



合作与冲突

灾害社会工作跨部门机制构建

HEZUO YU CHONGTU

ZAIHAI SHEHUI GONGZUO KUABUMEN JIZHI GOUJIAN

张粉霞 著

中国社会科学出版社

合作与冲突

灾害社会工作跨部门机制构建

HEZUO YU CHONGTU

ZAIHAI SHEHUI GONGZUO KUABUMEN JIZHI GOUJIAN

张粉霞 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

合作与冲突: 灾害社会工作跨部门机制构建 / 张粉霞著. —北京:
中国社会科学出版社, 2017. 11
ISBN 978 - 7 - 5203 - 1047 - 5

I. ①合… II. ①张… III. ①救灾—社会工作—研究—中国
IV. ①D632. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 231939 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 闫 萃
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 186 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 绪论	(1)
第二章 理论探源	(14)
第一节 灾害与灾害管理	(14)
第二节 灾害社会工作	(24)
第三节 跨部门合作	(49)
第三章 跨部门合作的条件要素	(57)
第一节 合作关系建立之条件要素概览	(57)
第二节 服务团合作关系建立之环境要素	(63)
第三节 服务团合作关系建立之专业要素	(66)
第四节 服务团合作关系建立之组织要素	(69)
第四章 跨部门合作的关系模型	(77)
第一节 跨部门合作关系的理论模型	(77)
第二节 服务团之运作情形	(86)
第三节 服务团之合作模型	(100)
第五章 跨部门合作的服务内容	(103)
第一节 服务内容概览	(103)
第二节 服务过程解析	(116)

第三节 服务效果反思	(126)
第六章 跨部门合作的困境	(137)
第一节 跨部门合作困境的理论分析	(138)
第二节 跨部门合作的困境表现	(143)
第三节 跨部门合作的困境根源	(156)
第四节 服务团的整体性撤出与后续服务	(165)
第七章 灾害社会工作跨部门合作机制建构	(171)
第一节 灾害社会工作的专业能力建构	(171)
第二节 灾害社会工作的跨部门合作机制建构	(182)
参考文献	(203)
后 记	(214)

第一章

绪论

随着全球公共治理理论与实践的发展，新型公共议题所涉及的主体、范畴及领域日趋多元化，公共事务治理的内涵愈加纷繁复杂。多元主体协同合作的社会治理模式逐渐在政府、市场和社会领域达成共识。特别在重大灾难，如2008年5月12日的“汶川大地震”、2010年4月14日的青海“玉树地震”、2013年4月20日的“雅安地震”等这样的巨灾面前，没有一个组织能够拥有灾后救援所需要的全部资源。在此情景下，跨部门合作为灾难救援提供了一条新的治理路径：政府有潜力提供更为可靠的资源，非营利组织比政府更能提供个性化的服务。

一 研究源起

回顾2008年的“5·12汶川大地震”，里氏8.0级的特大地震波及10个省（市）、417个县、4600多个乡镇及近4.8万个村庄，导致4000多万人口受灾，8万多人口死亡及失踪，整个灾区直接经济损失达到8000多亿元。地震发生后，中央政府第一时间启动全民紧急响应机制。2008年6月11日，国务院印发了《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》，确定东部、中部地区19个省（市）作为援助方，援助四川省18个县市及甘肃、陕西等受灾严重地区进

* 本书为2016年国家社会科学基金项目“从灾害复原力视角探讨社会工作介入灾害应急服务机制之研究”（16BSH120）阶段性成果。

行灾后恢复重建工作。

上海市作为四川省都江堰市灾后重建的对口援建方，除了常规性的房屋、医院、学校等“硬件”援建项目之外，亦有诸如养老服务、医疗卫生、教育师资援建等“软性”服务项目。其中，由上海市民政局、上海市社会工作者协会、复旦大学、华东理工大学、上海师范大学、浦东社工协会等组织联合成立的“上海社工灾后重建服务团”（以下简称“服务团”），作为一支专业的社会工作力量，支持都江堰灾区开展灾后服务与重建。

作为开展灾后重建而临时组织的服务团队，作为社会工作专业首次参与灾后救援的探索性尝试，作为上海市民政局与社会工作学术界、实务界的第一次跨部门灾后救援合作，服务团自然成为救援工作中的一个新亮点。在被赋予了重大专业责任的同时，服务团亦承载了诸多远远超出其原有能力水平的期待。

（一）研究背景

2008年5月12日“汶川大地震”发生后，5月13日，上海市民政局邀请沪上有社会工作专业背景的相关机构负责人，共同研讨社工介入“5·12汶川大地震”灾后服务和重建的可行性和必要性。

笔者从《上海社工灾后重建服务团报告》中摘录以下几项重要事件来反映服务团成立的经过。

2008年5月13日19:00，市民政局召集复旦大学、华东理工大学、上海师范大学、上海市社区青少年事务办公室、上海市社会工作者协会、浦东新区社会工作者协会、上海市阳光社区青少年事务中心，以及市民政局救灾救济处等有关单位的专家、学者和领导召开紧急会议，研讨社工介入“5·12汶川大地震”灾后服务与重建的可行性和必要性。

2008年5月15日晚，市民政局印发《上海市民政局关于组建“上海社工灾区援助团”的请示》，向上海市政府请

示，将组建的“上海社工灾区援助团”（后更名为“上海社工灾后重建服务团”）纳入市政府派出的专业救灾团队管理范围。

2008年5月16日上午，胡延照副市长在市民政局的《上海市民政局关于组建“上海社工灾区援助团”的请示》上做了重要批示：“希平、海林同志：拟大力支持、精心组织。心理慰藉是救灾后预防工作的重要方面，上海应有所作为。”

2008年5月16日晚，市民政局局长办公会议讨论决定，由上海市社会工作者协会牵头，成立“上海社工灾区援助团”专家先遣团，赴四川绵阳开展社会工作介入灾后服务需求评估。当晚，上海市民政局向民政部办公厅报送了上述信息。

2008年5月17日，民政部向国办专报了“上海社工灾区援助团”专家先遣团将赴四川绵阳开展社会工作服务需求评估的信息。

2008年5月18日，国办《昨日要情》摘要采用了上海组织“上海社工灾区援助团”赴绵阳灾区开展社会工作服务的有关信息。下午，民政部副部长罗平飞专门批示四川省民政厅，要求给予大力支持。

2008年6月25日，在经过一个多月的紧张筹备后，“上海社工灾后重建服务团”的第一支队伍——华东理工大学服务队正式进驻都江堰市“勤俭人家”安置点，开展社会工作专业服务。

2008年7月24日，“上海社工灾后重建服务团”其他三支服务队——复旦大学服务队、阳光·上海师范大学服务队和浦东新区服务队分别进驻都江堰市。至此，“上海社工灾后重建服务团”四支服务队按照预定的工作方案全部到位。

服务团从2008年6月25日开始进驻都江堰，到2009年1月

12日，直接服务结束。在为期近7个月的时间里，先后约有30批次250余名上海的社工老师、学生和一线社工，为都江堰的4个灾后临时安置社区（“勤俭人家”安置点、“城北馨居”安置点、“幸福家园”安置点和“滨河新村”安置点）的约22000名居民提供社会工作专业服务。社工们秉承着专业助人的价值理念和工作方法，怀着“摸着石头过河”的探索心态，以“社区重建”为重心，以“和谐巷”“火凤凰”“飞翔的翅膀”等服务项目为载体，通过整合社会资源、重建支持网络等手段，抚慰灾民情绪，重建社会关系，协助灾区人民开展自救和自建。这些尝试与探索，不仅在“灾害社会工作”专业领域积累了诸多宝贵的实务经验和理论反思，更是为政府与社会工作非营利组织在“跨部门灾后救援”合作领域提供了参考与借鉴。

诚然，看似顺理成章的合作关系在现实运作的过程中可能并非一帆风顺。正如学者罗纳德·麦奎德（Ronald W. McQuaid）所言，组织之间协调合作关系的建立，往往需要花费相当的时间和过程，而且合作关系建立之后，并不意味着关系将持续维持，也无法保证彼此的合作一定能成功、有效地达成目标，其间可能充满诸多的挑战、困境和冲突，甚至最后出现“破局”的困境。^①

（二）研究缘起

作为“上海社工灾后重建服务团”团部工作人员，笔者有幸参与了服务团的组建、组织、后勤服务以及前方第一线服务的相对完整的运作过程。笔者于2008年10月5日至10月25日在都江堰市“勤俭人家”安置社区开展为期20天的直接服务。此外，笔者先后于2008年11月、2009年4月等多个时间段前往都江堰开展“都江堰社区工作人员专题培训”“都江堰社会工作职业资格考前培训”等间接服务。在全程参与服务的过程中，笔者不仅

^① Ronald W. McQuaid, "The Theory of Partnership: Why Have Partnership?" in Stephen P. Osborne (ed.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, London: Routledge press, 2000, p. 35.

感受到了服务团成员之间在合作初期高涨的合作意愿与浓厚的和谐氛围，亦感受到了合作中、后期彼此之间的频繁摩擦与逐渐耗损的服务热情。

“5·12 汶川大地震”距今已有 9 年多的时间，灾难的影响逐渐远去，人们对灾难的痛苦回忆渐渐淡化。但是，笔者作为全程参与服务团工作的经历者，作为曾经在灾区开展实务服务的一线工作者，作为长期从事社会工作的理论研究者，参与灾后救援服务的经历非但没有随着时间的推移而有所淡忘，与之相关的疑惑与困扰反倒与日俱增，挥之不去：其一，在灾害发生时，是什么样的因素促使上海市民政局能够与复旦大学、华东理工大学、上海师范大学、浦东社工协会等几家非营利社会工作组织（机构）快速建立合作关系？其二，在合作的过程中，上述几家机构在人力资源、行政资源、物资资源等方面是通过怎样的方式进行合作与分享的？其三，在中国“官本位”的官僚体制建构下，这样的合作方式能够实现真正意义上的政府与非营利组织间的“平等合作关系”吗？其四，没有受过专门的系统的“灾害服务”训练的社工服务队，其在灾区开展的服务效果如何？有哪些服务缺陷或不足？更为关键的是，在“预防胜于治疗”的现代灾害管理模式下，处于灾难平稳期的专业学者、实务工作者以及相关行政职能部门，应该从哪些方面进行完善和储备，以期为灾害的再一次降临做充足的准备？

遗憾的是，上述疑惑在中国现有的研究中并未有深入、系统的阐述和分析。在国际灾害社会工作研究中，组织关系网络建构以及组织网络之间的协调合作一直是社会工作研究的重要议题。这是因为将不同类型的组织进行链接，可以转化、整合成丰富的救助资源，从而满足灾民的多元需求。而且组织网络之间的协调、互动，可以有效提高灾害服务系统的传递效率，避免灾害救援资源的浪费、重叠或空缺。针对灾难服务中社工组织机构的研究，中国学者较多地关注社工组织机构（站/点）的类型、服务模式及服务内容等方面短期的、个别化的以及描述性的研究，而

对社会工作服务机构的长期纵向跟踪研究以及服务机构之间的横向网络研究较少。^①近年来,随着公共治理理论的快速发展,政府与非营利组织合作的“公私协力”的议题研究可谓是汗牛充栋,但是,灾难服务中政府与非营利组织的合作议题研究并不多,特别从政府与非营利组织合作的理论视角来探索灾害社会工作服务的跨部门合作议题,更是少之又少。^②

(三) 研究意义

1. 理论意义

首先,本书将当下公共管理领域最热门的“跨部门合作”议题引入灾害社会工作的专业领域范畴,并从合作要素、合作模式、合作成效、合作困境的系统视角对灾害社会工作的实践探索进行剖析,尝试将跨部门合作理论与灾害社会工作专业理论进行跨学科整合。

其次,本书在系统梳理跨部门合作理论的基础上,将合作关系的结构要素与过程要素进行探索性整合,建构出跨部门合作的整体性研究架构,试图弥补合作关系的设计与管理缺乏整体性概念架构的不足。

最后,从灾害社会工作的国际研究层面看,本书所秉持的灾害社会工作的跨部门合作的理论视角,一方面回应了国际灾害社会工作对组织间关系网络研究逐渐重视的趋势;另一方面亦为中国灾害社会工作跨部门合作研究提供了参考。

2. 现实意义

本书在理论探索的基础上,通过对“上海社工灾后重建服务团”实际运作过程的分析,对灾害社会工作跨部门合作的议题进行了实践层面的反思与建构。

① 张粉霞、张昱:《化危机为转机:国际灾害社会工作研究综述》,《社会工作》2014年第1期。

② 张粉霞:《合作与冲突:灾难服务中的政社合作机制研究——以上海社工灾后重建服务团为例》,《晋阳学刊》2015年第1期。

首先,秉承着社会工作的反思性思维和客观态度,本书最大限度地呈现了服务团运作的全过程,分析了服务团合作关系建立的成功要素、服务团合作关系的类型、服务团的服务内容与成效、合作过程中的冲突与矛盾背后的深层原因等议题。这样一个全景、全程式的一手资料梳理与实证分析,除了其本身具有的理论研究意义之外,对于那些曾经参与服务的同人抑或是遗憾未能参加服务的同行,这样的情景再现应是一个较好的集体性回忆、反思与共鸣的桥梁载体。

其次,在专业能力提升的层面,灾害社会工作跨部门合作的最终目标是通过合作实现并提升社会工作灾后救援的功能。本书整理出社会工作在防灾备灾、紧急救援、过渡安置和恢复重建四个不同阶段所应发挥的角色功能,以及“价值、知识与技术”三位一体的灾害社会工作专业能力提升的路径建构,为社会工作者处理灾害场景的特殊性提供了较强的操作指引和实务指导。

最后,在合作机制建构方面,本书提出在社会工作非营利组织之间建立“常态性社会工作防救灾行动联盟”、在政府与社会工作非营利组织的互动层面建立“融入灾难管理架构的跨部门合作机制”的对策建议,为中国灾害救援服务机制的进一步完善提供了借鉴参考。

二 研究的基本思路

本书研究的核心是在灾难服务的过程中,以社会工作为主要专业背景的组织机构之间如何进行跨部门合作互动,方能最大限度地发挥“灾害社会工作”的专业功能。要回答这一核心问题,需要将“灾害社会工作”研究议题与跨部门合作理论进行有效整合。

目前,关于跨部门合作,特别是政府与非营利组织合作的研究,已经在各个层面积累了相当的研究成果,但是这些研究存在

的较大问题是缺乏相对统一的理论体系。正如詹尼弗·布林克霍夫（Jennifer M. Brinkerhoff）所言，尽管很多人具有合作性关系的认识，同时也赞成促成这种关系的发展，但是对于合作性关系的设计和管理等方面，无论是在理论上还是在概念框架上，人们都很少涉及。对于合作性关系究竟是什么，仍然没有一个具体的认识。^①

组织间的合作关系可以分为静态的结构层面和动态的过程层面。第一，静态的结构层面包括组织间建立合作关系的关键要素，组织间的组织架构、合作模式、合作机制（沟通互动方式）以及合作困境等议题；第二，动态的过程层面，主要是指合作关系的生命周期，即前合作关系阶段、合作关系建立与巩固阶段、合力传递服务阶段以及合作关系终止或持续阶段。

目前，在尚未有可供参考的“灾害社会工作跨部门合作”研究逻辑的前提下，本书借鉴合作关系的结构面和过程面的二分法则，以组织间合作关系的生命周期为线索，将结构面的合作要素、合作模式、合作机制、合作困境等研究要素，以及灾害社会工作研究议题逐一嵌入合作关系的不同阶段，提炼出四个主要的研究议题：①在前合作关系阶段：主要探索“上海社工灾后重建服务团”合作关系得以建立的关键性要素；②在合作关系建立与巩固阶段：主要探讨服务团合作关系的组织架构及合作模式；③在合力传递服务阶段：主要探索灾害社会工作服务传递的内容及成效；④在合作关系终止阶段：主要探讨合作过程中的困境与冲突议题。通过对上述四个层面的分析，进而提出本书的建议，即灾害社会工作跨部门合作机制的建构。

本书的研究思路如图 1-1 所示。

^① Jennifer M. Brinkerhoff, "Government-nonprofit Partnership: A Defining Framework", *Public Administration*, Vol. 22, 2002.

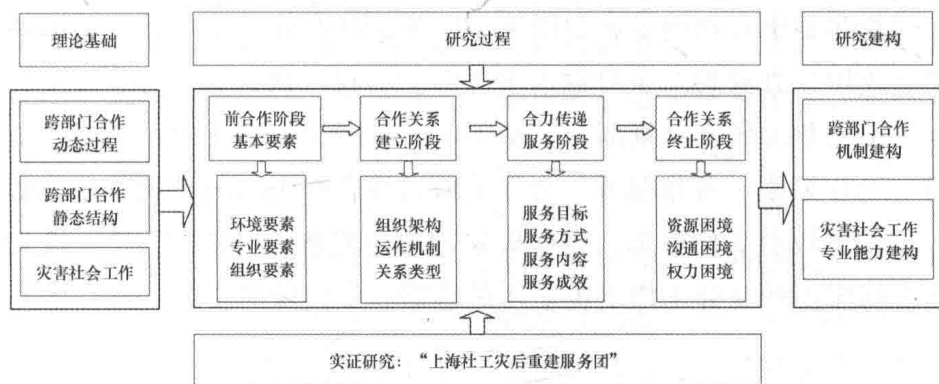


图 1-1 本书研究思路

根据上述的研究分析架构，本书章节安排共分为七章，具体内容如下。

第一章为绪论。主要介绍研究背景和研究方法。

第二章为基本概念及理论综述。系统梳理了灾害社会工作以及跨部门合作的相关理论研究成果，以作为后续研究的理论背景和基础。

第三章为合作要素分析。主要分析是哪些关键性的要素促成了上海社工实务界、学术界以及政府（上海市民政局）三个不同领域的组织之间能够快速组建“上海社工灾后重建服务团”。

第四章为合作模式分析。主要分析“上海社工灾后重建服务团”的组织架构和运行机制。上述几家机构在人力资源、行政资源、物资资源等方面是通过怎样的方式进行合作与分享的？这样的合作方式能否实现真正意义上的政府与非营利组织间的“平等合作关系”？

第五章为合作成效分析。作为一支专业的灾后服务力量，“上海社工灾后重建服务团”开展了哪些服务？发挥了哪些功能？与“灾害社会工作”的专业要求相比，这些服务有哪些尚需提升和完善之处？

第六章为合作困境分析。分析了“上海社工灾后重建服务团”在运作过程中存在的矛盾和困境，以及最终导致“上海社工灾后重建服务团”在灾后六个月撤出灾区的主客观因素。

第七章为研究对策部分。基于前文对“上海社工灾后重建服务团”合作要素、合作模式、合作成效以及合作困境的分析基础，提出“灾害社会工作跨部门合作机制”的研究建议，以期为下一次灾害来临时不同社会工作组织之间的跨部门合作做准备。

三 研究创新与不足

（一）研究创新

本书的创新点之一：将当下公共管理领域最热门的“跨部门合作”议题引入灾害社会工作的专业领域范畴，将合作关系的结构要素与过程要素进行探索性的整合，在清晰还原“上海社工灾后重建服务团”运作过程的基础上，建构出灾害社会工作跨部门合作的整体性研究架构，从而为灾害社会工作理论研究提供了一个与现实对话的沟通渠道。

创新点之二：社会工作在灾后服务中被赋予了重大的责任，但在责任背后，其所需具备的专业能力并非在灾难现场就能够临场发挥的，这需要通过长期的专业训练才能养成。本书并未仅仅停留在对具体案例的经验研究之上止步不前，而是在经验研究的基础上，提出“价值、知识与技术”三位一体的灾害社会工作专业能力建构模型，这对于目前提升中国灾害社会工作的专业能力具有一定的借鉴意义。

创新点之三：跨部门的多元主体合作是灾后救援的不二法则。“上海社工灾后重建服务团”是社工领域跨部门合作的宝贵尝试。这样的合作平台不应该随着灾害的远去而解散，反而更应该在灾难的平缓期得到强化与拓展。因此，在“预防胜于治疗”的现代灾难管理理论下，本书提出在社会工作专业内部合作层面，建立常态化“社会工作防救灾行动联盟”；在政府与社会工作非营利组织的互动

层面,通过合作理念、合作模式以及合作路径建构,建立融入政府灾难管理架构的跨部门合作机制。这样的研究建构,无论是对灾害社会工作的理论研究,还是对实务操作的防救灾体系规划,都有较大的借鉴意义。

(二) 研究不足

跨部门合作的最终目的在于为受灾社区及居民提供有效的灾后重建服务。因此,合作效果的评估需要合作的参与者、服务的使用者——受灾社区及受灾居民的共同评价。此外,灾害社会工作的服务不是“有形产品”,而是“无形服务”,其服务效果在短时间内可能无法展现。因此,“上海社工灾后重建服务团”进驻都江堰过渡安置社区开展服务的效果如何,除了服务团成员的自我评估、同行评估(四支服务队之间)、上海市民政局与四支服务队之间的相互评估,以及当地组织评估(如都江堰安置社区管委会、都江堰民政局)之外,更需要安置社区居民的评估。这些曾经接受过社工服务的受灾居民的反馈和评价,将是评估灾害社会工作服务效果的重要参考依据。但遗憾的是,由于安置社区的居民在灾后两年到三年之内就陆续撤离了安置社区,搬进了永久性居住社区。在本书研究的过程中,较难找到当时曾经接受过社工服务的居民,无法充分获取来自受灾居民的第一手反馈资料,此为本书研究之遗憾。

四 研究方法

为了解“上海社工灾后重建服务团”在理论层面的运作逻辑及实际运作状况,本书采取了质化的文献回顾法、个案分析法以及深度访谈法等研究方法,归纳整理出相关结论。

(一) 文献回顾法

本书的文献资料主要分为两个部分:初级资料及次级资料。

1. 初级资料

在全程参与“上海社工灾后重建服务团”团部工作的过程中,笔者详细收集了各服务队工作总结、《社工服务简报》、社工日志、

团部阶段性工作报告和服务结束后的总报告等第一手宝贵资料。

2. 次级资料

本书参考的主要文献资料涵盖以下三个主题：第一，跨部门合作关系的理论研究；第二，以社会工作为主要专业背景的政府与非营利组织之间在灾难救援过程中的合作互动研究；第三，以灾害社会工作为主题的相关研究资料。

需要强调的是，在2008年“5·12汶川大地震”之前，内地专家、学者对灾害社会工作的研究可谓寥寥无几。此后，随着社会工作介入灾后救援工作的初步尝试和逐步深入，相关议题才逐步进入专家和学者的研究视野。但整体来说，中国灾害社会工作研究尚处于起步阶段，相关的研究积累较为有限。为弥补上述不足，笔者于2012年9—12月，前往中国台湾东吴大学社会工作系进行为期四个月的学术交流。在此期间，笔者参阅了中国台湾学者关于社会工作介入“9·21震灾”及“八八水灾”的期刊文献、博硕士学位论文、国科委研究计划（研究报告）及相关典藏资料等。这些宝贵的资料文献为本书探索灾害社会工作的跨部门合作机制议题提供了重要参考。

（二）个案分析法

个案分析的目的在于深入了解研究对象与相关变数之间的行为与状况，并以此为相关理论判断，提供充分依据与资讯。本书以“上海社工灾后重建服务团”为研究对象，通过清晰还原“上海社工灾后重建服务团”的运作路径与服务内容，探讨合作关系建立、合作互动模式、合作功能发挥、合作困境等议题，其目的不仅为理论与现实对话搭建了沟通渠道，更在于通过个案研究的相关资料，为“灾害社会工作跨部门合作机制”的建构提供现实依据。

（三）深入访谈法

在研究过程中，笔者先后拜访了上海市民政局相关行政官员、四支服务队领队及一线社工等直接参与者和间接服务者，与都江堰市社工协会的负责人及相关工作人员、中国香港无国界社工组织、