

# 中国社会工作的嵌入性发展

王思斌

(北京大学社会学系, 北京 100871)

**摘要:** 文章研究专业社会工作在中国的发展, 指出这是一种嵌入性发展。在回顾和分析“嵌入性”概念的基础上, 对“嵌入”概念从结构的角进行理解, 以理解中国社会工作发展的特点。社会工作恢复重建以来, 其发展基本上呈政府主导下专业弱自主嵌入状态, 随着改革的深入和社会转型的加深, 新的社会管理格局的逐步形成, 社会工作将走向政府—专业合作下的深度嵌入。文章还讨论了社会工作嵌入发展的建构性, 并从社会建设的角度理解社会工作的嵌入性发展。

**关键词:** 中国社会工作; 专业社会工作嵌入性发展

**中图分类号:** C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246(2011)02-0206-17

20世纪90年代中期以来, 随着向市场经济体制的快速过渡, 我国经济获得了持续快速增长, 但是随之而来的是经济发展与社会发展的日渐严重失衡。进入新时期新阶段以来, 这种失衡没有得到缓解, 并且直接影响到人民生活和社会秩序, 进而对我国改革与发展的基本目标带来严重挑战。在这种背景下, 中共中央提出科学发展观, 并作出构建社会主义和谐社会的战略部署。十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍”以促进和谐社会建设, 2010年4月中共中央、国务院发布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》又把社会工作人才作为重要的人才队伍来进行建设, 我国社会工作迎来了前所未有的发展良机。但是, 实际上我国社会工作的发展还有一些重要的理论和实践问题需要解决, 本文试图运用嵌入性理论对此做一初步分析。

## 一、专业社会工作在中国的发展及嵌入性问题

### 1. 社会工作在中国的发展进程

社会工作作为以利他主义理念和科学方法为基础的专业助人活动, 最早产生于西方国家向现代社会的转型过程中。20世纪20年代, 受西方传教士的影响, 社会工作在中国也一度出现, 但这种社会工作并没有得到顺利发展。除了在一些大学开设社会工作课程, 社会工作师生参与面对孤儿、流浪者等极困难人群的服务外, 社会工作在政府那里、在社会上并没有得到积极回应。我们看到, 从社会工作在大学中出现之日起(燕京大学1925年设立社会学与社会服务系可以视为中国专业社会工作之开端), 十数年来, 以社会为名的著述并不多见。国民政府在1941年开始使用社会工作的概念, 但在大多数情况下则以“社会事业”称之, 没有大力推动社会工作的发展。究其缘由, 至少有如下几点: 第一, 中国当时是一个典型的农业国, 尚处于向现代社会转型之前; 第二, 自中华民国成立到1949年的30多年时间里, 中国经济凋敝、社会动荡、兵荒马乱, 外来的社会工作难以有生存和发展的环境。第三, 尽管清末民初以来中国社会发生了重要变化, 原来的社会关系遭到破坏, 但是以小农经济为基础的传统社会格局在城市和农村都依然顽强地发挥着重要作用。第四, 当时的政府无力顾及对困难群体的个性化服务, 独立的社会服务机构也不发达。在经济、政治、社会结构都比较传统, 文化又

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(09JZD0026)。

作者简介: 王思斌, 北京大学社会学系教授, 主要从事社会政策、社会工作、组织社会学研究。

以在小农经济基础之上形成的儒家、道家思想为主流的情况下,产生于西方的社会工作在中国未受到青睐是可以理解的。

新中国成立之后,革命政权几乎取消了一切带有西方资产阶级色彩的东西,在西方以宗教为重要背景,张扬资产阶级人道主义的社会工作也理所当然地被取消。但是,社会主义中国并未消灭所有社会问题。于是,在革命和社会主义的集体主义的旗帜下,中国共产党和政府对于贫困等人民生活方面的社会问题,采用了带有革命色彩的应对措施。政府一方面力图通过发展经济和相对平均的分配来解决突出的贫困问题,另一方面用革命战争时期形成的、以精神鼓舞为主的方法去应对困难。在对困难人群实施帮助方面,大力宣扬革命的英雄主义,强调蔑视困难,增强战胜困难的信心;同时采用革命的集体主义,强调一切革命队伍的人都要互相关心、互相爱护、互相帮助,并通过单位组织、人民团体等系统,采用自上而下的方法去促进问题的解决。这实际上是基于革命集体主义的精神激励和物质帮助相结合的方法。这套方法在计划经济时期得到发展和完善,形成既有指导思想、又有工作方法和实施体系的助人模式。相对于专业化社会工作,这种传统的服务模式可称之为行政性、非专业的社会工作。<sup>①</sup>应该说明的是,这种工作方法是与计划经济时期的经济社会运行模式相一致的,经过40多年的发展它已成为人们生活的经验并内化为人们的福利意识形态。<sup>②</sup>专业社会工作在我国的重建起始于20世纪80年代后期,至今已有20余年的时间。我国向市场经济体制转轨必然要求发展专业社会工作,由于我国选择了以经济体制改革为主的渐进改革道路,在一段时间内受到新自由主义的强烈影响,尽管社会保障制度改革出现断裂,<sup>③</sup>但是专业社会工作也没有得到快速发展。进入新时期新阶段,我国经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。这既使我国遇到新的发展机遇,同时也遭遇新的挑战。大量民生问题涌现,原来的社会保障制度功效衰减,社会分化和社会认同危机加剧,这使得政府不得不去寻找新的方法以解决新形势下的民生问题和社会秩序问题。在这种背景下,社会工作得到重视。当前我国出现两种社会工作并存的现象:一方面,传统的行政性、非专业的社会工作(下文也称传统的社会工作实践或传统的社会服务)因体制变革、社会转型而变得不那么有效;另一方面,有发展前景的专业社会工作受到多种因素制约而未能发挥应有作用。在传统的社会工作实践与专业社会工作并存的情况下,二者之间的关系,中国社会工作的发展方向已成为不得不认真讨论的问题。

## 2. 嵌入的概念

在研究和分析专业社会工作的发展状况和未来发展时,本文拟使用嵌入性理论。这是因为,当专业社会工作在我国恢复重建时,我国的社会服务领域并不是一片空白,传统的社会工作实践还在承担着服务职能。只是由于市场化改革,使得传统的、以单位体制为基础的社会保障和社会服务职能弱化,但这种以单位体制为基础的服务职能的弱化也得到了政府支持的社区服务的一定补充。这种社区服务基本上以传统的工作方法为主,行政化色彩明显,它基本上是传统社会服务和管理的延伸。这样,专业社会工作从其恢复重建始,就落入传统社会服务模式占统治地位的时空之中,而且至今这种格局并没有发生本质性的改变。可以说,专业社会工作是嵌入原来的社会服务领域之中并谋求发展的。嵌入性是专业社会工作在中国生存和发展的重要特征。

嵌入本来是指某一事物(固体A)卡进另一事物(固体B)的过程和结果。一般地,我们把A进入B的过程称为嵌入,而当A已经进入B时,我们会说A已经嵌入于B。这种用法在自然科学、建筑学中是比较普遍的。例如,物理学研究两个物体的嵌入,数学研究变量的嵌入、表格的嵌入,建筑学研究结构的嵌入,等等。实际上,这些五花八门的嵌入对理解社会现象是有启发的。

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 王思斌:《求助中国社会的求一助关系》,《社会学研究》2001年第4期。

③ 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。

在社会科学中,嵌入的概念最早被波兰尼提及,在《大转型:我们时代的政治与经济起源》中,他基于“保卫社会”的理念,指出过分市场化、过分关注经济而忽略社会有巨大的风险。他指出,社会关系被嵌入经济体系之中……市场经济只有在市场社会中才能运转。<sup>①</sup>波兰尼反对经济(市场)自主性的看法,认为不可能存在自发调节的市场体系,因此必须关注与经济密切相连甚至不可分割的政治和社会方面的问题。弗雷德·布洛克(Fred Block)在为波兰尼的《大转型》所做的“序言”中指出,“嵌入”这一概念是波兰尼在社会思想领域的重要贡献,这一概念表达了这样一种理念,即经济并不是自足的,它是从属于政治、宗教和社会关系的。<sup>②</sup>毫无疑问,波兰尼的“嵌入”概念是深刻的,在社会思想领域也是有说服力的。虽然波兰尼没有对“嵌入”概念作出十分清晰的解释,也没有发展出关于嵌入的理论体系,在20世纪70年代以后新自由主义在全球大行其道并带来日益严重的社会后果的情况下,波兰尼的告诫是十分中肯和重要的。

在经济活动和社会的关系方面,利用“嵌入性”概念进行系统解释的是格兰诺维特。格兰诺维特与新古典经济学对话,并以社会网为分析工具,说明经济行为是嵌入于社会网之中的,进而说明经济行动与社会结构的密切关系。<sup>③</sup>他将自己的研究成果向社会学、经济学的更高理论层次扩展,与社会化、科层结构、交易成本等理论相联系,显示了其“嵌入性”理论的更重要的学术价值。

“嵌入”(嵌入性)概念和理论的提出为社会学特别是经济社会学的发展提供了新的发展空间,而且这一概念所具有的扩散能力也确实为解释较为复杂的社会现象提供着新思路。不过,学者们也发现,不管是波兰尼的嵌入概念还是格拉诺维特的嵌入理论都还有一些缺憾(这里我们无意苛求两位理论家)。波兰尼的嵌入思想是深刻的,又是不十分清晰(细致)的,可能正是这种不细致才使它具有广泛的解释力。实际上,波兰尼的嵌入概念是一种思想,在波兰尼那里嵌入实际上是一种原生状态,是一种实然的社会事实,经济关系当然是嵌入在社会关系之中的,问题只是经济学分析是否顾及这种嵌入性事实。在这一意义上,波兰尼的嵌入思想对经济学家来讲是一种重要的提醒。实际上,在格拉诺维特那里也是如此。如果不顾及社会因素,许多经济现象就不能得到有效的解释。当然,在学术上,格拉诺维特的嵌入性理论与波兰尼所做的已有明显不同,即格拉诺维特的分析着眼于具体的经济行为,从而更加细致,更有操作性。有的学者用可分析与不可分析来比较波兰尼的嵌入思想和格拉诺维特的嵌入理论,指出波兰尼的嵌入思想具有不可分析性,而格拉诺维特的嵌入性理论具有部分可分析性,<sup>④</sup>这对分析和使用嵌入性理论是有启发的。

本文的目的不是要比较波兰尼的嵌入思想和格拉诺维特的嵌入理论,而是期望借助嵌入概念和嵌入性思想去解释和说明我国社会工作的发展。当然,这里有一个使用嵌入概念的适切性问题。正如有些学者已经指出过的,对嵌入性概念的使用已经泛化,并可能导致混乱。<sup>⑤</sup>

实际上,如果不做苛刻的要求,不一定要按照概念提出者赋予的既定意义去使用概念,而是在某种相近的意义上展开分析,并用于新的分析对象,这样或许会延长这一概念的分析链条,并使这一概念有更宽广的意义。在这里我们可能做的是理论的迁移,即将用于解释某一对象的概念和理论用于解释另外的事物。这种努力并不一定是无效的或歪曲的,有时候可能带来某一领域的理论创新。实际上,社会学的许多概念就来自于对自然科学概念的借用,比如,机械团结、有机团结中的“机械”和“有机”,生态结构、张力,以及这里的嵌入,都是如此。我们也可以看看政治学对生物学概念的借用。杜赞奇在说明中国1900—1942年华北农村的政治状态时使用了格尔茨(C. Geertz)原本用来

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50页。

② 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15页。

③ 马克·格拉诺维特:《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。

④ 刘世定:《嵌入性与关系合同》,《社会学研究》1999年第4期。

⑤ 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15页。

描述印度尼西亚水稻生产的“内卷化”(Involution, 也称过密化)概念,<sup>①</sup>也是恰到好处的概括。

回到本文,笔者认为可以用嵌入的概念来讨论中国社会工作的发展问题,因为当今中国的专业社会工作存在于传统的社会工作实践(行政性非专业社会工作)领域之中,而且二者之间的关系复杂、交织。当然,这里需要说明嵌入的含义。

### 3. 本文对嵌入、嵌入性概念的理解

在阅读了波兰尼的《大转型》之后,我们发现他并没有给嵌入一个清楚的定义。波兰尼研究的是现代经济与社会的关系,是市场运行与社会的关系。这里的嵌入状态是怎样的,波兰尼并不关心,他强调的是经济不能离开社会关系,市场不是自足的,也不能凌驾于社会之上。他表达的是一种思想,而不是要证明概念。他将这一概念作为一种思想来表达,而不是追求它的精确性,尽管由于概念上的这种不甚清晰造成了对这一概念的多种阐释。

相对而言,格拉诺维特对嵌入概念的使用和分析要精致得多。他细致地讨论了社会关系在经济生活中的作用,研究了嵌入的机制及后果,对嵌入现象进行了因果分析,指出经济关系是嵌入于社会关系系统之中的。<sup>②</sup>从研究策略的角度来看,格拉诺维特是从人际关系、信任和情境的角度来研究社会关系对经济活动的意义的,这使得他的研究具有“实证”的色彩。但是,由于他研究的是一般的社会关系对经济活动的影响,所以对嵌入状态、嵌入“机制”的分析也不可能十分细致。但是我们会发现,由于格拉诺维特要讨论较为具体的问题,所以他关于嵌入的状态和机制的分析要多一些。总而言之,波兰尼是一般地研究了经济活动(市场)与社会的关系,没有说明经济活动嵌入社会的机制、过程和后果,也没有具体地研究“脱嵌”问题,因为在他看来,实际上经济活动与社会关系(社会结构)是密不可分地联系在一起的,或者是一个问题的两个角度。

相对而言,格拉诺维特比较具体地讨论了经济活动嵌入社会关系体系的问题,他指出嵌入观点强调具体的关系以及关系结构能产生信任、防止欺诈。<sup>③</sup>这种观点被视为嵌入的两种形式:关系性嵌入与结构性嵌入。前者是指行动者嵌入于其所在的关系网络之中,并深受网络其他成员的影响;后者将嵌入置于更大层面,即认为行动者所在的网络又是嵌入于社会文化传统、价值规范等结构之中的。本文把嵌入作为一个分析概念,研究具体的嵌入性问题。与波兰尼、格拉诺维特不同的是,本文不是研究经济活动和社会关系之间的嵌入性问题,而是用嵌入性概念研究我国社会工作的发展。正如前面我们已经指出的那样,改革开放以来专业社会工作在中国的发展是在嵌入状态下进行的,即它是作为一个舶来品落脚生存和谋求发展的。这是一个实际的、现实的嵌入现象,对这种嵌入现象进行研究,一方面可以对社会工作的发展作出解析,另一方面可以折射这一现象的社会学意涵。

对社会工作的嵌入性进行具体研究要涉及一系列基本概念,比如嵌入主体、嵌入机制、嵌入状态、嵌入后果等。这些概念在波兰尼和格拉诺维特那里基本没有出现,就是出现的概念也没有给出清楚的定义和说明。本文希望首先参照波兰尼、格拉诺维特的嵌入理论定义几个基本概念,以作为其理论的延伸,然后再进行具体分析。在波兰尼和格拉诺维特那里,Embeddedness这一概念的含义是可以理解和被领会的,在中文中它被译为嵌入、镶嵌、嵌入性,实际上这三个中文概念的含义有所不同。嵌入、镶嵌既可以做动词理解,也可以做状态性名词理解。一般地,镶嵌的工程味道更浓一些,它在状态上有点像机械性的嵌入,有点接近于Nested所表达的挖巢嵌入的意思。嵌入也有某种物理性结构的含义,但相对于镶嵌要弱一些。嵌入可以是植入、埋入,表达了两个事物更为复杂的关系。波兰尼、格拉诺维特不是在物理学、工程的意义上使用嵌入一词,因为在实际上,他们所说的市场行为离不开社会结构,经济行为不能脱离社会关系,它们是交织在一起的,但是某些经济学家却把它们

① 杜赞奇:《文化、权力与国家》,王福明译,南京:江苏人民出版社,1994年。

② 马克·格拉诺维特:《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31页。

③ 马克·格拉诺维特:《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11页。

隔开了,甚至否认社会关系的作用(即脱嵌)。然而可能正是因此,使得嵌入的概念“分析性”不足。为了进一步分析的需要,本文还是将嵌入概念明确化,它指的是某一事物进入另一个事物之中去的过程和状态。这里有几个要素:第一,至少有两个被指认的事物,这是嵌入的前提;第二,一个事物进入另一个事物之中,这是嵌入过程。在波兰尼那里这个过程是不明显的,或者由于两种因素天然地结合在一起。嵌入不能简单地理解为“在甲中有乙”,因为渗透也是“甲中有乙”,嵌入强调了结构性;第三,一个事物进入另一个事物,前者是如何进入后者的,这是嵌入机制;第四,进入后的结果,进入之后双方的关系如何,这是指嵌入后的状态。

在社会科学中实际上也可以使用更加结构性的嵌入概念,即在Nested的意义上使用嵌入概念。Nested所表示的嵌入是某一事物“物理性地”嵌套在另一结构之中,表格的嵌套,数学模型中的变量嵌套,俄罗斯娃娃似的嵌套,这些嵌套的一个重要特点是一个事物(结构)机械性地进入(即内置于)另一个结构之中。这是更具有结构意义的嵌入。实际上,在社会现象中这种结构意义的嵌入也是大量存在的,即一件事情中套着另一件事情,甚至是几件事情嵌套在一起,形成多层嵌套结构。<sup>①</sup>当我们着眼于某一复杂社会现象的历史性时,多元嵌套(里面包含着一定的递进的因果关系,就像社会现象的多元索引一样)就是自然的。

#### 4. 本文对嵌入概念的使用

本文基本上是在结构的意义上使用嵌入这一概念的,这是因为在我们讨论的问题中,明显地存在着舶来的专业社会工作和本土社会工作实践两种服务,这原本是两个相互独立的东西,却因为中国的改革开放而走到一起。由于本土社会工作实践是原生的,并且广泛存在于社会生活之中,专业社会工作只是弱小的后来者,所以就二者的基本关系来说,专业社会工作实际上是进入本土社会工作实践的原有领地,前者嵌入后者之中。当然,随着社会转型的发展和与民生相关的社会问题的凸显,随着专业社会工作自身的发展,它的地位和作用不断增强,专业社会工作在与本土社会工作实践的互动中会不断进入本土实践领域,二者之间复杂互动,会出现专业社会工作的深度嵌入。本文想用嵌入性理论来解释专业社会工作发展的这一过程。由于这一过程不同于波兰尼、格拉诺维特所讨论的经济行动与社会的关系问题,所以本文不想原封不动地使用他们的嵌入性概念,而是根据研究的问题借用嵌入性概念或进行嵌入性概念的理论迁移。本文认为,在结构意义上使用嵌入性概念可能是对格拉诺维特嵌入性理论的某种延伸。

应该指出,在社会工作学界使用嵌入性理论分析我国社会工作发展已有一些研究成果。比如熊跃根曾提出“体制嵌入”的概念,从我国社会工作教育领域的行动者与政府组织(权力)领域主动联结或被动吸纳的交互关系的角度去看待“嵌入性”关系。<sup>②</sup>徐永祥也用嵌入性来说明社会工作者介入四川地震救灾的过程,<sup>③</sup>笔者也曾就此问题进行过一般性讨论。<sup>④</sup>上述研究指出了我国社会工作发展的嵌入性特征,但还不够深入,本文的目的是在此基础上再进一步。

## 二、社会工作嵌入性发展的分析视角与嵌入过程

### 1. 分析嵌入性问题的几个角度

我国专业社会工作(以下有时简称为社会工作)的发展从正式恢复重建至今已有20年的时间,

<sup>①</sup> 王思斌:《底层贫弱群体接受帮助行为的理论分析》,载王思斌主编《中国社会工作研究》第四辑,北京:社会科学文献出版社,2006年,第31页。

<sup>②</sup> 熊跃根:《论中国社会工作本土化发展过程中的实践逻辑与体制嵌入》,载王思斌主编《社会工作专业化及本土化实践》,北京:社会科学文献出版社,2006年。

<sup>③</sup> 徐永祥:《建构式社会工作与灾后社会重建:核心理念与服务模式——基于上海社工服务团赴川援助的实践经验分析》,《华东理工大学学报》(社会科学版)2009年第1期。

<sup>④</sup> 王思斌、阮曾媛琪:《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》2009年第5期。

其中经过了不同的发展阶段。对于社会工作（教育）的发展阶段，有的学者认为可分为五个阶段。<sup>①</sup>学术界的分类有一个共同点，就是将我国社会工作教育的发展进程、政府部门对社会工作的接纳程度（表现为某种与社会工作相关的政策的出台）联系起来。本文不想对社会工作发展的阶段进行严格论证，而是从发展进程的角度来说明社会工作的嵌入性发展。

根据本文对嵌入性的界定，研究嵌入问题需要明确几个基本问题：嵌入的主体、嵌入对象、嵌入的过程和空间以及嵌入的效应。嵌入的主体即是谁的嵌入，本文的嵌入主体是专业社会工作，这既表现为一个专业的活动，也表现为代表这个专业的人群。联系到我国社会工作教育快于社会工作专业实践发展的实际情况，我国社会工作的发展主要表现为社会工作教育群体在社会工作实践中所表现出的促进社会工作专业发展的活动。至今，我国的社会工作专业服务机构仍十分弱小，它与社会工作教育群体所发挥的促进我国社会工作发展的作用比起来是微弱的，更不用说目前许多知名的社会工作机构都有社会工作教育者的支持背景。用社会工作教育群体及其活动和作用作为嵌入主体是妥当的。这在国境外可能并不合适，但这是我们的国情，因为，中国专业社会工作的发展在很大程度上是由社会工作教育团体推动的。

专业社会工作嵌入的对象是原有的社会服务领域，即前面所说的本土社会工作实践领域。对于专业社会工作来说，这种社会服务体系具有先在性，它是与计划经济体制相适应的，或者说它是计划经济体制的有机组成部分。这一服务体制在中国是成熟的，并在各个具体的服务领域和具体的服务活动中发挥着作用。虽然改革以来，受国有企业市场化改革的影响，这种服务的范围和功能被弱化，但是时至今日，政府依然主要依靠这一制度和体系开展社会服务。在计划经济体制下形成并依然发挥作用的社会服务体系和制度主要表现为各级各类政府部门、人民团体、企事业单位和社区，根据相关政策，依靠行政体系、政府拨款以及行政化的工作方法开展的各种服务。这是以管理为取向的服务活动。毫无疑问，这里所说的社会服务体系和制度是十分庞大和复杂的，要把这一体系和制度说清楚也是不容易的。本文的目的不在于讲清楚这一体系和制度本身，所以也不再花时间和笔墨去解析、论述这一体系和制度（必须附带指出的是，至今对这一问题的研究很不深入，尽管它是十分重要的，笔者愿意在这方面进一步做些工作）。在以下的讨论中，社会服务体系和制度被指认为上述社会服务主体所组成的组织系统、活动空间和处理问题的方法。也就是说，专业社会工作嵌入的对象是由政府部门、人民团体、企事业单位和社区开展服务活动的空间。在具体分析中，本文把它指涉为各种带有行政特点的组织、机构，它们依据自上而下的政策所开展的服务活动，以及开展这些活动的基本理念和做法等。

社会工作嵌入的过程和空间是指专业社会工作在中国恢复重建之后，它怎样进入和嵌入哪些具体的社会服务领域。专业社会工作在中国重建和发展是一个过程，开始它只是一种教育的发展，后来逐渐实现与政府主导的实际社会服务相结合，在介入实际社会服务的过程中既实现服务于社会的宗旨，又获得发展。20年来，专业社会工作嵌入实际社会服务的状态也在发生变化。这既与社会工作自己的成熟程度和能力有关，也与改革开放、社会转型带来的新问题有关，与政府对解决新思路的变化有关。社会工作是怎样嵌入实际社会服务的，这里既可以作制度性的分析，比如把专业社会工作和实际社会服务作为不同的制度，研究它们之间的互动关系，也可以作项目性的研究，即从某些项目入手具体考察专业社会工作是怎样进入政府主导的社会服务项目的。这里是社会互动、互动过程的研究。至于嵌入空间，指的是专业社会工作在哪些领域、哪些项目里与实际的社会服务进行接触、交流、相互影响。正如空间社会学所指出的，社会学研究的空间基本上都是社会空间，是社会性的空

<sup>①</sup> 史柏年：《社会工作专业教育发展》，载中国社会工作协会组编《中国社会工作发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2009年。

间。<sup>①</sup> 在社会工作领域，这种空间指的是与社会工作相关的活动领域。考虑到嵌入性问题，可以说这一活动领域是专业社会工作群体、政府的社会服务部门、实际社会工作人员以及社会服务对象共同活动的领域。在这些领域中，他们的合作、竞争实际上决定着专业社会工作嵌入发展的过程。

社会工作的嵌入效应是指专业社会工作嵌入社会服务实践所产生的效应。这种效应包括两个方面：对自身发展产生的效应和产生的社会效应。前者指的是社会工作进入实际的、由政府主导的社会服务领域，通过互动对专业社会工作自身发展带来的影响。它证明了自己的能力还是未被证明，通过这种进入它更加被实际社会服务系统接纳还是没有改变或者被负面评价，这些影响着专业社会工作的进一步发展。后者指的是社会工作介入实际社会服务所产生的服务效果，即通过这种介入服务对象获得了哪些益处。这不但是社会工作在中国发展之根本，而且也是社会工作得到进一步发展的基础。专业社会工作不是为了自己的存在而嵌入实际社会服务体系，而是为了社会的利益，为了解决困难群体的问题和社会的和谐。显而易见，对于一个以服务为本的专业来说，研究社会工作嵌入的社会效应即它发挥的社会功能是重要的。

## 2. 嵌入的类型

正如前面我们已经表述过的，本文讨论的是专业社会工作的发展，我们把专业社会工作嵌入本土社会工作实践领域并获得发展的过程称为嵌入性发展。在这里，专业社会工作是嵌入的主体，是专业社会工作进入本土社会工作实践领域获得生存和发展。正像格拉诺维特分析信任关系的强度、社会网络理论注重行动者对网络资源的辨识和进入一样，专业社会工作嵌入本土社会工作实践也有不同的进路、策略和行动（嵌入）结果，我们把这些不同的嵌入称为嵌入的类型。

对于专业社会工作嵌入类型的划分可以从如下几个方面着眼。进入主导体制的结构，嵌入主导体制的深度，发挥功能的机制。进入主导体制的结构是指专业社会工作在我国重建、发展的过程中，它进入了实际社会服务体制的何种部位。在社会工作重建初期，社会工作专业服务是游离于已有的社会服务制度之外的，这表现为社会工作专业群体（即社会工作教育群体）主要致力于学科建设，而较少参与具体的社会服务。这样，专业社会工作在与实际社会服务的合作中基本上是做辅助性的工作，它进入的是社会服务体系的边缘部分，我们可以称之为边缘化嵌入。比如，社会工作专业重建初期，它能够进入的是社区服务等领域。在这一领域中，社会工作所能做的基本上是社区服务中的无偿服务，而更广大的便民利民服务、单位和社区的双向服务专业社会工作是没法插手的，但是后者越来越成为社区服务的主流——社区服务业的兴起和发展说明了这一点。后来在有些服务中，专业社会工作可能进入某些社会服务的核心领域，例如社区建设在全国推动之后，随着政府谋求社区建设方面的创新和转型中社区工作任务的复杂化，专业社会工作越来越多地进入诸如社区老人服务、儿童服务、促进社区就业等方面，它在社区工作中的地位开始中心化。我们可以称这种嵌入为核心化嵌入。毫无疑问，在同一个领域中，甚至在整个社会服务领域，专业社会工作的嵌入是由边缘化向核心化发展的，而这两个概念只是反映了整个过程的两个典型状态。

从嵌入主导体制的深度来看，社会工作的嵌入可分为浅层嵌入和深度嵌入。浅层嵌入是专业社会工作比较表面地进入社会服务体系，如果社会工作进入到社会服务的深处，我们则称之为深度嵌入。这里的浅层和深度是一个程度的概念，即社会工作进入社会服务领域时二者共事的层面。这里的层面在某种意义上包含了边缘或核心的意思，但是在更广的意义上它还包括二者结合的程度。比如，在社会工作进入社区服务、福利机构服务之初，社会工作者接触的只是日常工作方面的工作，接电话、送文件，他们未能接触社会服务的实质性工作，似乎他们做的工作是可有可无的。随着社会工作的逐渐成熟和社会服务的发展，社会工作逐渐进入实质性的工作，比如进行社区调查、了解居民需要，在诸多层次上较深入地参与项目或服务规划，以及相对独立地开展服务活动。深度嵌入实际上是主导的社

<sup>①</sup> 布赖恩·特纳：《社会理论指南》，李康译，上海：世纪出版社，上海人民出版社，2003年，第505页。

会服务体制更加接受、了解专业社会工作之后的状态，也是二者在较深层次的合作。在某种背景下，这种深度嵌入也有相互渗透、融合的意味，有点接近格拉诺维特嵌入的概念。

从发挥功能机制的角度来看，社会工作的嵌入还可以分为依附性嵌入和自主性嵌入。社会工作进入已有的社会服务系统是要发挥作用的，只有发挥作用它才能被社会以及社会服务的责任系统承认和接纳，才能得到进一步发展。依附性嵌入是专业社会工作不能独立地开展活动，必须依附在主体社会服务体系上发挥作用的現象。在社会工作恢复重建之初乃至现在，在有些地方和某些领域，专业社会工作并未被赋予独立服务的权力，他们没有相对独立的活動空间，而只能依附于主导性的社会服务活动。在这种情况下，专业社会工作的作用是被纳入主导性的社会服务之中的，是作为它的附属物而存在的。实际上，不论是社会工作的发展初期，还是在新进入的社会服务领域，这种依附现象总是存在的。自主性嵌入指的是专业社会工作力量独立自主地进入社会服务领域并发挥作用，它可以不受或少受主体社会服务系统的支配，而相对独立地开展活动、发挥作用。我们可以看到在深圳市和广州市，在开展政府购买社会工作服务的地方，社会工作已相对独立地在政府让渡的空间里发挥作用，在这里社会工作的主体性得到较大程度的表现。

读者可能会发现，上述分类在学术上并不是严整的，不是对社会工作嵌入做全方位的描述，而是有选择地在某些向度上进行分类。确实如此，如果要对社会工作的嵌入做更全面的描述和刻画，还可以有更多的分类。比如，从嵌入的组织形式、嵌入的规模、嵌入的项目类型等角度，都可以对嵌入做进一步分类。另外需要解释的是，上述分类并不是互相排斥的，在某些方面可能会有交叉。例如，核心性嵌入与深度嵌入可能有交叉，边缘性嵌入与浅层嵌入可能有重复。确实，上述分类并没有照顾到分类的周全性。实际上，本文是为了阐述和分析中国社会工作的发展才做上述分类的，比较熟悉我国社会工作发展的同人会发现上述分类是与我国社会工作发展的现实进程相关的。

上述分类并不一定能反映中国社会工作发展的全部，因为在中国大陆地区，社会工作的发展并不都是通过嵌入既有的社会服务体系才得到发展的。比如，境外社会工作服务和教育机构进入大陆地区开展服务活动，这些活动也有效地促进了社会工作的发展。因此，在做上述分类的时候，本文主要着眼于改革开放以后国内恢复重建的社会工作的发展，通过上述分类来描述它的发展进程和机制。至于其他社会工作力量在国内的发展，当它进入主体社会服务系统的时候，也可能产生嵌入现象，形成嵌入性发展，不过这不在本文讨论之列。下面我们从上述几个向度对我国专业社会工作的发展做一些分析。

### 3. 社会工作嵌入的基本过程

为了清楚地讨论问题，我们必须进一步说明本文讨论的主题，即社会工作嵌入发展的含义。在本文中，社会工作的嵌入过程、嵌入性发展基本上指的是一个意思，即指专业社会工作进入中国实际的社会服务领域，从事服务并得到发展的过程。由于实际社会服务在总体上是由政府主导的，所以专业社会工作进入社会服务领域是一个嵌入的过程。

#### (1) 基本背景

实际上，从恢复重建至今，我国专业社会工作的发展一直面对着怎样进入主流的（即政府主导的）社会服务体系的问题。这种主流的社会服务体系是与我国的社会福利和社会保障制度密切相关的。主流指的是它在服务的组织实施体系、服务的资源、服务的运行方式以及服务评价等方面占据着主要地位。在我国，社会福利制度基本上是残补性的，它的主要任务是解决老弱病残、失业等方面的问题。改革开放至1990年代中期，传统的社会保障、社会福利制度基本上没有进行改革，社会保障、社会福利的内容还是计划经济体制下的内容。1990年代中期以来，我国快速向市场经济体制转变，在建立现代企业制度的过程中政府实施了建立独立于企业的社会保障制度的改革，将退休职工、失业者推向社会。在这一过程中，几乎所有的社会服务都是围绕着解决改革所引发的问题而开展的。这自然是政府的责任和活動空间。随着市场经济体制改革的推进，中国加入世界贸易组织和社会的加快转型，社会问题集中凸显。中国共产党第十六次全国代表大会以来，中央提出科学发展观，转变过于偏

向经济增长的发展思路。2003年以来我国出台了一系列社会政策，十六届六中全会提出要建立“覆盖城乡居民的社会保障体系”，十七大提出加快推进以民生为重点的社会建设，并第一次相对全面地涉及社会福利的基本领域。这些都是在基本民生领域的政府责任，究其本质还是残补式的。

从另一个角度来看，这一阶段的福利服务理念开始发生转变。最初，无论是社会保障体制的改革，还是社会福利制度的改革，在较长时间内只被看做经济体制改革的配套工程。许多社会保障、社会福利改革的措施还不是把提高人民的生活质量作为主要目标，这在政府1990年代中期以后大力推动社会保障制度改革的目标陈述中表达得很清楚。<sup>①</sup> 这从另一个方面说明，当时的社会保障制度改革的非福利性质。说得直接一点，实际上当时的社会保障制度改革以至社区服务的推进还是基于发展经济和维持社会稳定的考虑，而不是基于社会福利发展的要求。当然，细分起来，社会保障改革与社区服务和后来的社区建设在内容上、在政治或福利的隶属度上还有不同，即社区服务、社区建设中的某些内容较多地带有促进和改善民生的特征。

从实施的角度来看，正是基于经济体制改革和政治稳定的目标，所以在这一领域内政府的角色是主要的，甚至是其他组织无法替代的，无论从角色认知还是角色能力上来说都是如此。政府一定会把这些关系到社会稳定的服务交给自己最信任、最可能做好的组织和机构去做，这就是政府部门、人民团体、事业单位和有浓厚行政色彩的社区组织。

近几年来，随着社会问题的严重化和民生问题的意识形态化，政府和社会对于加强困难群体、弱势群体服务的认识发生了一定程度的改变，把社会保障、社会福利作为公民社会权利的思想在强化，政府部门、事业单位、社会福利机构、社区的服务范围也有所扩展。但是从总体上来说，社会服务是政府掌控的领域，在社会服务领域无论是工作理念、组织体系还是工作方法，基本上体现了政府的意志和作用。而这种服务在很大程度上是计划经济时期社会服务做法的延续，虽然这里不否认逐渐发生了某些改变。

在这种背景下，专业社会工作的生存和发展只能是嵌入性的。这不但与改革和社会转型给社会工作提供的活动空间有关，也与社会工作的自身能力有关。

## (2) 基本过程

下面让我们来看看社会工作嵌入实际社会服务系统的过程。由于十分细致地分析这一过程之不可能，所以我们还是从社会工作自身的发展状况和社会服务主要任务的阶段性特征出发，或许也可以称为从社会工作的服务能力和政府、社会对这些服务的要求出发，来看专业社会工作是怎样嵌入的。

为了叙述的方便，我们对社会工作的发展过程做一个不太严格的阶段性划分。如果不仅仅从社会工作教育的发展，而是从社会工作教育的发展、它对参与社会服务渠道的寻求与实际介入，以及社会工作专业服务与政府主导并实施的社会服务的合作来看，这个嵌入过程大致可分为三个阶段。第一个阶段是从社会工作教育恢复重建开始到1999年，第二阶段是2000—2006年，2006年以后是第三个阶段。

社会工作专业教育恢复重建是从当时的国家教育委员会决定在几所高等院校试办社会工作与管理专业开始的。经过两年论证，1987年国家教委公布了新修订的《普通高等学校社会科学本科专业目录与专业简介》。同年，民政部邀请国家教委官员、高等院校的社会学者召开了著名的“马甸会议”，之后即有1988年初国家教委批准北京大学、中国人民大学、吉林大学试办社会工作与管理本科专业，1988冬北京大学与亚太区社会工作教育协会联合召开社会工作教育研讨会，接着是1989年北京大学等学校招收第一届社会工作与管理专业本科生。在随后的几年中，以民政部为主成立中国社会工作协会并加入国际社会工作者联盟，几所大学相继建立社会工作与管理专业，民政部与香港社会服务联合会多次合作召开研讨会并进行学术与实务交流，1994年中国社会工作教育协会成立，都属于专业社

<sup>①</sup> 王思斌：《略论当前我国社会保障体系的建构》，《华中师范大学学报》1997年第6期。

社会工作初步恢复阶段。到 1999 年, 全国开办社会工作本科专业的学校只有 28 所, 而且其中有一些间断招生。在这一过程中, 高等院校的基本任务是社会工作专业的学科化, 基本没有多大能力去参与实际的社会服务。说到嵌入, 主要是社会工作教师应实际部门 (主要是民政部门) 之邀参与干部培训, 部分社会工作专业师生通过实习接触、进入实际的社会服务。我国没有社会工作者的专业团体, 就不可能像其他许多国家和地区那样由它来推动专业社会工作在服务层面的发展。另一方面, 这一阶段来自政府的社会服务任务, 一是民政部门主管推动的社区服务, 二是因为向市场经济体制转变所带来的社会保障、失业、再就业等问题, 比较个人化的服务较少开展。每一个政府部门都在寻找在市场化改革中自己的新定位。在这种情况下, 社会工作对实际社会服务的介入是表层的, 因为社会工作专业没有能力, 而且似乎政府也不需要专业社会工作的加盟。

1999 年国务院批转了教育部《面向 21 世纪教育振兴行动计划》迎来了高等学校的扩招。从 2000 年开始全国新增社会工作本科专业的规模连续大幅度增长。2000 年在原有 28 所院校的基础上新增 27 个, 2001 年新增 36 个, 2002 年新增 35 个, 2003 年新增 26 个, 2004 年新增 21 个, 2005 年新增 15 个。社会工作本科专业招生数量的快速增长既给高校社会工作专业教育带来沉重的压力, 也为社会工作的发展创造了新的机会。在特殊的增设社会工作专业制度的影响下 (简言之, 即对非教育部直属院校, 各省市教育行政主管部门可自主批准设置专业, 报教育部备案), 社会工作专业与其他专业一样迎来了“乡镇企业化”阶段, 一些基本不具备师资条件和其他办学条件的学校也设置了社会工作本科专业。这一方面迫使社会工作教育群体内部要加强师资培训和课程建设, 另一方面也促使社会工作院系积极开拓实习空间, 积极寻找与实际社会服务的结合点, 这就直接促进了社会工作对实际社会服务的嵌入。

在这一过程中有几个因素明显地促进了社会工作的嵌入。第一, 第一批社会工作院校的带头和示范作用。那些开办社会工作专业较早的学校通过进修和其他方式形成了一支较高水平的社会工作专业师资队伍, 并在社会工作教育发展中成为中坚力量。在十多年的学科建设中, 他们与实际工作部门形成了良好的合作关系, 也是嵌入性发展的典范。第二, 专业教育规范的形成。教育部高等学校社会学学科教学指导委员会、中国社会工作教育协会多年致力于社会工作专业教学基本要求、课程设置、师资队伍及教学条件方面的规范建设, 其中包括理论联系实际、专业实习的环节, 促进了国际经验与中国实际的结合。第三, 社区建设的全面开展。2000 年中共中央办公厅、国务院办公厅联合转发了《民政部关于在全国推进社区建设的意见》, 这项以拓展社区服务为龙头, 包括发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安、完善社区功能等内容的社区建设, 既着眼社区管理, 又注重民生服务, 从而为社会工作的介入创造了良好条件。因为全国性的活动都要争先创新, 而在为民服务方面社会工作有其他学科无法比拟的优势, 这样社会工作师生就广泛地参与到社区建设的实践中来。在参与街道办事处、居民委员会主导的各种社区服务的活动中, 社会工作师生也进行了某些专业化服务的探索, 比如失业和贫困家庭的综合服务、老年人服务等。在这一过程中, 社会工作的嵌入是相对主动的, 实际工作部门和居委会也表现出积极的接纳姿态。在创新服务的共同目标下, 社会工作专业的嵌入从边缘开始走向核心, 由表层嵌入走向深度嵌入。这种特点在社区矫正方面也有表现。

2006 年前后, 社会工作在中国的地位有了明显变化, 其主要标志是十六届六中全会决定, 为了构建社会主义和谐社会, 要建设宏大的社会工作人才队伍。由执政党和中央政府决定并直接推动社会工作的发展, 这在全世界还是第一次, 同时这也反映出中国在改革开放、社会转型中所遇问题的复杂性和政府解决问题的迫切性。应该说明的是, 2000 年以后我国社会工作一直有一种加快发展的张力。民政部希望在本部门率先设立社会工作岗位并与其他部门联系推进社会工作制度建设; 劳动保障部 2004 年颁布了《社会工作者国家职业标准》上海市 2003 年举行社会工作者职业资格考试, 并在社区矫正、青少年服务领域引入社会工作人才, 在浦东新区促进社会工作机构发展; 2006 年人事部和民政部联合颁发《社会工作者职业水平评价暂行规定》。可以说, 专业社会工作的发展一直在进

行之中。2006年10月十六届六中全会的《决定》把发展社会工作的任务提高到国家水平。在这之后，中组部、民政部等大力推动社会工作人才队伍建设，人事部、民政部组织实施了三次社会工作人员职业水平评价考试，参加者主要是在基层从事实际社会工作的人员。上海市、深圳市等城市出台相关文件促进社会工作的发展，上海市、深圳市、广州市等大张旗鼓地通过政府购买岗位、政府购买服务的方法，将专业社会工作引入民政、社区建设、社区矫正、学校卫生等部门和领域，大大地促进了社会工作理论与实际的结合，社会工作进入社会服务、社会管理的核心领域，实现深度嵌入。

从功能的角度来看，社会工作在社会服务和政府所期望的社会管理方面的作用也有所加强。实际上，社会工作恢复重建以来，社会工作专业群体和政府部门对社会工作的功能期望既有一致，也有不同。这表现在：社会工作专业群体一直恪守助人自助、以人为本的理念，坚持提供服务而不是进行控制，坚持福利服务而不是谋取利益。在参与社区服务、社会建设的过程中，在参与其他对困难群体、弱势群体的服务中一直如此。对于政府来说，向困难群体提供服务是必要的，但是，加强社会管理和控制也是必要的，特别是在各级政府把稳定置于优先地位的情况下更是如此。通过提供服务促进社会管理、维持社会秩序是政府最希望看到的。社会工作群体把社会管理看做社会工作的可能的衍生效果，政府则直接将社会工作与社会管理联系起来，社会工作嵌入社会服务实践和政府吸纳社会工作参与的结合点和张力即在于此。近几年来社会工作在参与社会服务，如介入流浪儿童救助、社区矫治，主动参与四川地震救灾的同时，被认为是发挥了服务和稳定社会秩序的双重效果，于是得到政府的认可，并进一步促进了社会工作嵌入的核心化和深化。虽然这些现象还是发生于少数部门和城市，不过从发展的角度来看，这反映了一种趋势。

### (3) 嵌入的特点

简要说来，社会工作嵌入实际社会服务具有如下特点：

第一，政府主导下社会工作的自主性。在过去20多年时间里，社会工作是嵌入实际的社会服务之中并得到发展的。从嵌入的基本关系角度看，这是一个政府主导下社会工作主动嵌入的过程，是政府主导和社会工作自主性同时存在的过程。这里的政府主导指的是它在社会服务制度和服务范围上的主导性作用，政府的工作重点、价值取向在很大程度上决定着社会工作的参与和嵌入。对于社会工作群体来说，政府的中心工作虽然在很大程度上划定了他们的介入空间和深度，但是他们还是恪守了社会工作的专业价值，表现了较强的专业自主性。在社会工作群体内部，专业性一直是自我评估的基本出发点，并作为一种优势表现于同实际社会服务的合作之中。

第二，让渡空间与拓展空间。社会工作的嵌入是以服务空间为基础的，在社会工作恢复重建和发展的过程中，政府正忙于向市场经济体制的转变和应对由此带来的各种问题，特别是社会管理和维持社会秩序方面的问题。政府不可能放手这方面的工作，因此社会工作的介入空间基本上是由政府让渡的，即在政府（包括街道、居委会）忙不过来时接纳了社会工作。另外在改革和转型遇到新问题的情况下，政府、人民团体也期望利用社会工作的优势来进行创新式服务，这里是新拓展的空间，比如流浪儿童救助保护、社区矫治、农民工社会服务等。就二者的关系而言，让渡空间大于拓展空间，而且就是拓展空间也往往带有部分让渡的色彩。

第三，依附性功能。社会工作嵌入性的依附性功能有两个方面的含义：一方面，在与政府部门、街道、居委会、人民团体的社会服务合作中，社会工作专业群体处于次要地位，他们所承担的任务是辅助性的，功能的表现是依附性的。另一方面，在服务功能的表达上，社会工作的作用常常被置于次要的地位，他们的作用有时只是被提及。而这些与社会工作的“后发性”<sup>①</sup>直接相关。

第四，嵌入是一种发展。但是无论如何，社会工作嵌入实际社会服务，与传统的行政性社会工作

<sup>①</sup> 陈树强：《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》，北京：中国和平出版社，1996年。

合作与磨合,是中国专业社会工作的发展过程。社会工作在本质上是实践的。社会工作在其恢复重建的过程中,从校园走向实际服务,了解社会需要和实际社会服务,并以自己的价值观念和方法介入社会服务,是自己了解中国国情、实施服务和自我评估与反思的过程,在这一过程中专业社会工作获得了成长。社会工作的发展不但表现为社会工作院校数量的增加,专业队伍的扩大,也表现为它对行政性社会工作的影响,对社会工作发展环境的建构,对社会工作的自觉和反思性批判,以及对在中国发展社会工作道路的不断清醒的认识。

### 三、社会工作嵌入发展的基本格局及变化

#### 1. 社会工作嵌入发展的基本格局

格局是一个有丰富内涵的概念,费孝通的差序格局理论的重要贡献就是使用了这一概念,并与西方社会的社会结构特征做了比较鲜明的对比,同时又给这一概念以丰富的内涵。<sup>①</sup>格局是一个中国式的概念,它基本上指的是大的关系框架。无论差序格局还是团体格局,都是指社会关系的基本面貌。费孝通是从比较的角度来使用格局这一概念的,他要说明的是中国人的社会关系与西方社会关系在本质上的差别。本文也是在关系的意义上使用格局这一概念的,不过它不是从比较的角度,而是从内部结构特征的角度来使用。

从格局的角度来看待社会工作的嵌入性发展,实际上是考察一种位势结构,即专业社会工作与政府主导的社会服务的地位和关系结构。专业社会工作在进入实际社会服务领域和实践时,它和后者之间的关系形式是怎样的,它们之间的地位高下和支配关系怎样,这种位势关系又有怎样的发展态势,等等。实际上,我们在前面的关于社会工作嵌入性的描述中已经指出了其基本格局及其变化。社会工作恢复重建以来,它基本上是一个由政府支持的实际社会服务为主导、同时专业社会工作又具有一定自主性的浅嵌入格局。后来,这一格局开始向深度嵌入变化,不过实际社会服务的主导性没有变化。

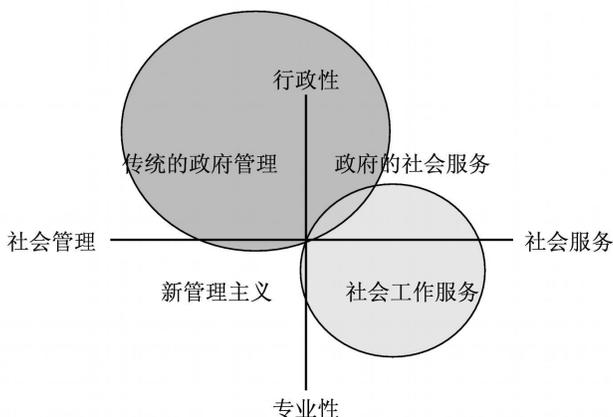


图1 社会工作嵌入性发展的基本格局：政府主导下的专业弱自主性嵌入

图1描述的是改革以来政府在公共和社会领域的主要职能、行动类型以及专业社会工作在其中的地位。我们把政府的职能分为社会管理和社会服务,而实施方式则分为行政性的和专业性的。社会工作就是在这些领域生存和发展的。

政府的基本职能是社会管理,对社会管理可以有不同的理解并采取不同的方法。改革之初的社会管理基本上是传统的、靠自上而下的行政权力进行的。在加快向市场经济体制转变特别是进行行政管理体制改革和提出构建和谐社会的战略以来,政府对社会管理内涵的认识有所变化。十六届六中全会

<sup>①</sup> 费孝通:《乡土中国 生育制度》,北京:北京大学出版社,1998年。

《决定》指出，要创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，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。<sup>①</sup> 这样社会管理就不只是政府的事，也不只是靠自上而下的行政管理来完成的。新型的社会管理实际上是社会治理。在这种发展目标下，政府实际的社会管理一方面受到新管理主义的影响，另一方面开始使用柔性化管理的手段，即在服务中实施管理。在实施新管理主义的过程中，政府部门开始强调专业化，并注意吸收专家参与社会管理的咨询和决策。在社会服务方面（在一定意义上也包括公共服务），政府传统上也是靠行政力量进行的，这就是行政性的社会服务（即前面讲的行政性非专业的社会工作）。虽然改革以来政府的这种服务形式有所变化，即试图实现社会服务创新，但是由于改革以来社会问题的复杂性和维持社会稳定任务的艰巨性，政府靠行政力量提供福利服务的基本做法没有变。政府部门、社区组织的社区服务方法有所改观，但是由于角色的原因，它也不可能向专业社会服务彻底转变。另外需要说明的是，政府的社会管理和社会服务实际上是一个连续统一的过程，按照对社会管理的新的理解，在某种意义上它具有波兰尼所说的嵌入性特征，即社会管理与社会服务是粘连在一起的。

社会工作的基本职能是社会服务，是以满足服务对象需要为目标的专业社会服务。社会工作在其社会分工上没有社会管理的职能，通过向服务对象提供服务、缓解矛盾和冲突进而维持社会秩序只是它的衍生功能。既然政府在新型社会管理的理念下吸收了一些社会工作学者参与某些社会政策的制定，社会工作者通过服务也帮助政府缓解了部分社会矛盾和冲突，所以专业社会工作也发挥了部分社会管理的作用。在这里，我们可以举出社会工作者在四川地震救灾过程中，通过服务于灾民，协调解决政府与灾民之间的冲突以维持灾后社会秩序的例子。<sup>②</sup> 但是，社会工作的基本职能是从事社会服务，即专业化的社会服务，这是与政府系统最显著的区别。

图1的左上椭圆表示的是政府的职能（这里的图影从寓意上表示政府的功能范围，而不是指实际的边界和范围）。由于政府面对着体制改革和社会转型所带来的复杂社会问题，而且我国的行政体制改革刚刚开始，所以政府承担的主要是社会管理和部分的社会服务职能，在方法上则以传统的行政性方法为主，以具有专业特征的新管理主义方法为辅。这就是说，政府的职能和行动是使用行政性的方法（辅之以专业方法）进行社会管理和社会服务。以传统的行政方法为主吸收专业方法，以社会管理为主兼有社会服务是改革以来、特别是近些年来政府职能和行为的基本特征。

图1的右下方是社会工作功能示意图，它反映的是社会工作在恢复重建以来的位势。从总体上来看，社会工作发挥的主要是专业社会服务的职能，这里既包括理念，也包括服务的内容和方法。社会工作也发挥了少量社会管理的功能，参与了部分行政性社会服务，这正是它的嵌入性所造成的。实际上，社会工作者很留意自己与政府部门和传统社会服务的区别，但是社会工作的专业服务并不能完全独立于它所嵌入的实际社会服务。另外，社会工作的作用空间是相对狭小的，当然它的活动也是具有开放性的。

图1从含义上反映了专业社会工作与政府的社会管理和社会服务的关系。政府的职能和作用空间是巨大的和弥漫的，几乎覆盖社会管理、社会服务的所有领域。社会工作的功能空间要小得多，重建中的社会工作的主要功能是专业社会服务，但也与实际社会服务和社会管理有交叉，这就是实态的嵌入。专业社会工作在重建和发展中也有自主空间，但比较狭小，主要表现在专业理念和方法上。而且这种自主性还受到政府主导的制度、系统以至观念意识的影响。这样，社会工作的嵌入性就是政府主导下的弱自主嵌入，这里的“政府主导下”是指其影响范围，而不是直接对社会工作嵌入的主导。

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》，载中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》下，北京：中央文献出版社，2008年。

② 陈涛：《社会工作者在汶川地震后的调解者角色：机会与限制》，载王思斌主编《中国社会工作研究》第六辑，北京：社会科学文献出版社，2008年。

实际上,无论是社会工作的发展还是困境,都存在于这种嵌入性之中。

在这里,我们还有必要说明社会工作的实践权,即从事专业社会服务的权力问题。社会工作要通过自己从事的实际服务(简称实务)来反映其价值,但是由于我国社会工作的“后发性”,在它恢复重建和发展的过程中几乎没有自主的实践领域,因为政府的管理和服务已经弥盖了几乎所有空间。这也是专业社会工作必须嵌入的原因。社会工作一直在主动寻找自己的介入机会和服务空间,除了政府的让渡空间之外就是在新拓展的领域开展服务。实际表明,就是社会工作介入新拓展的空间,也会受到来自政府和相关机构的影响,它要在早已形成的政府管理之网中落脚,就必须获得某种形式的许可。对外来农民工及其子女的服务是如此,中国社会工作教育协会在四川地震发生以后进入灾区服务的例子也清楚地说明了这一点。在政府组织的“无缝隙对接”的救灾体制中,即使有民政部相关司局的支持,由中国社会工作教育协会组织的专家队伍也迟迟找不到进入灾区的进口。在与中国青少年发展基金会合作进入灾区之后,社会工作专业人员在开展专业服务的过程中也遇到了原体制因素的消极对待。专业社会工作缺乏实践权反映了它嵌入实际社会服务的艰难。

## 2. 社会工作嵌入格局的可能变化

从社会工作重建至今,社会工作在社会上(主要是政府那里)的合法性地位的获得是自我表现型的,即专业社会工作必须用自己令人(尤其是政府、社会服务领域的负责人)满意的成绩去获得认同与许可。这里主要是体制和制度因素的影响。当然,在这一过程中外部影响因素、在嵌入过程中当事人的个人因素也会发生这样那样的影响。关于后者,还需要专门的研究和分析。

从我国的体制性、制度性因素来看,社会工作的嵌入格局可能会发生一些变化,即社会工作可能更顺利地进入我国社会服务领域,并发挥更加重要的作用,在这一过程中,社会工作也将获得较快成长。这里的体制性、制度性因素是指执政党和政府积极推动社会工作发展的制度安排。

如果我们回顾一下2006年十六届六中全会以来社会工作的发展历程,就会发现,社会工作在中国获得了历史性的、前所未有的发展,虽然这种发展与社会工作界的期望和社会工作能够发挥的作用相比还是很不够的。社会工作作为社会建设的组成部分还没有被充分认识(当然社会建设本身也是如此)。除了深圳、广州等城市外,社会工作的发展还相当缓慢。我们看到,就是在四川地震救灾中发挥了重要作用并一直坚持在灾区服务的专业社会工作队伍还是“无名之师”。在一些地区,社会工作仍然被附属于一般的社会治理工作。在发生社会危机事件后,政府部门还只是动用警察来维持秩序(当然就其现实要求而言这也无可厚非)。在人民内部矛盾激化的某些领域,政府部门和机构还是寄希望于强力干预,比如一些地方派警察、公安人员进驻医院、幼儿园,公安人员成为医院的行政负责人,等等。国外社会工作进入医院、学校和社会保障领域的成功经验,在中国还没有被重视,社会工作还“身在闺中无人识”。在司法、公共安全、信访等领域,一些部门表示要引入社会工作人才,但实际上却少有作为。对于社会工作群体来说,则仍然是用体制外资源为政府和民众服务,很少获得应有的“名分”。所有这一切都与我国既定的用人制度、公共财政制度等有关。实际上,只要政策允许,一些政府部门还是希望聘用社会工作人才,解决面临的新型社会问题的。2010年中共中央、国务院发布的《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》已经将社会工作人才作为重点发展的六类人才之一,中央有关部门也在制定相应政策以促进社会工作人才队伍的发展。虽然社会工作人才不只是专业社会工作者,但是毫无疑问专业社会工作者是我国将要发展的社会工作人才队伍的核心和中坚。这些政策的出台一定会大大促进我国社会工作的发展,也会在一定程度上改变社会工作嵌入社会服务的格局。或许在政策到位的情况下,经过一段时间,这种嵌入可能会变为融合,但是在较近的一段时间内,在磨合期,嵌入状态还是会存在的。社会工作对实际社会服务的嵌入格局可能会发生一些变化,图2是对变化了的嵌入状态的示意。

与图1相比,图2的基本分析角度没有变化,即我们依然是在前述的框架下讨论问题。所不同的是,政府的职能和行动空间、社会工作的功能空间和范围有了一些变化。具体来说,政府的职能从绝

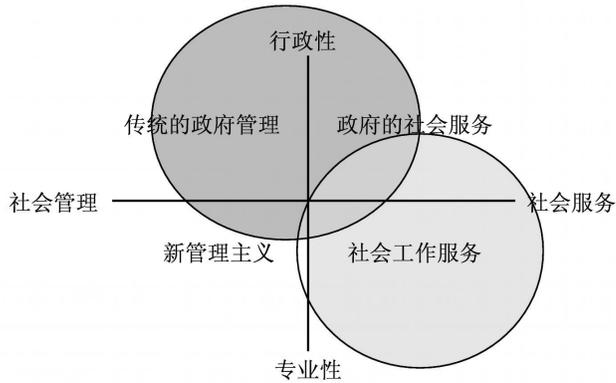


图2 走向新的社会管理格局的社会工作嵌入：政府—专业合作的深度嵌入

大部分是社会管理向注重社会服务变化，政府对专业化的认同也在加强，这就使得政府的功能范围和行动空间在一定程度上向服务和专业化方向位移。这里需要说明的是政府的职能和活动进入专业社会服务的问题。按照国际上通行的三个部门理论，政府的职能就是社会管理，它无需进入专业服务领域。但是，由于中国采取特殊政策发展社会工作，要通过专业培训和知识普及培养社会工作人才，要推进公益服务类事业单位、城乡社区和公益类社会组织建设，<sup>①</sup>而这些组织和人才有的属于政府系统，所以政府的职能和行动部分延伸至专业社会服务领域是可能的。十六届六中全会《决定》提出“充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员……提高专业化社会服务水平”<sup>②</sup>，也说明了上述延伸的可能性。

社会工作的活动范围将会扩大，专业服务的职能将大大增强。社会工作在社会管理方面仍不可避免地发挥某些作用，这既来自于政府对发展社会服务、公共服务的推动，也来自于政府部门和事业单位对社会工作人才的吸纳。社会工作介入社会服务的范围将得到扩展，一方面是因为社会工作专业人员将更多地进入该领域开展服务，另一方面则是通过培训使那些非专业人员向专业方向转化。但无论如何，社会工作专业服务是社会工作功能的主体，在社会管理体制变革、社会福利制度加快建设的背景下，专业社会工作将会更多地、相对独立地承担起专业社会服务的职能，并在社会服务、社会建设中扮演不可替代的角色。在可以预见的未来，政府会更加了解专业社会工作的作用，并将其纳入和谐社会建设框架之中，在服务范围、工作条件等方面对之给予支持并提出要求。社会工作也将在更广泛、更深入层面进入社会服务领域，从而形成政府—社会工作专业合作背景下深度嵌入的发展格局。

### 3. 社会工作嵌入性发展的建构性问题

上面我们主要讨论了社会工作的嵌入性特征，似乎专业社会工作一直处在是否被接纳的尴尬处境之中而失却了主体性。正如我们在前面已经说过的，嵌入性在本文中具有主体性的含义，我们指的是专业社会工作的嵌入，所以，在嵌入格局上的弱势地位，并不表明专业社会工作缺乏主体性。实际上，我国专业社会工作群体的主动性是明显的，他们在我国社会工作发展中的建构性努力具有重要意义，并取得了一定成果。大致说来，社会工作群体在促进我国社会工作发展的过程中，采取了三个方面的策略：与相关部门的领导层建立良好关系，积极参与与社会服务、社会建设相关的政策设计和实验，借此自上而下地推动专业社会工作的发展；参与基层的社会工作实践，特别是在街道、居委会层次开展具体的活动，形成社会工作的生长点；强化自身建设，提高教学水平，增强社会工作师生参与社会服务的能力。通过20年的不懈努力，社会工作群体在促进专业社会工作发展方面产生了积极地

① 国务院：《国际中长期人才发展规划纲要（2010—2020年）》北京：人民出版社，2010年。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》，载中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编》下，北京：中央文献出版社，2008年，第670页。

效果。

对于社会工作群体来说,自身所具有的能力对于参与建构具有极其重要的作用。这里的建构能力不仅包括与政府部门、街道居委会人员的合作能力,也包括自身解决社会问题、参与社会建设的能力,而这些能力来自于社会工作的专业性。实际上,在当前的社会经济背景下,社会工作群体解决某些社会问题的能力(就效率而言)不一定比现在在岗的、有丰富经验的基层工作人员强,尤其是对刚毕业的大学生来说更是如此,但在某些创新服务方面,社会工作群体的能力要强一些,这是社会工作的专业训练使然。另一方面,社会工作群体坚守社会工作理念,这种符合我国改革和社会进步追求的理念,使专业社会工作具有了建构优势。虽然专业社会工作群体不一定像现在的基层干部和工作人员那样能发挥“救火”的功能,但它能在更深层次上、用当事人易于接受的方法解决问题,这正符合构建和谐社会的 要求。组织的资源依赖理论指出,组织在资源上的相互依赖促使它们之间去合作、协作,<sup>①</sup>在这种意义上,社会工作的专业性是其优势,也是其嵌入性发展的基础。

当说到社会工作的专业性所具有的价值时,还必须看到社会工作本土化努力在嵌入性发展中所发挥的作用。如前所述,中国社会工作的嵌入性不同于波兰尼所说的经济与社会的关系,波兰尼的嵌入性有不可分离性,而专业社会工作嵌入实际社会服务具有明显的“物理性”——这是一种外来物的进入。一种外来物要进入庞大的强势体系,需要亲和,这就是社会工作的本土化努力。本土化是指外来的东西在进入异性的社会后所发生的适应性改变。专业社会工作有自己独特的价值观和专业方法,这些在西方已经系统化、理论化了的东西来到中国需要作适应性改变,以适应解决现实问题之需要。社会工作的价值观和专业方法具有某种优势,但在后计划经济时期、在中国文化之下,从事实际社会服务的基层干部和工作人员的经验也是可贵的。社会工作专业人员必须尊重这些经验,甚至要吸收其中合理的东西充实和发展专业社会工作。近些年来,社会工作教育者不断总结实际工作的经验,开放性地向实际工作者学习,形成了专业社会工作与本土实践的相互建构,在一定程度上弥合着“物理性”嵌入所造成的“裂痕”,促进了专业社会工作的嵌入性发展。

#### 4. 社会工作嵌入性发展的社会建设寓意

执政党和政府是在社会建设的战略思维下推动社会工作发展的,专业社会工作群体也将构建和谐 社会作为自己的话语。所以,稍微研究一下社会工作嵌入性发展所具有的社会建设寓意是应该的。在这里遇到的基本问题依然是国家和社会的关系。社会工作的嵌入性发展实际上是强大的国家和社会工作所反映的社会的关系。

在我国,对社会建设的含义还存在着相当多元的理解。不过,从执政党和政府提出社会建设这一概念的 背景来看,这里的社会建设确实有“国家与社会”关系的意味。社会建设不但是建构不同于政府的社会即社会组织,也是建构政府与社会(社会组织)的关系,形成新的社会管理方式和格局,以解决社会问题、促进社会稳定和人民福利。在这种思路下,政府是从手段(或工具)的角度来看待社会工作发展的。发展社会工作就是要通过动员政府以外的社会力量促进社会服务、公共服务和社会管理。在这里,政府主导着社会组织的发展进程,社会工作的嵌入性发展是这一进程的组成部分。

政府主导着作为社会组成部分的社会服务组织的发展,有点像斯考克波所说的国家能力建设。斯考克波从韦伯的国家观出发,认为国家作为一种组织有其自主性,而且是组织、动员社会力量促进社会发展的自主性,因此国家并不一定是坏的。国家对社会力量的动员是其能力建设的组成部分。<sup>②</sup>在这里,我们发现了某种不同于以往把国家与社会二分,即它们在结构、功能和价值上的二分甚至对立的观点,而赋予国家能力建设以某种积极的理解。回过头来看政府主导下的我国社会工作的发展,我们也会发现斯考克波所说的国家能力建设过程。政府发展社会工作是它的能力建设的组成部分,以此,

① W. 理查德·斯格特:《组织理论》,邱泽奇等译,北京:华夏出版社,2002年,第194页。

② 斯考克波:《找回国家》,载彼得·埃文斯等编《找回国家》,方力维等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2010年。

政府不但会利用社会工作的专业力量解决社会问题,促进民生发展,而且也会建设一个与政府较具亲和力的社会。

在发展民间组织问题上,政府一直是比较谨慎的。这一方面是由于计划经济体制下形成的高度集权体制仍在起作用,另一方面则受国外(包括前苏东国家)发展非政府组织负面效果之影响。但是,中国的市场经济体制改革一定要求政治体制的相应改革,因为没有政治体制改革,经济体制改革和现代化建设就不可能成功。<sup>①</sup>在绝不照搬西方政治制度模式的基本前提下,行政管理体制改革、社会管理体制改革创新就成了政治体制改革的组成部分。发展非政治性的服务性社会组织,包括各种中介组织、社会服务机构就成为政府的一个理性选择。比如,帮助政府解决困难的农民工法律援助组织(民间组织)得到表彰,民政部发文鼓励成立社会工作服务机构,深圳市等地支持建立社会工作服务机构并实施政府购买服务,都可以看成是既发展公益服务又促进民间力量发展的举措。当然,对于被认为是与境外联系密切、给政府添政治麻烦的民间组织,政府还是严格控制的。从这里,我们可以清楚地看到在“国家与社会”的关系上的国家合作主义特征。

从“国家与社会”的关系及解决社会问题、维护社会秩序的角度看待社会工作的作用,可以理解政府对发展社会工作的期望。在社会快速转型的背景下,在不但深化经济体制改革,而且进行政治体制改革的总布局下,发展社会工作和社会工作服务机构应该是政府的重要策略选择。当然,这里要求社会工作要真正有效地发挥服务民众、解决问题、促进社会和谐的功能。

从社会工作的角度来讲,它在社会建设视角下的发展可能会有利于自己的嵌入性生存和发展,但一个严重的挑战是社会工作如何保持自己的专业性和相对独立性。毕竟专业性是社会工作安身立命的基础,是服务社会、造福民众的根本,是获得自己的社会地位的最重要前提。这里需要的仍然是社会工作的能力建设。

## 结 语

本文借用嵌入性概念对中国社会工作的发展进行了考察,指出了社会工作嵌入性发展的过程、特征和影响因素,讨论了社会工作的嵌入格局及其变化,并从社会建设的角度对这种嵌入性发展进行分析。本文尝试指出,社会工作在中国的恢复重建和发展是在改革开放背景下多种因素共同影响的结果。国家层面的经济、政治和社会过程明显地影响了社会工作的发展,而后者也反映了中国改革的基本过程。我国的专业社会工作会从政府主导下的专业弱自主性嵌入向政府—专业合作下深度嵌入发展。它反映了中国社会工作发展的独特之路。

本文在嵌入性理论的使用范围和解释力上有所追求。本文借用和分析了嵌入、嵌入性概念,并力图拓展嵌入性概念的使用空间。文章对嵌入性概念作了结构与过程的双重理解。在对嵌入性、嵌入状态变化的分析方面,将学者们对这一概念的结构理解、二次嵌入分析可能引向嵌入层面的互动分析和持续的嵌入互构分析。从结构的角理解嵌入,还可以引出对嵌套结构的研究,而这对于组织研究和制度研究也可能是一个进入点。另外,本文所进行的从嵌入性走向嵌套模式和嵌套过程的分析,可能对解释改革开放中类似的制度创新过程和机制有所启发。

20年来,中国的社会工作有了一定发展,它将迎来进一步的快速发展。本文在分析的过程中希望做到理论与实践的结合,宏观与微观的互相映照,但还比较粗浅。随着中国社会工作的新发展,这方面的研究将会进一步深化,并反过来促进社会工作的健康发展与和谐社会建设。

责任编辑:王永平

<sup>①</sup> 温家宝:《政府工作报告》(全国人大十一届三次会议),北京:人民出版社,2010年。