

政策实施的网络视角与社会服务整合

邓 锁

内容提要 基于政策网络理论的视角,本文着重探讨了与社会政策实施相关的社会服务整合的变迁、特征及理论背景。作为社会政策实施的重要承担者,社会工作连接着政策项目与服务对象的多元化需求,为此,本文在最后讨论了社会工作在政策网络及服务整合背景下的角色和专业模式。

关键词 社会政策实施 政策网络 服务整合

邓 锁,美国华盛顿大学(圣路易斯)社会工作学院社会发展中心博士后

一、问题的提出

社会政策实施在近年来日益受到研究者的关注。与其它公共政策类型相比较,社会政策具有其形成和实施的特殊性,即政策的实现在很大程度上依赖于社会福利和服务的发送体系和具体发送方式。在传统的计划体制下,政策实施基本上是一个政府体系内自上而下的政策执行和落实过程,虽然组织体系内的行政动员能力较强,但跨组织和部门的服务合作及资源整合比较弱,在服务发送过程中,相关的政策及福利资源也主要来自于行政命令和计划分配而不是服务对象的实际需求。而改革以来的体制变迁及社会发展给传统的政策实施模式带来很大挑战。首先,单位体制的变革使得单位所承载的社会保障功能逐渐过渡到社区和社会,社会服务的发送因而被要求向社会化转型。其次,人口的广泛流动使以

往以户籍、单位制及区域管理为特点的社会政策实施框架不再有效,政策执行的成本增加,政策实施的体系和方式都需要创新。第三,随着社会的发展,人们的社会福利和服务需求也逐渐扩展,对社会政策实施的组织整合性提出了更高的要求。比如对健康的需求不仅仅是肢体的健康,也包括心理健康、社会交往、健康教育、生活方式等一系列的服务内涵,需要来自不同服务类型组织的共同配合。比如政府部门以外的社会力量非营利组织、企业等都可能参与到社会政策的实施过程中。社会服务领域的这种变迁也说明,包括政府在内的任何社会服务组织不可能只通过单一的组织或部门来满足服务对象的所有福利需求,不同组织或部门必须通过连接与合作来实现社会服务的有效发送,合作既包括政府内不同部门之间,也包括政府与其它组织类型之间,它们共同构成了社会服务发送的组织网络,这种突破传统

单一组织边界的连接与合作对于当前社会政策的实施具有重要的意义。

不同社会服务组织及部门之间的合作和网络化连接是社会服务整合的重要基础。20 世纪 70 年代以后兴起的政策实施的网络视角或政策网络理论给服务整合提供了一个有意义的解释框架。与科层制的层级权威和市场机制的逐利性特征不同,网络主要是通过信任和相互调适等准则来运行^[1]。多个政策行动者通过协商、谈判、让步、博弈等各种策略行为形成具有稳定性的网络行为模式和结构特点,并进而影响政策的形成和实施^[2]。实施在政策网络理论中具有重要的地位,但研究者不再局限于分析单个组织或组织体系的政策行动,而是着重于探讨组织之间的连接合作在政策实施过程中的影响力,突破了以往的政治-行政或国家-社会的简单二分,对我们分析目前转型期社会服务领域的跨组织合作与整合具有较大的启发。本文通过回顾政策实施理论的历史发展,着重于探讨网络视角在解释社会服务发送和整合上的意义。另外,作为社会政策实施的主要承担者,社会工作者连接着特定的社会政策项目和服务对象的需求,也是社会服务整合的重要实践者,在本文的最后部分我们还将讨论服务整合背景下社会工作的专业模式。

二、政策实施研究的范式转换

从网络的视角来探讨政策形成和实施与 20 世纪 70 年代以后政策研究的范式转换有直接的关联。长期以来,在以韦伯和威尔逊为代表的古典取向的政策分析中,行政被认为是政策制定以后的一个稳定而自然而然的落实过程。然而,随着战后西方社会的国家干预主义兴起,人们发现许多国家政策的执行与古典取向的这种论述并不吻合。如美国政府在 50 和 60 年代推动的“伟大社会”及“反贫困计划”等并没有达到政策的预期目标,这也促使研究者开始认真反思古典取向的缺陷,政策目标和政策结果之间的距离问题被提出来,政策实施也由此作为一个“缺失的链接”获得了重视^[3]。1973 年 Pressman 和 Wildavsky 的《政策实施》一书标志着政策实施研究的开端,随后的研究则经历了从制度取向到行为取向再到网络取向的转变。

1. 从制度取向到行为取向

早期的政策实施研究体现了一种制度的或者自上而下的研究取向。政策实施研究者扮演着政策诊断的角色,他们致力于探讨影响政策目标实现的因素,以及如何通过正式组织及制度的合理安排来减少各种干扰政策实现的不确定性,从而达到政策目标和政策结果的最优匹配。制度性的视角以政府(一般为中央政府)的政策决定和任务作为研究的起点,认为政策实施是一个政策通过多个阶段逐渐得到落实的过程。政策或制度的设计者被当作是核心行动者,而其他的人被看作是政策的执行者,研究者主要关注的是政府组织体系的结构、运行和效率问题^[4],它反映了一种对行动者的技术-理性假设。

但是,制度取向由于忽略了政策形成和实施的复杂性及多元行动者的参与而受到学者的批评,许多研究者认为政策的实施并非是一个自上而下的政策落实,而是不同的行动者对政策情境的参与、解释、协商、讨价还价的复杂行动过程。它体现了一种行为的或自下而上的研究取向。利普斯基(Lipsky)对“街头官僚”的研究可以说是这一取向的开创者。通过对社会服务提供者的实际行为方式的研究,利普斯基发现,为了应对工作压力和不确定性,这些所谓的“街头官僚”会运用自由裁量权,建立一种符合自身条件和情境的工作方式。在此,利普斯基的重点不是讨论如何对一线政策实施者的行为进行控制来满足政策的目标,而是认为他们的行为本身就是一个公共政策的运作过程^[5]。Barrett 和 Fudge 则更清晰地论述了政策和行动之间的辩证关系,他们认为,政策不应当被视为一个“常量”,而应该被看作是通过不同行动者解释、调适和形成的变化过程,这一过程可以说贯穿着整个政策实施并不断地往返继续,所以很难将政策形成和政策实施明显地区分开来^[6]。贺恩(Hjern)等则具体讨论了与政策相连的服务如何通过政策实施的结构而发送的问题。政策实施结构区别于韦伯式的正式组织,乃是一个政策过程中各种跨越组织的行动者之间的非正式、自主及策略性的服务连接模式。他们认为,研究者应当把政策实施结构作为一个新的分析单位^[7],这一观点对后来的政策网络理论有很大的影响。总的来说,在政策实施的行为取向里,研究者不是去讨论正式的政策决定在多大程度上得以落实,或者政策目标和结果之间有什么样的因果关联,而要去看在政策的发送、接受层面上

实际发生了什么,其中最主要的是组织和个体行动者之间是如何在特定的政策问题上连接互动的。

2. 政策实施的网络取向

行为取向的政策实施研究也受到一些批评。比如研究者认为它过分地关注于政策的实际发送方式而忽略了政策效果和评估;没有看到不同政策领域的差异;以及忽略了科层组织内部的政治过程等^[8]。一些学者则试图将两种取向相结合,比如 Elmore 提出分阶段的政策实施研究方法^[9],Matland 提出对政策成功的界定以及政策框架的差异对政策实施方向的制约^[10];萨巴蒂尔(Sabatier)则提出次级政治体系中的重要性等等^[11]。从 20 世纪 80 年代早期开始,受到组织社会学对网络的研究影响,许多研究者开始关注政策实施中组织网络的连接、互动及合作关系,它代表了一种新的研究范式,一般被称作政策网络理论^[12]。不过,尽管有学者认为政策实施的网络视角是之前两种取向的综合,但它实际更多地受到行为取向而非制度取向的影响,它反映了西方社会在过去二、三十年来“去科层化”、网络化、“治理”的多元政治现实。政策网络理论在某种程度上也是“反制度”的,它强调组织之间在合作网络上的具体行动、程序、技术及过程而不是正式的制度化的权力机制^[13]。政策网络理论的核心假设是政策的结果产生于多元的、独立的组织行动者之间的相互依赖关系和复杂的互动过程中^[14]。政策网络区别于一般意义上的组织网络,被认为是一种跨组织的政策聚合,而有的时候也被认为是组织的部门间网络或功能性网络^[15]。

政策网络理论直接受到贺恩等的政策实施结构观点的影响,认为研究的重点应当是政策互动网络而不是正式的组织结构特点,研究者应当致力于呈现围绕一个特定政策问题或政策项目的各种策略行为、互动、合作或冲突等。目前对政策网络的研究比较分化,Borzal 区分了学术界对政策网络的两种理解,一种是将网络看作一般意义上利益群体、国家等之间的关系形态;另一种则将网络作为一种区别于层级制和市场的特殊治理形式^[16]。此外,在研究对象上,有的研究者认为应当偏向于讨论网络的结构特征,有的研究者则更多地探讨行动者的理性选择和策略;在政策网络的功能上,有的研究者认为网络促进了透明和民主,有的研究者则认为网络实际上加强了政策制定的模糊性及损害了民主价值^[17]。而新近

的发展中,政策网络理论吸收了社会建构和新制度主义的观点,注意到网络作为一个制度空间的特征,以及行动者对互动意义的解释、建构以及结构化等过程^[18],同时,伴随全球化的治理视角兴起,政策网络视角也开始关注不同的制度、文化特征对网络构成和政策结果的影响^[19]。但是,在解释类似于中国这样正经历较大制度和组织转型的社会,政策网络取向显然还需要更多的实证研究和理论探讨。

三、网络视角与社会政策实施

1. 社会政策实施的网络性特点

政策网络理论的兴起与西方社会福利国家的转型有密切的关系。从 20 世纪 80 年代开始,“治理”视角的出现反映了西方公共部门的分化及多元化政治参与的状况。尽管“治理”有多种多样的含义,但其核心是寻求一种政府与公民社会的有效合作机制,建立多元化政策行动者之间协商、相互依赖的组织网络。因此,罗德(Rhode)认为,治理就是对组织间网络的管理^[20]。社会福利领域的转变也反映了这一点,在新自由主义的影响下,福利的提供试图寻求市场机制与更广泛的社会保护之间的结合,包括非营利组织、社区、家庭等被要求在社会福利领域发挥更重要的作用,是“第三条道路”的主要内涵^[21]。而新公共管理运动的兴起则为社会福利的管理和发送提供了新的机制,政府在大多数情况下只是提供资金和服务评估而不承担具体的发送,福利服务提供通过购买合同让渡到大量的非营利组织、企业及社区等多元化的社会组织行动者,社会政策的实施也因此由科层权威政府为中心转移到包括政府组织在内的多种类型组织之间的相互依赖,并被赋予更显著的地位。第三方政府、混合福利或政策网络等概念反映了社会政策环境的这种发展现实。

跟其它公共政策相比,社会政策的实施过程更容易受到多种因素的影响。Ripley & Franklin 将旨在发送社会服务或消除社会问题的社会政策称为再分配性政策(redistributive policies),区别于分配性的政策(distributive policies)或其它的管制性政策(regulatory policies)。他们认为,由于再分配政策着力于调整社会利益分配,将高收入阶层的财富向低收入阶层转移,往往容易引起价值争论和冲突。再分配性的政策也因而具有最高程度的冲突性和最低程度可接受的政

策特点和其他公共政策类型相比,再分配政策或社会政策的“成功实施”是最为困难的,再分配性政策的实施对于传统的自上而下的实施理论具有很大的挑战^[22]。Matland(1995)则从目标的冲突性和评估标准的模糊性两个方面来评估政策实施的特点,从他的分析可以看出,跟其他公共政策相比,与社会福利相关的政策更明显地具有较高的目标冲突性和评估模糊性,因而在政策实施方向上更多地落在自下而上或网络理论的视角里^[23]。同样,在政策实施的研究文献里也有大量关于社会服务发送过程的不确定性、自由裁量权、利益共同体等的研究^[24]。国内近年来也出现许多对社会政策实施过程中的变通、目标偏离等的讨论^[25]。

社会政策的实施是社会行政主要讨论的内容。早期许多社会行政研究者一直强调合作行动、服务整合等对于政策实现和社会服务发送的重要性,强调广泛意义上的合作,而不仅仅是狭义的执行政策的过程。如蒂特姆斯(Titmuss)将社会行政界定为“参与社会福利领域之集体行动(包括经济的、社会的和政治的)的结构、历史、组织、实践以及准则”的学科^[26]。这一界定与政策网络理论及治理视角对多元行动者的互动、连接的强调具有一致性。然而,社会行政作为一个学科在政策研究领域较长时间里被边缘化,其主要原因还在于后来对社会行政或社会政策实施问题的狭隘理解^[27]。研究者较为孤立地看待政策目标实现(行政)的运作过程,忽略了政策形成环境以及组织网络关系的重要性。在治理和新公共管理的背景下,社会问题如贫困、失业、教育等越来越被认为是交错联系及互相影响的,需要政府不同部门及其他类型的组织行动者密切合作。如何促进多元组织行动者之间在政策形成及服务发送上的相互补充和合作,从而更好地解决社会问题并满足社会成员的社会福利服务需求应当成为政策实施研究者主要关注的问题。治理及政策网络的兴起迫切需要对社会政策的实施或者社会行政作更多、更有意义的研究。

2. 社会服务的组织网络与服务整合

在社会福利和社会工作领域,从 20 世纪 70 年代开始的对服务整合的讨论也反映了社会政策实施的网络视角,对社会服务的模式变迁具有重要的影响。

服务整合被界定为以满足服务对象的多元需求为目的的福利体系的建立。从历史发展来看,西方国

家尤其是美国的社会福利和服务经历了从个体化的慈善实践到制度化、专业化的演变过程。二战以后,美国政府推动建立了一系列社会福利计划,如“伟大社会”及“向贫困开战”等等。这些计划在最初的运作过程以福利的项目类别为基础,各个执行福利计划的部门和政府机构相对独立,在执行过程中导致许多资源分散和浪费的结果,没有充分考虑到服务对象的多元化需求,受到许多批评。从 1970 年代开始,美国政府试图改变以往以特定福利领域来划分福利项目及发送服务的方法,不同层面的组织合作开始受到关注,如整合不同的政府行政部门、政策项目,建立“健康、教育和福利部”(HEW)、推行“服务整合机会法案”(SITO)和伙伴关系项目等等,其目的是推动不同组织之间或同一组织内部的不同部门之间在资源、人员、服务规划、行政支持及案主服务等连接^[28]。1980 年代后,受到新自由福利观的影响,社会服务整合主要强调地方政府或社区层面的服务连接与发送,研究者呼吁从社区层面的组织网络化合作出发,整合地方资源,以解决服务对象的多方面问题和满足其多样化需求。除了微观层面上社会服务组织之间的合作、服务转介及评估外,研究者也日益关注公共政策的目标如何通过组织间的这种服务网络关系得以实现,网络的结构特性和网络对于实现政策目标的有效性同时获得重视^[29]。

社会服务的整合体现在多个层面。Redburn 指出服务整合的两个方向,一是促进政府政策项目的结构变迁,二是促进服务性质和发送方式的变迁^[30]。Agranoff 等则自下而上将服务整合分类为四个层面,首先是服务提供,主要涉及到案主的需求连接以及服务提供者与案主之间的互动关系。其次是项目连接,主要强调将分散的服务连接到一个多元化的发送体系里,重点在于改变服务机构之间在服务提供上的互动方式,但它并不涉及到组织结构的变化。第三是政策的管理,主要指从政府组织的管理层面上把不同的政策项目连接起来,增强服务体系的内在连贯性及责任,它也可以被看作是一种能力建设的过程,政府组织要有能力将根据服务对象的需求确定政策项目的优先秩序、监督服务体系的运行以及实行有利于整合服务的预算策略。最后是组织的结构层面,它主要是政府结构的重组或再造以促进其他三个层面的有效运转,它包括不同独立的政府部

门之间的连接、集合等,必要时会设立高于政府部门之上的协调结构^[31]。根据 Agranoff 等服务整合的分类,研究者发展出许多促进社会服务整合的具体策略^[32]。目前来说,社会政策实施的网络视角较多地集中在服务提供和项目连接的层面,但政策及组织的结构或结构之外的制度环境、规范等层面往往对服务整合有很大的影响,也是政策实施者必须考虑的因素。

四、服务整合背景下的社会工作模式

社会工作者作为社会政策实施的重要承担者,连接着政策服务项目与案主的实际需求,所以相关社会福利和服务的整合对于社会工作实践至关重要。

在传统的自上而下的政治执行框架下,服务对象被当作是社会福利的被动接受者,社会工作实践局限于服务的传递和中介者角色,可动用的福利资源十分有限。此外,在西方自由主义福利思想影响下,社会工作实践强调个体的社会心理诊断和干预,缺乏对于更广泛社会问题的关注,社会工作者对于政策实现的话语权不足。而 20 世纪 70 年代以后,伴随西方国家社会组织形态和福利政策环境的变迁,社会工作者对政策过程的参与以及对服务整合的关注日渐增强。社会工作者不仅仅扮演着诊断和服务传递的角色,也更多地作为社会服务的组织和连接者、政策倡导者以及社会发展者。社会工作面向的不仅仅是个别化的福利对象,而应对的是整个社会失调和变迁所带来的各种社会问题,它需要一种整合的社会工作取向,要求打破社会工作微观和宏观视角的对立,促进多元社会政策行动者的广泛参与,满足服务对象多元化需求。

值得注意的是,基于服务整合的要求,个案管理(case management)作为一个新的社会工作模式被发展出来。个案管理模式是指基于案主的多元化需求而对服务资源进行整合和管理的系统方法^[33],它反映了社会工作的核心价值观。“全人(the whole person)”是社会工作的一个核心假设,社会工作者致力于连接广泛的社会福利资源以满足案主生理、心理以及社会的多方面的需求。在此假设基础上,个案管理的目标及功能包括:建立案主与正式福利体系的对接,提供信息和行政的支持,保证服务的连续性和整合性,以及监督服务的效果等等。个案管理有助于福利

资源的动员,同时增加服务的效率和效果,因此被视为社会服务整合的核心策略^[34]。在中国的社会工作实践中,由于行政的条块分割带来的服务分散也引起许多学者的关注,个案管理在社区矫正、社区照顾等的应用逐渐被强调^[35]。但是从西方社会的服务整合和个案管理方法的发展过程我们可以看到,社会工作的方法发展与社会政策实施的宏观环境变迁有密切关系,政策网络的发展和构成特点对于社会工作实践的方式和效果都有深远的影响。对社会政策实施和服务发送的组织合作、整合等的讨论,有助于我们更深入思考社会工作专业方法在中国社会的应用途径,我们也需要更多对中国本土社会政策实施特点以及社会服务整合的经验和理论探讨。

注释

[1] Powell, W. W. Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, Vol.12. (1990), P.295-336.

[2] 见 Barrett, S. M., & Fudge, C. (Eds.). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen, (1981). 以及 Scharpf, F. W.. *Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives*. In K. I. Hanf & F. W. Scharpf (Eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage, 1978, P. 345-370.

[3] Hargrove, E. C. *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, DC: Urban Institute, 1975.

[4] 见 Sabatier, P. A., & Mazmanian, D. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, Vol.5. (Fall 1979), P.481-504. 以及 Sabatier, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, Vol.6, No.1. (1986), P.21-48.

[5] [24] Lipsky, M.. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

[6] Barrett, S. M., & Fudge, C. (Eds.). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen, 1981.

[7] 见 Hjerm, B., & Porter, D. O. Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*, Vol.2, No. 3. (1981), P.211-228. 以及 Hull, C. J., & Hjerm, B. *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. New York: Croom Helm, 1987.

[8] [11] Sabatier, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis.

Journal of Public Policy, Vol.6, No.1. (1986), P.21-48.

[9]Elmore, R. F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, Vol.94, No.4. (1980). P.601-616.

[10][23]Matland, R. E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.5, No.2. (1995), P.145-174.

[12][20]Rhodes, R. A. W. The new governance: Governing without government. *Political Studies* Vol. 44, No.4. (1996), P.652-667.

[13]Bogason, P., & Toonen, T. A. J. Introduction: Networks in public administration. *Public Administration*, Vol.76, No.2. (1998), P.205-227.

[14]Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance. *Public Management*, Vol.2, No.2. (2000), P. 135-158.

[15]Rhodes, R. A. W. Policy networks and sub-central government. In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic & J. Mitchell (Eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: SAGE Publications, 1991, P. 203-214.

[16]Borzel, T. A. Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, Vol.76, No.2. (1998), P. 253-273.

[17]Klijn, E., & Skelcher, C. Democracy and governance networks: Compatible or not? *Public Administration*, Vol.85, No.3. (2007), P.587-608.

[18]Bevir, M., & Richards, D. Decentralizing policy networks: A theoretical agenda. *Public Administration*, Vol.87, No.1. (2009), P. 3-14.

[19]Hill, M., & Hupe, P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: SAGE Publications, 2002.

[21][美]安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》郑戈译,北京大学出版社 2000 年版。

[22]Ripley, R. B., & Franklin, G. A. *Bureaucracy and Policy*

Implementation. Homewood, IL: Dorsey, 1982.

[25] 参考王思斌:《社会政策实施与社会工作的发展》,〔南京〕《江苏社会科学》1998 年第 6 期。胡薇:《关注政策执行:西方及中国社会政策执行研究综述》,引自《中国社会工作研究》第 6 辑〔北京〕社会科学文献出版社 2008 年版,第 106-124 页。

[26]Titmuss, R. M. *Social Policy: An Introduction*. London: Unwin Hyman, 1974, p.74.

[27]Daly, M. Governance and social policy. *Journal of Social Policy*, Vol.32, No.1. (2003). P.113-128.

[28]Agranoff, R. Human service integration: Past and present challenges in public administration. *Public Administration Review*, Vol. 51. No.6. (1991). P.533-542.

[29]Provan, K. G., & Milward, H. B. Institutional-level norms and organizational involvement in a service-implementation network. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.1, No.4. (1991). P.391-417.

[30]Redburn, F. S. On Human Services Integration. *Public Administration Review*, Vol.37.(May/June1977). P.264-269.

[31]Agranoff, R., & Pattakos, A. N. *Dimensions of Services Integration: Service Delivery, Program Linkages, Policy Management, Organizational Structure*. Washington, D. C.: U.S. Department of Health, Education and Welfare, Project Share, 1979.

[32]Kagan, S. L., & Neville, P. R. *Integrating Services for Children and Families*. New York: Yale University Press, 1993.

[33]Moore, S. Case management and the integration of services: How service delivery systems shape case management. *Social Work*, Vol. 37, No.5. (1992).P.418-423.

[34]Dill, A. E. P. *Managing to Care: Case Management and Service System Reform*. New York: Aldine De Gruyter, 2001.

[35]参考全民:《个案管理:基于社区照顾的专业社会工作方法》,〔上海〕《华东理工大学学报》2005 年第 2 期,以及周湘斌:《个案管理服务:适合于社区矫正的社会服务方式》,《北京政法职业学院学报》2006 年第 3 期。

〔责任编辑:方心清〕

The Network Perspective of Policy Implementation and Social Service Integration

Deng Suo

Abstract: Based on the policy network, the present study discusses the changes, characteristics, and theoretical background of social service integration that is related to social policy implementation. As the main undertaker in social policy implementation, social work connects social policy programs with multiple needs of service users. This study also explores the roles and development models of social work in response to the emergences of policy network and service integration.

Keywords: social policy implementation; policy network; service integration