

国际视野中社会工作政策比较研究

阿雷桑德洛·西科拉 朱利奥·西托尼/著 刘 蕾/译

【摘要】本文重点介绍了当代社会工作政策的特征以及欧洲五国(意大利、西班牙、土耳其、葡萄牙、英国)和金砖国家(巴西、俄罗斯、印度、中国、南非)的社会工作者对本国社会政策和社会改革的反应。这些特征可以在不同国家“场域”内的社会工作专业机构、协会和期刊中找到蛛丝马迹。本研究采用问卷调查和质性访谈的形式,结合文献法着重搜集各种灰色文献(如互联网资料、官方文件等),由10个国家的社会工作专家完成。文章分析了社会工作者作为一个职业共同体在一国的发展情况,以及这种情况在不同国家存在的多样性。研究结果表明,金砖国家对于社会工作的认知才刚刚起步,而社会工作在欧洲五国早已有了很强的传统背景。

【关键词】社会工作;政策实践;金砖国家;新自由主义;全球化

【作者简介】阿雷桑德洛·西科拉(Alessandro Sicora),意大利特伦托大学社会科学学院副教授,意大利社会工作协会主席和欧洲社会工作研究协会秘书;朱利奥·西托尼(Giulio Citroni),意大利卡拉布里亚大学政治学副教授。

【译者简介】刘蕾(1987-),青岛理工大学人文与外国语学院副教授(青岛 266520)。

【原文出处】《国外社会科学前沿》(沪),2020.5.52~58

一、社会工作者对社会政策和社会改革的看法

在2014年修订的《全球社会工作要义》^①中,国际社会工作者联合会(IFSW)和国际社会工作专业协会(IASSW)强调“政策制定和分析”应包含在社会工作实践的领域内。这与社会工作专业规范的基本要求“促进社会变革、社会发展、社会凝聚力和人民的赋权与解放”基本一致。事实上,这些要求确实与社会工作者为实现社会公正、人权、集体责任和尊重多样性(即社会工作的基本理念)而采取的任何行动完全一致。

在参与制定和分析社会政策方面,世界各国的社会工作者面临的阻力和机遇也许各不相同。但是,在当前全球化的社会经济力量足以影响社会政策和社会工作的背景下,我们可以观察到一些国际趋势。这些阻力被认为存在于世界各地广泛发展的新自由主义(Neoliberalism)的影响中。新自由主义这

一政治经济实践理论主张消除市场和贸易的大部分限制,给予企业中的个人更多的自由和私人财产更多的权利。为了确保一个足以推进以上进程的制度环境,应当限制政府的干预并强调市场作用,包括在那些传统意义上不存在市场的领域,如教育、医疗保健和社会保障。

在这种情况下,捍卫和扩大社会公民权问题是显而易见的。与此同时,社会工作也可能失去追求其核心准则所需的大部分空间。尽管社会工作者公开讨论和集合行动的目标似乎很明确,但他们付诸行动的真正决心和具体实现路径并不那么明确。

由此,本研究提出并试图解决以下问题:各国的社会工作者在多大程度上参与本国社会政策和社会改革的公开讨论?他们意图解决的主要问题是什么?他们有何政策建议?哪些因素决定了社会工作者和他们所属专业协会的“积极性”?

在此次国际社会工作比较研究的尝试中,我们选择了10个国家以确保被考察变量和背景变量的广泛性。其中,英国代表了一个早已定型的社会工作模式和一个结构化的且拥有自主意识的社会工作行业协会网络。4个南欧—地中海国家代表着不同于英国的专业发展阶段和经济发展水平。此外,金砖国家因其全球影响力以及在构建专业社会工作和社会工作者共同体方面的特殊发展策略,也被纳入考察范围。

在国家规模、经济水平、历史背景以及社会政治状况方面,这10个国家存在巨大差异(如中国人口是葡萄牙人口的130倍),因此本研究的目的并不是在系统性分析和比较的基础上表明各国的特殊性。相反,本文只考察少数变量,并希望促进未来研究进一步发展。本文所涉及的变量(见表1)包含各国主要的社会工作专业协会、专业发展历史的长短、社会工作者注册系统的有无和社会工作者关于政策改革的学术研讨密集度。此外,本文还讨论了有关社会工作者参与社会政策积极性的主要议题和评述。

凸显某些国家当下存在的危机可以彰显出跨区域研究的效用,尤其是在世界其他地区出现类似危机的时候。这种基于比较的研究形式常常使那些特定的民族传统和福利文化得以显现,而这些对社会工作实践的影响通常在地方层面上是不可见的。例如,在20世纪80年代的英国,新自由主义浪潮是作

为对凯恩斯在20世纪30年代阐述的政策学说的回应而开始的。在每一个领域,新兴的全球化视野对社会工作本土化影响的思潮已经激发了业内对比较研究浓厚的兴趣。然而,这种研究形式的最大局限是,缺乏适当的社会工作比较研究方法,即使目前出现了一些有关社会工作比较研究的分析,但大多数都是在不具备全球化视野下所进行的某两个国家间的比较研究。

因此,从方法论的角度来看,本研究的主要难点在于:(1)目前缺少类似的比较研究;(2)10个国家的巨大异质性;(3)在寻找和处理所获信息和资源上的困难。在无他路可依的情况下,本文采用针对社会工作专家的调查研究方法,向参与“社会工作的市民参与:拓展全球模式”项目(CIVIL_SW project)的每个研究团队发放问卷。它以开放式问题询问受访者本国社会政策专业讨论的性质和程度、专业组织在推动社会政策讨论中的作用,并对此类讨论形式和内容的可能来源做进一步调查。

二、社会工作政策的国别分析

前文所述的基本思想和概念指导了相距万里且各具特色的地理区域之间的研究与比较。事实上,所涉及的国家横跨四大洲,共包含32亿人口,它们的历史、当前政治局面和经济社会背景也极为多样化。其中,英国、西班牙、葡萄牙和意大利所代表的欧洲国家是大规模福利政策的起点。

表1 10个国家社会工作专家访谈的主要发现

国家	主要的社会工作协会	社工专业历史	社工注册系统	学术研讨密集度
英国	社会工作行动网络/英国社会工作协会	+++	有	+++
巴西	社会服务委员会	+++	有	+++
意大利	社会工作者联盟/全国社会工作者协会	+++	有	++
南非	南非社会服务专业人员理事会/全国社会工作者协会	+++	有	++
西班牙	社会工作理事会	++	无	+++
印度	NAPSWI、NCCPSW 和诸多地方层级的组织	++	无	++
葡萄牙	社会服务专业协会	++	无	++
俄罗斯	社会工作者和社会教育家联盟/社会工作者和社会教育家协会/社会服务雇员协会	+	无	+
中国	不同层级的社会工作协会	+	有	+
土耳其	土耳其社会工作者协会	+	无	+

注:社工专业历史:+为时间短(20年以下),++为时间中等(20~60年),+++为时间长(60年以上);学术研讨密集度:+为无研讨或低密度,++为中等,+++为高密度。

英国目前仍然是国际社会工作的重要标杆,不仅因为该专业具有悠久的发展历史,而且它带来了业内一些最重要的趋势。这些趋势首先波及整个欧洲大陆,然后影响到世界其他地区。有两个突出的例子:一是二战后的“贝弗里奇计划”,它开启了政府对社会政策大规模干预的时代;二是在政治领域,撒切尔政府及其继任者在20世纪80年代后推行的新自由主义政策。《英国社会工作期刊》(*British Journal of Social Work*)呈现了该国社会工作学术圈的争论焦点,由于其极高的声望,它在国内外被大量订阅,也因此重新诠释并推动了国际学术讨论。与之相比,虽然在当地的大众媒体上存在着对目前实施的社会政策的广泛讨论,但社会工作者的声音仍然比较微弱。英国社会工作的主要机构是英国社会工作协会(The British Association of Social Work)。它成立于1970年,约1/9的英国社会工作者是它的会员。此外还有社会工作行动网络(The Social Work Action Network),虽然它比较小众,却是一个很有影响力且更具自主性的组织。作为一个由社会工作者、学者、学生和服务对象组成的网络,它诞生于2004年,其成员关心管理主义、市场化、受歧视群体和社会福利项目开支的削减。其网站^②展示了业内讨论的活跃度,以及为吸引决策者和公众舆论的诸多活动。当然,这些活动意在反对目前实施的社会政策和社会工作者活动空间缩小的状况。

伊比利亚半岛最近受到经济危机的重创,西班牙的社会开支随之大幅削减。这种情况在社会工作者中引发了一场关于社会政策及该专业存在意义的激烈辩论。这一点也通过在学术界以外的媒体上发布的声明和街头抗议加以表达。其他专业组织、非营利部门以及工会和政治团体也一起协同参与上述行动。抗议的主要目标是西班牙卫生社会服务及平等部、地方政府和自治区/省政府,但一些抗议者也会选择欧盟机构。社会工作学者甚至也卷入其中,他们撰写了由大学校长理事会和社会服务部的负责人签署的《危机中的社会工作宣言》(*Manifesto on Social Work in the Crisis*),同时与全国社会工作总会(Consejo General del Trabajo Social)联合组织大学内外的许多活动。最有趣的事件是在“橙色潮汐”(Mar-

ea Naranja)的标签下发动的大规模运动,抗议当局对公共社会服务开支的严重削减。在此背景下,公共政策的不公正性遭到指责,紧缩政策的负面后果和公民权利的减少也多次被强调。这些变化归因于该国贫困状况的进一步加剧。最近的许多文献也经常探讨西班牙社会工作实践与该国社会需求的政策反应之间的紧张关系。

葡萄牙目前的相关社会政策辩论的形式和程度是具有争议性的。在由社会服务专业协会(Associação dos Profissionais de Serviço Social)组织的全国性和区域性研讨会中,可以找到明显的信息,它们讨论新的社会政策举措以及经济危机对社会工作者行动的影响。协会的相关活动发布在它的官方网站上^③,此网站上发布的一些新闻报道也可能与葡萄牙社会工作专业协会在社会政策中的地位有关,包括:学校的社会活动,大量弱势群体的就医问题,新形势下社会工作者的数量不足,因经济危机而针对社会工作者的排斥不断增加,公共部门的人员不稳定,等等。

在意大利,20世纪70年代动员社会工作者支持当时社会改革的历史已经成为遥远的记忆。如今,意大利社会工作者在分析和解决社会问题时,已经将注意力从集体层面转移到了个人层面。这使得人们密切关注社会工作与其服务对象之间的关系,但也导致社会工作者以往广泛参与社会政策实践的形象大幅消解。然而,1993年成立的社会工作者联盟(Ordine Professionale)提供了一个集体、权威和统一的平台。正如其网站^④所强调的那样,联盟主席经常发布信息以维护弱势群体的社会权利,并为社会工作者发声。例如,当媒体错误地报道社会工作者的角色和职能时,他就会公开澄清相关信息。此外,新出现的社会问题和社会政策也会占据网站中心位置,特别是有关儿童保护、社会不平等和移民问题的论述。最近一项关于意大利社会工作管理的研究分析了社会政策制定的主要参与人,并着重为全国性的社会政策实践提供新的视角。该研究表明,意大利社会工作者的社会政策参与度在不同的区域框架内,具有不同的特征,既可能微不足道,也可能被视为决策过程中的一个重要因素。

土耳其位于欧洲和亚洲接壤处,该国的社会工作在最近几年才更加普及与更加结构化。土耳其的社会工作在社会政策中的贡献主要通过非政府组织来实现,因此只有少数社会工作者能够影响到国家的政治层面。在某些情况下,家庭和社会政策部会让社会工作者参与到项目的计划和指导中。该国已成立相关的专业协会,其中最著名的是土耳其社会福利协会(Turkish Association of Social Welfare Associations),它与其他规模较小的协会一样,处理与专业直接相关的实务,而并不专注于影响社会政策。除此之外,由于该国政局缺乏稳定性,这种非主流情况可能变得更加突出。这种新形势将如何影响社会工作者对社会政策的贡献,目前还难以确定,但一项针对土耳其某高校社会工作专业学生的政治参与度的研究表明,这些年轻人的政治参与度较低,给出的解释是,该国社会文化和历史特征中有一种“恐惧”文化和家长制观念,即政府会保护人民且并不需要人民积极的政治参与。

在2007年以前,南非的社会工作协会处于分崩离析的状态,直到当年全国社会工作者协会(National Association of Social Workers)的成立才达成了统一。它是一个支持专业发展的自愿性组织,旨在为社会工作者提供机会,以参与社会工作和社会建设的全球议程。

在南非社会工作专家和学者之中,一直存在着关于社会政策的一般讨论,尤其是有关种族隔离结束后社会援助计划的探讨。这个项目已经成为社会政策中最具争议的一个方面,公众意见也经常见诸报纸和其他大众媒体。例如,2013年10月约翰内斯堡大学教授莱拉·帕特尔(Leila Patel)在题为“社会救助资金带来的问题是否比解决的问题更多”的演讲中提到:

目前,针对大批福利政策受益人的公共话语已经将他们重塑为被动的、有依赖心理的、被赋权的和最不诚实的人。他们也代表了那些容易为一己私利而被政治家左右的人。这些对福利政策受益人的描述潜移默化地变成了对这些受益人和穷人所遭遇不幸的攻击和指责。在我们迈向民主的20年里程碑之际,需要对社会福利和社会发展进行全

面的改革。定义我们的民主并寻求社会公正,应该成为公共事务。

然而,在一些重要目标尚未达成的情况下就有必要进行社会政策改革。如今,南非社会工作最重要的一项讨论是关于政府对于非政府组织的资助问题,特别是在儿童福利方面一直存在着无休止的争论,因为提供儿童和家庭福利服务的非政府组织即使在完成法定工作的情况下,也无法获得充足的补贴。同样,残疾人社会工作领域也存在类似情况。

南非于1997年通过了《社会福利白皮书》(White Paper for Social Welfare),用于指导社会部门从社会福利向社会发展服务转型,以提高所有南非人的生活质量。白皮书将社会发展部的任务与南非共和国宪法联系起来。这意味着社会发展服务不仅仅是在做善事,更是政府按照宪法规定实现人权的义务。该白皮书于2016年进行了修订,其中提出了关于国家总的立法的主要建议,以此为社会发展的功能、范围、规模和类型提供框架。

巴西的许多社会工作者都能积极参与该国社会经济政策的讨论。巴西社会服务委员会(Conselho Federal de Serviço Social)负责全国社会工作师的注册,并经常在其网站上^⑤宣传该组织对社会政策和社会工作专业化的影响力。网站上经常涉及的话题包括对医疗卫生服务私有化和医疗保健系统引入外资的抨击,以及对加强社会服务、公共卫生服务和民主沟通方式的支持。除此之外,还突出强调了有必要捍卫妇女、土著居民和LGBT群体的权利,以及改进国家教育系统。

在巴西伦理政治的进程中,社会工作有着在日常实践中捍卫社会公正等价值观的义务。巴西的社会工作者参与社会政策并非新鲜事,实际上,他们自1930年开始就一直涉足医疗健康和社会政策领域。最近一项基于国际和巴西国内期刊上所有匿名评审文章的研究表明,社会工作在巴西通过集体转型高度关注社会改革,并普遍被视为一种具有政治涵义的专业。

印度是世界人口第二大,拥有相当复杂的联邦结构和极度多样化的地域环境。该国最近纪念了首个社会工作教育倡议提出75周年。印度的社会工

作专业也吸收了很多国外经验。例如,社会工作伦理的引入虽然初有成效,但正式的、本土的伦理标准尚未得到充分发展。在地方和联邦层面上都有许多社会工作协会,其中最具代表性的是专业社会工作者协会(Professional Social Workers Association)和印度社会工作专业社团(Indian Society of Professional Social Work)。此外,还有印度社会福利理事会(Indian Council of Social Welfare),它拥有一个信息量很大的网站^⑥,为社会工作者和社会机构之间交流信息和经验提供了一个线上空间。印度社会政策的制定过程特别复杂,参与者涉及不同层次的多样化人群和那些特定行业领域的专家,当然也包括社会工作者,有时可以在上述社工组织中听到他们的名字。

自苏联解体以来,俄罗斯社会工作者的专业化程度不断提高,目前许多大学和研究所都开设了社会工作专业课程。这使得社会工作成为20世纪90年代俄罗斯发展最快的专业之一,专业标准和专业地位在那时也开始有了显著提高。一项关于社会工作与社会政策关系的研究表明,俄罗斯社会工作者虽然对社会工作在社会政策领域未来的发展有着相当高的热情,但是他们喜欢现有标准并非常明确地坚持其保守立场,尽管他们并不认为地方和联邦政府机构会对社会工作者参与相关领域的决策感兴趣。例如,37.6%的受访者仍然对性别歧视问题持负面态度。

最后,作为国际社会工作的一颗新星,中国在经历巨大的社会经济变革后,社会工作发展也很快。这一高速进程由中央政府推动,中央政府已经启动了一个项目并计划到2020年培养145万名社会工作者。在具体实施过程中,不同地方政府有着不同的资源,不同区域也有着不同的速度,中心城市社会工作的发展比农村地区要快得多。有学者认为,中国的社会政策改革是建立在“剩余型”福利制度基础上的,它强化了市场在调节人民享有公共福利服务时的作用。

中国社会工作者聚集在不同地域层级(省、市等)的专业协会,他们往往在由地方政府提供资金的非政府组织工作。由于缺乏长期的制度经验,中国的社会工作在专业化方面往往被认为远远落后于西方

国家,特别是在拥有众多人口的农村地区,这里的社会工作服务都是基于更广泛的社会福利概念。虽然中国社会工作发展的速度很快,各式各样的社会服务也在迅速扩展,但是讨论社会工作者对国家和地方社会政策的贡献还为时过早。

三、结语:社会工作政策的发展趋势

前文简要勾勒出了一幅多样化的全球图景,并提供了有助于更深入理解社会工作与社会政策之间关系的系列理念框架。前文总结出的10个国家多样化的定性和定量数据使得建立一个合适的同质性比较框架变得十分复杂。尽管如此,作为一项探索性的比较研究,一个新出现的共同线索还是可以指出这些国家中存在的全球趋势。

上述国家的经济、社会、文化和历史的复杂性和多样性可以在本国的社会工作中得以体现。在20世纪初就已经出现社会工作的英国、意大利、巴西和南非,它们的社会工作有着长期的传统。相比之下,在中国、土耳其和俄罗斯,直到20世纪末或21世纪初,社会工作才被公认为一门专业。因此,代表整个专业共同体发声的单一(有时是多元)的协会组织也处于不同的发展阶段。例如,超过一半的社会工作者(中国、巴西、意大利、英国、南非和西班牙)有义务注册为专业社会工作者,并由专业协会加以管理,在某些情况下,这些组织也会成为社工团体的发言人。

表1列出了各国最具代表性的专业协会,在对参与调查的社会工作专家的陈述以及相关协会网站中的内容进行分析后,本文提出了一个基于所收集材料中三个变量的综合研究框架:社会工作专业历史,注册系统存在与否,学术研讨密集度。不可避免的是,由于探索性研究的内在局限性和各国内部专业团体发声的重合性,对讨论密集度的任何估计都只能是近似值。但是,从表1中我们可以清楚地看到,社会工作的历史累积同社会政策讨论的密集程度之间存在着正向的共变关系。

然而,尽管讨论强度差别很大,但基于我们在专业协会或组织的网站上对涉及主题进行的分析,各国都突出了对紧缩政策和新自由主义政策的影响力普遍而具体的关注,社会福利制度的市场化和公共干预的减少经常会受到严厉抨击。与此同时,也没

有明显迹象表明,社会工作者对第三部门在社会政策中的作用有所思考。保护人权和社会公民权也是讨论的中心。未成年人、儿童、LGBT群体和精神病患者则是最常被谈及的服务对象。

总的来说,本项探索性研究突出了10个国家的多样性,以及社会工作作为一个专业共同体的不同发展程度。专业的正式结构与目前专业群体内部讨论的强度之间有着非常明显的联系。在金砖国家中,历史较长、社会工作根基较深的国家(巴西、南非和印度)的社会工作者协会在社会政策讨论中表现出明显的积极性;在其他金砖国家(中国、俄罗斯)和非金砖国家(土耳其)中,相对“年轻”的专业协会在社会政策中的参与程度则较低。今后的研究,特别是案例研究,一方面,应该揭示长期存在的专业传统和专业组织如何协助建立一个机制,推动社会工作者共同体参与社会政策的公共讨论;另一方面,政治学科和公共政策研究可以辅助挖掘社会工作者(协会)的能力,以此对本国的社会政策产生实际影响,也使他们的声音不会被淹没。

我们因而可以从本文中得出如下观点。事实上,不仅在日常实践中,而且在更加政治性的层面上,社会工作者在公共讨论中的贡献可以作为一种集体行动的起点,来践行社会工作的价值观。自社会工作开展专业化实践以来,参与社会政策这种行为方式就被认为是其核心维度之一。与此同时,尽管不同国家的社会工作者对决策者所具有的影响力也有所不同,但这似乎看起来与作为社会工作组成部分的“倡议”主题相关联。在社会工作的国际定义中,可以清楚地看到这一点,即“倡议和政策干预”被一同带入世界各地普遍存在的社会工作实践。过去家长式的态度也已经在很大程度上被抛弃,取而代之的是强调与服务对象的关系:社会工作者应与他们共事,不在伦理道德层面强调自己的重要性。在世界许多地区,这种转变在不同程度上仍然是不完善的。公共部门、志愿者组织和私营部门雇佣社会工作者,以便后者可以作为政府的代理人或反对政

府政策的倡议人。显然,这也并不是非黑即白的绝对判定,每个国家社会工作者的社会政策参与活动都处于这个连续体的中间位置,而不是过于接近两个极端。

此外,一些学者认为,在维护和捍卫权利的过程中,“倡议”的概念必须与政客游说做出明显区分,后者侧重于那些为了维护特定利益而采取的有组织的行动。然而,全球化似乎缩小了社会工作者在日常生活中参与此类行动的范围。为了迎合仅对用户需求和问题的心理解读,应将社会工作者的角色简化为服务提供者,并消解个人状况与社会经济背景之间的联系。除此之外,应用于社会工作的新自由主义观点也取代了仅仅与服务用户的特质一同“工作”的态度,这就像是在某种“服务超市”内将现有服务和使用程序做“无菌陈列”。

正如文中某些国家的社会工作者所证明的那样,他们已经开始进行更活跃的社会政策讨论和更密集化的政策实践。这种国际比较是恰当而实用的,它不仅有助于更好地理解当今世界,而且会对社会工作者因服务对象的利益而诉诸社会政策的行为有更加深入的了解。无论是在全球层面还是本土层面,社会工作领域策略和经验的分享都可以促进有效的社会工作行动。

原文来自 Alessandro Sicora and Giulio Citroni, One, not One, or One Hundred Thousand? Voices of Social Workers in International Comparison, *European Journal of Social Work*, 2019, 经授权发表。

注释:

①参见 <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work>.

②其网址为: <http://www.socialworkfuture.org>.

③其网址为: <http://www.apss.pt>.

④其网址为: <http://www.cnoas.it>.

⑤其网址为: <http://www.cfess.org.br>.

⑥其网址为: <http://www.icswindia.org>.