

非协调转型背景下中国社会工作教育的发展

北京大学社会学系 王思斌

摘要：20 世纪 90 年代后期以来，中国大陆的社会工作教育有了快速发展。这种发展是在社会迅速转型、社会问题明显化、高等教育快速发展等多种因素的共同作用下出现的。由于政府比较注重经济，社会福利体制的转型滞后，所以，大陆社会工作教育的发展具有某种程度的非协调性。大陆社会工作教育的发展受非营利组织发展不足，非专业社会工作的传统等因素的影响。在政府的民本主义社会政策的指导下，中国社会工作教育将会获得某种程度的乐观的发展。

关键词：中国社会工作教育，非协调性，专业发展

一、分析的视角

中国大陆社会工作近 20 年来的发展是社会福利与社会发展领域的一件大事，这里有很多创新与暗流。要分析社会工作发展的进程并说明它的未来发展实属不易，本文拟从社会现代化的背景出发，从社会转型的角度，去分析大陆社会工作教育的发展进程，以说明这一过程的性质。

在采用现代化视角时，笔者选择了艾森斯塔德关于后发展国家现代化的分析。艾森斯塔德的分析框架是后发展国家面对现代化的“抗拒与变迁”，即后发展国家在面对来自外部的现代化压力时，在社会结构上是“抗拒”的，是在外来压力与“抗拒”的互动中变迁的（艾森斯塔德，1987）。这一思路对于分析中国社会福利制度的改革和社会工作专业的发展也是适用的。因为，中国大陆社会工作专业的发展既是体制改革的一部分，又是作为国际上通行的、外来的新的知识同原有制度互动的过程。站在专业的角度来看，中国大陆的社会工作是后发外生的（陈树强，1996）。既然如此，专业社会工作在中国大陆的发展必然会与原来的社会保障和社会福利制度产生互动以至冲突。在改革的总体路向已经确定的情况下，专业社会工作的发展自然会遇到旧体制的“抗拒”。伴随着经济体制与行政管理体制的改革，专业社会工作与原来的本土知识发生互动，在比较和选择中社会福利制度得以重构，这就是社会福利制度的“变迁”。

笔者同时也认为，中国大陆发展专业社会工作也是政府和多方共同选择的过程。在这一过程中，政府作为选择的主要力量根据经济、政治和社会发展的需要制定相关政策，而政府对改革的稳定性、连续性追求，使相关政策显示出“反思性”特点。当然，随着改革的深入和权力的分化，较低层的权力主体和社会因素也会对政策的制定和发展路向产生一定影响。本文将从后发展、结构性抗拒及公共选择的角度，大略地分析中国大陆社会工作教育发展所包含的社会意义。这里需要说明的是，笔者并不是要对中国大陆社会工作教育的发展作完全学理上的分析，而是要指出它的特点，以引起同仁们的讨论。至于以学术为目的的分析，只能留待他文完成。

二、中国大陆社会工作教育的快速发展

1. 重建与历程

中国的专业意义上的社会工作自 20 世纪 20 年代始，燕京大学社会学和社会服务系的成立是其标志。40 年代国民政府使用社会工作的概念，但主流概念则是社会事业。80 年代，大陆学者开始倡议恢复社会工作的发展，民政部是大力鼓吹的政府部门。80 年代中后期，国家教育委员会同意在北京大学等学校试办社会工作与管理专业，标志着社会工作走上专业

重建之路。但一直到 1993 年，全国开办社会工作专业的学校很少。

2. 初步发展阶段

1993 年中国政府决定向市场经济体制过渡，并加快企业和社会保障制度的改革。在这一背景下，又有一批高等院校（包括非普通教育系列的成人学校和大专）开始开办社会工作专业。1996 年，中国政府在第九个五年计划中强调劳动就业与社会保障，到 1999 年底，大陆开办社会工作本科专业的学校近为 27 个，另外有一定数量的非本科院校。

3. 当前的数量与布局

2000 年以来，作为教育制度改革的组成部分，教育部下放本科专业审批权。中国与国际接轨和全球经济竞争使失业、社会保障问题突显。在发展高等教育满足社会需要和减缓就业压力等多种因素的推动下，大陆的社会工作专业迅速增加，到 2002 年底，大陆设置社会工作专业的本科院校达 125 家。这些学校主要集中在东部沿海地区，其中发达省、市发展更快。

三、社会工作教育发展的主要动因分析

1. 从政治目标到经济社会协调发展

尽管我们可以找到促使中国大陆决定恢复发展社会工作专业教育的多种原因（比如专家的建议等），但是社会经济变迁无疑是其决定性因素。70 年代末-80 年代初中国大陆从以政治为中心转为以经济建设为中心，再次开启了现代化过程。国际上强调可持续发展的运动处于高峰，经济体制改革要改变“企业办社会”现象，民政工作希望找到理论和学科支持，中国的第七个五年计划改名为“经济与社会发展计划”，并对社会发展给予高度重视。这些使社会工作专业教育得以恢复重建。

2. 社会保障及福利制度改革

中国的社会工作专业教育基本上是针对社会保障制度的改革和社会进步的需求而兴起的。国有企业在改革中改变“企业办社会”的现象，实行功能分化，1986 年城市经济体制改革启动，社会保障制度改革被提到重要地位，这些都促进了社会工作专业的出现。在为社会保障、社会福利发展培养专门人材的目标指引下，参考国际专业教育发展的经验，普通高等教育和成人教育开始了社会工作、社会保障方面的专业教育和培训。然而，受经济体制改革进程的直接影响和专业审批权的约束，该专业的发展仍较缓慢。1993 年前开办社会工作教育的学校（本科与大专院校）不超过 20 个。在以后的几年中，一些重点大学陆续开办社会工作专业，到 1999 年底，全国也只有 27 所学校开办社会工作本科专业，增长还是缓慢的。

3. 就业压力与教育的产业化

随着 90 年代中期亚洲金融危机而来的世界性的经济不景气，中国劳动力过剩的压力日益严重。1999 年初，国务院转发了教育部的《面向 21 世纪中国教育振兴行动计划》，决定实施素质教育，开放办学自主权，扩大高等教育规模。为了缓解就业压力和提高国民教育的水平，全国的高中、大学就开始扩大招生。学生收费标准也逐渐提高，这被称为教育的产业化。1999 年大陆普通高等院校招生总数达 159.68 万人，比上年增长 47.4%，此后几年持续扩大招生规模，2000 年普通高校招生 220 万人，比 1999 年增长 37%（杨东平，2001），2001 年比 2000 年增长 13%。同时，教育部在逐步扩大学校的办学自主权，包括各省、市、区教育行政主管部门（教育厅或教育委员会）可以自行批准专业设置。在这种情况下，一些学校（包括理院校）的生源不足的系科（多数为冷门系科和思想政治教育系科）开始开办社会工作专业，从而使全国的社会工作专业数量骤增。2000 年新增本科院校 27 个，2001 年新增 36 个，2002 年新增 35 个。到 2002 年底全国已有社会工作本科专业 125 个，其中近五分之四是近三年新建的。

四、社会工作教育发展中的非协调性

教育是社会需要的某种反映，在社会转型、体制转轨背景下，中国社会工作教育是在诸多因素的非均衡作用下发展的。

1. 经济增长与社会公平

经济增长是发展中国家和地区遇到的最基本的挑战，20 世纪 60-70 年代的第一个发展十年和随后的发展战略都说明了这一点。中国经济改革的基本任务也是发展经济、摆脱贫困，再加上经济全球化的影响，所以政府采取了“效率为主、兼顾公平”的基本政策，这使得国家对公民的社会福利责任的承担有弱化的趋势，与此相连的社会服务也处于弱势状态。至今，除了政府倡导老人服务和失业人员服务外，其他方面的福利服务相当薄弱，这自然影响到社会工作的发展。新一届政府建立以来，政府对长期积累起来的、由弱势群体引发的矛盾关注增加，但经济增长与社会公平的均衡仍是一个重大挑战。

2. 教育作为一个产业的发展

90 年代中期以来，中国的非义务教育逐渐被纳入发展经济的范畴，教育经济和教育产业被视为提高国民素质、拉动内需、扩大城乡居民投资以促进经济快速发展的重要手段（李培林，2000），同时，高等教育也被当作缓解就业压力的重要手段。与计划经济时期国家教育行政主管部门（教育部）掌握着从招生到就业的全部权力不同，随着教育体制的改革，高等教育的招生权力越来越下放给各高等学校，其中包括专业设置权。这样，各学校用市场机制来调整专业招生，省、市、区教育部门也往往尊重学校的意见，于是出现学校压缩冷专业、并增设新专业以寻找新的发展机会的现象。在全国社区建设、社会保障被普遍关注的情况下，社会工作被视为一个较好应付的专业而纷纷设立。

3. 政府主导与非营利部门的孱弱

经济体制改革 20 多年来，政府和单位组织正在逐步退出直接进行社会服务的领域，非营利组织和社会服务机构有所发展。但是，社会保障、社会福利制度的转型刚刚开始。这就使得政府仍然主要靠自己建立的机构、单位组织来处理社会保障、社会福利和社会服务方面的重要问题，各种社团对政府还有较强的依赖性（康晓光，1999；王名，2001）。许多服务机构是从为居民进行日常生活服务的角度开展工作的，甚至社区服务成为吸收下岗职工再就业的领域。这样，政府在社会保障和社会服务方面就仍然发挥着重要的功能，独立的非营利部门、社会服务机构相当孱弱（熊跃根，2001），前者向后者的功能让渡远没有完成，而后者则是社会工作教育的主要使用者或双生体。

4. 专业取向与非专业取向

正是中国大陆长期以来政社不分、企社不分，所以，政府和单位组织承担着大量的社会保障和福利服务工作。这是一些行政性的、非专业化的社会工作（王思斌，1995）。一些服务机构则在“上为政府分忧，下为百姓解愁”的理念下开展工作，与此相应则形成了几个准行政化的服务系统。另一方面，社会工作专业重建以来，社会工作教育基本上是参照国际上通行的专业体制向前发展的，社会工作的理念、知识体系、服务方法基本上是同国际惯例接轨的。这样，中国大陆实际上存在着在现实社会中占主导地位的非专业的社会工作和与市场经济体制的发展前景要求相吻合的、但在实际的社会生活中尚处于次要地位的专业社会工作。前者是原来的计划经济体制时期社会福利服务制度的延续，后者则主要表现为在专业教育基础上生长起来的局部的、项目性的服务。

5. 社会工作教育发展的非均衡环境

第一，经济增长目标与社会公平目标之间的张力。虽然中央政策较前更加关心弱势群体的处境，而且制定了一些新的社会政策，但其为经济取向服务的色彩明显，民生、社会公平还未真正处于主导地位（王思斌，1997）。再加上加入世界贸易组织对中国经济的影响，如何看待社会福利服务的地位还是一个问题。在发展经济-社会稳定-人民生活三者之间，还未

形成均衡关系。

第二，政府与社会的关系不均衡。在中国大陆仍是“强政府-弱社会”格局，这不但是实质结构意义上的，而且也是价值观念上的。政府尚未真正向社会移交重要的社会保障、社会福利的职能，社会服务机构也缺乏承担这些职能的能力（王思斌，1999）。社会服务机构尚未成为与社会工作教育机构有效互动的伙伴。

第三，政府倚重非专业化的社会工作。计划经济体制形成了强大的管理与服务并重的、行政化的社会工作体系。虽然历经多年改革，但政府在社会保障、社会服务的重大问题上仍然向行政化的部门委托责任（梁祖彬，2001），例如社会保障、送温暖、社会救助这些最主要的社会福利服务还是在靠政府部门或准行政部门操办。这就强化了这些机构对行政角色的认同，强化了对非专业方法的有效性的评价。

第四，发展教育的多元价值之间的冲突。在教育产业化的政策引导下，一些学校的扩大招生规模在于抢占教育市场，专业设置的市场导向使这些学校成为特别关注短期市场效益的经营者。在培养人材、发展教育和出售产品之间未能实现平衡，学校的利己目标严重冲击着它所应承担的社会责任。

这样，以社会服务为宗旨的专业社会工作就承受着众多不利因素的冲击，它生存于复杂的非均衡系统之中。应该说明的是，这种非均衡状态是社会转型的基本特点，也是与中国大陆实施的渐进性改革相一致的。在计划经济时期，中国大陆形成了高度一体化的行政体系，也是社会福利的传送体系，这个系统习惯于用行政性、非专业化的方法处理问题。在改革进程中，这个系统既是改变中的保障和福利的传送者，也是行政体制改革的对象，他们既需要发挥功能，又需要自身的改变。显然，作为计划经济的遗产，行政性、非专业化的社会福利传送体系在身份和工作方法上的重要改变（从政府系统中分离出来，实现专业化）是有阻力的，这就是某种“抗拒”。从教育系统内部看问题，我们发现的是多元利益主体的公共选择。国家教育行政部门（教育部）放权是必要的，但是学校（包括科系）在市场趋利动机下的教育扩张并不一定是真正经过科学论证的和合理的。在教育行政部门往往只有认定权的情况下，某些学校设置新专业就可能是非理性的。这样，这些新专业从一开始就可能处于非协调系统之中。

五、民本主义社会政策背景下的社会工作教育

任何社会制度都是建构的，都是人们对某种社会现象的反应，社会工作教育也是如此。中国大陆发展社会工作专业教育是由现代化进程中所产生的新问题和社会进步所决定的。当今，中国大陆的现代化进程已发展到一个新阶段，社会问题也更加尖锐，同时，社会公平的呼声也更加高涨，考虑平民百姓的利益或以民为本的民本主义正在成为衡量社会良心的标准（王思斌，2001）。这可能是社会政策时代到来的先兆，并可能为社会工作教育的发展提供一个较为有利的条件。

首先，从政府的角度来看，新一届政府已经表现出明显的民本主义的取向，他们更关心民生，更能从百姓疾苦的角度看待问题。随着对先前改革中存在的疏漏的反思，政府也在加快有利于社会公平的政策修订和制定，弱势群体的利益将被更多地考虑。老年人、失业者、流浪乞讨者、残疾人及进城农民工的合法权益将更被重视，政府颁布了、并正在制订一系列社会政策，一个社会政策时代可能会到来。

第二，随着行政管理体制和事业单位体制的改革，公共部门、非营利组织、公益事业将会得到新的发展。近些年来，政府在持续地推进行政管理体制和事业单位的改革，以形成相对独立的公共服务领域。一些非营利组织正在谋求新的发展空间，它们在寻求经济资源、行业自律的同时，对专业人材的需求也表现出明显的积极性（马丽庄，2001）。

第三，经济的较快发展和有利于公益捐赠的税收政策的制定将为公益事业和社会服务事

业的发展提供一定的经济基础。现在，中央政府有关部门正在制订有利于公益捐赠的政策，企业的社会责任的新理念也在被越来越多的企业所接受。

第四，中央政府的建设小康社会的目标、统筹经济发展与社会发展的思路，以及保护弱势群体权益的社会舆论的形成，对发展社会福利服务和公益服务提供了有利条件。

可以说，从发展的角度来看，那些不利于社会工作教育发展的某些非均衡状态在新的条件下将有所改变，社会工作教育的发展具有某种程度的乐观前景。

六、中国社会工作教育发展的前景

1. 对当前社会工作过快增长的认识

毋庸讳言，当今中国大陆社会工作教育的发展是超过社会的有效需求的。无论从师资队伍的水平、专业实习的督导，还是从社会福利服务岗位的现实需要来看都是如此。适应经济与社会发展的需要，大陆的高等教育有了快速发展。但是，在招生权力下放到学校的同时，各学校的“理性选择”并未带来阿罗所说的“社会理性”。从现在社会工作专业的发展来看，必要的标准性评估是必要的，这可以减少某些学校的随意行为。

2. 对社会工作人员结构发展的认识

现在大陆存在着两种有差别的社会工作：行政性、非专业化的社会工作和专业社会工作。尽管二者之间有良好的伙伴关系，但是它们对工作者条件的要求、工作者的价值和知识是有明显差别的。行政性、非专业社会工作正在寻求职业化之路，专业社会工作者不但追求职业化，而且追求专业化。尽管如此，由于二者的伙伴关系，而且实际的社会工作者在社会服务方面发挥着重要作用，所以在未来的一段时间内，它们将共谋发展。

3. 对社会工作专业化的认识

当谈到两种社会工作并存时，自然会涉及到外来的专业社会工作与本土社会工作经验的关系问题。中国大陆的社会工作不应该拒绝作为国际共同经验的基本理念和方法，但照搬也是危险的。中国大陆有自己的成型的社会福利制度，有自己的解决问题的方法和途径，尽管它们面临着改革，但是我们仍不能忽视那些有效的本土知识。这样看来，社会福利和社会工作领域就存在着一种准二元结构。随着二者的合作共存，两种知识将在一定时间内同时发挥作用，甚至会发生相互影响，社会福利服务的实践将会对二者发挥整合作用。不应该忽视时间和过程的意义。在社会转型期，大陆的社会工作、社会工作教育也具有转型的印记。随着市场经济体制的完善，社会服务的展开及对它的理论反思，国际经验与本土经验将整合为一体。

4. 快速社会转型背景下社会工作专业的发展

不应忽视社会工作发展过程中的政治因素。社会福利是政治的，不管是政府的政策追求还是社会服务过程，都包含了政治的意义。靠行政系统传递福利是政治的直接表现，因为这既反映了政府对弱势群体的关怀，也是一种社会控制的策略。当前，在面临重大问题时，强大的行政体系还是起作用的。这种路径依赖会支持行政性、非专业的社会工作，因为专业社会工作还没有显示出自己优于行政性、非专业的社会工作之处。另外，这一社会行政系统的非行政化、或民间化对于习惯于行政系统的人员来说也是一种挑战，甚至会对社会秩序造成某种潜在的影响。这些可能会影响政府改革社会福利体制的决心和进程。这样，专业社会工作在大陆的发展就是渐进的，而不是革命性的。还有，在专业社会工作、非营利组织还没有显示出其卓越效能之前，政府对其进行社会福利事务的委托也是有疑虑的。因此，社会工作必须介入具体的服务，并表现出自己的效率与社会可靠性。于是，非营利组织、社会服务机构的自律也是必要的。

5. 社会工作教育的社会责任

在转型背景下社会工作教育应该采取什么样的发展策略，这是社会工作教育者普遍关心

的问题。由于各学校普遍采取市场导向的招生政策，即容易就业的专业多招生，就业率低的少招生或停招生，所以社会工作专业也必须充分考虑学生的就业需要。由于大陆的劳动力过剩，社会福利、公共服务领域的体制改革尚处于起步阶段，所以，与社会工作专业对口的工作岗位相对不足，这样就必须考虑到社会工作专业学生要适应更宽广的就业领域。基于这种考虑，社会工作专业应该进行通识-专业教育。所谓通识-专业教育是指以通识为基础的专业教育，它要给学生以较宽广的知识，包括应用性的知识，以使学生能有更宽广的视野处理社会福利方面的问题，也能适应其他社会领域的工作。但是，通识-专业教育不是反专业化或去专业化，不是消磨或冲淡社会工作的价值，不是弱化社会工作理论、方法和技巧的教学。把社会工作教育看作素质教育，使学生在有较稳定的专业价值观的基础上，有较宽广的社会适应性，这可能是当前大陆社会工作教育的重要选择，也是其承担社会责任的表现（王思斌，2003）。用高素质的教育来应对社会转型带来的困难，应对教育快速发展可能带来的问题，或许是大陆社会工作专业教育所应采取的基本策略。

七、结语

中国大陆正处于社会转型期，社会福利制度也处于改革和重建状态，社会工作教育在其发展中存在着许多不协调之处。这种不协调与中国大陆的现代化状态有关：它是后发展的现代化过程，是包括了经济体制改革与行政体制改革的过程。在这一过程中，社会福利制度的改革是作为经济体制改革与政治体制改革的配套部分而出现的，社会工作专业教育一方面吸收了与市场经济相适应的国际经验，另一方面要与原有的社会福利制度磨合与互动。在渐进性改革的策略之下，专业社会工作进入中国大陆时的不协调就一定会显现出来。在教育领域，从计划经济体制向市场经济体制的过渡也可能会带来一定程度的无序，并非只表现为社会工作专业的办学规模的迅速扩大说明了这一点。学校以自我利益为基点的“个人选择”并不一定带来社会的理性选择，而这种社会非理性说明了专业团体评估在社会工作专业发展中的必要性。

社会工作专业教育在发展中遇到了一些问题，这是发展中的问题。中国大陆的相关政府机构和民间组织正在积极推动它的健康发展，而且取得了明显的效果。或许，我们在紧急处理相关问题的同时，也要从社会转型和体制转轨的角度分析问题，因为作为社会现代化组成部分的社会工作专业的发展也是一个过程。

参考文献

- 艾森斯塔德（1987）《现代化：抗拒与变迁》，中国人民大学出版社
- 陈树强（1996）“社会工作教育的内容：国外社会工作教育对我们的启示”，载《发展·探索·本土化》，中国和平出版社
- 康晓光（1999）“转型时期的中国社团”，载《中国社会科学季刊》，（香港），冬季号
- 李培林（2000）“面对 21 世纪的挑战：中国教育产业的趋势和前景”，载汝信、陆学艺、单天伦主编：《2000 年社会蓝皮书》，社会科学文献出版社
- 梁祖彬（2001）“中国社会福利的发展对社会工作教育的影响”，载曾家达、王思斌、殷妙仲主编：《21 世纪中国社会工作发展国际研讨会论文集》，中国社会科学出版社
- 马丽庄等（2001）“中国社会福利服务的专业化：合作教育项目”，载曾家达、王思斌、殷妙仲主编：《21 世纪中国社会工作发展国际研讨会论文集》，中国社会科学出版社
- 王名等（2001）《中国社团改革》，社会科学文献出版社
- 王思斌（1995）“中国社会工作的经验与发展”，载《中国社会科学》，第 2 期
- 王思斌（1997）“略论当前我国社会保障体系的建构”，载《华中师范大学学报》，第 6

期

王思斌（1999）“社会转型中我国社会工作教育的发展”，载《中国青年政治学院学报》，第6期

王思斌（2001）“论民本主义的社会发展观”，载《社会科学》（上海），第1期

王思斌（2003）“我国社会工作在转型社会中的社会责任”，载王思斌主编：《转型期的中国社会工作》，华东理工大学出版社

熊跃根（2001）“转型经济国家中的‘第三部门’发展：对中国现实的解释”，载《社会学研究》，第1期

杨东平（2001）“2000年的中国教育改革与发展”，载汝信、陆学艺、单天伦主编：《2001年社会蓝皮书》，社会科学文献出版社

（本文发表于《北京科技大学学报》，2004年第1期）