

主持人语 党的二十大报告指出,“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”,要“坚持农业农村优先发展”“扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴”。伴随乡村振兴战略全面推进,农村成为社会工作的重要实践场域。为有效推动乡村发展,社会工作不仅需要对农村社会变迁做出准确判断与回应,同时更要将国家政策、社会福利及专业服务有温度地转化为对农民群体的社会支持与保护。如今,流动性大、公共性弱及人口老龄化等问题无疑是乡村最为突出的结构性挑战。如何兼顾弱势群体扶助与能力建设的双重议题,实现减贫与社区发展之间的平衡,是当前社会工作者亟需考虑的重要课题。这就要求社会工作领域从传统的提供福利性服务向提供发展性服务转变,不单要着眼于具体问题的解决,更要提供立体化的关怀,注重激发农民内生动力,构建社会支持网络,推动更多农民发自内心地认可并参与农村社区发展,以此凸显乡村振兴更为深刻的战略价值。为推动农村社会工作高质量发展,《华中农业大学学报(社会科学版)》特推出“农村社会工作”专栏,围绕农村社会工作中的政社关系、农村留守儿童的社会工作反思、社会工作赋权农村妇女等重要议题展开专题讨论,旨在将社会工作的理论方法、实务模式与本土实践相结合,推动农村社会工作实践发展与机制创新,切实助力乡村迈向产业、人才、文化、生态和组织的全面振兴,充分展现新时代中国社会工作的使命与担当。

(万江红,华中农业大学文法学院教授)

乡镇社工站建设中的领导注意力分析

万江红

(华中农业大学文法学院/农村社会建设与管理研究中心,湖北武汉430070)



摘要 注意力是一种稀缺资源,社会组织的发展与领导注意力密切相关。乡镇社工站作为一种在乡村振兴实践中广受关注的农村基层社会服务组织,正在吸引基层政府的注意力并在各地渐次兴起。本文以雨露机构的社工站建设为案例,从纵向发展历程和横向发展类型两个维度剖析乡镇社工站建设中的领导注意力现象。从纵向发展历程看,对应领导注意力经历个体重视、群体推动和制度建设三个阶段,乡镇社工站亦走过零星出现、逐渐扩散到规范发展三段历程;从横向发展类型看,依据注意力主要来源于上级主管机关民政部门还是上级政府部门的区别,乡镇社工站的领导注意力可分为以块为主的紧密型、以条为主的疏离型以及条块结合的联动型三种类型。研究显示,唯有实现持续的制度性注意力吸引和条块结合的注意力联动,乡镇社工站方可获得持续稳定发展。为此必须内外同时发力,一方面必须提高相关领导对社工站建设的认知,另一方面社工行业务必在乡镇社工站建设事业中做出实效。

关键词 乡镇社工站; 社工机构; 农村社区发展; 社区治理; 领导注意力

中图分类号: C916 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2023)04-0147-09

DOI编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.04.015

随着脱贫攻坚圆满收官和乡村振兴全面起航,一股日益壮大的新生力量在农村基层社会治理中承担着越来越重要的作用,这便是由国家自上而下推动的乡镇社会工作服务站(以下简称“乡镇社工站”)建设。2021年2月,中共中央和国务院办公厅印发的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》(以下简称“意见”)明确指出,要“加快推动乡镇社会工作服务站建设,加大政府购买服务力度,吸引社会工作人才提供专业服务,大力培育社会工作服务类社会组织”。乡镇社工站建设第一次进入中央文件,体现了乡村振兴战略的实施改变了农村社会工作的外部约束条件,政府顶层制度设计为社会工作发展创造了更大的专业发展空间。社会工作作为完善乡村治理结构的一项重要制度安排进入乡村,政策上应当加快在农村地区发展社会工作专业服务,培育支持农村社工服务机构,并为其发挥在现代乡村治理中的黏合剂作用提供空间支持和其他保障^[1]。推动乡镇社工站发展既是新时代的政策实践,也是亟需学术界研究探索的重要课题。

一、注意力理论的分析视角

有关“注意力”的研究,首先出现在心理学领域,指的是生命个体内所受到的特定信息影响作用的过程或因素^[2];继而应用到管理学领域,学者认为管理中真正稀缺的不是信息而是注意力^[3],注意力理论应该主要研究如何配置稀缺的注意力^[4];最后注意力理论在政策科学中得到广泛应用,提出了领导注意力与政策注意力的概念,但学者并不区分二者,认为只是强调的重点不同,政策注意力强调注意力客体即注意什么,领导注意力则强调注意力主体即谁的注意力^[5]。由于本文重在强调谁的注意力,故笔者沿用了领导注意力的表述。

我国党和政府领导注意力的表达直接影响着政策过程,“领导重视”成为社会治理创新与政策议程推动的核心动力之一,“老大难,老大难,老大重视就不难”的俗语体现了领导注意力对社会治理变迁具有重要的影响^[6]。陶鹏等将注意力演化过程区分为“分配—传递、竞争—捕捉、参与—反馈、跨界—共治”四种理想类型,认为它们与各自生成情境之间的匹配性是全景动态理解注意力运行的基础^[7]。尚虎平则将领导注意力区分为“刚性注意力”和“柔性注意力”,应以“刚性注意力”为主、以“柔性注意力”为补充来实现为人民服务,但是“柔性注意力”绝非“领导想干啥就干啥”的随心所欲,对“柔性注意力”的自由裁量必须最大程度地服务民众^[8]。注意力导致组织决策^[9],注意力资源作为一种特殊的稀缺资源,代表着决策主体对特定领域的关注程度,其实是权力主体对议题偏好的组织化过程^[10]。而“领导高度重视”作为单一制大国理性官僚制治理框架建构过程中的客观存在,这种治理形式降低了科层组织的专业化程度,容易形成“灭火”式组织文化和绩效误判,也延缓了非重视事件的“政策之窗”开启时间,因此要确立有效且正当的注意力分配规则^[11]。就地方政府而言,注意力分配是地方政府政策执行差异的重要原因^[12],其政策执行的质量、方向和结果均与地方政府注意力分配密不可分。作为理性行为人的地方政府在响应中央政策信号时差异化的政策属性偏好会影响其政策采纳,其针对上级政府的注意力应对模式,与短期问责压力、政策内容清晰度以及前期工作反馈密切相关,形成一种“注意力策略主义”^[13]。

上述注意力研究成果显示,领导注意力是注意力理论研究中的重要方向和主要内容。但是领导注意力并非一个笼统抽象的概念,地方政府对某项政策或者事项的注意力有其阶段性和内在复杂性。一方面,注意力不仅仅是稀缺资源和对决策事件的“注意”行为,注意力是一个发展过程而不是一次性行为,那么这个变动过程是否有迹可循?另一方面,为什么政策落地过程中会有大相径庭的地方实践?领导注意力有什么不同类型,主要受哪些因素影响?基于此,本文对乡镇社工站建设过程中的领导注意力案例展开分析,不同于传统的“国家—社会”关系视角,它并非停留于静态关系层面的分析,而是具体阐释在社工机构与政府互动建设乡镇社工站过程中,基层政府注意力是如何变迁和转换认知的;同时又将如何影响社工站的发展,形成不同特征的乡镇社工站类型和发展模式;最后提出乡镇社工站建设中吸引领导注意力的政策思考。

二、领导注意力的变迁历程

雨露^①社会工作服务中心(以下简称“雨露”)是一家致力于农村社会工作的社会服务组织,通称“社工机构”。2012年底,雨露在中部B省H市远郊农村地区建立了机构的第一个乡镇社工站即“兰镇社工站”,其法人代表是N大学社工专业负责人,机构团队亦是以高校教师和学生为主体,建站初衷是解决学生农村社工实习基地严重不足的教学难题。但随着机构的发展和规范化运营的需要,2015年以后“兰镇社工站”交由专职社工团队管理。机构现有工作人员28人,包括26名专职社工和2名管理人员,同时机构聘请兼职督导8人并在各乡镇社工站吸纳本土社工17人^②;硕士学历4人,本科学历20人;高级社工师1人,中级社工师4人,助理社工师10人。相比于国内其他农村社工机构,雨露的专业化程度是比较高的。

雨露的农村社会工作服务获得持续发展,得益于近十年社会工作实践的快速发展以及农村服务需求的日渐凸显,使得政府对社会工作的认知和重视程度不断提升,注意力不断聚焦。从社会工作实践看,虽然2006年党的十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍”标志着社会工作被正式纳入国家推进社会建设的话语体系,但是社会工作真正“春天”的到来,当始于2013年党的十八届三中全会明确提出“社会治理”概念,强调要“创新社会治理体制”,社会工作也因此制度化地参与到党建引领的社会治理进程之中。因此近十年来,在政府部门的推动下,我国社会工作迎来了新的发展契机,并逐渐由城市向农村延伸。从农村公共服务需求看,2013年,民政部首批全国“三区”^③社工人才支持计划开始实施,社会工作在参与精准扶贫、乡村振兴等农村发展重大战略中的专业优势日益彰显,社会工作在农村基层治理中的重要性合法性得以进一步强化^[4]。在民政部的推动下,雨露所在的B省,作为脱贫攻坚和乡村振兴任务繁重的中部农业大省,省民政厅一直努力推动农村社会工作的发展,并打造了本省农村社工服务品牌“爱满B省”项目。雨露的乡镇社工站建设也正是在这种政策环境下逐步推开。

1. 领导个体注意力:乡镇社工站零星出现(2012—2015年)

2012年,B省H市为提升基层社会治理水平,市委组织部在举办的一次乡镇党委书记培训中,开展了一场不同往常的特殊活动,就是前往社会工作参与基层社区治理较早较深的上海浦东学习考察,正是这次考察让H市兰镇党委书记深受触动。兰镇是一个地处H市远郊农村的革命老区,在城市化发展进程中,基层新的社会治理难题频出,包括社区公共服务问题、三留守群体问题、征地矛盾纠纷问题等,单靠政府刚性的工作方法难以解决这些不同社区个性化的新需求新问题,镇政府十分头疼。

我们兰镇靠近H市,在这个大城市的拉动下,这几年变化很大,特别是留在农村的大多数是确实走不出去的一些老人呀、孩子呀,再就是回来生孩子照顾老人的妇女,他们的情况比以前还要糟糕。以前村里年轻人多,哪一家有什么困难,大家都出来帮忙,现在遇到困难都找不到帮手了,遇到问题也找不到人解决了,事无大小,一窝蜂地找政府,政府也是头疼得很。(访谈20121101YFF)

当时H市的专业社工机构建设刚刚起步,且主要服务于城市社区,兰镇书记经过多方接洽,终于联系到正苦于没有合适农村社工实习场所的N大学,双方一拍即合达成共识,协商确定由兰镇出场地出经费、N大学出人才出技术,成立社工机构“雨露”,共建兰镇社工站。对此,兰镇书记表示:

之所以首先在我们兰镇建立了社工站,就是因为我们两家想到一块了。我长期在农村基层工作,很多事情很为难,政府没办法解决,行政能力和手段达不到,只有借助社会组织的力量,这个力量不容忽视,应该开发。(访谈20121101YFF)

① 依据学术规范,本文对所涉及地名和组织等进行了技术性处理。

② 本土社工亦即“项目社工”,一般在项目所在地招聘任用,如果项目中止,这些本土社工大多会脱离机构。

③ “三区”即边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区。

因此兰镇书记萌发了像上海浦东社区那样将政府“做不了”“做不好”的职能让渡给社工机构、让专业人做专业事的想法,期冀解决兰镇社会治理难题。这一场景被当时N大学该项工作的主管领导笑称是“一个要补锅,一个锅要补,两个刚好凑一对”。(访谈20121102ZAB)

这一阶段的主要特征是,在农村社会工作领导注意力稀缺情况下,少数基层政府领导先试先行,自发创新,零星建立了乡镇社工站。对于基层政府,虽然上级有发展社会工作的意向,但其注意力取决于基层领导对社会工作专业性的深刻认知并且具有在其治下进行制度创新的意愿,方有开展具体行动的可能。兰镇书记女儿居住的H市中心社区正好是该市社会工作服务最好的社区之一,这让兰镇书记对社工服务有了初步认知,加之上级组织学习培训的外在影响以及书记个人远见卓识的内在因素,最终促成其推动兰镇社工站建立的行动。兰镇书记说:

政府主导一是要拿在手上抓,重视这些组织的发展,二是要出钱买单。北上广一线城市的社工服务走在前面,都是政府出钱买服务这个模式。政府要舍得拿这笔钱,这笔钱拿在前面,就减少了后面很多付出,这是很划算的,也是必须的,出在后面的钱就是买药治病的钱,出在后面的钱就是买棺材和打官司的钱了,我们不能等出事了才肯出大钱。(访谈20121101YFF)

2. 领导群体注意力:乡镇社工站逐渐扩散(2015—2021年)

2012—2015年,雨露在兰镇社工站的三年服务中,基于助人自助的社工服务理念,运用个案工作、小组工作和社区工作等社会工作专业方法,及时帮助社区有困难的个人和群体解决问题。同时社工走村串户动态地掌握各社区的需求和隐患,及时开展各种预防性和发展性服务,如老人防骗宣传、儿童安全教育、亲子关系调解等等。社工站所在地也成了儿童拓展素质、妇女学跳舞做手工、老人们谈心说事的公共空间,服务成效逐渐显现。兰镇社工站负责人表示:

其实帮助人还不是我们社工服务的最高境界,我们要的是助人自助。我们不是追求一时的为别人服务,而是要让服务对象自己组织起来为自己服务,这就是授人以鱼不如授人以渔的道理。比如我们帮助组织合唱团、舞蹈队,我们走后这两个团要都会自己开展活动。再比如我们请邻居关心邻居,发动有能力的人帮助弱者,都是想培养和建立社会自助互助的自觉。(访谈20150403JJU)

兰镇居民也对社工站的服务表示认可:

社工站的服务解决了政府不能解决的许多问题。他们来了以后,我们村里的孩子阳光了,家庭和谐了,老人灿烂了,上访的也少了。(访谈20150403LBX)

一份国家级报纸对兰镇社工站服务效果的报道,更是吸引了正在城市大力推动“三社联动”^①社区治理的H市民政局领导的注意力,乡镇社工站恰好为在农村开展“三社联动”提供了平台和空间。加之时值精准扶贫被提到重要地位,成为各级政府的“刚性注意力”聚焦点,而社会工作关怀弱势、赋权增能、助人自助的理念正好与农村扶贫中“扶贫先扶志”“智志双扶”“激发贫困人口内生动力”的需求高度契合。于是,在市民政局领导的支持下,由市局出资“选取”包括兰镇在内的5个乡镇,参照兰镇社工站模式,通过政府购买服务的方式吸纳更多机构在农村社区开展乡镇社工站试点,乡镇社工站建设吸引了上级民政部门 and 更多乡镇领导的注意力。这里的“选取”一词之所以被加上引号,是因为当时实际上愿意参与的也只有这部分乡镇,可见并不是所有乡镇领导都能认识到这一工作的重要性,而这也恰好印证了基层领导的认知对其注意力有着直接的影响。

我们蔡镇这次也参加了学习兰镇建立社工站的行列,我作为镇书记表个态,非常欢迎你们社工过来。我们积极性很高,基础也很好,好几个村的老百姓都成立了志愿服务队,做起来肯定不比兰镇差。(访谈20150418CCH)

① 三社即指社区、社会组织和社会工作者。

于是雨露的社工站建设从三条路径获得拓展:第一条路径是兰镇获得市民政局支持后工作进一步铺开,覆盖村庄范围扩大并外展到兰镇的学校、医院、企业等,服务对象也更加精准和具体,如对有特殊需求的社区矫正对象、残疾人、低保对象、五保户、事实孤儿等开展精细化服务。第二条路径是在2017年底,由兰镇调往河镇和川镇的两位乡镇干部,通过参与兰镇社工站工作加深了对农村社会工作的认识,因此在其新任职的乡镇积极推动并成功建立了社工站,由乡镇自行购买^①雨露的社工服务。上述两条路径是由于兰镇的社工站建设经验由上级民政部门领导注意力吸引和同级乡镇领导注意力扩散,使得雨露的社工站建设向H市其他乡镇延伸。第三条路径是在2018年底,随着对农村工作重视程度的加深,B省民政厅拟在原“三区计划”“爱满B省”基础上进一步开展“关爱三留守群体、助力脱贫攻坚和乡村振兴”的社会工作“乡建行动”,在艾县进行农村社工站建设^②示范试点。

明年(指2019年)起我们省的脱贫攻坚进入啃“硬骨头”阶段,与乡村振兴的衔接也越来越重要,农村社会工作将是我们省民政厅接下来三年工作的一个重点。雨露这方面经验丰富,工作专业,我作为厅里具体负责慈善和社会工作这一块儿的领导,邀请你们一起参与全省的农村社会工作示范试点。我们之所以选择艾县而没选择兰镇做试点,是因为艾县之前也参加了民政部的“三区计划”和我们厅的“爱满B省”,基础也不差;而且它是国家级贫困县,更容易引起关注;距离H市也不远,方便参观学习。(访谈20181202WJM)

省民政厅邀请雨露参与示范点的建设工作,于是雨露在省民政厅指定的艾县4个村建立了社工站。三者相加,雨露成功建立了7个乡镇社工站。雨露的社工站建设随着省市民政部门领导注意力的聚焦逐步扩散。

综上,领导注意力由个体注意力到群体注意力,大致经历了三个发展阶段:一是领导个体认知阶段,兰镇书记便是通过2012年H市组织去上海学习考察后获得认知,主动创新,创建乡镇社工站。二是被动发展阶段,2015年H市民政局寻找愿意参与的乡镇试点。这一阶段由于获得相关部门资助,注意力投向社工站建设的基层领导有所增加,但更多领导则是“多一事不如少一事”,并没有表现出积极主动参与的热情,乡镇社工站尚处于被动发展阶段。三是主动推进阶段,2018年底B省民政厅主动寻找雨露合作开展社会工作“乡建行动”示范试点。这一阶段的工作推进已不是个别领导的行为,而是表现出群体特征,因为示范试点的开展,是省民政厅作为一项三年工作计划的重要事项获得厅领导同意并纳入政府财政预算而开展的,同时还需要试点县的相关政府部门认可和配合,需要试点乡镇政府的支持和同意,是一个上下联动的集体行动,任何一个层级和部门断链都会让计划无法实施。

值得注意的是,领导的注意力并非一种纯粹的决策部门单方面行为,相关事件自下而上的工作成效也会对上级领导注意力形成推力。雨露建设乡镇社工站的良好社会效应吸引了民政部门的领导注意力,促进了所在地区社工站的发展,便是例证。

3. 领导注意力制度化:乡镇社工站规范化发展(2021—2023年)

2021年,随着中共中央、国务院“意见”出台和民政部乡镇社工站全国推进会的召开,B省民政厅也出台了促进乡镇社会工作发展的通知,提出“力争到2024年实现乡镇社工站全覆盖”的建设目标。中央和省级的政策具有指导性意义,为吸引地方注意力提供了机会,更重要的是为乡镇社工站建设向制度化转型提供了政策支撑。

山县是位于B省中部的传统农业地区,盛产大米、玉米和红薯,县委县政府历来重视农业农村发展,关注农民问题。山县民政局也积极推动农村民政事业发展,2021年得到上级部门“全覆盖建设乡镇社工站”的“尚方宝剑”之后,主动向县委县政府汇报沟通并获得支持。山县政府在全省率先出台了《山县社会工作站建设实施方案的通知》。为了做好制度设计,山县民政局联系到雨露以及创建雨

① 乡镇社工站大多由上级民政部门出资,落地乡镇开展工作,但在民政资金尚未覆盖到的部分乡镇,基于对该工作的重视自行购买了建站服务。

② “乡镇社工站”也被称作“农村社工站”,本文不区分二者。

露机构的N大学,三方协商后联合成立了“山县乡镇社工站指导中心”。由N大学专家教授指导进行全县社工站建设整体规划和开展专业督导,由雨露派遣富有经验的社工开展示范站建设,共同带动本土社工机构开展覆盖全县的乡镇社工站建设行动。山县的社工站建设经过两年的积极推进,其发展速度明显快于雨露的其他社工站。山县民政局局长在全省社会工作领域视频会上发言总结说:

我们山县积极探索“整体推进”和“重点示范”相结合的乡镇社工站建设模式。在2020年全县分南、中、北片建设3个社工站基础上,按照“1+16+N”模式推进社工站建设。“1”是指首先在县级层面成立1个社会工作指导中心,对各乡镇社工站进行指导、培训、督导、监管和评估工作;“16”是指在乡镇层面,整合乡镇(街道、区)政务服务中心、民政办公室、镇农村福利院等设施资源,按照五有标准,通过雨露机构建设的3个示范站点带动本土机构共在16个乡镇建立社工站,实行了社工站建设全覆盖;“N”是指每个社工站在条件成熟的村庄、福利院等地方设立的社工室。(访谈20220210ZJJ)

这一阶段的注意力较之前有着本质的不同,社工站建设不再是个别乡镇的行为,也不再是上级民政部门寻找基层合作对象自愿开展的工作,而是由县政府正式发文、县民政局直接领导,通过邀请专家团队完成顶层设计,按照“政府主导、社会力量参与、市场化运作”方式和“有场地、有人员、有功能、有制度、有服务”的五有标准要求,在属下各乡镇统筹推进。显然,乡镇社工站建设不再由领导个人注意力来决定其命运,而是转型到制度建设上面来,实现了注意力“个人—群体—制度建设”的转型和飞跃,为乡镇社工站规范发展提供了条件。

三、领导注意力的类型特征

领导注意力不仅是一个从个人到制度的转型过程,而且依据领导注意力来源不同,即是来自上级主管民政部门还是上级政府部门,乡镇社工站与基层社区治理的结合程度亦呈现出三种不同的类型,即以块为主的紧密型、以条为主的疏离型以及条块结合的联动型。

1. 紧密型

这类乡镇社工站是由乡镇基层政府在高度认可社会工作的前提下直接购买服务,注意力来自基层政府,所以与基层政府关系最为紧密,扎根社区、参与社区治理的程度也最深。但是,靠乡镇力量推动社工站建设基本上就是“一把手”工程,乡镇党委书记重视便可推动,否则便无法推动。加之乡镇财力有限、资源短缺、事务繁杂;更重要的,正所谓“铁打的营盘流水的兵”,乡镇领导一般3~5年就会更换,更换后的“一把手”如果不重视乡镇社工站工作,那么社工站便难以在乡镇立足。

雨露继兰镇之后,在河镇和川镇建立的社工站,均属这种类型。对雨露而言,虽然河镇和川镇社工站的经费相对较少,却是工作最为愉快的去处,基层政府对社工认知度高,认可并尊重社会工作的专业性,给予社工站较为宽松的发展环境,有利于社工参与到基层社会治理之中。

我们河镇之所以要设立社工站,是因为我之前在兰镇当宣传委员的时候,兰镇社工站是我分管的工作,我亲眼看见社工站对于这个链接政府和老百姓之间的关系很有好处,这是花钱给老百姓办实事,也减轻了政府的压力,所以上级派我来河镇主持工作的第一件事情,我就是把雨露引进我们河镇。我对农村社会工作很看好。(访谈20180909YYH)

然而雨露由乡镇直接支持建立的社工站并不止上述3个,其他“短命而亡”的社工站皆因乡镇领导更换以致项目终止。从这个角度来说,兰镇是幸运的,虽然转由上级民政部门购买服务以后,社工站与基层政府关系有所疏离,但是兰镇在社工站持续的服务中,社区组织日益成熟、村民自助互助网络不断完善,社区治理走向成熟,因此兰镇社工站直至今日依然是H市影响大效果好的乡镇社工站之一。若市民政局不购买兰镇社工站服务,社工站或许难以坚持到今日,难保不在某个领导的某个时间节点,出于经费紧张或其他理由,领导注意力转移,那么兰镇社工站便不复存在。作为专业的社工服务,虽然有对服务对象离别情绪处理的考量和专业要求,但社工站在社区力量发展尚未成熟之

际的撤出,对村民能力提升和社区共同体建设无疑都是有伤害的。

2. 疏离型

这类乡镇社工站是由社会工作的主管单位民政系统通过项目形式自上而下进入农村社区,建立站点开展服务,注意力来自民政机关。以民政部“三区”计划为例,按照计划,民政部首批选派1000名社会工作专业人员到国家确定的中部和西部地区集中连片特殊困难地区覆盖的县、国家扶贫开发工作重点县和省级扶贫开发工作重点县以及新疆生产建设兵团困难团场提供专业服务,同时为这些困难地区培养500名社会工作专业人才。具体做法则是,民政部提供经费支持,将这些任务下派给各符合条件的省民政厅,省民政厅以同样方式层层下派,最后由各县民政局负责落地建立站点开展服务,这些站点的项目设计大多是特殊群体的专项服务,如留守儿童关爱、残疾人照护等,站点也常设立在学校、福利院等相关服务对象较多的事业单位之中,与地方政府和站点所在社区关系不紧密,自然也难以参与到社区治理之中。

雨露的社工站建设中也有此类型。如兰镇社工站,从2012年建站至今,乡镇干部已经更换过两轮,11年发展并非一帆风顺。2015年改由H市民政局出资购买服务后乡镇负担大大减轻,但是新任乡镇领导对社工站的关注却不如前任,撇开领导干部政绩观等因素影响,责权关系的解绑对领导注意力的淡化和转移,当是其中的重要因素。而2018年底由省民政厅委托雨露直接下到农村社区建立的社工站更能说明问题,虽然这些站点也经过地方政府和乡镇认可,但是雨露主要对省厅负责,省厅也对雨露的这些站点高度关注和支持,县乡民政部门在这件工作中也主要是听命于省民政厅,不需要太多作为,地方政府的注意力很难而且似乎也不需要往这一工作倾斜,导致的直接结果是雨露与地方政府关系疏离。

3. 联动型

这类乡镇社工站在上级民政部门和县乡政府的共同支持下,通过制度建设开展有效的服务,改变基层社区治理,推动基层社会改良。在建站过程中,县级政府作为将国家行政体系中宏观与微观政策的结合者、“条”“块”资源的整合者,其作用举足轻重。雨露机构负责艾县社会工作示范试点的负责人表示:

你问我为什么山县比艾县的全覆盖还先搞起来是吧?这是因为山县从一开始就受到县委县政府的重视,县里出文件非常快,所以下面行动起来也方便一些。艾县虽然县里也一直在讨论商量,但是至今还没有一个明确的说法,推动起来就慢了。(访谈20210312JJU)

山县在县政府支持下,由县民政局联合专业力量进行顶层设计和制度安排。乡镇社工站建设成为乡镇政府的工作任务而不是乡镇某个具体领导的事情,有了制度上的合法性,获得了持续发展的可能。这种结果恰好规避了前面两种类型要么难以稳定发展、要么难以参与社区治理的困境与难题,乡镇社工站的专业化服务与基层社区治理深度契合,有利于通过乡镇社工站建设达成用专业服务农村社会、助力乡村振兴的目标。

四、结语与政策思考

1. 结语

基于上述分析,乡镇社工站建设实践过程展现了领导注意力的不同发展阶段与类型。基层个别领导的注意力点燃社工站的星星之火;民政部门的推动使社工站发展由点到面;地方政府与民政部门共同发力,最终带来社工站的持续发展和对乡村振兴的深度参与(表1)。

当然,表1体现的只是一种理想类型的状态,现实中乡镇社工站建设的领导注意力通常处于一种复杂混合的发展状态之中,其类型特征与发展阶段既可以相互转化,也可能相互融合。如疏离型中,如果地方民政部门属下的部分基层领导高度重视,那么这些地区的社工站就会处于紧密型状态,不会出现社工站与基层疏离现象,也有可能促进该地区的制度建设,进入联动性。

表1 乡镇社工站建设中的领导注意力发展阶段与类型

类型特征	注意力发展阶段	乡镇社工站发展状况
紧密型	个别重视阶段:依赖于基层主要领导注意力,但容易伴随领导调离而停滞	社工站零星出现,发展的持续性和稳定性不佳
疏离型	群体重视阶段:上级主管民政部门推动,通常能够吸引部分基层政府领导注意力,但容易因基层任务繁重而难以与基层工作紧密结合	社工站逐渐扩散,但与基层政府疏离
联动性	制度建设阶段:上级政府与民政主管部门双重视,是一种可推动基层领导注意力倾斜的集体行动	社工站规范发展,稳定嵌入基层社会

2. 对政策的反思

乡镇社工站建设是一个涉及多方主体协作以及内部机制完善的过程,若要彻底厘清其发展和运行情况需要更加全面系统的考量。本文的研究目标在于阐释在同一机构建设乡镇社工站的过程中,在其内部机制没有明显变数的情境下,其外部发展环境中的重要力量——领导注意力是如何变动的及其变动对社工站建设的影响,借这一理想类型式的案例分析,可以发现领导注意力对政策执行的影响程度与不同类型特征。在乡镇社工站发展过程中,政府拥有明显的剩余控制权和自由裁量权。而乡镇社工站建设作为中国特色社会工作的实践探索^[15],目前尚处于起始阶段,唯有获得各级政府和相关部门的制度保障和资源支持,拥有持续的制度性注意力吸引和各级各类相关部门的联动,方有进一步发展壮大的可能。这正如资源依赖理论所认为的那样,作为一种组织形式的乡镇社工站,其内部无法解决生存和发展所需要的各种资源,必须与其所依赖的环境互动,才能获得其发展需要^[16]。

雨露乡镇社工站建设的领导注意力分析具有重要政策启示:一是提高相关领导对社工站建设的认知是推动领导注意力制度化和各主体联动的重要条件。兰镇书记参加上海培训成为其推动社工站建设的催化剂;河镇和川镇领导的兰镇工作经历成为其购买社工服务的起始动因;山县民政局长也认识到:

我们目前民政的基础工作都已经很成熟了,各地方的工作也大同小异,想要发展高质量民政事业,必须从社会工作入手,建立乡镇社工站,增强民政服务的软实力建设。(访谈20220101ZHJ)

二是社工行业在乡镇社工站建设事业中做出实效是吸引领导注意力的关键要素。政府购买服务赋予乡镇社工站资源,是社工站建设无可回避的政治与社会环境,如何主动吸引相关部门领导注意力以获取发展条件?雨露的农村社会工作服务得以持续发展,与其服务农村社区中所取得的良好成效密不可分。雨露的总督导表示:

兰镇的本土社工、社区社会组织、社区志愿者和社会慈善资源已经登上社区自我管理、自我服务的舞台。雨露的这种乡镇社工站建设模式,目前正在B省推开。(访谈20220921WHH)

雨露于2012年开始的兰镇社工站建设成效引起上级民政部门的关注和基层干部的重视,推动了2015年开始的所在城市郊区的扩点示范服务,进而到2018年启动全省的农村社会工作示范试点,最后2021年在全省创建第一个县域农村社会工作全覆盖的试点工作,无不说明“打铁还需自身硬”,唯有社会工作行业和机构不断提升社会工作服务的质量和水平,获得地方百姓的认可和赞许,为政府解决基层治理的诸多问题,方可助推领导注意力吸引。简言之,自我发展和外力推动双管齐下,乡镇社工站建设必将未来可期。

参 考 文 献

- [1] 陈涛,胡沙,杨欣然.农村社会工作服务机构在乡村治理中的协同作用——基于Y农村社工事务所在Z村的经验分析[J].学习与实践,2020(1):108-114.
- [2] BERLYNE D E. Attention-historical and philosophical roots of perception-chapter 8[M]. Pittsburgh: Academic Press, 1974: 123-147.
- [3] SIMON H A, DEUTSCH K W, SHUBIK M. Designing organizations for an information-rich world[M]//SIMON H A,

- DEUTSCH K W, SHUBIK M. Computers, communications, and the public interest. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971: 37-72.
- [4] 詹姆斯·G·马奇. 决策是如何产生的[M]. 王元歌, 章爱民, 译. 北京: 机械工业出版社, 2007.
- [5] 陈辉. 县域治理中的领导注意力分配[J]. 求索, 2021(1): 180-187.
- [6] 余敏江, 李粤昊. 中国共产党探索社会治理现代化的百年历程——以注意力资源配置为视角[J]. 理论探讨, 2021(5): 12-19.
- [7] 陶鹏, 童星. 纵向府际关系情境下政治注意力演化的理论建构[J]. 江苏社会科学, 2021(4): 69-79, 242.
- [8] 尚虎平. 政府注意力的分配与改善路径[J]. 人民论坛, 2022(7): 56-60.
- [9] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [10] 余敏江, 李粤昊. 中国共产党探索社会治理现代化的百年历程——以注意力资源配置为视角[J]. 理论探讨, 2021(5): 12-19.
- [11] 庞明礼. 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019(4): 93-99.
- [12] 李智超, 卢婉春. 生活垃圾分类政策执行的差异性研究——基于注意力视角的定性比较分析[J]. 经济社会体制比较, 2020(5): 132-142.
- [13] 章文光, 刘志鹏. 注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析[J]. 公共管理学报, 2020, 17(4): 152-162, 176.
- [14] 徐选国, 田雪珍, 孙洁开. 从外部移植迈向本土自觉: 中国社会工作发展的理论逻辑[J]. 学习与实践, 2021(10): 119-129.
- [15] 张和清, 廖其能, 李炯标. 中国特色社会工作实践探索——以广东社工“双百”为例[J]. 社会建设, 2021, 8(2): 3-34.
- [16] PREFFER J, SALANCIK G. 1978, the external control of organizations: a resource dependence perspective[M]. Stanford: American Book-Stanford Press, 2003.

An Analysis of Leadership Attention in the Context of Social Work Service Station in Rural Areas

WAN Jianghong

Abstract Attention is a scarce resource, and the development of social organizations is closely related to leadership attention. As a grass-roots social service organization that has attracted widespread attention in the practice of rural revitalization, the social work service stations in rural areas are gradually emerging and gaining the attention of grassroots governments. Taking Yulu Social Work Service Center as an example, this paper analyzes the leadership attention in the context of the development of social work service stations in rural areas from two different dimensions, the longitudinal development dimension and the horizontal development types. From the longitudinal development dimension, the analysis shows that leadership attention has gone through three stages: individual attention, group collaboration and institutional construction. Accordingly, the social work service station in rural areas has also gone through three stages: sporadic appearance, gradual diffusion, and standardized development. From the horizontal development dimension, depending on whether the attention mainly comes from the superior supervising authority of the civil affairs department or the superior government department, leadership attention of social work service stations in rural areas can be divided into three categories: closeness, alienation and interrelation. The finding of the study shows that social work service station in rural areas can achieve sustainable development only if the simultaneous attraction of institutional leader attention and the interrelation type of leader attention has been applied. For this purpose, improvements should be conducted in both the government department and the social work service station. On the one hand, it is necessary to improve the relevant leaders' cognition of the construction of the social work service stations. On the other hand, the work of social work industry must be effective in the construction of social work service stations in rural areas.

Key words social work service station in rural areas; social work service centre; rural community development; community governance; leadership attention

(责任编辑:余婷婷)