

# 社会工作行政涵义辨析

史柏年

**摘要:**目前,国内学者对于社会工作行政涵义的理解比较宽泛,往往将“社会工作行政”、“社会行政”、“社会福利行政”等几个概念替代使用。在关于社会工作行政的范围方面,也存在着从政策过程、或从政策构成、以及从政策层次等三个不同的视角进行的解说。笔者在对“社会行政”、“社会福利行政”和“社会工作行政”三个概念的区别及其相互关系讨论的基础上,提出对社会工作行政涵义的理解。

**关键词:**社会工作 社会工作行政 涵义

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2013)02-0026-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2013.02.005

史柏年,中国青年政治学院教授,中国社会工作教育协会副会长兼秘书长(北京 100089)。

社会工作行政作为一种间接的专业方法,虽然已经纳入社会工作专业教育的课程体系,但是学界对于其涵义的理解还存在很多争论和很大分歧。笔者尝试将目前国内学者的不同见解做一综述与分析,在此基础上提出对社会工作行政涵义的理解,以求教于大家。

## 一、目前学界关于社会工作行政涵义的观点综述

由于各国各地区社会制度与社会行政体制不同,人们对于社会工作行政的涵义有不同的界定,即便是同一国家或同一地区,由于学者个人理解和关注点的不同,对于社会工作行政的界定也有很大差异。

### (一)社会工作行政的称谓之辨

社会工作作为一个专业引入中国之初,当时国内的学者对于社会工作行政的涵义理解是比较宽泛的,往往将“社会工作行政”、“社会行政”、“社会福利行政”等几个概念替代使用。如较早论及社会工作行政的宋林飞(1991),在他主编的《社会工作概论》中提出,社会工作行政,或称“社会行政”,由于社会工作主要内容涉及社会福利,故社会工作行政亦称社会福利行政。他对于社会工作行政的定义是:指政府的社会工作机构、社会的福利保障组织,为预防和解决各种社会问题,满足人民的福利需要而进行的社会工作及其相关的行政管理活动的总称。它是一种间接的社会工作

方法,通过对社会工作的行政管理,把社会政策转化为服务的一个过程。其中包括对各种社会团体、群众性社区组织和大量群众性社会工作的组织、领导和服务。

夏学銮(1994)同样交替使用上述三个概念,他在为《中国社会工作百科全书》中“社会工作行政”词条所撰写的释义中认为:社会工作行政是社会工作在管理层面和制度层面发生的事务。又称社会行政。有人把社会工作行政也看作是社会工作的方法之一。它包括社会政策与立法、组织机构、财政经费和人事等方面的管理。用立法的手段、组织的手段和制度的手段来解决社会问题,就是社会工作行政。这种解决方法比个案方法要有效得多。但是,它也需要许多金钱。因此,有人又把社会工作行政叫做社会福利行政。

王思斌在其主编的教科书中交替使用社会行政、社会工作行政概念。例如,在其主编的《社会工作概论》(1999)中,他将“社会行政”视为与社会个案工作、社会小组工作、社区工作具有同等地位的社会工作方法之一单独设章加以论述;在其主编的《社会工作导论》(2004)中,他将“社会工作行政”与社区工作、社会政策视为宏观社会工作的三个领域分别单节论述。2006年7月,他领衔主编的《社会行政》教材出版,这是目前国内六、七本有关社会工作行政的教科书中惟一一本用“社会行政”而非“社会工作行政”命名的教材,在该书中,王思斌明确指出:社会行政也叫社会工作行政和社会福利行政。

在上述学者影响下,国内大多数研究社会工作行政的学者都将社会行政、社会工作行政和社会福利行政三个概念作混合交替使用,例如:

国内最早一本社会工作行政教材的编著者张曙在2002年出版的《社会工作行政》中,开宗明义道:“社会工作行政简称社会行政。”“由于社会工作行政的主要内容涉及社会福利,故社会工作行政也可称社会福利行政。”

范志海、阎更法(2004)在其编著的《社会工作行政》教材中,也认为:“社会工作行政”,或称“社会行政”,或称“社会福利行政”。

萧洪恩(2005)在其主编的《社会工作行政》中也写道:社会工作行政,也称“社会行政”或“社会福利行政”。

曾群(2007)在其编著的《社会工作行政》中说:社会工作行政(也称“社会福利行政”或“社会行政”)是20世纪40年代以后发展起来的一种社会工作实务方法。

与上述几乎一边倒的学术主张不同,陈为雷(2010)对于将社会行政、社会工作行政、社会福利行政三个概念混淆交替使用的现象提出不同意见,在其编著的《社会工作行政》一书中提出:“社会工作行政、社会行政和社会福利行政的英文用法不同,这种不同体现在中文上就是三个不同的词组。但是国内学者基本上对社会工作行政、社会行政和社会福利行政不加以区别,认为三个词组可以通用。本书认为,社会工作行政、社会行政、社会福利行政是属于不同范畴的概念,具有不同的含义和理论体系,有必要把它们区别开来。”

当中国大陆的学者在社会行政、社会福利行政和社会工作行政三个概念之间发生意见分歧和争执时,发觉国外和境外在相关称谓问题上有了新的动向。例如,中国台湾学者黄源协(2000)编著的教材不再用“社会工作行政”,而是用“社会工作管理”的称谓来命名。他在书中说:尽管“行政”与“管理”二词之意涵尚未有完全的定论,然而,在一种强调效率与责任的年代,管理的用词似乎已逐渐取代行政。社会福利与社会工作在1980年代后也受到这股潮流的影响,因而,“社会福利

管理”与“社会工作管理”也似乎逐渐地取代“社会福利行政”与“社会工作行政”。

从具有权威性的美国国家社会工作者协会(NASW)1995年出版的《社会工作百科全书》(第19版)将“行政”词条改为了“管理”(曾群,2007),以及台湾2000年8月出版的《社会工作词典》(第四版)只列“社会工作管理”词条,而没有列“社会工作行政”词条的做法,似乎也可以看出此种变化的动向。

目前,少有中国大陆学者对于社会工作行政称谓的上述变化动向做出反应,惟有顾东辉(2005)注意到了这一学术动向,所以在其主编的《社会工作概论》中,采用1995年版《美国社会工作词典》的观点,将行政与管理视为同义词,并融合两者的观点与内涵,合称为社会工作行政管理。

## (二)社会工作行政的范围之争

关于社会工作行政的范围,可以从政策过程、政策构成和政策层次等三个不同的视角来评价。

### 1.政策过程视角

政策过程视角是从社会政策的形成发展过程的角度,来评价社会工作行政在其中的位置和作用。在这里,社会工作行政有末端介入与全程介入之分。

学者一般认为,社会工作行政的中心含义是执行、实施社会政策。社会工作行政(社会行政)作为将社会政策变为社会服务的活动,是社会行政人员及社会服务机构依据社会政策,动员和配置社会福利资源,有效地促进社会服务提供的过程(王思斌,2006)。因此,社会工作行政的前提条件是社会政策已然存在,行政的任务只是把已有的社会政策化为具体的服务计划和措施。从这一角度分析,社会工作行政处于社会政策过程的末端,对于社会政策的制定并不介入其中。

也有学者认为社会工作行政的作用贯穿于社会政策的全过程,即认为从社会政策的制定,到社会政策的执行,再到社会政策的调整修订的整个过程,社会工作行政都要介入其中。持这一观点的学者把社会工作行政的内容分为政府机构中的社会工作行政和社区中社会工作机构的社会工作行政两个部分。认为政府机构中的社会工作行政的内容包括:(1)对社会问题的调查研究;(2)社会政策的制定及社会立法的创立、修订;(3)社会福利制度与方法的研究、实验;(4)社会工作制度与标准的建立;(5)社会工作经费的预算、筹集与分配、保管、运用;(6)社会资源的开发、利用;(7)社会工作机构的建设、协调。(宋林飞,1991)从这一角度分析,社会工作行政的范围涉及社会政策全过程的各个环节,是将社会立法、社会政策制定、社会政策执行、社会政策修订统统纳入社会工作行政的视野,这实际上是一种基于没有实行严格的议行分离的中国政府行政行为的真实反映和理论概括。

介于末端介入说与全程介入说之间,有一种双向介入说,即有学者从社会政策需要不断修正完善的角度看待社会工作行政的双向作用。如基德内(Hohn C. Kidn)认为:“社会工作行政是一个将社会政策转化为社会服务的双向过程:(1)将社会政策转化为社会服务的过程;(2)运用所得的经验调整社会政策的过程。”(陈为雷,2010)从这一角度分析,社会工作行政对于社会政策的修正完善具有影响作用,但是在整个社会政策过程中,其作用主要在于政策执行而非政策制定。

### 2.政策构成视角

政策构成视角是从社会政策所包含的项目内容的角度,来评价社会工作行政所覆盖范围的宽度与广度。在这里,社会工作行政有广义和狭义之分。

广义论者从广义的社会福利的立场出发,将政府有关社会发展的所有计划,以及社会福利的

所有职责,如联合国在1959年出版的《社会发展计划的国际调查》中所列的10个方面的内容都纳入社会工作行政的范围,包括:国民健康计划、营养及家政计划、国民住宅计划、劳工福利计划、教育计划、社会保障及收入维持计划、社会发展特殊计划、乡村发展计划、乡村社区发展计划和都市发展计划等。学者萧洪恩(2005)持广义观点。他认为,根据现阶段社会发展的不同实际,应从不同层次来理解社会福利,诸如面对社会弱势群体的“民政”福利、面对国民发展的发展性福利、面对国民多元化需求的现代福利等,都应属于福利范围。据此,可以把社会工作行政界定为:一切社会福利工作组织所从事的制定社会福利政策,并将其转化为社会福利服务的活动过程。

狭义论者则从狭义的社会福利的立场出发,认为,社会工作行政一般只包括社会保障、社会救助、社会服务等内容。学者张曙(2002)持狭义观点。她认为,社会工作行政服务的范围相对于社会管理、公共行政要窄一些,它仅仅涉及到社会上遇到社会问题的一群弱势群体。而社会管理是针对整个社会系统的运行进行协调和管理。公共行政则涉及社会生活的公共领域。如公共安全、交通、教育,目的是使全体公民享受上述领域的服务以正常地生活和工作。

### 3.政策层次视角

政策层次视角是从社会政策所处的层级高低的角度,来评价不同社会工作行政主体职责方面的差异。在这里,社会工作行政有宏观与微观之分。

王思斌在《社会行政》一书中指出,“行政是包括了不同层次、不同内容的复杂活动的总和。实际上,高层政府中的行政与服务机构中的行政有许多不同,”因此,可以“把社会行政分为宏观社会行政和微观社会行政”。

所谓宏观社会工作行政,就是在将社会政策变为具体服务的过程中,在宏观层次或较高层次从事与政策阐释、推行、筹划和设计相关的活动。国家的社会政策经过立法过程而具有法律上的合法性,在这种合法性的基础上,政府才能动员各种力量去贯彻和实施政策。在由立法部门交给行政部门贯彻、实施的过程中,相关部门还会制定执行、贯彻政策的某些细则和说明,它要解决的是结合实际情况进一步阐明该政策的目标与意义,明确政策对象的范围,指出贯彻执行该政策的主要责任部门和相关责任部门,明确社会福利资源的来源及筹集方法,指明各相关部门之间的关系及如何去推动该政策的实施,说明政策实施效果的检查评估及事故责任的承担,等等。这些围绕政策的贯彻执行而开展的行政工作就是宏观社会行政。

所谓微观社会工作行政,指的是在政府机构或社会服务机构中比较接近于具体服务的基层从事的行政活动。社会政策是经过一系列细化、具体化的过程而逐渐变为具体的面对政策对象的服务活动的,越接近于这些服务活动,行政工作就越具体、越微观。在社会政策实施系统中,最基础的是服务人员向政策对象提供具体的服务,而对于这些具体的服务的管理活动,就是微观的社会工作行政,它包括围绕基层的具体服务而展开的计划、组织、协调、监督、评估等活动。(王思斌,2006)

## 二、社会工作行政涵义之我见

综合比较上述学者的不同主张,笔者认为:社会行政、社会福利行政和社会工作行政是三个具有递进性从属关系的概念。社会行政是最大的概念,它是针对整个社会系统的运行所进行的协调

与管理,包含公共安全、交通、教育、卫生、住房、婚姻家庭、人口计生和社会保障等方面行政工作事务;社会福利行政是中间的概念,是社会行政中的主要部分,它只涉及上述各社会事务领域中与社会福利有关的事务方面的行政工作内容,而不涉及社会行政其他方面的内容;社会工作行政则是最小的概念,是社会福利行政中只涉及专业社会工作服务的一部分内容,也就是说,社会工作行政是社会福利行政体系中涉及社会工作专业服务而开展的行政性事务的总称。

从这个角度出发,笔者对于社会工作行政做如下界定:社会工作行政是一种间接的专业方法,它是通过对组织(即社会工作机构)科学有效的行政管理,以最大化满足社区和民众社会需求的专业活动。

根据这个定义,社会工作行政具有以下涵义:

第一,社会工作行政是一种间接的专业方法,而不是一个公共行政部门。它与其他行政部门(包括社会福利行政部门)的根本区别在于它的专业性,即使用社会工作的专业方法,为有需要的人提供(间接)服务。正是从这一点出发,王思斌(2006)将中国的社会工作分为“专业社会工作”和“实际社会工作”。“实际社会工作”的特点就是它的“行政性”和“非(半)专业性”。

第二,社会工作行政的对象是组织(即社会工作机构),而不是接受服务的案主。它是通过对组织的有效行政管理的途径实现机构目标的。

第三,社会工作行政的最终目标是最大化满足服务对象的需求,而不是满足机构自身的利益。

第四,社会工作行政借鉴社会公共行政的工具和方法,内容包括组织、计划、领导、评估、人事、财务、督导等,但是在具体运用时,又有其社会工作专业独特的理论视角和价值伦理。

#### [参考文献]

- [1]陈良谨,1994,《中国社会工作百科全书》,北京:中国社会出版社。
- [2]陈为雷,2010,《社会工作行政》,北京:中国社会出版社。
- [3]范志海、阎更法,2004,《社会工作行政》,上海:华东理工大学出版社。
- [4]顾东辉,2005,《社会工作概论》,上海:上海译文出版社。
- [5]黄源协,2000,《社会工作管理》,台湾:杨智文化事业股份有限公司。
- [6]宋林飞,1991,《社会工作概论》,南京:南京大学出版社。
- [7]王思斌,1999,《社会工作概论》,北京:高等教育出版社。
- [8]——,2004,《社会工作导论》,北京:高等教育出版社。
- [9]——,2006,《社会行政》,北京:高等教育出版社。
- [10]——,2006,《体制转变中社会工作的职业化进程》,载《社会工作专业化及本土化实践》,北京:社会科学文献出版社。
- [11]萧洪恩,2005,《社会工作行政》,武汉:华中科技大学出版社。
- [12]曾群,2007,《社会工作行政》,上海:上海人民出版社。
- [13]张曙,2002,《社会工作行政》,北京:社会科学文献出版社。