

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2010.06.018

城市社区服务能力建设探索

——以对武汉市的调查为例*

王海霞, 罗 骋

(湖北经济学院 社会科学系, 湖北 武汉 430205)

[摘要]以对武汉市的社区调查为例,分析了目前我国城市社区服务面临的一系列困境,认为差别化、个性化的专业服务是我国未来城市社区服务的发展趋势,能有效避免现有的困境,同时提升社区的服务能力,为此提出SWOT分析、需求评估、项目设计、有效监管、服务实施的一系列可行性对策建议。

[关键词]社区服务;SWOT分析;需求评估;社区工作者;武汉市

[中图分类号]C192.8 [文献标志码]A [文章编号]1672-0598(2010)06-0102-04

在中国,“社区服务”(1986年)一词先于“社区建设”(90年代初)提出,直到2000年发布《关于在全国推进城市社区建设的意见》才确立了社区建设的概念。由于社区服务直接关系到居民的生活质量和幸福感,也关系到社会工作者的职业声望和发展前景(截至2007年底,我国已有城市社区8万个,平均每个社区7 213人^[1],如果一个社区配备2名社会工作者,将有16万人)。体现在《社区工作》等教材中,社区服务被视为社区建设(包括基层政权建设、公共服务和社区服务)的一个重要组成部分^[2],是社区工作中最重要、最基本的工作任务和目标之一^[3],被赋予社区建设的基础和龙头地位。不少有识之士也十分关注社区服务能力的建设和提升,近年来,涌现出不少研究成果。

有学者把公共服务和社区服务区别开来,认为由政府作为主要的承担者的是公共服务,由社区组织承担的才是社区服务。社区服务就是社会工作者通过向社区居民(特别是特殊人群、困难人群)提供服务,以解决这些群体中出现的问题^[4]。也有人认为,社区服务的基本属性应定位于非营利性、福利性和公益性^[5];除了一些便民、利民服务内容外,城市社区体育服务^[6]和社区图书馆^{[7][8]}

也逐步被纳入社区服务的视野。甚至有学者预测,社会发展的必然趋势是“社会社区化,社区社会化”^[9],社区服务的提供者与生产者分离,逐步实现社区服务社会化(理性社会化)与专业化。即社区服务将交由社区组织来承担,而社区组织是社会工作者的重点领域之一。至于如何实施,在深圳、上海等城市社区已经开展了一些试点,即通过“政府购买社会工作服务”的机制,普及社会工作知识和技能,健全完善社工人才培养、使用、评价、激励等相关配套制度和机制,扶持培育民办社工机构,探索培育社会工作特色服务项目和工作模式,为居民提供所需服务。不过这是在实现社会工作职业化基础上才有望实现的,还有待机制和体制的完善。

与现有社区工作方法不同,笔者希望在调查分析的基础上,寻求一种可操作性较强的方法,通过发掘居民的潜在需求,动员各种社会资源,运用专业技巧,不断开发服务项目,创造就业机会,为各类群体提供不同层次的服务。这既提升了社区服务能力,同时又能培养居民的社区归属感,营造更加友好的社区文化环境。

笔者于2007—2009年采用访谈法和抽样调查

* [收稿日期]2010-09-10

[基金项目]湖北省社科基金课题(07099)“湖北省社会工作者职业化研究”;湖北经济学院马克思主义理论研究与建设工程研究项目“武汉市社区能力建设研究”。

[作者简介]王海霞(1966—),女;副教授,博士,在湖北经济学院社会科学系任教。

罗骋(1972—),副教授,在湖北经济学院社会科学系任教。

法,对武汉市4个区11个社区进行了实地调查,完成居民问卷1361份,其中有效问卷1330份,有效回收率97.7%;社区工作者问卷236份;深度访谈47人(民政干部11人,社区工作者14人,一般市民22人)。在硚口区、武昌区、江夏区和江岸区对民政局、街道办与社区的工作人员和居民进行了调查。

鉴于武汉市居民收入、经济发展水平和社区服务等都居于全国平均水平,该研究具有一定代表性。本文将从调查现状入手,针对现有问题,提出一套可操作性建议,即在分析SWOT、评估需求水平的基础上,制定相应的服务战略,设计差异化服务项目,在多方监管下,实现社区服务能力的有效提升。

一、社区服务现状调查

建立“社区”的初衷是希望它成为真正的居民自治组织,实现自我管理和服务。但与全国各大城市的社区一样,武汉市各社区的服务资金主要由政府提供,基础设施、服务内容和队伍也相应受到制约,社区不可避免地带有浓厚的行政色彩,甚至本很多人认为是政府的一级办事部门。调查发现,目前城市社区的服务面临诸多困境。

(一)社区服务意识淡薄。大多数社区都是按照政府的统一部署,被动地开展运动式的服务;一味追求轰动的社会效应,而居民没有得到实实在在的好处。换句话说,社区的服务意识比较淡漠,使社区工作者的主动性和创造性难以得到充分发挥。

(二)社区服务定位较难。社区的服务对象是政府部门还是居民,往往成为困扰社区工作者的难题。由于无法确定服务对象,社区难以准确定位。

案例1:某社区负责人小A翻出2007年上半年的日历,密密麻麻的备忘录记载着每天的工作安排。他说:“如果把一年的任务折合成1人1天的工作量,8小时中6小时在开会和应付上级不同部门多达几十项的检查,如安全防盗、卫生防疫和计划生育等;1小时为居民办理计生证、证明等各种事宜,1小时听取并协调解决居民遇到的问题。上面哪个部门的任务敢怠慢?原来制定的年度计划没完成几项,就这样还经常加班,哪有精力组织居民搞活动?”

案例1说明,政府部门与社区权责界限不清。社区工作者的绝大部分时间忙于应付上面的检查、

开会和制作档案等。如果不是调节纠纷或者处理安全隐患的需要,很少与居民接触。正因为缺乏沟通,社区对居民的实际需求知之不多,只能想当然地认为,社区所做的一切都是为居民“好”。

(三)服务队伍不稳定。社区服务队伍是指专业社会工作者、社区非营利组织、社区服务市场(分为经营性服务市场和福利市场)的服务者以及社区志愿者(包括个人、企事业单位)等。其中社区非营利组织发育不完善,社区服务市场大部分是有偿服务,福利市场还有待开发,社区志愿者极不稳定,只有专业的社区工作者相对稳定。他们主要负责各类活动的策划和组织实施。

从大量调查可见,社区工作者的来源较广,专业化程度不足,待遇不高,工作上又没有自主权,因此对本职工作的认同明显不足,人才流失率也较高。调查结果表明,社区工作者主要来自公开招考和居民选举,以离退休人员和退伍军人为主,具备社会工作或相关专业背景的工作人员寥寥无几(不足2%)。

访谈中了解到,待遇不高是人才流失的主要原因。2007年9月,我们对3个区的情况进行了对比,其中硚口区社区工作者的待遇最高(每月550—650元),江夏区最低(每月450—550元),这一水平有时甚至没有低保户得到的多。

被访者反映,社区工作者即使有专业背景,也只能做事,很难拥有工作自主权,长此以往,其个人价值难以实现,逐步丧失了工作热情和主动性。

当问及“是否为自己是一个社会工作者而感到自豪?”时,回答“很自豪”的仅占17.3%，“不自豪”的占62.4%，这说明大多数被调查者的自我认同感都比较低,因此也难以安心工作。从相关部门提供的数据看,从2003—2007年,某区的社区工作者中,大专以上学历者仅占39.7%,但流失率却高达78.4%。

(四)服务手段单一,服务层次不高,无法满足居民需要。现有的社区服务中,除了一些有偿服务能遵循市场规律外,大都沿用传统的服务手段,如守候式、海报式、上门式等,不同的服务项目采取的方式有所差别。一般多在社区等待居民前来反映问题,政策宣传停留在公告栏,调解纠纷有时采取上门式。

我们通过问卷了解到社区提供的现有服务。

表1 “您所在的社区提供了哪些服务?”(可多选)

回答百分比		单位:%	
政策宣传	25.3	心理咨询	3.9
家政服务	17.3	关系调解	13.0
老年康乐	20.1	岗前培训	5.4
文艺表演	15.8	社区医疗	25.0
运动健身	34.2	其他	6.6
低保服务	31.2	不知道	29.4
治安维护	36.2		

由表1可知,近三分之一的被调查者(29.4%)表示“不知道”社区提供了哪些服务。其余被访者认为,社区目前提供的服务内容主要包括治安维护(36.2%)、运动健身(34.2%)、低保服务(31.2%)、政策宣传(25.3%)和社区医疗(25.0%)。这与我们在社区了解到的情况基本吻合,说明回答较为客观。但是社区工作者认为居民了解得不全面,如综合社区为23位下岗失业人员在社区内解决了就业(主要做联防队员和清洁工),还给平房居民搭起晾衣绳;东亭社区为青少年提供心理咨询、老年专家义诊等。

我们进而调查了居民对社区服务的满意度,其中61.5%的被调查者表示“满意”和“比较满意”,38.5%表示“不太满意”和“不满意”。被访者认为,一些服务说起来是有了,不过服务是短暂的运动式,没有可持续性,层次就更不敢恭维了。比如社区虽有保安,还是不断发生偷盗、抢劫案件,无人承担责任;健身器械损毁严重,缺乏维护;低保对象一边吃低保一边打麻将赌博,无人监管;政策宣传只停留在社区门口的橱窗里,无人问津;社区医疗挂靠在附近的大医院,似乎跟社区无关。这些都说明,由于缺乏有效的监管,社区服务项目落实起来比较困难,服务评估体系有待建立,服务层次和水平急需提高。

总之,由于社区服务不是居民取向的,而是政府取向的,因此定位不准确。为居民服务的意识也淡漠了,服务队伍处于无专业背景、无自主权、低待遇的被动地位,社区工作者对本职工作的认同明显不足,人才很容易流失。由于社区服务一直在低水平徘徊,难以满足不同层次和群体的居民日益增长的服务需求。随着我国经济的不断繁荣,提升社区服务能力已被提上议事日程。

二、提升社区服务能力的对策建议

我国有8万多个城市社区,由于基础不一,客

观发展环境不同,居民素质参差不齐,社区异质性很强。怎样才能留住社区人才,同时又能有效提升社区服务能力呢?

笔者认为,留住人才的最好方法是发挥其优势并使之有所作为,服务的最高境界是针对性较强的差异化、个性化服务,而只有专业化才能使社区服务走出当前困境,达到这一境界。各社区可以借助专业社区工作者的力量,为他们提供必要的条件,实现其个人价值。即使短期内待遇不高,也能留住大部分人才,同时有效提升社区的服务能力。

具体而言,社区在配合各级政府开展工作的同时,逐渐把居民确立为自己的服务对象,从小处入手,发挥专业人才的技术优势,进行精心设计,为不同群体量身定做服务项目,提供差异化、个性化服务。这一方法包括五个步骤:SWOT分析、需求评估、项目设计、服务实施和有效监管。

(一)SWOT分析。即优势(Strength)、劣势(Weakness)、机遇(Opportunity)、威胁(Threat)分析。社区工作者应该全面把握所在社区的主客观发展因素和内外发展环境。与全国、全市、全区的社区相比较,了解自身发展的优势和劣势;客观分析自己的特点;了解哪些政策能为自身发展提供机会;哪些内部或外部因素对发展不利。根据这些分析,扬长避短,制定可行性较强的发展战略。

(二)需求评估。利用问卷调查、入户访问及其他方法,了解居民的实际需求。鉴于社区的异质性,每个社区不同人群急需的服务有所不同,如前所述,我们把社区分为下岗工人社区、老居民社区、单位社区、城中村社区和超大社区等。社区工作者可以根据本社区居民的特点,从性别、年龄、收入、受教育水平和目前的身体状况等,分出不同的人群。从直接需求、间接需求和潜在需求三个层次对不同人群进行需求评估。如调查显示,某社区居民需要的服务是环境卫生、治安服务、就业服务和居家养老服务。我们经过分析认为,环境卫生和治安服务为该社区的直接服务;社区通过岗位培训提供就业服务,因此就业服务可视为间接需求;社区65岁以上的老人不到居民总数的13%,但40-65岁人口占41%,居家养老服务应属于潜在需求,未来10年之后有望成为直接需求。以上评估针对性较强。

(三)项目设计。即量身定做服务项目。根据SWOT分析和需求评估,邀请专业人士或专业机构,包括民间非营利组织,制定一期、二期、三期服务战略。先从小处着手,为某些急需帮助的群体设计服务项目;逐渐扩展到为不同群体量身订制服

务,设计出差异化、个性化服务项目;第三个层次是深入挖掘居民的潜在需求,制定具有人文关怀的服务项目;条件成熟时,制定规章制度规范服务程序,评估服务水平。这就能有效克服社区服务的手段单一、服务层次长期在低水平徘徊的问题。

(四) 差异化服务的实施。社区在进行前几项工作的同时,还要合理调配和分工,尽量减少行政干预,为项目负责人或机构提供一定的工作自主权。项目实施初期,可依靠社区志愿者或共建单位提供基础服务;后期公开向社会招标,鼓励民间非营利组织和一些专业机构承担服务项目。为保证实施的效果,先进行小范围试点,了解项目实施中可能遇到的问题和对象的反馈意见,不断修改和完善设计方案。试点成功后,逐渐在该群体中推开,根据个体接受的差异性提供相应服务。

(五) 有效的监管。社区要利用一切机会,赋权于居民,加大社会动员的力度,寻找节约途径和资金支持。鉴于服务项目设计的科学性和可操作性,说服政府有关部门投入资金,真正实现费随事转。社区每设计一个项目,都应该从居民、共建单位和专业机构中征募人员,召开听证会,集思广益,避免浪费,完善项目设计的不足。同时,为保证项目的实施,社区负责组织居民、共建单位、政府官员、媒体、专业人士和机构等组成监管小组,兼顾经济效益和社会效益效果,制定服务评估标准,定期向居民通报资金流向和服务进展。一方面能有效利用现有资金,节约人力财力物力;另一方面为专业服务扫清障碍。监管小组定期进行跟踪测评和需求评估,及时终止浅层次服务项目,发现潜在需求,及时跟进、设计并实施,逐步从群体服务转变为个性化优质服务,最终实现人类全面发展的目标。

这种差异化服务十分灵活,可以先进行小范围试点,成功后再行推广。这是在转变社区服务意识,确定居民为服务对象的前提下,以最小的投入,

有效避免现代城市社区面临的困境——服务队伍不稳、服务手段单一、服务层次不高等问题。城市社区的负责人,就是要设法激发社区工作者的主动性和创造性,有专业技术的支撑,通过进行SWOT分析和需求评估,设计出切实可行的差异化、个性化服务项目,进行社会动员,赋权于民;在有效的监管下,实施服务项目,最终满足居民不同层次的需求,有效提升社区的服务能力。而这正是未来社区服务的发展方向。

[参考文献]

- [1] 刘亚军的国士、国策——曹思源先生给今年人大、政协两会的院外提案[EB/OL]. <http://www.paper800.com/paper36/FCA311D6/>.
- [2] 民政部. 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见. [2000-11]. http://www.sdpc.gov.cn/shfz/t20070607_140203.htm. 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[J]. 社区, 2001(7): 58-60.
- [3] 吴亦明. 现代社区工作——一个专业社会工作的领域[M]. 上海: 上海人民出版社, 2003: 245.
- [4] 李昂伟, 雷杰. “社区建设”概念的逻辑分析及社区社会工作介入的方向[J]. 学习与实践, 2007(12): 124-130.
- [5] 高灵芝. 当前中国城市社区服务的基本定位与发展走向[J]. 甘肃社会科学, 2004(3): 111-114.
- [6] 陈瑞玉. 城市社区体育服务网络建设研究[J]. 成都体育学院学报, 2005(4): 26-29.
- [7] 陈潇潇, 朱传耿. 我国城市社区研究综述及展望[J]. 重庆社会科学, 2007(9): 108-115.
- [8] 孙彦峰, 沈丽英. 略论社区图书馆的建设、管理与服务[J]. 图书馆理论与实践, 2005(6): 118-120.
- [9] 张旭虹. 大中城市社区服务网络建设的思考[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版). 2003(3): 75.

(责任编辑: 杨 睿)

Exploration for Construction of Urban Community Service Capacity

——Taking the Survey on Wuhan City as an Example

WANG Hai-xia, LUO Cheng

(Department of Social Science, Hubei University of Economics, Wuhan 430205, China)

Abstract: Based on the results of a survey in Wuhan city, this paper analyzes a series of difficulties encountered in China's current urban community services, points out that differential and individual-specific professional services are the trend of future development of urban community services, which can effectively avoid present predicament and improve community service capacity, and presents a series of feasible proposals based on SWOT analysis, demand evaluation, program design, effective supervision and service implementation.

Key words: community services; SWOT analysis; demand evaluation; community workers; Wuhan