

# 我国社会工作专业发展的“热”“冷”境遇及反思

董志峰

**摘要:**社会工作专业教育在我国已有二十多年的发展历程,且发展规模与日俱增,但发展质量和效益却不容乐观,究其缘由既有外部因素也有内部问题,总体表现为“热”“冷”两重天、专业发展境遇不佳。本文从国家政策的制定与落实、社会对专业人才的需求与认同、学校专业设置与投入三个方面进行反思,并提出了促进社会工作专业发展的几点设想。

**关键词:**社会工作 专业发展 反思

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2015)03-0022-06

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2015.03.004

董志峰,甘肃政法学院公共管理学院院长、教授(兰州 730070)。

自1987年原国家教委决定在北京大学及其它高等学校试办社会工作与管理专业开始,我国社会工作专业教育已走过28年的历程,虽然与英美等国相比专业起步晚,但发展势头迅猛。横向看社会工作专业布点成星火燎原之势,纵向看已形成了大专、本科和研究生等阶梯式办学层次。专业开办数量的激增和办学层次的扩展充分说明了旺盛的社会需求和高校快速的专业跟进。但评估其发展的生态环境和质量效益却不容乐观,正如有学者所言:“社会工作专业化走在了职业化的前面”(孙庆民,2007)。其实,社会工作的专业化发展也不尽理想,充其量也属“半专业化”(邹吉宏、董立景,2010)状态。然而,这种不协调的运行进程使专业发展拐入艰难的生长困境,也为人才培养和社会治理埋下了潜在的隐患。本文通过反观社会工作人才培养的“热”“冷”两重天现象,对社会工作专业可持续发展的诸多问题进行了一些思考。

## 一、国家政策要求与落实的“热”与“冷”

社会工作专业从无到有,反映了经济社会发展对专业人才的内在需求,说明专业自身发展突破了“零”的困境,更彰显了国家对社会工作专业的重视与支持。随着经济的迅猛发展和社会建设

任务的加剧,以及社会服务规范化的推进,党和政府对社会工作专业发展和人才培养的重视程度更高、支持力度更大,并相继提出了一系列针对性很强方针政策。2006年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”,并明确指出“造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍,是构建社会主义和谐社会的迫切需要”。<sup>①</sup>2010年中共中央、国务院将社会工作人才列为“六大人才之一”,<sup>②</sup>不仅使其与党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才、农村实用人才并驾齐驱,具有同等重要的地位,而且,标志着社会工作已成为一种职业被划分出来,并得到国家认定。2011年中组部等18部委联合颁布的《关于加强社会工作人才队伍建设的意见》(以下简称《社工意见》)中提出:“建立数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业队伍的战略目标”。<sup>③</sup>2012年中组部等19部委又联合颁布《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011—2020年)》(以下简称《社工规划》),对社会工作人才队伍建设的重要内容进行了科学设计和周密部署。2013年党的十八届三中全会提出“推进国家治理能力与治理体系现代化建设”的战略决策。这些大政方针均体现了社会工作人才在社会建设和社会治理中的重要地位和社会责任。可以说,在我国的几百种专业中,还没有哪一个专业获得如此礼遇。显而易见,国家决策和经济社会发展层面切实为社会工作专业发展带来了巨大的“热能量”,社会工作的专业化、职业化获得了良好的政治和经济基础。

此时,学界普遍认为社会工作专业的春天已经到来。然而,春风吹遍了大江南北,春雨却贵如油。我国社会工作专业教育起步晚,且走到了职业化的前面,致使专业发展困难重重、步履维艰。社会工作的专业化是其职业化的前提,社会工作的职业化又是其专业化的关键。审视我国社会工作职业化的过程,专业人才的“奇缺”与“过剩”成为一对似乎不成问题的问题,这一现实矛盾的根源之一是社会工作者没有法定职位和充足的劳动岗位。《社工意见》和《社工规划》均明确提出,“建立健全城乡社区、相关事业单位、公益慈善类社会组织社会工作岗位开发设置和专业人才使用政策措施”。<sup>④</sup>但时至今日,文件的落实总体上没有实质性动静,社会工作岗位依然冷却在火热的政策之中。这种有专业无岗位的现状,给尚未强大的社会工作专业教育可谓当头一棒,也使本来对社会工作专业兴趣不浓的学生加速放弃了社会工作职业定向和职业选择,最终对社会工作人才队伍的壮大与发展造成了严重的损害。尽管有些地方零星地提了一些措施,个别地方象征性地设置了岗位,但存在着“有岗位无职业序列”和“设岗位不招人”的弊端,这无疑给正在升温的社会工作专业教育与职业发展泼冷水,着实让人透心凉。

## 二、社会对专业人才需求与认可的“热”与“冷”

加快建设一支规模大、结构好、素质高、社会急需的社会工作人才队伍,对国家而言,是转变政府职能、实现政府购买服务、提升社会服务水平和大众满意度、创新社会管理体制、夯实党的执政基础的关键所在。对社会来说,是强化社会治理、协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、维护社会稳定、实现社会和谐迫切需要。从经济发展水平来看,我国已经进入中等收入偏上国家的行列,按照国际惯例,此时会不可避免地面临“中等收入陷阱”,存在诸如经济增长

①参见《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》。

②参见《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》。

③参见《关于加强社会工作人才队伍建设的意见》。

④参见《社会工作专业队伍建设中长期规划(2011~2020年)》。

回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、弱势群体问题增多、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱等重大问题。如何成功跨越“陷阱”，保证经济社会平稳健康发展。从社会管理的角度讲，建设一支宏大的社会工作人才队伍势在必行。有学者指出当各国和地区社会工作专业人员数量占总人口比例的千分之二时，表明这个国家社会文明程度越高，社会服务体系越完善。按照这个比例数计算，中国未来需要300万以上社会工作专业人员，才能有效满足社会需求<sup>①</sup>。2006年中央适时提出要建立一支宏大的社会工作人才队伍的战略决策；2010年《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》中提出“到2015年社会工作人才总量达到200万，2020年社会工作人才总量达到300万”的发展目标。《社工规划》进一步提出“到2015年，我国社会工作专业人才总量将增加到50万人，到2020年，社会工作专业人才总量将增加到145万人”<sup>②</sup>。近年来，各省级政府部门也相继提出了本地区社会工作人才队伍建设的具体规划和人才总量需求发展规划和目标。如，2012年，地处西北的甘肃、陕西、青海、宁夏、新疆等省、自治区提出，到2015年社会工作人才总量（合计）计划达到11.1万人，2020年计划达到17.45万人。

可见，社会对社会工作人才的需求非常旺盛，热度日益高涨。但是社会工作者的社会认可度与就业率依旧冷清冷冰。一是社会工作者的社会地位不高、薪酬待遇低下、社会保障不完善。二是社会工作者的就业门路十分狭窄、就业机会非常有限，目前可供选择的只有发育不良的社会组织，且不是专业学生的首选。三是社会工作专业的认同度低。一方面在高考填报专业志愿时，家长和学生均不选择社会工作专业。另一方面社会工作专业学生的职业定位不是社会工作而是公务员。即使个别学生无奈之下从事了社会工作行业，但其心理状态时刻准备着伺机逃离，因此，社工的流失率居高不下。据中国城市居民职业声望量表调查结果显示，社会工作者的职业声望在所统计的69个职业中，仅排名53位（蔡秀萍，2008）。

### 三、学校专业设置与投入的“热”与“冷”

自北京大学设置社会工作专业，招收和培养本科生和研究生以来，各高校也相继设置了社会工作专业，其发展态势风起云涌。据新华网2013年8月13日报道，“目前，全国已有320多所高校设立了社会工作专科和本科学历教育，其中266所高等院校开设了社会工作本科教育，60所高职高专院校开设了社会工作专科教育，每年可培养1万多名社会工作专业的毕业生；共有61所高校招收社会工作专业硕士，每年可培养1000余名社会工作专业硕士生”（米丰，2013）。教育部公布的“2014年度普通高等学校本科专业备案或审批结果”显示，2014年又有11所高校设置了社会工作专业。社会工作专业硕士从2014年开始审批权下放各省（自治区、直辖市），据悉，2014年全国新增社会工作专业硕士点43家，总计达到104家。按照教育部2014年公布的本科院校1170所计算，我国有28%的高校设置了社会工作本科专业。

然而，在高校社会工作专业设置“热”的背后，潜藏着影响专业发展的“冷”隐患——重设置轻建设。主要表现在以下几方面：第一，师资队伍建设滞后。教师队伍大多是由哲学、社会学、法学、管理学等教师“半路出家”构成的“杂牌军”。一方面师资队伍的专业化程度低下，且严重缺乏社会工作督导。另一方面师资数量不足，生师比超高。学校忽视教师的引进、培养、管理和团队建设。近年来存在部分教师因办机构承接政府购买服务游离于课堂之外的现象，严重影响人才培养质

① 郭筠. 美国拥有社会工作专业人员85万 中国目前仅有36万[EB/OL]. 中国经济网, 2014-03-19.

② 参见《国家中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》。

量。第二,人才培养方案欠科学。各学校的社会工作学科专业没有自成一家,基本上附属在其它学科专业门下,社会工作专业的人才培养理念、课程设置、教学模式哲学化、法学化、社会学化倾向明显,专业内在的特质与张力在西化与泛文科化的压抑下未能凸显。第三,实验室建设投入不够。一是把社会工作等同于普通的文科专业,没有认识到社会工作实验室建设和实践教学的重要性;二是已有的实验室设备简陋、面积狭小;三是因缺乏实务教师实验教学因陋就简、应付差事,没有达到应有的量和质。第四,不重视与实务部门的合作。一是多年来只在学校内随心所欲、闭门造车;二是很少组织学生开展专业社会工作实践活动,忽视专业实习和督导。培养的学生不但理论与实践严重脱节,而且缺乏公益心和社会责任。第五,社会工作专业的设置在许多学校只是一种点缀,属非主流地位,没有话语权,在各种资源的配置上处于劣势。

#### 四、社会工作专业发展的内在要求

社会工作专业的建设与发展,既是国家加强社会治理、构建和谐社会的需要,也是应对产业结构调整、承接政府服务职能、帮助弱势群体的需要,因此,专业持续发展已是大势所趋。如何使专业所面临的“冷”境遇转化为持久的“热”效应,把表层热现象转化为专业发展的内能量,是当前我们应深思并极力解决的课题。

**(一) 强力开发社会工作就业岗位,使专业化与职业化协同发展,是社会工作专业持续发展的前提和关键**

社会工作的产生或社会工作的专业化缘起于经济社会的发展,社会工作专业化程度的高低有赖于社会工作专业教育的优劣,社会工作专业教育的步伐又受制于社会工作职业化水平。我国社会工作职业化程度落后于经济社会发展水平,从而对我国20多年来社会工作教育的成果(人才)造成了一定的浪费,也严重影响了我国社会工作专业教育的健康发展。英雄无用武之地,社会工作者无“位”难有“为”。《社工意见》和《社工规划》给社会工作教育和社会工作者吹来了春风,但我们渴望的是19部委持续带来的“惊雷与透雨”。第一,19部委继续以高度的责任感和使命感,分工协作,自上而下层层展开,必要时采取非常规手段,强力开发社会工作就业岗位,切实落实《社工意见》和《社工规划》中提出的目标任务和保障措施。尽管目前个别地方以政府名义出台了社会工作岗位设置意见,但毕竟力量有限,推力不够。社会工作在我国虽然已被界定并承认为一种新型职业,但就业岗位才是实现职业设定和职业化的前提,如果没有充分的就业岗位,职业化只是一种空想,专业化也会受到极大的掣肘。第二,拓宽岗位开发范围,除了在城乡社区、相关事业单位、公益慈善类社会组织开发社会工作岗位外,在承担社会服务与管理的政府机关也应设置社会工作岗位,其实政府机关的许多公务员自身也需要专业社会工作的援助。在社会工作的发源地——英国,“社会工作者中,有超过90%的人员被雇用在地方政府的公共服务部门。其余的绝大部分被志愿者组织所聘用,只有极少数人从事私营社会工作(曲玉波,2009)。”第三,尽快出台在国家和地方公职人员招考中增加社会工作岗位项目的政策,为城乡社区、相关事业单位、公益慈善类等社会组织单独招考社会工作岗位工作人员。因为国家的就业政策是学生职业选择的风向标,也是提升社会工作专业地位的驱动力。通过倾斜性政策大力落实《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020年)》中提出的社会工作人才总量目标。否则,规划方案中提出的发展目标将成为一些无用的甚至损害政府信用度的数字。第四,各级政府应大力培植和发展社会工作机构,助推其能力建

设。同时要切实简政放权,变“全能政府”为“有限政府”,把不应该做和做不好的社会服务职能和事务,以购买服务的方式交给社会组织,通过支持、壮大社会工作组织的办法给社会工作者搭建舞台,开发岗位,提供机会。

## (二)科学建立社会工作法律法规,提高社会工作者社会地位,是社会工作专业持续发展的保障和推力

不论是社会工作专业教育还是社会工作职业化进程,其健康发展离不开科学的制度保障。社会工作是一种制度和方法,“社会工作职业化本质上是社会工作制度化(张昱,2008)。”然而,恰巧社会工作制度方面存在的缺陷牵制了我国社会工作职业化和教育发展的前进步伐。社会工作的发源地英国,建立了非常完善的社会工作法律法规体系。“国家相继制定出台了《照顾标准法案》(规定了‘社会工作者’头衔受法律保护,任何人必须经过社会工作注册机构注册登记后才可使用‘社会工作者’称号)、《英国社会工作者国家职业标准》、《社会工作者注册条例》、《高校社会工作专业教育审批、评估和监管条例》、《社会工作者伦理守则》、《社会工作者及雇主实务准则》等一系列法律法规,建立社会工作者注册制度、社会工作教育培训准入和评估制度,以及社会工作者行业自律制度等(民政部社会工作司,2010)。”目前正是我国经济社会转型发展的关键时期,也是我国社会工作教育与实务持续发展的关键时期,应该借助党的十八届四中全会提出的“全面推进依法治国”的东风,加强社会工作领域的法制建设,提高社会工作职业化与专业化水平。第一,由国家立法机关在党和国家大政方针的基础上,借鉴西方发达国家和我国台湾、香港地区的经验,结合国内实际,制定一部专门的类似于《教师法》、《律师法》的《社会工作师法》,科学规定社会工作师的使命、地位、权利、义务、执业资格和任用、培养培训、考核评估、职称晋级、工资待遇、法律责任等一系列重大问题,强化社会工作和社会工作者的法律地位,赋予社会工作者和公务员、工程师、会计师、律师一样的职业尊严。借助法律力量贯彻落实《社会意见》和《社工规划》等国家精神,防止国家政策只停留在口号层面。“社会工作发展到一定程度,就需要通过立法来规范和促进,这是国际上的通行做法(熊贵彬,2006)。”第二,以《社会工作师法》为指导,整合、完善我国现有的相关社会工作方面的法规和政策文件,如《社会工作者职业水平评价暂行规定》、《助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法》、《社会工作者职业水平证书登记办法》、《社会工作者继续教育办法》等,对社会工作者的入门资质、职业领域、职业等级、执业标准等进行严格规制的同时,明确政府管理机构职责权限和管理范围,防止多部门管理状态下造成的“龙多不治水”或“权力真空”现象。保障法律的有效行使。第三,建立政府对社会工作机构的经费投入机制和政府购买服务的常态化机制,给社会工作者充分开展专业化的社会服务提供充足的经费保障。建立合理的社会工作者薪酬、福利制度,职务(职称)晋升制度,职业保护、职业救助制度,遏止社会工作专业学生毕业后不选择社会工作岗位或者选择后伺机流失的严重现象,保证社会工作者在无后顾之忧的状态下创造性地开展专业工作。香港社会工作运行机制告诫我们,政府的政策主导、财政支持和行政推力,是建立专业化社会工作体制和运行机制的基础与保障。第四,充分发挥各级社会工作教育协会和社会工作者协会的引领和督导作用,建立社会工作者行业自律机制与规范,强化社会工作机构内部治理力度,保证社会工作教育、社会工作服务质量、社会公信力和社会认同度。

## (三)高度重视专业建设工程,给社会工作专业配置充足的资源,是社会工作专业健康发展的基础和保证

学校是教育工作的主办方,是社会工作专业建设与发展的主要力量和责任单位。如何彻底解

决专业设置“热”与专业建设“冷”的问题是摆在相关高校面前无法回避的现实而紧迫的任务。作为一名高校教育工作者,笔者认为应从如下方面入手着力解决。第一,学校领导层要从全力贯彻党和国家大政方针和为构建和谐社会培养宏大社会工作队伍的战略高度,重新审视社会工作专业建设的重大现实意义,科学规划社会工作专业发展方案,加强社会工作专业建设力度,走本土化、特色化、内涵式的专业发展道路。在人才引进和培养、专业经费投入、实验室建设、实践教学环节等方面给予强大支持。同时要注重教学团队的建设,特别是社会工作督导队伍建设,以及各环节的教学质量管理。不要把社会工作专业当成扩大规模的点缀品,而要视为内涵发展的增长点,使其从非主流的边缘位置步入主流的学科专业群中心,从专业的“热”设置走向“热”建设和高品质的轨道上来。这既是发达国家和地区高校的共识和做法,也是我国社会经济发展对社会工作人才需求的大势所趋。第二,建立社会工作专业发展的共同体和科学的人才培养机制。社会工作是一个应用性极强的新型专业,它不但需要法学、社会学、心理学、管理学等多学科专业的理论支撑,而且还需要独特的社会工作专业价值观的熏陶和大量的实务督导与训练。不但需要学校自身在教育规律指引下的规范培养,而且还需要教育主管部门的指导及专业社会工作机构的参与。因此,学校必须跨出传统文科专业教育闭门造车的樊篱,革新以说教为主的培养模式旧制,以及法学化、社会学化等办学倾向。走开放式合作化的特色发展道路,与政府机构、实务部门、相关院校、学生家庭等方面进行战略联盟,构成有机的人才培养共同体,在社会工作机构广泛建立人才培养基地,与其共同制定人才培养方案、共同设计课程体系、共同开发优质教材、共同组建教学团队、共同组织教学活动,弥补学校人才培养的短板,开创社会工作人才培养和成长的新模式。第三,深化学校专业建设与教学改革。如建立专业负责人制度和责任追究制度,提升专业建设水平;建立学生导师和实务督导制度,保证学生的学习质量;推行“课堂——项目——基地”一体化的教学模式(蔡秀萍,2008),改革传统的课程设置、课堂教学方法和考核手段,给学生更多的自主学习空间,注重学生的思维训练;开展连续式、分层次、分阶段、分主题的实习实训活动,强力落实800小时的实习要求,在实践中培养学生的社工理念、专业价值观、实务能力和专业使命感。

总之,只有通过高质量的专业建设,培养高素质的人民满意的专业社会工作人才,实现社会工作的“完全专业化”,以及与社会工作职业化的协同发展,才能从根本上解决社会工作专业的“冷”境遇,保障社会工作专业教育的健康持续发展。

#### [参考文献]

- [1]蔡秀萍,2008,《专业化与职业化:社工人才开发之路——“贯彻十七大精神,大力加强社会工作人才队伍建设”主题研讨会综述》,《中国人才》第2期。
- [2]米丰,2013,《调研数据》,《中国青年研究》第12期。
- [3]曲玉波,2009,《社会工作专业化与职业化的政府义务》,《佳木斯大学社会科学学报》第6期。
- [4]孙庆民,2007,《浅论高校社会工作体系的构建》,《教育与职业》第3期。
- [5]熊贵彬,2006,《社会工作发展三大动向分析》,《中国青年政治学院学报》第6期。
- [6]民政部社会工作司,2010,《国外及港台地区社会工作发展报告》,北京:中国社会出版社。
- [7]邹吉宏、董立景,2010,《如何打开“社工”成长空间》,《青岛日报》10月11日。
- [8]张昱,2008,《社会工作职业化的困惑及其发展前景》,《社会观察》第7期。

编辑/陈建平