

从一种规训技术走向一种社会建设

——社会工作参与现代国家治理的作用转变

郭伟和

(中国政法大学 社会学院,北京 102245)

治理的概念早在上个世纪九十年代就被俞可平教授引入中国,直到2013年中共十八届三中全会上,才作为下一步全面深化改革的总目标,而被学术圈内外广泛接受。然而,在谈论社会工作与社会治理的关系之前,我们首先还是要梳理清楚治理的不同理论流派,然后再结合现实社会工作参与社会治理的具体方式和发挥的具体作用,来建构二者的理想关系模式。

一、社会治理的不同理论流派

治理的概念除了俞可平先生从国际政治科学引入的公共事务的协调机制之外,其实还包括西方国家的新公共管理运动开辟的管理技术方向,以及法国思想家福柯所开辟的权力技术的方向。国际政治领域的知名学者詹姆斯·罗西瑙最早谈国际事务治理时,强调的是没有政府的治理网络和协调机制,因为到目前为止,还没有一个全球政府的出现,只有一些国际组织和全球非政府组织网络。所以,当涉及国际事务时,没有一个统一的政府来管治,而是依靠国际组织搭建的多层次、多中心的平台网络,进行磋商,形成国际公约和协议,来推动不同国家进行签字生效和执行。然而,西方国家的新公共管理运动所谈论的治理概念是强调国家公共事务和福利服务,通过外包策略,引入市场机制,激励和协调民间机构参与地方公共事务和福利服务的生产提供过程。新公共管理的治理概念是为了配合二十世纪80年代消减福利国家负担、走出福利国家危机所推行的管治策略的变化。这个管治策略进而通过全球化运动,在世界银行和国际货币基金组织的配合下,成为第三世界受助国家政府机构改革的处方,开始在非洲和拉丁美洲进行推广。新公共管理运动下的国家政府改革方向强调的就是政府权威的授权下放、公共资源使用的决策透明性、公共资源使用的公众参与、公共资源使用的负责交待,通过

收稿日期:2016-01-25

作者简介:郭伟和,男,中国政法大学社会学院社会工作与社会政策系主任,教授,香港理工大学社会工作哲学博士,主要从事社会工作与社会政策理论研究。

①詹姆斯·罗西瑙著,张胜军、刘小林等译:《没有政府的治理》,江西人民出版社2001年版。

②戴维·奥斯本和特德·盖布勒著,周敦仁等译:《改革政府:企业家精神如何改革公共部门》,上海译文出版社2006年版。

③大卫·威廉姆斯,汤姆·杰克逊著,赖海榕译:《治理,世界银行与自由主义理论》,载俞可平主编:《治理与善治》,社会文献出版社2000年版,第148-178页。

这些治理程序的开放、民主和公众参与,目的是实现有效的和满意的治理效果。实际上,这些治理结构和治理程序的转变,背后还有一个重要的支撑就是福柯所说的权力技术的改变。他早在1977—1980年左右在法兰西学院的系列演讲中,就开始谈论西欧国家理性和权力技术的转变。他认为,自从马基雅维利确立了现代君主权威来源和司法权力模式,西欧国家逐步转向了重商主义国家理性和行政权力模式,然后又转变成为现代政治经济学国家理性和对应的规训权力技术和安全配置权力模式^①。当今民族国家一般都是以国民经济的财富增长作为其公共政策的目标,为此需要提供对应的合格国民主体和确保人口流动的安全。围绕这个政策目标,现代人文和社会科学以及对应的教育、心理辅导、社会工作、公共卫生、医疗服务等才在现代国家治理体系中找到了自己的一席之地,发挥规训调控技术的效力。

二、作为一种规训技术的主流社会工作

以上三种治理的理论流派,为我们提供了一种比较完整的思考社会工作和社会治理的关系的理论基础。狭义的社会工作是一种现代治理手段技术,他是为了规训那些偏差个体而产生的一种治理手段,目的是确保微观主体的驯服和功能正常,成为现代国民经济活动体系的正常乃至优秀的成员。然而,这样一种现代治理手段,并不能凭空产生,需要国家的治理结构和治理体系的转化。现代社会工作是嵌入在现代国家的治理结构和体系之中的。而现代国家治理结构和体系和二十世纪80年代西方新公共管理运动提出来的组成原则相一致:要求国家权威对社会组织授权,要求公共事务决策的开放透明,要求公共事务的公众参与,要求公共事务效果的负责对公众交代等。只有这样,专业的社会工作才能成为一个相对独立自主的治理力量,参与到国家治理体系的构建过程。如果国家治理结构和模式是一种国家权威中心的,由各级政府机构来把持控制公共事务,那么就不可能有专业化的社会工作发挥专业自主功能。所以,国家治理结构和体系的转变是专业社会工作发挥自己的专业效能的前提条件。如果没有国家治理结构和体系的转变,一味地强调社会工作要嵌入体制内,那只不过是一种扭曲而变相的行政控制手段而已。

当然现代国家治理结构和体系的转变,如果没有专业化社会工作体系做配合,那么这个转变就缺乏具体的技术手段来支撑,进而导致一种有空相无能力的治理形态。所以,如果要把善治作为目标,那么就需要一种治理能力的转变和提升。提升国家的治理能力,不是仅仅靠提升行政管理能力就能满足,而是靠提升与之配合的各项专业服务体系的能力。狭义的社会工作作为一种解决功能失调群体的规训技术,就是一种不同于行政管理技术的专业服务技术,只有授予其足够的自治空间和资源,才能发挥其功能。因为规训技术不同于行政监管技术,规训技术是一种专业知识和专业手段的编排使用策略,要对个体的身体进行精细的观察、记录和调控,进而达到一种由外部控制到内部控制的主体性塑造。所谓的外部控制是靠外部的激励和约束来控制个体,内部控制则是指个体已经能够在灵魂深处内化和演练外部行为模式,并且投入和增加心理能量给予心理对象,产生一种持续的心理动力。不管是产生于弗洛伊德精神分析流派的社会治疗模式,还是产生于罗杰斯的人本主义模式,抑或产生于行为主义的各种认知行为疗法,以及在此基础上的各种家庭治理模式,都是一种自我规训技术,不断地塑造个体的内在控制模式和动力。这种规训技术产生的效果,不是一种被压迫的主体,而是一种自我引导的成就导向的生产性主体,有了这种主体性,整个社会才能保证新自由主义所主张的自由而又充满活力的状态。每个人都是一种充满动力的自我克制的主体,他们听从从内心的召唤,把兢兢业业的努力工作,和一种不断成功的幸福神话结合起来。无数这样的个体就确保了一种自由市场经济的有效运转。

^①米歇尔·福柯著,钱翰、陈晓径译:《安全、领土和人口:法兰西学院演讲系列,1977—1978》,上海人民出版社2010年版。

三、另类社会工作存在样态

正是因为这种自我规训技术,也使得现代社会工作的功能受到一些挑战和质疑。看似一种自由、自治的主体再造技术,但其实是一种自我驯服的技术,一种内在制约的策略,一种永无终结的功利主义成功神话,把人绑架于市场经济的自由奋斗的战车,勇往直前,绝不后退。为此,另类社会工作提出了不同的意见。如果,人生的意义除了功利主义成功神话,还有别的可能性,比如追求一种宁静自然的理想状态、追求群体归属的共同体状态、追求体验式生活的存在模式、追求一种批判解构的公正意识等等,那么自我规训和内在控制的主体塑造,就会成为一种阻力。为此,另类社会工作提供了多元而开放的实践方向,开辟出不同而异质的主体性,真正推进个性的解放和社会的包容。比如,生态主义社会工作,就强调要回归自然,和自然融为一体,减少欲望和需求,减少对自然的掠夺开发,走一种人和自然的生态和谐状态。再比如,社区社会工作强调的是社群关系的重建,邻里之间相互沟通和关怀,建构一种包容和礼让的人际关系,相互帮助和团结。再比如,存在主义社会工作需要对自己的异化存在状态进行对话,并大胆承认存在异化状态,由异化状态开辟出一种批判主流结构和文化的生存状态。再比如,批判解构主义社会工作,需要首先澄清自己的社会结构网络和话语结构网络里的主体位置,然后由一种位置角色的认同,转为对位置角色的批判,并寻找一种整体或局部的结构转化方案。

这些另类的社会工作存在样态,尽管不如主流的社会工作那么具有生产性和功利性,但是他将带来社会治理发展的新的活力。在一个多权威中心的治理结构体系下,不是只有一种新自由主义社会秩序。而且新自由主义秩序模式并不是一种完善的治理理想。新自由主义秩序模式建立在个体主义和功利主义的基础之上,表面上是维持一种程序正义,但是却忽视了社群关系,乃至人和社会关系问题的思考,容易导致社群的瓦解和生态的破坏,进而导致日益严重的生存压力和危机。而这样危机正是基于自我规训技术的个体功利主义主体模式导致的。所以,允许并鼓励另类社会工作模式,其实是在提供不同主体性,而不同的主体性才是反思和解放新自由主义秩序模式的微观基础。有了这个微观基础,社会治理才能跳出新自由主义的神话陷阱,建构更加具有包容性和可持续性的发展模式。

四、中国社会管理体制创新和社会工作发展的协同转变过程

中国自二十世纪80年代后期开始在高校引入社会工作专业,但是直到新世纪才有了长促的发展。社会工作专业的发展得益于党和政府一系列关于社会管理体制创新的决定。2004年党的十六届四中全会做出了关于加强党的执政能力建设的决议,提出社会管理体制创新作为促进社会和谐稳定的手段。2006年党的十六届六中全会关于社会主义和谐社会的若干重大问题的决定,进一步提出了“必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,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,在服务中实施管理,在管理中体现服务。”会议明确提出要“建设宏大的社会工作人才队伍。造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍,是构建社会主义和谐社会的迫切需要。建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障,确定职业规范和从业标准,加强专业培训,提高社会工作人员职业素质和专业水平。制定人才培养规划,加快高等院校社会工作人才培养体系建设,抓紧培养大批社会工作急需的各类专门人才。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,通过多种渠道吸纳社会工作人才,提高专业化社会服务水平。”

之后,民政部主导开展社会工作人才队伍建设试点工作,2008年民政部和人事部联合推出了全国社会工作职业水平考试。2010年国家中长期人才发展规划纲要中把社会工作列为第六类人才,提出了

到2015年发展200万、2020年发展300万的宏大发展目标。这个不切实际的宽泛目标后来被中组部牵头的19部委制定的《社会工作专业人才队伍建设中长期规划》所取代,提出“到2015年,我国一线社会工作专业人才总量增加到50万人,其中具有社会工作师职业水平证书或达到同等能力素质的中级社会工作专业人才达到5万人,具有高级社会工作师职业水平证书或达到同等能力素质的高级社会工作专业人才达到1万人。到2020年,我国一线社会工作专业人才总量增加到145万人,其中中级社会工作专业人才达到20万人、高级社会工作专业人才达到3万人。”

中国社会工作目前仍然处于一种寻求国家治理体系中的位置阶段,或者用王思斌教授的说法是嵌入社会管理体制的过程^①。这个嵌入过程也恰遇中国社会管理体制改革创新过程,从而给社会工作一定的地位和资源,参与到社会管理过程,通过一种专业服务手段来达到社会治理的效果。所以,中国社会工作的发展策略不是单向的嵌入政府社会管理体制过程,而是作为一种专业技术参与到社会管理体制创新过程。当前的主要参与方式是基于深圳和广州的政府购买社会工作岗位和社会工作服务的方式。这种政府购买的方式,充分体现了新公共管理运动的治理策略,就是把一定的政府管理职能通过外包的方式,转移给社会服务组织来承担,同时政府保留管理和评估的权力,来调控和引导社会服务。这与其说是社会工作嵌入社会管理的过程,不如说是政府吸纳社会工作的过程,主动权都在政府的业务许可、资源投入和考核评估,社会工作服务机构比较被动地接受竞标过程和考核过程,难有自治空间和自治能力的发挥。

这种政府吸纳社会工作的过程,虽然产生了一个小楔子插入政府社会管理体制,但是很难说是一种共治的治理结构和模式。因为社会工作既没有自治空间、也没有自治地位,只有靠政府的资源投入和业务授权来参与社会管理和服务,这就造就了一种吸纳和依附性关系。在一种依附性关系下,社会工作参与政府社会治理的作用甚至还不能发挥一种规训技术的功能,而是一种变相的行政控制技术。因为,即使是一种规训技术,也需要社会工作获得一种独立的专业自治空间,发挥其主体塑造技术作用,而现在我国社会工作的专业自主性还远远不够。然而,很清楚,当前中国社会工作从理论界到实务界正在努力争取的恰恰就是作为规训技术的社会工作专业化过程,希望通过自己的专业技术效能,摆脱行政依附关系,获得专业自主性。

五、能否由一种规训技术转向一种社会建设?

然而,我们质疑的恰恰是当前中国社会工作理论界努力争取的发展方向,如果仅仅是一种规训技术,那又比政府行政控制好在哪里?能否跳出行政控制、技术规训的二元困境,在中国发展新的社会工作样态呢?其实,我们可以回到社会工作的本质,从社会建设的角度,来思考中国社会工作的发展方向。对规训技术的反思,已经构成西方社会工作二十世纪晚期以来去专业化的强大动力,他们希望社会工作能够回到社区为本的发展方向,通过挖掘服务对象的优势和资源,培养服务对象的能力,来达到重建基层社会的目的。他们希望通过话语实践,来解构主流叙事的权力机制,发展反主流话语和多元抵抗性叙事策略,来实现人民生活的解放和自主性^②。如果我们结合2004年以来的中国共产党的历次有关社会建设和社会管理体制创新的论述,我们发现,或许推进一种社区为本的社会建设取向的社会工作专业方向,才是中国国家治理体系和治理能力现代化的应有之义,而不是一种规训技术的社会工作。

(责任编辑 彭何芬)

^①王思斌:《中国社会工作的嵌入性发展》,载《社会科学战线》2011年第2期。

^②郭伟和:《后专业化时代的社会工作及其借鉴意义》,载《社会学研究》2014年第5期。