

## The exploration research of community social work participates in the grass-roots social governance innovation

Juan Li<sup>1,a,\*</sup>

<sup>1</sup> Department of Social Work, School of Ethnology and Sociology, Inner Mongolia University, No. 235 University West Road, Hohhot, Inner Mongolia, China

<sup>a</sup>email, <sup>b</sup>email, <sup>c</sup>email

\*Juan Li

**Keywords:** Community social work, Grassroots social governance, Innovation.

**Abstract.** The major strategic task of social governance is put forward in Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the CPC, including the innovation of social governance, improving the level of social governance, improving the way of social governance. From the "social management" to "social governance", it suggests that a major change in the party and the government on the governing idea and explains the rationality from the traditional, stability of the orientation of social management to social governance. How to realizing the social management system innovation is becoming a new topic of the construction of Chinese society. This article focus on an important foothold of social governance, grassroots social governance from the perspective of transformation of social management to social governance. The process of the grassroots social governance is analyzed on the basis of existing problems and the social reality of social work involved in grassroots social management innovation. Based on this, this article founds the path of the community social work involved in the implementation of grassroots social governance innovation. And this article enriches the content and direction of community social work at the same time, provides useful path and method for grassroots social governance innovation.

## 社区社会工作参与基层社会治理创新的探索研究

李娟<sup>1, a,\*</sup>

<sup>1</sup>内蒙古大学民族学与社会学学院社会工作系, 大学西路235号, 呼和浩特, 内蒙古, 中国

<sup>a</sup>emailcs99lijuan@sohu.com

\*李娟

**关键词:** 社区社会工作; 基层社会治理; 创新;

**中文摘要.**党的十八届三中全会明确提出创新社会治理, 提高社会治理水平, 改进社会治理方式的重大战略任务, 从“社会管理”到“社会治理”, 表明党和政府在执政理念上的重大转变, “说明了从传统的、维稳取向的社会管理向社会治理转变的合理性”, 如何实现社会治理体制创新, 成为我国社会建设的一个新课题。本文从社会管理向社会治理转变的过程来聚焦社会治理的重要落脚点——基层社会治理, 进而分析基层社会治理现存的问题及社区社会工作参与基层社会治理创新的现实可能性, 在此基础上提出了社区社会工作参与基层社会治理创新的实现路径, 以期丰富社区社会工作内容与向度的同时, 为基层社会治理创新提供有益路径与方法。

## 1. 基层社会治理应需而出

在党的十八届三中全会后，我们常常听到一个既熟悉又陌生的词汇——社会治理。初听这个词，很多人的脑海里涌现了很多疑问：它和过去的社会管理有什么区别？谁治理？怎么治理？为了寻找答案，我们先来回顾下比较熟悉的社会管理吧。

社会管理一词，初听便觉有些强势和生硬，因为管理从字面上来看多为管控和统治之意，而社会管理从实施过程上来看实为“管理社会”，其管理主体为政府，管理核心为强制力量，管理客体则为社会和民众。诚然，社会管理的确带来过好处，它在维持稳定上确是一把好手。但是，在国昌民安的今天，社会更需要的是发展，民众们更需要的是满足他们多样化和更高层次需求的服务，而这一切单单依靠政府是不现实的。社会管理中的政府是无限责任的政府，它扮演的角色既不利于其民众，如易使人们养成依赖政府及其资源的习惯，进而逐渐丧失自主性和能力；也不利于其自身，政府的负担与日俱增，一旦满足不了社会各阶层的需要，协调不了各利益群体的矛盾，便会让人们认为政府是无能和不正义的。

正是由于上面所阐述的社会管理的内涵与不足之处，社会治理应运而生。社会治理的主体不一定是政府，或者更确切地说，它的主体有很多个，其中最重要的主体应当是民众，即社会各界中的人，放在社区便是指居民。社会治理的内涵范围较广，概而论之则必泛泛而谈，所以我们将目光聚焦在社会治理的基点——基层社会治理上。

所谓基层社会治理，即面向街镇、村居（社区）及相关党政机关、企事业单位、社会团体以及广大居民群众对共同生活进行的民主、公正、规范、有序的合作治理。在基层社会治理中，更强调民主参与、公平公正、协商包容等内涵，其中心任务就是要通过优化社区治理主体之间的责任关系，培育社区居民的自主性、责任性和参与性，自觉投入到对公共生活的合作管理中来，将政府的公助、各治理主体的互助与居民的自助有机统一起来，以实现社区公共利益最大化的“善治”目标，促进社区和谐与发展。

## 2. 基层社会治理的现存问题

### 2.1 各治理主体缺乏责任意识，仍较依赖政府

在之前一直实行的社会管理影响下，即使现在转换为社会治理，但人们的意识和行动依然在很大程度上陷于社会管理之中。各社会治理主体，无论是政府、还是社会、亦或是个人，大多处于不适当的角色定位之中，扮演着不适当的角色。如政府有时依然习惯性地资源注入式发展，社会（社区）与个人既缺乏治理的责任意识，也缺少治理的专业知识，因此，二者也习惯性地依赖于政府。

### 2.2 各治理主体存在组织与人际矛盾

谈到基层社会治理就必须谈谈社区，社区中的街道可以细分为两个系统：一是党的系统，即街道党委、工委，这是领导核心；二是政府系统，即街道办事处，这是权力机构。在之前对于各治理主体想象中，我们认为各个部分应是平等的合作式伙伴关系，但其实这些主体之间仍然是垂直的科层关系。虽然街道办事处和社区不存在行政上的隶属关系，但在实际工作中，街道办事处与居民委员会之间更多的是领导与被领导、命令与服从的关系。社区居委会在某种意义上已经成为街道办事处的下属机构，因为一是街道办事处对社区居委会有财政、场地等的支配权，二是居民委员会的成员由街道直接任命，所以社区居委会对政府的依赖性较强。这样，居委会名义上为社区自治组织，是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实际上却成了政府机构的延伸，这便是组织上的矛盾。而且，街道办事处、居民委员会和居民之间，还存在着相互不服气的人际矛盾。

### 2.3 治理缺乏计划性与系统性

小到个人，大到国家，要想发展就必须有计划性和系统性，无论是解决问题、预防问题、

还是促进发展，都应该以实现公共利益最大化为目标。但是，在具体的基层社会治理过程中，对公共事务的处理却着重于眼前的问题，而很少提出整体的治理和发展规划。

## 2.4 治理缺乏职业化与专业化

我将这一点放在本部分的最后，并不是因为它最不重要，恰恰是因为我认为这一点最重要，甚至我认为上面的三个现存问题可以通过社区职业化与专业化缓解或者解决。在过去，大多数社区就是解决失业与就业困难人员就业的地方，尽管现在政府一直在鼓励更年轻、更有文化素养和相关技术的人员进入社区，但是由于职业化的标准、薪酬、晋升机制与空间迟迟建立不起来，这一点并没有改善太多。所以，当前治理及治理主体依然缺乏职业化和专业化。

## 3. 社区社会工作参与基层社会治理创新的现实可能性

### 3.1 社区社会工作——基层社会治理的一个良方

看着基层社会治理的内涵，我不禁想起了社区社会工作的诸多内容，二者确有异曲同工之妙。首先，我们来弄清楚什么是社区社会工作。它的工作对象和主体都是社区和社区居民；主要工作方法为：发动和组织社区居民参与集体行动，动员和争取社区内外部资源，有计划地、系统地解决和预防社会问题；目的是：解决、预防和发展。这里的“发展”的关键一点就是社区领袖的发掘和培养。

从对基层社会治理与社区社会工作的内涵阐述中，我们可以看出二者在内涵上的相关性，这也是二者可以放在一起讨论、和有必要一起讨论的原因。但更深层次的原因是，无论是基层社会治理还是社会治理，都存在一些问题，而社区社会工作可以较好地解决这些问题，并且回答怎么治理的问题。

基于上面提到的基层社区治理的现存问题，我们可以发现，其实解决社会治理问题的有效方式就是提供专业服务、有效途径就是社区社会工作，尤其是社区社会工作地区的模式。

### 3.2 社区社会工作有助于实现社会治理多元参与的互动局面

社区社会工作者在社区中运用社区社会工作方法，组织社区居民，动员社区资源，解决社区问题，促进社区进步和发展的专业社会工作者。通过充当使能者、中介者、服务计划者和提供者、教育者、倡导者和社会活动家，推动建立政府治理、社会调节、居民自治良性互动的社会治理格局的形成。

首先，社区社会工作者可以充当使能者。通过整合社会资源、动员社会力量、促进社会参与、激发社会活力的优势，通过为社区和民众提供服务，动员组织社区成员参与社区治理活动，通过增能赋权等活动激发社区成员参与社区自治的意识和热情。

其次，社区社会工作者可以充当支持者，通过发挥其立足基层组织、引领服务群众、反映群众诉求、传递社会政策的优势，进一步强化城乡社区自治和服务功能、健全新型社区管理和服务体制、发展社区公共服务和公益事业，推动完善基层社会管理和服务体系。

再次，社区社会工作者的实践特征决定社会工作者是社会治理创新重要的实践者。通过专业社会工作者的参与，积累总结社会治理经验，为社会治理提供有益的经验与专业支持。

最后，社区社会工作者还可以发挥其倡导功能，通过政策倡导和服务传递，自下而上影响地方政府的决策，促进制度建设与社会进步。

### 3.3 专业社会工作的发展有助于实现激发社会组织活力的目标

专业社会工作的发展，必将培育一大批从事公共服务的社区社会组织。2017年民政部发

文明明确要求到 2020 年，每个社区应有 2-3 个社区社会组织。目前，我国许多地区，已经发展一大批活跃在公共服务领域的专业社区社会组织，如广东的“家综型”社区社会组织。专业社会工作服务机构回应多元化的服务需求，通过政府购买的方式，在社区居家养老问题、残疾人社区康复、家庭暴力干预、妇女儿童、司法矫正等领域开展了专业服务，为有需求的民众，提供了个性化、多元化、专业化的社会服务，探索了社会组织发展之路。专业社会工作机构的有效运作，引领了我国社会组织的成长，促进了政府向服务型政府职能的转变，搭建了政府与公众服务之间的桥梁，提高了公共服务供给的质量和绩效水平，降低了政府社会管理成本。

### 3.4 专业社区社会工作的发展有助于社会问题的解决，社会矛盾和社会风险的化解

随着社会转型与社会发展，社会需求走向多元化，管理型政府效率低下，管理型的政府很难满足居民的多元化需求。社区社会工作以专业化的社会工作机构为载体，依托专业的社区社会工作者，运用专业的技术手段在社区的公共服务领域，向社区和社区居民提供优质的专业化服务，满足公众多元化的需求，补充政府功能不足。社区社会工作通过“地区发展模式、地区社会策划模式、社会行动模式和社区照顾模式”的优势主要表现在：以社区和社区居民为案主，通过发动和组织社区居民集体参与行动，确定社区问题及其需求，调整或改善社会关系，减少社会冲突，寻求社会福利需要与社会福利资源的有效配合，以满足社区成员的需要，改善社区生活，促进社会进步；改善和调动社会资源的分配，尽可能实现社区内的公平和公正，推动社区发展。

因此，专业社会工作可以为社会治理创新提供科学的、专业的技术和方法，解决社会问题、控制社会风险，帮助人民群众有效应对自然灾害、社会灾难带来的创伤，增强人民群众抵抗风险的能力，推动完善公共安全体系，化解社会矛盾，提高人民生活质量。

## 4. 社区社会工作参与基层社会治理创新的实现途径

基于以上分析，社区社会工作在对社会治理的参与创新方面有很大帮助，主要有以下几点：

### 4.1 建构基层社会治理的新思维

基层社会治理是一个长期的过程，需要我们不断的实践和探索。为此，社区社会工作在基层社会治理的实践中，要通过试点或示范性服务与政策倡导的方式，辨析传统管理思维与社会治理思维的长处和短处，厘清基层社会治理的路径，协助基层社会治理部门树立社会治理的新思维，逐步从无限责任与管控观念中解放出来。确立以服务为导向的治理理念，明晰各治理主体的地位与责任意识，政府以公助的方式，支持、协助和配置资源，协助各治理主体对共同生活实行合作管理，形成参与性、协商性、回应性、透明性、公正性、责任性和法治性的基层社会治理思维框架，努力追求基层社会的善治。

### 4.2 嵌入治理主体的关系与认知，优化社区治理体制与生态

各级政府对社会工作作为重要的基层社会治理力量缺乏足够的认识，他们依然比较喜欢和习惯于过去充满效率的“直接管控”，而社会工作由于自身发展力量还比较弱，有的又是在政府的扶持下进入社区的，因此也比较依赖政府。在此，社会工作应做到王思斌老师所说的“嵌入式发展”。并且与各级政府、街道和社区居委会建立良好的伙伴关系，加强沟通和交流，努力形成相互支持、互相促进的合作关系。

### 4.3 重建居民的主体责任，挖掘居民领袖，使其发挥引领作用

此处若借用地区发展模式的相关理念，则我们的目标应为：建立社会或社区自助的能力、以及社会或社区的整合。为了达到这个目标，我们要做的就是让居民逐渐放下对政府的依赖，

认识到自己对于社会或社区的权利、义务与责任，增强他们对于社区的归属感，推动他们积极、广泛地参与社区事务，发现和界定自己及社区的需要和问题，并努力尝试着满足这些需求和解决这些问题。在这个过程中，要找寻和了解社区的动力在哪里？资源在哪里？领袖在哪里？如果确实没有发现社区领袖，就应在一次次的活动中培育社区领袖，因为社区领袖不仅可以协助整合社区资源，也可以起非常积极的示范和榜样的作用，更可以促进治理主体持续性的发展。

#### 4.4 强化基层治理的个性化服务

现有基层社会治理重在加强针对居民普适性需要的公共服务平台建设，这种基本的社区平台，多数社区工作人员必须守候在各自的服务平台上接待居民的来访。事实上，在基层社会治理过程中，走访千家万户，联系居民百姓和驻区单位，促进居民参与自治及相关治理主体对社区公共生活的合作治理，以及为居民提供个性化服务，应是社区工作者日常的、重要的工作。在各地的社会工作试点或示范性项目中，社会工作以个性化、精细化和专业化的服务，发挥着创新社会治理的路径、提高基层社会治理的水平的积极作用。

#### 4.5 大力推动社会工作专业人才培养，积极培育扶持民办社会工作服务机构

社会治理从其主体上而言，又可以被称为“多元治理”，因此，虽然社会治理最重要的主体是居民，但由于居民本身各方面素质和能力的参差不齐，我们国家发展出了“三社联动”（三社即社区、社会组织和社会工作专业人才），它将精英、中层组织和与民众联合起来，中层组织在其中无疑起着缓和冲突的作用，避免了精英对民众的直接控制，也削弱了民众对被精英操控的排斥感。而且上述的社会治理的现存问题，或多或少都与治理主体缺乏专业性和职业性有关，而社会工作正好具备社会治理所需的专业性。因此，推动社会工作专业人才培养和积极培育扶持民办社会工作服务机构无疑是至关重要的。具体做法如：将社会工作专业本科毕业证与职业资格证书挂钩，使该专业学生一毕业便具备相关职业能力；每年都举办全国社会工作者职业资格考试及考前辅导班，聘请高校社会工作教师授课，以提高已在岗的社会工作者的业务能力；建设民办社会工作服务机构孵化基地等。

### 5. 结语

社区社会工作参与创新基层社会治理，就是通过科学的、个性化、精细化和专业化服务回应政府对基层社会治理在理念、体制与机制方面的需要与转变，逐步确立公助的思维，走出无限责任的陷阱；促进各个治理主体明晰自己的主体地位与责任，以互敬、互助的方式凝聚社区建设与发展的正能量，积极投身到对公共事务的合作治理中来；培育居民的社会参与和个体责任，促进自助精神与能力的培养，逐步实现治理更加有序、居民更加幸福、社区更加和谐的善治目标。

### 致谢

本文为国家社科基金一般项目《社工机构参与社区治理机制研究》(18BSH019)的阶段性成果之一。

### References

- [1] Yan xia Li. Research on the ways of social work participation in innovative social governance, *Comparative research on cultural innovation*, vol.3, pp. 197-198, 2019.
- [2] Xiao jiang Wei. Research on innovative social governance path of social work, *Research on socialism with Chinese characteristics*, vol.6, pp. 81-85, 2018.

- [3] She ying Chen, Qi fan Xu. Social governance innovation and globalization: social organization, community construction and social work, *Society and public welfare*, vol.7, pp. 50-55, 2018.
- [4] Xiang mei Guan. The possibility and possibility of social work participating in social governance -- inspiration based on social work imagination, *Journal of university of electronic science and technology (social science edition)*, vol.20, pp. 50-57, 2018.
- [5] Si bin Wang. Study on social governance and social work participation in ethnic areas, *Journal of guangxi university for nationalities (philosophy and social sciences edition)*, vol.39, pp. 92-98, 2017.
- [6] Fu gui Wen. Research on ways for social work to participate in social governance in China, *Guangdong provincial party school of the CPC*, 2017.
- [7] Ji hui Zhao. How social work can participate in social governance, *Chinese party and government cadres BBS*, vol.10, pp. 96-98, 2016.
- [8] Si bin Wang. Levels and possible contributions of social work in social governance innovation, *Guangzhou social work review*, vol.1, pp. 9-19, 2016.
- [9] Qun ying Zhou, Mei xing Zhao. Analysis of social work's participation in social governance, *Social governance*, vol.3, pp. 54-58, 2016.
- [10] Yang Wang. Three analytical dimensions of social work promoting social governance innovation, *Journal of east China university of science and technology (social science edition)*, vol.31, pp. 39-45, 2016.
- [11] Si bin Wang. Characteristics and contributions of social work in social governance -- re-understanding of service-oriented governance, *Social governance*, vol.1, pp. 49-57, 2015.
- [12] Si bin Wang. The role of social work in social governance, *Civil administration of China*, vol.3, pp. 11-12, 2015.
- [13] Si bin Wang. Research on social work participation in social governance innovation, *Social construction*, vol.1, pp. 8-15, 2014.
- [14] Dong hui Gu. Isomorphic deduction of social governance and social work, *Social work and management*, vol.14, pp. 11-13, 2014.
- [15] Ying sheng Li. Exploring effective ways of social work intervention in social governance innovation, *Social work and management*, vol.14, pp. 23-28+98, 2014.
- [16] Cheng wen Chen, Hui wu Liu, Heng Cheng. On strengthening social work and improving social governance ability, *Social work*, vol.2, pp. 19-25+151-152, 2014.
- [17] Junxiu Ji. Research on the role and countermeasures of social work intervention and innovation in community governance, *Qingdao university*, 2017.
- [18] Jianling Li. Functional orientation and channel innovation of social work in community governance, *Journal of henan institute of engineering (social science edition)*, vol.32, pp. 30-34, 2017.
- [19] Li zhong Wu. On the function of social work in grassroots community governance, *Journal of shandong youth university of political science*, vol.33, pp. 14-18, 2017.