

“曲线型”嵌入：社会工作机构参与社区治理的过程逻辑

武小龙 康旭晖

【摘要】社会力量参与社区治理是新时代的重要特征。以南京市A社区政府购买项目为例,从嵌入理论的分析视角出发,重点考察了社会工作机构参与社区治理的过程逻辑。研究发现,社会工作机构主要通过“政治—行政—专业”三维路径嵌入基层社区治理,并呈现出“浅层、深层、逆向、有机”的曲线型嵌入过程。在浅层嵌入阶段,主要通过前期摸排、活动策划和需求调研等方式,赢得社区信任并建立初步关系;在深层嵌入阶段,重点通过专业知识运用、党建品牌融合、服务平台搭建等方式,促进机构与社区关系向深层次发展;在逆向嵌入阶段,由于“政治话语”与“专业话语”主辅关系的不断摩擦,社会工作服务出现了“表演性”和“迎合性”的脱嵌问题;在有机嵌入阶段,通过成立机构党支部、挖掘社区骨干力量、发挥专业服务等方式,逐步呈现出互利共赢的发展态势。因此,为推动社会工作机构与社区治理从“嵌入性发展”走向“融合性发展”,可进一步在“政治—行政—专业”三大维度强化关联与融合。

【关键词】社会工作机构;社区治理;嵌入理论;嵌入过程;融合性发展

【作者简介】武小龙,南京航空航天大学人文与社会科学学院副教授、硕士生导师,博士,研究方向为社区建设与社区治理、数字治理与公共安全;康旭晖,南京航空航天大学人文与社会科学学院硕士研究生,研究方向为社区社会工作(江苏 南京 211106)。

【原文出处】《华东理工大学学报》:社会科学版(沪),2023.5.39~52

【基金项目】本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡村数字治理中的主体赋能及行动机制研究”(编号:22YJCZH193)和中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“数字赋能乡村治理现代化的过程机理与提升路径研究”(编号:ND2023010)的阶段性成果。

一、问题的提出

社区治理是国家治理的根基,是建构国家治理体系和治理能力现代化的关键部分。2021年4月,国务院发布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,要求完善社会力量参与基层治理激励政策,建立以街道(乡镇)购买社会工作服务为载体的协作机制,吸纳社会力量参与基层服务。这意味着支持引导社会力量参与社区治理已成为新时代的一项重要特征,充分发挥社会组织、社会工作者等主体的协同效应,对于完善社区治理体系、增强服务

效能和建构中国式基层治理现代化具有重要的现实意义。

在社会力量参与基层治理的过程中,社会工作机构作为一个重要的参与主体,在社区志愿服务、特殊群体服务、应急救援和疫情防控中发挥着关键的效用。特别是在2013年9月,国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》后,社区公共服务的市场化和社会化更是成为一项重要的创新举措而得到社会各界的广泛认可,社会工作机构也由此开始真正发挥出“增能赋权式”的协同效应。然

而,受科层化体系和基层行政化的影响,社会工作机构在参与社区治理的过程中,依然存在一些结构性的实践症结,比如社会工作“被动赋权”以及行政化、内卷化的问题。因此,如何在中国基层社区的具体情境中发挥社会工作的专业服务,探索出中国特色本土化专业社会工作者参与基层治理的创新机制,已然成为新时期社会各界关注的一个核心议题。

基于以上考虑,为全面揭示专业社会工作参与中国基层社区实践服务的过程机理,本文主要以南京市A社区为典型个案,从嵌入理论的分析视角出发,通过构建“政治—行政—专业”三维分析框架,重点从“浅层嵌入、深层嵌入、逆向嵌入、有机嵌入”四个阶段系统分析社会工作参与社区治理的过程与实践逻辑,从而为专业社会工作与行政社会工作的异质整合和基层治理现代化提供理论与经验支撑。

二、社会工作嵌入社区治理:一个理论框架

(一)嵌入理论与中国社会工作发展研究

关于嵌入性问题的研究主要涉及“波氏”和“格氏”两大理论流派。卡尔·波兰尼最早提出这一概念,用于揭示经济体系与社会结构之间共生、牵制的内在关系,包含三层理解:一是经济活动产出与社会生活之间是一种互惠关系;二是生产的动机和条件植根于整个社会结构;三是社会等级的再分配产生不同的劳动分工并黏合特定社会效益。^①然而,马克·格兰诺维特的嵌入思想更加微观,较为注重微观行为与社会网络之间的因果关系,认为一种新的行动或行为的有效运转,需要嵌入其背后的社会关系网络之中。^②对于以上两种阐释,有学者分别将“格氏”和“波氏”的观点概括为“方法论嵌入观”和“本体论嵌入观”^③。其中,在格氏“方法论嵌入观”指导下,不少学者主要将我国社会工作嵌入社区治理的过程概括为“增量嵌入”^④“分层嵌入”^⑤“吸纳嵌入”^⑥等;在波氏“本体论嵌入观”的基础上,一些学者则重点提出了“双重嵌入”^⑦“双向嵌入”^⑧的观点,并构建了“嵌入、反嵌与脱嵌”^⑨的分析框架。应该说,嵌入理论为专业社会工作实践提供了一个重要的分析

视角。

实践中,嵌入性是我国社会工作本土化不可回避的话题。一方面,专业社会工作的发展需要嵌入社区治理体系之中。基于对中国国情、传统文化和基层治理实践的思考,专业社会工作是嵌入原本的社区管理领域之中并谋求发展的,必然会经历从“嵌入性发展”到“融合性发展”的演进。^⑩另一方面,基层治理现代化呼唤专业社会工作“嵌入”。从社区治理共同体的角度来看,专业社会工作嵌入是政府管理理念从“一元”到“多元”的重要转变,可有效驱动政府和第三方行为体有机结合。^⑪比如,网格化管理的社会化服务通过个体、组织、社区增权和社会化事务参与促进基层治理。^⑫因此,相比于传统的一元化管理,社会工作嵌入社区治理是基层建设中的一种开放式创新实践,更加强调多元主体互动并存、动态协同与合作治理,是一个价值共创和共建共治共享的过程。^⑬这有效阐释了社会工作与社区之间的融合共生关系。

综合分析,将嵌入思想应用至基层社区治理的情境中具备较强的契合性。专业社会工作与社区行政性社会工作是具有共生关系并需要实现强有力扎根和合作的两个主体,二者合作可以为社区有效链接外在资源,也能为社会组织提供赖以生存和发展的资源空间,在中国式现代化的基层治理中,专业社会工作要实现专业性和行政性共生,并谋求“嵌入式”发展。

(二)社会工作机构嵌入社区治理的逻辑框架

社会工作机构通过政府购买项目参与社区治理往往被理解为一个“动态过程”。比如,有研究指出政府购买社会工作服务本质上是相关主体利益博弈的过程^⑭;有研究则认为,在社会服务项目外包过程中,政府对第三方社会工作机构表现出一种“过程式嵌入”的逻辑^⑮;也有研究分析表明,“嵌入”是专业社会工作机构与基层社会治理系统建立协作关系的过程^⑯。本研究中,社会工作机构嵌入社区治理的过程重点是指,第三方专业社会工作机构通

过政府购买项目的方式参与到基层社区治理中,社会工作机构从承接项目到项目结项全过程的“嵌入”实现状态。

从叙事角度来看,学者们大多偏向于从自上而下的“政府视角”描述社会工作机构嵌入社区治理的过程,将嵌入视为专业社会工作对政府行政的专业扩张行为,将反向嵌入视为政府对专业社会工作的政策接纳。^⑮在理论分析层面,学者们更多集中于讨论政府组织与社会工作机构之间的某种理想关系类型或认知框架,趋向于研究基层单一政策的应用问题,而无法揭示社会工作机构嵌入基层社区中的多线条联系和微妙互动。本研究力图在叙事角度和理论分析上寻求进一步的突破,主要从自下而上的“社工视角”出发,把嵌入定义为专业社会工作对基层社区行政的专业整合,提出“浅层嵌入、深层嵌入、逆向嵌入、有机嵌入”四大过程阶段,分析嵌入主体(社会工作机构)对客体(社区)的行动过程与逻辑,展现不同阶段社会工作机构嵌入的水平、状态和程度。其中,“逆向嵌入”是指社会工作机构嵌入过程中出现的嵌入失灵与专业丧失,进而导致嵌入程度反弹的状态。

在社会工作嵌入社区治理的逻辑路径研究中,王思斌和阮曾媛琪指出专业社会工作与政府公共服

务、社会福利体系表现为“制度、项目和服务”三个层面的嵌入关联。^⑯陈伟杰则探讨了政府层级间互动对专业社会工作的影响,并提出“层级嵌入”的逻辑构思。^⑰彭小兵等进一步提出“党建引领”与“社会工作”互嵌的社区治理逻辑。^⑱本研究以南京市A社区政府购买项目为例展开分析,力求实现理论分析与实践的整合,将专业社会工作机构“嵌入”社区治理的过程分为“浅层嵌入、深层嵌入、逆向嵌入、有机嵌入”四个由浅入深的演进阶段,遵循“政治嵌入、行政嵌入和专业嵌入”的逻辑路线,并呈现出“曲线型发展”状态,从而实现社区治理体系的多元化、精细化、专业化与现代化。具体的逻辑关系参见图1。

三、个案介绍:南京市A社区“邻里·聚”项目购买概况

基于案例分析的典型性原则,本文主要选取南京市A社区为研究样本。为了获取客观丰富的第一手经验资料,在2021年4月至2022年12月期间,课题组先后对A社区展开了参与式观察和半结构化访谈,部分课题组成员还以Y社会工作机构项目驻点社会工作者和社会工作实习生的身份进入A社区展开实地观察,具体参与A社区公益空间运营规划和项目驻点服务工作,最终顺利完成个案信息资料获取,整理录音文字5.8万余字。资料收集主要源于三

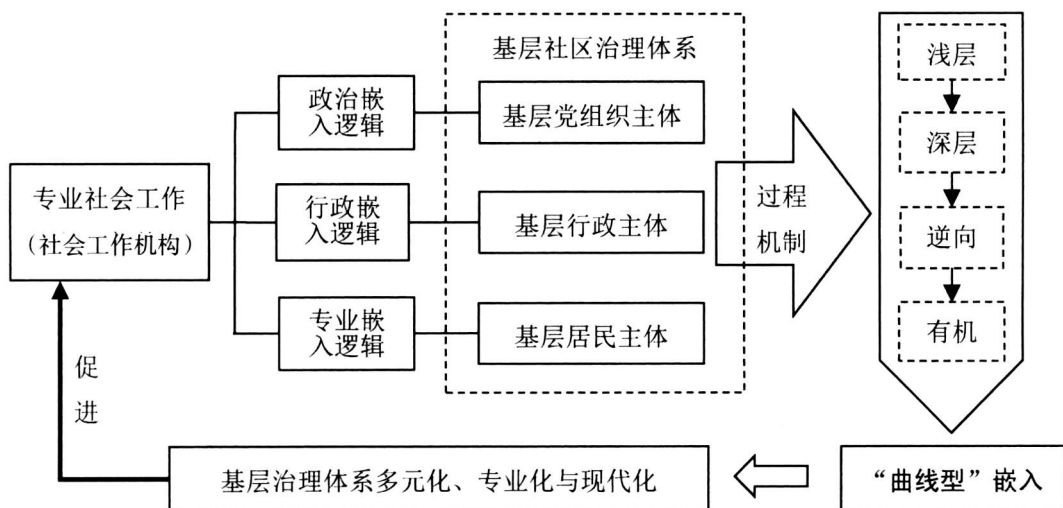


图1 专业社会工作嵌入社区治理的过程逻辑

个方面:一是对街道书记、社区书记、网格化服务分管主任、Y机构负责人(总干事)、A社区项目主管、网格员、居民等相关人员组织了多次半结构化访谈^①。二是以驻点社会工作者身份进入A社区实地观察,全过程参与项目开展及实施的各个环节,并做好各个流程的信息记录。三是通过定期网络回访、电话跟进的方式,与机构负责人、A社区项目主管和驻点社会工作者沟通,确保案例资料的持续更新。值得注意的是,由于本文抽样选取A社区为典型案例样本开展调研分析,其研究结论不可避免会存在个案的局限性问题,但本文的论证会尽可能凸显社会组织嵌入过程的理论特征与实践特征,努力提高单一个案研究结论分析的扩大化推理。

(一)南京市A社区的治理需求

A社区地处江苏省南京市J区M街道,项目实施场地在A社区党群服务中心,内部功能涵盖党群服务、网格服务、居家养老、公益阅读、妇联、政协等;周边为“十五分钟生活圈”,覆盖生活、教育、医疗、公益和文娱服务等五大网络。当前A社区面临的主要治理问题包括:一是社区自组织的发展需求与社区工作安排和现有资源调和不佳,且存在自组织之间拉帮结派的现象;二是社区公共服务覆盖比例较低,社区居民、辖区单位对社区事务参与度不足,社区民间自组织参与水平偏低;三是社区服务专业性欠缺,社区居民的需求未能得到有效回应。

针对上述治理问题,我们总结出了A社区的四大需求:一是社区治理需求,形成邻里共建共治共享的长效运行机制。发挥A社区居民自主性和社会资本功能,形成社区社会化治理的邻里共享机制。二是社区参与需求,形成睦邻友好、守望相助的邻里共同体。通过年长群体带动中青年群体,调动居民参与主动性,提升社区居民总体参与率。三是组织培育需求,形成紧密团结、科学管理的治理共同体。培育和发展居民自组织,通过社区治理理念、技术和行动的输入,助力A社区形成共建共治共享的治理共同体。四是资源整合需求,形成资源开发、利用与共

享的有机生态链。盘活社区资源,打通场内、场外资源共享的良性循环,形成多元主体参与下资源开发、利用与共享的有机生态链。

(二)“邻里·聚”项目方案概述

2021年3月,A社区“邻里·聚”社区公益空间运营项目主要利用公开采购的方式由Y机构竞标获得,服务期限为1年。^②该项目以创新社区共建共治共享和推进服务下沉为契机,围绕“一个核心、两线融合、三类服务、四个覆盖”^③的项目总路线,凝聚“社区党群服务站、专业社会组织、社区居民自组织”三方主体,旨在运用社会工作专业方法和技巧引导社区居民共同参与社区治理,积极探索社区多主体参与公共事务治理的长效机制,创建“睦邻友好”的社区居民交流空间。

具体而言,项目总体目标是促进社区治理现代化平台与党建阵地深度融合,通过多主体参与增强社区公共服务能力,包括三大方面:一是以项目化方式孕育居民智慧。通过“专业机构+党群枢纽平台+社区党委”的协同配合,确保项目各模块达到预期成效,为社区问题寻找切实可行的解决方案。二是以过程化方式培育居民组织。主要以组织培育为载体,驱动居民有序参与社区公共事务。三是以发展性视野探索治理机制。依托专业社会组织和党群平台,建立社区自助、互助和共享机制。总之,“邻里·聚”项目目标的核心是践行党的领导,旨在通过基层社区治理体系的不断完善,吸纳更多的居民和组织参与社区服务,最终切实提高基层社区治理体系和治理能力的现代化水平。

四、过程分析:Y机构“邻里·聚”项目的实践阶段

社会工作机构嵌入社区治理主要经历了一个“由浅入深”的曲线型发展过程。项目初期阶段,社会工作机构与社区初步建立服务关系,为浅层嵌入状态;项目中期阶段,随着双方的不断互动、磨合与深入了解,逐步成为通力合作的伙伴,嵌入走向深层;项目中后期阶段,专业社会工作机构与基层社区

出现嵌入乏力情况,呈现出越嵌入越脱嵌的趋势,为脱嵌期或逆向嵌入;项目实现阶段,双方找到最适宜的互动方式,渐进走向协同与融合,社会工作机构有机嵌入基层社区,实现社区治理社会化、法治化、专业化与智能化。

(一)浅层嵌入:项目初步调研与双方关系初建

社会工作机构最初进入社区需要做好“接案”准备,除了要精心准备项目申报方案之外,更要与基层党委、社区干部和居民建立良好的专业认同关系。对此,Y机构主要采取了“逐步深入”的策略,分别对A社区党委、社区干部、居民等采取不同的服务行动,从而完成了对社区治理的浅层嵌入。

在政治上,通过赢得初步信任获取入场资格。政府购买社会工作项目在公开招标前后都需要接受上一级党委的监督和审批,对于社会工作机构来说,接受基层社区的党建引领是竞标成功的关键条件之一。因此,Y机构在项目竞标前已经开始接触社区党委领导,对社区居民展开初步采访与需求摸排,积极为社区治理设计项目方案。Y机构总干事提到,“了解社区领导的意见还远远不够,我亲自考察了社区的场地,带着社会工作者走访、调研,进行评估和需求分析”(访谈记录20210415KJT^③)。正因如此,Y机构初步获得了社区党委领导的信任与认可,凭借其资质、口碑和专业性,最终竞标成功,获得进入社区的资格。

在行政上,通过开展服务活动促进人员磨合。驻点社会工作者重点通过参与社区日常工作与社区干部和居民“打成一片”。Y机构项目主管说道,“在社区开展工作,帮社区活动出人出力、协助社区做事是必要的,严格来讲这不是社会工作服务的范围,但社区喜欢,对我们也会更客气、更接纳”(访谈记录20210505TD)。比如,协助组织“社区义诊”活动,向社区展现了驻点社会工作者和Y机构链接资源和有序开展公共服务的专业优势,为进一步参与社区治理打下了良好基础。

在专业上,通过解决实际问题展现专业能力。

驻点工作不是简单地伏案写项目报告,而是用服务进行自我介绍。社会工作者入场后,在充分走访、访谈和调查的基础上,梳理出社区存在的显性和隐性问题,并按序推进解决。例如,协调社区内舞蹈队之间的冲突,妥善处理矛盾问题使驻点社会工作者迅速获得居民认可,收获社区居民自组织资源支持。一位舞蹈队队长坦言道:“有社会工作者来真的太好了,你们的活动,舞蹈队都盼着参加,演出和志愿服务给我们的生活增添了许多乐趣”(访谈记录20210412LM)。

(二)深层嵌入:党建品牌树立与服务平台搭建

专业社会工作主要发挥“上承政府、下接社区”的调和作用。此阶段,社会工作机构的专业性在宽松的社区党政环境中充分展现,以更深层的嵌入推动“邻里·聚”项目方案有序落地。

在政治上,积极探索党建引领下的专业社会工作服务。在街道、社区两级党委引领下,提出将“邻里·聚”项目内涵升华为街道“睦邻”党建的子品牌,由Y机构负责实施,社区党委监督引领。A社区副书记指出,“‘邻里·聚’被赋予了新的含义,基层事务是纷繁、多元和极具差异性的,共识就显得格外珍贵,以民为中心,大家聚在一起,共建美好和谐的幸福文明社区”(访谈记录20210701THM)。从项目主题到党建子品牌的升级,深化了项目的意义,也使社会工作机构的嵌入程度更加深入。

在行政上,精准定位职责、促进专业社会工作者与行政社会工作者互嵌。随着嵌入走向纵深,必须摆脱身份困境,厘清社会工作者与社区志愿者、网格员、社区干部等之间的共性与差异,明确其在社区治理中的职能分工。Y机构尽可能把专业知识运用到社区行政工作之中,尝试通过服务与政务的结合,着力将“十五分钟生活圈”转化为“十五分钟政务服务圈”,力求形成“一窗口”站点建设、“一件事”业务整合、“一网格”人员力量的方向清单。充分发挥社区工作的智囊团、社区服务的主导策划者、社区资源的整合者等功能作用,从而获得一定

的话语权和自主权,实现专业社会工作与行政社会工作的互嵌共生。

在专业上,搭建社区平台、推动项目方案有序落地。Y机构以社区党建子品牌建设为引领,鼓励驻点社会工作者充分发挥专业技能,搭建“1+4+N”的治理平台创造社区良性运营模式。一是社区互动交流平台,以“全要素”网格综治服务为依托,疏通政社、邻里互动通道,倡导社区与邻为伴、与邻为善的价值观。二是公益组织培育平台,立足党群服务中心,引导社区居民成立自组织,培育社区居民自治能力。三是志愿者挖掘激励平台,以新时代文明实践站为载体,强化居民归属感和认同感,凝聚邻里共建力量。四是社区资源共享平台,以Y机构为枢纽,整合街区资源和社会资源,聚焦精准服务。

(三)逆向嵌入:社区与社会工作机构之间利益博弈

社区“政治、行政、社会”三种功能的共同作用有赖于党委、政府、社会工作机构的合作共治。当三者平衡关系被打破时,便会出现专业社会工作逆向嵌入社区治理的状态。

在政治上,政绩目标追求下社区治理的政治性高于行政性和社会性。一方面,党委强势主导致使社会工作者自主性降低。在项目运营过程中,A社区党委主导了项目中心主题、项目活动执行和成果宣传,在策划方案修订和实施过程中明显的政治导向一定程度上影响了社会工作机构的自主性和专业性。另一方面,社区党委干预项目进展,导致社会工作机构被动迎合。例如,在项目初见雏形时,社区党委要求Y机构展示项目成果,举办“邻里·聚”党建品牌揭牌仪式,Y机构主管虽认为,“这样太急了,活动有点虚假、不自然”(访谈记录20210810TD),且社会工作机构内部已达成“不赞同”共识,但仍然迎合了社区党委的政绩需求。

在行政上,行政吸纳社会模式下社区服务的科层性和行政性大于社会性。一方面,政社关系层级属性加强。A社区主要用行政化的考核指标约束Y

机构社会工作者,同时,对Y机构提出方案之外的活动任务要求,有时候社区干部甚至直接将自己的工作全盘交给驻点社会工作者。在“命令—服从”的行动逻辑下,社会工作者极易陷入“专业失语”的困境,被完全吸纳到基层行政体系之中。另一方面,“甲方思维”加剧了行政化管理。A社区对项目拥有直接的监督和评估权力,一旦服务未达预期目标,便会对Y机构表现出抱怨和指责,甚至在街道会议中以“社会工作机构服务能力差”来规避社区自身责任,社会工作机构为求生存,只能以“恭顺听从”的态度处之。

在专业上,功利导向下社会工作服务呈现“表演性”和“迎合性”特征。为避免麻烦和指责,社会工作服务越来越熟练地使用“美颜”的方式和“选择性应付”的策略,常见的方式有拉人凑数、精美文案包装等,容易造成专业性丧失。驻点项目主管也坦白,“这样的服务方式不可取,但对于社区而言,只要能帮他们把工作做好,没有纰漏,就能获得肯定”(访谈记录20210801TD)。社会工作机构“迎合”和“应付”的姿态,在获得A社区认可的同时,也陷入了社会工作机构“失活”、社会工作嵌入行动“失灵”的系列困境。

(四)有机嵌入:社区与社会工作机构之间互信互利

为走出逆向嵌入的困局,Y社会工作机构在“政治、行政、专业”三个方面做出了相应调适,并逐步呈现出互信互利的发展态势。

在政治方面,成立党支部明确社会工作专业服务的政治指向。2021年9月,Y机构向上一级党组织提交申请成立党支部,机构内部形成“党员+社会工作者/督导/部门管理者”的组合,结合多样化的专业方法,能有效贯彻和落实上级的要求,在有效融合基层党建工作和社会工作专业服务的同时,也使机构的专业自主性得到提升。Y机构总干事说,“机构成立党支部,不仅我个人向党靠拢,我所带领的机构也向党靠拢”(访谈记录20210925KJT)。

在行政方面,培育社区骨干增强服务自主性。Y

机构主要通过培育社区自组织和引入社会组织、企业等专业力量参与中心的日常服务,同时通过挖掘党员志愿者、居民和网格员,协同参与社区公益服务。Y机构督导指出,“在社区骨干力量的助力下,驻点社会工作者可从繁复的事务性工作中解放出来,将更多的精力用于项目设计和社区服务,专心思考项目如何创新、贴近生活”(访谈记录20211023KXH)。

在专业方面,以民为本提升专业服务质量。一是围绕党建品牌打造A社区共享花园计划、小小议事员、商量书房等特色服务板块,满足社区居民参与需求。二是创新开发“邻里·聚”系列服务,包括书香邻里聚、安康邻里聚、和议邻里聚、友爱邻里聚等,传递社区共同体理念。三是组建一支涵盖党建品牌、少年公益课、居家养老、共享阅读的公益合伙人团队,完善社区治理多元主体分工。Y社会工作机构总干事感慨,“社会工作服务的脚步不能被社区牵着走,那样社会工作的专业性会被带偏,我们要将社区的指标任务和项目做揉合,工作重点转到升华方案而非更改方案上”(访谈记录20210925KJT)。

五、三维路径:社会工作机构嵌入社区治理的内在逻辑分析

通过案例分析可以发现,专业社会工作与社区党委、社区行政和社区居民之间的关系演进逻辑可进一步归纳为三个层面,即政治嵌入、行政嵌入和专业嵌入。

(一)政治嵌入逻辑:党建引领下专业社会工作与政治互嵌

从基层权力关系角度来看,国家不断加强对社会工作的政治引领是新时代基层治理的重要趋势。中央和地方发布的各类文件中关于加强党建引领的政策不断出新,旨在把社会工作机构等第三方组织的党建工作纳入党建工作总体布局中,更有政策明确支持党组织健全的社会组织优先承接社区公共服务项目。^⑤这充分表明,基层社区治理体系和治理能力现代化是在党组织的领导下推进的,专业社会工作嵌入社区治理要遵循党建引领的主线,在持

续的嵌入行动中寻找基层党委与社会工作服务的平衡。

从本案例可以看出,Y机构在A社区的嵌入过程中,专业社会工作与政治互嵌的逻辑较为清晰。一是浅层嵌入阶段,社会工作紧扣社区治理的党建主题,在项目方案上精准把握基层党委对A社区治理的方向以获取社区党委领导的信任与认可。二是深层嵌入阶段,将“邻里·聚”项目与基层党建深度融合,在党建引领下,升级社区党群服务品牌和服务内容。三是逆向嵌入阶段,社区党委将政治目标与项目目标关联挂钩,反映出政治与行政、专业的磨合问题。四是有机嵌入阶段,以政治引领把党的工作融入社区社会组织运行和项目发展过程,从而达到以政治整合促进社会整合的目的。值得注意的是,社会工作机构在项目发展中后期通过成立党支部的方式,扭转了逐渐式微的嵌入状态,这一关键动作将社会工作机构的定位转变成基层党委引领下提供社会化服务的独立主体,担当起基层党建的政治任务与执行责任。

综上所述,政治嵌入逻辑表明社会工作机构在专业能力、价值理念和服务管理方面获得党委认可与信任,实现基层党建工作与社区社会工作的优势互嵌。具体表现为:在专业理论领域中,将社会工作专业知识、方法、资源等嵌入社区,推动社会工作理论本土化发展。在专业实践领域中,回应基层党建和治理体系现代化发展需求,落实政社项目协同、分步骤实施各项社会服务,驱动新时期社会工作本土化实践。此外,在基层治理领域中,党组织在机构中的政治核心作用更加明确,有助于平衡党组织与社会工作机构之间的关系,落实国家治理的“最后一公里”,促进基层社会治理精细化、专业化、多元化与现代化建设。

(二)行政嵌入逻辑:互动整合下专业社会工作与行政融合

“行政化”与“去行政化”是基层社区治理的重要逻辑。政府购买社会工作服务是基层社区“去行政

化”的重要方式之一,即基层政府通过引入社会力量去除社区治理的行政化色彩,同时专业社会工作机构被赋予了社区治理的“社会化”使命。那么,行政嵌入逻辑主要表达的是专业社会工作嵌入社区行政事务的流程体系与组织网络之中,协助完成行政事务并努力将行政事务社会化。一方面,从“浅层嵌入”到“有机嵌入”阶段,Y机构的社会工作者最初虽为“伙计”,但却能始终通过充分展现专业智慧和个体魅力进行“身份澄清”,利用专业知识扩大专业社会工作服务在社区治理中的话语权和自主权,从而摆脱“伙计”地位对社会工作嵌入的影响,并以此加深专业性社会工作与行政性社会工作的关联互嵌。另一方面,在政社关系的结构嵌入上努力找寻基层政社关系的平衡点。面对政府养人做事的“甲方思维”,Y社会工作机构一直努力寻求将社区的行政性事务与项目目标有机融合,优化项目内容、提升项目包容度。同时,引入社区居民骨干作为行政事务社会化的润滑剂,使社会工作机构(社区发展倡导者)、基层政府(社区组织者)、社区居民(参与创建者)之间建立一种合作的气氛,从而建立一种相对正式的政社关系网络,使公民责任嵌入一个共享、规范的空间中,提升基层政府在社区成员心目中的扎根程度。

通过本案例分析,我们发现,社会工作机构力求用“专业话语”讲述社区行政化工作,中和社区治理的行政化色彩,保持专业社会工作的自主性和社区服务的社会性,主要体现为专业人员嵌入社区组织结构、专业目标嵌入社区行政工作、社工资源嵌入社区服务体系。最为关键的是对组织结构的嵌入,它解决了社区与社会工作机构在开展社区服务方面的思维差异,具体包括专业社会工作服务社区的思维是怎样寻求社区内部资源支持和如何引入外部资源力量,社区看待社会工作服务的角度则是社会工作机构作为乙方能为社区提供多少帮助。总之,社会工作的行政嵌入逻辑反映的是专业社会工作力量与社区治理行政力量不断推拉、互相成就的过程。作

为一种社会化力量,专业社会工作嵌入复杂的街居权力关系中已成必然,通过不断磨合与互动,逐渐走向“行政—专业”联动与融合。

(三)专业嵌入逻辑:嵌入共生下专业社会工作与社区融合发展

在基层社区治理中,社会工作机构主要是扮演参与者、推动者和创新者的角色,在本案例中,Y机构在参与社区治理全过程阶段中均显现出专业社会工作的嵌入特性。一方面,在浅层嵌入阶段,机构社会工作者能通过专业性的需求调研、实地走访、摸排访谈等方式,快速梳理社区的问题清单和需求清单,并能利用柔性化的专业手段协调矛盾,为社区居民制定个性化的服务方案。另一方面,在深层嵌入阶段,机构社会工作者能充分运用专业技能,科学合理地搭建社区互动交流平台、公益组织培育平台、志愿者挖掘激励平台、社区资源共享平台,通过策划专业性的系列活动,为居民提供优质的专业性服务,打造社区公益服务空间。不过,专业社会工作的嵌入过程并非一帆风顺,在逆向嵌入阶段,稍不留神便会在以任务和效率为导向的行政化管理中出现内在的专业“脱嵌状态”,表现为评估指标量化下的“表演性”和生存发展危机下的“迎合性”问题。因此,进入有机嵌入阶段,为维护社会工作服务的专业性,Y机构努力寻求与社区的关联与融合,主要通过“价值为本的专业服务理念、需求为本的专业服务供给、协同为本的专业服务分工”等专业手段,促进居民对社区公共事务的全过程参与,构建基层政府、居民、社会工作机构等主体之间共生共存的合作关系,增强社区服务的治理效能。

因此,社会工作专业嵌入逻辑主要表达的是专业社会工作通过向基层社区输送服务理念、专业技术、人才培养,达到专业价值观嵌入社区服务过程、专业知识嵌入社区服务方式、专业人才嵌入社区服务系统的目的。从Y机构参与社区治理的实践来看,需要适应中国特色的基层治理环境,与基层党委、政府建立以扎根共生、合作共赢为基础的融合性

嵌入关系。

(四)社会工作“曲线型嵌入”的逻辑路线分析

城市社区治理是由“党建引领的政治逻辑、治理重心下移的行政逻辑、融合性发展的专业逻辑”相互交织、不断推进的,社会工作机构面对社区这样一个庞大复杂的服务对象,并非在进入社区之初就能建立平等的专业关系,而是在与社区中的三大主体(党委、政府、居民)长期互动的过程中,不断加深与社区之间的相互依赖和有机嵌入的程度。如前所述,社会工作机构嵌入社区治理的发展状态,主要表现为一个“由浅入深”的曲线性过程,其背后逻辑是由“政治、行政、专业”三条路线共同推动的,例如:在浅层阶段,虽然嵌入程度较弱,但政治嵌入相对强力,能够拉动行政和专业嵌入;在深层阶段,嵌入程度中等,政治、行政、专业三维力量趋于均等,保持相对平衡;在逆向阶段,嵌入程度中等偏下,此时出现专业脱嵌和行政吸纳问题,失去平衡以至于逆向发展;在有机阶段,嵌入程度中等偏上并呈现上升趋势,三维

力量再次趋向均衡并互相促进,使得社会工作机构嵌入社区治理走向纵深,甚至达至有机状态。

在理论分析上,虽然通常习惯于将社会工作机构从“承接项目”到“项目结项”全过程的嵌入理解作为一种“直线性”发展,但在实践整合中社会工作机构通过政府购买项目的方式进入、参与、融入基层社区治理的过程,并不是一种直线性发展的理想状态,而是受到“政治—行政—专业”三维逻辑路径牵引的“曲线型”发展过程,具体的演变状态如图2所示。当然,也需说明的是,本研究虽建构了社会工作机构嵌入社区治理的过程模型并搭建三维逻辑路径,但笔者仍需承认,在实际项目服务过程中,社会工作机构嵌入社区治理的过程可能是反复的、中断的甚至跳跃式的发展;同时,受到研究方法的局限,若要进一步扩大“曲线型发展”立论的“外推性”,还需要更多的项目调研分析。

六、结论与讨论

本文从嵌入理论视角分析了社会工作机构参与

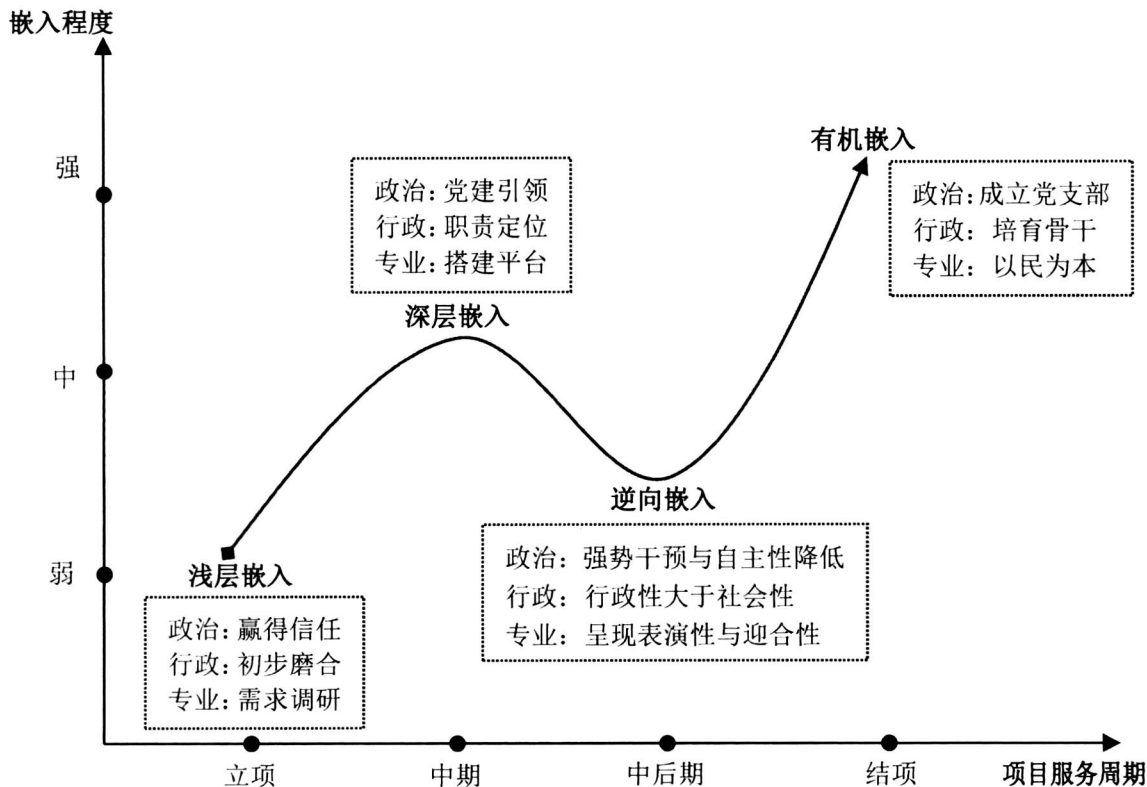


图2 “浅层—深层—逆向—有机”的曲线型嵌入发展趋势

社区治理的过程逻辑。研究发现,社会工作机构参与社区治理主要遵循“浅层、深层、逆向、有机”的曲线型嵌入过程,并存在“政治—行政—专业”的内在逻辑。但在这一嵌入过程中,社会工作服务也存在“表演性”和“迎合性”的“脱嵌”问题。为推动社会工作机构与社区治理从“嵌入性发展”走向“融合性发展”,我们可进一步从政治融合、行政融合、专业融合三大维度强化嵌入与融合。

(一)政治融合:“政治—专业”对话沟通

“政治话语”与“专业话语”的有序融合有利于解决治理目标差异表达的问题。对此,基层社区党委应讲好“政治话语”,发挥坚定领导作用,在保证党组织引领地位不动摇的前提下有序赋能“专业话语”发展空间。一方面,以机构党支部为有形载体凝聚社会工作者的责任感、使命感、归属感,确保机构人员管理和思想建设的良性发展,灵活动态地回应社区实际需求,让党建工作和专业社会工作服务融合共生。另一方面,定期开展党组织活动,加强党员与社会工作者之间的互动交流,促使政治话语与专业话语互相理解,驱动“政治话语”更好地转化为“专业话语”,并真正服务于民。此外,社区党委和社会工作机构还应建立“一党员一社工”的引领机制,织密“政治话语”和“专业话语”纽带,促进党建社会工作的专业探索。总之,政治话语与专业话语的融合,能够确保基层社会公共服务满足居民需求,能够在与各级党委的联系中将党建元素和政治思想融入机构专业社会服务实践中,能够为社会工作机构发展提供政治支撑力,为专业社会工作的落地和本土化发展提供最大保障。

(二)行政融合:“行政—专业”互动协作

在政府购买项目服务中,应该呈现出政社协同的平衡关系,即政府自上而下统筹全局、社会工作机构自下而上保持专业性 with 自主性参与,但在实践中却存在基层政府对社会工作机构干预控制过多而造成合作失灵的问题。因此,建立专业社会工作与行政工作的互动协作机制,有助于促进社会工作机构

与社区治理的融合性发展。一方面,“行政—专业”互动协作机制是在政府主导下,以社区居民的自我服务与发展为出发点,展开行政社会工作与专业社会工作的分工行动,双方共同努力将党群服务中心的“政治、行政、社会”三种功能串联起来。其中,基层政府主要通过投入资金和资源、平台建设等多种支持形式,促进居民自治组织的发展,充分发挥社区服务的作用;驻点社区的社会工作者则可通过扩展志愿者、居民骨干等途径,调动社区居民、社会组织和社区其他主体共同参与社区服务。另一方面,“行政—专业”互动协作机制有利于平衡社会工作机构与基层社区的“伙计”关系。面对社会工作机构服务于居民却从属于政府的困境,社会工作者可以将基层政府视为服务对象,针对基层政府工作中出现的“行政化”服务倾向,主动运用专业知识和专业服务理顺与基层社区工作人员的职能分工;同时,在社区中挖掘志愿力量,寻求基层政府和机构双方相处的平衡之道。

(三)专业融合:“能力—机会”匹配激励

社会工作嵌入社区治理是一个循序渐进的过程,若要实现专业社会工作与基层社区治理的有机融合,还需要进一步提升自身专业技能、完善发展机制。一是扩大社会工作专业发展空间。现阶段,社会工作发展呈现出一种“宣示性重视”和“推而不动”的发展困境,要兑现大力发展社会工作的“约束性重视”,给予社会工作机构服务经费和服务场地的支持,同时也要保障社会工作机构的非政府性、独立性、非营利性,为社会工作机构提供一个展示专业精神和专业价值的平台与空间。二是提升社会工作职业发展空间。社会工作是一份需要从业者付出高劳动强度、具备高认知技能与高情感投入的工作,与其工资回报并不成正比。有关部门有必要增加社会工作者的收入,以满足基本生存需求;同时,可以建立灵活的宣传机制和完整的工作发展渠道,以创造社会工作人才的成长和发展机会。此外,社会工作机构和社会工作者还应努力提高自身专业能力,根据

基层社会发展的实际需要调整专业服务方式方法。唯有如此,社会工作机构才能提升对居民需求的触觉敏锐力和专业性的服务水平,从而为基层社区治理和社会建设做出更大贡献。

注释:

①Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001, pp. 21-22.

②[美]马克·格兰诺维特:《镶嵌:社会网和经济行动》,罗家德译,社会科学文献出版社,2015年,第24-27页。

③徐选国、罗茜:《嵌入何以发展:社会工作本土化进程中嵌入观的流变与再构》,《新视野》2020年第1期。

④赵环、尹阿雳:《增量嵌入:专业社会工作之于社区服务的一种解读——以深圳市Y社区服务中心为例》,《中国社会工作研究》2015年第1期。

⑤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。

⑥林兵、陈伟:《“吸纳嵌入”管理:社会组织管理模式的新路径——以浙江省N市H区社会组织服务中心为例》,《江海学刊》2014年第1期。

⑦徐选国:《走向双重嵌入:城市社区治理中政社互动的机制演变——基于深圳市H社区的经验研究》,《社会发展研究》2016年第1期。

⑧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。

⑨徐选国、黄景莲:《从政社关系到党社关系:社会工作介入社区治理的情景变迁与理论转向》,《社会科学》2020年第3期。

⑩王思斌:《我国社会工作从嵌入性发展到融合性发展之分析》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

⑪李雪松:《社会治理共同体的再定位:一个“嵌入型发展”的逻辑命题》,《内蒙古社会科学》2020年第4期。

⑫武小龙、康旭晖:《网格化治理:多元主体的参与逻辑及

实践困境——一个增权理论的分析视角》,《社会工作与管理》2021年第5期。

⑬孙蕊、王少洪:《共建共治共享开放式社会创新的理论与实践》,《内蒙古社会科学》2022年第1期。

⑭王家合:《政府购买社会工作服务的利益相关者分析——基于利益“要求—冲突—协调”的框架》,《求索》2019年第1期。

⑮贾晶晶、马颖颖:《过程式嵌入:对社会服务项目化供给低效运转的解释——以S市A街道办事处社会服务项目为例》,《社会工作》2021年第2期。

⑯张乐:《植入、嵌入和融入:社会工作的“在地化”路径》,《社会工作》2019年第2期。

⑰管兵:《竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展》,《公共管理学报》2015年第3期。

⑱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》,《中国社会科学》2009年第5期。

⑲陈伟杰:《层级嵌入与社会工作的专业性——以A市妇联专业社会工作服务试点为例》,《妇女研究论丛》2016年第5期。

⑳彭小兵、李文静:《赋权:党建引领与社会工作互嵌的社区治理探索——基于重庆市T社区的实践》,《社会工作》2020年第2期。

㉑根据惯例,本文对调研区域的地名以及所有访谈人员均做了匿名化处理。

㉒2022年4月,由于服务成效显著,Y机构与A社区已经完成第二轮续签。

㉓“一个核心”是指以党建引领为核心;“两线融合”是指以“线上+线下”为支撑;“三类服务”包括便民利民类服务、公益普惠类服务和精准聚焦类服务;“四个覆盖”是指“线上线下”全时段、“场内场外”全空间、“0~终老”全生命周期、“市场公益”全功能。

㉔20210415KJT,是指2021年4月15日对KJT的访谈记录(下同)。

㉕具体可见《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》《江苏省培育发展社区社会组织专项行动实施方案(2021—2023年)》《南京市社会治理促进条例》等文件。