

## 【社工理论】

# 中国社会工作行政化发展模式及其转型

徐道稳

**【摘要】**我国社会工作行政化发展模式包含行政化推动、行政化支持和行政化管理三个基本要素,具有政出多门、外延发展、政社关系失衡、社会治理目标等基本特征。行政化模式极大地推动了我国社会工作的发展,但是也导致社会工作事业面临一系列困境。要突破这些困境,就必须推动行政化发展模式向专业化发展模式转变。专业化发展模式的三个基本要素是行政化推动、社会化支持和专业化管理,其主要发展路径是:从政策化推动向法制化发展转变;从单一的行政化支持向多元的社会化支持转变;从单向的行政化管理向双向的专业化管理转变。

**【关键词】**社会工作;行政化发展模式;专业化发展模式

**【作者简介】**徐道稳,深圳大学心理与社会学院教授、副院长(广东 深圳 518060)。

**【原文出处】**《社会科学》(沪),2017.10.90~97

**【基金项目】**本文系国家社会科学基金重点项目“中国社会工作职业化制度体系研究”(项目编号:16ASH010)的阶段性成果。

如果把1987年民政部和北京大学合作举办社会工作专业作为起点,那么今年正好是我国恢复专业社会工作30周年。30年来,我国社会工作事业取得的成绩有目共睹,但是存在的问题也比较突出。这些问题如何解决?社会工作的未来如何发展?学术界、实务界和政府部门对此都有探讨,但是,多数讨论仅限于具体问题,未触及社会工作发展模式。其实,发展模式决定社会工作的发展方向 and 路径,有些问题是发展模式导致的,成为该发展模式的固有特征。因此,不改变发展模式,这些问题是无法解决的。本文在已有研究的基础上,分析我国社会工作发展模式的性质及其特征,阐述该发展模式的成就和问题,提出向新发展模式转变的路径。

### 一、行政化发展模式的形成及其特征

2006年,中央提出“建设宏大的社会工作人才队伍”。以此为分界线可以把社会工作30年的发展历程分为两个阶段。第一阶段的特点是社会工作教育高速发展,社会工作职业化从地方起步。中国社会

工作发展具有教育先行的特色,与欧美社会工作从志愿服务到职业化服务的发展历程形成鲜明对照。<sup>①</sup>社会工作教育的恢复可以追溯到20世纪80年代的民政教育。1987年9月,民政部与北京大学签订合作办学协议,由北京大学招收社会工作与管理本科生和研究生,从此,社会工作教育慢慢恢复。2000年以后,社会工作教育快速发展。全国举办社会工作本科专业的高校从1999年的27所迅速增长到2006年的198所。1997年,上海浦东新区开始探索社会工作职业化。2003年,上海推进社会工作职业化制度建设,使社会工作成为一项职业。第二阶段以民政部人事发布《社会工作者职业水平评价暂行规定》为标志,其特点是中央多个部门联合起来全面推进社会工作职业化,社会工作教育界在推进社会工作职业化过程中起着至关重要的作用。在这一阶段,中央和地方关于社会工作发展的政策相继发布,在短时间内使社会工作职业化制度体系初具雏形,推动了社会工作行业快速发展。

对我国社会工作的发展过程,不同的学者从不同的角度作了总结。王思斌运用嵌入理论对我国社会工作发展模式作了较为深入的研究。他认为,目前我国存在两种类型的社会工作,即行政性社会工作和专业性社会工作,后者嵌入在前者之中。嵌入性和弱自主性是我国专业社会工作发展的显著特征,未来两种社会工作在发展过程中呈“互构性演化”的态势。<sup>②</sup>李迎生等认为,我国社会工作发展模式正在从非专业模式向专业模式转型,目前具有两种模式并存、过渡性、不平衡性和民间组织发育不良等特点。<sup>③</sup>笔者曾把不同试点地区发展社会工作的做法总结为内生模式和嵌入模式。内生模式重视社工的体制内转化,特别是充分发挥义工的作用;嵌入模式则鼓励民间力量开办社工机构,强调社会工作的专业化。<sup>④</sup>王思斌和李迎生对社会工作发展模式的总结具有纵深历史感,而笔者曾仅对某一时点不同试点地区的差异性作了描述。相比而言,王思斌的研究不仅具有历史感,而且理论性更强,其对专业社会工作的关注与本文的主题相一致。

王思斌从波兰尼和格兰诺维特那里借鉴嵌入性概念来研究中国社会工作发展,但是他的嵌入性与后两者又有明显的不同。在波兰尼和格兰诺维特那里,嵌入实际上是一种原生状态,是一种实然的社会事实<sup>⑤</sup>,即嵌入是一种结构性的客观状态,而王思斌是从主体意义上使用嵌入概念的。他认为,作为主体的专业性社会工作主动嵌入行政性社会工作是我国社会工作发展的主要特征。不过,从主体意义上看,“专业性社会工作嵌入行政性社会工作”与“行政性社会工作吸纳专业性社会工作”只是一个问题的两个方面。换句话说,社会工作的嵌入性发展与吸纳性发展是等价的,前者是专业性角度,后者是行政性角度。从专业性和行政性的关系看,专业社会工作的嵌入是政府主导的弱嵌入过程,在这一过程中,政府让渡有限的服务空间,引导专业社会工作发挥依附性功能。综上所述,我国社会工作发展确实具有专业性嵌入的特点,但是行政化吸纳的特点更为明显,因此,笔者更倾向于将我国社会工作发展总结为行政化发展模式。这里的“行政化”与前述行政性社会工作中“行政性”含义不同。“行政性”是针对传

统社会工作服务的性质而言,而“行政化”是针对专业社会工作的发展方式和路径而言的。

社会工作行政化发展模式的官方表达是“党委统一领导,政府主导推动,社会组织运作,公众广泛参与”,其核心是党委政府主导。行政化发展模式有三个基本要素,即行政化推动、行政化支持和行政化管理。行政化推动是指政府自上而下发文、层层动员落实,以政策先行、资源配套、检查督促的方式来推动社会工作发展。行政化支持是指发展社会工作所需经费几乎全部来自政府的财政拨款、福彩公益金、公募基金会资金等行政化渠道。行政化管理是指政府部门把专业化的社工服务纳入行政管理体系,用命令服从、量化考核等方式来管理社工服务活动。行政化发展模式具有以下特点。一是政出多门。每个部门包括群团组织都有可能发布推动社会工作发展的政策,提供社会工作发展经费,不同部门也可以联合发布相关政策,导致每个部门都有可能参与社会工作事务管理。当然,实践中是否真的参与管理取决于部门的参与意愿。二是外延发展。运用“层层动员、量化分解、评估激励”的方式在短时间内扩大社会工作发展规模,实现社会工作规划指标。三是政社关系失衡。政府掌握发展社会工作的资源,控制发展社会工作的节奏,在政社关系中处于绝对的优势地位;社会服务机构则处于“伙计”地位,当面唯唯诺诺,背后牢骚满腹。四是社会治理目标。从中央多个部门的文件中可以看出,发展社会工作的目的是“构建社会主义和谐社会、加强和创新社会管理”。社会工作的直接目标应该是增进特殊群体的福利,但是在行政化模式中,社会工作的目标是社会治理或社会控制。

## 二、行政化发展模式的成就

近些年来,我国社会工作事业在职业化制度建设、岗位开发、人才队伍建设、社工机构建设、服务领域和服务效益等方面取得了令人瞩目的成就,主要表现为如下。

### (一)社会工作制度体系初步建立

十年来,中央和地方出台了一系列政策,初步建立了综合政策引领、专项政策配套、地方政策支撑的社会工作制度框架。综合政策有中央18部门《关于

加强社会工作专业人才培养队伍建设的意见》，中央19部门《社会工作专业人才培养队伍中长期规划(2010-2020)》。专项政策包括职业水平评价、职业水平考试、岗位开发、人才激励、政府购买社工服务、社会工作服务标准、民办社工机构发展等。专门领域政策包括社区、灾害、青少年、社会救助、精神卫生、社区矫正，以及社会工作服务标准等。为贯彻落实中央政策，各地出台了大量的支持社会工作发展的政策，包括督导、评估、薪酬福利等创新性政策。此外，国家颁布了与社会工作相关的法规政策更是达到30多项，如《反家庭暴力法》《社会救助暂行办法》《国家中长期人才发展规划纲要》《关于加快发展养老服务业的若干意见》等。在社会工作领域迅速拓展的同时，社会工作行政管理体系和行业管理体系也逐步建立。2007年，民政部成立社会工作司，开启行政管理体系建设。截至2016年底，北京、上海、广东等13个省(市、区)或计划单列市的民政部门设立了独立的社会工作处(室)；天津、江苏、山东等20个省(市、区)或计划单列市的民政部门在相关处室加挂了社会工作处牌子，其中内蒙古、贵州和新疆在省级层面还成立了社会工作事业单位；133个地级市和县(区)在民政局设立了相对独立的社会工作处(科)；全国共成立各级社会工作(者)协会(联合会)591家，其中省级34家，地市级196家，县级361家。<sup>⑥</sup>

## (二)社会工作行业初具规模

在政府各部门的联合推动下，我国社会工作专业人才培养队伍和志愿服务队伍迅速壮大，社会工作行业从业人员和服务机构初具规模。据统计，截至2016年底，全国社会工作专业人才总量达到76万人，取得助理社会工作师和社会工作师证书的人员总量达到28.8万人，其中，广东将近6万人，北京、江苏、浙江超过2万人，辽宁、上海、山东、四川、陕西超过1万人；城乡社区和相关事业单位共开发设置社会工作岗位达到27.3万个，其中，北京、上海、江苏、广东社会工作专业岗位总量超过2万个，辽宁、浙江、安徽、山东超过1万个；民办社会工作服务机构达到5880家，其中广东一枝独秀，达到1254家，其他省份从几百家到几十家不等；在民政部门依法登记的志愿服务组织已达5.95万家，单位和社区内部成立的

志愿服务组织24.7万家，全国注册志愿者超过7344万人。

## (三)社会工作服务影响力逐步扩大

随着社会工作服务领域的拓展，社会工作的影响力逐步扩大，公众对社会工作的认知和认同逐步提高。从2011年开始，民政部、财政部、司法部、人力资源和社会保障部、团中央、全国总工会、全国妇联等政府部门和群团组织相继发文，推动社会工作在相关领域发展。<sup>⑦</sup>社会工作服务已经从传统的民政领域逐步扩展到防灾减灾、司法矫治、就业援助、双拥服务、信访维稳、民族宗教、人口计生、流动人口、青少年辅导、流浪乞讨人员等诸多领域。社会工作实务正在从东部发达地区向中西部边远贫困地区延伸，从城市向农村地区延伸，社会工作行业在保障改善民生、创新社会治理、促进社会和谐等方面发挥日益重要的作用。以灾害社会工作为例。汶川地震后，社会工作者运用社区工作方法帮助灾区群众发展生计，培养灾区群众自我发展的能力，初步探索了社会工作嵌入灾区发展的模式。<sup>⑧</sup>鲁甸地震后，社会工作者运用社会工作整合服务模式有效推进了灾后社区关系的修复、重建和整合，扩大了服务受益对象，增强了服务的可持续性。<sup>⑨</sup>随着社工服务在各专业领域的拓展与深入，社会工作作为一个新兴行业逐渐为公众所认知，社工的职业形象在各地已经成为了一道新的风景线，社会工作的服务更是因为其利他主义的价值引领和专业的助人理念为广大市民所认可。社会工作主管部门和行业协会通过社工宣传周和网络自媒体的运用，充分展示社会工作的行业风貌和服务成效，有效地增强了社会工作的社会影响力，增进了社会各界对社工的认知与认同。

## (四)社会工作服务的财政支持逐步制度化

我国社会工作职业化由地方探索起步，一些地方尝试用福彩公益金购买社会工作服务。2012年，民政部、财政部联合发布《关于政府购买社会工作服务的指导意见》，明确了政府购买社会工作服务的原则、主体、范围和程序和相关部门职责。2013年，国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，扩大了购买主体和承接主体的范围，明确了购买内容、购买机制、资金管理和绩效管理。随



后,河北、安徽、广西、山东、深圳、东莞、厦门等地相继出台了关于政府购买社会工作服务的实施意见。中央和地方政府购买服务政策的发布大大推动了政府和社会各界对社会工作的资金投入。据统计,2016年全国32个省级地方财政资金、福彩公益金和社会资金对社会工作投入总计达42.68亿元,比2015年增长66.23%。其中,上海、广东社会工作投入突破10亿元,北京、天津、江苏、浙江、山东、重庆、四川社会工作投入超过1亿元。

三、行政化发展模式面临的困境

我国社会工作事业虽然取得了显著成就,但是发展的时间不长,仍然存在不少问题,面临发展困境,主要表现在以下几个方面。

(一)发展不平衡,地域和城乡之间差别过大  
地域和城乡之间经济社会发展不平衡是我国的

显著特点,这一特点同样表现社会工作发展方面。从持证情况看,在全国28.8万持证人员中,广东省持证人员近6万人,北京、江苏、浙江分别超过2万人,辽宁、上海、山东、四川、陕西超过1万人,最少的省(区)只有几百人。从岗位开发看,北京、上海、江苏、广东社会工作专业岗位总量超过2万个,辽宁、浙江、安徽、山东社会工作专业岗位总量超过1万个,最少的也只有几百个。从民办社工机构看,广东一枝独秀,达到1254家,北京、江苏、浙江、山东、四川超过300家,内蒙古、上海、安徽、福建、河南、湖南、重庆、云南超过100家,但是省份最少的只有几十家。从资金投入看,2016年上海、广东社会工作投入突破10亿元,北京、天津、江苏、浙江、山东、重庆、四川社会工作投入超过1亿元,但是最少省份只有200万元。上述各项数据的地域差异详见下表。

| 表 1 全国持证人数的地域分布(至2016年,单位:人) |                |                         |                                 |                    |
|------------------------------|----------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------|
| 20000 以上                     | 10000-15000    | 5000-9999               | 1000-4999                       | 1000 以下            |
| 广东、江苏、北京、浙江                  | 上海、山东、辽宁、四川、陕西 | 福建、湖北、安徽、天津、湖南、吉林、河南、重庆 | 河北、黑龙江、广西、江西、山西、内蒙古、云南、新疆、甘肃、贵州 | 宁夏、新疆建设兵团、海南、青海、西藏 |

| 表 2 全国社会工作岗位地域分布(至2016年,单位:个) |             |                |                                 |                                |
|-------------------------------|-------------|----------------|---------------------------------|--------------------------------|
| 20000 以上                      | 10000-20000 | 5000-9999      | 1000-4999                       | 1000 以下                        |
| 北京、上海、江苏、广东                   | 辽宁、安徽、浙江、山东 | 河北、重庆、四川、云南、天津 | 江西、吉林、河南、湖南、福建、广西、湖北、内蒙古、黑龙江、新疆 | 山西、贵州、甘肃、新疆建设兵团、陕西、宁夏、海南、青海、西藏 |

| 表 3 全国民办社会工作服务机构地域分布(至2016年,单位:个) |                |                          |                                |                             |
|-----------------------------------|----------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1000 以上                           | 300-1000       | 100-299                  | 50-99                          | 50 以下                       |
| 广东                                | 浙江、四川、江苏、山东、北京 | 湖南、云南、内蒙古、安徽、福建、上海、重庆、河南 | 广西、江西、吉林、陕西、新疆、湖北、黑龙江、天津、河北、贵州 | 甘肃、辽宁、山西、青海、宁夏、海南、西藏、新疆建设兵团 |

| 表 4 全国社会工作资金投入的地域分布(2016年,单位:万元) |                      |              |                                 |                            |
|----------------------------------|----------------------|--------------|---------------------------------|----------------------------|
| 100000 以上                        | 10000-20000          | 5000-7000    | 1000-4500                       | 1000 以下                    |
| 广东、上海                            | 天津、山东、江苏、重庆、北京、浙江、四川 | 内蒙古、安徽、湖南、福建 | 河南、河北、广西、新疆、湖北、黑龙江、江西、新疆建设兵团、陕西 | 吉林、宁夏、青海、辽宁、甘肃、贵州、山西、云南、海南 |

(二)社工待遇偏低,职业流动频繁  
在社会工作职业化初期,一些地方政府购买服务的价格较高,社工工资水平也高于在岗职工平均工资。但是随后政府购买服务的价格增长缓慢,导致社工待遇偏低的问题日益突出。以社会工作发展较好的深圳为例。2007年,深圳购买社工服务的价格是6万元/年人,其中,直接用于支付社工薪酬福利

和社会工作业务的经费不应低于购买总款额的80%。如果工资福利按70%计,社工年平均工资达到42000元,而当年深圳在岗职工平均工资只有38796元。2015年,深圳购买社工服务的价格提高到7.6万元/年人,而当年深圳在岗职工年平均工资为81034元,折算成月平均工资为6753元。即使这7.6万元全部支付给社工,社工的年工资也比在岗职工

平均年工资低5000多元。如果按70%计,社工年工资也只有53200元,比在岗职工年平均工资低27834元,比职工月平均工资低2319元。从2007年到2015年,8年间深圳政府购买社工服务的价格仅增长了27%,而同期在岗职工平均工资却增长了109%,最低工资标准从850元增加到2030元,增加了1.4倍,同期房价更是翻了几番。社工的待遇偏低、地位不高导致社工的自我认同和社会认同较低,相关专业毕业生从事社会工作的意愿不足,社工行业人才短缺。在此背景下,各社工机构竞相挖人,导致社工流动频繁,流失偏多。据深圳市社会工作协会统计,2008年,深圳社工流失率仅为8.2%,但此后逐年攀升,至2014年高达22.2%。2015年虽降至18.8%,但仍维持在高位。

### (三)社工服务形式化宣传化,专业水平有待提高

目前各地发展社会工作几乎都采用政府购买服务方式,具体做法是:政府购买社工机构服务,并对其量化考核和评估,同时要求社工服务有创新、出亮点。在政府购买服务背景下,各地社工机构如雨后春笋,但是,由于社工薪酬缺乏吸引力,社工机构普遍存在招工困难,不得不降低用人门槛,导致大量非专业人员涌入社工行业,稀释、冲淡了社工服务的专业性。从工作内容看,许多社工特别是社区服务中心社工提供的服务技术含量低、专业性不强,表现为“吹拉弹唱、视频照相”;有些专业岗位社工由于缺乏后续培训、监管和资源支持,服务的可持续性不足,职业倦怠较为普遍。有些社工出于考核评估的需要,花费大量时间从事资料整理和文字工作,有的甚至不惜资料造假,骗取资金。此外,有关部门提出“有困难,找社工”的口号,导致社工给人以无所不能、无处不在的印象,也影响了社会工作的专业认同。在量化考核和创新要求的双重压力下,社工机构重视“铺摊子”、“抢位子”,忽视社会工作的专业品质和价值追求,热衷于举办大型活动,制造所谓“亮点”,争取媒体报道,疲于完成量化指标,疏于回应居民的真实需求,导致社工服务形式化、宣传化。

### (四)管理体制不顺,多头管理现象严重

行政化发展模式决定了社会工作的行政化管理方式。从表面看,在行政化管理方式中,政府无疑处

于强势地位,但是在实际运作中,政府强势和软弱现象并存。一方面,政府在服务招标、协议履行等环节中表现强势。政府享有单方定价权和管理权,社工机构对购买服务的价格没有任何谈判空间,导致政府购买服务的程序虚置、价格偏低。另一方面,政府在社工机构项目运作、劳动关系、财务监管等方面又表现出软弱无力。目前,部分社工机构项目运作不规范、劳动关系不和谐、财务过程不透明的现象比较突出,但是,政府监管却遭遇法律依据模糊,监管手段乏力,监管人员不足的尴尬。行政化管理方式的另一个特点是多头管理现象比较严重。以各地社区服务中心为例,除市、区两级民政部门外,街道办事处和居委会(工作站)都会对社区服务中心提出各种管理要求,甚至直接安排工作任务;同时,各级工青妇组织也会向社区服务中心分派任务。各部门的工作同时压向社工,导致社工工作量增加,工作压力加大,无法坚持社会工作的专业价值,也降低了服务质量和对职业的认同感。多头管理还表现在评估方面:市级层面既有对社工机构的绩效评估,也有对社会组织等级评估;区级层面也有相应的社工机构评估标准。对于社区服务中心项目,市、区、街道都有可能对项目运作情况进行评估。更糟糕的是,各个评估主体提出的评估标准往往不同,导致社工机构和社区服务中心疲于应付,浪费了大量的人力物力。

## 四、实现社会工作的转型发展

对中国社会工作发展面临的困境,学者们从不同的角度予以解释,有学者将其总结为效率逻辑、社会认同逻辑和路径依赖逻辑。<sup>①</sup>效率逻辑认为,社会工作是否能够获得社会的认可最终取决于它所提供的服务是否有效。<sup>②</sup>换言之,社会工作的发展取决于它能在多大程度上解决社会问题。社会认同逻辑认为,社会工作作为一项有效的社会管理和服务制度,获得了广泛的社会认同<sup>③</sup>,但是在我国只获得形式承认,而不是实质承认<sup>④</sup>,因此,实践中出现某种程度的制度搁置现象。路径依赖逻辑指出,社会工作的困境是制度变迁中路径依赖的结果,这种路径依赖通过“回报递增”和“体制锁定”这两种具体机制来实现。<sup>⑤</sup>

上述观点对中国社会工作的发展都有一定的解

释力,但是,它们不能解释社会工作发展的地域差异,也不能解释多头管理、薪酬待遇低、社工服务形式化等具体现象。毫无疑问,地域差异主要是经济发展水平造成的,但是,经济发展水平一般的辽宁、安徽社工岗位在全国排名分别是第5和第6位,而经济发达的天津在持证人数、岗位开发和社工机构数量上排名都靠后。这说明经济发展水平不是唯一决定的因素。笔者认为,行政化发展模式是解释社会工作困境的有效视角。行政化推动是行政化发展模式的基本要素之一,但是为什么现实中会出现“推而不动”现象?社工界经常拿中共中央十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍”来说明党和政府对社会工作的重视。其实,党的全会重视的事项很多,这种重视只是“宣示性重视”而不是“约束性重视”。换言之,它只是为政府发展社会工作提供了政策依据和可能性,并没有成为约束政府行为的依据。政府系统对某项工作的重视也有“政府重视”和“部门重视”之分,前者的权威性和执行力明显高于后者。<sup>⑤</sup>目前对社会工作的重视主要是部门重视。宣示性重视和部门重视导致地方政府和部门对社会工作的选择性关注,这是社会工作发展地域差异的重要原因之一。行政化支持和行政化管理是行政化发展模式的另外两个基本要素。行政化支持对社会工作发展无疑是有利的,但是它存在两个缺陷:一是行政化支持具有随意性。政府对项目和岗位的资金支持额度偏低,社工机构和社工没有话语权。二是在行政化支持的同时,政府的制度供给不足导致社工机构难以从其他渠道筹集资金。这两个缺陷是社工待遇偏低的重要原因。多头管理和社工服务形式化是行政化管理的表现形式和必然结果,这一点容易理解,此处不赘述。

综上所述,社会工作面临的困境是行政化发展模式三个基本要素的具体体现,是行政化发展模式的固有内容,因此,要突破这些困境,就必须调整和改革行政化发展模式。改革的方向是什么?如何调整?要回答这些问题就必须充分认识到我国社会工作的发展趋势。我国社会工作未来发展可能呈现如下态势:一是推动和参与主体从部门化到社会化。社会工作将不仅是某一政府部门的工作,而是众多

政府部门和社会各界共同参与的社会福利事业。二是服务内容从职业化到专业化。专业性是社会工作发展的依据和生命线。可以预测,我国社会工作行业分工将越来越细化,专业领域快速发展,服务水平逐步提高。三是社会工作的影响从边缘化到主流化。随着社会工作成为全社会参与的社会福利事业,社会工作的社会认知度和认可度将越来越高,社会影响力也越来越大。为适应社会工作的发展趋势,社会工作发展模式需要从行政化向专业化方向转变。

与行政化发展模式不同,专业化发展模式的三个基本要素是行政化推动、社会化支持和专业化管理。围绕这三个基本要素,通过以下路径实现社会工作发展模式向专业化方向转变。

第一,从政策化推动向法制化发展转变。在行政化模式和专业化模式的基本要素中,有一点是相同的,即行政化推动。作为中央集权国家,我国有行政主导的传统和制度基础。发展社会工作离不开行政主导,需要行政化推动。但是,专业化模式中的行政推动与行政化模式有所不同,它通过社会工作法制化引领社会工作政策,推动社会工作发展,克服宣示性重视和部门重视的不足。十年来,中央和地方出台了一系列政策,极大地推动了社会工作的发展,但是也积累了一些问题。政策的特点是宣示性内容多、操作性内容少,而且不同部门甚至同一部门的政策难免有龃龉之处。因此,社会工作健康发展需要法律对成熟的政策加以确认,对未来的方向加以引导,从而形成法律、法规、政策相衔接的社会工作制度体系,让社会工作发展步入法制化轨道。

第二,从单一的行政化支持向多元的社会化支持转变。要改变目前政府独家资助社会工作的局面。政府要增加制度供给,引导和鼓励社会工作机构登记为慈善组织,促进其与基金会、企业对接,从而形成政府、基金会、企业、公众等多元主体支持社会工作事业的格局;鼓励社会工作机构开发特色服务项目,并试点服务收费,探索和总结收费项目在服务管理、财务管理、税收优惠等方面的政策需求,为建立免费服务和收费服务相结合的社会工作服务体系奠定基础。要改变目前只有社会工作机构才能开



展社会工作服务的状况。鼓励公益慈善类、城乡社区服务类等社会服务机构,根据本机构专业发展需要,在业务范围中增加社会工作项目,吸纳社会工作者开展专业社工服务;鼓励基层群团组织、企业、医院、学校、社会福利单位内设社会工作事务部,吸纳社会工作者开展与本单位业务相关的专业社工服务;鼓励社会服务机构与事业单位合作,通过公办民营、民办公助等方式共同举办新型事业单位,吸纳社会工作者开展专业社工服务。

第三,从单向的行政化管理向双向的专业化管理转变。专业化管理在管理理念、主体、过程和方式等方面与行政化管理有显著差异,具有以下特点:在管理理念上,管理机关尊重社会工作的独立品格和专业价值,在社会工作面前保持适当的谦抑性。在管理主体上,除政府职能部门外,充分发挥社会工作行业组织的管理职能,通过制定行业规范、建立投诉机制、建设专业委员会等措施强化行业公信力。在管理过程中,管理机关和管理相对人之间既有自上而下的行政化要求,又有自下而上的专业化诉求,行政化要求得以落实,专业化诉求得以倾听。在管理方式上,充分考虑社会工作服务主体、对象、方式的特殊性,把政府购买福利性服务与购买普通货物区别开来,制定政府购买服务法作为政府采购法的特别法,采取与政府购买货物不同的管理方式;除传统的年检等方式外,采取信息公开、黑名单、审计、抽检、罚款等方式加强对社会服务机构的监管。在评估管理上,建立评估组织准入制度,规范评估组织行为;简化评估指标体系,重点评估服务质量和财务管理;改革评估方式,变多头评估为集中统一评估,时间安排在年中和年末。

### 结语

社会工作发展模式的实质是国家和行业的关系。有学者从国家干预的角度,把社会工作分为三种形态:权力依附型,以英国为代表;合作型,以美国为代表;自主型,以澳大利亚为代表。<sup>⑩</sup>我国社会工作形态明显属于权力依附型,即使转变为专业化发展模式也仍然具有强烈的权力依附特点。无论是行政化模式还是专业化模式,行政化推动都是其基本要素,从这个意义上说,专业化发展模式只是

对行政化发展模式的调整和扬弃,而不是全盘否定。当然,与行政化模式相比,专业化模式中的专业元素更多。正如王思斌指出,我国专业社会工作将从政府主导下的专业弱自主性嵌入向政府和专业合作下深度嵌入发展。<sup>⑪</sup>同时,政府的角色也有很大变化。政府既要扩大社会工作职业化的规模,又要重视提高社会工作的专业服务水平;既要加强对社会工作职业化的管理,又要尊重社会工作的专业价值和独立品格;既要培育、促进社会工作服务机构发展,也要对其加强规范管理,特别要加强对财务过程的监管,保障社工的合法权益,确保机构的非营利性。

### 注释:

①史柏年:《如何填补社会工作教育先行之缺》,《中国社会工作》2012年第30期。

②王思斌、阮曾媛琪:《和谐社会建设背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》2009年第5期。

③李迎生、方舒:《中国社会工作模式的转型与发展》,《中国人民大学学报》2010年第3期。

④徐道稳:《我国社会工作发展模式研究——以深圳、长沙试点区调查为基础》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2010年第1期。

⑤王思斌:《中国社会工作的嵌入性发展》,《社会科学战线》2011年第2期。

⑥本文有关全国社会工作行业的数据,除非特别说明,均来自民政部社会工作司。

⑦有关推动社会工作领域发展的文件有:民政部、财政部《关于加快推进社区社会工作服务的意见》,民政部《关于加快推进灾害社会工作服务的指导意见》,团中央等6部门《关于加强青少年事务社会工作专业队伍建设的意见》,民政部《关于加快推进社会救助领域社会工作发展的意见》,民政部等12部门《关于加强社会工作专业岗位开发与人才激励保障的意见》,全国总工会、民政部《关于加强工会社会工作专业队伍建设的指导意见》。

⑧边慧敏、林胜冰、邓湘树:《灾害社会工作:现状、问题与对策——基于汶川地震灾区社会工作服务开展情况的调查》,《中国行政管理》2011年第12期。

⑨文军、吴越菲:《灾害社会工作的实践及反思——以云南鲁甸地震灾区社工整合服务为例》,《中国社会科学》2015年第9期。

⑩李棉管、姚媛:《回报递增、体制锁定与中国社会工作职业化——一个历史制度主义的分析框架》,《社会工作》2017年第1期。

⑪童敏:《东西方融合:社会工作服务的专业化和本土化》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2007年第4期。

⑫林卡:《论中国社会工作职业化发展的社会环境及其面临的问题》,《社会科学》2009年第4期。

⑬王思斌:《走向承认:中国专业社会工作的发展方向》,《河北学刊》2013年第6期。

⑭李棉管、姚媛:《回报递增、体制锁定与中国社会工作职业化——一个历史制度主义的分析框架》,《社会工作》2017年第1期。

⑮很多例子能说明宣示性重视与约束性重视、政府重视和部门重视之间的差异。1993年,中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》,要求到2000年国家财政性教育经费占GDP的比例达到4%,但是直到2012年,这一目标才得以实现。1991年,民政部提出“社区建设”的概念并着手试点工作,直到2000年。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》后,社区建设才在全国快速推进。

⑯赵玉峰:《专业化还是职业化:重述社会工作发展史——基于职业社会学视角的考察》,《社会工作》2017年第1期。

⑰王思斌:《中国社会工作的嵌入性发展》,《社会科学战线》2011年第2期。

## The Administrative Development Model and Transformation of Social Work in China

Xu Daowen

**Abstract:** The administrative development model of China's social work consists of three basic elements: administrative promotion, administrative support and administrative management. There are some basic characteristics in the model: policies from many departments, extensive development, imbalance between government and society, social governance goals. The administrative model has greatly promoted the development of social work in China, but it has also led to a series of difficulties in social work. To break through these difficulties, it is necessary to push the administrative model into a professional model. The three basic elements of professional model include the administrative promotion, social support and professional management. Accordingly, there are three development paths: transform policy dependency into the development by the legal system; transform administrative support into multiply social support; transform administrative management into professional management.

**Key words:** social work; administrative development model; professional development model