

青少年社区服务机构治理机制再探索 ——基于北京社区青年汇的实践

■ 漆光鸿 徐选国 许睿 朱超峰

(中国青年政治学院 办公室,北京 100089;华东理工大学 社会工作系,上海 200237;
共青团北京市海淀区委员会 基层工作指导部,北京 100089;中国青年政治学院 社会工作学院,北京 100089)

【摘要】在当前北京社区青年汇实践中,原本应该遵循社区情境与脉络来提供的青少年社区服务,却在实践中出现了强烈的“行政本位”逻辑,而不是“社区本位”逻辑,形成了“脱嵌”现象。青少年社区服务机构应更好地嵌入原有体系,实现发展,并通过探索服务型政府建设与青少年政策实践的理论契合点,逐渐形成“回归社会/社区”的青少年服务行动逻辑,同时通过优化服务以增强青少年社区服务机构的合法性基础。在此基础上,才能实现社会服务机构的健康有序发展。

【关键词】嵌入视角 青少年 社会服务机构 脱嵌

一、问题提出

随着社会的发展,青少年的需求也发生了深刻变化,加之人们对青少年重要性认识的不断提高,社区青少年服务机构开始不断涌现。当前,共青团改革正在全面铺开,增强团组织的群众性,提高团的吸引力和凝聚力,扩大团的工作有效覆盖面,是改革的核心要义。一些地方的共青团组织将服务触角延伸至社区,直接开办社会服务机构,无疑是回应改革的有效举措。其中,北京在社区层面积极推进社区青年汇建设,以适应城市社区青少年生活方式、聚集方式、表达方式、发展需求的多样化,进一步丰富共青团联系、凝聚、服务社区青少年的终端阵地和有效手段。2011年6月,中共北京市委下发《关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》,就加强和创新社会管理、全面推进社会建设做出了部署。2013年4月,北京市社会建设工作领导小组印发了《关于进一步加强社区青年汇工作的意见》的通知,将社区青年汇视为做好新形势下党的青年群众工作、巩固党执政的群众基础的重要手段。《意见》规定到2014年要建成700家社

收稿日期:2016-10-11

作者简介:漆光鸿,中国青年政治学院办公室助理研究员,主要研究青少年服务、社会工作;

徐选国,华东理工大学社会工作系讲师,博士后研究人员,主要研究社会工作、社区社会学;

许睿,共青团北京市海淀区委员会基层工作指导部负责人,海淀区社区青年汇项目负责人,清华大学社会科学学院硕士研究生,主要研究社会工作、青少年事务;

朱超峰,中国青年政治学院社会工作学院硕士研究生,主要研究儿童保护、青少年服务。

基金项目:本文系中国青年政治学院2014年度青年教师科研专项项目“青少年社区服务体系建设的探索——以北京社区青年汇为例”(课题编号:182060347)的研究成果。

区青年汇;到2015年,要全面完成1000家的建设目标,实现对青年群体的全覆盖。可见,北京社区青年汇成为了一项自上而下的治理方式,旨在实现团组织对青年人群的再组织化。

然而,实践中,我们发现,社区青年汇并未“如其所是”地良性运行,而是出现了一系列诸如服务资源不全、专业指导不足、社区各方认可度差、自我运转不灵和人员结构不稳等与政策设计之初明显矛盾的尴尬现象^[1]。在市、区、街道乡镇三级分工协作推动社区青年汇工作的组织机构中,同时容纳了基层政府的领导干部、普通公务员、社区干部、社工事务所管理人员、青年汇社工和志愿者等,这样一种混杂的人事关系未能保证青年汇服务管理工作的有序运行。北京市此项高投入、强推进的“运动式治理”为何会出现与预期不符的诸多尴尬?如何在目前北京市人口政策转型的基础上实现社区青年汇建设的有效适应与衔接?从根本上讲,一种有效的社区青年汇工作机制何以可能?本研究试图通过北京社区青年汇的实践来探讨青少年社区服务机构存在的内在悖论、生成机理及其治理路径。

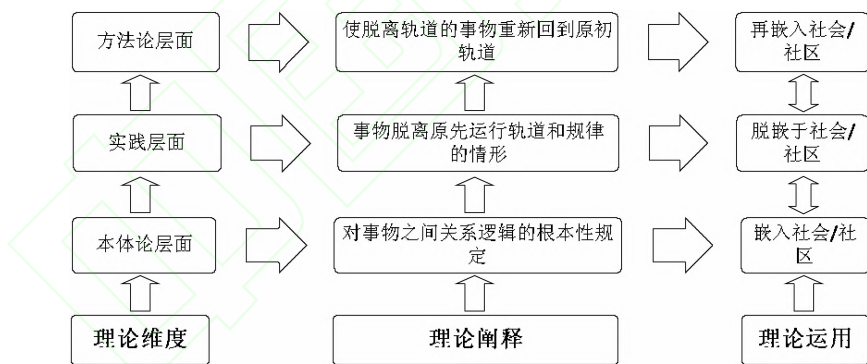
二、“嵌入—脱嵌—再嵌入”:一种青少年社区服务机构治理机制的社会学解释框架

“嵌入性”一词出自经济社会学家卡尔·波兰尼的《大转型》一书,其本意是指市场/经济的运行是嵌入在社会之中的,后者包括整个社会的道德基础、历史、宗教和文化等元素^[2]。即市场与社会之间的本质关系是“市场嵌入社会”而非相反的情形,这一本质关系内在地规定了二者之间的关系逻辑。但是,实践中却出现了市场试图让社会从属于它,试图将人(劳动力)、自然(土地)和货币等变成商品,从而出现了“市场的脱嵌”,给整个人类社会带来了无穷的灾难。在波兰尼看来,“社会”并非任由市场肆意妄为,而是通过一种“反向保护运动”来发挥其主动性和自主性,将“市场的社会”转变为“社会的市场”。这种“反向保护运动”其实就是一种实现市场“再嵌入”社会的过程。可见,波兰尼提出的“嵌入性”思想体现了一种“本体论”导向,即这种“嵌入性”从根本上规定了两个或多个事物之间的内在特性。尽管后来格兰诺维特进一步提出“经济行为要嵌入社会关系网络,甚至所有的人类行为都要嵌入其背后的社会关系网络”的观点受到很多人的推崇和借鉴,但是,深入分析发现,格兰诺维特的“嵌入性”观点更多的是一种“方法论”导向,因为他更多的是从微观行动领域确认了行为与环境之间的互动关系。

当然,“嵌入性”理论由于其极具生命力和解释力而被不同领域的人广泛借用,以致出现对“嵌入”理论的滥用和误用现象。本来具有深度内涵的理论概念,经常过于简单地被硬性套用,从而偏离了该概念本身的原初意涵。目前,国内学界、尤其是社工学界对于“嵌入性”理论存在误用现象,其主导性观点认为,“中国社会工作呈现一种嵌入性发展”格局,原因在于,作为外来的社会工作要落地并扎根本土实际,就需要嵌入到原有社区服务体制之中。这确实是当下中国社会工作发展的基本状态,因为目前的社会工作发展,包括青少年社区服务的实践,只有进入原有社区服务体制才能生存。然而,问题是,嵌入一定能够获得发展吗?上述社会工作的“嵌入”可以从两个角度来看:一是政府自上而下强势推动下的“被动嵌入”;二是社工主体基于自主性、能动性的“主动嵌入”。无论是前者抑或是后者,实践已表明,社工在嵌入原有服务体制的过程中,常常会被同化、被拒绝、被排斥,甚至会出现因嵌入不成而撤离的现象。我们认为,造成上述现象的根本原因在于以往学界忽视了对地方政府、社会工作、基层社区主体及其赖以生存发展的社会结构、社会情境的本质关系的界定,只是简单地对前面主体关系进行了界定。目前,北京青年汇在实践过程中同样出现了上述现象。借鉴波兰尼、格兰诺维特的“嵌入性”理论,我们认为,地方政府、社会工作、社区主体之间存在“相互嵌入”的关系,这只是格兰诺维特式的

“方法论嵌入”，原因在于，它规定了不同主体之间应形成一种“嵌入性”关系，才能更好地扮演各自角色并实践其行动策略。然而，实际上，这种认为“应该”坚持“嵌入性”理论的观点仅仅注意到了问题的一个方面，却忽视了更为深层的方面，即“应然”逻辑背后缺乏“实然”机理的支撑。正是在这个意义上，我们认为，在青少年社会服务实践中，除了地方政府和共青团、社会工作主体、社区服务主体之间具有相互影响的关系之外，它们本身内在地嵌入了更大、更深刻的社会结构关系之中。后者正是波兰尼式的“本体论嵌入”带给我们的启示。上述观点体现出当前社会治理实践中政社关系之间的一种“双重嵌入”机制^[3]。

综上对“嵌入性”理论的回顾与实践应用的反思，本文尝试建构如下分析框架：“嵌入—脱嵌—再嵌入”。该框架包含了“嵌入性”理论的三个维度：一是本体论层面的嵌入。类似于波兰尼所谓的“市场嵌入社会”规定的市场与社会的本质关系。我们认为，当前这种青少年社区服务机构其实也是一种“本体论嵌入性”的体现，即青少年服务的相关主体只有嵌入青少年所生活的社会/社区环境，才能实现服务的有效性。这从根本上型塑了不同主体（地方政府、社工、社区主体等）的行为依据和行动逻辑。目前，北京社区青年汇在政策制定、执行与实践中都忽视了对这一根本性原则的规定。二是实践层面的脱嵌。“脱嵌”指的是实践中一个事物未按照“如其所是”（本原性）的规律运行，进而出现了偏离原有轨道的情形。类似于波兰尼所谓的“市场的脱嵌”。在当前北京社区青年汇的实践中，原本应该遵循社区情境与脉络来提供的青少年社区服务，却在实践中出现了强烈的“行政本位”逻辑，而不是“社区本位”逻辑。这就导致了多主体在青少年服务供给方面的合作不顺畅，并且出现了一系列如前所述的困境。三是方法论层面的再嵌入。既然脱离了原初的运行轨道和规律，并且造成了一系列恶性后果，那么，如何扭转这样的局面？结合“嵌入性”理论的启示，我们认为，需要从方法论层面实现青少年社会服务的再嵌入（社会/社区）。在上述分析框架的指引下，本文尝试建构如下简略分析框架图：



“嵌入—脱嵌—再嵌入”三维分析框架图

三、青少年社区服务机构的脱嵌机制

我们认为，自2011年起开始试点并逐渐进行全市覆盖的社区青年汇，在实践中逐渐呈现一种“脱嵌型发展”效应。这种脱嵌效应类似许多学者论述的“内卷化”效应^[4]，是指一种有投入、没有效益、没有发展和增长的现象，从而造成一种更为深刻的结构性困境。正如笔者前期研究所指出的，目前社区青年汇存在管理关系不顺、服务能力不强等问题，进而导致其在运营实践中出现普遍的认同困境。在上述分析框架的指导下，社区青年汇目前面临的困境并不是问题本身，造成这些困境的深层次原因目前尚未被有效窥探。反思北京社区青年汇的实践逻辑及经验，有利于分析当前青少年社会服务脱嵌型机制的生产与再生产过程。

（一）北京社区青年汇的实践逻辑及经验反思

1. 政策依据的强政治特征

北京青年汇的实施是在党中央的有关精神及《中共北京市委关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》指导下进行的,其着眼点是将社区青年汇建在青年身边,为实现青年的交流、团结和组织提供重要平台,同时,能有效地联系、服务全体青年,做好党的青年工作,巩固党执政的群众基础。因此,这种政策导向本身就具有明显的政治性色彩,容易相对忽视政策制定及其实施应该关注的社会性要素。对服务主体和客体的忽视直接导致了社区青年汇的一系列问题。

2. 角色定位的多面向特征

北京市社会建设工作领导小组出台的《关于进一步加强社区青年汇工作的意见》指出,社区青年汇是加强社会建设和管理的重要探索,通过发挥其“枢纽型”社会组织作用,引导社会组织有序发展,健全社会管理体制,推动和谐社会建设。这种“枢纽型”组织要求社区青年汇在青少年社会组织的培育、孵化、引导等方面加强支持性作用,并向辖区内的所有青年提供具体服务。可见,社区青年汇兼具基层青年组织、青少年枢纽型组织以及具体服务提供者的功能。在实践中,多重角色的逻辑定位不一、集于一身,容易导致社区青年汇的角色冲突与混乱。

3. 主体间关系呈松散导向

在社区青年汇这一组织背后,有团市委、团区委、街道乡镇、社区居委会、社工事务所等多个主体并存,同时,在实际运行过程中,社区青年汇由市(区县)社会建设领导小组统一领导,分管领导牵头负责,社会建设领导小组成员单位和各区县(街道乡镇)共同实施。可见,《意见》并未对社区青年汇相关主体之间的关系做出清晰的规定,导致实践中容易出现多主体关系混乱,要么“谁也不管”,要么“多头管理”,社区青年汇成为“名不副实”的制度化产物。

4. 实践机制以管理为本位

在管理机制方面,北京团市委强调要建立健全市、区县、街道乡镇三级社区青年汇工作领导协调机制,把社区青年汇工作作为社会建设工作考核的重要内容。同时,强调各街道乡镇的属地责任,街道乡镇领导要高度重视、亲自部署,支持总干事开展工作,为社区青年汇配备工作力量。另外,在人员架构上实行“总干事+专职社工+志愿者”专兼职相结合的工作团队。其中,总干事由街道乡镇副科级以上干部或社区村副职以上人员担任,专职社工由社工事务所派出。这表明,在具体实践过程中,社区青年汇仍然带有强烈的行政化和管理主义导向,其本身就是一个带有不同管理层级的实践形态。

5. 社会力量的自主性较弱

从北京社区青年汇的实践可知,社工事务所主要是承接政府的服务购买,并以岗位购买的方式向社区青年汇派出社工。这种岗位购买存在以下几个方面的问题:一是岗位购买的方式使得社工以个别化方式进入原有社区服务体制之中,基本上脱离了原先社工机构的支持,容易使所在岗位和服务领域走向行政化;二是由于基层社区青年汇的工作繁杂,带有较强的管理色彩,专业社工在实践过程中不仅需要较强的胜任能力,同时,对其专业角色与现实角色之间的协调与适应提出了较高的要求,也有不少社工因为角色冲突和角色模糊而选择离开;三是个别化岗位购买难以发挥社工本身团队化作战的优势。因此,其在实践中的专业性、创新性也明显地受到抑制。从上述诸方面可以看出,在北京社区青年汇实践中,地方政府、社工机构、社工以及社区居委会等主体之间存在疏离化关系,多方难以形成有序互动的合作共生关系。

（二）脱嵌机制的生产与再生产

通过对北京社区青年汇这种青少年社会服务实践的分析,可以得出以下一些基本结论。

(1)政策背景或政策导向对于青少年社区服务实践具有明显的型塑作用。如果是强调管理本位、政治本位的政策,则更要求在实践中加强对目标群体的动员、整合、教育、组织等;如果是强调服务本位、社会本位的政策,则更多地要求政府行政化色彩的淡却、服务性色彩的凸显以及多主体之间分工协作的彰显。因此,特定政策的目标所指到底是何种取向,决定了该项政策实践的最终效应。(2)多主体之间的关系缺乏内在规定性会导致青少年服务实践的异化效应。如果沿用长期以来形成的自上而下管理主义方式,强调上级对下级的指令以及下级对上级的服从,已经难以在社会结构深度转型的新时代奏效,对上级指令的“选择性应付”似乎成为当前社会管理的重要逻辑^[5]。因此,重新思考不同政府层级间关系,以及政府与社会各方面的关系逻辑,应是当前创新社会治理、加强基层建设的重要内容。从本质上讲,青少年服务体系的构建有助于在更大层面上实现一种秩序的再造,但是,这种秩序的再造到底型塑了不同主体的何种内在关系?其他地区的成功实践告诉我们,坚持政社分工与合作的关系,是加强社会体制创新、提升政府公共服务能力、促进社会建设水平的重要机制。(3)青少年社会服务的目标导向应该是实现社会的发展进步。目前,北京政府遵行自上而下的运动式治理逻辑,在全市范围内广泛推动社区青年汇,旨在通过这种方式实现对青年群体的凝聚与管理,进而加强党的群众基础和党执政的社会基础。可以看出,北京的实践更多地体现为一种“工具主义”取向下的“工具理性”,因为对社区青年汇这一组织体系的建设,主要目的就在于实现党对青年的整合,是一种自我增能的取向。我们呼吁的则是更多地体现为一种“价值主义”取向的“社会理性”,因为社区青少年服务机构这一平台实现了政社多方主体的有效联动,并通过民办社工机构来实现对青少年等群体的再组织与再连接,最终指向的是一个社会生活共同体的重建,是一种政社双重增能取向。

当然,承接政府服务的社会组织对政府的依赖性特征较为明显,根据程度不同,会形成无自主的依附性发展与自主性的依附式发展模式。社会组织自身也经常在专业性与本土性之间出现迷失,有时难以处理专业性有余而本土性不足的现象,有时则过于注重本土实际而忽视了对专业性的追寻。这些都是目前青少年社区服务机构在实践中应该加以关注和寻求破解的问题。

四、再嵌入社区:青少年社区服务体系建构的路径优化

通过以上分析,我们不难看出,北京社区青年汇更多的是一种“脱嵌型”发展模式,即社区青年汇的政策制定、执行以及具体服务实践更多的是一种自上而下的管理导向,缺乏与社会需求明显契合的、上下分合的实践机制指导。结合其他地方的一些有效经验,笔者认为,要改变北京社区青年汇当前的“脱嵌”处境,需要实现政策、多主体行动逻辑、服务供给等向社会的回归,即要实现上述要素重新嵌入社会/社区,实现青少年社会服务实践中多主体的合作治理格局。具体而言,应该从以下几个方面探索青少年服务体系治理路径。

(一)探索服务型政府建设与青少年政策实践的理论契合点

一项政策的目标指向是什么决定着青少年社区服务体系的构建走向。要实现青少年社会服务的本质追求,即通过服务达致青少年人群的社会适应、社会关系网络建构以及青少年的成长成才等,需要一种以青少年为本、以青少年为中心的政策指导。当前青少年社会工作在理念上和实践上都要求社会工作者坚持“以青少年为中心”的伦理原则和行动准则。未来的青少年服务政策应该更多地体现政府公共服务宗旨与青少年工作服务理念契合,唯此才能够在青少年服务实践中实现服务型政府的建构以及服务型社会的形成。

(二)逐渐形成“回归社会/社区”的青少年服务行动逻辑

无论是政府的政策实践,抑或是相关主体的行动实践,其最终指向都是促进社会发展。在

目前多元主体尚未形成良性互动机制的前提下,有必要遵循一种“回归社会/社区”的行动逻辑,即地方政府、社会工作机构及社工、社区居委会等主体在服务青年发展、促进社会进步方面具有内在一致性,这种一致性从根本上规定了多主体之间的合作治理行动逻辑。这是一种从强调“主体治理”向强调“规则治理”的范式转型^[6]。北京社区青年汇的未来转型和发展需要在“朝向社会/社区”方面实现新的突破,即尽可能在实践过程中形成一种政社分工与协作机制,实现多主体的优势互补与功能互构,否则,其发展过程始终无法达到一种“名副其实”的本真状态。

(三)通过优化服务增强青少年社区服务机构的合法性基础

北京社区青年汇实践困境存在的内在限制之一就是社会力量的羸弱。一方面,在团市委向下渗透的过程中体现了较强的行政化、政治化逻辑,在整个青少年服务实践这个治理链条上缺乏社会性的元素;另一方面,专业社工机构在社区青年汇实践中并未发挥应有的组织化功能,而更像是一种为不同社区青年汇派驻社工的中介机构。因此,社工的专业性以及专业社工机构自身的优势并未得到有效的彰显,难以在服务青少年成长发展方面取得成效。目前,青少年社工服务本身的成效限制了其社会合法性的蔓延,导致整个社会领域对社工的认知和认可度都明显不高。社区青年汇要实现转型升级,就需要社工机构真正发挥作为专业社工团队化平台和组织化保障的功效,发挥社工机构发现社会需求、回应社会需求的作用,形成“以社区为本位”的社会服务实践模式,以此不断重构社工参与青少年服务的专业合法性,同时在强化其法律合法性和社会合法性的基础上实现其社会功能及使命,达到与政府的有效对话与合作。

结语:本文对北京青年汇的实践及困境进行了反思性研究,尝试从“嵌入性”理论视角分析导致当前青少年社区服务机构出现诸多困境的根本原因,即青少年服务政策、多主体的行动逻辑、社工主体的服务供给等方面本应“嵌入社会/社区”,但在实践中却出现了偏离,造成青少年社区服务机构的“脱嵌”现象。在理论上尝试对以往关于“嵌入性”的理论及其运用进行了反思性理解,在此基础上建构了“嵌入(本体论层面)—脱嵌(实践论层面)—再嵌入(方法论层面)”的三维分析框架,旨在给当前青少年社会服务实践提供一种新的分析理路,以扩展现有研究的解释限度,并从长远角度为青少年社区服务机构提供核心理论依据。本文在理论与实践方面的探究仅仅是尝试性的,对于“嵌入性”理论的解释效度及其生命力的考察需要更加深入、持续的实证研究加以支撑和论证,对共青团组织举办的青少年社区服务组织的探究亦有更大的空间和维度等待发掘。

[参 考 文 献]

- [1]漆光鸿:《青少年社区服务机构在嵌入过程中的承认困境研究——以北京社区青年汇为例》,载《青年探索》,2015年第4期。
- [2]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯 钢 刘 阳译,杭州:浙江人民出版社2007年版,第37-38页。
- [3]徐选国:《走向双重嵌入:城市社区治理中政社互动的机制演变——基于对深圳市H社区的经验研究》,载《社会发展研究》,2016年第1期。
- [4]翁士洪:《官办非营利组织的内卷化研究——以中国青少年发展基金会为例》,载《甘肃行政学院学报》,2015年第4期。
- [5]杨爱平 余雁鸿:《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,载《社会学研究》,2012年第4期。
- [6]狄金华 钟涨宝:《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》,载《社会学研究》,2014年第5期。

(责任编辑:任天成)