

# 层级嵌入与社会工作的专业性<sup>\*</sup>

## ——以A市妇联专业社会工作服务试点为例

陈伟杰

(中华女子学院 社会工作学院 北京 100101)

关键词 层级嵌入 社会工作 专业性

摘要 嵌入是理解当前中国社会工作发展的基本概念之一。围绕嵌入如何影响社会工作专业性的争论未曾将嵌入结构纳入分析视野。比起单层嵌入,层级嵌入使得行政与专业关系呈现出更为复杂的面貌。A市妇联社会工作专业试点服务案例显示,无缝式层级嵌入有助于缓解委托—代理困境,维护社会工作的专业性;然而,受财政与人力资源双重约束,层级嵌入模式在政绩驱动的试点扩张过程中演化为隔断式层级嵌入,并且产生了逆专业化困境。

中图分类号 C916

文献标识 A

文章编号 :1004-2563(2016)05-0005-12

### Hierarchical Embeddedness and Professionalization in Social Work: The Experiment of Social Work Services Set up by the Women's Federation of A City

CHEN Wei-jie

(School of Social Work, China Women's University, Beijing 100101, China)

**Key Words:** hierarchical embeddedness; social work; professionalization

**Abstract:** Embeddedness is one of the basic concepts in understanding the development of social work in contemporary China. When examining how the embeddedness influences the professionalization of social work, scholars usually neglect the structures of embeddedness. Compared to the one-level embeddedness, the hierarchical embeddedness will impact on the relationship between administration and professionalization in more complicated ways. The experiment by the A Municipal Women's Federation shows that the seamless, hierarchical embeddedness is helpful in relieving the principal-agent dilemma and maintaining the professionalization of social work. However, given the financial restraints and the constraints of human resources, the seamless, hierarchical embeddedness is inevitably transformed into the isolated, hierarchical embeddedness during the service expansion driven by the demand of performance evaluations, which may lead to an anti-professionalization result.

作者简介 陈伟杰(1975-),男,中华女子学院社会工作学院讲师,博士。研究方向:社会工作的本土发展、妇女问题、政治社会学。

\* 基金项目 本文为中华女子学院2016年度校级立项课题“群团改革与妇联服务专业化研究”(项目编号 KY2016-02001)的阶段性成果。

## 一、问题的提出

自卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)首先提出嵌入(embeddedness)这一概念<sup>[1]</sup>,马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)再度阐述之后<sup>[2](PP189-198)</sup>,沙伦·祖金(Sharon Zukin)和保尔·迪马乔(Paul DiMaggio)进一步将其细化,分别从认知、文化、结构(社会结构)和政治四个维度进行界定。其中,政治嵌入指的是“经济制度和决定受经济行动者和非市场制度,特别是国家和社会阶级型塑的方式”<sup>[3](P20)</sup>。

在中国,学界在从政府政治嵌入的角度观察转型期国家与社会关系时,讨论范围不仅包括政商关系——尤其是私营企业与国家间关系<sup>[4]</sup>,也包括政府与社会组织关系在内。当前国家与社会的界限并不清晰,社会组织经常采取的是“嵌入性行动主义”策略,或嵌套于国家的制度结构之中,或保持与行政官员间彼此依赖的关系<sup>[5](PP20-21)</sup>。国际NGO进入中国,有时也通过各种策略选择嵌入于中国的治理体制之中<sup>[6]</sup>。与此对应的是国家面对市场与社会力量快速发展的主动选择。例如,分类控制和行政吸纳社会这两个概念,显示国家试图通过控制和功能替代策略构建新型的国家社会关系<sup>[7][6]</sup>。并且,国家策略是动态演化的。例如,近年来运用的嵌入性监管,相较以往表现出制度化水平和合法化吸纳能力的提升以及管理手段的多元化等特征<sup>[9]</sup>;采用控制和赋权并举的策略,培育专业性强且政治上服从的社会组织<sup>[10]</sup>,等等。

政治嵌入同样映射在中国社会工作专业的发展过程之中。当前,由于被寄望参与创新社会管理及社会治理并发挥重要作用,中国社会工作专业的发展得到了国家的强力推动。有观点指出,专业社会工作与政府间的关系没有脱离国家与社会关系这一基本框架<sup>[11]</sup>,具有以此视角进行观察和讨论的必要性。

### (一)文献综述

继一些学者的初步尝试之后<sup>[12][13][14]</sup>,王思斌对专业社会工作发展嵌入体制的现象进行了理论概括。他将专业社会工作所嵌入的对象明确界定为“由政府部门、人民团体、企事业单位和社区开展服务活动的空间”,并仔细分析了专业社会工作嵌入本土社会工作工作中的类型、过程和特点,概括、展望了社会工作

嵌入发展的基本格局<sup>[11]</sup>。自此以后,嵌入性逐渐成为当代中国社会工作研究领域的核心概念之一。不过,围绕这一概念的观点争议始终存在。主要的分歧是:这种政治嵌入本身对于社会工作专业性会产生何种影响?或者说,专业社会工作是否会因为嵌入于体制之中而产生异化?围绕这一问题,出现了可称之为功能论和冲突论的两种观点。

功能论的观点主要从社会工作之于治理的功用出发,强调机会、合作与承认等有助于社会工作开拓专业空间的要素,因此,这一派学者倾向于对当下社会工作发展路径抱有乐观态度。功能论认为,无论是社区公共服务和社会福利体系<sup>[15][16]</sup>,还是群团组织工作<sup>[17][18]</sup>,都存在专业社会工作嵌入的空间和必要性。具体而言,专业社工应经由嵌入、建构和增能三个步骤来开展工作,嵌入于行政体制之中是以专业的方式进行服务内容建构和服务对象增能的基本前提<sup>[13]</sup>。甚至在一些既有社会政策不够完善的地方,社会工作者所开展的服务还起到了推动社会政策创制的功效<sup>[19]</sup>。有研究根据地方实践将政府与社会工作服务机构的互动过程概括为“互构性承认”,它“使社会工作服务机构实现了由依赖政府让渡空间到在接受政府让渡空间的同时也适当拓展空间的演变”<sup>[20]</sup>。功能论相信,当前专业社会工作处于专业弱自主性嵌入状态,但这种弱势地位并不表明它缺乏主体性,相反,未来随着其社会功能的发挥和获得政府及社会承认程度的加深,具有走向形成政府—专业合作的深度嵌入的可能性<sup>[11][21]</sup>,最终专业社会工作将影响政府自身工作的开展,促进共产党的群团工作与街居管理、服务方式的转型<sup>[22][23]</sup>,并与实现常态化嵌入的专业社会工作一起,共同构成具有本土烙印的中国社会工作<sup>[24]</sup>。

冲突论则以行政与专业权力分割为视角,强调在社会服务领域中不同行动主体之间价值、规范与利益的歧异,因此各方在互动中总是发生或多或少的冲突。虽然现代社会福利研究领域经常将政府和第三部门之间的关系阐述为“伙伴关系”<sup>[25]</sup>,然而,在当下中国的现实中,政府所负责的社会服务工作模式与专业社会工作模式却是形似而神异,在价值观和方法上存在重要区别。前者突出维稳和管理功能,

后者则以服务对象为本；前者混杂传统方法和专业社工方法，后者则以专业工作方法为主<sup>[26]</sup>。正因此，政府与社会工作机构之间并不见得存在前述伙伴关系。相反，一些个案研究结果显示，在政府购买专业服务的过程中，嵌入使专业社工机构受到过多的行政干预。尽管社会工作机构可能通过一定自由裁量权的发挥与基层政府进行博弈<sup>[27]</sup>，但在一些地方，这还是损害了社会工作的专业自主性，专业归属感和尊严降低。其后果甚至包括，在机构当中，以服务为中心的专业式微，机构形成官僚化（行政化）、建制化及依附性等特征<sup>[28][29][30]</sup>。换言之，专业社会工作不但没能推进政府社会工作的专业化，反而出现了专业社会工作的行政化<sup>[31]</sup>。更有一些批评指出，当前社会工作的专业性是可质疑的，尤其是社会工作中实践公平正义的面向因嵌入而被弱化<sup>[32][33]</sup>。为此，脱嵌成为一条可选的道路。有的学者主张，部分社会工作机构可以参照国内 NGO 较为成熟的发展模式，模仿 NGO 的运作和治理模式，将自身 NGO 化，走上一条独立、自主和可持续发展的道路<sup>[34]</sup>。

应该说，功能论与冲突论各自立足于一定的合理性之上。冲突论直面了当下的专业—行政矛盾，并且，鉴于社会工作具有多元面向<sup>[32]</sup>，一些冲突论者从脱嵌的角度指出一条虽然狭窄但却相当重要、可资部分专业社工机构借鉴的发展之路。功能论则主要是从嵌入之于专业发展的必要性角度进行阐述，因此，尽管它承认现实冲突的可能性，却通常不会深入地分析其表现及原因，然而，不可否认的是，从整体层面上看，在当前及可见的未来，政治嵌入的确构成了中国社会工作发展的基本约束条件。因此，探讨社会工作专业性问题的分析往往离不开对嵌入问题的分析。

冲突论与功能论虽然存在分歧，但共同之处是，它们大都或明或隐地将关于嵌入与专业性之关系的

结论建立于社会工作在单一行政层级嵌入这一前提之上。从实体的角度看，争议主要针对的是类似于迈克尔·利普斯基（Michael Lipsky）所说的那种具有自由裁量权的街道层官僚（street-level bureaucracy）<sup>[35]</sup>——在中国的城市，就是街道及居委会。近些年的社会工作嵌入性发展大多数情况下产生自外包性的购买服务，而城市里的街道政权经常要么是发包方，要么是上级发包项目的直接管理者，专业主要在这一层级嵌入，冲突因而最常见于这一层面。然而，需要注意的是，近年来社会工作的嵌入处在向纵深发展之中，在形式上正越来越呈现出层级化与多元化的新面貌，这意味着专业嵌入的结构特征亦发生了变化。这种特征产生的影响，正是本文所要集中探讨的议题。

嵌入的多层次化，使得政府层级间关系成为需要关注的问题。学界的共识是政府具有“碎片化权威”（fragmented authority）的特点<sup>[36]</sup>，上级对于基层无法实现有效的控制，整个体制蕴含着内在的割裂<sup>[37]</sup>，政策执行过程经常表现出“上有政策、下有对策”<sup>[38]</sup>、选择性执行<sup>[39]</sup>等诸多特征。因此，随之而来的问题是，这对行政与专业关系的建构会起到何种作用？事实上，有研究已关注了这种多层级嵌入的情形。吴月在研究一家多年从事矫正工作的社工机构时便揭示了一种政府与社工机构间多层次的嵌入。该文指出，对于专业社会工作，上下级政府间存在一种控制的层级差异性<sup>[29]</sup>。不过，该文突出的是差异的静态表征，还没有从政府层级间互动的角度对碎片化权威及其影响进行过程分析；强调的主要是行政对专业的控制，未涉及二者关系更复杂的可能性。而行政层级间互动以及行政—专业关系的复杂性正是本文所要尝试分析的。

## （二）研究问题与研究资料

---

2015 年的《中国社会工作发展报告》显示，全国各省市自治区社会工作行政管理机构（包括设立社会工作事业单位、社会工作部门等）逐年增加，建设市、镇（街）、社区三级社会工作机构体系，2015 年，在事业单位和城乡社区开发设置的专业社会工作岗位逾 19 万个，较 2014 年增长约 59%，社会工作专业进入国家公务员职位表中，岗位数量、种类逐年增加。此外，在工青妇三大群团组织中，社会工作部门亦在不同层级设立，专业社会工作岗位设置也一直在推进中。尤其值得一提的是，在妇联系统内部所提倡的专业化，其含义已由若干年前的掌握法律知识，转变为掌握社会工作理念与方法。另外，本文所调查的市妇联正准备借群团改革的时机，构造一个上下各层级均内设社工岗位的局面。



本文将基于 A 市妇联专业社会工作服务试点项目这一案例来探讨如下问题：多层次的嵌入具有什么样的特征和运作逻辑？这些特定结构的嵌入对社会工作的专业性会产生什么样的影响？有哪些因素可能改变这种影响的过程？

恩内斯特·克林伍德(Ernest Greenwood)认为专业包含五个特征性要素,即系统理论、权威、社区认可、伦理规范和文化<sup>[42]</sup>。从此界定中可以看出,表述专业的切入视角是多元的。遵循以往关于政治嵌入中专业性的探讨,本文主要从专业权威的角度来界定之。在本文中,专业性(或称专业自主性)是一个理想类型式的概念,主要是指社会工作服务的开展以专业价值、专业理论和专业方法为指导,不因其他力量的干涉而偏离专业方向。作为嵌入主体的专业社会工作,“既表现为一个专业的活动,也表现为代表这个专业的人群”<sup>[41]</sup>。当然,专业权威意义上的专业性,其概念上的相对物,可以包括政府、案主及其他专业外主体。本文主要关注的是专业—政府间关系。

A 市妇联于 2012 年起选取所辖三个行政区内的三个社区开展家庭综合服务,开启引入专业社会工作服务的试点之路。从 2012 年到 2014 年,专业社会工作服务经历小型试点到扩大试点两个不同阶段。本文将揭示在两个不同阶段中,嵌入性的结构演变及其对社会工作专业性的影响。作者曾作为一个研究团队成员参与对该服务试点的调研。收集的材料包括对 A 市妇联专业社会工作服务试点项目的组织者、管理者、服务参与者(包括服务的直接提供者和服务督导)及服务对象的访谈记录、项目方所积累的各种文字性材料以及各种相关的新闻报道,等等。本文的研究资料即来源于此次调查。

## 二、基本背景：体制困境与促成因素

A 市妇联的专业化服务试点,是一次由体制内

的推动者利用当前社会体制改革契机,试图克服妇联科层体制困境的一次尝试。

### (一)科层体制困境

在妇女工作对象同质性较强的条件下,基于意识形态的有效控制,通过典型示范和引导,以情感提升等手段唤起参与热情<sup>[43]</sup>,开展广泛的政治动员,这是妇联传统的行之有效的的工作方式。然而,在流动性增强、利益分化加剧、意识形态弱化的今天,妇联工作主要依靠自上而下的命令传达和模式化的宣传手段就显得有些捉襟见肘了。以五好(文明)家庭评选为例:“我们出一个五好家庭建设标准,……从全国妇联到省市妇联,到下,这样一级级往下贯彻的,就是靠我们的这种开会也好,文件也好,我们的启动式也好,去做这样一项工作,最后就是大家工作的一个表彰。”(访谈编号 FL-001,访谈对象:A 市妇联 CYP 部长)其结果是,妇联难以在基层开展有效服务。

妇联组织结构的倒金字塔特征亦构成妇联服务有效开展的障碍。群团组织长期以来面临基层组织薄弱问题。在近些年的编制精简改革中,地方政府往往选择从如群团组织这样的弱势部门入手。如今,妇联的五个行政层级呈现倒金字塔结构,行政规模由上往下递减。在县一级尚有专门的妇联部门,但到了街(镇)一级,无专职部门的情况较为常见,妇联干部常常身兼他职。这种窘境在居(村)委会层面更甚。受限于倒金字塔结构,全国范围内的城乡社区虽建有覆盖面极广的“妇女之家”,但普遍存在人手匮乏、有名无实的情况。总体而言,妇联缺乏足够的行政权力,处于体制中的边缘地位<sup>[41][P274]</sup>,一般情况下很难将妇女工作建构为各级政府部门(特别是基层政府)工作的重心,进而在财力与人力上有大的投入。

### (二)促成性因素

妇联身份是群团组织,1995 年北京世妇会时曾被界定为非政府组织,但其在组织原则和运作模式等各方面,又与一般意义上的非政府组织存在显著差异,即所谓形同质异(isomorphism)<sup>[40]</sup>。通常认为,妇联具有准政府组织的以下特征:其一,某些公共事务重大决策的建议权、参与权和执行权;其二,与同级政府组织相似的编制、经费、设置和级别等;其三,组织目标是在服务于政府的情况下,维护某一方面组织成员的利益<sup>[41][P94]</sup>。在管理上,妇联归属党群口。在官方表述中,妇联工作属于党的群团工作的一部分。故此,本文将妇联视为政府一方。

“妇女之家”是 2010 年以来全国妇联在城乡社区广泛建立的一种基层妇女服务平台。其职能包括组织妇女、引导妇女、服务妇女和维护妇女儿童合法权益等。通常情况下,居委会和村委会的妇代会/妇联直接负责“妇女之家”的运行。

近些年,出于管理规模日增的社会组织的需要,包括A市在内的若干省区市政府界定了一批枢纽型社会组织。这类组织在一定的行政区域里被赋予了代表性、排他性和整合性。首先,这意味着枢纽型社会组织有资格成为某一行政区内同类组织的代表;其次,政府赋予枢纽型社会组织对同类组织的聚合力和资源控制力,从而获得排他性和垄断性;再次,枢纽型社会组织具有比其他社会组织更强的人力、物力和公共资源的整合分配能力<sup>[44]</sup>。

A市妇联作为一个人民团体,系该行政区域内首批枢纽型社会组织之一,获得了引入专业社会工作的优势条件,这尤其集中体现在资金层面上。A市妇联至少有以下两条渠道可以获得当地财政的支持。首先,它可以申请针对枢纽型社会组织设置的专项资金。从2012年起,A市委社工委安排社会建设专项资金用以购买枢纽型社会组织管理岗位。据此部署,A市妇联获批购买23个管理岗位。承担本文所及妇联项目管理任务的若干名专业社会工作者工资即是由此渠道支付的。同时,枢纽型社会组织并不仅仅负责行使枢纽功能,亦可如一般的社会组织一样自行申请服务项目。妇联社会工作专业服务试点正是通过申请A市社会建设专项资金得以实施。近一两年来,枢纽型社会组织还获准审查、组织该领域内的社会组织联合申报项目。简言之,枢纽型组织的身份令其获取原先不易获得的财政支持,这对其专业社会工作服务的试点开展起到了有力的推动作用。

如果说上述因素在专业社会工作服务的引入上奠定了基础,体制内能动者则起到了关键的推动作用。在被界定成枢纽型社会组织后,A市妇联设立社会工作部。专业社会工作队伍的建设是其部门具体任务之一。该部部长年富力强,希望能做出一些成绩。她通过对内赢得A市妇联上级领导的支持,对外寻得高校社会工作专业人士的协作,南下深圳汲取该地家庭综合服务项目的实施经验,再结合A市本地的实际情况,将相关主体组织起来着手开展社

会工作专业服务试点。

### 三、无缝式层级嵌入 结构特征、运作逻辑与专业性

#### (一)无缝式层级嵌入的结构特征

2011年底至2012年初,A市妇联启动专业化服务试点工作,所涉及的行动主体包括市、区、街(镇)和居(村)委会(“妇女之家”)四级妇联、专业社会工作者(包括管理者与一线社工)和高校社工专业团队。

试点采用了项目运作的方式,以向市社会工作委员申报的J服务项目作为试点的承载。为实施项目,A市妇联在社会工作部设立社工站,工作人员为专业社工,并以购买服务的形式吸收专业社工及社工专业教师团队加入基层服务点,辅以基层妇联干部开展社会工作专业服务(见图1)。

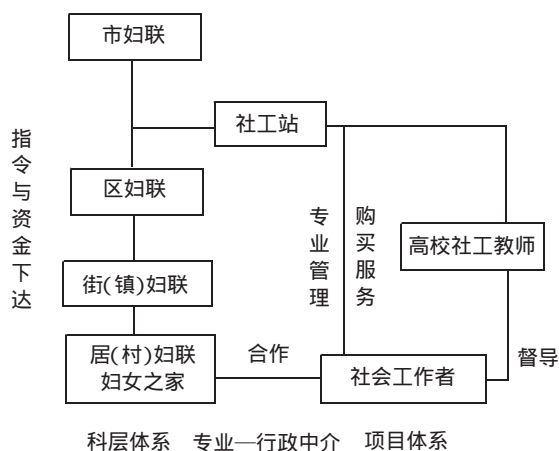


图1 无缝式层级嵌入结构

当然,社会工作专业服务试点的运作也离不开科层体系。试点由市妇联社会工作部主抓,相关区、街道/乡镇妇联参与,依托有关社区的“妇女之家”来实施。首先,试点的选择点工作需经由各级妇联逐级向下要求、向上推荐选出。其次,在科层体制中,A市妇联、区妇联、街(镇)妇联和“妇女之家”具有一个自上而下的指令和资金传递机制。再次,科层体制末端延伸处的基层“妇女之家”需配合专业社工策划具

枢纽型社会组织主要包括三种类型:政治性人民团体、行业性协会/联合会和综合性社会组织联合会/社区社会组织服务中心<sup>[44]</sup>。

体的活动方案并开展服务。

概言之 A 市妇联社会工作专业化服务是一种无缝式层级嵌入。具体说来,一方面,具有其他政府购买服务的一般化特征,社会工作嵌入于社区层面原来由街道一居委会妇联专门负责的家庭服务领域之中;另一方面,项目的专业管理团队(社工站)又嵌入于市一级层面,行使市妇联交付的管理职能。两个层级直接相连,形成了无缝式层级嵌入结构。

## (二)无缝式层级嵌入运作逻辑及专业性维护

社工站是个关键机构,它兼具妇联体制内外的特色,既需要以专业思维规划、管理和监督项目的运作,又需要以科层制的逻辑协调行政性事务,既隶属市妇联社会工作部,直接向社会工作部部长负责,又相对独立于妇联系统。

在妇联系统内部,专业社会工作处于一种相对独立的地位,之所以相对独立,是因为市妇联社会工作部,成立了一个社工站,在这个站内,是属于一个社会工作范围。也就是说,这个社会工作站的成立,这样的制度,决定了社会工作是区别于妇联系统其他的行政事务类的工作。(访谈记录 FL-008,访谈对象:社工站干事 YYN)

从专业的角度看,社工站的角色主要是社会工作行政,直接负责全盘性的专业事务,就专业服务的方方面面进行整体布局,包括项目申报与结项、试点社区的选择、专业服务者(一线社工及督导)的招募、管理和日常支持、服务需求调查的开展、服务整体方案的设计、服务效果的评估以及其他各种必要的协调工作,等等。

鉴于一线服务嵌入于基层政府之中,项目运作离不开与行政体系的互动,社工站以社会工作部为后盾,在其领导下开展针对区、街(镇)和“妇女之家”妇女干部的各种协调工作,充当两种运作机制间的桥梁。协调中的问题主要体现在人员调度和资金运用两个方面。

人员调度方面。社工站利用市妇联的权威安排专业人员在基层的工作,以专业性为标准来进行统筹。在需求调查掌握社区基本情况后,项目分别开展了流动儿童服务、社区楼门长能力提升、空巢老人服务和社区自治组织营造等专业工作。这些事项都

离不开基层政府和居委会的配合。如同不少研究已指出的,一线社工经常会受到行政力量的干预,从事专业以外的其他工作。这在 A 市妇联社会工作专业服务试点的实施过程中也未能完全避免。

解决的方案是:首先,在派入专业社工之时向基层强调专人专用。这种强调具有成效,街道层面一般不会将妇联项目的社工抽离社区去帮忙处理行政事务,而是会给予一定的自由行动空间:“我们刚一进去的时候,他们就觉得,我们社工的活动就是上面分配下来的任务,就去做就好了。”(访谈编号 FL-003,访谈对象:专业社工 YY)在居委会层面,情况也是类似的。有一个社区曾同时接收两批专业学生实习,其中一批为市妇联社工站所招募,另一批则属高校安排的常规专业实习。由于前者系上级打过招呼的,居委会就将杂务都交由后者处理了。其次,上级妇联还可能策略性地将专业社工办公地点外移,避免社工成为居(村)委会的打杂人员:“区里面它也不想让我们长期驻在社区,它们的出发点是怕我们一直在社区的话,就被很多的杂事,社区里面有很多的一些杂事就会让你去做,然后就是说你们很难跳出来。”(访谈编号 FL-007,访谈对象:专业社工 HXY)

专业督导来自高校社会工作专业教师,她们运用自己的专业知识及社会阅历协助年轻社工在社区项目点开展专业服务,为保证服务质量把关。专业督导受聘于市妇联,向社工站负责,因此,基本不受基层行政结构的束缚,有可能较为纯粹地从专业角度引领专业社工。

真正做出一个符合社区居民需求、符合项目要求的这样的一个方案。但这个呢,基本在一下去的阶段,都是带着学生去做需求评估的。包括说你怎么去需求评估,学生该怎么去问,你怎么去问,都是一开始跟学生一步一步去做的。(访谈编号:DD-002,访谈对象:专业督导 WXM)

资金运用方面。由于不能绕过原有的科层体制,资金拨付到市妇联的专户之后,只能沿着区、街道和居(村)委会一级一级向下拨付。层级繁复,难免出现批复、到款迟缓的现象,这对专业服务的开展带来了负面影响。头批加入项目的两名一线社工谈道:“我们有策划很多活动,其实我们俩都觉得很好很不错



很适合,但是钱不到位,钱没有批下来,所以这个活动不能开展……延迟以后很多活动就可能不适合了。”(访谈编号:SG-003,访谈对象:专业社工SXT、YSS)各项目点的意见反馈上来后,社工站有时会选择打电话与相关部门就提高资金流动速度问题进行沟通。后来,在项目点上设立了备用金制度,由总项目点垫付资金给各个基层项目点。尽管这些办法难以治本,但确实反映了项目顶层试图减少科层结构内效率问题对专业服务质量产生负面影响的努力。

#### 四、嵌入结构演进与逆专业化

##### (一)掣肘专业服务的因素

尽管A市妇联社会工作专业服务的试点工作总体上比较顺利,有两种因素却一直掣肘社会工作专业服务的开展。首先是财政支持的有限增长。如前所述,A市妇联专业服务试点的经济来源主要为市社会工委的社会建设专项资金。资料显示,2011年至2014年5年间,A市社会建设专项资金累计购买2252个社会组织服务项目,总投入为3.5亿元,平均每个项目约15万元。纵向来看,每个项目的平均投入资金呈增长之势。市妇联的专业化服务项目在小型试点阶段,项目组获批资金为28万元;到了扩大试点阶段,获批资金为40万元。项目资金尽管在增加,但受全市社会建设资金投入总量的限制,对于妇联这样的一个组织来说,不可能有极为显著的变化。资金瓶颈束缚服务内容的选择和专业人才的吸收,对妇女服务的深入开展始终形成约束。

其次是专业人才的相对短缺。小型试点阶段中的专业社工以社工专业高年级学生为主,她们具有较好的专业素养,但通常是以专业实习的方式到岗,服务周期较短,造成服务人员频繁更换,需要不断地和基层妇联工作者进行磨合,对专业服务质量形成负面影响。另一个选择是机构社工。但这类人才在A市相对短缺,表现为专业门槛偏低和人员稳定性不强两个方面。A市的社会工作专业虽然在近些年取得了较大发展,但是由于地方政府将社会工作做泛化处理以及人力资本投入不足等原因,存在许多不足。这首先体现在社会工作机构在招募一线社工时所设立的门槛偏低。

原先A市这种专业服务的力量本身不是特别

足,很多机构在招人的时候,它设的门槛很低,专科毕业的社工学生,甚至从来没有做过服务的那种学生,也会被社工事务所招过去。那样的话我们和事务所合作,那样的学生来提供服务的话,从专业性、从认真程度来说其实是差很多的。(访谈编号:FL-002,访谈对象:社工站负责人ZXX)

短缺还表现在一线社工的流失率相对较高。社工频繁去职使机构经常需要补充新的力量。这容易引发恶性循环,即,人力资本投入少,导致社工质量偏低,而人才的低质量导致服务的低效,反过来又使人力资本投入难于提高。A市妇联在扩大试点阶段引入了机构专业社工,但问题颇多。

DX区我们合作的两个事务所……最大的一个问题就是人员不能保证。……比如说这个社工刚接的这个点,还刚做了不到一个月,然后这个社工辞职了。那肯定就没办法持续下去了。我们DX区有两个点,有一个点还在坚持,另外一个点,差不多都拖了一两个月了,一直都没有社工跟上来。就他们事务所招不到社工。(访谈编号:FL-002,访谈对象:社工站负责人ZXX)

如此一来,从专业领域之中,获取合格且稳定的专业人才存在困难,前述财政投入约束又加剧了这种困难。这是A市妇联面对的一道关键障碍。

##### (二)隔断式层级嵌入下的试点扩张

从专业的角度看,评价社会工作试点成效不应仅仅立足于诸如受益人数、服务次数这样的量化标准。在调查中,笔者曾与社工部部长探讨不急于扩张而专注于原有社区服务的深化,却被告知根本不可能不扩大试点。中国的政策试点已在长期的实践中形成了一套相对稳定的做法,通常包含“先试先行”和“由点到面”两个阶段<sup>[45]</sup>。试点是一种试错实验,是否往前推意味着工作的成败,这当中其实存在体制内压力和推行者证明政绩的内在冲动。并且,对政府部门及干部考核的重要特征之一是“强调对复杂的结果进行量化处理”<sup>[46]</sup>。因此,尽管受到前述两类因素的掣肘,考虑到只有扩张才能获得服务数量上的大幅增长,A市妇联社会工作专业服务试点仍在初获成效的基础上转入了扩大试点阶段。

为实现服务扩张,市妇联社工站需要对项目运

作结构实施变革。而且,市妇联社工部也有意在妇联组织内部培育专业人员,以应对前面谈到的专业人员困境,避免自身的被动。专业人才孵化基地为此而成立,其主要任务之有二:一是设计和管理本区内的社会工作服务,二是依托服务甄选、组织辖区内的基层妇女工作者按专业人才的方向进行培育。基于以上原因,权责下放势在必行。在区级基地承担起对基层社区项目点的管理任务后,社工站变成只面向区级基地直接发出指令,不再直抵基层。如此一来,专业服务试点在形式上由原先扁平化的层级嵌入结构变为立体化的三级结构(见图2)。而在中间的区级人才孵化基地层,除了其中一个区有一名专业社工外,主要由区妇联负责操作。因此,从专业角度看,这实际上形成的是隔断式层级嵌入格局。

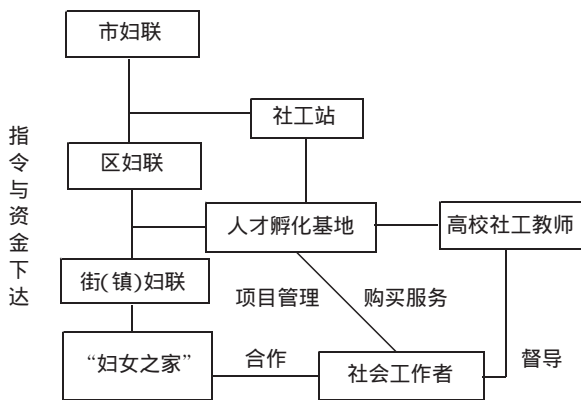


图2 隔断式层级嵌入结构

这一结构的形成为服务扩张奠定了基础。小型试点阶段的做法是3个区里各选择一个社区,扩大试点阶段则增加了一个区,同时,原有的3个区也都各自增加了若干个社区。截至2014年,共有20个社区加入到专业社会工作服务的试点当中。其次,还表现为参与主体的数量扩张。对应于试点社区的增加,参与直接服务的社工机构和高校社会工作系数量达到五家。此外,2014年,由社工部和社工站执行,作为枢纽型社会组织的A市妇联,在社会工作专业服务的名义下,联合22家妇女儿童领域的社会组织共同向市社会工作委员会申报Y服务项目,以作为J项目的一个深化。服务主要围绕家庭生活中的家庭环保、家庭健康、家庭安全、家庭文化、家庭教育和家

庭技能提升六大方面展开。22个组织根据自身特点分别组成6个组,在全市各区县共100多个社区以为社区居民开办讲座、培训等方式开展服务(见表1)。

表1 两个试点阶段服务规模对比

	小型试点阶段	扩大试点阶段
区域	试点区 3 个 试点社区 3 个	试点区 4 个 试点社区 20 个 Y 项目活动社区 :100 多个(分布于全市各区)
主体	1. 四级妇联(市、区、街/镇、居/村) 2. 高校(学生 + 督导) :1 所	1. 四级妇联(市、区、街/镇、居/村) 2. 高校(学生 + 督导) 3 所 3. 社工事务所 3 家(其中 1 家主要从事对社会组织的培训,另外 2 家从事直接服务) 4. 妇女儿童领域社会组织 22 个

### (三)逆专业化

在前述掣肘专业服务发展的两种因素的夹击下,当隔断式层级嵌入格局形成,妇联选择专业服务扩张的策略之后,表面上看专业社会工作得到了巩固和发展,但实际情况却是,服务过程出现了一定程度的逆专业化。

区级基地存在的问题突出反映了逆专业化的状况。尽管A市妇联已在试点将社会工作引入妇联组织之中,但以下两种因素使得情况并不乐观。

首先,妇联自身面临的结构性困境并没有改变,而人的品质有个体素质和制度品质两个维度<sup>[47]</sup>——后者指人的行为选择为制度所左右,那么,对妇联工作者的专业化培训也许能在一定程度上改变个人的理念,但却很难从整体上改变妇联干部由制度化条件所决定的行动方式,因而实现从系统内培育专业人才以致用的设想存在很大困难。

其次,妇联组织的层级结构具有形式化特征<sup>[48]</sup>,各级妇联主要受同级党委领导,上级妇联对下级妇联行使的是指导权,在人事方面并没有任命权。这样,社工部并不能保证由具备支持社工的干部来领导基地。妇联干部能否理解社工对专业性的影响可



从 DX 区中间层的专业—行政关系里窥豹一斑。DX 区基地成立之后,原先负责试点项目的区妇联副主席及社工部部长都调任他职,新上任的是一名不懂社工的领导。该区基地聘用了各区中仅有的一名专业社工。这名专业社工在与新任领导相处过程中,因为工作理念和方式上的差异,产生了相当大的困扰,专业服务的推行亦受此影响。

当她(指 DX 区人才基地负责领导)不知道你要干什么的时候,她又兼着其他部门事情的时候,她就会让你干其他部门的事情,……这确实是一个问题啊,你可能之前跟上一任的人说好了这么办那么办,那就突然间工作没办法开展了。……一是着急害怕,害怕这个项目没办法很好地推,你不知道自己该做些什么,……我就感觉我自己人际处理得特别糟糕,然后我就怀疑自我的一个价值。(访谈编号:FL-007,访谈对象:专业社工 HXY)

对此类问题,市妇联社工部部长也感慨地指出:“还有很多的认识层面,包括各级领导的认识,真的是不到位的。这也是一个问题。这就是困难,真的。”(访谈编号:FL-001,访谈对象:A 市妇联社会工作部部长 CYP)由于新的结构之下基层项目点的专业事务管理权下放给了区级基地,这种专业力量为行政力量所隔断的情形对服务专业性的损害不容小视。

与区级层面出现的问题相应,服务规模的扩张——既包括试点社区范围的扩大,也包括服务参与主体的增加——也带来了一线服务的逆专业化。例如,在 Y 项目开展之前,虽然社工站聘请某专业社工机构为各妇女社会组织负责人举行培训,但这并不能弥补社工专业背景的先天缺失,社工站亦无力监督每一次服务的开展。笔者所在学校的专业学生曾在 Y 项目中实施参与观察,发现实际的服务过程缺少社工元素——既没有需求调查、效果评估,也没有注重助人自助等社工理念的贯彻等。这一点亦在社工站负责人那里得到确证。

我们做的另外一个项目(作者注:Y 项目),也是 J 服务项目,但是没有特别的专业社工元素在里面。那个项目是去年打造的一个品

牌性大项目……说实话主要是面上的,可能主要服务方式是一些讲座呀、培训呀、社区教育呀。(访谈编号:FL-009,访谈对象:社工站负责人 ZXX)

此外,试点社区扩大到 20 个,甄选也变得更不容易。一些新入选的社区妇联工作者被太多负担所累,但又囿于上级的指令,便运用“弱者的武器”策略<sup>[49]</sup>,消极对待该社区的专业服务工作。以下展示的是其中一例:“她在社区管计生、管团委、管妇联,原来还管着财务,然后现在财务分出去了,财务呢分出去了但是没办法,还是她一个人弄财务,她得带新人,然后说得她整个人都崩溃了,真的没有时候去想这些事情。所以她说这个项目之前就是她们社区主任都在沟通,然后我来接我也参与,我其实一直也没怎么上心。”(访谈编号:FL-007,访谈对象:专业社工 HXY)这对于基于妇联工作者与社工合作模式的项目来说,并不是令人乐观的信号。

扩张还使专业服务的资金投入均量明显下降。DX 区的专业社工谈到了市妇联对该区资金投入的萎缩:“原来就在一个社区,其实相当于你投入了十几万的力量在去做这些个事情,但现在它给整个区县十几万,然后辐射了 6 个社区。…项目的花费,像比如说我们是做 6 个点,6 个点的话其实就是挺难。”(访谈编号:FL-007,访谈对象:专业社工 HXY)这种情况不仅发生在一个区,相反是全局性的。表 2 显示的是两个阶段资金投入专业服务的状况对比。小型试点阶段获批 28 万,其中直接用于专业服务的 17.5 万,试点社区共 3 个,平均每个社区投入为 5.5 万元,到了第二阶段,尽管获批资金增加了,但是却赶不上试点社区的增加数。对专业服务的资金支持相对萎缩,平均投入下降到了 2.1 万元。

表 2 两个阶段社会工作服务直接投入对比(单位:万元)

小型试点阶段		扩大试点阶段	
督导费	7	督导及社工志愿者补贴	11
项目管理与社会工作活动经费	10.5	基地建设与社会活动经费	26
		社工人才培养费	5
合计	17.5	合计	42
3 个试点社区平均投入(社区数 3)	5.5	20 个试点社区平均投入(社区数 20)	2.1

## 五、结论

### (一)小结

A市妇联面对科层体制困境,在准政府的枢纽型社会组织身份和体制内的能动者立意改革等因素促进下开始社会工作专业服务试点。这一试点展示了一种与以往研究所关注的单层嵌入不一样的层级嵌入格局。案例展示试点初期呈现出一种无缝式层级嵌入:市与社区两个平面上各自具有社会工作专业力量,分别嵌入于对应的行政层级之中,而且两个层级之间在责任、义务上直接相连。无缝式层级嵌入可缓解妇联层级间在激励、监督等方面的委托—代理困境,使社会工作可借上级直达基层的权威缓和行政干预危机,帮助维护服务的专业性(见图3)。

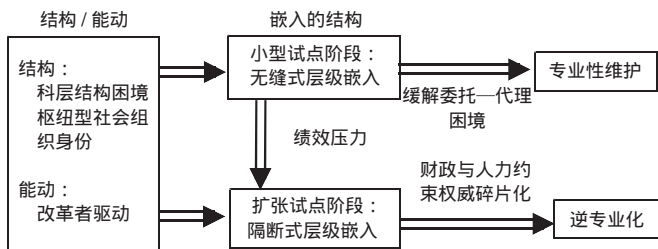


图3 层级嵌入影响社会工作专业性的解释框架

从保证社会工作专业性的角度来看,保持既有的服务区域范围,着重于专业服务的深耕似乎是更好的选择。然而,绩效冲动使得A市妇联的专业服务不大可能长期停留于小范围试点阶段。为实现服务扩张,妇联将无缝式层级嵌入结构转向隔断式层级嵌入结构。这样,对专业社会工作人才的需求急剧增加,但财政和人力资源约束又使得这些需求得不到满足,其结果只能是,试点初期所追求的纯粹专业化目标被弱化,行政逻辑重新渗入到项目过程中,社会工作管理与服务结果出现一定程度的逆专业化。

### (二)讨论

相比单层嵌入,层级嵌入是一种程度更深、更复杂的政治嵌入,既可能使专业借助行政以制约行政,但同时,也使社会工作受到科层逻辑更为复杂的影响,只不过表现形式有所不同。

掌握社区管理和资金兑现权力、社会工作的服务嵌入于其中的基层政府,往往具有强加行政逻辑

于专业逻辑之上的冲动与能力。这是社会工作单层嵌入所面对的基本困局,而层级嵌入正是体现了一种以行政制约行政保护社工专业性的设计思路,对于克服此种困境有积极的效果。

不过,以行政制约行政的做法,也使层级嵌入面对单层嵌入所未曾面临的困境。一方面,中国政府权威结构存在碎片化的问题。尤其是群团组织,实施的是以地方党委领导、垂直部门业务指导的制度,其在条块权力结构中对下级的影响力因此受限。这将削弱以行政层级间制约维护专业性的效果。

更为重要的是,层级嵌入所受的行政力量/科层逻辑的影响也不可避免地更大。由于深入于行政体系之中,专业的命运其实往往取决于行政领导的意志。不可否认,体制内存在一些有志于通过专业化改进服务的能动者,这无疑有利于社会工作的发展。然而,他们虽具有理解、支持专业社会工作的理念和愿意,但行政性的体制逻辑所具有的力量让他们不可能完全脱缚。复又考虑到今日国内的社会工作概念是泛化的,一些党政群团组织成立的社会工作部都远非以专业社工发展为唯一目标,这就很难使得专业性成为行政领导最为关注的内容。体制内的行政逻辑既可能是社会工作专业性的推动力,同时也可能是消解性的。这有助于我们理解为何本文中的案例会以行政性促进专业性,却又以弱化专业性来扩张试点。

随着执政党在国家治理现代化、社会治理精细化及群团组织改革等方面的部署与推进,社会工作的层级嵌入或将在体制内的社会服务管理部门尤其是群团组织中获得更多的呈现。关注专业社会工作的发展,应对此动向应给予必要的重视。为此,有必要从两个层面同时展开思考。

一方面,层级嵌入可作进一步分类。从逻辑上说,层级嵌入有不同的嵌入深度,这取决于在上层与下层行政层级所采用的嵌入形式。一般而言,引入社会工作,可以采取在行政部门内设置编内的社工部门/岗位,或者是向社会购买社工服务两种方式。前者是将专业社工去组织化而正式纳入到体制之中,后者则采取的是一种外包模式,专业社工通常以组织化的形式与行政力量互动。组织化程度的不同反

映了嵌入深度的差异,可能会使专业呈现出差异性特征(见表3)。

表3 层级嵌入的分类

		上层部门	
		社工内设	社工外包
基层部门	社工内设	去组织化嵌入	半组织化嵌入
	社工外包	半组织化嵌入	组织化嵌入

另一方面,对层级嵌入的类型探究,还应与对行政体系中促进与阻碍专业发展的考察相结合。如果说,政治嵌入对于中国的专业社会工作来说是一个时代性的“社会事实”,那么,研究者和实务工作者们就有必要在这一前提条件之下,深入国家体制的深处及宏大的社会背景之中,去追问嵌入的丰富形式,如何能与那些变动中的、可资维护社会工作专业性,实现其追求社会正义、促进人民福祉之使命的政治和社会条件相关联。

### [参考文献]

- [1][英]卡尔·波兰尼著,冯钢、刘阳译.大转型——我们时代的政治与经济起源[M].杭州:浙江人民出版社,2007.
- [2][美]马克·格兰诺维特著,罗家德译.镶嵌:社会网与经济行动[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [3]S. Zukin, P. DiMaggio. *The Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*[M]. New York: Cambridge University Press, 1990.
- [4]Christopher A. McNally, Teresa Wright. Sources of Social Support for China's Current Political Order: The "Thick Embeddedness" of Private Capital Holders[J]. *Communist and Post-Communist Studies*, 2010, 43(2).
- [5][荷]皮特·何 [美]瑞志·安德蒙著,李婵娟译.嵌入式行动主义在中国:社会运动的机遇与约束[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [6]朱健刚,景燕春.国际慈善组织的嵌入:以狮子会为例[J].中山大学学报(社会科学版),2013,(4).
- [7]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005,(6).
- [8]康晓光,韩恒,卢宪英.行政吸纳社会:当代中国大陆国家与社会关系研究[M].新加坡:世界科技出版公司,2010.
- [9]刘鹏.从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新[J].中国人民大学学报,2011,(5).
- [10]敬义嘉.控制与赋权:中国政府的社会组织发展策略[J].学海,2016,(1).
- [11]王思斌.中国社会工作的嵌入性发展[J].社会科学战线,2011,(2).
- [12]熊跃根.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[A].王思斌.社会工作专业化及本土化实践[G].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [13]徐永祥.建构式社会工作与灾后社会重建:核心理念与服务模式——基于上海社工服务团赴川援助的实践经验分析[J].华东理工大学学报(社会科学版),2009,(1).
- [14]王思斌,阮曾媛琪.和谐社会建设背景下中国社会工作的发展[J].中国社会科学,2009,(5).
- [15]黄川栗.专业社会工作嵌入社区公共服务研究[J].四川理工学院学报(社会科学版),2013,(4).
- [16]徐小霞.略论社会工作嵌入农村养老社会福利体系的意义效应[J].社会工作(学术版),2011,(1).
- [17]谢建社.社会工作嵌入妇女工作之思考[J].甘肃社会科学,2009,(4).
- [18]吕青.嵌入与建构:企业社会工作“工会模式”[J].中国劳动关系学院学报,2013,(6).
- [19]史柏年.谈中国特色社会工作行政体制建构[J].社会工作,2012,(6).
- [20]李晓慧.政府与社会工作服务机构的互构性承认——以北京市社会工作机构发展为例[J].学海,2015,(3).
- [21]王思斌.走向承认:中国专业社会工作的发展方向[J].河北学刊,2013,(6).
- [22]唐斌.社会工作机构与政府组织的相互嵌入及其影响[J].社会工作,2010,(7)下.
- [23]葛道顺.社会工作制度建构:内涵、设置与嵌入[J].学习与实践,2012,(10).



- [24]尹阿雳,赵环,徐选国.双向嵌入:理解中国社会工作发展路径的新视角[J].社会工作,2016,(3).
- [25]陈崇林.论政府与第三部门的“伙伴关系”——一种社会福利的视角[A].王思斌.中国社会工作研究(第四辑)[G].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [26]李永新,王思斌.失业人员再就业服务的“任务中心”模式——中国行政性社会工作的实证研究[A].王思斌.中国社会工作研究(第三辑)[G].北京:社会科学文献出版社,2005.
- [27]胡建华.双重监控下家庭综合服务中心的主体性——以G市S街“家综”为例[A].李昺伟.专业的良心——转型时代中国社会工作的守望[G].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [28]朱健刚,陈安娜.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,2013,(1).
- [29]吴月.嵌入式控制:对社团行政化现象的一种阐释[J].公共行政评论,2013,(6).
- [30]刘龙强.“嵌入性发展”背景下社会工作机构服务与管理的关系——基于组织环境的分析.社会工作,2014,(1).
- [31]郑广怀,王小姬.政府与非政府组织的博弈——以A市工会购买社会工作服务为例[A].李昺伟.专业的良心——转型时代中国社会工作的守望[G].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [32]殷妙仲.专业、科学、本土化:中国社会工作十年的三个迷思[J].社会科学,2011,(1).
- [33]李昺伟,陈安娜.中国社会工作实践社会公平正义的现状与未来[A].李昺伟.专业的良心——转型时代中国社会工作的守望[G].北京:社会科学文献出版社,2014.
- [34]朱健刚,陈安娜.社工机构的NGO化:专业化的另一种思路[J].华东理工大学学报(社会科学版),2014,(1).
- [35]Michael Lipsky. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*[M]. New York: Russell Sage Foundation Publications, 1980.
- [36]Kenneth Lieberthal, Michael Oksenberg. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*[M]. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- [37]赵树凯.基层政府碎片化的权威体系[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/pl/2006-11-04/093611423633.shtml>.
- [38]景跃进.政策执行的研究取向及其争论[A].景跃进.政治空间的转换——制度变迁与技术操作[G].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [39]K. J. O'BRIEN, Li Lianjiang. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative Politics*, 1999, (2).
- [40]沈原,孙五三.制度的形同质异与社会团体的发育[A].中国青少年基金会,基金会发展研究委员会.处于十字路口的中国社团[G].天津:天津人民出版社,2001.
- [41]徐家良.制度、影响力与博弈:全国妇联与公共政策制定[M].北京:中国社会出版社,2003.
- [42]Ernest Greenwood. Attributes of a Profession[J]. *Social Work*, 1957,2(3).
- [43][美]裴宜理.重访中国革命——以情感的方式[J].中国学术,2011,(4).
- [44]王鹏.什么是枢纽型社会组织[N].中国青年报,2013-10-28.
- [45]周望.中国“政策试点”研究[D].南开大学博士学位论文,2012.
- [46][德]托马斯·海贝勒,[德]雷内·特拉培尔著,王哲译.政府绩效考核、地方干部行为与地方发展[J].经济社会体制比较,2012,(3).
- [47]周雪光.项目制:一个“控制权”理论视角[J].开放时代,2015,(2).
- [48]金一虹.面对挑战与机遇的妇联组织变革[A].中国妇女组织发展的理论与实践[G].北京:社会科学文献出版社,2007.
- [49][美]詹姆斯·斯科特著,郑广怀等译.弱者的武器[M].南京:译林出版社,2011.

责任编辑 含章