

从工具主义到职业自主性： 社会工作职业系统的形成与发展

徐道稳

摘要：中国社会工作职业系统是在教育界、实务界与政府部门长期互动的过程中逐步形成的。在此过程中，社会工作专业人员获得了一定的职业地位，但由于其职业管辖权具有依附性，所以其职业地位比较脆弱，呈现明显的工具主义特征。随着社会结构的深刻变迁，社会工作职业任务发生了重大变化，社会工作职业系统面临结构性调整。在体制转型和财政收缩等多种因素叠加影响的背景下，社会工作职业系统必须坚持专业化发展方向和自主性发展目标。构建具有自主性的社会工作职业系统，需要建立健全社会工作职业管理体制和运行机制，在社会工作职业系统内部配置分工管辖权，处理好职业系统与外部相关主体的关系，加强社会工作职业工作场所的专业化建设。

关键词：工具主义；职业自主性；社会工作职业系统；依附性管辖权

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.04.010

一、问题的提出

习近平总书记对社会工作作出重要指示，提出了“推动新时代社会工作高质量发展”^①的重大命题。为了回应这一重大命题，学界围绕专业社会工作如何适应新形势新要求、实现高质量发展开展了卓有成效的研究，核心议题大致有三。一是社会工作本土化与构建中国自主知识体系。王思斌延续其本土化研究，提出“新本土化”的概念^②，并用“位势”概念对新本土化的内涵作了充实和修正^③。与本土化相关的是自主知识体系研究。中国社会工作既有国际社会工作的普遍特征，更有基于国情的本土特色，因此构建社会工作自主知识体系显得尤为迫切。这方面的研究成果很多，其中童敏提出的“场景理论”比较系统。他试图超越实证主义二元对立的哲学观，基于“人—场景”的双主体实践框架构建中国社会工作自主知识体系，认为中国社会工作实践模式需要从帮扶范式向治理范式转变^④。二是数字社会工作。这方面的研究主要围绕数字社会工作的理论内涵、实践机理、应用前景和实践反思等主题展开。由于数字社会工作在实践场景中的应用有限，所以这方面的研究偏重逻辑思辨，实证研究较少。三是体制与制度建设。体制方面围绕党委社会工作部的成立，从机构职责体系、决策议事协调机构、党政部门治理职能及运行机制等方面阐释了社会工作的体制机制^⑤。制度方面强调社工站制度是中国本土社会工作服务制度建设的基石，而人才队伍建设是这一制度发挥作用的关键^⑥。

基金项目：国家社科基金一般项目“新发展阶段社会工作深度职业化研究”(23BSH011)。

作者简介：徐道稳，深圳大学政府管理学院社会学系教授，博士生导师(深圳 518060；xudw63@126.com)。

① 《习近平对社会工作作出重要指示：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》，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6985137.htm，访问日期：2026年3月17日。

② 王思斌：《中国式现代化新进程与社会工作的新本土化》，《社会工作》2023年第1期。

③ 王思斌：《生态系统转换下我国社会工作的位势变化与新本土化发展》，《东岳论丛》2024年第1期。

④ 童敏：《生活实践：中国社会工作自主知识体系的考察》，《社会工作》2024年第1期。

⑤ 张克：《从地方社工委到中央社会工作部：党的社会工作机构职能体系重塑》，《行政论坛》2023年第3期。

⑥ 陈涛、蒋斌：《论以社工站为基石的中国本土社会工作服务制度建设》，《华东理工大学学报(社会科学版)》2023年第3期。

从上面的简要回顾可以发现,现有研究积极回应了社会工作面临的新形势和新问题,回答了一些社会工作重大理论和实践问题,但是它们都是“物”的维度或“事”的维度的研究,对“社会工作系统总体位势变强但社会工作服务位势走弱的现象”^①缺乏回应,对社会工作机构和社会工作专业人员面临的具体困境及其背后的形成机制关注不够。当前,在体制转轨和财政收缩的双重压力下,社会工作服务机构遭遇发展瓶颈,从业人员对职业前景感到迷茫,专业社会工作的工具主义特征尚未引起重视。所谓工具主义是指专业社会工作在法律法规中缺乏主体地位、其职业管辖权依附其他职业而存在,只是政策工具箱中备选的工具之一,在服务实践中仅发挥辅助性功能。工具主义特征是对社会工作职业发展困境的总体概括。要解决这一问题,需要将研究的焦点从“事”和“物”转向“人”以及由“人”组成的职业系统。本文尝试运用阿伯特的职业生态系统理论研究中国社会工作职业系统的形成和变化过程,在此过程中描述职业系统的工具主义困境,并运用“行动者—位置—联结”分析框架探讨其背后的形成机制,分析职业主体与职业任务之间的联结过程,提出从工具主义到职业自主性的职业发展方向及相应的发展路径,为加强社会工作职业系统建设提供理论支持和参考建议。

二、理论分析框架

国内社会工作职业化的研究成果比较多,主要关注社会工作的发展模式、制度建构(职业资格、岗位设置等)和推进策略等,但是从职业系统理论视角研究社会工作的成果很少。经查中国知网,发现以“职业系统”为篇名的社会工作研究成果尚付阙如,为数不多的运用职业系统理论的研究成果主要涉及新闻、广告、法律、职业教育等。职业系统理论是职业社会学中具有重要影响的理论流派,由美国社会学家安德鲁·阿伯特建立并完善,职业生态系统理论可以视为职业系统理论的升级版。阿伯特在他的名著《职业系统:论专业技能的劳动分工》中首先对传统的职业化观念展开批判。他认为,传统的职业化更多的是关注职业资格、行业协会、职业伦理等形式化的结构特征,忽视了谁来做事、为谁做事以及如何做事等职业生活的具体内容^②。阿伯特在批判传统理论的基础上建立了以管辖权为核心的职业系统理论,该理论的基本假设是:各种职业构成了一个相互依赖的系统,在这个系统中,每个职业都有组织地争夺管辖权,其工作内容最终被管辖权所控制^③。管辖权受到职业系统内部和外部多个变量的影响,对这些变量的研究构成了职业系统理论的具体内容。

阿伯特的职业系统理论开辟了职业社会学研究的新境界,引发了关于职业结构、职业地位和职业自主性研究的新高潮。围绕这些主题的研究,西方学术界形成了内部性理论和外部性理论两种理论视角^④。内部性理论从职业内部寻找职业权力和职业地位的合法性来源,其代表人物是弗莱德森(Eliot Freidson)。弗莱德森认为,职业地位来自该职业对某项工作模式和工作内容所拥有的排他性权力,而这种排他性权力又来自正式知识的制度化。正式知识的制度化包括知识生产体系、知识运用体系和法规政策体系。总之,职业地位和职业权力是由职业本身的内在因素决定的,与外部因素无关。外部性理论以约翰逊(Terence J. Johnson)为代表。约翰逊试图从职业与外部主体(客户、国家等)的关系中寻找影响职业地位和职业自主权的因素。他根据不同主体在这种关系中所处的地位,将这种关系分为三种理想类型,即由职业主导的学院式控制、由客户主导的赞助式控制和由国家主导的调解式控制。

弗莱德森和约翰逊等人的研究无疑丰富了职业系统理论,在某种程度上也纠正了阿伯特过分强调管辖权冲突和职业系统封闭性的偏颇。为了弥补职业系统理论的不足,阿伯特后来在他的《过程社会学》中提出了“关联生态”的概念,对职业系统理论作了修正,从而形成职业生态系统理论。他认为,

① 王思斌:《生态系统转换下我国社会工作的位势变化与新本土化发展》,《东岳论丛》2024年第1期。

② 安德鲁·阿伯特:《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,北京:商务印书馆,2016年,第12页。

③ 安德鲁·阿伯特:《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,第170页。

④ 刘思达:《职业自主性与国家干预——西方职业社会学研究述评》,《社会学研究》2006年第1期。

世界是由相互关联的生态系统构成的,每一个生态系统都是不断变化的,并且构成其他生态系统的灵活环境,成为其他生态系统的强大外部力量^①。所谓“关联”是指生态系统不是封闭的而是与其他生态系统密切联系的,正如阿伯特所言,相邻生态内部的事件互为对方的“人质”^②。所谓“生态”是由行动者、位置和一种将两者联系在一起的关系构成的。换言之,行动者、位置和关系是生态系统的三个基本要素,也是生态系统理论的重要概念工具。在三个要素中,关系是一个重要的过程,正是在这一过程中产生了与行动者和位置密切联系的不同模式,这一关系过程被阿伯特称为联结(ligation)^③。

具体到社会工作职业生态,上述三要素中的“位置”就是指职业任务。行动者、职业任务和联结过程及其互动关系构成本文的分析框架(见图1)。联结的过程就是行动者和职业任务交互作用的过程,影响这一过程的因素有很多,而且不同的发展阶段影响因素也不同,因而职业生态系统也会呈现不同的特征。在职业化初期,教育者、实践者、管理者相互作用,从认识分歧到达成共识,但是不同的行动者对社会工作的期待仍然是不同的。教育者和实践者期待社会工作尽快被官方和社会承认,而相关党政部门一方面期待社会工作能改善本部门的工作绩效,另一方面对社会工作这一新生事物仍持有一定的谨慎态度。通过不同行动者的相互联结共同推动职业任务的扩大,形成了由民政部门主导的、以依附性管辖权为主要特征的职业系统。随着社会结构的深刻变化,新就业群体的服务需求急剧扩大,新兴领域成为社会工作的重要领域。在此背景下,社会工作职业生态系统中的行动者及其相互关系均发生了显著的变化,导致社会工作职业系统的变迁。目前这一变迁才刚刚开始,尚无法描绘未来职业系统的具体形态,但是从“坚持职业化专业化”的顶层设计^④和“健全社会工作体制机制和社会治理政策法规体系”^⑤的规划部署,可以发现建设自主性职业系统的可能性。

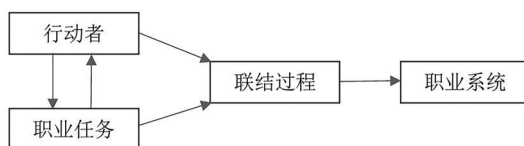


图1 社会工作职业生态系统理论分析框架

(资料来源:作者自制)

三、社会工作职业系统的形成

中国社会工作职业系统的形成可以追溯到20世纪80年代社会工作教育的恢复。随着社会学专业的恢复重建,学界有识之士向主管部门建议尽快恢复社会工作教育,这些有识之士就是推动社会工作职业系统形成的最早行动者。在这些行动者中,雷洁琼先生是呼吁发展社会工作教育第一人,也是其中的杰出代表^⑥。据王青山回忆:早在1979年冬,雷老就在北京社会学讲习班讲授社会工作课程;1985年3月,雷老在第一届全国民政理论研讨会上提出了“民政工作就是社会工作”的著名论断;1985年12月,原国家教育委员会在中山大学召开社会学学科专业调整论证会(以下简称广州会议),雷老在会上呼吁尽快恢复社会工作学科;1987年9月,民政部和国家教育委员会在北京召开“社会工作教

① 安德鲁·阿伯特:《过程社会学》,周忆粟译,北京:北京师范大学出版社,2022年,第43页。

② 安德鲁·阿伯特:《过程社会学》,周忆粟译,第57页。

③ 安德鲁·阿伯特:《过程社会学》,周忆粟译,第47页。

④ 《中共中央办公厅 国务院办公厅关于推进社会工作专业人员队伍建设的意见》, https://www.gov.cn/zhengce/202603/content_7062681.htm, 访问日期:2026年3月17日。

⑤ 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》,北京:人民出版社,2026年,第145页。

⑥ 王思斌:《雷洁琼的社会工作思想与实践》,《社会工作》2004年第9期。

育发展论证会”(以下简称马甸会议),雷老在会上阐述了社会工作的学科地位^①。

社会工作教育得以恢复除了得益于专家学者的奔走呼吁,更重要的是民政部门和教育部门对专业意见的积极响应并努力付诸行动。广州会议、马甸会议以及1989年在哈尔滨召开的“中国社会工作教育发展战略研讨会”(以下简称哈尔滨会议)都是在教育部门或民政部门的积极推动下召开的。正是这些会议为专家学者提供了发表意见的平台,直接促成了社会工作教育的恢复。特别值得一提的是,民政部门在恢复社会工作教育过程中发挥了独特的关键性作用。早在1984年,民政部就派团去香港考察社会福利和社会工作教育;马甸会议后,民政部成立了社会工作教育研究中心,并委托香港大学在中山大学举办社会工作师资培训班^②。在社会工作教育发展史上占有重要地位的马甸会议和哈尔滨会议也是民政部组织召开的。如果说马甸会议论证了社会工作的专业地位、将社会工作纳入高等教育体系,那么哈尔滨会议则规划了社会工作专业的发展方向和发展蓝图,对社会工作师资队伍、课程体系和学术共同体建设产生了深远影响。

社会工作专业教育虽然得以恢复,但是在恢复后的十几年中规模一直较小,全国开办社会工作本科专业的高校数量较少。更令人担忧的是,国家尚未建立接纳社会工作专业毕业生的职业建制,这种状况一直到2006年后才开始改变。2006年,民政部和人事部发布《社会工作者职业水平评价暂行规定》,将社会工作者职业水平评价制度纳入全国专业技术人员职业资格证书制度统一规划,规定社会工作者的职业任务包括社会福利、社会救助、社会慈善、残障康复、优抚安置、卫生服务、青少年服务、司法矫治等8个领域的专业服务。2008年,全国社会工作者职业水平评价考试首次举办并产生了第一批社会工作者,标志着社会工作职业系统开始形成。后来,《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》(以下简称18部门意见)和《社会工作专业人才队伍中长期规划(2011—2020年)》(以下简称19部门规划)对社会工作专业人才培养、评价、使用、激励进行了全面部署和整体规划,并将社会工作服务领域扩展到17个领域,有效推动了社会工作职业系统进一步成形,使其成为与社会工作教育系统并立并与之相互作用的新系统(见图2)。

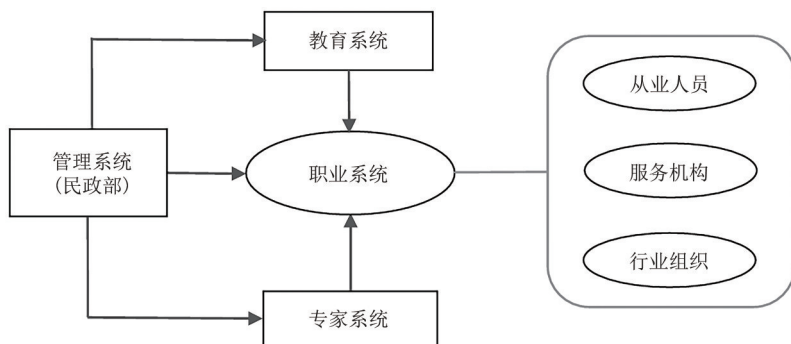


图2 由民政部门主管的社会工作职业生态系统^③

(资料来源:作者自制)

社会工作职业系统是多种结构性力量在长期互动的过程中相互促进、相互建构的结果。在这一过程中,专家系统、教育系统和民政系统之间密切互动,形成了以民政部门为中心的联结模式,这一联结模式对社会工作职业系统的形成起了关键作用。民政部门之所以成为这一联结模式的中心节点,与其在当时政府系统中的地位以及民政事业发展的现实需要密切相关。众所周知,民政部的前身内

① 王青山:《雷洁琼与中国社会工作——为庆贺雷老99岁华诞而作》,《社会工作》2004年第9期。

② 陈社英:《中国社会工作专业的重建——一个时代与经历的回顾》,《社会工作》2020年第5期。

③ 民政部门是社会工作的主管部门,但并不意味着管理系统中只有民政部门。根据19部门规划,管理系统包括众多的党政部门。图3也是类似,特此说明。

务部于1969年被撤销。1978年3月,五届人大一次会议决定设立民政部作为国务院组成部门,主管救灾、救济、优抚、社会福利等兜底民生职责。刚刚成立的民政部门在改革开放初期的政府系统中处于相对弱势地位。为改变这一状况,民政部试图以专业化追求“软权力”、以有为达到有位的目的^①。另外,由于成立时间较短,民政部门不像其他政府部门(包括工青妇等群团组织)拥有为本系统培养人才的高等学校。这种状况显然不适应改革开放后民政事业发展的需要,不符合民政干部队伍年轻化、专业化和知识化的发展趋势。正是在这一背景下,民政部门积极响应“民政工作就是社会工作”“社会学与民政工作是一家”^②等著名观点,试图以社会工作为切入口,与北京大学等著名高校合作为民政系统培养专业人才。民政工作与社会工作的亲和性以及民政部门对社会工作教育的积极推动,为后来民政部门作为社会工作的主管部门打下了坚实基础。

在以民政部门为主导的联结过程中,各相关主体对社会工作的认识以及对社会工作发展方向的看法并不总是一致的。社会工作教育者从专业取向理解社会工作,而实务工作者从实用取向、管理者从统合取向理解社会工作^③。民政部门试图将传统的民政工作套上社会工作的专业外衣,但是其理论和方法并没有根本改变;同时,社会工作教育则过于重视国际社会工作理论体系和课程体系,对本土制度和文化的缺乏敏感性,从而导致理论和实践长期处于脱节状态。相关部门对社会工作的发展方向看法也不尽相同。例如,原劳动和社会保障部将社会工作者定位为技能人才,而人事部和民政部则将社会工作者纳入专业技术人才管理。另外,地方政府和中央部门对发展社会工作的态度也颇微妙。19部门规划将社会工作服务领域扩大到17个,直接推动社会工作职业系统基本成型,但是从服务实践看,各地对发展社会工作政策的落实程度参差不齐,一些政府部门发展社会工作的行动也相当迟缓和无力^④。上述事实表明,在社会工作职业系统形成过程中,管理者、教育者和实践者之间,党政部门之间,中央和地方之间对社会工作的认识都不尽一致,他们之间最大的共识也许就是社会工作服务对本部门、本地区的工具性作用。这就使得社会工作职业系统从形成的时候起就带有工具主义基因。

四、社会工作职业管辖权的建构和职业地位的确立

自社会工作产生以来,争取职业地位一直是社会工作教育者和从业者孜孜以求的目标。1915年,亚伯拉罕·弗莱克斯纳发表了题为《社会工作是一门专业吗?》的著名演讲,认为当时的社会工作还算不上一门专业。后来的学者从知识体系、专业权威、职业准入、职业伦理和职业文化等方面阐述了专业性职业的基本特征。阿伯特批评了这种职业化的主流叙事,提出了以职业管辖权为核心的职业系统理论。他认为,管辖权是将职业主体与职业任务结合起来的社会纽带,这一纽带是在职业系统内外多种力量交互作用的过程中逐步形成的,最终表现为一种公认的权利,本质上是法律和公众对职业的认可^⑤。职业对管辖权的要求可能在法律领域、公共领域和工作场所提出,但是从提出要求到获得管辖权的过程充满竞争、质疑和阻力,最终获得完全独占的管辖权的职业是比较少的。为此,阿伯特提出了解决管辖权争端五种方案,即从属管辖权(护士与医生)、分工委管权(设计师与建筑师)、共享管辖权(心理医生与社工)、咨询管辖权(律师与会计师)和分层管辖权(因服务对象的分层形成的管辖权)^⑥。

① 所谓“软权力”,是指政府部门按照政府行为中的潜规则,追求在法定职责以外的实际权力,如上级领导的重视、在政府各部门排序中潜在的优先位置以及对社会资源的掌控等。参见王婴:《中国专业社会工作的非均衡、非协调发展——历史社会学视角下国家、学术和社会的互动过程》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

② 彭秀良、刘振:《苏驼与中国社会工作恢复重建》,《中国社会工作》2019年第16期。

③ 王婴:《多元理解张力下的中国社会工作发展——关于社会工作群体对中国社会工作理解的个案研究》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2007年第2期。

④ 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。

⑤ 安德鲁·阿伯特:《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,第56页。

⑥ 安德鲁·阿伯特:《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,第110页。

从职业系统视角看,我国社会工作职业管辖权的建构在职业系统形成过程中大致循着公共领域—工作场所—政策领域—法律领域的路径展开的。社会工作教育者和研究者为在公共领域构建社会工作职业管辖权发挥了重要作用。他们从不同的角度论证了社会工作在和谐社会建设中的意义、功能和作用,提出了社会工作本土化的发展方向和主要任务,同时在面向公众的报刊上传播社会工作知识、提出发展社会工作的建议^①。此外,全国性报纸对社会工作的报道逐渐增多,起初是专业性报纸的报道,2006年后,权威报纸如《光明日报》《经济日报》等也纷纷报道社会工作新闻。如果说公共领域塑造了抽象的社会工作职业形象,那么工作场所就是社会工作职业的载体和平台,直接影响公众对社会工作职业的认知、评价和行为。上海在民政、司法等领域的职业化探索以及深圳普及社区服务中心的实践,使社会工作场域从机构扩展到社区,极大地拓展了社会工作的服务边界,增强了居民对社会工作的认知。18部门意见和19部门规划拓展了社会工作服务领域,促进了职业主体和职业任务的进一步结合,使社会工作的管辖权进一步扩大。社会救助法、反家庭暴力法、未成年人保护法、预防未成年人犯罪法、社区矫正法、乡村振兴促进法、家庭教育促进法等多部法律法规规定了社会工作条款,明确了社会工作在法律意义上的管辖权。

至此,社会工作在公共领域、工作场所、政策领域和法律领域构建了程度不同的管辖权。从中我们可以发现,社会工作职业管辖权的构建是伴随社会工作职业任务的扩大而逐步展开的,这一展开过程也是社会工作职业系统逐步形成并得以巩固的过程。这一过程凝聚着主管部门、党政机关、专家学者、新闻媒体、社会工作者和社区居民等相关主体的共同努力。虽然不同的行动主体发挥了不同的作用,但是他们共同推动了社会工作职业形象从抽象到具体、职业任务从少数试点领域到广泛民生领域、发展依据从地方经验到中央文件、管辖权从政策领域到法律领域。简言之,职业管辖权、职业任务和职业系统是在众多行动主体的互动中相伴而生、相互促进的。

需要指出的是,中国社会工作职业管辖权与阿伯特论述的管辖权存在明显差异。阿伯特的管辖权理论没有明确涉及政策领域,而中国的政策体系非常发达,特别是地方政策常常发挥改革探索和试错创新的作用,社会工作职业管辖权就是从地方发轫扩展到全国又在地方得到强化。阿伯特的管辖权理论强调职业竞争甚至冲突,并提出解决管辖权争端的五种方案。中国社会工作职业管辖权是专业力量、行政力量和社会力量交互作用的结果,但是竞争和冲突现象并不明显,其表现形态显然不是一种完全的独占的管辖权,与阿伯特五种方案中的任何一种似乎都不相符。阿伯特的五种管辖权虽然都不是完全的独占的管辖权,但是都有相对独立性。中国社会工作职业管辖权则处于一种相对模糊的依附性状态,姑且称之为依附性管辖权。

依附性管辖权是一种缺乏自主性和独立性的职业管辖权,具有如下基本特征:一是依附性。《国家基本公共服务标准(2023年版)》规定了九大类基本公共服务,其中没有规定社会工作服务,但是在实践中,九大类基本公共服务领域都有社会工作专业人员的身影。这说明社会工作服务是依附于其他服务(或职业)而存在的。依附性不同于从属性。阿伯特的从属管辖权是指在同一种服务领域内,一种职业虽然从属于另一种职业,但是两者共享同一种价值观,在服务过程中具有相关性、连续性和协同性。而依附性管辖权依附的不止一个职业,且这些职业之间的价值观不一定相同甚至相悖。依附性职业在实践中只是扮演辅助性角色。二是工具性。社会工作服务只是地方政府或公立机构政策工具箱中备选的工具之一,是否发展社会工作服务、如何发展、在哪些领域发展很大程度上取决于地方政府的选择偏好和财政状况。三是非规范性。非规范性表现为服务领域的宽泛性和服务主体资格的低门槛。目前,社会工作职业任务已扩展到18个大领域,每个领域还可以细分。如此宽泛的服务领域与“专业化”的内在要求不相适应,其服务结果必然表现为“一定程度上成就的肤浅与实践能力的缺乏”^②。另外,

① 本刊编辑部:《新时期社会工作发展专家谈》,《中国社会工作》1998年第1期。

② 亚伯拉罕·弗莱克斯纳:《社会工作是一门专业吗?》,胡杰容、邓锁译,载《中国社会工作研究(第十辑)》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第207页。

对社会工作从业人员的能力要求各地差异较大,少数发达地区要求较高,多数地区只要求专科学历而且专业不限,导致社会工作从业人员中持证比例偏低,具有社会工作专业背景的比例更低。

依附性管辖权决定了社会工作职业地位的性质和特点。自2004年以来,社会工作先后进入国家职业标准体系和国家职业分类大典,成为国家承认的职业。随后在多次职业资格清理工作中,社会工作者职业资格作为专业技术资格在国家职业资格目录中得以保留。这些都表明,在过去20年中,社会工作职业地位总体上是趋于稳固的,但是其管辖权的依附性决定了职业地位的工具性和悬浮性。工具性前文已多有论及,不再赘述;而悬浮性是指社会工作职业的专业定位与实际情况严重脱节,以及理论上的专业技术地位与实践中的低职业声望形成的强烈反差。

五、社会工作职业系统的变迁

随着党委社会工作部系统的建立,社会工作从由政府部门主管的服务工作上升为党和国家工作的重要组成部分,事关党长期执政和社会长治久安,事关社会和谐稳定和人民幸福安康。在此背景下,社会工作职业系统的主体、结构和关系也开始悄然变化。社会工作职业系统正在从图2(原生态系统)向图3(新生态系统)所示的形态发展。新生态系统是由党委社会工作部主管、以社会工作者为职业主体、以基层治理为职业导向、以凝聚服务群众和夯实执政基础为工作重点的职业生态系统。新生态系统与原生态系统存在如下显著差异:

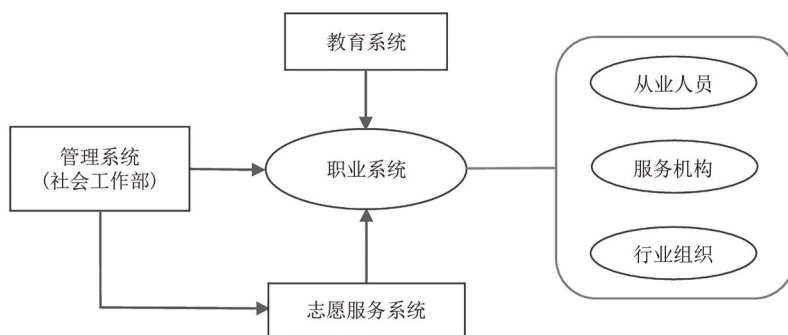


图3 由党委社会工作部主管的社会工作职业生态系统

(资料来源:作者自制)

第一,社会工作管理体制发生重大变化。原生态系统实行“党政分工”的管理体制,形成了组织部门牵头抓总、民政部门具体负责、有关部门密切配合、社会力量广泛参与社会工作发展的格局。新生态系统是在社会工作上升为党和国家的一项宏伟事业的背景下由原生态系统转变而来的,目前正处于转变之中,尚未最终定型。根据《党和国家机构改革方案》,中央社会工作部作为党中央职能部门负责统筹指导人民信访和人民建议征集、党建引领基层治理和基层政权建设、行业协会商会改革发展、“两企三新”党建、社会工作人才队伍建设等工作。这说明中央社会工作部已经成为社会工作新的主管部门。组建中央社会工作部是党和国家机构改革的一项重大举措,涉及面广、改革任务重,目前新的社会工作体制机制正在逐步建立。正是在此背景下,党的二十届三中全会将健全社会工作体制机制作为进一步全面深化改革的一项重要任务。

第二,教育系统的地位发生重大变化。在原生态系统形成的过程中,教育系统以及与其密切联系的专家系统发挥了重要的推动作用,教育系统与管理系统形成了密切的良性互动关系。新生态系统是由原生态系统转变而来,在这一转变过程中,教育系统参与有限导致其与管理系统的关系明显疏离,相应地,专家系统的影响力也有所下降。此外,教育系统与职业系统的关系也发生微妙的变化。

在原生态系统中,教育系统和职业系统一直共享社会工作专业化叙事,专业化和职业化是双方追求的共同目标。但是,随着社会工作的定位转变和领域拓展,社会工作教育的内容与中国特色社会工作实践愈加不相适应^①,导致新职业系统与教育系统之间出现某种程度的紧张,加之社会工作服务中的非专业化现象,又使专业化叙事也受到一定的挑战。

第三,社会工作从业人员结构及相邻职业关系发生重大变化。一般认为,在新生态系统中,社会工作者包括社区工作者、社会工作专业人员、志愿者和社会领域党务工作者,这与原职业系统中的社会工作者含义有显著的区别。2024年,中共中央办公厅和国务院办公厅相继印发《关于加强社区工作者队伍建设的意见》《关于健全新时代志愿服务体系的意见》,促进了社区工作与社会工作的融合,使志愿服务系统成为职业生态系统的重要组成部分。社区工作者因承担基层治理职责而显得地位突出,而且其具体工作与社会工作专业人员存在一定程度的交叉,因此两者的关系既有合作又有竞争。社会工作专业人员组织化程度较高、专业性较强。根据阿伯特的观点,职业的组织化程度越高,其提出的管辖权要求越有效,因此社会工作专业人员在竞争中似乎占有一定的优势,但是社区工作者身处行政系统末梢,与行政系统关系更为密切,其在工作场所的竞争中具有某些特殊的优势^②。

新生态系统之所以发生上述重大变化,根本原因在于社会工作发展的基本定位已由部门服务取向转向国家治理取向。党的十六大以后,中央提出科学发展观,旨在解决民生保障不充分及经济社会发展不协调问题。正是在这种背景下,民政部门意识到引进专业社会工作能提高政府部门工作的专业性和有效性,从而有利于缓解经济发展与民生保障的不协调,这就决定了发展社会工作职业的政策方向是部门服务取向。换言之,社会工作服务主要面向本部门的工作对象,服务经费也主要来自本部门的工作经费。然而,随着社会结构的深刻变化、新就业群体规模持续扩大、新兴领域党的建设相对薄弱,社会工作逐步上升为党和国家工作的重要组成部分,社会工作发展必须从部门服务取向向国家治理取向转变。在部门视角下,教育者、政府部门及其负责人等行动主体对社会工作职业系统的形成发挥了关键作用。在国家视角下,结构性要素对社会工作职业系统的形成和发展可能更加重要。新就业群体等结构性要素的持续扩大、新兴领域日益庞大的服务需求迫切需要新的社会治理方式和新的社会工作职业系统,也要求社会工作者从部门领域的服务能手转变为党和国家在社会治理领域的得力助手。

2026年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进社会工作专业人员队伍建设的意见》(以下简称两办意见),这是改革开放以来党和国家关于社会工作专业人员最高级别的文件,对社会工作职业系统的发展必将产生深远的影响。首先是职业系统的构成更加清晰。两办意见明确指出,社会工作专业人员是社会工作者队伍的重要组成部分,是联系服务群众、保障和改善民生的有力支撑。自此,由社区工作者、社会工作专业人员和志愿者构成的职业系统框架正式呈现。其次是职业化专业化的发展方向更加明确。18部门意见和19部门规划也有职业化专业化的表述,但是没有将其作为原则或总体要求提出。两办意见将职业化专业化写入总体要求有利于纠正近年来业界出现的去专业化倾向。最后是社会工作者职业资格体系将更加健全。两办意见明确要求根据各领域特点探索分专业类别开展职业资格评价。随着两办意见的贯彻落实,社会工作服务将进一步向专业化方向发展。专业化以自主性为标志,而自主性以专业化为前提。两办意见的实施将进一步形塑社会工作职业系统,为社会工作职业自主性注入新的活力和动力。

新职业系统正在形成之中,尚未完全定型,目前还面临诸多问题。第一,社会工作职业的管理体制和运行机制需要进一步健全。两办意见要求“健全党委组织部门牵头抓总、党委社会工作部门负责指导并组织实施、相关部门密切配合的工作机制”,为健全社会工作职业管理体制和运行机制指明了方向,但具体应建立什么样的体制机制还需要各地探索和创新。第二,社会工作职业构成需要进一步

① 张和清、徐菲:《新文科建设背景下中国社会工作教育反思》,《社会工作与管理》2022年第6期。

② 安德鲁·阿伯特:《职业系统:论专业技能的劳动分工》,李荣山译,第129—130页。

厘清。根据国家职业分类大典,社会工作专业人员包括社会工作者、社会组织专业人员和心理咨询师,但是新职业系统将社会工作者作为社会工作专业人员的上位概念,而且对社会组织专业人员和心理咨询师的归属又语焉不详,这在实践中已经造成一定程度的混乱。另外,将社区工作者归为社会工作者也与国家职业分类大典的规定不一致。第三,社会工作专业人员职业自主性需要进一步增强。长期以来,社会工作职业范围太广、职业任务过多,在一定程度上稀释了社会工作服务的专业性。同时,在政府购买服务体制下,社会工作专业人员成为体制内人员的体制外帮手、社会工作服务机构和行业组织成为政府部门的延伸等现象时有发生,社会工作职业自主性受到严重挤压。

六、构建具有自主性的社会工作职业系统

前面提到的社会工作服务位势走弱实质上是社会工作职业系统的弱化,主要表现为社会工作专业人员的专业角色弱化。专业性是社会工作职业的生命线,也是职业自主性的前提和基础。社会工作专业人员必须通过专业效果激发权力感知、获得制度认同、产生社会权力,从而获得专业自主性^①。然而,专业性和自主性之间并不是简单的线性关系。没有专业性就很难有自主性,但有了专业性并不一定就有自主性。为此,有学者在专业性和自主性之间引入价值观念和政治引领等变量,发现国家通过价值观念大众化来建构对社会工作的领导权,指出国家对社会工作的政治引领不仅决定社会工作职业的发展方向,而且对社会工作专业人员的理论选择、服务过程以及对职业自主性的理解都会产生深刻影响^②。换言之,只有促进专业性和政治性之间的良性互动,才能实现社会工作专业自主性。

关于社会工作职业自主性,学界从本土与舶来的关系、社会合法性与知识合法性的关系、政与社的关系、红与专的关系等不同角度做了富有启发性的研究。本文试图从职业与利益相关者的关系视角来认识社会工作职业自主性。职业自主性本质上体现了职业主体与政府、服务对象和相邻职业等利益相关者之间的关系,其中,职业主体即职业共同体,包括社会工作专业人员、社会工作服务机构和社会工作行业组织等。职业自主性通常被理解为一种权利或权力。弗莱德森认为,职业自主性是指从业人员对所从事的工作的合法性控制、对工作内容和工作方法拥有的排他性权力^③。这种从权力或权利角度对自主性的界定忽视了职业主体的责任。实际上,与权利和权力相伴的是义务和责任,职业自主性是权利和责任的对立统一体,只讲权利不讲责任是失之偏颇的。弗莱克斯纳在讨论社会工作是不是一门专业时就将个人责任视为专业性职业的特征之一^④。从责任的角度看,社会工作职业自主性至少包含三层含义。一是使命自觉。这是社会工作职业对党和政府的政治承诺。社会工作职业要自觉服务国家重大战略,为夯实党的执政基础、服务民生保障和社会治理贡献专业智慧。二是伦理自律。这是社会工作职业对社会公众的道德承诺,其秉承的利他、非营利、尊重、接纳、人权、文化敏感性等专业价值观是此职业区别于彼职业的重要标志。三是专业自决。这是社会工作职业对服务对象的专业承诺,其通过科学、规范、有效的服务解决个人问题、促进社会和谐,从而展现专业责任和社会责任。

结合上文对职业自主性的理解,要构建具有自主性的社会工作职业系统,首先,要建立健全社会工作职业管理体制和运行机制。社会工作的发展定位已从部门服务取向转向国家治理取向,因此应当在党委政府层面建立社会工作领导体制,这既是党对社会工作全面领导的具体体现,也是社会工作职业实现使命自觉的重要保障。在党政部门层面,要建立由党委社会工作部门统筹协调、相关部门密切配合的管理体制。社会工作服务遍及社会治理和民生保障的诸多领域,涉及多个党政部门,因此相关部门必须相

① 罗艳:《专业与赋权:社工机构与政府合作中自主性的获得》,《社会建设》2019年第6期。

② 郑广怀、王晔安、马铭子:《“以红领专”:社会工作者的专业自主性与国家的领导权建构》,《社会学研究》2021年第6期。

③ 转引自刘思达:《职业自主性与国家干预——西方职业社会学研究述评》,《社会学研究》2006年第1期。

④ 亚伯拉罕·弗莱克斯纳:《社会工作是一门专业吗?》,胡杰容、邓锁译,第202页。

互配合、齐抓共管。在行业层面,要建立行业枢纽型组织,通过政府购买服务保障其基本运行经费,充分发挥其行业管理职能。此外,还要从用工、薪酬、督导、评估等方面建立健全社会工作职业的运行机制。

其次,要改变社会工作职业管辖权的依附性。通过修改职业大典理顺社会工作者、社会工作专业人员、社区工作者之间的关系。基于现代职业的交叉性和复杂性,为社会工作职业配置独占的完整的管辖权似乎并不现实,但是将依附性管辖权转变为分工管辖权,不仅是必要的而且是可能的。在分工管辖权下,社会工作专业人员基于专业价值理念、运用专业理论与方法,为特定的个人和群体提供专业服务;而社区工作者则根据行政安排履行基层公共管理和公共服务职能。除了理论方法、服务流程不同外,两者的服务场域也明显不同,社区工作者服务场域主要在社区,而社会工作专业人员服务场域除社区外还遍及学校、医院、福利机构等多个场域。目前的职业系统尚未定型,但是无论如何,要在分工管辖权下,明确每个职业的工作任务,合理配置职业权力和责任,推动形成相互补充、相互配合、相互促进的职业系统。

再次,要处理好职业系统与外部相关主体的关系,主要包括社会工作职业与党委政府、服务对象和学术共同体等相关主体的关系。职业自主性本质上是一个关系性的、实践性的概念^①,社会工作职业要获得自主性,就必须在实践中解决服务对象急难愁盼问题,以服务效能体现专业性,以专业性争取党和政府的认可和社会公众的承认。在我国,社会工作职业与社会工作教育(学术共同体)的关系非常密切。社会工作教育先于社会工作职业,并积极推动社会工作职业化,许多学者领办社会工作服务机构成为我国社会工作职业化中的独特风景,但是在新部制下社会工作教育明显缺乏实践回应性,因此要加强社会工作教育与社会工作职业的互动交流,做到教育引领实践、回应实践,实践丰富教育、反哺教育。

最后,要加强社会工作职业工作场所的专业化建设。工作场所是职业系统理论中重要的结构性要素。工作场所之所以重要是因为:其一,工作场所是职业管辖权形成的重要场域之一,分层管辖权就是通过委托人对服务的选择机制在工作场所形成的;其二,工作场所是从业人员开展工作的场域,从而成为展示工作专业性的重要平台,也是公众认识、认可职业的重要窗口;其三,在工作场所,通过职业语言、符号、服饰、色彩等象征性元素构建起专业性职业的典型形象。为树立社会工作职业的专业形象,设计包括理念、行为和视觉等多种元素在内的社会工作职业识别系统是非常必要的,而建设具有专业符号和职业元素的社会工作职业的工作场所,是构建社会工作职业识别系统的基础工程。

七、结语

中国社会工作职业系统是在教育界、实务界与政府部门长期互动的过程中由党政主导形成的,特别是老一辈社会学家的奔走呼号、实务界知名人士的大力倡导和民政部门的积极响应,汇聚成社会工作职业系统形成的强大动力。在社会工作职业系统的形成过程中,社会工作专业人员也获得了一定的职业地位,但由于其职业管辖权具有依附性,所以其职业地位比较脆弱,呈现明显的工具主义特征。如果说社会结构的深刻变迁、党和政府执政理念的重大调整是社会工作职业系统发展变化的外在条件,那么党委社会工作部成立后对社会工作的重新定位、职业任务的重大变化则是社会工作职业系统发展变化的内在动力。目前,社会工作职业系统正在变化之中,尚未最终定型,在体制转型和财政收缩等多种因素叠加影响的背景下,有必要明确其专业化发展方向和自主性发展目标。社会工作职业自主性是一个关系性和实践性概念,包含了社会工作职业共同体对党和政府的政治承诺、对社会公众的道德承诺和对服务对象的专业承诺。构建具有自主性的社会工作职业系统,需要建立健全社会工作职业管理体制和运行机制,在社会工作职业系统内部配置分工管辖权,处理好职业系统与外部相关主体的关系,加强社会工作职业工作场所的专业化建设。

^① 刘念:《共生的逻辑:融媒体时代的新闻职业自主性与边界工作研究》,《新闻界》2024年第2期。

From Instrumentalism to Professional Autonomy: Formation and Development of the Social Work Professional System

Xu Daowen

(School of Government Shenzhen University, Shenzhen 518060, P. R. China)

Abstract: The professional system of social work in China has gradually evolved through the prolonged interplay of various structural forces. During this process, the expert system, educational system, and civil affairs system have engaged in mutual consultation and promotion, culminating in a connection model centered on the civil affairs department. Despite divergent understandings of social work among different actors, the instrumental role of social work has been acknowledged. Consequently, national policies for its advancement have been promulgated under the coordination of the civil affairs department, and the professional system has been imbued with an instrumentalist ethos from its inception.

With the establishment of the professional system, the professional jurisdiction has also gradually taken shape. The construction of the jurisdiction in China has generally followed a trajectory from the public sphere to the workplace, then to the policy sphere, and ultimately to the legal sphere, displaying characteristics markedly different from Andrew Abbott's theory. Abbott's theory does not explicitly address the policy sphere, whereas China's policy system is highly developed, with local policies often playing a pivotal role in exploration and innovation. The jurisdiction in China has expanded from the local to the national level and is further reinforced at the local level. Abbott's theory underscores professional competition and even conflict, proposing five strategies for resolving jurisdictional disputes. In contrast, the jurisdiction in China emerges from the interplay of professional, administrative, and social forces, with phenomena of competition and conflict being less pronounced. The jurisdiction in China is clearly not monopolistic, but rather ambiguous and dependent, termed dependent jurisdiction. The dependency of jurisdiction determines the instrumental and precarious nature of professional status.

Following the establishment of Society Work Department of the CPC Central Committee, the fundamental orientation of social work has shifted from departmental service to national governance, necessitating significant adjustments to the social work professional system. The Opinions on Promoting the Construction of Social Work Professional Teams delineates the path toward professionalization and specialization, which will further shape the professional system and infuse it with renewed vitality and momentum for professional autonomy. The professional autonomy encompasses at least three dimensions. First, it involves mission consciousness, representing the political commitment to the Party and the government. Second, it entails ethical self-discipline, reflecting the moral commitment to the public. Third, it involves professional self-determination, signifying the professional commitment to the service recipients.

Based on the understanding for the professional autonomy, several measures should be taken to construct an autonomous professional system. First, establish the professional management system and operational mechanisms of social work to provide institutional guarantees for fulfilling mission consciousness. Second, allocate labor jurisdiction within the professional system to mitigate the dependency of professional jurisdiction. Third, manage the relationships between the professional system and external stakeholders, including the Party and the government, service recipients, and the academic community. Fourth, enhance the professionalization of workplaces to elevate the professional image of the social work profession.

Keywords: Instrumentalism; Professional autonomy; Social work professional system; Dependent jurisdiction

[责任编辑:陆 影]