

专业注入与集体激活：社工参与 农村公共服务供给的实践逻辑*

——以北京市赵庄子村为例

刘 闯 王亚华 刘 璐

摘要：党的二十大报告提出建设宜居宜业和美乡村，为农民提供精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务显得日益重要。学术界对社工参与农村公共服务供给的实践价值和作用进行了经验总结，但是，对社工如何通过发挥专业特长提升村庄公共服务供给水平的微观机制的分析有待进一步深入。本文以集体行动为视角，结合交易成本和社会资本理论，对北京市赵庄子村的个案研究发现：在基层党组织领导的驻村服务中，社工可以发挥专业特长，与村干部和村民共同供给公共服务，通过关系融合降低村庄集体行动的交易成本，通过技能补位提高村庄集体行动的社会效益，通过理念更新增强村庄集体行动的价值认同，最终提升村庄公共服务供给水平。本文研究结论为形成中国特色的社工参与农村公共服务供给机制提供了启示，即：通过“党社结合”发展，社工注入专业性服务资源，激活村庄集体行动，改善村庄公共服务供给能力，推动农村社会建设和乡村振兴进程。

关键词：社工参与 农村公共服务供给 集体行动 专业服务 社会建设

中图分类号：F328；C916 **文献标识码：**A

一、问题的提出

党的二十大报告提出建设宜居宜业和美乡村^①。提高农村公共服务供给水平既是建设宜居宜业和美乡村的重要内容，也是全面推进乡村振兴战略、促进农村社会建设高质量发展的必然要求。随着国

*本文系国家社会科学基金重大项目“建设宜居宜业和美乡村的基本内涵和重点任务研究”（编号：23ZDA047）的阶段性成果。感谢接受访谈的基层干部、村民和社工，感谢清华大学的邓国胜教授、何宇鹏研究员和舒全峰助理研究员的意见，感谢匿名审稿专家的意见。本文通讯作者：王亚华。

^①习近平，2022：《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——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第31页。

家政策向农村地区的倾斜，在大多数地区，特别是在发达地区和大都市郊区，包括教育、医疗、养老、社会保障等基本公共服务在内的农村公共服务基础设施建设逐步完善，这些农村公共服务“最后一公里”^①的供给问题基本得到解决。然而，农村居民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的需求日益增长，农村存在较严重的公共服务“最后一米”^②的供给问题。就性质而言，这类农村公共服务具有多元化、个性化、专业化的特征，对人的合作和专业服务能力要求较高。

在打通农村公共服务“最后一米”的过程中，村庄的自主力量至关重要，因其能够以自主组织和互助机制等形式供给公共服务（陈潭和刘建义，2011）。但是，随着农业生产日益市场化和农村劳动力的外流，农村公共品自主供给能力不断下降（王亚华和舒全峰，2021），农村普遍缺乏专业性服务人才（任文启和顾东辉，2022）。政府是农村公共服务供给的主导力量。在农村基础设施建设和公共服务设施投入方面，政府的转移支付和购买服务起重要推动作用（胡志平，2019）。然而，由于行政激励不足、交易成本过高以及地方政府购买服务能力有限等原因（陆自荣和张颖，2022），政府实现全面打通农村公共服务“最后一米”的目标存在诸多困难。虽然市场主体在承接农村基础设施建设和政府购买服务项目的过程中也发挥着重要作用，但是，在利润空间少的公共服务领域，市场主体则缺乏足够的参与动力。

以上现象的存在，为作为一支新的专业性社会力量的社工参与农村公共服务供给提供了发展空间。而且，农村社工组织的非营利属性和专业服务能力日益受到政府和社会的认可（陈涛等，2020），乡镇（街道）社工站建设在打通农村公共服务“最后一米”中发挥着专业人才供给和提升民政服务能力的积极作用（朱学庆，2021）。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》专门提出要“拓宽农村社工人才来源，加强农村社会工作专业队伍建设”，要“支持农村社会工作和志愿服务发展”^③。民政部指出，“十四五”期间乡镇（街道）社工站将实现基本全覆盖，民政部将构建完善县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级社会工作服务体系^④。2023年，《党和国家机构改革方案》提出组建中央社会工作部，由其指导社会工作人才队伍建设^⑤。

^①农村公共服务“最后一公里”指包括教育、医疗、养老、社会保障等基本公共服务在内的农村公共服务基础设施建设覆盖到村一级。

^②本文中，农村公共服务“最后一米”主要指精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务覆盖到农户。例如，多数村庄建立了养老服务设施，专业社工的参与有助于让农户更好地利用这些设施。相对于农村公共服务“最后一公里”而言，打通农村公共服务“最后一米”，需要供给方直接对接农户，激发农民共同参与，从而有效降低供给成本。

^③参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加强和改进乡村治理的指导意见〉》，https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/23/content_5402625.htm。

^④资料来源：《民政部：“十四五”期间乡镇（街道）社工站将实现基本全覆盖》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-11/06/35292228.html>。

^⑤参见《中共中央 国务院印发〈党和国家机构改革方案〉》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm?eqid=e0bebd3a0003912800000006646ef1cb。

这将推动农村发展出一支有一定规模的年轻化、专业化的社会服务人才队伍，为农村公共服务发展注入新活力，从而促进农村社会建设的高质量发展。

虽然学术界日益关注社工下乡服务，但是，现有对社工下乡服务的研究多是对社工参与农村公共服务供给的实践价值和作用的经验性总结，对社工参与农村公共服务供给的微观作用机制的系统分析并不充分。张和清和廖其能（2021）、陈涛等（2020）从治理层面对社工参与农村公共服务供给的作用机制进行了不同的分析，本文将在上述研究的基础上继续深入探究，挖掘社工参与农村公共服务供给的微观作用机制。具体而言，本文引入集体行动理论视角，结合交易成本和社会资本理论，建立社工参与农村公共服务供给的理论分析框架。在此基础上，进行对村庄微观个案的分析，以便回答农村社工是如何通过发挥专业特长提升村庄集体行动能力、促进农村公共服务供给的，进而揭示社工参与农村公共服务供给的微观作用机制。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

社工，顾名思义，就是社会工作者的简称。美国社会工作者协会将社工定义为一种从事专业性社会服务活动的工作者，他们协助个人、群体和社区去强化或恢复其社会服务能力，以发挥自身的社会功能，并创造达成服务目标的社会条件。社工最早主要在城市从事社区服务。在社工服务经历“引进、消化、本土化、在地化”四个发展阶段后，社工在农村开展服务活动的现象不断增加（王进文，2019）。在社工参与农村公共服务供给方面，现有研究主要可以分为两个方向。

1.描述性或说理性的研究。现有关于社工参与农村公共服务供给的描述性或说理性研究，多数集中于论述社工自身的工作模式、理念、功能、价值等。社工的工作模式主要是进村服务或驻村服务。其中，前者属于“有距离”的服务，即根据项目的有关要求，社工定期或不定期下乡提供服务，服务的特点是一次性和针对性；后者属于“零距离”服务，通过长期驻守村庄，社工能够近距离了解村民的需求，并及时提供村民所需的服务（李伟，2019）。社工的核心价值理念是助人自助和促进社会公平，社工的工作性质能够契合公共服务所侧重的非营利属性。社工通过与服务对象建立工作联系和熟人关系，能够精准对接服务群体（王进文，2019；张和清和廖其能，2021），满足村民的服务需求（包括心理辅导、行为矫正、情感支持和能力建设等），这使得服务对象在情感关怀中能够感受到村庄作为生活共同体的意义（李伟，2019）。整体而言，社工参与农村公共服务供给，有利于推动社会问题的切实解决，促进社会公平正义，改善基层社会治理（蒋国河，2010）。

2.基于协同治理理论的研究。由于农村公共服务呈现多元主体供给的格局，不少研究采用协同治理理论来解释社工如何参与农村公共服务供给。社工下乡服务作为新时代乡村治理的新兴实践，顺应了政府从传统的社会管理向现代的社会治理转型的大趋势（王思斌，2014）。随着时间的推移，社会治理也从侧重政府单一主体的管理向政府主导下的多元主体参与发展转变（郭道久，2016）。因此，下乡社工在与多元主体的协作中建立起新的关系联结，能够协同推进村庄内部治理共同体的形成（钱坤，2020）。社工还可以通过嵌入和互嵌以及功能重构等方式有效地融入村庄，推动基层社会治理走

向精细化、规范化和专业化（任文启和顾东辉，2022）。同时，社工与相关主体的合作还可以通过能力互补和培育，增强社区的治理韧性和内生性服务动力（林磊，2018），进而重塑乡村的整体发展环境（刘航和邓国胜，2023）。

尽管现有研究认为社工可以在协同治理中发挥重要作用，但是，也有研究揭示了社工在乡村治理过程中面临的困境。例如，由于外来主体缺乏村庄社会基础从而使其服务悬浮于村庄之上、社工的现代服务理念与传统村落文化观念不一致、社工容易依附于基层行政组织而无法专心发挥专业特长、公众的参与意识和理解能力不足等（钱坤，2020；任文启和顾东辉，2022）。这些困境影响了对社工的专业潜能的挖掘，不利于提升协同服务的整体效果。

通过上述文献梳理，本文发现，现有研究对社工参与提高农村公共服务专业水平和改善基层社会治理进行了较多分析，但是，对社工在村庄内部如何通过发挥专业特长提升公共服务供给水平的微观实践机制的研究则尚显不足。农村公共服务供给是一种典型的集体行动行为（周生春和汪杰贵，2012），涉及政府、村干部、村民、社会组织等各类主体。由于农村社会的原子化发展趋势以及农民组织化程度的不足，基层党组织领导社会建设的统筹力度还不够（张克，2023），农村公共服务的集体行动力长期较弱。社工与其他主体一样，均面临突破农村公共服务供给中村庄集体行动困境的挑战。这些挑战突出表现在集体行动的成本分担、效率提升、信任机制建设等方面，最终会影响公共服务的供给效率和质量（周春生和汪杰贵，2012；蔡起华和朱玉春，2015）。

此外，关于村庄集体行动的研究，过去受到较多关注的是比较强势的行动主体，例如村干部（政治强人）、乡贤（经济强人）、第一书记（舒全峰等，2018；韩旭东等，2022）。而且，受到关注的多是由村庄内部的行动主体推动的集体行动，例如村庄灌溉（王亚华等，2022）。在农村公共服务供给中，与村庄能人和驻村干部相比，社工尽管有专业优势，但他们缺乏正式和非正式权威来动员村民参与，这使他们在村庄显得相对弱势。然而，通过观察社工下乡服务比较成功的村庄实践，笔者发现，作为“弱势”的外来主体的社工也能够推动村庄内部的集体行动，进而实现公共服务供给能力提升的目标。鉴于已有研究大多关注强势主体及其推动的村庄集体行动的现实，本文认为，通过对社工这类村庄外部的、相对弱势的主体何以推动村庄内部主体开展集体行动的研究，可以丰富中国情景下的集体行动理论。基于以上分析，本文尝试引入集体行动理论视角进行案例剖析，以此探究社工参与农村公共服务供给的微观实践机制。

（二）分析框架

1.引入集体行动理论视角。集体行动通常指特定团体内的成员为维护或提升群体共同利益而采取的统一行动，其目的在于通过合作行为增进集体成员的福利（王亚华等，2022）。奥尔森在《集体行动的逻辑》一书中从公共选择视角提出超越“政府和市场失灵”的集体行动理论，认为人们虽然会因实现共同利益而采取集体行动，但是，个体追求利益最大化的经济理性会导致成员集体行动的非理性，从而产生集体行动困境（奥尔森，2014）。研究表明，集体行动困境的产生一般与“搭便车”行为、个体异质性、个人利益与集体利益不一致等有关，并受到集团规模、个体异质性、利益分配、社会联结、组织者能力、选择激励、成本分担等因素的影响（张旭和李永贵，2013；王亚华和舒全峰，2021）。

当集体行动的收益大于集体行动的成本时，各行动主体容易达成集体行动。在这一过程中，集体成员制定规则、执行规则以及监督和维护自治系统所需投入的成本构成了集体行动的成本（Ostrom, 2009）。

2.理论逻辑。根据集体行动理论，农村的精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的供给问题类似于公共池塘资源的治理问题，通过集体行动能降低公共池塘资源的治理成本、提升公共品的供给能力。同时，根据交易成本理论和社会资本理论，交易成本主要指信息搜索、谈判、签约、监督等成本（Coase, 1937），而社会资本由网络、信任和规范构成（Putnam, 1993）。奥斯特罗姆从制度经济学视角指出，集体行动建立在一定的社会资本积累的基础上（Ostrom, 2009），社会资本有利于降低集体行动中的交易成本（蔡起华和朱玉春, 2015）。社工下乡^①，通过融入村党支部领导的治理体系，能够在与村干部和村民的互动中注入专业性服务资源。这种专业性服务资源主要指社工注入的专业的服务知识、工作方法和技能，核心是助人自助的工作方法（张和清和廖其能, 2021；刘振, 2022）。社工的专业性主要通过“关系融合—技能补位—理念更新”三个方面的作用机制体现，由此激活村庄集体行动，进而提升村庄公共服务的供给水平。本文具体的理论分析框架如图1所示。

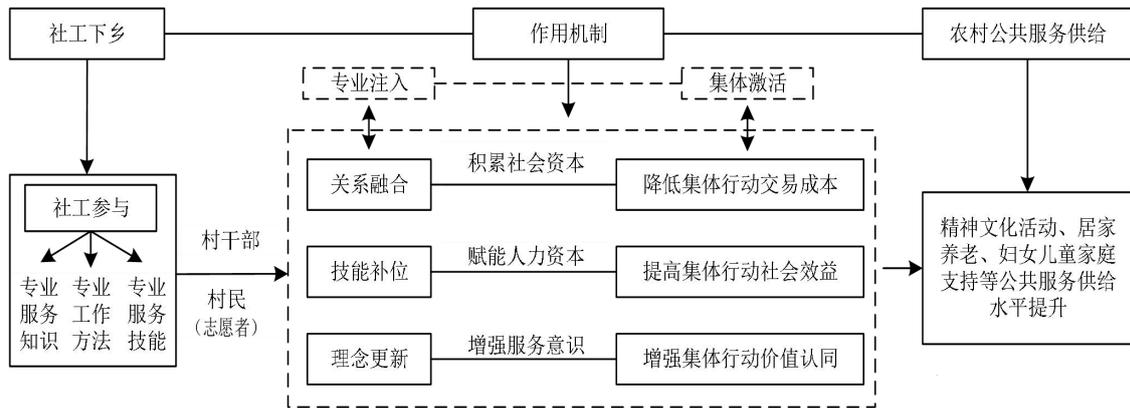


图1 理论分析框架

首先，关系融合指社工通过驻村服务将自己的“陌生”身份转变为村干部和村民所“熟悉”的身份，旨在增进彼此的信任程度，同时推动村干部和村民之间的互动，从而促进村庄社会资本的积累。村庄集体行动受村庄社会资本的影响，而社会信任与关系网络会影响村庄社会资本的积累（贺雪峰, 2004；蔡起华和朱玉春, 2015）。通过关系融合，例如在驻村过程中有机嵌入农村熟人社会、建立与村干部和村民的社会信任关系、改善村民邻里关系等，社工增进了村庄的社会资本存量，进而降低了村庄在公共服务供给方面开展集体行动的交易成本。

其次，技能补位指社工在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中发挥专业特长，并传授社会工作的专业服务知识和工作方法，进而弥补村庄专业性服务资源的缺乏。农村专业服务人才的缺乏使

^①社工、村干部、村民、基层政府、社会组织、高校等都是参与本文所分析的赵庄子村公共服务供给的相关行动主体。政府部门的资源由村“两委”干部对接，社会组织和高校的资源则通过社工进行对接。为更好研究本文选题，社工、村干部和村民（志愿者）这三类行动主体被视为赵庄子村公共服务供给中的实际行动主体。

得公共服务供给效率较低（蒋国河，2010；张和清和廖其能，2021），而社工的参与则增加了村庄的专业性服务资源。通过技能补位，例如人际交往技能、信息分析方法、组织活动技巧、小组协作、心理疏导、个案辅导等（陈涛等，2020；刘振，2022），社工可以赋能村干部和村民，增进他们的人力资本，进而提升村庄集体行动的社会效益。

最后，理念更新指社工以身示范、转变村干部和村民的观念，激发他们的互助精神和志愿服务意识，以及社工认识到主动融入村庄社会和优化工作方法的重要性。村民的现代服务意识和价值认同影响着村民参与村庄集体事务的积极性。通过理念更新，例如推动村干部由管理思维向服务思维转变、重塑村民的思想和行为（刘航和邓国胜，2023）、利用农村熟人社会机制降低服务的成本等，社工参与有效强化了村干部和村民的现代服务意识，进而增强了村民对村庄集体行动的价值认同。

此外，关系融合、技能补位和理念更新三者之间是层层递进的关系，行动主体在实现关系融合的基础上推进社会服务的技能补位，进而促进彼此的理念更新，强化服务意识，这反过来又促进了主体间的关系融合和技能补位。同时，三者之间还存在着耦合关联性：行动主体间的关系融合增加了彼此在技能补位中的互动频率；技能补位带来村庄公共服务质量的提升，增加了行动主体的成就感，进而使他们主动接受并更新现代服务理念；理念更新反过来使社工服务的价值被其他主体理解和认同，进而增强行动主体间合作的默契度。总之，社工注入专业性服务资源，通过关系融合降低集体行动的交易成本，通过技能补位提升集体行动的社会效益，通过理念更新增强集体行动的价值认同，从而激活村庄集体行动，提升农村公共服务供给水平。

三、研究方法 with 案例背景

（一）研究方法

本文研究的目的是揭示社工参与农村公共服务供给的内在机制。本文选用案例研究方法，进行实践性案例理论研究。案例研究有助于对研究对象所处的真实环境进行细节性和情景性分析，深入挖掘经验世界和探求经验细节（Eisenhardt and Graebner, 2007），并通过概念归纳和经验过程分析，系统展现因果机制和过程（张静，2018）。因此，本文通过对单个案例的实地考察，进行深度案例分析，以便更好地从微观层面切入并探究社工通过发挥专业特长促进农村公共服务供给的作用机制。

（二）案例选取理由与资料收集情况

本文以北京市大兴区魏善庄镇赵庄子村社工参与农村公共服务供给为案例，主要有三个方面的理由。第一，典型性。赵庄子村是北京市大兴区首批社工参与农村公共服务供给的试点村，由村支书作为法人代表的大兴区益民农村社工事务所（以下简称“益民社工事务所”）是全国首家注册的村级社工组织，该社工组织“党建引领+驻村服务”的“党社结合”服务发展模式得到地方政府和社会的高度认可。2019年1月，赵庄子村入选“首都基层政权和城乡社区治理创新十个模式”。赵庄子村社工从社会资本、专业知识、服务理念、制度建设等方面提升了村民参与村庄公共服务的能力和意识，并在乡镇（街道）社工站支持下将服务模式扩展到周边村，形成了典型示范效应。第二，代表性。一般而言，发达地区或大都市郊区的农村经济发展水平高，这些村庄较早具备了建设宜居宜业和美乡村

的物质条件，村民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的高质量需求也不断增加。赵庄子村位于北京市郊区，社工下乡服务顺应了农村社会建设中村民对农村公共服务高质量要求的发展趋势。第三，可分析性。赵庄子村社工驻村服务已开展6年多，社工融入村庄社会治理体系比较成功，积累了大量解决农村公共服务“最后一米”问题的实践经验。该村的社工服务基本具有可持续发展的基础，有值得被深入分析的价值。

在资料收集方面，本文研究所需资料主要包括一手访谈资料和二手报告、视频、论坛、期刊等资料。其中，一手访谈资料是主要的研究资料来源，研究团队分别于2022年7月和2022年11月两次对该村进行实地访谈，并于2022年4月、9月和10月开展了三次线上访谈。访谈对象主要有三类：一是干部群体，包括2名村支书（前任和现任）、1名村党支部委员、1名村妇女主任、1名乡镇干部；二是社工群体，包括1名乡镇社工服务中心负责人、3名社工、2名社工实习生；三是村民，即来自赵庄子村及周边村庄的村民志愿者和普通村民。访谈内容主要是社工下乡服务的历程与面临的发展约束、村民的生活状态、村庄公共服务供给能力的变化等。累计整理访谈文字约16万字。

（三）案例介绍

赵庄子村位于北京市大兴区魏善庄镇。2021年，该村有户籍人口409人，人均年收入约3万元^①，村民收入来源以非农收入为主。赵庄子村长期存在年轻人大量外流、干群关系紧张、村民集体感弱等问题，并且，该村连续9年被区政府认定为“软弱涣散”村。2013年，外出经商的韩某回村竞选村支书，他当选后承诺在三年内建设“一站式”服务大厅、卫生服务站、超市、幼儿园、老年服务中心等公共服务设施。为了让这些服务设施发挥更大作用和进一步改善村庄治理现状，2016年7月，韩某引进社工服务模式，并个人出资3万元注册成立益民社工事务所。在区民政局支持下，韩某带领社工积极探索“一村一社工”的驻村服务模式，通过村党群服务经费、政府购买服务项目和社会公益基金项目获得运营资金支持。赵庄子村的社工服务先后经历了初步融入、全面探索、走向规范三个发展阶段。

第一，初步融入阶段（2016年7月—2017年7月）。与城市社工不同，农村社工首先要了解村情民情和取得村民信任。赵庄子村社工通过经常入户走访和协助村庄行政事务等方式，逐步熟悉了村情，意识到村庄老龄化、村民交往互动少、集体意识弱、精神文化活动匮乏等问题。

第二，全面探索阶段（2017年8月—2020年7月）。在驻村一年后，赵庄子村社工全面展开了服务工作。首先，联合村“两委”举办文化活动。2017年7月，第一届“全民K歌”比赛活动成功举办；2017年9月，全村捕鱼文化活动顺利举行；2017年12月，第一届村民捐款献爱心慈善活动成功举办。通过这些举措，赵庄子村逐渐有了“群众艺术节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动。村民的精神文化活动日益丰富。其次，建立村民志愿者服务队。2018年3月，经社工的倡导和党员的带头参与，“赵庄子村爱心志愿者队”成立，并逐渐成为村庄公共服务供给的重要力量。再次，连接外部资源。社工协助村支书联系中国社会科学院、中央民族大学、北京社会工作协会的专家，成立了专家委员会和督导组。专家们负责指导并陪伴社工的成长。同时，社工也协助

^①该数据根据2022年11月13日对村支书韩某的访谈整理而成。

村干部申报来自政府和社会的各类项目。最后，扩展服务范围。2018年3月，益民社工事务所将社工驻村服务活动扩展到周边村，形成了社工服务的规模效应。

第三，走向规范阶段（2020年8月至今）。历经四年，赵庄子村社工在驻村安置、入户调研、专业服务、个案跟踪、资源连接等方面摸索出一套适合农村社工的工作方法。2020年7月，益民社工事务所出版《“益民社工”驻村工作指引手册》一书，这标志着赵庄子村的社工服务进入了规范发展阶段。村庄在村干部和村民的现代服务意识、服务设施利用、文化活动内容、养老服务、妇女儿童家庭支持、村民关系等方面发生了较大改变（见表1）。截至2022年11月，益民社工事务所全职和兼职人员的规模已达12名，以赵庄子村为核心，其服务共计覆盖了7个村庄。

表1 赵庄子村社工下乡服务前后的村庄社会变化情况对比

	社工下乡服务前	社工下乡服务后
干部工作角色	管理者	服务者
干部服务思维	供给导向	需求导向
服务设施利用	利用频率不高，设施单一老旧	利用频率较高，设施更新且多样化
文化活动内容	打牌和下棋	新增“群众艺术节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动
村庄自组织	红白理事会、广场舞队	志愿者服务队、老人防摔小组、微信学习小组、K歌小组、广场舞队等
儿童服务	无	“四点半”课堂指导、小小志愿者服务、义工菜园劳动等
老人服务	村干部过节慰问	慰问次数增加、社工日常走访、志愿者陪伴拉家常、老年驿站活动增加、丰收节时志愿者陪老人吃团圆饭等
妇女服务	无	舞蹈指导、心理咨询
村民关系	村民联系少，干群信任度低	村民联系增多，干群间信任度提高

资料来源：根据访谈资料整理。

四、案例分析

赵庄子村对社工服务的引进，既与由村庄的社会经济发展水平上升带来的村民对高质量公共服务的需求增加有关，也与地方政府部门推动的社会组织的发展有关。但是，深层的原因则是顺应了在推进宜居宜业和美乡村建设过程中国家要求提升农村社会建设质量的变化趋势。赵庄子村地处北京市郊区，与广东省、浙江省等经济发达地区的农村一样，村庄的基础设施和保障体系的发展水平高于一般地区的农村，村民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务的需求也日益增强。虽然这类公共服务的供给门槛较低，但是，实现公共服务的高质量供给则对专业服务知识和技能有着更高的要求。在基层政府和市场主体将专业性服务资源下沉到农村的数量有限的情况下，村干部面临缺乏专业性服务资源支持和组织村庄集体行动能力不足的挑战。

赵庄子村社工在助力打通农村公共服务“最后一米”方面取得了一定的突破，他们以“党建引领+驻村服务”的形式，不断增强与村干部和村民的互动，并在这一过程中注入专业性服务资源。通过关系融合、技能补位和理念更新等作用机制，村庄公共服务供给中集体行动的交易成本大大降低、社会

效益不断提高、价值认同日益增强，最终促进了村庄公共服务供给水平的提升。

（一）关系融合：降低集体行动的交易成本

社工下乡面临村庄人数众多的现实，激活村庄集体行动以实现服务目标成为他们的理性选择。这也促进了村庄在公共服务供给中主体性作用的发挥。在农村熟人社会中，社会关系中的互惠互利、人情互动、可信赖行为等是建立信任机制的基础（罗家德和李智超，2012）。成员间的信任有利于积累社会资本，进而增强成员参与集体行动的自愿性行为，降低集体行动中的沟通、组织、规则制定与执行等交易成本，从而减少公共品供给中“搭便车”产生的负外部性影响。因而，行动主体间的社会资本积累能促进集体行动（罗兴佐，2013）。赵庄子村社工在驻村服务过程中认识到，村干部和村民才是公共服务供给的“主角”，因此，社工积极融入村庄社会关系网络，并注意增强自身在村庄的社会资本的积累，从而降低组织村庄集体行动的交易成本（作用过程详见图2）。这主要表现在增强与村干部的联结、建立与村民的关系网络、增进村民对村干部的信任三个方面。

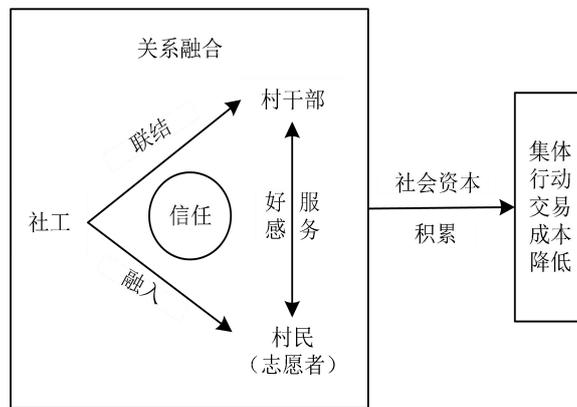


图2 关系融合机制作用过程

一是增强与村干部的联结。村干部是组织村庄集体行动和制定集体选择规则的核心领导主体。社工取得村干部的信任和支持，有利于增强他们在村庄开展社会服务的合法性和公信力（张紧跟和庄少英，2022）。赵庄子村的社工也不例外，该村经历了村干部对社工服务从不理解到理解再到支持的转变过程。一方面，社工通过积极参与村干部的入户走访活动，增加了双方彼此的了解。例如，村副主任兼妇女主任王某最初不了解社工的工作内容和性质，只是以执行任务的态度与社工对接工作。但是，在入户走访过程中，她发现社工工作细致、耐心且善于沟通，他们组织的活动也富有创意。因此，她开始对社工刮目相看，并积极支持社工的工作。

另一方面，社工通过协助村干部承担行政性事务，维护了双方的合作关系。在移动互联网时代，社会的发展速度明显加快，加之农村行政事务日益繁多，年龄偏大的村干部在填写报表、宣传稿写作、电脑信息登记、项目书申报等事务上显得有些吃力。在赵庄子村，受过大学教育的年轻社工成为村干部寻求协助的对象，而这占用了社工大量的时间和精力。由于部分村级社工服务项目的运营资金由村党群服务经费分担，因而，有的村干部认为：“村里出了钱，至少你需要再承担我的部分工作。”

(20220713-ZZZC-ZWJ^①) 社工对此感到委屈, 也认为存在矛盾。经过反复协商, 社工与村干部达成协议, 即“在自身能力范围内且不影响专业服务工作的前提下, 社工可以协助村干部完成村庄的行政性事务, 但是, 必须有至少一位村干部在场共同执行行政性事务”(20220713-ZZZC-ZWJ)。可见, 农村社工既要做好专业性服务, 也要在尊重村庄权力运行逻辑的前提下学会做农村的行政性事务。此外, 由于村支书韩某是社工机构的法人代表, 这个身份特征减少了村干部对社工开展服务的顾虑, 也有利于社工参与村干部关于村庄公共服务供给决策的讨论, 降低社工与村干部和村民的沟通成本。

二是建立与村民的关系网络。社工在农村社区开展服务有别于在城市社区开展服务, 这种差别突出表现在驻村服务的方式上。赵庄子村社工通过驻村开展零距离服务, 与村民有更多的机会近距离接触和沟通, 这有利于社工较快融入当地。正如 2018 年来到赵庄子村的社工周某所言:

“我们开展服务活动, 第一步是建立信任关系。驻村和进村最明显的区别是在情感联系方面。比如, 我住在村委会, 晚上出来就会遇到跳舞的阿姨, 慢慢就熟悉了。然后, 他们有问题了就会问我, 比如手机不会操作。有个吹萨克斯的叔叔经常找我打印谱子, 我也会找那个叔叔帮忙换个电灯泡。叔叔阿姨们有时也给我送吃的。时间久了, 他们会有一种感觉, 你(社工)是我村里的人。然后, 他们就愿意跟你说些事情, 遇到问题, 可能会第一时间想到去找你帮忙。”(20221112-ZZZC-ZWJ)

社工与村民在日常的互动互惠中增进了彼此的了解和信任。在赵庄子村社工与村民日益熟悉后, 村民在遇到问题(特别是遇到不方便找村干部的问题)时会主动找社工帮忙。正如村民李某所言:

“刚开始我们不知道他们(社工)是干啥的, 他们经常来(我家), 熟了后, 知道他们是给我们搞服务的。老伴儿手机坏了、微信不会的, 她就去问他们, 他们都很愿意帮忙。”(20220713-ZZZC-WLX)

社会信任促进社会资本的积累(王进文, 2019), 能够降低村庄集体活动的组织与沟通成本。2017 年 9 月, 在成功举办全村捕鱼活动后, 社工取得了多数村民的信任, 村民在日常生活中也积极支持他们的工作。例如, 社工在一次走访中发现老人需要被关怀, 于是提出举办“冬至饺子宴”活动的想法。村民志愿者很快行动起来, 积极邀请老人参加。大家一起围着桌子包饺子、吃饺子, 洋溢着欢声笑语。置身这种场景, 老人能感受到村集体的切实关怀, 村民志愿者能感受到村集体存在的价值, 社工也感受到从村民需求出发的服务活动更容易走进村民的内心, 这类活动有助于拉近社工与村民的关系。

三是增进村民对村干部的信任。由于信息不对称、“搭便车”、沟通渠道不畅等问题, 普通村民通常无法及时将自身的需求传达给村干部(李南枢和何荣山, 2022)。村干部不一定能及时掌握所有村民的真实需求信息, 而社工则扮演了良好的沟通桥梁的角色, 能够将村民的需求以合理的方式反映给村干部。例如, 赵庄子村社工在入户调查后与村支书沟通并策划了一场“村‘两委’答村民问”活动, 约 30 位村民参与并提出了社区服务、财务公开、村庄环境等方面的 26 个问题, 村干部现场给予回应和解答。其中, 有村民反映缺乏跳舞场地, 村支书韩某答应暂时将大会议室作为跳舞场地, 并承诺早日建成村民文化活动广场。社工在村党支部的领导下开展服务工作, 其专业服务能力让村民感受

^①括号内为访谈资料编码, 由访谈时间、访谈地点和访谈对象的名称首字母组成, 例如“20220713”代表访谈时间为 2022 年 7 月 13 日, “ZZZC”代表访谈地点为赵庄子村, “ZWJ”代表访谈对象的名字。下文同。

到高质量的服务和被重视的感觉，这无形中增加了村干部在村民心中的公信力。

（二）技能补位：提高集体行动的社会效益

在精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等农村公共服务领域，农村普遍缺乏专业的服务人才和资源。研究表明，以社会组织为代表的专业力量的参与对提升农村公共服务的供给质量和效率具有重要作用（李南枢和何荣山，2022）。赵庄子村利用城郊的区位优势，积极引进社工服务资源。作为外来主体，社工的贡献是提供专业的服务知识、工作方法和技能，从而向村干部赋能，增强村干部整合村庄资源的组织能力，提高村民参与集体活动的积极性，进而提升村庄集体行动的社会效益，满足村民的公共服务需求。技能补位主要表现为贡献专业的服务资源、赋能村干部以增强他们组织公共服务活动的能力、激发村民参与村庄公共服务活动的热情三个方面，其作用过程如图3所示。

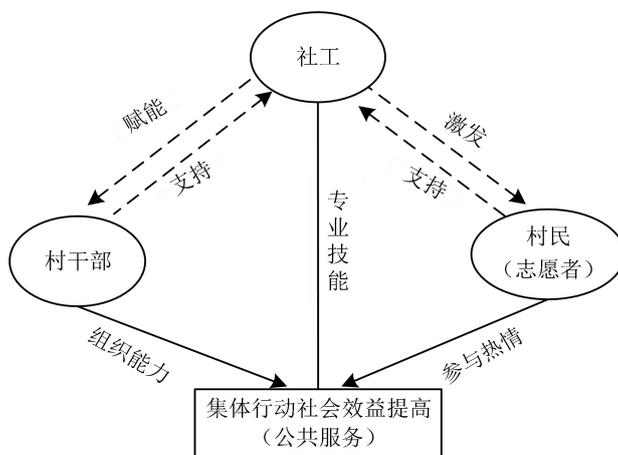


图3 技能补位机制作用过程

一是贡献专业的服务资源。社工的专业工作方法和技能有利于调动农民参与村庄公共服务活动的积极性，进而培育村庄公共服务供给的内生力量。社工在大学期间接受过比较系统的社会工作专业理论训练，在赵庄子村实习的一名社工对其在大学本科期间所学的课程内容进行了如下介绍：

“大一上学期，社区全面观察实践、社会学概论、普通心理学；大一下学期，社会工作概论、人类行为与社会环境、社会心理学、当代西方社会理论；大二上学期，个案工作、社会调查研究方法、社会福利思想；大二下学期，调查报告、社区重点介入实践、小组工作、社会保障概论；大三上学期，社会工作伦理、青少年社会工作、社区工作、社会政策与法规、民族社会工作；大三下学期，妇女社会工作、老年社会工作、社会工作行政、家庭社会工作、儿童社会工作、社会工作专题研究、司法社会工作、行政法律概论；大四上学期，残疾人社会工作、继承法学、组织社会工作；大四下学期，实习、找工作和写毕业论文。”（20220713-ZZZC-JXY）

这些专业训练涉及社会工作理论基础、心理干预、服务实践等方面的知识，因此，社工一般具备社会服务领域的综合性理论素养。社工的专业性也体现在“个案工作”上，即针对特殊群体（例如身心障碍者、心理障碍者、社会适应困难者等群体），开展精准服务（张和清和廖其能，2021）。益民社工事务所社工的平均年龄是31岁，一半以上的社工接受过大学本科社会工作专业的教育。他们在

创办三大村庄集体性节日活动、运营老年驿站、疏导村民心理问题等过程中，充分发挥了专业能力优势，提升了村庄集体行动的社会效益。

二是赋能村干部组织公共服务活动的能力。在供给农村公共服务的过程中，村“两委”是实际的核心领导组织，但是，现实中村“两委”难以充分发挥主体性作用（陆自荣和张颖，2022）。本文认为，这与村干部的组织能力弱化有关。诸多实践表明：领导者的组织能力越强，越能增强成员的信任度，所组织的集体行动也更容易实现（黄珺，2009）。赵庄子村社工通过各种活动提升了村干部的组织能力，使村干部在资金筹集、场地支持、政策资源争取、人员协调等方面的工作效率得到了极大程度的提高。因而，村支书韩某经常把社工比作村“两委”的“高科技”，认为他们既能有效解决问题，也能帮助提高村干部和村民的能力与素质。

三是激发村民参与村庄公共服务活动的热情。在社工融入村庄并建立与村民的信任关系后，为更好激发村民参与村庄集体活动的热情，社工协助村党支部发动村民成立了“赵庄子村爱心志愿者队”。村民的参与帮助分担了村庄公共服务供给中集体行动的组织成本。例如，在举办“冬至饺子宴”时，村民志愿者积极动员老人参与，并向社工提供老人们的口味偏好等信息。这样，社工能很快确定活动的参加人数并提前准备好不同口味的食材，既减少了资源浪费，也起到“花小钱办大事”的效果。

特别地，赵庄子村的“群众艺术节”活动能成功举办并实现三次升级，与社工的专业能力以及村干部和村民的充分参与密切相关。正如社工周某所说：

“2017年，我们了解到村里很缺乏精神文化活动。当看到一群阿姨用K歌软件唱歌时，我们在村委会大院支了个台子，谁想唱就来唱，大约来了150人，这就是第一届‘全民K歌大赛’。第二年，活动更有组织性、规范性了。我们与村干部一起策划、招募志愿者、征集节目、组织排练，节目不再是简单的唱歌，舞蹈、相声、三句半等都有了，这是第二届‘文艺活动表演’。第三届‘群众艺术节’，我们想寻找村庄的本土元素。于是，我们和村民一起想和创作。有人看到电视中的走秀节目，就想到义工菜园，提出‘蔬菜时装秀’的想法。我们找义工菜园的大姐讨论怎么装扮。我们又思考如何将村庄的好人好事融入‘三句半’节目。最后，活动取得了意想不到的效果。但是，农村本身的资源有限，村民和孩子们没有城里人见识广，创意和能力相对有限。在第四届‘群众艺术节’，我们尝试连接村庄外部的资源，引入话剧节目，融合外来和本土元素。第五届‘群众艺术节’将更上档次，我们邀请专业艺术家做志愿者并指导村民创作和编排农民音乐剧《幸福长又长》。”（20220911-ZZZC-ZWJ）

就发展历程而言，赵庄子村的“群众艺术节”经历了诸多不同的阶段。从即时搭台的“想唱就唱”，到共同规范流程的“歌唱舞蹈的排练与穿插”，再到寻找村庄原生元素的“蔬菜时装秀表演”，还有引入外部资源和元素的“话剧小品表演”，以及邀请外部专业师资指导的“农民音乐剧创作”。如今，“群众艺术节”已成为赵庄子村的村庄集体性节日活动，并且仍在不断升级和创新，而这些进步均与社工的介入密切相关。赵庄子村社工按照开展需求导向型服务、策划组织活动并推动活动规范发展、依托村集体连接社会资源、倡导志愿服务精神、追求“小投入大效应”等工作理念和方法，充分发挥自身的专业特长，引导村民不断创新文艺活动节目形式，最终带给村民高质量的精神文化活动体验。村干部在这些活动中也受到了潜移默化的影响，正如村妇女主任王某所言：“像（文化活动的）策划

组织，他们（社工）比较会做，毕竟我们文化程度低，主要是配合他们做。”（20220712-ZZZC-WLX）与此同时，村干部也积极学习举办大型活动的流程和组织方法。到举办第四届“群众艺术节”时，社工尝试退居幕后，让村干部承担更多组织者的角色和任务，村民的参与热情依然不减，定期参加排练。有的村民志愿者开始从心底认为：“大家是一起在为全村的事儿努力着。”（20221112-ZZZC-XXG）

此外，社工的个案工作优势也逐渐显现。满足村民的个性需求是农村公共服务供给能力提高的重要体现。相比社工，村干部由于时间精力有限和专业知识不足，难以顾及众多村民的个体化服务需求，例如解决村民的心理与情绪、隔代教育、赡养老人等问题。村支书韩某对此深有体会：

“有人 60 岁退休后，生活会发生很大改变，过去朝九晚五，现在可以睡到自然醒，久了，烦躁、空虚的问题就来了。他们不会找村委会，即使找我，也解决不了。有人得癌症，政府领导和村干部顶多买点水果慰问下。子女不孝顺，我们只能做思想工作，甚至臭骂一顿：‘你不孝敬你爸，不行；你是儿媳，婆媳关系搞好点，不然把你抓了。’但这些方法顶多吓唬吓唬，不一定起作用。另外，你让我去一次还行，让我隔三差五地去说道，我没时间，我还有全村的事儿要做。这些事儿，社工可以帮我，他们帮忙做心理疏导、做思想工作、做专门指导。我们擅于解决‘面’的问题，而‘点’的问题就得靠他们了。”（20221113-ZZZC-HCG）

社工在个案工作中精准化的专业服务价值日益受到社会的重视（张和清和廖其能，2021），这与农村个性化服务需求的日益增长有关。赵庄子村社工在满足村民个性化服务需求方面发挥了较大作用，社工帮助解决了村里的妇女因失业所导致的抑郁症、失独老人孤寂无助、儿童缺乏教育引导等问题。但是，不可忽视的现实是，农村社工的力量仍然有限，他们有时有心无力。因此，社工需要与村民志愿者合作接力，实现“爱的传递”。只有这样，才能让村民个体在无助时感受到村庄集体的“有助”。

（三）理念更新：增强集体行动的价值认同

社工参与解决农村公共服务“最后一米”问题是社工在实现中国本土化发展中面临的一大挑战。年轻社工开展服务活动的实践经验往往不足，村干部和村民也对社工助推农村公共服务专业化发展的价值认识有限。为克服此类问题，赵庄子村社工在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中，尝试更新彼此的认知和理念，进而增强村民对村庄集体行动的价值认同。社工、村干部和村民的服务认知和理念在他们共同开展村庄公共服务活动中不断更新（见图 4）。

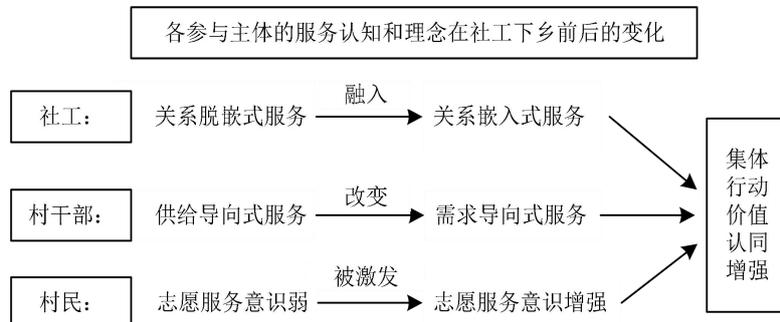


图 4 各主体的服务理念在社工下乡前后的变化

对社工而言，在将理论性服务知识转化为在地实践性服务知识的过程中，社工发现，在农村开展服务，若仅专注于本职工作，而不融入村庄熟人社会，则很难顺利达成目标。如果社工的关系网脱嵌于村庄，社工开展服务活动的成本会比较高且会遇到各种不被理解的阻碍。除了坚持助人自助的核心服务理念外，赵庄子村社工还尝试进行服务理念的调适和更新，例如尊重本土文化和理解村庄权力的运行逻辑。这样，社工逐渐形成了农村特有的关系嵌入式服务。经过与村民四年的磨合，社工协助村干部成功创办了“群众艺术节”“农民丰收节”“公益慈善节”三大村庄集体性节日活动。村干部和村民的服务意识和认知水平也从活动中得到更新，他们有时间就会主动参与村庄的志愿服务活动。年轻社工也体会到，尽管农村熟人社会关系网存在复杂的矛盾和张力，但是，他们在找到平衡点后有效地融入其中，取得村民的信任，能增强村民对村庄公共服务供给中集体行动价值的认同感。

对村干部而言，在社工潜移默化的影响下，村干部的服务理念逐渐从供给导向式服务向需求导向式服务转变。赵庄子村村支书韩某一直想努力增强村干部的现代服务意识。在每周五的村“两委”干部工作总结会上，他经常讲：“我们不是什么官儿，就是服务员。好比我是饭店的领班儿，你们是饭店的服务员，咱们一块儿给老百姓服务好就行。”（20220404-ZZZC-HCG）在具体行动上，他实施了“四个统一”：建服务大厅以统一办公场地，设计工作服以统一着装，推行坐班制以统一工作方式^①，提出“守望相助，邻里和睦，我为人人，人人为我”口号以统一思想。这推动了村“两委”干部“心往一处想，劲儿往一处使”。但是，仅靠村支书韩某的说教，村干部的现代服务意识依然提升有限。

在社工进驻赵庄子村后，韩某想提升村干部的现代服务意识和能力的想法得以进一步落地。在与村民打交道的过程中，社工无论是在工作态度上还是在行为上都影响着村干部。与社工打交道较为频繁的村妇女主任王某对此深有体会：

“我们（社工）服务时，要求是把尊重放在第一位，尽可能地谦卑些。我们（与村干部）一起去服务，他（村干部）觉得大学生下乡服务，态度很谦卑。慢慢地，他（村干部）对村民也会多一些尊重和耐心。这种影响比专门讲课更直接、更深刻，效果也更好。”（20220713-ZZZC-JXY）

受社工对服务对象的尊重和他們所表现出来的谦卑姿态的影响，村干部的服务意识和行为也慢慢地发生着变化。在这种影响之下，村妇女主任王某渐渐地改变了对服务老人的看法：

“以前我觉得孤寡老人很脏很乱，特别是有的老人不爱洗澡。但是，社工一点没有嫌弃，没有说不干净。跟着社工入户，看到他们耐心细致、内心强大，这对我的影响很大。看到老人们开心幸福，我也特别开心。现在，我对干这项工作（给老人做志愿服务）也非常能接受。”（20220712-ZZZC-WXL）

此外，有的村干部在思维层面也受到社工的影响。多数村干部遵循的是供给导向式的服务思维，他们习惯性地认为“上面考核什么，我做什么”“想到什么，我做什么”。在社工来到村里后，赵庄子村村干部普遍产生了需求导向式的服务思维，即“大家需要什么，我做什么”。村支书韩某的变化就很明显：

^①村支书韩某实施坐班制是为了便于村民有事能够及时找到村干部帮助解决。村干部过去习惯了自由松散的工作方式，经常在工作期间去忙农活或家庭事务，导致村民去村委会往往找不到村干部。

“社工一来，我发现很多事情都开始变化。社工喜欢以群众视角看社区发展，这带给我们新的视野。以前我认为我给你服务，你来享受就好了。学习后，我认识到农民需要什么服务，就应该开展什么样的服务。‘群众艺术节’就是从村民的K歌活动中发展演变而来的。”（20220712-ZZZC-HCG）

随着对供给导向式和需求导向式服务思维之间区别的理解的深入，赵庄子村的村干部认识到从村民立场思考村庄公共服务供给的价值，这样的供给方式有助于更好地提高农村公共服务供给的精准性，激发村民参与公共服务活动的热情，增强村民的获得感。但是，现实中，村干部在面临村民需求与政府考核任务的要求不一致甚至矛盾时，可能会选择优先满足政府的要求，或者寻找两者之间的平衡点。由于不断更新对社工服务价值的认识，村干部结合实际，逐渐有了供给需求结合式的服务理念。

对村民而言，因为生活获得感的增强，赵庄子村村民对社工产生了更多的好感和信任，而且，他们对村干部的印象也极大改观，更愿意支持和配合村干部的日常工作。这在新冠疫情期间镇政府号召各村组织村民报名接种疫苗的过程中表现得很明显。当时，附近村庄有村民去世，“打疫苗会死人”的谣言四散开来，这使得很多农村老人抵触疫苗接种，各村村干部对此倍感压力。赵庄子村村民在社工和村民志愿者的解释下，对村干部组织接种疫苗的工作开始理解和配合。最后，赵庄子村的疫苗接种率在全镇各村中最高。甚至有的老人坐着轮椅来参与疫苗接种，边打疫苗边说：“社工让我打，我就打，只要社工说的话，我就信。”（20221112-ZZZC-HCG）当时，有的镇政府领导得知这一情况，顿时感叹赵庄子村已经不再是过去那个“软弱涣散”的村了。

一般而言，村民既是村庄公共服务的享受者，也是村庄公共服务的参与者和贡献者（许睿谦等，2023）。随着赵庄子村村民志愿者队伍规模的扩大，村庄活动的内容日益丰富，活动的频次也不断增加。村民在感受到被服务和被关爱的温暖后，也积极参与村庄的各类志愿服务活动，回馈村庄。特别是在村的年轻妇女，她们开始从服务的享受者变为服务的参与者，正如一位村民所说：

“我们个人的力量比较单一，但是经过社工的带动，我们都愿意参与（志愿服务），有人参与，自然又能带动其他人参与。”（20221113-ZZZC-LDS）

五、结论与进一步讨论

（一）结论

在推进宜居宜业和美乡村建设的过程中，社工参与农村公共服务供给的积极作用日益显现。面对政府和市场力量在农村精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务供给过程中的短板与不足，作为补充力量的社工可以发挥专业特长，提升村庄公共服务自主供给能力，满足村民日益增长的多元化、专业化、个性化的公共服务需求。本文基于集体行动理论，结合交易成本和社会资本理论，选取赵庄子村社工服务的案例，经过对其微观实践机制的深入分析发现：在与村干部和村民共同开展服务活动的过程中，社工不断注入专业性服务资源，通过关系融合、技能补位和理念更新机制，分别降低了村庄集体行动的交易成本、提升了村庄集体行动的社会效益、增强了村庄集体行动的价值认同，最终，通过“专业注入与集体激活”，助力打通农村公共服务“最后一米”，推动了农村社会建设和乡村振兴进程。

（二）进一步讨论

本文认为，理解社工参与农村公共服务供给过程中“专业注入与集体激活”这一本土实践的价值，需要看到社工对农村公共服务供给的参与同农村社会建设的演变和基层治理现代化的追求之间的深层次关系。从国家发展层面看，2023年，在新一轮党和国家机构改革中，党中央适应社会发展的新形势新变化，成立中央社会工作部。社会工作部的一个重要职能就是领导社会力量推动社会建设和基层治理现代化，以巩固党在农村的社会基础（张克，2023）。社工组织作为一支重要的社会力量参与下乡服务，能更好地回应推进宜居宜业和美乡村建设过程中谁来解决日益重要的农村公共服务“最后一米”的供给问题。

从历史发展的进程看，在中国古代特别是明清时期，基层社会的情况是“皇权不下县”，农村公共服务“最后一米”供给一般由地方乡绅所代表的本土自治力量、家族、村社等主体自主提供；在中华人民共和国成立后，这些公共服务则由民政系统、群团组织和人民公社共同提供；在改革开放后，在以经济建设为中心的发展过程中，民政系统、群团组织和村庄自身的农村公共服务供给能力日益减弱（刘振，2022）；进入21世纪以来，政府增加了对农村的财政投入，引入市场机制，并推动民政系统和群团组织的改革，以促进公共服务资源向农村地区下沉。这些举措对提升农村公共服务供给水平起到一定的作用。随着社会力量的崛起，以社工组织为代表的社会组织在农村公共服务供给中发挥的作用不断增大，但是，仍然面临如何嵌入国家基层治理体系的本土适应性问题（刘振，2022），特别是面临如何破解农村公共服务“最后一米”供给难题的考验。

从社会发展现实看，社工的参与有利于提升农村公共服务供给的专业水平。进入21世纪以来，国家进入“以工促农，以城带乡”的发展阶段，农村经济快速发展，农民对精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务领域的专业性需求也在增加。社工下乡顺应了农村社会建设的发展趋势（张克，2023），缓解了村一级所面临的专业服务人才缺乏的矛盾。社工在村庄公共服务供给中扮演了重要的协同角色（王思斌，2014；陈涛等，2020），他们充分利用专业知识赋能村干部、增强村民的环境适应力，提高了村庄公共服务自主供给能力。

然而，随着中国从“乡土中国”进入“城乡中国”的发展阶段，在农村熟人社会以及基层治理情境中，社工仅靠发挥自身的专业才能还不足以在村庄内有效推动公共服务供给水平的提升。一方面，社工在农村充分发挥专业特长会受到诸多条件的约束，例如社工服务的成本由谁支付、社工组织成员是否稳定、村“两委”是否支持、服务项目是否可持续、行政干扰是否繁多等（任文启和顾东辉，2022；陈涛和蒋斌，2023）；另一方面，多数农村地区缺乏足够的经济实力购买专业性服务资源。中国大多数村庄的经济积累无法负担一个社工团队服务整个村庄的成本，赵庄子村所在的北京市大兴区即是如此。为应对这种状况，当地政府依托乡镇（街道）社工站探索“一村一社工”服务模式，支持专业服务人才资源进村，助力破解当地农村公共服务“最后一米”的供给难题。

赵庄子村社工在探索“党社结合”服务发展模式下，积极融入村党组织领导体系，改变单打独斗模式，与村集体密切结合，在农村精神文化活动、居家养老、妇女儿童家庭支持等公共服务中不断注入专业性因素，通过关系融合、技能补位、理念更新等作用机制，推动村庄形成新的集体行动场景和

方式，促进村庄公共服务供给方式的改进和供给质量的提升。这种模式的核心机制是“专业注入与集体激活”。“专业注入”指社工发挥其他公共服务供给主体所不具备的专业特长，“集体激活”指社工通过发挥专业特长激活村庄集体行动。从政府角度看，民政部门牵头在各乡镇（街道）设立社会工作站，有利于吸纳社会力量并整合社会资源（何得桂和徐榕，2021），进而通过增加专业性的社会服务力量来提高基层民政的服务能力（陈涛和蒋斌，2023），并增强对社会弱势群体的关怀（韩江风等，2023）。从社工角度看，赵庄子村社工依托村支书的直接领导，参与党建引领公共服务的工作。与一般的由社工机构设立党支部，并借力党建活动开展专业服务的工作模式（张紧跟和庄少英，2022）相比，赵庄子村“党社结合”发展模式有利于社工减少注入专业性服务资源的成本，调动并激活能促进村庄集体行动达成的内外部资源。同时，社工需要在尊重村庄作为农村公共服务供给中的主体性地位的基础上努力突破村庄集体行动困境。由此，社工才能更好地以低成本和可持续的方式提升村庄公共服务自主供给能力。

可以预期，随着农村经济社会的不断发展，在未来，村民的公共服务需求将日益呈现多元化、专业化和个性化的特征，社工的专业服务价值也将进一步显现。但是，农村的专业性服务资源仍然十分短缺，而且分布很不均衡，因此，各地政府应该因地制宜探索社工参与农村公共服务供给的模式，根据村庄的环境和条件分类施策。第一类是公共服务购买力强的村庄。这类村庄数量较少，村庄有很强的经济实力和较大的选择余地，可以根据村庄的人员规模和村民的公共服务需求，有针对性地聘请专业社工人才和采用更市场化的方式购买社工服务，进而提高村庄公共服务自主供给能力。第二类是公共服务购买力较强或一般的村庄。这类村庄数量不多但却在不断增长（本文的赵庄子村即属此类村庄），虽然此类村庄没有较强的经济实力和较大选择余地，但是，在政府和社会力量的支持下，此类村庄仍能获得社工的专业性服务资源。社工以驻村方式开展服务，可以推动村庄集体行动，提高村庄公共服务自主供给能力。这是此类村庄以较低成本购买社工服务的有效模式。第三类是公共服务购买力弱的村庄。这类村庄数量较多，村干部组织村庄集体行动的能力较弱，村庄基本无经济实力或难以依靠外部条件获得社工的专业性服务资源。当然，无论在何类村庄，社工的专业价值在农村公共服务供给中均具有重要的补位作用。

本文的案例研究对破解农村公共服务“最后一米”难题提供了重要的政策启示：社工驻村服务有利于推动村庄提高公共服务自主供给能力，使农村公共服务更高效、精准地传递到农户层面。政府应在推进和完善乡镇（街道）社工站建设的过程中，吸纳并整合社会力量，推动更多专业性服务资源向农村地区延伸，以更好地探索农村社工服务与乡镇（街道）社工站建设有机衔接的工作机制。同时，地方政府应进一步解放思想，引导和支持农村社工创新服务模式，盘活沉睡的、能激活村庄集体行动的各类资源，提升村庄公共服务自主供给能力，助力构建以乡镇（街道）社工站为基础的“县（区）、乡镇（街道）、村（社区）”三级社会工作服务体系，使农村公共服务从“最后一公里”走向“最后一米”，进而在农村公共服务领域为推动农村社会建设、促进基层治理现代化和实现宜居宜业和美乡村建设奠定坚实基础。

参考文献

- 1.奥尔森, 2014: 《集体行动的逻辑》, 陈郁、郭宇峰、李崇新译, 上海: 格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社, 第1-3页、第22-25页。
- 2.蔡起华、朱玉春, 2015: 《社会信任、关系网络与农户参与农村公共产品供给》, 《中国农村经济》第7期, 第57-69页。
- 3.陈潭、刘建义, 2011: 《农村公共服务的自主供给困境及其治理路径》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期, 第9-16页。
- 4.陈涛、胡沙、杨欣然, 2020: 《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》, 《学习与实践》第1期, 第108-114页。
- 5.陈涛、蒋斌, 2023: 《论以社工站为基石的中国本土社会工作服务制度建设》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第3期, 第1-11页。
- 6.郭道久, 2016: 《协作治理是适合中国现实需求的治理模式》, 《政治学研究》第1期, 第61-70页。
- 7.韩江风、韩恒、张明锁, 2023: 《科层为体, 项目为用: 融合式社工站运行模式研究》, 《社会建设》第6期, 第139-158页。
- 8.韩旭东、杨慧莲、郑风田, 2022: 《经营村庄: 能人带动村庄发展的逻辑与路径分析》, 《农林经济管理学报》第3期, 第368-376页。
- 9.何得桂、徐榕, 2021: 《团结性吸纳: 中国国家与社会关系的一种新解释》, 《中国农村观察》第3期, 第15-33页。
- 10.贺雪峰, 2004: 《熟人社会的行动逻辑》, 《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第1期, 第5-7页。
- 11.胡志平, 2019: 《中国农村公共服务供给变迁的政治经济学: 发展阶段与政府行为框架》, 《学术月刊》第6期, 第53-63页。
- 12.黄璐, 2009: 《信任与农户合作需求影响因素分析》, 《农业经济问题》第8期, 第45-49页。
- 13.蒋国河, 2010: 《社会工作在新农村建设中的需求、角色与功能》, 《中国农村经济》第5期, 第23-27页。
- 14.李南枢、何荣山, 2022: 《社会组织嵌入韧性乡村建设的逻辑与路径》, 《中国农村观察》第2期, 第98-116页。
- 15.李伟, 2019: 《农村社会工作参与乡村振兴: 理念、模式与方法》, 《河南社会科学》第8期, 第117-124页。
- 16.林磊, 2018: 《在地内生性: 社会组织自主性的微观生产机制——以福建省Q市A社工组织为例》, 《中国行政管理》第7期, 第79-86页。
- 17.刘航、邓国胜, 2023: 《“筑室先治基”: 基层治理变革过程视角下乡村营商环境的形塑机制》, 《中国行政管理》第7期, 第14-23页。
- 18.刘振, 2022: 《作为“方法”的社会工作——关于构建中国特色社会主义社会工作的思考》, 《内蒙古社会科学》第4期, 第177-184页。
- 19.陆自荣、张颖, 2022: 《党组织建设引领农村公共服务供给创新的逻辑——基于“市场—科层”机制的效力分析》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第4期, 第199-214页。

20. 罗家德、李智超, 2012: 《乡村社区自组织治理的信任机制初探——以一个村民经济合作组织为例》, 《管理世界》第 10 期, 第 83-93 页。
21. 罗兴佐, 2013: 《有动员无组织: 熟人社会中的集体行动——对一起农村群体事件的分析》, 《江苏行政学院学报》第 5 期, 第 66-72 页。
22. 钱坤, 2020: 《从“悬浮”到“嵌入”: 外生型社会组织参与乡村治理的困境与出路》, 《云南行政学院学报》第 1 期, 第 25-30 页。
23. 任文启、顾东辉, 2022: 《基层治理专业化视野下社会工作站建设的进程、困境与实践策略》, 《社会工作与管理》第 6 期, 第 50-59 页。
24. 舒全峰、苏毅清、张明慧、王亚华, 2018: 《第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于 CIRS “百村调查”数据的实证分析》, 《公共管理学报》第 3 期, 第 51-65 页。
25. 王进文, 2019: 《社工下乡: 新时代农村社会治理的主体实践》, 《社会工作与管理》第 4 期, 第 80-88 页。
26. 王思斌, 2014: 《社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用——一种基础—服务型社会治理》, 《社会工作》第 1 期, 第 3-10 页。
27. 王亚华、舒全峰, 2021: 《公共事物治理的集体行动研究评述与展望》, 《中国人口·资源与环境》第 4 期, 第 118-131 页。
28. 王亚华、苏毅清、舒全峰, 2022: 《劳动力外流、农村集体行动与乡村振兴》, 《清华大学学报(哲学社会科学版)》第 3 期, 第 173-187 页。
29. 许睿谦、王超、苏孟玥, 2023: 《乡村治理中的多重合意性协同——应对制度复杂性视角下的多案例分析》, 《中国农村观察》第 6 期, 第 145-160 页。
30. 张和清、廖其能, 2021: 《发展型社会救助的中国社会工作实践探索——以广东“双百”为例》, 《西北师大学报(社会科学版)》第 6 期, 第 78-88 页。
31. 张紧跟、庄少英, 2022: 《社会组织党建中的借力逻辑: 以广州 D 社工机构为例》, 《学术研究》第 6 期, 第 78-84 页。
32. 张静, 2018: 《案例分析的目标: 从故事到知识》, 《中国社会科学》第 8 期, 第 126-142 页。
33. 张克, 2023: 《从地方社工委到中央社会工作部: 党的社会工作机构职能体系重塑》, 《行政论坛》第 3 期, 第 72-81 页。
34. 张旭、李永贵, 2013: 《社会资本、集体行动与可持续发展》, 《理论学刊》第 4 期, 第 51-55 页。
35. 周生春、汪杰贵, 2012: 《乡村社会资本与农村公共服务农民自主供给效率——基于集体行动视角的研究》, 《浙江大学学报(人文社会科学版)》第 3 期, 第 111-121 页。
36. 朱学庆, 2021: 《夯实基层社会治理基石打通为民服务“最后一米”》, 《中国民政》第 20 期, 第 32-34 页。
37. Coase, R. H., 1937, “The Nature of the Firm”, *Economica*, 4(16): 386-405.
38. Eisenhardt, K. M., and M. E. Graebner, 2007, “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, 50(1): 25-32.

39.Ostrom, E., 2009, "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems", *Science*, 325(5939): 419-422.

40.Putnam, R. D., 1993, *Making Democracy Work: Civil Tradition in Modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 14-20.

(作者单位：¹清华大学中国农村研究院；

²清华大学公共管理学院)

(责任编辑：马太超)

Expertise Injection, Collective Activation, and the Practical Logic of Social Workers' Participation in the Provision of Rural Public Services: A Case Study of Zhaozhuangzi Village in Beijing City

LIU Chuang WANG Yahua LIU Lu

Abstract: The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China proposes to build a beautiful, prosperous, and harmonious countryside that is desirable to live and work in. The importance of improving rural public services including the spiritual and cultural activities, home-based elderly care, family support for women and children, and so on is increasing. The academic community has conducted extensive research on the practical value and the role of social workers in the rural public service provision, but further analysis of the micro mechanism of how social workers use their professional expertise to improve the level of the rural public service provision still requires to be completed. From the perspective of collective action theory combined with the transaction cost and social capital theories, the paper conducts a case study of Zhaozhuangzi village in Beijing city and finds that under the grassroots party organization's leadership, social workers take advantage of their professional expertise to jointly provide public services with village cadres and villagers. They reduce the transaction cost of village collective action through relationship integration, improve the social benefits of village collective action through skill supplementation, enhance the value recognition of village collective action through updating service concept, and finally promote the level of public service provision in the village. This conclusion provides the enlightenment for social workers participating in the level of rural public service provision with Chinese characteristics. In other words, through the development of "Party-Society Integration", social workers inject professional service resources, activate village collective action, improve the level of public service provision in the village, and finally promote rural social construction and rural revitalization.

Keywords: Social Workers' Participation; Rural Public Service Provision; Collective Action; Professional Services; Social Construction