

学教授张和清、“双百”专业部督导廖其能《乡镇(街道)专业社会工作发展中互为主体性建构研究——以广东“双百计划”为例》一文通过总结广东“双百计划”的实践经验,提出构建乡镇(街道)社会工作人才主体性的路径,即:在互为主体政社关系中保证专业性,在社会工作者与服务对象的共生关系中保证社会性。

上述学术观点,为有效推进国家层面的乡镇(街道)社会工作人才建设,提供了理论指引,值得社会工作者、民政工作者、社区工作者去借鉴与思考。

中南大学教授 李 斌

政府在乡镇(街道)社会工作人才队伍建设中的角色^①

王思斌

中共十九届五中全会在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称“《建议》”)“加强和创新社会治理”中指出,要畅通和规范社会工作者参与社会治理。发展社会工作将第一次被写入我国经济社会发展五年规划并得到稳定发展。2020年10月,民政部召开会议,大力推进乡镇街道社会工作站建设,加强乡镇街道和村居社会工作人才队伍建设,并将这些任务作为我国“十四五”期间社会工作发展的重要任务。可以认为,以社会工作人才队伍建设和城乡基层社会工作机构建设为载体的中国社会工作将会迎来一个稳定发展的时期。推动社会工作在基层的稳定发展,还需要政府、社会工作者群体审时度势的不懈努力。本文仅就政府在乡镇街道社会工作人才队伍建设方面应该扮演的角色,做一些基本阐述。

一、政府应该肩负起建设乡镇(街道)社会工作人才队伍的主要责任

在我国,社会工作者及机构被认为是社会力量,这是从现代国家的基本结构和编制分类的角度着眼的。现代国家的社会结构分为政府、市场、社会三个基本组成部分,作为主要由民间人士(非公务员和事业编人员)从事的社会服务工作,基本上被纳入社会范畴。由于我国实行国家法团主义,市场力量或民间经济还不够发达,公益慈善事业发展缓慢,再加上我国城乡社会工作者和服务机构基本上是在承接政府转移出来的、帮助和服务弱势群体、进行社会建设和社会治理的任务,这就使得,无论在任务功能上还是资源来源上,社会工作都必须在很大程度上依赖政府。于是,社会工作的发展,社会工作人才队伍和社会工作机构建立,就必然在很大程度上依赖政府的主导和支持。

在我国中西部城市及广大农村地区建立社会工作人才队伍和社会工作机构,使其能有效运行,更

①:[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2020)05-004-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2020.05.001

需要政府大力扶持。这是因为:第一,城乡基层居民有大量的社会服务需求,基层政府和社区在服务居民、加强和完善社会治理方面也有很多现实需求,但是许多城乡居民并不知道有社会工作的专业力量,即使有耳闻,也很难提出获得社会工作服务的要求。政府要想制度化地提高公共服务和专业社会服务水平,就必须由政府推动或者借助于行政系统(包括作为政府延伸的居民委员会和村民委员会)使社会工作者进入基层,接近居民特别是贫弱群体、困境群体。第二,我国的社会工作虽有较快发展,但是发展很不平衡。专业社会工作者的培养主要集中在大中城市,社会工作专业人才走向城乡基层的制度推力还不足,要改变这种不平衡状态,必须有自上而下的制度作保障,即政府要出台相关政策,吸引、支持和鼓励社会工作者到城乡基层服务。第三,专业社会工作的开展需要一定资金支持,但社会工作者难以自己筹集资金,依靠其他社会力量(企业和民间捐赠)也难以制度化地保障社会服务经费的提供,因而,要发展城乡基层社会工作就必须有政府的一定的财政经费的支持。第四,城乡基层社会工作的重要职能是通过多种形式帮助政府解决社会政策实施能力、服务能力不足的问题,协助其实现社会服务职能。贫弱群体、特殊群体不但需要物质上的帮助,而且需要社会关系方面的支持和精神上的关怀,这要求政府提供一定的介入渠道,使社会工作者能协助进行政策方面的服务。第五,全面建设社会主义现代化国家,全面提高城乡居民生活水平,加强和完善基层社会治理的任务,需要包括社会工作在内的各方共同努力。多年来,党中央国务院一直特别重视加强和完善社会治理,推动社会治理创新。党的十九届四中全会提出,要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。社会工作在促进民主协商、实践社会协同、动员公民参与方面具有优势,但是其发挥积极功能也需要政府系统提供参与的机会,即像《建议》所说的那样,要通过政府的政策、制度来“畅通和规范……社会工作者和志愿者参与社会治理的途径”。第六,乡镇街道社会工作的发展,需要培养一支专业化、本土化、在地化的社会工作人才队伍,要建立一支不离开的工作人才队伍,需要政府出政策,促成这支队伍的建立,并持续地予以支持、指导和监督。这些说明,在建设乡镇(街道)社会工作人才队伍方面,政府的作用是不可替代的。

二、政府要支持乡镇(街道)社会工作机构的建设

社会工作发挥作用的主要载体是社会服务机构(社会工作站,社会工作服务中心,社会工作事务所等)。社会工作机构属于非营利组织,具有一系列重要特征,包括:组织性、非政府性、非营利性、自治性和非政治性等(萨拉蒙,2008)。社会服务机构不是政府部门,但是绝不能把它们看成是与政府不相干的组织。中央政府把社会工作界看成是社会力量,是从现代国家建设的角度着眼的,政府—市场—社会三驾马车,各司其职。在我国,东西南北中,党领导一切。在党的领导下,政府主要负责公共服务,企业的责任是发展经济,社会组织则从事社会服务,三方既有分工,又合作互补,促进整个社会的有序发展。党的十八届三中全会提出,要“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开……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……重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织”,这也是从职能分工角度着眼的。社会工作机构是重要的社会组成要素,它在弥补政府的公共服务和社会服务能力不足、弥补市场的社会职能失灵、提供社会服务、解决民生问题等方面扮演着重要角色。正因为如此,在现代国家,社会工作机构与其他公益组织、慈善组织一起具有重要的社会站位,并以自己鲜明的为困难群体、贫弱群体和更多民众

竭诚服务的价值观和专业方法,为增进社会的总福祉发挥着不可替代的作用。我国已经确定了全面建设社会主义现代化国家的目标,以发展和利用社会力量来解决社会问题,促进社会和谐、增进社会福祉方面,也将根据实际,借鉴国际发达国家的一些经验,发展社会工作和社会工作机构即是其中的一项重要内容。

发展社会工作,发挥社会工作专业人才的作用,就要承认社会工作机构的正式地位。党的十六届六中全会以来,我国的专业社会工作在大中城市特别是东部地区得到了一定发展。但是,也不难看到社会工作机构在成立和运行、参与社会问题的处理和提供专业服务中还存在不少制度方面的障碍。主要表现为政府系统(主要是地方政府的某些掌握实际权力的官员)对包括社会工作机构在内的社会组织不信任或者不放心,这种不信任、不放心还表现为某些政府官员对社会工作机构业务能力的不信任乃至“行政上”的不信任。有的官员觉得社会工作机构的服务活动和服务方式超出了政府的做法,似乎有点“不听话”,怀疑社会工作机构的创新方法是不是会引发“问题”。特别是在强调维稳的大背景下,这些官员更是“小心翼翼”地对待社会工作机构的创新服务,宁可不做,也不“冒险”。更有甚者,有的地方借加强党建工作来遮蔽社会工作的作用——不让社会工作机构出头露面,不彰显社会工作机构在服务弱势群体、创新社会治理方面的好的经验和做法。这实际上是未能正确地理解党中央关于加强党的领导,发展社会工作,形成正确的政社关系,发挥社会工作专业优势,畅通和规范社会工作者参与社会治理途径的重要战略思想的主旨。

“十四五”将是社会工作在乡镇(街道)获得较快发展、发挥重要作用的时期,各级政府特别是基层政府,应该正确理解党中央国务院要发挥社会工作在加强完善社会治理中的作用,畅通和规范社会工作者参与社会治理途径的战略思想,积极支持社会工作人才队伍建设,支持社会工作机构建设,促进其在改善民生、参与社会治理中发挥专业功能。

三、政府在发展社会工作中定向—赋权—监督—展能的责任

在中西部和农村地区建设社会工作人才队伍和社会工作机构,需要政府的推动、培育和支持,政府在这一过程中应该发挥定向—赋权—监督—展能等功能。

(一)政府为社会工作在乡镇街道的发展确定基本方向

由于在乡镇(街道)建立社会工作人才队伍和社会工作服务机构(以下简称“建队伍、建机构”)是在政府委托社会工作机构开展相关政策性服务和公共服务及基本社会服务的主导思想下启动和进行的,是政府基于自己施行好政策和改善民生服务的压力与创新而发展的,这就使得,建队伍、建机构具有明确的目标性。在有的省份,政府推动建立社会工作机构的目的被明确表述为“帮助完成民政工作”,有的省份对社会工作机构任务的规定相对宽松一些,但是无论如何,社会工作机构都难以根据自己的特点、自主地确定自己的工作任务和目标,实际上是政府为社会工作机构的运行和发展确定方向。由政府财政和政府掌握的慈善资金支持设立的社会工作机构,自然要去完成政府所赋予的任务,但是这里有一点需要强调:政府要合理地为社会工作机构分派任务,同时要给机构留下一定的专业发展空间。政府购买社会工作机构的社会服务就要明确地赋予其开展服务的责任,不能把此举看作是自己的工作部门增加了几个人手。政府应当根据自己当地的工作任务情况,给社会工作机构布置明确的、适于其特点和能力的任务,政府在向社会工作机构分派任务时,要真正理解社会工作的特点,与社会工作机构协商,进而形成顺畅完成工作和创造性发展的环境。

(二)政府要为社会工作机构开展民生服务和参与社会治理赋权

社会工作机构进入社区开展服务的一个关键是实践权。实践权是社会工作者及机构合法地进入社区和某些组织并开展服务的权利(王思斌,2012)。由于我国城乡实行严格的自上而下的管理和社区准入制度,所以在不少情况下,如果得不到政府及其基层部门(包括居委会、村委会)的许可,民办机构就很难进入其中开展服务。政府主导和推动建立社会工作机构,进入社区和村庄开展服务,参与社会治理,必须得到政府的授权。获得授权的社会工作机构作为政府的协同者或代表进入社区和村庄,能够比较容易地得到社区和村庄各方面的认可,得到配合,进而有效地开展各种服务,参与社会治理。对于那些由政府主导建立并具体指导运行的社会工作机构来说,这种赋权是必然的,因为在这种情况下,机构似乎成了政府聘用的助手。但是这里也需要弄清楚,这种赋权应该是适当的,既要可控,又要有弹性。对于那些具有创新意识的社会工作机构来说,这种授权可能是比较原则性的。社会工作机构则要遵守自己的价值观和职业道德,处理好被授权的工作并进行创新。

(三)政府对社会工作机构的监督和科学评估

一般说来,社会工作机构遵照专业的价值观和与政府之间的协议,会比较好地履行责任、完成专业服务任务。但是,政府作为服务的发包方,必须有适当的监督,包括政策执行、经费运用、服务效果等方面的监督和评估。对于那些专业性不强和新建立的社会工作机构来说,基于可靠性和有效达致目标的考虑,这种监督和评估更是必要的。政府对社会工作机构服务的监督和评估,不但有助于保障其委托的公共服务、社会服务任务能按计划完成,以真正承担起实施政策的行政责任,有利于在某些情况下及时发现机构在提供服务中的问题,采取相应策略进行弥补,而且通过监督评估能促进社会工作机构增强实施政策和进行社会服务的能力,促进其成长(顾东辉,2009)。对于新成立的社会工作机构来说,政府的监督和评估就像机构生存的检测器,通过监督和评估,社会工作机构可以发现自身的问题,总结经验教训,得到发展。

政府对社会工作机构的监督和评估应该是科学的,是以有利于社会工作机构和社会工作事业的发展为目标的。这种监督和评估不应事无巨细,不能形成管理主义,不应伤害社会工作服务的提供。监督应该是战略性的,既在关键点、关键环节上进行监督。评估应该是系统的,既要关注社会工作机构服务的效果,也包括对其服务过程的评估,这样才能反映出社会工作机构取得了何种服务效果和它们是如何取得服务成效的。

(四)政府应该帮助社会工作机构展示专业才能发挥专业优势

“十四五”期间将得到大规模发展的乡镇(街道)社会工作机构,在发展初期可能并不具备像我国东部大城市那样的、较好的发展条件,乡镇街道干部也可能不像大城市基层干部那样对发展社会工作的意义有清楚的认识。于是,可能会出现这样一些现象:有的基层干部认为建立社会工作机构就是为政府增加几个办事的帮手;有的认为机构是政府花钱雇的,所以就要完全听从政府的支配,等等。如果是这样,社会工作的专业优势就很难发挥。由于人员和工作任务等方面的原因,最初,社会工作机构的服务工作可能并不能显示出多强的专业性,社会工作者可能更多地是从事一般性、行政性的服务工作。但是,社会工作机构的生命力在于其价值观念和专业方法。如果社会工作显示不出自己的专业性,它也就会被替代、地位就会降低,甚至会走向消亡。在建设社会主义现代化国家的进程中,人民的需要不断发展,社会问题也会复杂多样,以人民为中心和以人为本的服务将变得更加迫切,持续改善民生和加强创新社会治理是长期的重要任务,这就要求发展既脚踏实地、又具有创新能力的专业社

社会工作。政府必须为发挥社会工作的专业优势、为其创新性地开展工作创造条件。这不但是眼光,也是视野和责任。由于乡镇(街道)干部陷入繁忙的事务之中,工作压力大,又加上他们可能对社会工作了解不多,所以会出现基层干部对社会工作的专业性认识不足,从而缺乏发挥社会工作专业优势和协助社会工作机构做好服务并进行创新的想法和思路。于是,对基层干部进行发展社会工作重要性的培训就是必要的,“认识对了头,一步一层楼。”基层干部要提高对社会工作重要性的认识,使社会工作用得上、用得好、有发展。

以上四个方面是互相联系的,可以称之为政府的“定向—赋权—监督—展能”四位一体的角色和责任。

四、结 语

本文以发展乡镇(街道)社会工作人才队伍和机构为例,指出基层政府在建设社会工作人才队伍、建立社会工作机构方面的重要责任,这些责任也是基层政府和干部为全面建设社会主义现代化国家应做出的新的努力。应该认识到履行这些责任的重要性和艰巨性,上级政府要通过政策引领积极支持基层政府去进行新的探索和创新。在这一过程中,社会工作群体也要积极配合,协助政府做好服务,用自身有效的创新服务去影响基层干部,取得其信任和支持。这样,乡镇(街道)的社会工作人才队伍建设就会健康有序地发展起来。

[参考文献]

- 顾东辉主编,2009,《社会工作评估》,北京:高等教育出版社。
莱斯特·M.萨拉蒙,2008,《公共服务中的伙伴》,田凯译,商务印书馆。
王思斌,2012,《社会工作实践权的获得与发展》,《学海》第1期。

王思斌 北京大学社会学系教授(北京 100871)

责任编辑/杨恪鉴