

[主持人语] 社会工作在当代中国的发展正处于一个重要的机遇期，也面临着许多挑战。在这一特定的历史时期，我们有必要重新审视其现状，勾画其路线图，唯此中国社会工作才能在不断反思中进入一个健康且富有创造力的发展轨道。为此，我们以“挑战与回应：中国社会工作的新发展”为题，试图从不同的角度展现社会工作当下的处境和未来的前景。文军阐述了当前中国社会工作发展面临的诸多挑战与危机，这是对现实的铺陈，但化“危”为“机”是社会工作的天职，因此挑战的述说并非悲观的论调。田毅鹏聚焦于原子化动向对社会工作的挑战，并寄希望于新公共性的构建，以此来拓展中国社会工作的未来空间。何雪松则从社会工作知识架构的重建角度提出要从中国本土思想资源中汲取智慧，表达了某种寻求知识自主性的企图。

——文 军

当代中国社会工作发展面临的十大挑战*

文 军

摘 要：中国职业化、专业化的社会工作经过多年的努力之后，目前正处于一个黄金发展期。但作为一个新兴的职业和专业，中国社会工作在当前的发展过程中还面临着许多困境，充满着许多严峻的挑战。这些挑战是中国在社会工作起步阶段不得不面对的现实问题，对此，我们必须保持清晰的认知，通过进一步的发展才能逐步予以解决。

关键词：中国社会工作；困境；挑战

中图分类号：C916 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2009)07-0066-05

作者简介：文 军，华东师范大学中国现代城市研究中心暨社会学系教授、上海社会科学院社会学研究所双聘研究员（上海 200241）

如果以职业化、专业化的现代社会工作作为当代中国社会工作全面建立与重新发展的标志，其起步时间也不过是五年多的事情。虽然，我们在20世纪80年代后期就在少数几个高校中设立了“社会工作与管理”等类似社会工作的专业，但社会工作职业化制度建设的步伐直到2000年之后才逐步纳入到政府工作视野中。2003年1月，上海市人民政府在其当年的《政府工作报告》中率先明确提出了要“探索建立职业化的社会工作制度”。同年3月，上海市人事局、上海市民政局联合发布了《上海市社会工作者职业资格认证暂行办法》，从而揭开了中国内地社会工作职业化的序幕。2004年7月1日，国家劳动和社会保障部正式颁布实施《社会工作者国家职业标准》，标志着社会工作职业制度在全国的正式建立。近几年来，尤其是2006年10月，中共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》，做出“建设宏大的社会工作人才队伍”的战略部署之后，中国社会工作如雨后春笋般地发展起来了，以高校

收稿日期：2009-04-10

* 本文是教育部人文社会科学重点基地重大项目（04JJZDZH004）、教育部人文社会科学研究项目（05JJA840007）、上海市哲学社会科学规划项目（2004BSH002）的系列成果之一。

社会工作专业建设为例，截至2009年，至少有220个以上的高校建立了社会工作专业，发展速度之快实在令人又喜又忧。可以说，当前中国社会工作发展迎来了一个难得的黄金期，其不仅已被党和政府所认同和接受，而且各界的关注和重视也与日俱增。但是，如果我们认真考察一下当今中国社会工作的发展状况，不难发现其中仍然充满着许多困难和挑战。以下十个方面的挑战是当前中国社会工作发展不得不面对并需加以认真应对的：

挑战之一：社会工作理论研究严重滞后于实务活动的开展

长期以来困扰社会工作发展的一个致命问题就是理论与实务操作的分割运行，中国的社会工作发展也不例外。新世纪以来，中国的社会工作得到了大力发展，社会工作实务方面也有一定的积累，但中国社会工作本土化的理论研究以及价值理念、知识体系、实务模式的研究还处于相当薄弱的阶段。许多社会工作者认为社会工作主要不是一个理论研究问题，而是一个实务层面的操作问题^①。因此，在社会工作专业训练上，往往只追求操作层面上实务能力的提高，而对理论的学习和研究漠然视之（比如，有些高校的社会工作专业，甚至连《社会工作理论》的课程都没有开设）。可以说，社会工作理论学习与实务训练的比例已经严重失调了，即使在高校，从事社会工作专业教学与研究的人员，能够一心一意把精力投入到社会工作理论研究中的人也屈指可数，社会工作理论成果更是少得可怜。以“中国期刊全文数据库”的检索为例，自1980年以来，中文期刊上收录的文章标题含有“社会工作”一词的文章一共只有2007篇，而同期含有“社会学”一词的有9319篇，社会工作的文章只有社会学的1/5左右（如果与文章标题不含有“社会学”一词但也同属社会学类的文章相比，社会工作类的文章不足社会学1/15，且绝大部分社会工作类文章是近十年才有的）。一门学科如果没有自己独立的理论研究，即建立起专业化的理论和知识体系，无异于要取消其在学科体系中存在和发展的理由。中国社会工作这种理论研究明显滞后于实务活动发展的状况，不仅是因为社会工作理论与实务体系自身不够完善，也是因为其彼此之间自一开始就存在着明显的分割与脱离——人们在推进社会工作实务活动的同时，没有更多地关注到理论研究的问题。虽然我们认为社会工作应该重视实践操作性，但它的理论模式、价值理念等却是指导社会工作服务的灵魂。若我们长期不能形成自己的专业理论体系，社会工作实务的交流就只能流于形式，并多半停留在经验介绍层面，从而大大降低了社会工作的学术含量和理论成分，这不仅使得适合中国本土的社会工作理论模式难以在更大范围内得到推广，而且也会导致中国社会工作的实务活动的失效和专业发展的最终萎缩。

挑战之二：社会工作专业教育与实务能力培养之间的脱节

尽管目前我国有200多所大学在提供从中等职业教育到研究生教育等不同层次的社会工作专业教育与培训，但从学生的实务能力来看，每年培养的数以万计的社会工作专业人才中，其所接受的专业教育难以满足学生和社会工作机构不断提高的实务能力的需要。究其原因，其中一个非常重要的因素就是学生缺乏一个有效的社会工作专业实习环节。这一方面是因为我们目前的师资队伍本身存在问题，大量的社会工作教师是从其他专业刚刚转行过来的，不仅缺乏社会工作理论素养，也缺乏对社会工作实践环节的基本了解，在这种情况下，对学生的实务能力培养只能是纸上谈兵，甚至有些连纸上谈兵都难以做到；另一方面是因为专业的社会工作实务机构数量有限，难以为社会工作专业学生提供真实、有效的实习场所和督导，致使许多学校社会工作专业的学生只能到一些非社会工作机构去从事一些与专业能力培养无关紧要的实践活动。比如，许多高校社会工作专业学生在毕业实习时认为能到社区中去就是专业非常对口的了，学生到了社区以后，却多半从事的是传统的社区工作，很难谈得上专业社会工作方法与技巧的运用。在这种专业教育培养下，学生的实务能力培养就可想而知了。许多社会工作机构反映，我们的社会工作专业毕业生到机构以后，其实务能力几乎是从零开始的，许多应该在专业教育阶段完成的任务都推迟到实务

^① 朱眉华、文军主编：《社会工作实务手册》，社会科学文献出版社2006年版，第16页。

机构去完成了。社会工作专业教育与实务能力培养的脱节不仅使学生毕业以后难以适应新的工作环境，而且也加重了社会工作实务机构的负担，挫伤了实务机构对专业人才需求的信心。

挑战之三：社会工作发展中政府主导有余而民间参与相对不足

社会工作作为一种社会福利的传输体系，国家与政府一直以来就在其中扮演着非常重要的角色，有些领域甚至成了“社会福利服务的唯一供给者”。由于当代中国社会工作的重建与发展首先得益于政府的重视和推动，因此从一开始它就打上了政府强力推进的深刻印记。从社会工作专业化、职业化、制度化建设到社会工作社会化、组织化、本土化的培育，整个领域都无比彰显着政府的意图，而民间组织的参与却显得相对不足，影响力也十分有限。从目前的情况来看，各种民间社会工作机构在较长一段时间内还会对政府产生较大的依赖，虽然这种依赖相对处于初创阶段的中国专业化社会工作来说有积极的拉动作用，但同时也应该看到，如果我们的民间社会工作机构长期在政府的扶持和主导下发展的话，其结果不仅会使社会工作提供模式变得越来越单一，而且也会大大消解民间组织发育的动力和社会参与的活力。实际上，当今世界各国的公共服务供给主体已经越来越趋于多元化了，社会工作与社会福利服务正逐步过渡到了由个人、非营利组织、企业、民间社会和政府部门等多种主体来共同承担，甚至部分国家的政府已将社会工作服务的供给主体完全转移到了民间机构，以减轻政府的工作压力，提高社会工作服务的灵活性和效率。因此，在当前社会工作发展中，如何平衡好政府部门主导与民间机构参与的关系显得非常重要，它直接关系到中国社会工作的持续发展和有效运作。

挑战之四：国家整体性推进战略与地区差别化发展现实之间存在矛盾

自从中央提出“当前及今后一个时期内，造就一支规模宏大、结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，是构建社会主义和谐社会、推进社会管理体制和政府公共服务模式改革创新的重要课题”以后，从中央到地方各级党政机关都越来越重视社会工作人才队伍的培养。从某种意义上说，社会工作人才队伍建设成了当前一个全国性的重要战略。尤其在中央有关部门的直接推动下，人事、财政、教育、民政、卫生、劳保等诸多政府部门，以及工、青、妇组织都先后行动起来，以不同的方式积极投入到全国各条线的社会工作整体性推进之中。一时间，社会工作在全国各地遍地开花，并成为某些部门和领导的时髦用语。许多地方成立了专门机构来长期负责领导社会工作人才队伍建设。但社会工作人才的培育并不是一蹴而就的，社会工作发展在总体上也需整合较多的资源和发展条件，而目前中国各地资源和发展条件都存在着较大的差别，如何在整体推进社会工作人才队伍建设的同时关照到各地的实际情况应该成为我们当前考虑的重点。就目前的情况来看，我们看到许多地方都在不顾自身发展条件和能力盲目地开发社会工作专业和职业，社会工作泛化、异化趋势明显，致使不同地区的社会工作发展无论是服务手段还是实务模式都严重趋同，社会工作职业发展的层次性、多样性、差异性体现严重不足，似乎全国的社会工作者都在同一时间重复做同样的事情，具有自身特色的社会工作发展模式明显缺乏。

挑战之五：社会工作的专业认同与公众认同之间存在较大差异

随着我国社会工作推进力度的不断加大，作为职业社会工作者，经过几年的专业实践和职业熏陶以后，应该说绝大部分的社会工作者的专业认同感在不断增强，职业兴趣也在与日俱增，甚至有相当一部分社工把社会工作作为自己终生追求的事业。但遗憾的是，尽管职业化、专业化的社会工作在中国轰轰烈烈地开展有好几年了，党和政府也在国家层面整体推进这项工作，但社会公众对社会工作职业性质和专业特征的认识依然是非常模糊的。即使社会工作者有着强烈的专业认同，也并没有带来公众相应的社会认同，究其原因，社会公众目前还普遍缺乏对社会工作知识的基本了解。例如，笔者在 2008 年底到都江堰地震灾区从事社会工作服务时，一位当地的领导很坦白地告诉我，当上海第一批社会工作者穿着印有“上海社工”字样的衣服到都江堰时，他还以为“上海社工”与“成都建工”、“三菱重工”是一类的人。此外，笔者在一些地方的调查中也发现，许多地方已经建立起了社会工作专业机构，却苦于找不到主动上门要求服务的对象，

社会公众不是不知道这些社会工作机构的存在，而是不相信其能够提供有效的服务。因此，公众目前还没有对社会工作建立起普遍的职业信任和社会认同，这将在很长一段时期内制约中国社会工作的深入发展，“社会工作文化”氛围的培育已迫在眉睫。

挑战之六：职业社工培养中价值理念与实务技巧的错位

作为社会工作的灵魂与核心所在，社会工作价值理念不仅规范了社会工作的目标和意义，而且也规范了社会工作机构、社会工作者的行为和态度。可以说，社会工作价值理念对社会工作的目标、理念、工作态度和工作方法都具有指向性和规范性作用^①。然而，在职业社会工作者培养中，长期以来，存在着一种“技术唯上”的思想，他们认为价值理念只是停留在观念的层面上，只对社会工作者本人产生着重要影响，而要真正做到服务于案主就必须首先掌握社会工作的实务技巧。这种只注重社会工作实务技巧而轻视其价值理念的认识是非常危险的，可能导致的直接后果就是部分职业社工丧失基本的价值准则和专业伦理精神，这种人即使有再好的社会工作技巧，也无法长期坚持做好社会工作服务。实际上，社会工作价值理念与实务技巧之间的矛盾只是表面的，他们共存于社会工作的服务活动之中，单纯的“价值理念”和“实务技巧”都不构成一个完整的社会工作过程。社会工作实务技巧是社会工作专业价值和独特伦理的一种具体化和操作化，是具体实施社会工作的服务方式、程序与步骤，它们共存于社会工作服务过程之中。职业社工培养中价值理念与实务技巧之间的错位，只会丧失社会工作的生命力。从某种意义上说，处于起步阶段的中国社会工作，其价值理念的培育比实务技巧的训练更为重要。

挑战之七：在全球化共识中培育本土化的社工模式还面临许多困难

在当代全球化趋势的影响下，任何国家的社会工作教育发展都不可能脱离和外界的联系。制定全球统一的社会工作专业标准体系（包括准入制度）、整合国际间社会工作资源和突出专业机构在全球专业建设之中的职能已变得尤为重要。但同时，在社会工作不断面临全球化冲击所带来的话语体系和知识结构变迁的过程中，又仍然要强调各国自身发展的本土特色，强调本土专业实践中的文化敏感性和社会工作者在不同区域的实践中自身的融入的重要性。对当今中国来说，其社会工作的发展实际上是在广义的文化情境和具体的文化场域中得以发育和发挥效应的。我们既不能摆脱社会工作全球化共识的影响，也不能完全盲目照搬国外的服务模式和方法，从而丧失培育社会工作本土化模式的能力。因此，如何在全球化共识中培育出本土化的社工模式将是中国社会工作面临的一项长期任务。社会工作从引入中国开始就带有西方社会的烙印，可以说，现代社会工作的知识体系主要是外来的，但我们的服务对象和处境却永远是本土的。“全球化思考，本土化行动”也是中国社会工作发展的基本准则。中国社会工作的本土化要充分考虑到中国的传统文化特色（比如差序格局、顺天应物、贵和尚中等），社会工作者应认真研究中国传统文化因素影响下的助人活动，增强西方专业社会工作同中国本土社会工作的亲和力^②，在社会工作全球化共识之中培育出符合当代中国社会发展需要的社会工作模式。

挑战之八：城市社会工作与农村社会工作发展严重不平衡

当前，中国社会工作的开展主要是在大城市及沿海经济比较发达的地区进行，而在广大农村地区开展的社会工作服务非常有限。从理论上讲，中国农村的综合发展远远落后于城市，农民面临的生存压力和各种困境更大，各种社会需求也更多，更需要社会工作的介入。但事实上，无论是政府部门还是社会工作机构，目光更多地是投射在城市而不是农村。仅有的少数农村社会工作服务项目也多半局限在传统的扶贫济困、救助防灾的层面，缺乏长期的规划和制度性保障。在服务模式上，也多半采取问题诊断式的服务，预防及发展式的专业社会工作服务在农村社区还很少开展。在社会工作人才队伍建设上，专门在农村从事社会工作服务的机构和人员屈指可数，绝大

① 文军主编：《社区青少年社会工作的国际比较研究》，华东理工大学出版社2006年版，第4页。

② 田毅鹏、刘杰：《中西社会结构之“异”与社会工作本土化》，《社会科学》2008年第5期。

多数地方的农村社会工作都处于空白状态。当然，随着我国城乡一体化战略的推进，农村和城市在社会保障、社会福利供给等方面的鸿沟将会逐步跨越，农民像市民一样将会有越来越多的社会工作服务需求。在大力推进城市社会工作人才队伍建设的同时，如何建设一支更为有效、精干的农村社会工作人才队伍将不得不成为我们提前考虑的事情。可以说，开展农村社会工作对继续深化农村社区建设、健全农村社会服务体系、促进城乡协调发展具有重要的战略意义。

挑战之九：大量社会工作服务缺乏有效的督导与评估

社会工作督导与评估作为一种专业的社会工作方法或程序，是有效开展社会工作服务的重要保证。督导和评估目的在于通过对社会工作者服务内容、方式、程序、效果等一系列的督促、指导和考核，提高其专业熟练程度，增强社会工作者的服务能力，提高社会工作服务质量，以切实保障服务对象的权益^①。由于中国专业化社会工作起步较晚，社会工作者本身无论在数量还是质量上都达不到应有的水平，在这种背景下，社会工作服务更加需要有效的督导与评估。督导和评估人员一般是由受过专业教育、并有丰富实践经验的资深社会工作者来担任。在社会工作比较发达的国家，社会工作机构内普遍设有社会工作督导机构及社会工作督导、评估职位，其主要任务就是对本地区的社会工作机构的行政领导、管理体制、工作方法、经费来源及收支情况，社会工作人员的业务水平、职业道德、执行和贯彻各项社会工作的规章制度、工作作风等进行监督、指导和评估。而在中国，当前大量的社会工作服务缺乏有效督导和评估，许多社会工作者盲目地借鉴欧美或港台的服务模式在内地展开各种社会工作服务，不仅服务过程缺乏监督，而且服务效果也无从得知。有些机构虽然也建立了自己的督导和评估队伍，但其水平也基本上与社会工作者处于同一个层次，很难真正实施有效的督导和评估。因此，如何培养与中国本土社会工作处境相适应的督导与评估队伍，已成为当前影响中国社会工作专业化发展的重要问题之一。

挑战之十：社会工作者机构本位与案主本位的关系一时还难以理清

在当前社会工作运行的机制中，社会工作者常常面临着“对督导负责还是对案主负责”的困境，其实质在于社会工作者的立场和态度究竟是机构本位还是案主本位。从当前的情况来看，一方面，社会工作机构为了监督社会工作者服务的质量与效率，对社会工作者有明确的任务规定，社会工作者的个人利益一般都是从机构中获得的，因此，与其服务的社会工作机构有着天然的联系。此外，社会工作者在为案主提供服务之前，一般需要向机构或督导提交开展个案、小组工作服务的申请，只有在机构或督导批准的情况下才能进行服务。这样一来，社会工作者为了完成任务，常常采取对机构或督导负责而不是以案主的需要为中心。另一方面，社会工作作为一项专业性的助人工作，应该具有救济、治疗、预防、发展的功能，不论其关注的中心是案主的问题，还是发现案主的力量、挖掘案主的潜能、推动案主发展，其服务对象始终是处于不利地位的案主。换言之，对案主负责应该是社会工作者的基本品性和伦理要求。然而，由于当前我国职业化、专业化社会工作起步不久，社会工作者的来源相对单一，大量社会工作者的利益诉求与其所服务的机构是一致的，当服务的案主与机构之间发生矛盾甚至冲突，专业伦理与现实利益表现为不一致时，社会工作者就很容易陷入两难困境，尤其在专业伦理精神缺失的情况下，新生的社会工作者很容易倒向机构而忽略案主的根本利益，从而导致社会公众对社会工作普遍失去信心。

总的来说，处于发展初期的中国职业化、专业化社会工作，无论是宏观的制度建设层面还是具体的服务实施层面都面临着许多挑战。这些挑战大部分都是阶段性的，是与中国社会工作发展的特殊处境和时代背景息息相关的，随着中国社会经济的快速发展，社会工作的重要性也会越来越得以凸现。我们相信，在中国社会工作同仁的共同努力下，我们会有更大的决心和信心来迎接这些挑战，为中国社会工作的发展创造出一个更加美好的未来。

(责任编辑：薛立勇)

^① 文军主编：《社会工作者》，中国劳动社会保障出版社2009年版，第39页。