

协同治理视角下少数民族地区乡镇社工站建设运行困境探索

刘雨洁, 崔娟

广西科技大学人文艺术与设计学院, 广西 柳州

收稿日期: 2023年8月16日; 录用日期: 2023年10月16日; 发布日期: 2023年10月27日

摘要

在十四五时期, 国家大力推动乡镇社工站的全覆盖, 并通过政府购买的方式, 将基层公共治理服务能力转移给乡镇社工站。本文以广西S县乡镇社工站为例, 通过对基层乡镇社工站的研究, 展现在少数民族地区背景下乡镇社工站的运行建设成效以及目前面临的不协同性问题: 队伍建设质量与专业要求不协同、村级服务工作“上下”建设不协同、项目推动力与预期执行力不协同。运用协同治理理论探讨社工机构、村委、政府三方主体采取的可行措施, 通过协同治理构建三方合力的乡镇社工站建设体系, 为推动乡镇社工站的成长和发展提供参照。

关键词

乡镇社工站, 协同治理, 少数民族地区, 建设发展

Exploration on the Construction and Operation Dilemma of Township Social Work Stations in Minority Areas from the Perspective of Collaborative Governance

Yujie Liu, Juan Cui

School of Humanities, Arts and Design, Guangxi University of Science and Technology, Liuzhou Guangxi

Received: Aug. 16th, 2023; accepted: Oct. 16th, 2023; published: Oct. 27th, 2023

Abstract

During the 14th Five-Year Plan period, the state vigorously promoted the full coverage of township social work stations and transferred the basic public governance service capacity to township social

文章引用: 刘雨洁, 崔娟. 协同治理视角下少数民族地区乡镇社工站建设运行困境探索[J]. 社会科学前沿, 2023, 12(10): 6047-6053. DOI: 10.12677/ass.2023.1210829

work stations through government purchase. Taking the township social work station in S County, Guangxi as an example, through the research on the grass-roots township social work station, this paper shows the effectiveness of the operation and construction of the township social work station under the background of ethnic minority areas and the uncoordinated problems it faces at present: the quality of team building is not in harmony with professional requirements, the “up and down” the construction of village-level service work is not in harmony, and the project driving force is not in harmony with the expected execution. Using the theory of collaborative governance, this paper discusses the feasible measures taken by social work institutions, village committees and governments, and constructs the tripartite construction system of township social work stations through collaborative governance, which provides a reference for promoting the growth and development of township social work stations.

Keywords

Township Social Work Stations, Collaborative Governance, Minority Areas, Construction and Development

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

2022 年, 国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》中提出“要提升村级综合服务能力。发展农村普惠性托幼服务, 健全农村留守儿童、妇女、老年人、残疾人以及困境儿童关爱服务体系。加快推动乡镇社会工作服务站建设, 吸引社会工作人才提供专业服务”。乡村振兴战略聚焦农村问题, 社会工作作为帮扶弱势群体的专业力量, 能够在农村基层发挥重要作用, 而乡镇社工站就是社会工作落地基层的重要依托。为贯彻落实上级“增强基层民政服务能力, 推动民政事业持续健康发展”的重要指示精神, 广西民政厅颁布了《2020 年全区乡镇(街道)社会工作服务站试点工作实施方案》, 要求在 110 个乡镇(街道)落实社会工作服务试点工作。推动社工站的建设, 能够进一步推动“党建引领 + 五社联动 + 各项服务”基层治理模式的创新示范作用, 真正落实农村地区人民的保障和权利, 破解农村基层治理难题, 打通为民服务的“最后一米”, 提升居民的幸福感和获得感。

2. 文献综述

2.1. 乡镇社工站建设与运行

关于乡镇(街道)社工站建设路径的探索, 相关学者提出了多元化的模型和思路。张晓祎等提出了党建引领、打造品牌的“社工 + 志愿者”联动社区志愿服务模式[1]。李云红等以服务购买者、服务提供者、服务接受者三方主体为基础, 构建出“三位一体”的乡镇社工站建设路径[2]。谢正富以广东“双百”模式和湖南“禾计划”模式为例, 从政府和社工站的关系引入“行政吸纳专业”的实践逻辑[3]。

在探究乡镇(街道)社工站落地运行模式及发展的研究中, 不同地区、不同水平、不同情境下, 社工站运行表现出独特的适应性和可塑性。鲍慧认为, 要通过服务下沉, 聚焦群众需求、充足人才队伍, 使乡镇社工站要想在基层落地扎根[4]。荣增举关注到民族地区的乡镇社工站建设具有特殊性, 从规范管理、计划实施及项目推进三方面落实建设: 做好群众的基础工作、培养本土人才、利用资源和相关力量[5]。彭少峰等通过分析乡镇社工站通过与政府部门的互嵌运行体系, 归纳出深化“放管服”改革、提升基层

民政经办能力、拓展社会组织培育路径、促进社会工作渐进发展的实践经验,实现了社政关系的创新发展[6]。李鸿发现,社工站依托于民政部门采取善治维稳,以“内生外补”支持人才建设,以“开源节流”促进资源融合,以“融归并举”助力社工站运行发展[7]。

2.2. 社工站发展运行困境

任文启等认为,在基层治理视角下,当前社工站存在:社会工作专业化、职业化、本土化与政府基层治理行政化冲突;社工站在体制内发展平台和理念受限;社工站不同区域发展差距大三方面问题[8]。朱丹以西部地区乡镇社工站为研究对象,发现了社工站与政府部门互动关系不对等;人才培养与管理缺乏;资金不足、社工站发展受限;督导机制建设不完善等问题[9]。肖小霞结合政府购买背景,探讨社工站面对政府表现出财务、运作不自主;投标、服务、评估定位模糊;内部和社会外部认同度低的运作困境[10]。马媛媛针对县级市类型的发展地区总结归纳了乡镇社工站建设存在的四大问题:服务不够专业、驻站队伍不稳定、资金投入不到位、体制机制不完善[11]。廖敏分析了目前湖南的社工站部分存在设施设备不足、驻站社工专业能力不强、社工行政化现象严重、机构项目管理能力较弱、财务管理欠规范等问题[12]。

综上所述,由于发展时间较短,当前乡镇(街道)社工站的建设运行存在一些普遍性的困境和难题。学者提出的建设模式汲取了各地社工站的发展经验,总结了多样化的社工站发展运行模式,能够帮助社工站更好地与政府、基层进行融合。但对于社工站与直接发生关系主体之间的协同合作发展方式的相关研究较少,可以从各方主体的角度,发掘相应的优势和资源,促进社工站的建设发展。

3. 理论基础分析

协同治理理论起源于西方协同学(Synergetics),强调系统内部各有机部分之间的集体性和科学的行动力,通过发挥不同要素的优化耦合功能,以实现系统功能最优化[13]。目前许多研究中利用协同治理理论来协调公共治理的有效提升,通过寻找社会中多元主体的力量达成高效的联合行动,破解政府公共服务的难题。其中,治理过程的协同性以及治理结果的超越性是协同治理概念中不可或缺的核心要素[14],在一定条件下,不同主体能够在协调合作中实现资源配置的最大利益,通过共管共治实现效能总和的提升。

乡镇社工站的建设运行是一个持续动态的过程,采用协同治理分析框架对乡镇社工站的建设运行模式进行探索和讨论(图1)。以田培杰的所提出的 SFIC 协同治理改良模型为基础,从外部环境、协同动因、协同引擎、协同行为、协同效果五方面展开分析。外部环境的影响推动了整个协同体系的运作,在宏观的社会环境下乡镇社工站产生了运行中的一系列成果和问题,这些协同动机使得相关主体在有效参与、协同能力和思想共识三方面形成了一致的协同引擎,并通过合作最大程度地激发有效的协同行为,达成最终的协同治理效果。

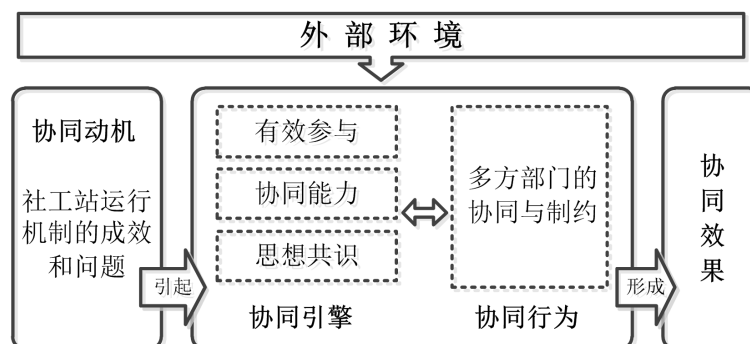


Figure 1. Collaborative governance analysis framework
图 1. 协同治理分析框架

4. 协同治理视角下少数民族地区乡镇社工站现状分析

4.1. 队伍建设情况

2020 年, 当地为号召相关政策, D 社会工作机构成立了当地第一家本土社会工作机构, 该机构主要以承接政府项目运行。2022 年 9 月, 机构中标民政局《2023 年乡镇社会工作服务站运营服务项目》分标三, 并签订合同开展一年服务, 在此期间, 乡镇社工站作为建设任务指标应运而生。D 社会工作机构目前建有 5 所乡镇社工站, 23 名社工站工作者, 每个社工站驻派有 2~4 名社工。

目前 5 所乡镇社工站的 23 名社工中, 男性 10 人, 女性 13 人, 其中本科及以上学历 4 人, 大专学历 15 人, 社会工作专业背景只有 1 人, 考取社会工作职业资格证书的仅有 3 人, 乡镇社工站的人才队伍建设存在一定短板。因为绝大多数工作者都是非社会工作专业出生且没有考取资格证, 所以人员的社会工作相关的理论知识储备和专业服务技能都相对欠缺, 工作成效和服务质量也会受到影响。

4.2. 服务建设情况

广西 S 县位于广西北部, 地处湘、桂、黔三省(区)交界地, 截至 2023 年, 全县有 15 个乡镇, 分布有侗、苗、瑶、壮、汉等民族, 少数民族历史和文化资源丰富, 具有多元的民族特色。乡镇社工站对低保对象、特困人员、低保边缘对象、支出型困难对象、残疾人、老年人、“三留守”人员、流浪乞讨返乡人员、脱贫监测户、防贫监测对象等特殊群体资料录入上千人次。打造出了“乡镇社工站、村社工室、屯志愿者”三级的农村社工服务体系(图 2), 将乡镇社会工作服务延伸到村屯, 打通农村服务的“最后一米”。



Figure 2. Rural social worker service system
图 2. 农村社工服务体系

在实际观察过程中发现社工站人员与村屯的村委、志愿者联系并不密切, 主要集中在线上的信息交流处理, 线下对接次数较少。每月下乡次数依据指标任务而定, 工作人员本着“能不去就不去”的态度, 对下乡任务表现较为排斥。村屯志愿者的具体服务成效和状态, 只能由上交材料进行体现, 并且对于文本书写或者材料问题总是对接不及时。

4.3. 项目运行情况

D 社会工作机构在承接政府乡镇社工站服务的购买资金为 1,154,000 元, 投入至 5 个乡镇社工站的平均资金仅为 230,000 元。但由于少数民族地区经济发展不足, 在实际的建设过程中, 社工站急需更多资金投入。过去疫情期间消费减少, 工业生产缩水, 政府年度财政预算范围紧缩是当前较长一段时间持续存在的背景。自去年以来, 当地财政部门在实际拨款过程中开始出现到账不及时、款项拖延的问题。自 2022 年九月到 2023 年六月为止, 按照乡镇社工站项目计划, 财政资金应当发放项目款费的 80%, 但目前 D 社工机构实际收到的资金只有 53 万, 有 39 万元未到账。这也导致过去五个月社工站工作人员的工资没有落实, 实际发放工资只有 2 个月, 工作人员的五险一金和公积金也处于待交状态。开展活动的物资、相关宣传费用、打印费用都处于欠款状态。社工站工作人员的绩效和差旅报销也不能及时完成, 只得暂时保留数据。

5. 少数民族地区乡镇社工站困境

5.1. 队伍建设质量与专业要求不协同

目前 5 所乡镇社工站开展的项目服务质量整体偏低, 个案、小组等活动和工作方案都比较单一化,

套用现成的模板,而不能结合服务实际情况进行科学的调整和个性化设计,很多活动只是流水化的拍照、整理文书材料,而真正能起到实际影响的服务很少。各乡镇社工站的书面汇报、材料整理、服务总结等文字性工作质量参差不齐。很多撰写的文件不能清晰完整地展现服务,经常会出现如理论运用不当、目标空泛、活动环节笼统、缺少有效证明材料等问题,甚至会出现错别字、语句不通顺、格式不一致等低级错误。

在一次评估审核材料验收中,B 乡镇社工站的材料因为不符合模板规范被退回数次,项目负责人逐一解释后社工们还是不能完全理解,又反复修改后材料才勉强通过。B 乡镇社工站的工作人员在访谈中表示:“很多事情也不是我们不好好做,真的是能力有限,这些写材料的东西对我们来说是最发愁的,好多什么理论依据、评估什么的,我们都不懂,比起写这些东西我更愿意下乡服务”。社工机构在人员招聘时也会考虑学历和能力,但是对于欠发达的少数民族地区来说,高质量人才数量十分有限,机构负责人 H 说:“个别社工站的工作人员业务能力确实不行,但由于人手队伍不够,在短时间内也不能做出调整。我们在招聘面试时也希望能够筛选一些本科学历,但是收到的简历中很少(符合条件)”。

社会工作者应该具有专业的理论知识储备和科学的助人技巧,才能为服务对象提供可靠的服务,目前乡镇社工站的工作人员虽然都是专职社工,但能力水平与专业的社会工作者的要求还存在一定的差距。

5.2. 村级服务工作“上下”建设不协同

乡镇社工站的工作人员主要时间在办公室办公,收集和处理各村屯上交的信息进行汇总,结合指标任务定期下乡进行培训和走访、开展相应活动。Y 乡镇社工站的办公地点位于 Y 镇政府院内的办公室,Y 乡镇社工站主要辐射的几个村距离较远,开车需要一个多小时才能到达。某次社工站人员要进行材料汇总,电话催促各村把整理好的材料发送,但部分村屯志愿者以“文件不在手机上”为由拖延,并且打电话无人接听,直到第二天才把材料上交。

一方面,社工站工作人员“向下”积极性不高。服务项目强调过程结果的体现,佐证材料展示成为了评价项目的重要指标,乡镇社工站社工要负责各村屯志愿者们活动资料(信息数据表、照片、服务对象档案)的整理汇总,书写项目进度报告,罗列资金费用明细清单以及预备开展活动的计划方案。这些工作虽然难度不高,但是繁琐且耗费时间,大多数需要电脑归档处理,所以社工人员主要时间都在镇上的办公室。下乡不仅需要提前报备用车、准备物资,且一次至少需要一天时间,加之目前经费不足,这样的人力、物力、时间消耗成为了工作人员不愿经常下乡的原因。

另一方面,乡镇村委及负责人“向上”工作配合度不高。5 所乡镇社工站负责的地区都有少数民族聚居的村落,传统的农村社会人情关系及少数民族的礼节规则会对社工的工作开展造成一定的影响。在访谈中社工提到了村中的人不配合工作的现象:Y 乡镇社工站在服务初期计划在某村建立社工室,与村中人员协调场地借用问题,但由于村中的人表示可以提供场地但需要额外增加费用,双方为该事发生过矛盾。W 社工解释:“我们下去时,原先会带一些猪肉等物品下去,算是打交道,但是后来他们开始主动要求我们买猪肉送他们,这已经变成另一种性质了。我们有一次下乡自己买了菜和肉,结果志愿者和我们反应,村中一个主任抱怨说我们来吃饭都没有买米”。许多村民村、村委表现出的利益至上原则和敷衍配合的工作态度,使得社工也不愿经常下乡与他们交往。由于没有有效的信息交流和工作互动,双方在项目推进过程中产生的误解和问题也会不断累积,影响了服务的有效开展。

5.3. 项目推动力与预期执行力不协同

在乡镇社会工作站的建设与运作中,资金是最重要影响因素,资金是否充足直接影响着社工站建设的基础设施的配套及后续的日常运行。政府采购经费直接关系着乡镇社会工作所能否继续存在下去,而

经费的多少又会对乡镇社会工作所能发挥的作用范围及发挥的成效产生一定的影响。G 乡镇社工站在 5 月有一位社工申请辞职, 他在访谈中说: “社工站没有钱, 日常的活动很难进行下去, 很多差旅费、物资都是我们自己垫的钱, 不花钱活动效果出不来。但是我也得考虑家庭和生活, 实在支撑不下去了”。乡镇社工站资金不足会延伸出诸多现实问题: 专业人员聘用不足、项目可持续性困难、无法支撑专业督导等, 乡镇社工站项目的运作在资金上主要依赖政府的大力支持, 政府经济总量不足时社工站的发展自然受限。

6. 协同治理视角下少数民族地区乡镇社工站发展路径分析

受外部环境的影响, 乡镇社工站与不同主体之间交流作用的过程中产生了相对应的问题和困境。社工机构、村委、政府部门作为三方不同的主体, 与乡镇社工站存在着直接的关系, 三方是推动乡镇社工站建设和发展的背后推动力, 间接服务于基层治理体系。乡镇社工站受三方的直接影响, 在发展过程中不断做出改变适应外部的作用。在乡镇社工站面临的困境中, 社工机构、村委、政府能够发挥各自的优势和专业能力, 通过协同引擎的作用帮助乡镇社工站解决问题, 发挥三方的协同功能, 推动乡镇社工站的建设(图 3)。

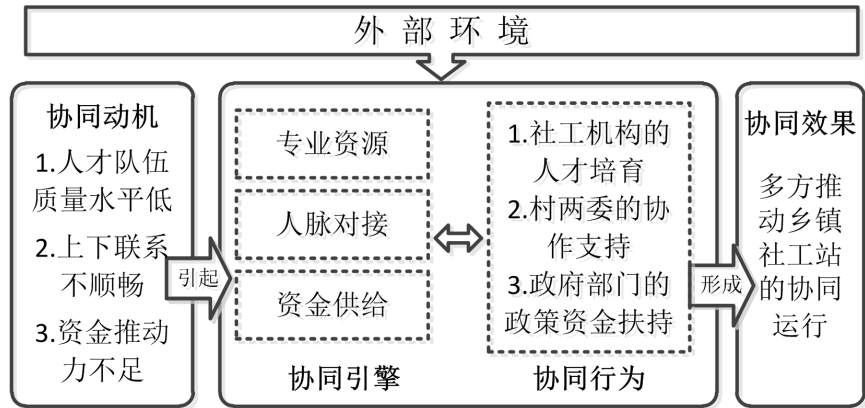


Figure 3. Development path of township social work stations from the perspective of collaborative governance

图 3. 协同治理视角下乡镇社工站的发展路径

6.1. 专业治理：社工机构的人才培育

乡镇社工站的人才队伍建设, 要提高社工的专业水平和工作能力, 培养专业化的社工。少数民族地区高学历、高能力的人才资源有限, 要将重点放在已有社工的提升上。社工机构要发挥资源优势, 努力为乡镇社工站营造专业化的人文营地, 为工作人员提供社会工作专业培训和学习, 积极组织乡镇社工进行社会工作实务锻炼, 聘请经验丰富的督导员对乡镇社工开展督导学习, 掌握成熟的服务经验。针对项目策划、项目执行、项目评估等开展专题培训班, 组织乡镇社工站之间相互学习交流。鼓励报考专业资格考试, 不断提高现有社工的专业能力。

大力培育“本土化”人才, 提升社工与当地人群的亲和力和熟悉感。在人情社会的农村, 熟人的关系通道能够为社会工作拓宽和疏通道路, 本地的人才资源既能为乡镇社工站提供更加详细化的信息, 又能和村内对接人员做好思想工作。乡镇社工要通过本土化学习, 找到适合少数民族地区开展服务的方法, 例如了解各民族的文化习俗, 在服务时注重服务对象的特殊性; 在开展活动时可以结合少数民族熟悉的文化及活动等。

6.2. 能力治理：农村村委的协作支持

加强乡镇社工站与村两委、村级社工、志愿者的交流。通过定期座谈,使得双方能够有效沟通,提出目前项目服务遇到的困难,村委方面的意见和建议,协商解决方案,共同谋划未来目标。村两委要积极配合乡镇社工站的服务开展,提供场地、人力和物资,协助服务的开展。乡镇社工要明晰服务计划,在开展服务前咨询村方意见,并遵循村中的规则和习俗,灵活地调整服务。

要发挥村委在少数民族乡村中的基础治理作用,通过村委的本土优势,打通向下的服务路径。提高村委对乡镇社工站和社工的认同度和重视度,从而在业务上与乡镇社工站更好地相互支持与配合。

6.3. 体系治理：政府机关的政策和资金扶持

相关政府部门要协调项目资金落实,建立财政资金投入的长效支持机制。乡镇政府作为乡镇社工站的合作人要积极为其争取上级政府的支持,形成财政投入、社会救助专项经费、福彩公益金等多渠道资金支撑体系。各部门要积极探索社会筹资渠道,鼓励社会力量的参与,为乡镇社工站的建设寻找更多的资金支持。通过有效的链接资源,依托自身的专业服务与整合社会资源的优势,发展内部能够保障供给的循环链,形成政府、村委、社工机构“三方合力”的乡镇社工站建设梯队。

7. 结论与反思

少数民族地区乡镇社会工作站的建设与发展,对少数民族乡村社会治理现代化具有积极的助推作用,能够广泛实践于基层社会治理。本文基于对 S 县乡镇社工站的资料收集,针对少数民族地区乡镇社工站建设发展的实际情况展开讨论,并对现实困境和可行路径进行分析,具有重要的现实参考意义。但对于乡镇社工站的发展运作方式缺乏系统的研究,期待后续研究进一步结合具体实践加以分析。

参考文献

- [1] 张晓祎, 赵大海. 新时代背景下乡镇社工站本土化建构: 特征、功能及发展路径[J]. 乡村科技, 2021, 12(31): 29-31.
- [2] 李云红, 徐其龙. 乡村振兴下乡镇社工站“三位一体”路径的探究——以广西 X 自治县社工站为例[J]. 社会福利(理论版), 2022(2): 38-43.
- [3] 谢正富. 行政吸纳专业: 乡镇(街道)社会工作站建设及运行的实践逻辑[J]. 岭南师范学院学报, 2022, 43(5): 74-81.
- [4] 鲍慧. 乡镇社工站如何在基层扎根、开花——浙江省温州市乡镇(街道)社工站建设的实践与思考[J]. 中国社会工作, 2021(12): 18-19.
- [5] 荣增举. 民族地区乡镇(街道)社会工作服务站如何建设[J]. 中国民政, 2023(6): 54-55.
- [6] 彭少峰, 张一凡. 嵌入性合作: 乡镇社工站实践中的政社关系研究——以湖南省 L 社工机构为例[J]. 中国社会工作, 2021(22): 27-29.
- [7] 李鸿. 乡镇(街道)社会工作站建设依据与路径探索[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2022, 32(3): 121-128.
- [8] 任文启, 吴岳. 基层治理现代化中社工站建设的背景、定位与策略[J]. 中国民政, 2022(9): 58-59.
- [9] 朱丹. 嵌入式发展——西部地区乡镇(街道)社工站的本土化探索[J]. 西部学刊, 2023(2): 9-13.
- [10] 肖小霞. 社工机构的生成路径与运作困境分析[J]. 江海学刊, 2012(5): 117-123.
- [11] 马媛媛. 县级市推进乡镇(街道)社会工作站建设面临的困境与对策研究[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2021, 28(4): 26-30.
- [12] 廖敏. 湖南乡镇社工站服务现状、问题及对策探析——基于湖南省 A 市 H 县 Q 镇的调研[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2022, 29(1): 30-32.
- [13] 王贵友. 从混沌到有序——协同学简介[M]. 武汉: 湖北人民出版社, 1987.
- [14] 石书恩. 协同治理视角下街道社工站运行机制研究——以 L 市 S 街道社工站为例[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 西北民族大学, 2022.