



□专题：深入学习贯彻党的二十大精神

中国社会工作的制度化演进历程

龚小碟 崔月琴

摘要：近年来，从民政系统设立独立的社会工作部门，到基层社工站建设，再到中央社会工作部的组建，社会工作在党政系统内部的发展受到社会广泛关注。本文从新制度主义视角出发，分析了社会工作作为一种技术性活动的制度化过程。通过对中国社会工作制度化过程的历时性分析发现，社会工作的制度化遵循了合法化、项目化和科层化的演进逻辑。党的二十大报告将“完善社会治理体系”作为国家治理能力现代化和维护社会稳定的重要内容。在实现第二个百年奋斗目标的开始阶段，回顾中国社会工作的制度化历程，对于明确社会工作在社会治理体系中的角色和定位具有重要意义。本文认为，科层化是中国社会工作制度化的必然阶段，从科层化的角度可以更好地理解社会工作的现实状况，从而把握未来的实践方向。

关键词：社会工作；制度化；科层制；演进历程

一、新制度主义视域下社会工作的制度化

2006年，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中首次提出，要“建设一支宏大的社会工作人才队伍”。时至今日，社会工作在中国已经经历了十几年的蓬勃发展过程，实现了从舶来品到本土化的转变。近年来，随着国家治理体系和治理能力现代化的推进，国务院和地方政府相继在民政系统内设立社会工作司和社会工作处，并在乡镇（街道）基层全面推广社工站建设。2023年3月，中共中央、国务院出台《党和国家机构改革方案》，组建中央社会工作部，在省、市、县三级党委组建社会工作部门。这一系列改革举措进一步体现了党的二十大提出的以人民为中心建设社会主义现代化强国的目标，并将社会工作服务于民的技术手段推进到了基层社会治理的前沿，使社会工作在科层体系中的地位得到进一步的加强。此时，回顾社会工作的发展历程具有一定的现实意义，从而能够明晰社会工作在当下的发展现状和实践方向。

“社会工作”（social work）在中国的本土化是其作为公共物品和治理方式共同发展的过程。社会工作首先是一种专业的服务方法，在发展过程中其意涵不断丰富，逐渐代指一种服务类型、一个行业、一种政府职

基金项目：国家社会科学基金项目“支持型社会组织参与社区治理的路径选择与联动机制研究”（19BSH141）。

作者简介：龚小碟，吉林大学哲学社会学院博士研究生，主要研究方向为组织社会学；崔月琴，吉林大学匡亚明特聘教授、哲学社会学院博士生导师，主要研究方向为组织社会学、发展社会学。（长春，130015）

能、一个职能部门等。因此，社会工作实践也是围绕国家与社会中的多个范畴展开的，许多学者就此认为“嵌入性”是中国社会工作的底色。在社会工作的相关研究中，“嵌入性”最初用以描述社会工作的本土化路径^①和社会工作的服务模式^②，而后加入了波兰尼和格兰诺维特的理论意涵，将社会工作看作嵌入于具体的、持续运转的社会关系之中的行动者，进而说明社会工作在中央与地方、国家与社会关系中的运作机制。王思斌首先系统性地提出了中国社会工作呈现嵌入性发展的特征，舶来的专业社会工作是嵌入主体，本土社会工作实践领域是嵌入对象，通过互动，专业社会工作从政府主导下的专业弱自主性嵌入状态走向政府—专业合作下的深度嵌入。^③朱健刚在此基础上对嵌入的实践过程和专业社会工作在嵌入过程中面临的困境进行了详尽分析，他通过经验调查发现，嵌入街区权力关系和权力结构的专业社会工作极易导致专业性的式微。^④该研究仍然继承了以往的研究假设，认为专业社会工作是嵌入的主体，但该研究也发现，作为主体的嵌入活动也可能带来自反性的结果。尹阿雳等人通过对单向嵌入假设的反思，提出了“双向嵌入”的概念，认为专业社会工作嵌入行政性社会工作的实践领域，同时行政性社会工作也以其特有的方式嵌入专业社会工作的服务领域中，增量（专业社会工作）与存量（行政性社会工作）之间实现频繁互动并发生化学反应。^⑤从历时性角度来看，专业社会工作和行政性社会工作是相互建构的，“嵌入性”视角创见性地概括总结出了中国社会工作本土化的特征，但无法解释为什么中国社会工作会呈现嵌入性发展方式。格兰诺维特也承认，嵌入性将行动者定位在强嵌入性与极端的理性个体主义之间，进而未能领悟到所有行动者都置于更大的社会系统中。不过“嵌入性”这一提法依然成立，因为行动即使不嵌入社会网络，也嵌入更高层次的制度框架、文化、规则和情境中。^⑥因此，本文尝试加入制度性关联变量，将关系嵌入和政治、文化嵌入结合在一起^⑦，尝试运用新制度主义视角分析社会工作的本土化发展。

在新制度主义看来，社会工作是一种技术性活动。一种新的技术性活动出现，就意味着制度环境发生了改变。组织要想在新的制度环境中获得赖以生存的条件，除了技术、市场因素之外，新制度主义认为更重要的是合法性的存在。^⑧在现代社会，“理性化”已经成为一种“神话”、一种普遍价值观原则，从而具备了合法性，其构成从外部向所有正式组织施加了压力，进而导致组织变迁，迫使所有正式组织无论其日常行动如何，都必须不断地变更自身结构，内化各种要求，以适应新制度环境。^⑨因此，新技术性活动合法化过程的本质就是制度化的准备阶段。

① 王思斌：《社会政策时代与政府社会政策能力建设》，《中国社会科学》，2004（6）。

② 徐永祥：《建构式社会工作与灾后社会重建：核心理念与服务模式——基于上海社工服务团赴川援助的实践经验分析》，《华东理工大学学报（社会科学版）》，2009（1）。

③ 王思斌：《中国社会工作的嵌入性发展》，《社会科学战线》，2011（2）。

④ 朱健刚、陈安娜：《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》，《社会学研究》，2013（3）。

⑤ 尹阿雳、赵环、徐选国：《双向嵌入：理解中国社会工作发展路径的新视角》，《社会工作》，2016（3）。

⑥ 符平：《“嵌入性”：两种取向及其分歧》，《社会学研究》，2009（5）。

⑦ Zhou, Xueguang, et al. Embeddedness and Contractual Relationships in China's Transitional Economy. *American Sociological Review*, 2003, 68(1):75-102.

⑧ 帕特里夏·H.桑顿、威廉·奥卡西奥、龙思博：《制度逻辑：制度如何塑造人和组织》，汪少卿等译，杭州：浙江大学出版社，2020。

⑨ Meyer, John, et al. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Eds. Powell W. W., and DiMaggio P.J. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

制度化是社会程序、社会义务等在社会思想和行动中获得某种规则地位的过程，是技术性活动发展的必由之路，也是组织与组织互动的过程。在新制度主义看来，组织不断调整自身结构并将其构成要素纳入新制度当中，以适应新的社会环境，在这个过程中，技术性活动的程序和目标会受到制度环境中组织结构的影响。^①与“嵌入性”理论将社会工作视为行动主体不同，在新制度主义视角下，社会工作的目标和程序受到由高校、社工组织、政府等多方共同构成的结构影响。其中，制度环境的变化构成组织变迁的动力，组织与组织的关系则构成了新制度环境的一般特征。

因此，社会工作的制度化需要经历以下三个阶段：第一，社会工作的合法化阶段，制度环境构建社会工作目标、程序和政策的话语系统，用以描述社会工作的动机；第二，社会工作的项目化阶段，制度环境的变化使组织之间产生跨越场域边界的需求，组织的结构要素得以相互扩散和融合，并逐渐构成新制度环境的基本框架；第三，社会工作的科层化阶段，随着制度环境的形成和完善，组织内部与外界的关系会逐渐标准化并趋于稳定，使各个组织成为更大的系统的一部分，并对社会工作的协作和生产活动进行协调和控制。

二、社会工作的合法化阶段

1978年，中国实施经济体制改革带动社会整体进入了一场复杂而深刻的变革中，从经济领域到价值观念、生活方式以及政府的管理方式都在发生变动。变迁的社会环境创造了开放的外部条件，社会各个领域纷纷开始自主探索能够适应社会变化的生存方式和发展路径。就社会福利而言，制度环境的变化使得社会支持体系由民间依据差序格局原则和由政府依据身份隶属原则实施的助人和互济^②向社会化运作转变。由此，社会工作开始作为一项新的技术性活动在中国出现，并逐渐被制度接纳。在制度化的早期，即合法化阶段，我国从三个方面建立起了社会工作的合法性：高校承担了建构社会工作话语的任务，基于专业技术和经验重建社会工作教育体系；政府组织内部开始建立社会工作岗位，并划定特定的服务领域，实现了社会工作在组织内部的合法化；社工组织快速发展并得到政府和社会的认可，为社会工作取得广泛合法性建立了基础。

（一）社会工作话语的形成

改革开放后，高校社会工作专业逐步恢复重建，作为舶来品的专业社会工作是以高校为阵地，经由社会工作专业教育进入中国的。在最初的阶段，社会工作在学科领域和社会上都处于边缘地位，其原因在于社会工作教育国际通则与中国体制转型期的社会环境缺少亲和性，社会工作的助人体系与传统中国的互助体系、社会工作的伦理与中国人伦文化、社会工作的价值定位与中国社会的价值需求等存在出入，社会工作的合法化迫在眉睫。^③因此，高校从识别专业性、推广社会功能和构建社会工作者身份三个方面构建社会工作的合法性。

① W·理查德·斯科特：《制度与组织：思想观念与物质利益》，姚伟、王黎芳译，北京：中国人民大学出版社，2010。

② 王思斌：《试论我国社会工作的本土化》，《浙江学刊》，2001（2）。

③ 王思斌：《社会工作本土化之路》，北京：北京大学出版社，2010，第12页。

社会工作根植于宗教父爱主义和传统共同体主义^①，经由传统到现代，社会工作从具体个人互助的微观维度扩展到社会改良的宏观维度，形成了一套系统地应对社会问题的价值观和技术方法，社会工作教育的国际通则建立在这一系统的理论之上，是理论与具体实践的统一。因此，中国高校社会工作教育者首先探索的是与本土社会工作相结合的价值体系和技术方法。从微观到宏观需要建立一套针对性地识别、检验技术的方法，可以从不同层次、按步骤、运用不同方法来解决中国社会的具体问题。^②在实践中，引入西方社会工作理论，积累本土社会工作经验；在讨论和实践中，中国的高校教育者不断摸索出适合中国社会的社会工作理论，并建立起配套的人才培养体系。经由高校教育界的共同努力，社会工作确立了话语层面的合法化方向。

从社会需求来看，中国社会正在经历从传统社会到现代社会转型的动荡阶段，以亲缘、地缘为中心的传统助人体系受到城市化和原子化的冲击，传统民间互助系统的功能萎缩，需要社会工作的介入并发挥作用。^③养老、残障者照料、儿童发展等多样化的社会需求逐渐由社会工作所承担。与此同时，政府与社会也逐渐认可社会工作的价值，并支持社会工作在各个领域的尝试和推广。

在社会工作识别专业性和推广社会功能的过程中，社会工作者的身份也与从事为民解难工作的各级民政工作人员区分开来。进入20世纪末，我国的经济制度开始向市场经济过渡，由政府 and 单位统包的社会福利制度发生了改变，开始从由单位提供社会福利转向对社会资源的综合开发利用，开启了“社会福利社会化”的实践。^④1991年，中国社会工作者协会成立；2004年，劳动和社会保障部颁布《社会工作者国家职业标准》，开启了社会工作职业化进程。专业社会工作者的身份得到政府和社会的认证，政府寻求与社会力量合作来解决社会问题，社会福利社会化开始具有主体多元化、社会福利网络化的特征。与此同时，政府开始支持和推进社会工作的专业教育，并在农村发展、妇女发展、助残、助学、儿童救助、老人照顾、城市社区发展等多个领域，开始探索社会福利社会化的工作方法，为社会工作提供更多进入空间。

（二）社会工作在政府组织内部的合法化

21世纪初，中国社会公共服务供给滞后于经济发展的问题凸显。社会各界对于化解这一问题的共识在于促进政府职能的转型，在一段时期内，政府需要将工作重点集中在发展社会事业和增加公共服务上。因此从2004年开始，党和政府提出以科学发展观为核心的治国新理念，将经营性的政府行为转变为以公共服务为本的治理体系。2006年，党的十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍建设，造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍”，是社会工作在政府组织内部合法化的开端。

2006年，人事部、民政部等国家部委联合建立了“全国社会工作职业水平评价”的制度平台，先后出台了《社会工作者职业水平评价暂行规定》《助理社会工作师、社会工作师职业水平考试办法》。2008年，在国务院颁布的国家机关“三定”（定职能、定机构、定编制）方案中，明确由民政部“会同有关部门按规定拟订社会工作发展规划、政策和职业规范，推进社会工作人才队伍建设和相关志愿者队伍建设”，首次确

① 秦晖：《政府与企业以外的现代化：中西公益事业史比较研究》，杭州：浙江人民出版社，1999。

② 韩明谟：《论发展具有中国特色的社会主义的社会工作教育——社会工作教育本土化问题》，《社会工作》，1994（3）。

③ 王思斌：《试论我国社会工作的本土化》，《浙江学刊》，2001（2）。

④ 常宗虎：《民政工作研究》，北京：中国社会出版社，2006，第138—147页。

定我国社会工作的政府管理部门是民政部门。^①随后，民政部下发《关于开展社会工作人才队伍建设试点工作的通知》，要求各地开展试点工作，试点范围为75个地区、90个社会福利单位，任务内容包括机构设置和政策制定、组织考试、利用资源开发社会工作岗位、平台建设、岗位开发和待遇落实等7个方面。纳入试点名单的地区结合实际，成立机构、制定方案、安排经费、集中培训，以人才队伍建设为旗帜实施了与社会工作有关的政策制定、制度设计、组织化建设等一系列举措。其中，最为核心的社会工作岗位开发工作是一项广泛动员的社会系统工程。社会工作岗位开发是在行政体系内部的不同部门分别设置不同职级的专门工作岗位，由具备社会工作资格的人员充任到相应岗位上，并享受相应的薪酬待遇，由相关组织对从业人员进行考核及奖惩，以保障服务品质。民政、教育、卫生、公安、司法、劳动人事与社会保障、工会、团组织、妇联等部门都纳入与社会工作岗位有关的政策设计和制度建设中。

概括来说，政府通过建立评价体系和确立管理部门，给予社会工作以权威，赋予社会工作在政府组织内部的合法性。并通过人才建设和建立绩效激励机制为组织下一步行动（改变其结构以适应新的制度环境）奠定基础，以减少组织在变革中的动荡，维持组织的稳定性。

（三）社工组织的合法化

社区是城市社会运行的基本单元和人们日常生活的场所，在社会福利转型时期，亦是滋生社会问题的温床。因此，社区对社会工作的需求最为急迫，孕育了许多雏形期的社会机构，它们规模小、没有特定身份和资金支持，附属于社区并隐藏于其中，是早期社会工作实践的主要场域。2008年汶川地震发生后，社会工作在心理疏导、重建社会支持系统等方面发挥出的作用受到了政府的高度关注，其在实践中的作用和价值得到了政府的认可和支持，这为社工组织的发展和扩张奠定了基础。2009年，民政部发布的《关于促进民办社会工作服务机构发展的通知》指出，“民办社会工作服务机构是吸纳社会工作人才的重要载体，是有效整合社会工作服务资源的重要渠道，是开展社会工作专业服务的重要阵地”。在一段时间内，促进和发展社工组织成为各级政府工作的重点。社工组织也成为预防和解决社会问题、推动政府职能转型、创新社会管理和公共服务方式的重要抓手。从此，社工组织被纳入顶层设计当中，进入蓬勃发展的时期。

社工组织的合法化具有两层意义：一方面，社工组织借助政府权威完成了从边缘到中心的转型，在社会分工体系中取得了一席之地，社工组织的发展从此合法化了；另一方面，在此情境下，社会力量通过整合相关规则和政策信号纷纷成立社工组织，社会工作的正式组织得以发展，一个由政府、社工组织、第三方监督机构和服务对象共同组成的制度结构开始形成。至此，社会工作完成了职业化转型，圈起一个特定的技术工作活动场域，形成了一定的理性化规则，为社会工作的进一步制度化打下了基础。

三、社会工作的项目化阶段

社会工作的合法化奠定了其作为一项新技术性活动的合法性基础，并改变了原有的制度环境。一方面，制度环境的变化使组织之间产生跨越原有场域边界的需求；另一方面，高校、政府、社会工作组织在社会工作场域内的相互联系构成了复杂的交换网络。在此过程中，不同组织的结构要素得以相互扩散和融合，

^① 民政部社会工作研究中心：《中国社会工作发展报告：2009~2010》，北京：社会科学文献出版社，2010，第2页。

并逐渐构成新制度环境的基本框架。^①社会工作项目化阶段的本质是分工体系的形成,其确立起社会工作场域中组织之间的关系、规则以及组织所扮演的角色,是社会工作制度化的必要过程。

(一) 社会工作的项目化及其特征

2004年之后,践行科学发展观的主要举措是对行政科层化进行治理体系改革,建立以公共服务为本的运作机制。渠敬东等学者将其称为“技术治理”,本质是将改革前的总体性支配转向一种技术化的治理。技术治理的基本思路是改变行政体系结构、政府行为模式及其与社会经济各领域的内在关系:上级政府成为下级政府的项目发包人,下级政府之间成为项目的竞争者,专家体系纳入项目评估和考核中,进而为这套体系提供技术合法性。该过程被称为“项目制”。^②

社会工作项目化的逐步推行是在党的十八大之后。20世纪80年代,全球进行了一场关于如何处理公共服务问题的深刻反思,发展出“政府事务外包”的公共服务供给方式:政府为了提高效率和缩减成本,通过订立合同来规范行为,将一部分政府承担的公共服务交由私人机构提供,形成政府与社会共同管理的格局。^③伴随着党的十八大的召开,社会治理成为中国社会管理改革新格局的重要理论支撑,在社会治理制度铺设的过程中,中国的“政府事务外包”制度得到发展。2013年,国家颁布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,提出加大教育、就业、社保、医疗卫生、住房保障、文化体育及残疾人服务等基本公共服务领域的采购力度。其后,社会工作被列入政府采购名录,社会工作的项目化开始了。

社会工作项目化的本质是通过科层制的程序将政府资源拿到市场换取所需服务的过程。因此,社会工作的项目化包含科层制的结构要素和市场的结构要素。一方面,资源因循政府的组织逻辑进行初次分配,政府和社工组织的合作以政府购买为主,社会工作十分依赖于政府组织。另一方面,社会工作服务事项受到社工组织的相互竞争,根据择定者或者中标者所提供的公共服务数量和质量来支付服务费用,社会工作同时具有理性化和多元化的特征。社会工作项目化的逻辑和西方的“政府事务外包”相似,都遵循市场逻辑,但它嵌套在项目制中,而项目制又遵循科层制结构,因此,社会工作的项目化摇摆在市场逻辑和科层制逻辑之间。

(二) 科层制逻辑对社会工作的影响

在社会工作项目化的背景下,社会工作受到科层体系“条条”“块块”结构的影响。其中“条条”是指同一政府部门自上而下的关系结构,“块块”是指同一级政府不同部门之间的关系结构。政府资源遵循“条条块块”的逻辑进行分配,因此,社会工作的项目分为两种形式。一种是“条条”上的资源分配,中央政府设立“专项资金”交由民政部向各级地方民政分配。2012年,社会工作服务被纳入各级政府购买社会公共服务名录当中,中央财政安排2亿元专项资金,主要采取项目补贴的方式,支持社会组织开展社会服务项目。其中,社会工作服务项目约6000万元左右,占总项目资金的30%左右。诸多省份借此契机通过民政部申请到政府购买社会工作服务项目,从而开启政府购买社会工作服务的探索。另一种是“块块”上的资源分配,中央政府通过“一般转移支付”向各级地方政府拨款,由各级地方政府自由分配,探索常态

① 沃尔特·W.鲍威尔、保罗·J.迪马吉奥:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008,第50—51页。

② 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009(6)。

③ 莱斯特·M.萨拉蒙:《政府工具:新治理指南》,肖娜等译,北京:北京大学出版社,2016。

化的政府购买社会工作服务制度。

“条条块块”关系的变化影响到资源的分配,进而影响社会工作活动。自技术治理以来,从中央到地方,几乎所有公共服务资金都是基于“条条”的逻辑进行分配的,由各级发改委系统规划和管理项目,财政部门负责拨付资金,相关职能部门负责实施。^①在短期内难以完成立项的情况下,一些地方政府将财政经费中的社会救助经费和福利彩票公益金中的小部分用以拨付民政部门进行社会工作服务采购,民政部门同时积极争取将社会工作列入政府购买服务预算。然而,2015年,国家提出压缩“专项转移支付”、提高“一般转移支付”的明确要求。这就意味着“条条”的权力收缩,“块块”的权力增强,地方政府在决策、管理和资金统筹方面的权责进一步强化^②,社会工作在资源分配中的地位下降。在许多地方,社会工作处作为行政系统中刚刚萌芽且尚未独立的职能部门,很难获得政府预算,社会工作在行政系统内部也一直没能获得专项拨款。

(三) 市场逻辑对社会工作的影响

社会工作的项目化是一个委托方、承包方、代理方之间博弈的过程,遵循着市场的逻辑,具有理性化和多元化特征。^③社会工作作为一项技术性活动,其生产过程包含着委托方如何激励和控制承包方、承包方如何反控制以及承包方如何控制代理方等问题,这导致项目化运作充满张力。为了应对可能出现的变数,社会工作必然更加理性化,这体现为社会工作项目化制度的完善和组织结构的复杂化,这两个层面是同步发生的。

随着社会工作项目化制度的不断完善,不同主体被带入委托方、承包方和代理方的角色中,组织结构不断复杂化。首先,在政府层面,国家项目里中央部委是委托方,省政府或省民政厅是承包方,县市级民政部门或社工组织是代理方;在省市自立项目里,省民政厅是发包方,县市级民政部门是承包方,社工组织是代理方;而在县市自立项目里,县市民政局是发包方,支持型社会组织或枢纽型社会组织是承包方,社工组织是代理方。其次,社会工作专业在高校中得到了广泛推广,一些高校转向承担社工组织的孵化和咨询任务。最后,随着地方政府购买服务的推广,一些社工组织也转型为支持型机构,帮助地方政府完成社工组织的培育工作。与此同时,在如此复杂的项目化运行逻辑中,为保障项目效果和制度合法性,相关部门实施了以项目评估和项目管理为中心的治理制度,建立起与项目管理相关的政策、制度、法规,第三方评估机构由此发展起来。^④社会工作场域经由项目化发展,逐渐形成了一个容纳多种主体类型、多个层次的复杂结构,他们处于不同位置,拥有不同惯习,运用不同策略进行博弈和合作,形成了复杂的交换网络。

四、社会工作的科层化

随着不同组织结构要素的扩散与融合,强势组织会促使与之关系密切的组织适应其结构,将自己的组

① 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题:兼论“项目治国”》,《社会》,2012(1)。

② 史普原:《项目制治理的边界变迁与异质性——四个农业农村项目的多案例比较》,《社会学研究》,2019(5)。

③ 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》,2015(2)。

④ 崔月琴、龚小碟:《支持性评估与社会组织治理转型——基于第三方评估机构的实践分析》,《国家行政学院学报》,2017(4)。

织目标与程序作为一种规则直接建立在社会中,使之成为集体权威规则的一部分,并进一步赢得结构中的垄断地位。随着社会工作制度环境的稳定,组织外部和内部关系会逐渐理性和标准化。在这个过程中,政府的强势地位使得它将自身的结构要素扩张到场域当中,取得了对社会工作活动的控制权。这表现为两个方面:一是科层制对基层社会工作的控制;二是科层制向市场领域的渗透。最终结果是社会工作的科层化。^①

(一) 科层制对基层社会工作的控制

随着政府职能转型的进一步深化,社会工作跃升为民政系统内部一个新生的领域。根据《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》的要求,2019年2月,民政部组建了“慈善事业促进和社会工作司”(以下简称社工司),省级民政厅设立“慈善事业促进与社会工作处”(以下简称社工处),充分整合慈善与社会工作的相关职能,进一步加强社会工作力量。“社工司”和“社工处”的设立在官方话语中有三层目标:一是强化顶层设计的执行力度;二是联结社会力量的参与;三是联结服务对象的需求。^②就此,政府内部建立起一支独立的、以“社会工作”为技术活动的行政队伍,他们的权、责、利也都和“社会工作”捆绑在一起。社会工作在政府内部的进一步科层化加强了地方对中央、下级政府对上级政府的依赖。“条条”力量的加强为科层力量向基层社会工作的进一步管理埋下了伏笔。

随着《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》以及《中共中央办公厅 国务院办公厅关于改革完善社会救助制度的意见》的出台,民政部进一步加强乡镇(街道)社会工作人才队伍建设,并在全国范围内启动乡镇(街道)社工站的建设工作。社工站的建设目标是自2021年到2025年逐步实现各乡镇(街道)社工站、村(社区)社会工作服务点覆盖和社会工作服务覆盖。当前,社工站建设以试点的方式铺开。2021年,省民政厅遴选部分县(市、区)开展试点,每个试点县(市、区)设立的社工站不低于本地乡镇(街道)总数的30%,其他有条件的县(市、区)同步开展试点,试点数量不低于本地乡镇(街道)总数的10%。2022—2025年,将根据试点情况,再分批次设立社工站,努力实现全覆盖。以上是部分省份社工站建设的规划要求,各地根据时间和空间的情况,因地制宜制定实施方案。

社会工作在完成了行政机构内部的科层化之后,权力也会顺势下沉到基层社会,进而建立自身的活动空间。一方面,社工站的全面建设在实质上开启了科层制向基层社会工作的全面渗透,从此科层制开始全面控制社会工作活动。另一方面,社会工作也会基于科层制的特点进行活动,因此具有了科层制的特征。^③

首先,“条条”上的问题是在资源向下传递过程中的分配不平衡。一是行政资源分配的不平衡。社会工作处在省级民政厅被设为独立的行政部门,但市、区、乡镇(街道)依然维持原有行政设置,社会工作由其他部门挂牌兼管。社工站建设作为省级社会工作处设立以来的首个创新项目,而省级以下各级地方政府

^① Hodgson, Damian E. Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. Organization, 2004, 11(1): 81-100.

^② 《慈善社会工作事业的新定位、新要求——民政部慈善事业促进和社会工作司工作全解》,《中国社会工作》,2019(24)。

^③ 陈家刚:《基层治理》,北京:中央编译出版社,2015。

并没有成立独立的社会工作部门来承接。二是人力资源分配的不平衡。在“上面千条线，下面一根针”的情况下，县市级以下的地方官员往往身兼多职，对接不同的职能部门，所以他们对各方的要求往往需要经过整合和权衡，在执行快慢、质量等方面都会有所倾斜。三是激励资金主要依赖上级拨款。省级社会工作处没有专项拨款，以往借用的社会救助和福彩公益金即使全部拿来建站，资金量也有限。社工站建设项目的实际落实要求地方财政配套资金，这意味着地方政府要从自身资金中让渡一部分来承接上级任务，因而弱化了地方政府参与激励的积极性。四是资金分配的不平衡。由于乡镇财政经费紧张，很难有多余资金为社工站建设提供充足的资金支持，有些地方采取了社会救助劳务派遣人员转岗社工站的方式来降低成本，但难以保证社会工作的专业性。

其次，“块块”上的问题是政府职能部门资源分配的不平衡。一是不同部门之间的相互竞争。以往社会工作在民政系统内一直和其他部门挂牌兼职，受到社会福利、养老等相似职能部门的竞争，项目少、资金体量小。二是分工不明确导致权责模糊。社会工作在本质上是一种解决社会问题和助人的方法，在服务对象方面同民政系统内部的儿童、养老、社会救助、基层政权建设等职能部门是重合的。如果社会工作要在民政系统内部尽快站稳脚跟，就需要与其他职能部门区别开来，明确自身定位和管理范围，使权责有的放矢。

这些问题造成地方政府降低了对社会工作的热情和资源投入。虽然科层制在社会工作发展的初期提高了社会工作的效率，但是随着科层制的进一步深入，社会工作的效率实际上是下降的。^①其原因在于，社会工作活动吸纳了过多科层制要素，使得社会工作的目标和灵活性变得形式化了。

（二）科层制向市场领域的渗透

在科层制向市场领域渗透的过程中，虽然社工站在形式上采取政府购买服务的方式，但社会工作的服务方式更类似于劳务派遣，这表现为三个方面。第一，社会工作服务主体的转变。以往政府购买社工服务的承接主体是社工组织，而社工站的承接主体是社工人才培育和输出中心，从事社会工作服务的主体是零散的社会工作者。承接主体负责组织社工招聘、签订劳动合同、发放薪酬，根据服务协议配备专职社工开展专业服务、业务培训和内部督导，接受民政、财政、审计部门的监督检查。第二，社会工作管理主体的转变。在以往政府购买社工服务项目化运作方式中，社工组织作为独立主体管理和负责项目的运行。但在社工站，乡镇（街道）社会事务办负责社工站党建和行政管理工作，社工站站长由主管民政事务的人员兼任，在招聘的人员中选拔一名社工担任社工站副站长，负责社工站日常运营工作。第三，社会工作监督方式的转变。以往政府购买社工服务项目化运作主要采取第三方评估的监督方式，监督工作外包。而在社工站的运行中，地方民政系统自上而下地对社工站的运行进行层层监督。县（市、区）民政部门与承接主体签订政府购买服务协议，监管承接主体公开、公正、公平招聘社工，指导承接主体配齐社工，并与驻站社工签订劳务合同、按月发放薪酬、缴纳社会保险、建立人事档案，监督乡镇（街道）按要求使用驻站社工。省民政厅组建省级督导专家库，对社工站及其服务开展情况进行督导评估，并建立监督管理制度，市、县两级民政部门对督导服务进行监督。^②

^① 周黎安：《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海：格致出版社、上海人民出版社，2008。

^② 资料来自各省级民政厅印发的《乡镇（街道）社会工作服务站设立工作方案》。

可以发现,社工站的运行和监管机制与社会工作的项目化运作产生了本质区别,社工站将服务主体、地方民政局和省民政厅社会工作处的主要工作统筹到了一个系统当中,多元主体和灵活性均被改变,市场的结构要素逐渐被吞噬。

五、结论与思考

本文将社会工作在中国的制度化总结为合法化、项目化和科层化三个阶段,科层化是中国社会工作制度化的必然阶段。第一,新技术性活动要在社会立足必须具备合法性,社会新生力量自身势力弱,必须通过与权威合作来实现合法化。这主要表现为社会工作在发展初期对政府的依赖,需要通过与政府合作构建起社会工作的目标、程序和政策的话语系统,使社会工作成为一项职业化的技术性活动。

第二,合法化过程确立起技术性活动的场域,场域中的组织与组织展开互动形成基本制度结构。社会工作项目化阶段的主要特征是政府和社会力量合作,共同建构合作规则,该规则以科层制逻辑为主导,市场逻辑和科层制逻辑并存。在项目化阶段里,社会工作作为技术性活动的制度环境已经形成,高校、政府、社工组织等多方产生跨越以往边界的需求,参与到社会工作活动中,组织的结构要素从而得以相互扩散和融合,并逐渐构成社会工作项目化运作的基本框架。

第三,不同组织结构要素的扩散与融合遵循竞争的逻辑,强势组织为了在新的环境中维持自身的权威,赢得结构中的垄断地位,而将自身的结构要素扩张到场域当中。在新制度主义看来,科层制结构体现为一种合法性、稳定性和资源的来源,能够协调和控制活动的发展,是历史过程中与其他效率较低的组织竞争的结果,是在高度制度化背景下的一种理性选择,是政府组织其权力的最佳手段。因此,政府对权力的控制必然通过科层制来实现,一方面,建立科层结构加强彼此的联系;另一方面迫使其他组织接受其制定的程序规则,取得对社会工作活动的控制权。另外,随着社会工作制度环境的改变,政府逐步将社会工作作为实现社会福利的技术活动,设定目标、收益和成本。特别是在社会工作项目化阶段,社工组织的数量激增,卷入的政府行政人员、基层社会工作者、服务对象的数量也越来越多,组织间交换网络的复杂性增加。对政府而言,社会工作的可预测性和控制力会降低,效率和投资回报不确定性的风险上升,管理成本增加。政府偏好运用科层制解决绩效和风险控制问题,只有理性化的正式组织结构才能在规避非正式制度的风险的同时,将社会工作服务扩散到更大范围。^①

科层化反映了现代社会的一种认知偏好,即科层制是组织社会生产生活的最佳手段。这种偏好是历史选择的结果:一方面,与“小共同体本位”的西方不同,传统中国表现出显著的“大共同体本位”特质,中央政府始终是一个强大、积极、充满扩张性的组织,而国家组织下延的各类组织也熟稔于集权化结构,斡旋在垂直关系中;另一方面,集权化结构在促进中国现代化进程中起到了重要作用。但是这并不意味着科层制是生产技术活动的唯一有效结构,科层化也会导致社会工作活动的低效。“条条块块”运作逻辑的存在以及科层体系内各职能部门之间的权力不平衡以及对资源的竞争,都对社会工作活动的灵活性和效果产生

^① Hodgson, Damian E. Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post-Bureaucratic Organization. Organization, 2004, 11(1): 81-100.

不利影响。此外，目前科层化仍处于起步阶段，社会工作是否能够在科层体系中建立起自身的阵地，是未来一段时间内政府各职能部门和社会各界共同关注的问题。在科层体系中，“强势”部门拥有实质性的政策权、资源分配权和行政审批权等，但权力地位也决定了他们相对的稳定性，缺乏创新动力，易受到局限。但“弱势”部门恰恰可能通过制度性突破从“弱势”变为“强势”。^①政府建立和完善社会工作职能部门是从中央到地方自上而下推动的，具备强合法性的“势”，而作为刚刚组建的“弱势”部门，社会工作是否可以因势利导成功在科层体系内站稳脚跟还有待实践的观察。社会工作活动的从业者担忧这是否为社会工作服务去组织化的信号，是否增强了专业性异化风险，一旦服务效果不佳，社会工作一直以来努力建构的作为专业技术性活动的话语将受到损害。

制度环境的不确定性既是挑战也是机遇。从基层社工站建设到中央社会工作部的组建，都体现了党和政府在建设中国特色社会主义现代化强国中以人民为中心的价值目标。国家对社会建设工作的重视，提升社会服务的质量，也为社会工作参与社会治理提供了新的行动空间。社会工作技术有机会被运用到更大范围中，社会工作服务也因此可以覆盖更多人群。作为社会工作从业者，需要在实践中锤炼专业技术，切实协助政府解决社会问题，一个能够切实解决社会问题的社会工作必然是社会运行不可或缺的组成部分。在实现第二个百年奋斗目标的新发展阶段上，共建共治共享的社会治理格局是政府和社会的共同目标，推动社会福利高质量发展是政府和社会的共同努力方向。

The Institutional Evolution of Social Work in China

Gong Xiao-die Cui Yue-qin

Abstract: In recent years, from the establishment of an independent social work department in the civil affairs system to the construction of grassroots social work stations to the establishment of the central social work department, the development of social work within the party and government system has received widespread attention from society. This paper analyzes the institutionalization process of social work as a technical activity from the perspective of new institutionalism. Through the diachronic analysis of the institutionalization process of social work in China, it is found that the institutionalization of social work follows the evolution logic of legalization, projectization, and bureaucracy. This article focuses on the process of social work gaining legitimacy by relying on the government, building a cooperative relationship with the government, and the government, as a powerful organization, expanding the bureaucracy to the field of social work, and then obtaining the management power of social work. Authors believe that bureaucracy is an inevitable stage of the institutionalization of social work in China. From the perspective of bureaucracy, we can better understand the reality of social work and grasp the direction of future practice.

Keywords: Social Work; Institutionalization; Bureaucracy; Evolution Process

（责任编辑：何欣）

^① 俞可平：《政府创新的中国经验——基于“中国地方政府创新奖”的研究》，北京：中央编译出版社，2011。