

# 社区治理中社会工作的角色定位

王瑞华

(集美大学 法学院,福建 厦门 361021)

**摘要:**针对当前的社区服务发展形势,应将社会工作在社区治理中的角色定位于提供专业服务、倡导互助合作、提供决策建议、追求战略结果和推进社区改革等核心职能方面。与此相对应,社会工作者在社区治理中也应扮演好社区治理参与者、多方联动促进者、社会政策影响者、高效服务管理者和发展创新倡导者的专业角色,以提升社区治理的效能。

**关键词:**社区治理;社会工作;角色定位

**中图分类号:**C916

**文献标识码:**A

**文章编号:**1009-5837(2015)01-0076-05

社会工作在社区合作网络的建构中具有十分重要的功能、地位和作用,尤其是我国提出社区建设开展以来,专业服务活动在社区治理中所扮演的多样性角色日益彰显出来,为改进社区服务的面貌不断开辟着新的道路和途径。十八大报告指出,“必须加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民、团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”<sup>[1]</sup>。2014年中国政府工作报告指出,“必须推进社会治理创新,注重运用法律方式,实行多元主体共治”,“更好发挥社会组织在公共服务和社会治理中的作用”<sup>[2]</sup>。习近平总书记也强调,“必须继续推动科学发展、促进社会和谐,继续改善人民生活、增进人民福祉,完成时代赋予的光荣而艰巨的任务”<sup>[3]</sup>。实现社会和谐和人民幸福,离不开基层社区服务体系的建设和专业社会工作的有效介入,那么社区治理中社会工作的应然角色是什么?为什么要充任这些角色?如何充当这些角色?面对新形势的要求如何有效发挥专业服务团队的积极作用?如何化解社区互助意识淡薄、居民参与不足、专业服务相对不足等突出问题?针对这样的议题,笔者以理论与实践相结合为基础,着重对以下几种应然角色进行分析、探讨与阐释。

一、提供专业服务,充当社区治理的参与者  
社区治理就是对社区合作网络的共同管理,社

会工作部门及其工作人员是其重要的参与者,同时发挥着举足轻重的作用。社会工作提供的专业服务,“能够回应广泛成员的需要,解决众多居民日常生活中遇到的困难和问题”<sup>[4]</sup>;能够把居民组织起来参与集体行动,“与多元建设者一道参与面对面的讨论、协商与行动,通过集体力量来改善生活环境和品质,不断提高专业介入的能力和水平”<sup>[5]</sup>。作为注重专业方法、程序与技巧的活动,社会工作在参与社区治理的过程中同样把建立关系、收集资料、制订计划、采取行动等作为自己的工作重心和专业要求,参与协调、调查设计、咨询服务、能力促进和权益维护是其基本角色和功能<sup>[6]</sup>。社会工作的专业定位并不是强调采用孤立、静止、片面的方式来处理和看待问题,而是强调更加广泛的社区参与,注重实现成员的共同参与和直接交往,不断培养社区共同的价值观念,塑造共同的参与精神和集体文化<sup>[7]</sup>。专业的介入不仅体现了自身实际又可以有效地参与到社区治理的过程中,不断提升公民的参与程度。在能够很好地实现持续善治的社区里,社区居民的集体感、归属感和价值感将会与日俱增,反之,则自主参与的下降会排斥已经被边缘化的弱势群体,引发更为严重的社区问题。

当前,要想更好地提供专业服务、充当社区治理的参与者,必须从以下几个方面着手。其一,开发人才资源。发展专业社会工作人才队伍,提高服务人员专业素质,增强社区工作者的能力水平,建构强大

\* 收稿日期:2014-12-12

基金项目:福建省教育厅2010年人文社科研究项目“加快社会工作职业化进程的途径研究”(JA10180S)

作者简介:王瑞华(1971-),男,河南息县人,集美大学教授,研究方向:社区服务与社区治理。

的社会服务团队,保证更多优秀人才能够有效地参与到社区治理中。促使更多社会工作专业的毕业生加入到专业的社会工作部门就业,建立卓有成效的人才吸纳机制,激励现有在岗人员不断参加形式多样的培训、交流和学习,从组织内外等多个维度来吸引服务人才。其二,增设专业岗位。新增具有法人资格的注册机构,促进更多专业服务机构的发展和壮大,保证在有社区需求的地方就有专业社会工作部门提供服务。在民政部门、街道、社区、企业及其他团体中新增社会工作科室,在组织内部合理增设专业服务岗位,为有效参与社区治理搭建岗位平台。其三,注重专业方法。使用个案工作、小组工作、社区工作等直接介入方法,面对面地解决纷繁复杂的社区问题,使直接介入的成果能够十分有效明显地呈现出来,不断提升社区居民的支持和认同度。注重利用社会工作行政等间接介入方法来参与社区治理,利用强大的行政手段和政策工具促进更多问题的妥善解决。其四,遵循专业程序。遵循社区服务规律,按照实际服务过程的先后顺序和内在规律来开展工作,反对违背常理和流程的任意行为。把接案、访谈、介入、转介和评估等介入程序连为一体,按照社区工作的时序环节来开展工作,不断使介入流程更加科学化、有序化和规范化。其五,提高参与成效。抓好时间管理,树立效率意识,在参与社区治理中力争做到及时、快速、有效地完成工作,把时效观念落在社区服务之中。注重节约资金、物资和资源成本,最大限度地减少浪费现象,力争“少花钱、多办事”,把社区治理效率的提升放在节约成本和增加产出的多维思考之中。

## 二、倡导互助合作,作为多方联动的促进者

社会工作的使命就是建构合作网络,整合社区资源,使服务对象获得社会支持,促使各种复杂的问题得到良好解决。社会工作在社区治理中的实施,就是促进多方力量积极行动起来,“通过采取集体行动,把不同组织之间以及居民之间的互助合作精神付诸实践,达到、促进和实现社区整合的工作目标”<sup>[8]</sup>。社会工作强调协调多方力量之间的关系,“提高社区居民的自决能力与合作意识,协调参与各方以避免冲突、混乱和失衡,优化社区治理的决策机制”<sup>[9]</sup>。通过专业介入,“多方力量就能及时参与社区行动,加强、发展和改进社区制度,促使在自救自助之余,各方都能够承担更多的责任和义务”<sup>[10]</sup>。“社会工作能够提高社区内聚力,在社会秩序范围内

使无助者能够正常生存和发挥功能”<sup>[11]</sup>,“为相互支持提供公共保障和社会资源”<sup>[12]</sup>。其根本宗旨就是根据居民的愿望,并在多方力量的相互配合下,使每个部门和单元的发展都成为整体发展的一部分。随着社区问题变得越来越复杂,各种类型的企业、非营利性组织和志愿团体都需要采取联合行动,扩大范围,建立精诚合作的网络,使社区居民生活在一种和谐融洽的社会环境中。

当前,要想更好地倡导互助合作、作为多方联动的促进者,必须从以下几个方面来着手。其一,培养互助精神。坚持人道、人文、人情、仁义、仁爱的专业精神,把社会工作价值原则贯彻在助人的行动中,倡导居民之间要互敬互爱、互帮互助、乐于奉献,让关爱的阳光普照在社区的每一个角落。弘扬利他主义行为,明确社区治理人人有责,促使互助精神不断得以发扬光大。其二,强化社区意识。坚持社区本位,时刻从社区整体角度来思考、分析和解决问题。明确社区是特定人群的生活共同体,增进居民的社区情感,促使社区治理的参与各方都能形成强烈的社区主义情怀,并且愿意为共同问题的解决作出不懈的努力。其三,建构合作网络。坚持在彼此平等、合作、互惠的基础上分享社区公共权力,利用集体智慧来解决彼此面临的共同问题,众志成城,团结合作。建构多中心的行动体系,将参与合作的各方力量定位为反思理性的“复杂人”,克服单一组织或个人理性的不足、资源的短缺和力量的局限。其四,加强沟通协调。利用社会工作的专业技巧和方法来增进沟通协调,消除社区治理过程中的认知障碍、差距和鸿沟,减少参与各方的冲突、不和睦及不和谐的状态,使参与者都能换位思考,达到人与人之间更深层次的理解。优化沟通媒介,改进沟通方式,提高沟通水平,搞好信息传递和情感交流,在信息共享的基础上形成和谐相处的好局面。其五,采取集体行动。从社区问题、服务提供、会议交流、突发事件、调查研究等多个方面介入社区治理的过程中,利用举办活动、组织培训、展览参观、卫生清洁、义务值班、动员居民等集体行动的方式来开展专业介入工作。明确集体行动目标,搞好规划设计,协调各方资源,坚持集思广益,搞好分析评估,不断提高集体行动成效。

## 三、提供决策建议,充任社会政策的影响者

如果期望社会工作能够在更大范围内、更深层次上解决问题,必须把行政手段的广泛使用作为介入社区治理的基本途径,通过影响社会政策的制定

和执行来保障善治局面的形成和维系。行政手段“能对社会政策、社会条件和社会服务进行分析,为政府决策提供意见和建议,在现行体制下改变不公平的政策方案,建立更加公正合理的新秩序”<sup>[13]</sup>。社会工作机构可以通过直接或间接的方式参与到政府政策制定与执行的过程中,提高公共决策的科学化、民主化和规范化水平,使社区治理可以有良好的社会政策作支持。在国外,“社会政策的产生和发展,一开始并不是政府的自觉行为,而是多种社会力量不断在法律和权利的框架下,自下而上争取自身权利的结果”<sup>[14]</sup>。在国内,随着专业社会工作的发展和壮大,人们的愿望和要求正日益成为政府决策的重要依据,这也使得人们越来越多地参与到公共决策的过程之中。党和政府始终把以人为本作为贯彻落实科学发展观的核心立场,始终把实现好、维护好和发展好最广大人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,坚持“多谋民生之利,多解民生之忧”<sup>[15]</sup>,为社会工作的发展开辟了十分广阔的道路。

当前,要想更好地提供决策建议、充任社会政策的影响者,必须从以下几个方面来着手。其一,提供决策信息。充分调查了解社区民意,及时向决策部门反映民生疾苦,查明社区治理的关键问题,使相关主管部门能够把社区问题及时纳入政策议程之中。建立社区信息搜寻和反馈渠道,使基层行政部门能够更多更好地倾听群众呼声,使之在决策制定的过程中能够更好地坚持群众路线。其二,参与决策咨询。通过座谈、交流、研讨、书面建议、电话告知、电子邮件沟通等多种形式的咨询与建议工作,为决策部门提供决策方案等方面的建议,寻求社区问题的理性解决之道。充当思想库、政研员和基层智囊的咨询者角色,使决策部门按照科学的决策方法来制定社会政策方案,使全体政策相关人员都能达成各自的预定目标。其三,出席政策听证。参加决策部门召开的政策听证会,充分吸纳专业社会工作部门对如何解决社区问题的意见、看法和观点,使社会政策制定者明确各种政策方案的优缺点,从而实现扬长避短。促使决策部门听取多方参与者的看法,明确社区建设各方力量的核心主张,以便能够充分调动各方的积极性。其四,号召居民参与。促进更加广泛的居民参与,使社区居民能够和基层决策部门面对面地交流意见。按照社会工作的价值理念来动员社区居民参与其中,使决策者能够更好地做到科学决策、民主决策和依法决策,全面提高公共决策的

规范化和法治化水平。其五,评估运行的成效。从专业社会工作角度来评估社会政策的制定、执行和运行过程,使主管部门能够全面了解政策运行的效果,杜绝政策评估中的功能虚化和走过场现象。坚持全面评估、多主体评估,切实减少决策失误、执行走样、监控乏力、政策终结和途径不畅等现象,更有效地发挥社会政策的强大功能。

#### 四、追求战略结果,成为高效服务的管理者

社会工作是社区合作网络多中心格局中起组织协调和直接服务作用的专业力量,必须积极地把前瞻性构想及时延伸到执行领域,努力追求战略结果的实现。“就实质而言,治理就是多方力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统”<sup>[16]</sup>，“是在相依存的环境中管理共同事务的持续过程”<sup>[17]</sup>，“是对急剧变迁的不确定性环境的能动适应”<sup>[18]</sup>。社会工作部门必须能够对瞬息万变的外部环境作出灵活的反应,通过战略管理的过程使专业介入得以发展、壮大和进化,把社区治理的愿景转化为美好的现实。面对未来环境的限制性、关联性和不确定性,必须把注意力转移到服务质量的提高、管理目标的实现和专业介入的发展方面,更好地肩负起自身的使命、职能和角色,做到资源节约并且结果最好。从理论上讲,战略注重规划、重点和目标,管理注重结果和效率,战略管理则注重战略结果的实现;从实践上看,随着社区建设运动的深入推进,如何更加有效地搞好专业社区服务工作成为摆在工作部门面前的重要课题,社会工作必须实现从粗放到集约、从统一到多元、从低效到高效的积极转变,以便能够创造更多的社会价值。

当前,要想更好地提供决策建议、充任社会政策的影响者,必须从以下几个方面来着手。其一,搞好战略定位。明确自身介入社区治理的目标取向,洞悉合作伙伴的价值追求,搞好自身的战略规划,明确专业介入的未来规划。细化专业介入的目标、任务,把战略定位转化为可以执行的具体策略,把长远目标与近期目标有机结合起来。其二,明确战略重点。把社区的和谐、文明、平安、祥和作为专业介入的重点,抓住事关社区治理的突出问题,最大限度地减少社区治理中的不和谐因素。利用战略分析工具为专业介入制造焦点和提高洞察力,明确自身核心使命和工作重心,集中精力做好本职工作。其三,抓好战略执行。积极把前瞻性构想有效贯彻到执行领域,把既定的战略规划与具体的时间、地点、人员、物资、

资金、技术等方面的资源条件结合起来,把战略思维与战略行动有机结合起来。以社会工作的实际情况和社区发展的现实需要为出发点,立足眼前社区治理的客观现实,实现原则性与灵活性、刚性与弹性的有机统一。其四,强化环境管理。搞好环境分析,查明环境中的机遇与风险,抓住社区治理中的有利因素,规避和化解隐藏在环境中的危机与风险。把连续性假设与非连续性假设有机结合起来,明确环境中不可预知的因素,通过多种环境分析工具进行研判,以便在专业介入中更好地趋利避害。其五,追求战略结果。围绕战略目标来狠抓战略实施,将规划、实施、检查、行动四个方面有机结合起来,不断搞好战略评估、实施与修订,使战略规划与战略实施更加符合理性与科学的要求。把战略管理多个方面的职能有机结合起来,为实现良好的战略结果而作出更加积极和不懈的努力,在坚定目标、检查纠偏、组织协调和注重管理中不断取得更高的工作绩效。

### 五、推进社区改革,争做发展创新的倡导者

社会工作的职责和使命是通过社区策划、社区行动、社区发展等实务模式来满足居民改变现状的良好愿望,促进社区面貌向积极方向改变。邓小平指出,“改革促进了生产力的发展,引起了经济生活、社会生活、工作方式和精神状态的一系列深刻变化”<sup>[19]</sup>。江泽民也指出,“不改革,不进行体制创新,很多问题的解决就没有出路”<sup>[20]</sup>。胡锦涛还指出,“制约科学发展的体制机制障碍躲不开、绕不过,必须通过深化改革加以解决”<sup>[21]</sup>。习近平也深刻指出,“必须体现时代性、把握规律性、富于创造性”,“不断增加工作的科学性、预见性、主动性”,“不断在工作中打开新局面”<sup>[22]</sup>。从社会工作的角度看,社区治理不能安于现状、固步自封、停滞不前,不能用一成不变的眼光来看待不断发展着的社区建设,必须在与时俱进中不断开创专业介入的新局面。社会工作是一个强调改革、发展和创新的专业服务领域,其中改革、发展和创新是解决一切问题的关键所在,只有彻底实现社区层面的移风易俗和破旧立新,才能更好地建构社区问题的责任分担格局,促进各种复杂问题不断得以妥善解决。

当前,要想更好地推进社区改革、争做发展创新的倡导者,必须从以下几个方面来着手。其一,坚持与时俱进。随着时代的发展,要不断改变自身的行为模式,在坚持社会工作价值原则的前提下不断更新思想认识。要明确社区治理的实践没有止境,理

论跟进没有止境,专业介入的探索也没有止境。始终走在时代前列,不断学习新的理论知识,不断了解和研究在社区工作中遇到的新情况和新问题,坚持用发展的眼光来看待专业介入的新实践。其二,推动自身改革。改进自身的机构、分工、职责、人事和行为,不断优化组织机构,合理进行内部的部门划分,不断理顺职能关系,强化和发展自己的专业服务团队,按照专业介入程序来更新专业介入模式。把改革视为源泉、根基、动力和灵魂,在重建、重塑、重构、重组、重思中不断进行变革和调整。其三,发展社区服务。坚持用发展的眼光来看待社区服务的问题,不断把社区服务事业推进到一个更新的阶段和更高的水平,促进社区工作现实从低级专业化向高级专业化的转变。实现社区组织、社区文化、社区工作的全面发展,在促进良好社区文化形成的基础上不断实现社区服务的大发展和大繁荣。其四,优化治理格局。坚持党委领导、政府主导、企业赞助、社会协同、各司其职、各负其责,大力发展党的社会工作、政府的社会工作、民间社会工作等各种类型的社会工作,发挥各个部门及其工作人员的动态比较优势。坚持多中心、多主体、多部门共同参与解决社区居民的问题,建构新的责任分担格局,搭建新的社区服务平台,提高多个方面的积极性、主动性和创造性。其五,不断开拓创新。坚持解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新,做到永不僵化、永不停滞、永不懈怠,把改造客观世界与改造主观世界有机结合起来,不断有所发现、有所创造、有所前进。做到敢想、敢闯、敢试、敢为、敢拼,善于使用创新思维和创新方法,不断开创社区和谐发展的新局面。

### 参考文献:

- [1] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[M].北京:人民出版社,2012:38.
- [2] 李克强.政府工作报告——2014年3月5日在第十二届全国人民代表大会第二次会议上[M].北京:人民出版社,2014:28.
- [3] 习近平.紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神[M].北京:人民出版社,2012:10.
- [4] Phillip Fellin.The community and social workers[M].Itasca,IL:F.E.Peacock Publishers,2001:70.
- [5] Peter Baldock.Community work and social work[M].London:Routledge and Kegan Paul,1974:18.
- [6] 王思斌.社会工作概论[M].北京:高等教育出版社,2006:145.

- [7] 夏建中.社区工作[M].北京:中国人民大学出版社,2009;8.
- [8] M. Ross. Community organization: theory, principles and practice[M]. New York: Harper and Row, 1973: 34-35.
- [9] A. Dunham. The new community organization [M]. New York: Thomas Y. Crowell Co, 1970: 4.
- [10] G. Bragger. Community organizing and development [M]. Columbus: Merrill Publishing Company, 1987: 55.
- [11] Walter I. Trattner. From poor law to welfare state [M]. New York: Free Press, 1989: 27.
- [12] David A. Hardcastle, Patricia R. Powers, Stanley Wenocur. Community practice: theories and skills for social workers [M]. Oxford: Oxford University Press, 2011: 103.
- [13] D. N. Thomas. The making of community work [M]. London: George Allen and Unwind, 1983: 109.
- [14] 谢志强, 李慧英. 社会政策概论 [M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2005: 25.
- [15] 中共中央文献编辑委员会. 关于认真学习宣传贯彻党的十八大的通知 [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 7.
- [16] D. Kettle. Sharing power: public governance and private markets [M]. Washington D. C.: Brookings Institution, 1993: 22.
- [17] Walter J. M. Kickers, Erik-Hans Killing. Managing complex networks: strategies for the public sector [M]. London: Sage Publications, 1997: 3.
- [18] J. M. Bryson. Strategic planning for public and nonprofit organizations [M]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995: 5.
- [19] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 237.
- [20] 江泽民. 论“三个代表” [M]. 北京: 中央文献出版社, 2001: 67.
- [21] 胡锦涛. 在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2011: 18.
- [22] 习近平. 在中央党校建校80周年庆祝大会暨2013年春季学期开学典礼上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2013: 6-7.

## The Role Orientation of Social Work in Community Governance

WANG Rui-hua

(Law School, Jimei University, Xiamen Fujian 361021, China)

**Abstract:** Under the current circumstances of community service development, the role of social work in community governance should be orientated as providing professional services, advocating mutual help and cooperation, offering decision-making suggestions, pursuing strategic outcomes and forwarding community reform, all of which are its core functions. Correspondingly, social workers should play such professional roles as participants of community governance, promoters of multi-joint action, influences of social policies, managers of efficient service and advocates of development and innovation so as to enhance the effectiveness of community governance.

**Key words:** community governance; social work; role orientation

(编辑: 张文渲)

# 社区治理中社会工作的角色定位

作者: [王瑞华, WANG Rui-hua](#)  
作者单位: [集美大学法学院, 福建厦门, 361021](#)  
刊名: [太原理工大学学报 \(社会科学版\)](#)  
英文刊名: [Journal of Taiyuan University of Technology \(Social Sciences Edition\)](#)  
年, 卷(期): 2015(1)

引用本文格式: [王瑞华, WANG Rui-hua 社区治理中社会工作的角色定位](#)[期刊论文]-[太原理工大学学报 \(社会科学版\)](#) 2015(1)