

中国文化与制度背景下 社会工作本质的建构

史柏年

内容提要 关于社会工作本质的讨论,以往的“特质理论”和“社会权力理论”都存在解释上的缺陷。本文用社会建构理论为依据,从社会工作者、服务受助者和政府三股力量的特点及其作用入手,分析了中国大陆社会工作本质建构过程及其基本特征,以期为当前社会工作制度建设提供指引。

关键词 中国 文化与制度 社会工作本质 建构

史柏年,中国青年政治学院教授 100017

国家近期发布的《中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》,将建设宏大的社会工作人才队伍,列为国家中长期人才发展规划的目标。在过去计划经济的年代里,中国的社会福利服务,主要由政府部门及其所属的事业单位通过“行政性、非专业化”的方式实施。现在,要通过建设宏大的社会工作人才队伍的途径,实现社会管理与社会建设的目标,首要的问题是回答:什么是社会工作?社会工作的本质为何?对这个问题的回答或解决不但影响着中国社会工作的发展方向,而且也影响着如何提高社会工作的水平。而要回答上述问题,不能不联系中国的社会文化,福利制度以及在此社会背景下生成的各种社会力量的相互作用进行考察,因为社会工作是一项具有高度文化敏感性的事业,它的特性、功能、重点的确定,无一不与当时当地的社会情境密切相关。

一、理论界有关社会工作本质的讨论

本质是指原来的品质,素质。作为哲学名词“本质和现象”中的本质,是指事物的内部联系,由事物的内在矛盾所构成,是事物的比较深刻的一贯的和稳定的方面。社会工作的“本质”概念,其使用范围比较广泛,通常有本体(个人为本抑或社会为本)、特性(利他性抑或技术性)、功能(福利服务抑或社会控制)、侧重(微观治疗性抑或宏观发展性)、模式(精英专业模式抑或通才实用模式)等几方面涵义。围绕着这几方面的涵义,历来存在着激烈的争论与分歧。

1. 以往理论视角的要点及评析

在世界许多国家和地区,社会工作作为一个专业的发展历史中,“特质理论”是影响较大的理论。

特质理论也称特征模式。它认为专业是一些已发展出高度专精,并赢得社会承认它已做出的贡献,或将对社会做出贡献的职业群体。在所有专业中能

识别出某种共同的特点或属性,而不同专业又拥有自身独特的专门的特点或属性。格林伍德(Greenwood)从考察传统专业(例如:医学、牧师和法律)出发,揭示出该专业的五个基本标准:系统的理论;专业权威;社区认可;伦理守则;专业文化。特质理论认为:社会工作的专业标准是客观的,是可以超越具体情境的。在不同文化传统环境中,社会工作专业都有同样的发展路线和发展模式(孙立亚,2006, P375)。格林伍德提出的专业特质,成为众多专业团体及成员追求的目标,因为这种理论能用来证明社会工作作为一个专业的必要性与合理性。但是,在社会权力观点的视角下,特质理论受到了挑战。

社会权力观点的研究认为:社会工作之所以成为专业,是因为福利国家“需要”一个貌似独立客观的机构去决定谁需要政府的援助,及决定分配公有资源的标准。政府有社会工作的“专业”为中介组织,可减少直接而来的政治压力。对专业的需求,在民主社会中显得特别重要。因社会工作被定性为专业团体,扮演中介角色,可避免在分配资源时政府与民众之间的直接冲突,政治压力可以得到舒缓(何国良,2000, P154)。

上述两种理论都有言之有理的部分,但也都有失之偏颇的地方。“特质理论”在强调社会工作作为一个专业的共性特质时,忽视了各不同国家和地区政治、经济、社会、文化等环境因素对社会工作制度的影响,把社会工作看作是有固定发展历程和固定实施模式的专业,缺乏文化的敏感性。而“社会权力”论者在强调功能定位中政府作用的同时,却忽略社会工作作为一个助人专业具有的慈善、公益和重点扶持困难群体的价值观,把社会工作和社会工作者全部当做是权力运作的产物,是政府控制民众和减轻社会冲突的工具。

从理论层面看,“特质理论”企图给予“专业”一个定性观,希望在社会现象背后找寻一种固定的特性。“社会权力”观点则将社会工作专业的产生解释成由外部权力强加的。两种理论的不当之处,在于其不明白“社会工作是一种社会建构的活动”(何国良,2000, P155)。

2. 社会建构理论视角下社会工作制度的影响因素

社会工作在英美等国家产生发展的初期,从业者为了提升服务的质量,同时也为了提高社会工作的职业地位,模仿医学、法律等专业的服务模式,走的是精英专业的发展道路。20世纪60、70年代,社会

工作的专业性受到质疑和挑战,此后社会工作者放弃精英专业模式,改取“通才实用模式”,企图融合不同服务领域的专长,发展一套符合不同社会情况的社会工作实践理论。从社会工作发展变化的路径可见,社会工作与社会政治经济之间存在着密切和微妙的关系,其理论、方法、制度形式、工作重点、实施途径等并非一成不变,而是因应着社会、经济、文化、制度、社会价值观、服务主体认知水平、服务对象需求等方面的发展变化,而呈现出不同国家、地区,以及不同时期、阶段的巨大差异。因此,我们可以把社会工作的本质,看成是社会建构的结果,而且这一建构是一个不断延续的过程。

至于如何建构,佩恩(Payne)提出一套以三个社会工作要素组成的框架,来探求这三个要素的互动过程中建构出来的社会工作特质。三个要素为:社会工作者、案主和他们会面之情境。继而,他提出影响着这三个要素的三股力量,并以此来研究社会工作的社会建构过程。三股力量为:创造和控制社会工作成为职业之力量;从主动及被动寻求工作协助的人群中创造案主关系之力量;以及创造社会工作实务运作之社会脉络的力量(阮曾媛琪,2000, P124)。

把社会建构的理论运用到处于初期发展阶段的中国社会工作的实践可以发现:参与这一社会工作制度建构的三个方面力量都存在,而且都在发挥着影响制度建设的作用。

二、中国社会工作本质建构中各方力量的作用分析

按照佩恩有关社会工作三个组成要素和三股影响力量的理论框架,笔者尝试着分析中国社会文化和制度背景下,不同力量对于社会工作制度建设的不同影响作用。

1. 社会工作者是推动中国社会工作制度建设的先行力量

佩恩认为,影响社会工作本质的第一股力量来自社会工作者,即创造社会工作成为职业之力量。这在社会工作自然发展成熟的西方国家表现得十分明显。在中国,社会工作者的努力对于社会工作的发展起到重要作用,但不见得是第一位的主要影响因素,第一位的其实是政府的主导作用,这在后面的分析中将谈到。这里先分析社会工作者在推动社会工作制度建设中的“先行者”作用。

在中国,社会工作者其实分为两种涵义:一是所

谓专业的社会工作者；二是所谓实际(或称“行政性、非专业”)的社会工作者。这两部分人员在社会工作制度建设中的立场和作用有很大区别，需要分别进行考察。

(1)“跛脚先行者”：专业社会工作者的作用。在中国，由于社会工作专业“教育先行”的发展特点，专业社会工作者一般是指以高等院校中从事专业教育的社会工作专业教师为主，以少数专业服务机构中从事直接服务的社会工作者为辅的一批人。

这些人最先从西方国家或我国的港台地区接触、了解并接受专业社会工作的理论、方法和价值观，接触、了解并认同专业社会工作制度的内容及其作用，其中一部分人甚至直接接受英美等国家或我国港台地区高等院校专业社会工作的教育和训练，因此，他们是比较系统掌握社会工作作为一个专业学科的完整知识体系的一批人，故此被人称作或自称为“专业社会工作者”。但是，也是由于中国社会工作“教育先行”的发展特点，致使专业社会工作者的专业特长更多体现在学理知识方面，而非实践经验方面，因此，中国专业社会工作者中的许多人存在着“强学理、弱实践”的“跛脚”现象，这是中国社会工作发展初期的特有现象。

在中国社会工作发展进程中，专业社会工作者大多从专业特质或专业化过程的视角来理解社会工作的本质，以推动社会工作职业化、专业化和制度化为己任，所以在中国社会工作的建构中，常常用专家论述的话语，把社会工作引向专业的方向。其作用表现在以下方面：

首先，在国民高等教育体系中，专业的社会工作者执掌着社会工作教育的主导权。社会工作专业教育涉及高等教育和社会福利两大领域，本来，两大领域的行政主管部门——教育部门和民政、卫生、司法、工(会)、青(共青团)、妇(联)等部门应该紧密合作、相互影响，共同确定社会工作专业教育的重大议题。但是，在部门分割管理的制度体系中，属于教育部门主要管辖的各专业教育的形式和内容，其他部门很少可能插手其中，高等院校中的专业教育，基本上是一个相对封闭的领域，处于初期发展阶段的社会工作专业教育尤其如此。因为与此相联系的其他部门的工作人员，甚至在很长时期里还不知社会工作为何物，所以，在社会工作专业教育领域，基本上是最先接触、了解社会工作的专业社会工作者在主导着它的发展方向 and 制度建设。无论是社会工作作

为一个专业在高等院校专业目录中的设置，还是社会工作专业教育的培养目标确定、课程体系构建、教学大纲编制、教材讲义编写、学生实习安排、学生就业导向等方面的工作，都是由高校中的社会工作专业教师在主导、引领和组织实施。这种主导作用的发挥，导致了以下几方面的结果：

一是较快、较完整、较规范地建构起了高等院校中社会工作教育的专业学科体系。由于社会工作者的不懈努力，使得作为新兴专业的社会工作教育后来居上，呈现出“后生快发”的高速发展势头，开设本科层次社会工作专业教育的院校已经达到 252 个(2010 年)，另外有 58 个院校和科研单位已经和即将开办社会工作硕士专业学位(MSW)教育。

二是较快、较全面、较强势地在国家和社会层面构建起了以专家论述为特征的社会工作专业话语体系。通过教材编写、专著和论文发表、在职人员培训、召开研讨会、开展国际交流、参与政府文件起草等途径，将社会工作专业的理想模式和专业用语广泛传播，使专家论述成为中国社会工作制度建构中的重要影响因素。

三是较快、较大量、较系统地培养了一大批经过严格教育训练的社会工作专业学生。从 20 世纪 80 年代末至今，高等院校培养的社会工作专业学生数以万计，他们中的许多人充实到社会福利服务机构或社会福利行政管理机构并成为业务骨干；还有许多人充实到社会工作专业教育机构并成为教育传承的后备梯队；更多的人虽然没有从事与社会工作专业相关领域的工作，但是他们在社会各领域的存在和作用发挥，既扩大了社会工作专业的影响，又为社会工作事业的将来发展储备了专业人才，社会工作专业毕业生的存在以及继续大量产生，将是未来中国社会工作制度建构的重要影响力量。

其次，在部分社会福利服务的实务领域，专业社会工作者通过专业示范引领着社会工作的发展方向。在社会工作教育恢复重建的初始阶段，专业社会工作者虽然大多不具一线服务的实际经验，存在“强学理、弱实践”的“跛脚”现象，但是经过 20 多年的教育发展，其中的一部分人通过不同的途径，如课堂教学中的情境模拟、自身参与或带领学生参与的实习训练、与政府或机构合作开展的咨询服务、自行策划项目或自创服务机构开展的专业服务等，已经学习掌握了一些专业的方法和技能，在普遍缺乏专业特性的社会福利服务领域处于领先的地位，可以起到

专业引领的作用。最早的社会工作专业示范活动,是在 20 世纪 90 年代中期,一些院校的教师带领学生在城市开展的以农民工子女、受虐妇女、社区老人、残障人士为主要对象的服务项目;最具开创性意义的社会工作专业示范活动,是 21 世纪初上海服务于社区矫正对象、吸毒人士和社区青少年的三大社会工作专业社团的成立,社会工作毕业生和教师成为其中重要的专业力量,向社会昭示社会工作专业的作用;最大规模、最具社会影响力和政策倡导意义的社会工作专业示范活动,是汶川地震发生后的社会重建中专业社会工作团队的介入。上海、广州、长沙、北京、成都、天津、南京、济南、青岛、重庆、武汉、香港等地高校社会工作专业师生,在四川各地开展的社会工作服务,在灾后民众的心理重建和社会关系重建中起了极其重要的作用。专业社会工作者通过上述一系列的专业示范活动,让社会和政府人士了解什么是社会工作;了解社会工作与传统福利服务有何区别;了解社会工作在社会经济发展中具有怎样的功能;了解社会工作制度建设包括哪些方面内容;了解社会工作人才队伍建设具有怎样的极端重要性。

最后,在社会工作者职业水平评价制度建设中,专业社会工作者通过积极参与和配合,坚守了社会工作的专业特性。在社会工作职业化、制度化建设中,职业岗位的设置、专业资格的认证以及专业教育的发展,是三位一体、密切相关的环节。其中,专业资格认证制度建设,是提升服务水平和保障服务对象及社会工作者权益的重要举措。因为中国社会工作专业起步晚,大量的实际社会工作者即在政府机关或服务机构从事福利服务的人员不具备专业训练的背景,他们对于社会工作职业水平评价考试的理解和期望,与社会工作作为一个专业的性质存在差距。专业社会工作者一方面体认中国情境下实际社会工作者的处境,另一方面也坚持维护社会工作的专业特性,通过参与考试大纲的编制、辅导教材的编写、考前辅导的组织、试题试卷的命制以及考生试卷的评阅等环节,将社会工作最基本的理论、知识、方法、技巧、价值观体系的内容贯穿其中,使获得社会工作者、助理社会工作者资格证书的人员,基本具备了最起码的专业素养和能力,维护了社会工作的专业标准和社会信誉。

(2)“欲拒还迎者”:实际社会工作者的努力。实际社会工作者的概念是王思斌教授于 1995 年提出的。在中国,所谓实际社会工作者主要是指在政府部

门或服务机构中从事社会管理和社会服务的工作人员,其基本特征即“行政性”和“非专业化”(王思斌,1995)。所谓行政性是指:第一,这种工作被纳入行政框架之中;第二,这种工作由国家行政干部按照行政程序进行;第三,这种工作在功能定位上被纳入行政管理范畴。所谓非专业化是指:第一,工作人员没有受过国际上通行的社会工作知识、技巧的训练,但却受过本职工作的训练;第二,在长期的实践中,也摸索出一套行之有效的工作方法特别是思想工作方法。

这部分人数量巨大,且占据着相关政府部门和服务机构的重要岗位,所以对中国社会工作的建构也发挥着重要的影响作用:

一方面,他们之所长是拥有实际工作的经验,之所短是缺乏专业教育训练的背景。在过往的计划经济年代里,行政性、非专业化的实际社会工作者的工作,对于社会上最困难人群的生活保障,以及一部分社会问题的解决,起到了积极的作用,而且他们在艰苦环境中的努力,造就了一代人的奉献精神。但是,这种行政性、非专业化的社会工作也存在明显不足,表现为:第一,重政治运动,轻公众主动参与;第二,重思想教育,轻实际利益;第三,重一般性原则,轻个别性原则(王思斌,1995)。在 40 多年实际社会工作中形成的思维定势、价值理念、工作习惯以及利益关系,使得实际社会工作者们对于强调“以人为本”、“个别化”、“公众参与”等原则的专业意义上的社会工作的理论、理念和方法,在认知和认同上有一定的困难,在学习和掌握上更需要一定的过程。所以,对于中国社会工作发展强调专业化的道路抱有一种天然的怀疑、犹豫,抵触甚至排斥的态度,在话语体系方面他们更倾向于强调实际经验的“本土化”论述。

另一方面,由于以往的社会福利服务以社会上最弱势群体(老年人、病残者、贫困者)为主要对象,以满足基本生存需求为主要内容,以钱物的发放为主要手段,所以其工作被认为是没有技术含量、不需严格教育训练即能从事的职业。社会服务性工作在社会评价方面的地位低下,以及在薪酬待遇方面的心理落差,是实际社会工作者有诸多抱怨并渴望改变的。因此,他们对于社会工作者职业水平评价制度建设持欢迎的态度,尤其是对于将社会工作者列为国家专业技术人员统一管理的举措高度认同,希望通过职业水平评价制度建设的途径,提高自身的职业地位和薪酬水平,至少在职业改造方面,他们赞成走“专业化”的道路。

这是一种对于社会工作职业化、专业化发展“欲拒还迎”、看似矛盾实为一致的态度。在这一态度指引下,他们对中国社会工作建构的作用表现在:

第一,一部分接触、了解专业社会工作并感受其魅力和作用的实际社会工作者,开始在自己影响力所及的领域中,引进专业社会工作的理论、知识、方法、技术及其价值观,开始组织实施或参与对于传统工作领域的职业改造,并在尽可能的范围内,引进经过严格教育训练的专业社会工作人才。当然,这样的职业改造和人才引进,是以不危及自身的职业地位和不造成“专业”与“非专业”人群的对立冲突为前提的,当“专业化”的发展要求可能严重破坏既有利益格局时,职业改造的进程和方向就会被停止或被改变。因此,在中国社会工作制度建构过程中,数量巨大的实际社会工作者的存在,既可能是积极的推动力量,又可能是消极的阻碍力量,问题的关键在于如何将这部分力量引向积极的、起推动而非阻碍作用的方向。

第二,对社会工作者职业水平评价考试采取积极欢迎和参与,但又急功近利的态度。如前所述,实际社会工作者对于社会福利服务性工作社会评价方面的地位低下,以及薪酬待遇方面的心理落差有诸多抱怨并渴望改变,所以对于社会工作者职业水平评价制度建设持积极欢迎和参与的态度。2008年第一次全国社会工作者、助理社会工作者职业水平评价考试有13万多人报考(其中大多为社区、民政等领域和部门的实际社会工作者)就是明证。但是由于没有经历过专业社会工作的教育训练,再加上年龄偏大、工作繁忙、家庭负担重等原因,对于系统学习掌握社会工作的理论、知识、方法和技巧,存在一定程度的畏惧心理,希望通过便捷的途径取得职业资格证书。例如,建议采用“老人老办法、新人新办法”的方式,让年龄偏大的实际社会工作者免除考试,用认定的办法获得资格证书;建议通过降低试题难度、放宽评分标准、降低及格线、提高通过率等方法,让更多的实际社会工作者获得资格证书。当这样的期望没有实现时,其中的一部分实际社会工作者便产生埋怨、责难和消极情绪,不是通过加强学习以弥补自身不足,而是大幅减低了对于社会工作者职业水平评价制度建设的参与热情。2009年第二次和2010年第三次全国考试报名人数连续两年锐降近三分之一的的事实,一定程度上反映了这样的变化。

第三,因其人数众多且对中国社会福利服务工

作的深切了解和经验积累,对中国社会工作本土化发展将起决定性的影响作用。在计划经济年代里,虽然没有专业社会工作的存在,但是,为困难人群提供福利服务的工作还是由实际社会工作者在承担,这部分人的数量数以百万计,且目前仍然工作在社会福利服务的第一线,其中的许多人还担当着社会福利服务事业的领导和管理职责。当社会福利制度面临改革和转型,建立专业社会工作制度的任务提上议事日程之际,如何对待这部分数量巨大的实际社会工作者,便成为改革事业成败的关键。中国社会工作的专业教育虽然先于专业实践已经独立发展了20余年,已经培养了数以万计的专业毕业生,但是相较于数以百万计的实际社会工作者而言,还是十分渺小。因此,在中国大陆,建设宏大社会工作人才队伍的战略目标,绝不可能像英美等国家或香港地区一样,仅仅通过专业院校正规教育培养的途径来实现。专业院校正规教育与在职人员继续教育两条腿走路,是中国社会工作制度建设的理性选择。之所以这样选择,并不仅仅是一种权宜之计,也不完全是出于策略考虑,而是在于我们到底要建立什么样的社会工作制度。社会工作是帮助人的职业活动,助人者与受助者的互动行为,以及对于互动结果的评价,深受当时当地社会文化、社会制度、人们认知水平与行为方式的影响。因此,要将产生于西方国家的社会工作制度在中国建立,将其与“本土性”文化、制度以及经验的融合是一个必须的过程。在对中国社会福利服务工作的了解和经验积累方面,实际社会工作者比专业社会工作者更为丰富和深切,在社会工作本土化进程中,实际社会工作者有更大的参与权和话语权。所以,实际社会工作者在中国社会工作制度化建设中的态度与表现,关系到制度建设的成败。

2. 受助者是影响中国社会工作制度建构的重要因素

社会工作是一互动的活动过程。除了工作者的主导作用外,受助者的人数规模、问题性质、求助意愿和方式及对社会工作的理解与感受等,都是影响社会工作互动过程,从而影响社会工作制度建构的重要因素。

(1) 中国社会福利服务受助者的特点。要分析中国社会福利服务受助者的特点,必须联系中国文化、制度的特点及其演变历史进行研究。中国是一个有着两千多年封建社会历史的古老国家,1949年中华人民共和国建立后,又经历了近40年计划经济

的年代,1978年党的十一届三中全会至今,中国有了30多年改革开放的历史。这样三段历史所沉淀下来的文化与制度(尤其是社会福利制度)因素,使得中国社会福利服务活动中的受助者具有许多区别于其他国家或地区的显著的特点:

第一,由于近代中国贫弱受欺,计划经济年代无视经济规律,社会经济的滞后发展使得普遍温饱的社会目标长期没有实现,尽管改革开放后情况有所改观,但是,需要帮助的人数规模仍然庞大,且主要集中在传统的弱势群体(老人、儿童、妇女、残疾人、贫困者等)。

第二,由于国家处于由农业社会向工业社会、传统社会向现代社会、计划经济向市场经济的急速转型之中,受助者需要帮助解决的问题呈现传统与现代的交叉特点。许多如贫困地区扶贫、“三无”人员救助、“五保”人员赡养、流浪乞讨人员安置等传统社会的问题还没有根本解决,许多如心理疾病人员辅导、违法犯罪人员帮教、吸毒人员戒毒、婚姻危机家庭处理等现代社会的问题已经大量涌现。

第三,由于计划经济年代实施的覆盖范围小、保障程度低,但无需个人缴费的国家保险制度,再加上福利资源通过单位体制的渠道发放,政府扮演了直接提供福利服务的角色,社会中介性的服务机构极少,使得中国福利服务对象对政府、对单位的依赖性强,向专业服务机构主动求助的意向弱,很多服务对象甚至不知道社会工作为何物。

第四,一方面,由于传统社会中存在官府放粮救济和富者施粥济贫等行为,再加上基本生存的本能需要,中国福利服务的受助者大多对贫困救助持坦诚接纳的心态;另一方面,受“私密不可言人”、“家丑不可外扬”、“嫁鸡随鸡、嫁狗随狗”、“清官难断家务事”等传统文化影响,中国福利服务的受助者一般忌讳谈论心理疾病、婚姻危机、亲子冲突、家庭矛盾等私密领域的问题,许多受心理疾患困扰、遭家庭暴力侵害、被不孝子女遗弃、被“第三者”插足家庭的当事人往往采取忍让的态度,而不是主动向社会求助。

第五,由于中国是一个以“集体(或社会)为本”,而非以“个人为本”的社会,集体或社会中他人的评价是个人行为方式选择和行为结果评价的重要依据,所以福利服务受助者往往将他人的评价与感受,放在比自身评价与感受更重要的位置加以考量。

(2) 由上述特点而影响的中国社会工作的发展方向。第一、现阶段中国社会工作制度的建构,仍然

要以传统社会弱势群体为对象的剩余型福利制度为主,在此基础上逐渐向面向全体社会成员的普惠型福利制度过渡;

第二、作为助人职业的社会工作,要以帮助解决传统社会问题(如贫穷、病残、失业、老年照顾、青少年辅导等)为主要职责,兼顾现代社会问题的解决(如环境保护、心理健康、网络时代人际交往、竞争时代的生涯发展等);

第三、尽量在政府的工作制度框架内寻找发展空间,采用非政府的运作方式也要与政府保持良好合作关系;

第四、更多运用公益型、社会预防性、集体发展性的模式开展服务,对个人执业型的治疗性模式采取谨慎态度。

3. 政府是中国社会工作制度建设的主导力量

佩恩提出,建构社会工作制度的第三股力量是创造社会工作实务运作之社会脉络的力量,即助人者与受助者互动时所处的社会环境。社会环境涵盖的内容很多,如社会福利资源分布、社会福利政策内容、社会福利体制中政府的角色以及政府与民间的关系等等。

由于中国千百年来是一个崇尚中央集权的社会,计划经济时期仍然奉行高度集中统一的管理理念,社会福利资源绝大部分集中在政府手中,并通过行政性、直接发放的途径分配到需要者手中。改革开放以后,通过“社会福利社会化”的路径,政府集中掌握和直接发放福利资源的情况有所改变,但是政府仍然主导着社会福利政策的制定与实施。

(1) 政府在社会福利制度建构中的立场。第一,在社会转型期,由于社会矛盾纷繁复杂,社会问题集中涌现,再加之外部敌对势力渗透介入,出于社会稳定对于社会经济发展重要性的认识,政府仍然沿用过去年代的管理思路 and 方式,始终把加强对社会的控制作为制定社会政策的重要考量,把维持社会安定作为政策执行的基本出发点。在理论倾向方面,更符合“社会权利理论”的解释,希望通过社会工作作为中介,来缓和与民间的直接冲突,希望通过“专家论述”的话语体系,把老百姓的怨愤和社会的矛盾化解,以达到社会和谐、社会安定的目标。政府力图在不打破既有利益格局的前提下,完善社会福利制度。

第二,依然以国有资产“守护者”的身份对社会福利资源实行垄断性的掌控,依然将对社会福利资源的直接分配看作是得到人民拥戴,从而获得社会

统治合法性的基础；但是在面对日益复杂的福利服务需求时，也倾向于用“专家论述”来减轻压力和舒缓矛盾。因此对社会工作之类的专业发展持某种程度的鼓励和积极推进的姿态。

第三，由于中国社会长期奉行“家国同构”政治体制，政府机构人员对于“人民父母官”的身份认同根深蒂固，家长制的作风积习难改，在对待民间性社会团体方面，始终以管理者的姿态出现，用“领导者”与“被领导者”的关系看待政府与民间社会团体的关系，很难接受与民间组织的“伙伴”关系的说法。在社会日益复杂化的现实中，也意识到单凭政府的力量难以满足社会福利服务的多样化需求，也希望由民间社会团体来分担责任，但是出于对民间社会团体失控以及境外敌对势力渗透的担忧，对于大力促进民间性社会团体的发展持既期待又担忧的两难态度。

(2) 政府在中国社会工作制度建构中的行为特征。从社会福利制度建构中的上述立场出发，政府在中国社会工作制度建设中，呈现出以下方面的行为特征：

第一，对社会工作的涵义作“宽泛性”理解。国外或者国内学界和实务界，对于社会工作涵义有诸多的注释，但是基本的共识是将社会工作理解为一个在利他精神指导下，运用科学的理论和方法进行的助人的职业和专业。但是在中国大陆，一部分政府工作人员对于社会工作的涵义往往作“宽泛性”的理解：从工作范围角度看，一些地方政府把社会领域（即单位体制之外的“社会”部分）的工作（包括党的工作）都理解为是“社会工作”，于是，将“社会工作委员会”简称为“社会工委”而不是“社工委”；从人员数量角度看，一些地方政府将从事社会管理与社会服务的所有人员都看作是“社会工作者”，而不明白社会工作者仅仅是政府机构或服务机构中一部分从事与社会福利事业相关的管理与服务的专业人员。

第二，运用执政党的资源优势“强势建构”。在国外或我国港台地区，助人活动从志愿性的服务到职业化、专业化社会工作制度的建立过程中，政府虽然起到了重要的推动作用，但是社会工作事业的发展基本上带有明显的自我积累和“自然”生成的特点（王思斌，2007）。在中国大陆，社会工作从一开始就是在政府的主导推动下发展起来的。例如，20世纪80年代后期，社会工作专业教育之所以能够得到恢复重建和先行发展，就是在教育和民政部门的倡导下起步的，1985年国家教育委员会启动的普通高等

学校社会科学本科专业目录修订工作，以及1987年民政部组织召开的“社会工作教育发展论证会”（马甸会议）被认为是中国社会工作教育恢复重建的开端。2006年10月党的十六届六中全会提出建设宏大社会工作人才队伍的战略目标，社会工作制度建设更是获得了来自中央的巨大推动力。中共中央组织部牵头，国家民政部、人力资源与社会保障部配合，各地方政府响应，一个声势浩大的社会工作人才队伍建设的热潮在各地蓬勃展开。许多地方制定出台了“1+7”（或“1+6”、“1+8”等）配套性政策文件，许多地方将社会工作专业服务所需资金纳入财政预算；许多地方民间性福利服务机构如“雨后春笋”般产生，社会工作制度创新的“上海模式”、“深圳模式”相继涌现。由于政府掌握了绝大部分社会福利资源，加之服务受助者对政府的严重依赖，20多年中由民间力量“零打碎敲”式推动下无法达成的社会工作制度建设的目标，在政府的强势推动下很快就初步形成了局面。

第三，赋予社会工作维护秩序的特殊使命。在关于社会工作本质的讨论中，长期存在着“助人为本”还是“维稳（维稳）为本”的意见分歧。这种争论的背后，实际上是“以人为本”还是“以集体（社会）为本”的价值观冲突。在英美等西方国家社会中，“人道”、“人本”是其社会价值体系的核心，认为每个人的尊严、每个人的权利得到尊重，每个人的潜力得到发掘，整个社会也就得到安宁了。作为一个社会职业或专业的社会工作首先在英美等国家创立，实际上是建基于此的。而在中国社会中，集体、社会的价值是优先于个人的，长期的集体主义教育，倡导“先公后私”、“大公无私”、“集体利益大于个人利益”、“个人利益无条件服从集体、社会利益”等价值观，认为社会安定了，个人的利益也就能最大限度地满足。所以在社会工作制度建设中，政府强调社会工作维稳、维稳的功能，赋予社会工作以维护社会稳定的特殊使命。所以在众多的服务对象和服务领域之中，与社会安定密切相关的人员和领域（例如罪犯矫正、涉毒人员帮教等），更加受到政府的关注，更加容易得到政府资源的支持，也更加率先组建起职业化的社会工作队伍。

第四，在“政府购买”的形式下间接掌控。20世纪80年代前后，在世界性的石油危机的冲击下，在新自由主义和新管理主义思潮影响下，许多国家对于由政府高度负责的社会福利政策进行了重大改革，改

革的一个趋势就是通过“政府购买”、“服务外包”等形式,将社会福利事业民营化、私营化,把社会福利服务的具体事务交由民间公益性社会团体操作实施。受其影响,中国政府也在 80 年代中期提出“社会福利社会化”的目标。在社会工作制度建设的热潮中,一些地方政府也接过“政府购买”的口号,鼓励民间公益性服务机构的建立,鼓励其承接一部分从政府机关或政府所属事业单位分离出来的社会福利服务事务。但是由于计划经济年代高度集中统一的管理思路和行为方式的惯性使然,政府部门总是通过人事、财务、服务等途径对民间组织的运作进行间接掌控。政府机关与民间服务机构不是建立在服务“购买者”和“提供者”基础上的合作伙伴关系,而仍然是“管理者”与“被管理者”的关系。

三、结 语

社会工作是一项具有高度文化敏感性的职业,它为当时当地民众提供服务,必然受到当时当地社会文化、制度以及民众思想观念、行为方式等因素的影响。因此,中国社会工作制度建设,并不是西方国家社会工作特征在中国的简单复制,而是一个由中国社会众多力量(至少有三角力量)交互作用的社会建构过程。这个过程才刚刚开始,所以目前尚无法准确描述其全部特征和未来走向,但是通过上述分析,我们可以大致勾勒出中国社会工作制度的基本脉络:

第一,在政府的主导和强力推动下,中国社会工作制度建设将超越西方国家经历过的缓慢的自我积累和“自然”生成阶段,将以大大快于西方国家的速度迅速成型。但是制度建设会因为社会经济发展的地区差异而呈现由东向西、由沿海向内陆梯度发展的态势。

第二,由于历史原因以及认知方面的原因,在中国,社会工作的涵义要比西方国家的界定来的宽泛,社会工作者的人数要比严格专业意义上的统计来的宏大。许多“半专业”或“非专业”的人员被涵盖到社会工作者的队伍中,实际上是不同力量博弈的结果,也是顺利推动制度建设的策略选择。当然,这部分人员的专业提升和吸收消化,将是一个长期的、艰难的过程。

第三,随着社会的进步和认知的发展,专业社会工作者在制度建设中的作用将会越来越明显和突

出,作用主要体现在理论创新、学科建设、人才培养、专业示范等方面。但是,由于中国专业社会工作者自身存在“强学理、弱实践”的先天缺陷,要完成创建符合本土社会需要的社会工作理论知识体系的任务,还任重道远。

第四,因为政府赋予社会工作以维护社会稳定的特殊使命,所以在社会工作服务所能涉及的众多领域中,与社会稳定密切相关的领域,如违法犯罪人员矫正、涉毒人员帮教、社区闲散青少年帮教、进城农民工及其子女服务、城郊失地农民服务、长期信访人员服务等等领域,会是容易受到关注、优先得到资源和率先建立起社会工作职业化制度的领域。

第五,在中国,社会福利服务的受助者,是一个具有显著本土特点的群体,受其影响而建立的社会工作制度,在发展阶段上,处于由重点服务弱势人群的剩余性福利,向服务面向全体民众的普惠性福利转变的时期;在工作重点上,要兼顾传统社会问题与现代社会问题的综合解决;在介入策略上,要以预防性、发展性的干预模式为主,以治疗性干预模式为辅;在服务机构的类型上,要以有政府背景或与政府有密切联系的公益性组织为主,对于个人执业型的收费服务机构取谨慎发展的态度。

第六,在政府的大力倡导和有效控制范围内,民间公益性社会服务团体将面临迅速发展的大好时机,社会福利服务将出现服务对象多元化、服务提供多主体、服务需求多层次、经费筹措多渠道的生动局面。

参考文献

- [1]何国良:《社会工作的本质:论述分析的启示》,载何国良、王思斌主编《华人社会社会工作本质的初探》,〔香港〕八方文化企业公司 2000 年版。
- [2]阮曾媛琪:《从社会工作的两极化看社会工作的本质》,载何国良、王思斌主编《华人社会社会工作本质的初探》,〔香港〕八方文化企业公司 2000 年版。
- [3]孙立亚:《社会工作教育》,载王思斌主编《社会工作概论(第二版)》,〔北京〕高等教育出版社 2006 年版。
- [4]王思斌:《中国社会工作的经验与发展》,〔北京〕《中国社会科学》1995 年第 2 期。
- [5]王思斌:《我国社会工作发展的新取向》,〔北京〕《学习与实践》2007 年第 3 期。

〔责任编辑 方心清〕