

政府与学院之间的伙伴关系

对中国社会工作教育发展的意义

马凤芝

本文所讨论的“伙伴关系”是指政府与社会工作教育学院基于解决社会问题、满足社会需要、提高人民福利的共同基础而产生的“政府行为”(社会方案、社会福利政策、对社会工作教育与训练的财政支持)对专业社会工作及社会工作教育发展的影响,社会工作教育与训练对传递、转化政府社会福利政策的作用二者之间的连结关系。

一、中国社会工作教育发展中政府与学院“伙伴关系”形成的背景

中国社会工作专业教育在 80 年代中期开始恢复发展。这其中,政府与学院之间的伙伴关系是推动中国社会工作专业教育训练恢复发展的重要基础。

(一) 中国社会工作的特点与内容

1949 年以来,中国的社会工作是以前非专业的面貌存在的^①,但这并不等于中国没有社会工作的活动。与以社会主义计划经济为基础的体制相适应,中国的社会工作表现出如下特点:

1. 社会工作的行政性特点。中国的社会工作表现为由政府负责的,以社会行政与管理为主的社会工作模式。“政府通过强有力的行政体系,动用行

政力量,由政府通过行政化的单位和群众团体提供服务,行政管理架构承担了一定的社会工作服务的职能。”^②这种模式回应了社会中大多数人的一般需要,解决了严重的社会问题,但对社会中的个别需要的照顾则不够精细。

2. 社会工作的非专业化特点。从事社会福利行政与服务的工作人员是在政府的行政架构下以行政干部的身份出现^③,没有社会工作的专业训练背景,工作方法主要是行政手法和实际工作经验的总结,“为人民服务”是其工作的价值指导。非专业化的社会工作对需要的回应及对问题解决的欠缺是缺少专门知识的指导。

3. “社会工作”的主要内容。这种非专业化的社会工作活动的主要内容及“社会工作者”的角色主要在三个层面展开:

第一个层面是与接受服务的人直接接触的前线工作,主要由街道办事处及居民委员会主任及单位的干部充任。非正式的社会照顾网络是前线工作经常采用的战略。在政府举办的各级福利设施中工作的人员、工会、妇女、青年组织的基层工作人员都属此类层面。

第二个层面是福利工作的管理与协调,属于社会福利行政与管理工作,

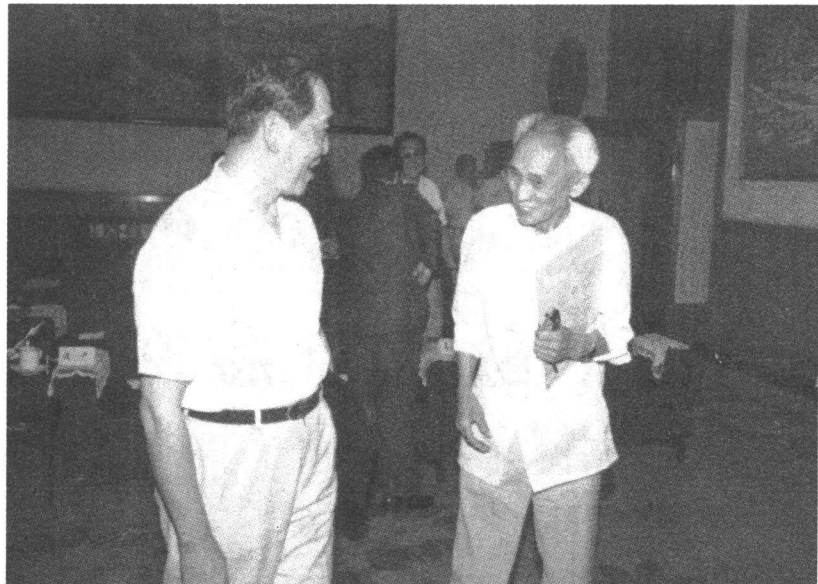
要求干部了解福利政策及运作,督导与激励前线直接服务的工作人员,规划和管理福利项目以满足社区需要,发掘经费资源以及为上级决策部门提供工作执行情况和社会需要的信息。

第三个层面是社会福利工作的高级行政与社会政策的制定,包括高级行政人员、社会政策研究、制定与分析人员。这个层面的工作与活动要求工作者具有概括与分析的能力、宏观上掌握社会需求、社会政策制定、社会服务的规划与经营管理^④。

(二) 社会工作教育产生的背景

1. 促使社会工作教育产生的客观社会条件

第一,工业化与市场经济所引发的新需要与新问题。社会工作是近代工业化的产物,并且是与市场经济制度相联的^⑤。80 年代以来,中国由社会主义计划经济体制向社会主义市场经济过渡转化,带来新的社会问题:失业和半失业人口的产生,贫富差异的加大,社会失范与社会竞争带来的心理失衡与人际关系的疏离、家庭小型化、人口老龄化、独生子女教育、弱势群体的社会救助与居民的社区归属感等问题靠传统的行政工作手段已不能满足需要与解决问题。这样,以解决社会问题与满足



原民政部部长崔乃夫与北京大学袁方教授商谈社会工作教育问题

需要为取向的社会工作与社会工作教育的发展就具有了客观的社会基础。

第二,社会福利制度和体制改革。体制改革使政府由管理型向服务型转变;社会福利制度的改革使单位的福利功能外移,原先依靠单位提供服务的人也部分地失去了保障。政府提倡“社会福利社会办”,促进了社区服务、各种社会福利服务的发展,为专业社会工作的发展提供了空间。

第三,社会进步与发展带来人们对精神生活的追求,传统行政型社会工作已不能满足人们追求自我实现与发展潜能的需要^⑥。不但具有解决与预防问题功能,而且具有发展性功能的专业社会工作发展就显示出了生命力。

2. 政府行为是专业社会工作教育与训练产生的重要推力

可以说,专业社会工作教育的恢复发展从一开始就表现出政府在解决社会问题、满足社会新需要方面与教育学院之间的合作与共识,有关部门的政府行为直接推动了社会工作专业教育的发展。

一个事实是,1987年北京大学、中国人民大学和吉林大学获国家教委批准,建立“社会工作与社会管理”专业。1988年在民政部直接资助下,北京大学正式开办此专业。1988年民政部成立

“社会工作教育与研究中心”,由有关专家教授组成,为中国社会工作教育的发展提供咨询^⑦。民政部所属民政管理干部学院自1984年后大多开设社会福利、社会保障及社会工作课程^⑧,极大地推动了中国社会工作教育的发展。90年代后,妇女及青年工作的院校及一些综合性大学也先后开设社会工作课程。

由于民政部门承担了社会福利与服务工作的很大部分,在政府职能转变与社会福利制度改革过程中,最先感受到社会工作的专业知识与方法对社会福利行政与服务工作及在满足需要与解决问题上的独特贡献,因而最早倡导在中国开展社会工作教育训练,以便培养专业社会工作者。民政部的支持为社会工作的推广提供了一个可靠的基点^⑨。没有中国政府决策高层的明确赞同,社会工作专业教育的发展恐不会有今天的局面。

二、政府与学院间伙伴关系形成的内在

1. 对社会问题的回应是伙伴关系形成的客观基础。社会需要的满足与社会问题的解决需要一种机制。当原有机制不能适应需要时,正如生物有机体本身会对疾病作出反应一样,社会这个有

机体也会发展出一种新的机制来对此作出反应。当伴随社会转型、体制与社会福利制度改革,原有的社会福利行政与服务不能满足社会需要时,专业社会工作能够为这些新的社会福利服务提供专业的知识与方法,这些知识与方法的获得只有通过现代社会工作专业教育与训练养成。具体而言,社会工作教育可以在三个层面上为政府的社会福利行政与服务做出贡献:在前线基层社会工作实务活动中,社会工作教育可以提供诸如个案工作、小组工作、社区工作的知识与技巧,服务于前线工作;在社会福利行政层面上,社会工作教育可以提供社会福利项目计划、管理与协调、社会福利行政、资金预算、督导及社会工作研究等知识;在社会福利政策决策层面,社会工作教育可以提供有关社会政策研究与分析、社会工作高级行政、社会政策的规划和社会服务的经营管理方面的知识。这些知识是现代社会工作者的专门知识,有关人群服务部门的工作将直接受益于这些知识,从而提高工作与服务的质量和效率。以上构成了政府与学院伙伴关系形成的客观基础。

2. 对社会工作专业的需求是伙伴关系形成的内在动力。如上所述,目前中国的社会工作主要是在政府的行政架构下推行,社会工作人员也主要任职于三个层次上,这决定了社会工作专业角色的发挥也将主要是在政府现有的社会福利与服务的行政架构下,也由此决定了政府的社会福利行政部门及有关人群服务的部门将是社会工作专业最大的人才吸纳市场(民间机构虽然已有发展,但目前大多还停留在志愿无薪工作的基础上,资源与服务提供不稳定,没有能力聘用专业社会工作者)。如果这些职位的工作由受过专业训练的具有专业资格的社会工作者担任,通过政府与学院之间的伙伴关系培养专业社会工作者,实现政府对社会福利的承担将直接促进中国社会的进步与发展。

因此,伙伴关系体现与实现了政府的社会福利政策,也实现了社会工作专业教育的理想。社会转型期,政府社会

福利政策的基本取向是促进经济发展,稳定社会。而具有转化与传递社会福利政策与服务功能的社会工作专业是现代社会的稳定机制,具有调节社会关系、提升人与社会系统潜能的功能。社会工作专业教育的发展是达成政府社会政策的工具与手段方法,这也是政府推动社会工作专业教育发展的主观意愿与出发点。从而建立和发展伙伴关系也就成为政府与学院双方的自觉行为。

三、伙伴关系的内涵及对中国社会工作专业教育发展的意义

(一) 伙伴关系的内涵与实质

1. 伙伴关系的内涵与实质。伙伴关系代表了政府对社会福利的承担与社会工作专业的信念,也代表着政府与社会工作教育训练学院间在解决社会问题、满足社会需要上的共识,因而伙伴关系是双方自觉为共同目标而采取的行动。在此基础上,双方真诚合作,责任共担。

2. 这种伙伴关系对双方是互利互惠的。社会工作专业教育是政府实现对人民福利承诺的工具,政府的责任是提供资源以解决问题和满足需要;社会工作专业教育则提供方法与手段。在此基础上,“伙伴关系”同时具有实现政府增进人民福利与社会工作专业教育实现专业理想的功能。伙伴关系成为政府与社会工作教育训练学院双方的必然选择。

3. 伙伴关系对政府与社会的意义。政府与学院之间良好的伙伴关系所带来的社会工作教育的发展会为国家培养高质量有素质的从事社会政策规划制定、社会行政与管理及各种社会福利服务的专业人才,从而提高工作的水平与效率,社会将从中受益。

(二) 伙伴关系对中国社会工作教育发展的意义

1. 伙伴关系对于中国社会工作教育的发展具有极其重要的意义:它规定了中国社会工作教育的发展方向及具

体的课程体系与内容。即基于基本国情——人口众多、资源有限,长期以来已积累了十分丰富的经验等,社会工作教育应采取通才训练,重视宏观的策略。在重视面向个人与家庭工作的同时,强调训练学生具有宏观社会政策与行政的能力,重视社区组织与发展的训练,优先发展那些解决社会面对的急迫问题的课程,如农村社区发展与扶贫工作、老年工作、社区服务等。重视社会工作的中国特色,总结以往社会工作的经验,形成有中国特色的社会工作理论与方法,如开设中国民政工作、人民调解工作等课程。此外,与有关政府部门合作,形成社会工作教育的合理层次分工;不同学院在通才训练的基础上可以突出特色,定向培养和对口培养等。

2. 伙伴关系决定着中国社会工作与社会工作教育的发展途径。不同国家社会工作专业教育发展的道路不同,政府与学院间的伙伴关系有不同的演绎途径。基于中国的国情现状、文化传统与社会心理,社会工作教育只有在与政府的伙伴关系中才可以更好地实现发展,实现社会工作专业的理想,也比较容易得到社会的认可。借助于这种伙伴关系影响政府的社会政策的制定与实施,实现社会工作的专业化。伙伴关系的内涵是合作,不是一方约束另一方,只是表明中国的社会工作教育及社会工作专业的成长要在与政府的合作中,在获得政府的授权下,自觉运用政府的行政权威实现其目标。

四、结语

今日中国社会工作专业教育还处于发展的初级阶段,社会工作也远没形成一个专业。伙伴关系主要存在于社会工作教育训练学院与某些有关人群服务部门之间,这种伙伴关系还很不完善,政府还没有从政策上给予全盘统筹规划。政府与学院之间的伙伴关系能否继续与扩展,则需要认真研究和解决以下问题:

1. 建立合作机制,使双方从伙伴

关系中获益,推进社会工作与社会工作教育的发展。如资源共享,建立沟通渠道,使双方了解社会工作实务领域与教育研究领域的各自新发展;互派人员,在教学与研究上密切合作;建立社会工作教育与社会福利政策的咨询制度,加强社会工作教育学院与实际工作部门的联系,以使理论应用于实践并在实践中丰富发展。由此,具有中国特色的社会工作教育与社会工作理论也将从伙伴关系发展中产生出来。

2. 建立社会工作人力规划,有计划地为政府部门培养专业社会工作者。政府有关人群服务(human Service)与社会福利行政部门应成为社会工作毕业生的雇主,这样,一方面可以提高工作人员的素质与水平,逐步使相关岗位的工作人员具有专业背景,一方面可逐步推进社会工作的专业化。伙伴关系在这里应表现为政府授权以达上述目的。

3. 社会工作教育学院的主管部门——国家教委应与有关部门合作,适当安排经费,增加对社会工作教育的投入。

伙伴关系是中国社会工作教育发展的重要基础,它将对中国的社会发展做出贡献。

注 释:

①卢谋华:《中国社会工作》,中国社会科学出版社,1991年,第23页。

②王思斌:《中国社会工作的经验与发展》,1994年5月,北京大学,第二届华人社区社会工作教育研讨会论文。

③颜可亲等:《中国社会工作与社会工作教育的探索》,香港大学与广州中山大学社会工作教育与研究三年合作计划总结报告,第20页。

④同③

⑤Fieldlander, Walter A.: introduction to Social Welfare, 1968, 3rd.

⑥陈树强:《试论我国社会福利系统整合的必要性及可能途径》,中国青年政治学院建院十周年论文集,1995年。

⑦同④报告,第25页。

⑧同③,第402页。

⑨同④报告,第22页。

(作者单位:北京大学社会学系)