

社会工作参与社会治理创新研究

北京大学社会学系 王思斌

摘要：社会工作为基层困难群体提供社会服务，直接间接地参与着社会治理。社会工作参与社会治理具有基础-整合的特征，这表现于其面向底层民众及其基本需要，既治标也治本，既遵循政策规则又重视情理，既注重环境因素也不忽略个人方面的原因，既从事治疗也重视预防和发展，协助居民形成参与和治理经验，既致力于基本服务又从事政策倡导等。社会工作参与社会治理，其创新反映在：形成新的治理结构，倡导新的治理理念，形成新的治理机制，形成可发展的治理结构和实现社会治理的功能创新等方面。

关键词：社会工作 社会治理创新 基础-整合的治理

中共中央十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革发展目标，社会治理体系创新成为其重要的组成部分，这既是改革的系统性、整体性、协同性的必然要求，也是国家和社会进步的必然要求。社会治理是一个十分广阔的领域，社会工作在社会治理体制机制创新中占有重要地位，本文对此做一些初步分析。

一、社会治理创新与社会工作的参与

1. 社会治理体制创新是一项战略性系统工程

治理（governance）被认为是一个现代概念，但是它也有自己的概念史，即它的含义在不同情况下有所变化。如果说治理概念被普遍使用是 20 世纪 80 年代后期以来事情的话^①，那么我国使用这一概念也并不迟晚。改革开放初期我国就提出社会治安综合治理，建立专门机构，开展社会治安治理活动。但是一般认为，社会治安领域的综合治理虽然有各部门甚至群团组织的参与，其手段是多样化的，但是它的主要职责由强力部门承担，而且在许多情况下表现为惩罚和管制。实际上，就是当社会治安综合治理演变为加强社会管理时，控制、管制、打击、遏制等仍然是实际工作部门的主要手段。

随着我国社会转型的加速和改革的深入，社会矛盾和需要解决的深层次社会问题不断涌现。回应这一现实需要，中共中央从加强党的执政能力的高度提出要创新社会管理，建构党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。但是由于理念和实施体系等方面的限制，符合现代国家要求的社会管理格局的建构仍存在诸多问题。中共中央十八届三中全会从“推进国家治理体系和治理能力现代化”的高度提出要创新社会治理体制，并从改进社会治理方式、激发社会组织活力等角度对创新社会治理体制作出顶层设计，我国的社会管理和社会治理已经站在了一个新的历史高度。

社会治理虽然是执政党第一次提出的概念，但是社会治理的实践却非自今日始。从对社会领域的治理这一意义上来说，由政府 and 民间（群众）共同参与的对社会领域的管理大都属于社会治理之列。因此，不能把社会治理理解为理论和实践上前无基础的完全创新。“创新社会治理”的表述也说明已有的社会治理实践和经验是不够的，需要创新。但是，无论如何，社会治理概念的提出，它在推进国家治理体系和治理能力现代化中的地位，和对社会治理体制复杂性的认识及安排，都表明这种创新的重要性。社会治理体制创新绝不是应时之举，而是一项战略性系统工程。

社会治理是对社会领域的治理，也是社会参与的治理。社会的复杂性、社会生活领域及该领域问题的复杂性决定了社会治理创新的复杂性。至今，政府和社会对“社会”包括的范

围并没有形成一致的看法，社会活动与经济活动、政治活动的相互交叉，也使社会领域变得模糊不清。由于我国政府对社会组织培育不足，社会的自我治理能力也存在众多问题。再加上社会转型加速和改革深化，社会矛盾和社会问题频发，不少地方政府基于政绩主义考虑简单化地处理问题造成社会问题的日益严重化，所以，从更高的、整体性的和国家现代化的角度去设计社会治理，就显得尤为必要。社会治理有众多具体内容和领域，站在改善民生、国家发展和社会稳定的角度看，从机制体制的角度去谋求社会治理创新是基本的和关键的。

2. 社会工作参与社会治理的基本角色

笼统地说，当某个人或群体进入某种管理关系之后，他（他们）也就进入了某种管理（治理）关系，不管他（他们）是作为有权力的统治者、开明的统治者、民主的管理者，还是作为无权的被统治者、获得部分让渡权的听命者、管理的共同参与者的关系^②。这里我们想说的是，人们是有意或无意、有意识或无意识的地进入某种管理或治理结构之中的。从社会角色对的角度看，有的社会成员的基本角色就是管理者或治理者，有些却不是。从关于治理的研究史的角度看，涉及公共权力和利益分配的政治领域，涉及“私的”利益的委托-代理领域，最早产生了治理问题，并发展出各自的治理理论。在这些领域，行动者是作为“经济理性人”而存在的^③。这些有利益关系的经济理性人聚集在一起，就会产生治理问题，即以何种方式达致各方希望的利益分配结果。所以，这里的治理关系是明确的、治理角色是直接和显见的。

形形色色的非营利组织参与着社会治理，但是它们的参与也有不同。一般地，政治学着眼于非营利组织与政府的不同，即其“民间性”，而社会学则更多地着眼于非营利组织的“中间性”^④。相对而言，社会工作在总体上并不像政治学、企业管理那样具有明显的治理特征。社会工作者（群体或组织）的社会分工是向社会上有需要、特别是有困难的群体提供服务，其基本角色不是利益关系的分配者或调节者，而是社会服务的提供者或传递者^⑤。但是由于他们被纳入某种利益分配关系，所以也就直接、间接地参与了治理活动，承担了某种治理功能。社会工作有复杂的结构，也有不同的流派，比如，大卫·豪曾经把社会工作模式分为功能主义的、解释的、激进人文主义的和激进结构主义的^⑥，就包含了对社会工作的角色的不同理解，也就反映了对社会工作所包含的利益关系的不同解释。一般说来，比较趋向微观的、治疗性的服务提供模式，其直接参与社会治理的意涵就弱一些；而行动、批判取向的社会工作的社会治理意涵要强一些。社会工作的直接服务功能要强于它的政策倡导功能，因而它参与社会治理的角色，不像政治取向明显的非营利组织那么突出。但是，社会工作还是以其服务提供者、服务与政策倡导兼具的角色参与着社会治理。笔者曾经阐述过社会工作在创新社会管理中的协同作用^⑦，实际上这种协同也是一种治理关系。

二、社会工作参与社会治理创新的基本方面

1. 社会工作是利益相关的社会行动

社会工作是社会工作者有组织、有计划地向有需要人士提供具体服务的活动，看起来这是前者向后者传递服务的过程，实际上其中包含一些利益相关的互动。社会工作被认为是一种道德实践和政治实践^⑧。在向某些社会成员提供福利服务的问题上，有许多涉及享受服务是否应该、提供的服务是否适当、服务方法是否恰当、服务是否有效等问题，这些问题既与社会政策、社会福利制度安排有关，与服务对象所处的宏观、微观环境有关，也与社会工作者和服务对象的具体活动有关。社会工作的基本理论是“人在环境中”^⑨，即将服务对象及其问题置于复杂的社会环境之中，社会工作者也是要通过改变服务对象与环境的关系来帮助他们走出困境。一个社会成员的问题可能源自本身某些条件的不足，但更可能是因为社会政策和社会支持的欠缺。一个遇有困难的社会成员应该不应该得到来自政府和社会的帮助，应该得到何种类型、何种程度的帮助，受助者应该以何种方式回应来自政府和社会的帮助，这

里是否显示了社会公正与社会正义，这些都充满了价值和利益。社会工作者作为福利资源的传递者和具体帮助的提供者，他站在何种立场、以何种理念去对待政府的政策，以何种理念和方法与服务对象合作，都会影响这项服务的结果，并对服务对象与政府的关系、服务对象与社区的关系，对社会和谐及社会秩序产生重要影响。在此意义上，社会工作通过服务活动直接间接地参与着社会治理。

2.从社会工作的行动特征看它与社会治理的关系

执政党是为了推进和谐社会建设而决定大力发展社会工作的。中共中央十六届六中全会指出，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。……要培养大批社会工作急需的各类专门人才，充实公共服务和社会管理部门，提高专业化社会服务水平。在这里同样表达的是提高服务水平，促进社会管理的基本思想。中共中央十八届三中全会《决定》指出：创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平。从上述表述我们可以看出，执政党强调社会治理创新的基本着眼点是人民的根本利益和与此相关的社会和谐问题，而增强社会活力则是要促进社会治理水平的提高。简言之，所谓强调社会治理创新，就是要集中关注人民群众利益受损和由此带来的社会不和谐问题。

社会工作被赋予促进和谐社会建设之重任，与社会工作的性质及活动特征有关。社会工作的本质特征是为有困难的人提供社会服务，并帮助其渡过难关。社会工作的前身是慈善活动，最初的“友善访问员”不但对遭遇困难者予以同情，而且施以援手，帮助他们，以防不测。后来，社会工作将服务理念、服务方式方法制度化，以保障良好的服务效果。可以说，社会工作的真心实意为困境人士服务的情怀，从服务对象的需要出发开展的服务，以平等和尊重为基础的互动，细致的、关照到服务对象心理反应的工作方法，不但向服务对象传递着服务，而且向他们传递着理解和温暖，营造着社会资本^⑩。在服务对象的行为出现偏差时，社会工作者也以与人为善的态度施以援手，帮助他们重建合理的行为方式和生活方式。社会工作者用心倾听着服务对象的心灵呼声，通过同理、服务、陪伴和同行，“用生命影响生命”，自然会促进社会的和谐。

社会工作以其坚定的为民众服务、为社会服务的价值观，支持着自己不畏困难、迎难而上、开展服务的职业行为。它不像社会上的某些待价而沽的机会主义行为，也从不懈怠，而是始终以饱满的热情面对现实，特别是发现那些还没有被普遍关注的困难者，并创新性地去开展服务，积累经验。服务创新是社会工作机构的重要特点，对尚未引起政府和社会关注的困难人士提供合理、适时的服务和关怀，是减少社会问题、避免对社会秩序的冲击、促进社会整合的有效之举。

还有，社会工作不但是社会福利服务的传递者，它还是社会正义的维护者。当作为工作对象的社会成员的问题是由社会政策缺失、政策实施扭曲等制度和结构因素所致时，社会工作者会成为社会正义的卫道士，去谋求推动不合理政策的改变。社会工作者的改变政策的行为并不意味着与现有政策的激烈冲突，在许多情况下是通过说理、示范、正反对比等方法实现的。社会工作者以自己追求社会进步的坚定信念和坚韧的、脚踏实地的努力，去寻求社会政策的改变，以促进人类福祉和社会的发展，这与创新社会治理的目标是一致的。

3.从社会工作的基本功能看它与社会治理的关系

社会工作作为现代社会的一种制度在社会领域发挥着重要的功能，这些功能的实现会对社会治理发挥积极的支持作用。社会工作的功能主要表现在服务对象和社会两个方面，即社会工作对于服务对象的功能和对于社会的功能。

社会工作对服务对象的帮助服务主要表现在三个方面：一是对因自己能力不足、环境不利而使自己的基本生活陷入困境者的帮助，包括对失业者、失依老人和儿童、流浪者、贫困者的物质帮助和社会支持。这种工作在社会工作领域是基本的服务内容。二是因个人价值等

原因行为选择偏误而不能正常生活的社会成员，包括对某些侵害他人利益、吸食毒品等越轨者的矫正和服务。这两部分人都是社会的底层群体，如果政府和社会不对之施以援手，他们的生活状态就会进一步恶化，也可能会危及社会秩序。社会工作者对这些人士的帮助和服务，对于促进社会秩序和社会进步的意义是明显的。我国不少城市和地区的社会工作以此为基本内容，也创新了社会管理和社会治理。还有一个方面是促进社会成员的发展。在现代社会中社会成员的基本需要应该得到满足，因为需要是作为一个社会成员应该得到满足、不满足就会伤害其基本生活的东西⁽¹⁾。虽然如此，但是由于个人生理、心理及社会条件方面的原因，一些社会成员靠自己难以满足这些需要，如外来务工人员入学和教育、残障人士的社会参与等，社会工作服务可以促进这些社会成员的发展。社会工作的帮困、救助和发展功能不但能帮助当事人走出困境、参与正常的社会生活，而且对于预防和解决社会问题也有积极意义。

社会工作在社会层面发挥的基本功能是增进社会融合、促进社会秩序。社会工作对于社会问题的假设是困境人士缺乏社会支持，社会的原子化、冷漠化使自己能力不足又缺乏社会资本的人士陷入困境。社会工作就是要承担起修补社会漏洞、传递人文关怀、重建社会网络的责任。这种帮助对当事人来说是一种社会福利服务，它可以尽量弥合当事人与外部环境的裂痕，促进社会整合与社会融合。社会工作的社会整合与社会融合功能可以通过社会工作的福利服务实现，也可能通过社区重建和政策倡导来实现。在社会解组的情况下，社会工作通过服务可以帮助人们重建社会网络、重建社区。在政策缺位、政策滞后的情况下，社会工作者就要通过政策倡导、完善社会政策来维护群众权益，在制度层面解决现实的和潜在的社会问题，从而促进社会秩序。

三、社会工作创新社会治理的基础-整合特征

1. 社会工作自身是整合的

社会工作在其发展中不断扩大介入领域，其扮演的角色也复杂多样。贝克（Baker）将社会工作的角色分为直接服务角色、间接服务角色及合并服务角色。直接服务角色包括治疗、指导、支持等服务，间接服务包括咨询、行政、决策影响等活动，合并角色包括协调、教育、倡导、促成等内容⁽²⁾。实际上，社会工作角色的分类是相对的，在各种服务中都包含提供服务和支持，促进服务对象增能、改善其与周围关系的内容，社会工作的“人在环境中”、“助人自助”的基本信条说明了这一点。所以，把社会工作的角色看成是各有重点、但又具综合性的观点是合理的。有学者提出“综融社会工作”（Generic Social Work）的概念，认为社会工作可以实现个案工作、小组工作和社区工作的整合融通。实际上，直接服务和间接服务、微观的具体服务和宏观的社会干预也可能是连接在一起的⁽³⁾。本文也认为，社会工作是包含多重意义的，一项社会工作可以发挥多种功能，不同的社会工作互相连接可以发挥更加综合的功能。这也就是说，社会工作是有多重含义的服务活动，同时，以解决社会问题、追求社会正义和社会进步为目标的诸多社会工作实践也是整合的。这些反映到社会治理上，社会工作参与社会治理也具有基础-整合的特点。

2. 社会工作参与社会治理的基础-整合特征

社会工作与社会治理有密切的联系。社会工作着眼基本的社会服务，并进行实在的、基础性社会修复和促进社会进步的活动，这使社会工作参与社会治理呈现出基础-整合的特征，主要表现在如下一些方面。

第一，面向底层民众及其基本需要。社会工作的首要职能是向困难群体提供基本的社会服务。在任何国家和地区，社会工作优先要处理的都是底层社会的基本需要方面的问题。这些问题如果不能较好地解决，就可能危及他们的生存，问题处理不好也可能会引发社会危机。社会工作者以其专业价值和敏感性，面向底层社会，走进他们的基本生活，发现问题，帮助解决问题，救人于危难之中，有利于减缓社会的张力，

第二，既治标也治本。社会工作以解决困难人群的具体困难为入手点，切实解决困扰其基本生活的各种问题，务实是社会工作的基本性格。但是同时，社会工作又是做人的工作的，它以改变人的观念和行为，改善当事人与环境的关系，使其得以增能以应对未来的问题和困难为长远目标，这就是治本。一般说来，给予服务对象以具体的帮助相对容易一些，难的是改变人、促进人的发展。社会工作致力于人的服务和改变，以正确面对社会，达致人与社会环境的相互适应，对社会治理是有益的。在这一点上，社会工作与政府系统中存在的政绩主义、短期行为根本不同，它希望在当前目标与长远目标的结合上解决问题。

第三，既遵循政策规则又重视情理。社会工作是在法律范围内活动的，也是在社会保障和社会福利制度的具体指导下从事社会服务的。不管是参与社会救助、还是从事社区建设，社会工作者都最大限度地运用政策资源解决问题，在这方面，社会工作应该是政策、规范的执行者。但是在具体实施政策规范面对服务对象时，社会工作者有可能表现出相当的灵活性，充分使用社会交往技术，人性化地、艺术地处理问题。社会工作者注重地方性知识，注重情理在解决问题中的作用，这对创新社会治理机制来说应该具有重要启示。

第四，既注重环境因素也不忽略个人方面的原因。就主流而言，社会工作者大多是比较信奉功能主义和改良主义的。社会工作者会敏锐地发现问题，严厉地进行社会批判，但其落脚点还是解决具体问题，缓解社会的压力。社会工作者在分析问题时首先寻找制度方面的问题，但是也不忽视当事人个人方面的原因。分析个人在观念、行为方面存在的缺陷与不足，常常是助人的开始，不管是教育、使能、还是矫正，社会工作者都立足于对个人与社会、民众与政府关系的理性分析，客观地分析问题，通过协调关系解决问题。这实际上属于社会治理的基本内容。

第五，社会工作既从事治疗也重视预防和发展。社会工作一般是治疗性的，即当问题出现之后去加以解决、化解矛盾。虽然对于人的正常生活和社会秩序来说这种治疗具有消极、被动的色彩，但是各国各地区的社会工作大多承担着事后补救者的角色。当然，社会工作也十分注重问题的预防，通过促进相关政策的制定和宣传，避免严重问题的发生，通过提升广大民众的认知、知识和能力，规避可能出现的困难。社会工作十分注重服务对象的能力建设，在社区建设、社会政策实施等领域，注重协助居民形成参与和治理经验，这对社会治理来说应该属于积极的社会治理。

第六，既致力于基本服务又大力从事政策倡导。社会工作的基本职能是社会服务，这也是衡量评价社会工作的主要方面。不能实实在在为有困难的人群提供适当服务就不是合格的社会工作机构。同时，社会工作以其专业价值和社会理想积极倡导社会的改变、追求社会正义、致力于社会和谐与进步，其方法包括政策倡导。政策倡导是在社会政策缺失、滞后的情况下，社会工作群体向政府提出完善政策要求的行动。在世界范围内，在理论和实践上，非营利组织（公民社会）与政府的关系有伙伴关系与压力群体，或合作互补与制衡对抗两个方面^④，这里的压力群体就是给政府施压，促使其改变、完善政策，解决严峻的社会问题。社会工作群体的政策倡导一般使用政策建议、政策质疑、政府问责的做法，并不采用激烈对抗的方式。但是，由于这些见解和意见来自于他们的服务实践和对基层社会张力的体验，所以他们常常比较坚持。实际上，社会组织反映诉求是创新社会治理机制体制的重要方面。

以上我们从社会工作的服务职能出发，分析了这种社会工作所包含的社会治理内容，指出社会工作的理念和方法对创新社会治理的意义。我们想指出的是，社会工作是着眼社会基层和面对基本服务的，它的各项活动聚焦于困难群体的基本服务并相互关联，因此社会工作是整合的。从社会治理的角度看，社会工作参与社会治理具有基础-整合的特征，这对社会治理体制机制创新来说是具有实质性贡献和价值的。

四、在发展社会工作中促进社会治理创新

1. 社会工作促进社会治理创新的基本层面

不管从社会工作是为有需要群体特别是困难群体提供专业服务的角度来说,还是从社会工作机构是社会力量的重要组成部分的角度来看,社会工作参与社会治理创新都具有重要意义。社会工作促进社会治理创新包括如下一些方面。

第一,有利于形成新的治理结构。传统的社会管理或社会治理强调的是管理和被管理、整治和服从的双方关系,主要依靠强力部门的作用。社会工作参与社会治理则形成政府、社会力量(社会组织)和民众三方参与的治理关系,社会力量的介入可以平衡治理关系,促进三方互动,进而促进社会治理的良好实现,这也可以发展成新的社会治理体系。

第二,形成新的社会治理理念。传统的社会管理或治理以维护社会稳定为目标,强调权力和强力,新的社会治理以解决民众的基本问题,满足其基本需要为落脚点,重视服务,一切为了民众,基本民生成为新的治理理念的关键点。

第三,形成新的社会治理机制。传统的社会管理或社会治理强调权力、服从,社会工作参与社会治理强调服务、参与式管理和多方互动及协商。这里把民众利益的表达、利益关系的协调和矛盾的缓冲置于重要地位,而这可以形成有生命力的治理。

第四,形成可发展的治理结构。社会工作参与的社会治理是以民主法治为基础的,同时把政府、社会组织、民众之间的协商、互动乃至博弈置于一定的制度框架之内。建立在协商、相互理解、共识基础上的治理会形成一种有弹性的社会结构,这也使社会治理结构具有可发展性。

第五,实现社会治理的功能创新。创新社会治理的目的不是管制和维稳,而是要维护最广大人民的根本利益,增加社会和谐,促进形成现代国家治理体系。社会工作的标本兼治的特点既能解决现实的社会问题,又能形成多方认可的社会问题解决制度,减少后遗症,从本质上促进社会和谐,实现有社会活力的社会秩序。

2. 健全社会工作制度促进社会治理体制创新

发达国家和地区社会治理的经验表明,社会工作要在社会治理中发挥应有作用,需要一定的制度建设,这里不但要建立社会工作制度^①,而且要形成完整的社会保障和社会福利制度^②。社会工作是在多方合作的基础上解决问题和参与社会治理的,社会工作独自活动的治理功能是有限的,治理效果可能是不牢靠的。

在我国,社会工作的发展和参与社会治理为社会治理创新提供了新的可能性,但是社会工作参与和促进社会治理体制创新的制度条件还没有建立起来,这里最主要的是政府特别是社会治理主导部门对社会工作的基本作用和职能的看法需要进一步确立,社会工作人才队伍发展和发挥作用的制度应进一步建立,社会工作在社会治理体系中的地位 and 角色要进一步明确,社会工作的能力建设还应进一步加强。中共中央十八届三中全会为社会力量参与社会治理和社会治理体制创新勾画了令人振奋的蓝图,接下来的工作就是具体化,包括建立健全社会工作制度。社会工作的发展和社会工作制度的完善不但在深层次上改善民生,而且能够为国家治理体系和治理能力现代化注入新的活力。

参考文献:

①俞可平主编,治理与善治,北京:社会科学文献出版社,2000年,第1页

②俞可平主编,治理与善治,北京:社会科学文献出版社,2000年,第3页

③王浦劬,国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析,《社会学评论》2014年第3期

④俞可平主编,治理与善治,北京:社会科学文献出版社,2000年,第327页

⑤王思斌,社会服务的结构与社会工作的责任,东岳论丛,2014年第1期

- ⑥谢立中，社会工作理论，载王思斌主编，社会工作概论（第二版），高等教育出版社，2006年第69页
- ⑦王思斌，试论社会工作对社会管理的协同作用，东岳论丛，2012年第1期
- ⑧朱志强：“社会工作的本质：道德实践与政治实践”，载何国良、王思斌主编：《华人社会社会工作本质的初探》，八方文化企业公司，2000年第89页
- ⑨顾东辉，人类行为、社会环境及其关系，载王思斌主编：《社会工作导论》（第二版），高等教育出版社，2013年，第119页
- ⑩王思斌，混合福利制度与弱势群体社会资本的发展，载王思斌主编《中国社会工作研究》（第一辑），社会科学文献出版社，2002年
- ⑪莱恩·多亚尔、伊恩·高夫：人的需要理论，商务印书馆，2008年，第6页
- ⑫徐震、林万亿，当代社会工作，台北：五南图书出版公司，1996年，第19页
- ⑬徐震、林万亿，当代社会工作，台北：五南图书出版公司，1996年，第576-579页
- ⑭萨拉蒙，公共服务中的伙伴，商务印书馆，2008年，“简介”第2页，这里用的是“冲突”与“合作”两种模式；何增科，公民社会与第三部门，社会科学文献出版社，2000年，第6-8页。
- ⑮柳拯、黄胜伟、刘东升，中国社会工作本土化发展现状与前景，《广东工业大学学报（社会科学版）》2012年第4期
- ⑯王思斌，我国社会工作制度建设分析，《广东工业大学学报（社会科学版）》，2013年第6期

（本文发表于《社会建设》2014年第1期（创刊号））