

· 管理科学 ·

# 参与式社区服务项目化管理的经验与启示

——以北京大兴区清源街道为例

赵春燕<sup>1</sup>, 高和荣<sup>2</sup>

(1. 中国社科院, 北京 100732; 2. 厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:**参与式社区服务项目化管理是由基层政府和社会组织进行支持, 社区居民自下而上主动参与进行的社区服务模式。该模式将参与式方法与项目化管理有机结合起来。其基本的运行程序为: 政府和社会组织先期提供培训, 各个社区上报项目申请审核, 政府提供资金进行工作监督, 社区居民具体完成操作。这个新型的服务模式扭转了政府服务的角色, 调动了社区居民的积极性, 在实践中产生了很好的社会效果。从长远来看, 它有着更为广泛的应用前途。

**关键词:** 社会服务; 社区; 参与式; 项目化

**中图分类号:** C91

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1004-3160(2011)03-0085-05

## 一、参与式社区服务项目化管理模式概况

### (一) 参与式社区服务项目化管理模式

依据实践操作, 参与式社区服务项目化管理模式可以简单概括为, 以社区为单元将不同特色的社会服务整理为各种特色项目, 由街道(或区政府)统一进行扶持, 居委会统一协调, 社区居民具体完成的一种社会服务新形式。

从某种程度上讲, 这种运行模式与通常的政府购买方式具有一定的类似性, 两者在组织安排、服务监督、资金来源上都需要依赖于基层政府。不过, 这种方式更为简便易行, 一般周期短, 大多为一年期; 资金投入量小, 2-3万元居多, 最少有不足千元的, 至多也不超过5万元; 更为接近居民, 一般为居民自主进行实施, 社会组织多提供外围性的技术扶持; 服务效果明显, 易于得到社区居民的支持。

### (二) 调研对象情况

该调研项目为笔者2010年在大兴区社会工委和清源街道办事处支持下进行的自主调研。调研对

象北京市大兴区清源街道办事处位于大兴新城北区, 成立于2001年底, 辖区面积11平方公里, 人口近13万, 目前共有24个社区。从各种数据来看, 该街道在北京具有一定的典型性。

2003年5月, 根据《北京市社区服务中心管理暂行办法》(北京市民政局2002年颁发), 该街道设立了社区服务中心, 逐步实现了市区街居社区管理软件四级联网; 开通了街道社区服务热线; 开展了家政、保洁等十大类社区服务项目; 开设了内容丰富的社区大课堂; 组建了一支庞大的社区志愿者队伍, 社区服务工作从无到有逐步发展起来。但是当时各街道所设的社区服务中心除了完成上级政府安排的各项工作之外, 并没有更多的创新性, 或者说街道在初期并没有考虑到出于辖区特点展开特色性服务。实际上, 大兴区同时期三个街道的情况基本上类似, 此后开展的参与式服务模式也仅限于清源街道展开。2007年, 街道所属的一个社区居委会主任接触到北京社区参与行动服务中心 NGO(又名北京灿雨石信息咨询中心, 2009年在北京市东城区注册民办非

收稿日期: 2010-11-12

作者简介: 1. 赵春燕, 男, 中国社科院社会学研究所博士后, 主要研究方向: 法学、社会学基础理论; 2. 高和荣, 男, 厦门大学公共事务学院教授, 博士生导师, 2010年福建省第六届优秀青年社会科学专家, 主要研究方向: 社会保障、社会政策。

企),并逐渐与其加强联系,之后街道便逐渐介入,双方合作探索形成了目前较为定型的运行模式。2007年6月,街道由社区服务中心负责,开始尝试以不同的社区为试点进行项目化模式实施。2008年,街道为此专门成立了领导小组,并扩展到另外四个项目。目前,其所实行的项目共17个,先后投入扶持资金70余万元。该项资金主要来自于上级政府统一划拨给社区服务中心的专项活动资金以及街道自有资金,——在某种程度上,这也是其发展较慢、范围不大的一方面原因。该模式实行之后,达到了“三个转变”——政府职能由管理向服务的转变、社会工作方式由自上而下到自下而上的转变、居民角色由被动受益到主动参与转变,“三个提高”——服务中心的支持力度的提高、社区自治组织能力的提高、居民参与积极性的提高,“三个多元”——服务主体多元、服务内容多元、服务方式多元。(来自于:清源街道社区服务中心内部资料)

该模式的外部效应也很明显,国内外政府部门、学校、机构、专家学者有42余次来访参观,其中包括北京东城区建国门街道、交道口街道、宁波市各区县街道、福特基金会、美国西湖中学等,累计接待达1000余人次。2009年,街道以此项目入围第五届中国政府创新奖前30名。

## 二、社区服务参与式基本方法

虽然当今学界对于社区参与的讨论很多,但是界定却不大统一。如有学者定义为:“社区参与是指社区居民(不仅)作为社区管理的客体,更(是)作为社区管理的主体,参加社区各种事务的行为。”<sup>[1]P53</sup>还有学者将其定义为,“指社区居民本着公共精神参与社区事务,从而推动社区发展和人的全面发展。”并将其细分为三个层次:“第一,社区层面上的政治参与;第二,社区公共管理中的参与;第三,有关社区公共政策制定与执行的参与。”<sup>[2]P13</sup>本文不在一般意义上讨论社区参与的内涵与范围,仅将此限定在具体的社区内部决策的制定过程中,也就是套用了管理学中受到决策影响的人可以参与到决策制定过程中来的做法。这样,社区参与可以界定为:社区居民对社区相关事务进行的自我参与、自我管理。社区参与在理念上一般体现为:注重对社会居民积极进行动员,鼓励他们主动参与到决策活动中来;对于边缘人群、弱势群体进行赋权;以各种形式开展多元主体间的平等协商;对于利益相关的冲突方采取恰当的方式来进行对话等等。从清源街道的实践来看,

社区服务中心借助于社区参与行动组织的技术支持,主要是通过各种程式化的方法将居民的参与意识调动起来。这些具体的方法大概有开放空间、展望未来论坛、问题树、欣赏式探寻、斡旋、社区茶馆等。各种方法在运用时有一些较为共同的特点,如借助于黑板、纸条、马克笔等工具对思想观点进行及时整理,注重明确化、条理化;通过分组、确定主持人、发言人的做法将个人想法与小组意见结合起来;注重可行性,通过需求者积极参与和力量贡献,将思想与行动结合起来,等等。

最常见到的参与式方法是开放空间技术。这个方法是由美国人哈里森·欧文在注意到人们在茶休时的有价值的交流而发明的。其具体的开展方式我们可以2007年清源街道金华里社区的“新居民之家”项目(讨论前的服务主要是“爱心超市”和“小小乐园”)的拓展讨论会为例来予以说明。<sup>[3]P47-48</sup>

这一年春节过后,社区想为该项目制定新一年的工作计划。参与会议的人员是本项目涉及的“利益相关方”:社区“新居民之家”的志愿者、社区居委会主任、街道办事处主管社区项目的社区服务中心主任、本项目的支持方社区参与行动服务中心项目负责人。会议时间安排为上午9点开始,11点半结束。开会之前组织方将白纸、马克笔、纸片、胶棒、可移动的白板和夹子等必要的会议工具准备齐当。会议开始后,主持人先大致介绍本次会议的目的,说明项目支持方愿意进一步增加投入来增强服务功能,以求更好的推动当前服务的开展,为此希望所有参会者能够站在自己的立场上提出一些建设性意见。

第一步,头脑风暴。主持人让大家根据社区新居民的需求对“新居民之家”的现状和服务功能提出建议,建议写在纸片上,由记录员收集后粘贴到白纸上,并在白板上现场展示。第二步,内容归类。主持人引导大家对建议进行分类,考虑每个内容是否和主题相关,是否可行。记录员按照分类结果进行分类填写或粘贴。为了直观展示,分类一般都采取表格形式。第三步,方案排序。大家根据表格中的每一类内容再分别进行讨论,决定最为重要的内容,然后由各利益相关方共同制订方案或行动计划。第四步,分工落实。主持人根据所定方案指导确定具体工作,各利益相关方要根据自己的资源和能力承担相应任务,并明确工作进度。

“展望未来论坛”也可以通过一次具体的讨论会进行说明。2010年9月,根据北京市统一要求,大兴区以各种形式开展了对社区工作者的培训工作,清

源街道借此机会将参与式方法的学习作为社工培训的一部分内容。笔者作为专家组成员经历了相关活动的开展情况:

根据实际情况,社区服务中心将原本为两天左右召开的论坛浓缩在上午9点到11点的两个小时之内,参会人员是街道的部分在岗社区工作者共28人,会议主题是“如何建设特色社区,实现一区一品”。基本的准备性工作与前述方法相同。会议以分组讨论形式展开,主持人将28人随机分为四组,每组确定一人为主持人,一人为发言人,一人为记录人。会议的第一步为“回顾过去”。各组分别讨论所在社区在过去几年内都发生了哪些事件,大家都做了些什么,记录人逐一记录到白纸上,之后统一由各组发言人进行汇报。会议第二步为“正视挑战”。各组分别讨论各自社区当前所面临的主要问题是什,之后再统一汇报。第三步为“展望未来”。各组选定一个代表性社区,展望2020年的社区发展变化,并统一进行汇报。

另外,社区茶馆、问题树等方式在实践中也常常遇到。有意思的是,在另外一次讨论会上,一位居委会主任针对业主与物业矛盾的还创造性的提出一种召开双方辩论会解决方式,这对于对立性社区问题的解决应当说不失为一个好思路。总体而言,参与式方法在社区建设中的实际运用效果非常明显,在社区工作者和社区居民的认知态度、行为方式上都可以看到显著改变。

### 三、参与式项目化管理的具体运作

参与式方法具体到社区建设中的运用可以有不同类型,比如在旅游区开发中对于当地农民利益的保护<sup>[4]P11-116</sup>、在农村社区建设中对农民进行技能培训<sup>[5]P91-94</sup>以及辽宁鞍山市铁东区站前街道办事处社区经营模式等等。<sup>[6]P11-13</sup>清源街道参与式运用的特色在于将参与式方法与街道的项目化管理有效的结合起来。由于项目的需求主体是居民自己,所以他们在管理和实施中愿意自主参与,通过全过程的参与来提高自治能力和参与意识。这是参与式社区服务项目化管理的最为突出的一点。

2007年9月,为了促进项目化管理活动的规范化开展,清源街道即颁布了《关于社区服务项目化管理实施办法》。办法对项目化管理的组织机构的设立、项目运行的程序、项目资金的使用、项目管理工作的具体要求等均做了明确规定,为项目管理工作的稳定有序开展奠定了良好的基础。

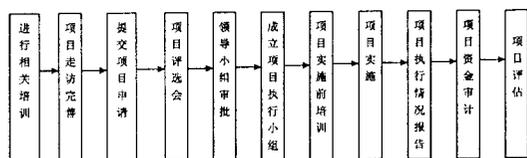
#### (一)项目运行机构

根据《管理办法》的规定,街道专门设立了固定的组织机构:由街道办事处、社区参与行动组的若干领导组成项目化管理领导小组,负责审定项目工作计划和资金安排计划;由街道纪检部门、人大、财政所、财务室组成了项目化管理监审组,负责审计、监督、评估验收等工作;由社区服务中心和社区参与行动组织相关工作人员组成日常工作组,负责拟定项目总体规划和资金安排计划,受理审查项目申请,并对完成情况进行检查监督;由居委会、居民代表、志愿者组成具体实施项目的执行小组,负责项目的具体实施。(来自于:清源街道社区服务中心内部资料)

#### (二)项目运行程序

对于社区服务项目的申报、审批、实施、评估及资金管理具体事项,街道均制定了详细的操作制度。整个项目运作程序可以被称为准备阶段、申请阶段、评选阶段、实施阶段、评估阶段的五步工作法。具体步骤可见下图:

清源街道参与式社区服务项目化管理步骤图



#### (三)项目技术支持

为了使街道机关干部、社区工作者、社区居民等不同主体能够具备进行项目化管理的工作能力,在项目化管理计划推行之前,街道办事处有针对性的开展多种知识培训。一方面,为了提高相关人员的社会工作素质,他们通过集中授课、课后作业、难题咨询、小组讨论等方法集中对社区分析、社区组织的相关知识进行了学习;另一方面,为了理解参与式理念,掌握参与式工作方法,街道专门聘请社区参与行动组织的培训师进行了针对性训练。在项目开展过程中,街道还聘请中外专家顾问为相关项目的实行提供了专业理论上的指导。

#### (四)项目资金拨付

项目化管理领导小组对各社区上报项目进行审核,统一打分。拟申请的社区服务项目要具备四性,即公益性、可行性、可持续性与参与性。对属于居委会日常工作内容、党建工作内容、文体活动内容不允许作为社区申请项目;对于项目过大,设计范围过宽,超过街道办事处可解决能力、没有居民参与的、以盈利为目的的项目不予批准。对于批准的项目,

街道分前期、中期、后期三个阶段拨付资金。

#### (五)项目实际操作

在社区服务项目申请之初,对社区居民的动员、社区需求的分析以及项目主体的确定可以由居委会组织来进行,他们一般采取“开放空间”或者“茶馆对话”等参与方法。在项目确定的同时,项目的任务和责任就要同时确定。项目的执行以社区居民为主,真正体现居民自我决策、自我管理、自我监督。

#### (六)项目监管与评估

街道项目工作组对各项目的实施全过程进行监督。在社区项目实施过程中,项目工作组可以不定期的对项目进行检查,并向领导小组进行汇报。服务项目经审核之后,还应当在本社区进行公布,接受公众监督,一旦发现问题,工作组应当适时进行处理。在项目的执行中期,工作组可以根据阶段成果要求进行项目评估。在项目执行终期,执行小组应当写出书面总结报告,由工作组进行最终评定。对于效果显著的项目,工作组可以申请在全街道进行推广。

### 四、参与式社区服务项目化管理的成效与启示

应当说,清源街道的社区服务项目化管理成效非常显著,诸多工作经验已经在全国得到推广。2008年还获得了“全国社区创新奖”、“全国优秀服务项目奖”。清源街道的这种做法对于当前的社区治理的理论和实践带来了诸多极为有益的启示。

其一,政府的角色虽然在这种活动中好像显得开始隐退,但实际上其所起的作用仍然是基础性的。在目前的基层民主中,居民的参与热情和参与能力不容高估。如在康隆园,上届居委会换届实行按住户选举,好多居民因为属于投资性购房,社区的利益对其而言不具有长久性和根本性,因此对于民主参与的权利多予以放弃。实际上,居民受工作时间和自身事务的控制对社区参与消极几乎已成为通例。在这种情况下,以一定的机构来维持社区参与的持续化运行很有必要,可以很好的解决社区参与中的“连续性差”的难题。<sup>[7]P24-27</sup>美国的CBPR(community-based participatory research)成功的一个重要的原因也同样在于政府的扶持。<sup>[8]P1281-1284</sup>再有,结合当地的实际情况,清源大多数的居民小区均是新居民区,2000年以后设立的居多,第一届居委会班子多于2003年左右成立,居委会不可能有更多的财产积累。居委会成员的筹资和理财能力在短期内也很难得到根本性提高。在这种情况下,由政府来做出长期计

划、提供资金扶持就是一条必要的和稳妥的途径。另一方面,政府通过对项目进行管理和监督,也可以很好的掌握社区动态,贯彻社区治理意图。这样,政府在社区的服务就实现了“从‘为民办事’到‘助民干事’的转变”。<sup>[9]P41-43</sup>

其二,这种项目化管理的方式对于之前的分阶段、分步骤进行的社区工作模式带来了革新。传统的社区工作步骤可以分为社区分析、社区介入和社区行动,这些步骤可以有计划的分步来进行。虽然,在实践工作中,有的社区工作者——主要是居委会成员,会常规性的将诸多社区工作内容结合起来,如清源街道清源西里社区进行的“八大员”、“十上门”活动(“八大员”指以党员、积极分子带头形成的党的宣传员、社区居民调解员、社区矫正协管员等八个社区服务团队;“十上门”活动是指居委会工作开展的十种具体的上门服务种类)。但这些服务活动明显是由居委会单方主动进行的,服务对象在其中行动较为消极。但项目化管理的服务方式却与之有很大不同。它将社区分析、社区介入和社区行动完全结合起来,通过召开开放空间会议等活动方式,社区特点和社区需要在社区居民参与的情况下得以明确。如滨河北里通过居民会议首先将养犬户的行为规范列为当前需要,康隆园将社区生态绿化列为居民最关心的事情。各个社区自身情况不同,居民构成不同,需求的多样性也就非常明显。在分析需求的过程中,居委会同时在居民会议上要将今后具体开展的工作内容和工作职责安排确定下来,要求提议者成为实际的行动者,这样就与社区行动紧密的结合了起来。社区工作的各个阶段,甚至还包括成果的评估都可以被结合在一次次的会议或具体活动中。

其三、通过各种活动,居民的自主性得到了极大的调动,甚至社会治理能力有了很大的提升。社区虽然各有特色,但是,促进居民自主参与、挖掘基层社会资源却是各个社区共同的努力方向。在项目开展的中后期,活动的主体以几乎完全以社区居民为主,活动的实效性和延续性得到了保证。在一定程度上,社区参与中普遍存在的参与冷淡问题得到了解决。如2007年郁花园社区的“社区文化活动中心”项目,就是由社区各个文体组织相互安排时间、调剂场地,通过自我管理来运行的。滨河北里社区2008年成立的四个居民自治组织的负责人都是由居民代表来担任,他们共同制定章程,独立组织活动,相互支援,共谋发展,效果很好。滨河南里成立的87人的帮老助困服务队一开始也都是由居民自发组

织起来的。

## 五、对参与式社区服务项目化管理的远期展望

对于目前的社区服务项目化管理,虽然说还存在一定的问题。但是,结合上述所提到的显著的优势,应该说,它对于今后社区服务的进一步推动而言,仍有着很大的发展空间。

其一,社区居民的参与面需要借助于项目逐步进行扩大。因为项目化管理的特色决定了其在执行时必然会存在范围上的限制,如滨河北里的“文明养犬自律会”主要针对的是养犬户,“童心同乐艺术团”主要针对的是老年人,“创业者联谊会”主要针对的是社区内的创业者,而“都市建设新一族”主要针对的是社区内的流动人口。虽然,在活动的具体开展上,社区组织者也注意到了各个组织之间的联络沟通、互帮互助,但是,从长远的发展来看,各个社区还应该再进一步扩大项目的涵盖面,通过多种活动,将更多的社区居民吸引到社区活动中来,当然,尤其是对于那些真正需要社会服务的对象。

其二,应注意加强各社区间的横向联合。单个社区所覆盖范围毕竟有限。当项目开展到一定程度,组织扩大到一定规模之后,就会受到社区范围的限制,为此,各个社区之间就需要积极进行资源整合,相互支援,共求发展。如金惠园二区的“e”家亲家政服务社就发展很快,家政服务员经过多期专业培训后,已经可以跨社区提供服务了。对于文艺团体的活动而言,广泛的交流和学习就显得更为必要。

其三,政府应该从原来的微观管理与控制走向宏观协调与统筹。对于政府而言,当项目化管理发展起来之后,并不应当完全撤退,而是需要在更大的范围内能够进行统筹协调。清源街道在以往的发展中对此已有所重视。各个街道之间的交流和学习较为频繁。街道还通过组织街道层面的活动来加强社区之间的合作,2010年,街道举办了科普节,在科普节上,以往曾开展过科普自治和低碳生活的兴花园和康隆园社区就有了用武之地,可以对其他社区的相关活动进行技术指导。针对各社区养老服务广泛展开的情况,街道还专门成立了“助老服务队”,由街道向社区需要扶助的老龄对象提供助老服务券,由他们向服务队购买服务。在街道项目化管理经验发展成熟后,还可以向更大的范围内——比如大兴全

区进行推广。实际上,北京市东城区目前进行的项目化管理就是在全区范围内展开的。

其四,参与式服务项目化管理应当与政府购买结合起来。实际上,在某种程度上讲,北京市东城区社会服务活动目前的发展就注意到这两者的结合。2009年8月,东城区在全区推选出金融街街道新文化街社区为老服务志愿者团队建设等十个项目,统一规范安排社区公益金的使用。2010年3月东城区社会组织指导服务中心组织29家社会组织(和企业)参与了18个项目的政府购买,政府共投入资金130多万元。政府购买的工作流程为:项目需求提出、项目发布、项目受理、资格认定、…、项目签约、…、项目实施、结项评估等12个阶段。与清源的参与式项目化模式相比,东城区社会服务的实施主体开始向社会组织倾斜,项目的执行力有了很大的增强,社会动员和影响的范围也更大。

## 参考文献:

- [1]王刚,汪丽萍.社区参与简论[J].城市研究,1998,(5).
- [2]王敬尧.参与式治理:中国社区建设实证研究[M].北京:中国社会科学出版社,2006.
- [3]欧阳小珍.如何组织“社区参与式”会议[J].社区,2009,(9-上).
- [4]任啸.社区参与的理论及模式探讨——以九寨沟自然保护区为例[J].财经科学,2006,(6).
- [5]崔效辉.论参与式方法在农村社区发展中的应用——以贵州JICA项目为例[J].农村经济,2008,(11).
- [6]何晓玲,欧阳小珍.一次社区参与和共驻共建成功实践的背后[J].社区,2009,(7-上).
- [7]Craig Amundsen. “Community Participation” [J]. Design Quarterly, No. 117, Hennepin Avenue (1982).
- [8]Robbie Ali, Kenneth Olden, Shunqing Xu. “Community - Based Participatory Research: A Vehicle to Promote Public Engagement for Environmental Health in China” [J]. Environmental Health Perspectives, Vol. 116, No. 10 (Oct., 2008).
- [9]顾骏.社区服务:从“为民办事”到“助民干事”的转变[J].社区,2010,(2-上).

责任编辑:肖琴