

# 深圳市“社工+义工”联动参与社区治理的思考

董 秀

[摘 要] 公民社会的兴起加剧了公共权力在社会治理中的重新配置。伴随着我国城市由传统向现代转型,探求新形势下城市社区治理模式创新是城市治理的要求。深圳作为改革开放的前沿城市,需要积极探求适合深圳社会发展的城市社区治理模式。对深圳市“社工+义工”联动治理模式的分析与思考,对于进一步深化深圳社会的持续良性发展具有重大的意义。

[关键词] 公民社会;社区治理;社工;义工;深圳

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)03-0378-04

推进公民自治是社会发展的必然要求。自 2006 年 12 月深圳被民政部确定为社工制度试点城市以来,深圳社会工作在充分借鉴香港社工运作的成功经验基础上,取得了巨大的成就,有效地促进了深圳社会的和谐发展。目前,深圳市“社工+义工”联动参与城市治理模式的运作机制已初步形成,但总体而言,这种“社工+义工”联动模式在很大程度上仍处于探索阶段。如何走出一条适应深圳经济社会发展的社区治理道路是我们不得不深思的问题。

## 一、相关概念与理论探析

腾尼斯最早提出了社区的概念,在他看来,社区是指那些有着相同价值观、人口同质性较强的社会共同体,其体现的是一种亲密无间、相互守望、服从权威且具有共同信仰和共同风俗习惯的人际关系,这种共同体关系不是社会分工的结果,而是由传统的地缘、血缘和文化等自然造成的,这种共同体的外延主要限于传统的乡村社区<sup>[1]</sup>(第 2 页)。随着经济和社会的发展,这种社区已经失去了存在的根据,取而代之的是现代意义上的城市社区。我国学者徐永祥认为,社区是指一定数量居民组成的、具有内在互动关系和文化维系力的地域性的生活共同体,地域、人口、组织结构和文化是社区构成的基本要素<sup>[2]</sup>(第 33-34 页)。按照这样的理解,就深圳城市现状而言,社区的表现形式有两种基本类型:一是基层自然社区,二是基层法定社区。基层自然社区是指居住生活单元,如居民楼和居住小区等。基层法定社区是在自然性社区的基础上,出于社会管理的需要而设置的共同体,具有明确的社区边界和法定的社区组织管理机构,主要包括街道办事处、居委会、福利院等。我们将这些领域所衍生出来的社会事务的解决称之为社会工作。

社会工作事务的承担主体包括两个方面,一是社工,即“社会工作者”的简称,是指在社会福利、社会救助、社会慈善、残障康复、优抚安置、医疗卫生、青少年服务、司法矫治等社会服务机构中,从事专门性社会服务工作的专业技术人员;二是义工,是基于自愿,不以获得报酬为目的,以个人的时间、技能等资源无偿为社会服务,开展公益性活动的人员。两者的主要区别是,社工是计酬的、职业化的,义工是个人基于社会责任与义务,自愿贡献自己的时间、精力、财富和智慧,为社会和弱者提供服务而不求回报的、无偿的。就其服务的对象和领域而言,都具有公共性,同属公共事务治理的范畴。

深圳“社工+义工”治理模式的实践是公民社会和治理理论的运用和验证。社会工作在很大程度上是一种民间行为,带有公民自治的色彩。美国学者 Richard C. Box 认为,“21 世纪将是一个以公民治理为中心和主导的时代”<sup>[3]</sup>(第 4 页)。从逻辑上看,现代公民主权的起源及其在实践中的运动形成了新的治理理论,治理理论与公民社会之间是相互促进、相互影响的。公民社会、治理理论的源头可以追溯至古希腊城邦时代。在古希腊城邦治理中,所有公民(即成年男子和自由民)都可以参加这种政治共同体<sup>[4]</sup>(第 26 页)。到了近代,伴随着公共行政学的勃兴,治理理论得到了较大的发展。尽管不同的学者关于公民治理的界定不同,但从其理论基础看,均源于民主公民权,源于对人的尊重。

“治理”一词早已有之,其英语为 *governance*,源于拉丁文和古希腊语,意即控制、引导和操纵。长期以来它与统治(*government*)一词交叉使用,并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。自20世纪90年代以来,*governance* 被赋予新的含义。治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙将治理定义为一系列活动领域里的管理机制。它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动。这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现<sup>[5]</sup>(第5-6页)。治理理论的内涵主要体现在以下三方面。

第一,重视社会管理力量多元化。“更少的统治,更多的治理”成为治理理论的标签。治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它强调多元主体的参与和治理方式的多样化。作为全国改革开放的排头兵,深圳经济有了长足的发展,这为构建深圳市社区治理模式的探索奠定了坚实的物质基础。与此同时,深圳市民的公民认知、公民自治等民主意识也得到了很大的提升。随着其经济社会的高速发展,政府、市场、民间组织、个体公民等逐渐成为社区治理的主体。

第二,重构政府、市场和社会的关系。在现代公共管理学看来,整个社会分为三个部分,第一个部分是公域,该领域对应着由政府部门承担的公共利益的实现,第二部分是私域,该部门对应着由工商部门承担的私人利益的实现。第三部分则是介于公域和私域之间的部分,主要是社会自身治理主体承担的准公共利益的实现。第三部门或第三领域常常能够,而且也应当能够以更为有效的方式为我们提供大多数我们在当下仍然以为必须由政府提供的服务<sup>[6]</sup>(第344页)。治理理论强调处于市场与政府之间的第三领域及其相应的第三部门或志愿性机构参与管理的必要性,如教会、各种基金会、私立协会、民间慈善组织、福利机构、志愿组织、社区互动组织等。治理理论改变了社会权力的结构,使之从纵向集权格局向横向分权格局变化,形成了政府—市场—社会三位一体的社会共治结构。深圳在行政体制改革的基础上,努力构建小而富有弹性的有限政府和服务型政府,实现从无限政府向有限政府的转变,由此放大了社会自我治理的功能。按照博克斯的观点,社工属于公共服务职业者,义工则属于社区治理的帮助者。它们在政府与公民自治中间起到了桥梁和纽带的作用。深圳市社工与义工参与治理构建了深圳政府—市场—社会三位一体的平行治理框架。

第三,网络治理体系。在政府与公众关系的构建中,倡导网络治理体系是治理理论在现时代的一个突出特征。强调治理是基于共同目标的各行为主体间的互动的过程,其核心机制是信任合作,以此为基础形成合作网络的权威。这个网络并非仅有一个中心,而是以多中心为特征,权力运行向度是多元的、上下互动的,相互依存。它可以及时和最大限度地产生和交换信息,减少和消除隔阂,降低矛盾和冲突的可能性,这正好有助于同时克服“看得见的手”和“看不见的手”的痼疾。治理理论倡导的网络管理体系凸显出治理理论的民主特征<sup>[7]</sup>(第19页)。基于公民社会的兴起,深圳市民民主意识的提升,政府与公众之间的关系更多的是一种合作关系,而不是管理与被管理之间的关系。如社工、义工服务不由政府直接提供,而由民间的机构来实施,这种做法在实践中被证明好处颇多。因为社工、义工“中立”的身份,在处理社会问题时一方面可以代表民间,向政府反映老百姓的诉求,另一方面又可以为政府排忧解难,于无声处化解各种社会矛盾。从实践层面来看,社工、义工、社工机构、义工组织、社区居民与政府之间正是一种基于市场行为的契约的网络结构。

从上述分析中我们可以得出这样的结论,公共管理视域下的社会工作意味着更多的治理,它在本质上是一种公民权的回归,强调人本主义。其治理主体包括民间机构、社工、义工、政府部门以及社区居民,治理范围则包括儿童青少年服务、老人社会服务、妇女社会服务、康复服务、社会救助、就业服务、心理健康服务、家庭服务、医疗社会工作、学校社会工作、矫治服务、城乡社会发展、军队社会工作、企业社会工作等方面的服务。由此可见,治理视域下的社会工作的价值诉求在于民主与效率。民主意味着对公民的尊重,效率意味着对需求的满足。

## 二、深圳“社工+义工”联动治理模式现状分析

深圳市作为改革开放的经济特区,诞生了中国内地第一个义工团体。从1990年深圳市义工联合会在民政局注册,至今已有19年历史。从这个意义上讲,深圳的社会工作起源于义工。目前,深圳市已经拥有17万注册义工,全市义工服务已达300万人次,服务领域越来越广泛,服务质量得到了广大深圳市民的好评。由此可见,义工队伍是深圳市社会工作中一支非常重要的力量。但随着社会的发展,义工队伍的松散性、非专业性等问题日益严重,难以满足社区的多重需要。在这样的背景下,为了更好地整合深圳社会工作的人力资源,深圳市提出了“社工+义工”联动治理模式。近一年来,深圳涌现出15家民间社工机构,开发了618个社工岗位开展社工服务试点,其中各区的民政、残联、司法、教育、社区领域423个,市级的民政、妇女儿童、青少年、劳务工、医院、禁毒、人民调解、计划生育、信访等领域195个。同时,深圳的市、区、街道、社区四级义工组织配合相关试点单位,安排了3000多名义工接受社工指导和引领,协助社工开展各项服务。截止2008年10月,深圳社工共建立服务档案1.5万个,“社工+义工”联动开展社区及各项活动1827次,服务普遍被服务对象接受和认可,有效地增进了社会公共服务的质量。

总体而言,深圳市“社工+义工”联动模式具有以下几个方面的特点。一是政府主导“社工+义工”联动模式。这主要表现为社工岗位由政府开发,社工服务主要通过政府购买,由民政部门从福彩公益金中开支,从社工服务机构购买社工服务。目前,每个社工岗位的服务按照每年 6 万元的标准购买,其中包括社工机构的运营费用、社工的薪酬和社保。义工组织的工作经费以政府扶持为主,社会捐赠和资助为辅。二是充分整合社工与义工资源。深圳的义工人数众多、经验丰富,可以为社工服务提供强大的人力资源支撑,但又具有其自身的天然缺陷,如流动性大、约束力差、专业性不足等。另一方面,由于深圳社工工作刚刚起步,在社工岗位上工作的多是社工专业应届毕业生,其优势在于是社工专业科班出身,熟悉专业理论,不足之处则是工作经验欠缺。“社工+义工”联动治理模式旨在通过社工引领义工,义工辅助社工,整合社工与义工两支队伍,优化社会工作人力资源,形成优势互补,共同服务于社会需要,提升公共服务的质量。三是借鉴香港经验与本土化相结合。深圳被民政部确定为社工制度的试点城市,毗邻香港是最大的优势之一。深圳“社工+义工”联动模式是在充分借鉴香港社会服务经验的基础上逐渐发展起来的,这主要表现为聘请香港督导指导和考评社工。

深圳市“社工+义工”联动治理模式自试点运作以来,也暴露出一些问题,主要表现为以下几个方面。

1. 公民社会先天不足,部分社工机构价值异化。如上所述,治理是一种非中心权力的民主生活方式。中国受传统的官本位观念影响,公民社会发育受限,即使在以开放、包容著称的移民城市——深圳,公民社会也还远远没有形成。虽然义工队伍是由于移民城市的发展自发形成的,具有主动性,但就深圳现有的社工队伍与社工组织而言,主要是通过外部力量——政府的推动而形成的,具有被动性。这些社工机构虽名为非营利性组织,但是由于自筹经费、社会捐赠不多,机构自身运转不畅,容易发生价值异化,由非营利性组织蜕变为营利性组织。

2. 社会公众对社工缺乏统一认知,社工职业化程度不高。在深圳,公民自治最为突出的表现是有着 19 年服务历史的义工队伍,对于义工,人们知晓率和认同度较高。但对于社工这个新生事物,人们对其认知还比较模糊。笔者在调研中发现,政府官员、社工机构、社工、义工以及社工服务对象对社工的理解各不相同。尽管人们大多知道社工是一项社会公共服务工作,是一门新兴的职业,但对于社工的具体工作范围、工作职责等认知存在比较大的差异。这样一来,社工在很大程度上被试点单位作为一般的工作人员使用,而不是从事专业化和职业化的社工工作。

3. 过于倚重香港经验,对本土化研究不够。深圳社会工作治理模式在很大程度上主要是借鉴香港经验,其中突出的表现就是聘请香港社工督导帮助深圳社工开展工作。香港社工已有 60 多年的历史,建立在比较完备的市场经济和比较发达的公民社会基础之上。相对而言,深圳市场经济与公民社会还比较滞后。香港督导尽管有着丰富的社工经验,但是缺乏对深圳市情的了解,且香港督导一般是一周指导一次,相比所花费的巨额聘请费用,所发挥的作用并不明显。

4. 社工和义工机构民间化运作程度较低。政府希望社工、义工机构实现完全民间化运作。但当前社会福利资源大多集中于政府,如果缺乏政府的推动和支持,这些机构将难以为继。现有社工机构、义工机构的办公场所基本上属于主管单位或其下属事业单位的物业,只是象征性地收取租金。虽然强调政府对提供社工服务、义工服务机构的可选择性,鼓励通过竞争提高社工、义工组织的服务质量,但实际上可选择的范围十分有限。

5. 社工、义工缺乏交流与互动。目前,团委主管义工联,义工联管理义工;民政局主管社工机构,社工机构管理社工。各社工机构在试点工作中结合服务内容自主招募和培训义工的意识不强,义工供给仍依靠义工联。由于分属不同组织实体,社工、义工两支队伍之间缺乏有效的沟通。就试点情况而言,大部分社工与义工之间几乎没有直接的合作与交流。大多社工刚走出大学校门,虽具有一定的社会工作理论基础,但缺乏实际工作经验,并且在一定程度上对自身职业定位不清。而义工在从事公益服务中具有丰富的工作经验,但是由于其流动性大、专业性不强等因素,难于同社工进行有效合作。一些资深义工在接受社工引导的过程中存在一定的抵触心理。

### 三、深圳市“社工+义工”联动治理模式的对策

作为一种新兴治理模式,“社工+义工”联动治理模式在运作之初难免会出现这样那样的问题,但正是这些问题为我们进一步探索适合深圳市市情的“社工+义工”治理模式提供了更多的思考。基于地缘的优势,香港社工运作的成功做法为深圳模式提供了范本。针对上述问题,为进一步改善深圳市“社工+义工”治理模式,笔者认为,在充分借鉴香港经验的基础上,需要从以下几个方面入手。

1. 政府引导公民社会的成长。要实现社会的良治,必须培育公民的民主认知和自治意识。香港社工运作模式与政府的主导紧密相关,这主要表现为政府制定社会福利政策和发展方向,颁布实施各项社会工作的法律法规和考评指标体系,建立政府购买服务的预算经费项目为社工机构及人员提供必要设施,并直接向市民提供法定与核心的福利服务。鉴于我国公民社会先天不足,政府必须加大力度培育公民社会。目前,深圳公民社会的物质基础已经基本建立起来,而政治、文化基础还相对滞后,这正是政府引导公民社会的重点。

2. 加强理论与知识普及。在这一点上,香港的做法非常值得借鉴。从1978年起,香港政府社会福利署将社会福利界中需要社会工作专业化训练的职位与不需要社会工作的职位相分离,对于社会工作从业人员的入职要求以及职位序列均作了明文的规定,成为社工提供优质高效的社会公共产品与公共服务的前提,使社会工作职业化与专业化程度大大提高。可见,社工的职业化培训与发展有助于社工理论的提升与知识的普及。结合深圳的实际情况,笔者认为,统一各类社会群体对“社工+义工”治理模式的认知是有效实施“社工+义工”治理模式的前提。其做法是加强对社工、义工、社区治理等基础理论的研究,在此基础上,通过宣传在市民中形成共识。

3. 构建民间化运作机制。逐步实现民间化运作,尤其不能让社工变成政府的变相雇员。政府主要是起到搭建舞台和充当裁判的作用,在财税和政策方面提供大力支持,并不直接介入社工机构和义工机构的工作,而是通过政策为之提供宽泛而自由的平台。需要指出的是,由于“社工+义工”治理模式是一种公民治理行为,因此,随着社工机构、义工联合会的成熟,社工、义工队伍的壮大,民政局与团委应当逐渐淡出治理主体,由政府专门机构负责其宏观引导。

4. 加强制度创新。在制度经济学看来,制度是社会的游戏规则,是决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。它构成了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构,通过向人们提供日常生活的结构来减少不确定性<sup>[8]</sup>(第58页)。从香港的经验来看,香港各级政府负责制定社工和义工机构的游戏规则并监督其进行。政府为社区服务制定规划,提供一定的政府资源。政府必须保证各受资机构的监督政策一致,在一定的时期内,可以对社区内管理的服务质量提出标准,并定期或不定期进行考察、评估探访。基于这样的理论考量,深圳各级政府应当细化“社工+义工”治理模式,如管理体制、交流机制等。同时,政府要加强社会氛围营造,引导社工机构的发展方向。

5. 实现有效的社工、义工联动机制。从目前情况来看,深圳“社工+义工”治理模式的相关主体有民政局、团委、社工机构、义工联合会、义工和社工。因此,有效的联动应当是上述主体之间的多项互动,即形成民政局与团委、社工机构与义工联合会、社工与义工三个层次的平行联动,同时,这三个层次之间也形成纵向的互动。

### [参 考 文 献]

- [1] 马西恒等:《中加社区治理模式比较研究》,上海:上海人民出版社2006年版。
- [2] 徐永祥:《社区发展论》,上海:华东理工大学出版社2000年版。
- [3] [美] 理查德·C.博克斯:《公民治理:引领21世纪的美国社区》,孙柏英等译,北京:中国人民大学出版社2005年版。
- [4] [美] 罗伯特·邓哈特:《新公共服务——服务而不是掌舵》,丁煌译,北京:中国人民大学出版社2004年版。
- [5] [美] 詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军等译,南昌:江西人民出版社2001年版。
- [6] [英] 弗里德里希·冯·哈耶克:《法律、立法与自由》,邓正来等,北京:中国大百科全书出版社2000年版。
- [7] [美] 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社2003年版。
- [8] 卢现祥:《新制度经济学》,武汉:武汉大学出版社2003年版。

(责任编辑 叶娟丽)

## An Analysis of “Social Workers and Volunteers Participating Governance in Community” in Shenzhen

Dong Xiu

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** The rising of civil society aggravates the social governance in the public power of reconfiguration. Along with China's transition from tradition to modern, it is necessary to seek a new urban governance model to meet the need of public serves. Shenzhen, as a cutting-edge city of Reform and Opening up, building a suitable urban community management model based on jointing “social worker and volunteer” will further deepen the community's continued healthy development.

**Key words:** civil society; community governance; social worker; volunteer; Shenzhen