

社会工作介入城市老旧小区多元治理的策略探究

雷丙杰

(重庆工商大学, 重庆 400060)

【摘要】社区是基层社会治理的最基础单元。改革开放以来,基于计划经济时代形成的传统街坊小区、单位公房小区等为主体的城市老旧小区,随着经济社会发展逐渐“老龄化”,日益成为老年人口、流动人口、低收入家庭等弱势群体聚集的“底层化空间”^[1],也成为社会治理的难点、痛点、堵点。社会工作作为基层治理的主体力量之一,通过其专业的独特性,调动社区居民参与的积极性,在满足居民生活需求、营造良好的社区氛围、减轻或消除社会问题方面起着重要的作用,逐渐成为推进城市老旧小区治理的有效途径。

【关键词】社会工作; 老旧小区; 多元治理

一、推进城市老旧小区治理的意义

(一) 社会治理创新的时代要求

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就加强和创新社会治理作出一系列重要部署,党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”,“共享发展”成为当代中国发展的目标和归宿,“共建”“共治”成为实现“共享”的基本要求和主要方式。党的十九届五中全会对加强和创新社会治理提出了新的要求,将其作为推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重大任务。党的二十大要求“健全共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”“拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道”。这为做好新时代基层社会治理指明了方向。

(二) 社会治理重心下移的时代趋势

习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时强调:“社会治理的重心必须落到城乡社区。社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了”。社区是基层社会治理的最基础单元。随着社会主义经济建设的不断发展,城市社区承载的职能日益丰富,社区建设日益完善,社区的功能逐步涵盖医疗、卫生、教育等各个领域,社会治理的重心也随之不断向基层下移,社区成为共建共治共享的主战场,“治理重在基层、难在基层”逐渐成为共识和事实。

(三) 空间结构变革带来的空间治理变革

在计划经济向市场经济转型过程中,中国城市居

住空间出现从“单位社区空间”向“阶层化社区空间”转变。新兴的具备优质基础设施、自然环境、配套服务的商品房小区、别墅住宅区成为相对优势阶层的居住空间,而城市老旧小区因受城市地价、开发成本、拆迁成本等因素的影响,在政府规划和资本运作过程中成为城市中的“遗忘角落”。有效破解城市老旧小区治理难题,成为社会基层治理的一项重大课题。

二、城市老旧小区治理存在的问题

(一) 治理主体不聚合

政府、社区自治组织、社会组织和居民等主体协调配合、信息共享、资源整合,构建起多层次、多元化的治理体系,才能形成治理合力。在实践中,以政府为代表的公权力掌握更多资源,处于相对强势的一方,享有更大的主导权,能够发挥更强的控制力和影响力,这在一定程度上造成治理主体间参与地位失衡。社区自组织和其他社会组织参与社区治理呈现碎片化特征。老旧社区的居民中老年群体、年轻打工族、小商贩、进城务工农民工等群体占比偏大,文化程度偏低,民主意识、权利意识淡薄,往往参与社区治理和长远发展的意愿较为淡薄,参与社区治理的意识、能力和效能方面还存在很大不足,呈现出“参与离散化”特征。最终形成政府“强者主导”,其他主体无序性参与和弱组织化参与的局面。

(二) 基础设施隐患多

老旧小区建成年代久远,受限于当时的建筑条件,往往存在规划不科学、建设标准不高等问题,各种基础配套设施不齐,使用功能不全,随着经济社会不断发展,很多新的功能和需求无法满足。例如,房

屋墙体裂缝、屋顶漏水、地基沉降；砖木结构房屋没有框架，抗震能力较差；公共健身娱乐设备年久生锈磨损，使用时容易发生意外等隐患；公共消防设施未配备或老化、损坏等，造成消防设施不能正常使用，居民违规占用消防通道、堆放易燃易爆废品等现象突出。内部及周边道路设计规划不科学，道路网容量低，堵车严重；电力设施老化、供水管道陈旧、供暖管道老化、环卫基础设施不达标；违章建筑多，私搭乱建严重，遮挡他人采光或占用公共用地等问题频发；公共健身器材、娱乐设施破旧或损毁，存在安全隐患；等等。

（三）公共区域环境差

老旧社区大多没有物业管理公司，环境管理维护不到位，居住卫生环境较差。例如，房屋外墙瓷砖脱落、破损，涂料变色、脱落，苔藓杂草等长满外墙及台阶；公共地区绿化植物无人养护，落叶、杂草清理不及时；垃圾分类不到位、清运不及时，随地乱丢、堆积如山、蚊虫滋生；社区内圈地种菜、圈养家禽现象屡禁不止；机动车乱停乱放严重，既影响环境整洁又经常发生剐蹭。电力设施走线排布不规范，居民用电私拉乱接，到处“飞线”；排水设施故障，污水横流等等；噪音污染、高空抛物等现象频发，个别人高空抛撒垃圾、泼污水、扔烟头，公共环境质量不高。

（四）治安管理漏洞多

调查发现，老旧社区建成年代较早，当时社会未形成物业管理的概念，很多社区都是开放式管理，没有小区围墙、大门、楼栋门等物理保护屏障，无法对社区进出人员进行有效控制，在治安管理方面存在先天缺陷。例如楼房楼层不高，很多住户未安装防盗门、防盗窗等防盗设施，不法人员侵入的难度系数相对较低；监控设备配备不足、覆盖率低，存在一定死角，有些小区虽然安装了监控装置，但却没有启用，只是个摆设，未发挥监控防范作用；安保人员缺失，没有专人站岗值守、巡逻巡查；人员构成复杂，流动人口多，低收入人群、生活困难人群等特殊群体多，一定程度上人际矛盾突出，治安案件发案率高。

三、社会工作介入城市老旧社区治理的专业契合性分析

社区治理现代化是实现国家治理现代化的基础，也是打造共建共享社会治理体系和实现治理能力现

代化的重要基础。社会工作与社区治理的价值理念、目标功能和专业方法具有高度契合性。

（一）价值理念上的契合

社会工作是一个助人的专业和学科，社会工作理念强调助人自助，强调以人为本，关注个人的需求与发展，解决人的问题、满足人的需要、促进人的社会功能完善；社区治理同样秉持以人为核心的理念，主张关注居民的需求和发展，激发调动居民参与社区治理的积极性与创造性，通过提升居民内生动力增强社会发展活力，推动社会治理。社会工作理念强调“扶贫济弱”，社会治理的基本理念也是维护广大人民的根本利益和社会秩序。社会工作理念强调接纳和尊重，强调社会公平与公正，尊重每一个人的价值和尊严，相信每一个人都有发展的潜质，关注弱势群体的权益；社会治理也主张正视、接纳社区特别是老旧社区存在的各种问题和困难，关注和帮助困难群体、弱势群体等特殊群体，最大限度地增加和谐因素。社会工作理念强调参与与合作，鼓励居民积极参与社区事务，共同解决问题。社区治理也倡导广泛征求居民的意见和建议，带动居民全过程参与城市治理。总之，社会工作与社区治理在价值理念上有多方面契合性，这种契合性为它们之间的合作提供了可能性。

（二）目标功能上的契合

社会工作有两大目标功能，第一是对社会成员的助人、救难、解困和发展的功能，即通过助人活动使人与社会摆脱困境而获得发展，帮助个人或群体充分调动内在或外在资源以获得充分发展，实现个人和社会的和谐一致。第二是维护社会秩序、增进社会福利的功能，即通过解决问题，协助修复社会的漏洞，缓解社会矛盾，预防和化解社会风险，增强政府服务社会和管理社会的能力。而社区治理的目标也是有效供给社区公共物品，满足社区需求，提升社区自治化程度，推动社区组织健康有序发展，优化社区秩序，推进社区治理现代化，实现社区和谐与发展。总之，社会工作目标功能上的建设性、发展性，与社会治理的目标功能十分契合。

（三）工作方法上的契合

社会工作是以科学的知识、科学的方法为基础开展的专业服务活动，是一套科学的助人方法实践体系。在社会工作专业发展过程中，已经形成比较成熟完备的专业工作方法，通过个案工作、小组工作、

社区工作和社会行政等手段,科学地认识服务对象的需要,了解服务对象与社会环境的关系,发现不和谐问题并制定方案帮助解决问题。这些专业工作方法有不同的理论模式和要求,能为不同需要的群体提供多样化的服务,同时也适用于社区治理领域。在社区治理中,社会工作者通常通过一系列实务技巧和多种多样的活动载体,将政府、社区组织、居民及辖区单位、营利组织、非营利组织等协调合作,共同参与社区事务的决策、执行和评估,唤醒居民参与意识,提升社区治理能力。社会工作者运用专业方法参与社区治理,具体则表现为:在微观层面上运用个案与小组工作进行源头治理,在中观层面上运用社区工作方法重塑社区结构,在宏观层面上运用社会工作制度和政策进行优化。

四、社会工作介入城市老旧社区治理的策略探究

(一)从评估社区居民需求介入,掌握居民思想状况

以社区居民需求评估作为介入点,吸引居民参与对社区居民需求作全方位评估,包括政治需求、文化教育需求、医疗卫生需求、养老需求等内容。居民的需求评估是社会工作介入居民参与社区治理的前提和基础,根据居民各方面的需求,形成多个不同兴趣、需要的社区小团体。在居民接受评估的过程中,会与邻居、社会工作、居委会有多次接触,开始增强彼此了解,同时理解、接纳社会工作者。城市老旧社区大多是原机关单位、国有企业、事业单位等集资建房,加上开放式管理,是一个“熟人社会”,社会工作在开展调查评估时,比较容易使居民之间建立联系。

(二)从激发社区居民潜能介入,组织居民积极参与

鼓励社区居民一起参与解决社区问题既是其重要目标,也是一种基本手段,是社区工作的灵魂。针对老旧社区居民参与社区治理的组织化程度低,参与意识和能力不足等问题,社会工作应当承担起组织居民参与社区事务的职能,通过小组工作、工作坊等社会工作方法,组建志愿者服务队、开展社区培训等载体,指引、发起、组织居民积极参与社区活动,为居民提供展现自我的机会,提高其参与处理社区公共事务的能力,涵养其互助意识和自治意识。同时还要有意识地挖掘培养有威望的热心业主、骨干力量、意见领袖,最终真正把居民组织起来、团结起来,推动居民深层次参与到社区事务中。

(三)从链接整合社区资源介入,为职能部门发挥职能提供资源支持

社会工作者可以发挥沟通调解者和资源链接者角色,通过问卷调研、访谈、联席会等多种方式,搭建协商议事平台,引导带动老旧社区居民发现社区基础设施、公共环境、治安管理等方面的短板问题,为政府相关职能部门提供决策参考。积极联系社区内的企事业单位、卫生机构、高校等不同主体,组织建立公益顾问队伍等志愿者团队,链接整合社区内丰富的人财物资源,为老旧社区改造和综合治理争取相应的资金、场地、智囊等资源,集思广益、群策群力推进社区治理。不过,目前依靠社会工作者整合社区资源存在较大的困难,所以需要街道、社区居委会等职能部门的支持与参与,这样才能真正整合起社区内以及社区周边资源。

五、总结与反思

推动城市老旧社区治理,打造共建共治共享社区,是贯彻党中央关于加强和创新社会治理部署的应有之义。社会工作介入老旧社区居民参与社区治理,能够有效指导居民参与社区事务,培养社区主人翁意识,引导居民自主开展社区参与活动,社会各层面都应当支持和关注。但同时,社会工作介入老旧社区治理要注意合法性的问题。社会工作介入的目的,是帮助居民参与社区事务,培育主人翁意识,提高自主参与能力。因而居民参与过程中,居民是自身的代表,社会工作者的身份是协助者,社会工作的介入要掌握好“适度”原则,以居民利益为服务准则,在合法合理的范围内给予帮助,超出社会工作职责范围的情况应保持中立的态度,由社区居民自主商量解决问题,或是交由街道办事处、社区居委会处理。社会工作者不仅仅要掌握专业的服务方法、了解伦理规范,更应当熟悉我国相关的法律规章制度,切勿“越界”。^[2]

参考文献:

- [1] 汤秋芬,辛星.“枢纽型社会工作”:城市老旧社区多元共治实践模式探索——基于H省L区“三区计划”项目的个案研究[J].求实,2022(5):50-63.
- [2] 罗昕颖.社会工作介入城市居民参与社区治理的研究[J].延边党校学报,2020(2):43-47.

作者简介:雷丙杰(1984—),男,社会工作硕士,研究生,研究方向:社区社会工作。