

社会工作机构在社会治理创新中的网络型服务治理

王思斌

摘要：社会治理有多方面的含义，在“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略背景下，社会工作在创新社会治理体系中发挥着重要作用。社会工作机构参与社会治理创新的基本层面是服务，这既包括对有需要群体、特别是困难群体的直接服务，也包括以改善他们的困境而进行的政策倡导。社会工作机构参与社会治理的模式是服务型治理，其发挥治理功能的机制是网络型服务。社会工作机构要真正有效地发挥网络型服务治理功能，需要政府树立正确的社会治理理念，社会工作要加强自身能力建设，而二者的良性互动将会促进社会治理的制度建设。

关键词：社会工作机构 社会治理创新 功能网络型服务治理

中共中央十八届三中全会提出了新的战略任务，社会治理体制创新作为国家治理体系和治理能力现代化的组成部分也被提上议事议程。社会治理体制创新涉及到国家与社会关系的众多方面，也有丰富的内容。本文研究社会工作机构在社会治理体制创新中的功能和特点，探讨其发挥作用的条件，力图对社会治理体制创新的讨论有所促进。

一、社会治理的特点与我国社会治理体制创新

1. 社会治理的内涵与特点

对我国学术界和政府来说，社会治理还是一个新概念。实际上，在更大范围内，社会治理也是具有一定创新性的提法。在这之前，人们研究过公司治理、政府治理、国家治理，它们的共同之处是有一个相对清楚的治理对象，这些概念都以治理为基础。对于治理概念有不同的理解，福柯也曾考察了治理的知识史^①，但是当今多数学者还是形成了大致相同或相似的看法，即治理指的是不同相关利益主体围绕它们共同的事情而进行的协商、并在共识基础上采取的配合性的共同管理活动^②。

治理具有多主体性。治理既不是一个主体的活动，也不是虽有多个主体，但其中有的主体不发挥作用的现象，以此，治理与统治分别开来。治理的基本假设是经济理性人和政治人假设。从政治学、经济学的角度看，它是由不同利益主体参与的、围绕利益分配展开的协商和实现目标的过程。利益不同是多元主体参与协商的前提，在这种意义上，多元主体的治理就不是组织或系统内部的、以权力为基础的分工，而是相对独立的利益主体的互动和共事过程。经济学、管理学在研究治理时使用治理结构的概念，比如公司治理结构指的是由所有者、董事会和高级执行人员三方组成的一种组织结构。这里的治理结构指的是围绕着治理而形成的相关各方的关系格局，也即某种治理关系。在这种治理结构理论中好像是预设了某种治理关系——相关各方围绕公司治理的协商与合作关系。

如果从发生学的角度看，治理结构或治理关系就不是既定的，而是在一系列治理活动中形成的，又是在治理过程中发生变化的。这里好像用得着吉登斯的结构化理论^③，治理结构是在走向治理的活动中形成的，而治理活动也包含某些共识和规则的形成。至少，这种理解对于解释正在形成的社会治理和社会治理体系是有益的。

有学者讨论了国家治理、政府治理和社会治理的联系和区别，对讨论当下我国的社会治

理富有启发^④。社会治理是我国执政党和政府的一种宣称和发展规划。实际上，社会治理的含义并不像公司治理、国家治理那么明确，这是由中文中“社会”的多义性和政府政策的综合性造成的。按照政府文件已有的用法，社会治理可以有四种含义：（1）对整个社会的治理。这与政府对全社会的管理是同一口径，治理的对象是整个社会，包括经济、政治和文化等方面。（2）对社会领域的治理。马克思的历史唯物主义把整个社会分成既互相区别又相互联系的四个领域，社会生活领域是其中之一，因此社会治理可以被看成社会生活领域的治理；（3）对不同于政府的社会组织系统的治理。这是在国家与社会关系意义上的社会治理，这里的社会是独立于政府的“社会”。（4）由社会参与的治理。这是从治理主体意义上着眼的，它不同于政府的单方面管理，而是由社会力量（社会组织、社区）参与的治理。当然，第四种含义也会涉及上面三个方面，即社会力量在哪个层面上实施治理活动。从执政党和政府当前的文件来看，社会治理是跨越了几个层次的，社会治理是对社会生活领域的治理，还包括对社会组织系统的治理，而社会力量参与治理也是包含于其中的。本文不想对所有层面的社会治理进行研究，而是在中层和基础层次上对其展开讨论，它涉及到社会生活领域、社会组织活动、社会力量参与。

2. 对社会治理创新的综合理解

十八届三中全会做出“创新社会治理体制”的重要战略部署，被看成是中国共产党治国理念的重大发展。从近些年我国社会管理实践的角度看，社会治理概念的明确提出是有其重大意义的。当然，我们还必须清楚，社会治理对社会管理的“替代”是在什么意义上的重大创新，才能自觉地发挥促进作用。如果从最一般的、最大众化的意义上来说，管理常常意味着行使权力，社会管理也就是政府对社会的治理，它的基本特征是自上而下的权力行使，缺乏民主，因而也就近乎于统治。但是，如果从民主社会的意义上来说，社会管理也被理解为政府动员各方面力量，包括社会力量对全社会的管理，这里可能依然是权力的行使，但是其中已经有社会的某种程度的参与^⑤。这种社会管理可以说有社会治理的成分。进入新时期、新阶段以来，我国社会转型和发展中的矛盾尖锐，政府的社会管理的任务越来越艰巨，一些地方在发展主义、政绩主义理念的推动下，无视民众的意愿，强制推行某些项目，官民矛盾突出，在法制不健全的情况下，促成了某些地方官员的强制性统治。为了缓解矛盾，执政党提出社会管理创新。社会管理创新在表述上强调要“社会协同”，要发挥工青妇等群众组织、基层群众性自治组织、社会组织、企事业单位的协同作用，形成党委和政府与社会力量互联、互补、互动的社会管理和公共服务网络。可以说，这里也有社会治理的部分含义。

那么，社会治理何以成为对社会管理的重大创新？这里可能有如下几个基本方面：一是从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度看待社会治理创新，把它看成国家现代化建设的有机组成部分，这就超出了一般工作的层次。二是赋予社会以主体性，强调社会也是社会治理的主体，而不是只强调社会力量的配合。正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动，都赋予社会以更多主体性，这是社会治理的基础。三是面对我国以维稳为基本导向的社会管理实际，对于不少地方政府在社会管理上的恣意妄为，社会治理则是一种明显的纠偏。

在我国当前的国情和语境下，如果把社会治理理解为是全新的，它与以往的社会管理创新没有联系，可能并不一定合适。因为执政党提出社会治理是要完善对社会的治理，“创新社会治理”的提法说明了政府管理社会活动的相继性和创新性。另外在实践上，社会治理创新的实施基本上由原来的政府架构来实施，其中政府行为的连续性是不言而喻的。或许我们可以这样来理解，对于国家高层管理者来说，社会治理可能具有更明显的价值和制度层面的意义，对于具体政府部门来说则更多地具有工具性或操作意义。前者从国家发展、民族复兴、人民福祉上看待社会治理问题，社会治理是国家治理体制与治理能力现代化的组成部分，是

现代国家的制度建设；后者则从减少矛盾、民生服务、安定一方的角度来理解治理。虽然我们不能把这两种理解绝对化，但是这种区分可能有利于我们搞清楚是在哪个层次上讨论社会治理问题。

3. 社会工作参与创新社会治理的责任

当我们谈到国家治理体系和治理能力现代化的话题时，实际上它与政府、企业、社会组织、公民等各种社会主体有关，因为这里所说的治理既是对整个社会的治理，也是全社会参与的治理。社会治理方面的创新可以包括社会治理机制创新和社会治理体制创新。社会治理机制创新是指在某一项社会活动中，借助于治理关系而实现的管理和规范秩序方面的创新，它强调的是在多方参与的事务上的协商关系、共识机制和共同管理机制。社会治理体制创新则着眼于体制，是要建立一种新的制度、形成稳定的治理结构。虽然机制和体制是难以分开的，但是一般说来，体制是高于机制的。社会治理机制是更具体的东西，是处理治理问题的方式，而社会治理体制则是在更大的社会生活范围内和更高层次上的制度性安排。

社会工作参与社会治理创新既是机制上的，也是体制上的。因为，社会工作既是现代社会结构的组成部分，是现代社会的一种制度，同时也主要介入社会生活的基层——有需要群体特别是困难群体的生活。社会工作既要面对困难群体基本生活方面的问题，解决问题，缓解社会压力，也要在解决民生问题、建构新型社会秩序上作出努力，因而它在机制、体制方面都可能对创新社会治理作出自己的贡献。

二、社会工作在创新社会治理体制中的功能

1. 社会工作机构参与社会治理创新的基本层面

中共中央十八届三中全会提出要激发社会组织活力，正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开，将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。实际上，这里指出了社会组织在创新社会治理体制中的功能定位：提供公共服务和社会服务，反映和协调民众利益诉求，维护人民根本利益，促进社会和谐和发展。

社会组织是一个广阔的社会空间，包含了各种类型的不同于政府、企业的组织类型。虽然它们在“社会的”这一含义上与政府的关系有共同性，即它们都不同于政府，但是在组织性质、基本职能、发挥作用的形式方面，这些社会组织之间也有一些差异。按照我国《社会团体登记管理条例》，社会组织是为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性组织。从现实来看，这里的“会员共同意愿”是具有多样性的。从本文所关心的社会治理角度看，社会组织可以分为利益代表型、社会服务型、成员互利型等类型。它们在创新社会治理体制中发挥的作用、扮演的角色是不同的。当然，就是某一类社会组织在与政府建立治理关系时也可能是不同的。这要具体讨论社会组织（机构）的性质，它的功能定位，它在哪些层面上与政府发生治理关系和发生怎样的治理关系。

社会工作以其独特的专业定位和社会功能，可以在创新社会治理中发挥重要作用。社会工作是做人的工作的专业，是以帮助/协助物质上、社会关系上和精神上遇有问题的人士为目的的服务。社会工作以组织的方式开展服务，常常承担的是政府不好做、不便做、做不好、没想到的一些社会服务，这些服务既包括帮助有困难群体的物质、心理、社会关系方面的服务，包括帮助他们组织起来解决自己问题的活动，也包括维护他们合法权益的服务，还包括为维护社会公正而开展的政策倡导等方面的活动，等等。向有需求、有困难、特别是困难群体提供服务，改善他们的生存困境，减缓社会问题，促进社会秩序成为社会工作参与社会治理的基本层面。

2.社会工作机构的功能网络型服务治理

现代以来，随着社会转型和工业化、市场化的发展以及社会问题的复杂化，发达国家和地区都大力发展社会工作事业，解决日益复杂的社会问题，改善民生，维持社会秩序。社会工作、社会服务机构作为社会组织的重要组成部分，在创新社会治理和创新社会治理体制中发挥着不可替代的重要作用。在发达国家和地区，非营利组织与政府在社会治理方面的关系基本上是伙伴关系加压力群体，这是非营利组织的性质和功能所决定的⑥。相比而言，社会工作机构（社会服务机构）在参与社会治理方面，更多地表现于它的服务功能，虽然其中有利益诉求、政策倡导，但都是以服务困难群体为基础的，笔者将之称为服务型治理。

关于社会治理，一般注意的是政府与社会的关系，即社会组织、社会力量作为主体，与政府协商、互动，进而达成共识，处理公共事务，促进社会秩序，这里主要表现的是政府与社会组织双方的权力、地位、利益关系。显而易见，这种治理关系主要带有政治的含义，即主要讨论的是民主、权力、平等参与问题。对于社会工作机构来说，它们参与社会治理虽然有权力、利益等内容，但是其参与治理的活动也有明显的特点，就是通过服务来参与治理，为了更好地服务而参与治理，这就是服务型治理的基本内涵。循着社会工作的基本服务活动和功能，本文认为社会工作的服务型治理有如下一些内容（见表1）。表中的“工作内容”是社会工作主要解决的一些问题，包括直接服务和间接服务，包括解决困难人群与环境两个方面的问题；“政府政策行动”是指政府在这些方面主要采取的政策性行动；“社会工作的介入”说明的是社会工作群体面对工作任务要做的事情，当然指主要的、而不是全部工作；“社会工作参与治理的角度”是从社会治理的角度看这些服务所能发挥的治理功能。

表 1：社会工作参与社会治理的功能网络

工作内容	政府政策行动	社会工作的介入	社会工作参与治理的角度
困弱救助 福利服务 公共服务 权益保护 环境改变	社会救助 社会福利 社会事业 立法执法 政策规划	帮助服务和增能发展 提供服务和实施政策 资源动员链接和服务 宣介政策和提供帮助 增能发展和政策倡导	对象界定、服务传递、心理抚慰 精细服务、人文关怀、感恩社会 传递服务、建构网络、关爱社区 解决问题、增权倡导、完善政策 增强效能、完善政策、环境和谐
总体概括	实施完善	人性化服务、全面关怀 有效实施和完善政策	服务、增能 倡导、制度建设

让我们对上表的内容稍作解释。社会工作的主要对象是困难群体，他们在经济上、心理上遇到的问题困扰着他们，如果这些问题得不到解决，不但使他们难以正常生活、融入社会，而且可能会酿成对社会的不满，甚至会出现不利于社会稳定的问题。政府有社会救助方面的社会政策需要有效地执行，社会工作在介入此类问题时提供各种服务、解决服务对象的问题，其社会治理方面的功能主要是通过减缓问题、减少服务对象与社会结构之间的紧张来实现的。

狭义的福利服务是社会工作的重要介入领域，包括失依老人和儿童服务、残疾人服务等，社会工作可以提供优质的服务，包括人文关怀，使服务对象体会到社会的温暖，这会进一步增强他们的社会政治认同。

社会工作也会介入公共服务，并以其出色的社会资源动员、链接和组织能力，以其建构社会网络的理念和方法，参与解决公共问题，促进社会网络和社会资本建设，这里对社会治理的贡献是正面的。

面对某些社会成员权益受损的问题，社会工作也会积极提供服务和政策性支持，减少他们受到的伤害。社会工作机构是某种群体利益诉求的组织形式⑦，社会工作要向服务对象宣介政策，并依据合法程序进行政策倡导，改变伤害这些成员的不健全、不合理的政策和规定，保护人们的合法权益，促进社会公正。

剧烈的社会变迁使人与环境的相互适应产生问题，社会工作这时扮演的角色是向服务对象提供增能服务，并呼吁政府制定新的政策，减少社会问题的发生。向政府提出政策建议是社会工作直接参与社会治理的重要内容，善意的、建设性的政策建议是我国社会治理创新的重要方式。

总的来说，社会工作参与社会治理的途径有两个：一是向困难人群提供适宜的、人性化的、有效的服务，以解决问题，促进社会和谐；二是通过政策倡导促进政策的完善和制度建设，进而促进社会的善治。可以说，社会工作通过服务可以促进和完善社会治理，通过服务对象增能可以改进治理，通过政策倡导可以建构社会治理的新机制，通过服务、倡导可以促进创新社会治理体系，这是一个包括政府、社会组织和服务对象三方互动的社会治理体系。在三方互动的过程中，社会工作机构既帮助政府实施社会政策，使政策对象受益，也向政府反映民众的诉求，包括推进社会政策的改变。面对服务对象，社会工作机构要提供切适的服务，但也包括对服务对象进行政策和知识宣介，乃至帮助他们改变不正确看法和行为。同时，社会工作机构也在服务中自律和发展自己，并促进社会服务领域的良好治理。社会工作机构是通过多方向、多重意义的互动来参与社会治理的。

由此可以说，社会工作参与社会治理的手段和性质是服务性的，是服务型治理。它通过与政府部门、服务对象以及社会服务同行的多重互动来实现社会治理，社会工作机构的这种治理机制实际上是一种治理的功能网络，这种治理是以功能网络为基础的服务型治理，可以称为功能网络型服务治理。

三、社会工作机构发挥网络型服务治理功能的条件

从治理的多元主体的意义上来说，任何政府部门、社会组织和民众都在以这种或那种方式、从不同的角度和方向参与着社会治理。社会工作机构要能发挥积极的社会治理功能，需要一些基本条件。从当前我国政府与社会的关系以及社会工作机构的自身特点来看，以下几个方面尤为重要。

1.正确的社会治理理念的确立

社会治理是建立在多元主体协商、共识基础上的共同管理。如果不能形成平等合作、协商共事的关系，就无法达到社会治理的效果。在当前情况下，政府首先要形成正确的社会治理理念，要抛弃统治或强制控制的维稳模式，更多地在治本上思考问题；要抛弃唯我独尊、权力独占、全能政府、管制至上的理念，公平、平等地对待社会组织，在法律框架下处理政府与社会组织的关系，让社会工作机构承担它们擅长的服务；要抛弃把个别个案扩大化的治理“刁民”逻辑，相信社会组织和广大民众。在政府与社会组织和民众的相互信任方面，首先是政府要信任社会组织和民众，这样才有利于建立良好的治理关系。对于社会组织来说，既要清楚自己接近民众的优势，也要避免完全站在“社会中心主义”⑧的立场看问题，要承认国家也有自主性⑨。要正视现实，太理想化不利于与政府建立良好的、建设性的治理关系。当然这里绝不是漠视和同意政府的某些低效、短期甚至错误的做法。

2.政府的支持与实践权的获得

十八届三中全会指出，要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。社会工作是为困难群体服务的，在改善他们的福祉方面发挥着重要作用。社会工作机构要有效地向困难群体提供服务，必须有可以利用的资源。当前，我国社会慈善事业不发达，大量社会

服务资源掌握在政府手里。这样，要使社会工作发挥服务和治理作用，政府就必须向社会工作机构提供适度的资源。政府向社会工作机构购买服务是后者获取资源开展服务并参与社会治理的途径，但是政府还必须公平地对待社会工作机构，以发挥它们在社会治理方面的优势。社会工作在我国有一个实践权问题^⑩，在社会治理领域也是如此。虽然说不同主体都在以某种形式参与着社会治理，但是要使社会工作在社会治理中发挥更加重要的创新作用，就必须“赋予”它更多社会治理权，发挥其所长，为社会治理做贡献。在某些地方和某些领域，作为服务购买主体的政府部门及其代理人，常常歧视包括社会工作机构在内的社会组织，把它们当作“二等公民”，甚至提防社会组织的某些服务。实际上，在某些社会治理的敏感领域，社会工作机构从根本上解决问题的视角和人性化服务可能正是社会治理创新的源头。社会工作反映诉求、维护权益、倡导政策改变是形成良好的社会治理机制的基本要素。

3.社会工作的自身能力建设

社会工作机构要能承担起有效参与社会治理体制创新的责任，需要增强自己的能力。我国的社会工作机构成立时间不长，其社会功能的发挥还有限，社会工作机构的内部治理和行业自律还在建设之中，与政府的良好治理关系还没有确立，甚至社会工作机构的角色地位还没有得到适当的承认^⑪。这些说明，社会工作机构必须加强自身能力建设，才能承担起自己的社会责任，有效地参与社会治理。社会工作机构的能力建设过程也是其自身发展和成长的过程，这包括：社会工作机构服务能力的增强，对社会问题的敏感及创新意识，获取服务资源能力的增强，与政府合作和政策建议能力的增强，相对独立生存能力的增强，以及社会工作机构之间、社会工作机构与其他社会组织之间合作及竞争的制度化。社会工作机构的能力建设是一个满足社会问责的过程^⑫，也是其强化自己内部治理的过程，需要在服务实践中持续不断地努力。

4.社会工作机构参与社会治理的制度建设

十八届三中全会将社会组织参与社会治理提升到国家治理体系和治理能力现代化的高度，力图从制度建设的高度切入和解决问题，社会工作参与社会治理也应该制度化。关于社会工作发展的制度建设问题，一些专家指出了这一任务对我国社会工作发展的重要意义^⑬，一些学者也分析了社会工作制度建设的主要方面^⑭，但是社会工作机构甚至社会组织参与社会治理的制度在我国还基本没有建立起来。在发达国家和国际社会，社会工作团体广泛参与社会政策的制定和评估，有力地推动了相关领域的治理。随着我国社会保障制度、社会福利制度的发展，社会工作机构会更多地参与社会政策建议、实施、评估和完善过程，并被赋予一种正式的合法角色，我国《社会救助暂行办法》的颁布就是一例。另外，在残疾人服务、未成年人保护、老人服务等诸多领域，社会工作不但承担着政府购买服务所赋予的服务功能，而且也有反映困难群体诉求、促进政策改善等多种功能。在这些实践中，社会工作与政府在建立治理关系上进行探索，在协商、共识、共事规则方面不断实现制度化或结构化，将进一步促进社会工作机构的社会治理功能。

四、结语

社会工作机构参与创新社会治理体制是一个新课题，是推进国家治理结构和治理能力现代化的重要组成部分。李克强总理在 2015 年 3 月 6 日的《政府工作报告》中指出要“加强和创新社会治理……发展专业社会工作”，将会进一步促进社会工作参与社会治理。在与政府的治理关系方面，核心问题是社会工作的伙伴关系和压力群体角色的扮演，是二者角色的拿捏，以及处理问题的方法与技巧。这里必须强调的是，这种治理关系必须把为困难群体的服务置于中心位置，服务对象在上述治理关系中好像“不在场”，但是这种“不在场”实际

上是“在场”，而且处于社会治理场域的中心，只有这样，才能建立起真正合理、科学有效的社会治理体制。

参考文献

- (1) 米歇尔·福柯，安全、领土与人口，上海人民出版社，2010 年
- (2) 俞可平主编，治理与善治，社会科学文献出版社，2000 年
- (3) 安东尼·吉登斯，社会的构成，三联书店，1998 年
- (4) 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
- (5) 王思斌，社会管理初论，《社会科学研究》，1992 年第 6 期
- (6) (8) 莱斯特·M·萨拉蒙，公共服务中的伙伴，商务印书馆，2008 年
- (7) 蔡禾，激发社会组织活力：观念、制度和能力建设，《社会工作与管理》，2014 年第 1 期
- (9) 埃文斯、鲁施迈耶、斯考克波 编著：找回国家，三联书店，2009 年
- (10) 王思斌，社会工作实践权的获得与发展，《学海》，2012 年第 1 期
- (11) 王思斌，走向承认：中国专业社会工作的发展方向，《河北学刊》，2013 年第 6 期
- (12) 徐明心，张超雄，社会工作行政的本质：探索、反思与启示，载何国良、王思斌《华人社会社会工作本质的初探》，（美国新泽西）八方文化企业公司，2000 年
- (13) 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
- (14) 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

（发表于《学海》2015 年第 3 期）