

城市和谐社区建设中的主要问题与对策回应

——论社区工作专业化是解决社区建设问题的重要途径

钟莹

(华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510642)

摘要 和谐社区是和谐社会的基础。我国新型社区建设是在全球化以及政府职能转变的背景下进行的,社区的管理水平以及社区服务的意识和质量有待提高。引入社会工作的理念和方法,实现社区工作的专业化,是解决当前城市社区建设中存在的重要问题的重要途径。

关键词 城市社区 和谐社区 社会工作

中图分类号:F290

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2006)06-0084-03

经过 20 年的改革开放,我国经济自进入 21 世纪以来呈现高速发展的势头,GDP 增长保持在 9% 左右。在经济繁荣的同时也凸现了社会发展的滞后,20 世纪 80 年代中期以来奉行的“效率优先,兼顾公平”的原则和理念已经不适应当前发展的需要。建设和谐社会是对我国经济社会发展新形势的及时回应。和谐社会是指在经济与社会同步发展的基础上实现人与环境、人与人的和睦相处,以达成以人为本和社会公平、公正的理想。社区是社会的细胞,只有社区和谐了,社会才能和谐,社区发展是建设和谐社会的基础和基本切入点。

1 我国社区建设的宏观背景分析

我国的社区建设是在市场化导致社会结构发生变迁的条件之下,国家治理方式与政府职能转变的重要组成部分,同时又是在全球化的背景下发生的。因此,对社区发展宏观背景的把握,既要考虑到国内制度变革尤其是社会福利政策改革的影响,又要充分认识到全球化带来的冲击和挑战。

1.1 政府在社会管理以及社会福利提供上的角色转变

改革前,国家实行中央集权的再分配体制对社会进行管理和控制,社会福利以平均主义和全民福利为特点,实际的不平等主要表现在城乡之间、全民所有制企业与其它所有制企业之间以及由于政治身份造成的在福利待遇和福利水平上的差异。改革后,国家转向以经济建设为中心,城市和乡村的社区自治标志着国家从基层社会的退出。这不仅是民主发展的必然趋势,也是降低社会管理成本的理性选择。我国对原有的社会保障和社会福利制度在内容和实施方式上进行了一系列改革,其基本思路是减少国家负担,强调公民个人责任,但由于认识和经验上的不足,现行的社会保障制度存在诸多问题,并没有很好地起到缩小贫富差距的作用,有些社会政策甚至加剧了社会不平等。现阶段,我国是“社会福利不足”而不是“社会福利过剩”,国家是制定和推行社会政策,提高社会福利水平的最重要力量。

在城市社区,由于企业不再承担举办社会福利的责任,社区成为提供社会福利的主体,资金不足是社区建设中的一个普遍性问题,在那些经济欠发达的地区尤为突出。在计划经济时代,单位体制之外的社区是萎缩

的,社区无论在“硬件”建设还是“软件”建设上都十分薄弱。目前,我国的民间社会尚处在发育阶段,社区自我提供资金的能力十分有限,这就需要由政府来资助社区发展,而且国家和地方财政应该成为社区建设中最主要的资金来源,这是政府的职责所在。

改革促使政府由“管制型”向“服务型”转变,由社会福利的直接举办者和提供者变为投资者和监管者,以适应市场化发展的需要。这意味着,一方面,国家在社会福利方面的责任增强了;另一方面,国家在推行社会福利的方式上发生了重大变化。

1.2 全球化的影响与挑战

2001 年 12 月 11 日,我国正式成为世界贸易组织成员,我国的对外开放进入了一个新的阶段。全球化涉及经济、社会、政治和文化各个方面,和谐社会的建设不仅是主权国家范围的事情,更要以国际化的视角,回应全球化带来的挑战。

经济全球化加速了我国的工业化和城市化进程,带来了诸如人口流动频繁、外来人口聚居、土地征用以及农民被迫城市化等许多问题。以流动人口问题为例,20 世纪 80 年代,我国出现“民工潮”,进入到 21 世纪,

收稿日期:2006-03-19

作者简介:钟莹(1973-),女,福建武平人,华南农业大学公共管理学院社会工作系讲师,中山大学政务学院社会学系博士生,研究方向为社会工作与社会政策。

充足而廉价的劳动力市场使我国逐渐成为—个“世界工厂”,大型跨国公司纷纷在我国设厂,相当数量的民营企业以国际订单生产为主。据调查,2003年我国有1亿1千多万农村劳动力外出务工,广东省是全国最大的外来人口输入省,目前暂住人口超过2000万人。庞大的外来工群体是我国产业工人,同时也是国际移民工人的重要组成部分,为我国和世界经济发展作出了重要贡献。然而,受多种因素的影响,外来工合法权益的缺失已成为当前突出的社会问题,外来工群体成为社会最大的弱势群体。表现在工资水平低、劳动强度大、生产与生活环境恶劣、缺乏基本的社会保险与社会保障、受到歧视和排斥等方面。解决外来工问题不但要消除城乡二元结构的体制障碍,让外来工享有与当地居民同等的待遇,还应以国际劳工的福利标准为参照。提升外来工群体的福利水平不仅是一个制度建设和完善的过程,也是一个在基层社会消除社会排斥以实现外来工社会融合的过程。

全球化也带来了机遇:首先,它带给我们各国社会发展的经验与启示,避免我们走弯路;其次,它使我们用国际化的理念和标准去检讨和反思我国的社会治理与社会福利建设,以更积极的姿态去回应全球化的挑战。

2 城市社区建设中存在的主要问题

城市社区发展是和谐社会建设的基础和重要组成部分。目前,城市社区建设中存在的主要问题可以概括为:社区形态的多样性和居民需求的多元化与社会管理和提供服务水平之间的不协调、以行政为主导的社区管理理念和管理方式与现代社区发展之间的不协调、不同利益群体的分化和权利意识的增长与意见表达渠道不畅之间的不协调。

2.1 社区形态的多样性、居民需求的多元化与社区管理和提供服务水平的不协调

在计划经济时代,我国城市社区以单一的行政划分的“单位社区”为主,改革后,社区类型变得多样化:商品房小区大量出现;大学和事业单位等仍基本保持着“单位社区”的特征;国有企业社区衰落,成为城市新贫民的居住地;外来务工人员多聚居在“城中村”;城市扩张形成“城乡结合部”社区等等。城市社区呈现出过渡性和发展性的特

点,同一个社区往往包含了多种形态,高楼大厦与低矮平房的并存形成了反差强烈的社区景观,市政建设的快速发展使社区有可能在短时间内发生很大的改变。社区形态的多样化和复杂性增加了社区工作的难度,社区的组织机构应该根据社区特点,在评估社区资源与需求的基础上制定社区发展目标,进行社区管理和提供有针对性的服务,形成有特色的发展模式。例如在“城中村”和“城乡结合部”,工作的重点是社区环境治理、公共卫生、公共安全、流动人口的管理与服务、本地农民的社区教育等等;在老城区,要重点开展失业下岗职工的就业服务,落实贫困居民的最低保障政策等等。

随着经济发展水平的提高,人们对社会福利的需求不再停留在物质层面,更要求在精神上获得满足和发展。老人、妇女、残疾人、青少年等不同群体对社区服务的需求内容不同,不同社会阶层对社区服务的需求层次不同。因此,社区服务项目的设计和执行要充分考虑到人们在需求内容和层次上的多元化。例如,在制定社区的老人照顾计划时就要满足老人在日常起居、家庭关系、社会交往、心理健康等多方面的需要。对经济困难的老人来说,物质的支持显得尤为重要,生活不能自理的老人需要特殊的看护服务,而那些有自我实现意愿和能力的老人则需要为他们提供服务社会的机会。

目前,我国的大多数社区缺乏应对复杂社区环境、开展社区工作的经验,缺少能够设计、实施、管理和评估社区服务项目的专业人才,因而不能很好地满足居民对社会福利的多元化需求。

2.2 以行政为主导的社区工作模式与现代社区发展之间的不协调

社区是一个群众性的自治组织,其目的是为居民服务,提高居民和社区的福祉,实现个人和组织的共同发展。但由于长期受计划经济思想和体制的影响,社区工作在观念和执行上行政主导的倾向仍十分严重。具体表现为:尽管制度规定上一级行政部门对社区工作是指导而非领导,但实际上仍是领导与被领导的关系,社区疲于应对行政部门指派的各项工作。社区工作者要承担“对上”和“对下”的双重责任,角色定位不清,由于工作绩效的考核和评价主要来自上一级行政部门而非社区居民,也使社区工作者缺乏主

动服务的动力。在社区工作的理念和方法上,仍采用“自上而下”推行政策的方式,而不是从居民的实际需要出发。社区建设重形式而轻内容,许多服务设施建成后没有相应的专业管理和配套的服务项目。例如,许多社区的“星光老人之家”成了麻将馆和棋牌室,浪费了资源。已有的社区服务项目存在的问题是针对性不强,居民参与不足,管理和服务的专业化程度较低,缺乏来自服务使用方的监督和评估,项目的可持续性较差。

社区工作行政导向的根本原因在于基层政府的职能转变和行政改革尚未完成,各级各部门的条块分割现象严重,过多的行政任务阻碍了社区的自我发展,而社区自治能力的不足又迫使行政部门不得不介入社区工作,从而形成了非良性的循环。社区工作人员在行政导向的工作模式之下,也很难形成良好的服务意识。

2.3 不同利益群体的分化和权利意识的增长与意见表达机制之间的不协调

市场化催生了私营企业主、白领等以职业分化为特点的新型阶层,有着共同利益的群体也在不断地产生和分化,我国社会从原来的“国家—个人”的二元刚性结构向“国家—社会—个人”的弹性结构转变。

新兴的社会阶层和利益群体正逐渐形成阶层和群体意识,不同社会阶层和利益群体之间不可避免地存在着矛盾和冲突。在商品房社区,业主与开发商、物业管理公司的摩擦时有发生,业主维权事件屡见不鲜;在老工业社区,下岗失业职工的就业安置和基本生活保障是突出问题;在城市边缘地带,市政建设和经济开发影响和改变了当地居民的生产 and 生活方式,近年来,由于拆迁、征地引发的激烈冲突已经成为一个严重的社会问题;在外来工聚居社区,外来工群体与本地居民、与城市管理部门的关系处理不当就会引起矛盾冲突。

长期以来我国从意识形态和资源分配两个方面对社会实行“强控制”,传统意见表达途径的特点是制度化的正式渠道少、形式单一,并且大多建立在体制内,也就是说只有体制内的正式职工才有机会进行利益表达,民间社会缺乏对矛盾和冲突进行疏导的制度安排。由于缺乏制度化、正规化的机制,居民在利益表达上更倾向于采取激烈的情感与情绪的宣泄等非理性的方式,而权力部

门和管理部门“封”和“堵”的方法只能使矛盾和冲突升级。我国政府已经加快了针对这一问题的法制和制度建设,例如,相继出台了《物业管理条例》、《物权法(草案)》等重要法案和规定,以保护业主利益。

3 发展社区社会工作,实现社区工作的专业化是解决社区建设问题的重要途径

社区工作需要引入新的理念和方法,提高管理和服务水平,实现社区“硬件”和“软件”的共同发展,社区工作者应整合社区资源,培育和积累社区的社会资本,实现“正式”与“非正式”社会支持的结合,社区要大力推进制度建设,预防和疏导社会矛盾与冲突,达成预警和“安全阀”的功能,社区还要发动居民参与,进行社区教育,发育市民社会,真正实现社区自治。大力发展社区社会工作,实现社区工作的专业化是实现以上目标的重要途径。

3.1 注入新的社区工作理念和方法,全面提升社区管理与服务水平

社会工作的价值理念是平等、关怀、尊重和服务对象利益的最大化。社区工作要树立“以人为本”的服务意识,一切工作以居民的需求和利益为重。在社区事务的决策上,要广泛发动居民参与,民主协商,形成“自下而上”的工作程序。目前,一些社区正在推行“议行分设”制度,由居民推举的“社区议员”主要负责决策和监督工作,社区工作者主要负责具体的实施工作。社区工作者是专业人士,应掌握开展社区工作的专业知识和技能,主要包括社区动员和组织的能力,对居民进行直接服务的能力,行政能力,进行服务项目策划、实施、管理和评估的能力等等。社区工作者应具有社会工作的专业背景或接受社会工作的专业培训。

在社区服务的开展上,既要重视设施建设,更要强调内在的管理。现在一些社区的设施建设已经相当完善,硬件条件并不逊色于发达国家和发达地区,差距主要表现在管理与服务的专业化程度上。因此,借鉴西方和港台地区的社区发展经验,关键是要学习先进的服务理念和管理方法,以提升服务品质。

3.2 整合社区资源,培育和积累社区的社会资本,实现社区的民主自治

社区工作的重点之一是整合社区内一切正式与非正式的资源,以提高居民的福利水平和促进社区发展。正式的社会资源是指政府的各种社会政策和福利制度、非赢利组织和志愿性社会团体提供的各种服务等等。社区应该切实执行社会政策,密切与民间服务组织的合作,共同搭建社区服务平台;与辖区内的企事业单位建立良好的关系,调动他们参与社区事务、为社区服务的积极性。此外,社区还应该充分将单位社区的资源整合到社区来。例如,许多单位的医院和卫生院现在已经改为社区公共卫生服务站,单位自办的幼儿园和学校改为公立办学等等。非正式的社会资源是指家庭、亲戚朋友、邻里等社会支持力量。注重家庭关系、邻里之间守望相助是我们宝贵的文化和价值传统,发挥非正式社会支持的作用是对正式社会支持的重要补充,它可以减少社区服务的成本,提供更加人性化的社会支持,满足居民的情感和社交需要,培养社区居民的自治精神和互助精神。

社区发展是一个培育、激发和积累社区社会资本的过程。美国社会学家罗伯特·普特南认为社会资本是指“社会组织的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作行为提高社会的效率”。按照他的定义,社会资本指的是人们之间的关系和公民参与社会生活的情况,可以用社区参与程度和社区人际关系来衡量。社区参与程度指标包括参与艺术、政治、社区团体、志愿者组织和慈善事业的程度等;社区人际关系包括人们之间的信任、友谊和宽容程度等。社会资本的多与少直接影响到社区的发展,一个良性运作的社区总是与高的社会资本含量相联系的,而社会资本的缺乏必然不利于社区的发展。社会资本的积累过程也是一个培育现代公民精神的过程,居民通过广泛的社区参与,由“我”变成了“我们”,形成了对社区的责任感,增强了行动的自觉性。建立自由、民主的公民社会,需要雄厚的社会资本作为基础。

社区社会资本的培育、激发和积累不但是一个理论问题,更是一个实践问题。社区社会工作者的重要职责之一就是结合每个社区的特点,在实际工作中探索发展本社区社会资本的有效途径。

3.3 预防和疏导社区内各利益群体的矛盾

与冲突,发挥基层社区的预警与“安全阀”功能

社会矛盾与冲突是任何一个社会都不可避免的社会事实。基层社区既是了解民情、民意和民生的窗口,也是社会安全网的重要组成部分,能够对社会冲突起到预防、疏导和化解的作用,是维护社会稳定的“安全阀”。

在社会冲突的预防方面,首先,社区通过提供社会福利服务和营建公平、公正的社区环境,满足居民的需求,扩大居民的参与,增强他们对社区的认同感和归属感,从源头上减少矛盾和冲突的产生;其次,社区要特别关注和关怀一些特殊的弱势群体,了解他们的心声,为他们寻找社会资源,解决他们面临的问题;再次,社区要大力发展和扶持社会中间组织,建立居民利益表达的正规渠道,避免无序的、随意的、非正常渠道的利益诉求对社会稳定带来的冲击以及由于利益要求的长期压抑造成的突然爆发。例如,社区要支持、组织和协助社区业主委员会的成立,既要作为第三方监督物业公司和开发商的工作,又要作为中间人协调好业主与物业公司和开发公司的关系。

当矛盾和冲突产生时,社区组织又可以充当化解矛盾的润滑剂、稀释剂,以避免局部矛盾扩大化,起到减轻冲突影响的作用。以往,社区较多采用行政干预的方式处理社区中的矛盾和冲突,而社区社会工作在工作的方式和方法是“自下而上”的,包括组织群众表达意见、协调各方利益、协助有关部门解决问题、倡导改革等等,其目的不仅限于问题的解决,还在于社区居民与社区行动能力的增强和福祉的增加。

参考文献:

- [1] 刘继同.全球化社会福利处境与中国社会福利政策回应[J]学术论坛,2004(2)
- [2] 涂立兴.构建和谐社区:和谐社会建设的基础工程[J]社会科学论坛(学术研究卷),2005(11)
- [3] 杨力伟.从社区发展组织看社会资本[J]开放时代,2004(2)
- [4] 周沛.社区社会工作[M]北京:社会科学文献出版社,2002.
- [5] 陈新颜.社区服务:现代社会的“安全阀”[J]广东青年干部学院学报,2002(1)

(责任编辑:高建平)