

试论社会工作对社会管理的协同作用

王思斌

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

【摘要】在加强和创新社会管理的过程中, 社会工作作为社会力量的组成部分可以对社会管理发挥协同作用。文章明确了社会管理和协同的概念, 分析了社会工作协同作用的两种类型即制度性协同和功能性协同, 阐明了整体性协同的视角以及社会工作发挥协同作用的条件。

【关键词】社会工作; 社会管理创新; 协同

进入新时期新阶段以来, 我国面临着新的国际、国内形势, 我国的经济社会发展既有新的机遇, 也面临着新的挑战。正如中共中央十六届六中全会所指出的, 我国已进入改革发展的关键时期, 经济体制深刻变革, 社会结构深刻变动, 利益格局深刻调整, 思想观念深刻变化。在新的形势下, 如何维持社会秩序, 继续推进各项改革, 促进我国经济社会协调发展, 使广大民众普遍得到改革发展的实惠, 是一项十分艰巨的任务。维持社会秩序, 促进经济社会持续稳定发展需要对社会进行有效的管理, 面对不断凸显的、复杂的社会矛盾和社会问题, 胡锦涛总书记在年初的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上提出要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局, 提高社会管理的科学化水平。今年 8 月 21 日, 中央办公厅、国务院办公厅印发通知, 把中央社会治安综合治理委员会更名为社会管理综合治理委员会, 以进一步推进和谐社会建设。10 月, 18 部委联合签发了《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》, 提出发展社会工作, 促进社会管理创新。然而, 什么是社会协同, 作为社会力量重要组成部分的社会工作能对社会管理发挥何种协同作用, 还是一个值得研究的问题。本文拟从社会管理在体制、制度、机制、方法上创新的角度, 分析社会工作可能为之可能做出的贡献, 并希望结合协同理论对这一问题做出论证和说明。

一、对社会管理与社会工作的基本理解

1. 对社会管理的理解

要研究加强和创新社会管理, 需要对社会管理的概念作出基本的界定, 然而至今, 学术界、政府部门对社会管理的理解是多元的。长期以来, 社会管理一直是政府工作中的一个俗语, 似乎说的就是对社会的管理。正因为如此, 社会管理还不是一个专有概念, 更不是一个学术概念。社会管理作为实际工作中的重要概念和可以讨论的学术问题, 在我国还是近几年的事情。我国对社会管理的科学研究也刚刚开始。事实上, 社会管理作为一个有丰富内涵的实践领域和理论概念的引入是改革开放之后开始的。笔者于 1987 年曾与同学一起翻译出版了俄文版的《社会管理》(**социальное управление**), 接着保加利亚学者马尔科夫的《社会管理学》也于 1988 年翻译出版。后来笔者基于国外理论对我国可能的借鉴意义, 撰写了

“社会管理初论”一文, 阐述了社会管理的基本视角、原则和可借鉴之处, 这可能是国内较早专门讨论社会管理问题的学术文章。然而, 由于当时我国正集中探索经济体制改革之路, 社会矛盾还没有如此复杂, 所以, 社会管理理论和实践研究, 并没有引起各方关注。

什么是社会管理? 当前在我国并没有完全统一的看法。从当前国内外学者的研究来看, 社会管理基本上是前社会主义国家使用的概念。前苏联、东欧的社会主义国家基于自己的国

体、政体和执政党及政府的职能，在 20 世纪 70-80 年代提出了社会管理的概念，并进行了大量研究，取得了比较丰富的成果。当时苏联著名社会科学家阿纳法西耶夫指出，社会管理可以被理解为对整个社会或其中个别环节（经济生活、社会政治生活和精神生活、经济部门、企业等）的作用（奥马罗夫，1987），而保加利亚社会学家马尔科夫则指出，社会管理有两种含义：一是指对社会系统和社会过程的有目的的影响，二是指管理主体对整个社会的影响（马尔科夫，1988）。从以上学者的界定可以看出，前苏联东欧国家所说的社会管理，实际上是社会主义国家基于自己国家的特点而实行的在共产党的领导下，政府、企事业单位和人民团体，以及公民对社会进行管理的活动。这种社会管理是基于共产党领导的制度而实行的对社会中的重要关系进行调节，解决矛盾和冲突的活动。这里说的社会管理，既是对全社会的管理，也是在共产党的领导下，动员各种力量进行管理的活动。狭义地讲，它是对经济之外的社会领域和社会关系进行的有目的的调节，而广义的社会管理是对全社会的管理。

在资本主义国家，在实行西方自由民主体制的国家和地区，由于是所谓民选政府，官僚政府体制、经济、政治与社会事务相对分开，政府、市场与社会相对独立，所以他们一般不使用社会管理的概念。对有损于社会秩序的行为，它们一般采用社会控制的方法，对民众可以参与解决的问题，则使用社会参与的制度去处理相关问题。政府一方对社会的管理被称为公共行政（public administration）。这里的 administration 是指对重要社会利益关系的调整、协调（雷恩，1986），而不是对细小事物的处理。所以，由于国家政治体制的不同，对社会进行管理的方式不同，对于“社会管理”的理解也不同。

具体到我国现在的情况，我国已不是传统意义上的、比较强调集权的社会主义制度，但与西方国家的资本主义制度有本质的区别。在坚持共产党的领导，有实行市场化改革的情况下，面对转型期复杂的社会问题，党和政府所说的社会管理既有传统的由共产党领导对全社会进行管理的含义，也有动员民众参与社会事务管理的含义。即它不是以往集权意义上的对社会的强制型管理和控制，也不同于西方民主制度下的对社会的治理，而是基于我国政治体制改革、政府行政管理体制改革、民主化改革和我国社会转型遇到的复杂的社会问题而提出的概念和管理战略。在这方面，中共中央所提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”比较全面地指出了社会管理的含义。可以说，这里所说的社会管理不是指以往意义上的社会控制即强力管控，当然也不是像西方那样的民主。可以说，社会管理有以下几层含义：它是对全社会的管理；它是对相对于经济领域而言的社会领域的管理，是对社会问题的管控；它是对民众之间矛盾的参与性的处理；它是执政党、政府与企事业单位、社会力量和民众协同解决多种问题的活动。就上述内容而言，当前中央所说的社会管理基本上是社会治理（social governance）。

2. 对社会工作的理解

从中共中央十六届六中全会做出要“建设宏大的社会工作人才队伍”的决定以后，关于社会工作的研究逐渐多了起来。但是由于在这之前的社会工作主要是在教育系统展开的，受国际经验的影响，所以社会工作主要指的是专业社会工作，在这种背景下，教育界主要认同专业社会工作。十六届六中全会以后，对社会工作的非专业理解也得到了一定阐述。党和政府从构建和谐社会的实际角度出发，把社会工作理解得相对较宽。中共中央十六届六中全会的《决定》指出，要培养社会工作人才，充实公共服务和社会管理部门，提高专业化服务水平。这里将社会工作与社会管理联系起来，实际上是对社会工作的较宽理解。这在以后中央领导人的讲话中也有表现，比如“把各方面社会工作者及志愿者组织起来，去做直接服务群众的工作”（周永康，2011）的说法，就是如此。实际上，这里的社会工作不但包括专业社会工作，也包括行政性非专业社会工作（王思斌，1995），甚至包括从事社会建设的其他工作。自然，可能有多种工作会对社会建设、社会管理发挥促进作用，不过，由于行政性社会工作基本上是传统的工作，需要创新，而专业社会工作对我们来说是一种新的东西，因

此，研究和分析专业社会工作对于社会管理创新的意义，就显得十分重要。本文就是从专业的角度来使用社会工作的概念的。

3. 对协同的认识

本文试图阐明社会工作对社会管理的协同关系，这里需要说明协同的概念。在社会科学中，协同并不是基本概念，但是协同或类似概念还是不时使用的。协同基本上指的是两个主体之间的关系，是指在某一活动中，一方为主而另一方协助的现象。在社会学的社会互动理论中，协同（协作）基本上属于合作的范畴，有学者认为协作关系是双方为达到行为者相互的自发性目标，经过合理考虑而相互适应的活动（横山宁夫，1983）。关于协同的相关讨论主要出现在组织社会学、国家与社会的关系的相关研究之中。在 20 世纪 70 年代中期以后的组织社会学研究中，组织之间关系成为一个重要的研究对象，而新资源依赖理论、组织网络理论成为重要的具有创新意义的研究成果。按照新的资源依赖理论，现代组织之间是互相依赖的。组织之间的互倚具有如下特点：互补、关系性、互惠、有弹性、妥协程度高、开放与互惠、互倚（斯格特，2002）。这里的互补、互倚就有某种协同的含义。有学者指出，在北美，组织间的协作首先产生于非赢利的社会服务和医疗健康组织中，它们为了公众的利益而相互协同（达夫特，1999）。协同模式的基础是组织间的相互信任和伙伴关系，这种关系优点像协调性。在实践中，组织欢迎与其他组织协作和相互依存以提高双方的价值（达夫特，1999）。这是组织研究中对协同理论比较清楚的解释。

在治理理论中，协调（或协同）占有重要地位。全球治理委员会认为，治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理过程的基础不是控制，而是协调（俞可平，2000）。罗伯特·罗茨指出，治理有如下特征：它是组织之间的相互依存，它是组织之间相互交换资源以及协商共同目标而要求的持续互动，它依相互信任为基础，它是自组织的（俞可平，2000）。在国家与社会的关系领域，协同是二者之间的几个重要关系之一。尤其在国家法团主义那里，合作和协同可以说是隐藏在后面的基本话语（张静，1998）。

当然，如果说到作为科学的协同理论，就应该回到协同学（Collaboration）。协同学是研究不同事物共同特征及其协同机理的新兴综合性学科，该学说的创始人哈肯（Haken, Hermann）指出，协同学是“协调合作之学”（哈肯，2001），它研究多子系统的联合作用，以产生宏观尺度上结构和功能的机制，研究复杂系统的自组织现象。协同学研究结构形成时的情况，探讨的是最终形成的总体模式（哈肯，2001）。协同理论认为，在整个环境中，各个系统间存在着相互合作与协调的关系，并形成某种结构。哈肯认为，经济学、社会学等社会科学领域中也存在广泛的协同现象（哈肯，2001）。

可以认为，在社会科学中，协同是不同行动者之间，以其中一方为主的协调与合作，二者之间是和谐的非均衡关系。具体到本文，我们研究的是社会工作在我国社会管理领域的协同现象，并研究这种协同的特征。

二、社会工作对社会管理的制度性协同

创新社会管理涉及到诸多层面，包括在体制、理念、制度、方法等方面作出努力。本文尝试将社会工作在上述诸方面的参与和协同活动分为两个方面，即制度性协同和功能性协同。制度性协同指的是在社会管理的制度框架内社会工作的协同。功能性协同是就社会工作的基本功能而言的协同活动。

1. 创新社会管理格局中的社会工作

社会工作对社会管理的制度性协同是基于管理的协同，是基于直接的社会管理目标而进行的协同。中共中央十六届四中全会做出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，这是对新的社

会管理体制的表述。这里所说的社会协同包括诸多内容，它既是指社会力量（社会组织）参与社会生活的管理，也是指社会管理成为社会性的活动，主要是指社会管理主体的多元化。社会力量（社会组织）也包括多方面内容，从官方的表述来看，它包括工青妇等群众组织、基层群众性自治组织、社会组织、企事业单位组织等（周永康，2011）。在社会组织中，社会服务机构是不可忽视的重要组成部分，而在许多社会服务机构中社会工作处于核心地位。从而，社会工作也会参加到某种社会管理之中。把各方面社会工作者及志愿者组织起来，去做直接服务群众的工作（周永康，2011），其中当然包括专业社会工作。于是，社会工作的参与对于形成社会管理的新格局，具有重要的意义。社会工作的参与在体制、制度和理念等方面促进着社会管理体制的创新。首先，社会工作的加入是社会力量参与社会管理的组成部分，这是对以往主要以政府力量进行管理的体制、制度的改进；另一方面，社会工作以其“助人自助”的理念介入其中，在很大程度上创新着社会管理的理念；还有，社会工作以其专业化服务的方法介入社会管理，也会对原来比较陈旧甚至过时的管理方法进行改造，从而真正提高社会管理的效果。

2. 社会工作对实施柔性化管理的可能贡献

随着对我国当前面临社会问题的性质、结构和原因的认识的加深及以对人本理念的广泛接受，在社会管理领域政府越来越强调柔性化管理，这是相对于以往的强制性管理而言的。长期以来，受阶级斗争、敌对势力破坏和惩罚思想的影响，在社会治安和社会管理中，强力部门比较多使用制裁、打击、压制、惩罚的方法来处理破坏社会秩序的问题，也取得了明显的成效。但是，随着改革的深入展开，我国面临的社会问题越来越多地表现为人民内部矛盾，表现为政府在推进改革和建设过程中形成的民生问题。在这种背景下，以往的强力管控手段变得越来越不适应。柔性化管理不同于以往的强制性、惩罚性管理，认为要想使别人服从，特别是真正服从，就要尊重别人，讲道理、释规范。社会工作是一个关心人，并且认为只有尊重人、理解人，才能改变人的专业，这种理念可以对社会管理创新带来启发。社会工作的“接纳”等原则是与人友善的，可以进入社会管理的实践。现在党和政府大力强调加强群众工作，强调要走进基层，教育群众，说服群众，解决社会问题。实际上，如果总是用居高临下的姿态去面对有意见的群众，解决问题的效果就不会太好。柔性化管理不应该被理解为外柔内刚、先礼后兵，而是真正的以理服人，以情动人。在这方面，社会工作是很具长处的。我们看到，在较好地开展社区矫正的地方和机构，社会工作的介入促进了对罪犯和刑释人员的改造。

3. 社会工作对加强公共服务的贡献

创新社会管理的一个重要方面是加强服务，通过服务来实现管理，这是社会管理的真正创新。社会管理领域的服务不同于一般的公共服务和社会服务，它是以管理为直接目标的服务。这里有两个方面：一是通过政策服务来实现管理。例如把处理某些社会问题的政策告诉群众，以避免某些人因为不懂政策而出现冲撞秩序的现象。比如在移民、拆迁等方面，在社区矫正领域，政策服务都是重要的。在许多情况下，当事人对秩序的冲撞是因为不了解政策、不理解政策而造成的，加强政策服务是预防问题、缓解问题的重要手段，也是从根本上解决问题的一种方法。二是实施政策，提供具体的服务。政府的主要职能不是管理，而是服务，是向广大群众、向公民提供尽量好的服务。新公共服务理论认为，公共管理者的责任是帮助公民表达和实现自己的利益诉求，而不是要去控制社会；政府应该超越企业家身份，重视公民权利和公共服务（登哈特，2010）。我国政府是人民的政府，更应强调为人民服务。这里不单指的是为普通百姓的服务，也包括对某些质疑政府做法甚至不满政府者的服务。因为在许多情况下，政府的真诚服务可以解决可能滋生的问题。在这些方面，传统的、作为社会工作本土实践的服务性群众工作发挥着不可忽视的作用，同时，专业社会工作以新的理念和方法促进着群众工作的创新，专业社会工作的理念和方法对于政府制定公共政策，实施公共服

务会发挥重要的促进作用，进而做到“好事办好”。

以上从管理和服务两个角度分析了社会工作进入社会管理体系可以发挥的作用。我们可以有信心地说，社会工作进入社会管理领域（包括狭义的、以管束为主的活动领域），可以促进社会管理，使其收到更好的效果，社会工作扮演着协助者、促进者的角色。这种在社会管理制度层面的介入，是社会工作对创新社会管理的制度性协同。

三、社会工作对社会管理的功能性协同

1. 强化社会服务对创新社会管理的意义

社会工作对创新社会管理还能发挥功能性协同的作用，即社会工作可以通过发挥其正常功能而有助于社会管理。社会工作的本质是向有需要、有困难的人提供社会服务，通过提供专业的、高质量的服务帮助当事人走出困境，从事正常生活。解决困难群体的基本生活问题是社会工作的第一目标，这也是社会工作区别于社会管理的重要和关键点。当然，从社会秩序和社会稳定的角度出发，解决了基本生活问题和其他困扰人们的多种问题也就减少了社会问题发生的可能性，进而也就减轻了对社会管理的压力，也就支持了社会管理。专业社会工作的责任，是向不同领域、不同困境下的人群提供专业社会服务，使他们走出困境，回归正常生活，这可以改善当事人的生活境遇，增强其功能，也可以减少社会问题的发生。最近由18部委联合签发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》就是要通过在不同领域设置社会工作岗位、开展社会工作服务来解决社会矛盾和问题，这不但能促进社会和谐，而且也是对社会管理的支持和创新。

2. 社会工作对促进公共服务的作用

社会工作最重要的专业特征是其真心实意助人的价值观和科学的助人方法。所谓“真心实意助人的价值观”不是仅仅出于助人者自己的感觉和价值，而是从受助者的角度、从理性的角度、从社会工作者与受助者深入沟通的角度来看待助人行动。概括地说，社会工作服务是在一定制度和情境下，社会工作者与受助者（服务对象）交流、互动、达成共识和共同实施有利于服务对象改变的过程，也是为满足服务对象的合理需要促使其与环境相互适应的过程。社会工作者的服务谋求服务对象问题的解决、促进其能力的发展，同时有利于社会的发展。所谓“科学的方法”不但指社会工作者使用的方法是经过同行的无数次实践证明是有效的，而且还根据具体的服务实践（当下服务的制度背景、具体情境）来选择合适的工作方法，已达到良好的助人效果。在社会工作的助人过程中，“助人自助”、“个别化”、“平等和尊重”等基本原则反映了其专业特征。这是因此，社会工作能够从深层次上、根本上解决人们遇到的物质生活、社会生活和精神生活方面的问题。

社会工作的这些专业特征和做法对于我国大力开展的群众工作、公共服务，具有重要的借鉴意义。运用社会工作方法去解决群众工作、公共服务方面的问题，可以收到更好的效果，同时也能够创新群众工作。比如，传统的群众工作倾向于自上而下，多用说服、教育和思想政治工作的方法去解决问题，这在问题属于工作对象的思想问题、认识问题时可能是有效的。但是，对于一些基本民生问题，对于改革发展出现的群众利益受到伤害方面的问题，思想政治类的群众工作的效能可能是有限的。在有些情况下，社会工作的人性化、个别化、深入沟通、在服务过程中共同寻找合理结果的方法，可能更有利于问题的解决，并在客观上有利于促进社会稳定和秩序的效果。当然，这里绝不是不顾个人合理需求、引诱处于困境的人认同先设的制度要求（这与传统的思想政治工作有明显区别）。

社会工作以服务于有需要的人群为其基本职能，相对于我国以往比较粗放的群众工作、公共服务以及社会工作本土实践来说，它更有可能把“好事做好”，有利于从根本上促进社会和谐，这就是对社会管理的间接贡献。社会工作的上述服务活动并不属于社会管理的范围，这种社会工作服务也并不是为了加强社会管理，但是它却真正起到了减缓社会问题、促进社

会和谐、减轻社会管理压力的作用。这就是它对社会管理的协同作用，是对社会管理的功能性协同。

四、社会工作对社会管理的整体性协同

1. 社会工作对社会管理整体协同的特征

上面我们讨论了社会工作协同社会管理的两种形式，接下来我们讨论社会工作对社会管理的整体协同问题。笔者曾经指出，社会管理是分层次的，包括宏观社会管理，中观和微观社会管理。社会管理是由不同部分、不同层次的管理活动组成的系统（王思斌，1992）。社会工作的制度性协同是指其社会管理的体制内所发挥的作用，功能性协同指的是社会工作在狭义的社会管理之外开展社会服务所产生的有利于社会管理的效能。实际上，社会工作的制度性协同也是通过在体制内、制度框架内开展有社会工作特点的活动（运用了社会工作理念和方法的管理活动）也是功能性的，但是它是在制度结构的层面上发挥作用，所以可以说这种协同既是制度性的，也是由其功能来实现的。这里反映了结构和功能的一致性，即社会管理部门设置了社会工作岗位或吸纳了社会工作方法，可能会有机地促进社会管理。

从功能性协同的角度来看，社会工作虽然没有直接进入社会管理系统，但是它也实现着某种社会管理的效果。我们曾经指出，现代社会管理不是简单的管束，而是较多的调控，它也不单纯以维持现有秩序为目标，而是同时也包括促进发展的取向（王思斌，1992）。如果按照社会管理的现代思维，社会管理是政府、社会共同参与的促进社会有序化的发展过程，那么，社会工作的服务也就进入了现代社会管理的系统。我们现在所倡导的形成新的社会管理格局实际上是社会治理，是多方参与的社会管理系统，不过相关各方在社会管理、社会治理结构中所扮演的角色、所发挥的作用会各有侧重，而实际上各部分之间是一种协同关系。具体到上述讨论过的社会工作的功能性协同，实际上是指在社会管理的话语体系中社会工作所发挥的有利于社会管理的活动。而从宏观上来看社会管理，社会工作的服务当然是属于其中的。这里我们是说，社会工作在功能上有利于社会管理，在宏观视野上也可以属于社会管理，但是它不能被归结于狭义的社会管理（管束性的社会管理）。

如果是这样，如果从宏观上，从社会治理、社会参与的角度来理解社会管理的话，社会工作对社会管理的协同作用就是整体性的。在这里实际上贯穿了以下思想：社会管理也需要服务，服务也是管理。当然这里看起来管理与服务的关系有些模糊不清，实际上当我们进入具体的管理和服领域，二者还是分得清的，尽管在二者交接的界面上会有比较复杂的现象，这正是协同的复杂性。

2. 社会工作发挥协同作用的条件

在我国，社会工作要良好地发挥协同社会管理的作用还需要一些基本的条件。从上述分析来看就是要在社会管理系统内有社会工作发挥作用的空间，在社会系统中社会工作有相对独立地提供专业服务的能力。前者是相对社会工作的制度性协同而言的，后者则针对其功能性协同。社会管理系统内的空间主要是社会工作在政府部门、事业单位内部发挥作用的问题，这里更直接的是在政府和其他社会管理组织和机构中设立社会工作岗位。中共中央十六届六中全会的《决定》提出要培养社会工作人才，充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，就是要在社会管理体系中发挥社会工作的制度化作用的顶层设计。18 部委联合签发的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》则更具体地对此进行了操作化设计。当然，这些制度和政策都需要进一步落实，但是可以说社会工作具有了更好地发挥社会管理协同作用的政策条件。

另一方面，社会工作要具备在狭义的社会管理之外下相对独立地发挥作用的条件。如果从预防问题，把问题和矛盾消化在萌芽状态的角度来看问题，社会工作的以人为本、贴近群众特别是有困难群众的细致服务就有不可替代的作用。社会工作在本质上不是社会控制，而

是社会服务。但是如果能对有困难、有诉求的群众进行细致的、到位的服务，就可能会减少社会问题的发生，就会减少作为社会控制的社会管理的压力。实际上，我们也有了通过社会工作迂回地解决诸如长期上访问题的成功做法。然而，由于社会工作服务的深入性，它追求服务对象的内在改变，所以从社会管理的角度来看它常常不能“应急”，这也正是政府在工作支持社会工作发展中应该充分理解的。社会工作着眼当前的具体服务，但长远来说会有利于社会稳定和社会秩序。这也是国际上其他国家和地区大力发展社会工作的缘由之一。因此，政府要以宽阔和长远的视野积极支持社会工作的发展，包括大力支持其独立地开展各种社会服务活动。

3. 对社会工作协同作用的再认识

以上我们从制度性协同、功能性协同以及整体性协同的角度分析了社会工作对加强和创新社会管理的可能贡献，并指出了社会工作发挥协同作用的条件。下面我们再进一步说明社会工作对社会管理的协同作用的特点。从广义的社会管理来看，社会工作可以属于社会管理系统，因为它是力求社会的系统化、秩序化。从比较狭义的社会管理（社会控制）来看，社会工作与社会管理是不同的。但是由于社会问题和社会活动的开放性，社会工作与社会管理有了其接触的界面，而二者的相似性又产生了它们的协同现象。很明显，离开广义观点，社会工作对社会管理的协同作用是指与社会管理的相关部分而言的，不是指社会工作的全部。

按照哈肯的观点，真正的协同是不同系统之间的相互合作与协作，这是一种自组织现象，这是以各方在相似行动上的自由为基础的，而不是自上而下的指挥（哈肯，2001）。实际上在国家法团主义那里，强调的也是国家与社会在相对独立基础上的合作（张静，1998）。具体到当前我国的社会管理创新，社会工作还没有独立开展活动并同政府协同的能力，因为我国的社会组织还不发达、社会工作还缺乏实质性地改善民生、促进社会管理的能力。在这种背景下，为了实现这种协同作用，政府首先要有培育社会组织、大力发展社会工作的指导思想，同时也要容忍社会组织、社会工作开展并非与社会管理直接相关的服务活动，即容许社会组织的服务与政府的紧迫性要求有不同。这样，我们可以有多种渠道和方法去解决民生问题，可以促进社会系统的有序化，也可以提高我国的社会质量（张海东，2011）。实际上，这种不同正是社会组织、社会工作协同社会管理的基础。中国文化讲“和而不同”，因为“同则不继”，这就是在差异中寻求协同，运用多种力量促进发展。协同并不是完全一致，而是在某些界面上的一致性。它也不是强制性一致性，而是在各自正常发挥功能基础上的互相促进。只有这样，才会形成稳定的“自组织”结构。在社会系统中，正是这种不同才使社会具有多样性，而协同又增强了社会的弹性和包容性，这对一个追求和谐与发展的社会来说是好事。我们可以期待，发展社会工作，促进其对社会管理的协同作用，有利于改善民生，有利于化解社会矛盾，也有利于我国和谐民主社会的建设。

参考文献

- A.M.奥马罗夫，社会管理，王思斌 宣兆凯译，浙江人民出版社，1987 年
理查德.L.达夫特，组织理论与设计精要，李维安等译，机械工业出版社，1999 年
珍妮特.V.登哈特、罗伯特.B.登哈特，新公共服务，丁煌译，中国人民大学出版社，2010 年
赫尔曼.哈肯，协同学，凌复华译，上海世纪出版集团 上海译文出版社，2001 年
横山宁夫，社会学概论，毛良鸿等译，上海译文出版社，1983 年
丹尼尔.A.雷恩，管理思想的演变，孙耀君等译，中国社会科学出版社，1986 年
W.理查德.斯格特，组织理论，黄洋等译，华夏出版社，2002 年
马尔科夫，社会管理学，俞仲文译，同济大学出版社，1988 年

王思斌，社会管理初论，《社会科学研究》1992年第6期

王思斌，中国社会工作的经验与发展，《中国社会科学》1995年第2期

俞可平主编，治理与善治，社会科学文献出版社，2000年

张海东主编，社会质量理论，社会科学文献出版社，2011年

张静，法团主义，中国社会科学出版社，1998年

周永康，加强和创新社会管理建立健全中国特色社会主义社会管理体系，《求是》2011年第5期

（本文发表于《东岳论丛》2012年第1期）