



## 社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段

徐永祥

从国际视野来看，社会工作既是一种“助人自助”的科学门类，也是一种社会职业和社会组织的类型，更是现代社会管理和公共服务的一种重要手段。而社会工作者则是掌握专业社会工作理念和方法、从事社会管理和社会服务的专门人才。在市场经济发展与社会转型的当今中国，发展社会工作事业。是促进社会管理体制变革、公共服务内涵与模式创新、民间社会组织健康发展以及整个社会组织化程度提升的必然要求。

社会工作在国际上已有一百多年的历史，它是工业化和现代化的产物。在19世纪末至20世纪初，社会工作还只是一种与慈善事业相联系的、由民间非营利组织及其工作人员向穷人提供社会支持的方法和手段。20世纪二三十年代，随着非营利组织对其工作人员专业培训需求的扩大，在欧美发达国家社会工作院校数量迅速增长的同时，智利、南非、印度和中国等落后国家的一些大学也开设了社会工作专业。由此，社会工作日益成为一种内含“助人自助”，理念、具有独特知识与方法背景的专门职业。

第二次世界大战前后的欧美国家，伴随着政府对市场和社会领域干预力度的增强，尤其是福利国家制度的建立，这些国家相继通过了一些社会政策或立法，确立了专业化与职业化的社会工作制并将其作为政府实施社会管理和提供社会服务的重要手段。由此，社会工作逐步从单一的慈善手段发展成为现代社会管理和社会服务的重要内容成为现代社会解决社会问题、维护社会稳定的科学方法与社会制度。

社会工作之所以成为欧美国家进行社会管理和社会服务的手段，主要原因有二：

第一，专业社会工作面向弱势群体和边缘群体的社会服务及其蕴涵的“以人为本”的柔性管理特征，可以弥补政府刚性政策和刚性管理的不足。一般而言，政府在处理社会问题和社会冲突事件时，刚性的行政化管理和暴力手段虽有其必要性，但也存在着“难以服众”的缺陷，以及忽视差别的一般化原则这一管理制度的缺陷。专业社会工作则不同，它秉持的是“助人自助”的理念，遵循的是平等、接纳、差别化的职业伦理和工作模式，注重解决的是某一人群或个人社会问题之所以产生的原因，因而有着政府单一行政化管理手段无法比拟的优势。正因如此，第二次世界大战以来，欧美国家及当今许多新兴工业化国家和地区，纷纷将社会工作纳入其社会管理和公共服务的体系。可以说，这些国家和地区自20世纪60年代以来能够保持数十年社会稳定的局面，在一定意义上是受益于专业社会

工作在社会管理与社会服务方面的特有功能。比如，2005年法国巴黎爆发人骚乱，政府动用了警察部队仍无法解决问题，后借助社会工作者的力量才平息骚乱。这可谓社会工作之社会管理功能有效体现的一个经典案例。

第二，专业社会工作有助于推动平等的社会福利政策，工人阶级反抗资本主义不平等的社会主义运动的高涨，社会主义思想和社会福利权利理念的日益深入人心，以及市场这只“无形之手”在社会发展领域的“失灵”，加之争取选民选票和维护政权稳定的需要，欧美国家普遍建立起政府承担主要责任的福利国家制度及其社会保障体系。福利国家制度的建立，为这些国家防止社会两极分化，实现国民普遍的福利权利，逐步提升国民的福利水平，从而维护社会的稳定和经济的持续增长，发挥了重要的制度保障作用。在福利国家制度发展与完善的过程中，社会工作成为政府制定和实施社会政策的重要帮手。其突出表现为，受过专业训练的社会工作者不仅帮助政府实施特定的社会政策和社会计划，而且作为政府与民众之中介，深入了解民众尤其是弱势群体、边缘群体的实际状况和需求，可以帮助政府修订和完善某一社会政策。不仅如此，政府通过官办机构和非政府机构中的社会工作者向民众提供公共性的社会服务，客观上实现了其“寓管理于服务”的社会管理意图。

处于社会急剧转型期的当今中国，为什么需要大力发展社会工作事业，以及建立一支规模宏大、结构合理、素质优良的社会工作人才队伍

众所周知，在计划经济时代，中国的社会管理、社会福利、社会服务都是政府通过企业、学校、医院、公社等一个个“单位”来实施的，即每一个社会成员都属于典型的“单位人”，他们的社会支持、社会福利、社会管理无不依赖自己所属的单位来解决。正是这种特殊的经济、社会与政治的单位化制度结构，使得中国在计划经济时代既不存在也不需要现代意义上的社区、社会工作和社会工作者。即使在改革开放最初的十五年，由于这种“单位制社会”并没有解体，故而中国的现代化建设始终缺乏发展现代社会工作的动力。在现阶段，21世纪的中国之所以需要发展社会工作，如同社区建设之所以得以开展一样，其深刻背景在于社会主义市场经济的发展以及“单位制社会”的解体，与此同时，社区建设、社会工作等现代事业的发展获得了现实的需要动因和必要的历史条件。

1992年，邓小平南巡谈话发表以后，中共十四大确立了建立社会主义市场经济体制的社会发展目标。伴随着市场经济的发展，传统的单位化体制日趋瓦解，单位人日益成为缺乏社会组织关怀和支持的“原子化的社会人”或“自然人”。这也是当代中国社会转型在现阶段的一个重要突出特征，即社会组织化程度日益走低，大量的人群游离于社会服务、社会支持与社会管理体系之外，中国社会目前的非组织化人群极其庞大，至少占总人口的70%。而这种社会的低组织化状况，对社会稳定与社会和谐造成的隐性挑战是不言而喻的。此外，高度竞争的市场经济，也使得体制内的成员产生了许多新的社会问题及社会服务的需求。这就需要通过有效的社会服务和组织形式将非组织化的人群重新组织起来，借此提高社会的组织化、有序化和效能，提升体制内成员的社会认同度和凝聚力。这也是今天社会重构与组织重建的紧迫课题。

然而，面对社会的不断分化和社会问题急剧增加，面对社会组织化逐步走低状况，中国的社会管理体制和公共服务模式总体上始终未能跳出传统模式框架。即使是20世纪90年代中期开始的社区建设体制，也仅仅是政府内部行政权力与职能的重新分配而已，并没有改变传统社会工作体制的特征，即“政社不分”的行政全能主义架构。因此，在预防和解决社会问题时，在面对大量的非组织的“原子化个人”时，在提供公共性社会服务产品时，传统的社会体制、单一化的行政手段、经验主义的工作方法等，已日益显示了其不可克服的弊端或结构性缺陷。概言之，传统的社会体制和公共服务模式在今天已经难以发挥组织社会、提升社会组织化程度的功效。难以有效地改善公共性社会服务和社会福利的结构及其水平，难以适应现代社会管理的要求。实践要求我们必须高度重视社会管理体制的改革创新，认真借鉴发达国家和地区社会管理的成功经验，在社会管理、社会保障和公共服务体系中积极引入现代社会工作制度，加紧建设一支规模宏大、结构合理和素质优良的社会工作人才队伍，以适应现代社会工作的实际需要。

那么，在中国和谐社会的建构中，怎样推进社会工作事业的发展，才能发挥社会工作这一现代社会管理与公共服务手段的功能？

根据国际上的成功经验和中国上海等地近年来的实践，社会工作发展的总趋势是和新的社会管理体制和公共服务模式紧密相连的。一般来说，社会工作离不开以下四个制度性或体制性的安排：(1)“政社分开”基础上的政府社会职能与社会组织的分工和合作，即政府与非政府社会组织的职能分离以及事业目标的合作。按照该原则，在社会领域，政府承担着刚性的社会管理和执法职责、社会发展与公共服务项目的规划和社会政策的制定，以及对非政府组织社会服务及其他活动的政策指引、法律监管；而非政府、非营利社会服务组织这一社会工作的主要组织载体则承担具体的公共性社会服务项目及部分社会管理事务，并接受政府的监管。(2)用以开展公共性社会服务所需的公共财政体系。这是政府与社会组织尤其是非政府社会组织分工合作的重要基础。政府在每一财政年度都有专门的预算，并根据社会管理事务、公共服务和特定社会服务需求的实际，通过招标或委托的形式向非营利社会服务组织或社会工作机构购买服务。而社会工作机构及其他社会服务组织则通过竞标或者谈判的形式获得这些服务项目，并在社区、社会援助机构及学校、医院、监狱等其他场所向服务对象提供维权性、辅导性和福利性的社会服务及部分管理性的服务。(3)公共性社会服务的非营利及专业化和差别化服务原则。在这里，公共服务与社会服务基本上是同一性质的概念，都具有鲜明的非营利性质。与政府直接开展的一般化公共服务所不同的是，社会工作的社会服务必须基于问题为本和需求为本的原则，根据服务对象的特点，通过社会资源的整合提供差别化的专业化服务，从而在微观上实现“助人自助”，宏观上实现预防和解决社会问题的宗旨，故其针对性和有效性尤为突出。而且，社会工作机构所开展的服务项目，面向弱势群体或边缘群体时，一般不收费，而面向中高收入人群时则可以收取不等的一定费用，但这些收入只能作为维持机构运作或扩大服务的再投入经费。(4)专业化、职业化的社会工作岗位。如同律师、医生、教师的职业一样，社会工作是一项专业性很强的职业，只有经过大学社会工作专业培训，获得社会工作者的职业资格证书或者注册成为社会工作者以后方能上岗

执业。社会工作者的岗位不仅设置于社区、学校、医院以及各类非政府的社会服务机构，也包括诸如社会福利（类似中国的民政）、教育、卫生、劳动、司法等政府部门及法院的内设岗位。应该说，这个制度对于维护社会内部的团结与稳定、实现社会福利的均等化、拓展公共服务的内涵和模式、提高社会服务的质量、吸引社会英才参与社会服务与社会管理，都将是行之有效的。

由上述可见，在工业化和社会转型时期，现代社会工作实际上是新社会管理及公共服务模式的重要组成部分和重要手段。对于中国来说，现代社会工作的发展，一方面有赖于整个社会管理体制的改革以及公共服务模式的创新；另一方面，又对社会管理体制和公共服务模式创新的实践具有重要的推动作用。换言之，发展社会工作本身就是中国社会管理体制与公共服务模式创新的必然要求，也是当代中国正在生成的新型社会管理与公共服务的重要内容。

作者简介：徐永祥，华东理工大学社会与公共管理学院教授、博士生导师。  
(上海200237)

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有：中国社会科学院社会学研究所  
E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会网》[<http://www.sociology.cass.cn>]