

社会工作发展三大动向分析

熊贵彬

(中国青年政治学院 社会工作学院 北京 100089)

【摘要】 职业化、法制化和专业化是衡量我国社会工作发展的三个重要维度,而这三个方面是相互促进、相互制约的。职业化的发展将会带动专业化水平的提升、加速法制化的进程,而法制化的滞后则会严重影响职业化和专业化的深入发展。真正致力于形成宏大的社工队伍参与和谐社会建设的局面,今后还需要在这三个方面进行整体规划,全面推进。

【关键词】 社会工作 职业化 法制化 专业化

2011 年 11 月 8 日,中央组织部、中央政法委、民政部等 18 部委联合发布了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》(以下简称意见)。该《意见》首次从中央政策层面将社会工作者纳入专业技术人才体系,并提出今后将大力开发社会服务领域的社会工作专业岗位,提升社会工作者的社会地位。中国的社会工作发展到今天,使关注民生的政界人士、社会工作学界、广大社会服务领域的从业人员及服务对象等感到非常振奋。兴奋之余,我们也应该对社会工作今后的发展走向进行深入的分析和判断,以使我们对社会工作未来的发展有一个理性的预期。

民政系统是负责推动社会工作发展的主要政府部门,分析我国社会工作的发展,就不得不关注其作用和影响。从 1987 年马甸会议开始论证社会工作教育发展、资助北京大学 100 万元设立重建后的第一个社会工作专业,到 2001 年提出在福利机构中设置社会工作岗位,再到 2008 年前后人力资源和社会保障部推出社会工作职业水平考试并出台《关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见》,要求民政事业单位需设置社会工作岗位,最后到 2011 年 18 部委和组织联合下发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,这一发展过程中无不体现出民政部门付出的努力。笔者试图将民政部门置于党政系统纵横交错的复杂关系中进行考察,结合近期出台的重要政策和社会工作的社会影响等方面,参照相关国家和地区社会工作发展的轨迹,进行综合判断。

一、社会工作职业化发展

这里的职业化主要是指在各地财政经费的支持下,各社会服务领域的社会工作岗位得到开发,吸纳社会工作人才进入职业岗位,提供专业服务。对于这方面,笔者持谨慎乐观的态度。

令人欣慰的是,未来几年我国社会工作会有一个较明显的发展,这可以通过考察近年来中央政策的出台情况而得出结论。如果把 2006 年党的十六届六中全会视为吹响了我国大力发展

收稿日期: 2012-08-29

作者简介: 熊贵彬,中国青年政治学院社会工作学院讲师,社会学博士,主要研究社会保障和社会工作。

社会工作的号角 2008 年开始的社会工作职业水平考试和人保部、民政部联合出台的《关于民政事业单位岗位设置管理的指导意见》被视为社会工作在全国民政领域的播种,那么 2011 年 18 部委和组织联合发布的《意见》,则视为推动社会工作在我国社会服务各领域的全面开花。国家推动社会工作发展的政策越来越具体,涉及的领域也越来越广泛。在各地的工作落实中,已经有许多地方取得了社会工作方面的长足发展,如广东、上海、北京、江西等地。相信随着 2011 年《意见》的逐层下发、落实,将会有越来越多的地方、党政部门及相关组织更加关注社会工作的发展。

但是,对未来社会工作的发展笔者持谨慎态度,为什么?我们可以从 2011 年《意见》中的一些内容来进行判断。“城乡基层特别是城市社区要注重配备和使用社会工作专业人才”(第 10 条)、“以社会工作服务为主的事业单位,可将社会工作专业岗位明确为主体专业技术岗位”(第 11 条)、“引导和鼓励公益慈善类社会组织和民办非企业单位吸纳社会工作专业人才”(第 12 条)、“承担社会服务职能的相关行政部门和群团组织要根据事业发展需要逐步使用社会工作专业人才”(第 13 条)^①……从以上内容中,可以看出该文件主要还是指导性的,其政策强制力依然有限,它的执行有赖于地方部门的重视程度。那么,我们就有必要进一步从地方部门落实的可能性来分析。《意见》写明由“民政部门具体负责”。但民政部门需要争取当地党政领导的支持和重视。但地方领导的态度又如何呢?《意见》指出“各级政府要将应由政府负担的社会工作专业人才培养经费纳入财政预算,加大财政投入”(第 21 条)^②。但是,“应由政府负担的经费”则是一个非常模糊的规定,弹性很大。某地方领导曾经对笔者谈到:“其实‘上面千条线、下面一根针’同样适用于地方政府,每年都会从中央和省级政府下达大量的工作。撇开经济建设不谈,只就社会建设领域来看,就涉及教育、卫生、治安、司法、就业与社会保障、民政、人口计生、信访、扶贫等方方面面;再从民政系统内部来看,也包含了救灾、社会救助、社会福利、优抚安置、社区建设、婚姻、殡葬等一系列工作……因此,我们只能选择一些项目来重点支持,其他只能应付,社会工作我们还得看看全国的发展情况而定。”相信他的这席话代表了相当一部分地方领导的看法。再从社会工作开展得比较好的地区对全国的影响来看,一方面是示范效应,但另一方面也有抑制效应。因为,各地政府都追求政绩创新,他们往往不会采纳其他地方的创新做法,而是更愿意寻找别的地方重视程度不够的领域进行突破。

二、社会工作法制化建设

面对当前社会工作发展中存在的困难,如社会工作人才缺口大,中央强力推动、地方执行却变软,示范效应不强,社工人才培养、评价、使用、激励机制不健全等,也许只有加强社会工作法制化建设才能使局面得以改善。目前,我国的社会工作政策散见于各种决定、规定、意见之中,只在考试评价、岗位开发、人才培养等方面进行了一些原则性规定。虽然 18 部委和组织联合出台了《意见》,社会工作不再主要是民政部门单兵作战,一些省(市、区)也出台了相关政策,但非试点地区对这些政策的落实、执行是存有疑虑的,很多地方仍处于观望状态。如果没有社会工作的专门立法,这些政策就仍将停留在指导性层面,强制力不足,这将严重影响各地在社会工作岗位设置、财政支持与设施配套等方面的重视程度。

社会工作发展到一定程度,就需要通过立法来规范和促进,这是国际上的通行做法。目前,世界上社会工作开展得比较好的国家和地区大都对社会工作进行了立法,如英国、西班牙、奥地

^{①②} 参见中央组织部、中央政法委、民政部等 18 部委联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》2011 年。

利、比利时、荷兰、瑞士、马耳他、北爱尔兰、新西兰等。立法比较完善的当属美国和加拿大,不仅限于联邦层面,很多州都对社会工作进行了专门立法。还有很多发展中国家也通过立法规范了社会工作的发展,尤其是一些新兴的发展中国家如新加坡、菲律宾、印度尼西亚、南非等。

对我国借鉴意义最大的是东亚国家及地区的社会工作立法情况,包括日本、韩国及我国台湾、香港地区。日本、韩国、台湾地区战后的社会工作发展经历了相似的历程,即社会工作在集中发展经济的时期被忽视了。1951~1981年,日本甚至还出现了社会工作去专业化的现象,但在经济高速增长带来一系列社会问题之后,他们又将目光投向了社会工作。1987年,日本颁布《社会福祉士与护理福祉士法》。10年后(1997年),台湾吸取日本的经验和教训通过了更为完善的《社会工作师法》。1970年,韩国虽然在《社会福利事业法》中设置专门章节对社会工作进行规范,但直到80年代末才对社会工作加以重视,此后不断修订法规对社会福祉士的考试、资格证、录用及教育等方面进行鼓励和细化管理。香港主要参照英国的模式,开始主要由各种福利协会在市场经济背景下开展社会工作。一段时期后政府才介入进行有限的管理,并同福利机构形成合作伙伴关系。直到1997年回归前夕的6月6日,香港立法会才通过了《香港社会工作者注册条例》,希望能以此延续香港社会工作模式。就立法模式而言,日本、韩国、台湾地区的社会工作立法体现出了典型的大陆法系特征——立法主要由国家自上而下推动确立,内容结构完整、章节分明、措辞严谨、逻辑性强,侧重于发挥政府的作用,如由政府组织考试并认定专业教育培训机构,有限让渡部分职责给专业协会。香港则体现了明显的英美法系立法模式——后发而动、自下而上进行立法,以民间为主导,在社会工作充分发育后才制定相关法规。法规内容也不够完整,主要是对注册制度进行规范,不组织国家考试,而是在注册中强调专业教育背景。政府和管理中也仅起辅助作用,主要放手行业协会对社会工作进行自律。

中国当前具有同日本、韩国及台湾地区社会工作立法时期相似的社会背景,都在经济高速增长后,面临一系列复杂的社会问题,社会多元化且民主意识高涨,社会工作在民间和政府共同推动下得到初步发展。因此,社会工作立法也应该提上工作日程。

实际上,在2008年全国首次社会工作者职业水平考试之前,民政部已经启动了社会工作立法的起草工作。当年立法起草的直接用意在于,解决考试后如何管理并服务于社会工作者,如何促进社会工作的职业化和专业化,以及社会工作者、机构、协会的权利和义务等。如果没有立法,那么社会工作师考试制度就仅仅属于民政和“人社”两个系统内的一项政策措施,还没有上升为全国性的制度。换言之,社会工作者的专业资格就难以得到其他社会服务领域的承认,社会工作发挥作用的范围也将受到很大限制。遗憾的是,当年的立法起草工作,由于各地社会工作试点经验积累尚不足,以及全国救灾、领导更换等一系列原因,无果而终。值得欣慰的是,2011年终于有了18部委和组织的联合《意见》出台。但这仍旧不能代替立法的作用,一方面是其效力问题,另一方面还因为《意见》仅属于社会政策的范畴。社会政策的一个显著特征是时效性强,能及时有效地应对社会问题,但缺点也很明显——短期易变,可能因领导人注意力的转移而调整,或被其他重要事件所冲淡。而社会工作法规则应具有稳定性和长效性,它将为社会工作的长远发展奠定更为坚实的基础。

日本社会工作停滞30年后,恢复发展6年就通过了社会工作立法。台湾地区逐步发展社会工作三十多年后,开始立法。我国社会工作中断30年后,改革开放后又发展了三十多年,2011年出台的《意见》已经在我国社会公共服务领域形成影响,社会工作立法理应呼之而出。如果说前几年,我国社会工作试点的经验尚不足,那么在当前一些地方取得显著成绩,同时还有很多地方在观望的情况下,如不再次启动社会工作立法程序,就将极大地限制我国社会工作的发展。

三、社会工作发展方向之争

在我国社会工作起步发展时期,除学界及民政部门少数人士外,社会上对专业社会工作几乎一无所知。无论是普通百姓,还是提供社会服务的广大基层工作人员以及各级各类党政干部都对此知之甚少。当时为了增进社会大众对社会工作的理解,学界作了一个比喻,将基层各类党政团体提供的社会服务称为“实际的社会工作”,并将其特征概括为行政性半专业或非专业。

随着我国自上而下的大力推动,虽然公众对社会工作的了解还仅限于一知半解,但社会服务领域的各级党政领导及一线的工作人员,对社会工作已是耳熟能详,我们应该为此而感到振奋。然而一场关于社会工作的争议却悄然而生,这场争议足以影响我国社会工作的走向。争议主要集中在如何界定社会工作和社会工作者上,从内涵到外延都有不同理解,由此也提出了不同的实施策略。

(一) “大社会工作”与专业社会工作之争

从内涵来看,社会工作学界及民政部门已经形成了一个共识性的概念——“社会工作是社会建设的重要组成部分,它是一种体现社会主义核心价值观理念,遵循专业伦理规范,坚持‘助人自助’宗旨,在社会服务、社会管理领域,综合运用专业知识、技能和方法,帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区,整合社会资源,协调社会关系,预防和解决社会问题,恢复和发展社会功能,促进社会和谐的职业活动。”^[1]应该说,这代表了专业社会工作的中国本土化的界定。争议的焦点集中在什么是“专业知识和方法”,思想政治教育及党建工作等领域的研究者以及党政干部中有人指出,他们的领域知识和方法也是专业化的。北京社工委的一个领导甚至指出:“我们的专业化是指高学历化和年轻化”。潜在之意是党的事业需要各个领域专业人才(大专以上)的参与和支持,他们经过相关培训都是可以胜任公共服务的。由于认识上的分歧,导致一线工作人员及基层干部对社会工作的理解更是五花八门。归纳起来有以下认识:(1)党建工作是针对党员和积极分子而开展的工作,社会工作则是针对其他社会人员和员工而开展的社会服务;(2)社会工作是对社会实施的管理活动,社会可以分为大社会和小社会。社会工作主要针对小社会开展工作,即与生活息息相关的领域实行属地式的区域管理,如一老一小的福利等方面的工作;(3)社会工作就是群众工作,落实党和政府的惠民政策,是为政府解忧的;(4)社会工作很广,涉及社会方方面面,即为老百姓办事,包括党务工作;(5)社会工作是党务工作向社会领域的推广;(6)社会工作是帮助社会弱者的服务性工作,等等,这些认识中,只有最后一个比较接近专业社会工作的界定。

从外延来看,随着中央越来越强调社会工作人才队伍的建设,那么什么样的人员才符合社会工作人才的标准?这引发人们的不同理解。在国家中长期社会工作人才发展规划的相关讨论会上,就有这样一种观点认为,社会工作者队伍的主体包括广大城乡基层组织的党政干部、社区工作者、群团组织工作人员、专业社会工作人员以及社会服务志愿者。并以前三者为骨干,后两者为补充。这种看法反映了当前社会工作队伍的实际情况,但如果按照这种表述,那么社会工作者的范围将极大地扩展,笔者在此将其界定为“大社会工作”。如果按照这种“大社会工作”的认识,那么社会工作的专业性将变得极为模糊,甚至社会工作的历史也需要改写。笔者注意到民政部及社会工作学界仍然坚持专业社会工作的方向,这种分歧在2011年18部委及组织的会议上经过讨论,最终《意见》中表述为“社会工作专业才具是具有一定社会工作专业知识和技能,在社会福利、社会救助、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、精神卫生、残障康复、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮教、人口计生、纠纷调解、应急处置等领域直接提供社会服务的专门人员。充分发挥他们在困难救助、矛盾调处、人文关怀、心理疏导、行

为矫治、关系调适等个性化、多样化服务方面的专业优势,对解决社会问题、应对社会风险、促进社会和谐、推动社会发展具有重要的基础性作用。”^①从这个表述中,可以看出学界相关部门已经倾向于专业社会工作的思路。但这是否就解决了“大社会工作”与专业社会工作之争呢,各社会服务领域的落实和执行情况,也许还需要通过立法才能最终解决。

(二) 争议的原因简析

为什么会产生上述争议?可能是因被广泛引用的党的十六届六中全会提出的“造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍”所起。党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》中并没有对社会工作人才队伍进行界定,由此导致了不同的理解。《关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》是在最后一部分“加强党对构建社会主义和谐社会的领导”中提出这个任务的,而这部分共包括四个方面:(1) 提高各级领导班子和领导干部领导社会主义和谐社会建设的本领;(2) 加强基层基础工作;(3) 建设宏大的社会工作人才队伍;(4) 深入开展党风廉政建设和反腐败斗争。

从以上内容框架中,我们可以衍生出两种不同的理解:一是在党的领导下开展专业社会工作,二是党的工作向社会领域扩展,即近年来提出的“党的社会工作”。似乎这两种理解并没有太大差别,然而在实际执行中却导致截然不同的发展方向。直接面向弱势群体的民政部门强调服务方法的专业性,因此大力推动专业社会工作的发展。而很多党政部门和群团组织则对专业社会工作了解较少,对社会工作专业化不是很热衷,有的甚至认为那是西方的一套,不太适合中国国情,应调整我国的一些传统做法,在社会领域加以运用,以适应新时期的社会发展状况。

(三) 未来的走向

当前的“大社会工作”与专业社会工作之争,也许正是我国社会工作本土化的核心所在。未来将如何发展?笔者认为,随着2011年《意见》的切实执行,以及将来社会工作立法得以确立,专业社会工作的发展方向应该会占据主导地位。但专业社会工作也会在“大社会工作”的影响下逐步调整,“水至清则无鱼”,过分强调专业化甚至会遏制社会工作的本土化进程。吸收党政团体在实际工作中行之有效的工作方法,将进一步提高社会工作的适应性。因此,未来应该是一个相互借鉴和融合的过程。

当前很多社会服务领域已经行动起来,越来越多的地方要求公共服务岗位的基层党政干部、一线工作人员参加社会工作者职业水平考试。相信未来会有越来越多的持证社会工作者出现在我国的各个社会服务领域。今后应该着重考虑的是,如何将其所学到的专业社会工作理论和方法运用到实际服务工作中,推动服务和管理创新,践行社会工作助人自助的理念,而不是考试合格后,仍旧沉寂于“大社会工作”的模式之中。

结语:职业化、法制化和专业化是衡量我国社会工作发展的三个重要维度,而这三个方面也是相互促进、相互制约的。职业化的发展将会带动专业化水平的提升、加速法制化的进程,而法制化的滞后则会严重影响职业化和专业化的深入发展。因此,如果我国真正致力于形成宏大的社工队伍参与和谐社会建设的局面,今后还需要在这三个方面进行整体规划,全面推进。

[参考文献]

[1] 王思斌《社会工作综合能力(初级)》,北京:中国社会科学出版社2010年版,第3页。

(责任编辑:邢 哲)

^① 参见中央组织部、中央政法委、民政部等18部委联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》,2011年11月8日。