

◆ 主编 徐中振 李友梅

社区

SHEQU QUNZHONG GONGZUO DE XINTANSUO

群众工作的

新探索

——上海市五里桥街道社会工作案例集



上海大学出版社

社区

SHIQU QUNZHONG GONGZUO DE XINTANSUO

群众工作的

新探索

◆ 责任编辑：孙国亮 焦贵平

◆ 封面设计：孙 敏

ISBN 978-7-81118-167-8



9 787811 181678 >

定价：24.00元

上海大学社会发展研究中心资助

社区群众工作的新探索

——上海市五里桥街道社会工作案例集

主编：徐中振 李友梅

上海市社区发展研究会
上海大学社会发展研究中心
上海市五里桥街道党工委、办事处

图书在版编目(CIP)数据

社区群众工作的新探索:上海市五里桥街道社会工作
案例集/徐中振,李友梅主编. —上海:上海大学出版社,
2008. 2

ISBN 978-7-81118-167-8

I. 社… II. ①徐…②李… III. 社区-社会工作:群众
工作-经验-上海市 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 003833 号

责任编辑 孙国亮 焦贵平

封面设计 孙 敏

技术编辑 金 鑫

社区群众工作的新探索——上海市五里桥街道社会工作案例集

徐中振 李友梅 主编

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 66135110)

出版人:姚铁军

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海市华业装璜印刷厂印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 6.5 字数 157 千

2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷

印数:1~2100

ISBN 978-7-81118-167-8/C·078 定价:24.00 元

本书编委会

主 任：徐中振 李友梅

成 员：施 凯 徐中振 李友梅

卢汉龙 徐永祥 沈关宝

叶月萍 顾跃英 俞厚未

序/言

PREFACE

(一)

众所周知,我国曾经长期处于计划经济的时代。其时,国家通过高度集权的行政权力体系控制着全部经济生活、政治生活和社会生活领域,企业、学校、医院等各类组织均成为国家权力的一个个下属“单位”,政府与企业及其他组织的目标高度一致,组织职能严重混淆。这就决定了我国一直无法产生现代意义上的功能分化的市场、企业、社会、社区和社会组织。

1992年邓小平南方谈话发表以后,我国确立了社会主义市场经济体制的目标,由此加快了以“政企分开”、“社企分开”、建立现代企业制度为核心的国有企业改革步伐。政企分开的实质是要解决“政企不分”、“以政代企”的体制弊端,重点是解决政府和企业之间职能混淆、政府随意干预企业经营活动的问题,使企业和政府在市场体系中各尽其能、各得其所。社企分开的实质则是解决“社企不分”的体制弊端,将原来国有企业过于沉重的社会服务、社会管理职能剥离出去,便于企业轻装上阵参与市场竞争。在这种情况下,国家及其通过国有企业对职工无所不包、无所不管的社会管理与社会服务职能,不可避免地需要剥离和转移出去,而国有企业职工的“单位人”属性也不可避免地需要向“社会人”属性转变。随之

而来的问题是,国家和企业所转移和剥离出来的那些社会管理与社会服务职能由谁来承接?显而易见,在当时我国的社会改革尚未起步、各种各类非政府组织(NGO)和非营利组织(NPO)尚未发育起来的条件下,承接上述管理与服务职能的最佳角色只能是社区。

另一方面,随着城市下岗和失业群体的扩大、老年人口的增加、人口流动的加大以及居民对居住环境要求的提高,社区层面上的社会管理与稳定的任务日益吃重,政府管理的重心也日益下沉。与此现状形成鲜明对照的是,此时的城市行政管理权限大多仍滞留于市和区两级政府的手中,继续实施的是自上而下、集权式的、纵向条线管理为主的行政体制,而直接面对社区和居民的街道办事处则严重缺乏行政的综合协调和管理权限。显然,这种传统的城市管理体制,既无法担当国企改革保障者的角色,也无法适应城市社会管理重心下移的新形势。正是在这种情况下,上海市于1994年率先在全国开展了包括社区服务、社区管理、社区工作、社区自治等在内的全面的社区建设实践。紧接着,全国其他地方也积极开展了社区建设。通过社区建设,企业剥离出来的社会服务与社会管理的职能比较顺利地转移到了街道办事处及其所属的社区。与此同时,各地几乎都采纳了适应这种转移的社区管理体制,即“两级政府、三级管理、四级网络”的体制,尽管其形式各不相同。

“两级政府、三级管理、四级网络”体制的重点是,将市和区两级政府及其有关职能部门的权力下放或者分权给街道办事处,赋予街道办事处对社区管理的“准政府”的权能,变过去“以条为主,以块为辅”的行政体系为“以块为主,条块结合”的体系。同时,该体制还赋予街道办事处诸多权责,如设置社区服务中心等事业单位、监督区级政府职能部门派出机构工作状况、审批社区民间社团等,赋予居委会(许多地方目前改称社区委员会,居委会干部改称

社区工作者)对居民小区进行行政管理和有关社区服务的部分权责。

十年来社区建设的实践表明,“两级政府、三级管理、四级网络”与以往旧的城市管理体制相比具有明显的优势:其一,加强了政府在社区管理和 service 第一线的人力、物力和财力的投入;其二,初步理顺了政府在基层社区行政管理上的条块关系,有利于发挥第三级即街道办事处社区建设的积极性和创造性,有利于提升政府的行政权威与效能;其三,有利于居委会干部安心和专心于社区工作事务;其四,有利于党和政府对基层社区的刚性控制。正因为此,这一时期的社区建设搞得轰轰烈烈,既为社会主义市场经济体制的确立创造了有利的条件,也使得社区的卫生保洁、生态绿化、精神文明、社会保障、治安状况以及社区自治等获得了显著的改观。

(二)

但毋庸置疑的是,十年来我国城市的社区建设模式也存在着明显的结构性缺陷。通过对各地的实际考察和调研,我们发现,这种结构性的缺陷主要表现在以下几个方面:

第一,行政全能主义的体制性弊端仍然非常突出。在社区这个平台上,政府与社会之间缺乏明确的分工,政府几乎包揽了社区建设与社区管理的一切事务。其结果是,多样化的社区事务基本上变成了单一的政府事务;管理社区事务的行政机构及人员(含政府下属的事业单位)的扩张冲动难以抑制;社会自身所需要的各类社区居民的自组织以及非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)难以发育和发展起来;从“单位人”逐步变成“社会人”的居民,非但没有弱化反而进一步强化了对政府的依赖。可以说,目前这种政社职能混淆的社区管理体制,必然以政府背负愈趋高昂的经济、政治

和道义等方面的成本和风险以及行政效能的低下为代价,必然以抑制社会发育以及社区居民、各类社会组织共同参与社区建设之机制的生成为代价。

第二,基层政府在社区建设、管理与服务实践中的职能和角色错位严重。一方面,社会职能有限的政府仍在扮演无限政府的角色,越位包揽了许多不该管也难以管好的、本该由非政府组织承担的社区事务,如直接领导、指挥和考核居委会的工作,直接组织各种社区文化活动和公益型慈善活动等。另一方面,政府职能的缺位现象十分突出,如本该由政府直接承担的征兵、计划生育、社会治安等职能一直不能“沉底”下去,却交给居委会扮演“二政府”的角色;习惯于对居委会的政治领导和业务指挥,不会或不习惯于对居委会及其他居民组织的政策“指导”。此外,本应由各级政府承担的 NGO、NPO 发育发展的政策引导职能和公共社会服务所需的公共财政职能,至今没有引起政府应有的重视。由于上述行政职能的越位和缺位,政府在社区事务中不得不同时行使运动员和裁判员的职责,不得不同时扮演政策的制定者、实践的组织者、服务项目的提供者 and 问题的裁判者等多种相互矛盾的角色。

第三,社区的单位化倾向愈益严重,日益蜕变为一个什么都得管的、“小而全”的、行政化色彩浓厚的“单位化社区”。这种单位化特征突出地表现在,各级政府以及半官方的群众组织(工会、共青团、妇联等)纷纷将一些行政事务和一些专业性很强的社会福利和社会服务事务“下放”给社区内的组织,如居委会这个只有 5~7 个成员的组织就承担了多达 10 个大类 100 项以上的、需要政府考核的任务(尽管目前一些地方将原来的居委会改称为“社区工作站”或“社区服务站”等)。对此,一些社区工作者或“居委会干部”乃至街道官员戏称道:“社区是个筐,什么都往里面装”,“突击工作经常做,经常工作突击做”(详见拙作:《社区发展论》,第 244~246 页,

华东理工大学出版社 2001 年版)。事实上,社会分工的客观法则、街道办事处以及居民组织等社区内的组织及其人力和物力,决定了社区自身不应该也无法将这些性质各异、内容杂多的社会职能和事务承揽于一身,尤其是专业性强的行政事务和社会事务。此外,社区的单位化现象又使得我们目前的社区具有强烈的排外性,凡社区外的或者说体制外的、而社区居民又急需的各类专业社会服务组织则很难介入社区发展的实际进程。

第四,社区工作和社区服务的模式,基本上仍然滞留于粗放的、经验主义的运作阶段。由于体制上的政社不分和非政府的专业社会服务组织尚未发育起来并形成一定的规模,故社区工作至今未能成为一种专业化的、受人尊重的社会职业,导致社区服务人员的职业声望一直徘徊在极低的水平(许欣欣:《从职业评价与择业取向看中国社会结构的变迁》,《社会学研究》2000 年第 3 期)。这样,社区工作职业必然难以吸引大批高素质的专业人才,社区服务不得限于经验型的工作或简单的劳务活动,无法提供社区居民迫切需要的各种公益型、非营利的或微利的专业社会服务。由此,居民自然难以提升其对社区的依赖感、归属感和认同度。

如果说,在我国市场经济体制建立的初期,“两级政府、三级管理、四级网络”这种单一的行政全能主义体制尚可以维持社会管理和社区建设进程的话,那么,在我国现代化即将起飞的今天,在社会发展的任务日趋重要、社会管理的难度日趋加大的情况下,这种具有结构性缺陷的体制和模式则是难以为继了。为此,必须用改革创新的精神,建构与现代化进程相适应的现代社会和现代社区的新体制、新模式。

(三)

之所以说现代社会工作制度是我国城市社区体制创新的必要

条件,这是由社会工作的本质与功能所决定的。

专业社会工作是世界工业化和现代化的必然产物。它既是一门关于“助人自助”的学科和专业方法,又是一种有效的社会管理、社会保障和社会服务制度。其领域广泛涉及社区、学校、医院、救助机构、福利机构以及企业、监狱、法院,等等。其工作对象涉及所有需要社会支持和社会帮助的人群,尤其是各种弱势群体、边缘群体和问题人群。其本质功能在于预防解决社会问题,整合社会矛盾,减少社会犯罪,实现个人与社会的和谐关系,提升社会福利与社会保障的水平,维护社会的稳定与进步。

纵观当今世界,包括发达国家、新兴工业化国家在内的大多数国家和地区均已建立了社会工作制度。从结构上来看,制度层面的社会工作主要由三大要素构成:(1)政府与社会组织的分工合作。按照“政社分开”原则,政府负责非行政领域的社会管理与社会服务的政策指引、法律监管,而非营利的社会工作机构则主要承担具体的社会管理和社会服务的项目,并接受政府的监管。(2)用以购买社会服务的公共财政体系。政府在每一财政年度,根据社会管理事务和社会服务需求的实际,通过招标或谈判的形式向非营利机构(主要是社会工作机构)购买服务,而社会工作机构则通过竞标或谈判的形式获得这些服务项目,即提供服务。(3)专业化、职业化的社会工作体制。由于社会工作是一项专业性很强的职业,如同律师、医生一样,所以社会工作者必须经过专业培训并获得专业资格证书或注册后方能执业。

根据发达国家和地区的成功经验以及我国城市社区已有的实践来看,社会与社区的管理或治理主体,仅仅依赖政府是远远不够的;高效能的管理或治理有赖于政府、非政府机构和居民之间的分工合作及其共同参与。就非营利的专业社会服务(如虐待儿童和妇女的保护及辅导、边缘青少年的帮教辅导、失业人群的社会支持

网络构建、精神病患者的社会康复、孤寡老人的社会照顾、问题居民的社会矫正等等)而言,政府不可能直接在社区从事这类服务,社区自身也不可能提供这类常规性的专业服务,主要是政府通过购买服务以及非政府组织(NGO)和非营利组织(NPO)提供服务的模式来实现。而这些 NGO、NPO 则大都是以专业社工为主体的、专门从事社会服务的机构。

就我国社区建设的实践来看,引入现代社会工作制度,既是建设现代社会管理体制和社区发展模式的必然要求,也是提升整个社会文明和社区服务水平的必由之路。

第一,社会工作将为基层社会的管理体制改革和 NGO、NPO 的培育提供有效的看得见的抓手。今后,我国社会管理体制改革的方 向之一,就是以“政社分开”为原则,切实转变政府的社会职能,既要进一步剥离政府包揽的或直接从事的社会服务职能及部分社会管理事务,又要积极培育和发展各类专业性的 NGO、NPO 组织。在这方面,从事专业社会服务的社会工作机构无疑是这一改革的重要平台和抓手。作为政府可以放心和称心的合作伙伴,它既能够承接政府剥离或转移出来的那部分社会服务职能和社会管理事务,又能够为政府大力培育和发展 NGO、NPO 提供成功的经验和样板。从上海市已建立的禁毒、社区矫正和青少年事务等三大市级专业社团、浦东新区的多所专业社工机构以及卢湾区五里桥街道的实践来看,引入社会工作制度,不但有利于政府职能的转变,提高社区服务与管理的效能和质量,也有利于民间专业社会组织的培育和发展。

第二,专业社会工作机构参与社区建设,将促进政府逐步确立公共服务的理念和公共财政体系的建立。社区社会服务的发展,专业社会工作的发育和成长,都离不开政府购买服务的体制和政策。引入社会工作制度,必将打破长期以来且至今仍在的、政府集

权的计划建设财政体系,有力促进公共政府理念的确立和公共财政体系的建立,完善政府的社会职能,提高政府在现代化进程中的权威。

第三,专业社会工作介入社区建设,可以跨越当前的社区单位化陷阱,有效调动各类资源,为社区居民提供各种急需的专业服务,包括社会福利、社会保障、社会支持、社会维权、社会辅导等。在社会竞争日趋激烈、人际关系日益淡漠的现阶段,这些专业服务不仅可以直接满足居民的一些迫切需求,改善居民的生活方式,有效地帮助弱势群体、边缘群体实现自助自立,而且可以用其特有的柔性方式预防和解决社会问题,化解社区矛盾与冲突,更好地维护社会的稳定。

第四,社会工作介入社区建设,将有助于社区工作队伍的职业化和专业化,切实提高社区工作者的素质、工作能力和社会声望,从而吸引大量优秀的高素质人才加盟社区的社会服务与社会管理的实践,为社区的可持续发展提供人才保障。

(四)

早在 20 世纪 90 年代中期,卢湾区五里桥街道就是上海市乃至全国开展社区建设的典范。笔者曾经在 1995 年底、1996 年初参与了五里桥街道社区建设实践的调研和总结工作,至今仍然清楚记得,“两级政府、三级管理、四级网络”的社区建设体制就是以五里桥街道的模式总结提炼出来的,当时的市委书记黄菊同志还亲临五里桥视察,1996 年初的上海市城区工作会议还专门介绍了五里桥街道的成功经验。此后,全国各地许多城市都组团到五里桥街道考察和学习。从这个意义上可以说,五里桥街道确实为 90 年代全国的社区建设做出了重要的贡献。

21 世纪初,鉴于“两级政府、三级管理、四级网络”社区建设体

制所存在的行政化弊病,五里桥街道党工委和办事处又积极推动民间组织的培育和发展。他们除了扶持社区健身、文化和休闲类民间团队以外,还扶持了慈善公益性民间组织——城市共助会的发展及运作。这个组织可谓是我国第一个草根性的慈善救助机构。近三年来,他们又主动在社区工作事务中引入社会工作制度。所有这些创新社区建设体制的举措,对完善社区管理、推动社区社会服务迈上新台阶发挥了令人瞩目的成就。

2006年10月,中共十六届六中全会明确提出了“建设一支宏大的社会工作人才队伍”的方针。根据这一方针,中央十四个部委和许多省市都在积极开展调研工作和制度设计。社会工作的专业化和职业化以及公共财政支持体系的构建,已是和谐社会建设的一项紧迫课题。在社会工作制度构建及人才队伍的建设过程中,五里桥街道的经验无疑又可以为全国的探索提供富有价值的参考。同时,在这个建设过程中,五里桥街道的社区社会工作模式无疑也面临着重要的发展机遇和挑战。

这里,结合党中央的要求和我国社会管理体制改革、公共服务模式创新的趋势,就五里桥街道社会工作的发展提四点不成熟的建议:

第一,坚持社会工作人才队伍专业化和职业化的原则,处理好“存量”和“增量”的关系。这里所谓的“存量”,是指已经从事类似社会工作的人员。要选送他们到高校社会工作系培训,并要求他们在一定的时限内获得社会工作的专业证书,切实提高他们的专业工作能力和水平。这里所谓的“增量”,是指来社区工作的社会工作专业毕业生。要从岗位、收入和待遇等方面想方设法吸引优秀的社会工作毕业生前来工作。无论是“存量”还是“增量”的专业社会工作人员,其收入待遇不应低于同类、同级教师或医生的水平。

第二,建立公共财政体系,为社会工作的专业化和职业化提供切实有效的财力保障。区政府、街道两级财政应制定专门的预算,并用政府购买服务、社工主导提供服务的方式开展社区的社会管理和社会服务事务。一方面,政府的预算和购买服务的项目要充分保证社会工作者的人头经费和工作经费;另一方面,政府或政府委托第三方专业机构每年对社工及其所在的服务机构进行定期的评估。

第三,与高校社会工作系合作,根据社区的实际需求和问题,设计好社区社会工作的发展规划及项目种类。要借助专业社会工作的特殊功能,努力改变目前社区工作经验化、行政化的弊端,积极提升社区工作的水平,有效提升居民对社区的认同度和归属感。

第四,进一步转变政府的社会职能,积极建构政府与社会组织共同治理社会的“善治”架构。一方面,要按照“政社分工与合作”的原则,切实改变政府在社会管理和公共社会服务上的“越位”和“缺位”问题,真正将政府不该直接管、管不好又管不了的那些社会服务事务和管理事务转交给以社会工作者为主导的民间社会服务机构。另一方面,政府要积极培育民间社会服务机构,尤其是社会工作者为主导的社会服务机构。同时,政府要做好对这些社会服务机构的政策指引和法律监管。

徐永祥

2007.8.15

目录

CONTENTS

序 言	1
-----------	---

第一部分 社区社会工作实例

绪言	3
----------	---

实例	7
----------	---

实例一 你快乐,所以我快乐	7
---------------------	---

实例二 快乐指导员	9
-----------------	---

实例三 独居老人的贴心人	11
--------------------	----

专家点评	13
------------	----

实例四 孤儿小薛的新妈妈	15
--------------------	----

实例五 失学少年复学记	17
-------------------	----

实例六 我的一段网络友谊	19
--------------------	----

实例七 徘徊在婚姻殿堂外的准妈妈	21
------------------------	----

专家点评	23
------------	----

实例八 老曹笑容灿烂的好日子	24
----------------------	----

实例九 实实在在的便利	26
-------------------	----

专家点评	28
------------	----

实例十 浪子回头之路	29
实例十一 希望之门	31
实例十二 自食其力的饭特别香	33
实例十三 新生	35
专家点评	37
实例十四 托起“4050”人员的新生活	39
实例十五 零就业家庭的新纪录	41
实例十六 求职风波	43
实例十七 “啃老族”的转变	45
实例十八 调味人生	47
专家点评	49
实例十九 “手心手背都是肉”	50
实例二十 分房不分家	52
实例二十一 巧做和事佬	54
实例二十二 老彭的烦心事	56
实例二十三 调解——“东方一枝花”	58
实例二十四 保姆事件	61
实例二十五 防盗门改装记	63
实例二十六 鸽子的蓝天协奏曲	65
实例二十七 爱犬有方	67
实例二十八 人车之争	69
实例二十九 “老娘舅”智解垃圾难题	71
实例三十 水管争端	73
实例三十一 125吨垃圾歼灭战	75
实例三十二 大树“搬家”	77
实例三十三 矛盾，学会理性面对	79