

“嵌入式”发展中的“内卷化” ——社会工作参与基层社会治理的个案分析

罗强强

(宁夏大学 政法学院 宁夏 银川 750021)

摘要: 政府购买社会工作服务已经成为当前中国政治体制改革的重要内容之一。本文以一个政府购买服务项目的实践为个案,揭示了在当前城市社区治理过程中专业社工试图“嵌入式”发展所面临的挑战。在现有的体制环境下,专业社工嵌入公共服务、参与基层社区治理的过程就是一个外部服务行政化、社会治理内卷化的过程。政府购买服务过程中隐性的不平等关系限制了专业社工深度嵌入社区治理的空间,使得社会工作难以发挥其应有的活力。社会工作在参与基层社会治理过程中要想摆脱这种“嵌入式”发展而带来的内卷化后果,除了提升自身的服务水平之外,更重要的是建立起政府与社会组织之间彼此信任、良性互动和合作伙伴的关系,不断拓展组织行动的独立性和自主性。

关键词: “嵌入式”发展 “内卷化”;政府购买服务;社会工作

中图分类号: C916.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2018)04-0049-08

The “Internalization” of the “Embedded” Development

——A Case Study of Social Work Involved in Grassroots Society Management

LUO Qiangqiang

(School of Law, Ningxia University, Yinchuan, Ningxia 750021, China)

Abstract: The practice that government purchases social work service has become one of the important contents of China's political system reform. This paper takes the practice of a government as a case, and reveals the challenges faced by professional social workers who try to make an “embedded” development at present in the process of urban community governance. The study argues that the process that professional social workers embed public services and participate in grassroots community governance is a process of external service administration and social governance involvement under the existing institutional environment. The implicit unequal relationship in the process of government's purchasing restricts the space of professional social workers to be embedded in the community governance deeply, which makes it difficult for social work to exert its vitality. If social work is to get rid of the “involvement” consequences brought about by the “embedded” development in the process of participation in the grassroots social governance, in addition to improving their service level, it is more important to establish mutual trust, benign interaction and partnership between government and social organizations and continuously expand the independence and autonomy of the organization's actions.

Key words “embedded” development “involvement”; government purchase service; social work

收稿日期: 2018-01-20

作者简介: 罗强强(1981-),男,宁夏西吉人,社会学博士,宁夏大学政法学院副教授。研究方向为社会学理论与方法、民族地区社会治理等。

当前中国处于经济社会的快速转型时期,各级政府正不断借鉴发达国家的发展经验,探索和创新社会治理的手段和方式来化解社会发展过程中的一系列矛盾。其中政府购买社会工作服务是政府在全面深化改革的大背景下推出的重要改革措施之一。政府逐步探索将原来直接向社会公众提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,交给具备一定条件的社会工作机构承担,并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。发达地区不仅出台了政府购买社会工作服务的具体实施方法,而且投入大量的财政资金开展政府购买社会工作服务,充分激发社会工作参与基层社会治理的活力。

综观国际发展状况来看,社会工作发展与一个国家的政治、经济和文化及政治制度和社会管理体制密切相关。在当前的中国体制中,专业社会工作能否在基层社会治理过程中发挥其应有的作用,以及在政府购买社会服务的过程中政府与专业社会工作机构能否建立平等合作的伙伴关系自然成为学术界关注的热点话题。不少学者认为,作为一个西方“舶来品”,当前中国的专业社会工作是嵌入行政管理体制和行政性社会工作的框架之中的,而且经历了逐步本土化的过程。^[1]专业社会工作通过策略性地“嵌入”现有的公共服务和社会管理框架之中开展专业服务,并在这种“嵌入式”发展过程中,与行政性社会工作相互影响、相互学习、相互调整、共同发展,最终形成互构性演化。^[1]

“嵌入式”发展的观点在中国社会工作领域引起了广泛的讨论,因为它直接触及了治理结构中国家和社会的权力形态。一部分学者认为,“嵌入式”发展能够使专业社会工作得到政府的合法性认同、获得足够的生存空间和体制内资源的支持,然后通过向服务对象提供专业服务,化解矛盾和冲突进而发挥其作用,体现其价值。^①另一部分学者认为,在“嵌入式”发展过程中,专业社工容易被吸纳到最终由政府体系把持的复杂社会关系和权力网络之中不能自拔,不仅面临“政治嵌入”和“体制嵌入”的二重困境,更有可能形成国家与市民社会的权力“共谋”现象。^②当然,也有学者乐观地认为,政府出于治理的需要,通过发挥主导作用,构建制度化的沟通渠道和参与平台,并且尊重社会工作的主体地位和自身运行机制和规律,逐步形成一套科学规范的以“政府购买服务”为主要形式的社会协同治理机制。^③在这种大背景下,社会工作也会从“嵌入式”向“合作式”发展模式转变,与政府建立起平等合作的伙伴关系,切实推动基层社会治理发生专业化的转变。^[2]这种善治或共治的政府社会合作关系越来越成为学者们对中国基层社会发展的愿景,并呈现出一种“国家主导的社会多元主义”(state-led social pluralism)的模式。

然而,在分析专业社会工作嵌入性发展的权力关系时,现有研究更多地侧重反映了专业社会工作与街道权力互动过程中所遇到的挑战,而没有从政府购买服务的“连续统”(continuum)上去探讨社会工作在参与基层社会治理中的角色与定位,以及社会工作在政府购买服务“连续统”中的权力逻辑结构及对社会治理带来的长远效应。众所周知,街道(乡镇)只是中国政权的末梢,难以全面展现出中国社会的权力网络结构和权力关系的全景。因此,本文试图在“嵌入式”发展的理论观点基础上,通过“内卷化”的概念来深度剖析政府购买社会服务过程中政府与社会组织之间的隐秘关系,并展示这种关系背后的权力结构与运作逻辑。

二、概念界定与研究方法

“内卷化”(involution)的概念最早源于美国人类学家戈登威泽,他用这一概念来描述一种文化模式达到了某种最终的形态以后既没有办法稳定下来,也没有办法使自身转变到新的形态,而是不断地在内部变得更加复杂化。^[3]后来,黄宗智对“内卷化”概念加以注解,并用以解释与长期相对停滞的华北不同

① 李伟、张昱《中国社会工作发展路径研究:回顾与反思》,《理论月刊》2015年第10期,第135页;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,第213-222页;宾丽平《我们社会工作“嵌入式”发展模式研究——基于深圳市的调查》,《社会工作》2011年第4期,第36页。

② 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,第43页;马长山《NGO的民间治理与转型期的法治秩序》,《当代法学》2005年第4期,第80页;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》,载自王思斌《社会工作专业化及本土化实践》,社会科学出版社2006年。

③ 李迎生、方舒《中国社会工作模式的转型与发展》,《中国人民大学学报》2010年第3期,第106页;郁建兴、任泽涛《当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架》,《学术月刊》2012年第8期,第23-31页。

的长江三角洲地区在明清时期的社会 and 经济发展。^[4]杜赞奇(Prasenjit Duara)参照西欧国家转型的特征来研究中国近代社会政治,提出了国家政权“内卷化”的概念。他认为政权“内卷化”是一种不成功的或背离现代国家政权建设目标的失效行为,国家徒有扩张,没有收益。^{[5] (P183-184)}何艳玲在研究我国城市社区的时候发现,居委会也呈现出一种“内卷化”的特征,即在组织变革过程中,虽然新的组织要素(如社区代表大会、居委会直选等)已经产生,但居委会变革真正要指向的组织性质和实际运作机制并无根本改变,甚至在某种意义上,居委会性质还得到了加强。^[6]

实际上,在政府与社会组织合作的过程中,以政府购买服务开展的合作模式也呈现出“内卷化”的现象,而且带来了一系列的社会效应。马全中认为,“我国政府向社会组织购买服务存在着‘内卷化’的问题,这种‘内卷化’既表现在社会组织行为方式的行政化,也表现在社会组织提供公共服务边际效率的递减”。^[7]本文的“内卷化”特指由于外部人力、物力、财力等方面的支持不足和缺失,或者政府力量过于强大导致社会组织在“嵌入式”发展中形成了一种行政化发展模式和严格的约束机制,致使社会组织的行为模式等在发展和变迁的过程之中出现一种路径依赖和自我的锁定,从而导致一种内卷型的增长或是没有发展的增长。

研究方法上,基于2016年2月至2017年2月期间在我国西部地区某省市的实地调研,^①本文通过对一起政府购买社会工作服务项目的典型个案开展深度访谈和参与式观察,研究者先后介入该项目的各种内部讨论会议、项目合同的签订和具体实施的过程。访谈对象包括三家专业社工机构的负责人,八位一线专业社工,一位主管该项目的科长。其他对象包括电视台记者两人,服务对象二十余名。为了完整地再现事件过程,也收集了各种会议文件、相关报道和政府资料,以弥补访谈和观察过程中的不足。

三、“嵌入式”发展的背景

幸福市地处我国西北地区,经济社会发展相对较为落后,社会工作的知晓度、认知度和重视度并不是很高,社工人才数量和质量与专业社会服务的需求也存在着较大差距。当地最早的三家省级社会工作机构成立于2013年,其他的社会工作机构都是2015年以后才发起成立。截至2016年,大部分社工机构由于缺少政府的政策支持和项目配套,只能依靠民政部“三区”社会工作人才支持计划维持生存,同时以志愿服务的形式开展一些政策倡导和宣传工作。^②

本文的研究案例是幸福市2016年为民办实事项目之一。该项目计划拟以政府购买服务的方式,为该市1000余名特困一级残疾人提供总计660万元的家庭生活服务和社会工作服务。其中,家庭生活服务项目是由家政服务企业以“点单”的方式为残疾人提供送餐、代购、理发、洗衣、就医、维修家电等基本生活保障性服务,服务单中没有涉及的服务内容,由服务对象与服务机构按照市场价的90%的标准协商确定服务项目价格,大额单项服务须由残联审批后实施;同时,每半年为服务对象提供一次“开荒”式室内外卫生清洁服务。家庭生活服务项目采取“点单”式服务,服务费以服务券形式每季度发放给服务对象,完成一次服务内容,服务对象对服务满意的,将相应数额的服务券付给服务机构。社会工作服务项目由专业的社会工作机构以个案工作和小组活动的形式向服务对象提供关怀访视、生活陪伴、文体娱乐等服务,改善残疾人的心理状态,增强生活自信心。社会工作服务采取“先服务后付款”的形式,即服务一个季度后进行项目评估,评估满意度达到95%以上支付全部款项,满意度在90-95%的付合同金额的95%,满意度在85%-90%的支付合同的90%,满意度在80%-85%的支付合同金额的85%,满意度低于80%的支付合同金额的80%。^③

2016年,幸福市将该服务项目确定为“二十件为民办实事项目”之一,要求当地残联负责组织和实

① 遵循学术惯例,本文出现的人名、地名均采取了匿名化处理。

② 为了支持边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区社会工作事业发展,民政部启动了《边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区人才支持计划社会工作专业人才专项计划实施方案》,支持选派1000名社会工作专业人员到国家确定的中部和西部地区集中连片特殊困难地区覆盖的县、国家扶贫开发工作重点县和省级扶贫开发工作重点县以及新疆生产建设兵团困难团场提供专业服务,同时为这些困难地区培养500名社会工作专业人才。

③ 参见《幸福市一级特困残疾人个性化生活服务补充项目单》2016年。

施此项工作,这给当地残联带来了极大的挑战。尽管残联理事长带领团队到沿海发达城市观摩了残疾人领域服务的创新作法,但是如何结合具体实际情况开创性地在当地开展好这一服务依然对他们来说是一头雾水。当残联了解到社会工作在发达城市社会治理中发挥了巨大的作用,也是政府创新治理的重要工作之一,就于2016年2月23日邀请了七家社会工作机构负责人和三家家政公司的总经理参加幸福市“特困一级残疾人社会服务项目”动员大会。大会持续了整整一个下午,残联的负责人谈到了项目的紧迫性与重要性,希望各个社会组织提高认识,把本次残疾人服务作为一项政治任务来完成,充分发挥社会组织应用的作用,同时又担心社会组织的项目执行能力不足影响到项目的质量。残联××在动员大会中讲道:

我可以给你们这么讲,幸福市乃至全省都没有拿出600多万来购买社会服务的项目。你看看你们过去哪有什么项目!这次对你们来说是一个机遇,我们想把你们带动一下,真正提高幸福市社会工作的能力和水平。如果大家做好了,有可能会成为长期为民办实事的项目。我们残联真是帮了你们,但是我现在还是怀疑你们的能力,你们到底能干什么?……你们做的这些事情怎么能让领导下来检查的时候看得见?^①

各位社工机构的负责人知悉能够获得政府购买服务的项目后,纷纷表态参与本次政府购买残疾人社会工作服务项目的决心和信心。在接下来的一段时间内,社会工作机构负责人又与残联××科长单独召开了至少五次的碰头会议,社工机构负责人积极地推介社会工作服务的具体内容,讨论了社会工作服务的标准、服务价格,以及第三方评估等核心问题。各个机构按照残联的要求积极地走访调研了12户不同类型的残疾人家庭,了解残疾人面临的社会问题,同时撰写服务计划书,提交机构的服务经费预算表格,在经过多轮的讨论和商讨之后,社工机构与残联初步达成了意向。其中一位参与当时碰头会的负责人这样记录:

以服务200人为标准,在一年的服务期内,残联要求每个机构配备5名社工和5名志愿者,对每位残疾人每月服务2次,每次配备1名专职社会工作者和1名志愿者,共计提供政府购买服务经费35万元。其中社会工作者月工资为3000元,志愿者每月补贴为1500元,社工督导费每月3500元,交通补助和活动经费共计38000元。^②

在还没有完全启动政府购买社会工作服务的幸福市,35万元左右的项目对每一个社工机构来说都是一个巨大的诱惑。在私下的一些谈话中,有些社工机构的负责人开始为本次残联项目大力“点赞”,甚至提出了应该将残联的举措写进当地社会工作发展史册。当然,每位社工机构负责人在谈笑风生的同时,都在盘算着如何获得较大收益,积极主动地找残联“对接”信息,同时邀请残联具体负责人前往各自的机构了解其机构发展情况和项目运作能力,期望能够在这次政府购买社会服务中获到较为满意的项目目标。

四、社会工作的内卷化发展

(一)市残联与社工机构

市残联与社工机构是典型的政府购买社会服务关系。市残联希望通过购买社工服务的形式在工作上做出亮点,而社工机构希望借助这一项目来凸显社工的价值,进一步推动机构发展。但是随着双方深入推进这一项目,残联突然又召开会议,给各社工机构通报服务经费的落实情况。当时××科长这样讲道:

今天把大家召集到这里来,主要是给大家说一下服务经费的事情,我们之前预算在领导那里通不过。你们也知道,大家(残联领导)从一开始就不怎么支持这个项目,我是不断地说服各个领导才有了今天这个结果。我把方案报过去,市领导和财政认为在社工服务花这么多钱,而且主要是以工资的形式发放给了你们社工,没有真正让残疾人受益。所以领导又砍掉了一部分。按200人的标准来算,社会服务经费就是249600元。……你们也不要抱怨,咱们做事要有长远的眼光,今年做好了,领导觉得社工有用了,明年肯定会增加项目经费。所以我从一

^① 幸福市残联访谈内容,××科长,2016年3月。

^② 幸福市社工访谈内容,社工机构负责人,2016年3月。

开始就说了,你们这次不要想着来挣钱。如果想着来挣钱,那现在可以退出。^①

如此现状令各个社工机构的负责人感到进退两难。如果现在放弃意味着前功尽弃,但若不退出意味着将来机构要承受非常大的服务成本与风险。按照当地政府购买社会服务的要求,25万元以下社会服务类项目可以采取招标、委托合同等形式进行政府购买服务。但是幸福市残联觉得项目总标的过大,为了避免不必要的行政风险,要求各社工机构和家政公司一起积极地参加项目招投标工作。社工服务项目被分成了七个标段,残联要求社工机构以竞争性谈判的形式进行项目招标。各个机构第一次购买标书,第一次地撰写项目标书,参加各个标段的投标。四月中旬,在残联的指导和监督下,各个机构顺利地完成了招投标的各项业务和程序。其实,结束招标工作那天各个社工机构负责人情绪非常低落,大家私底下抱怨道:

我看我们将来转行开招标公司吧!我们今天啥都没干已经花去了6000多块钱,什么招标文件费、公证费、招标代理服务费。你说我们的标段都没有多少钱,偏要搞个招标,完全可以以委托的形式开展服务。这一招标还给人家招标公司缴纳这么多钱,太冤枉了!^②

当然,对于残联来说,按照招投标程序来完成则可以降低自己在项目运作过程的行政风险。残联按照自己的计划在不断地推进着项目。一方面他们积极与各社工机构签订服务合同,另一方面筹划项目启动大会,邀请市委主管副书记等领导出席仪式,并在各大媒体大肆宣传政府购买服务创新工作机制。尽管各机构拿到了各自的服务标段,但是面对第三方评估的考核,他们似乎已经感觉到这个项目是个烫手山芋。因此大家集体与残联“沟通”,要求残联对于第三方的评估方案进一步地科学化和规范化,以利于减少社工机构在评估中的风险。残联负责人说道:

你们老说人家的评估方案不好,那你们给我拿出一个好的让我看看。既然你们提出来了,明天通知大家再开会,你们到时候提出具体的意见来,否则以后别再乱说话!^③

第二天的会议从下午两点一直开到五点半,大家就评估的指标争议很大,各个机构负责人希望能够科学具体地评估,这样既有利于将来改进工作,也有利于项目的终期总结汇报。残联的意见是评估过于细化实际上不利于社工机构工作。“不管你采取什么手段,只要残疾人满意就可以了!”大家被迫无奈以举手表决的形式通过这个意见。

政府购买残疾人社会服务项目就这样拉开了序幕,残联要求各个机构规范化运作,有统一的工作装、工作证件,以及上门服务的记录表等。同时,残联举办了残疾人服务的培训和家政员培训,强化一线工作的服务意识。五月到七月的第一季度里,各个社工机构的主要工作就是入户调查,摸清这些残疾人的家庭状况和个性化的需求,与他们建立起信任关系,从而为下一步关怀访视、生活陪伴、文体娱乐、情感交流、心理咨询、法律咨询、政策咨询、健康生活指导、不良情绪干预等服务奠定基础。五个社工要服务近两百位的一级残疾人,这对年轻的社工来说是一项史无前例的挑战。一线的社工顶着炎炎的阳光每天都忙着走家串户,甚至没有休息的时间。一位一线工作的社工非常委屈地说道:

我们社工的理念首先是尊重案主,我所服务的名单中有两位残疾人明确表达了不需要社工服务。但是当我把这个想法上报残联时,残联直接负责人的第一句话就是“你们不是社工吗?连这点事情都搞不定?一有问题就找我,那我要你们社工干嘛?”家政服务能进入的对象,社工必须要服务到位,否则就是你们自己有问题。我真的不知道怎么办。^④

另一位在一家社工机构担任领导的大学老师对项目的评估表达了这样的看法:

那天他们残联的一个副理事长来调研,我就给他讲了几点。我说第一,你们设计这个项目的时候咨询过社工专家没有?至少我没有参加过你们的项目论证。第二,你所谓的第三方到底有没有评估的资质?就我所知,第三方的负责人同时也是参加项目的另一个社工机构的负责人。第三,你们动不动开会,每次都是命令式的口吻,你们这样的作风我真不知道是怎么服

① 幸福市残联访谈内容,××科长,2016年3月。

② 幸福市社工访谈内容,社工机构负责人,2016年4月。

③ 幸福市残联访谈内容,2016年4月。

④ 幸福市社工访谈内容,社工机构负责人,2016年4月。

务残疾人的。^①

尽管大家都颇有微词,但是在项目的执行过程中还是出现了“锦标赛”式的效应,各个社工机构使出浑身解数来服务残疾人,从而社会工作服务总体上得到了残疾人好评。

(二) 市残联与下级残联

项目设计之初,幸福市残联就成立了一个幸福市特困一级残疾人项目领导小组,市残联下属的各级残联理事长都要参与到这个项目的运作过程中,监督社工机构和家政的具体服务情况。特别是家政服务中,服务单以外的服务项目必须与服务机构协商,并报市、区残联督导协调组批准后方可生效。对于单项服务费用超过350元须报区残联审批,超过1000元要报市级残联审核方可生效。幸福市残联为了更好地落实此次项目,多次召开项目区的残联理事长和各社会组织负责人会议,要求各级下属理事长与社工机构负责人、家政公司负责人建立对接,由各级下属理事长直接监督项目进展情况。

2016年6月的一个下午,幸福市残联又通知各级残联理事长和社会组织负责人召开会议。各级下属残联的理事长对于这种会议模式的忍耐终于到了极限,××区的理事长直接发火:

你们每次开会都通知我们来,但是开会的内容与我们没有多大的关系。做工作是人家各个社会组织在做,你让我们怎么去监督?我们总共就那么几个人,我们还有一大批的事情要完成。这几个月来为了这个项目我们已经把半年的康复工作丢在了一边。如果你们再这样搞下去,你们自己去搞,我不干了!^②

另一个区的理事长在会议上表达了同样的声音:

我今天表个态,这是我最后一次参加你们的会议了。你们爱怎么搞就怎么搞去,不要把我们扯进来。我们天天跟着你们转,我们的工作谁去干?^③

会议的气氛一下子变得非常尴尬,幸福市残联副理事长出面调节氛围,他希望大家要有大局观,把政府交给残联的民生工程落实好。但是这一次会议从一定程度上打破了残联原先依靠行政力量进行监督社会服务的做法,让大家对于政府购买服务的实质逐步开始反思。在后来的访谈中,××区的理事长继续说道:

既然你们是通过政府购买社会组织服务了,并且聘请了第三方进行评估和监督,为什么还把我们扯进来,增加我们的工作负担?这还叫政府购买社会服务吗?^④

后来各地下属残联还是被动地担起了监督与抽查的任务,但是他们显然是出于应付与不情愿,而这种情绪直接影响到了他们对于服务机构的抽查与监督的态度。一位幸福市下属残联的工作人员抱怨道:

我们每天急急忙忙地要入户了解家政和社工的服务情况。你们社工机构报来的服务资料比较简单,还好审核一些。家政公司每次都送来好几大箱的服务券,我们得停下手中的工作一张一张地去数,几天才能把那些东西数完。你想想工作量大不大?^⑤

(三) 家政公司与社工机构

项目设计方案中,残疾人每人每月500元标准的个性化生活服务中,396元钱是由家政公司提供基本生活保障服务费用。这样,家政服务在此次政府购买社会服务中是主导性的,直接涉及残疾人的基本生活。作为一个营利性的服务公司,家政首先要考虑的是成本与收益的问题。招标结束的第二天,温和家政服务公司的总经理就向我私下抱怨道:

这个项目不是我们当初想像的那样,虽然残联说这个项目是打包批量服务,但是你知道的,我们服务的人群太分散,每个人都有着个性化的需求,比如我们给送一碗面吧,我们的成本会很高。我们想着如果他们能够一次性购买大件家电什么的最省事了。我们希望有机会跟残联再沟通沟通具体的实施办法。^⑥

① 幸福市社工访谈内容,社工机构负责人,2016年4月。

② 幸福市残联访谈内容,理事长,2016年6月。

③ 幸福市残联访谈内容,理事长,2016年6月。

④ 幸福市残联访谈内容,2016年4月。

⑤ 幸福市残联访谈内容,工作人员,2016年6月。

⑥ 幸福市家政机构访谈内容,总经理,2016年6月。

起初,家政在提供半年一次价值276元的“开荒式”保洁服务时就受到了残疾人的投诉。残联派人下去督查的过程中发现存在着走形式、服务不到位的现象,立即召开会议要求各个家政公司加强员工管理,做好家政服务的第一项工作。同时要求各个社工机构大力配合家政公司,在服务券的使用范围等方面不要乱讲乱说。如果接到要求提供家政服务的电话务必转告给家政公司,并且把这些列入到满意度的考核范围之内。

社工机构与家政公司虽然彼此配合,但是由于服务理念、人员素质等方面的差异,导致家政服务的事情往往与社工的服务交织在一起,社工变成了家政的“通讯员”,许多服务需求都需要社工传递并督促家政公司的工作人员来完成。许多家政人员私下违规地用现金兑换残疾人的服务券,同时在服务过程中明目张胆地以大幅度超出市场价的价格收取残疾人的服务券,导致残疾人求助社工帮助他们进行权益保护。面对专业伦理与现实困境,社工开始对自己的专业价值产生怀疑,督导只好帮助社工分析问题,并且择时将有些问题反映给幸福市残联负责人,而残联往往会召开教育大会,对社工进行批评教育,希望社工不要介入到家政服务。

2016年10月21日,残联紧急通知“幸福市电视问政栏目记者暗访了我们的项目,问题都很尖锐,通知社工和家政员都收看一下,有则改之无则加勉,对当事人要进行严肃处理,并对服务机构进行处罚。”晚上电视台曝光了家政服务过程中高收费乱收费的问题,在当地引起了强烈的社会反响。幸福市残联副理事长在电视问政当场承认项目督管存在着不到位,并且承诺当晚立即召开内部会议研究部署具体落实工作。

当天晚上,残联电话通知各社工机构和家政公司负责人第二天召开紧急会议,会议要求在未来的一个月内必须通过自查和残联督查的形式对各个机构的服务展开全面整顿,并且要邀请媒体跟踪事态的发展。电视问政以后,幸福市残联不断地召开各种会议进行整改,并且制定了每月的区域负责人协调会议制度。残联也调整了满意度测评与付款方式,明确规定残联占30%,服务对象占70%,如果满意度达不到要求的,残联会扣除社会组织服务费的5%。同时幸福市残联要求社工机构加大宣传,提高服务技能,每个月去汇报总结问题。特别是要求社工淡化一度重点强调的小组活动,开发多种形式的活动,强调链接资源,改进服务方法。

家政服务的不到位无疑也影响到了社工服务质量评价,给后续社工的服务带来了许多挑战。一位一线社工诉苦说:

你知道我们这个项目付出了多少吗?我们每天尽心尽力,凭着良心在服务这些人群,但是残联把家政服务和社工服务搅和在一起,我们每天都帮着家政做一些工作不说,关键是“电视问政”曝光后对我们也是很大的打击。真是“一个老鼠害了一锅汤”!^①

(四) 市财政与市残联

幸福市2016年为民办实事项目经费由幸福市国库划拨,也就是说残联必须向幸福市财政局提供这笔财政经费的详细使用计划。尽管一开始这个项目设计获得了幸福市委领导的同意,但是财政局对于社会工作服务的经费标准提出质疑,残联的项目负责人反复地进行社会工作项目设计的解释与沟通才算在财政局那里获得了通过。市财政局认为社工服务不可能每个季度都能百分之百完成,所以残联要求各社工机构申报季度材料时不要报成全额完成服务。电视问政以后,财政和审计也开始对项目进行抽查,每个季度由下属残联审核过的服务材料和服务券,经过市残联的审核后还要报到市财政局进行审核,而市财政局会对服务对象以电话形式进行抽查,询问社工每月入户服务次数和服务情况。但是由于残疾人及家庭的特殊性,财政局抽查的结果与残联的抽查结果存在着很大的出入,市财政局在拨款问题上与残联存在许多误解。

五、结论 “嵌入式”发展中的内卷化

通过对幸福市以政府购买残疾人服务项目为期一年的跟踪调查,我们发现作为体制外的专业社会工作机构起初积极主动试图“嵌入”到公共服务之中,从而发挥其作用。但是由于权力资源的不平等,

^① 幸福市社工机构访谈内容,社工,2016年11月。

导致案例中的社工机构与社工们面对残联的项目设计,只能被动地迎合,服从其制度安排,从而导致原本持有专业价值与理念的社会工作者在现实中不得不作出“选择性”的回应。社会工作在政府购买服务的过程中逐步呈现出外部服务行政化的趋势,每天忙于应付开会,围绕着残联的指挥棒去做有违社工理念的一些事情。项目设计一方面要追求效用和利益的最大化,另一方面又要追求福利的最大化。这种双重取向迫使本次政府购买服务项目逐步朝着功能内卷化和人员过密化方向发展,以致于最终陷入各方负担过重,冗员过多,以及有增长而无发展的困境(见图1)。

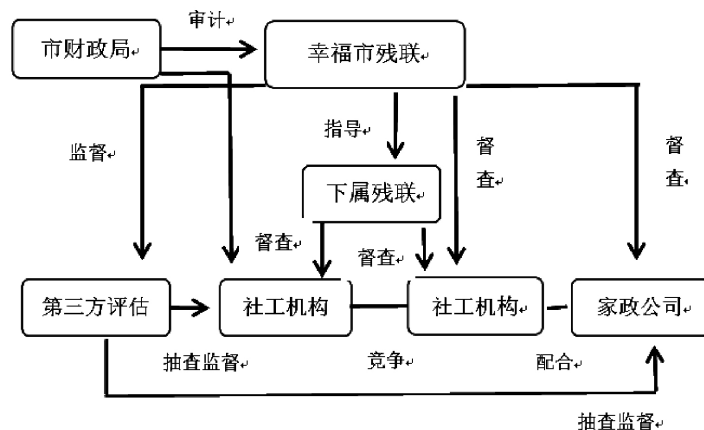


图1 幸福市特困残疾人政府购买服务关系图

从项目的实施效果来看,特困一级残疾人政府购买服务不仅没有减少了行政序列人员,优化公共服务质量,反而增加了行政资金和人力资源,在一定程度上降低了政府在公众心目中的满意度。政府购买服务虽然在合同形式上是平等协商的,但是在实际过程中政府对资源占有的不平等关系限制了专业社工深度嵌入社区治理的空间,使得社会工作难以发挥其应有的活力,而是陷入行政化发展的模式,社会组织的行动面临极大的约束和限制。各级下属残联的过度“抵触”和幸福市残联抽调其他人员参与到项目的监督和联络使得社会治理在发展过程中“内卷化”的迹象一览无余。

当然,本文展示的只是一个典型个案,我们不能就此推论中国其他地区的政府与社会状况。但是这个案例的分析可以为未来社会建设过程推动协同治理提供一些经验与反思。当前,全国各地都在大力发展社会工作,积极推动政府购买。如果能够在这个过程中克服专业社工嵌入公共服务,参与基层社区治理的过程很容易出现的外部服务行政化、社会治理内卷化现象,那么政府购买服务的绩效会更好。我们认为,社会工作在参与基层社会治理过程中要想摆脱这种“嵌入式”发展而带来的内卷化后果,除了提升自身的服务水平之外,更重要是建立起政府与社会组织之间彼此信任、良性互动和合作伙伴关系,不断拓展组织行动的独立性和自主性。

参考文献:

- [1]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).
- [2]卞文忠,梅梅.从“嵌入式”转向“合作式”发展—治理背景下社会工作的发展路径[J].人民论坛,2016(1).
- [3]郝娜.“内卷化”理论在中国[A].刘亚伟.21世纪国际评论[J].兰州:西北大学出版社,2010(1).
- [4]刘世定,邱泽奇.“内卷化”概念辨析[J].社会学研究,2014(5).
- [5][美]杜赞奇.文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村[M].王福明译.南京:江苏人民出版社,2003.
- [6]何艳玲,蔡禾.中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因[J].中山大学学报(社会科学版),2005(5).
- [7]马全中.政府向社会组织购买服务“内卷化”及其矫正——基于B市G区购买服务的经验分析[J].求实,2017(4).

(责任编辑:余小江)