

以红领专：政府推动社会工作参与社区建设的融合路径研究

——以黄石港区 S 社区为例

周钰

摘要：本研究以黄石港区 S 社区为例，结合社会工作相关模式探索政府推动社会工作参与社区专业化发展与建设的可行性路径。社会工作融入社区建设，促进社区功能的完善是实践证明的可行且有效的方式，研究结合现阶段黄石港区 S 社区发展存在的困境，发现政府通过资金、政策支持，任务目标考核等方式能有效引入社会工作解决社区在心理健康教育、特殊群体服务、青少年培养等方面的发展性问题。这一发现，有助于我们深化行政力量对专业化发展促进作用的认知，也为社区社会工作融入社区建设初步阶段的发展路径提供了参考。

关键词：社区社会工作；行政力量；社区专业化发展

一、问题的提出

社区建设与社区治理在我国面向新世纪城市现代化进程中处在从传统化向现代化智能化转变的重要节点，社会发展对社区治理及建设提出了推动社会组织与公民广泛参与治理，提升服务水平的要求。但在社区建设的过程中，存在社区行政化与管理理念自治化、居民需求差异化与服务供给偏差化之间的矛盾。政府通过社会工作职业化发展、推进社会工作人才队伍建设与政策落地等方式，体现出了行政力量对社会工作专业化发展的认可，表明了“以红领专”推动社会工作在社区建设发展方面的可行性^[1]。然而，地区性的实务案例也表明缺失政府支持、社会工作自主参与社区建设的认可度低、工作成效不明显的问题。

二、案例与方法

本文以黄石港区 S 社区为例，运用参与式观察与访谈法开展研究。黄石港区 S 社区居委会成立于 2001 年，辖区面积 1.2 平方公里，常住人口 6610 人，属杂居型社区。社区现有社区干部 14 人，直属党员 114 人，下设五个党支部。社区设有党员群众服务中心、青少年活动室及心理健康咨询室，下辖学雷锋与巾帼志愿服务队，日常工作内容主要为咨询服务、信息采集、知识普及、社区环境治理、纠纷调解、辅助开展消防安全教育、儿童青少年看护和心理健康知识普及等主题活动，充分发挥了传统社区的党建、治安、卫生、环境治理等功能^[2]。

三、政府、社会工作与社区建设关系的探讨

研究从政府推动社区建设的举措与成效、社会工作完善社区服务的工作模式及路径、政府引领社区建设的背景下社会工作自主介入社区建设的困境三个方面探索政府推动社会工作参与社区建设的融合路径。

（一）政府推动社区建设的举措与成效

近年来，各地区政府将社区建设和社区治理作为市域社会治理的重要切入点，通过出台相关文件及制度，逐步开展整治社区环境、建立社区网络、整合社区资源等提升社区服务水平与社区居民生活满意度的举措^[3]。

1. 政府推动居民委员会与党建引领的服务中心的建立，从制度上为社区工作开展提供保障^[4]。黄石港区 S 社区群众服务中心与相应的社区服务制度是 2001 年社区正式形成后，在区政府的指导和支持下建立起来并发挥作用的。

Z-04：社区党员群众服务中心以及内部的工作职能安排是依据街道办和区政府的规定形成的，这些基础性的规定和要求都是依据政府的文件政策制定的，社区管理中心更多是一种政府管理下的居民服务组织。

（Z-04 为受访者编码，下文 S-07、W-01、X-03、J-05、H-02 均类同）

2. 政府的资金支持，推进社区基础设施、文化与生态环境的建设。政府对黄石港区 S 社区的资金支持是推动社区环境改善、服务质量提升与服务队伍稳定的核心要素，也是社区日常工作开展的保障。

S-07：我们的工资和其他方面的资金主要来源是

政府,没有自筹资金,因此,在改善社区菜场和排污管道这些基础环境时,都是依赖政府拨款,社区沿线道路改造也主要是政府出资招标建设。每年政府的拨款还用于开展社区的日常活动、改善办公用房以及完善基础设施。

3. 政府对社区建设的支持推动社区人才队伍的配备和发展,社区专职工作者通过社会公开招聘或政府、街道办指派等方式参与社区工作^[5]。黄石港区S社区具有规范的人员聘用与社区工作人员职务选派制度,设有党总支与党支部书记和居民委员会主任等职务,其他工作人员的聘用也具有明确的招录过程。

W-01:我们会在社区的工作人员中按照社区建设要求设立党总支书记、党支部书记、社区居民委员会主任等职务,从而在工作开展过程中形成较为明确的工作模式,对于社区工作内容及方式的创新具有引导作用。

(二) 社会工作完善社区服务的工作模式及路径

政府通过购买社会工作服务或设置社会工作专业岗位,逐步实现社区工作者向社会工作专业人才的过渡,着力全面提升城乡社区自治和服务功能。

1. 在专业实践过程中,社区社会工作以“学校本位”“社区工作本位”为核心理念,开展与传统社区工作内容有别的志愿服务队伍建设、社会组织或自治组织孵化,推动居民自治理念的落地。社区社会工作的社会行动模式让社区社会工作者着力培育、发展、扶持社区社会组织,充分发挥其在社区服务、社区互助、民主自治等方面的积极作用。

X-03:在依托黄石港区S社区指导学生参与专业实践与社区建设过程中,该社区的社会组织与志愿服务队伍孵化作用发挥并不充分,面对老人、青少年等特殊群体时缺乏专业的具有针对性的服务队伍,同时也缺乏相应专业化的社会组织参与到社区这类服务的提供中来。

2. 社区社会工作通过需求评估,为留守儿童等特殊群体提供个案服务、小组工作或家庭服务,逐渐形成了较为有效的社区教育、社区照顾等工作模式,进一步满足了社区居民的发展性需求^[6]。黄石港区S社区依托社会资源和高校服务人员输送,初步尝试性建立了儿童四点半课堂托管与青少年心理健康咨询服务站,通过心理健康教育与社会工作专业资源在开拓社区服务领域,创新社区服务的施行方式上迈出了探索性的步伐。

J-05:对于务工人员杂居的社区而言,儿童青少年的发展教育和心理关怀需求是非常明显的,如果社区不具备这些功能,也无法提供这些服务,那么就存在社区服务内容上的缺失,社会工作介入社区发展,通过开展活动或者个案小组介入,其实是可以解决这些问题,弥补社区发展性服务缺位的现实情况。

3. 社区服务供给与社区居民需求发生偏差,很大程度上是受资金不足等客观条件的制约。五社联动、

社工站与社区公益基金联合的发展模式,拓展了社区建设的资金来源,创新了社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会资源的联动机制,进一步为社区开展志愿服务、扶弱帮困、文化服务和产业技术服务等多方面提供资金支持。

Z-04:我们的资金全靠政府支持,每年的资金更多用于社区的基本需要,没有太多的经费去开展其他的活动或者服务,在拓展资金来源方面我们感觉也没有特别好的办法。

社会工作介入社区建设是从资金引入、资源平台搭建、服务与治理队伍的自我孵化和直接服务的提供等方面进一步推动社区传统化行政化影响下功能的转变,进一步创新社区服务提供的方式与方法。

(三) 政府引领社区建设的背景下社会工作自主介入社区建设的困境

社会工作自主参与社区建设在资金、角色认同、工作方式及自治组织发展等方面存在明显的困境,社区与社会工作机构间的关系搭建缺乏有效的路径。

1. 社区购买社会工作机构服务或项目资源的有限性约束了社区与社会工作机构合作路径的形成^[7]。社工服务机构作为具备独立法人资格的组织,主要通过政府采购社工服务项目的形式,与街道社区签订合作协定后入驻社区,进而肩负起原本由社区治理结构承担的部分服务功能。

H-02:对于社区来讲,引进社会工作既需要资金支持,也需要人力去协助他们开展工作。从我们自身意愿来说,即使他们能为社区居民提供一些我们无法提供的服务和帮助,我们自主引进的意愿也并不强烈。

2. 政府及社区工作人员对社区建设发展性功能发挥认识的局限性,忽视了居民基本生活与发展需求间的矛盾。社会工作在黄石港区S社区和社会中的认同度都偏低,人们对社会工作及专业社工开展工作的方式方法并非真正地了解 and 认可,社区工作的开展整体基于日常事务的办理和基础服务功能的发挥。

Z-04:我们看到有些社区跟社会工作机构一起开展活动,但是我们在日常工作里也会开展活动,也会为社区里的特殊群体提供服务,所以某种程度上来说,社会工作的功能与社区现在发挥的功能没有太大的区别。

四、政府推动社会工作参与社区建设的融合路径

本研究的主要目的及意义在于借鉴政府在社区治理及建设过程中,通过政策、资金等支持,实现城乡社区党建引领、快速发展与设施完善,并探索出推动社区发展的有效路径,从而实现社区社会工作融入社区建设,进一步完善和提升社区服务水平。

(一) 完善制度建设,通过政策引领助推社区社会工作发展性服务功能的落地,形成良性导向

“以红领专”在社会工作融入社区建设的初步阶

段发挥着“介绍”的作用,通过政策及制度要求,让社会工作建立起与社区工作的初步合作关系^[8]。为了优化政府购买社会工作服务的流程与效率,应构建一个完善的信息管理平台,该平台利用信息技术,实施需求调研、计划公示、项目管理、政策推广以及信息公开等一系列工作。同时,加大对社区、社会组织及社工人才的培育和支持力度,借助政策导向作用,推动“三社联动”(即社区、社会组织、社工的协同合作)与“政社互动”(政府与社会组织之间的良性互动)的深入发展,制定出台相应的扶持政策引导社会工作与社会组织积极参与社区建设、提供公共服务,形成政府“强制”引入、社会工作与社会组织主动参与融合的良好导向。

(二)丰富社区服务主体,积极探索“五社联动”高效联动机制,推进基层社区自治组织的形成

通过社区社会工作在社会组织孵化上的职能及作用,鼓励基层群众自治组织和社会组织主动承担政府转移的部分公共管理与服务职责,通过实施奖励和资助等激励手段,助力提升这些组织的能力和业务水平。同时,激发基层群众自治组织、社会组织及其成员参与社会管理的积极性和创造力,促进他们在社会管理中发挥更大的作用^[9]。推进社会工作更好融入社区建设,营造良好的居民互动环境,将社会工作作为社区服务的主体之一。

(三)明确工作职责,逐步实现政府依法行政和基层组织依法自治的有效衔接和良性互动,促进社会工作专业化发展

政府在社会工作融入社区建设过程中的引领地位以及对基层社区治理的指导对于社会工作及基层社区专业自主性的发挥具有约束作用,在搭建政府、社区与社会工作三者间的良性关系时,需要通过职责的明确,努力做好基层群众自治组织,减少以行政命令方式下达。

(四)加强监督管理,积极探索项目制社区社会工作绩效评估管理体制,着力强化社会工作人才队伍建设与服务质量把控

政府通过构建完善的服务监督与评估机制,加强对承接项目的社会工作服务机构的监督,做好准入资格及服务资质审核,通过服务期限的设置确保社区社会工作服务提供的延续性;合理规划项目经费的拨付,在确保服务到位的情况下,根据街道的人口、面积等,将下拨的一部分经费作为评估绩效经费,结合机构工作评估结果实行适当的奖惩。

五、总结与思考

政府引领社会工作参与社区建设的融合路径具有从运用政策与制度引入、营造良好运行环境、助力社会工作培育自治组织与自我服务力量到监督服务与队

伍质量建设的逐步深入和发展的内层逻辑。在地区性社区社会工作发展的初期,推动社会工作融入社区建设,需要政府在该过程中扮演决策者、协助者与监督者的角色,在社会工作的引入、社会工作融入社区到服务提供的自主性和专业化发展全阶段发挥引领作用,从而实现社区建设高效联动机制的形成。持续推进社会工作深度融入社区建设的良性发展,关键在于社会工作本身的专业性,实现社会工作服务在社区中的合理应用应建立在对服务对象和服务群体充分调研的基础上,在保障居民基本生活需求的基础上,应积极引导并鼓励居民成为社区治理的主要参与者,进一步激发“多元主体共同参与治理”的活力。政府通过购买社会工作服务并在社区中有效运用,不仅能够改善居民的生活环境,还能培养他们自我认知和解决问题的能力。在这个过程中,社会工作者扮演着辅助者的角色,通过协助居民逐步实现社区的自我完善与自我管理,最终达到社区自治的目标。

参考文献

- [1] 王建洪,韦雨,兰欣.政府引导下社会资本参与农村人居环境治理机制研究[J].农业与技术,2023,43(18):141-145.
- [2] 陈涛.发挥专业社会工作的骨干作用,有力支撑基层社会治理现代化[J].中国社会工作,2021(28):17-18.
- [3] 朱晓静.社会工作嵌入社区治理的专业挑战——基于一个政府购买服务项目的分析[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2021,38(05):88-97.
- [4] 朱健刚,陈安娜.嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析[J].社会学研究,2013,28(01):43-64,242.
- [5] 郭伟和.嵌入与联动——社区社会工作与基层治理现代化协同转变的十年[J].中国社会工作,2022(28):35.
- [6] 王锐红.“责、专、融”,十年写下的社区社会工作答卷[J].中国社会工作,2022(30):48.
- [7] 史若楠,尹俊芳.社会工作介入社区治理现代化的路径探索——以山西省Q县X村社区为例[J].中国储运,2021(09):104-106.
- [8] 刘朵朵.中国社区行政化问题研究的演化图景与发展方向——基于CNKI文献(2001—2021年)的可视化分析[J].宁夏大学学报(人文社会科学版),2023,45(01):176-184.
- [9] 郑广怀,王晔安,马铭子.“以红领专”:社会工作者的专业自主性与国家的领导权建构[J].社会学研究,2021,36(06):136-155,229.

(作者单位:湖北师范大学)