

我国社会工作发展的新取向

王思斌

(北京大学社会学系教授 北京 100871)

摘要：中共中央十六届六中全会的《决定》提出了我国社会工作发展的制度框架，这是中国共产党对社会转型背景下复杂社会问题的回应，也是加强共产党执政能力措施的组成部分。《决定》提出的框架反映了我国社会工作的新取向，这就是发展以专业为基础、以公共服务和社会管理为取向的社会工作。这种新的社会工作具有政府主导、重视提供社会服务、注重社会管理功能和以专业为基础等特点。

关键词：中国社会工作 新取向

自 1988 年我国在高等学校设立社会工作与管理专业以来，社会工作的发展方向在实际上处于相对模糊的状态。近几年来，受教育政策及就业压力的影响，社会工作向何处去的问题也给人们带来了困扰。中共中央十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）对我国社会工作的发展做出了系统安排，为社会工作的发展指出了明确的方向。本文拟对我国社会工作发展的新取向，它的经济与政治基础，新的社会工作的基本特点做一些分析。

一、发展社会工作是市场转型和社会进步的要求

1. 我国社会工作发展的简要过程

我国现代社会工作的发展肇始于 20 世纪 20 年代，1925 年燕京大学成立社会学与社会服务系，培养从事社会服务的专门人才，开我国社会工作专业之先河[1]。在后来规模宏大、意义深远的乡村建设运动中和救灾救济方面，社会工作也发挥了积极作用。1952 年后，高等学校的社会工作教育随着社会学被取消而消失。扶贫救济、支持贫弱的工作完全由政府及作为政府代理人的工作单位来承担。1978 年我国启动经济体制改革，社会学教学和研究于 1979 年得以恢复，到 1988 年社会工作与管理专业以试办的方式恢复重建，到 1999 年全国开办社会工作专业的高等学校有 30 多家，而到 2005 年已有 200 余家高等学校开办社会工作专业。按照高等学校社会工作专业的培养目标，社会工作专业培养的是具有社会工作价值观念，掌握社会工作专业方法，能够在社会福利、社会保障部门和机构从事专业服务和社会工作行政管理的专门人才。然而此时，社会工作并不为广大社会甚至是许多政府部门所了解，这表现为政府部门、企事业单位很少表明招聘社会工作专业毕业生。2001 年民政部发布文件倡导在社会福利机构设立社会工作岗位，但效果并不明显。直至中共中央十六届六中全会做出《决定》，社会工作的社会地位才逐渐明确起来，这也给社会工作的发展指出了方向。

2. 我国市场转型和社会变迁对发展社会工作的要求

20 多年来我国社会工作的发展并未受到应有关注，与我国社会经济发展的进程，特别是经济体制改革和政治体制改革的进程密切相关。社会工作专业建立之初，人们对其必要性的认识是改善贫困群体、老年和儿童的社会服务，促进社区服务和社会保障，也包括预防和解决社会问题，创造安定的社会环境和促进经济社会协调发展。[2] 然而，由于当时经济体制改革特别是城市经济体制改革启动不久，各种社会问题还没有比较明显和突出地表现出来，加上城市的单位体制还在相当大程度上起作用，所以，尽管社会工作一开始就有较正确的发展方向，但它仍难以显示出自己的作用，这时社会工作是处于十分边缘的状态。

90年代中期加快向市场经济体制过渡既使我国的经济发展获得了新的活力，也使许多社会问题凸显出来。这种由市场转型所带来的、最引人瞩目的问题是国有企业职工的下岗、失业和城市贫困。在这种情况下，政府采取了加强城市社会保障制度建设、促进社区服务业发展和灵活就业等措施，而这些基本上是靠政府、企业、社区基层组织的努力来实现的，社会工作的作用仍在人们的视野之外。实际上，要靠缺乏经济和社会资源的社会工作队伍去处理这些问题也是十分困难的。由此我们可以说，在计划经济体制还起主要作用，政府还主要靠自身的行政力量解决问题的情况下，社会工作要发挥其应有的作用是困难的。社会工作所能发挥作用的空間是“边缘替代”，但是它的作用还是被后计划经济时期的行政力量遮蔽了。

我国加入世界贸易组织以来，融入世界经济体系和市场化的深入使我国众多的社会问题得以积累并进一步凸显出来。失业问题并未缓解，收入分配差距不断扩大，失地农民和城市重建带来的民生问题比较突出，贫困问题、环境破坏问题也相当严重。另外，急剧的社会变迁也带来诸如人们的心理健康、老龄化、艾滋病等问题。面对这些问题，政府出台了一些政策予以应对。由于我国启动了适应市场经济体制要求的行政管理体制改革，力图建构“小政府、大社会”的社会管理格局，而且政府也不可能直接从事比较细致的贫困群体服务、老人服务、就业辅导、心理健康服务等。这样，在政府退出的某些领域，开展具体服务就落到社区组织和社会力量的肩上，于是社会工作的作用才可能在功能替代的过程中显现出来。

应该指出的是，在凸显社会工作的作用方面，中国共产党的执政理念和执政方式的某种程度的变化具有不可忽视的作用。长期以来，中国共产党是作为人民利益的当然代表而出现的。市场化改革所引发的某些基本群众生活遭遇困难的现象也使中国共产党思考在新形势下如何代表广大人民群众的根本利益、强化执政基础。近些年来，全面建设小康社会发展目标的提出，“以人为本”理念的倡导，科学发展观的制定，对和谐社会建设的大力推动都反映了中国共产党的努力。当党政系统不能完全靠自己的力量、用原来的方式来实现上述目标的时候，以服务民众为本、最接近民众并对其给予理解和有效帮助的社会工作被推上前台就是自然的。

由此我们可以说，社会工作在中国的发展和地位是与经济体制改革及其经济社会效果相联的，是与中国社会变迁所提出的任务相联的，也是与社会管理体制的改革和社会进步的追求相联的。

二、政府对社会工作的推动与建构

1. 政府部门对社会工作的推动

在我国对社会工作有三种不同的理解：一种是国家公职人员在工作之余或退休后在社会上从事的公益性、无报酬的活动，这是普通社会工作。第二种是直接针对社会上的困难群体、由政府相关部门或群团组织开展的带有行政色彩的服务活动，这是行政性、非专业化的社会工作。第三种是90年代以后出现的，由受过社会工作专门培训的人员秉持社会工作价值观、运用社会工作方法开展的服务活动，这是专业社会工作。〔3〕我们现在所说的现代社会工作实际上与后两者相关。

对现代社会工作给予重要推动的是民政部门。改革开放之后，民政部门在建设自己的工作队伍时接受了现代社会工作的概念，80年代中后期支持北京大学开办社会工作与管理专业，促进了社会工作专业的发展。1991年民政部代表中国加入社会工作者国际组织——国际社会工作者协会。在推展社区服务、社区建设的过程中，民政部门都没有放弃社会工作职业化的追求。2001年民政部提出要在社会福利机构中设置社会工作岗位，可以视为其持续不懈地推动我国社会工作发展的组成部分。2004年劳动和社会保障部公布了《社会工作者国家职业标准》推进了社会工作的发展进程。2006年7月人事部与民政部联合印发《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》，

实质性地推动了社会工作职业化制度建设。

2. 执政党对社会工作制度的建构

中共中央十六届六中全会是我国社会工作发展的里程碑。在构建社会主义和谐社会的总目标下，中共中央把发展社会工作提到前所未有的高度。甚至可以说，由执政党如此强有力地推进社会工作制度建设在世界范围内也是少见的。

中共中央十六届六中全会的《决定》对社会工作的重视和强有力的推动表现在如下一些方面：第一，赋予社会工作重要地位。《决定》对发展社会工作的意义给予了高度认识，指出这是构建社会主义和谐社会的迫切需要，从而把发展社会工作与现阶段党和政府及社会的最高追求联系起来，这样发展社会工作就具有了政治合法性和社会合法性。第二，对社会工作的发展进行制度设计。《决定》指出要建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障，对社会工作人员的从业给予保障、激励，并通过制度建设规范其行为。第三，确定要强化社会工作人才培养体系建设。《决定》要求高等院校要加快社会工作人才培养体系建设，抓紧培养大批社会工作急需的专门人才，这实际上指出了通过高等院校培养专业人才是社会工作人才队伍发展的重要途径，从而也把专业教育和培训视为我国社会工作人才队伍和社会工作发展的基本生长点。第四，对社会工作人员的工作领域做了制度化安排。《决定》指出要在公共服务和社会管理部门配备社会工作专门人员，这就对社会工作者的重要就业领域和工作职能提出了制度上的安排，当然也指出了我国社会工作发展的新方向。

应该指出的是，《决定》对社会工作制度设计并不是凭空而来的，实际上它与中共中央对我国未来一段时期内经济社会发展的机遇与挑战的认识密切相关，与我国经济体制、政治体制和社会体制的改革密切相关，也与完善我国的社会保障制度和创新社会管理体制密切相关。社会工作的发展是我国未来经济社会持续稳定发展不可或缺的组成部分。从这个角度来分析问题，执政党对社会工作的强有力建构就是理所当然的。

三、我国社会工作的发展取向

1. 社会工作的基本价值取向

国际上通行的社会工作来自于民间慈善服务，在西方国家它与基督教伦理密切相关。这些发端于民间的慈善活动是以怜悯和服务为基本取向的，虽然在服务过程中也存在施舍现象，但其基本价值观还是崇尚平等的。社会工作专业制度建立之后，为对象服务的利他主义价值观被进一步强调，在社会工作过程中，助人成为全部活动的目标。在后来社会工作专业成长的过程中，随着对专业的重要性认识的增强，虽然也出现了过分强调社会工作专业权威的“专业主义”，但社会工作界通过自我反思，对专业主义展开批判，而使社会工作重回平等、服务的正确轨道。这也就是说，为有困难的人群特别是弱势群体服务是社会工作的天职，使有困难的人士得到适当的帮助是社会工作者的责任。

另外，社会工作通过专业服务实现社会公正。从宏观上来说，社会工作作为现代社会的一种制度，其职能是帮助弱者和有困难的人群，缓解他们的困难，帮助他们解决因社会变迁和其他不能抗拒的原因给他们带来的伤害。这样，通过社会工作可以促进社会公平正义。从社会工作实践的角度来说，社会工作者的工作是以服务对象为本的。社会工作者在工作过程中不但提供救助和帮助，而且关注服务对象能力的发展即所谓“赋权增能”，力图通过增强受助者的能力使其更有效地面对困难，这就是“助人自助”的理念。由此可以说，服务、平等而不是利己、控制是社会工作的基本要求。

2. 我国社会工作发展的新取向

我国的社会工作的产生和发展受到国际社会工作的重要影响，在社会工作专业的课程设计上我们基本上遵循了“国际通则”[4]。与此相联系，对于社会工作的“助人自助”的价值观也有高度认同。从社会工作教育界对社会工作服务对象及解决问题的阐述上也可以发

现，社会工作者将为困难群体和弱势群体服务作为自己的基本职能。社会工作的基本取向是服务，是对困难群体和弱势群体的、不求个人回报的社会服务，这一点也是国际社会工作界的共识。当然就我国体制内的社会工作，或上面所说的由政府部门和群团组织开展的行政性、非专业化的社会工作来说，其工作既是为困难群体服务的，但也有进行管理的成分。

从《决定》对社会工作从业领域的设计来看，我国将要发展的社会工作有了新的取向。

《决定》指出：要充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，通过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平。在这里，从政府建构的角度来讲，我国的社会工作者可能要有大批进入公共服务和社会管理部门，进而他们所要承担的可能是与公共服务和社会管理直接相关的工作，这反映了我国社会工作发展的新取向。

显而易见，党和政府对社会工作发展的设计是服从于我国在未来一段时期内（至少是15年内）经济社会发展的总目标的，是与对我国当下和未来一段时期内我国改革和发展所遇到的重大社会问题的认识相联系的，是与发展公共事业、建立健全社会保障制度、提高人民群众的生活水平的任务相联系的，也是与建构新的社会管理体制的目标相联系的。公共服务和社会管理是政府的两项重要的基本职能，服务于民众、向民众提供良好的社会秩序是政府的基本责任。从这个角度来看，《决定》将社会工作引入公共服务和社会管理部门是一种改革的新思路。近几年来，中共中央提出要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，要在服务中实施管理，在管理中体现服务。在这方面，社会工作的引入将会对此做出贡献。《决定》使我们看到中共中央对发展社会工作的高度重视。这里所要发展的不是以往行政性、非专业化的社会工作，而是以专业为基础的社会工作。于是我们可以说，我国将要大力发展的是以专业为基础、以公共服务和社会管理为取向的社会工作，这是我国社会工作发展的新取向。

3. 社会工作新取向的基本特点

以专业为基础、以公共服务和社会管理为取向的社会工作既不同于以往由政府部门、群团组织和工作单位实施的行政性、非专业化的社会工作，也不同于社会工作专业教育群体所说的专业社会工作，更不同于西方国家的社会工作。这种新取向的社会工作具有如下基本特点：

第一，政府主导。中共中央十六届六中全会《决定》将社会工作人才队伍建设的任务置于党的建设的宏观框架之中，实际上是将发展社会工作人才队伍，强化公共服务和社会管理，发展专业社会服务作为加强党的执政能力建设、推动社会主义和谐社会建设的重要手段。从对社会工作人才队伍建设的职能定位，到对社会工作人才的培养、使用的制度设计，再到对社会工作人才队伍培养体系建设的要求，以及对社会工作人才使用方向（职业领域和岗位）的规定，都反映了执政党和政府对社会工作制度建设的领导作用。在国外，社会工作制度建设虽然不能缺乏政府的作用，但基本上是由社会工作的自我发展、社会工作群体与政府和社会及服务对象的互动所推动和建构的，社会工作制度的形成带有明显的自我积累和“自然”生成的特点。而我国社会工作制度的建设则反映了执政党和政府主动建构的特点，通过这种建构，党和政府希望社会工作能增强中国共产党的执政能力，更好地服从于、服务于社会主义和谐社会建设的总任务。在我国，中国共产党的领导地位和对社会工作的重视决定了党和政府在社会工作制度建设中的主导作用，也反映了当前我国社会工作制度建设的重要特点。

第二，注重提供社会服务。按照国际惯例，社会工作服务首先是面向困难群体、弱势群体的福利服务，正是在这一过程中社会工作的基本价值得以实现。尽管国际社会工作的服务领域和服务对象有所拓展，但是为贫弱者、基本生活处于困境者提供支援和服务仍是社会工作的主要任务。《决定》在建设社会主义和谐社会的总任务中关注到困难群体的问题，并且通过社会保障制度的建设解决这些问题。同时，《决定》也指出，当前我国在就业、社会保

障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出,因此也就对解决广大群众的民生问题给予了特别关注,从而也就更加关注公共服务。社会工作面向公共服务是现代社会工作的重要特征,但这是建立在优先向困难群体、贫弱群体提供服务的基础之上的。《决定》没有对上述领域的优先次序作出区分,而是把社会工作的服务领域直接扩大至公共服务。这既是对国际经验的吸收,也反映了当前我国发展社会工作的迫切要求,即要解决民众在改革和发展中遇到的各种问题。这种定位是与当前我国改革和发展过程中正在和仍然要面对的社会问题相适应的。

第三,具有较明显的社会管理功能。现在我国大力发展社会工作与执政党和政府努力维持社会稳定的追求有关。至今,发展和稳定仍然是我国面对的两大基本问题。在经济获得持续高速发展的同时,如何保持社会稳定是我国需要迫切解决的问题。我国已进入改革发展的关键时期,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化都给社会秩序的稳定带来巨大的挑战。而在我国政治体制改革的方向已经明确,我们不希望再用原来计划经济时期的政治权力来谋求社会稳定的情况下,社会管理体制的改革与创新就是必然的,社会工作的发展就成为社会管理体制改革创新的重要组成部分。中共中央提出要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,在服务中实施管理,在管理中体现服务。可以这样理解,这里的服务也包括社会工作服务。实际上,通过社会工作解决各种社会问题也可以达到社会管理的效果。但是我们也必须清楚,社会工作的本质特征是服务而不是进行管理。执政党和政府将社会工作同社会管理紧密地联系起来,把社会工作纳入社会管理范畴,具有合理性,也是一种创新。这种创新使我国社会工作的领域有了较大拓展,使社会工作的发展有了新的取向。当然,如何处理社会工作与社会管理的关系也是需要认真对待的。

第四,以专业为基础。前面我们已经指出在我国存在着行政性、非专业的社会工作和专业社会工作。《决定》指出,要建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障,确定职业规范和从业标准,加强专业培训,提高社会工作人员职业素质和专业水平。提出公共服务和社会管理部门要通过吸纳社会工作人才,提高专业化社会服务水平。这说明,我国要建设的社会工作不同于以往的行政性、非专业的社会工作,而是专业社会工作,或者说新的社会工作以专业为基础。在国际上,社会工作是一个专业,即它有专业价值观,有经过训练而得到的专门知识和专业方法,同是它也是一个专门的社会服务职业和行业。适应我国经济体制、社会管理体制和社会保障体制的改革,我国的社会工作也应该学习国际上的成功经验,向专业化方向发展,这对我国来说是一个新的探索或创新。

具有上述特点的社会工作是执政党和政府根据我国国情、学习国外成功经验,为加强执政能力、促进和谐社会建设而做出的主动、积极和创新性的选择。这种社会工作制度的建立和社会工作的认真实践必将有利地促进人民的福祉,促进社会秩序与社会和谐。

四、我国社会工作制度建设需要解决的关键问题

建立新型的社会工作制度既是对我国已有的社会管理体制、社会保障制度的改革,也是一种制度创新。新的社会工作制度为我国社会工作的发展和发挥作用提供了广阔前景,但是如何建立这种新型制度也存在着挑战,需要解决一些关键问题。这些问题包括:

如何在新的社会工作中牢固确立助人价值观。国际上的社会工作有“助人自助”的共识,它以帮助有困难的人为自己的职责,而且这种帮助几乎不带任何附加成分,包括不带政治成分。有了这种价值观才能保障社会工作者全身心地致力于服务困难群体和人士。而在“官本位”盛行、慈善意识和公民的社会权利意识不足的情况下,如何确立社会工作的价值观是一个深层次的重大挑战。

如何处理好社会工作和社会管理的关系。如上所述,社会工作的本质而不是管理,它是

对有困难人士的帮助，而不是对他/她进行管理和控制，让他/她服从于并不能给其带来好处的制度。当然，政府可以利用社会工作达致社会管理目标，但过多地赋予社会工作以社会管理职能可能会使社会工作偏离其合法性目标，最后还会损及社会管理本身。所以，认真处理好社会工作与社会管理的关系，给社会工作一个合理的定位是相当关键的。

如何处理好国际经验与本土实践的关系。在国际上，社会工作已经有一百年的历史，积累了丰富的经验，这就是专业社会工作。当前我国尚处于社会转型之中，计划经济时期形成的、自上而下的、行政化的管理和经验还比较广泛地支配着人们的行动。我国的本土社会工作既有符合人类进步要求之精华，也有漠视服务对象权利之弊端。另外，社会工作的务实性要求根据实际情况运用专业知识和方法去解决问题。这样，继承我国社会工作的优秀传统，吸收国际先进经验对于社会工作制度建设来说就十分重要。

社会工作制度的建立，既需要良好的设计，也需要认真的实践。通过不断学习、实践、探索和反思，符合我国国情的社会工作制度会逐渐建立起来。

参考文献：

- [1] 雷洁琼、水世琚：《燕京大学社会服务工作三十年》，载亚太区社会工作教育协会、北京大学社会学系编《现状 挑战 前景》，北京，北京大学出版社，1991年版。
- [2] 袁方：《社会工作教育与中国社会主义现代化建设》，载亚太区社会工作教育协会、北京大学社会学系编《现状 挑战 前景》，北京，北京大学出版社，1991年版。
- [3] 王思斌：《我国诸社会工作之内涵及其比较分析》，《中国社会工作》，1998年第一期。
- [4] 王思斌：《社会工作教育的国际通则与我们的选择》，载《90年代的中国社会工作理论研讨会论文集》（社会工作研究增刊），1993年3月。

（本文发表于《学习与实践》2007年第3期）