

新时代中国专业社会工作的体制健全与能力提升

关信平

摘要: 经过三十多年的发展,中国已经形成一套较为成熟的专业社会工作体系,在服务群众和缓解社会问题方面发挥了积极的作用。但目前也存在着体制不顺、能力不强的问题。新时代,中国式现代化的高质量发展、迈向共同富裕以及党委社会工作部体制的建立,为专业社会工作的发展提供了新的条件,同时也提出了进一步健全体制和提升能力的要求。为此,应该从加强党的领导、健全体制机制、坚持专业化方向、扩展服务内容和加强社会工作者队伍建设等方面进一步推动中国专业社会工作的发展。

关键词: 社会工作; 体制健全; 能力提升; 专业化

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.06.008

改革开放以来,中国专业社会工作经过三十多年的发展,在人才队伍建设、体制机制建构等方面都取得了重大进展,在基层社会治理和社会服务各个领域发挥了积极的作用,在保障和改善民生、促进社会和谐等方面作出了重要贡献。进入新时代以来,党中央作出一系列重大决策部署,推动社会工作取得重要成就,社会工作面临新形势下新的要求,应该在中国式现代化建设中发挥更加积极的作用。习近平总书记高度重视社会工作,明确指出:“社会工作是国家工作的重要组成部分,事关党长期执政和国家长治久安,事关社会和谐稳定和人民幸福安康。”^①为了更好地落实习近平总书记对社会工作的重要指示及党中央的决策部署,应该在认真总结过去几十年发展经验的基础上,对当前中国专业社会工作面临的功能扩展、能力提升的要求及其相关的体制机制改革等作出深入分析。

一、改革开放以来中国社会工作的发展及存在的不足

改革开放以后,中国专业社会工作的建立主要是基于当时本土社会需要和外来专业示范。从20世纪80年代开始,随着改革开放的推进,中国社会开始发生重大变化。经济体制改革在释放巨大经济活力的同时,也导致社会分化和各种矛盾增多。同时,国有企业改革逐步弱化了原来由企事业单位承担的基层社会治理和社会服务体制,致使基层社会治理与社会服务供给出现越来越大的缺口。但是,当时政府没有直接将过去由企业 and 集体组织负责的社会治理和社会服务责任接替过来,而是试图以市场化和社会化的方式去弥补这些缺口。于是,在原有的社会服务体系中开展了市场化改革,凡是适合以市场化方式运行的,基本上都进行了不同程度的改革;而对于一些不适合市场化方式运行的,则推动其进行社会化改革,即以各种“社会力量”来承担管理和服务提供的责任。当时主要通过两条路径推动社会化改革:一是大力发展社区服务,二是积极推动民间社会服务机构的参与,这两条路径的发展都由民政部负责。民政部领导深感推动社会管理和社会服务社会化转型,首先要解决工作人

基金项目: 2024年度教育部哲学社会科学研究重大专项课题“中国式现代化与中国社会工作与社会政策自主知识体系建构研究”(2024JZDZ036)。

作者简介: 关信平,南开大学社会工作与社会政策系、社会建设与管理研究院教授,博士生导师(天津 300071; guanxp@nankai.edu.cn)。

^① 《习近平对社会工作作出重要指示强调 坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路 推动新时代社会工作高质量发展》,《人民日报》2024年11月7日,第1版。

员队伍建设的问题,应该建立一支专业化的工作人员队伍。在这种背景下,在雷洁琼等社会学家的推介下^①,民政部领导积极推动将已在国外发展多年、较为成熟的专业社会工作引入中国。这一行动得到教育部的赞同和配合,经过专家论证后,于20世纪80年代后期在部分高校中建立了社会工作与管理专业,标志着专业社会工作在中国的落地。

最初,专业社会工作在中国发展并不顺利。20世纪90年代是中国社会主义市场经济转型的高潮时期,在当时“全民经商”的浪潮中,政府和社会重点关注的主要是与经济发展有关的领域。当时各地政府财政能力普遍不强,对社会发展领域的投入严重不足,难以支持专业社会工作实践的快速发展;高校中不能直接带来经济效益的社会学、社会工作等专业也受到冷落,新建的社会工作专业在20世纪90年代的大部分时间里发展缓慢。

在经历了火热的市场经济转型与发展之后,各种社会问题积累到一定程度,引发社会普遍关注,党和政府也开始重视经济与社会的协调发展。2002年党的十六大提出了以人为本的科学发展观和以保障和改善民生为主要方向的和谐社会建设要求,这种宏观发展方向的转型为高校社会工作专业的发展提供了重要动力。尤其是党的十六届六中全会提出要“建设一支宏大的社会工作人才队伍”^②之后,专业社会工作实践和教育都迎来了快速发展。

党的十六届六中全会以后,在中共中央组织部和民政部等部门的积极推动下,社会工作人才队伍建设蓬勃发展。一是确立了以民办社会工作机构为主的社会工作人才发展的基本体制,并制定了促进民办社会工作机构发展和高校教师领办社会工作机构的办法;二是制定了社会工作人才队伍发展规划;三是大力推动了社会工作者、助理社会工作者职业水平评价考试;四是在越来越多的实践领域大力推动社会工作专业人才的介入;五是在社会工作教育领域,在21世纪之初开始的高校扩招带动下,全国社会工作专业如雨后春笋般地建立起来,短短几年里就从仅有十几个发展到300多个。从2010年起,高校社会工作教育的发展逐步向高处发展,越来越多的学校设立了社会工作硕士专业学位(MSW),还有些学校建立了社会工作博士点和学术型硕士学位点;2024年,第一批社会工作博士专业学位点建立起来。

总而言之,从20世纪90年代后期以来不到30年的时间里,中国专业社会工作有了较大的发展,取得了突出的成就,初步建立了一支宏大的社会工作人才队伍,在民生保障和基层治理等各个方面发挥了积极的作用。但迄今为止,专业社会工作在发展过程中仍存在一定的短板:

其一,社会工作职业化建设方面存在明显不足。在当代社会中,社会工作首先是一个成熟的职业,包含特定的职业内容、专门的职业岗位和相应的机构与部门。社会工作职业属于公共社会服务类别,应该在政府公共资金或社会公益资金支持下进行建设。在中国,由于公益慈善领域能够调动的资源较为有限,并且企业类组织的社会职能不够完善,社会工作职业建设与发展严重依赖政府的高度重视及其公共资金投入,但投入力度明显不足:一是没有从国家法律或党中央、国务院的重要文件中确定建立社会工作职业体系。二是社会工作建立和发展的基本体制存在一定缺陷。在2006年后社会工作大发展的过程中,国家将民办社会工作机构确定为社会工作职业发展的主要体制,即采用了所谓的“体制外”模式^③。这种体制外模式最主要的优点是可以节约地方政府公共资金,但在社会工作机构和岗位设置的均衡性、稳定性和发展动力等方面存在明显不足。后来虽然建立了以政府购买服务为主的资源支撑方式,但没有制定严格的制度要求和政策规划,导致社会工作职业发展参差不齐且不稳定。三是没有系统性地设置社会工作岗位,而是采用了带有市场化色彩的“开发社会工作岗位”的政策提法,导致社会工作岗位建设乏力。从总体上看,迄今为止社会工作职业化发展仍然相当薄弱,反映出国家在此方面的重视不足、决心不够、力度不大。

① 彭秀良:《中国社会工作的一面旗帜——为雷洁琼先生逝世10周年而作》,《中国社会工作》2021年第13期。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2006年,第44页。

③ 徐道稳:《从“去体制化”到“新体制化”:社会工作的体制嬗变》,《社会科学战线》2023年第4期。

其二,社会工作专业人才培养存在多方面不足。一是高校社会工作专业的人才培养发展较快,每年都有大量的社会工作本科生和硕士研究生毕业,但实践领域为该专业提供的适宜岗位远远不足,导致大量社会工作专业毕业生流失到其他领域。二是在社会工作实践领域,社会工作专业人才待遇和晋升制度不够合理,尚未建立起适应专业社会工作发展的职称制度和专业职务晋升制度,导致社会工作岗位留不住人。三是对社会工作专业人才的培养和使用不够合理,存在着“一重两轻”的情况,即重考试、轻使用、轻培训。社会工作师、助理社会工作师考试规模逐步扩大,通过考试的人数逐渐增多,但许多通过考试以后的“社会工作人才”并没有真正从事专业社会工作,并且他们后续获得的专业培训也严重不足,大规模的考试并没有给社会工作实践带来理想的专业优势。

其三,社会工作介入的专业服务领域较为有限。当代专业社会工作的特点之一是其多方位的介入,其服务内容不仅局限于某个或少数几个领域,而是广泛地涉及多个领域。在民政部门和其他相关部门的积极推动下,专业社会工作的介入领域有所扩大,包括民政系统管理的社区服务与治理、社会福利机构、儿童保护、社会救助、社区矫正、妇女工作及青少年发展等,而其他领域发展较为缓慢或基本上还没有起步。导致新兴专业社会工作扩展缓慢的原因,一方面可以从专业社会工作主体性不够强来解释;但更重要的是,作为一类制度化的行动体系,新兴的专业社会工作要介入各个领域,首先需要将专业社会工作的体制机制与其介入领域中原有的体制机制相融合,形成一种制度化的“嵌入”^①。企业的社会职能较弱,而社会服务体系的“公共性”很强,在政府管制较多的情况下,新兴的专业社会工作要有效嵌入各个领域,需要各级党委政府及其主管部门的强力推动。但迄今为止,还没有以党中央、国务院名义发布的推动专业社会工作发展的专门文件,各级党委政府及各个部门领导对专业社会工作的重视程度也参差不齐,并且不够稳定,导致专业社会工作的发展不够充分、不够均衡。

其四,社会工作专业能力建设方面存在不足。一是社会工作研究与教育在自主知识体系建设方面还存在不足,高校社会工作专业的教学内容与实践之间存在一定的脱节,在一定程度上影响了社会工作专业优势的发挥。二是在实践中对专业社会工作者的专业能力要求不够高,为其专业发展提供的条件也不够完善,社会工作的专业主体性与政府部门、社区等的行政性要求之间存在张力,导致许多社会工作专业人才难以集中精力从事专业性工作和发挥专业优势。三是社会工作领域的产学研协同机制不够成熟,社会工作机构、社区等与高校社会工作专业之间的专业性合作与交流不够充分,制约了社会工作专业人才能力的提升。四是社会工作人才培养主要集中在微观层面提供专业化服务,对党和国家重大需求的回应不够。

二、新时代中国式现代化对社会工作发展提出的新要求

中国社会工作带着30多年发展的成就和上述存在的问题进入新时代的。随着中国式现代化的推进和拓展,全社会都将更加关注高质量发展和实现全体人民共同富裕,这些新的经济社会发展目标自然会对社会工作的发展提出更高的要求。首先,高质量发展不仅是对经济发展的要求,也是对社会发展的要求。各个领域的高质量发展都需要高质量的人力资本,因而需要更优质的社会服务去提升人力资本,需要更友好的社会环境去支撑各个领域的高质量发展。高质量社会发展既需要各级政府出台更多更好的社会政策,投入更多的资源,同时也需要加强基层治理和各项社会服务。其次,要实现全体人民共同富裕不仅要缩小收入差距,而且要进一步促进社会整合,提升社会和谐程度,改善经济发展的社会环境。其中,要重点推动农村和经济欠发达地区的社会发展,加强对各类弱势群体和困难群众的社会保护和社会促进,并且通过更优质的社会治理和社会服务提升普通民众尤其是低收入群众和各类困难群众的人力资本。新时代社会工作还面临着从过去主要关注对困难群众的帮扶扩展到在社会治理中发挥更大的作

^① 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。

用^①。不仅要在民生保障方面投入更多的资源,还要提供更多更好的基层治理和社会服务。所有这些新的发展目标都对社会工作的高质量发展提出了新的要求。为此,中国的社会工作发展必须积极回应党和国家总体发展目标所提出的新要求,更好地嵌入中国式现代化的行动体系之中,尤其是要瞄准国家高质量发展、实现全体人民共同富裕和加强社会治理等重大战略目标,通过更加全面的服务与管理、更高水平的专业化能力、更完善的体制机制去充分发挥社会工作的专业优势,为民生福祉、社会治理和国家发展作出新的贡献。

进入新时代以后,国家在促进社会工作发展方面有两个重大进展:一是2023年3月,中共中央、国务院印发《党和国家机构改革方案》,提出组建中共中央社会工作部,地方各级党委也陆续成立了党委社会工作部。国内研究者普遍认为,党委社会工作部体制的建立会给中国社会工作带来新的转型,并为发展社会工作和加强社会治理注入新的活力,具有重大意义^②。二是党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)中明确提出了“健全社会工作体制机制”和“加强社会工作者队伍建设”^③,这是党的十六届六中全会以来党中央重要文件中第一次如此清晰地对社会工作体制机制和社会工作者队伍建设提出要求。这两个重大发展预示着党和国家将进一步重视社会工作的建设与发展。与过去不同的是,党和国家对社会工作的最新要求不仅仅是一般性地要促进社会工作人才队伍建设,而且还要建立和完善社会工作体制机制,使社会工作在中国成为一套制度化的行动体系、一类成熟的职业和具有特殊优势的专业体系。

更具体地看,党委社会工作部体制的建立和党的二十届三中全会《决定》对中国社会工作发展具有重要的意义:

一是建立了更加强大的社会工作领导体制。在中国现行政治与公共管理体制下,党委系统之下建立的正式部门对各个领域的管理更加宏观、更加综合,也更具权威性。这预示着党委社会工作部体制将比过去由民政部门管理社会工作人才队伍建设的体制具有更强的管理、协调和资源调动能力,因此能够更好地促进社会工作体制机制的发展和社会工作者队伍的建设。

二是能够更加全面地扩展社会工作服务体系。党委社会工作部体制将过去由党委系统和政府系统分头负责的多项业务工作集中到了社会工作部,尤其是将过去“社会工作”不曾介入的一些领域,如信访工作、“三新”党建(新经济组织、新社会组织、新就业群体党的建设)、行业协会商会党建等纳入社会工作领域。中国社会工作的内涵和外延都有新的扩展,可以更加全面地扩充社会工作服务体系。

三是更加重视专业化的发展目标。党委社会工作部体制建立后,不仅将更多的社会治理和社会服务领域纳入其中,而且还将更加重视社会工作的专业化发展。在当代社会面临着社会治理和社会服务越来越复杂的情况下,专业化社会工作是一条必然之路。从新的党委社会工作部体制采用了“社会工作”而不是传统的“群众工作”概念,就能看出其走专业化道路的初衷。新的体制建立以后,各地党委社会工作部都较为关注社会工作专业发展。中共中央社会工作部将全国社会工作人才考试的工作纳入其业务范围中,许多地方党委社会工作部也通过建立“社会工作学院”等方式积极推动社会工作人才培养,并且与高校社会工作及相关专业建立联系,表明其基本方向是要走专业化发展的道路。同时,党委社会工作部体制比过去由民政部主管的体制具有更强的部门协调能力和资源调动能力,因此未来推动社会工作专业化发展的能力也会更强。

四是促进专业化与党的传统群众工作优势的结合。中国共产党具有长期的群众工作传统,从革命战争年代起,传统的群众工作在党开拓和发展革命事业方面就一直发挥着重要作用。在计划经济体制下,这套群众工作的方法不断得到更新与发展,创造了诸如“枫桥经验”等传统体制、机制与方法。

① 童敏、李诗雨:《从帮扶到治理:中国社会工作的历史转向与自主知识建构》,《社会工作》2024年第3期。

② 李迎生:《中国式现代化新征程与社会工作新发展格局》,《中国特色社会主义研究》2024年第2期。

③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第41页。

改革开放以后,各地在基层社会治理和社会服务中也创新了许多机制与方法,并且探索与新的专业社会工作方法相结合。党委社会工作部成立以后,新的专业社会工作与传统的群众工作可以更好地结合起来,推动将传统的群众工作发展为专业的社会工作。同时,也可以促进中国专业社会工作更多地从传统群众工作中汲取机制方法方面的素材,并将其纳入专业化的社会工作理论与实务方法体系中。

总而言之,中国式现代化新征程对社会工作提出了新的要求,党中央提出了健全社会工作体制机制和加强社会工作者队伍建设的明确要求,党委社会工作部体制的确立为社会工作的发展提供了新的机遇与方向。社会工作体系应该积极回应这些新要求,在新的社会工作体制下积极推动社会工作的转型、扩展与提升,以期在未来中国式现代化建设中发挥更大的作用。

三、党委社会工作部体制下中国社会工作进一步发展的主要任务

总体来看,面对未来发展的新要求,中国专业社会工作应该从以下几个方面进一步改革与发展。

(一)坚持和加强党对社会工作的领导

坚持党的领导是中国特色社会工作发展的必然要求和重要条件。在社会工作领域坚持党的领导,首先是要坚持党对社会工作发展政治方向的把握,要通过党的领导在社会工作的运行和发展中始终坚持新时代中国特色社会主义方向,真正落实以人民为中心的发展思想以及在发展中保障和改善民生、健全社会治理体系的要求,尤其是要积极落实党的二十届三中全会提出的健全社会工作体制机制和加强社会工作者队伍建设的要求。其次,坚持党的领导还应该落实到具体业务发展的各个方面。各级党委应该高度重视社会工作发展,将促进社会工作发展纳入党委重要日程,认真研究并积极促进社会工作体制机制建设和人才队伍建设,帮助社会工作组织机构解决发展中的困难与问题。再次,加强党建引领和党对社会工作的领导,要求各级党组织领导人和相关部门负责人,尤其是社会工作相关领域的负责人和基层社会治理负责人,要熟悉社会工作的理论与实务,提高自身在专业社会工作及相关方面的理论素养。为此,应该向各级党组织领导干部及工作人员普及社会工作专业知识,有越多的党员领导干部熟悉社会工作理论与实务,就能够越快越好地促进社会工作健康发展。最后,党委社会工作部体制的确立,为加强党对社会工作的领导奠定了重要基础,但社会工作遍布多个领域,仅靠各级党委社会工作部一个部门也难以全部承担起加强党对社会工作领导和促进社会工作发展的全面责任。因此,应该在各级党委领导下、在社会工作部的牵头负责下,其他各个相关党政部门积极行动起来,共同加强党对社会工作的领导,更好地促进社会工作健康发展。

(二)健全和优化社会工作体制机制

当代社会工作是一种制度化的行动体系,需要有合理的体制机制才能保证其正常运行与发展,这是社会工作长期健康运行发展的基础性制度保障。为此,党的二十届三中全会《决定》中专门强调了要“健全社会工作体制机制”^①。健全社会工作体制主要是建立健全适应社会工作运行与发展的组织体系和相关的制度体系,包括明确专业性的社会工作职业体制、健全政府社会工作管理体制、完善基层社会工作服务体制几个层面。

首先,应该明确专业社会工作是一类整合的专业性职业体系。尽管社会工作者在各个领域工作,他们具体的服务对象和工作内容有很大不同,但是他们都是以专业化的方式满足人民群众的社会性及心理性需要,促进具体场域(社区、医院、学校、企业、社会服务机构等)中的社会融合和矛盾纠纷调解,并做好基层社会治理等方面的工作。应该强调的是,未来中国社会工作发展不应该形成“专业社会工作”与“非专业社会工作”或“专业社会工作”与“行政性社会工作”的二元结构。尽管过去确实存在过“非专业社会工作”或“行政性社会工作”,但在未来发展中都应该逐步转型和提升,将其纳入专业社会工作的发展框架中。完成这一转型提升后,整个社会工作体系都被纳入专业化的职业体系中,

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第41页。

“社会工作”就等同于“专业社会工作”了。

其次,健全政府对社会工作管理的体制。过去,一直没有形成完整的社会工作政府管理体制,在国家层面上缺少相关法律法规。2006年之后的一段时间里,中共中央组织部曾经在“党管人才”的原则下积极推动社会工作人才队伍建设,协调多个部门联合发布了推动社会工作人才队伍建设的重要文件,但其职能没有延伸到社会工作制度建设方面。民政部一度建立了社会工作司,但其职能主要是在推动社会工作人才队伍建设、推动各个领域建立专业社会工作、制定社会工作政策与规划中发挥倡导和协调作用,而没有全面承担社会工作职业化和专业化发展的管理职责。后来,民政部原来的社会工作司改为一个处,民政部门在推动社会工作发展方面的政府职能进一步萎缩。各级党委社会工作部的建立为健全社会工作的党政管理提供了一个全新的、更好的体制基础。在这种体制下,可以将社会工作的发展更好地置于各级党委的直接领导下,由一个超越各个行政部门的党委机构在更高的位置上统筹协调社会工作的发展,可以更好地克服过去平级行政部门之间统筹协调方面的困难,使社会工作的发展更加协调、更加顺利。下一步健全社会工作体制建设中的关键性问题,是要确定各级党委社会工作部作为本地主管社会工作发展的责任部门。也就是说,中央和地方各级党委社会工作部在目前“三定方案”(定机构、定编制、定职能)的基础上,还应该重点加强全国和区域内社会工作发展的政策制定和统筹发展工作,并成为社会工作专业建设与职业发展的主管部门。

再次,在社会工作服务体制方面,应该按照社会工作服务不同的职能而设立不同的体制。对于直接承担政府基本公共服务的社会工作服务,其基本的要求是要均衡和稳定,因此应该采用公办事业单位体制,由地方政府按照政府基本公共服务的计划和任务来设置机构与岗位,因为这种体制能够更好地确保基本公共服务的均衡性和稳定性。对于其他多种多样的社会工作服务,则可以采用政府向社会力量购买的方式,同时还应设立可以由企事业单位和社区自有资金向社会力量购买的社会工作服务。此外,还应该注重基层社会工作服务体系建设。首先应该建立健全政府基本公共服务框架内的基层社会工作服务体系,这套体系的建设要求均衡性、稳定性和综合性。均衡性是要求能覆盖所有居民,稳定性要求根据需要持续性地发挥作用,综合性要求将承担政府各个部门基本公共服务的社会工作都整合到一个体系中,在体系内部再进行分工合作,以提高综合效益和运行效率。过去几年民政部门在全国建立基层社会工作站的努力,是要在基层建立均衡和稳定的社会工作服务体系,但由于没有统一按照事业单位体制建立,因此还未能完全达到目标。另外,民政部门建立基层社会工作站的目标也较为单一,主要是完成民政部门的公共服务,而缺乏建立综合性公共服务的导向和能力。在新的党委社会工作部体制下,应该在过去民政部门建立基层社会工作站的基础上进一步改革完善,建立更具均衡性、稳定性和综合性的基层社会工作服务体系。具体做法:一是可以由党委社会工作部接手民政部门建立基层社会工作站的工作,并继续加以改革完善;二是扩展其功能,将所有涉及基层居民社会服务和社会治理、适合社会工作者承担的工作全部纳入基层社会工作站的服务内容中,相关政府部门不再单独建立基层服务机构和岗位;三是按照事业单位的体制建立均衡和稳定的基层社会工作服务体系,并建立多层级的县域社会工作服务网络^①。如此一来,既能够达到均衡性和稳定性的要求,又可以通过综合性服务而提高运行效率并相对节省公共资金。

(三)坚持社会工作的专业化发展方向

新时代中国社会工作发展要坚持专业化方向,充分发挥社会工作的专业优势。面对中国式现代化进程中高质量发展和迈向共同富裕的更高要求,以及更加复杂和更加艰巨的民生保障和社会治理重大任务,社会工作必须有更高的效能才能担当得起历史的重任,而坚持专业化的道路是通向成功的必由之路。新时代中国走专业化社会工作道路有以下几个方面的基本要求:一是要着眼于通过专业化的服务而获得更高的服务效能,能够有效解决各种复杂问题,获得更加满意的服务收效,通过有效的管理而提高其运行效率。二是专业化的社会工作不仅要有效解决眼前的复杂问题,而且要具有研发能

^① 刘莉、何雪松:《县域社会工作:何以可能,何以可为》,《新疆社会科学》2024年第3期。

力,能够预测并随时研究解决新的问题和新的要求,能够更好地应对未来社会中的不确定性和各种风险。三是专业化的社会工作不仅要获得更高的服务质量,而且能够有效降低在服务工作中可能出现的各种负面后果,实现更加科学和更加人性化的管理与服务。四是专业化的社会工作服务要发挥高度的专业自主性,能够依据专业原理和原则要求自主研究问题、确定任务和解决问题,从而高质量完成任务,并且充分发挥其在复杂社会环境下应对和解决复杂问题的能力,而不能只会简单地按照上级的要求和规定的程序去机械地完成任务。总而言之,尽管专业化的社会工作体系成本更高,但其效益和效率会比非专业化的方式更好,应该是未来中国社会工作发展的基本方向。

新时代中国加强社会工作专业化建设应该有两个方面的重点行动:一是工作内容与工作方式的专业化,即建立和完善专业理论指导下的专业实务方法、标准与规范,包括科学的需求调查与问题发现方法、专业化的问题解决方案设计、标准化与灵活性相结合的专业化服务方式、服务中的专业伦理规范以及对服务效果的专业化评估等。社会工作内容与工作方式的专业化是其专业化的外在要求。社会工作专业化的方法、标准与规范是在长期的专业实践中通过科学研究和经验总结而逐步形成的,经过长期检验被证明是有效的。通过有效运用这些方法、标准与规范,专业社会工作者能够更好地发现和满足其服务对象的需要。同时,社会工作者应该将这套方法、标准与规范与其“雇主”或社会服务购买方(党政部门、社区、企业等)的目标与要求相结合,以便更好地完成交办的各项任务。二是全面提升工作人员的专业能力。任何制度规范和专业标准都要通过具有合格专业胜任力的社会工作者来实现其效力,而社会工作者的专业能力是社会工作专业化的基础与核心。社会工作者的专业能力首先体现在承担专业工作并达到专业要求的能力,即对专业工作的胜任力;其次还体现在充分发挥专业优势、应对新的需要与问题、开展理论与实务创新、推动专业发展的开拓能力。要达到应有的专业能力,专业社会工作者必须要有科学与人文素养、专门化的知识与技能等。前者要求社会工作者不仅要全面掌握以社会学、心理学、公共管理学、法学等为基础的深厚的人文社会科学知识体系,而且还应该掌握必要的自然科学与工程技术方面的知识,了解当代科学发展的趋势、理念和前沿,并且具备对网络信息技术等应用性技术的学习能力和应用能力。后者要求专业社会工作者要具备扎实的社会工作理论基础,掌握并能较为熟练地运用社会工作实务方法,熟悉社会工作相关法律法规和政策。对专科式的社会工作者还要求其要在某一领域掌握更加深入的理论、实务方法。应该特别强调的是,专业社会工作者能力培养是一个长期的过程,既需要在理论与实务方面有扎实的基础训练,也需要有长期的专业实践,还需要有经常性的专业培训,这几方面缺一不可。

(四)扩展社会工作的服务领域

如前所述,社会工作可以在很广泛的领域中应用。可以说,在所有直接面对个人、家庭和社区的工作领域一般都有应用专业社会工作的必要性。在过去的发展中,社会工作已经扩展到一定的领域,但迄今为止仍有许多领域尚未发展起专业社会工作。党委社会工作部体制建立以后,将一些新的领域纳入社会工作范围,社会工作的内容和界限都将带来一些改变,这对专业社会工作的扩展提出了新的要求。为此,应该进一步扩展专业社会工作的范围和界限^①。目前在新的管理体制下有两类“社会工作”范围:一类是由各级党委社会工作部直接主管的社会工作,这是由党委社会工作部由其“三定方案”所明确规定的业务范围;另一类是在党委社会工作部直接主管范围之外的社会工作,包含的内容很广泛。目前,需要对专业社会工作的范围作出理论界定,并以此为目标制定进一步扩展专业社会工作领域的制度。首先,应该通过理论与实践相结合的研究,确定社会工作应有的应用领域,并确定专业社会工作领域扩展的理论目标。对此,应该通过社会工作学术界的深入研究和广泛讨论而形成共识,向党中央、国务院及社会工作主管部门提出扩展专业社会工作领域的政策建议。其次,中央和地方各级党委社会工作部应该重点做好如下几个方面的社会工作专业化建设:一是要继续稳固和完善在其业务范围之内已经有较好专业基础的社会工作,如社区社会工作;二是要在其主管范围内过去尚未建立起专业社会工作的领

^① 李迎生:《扩展社会工作的传统界限》,《社会工作》2023年第6期。

域中积极推动社会工作专业化建设,尤其是在信访工作、“三新”党建、行业协会商会党建工作中引入专业社会工作机制,提升其专业化水平;三是要积极牵头推动专业化社会工作向更广泛新领域的扩展,如学校社会工作、企业社会工作等。为此,中央和地方各级党委社会工作部既要做好其主管业务范围之内的社会工作,也要具备对中国社会工作的全视域发展观,这样才能更好地完成党的二十届三中全会《决定》中所要求的“健全社会工作体制机制”和“加强社会工作者队伍建设”的任务^①。再次,社会工作教育界应该积极配合党委社会工作部的工作,积极将研究和教学向两类新的领域扩展:一类是向党委社会工作部直接主管的业务领域延伸,积极发展“信访社会工作”“党建社会工作”等党委社会工作部业务范围中直接需要的社会工作专业知识体系;另一类是向目前党委社会工作部直接主管范围之外的、确为中国式现代化发展中所需要、但目前还没有开发或开发得还不够完善的领域扩展,积极开发学校社会工作、企业社会工作、医务社会工作等方面的专业知识体系,为下一步中国专业社会工作的发展奠定知识基础。

(五)进一步加强社会工作者队伍建设

从党的十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍”^②到党的二十届三中全会提出“加强社会工作者队伍建设”^③,中国社会工作人才队伍建设取得了突出成就,但仍存在质量不够高、能力不够强、专业优势不够突出的短板。在新形势下还应该从以下几个方面加强社会工作人才队伍建设:

一是努力提高高校社会工作人才培养质量。目前高校社会工作专业已经扩展到较大规模,人才培养体系也基本完整,下一步发展的重点是努力提高人才培养的质量。应该以提高社会工作专业人才、专业实务能力为主要目标,以社会工作专业师资队伍建设为重要基础,以中国自主社会工作知识体系建设为关键性抓手,加强中国社会工作理论体系建设,并且以产学研相结合的方式,完善社会工作专业实务知识及其操作方法与标准体系。

二是进一步优化社会工作人才考评制度。一方面,要进一步改革考评内容和方式,使考评内容更加切合实际需要,更加有利于提升社会工作者的专业能力。可以考虑中级社工师也采用考评结合的方式,增加对其专业实践经验及能力的评定,以促使一线社工更加重视专业能力的培养。另一方面,要加强对各级社会工作职业水平评价考试合格证书的管理。证书应设置一定的有效期,对超过有效期的人员应该进行续期考试或专业能力评定。对拿到考试合格证书但长期不从事专业社会工作、专业能力不再符合要求的人员,可不再续发专业证书。再一方面,将对社会工作专业人才的考试与培训相结合,更加重视对已经通过社会工作(初级、中级、高级)考试的专业社会工作者开展常规性专业培训,并将其参加培训的时长和成绩记录作为其专业证书续期的条件,以督促其不断增强专业能力。

三是在一线实践中加强对社会工作人才的合理使用。“实践是最好的学校”,几乎所有的专业性职业者不论有多么扎实的前期基础训练,后续都需要通过长期的实践而不断提升其专业能力。一线实践对社会工作者的成长和专业能力提升具有不可替代的重要作用,因此应该高度重视其通过专业实践而不断提升其能力。首先,应该让专业社会工作者按照专业的方法做专业的事情,尽量减少对施加非专业性的工作负担。其次,机构、部门和社区的党政部门领导在对专业社会工作者的工作安排和管理中要充分尊重专业人员的专业自主性。领导可以给专业社会工作者设定政治要求和工作任务目标,但不宜以非专业的方式直接干预专业社会工作者具体的专业工作。在专业性职业中,一般只有更高层级的专业人员才有专业资格去对专业人员的专业工作提供专业督导和评价。

四是健全对专业社会工作者的激励机制。作为一类专业性职业,社会工作者需要通过必要的激励机制去维持和提高其职业表现。专业性的职业难以按照简单的计件或计时的方式去计算其贡献和报酬,而应该按照其专业能力和职业表现去计算贡献和报酬。因此,应该建立社会工作者的专业能力评价体系和相应的职称体系,以合理认定社会工作者的专业能力及贡献。同时,专业技术人员一般都

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第41页。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,第44页。

③ 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第41页。

会在其整个职业生涯全过程中不断提升专业水平和职业能力,并为此而长期性地付出艰苦努力。因此,为了维系社会工作者不断提升专业能力的动机,应该建立涵盖其整个职业生涯的职称体系和晋升制度,将其工资等待遇与职称挂钩,并且将其纳入地方政府吸引人才的政策体系。

Institutional Improvement and Capacity Raising of the Professional Society Work in China's New Era

Guan Xinping

(Department of Social Work and Social Policy, Institute of Social Construction and Management,
Nankai University, TianJin 300071, P.R.China)

Abstract: Over three decades of development, China has established a relatively mature professional society work system that has played a vital role in providing social services and mitigating social issues. However, this system still faces challenges in institutional arrangements and service capacities, including inadequacies in the professionalization of society work, limited involvement in specialized service areas, and insufficient professional competency development. In the new era, the path of Chinese modernization, characterized by high-quality development and the pursuit of common prosperity, presents both opportunities and challenges for professional society work. This context necessitates the enhancement of social services through high-quality society work, strengthening social protection and promotion for various vulnerable groups and disadvantaged populations. To fully leverage the professional advantages of society work and contribute to public welfare, social governance, and national development, it is imperative to implement more comprehensive services and management, elevate professional capabilities, and improve institutional mechanisms. The recent requirements for society work outlined in the key document of the Third Plenary Session of the 20th CPC Central Committee, coupled with the establishment of Party-led society work department system, have significant implications for advancing society work development. These developments have resulted in a more robust leadership structure for society work, the potential for comprehensive expansion of society work service systems, increased emphasis on professional development goals, and integration of professional approaches with the Party's traditional strengths in mass work. Under the new Party-led society work administration, the following aspects should be prioritized to further advance professional society work: Reinforce the Party's leadership in society work, ensuring both political direction and practical implementation. This requires enhancing Party leaders' theoretical knowledge of society work and strengthening the coordination capabilities of relevant Party departments. Improve institutional mechanisms by clearly defining professional society work as an integrated occupational system, refining governmental management of society work, and establishing service structures aligned with diverse society work functions. Maintain a focus on professional development to increase service efficacy. This includes enhancing research and development capabilities, implementing more scientific and humanized management and services, and promoting professional autonomy in society work. Expand the scope of society work services beyond areas directly under Party society work authorities to broader societal domains. Strengthen the society work workforce by improving the quality of society work education in universities, optimizing talent evaluation systems, ensuring appropriate utilization of workers in professional society work departments in practice, and developing comprehensive incentive mechanisms for workers in professional society work departments.

Keywords: Social work; Institutional improvement; Capacity raising; Professionalism

[责任编辑:陆 影]