，充分调动广大社会工作专业人才的积极性，为社会主义和谐社会建设提供人才支持。

（二）社会工作专业人才评价制度改革的基本原则

1. 坚持以人为本，遵循社会工作专业人才成长规律和职业特点，提高其职业地位，拓展其职业发展通道；

2. 坚持完善结构，以社会工作者职业水平评价为重点，形成合理的初、中、高级社会工作专业人才梯次结构和人才布局；

3. 坚持统筹推进，以建立社会工作者职称（职务）制度为突破，建立健全职业水平评价制度、职称制度、用人单位岗位考核、行业组织评价相衔接的社会工作专业人才评价制度体系；

4. 坚持能力和业绩导向，以专业价值伦理、能力、业绩和贡献为评价重点，激励社会工作专业人才提高服务水平；

5. 坚持社会和业内认可，完善科学、客观、公正、公平的评价方式，引导社

社会工作专业人才发展。

6.坚持开放创新，立足社会治理创新和社会服务专业化发展需求，破除僵化的体制机制障碍，构建有利于社会工作专业人才质量与数量双增长的人才评价制度。

七、社会工作专业人才评价制度改革建议

(一) 健全社会工作者职业水平评价体系

1. 制定出台社会工作者评价办法

从国际社会工作发展的经验看，新加坡设有“社会服务实务员”，我国香港设有“社会福利员”，均作为社会服务机构中社会工作辅助人员，他们与社会工作者的最大区别在于他们不具有社会工作专业学历。从国内实践来看，近年来一些地区逐渐把尚未取得社会工作者职业水平证书的相关人员纳入到社会工作人才队伍中，称为“社会工作者”。见表

表四：部分地区社会工作者评价制度比较

地区	出台时间	制度名称	评价主体	对象条件	评价方式	评价标准
广州	2010年	《广州市社会工作专业岗位设置及社会工作专业人员薪酬待遇实施办法（试行）》	广州市民政局	3类人员	认证	符合3个类别的条件即可认定
珠海	2013年	《珠海市社会工作促进办法》	珠海市民政局	2类人员	认证	申请登记，纳入社会工作者管理范围
重庆	2013年	《重庆市社会工作者职业水平评价暂行规定》	重庆市人社局、民政局	学历+社会工作经历	考试	通过《社会工作基础知识》、《社会工作实

						务》2个科目考试
成都	2014年	《成都市民政局关于做好全市社工员考前辅导及评定考试报名工作的通知》	成都市民政局	学历+社会工作经历	考前辅导培训和笔试两个环节	培训考核合格,《社会工作综合能力》、《社会工作实务》两科考试合格

基于国际经验和国内实践,以及中央关于“建立宏大的社会工作人才队伍”精神和《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》中提出“到2020年,社会工作人才总量增加到145万人”的要求,社会工作员的评价应该及早出台专门办法,并将其纳入整个社会工作人才评价体系中来。

新加坡对于“社会工作者”与“社会服务实务员”的分类,香港对于“社会工作者”与“社会福利员”的分类,主要基于申请人是否具有社会工作专业学历的考虑。从广州、成都等地的经验看,这些地区社会工作员评价办法主要考虑非专业背景从事社会工作人员的实际需要。因此,我们建构社会工作员评价制度的主要内容如下:

评价对象:实际从事社会工作但尚未取得全国社会工作者职业水平证书的人员。

评价内容:主要考察实际从事社会工作的经历和社会工作专业学历情况。

评价方法:通过学历认定或培训考核取得,具备下列条件之一者,可确认为社会工作员:

(一)取得社会工作专业大专及以上学历,并从事社会工作的人员;

(二)取得高中或者中专学历,从事社会工作满22年的人员,参加社会工作专业培训累积达到……小时,并取得结业证书。

~~(三)取得其他专业大专及以上学历,从事社会工作满1年的人员,参加社会工作专业培训并取得结业证书。~~

评价主体：省级民政部门或其认可的社会工作学会、协会等专业组织

证书适用范围：社会工作者证书在本省范围有效。

2. 制定出台高级社会工作者职业水平评价办法

2006 年国家出台《社会工作者职业水平评价暂行规定》，将社会工作者职业水平评价分为三个级别：助理社会工作者、社会工作者和高级社会工作者，并规定“高级社会工作者职业水平评价办法另行制定”。2008 年，全国社会工作者职业水平考试启动，截止 2015 年 10 月，全国通过考试的人数累计达到 206, 358 人。但是，高级社会工作者职业水平评价迟迟未能出台办法，使得社会工作者职业水平评价等级序列不完整，从业者取得社会工作者职业水平证书之后就“船到码头车到站”，无法进一步拓展职业发展空间。这不利于社会工作者职业地位的提升，一定程度上也容易导致他们产生职业倦怠，无法调动他们长期从事社会工作的积极性。因此，国家应着手制定、出台高级社会工作者职业水平评价办法。高级社会工作者职业水平评价应更加注重以下几个方面：一是完善评价标准，树立正确的评价导向。将专业价值理念、职业道德和实务能力作为评价的主要内容，重社会工作价值伦理，突出工作实绩和工作成果，强调长期从事实务工作。二是完善评价方法，提高评价结果的公信力。强调同行评价和业内认可，严格标准程序，严格公示、回避等监督检查制度。三是坚持民主、公开、竞争、择优，鼓励优秀人才脱颖而出。

参考陈锦棠等学者的研究成果¹⁶，并借鉴翻译等专业技术人员高级评价办法，高级社会工作者职业水平评价宜实行考试和评审相结合的制度，考试和评审均合格才能取得高级社会工作者职业水平证书。

高级社会工作者职业水平考试宜实行全国统一考试，考试合格后取得《高级社会工作实务考试合格证书》，作为申请高级社会工作者评审的依据。报名参加高级社会工作者职业水平考试的人员条件应重点关注其~~学历、专业教育背景~~、取得社会工作者职业水平证书后实际从事社会工作的年限。~~例如即：具有社会工作专业本科学历，取得社会工作者职业水平证书后应具有最少八年（含）以上社会工作实务经验；具有社会工作专业硕士学历的申请人应具有最少五年（含）以上社会工作实务经验；具有社会工作专业博士学位，取得社会工作者职业水平证书~~

¹⁶陈锦棠等，《高级社工师评核方法可行考虑方案研究报告》，内部资料，2010 年

后应从事社会工作满3年。其中，“社会工作实务经验”是指在政府、人民团体、事业单位、社会组织等机构中，运用社会工作专业理念、价值观、方法、技术，从事管理、督导或提供一线服务的工作经验。【报名条件应从宽，评审和考试应从严，而以上条件一是较高的学历门槛作为必要条件、唯学历化，会将大量没有专业学历的实务人才排除在外，将教育的失败转嫁给实务工作者，让人感觉狭隘保守，也不符社工理念和中央改革精神，与本研究报告反复强调的“建立社会工作专业不唯学历、注重经历、突出实操能力的独特的职称制度”相矛盾；二是有悖已有的职业资格水平评价衔接。建议学习本文一再推崇的中小学教师职称评定制度，学历不作为必要条件，必要条件简化为：1、取得中级社工师；2、从事本专业实务工作达到一定的年限。即：凡是取得中级的社会工作师，在达到一定实际从业年限的基础上，获得报名资格】

高级社会工作师的评审工作宜通过组建高级社会工作师评审委员会来实施，由人力资源社会保障部与民政部组织共同成立全国高级社会工作师评审委员会，有条件的省（直辖市、自治区）经人力资源社会保障部和民政部同意后，可自行成立本省（直辖市、自治区）的高级社会工作师评审委员会。评委会组成人员可以参考如下：省级以上民政部门主管社会工作的负责人，高校社会工作专业著名专家、教授，社会工作实务界知名及具代表性的社会服务机构负责人，以及港台社会工作专家、教授与社会服务机构资深代表等。评审的主要内容应关注在体现申请者工作成绩的相关材料上，例如研究报告、服务项目证明、论文、著作、获奖证书等。

3. 制定社会工作者国家职业标准，为社会工作者职业水平评价提供依据

职业水平评价的基础是职业分类和职业能力标准。职业能力标准在职业资格体系中具有举足轻重的地位，起着导向作用，它引导着教育、培训、鉴定考核等活动。因此，以能力为基础的社会工作者职业水平评价制度迫切需要制定社会工作专业人才国家职业标准，并以此作为评价依据。

制定社会工作专业人才国家职业标准应摒弃传统知识分析法，采用基于能力本位的功能分析法，以标准化理论为指导，以模块化、层次化为基本原则进行研究制定，其核心内容包括职业功能模块和职业能力模块。职业功能模块一般可以分为基本模块和可选模块两大类，它是构成职业活动的基本功能单元，在许多情

况下是可分离出来、具有相对独立意义的功能。职业能力模块是实现上述功能须掌握的最小能力类别要素，它也是完成一个功能模块单元工作时的实际工作步骤。为了与职业水平考试相衔接，职业标准应将社会工作者的能力分为三个层次：初级、中级和高级，并阐明每一层次社会工作者需要掌握的内容，以强化社会工作者的责任意识，确保其掌握必要的知识和技能。制定社会工作专业人才国家职业标准应由民政部门主管社会工作的负责人，高校社会工作专业著名专家、教授，社会工作实务界知名人士及具代表性的社会服务机构负责人，以及港台社会工作专家、教授与社会服务机构资深代表共同进行研究、论证。

国家职业资格标准的确定将为社会工作者职业水平考试提供参考标准。社会工作者只要通过了某一等级的职业水平考试，就能够胜任与之相对应的工作，进而推动社会工作者能力的提升和服务质量的优化。

4. 全面统筹职业水平评价制度与其他制度的衔接

社会工作者职业水平评价制度不是一个独立运行的体系，它与社会工作职称制度、事业单位岗位管理制度等都有紧密联系，这些制度之间存在相互影响和相互作用的关系。因此，社会工作者职业水平评价制度改革，必须从社会工作专业人才队伍建设和社会工作事业发展的全局出发，整体推进，综合配套，实现社会工作者职业水平评价制度与其他相关制度的良性互动。

（二）探索建立社会工作专业人才职称制度

1. 建立社会工作专业人才职称制度的必要性和紧迫性

中央组织部等十八部门印发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》将社会工作者定义为“具有一定社会工作专业知识和技能，在社会福利、社会救助、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮教、人口计生、纠纷调解、应急处置等领域直接提供社会服务的专门人员。”按照这一定义，社会工作者应该属于专业技术人员。但是在我国目前的人才评价制度中，社会工作者并没有被纳入到专业技术人员的体系，更没有相应的职称制度。

社会工作专业人才职业水平评价制度建立以来，极大地提升了社会工作者的工作积极性，促进了社会工作专业人才队伍的建设。但是，由于社会工作者并没有被纳入到专业技术人员的体系，使不少社会工作者的薪酬待遇和职业生涯发展

处于尴尬境地。虽然个别地方政府也曾作出规定：持有职业水平证书的社会工作专业人才，单位根据工作需要可直接聘任相应的专业技术职务，但是从目前国家29个专业技术职称系列来看，社会工作专业很难靠用。

当今中国处于工业化、城镇化、信息化、市场化、国际化交织的战略机遇期和矛盾凸显期，作为机遇和矛盾并存的社会转型关键时期，经济飞速发展带来的不协调、不科学、不可持续的负面效应和社会断裂，集中投射、释放于社会层面，而社会工作者在困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行为矫治、关系调适等个性化、多样化服务方面的专业优势，对解决社会问题、应对社会风险、促进社会和谐、推动社会发展具有重要基础性作用。一方面人民群众对社会工作服务的需求十分迫切，另一方面，社会工作者作为专业人才的自身利益诉求不能得到满足。这一矛盾集中体现在社会工作人才评价与人才使用方面。

因此，为了适应人民群众日益增长的社会服务需求，提高社会服务水平，将社会工作者纳入到专业技术人员的体系，并开展相应的职称评审，不仅具有回应社会需求的紧迫性，而且也具有提升社会工作的专业水准以及加强社会工作行业管理的必要性。因此，当前建立职业水平证书与职称相对应的社会工作专业人才评价制度，具有突出的必要性和紧迫性。

2. 建立社会工作专业人才职称制度的可行性

首先，中央组织部等十八部门印发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》特别指出：“建立以岗位职责要求为基础，以品德、能力和业绩为导向，科学化、社会化的社会工作专业人才评价机制。”这一指导性意见与我国当前进行的职称制度改革是高度一致的。职称制度改革特别强调了职务的职责，包括要按需设岗，与工资直接挂钩；评聘分开；不搞终身制，实行任期职务制；不搞通用制，只在本单位内有效；实行聘后考核管理，实行能上能下等原则。

其次，社会工作专业人才职业水平评价制度已经建立，而职称制度改革内容之一，便是强调职业水平评价制度与职称评审的对应。近年来，除依靠传统职称评审所获得的任职资格外，我国的职业水平评价制度，也探索与职称接轨，有些可直接转化为职称。

第三，社会工作专业人才职业水平评价与学历文凭不同，它与社会工作职业的具体要求密切结合，更多地反映特定社会工作的实际工作标准规范，以及从业

者从事这一职业所达到的实际能力。这一点反映了社会工作专业的实务性特点，为将来建立社会工作专业不唯学历、注重经历、突出实操能力的独特的职称制度完成了前期辅助性工作。

最后，全国各地分别在省级层面、市级层面以及部门层面开展了建立社会工作专业人才职称制度的探索，且卓有成效。在省级层面，2010年上海市出台的《上海市民政事业单位岗位设置指导意见》，除了保障所聘用的专业技术人员薪酬和职位待遇外，还得到人社局支持，给予持证上岗人员暂缓考取英语、计算机等级资格的优惠。¹⁷在市级层面，温州市出台了《温州市社会工作者中、初级专业技术资格评价办法(试行)》，探索建立市级社会工作者专业技术资格评审制度。¹⁸在部门层面，成都市救助管理站设立了社会工作专业技术岗位，设置了专业技术等级，将具备相应专业技术水平的社工聘任到岗位，兑现专业技术职务工资待遇。¹⁹

3. 建立社会工作专业人才职称制度的建议

从人才评价的几个要素角度出发，我们对建立社会工作专业人才职称制度提出如下政策建议：

(1) 社会工作专业人才职称评定对象

鉴于国家将社会工作人才列为六大人才队伍之一，具有相对的独立性，而国家29个专业技术职称系列社会工作专业也难于靠用，因此建议建立独立于现有29个专业技术职称系列之外的全新的社会工作专业人才职称制度。在社会工作实务、教育、管理三类专业人才中，由于教育、管理两类专业人才可以分别靠用教师职称系列和行政级别，因此，原则上不作为社会工作专业人才职称评定对象。社会工作专业人才职称评定对象将聚焦于社会工作实务专业人才。

(2) 社会工作专业人才职称评定主体

为了顺应政府职能转移的改革趋势，建议推动社会组织开展社会工作专业人才职称评定工作，特别是全国和地方的社会工作学会以及社会工作协会等行业协

¹⁷孟志强等.关于赴上海、安徽开展社会工作调研的报告 [C] 民政部社会工作司. 2013年社会工作与志愿服务报告. 北京, 2015.453

¹⁸关于温州市社会工作的调研报告 [C]民政部社会工作司. 2013年社会工作与志愿服务报告. 北京, 2015.439

¹⁹柳拯.关于成都社会工作调研报告 [C] 民政部社会工作司. 2013年社会工作与志愿服务报告. 北京, 2015.436

会组织,实现社会工作专业人才职称评定权限的下放以及社会工作专业人才职称评定主体的多元化。

(3)社会工作专业人才职称评定内容

目前的职称评定内容侧重被评定者的四个方面:学历、资历、工作业绩、两种考试(外语和计算机)。鉴于国内社会工作者的实际情况,建议参照中小学教师职称评定制度,坚持既重学历又不唯学历的原则。申报晋级专业技术职务必须具备中专以上学历。对不具备学历条件,但确有真才实学、业绩显著、贡献突出的人员,可申请办理破格晋升评定。同时,依据一定条件,免除两种考试(外语和计算机)。在此基础上,特别强调社会工作者须以德为先,注重社会工作者对社会工作专业价值和伦理的坚守。同时,侧重社会工作者从事社会工作专业工作或受聘担任这一专业技术职务的工作年限。申报晋升专业技术职务资格必须具备相当的技术工作任职资历,主要是强调一线服务的资历。

(4)社会工作专业人才职称评定标准

社会工作专业人才职称分为4个级别(高、中、初三级,高级中又分正高、副高),称谓为:特高级社会工作师、高级社会工作师、中级社会工作师、助理社会工作师。通过推出高级社会工作师职业水平评价考试制度,实现职业资格制度与职称全面接轨,评定高级社会工作师、中级社会工作师、助理社会工作师职称,具备相应社会工作师职业水平评价考试合格证书应该成为必要条件之一。初级、中级、高级职务的量化评审条件应参照我国社会工作能力素质标准,并强调“不唯学历、不唯资历、不唯身份”,以体现能力、业绩为导向。

(5)社会工作专业人才职称评定方式

建议社会工作专业人才职称评定采取考试、考试与评审结合,增加面试、答辩等多种评定方式,强调社会和业内认可的社会化职称评定方式。其中,特高级社会工作师评定增加面试和答辩,高级社会工作师评定采取考试与评审结合的方式,助理社会工作师、中级社会工作师则由社会工作者职业水平考试合格证书直接衔接和转化。

(三)用人单位岗位考核制度改革建议

对用人单位而言,进行内部评价的主要目的有三个:一是促进工作人员能力提升;二是以绩效为基础进行激励,促进人事管理科学化;三、以点促面,

提高组织整体绩效。就社会工作人才评价而言，绝不仅仅是就评价而评价，而是借由人才评价达到扩大人才规模，提高人才素质，提升人才效能的目标。围绕上述目标，建议完善以聘用合同和岗位职责为依据，以岗位考核指标体系为基础，以工作绩效为主要评价内容的用人单位社会工作岗位考核机制。

1. 完善社会工作岗位设置，为用人单位岗位考核提供依据

岗位设置是岗位考核的依据，若岗位设置得偏离实际需要，或者与社会工作的专业性相悖，岗位考核的科学性便无从谈起。岗位设置环节是对岗位本身的基本建设，用人单位应根据实际需要，科学地制定社会工作岗位设定原则，进行岗位分析，制定岗位职责，并与聘用人员签订劳动合同。对社会工作岗位而言，特别需要明晰该岗位职责中的工作内容、工作方法和工作目标并给予相应的工作权限和资源，应突出社会工作的专业性内容，避免将社会工作者“行政化”。

2. 制定社会工作岗位考核指标体系，为用人单位岗位考核提供基础

岗位考核指标体系是岗位考核的基础，也对社会工作专业人才的服务起到规范和指引的作用。社会工作岗位考核指标体系由以下两方面构成，一是社会工作行业标准，政府主管部门可从行业管理的角度，制定社会工作服务标准，对社会工作服务的人员、内容、方式方法等进行规范，如民政部于2014年发布的《儿童社会工作服务指南》等；二是用人单位的内部考核标准，用人单位可从品德、知识、能力、业绩等要素出发，依据有关行业标准，根据自身特点，设置内部岗位考核指标。用人单位内部社会工作专业岗位考核指标应包括一下以下几个方面：

(1) **④专业资历，包括学历情况、学科继续教育情况**、持证情况、工作年限等；

(2) 职业道德和伦理，包括秉持专业价值理念、遵循专业伦理、对社会工作行业认同、工作态度、责任心等；

(3) 专业能力，包括需求评估能力、活动策划与组织能力、沟通与协调能力、资源整合能力、服务总结与反思能力、创新意识与创新能力等；

(4) 工作业绩，包括服务数量和服务成效；

(5) 服务满意度，包括对服务的满意度、对社会工作者的认可度等。

3. 完善以职级晋升和薪酬待遇为主要内容的评价使用机制

为了留得住人才，同时更要激励人才不断提升自己、提供更优质的服务，就

需要完善社会工作人才评价后的结果使用环节,当前的关键是要解决如何将评价的结果应用与职级激励和薪酬激励挂钩的问题。用人单位应积极探索内部评价使用机制,留住人才。行政主管部门既要引导用人单位在组织内部建立完善的职级结构,还要建立与职级结构相适应、与服务内容相匹配的政府购买社会工作服务制度,在服务包中明确服务提供者中社会工作专业人才的数量和职级。

(四) 发挥社会工作行业组织在社会工作专业人才评价中的作用

目前,我国主要有中国社会工作联合会、中国社会工作教育协会、中国社会工作学会、全国社会工作标准化技术委员会等全国性社会工作行业组织。这些专业团体在服务会员、规范职业行为、孵化社工机构、倡导相关政策、协调社会工作行业与政府部门的关系中发挥了重要作用。下一步,社会工作行业组织还应在社会工作专业人才评价和行业自律等方面有所提升和突破,通过参与社会工作专业人才评价相关工作、制定服务标准和手册、建立伦理委员会等手段,促进社会工作专业人才职业道德和执业纪律的提高,以及专业服务能力和水平的提升。

首先,推进中国社会工作学会有序承接社会工作者职业水平评价具体工作。2014年6月4日召开的国务院常务会议提出“逐步建立由行业协会、学会等社会组织开展水平评价的职业资格制度”。目前,社会工作者职业水平评价制度的组织实施工作由人力资源和社会保障部、民政部共同负责。按照简政放权的要求,民政部作为社会工作行政主管部门依法制订社会工作者职业标准和评价规范,按照有序承接、规范管理、平稳过渡的原则,具体认定工作逐步由中国社会工作学会承担。人力资源社会保障部会同民政部做好监督指导工作,确保移交后社会工作者职业水平评价工作平稳有序开展。

其次,推动中国社会工作联合会、地方社会工作者协会和社会工作服务机构设立了伦理委员会。目前,大部分发达国家与地区的社会工作者协会都设立了伦理委员会,美国社会工作者协会(NASW)设立“全国伦理委员会”,我国台湾地区的社会工作师公会也有伦理委员会。此外,越来越多的社工机构也开始设立机构内的伦理委员会。当从业人员在工作中遇到职业伦理、与服务对象发生权益纠纷与法律问题时,就可以通过伦理委员会获得相关咨询和建议。社会工作伦理委员会的主要工作内容有以下几个方面:一是制定伦理标准,根据不同层级的要求,国家和地区级的社工伦理委员会制定相应的社会工作伦理守则及伦理守则解释。

机构内部的伦理委员会则致力于机构内的伦理实践制度建构。二是实施伦理教育，包括专业价值、伦理困境、伦理抉择三大主要内容。三是提供伦理咨询，协助社工厘清伦理难题，并协助社工和案主做出共同的决定。四是保障伦理行为，当社工违反伦理守则时，有相应的机制对社工进行追究，这是伦理行为的保障机制。伦理委员会应该建立案主投诉和社工申诉的制度，对被投诉的机构或社工进行伦理审查，并依据审查结果给予相应的裁决。²⁰

2014年，上海市社会工作协会正式成立了伦理委员会，这是我国第一个省级的伦理委员会。下一步，要推动中国社会工作联合会成立全国社会工作伦理委员会，推动地方社会工作者协会和社会工作服务机构也设立省级或机构的伦理委员会。

（五）推进社会工作专业人才法制建设

2006年7月，人事部、民政部出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》；2011年10月，中央组织部、民政部等18部门出台了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》；2012年3月，中央组织部、民政部等19部门发布了《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2010-2020年）》；2012年11月，民政部、财政部出台了《关于政府购买社会工作服务的指导意见》。这些文件奠定了我国社会工作发展和社会工作专业人才队伍建设的制度基础，也是目前我国社会工作专业人才评价的主要政策依据。但是，从社会工作专业人才的长远发展来看，我国还需要进一步加强相关法制建设，推动社会工作立法，为社会工作专业人才评价制度改革提供保障。

首先，需要制定社会工作专业人才管理条例，用法律法规明确社会工作专业人才的职责权利、规范职业行为，形成科学化、制度化、规范化的社会工作专业人才发展环境。国际社会工作已经发展100多年，许多国家和地区都颁布了社会工作相关法律。从模式来看，社会工作立法有统一立法、分别立法和附属立法等三种模式。统一立法模式是指在一部法律中比较全面地规定社会工作者各方面的制度，如奥地利《社会工作人员法》、日本《社会福祉士及护理福祉士法》、我国台湾地区《社会工作师法》及《社会工作师法施行细则》、加拿大安大略省《社会工作及社会服务工作法案》、南非《社会服务职业法》、美国阿拉斯加州《社会

²⁰ 沈黎，社会工作伦理委员会的制度建设，《中国社会工作》2014.12（下）

工作者法》和《社会工作考试委员会条例》、菲律宾法律第 9433 号《社会工作法》。分别立法模式是指一部法律中只规定社会工作者某一方面的制度，要了解比较全面的社会工作者制度，需要综合多部法律的内容，印度尼西亚《关于社会工作者基本任务、职责及工作守则的规定》和《关于社会工作者职务津贴的规定》、我国香港特别行政区社会工作注册条例。附属立法模式则是在社会福利法等其他法律中附带规定社会工作者一方面或几方面的制度。例如，西班牙《关于社会工作的基本立法》和《安达陆西亚社会服务法》、荷兰《社会扶助法》、瑞士的《社会工作法》、《关于社会工作者获取高等学校学位的法规》和《社会工作职业技能法》、韩国《社会福利事业法》及《社会福利工作法实施令》。

国内相关专业人才的立法也普遍采用统一立法模式，如《中华人民共和国教师法》、《中华人民共和国执业医师法》、《中华人民共和国注册会计师法》、《护士条例》、《中华人民共和国律师法》。

总结、借鉴外国和我国港台地区社会工作专业人才立法的经验，并结合国内实际，我国当前可采用国务院行政法规的方式进行专门立法，即先由国务院制定一部《社会工作专业人才管理条例》，以满足现实的发展需求，更好的发挥法的指引、评价、预测等规范作用。该条例的立法体例结构建议为：总则；考试、注册；执业；执业机构；业务范围和权利义务；法律责任；附则等。

其次，应将社会工作专业人才配备使用纳入到相关的社会救助、社会福利立法中，发挥社会工作专业人才在相关工作中的作用。2014 年国务院颁布的《社会救助暂行办法》中，专设一条明确了“发挥社会工作服务机构和社会工作者作用，为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务”。这是社会工作专业人才被纳入到相关立法中的一个好的开端，今后，还要继续推进社会工作专业人才配备使用纳入到反家庭暴力立法、儿童福利立法等范围。

参考文献

- [1] 陈传龙. 做好新常态下人才评价工作的几点思考[J]. 人力资源管理, 2015.
- [2] 董志超. 新中国职称制度的历史追溯[J]. 人民论坛, 2011, 20 期.
- [3] 杜倩. 社会工作职业水平考试中应试者的态度及看法研究——基于助理社会工作者考试的分析[D]. 武汉: 中南民族大学, 2013.
- [4] 方振邦. 国外人才能力标准与评价[M]. 党建读物出版社, 2014 .
- [5] 耿杰. 非营利组织人员激励机制研究[D]. 首都经济贸易大学, 2008.
- [6] 顾晓卿. 构建和谐社会背景下的社会工作者队伍建设与管理[D]. 华东师范大学, 2006.
- [7] 郭长红. 社会工作人员激励机制研究——以上海市宝山区为例[J]. 社会工作上半月: 实务, 2008, 第 17 期:47-53.
- [8] 华黎明, 李洪丽. 非营利组织的人力资源构成与管理[J]. 法制与社会, 2008, 14 期.
- [9] 金志峰. 事业单位职员制: 问题、思考与对策[J]. 中国行政管理, 2014.
- [10] 李建钟. 高校职称制度改革的思路与对策[J]. 人事天地, 2012, 08 期:30-32.
- [11] 李建钟. 事业单位分类改革的方向[J]. 中国报道, 2012, 05 期:74-77.
- [12] 李建钟: 《人才强国战略目标的确立与创新》, 《中国人事报》, 2010 年 6 月 18 日。
- [13] 李学明: 《当务之急是转变政府人才管理思路》, 《中国组织人事报》, 2015 年 1 月 29 日。
- [14] 刘霞: 《绩效考核的改进》, 《中国人才》, 2010 年第 12 期。
- [15] 刘霞: 《深化事业单位岗位管理的认识》, 《中国人事报》, 2009 年 4 月 22 日 第 3 版。
- [16] 柳拯. 民政事业单位社会工作岗位开发设置现状、问题与对策[J]. 中国社会工作, 2009:12-16.
- [17] 柳拯. 我国社会工作发展现状、问题与对策[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2009, 16:14-23.
- [18] 马芝兰. 社会工作者人才评价制度初探[C]. 区域开发的理论与实践——港澳台大陆人才论坛暨 2008 年中国人力资源研究会年会论文集, 2008.
- [19] 牛力. 职称[M]. 中国人事出版社, 2011.
- [20] 秦楠, 蔡政忠. 海峡两岸社会工作者职业资格认证制度比较研究[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2008, 15:9-12.
- [21] 人力资源和社会保障部专业技术人员管理司. 专业技术资格考试制度与职业资格制度文件汇编[M]. 中国人事出版社, 2009.
- [22] 沈婷婷, 蒋琳莉: 《社工流失率高已逼近警戒线》, 《羊城晚报》, 2014 年 3 月 18 日。
- [23] 孙伟, 刘德权, 付建平. 社会化人才评价机制研究[J]. 学习与实践, 2005, 10 期(10):58-60.
- [24] 孙越. 中国非营利组织职员激励机制研究[D]. 西南交通大学, 2008.
- [25] 田发、王莹: 《上海社会工作人才发展调研报告》, 载于《中国人才发展报告 No.5》, 北京: 社会科学文献出版社, 2005 年, 第 73-97 页。
- [26] 王思斌. 社会行政[M]. 高等教育出版社, 2006.
- [27] 卫小将. 中国社会工作发展模式与检视——基于上海、深圳和万载的探索分析

- [J].开发研究,2014,05:77-80.
- [28]温颖娜.香港社会工作管窥之四:人力资源管理[J].社会工作(实务版),2011,56.
- [29]吴江,蔡学军.中国职称制度改革[M].中国人事出版社,2011.
- [30]吴江.科学评价释放人才活力[J].求贤,2013(009):23-24.
- [31]肖鸣政,李冷.人才评价及其问题思考[J].第一资源,2011,01期.
- [32]萧鸣政.关于人才评价的评估问题[C].区域人才开发的理论与实践——港澳台大陆人才论坛暨2008年中华人力资源研究会年会论文集2008.
- [33]萧鸣政.人才评价机制问题探析[J].北京大学学报:哲学社会科学版,2009,第3期:31-36.
- [34]新华社记者张景勇张淼淼张虹生,两会代表委员呼吁消除人才评价的三大弊端,北京人才市场报,2006-03-11
- [35]徐轲.宁波海曙:从社氏岗位设置到社会工作室建设[J].中国社会工作,2012:35-36.
- [36]徐泽民.浅谈岗位设置的原则[J].社会工作,2007.
- [37]鄢勇兵.职业水平考试对社会工作专业人才培养的影响分析[J].社会工作,2013:80-83.
- [38]张子默.关于我国非营利组织激励机制的探究[J].经营管理者,2009,23期:97-97.
- [39]章长城,张婷.完善我国社会工作者职业资格认证制度[J].中国人力资源开发,2010:80-83.
- [40]郑杰榆,张莉萍.台湾社会工作实践与督导培养探析[J].社会工作与管理,2014,03期:92-97.
- [41]周建标.人力资源开发管理机制探析[J].山西经济管理干部学院学报,2007,15(2):3-5.