

（国家行政学院学报）

社会工作在构建共建共享社会治理格局中的作用

北京大学社会学系 王思斌

摘要 社会治理格局是对社会管理格局的深化，社会治理在本质上应该具有共建共享性，共建共享社会治理是对社会治理理念和体制、机制认识的新高度，也为在本质上实现社会治理奠定了理论基础。社会工作与社会治理具有高度契合性，社会工作的服务型治理的特点反映了共建共享社会治理的要求，社会工作要在社会治理舆论环境建构、促成各方理性参与和发展自身能力方面为促进共建共享社会治理格局做出贡献，而社会工作的精细化服务也是共建共享社会治理格局所要求的。

关键词 社会工作 共建共享社会治理 契合性

十八届五中全会指出，要加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局，这是政府和全社会的任务。社会工作在构建共建共享社会治理格局的过程中可以发挥重要作用，本文对此做一些基本的分析。

一、共建共享社会治理格局的意涵与现实意义

（一）从社会管理格局到社会治理格局

进入新世纪以来，党中央越来越注重社会秩序的维护和建设，这既是我国进入新时期面临新机遇、新挑战所要求的，也是社会主义现代化建设的本质要求。在经济持续高速发展、社会矛盾不断增加的情况下，中共中央十六届四中全会做出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的重要决定，构建社会管理新格局成为那个阶段各级党组织和政府的重要任务。然而由于那一时期经济社会问题的复杂性，也由于对创新社会管理过多做了维稳式理解，所以中央所期望的社会管理格局并没有真正形成，倒是积累了许多经济社会问题。其重要表现是片面追求经济增长导致矛盾多发，自上而下、依靠强制力量、治标不治本的维稳导致问题积累和社会矛盾激化，特别是官民矛盾的激化。这种维稳式社会管理看起来是解决了问题，但是实际上却伤害了官民关系、政企关系，使许多地方的社会秩序走向紧张。不解决这一问题就是抽去了社会主义和谐社会的精髓，就不能真正走向和实现执政党所期望、并向人民承诺的全面建成小康社会的目标。中共中央十八大审时度势提出要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，这是对过去一段时间社会管理中出现问题的纠正。

中共中央十八届三中全会提出“创新社会治理体制”的任务，用“社会治理”代替“社会管理”是执政党社会管理思想和理念的重要转变，它表示了对过去维稳式社会管理的反思，是对新的社会管理方式的探索，也是对现代国家治理体系和治理能力现代化的积极实践。在此基础上，中共中央十八届五中全会又进一步提出“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”。从“创新社会治理体制”到“构建共建共享的社会治理格局”反映了执政党对社会治理理念和体制、机制的认识达到了新的高度，从而也为在本质意义上实现共建共享的社会治理奠定了理论基础。

（二）共建共享社会治理格局的涵义

1. 格局的涵义

要分析共建共享社会治理格局的现实意义，就要先分析“社会治理格局”和“共建共享”。格局在社会学、政治学中并不是一个常用的概念，但它包含的意义是深刻的。在社会学著述中，费孝通教授曾经用“格局”来反映乡土中国与西方国家基础社会结构的差异，这就是著名的“差序格局”与“团体格局”的概念（费孝通，1985），这里的“格局”说的是基本的社会关系结构的形态。可以认为，格局是在一定范围或系统内形成的、各部分之间基本的、结构性关系。格局具有基本性、框架性、对整体关系影响的重要性等特点。格局是相对稳定的关系结构，它影响或制约着该范围（系统）内基本的互动关系或模式，在相当大程度上左右着相关各方互动的走向。格局是结构性的关系，但它又是人们共同活动的结果。人们可以通过一定的活动建构某种关系，进而形成某种关系格局。

2. 社会治理格局

社会治理格局是社会治理领域相关各方形成的比较稳定的、基础性的关系，也是社会治理主体之间的基本关系或基本的治理关系。所谓治理关系是利益相关的治理主体之间的权力、义务和制约关系，它标志着相关各方可以怎样去实现治理，以解决他们之间的利益不一致、权力不平衡问题。治理关系可分为平等关系和依从关系，治理可以有集权治理、合作治理、协同治理等类型，它们都反映了在一定的治理场域中，相关各方在何种位置上、依据何种能力和资源、用何种方式、遵循何种规则去与其他主体互动，以实现某种秩序。各治理主体之间的相互位置、权力关系、资源对比、互动方式的集合就是治理格局。

现实中的社会治理格局具有多种类型，这与社会治理场域中作为治理主体的实践者对治理问题的认识、各方所拥有的治理资源、制约治理活动的制度因素等有关，特别与权力（或能力）较大者对问题的认识和他所认可的约束性制度及要达到的目标有关。

3. 社会治理格局的共建共享性

治理格局是一种结构框架，它指导或影响着该场域实践者的行动。同时，作为一种治理关系框架，治理格局又是各方参与者共同行动的结果。也就是说，社会治理格局是可以建构的。当参与者的治理理念、参与治理的方式和方法、对治理目标的认识发生变化，并成为人们新的治理行动后，新的治理格局就要产生了。新的社会治理格局的形成是相关各方共同建构的结果。

社会治理格局是共建的，因为治理本身的含义就是利益相关方的共同参与、相互协商，没有共同参与、相互协商就不可能形成治理，也不是真正的治理。当然，治理也不都是理想模式，即理想化的治理。在许多情况下，由于利益相关各方在治理格局中的位势不同，他们所掌握的参与治理的资源不同，所以在实践中可能会出现治理方式有所改进但未达到理想状态的现象。比如，在信息不完全公开、治理关系中的弱者了解信息不充分的情况下，治理关系中的优势一方可能通过某种方式促进双方“共识”的达成，但这种“共识”的达成可能会造成对较弱一方的伤害。显然，这里的治理是“共建”的，似乎也有“共享”的性质，但是这并不是理想的治理。

十八届五中全会把共建共享作为社会治理格局的重要特征，显然不是就其最小程度而言的，而是希望在最大程度上实现共建共享。按照上面所说的治理的基本特征，共建共享的社会治理就是各治理主体比较充分地参与，进行比较充分地协商，达到尽可能大的共识，进而采取相互配合的治理行动。当然，这里的本质问题是，这一过程应该照顾到各方利益、利益分配相对公平，这种协商、合作的结果能得到各方的更多的接受和承认，这就是共享。唯有如此，社会治理才是有效的、可持续的，才能实现保护各方的基本利益和促进社会秩序的效果。

（三）构建共建共享社会治理格局的现实意义

十八届五中全会提出构建共建共享的社会治理格局，既是对社会治理本质的更深刻认识， also具有重要的现实意义。我们前面说过，社会治理在本质上是共建共享的。但是由于我

国在社会领域引进治理理念的时间还不长，人们对治理的本质认识不足，特别是长久以来形成的只有政府才是治理主体的理念（这表现为政府独有的管理社会的责任和权力），因此治理在很大程度上并不是共建共享的。这种状况在市场经济体制得到较快发展，各地政府极力追求经济的高速增长，甚至动用强制力量“维护发展秩序”的情况下表现得比较充分。中央一贯强调要“从最广大人民的根本利益出发”，但有的干部却从自己的政绩出发，用自己的政绩去“涵盖”人民群众的利益，从而造成强力维稳、压制群众正常诉求的现象，其结果是当时的问题解决了，但是矛盾也积累了，并成为潜在风险。在这种大背景下，中共中央强调构建共建共享社会治理格局的现实意义是十分明显的。只有共建共享，才能化解利益冲突；只有共建共享，才能变冲突为协调，变对立与合作；只有共建共享，才能进一步增强社会发展的活力，实现良性社会秩序，进而维护人民的根本利益。

二、社会工作与共建共享社会治理的契合性

从国家层面来看，共建共享社会治理格局是政府、企事业单位、社会组织和广大民众共同的责任，从总体上来讲，也是各方期望达致的目标，因为共建共享社会治理格局意味着各方免于无规则的恶性竞争，免于恶性竞争所导致的不良生存环境，而有利于社会公正、社会和谐。社会工作作为一种社会力量，对共建共享社会治理格局也有自己的追求，并在此过程中承担着不可替代的作用。而且重要的是，社会工作与共建共享的社会治理具有同构性，二者之间是高度契合的。

（一）从社会工作参与社会治理的特点看共建共享

社会工作作为服务困难群体、促进社会和谐的专业服务活动，是一种服务型治理（王思斌，2014）。社会工作参与社会治理有如下专业特点：

第一，社会工作是服务困难群众、困境人群为本的，从利益分配的角度来说，他们是利益的受损者，帮助他们解决现实问题会促进社会治理。第二，社会工作对问题的解决是参与式的，社会工作强调服务对象的参与，表达意见，并努力实现相关利益各方的有效沟通。第三，社会工作通过促进服务对象与环境的共同改变来解决问题，社会工作面对的问题有多重成因，它们来自困难群体和外部环境两个方面。社会工作希望通过两个方面的改变，使困难群体能够在改善了的環境中正常生活，这种服务对象与环境的共变关系是共同建构的。

第二，社会工作强调协调和协商。共建共享社会治理的基本前提是相关各方共建，而不同利益各方能够共建的前提是协商，因为相关各方不能走在一起协商就不可能开启共建进程。社会工作在服务中寻找造成服务对象困难的生态方面的原因，并尽力帮助解决服务对象与环境的关系失调问题，这实际上是在通过调动各相关方的共同努力使问题变得“可治理”。在这一过程中发挥作用的不是利益对立、压制和强制，而是各方利益的充分表达，由此达成的治理应该是功能共享的。

第三，社会工作强调过程目标与结果目标的结合。以往的社会管理基本上是自上而下的、结果导向的。社会管理被理解为作为权力主体的政府（或强势一方）对问题的解决或“治理”，在某种意义上，解决眼前的问题就是实现了治理。但是这种“治理”常常是看重结果而忽略治理过程，并且带有强制性，而强制性的“治理”不可能是真正的善治，而是积累了矛盾。社会工作解决问题既强调结果也强调过程，甚至认为过程中的改变更加重要。因为社会工作认为，如果当事人的认识不改变、态度不改变，就不可能改变自己的行为，而认识的真正改变是需要时间的。如果在社会治理过程中，相关利益各方都能在认识上发生改变，并从相互关系和整体利益上分析问题，则社会治理的效果一定会更好，更可持续。社会工作通过建设性地解决社会问题促使相关各方共建共享。

第四，社会工作参与治理强调社会公正。社会工作的社会价值追求是社会公正，它通过如下几种途径可以实现：一是增加对困难群体（在某种程度上也是利益受损群体）的福利，

减少社会利益分配的不公平。二是协调利益相关方之间的关系，促进利益的更公平分配；三是改变利益分配的结构，即从制度上解决利益失衡问题。社会工作所做的不是“革命”，而是改善现有的利益分配结构，使之更加公正，使社会更加和谐。和谐社会是社会成员共享的社会。

从理念、方法、要达成的目标的角度看，社会工作参与社会治理与共建共享的社会治理是同构的、是高度契合的，社会工作应该而且能够在构建共建共享的社会治理格局中发挥积极的作用。

（二）社会工作如何促进社会治理的共建共享

虽然社会工作在构建共建共享的社会治理格局中可以有积极作为，但是要真正充分发挥其作用还要创造一些条件。

1.形成基本的、相关利益各方共享改革和社会发展成果的价值观，形成共建共享社会治理的舆论环境。共建共享所面对的是对社会民主、共享改革进步成果的偏离，这种偏离来自于对过度市场化和权力的崇拜。实际上，我国改革的成功、某些群体在经济和政治上的成功是整个社会系统共同努力的结果，其中包括某些困难群体、贫弱群体利益上的牺牲。如果比较强势的群体看不到这一点，不能与困难群体、贫弱群体共享改革发展的成果，就不能消弭不同群体之间明显或潜在的社会冲突。只有树立系统的社会治理观，才能做到真正的共建共享。中共中央构建共建共享社会治理格局的制度设计为实现这一目标奠定了基础。社会工作者应该呼应共建共享的理念，与政府和社会各界一道，共同构建共享改革发展成果、促进社会和谐舆论环境。

2.促成相关利益各方积极、理性地参与治理活动。共建共享社会治理的活动是具体的，它涉及到相关利益各方能否认识到社会治理的价值，并理性地参与社会治理活动。如果人们能认识到相关各方是利益共同体和发展共同体，就要尽量促成利益共享，构建良好的治理关系。社会工作在介入治理问题时也才能因势利导、发挥作用。一些学者提出了“可治理性”（袁振中，2007；王思斌，2015）问题，即某些问题可以介入、可以向好的方向转化，这是社会治理的基础。社会工作者应该努力促成相关利益各方积极、理性地参与治理活动，良性互动，并走向共建共享。

3.社会工作要有较强的参与社会治理的能力。社会工作促进服务型治理有两个基本方面：一方面是帮助困难群体解决具体困难，增强其面对问题的能力，以避免新问题的发生。另一方面是调节困难群体同较强势群体之间的利益关系，使双方的利益冲突走向可调节、相互关系变得较协调。就这两个方面来说，提供服务、解决困难群体眼前的困境可能相对简单一些，而调节利益相关方之间的冲突可能更加困难，因为这可能涉及双方的既得利益、认知冲突等问题。社会工作要促成善治，实现共建共享，就必须有较强的参与治理和解决问题的能力。

中共中央十八届三中全会指出，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。李克强总理在2015年《政府工作报告》中强调，加强和创新社会治理，发展专业社会工作。这些在很大程度上是针对缓解社会冲突、解决社会问题而言的。社会工作者应该增强自己这方面的能力。毫无疑问，在构建共建共享社会治理格局方面，还有许多工作要做，社会工作者必须做出更大的努力。在此过程中，社会工作者既要有工具理性以解决实际问题，又要有价值理性以提高各方对共建共享的认识、形成共建共享的价值观念，还要运用自己的专业方法去促进利益相关方的沟通理性（哈贝马斯，1994）。

三、通过精细化服务构建共建共享社会治理格局

（一）精细化对构建共建共享社会治理格局的意义

近几年来，中央在社会救助、扶贫开发和社会治理等方面多次提出“精细化”“精准化”的要求。这既是对我国民生事业现状及改革任务的深刻认识，也是中央对改善民生、社会保障、扶贫开发等社会事业发展的新要求（杨琳等，2014），社会治理也需要精准化。

社会治理是对社会领域事务的治理。长期以来，我国实行计划经济体制，社会领域狭小，社会领域中的问题也相对简单，容易治理。实行市场经济体制改革后，社会领域不断扩大，社会领域的事务也相对复杂，但是真正有效的社会管理格局和社会治理格局并没有建立起来。在这一领域，政府、企业、社会之间的矛盾相当普遍，民众之间的不和谐之处也不可小觑。特别是某些地方政府官员在政绩崇拜理念的支配下，依据手中的权力乱作为，崇尚强力维稳，伤害了群众的利益和感情，从而使社会领域的问题变得愈加复杂。这些都考验着执政党的执政能力。在这种情况下，必须找出问题的真正原因，化解矛盾、促进社会和谐稳定。必须改变过去那种大轰大嗡、以势压人、主次不分、对错不分的做法，做到科学有效的治理。这就要求治理的针对性和科学化，“精细化”“精准化”是实现有效治理的技术上的基本要求。

（二）社会工作通过精细化服务可以促进共建共享的社会治理

社会工作与共建共享社会治理的契合性使得社会工作可以通过精细化服务促进共建共享社会治理。社会工作是一种专业化的社会服务，它通过切实了解困难群体的需要、设计科学的服务程序、运用科学方法去解决问题，并促进社会和谐，实现社会公平。社会工作通过精细化服务在促进共建共享社会治理格局的过程中具有重要的协同作用。主要表现在如下几个方面。

第一，社会工作对问题的认识和判断是基于多方证据的和慎重的。社会工作者通过多方了解才判定问题的性质，准确地把握问题的性质既是开展社会服务的基础，也是社会治理的基础，这与那些大而化之的、轰形势式的“治理”根本不同。

第二，社会工作在分析问题时做生态系统分析。社会工作把要解决的问题放进复杂的社会关系系统、利益关系系统、资源系统和政治权力系统中，全面而清楚地了解问题的状态，这有利于对问题的有效解决。这种系统分析可以使社会工作明了问题在多大程度上是可治理的以及治理的着力方向。

第三，社会工作的特点是在科学评估基础上精心制定可行的服务方案。这种服务方案是有层次、有系统的，也是可行的。同时，社会工作方案可以根据情况的变化进行必要的调整，以保证实现介入目标。精细化的工作方案是社会工作服务型治理不同于领导者随意拍板治理的重要区别。

第四，社会工作既注重结果目标也注重过程目标。它对整个服务和干预的重要节点所要达到的目标都有比较细致的考虑，从而使整个过程或目标的实现变得有步骤、渐进逼近。既注重结果目标也注重过程目标是社会工作的重要特点，也是不同于纯结果导向的社会治理的重要区别。它强调了在整个过程中参与者认识和行为的改变，也就是看重治理关系朝向目标的改变。这既是精细化，也强调了各方参与，对治理来说就是共建共享。

第五，社会工作特别强调服务对象的参与。不管是功能主义模式还是增能模式或行动研究模式，社会工作者都把服务对象当作主体，请他们发表意见、真正参与。社会工作认为只有服务对象真正改变了，问题才会真正解决。社会工作参与社会治理集中反映了参与者共建共享的特点。

第六，社会工作具有反思性。社会工作在实施服务、参与社会治理的过程中，不断回望走过的历程，评估自己与服务对象的行为和改变，发现不适宜行为并在新的行动中进行修正。社会工作者也时时反思自己的干预是否真正有利于问题的改变，是否制约了服务对象的主体性发挥，在介入社会治理时能够切实贯彻共建共享。

总的来说，社会工作服务是有计划的，是充分动员相关各方积极参与的，是以协调相关

各方关系、促进和实现善治为目的的，它的精细服务可以有效地促进共建共享的社会治理。

五、结语

社会工作是现代社会的社会制度之一，其社会职能是通过解决困难群体、困境群体的基本民生问题而促进社会和谐、实现社会公正，这些与共建共享的社会治理是相通的。社会工作以其专业特质，可以在构建共建共享的社会治理中发挥重要作用。作为社会力量，社会工作机构可以在构建共建共享的社会治理格局中扮演重要角色。当前，我国社会治理的任务十分繁重，构建全民共建共享社会治理格局十分迫切。为此，各方应该做出积极的努力。特别是党政部门要切实认识经济发展新常态及其可能带来的社会和政治效应，要改变单纯维稳的思维，切实改善民生，正确处理维稳与维权的关系。包括社会工作在内的社会力量则要进一步认识当前我国的经济社会形势，更好地服务困难群体和困境群体，更加艺术地处理服务中的问题，实现问题解决与维护社会公平正义相结合，促进共建共享社会治理的发展。

参考文献

费孝通：《乡土中国》，三联书店，1985年

哈贝马斯：《交往行动理论》（第一卷），重庆出版社，1994年。

王思斌：《社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用：一种基础-服务型社会治理》，《社会工作》2014年第1期。

杨琳 谢舒 于萍：社会政策精准“托底”，《瞭望》2014年第37期。

袁振中：《可治理性与拉美国家的可治理性问题》，《拉丁美洲研究》2007年第10期。

王思斌：《社会工作参与社会治理的特点及其贡献》，《社会治理》2015年创刊号。

（本文发表于《国家行政学院学报》2016年第1期）