

● 社会学与社会工作

## 社工机构的 NGO 化： 专业化的另一种思路

朱健刚 陈安娜

(中山大学 中国公益慈善研究院, 广东广州 510275)

**[摘要]** 随着政府购买服务的推广, 专业社会工作在中国逐渐成为主流。但是在此过程中, 社会工作的独立性和专业性也受到质疑。社会工作的专业化表征之一是社工机构的专业化, 在政府购买服务的强大压力下, 社工机构要走专业化方向, 可以考虑将自己 NGO 化, 按照 NGO 的运作逻辑和治理模式来发展, 从而走上一条独立、自主和可持续的道路。本文通过笔者亲身参与和观察的案例, 指出中国社会工作内部呈现多元的形态, 虽然不是所有的专业社会工作机构都要 NGO 化, 但是 NGO 化可以在帮助一些社工机构专业化的同时, 也能促使整个社会工作专业更加独立和自主, 有利于整个行业的健康发展。

**[关键词]** 社会工作 NGO 独立性 社会参与

**[基金项目]** 本课题为国家社会科学基金重点项目“社会建设背景下的社会组织管理创新研究”阶段性成果(项目批准号为 12AZD027)。也受到 2012 年国家社会科学基金重大项目“社会转型中的公民道德建设工程研究”(12&ZD007)资助。

**[作者简介]** 朱健刚(1972-), 男, 湖南长沙人, 中山大学社会学与人类学学院教授, 中山大学中国公益慈善研究院执行院长, 博士, 研究方向为社区权力及社会组织管理; 陈安娜(1989-), 女, 湖北武汉人, 中山大学中国公益慈善研究院研究专员, 中山大学社会工作专业硕士, 研究方向为社会工作专业化与社会工作组织。

**[中图分类号]** C916 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-7672(2014)01-0028-10

2008 年以来, 日渐加强的政府购买服务使得专业社会工作成为社会福利领域出现的一个“香饽饽”。<sup>①</sup>专业社会工作被认为既可以用来填补政府在社会职能转移过程中所出现的社会福利真空, 又能够通过社会福利的提供来保证社会稳定, 这对于政府来说是一件两全其美的事情。不过, 随着政府购买服务的深入, 专业社会工作也遇到越来越大的压力, 不但基层政府的行政官僚

化过程使得购买了服务的社工机构产生了强烈

据中山大学中国公益慈善研究院 2013 年的一项调研, 顺德区公益慈善类社会组织 2012 年从政府获得的购买和补贴等资金中, 54.8% 都进入了社工机构, 该研究院在 2012 年对广州市 136 家社会组织的抽样调查表明, 社工机构 82.9% 的资金来自于政府, 非社工机构的公益组织只有 17.4% 的资金来自政府。

的等级化、建制化和依附性等特征,而且更重要的是,它使得社会工作独立的专业性受到广泛的质疑。在目前政府强势的情况下,社会工作机构没有成为他们自身所期待的政府的伙伴,而常常变成了帮政府处理各类麻烦事务的伙计。但是,如果社工机构要强调自己的独立性和专业性,它又担心在基层社会中一旦得罪政府,就会失去政府的资金支持,使得自身难以为继,生存都成为问题。这就是社工机构经常面临的“要活命还是要使命”的问题。这些社工机构面临的现实的两难困境,正是本文研究的起点。

有趣的是,与此同时,比中国社工机构起步更早的以志愿精神为基础的中国草根 NGO 组织也面临同样的处境。自上世纪九十年代以来,中国社会出现了许多基于志愿精神而形成的草根 NGO,他们从事着慈善、环保、教育、妇女等多方面的社会福利事业。这些 NGO 区别于很多官办的协会社团,有自己的志愿性、自发性和自主性。但是他们也同样面临着合法性不足、资源缺乏和能力不足等挑战。“要活命还是要使命”也常常困扰着许多草根 NGO 的行动选择。但是和社工机构不同的是,NGO 自身的民间性使得它很难能够绑在政府这一棵大树上,这些组织以及成员的志愿精神、低成本策略、扎根社区却能使他们克服困境而能持续发展。这些草根 NGO 的发展有力地推动着中国公民社会的成长。

社会工作的专业化表征之一是社工机构的专业化,在政府购买服务的强大压力下,社工机构要走专业化方向,是否有可能将自己 NGO 化,按照 NGO 的运作逻辑和治理模式来发展,从而走上一条独立、自主和可持续的道路呢?本文力图通过笔者亲身参与和观察的案例,对此加以分析。本文将首先分析这一策略的理论基础:社会工作与公民社会的关系。其次分析目前社工机构的若干类型,发现可能 NGO 化的社工机构的条件。再讨论社工机构 NGO 化的可能途径。最后本文指出,虽然不是所有的专业社会工作机构都要 NGO 化,但是 NGO 化可以在帮助一些社工机构专业化的同时,也能促使整个社会工作专业可以更加独立和自主,有利于整个行业的健康发展。

## 一、社会工作与公民社会的关系

NGO 的发展主要依托的是公民社会理论。公民社会这一概念来自西方启蒙时代个人主义的理念,在尊重国家权威的同时也强调一个独立于国家的个人行动自治空间的存在。公民社会是相对独立于政治国家的民间公共领域,其基础和主体是各种各样的民间组织,即有着共同利益追求的公民自愿组成的非营利性社团。在中国,对公民社会的研究主要关注社会组织的发展,以及随之而来的公共领域的开放以及民主参与的想象,以 NGO 为代表的公民社会范例研究在中国处于主流地位,国家与公民社会“良性互动说”得到广泛推崇和关注。高丙中认为,公民社会的逐步建立是中国改革开放 30 年历程在社会领域取得的最主要成果,中国从一个单位社会、以阶级斗争为纲的社会进入了一个以个人自愿契约为基础的公民社会,尽管还处于公民社会的初期状态。<sup>①</sup>尹保华则用公民社会理论的分析架构剖析转型期的中国社会,认为有利于公

朱健刚、陈安娜:《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系:对一个政府购买社工服务项目的分析》,《社会学研究》2013 年第 1 期。

殷妙仲:《专业、科学、本土化:中国社会工作十年的三个迷思》,《社会科学》2011 年第 1 期。

罗观翠、王军芳:《政府购买服务的香港经验和内地发展探讨》,《学习与实践》,2008 年第 9 期。

朱健刚:《草根 NGO 与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004 年第 6 期。

邓国胜:《中国草根 NGO 发展的现状与障碍》,《社会观察》2010 年第 5 期。

俞可平:《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》2006 年第 1 期。

张紧跟、庄文嘉:《非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略》,《社会学研究》2008 年第 2 期。

王名、陶传进:《中国民间组织的现状与相关政策建议》,《中国行政管理》2004 年第 1 期。

郁建兴、周俊:《中国公民社会研究的新进展》,《马克思主义与现实》2006 年第 3 期。

王名:《走向公民社会——我国社会组织发展的历史与趋势》,《吉林大学社会科学学报》2009 年第 3 期。

① 高丙中、袁瑞军:《中国公民社会发展蓝皮书》,北京大学出版社 2008 年版,第 34 页。

民社会发展的主要环境因素已经具备,这些因素构筑了中国社会工作发展的平台。

在西方的语境下,大部分以专业社会工作者为主体的机构就是 NGO,并成为西方公民社会的一部分。学者普遍认为,社会工作是被公民社会推动而发展,公民社会是社会工作发展的基础。Kessl 从社会工作在 19 世纪发源及在 20 世纪早期迈向专业化和制度化的过程中看到社会工作的基本转向,即社会工作的专业化和制度化是被公民社会团体所推动的,最初是被女性运动和工人运动推动,而今社会工作更被呼吁要在公共利益领域扮演激发这类运动的主体。在全球化加快的最近的三十年,由于公民社会的概念为民主化发展和反全球化运动提供了分析框架,社会工作和公民社会的联系在近年来于西欧、南美和亚洲等地得到强调。社会工作作为国家代理人正被要求要参与政策改变,以保护公民的基本权利。

不仅仅是保护公民权利,公民社会视角下的社会工作也强调建立个人和社会的联结。这里的时代背景是全球化带来传统社区关系的破裂,社会 and 个人的联结亟待重建。Jan(2004)指出,社会工作强调“人在情境中(Person in Society)”,其难题在于减轻个体痛苦的同时改变个体所在的社会条件。他指出,由于社会环境中增加了选择和流动性,个体生命中多了不确定性,使得社会制度不能控制个人生命中的风险,因此有必要让个体拥有使他们感到有意义和有社会团结的资源,而社会运动能帮助个体以有意义的方式来建构生命选择。总的来说,如何在流动的社会情境中建构或再制自我(remaking self)成为个体生命至关重要的任务,这一任务被 Giddens(1992)命名为“生活政治”。Harry 把生活政治发展成为社会工作的一个工作框架,即生活政治在于使人们能够超越社会对他们日常生活的管理而自我掌控,而社会工作应该在人们遭遇社会危机的时刻进入人们的生活,帮助人们完成生活政治的任务。Sunny(2010)随机抽取了 1274 名社会工作者进行问卷调查,寻求描述他们对政治参与的态度。其结果显示,接近一半的回答者显示出高度的政治积极性。其中,在准备读博士的社工、年长的社

工、有多年民主实践经验的社工呈现出更高的参与积极性。James(1981)表示社工在立法领域发挥了积极但并不关键的作用。

但是在中国的语境中,这种社会工作与公民社会的紧密关系却并非那么不证自明。中国的社会工作起步较晚,它首先是作为一种专业学科引入大学,其后一些专业的大学老师出于学科的实践性的特点自己举办社工机构,后来又因为政府购买服务的兴起,使得社工机构爆炸性地被生产出来,这就使得很多社工机构的创办者并没有明确的公民社会意识,更不把自己视为 NGO,由于 NGO 和公民社会这些概念都是来自西方的理论观念,经过近代,尤其是九十年代以来的“理论旅行”,才逐步嵌入到中国的学术和实务语境中来,因此以志愿精神为基础的 NGO 和公民社会可以说比社会工作的专业理念稍早,但差不多也是同时进入到中国的计划体制下的社会语境中来。所以,两者在中国语境中其实是一种相互碰撞、相互重叠以及相互嵌入的过程。

陈涛指出,专业社会工作是在公民社会不断壮大的过程中形成的,而社会工作的过度专业主义的发展原因主要是公民社会在成熟工业社会中的衰落,而公民运动的复兴使得专业社会工作

---

尹保华:《公民社会与社会工作》,《安徽农业大学学报(社会科学版)》2003 年第 5 期。

Fabian Kessl, "Civil Society", *Journal of Social work & Society*, Vol.5, No.2, 2007, PP:110-113.

Jan Fool, "Social Work and Civil Society: Reclaiming Links between the Social and the Personal", Paper Presented at the International Association of Schools of Social Work Conference, Adelaide, 2004, PP.1-12.

H. Ferguson, "Social Work, Individualization and Life Politics", *Journal of British Journal of Social Work*, Vol. 31, No.1, 2001, PP.41-55.

Sunny Harris Rome, "Social Work and Civic Engagement: The Political Participation of Professional Social Workers", *Journal of Sociology & Social Welfare*, Vol. , No.3, 2010, PP. 107-129.

James L.Wolk, "Are Social Workers Politically Active?", *Journal of Social Work*, Vol.26, No.4, 1981, PP. 283-288.



面临巨大的机遇。Powell 指出,公民权的概念为社会工作实践打开了新的视野,并提出公民社会工作(Civil Social Work)的领域,将公民定义一种为对公民的权利和需要的关注,在公民社会工作中,贫穷和受压迫者的抗争被定义为社会、文化和政治权利的缺失。因此从公民社会的视角来看,社会工作是一种社会建构,外在社会力量在决定社会工作实践中起到重要作用。虽然公民社会工作的理想引人入胜,但是在实践过程中,社会工作的实践者和研究者很难超越个体治疗的视角,陈友华等人甚至指出,体制性问题则是目前社会改革最需攻坚的部分,社会工作只是一个补缺性质的“锦上添花”而非“雪中送炭”,甚至社会工作本身还可能会使得很多社会矛盾被掩盖,不是被解决,而只是减轻了进行制度性变革的压力。曾家达等人则表示,中国社会工作现阶段发展的重点似应放在解决基本需求上,如在经济及社会变革及社区发展中所面对的宏观问题,包括就业、住房、收入保障、医疗保险、社区建设等,个别的临床治疗只能起补充作用。

从以上分析可以看出,公民社会的发展为社会工作的专业化提供了良好的机遇,而同时专业化的社会工作也会倾向于参与公民社会的议题,这些议题既包括维护公民的权益,也包括加强个人和社会的联结,实现社会整合。这些都构成了所谓公民社会工作的重要内容。但是在中国,公民社会工作主要要考虑独立性如何能够保持。例如笔者通过对草根 NGO、国际 NGO 与 GONGO 三个典型组织的案例分析,认为 NGO 与政府之间的良性互动为 NGO 参与社会福利政策的制定与执行提供了合法性,而如何在合作中保持独立性成为 NGO 面临的挑战。很多学者也对社工机构的独立性提出了忧虑。陈健民反观中国大陆不少社工机构,在资源上完全依赖政府,而且不能独立筹款,同时政府赋予官员较大的权力,可以随便剥夺这些资源,加上很多组织只做服务而没有独立精神、参与感和对政府的监督,担忧包括社会工作在内的 NGO 失去独立性而使得中国大陆“第三部门越来越大,公民社会越来越小”。

综上所述,一个社会工作机构如果具备了公民

社会的自主力量,那么社会工作的方向就会被要求去平衡社会里个人和群体的关系。当出现体制性、政策性的不公平,社会工作就走入个人的日常生活政治,向社会体制和社会政策倡导个体的权利。当公民责任履行不够、公民参与不积极,社会工作就动员个体参与公共事务。这种强调公民权责的社会工作被赋予了联结个人与社会的责任。这种类型的机构的兴起并不意味着和政府构成对立,而是会进一步促进政府和社会的整合。顾昕等人(2006)根据北京大学中国社会团体研究中心对两省一市两千多社团的调查数据,初步检验了自主的、实施民主治理的民间组织有利于政府施政的假设,获得正面的结果,证明国家与公民社会并非你强我弱的零和博弈关系。因此,正是这种公民社会视角下的社工机构完全可以将自己 NGO 化,从而在实现自身的社会工作的独立性和专业性的同时,也能够更好地参与社会治理,成为政府的伙伴。

归纳以上对公民社会与社会工作的相关研究,我们可以得到如下启示:第一,作为 NGO 的一种类型,专业社会工作可以是公民社会的主体

陈涛:《公民社会:专业社会工作的社会基础》,《中国社会工作》1998年第6期。

Fred Powell, *The Politics of Social Work*, Sage Publication, 2001, PP.11-54.

Gibelman, M, "The Search for Identity: Defining Social Work—past, Present, Future.", *Journal of Social Work*, Vol.44, No. 4, 1999, PP.298-310.

Payne M, *Modern Social Work Theory: A Critical Introduction*, Chicago: Lyceum, 1990, P.33.

张和清:《专业的确信与后现代视角下的社会工作》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2003年第3期。

陈友华、苗国、彭裕:《中国社会工作发展及其面临的体制性难题》,《思想战线》2012年第36期。

曾家达、殷妙仲、郭红星:《社会工作在中国急剧转变时期的定位》,《社会学研究》2001年第2期。

朱健刚:《社区组织化参与中的公民性养成——以上海一个社区为个案》,《思想战线》2004年第2期。

陈健民:《若 NGO 没有独立性,何谈公民社会》,NGOCN, 2013年6月8日。

顾昕、王旭、严洁:《公民社会与国家的协同发展——民间组织的自主性、民主性和代表性对其公共服务效能的影响》,《开放时代》2006年第5期。

之一,这取决于专业社会工作有无独立性(自主运作)和参与感(承担社会变革的使命);第二,在社会建构的观点下,公民社会与社会工作是相互建构的,其中能够引发两者互动的动力主要有:公民社会团体呼吁专业社会工作参与社会运动、公民社会发展的时代背景给社会工作施加制度性变革的压力、社会工作自身的政策性实践。第三,社会工作内部完全可以有不同的理论范式和实践模式,公民社会取向的社会工作为社会工作实践打开新的视野。通过社会建构与多元主义的视角,我们得以发现社会工作的公民社会力量。

## 二、对社会工作机构的类型学分析

然而在现实的社工机构的发展中,却并非所有的社工机构都能 NGO 化。我国现今由政府购买服务催生的社工机构呈现出怎样的特征呢?他们对公民社会发生了怎样的影响呢?笔者对在 Z 市所在的 Y 省有政府购买服务的城市中开展了社工机构抽样调查,通过访问全省 10 条街道(镇区)共 17 家社工机构所在地相关的政府机关、人民团体、事业单位、城乡社区组织(社区居委会、社区工作站等)和民办社工机构等方面共 127 名有关人员,并结合网络论坛、问卷调查和实地考察等途径收集信息,以其有无独立性、参与感把社会工作划分成为四种类型,从而衡量社会工作的专业性及其对公民社会的影响。

### (一)“空降型”社工机构

第一种社工机构是“空降型”,其特征是无独立性且无参与感。这类社工机构因政府购买服务的政策导向而生,是“社工大跃进”的产物。由于向社工机构购买服务成为国家战略和地方规划,而可以承接政府购买服务的社工机构不足,社会服务市场供小于求是这类社工机构产生的总体环境。一些由于成立较早或由知名人士创办等因素而形成品牌,尽管他们对这些邀请他们进入的社区根本缺乏了解,但他们还是频繁接受到在那些社区新设项目点的邀请,面对扩展规模的诱惑,有些机构评估自身能力和项目情况后拒绝了一些项目,但更多的机构还是抓住机遇承接了更多的项目,一些还为此注册了新的机构,就这样,

一些社工机构得以快速扩张,成为拥有若干项目、年收入几百上千万的“行业巨头”。社工机构获得政府的门槛低、资金量大的消息很快被传播出去,吸引了一些实际上缺乏社会服务经验、并不具备专业能力的人来注册社工机构。在社工机构供不应求、行业缺乏准入标准、招投标机制不够健全的情况下,他们中不少通过各种途径得到了一些政府购买服务的项目。

“空降型”社工机构是突然空降到社区的,在服务合同签订之前,他们跟社区没有任何联系,纯粹因应政府购买服务的资源导向产生。机构的工作是指标导向、易受政府干预的,机构与街道建立的关系是不对等的,由于常常要配合前者开展相关活动,机构在居民心目中的形象常常是政府的下属机构,而在政府以及街道和居委会面前却又很弱势。机构的社工很多是刚招募的、很现实的社工,无所谓独立人格,只是跟着指令做事,被机构不断地榨取劳力。其中一些机构中不仅没有促进社会正义的专业理想,有的甚至连职业道德都没有,抄袭其他机构的项目书、接受政府的寻租要求、压缩和转移服务经费、在服务中作假以应对评估检查等等,从而对服务对象、前线社工、社工行业乃至 NGO 总体都造成了伤害。机构基本上只关心自身的生存,通常对当地社区缺乏了解,走进社区的动力很低,对地方权力网络避之不及。他们对社区几乎不构成任何影响,社区居民对他们也没有需求或者需求很弱。一名社工机构负责人对社工行业中的这些“空降型”社工机构有如下描述:

一些机构为了在竞标时顺利中标,会在政府开出的最低服务指标之上,提交一个较高的服务指标,做出过度承诺。以至机构中标后前线社工要完成好这个指标,非常有压力。另一种情况是,机构运作不规范,社工在填写文书、报告时拖沓、敷衍了事,以至积压大量文书于临近评估前为过关而突击完成。(某社工机构负责人)

### (二)“新瓶装旧酒型”社工机构

第二种社工机构是“新瓶装旧酒型”,其特征是缺少独立性但有一定的参与感。这些机构是由工、青、妇、残等群团组织或供销社、居委会等群众自治组织成立的,政府购买社工服务成为这些组

组织转型或发展的契机,可谓是官办社会组织的“二次创业”。从购买方的角度来讲,虽然出于社会创新的国家战略,不少地方政府希望将购买资金向非官办背景的社工机构倾斜,但总有一些项目是找不到这类购买方,并且一些地方政府不信任体制外社会组织,或者想要寻找便于管理甚至能够为地方政府“创收”的购买服务实施主体。因此,“新瓶装旧酒型”社工机构便在官办社会组织转型和政府扶持官办社会组织发展的背景下产生了。

由于母体是体制内拥有政策敏感度、与政府长期的合作关系、强大的社会资源及丰富群众工作经验的官办社会组织,“新瓶装旧酒型”社工机构背后有庞大的组织支持,很多项目都可以跟其母体以及政府部门开展合作。由于连接着更为广泛的组织系统,机构的资金也较有保障,在无法自负盈亏的运作初期,其所依赖的组织系统往往会扶持它的生存,而他们也根据运作的效益对母体给予一定的回馈。不过,由于这类组织是在有丰富基层工作经验的人员领导下运作的,工作手法在解决某些基层社会矛盾方面比较有效,出于这种功利主义的问题解决导向,使得社会工作机构独立性的必要性及专业手法受到很大的挑战。以下两个访谈则表达了对“新瓶装旧酒型”社工机构的资源整合能力的欣赏:

青宫(社工)的做法与一般社工的做法很不同,他们是将义工组织起来,义务为那条街的居民服务,他们让每个义工都做个案,让他们都上门访谈,成立了一支一百多人的义工队伍,每天轮流巡逻值班,影响了整条街,让整条街都轰动起来,这个是他们拿出来让人看的点,而这里(社工机构)我就不知道可以拿什么出来了。(某居委会主任)

我们成立了社工机构,就是准备承接家庭综合服务中心的。我们有物业,有企业资源,政府也信任我们。因为我们长期跟政府关系打得很好,我们这些部门人员流动也不大。所以我们很有信心能在明年申请到一些家综。我们是希望一来可以承担政府的一些职能,二来也能重振供销社的辉煌。(某供销社工作人员)

“新瓶装旧酒型”社工机构虽然注册为社会组织,但实际上拥有官办社会组织的一切弊端,即

对服务对象特别是某些上访个案的思想和行为偏向于管控而非服务,组织内部的官僚色彩浓厚,是通过强大的力量来保持系统稳定而抗拒改变的。组织决策权相对集中在母体手中,来自母体的员工缺乏专业训练,或者只是经过短期的、实用性不够的专业培训,而外聘的执行团队开展活动受到母体意识形态的影响而缺乏专业自主性。然而,一旦真正脱离原有官办组织的支持,组织运作的保障性又会减弱,因此这类机构基本上没有与母体脱钩的组织变革动力或能力,更妄论成为监督政府的公民社会力量。

### (三)“专业主义型”社工机构

第三种社工机构是“专业主义型”,其特征是强调独立性但参与感较弱。这类社工机构主要由社会工作相关专业的高校教师或毕业生注册成立,是政府和高校为了推动社会工作专业化而大力鼓吹的一类社工机构,这些机构创始人对国际社会工作的专业理念、理论和技能进行了系统学习,因此他们是中国庞大的社会服务群体中最熟悉、最注重、也最标榜社工专业方法的人员。但这类社工机构大多没有原始积累,即使注册后未必能够获得资金,或者资金依然不稳定,其常见的情况是“政府的拨款有程序的,有时候几个月下不来他们就断粮的,机构负责人就要自己筹钱”,所以,是把政府购买资金还是专业精神当成行动的风向标,这是一个常常让他们感到纠结的问题。

由于对专业性的强调,“专业主义型”社工机构往往显得封闭,甚至制造出有点让人搞不明白他们到底是干什么的神秘感,其开展的服务往往将社工作为唯一的执行主体,与其他组织很少合作,特别是对无法彰显社工主体性的合作经常采取拒绝的态度,但事实上而由于所学书面知识与社区实际需求差别太大,他们的专业性很难受到认可,并且这种专业至上的态度使得他们在地方建立社会网络

例如,民政部在2008年就发布了《关于促进民办社会工作机构发展的通知》,鼓励社会工作专业教师依托专业资源创办民办社工机构。



和动员社会资源的意识和能力很差,事实上也加剧了他们对政府购买资金的依赖。这类社工机构的封闭性突出地表现在机构人员招募首要考虑有社工专业教育背景的人员,在招募不到足够的社工毕业生时期,不少机构往往宁可使用还未毕业的相关专业学生来做全职的工作,也不愿降低教育背景的门槛,一个社工机构管理者就曾对笔者说,“(政府)必须让我们自主地招聘人员,这样方便管理”。同样由于教育背景的要求,这类机构的中高层管理者往往十分年轻。黄锦淑对广州市16家家家庭综合服务中心的主任或副主任进行的访谈表明,目前社工主任不完全胜任他们的工作岗位,他们的能力困境突出地表现在对外公关关系、危机处理、员工沟通与发展等方面,同时他们大多倾向于认为这些能力的不具备是新兴社工行业发展的必经阶段。某市社会工作协会的一名工作人员说出他对“专业主义型”社工机构的担忧:

我们对20个试点街道也好,34个试点项目的评估也好,都看出一点问题来,就是说我们现在起步的步伐速度是快的,面是广的,但是就担心这个专业做了以后就变了坏了或者怎么样,就是有一些政府官员觉得,你社工机构做的跟我们的居委会、跟我们这个街道原来做的,好像没有两样啊,那个时候就麻烦了。(某社工协会工作人员)

“专业主义型”社工机构最明显的特征是认为职能分工的专业社会工作是解决现代中国社会各种问题的灵丹妙药,虽然有着以案主为中心的专业情怀,但容易陷入个案治疗模式而对问题的结构性成因缺乏醒觉和应对,埋头于直接服务而不关心更广泛的社会议题,因此这类社工机构的专业情怀是非常脆弱的。实际进入社区后,他们却发现自身正处于一种尴尬的境地,即他们所服务的居民并不是所谓的问题人群,反而是能够解决问题的动力,甚至是要回避社区里的关键问题才能够获准呆在社区,价值伦理的纠结再加上行政化任务对他们自有服务独立性的威胁,使得不少社工忍受不了折磨而最终选择了离开,换一份不需要在专业社工的位置上面对政策问题的新工作。我们看到大量社工学生在这类社工机构实习或短暂地工作一段时间后,就放弃了他们的职业理想,

其中也有坚持原则而背离机构“求稳”的理念而被迫离开的。面对社工学生在社工行业的低就业率和高流失率,有街道政府竟然不得不规定社工人才流失率不得低于某个范围。而留下来的不少不再坚守专业原则,开始学会用拖延、消极应付等方式策略性地应对政府指派的任务或不合理的实务指标,虽然避免了与政府的冲突,但他们事实上看起来更像二政府了。这类社工机构在这个动荡的过程中到底前往哪个方向,是走向二政府、回避政策参与还是走向公民社会,这是他们面临的难题。

#### (四)“草根自发型”社工机构

第四种社工机构是“草根自发型”,其特征是看重且较为具备独立性和参与感。这类社工机构往往前身是草根NGO,由于在长期实践中能够按照国际NGO的参与式发展方法,并且结合本地的实际情况开展工作,他们往往能够在地方权力网络开拓出新的公共空间,开展工作后比较容易赢得地方民众的支持,甚至推动新的治理结构产生。笔者曾介绍上海和广州的两个志愿组织案例,表示单靠这类草根志愿组织形成的社会资本或许还不能带动公民社会的形成,但这些组织以及成员的志愿精神却能使他们在中国公民社会成长中克服困境而促成其发展,这些草根NGO长期不能注册,或者只是专注做事情而对于成为正式的组织不感兴趣,但随着组织的发展,他们发现人力、财力、组织形态等不足限制了他们更好地承担社会使命,同时又发现政策性的契机,即政府在通过政策优惠、资金投入等多项措施来推动社工机构的发展,于是他们便在转型过程中注册社工机构,并延续了他们推动公民社会的原初使命。以下就是一个“草根自发型”社工机构推动社区治理案例:

社工机构的主任岗位通常是一个政府购买社工服务项目的负责人。

黄锦淑:《NGO社工主任行政管理能力的困境与提升研究——以广州市家庭综合服务中心为例》,未发表。

刘洪:《广东省社会工作人员职级评价体系研究》,广东省民政厅,2013。

光赋权没有希望,最好的办法是他们自己干,影响他们治理,共治,跟政府的人一起治,跟外界的人一起。这些居民被组织起来,参与到村庄的治理中去,跟社会组织一起治理,包括社工。我们马上就成立了XX社工发展中心,显得像是当地的,很像上面下来的。跟村庄做顶层设计,做联席会议,一起讨论各种问题,讨论决策,看到官也很怕。明明是假装在做,有人把这事当真了,“弄假成真”策略。只要你把它当成真的,意义相当大。中国老百姓喜欢看热闹,只要有人敢干……现在,社工已经消失了,当地的理事会在运作这个机构,社工跟政府在与各方面进行协作。在这个过程中,我们看到社工充当公民社会的角色。权益不是维权,而是治理。(某社工机构负责人)

“草根自发型”社工机构其实并不容易获得政府购买服务,特别是资金额度比较高的政府购买服务。这一方面是创始人的身份并不“正统”,既无社工专业教育背景又非官方系统所熟悉的人,一方面是组织更注重解决社会问题的实效性,不少组织长期开展的服务连系统的记录都没有,更遑论专业理论的包装,这与政府鼓吹的“专业主义型”社工机构所特有的模式并不相同。而资金额度较高的社工服务通常对专业资质(例如要有一定数量的拥有专业资格证的员工)的要求较高,或者服务领域和服务指标较多,而“草根自发型”社工机构并不具备这些资质,很多也不愿意做超出自身能力的事。因此,这类社工机构除了注册身份是民办社工机构外,在人员数量、资金量、资金来源和运作模式等方面与NGO并无多少差异。

于是,这类社工机构不少走上了“小而美”的发展道路,拿不到或不想拿家综项目,就拿基金会或妇联、工会等群团组织的小额资金和专项的政府购买服务,寻求做小、做精、做品牌。虽然所获资金并不可观,但却使他们保留了从不同渠道开拓资金来源的动力,平衡不同资助方、购买方的需要。一些想涉足不同服务领域、提升自身综合服务能力的社工机构也未必是承接家庭综合服务,而是通过内部治理结构的变革,让不同领域的项目有相对独立的运作方式,让服务的多元化和专业性均能够得到发展。

#### 四、公民社会视野下社会工作的 NGO 化

通过上述对社工机构的类型学分析,我们可以初步得出结论:社工机构是在政府购买服务的推动下成立的,但由于产生渊源、生存环境、组织特征的差异体现出不同的独立性和参与感,使得行业内部呈现出多元的组织形态,有的全无公民意识而表现出官僚化特征,有的依托官办社会组织而缺乏独立性,有的过于强调技术化和专业性而忽视与社区组织建立社会网络。这些缺乏独立性或参与感的社工机构也许在国内社会工作行业是主流,他们主要是靠政府购买社工服务形成潮流,但是他们却可能会在社区中无法真正解决问题,而且也难以凝聚社会。也许存在另一种思路,社工按照NGO的运作逻辑和治理模式来发展,从而走上一条独立、自主和可持续的道路,以公民社会的使命实现社会治理的预期。据此,笔者从公民社会的角度进一步提出以下几个要点。

第一个方面,社会工作应该走向社区为本,致力于整体环境的改变,从而带动人的改变。而要做到以社区为本的社会工作,首先应以优势视角替代短缺视角,将服务群体视为潜在的具有行动能力的公民,相信普通人最有可能在自己的家园或者亲密社群中成长为公民,将服务群体视为拥有社会资本的网络,从而以社区的视角来看待服务群体,进而谋求社区改变。其次,通过培力而使得社区服务群体自身具有行动的力量。具体来说,社会工作应该根据社区群体的具体需求,以生计、教育、环境或者文化等为切入口,关键在于塑造社区内的社会公共空间。这一社会公共空间包含着适当的公共设施建设,重点在组织各类公共活动、发掘社区骨干、制定议事规则、协商公共议题,从而培育公益领袖,形成各类公民自组织。通过这样的社区营造,社会工作不断培育出积极公民,进而带来社区的自发的改变。

部分观点来自朱健刚:《转型时代的社会工作转型:一种理论视角》,《思想战线》2011年第4期。



第二个方面,社会工作应该与本土社会工作、民间公益组织以及社区的志愿行动形成有机结合,形成社会合力,推动合作治理的格局。如果社会工作不能影响治理,不去影响谁有权力,他就不能改变什么。权益的争取不能靠社工,社工只是在中间去协作,在社区里去培育有公民社会意识的积极公民。社会工作介入形成的内外合作力量有利于形成能和企业、政府平等协商的合作治理格局。这依赖于社会工作者在社区中长期的工作,在社区中形成互惠、信任与网络,从而使得社会工作形成一种社会力量。也才能够和政府、市场形成真正平等的合作,使权力得到制衡。在这个过程中,社区不应该只是社会工作的项目地,而应该成为社会工作的事业之根。社会工作应该长期深入地扎入某个具体的社区,并根据社区的节奏开展工作,应该推动组织的在地化,同时也应该积极进行资源的链接,使外部公益网络和社区能够连接起来,从而在社区中形成社会力量,参与到社区治理中去,促进公民性的养成,表达出对权利的尊重、对平等的向往以及对社会公平的追求。社会工作应首先与这些公民社会力量结盟。

第三个方面,在社会改变的方向上,社会工作应该强化自身独立发声的能力及监督政府的意识,与社会政策紧密结合起来。虽强调与国家的良好互动关系,但社会工作需知对政府施政提出意见的公民参与并不完全等同于政治参与,而最近的研究表明,正是在民主国家的系统内有批判的位置,才使得民主能够稳固。如果只是局限于服务,那么这样的改变仍然是脆弱的,社会工作应该以社区实践为基础发出声音,为相关的社会福利制度和社会政策改革提出倡导建议,进而影响相关的社会政策的改变。正如国内一些社会工作学者不断呼吁社会工作要坚守社会公平正义的专业使命/本质,关注结构层面的问题,重构人与人平等的社会关系,促进专业内部产生变革的动力,并用行动研究的方式去践行专业,社会工作基于自身丰富的社区实践,应当提出具有创造性的更具公平意义的政策。

第四个方面,社会工作强调对权力的反思。当前最主要的矛盾仍然是权力缺乏制约以及公民

权利难以得到充分保障。社会工作同样也陷入这种权力关系的不平衡之中。转型社会工作应该有清醒的权力意识,这种对权力的反思不仅仅是对政治权力干预日常生活的反思,也包括对社会工作实践本身所带有的权力的反思,甚至也应该包括对指导社会工作的知识权力的反思和批判。对此,Jan(2004)提醒社会工作在日常生活政治的框架下关注一些特定主题:建构个人的自我和身份认同;赋权于个人和促进个体的自我实现;在一个有机会的框架中为个体创造新的选择感;在个人和社会领域建立联系。而为了让社会工作能够克服个体治疗视角和政治动员视角之间的历史鸿沟,社会工作要把对权力关系的醒觉和社会公平的价值取向带入实践中去。

总的来说,虽然不是所有的专业社会工作机构都要 NGO 化,但是 NGO 化可以在帮助一些社工机构专业化的同时,也能促使整个社会工作专业可以更加独立和自主,有利于整个行业的健康发展。社会工作要强化自身内部的公民社会力量,与民间公益组织及具有公民导向的社区骨干结合起来,基于公民培力的理念而开展的社会工作,它的目标就在于推动中国社会的和平转型,建构一个以民为本、志愿参与、多方合作、多元开放的公民社会。专业化的方向应是推动建立越来越强大的公民和公民社会。只有经历公民社会的洗礼之后,社工才能明确自己的位置和使命。

(责任编辑:徐澍)

Fred Powell, *The Politics of Social Work*, Sage Publication, 2001, PP.11-54.

陈涛:《社会工作专业使命的探讨》,《社会学研究》2011年第6期。

雷杰:《反压迫社会工作》,《中国社会工作》2013年第12期。

古学斌:《社会工作教育与社会转型》,《思想战线》2011年第4期。

张和清:《专业的确信与后现代视角下的社会工作》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2003年第3期。

Jan Fool, "Social Work and Civil Society: Reclaiming Links between the Social and the Personal", Paper presented at the International Association of Schools of Social Work Conference, Adelaide, 2004, PP.1-12.

## NGOlization of Social Work Institute : An Alternative Professionalization of Social Work

ZHU Jiangang , CHEN Anna

**Abstract:** With the promotion of government procurement of services , professional social work in China have gradually become a mainstream. However , the independence and professionalism of social work have also been questioned. Under the intense pressure of government's purchasing services , a social work organization could consider to become an NGO in order to be professional , and grow according to the operation logic and governance model of NGO , which might lead to an independent , autonomous and sustainable organization. In this article , the author indicates that multiple forms have been shown in the interior social work in China. Although not all of the social work organizations should be becoming NGOs , it could help some social work organizations to be more professional , as well as to obtain more independence and autonomy , which would be of advantage for the whole field to develop healthily.

**Key words:** social work , NGO , independence , social participation

(上接第 14 页) method to build real community awareness and to reestablish a meaningful outlook on life. This article uses an example of a Beijing rural village transformed into an urban community to demonstrate how action research can be applied in the process of modeling community awareness and establishing a new meaningful life. Through the set-up of a community academy , with focus on community education , by connecting through a series of classes , and by working on establishing and deepening relationships between people , community awareness was raised and the meaning of life was reshaped.

**Key words:** Transformation of rural villages to urban communities , community work , district development model , action research , change

(上接第 27 页)

## Change and Continuity of European Family Policy in Recent Twenty Years

ZHAO Fang , CHEN Yan

**Abstract:** In recent twenty years , families and family-related policies have been a focal point that European countries pay attention to. Examining European family policy from typology , frame of explanation and characteristics , four aspects of the changing trend can be proved (1) individualization of family policies (2) de-institutionalized traditional families ;(3) begin to pay attention to work-family reconciliation and (4) family policy's private and public property. Although there have been a lot of changes in European family policy field , continuity is so deep-seated that changes have no access to the nature of family policy , which can be found from the role and the nature of family and the orientation to gender relations.

**Key words:** European family policy , change , continuity