

乡镇(街道)社会工作服务站建设与研究中系统性思维的找回

■ 侯利文

乡镇(街道)社工站(以下简称“社工站”)建设是最具中国特色的社区社会工作实践。目前全国各地社工站建设呈现明显的“政策先行、实践探索、模式创新、多点散发”的特点。“政策先行”指的是从民政部到省市民政厅关于镇(街)社工站的相关政策都陆续出台,并有相关的配套政策和文件来推进社工站的发展;继而在此基础上的“实践探索”不断深入,社工站建设的“模式创新”呈现“多点散发”之势,形成了诸如广东“双百”、湖南“禾计划”、上海“双站”等推进模式,各地的社工站建设构成了基层社会治理中的重要实践创新和探索,显著提升了社会治理的现代化、专业化水平。

从社工站建设的政策和实践脉络看,呈现出“广东先行、湖南跟进,全国一盘棋”。2017年,广东省民政厅以民政部加强基层民政能力建设为契机,率先启动实施了“双百计划”,助推基层民政工作发展。2018年5月28日,湖南省民政厅印发了《湖南省乡镇(街道)社会工作服务站项目实施方案(试行)》,在全省范围内开展“禾计划”项目,以深化基层民政改革、加强民政基层服务能力建设。2020年10月17日,民政部在湖南省长沙市召开加强乡镇(街道)社会工作人才队伍建设推进会。2021年12月30日,上海市民政局印发《关于推进上海市街镇社会工作服务站建设的通知》,创新性地提出在街镇层面推动“社会工作综合服务站+社会工作专项服务站”两类社工站建设。

继而,在各地乡镇(街道)社工站实践探索的基础上,2021年4月20日,民政部办公厅印发《关于加快乡镇(街道)社工站建设的通知》,统筹加快推进乡镇街道社工站建设进度。通知提出,要加紧制定政策,将乡镇(街道)社工站建设纳入民政重点工作;要把握推进步骤,抓紧制定时间表和路线图;要强化资源整合,联动各方力量共同开展服务。通知还对把握专业化高质量的乡镇(街道)社工站发展方向等方面做出了明确规定。这标志着镇(街)社工站建设在全国的全面铺开。

从社工站建设的推进模式看,可以概括为,广东“双百”、湖南“禾计划”、上海“双站”,全国各地多样态。其中,社工站建设中的全覆盖、专

业性,以及“先有后好”的发展进阶明显。在这一过程中,服务领域不断拓展、内容不断丰富且专业,取得了明显的建设成效。

虽然各地乡镇(街道)社工站推进模式不尽相同,但基本上的服务大都涉及社会救助、养老服务、儿童关爱、社区治理等四大类服务领域(对象),同时结合具体的场域实际,发展一些特色的服务项目;乡镇(街道)社工站建设一般都采用“党委领导、政府购买、社会参与、服务社区”的具有鲜明中国特色的治理模式,即党委负责顶层设计和党建引领,政府负责资源筹集和向社会组织购买服务,专业社会组织协同政府负责社工站运营和精准服务输送(突出社会工作专业特长和专业的督导服务等),也特别注重本土人才的选拔、培养和使用。

社工站在国家的高位推进中快速发展,与此同时,我们也需要保持“冷思考”,对其推进过程中存在的问题保持敏感和反思。其中,尤为关键的便是社工站建设与推进过程中“系统性思维”的缺失。

其一,社工站发展逻辑中“系统配套”不够所引发的“先有难好”问题突出。对于社工站建设中“先有后好”的发展逻辑我也是认同的。但我们需要进一步保持敏感的则是,“先有”形式(或者是初级阶段)之后,同步的顶层设计(区县层面为要)、配套政策,以及相关体系之间的联动协同不足的话,就会出现“有了难好”建设困局。

比如,已有研究发现,社工站建设中存在明显的“体制



吸纳”,以及服务专业性问题明显。有的镇(街)可能将社工站完全当作政府的帮手和下级,社工站可能完全被政府吸纳,失去社会工作的专业功能甚至出现社会工作官僚化、体制化的现象。实际上,在我们对社工站建设的调查中这一现象具有一定的普遍性,越往基层乡镇就越明显。乡镇所存在的极大体制惯性将很快对社工站实施和实现“收编”与“锁定”。社工站有了之后,难以走上“好”(专业)的发展道路。由此,需要在“先有”的过程中匹配进行一定的顶层设计,特别是制度上的保障,以规避和减少来自乡镇可能发生的对社工站的渗透和吸纳,甚至是“收编”,即要从制度设计上为社工站建设保驾护航。

其二,社工站具体服务递送中“供需对接”以及“部门联动”不够,导致服务存在重复投放、资源浪费明显以及服务不精准等问题。现在社工站建设(无论是项目承接还是平台运营)中“甲方为本”思维明显,缺乏对已有服务场域中已有资源、服务以及多方力量的梳理关联和联动整合,成为孤军奋战的一方。服务过程中多方供给主体对接、沟通和联动困乏,多

方的服务提供与相对固定的民政服务对象在匹配的过程中,资源浪费和重复投入下社会治理成本的居高不下也是尤为严重的问题,这进一步导致社工站发展中的功能异化和效应递减,没有实现增量上的贡献。此外,社区站在基层社会治理实践中转变为“民政部门”的独角戏,局限于从单一的服务项目的角度来推进,其对基层社会治理的影响以及增量价值都大打折扣,也与社工站的宏观定位存在严重的错位,社工站进而悬浮于基层社会治理场域。

其三,社工站整体设计中价值理念缺失所造成的实践探索不系统、不联动明显,严重影响社工站的制度效能和创新实践。这涉及的现实问题是,社工站是什么?为何推进社工站建设?实际上,目前关于社工站建设取得的成绩(模式)以及存在的问题已有不少相关研究,但整体从技术和经验层面分析和研判居多。而从价值理念设置、系统体系谋划,以及作为治理脉络中增量的存在价值认识分析不够。

从实践来看,各地在推进社工站建设的过程中主要工作即是以配备硬件(站点

建设)、打包服务(项目购买)、人员安排等作为工作推进重点,而没有从“为何要做”这个本源上去思考、去做顶层设计。对社工站是什么、发挥什么功能,与已有的服务主体、服务项目,以及治理场域中的其他结构是一种什么的关系定位,思考、设计不足,进一步导致基层在推进社工站建设过程中的思路、规划和系统性的缺失和不清楚,轰轰烈烈的社工站建设就演变成了基层社会治理的一个项目(与已有的其他服务项目并没有什么不同)或者是一个阵地(更多时候就是一个牌子而已)。这就是说,作为推进治理体系和治理能力现代化使命的增量发展,社工站被降为一些具体的服务项目。由此,社工站建设被赋予的职能使命、社工站推进被寄予的专业化期许可能都失去了落地生根的依托和保障。

由此,我们主张从社工站与政府购买服务、项目制以及基层治理体系的关系互动和深层建构出发,对社工站建设中所嵌入的价值缺位、研究滞后、经验碎片化(这也是我认为目前社工站建设与研究存在的主要问题)等困境进行系统整合研究和纠偏,继而在找回社会和专业为本的双维中推进社工站的良性发展。

背后的假设即是,社工站建设不是单一的、孤立的新实践,不是“另起炉灶”的服务配送,而是嵌入在基层社会治理场域中的,嵌入之后如何实现内源动力发展以及与场域的融合,这是社工站建设和推进亟待回应的议题。这不仅需要整体上的社会治理基础作为支撑,也需要不同系统、不同主体在分工合作的基础实现整合和重构。由此,迈向以专业性为核心建构,在找回“社会”的过程中,注重与基层治理场域的匹配与融合,也注重在体制机制上的系统设计与服务联动的社会工作站建设应该成为接下来思考、设计以及推进的逻辑前提。

(作者侯利文系华东理工大学社会工作系副教授、硕士生导师。本文仅代表作者个人观点)