

# 社会治理携手社会工作:刚柔相济治理技术与艺术的生成

何 芸<sup>1</sup>, 卫小将<sup>2</sup>

(1. 中华女子学院 高等职业教育学院, 北京 100101;

2. 中央民族大学 民族学与社会学学院, 北京 100081)

社会治理是因应当前中国社会加速转型的一项重要举措,其主旨和目标是形成一种“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元治理新格局,在服务中实施治理,在治理中体现服务。然而,由于传统计划经济形成的政府单一主体治理格局等制度惯性因素的存在,我国的社会治理体制还存在着一些不足,如,行政控制理念较强,社会服务理念薄弱,治理手段刚性有余,柔性不足,相对缺乏对人性的细微关照和对公众多元需求的深入考量。藉此,我们尝试引入社会工作来弥补社会治理中存在的问题与不足。学界周知,社会工作为一项专业的社会服务与治理模式,一直秉承“用生命影响生命”的理念,兼具“寓服务于治理,寓治理于服务”的特质,是一种注满价值的道德实践,有别于传统上政府行政性的治理理念与手段,一方面,社会工作以服务对象的“问题与需求”为工作中心,彰显出人性化、非强制性和去行政化等柔性治理的特质;另一方面,社会工作具备一套科学系统的服务理念、理论、模式与技巧等,是一种治理技术和艺术的复合体。这些足以使其成为当前社会治理的有益补充,由此,将社会治理与社会工作两个议题勾连在一起,形成一种刚柔相济的治理格局与艺术,创新社会治理体制,促进社会更人性化发展具有积极意义。

## 一、社会治理呼唤社会工作

有关社会治理的理解与阐释,学界已是众所纷纭,其中较为流行的是狭义说和广义说。狭义层面的社会治理是相对于经济和政治领域而言的政府对于社会公共事务的治理;广义层面的社会治理主要指以政府为主导,社会组织、公众等多方共同参与,对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。鉴于我国社会治理的系统性和复杂性,广义说相对更为流行和普遍。从社会治理的意涵可知,社会治理的主体理应是多元的,其中政府和社会组织是核心,公众则是不可或缺的社会参与力量,三方主体互为补充,不可偏废。一般而

收稿日期:2016-03-05

基金项目:国家社科基金“中国社会工作发展路径与策略研究”(15BSH113)

作者简介:何芸,女,中华女子学院高等职业教育学院讲师,博士,主要从事社会政策研究;卫小将,男,中央民族大学民族学与社会学学院副教授,博士,主要从事社会工作研究。

①邓伟志:《创新社会管理体制》,上海社会科学出版社2008年版,第4-6页。

言,政府在社会治理中居于主导地位,它能诉诸行政力量快速而有效地解决一些普遍性和结构性社会问题,从宏观制度和政策层面化解社会矛盾,提升民众福祉;社会组织是社会治理中政府的协同主体,一方面,它可以通过社会行政等手段将政府的宏观政策转化为具体的社会服务,另一方面,在提供服务的过程中,它亦能科学有效地评估社会大众的诉求,针对一些特殊群体提供个别化和人性化服务,同时对政府社会政策的设计和制定进行积极反馈;公众是社会的主体,公众通过培育当地社区领袖、参与社区公共事务、开展互助服务和志愿服务来协助政府和社会组织进行社区治理。由此,因社会治理主体的不同,其治理手段和技术亦有差异,政府倚重于行政和法律等刚性技术实施治理,旨在实现一种强制性的社会安全运行秩序;而社会组织 and 公众更偏重于共情沟通、自治自律等柔性艺术实施治理,从而实现一种自发的社会秩序。只有将刚性和柔性治理手段相结合才是加强和创新社会治理的有效途径。

综上所述,社会治理是政府刚性治理与社会柔性治理的有机统一,而社会工作又是实现社会自我治理与服务的主要手段。从此种意义上看,社会工作可以成为社会治理的有效技术与艺术。从国际经验看,社会工作既是一种“助人自助”的科学门类,也是一种社会职业和社会组织类型,更是现代社会治理和公共服务的一项重要手段。<sup>①</sup>它在社会治理和服务领域发挥着独特的功能,能够承接那些政府“不该管、管不好、也管不了”的社会服务,从而成为了西方发达国家解决社会问题、维护社会稳定的有效途径;从国内相关研究看,学界也将社会工作纳入到了社会治理体系中,学者们提出,“社会工作是社会建设与社会治理的重要组成部分,它是一种体现社会主义核心价值观理念,坚持‘助人自助’宗旨,遵循专业伦理规范,在社会服务与管理等领域,综合运用专业知识、技能和方法,帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区,整合社会资源,协调社会关系,预防和解决社会问题,恢复和发展社会功能,促进社会和谐的职业活动”;<sup>②</sup>从我国的社会现实来看,中国社会正处于加速转型期,社会分化不断加剧,社会矛盾激增。不仅如此,据有关研究发现,随着中国传统单位体制的瓦解,大量的人群游离于社会服务、社会支持与社会管理体系之外,目前中国社会的非组织化人群极其庞大,至少占总人口的70%。<sup>③</sup>总之,国际经验为我们提供了借鉴,国内研究成果为我们提供了理论支撑,而当前国内的现实问题又对社会治理提出了更高要求,因此,在我国社会治理体系中积极引入社会工作,将专业化、职业化的社会工作服务机构培育成为承接社会治理职能的新型主体,不仅有助于提高治理效率,提升社会凝聚力,也是顺应时代发展的新举措。

## 二、社会工作是加强社会治理的技术

社会治理与社会服务是政府不可推卸的责任,长期以来,政府几乎成为了我国社会治理中的唯一主体,然因其管理手段单一,重管制轻服务,使得社会治理中服务民众的社会职能有意无意地弱化了,这种片面将社会控制、社会防范作为主要目标的社会治理只能是一种“消极社会治理”。<sup>④</sup>毋庸讳言,消极社会管理模式已远不能适应我国经济、社会发展的现实需求。当前我国正处于社会加速转型期,各种矛盾和冲突不断,社会风险加剧,特别是在关系民生的物价、房价、医改、食品安全、教育改革、住房

①徐永祥:《社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段》,载《河北学刊》2007年第3期。

②何增科:《社会管理体制背景下的社会工作发展思路——中国社会管理体制与社会工作发展研究之三》,载《毛泽东邓小平理论研究》2007年第10期。

③徐永祥:《社会工作是现代社会管理与公共服务的重要手段》,载《河北学刊》2007年第3期。

④孙立平:《走向积极的社会管理》,载《社会学研究》2011年第4期。

改革、社会保障、就业问题、收入分配等领域很容易引发群众的不满与怨恨,从而引发群体性事件。对此,我们如果单单地依靠消极的社会治理,必然付出巨大的管理成本,而且不利于问题的解决。因此,我们必须倡导一种积极的社会治理,不但要加强对社会的治理,更要提升对社会的服务和提高民众的福祉,这就需要发挥社会工作的服务功能。

社会工作是一门融会多元助人理念和价值技巧的应用社会科学,是时代进步和社会文明的衍生物。它主要涵盖价值、伦理、服务领域,介入方法、角色担当和实务技巧等特质。这些专业特质使社会工作能够在社会治理中突显出自身优势。其一,社会工作倡导一种“以人为本”的柔性治理技术,它素来恪守以人为本的服务理念,要求尊重人的独立、自由、价值和尊严,这种核心理念贯穿于实务工作的整个过程。社会工作者直接面对弱势群体,科学评估其遭遇问题与需求,与其同行,激发其潜能,改善其生存状态,提升其社会功能。这种专业技术使社会治理不断迈向一种“人心治理”;其二,社会工作是维系国家和民众的桥梁与纽带,其服务领域涉及甚广,涵盖宏观层面(社会政策、社会行政),中观层面(社区工作、小组工作)和微观层面(个案与家庭社会工作)等。由此可见,社会工作者不仅要关注个体身心灵的需求,也要关注每个生命体具体和个别化的需求,同时还要关注个体赖以生存的家庭、社区和社会系统层面的变化,强调将个体放置于社会生态环境中,注重人类行为与社会环境的互动。这种独特的工作技术与手法使得社会工作具有了社会“润滑剂”的作用,一方面,社会工作者直接面向民众尤其是弱势群体,通过深入了解他们的问题和需求,提供具有针对性的服务,进而“下情上传”,促使政府制订有利于民众的社会政策,维护民众的利益;另一方面,社会工作者又可以帮助政府实施特定的社会政策和计划,“上情下达”,为民众提供公共服务;其三,社会工作具有专业化的服务方式。社会工作是一门助人的专业和技术,从某种程度上或可以说,技术是社会工作的特殊标志。<sup>①</sup>社会工作的助人技术在于挖掘服务对象的潜能、协助服务对象提高自身能力、整合社会资源、推进社会环境的改善、促进人与社会的协同发展。这点与传统上仅凭热情和爱心的志愿工作有着显著的差异。一般而言,社会工作在社会治理中能提供服务的领域主要包括<sup>②</sup>:公共救助、家庭服务、儿童服务、老人服务、康复服务、学校社会工作、就业服务、矫治服务、心理健康服务、医疗社会工作、乡村社区发展、军队社会工作、社会保险服务等。这些服务不局限于物质救助,而是拓展到心理救援、精神支持甚至社会发展。由此可见,社会工作通过这些日常生活领域中发挥其服务功能,从细微入手,防微杜渐,可以有效预防和化解社会矛盾和冲突。将社会工作技术纳入到社会治理与社会服务的体系当中,有助于提升社会治理与社会服务的科学化和专业化水平,实现有效的社会治理。

### 三、社会工作是创新社会治理的艺术

社会治理是对社会生活、社会结构、社会制度等各个环节进行组织、协调、服务、监督和推进的过程。社会工作作为现代社会治理与社会服务的重要技术,对现代社会系统及其子系统和次子系统的良性运行与发展发挥着重要的功能与作用,调适着人类行为与社会生态环境的关系,发挥了“润物细无声”的舒缓社会问题功效,不断彰显其“预防甚于治疗,发展甚于救助”的社会艺术特质。

首先,社会工作不断塑造着个体的主体性并提升其福祉。作为一项利他服务,社会工作最直接的作用在于提升个体的主体性和福祉,具体体现在几方面:一是社会工作者向来秉承一种底层立场,始

<sup>①</sup>顾东辉:《社会工作:和谐社会建设中德才融合的利他专业》,载《西北师大学报(社会科学版)》2008年第1期。

<sup>②</sup>徐震,林万亿:《当代社会工作》,台北五南图书出版公司1996年版。

终与被排斥的、边缘的、角落的、性别的,和少数族群等同行,相信他们与生俱来的潜能和优势,通过助人艺术将他们的生命体从各种“问题”中剥离出来,进而找回生命的潜能和动力;二是社会工作为遭遇生活困境的群体或个体提供物质支持使其恢复自尊。物质需求往往是贫困群体首要的和最低层次的需求,但这种低层次需求长期得不到满足很容易诱发个体的低自尊和不存在感。由此,社会工作者通过整合社会资源、动员社会力量、构建服务对象的社会支持网络来帮助他们获得正式和非正式的社会支持,拓展他们获得短期物质支援和长期经济支持的途径,从而找回失去的自尊和自信;三是社会工作者可以为服务对象提供心理援助或精神支持。当前社会中的许多弱势群体并不仅仅是在物质层面的弱势,更多是由于社会环境变化导致的心理压力和精神层面的困扰与不适。在这种特殊情境之下,社会工作者可以通过各种微观层面的介入手法为其提供心理支持,增强他们的耐挫力和社会适应力;四是社会工作始终以维护弱势群体的合法权益为宗旨,持续为他们培力和发声。在社会快速转型的过程中,弱势群体的合法权益常常有意无意地受到忽略和侵害,对此,社会工作者一方面通过专业话语呼吁、改良和推进社会政策的修订,另一方面也不断地对弱势群体进行持续的能力建设,从而使他们不断地改善自身的处境。

其次,社会工作可以有效预防、缓解与化解社会矛盾,舒缓民众的不满情绪,维护社会稳定,促进社会公平正义。社会工作之所以被称为“安全阀”和“稳压器”,就在于其能够运用科学的方法为特定的人群开展服务,大致具备三方面的功能,即预防风险、应对问题、发展能力。而社会工作之所以能够在加强与创新社会治理中发挥功能与作用,正是社会工作所具有预防风险和应对问题的功能使然。社会工作贴近民众,扎根社区,积极评估社区居民的各种需求,主动发现并干预社区问题,消除居民们的不满情绪并协助其积极寻求应对策略,将各种不稳定的因素消除在萌芽状态,维护了社区的和谐稳定。与此同时,社会工作也致力于推动大社会的公平和正义,因为在工作视阈中,社会弱势群体之所以成为弱势,一方面是由于个人自身原因(天赋、能力、智力等)造成的,但更重要的一方面是由于社会制度和结构因素(社会政策不合理、社会资源匮乏等)造成的,因此,必须谋求社会公平正义才能维护弱势群体的合法权益,使全体社会成员能够平等共享社会发展的成果。社会工作将社会公平正义作为自己的神圣使命,通过社会行政和政策倡导促使政府对社会资源和社会财富合理分配,进而形成“资源共享,普遍受益”的良性状态。这也凸显了社会工作化解社会问题的艺术性。

最后,社会工作以期艺术性的治理特质对政府的社会治理形成有益补充。社会工作作为一种“用生命影响生命”的艺术,与政府的行政性和刚性治理方式有较大的差异,社会工作具有包容性、利他性、非营利性、服务性和人文关爱等特点,它可以成为政府社会治理的有益补充。在传统的社会治理中,我国政府扮演的是“全能性”的角色,包揽一切,行政管理与控制的痕迹明显。然而,随着社会公共事务的日益繁杂,政府单一管理的局限性日趋明显,这些局限在社会治理的理念和手段方面可见端倪,从政府的治理理念来看,管控理念有余,服务理念不足,并不能有效满足公众日益增长的社会需求,反而导致民众对于政府的不满情绪滋生;从治理手段看,自上而下的行政命令较多,自下而上的民众参与治理较少,这种非参与式的治理导致多数民众对于公共事务淡漠和不关心,观众形态萌生。此外,政府单一向社会提供公共服务,任务繁重、效率低下、腐败现象频发、政务信息缺乏透明度、监督机制也不健全、服务理念更是薄弱。这些问题导致了政府的社会治理备受诟病。因此,要完善社会治理体制,除了改进政府自身治理理念和手段等方面之外,还需积极引入社会工作组织参与其中,以其第三方的身份和艺术性的手法与民众互动,开展人性化的人心治理。

(责任编辑 彭何芬)