

# 政府与社会工作服务机构 的互构性承认<sup>\*</sup>

——以北京市社会工作机构发展为例

李晓慧

---

**内容提要** 在创新社会治理、加强社会服务的过程中,政府和社会工作服务机构的互动有重要的作用。结合霍耐特的承认理论与北京市社会工作服务机构的发展现状,本文认为,政府与社会工作服务机构的互动过程是一种互构性承认——承认是互动的状态和结果,互构则是实现承认的方式。在中国社会工作发展的嵌入性发展和互构性演化的宏观结构背景下,这种互构性承认具有如下特征:政府主导下社会工作服务机构逐渐走向自主性;互构性承认是在平和状态下进行的;互构性承认使社会工作服务机构实现了由依赖政府让渡空间到在接受政府让渡空间的同时也适当拓展空间的演变;互构性承认具有阶段性、结构性;互构性承认是一种发展过程。

**关键词** 政府 社会工作服务机构 承认 互构性承认

---

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2015.03.010

随着社会转型的加速和全面深化改革的推进,政府越来越重视社会工作、社会组织的建设和发展。2006年中共中央十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,做出建设和谐社会的重大战略决策,提出了建设社会工作人才队伍,完善公共服务和社会管理,促进和谐社会建设的任务。之后,党和政府相关部门出台了一系列政策推动社会工作的发展。在此背景下,北京市的社会工作服务机构也有了一定发展。至今,北京市的社会工作服

务机构总数达到106家,全面覆盖北京市16个区县。那么,北京市的社会工作服务机构的发展反映了怎样的发展逻辑?它与政府的互动关系是怎样的?研究这一问题对认识我国社会工作的发展规律有一定的价值。本文从互构和承认的角度,对之作一简要分析。

## 基本的理论视角

本文研究的是政府与作为社会组织的社会工作服务机构的互动关系,它涉及到政府与社会工

---

<sup>\*</sup> 本文是王思斌主持的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色社会工作制度和模式研究”(项目号:09JZD0026)的阶段性成果。本文在写作中得到王思斌老师的指导,特此致谢。

作的关系、政府与社会组织的关系。对此,国内学者做过很多研究,并有过一些基本的概括。比较流行的是认为当前我国政府与社会组织的关系是国家法团主义的<sup>①</sup>,社会组织在很大程度上承担着让渡功能,并在此过程中拓展自己的活动空间<sup>②</sup>,中国的社会工作呈现“嵌入性发展”的基本模式<sup>③④</sup>。这些研究对概括和理解我国政府与社会工作的关系提供了基本的框架,但是这些研究没有更深入地分析社会工作机构与政府在合作的过程中是怎样互动的。本文认为,承认理论和互构是可以对此进行解释的理论视角。这一研究涉及到承认理论、互构理论、政府与社会的关系问题,下面我们稍作回顾。

### 1. 承认理论

现代承认理论兴起于政治哲学领域。法兰克福学派的代表人物霍耐特通过吸纳黑格尔的“承认”理论、哈贝马斯的社会交往理论、米德的社会心理学、泰勒的承认的政治学以及其他学者的成果提出其承认理论。霍耐特认为,“承认”是指互动的主体(个体之间、共同体之间以及个体与共同体之间)都作为独立、平等和特殊的个体或者共同体被彼此认可、认同或接受<sup>⑤</sup>。获得承认并非凌驾于其他主体之上,是为了改变非正义的被蔑视的处境。因此,承认关系中实际隐含了主体间互惠的要求。霍耐特总结出三种形式的主体间相互承认的形式,分别对应的是爱、法律和团结<sup>⑥</sup>。这三种承认形式相继提供了基本的自信、自尊和自重,致使个体或者共同体无条件地将自己看作是独立的存在,并认同其自身在社会化过程中的目标和理想。霍耐特的承认理论,既是人类解放的规范思想,也是现代性批判的基本坐标。同时,它也是我们思考和了解如今社会不同个体、共同体之间相互关系的一种理论参照。

承认理论的提出产生了广泛的影响,我国对承认理论的研究和运用覆盖了哲学、社会学和社会工作等诸多领域。王凤才从哲学发展历程的角度研究霍耐特的承认理论对黑格尔承认学说的重构,并重点指出其借由米德将其引入社会规范领域<sup>⑦</sup>。王小章关于农民工公民权的社会学研究从承认的角度分析了农民工在公共领域的“身份——政治”的问题<sup>⑧</sup>。在社会工作领域,王思斌认为社会工作的发展实则就是社会工作获得社会

承认和自我承认的过程<sup>⑨</sup>。王思斌认为,社会工作恢复重建以来,其发展基本上呈“政府主导下专业自主嵌入”的状态,随着改革的深入和社会转型的加深,新的社会管理格局逐步形成,社会工作将走向政府—专业合作下的深度嵌入<sup>⑩</sup>。他对政府与社会工作服务机构的承认关系进行研究并探讨了社会工作获得合法性的机制。

### 2. 互构:作为一种主体间互动的机制

互构涉及的是主体之间的关系。个人与社会、结构与过程的关系一直是社会研究的核心问题,在这方面,吉登斯的结构化理论推进了对这个问题的研究。他认为结构是行动的产物,人们在具体的时空中互动不断形成新的关系和结构,而各种社会实践的有序安排构成了社会<sup>⑪</sup>,其关于人的主体活动与结构主义的结合是社会互构论的理论基础。

我国学者郑杭生等明确提出了社会互构论的概念,认为社会互构论研究的是在现代性的综合维度中个人与社会这两大社会行为主体间的互构共变关系,社会关系主体间的相互建塑和型构能够使主体间的关系发生共时性和共变性的变化<sup>⑫</sup>。有学者研究现代组织的结构和技术的互动关系,他们在结构的范畴内瞄准行动者的能动性,将技术作为技术使用方和提供方之间的互动媒介来说明技术与组织相互建构的过程,认为组织的结构与采用的技术是一种互构关系<sup>⑬</sup>,这是互构论视角在组织研究中的一个维度。本文要研究的政府与社会工作服务机构的互构,属于组织与组织之关系研究的范畴,具体来说是政府与非营利组织的关系,这是互构论视角在组织间关系研究中的一个维度。

### 3. 政府与非营利组织的互相依赖

在公共服务、社会服务研究和实践领域,非营利组织与政府的关系一直处于中心位置。这一理论焦点在政治学中主要围绕权力关系问题展开,在社会服务领域则主要关注资源依赖、伙伴关系—权力竞争问题。萨拉蒙认为政府与非营利组织之间是以资源依附为基础的合作关系,是基于资源共享的相互依赖<sup>⑭</sup>。实际上,从互动和关系变化的角度来看,这种互相依赖就可能包含着关系的互构。非营利组织与政府的关系也是我国学者关注的核心问题。康晓光整合了有关组织、资源

和环境的研究,用来分析转型时期的中国社团,他认为社团需要依赖“体制内”和“体制外”的“两种资源”相应地,社团也常常通过“官方”和“民间”的“双重渠道”去获取资源,必须同时满足“社会”和“政府”的“双重需求”,因而社团的活动领域也只能是“社会”和“政府”共同认可的“交叉地带”<sup>⑮</sup>。这里呈现的是政府与社团的基本关系,也可以说是双方的关系格局。如果我们从“双重需求”、“共同认可”的角度去动态地分析二者关系,或许可以达到对二者关系的更深刻认识。在社会服务领域,政府购买社会组织服务已经成为理论界和实务界都十分关心的问题,是合作共赢走向社会治理创新还是社会服务机构因单方面依赖而被吸纳,成为问题的焦点。如果我们从社会服务发展和政府改革过程的角度去审视,也可能对双方的依赖关系和由此反映出的承认关系给予更深刻的理解。

本文力图将互构和承认的角度结合起来,从政府与社会工作机构关系的发展过程中理解二者关系的变化,并给出理论归纳和解释。结合已有研究成果,本文提出“互构性承认”的概念。它指的是在政府推进改革和社会工作机构谋求自身发展的过程中,双方互相合作,而合作的积极效果建构着双方关系和相互承认。下面我们用北京市社会工作机构发展的案例对此作出说明。

### 北京市政府与社会工作服务机构的合作及互构性承认

#### 1. 扎根现实:北京市政府与社会工作服务机构的互构性承认

社会工作的兴起和发展以十六届三中全会的召开和政府职能转变为大背景,北京市社会工作服务机构也是在政府逐步让渡其社会服务的“增量”部分的态势下兴起和发展的。政府的立场是:在很长一段时间内我国的社会工作服务机构还将处于发育不良的状态,政府是社会工作服务机构的培育者。政府刚性的社会工作方法解决不了个性化需求,于是政府就将“做不了”和“做不好”的职能让渡给社会工作服务机构,政府与社会工作服务机构的合作关系就此建立。同时,由于社会工作服务机构是专业的社会工作服务提供者,其自身也有专业化、职业化的发展需求,政府

的职能让渡是社会工作机构发展的契机,但也为社会工作服务机构的发展带来了挑战,社会工作服务机构需要通过自己提供的专业服务获取政府的认可并维持机构的发展,这就是政府与社会工作服务机构互构性承认的原初的立场和动机。

北京市目前的状况是在北京市,政府和社会工作服务机构的合作之间的关系是一种双向的多媒介之间的互动,政府提供政策、资金、岗位和项目支持,社会工作服务机构则负责提供专业服务(如图1)。以有机衔接的政府工作与社会工作服务机构专业社会服务的街道社会工作者为例,他们需要了解街道内部的职能关系并将自己的专业与之相结合,才能更好地融入到职能体系内开展社会工作服务。街道社会工作者的服务过程是其嵌入政府职能部门所让渡的空间开展服务的过程,为了达到更多的促进融合,政府和社会工作服务机构都应该对社会工作者进行相关的专业培训和政府架构的知识培训,以推动社会服务的开展并保障其服务质量,双方彼此的这种双向的了解和沟通是合作达成彼此认可或者并实现承认的必由之路。



图1 政府与社会工作服务机构的互动

综观北京市社会工作服务机构的发展历程,政府与社会工作服务机构的关系演变历程,政府对社会工作服务机构的支持力度在逐渐加大,这从社会工作服务机构的数量上的增长可以看出这首先体现为社会工作机构在数量上的增长,但是由于不同区县的政府支持力度不同,即使是同在北京市但由于北京市各区县政府的支持力度不同,社会工作服务机构的发展水平存在差异。主要表现在机构提供专业服务以及进行资源整合利用等方面的能力上。据调查,2013年西城区社会工作者的年薪是6万元,海淀区是4万元;当海淀区的社会工作服务机构发展还在依赖购买项目和岗位、定点派驻社工开展社会工作服务而日益陷入行政化和边缘化时,西城区的社会工作服务机构则由于具有稳定的社会建设专项资金的支持,它

们开展的社会工作项目和服务就已经脱离了行政工作,开始了更近一步的专业化发展。

因此,基于北京市政府与社会工作服务机构的合作现状,本文认为政府和社会工作服务机构的互构性承认的涵义是:政府和社会工作服务机构力求实现的是双方都作为平等主体的互相认同和接受的一种状态,即承认。“互构”表达的是实现“承认”的方式或路径。同时,政府与社会工作服务机构的这种承认的互构发展建立在前一阶段的承认之上,即承认的实现是一个有步骤的、长期的、处于持续演变中的互构过程。互构在本质上是一种以基本的承认为基础的合作,没有最基本的承认就不可能有合作;但这种合作又是试探性、探索性的,成功的合作可能增强相互信任或承认。所以,承认是在持续的、可能有所不同的各种合作甚至讨价还价中发展的,在持续的合作(包括讨价还价)中,信任关系可能弱化,也可能走向更深度的承认。这就是实际中的政府与社会工作服务机构的互构性承认。

## 2. 政府与社会工作服务机构互构性承认的特点

目前,北京市社会工作服务机构主要有四种发展模式:(1)高校老师开办社会工作服务机构的模式;(2)社会建设专项资金支持、社会工作服务机构有明确方向的西城模式;(3)“NGO+社会工作服务机构”的模式;(4)以强大的政府支持为依托,机构发展的重点放在内部治理结构的创新和完善的模式。结合北京市社会工作服务机构之间存在的差异和这四种模式所体现的社会工作发展理念,可以得出互构性承认的以下特点:

政府与社会工作服务机构的互构性承认是平和状态下的承认。政府由于自身提供社会服务能力的限制,主动让渡部分职能为社会工作服务机构的发展提供了制度空间,社会工作服务机构在政府支持的基础上确定服务方向并提供专业服务,这是一种妥协。政府的让渡空间和服务机构的妥协使互构性承认的过程比较温和。

在互构性承认的过程中,社会工作服务机构由依赖政府让渡空间发展为在接受政府让渡空间的同时也适时地拓展空间。在推动社会管理创新时期,社会工作服务机构介入社会服务领域基本上是政府让渡的,这是互构性承认的初级阶段,目

前北京市大部分社会工作服务机构的发展就处于这种初级阶段。随着进一步发展,社会工作服务机构的专业服务能力使得政府开始期望社工机构能够通过发挥自身的优势来进行创新式的服务,这是机构主动拓展空间的过程,西城区的机构发展已经进入此阶段。然而由于社会工作服务机构不能完全摆脱对政府提供的制度空间的依赖,就出现了接受政府让渡服务与拓展服务并存。

互构性承认具有阶段性。政府与社会工作服务机构关系的演变历史和发展走向可分为三个阶段:首先是工具性依赖是初期阶段,政府与社会工作服务机构完全出于工具理性的考量进行资源共享与互通有无。政府为了实现管理型政府向服务型政府的转变,需要依赖社会工作服务机构来分担部分职能;社会工作服务机构为了寻找成长的土壤,也需要政府提供相应的公共服务资源(包括服务项目、资金支持等);其次是协同性承认是过渡阶段,政府处于主导地位,社会工作服务机构处于辅助性的协助地位。协同指两个主体之间的关系,尤其是指在某一活动中,一方为主而另一方协助的现象<sup>⑩</sup>。在加强和创新社会管理的过程中,社会工作服务机构作为社会力量能够对政府开展的社会管理发挥协同作用;再者是共识性承认则是发展趋势,是互构性承认的理想状态。双方通过足够的认识和互动就有关社会管理创新以及提供社会服务的相关内容达成了某种共识,包括政府对机构专业能力和发展前景的认可以及社会工作服务机构对政府的合理依赖。此阶段的表征在北京市还没有出现,但在广东、上海等地已经得到体现。

互构性承认是一种发展的过程,这种发展不止是二者的关系在阶段上的演进,还能够推动机构的发展,使得政府主导下的社会工作服务机构逐渐走向自主性。北京市社会工作服务机构的区际差异也包括机构专业发展自主性程度的差异,政府增加支持力度会让社会工作服务机构在发展的过程中逐渐摆脱政府束缚、脱离行政化,最终推动专业社会工作的发展。

## 3. 北京市政府与社会工作服务机构之间的承认:从工具性依赖到协同性承认

现阶段北京市政府与社会工作服务机构的互构性承认正处于由“政府和社会工作基于工具理

性的互相依赖”到“政府主导社会管理创新,社会工作服务机构协同配合”阶段的过渡期,政府的职能从管理型向服务-管理型转变,社会工作服务机构自身的专业性也有一定的提升。

北京市社会工作的发展依旧由政府主导。王思斌认为,政府的强势建构有三个突出特点:首先是政府出资;第二是政府出题,即指政府出资要社会工作服务机构、专业人员完成一定的任务;第三是政府评估,即政府对社会工作服务机构的要求<sup>⑩</sup>。这也是全国社会工作发展状况的缩影,因为中国大陆社会工作的发展不是自然成长的过程,而是政府扶植的过程,这与西方国家完全市场化社会的发展道路是不一样的<sup>⑪</sup>。

在政府主导之外,北京市部分城区的社会工作服务机构也开始探索多渠道的资金和项目来源,如向基金会和企业寻求社会支持;一些机构由于其自身专业能力、内部管理能力的建设,已经得到了政府的认可并具有选择项目的优先权及项目开展的主动性。这些都是政府和社会工作服务机构在承认过程中互相建构、型塑的表现。在这个过程中,由于社会工作服务机构承担了部分政府“做不了”和“做不好”的职能,而且利用社会工作的专业方法将其保质保量地完成,推动了政府自身职能转变的有序进行;社会工作服务机构的专业性也在政府的项目支持下得到了锻炼和提升。这种双向的互动从根本上推动了互构性承认的发展进程,既有共时性的状态呈现,又有历时性的动态跟踪。

#### 政府与社会工作服务机构互构性承认的过程机制

保罗·利科结合语言学的语义分析和主体性研究认为承认的发展有三个阶段:作为认同的承认——自我承认——相互承认<sup>⑫</sup>。同样是对承认的演变过程机制的探讨,政府与社会工作服务机构互构性承认的三个阶段也有其互构演进的过程机制,需要历时性的动态分析。

首先,政府与社会工作服务机构的互构性承认涵盖于我国社会工作的互构性演化和嵌入性发

展中,这是不容忽视的结构性宏观背景。在北京,这种互构性承认始于2009年第一家社会工作服务机构的出现。借鉴王思斌对“结构性嵌入”的定义,这种互构可以称为“结构性互构”,即二者的互构所交织的网络被置于我国社会建设、社会工作发展以及与之相关的社会文化环境和价值规范的结构之中。

其次,互构性承认呈现螺旋演化的状态,这是其过程的内在机制和逻辑。一方面,政府的政策实践既立足于其对自身需求达成的期待,又要以社会工作服务机构彼时的发展现状为基准,因此政府出台相关政策或措施来推动社会工作服务机构的发展,推进互构性承认;另一方面,社会工作服务机构致力于其内部建设并改善与政府的关系。这也是综合机构发展需求和其自身对政府目前态度和政策支持力度的评估而产生的一种理性的响应或反馈,社会工作服务机构的这种实践策略和方式也能够推动机构的专业化发展及其与政府之间的承认。不过,政府和社会工作服务机构对这两个因素测评的基点不同,所以在时间点和回应力度上都会有差异,这也就导致二者承认发展的过程是多元因素影响下的曲线,总体的态势是螺旋上升。这种曲线状螺旋上升不仅体现在某一固定阶段,在阶段之间的演进中也有所体现。

#### 结 语

随着政府购买社会服务力度的进一步加强,北京市社会服务机构也在发展,2014年北京市各级政府购买社会公共服务项目500个,这昭示着政府与社会工作服务机构关系的发展正在进入一个新的阶段。处于演变中的二者的关系为互构性承认的后续研究提供了实证资源。本文对政府与社会工作服务机构的互构性承认的研究认为政府和社会工作服务机构作为社会工作发展场域内的两个行动主体,其关系是持续演变的动态过程,也就是本文所提出的“互构性承认”的概念内涵。政府与社会工作服务机构的互构性承认既是中国社会工作嵌入性发展和互构性演化的结果,也成为其发展演化的重要因子。

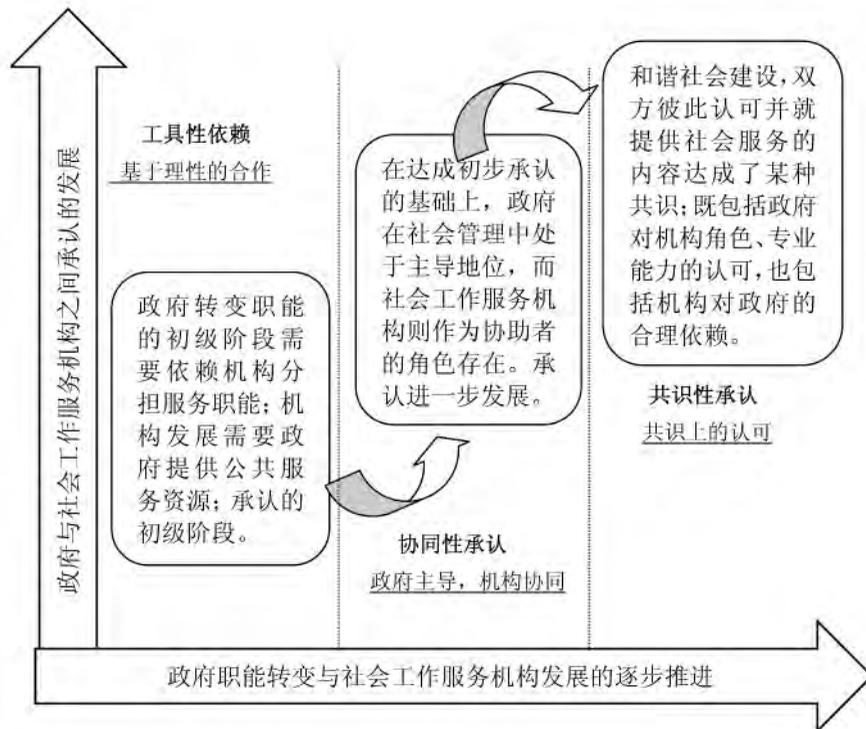


图2 政府与社会工作服务机构互构性承认的过程机制

- ①张静《“法团主义”模式下的工会角色》,《工会理论与实践》2001年2月第1期。
- ②贺立平:《边缘替代:对中国社团的经济与政治分析》,《中山大学学报》(社会科学版)2002年第6期。
- ③⑩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。
- ④刘龙强《“嵌入性发展”背景下社会工作机构服务与管理的关系——基于组织环境的分析》,《社会工作》2014年第1期。
- ⑤⑥阿克塞尔·霍耐特《为承认而斗争》胡继华译,上海世纪出版社2005年,第21-28页。
- ⑦王凤才《“为承认而斗争”:霍耐特对黑格尔承认学说的重构》,《马克思主义与现实》2010年第3期。
- ⑧王小章《走向承认:浙江省城市农民工公民权发展的社会学研究》,浙江大学出版社2010年。
- ⑨王思斌《走向承认:中国专业社会工作的发展方向》,《河北学刊》2013年第6期。
- ⑪安东尼·吉登斯《社会的构成》,李康、李猛译,生活·读书·新知三联书店,1998年,第78-100页。
- ⑫郑杭生、杨敏《社会互构论的提出——对社会学学术传统的

审视和快速转型期经验现实的反思》,中国人民大学学报2003年第4期。

- ⑬邱泽奇《技术与组织的互构——以信息技术在制造企业的应用为例》,《社会学研究》2005年第2期。
- ⑭莱斯特·M. 萨拉蒙《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆,2008年,第51页。
- ⑮康晓光《转型时期的中国社团》,载中国青少年发展基金会、基金会发展研究委员会编《处于中国十字路口的中国社团》,天津人民出版社2000年,第3-29页。
- ⑯王思斌《试论社会工作对社会管理的协同作用》,《东岳论丛》2012年第1期。
- ⑰⑱王思斌《政府的强势建构与社会工作的发展》,《中国社工时报》2011年第1期。
- ⑲保罗·利科《承认的过程》,汪堂家、李之喆译,中国人民大学出版社2011年。

作者简介:李晓慧,北京大学社会学系,lixiao-hui1990@pku.edu.cn。北京,100871

(责任编辑:毕素华)