社会工作职业制度体系的本土构建

——基于社会治理的视角

罗兴奇[1]， 宋言奇[2]

（1. 华东理工大学　社会与公共管理学院， 上海　200237;
2. 苏州大学　社会学院， 江苏　苏州　215021）

[摘　要] 职业制度是社会工作职业化发展的制度基础。与西方发达国家的内生性发展不同，我国的社会工作是由政府主导自上而下逐级推进的。这种以行政力量推动而不是靠专业自主扩展的半职业化发展模式，在回应转型社会提出的更多诉求和期待时弊端渐显。在转型社会的宏观背景下，推进社会工作职业制度体系建设成了社会工作专业化和职业化的内生驱力及回应社会治理创新的必然要求。当前，社会工作职业准入制度的“双轨制”困惑、职业评价制度与实践脱节、激励机制缺位导致的职业认同张力等是社会工作职业制度发展的结构瓶颈。因此，必须从提升法律位阶、建立完善职业准入制度、构建科学评价制度和建立职业激励制度等方面入手，从制度层面确定社会工作的社会地位，实现从制度承认到社会承认的目标。

[关键词] 社会工作; 职业制度体系; 本土构建; 社会治理; 社会承认

[中图分类号] C916　[文献标识码] A　[文章编号] 1003－5281（2015）05－0185－06

2015 年 3 月，十二届全国人大三次会议首次将社会工作写入政府工作报告，强调“要支持群团组织依法参与社会治理，发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业”[1]。这是我国社会工作职业制度体系建设的里程牌。作为社会福利制度的重要组成部分，社会工作不仅是一门学科，也是一种社会职业，更是社会治理和公共服务的重要媒介。作为一种专门职业，社会工作在西方国家发展较为成熟，已有百年历史。实践表明，社会工作职业化和专业化水平是影响社会治理水平、促进社会和谐进步的重要机制。

20 世纪 80 年代专业社会工作进入我国以来，面临着两个重要议题——专业化和职业化。与社会工作专业化发展水平相比，职业化发展相对滞后。随着社会工作职业化发展的理念和政策日渐明晰，职业标准、职业资格认证、职业水平评价等规定陆续出台，上海、深圳等地积极探索社会工作职业化发展路径，并率先步入发展的“快车道”。但是，由于缺乏系统的本土化理论指导，目前我国社会工作职业地位的认同度还较低，职业规范体系尚未健全，完整的职业制度体系构架还未能形成，职业化水平总体仍处于半职业化或准职业化阶段。因此，从职业制度建设出发，加快提升社会工作职业化水平，造就一支职业化的社会工作者队伍，充分发挥社会工作在参与创新社会治理中的独特作用，是社会工作未来发展亟待解决的主要问题。

[基金项目] 国家社会科学基金项目“族群认同与民族地区社会工作人才队伍建设问题研究”（编号: 12CSH092）。
[收稿日期] 2015－07－02
[作者简介] 罗兴奇，男，盐城师范学院讲师，华东理工大学社会与公共管理学院博士研究生;
宋言奇，男，苏州大学社会学院教授，硕士研究生导师。

一、内生驱力与现实回应：社会工作职业制度体系构建的动因

我国的社会工作职业化是在特定历史条件下，根据社会环境的需要，由政府积极推动展开的。它反映了社会结构转型和人们生活方式的转变，也是创新社会治理、促进社会和谐的重要手段。与西方社会工作的内生性发展不同，我国社会工作是由政府主导自上而下逐级推进的，这种类型在短时间内依靠政府的架构，形成了较为系统的社会工作总体格局，也取得了显著的成效。但是，这种以行政力量推动而不是靠专业自主扩展的半职业化发展模式在回应转型社会提出的更多诉求和期待时弊端渐显。因此，加快推进社会工作职业制度体系建设是社会工作专业化和职业化发展的内在逻辑和回应社会治理创新的必然要求。

（一）工具理性：社会治理创新的工具诉求

中共十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。在社会建设方面就是要创新社会治理体制，强化社会的自我调节和治理功能，弱化国家在社会中的管理职能，将政府原先包揽的或不该直接从事的社会服务及部分管理职能剥离出来交还给社会，而社会工作正是实现政府社会职能回归社会的重要媒介。“社会工作制度作为社会福利体系的一个资源发送系统，它是借助机构的行政力量和专业服务人员的努力，通过直接或间接的方式，利用社会工作的专业人员将社会服务资源与受助者联系在一起。”[2] 而这一目标实现的前提就是社会工作专业优势的发挥，这在很大程度上依赖于社会工作的职业化。实践表明，唯有高度发达的职业化才能实现社会工作的专业化，才能为社会治理创新提供新视角、新方法，在解决各种社会问题，推进社区建设、社会进步和社会发展中实现自身的价值。

（二）价值理性：社会工作专业价值的目标追寻

我国的社会工作属于政府主导的自上而下逐级推进的发展类型，大量本应由社会工作承担的活动一直由行政机构等实际工作部门承担，这在很大程度上决定了社会工作的行政性及半专业化特征。当前我国正处于社会转型的关键时期，社会问题、社会矛盾日益凸显，传统行政化的社会管理方式难以应对全部社会问题。“社会的现代化和社会化管理，呼唤着社会工作，这已是社会发展的一种趋势。推进职业化的社会工作，培养专业化的社会工作人才，是适应社会发展的趋势，是深化社会管理改革的必要举措。”[3] 因此，专业化的社会工作已经成为社会发展的内在价值诉求。

从社会分工的角度看，社会工作的职业化与专业化是相互联系、相互影响的互构关系。一方面专业化使职业化成为可能，另一方面职业化是专业化的基础，只有职业化才能保证专业化的发展。就社会工作的可持续发展来说，衡量一个专业的最低标准是这一专业首先应该成为一种职业。

我国社会工作的专业教育已经走过 20 多年的发展历程，形成了较为成熟的学科和人才培养体系，这在很大程度上取决于职业化的推进，只有形成较为完善的社会工作职业化架构，才能从整体上保证专业人才供需的结构平衡，实现社会工作职业的可持续发展。

（三）制度理性：社会工作职业化发展的合法性基础

从一般意义上讲，一个职业的发展是否成熟，首先取决于职业制度的确立及其完备程度。从西方社会工作发展的经验看，社会工作制度被纳入社会管理和社会福利的制度框架，得以用政策和立法的形式获得合法性地位。可以说，将社会工作视为一种制度，从制度建设入手，通过规定职业地位、确立职业权利和义务实现职业化是西方社会工作的宝贵经验。在我国，由于受计划经济体制的影响，政府更多地聚焦在专业教育、组织机制等实践应用方面的本土化探索，缺乏对社会工作可持续发展的制度关照。

在制度层面，社会工作职业制度的“碎片化”问题依然突出，制度体系中一些关键环节仍处于空白状态，制度体系建设的实际进展远远滞后于政策文件的预期要求。在实践层面，社会工作职业的认同度不高，职业待遇整体较低，专业社会工作人员流失率居高不下。从本质上讲，这些问题的产生与加剧根源于制度滞后于实践的客观现实，与社会工作制度环境的缺失密切相关。因此，加快建立与完善社会工作职业制度，是遵循社会工作职业化发展的内在逻辑、获得制度合法性的应然之意。

二、主体缺位与制度缺失：社会工作职业制度发展的困境

社会工作职业化是“对社会工作职业的确定及认同，其过程就是社会工作职业制度的建设过程。”[4] 从职业发展的过程讲，社会工作职业制度包括教育培训、资格认证、岗位任用、人才激励和监督管理等。从系统构成要素看，社会工作职业制度体系主要包括职业准入、职业评价、职业保障等。就我国社会工作职业制度而言，社会工作职业准入制度的“双轨制”困惑、职业评价制度与实践脱节、激励机制缺位导致的职业认同张力等问题突出，其根源在于责任主体的缺位和关键制度的缺失。

（一）“双轨”职业化：职业准入制度的两难困境

“职业准入制度是指明确限定人们进入某些领域就业最低限度的资格要求，依此排斥无资格的人的一种限制性的就业制度。”[5](P.68) 就社会工作而言，职业准入制度是指对从事社会工作的人员在资格上进行规定，通过设定执业资格，规定从事某一特定岗位的人员在学识、技术和能力上的必备标准，以确保从业者具备专业资质。对于社会工作来讲，社会工作首先成为一种职业，有自己的入职标准，这也是发展社会工作的一个基础。[6](PP.19～36) 准入制度是社会工作职业化的起点，也是实现社会工作专业化的重要保证。建立职业准入制度，一方面由服务特性决定。“社会工作服务属于福利行业，多采用非市场化运作，服务对象的选择余地较小，与其他消费者相比更需要对从业者的先行信任，服务对象一般多是弱势群体，其专业辨别力有限。”[7] 另一方面，实行职业准入制度，遴选出最合适的人员从事这一职业，有利于提高从业人员的整体素质水平，也是社会工作职业实现更好发展的必然要求。

从目前我国社会工作的职业准入实践看，由于特殊的历史和国情，社会工作者主要有两种类型，即专业社会工作者和行政社会工作者。社会工作职业化也有两种形式，即职业专业化和专业职业化。[8](PP.246～249) 因此，职业准入就具有“双轨制”职业化的复杂性，这种“双轨制”职业化使得职业准入制度很难按照单一的标准来执行。2004 年《社会工作者国家职业标准》将社会工作者职业资格纳入技能类。2006 年《社会工作者职业水平评价暂行规定》又将职业水平证书纳入专业技术类。事实上，资格认证是就业能力和水平的证明，仅表明有从事社会工作职业的资格。“尽管职业水平评价从形式和内容上类似于就业准入制度，但从法律效力角度来看，就业准入制度即执业资格需要法律或行政法规来规定，国务院部委无权设置执业资格。”[7] 而目前的职业资格认证和评价制度并不具备限定就业准入的法律效力，因此，重新厘清职业资格认证与就业准入之间的关系、妥善解决“双轨制”职业化是职业准入制度制定的基本前提。

（二）评价模式单一化：职业评价与实践脱节

当今社会，一种职业能够得到社会的认可，前提就在于社会的需求度和服务的不可替代性。对于社会工作者而言，如何衡量职业技能水平以及与社会需要的匹配度，需要完整的职业评价制度，具体包括职业水平级别、职业能力、登记管理、继续教育等。

2006 年颁布的《社会工作者职业水平评价暂行规定》和《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试实施办法》标志着我国社会工作者职业水平评价制度的正式确立。职业水平评价制度的确立提升了社会工作者的自我认同感，促进了社会工作者社会地位和薪酬待遇的提高，同时，统一系统的评价标准使得社会工作者人才资源的合理流动和有效配置成为可能，加快了社会工作职业队伍的发展。但是，在实践过程中也暴露出了诸多问题。首先，从评价内容看，科学的评价体系应以学历、职称和从业经验为基础，注重对品德、知识以及能力等要素的综合评价，只有这样才能得出客观、公正的评价结果。对于社会工作这类特殊职业来讲，具有助人自助的服务理念和良好的职业操守是成为合格从业者的精神内核，具有娴熟的实践技能和丰富的从业经历是基础。目前的职业水平评价采用结构化命题的形式开展，侧重于对理论知识的考察，缺乏对于技术水平、实践能力和职业道德的评价。其次，从评价体系来讲，职业水平考试将社会工作者纳入专业技术职称的评价范畴，形成了从低到高的职称分级体系以及评价实施办法。目前，社会工作者的专业职称分为助理工作师、社会工作师和高级社会工作师，前两者职称的确定是通过职业

水平考试进行认证，而高级社会工作师职称的认证办法尚处于空白状态。最后，从评价方式看，社会工作者水平的评价是一种专业技术职称评价，按照专业评价的一般模式，其评价主体应由专家、社会组织和服务对象三者组成，评价方式采用资格考试、考核和同行评议等相结合的方式，才能体现评价的科学性和全面性。目前以考代评的单主体、垂直化的评价形式，将社会组织和服务对象排除在评价体系外，不符合专业技术职称“评聘结合”的通行管理模式，也不利于社会工作者队伍的管理。

（三）激励机制缺位：职业认同的现实张力

“职业”是指个人在社会中从事的作为主要生活来源的工作。由此可见，工作必须有相应的工作岗位和薪酬。对于社会工作来讲，必须建立以岗位设置、薪酬晋升为核心的职业激励机制。

纵观我国社会工作人才队伍建设历程，2010年《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》明确提出以人才培养和岗位开发为基础，培养造就一支职业化、专业化的社会工作人才队伍。2011年《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》、2012年《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2011～2020年）》均将推动社会工作专业岗位开发和建立健全社会工作专业人才薪酬保障机制作为促进社会工作人才队伍建设的重要内容。经过多年发展，我国社会工作人才队伍不断壮大，职业岗位和职业待遇有了较大程度的提升。截至2014年底，“全国持证上岗的社会工作者（助理社会工作师和社会工作师）已达15.9万人，比2013年增长29.1%。各方面社会工作专业人才数量突破40万人。各地在相关事业单位、城乡社区、社会组织开发设置了11.39万个社会工作专业岗位，比2013年增长37.5%。”[9] 但是与社会工作发展整体要求相比，社会工作岗位开发和薪酬保障还有较大的提升空间。

就目前来看，存在两大问题。一是人才总量增加与岗位供给不足的矛盾。按照国家2011～2020年社会工作者人才建设规划，预计到2020年我国社会工作专业人才总量要达到145万人，而目前人才总量仅为40万，尚有100万左右的缺口，这意味着未来几年社会工作人才必须激增，而专业人才的增加就必须要有相应的岗位。事实上，当前大部分社会工作岗设置都在党政机关和事业单位，属于公务员或事业单位编制，岗位编制有限、逢进必考、准入门槛高等现实使得吸纳大量的社会工作人才较为困难。而急需社会工作专业人员的基层组织、社区和社会组织由于编制和福利待遇限制，难以提供相对合适的岗位来吸引社会工作人才。二是薪酬与晋升制度尚未建立。与国外社会工作者待遇相比，当前我国社会工作者的薪酬普遍较低，缺乏统一的标准，不同城市、不同级别的社会工作者收入亦有差异，也未形成稳定的薪酬增长机制。尽管广州、深圳、东莞等城市陆续制定了职业薪酬实施指导方案，但从整体看，除了每年机关单位以公务员或事业编制招收的少量社会工作者可以享受较高的薪酬外，其他一线社会工作者的待遇仍低于机关事业单位的工作人员，与其所从事的岗位性质不相匹配。待遇偏低导致社会工作者职业认同度较低，许多社会工作者只是将现有岗位作为过渡，这种普遍较低的自我认同会进一步影响其社会认同度。

三、社会承认与社会治理：社会工作职业制度体系构建的新取向

“承认是人类的基本需要，自我的认同部分地是由他人的承认构成的，如果得不到他人的承认，或者只是得到他人扭曲的承认，会对主体的认同构成显著的影响。”[10] 就社会工作来讲，“承认就是能获得社会环境中各大利益主体的认同与接纳，即政府部门、社会大众、服务对象以及社会工作群体自身对社会工作的承认。”[11] 从本质上讲，社会工作的承认是自我承认、制度承认和社会承认的综合，其中实现国家层面的“实质承认”是确立社会地位的最终目标，而其实现的基础就是“制度承认”。从国外及港台地区的社会工作发展经验看，从制度层面推动社会工作的合法化和普及化是社会工作得以发展的首要保障，也是能够获得社会承认的重要环节。

实践证明，“社会工作在帮助弱势人群、维护社会公正、整合社会关系等方面有着不可替代的作用，是现代社会治理与公共服务的重要手段。”[12] 但是，只有社会治理的目标，没有制度化的安排，社会工作的效用仍难以发挥。因此，对社会工作而言，赋予专业社会工作者一定的权力和身份权威，是保证其能够嵌入基层生活空间、提供合格社会服

务的前提。[13] 因此，必须建立健全社会工作的职业制度保障体系。

（一）有法可依：提升社会工作规定的法律位阶

立法是社会工作职业化发展的制度基础。我国现有的社会工作政策条例虽然规定了考试制度、职业标准、职业规范等内容，但这些政策规定绝大多数属于部门规章，在法律位阶上处于较低层次，并没有由全国人大及其常委会和国务院制定的法律和行政法规，难以形成具有权威性和强制力的全国统一规定，也就难以提高整个社会对社会工作者的承认度以及社会工作的社会地位。因此，应该尽快推动社会工作法的出台，明确社会工作资格的取得、执业条件、管理体制、登记注册等规定，逐步规范社会工作职业的发展，使社会工作有法可依。

（二）分类推进：建立完善职业准入制度

社会工作者职业资格认证是国家对社会工作从业者的准入控制，是广大社会工作者从事社会工作的标准、依据和凭证。[14] 我国社会工作的职业化进程起步较晚，因此，需要在广泛借鉴国际经验的基础上结合实际制定相关制度。一是确立考试授证作为职业准入的法律地位。尽管我国社会工作者的发展有着现实的特殊性，存在着两种不同的职业化人群，但抛开历史发展的遗留问题，从社会工作职业化发展的趋势看，借鉴美国的执照模式是符合我国国情的选择。因此，应对社会工作者职业资格的法律性质以及执业资质、执业范围、执业行为作出规定，将职业资格定位为专业技术类，尽快出台相关法律法规，明确考试授证对职业准入的重要意义。同时对社会工作者类别进行重新界定和分类，设置高级、中级、初级和助理社会工作者师，对职业水平考试类型作出相应调整，将职业资格与职业水平相结合，从基本方向上确立考试授证的权威地位，为未来社会工作职业化奠定基调。二是分类推进职业准入。针对我国实际社会工作者和专业工作者双轨制现状，对助理社会工作师以上的从业者以职业水平证书作为就业准入认证依据，实现持证上岗。对社会工作人员实行过渡职业准入方案，实行注册管理制，并限定在固定年限内通过社会工作职业水平考试，对新入岗人员必须以职业水平证书为门槛，以提高社会工作人才队伍的专业化水平。

（三）多元协同：构建科学评价制度

社会治理的核心是实现政府与市场、社会的协同共治，强调从过去的单一主体向多元治理转变，由政府、民间组织、公民个人等主体充分利用各自的资源、知识、技术等优势，实现资源共享、优势互补、协作共治。

完整的职业评价制度包括社会工作者职业水平级别、职业能力、登记管理、继续教育、职责分工等，任何单一主体都无法实现有效运转。因此，在社会治理强调政府有效确权、限权、放权和分权，激活社会组织活力的背景下，应充分发挥社会工作协会在知识、技术等专业领域的优势，构建科学评价制度。一方面，改变以政府组织考试为主的单一评价制度，将社会组织、专家等纳入考评体系，形成教育、考试与实践三位一体的综合评价制度，逐步淡化职业水平考试对职业技能认定的权威作用，更加注重考核和同行评议以及评聘结合，增加社会机构对于职业技能和水平的考核权重，实现理论知识与实践的融合。另一方面，赋予社会组织更多的活力。突出社会工作协会衔接政府和社会机构的纽带作用，赋予社会工作协会组织对从业人员和业内机构的监管权和考核权，形成政府购买服务的长效机制，将更多的监管和考核权利通过购买服务的形式下沉到社会工作专业协会组织。明确社会工作者教育培训质量评估指标体系，以及对社会工作者教育培训机构进行认证、培训效果评估的权责；明确社会工作者的专业资格标准，对社会工作者的职业能力和职业操守进行认证和评价的权利。

（四）提升认同：建立职业激励制度

职业地位是指从事的职业在经济收入、社会地位和社会声望等方面的总体状况，它反映了人们对某一职业的主观认同态度。“职业认同是个体对所从事工作的正向评价以及由此带来的积极体验。”[15] 不仅包括其他成员对社会工作的认同程度，还包含了社会工作者对自身职业的认同。目前，社会工作的社会认同度较低，最为直接的反映就是与身份相匹配的职业权利的缺失。“工作待遇、发展机会和工作自主性往往是衡量特定职业社会地位的基本指标。”[16] 对于社会工作者而言，工作待遇、发展机会和工作自主性是影响个体职业感知和评价、建构职业认同的关键因素，更是社会对其职业本身认可的重要参考。因此，建立与社会工

作者法律地位和社会身份相适应的职业激励制度是提高职业认同度、实现社会承认的重要环节。首先,优化岗位设置渠道。一方面,在体制内岗位编制受限的前提下,通过设置专业要求,提高专业社会工作者的录用比例,优化政府部门的社会工作者队伍。另一方面,应推动政府购买岗位等形式的政策引导,加大对城乡社区和民办社会机构社会工作者岗位的开发,吸纳更多的社会工作专业人才进入基层,在满足基层服务需求的同时实现就业。其次,建立薪酬保障机制。政府应尽快出台社会工作专业人才薪酬标准指导方案,采用职称、资历、岗位等多种指标相结合的方式,设立合理的薪酬标准,确保社会工作者的职业待遇,合理体现社会工作者的专业人才价值。在购买服务的合同中明确将薪酬按人力成本专项列支,保证社会工作者的薪资稳定。最后,畅通晋升渠道,加快将社会工作专业人才纳入专业技术人员管理范畴,引导社会工作协会建立符合社会工作专业人才特点的评价机制,按照岗位和职称两个序列同步拓展晋升渠道,同时建立社会人才上下流动和遴选的长效机制,在党政机关招录社会服务类职位时,优先录用具有丰富基层实践经验的社会工作专业人才,通过各种定向选拔考试,遴选在城乡基层服务的社会工作者进入基层领导岗位,为社会工作专业人才提供成长发展的空间。

四、结语:走向社会承认的职业化社会工作

社会工作职业制度的建设是实现社会工作者自我认同和社会认可的基础,是催生社会工作这个职业从形式承认走向实质承认的基本前提。作为一项系统性工程,构建本土化的社会工作职业制度体系就必须从制度与实践两个层面协同推进。在制度层面,要在进一步做好现有相关制度政策贯彻落实的基础上,重点围绕制度的空白和漏洞做好制度设计,为完整的职业制度体系构建提供制度保障。在实践层面,要结合社会工作本土化理论和区域性职业化实践经验,推动职业制度向实质承认的向度发展。总而言之,社会工作职业制度是社会工作实现良性运行和协调发展的基本前提,只有从制度层面入手,加快制度体系建设,才能真正提高社会工作的社会地位,实现社会工作的良性发展,进而获得社会承认。

[参考文献]

[1] 李克强. 2015 年政府工作报告[DB/OL]. http://liang-hui.people.com.cn,2015-03-05.

[2] 黄耀明. 论构建和谐社会与推进社会工作专业发展的关系[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2007,(5).

[3] 吴铎. 社会工作职业化:深化社会管理改革的需要[N]. 中国社会报,2007-05-28.

[4] 张昱. 社会工作职业化的困惑及其发展前景[J]. 社会观察,2008,(7).

[5] 王应密. 中国大学学术职业制度变迁研究[D]. 武汉:华中科技大学,2009.

[6] 王思斌. 社会工作职业化与专业化[A]. 加强社会工作人才队伍建设问题研究调研和主件起草组. 社会工作理论与实践[C]. 北京:党建读物出版社,2008.

[7] 徐道稳. 社会工作者就业准入制度研究[J]. 广东工业大学学报(社会科学版),2013,(4).

[8] 孙莹. 社会工作职业发展的基本要素分析[A]. 王思斌. 社会工作专业化及本土化实践[C]. 北京:社会科学出版社,2006.

[9] 民政部. 我国社会工作者数量突破 40 万人[DB/OL]. http://www.ce.cn,2015-01-27.

[10] 查尔斯·泰勒. 承认的政治[J]. 天涯,1997,(6).

[11] 王思斌. 走向承认:中国专业社会工作的发展方向[J]. 河北学刊,2013,(6).

[12] 陈成文,等. 论社会治理与社会工作的发展空间[J]. 山东社会科学,2015,(1).

[13] 李迎生,方舒. 社会工作介入社会管理研究——基于北京等地的经验[J]. 社会工作,2013,(1).

[14] 章长城,张婷. 完善我国社会工作者职业资格认证制度[J]. 中国人力资源开发,2010,(2).

[15] 杨旭华,杨 瑞. 专业社会工作者职业认同的结构与分析——以北京市为例[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2014,(6).

[16] 李斌. 社会工作人才队伍"嵌入性"建设——以湖南省为例[J]. 广东工业大学学报(社科版),2012,(5).

(责任编辑 郭俊)