

社会工作参与重大突发事件应急管理的 合法性建构

——以灾害社会工作的角色实践为例

黄红

【摘要】在迈向应急管理现代化的过程中,社会工作的作用逐渐凸显,但在实践中,社会工作却存在合法性不足的“身份困境”。合法性建构意在回应这一“身份困境”,找到社会工作参与突发事件应急治理的话语基础和实践场域。在新制度主义的分析视域下,社会工作参与突发事件应急管理的合法性可分为社会合法性、专业合法性和规制合法性。灾害社会工作是专业社会工作力量参与重大突发事件的一个示范领域,研究发现社会工作参与突发事件应急管理的专业合法性趋向内部合法性和实用合法性,社会合法性与规制合法性则趋向外部合法性和认知合法性。合法性机制对社会工作参与突发事件应急管理的作用存在于强意义和弱意义两个层面上,强意义通过约束力使得社会工作的专业行为和技能输出呈现出一种被动选择的境况,弱意义通过认知激励或资源的分配方式对社会工作的进场和行为施加影响。

【关键词】突发事件应急管理;合法性;灾害社会工作

【作者简介】黄红,黑龙江省社会科学院社会学研究所所长、教授、高级社会工作者师(哈尔滨 150028)。

【原文出处】《学习与探索》(哈尔滨),2022.8.47~54

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“社会工作参与重大突发事件应急管理的合法性困境研究”(21BSH162)。

一、引论:社会工作介入突发事件应急管理的中国语境

2007年11月颁布并实施的《中华人民共和国突发事件应对法》对“突发事件”作出明确界定:“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。”对于社会系统来说,突发事件是一种突发事态,而灾害救助和应急管理则是一项公共议题。自党的十八大以来,习近平总书记从理论、历史、现实三个维度多次就防灾减灾问题作出重要论述,回答了我国防灾、减灾、救灾领域的重大理论和实践问题。2020年2月23日,习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上指出:“要发挥社会工作的专业优势,支持广大社工、义工和志愿者开展心理疏导、情绪支持、保障支持等服务。”^[1]习近平总书记对社会工作介

入突发公共卫生事件成效的充分肯定,为新时代社会工作参与灾害应急体系建设指明了方向,对社会工作者和社工组织如何提升自身能力、贡献应有的专业力量提出了新的要求。

从社会工作发展历史来看,早期的社会工作就特别强调在战争、自然灾害以及危机情况下的紧急服务。专业社会工作介入灾害服务始于20世纪80年代的英国,以个案工作模式为主,目的是帮助案主解决个体、家庭、社区的灾后社会和心理需求^[2]。其后,实务社会工作介入灾害服务发展于美国,普及于日本等其他发达国家,研究与实务领域也逐渐从单一“施赈者”扩大到与生理、心理、社会健康有关的多个领域。我国社会工作介入重大突发灾难以2008年“汶川地震”为起点,其后数年间,围绕数次大小不一的重大突发事件,社会工作者在其中承担了伤亡抚恤、心理辅导、家庭重建、社会照顾、社区重建、就业

辅导等工作,使得救灾过程中“人”的重要性被彰显,灾后的社区及心理重建被关注。回顾国内对于社会工作介入重大突发事件应急管理的探讨,多锁定在灾害救援模式、社会工作者角色与任务、社会服务资源网络以及社区重建四个议题上,具有明显的实践取向^[3]。与此同时,相关研究所关注的对象集中在受灾居民的灾害救援服务和一线社会工作者身心关怀方面,对于本土社会工作介入重大突发事件应急管理的机制缺乏深入探讨。

在2014年的“鲁甸地震”救灾过程中,由民政部统筹组建了我国首个社会工作灾害服务支援团,在一定程度上开启了社会工作介入应急管理的制度化探索^[4]。基于对实践的反思,社会工作参与重大突发事件应急管理的研究也在晚近,特别是新冠肺炎疫情爆发后展开。围绕社会工作在参与应急治理过程出现的“体系之外”边缘化尴尬和社会工作参与重大突发公共事件治理存在各种障碍和困难等相关议题,一些学者认为社会工作未被合法纳入国家突发公共事件治理体系是最为关键的原因。由此引申出的问题包括但不限于:在中国情境中专业社会工作于重大突发事件应急治理中有何功能与角色?主要能提供哪些不可替代的专业服务?社工组织能否得到公众的信任并参与突发事件救助?以上问题都指涉一个核心问题,即基于中国语境的社会工作介入重大突发事件应急管理是否具有合法性?合法性(legitimacy)一词源于拉丁文 legitimare,意思是“宣称合法”,一般表示正当性。合法性与“法律性”(legality)不同,政治哲学家一般将合法性视为道德或理性原则,社会科学家则通常从社会学角度来理解合法性,正如韦伯所言,这种视野下的合法性,表示的是对“治理权力”^[5](right to rule)的认可。在韦伯看来,这种源于对正式的和惯常的法律规则之尊重的合法性的外在基础包含着一种合理的有效性要求,这种有效性分为三种类型,它们分别建立在历史与习俗(传统型权威)、人格力量(个人魅力型权威)和正式的法规框架(法理型权威)的基础之上。

既有研究对社会工作参与重大突发事件应急管理的合法性讨论可归纳为两条路径,即资源路径和制度路径。资源路径将社会工作参与重大突发事件应急管理的合法性视为一种资源,一般采取管理视角,强调社会工作参与重大突发事件应急管理的可操作性、目的性和资源特征;制度路径则将社会工作

参与重大突发事件应急管理的合法性视为一种制度力量,通过强调社会工作的专业和技能特质,产生更为广泛的社会建构,进而实现制度化进程。本文运用韦伯的合法性理论引申出一组分析概念,即社会合法性、专业合法性、规制合法性,从社会合法性—社会化共识、专业合法性—能力性权威、规制合法性—法规性保障三个维度,尝试建构社会工作参与重大突发事件应急管理的合法性框架,以期回应社会工作参与重大突发事件应急管理的“身份困境”。

二、社会合法性:社会工作参与重大突发事件应急管理的社会化共识

所谓社会合法性就是一个组织因为符合某种社会正当性而赢得民众、群体的承认乃至参与,而社会合法性最主要的基础是已经成为传统的规范^[6]。“合法性是一种特性,这种特性不是来自正式的法律和法令,而是来自有关规范所判定的、‘大众’据以给予积极支持的社会认可和‘适当性’。”^[7]对于社会工作者与社工组织而言,介入重大突发事件应急管理就必须获得政府、社会公众及受助对象在内的多方主体认可,才能获得社会合法性。如果社会工作对利他主义等价值的追求构成合法性的基础,那么社会工作介入灾害应急管理的社会合法性的实质就在于如何获得利益相关者对这种价值取向的承认。由于社会工作服务的特殊性,其质量和结果主要体现在受众的主观评价上,专业性则更多地体现在对规则和文化认知的技能实践。因此,社会工作对规则的规范程度影响着其工具性资源的获取,对文化的不断传导则转向了“符号性”的认知,影响到其对社会认可与信任的获得。

(一)身份符号的社会认同

系统管理学派认为,一个组织或一门学科的存在必定要履行它对社会环境的一定功能,这样才能从社会环境中获取组织赖以生存的文化认同资源^[8]。价值理念规制着社会工作者或社工组织活动的行为,其社会基础取决于这种价值理念能否获得社会的普遍认同,即能否契合社会成员的基本价值观。如果社会工作的价值追求构成了其社会基础的价值本体,那么其社会合法性的客体就指向了如何获得社会成员及其他利益相关者对其价值本体的承认。社会工作实务中的平等、尊重、理解、合作理念实际上都是其价值标准的物化形式,因此,这种基于社会普遍价值观的专业认同、承认与支持不是公共

权力决定的,社会公众对于社会工作的认同来自于社会工作能“解决”多少社会问题。与此同时,这种认同又有主客之分,前者指涉社会工作参与灾害应急管理获得“谁承认”,后者指涉“承认什么”^[9]。

社工组织的发展是在一个复杂的社会系统中进行的,社会公众对社会工作的认知会转化为对社工组织“符号”和“身份”的判断。通过近四十年的专业发展与政府的推动,社工组织形态已逐步契合中国当前民众社会心理特点。通过基层社区治理实践,社会工作在基层场域中具有了一定“公”的成分,由此获得了公众的前导性社会信任,社工组织也以超常规的速度发展成长。就灾后社会重建而言,“应急”这一服务场景既给社会工作提供了发挥专业优势获取认同的机会,同时也对社会工作提出了挑战。在灾区这个复杂的现实场域中,因灾害而骤然凸显的各种矛盾会在短时间内集中爆发,其复杂性不仅源于地理空间的灾情差异,亦源于随灾情变化而出现的社会心理波动、不确定性与矛盾演进。社会工作者和社工组织介入灾害应急管理,不仅要处理各类主体的恐惧感和悲伤情绪,使受灾群众尽快从灾难映像中走出来,还要协助灾区民众发展生计。社会工作是一门应用型学科,在参与重大突发事件应急管理的历程中,针对不同服务领域和服务对象形成了不同的专业知识领域,如灾害社会工作、医务社会工作、老年社会工作、青少年社会工作等。从数次救灾实践的经验来看,社会工作介入灾害救援服务与社会重建是一项极为庞杂的系统性工作,几乎涵盖了所有实务社会工作的潜在服务对象。面对种种任务,社会工作的应对策略便是提供最恰当的服务和进行最精确的角色定位,形成灾害社会工作领域服务的多元取向。

改革开放后,尤其是1987年恢复重建以来,社会工作学科就紧紧地与政府治理、社会管理、社会治理等政治领域改革进程连接在一起,特别是在近十年已成为促进和谐社会建设、社会治理创新的重要力量,在一定程度上其被赋予了某种非公身份的政治功能,又因为社会工作是为了服务于社会和谐稳定、社会变迁秩序目标而被建构,这种功能就具有了较强的刚性特征^[10]。从近十几年社会工作参与重大突发事件应急管理的历程来看,社会工作力量本着强烈的专业使命感和社会责任感,积极投入到灾害救援和恢复重建工作中,面向丧亲者、儿童、老年人、残疾人等群体,提供情绪辅导、课业辅导、成长陪同、照

护、生计支持等专业社会工作服务,初步形成了社会工作介入重大突发事件的工作模式,得到了政府、社会公众及学界的认可。

(二)“知识域”的功能认知

社会治理实践和社会科学知识中的行动逻辑问题,构成了现代社会治理模式重构的必要条件。换言之,如果行动逻辑只能靠强制力而形成,那么改善社会治理模式就几乎没有其他的空间。如果可以将社会工作的价值与知识作出相对隔离,那么社会工作知识生产的核心就可以聚焦于行动方式和行动技能这个“知识域”之中。在这一认知下,政府将社会工作纳入重大突发事件应急管理的行动主体中,隐含的目标就是对更为理想的集体行动模式的追求。

在重大突发事件应急管理中,离不开公共服务叙事。社会工作在灾难中的弱势群体救助、资源链接、灾难亲历者的危机干预和心理疏导、伤亡者家属的哀伤辅导和社会支持、疫情防控紧急状态下志愿者的动员和组织管理等方面发挥着不可替代的专业作用,成为新冠疫情等重大突发事件中的柔性力量,发挥着社会的“稳压器”的作用^[11]。以上服务无疑是重大突发事件应急管理的“终端”,在这一行动系统中,权力是保证集体系统组织顺利运作的力量,社会工作透过政治系统中的合法性资源,运用“知识域”产出修复社会的力量。

在肯定成绩的同时,我们也应看到,在社会工作参与灾害应急管理的实践中,决策力量对社会工作“作用”的影响远高于社会工作“知识域”所塑造的专业形象,故在社会工作专业的认知发展及实务需要上出现了落差。决策力量所关切的是专业体制建构内容能否回应社会事件,非决策力量则延续着社会工作专业化行动所需的条件,使得社会工作“知识域”的功能认知呈现出既重叠又断裂的现状。这样的状况又使得灾害社会工作对社会产生的“话语—知识”建构效应偏向于决策话语,因此,专业权威与决策权威之间的关系就出现了张力。迈向治理现代化的曲线性流变使得这种张力所处的环境渐次改变,在现代化转向期间,决策力量对社会工作“知识域”具体形态的认知流变大致呈现出集体行动共同体的律动特点。

三、专业合法性:社会工作参与重大突发事件应急管理的能力性权威

我国存在两次社会工作发展期,第一次是从20世纪初到50年代初期,这也是欧美社会工作快速专

业化、科学化的发展时期;第二次是从20世纪80年代末至今,中国的社会工作在不断回应政府、社会需求的过程中逐渐发展起来。灾害(disaster)是人为或非人为的破坏力量,未预警地对人类常态社会功能产生重大的瓦解性影响,灾害社会工作是社会工作的重要领域之一,也是专业社会工作参与重大突发事件的一个示范领域。自2008年社会工作介入“汶川”地震的灾后紧急救援、临时安置和恢复重建起,灾害社会工作在多次重大突发事件应急管理中全方位展示了社会工作的专业优势,丰富了我国社会工作本土化内涵。

(一)作为学科灾害社会工作

一门学科体系趋向成熟应包括三个层层递进的必要条件,即完备的概念体系、明确的对象范畴以及对现象规律的理论总结。概念体系是其中最为基础的部分,“一门学科真正的力量往往在于,形成了只有经过长时间努力才能够把握的高度专业化的概念框架”^[12]。灾害社会工作目前还不成熟,无论是以领域来建制还是以学科来建制,灾害社会工作研究还没有形成成熟的理论体系是客观事实。就学科建设而言,从当前社会工作理论研究的实际情况出发,做好理论体系的基础就是建构灾害社会工作的概念体系,并进一步提炼出相应的对象范畴,进而运用范畴总结出理论规律。

纵观近十年国内现有的灾害社会工作学的研究著作,在体系建构上多为教材式罗列或经验式总结,主要由一些工作概念或专业术语支撑,学术性的概念不多。仅有的以理论体系建构或向理论范式过渡为目的的研究当中,部分陷入了逻辑起点的误区或没有找准本土灾害社会工作学的概念重建^[3]。这些研究虽尚未建立起公认的学科范畴,但基本概念已逐渐明朗,运用现实逻辑与历史经验的方法构建灾害社会工作学的概念体系的时机已经来临。未来灾害社会工作学科体系建设的主要工作就是在概念体系生产的基础上,进一步地提炼出更有解释力的理论体系,并进一步利用有关范畴去总结实务工作中的某些规律,从而为灾害社会工作的本土理论建构打下基础。

如果说学科体系建构强调的是学术规范和行为规则等内在制度,那么学科建制则强调的是学科的社会建制,即学科的外在制度。费孝通认为,一门学科的社会建制大体上应包括五个部分,即学会、专业研究机构、各大学的学系、图书资料中心和学科的专

门出版机构^[13]。学会、机构和学系在社会建制和社会运作层面上的范式建构,都指向了学术共同体(academic community)的形成^[14]。作为学科规训制度的一个重要组成部分,学科建制的体系完备与否十分重要。就像新闻与新闻学之间存在着根本不同,灾害社会工作与灾害社会工作学也有着很大的差别。灾害社会工作的合法性植根于社会需要,处于变动之中,而灾害社会工作学的合法性则更多地植根于学术共同体的认同。发达国家灾害社会工作研究有关的研究人员、资料、期刊、人才培养等层面的工作已经基本完成,即在社会建制层面和高校建制层面的工作已经基本完成,并得到了政府与社会的认可,获得了学科的行政合法性与社会合法性^[15]。我国灾害社会工作学仍然欠缺理论体系的构建以及学术共同体的构建,需要寻找本学科学术合法性的本土基础,并基于此重新对学科的理论体系进行构建以区别于其他社会工作分支学科,这是获得本学科学术合法性的必然选择。

(二)作为实务的灾害社会工作

作为专业力量,社会工作者和社工组织有序参与到救灾工作中所发挥的作用已得到广泛赞许,服务模式不断丰富,价值日益凸显。与此同时,经过十余年的探索与发展,社会工作介入灾害应急管理的程序及标准问题也逐渐显现,如北京、安徽等地针对应急管理社会组织建设和社会工作参与应急管理标准等问题已开始了先行探索。^①

社会工作介入“灾害”,可分为灾害预防(Disaster Prevention Planning)、灾害处置(Interventions During a Disaster)和灾后干预(Interventions Following a Disaster)三个阶段^[16],各阶段采取的行动看似各自独立却又相互关联。而“应急治理”则更多涉及灾害处置期间。从十余年我国实务社会工作在2008年“汶川地震”、2010年“玉树地震”、2013年“芦山地震”、2014年“鲁甸地震”、2016年“盐城特大龙卷风冰雹灾害”等救灾中的服务实践来看,作为服务主体,实务社会工作在灾害应急管理中的救难期、应变期和恢复期的服务内容涉及以下诸方面(见下页表1),服务内容的规制有助于专业权威的建立,并对社工组织的灾后服务提供程序性遵循。

社会重建是一个抽象范畴,而实践的前提就是要将抽象的社会重建对象化,因此,社会工作介入社会重建的先导就是要将对象范畴操作化,而操作化

表1 灾害处置期实务社会工作的服务内容

分期	介入时间	阶段性目标	服务内容
救难期	灾害发生的两周内	建立生活秩序	受灾户的紧急生活救助,受灾居民、救灾人员等的心理情绪支持与危机调适,民间救灾力量的协调统合,动员相关专业人力投入救灾工作等。
应变期	灾后两周至一个月之间	恢复生活模式	受灾家庭及个人问题、需求的专业鉴定,受灾居民、救灾人员等的灾后心理支持,儿童支持与高龄者照顾,组织灾区百姓成立自助团体、发展社区组织。
恢复期	灾害发生一个月以后	提升生活品质	灾民心理重建与意志凝聚,社会集体心理治疗,赈灾物资与捐款流向的征信与告知,灾后重建的社会连带感,持续关怀弱势偏远地区,重建工作检讨等。

中最重要的一环就是找到社会工作的介入点。以灾害社会工作为例,在灾害处置期的实务目标可总结为用专业服务帮助受灾家庭、个人及救灾人员以稳定的状态回归正常生活轨道。社会工作者和社工组织所提供的服务项目应随着每个灾害应急管理阶段的目标与需求不同而有所改变,动态修正服务内容,回应应急治理的灾害救援目标。在具体的实务工作中,灾害社会工作的角色可分为微观、中观和宏观三个部分。在微观层面,具体实务包括对灾民及其家属的心理重建、协助个人与家庭连结资源、介入社会支持网络、提供资讯等。在中观层面,社会工作者同时扮演了资源整合及协调、社会力量整合、社区福利传导、减少受灾居民被标签、为服务对象赋能、协助灾后重建等。在宏观层面,倡导相关政策的改变。

四、规制合法性:社会工作参与重大突发事件应急管理的法规性保障

在社会科学领域,C.E.佛瑞茨(CE.Fritz)、A.H.邦顿(A.H.Barton)、E.L.库朗特利(E.L.Quarantelli)等研究灾害与社会关系的学人都把灾害看作一种社会系统因遭受突发的而且具有破坏性的冲击而偏离常态的现象^[7]。其中以E.L.库朗特利为代表的“结构和功能”流派从组织论视角出发,以结构和活动内容两根轴线,探讨了社会系统灾害应对中的组织角色问题。灾害社会工作在近十年的快速发展,对于助力我国数次自然灾害的灾后社区重建和灾民社会融合发挥了重要专业作用,但仍然显现出一些问题,如在社工组织的动员模式上出现了“重动员、轻协调”的现象,灾害应急管理的社会工作参与虽然在体制上不断改革推进,但机制性保障仍存在巨大空白。

(一)角色建制化:行政权力与专业性质的互构

改革开放以来,中国社会已由“总体性社会”转向“后总体性社会”,国家对资源和社会活动空间的垄断不断弱化,社会正在成为与国家并列的、相对独

立地提供资源和机会的源泉^[8]。然而,在“后总体性社会”中,政治和行政因素仍然是一种辐射力和穿透力极强的资源,即使是完全在市场中流动的其他资源,也仍然要受到政治与行政力量的巨大影响^[9]。虽然这种影响仍然巨大,但社会已经成为具有一定自生性的规则与逻辑场域。在应急救援领域,随着2018年国家应急管理部正式成立,“应急管理”成为一个相对独立的政策领域,社会工作参与灾害应急管理的政策制度也进入了加速创立期(见表2)。

上表呈现了不同时期社会工作在国家应急治理体系当中被赋予的位置。由应急救援领域的政策法规文本中对社会工作的认可可以看出,社会工作参与灾害应急管理的角色建制化是在国家认可的框架中进行的。角色建制化是一种状态,也是一种纳入政府合法体制的过程。用角色建制化作为一个讨论体制形塑的起始点,可以透过这个概念来分析制度发展的结果。从发展阶段来看,2018年国家应急管理部成立可作为一个分界。2018年之前为追求专业化阶段,在此阶段中,灾害社会工作处于专业边界不够清晰、人才队伍专业化程度不高、服务体系不明确的时期;2018年之后为辨识建制化时期,在此阶段中,灾害社会工作的法律地位及其权利义务逐步得到明确,与角色相关的服务内容逐渐清晰。从国家权力与专业权力的角度切入,可以发现灾害应急管理的专业力量需求与灾害社会工作的发展形成了互构关系,即在成为一种专业的期待之下,规制成为了社会工作建立专业权威的一种表征,从制定、确立到执行的过程中,灾害社会工作的专业样貌也逐渐被形塑出来。

虽然在两阶段中国家采取了不同的发展策略及路径来推进灾害社会工作专业化的发展,但都紧扣“专业性”,即专业队伍和专业技能是明确灾害社会工作“法律地位及其权利义务”的基础。这样的行动选择来自于社会工作在我国发展的历史脉络,也来

表2 社会工作参与灾害应急管理政策制度演进

时间	名称	所涉内容
2009年10月	《民政部关于加强救灾应急体系建设的指导意见》	鼓励和吸纳社会工作者参与救灾应急工作,探索建立社会工作者引领志愿者开展减灾救灾服务的联动机制
2011年11月	《国家综合防灾减灾规划(2011-2015年)》	推进防灾减灾社会工作人才队伍建设
2013年12月	《民政部关于加快推进灾害领域社会工作服务的指导意见》	构建适应中国国情的救灾领域社会工作服务体系
2015年5月	《民政部救灾应急工作规程》	国家Ⅲ级及以上救灾应急响应启动后,将指导社会工作者、志愿者等社会力量有序有效参与灾害救助工作
2021年8月	《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》	明确社会组织、社会工作者等参与突发事件应对的法律地位及其权利义务,完善激励保障措施
2021年12月	《中华人民共和国突发事件应对管理法(草案)》	加强心理健康服务体系和人才队伍建设,支持引导心理健康服务人员和社会工作者,加强受突发事件影响各类人群的心理健康教育、心理评估、心理疏导、心理危机干预、心理行为问题诊治等心理援助工作
2022年2月	《“十四五”国家应急体系规划》	引导心理援助与社会工作服务参与灾害应对处置和善后工作,对受灾群众予以心理援助

自于现实困境,包括但不限于社会工作者与社会工作者的角色区划、专业社工组织与志愿者组织的角色定位、社会工作者与心理咨询师的专业介入对象划分等。以上问题都需要在灾害社会工作的发展与前进中解决,在政府、学者及社工组织三方交互运作之后,形塑出社会工作角色建制化的合理样貌。

(二)机制再生产:协商合作治理的探索性命题

不同的治理模式会形成不同的运作机制^[20]。从我国的历史来看,传统的统治型灾害治理模式形成的是“权威—服从”的权力机制,当代的管理型灾害治理模式形成的是“契约—纪律”的法律机制。近年来,我国社会工作参与的数次灾害救援的工作中出现了一些共性问题,如片段且重复的需求调查、一线社会工作者人力与素质无法满足灾后的服务需求、部分社工组织持续提供服务的可行性不足、专业社工组织人力与灾民需求对接不畅等。究其原因,是在管理型灾害治理模式下,居于治理中心的单一主体,其自上而下治理机制的工具理性影响了灾害治理中效率的提升。在单一中心治理结构约束下,客观排斥了社工组织作为灾害治理主体的合法身份,由此造成专业社会工作服务供给的标准化与社会需求的复杂性和多样性之间的冲突。

目前,我国灾害社会工作在社会治理层面的研究主要采用的是嵌入性视角,认为社会工作专业应与国家治理相适应,在政府的监督和管理下参与到社会服务当中^[21]。灾害社会工作要争取政府的信任与支持,把自身作为一个主体融入到灾区的管理体系之

中^[22]。这样的视角将灾害社会工作置于管理型政府中的公共服务“短缺性”服务供给者的地位,这样的角色特质使得社工组织难以主动优化灾后服务的供给,若要形成一种符合公共服务再生产规律及需求的制度模式,就需要调整现有的灾害管理机制。作为一种探索性命题,探讨专业社会工作在灾害应急管理中的主体地位不仅是公共服务的供给再生产,同时也是社会责任伦理的再生产,即专业自反性的本体成长,这样社会治理中的伦理“返魅”又恰是当代治理理论一个最显著的特色^[23]。在这种主体位置的主张下构建的将是“协作—商谈”型的灾害应急管理机制,这样的运作机制有别于既有灾害应急管理“中心—边缘”结构下的附属型协作机制,其功能在于优化社会工作在灾害应急管理中的服务供给,按照合乎公共应急服务再生产的要求,形成新的管理机制安排。这种机制在关系上呈现出一种“嵌合”的特征,即结合、合作和协同发挥作用的过程和机制^[24]。

近年来,我国治理现代化道路上的多元治理观念日趋成熟,“治理”在自反性建构中逐渐超越了政府机制和市场机制非此即彼的思维逻辑,“协商”机制和“合作”观念逐渐成为公共领域政府与社会达成共同目标的实践路径。灾害应急管理中,新的制度安排所指涉的核心问题在于如何把握权威治理主体与社会治理主体的关系,其在宏观上是国家与社会的关系问题,在中观上是行政权威与专业权威的平衡问题,在微观上是主动参与和被动安排的程序问题。灾害应急管理上的协商合作治理,其治理观念

可以概括为用“合作”来代替以政府为中心的“控制”导向,“合作”并不否认政府的权威,权威治理主体在“合作”中享有自主性。将社会工作作为治理主体,是在行政权威与专业权威的平衡后,基于公平和相互信任,主动参与到谋求公共利益当中的一种模式。在具体实践领域,协商合作式灾害应急管理的表征就是允许根据不同地区的经济社会发展差异和社工组织发育程度,自主选择不同的社会工作介入模式,采用具有差异化的管理模式,提升社工组织的回应性和反应能力,从而获得更好的治理绩效。

五、余论

因应政治制度差异或文化、历史、习俗等特质,不同的国家和地区可能存在着截然不同的社会工作,正是其间的差异性突显了社会工作本身所具有的活力与潜力。就我国灾害社会工作本身而言,它的出现必然是与它所能产生的作用或所能达成的目标、效果有关。笔者通过对社会工作参与重大突发事件应急管理的本土化合理性建构的分析,发现社会工作的专业合法性更趋向一种内部合法性和实用合法性,而社会工作参与重大突发事件应急管理不仅需要适应事件现场的技术环境,而且受制于所处的社会环境与制度环境,这两个环境场域则趋向一种外部合法性和认知合法性。合法性机制对社会工作参与重大突发事件应急管理的作用存在于强意义的和弱意义两个层面上,强意义指制度环境所具有的强大约束力使社会工作的专业行为和技能输出呈现出一种被动选择的境况;弱意义指社会环境通过认知激励方式或资源分配方式,对社会工作的进场和行动施加影响。合法性建构意味着社会工作要通过发挥策略性回应的能力倡导新的制度规则,提出新的规范标准以及营造新的认知模式等来回应“身份焦虑”,只有这样,社会工作才能找到自身参与重大突发事件应急治理的话语基础和实践场域,进而推动社会工作本土化进程。

注释:

①参见北京市应急管理局:《应急管理社会动员和社会组织建设项目公开招标公告》,http://ccgp-beijing.gov.cn/xxgg/sjzfcggg/sjzbgg/t20220509_1424876.html;安徽省民政厅《“社会工作参与应急管理”标准研制项目竞争性磋商公告》,http://mz.ah.gov.cn/public/21761/120382331.html.

参考文献:

[1]习近平:《在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展

展工作部署会议上的讲话》,《人民日报》2020年2月24日,第2版。

[2]Gibelman, M. "The Search for Identity: Defining Social Work—Past, Present, Future", *Social Work*, Vol. 44, No. 2, 1999, pp. 298-310.

[3]杨君、何茜:《中国灾害社会工作研究述评:理论、方法、议题与启示》,《云南大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

[4]文军、吴越菲:《社区为本:灾害社会工作服务及其本土实践——以云南鲁甸地震灾区社会工作服务为例》,《河北学刊》2016年第5期。

[5]马克思·韦伯:《经济与社会》(第1卷),上海:上海人民出版社2010年版,第323页。

[6]高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》2000年第2期。

[7]邓正来:《布莱克维尔政治制度百科全书》,北京:中国政法大学出版社2011年版,第355页。

[8]Kast F. E., Rosenzweig J. E., "Organization and Management of Space Programs", *Advances in Space Science & Technology*, Vol. 7, No. 12, 1965, pp. 273-364.

[9]王思斌:《走向承认:中国专业社会工作的发展方向》,《河北学刊》2013年第6期。

[10]徐选国:《大变局时代社会工作的专业重塑与理论回响》,《社会工作与管理》2019年第3期。

[11]黄红:《在疫情防控大考中提升社会治理温度》,《奋斗》2020年第5期。

[12]约翰·齐曼:《真科学:它是什么,它指什么》,曾国屏、匡辉、张成岗译,上海:上海科技教育出版社2008年版,第12页。

[13]费孝通:《略谈中国的社会学》,《社会学研究》1994年第1期。

[14]方文、韩水法、蔡曙山、吴国盛、郑杭生、吴志攀、萧琛:《学科制度建设笔谈》,《中国社会科学》2002年第3期。

[15]张粉霞、张昱:《化危机为转机:国际灾害社会工作研究综述》,《社会工作》2014年第1期。

[16]Torgusen, B. L., and J. I. Kosberg, "Assisting Older Victims of Disasters: Roles and Responsibilities for Social Workers", *Journal of Gerontological Social Work*, Vol. 47, No. 1/2, Jan. 2006, pp. 27-44.

[17]大矢根淳、浦野正树等:《灾害社会学导论》,北京:商务印书馆2017年版,第26页。

[18]孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。

[19]孙立平等:《动员与参与:第三部门募捐机制个案研究》,杭州:浙江人民出版社1999年版,第12页。

[20]B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明、夏宏图译,北京:中国人民大学出版社2001年版,第51页。

[21]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。

[22]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》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2009年第1期。

[23]张康之:《合作治理是社会治理变革的归宿》,《社会科学研究》2012年第3期。

[24]王思斌:《社会工作参与公共危机事件治理中专业功能的嵌合性实现——以新冠肺炎疫情防控治理为基础》,《社会工作与管理》2020年第6期。