DOI: 10.54254/3050-2160/2025.26656

政社关系视角下社工参与基层治理的实践逻辑——对一个政府购买服务项目的个案研究

李二鹏

（南阳农业职业学院，河南省南阳市，473000；lierpeng1997@163.com）

摘　要：通过分析社工机构与基层治理主体之间的互动关系，发现在当前基层治理体系中，社工机构与各主体之间呈现出较为明显的非对称性关系，并在实践场域下表现出三种实践逻辑：第一，社工与街道办之间面临着“服务为本”与“指标为本”的价值冲突；第二，社工与社区之间呈现着“单向嵌入”与“反向嵌入”的实践特征；第三，社工与社区居民之间映射着“外来人员”与“熟人网络”的服务关系。基于政社关系的互动视角，社会工作者需要灵活运用多元化行动策略构建自身关系网络：一是要打破“专业神话”，与街道办建立持续性合作关系；二是要探索“专业自觉实践”，与社区建立“结盟式”伙伴关系；三是要延伸“专业关系”，与社区居民建立非正式的熟人关系。

关键词：政社关系；社会工作；基层治理

引言

党的二十大报告指出，要“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”[1]。近年来，在一些外来社会组织仍受制于地方行政力量的干预、社区党群服务中心也难以充分发挥其应有功能的情况下，政府购买专业社会工作服务介入社区治理已慢慢成为政府主导的社区治理中的一个特色 [2]。政府购买社工服务最早开始于我国的广东、上海等沿海发达地区，随着政府逐渐由管理型向治理型政府转型，一些地方政府尝试把自己的部分服务下放给社工机构，借此希望能够以较低的费用获取更高的社会效益，由此社会工作的专业服务也慢慢开始显现，开始相对独立地参与到社区治理和建设当中，在北京、上海、广州、深圳等地，专业社会工作在基层社区建设中的重要性也日趋凸显。

一般来讲，社工机构在承包政府服务入驻到社区之后，会通过开展各类专业服务来满足社区居民的个性化需求，提升居民的社区归属感和参与感；此外，通过与街道办事处和社区党群服务中心的合作，既提升了街区工作人员的服务水平，也丰富了社区工作的内涵。因此，社会工作的专业性在某种程度上成为检验服务效果的标准，社工机构与街区的合作关系极大影响了基层治理的成效水平。当前，虽有像安徽省铜陵市等地方正在进行扁平化改革，尝试撤销街道，也初步取得了一些效果，但在我国大部分地区，基层所采取的管理模式仍是传统的“市、区、街道和社区”四级管理模式，街区在社区发展、社区资源调配等方面握有很大的权力，扮演着主导性角色 [3]，这由此引发了笔者的思考：社会工作机构在实践过程中与街道办、社区等基层治理主体存在着何种互动关系？

基于上述分析，本文以一个政府购买社工服务项目为个案，尝试从政社关系（政府与社会组织）的角度对专业社工在基层社区的项目运作情况进行深描，以期探索社会工作参与基层治理过程中的主体互动关系及其实践逻辑。

1. 研究设计

1.1. 个案研究

个案研究又称案例研究，是对一个人、一个事件、一个社会集团或一个社区所进行的深入全面的研究，它的特点是焦点特别集中，对现象的了解特别深入、详细，它能够深入理解特定背景下的案例的丰富性、复杂性及普遍性，对本研究较为适用。本文主要是以社工机构参与基层社区的实践为研究对象，主要研究在多

元治理主体下社工机构参与基层治理的行动逻辑，特别是社工机构与街道办、社区、社区居民等主体之间的互动关系。

2020年，C市P街道购买了M社工机构的专业服务，并委托其承办X社区的社区治理创新服务项目，笔者也是在这个时期以一名项目社工的身份进入到X社区进行专业实践，并在此过程中了解到X社区服务项目运作的具体情况。经过前期调研，了解到X社区的基本情况如下：

X社区于2018年4月20日成立，辖区面积0.233平方公里，共有楼房60栋，别墅42栋，社区居民2130户，常住居民6500人，党员406人。经过两年多的发展，X社区的公共治理体系正在不断地完善和成熟。在工作中，X社区于2018年5月到2019年5月引进了Y社工机构的专业社工，在专业社工的帮助下，社区以党建引领为核心，先后探索了“五微”党建、“三社联动”、“五共”治理和网格化管理等工作模式，但遗憾的是，后来在各种因素的影响下，Y社工机构被迫撤出了社区。目前，X社区正积极探索适用于本社区发展的特色治理模式，也因此对M社工机构的专业服务有着更高期望。

1.2. 研究资料的收集

在研究资料的收集方面，本文主要通过参与式观察法、半结构访谈法等方式来收集相关资料。首先，在参与式观察中，笔者以一名项目社工的身份，通过深度参与M社工机构在X社区的服务过程，在此过程中记录了社区书记、社区工作人员、社区居民等群体对社会工作者所开展服务的言语态度、行为，并及时做好工作记录；其次，本文访谈的对象主要有社区书记、社区工作人员、M社工机构项目主管、其他项目社工以及社区居民等群体，访谈的内容主要涉及这些人群对社会工作服务的感受及评价。

1.3. 研究资料的分析

M社工机构在X社区的服务期结束后，笔者在对相关人群跟踪访谈的基础上，也对既有的工作日志、访谈内容、项目材料等资料进行了归类与整合，共筛选出了52份文本、64个表格、3段录音、9个视频、106张图片。

接着，笔者对上述整理后的资料进行了初步的开放编码，又经二次编码与编码分组，得出研究主题如下：

表1 研究主题编码分析

涉及治理主体	编码	频次（次）	百分比（%）
街道办事处	项目指标	10	4
	文案材料	65	28
社区党群服务中心	合作服务	77	33
	工作冲突	42	18
社区居民	需求分析	22	9
	服务关系	18	8
合计		234	100

2. 专业社工参与基层治理的实践逻辑

由表1可知，在M社工机构的服务周期内，主要是同街道办、社区、社区居民三个治理主体进行互动，并且面向不同的治理主体，其互动的内容、形式、状况也有所不同。在入驻X社区初期，M社工机构名义上是街道办购买的用以提升社区治理服务水平的专业社会组织，理应同基层既有的行政体系共同合作、互惠互利，促进本地区基层治理的改革与创新发展，但是这种看似平等的互动关系在实践过程中却表现出了一种非对称关系（见图1），呈现出以下几种不同的实践逻辑。

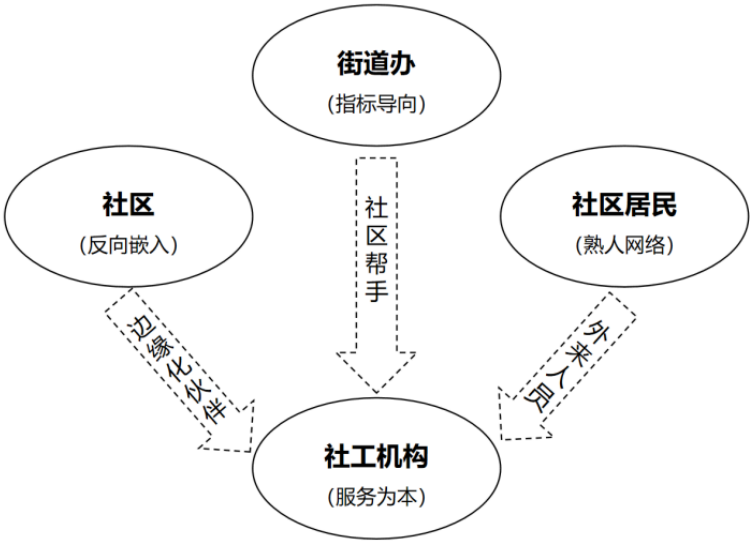

图1 社工机构与基层治理主体间的非对称关系

2.1. 街道办层面：“服务为本”与“指标为本”的价值冲突

起初，在P街道购买社工服务时，服务合同上也明确列出了需要社工去完成的各种服务指标（如表2所示），从某种意义上来说，这些合同指标可以保证服务的内容丰富度和有效性，但在X社区的实践中，指标任务繁重、项目社工过少、服务时间过短、社区行政事务较多等原因也让社工机构陷入了“唯指标论”的陷阱中，使得前期的很多服务走向了形式主义，社工在很多时候都是在进行方案撰写、服务总结等文案工作，服务成效难以凸显，这就与社工“服务为本”的价值理念相悖。站在X社区的角度来看，社区则是迫切地需要社工开展一些专业性服务来改善本社区的同质化活动，然而自社工机构入驻后，大部分时间内似乎都在做文案工作，感受不到专业社工为社区带来的变化。在服务过程中，一位社区工作人员就发出了如下感慨：

“感觉你们（社工）天天要写的东西也太多了吧，都没有时间去入户调研了，啥时候能跟你们（机构）领导反映一下，不要搞那么多文案工作了。”（项目社工L的工作日志）

表2 X社区服务指标（部分）

编号	指标内容	指标数量	指标备注
1	开展社区走访调研，形成调研报告	走访调研200人次，调研报告1篇	保存相应资料档案
2	项目年度服务计划	1份	项目开始2个月内提供
3	品牌策划方案	1份	打造精品项目
4	培养当地社工专业人才	不少于6人	/
5	开发创新型项目	不少于2个	2个
6	社工督导培训	每月至少2次	/
7	专业性探索文章	2篇	/
8	项目月报	每月1期	向主管部门定期报送
9	县级及以上媒体宣传报道	县级4篇，市级以上2篇	各级新闻媒体
10	项目总结报告	2份	中期1份，末期1份

2.2. 社区层面：“单向嵌入”与“反向嵌入”的实践特征

在M社工机构入驻X社区的前期，双方在工作磨合中表现出一种“边缘化”的伙伴关系。之所以说“边缘”，是因为X社区与M社工机构此前并没有合作的基础，与社工“服务导向”的理念不同，X社区的工作人员大都存在着“行政思维”，很多时候社区看重的是社工服务给社区发展带来的收益，因此社区并不会将社工当做“自己人”，而是将社工视为和他们在一个场地办公的“第三方”人员，很多时候，社区召开的一些大小会议也会有意避开M社工机构。但同时，“服务”又将双方联结了起来：对于社区而言，它有创新现有社区治理模式的需求，希望通过社会工作的专业服务打造出一条新的社区治理模式，扩大本社区的知名度；对

于M社工机构而言，通过专业服务能够同社区建立良好的互动关系，也能够让购买方看到社工服务所带来的成效，从而加大对社工机构的支持力度。在此利益诉求下，M社工机构在与X社区的互动关系中表现出的实质上是一种“单向嵌入”的行动逻辑。

所谓“单向嵌入”，是指社会工作者在嵌入基层行政体制时，由于原有服务主体具有根深蒂固的行政思维，面对社会工作的专业服务，他们常常表现出较强的被动性，无法积极配合社工开展各项服务 [4]。在服务过程中，X社区需要考虑的可能是如何才能提升社区服务水平、扩大服务品牌效应、创新服务形式等内容，不会太过在意机构的利益诉求，而M社工机构除了要考虑上述内容之外，还要综合考虑机构的合同指标、社区融入、机构的生存发展等问题，当社工机构自身的利益与社区利益发生冲突时，社工机构不得不作出妥协和让步以满足社区发展需求。在此行动逻辑下，一方面，X社区会借助社工的力量帮其完成街道办的一些任务要求，例如提出让社工一同参与全国人口普查项目；另一方面，社区会有选择地与M社工机构合作，如在一些社区不想做却又不得不做的活动上，社区会让渡给社工去做。因此，不难看出，X社区也是基于自身的利益诉求，对M社工机构采取了“反向嵌入”的策略 [5]。从这个角度来说，这种“单向嵌入—反向嵌入”的实践逻辑使得社工机构在开展专业服务的过程中总会有意或无意地受到社区的“行政干预”，双方不对称的权力关系和利益诉求的差异性极大地限制了专业社工服务优势的发挥，继而影响服务成效的产出。

“社区能理解你们的情况，但还是希望你们（社工）能把主要的精力放在咱们社区服务的创新和提升方面，上一个来社区的社工机构虽然在这的时间短，但他们至少也留了爱心午餐、健康小站、四点半课堂这些常规服务，你们（M社工机构）来这这么长时间了有留下什么（特色）活动吗？”（X社区书记与M社工机构项目负责人的谈话记录）

从上述谈话中我们可以看出，在社区服务过程中，M社工机构面对X社区的这种“单向嵌入”逻辑严重影响了双方的互动关系。深究其因，为何会出现这种现象？一方面，从外部环境来看，传统的社区管理体制制约了社工机构专业优势的发挥，双方在拥有的资源上存在着极大的不对等，社区也基于此对社工的专业性表示怀疑，这种怀疑使得社区对社工机构表现出了冲突或对抗的沟通方式，而随着时间的推移，这种不良的沟通机制对服务成效的影响也会越来越大；另一方面，从内部建设来看，社工开展专业服务

以居民的需求为导向，策划的服务应该是有利于社区和社区居民发展的，但M社工机构由于内部管理问题，如过于注重合同指标的完成、机构人员流动等，导致社工开展的一些服务与社区居民需求之间出现“割裂”情况，影响着服务的有效性和针对性，这反过来又加剧了社区对社工机构的专业性质疑。受内外部两方面的影响，社工机构在这种“行政权力大于社会权力”的环境下难以拓宽其服务空间，自然也就无法发挥其在基层治理体系下的专业力量了。

2.3. 居民层面：“外来人员”与“熟人网络”的服务关系

通常来讲，社会工作者在基层场域下的首要服务对象便是社区居民。在M社工机构入驻X社区初期，由于社工初来乍到，大多数社区居民对社工的认知度又不高，因此社工需要借助社区的力量配合开展调研，但社区忙于各种行政事务和常规活动，无暇协助社工进行调研，导致社工融入社区较为困难；与此同时，社工虽然在专业技能、方法、文案撰写等方面强于社区工作人员，但是，社区工作人员凭借着多年在社区工作的时间优势、经验优势，与居民的熟悉感和信任感相较于社工来说也更高。

“我们（社工）本身就不是本地人，再加上来社区的时间不长，对居民还是比较陌生的，但是换成社区工作人员就不一样了，他们早就跟居民打成一片了，见了面相互之间都是很热情的，有时还会邀请她们到家里去吃饭。”（项目社工L的访谈记录）

“昨天这几个小姑娘（社工）也找过我，说她们是你们社区的工作人员，不过我看 她们脸生，不知道他们是干嘛的，就赶紧走了，早知道她是你们社区新来的那就好说了， 不好意思啊。”（X社区居民与社区工作人员的对话记录）

由此可见，在政府购买社工服务的模式下，单靠几个“外来”社工入驻社区开展专业服务，多数时候还是显得势单力薄，尤其是在服务初期，社工所开展的各类活动都是离不开社区支持与配合的。如果社工与社区呈现出的是一种不良的沟通模式，那么结果很可能是活动中招募不到志愿者和服务对象，因为对于社区居民来说，社工是以“外来人员”的身份来到社区的，社区居民此前对专业社工知之甚少，自然也会缺乏对社会工作的专业认知和专业认同；相比较来说，他们更倾向于依赖与社区工作人员的“熟人网络”所联结的社会关系，同时，政府购买社工服务的工作名片使得他们很难像社区工作人员那样与居民打成一片，与社区居民之间始终存在着一定距离，也即是说，项目社工的身份困境影响着他们在实践中的社区融入。

3. 关系为本：构建社会工作参与基层治理的关系网络

基层治理本就是在基层党组织的综合引领下，协调各方资源、动员各个主体以提升基层服务成效的过程，而当前基层治理各主体中的这种非对称关系显然与基层治理的内涵相去甚远，因此调整基层治理主体间的权力互动关系、增强社工机构的话语权也是提升基层治理水平的应有之义。结合M社工机构在X社区的实践，笔者重新审视了社工机构与街道办、社区、社区居民之间的互动关系，以期构建社会工作参与基层治理的专业关系网络，让专业社工力量在整个基层治理体系中能够发挥实效。

3.1. 打破“专业神话”，与街道办建立持续性合作关系

从基层治理的内在要求来说，专业社工在入驻基层之后不能仅仅只是策划几场活动让当地变得“热闹”起来就了事，为推动基层治理的创新与变革，专业社工应结合当地实际，适当地嵌入进既有的服务体制中，并在具体的实践中完成本土化的转变。要实现这一转变，就需要打破以往“没有社会工作介入的社会服务是不够专业的”这种“专业神话”，积极同其他治理主体合作，并在实践过程中注重发挥各主体的服务优势，因为过分强调社会工作的专业性会很容易遭到其他主体的排斥和疏离，不利于双方关系网络的建立。具体来说，专业社工在入驻基层之后，可从畅通沟通机制、链接内外资源两个角度着手，与街道办建立持续性的合作关系，为接下来在社区的实践打好基础：

一是要畅通同街道办的沟通机制，争取基层政府的理解与支持。一方面，在社区工作的过程中，面对基层社区繁杂的行政事务，社工机构不可能置身事外，只关起门来做自己的“专业服务”，否则就相当于是自己主动与社区形成了一道“身份隔阂”，不利于双方关系的维系。为此，社工机构需要定期与街道办取得联系，汇报自己近段时间的服务情况和下一步的工作思路，让街道办看得到社工的服务过程；另一方面，在社区行政事务的处理上，社工也不是“照单全收”，而是要采取契合服务目标的多元策略来灵活调整工作计划，如社工在处理一些社区行政事务时，可以同时借此机会来收集社区资料、进行走访调研等。

“我们和街道（办）的关系现在还好，领导对我们的期望还是蛮大的，虽然这无形中会给我们压力，但我们会积极和街道（办）那边沟通，每周都会向领导汇报工作，并询问领导对我们工作的意见和建议，争取他们的理解和支持。”（M社工机构项目负责人的访谈记录）

二是要发挥资源链接者角色，发掘基层内外资源。专业社工应积极协调、动员包括街道办、物业公司、共建单位、社区志愿者以及相关媒体在内的基层内外部资源，改善专业社工前期“单打独斗”的局面，团结一切可以团结的主体，链接一切可挖掘的资源，并注重不断丰富指标中的内容和具体形式，这样既能在有限的时间内实现街道办规定的多重目标，又能不断扩大专业社工在基层的知名度和影响力。

“刚来那会儿服务确实很难开展，谁也不认识（我们），后来我们趁着社区不那么忙时，联合组织了几场活动，又在活动中和那些（社区）骨干建立了联系，这就是我们的资源，靠着这些叔叔阿姨们，慢慢的我们可以发动的人也多了起来，这样我们想开什么活动时也总有人主动响应，工作思路也就慢慢打开了。”（项目社工Z的访谈记录）

3.2. 探索“专业自觉实践”，与社区建立“结盟式”伙伴关系

所谓专业自觉实践，是指面对无法用西方既有理论和知识来解决我国复杂的本土实践情境下，专业社工要“暂时放下书本”，投身实践场域中，在难以预料的实践中不断去进行探索和总结，最终将这些新生的本土实践经验和智慧转化成属于中国的社会工作话语体系 [6]。为了改善社工对社区的单向嵌入境况，社工在不断地寻找双方的利益契合点以平衡与社区的权力关系外，也要积极探索这种专业自觉实践，总结实践智慧。

实际上，在社工机构未入驻社区之前，原有的社区治理主体其实是在地方性知识体系和本土背景下产生和发展的，虽然在社工机构介入社区服务后会或多或少地影响到原来社区对整个社区资源和权力的绝对支配地位，但二者之间仍存在着结盟的空间：一方面，社工机构来到社区并不是要替代社区的服务功能，恰恰相反，二者之间有着促进社区更好发展的一致目标，基于这个共识，社区应意识到自身正是社工机构开展服务的前提基础，与社工合作就是拓宽社区治理多元化的渠道，为此社区要秉持资源共享、信息互通的价值观，同社工一道携手合作，推动社区治理形式的变革；另一方面，专业社工也要有一些批判意识，因为仅仅靠社工机构自身的能力是难以调动社区现有资源的，只有在保持专业自主性的基础上同社区结盟合作，利用社区既有的制度性优势，才能发挥二者的最大效益。为此，在党建引领的社区治理服务体系中，专业社工要在服务中寻找双方的需求契合点，以不断维护这种与社区“结盟式”的合作关系，然后在此基础上采取一些本土化的服务策略去增强社工在在社区中的话语权。

“我们也会积极和社区进行沟通，和他们建立了一个初步的沟通机制，比如每周都会向书记汇报工作，询问书记对我们工作的意见和建议啊这些，然后他们现在也能理解我们，慢慢地开始配合我们了。”（M社工机构项目负责人的访谈记录）

3.3. 延伸“专业关系”，与社区居民建立非正式的熟人关系

社区居民作为基层治理的重要主体之一，在当前网络时代的背景下，其对社工的认同感无论是对社工的服务成效还是服务评估来说无疑是很重要的一项参考因素。受传统主流观点影响，长期以来社会工作学界遵循的是社会工作者应该与案主建立的是一种正式的专业关系，在工作之外社工不宜与案主有过多接触，但正如学者王思斌所指出的，我国社会是一种“人情社会”，在这个社会中人与人之间形成了一种“求——助”关系模式 [7]，在这种模式下如果我们一味的强调所谓“专业关系”，那么居民是很难同社工建立信任关系的，因此在社区服务中，社工只有在保持专业自主性的基础上和居民建立非正式的人际关系，才能让社区居民从内心深处接受社工，接受社工提供的服务。

要增强社会工作在社区居民心中的好感度，需要让居民了解并接受社会工作这个专业，才能不断扩大社会工作在社区的影响。为此，社工无论是在工作还是在生活中，都要尽可能通过各种途径和方式与社区居民建立、拓展“非专业关系”。例如，社工在工作中可以利用电话访谈或入户调研的时间多与居民唠些家常，聆听居民的故事，了解居民生活的近况；此外，在与居民聊天中，社工也应尽量减少使用一些专业术语，改用居民能够听懂的接地气的话语，尝试用简单通俗的语言让居民了解到社会工作这个专业，逐渐延伸社工与服务对象的“专业关系”，缩小与社区居民间的隔阂，从而与居民建立非正式的熟人关系 [8]。

“我们（社工）刚开始和别人说我们是社工，他们因为之前没听说过么，所以根本不会跟你说太多，但是后来经过我们的努力慢慢熟悉之后，见了面相互之间都是很热情的，有时还会邀请我们到家里去吃饭。”（项目社工L访谈记录）

4. 结语

本文基于一项政府购买社会工作服务项目的实践，深描了社工机构在基层实践中的不同行动逻辑，也探究了社工机构与各基层治理主体间的互动关系，得出研究结论如下：

首先，政社关系视角为专业社工参与基层治理的实践提供了一个可行的分析框架。在政社关系框架下，专业社工在基层治理过程中遇到的系列问题可能是同基层政府以及其它治理主体的关系错位引起的，为此，专业社工在开展服务过程中，需要特别注意同这些治理主体的关系维系，这是专业社工在基层治理中能够发挥专业优势的前提。

其次，专业社工在服务场域中要充分发挥实践智慧，在不违背专业价值观的基础上同基层治理主体延伸专业关系。本文着重分析了社工机构入驻基层社区后与街道办、社区、社区居民等主体在互动过程中表现出来的实践逻辑，并据此提出要结合“此时此刻”的情景去不断延伸与这些治理主体的专业关系，而关系的延伸程度如何，这就非常考验一线社工的“实践智慧”，为此，社工需要不断学习思考，积极探索专业自觉实践，这是专业社工在基层治理中能够发挥专业优势的关键。

综上，要在基层治理中凸显专业社工的服务成效，应在两个方面有所体现——“说上话，办成事”，无论哪个方面，前提都是专业社工与基层治理主体建立良性的互动关系。M社工机构在X社区的实践结果表明，专业社工要在基层实践场域内打造治理共同体，在既有制度条件下仍然任重而道远，而与之相关的议题也有待更多学者加以研究和阐述。

基金项目

2023年度南阳市科技发展计划项目“社会工作在市域社会治理体系中的角色定位与发展路径研究”（项目编号：23RKX075）

参考文献

[1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗 [N].人民日报, 2022-10-26 (001).

[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 [J].社会学研究, 2013, 28(1): 43-64+242.

[3] 宋洁.社会工作在基层权力场域的承认困境—以S市社区教育项目“亲情家园”为例 [J].河南工程学院学报(社会科学版), 2020, 35(3): 37-41.

[4] 徐选国, 黄景莲.从政社关系到党社关系: 社会工作介入社区治理的情景变迁与理论转向 [J].社会科学, 2020(3): 68-85.

[5] 徐选国.反向嵌入: 深圳社区党群服务中心的未来走向 [J].社会与公益, 2017(6): 86-87.

[6] 徐选国.中国社会工作: 话语建构与本土知识生产 [J].社会与公益, 2020, 11(10): 90-92.

[7] 王思斌.中国社会的求—助关系—制度与文化的视角 [J].社会学研究, 2001(4): 1-10.

[8] 颜玉凡, 叶南客.认同与参与: 城市居民的社区公共文化生活逻辑研究 [J].社会学研究, 2019, 34(2): 147-170+245.