

# 社会工作制度建构 :内涵、设置与嵌入

葛道顺

摘要:本文论述了我国社会工作制度的内涵、设置环境,以及建构完善的社会工作制度需要重视的制度嵌入性。我国社会工作制度具有社会工作专业制度所具有的一般内涵和设置环境要素,但作为强制性制度变迁的类型,我国社会工作制度的建构要注重社会管理体制的创新和社会工作制度的嵌入,尤其要推动党的群团工作的转型和基层街居管理方式的变革。

关键词:社会工作制度 内涵 设置环境 嵌入

中图分类号:C916 文献标识码:A 文章编号:1004-0730(2012)10-0081-09

社会工作作为一种制度安排,具有恢复社会功能、提供社会服务、预防社会问题等作用。<sup>[1]</sup>从西方国家 and 我国港、澳、台地区发展的经验看,社会工作制度已经成为社会制度体系的重要内容。目前,我国正在探索并推展社会工作制度的建构,那么厘清我国社会工作制度的内在涵义、分析其外在环境设置,以及探讨其如何嵌入整体社会制度之中,具有重要的理论和政策意义。

## 一、理论和分析概念

### (一)社会工作制度的内涵

威特默尔 1942 年在其所著的《社会工作:一种制度的分析》一书中认为:社会工作是有组织的机构或团体为解决个人所遭遇的困难而实施的一种援助,是为协助个人调整其社会关系而实施的各种服务。<sup>[2]</sup>史坡林在 1975 年出版的《社会工作实务概论》一书中提出:社会工作是一种协助人们去预防和解决社会问题,恢复并增强他们社会生活

功能的一种社会制度化方法。<sup>[3]</sup>在社会科学研究中,“制度”通常指稳定重复的、有意义的符号或行为规范。在这个意义上,制度包括正式组织、规章制度、规范、期待、社会结构等。

克劳福德和奥斯特罗姆指出,制度包括三种基本内涵:首先,制度是一种均衡,制度是理性个人在相互理解偏好和选择行为的基础上的一种结果,呈现出稳定状态,稳定的行为方式就是制度。其次,制度是一种规范,它认为许多观察到的互动方式是建立在特定的形势下一组个体对“适宜”和“不适宜”共同认识基础上的。这种认识往往超出手段-目的的分析,很大程度上来自一种规范性的义务。再次,制度是一种规则,它认为社会互动是建立在共同理解的基础之上的,如果不遵守这些制度,将会受到惩处或带来低效率。<sup>[4]</sup>在制度变迁的动力机制方面,理性选择学派认为个人追求自身利益的动机和行为是制度产生和变迁的主要源泉。因此,制度变迁的机制在于社会成员的理性计算以及他们之间的竞争与合作。而新制度学派

则强调社会制度之间的相互制约、相互影响,认为制度的运行并非为机械均衡所支配,而是一个在历史过程中不断演化的开放系统。<sup>[5]</sup>

社会工作制度内涵表现在两个方面,其一是作为一种制度在形式上所具有的结构张力;其二是社会工作制度的具体内容。这两个方面构成社会工作制度结构与功能的统一体。

## (二)社会工作制度的环境设置

从外在视角看,社会工作制度的建构取决于其社会环境。克拉克和纽曼(1997)在分析英国政府建立福利国家体制时提出了“设置环境”(settlements)概念,其内容分为政治经济、社会与组织等三部分,并分析指出英国政府战后能稳定地推行社会福利政策得益于三方面的“设置环境”的配合。<sup>[6]</sup>一方面是“政治经济的设置环境”里稳定的两党政治在政治经济领域对福利政策达成的共识,在处理福利和社会问题的观点上也保持一致;第二方面是“社会的设置环境”中工作、家庭与国家成功地相互配合,如福利资源是主要供给未能通过工作取得资源的核心家庭,而劳动市场是最重要的资源分配机制;第三方面是“组织上的设置环境”,英国政府以官僚行政及专业主义领导国家的行政体系,获得民众的支持。由于三个有利的“设置环境”相互配合,故而,英国政府能够发展出一套福利国家的体制。换言之,社会工作专业的发展历程里,只有政治经济、社会与组织等三部分的设置环境相辅相成,才能发展出一套社会工作专业的体制。

我国台湾学者冯燕进一步解释了这种设置对社会工作的含义:“政治经济的设置环境”是指稳定的民主政治,在政治经济领域,对福利政策方向达成共识,在处理福利和社会问题的观点上也一致;“社会的设置环境”是指工作、家庭与国家成功地相互配合,劳动市场是最重要的资源分配机制。换言之,社会工作不是要替代市场,而是使市场功能更充分地发挥,更公正地分配;“组织上的设置环境”是指官僚行政及专业主义领导国家的行政

体系,获得民众的支持,故而能够发展出一套社会工作的体制。官僚就是指政府,在台湾更出现一种“科技官僚”的概念;“官僚”是科层制发展的必然现象,只要公务员具备行政技术,对专业有所尊重,并达到应有的行政效率,就会获得民众的支持。<sup>[7]</sup>

从社会建构的视角看,英国学者派恩认为三个场域对社会工作制度的形成和发展至关重要。其一是政治—社会—意识形态场域(political-social-ideological)。在这个场域,社会和政治争论形成了指引机构发展的政策,使机构形成了建立、发展的目标。社工通过职业协会和其他组织,通过参与到社会议题中,作为行动主义分子、投票人或者著者,或通过机构的影响力,在其中起作用。另一个是机构—职业领域(agency-professional arena)。在这个场域,雇主和雇员的集体组织如工会和行业协会,就社会工作将如何运作这些更具体的要素相互影响。第三个场域是案主—社工—机构场域(the client-worker-agency arena),这是社会工作者日常的工作关系环境。社会工作社会建构是一个由社会结构和个人参与并相互影响而形成的复合体,每一个场域都会影响到其他两个。<sup>[8]</sup>

无论是“设置环境”概念还是“三个场域”论述,都表明社会工作的发展轨迹明显受到环境制约,因此社会工作制度的建立必然要有力回应环境和时代的要求。如澳门特区社会工作制度建设注重对现实问题的回应,包括制订应对家庭暴力的法规、健全保障长者权益的法律制度、设立向残疾人士发放津贴的制度、建构戒毒服务状况通报系统等。其中,政府的角色是法规制定者、评估者和培训者,如在防治家暴领域,政府的作用是制订防治家庭暴力的法规,以及跟进家暴危机评估工具的使用情况,同时为一线社工提供专项培训。<sup>[9]</sup>

## (三)社会工作制度是社会政策的传承机制

从欧美的社会工作发展历史过程来看,社会工作是作为社会政策的传承机制而存在,并实现其相应的功能。这是社会工作制度外在联系的重

要特点。

王思斌指出,“在现代社会中,专业社会服务即社会工作与社会政策有着更加直接的联系,特别是随着国家社会福利政策的发展,社会工作作为社会分工的组成部分在服务贫弱群体、解决社会问题、维持社会秩序方面发挥着重要作用”。在王思斌看来,社会工作与社会政策的关系表现为以下几个方面:首先,有组织的社会服务一般是在政府的社会政策框架内进行的。政府的社会政策框架说明,按照政府的社会政策开展的社会福利服务是符合社会要求的,与社会服务相关的某些筹集资源的活动也具有某种合法性。第二,社会福利服务活动是社会政策的实施过程。虽然社会政策的实施或贯彻落实并不局限于社会工作,但后者无疑是现代国家实施社会政策的重要组成部分。第三,社会工作在一定程度上成为社会政策的“验证者”。社会工作是最具体、最直接地为政策对象服务的活动,社会工作过程因此也成为社会福利政策与服务对象之间的中介。这样,社会工作的一端与社会政策相连,另一端则与服务对象互动。于是社会政策的适切性,都会在具体的福利传输过程中得到反映。同时,社会工作的效果有可能反过来成为推动社会政策改进的力量。<sup>[10]</sup>

社会工作制度从本质上讲是社会政策体系的一个行动构成,或者说社会工作制度受到社会政策体系的影响和制约。当然,社会工作的传承性也具有能动作用。社会工作的具体实践成为其自身发展的内在动力,在响应工作对象新的需求和新的科学理论指导过程中,反过来也促进了社会政策的建构和发展。

## 二、我国社会工作制度建构:具体内涵和环境设置

### (一)西方社会工作制度的理念和方法

社会工作是现代主义的产物,这是因为,社会工作是对基督教会西方社会中的福利角色的世

俗替换。<sup>[11]</sup>所以,相对而言,西方的社会工作制度的形成是国家正式制度安排对教会社会服务制度的替代。

英国是专业化社会工作的发源地之一。早在 1601 年,随着《济贫法》的颁布实施,英国政府开始介入了针对特殊群体的社会救助和福利事业的组织和管理,经过 400 多年的历史积累,英国社会工作的体系已经趋于完善,形成了在当今世界社会工作领域较为成熟的模式。其中,庞杂细致的社会服务立法和突出实务的社会工作教育是其最为鲜明的特色。《济贫法》表明了政府对无力自供者的救济义务,所推行的政府参与、专人负责、院外救济的方式也隐含了社会工作的理念与方法。随后,1788 年,德国创造了汉堡制与爱尔伯福制,成为机构化、制度化救济方式的典范。如汉堡制规定该市设立中央办事处,综合管理全市救济业务,全市分为 60 个区,每区设监察员一名和赈济员若干人;救济方法为向失业者介绍工作,将贫苦儿童送往职业学校习艺,将患病者送往医院诊治,取缔无业游民并使贫民改掉依赖习惯。<sup>[12]</sup>汉堡制和爱尔伯福制遵循了助人自助、不使贫民养成依赖心理等原则,并制定了相应的组织管理架构和程序,进一步催生了社会工作制度与方法的最初萌芽。而在美国,由国家和社区各自或者协同开展的救助服务则催生了专业社会工作。1898 年,新成立的美国纽约慈善学院培训了“慈善组织会社”的“亲善访问员”。1904 年,纽约社会工作学院成立,社会工作相关课程相继在哥伦比亚大学、芝加哥大学开设。1917 年,美国学者玛丽·芮奇蒙德(Mary E. Richmond)出版《社会诊断》一书,<sup>[13]</sup>使社会个案工作成为一种专业的社会工作方法。到 20 世纪 40 年代中期和 60 年代,小组工作、社区工作相继成为社会工作专业的基本方法。

社会工作制度的理念和方法也成为现代社会保障制度和社会政策体系运行的有力支撑。德国俾斯麦政府于 19 世纪 80 年代创立了强制劳工保险、疾病保险、职业灾害保险、残疾与老年保险制

度。英国 1942 年贝弗里奇报告提出了普及性的所谓“从摇篮到坟墓”的全面社会保障计划,并迅速建成了现代福利国家。美国 1935 年制定了著名的《社会保障法案》,其主要包括:第一,社会保险方案,包括老年保险制度、失业补偿制度;第二,公共分类救助方案,包括把老年人、贫苦盲人及失去依靠的儿童作为救助对象;第三,卫生及福利服务方案,包括妇幼卫生服务、残疾儿童服务、儿童福利服务、职业重建以及公共卫生服务。<sup>[14]</sup>不难看出,西方现代社会保障服务体系是建立在社会工作制度之上的,社会工作制度的理念和方法成为现代社会福利服务的精髓。

## (二)我国社会工作制度的具体内涵

我国正在建立的社会工作制度具有十分丰富的具体内涵。社会工作制度广义上包括社会工作发展相关的人才、就业、福利、财政、税收等制度体系。狭隘的社会工作制度以社会工作的人才为核心,即为专业社会工作制度。根据社会工作制度的同型性,一般认为,我国专业社会工作的基本制度需要包含以下方面内容,即“社会工作者教育和培训制度”、“社会工作者评价和认证制度”以及“社会工作者使用和激励制度”。<sup>[15]</sup>

### 1. 社会工作者教育和培训制度

该制度指对专业社会工作者的教育培训制度,分两个层面,一是对大专院校社会工作专业学生的教育制度,二是对实际社会工作从业人员的专业培训制度。

在专业社会工作人才培养方面,做到专业学历教育和社会培训相结合。现在全国有 200 多所高等院校开设社会工作专业,每年毕业学生 1 万多人。但大多数高校社会工作专业师资队伍总量和总体水平偏低,学科建设、教材建设不完善,尤其因为缺乏实践和专业督导,社工专业学生实务能力偏低。今后一段时间,应重点通过社会培训和考试考核,把现实在岗的部分有一定素质的社会工作人员和社区工作人员,过渡为能够独立开展工作的社会工作者,以满足现实的紧迫需求。

### 2. 社会工作者评价和认证制度

该制度指对职业社会工作者专业能力的评价制度。从国际上已建立社会工作评价制度的国家和地区的相关实践看,这一制度主要分为执照制度、注册制度、职业资格制度、职称管理制度等。

国家人事部、民政部 2006 年联合颁发《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》,标志着我国社会工作者职业水平评价制度初步建立。《暂行规定》共分 5 章、27 条,主要规定了社会工作者职业水平级别、职业能力、考试组织实施、登记管理、继续教育、职责分工等方面的评价制度。《实施办法》共 11 条,主要从考试组织实施机构、考试科目、考试报名程序、考试时间地点、考前培训、考试考务纪律等方面对助理社会工作者、社会工作者职业水平考试考务作了进一步规定。助理社会工作者、社会工作者职业水平评价,实行全国统一大纲、统一命题、统一时间、统一组织的考试制度,原则上每年举行一次。考试合格者,将颁发人事部统一印制、人事部和民政部共同用印的《中华人民共和国社会工作者职业水平证书》,并由专门的登记机构对《证书》进行登记服务。对于取得《社会工作者职业水平证书》的专业技术人员,用人单位可根据工作需要和岗位要求聘任相应级别专业技术人才。这表明社会工作者的职业注册、职业资格和职业晋升等已经成为我国专业技术人员职称体系的重要组成部分。

### 3. 社会工作者使用和激励制度

社会工作者的使用和激励是我国社会工作制度建设的重点和难点。其中,专业社会工作者的工作领域、机构性质和岗位特征,是社会工作者使用和激励制度构成的基础,也是建立社会工作制度的目的所在。如在英国,所有的注册社工中,有 1/3 直接受雇于各级社会照顾委员会,其余 2/3 则是为私人或非营利机构服务的。另外,院舍照顾和居家照顾领域就业的注册社工最多,大约占全部社工的一半还多。<sup>[16]</sup>

截至目前,我国多个城市和地区开始尝试建立属地社会工作制度,如深圳的民间性“7+1”模式,上海的行政性孵化模式,北京的“社工委-事务所”管理模式。但是,这些本土化策略还处于起步落实阶段,对社会工作者的使用和激励效果尚待观察。由于国家关于社会工作者使用和激励制度的不确定,特别是社会工作者的工作场域(work field)还没有很好发育,从某种意义上说,社会工作者的用武之地尚有待开发。

现代专业社会工作,是指综合运用社会工作专业知识和方法,秉承“助人自助”的理念,为有需要的个人、家庭、机构和社区提供专业社会服务,帮助其舒缓、解决和预防相关心理和社会问题,恢复和发展其社会功能的职业活动。从事社会工作职业活动的专业技术人员,即社会工作者,主要活跃在社会福利、社会救助、社会慈善、劳动保障、残障康复、优抚安置、医疗卫生、青少年服务、司法矫治等社会服务机构。

### (三)我国社会工作制度的环境设置

完善的社会工作制度的建立需要立足于经济社会发展的大局。这就是前文所说的社会工作制度的“政治经济的设置环境”。在我国现阶段的时空条件下,我国社会工作制度的建立主要涉及相关的政治意识形态、公共财政制度、就业和收入分配制度以及社会保障制度等。

#### 1. 以人为本的政治意识和行动纲领

在社会转型时期,我国的社会工作制度构建同时面临着机遇和挑战。党的十六大确定了全面、协调、可持续的发展观,提出“五个统筹”,特别是统筹经济和社会协调发展、城乡协调发展、人与自然协调发展,提出了加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的发展目标,为社会工作及其人才队伍建设提供了机遇。党的十六届六中全会《决定》对社会工作人才队伍建设提出具体要求,一是“建设宏大的社会工作人才队伍是构建社会主义和谐社会的迫切需要”,二是“建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制

度保障”。党的十七大报告提出,“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会”。这些都体现了我们党以人为本的政治意识,为社会工作制度的建构提供了有力的政治环境保障。但是,另一方面也必须看到,和政治意识相比,国家相关政策与社会行动相对滞后,在贫富差距不断扩大、社会矛盾频发之际,社会工作专业人才的使用和激励尚处于试验和起步阶段,远远不能满足现实需要。

#### 2. 公共财政制度与公共服务制度

在社会管理体制方面,我国的制度设置也处于转型的初始阶段,如公共财政制度和公共服务制度。这些制度是社会工作制度赖以生存和发挥作用的前提制度保障。我国1998年开始进行公共财政建设和公共财政体制创新,但到目前仍然是追求直接经济效益有余而促进普遍的公共服务不足。公共财政强调财政的公共、公平和公益性质。在公共财政预算约束下,财政不是面对小部分的领域的投资者,而是面向所有公民提供基本公共服务,实现基本公共服务均等化,解决社会公共问题;面对弱势群体,提供特别救济服务,解决极端贫困问题。如2011年我国社会保障和就业服务支出为9130.62亿元,占财政总支出89874.16亿元的10.2%,远低于欧美发达国家普遍在20%以上的水平。<sup>[7]</sup>

#### 3. 统一的就业、收入分配和社会保障制度

目前,在就业和收入分配方面,我国的部门、行业和单位分割十分明显。行政机关和国有垄断行业具有最大的吸引力,高工资、高福利、高待遇,而基层社区服务领域则意味着低工资、低福利、低待遇,给主要工作领域在基层社区的广大社会工作者带来巨大的生存和发展压力。我国社会保障的二元结构或者碎片化模式更受到学界广泛诟病。以社会保障的核心之基本养老保险制度为例,

其分为企业职工基本养老保险制度、机关事业单位退休养老制度、城镇居民基本养老保险制度、新型农村养老保险制度等。这些制度相互分割,互不调剂。如企业职工基本养老保险覆盖城镇各类企业及其职工、企业化管理的事业单位及其职工、城镇个体工商户和灵活就业人员,以及企业招用的农民工。养老保险基金采取社会统筹与个人账户相结合,主要由企业和职工缴费形成,企业缴费比例一般不超过企业工资总额的 20%,计入社会统筹账户;个人缴费比例为 8%,由用人单位代扣代缴,计入个人账户。在达到退休年龄且缴费年限累计达到 15 年的,发给基础养老金,替代率在 40%至 50%之间。企业职工基本养老金水平较低,且不同行业 and 不同性质企业单位之间差距较大。行政机关和事业单位没有参加基本养老保险,但退休金发放水平较高,替代率达到 70%至 90%。城镇其他居民和农村居民的养老金支付水平最低。在这种制度背景下,社会工作者不属于机关事业单位,也不属于企业职工,社会保障水平甚至无法预期和确定。

一个可持续发展的社会工作制度需要一个统一而不是分割的就业、收入分配和社会保障体系。

### 三、社会转型与我国专业社会工作制度的嵌入

#### (一)我国社会工作制度的演进与社会变革

专业社会工作在 20 世纪 50 年代以前就已传入我国大陆,但 1952 年院系调整时被取消。1987 年民政部和北京大学签订了联合办学的协议,决定在北京大学社会学系建立社会工作与管理专业,这标志着社会工作教育在中国内地恢复。上海浦东新区在 2000 年前后开始在医院、学校和社区设立社会工作站。2003 年 3 月,上海出台了《上海市社会工作者职业资格论证暂行办法》,同年 11 月开始,举行社会工作者资格考试。2004 年 6 月,劳动和社会保障部颁发了《国家职业标准——社会工作者(试行)》,该标准成为我国社会工作专业

化的重要象征。2006 年 7 月 20 日,人事部、民政部联合发布了《社会工作职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》(国人部发[2006]71 号)。2006 年 10 月 11 日,党的十六届六中全会做出《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》,指出“建设宏大的社会工作人才队伍”是构建社会主义和谐社会的迫切需要。2007 年 10 月,民政部确定 75 个地区和 90 个民政事业单位为民政部社会工作人才队伍建设试点单位。2008 年 6 月,全国首次社会工作者职业水平考试举行,13.3 万名考生参加了考试,20086 人取得助理社会工作者职业水平证书,4105 人取得社会工作者职业水平证书。

我国台湾地区社会工作制度的初步建立以 1974 年台湾东海大学社会学系设立第一个社会工作组为标志:大量从国外学成归来的社会工作、社会福利硕士、博士进入社会工作教学与实践领域;“政府”逐渐认识到社会工作的重要性,社会工作岗位在一些领域逐步明确。比如,从 1975 年开始,台北市和高雄市分别开始实施设置社会工作人员计划,1991 年和 1993 年,台北、高雄两市分别将社会工作人员纳入公务员编制,此后,各县、市纷纷在“政府”和民间组织中设置社会工作岗位;1997 年《社会工作师法》颁布实施,台湾的社会工作职业化和专业化体制建设进入新的发展阶段。通过近十年的发展,台湾地区在社会工作专业发展上取得的主要成就有:一是建立了社会工作师证照制度;二是社会工作专业制度逐步建立,社会工作者的岗位设置、职业守则、教育训练、联谊交流、出国考察及表彰奖励等一系列制度相继确立,社会工作师事务所、社会工作人员专业协会、社会工作师公会、社会工作教育协会以及医务社会工作者协会相继成立,初步形成了行政管理、行业自律和社工服务的社会工作管理体制;三是关于社会工作和社会福利的法律法规相继颁布或修订,初步建立起了社会工作发展的法律法规体系。<sup>[18]</sup>

我国香港地区的社会工作发轫于第二次世界

大战之后,但真正形成制度体系是在 1965 年,政府第一部标题为《香港社会福利工作之目标与政策》白皮书发表。现今,在香港普遍认同社会福利服务是要由社会工作专业推动,社会工作者也逐渐建立起明确的形象。<sup>[19]</sup>但在 100 多年英国殖民统治下,香港秉承的是英式的剩余式福利发展模式(residual mode),所以,香港的社会工作建立和发展,主要是围绕为弱势群体服务的立场推展的。

无论是我国大陆的社会工作制度的创建,还是香港和台湾地区社会工作制度的实践,都反映出社会工作制度建构对社会变革的要求和促进。

(二)社会需求正在成为社会工作制度建构的动力

在计划经济时期,我国的经济体制、政治体制和社会福利体制被统整在一起,呈现总体性社会的特征。<sup>[20]</sup>在这种体制之下,社会福利、社会政策基本上以行政的形式来实现,政策、政治和社会工作密不可分地联系在一起。至今,我国的社会政策与社会服务实践都带有浓厚的计划经济时期的特点。<sup>[21]</sup>就中国现状看,虽然社会主义市场经济体系已经基本建成,但由于社会发展的相对滞后,目前社会政策的贯彻和落实主要还是依靠政府的行政体系以及附属于国家的准行政体系,前者包括民政、卫生、教育、人口与计生、劳动与社会保障等政府部门,后者包括工会、妇联、青年团、红十字会等人民团体和社会团体。行政化的运作总体上是为宏观政策的执行本身服务的,服务对象的需求往往被制度性忽略。而社会政策的根本宗旨要求以受众为中心,所以在政策实施过程中,需要借助一个相对独立的中间结构来保证这种功能指向上的矢量性。社会工作体系作为施政者和受众之间一个相对独立和职业化的“传承机制”,在处于社会转型期的当代中国尤为需要。

建设和谐社会的目标决定了社会工作制度的发展动力正在转向。当前我国的社会转型和经济转轨的变化、包容性社会发展思潮的兴起和相关科学发展理论的提出都直接影响和促进了我国社

会政策体系的变化和革新,从而决定了其传承机制——社会工作制度的建构宗旨和发展原则。

(三)专业社会工作制度的嵌入与街居治理方式转型

传统的以街道办事处-居委会(简称“街居”)为依托主体的本土社会工作是我国 50 多年来的总体性社会管理体制的传承机制。而专业社会工作制度发展必然要求一个创新的社会管理体制,尤其要求街居治理方式的转型。

我国现行的街居制基层社会管理和服务模式起源于 20 世纪 50 年代,在废除了传统的保甲制和旧有的社区组织后,全国主要城市相继成立了居民自治组织和街道行政组织。1954 年 12 月 31 日第一届全国人民代表大会常务委员会通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》。前者规定:“为加强城市居民工作,密切政府与居民的联系,市辖区、不设区的市的人民委员会可以按照工作需要设立街道办事处,作为它的派出机关。”城市街道办事处的主要任务是“办理市、市辖区的人民委员会有关居民工作的交办事项;指导居民委员会的工作;反映居民的意见和要求”。后者规定:“居民委员会的公杂费和居民委员会委员的生活补助费,由省、直辖市的人民委员会统一拨发,标准由内务部另行规定。”1955 年 12 月 21 日,内务部和财政部联合发文,对居民委员会委员的生活补助费做出具体明确的规定:“居民委员会的经费,由省、自治区、直辖市人民政府统一拨发,在地方预算的行政管理费支出乡镇行政经费项下列支。”所以,居民委员会作为“群众自治组织”,能够比以往的闾邻、保甲组织更有活力,在社区控制上发挥了更大的作用,恰恰在于它从诞生之时起就处于街道办事处的“指导”之下,具有了“政权组织”的性质,成为基层政权的延伸。1958 年以后,街道办事处的职责和任务扩展到经济领域。街道办事处一度改为“人民公社”,成为政社合一的政权组织。“文革”期间,街道办事处变成“街道革命委员会”,主要以政治任务也就是阶级

斗争为中心,同时负责管理居民生活与生产。1978年以后,街道办事处恢复了原有的名称和职责。改革开放 30 多年来,街道办事处的职责和任务有了重大变化,已从法律规定的单一民政型的派出机构变成了综合性、社会性、几乎涵盖了一级政府的所有行政管理职能的管理层次,包括居民、民政、司法、治安、交通、防火安全、市容、卫生、绿化、环保、人防、计划生育、劳动管理、文教、集体经济、第三产业、市场管理、社区服务等区域性、社会性和综合性的工作。1989 年 12 月发布的《城市居民委员会组织法》重申了居民委员会的“自治性”,但其向街道办事处汇报工作的制度设置也同时得到了强化。2004 年 10 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十八条规定:“市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干个街道办事处,作为它的派出机关”,进一步强化了街居治理的行政化倾向。

在行政化的街居制管理方式下,街道和居委会实际上占据了基层社会管理和服务的主导地位,对专业社会工作产生空间性和制度性排斥。《城市居民委员会组织法》第三条规定的居民委员会的任务有四个方面:“(一)宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;(二)办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;(三)调解民间纠纷;(四)协助维护社会治安;(五)协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作;(六)向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议”。同时在第四条规定:“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动,可以兴办有关的服务事业”。可以说,街道和居委会已经拥有了几乎全部事权,且这些赋权具有法律和行政权威,阻碍了专业社会工作服务作为独立制

度的存在,只能依附于行政系统而活动。

所以,行政化的街居制管理方式亟待转型,使居民委员会在功能上回归为居民议事机构,将社会服务功能转交给社会工作事务所等专业性社会服务组织,从而给社会工作让渡空间。这是西方和我国香港、台湾等地区专业社会工作能够在居民服务体系中广泛独立存在的制度要义。

#### 四、结论与讨论

近年来我国大力推行社会工作制度,在学理上是一种强制性制度变迁,反映了国家对基层社会发展和服务需求的急迫回应。在这种制度变迁模式下,社会工作发展面临的巨大障碍其实不是资金、设施等物质性条件匮乏,更迫切需要的是普遍的社会治理观念的转型和创新的制度体系的嵌入。秉承什么样的价值理念、依托什么样的组织机制、建构什么样的激励模式来聚集人才和资源,传递政策思想和服务,是我国社会工作制度必须首先回答的问题。一方面,专业社会工作制度并不是社会工作制度构建的全部。具有内涵规定的我国社会工作制度需要和设置环境相衔接,嵌入社会经济制度整体之中,才能实现有效的制度建构。另一方面,普遍的社会工作的可持续开展和制度体系建设,最终有赖于物质文明和政治文明基础上的经济社会环境建设。一个以民为本的社会管理体系才可能建构和成就一个有效的社会工作制度。所以,创新社会管理体制至关重要。

在创新的社会管理体制中,首先必须协调社会工作制度与党群工作制度的关系。党的群团工作是社会管理体系的重要组成部分,具有无可比拟的地位。在目前状况下,社会工作只有融入群团工作,把社会工作专业方法与党的群团工作传统方法有机结合起来,社会工作制度的建立和运行才能真正得到政策层面的支持和保障。所以,我们需要全面总结几十年来党的群团工作经验和不足,研究将社会工作四大专业工作方法与党的群

团工作方法结合起来,搞好制度对接创新,从而推动专业社会工作的全面嵌入。

创新社会管理体制的另一个重要制度安排是社会组织成为社会主体。这是社会工作制度在基层真正发挥效率的组织性基础。因为最大比例的社会工作者需要在社会组织中就业,如果社会组织不能成为真正的社会主体,则不可能给社会工作者按照自己的专业理念和方法开展服务提供合法性保证。

需要指出的是,政策的顶层设计不能替代基层的社会变革。在社区治理和社区服务层面上,必须给社会工作、特别是专业社会工作发展提供时间和空间,要注意克服强制性制度变迁存在的风险,避免社会工作制度沦为没有实际赋权的边缘制度。

注释:

[1]威廉姆·利《社会工作概论》(第九版),北京,中国人民大学出版社,2005年,第16页。

[2]Helen Leland Witmer, *Social work: an analysis of a social institution*, New York, Farrar & Rinehart, 1942.

[3]Max Siporin, *Introduction to social work practice*, Macmillan, New York, 1975.

[4]Sue E. S. Crawford, Elior Ostrom, A Grammar of Institutions, *American Political Science Review*, Vol. 89, No.3 September 1995, pp582~599.

[5]参见周雪光《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》,1999年第4期。

[6]Clarke & Newman, Janet, 1997, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage.

[7]冯燕《台湾社工专业发展的进程与展望》2009年11月12日,中国慈善公益网, <http://www.4343.net/Htmls/Cityinfo/Life/20091112092901.htm>。

[8]马尔科姆派恩《现代社会工作理论》第三版,冯

亚丽、叶鹏飞译,北京,中国人民大学出版,2008年6月,第18~19页。

[9]参见《澳门社会工作的制度建设》,《社会工作》,2009年第2S期。

[10][21]王思斌《社会政策实施与社会工作的发展》,《江苏社会科学》,2006年第2期。

[11]Payne, M., *Social Work Change and Continuity*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005, PP1.

[12]隋玉杰《汉堡制》,《社会工作》,2007年第6S期。

[13]Mary Ellen Richmond, *Social Diagnosis*, Kessinger Publishing, 1917. ISBN: 1160023948.

[14]童小军《美国社会工作的起源》,《中国社会报》,2007-02-05,2007-02-12,2007-03-05。

[15]甄炳亮《中国社会工作制度建设研究》,2007年6月22日,民政部网站 <http://sw.mca.gov.cn/article/llyjlm/200706/20070600000467.shtml>,

2011年3月2日,参阅柳拯《规律与模式:从制度视角构建中国本土社会工作》,北京,中国社会科学出版社,2010年。

[16]童小军《全球化背景下的英国社会工作》,《中国社会报》,2008-08-27;郑永强《英国社会工作》,北京,中国社会科学出版社,2010年。

[17]国家统计局《中国统计年鉴2011》,北京,中国统计出版社,2011年。

[18]参见朱希峰《台湾地区的社会工作者证照制度》,《社会福利》,2007年第4期;朱希峰《台湾社会工作管理体制与运行机制考察》,《社会工作》,2007年第7S期。

[19]黄哲《香港社会工作的发展与历程》,《云南民族大学学报》,2009年第6期。

[20]参见孙立平、王汉生等《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年第2期。

作者简介:葛道顺,上海大学社会学系博士研究生,中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员,北京,100732。

(责任编辑:羽林)