

# 社会工作参与社会治理的谱系结构与理性实践

王思斌 北京大学社会学系

**摘要：**社会工作参与社会治理创新具有现实性，但是社会治理中所包含的不同利益主体的协商或博弈对社会工作参与社会治理提出了某种挑战。本文通过“在场”理论认为社会工作具有社会治理的功能条件，分析了社会工作参与社会治理的谱系结构，指出社会工作参与社会治理是服务型治理，是以其功能参与社会治理，同时社会工作在参与社会治理时必须具有反思性。

**关键词** 社会工作参与社会治理 谱系结构 理性实践

中共中央十八届三中全会做出社会治理创新重大战略决策，为切实解决转型期的社会问题，建构科学的国家与社会关系，促进国家治理体系和治理能力现代化有重要意义。社会工作作为现代社会的福利传输机制和追求践行社会公平正义的行动者，在社会治理创新方面负有重要责任。本文从谱系结构的角度分析社会工作在何种意义及程度上，如何对社会治理体系创新做出贡献，并希望能对社会工作参与社会治理做出进一步解释。

## 一、社会工作的基本使命与社会治理目标的一致性

社会工作是现代国家的制度安排，它是一种专业化的服务和将政府、社会与民众联系起来的机制，也是促进民众特别是困难民众与政府和外部社会建立起良性联系和关系的活动。一般认为，社会工作有帮助困难群体解决困难、促进服务对象成长、协调服务对象与环境的相互适应和促进社会秩序的功能。使遇有困难的人获得帮助、促进人与环境的相互协调、促进社会进步是社会工作的使命。社会工作的基本功能和使命决定了它是社会矛盾的缓解器和良性社会秩序的营造者和维护者。社会工作实际上与社会治理有直接或间接的关系。

我国的专业社会工作产生于 20 世纪 80 年代，它是为解决当时社会上大量存在的民生问题营运而生的。中共中央十六届六中全会做出“建设宏大的社会工作人才队伍”的决定，希望由社会工作人才充实公共服务和社会管理部门，提高专业化社会服务水平，这是构建和谐社会的制度性安排。在这里，实践上包含着社会工作服务与社会管理创新的贯通。李克强总理在今年全国人大会议上所做的《政府工作报告》中明确指出，要加强和创新社会治理。支持群团组织依法参与社会治理，发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业。在这里，专业社会工作成为为困难群体、脆弱群体服务和加强创新社会治理的措施。

社会工作之所以能成为社会治理的重要措施，盖出于二者之间的亲和性或功能相似性。社会治理是指对社会领域活动和关系的治理，是调节社会领域不和谐的利益关系、解决社会问题和社会矛盾的行动。同时，它也是政府与社会力量共同解决社会问题的过程。或者说，它既是对社会领域关系的治理，也是社会力量参与的治理，从而与传统的、运用强力进行的社会管理区别开来。

按照斯托克的说法，社会治理就是来自政府又限于政府；参与者形成自治网络；好事办好不限于政府的发号施令（斯托克，2000）。社会治理是相关各方共同参与的、建立在协商和某种共识之上的共同管理，即协同共治。在这里，我们看到的是政府及其他参与者围绕相关利益而开展的磋商、协调及合作。这是就治理的显现的社会行动和过程而言的。如果我们再追问一下，这种治理的社会效果是什么，回答应该是利益各方的各得其所与参与者普遍认可的社会秩序的形成。应该说，社会治理绝不是为了治理而治理，相关各方利益的某种均衡化、各种矛盾的解决、以及由此形成的相关各方关系的协调是社会治理的目标。我们看到，

在这里，社会工作与社会治理有众多交集，无论从方法、过程还是从结果上来看，二者都有一些相通之处。顾东辉指出，社会工作与社会治理的结构和内涵有一定相通性（顾东辉，2014）。这也是社会工作可以参与社会治理、推动社会治理创新的根据之所在。

## 二、社会工作作为社会治理的基本视角与功能

### （一）社会工作作为社会治理的视角

社会工作以其专业化服务参与着社会治理，但是也可能由此带来对社会工作参与社会治理的某种疑问。疑问来自两个方面：一方面来自政府社会管理（或者维稳）部门的质疑，认为社会工作并没有解决那些十分棘手的问题；另一方面来自于关注社会治理本质特征的人士，他们疑虑社会工作的服务型治理是否满足了治理的基本特征——相互冲突的或不同的利益相关者之间的协商和博弈。对于前者，这里不做更对解释了，因为社会工作本来就不是维稳的工具，也不应该让社会工作者去“堵抢眼”、去当“救火队”。社会工作的职业特征是对困难群体、困境人士的社会服务。我们所说的社会工作的社会治理功能，是就其功能而言的，而不是就其具体行动而言的。对于第二种意见，我们需要认真分析和回答。

治理的基本特征是什么？1995 年全球治理委员会对“治理”概念做了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程（俞可平，2000）。按照全球治理委员会的说法，治理的要件是相互冲突或不同利益群体之间围绕利益分配的协商、互动和相互调整，以致联合行动。它强调了不同利益、协商和达成共识的过程，并认为这一过程是持续的。在笔者看来，社会治理是相关利益各方共同参与的、建立在协商和某种共识之上的共同管理，即协同共治。如果我们把全球委员会的定义看作是典型的治理的话，那么，社会工作参与社会治理与这种“典型”的治理有何异同？笔者认为，典型的治理强调了不同利益各方的存在，而社会工作强调困难群体、脆弱群体和困境人群的存在；典型的治理强调不同利益者的协商以至博弈过程，社会工作强调服务的传递；典型的治理强调联合共治，社会工作注重问题的解决。也就是说，典型的治理强调不同利益主体之间的协商、博弈和取得共识的过程和怎样去联合共治，社会工作则强调对困难群体、脆弱群体的服务与结果的和谐。这是二者的差异之处。

那么，二者的相同之处，或者社会工作可以作为一种治理的理由何在呢？实际上，社会工作的背后已经先定了不同利益主体的存在。社会工作面对的是困难群体、脆弱群体、困境人士，他们在很多方面是利益受损者，这里就暗含了不同利益主体的存在，只不过社会工作行动场域中的不同利益群体并不同时“在场”。社会工作向困难群体、脆弱群体、困境人士提供服务、进行政策倡导，可能是不同时在场的利益各方的利益平衡过程。在这种情况下，有不同利益主体之间的协商和博弈吗？有。但是，这种博弈和协商并不一定表现于社会工作者直接提供服务的现场，而是在这之前，在决定向困难群体等提供服务的过程中，就包含了不同利益的协调以致博弈，这是政策制定或项目确定的过程。当然，在诸如社区发展实践中，也包括不同利益者的协商和达成共识的过程。或者说，社会工作过程中是存在不同利益群体的，他们是困难群体和脆弱群体、作为平衡利益者的政府（它又是多方利益的代表者）、社会工作者，有时候还包括其他社会群体：如与用工有关的企业、对弱势群体进行排斥的社会环境等。这也就是说，如果把社会工作过程向前后延展，它是包含了不同利益群体的协商和博弈的，而且有些社会工作过程本身也包含了不同群体的协商和博弈。这样看来，社会工作中具有治理的基本要件。

或者可以这样来看待社会工作参与社会治理的特点：社会工作是不同利益主体（在场或不同时在场）实现利益平衡和达致和谐关系的过程。在治理的具体形式上，社会工作与典型的在场治理可能有不同，但是在目标朝向和结果上，社会工作与社会治理是相同的。

### （二）社会工作和服务对象的“在场”问题

这里我们有必要稍微谈论一下“在场”问题。在场（或在场性）是哲学中的一个反映状态的概念，它指的是显现的存在或存在意义的显现。“在场”就是事物直接呈现在面前的状态。伽达默尔指出：在任何情况下象征的意义都依据于它自身的在场，而且是通过其所展示或表述的东西的立场才获得其再现性功能的（伽达默尔，2002）。与“在场”相对应的是“不在场”，“不在场”是事物未能直接呈现在面前的现象。当然，如果把“在场”“不在场”的物质意义淡化，而强调事物的意义的一面，也可能存在“在场”的“不在场”或“不在场”的“在场”。“在场”的“不在场”是事物虽然现实“在场”，但就像其“不在场”一样，它被遮蔽了，或者没有表现出自己的“在场”。“不在场”的“在场”是指虽然事物本身不在现场，但是某种符号或意义的存在使得它就像“在场”一样（张一兵，2006）。用“在场”“不在场”之间的关系可以分析多种现象（张烁，2013），我们用社会工作的例子来解释。在为残疾人争取权益的活动中，有时残疾人本人在场并表达自己的利益诉求，这就是在场。当残疾人本人不在场，社会工作者认同残疾人权益并予以争取，这是残疾人“不在场”的“在场”。在开社区座谈会时，某个居民到场了，但是既不发言，别人又漠视了或遮蔽了他的存在，这就是他“在场”的“不在场”。所以“在场”理论不但关注事物的是否显见，而且关注这一事物的意义是否被人感知并影响了他人。社会工作是服务困难群体、脆弱群体的工作，在直接服务中，双方都是在场的。但是在某些情况下，比如在某一具体的政策制定场景中，困难群体、脆弱群体虽然不在场，但是当他们的权益和利益被重视时，他们又是在场的。上面我们讨论的社会工作参与社会治理的过程也是如此。困难群体、脆弱群体如果现实在场，能表达自己的诉求，他们就直接参与了治理过程。当他们未现实在场但其诉求被重视时，也就间接地参与了治理过程。对于社会工作者和政府、其他社会组织来说也是如此。这样，社会工作服务中服务对象和政府的不同形式的“在场”，就有了治理关系，社会工作也就可以藉此参与社会治理。

### （三）社会工作服务型治理的功能

按照上面的理解，社会工作是在以整个活动参与社会治理的。社会工作者秉持助人自助、社会公正的基本信念，以科学有效的方法，与服务对象及政府一起工作，解决着社会问题，从而参与着社会治理。长期以来，我国的社会工作主要集中在儿童青少年服务、老人服务、残疾人服务、社区建设、外来务工人员服务以及社区矫正等方面。这些服务一方面解决了服务对象的现实生活问题，另一方面也通过各种方式建构着相关社会政策，从而发挥着建设性的功能。如果从社会治理的角度看，社会工作就是社会治理，它是通过实施服务而进行的社会治理，我们可以称之为服务型治理。社会工作参与和实现社会治理的方式和途径包括：通过服务民众、解决他们的问题可以减缓或解决社会问题，减少负面的社会现象；通过提供社会福利服务可以增强服务对象的社会认同，促进社会和谐；通过向服务对象宣传和解释社会政策，进行政策服务，可以减少因不了解政策所导致的社会问题的发生；社会工作者通过服务可以发现比较普遍的社会问题，进而倡导社会政策的改变或完善；社会工作通过促进服务对象发展，可以增进他们的参与能力，促进社会参与，促进社会治理。（王思斌，2014a）。

可以看出，社会工作的服务型治理对于刚刚兴起的社会治理来说是一种重要的经验，它在解决困难人群的困境、促进社会和谐稳定方面都有所作为，进而成为社会治理的有机组成部分。

## 三、社会工作服务型治理的谱系结构

### （一）社会工作的不同实践与谱系结构

社会工作以其整个活动参与着社会治理，但是社会工作又是多样化的，那么，它是怎样具体地参与社会治理的呢？这需要我们做结构分析。按照社会工作学者的观点，社会工作理论有四种范式，即传统社会工作、互动主义社会工作、激进主义社会工作和马克思主义社会工作（谢立中，2014）。如果从服务方式的角度看，它主要有两大取向：功能派的社会工作



和解放的社会工作。基本上，功能派的社会工作强调服务、改良以解决现存的社会问题，实现社会秩序。解放的社会工作则强调抗争，向不合理的制度安排说“不”，以改变弱势群体的不利地位。解放的社会工作可能更具有上面所说的“典型”治理的含义。实际上，就是功能派的社会工作也不是没有与强者的争论，它是以另一种不太激烈的形式促进着不合理现象的改变，参与着社会治理。

要较为具体地说明社会工作是在何种情境下如何参与和促进社会治理的，需要对社会工作服务做谱系分析。谱系是事物之间具有连续性、又有分别的现象，是同一类事物在不同情况下的表现。谱系是具有连续性的分类，这种分类构成了谱系结构。谱系分析常常成为类型学分析的方法，谱系学的分析方法也成为福柯的治理术研究的基本方法（福柯，2007）。对社会工作也可以做谱系学分类，比如，在社会工作实务分类中，以年龄为标准的分类有儿童社会工作、青少年社会工作、成年社会工作、老年社会工作，这就是一种谱系结构。从社会工作干预社会的方法（比如从直接服务到解放增权）的角度，社会工作也可以形成某种谱系结构。问题的性质不同，人们对问题的认识不同，干预社会的方法不同，达到的直接效果不同，参与社会治理的方式与效果也有不同。它们共同组成了社会工作参与社会治理的谱系结构。下面我们试着对这一谱系结构做初步分析。

## （二）社会工作参与社会治理的谱系结构

上面曾经提到，我国的社会工作主要集中在青少年服务、老人服务、残疾人服务、社区服务、农民工服务、社区矫正、反家庭暴力、以及地震救灾与灾后重建、地区发展等领域，这些服务所涉及的范围不同，问题的尖锐程度不同，所具有的社会治理的意义也有不同。由于服务—解放这一向度上的分类更切近于社会治理的主题，所以下面的分析也从这一角度入手。

社会工作分析问题的基本理论框架是“人在环境中”的理论。“人在环境中”是复杂现象的综合表述，这里的人可以是个体、家庭，也可以是群体和社区共同体。环境更是复杂多样的，生态系统理论表达了个人的生活环境的层次（生态）结构，但是还没有表达出这种环境的性质——它有利于还是不利于人的正常生活；对于不利环境来说，它又是如何障碍人的正常生活的。在人与环境的关系及问题成因上，我们对社会工作所要介入的问题，可以做如下划分和排列：个人（群体）问题和内在原因，个人（群体）问题和环境认知不足，个人（群体）问题与环境障碍，个人（群体）问题与环境排斥。这是一个简单的社会问题的谱系结构，当然现实中的问题要复杂得多。

在“人在环境中”的理论视野中，问题并不只产生于外部环境，它也可能产生于个人（群体）自身，是个人（群体）方面的原因（内在原因）导致了问题的发生。有些问题是由于制度环境造成的，是政策和制度不合理酿成了问题。于是，社会工作者就要采用不同的方法去解决问题，去调节人与社会环境之间的关系，使之互相适应。在“人在环境中”的分析框架中，社会工作者一般会较多地归咎于环境方面的问题，特别是在当下中国的现实情况下，政策和制度上的问题常常导致社会问题的发生，因此从政策和制度环境的角度分析问题是有道理的。但是，我们不能因此而完全忽略个人方面的原因。所以，完善政策和制度环境的工作很重要，个人服务和治疗性的工作也很重要。

如果我们遵循上面的社会问题的谱系结构，就可以有下面的服务干预活动的谱系：直接的生活服务、生活服务加知识提供、服务加促进政策理解、服务加增进参与能力、服务加改善政策的行动。这个谱系从单纯服务到服务对象的能力增强，再到社会参与能力的提高，以致参与改变不尽合理的政策和制度的行动。

在这一过程中，社会工作者的角色是多元的。按照有些学者的分类，这些角色包括：服务提供者，福利传递者，政策解释者，赋能者，人与环境关系的协调者，困难群体利益表达者，不合理政策的改变推动者。这里也是从服务到利益诉求再到改变政策环境的谱系。

于是我们进一步有了社会工作参与社会治理的谱系结构：通过直接帮扶服务促进治理，通过直接服务和增加服务对象的知识促进治理，通过服务和促进服务对象对政策的理解促进治理，通过服务和增强服务对象的参与能力而促进治理，通过服务和建议政策环境改变促进治理，通过代表弱势群体利益争取合法权益而促进治理。以上这些可简略地表述为：服务解困—增加知识—政策理解—参与增能—政策倡导—维护权益。前面的社会工作着眼于通过解决服务对象的生活问题来缓解社会张力，促进社会秩序；中间的倾向于通过促进服务对象的参与意识和能力来促进社会治理；后面的则强调政策倡导和政策环境改变，以从更大范围、更高层次上促进社会协调和秩序。

这里我们的表述是，社会工作可以通过自己的服务来促进社会治理，而非社会工作从事的活动就是社会治理。这是一个比较谨慎的提法，也是社会工作参与社会治理的特点。从专业的意义上来说，社会工作者反映了困难群体和弱势群体的利益，但是同时也反映了社会的利益。当困难群体和弱势群体遇到的问题是由于政策和外部环境不合理造成时，社会工作者的行动是服务困难群体和弱势群体，改善政策环境，这里有较强的社会治理的味道。当某些服务对象的问题是因为自身原因所致时，社会工作者要扮演治疗者、赋能者的角色，社会工作者通过服务，帮助其改变不恰当的行为方式，以减少对社会秩序的不良影响（王思斌，2014b）。当然，在这里都可能有第三方“不在场”的“在场”，这样就形成了治理关系，影响着社会治理。

不能把社会工作的活动看成是治理行为，这是应该予以强调的。社会工作的职能是对困难群体和弱势人群的服务，这种服务当然不是社会工作者对服务对象的治理或行政人员话语中的管理。社会工作者的服务、政策倡导甚至也不是严格意义上、典型的治理活动。典型的治理有利益各方充分的意见交流、博弈和协商，有持续的基于利益磋商的互动。但社会工作服务主要是为困难人群提供服务，基本不是把利益各方召集在一起，就利益问题进行协调、磋商，所以，社会工作的服务活动还不是社会治理本身。社会工作在其效果上可以减少社会问题，促进政策改善和社会和谐，其效果有利于社会治理，这是社会工作参与社会治理的特点。

#### 四、社会工作参与社会治理的理性实践

在推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，社会治理体制创新既是对原来的强力管控型社会管理的纠偏，也是在探寻新的、可持续的、建设性的社会管理模式。在原来的维稳式社会管理观念仍有市场的情况下，社会工作要科学地参与社会治理、创新社会治理体制机制并不是一件顺势而行的事。在社会矛盾依然相当尖锐，政府购买服务还没有完全走上正规道路的情况下，社会工作参与社会治理就必须有理性思考和选择。社会工作的职能是为困难群体、脆弱群体和困境人士服务，在现实中主要是开展青少年服务、老人服务、残疾人服务、社区服务、农民工服务和社区矫正等。在社会矛盾比较尖锐的情况下，政府购买社会工作服务的期望绝不止于此。一些政府部门希望社会工作者去做维稳方面的活动，甚至一些居委会工作人员也抱怨社会工作者并没有像他们那样能有效地解决社会矛盾和问题。这里就对社会工作参与社会治理提出了挑战。社会工作怎样参与社会治理才是科学合理的，才能实现更好的效果？

对这个问题要给出一个清楚的、可以参照去做的答案是困难的。但是社会工作者要坚持自己的专业价值观，把服务困难群体、促进其与环境的相互适应和发展，作为处理上述问题的原则。有学者指出，社会工作不是为社会治理而存在的（蔡禾，2014），这种判断和定位是正确和理性的。但是，现实已经把社会工作参与社会治理提到议事议程上来，而且社会工作已自觉不自觉地参与了社会治理。既然如此，社会工作应该怎样参与社会治理呢？笔者认为，社会工作在提供服务、参与社会治理时必须进行理性思考和具有反思性。所谓理性思考就是要明确自己的职业和专业定位，做自己该做的事情，做好自己本分的社会服务，以自己

的工作效果去促进社会治理。所谓反思性，是说社会工作者在提供服务时，特别是在提供与社会治理关系比较密切的服务时，必须明确自己应有的行动边界。在这方面，一些资深的社会工作者参与地震救灾中官民矛盾的解决（陈涛，2008）和参与解决信访问题的经验（朱眉华，2012）是比较好的例子。社会工作者必须反思自己的社会工作服务与社会治理的关系，必须思考怎样才能更好地做好社会服务，促进社会工作的自身发展，怎样才能对社会治理创新发挥积极的作用。在这方面，功能派的社会工作与解放的社会工作都应该进行理性思考和反思。

这里我们再提一下“在场”问题。毫无疑问，中共中央十八届三中全会提出创新社会治理体系，要着眼于维护最广大人民的根本利益，最大限度地增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，改进社会治理方式，激发社会组织活力，这是需要社会工作加入和做出贡献的。李克强总理在“加强和创新社会治理”的标题下谈发展专业社会工作，社会工作是应该“在场”的。在这里，社会工作要处理好与服务对象的关系，维护服务对象的合法权益，同时作为社会力量要处理好与政府的关系，特别是在政府购买服务的制度安排下，处理好提供社会服务和参与社会治理创新的关系。通过良好的社会服务来促进社会治理，通过参与社会治理来发展社会工作，通过社会工作和参与治理推动社会治理的良性发展，这应该是社会工作的理性选择。

## 五、结语

如果我们把社会治理看作是与强力管理不同的制度，把它看成是现代国家建设必不可少的制度安排，那么，社会工作参与社会治理就是合理的和应该的。任何新生事物都有其开始，在其发展初期都有不甚明确的边界和规则，正是因此，需要加以促进和建设。我国的社会治理体制也是如此，也需要各方在参与中积累经验，逐渐形成科学的制度。在此过程中，社会工作应该做出自己的贡献。

## 参考文献：

- 陈涛（2008）：“社会工作者在汶川地震后的调解者角色：机会与限制”，载王思斌主编：《中国社会工作研究》（第六辑），北京：社会科学文献出版社。
- 蔡禾（2014）：“激发社会组织活力：观念、制度和能力建设”，《社会工作与管理》第1期。
- 福柯（2007）：《规训与惩罚》，上海：生活·读书·新知三联书店，2007年。
- 伽达默尔（2002）：《真理与方法》，上海：上海译文出版社。
- 顾东辉（2014）：“社会治理及社会工作的同构演绎”，《社会工作与管理》第1期。
- 斯托克（2000）：“作为理论的治理：五个论点”载俞可平主编《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社。
- 王思斌（2014a），“社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用”，《社会工作》第1期。
- 王思斌（2014b），“社会工作参与社会治理创新研究”，《社会建设》第1期。
- 谢立中（2014）：“社会工作理论”，载王思斌主编：《社会工作概论》，北京：高等教育出版社。
- 俞可平（2000）：俞可平主编《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社。
- 张烁（2013）：“理念与制度：中国法律的在场与不在场”，《河南财经政法大学学报》第6期。
- 张一兵（2006）：《不在场幽灵的激进在场——马克思的幽灵》，《马克思主义与现实》第1期。
- 朱眉华（2012）：“社会工作介入信访领域的探索与思考”，《容志》第4期（上）。

（王思斌：北京大学社会学系教授，北京大学-香港理工大学中国社会工作研究中心主任及林护荣誉研究员；主要研究方向：社会工作，社会政策，农村社会学，社会组织研究。Email:wsbpu@sina.com。北京，100871）

（发表于顾东辉主编《社会工作评论》，复旦大学出版社2017年1月）