

【社会现象与社会问题研究】

社会工作在地化的脱嵌与重嵌*

高芙蓉

摘要:当前社会工作呈现嵌入式发展状态,表现为制度设计的宏观嵌入、服务空间的部分嵌入、专业发展的渐进嵌入。社会工作在地化嵌入的同时还存在着行政管理倾向限制社会工作专业的发展、量化指标导向影响社会工作理念的初衷、社工流失趋向阻碍社工队伍的壮大等脱嵌表征。为此,应通过构建多元参与的整体性治理框架,实现社区管理向社区治理转向;通过赋权服务案主、强化评估伦理,确保指标式考核向全方位考评转向;通过制度化回应社工人才发展诉求,推动社会工作“内卷化”向职业化转向,寻找社会工作在地化发展的重嵌策略。只有通过在地化策略,才能在脱嵌中找寻社会工作重嵌的途径;只有回归本原,才能在重嵌中找到社会为本的传统。

关键词:社会工作;在地化;嵌入;脱嵌;重嵌

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)03-0069-06

社会工作在中国的出场路径不同于西方国家。西方国家先有专业实践,后有专业教育,政府介入滞后于民间发展。我国遵循独具特色的“体用逻辑”,以提高党的执政能力和政府的社会管理能力为“体”,以专业社会工作为“用”,是一种“因体起用”“以用强体”的实践逻辑。^①目前,社会工作在西方的发展已逾百年,在中国则仅有30余年的时间。无论是服务理念、专业价值还是实务模式,中国的社会工作都或多或少带有西方福利思想的色彩。一种专业理论及其实践要在中国落地生根,需经历漫长的理论本土化过程和实务在地化历程。

一、社会工作在地化的内涵

在地化(localization)也称本土化,最早来自日本企业集团提出的“全球在地化”行销策略^②,意指对外部知识“自内而外”“自下而上”的创新与转化,即创建本土化规则的过程。有学者认为,在地化蕴含着“去在地化”(delocalization)和“重新在地化”(relocalization)双重含义^③,前者指来自西方的社会工作知识改变了它本身具有的地方意义和理论构

架,后者指在已经改变的构架基础上纳入社会工作知识并进行创新再造,对地方性知识进行解释,最终被全球可接受的一种现象。通过“去在地化”与“重新在地化”的双向互动,隶属于地方的区域性思想或模式发展为一种全球性趋势。还有学者认为,在地化是社工在展开服务的地区掌握当地人的文化生活,熟知他们的背景,从当地人角度看待并解决问题,“重视被治理事务中当事人的参与,使他们有主体感与参与感”。^④国际社会工作组织提出,美国社会工作理论并不适用于其他国家,应将社会工作理论、方法与模式与一个国家的政治、经济、文化、社会联系起来进行考察。德克鲁兹(Heather D'Cruz)指出,西方专业社会工作模式在非西方处遇中并不能完全奏效,应将西方模式加以本土化。^⑤格里(Gray)提出,本土化不仅指一国到另一国的知识、理念传播,同一个国家之内也有知识从中心向边缘的扩散。^⑥吴水丽认为,本土化是指运用本地的文化去理解引进的社会工作理论知识与技巧,建构适合本地特色的社会工作。^⑦还有学者提出社会工作知识的扩散应从自身社会的脉络中生长出来,而不是简单

收稿日期:2020-10-23

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“全面二孩政策背景下城镇女性‘生育—就业’服务体系的建构研究”(20BSH039)。

作者简介:高芙蓉,女,河南财政金融学院副教授,硕士生导师,社会学博士(郑州 451464)。

地套用西方现成的理论。^⑧王思斌提出,中国社会工作发展应采取本土化策略,要找到外来的社会工作同本土问题的结合点,在政策、文化、社会制度诸方面实现社会工作同本土基础的协调。^⑨综上,在地化是社会工作理念、价值观、工作模式从强势、中心区域向弱势、边缘地区扩散后,结合本土社会状况,形成指导地方实践的本地化特色理论体系的过程。

二、社会工作在地化的嵌入行动与实践

“嵌入”一词早在 20 世纪 50 年代成为新经济社会学界接受和引用的纲领性术语。受其启发,社会工作学界将嵌入理论引入其研究领域,得出基本一致的看法,认为“专业社会工作在中国的发展是一种嵌入性发展”^⑩。围绕嵌入理论在社会工作领域的应用,一系列行动策略渐次展开。

1. 制度设计的宏观嵌入

西方社会工作机制要在中国实现在地化,需要解决如何嵌入与进场的问题,这是发展社会工作的前提。在社会工作发展初创期,专业院校采取“体制嵌入”^⑪策略强化专业效果,院校与政府社会福利部门建立组织联系、协助政府研究制订相关政策。在社会工作发展探索期,早期嵌入策略在中央的制度安排中有了一定回应。2006 年,党的十六届六中全会提出“建设一支宏大的社会工作人才队伍”;2010 年,《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》把社会工作人才列为六类重点人才之一;2011 年,中央组织部等部委发布《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》;2013 年,国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》;2017 年,党的十九大报告提出要培养造就一支数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才队伍;2020 年,《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》提出“发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径”。这些政策为社会工作的专业化发展、体制化嵌入提供了保障。在社会工作发展推进期,自上而下的制度安排推动了各地的嵌入实践行动。2003 年,上海市率先尝试禁毒社会工作实践,形成政府强力推动、社会自主运作、多方合作促进的局面;2007 年,深圳市出台“1+7”文件,拉开了专业社会工作发展的序幕;2011 年,

广州市“综合服务”模式成功引领了全国社会工作发展的潮流。之后,各地纷纷出台政策,购买社会工作服务,培育社会工作组织,培养社会工作人才。从社会工作专业的恢复重建到社会工作实务、职业化的探索,再到制度推进与体制建设的提速发展,社会工作进入“专业化、职业化、行业化”时代。

2. 服务空间的部分嵌入

党的十九大报告提出,打造共建共治共享的社会治理格局。民政部也对加快促进社会工作融入社会治理大局进行了具体部署。从逻辑上说,社会工作与社会治理具有内在耦合性,社会工作的服务型工作理念、精细化服务特点、基础性服务形式与共建共治共享社会治理格局高度契合。社会工作服务嵌入主要表现在服务场域、服务对象、服务路径等多个方面,在司法矫治、学校社会工作、灾区服务、社区服务、精准扶贫等领域均进行了不同程度的实践。在司法矫治中,“未成年犯的监禁处遇与社会工作的嵌入式服务”^⑫使社会工作在嵌入刚性的监狱中发挥衍生性作用。“社会工作与少年司法场域互动的影响因素和内在逻辑关系”^⑬是少年司法社会工作制度得以建构成功的历史与现实的统一。在学校社会工作领域,专业社会工作者嵌入学校工作体制,社会工作理念、知识与方法有助于弥补学校德育教育的不足。^⑭在灾后重建中,社会工作者可嵌入现有的救援体系,在地化培养本土社会工作人才。^⑮在精准扶贫领域,社会工作的本土化实践“可以被看作是一个顶层、中层和情境多重嵌入的过程”^⑯。从社会工作嵌入的服务领域看,社会工作已全面渗透到社会生活的多个层面,是对政策设计的有效践行,也是当下社会工作在地化发展的初步实践。

3. 专业发展的渐进嵌入

从社会工作专业发展模式与路径看,社会工作恢复重建以来,其发展基本上呈现政府主导下的专业弱自主嵌入状态;在社会治理格局形成时期,社会工作将走向政府—专业合作下的深度嵌入。^⑰从专业发展目标递进过程的角度分析,社会工作经历了“专业性参与、结构性融入、互惠式建构和专业互构”发展^⑱等四个阶段的嵌入性发展。社会工作专业从浅层嵌入到深度嵌入的发展过程被视为一种单向的嵌入模式,这种认知是现有大多数研究者的一种共识,“几近于形成了一种学术思潮”^⑲。但若仅从学术研究的角度看待社会工作的嵌入式发展,极

易忽略嵌入主体与客体之间的双向性与多元性。^{②①}单向嵌入模式只是在一定程度上还原了社会工作嵌入发展的现实,却没有进一步揭示其现实背后的理论依据。^{②②}事实上,专业性社会工作与实践中推行的行政性社会工作是双向互补的,二者秉持合作理念,从理论与逻辑上都是可行的理性抉择方案。^{②③}从这个意义上讲,中国社会工作专业发展是嵌入和转型的统一体,专业社会工作和行政性社会工作发展相辅相成,二者之间具有多元性与同构性特征。

三、社会工作在地化的脱嵌表征

波兰尼曾用“脱嵌”概念阐述市场和社会之间的关系。中国社会工作发展也是“嵌入”和“脱嵌”的动态过程。一方面,社会工作凭借后发优势介入政府让渡的服务空间,用专业的理念和方法服务于社会,取得政府的认可与支持;另一方面,在政府主导下的社会服务供给中,专业社会工作人员也会遇到“原体制因素的消极对待”,“在一些地区,社会工作仍然被附属于一般的社会治理工作”^{②④},这表现出一种明显的脱嵌态势。

1. 行政管理倾向限制了社会工作专业的发展

目前,政府购买的专业社会工作服务是以区级政府为主导、面向基层社区展开的工作安排,以社区内有服务需求的各类居民为服务对象,提供基本公共服务与经营性便民利民服务,重点针对的是老、弱、病、残、幼等特定群体和生活困难人群。在这项设计中,区级民政部门是服务购买方,社会工作机构是服务承接方,街道办是服务使用方,三方就各自的权利、义务以合作协议的形式确立下来。显然,传统行政社会工作为专业社会工作让渡出一部分空间,为其嵌入性发展提供了可能。然而,这种嵌入不可避免地会受到原有街区治理秩序的影响,产生“政治嵌入”^{②⑤},其结果是社会工作服务呈现行政化发展倾向。

社会工作服务出现行政化倾向的根源在于以下几个方面:第一,街道行政协调性不足限制了其自身责任的履行。按照三方协议,街道作为服务的使用主体负责协调解决项目硬件设施。对于这样的规定,若街道的服务对象涉及全区范围,如失独家庭群体、司法矫治对象等,超出了其协调的范围,那么街道是没有能力协调办公场地、硬件设施的,也就无法很好地履行自己的责任。第二,行政工作的事务性

延伸削弱了社会工作的专业性影响。虽然有三方协议的约束,但三方协议并没有明确规定街道对社会工作岗位与项目的管理权限。岗位社工需要依托行政部门开展工作,这也意味着其要承担相应的行政事务。由此,社工职责与行政事务之间的界限很难区分,使得社工很容易附属于行政部门,与行政部门之间形成不平等的上下级关系。行政岗位与社工服务之间缺乏界限的模糊化处理削减了社工自身的专业性影响。第三,政府权威性渗透削弱了社工的专业自主性。社会工作岗位与项目在社区层面的推行,离不开街道行政部门的协调。在这一过程中,社工不仅要进行专业性服务,行政性社会工作也是其考虑的内容,这削弱了社会工作专业的自主性。当社工的专业性服务时间被行政性工作挤占时,为完成三方协议规定的指标,社工只好运用形式上的个案、小组工作模式与方法去补充实质上的问题解决策略^{②⑥},将服务演绎为表演性的形象工程。

2. 量化指标导向影响了社会工作理念的初衷

就当前专业社会工作对社区层面的嵌入策略而言,社会工作服务存在着以评估指标为导向、为达成指标而开展工作、为完成任务而举办活动的现象。其普遍存在的问题有以下几个方面:一是为完成指标量虚构服务对象名单、服务对象信息登记不完善不准确等问题。这种为完成服务指标而弄虚作假的行为不仅破坏了社工自身的形象,也会为社会工作行业的健康发展埋下了隐患。二是对服务对象真实需求的回应不足。在具体的服务过程中,一些社工只注重服务形式的完美,不关注内容及效果的提升,开展的服务活动不符合服务对象的真实需求。三是社工的沟通与桥梁作用未发挥到位。一般来说,居民与社区之间呈现的是弱沟通状态,居民与社工、社工与社区之间则是一种强沟通状态,社工应在社区与居民之间松散的联系中架起桥梁。但是,在社工实际开展服务活动时,居民在社工主导下参与较多,社区层面的工作人员则参与不足。

造成上述问题的原因在于以下方面:第一,技术治理逻辑下的“事本主义”^{②⑦}。在政府与专家学者主导下发展起来的社会工作服务,其自上而下的服务项目设计脱离并忽略了“真实的和活生生的社会秩序的基本特征”^{②⑧},使得此类项目“呈现出事本导向而非人本导向的目标管理特质”^{②⑨}。第二,技术治理逻辑下的“文牍主义”^{③①}。当前这样一种治理逻辑

辑使得社会工作服务的成果以数字与文字资料的形式展现,其直接后果就是社会工作机构出现轻服务、重文本和轻案主、重数字的文牍主义,出现“会干的不如会写的”的吊诡现象。第三,技术治理逻辑下的形式主义。政府对社会工作服务项目的管理往往侧重于财务资金使用情况、服务管理情况、项目运营状况等方面。为便于量化考核,这种管理通常以指标、数字、图片等作为佐证依据,对服务的质量、成效等内容则“以产出代替成效、刻意挑选服务对象、压缩服务对象参与途径、实地审核形式化、评估结果内部化等方式予以规避,致使社会工作评估陷入了形式主义的窠臼”^⑩。

3. 社工流失趋向阻碍了社工队伍的壮大

目前,在政府购买社会工作服务方面存在着高层重视与基层轻视、政府热与社会冷的尴尬局面。一方面,中央政府出台了一系列政策文件,对政府购买社会工作服务高度重视。另一方面,在基层的落实中,存在购买项目资金未纳入财政预算、项目拨款耗时过长、公共财政体系支持力度较低、社工考评与晋升机制缺乏等问题。这不可避免地造成了社工流失率居高不下、社工队伍稳定性不强的状况。有数据表明,在合同周期内社工岗位离职和换岗比例达 28%,尤其是位于偏远乡村的项目点,社工空岗、流失现象更为严重,人员更换比例高达 38%。^⑪

造成社工人才流失的原因主要有:第一,政策制定注重宏观规划、缺乏具体的落地措施。早在 2010 年社会工作人才就被纳入六大类人才之一,但目前此方面工作还仅停留在宏观政策的规划上。现有的社会工作人才政策的制定主体大多是民政部门或民政与其他部门的联合。若仅有民政部门“孤军奋战”,缺少其他部门的协同支持,社工人才的培育与发展就会出现先天发育不足、后天成长不良等问题。第二,制度安排欠缺激励机制和晋升机制。目前,社会工作行业发展成熟度不高、职业发展空间有限,社工人才激励、评价、晋升机制缺失,社工编制、岗位设置没有明确规定,其直接后果是社工偏低的社会地位和较差的职业认同感,最终导致优秀人才流失现象十分严重。不少社工往往把社会工作职业作为跳板,一旦有好的就业机会,就会脱离这一行业。第三,社工薪酬待遇缺乏长效的财政支持政策。当前,社工薪酬待遇普遍不高的一个重要原因在于很多地方财政未将购买社会工作服务纳入预算,社会工作

服务领域吸纳社会资金政策缺失、社会工作机构税收优惠政策付之阙如,致使社会工作机构资金来源渠道单一,高度依赖政府财政,难以为社工人才提供丰厚薪酬,不利于社工队伍的健康发展。

四、社会工作在地化的重嵌策略

党的十九届五中全会公报明确提出,我国发展不平衡不充分问题仍然突出,民生保障存在短板,社会治理还有弱项。为此,国家有意识地转变发展理念、调整发展战略,从社会管理迈向社会治理,从管控型政府转向服务型政府,政府简政放权,向社会让渡一定的发展空间,社会回归初见成效。从“五位一体”发展理念到“共建共治共享”社会治理制度,昭示着“找回社会”的呼声已落地生根;从最低生活保障制度到“不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感”“健全多层次社会保障体系”,预示着“保护社会”措施全面实施,“国家与社会联手使市场‘重嵌’于社会的趋势已经出现”^⑫。这给社会工作职业化发展与在地化重嵌带来了契机,创造了条件。

1. 社区管理向社区治理转向:构建多元参与的整体性治理框架

社区层面社会工作的在地化发展,有利于维护公平正义的专业精神,有助于“推动制度变革、促进社会的形成”^⑬。社区是人们赖以生存的日常生活世界,是微观层面(个人或家庭)和宏观环境的交汇点,“作为结构的环境是透过社区或日常生活形塑个人/家庭的思维模式和行为规范,与此同时,个人能动性反过来又深刻地影响社区氛围乃至自然环境”^⑭。作为“权力容器”的基层社区,政府、社区、社工三方力量角逐于此,为各方利益展开博弈、为社工推动社会治理提供了合适的窗口。一是政府应打造支撑平台。政府应为多元参与主体打造支撑平台,让渡发展空间,提供制度基础;政府应承担“放水养鱼”的责任,包括健全相关政策、建立承认机制、推动多元协同、培育共建技能、提供资金支持等。二是社区应打造互动平台。以社区作为社会工作重嵌社会的平台,既可重塑社会工作的价值理念,又可体现社会治理的发展思路。社区应动员社会力量,扎根服务社区,释放社区潜力,利用社区资源,打造有温度的社区。三是社工应打造共享平台。社工应通过缓解民生矛盾,扩大基层影响力,在社区层面找回自己的发展空间,以公正的社会良知、专业的价

值理念、科学的工作方法深入一线社区,接触底层社会,倡导国家政策,获得居民认同。社会工作者不以致置身事外的专家自居,而以居民同行者的身份,立足社区实际,与各方力量开展沟通、保持合作,这是“重建社区信任关系”^⑤的保障,是社工在社区治理层面上选择的一种理想的重嵌策略,是一种具有强烈时代感的发展路径。

2. 指标式考核向全方位考评转向:形成赋权强化结合的评估优化策略

目前,我国专业社会工作实务以政府出资购买社会服务为主。购买方投入巨额资金,希望得到的是服务成效和有别于社区居委会及其他社会组织的专业效果。聘请第三方机构评估就是考评服务成效最好的方式。在社会工作服务评估中,多采用“指标式”应对策略评估机构服务的成效。以指标为导向的评估机制使机构注重“指标化”、侧重“表演化”,其后果是专业自主性的丧失和服务对象的固化。社会工作的专业使命与价值伦理在于使一个脱嵌于社会的市场“重新嵌入”社会之中,使“自律性市场”转变为“受规制的市场”。^⑥为此,可从以下方面入手:一是赋权服务案主。在对社会工作项目进行评估时,应将赋权理论操作化为工作中的实用原则。一方面,为服务案主有效“参与评估预留权力空间和制度空间”^⑦,使受益群体充分享有评估权利,提高服务对象满意度权重,将以往评估中惯常采用的量化评估、静态评估转向效果评估、动态评估。另一方面,鼓励服务案主积极参与评估,激发其内生动力,“改变服务对象的参与无力感”^⑧,唤醒受益群体的参与意识,扩大服务案主参与的涵盖面,以获取最大范围的整体评价。二是强化评估伦理^⑨。评估伦理的制约作用有助于促进社会工作服务的专业使命,避免陷入评估失灵的陷阱。一方面,制定社会工作评估工作伦理守则。在实际评估工作中,往往用“社会工作的普适伦理”^⑩作为指导评估工作的依据,而评估自身也有其必须坚守的独立、公正、客观、效益等独特伦理,因此应尽早制定本土化的社会工作评估伦理守则。另一方面,设立全国社会工作评估委员会。从国家层面进行顶层设计,规范评估机构工作内容,实行实时监管与动态排名。

3. “内卷化”向职业化转向:制度化回应社工人才的发展诉求

近年来,“内卷化”这一概念被频繁使用。它是

指某个社会或某些领域陷入简单重复、没有进步,只有增长、没有发展的状态。其理论内涵包括“以发展为基本背景,以停滞甚或倒退为基本后果,以复杂化为基本现实”三个层次的内容。^⑪在中国社会工作发展中,也有人提出,要防止社工万能论、经济决定论、历史虚无主义和“内卷化”倾向。^⑫在实践中,社会工作的“内卷化”表现为专业成效遭受质疑、社工人才流失等诸多问题。社会工作“内卷化”现象是当前中国社会工作行业的真实图景,使社工群体面临严峻的挑战。为解决“内卷化”问题,可从以下方面考虑:一是重视社工资质认证、保障社工福利待遇。目前,现有的社会工作职业资质认证所受到的重视程度远弱于其他系列的职业资质认证。各级政府部门应尽快落实社工职称政策,提升社工资质的含金量。另外,对于社工人才福利待遇无法充分落实的情况,应建立健全社工薪酬评价制度,提升社工人才工作的积极性。二是拓展社工上升空间、健全激励考核制度。应从国家政策层面认可社工职业身份,完善其职业化体系和考核机制,为社工向上流动设置上升渠道,提升其专业服务的能动性,以避免负性累积使“一线社工逐渐对职业前景和专业认同心生疏离”^⑬。三是培养和留住社工人才。在此方面,地方民政部门虽然难以对社会工作行业职业化体系做出重大调整,但可在有限的范围内进行适当补救,如开启社会工作督导在地化运作模式、建立本土化督导人才选拔机制,为社工人才打通职业上升通道。这是对社工职业发展诉求的最好回应。

五、结论:社会工作回归本原

社会工作在中国经历了后发外生、拿来即用、学习欧美、对接港台的发展历程,这一过程也让学者从对“应该本土化”“何为本土化”以及“如何本土化”的反思中找到解决中国社会工作问题的药方——“在地化”策略。这里的“在地化”不等同于狭隘的“本位主义”,也不意味着排斥西方的理论,而是根据本土经验与社会背景,将西方理论进行转化和创新,以此建构在地化知识的基础。在地化知识的产生来自专业社会工作嵌入本地治理实践的总结,借助政府购买服务找到进入社会的方式,通过制度设计、服务空间拓展、专业渐进发展厘清专业社会工作嵌入的发展逻辑。作为后发国家和地区,社会工作嵌入本地化的发展过程并非一帆风顺,总会存在管

