

和谐社会建设背景下中国社会工作的发展*

王思斌 阮曾媛琪

摘要：中国正经历着快速的社会转型，社会问题的复杂化及和谐社会建设的任务为社会工作的发展创造了新的条件。中国社会工作的发展路径受到政府、社会工作学界、实际工作者三方的影响，但专业化的社会工作是我国社会工作的发展方向，它在和谐社会建设中发挥着重要作用。专业社会工作的发展遇到了结构性张力并将获得嵌入性发展，专业社会工作与行政性社会工作的互构性演化将是建设符合中国实际需要的社会工作的必经之路。

关键词 社会工作发展 结构性张力 嵌入性发展 互构性演化

中共中央十六届六中全会决定“建设宏大的社会工作人才队伍”以促进我国的和谐社会建设。中国的社会工作面临着前所未有的发展机遇，同时其发展方向也必然受到经济、政治、社会因素的影响。本文基本上从结构功能论的视角出发，从制度遗产及发展需求的角度分析我国社会工作发展的进程和特点，并从经济、政治、社会因素与专业社会工作互动的角度探讨其发展方向。

一、和谐社会建设与发展社会工作的迫切要求

1. 市场化改革的意外社会后果

从理论的角度来说，和谐社会建设基本上是一个功能主义的论题。功能主义特别是结构功能论追求社会整合、社会团结和社会秩序，力图从系统的分化与整合、社会张力、社会进化等角度去解释社会秩序的建立和社会的发展，这对于我国和谐社会建设具有一定的理论参考意义。本文无意用结构功能理论去图解和谐社会建设之背景、进程、挑战与前景，而是以这一理论视角为观照，分析我国社会工作的发展问题。

改革开放 30 年，中国的经济发展和社会进步取得了举世瞩目的成就。经济体制改革（或称市场化改革）极大地解放了社会生产力，促进了我国经济的持续高速增长。但是我们也不能不看到，我国经济与社会发展不协调引发了诸多相当严重的社会问题。例如，医疗体制改革、教育体制改革一度越来越多地加入了市场化内容，公共产品的商品化现象严重；面向困难群体的社会福利服务受市场化侵蚀，使困难群体的福利服务缺乏可获得性¹；建立独立于企业之外的社会保障制度将退休职工推向社会，企业不再承担退休职工的福利服务职能，他们的保障服务受到不利影响，等等。总之，在朝向市场化的改革中，政府及其代理人（企事业单位）承担公共服务和社会福利职能的责任弱化，但缓慢发育的社会并为乡政府希望的那样承担起社会服务的责任。于是，社会公平收到严重伤害。

片面的经济增长战略和对社会发展的忽视引发和导致了严重的社会问题，并产生了不容忽视的意外性后果。意外性后果是人们未曾预料到的自己行动的结果，在大多数情况下指的是行动的负功能。我国的改革也不是帕累托改进。在国有企业的市场化改革中，原来作为国家政治基础的工人阶级中的部分成员被迫下岗和失业，他们被资本排斥而不得不走向社会的边缘；退休职工被推出单位、推向社会，而社区服务能力不足，社会保障制度断裂，造成其

* 本文是北京大学中国社会工作研究中心资助课题“中国社会工作教育的发展”的阶段成果。感谢本刊匿名评审人富有见地的审稿意见。

¹王思斌：《我国城市社会福利服务的弱可获得性及其发展》，《吉林大学社会科学学报》，2009 年第 1 期。

严重的失落感¹。由于公共投入不足，医院、学校追逐经济利益，导致了广泛的社会不满。更重要的是，在经济快速增长的同时，社会财富分配不公也在加剧。2005 年城市居民的人均收入是农村居民的 3.23 倍，城镇居民人均可支配收入最高省（市）是最低省份的 2.36 倍，农村居民人均现金收入最高省（市）是最低省份的 8 倍²。2007 年城镇居民人均可支配收入为 13786 元，比上一年增长 12.2%；2008 年的相应数据为 15781 元和 8.4%。而农村居民人均纯收入 2007 年为 4140 元，比上一年增长 9.5%；2008 年为 4761 元，增长 8.0%。³这些都表明城乡居民之间、城镇居民内部、农村居民内部的收入差距在进一步扩大。上述问题的凸显和加剧不但使某些弱势群体陷入困境，而且会引发他们的相对剥夺感，社会凝聚力在松弛，社会认同与政治认同在弱化，从而使我国面临社会风险和政治风险。这些不期而遇的意外性后果，对整个社会的协调、社会秩序和持续发展构成了现实或潜在的威胁。

2. 和谐社会建设对社会工作的迫切要求

我国已进入改革发展的关键时期。这一时期的重要特点是“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”⁴。这些变化既是进一步发展的动力，也对社会整合、社会发展构成严重挑战。面对社会秩序、社会发展方面不容忽视的问题，中共中央十六届六中全会做出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，从加强社会事业建设、加强制度建设、建设和谐文化、完善社会管理等角度对和谐社会建设做了部署，指出要“建设宏大的社会工作人才队伍”，以促进社会主义和谐社会建设⁵。由执政党用政治文件的形式在全国推动社会工作的发展，在世界范围内是绝无仅有的，这是中国共产党和中国政府促进科学发展、实现全面建设小康社会目标的理性选择。

发展社会工作既是解决社会问题的现实要求，也是对国际经验的借鉴。首先，当前我国社会问题的有效解决需要发展社会工作。困难群体、弱势群体的利益需要关照，利益分化过度失衡造成的裂痕需要弥合，社会信任和社会凝聚力需要重建。然而实际上，这些社会问题的解决已经远远超出了原有社会整合系统的功能空间。计划经济时期形成的解决问题的方式方法（主要是单位体制和思想政治工作）已不同程度地失效，政府和社会必须寻找补充性或替代性的手段来应对问题。在这方面，发展以有效传送社会福利、建构和谐社会关系为己任的社会工作就成为一个重要选择。另外，发达国家通过社会政策和社会工作解决社会问题的经验也值得我们借鉴。英国是工业化、城市化发展最早的国家，也是最早遭遇现代社会问题的国家。英国 1601 年颁布《济贫法》对城市贫民与失依儿童进行救助，政府通过有系统的工作形式主导和参与贫民救济工作，并对实施救助者的职能和条件提出要求，以更好地达到社会救助的效果⁶。第二次世界大战结束以后，英国实行福利国家制度。英国政府现仍雇用了全国 90% 的社会工作者，他们在社会福利服务、弱势群体的权益保护和维持社会秩序方面发挥着积极作用⁷。20 世纪 30 年代经济危机发生后，美国政府改变其在水福利、社会服务上的消极态度，转而采取积极的干涉主义。1935 年美国颁布《社会保障法》对其国民实施社会保障。在社会服务领域社会工作者则承担着识别服务对象需要、提供社会服务、解决社会问题、促进社会秩序的功能。尽管我国与西方发达国家的经济发展水平有很大差距、政治制度根本不同，但西方发达国家在市场经济体制下形成的解决民生需求和社会矛盾的做法则

¹王思斌：《当前我国社会保障制度的断裂与弥合》，《江苏社会科学》，2004 年第 3 期。

²汝信、陆学艺、李培林：《中国社会形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2006 年，第 278 页。

³国家统计局：《2008 年国民经济和社会发展统计公报》，2009 年 2 月 26 日，

http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20090226_402540710.htm，2009 年 4 月 18 日。

⁴中国共产党中央委员会：《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》，《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定》，北京：中国方正出版社，2008 年，第 886 页。

⁵中国共产党中央委员会：《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》，《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定》，第 900 页。

⁶孙立亚：《社会工作导论》，北京：中国财政经济出版社，1999 年，第 54-55 页。

⁷柳拯、柳浪：《当代国际社会工作》，北京：中国社会出版社，2002 年，第 197-209 页。

值得我们思考和借鉴，其中包括发展社会工作。

当然，在谈到借鉴国外发展社会工作经验时，必须注意到社会工作是一个复杂的社会技术，而这种社会技术的使用与一个国家（社会）的经济、政治和文化因素密切相关。经济因素对社会工作的影响是明显的，这方面一个明显的事实是发达国家的社会工作比发展中国家要发达得多。自然，当政府和社会缺乏足够的、可支配的公共财富去惠及民众的时候，以社会福利传送为己任的社会工作是不会得到较大发展的。政治制度对社会工作的影响也是显见的。例如，至 20 世纪 80 年代所有的社会主义国家都没有发展专业社会工作；在崇尚自由主义的美国社会工作最发达，而在作为福利国家的英国政府在社会福利服务方面承担着更多责任。从文化的角度来看，基督教盛行的美国、天主教发挥主导作用的欧洲大陆、儒家文化占支配地位的东方国家对于发展社会工作的选择也不同。从已有的国际经验来说，在市场经济国家社会工作作为社会福利的传送体系主要是以独立的社会服务机构的形式存在的。在与国家（政府）的关系上它扮演着两种角色：伙伴关系和压力团体。伙伴关系指的是社会服务机构与政府合作去解决困难群体的生活方面的问题，并进行预防性和发展性的服务。压力团体则是要反映社会底层、困难群体的呼声和要求，倡导政策的改变和完善。这里可以发现，社会工作的发展不但与一个国家（地区）的社会福利制度有直接联系，也与政治制度和社会管理体制有关。这样，在借鉴国际经验发展社会工作时，我们也必须清楚本国的经济状况、政治框架、文化传统及其变化给社会工作发展提供的空间与限制。

二、我国的两种社会工作

1. 本土社会工作与专业社会工作

按照中共中央和政府的制度设计，建设宏大的社会工作人才队伍是要充实公共服务和社会管理部门，提高专业化社会服务水平，进而促进和谐社会建设。这里我们有必要分析我国存在着的两种既有联系、又有区别的社会工作——“本土社会工作”和专业社会工作。

“本土社会工作”是中国学者对我国在计划经济时期形成并广泛发挥作用的社会服务实践及制度的命名。学者们认为，在计划经济时期中国存在着一套系统化的，由政府部门、人民团体、企事业单位实施的，帮助其成员解决现实困难和问题的制度化做法。笔者曾称之为“行政性非专业社会工作”¹，而雷洁琼教授早在 20 世纪 80 年代初就指出民政工作是社会工作²，也有的学者认为民政工作是有社会工作之实，而无社会工作之名³。以上提法的相同点是认为中国有自己的社会工作，不同之处是“行政性非专业社会工作”的提法认为只有那些直接为组织成员、社会成员提供具体服务的工作才是社会工作，而后一种提法的指涉面要宽一些，其中甚至包括一般的社会管理活动。本土社会工作是计划经济体制相适应的，并成为其解决社会成员和组织成员的问题，促进政治团结和社会管理的措施。同时，它也成为我国社会服务领域的一种制度遗产，它与我国的单位制度、社会保障制度以至人们对社会主义制度的认知联系在一起。就是在今天，我们依然会看到人们尤其是老年人对政府提供福利的依赖和对福利提供方式的认同。

专业社会工作是以社会工作专业教育和培训为基础，以社会工作价值观为指导、运用社会工作专业方法提供的社会服务。改革开放以来我国的专业社会工作随着改革的深入和高等教育的发展而恢复重建和不断发展。专业社会工作在我国恢复之初就充分借鉴了国际社会工作的发展经验，注意专业价值观的培养和专业方法的训练，强调助人活动的科学性、有效性和持续效果。现在，我国有 224 所大学培养社会工作本科专业学生，这些毕业生是我国社会工作专业人才的重要组成部分。在国际上，专业社会工作是工业化和现代社会分工的产物，

¹王思斌：《中国社会工作的经验与发展》，《中国社会科学》，1995 年，第 2 期。

²雷洁琼：《雷洁琼文集》，开明出版社，北京，1994 年，第 430 页。

³卢谋华：《社会工作的理论与实践》，中国社会科学出版社，北京，2007 年，第 23 页。

它与现代社会福利制度、对人的价值及助人活动的现代理解密切相关。我国的专业社会工作也是站在现代社会与社会进步的角度来理解助人服务活动的。

下面从基本方面对这两种社会工作做一些比较。

本土社会工作对帮助社会成员及组织成员的基本看法是集体主义的和具有明显政治色彩的。这种助人活动被看作是国家或集体的一种职能或责任，同时也被认为是党和政府（甚至工作单位的领导）关心群众或其成员的具体表现，是社会主义优越性的体现；助人者与受助者是作为国家代理人的组织与成员的关系，是上对下的关系；等级性的组织是提供服务的组织框架，统一的政策规定是助人者的行动准则；助人服务是组织中的一般分工而非专业分工，任何组织成员都可以充当助人者或服务的提供者，他们没有受过专门训练，基本上也不强调科学的助人方法；助人和服务过程或者是一般地提供物质帮助，或者是做受助人的思想工作，对其进行思想政治教育，使其认识到自己的缺点；助人的结果是有困难的成员获得物质帮助或思想上有“问题”者认同了代表组织的助人者的思想政治观点。

专业社会工作对帮助社会成员及组织成员的基本看法是集体主义（社会整体主义）的，同时充分尊重个人价值；助人活动被看作是政府、社会对其成员的关怀，也是政府和社会的责任，是社会共同体使然；助人者与受助者是平等关系，社会工作者的助人活动是在履行自己的职责；社会服务机构和政府的职能部门是提供服务的组织框架，社会政策是助人者的行动准则，但服务提供者的助人活动又是灵活多样的；助人服务者受过专门训练，强调科学的助人方法，包括评估、与服务对象“一起”工作的方法；专业社会工作提供综合性服务，其目的是协助有困难者克服困难和增强其能力，进而增进其与社会环境的协调。

通过以上比较，我们可以看到本土社会工作与专业社会工作在帮助人走出困境方面有一些共同之处，但在助人者的特征、助人者与受助者之间的关系、助人方法及助人目的等方面又有明显的差异。这些异同是两种社会工作所处的政治体系、社会管理体制、社会福利制度和人们的社会权利异同的反映。

2. 两种社会工作各自的优势及限制

上述两种社会工作各有其发挥作用的**经济、政治和社会条件**。在促进和谐社会建设发展社会工作时，还有必要明确在进一步改革开放背景下本土社会工作和专业社会工作各自的优势和限制。

从上面的分析可以看出，本土社会工作是由政府的社会福利部门、人民团体和企事业单位为其成员提供的服务，其最大优势是有相对完备的组织体系。靠着这种组织体系，在官僚主义作风不严重的情况下可以有效地执行社会福利政策，在遇到重大社会问题有很强的社会动员能力；另外，在计划经济体制下生活较久的人们对这套组织和服务体系也比较熟悉，他们相信和依赖政府，我国社会上普遍存在的“有困难找政府，有问题找组织”的观念说明了这一点。**完备的组织体系和群众熟悉这两大优势使本土社会工作至今仍然有巨大的发挥作用的空间**。当前，虽然我国的经济体制框架已大致实现了市场化转型，但是市场化改革并没有完成，或者说我国尚处于后计划经济时期。在这种背景下，政府在处理涉及政治及社会稳定的重大问题**以及政策性问题**时，在一定程度上会沿用计划经济时期比较熟悉的方法，如**政治动员、思想政治工作**等方法。但是这种社会工作也存在着一些明显的问题：第一，以行政体系为背景的助人者常常把自己视为国家干部、“父母官”、恩赐者，从而与受助者形成自上而下的关系，这实际上会削减社会服务的积极效果；第二，社会福利系统中存在着不容忽视的官僚主义，这或者延误服务，或者因为追求政绩而使社会服务发生目标偏离。在社会快速转型、市场化改革进一步深化的情况下，行政性社会工作还面临着新的挑战：社会保障体制改革使单位很少承担福利服务功能，人们的单位意识在弱化，组织认同程度在降低，行政性社会工作赖以发挥作用的组织体系在弱化；受市场化改革的影响，人们更加务实，思想政治工作的作用在减弱；年轻一代缺乏在集体主义文化氛围下生活的经验，更加注重个人价值，更

多地具有平等意识和权利意识，他们对服务有更高的要求。这样，传统的“本土社会工作”发挥效能的空间就受到限制。

专业社会工作在解决当下社会问题时的优势来自于它的专业化特点，这包括：第一，以人为本、以服务为本的价值观。专业社会工作强调全心全意为有需要、有困难的人士和群体服务，尊重对方，平等协作，更容易形成良好的工作关系，更容易为服务对象所接纳。第二，多样化的专业方法。社会工作的特长或行动基础是有一系列针对不同问题的专业化工作方法，社会工作灵活运用专业方法可以解决复杂的社会问题。第三，对助人自助效果的追求。专业社会工作不但助人解困，而且在此过程中注重增强服务对象的能力，强调助人自助、增强权能，这种服务能产生较为深入和持续的效果。第四，作为中间人的协调作用。以民间身份出现的专业社会工作可以缓解政府、单位与利益受损人士及群体之间的紧张关系，促进沟通和理解，抑制事态恶化，这在四川地震救灾过程中已有成功实践¹。专业社会工作在当前情况下也有其弱项：一是专业社会工作的价值理念与我国当前的社会体制、社会管理体制没有很好的契合。二是某些专业社会工作者未能将专业知识活用于中国社会，未能实现国际经验与中国实际的良好结合。三是在计划经济体制尚有重大影响的情况下专业社会工作缺乏施展其才能的空间，未能充分展示其功能。四是专业社会工作长于深入细致的工作，往往不能较快地产生人们所希望的效果，在处理重大问题时可能力不从心。

总的说来，本土社会工作的优势在于其组织体系和群众的习惯性。反过来，在改革进一步深入，群众的要求和社会权利意识不断提高的情况下，过分行政化和官僚化的“服务”也会障碍群众对它的认同，可以发现行政性社会工作的缺陷是结构性的。专业社会工作的优势在于其价值观与专业性，其弱点在于尚不成熟，尚未进入社会服务的主流，它的缺陷是成长性的。如果从社会转型将进一步加速，市场经济体制将进一步确立，社会管理体制和政治体制改革将不断深入，社会的价值观将更加多元化，民众的社会权利意识不断增长和世代继替的角度来看，传统的行政性社会工作就要做重要的适应性改变，专业社会工作在我国将会获得较大的发展前景。行政性社会工作要改变过于行政化、政治化、官僚化的做法，重塑全心全意为人民服务的价值观，要改变自上而下的行为方式和救世主心态，真正贴近民众开展他们所需要的服务，而不是以政绩为中心形式主义地、炫耀性地从事对困弱者的服务，同时要学习新的工作方法。实际上这是行政性社会工作的再造。可以认为，随着市场经济体制的进一步发展，我国将会逐步走出后计划经济阶段。市场经济体制改革越深入，现代社会越发展，专业社会工作发挥作用的空間就越大，其社会合法性也就越强。

三、专业社会工作面对的结构性张力及其嵌入性发展

1. 专业社会工作面对的结构性张力

结构功能理论认为，任何一种结构的功能发挥都需要一定的条件。专业社会工作作为有效提供社会服务、促进社会和谐的手段也是如此。但是就当前的情况来看，我国发展专业社会工作的条件并不那么乐观。这里可以更加细致地说明专业社会工作发展的约束条件，这些约束条件在很大程度上成为专业社会工作发展的结构性张力。美国社会学家帕森斯在论述社会系统内部的失调时使用了“张力”（或紧张）的概念，他认为两个或多个互动单位之间关系不协调、影响了社会整合的现象就是结构上的张力，在他看来这种张力现象是不正常的²。他还指出，张力是由新情境引起的需求和既有的社会结构中那些大部分反对必要变化的惰性成分之间的冲突³。我们用这一概念工具来分析专业社会工作在我国的处境是适宜的。在社会结构层面专业社会工作发展所面对的结构性张力表现为：

¹ 陈涛：《社会工作者在汶川地震后的调解者角色：机会与限制》，王思斌主编：《中国社会工作研究》，北京：社会科学文献出版社，2008年，总第6辑。

² 侯钧生：《西方社会学理论教程》，天津：南开大学出版社，2001年，第150页。

³ 帕森斯：《现代社会的结构与过程》，梁向阳译，北京：光明日报出版社，1988年，第184页。

第一，从计划经济体制延续下来的行政官僚体制还相当强大。我国的社会管理体制、社会福利体制改革才刚刚开始，政府、单位在处理社会事务、解决社会问题方面仍处于绝对优势地位。在社会问题复杂化，维持社会稳定成为重要任务的情况下，政府更不易向专业社会工作提供让渡性空间。专业社会工作还没有获得相对独立的社会服务空间，没有获得应有的社会服务实践权，也缺乏处理重大问题的能力，从而难以显身手、露头角。

第二，民众对政府的依赖情结。政府和单位在提供社会福利、解决社会问题上的垄断角色造就和强化了民众“有困难找政府、有问题找单位”的意识。这里有两个方面的问题：第一，政府靠行政体系处理问题已建构了一种意识形态并指导着人们的求助行为，依靠政府和单位解决困难已经成为民众的惯习。第二，群众遇到的某些问题是由政府部门、企事业单位推动的改革造成的，他们要向责任主体求诉以解决面临的困难。政府出于解决问题的中心地位，而专业社会工作则比较边缘，没有多大的活动空间。

第三，现行人事制度对专业社会工作的排斥。改革至今，我国公共领域的人事制度（包括聘用、待遇、退休等）还没有进行根本性变革，至今我国还没有关于社会工作者的人事制度安排，他们尚未被作为专业技术人才而获得任用，因而难以发挥应有的作用。

第四，非营利机构不发达，难以发挥吸纳专业社会工作者的作用。在国际上，相当大部分的社会工作者在非营利机构中特别是社会服务机构中工作。而我国则不然。在计划经济时期中国几乎没有真正的民间组织。改革开放以来，社会团体和非营利组织有所发展，但是由于资金、政治等方面的原因，它们尚缺乏独立开展创新服务的能力，也不能有效地吸纳专业社会工作人才。

可以发现，专业社会工作在发展中所遇到的困境与既有的制度安排和社会结构直接相关。现存的社会结构和制度安排还没有为专业社会工作的较快发展提供基本条件。[现存社会制度安排与专业社会工作发挥作用条件的不匹配形成结构性张力，这制约着专业社会工作的发展，也影响着其功能的有效发挥。](#)

2. 专业社会工作的嵌入性发展

通过上述分析我们可以明晰，在当前和未来的一段时期内，专业社会工作与行政性社会工作将会共存。[由于路径依赖](#)行政性社会工作还会依政府的行政框架和经费支持承担着重要的公共服务和社会管理责任，而专业社会工作在这个框架内可能会处于相对辅助的地位。对于占主导地位的行政性框架来说，专业社会工作的地位是一种“嵌入”。它将嵌入现有的公共服务和社会管理框架之中开展专业服务，并获得“嵌入性发展”。

“嵌入”（embeddedness）是波兰尼（K. Polanyi）用来分析经济活动与社会关系的一个概念。他认为经济活动不可能自主，经济制度被浸没于普遍的社会关系之中，因而经济制度受着社会权威的控制和规制¹。波兰尼的“嵌入”概念被后来的经济社会学家所发展，最有名的是格兰诺维特（M. Granovetter）关于经济行动与社会网关系的论述。他认为，大多数经济行动都紧密地嵌入社会网之中²。虽然“嵌入”概念有不少被误用的情况，但是笔者认为借鉴和使用这一概念能很好地说明行政性社会工作与专业社会工作之间的结构性关系，并说明它们之间的互动关系及变化取向。[在这里，专业社会工作的嵌入指的是它必须进入行政性社会工作占主导地位或基本覆盖的社会空间而发挥作用。由于这种社会空间具有很强的行政性、层级性和自上而下的特点，而这与专业社会工作发挥作用的自由空间有较大差异，所以专业社会工作似乎是进入一种异质性结构，这就是嵌入。](#)

专业社会工作的“嵌入性”表现在诸多层面：第一，[制度层面的嵌入](#)。专业社会工作是

¹ 卡尔·波兰尼：《大转型：我们时代的政治与经济起源》，冯钢、刘阳译，杭州：浙江人民出版社，2007年，第58页。

² 马克·格兰诺维特：《镶嵌：社会网与经济行动》，罗家德译，北京：社会科学文献出版社，2007年，第29页。

国际上通用的、又是以西方社会 and 市场经济体制为基础产生的社会服务方式，对于中国来说它是一个舶来品。专业社会工作要发挥作用，就必须进入作为行政性社会工作之母体的体制——与后计划经济体制相适应的行政管理体制和社会福利体制之中。专业社会工作的相对自主的、专业化的服务要在高度行政化的、专业分工不明晰的制度下展开，并且受到来自这种行政体制在经费、考核标准方面的制约，其嵌入特征是十分明显的。第二，项目层面的嵌入。专业社会工作在中国出现后，并没有获得政府提供的让渡空间，即政府没有专门为其提供它可以独立发挥作用的领域。当前，在专业社会工作获得较快发展的东部城市，实施政府购买服务，专业社会工作者可能会接受政府部门的委托而从事某一项社会服务，但这种服务项目一般隶属于由政府主持的某一个较大项目，比如社区矫正、社区建设等。专业社会工作服务是“嵌入”更大的整个项目之中的，甚至会成为政府工作的一部分，专业社会工作的展开受制于现有的行政体制，受制于政府工作的整体要求，只有很少的自主性。第三，服务层面的嵌入。由于专业社会工作缺乏独立的服务空间，因此在许多情况下，专业社会工作者要与行政工作人员一起工作，在多数情况下是专业工作者被派去协助行政性工作。在这种情况下，专业社会工作者的每一个行动都会与行政性做法、规则、要求相遇，并受其影响，这就是专业社会工作在服务层面的嵌入现象。应该说明的是，由于具体服务的整体性、系统性特点，专业社会服务会在多个方面与行政化工作相交，无论是工作关系、工作方法，还是工作进度、服务评估，都要适应行政系统的要求，于是在专业社会工作那里就出现网络化嵌入的现象。这就是说，专业社会工作（这里不考虑纯民间机构中的社会工作）进入我国当前的社会服务、公共服务和社会管理领域，至少存在着三种嵌入关系：制度体系层面的嵌入、项目层面的嵌入和服务行动层面的嵌入。这些嵌入关系反映了在现有的公共服务、社会福利服务体制框架不发生实质性变化条件下我国公共服务、社会服务的提供格局。

实际上，这种嵌入性关系也反映了专业社会工作的实践权。实践权是行动者在一定社会系统中自主能动地开展实现自己目标活动的权力。对于社会工作来说实践权就是服务权，即社会工作者对服务对象实施服务的机会。社会工作是以实践为基本特征的，它的天职是对有困难、有需要的人士和群体实施帮助和服务。没有服务实践机会，社会工作者只能嗟叹“英雄无用武之地”。我国的专业社会工作恢复重建已经 20 年，它获得了必要的实践权了吗？应该说十分有限。比如，在 90 年代以来不短的时间里，社会工作专业毕业生被冷落。在许多社区建设项目中社会工作者被用于与专业无关的附属性工作。在地震灾害救援活动中，能贡献更多力量的社会工作队伍很少被组织起来使用，社会工作专业队伍难以找到进入灾区进行服务的机会。这说明，当前我国的专业社会工作面对现行的社会管理体系、社会服务体系还只是弱嵌入的。要发展专业社会工作，就要给予它一定的服务空间和实践权。当然，这也要以专业社会工作的出色表现，以政府对它的信赖为基础。这里又是一个循环性问题。

实际上，即使是在现有条件下，随着改革的深入以及执政党执政理念、执政方式的变化，专业社会工作在“嵌入”现有体制框架中所发挥的作用也会越来越大，即它会获得“嵌入性发展”。嵌入性发展是嵌入者在嵌入状态下获得的发展。这个概念所表达的是从能动的角度看待嵌入者的地位和作用，即在嵌入和受外部结构规制、限制的情况下，嵌入者仍能积极地发挥自己的作用，扩大自己的活动和影响范围。专业社会工作可以获得“嵌入性发展”与下列因素有关：第一，专业优势。随着社会转型的加速和社会问题的积累，政府希望能在深层次和源头上解决问题，而不是救火式地应对危机，贴近人心、深入细致的服务正是专业社会工作的优势，也是社会管理体制创新的生长点之一；第二，良好的服务效果。专业社会工作会在服务中展现其独特能力，获得良好的服务效果，进而得到政府和群众的认可。现在，在流浪儿童救助、社区矫正、青少年服务、老年服务等领域，专业社会工作已经取得了骄人的成绩。随着社会工作事业的发展，专业社会工作将会在越来越多的领域做出成绩，并获得社会合法性；第三，专业知识在行政领域的扩展。随着十六届六中全会精神的贯彻落实，党政

机关和原来靠行政系统处理问题的各种组织也越来越多地学习专业社会工作知识。这种了解会产生一种理解，进而专业社会工作也会得到越来越大的空间。不过，如果期待专业社会工作有较大规模的快速发展，那么就要进行事业单位体制和公共服务部门的改革，就要对政府提供社会福利服务的制度和机制进行改革，就要明确和确立基于“小政府大社会”格局的社会福利制度和福利服务传送体系，进而确立专业社会工作在其中的地位。在这里，一个附带的、但又绝非不重要的因素是，中国必须建立大量相对独立的非营利组织，其中包括专门的社会服务机构。当然其进展还要看我国进行政治体制改革和社会管理体制改革的日程表。

四、快速转型期中国社会工作的发展取向

1. 社会工作发展的基本方向及特点

中国已经确立了到 2020 年全面建成“小康社会”的发展目标。按照这种发展目标，专业社会工作应该获得较快发展。那么，在未来十几年的时间里我国社会工作发展的基本方向又如何呢？笔者认为，我们要建立的是符合中国实际需要的专业社会工作。这种社会工作具有如下特点：

第一，它是基于中国现实需要的社会工作。任何外部的经验都将在我国改革和发展的实践中受到检验，并接受选择，**社会工作也是如此**。社会工作的基本品格是务实的，它要面对服务对象的实际需要，解决他们的实际问题。中国的社会工作要面对中国的社会问题，而后的特殊性要求适合于它的解决思路、途径和方法。**如果专业社会工作不能与国情相结合，不能较好地解决中国的现实问题，它就难以获得发展。**

第二，它是一种走向现代的、专业化的社会工作。在建立现代社会工作制度的过程中，传统的行政性社会工作将相对弱化，专业社会工作将得到发展。这一点立基于我国仍在持续的体制改革和社会变迁，立基于我国走向现代化的明显而基本的趋势，也在一定程度上立基于社会趋同论的理论解说。按照社会趋同论的观点，后发展国家在发展过程中会出现与发达国家类似的某些社会现象，并形成某些类似的做法和具体制度，**现代**社会福利制度和社会工作制度应在其中。

第三，这种社会工作会议积极吸收国际社会工作的先进成果。过去 20 年，我国社会工作教育的发展积极地吸收了国际社会工作的先进成果（包括理念、理论和方法等），促进了专业社会工作的发展。在推进现代化、进一步融入国际社会的过程中，面对新的社会问题，我们会进一步学习和借鉴国外、境外的先进经验，而这将进一步使我国的社会工作向着专业化的方向发展。**现在我国学习国际社会工作的先进经验不是太多，而是不足，当然这里有一个本土化问题。**

第四，中国独特的政治制度和传统文化将使社会工作表现出自己的特点。在某种意义上社会工作是具有政治性的，**不论实施社会政策、为困难群体争取合法权益，还是解决具体的社会问题，都会直接或间接地涉及政治问题**。中国坚持社会主义制度，我国的社会福利制度、社会工作制度将会在社会主义制度的框架下发展，中共中央十六届六中全会关于社会工作发展的制度设计已说明了这一点。我国的政治民主化进程，我们所采取的“国家-社会”模式和社会政策体系都会影响到公共服务和社会服务模式，都会影响到社会工作的发展。另外，文化传统对我国社会工作的发展具有重要影响。文化与社会工作有天然的密切联系，社会工作是以文化为基底的，是在文化脉络下展开的。任何社会工作都必须充分顾及到具体服务情境下的文化要素的影响。我国社会工作的发展要考虑到本民族的文化特点，考虑到社会工作与民族文化、群体文化的契合性，这里也包括要总结本土社会工作的经验。

2. 社会工作制度的建构

正如国际经验所表明的，社会工作及其教育的发展会受到所要解决的社会问题、社会政

策、财政支持和就业机会等众多因素的影响¹。综合分析各种因素，可以认为中国的社会工作在未来一段时间里有快速发展的可能性。形成这一判断的基础是：

第一，**社会问题的压力**。我国快速的社会转型会伴生众多社会问题并可能对社会稳定造成威胁，**经济危机和社会危机将对我们提出挑战**，而以帮助人们解决困难为己任的社会工作可以满足人们的需要、增进人民福祉、维持社会秩序做出自己的贡献。

第二，社会工作是构建和谐社会的重要手段。党和政府已将社会工作人才队伍建设纳入和谐社会建设的总体框架之中，**并对社会工作的快速发展提出要求**。政府相关部门已经开始着手强势建构、有力推动社会工作人才队伍建设。**在我国，党政部门大力推进是社会工作得以快速发展的最直接的动力。**

第三，社会工作教育培训的成果。我国社会工作教育发展已有 20 年，已有一定的力量去参与和推动社会工作的快速发展。至今我国已有 200 多所大学建立了社会工作本科专业，而且开始发展社会工作硕士专业学位（MSW）教育，培养高层次社会工作专业人才。在学习国际经验的基础上，我国的社会工作专业教育和培训水平将不断提高。我国已有初具规模的社会工作师资和研究人员队伍，**随着社会工作者职业水平评价制度的建立和运行，我国已产生了一批专业社会工作者**。他们既了解国际经验又熟悉本国实际，通过互动和反思性建构可以形成符合实际的社会工作理论和经验，并指导实践，**从而推动我国社会工作的快速发展。**

但是，我们也不能忘记专业社会工作发展存在的结构性张力，不能忽视政府、社会工作教育者、行政管理者和服务人员因对发展社会工作目标和方法看法的不尽一致，而对社会工作发展带来的影响。在这里，有必要进一步分析各方的期望及其对社会工作发展可能产生的影响。

首先是政府部门。政府提出“建设宏大的社会工作人才队伍”带有明显的工具性：通过发展社会工作来应对社会问题，发展社会工作被当作构建和谐社会的一种手段。政府明确地认识到以往在计划经济时期形成的、以思想政治工作为基础的、具有明显管理倾向的行政性做法已不完全适应当前社会实际的要求。因为基于权力的行政管理常常会简单化地处理问题，可能会激化矛盾，伤害政府与群众的关系。正是基于这种考虑，政府提出进行柔性化管理和通过服务实现管理的要求。在这一点上政府对以服务为本的专业社会工作是赞赏的，通过服务解决问题、促进和谐、维持社会秩序是政府看中专业社会工作的主要原因。但是政府可能不会因此而有意弱化原有的行政性社会工作体系。这是因为：第一，过去这种行政性社会工作在解决民众困难方面做了许多工作，现在仍然在发挥作用；第二，这种行政性社会工作兼有管理功能，面对丛生的社会矛盾需要加强社会管理，以维持社会稳定；第三，在遇到大范围、突发性问题时，这种行政性的服务—管理队伍因其高度的组织性而具有巨大的行动能力并发挥作用。这样，制度依赖的机制就决定了，在建构新的社会工作制度时传统的行政性社会工作会占有重要地位。政府当然希望结合专业社会工作与行政性社会工作的各自优势来建构新的社会工作，但这需要探索。

再看社会工作教育界。社会工作教育群体参与建构新的社会工作制度的积极性是相当高涨的。这里的主要原因有：第一，专业发展的有利时机。长期以来，专业社会工作处于被忽视状态，既缺乏应有的学科地位，也缺乏有效介入社会的条件，现在机会终于到来，社会工作教育者会积极参与社会工作发展的建构。第二，介入社会生活，实现专业理想。中国知识分子有强烈的为国为民的情结，社会工作教育者更有秉持专业理想，为困难群体、为社会服务的志向。他们迫切希望实现自己的专业理想，而社会工作制度的形成是其基本条件。第三，教育责任的承担。在社会工作教育发展的过程中，曾经存在着浪费人才的担忧，其原因是多年来社会工作专业毕业生难以对口就业，实际上这是我国非协调转型在中国社会工作教育上

¹ 阮曾媛琪：《国际社会工作教育发展的趋势及对中国的启示》，《中国青年政治学院学报》（增刊），1999 年。

的表现¹。短缺的专业社会工作人才不能有效就业，不但令社会工作专业师生担忧，也阻碍了社会工作专业的进一步发展。现在要“建设宏大的社会工作人才队伍”，社会工作毕业生是其重要组成部分。社会工作的快速发展不但有利于和谐社会建设，而且可以为学生的成长和职业选择带来良好前景，因此社会工作教育者会以极大的热情和理性参与社会工作制度建设。当然这里必须再次说明的是，社会工作教育者的理想是建立专业化的社会工作。社会工作教育在我国恢复重建以来，进入这一领域的学者们就基本上认同了专业社会工作的价值。这一方面与学科认同有直接联系，因为国际上的先行者已经构建了这一学科；另一方面，我国的行政性社会工作缺乏理论总结，它在价值观、服务原则、实践理论、工作方法等方面都没有形成系统的理论和知识，而依靠行政性社会工作无法开办社会工作教育。此外，对专业社会工作框架的基本接受还与学者们对我国改革和未来社会福利制度发展的认识有关：中国应该建立尊重人、为了人、体现社会公正和社会进步的社会福利制度和社会工作制度。显然，学者们建立社会工作制度的想法与官方的想法有很多相似性，而其差异性则在于：政府希望社会工作既承担社会服务职能，也承担社会管理职能。学者们则认为社会工作不应该承担不适当的社会管理和社会控制职能，社会工作的本质是提供社会服务，因此要发展专业社会工作。

还有实际工作者。在建构新的社会工作制度的过程中，还有一个重要的参与者——已经实际从事非专业化社会服务的人员，这是在行政系统框架内主要运用行政化手段和自己的工作经验进行工作的人员。他们为困难人群服务，也从事社会管理。我们不会忽视，在实施城市最低生活保障制度的过程中，在组织各方力量抵御 SARS 的过程中，他们所发挥的作用是不应低估的。在建设宏大的社会工作人才队伍、建构新的社会工作制度的过程中，他们是重要的参与者。新的社会工作制度的建构不能忽略这些人员，包括他们的经验和对新制度的接纳程度。

这样，我国社会工作制度的建构就有三个重要参与者：政府、学者群体和实际工作者。政府是政策和制度的制定者，也是社会福利资源的掌握者，政府的强势建构对新的社会工作制度的形成发挥着决定性影响。学者的作用也是不能低估的，正是 20 年来社会工作学界的努力才有今天的社会工作，他们是政府推动社会工作制度建设的、不可替代的依靠力量。至于实际工作者的作用也会通过具体的社会工作实践表现出来。在建立符合中国实际需要的社会工作制度的过程中，需要三方的密切合作，也需要围绕着差异开展沟通和互动，要避免错位性期待和强制性合作。好在政府与学界、学者与实际工作者已经开展了某些合作，并取得了向专业社会工作发展的初步成果。这为建立符合我国实际需要的社会工作制度打下了基础。

在以上分析中，我们可能不恰当地忽略了服务对象的作用。在建构社会工作制度的过程中，他们可能是无声的，但其影响却是显见或潜在的，当然也是应该予以考虑的。由于服务对象的情况和可能发挥的作用相当复杂，而他们的影响更多地是在社会工作实际过程中表现出来，加之篇幅所限，所以本文暂时搁置对这一问题的讨论，但这绝不意味着服务对象在建构社会工作制度时其作用不重要。

3. 中国社会工作发展中的互构性演化

前面已经指出，我国的专业社会工作是嵌入行政管理体系和行政性社会工作的框架之中的。但是，实际上这种嵌入也在引起行政性社会工作的变化。社会工作学者及社会工作专业毕业生以自己的新知识、新方法解决问题，取得了显著成效，这也影响了实际工作者的服务

¹王思斌：《非协调转型背景下中国社会工作教育的发展》，《北京科技大学学报》（社会科学版），2004 年，第 1 期。

方法的改进。另一方面,近些年来,实际工作者通过接受社会工作教育培训,也了解和学到了一些社会工作专业知识,并尝试运用于自己的工作实践,这在一定程度上改变着原来的工作模式,原来的行政性社会工作正在发生蜕变。

从专业社会工作的角度来看,社会工作学界通过实习、参与社区建设和社会服务实践、参与政府的政策咨询活动,越来越深入地了解国情,特别是社会福利制度和社会服务方面的具体情况,了解实际工作者的经验,从而对来自于西方的专业社会工作进行反思,不断深化自己对中国社会工作的认识。他们已经走出了“拿来主义”的阶段,而是在进行“移植变换”¹以至在本土经验上开始创新。可以说,专业社会工作与行政性社会工作不是在相互冲突和相互排斥,而是在互动中相互学习,它们在互动中相互建构着,而其基础是更有效地服务于困难群体和社会。我们把二者相互影响、相互学习、相互调整、共同发展,并朝向某一发展方向的过程称为互构性演化。关于互构性问题,学者们已有了初步研究²。这里的互构性演化不但指出了参与合作的各方在互动中相互竞争、相互学习、相互适应,它们在上述过程中相互改变和自我建构,而且指出这是参与合作各方在共事中寻求协调和一致的过程。这个过程不是某一方强权的结果,而是相互学习、相互调整的渐进过程,因而是一种演化。当前我国的两种社会工作正在经历这一过程。这也说明,我国社会工作制度的发展既不是专业社会工作对行政性社会工作的替代,也不是行政性社会工作对专业社会工作的吞并,而是基于社会服务实践,双方互相影响、学习和促进的演化过程。

互构性演化反映了参与者的能动性特征,即任何参与互动者都不是完全被动地进入互动过程,任何一方都不应漠视对方的存在。当然,互构性演化也会依参与者在互动场域的位势、权力、资源、能力、自觉性、技术等因素而在互动中发挥不同的作用,从而影响互动的过程与走向。于是,互构性演化是一个十分复杂的过程,我国社会工作的发展进程已说明了这一点。具体到我国社会工作的进一步发展,这种互构性演化应该是行政性社会工作与专业社会工作建立在自觉、认识到社会工作发展规律基础上的理性的行动过程。正视差异、相互理解,寻求共同点加强合作,以中国现实问题的良好解决为依归,应该成为互构性演化的基本原则。毫无疑问,我国社会工作发展的互构性演化具有某种时序特征,即这种演化会受到经济、政治、社会问题的特征、社会工作人员队伍结构等因素的影响。虽然我们现在还不能清楚地说出这种时序结构的具体特征,但是有一点是明确的:我国社会工作的互构性演化是有方向的,它会向着专业化的方向发展。实际上,两种社会工作的互构性演化是符合中国实际需要的社会工作制度的建设过程,是我国新的社会福利体系、社会管理体制的建构过程,也是我国整个社会系统进化过程的一部分。

五、结语

本文站在构建和谐社会的角度研究我国社会工作发展的格局,指出了社会工作发展的专业化方向,分析了专业社会工作发展遇到的结构性张力和两种社会工作的互构性演化问题,其基本理论视角是结构功能论。但是读者也会发现,本文所分析的中国社会工作的发展问题在某些方面已超出结构功能论的解释范围。结构功能论的论述是社会系统本位的,本文分析的则是两种社会工作的互动,在一定意义上还偏重于专业社会工作。本文没有回避专业社会工作进入中国实际时所遇到的困难和张力,这与社会转型的视角相符,但却不一定符合结构功能论的预设。本文关注的是我国社会转型中的现实问题,现实问题的复杂性超过某一理论的解释这是必然的。

这里还需要指出的是,本文讨论了在构建社会主义和谐社会的总要求下我国社会工作发展的主要问题,但不是全部问题。如同本文在开头部分所指出的,社会工作的发展与政治制

¹ 王思斌:《中国社会工作的经验与发展》,《中国社会科学》,1995年第2期。

² 张燕、邱泽奇:《技术与组织关系的三个视角》,《社会学研究》,2009年第2期。

度和社会管理体制有关，对此本文就没有展开分析。在西方国家，社会工作者常常代表底层民众呼吁他们的社会权利。某些中度发达的市场经济国家（如新加坡）对社会工作的发展采取了审慎的态度。那么，这些对中国社会工作的发展具有什么启发意义吗？对这些问题的回答已经超出了本文的范围，但是中共中央对发展社会工作的制度设计（包括用社会工作人才充实公共服务和社会管理部门）已经对上述问题做出了基本的回答——政府对社会工作的吸纳。本文所指出的“嵌入性发展”、“互构性演化”也在某种意义上指出了专业社会工作的角色和地位。至于社会工作群体与政府管理者在某些具体问题上可能有不尽一致的看法，也不需要回避。在构建和谐社会、加强以民生为基础的社会建设的总目标下，在政治民主化和社会工作本土化的进程中，社会工作群体与政府会建立起更广泛的协同关系。近来，“国家回归”问题在政治学界和社会福利学界的讨论中也成为一个热点，这与社会工作的发展也有一定的关系。笔者认为，政府在社会福利领域的责任回归是必要的，但这并不意味着政府要直接提供社会福利服务。参照国际经验，政府培育和推动发展社会服务机构是必要的。在这里政府与社会服务机构将建立起协同的伙伴关系，促进民生问题的解决与社会和谐。

中国进一步深化社会主义市场经济体制改革的方向不会改变，政治民主化进程将会加快，现代社会保障制度体系将会逐步建立，惠及国民的“小康社会”将会建成，这些将以2020年作为一个实际的或象征性的时间限度。时限的逼近要求我国持续快速地发展经济，更有效地维持社会稳定，更好地服务于民众特别是困难群体。解决社会问题、增进人民福祉、强化社会管理、促进社会和谐需要加强政府的能力建设，这不但包括加强政府的社会政策能力建设¹，也包括增强政府有效利用社会工作的能力。要建立与社会主义市场经济体制相适应的社会工作制度，它既不是原来的行政性社会工作，也不是从外部照搬来的专业社会工作，而应该是立足于我国国情的专业社会工作，中国将形成有中国特点的社会工作模式。

责任编辑：冯小双

（本文发表于《中国社会工作》2009年第5期）

¹ 王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004年第6期。