

“社会治理和社会工作发展”研究专题

主持人:徐永祥(华东理工大学二级教授、博士生导师,上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”院长,国务院政府特殊津贴专家,国际社会工作教育联盟常务理事,中国社会工作教育协会副会长)

自上个世纪九十年代以来,伴随着我国城市社区建设的兴起,社会工作一直扮演着社会建设或社会建构的功能。从本世纪开始,社会工作的专业触角不断地向司法、医疗、学校、扶贫、灾害等领域扩张。尽管如此,社区仍然是社会工作最大的服务领域,而面向社区提供服务的社会组织则是社会工作最主要的组织形式。从这个角度说,社会工作及其所依附的社会组织扮演着基层社会治理愈益重要的参与主体和社会治理创新的推动者。众所周知,社会治理强调的是一种多元参与、共享共治的社会管理与社会服务的新体制、新格局,核心则是政社分开与政社合作。问题在于,我国社会工作学界如何去适应和回应社会治理创新的实践需求?如何看待社会治理携手社会工作的意义?社会工作理论界和实务界应坚持怎样的治理理念去形塑国家治理和基层治理的新结构、新体系?《浙江工商大学学报》组织的这组专题对以上问题进行了富有意义的探讨,热切期待更多的理论研究者和实务工作者来关注这一主题!

基层社区治理与社会工作的专业回应

何雪松

(华东理工大学 社会与公共管理学院,上海 200237)

国家治理的一个核心议题是如何优化基层社区治理,这涉及到方方面面的具体需求、利益与诉求,如果不能有效回应,国家治理架构就失去了根基。因此,今天面临的议题是如何面对基层社会治理的挑战与困境,实现创新发展。

一、基层社区治理需要面对的挑战与困境

基层社区治理是加强城市基层社会建设,推动社会治理创新的重要切入点。不过需要注意的是,

收稿日期:2016-04-15

作者简介:何雪松,男,华东理工大学社会与公共管理学院院长,教授,上海高校智库华东理工大学社会工作与社会政策研究院研究员,主要从事社会工作理论研究。

基层社区治理必须直面三个变化:第一,社会的流动化。以上海为例,外省市常住人口占到了三分之一以上,整个社会的流动性进一步增强,这使得基于人口居住空间和工作地点长期固定化的治理模式受到严重的挑战,人们的行动超出了单一社区,而进入流动性的社会,基层社区对此显然准备不足;第二,社会的多元化。人口的构成更加复杂,因阶级、阶层与群体而分化,这意味着需求的多样化、服务的多元化。也就是说,群体不再是一个同质的群体了,今天的社区工作要面向的是新的社会、新的群众;第三,社会的信息化。信息的高度垄断被打破了,人们有了更多的机会表达自己,自主的意识增强了,对政府和基层社区有了新的要求,而行政化的管理方式难以高效回应居民的诉求。社会的信息化也为社会治理的创新提供新的可能。

这三个变化及其叠加都具体表现在社区治理的各个环节,从而引发诸多的不适应与不协调,导致基层社区治理面临以下四个主要困境。

第一,居民的需求与科层制的要求之间的矛盾。这个矛盾实际上是民生取向与政治任务之间的张力。政府各个部门习惯于直接向基层发文件、下任务、要材料、搞评比,居委会要承担100多项职能,很多职能实际上与居民的需求没有任何关联。社区工作人员的时间主要消耗在数据、表格、报告等事项上以符合上级部门的标准化要求。这就可以理解,居民的参与积极性不高,因为基层的很多工作与其利益、兴趣和情感关联度不高,这意味着基层社区治理的创新应建立在居民的所思所想上,要坚持以人为本、需求导向。

第二,主体多元与合作治理之间的矛盾。居民区的服务、管理和自治的主体包括居民区党支部、居委会、物业管理公司、业主委员会和社区干事,等等。其中,居民区党支部书记、居委会和社区干事之间作为一个整体如何进行分工与合作是一个核心议题。现实情况是,居民区党支部书记和社区干事忙于行政事务,并不自觉地包办社区的一切事务,而效果往往是吃力不讨好。而另一方面,应该由业主委员会和物业管理公司承担的功能则没有得到很好的发挥。这样的态势无疑使得社区工作固结在一个低水平的陷阱之中,难以有实质性的突破。另外,基层存在着大量的自组织、半公共的团体,他们在社会结构中已经逐渐发展出自我的利益且在社区建设中发挥了一定的作用,但对他们的定位尚不明确。

第三,行政区划与服务区域之间的矛盾。政府各部门独自提供所属领域的服务,并主要以各区县及街道行政区划限定服务区域,部门之间的沟通衔接较少,各自为战的后果是“服务重叠”或“服务盲区”。这种服务供给可能无法有效地回应社区内的需求分层和社区间的需求分化,也无法使得居民以更方便的形式就近接受服务和使用服务。调查发现,某街道的社区生活服务中心建在街道的最东边,而居民的出行习惯是向西,因此使用率不高,而相邻街道的居民很方便,但没有资格使用。这表明服务的配置是基于行政的方便自上而下推动,而非源于社区、居民的服务需求与方便程度。

第四,专业与经验之间的矛盾。尽管各地基层社会建设和社区治理过程中涌现出了若干明星式的基层干部,但要认真思考这样的明星是孤立的个案还是可以复制的案例。这些明星至少有四个特点:一是有长期扎根的工作经验;二是有很强的责任心;三是有较强的协调与资源整合能力;四是有“关注效应”或“明星效应”。其中“关注效应”或“明星效应”是不可复制的,因为无论是上级还是社会的关注聚焦都是有限的,只有少数人可以做“明星”。但长期扎根、责任心和能力是可以从制度上予以促进的。目前在岗的社区工作者在专业化和职业化方面存在以下几个问题:其一,资深社区工作者有丰富的经验,但这样的经验没有以制度化的方式传递给年轻一代;其二,新入行的年轻人因缺少社会阅历和工作经验,面对社区的特殊服务对象,工作压力很大,影响士气;其三,部分社区工作者能力较弱,责任心有待提高;其四,社区工作者的政治、经济和社会地位不高,社区工作者的发展空间有限,职业前景不明朗,没有长期扎根社区的制度保障。

二、以专业社会工作重构基层治理框架

为此,应该考虑以专业社会工作重新建构基层治理架构,从体制与机制上形成以居民的需求为目标的服务体系,从而形成基层社区治理的良性运作并建构回应性社区。可以尝试从五个方面创新体制机制,推动基层治理体系的优化。

(一) 确立分类管理与差异服务的机制

现有的行政架构很容易将社区治理标准化,但实际上社区形式是多样的,粗略地可以分为传统型、现代型和混合型。不同社区居民的需求、服务与管理方式、工作重点和难度均存在较大差异,因此需要考虑基于社区的特点形成分类管理和差异服务的机制。这是因为,用统一的标准去要求不同的社区会引起工作上的困难,实际效果也并不好。调查发现,高档商品房小区要在充分发挥业主委员会、物业管理公司的积极性基础上,以动员居民自治和邻里互助为主,并引导居民或居民组织参与公益服务;传统型社区则要基于条线工作以更加积极和专业的方式进入居民家庭,并整合各方资源回应很多家庭的生存性需要,但同时要协助居民开展自助互助,逐步全面建立业主委员会且协调物业管理公司与居民之间建立合作伙伴关系。混合型社区则要根据具体情况,对不同的居民群体需求进行不同的回应,但需要重点关注不同群体之间的交往与融合。

无论是“分类管理”还是“差异服务”都需要专业的确认,社工的专业优势在于以科学的方法了解社区的状况,辨识社区的需要,制定社区发展的计划,动员社区资源,推动社区的发展,这样就可以逐步实现服务型治理的目标。^①

(二) 建设培育社会组织的政社合作机制

基层社区既需要政府的领导和组织,更需要社会的参与和支持。政府和社会需要在合理分工的基础之上建立一个合作机制、一种伙伴关系。^②社会组织的力量在一定程度上要回应政府没有时间、没有能力解决的问题,特别是要协助政府广泛了解居民的需要并以第三方的身份动员居民。目前广州、深圳等地以政府购买服务的形式建立家庭综合服务中心和社区服务中心,以此为突破口建构基层政社合作的治理平台,专业社工在其中发挥了重要引领作用。

一般而言,政社合作平台可以从以下方面入手:一是引入,即直接引入有成熟服务经验的机构进入社区提供服务;二是培育,将本社区已有的服务项目或群众自组织培养成为专业服务机构;三是联合,与服务机构联合开展服务项目,各自贡献自己的资源和专长;四是协调,协调不同社会机构的资源以解决本社区面临的某一特定问题。实际上,绝大多数社会工作专业服务都要在社区落地,因此政社合作平台需要强化社会工作的专业介入。

(三) 形成覆盖面广的社区联结机制

整个社区如果没有有效的联结机制,不但难以形成互助的社区氛围,相反可能因为信息不充分、相互不理解而引起不必要的矛盾和冲突。如果街道或居委会的信息不能及时到达居民,也会引起很多的不满和对立情绪。因此,需要一整套的社区联结机制,让信息透明、共享,从而让居民对整个社区建设过程有参与感、有贡献感,这样社区工作才有更好的民意基础。目前很多基层传递信息的渠道极为有效,还是依靠传统的黑板报,这个形式已经落后,关注的人很少。要多使用现代的传媒手段,比如办

^①王思斌:《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,载《北京大学学报》2014年第6期。

^②徐永祥:《政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究》,载《东南学术》2006年第6期。

社区小报、社区网络论坛、微信公众号、App等,这样形式比较新颖,感兴趣的居民会更多。社区工作者就可以广泛收集各方信息,及时向居民传送,也可以及时了解居民的想法和意见,甚至也可以经由这个渠道,让社区居民就社区面对的问题进行讨论,达成一些共识。

为了实现社区联结,需要建立具体的机制。政府应该明确居委会、社区社会组织、社区服务中心与社区社工在民情民意上传递的角色,不应该简单地压任务、要求问题解决在基层。这就要求:一是建立民意收集机制,密切与居民的联系。当前在社区工作中,可以通过社区各类协会、群团组织,通过座谈走访、听证会、公示等形式,及时倾听和收集群众意见,准确把握群众需求,并向上传递;二是要建立民意反馈机制。要对群众提出的意见和要求,形成及时解决、及时反馈的机制,不能解决的要及时告知、阐明原因,增强信息透明度。今后要更加注意网络和微博在交流和沟通之中的重要作用。

(四) 建构突破行政区划的服务供给模式

社会工作介入基层治理要倡导打破现有的以行政区域化的服务供给模式,按照服务需求重新分配服务资源,依照不同服务需求的聚集区域的分布合理配置服务资源,进而面向服务需求人群提供有效的和便利的服务。

要结合大数据、地理信息系统重新规划服务资源。这样可以避免“一刀切”式的服务供给,达到“按需而定”的服务目标;打破僵硬的条块困境,摆脱现有的行政束缚,将服务资源整合后再配置,以最优配置服务资源。从长期而言,需要提升政府各个部门直接服务群众的能力,不能只是在办公室听汇报、整表格、看材料、发文件,这样可以减少基层社区不必要的行政负担,从而投放更多的精力于社区服务。实际上,利用现有的信息化手段与大数据平台可以帮助政府部门做到这一点。

(五) 推动社区工作者的社工化专业发展

社区工作的发展趋势应是“传统群众工作+现代社会工作”。这是结合了传统的基层工作经验与现代社会治理的需要而确立的核心理念。也就是说,要明确一个基本趋势,那就是社区工作专业化方向是社会工作。尽管社工界对此有较大的争议,但个人认为,社区工作的社工化可能是中国社会工作发展的一个重要特征,尽管这个过程会比较漫长。为此,需要建立职业发展机制,以社会工作为专业化职业化导向,创新人才培养、激励与使用机制,鼓励社会工作专业毕业生扎根社区。

社区社会工作者的选拔要重视价值观。人才的选拔不能仅仅重视学历,更要重视候选人员的价值观和奉献精神。从调研中了解到,对社区工作不用心、不上心的人是难以长期扎根基层的,因此价值观是考察社区工作人员的重要面向。

加强社区工作人员的专业化培训。考虑到目前社区工作人员的专业背景多样,很多人并不熟悉社区工作,也没有掌握社会工作的专业知识,因此需要建立社区工作者的能力模型,进行系统的、分类的以社区社会工作为核心的专业培训,这样就可以逐步提升社区工作者的能力。

建立社区社会工作者的激励机制。要以鼓励社会工作者长期扎根社区,建议以三年、五年和十年作为奖励社区社会工作者的时间节点,即如果一个社区社会工作者工作满三年就可以获得一定的奖励,工作五年或十年可以获得更高的奖励,这样就可以慢慢吸引社区社会工作者长期奉献于社区建设,从而更有可能成长为社区治理的专业骨干。

可以预见的是,社会工作可以不同的形式参与基层社区治理创新,其势必成为其中的重要专业力量,因此专业共同体应更多地从理论、实践、教学与研究层面推进这一进程,并探索扎根社区的社会工作发展模式。