

技术治理与制度匹配：社会工作本土化 路径“双向趋同”现象研究

杨 宝 肖鹿俊

【摘 要】社会工作的技术实践呈现了“两种路径、一个终点”的双向趋同现象，即民办的“社工服务机构”与官办的“社区社工站”等不同行动主体共同迈向了兼具“专业化”“行政化”及“在地化”的复合型技术实践。本文基于制度同形理论构建了“合法性压力—制度匹配—技术治理”的解释框架。根据两个案例分析，发现：(1)社会工作的技术治理遭遇了由“专业逻辑”与“行政逻辑”的结构性张力构成的制度环境和合法性压力。(2)技术治理主体的实践理性决定了不同的行动策略。即社工服务机构采取“行政化趋同”策略嵌入性改造了专业社工技术，社区社工站则通过“专业化趋同”策略吸纳性创新了传统民政体系，两种策略确保了技术治理的落地生根。本文创新地发现了制度环境塑造技术治理的合法性匹配逻辑，这不仅为社会工作本土化提供了路径选择，也对推广技术治理奠定了理论基础。

【关键词】技术治理；制度匹配；双向趋同；合法性压力；社会工作本土化

【作者简介】杨宝，重庆大学公共管理学院教授、博士生导师；肖鹿俊，重庆大学公共管理学院硕士研究生（重庆 400044）。

【原文出处】《学习与实践》（武汉），2021.10.108～118

【基金项目】国家社会科学基金项目“政府购买服务项目的绩效差异及其优化路径研究”（项目编号：18CGL044）；重庆大学中央高校自主科研项目“改造传统民政：社会服务方式的制度竞争研究”（项目编号：2021CDJSKCG10）。

一、问题提出

为了应对社会转型带来的挑战，国家治理逻辑从简约的总体支配转向复杂的“技术治理”，以理性的技术高效地解决社会的结构化问题^[1]。与此同时，政府主动地从西方引入“社会工作”专业技术增强我国公共服务体系的运行效率和回应能力^[2]。国家自2006年以来出台了众多关于加强社会工作专业人才队伍建设的政策文件。遗憾的是，传统权力结构及制度环境导致此项技术的实践陷入外部服务行政化、内部治理官僚化和专业建制化等“意想不到”的困局^[3]。甚至，部分地方政府还存在浮动控制和分层嵌入等现象影响技术治理^[4]。这些现象从侧面反映了治理过程中专业逻辑遭遇行政逻辑的碰撞，也是

制度环境影响技术治理的关键问题。

目前，国内学术界关于社会工作的“专业逻辑”与“行政逻辑”之张力形成了嵌入性发展理论。主要存在两类观点：一类观点认为，社会工作单向嵌入行政体系。该类观点认为社会工作有助于增强传统的行政性社会工作（民政工作）的适应能力，但作为后来者进入已有治理空间则需要经历“专业弱自主性”嵌入走向“政府与专业合作”的深度嵌入^[5]。另一类观点认为，社会工作与官僚体系“双向嵌入”。该类观点认为政府失灵和市场失灵推动社会工作嵌入行政性社会工作的实践领域，然而志愿失灵又使得行政性社会工作反向嵌入社会工作服务领域^[6]。纵观来看，嵌入性发展理论强调社会工作这种技术的“主体

性”地位。也有研究意识到社会工作的技术实践需要应对制度性摩擦,并不能盲目乐观地从技术理性推导发展路径^[7]。但是,现有研究将社会工作本土化视为技术移植,忽视了技术落地背后的组织行为,这也导致制度环境消解技术治理的作用路径及其创造性转化方案等议题没有得到深入研究。

我们研究社会服务供给方式时发现:外来社会工作在本土化时主动靠拢行政体系,学习和借鉴行政逻辑的治理方式;而传统民政工作则创新性地学习和吸纳专业社会工作的专业逻辑。换言之,专业社会工作走向“行政化”、传统民政工作走向“专业化”,最终两种路径都趋同于兼具行政化和专业化等要素的复合型技术实践。我们把这种互动式的学习和模仿过程称为“双向趋同”。因此,本文的研究问题是:为什么会出现前述的“双向趋同”现象?这种现象的驱动机制及实现路径又是什么?换言之,技术治理的“专业逻辑”与传统民政的“行政逻辑”之间如何互构?本文试图深入分析D市和C市两个经济社会发展水平不同但社会工作本土化实践却日趋相似的案例,从技术治理的制度匹配视角寻找这种趋同现象背后的影响因素及其作用规则,以期为理解社会工作技术的治理实践提供全新视角。

二、技术治理与制度匹配:基于制度同形的分析框架

“技术治理”强调现代国家运用技术化的治理手段提升公共管理和公共服务的效能^[8]。然而,技术手段的应用场景并不是真空状态,而是嵌入在具体的组织结构之中,因此技术应用具有较强的嵌入性特征^[9]。相比于科学技术的移植,社会领域的技术应用与落地更容易受到组织结构、群体力量乃至社会规范的影响,如果技术使用不当还会造成技术治理的异化^[10]。换言之,技术秉持价值中立,但是行动者却有独特偏好,也即拥有不同偏好的组织采取不同的技术使用方法则会产生不同的技术治理结果。故而,技术治理的研究应该从技术分析转向技术背后的“行动者逻辑”,虽然部分研究从利益团体、社会规则、政府层级等角度观察行动者所处的“情境”,但是这些要素如何影响行动者的实践策略依然处于“黑

箱”状态。因此,本文认为“技术与组织关系”是理解技术治理的全新视角,以此建立制度环境约束下行动者基于实践理性推动技术治理策略与路径的分析框架。

传统的组织理论假定,理性化的正式结构是协调和控制与现代技术相关的复杂关系网络的最有效方式^[11]。但是,理性规范不仅是一种嵌植于现代社会和人格中的普遍价值观,还被“神化”为制度化的社会规则、共同理解及合法化观念等环境因素。这些理性、非人格化和高度制度化的规则,塑造了行动者理性追求技术目标的规范路径^[12]。由此可知,行动者在高度制度化环境之中理所当然地认为这些理性是合法的。合法的理性规则甚至演变成一种无可争议的“仪式”受到行动者的遵从并整合进实践行动之中。

高度制度化环境中的合法性压力使得嵌入其中的组织行为日益趋同。Dimaggio & Powell将其称为“制度性同形”^[13],存在三种发生机制:一是“强制性同形”,源于一个组织所依赖的其他组织向它施加的正式与非正式的压力,以及由其所运行的社会中存在的文化期待对其所施加的压力。二是“模仿性同形”,组织面临目标不清晰、技术不被认可等不确定性问题时,可以通过“模仿”那些已经获得认可的组织行为进而降低不可控的风险。三是“规范性同形”,技术的专业化要求组织成员共同遵守行业的认知、标准及资格等规范,树立这个行业的自治性及专业化地位,以此排斥外部的侵蚀。上述每种制度性同形并不一定会直接促进组织绩效或技术效率,却会给组织带来合法性的认可和回报。

本文构建了技术治理落地路径的分析思路,即“合法性压力—组织行为—技术治理”的影响框架。技术治理的落地路径受到承载技术的组织行为影响,而组织行为又受到所嵌入的制度环境中合法性形塑。社会工作作为一种典型的治理技术,其本土化路径也受此逻辑的影响。为此,我们需要结合具体的情境进一步厘清社会工作本土化面临的制度环境、技术的组织载体及其选择的策略路径。

第一,社会工作是政府为了改善社会服务供给而主动引入的治理技术,传统的社会服务供给方式

及政府对待社会工作的态度共同构成了“制度环境”。首先,公众日趋复杂化和个性化的需求使传统的民政服务方式遭遇了严重的“责能困境”^[14]。因此新兴治理技术应该提升传统服务方式的“可接受性”和“专业效率”。其次,政府以“行政吸纳社会”的方式在行政过程中吸纳社会治理技术,将技术“为我所用”以提升行政效率和回应能力^[15]。故而,新兴治理技术应该巩固传统服务方式的权力地位和合法性认可。因此,转型时期政府对社会工作的期望则是“发展专业技术”“坚持为我所用”及“获得群众认可”,即技术治理能够兼容专业逻辑和行政逻辑。这种制度环境产生了复合型的合法性压力,主要包括专业合法性、行政合法性及社会合法性。

第二,社会工作技术虽是舶来品,但其本土化过程中的组织载体既有行政性的“社区社工站”也有民间性的“社工服务机构”。前者是传统社会服务供给方式的组织载体,在创新社会治理的背景下主动学习社会工作技术^[16];后者是社会工作技术在西方的主要载体,也是国内推动社会工作专业技术的主要力量之一^[17]。根据制度性同形理论,技术主体在制度环境的合法性约束下实践技术治理。如图1,针对不同主体,我们可以得出社会工作本土化实践的相关推论,即“两种路径、一个终点”的双向趋同。具体如下:

对于专业性的社工服务机构,他们拥有与生俱来的专业合法性,但是也面临着“行政合法性”和“社会合法性”的挑战。也即社工服务机构遵守了社会工作专业技术的知识体系及资格认证,为了获得认

可和支持则需要主动在行为上接受行政体系的“强制性同形”,甚至为了避免复杂环境的不确定性也需要“模仿”行政体系的做法。因此,社工服务机构在发展社会工作治理技术时呈现出典型的“行政化”特征。

对于行政性的社区社工站,他们拥有天然的行政合法性,但也面临着“专业合法性”和“社会合法性”的挑战。社区社工站在使用社会工作技术时可以自觉遵守来自行政体系的要求和规则。受到获得专业认同的“规范性同形”压力,也需要通过“模仿性同形”应对社会服务供给的目标模糊问题。因此,社区社工站在运用社会工作治理技术时逐渐走向“专业化”和“在地化”的特征。

总结来看,社会工作本土化两种组织载体相互间不断地学习、吸纳和整合对方的技术,共同走向专业化、行政化和在地化,结果呈现出“两种路径、一个终点”的双向趋同现象。从分析逻辑来看,技术本身对于组织载体、制度环境等并没有独特的偏好,但是技术嵌入组织之后改变了组织行为的逻辑,这种改变是制度环境中合法性压力所致。这也说明,技术治理需要对以往制度的连贯性及其演化做出匹配性调整,即制度匹配。

三、“双向趋同”:社会工作技术落地的本土化实践

(一)嵌入性改造:社工服务机构的行政化趋同

1.生存挑战:身份之争与资源依赖

当前,社区治理面临的问题日益复杂而公共服

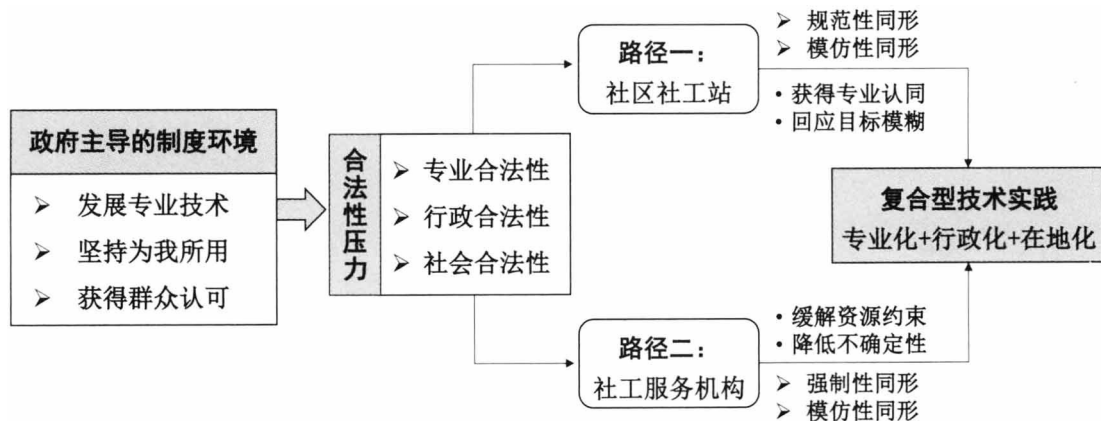


图1 社会工作本土化路径的“双向趋同”过程及逻辑

务诉求又趋向个性化,势必挑战基层治理体系及治理能力。无论是经济发展较快的D市还是较慢的C市都采取了“政府购买”社会工作服务的政策,引入“社工技术”为老人、儿童及社区发展等提供专业化服务,增强基层政府的回应能力。借此契机,Q机构扎根D市C街道承接党群服务中心的社工项目,X机构也在C市Y街道持续提供社区服务项目。“外部嵌入”的技术实践方式使这两个社工服务机构(以下简称社工机构)遭遇“意想不到”的挑战。

第一,社会工作技术进入中国多年,但基层政府、公众及相关主体对其并没有清晰的认识。为此,社工机构嵌入实践场景时立马遭遇了“身份之争”:社工认为自己是专业技术主体,居委会干部则认为社工是第三方的竞争者,而居民则认为社工是居委会干部或者志愿者。比如Q机构和X机构嵌入社区时都向居民介绍自己是政府聘请来开展“专业服务”的,然而居民并不能理解“社工”的身份,同时居委会干部也认为他们是与之职能相似的“潜在竞争对手”。为此他们深受居委会干部戒备。这种身份争议导致社工很难敲开居民的家门也没法获得居委会干部的信任,更别提开展专业服务了。

第二,社工机构空降嵌入社区时还受制于“资源约束”的挑战。社会工作技术倡导“助人自助”,希望建立社会支持网络帮助个体改变自身境遇^[18]。然而,大量的资源掌握在政府手里或者间接受到政府的影响,在此制度环境下社工机构只能依赖于政府进行动员资源^[19]。例如,Q机构的Z主任表示,他们开展活动所需要的场地等活动资源,甚至动员居民参与活动和链接其他社会资源也需要政府、社区和网格化管理体系的支持。由此,社工机构在技术治理过程中对于政府资源存在较强的依赖,不得不主动适应高度制度化的外部环境。

2. 实践策略:强制性同形与行政化趋同

为了克服“身份之争”与“资源依赖”的双重挑战,社工机构嵌入社区之后不断调整实践策略,可以归纳为从“坚持专业自主性”转向“主动行政化趋同”的变迁过程。初入社区,为了确保社工技术的专业自主免受行政干预,社工则“原汁原味”地复制

了西方的行为逻辑。但社工在融入社区的过程中发现制度环境中存在的约束使其不能纯粹地自主运行。这种约束是结构性的,还具有连带性,既关系着身份认同也影响了资源动员。受制度环境影响,社工机构被迫通过学习或趋同试图获得行政性色彩的“标识”,以此得到外部主体的身份认可及资源支持。

第一,社工机构进行被动借壳,以“行政符号”模糊民间身份。即社工机构借助行政符号将自己包装为政府和群众熟悉和信任的形象以获取他们的认可。首先,社工机构包裹“行政外衣”依附于基层政府或社区居委会。比如X机构入驻行政办公场所、定期向居委会沟通与汇报及借助行政名义开展活动等。其次,社工机构将自我身份标榜为“行政助手”。比如,Q机构的Z主任强调:“社工是社区党委领导的社区治理主体之一,社会工作技术是社区治理的专业工具。”两机构的项目主任均强调,通过以上策略就能够减少基层政府的防备甚至获得社区的极大支持,除直接的人力、物力帮助外,还可以借助社区网格化管理体系深入家庭、企业等动员社会资源。由此,通过“被动借壳”社工机构模糊掉了新兴技术所夹带的民间身份,不仅收获了社区的认同和资源支持,也顺利地走进了群众的“视野”。

第二,社工机构进行主动脱敏,以“阉割技术”减少政社冲突。社会工作强调个人主义、社会倡导和社会改革的技术特征,需要与政党、政府和公众等本国政治文化环境相契合才能真正实现本土化^[20]。为此,社工机构进行主动的脱敏,在技术落地时以本土观念为准则“阉割”原有冲突性的工作方法。首先,社工机构以集体主义为准则摒弃西式的个人主义价值。Q机构的Z主任指出:“社会工作要实现本土化必须以集体主义为前提再去推动个体层面的成长和收获。”其次,社工机构在技术实践中加强脱敏力度。社工使用“问题导向”“纠纷调解”和“社区活动”等政府话语和手法去规避社区倡导、地区发展和社会行动等激进的技术手法。显然,“主动脱敏”使得社会工作的技术实践从冲突转为契合。

第三,社工机构进一步进行深度融合,以党建工

作统领技术实践。无论“借壳”还是“脱敏”，社工机构似乎都是“被迫式”寻求行政体系及社会公众的认可。然而，当前政社关系背后的深层逻辑是党社关系。因此，为了进一步融合党社关系以实现技术的深度扎根，社工机构以党建工作统领技术治理的实践，试图实现党建引领社会工作的深度融合状态。其行动策略为：进阶式地进行思想学习、组织建设与服务融合，即在学习党和政府的政策文件的基础上巩固组织建设，并进一步在党建引领下开发技术服务项目。其中X机构建立“党员带头、社工支撑、志愿者辅助”的综合组织载体。Q机构则更加深入地融合党建：结合专业精神开发“民生幸福标杆”“法治文明建设”等党建品牌，其分支机构成为G省F市首家党建示范点，也因此获得各级政府部门的大力支持。党建与技术的有机融合助推社会工作技术治理获得多元支持，实现深层落地。

综合而言，社工机构采取了“被动借壳”“主动脱敏”和“深度融合”等复合性策略，进阶式地回应了“身份之争”和“资源依赖”的双重挑战，进而支撑了社会工作的技术治理实践。当然，社工机构也需小心翼翼地运用技术内核和行政包装的“组合拳”，不断地游走在专业伦理与行政干预的夹缝地带。这种处境是政府掌控“资源”与“合法性”的制度环境导致的，治理主体为了确保技术治理的效果理性选择了“行政化趋同”的适应策略。

(二)吸纳性创新：社区社工站的专业化趋同

无独有偶，D市和C市通过政府购买实现社会工作技术嵌入的同时，也在传统民政基础上尝试吸纳社会工作技术的创新实践。具体来看：第一，C市试点后全面推开“社区社工室(站)”(以下简称社工站)的发展模式，于2018年出台了《关于加快推进“三社联动”的指导意见》予以规划，依托社会工作技术创新民政工作机制。Y社区社工站即成立于此背景。第二，D市于2017年开始推动“双百计划”在镇(街)广泛建立社会工作服务站(以下简称社工站)，相应出台了社会工作服务站建设运营示范项目等支持性文件，以社会工作的专业方法增强基层社会服务力量，其中其辖下D镇社工服务站是“双百计划”第二批建设

的示范点。

1. 发展困局：职能定位模糊与专业能力不足

D市和C市虽在不同的时间开始探索发展本土社会工作，却有着大致相同的建设模式。其一，Y社工站遵行“政府扶持、专业支撑、项目运作”的建设思路。政府为社工站配备2名拥有社工资格证书的社区干部、年均8万元的项目经费和两个社工机构的督导与评估，以提升其专业能力。其二，D社工站遵行“三级网络”(“项目办-地区中心-社工站”)的建设模式。省、市、县三级政府为每个社工站配备建设资金、3~8名社工以及开展培训、监管和业务指导工作，以强化社工站专业化建设。尽管如此，Y和D社工站在传统民政体系基础上吸纳社会工作专业技术的实践也存在难以克服的结构性问题。

第一，社工站作为传统民政吸纳新技术载体存在职能定位模糊的客观现实。外界、政府以及社工站工作人员对于社工站“能做什么”和“应该做什么”仍存疑惑。一方面，社工站的职能定位过于宏大，不明确具体的职责目标和实现方式。例如Y社工站的年度工作目标为“推进社区治理体系和治理能力现代化”，但仍不确定具体做什么和如何做。另一方面，社工站的职能边界和范围模糊，易与居委会产生职能重叠或冲突。例如，在低保领域的服务中，居委会原本已经在为低保对象提供服务，那么社工站介入后能为低保对象提供何种服务？居民的低保问题向谁求助？这不仅造成D社工站工作人员无所适从，也给服务对象带来诸多困扰。

第二，社工站作为新兴技术治理主体继承了传统民政专业能力不足的外部形象。现有政策理想化的认为社工站兼容了行政体系和专业力量的优势，殊不知行政体系固有的运行逻辑使其难以顺畅接纳新兴技术。具体表现为：一方面，C市对Y社工站的项目评估体系对专业资质等技术要素的评价较弱，反而过度关注组织、硬件及人员配置等。这甚至造成了“行政内卷化”，即社工站没有发挥技术效益，而只是旧有行政体系(社区居委会)的复制。另一方面，D市对D社工站采取行政性多级评估，使其难以平衡和回应。如某双百社工表示：“地区中心、项目办的

官员分别关注衣食住行、专业服务、民政对象数据,不同的要求让我们这些‘新手’应接不暇。”社工站遭遇了行政体系与专业技术的结构性张力,而技术治理的实践终而呈现为“两张皮”的状态。

2. 实践策略:增量创新、模仿学习与专业化趋同

传统民政体系吸纳社会工作专业技术试图理想化地有机融合行政逻辑与专业逻辑,以增强行政体系的回应能力。C市和D市分别以“三社联动”“双百社工站”等政策使社工站成为新兴技术嵌入行政体系的实践载体。意外的是,社工站的职能定位模糊和专业能力不足又给技术治理蒙上不确定的阴影。那么,社工站在外部环境的约束下如何突出重围?

第一,社工站进行增量创新,拓展技术治理的实践空间。为了减少职能模糊导致社工站与社区居委会的潜在冲突,社工站选择了“辅助存量、创新增量”的实践策略。具体做法包括:首先,C市的Y社工站通过服务项目的扩展实现增量创新,即Y社工站在完成传统民政服务的同时与本土社工服务中心(社工机构)共同参与C市竞争性购买,增加专业性服务项目。其次,D市的D社工站通过扩展民政服务的宽度和深度进行增量创新。主要表现为“扩大服务对象范围,从兜底的民政对象辐射到社区的其他群众;加大服务深度,区别于下乡和走访,以‘三同’(同吃同住同劳动)模式扎根在社区;扩展服务力量,深入社区发掘社区骨干等积极村民,带动社区服务与自治”。通过“增量创新”,社工站与居委会的传统模式区分开来,同时赢得了技术治理的实践空间。

第二,社工站进行模仿与学习,迈向技术治理的专业化趋同。虽然社工站在解决职能模糊时创新性地实现了实践空间的拓展,但仍需在专业技术领域做出“不一样”的成就巩固其特殊定位。因此,社工站依次采取模仿和学习的专业化趋同策略。一方面,社工站采取“仪式性模仿”策略,通过身份认证(考取社工资格证书)和话语模仿改造社工站的专业形象。在C市政府的鼓励下,Y社区居委会2/3的干部已获得社工资格证书。同时,社工站工作人员对外也自称简化的“社工”,以专业称号等话语模糊社

会工作者和社区工作者的区别。另一方面,社工站采取“参与式实践”策略,以“干中学、学中干”的方式提升社工站的专业能力。例如C市要求考取了社工证的社区干部全程参与社工机构的项目,边学边做,实现专业化转型。而D市的“三级网络”则建立起“53111”案例实操工作坊,依托强大的专业技术力量培养“社工小白”,让他们从零开始、边干边学。

显然,以社工站为代表的内生性技术路径通过“递进式”的专业化趋同策略,实现了社会工作技术治理的行政化、专业化及在地化的复合型实践。通过“增量创新”这种另辟蹊径的探索,社工站贴上了不一样的标签,进而勾勒了技术治理的职能轮廓;而进一步的模仿与学习实质性地向双百社工“赋能”,探索了在地化、专业化等相互交融的技术治理实践。这种实践有效地消解了技术治理初期的两张皮状态,进而彻底的吸纳和创新专业技术增强了传统民政的回应能力。

(三)“双向趋同”:社会工作技术治理的实践理性

实践来看,社会工作技术治理存在两种起点(或初始状态):即专业化的社工服务机构和行政化的社区社工站,前者与生俱来的拥有了专业化能力(即状态A),后者则拥有行政化的资源动员能力(即状态B)。但是,在相同的制度环境约束下,两种路径不约而同地走向了在地化、专业化、行政化的复合型实践AB,本文将“A→AB”和“B→AB”的过程称为“双向趋同”。那么,两种路径之间存在何种关联?或者说,制度环境约束下社会工作本土化的最终目标是什么?又是如何实现的?因此,我们从不同技术治理路径的初始状态、发展困境及应对策略予以总结如表1。

首先,政府通过购买服务的方式引入了社工服务机构开展社会工作专业服务。作为外部嵌入的技术治理主体,社工服务机构初期较为理想化的基于专业自主性推动技术治理,却遭遇了身份之争、资源依赖等困境,进而主动采取了被动借壳、主动脱敏和深度融合等行政化趋同策略。这种嵌入性改造路径展示了以行政逻辑重塑专业技术实践的过程,走向了兼具在地化、专业化及行政化的复合型技术治理。

表 1 社会工作技术治理的两种路径比较

趋同路径	初始状态	发展困境	实践策略	最终状态
行政化趋同:嵌入性改造	专业化的社工服务机构(A)	身份之争资源依赖	被动借壳主动脱敏深度融合	以行政逻辑重塑专业技术实践,走向复合型实践(即 A→AB)
专业化趋同:吸纳性创新	行政化的社区社工站(B)	职能定位模糊专业能力不足	仪式化模仿参与式实践	以专业逻辑创新传统民政体系,走向复合型实践(即 B→AB)

其次,政府也在传统民政的基础之上建立社区社工站吸纳社会工作专业技术。作为内生性的技术治理主体,行政化的社区社工站在发展过程中面临了职能定位模糊、专业能力不足等致命性问题,实践探索了仪式化模仿、参与式实践等专业化趋同策略,以此推动外部的技术治理与传统的民政体系有机结合,也走向了复合型技术治理状态。可见,吸纳性创新路径体现了以专业逻辑增强传统民政回应能力的融合过程。

四、合法性约束:“双向趋同”的制度匹配机制

前述表明,社会工作的技术治理在相同制度环境下呈现出两种截然不同的“本土化”路径。不同性质的技术主体在实践过程中能不断地彼此借鉴和学习,最终竟然“不谋而合”地走向了兼具行政化、专业化及在地化等要素的复合型实践,即本文所称的“双向趋同”现象。因此,我们不禁深思的问题是:在当前制度环境下,技术主体为什么选择双向趋同的实践策略?换言之,制度环境如何塑造了两种技术治理的落地实践?

(一)合法性压力:源于制度环境的深层约束

任何组织或技术的行动者都是深深地“嵌入”在特定的制度环境之中,因此高度制度化的环境对组织行为产生了“合法性压力”。通常来讲,合法性强调组织与制度环境之中构建起来的法律、规范、价值等要素之间的相容性,也被理解为组织被外界承认和认可的基础,这直接影响着新事物的资源动员能力和不被承认带来的不确定性与风险^[21]。合法性影响新事物或新技术的实践效果。因此,合法性压力是约束组织行为或技术实践的深层根源。

社会工作是政府为了应对挑战主动引入的治理技术,那么所处的制度环境可以简约化地理解为双

重特征:一方面,政府期待社会工作能够提升传统治理方式的服务效率及回应能力;另一方面,政府也希望消除社会工作在集体行动、权力结构等政治社会性方面的影响。也即新兴技术既要表现出高超的“专业技术能力”,还要对政府表现出“为我所用”的姿态,以此兼容专业逻辑和行政逻辑。此外,由于这种新兴技术最终是面向基层政府、普通群众的,那么他们的接纳和认可也是技术治理的存在前提。总结来看,制度环境对社会工作技术的行为主体提供了三种合法性压力,包括:源于专业知识及行业规范的“专业合法性”,基于行政体系认同的“行政合法性”,以及群众认可和信任带来的“社会合法性”。

制度环境的合法性约束看似具有模糊性,实则也有具体化的表现。合法性背后蕴藏了信任、规范及资源等,而专业技术和资源动员等要素构成社会工作技术治理主体的必要生存能力^[22]。比如,专业合法性不仅提供了社会工作的专业技术知识还影响了外部的服务效率和社会认同;行政合法性能够为社会工作获得政府支持、社会信任和动员社会资源提供“信用背书”;社会合法性则是这种技术治理获得社会认可从而实现技术落地的关键条件。由上可知,制度环境产生了社会工作“专业合法性-社会合法性”和“行政合法性-社会合法性”的约束路径。制度环境产生的合法性压力是技术治理实践的约束规则,这也是造成不同技术主体走向相同终点的深层根源。

(二)制度匹配:突破合法性约束的有效策略

既然技术主体遭受了制度环境的合法性压力,那么他们如何回应这些压力?面对不同类型的合法性压力,他们采取了哪些不同的回应策略?根据制度性同形理论,技术主体可以选择三种类型的同形

适应外部环境的合法性要求。

第一,专业合法性要求技术主体接受专业知识、行业准则等驱使的“规范性同形”。社会工作作为一项治理技术,专业能力或者解决问题的能力是其立足之本。为此这种专业的理性逻辑在社会实践中逐渐演变成“符号”式的专业合法性,导致后来者“跟风式”的学习以得到行业的承认。其中,“仪式化模仿”和“参与式实践”是实现规范性同形的务虚和务实的两种策略。

第二,行政合法性迫使技术主体遵从外部资源或权力偏好等因素的“强制性同形”。社会领域的治理技术与政治领域或多或少的存在一些联系。为了打开政治窗口,社会工作的技术主体则会主动“脱敏”社区发展、赋权、社会倡导、社会行动等敏感、激进的专业价值和手法。同时,政府掌握了更多的物质、声誉及网络等行动资源,技术主体也不得不通过紧密的合作获取资源支持。最终,技术主体通过遵循行政程序、惯例及建立互惠合作走向了“行政化趋同”。

第三,社会合法性驱使技术主体遵守潜在服务对象的惯例,进行模仿性趋同。技术主体采取了新兴技术使得自己的身份变为“陌生”或“模糊”,很难获得潜在服务对象的接受或认可。同时群众熟悉传统民政但也希望他们变为更具人性化、专业化的角色。因此不同的技术主体通过频繁的“混淆身份”或“话语模仿”的“模糊策略”来获取熟悉的身份和专业的角色,以此争取服务对象的认可和支持。

虽然技术主体的初始状态不同,但在相同的制度环境下他们的实践终点是相似的。主要的实现路径,包括通过行政合法性使得专业技术收获社会合法性的认可,通过专业合法性改善行政体系的回应能力。回溯来看,这种实践理性产生的根源在于技术主体的行为需要“耦合”制度环境,也即技术治理需要制度匹配的支持。身处环境之中的行动者,在具体的行为方面根据以往制度的连贯性及其演化性做出匹配性调整^[23]。归纳而言,技术治理存在专业逻辑和行政逻辑的结构性张力,行动主体的实践理性驱使其在特定制度环境之中做出策略选择,这种

实践理性也是合法性约束的产物。

五、研究结论

在大力倡导“技术治理”的背景下,基层政府引入了“舶来”的社会工作技术试图推进协助治理体系及治理能力现代化,然而技术实践本土化过程中却呈现了“两种路径、一个终点”的双向趋同现象。也即,作为技术主体的“社工服务机构”与“社区社工站”通过不同的技术应用实践之后都走向了兼具“行政化”“专业化”及“在地化”等特征的复合形态。基于两个全国社区治理和服务创新实验区的案例观察,本文运用“制度性同形”的理论框架深度剖析了上述现象,研究发现:

第一,社会工作的技术治理主体深深地“嵌入”在特定制度环境中,源于制度环境的“合法性压力”掣肘了技术主体的实践行为。其中,制度环境包含了“专业逻辑”和“行政逻辑”之间的结构性张力,产生了“专业合法性”“行政合法性”及“社会合法性”等约束。

第二,面对制度环境的合法性压力,技术治理主体根据自身的初始状态理性地采取了“强制性同形”“规范性同形”和“模仿性同形”等回应策略。具体而言,专业性的社工服务机构通过“行政化趋同”策略获得基层政府及群众的支持;行政性的社区社工站则通过“仪式化模仿”及“参与式实践”等策略增添专业化味道。两种路径展现了实践理性的特征,从制度环境中获得了技术治理需要的信任、规范及资源等社会条件。

第三,制度匹配是社会领域技术治理的实践基础。实践证明,技术本身秉持价值中立的态度,但是行动者却有独特偏好。因此,任何技术的推进过程中都需要根据制度环境做出匹配性调整,只有实现了技术与制度的兼容才能获得技术治理的发展空间。

技术治理似乎已经成为当前社会治理创新的“主旋律”,这些技术又有很大一部分来源于西方引入。以社会工作技术为例分析了技术治理实践的适应过程,本文创新地发现了制度环境塑造技术治理的匹配逻辑。上述研究结论不仅适用于社会工作领

域,也适用于类似的技术治理领域,比如政府购买服务制度的有效治理也需要与之匹配的充分发育的社会组织、公开透明的招标环境、专业有效的监管体系等,否则这项制度也被沦为传统行为者的逐利工具。当然,本文也限于案例的约束没有分层观察各级政府塑造技术治理的过程及逻辑,也许还有更为丰富而有趣的现象尚未受到重视。

参考文献:

[1]渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009年第6期。

[2]LEUNG T T F, Yip N M, Huang R, et al. Governmentality and the Politicization of Social Work in China. *British Journal of Social Work*. 2012, 42, 1039–1059.

[3]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》,《社会学研究》,2013年第1期。

[4]徐盈艳、黎熙元:《浮动控制与分层嵌入——服务外包下的政社关系调整机制分析》,《社会学研究》,2018年第2期。

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

[6]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》,《社会工作》,2016年第3期。

[7]郭伟和:《体制内演进与体制外发育的冲突——中国农村社会工作的制度性条件反思》,《北京科技大学学报》(社会科学版),2007年第4期。

[8]黄晓春:《技术治理的运作机制研究:以上海市L街道一门式电子政务中心为案例》,《社会》,2010年第4期。

[9]VOLKOFF O, STRONG D M, ELMES M B. Technological Embeddedness and Organizational Change. *Organization Science*, 2007, 18(5): 832–848.

[10]邱泽奇:《技术化社会治理的异步困境》,《社会发展研究》,2018年第4期。

[11]SCOTT W R. Organizational Structure. *Annual Review of Sociology*, 1975, 1(1): 1–20.

[12]MEYER J W, ROWAN B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 1977, 83(2): 340–363.

[13]DIMAGGIO, POWELL. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review* 1983, 48(2): 147–160.

[14]杨宝:《政社合作与国家能力建设——基层社会管理创新的实践考察》,《公共管理学报》,2014年第2期。

[15]Kang, X., & Han, H. Graduated Controls: The State–Society Relationship in Contemporary China. *Modern China*, 2008.34(1), 36–55.

[16]Zhang D W, Yan M C. Community Work Stations: An Incremental Fix of the Community Construction Project in China. *Community Development Journal*, 2014, 49(1):143–158.

[17]GAO J G, YAN M C. Social Work in the Making: The State and Social Work Development in China. *International Journal of Social Welfare*, 2015, 24(1): 93–101.

[18]Leung, T. & Tam, C. "The 'Person-Centred' Rhetoric in Socialist China", *British Journal of Social Work*, 2015.45(5): 1489–1507.

[19][22]杨宝:《嵌入结构、资源动员与项目执行效果——政府购买社会组织服务的案例比较研究》,《公共管理学报》,2018年第3期。

[20]何雪松、杨超:《中国社会工作的本土化:政治、文化与实践》,《济南大学学报》(社会科学版),2019年第1期。

[21]高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》,2000年第2期。

[23](美)凯瑟琳·西伦:《制度是如何演化的:德国、英国、美国和日本的技能政治经济学》,王星译,上海:上海人民出版社,2010年。