

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2012.01.011

取人之长:我国社区建设对国外智力的参考与借鉴^{*}

徐 宪

(重庆工商大学 社会与公共管理学院, 重庆 400067)

摘 要:本文认为,我国社区建设处于发展初期阶段,通过国外智力引进渠道以利解决社区建设发展难点问题是有必要的,同时以案例说明其可行性和可操作性。在社区建设领域参考借鉴发达国家的经验必须根据国情特点因地制宜,特别是在政府引导、发挥非营利组织和专业社会工作者的作用等方面有所取舍,用其所长。

关键词:社区建设;国外智力;参考借鉴

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)01-0064-04

走民生导向的发展之路、构建社会主义和谐社会是当今中国社会建设的主题,而和谐社会的根基则是深植于基层社区。由于历史原因,社区建设在我国起步较晚,近年各地因地制宜做过许多探讨,不过在专业化、规范化以及可持续性等方面未尽之处依然不少。从参考借鉴角度,国外一些已历百年的经验教训,为我国根据国情特点进行社会管理创新提供了值得深入研究的空间。

一、社区建设领域引进国外智力的必要性及案例

对外开放,是党的十一届三中全会以来我国实行的一项长期的基本国策,其目标与坚持改革高度一致并相辅相成。坚持“引进来”和“走出去”相结合,打开国门,学习发达国家的先进技术和方法,以取人所长,为我所用,是在总结历史教训的基础上对“关起门来搞建设”进行拨乱反正的重要的战略举措。过去三十年,正是得益

于对外开放,为我国经济社会发展节省了时间和资源,成功地构建了一个全新的社会主义市场经济条件下的发展模式,极大地加速了中国特色社会主义现代化进程。

在此过程中,国外人才和智力引进起到了不可替代的重要而独特的推动作用,通过以我为主、按需引进、突出重点、讲求实效的引智实践,有效地促进了我国经济社会快速发展。以往的引智重点,多集中于高新技术、企业管理等领域,而且的确成功解决了诸多科技和管理难题。随着加强社会建设、创新社会管理等方面问题的突出,对引智提出了开拓新领域的要求。有鉴于此,国家外国专家局近年首次确定了实施引进国外智力为构建社会主义和谐社会服务的“和谐之光”工程,这对推动我国社区建设发展具有特殊的现实意义。

社区的建设与发展虽然处于社会运行的基础层面,却是实务性、操作性极强的领域,而且由于

^{*} [收稿日期]2011-11-05

[作者简介]徐宪(1954—),男;重庆工商大学社会与公共管理学院教授,享受国务院政府特殊津贴专家,重庆市学术技术带头人,主要从事社会学、马克思主义理论研究。

这一领域涉及面十分宽泛,是事关保障和改善民生、提高居民生活质量、维护社会和谐稳定的民心工程,同时也是扩大社会就业、拉动内需、促进经济发展方式转变的配套工程,因而强化其专业性甚为重要。我国社区建设时间不长却发展很快,迄今全国已有84689个城市社区、59.9万个建制村(社区),而实践中多有体制、机制不顺、专业社会工作人才不足等问题的困扰。社区运作及专业化的社区社会工作,原本源于西方社会,是市场化、工业化、城市化发展到一定阶段的必然产物,虽然国情不同,但在其基本范畴和实务等方面确有必要参考借鉴国外成熟经验。

作为一个试点案例,也出于对引进国外智力为社区建设发展服务重要性的认识和理解,近年重庆工商大学社会与公共管理学院对此进行了持续不懈的探索。自2005年以来,通过承担“和谐之光”引智工程项目等途径,具体形成了“和谐社区建设行动计划”作为引智实施的实际支撑点。其社会工作教学研究团队与美国韦德恩大学人类服务专业学院社会工作教育中心的社会工作专家合作,选择部分社区,就引进国外智力资源、提升社会工作人才培养质量,介入社区发展实践,因地制宜创新社区建设和社会工作服务模式等开展研究工作。在双方长达六年的教学科研深度合作中,采取多样化措施使相关研究得以持续进行。国外专家每年均前来讲学和开展学术交流活动,举办以社区社会工作服务为主题的专业讲座,进行实地考察指导,就中国社区建设、老年人、青年大学生等群体问题举行专题研讨和咨询,通过视频进行远程示范教学培训等,其开阔的学术视野和娴熟的专业技能,颇具启迪作用。同时,双方还通过共同申报项目,合作开展专题研究,建立教师短期互访和学生交换机制等,成功实施了多种形式的卓有成效的合作交流。由于这个过程始终有地方政府主管部门和社区实际工作者支持和参与,因而得到了社会各界的充分肯定和推广,所进行的比较研究,形成了对地方社区建设发展具有一定理论指导和实务操作性的成果,产生了良好的社会效益。这一案例也说明,引智的确是当今中国融入全球化潮流的重要渠道,而在社会管理

领域大胆借鉴人类文明的优秀成果,也是我国在更广阔的层面提高对外开放水平的合乎逻辑的发展。

二、对我国社区建设发展借鉴国外经验的几点思考

由于国情不同,社区建设发展的背景与条件有别,我国不可能也没有必要完全照抄照搬国外的社区建设模式。不过,从“它山之石,可以攻玉”的角度看,以下方面具有一定参考价值。

(一) 共同点和差异性

长期以来,发达国家在社会工作和社区建设与管理等方面已经具备了较为成型的制度化体系和运行机制,其相关的社会政策重点、实施策略、方法与技巧等应用性成果均已较为详尽。相对而言,我国在此方面尚不太成熟,需要研究探讨之处还很多。各国的基本情况及发展程度不同,对社区建设发展的思路及其措施也是同中有异。从共性来看,中外对社区概念的理解基本相通,大致都将社区视为聚居在一定地域内的相互关联的人群形成的生活共同体。社区应该是与整个社会密切相连的、以一定地域为基础的关系密切的社会群体,在这样的群体里,人们利益相连、感情相依、守望相助、危困相扶,具有共同的生活空间、共同的文化特质和共同的权利义务。从差异性来看,中外社区管理模式、组织形式及其作用、社区居民参与程度等则有所不同。毫无疑问,即使是发达国家之间,其社区建设模式亦面临着因地制宜的问题,是一种有差别的存在。因而,我国的社区建设对于发达国家的相关理念和模式,只能是有选择地研究和吸收,特别是在社区服务内容和形式等一些具体环节和方式方法上,只是重点借鉴其已经成熟且在我国也具有可操作环境和条件的经验措施,这对我国加快社区建设发展进程是有益的,并可望由此取得事半功倍的效果。

(二) 政府对社区建设的引导

发达国家的社区组织体系是比较健全的,政府引导、社区管理委员会高度自治、非营利性组织周到服务、社区居民广泛参与,是其社区管理与服务体系的特点。政府制定有利于社区建设发展的政策法规,以及一系列包括工作内容、组织措施和

目标要求在内的发展规划,如对老旧社区的改造数量,新社区福利机构、服务和文化设施、廉价住宅计划、济贫计划等,并拨款实施,采取财政投入引导方式支持社区建设。对社区的具体管理方面,政府则处于相对超脱的状态。社区自治,自我管理,经居民选举产生的社区管理委员会成员,许多是社区居民中的志愿者,并在本社区具有一定号召力,享有一定威望或具有某方面特长。其主要职能是动员和组织居民参与社区管理,收集汇总社区居民意见,向政府反映社区民意,提出解决问题的建议并具体实施。这种简明务实的运作规范,对中国社区组织体系的构建、厘清社区组织与政府的关系、明确各个主体在社区建设中的角色,是有参考价值的。中国的社区自治和管委会也经选举产生,但实际运行中则是管理层次较多,存在多头管理现象。推进以有效解决社会问题为目的的社区自治组织建设,提高其运行效率,应当作为中国社区建设的重要问题纳入政府行政改革议程。根据中国的实际,政府应主要是在大的政策框架上对社区建设给予规定,针对社区建设中带普遍性的问题,设立专门项目如社区养老助老、医疗卫生、就业与再就业培训、流浪儿童救助等,拨付专项资金以支持社区建设。在实际操作层面,则应约束政府部门对社区日常工作过多干预的行为,减少多余环节,将社区自治落到实处。这既有利于帮助政府摆脱头绪繁杂的具体事务,实现以宏观调控、引导为主的“小政府、大社会”管理格局,更有利于政府、社区管委会、社区中介组织、社区居民等各类主体在社区建设发展中充分发挥各自的功能。

(三) 非营利机构的作用

发达国家的社区运行机制中,非营利组织作用突出,大量具体的社区服务项目的开展,由非营利性组织承担和组织实施。政府部门对非营利性组织进行管理和考核,由于非营利性组织既是社区的代理者,又是政府管理社区的合作者,因而成为沟通政府与居民之间的桥梁。中国目前的情况是,社区建设的投资主体虽然没有明文规定,但在运作中地方政府是实际主体。地方政府作为出资人,对社区设施和服务的推进总体上力度较大,这

在社区建设初创时期当然是非常必要的,但由于量大面广,易出现各自为政、忽视社区居民实际需求的盲目投入、重复建设和见物不见人等现象。在此方面,可以考虑借鉴国外的一些成熟作法,删繁就简,通过公益性、专业化的非营利机构的规范运作来确保社区服务质量的提高。政府的支持主要以资金形式体现,具体化的社区服务项目不必事无巨细均由政府部门直接提供,而由政府购买服务、出资委托或承包给非营利性机构完成。政府设定的社区服务项目,由非营利机构申请启动资金,聘请专业社会工作者参与项目实施,提供能够满足居民多方面物质文化需求的社区服务。服务资金大部分可以来自政府拨款和通过正常渠道向社会筹集资金以及慈善捐助。根据现实国情,小部分则可以来自合理的服务收费,以部分解决社区筹资渠道狭窄、资金不足等问题。非营利机构处于政府部门、社区管委会和社区居民监管下,既能确保政府促进社区建设发展、公共服务覆盖社区目标的实现,也有助于准确把握社区服务个性化、多样化需求的交汇点和共同点,有的放矢地开展综合性的便民利民服务和公益活动,并借此拓展社区服务内涵和外延,逐步健全完善社区建设发展的长效机制。

(四) 社会工作专业力量与社区建设的整合

作为一种专业性的公共服务,发达国家的社会工作早已纳入其社会管理、社会福利与社会服务的制度安排之中,行业规范和职业细分日趋完善,社区社会工作从业人员为数众多,专业服务周到细致。2006年,中国中央政府就提出建立一支宏大社会工作人才队伍,培养造就大批具有先进理念、服务基层意识与技能的社会工作专业人才,以促进和谐社区建设发展。《国家中长期人才发展规划纲要(2010—2020)》要求把城乡社区服务人才队伍建设纳入当地人才发展规划,鼓励、吸引优秀人才向社区流动。这一方面体现了中国对社会工作重要性的日益重视和大力推进的决心,另一方面也显示出社会工作专业化、职业化、社会化、行业化及其制度化建设还未能及时跟上社区建设发展进程,活力不足。目前广大社区居民甚至一些政府部门的工作人员,对社会工作专业的

助人关系和工作模式也普遍缺乏基本的了解,尚未完全形成有利于社会工作发展的氛围和环境。社会工作专业教育体系已初步建立起来,但专业教育与实务能力培养之间存在一定程度的脱节现象,加之社区待遇等问题,社区工作从业人员学以致用者相对较少。这些都对社区服务功能和水平的提升形成了不利影响。无论如何,社会工作的起点和重要基础在社区。因而,深化社会工作与社区建设的融合,通过专业社会工作的深度介入和高品质服务,增强社区居民对社会工作的认同度和参与度,这是提升社区服务水平、增进社区居民福祉的一个当务之急和理性选择。在此方面,

全球化的社会工作价值共识和发达国家社会工作介入社区服务的经验、方法和技能,有许多是值得学习借鉴的,这既是促进社会建设和民生改善的便捷途径,也有利于推动社会工作向更广泛的领域拓展。中国社会工作的本土化进程,尚任重道远,的确需要在博采众长的基础上,有效整合中国传统的社会工作观念与模式的精华部分,进行适宜于基本国情和未来发展趋势的制度创新,进而逐步形成具有中国特色的社会工作服务体系。

(责任编辑:杨睿)

Making Use of the Strong Points of a Person: Learning and Utilizing Foreign Intelligence in China's Community Construction

XU Xian

(School of Society and Public Administration, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: This paper proposes that China's community construction is still at initial stage of development and that it is necessary to solve difficult problems in community construction and development by bringing foreign intelligence to China and provides the cases to illustrate its feasibility and operability. In community construction field, learning and utilizing the experience of developed countries must take action that suits local circumstances of China, especially, make use of the strong points of the persons in the perspective of government guidance, and bring into play the role of non-profitable organizations and specialized social workers.

Key words: community construction; foreign intelligence; learning and utilizing