

政策执行的品质分析

——基于S市社工站发展现状的审视

周凯旋, 姚丽媛

石河子大学法学院, 新疆 石河子

收稿日期: 2024年5月29日; 录用日期: 2024年7月26日; 发布日期: 2024年8月6日

摘要

自2020年民政部召开加强乡镇(街道)社会工作人才队伍建设推进会以来,全国各地相继出台支持社工站建设的政策文件与试点方案,各地也逐步探索出适合自身本土发展的社工站建设模式;该研究通过对新疆地方及国家层面有关社工站建设的政策文本进行整理分析,并对S市多家社工服务站开展实地调研,深入机构内部观察并参与其日常工作,了解当前新疆社工站政策落实及考量模式,以政策执行等视角解释新疆乡镇(街道)社会工作服务站在实现政策落实方面所遇到的困境与不足,把握政策导向与政策支持,探索新疆社工站发展新模式。

关键词

社工站, 政策执行

Quality Analysis of Policy Implementation

—An Examination Based on the Development Status of Social Work Stations in S City

Kaixuan Zhou, Liyuan Yao

School of Law, Shihezi University, Shihezi Xinjiang

Received: May 29th, 2024; accepted: Jul. 26th, 2024; published: Aug. 6th, 2024

Abstract

Since the Ministry of Civil Affairs convened a promotion meeting to strengthen the construction of social work talent teams in towns (streets) in 2020, local governments across the country have successively issued policy documents and pilot programs to support the construction of social

work stations. Each region has gradually explored its own mode of social work station construction suitable for local development. This study conducts a comparative analysis of policy texts related to the construction of social work stations in Xinjiang at the local and national levels and conducts on-site research in multiple social work service stations in S City. By observing and participating in the daily work of these institutions, the study aims to understand the current implementation and considerations of Xinjiang's social work station policies. From the perspective of policy implementation, this study explains the difficulties and deficiencies encountered by social work service stations in towns (streets) in Xinjiang in achieving policy implementation, grasps policy guidance and support, and explores new models of social work station development in Xinjiang.

Keywords

Social Work Station, Policy Implementation

Copyright © 2024 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. 引言

政策实施是所有政策过程的核心内容,也是政策成功与否的关键。贺东航和孔繁斌在研究公共政策实施时提出了“政策变现”的概念,用以分析政策目标在具体体制情境中的实现能力,它包含两个层面:一是政策实现的品质,指政策目标在执行过程中多大程度上得到“完美”或“打折”的实现;二是政策实现的时间,指政策从实施到终结所经历的周期长短[1]。从推动新疆社工站建设的政策实现品质上来看,政府部门出台了相应的政策条文,明确提出了社工站建设的发展目标与主要任务,但在实际运作中却存在角色定位不清、自我经营能力较弱、可持续性差等问题,政策设想与实际效果相去甚远;另一方面,从政策执行的时间层面来看,社工站发展至今,数量虽较快增加、但其可持续发展的运营模式却仍在探索中,政策执行能力不佳。

本研究通过对 S 市彩虹服务中心、社工总站、S 市民政局等多部门开展实地调研,通过对新疆社工站实际运作情况分析,了解当前新疆社工站运作和发展模式,从政策执行的视角解释新疆乡镇(街道)社会工作服务站在实现政策落实方面所遇到的困境与不足,以期为社工站建设的政策文本提供更加规范,可操作性的意见,同时便于基层政策以及各运营主体增强对政策的了解,明确各方面功能通过何种形式发展,以更好地落实政策,实现政策执行。

2. 文献综述

乡镇(街道)社会工作站,又称乡镇(街道)社会工作服务站或乡镇(街道)社工站,是指在国家政策的指导下,专业社会工作者进驻社工站,与政府行政社会工作联手,共同磋商、研究、谋划民生兜底性社会工作服务方案和策略,并开展个案工作、小组工作和社区社会工作[2]。社工站是中国社会工作发展历程中出现的新生事物,是新时期中国特有的基层社会建设与民生服务保障的新模式,发挥着衔接政府、社区、各社会组织等多方主体的作用,推进各主体在公共服务供给发挥专业化、精准化效用。社工站的培育和发展是促进社会建设,促进治理能力治理体系现代化的重要途经[3]。现有社工站建设的研究大都从发展定位、人才、资金、服务质量等方面展开。关于乡镇社工站建设的实务经验,张和清、廖其能等基

于“双百”本土实践,运用行动研究方法搜集资料,通过扎根社区的个案与社区工作案例,从国家政策 and 社区发展的角度,对“双百”进行分析,提出个案救助和社区共治的农村社会工作实务模式[4]。部分学者反思了乡镇(街道)社工站运行和建设困境。王傅、曾秀兰、黄匡忠总结了“双百社工”可能存在的问题,主要包括缺乏完整的顶层设计,尚未形成清晰的农村社会治理思路,可能造成新建社会工作服务站和本土机构的恶性竞争或者走向官僚化误区等,并提出相应的解决方案[5]。王思斌用“嵌入”这一概念来研究社会工作进入本土实践领域的过程,从而得出“嵌入式发展”这一社会工作机构的行动策略,“嵌入式发展”指专业社会工作和现行的社会管理和体制进行互动建构,实现功能上的协同转变[6]。赵军雷认为现阶段乡镇社工站建设存在机构瓶颈、人才瓶颈、资金瓶颈、制度瓶颈和方向瓶颈等制约瓶颈[7]。部分学者也探讨了乡镇社工站人才培养的模式与路径。马良认为要推动基层社会工作人才的发展,应当从“党建+社会工作人才队伍建设”、“地方政府购买社会工作服务”和创新“专业化社会工作督导培养”三方面入手[8]。吴彤通过行动研究,按照“计划-行动-观察-反思”的程序实施一系列服务活动,最终认为行政性人才保障、教育性社工人才培育、支持性的社工心理疏导等手段和方法是比较有用的培养乡镇社工人才的方法[9]。

以上文献对社工站的发展定位、人才、资金和服务质量等方面进行了探讨,但对于政策执行实施效果和政策内容的研究仍存在的较多空白。一方面,当前的研究缺乏对社工站政策文本内容及政策实施具体情况深入分析。政策文本作为政策执行的基础,其内容的研究对于社工站理解政策意图、目标和实施策略至关重要。另一方面,现有研究尚未对社工站政策执行实施效果进行充分的评估和改进。社工站作为衔接政府、社区、各社会组织等多方主体的桥梁,其实际效果如何,以及如何评估和改进这些效果,目前的研究尚未给出充分的答案。

针对这些问题,贺东航、孔繁斌(2019)在研究中国公共政策执行时,创造性的提出了“政策变现”的分析性概念[1]。政策变现是指政策目标在具体体制情境中的实现能力,涉及两个层面:一是政策实现的品质,指政策目标在执行过程中多大程度上得到“完美”或“打折”的实现;二是政策实现的时间,指政策从实施到终结所经历的周期长短。高品质、高效率的政策执行是政策实施所期望的,高品质指在政策执行过程中高程度地实现政策目标,未出现偏离政策目标或部分政策目标未实现的现象;高效率的政策执行,则指政策开始实施后,在较短时间内完成了政策的预期目标[10]。

本文在贺东航、孔繁斌学者研究的基础上,将政策执行的分析链条进一步延伸到具体的社会服务领域当中,提出了政策执行的视角,并结合相关政策内容和S市社工站建设实践,对政策执行的理论视角进行操作化。考察在社工站在具体工作中,应如何衡量政策执行品质以及社工站政策落实的差异如何影响政策执行等问题。

3. 研究设计

本研究从政策执行的理论视角切入,以新疆社工机构等社工站为调查对象,衡量政策执行品质和政策落实的差异如何影响政策执行,从而探寻社工站在新疆地区发展面临的困难因素。同时研究通过对国家层面和新疆地方层面的政策文本进行整理分析,形成政策文本的三个集群分类,并对“政策执行的品质分析”进行概念操作化。

本文在研究策略上选择质性研究方法来展现新疆社工站政策执行的实际逻辑,通过访谈法和观察法收集田野资料,分析较深层次的信息,分析新疆社工站政策执行的实际逻辑的现状与特征。在政策文本分析阶段,团队在进行人工审查筛选的基础上,利用大语言模型辅助构建TF-IDF算法编程,对所收集的政策文本进行关键词提取,并由团队成员进行二次提取和筛选,进行整理分类。同时结合三个集群分类,编写访谈提纲。

在实地研究搜集资料方面, 团队采用深度访谈法和观察法, 主要对 S 市民政部门相关领导、社工机构主要负责人和部分一线社工进行访谈, 从他们运作社工机构和落实推进相关政策的事实中挖掘政策执行的实际效果从而分析新疆社工站政策执行面临的共性与个性特征与障碍。

4. 政策执行的品质化操作

为进一步细化政策文本的规范引导作用, 本文根据政策内容和政策倾向将社工站的政策文本进行横向分类, 通过关键词提取和内容分析发现社工站的“嵌入式”发展背景、服务功能界定和社区信任机制是社工站相关政策内容的三个主要板块, 并在此基础上提出引领侧、供给侧、需求侧三个政策集群, 以构建起对品质化政策执行评估的理论经纬。

4.1. 政策文本的集群化分类

操作化是社工站政策执行的底层逻辑, 对于政策文本的解读是前操作化的关键。立足于前操作化阶段, 本文按照战略层次差次、应用指标差次、面向多元群体的功能差次将政策文本划分为“引领侧集群”、“供给侧集群”、“需求侧集群”三个政策集群。引领侧集群是引导社工站服务优化和网络化部署的高战略性政策文本集合, 构筑了社工站的宏观价值与战略方向; 供给侧集群涉及社工站资源配置优化、一般服务功能界定等直接影响社工站服务提供的引导指标; 需求侧集群是针对具体、特定的目标受助群体, 提供直接性、针对性、发展性的专业服务(见表 1)。其核心在于立足于社会需求, 提供点对点的服务。本文通过关键词筛选(TF-IDF 关键词提取), 聚焦于不同政策文本的核心要点, 按照前文所述的集群化分类方式对中央与地方(新疆)共 41 件政策文本进行了分类。

Table 1. Clustering classification of policy texts
表 1. 政策文本的集群化分类

集群类别	关键词	件数
引领侧集群	网络部署、社会治理、政府购买服务、基层民政等	17
供给侧集群	公共服务、服务质量、社会工作者、社会工作案例等	14
需求侧集群	类型化服务、社会救助、疫情防控、专业化等	10

根据不同政策文本集群关键信息的差异, 本文引入社工站在执行端的实际操作变量, 通过模块化的方式搭建政策执行的评估指标体系。按照嵌入社会治理的程度、服务功能实现、社区信任机制三个模块将其政策执行品质划分为受阻的政策执行、中品质政策执行、高品质政策执行三种类型。

4.2. 引领侧集群视角下嵌入社会治理的程度

在多元主体协同共治的治理格局下, 社会工作站在推进精细化治理方面具有重要意义。在网络治理的视角之下, 政府作为治理枢纽串联起不同的治理节点, 其中政府通过购买服务将多元主体组合为共治共享的社会服务网络, 社工站作为项目制的承接方, 存在不同程度的结构式嵌入。2014 年财政部、民政部出台的《意见》中, 指明政府要基于公共性和公益性的原则, 扩大社会工作服务的购买力度, 通过社工站落实政府便民政策。2021 年民政部、国家发改委制定的《“十四五”民政事业发展规划》中强调: 要将社会工作纳入共治共享的社会治理格局。对引领侧集群政策文本中的政策逻辑进行梳理, 本文将社工站参与社会治理的基础模式总结为: 政府购买服务 - 项目运营 - 社会效益响应。

社会工作站嵌入社会治理的过程可以分为政治关系嵌入和合作网络嵌入。当社工站达到良好的合作网络嵌入时, 能具备到良好的结构互动, 以实现其在细分领域的有效治理。合作网络嵌入由作为资源枢

纽的政府所引导, 政府通过购买服务的方式为社工站提供了准入社会服务网的政治性路径, 政治关系嵌入的实质是政府和社工站围绕项目制而发生的发包关系。在嵌入理论的逻辑下, 本文将承接政府购买服务的数量作为社工站实现“引领侧集群”政策执行的考量指标。

4.3. 供给侧集群视角下服务功能界定

社工站作为社会工作者的活动场所、社区联络机构、政府购买服务的联系方, 已经成为提供社会服务的重要一环。新疆维吾尔自治区民政厅近年出台的规范性文件中, 多次提到了结合新疆地方特色, 将社会工作与养老服务社会服务紧密结合。社工站的服务功能与社会工作制度的服务功能具有强耦合性, 政府对社会工作提出的政策要求, 依赖于社工站的实践转化。因此本文将社工站的基本功能及社会工作依托社工站所实施的功能共同归纳为社工站的功能, 并将社工站功能实施状况作为“供给侧集群”政策执行的考量指标。

尽管不同的政策文本对社工站功能界定和重点突出的方面有所不同, 但总体可将社工站共有的主要功能归纳为以下四点:

1) 社区救助的功能。社工站作为社会工作的功能执行端, 其救助功能主要分为两个方向: 保障基本生活和个人社会功能的重构。其一, 社工站通过链接社会资源向待救助者提供直接的物质支持或提高个人收入的机会, 帮助待救助者维持基本生活稳定; 其二, 社会工作者帮助待救助者重建社会关系网络、进行心理疏导, 提高社会适应能力。

2) 社区服务的功能。社工站服务是动态的、多元的, 可以根据社区的实际问题提供一般性或针对性的服务。在养老、青少年教育、残疾人服务、婚姻家庭服务、法律援助等领域提供可持续的精准服务

3) 联动社会志愿力量的功能。在“五社联动”的框架下, 社区、社会工作者、社区社会组织、社区志愿者、社区公益慈善资源之间能够形成良性互动。社工站作为媒介机构, 对社会志愿力量既可以功能整合, 也能进行有序分配。

4) 链接社会工作者的功能。社工站为社会工作者提供了工作岗位, 让社会工作者的专业价值转化为服务红利。社工站也是社会工作者的教育平台之一, 社会工作者在社工站提供的服务机会中自我实践教育。

4.4. 需求侧集群视角下社区信任机制

社区作为基层治理的最小单元, 显性的治理标识为居民需求与政策要求应在协调与执行之间达到平衡。政策标准作为一般性的规定语言, 通常以宏观定义和解释的方式对基层作为指导。但在政策操作化层面, 地方需要根据具体问题与地域性问题进行政策文本解读与多层次的任务设计, 才应对操作层面适用性的问题。

在调研的过程中, 小组了解到 S 市的社工机构由民政部进行统协管理。民政部会将了解到的具体问题与社区捆绑在一起, 将服务需求通过行政外发包的方式交由社会工作站承接, 在这个过程中实现了由政策指标向服务指标的转换, 需求侧集群政策文本集群也在此过程中实现了可操作化。社工站作为承接方需要建立与社区居民的信任机制, 以便形成利于服务的社区强关系。在理想情况下, 社工站应完成“走访调研 - 方案设计 - 服务评估 - 方案修订 - 方案实行 - 成果考核”为主轴的服务模式, 才能自始至终将发现需求、评估需求、满足需求作为服务标准。本文认为, 能否形成标准的服务模式, 而不是将问题形式化是考量“需求侧集群”政策执行的重要指标。

根据承接政府购买服务数量(以年为单位)、服务功能实现、是否规范服务模式三个指标, 可将社工站的政策执行品质进行分类(见表 2)。受阻的政策执行, 通常发生在社工站经营的初期阶段或社工站经营模

式出现问题的特殊阶段。社工站通常因缺乏足够的社工专业人才与案例资源库, 因此服务能力欠缺。具体表现为: 服务功能仅能实现 2 种以下, 没有形成规范的服务模式, 进而无法稳定每年承接政府购买服务项目。当社工站渐次将自身服务功能向专业化转型时, 也向中品质的政策执行过渡。此阶段社工站依据社区特点, 建立专门性的服务部门, 初步形成社区信任机制。基于社工站的社区基础, 政府开始通过购买服务的方式, 使其参与到社区治理的过程中。具体表现为: 一年承接 1~5 项政府购买服务, 实现 2 种服务功能, 能够规范服务模式。社工站在高品质政策执行阶段, 通常已经具备了成熟的经营模式。此阶段社工站发挥自身服务优势与良好的社区信任机制, 能够协助基层政府完成治理细化。具体表现为: 每年度能够稳定承接政府购买服务项目 5 项以上, 实现 2 种以上服务功能, 形成规范的服务模式。

Table 2. Classified operationalization of policy implementation quality from the perspective of demand side

表 2. 需求侧视角下政策执行品质分类操作化

承接政府购买服务数量(以年为单位)	服务功能实现	是否规范服务模式	政策执行
未能承接	实现 2 种以下	否	受阻的政策执行
承接 1~5 项	实现 2 种	是	中品质的政策执行
承接 5 项以上	实现 2 种以上	是	高品质的政策执行

5. 社工站政策执行的品质分析

在进行政策执行品质的操作化之后, 笔者对 S 市多家社工机构进行了实地观察, 同时对机构内负责人和一线社工进行访谈, 结合引领侧、供给侧、需求侧三个集群分类和操作化成果将社工站政策执行品质划分为受阻的政策执行、中品质的政策执行、高品质政策执行三个等级, 并详述了其品质划分原因。从运作社工机构和落实推进相关政策的事实中挖掘政策执行的实际效果, 从而分析 S 市社工站政策执行面临的共性与个性的特征与障碍。

5.1. 受阻的政策执行

由民政系统(包括师市、团场民政局; 街道民政科等部门)主导运行的社工站, 往往呈现受阻的政策执行结果。根据实地调查, 研究发现呈现低品质执行的社工站大多以行政要素为主导运行, 社工站资金来源绝大多数来源于政府购买。这种运行模式下的社工站可以理解为街道办民政科的民政工作机构, 其社工站站点的选址与规模大小由街道办规划建设, 基本运行资金由民政拨付。“至于选址, 就是上面领导说的, 所以说你们可以搬到一个好一点的地方, 像这些办公室之前是红山街道委会的。”(S-CH, 20240416)

1) 两种演变路径

此类受阻的政策执行社工站具体包含两种不同的演变路径。第一种是未能发挥社工站全部功能, 以某一两项工作为重心, 完成民政发包任务。其中 S-CH 社工站就是如此。“像民政方面的工作, 基本上都是低保对象, 已纳入低保的, 针对这些低保人群的一个走访, 精准帮服务。除此还有政策宣传, 心理疏导。还有就是有一个低保边缘户的走访和困难人群的摸排。最后还有一个就是留守妇女的一个摸排。然后后来我们还有一个是民政局的一个困境儿童和高龄空巢老人的一个关爱服务项目, 基本上都是含在这个里面。民政局的差不多就是这样子的。”(S-CH, 20240416)具体到此社工站, 可以解释为此社工站并未发挥政策文件中要求的所有功能, 而是在运行过程中完成民政工作的同时(如低保群体走访等), 完成部分社工职能(面对困境儿童和高龄空巢老人的心理疏导)。

第二种为完全失去社工站的专业职能, 完成社区工作或民政工作。S-LJ 社工站就是如此。据非参与式观察与访谈资料, 此社工站嵌入于 SE 社区的社会服务中心, 中心工作为配合今年新建社区食堂的建设,

具体工作为社区食堂开展社区老龄人与周边社区的上门送餐服务。此社工站紧邻社区食堂, 办公场域较小。除完成配餐中心工作外, 辅以完成社区的志愿服务、帮困助残、敬老扶幼和社会救助等任务。志愿服务方面, 大部分志愿服务内容由社区的志愿服务孵化基地完成, 组织架构与建设上, 社工站运行远不如此志愿服务孵化基地。“我们的工作就主要是上门配餐, 这是街道和社区要求的, 他们怎么说我们就怎么做。”(S-LJ, 20240411)

2) 原因分析

由民政口完全主导运行的社工站, 无论是哪种演变路径, 最终结果都会是社工站发展面越来越窄, 政策执行严重受阻, 主要原因有如下几个方面:

首先, 社工站从设置上功能覆盖面较广, 但资金来源“势单力薄”。社工站的设立一方面是从社会工作专业价值的角度, 促进社会福利发展。另一方面是在“五社联动”和基层自治的背景下, 更好地实现基层治理[10]。两方面的功能要求, 使社工站既要兼顾专业价值的实现又要注重社会治理的现实需要。然后社工站作为民办非企业的公益性组织, 新疆绝大部分的社工站资金来源都是通过政府购买的方式从民政口获得资金。即使在师市、街道的支持下, 社工站的运行建设都很难保证健康运行。再加上社工站站点人员的工资、水电、活动物资等, 社工站与民政口双方就很难保证社工站双重功能的实现。

其次, 新疆地区社工站的功能地位不清晰, 且受个人意志的影响较大。对于社工站的功能定位, 无论是民政部的文件还是新疆地区的民政文件, 都没有对社工站有一锤定音的功能定位。此外, 在新疆特殊社会背景和优化社区治理成效的背景下, 社工站的功能也在不断演化。使得人们对于社工站的功能定位很难把握。再加上社工站也是近5年才开始在新疆地区建设发展, “有些领导理解社工站的作用, 这片区域的社工站才能发挥一些社工作用, 不理解的话, 其实就是一个社区活动场所。”(SR-WY, 20230816)

最后, 受阻的政策执行社工站未能够从三方面把握政策如何理解与落实, 此三方面即一是引领侧集群, 指那些在社会工作服务机构(社工站)中起引导作用的政策、理念和实践的总和。这些元素定义了社工站的战略方向和重要性。二是供给侧集群, 指涉及社工站在资源配置、服务提供和能力建设方面的元素。三是需求侧集群, 专注于社工站服务的目标群体和服务需求的识别与满足。后文对于中高品质的政策执行就采用这三方面进行评价。

5.2. 中品质的政策执行

调查发现, 将社会力量引入社工站后, 社工站的政策执行品质明显提升。社会力量主要包括企业与社会组织, 由于两类主体的属性与目标追求不同, 所以政府与这两类不同的主体合作也使政策执行品质有所区别。在政府支持与企业运营的模式下, 一般能够实现中品质的政策执行, 即政策执行得到了部分实现, 但仍存在偏离政策目标的现象。

5.2.1. 政策执行的部分实现

1) 社工站功能作用的实现

社工站是中国社会工作发展历程中出现的新生事物, 是新时期中国特有的基层社会建设与民生服务保障的新模式, 发挥着衔接政府、社区、各社会组织等多方主体的作用, 推进各主体在公共服务供给发挥专业化、精准化效用。在社工站功能价值方面, 除以上民政部建构的作用外, 仍应考虑到社会工作的专业价值。社工站作为社会工作价值的实践场域, 自然承担发挥专业价值与作用的角色。在实现中品质的政策执行的社工站中, 两种功能相互协调, 最终实现社工站的价值功能。

以S-LX社工站为例, 该社工站年平均承接项目14项, 且均能顺利结项, 部分项目优秀结项, 在师市、团场、街道具有一定公信度。“一年就14个左右, 去年就正好14个。师市卫健委的两个, 社工总站三个, ‘一老一小’三个, 还有一个阳光家园, 一个残联的爱心相伴, 再加上其他小的项目, 一共14

个。这 14 个都完成了, 年度考核基本上都是优考核。你包括像我们承接的社工站的这个项目, 他到年底的时候都要聘请第三方过来考核。那考核了以后, 合格了才给你续签, 不合格他不会续签的。我们基本上都还是优。”(S-LX, 20231219)这些项目既有社工专业的价值, 又有民政相关的功能。

2) 社工站建设品牌化

以 S-YF 社工站为例, “社区社会组织 97 支, 我们 DC 街道是有 19 个社区, 19 个社区, 1 个社区是孵化了 5 支, 最起码 5 支。最后我们是构成了 97 支的社会组织这个团队, 然后社区社会组织的团队在我们所有的活动中, 不管是一老一小, 还是所有的公益这种活动, 他们都是就是说是冲在第一线。就是孵化的这 97 支社区社会组织能够参与到我们的日常工作中。我们同时制定了社工的管理制度, 然后社工站的工作制度, 项目管理制度, 我们还制作了小组的管理制度, 还有个案的管理制度, 包括财务这样的一系列的管理制度。其实这些制度的建设也是为了我们社工站更好的运行提供了有力的保障。”(S-YF, 20240328)

该社工站在建设发展过程中为街道社区孵化出 97 支社会组织, 社会组织成员构成多元化, 大多数为退休职工。通过社会组织的培育孵化, 一方面实现“五社联动”的政策要求, 另一方面调动社区内职工居民, 丰富个体生命历程, 助力老年人实现人生价值。研究后续观察到, 临近街道的社工站会定期前往 S-YF 社工站交流学习, 试图将该模式推广开来, 形成以街道社工站为中心的社会组织孵化培育模式。

3) 社工站资金来源多元

以 K-ZS 社工站为例, “相当于我们社会组织的资金来源主要有几块, 中央财政、自治区财政、市级财政、区级财政, 然后其他各部门比如妇联、共青团、残联等等, 然后是阿里巴巴这种市场的钱, 最后还有最大一块就是来自基金会爱心企业。就我们机构的爱心基金会来说, 爱心企业占我们的资金来源大概每年的 1/3 的比例。”(K-ZS, 20230913)该社工站的资金来源多元丰富, 既有官方的财政支持, 也有社会资源的引入。充实站点资金的同时, 无形中会提高社工站的服务质量。值得注意的是。该站点因“自身管理能力较好, 服务质量水平较高, 在第三方福彩的检查评估中取得较好成绩, 因此自治区将部分福彩资金拨付给我们社工站。”(K-ZS, 20230913)

该社工站因资金来源丰富, 且所获资金较为丰厚, 在政策执行上实现了中品质的执行。体现为该社工站服务项目与资金来源呈现正相关性, 服务质量与专业性(专业社工与持证社工)也与资金呈正相关关系。研究认为, 只有引入社会力量, 实现多元的资金来源, 增强站点活力, 才能实现政策执行。

5.2.2. 对政策目标的偏离

当企业力量引入社工站运营中时, 一方面其公司化的管理可以使社工站更具规范性和专业性。但另一方面, 由于企业具有逐利的天性, 使得部分社工站在运营过程中, 一定程度上存在着商业性反噬福利性的问题, 福利功能仅通过少量的心理辅导、小组工作和民政工作来体现。同时, 受社工站面积较小的影响, 活动物资难以妥善存储与管理; 受其营利属性的影响, 一般街道也不会组织专门的义工或志愿者团队在社工站进行服务, 公益服务功能发挥受限。

当社工站的运营主体成为企业时, 如何产生利润就成为了社工站首要考虑的问题。项目招标金额、项目经费预算、第三方考核要求等因素就变得尤为重要, 直接影响社工站的生存处境。但如果是在的福利性语境下, 这些因素则需要让位于或者与政府所要求的社会福利功能并列。因此, 在企业主导运营的社工站中, 逐利性和福利性内部存在着紧张关系。

在中品质的政策执行中, 社会力量的参与使社工站运营具有较高的活力, 行政力量的参与仍会大大影响站点的生存状态。行政力量参与其中, 但政策支持力度跟不上的话, 就会导致社工站的生存困境。政府部门希望社工站能够“放手去做, 大胆尝试”, 但行政支持又不够。在福利性与逐利性的紧张关系不断加剧的情况下, 就会使社工站运营陷入恶性循环, 最终社工站的商业性逐渐吞噬福利性或者陷入商

业性未实现福利性也丧失的窘境。

5.3. 高品质的政策执行

5.3.1. 案例介绍

由社工站自身主导运作、实现市场化的社工站, 最终会导出高品质的政策执行结果, 这一类型的政策执行以 K 市的 ZS 社工站为例。ZS 社工站于 2015 年注册成立, 是一家专业社工机构。机构主要为青少年提供学校社会工作, 解决学生在成长过程中遇到的问题和挫折。随近些年发展, 该社工站成为该市的社会工作服务中心, 机构服务内容渐渐从学校社工拓展至司法社工、社区矫正、家庭社工等, 并为疆内部分社工提供培训服务。

5.3.2. 三元分析

ZS 社工站的高质量政策执行本研究主要从引领侧、供给侧和需求侧相结合的三元分析法开展论述。研究认为, 社工站要想实现高质量的政策执行, 在引领侧集群方面, 社工站需要有明确的战略定位, 具备根据政策调整战略方向的能力; 在供给侧集群方面, 社工站需要具备专业社工, 定期开展技能培训, 并且实现高效的资源链接, 丰富机构资金来源; 在需求侧集群方面, 社工站需与提高所在地区居民的互动程度, 健全机构跟踪和评估救助效果的机制, 扩大机构服务影响范围。

1) 引领侧集群。ZS 社工站“深入解读《十四五民政事业发展规划》这些文件, 在 2015 年注册之初, 我们觉得学校社工既符合政策号召, 也符合我们对于社工的理解, 也是我们能够做到的。后面我们越做越好, 在自治区、街道和社区拥有一定知名度, 我们开始尝试其他领域, 目前我们去年一共完成 15 个项目。”(K-ZS, 20240122)

2) 供给侧集群。ZS 社工站目前配备常驻专业社工 5 名, 中级社工师 2 名, 社会招聘要求为持证社工。同时该社工站与疆内两所“双一流”高校的社会工作专业进行交流合作, 不定期邀请高校教师对驻站社工进行培训。资金来源和构成方面, ZS 社工站的支持企业达 21 家, 社会组织 5 个, 政府机构 7 处。机构运营上, 既有政府机关的拨款支持, 也有社会企业、基金会等支持。

3) 需求侧集群。ZS 社工站目前发展为社工服务中心, 与所在社区、街道和市民政局取得较好的社会互动关系。“街道现在非常信任我们机构, 有些事情, 像社会组织孵化, 入户登记、走访、慰问等等都会借调我们的社工去帮忙做。”(K-ZS, 20240122)同时 ZS 社工站目前已经成为区域内知名, 疆内具有一定知名度的社工站, 自身拥有一套对于项目竞标、评价和验收的体系。对于老年社工和学校社工, 该社工站面向疆内社工站和社会工作者开展培训, 并建立网校, 实现培训的同时, 还能增加机构收入, 提高知名度, 实现“自力更生”。

6. 政策建议

本文在政策研究中发现, 绝大多数政策文本偏向于对社工站的规范性要求, 但是缺乏对细分领域的明确规定, 因而社工站在部分领域面临政策支持不足的困境。通过对社工站政策执行的品质进行分析, 本文发现低品质执行通常存在社工站自身难以克服的困难(如资金、社会支持等), 而非功能和服务定位发生偏差。因而为提升社工站的政策执行水平, 需要更完善的配套措施以解决运营困境, 实现良性发展。

6.1. 社工站链接资源能力提升的政策赋能

目前石河子社工站的社会合作更多强调与民政部门以及地方志愿力量的联系, 即作为当地民政工作的社区联系点、五社联动的重要节点。但仅将这些作为社工站资源链接的储备还无法完全应对更广泛的社会求助。为提升石河子社工站的服务质量和可持续发展, 建立一个以增强社会资源链接能力为核心的

合作机制至关重要。

6.2. 社工站资金来源多元化

社会工作站政策执行受阻的重要原因是资金来源单一, 同时作为公益性社会组织又缺乏完善的自造血程序。社工站的公益组织性质, 决定了盈利环节缺失的发展困境。但在基层介入的过程中又需要足量的资金支撑项目运转, 因而在资金路径上形成了对政府购买服务的强依赖。在无法保证资金独立的状况下, 社工站难以形成有效的自主性服务与风险防范措施。为解决社会工作站资金来源单一的问题, 政府应引导社会开通面向社工站的多元化资金来源渠道。在社会捐助层面, 通过提供税收优惠和奖励补贴政策, 鼓励企业、社会组织、基金会等多方参与资金支持; 在项目资助方面, 支持社工站开展公益创投和合作项目, 引入社会资本, 为社工站自主项目创立提供资金来源; 优化政府购买服务模式, 增加资金投入, 设立专项资助资金, 激励服务提升和创新。同时, 明确多元主体责任, 保障社工站合法权益和资金来源的透明性和合法性, 形成多方协同的支持体系。

6.3. 强化政策实施过程中的公众参与

公众参与体现出“以人为本”的治理理念, 可以大幅提升公众对社会工作服务站建设的认可与接受, 激发公众在参与过程中的责任感。公众参与的核心就是塑造积极的公民精神, 培养公众主动参与社会工程、分担治理责任的社会意识。应该说, 公众参与能为社会工作服务站的可持续发展提供不竭助力, 能更好地助力石河子社工站摆脱困境, 迈向新的发展台阶。

参考文献

- [1] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25+204.
- [2] 李鸿, 张鹏飞. 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.
- [3] 张宗禹. 社区治理中“三社联动”运行机制研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 首都经济贸易大学, 2020.
- [4] 张和清, 廖其能. 乡镇(街道)专业社会工作发展中互为主体性建构研究——以广东“双百计划”为例[J]. 社会工作, 2020(5): 30-34.
- [5] 王傅, 曾秀兰, 黄匡忠. 政府推动社会工作服务进乡镇的困境和对策——以 A 省双百镇(街)社会工作服务五年计划为例[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2018, 25(3): 18-23.
- [6] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线, 2011(2): 206-222.
- [7] 赵军雷. 新时期乡镇(街道)社工站建设策略初探[J]. 社会与公益, 2020, 11(12): 52-55.
- [8] 马良. 乡镇(街道)社会工作人才队伍建设推进机制与反思[J]. 社会工作, 2020(5): 25-29.
- [9] 吴彤. 湖南省乡镇社工站社工人才培养的行动研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南师范大学, 2020.
- [10] 雷丹. 从资源整合到资源浪费[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2021.