

过渡治理情境下的中国社会 服务困境

社会
2018·4
CJS
第38卷

基于 Z 市社会工作服务的研究

黄晓星 熊慧玲

摘要:社会工作近十年来在创新社会治理的推动下发展迅速。本文将重点关注于社会服务组织的服务供给过程及其导致的社会服务困境。通过对治理情境的拓展分析,引入过渡治理情境概念,分析我国社会服务供给。在此情境下,本文以 Z 市家庭综合服务中心为例,围绕自由裁量权这一概念讨论社会服务组织的服务供给策略及其所导致的服务困境。在过渡治理情境中,消极的自由裁量权与社会工作的半专业化发展结合在一起,社会服务组织选择了“活动化”和“指标化”的服务供给,令社会服务处于创新和碎片化之间,而导致社会服务陷入困境。社会服务困境根源的解决在于建立合作的治理情境、强化本土化社工专业力量以及充分发挥第三方的社会服务供给效力。

关键词:社会服务组织 过渡治理情境 半专业化 消极自由裁量权 社会服务困境

DOI:10.15992/j.cnki.31-1123/c.2018.04.004

The Dilemma of Social Service in the Context of Transitional Governance in China: The Case Study of Social Work Service in Z City

HUANG Xiaoxing XIONG Huiling

Abstract: The development of social work has been an important part of social

*作者 1:黄晓星 中山大学社会学与人类学学院 (Author 1: HUANG Xiaoxing, School of Sociology and Anthropology, Sun Yat-sen University) E-mail: huangxiaoxing@hotmail.com; 作者 2:熊慧玲 中山大学社会学与人类学学院 (Author 2: XIONG Huiling, School of Sociology and Anthropology, Sun Yat-sen University)

** 本文获国家社科基金重大项目(15ZDA046)、国家社会科学基金项目(15CSH076)资助。
[This research was supported by National Social Science Fund (CN) (15ZDA046) and National Social Science Fund (CN) (15CSH076)]

本文初稿曾在 2017 年组织社会学工作坊、2017 年中国社会学年会上交流,感谢蔡禾、文军、田毅鹏、曹正汉教授及黄晓春、徐盈艳等诸位师友的修改意见,感谢匿名评审人细致的修改建议。文责自负。

governance in the last ten years. Since its reintroduction in 1986, social work as a new profession has gone through a comprehensive development and today it is institutionalized in the governance system in China. Researches on social services in China are short of in-depth analysis of the service delivery process by social service organizations and the dilemma they encounter. Based on the case study of social service organizations in Z city, this paper introduces the concept of transitional governance and offers a comparison between the Chinese social work service and its Western counterparts through analyzing the dilemma between social service organizations' professional position and their social position in the communities. Social service is seen in the West as a "Third-Party Government" of government-nonprofit partnership in the face of government, market and voluntary failures. Western nonprofit organizations demonstrate great capacity to meet human needs, and the civil society is independent from the state. In China, social services are experimental, locally managed and risk-prevention focused. This, as the paper argues, caused the negative discretion and semi-professionalism in Chinese social services, leading to the tactics of "community activities" and "quota-filling," and dissatisfaction among providers and recipients. Such a quandary should be dealt with in a cooperative governance environment, under which local professional social workers are strengthened and the efficiency of third party social service delivery is enhanced.

Keywords: governance context, semi-professionalization of social work, discretion power, the dilemma of social work service

一、研究背景：治理转型与社会服务困境

在政府的大力支持和民间公益组织的推动下,社会工作在过去十年取得了突破性的进展。我国社会工作(以下简称社工)相关文献也越来越多地关注到社工在本土领域的嵌入、街区权利的吸纳、社工的专业发展、社会服务组织(以下简称社服组织)与其他主体之间的边界(王思斌,2011;朱健刚,2013;黄晓星、杨杰,2014;黄晓星、杨杰,2015)。这些研究不仅关注到了不同地区的社工实践,更对社工在发展过程中的困境作出了进一步阐述。

然而,文献研究要么聚焦于宏观的社会结构与社工的发展,要么聚焦微观的社工实务的供给研究。2016年是党的十八届六中全会作出关于建设宏大社会工作人才队伍建设战略部署的第十年。在治理转型过程中,我国社会工作从制度化、职业化到专业化发展都取得了重大突破。对专业社工与行政社工之间关系的探讨,是我国社会工作发展的重要议题。社工专业从1986年国家开始恢复到如今社工服务得到全面发展,从嵌入到转型等对我国社工服务全方位的不断探索。但是,应该看到,学者考察中国社工发展困境则多是从较宏观的专业化、职业化和本土化等方面进行探讨的。对于社工的困境分析主要强调社工在专业方法上的困境以及外部环境和内部专业性不够所造成的服务困境。但对于社会服务的治理情境的约束性条件及其对社服组织的主观能动性的影响研究还稍欠不足,这些现状描述大多忽视了社服组织的能动性。

基于此,本文将重点关注Z市社工服务,以Z市购买社工服务(家庭综合服务中心)为案例,在中观层面上对社服组织内部的运作等进行多个案比较分析。西方学者运用街头官僚理论中的自由裁量权概念来讨论社会工作者的选择性服务及其困境,其讨论背景和我国现阶段社会工作发展有一定的相似性但是有其不同点。通过对治理情境的拓展分析,引入社服组织的专业性及其在社区中的位置,能够清晰分析中国社会服务与西方社会服务的不同。本文批判回应自由裁量权的概念,重点关注在治理情境下社服组织的服务供给策略,提出社会服务困境的一个解释性框架。十年间社工取得了飞速的发展,特别是在改革发展的前沿城市Z市,社工服务在十年间得以全面铺开。2009年,Z市发布《中共Z市委Z市人民政府关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意见》(Z字〔2009〕13号),开始推广社会工作。2011年《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》的出台,正式从制度层面规定了家综建设的合法性。Z市在2010—2012,2012—2015,2015—2018等不同阶段对社工发展都有较多的政策条文规制,对社工发展有较多调整,以回应出现的各种问题。截止2014年,Z市家综增至171间,财政支出总额超过3.1亿元(雷杰、罗观翠等,2015)。2016年11月7日,全国社会工作推进会议在Z市召开。Z市社工发展体现了在极具复杂性的大都市中,治理展开所面对的问题,以及所做

出的努力。¹

二、文献回顾与概念脉络

近年来,对社会工作的讨论,多集中于从宏观制度层面来探讨社会工作服务以及实践层面探讨嵌入街区权利关系中的社会工作的困境。与以往研究不同,本文从社会工作者和社服组织角度来分析社工所面对的过渡治理情境,探讨社工服务的困境与方向的思考。

(一)社会服务领域的治理情境

在转型时期的社会建设和社会治理中,社服组织承担了重要的职能,其作为治理主体被塑造出来。治理情境决定了地方政府的行为以及其他社会主体的回应(吕方,2013)。对于社会服务的解释需置于治理情境之中来进行分析,不过,社会服务领域所面临的情境约束与其他情境截然不同,有着不同的逻辑,从而产生了不同的结果。

社会组织所处的社会情境影响了社会服务的生存和发展,而社会情境则受到所处政治环境的影响。不同层级、不同属性的政策执行者会对社服组织所提供的服务产生不同程度的影响,如宏观政策的模糊发包特征以及地方政府的风险控制与技术治理(黄晓春,2015)。关于治理体制的形成和运作的研究中,晋升锦标赛、共谋体制和行政发包制等更多是对科层体制内的分析,如周黎安(2014)提及行政发包制是基于行政制和发包制的中间理想类型,是一种行政组织边界内的内部发包制;另外一方面,自上而下的任务发包主要集中于经济领域,经济发展的绩效更容易相互比较,能够被分解及发包,因此压力也能实现从上到下的转移。当转向外部,以及转向社会组织和社会服务领域时,则呈现出另外一番景象,如“模糊发包”(黄晓春,2015)。

第一,体制外部往往是被治理的目标对象,是权力需要渗透的领域。当解释地方政府行为时,强风险约束环境是地方政府面临的治理情境;当解释社会组织等行为时,地方政府的行为成为治理情境中的重要部分。政府出于目标聚焦和规避治理风险的考虑,将公共服务型社会组织作为重点发展的目标在资源与合法性赋予上进行大力扶持。政府会对社会组织的服务进行限制和制度筛选,地方政府的权力也会渗

1. 参见 <http://epaper.xkb.com.cn/view/1005130>。

透进入社服组织的场域(黄晓春,2015)。国内学者关于政府与社会服务组织的关系研究主要分为三类:权力与观念的冲撞、在沟通中争取信任及委托以及基于互补的合作(周小华、付平,2009)。诸松燕(2008)认为目前政府与社会服务组织的关系主要有四种:政府主导型、第三部门主导型、二元模式以及协作模式。但是,地方政府对于社会组织的策略更多是吸纳(朱健刚、陈安娜,2013),而非像基层政府的共谋。从体制内外的区分上来讲,部分学者所呼吁的“嵌入”(王思斌,2011;熊跃根,2006),某种意义上是社服组织进入权力结构或体制的主动方面。

第二,创新社会治理是一种过渡形态。政府对于社服组织是一种含混性态度。社会工作的产生和发展是政府推动的结果。政府向社会组织购买公共服务(purchase of service contracting, POSC),是指政府将原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标方式,交给有资质的社会服务机构来完成,最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务的数量和质量,来支付服务费用(王浦劬、萨拉蒙,2012)。但在中国情境中,这种推动建立在“先观察”的基础之上。在政府购买社会服务中,政府与社服组织的关系按照理想模式应该是一种平等的伙伴关系(刘承水、胡雅芬,2012)。但在实际服务过程中,政府的态度却是既支持又质疑。首先,从支持来说,虽然政府购买公共服务的试点推动了社服组织的发展;但是,又质疑社服组织在社区内的相关服务。萨拉蒙笔下的合作伙伴关系理论不适用于中国的情境(黄晓星、杨杰,2015)。在西方公共服务发展过程中,一方面政府“放权”,另一方面通过指标、职业考试等标准来限定社会工作所谓的专业服务。街头官僚所扮演的中间人角色可能会分离政治家与人们之间的联系,因此损害公共责任和民主(Scott,1997)。然而,在中国创新社会治理的过渡形态中,“放权”的基础是权力维持下的问题解决,一方面强调治理主体的多元化,另一方面又警惕社会组织发展壮大后的非预期风险。强调治理创新的前提在于稳定性的控制,政府采用了新管理主义中的工具主义,加强风险控制。在西方语境下,新管理主义对公共性产生破坏;而在中国语境下,治理创新却在公共性欠缺的情况下提防着公共性的生长。中国不同层次的政府态度也不一致,宏观政策和地方政府政策也不能较好衔接,体现出不同政府部门治理的多重态度。

第三,社会服务领域的治理体制与经济领域不同。在经济领域,治

理情境是强风险约束、强激励。但在社会领域,地方政府的治理情境却是强风险和弱激励的不相匹配,因此出现“模糊发包”的治理机制(黄晓春,2015)。在社会治理创新的背景之下,社会服务处于从社区建设到社区多元治理的转型过程中,政府购买服务即社服组织提供社会服务改变了政府主导社区建设的局面。在目前的社会背景之下,我国社会工作参与社会治理的模式是服务型治理,即通过有效地提供社会服务而参与社会治理(王思斌,2015)。社服组织所提供的社会服务与经济领域相比存在以下几个特征:1)社会服务难以被切割分解成不同目标,从而达到发包的目的,故难以通过清晰的指标来界定;2)社会服务绩效难以衡量,各种各样的指标体系也很难获得较高的效度和信度;3)社会服务难以在短时间内发挥作用,其对社区的影响需要在长时间中发现。这就导致不同地方政府对社服组织的评估有着较大的差异,而难以像经济任务那样以发展指标对待。以上特征构成了过渡治理情境的约束性条件,即地方政府对于社会服务领域的含混态度:一方面希望社服组织能够在社会治理创新中发挥重要作用,创造行政“亮点”;另一方面,在维稳因素的影响下,地方政府会对社服组织提供的服务进行监督和控制。

政府购买服务制度促进了社服组织的发展,存在较大的外溢性,但同时呈现出促成和约制两种效应(徐盈艳、黄晓星,2015)。促成性体现在社会服务购买投入的巨大资源以及政策自主性方面,约制性则体现在各种评估制度以及监控等。在社会治理过程中,社会服务组织的发展受到不同程度的限制。政策的模糊性、技术主义发展思路的盛行,以及行政技术性目标时常主导着社会组织的发展逻辑等原因,导致中国社会组织发展的制度环境长期被锁定在较低水平的技术治理层次(黄晓春,2017)。

因此,在社会服务领域,治理情境与之前学界所分析的大相径庭。社服组织面临的是与体制内不同政府部门之间的关系,前者可能积极嵌入,而后者则可能是吸纳或排斥。在最近若干年的创新社会治理体制中,各地创新举措频出,政府部门虽希望通过职能转移等激发社会活力,但同时以观望的心态注视社服组织的发展动态。社工参与社区治理能够促进社区治理创新,倡导新的治理理念,形成新的治理机制,形成可发展的治理结构和实现社会治理的功能创(王思斌,2014),而这需

要进一步从专业化和社服组织的行动来解释。

(二) 专业化、自由裁量权与社会服务组织

社工的专业化(professionalization)构成了社服组织应对治理情境的另外一极。不仅社工专业自身对于专业性的强调,政府对于社工或者社服组织的支持,也建基于社工专业化的基础之上。专业的产生和发展并不总是朝向同一个方向的,某个专业的发展也并不全然依赖于另外一个专业。以往的专业化的文献对于社工专业的形成和发展提供了定位。在专业中,有两类核心的属性:其一,由抽象知识构成的基本框架(body),这些知识要能运用,并且能解决具体的生存问题,而且社会大众认为该专业能够解决问题,并且愿意将解决问题的权力交给该专业;其二,服务的志向,该专业能够提供一系列的服务,并且与其他专业区分开来,这些服务必须能回应案主的需求(Goode, 1969)。基于这些核心的质素,专业获得了回应案主需求的自主性(autonomy),能够自主判断问题的症结所在,以及提供合适的服务,如医生能够针对病人的症状开处方(Goode, 1969)那样,这是专业事务的管辖权。针对这两个核心属性,社工专业往往被视为半专业(semi-profession)(Toren, 1969)。对于社工专业的论述主要从职业的知识技巧、自主性等方面入手。社工知识处在形成、上升和整合过程中,而处于专业主义系统的中间位置,相对于其他职业来说其认可度较低(Toren, 1969)。社会工作者对雇主和案主有双重的责任,但其服务却难以回应双重的需求,同时在组织(尤其是科层组织)的压力下也相应地缺少自主性(Toren, 1969)。另外,社会工作者经常与其所处的科层结构产生极大的冲突(Scott, 1969),难以形成自身专业的管辖权,其所依赖的抽象知识也很难形成较大的排他性权利。

我国社会工作起步较晚,至今保持着行政性和半专业化的运行模式(文军, 2016)。但在英美社工专业化的特质被推向极致的现阶段,盲目的专业化即是一种“专业理想主义”,甚至陷入“专业化陷阱”(卫小将, 2015)。在我国社工发展过程中,曾出现过“专业化”和“去专业化”两种话语(雷杰, 2014),而在实务中更倾向于实用专业主义(雷杰, 黄婉怡, 2017)。社工发展是社服组织不断与政府部门、其他社会主体相互区分、逐步形成边界的过程(黄晓星、杨杰, 2015),但其对于专业事务的管辖权并未完全形成,专业社工嵌入社会服务领域之中(王思斌,

2011)。政府对社会管理和社会服务实现了“包揽包办”，专业社工被边缘化、游离于政府工作之外，生存空间狭小(王思斌,2014)。朱健刚、陈安娜(2013)通过一个政府购买个案分析，认为复杂的街区权利关系限制了专业社工深度嵌入社区治理，使得表面光鲜的社会工作在街区权力体系中逐渐式微。在政府购买社会组织服务过程中，社会组织需要面对不同管理层面的要求，进而导致社会工作“选择性服务”的产生(文军,2016)。

同时，社工的发展带着典型的阶段化特征，反映了从行政社会工作向专业社工转变。转型时期的社会背景，行政体制的社工已经无法适应于转型时期的社会需要。社工的发展是在政府部分推动下形成的，社会工作者需要在政府、工作单位、准政府部门及其委托机构帮助人们解决各种生活和工作中的问题，并管理社会生活的活动(陆素菊,2005)。转型时期的社工表现为行政社工和专业社工并存、行政社工向专业领域的过渡、区域发展不平衡和民间组织发育不良等特征(熊跃根,2006)。杨薇(2014)通过对一线社工的质性研究，认为国家既直接影响社工专业自主性，也通过职业、组织以及服务使用者来间接影响社会工作职业自主性。

街头官僚理论产生的背景和我国现阶段社工的发展有一定的相似性。西方社会工作的发展经历了“由下至上”的过程，在与政府的关系中也经历了曲折发展的过程。自由裁量权是街头官僚理论的核心概念，由于街头官僚拥有较高的自由裁量权以及来自组织权威的相对自主权，所以他们能够拥有一定的自主选择权，能基于工作环境对自己的工作发展出一系列惯例模式，而这些惯例模式再进一步影响到政策或者服务的实施。西方国家对于作为街头官僚的社会工作者所拥有的自由裁量权的讨论，也在契合时代背景的条件下，有不同的理解。在街头官僚理论发展的三个时期中，可以看到在不同的时代背景下，街头官僚所面对的社会背景会影响社会工作服务，或者说，会影响自由裁量权。与西方社会工作的发展不同，我们的社工发展是在借鉴西方国家社工实践经验中发展而来，作为“舶来品”的社会工作与中国特定的历史背景相互碰撞，产生了社工“本土化”的问题。在“本土化”的过程中，被回应更多的是社工专业性的问题，而忽视了面对环境以及环境背景下我们所能拥有权限之问题的回应。

从社工的专业化来看,我国社会工作的发展在政府的推动与购买服务下有诸多限制,影响了社会服务的专业化发展。社服组织的半专业化也导致他们很难积极有效地回应各种问题。在过渡治理情境和半专业化的共同影响下,社服组织有选择性地提供服务,这涉及到社服组织在规则的范围内对于有限资源的分配以及对于现有规则解释的权利。在以往的社工文献中,自由裁量权是讨论社会工作者专业自主性和选择性服务的研究切入点。Finch(1976)指出,官僚主义控制入侵了社工专业自主权,除非进一步消除购买服务过程中的阻碍,社工专业自主性将进一步被官僚主义广泛控制。自由裁量权可以帮助他们解决一些不确定性的工作(Goodsell,1981),同时也能够使得街头官僚不用承担一些不必要的责任(Evans and Harris,2004)。但是,在资源不足的情况下,自由裁量权更多地是在现有规则范围内,如 Burns(2009)对于司法社会工作量刑过程的讨论中,对于街头官僚、职业间关系以及应对机制的分析。2000年以后,随着欧美各国福利改革的推进,街头官僚理论的研究开始在世界范围内传播,这一时期的自由裁量权更多的是一种规则之内的“广泛”的自由裁量权。街头官僚理论产生于管理主义比较温和的年代,而在管理主义盛行的今天,专业主义又在社服组织中获得一定的地位,考虑到专业主义和管理主义交叉盛行,关注专业主义对于社会工作服务的影响,能够在现阶段更好地理解服务,而不是把管理者作为一个平衡点(Evans,2011)。在新公共管理理论架构背景下,社会服务开始盛行以绩效评估和以绩效为导向的合同外包的新型策略,强调对于街头官僚的间接控制和激励。

本文所论述的社服组织的自由裁量权,是在政府购买社会服务的背景下,在政府所赋予的服务权利的前提下,决定社会服务的开展以及服务对象的选择。社服组织和社会工作者的自由裁量权,受到政府部门和自身专业性的影响。自由裁量权在运用形式上存在着积极运用与消极运用两种方式。在对社会工作者的分析过程中,越来越多的研究者,开始突破传统的街头官僚只重点关注组织内部决策过程的研究,而是将街头官僚自由裁量权的运用置于一个立体的关系网络之中来考量。如 Nielsen(2006)对传统的街头官僚研究的解释模型提出质疑,认为在街头官僚与委托人(购买方)的多种关系之下应该有多种可能,街头官僚的利益与委托人的利益的一致或者背离,都会在外部环境的影

响下导致街头官僚出现积极、消极、被迫、不受约束等行为模式;Evans (2011)则认为李普斯基缺乏对于专业性的关注;街头官僚理论特别是自由裁量权在专业实践中仍然有重要的作用(Ellis, 2007)。消极运用主要表现为街头官僚出于减轻自身的工作压力和维护自身的安全等因素的考虑,会将自己的关注点更多地放在一些可以按部就班处理以及能够成功处理且能获得更多关注的服务上,而忽视那些可能不符合某些服务的要求但却有特殊需求的服务对象。自由裁量权的消极运用主要是在面对资源不足的情况下的一种求得自身生存的应变之道,在街头官僚理论初创时期,学者对它的研究主要集中在基于自由裁量权发展而来的惯例模式上(Lipsky, 1980)。受到管理主义的影响,社工成为有限资源的供给者,他们不得利用有限的资源来求得自身的生存和发展而更多地发挥消极作用(Scott, 1997; Harris, 1998)。正如 Brodtkin (2008)指出,这种新型策略可能对产生出执行官僚富有责任的美好幻想,但是却忽视了量化指标并不能显示其具体实践的全部内容,甚至有可能产生破坏作用——编造数字。在管理主义影响之下,社会工作的自由裁量权受到限定,但自由裁量权仍然发挥着重要的作用,如不确定工作的解决以及不必要责任的避免(Evans and Harris, 2004)。这种作用不仅能够求得自身生存,也能够服务过程中发挥积极作用。积极运用则是指在街头官僚在运用过程中,根据服务对象的具体情况以及特殊需求而做出相应的决策与服务,在与服务对象的互动和服务过程中超出了组织所规定的精力和要求。街头官僚能够利用自身的自由裁量权解决在管理向治理转型过程中的工作困境问题(Durose, 2007)。

在过渡治理情境中,中国社工组织和社会工作者的自由裁量权与西方专业化背景下不同。西方社工发展的过程中,自由裁量权从无到有,从有到被限制,主要的文献探讨集中在对积极的自由裁量权的运用如何增强社工专业自主性和专业程度上。文献对于新管理主义的批评在于其弱化了社会工作者的专业自主性和自由裁量权,而带来了服务的困境。但在中国语境下,社会工作从一开始发展就有新管理主义的影子,社工组织的服务受制于不同层级政府的影响。在政府的模糊发包制度的影响之下,地方政府往往会选择规避风险的服务来进行政府购买即“外包”,这就影响到社会服务提供的宏观制度环境。而在内部制度环境方面,社工自身的专业化程度也是影响服务提供的重要因素。

(三)理论回应与解释框架

在不同的治理情境中,由于所面对的环境以及自身专业发展不一样,社服组织和社工所拥有的自由裁量权以及专业化的程度也不尽相同,进而影响到社服组织及社会工作者所提供的服务。

从西方治理理论和社工发展的阶段来看,传统公共行政时期、新管理主义时期、第三方治理分别代表了不同的发展特征。在传统公共行政管理时期,社会工作者以个体的形式参与到公共服务,社会工作者的自由裁量权受到行政力量的限制。但是这个时候社工专业处于行政发展时期,社工不仅受到行政力量的限制而且自身专业化也没有得到很好的发展,社服组织所提供的服务的空间相对较小。第二个阶段,在新自由主义和新管理主义的影响之下,市场化的运作进入公共服务领域,出现政府购买服务,用外包等方式对于公共服务进行购买,以提高公共服务提供效率。在借鉴其他学科知识的基础之上,社工结合专业价值伦理,其专业化发展处于空前发展时期。在这样的背景之下,新管理主义时期的社工出现多领域发展的态势,既有临床取向偏重个案管理的社工实践,也有以社区发展为目的的社工探索。在这样的社会背景之下,社服组织所拥有的积极自由裁量权受到政府以及项目指标的限制,其服务选择空间受到影响。第三方治理是社服组织参与社会治理的理想状态,在拥有自由裁量权以及专业化足够发展的前提下,社服组织拥有一定的行动空间,能够在专业性的影响之下,有序参与到公共服务供给过程,这个时候的社服组织拥有与其他主体平等对话的权力,能够在第三方治理中扮演自己相应的角色。

但当前我国的社会服务处于过渡治理情境中,这种过渡治理情境从传统的公共行政脱胎而出,有可能转向新管理主义,也有可能转向第三方治理。此时社工拥有一定的自由裁量权,但是由于其服务选择受到外部力量的影响,购买方的利益诉求、项目指标的要求以及服务对象的要求都能够影响自由裁量权选择。在家综服务中,自由裁量权变为一种为求得自身生存和发展的规避风险的工具,进而影响到社会工作专业性的发展,消极的自由裁量权获得较大发挥。社会治理创新给了社工或者政府购买社会服务更多的可能性,但是这种转变无经验可循。现阶段,基本上是在往新管理主义发展,但我国的治理情境本身与新管理主义也有一定程度的张力。社服组织缺乏与政府对话的专业能力,

只能够对于现实的环境进行妥协,而导致社会服务的困境。为了细致解释社会组织的行动空间及社会服务的困境,笔者于2013—2015年期间对Z市不同街道进行实地研究,访谈对象包括街道办事处书记和主任、居委会主任、家综主任、一线社工及其他组织和居民代表。本文的分析对象主要是其中作为治理情境组成部分的各方主体,如街道办事处、居委会等,和作为专业服务提供者的社服组织,对社服组织的选择性服务进行拓展分析。

三、过渡治理情境、消极的自由裁量权与选择性服务

在创新社会治理的背景中,各项创新举措的迅速铺开,社工专业的发展是处于大跨步状态之中的。尽管如此,快速的扩张和发展还是难以使国内的专业发展跟上西方发达国家的水平,由此却进一步凸显了专业发展的不足。过渡治理情境一方面限制了积极的自由裁量权的运用,另一方面又保留甚至扩张了消极的自由裁量权,社服组织的选择性服务直接导向了社会服务困境的产生。

(一)过渡治理情境:政策试点、属地管理与风险监控

在中国,“试点”是政府部门和企事业单位常用的改革方法。集中和分级的政权导致“试点”成为可能,当一个政策在某地某级产生实际效果之后,才继续采用、推广这一政策(黄宗智,2009)。以各种试点项目、实验区为代表的政策试点,是在我国经济社会转型过程中的一种尝试。“政策试点”能够在一定程度上促进制度创新以及避免因情况不明而导致的改革震荡(heilmann,2008)。

社服组织的发展是试点的产物。在2010年9月至2012年9月,在Z市20个街道进行社区综合服务中心建设试点工作,由政府购买服务方式以及街道间接管理方式两种模式进行试点运营,其中2010年9月—2012年9月为试点阶段,2013年至2015年为推广阶段,2016年至2020年为全面建设阶段。²从试点到全面实行,家综的运营方式在不断进行尝试。政府购买社会服务推动了社工在当地的飞速发展,但是,试点存在同质化、不充分性和推广困难等问题,这些问题在家综服务过

2. 资料来源:《关于印发〈推进我市社会管理服务改革开展街道社区综合服务中心建设试点工作方案〉的通知》(Z民〔2010〕213号)。

程中开始出现(刘培伟,2010)。从20家试点复制到171条街道,模式的一致化(“3+2”模式及后面的“3+X”模式)导致问题出现的一致化,活动也具有较强的同质性,如从丝网花小组、广场舞大赛再到各种游园活动等。

试点与属地管理结合在一起,有着不同的风险管理逻辑。我国基层行政管理体制是“属地管理”,实行“条块结合,以块为主,分级管理”的行政管理体制,属地管理强调对属地内的管理对象按标准和要求进行组织、协调、领导和控制(尹振东,2011)。在与社工组织的互动关系方面,购买方也沿用这种属地管理的逻辑,对于购买服务的地域以及不同购买主体进行限制。激励打包会引发基层政府对于社工组织“属地化”的发展思路(黄晓春,2015),但在家庭综合服务中心的服务购买中,更多地是外部的社工组织通过承接项目的方式进入街道场域,政府部门是购买的主体。地方政府会对社工组织的服务存在观望质疑的态度,而社会服务也会担心地方政府对其服务的限制,这在一定程度上影响社工组织实际开展服务的独立性。地方政府还需考虑家综作为新的组织在社区中可能产生的风险,作为购买方,街道办事处需要掌握服务的方向,以使其符合“公共利益”的要求,并且培养一种多主体共同解决街区问题的文化氛围。这种调整促使家庭综合服务中心更加关注街区需求,关注本土的政治、经济、文化状况,而并非教条主义地照搬作为西方舶来品的社会工作伦理要求。B街社区服务中心(街道主管家综部门)在与家综协调的过程中,要求家综增加新的服务内容——为这些外来人口搭建服务平台,这个内容在原先的合约中是没有的,但家综主任也爽快地答应了,并且以原先企业的资源支持该服务。除了类似的新增服务之外,家综广泛参与到街道常规活动、各种创建和交流活动之中。街道作为购买方,有权力与家综协商调整合约中的服务内容,但大部分的调整却没有体现在文书中,而是以原先街道行政权力的方式下达,科层制权力还是作为组织系统中主体控制政策过程的重要手段而予以行使(黑尧,2004)。通过服务内容调整,街道办事处促使家庭综合服务中心的服务更加契合自身的需求,或者契合街区的需求。这是一种风险调控和控制的逻辑。在政策执行的过程中,社会服务呈现出较强烈的新管理主义色彩,希望通过严苛的数量计算避免政策失败。通过服务数量和质量的计算和把握,社会服务外包强调效率;通过对内容

的掌控,街道办事处强调风险的控制;政府行为处于不断的游移和计算之中。

在扶贫等经济领域的治理中,由于治理任务激增和资源不足,以及严苛的行政目标考核,地方政府面临的往往是外部环境风险和社会不稳定的强风险约束(吕方,2013)。社会服务领域不可能有直接及严格的产出体现,也就难以对地方政府实现严苛的行政目标考核。但对于税收转移的财政支出的交待却是必要的,街道办事处结合街道内部要求,希望将新设立的家庭综合服务中心控制在可把控的范围之内,这导致了处于张力的治理情境特征。在2011年至2016年间,评估的制度也不断地调整及变化,导致了社服组织难以适从,这也是过渡治理情境的突出表现。在过渡治理情境中,政府需要改变原先的决策方式,但其目标带有一定程度的不确定性,风险和失败都不可避免。在服务过程中,社服组织和社会工作者也处于半专业化的处境中。

(二)社会服务处境的被动性:社会工作的半专业化处境

在我国社工发展过程中,社工教育发展早于实际社会工作服务。在实际社会服务过程中,虽然有社工知识构成中的基本框架,包括社会学、心理学、管理学等不同学科的知识。但是,专业知识却并未能够很好的解决实际问题,甚至专业知识和社会服务是完全脱节的两个不同构成。在实际服务中,也有社会工作者曾表示,专业方法更多地只是存在于文书之中。

其实家综很怕理论派,因为他们没有做过实务。他们不理解,觉得书本上的东西很难去实施,我看书(社工资格考试用书)提到“社工要指导居委”,还要管居委会,我看到这句话的时候觉得好搞笑,因为不太可能。实际上是和书本不一样的。(2015-12-16 Z市Y区S街家综G主任)

首先,就服务志向而言,社工服务的专业性在实际服务中难以被认同。服务的志向是指专业所提供的服务能够与其他专业区分开来,继而回应到服务对象的需求,服务志向主要是指专业所拥有的专业自主性。从社服组织及社会工作者所提供的专业服务与其他专业的区分度来看,社工的专业性在实际服务中很难体现出来。社服组织举办活动赢得了街道和居委会的一致好评。如Y区S街道F主任就表示,家综活动的开展能够减轻街道的工作任务,而且活动能够吸引很多老年人

去参加,能够丰富老年人的生活。但社工的专业性并不应该只通过活动得到展现(2015-6-4 X区R街道家综X主任访谈记录)。个案、小组和社区工作是社工专业的三大专业方法,但在现阶段,三大方法在社会服务层面更多是流于形式的“指标式应付”:个案工作在目前强调“陪伴与资源链接”,但怎么陪伴以及陪伴中问题的解决却并未能够和理论知识很好的结合。在X街,迫于个案指标的压力,入职一年以上的社工都有个案指标,但只能以资源链接为主。小组工作则是更多强调一群人在一起玩游戏、做手工、跳广场舞、学英语,虽然有些社服组织强调专业小组和兴趣小组的区分,但是不论是兴趣小组还是专业小组,小组动力的形成和理论方法的结合在小组工作中却未能体现(Z区H街道家综Z社工)。作为实习生的H在社工的指导下独立开展预防失智症的小组,但是从第一节开始,小组却沦为小型的“社会活动”,其向社工请教的时候,社工表示这其实是一种常态,关键在文书中要把小组动力体现出来(2015-8-20 Z区H家综实习生H)。社区工作在社区层面更是沦为社区活动,每逢中秋国庆必然会举办各种庆祝活动,而算作社区活动的指标,而社区工作所强调的动员和组织能力以及社区公共问题的解决则鲜少体现。

其次,是从专业自主性来说,在实际服务过程中,由于组织自身的压力以及所掌握的有限资源,社服组织及社会工作者在回应服务对象需求方面也困难重重,难以形成自身的管辖权。在政府购买社工服务的社会背景之下,社会工作者所掌握的资源其实相对较少,而这些有限的资源却难以回应大不断扩大的社会需求。如在Z区H街道的访谈过程中,社工表示自己在工作过程中常常充满了无力感,对于某些有需求的个案,如外来工儿童的读书问题等,自己是没有办法得到解决的(2015-8-25 Z区H家综青少年领域社工Y)。其次是在与政府互动的关系方面,由于政府购买社工服务的购买关系,以及现阶段的过渡性的治理情境导致社服组织在与政府互动关系方面处于被动地位。家综社工在对于某些社区问题的解决过程中,往往需要看街道的态度进行。如H街道面对小区缺乏物业,自组织被解散,小区垃圾无人清扫的情况下,需要问及街道的态度然后再决定是否进行介入(2015-7-17 Z区H家综L实习生实习日志)。

专业知识在解决问题中运用的不足以及社工专业服务志向中专业

自主性在受到自身资源以及与政府的互动关系等方面因素的限制导致社服组织及社会工作者在现阶段的社会服务过程中处于半专业化的境地,而这种半专业化的境地也影响自由裁量权在实际服务工作的运用以及社服组织以及社会工作者的行动选择。

(三)自由裁量权的消极运用:社会服务的“活动化”和“指标化”

自由裁量权在社工服务中的实践,受到复杂的政治和组织环境相互作用的影响,在这样的制度背景之下,社会工作者的行动意愿自然受到极大的限制(Brodkin,1997)。按照街头官僚理论的论述,由于自由裁量权以及街头官僚所面对的社会环境的变化,自由裁量权对于街头官僚实际服务的作用也经历了从“消极运用”为主到“积极运用”不断凸显的发展历程。Lipsky(1980)对于街头官僚的研究主要集中于自由裁量权对于在规避风险之下发展而来的应对策略,如排队。在街头官僚理论的发展中,对其作用的研究逐渐发展到对于其“积极作用”以及其策略的相关研究。在家综服务过程中,由于所面对的外部环境和自身专业性等的影响,自由裁量权对于我国社工服务而言,仍然是以“消极作用”为主,但是,在实际服务中,特别是在对专业性的反思过程中,自由裁量权的“积极作用”也在不断凸显。消极运用主要表现为街头官僚为了减轻自身的工作压力和维持自身的安全等因素的考虑,会将自己的关注点更多地放在一些可以按部就班处理以及能够成功处理或者获得更多关注的服务上,而忽视那些可能不符合某些服务的要求,但却有特殊需求的服务对象。在社会服务过程中,社会工作者在面对过渡性的社会治理情境以及半专业化的社工服务现状时对于自由裁量权的运用也是以消极运用为主,而自由裁量权的消极运用也影响了社会服务的提供。街头官僚为了生存而利用自由裁量权,选择的是有利于自身发展的服务,而对于社服组织而言,规避风险成了自由裁量权运用的一个主要目的。在面对第三方购买服务以及专业能力尚未完全体现的背景下,社服组织不得利用自由裁量权寻求自保。Z区H家综督导就曾表示,不论如何,我们都不能够碰触街道的底线,特别是一些维权活动,社工最好不要参与(2015-9-29 Z区H家综督导Y访谈记录)。可见,社服组织对社会组织领域的强风险约束情境采取了自保策略,进行“弱风险”处理。同样,Y街道家综Z主任也表示,在对于五类车的

排查清理中,社工保持一个中立的态度,虽然会被邀请去进行介入,但是社工往往只是承接一些宣传活动,做一些社区倡导(2015-10-30 H区D家综Y主任)。

服务的“活动化”是Z市目前家庭综合服务中心的普遍现象,居委对于社工的第一印象也是“搞活动特别厉害”。“活动化”是资源和约束下的结果,社服组织顺从了政府的逻辑,社服组织能够利用有限的资源做让街道看得到的事情来迎合街道的需求。以Z市Z区J家庭综合服务中心为例,在中秋国庆之际,J家综会主动寻求和街道、居委的“合作”在街道内开展大型游园活动。一方面邀请街道内的广场舞队进行表演,并邀请街道领导观看演出,让其看到社会工作者们在日常工作中对于广场舞队的叔叔阿姨们的培育与关注,另一方面也会提供丰厚的奖品以及发动社区居民积极参与活动,让街道看到社会工作者的“群众影响力”。而除了街道内的大型活动之外,J家庭综合服务中心的工作人员还有一个非常重要的任务就是协助辖区内的十多个社区居委会在各个社区内搞小型的游园活动,因为这些活动是居民喜欢的,也是政府要求的,所以社工不得不在各个社区内奔波完成任务(2015-11-12 Z区J家综T主任访谈记录)。

活动并不是家庭综合服务中心设立的主要内容,但是最后却成为社会工作者的“拿手好戏”。在评估指标中,社区活动的指标也是最容易完成的。“活动化”产生的主要原因,一方面是为了迎合政府能够看得到社会工作者的专业成绩,另一方面也是专业化不够的表现。首先,在迎合政府需求方面,就如上文所举例说明的那样,活动能够使购买方看到社会工作者的成绩,看到社会工作者在社区内是如何营造其乐融融的浩大场面。而在专业性方面,个案工作、小组工作和社区工作是社会工作的三大专业方法,但是在评估指标内社区工作的量化指标已经等同为社区活动,而社区活动更多地是以一次性参与的游园活动以及节目表演为主,对于服务对象的选取方面也没有要求,也不像个案工作强调服务对象问题的解决以及小组工作中对于小组动力发展的连续性的追求。每到评估末期,家综社工指标缺乏量最大的的往往是 个案,其次是小组。2015年H家综末期评估专业个案的完成比例为78.18%,专业小组的完成比例为94.83%,而社区活动的完成人数比例却高达144.85%(Z区H家综2015年末期评估报告)。

而消极运用的另一个表现就是“指标化”。指标化出现的一个重要原因是为了求得自身的生存与发展。政府购买家庭综合服务中心并没有对于项目目标进行明确规定而只是要求完成项目指标,而指标完成情况也是项目评估的重要评估因素。就政府购买家庭综合服务中心项目而言,项目是三年一周期,但是家庭综合服务中心必须每年接受至少一次中期评估和一次末期评估。所以社会工作者开展活动的一个重要的标准就是能否满足指标的要求。而这种指标不仅要分领域进行划分,也要划分到每一个社会工作者身上,成为社会工作者绩效考核的重要指标。家综会给每个工作人员不同的项目指标,这些指标首先会划分到长者、青少年、家庭等不同的领域,然后每个领域又会根据工作人员的职位,如项目主管、一线社工、社工助理进行具体的划分。这些层层划分导致了项目的割裂,社工往往只关注自己所在的领域,所要完成的任务,而忽视了项目的整体目标,家综的年度计划书也只是存在于项目主管及家综主任的话语体系之中,社工们关注的只是自己的任务完成与否。以 BC 街家综个案指标为例,按照招投标签订的合同,2014—2015 年度其个案人次为 3 582 人次,这些指标会划分为家庭、长者、残障、青少年和特色服务等不同的分类来进行指标划分。

特别是到了第二个三年,指标量增加,基本上相对于以前是乘以 2 吧,比如以前的 30 个青少年个案现在直接到 70 了,12 个小组现在已经有 18 个了。这种情况下,我们就没有那么用心去做,而且时间也不允许,服务质量肯定下降。那评估的时候怎么会有好成绩?那就文档提上去。因为我们以前的总指标量是 20 000 多一点,而现在一下子规定要到 30 184 嘛,那你不按照这个数字投标,那人家最高的是这个数,你中标你也得按照这个数来做。(2015-12-11 Z 市 Y 区 B 街家综 Y 主任访谈记录)

家综项目常态化之后,指标量也不断增加,但服务质量会有所下降。迎合指标是为了能够求得自身的生存,而这种生存的背后再次彰显出权力关系的不平等。社会工作者为了生存而不得不完成购买方所规定的任务,即使这些指标并不一定是服务对象的真实需求。同时在了为了满足指标的前提下,容易导致服务对象参与同质化以及重复的参与率,这也是为什么我们能够看到在家庭综合服务中心参加活动人员

似乎是相对比较固定的原因之一。

“活动化”和“指标化”产生的原因是社服组织为了迎合政府的需求,求得自身生存和发展的一种外显化的行动策略。而生存和发展的背后再次显现了社服组织所处于的“底层”地位,以及自身半专业化的处境,社会工作者的选择受到官僚机构的诸多限制,而不得不妥协。

受限定的自由裁量权使得社服组织及社会工作者在面对服务对象时,由于其自身所掌握资源难以满足服务对象的需求,不得不对于服务对象进行选择,来应付指标的压力,以求得自身的生存与发展。在政府对家庭综合服务中心服务项目的购买中,项目有探访指标的要求,而在实际服务过程中,似乎并不容易重新能够找到一个愿意让工作者上门探访的对象,这样对于某个熟悉的服务对象进行反复探访也成为了一个完成指标的策略选择。这样的策略选择,虽然能够保证服务数量的完成,但是对于实际服务来说,也导致家综难以找到新的服务对象,实现服务对象的拓展。在有选择的对服务对象进行界定的过程中,社会工作者之所以选择对于服务对象的重复选择的一个重要原因就是如何能够更好地完成指标。指标完成背后的一个更深层次的原因就是专业自主性的丧失。在缺乏专业自主性的条件下,社会工作者能够做也愿意做的事情往往是更加容易完成的事情。社会工作者在实际服务过程中,往往会更倾向于把自己描述为一个“弱者”的地位:一方面能够赢得服务对象或者购买方的理解与同情,另一方面也成为自己不能完成某些服务的“借口”。对社工来说,这种由于服务能力而导致的无可奈何也会影响社工服务的选择。受自身所拥有的资源所限制,社工在实际服务中所掌握的资源有限,甚至只能利用一些非正式的资源来帮助服务对象。在实际的服务过程中社会工作者往往只能以“示弱”的方式,向服务对象展现自己的困难,赢得服务对象的理解与同情。

(四) 选择性服务:介于“创新”和“碎片化”之间

受限定的自由裁量权以及社会工作的半专业化的境地会影响到社服组织以及社会工作者对于购买方以及服务对象的服务,社会工作者会对于其所提供的服务有所选择。从Z市家庭综合服务中心的服务来看,社服组织所提供的服务的两个重要的考量标准就是政府的逻辑和指标的逻辑。为了求得生存,社服组织在实际服务过程中,更加容易选择满足指标的能够让政府看得到的活动,社会工作的选择性服务。

在外部环境的影响下,社服组织以及社会工作者的自由裁量权受到来自国家权力关系、半专业化的处境以及对于自身服务目标不明确等因素的影响,进而影响了社服组织及社工的自由裁量权,导致社会工作者的自由裁量权受到限定。受限的自由裁量权导致社会工作者在面对街道时处于被动的地位,不得不接受街道的行政任务以及在街道的同意下开展实际服务。如L街道家综就表示,虽然在完成幸福社区指标的过程中自己感觉很累,对于这种超指标的工作,却又不得不完成。与居委或者街道某些部门合作的活动也成为社服组织的任务之一(2015-11-25 X区G街道H社工访谈记录)。节日是大家所期待的,却也是家综社工们最为“害怕”的,因为节日就意味着一个个的活动。基于对购买方的妥协,社会工作者们往往倾向于选择政府能够看得到的“面子工程”——盛大的节日活动。同时,为了避免居委的投诉,社工不得不奔赴各个社区协助居委完成其活动指标。

“为什么会出现这么多的合作呢?首先很重要的一点,这是我和居委的沟通进步的一个表现,之前我和居委的关系很紧张的,他们甚至会到街道投诉我们。”(2015-10-28 H家综L社工访谈记录)

“选择性服务”导致一个完整的服务项目被割裂成一个个不同的领域,以及不同的服务内容。服务碎片化的重要原因是应对评估指标。政府购买家庭综合服务中心并没有对于项目目标进行明确规定而只是要求完成项目指标,而指标完成情况也是项目评估的重要评估因素。项目是三年一周期,但是社服组织每年必须接受至少一次中期评估和一次末期评估。因此,社服组织开展活动的重要标准是能否满足指标的要求。这种指标不仅会分领域进行划分,也会划分到每一个社会工作者身上,成为社会工作者绩效考核的重要指标。家综会给每个工作人员不同的项目指标,这些指标首先会划分到长者、青少年、家庭等不同的领域,然后每个领域又会根据工作人员的职位,如项目主管、一线社工、社工助理进行具体的划分。这些层层划分导致了项目的割裂,社工往往只关注自己所在的领域,所要完成的任务,而忽视了项目的整体目标,家综的年度计划书也只是存在于项目主管及家综主任的话语体系之中,社工们关注的只是自己的任务完成与否。

对于家综项目常态化之后,指标量也会不断增加,如Y主任表示,

由于指标的增加,服务质量会有所下降。而项目指标化产生的重要原因是为了能够求得自身的生存,而这种生存的背后再次彰显权力关系的不平等(2015-10-23 H区C家综X主任访谈记录)。社会工作者为了生存而不得不完成购买方所规定的任务,即使这些指标并不一定是服务对象的真实需求。同时在了为了满足指标的前提下,容易导致服务对象参与同质化以及重复的参与率,这也是为什么我们能够看到在家庭综合服务中心参加活动人员似乎是相对比较固定的原因之一。

选择性服务产生的原因是社工在市场化的背景下,求得自身的生存和发展所致。而生存和发展的背后再次显现了社服组织所处的“底层”地位,以及自身半专业化的处境,社会工作者的选择受到官僚机构的诸多限制,而不得不妥协。

(五)社会服务的困境:多方不满

这种妥协虽然为社服组织在社区内的生存提供可能,但是也在一定程度上使得社会服务陷入困境,招致多方的不理解,作为购买方的政府质疑每年200万的购买经费值不值,作为服务主体的社工则在反思在家庭综合服务中心的场域中社会公平的目标能否实现,而作为服务对象的社区居民也会出现“家门口的服务机构无人知”的局面。“活动化”、“指标化”看似给了社服组织更多的生存机会,但是却影响了其自身的专业发展。

首先,从购买方的角度而言,在“活动化”和“指标化”的背后,会使得购买方对社服组织的认知固定在活动层面而影响其对社工的专业认知,进而进一步阻碍社会工作者的专业自主性的扩大。在H居委的眼中,对于家综的第一印象就是搞活动特别厉害,因此当遇到重要节日时,居委马上就会打电话到家综进行合作事宜的商讨,而在真正的社区问题,比如该街道由来已久的业主矛盾中,居委则是力求自己解决,不会与家综进行合作与商议(2015-08-24 Z区H街道T社区H主任)。在活动化的背后,容易使得社服组织背上“活动”的刻板印象,而影响到社工的专业自主性。

其次,就社服组织而言,“活动化”和“指标化”使得社会工作者达致社会公平正义的使命难以体现,影响社会工作者的专业性提升以及专业服务的提供。社工的重要目标就是达致社会公平,但是在实际服务过程中,由于社工所面对的购买方的行政压力以及自身服务指标的压

力,使得社服机构的重要目标就是能够满足购买方的要求,完成服务指标,而忽视了社工的目标和使命。

“有时候真的非常想帮助别人,但是有时候对于个案来说,你能够帮到的可能仅仅只是陪伴作用。特别是有些外来工家庭中孩子的上学问题,以及经济需求等我们真的不能为力,像有些家暴的个案,我们还能够与案主同行,但是像这样的个案你真的是完全帮不到啊。”(2015-10-28 H家综 X 社工访谈记录)

最后,就服务对象而言,“活动化”和“指标化”一方面固化社区居民对社会工作者的认知,另一方面也导致社会服务难以拓展,进而难以满足不断扩大的社会需求。社会工作者在进入社区之初会开展相应的社区活动吸引社区居民的关注,这是进入社区的好方法。但随着社区活动成为一种常态,社区居民容易把活动和社会工作者等同起来,认为社会工作者就是在社区内搞活动的工作人员。且社区活动的开展虽然能够吸引大量的社区居民参与社会服务,但是活动的进行也占用工作人员的工作时间,进而影响其他服务的开展。如在 H 街、B 街以及 D 街家综都表示社区活动的指标完成完全不是问题,而社工也更愿意组织社区活动,进而影响到其他指标,特别是个案工作的指标量难以完成。

四、结论与讨论:社会服务困境的根源与方向思考

中国社服组织和社工专业在创新社会治理的过渡治理情境中快速发展,社服组织成为社会服务的主体。本文以 Z 市家庭综合服务中心为切入点,分析过渡治理情境、消极自由裁量权的互动对社服组织的服务供给的影响,进而导致社会服务困境的产生。西方街头官僚理论等的自由裁量权概念需要修正,才能够用于解释中国社服组织和社工的发展。由于面对的情境不同,社会服务组织在实际服务过程中所运用的自由裁量权,不仅没有成为专业自主性的保证,相反却成了规避风险的武器。

在西方学界,就自由裁量权而言,主要强调的是积极的自由裁量权的运用,并且主张与专业化联系在一起。在新管理主义盛行控制性文化的时期,社会工作者能谨慎地把关及对有限资源的供给,成为社会工作者的主要活动(Harris, 1998)。越来越多的研究者希望转向积极的

合作关系,突破传统街头官僚重点关注组织内部的决策过程,将自由裁量权的运用置于一个立体的关系网络之中。Durose(2007)的研究表明,当代公共部门中的街头官僚,能够充满活力和创造性地解决两大传统,即管理和治理下的工作困境,也就是说,即街头官僚能够利用自身的自由裁量权解决在管理向治理转型过程中的工作困境问题。

社会工作从西方产生、发展开始,就带着极大的模糊性,这种模糊性与其对需求的回应有关,这也是西方讨论社会工作者自由裁量权的重要背景。西方的社会工作发展就是自下而上的专业发展与自上而下服务体系构建互动的过程。而在中国语境下,社工本身是一个自上而下构建的过程,政府尝试用新的方法,通过试点进行试验,力图克服这种模糊性带来的困扰。因此,过渡治理情境的试错特征及调整特征非常明显。但是,国内的社工专业化发展并未与国外同步,而缺乏博弈和互动的能力,当自由裁量权出现时,半专业化发展的社服组织的回应即是选择性服务和行动。在过渡治理情境中,社服组织和社会工作者并未发展出西方语境下的积极的自由裁量权,而是以消极的自由裁量权为主导。社服组织的服务供给依循下列路径:1)从社会管理到社会治理转型的社会情境之下,社服组织拥有的自由裁量权受到限定,进而影响到实际服务;2)社工半专业化是目前社工面临的实际情况,进而影响到服务专业性以及专业自主性的发挥;3)自由裁量权和半专业化的社工使得社服组织在面对复杂的服务环境之时,会出现“活动化”和“指标化”等外显性行动策略。这种社会服务的输送路径与社会服务本身的属性有密切联系,本文研究的主体的社会服务是一种综合性的服务,在前期发生这些问题后,政府希望通过各种规制促使其走向实用专业主义(雷杰、黄婉怡,2017)。本文研究综合的社会服务,而在其他的一些专项社会服务中,如社区矫正,由于更明确的治理规定,以及更为强调技术化的手段,而公共服务人员拥有一定程度的法定的自由裁量权,而可能呈现不同的情况。

对于本文研究的一般性的社会服务来讲,其面对更多的结构性问题,如弱势群体的帮扶(外来人员的子女教育问题等),社工难以真正回应服务对象的需求,而受到各种限制。社会工作者拥有的受限定的自由裁量权是受到多方力量制约的结果。消极运用主要表现为街头官僚为了减轻自身的工作压力和维护自身的安全等因素,会将自己的关

注点更多的放置在一些可以按部就班处理以及能够成功处理或者获得更多关注的服务上,而忽视那些可能不符合某些服务的要求,但是有特殊需求的服务对象,尤其是那些难以回应的需求,并且不触碰敏感问题。自由裁量权的消极运用主要是一种在现实状况之下求得生存的选择。社会工作者在考虑到不同利益群体对实际服务的影响之下,会权衡利弊选择规避风险的服务。在这种“消极运用”之下,会在街头官僚理论的惯例模式之下发展出自己的行动策略来求得自身的生存。而这种求得生存的策略即“活动化”和“指标化”却会导致不同的行动主体对于社会服务的不满,出现服务困境。

其根本的原因需要回到对过渡治理情境的进一步分析中。从现阶段的发展方向来看,政府部门给出的解决方案是新管理主义的解决方案,即希望从过渡治理情境转向新管理主义,如社工协会孜孜不倦地进行评估体系的修正,服务的标准化以及对指标的完善等;而家庭综合服务中心的指标化某种意义上也内化了这种管理主义。更关键的是,中国并不存在新管理主义所发展起来的社会情境。创新社会治理是现阶段转型的重要方向,但至少到目前为止,我国的主要治理策略还属于层级治理(hierarchical governance)(Kooiman, 2003:116),掌舵和控制是主要的特征。在控制的前提下,激发市场和社会的动机以提供公共物品是必要的,但在该体系下往往伴随着后者的弱化。同时,西方社会工作者发展到较高程度之后进入新管理主义时代,虽然后者对前者积极自由裁量权存在制约,但专业化的社工队伍也能做一定程度上进行回应和反抗。相反,中国社工发展面对层级治理和新管理主义的双重制约,与专业发展相伴随的积极自由裁量权尚未形成,但由于政府的含混及观望态度,导致了消极的自由裁量权。

在过渡治理情境中,社工的自由裁量权会得到消极运用,而使社服组织所存系的自主空间反而成为社会服务困境产生的原因。自由裁量权与社工专业性是一个相辅相成的概念。在西方社会工作的发展中,自由裁量权能够使得社会工作者有更大的自主性空间,而这种自主性空间的给与,在一定程度上能够促进社工专业自主性的发展。而在我国,社工特别是政府购买社工服务的家综社工中,自由裁量权却在受到不同利益群体的限制之下,变成一种“生存策略”,影响到家综社工的专业性,从而变成一种在政府限制之下的服务选择。就目前家综发展而

言,自由裁量权的“消极运用”,阻碍了社工专业性的发展。同时,在这种阻碍之下,家综社工在面对所服务的社区时,会对服务行动有所选择以求得自身的生存与发展。在不对等的治理情境中,公共服务购买方与承接方缺乏一个平等对话的平台,社会工作者所拥有的消极自由裁量权成为社服组织求得生存的最好工具,再加上社工在目前的社会环境之下处于半专业化的境地,进一步导致社会服务在社区服务过程中出现行动困境。而这种发展又反过来验证了某些属地政府部门一开始的不信任感,进而导致了社会服务陷入恶性循环。

因此,这种困境是社会结构情境与社会组织能动性互动所产生的后果,只能从两方面着手进行改进。其一,从治理情境上看,社会服务困境根源的解决应该从过渡治理情境转向第三方治理转变,建设基于责任清晰的伙伴合作关系,真正发挥第三方治理的力量,在服务过程中积极寻求双方平等合作的位置。这就要求将综合服务中心建设为一个综合的服务平台,成为协同治理的平台,社服组织能够动员不同主体的资源,为服务对象提供服务与支持。其二,在社工专业化尚未完全发展的前提下,弹性的评估指标设置是必要的,而这必须给社服组织以能力发展。必须对自由裁量权进行一定的设置和规范,但是设置和规范并不等于限定自由裁量权在专业服务中的选择权,而是如何应更好地对自由裁量权进行积极运用。对于消极自由裁量权的克服主要是对社区居民事务管辖权的部分让渡,及通过社服组织自由选择权来提供服务。这不仅是社工的自主选择,也体现在服务对象和项目在立项时的决定,建立社服组织与服务对象的良性互动。

参考文献 (References)

- 褚松燕. 2008. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京: 国家行政学院出版社.
- 黑尧, 米切尔. 2004. 现代国家的政策过程[M]. 赵成根, 译. 北京: 中国青年出版社.
- 黄晓春. 2015. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学(9): 146-164.
- 黄晓春. 2017. 中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J]. 社会学研究(1): 101-124.
- 黄晓星、杨杰. 2014. 社区治理体系重构与社区工作的行动策略——以广州 C 街道社区建设为研究对象[J]. 学术研究(7): 42-51.
- 黄晓星、杨杰. 2015. 社会服务组织的边界生产——基于 Z 市家庭综合服务中心的研究[J]. 社会学研究(6): 99-121.
- 黄宗智. 2009. 改革中的国家体制: 经济奇迹和社会危机的同一根源[J]. 开放时代(4): 99-121.

- 劳顿, 艾伦. 2008. 公共服务伦理管理[M]. 北京: 清华大学出版社.
- 雷杰. 2014. “专业化”, 还是“去专业化”? ——论我国社会工作发展的两种话语论述[J]. 中国社会工作研究(11):99-121.
- 雷杰、黄婉怡. 2017. 实用专业主义:广州市家庭综合服务中心社会工作者“专业能力”的界定及其逻辑[J]. 社会 37(1):211-241.
- 刘承水、胡雅芬. 2012. 政府与社会工作机构互动关系研究[J]. 北京城市学院学报(4):99-121.
- 刘培伟. 2010. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释[J]. 开放时代(4)(1):211-241.
- 罗希, 彼得、马克·李普希、霍华德·弗里曼. 2007. 评估:方法与技术[M]. 邱泽奇, 等译. 重庆大学出版社.
- 陆素菊. 2005. 社会工作者职业化和专业化的现状及对策[J]. 教育发展研究 19(1):211-241.
- 吕方. 2013. 治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案的研究[J]. 社会学研究(2):98-124.
- 唐德龙. 2014. 资源依赖、合作治理与公共服务递送——以深圳市阳光家庭综合服务中心项目运作为例[J]. 华东理工大学学报(社会科学版)29(3):88-97.
- 王浦劬、莱斯特·M·萨拉蒙. 2010. 政府向社会组织购买公共服务研究[M]. 北京大学出版社.
- 王思斌. 2011. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线(2):206-222.
- 王思斌. 2014. 社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用——一种基础—服务型社会治理[J]. 社会工作 1(1):3-10.
- 王思斌. 2014. 社会工作参与社会治理创新研究[J]. 社会建设(1):8-15.
- 王思斌. 2015. 社会工作参与社会治理的特点及其贡献——对服务型治理的再理解[J]. 社会治理(1):49-57.
- 卫小将. 2015. 专业是如何打造的? ——英美社会工作发展路径与挑战[J]. 学习与实践(4):118-124.
- 文军. 2016. 社会工作“选择性服务”现象极其反思[J]. 学习与探索(7):38-45.
- 熊跃根. 2006. 论中国社会工作本土化发展过程中的实践逻辑与体制嵌入[G]//王思斌. 社会工作专业化及本土化实践. 北京:社会科学文献出版社:204-207.
- 徐盈艳、黄晓星. 2015. 促成与约束:制度嵌入性视角下的社会组织发展——基于广东五市政府购买社会工作服务的实践[J]. 新视野(5):74-78.
- 杨薇. 2014. 挣扎与反思:一线社工建立职业自主性的限制与可能[J]. 社会福利(理论版)(4):13-17.
- 尹振东. 2011. 垂直管理与属地管理:行政管理体制的选择[J]. 经济研究(4):41-54.
- 张纯瑜. 2015. 合作治理视角下家庭综合服务中心运营困境及对策研究[J]. 改革与开放(11):62-64.
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会 34(6):1-38.
- 周小华、付平. 2009. 社会组织发展与建设和谐社会[M]. 北京:中国社会出版社.
- 朱眉华. 2004. 政府购买服务——一项社会福利制度的创新[J]. 社会工作(8):8-11.
- 朱健刚、陈安娜. 2013. 嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J]. 社会学研究(1):43-64.
- Abbott, Andrew. 1988. *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Brodkin, Evelyn Z. 1997. “Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration.” *Social Service Review* 71 (1):1-33.
- Brodkin, Evelyn Z. 2008. “Accountability in Street-Level Organizations.” *International Journal of Public Administration* 31 (3):317-336.

- Durose, Catherine. 2007. "Beyond 'Street-Level Bureaucrats' Re-interpreting the Role of Front Line Public Sector Workers." *Critical Policy Analysis* 1 (2) :217-234.
- Dworkin, Ronald. 1978. *Taking Rights Seriously*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ellis, Kathryn. 2007. "Direct Payments and Social Work Practice: The Significance of 'Street-Level Bureaucracy' in Determining Eligibility." *British Journal of Social Work* 37 (3) :405-422.
- Etzioni, Amitai. 1969. *The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: Free Press.
- Evans, Tony. 2011. "Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy." *The British Journal of Social Work* 40 (2) :368-386.
- Evans, Tony and John Harris. 2004. "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion." *The British Journal of Social Work* 34 (6) :871-895.
- Finch, Wilbur A. 1976. "Social Workers Versus Bureaucracy." *Social Work* 21 (5) :370-375.
- Goode, William Josiah. 1969. *The Theoretical Limits of Professionalization*. New York: Free Press.
- Goodsell, Charles T. 1981. "Looking Once Again at Human Service Bureaucracy." *Journal of Politics* 43(3):763-778.
- Halliday, Simon, Nicola Burns, Neil Hutton, Fergus McNeill, and Cyrus Tata. 2009. "Street-Level Bureaucracy, Interprofessional Relations, and Coping Mechanisms: A Study of Criminal Justice Social Workers in the Sentencing Process." *Law & Polity* 31 (4) :405-428.
- Harris, John. 1998. "Scientific Management, Bureau-Professionalism, New Managerialism: The Labor Process of State Social Work." *The British Journal of Social Work* 28 (6) :839-862.
- Heilmann, Sebastian. 2008. "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process." *The China Journal* 59 (59) :1-30.
- Howe, David. 1991. "Knowledge Power and the Shape of Social Work Practice." In David Howe, (eds.), *The Sociology of Social Work*. London: Routledge: 202-220.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. New York: Sage.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: New Republic.
- Nielsen, Vibeke Lehmann. 2006. "Are Street-Level Bureaucrats Compelled or Enticed to Cope?" *Public Administration* 84 (4) :861-889.
- Scott, Patrick G. 1997. "Assessing Determinants of Bureaucratic Discretion: An Experiment in Street-Level Decision Making." *Journal of Public Administration Research & Theory* 7 (1) :35-58.
- Scott, W. Richard. 1969. "Professional Employees in a Bureaucratic Structure: Social Work." In Amitai Etzioni, (eds.), *The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: The Free Press.
- Toren, Nina. 1969. "Semi-Professionalism and Social Work: A Theoretical Perspective." In Amitai Etzioni, (eds.), *The Semi-Professions and Their Organization: Teachers, Nurses, Social Workers*. New York: Free Press:141-149.

责任编辑:路英浩