

社会工作机构参与协同治理的运行机制

◇ 杨文才

一、社会工作机构参与协同治理的主要困境

(一) 服务方法的专业性遭受质疑

借助于制度环境的变化、政府治理理念的变革、社会工作教育的发展,我国社会工作机构适时出现并不断发展。但是,社会工作机构在发展过程中表现出的对政府的非均衡性依赖关系、名实分离问题、孱弱的组织自主性都在很大程度上弱化了其服务方法的专业性,这使得社会工作机构提供社会工作服务的专业性不断遭受公众质疑,并给社会工作机构的生存带来极大挑战。除此之外,在市场化的冲击下,社会工作机构的服务方式往往片面追求服务效益的最大化,而忽略了服务的公平性和资源的均衡性,这也增加了服务对象乃至外界对社会工作机构工作方法的质疑。

不论是从社会工作机构与其治理主体的关系来看,还是从社会工作机构与市场主体的关系来讨论,社会工作机构都已经成为推进国家治理体系与治理能力现代化的重要力量,进入了社会治理场域的第一线。但是,社会工作机构的特殊性及其日趋增大的生存压力,致使它们在提供服务时出现了以满足行政要求、迎合市场需求为导向的运行机制,这严重抑制了社会工作机构的专业化发展。

(二) 社会工作价值观的本土化发展不充分

社会工作价值理念可理解为引导服务对象实现幸福生活的价值取向。在具体实践中,错误的或者不到位价值理念往往会酝酿成价值困境。随着社会工作的发展,社会工作价值观更加凸显其指导性意义,对社会服务中的伦理决策产生决定性影响。因此,在协同治理中,治理主体对社会工作价值观指

导意义的忽视或偏差,必然会产生一定程度上的治理困境,拉低社会服务的层次。

目前,我国不少社会工作机构从事社会服务时所秉持的社会工作价值观仍具有浓厚的西方社会的价值导向,不重视中国人讲究的以家为核心的集体观念以及传统文化中的助人理念,一味强调普世主义价值和个人独立。价值观问题已成为社会工作机构被服务对象以及本土社会组织所诟病的关键以及社会工作机构扩大影响力的关键性掣肘。由于中国社会工作价值观本土化的不充分发展,其产生的负面影响不断发酵,使那些协同治理中的其他主体以及服务对象逐渐忽略了社会工作极为重要的价值观的指导意义。在社会工作实务领域,社会工作的价值观是不可能孤立存在的,社会工作的服务对象是具体社会文化中的人,因此,社会工作伦理只有与特定文化背景、国情、社情相联系,才能更好实现社会工作为民服务的专业要求。

(三) 服务方法与价值观之间存在现实矛盾

协同治理打破了以往社会管理过程中的主体与客体间的管理与被管理的关系,计划经济体制下自上而下的控制模式也随之被不同主体间平等、互动、合作等方式取代。但是,在参与协同治理过程中,社会工作机构的专业方法与价值观在实践中的冲突和矛盾,抑制了社会工作机构的参与有效性及其工作优势的发挥。具体而言,社会工作机构的专业方法与价值观在实践中的不匹配,主要表现在以下两个层面。一是我国社会工作机构还未在整体层面形成一套独立的话语体系。这使得政府缺少对社会工作机构的全面认知,社会民众无法形成对社会

工作机构提供社会服务的充分认可。如此一来,社会工作机构就会放弃专业方法,盲从政府行政工作模式,从而出现社会工作文书化、社会工作活动化、社会工作形式化等非专业的社会服务方法。这一系列非专业的社会服务方法在一定程度上阻碍了社会工作价值观的本土化发展。二是社会工作机构秉承的价值理念——助人自助、保密、生命第一、尊重、案主自觉等,尚未充分融入实务工作和我国国情,并影响到服务方法的改进和服务质量的提升。

目前,我国社会协同治理的水平、社会发育的程度还存在一定滞后性。社会工作机构提供的专业服务和价值观指导意义不管在理论层面还是在实践层面都存在落地性不足的问题。探索社会工作机构参与协同治理的路径以及构建具有可行性的运行机制,已是势在必行。

二、社会工作机构参与协同治理的路径

(一)以提高社会服务专业化水平为抓手,提升社会工作机构协同治理能力

只有充分发挥社会工作机构的专业服务功能,才能取得较好的社会满意度,进而增加其参与协同治理的有效性。第一,要高度重视社会工作人才队伍建设,不断提升专业服务技术水平。社会工作者的工作理念是否明晰、方法是否具有专业性,直接关系到工作成效和群众满意度。因此,加快社会工作人才队伍建设,切实增强社会工作人才队伍的能力,做好社会工作人才储备工作,是社会工作机构有效参与协同治理的前提条件。第二,要在政府指导下通过多方途径积极提高社会工作者职业化、专业化水平。提升社会工作的职业化和专业化水平有赖于经济体制、政治体制、社会管理体制、社会福利与社会保障体制改革的不断深化,有赖于人事制度和社会工作制度的创新。一是需要从制度上明确政府、社会服务机构、社会自治组织各自在社会工作事务方面的职能与权限。二是要在政府指导下,依靠社会工作教育机构有计划、有步骤地对在岗的各级社区及机构的社工人员和管理者进行系统培训,努力提高他们的专业能力和专业水平。第三,加大政府购买服务的力度,提升社会工作机构参与协同治理的实务操作能力。一是要通过政府购买社会服务,建

立政府与社会工作机构之间的平等合作关系,增强社会工作机构的责任意识和主体意识。二是要通过政府购买社会服务,充分发挥社会主义市场经济的优势,引导社会工作机构建立独立的服务运行体系和专业化的服务模式,提高社会工作机构参与社会治理的积极性。

(二)以搭建可视化服务平台为依托,吸纳社会工作机构协同治理资源

协同度作为影响社会工作协同创新中的协同剩余的关键变量,是衡量社会工作创新主体与其他治理主体在创新资源要素中的相互作用的程度,以及与资源结构的有序程度,直接影响协同剩余的数量和质量。协同创新涉及知识、资源、行为等要素的全面整合,其互动和合作程度决定着整合能否实现,并直接影响协同度。

由于各社会治理主体的各自利益诉求存在实质性的差异,踉跄各治理主体在参与协同治理过程中难免会产生协同矛盾与冲突,因此,社会工作机构要发挥协同创新的积极作用,必须要规范社会工作机构的运行机制,提高协同度,以“合而不同”的善治为目标。一要充分发挥社会工作专业调节的优势,贴近民生,以群众各种利益诉求为基础开展社会服务工作,化解社会矛盾。二要借助法治思维和非对抗的“软法”,通过和解对话、平等协商等柔性方法促进矛盾化解和权益保障,使社会工作机构在协同创新中能够最大限度地整合各方资源,提高自身预防和化解社会矛盾的能力和水平。三要结合实践经验构建社会工作互动平台建设一体化推进机制,不断优化社会工作机构为政府提供专业社会服务的运行机制。不仅要搭建社会工作机构及多元主体协同社会治理创新的互动平台,具体包括社会组织参与平台、基层社区参与平台和社会公众参与平台,还要加强平台的运行机制建设和制度安排以畅通各主体的参与通道,规范各主体的参与行为。

(三)以强化社会治理的科学性为方向,增加社会工作机构协同治理价值

社会工作以助人自助和公益关怀为价值信仰,强调每个社会成员都应获得人格上的平等对待、共享同等受照顾的机会、实现充分发展的权利。社会工作

的价值追求与社会治理所强调的秩序、和平、和谐的价值体系相一致。但是,社会工作机构与政府之间不是服从和命令的单向管理关系,而是以协同治理的方式将解决社会民生基本问题作为行为起点,以弥补政府的行政服务的不足。提供公共服务是现代治理的主要功能之一,社会工作机构通过承担政府的部分服务职能,要以生产适合社会公众需要的社会服务产品作为机构运行的主要目标,使社会工作机构可以在社区居民养老、特定人群服务、复康服务、社区矫正、家政服务等诸多领域提供丰富、专业的社会公共福利性服务,向社会传递协同治理能量,增加社会工作机构协同治理价值,实现社会协同治理的服务创新。为此,一要重视和落实社会民众各方需求和服务满意度,强调服务反馈和民众满足度,积极构建满足多方需求的社会服务供给模式,将民众利益表达、利益关系协调和矛盾化解置于工作的核心位置。二要认真展开社会需求调查,准确分析社会需求,以明确社会服务的发展趋势,把满足社会大众的需求作为政府、社会组织、民众之间协商互动的基础,通过协商把利益分配与福利传递置于一定的利益协商与合作的框架内,构建解决社会问题的良性渠道。

(四)以构建多赢的协同剩余局面为目标,完善社会工作机构协同治理体系

社会协同治理机制的创新程度取决于是否存在协同剩余,只有生产出协同剩余,构建协同剩余的多赢局面,才能使各治理主体获得充分的治理收益,分享社会治理过程中的各项福利。当治理主体只有治理投入而没有治理收益时,社会治理产出量就会不断被压缩甚至为负数,社会治理所产生的共同利益就不能被生产出来。因而,协同治理剩余是考察社会工作机构参与协同治理运行机制的重要方面。在社会治理中,对于协同剩余的追求是创新各主体基于不同的能力要求与利益诉求,这既是开展协同创新活动的基本目标,也是推进协同创新的直接动力。社会治理主体间的合作实际上是政府、社会组织、社区等治

理主体按照各自的资源优势互补而理性、自觉形成的组合模式,资源的优势互补是协同合作的直接基础和关键,同时是产生协同剩余的重要条件。

可从四个方面构建多赢的协同剩余局面。一是科学配置生产协同剩余的资源要素。创新资源禀赋是治理主体拥有的资金、信息、知识、人才、能力、设备与技术等占有程度,是直接开展协同创新的物质基础,在很大程度上决定生产协同剩余的总量。各个治理主体拥有不同的创新资源优势能有效弥补单个主体创新资源总量及质量的不足。一般来说,社会组织机构所拥有的知识、技能资源相对丰富,而资金总量及来源比较匮乏;政府、企业、基金会等组织资金资源相对充裕,但是社会服务技术和能力相对不足。因此,提升资源优势的互补程度,科学配置资源要素,是生产协同剩余量的关键。二是合理掌控生产协同剩余的协同度。互补性的资源禀赋为生产协同剩余提供了可能性,但协同剩余的具体实现还依赖于协同主体间紧密、有序的协作和互动。在社会工作机构参与协同治理创新的过程中,社会工作机构与其他治理主体包括政府、企业、高校与科研机构、基金会及中介机构等之间在资金、知识、人才、信息、设备等资源之间结合程度、有序性程度、互动频率等都会对协同创新的协同度产生直接影响。三是优化生产协同剩余的外部环境。就社会工作机构而言,应加强自身与政府、企业及社会中介组织等主体之间的资源联系和资源互动。四是优化生产协同剩余的各主体参与协同治理的运行机制。既要发挥政府指导性作用,坚持政府领导,又要发挥市场在资源配置中的决定性作用,建立齐抓共管、各司其职、各负其责、协调有序、多元反馈的社会协同治理体系,切实营造公众参与、公民共享、公共有序的良好社会氛围和外部环境,增强协同共治效果。

作者简介:杨文才,中共河南省委党校副调研员。
(摘自《中州学刊》2019年第3期)