

体制转变中社会工作的职业化进程

王思斌

(北京大学 社会学系, 北京, 100871)

(摘要)《社会工作者国家职业标准》的公布为社会工作者职业化提供了机会,在社会转型过程中有两种不同的社会工作者的职业化:实际社会工作者的身份转换与社会工作专业毕业生的专业支持型职业化。在这一过程中要对社会工作职业给予合理的定位,以导入社会工作专业制度。政府部门在社会工作职业化方面扮演着重要角色,社会工作专业团体和民间组织对社会工作职业化的健康发展负有重要责任。

(关键词) 社会工作职业化; 职业身份

一、社会转型与体制转轨过程中社会工作的成长

1. 从体制转轨的角度看社会工作

从整体的角度来看,关于中国社会福利、社会政策、社会工作的研究和讨论离不开它正在经历的社会转型和体制改革。按照社会学的观点,中国大陆正在经历的社会转型是由农业社会向工业社会、由传统社会向现代社会的转变。在这里,工业化是推动社会转型的主要力量,它改变着社会的经济结构和社会结构,创造着巨大的生产力、推动着社会进步,同时也引发众多社会问题。体制转轨是我们分析问题必须关注的另一种重要方面,它与社会运行机制、社会利益的分配以及社会问题的解决方式直接相关。

在分析与社会工作相关的问题时,我们也必须以社会转型及体制转轨为宏观背景,因为社会问题大多与社会转型和体制转轨相关,解决问题的方式与体制密切相联。在讨论社会转型和体制转轨中解决问题的方式和社会工作的地位时,我们要特别注意政府和社会解决问题的组织系统。因为一个社会运用何种组织体系和方式去应对问题,那些负有责任者如何看待自己的职责和运用何种方法去处理具体问题,这些决定了社会工作的面貌,进而也会影响社会工作的发展。

2. 改革以来我国社会工作的发展及相关讨论

我们当今讨论的社会工作职业化所要解决的是改革开放以来社会工作的合法化或社会认可问题。社会工作之所以成为一个问题并加以讨论是改革开放所引发的。在计划经济体制下,政府完全可以用政治和行政手段去处理相关的社会问题,社会结构表现出“总体性社会”的特征(1),在那种情况下也用不着我们当今意义上的社会工作,也无须谈及社会工作职业化问题,因为所有经济和政治资源都掌握在政府手中,那时的“社会工作”被政治化了。

从第六个五年计划(1981-1986)开始,中国政府开始注意社会发展。80年代中后期,教育部门在高等学校设立了社会工作与管理专业。民政部门在研究自己的专业定位时也曾经于第九次全国民政会议上(1988)提出以社会工作为核心的发展思路。在后来的一段时间内,民政部门与学界之间、中国内地与香港同行之间进行多次交流,社会工作的职业化、专业化成为重要的研究课题(2)。

1991年民政部代表中国加入国际社会工作者联合会,并成立了中国社会工作者协会,这也进一步促进了社会工作职业化的讨论。在民政部门职业化问题的讨论一直没有间断,从社区服务人员的持证上岗,到社区工作者的职业培训,以及要求在社会福利机构设立社会工作岗位,都体现了民政部门对社会工作的理解和认可程度。

进入90年代以后,随着开办社会工作专业高等学校的增加,社会工作的职业化和专业化问题也被提上议程,1994年成立的中国社会工作教育协会在这方面做出了积极努力。1999

年国家发布《面向 21 世纪中国教育振兴行动计划》之后，高等学校的社会工作专业获得快速增长，由此，学生就业问题直接激起社会工作职业化的讨论。

中央政府提出科学发展观以来，以人为本、关心民众和切实改善困难群体的生存状态正在成为政府部门的共识和迫切任务，在这种情况下，以服务于困难群体为己任的社会工作的职业化问题就进一步凸显出来。

二、社会工作的两种类型及其职业化

1. 社会工作的两种类型

正如前面所指出的，对于社会工作职业化问题的关注来自两个方面，即以民政部门为代表的实际工作部门和高等学校的学者群体。二者在对社会工作职业化的看法上具有相当多一致性，但在具体观点上也有某些差异。

实际工作部门是从我国已有的社会福利体系和社会服务岗位的角度，从如何提高社会服务人员队伍的素质及社会服务水平角度来看待社会工作职业化问题的。如果用笔者的概念，这里所关注的是实际社会工作及实际社会工作者的问题，在计划经济体制下，这些工作带有行政性、非专业化（或半专业化）特征（3），虽然后来这种情况有某种程度的改变。对于高等学校或学者们来说，他们所指的社会工作职业化除了关注现在实际的社会工作者的职业化之外，还关心社会工作是否在中国会成为一个职业和成为一个什么样的职业。这里的社会工作是指在高等学校中作为专业而存在的知识、价值和方法体系，我们一般称之为专业社会工作。实际社会工作与专业社会工作有许多共同点，其中包括助人的价值观、一般的助人方法、强调政策的作用等等（4）。二者的不同之处也是存在的，包括助人的基本出发点（如何处理政治与服务的关系）、助人的具体方法与技巧等。可以说，上述两种社会工作并不存在本质上的优劣之分。在过去十几年的时间里，这两种社会工作也在进行相互交流和补充，实际社会工作正在有选择地吸收专业社会工作的某些理论和方法以弥补自己在这些方面的不足，专业社会工作则在结合中国实际和本土经验的基础上去增强国际经验对中国社会的适应性和适用性。

需要说明的是，这里指出我国社会工作的两种存在形式不是要分析二者之间的异同，而是要进一步讨论在两类社会工作并存的情况下社会工作职业化的进路和策略。

2. 两类社会工作者的职业化问题

让我们来具体地讨论我们所倡导的社会工作职业化是什么，或我们的目标是什么。职业是与现代社会、与现代社会分工相联系的概念，由工业化推动的社会分工造就了大量专门从事某种职能活动的工作岗位，这就形成某种职业。职业化指的是某种劳动岗位变为社会所承认的职业并形成体系的过程。在现代社会中，建立在现代社会分工上的职业都有自己独特的工作领域、工作任务和工作方法，形成了独特的知识体系、规范和文化，从而形成职业共同体。在社会学家韦伯那里，他是用“天职”来指称现代职业的神圣性的，这说明职业并不同于一般的劳动，韦伯还指出在现代社会中认证资格在职业获得过程中的重要性（5）。另外一些社会学家则指出资格认证在社会地位获得和在社会分层中的作用（6）（7）。这就是说，社会对那些有较复杂技能和知识要求的职业有更加严格的要求，同时也给与相应的评价。

某种职业之所以需要认证资格，源自于它对于人类生活的重要性及其技术获得的非自然性。当某种工作对于人类的共同生活并未显示出其特殊重要性（这也可能是因为该领域的问题尚不突出或人们对其重要性认识不足），或者其技术可以比较容易获得时，颁发准入性的资格证书就是多余的或者是不必要的。按照这种理解，让我们来分析中国内地社会工作的职业化问题。

正如前面所说，我国当前存在着两类社会工作，因此也就存在两类社会工作的职业化问

题。关于实际社会工作的职业化问题民政部和学术界早有倡导，但成果并不明显。早在 1993 年民政部等十四部委推动社区服务业的发展时，就已经提出颁发“社区服务证书”，并希望通过颁发证书来规范社区服务。这一举措在一些地方取得了某些成绩，但从全国范围来看，规范服务、提高服务水平的预期文本目标没有完全实现。这其中可能有多种原因，但其中一点或许是重要的一点，即社区服务这项工作的独特性并不明显、其技术的获得难度也不明显。在这种情况下，“证书”反映的可能主要是行政权力，是行政上所界定的准入权。后来，政府部门又把社区服务当作安排下岗职工再就业的出路，这时，有可能作为职业的社区服务就更不需要“执业资格”了，它也就失去了现代职业的特征，或者说“职业资格”对于后来的社区服务来说是奢侈的。

另一个是在全国推进城市社区建设中的社区工作者的培训。为了能顺利地推进城市社区建设，政府鼓励发展专职社区工作者。在我国职业序列中并不存在社区工作者，在一般政府文件中，社区工作者大致被认为是在社区居民委员会层次从事具体工作的人。虽然政府为了提高社区工作者的地位设计了竞争上岗、岗前培训等“准入性”环节，但是实际上由于社区工作者的专业性不是很强，也由于对其社会地位并没有明确确定，所以社区工作者的培训并没有形成较高的准入性门坎，社区工作者的培训证书也并不那么珍贵。在不少城市，社区工作者的培训成了某种在岗学习，其资格证书成为在岗者知识的补习证明，而不是上岗前的资格标准。这样，社区工作者的培训证书也不具有社会工作者资格认定的意义。

如果我们要分析为什么上述两种证书都没有发生期望的效果，那么，可以说是资格证书所期望表达的意义与这些岗位所实际反映出来的东西不符。证书期望某种岗位是有条件准入的，但是这些岗位本身却无多少特殊技术和技能要求，是无“门坎”的。

3. 身份转换型与专业支持型的职业化

接下来让我们来看当前面临的社会工作职业化。如果说以往在资格证书方面都是部门承认、具有系统内效力，是“地方粮票”的话，那么，在劳动和社会保障部公布了《社会工作者国家职业标准》之后，颁发的职业资格证书就是普遍性的。在这种情况下，职业资格证书就要面对全国的申请者。这里要面对两种职业化，即身份转换型与专业支持型的职业化。

从现在劳动和社会保障部印发的《社会工作者国家职业标准》的规定来看，社会工作专业毕业的学生有申请社会工作职业岗位的基本条件，这是一种对专业的承认，由此而形成的职业化是在专业化教育基础上的职业化，或称为专业支持性职业化。按着《国家职业标准》社会工作专业毕业的学生要真正获得资格证书还需要考试，即进行理论知识考试和职业能力考核，这似乎比境外的规定还要严一些。社会工作相关专业（社会学、心理学等人文社科专业）的毕业生在知识考试上也获得一定程度的“豁免权”。这种做法一方面可以扩大社会工作者的来源，但另一方面也可能对社会工作专业的毕业生带来竞争上的压力。在社会工作专业教育比较发达的国家和地区，社会工作岗位在对求职者的选择上都有区别。一般说来他们要求社会工作的从业者要受过社会工作的专业教育和训练，这就是专业化所起的作用，也是对修习社会工作专业、较早立志从事社会工作的人的一种保护和公平对待。

对于那些实际社会工作来说，职业资格的获取是要过专业理论和知识关，他们所面临的是身份转换型职业化。社会工作是一种职业，是一种以专业为基础的职业，它的基础是专业价值观、特殊的经过训练才能获得的工作方法和技巧。那些实际工作者的实践经验是值得尊敬和应该被承认的，因为这是中国社会工作发展的历史和现状所决定的。《国家职业标准》对实际社会工作者获取正式名份上的职业资格既留出了一定空间又进行了某些限制，这反映出《国家职业标准》在制定上是经过认真考虑的。在推进社会工作职业化和专业化时我们不能割断历史，不能忽视体制转变的基本国情。我们不是在乎地上，不只是在社会工作学科化、专业化的基础上推进职业化，而是在有近 50 年本土社会工作实践的基础上，在有相当数量

的人员实际上在从事有中国特色的社会工作的基础上进行职业化建设。这样，考虑历史遗产和现实状况，使那些应该获得、愿意获得社会工作资格证书的人，经过一定努力通过《国家职业标准》就是现实而理性的选择。

应该说，现在的《国家职业标准》在这方面的设计既考虑了现实，又注意到社会工作职业发展的长远方向；既注重实际社会工作者的实践经验，又注重社会工作职业的专业要求。一方面要面对身份转换型职业化即对合格的实际社会工作者赋予新的合法身份，另一方面要面对专业化支持的职业化即使那些大专院校的社会工作专业毕业生获得职业的期待，《国家职业标准》在这两个方面都做出了可发展的基本设计。

三、政府和专业团体在推展社会工作职业化中的角色

1. 政府在社会工作职业化中的作用

《国家职业标准》的出台是政府部门推动社会工作职业化的实际行动，也是对社会需要的一种回应，这对于中国社会工作的职业化、专业化，促进社会协调发展具有重要的意义。当然，要使某项政策得到落实并发挥其效能还要具体地考虑其运行条件和过程。如前所述，社会工作职业化是一个专业资格培训和导入的过程。所谓专业资格培训是指社会工作职业化要将原来从事实际社会工作的人通过专业培训而将其纳入社会工作职业体系，所谓导入则是指将其他有社会工作资质的人员引进社会工作队伍。这里都涉及到这些职业人员与原来相似岗位上的工作人员的关系问题。

在当前情况下社会工作职业化的主要对象是在民政等系统或相关领域中的工作者。这一部分人要从民政工作者、福利院院长或其他工作人员变为有认证资格的社会工作者，或者要由从事司法矫治的工作人员变为社会工作者。那么，现在要问的是这些人为什么必须花费精力去通过复杂的培训和考试而获取“资格认证”，他们不去获取这种“资格证书”就难以继续从事其多年熟悉的工作了吗？如果有这种危机，那它们是实际内容上的（如价值观、工作方法等）还是职业岗位安排上的（这主要表现为系统内对某些岗位的基本要求）？或者说，我们可以认为某一岗位一定需要某种层次的社会工作者来承担吗？换一种说法，可以使那些不合要求的人离开社会工作岗位而由获得资格认证的社会工作者去代替他吗？显而易见，这与各单位的用人制度有关。

一个系统或部门是否使用更专业的人员自然与社会对这一系统或部门的要求有关，特别是从长远、从发展的角度来看更是如此。但是从现实的角度看问题，特别是从岗位占据者替代的角度来看，对上述问题的回答又可能是有疑问的。这就是说，一个系统或部门并不一定会认同为社会的需要而用专业人员代替非专业人员。其中的影响因素包括：用人系统和部门对专业人员是否具有更高素质的认识，他们是否真正意识到这种替代是十分必要的，他们对这种替代的成本尤其是社会成本的估量，等等。这就是说某种法规是否得到执行并发挥效力与系统、部门对这种法规的认识和是否接受有关。这里针对社会工作职业化提出的问题是：谁是用人单位？他们对社会工作者重要性的认识如何？这些单位是否能根据社会的期望去自由选聘社会工作专业人才。这里涉及到用人体制。从中国内地的情况看，要使某类人员得到大面积使用，自上而下的、行政方面的岗位人员配备方面的规定是必要的。但是，当前我国像民政部门那样认识到社会工作者重要性的部门很少。既然如此，那些部门为什么要去实施由劳动部门颁布的《职业标准》呢？再退一步，认识到社会工作的重要性就会促使他们去聘用社会工作者吗？我们知道，民政部几年前就出台过《社会福利机构基本规范》，其中包括在福利机构设立社会工作岗位要求，但至今并未得到有效执行，虽然原因是多方面的，但这里的启示可能是直接的：要使社会工作者得到普遍使用，有关系统或部门就要指出适宜和聘用社会工作者的岗位，并运用制度化的手段在本系统和部门实施《社会工作者国家职业标准》。当前，除了民政部门外很少部门主动表示聘用社会工作者，这是在实施《国家职业

标准》之前必须考虑的。由于社会工作者所从事的工作不像一般技术工人，也不似会计师那样可以在各类企事业单位谋职，所以企图完全用市场化的办法对待社会工作者的就业可能是不妥当的。从当前我国的实际情况来看，《社会工作者国家职业标准》的实施需要各相关部门的共识，需要促成相关部门共同签署文件推动社会工作职业化。如果不考虑这一点，《国家职业标准》就会被空置，执行《国家职业标准》就会变成一场没有对象的“宣战”。如果不能逐步和有效地做到这一点，无论身份转换型职业化，还是专业化支持的职业化都难以实现。因此，政府部门在社会工作职业化方面扮演着重要角色，因为至今，政府应该是社会工作者的主要雇主。遗憾的是，我国的政府部门很少宣称自己是社会工作者的聘用者，而每年又培养出大量社会工作专业本科和大学专科毕业生，从而使社会工作及教育出现严重的非协调状态（8）。这里反映出在向市场经济体制转化的过程中，各部门之间政策的不协调。

2. 社会工作专业团体的作用

在劳动和社会保障部公布了《社会工作者国家职业标准》之后，似乎后面的工作就属于“市场行为”了。绝不能把“社会工作者”与技术工人等同起来。实际上，不论现在实际的社会工作者（如福利机构的专业人员及行政人员），还是受过专业训练的、潜在的专业社会工作者（社会工作专业本科及大专毕业生）都不属于机械技术类人员。社会工作是做人的工作，如果把社会工作者混同于技术工种，不仅是重大误解，而且会堵塞社会工作健康发展之路。很明显，无论实际的社会工作者还是潜在的专业社会工作者都不会认同对于社会工作者的技术性评价。我国正处于社会转型期，在职业问题上我国实行了半个世纪的身份分类制度，而且这些已经深深地进入人们的求职思维。在这种情况下，为了有效地将专业社会工作制度顺利地导入我国，当前可以沿用我国现有的职业身份分类，将社会工作者归入“事业编”或“技术干部编”。这可以作为一个过渡，随着社会工作职业的发展和我国的职业身份制度的改革，社会工作者将会像医生那样成为一个专门的职业系列。当然，使用计划经济体制下的职业分类去指认社会工作者的性质也有某些不妥，但是由于我国的第三部门尚未发育起来，还没有像成熟的市场经济体制社会那样形成对社会工作的专业认识，所以适应人们的思维习惯我们在这里不十分恰当地运用了这种分类。然而，无论如何，我们必须指出，给社会工作者以准确定位对于理解两类社会工作者的职业认同是十分重要的。要做到这一点需要在《社会工作者国家职业标准》之外做大量工作。必须清楚，把公布《职业标准》只视为是一种扩展就业渠道是有害的，围绕着《职业标准》不讲质量地抢培训、发证书也是危险的。在这方面已有前车之鉴，必须引起高度注意。

除了政府的责任之外，社会工作专业团体和民间组织对社会工作职业化的健康发展负有重要责任。在人事及劳动体制正进行市场化改革的情况下，民间组织（确切地说是非营利组织和社会服务机构）的发展将是社会工作者的主要雇主。然而当前我国这两类民间组织的发展还相当滞后，还不足以起到吸纳社会工作者的作用。

在社会工作职业化的过程中，社会工作专业团体发挥着重要作用，国际及境外经验已说明了这一点。当前我国有中国社会工作协会和中国社会工作教育协会，这两个组织应该很好地合作，以共同推动社会工作在我国健康地发展。在《社会工作者国家职业标准》公布并开始走向实施的情况下，上述两个专业组织的共识与合作对于社会工作健康发展的影响尤为重要，这两个组织应该负责任地对待《职业标准》实施中的培训、考试等问题。在这一过程中如果能逐步建立起自律的专业组织联盟，对社会工作在我国的健康发展将是十分有益的。

四、体制改革的深化与社会工作职业化的发展

1. 深化体制改革是社会工作职业化发展的条件

社会工作专业化和职业化是在体制改革中发生的，它涉及到社会福利体制、行政管理体

制、教育体制和就业及人事体制。在市场经济体制比较成熟的社会，社会工作体制与其他体制之间的关系基本是协调的。然而在体制转轨中的中国，社会工作专业化、职业化的发展却遇到了困难，其突出问题是社会对社会工作的有效需求与社会工作者的供给可能存在差距。这种差距与社会工作专业教育的快速发展、非营利组织的不发达、行政管理体制改革滞后等因素有关。近几年来，我国的高等教育获得快速发展，社会工作专业招生规模迅速扩大，但是行政事业单位的改革滞后、非营利组织不发达，这使得社会工作专业毕业生的就业可能发生某种困难。社会工作教育界已认识到潜在的问题，并力图通过进行通识教育基础上的专业教育来缓解问题，但是更加重要的则是政府在行政事业体制上的改革，根据建立市场经济体制的要求建构“小政府、大社会”的格局，这样可以为社会工作者提供更加宽广的就业和发挥作用的空间。只有在这种情况下，《社会工作者国家职业标准》的实施才是真正有广泛社会意义的。也只有在这种情况下，社会工作也才会从不被知晓的边缘地位逐渐走出来，在社会运行中发挥更加重要的作用。这就是说，持续、深入的改革是社会工作职业化发展的重要条件。

2. 专业团体要能动地推进社会工作的职业化发展

在市场化改革中政府有计划、有步骤地实行功能让渡是专业社会工作发展必不可少的条件，但是在这一过程中社会工作者绝不是完全被动的。实际上，社会工作者通过政策研究和从事社会服务正在推动社会福利服务领域的改革。比较明显地，中国社会工作协会在推进公益事业、帮助困难群体等方面发挥了重要作用，并得到政府和社会的关注。社会工作教育界则通过参与社会政策研究，参与各类社会工作者的培训，对社会政策、社会福利服务理论和实践的发展产生了积极影响。社会工作者专业团体应该进一步发挥这种促进作用。

现在，我国正处于新的发展机遇期，科学发展观，“以人为本”，关心民众特别是困难群体的生存状况和发展权利越来越成为政府和社会的共识。这些理念与社会工作的价值是十分吻合的，这些执政理念和与之相应的社会政策的发展将为社会工作的职业化发展创造出更有利的条件，社会工作者应该抓住机遇，推动社会工作健康、快速地发展，以造福人民与社会。

参考文献

- (1) 孙立平等.改革以来我国社会结构的变迁[J], 中国社会科学, 1994 (3) .
- (2) 中国社会工作协会、民政部社会工作教育研究中心.九十年代的中国特色社会工作[J], 社会工作研究, 1992 (增刊) .
- (3) 王思斌.中国社会工作的经验与发展[J], 中国社会科学, 1995 (2) .
- (4) 袁华音.社会工作与民政工作趋合论[J], 社会学研究, 1994 (4) .
- (5) 马克思.韦伯.经济与社会[M], 商务印书馆, 1997.
- (6) 马尔科姆.沃特斯, .现代社会学理论[M], 华夏出版社, 2000.
- (7) 陆学艺.当代中国社会流动[M], 社会科学文献出版社, 2004.
- (8) 王思斌.非协调转型背景下中国社会工作教育的发展[J], 北京科技大学学报, 2004 (1).

(本文发表于《北京科技大学学报》，2006年第1期)