

【社会现象与社会问题研究】

## 21世纪以来社会工作的本土化倾向

马志强

(长春工业大学人文学院, 吉林 长春 130012)

**摘要:**21世纪以来,我国社会工作的本土化实践走的是一条自上而下的出场路径,内蕴其中的是“政府为体、社工为用”的中国逻辑,其中政府利益是推动社会工作发展的隐性逻辑。在社会工作的中国逻辑之下,西方社会工作原有的价值观基础被抽离,部分原则、理论、方法与工作模式嵌入到我国原有社会工作的工作理念与工作体制之中。社会工作的中国逻辑又决定了社会工作依附式生存的长期性与独立式发展的趋势性。在依附中寻求独立、在抽离中重新扎根是推进社会工作发展的前提理念。

**关键词:**社会工作;本土化实践;中国逻辑

**中图分类号:**C916

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003—0751(2010)01—0120—05

自20世纪80年代以来,社会工作在我国大致经历了两个发展阶段。第一阶段是从20世纪80年代末到21世纪初,以1988年北京大学成立社会工作与管理专业为标志,是社会工作专业教育发展阶段。由于多种因素的限制,这一阶段并未出现社会工作实践。第二阶段是从21世纪初到现在,以2003年上海成立内地首家社会工作机构“乐群社工服务社”为标志,是社会工作在我国的初步实践阶段。2008年以来,各地民政、组织、人事等部门广泛开展了关于社会工作的大讨论,北京、重庆、青岛等地社会工作实践陆续展开。可以说,目前我国社会工作正处于由初步实践向进一步发展、由个别城市试点向广大城市普及的过渡时期。

经过21世纪以来社会工作的初步实践,我国社会工作已经形成了一些特征或倾向,这些特征或倾向将影响甚至决定社会工作下一步的发展走向。因此,对21世纪以来社会工作的本土化倾向或特征进行梳理与反思,无论对实践层面上社会工作的广泛开展,还是对理论层面上关于社会工作专业化、职业

化、社会化的学理探讨,都将起到重要作用。

### 一、社会工作本土化过程中的中国逻辑

(一)本世纪以来我国社会工作实践的出场路径

按照社会工作的西方逻辑,社会工作是由社会内生而成。其后,政府部门与社会工作机构建立合作伙伴关系,使社会工作得以规范化、制度化发展。这期间走的是一条自下而上的出场路径。

我国的社会工作实践打破了社会工作的西方逻辑。20世纪90年代中后期以来,我国出现了贫富差距拉大、各地区之间发展失衡等社会问题,下岗职工、农民工、失地农民等社会弱势群体需要救助与扶持。所有这些都构成了对社会工作的强烈需求。另外,与西方社会工作产生的初期相比,我国在政治制度、经济发展水平乃至社会工作理论与方法的完善等方面远远优于西方国家,开展社会工作的初始条件好于西方。基于这样的背景和条件,自2003年始,在司法等相关政府部门的推动下,上海的矫正社

收稿日期:2009—06—15

作者简介:马志强,男,长春工业大学人文学院讲师。

社会工作、禁毒社会工作、青少年事务社会工作陆续开展;2007年,在民政部门的支持下,深圳成立了首家专业社会工作机构“鹏星服务社”;2008年,在共青团中央等中央五部委联合推动下,青少年事务社会工作者试点工作在北京市海淀区等13个城市(城区)陆续展开。事实表明,我国的社会工作是在政府的强势推动下发展起来的,走的是一条自上而下的出场路径。

一直以来,我国政府在社会管理中居于主导地位,而社会则处于弱势地位。社会管理的这种布局决定了中国基本的现代化发展过程都是在政府主导下进行。社会工作也自然会首先由政府部门而不是其他部门推动。因此,这种自上而下的出场路径是我国社会工作开展的必经之路。

## (二) 社会工作本土化的中国逻辑

政府为何“适时”地推动社会工作的发展?政府与社会工作之间有着怎样的逻辑关联?对这些问题的梳理,不但可以使我们在社会工作实践的表象背后找到本体性解释,也将使我们对社会工作的下一步发展有一个合理的定位。

从广义上讲,我国实际上一直在开展着社会工作的实践活动。新中国成立以来,我国的社会工作是在行政框架下,按行政指令开展的“行政性、半专业化的社会工作”<sup>①</sup>。在建国初期,这种“行政性、半专业化的社会工作”在解决最困难群体的社会保障问题以及严重的社会问题等方面发挥了重要的作用<sup>②</sup>,在扶贫、禁毒、改造妓女等方面,我们也超过了国外,创造了“西方国家想象不到的”<sup>③</sup>一些工作方法。但是,20世纪90年代中后期以来,各种社会问题凸显,人的需求也呈现多元、复杂等特点。继续依托原有的行政框架,实施由政府一手操办的社会工作模式已不能满足当前的社会需求。政府面临着执政成本与执政效益的压力与考验。同时,政府刚性管理手段的消极后果也促使寻求新的工作方法与工作体制成为一种必要的政府选择。

在维护合法地位、降低执政成本、提高执政能力的多重考虑下,我国政府“发现”并“选择”了社会工作:以美国、香港等国家和地区为参照,强势推进社会工作的发展,期望以此来满足社会需求,解决社会问题;同时,降低行政成本,提高社会管理的水平和效率,最终达到维护社会稳定和促进社会发展的政治目标。上海社会工作的发展验证了这一点。2003

年由上海司法部门开展的矫治社会工作、戒毒社会工作、青少年事务社会工作等社会工作,服务对象不是下岗失业、老弱病残等主流弱势群体,而是被司法机关认定为对社会秩序与稳定具有严重威胁的“边缘弱势群体”——社区吸戒毒人员、刑释解教人员和失学、失业、失管等“三失”青少年<sup>④</sup>。对上述群体提供社会工作的根本目的不是帮助这些特殊群体解决实际问题,而是对他们进行督促和监管,预防和减少他们重新违法犯罪。这些社会工作的开展其直接的意义不是出于解决某个或某类社会问题,而更多的是基于维护社会稳定、提高政府管控水平的部门利益的考虑<sup>⑤</sup>。

对于上述观点,仅凭上海或其他个别地区的个案不能给出有力的论证,而由中央政府推动、全国各地政府联动的社会工作发展进程可以提供确凿的证明。在党的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》中,中央政府赋予了社会工作不同于西方的功用。该决定指出,社会工作人员要充实到公共服务和社会管理部门,以专业为基础,提高公共服务、社会服务和社会管理的水平。这表明社会工作将成为党和政府提高执政能力、完成政治议程的重要手段。

上述事实表明,中国社会工作的发展呈现出一种“中体西用”的特征,即“政府为体,社工为用”的中国逻辑。从此逻辑出发,我们可以对社会工作本土化进程做如下解释:中国大陆社会工作实践由于受经济社会发展、文化传统、社会制度等要素的影响,在不同时期、不同地区有不同的展开方式和运作模式。这些不同的要素构成了中国大陆社会工作发展的显性逻辑。而不论是计划经济时期由政府包办的社会工作还是市场经济时期由政府主导的社会工作,不论是广东的“鹏星模式”<sup>⑥</sup>、“盐田模式”<sup>⑦</sup>抑或是上海模式,我们都能看到政府的强势推动。政府利益<sup>⑧</sup>构成了社会工作发展的隐性逻辑。

目前,许多学者已经敏锐地捕捉到了21世纪以来社会工作本土化过程中出现的种种特征,并给出了合理的描述与概括。尽管阐释的角度不同,观点各异,但似乎均可以用“新”字概括之。如对于社会工作的运作模式,有学者提出社会工作出现了“政府主导”、“以专业为基础”、“注重提供社会服务”、“具有较明显的社会管理功能”等“新取向”<sup>⑨</sup>;在社会工作的功能上,有学者提出社会工作具有“现代

社会管理和公共服务的重要手段”<sup>⑩</sup>的新功用。无论是“新取向”还是新功用,这里的“新”字都是社会工作的中国逻辑的外在表现。兼具社会公共利益和政府自身利益的政府利益综合体赋予了社会工作“新”的生命。可以说,在“政府为体、社工为用”的逻辑之下,这种取向或功用不是一时之“新”,而是逻辑使然与历史必然。

## 二、中国逻辑下社会工作实践的本土化倾向

在中国逻辑之下,社会工作在我国的本土化过程中表现出嵌入与抽离并存的发展倾向。

### (一) 嵌入

所谓嵌入是在保持社会管理现有的行政框架不变的情况下,社会工作将其特有的理念、方法及工作模式嵌入到现有的工作理念与体制之中。因依附于政府部门原有的行政框架,社会工作没有像西方那样获得自身的独立地位,而是以嵌入的方式表现出一种寄居性的生存。

#### 1. 在理念与方法上嵌入

在理念与方法上嵌入是指社会工作的理念与方法嵌入到社会管理者原有的理念与方法体系之中。这是一种内在的、思想层面的嵌入。

对于社会管理的主体来说,尽管由于面临着新的社会问题与社会需求,原有的部分理念与方法已经不适合当前形势的需要,但是核心理念与思想不会发生变化。在“政府为体、社工为用”的逻辑之下,社会工作的理念与方法只能是一种有益的补充。社会管理的核心理念与社工理念之间是一种“体—用”关系、“本—末”关系。

目前,建设一支宏大的社会工作队伍的过程实质上就是社会工作的理念与方法的嵌入过程。或者说,建设一支宏大的社会工作队伍是社会工作在理念与方法上嵌入的外在表现。从社会管理的目标看,建设这支社会工作队伍必须以现有的社会管理目标为方向;从社会管理的成本看,建设这支社会工作队伍只能以现有的社会管理队伍为基本构架。专业社工队伍可以成为宏大的社会工作队伍的业务精英,但尚不能构成其人才队伍的主体。由此可见,“建设一支宏大的社会工作队伍”的政治议程,形式上是社会工作队伍建设,其实质与核心是现有社会工作相关成员的思想建设,是现有社会工作相关人员的思想转型与理念更新。

当前,各级民政部门开展了社会工作与民政工作关系的大讨论,各地组织部门开展了相关人员社会工作培训,各地也组织了社会工作职业资格考评。这些活动所形成的推力,在形式上推进了一支宏大的社会工作队伍的建成,在思想上促成了社会工作在理念与方法上的嵌入。

#### 2. 在工作体制上嵌入

在工作体制上嵌入是指专业的社会工作机构嵌入到现有的社会管理与服务的体制框架之中。这是一种外在的、制度层面的嵌入。

在社会工作的推进过程中,我国除了对现有人员进行社会工作培训以外,更明显地表现出一种体制上的创新,即在上海、深圳、北京等地实行的“政府购买服务”的工作模式。尽管这一模式在词语表达上与西方有共同之处,但在实际运作中与西方有较大不同。在西方,社会工作机构的各项事务由机构自身负责<sup>⑪</sup>,开展的社会工作项目由机构自行选择与设计<sup>⑫</sup>。为得到政府的资金或政策支持,社会工作机构将计划开展的项目方案交由政府部门进行审批;政府指定专门机构在众多的社会工作机构申请方案中进行评估或筛选,然后对于审查通过的项目给予资金或政策支持<sup>⑬</sup>。在上海,社会工作机构在组织架构、管理体制、组织目标、工作方法与理念等方面与政府组织保持高度一致,在自主运作和专业化探索方面成就较小<sup>⑭</sup>,社会工作服务项目一般由政府部门指定,由社会工作机构完成,其间受政府的全面干预和监督<sup>⑮</sup>。在广东,尽管社会工作机构具备法律上的独立性,但由于机构的资金仅来源于政府,这决定了社工机构的独立性建立在对政府依赖性的基础之上,是一种无根的独立性,而由于项目开展受到资金、资源的限制,项目选定受政府取向的制约。可见,我国上述政府与社会工作机构之间的关系并不是彼此独立、平等的合作伙伴关系,也不通过契约彼此约束,而是依附与被依附的关系。对于这种由政府出钱,由社工机构办事的“政府购买服务”的运作模式,也许称其为“政府转让服务”更为合适。

综上,我国并未出现政府部门与社会部门合作共管的社会管理格局,而是政府部门在保持管理体制主体不变的情况下,通过设置延伸机构或部分管理与服务事务外包等方式,实现社会管理与服务水平的提升。社会工作在这种社会管理的工作创新中

实现了体制上嵌入。

## (二) 抽离

所谓抽离是指西方社会工作的价值观基础从社会工作结构体中被抽离出去,而只保留了社会工作原则、理论、方法与技巧的部分内容。“政府为体、社工为用”的中国逻辑决定了社会工作并不能保持其独立完整的结构,而呈现一种抽离性的存在。

西方社会工作的产生有其特定的文化基础。社会层面的文化基础在人的层面则以价值观、价值取向的方式表现出来。正是在一种特定的价值观的推动下,西方社会工作得以按照相对固定的逻辑不断发展、完善,形成了一套由具有逻辑自洽性的原则、理论、方法与技巧构成的理论体系。社会工作的后发国家可以借鉴、移植西方先进的社会工作制度,但不可能移植西方的社会、文化土壤。因此,这种制度移植的过程在逻辑上首先就表现为社会工作与其原有的价值观基础相脱离的脱域过程,其次表现为社会工作与新的社会文化土壤、新的价值观基础重新调适、融合的扎根过程。在社会工作制度移植过程中,中国走出的是一条自上而下的出场路径。那么,由政府推动的社会工作最先面临的不是中国的文化传统及其价值取向,而是执政党的主流意识形态及其价值取向。

西方的宗教、社会改革与社会福利运动生发出的是一种人道主义的价值体系。这种价值体系把人放到了首要、优先的位置。如在美国社会工作实务操作定义的六条价值叙诉中,第一条是“个人是这个社会首先要关心的对象”,比斯台克的价值体系的第一条是“人的尊严和价值是至高无上的”。<sup>⑩</sup>在中国,主流意识形态所反映的是国家利益、社会普遍利益至上的价值体系,社会稳定与社会发展被放到了首要位置。尽管中国社会工作的最终对象同样是个人与社会,但此时个人与社会已不再是西方社会工作所面对的较为直观的、较为原初的个人与社会,而是国家利益、社会普遍利益之下的个人与社会。因此,中国社会工作不是直接建立在人道主义的价值体系之上,而是建立在以国家利益、社会普遍利益至上的价值体系为基础和前提的人道主义价值体系之上。基于此,在“政府为体、社工为用”的中国逻辑下,西方社会工作个体至上的价值观基础被抽离出去,而由国家至上、社会至上的价值观基础所替代。

近年来,民政部、人事部、组织部、共青团、工会等部门在社会工作的探讨与实践存在如下共识:社会工作的理论与方法有助于民政部门的工作,青少年社会工作是共青团工作的创新,社会工作成为柔性管理的工作手段等。从这些思想与实践可以看出,社会工作原有的价值观基础被抽离,而由各部门的价值观基础重新替代,仅保留、采用了社会工作的相关理论、方法与技巧。

## 三、中国逻辑下推进社会工作发展的前提理念

对于社会工作的进一步发展,学界已经展开了广泛而深入的探讨。但这些探讨似乎仅囿于社会工作的西方范式与中国文化模式两组概念框架之中,或在各自的概念框架之内、或在两组概念框架之间运思发力,而未能把影响甚至决定社会工作发展的“政府为体、社工为用”的中国逻辑、政府利益的隐性逻辑作为一个重要的分析维度引入分析之中。准确地说,社会工作的中国逻辑不是分析过程中的一个维度,而是展开分析之前首先要考虑的第一维度。这是我们思考社会工作问题的基点与路标。

社会工作的中国逻辑决定了当前社会工作只能是一种嵌入性的存在方式,一种依附性的寄居状态;社会工作的中国逻辑又决定了当前社会工作必须摆脱依附、寻求独立,结束抽离、重新扎根。在依附中寻求独立,在抽离中寻求根本是推进社会工作进一步发展的前提理念。

### (一) 依附

西方社会工作历史表明,社会部门发育程度决定社会工作开展的广度和深度。而中国特有的国情又决定了社会工作的开展离不开政府部门的规划、控制和管理。社会工作这种特殊性质决定了社会工作是政府与社会两大部门在社会管理布局中动态平衡的结果。社会工作的发展状态和发展程度是政府与社会两大部门在社会管理格局中的重组状态和重组程度的外在表现。

在社会管理格局的重组中,市民社会是承接政府部门让渡出来的社会管理事务的主要载体。尽管我国出现了一些非营利组织,但其承接能力较小,规范体系尚不健全,使得政府部门暂时无法让渡社会管理事务或在让渡时顾虑重重。如由于社会部门尚未成熟,上海地区的社会工作实质上仍由政府承担,未能放之于社会;由于社会部门的承载能力尚未得

到确证,深圳地区的政府部门对社会工作机构有一种不信任、不放心、不放手的顾虑心理。除岗位购买外,开展社会工作服务的项目购买尚未真正实施。

上述实践表明,我国社会工作的本土化进程始于政府推动,暂停于社会发育。政府推动是我国社会工作的起点,社会发育是我国社会工作的第一站点。只有当社会进一步发育,能够担当社会服务的职责时,社会工作才会有进一步的实质上的推进。如果社会发育不足,难以承接社会事务,那么社会工作就无法改变依附与嵌入的生存状态。

在政企分离的过程中,政府“让渡一部分权力,可以换来大量的税收,故政府可以有积极性”;而在政社分离的过程中,政府不但要“让渡权力”,“还要加大对社会领域的投入”。<sup>⑩</sup>因此,具有“公共人”与“经济人”双重身份的政府部门在政社分离过程中取舍更为艰难,市民社会发育要面临更长时间。这些都决定了依附是社会工作发展的长期状态。寻求政府部门与社会工作的共同点、从被动依附到主动嵌入是展开社会工作的长期前提理念之一。

## (二) 独立

在抽离了社会工作的西方价值观基础之后,社会工作的部分原则、理论与方法嵌入到我国原有社会工作实践的工作方法和体制之中。这种社会工作的实践模式在一定程度上能够有效应对和解决当前的社会问题与满足社会需求。但是,这种工作模式究其根本只是我国原有工作模式的延伸和变形,而不是实质性的改变。一方面,在维护社会稳定和解决社会问题的目标之下,一些存在于社会成员生活之中而未能达到社会问题层面的准社会问题、个人生活问题可能有所遗漏。即与我们面临的繁多的社会需求与社会问题相比,这种工作模式不论在广度上还是在深度上都远远不够。另一方面,在这种工作模式下,社会管理的主导与主体仍是政府本身,未能实现以政府为主导、以社会为主体的管理体制。而政府引用社会工作具有有效回应当前的社会问题与社会需求的本意。在这种意向之下,社会工作的强势推动只是政府在社会管理与社会服务工作中的第一步。而培育、建设独立自主的本土社会工作,充分发挥社会工作的功能,达到对当前问题的足够回应与有效化解,最终达到建设和谐社会的政治目标是政府推动社会工作发展的根本目的。

从社会工作的西方历史看,社会工作之所以得以发展和完善,关键在于社工机构能够独立满足社会需求,以赢得社会满意为条件,赢得政府或慈善组织等部门的资金支持,从而社会工作建立了专业服务、社会认可与政府支持之间的积极联系。如果社会工作处于对政府部门的依附与嵌入状态,不能独立自主地满足社会成员的广大需求,那么它不能被社会成员完全认可,无法成为社会成员的急时所需,最终将遭到社会的遗弃;而在开展工作过程中,如果处处依赖于政府的指令与操纵,它也不能达到节约执政成本、提高执政效率的政府改革目标,最终也将被政府遗弃。因此,具有中国本土性的独立自主的社会工作才是历史所需、社会所需、政府所需。

嵌入式的生存路径与依附型的生存状态是社会工作的中国逻辑使然。从社会工作的长远发展看,这只是中国逻辑之下社会工作的出场路径与初始方式,是我国社会工作发展过程的第一环节与过渡阶段。尽管在一定历史时期具有必然性与长期性,但它不具有趋势性与终极性。寻求独立是社会工作发展的另一个前提理念。

## 注释

- ①②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。③邹鹰:《社会工作职业化 本土经验及其推进的路径——访卢谋华教授》,《社会工作上半月(实务)》2007年第8期。④⑤唐斌:《体制制约与社会工作的职业化——基于上海社会工作职业化进程的分析》,《社会工作上半月(实务)》2007年第10期。⑥陈善哲:《鹏星模式:社会工作民间运作的深圳实验》,《中国社会工作导刊》2007年第20期。⑦唐娟:《从“盐田模式”看搭建社会工作行业化的平台》,《中国社会工作导刊》2007年第20期。⑧政府利益是由公共利益、政府组织利益及其成员的个人利益共同构成的复杂综合体。公共利益是政府利益的核心与本质。⑨王思斌:《我国社会工作发展的新取向》,《学习与实践》2007年第3期。⑩徐永祥:《社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段》,《河北学刊》2007年第3期。⑪朱眉华:《美国社会工作机构的发展经验》,《社会工作上半月(实务)》2007年第7期。⑫⑬陆士桢:《浅说美国社会工作及其教育》,《中国社会工作》1998年第6期。⑭⑮李太斌:《关于当前上海社会工作机构运作的几点思考》,《上海青年管理干部学院学报》2007年第3期。⑯蒋荣华:《从社会控制到人道主义——社会工作价值观的转型》,《社会》2004年第11期。⑰胡晓琼:《社会管理体制的改革呼唤社会工作人才——华东理工大学社会与公共管理学院院长徐永祥教授访谈》,《新资本》2007年第1期。

责任编辑:海 玉