



# 依托社区平台创新社会管理工作新思路

文/张民巍 谢建社

**摘要：**加强和创新社会管理已经成为中国改革开放新的突破口，社会管理迫切需要与社会工作形成合力，社会工作是社会管理的重要制度安排，社会管理需要在社区建设中不断创新。因为，社区是一个社会的缩影，是社会服务的家园，是社会管理的基础，是社会建设与发展的基地。而社会工作是现代社会管理和公共服务的重要手段，是加强和创新社会管理的有效途径。

**关键词：**社会管理；社区工作；社区发展

**中图分类号：**C912.81 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2011)06-0060-03

社会管理主要是政府和社会组织运用多种资源和手段，为促进社会系统良性运行，为满足社会成员生存和发展的基本需求，解决社会问题，提高社会生活质量和提升广大民众幸福感而开展的规范、协调、服务的过程。社会工作是一门学科，也是一种社会职业，更是现代社会管理和公共服务的重要手段。社会工作是一种帮助人自助和解决社会问题的工作。它帮助社会上的贫困者、老弱者、身心残障者和其他不幸者；开展社区服务，完善社会功能，提高社会福利水平和社会生活素质，实现个人和社会的和谐一致，促进社会的稳定与发展。当前，发展社会工作事业，是我国社会管理体制变革、公共服务模式转变的必然要求。加强和创新社会管理，标志着中国社会工作进入了一个崭新的时代。

## 社区工作体现社会管理制度安排

社区是社会的缩影，是社会服务的家园，是社会管理的基础，是社会建设与发展的基地。我国实行改革开放以后，社会主义市场经济体制逐步建立和完善，政府和企业、事业单位的一部分社会福利、社会服务及社会管理的职能逐步剥离并转交给社区，于是，我国社区建设和社区工作在社会发展与社会管理中的地位与作用也

日显突出。

众所周知，社区作为一个最基础层面的社会单元，是我国从计划经济向市场经济转型的体制化的必然产物，是社会生活的承接者、国家实施社会管理的落脚点、社会个体成员参与社会生活的平台。多年来的社区建设工作是我国特定形势下在特定时期先行推动的具有时代特点的社会工作，是针对我国工业化、城市化、现代化过程中发生的社会问题和人的需要而形成的专门社会服务。从世界范围内的实践来看，社区的服务活动和领域涵盖了个人及家庭、社区、社会组织 and 消费者群体，因此可以认为，我国的社区建设正是沿着这样的一种路径不断整合社会资源，面向社区人群提供福利服务，化解社会矛盾。社区建设与社会管理互动中的这种社会功能表现在：第一，满足人们日常生活的需要，主要是各类专业化分工的社区服务工作和服务设施提供的日常生活和文化生活的多样化需求。第二，满足人们广泛的社会参与的需要，主要是社区各类自治组织承接的社区整合和自我管理。第三，满足人们开展社会互助的需要，主要是邻里互助、扶老携幼、守望相助、相互照顾的群众服务。第四，满足人们走向社会化协调的需要，主要是社区范围内的社会化自我管理、

自我服务机制建设。

严格意义上的社区建设，首先是从具备一定社会工作性质的城市社区服务开始的，最初的服务内容包括了福利服务和便民利民服务。如果我们站在社会工作专业角度考察，最早的社区服务工作已经是社会工作专业化的预演，本质上属于社会工作体系的一部分，是系统引进和全面开展助人自助活动的前沿实践活动，具有鲜明的中国特点。这种助人活动的首选对象是社区的各类特殊群体，如老年人、残疾人、优抚对象、少年儿童、贫困居民等一般意义上的民政服务对象，随着改革的不断深入，这些人群处于相对弱势地位，社区服务的助人目标就是通过向这些服务对象提供无偿或低偿生活服务和生活援助，帮助他们从各种困难或不利的处境中解脱出来，增加他们的工作与生活福祉，增强自立能力；同时，这样的社区服务也惠及本社区居民和企事业单位，服务的目的是帮助它们实现组织目标，让这些单位组织发挥各自的积极功能，以创造更好的社会效益。社区服务的开展为后来的社区建设和社会管理起到了“龙头”和骨干作用。

经过几十年的努力，我国城市的社区服务已经根植于全国各地的街道里巷，融入了普通百姓的日常生活，成为一项联结千家万户，广为居民认知和依赖的切身事业。可以从以下几个主要方面来说明：第一，许多社区已经从起步阶段的单项服务扩展到最近几年的系列化服务。服务对象从老年人、优抚对象、残疾人扩展到青少年、妇女和家庭，服务内容从生活救济、生活保障扩展到精神卫生和家务劳动、

职业培训,服务形式从单项服务、邻里服务扩展到协同保护服务、热线电话服务和企事业单位共建等社会化服务。第二,兴建了一大批社区服务网点和社区服务设施。第三,社区服务队伍形成了一支由专职、兼职服务人员 and 广大志愿者组成的宏大的社区服务大军,摸索出一条“社区福利社会化”的服务与管理模式。

### 社会管理在社区建设中创新

党的十七大报告在新的历史高度,提出了以改善民生为重点的社会管理的目标和任务,就是努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。这民生“五有”表明我们党在注重经济建设的基础上,更加关注社会建设。

社区建设是社会管理的重要手段。第一,民生“五有”的社会管理目标体现了我们党“立党为公、执政为民”的执政理念。我们党要在新时期进一步得到人民群众的拥护和信赖,建立稳固的执政基础,就必须“立党为公、执政为民”,切实感受群众的冷暖安危,真正做到“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”,实现民生状况的快速和持续改善。第二,民生“五有”的与社会管理目标是构建社会主义和谐社会的根本内容。实现民生“五有”是一项艰巨与复杂的任务,需要从社区优越,需要经历一个从低层次到高水平的逐步完善过程。可以说,民生“五有”是和谐社区目标的具体化,是社区管理的重要抓手。只有做到民生“五有”,才能从根本上改善人民生活,实现社会公平正义。第三,民生“五有”的与社会管理目标,为各级干部树立科学的发展观、正确的政绩观和权力观提供了可供检验的标尺。民生问题,体现科学发展观的核心是以人为本,目的在于更好地让百姓从发展中受益。因此,民生问题解决得好不好,民生“五有”问题建设得如何,是检验各级领导干部管理水平的标尺。

社会管理要在社区建设中创新,社区建设是社会管理的基础。滕尼斯开创了关于现代社会研究的社区视角,从理论上将“社区”与“社会”进行区分与整合,指出前者是通过血缘、邻里和朋友关系建立起来的人群组合,

它的基础是“本质意志”,并与生命过程密不可分,后者则是靠“选择意志”这种理性权衡建立起来的人群组合,它不再是自然的结合,而更多的是人为的干预。滕尼斯以他的社区概念来反映现代性过程中传统社区的衰落,并刻画从“社区时代”走向“社会时代”的总体趋势。这要求我们社会管理必须紧密联系社区建设,通过个案工作、小组工作和社区工作三大基本工作方法,重点解决社区中的老年人、妇女、儿童、企业和学校中的社会问题,从而加强社区建设,提升社会管理水平。

发挥社区的管理优势,以强化基层党建为基础,以服务社区群众为核心,努力实现社区管理全覆盖、社区活动全参与、社区服务全方位的社会管理格局。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》(中办发[2000]23号文件)适时推出社区建设工作,把最初以服务提供为目标的社会工作升格为全面的社区建设。社区建设是指在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展的过程。《通知》把不断提高社区成员生活水平和生活质量作为社区建设的主旨加以确立,也就是把社区建设作为深化社区服务,推进社会福利服务水平,协调社会关系,解决社会问题的一项重大社会建设工程加以战略安排,目的是在追求建立基层社会公正和谐的社会目标,寻求社会协调发展、社区居民享受更多实惠的双赢战略,进一步落实助人活动中的福利输送和分配功能,达到改善社区社会环境,改善基层社会的人类关系,解决社会问题,化解社会矛盾的宏大目标。在这个系统化的社会过程中,政府实质上扮演了一个社会福利提供者、资源组织者、社会工作者角色,并通过组织和调动各类组织的、制度的、政策的、物质的资源,将它们与服务对象——社区人群相连接,推动和改善社区面貌,促进社区人群生活福利的进一步提升。

总结我国社区建设的经验,可以发现它所具备以下的明显社会管理功能:第一,综合性。社区建设是整个

社区的全方位建设,而不是特指某一方面的工作。就内容来讲,它包括社区的组织建设、制度建设、队伍建设、社区服务、社区卫生、社区文化、社区教育、社区治安、社区环境等。可以说,凡是在社区范围内,与社区居民日常生活有关的工作,都可以视为社区建设的工作内容,只不过不同城市、不同社区在不同时期侧重点不同而已。这一范围也已涵盖了社会工作的基本领域。第二,社会性。社区建设不是单纯的政府提供福利、解决社会问题的行为,也不是单纯的民间服务行为,而是各类社区主体、社区各种力量共同参与的服务过程。在此过程中,有这样几种组织在发挥着实际作用:一是党委和政府的领导和主导作用。党是我国社会主义现代化事业的领导核心,自然也是社区建设的领导核心。在党的方针、政策和路线的指引下,各级政府机构承担着制定和实施社区建设政策和规划,完善社区建设制度,推进社区建设工作,并在其中协调居民、社会团体和企事业单位以及其他社会组织之间的关系的职能,同时也在实质上扮演了社会福利提供者和实际分配者角色。二是社区居委会和各种社区社会组织、团体发挥着组织居民、服务居民的作用。与今天的专业社会工作不同之处在于,这样一种多主体、多元服务模式仅仅缺少了一种专业社会工作的价值观和基本工作方法与技巧的指导。第三,地域性。由于社区是一个地域性很强的社会实体,社区建设也具有突出的地域性特征。就内容而言,社区建设主要是根据本社区成员的需求和愿望,解决本社区社会问题,化解社区社会矛盾,为本社区成员提供多样化福利服务和生活便利服务。

通过多年的社区建设,各类社会服务团体、社区福利委员会、业主委员会、居民委员会、老人和妇女自治组织,各类趣味性自治组织以及社区内具有法人地位的企业、学校、中介组织等等,密切配合政府的社会工作角色,逐步形成了纵向分布和横向联系的网络结构,逐步以专业化的分工不断满足社区成员的多样化需求。这些双向运作、互动的群体,把社区内分散、孤立的个人黏合起来,通过各种组织化和非组织化的社区活动,自

下而上地在不同家庭之间、邻里之间、住宅小区和整个社区之间开展工作,使每个人都能融入社区的网络结构,成为社区中自觉、自主的积极因素,逐步培育出一种社会化的自我服务、自我管理机制。换句话说,具有浓厚行政化色彩的多元社会工作服务格局在我国已经形成,社区建设模式趋于成熟。

由此可见,以社区作为加强和创新社会管理的突破口和着力点,加快构建具有中国特色的新型社区服务社会管理模式,不断提高社会管理科学化水平,真正使社区成为解决社会问题的民生“第一线”,成为居民生活的“幸福港湾”,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,具有十分重要的意义。

### 社区工作凸显社会管理功能

改革开放把传统的“单位人”变成了“社会人”,因此,传统的封闭式管理制度必须随之改革。社会成员的“单位”属性(指各方面的生活保障主要由成员的单位所负责;此类型人简称“单位人”)逐渐减弱,大量“单位人”转为“社会人”(指由非单位或政府负责,主要由社会负责各方面生活的社会成员),加上大量农民工涌入城市,社会人口流动性加剧,打破了人人都在“单位”之中的格局。社会管理工作更加复杂化,迫切需要找到一种新的管理模式。面对越来越多的人由“单位人”变成“社会人”的趋势,要创新方式方法,努

力实现对人的管理“社区化”。因为一个人可以不固定地从属于一定的单位,但却必定生活在一定的社区里。社区是人们生活和社会交往的地理空间载体,同时也应该是人们有强烈认同感、归属感的心理空间载体,是地理和心理双重空间的交汇地。“社会人”最终要落脚和转变为“社区人”。因此,由“单位人”变为“社会人”要求开展社区工作。社区的基本特点就是区域性、以民主参与为基础的自治性、规范的认同性与自觉遵守、服务的便捷性与全面性。

社区是社会的细胞,是人生的驿站,是生活的港湾,是社会管理创新的着力点。通过社区建设和社区工作,可以使社会管理的功能凸显出来,从而把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,进一步提高社会管理的有效性。

第一,发挥着社区整合功能。整合社区资源是社区建设的重要任务之一,主要体现在通过对社会利益的调整和社区资源的整合,通过社区工作,协调社会关系,规范社会行为,解决社会问题,化解社会矛盾,从而满足社区成员的物质和精神需要,融洽社区和谐的人际关系,增强社区居民对社区的亲和力、认同感和幸福感(见附图)。社区工作者从实现社会可持续发展的要求出发,正确处理好社区公共信息、设施资源分类管理与社区居民共享的关系,处理好社区公共服务中政府与社区、市场的关系,处理好社区管理中专业管理与综合管理的关

系,提高社会管理效能。

第二,发挥着社区服务功能。社区服务是指政府、社区居委会以及其他各方面力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活等方面的服务。主要体现在为社区居民各方面的生活需求提供服务和资源,包括生活服务、医疗服务、教育服务、咨询服务等。

第三,发挥着社区保障功能,也称稳定功能。社区保障是社会保障的一个重要方面,它以社区为依托,以社区居民为主要保障对象的社会保障体系。从一定的程度上说,社区服务与社区管理主要从社会福利与社会保障基点出发,并为社会保险与社会救助项目提供制度实施所必需的组织和人力资源。社区工作者通过挖掘社区资源和实行社会互助,协助政府承担社会保障的具体事务。

第四,发挥着社区监督功能。社区监督是新时期加强党风廉政建设的课题,社区工作者引进社区监督机制,帮助社区居民对加强社区自身日常工作的监督和对政府部门及其派出机构的监督,监督的目的是为了增强社区组织及其工作人员的自我约束力,促进政府部门工作的务实、规范、廉洁、高效,更好地为社区居民服务。

第五,发挥着社区自治功能。社区自治,是指社区居民自我管理、共建社区的过程。社区自治是社会管理体制改革的重大举措,主要体现在社区组织和社区成员通过自我教育、自我管理、自我服务、自我约束,加强对社区公共事务和公益事业的管理和服务。

#### 参考文献:

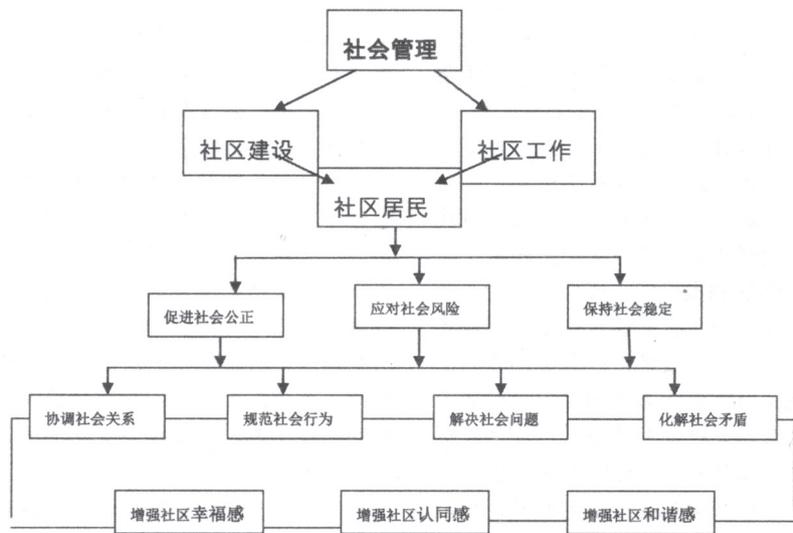
[1] 郑杭生. 走向更讲创新的社会: 社区建设与制度创新[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.  
 [2] 潘小娟. 中国基层社会重构——社区治理研究[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004.  
 [3] 陈钟林. 社区工作方法与技术[M]. 北京: 机械工业出版社, 2005.

#### 作者简介:

张民巍,《中国社会工作》杂志社,北京市, 100032。

谢建设, 广州大学公共管理学院教授, 广州市, 510006。

责任编辑 詹宇国



附图 社区工作凸显社会管理功能