

【社会现象与社会问题研究】

社区治理专业化:要素构成、误区甄别与实践路径*

许宝君

摘要:专业化是新时代社区治理的一个重要命题。社区治理专业化包含专业的治理理念、专业的人才队伍、专业的社会组织 and 专业的治理技术四大内部要素。治理结构作为一个外部变量,影响内部要素的选择和配置。这些要素和变量相辅相成,互相勾连构成了社区治理专业化的一般性框架。值得注意的是,专业化并不等同于专业主义,社区治理实践中要谨防陷入专业主义的误区。推动专业化治理的目的是提高治理效率和维护公众利益,而不是凭借“专业性”专权垄断。社区治理专业化的路径既涉及专业要素的开发组合,又涉及专业要素的协商联动。

关键词:社区治理;专业化;专业要素;专业主义;专业联动

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)07-0083-08

一、社区治理专业化:一个重要的时代命题

党的十九大报告明确提出提高社会治理社会化、法治化、智能化和专业化水平,打造共建共治共享的社会治理格局。这既是对社会治理创新实践经验的高度凝练,也是对新时代社会治理改革创新的方向指引。社会治理专业化是新时代社会治理的一个重要命题。社区治理是社会治理的基础,同样面临专业化的命题和挑战。社区治理从“一元管理”向“多元治理”转变的过程中,传统的经验主义和行政动员的方式已经无法支撑转型的重任,急需专业化的方式予以回应。同时,当前社区治理存在治理理念落后、治理主体单一、治理方法欠缺等问题,也急需专业化的方式予以解决。

把社区治理专业化放入更宏观的“四化”视域来看,社区治理专业化可以促进其他“三化”的发展。社会化是指动员各方面社会力量积极参与;法治化是指运用法治思维和法治手段处理社区问题;智能化是指把现代科学技术运用到社区治理中;专

业化是指用专业知识、方法和标准处理社区事务。这“四化”是相互联系的,“专业化”在其中起了重要的链接作用。可从参与的视角来分析这四者的联系。社会化强调参与的广泛性,没有参与主体就没有治理;法治化强调参与的规范性,没有参与边界就没有治理秩序;智能化强调参与的效能性,没有参与技术就没有治理效率;专业化强调参与的操作性和参与方法就没有治理门路。可见,专业化是社会化、法治化和智能化得以落实的保障和条件,我们需要用专业的方法动员社会力量,利用科学技术在法治轨道上处理社区公共事务和公共问题。总之,提高社区治理专业化水平是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要议题。

目前,学界关于专业化已有一些研究,但大多聚焦在教育 and 经济领域,讨论的是教师职业专业化和经济结构专业化,关于社会治理专业化的讨论还比较少。陈伟东等人认为治理技术是社区治理专业化的重要变量,由社会理论、社会技术和自然技术构成的技术结构对于推动社区治理有重要的影响。社区

收稿日期:2019-12-26

* 基金项目:教育部人文社会科学基金青年项目“城市治理重心下移的社区微自治研究”(19YJC810013);四川大学马克思主义学院十九届四中全会精神研究课题“共建共治共享的社会治理制度落地机制研究”。

作者简介:许宝君,男,四川大学马克思主义学院讲师,四川大学公共管理学院博士后流动站研究人员,法学博士(成都610200)。

治理技术经历了准军事化的方法到行政方法的转变,目前正从官僚主义和行政方法向社会化的专业主义阶段迈进。^①这一迈进过程实际上是行政控制导向性技术向赋权参与导向性技术转变的过程。罗家为等人认为专业化是城市社区治理模式的重要转向之一。城市社区治理正从“大众化”向“专业化”转变,具体体现为分化性、自利性和非均衡的参与向组织化、均衡化和常态化的参与转变。^②彭慧青等人主要讨论了社会工作在社区治理专业化中的角色和功能。社会工作独有的专业理性和人文关怀的优势对于探索社区治理专业化所需要的专业理论、技术和人才等因素有重要的作用。^③宋道雷认为专业主导式合作是当前政社关系的新形态。政府实施了以专业社会组织参与为中心的社会治理策略,推进社会治理专业化。社会组织凭借专业技术优势成为社会治理的重要主体,并通过专业化的参与实现与政府的合作治理。^④樊鹏认为国际化社区治理的经验是我国进行社会治理专业化探索的参考样本。^⑤国际化社区是最具挑战性和前瞻性的地带,类型多样的国际化社区治理经验和路径对于应付日益错综复杂的治理形势和任务,回应未来更具有包容性和多元化的城市发展需求提供了有益的借鉴。

仔细分析发现,上述文献的讨论聚焦在两个方面。一方面,从宏观上阐释了社区治理专业化是多元化的治理方式和组织化的参与形态;另一方面,从微观上阐释了治理技术、社会组织、社会工作等社区治理专业化的具体要素。这些研究都有一定的解释力度,从某些层面对社区治理专业化进行了解读,但也存在三个解释限度。一是大多只分散地讨论了社区治理的某一专业化要素,而没有进行整体建构,无法形成一个关于专业化的体系或框架。实际上,专业化不仅指专业的方法技巧或专业特殊人才,而且是包括专业的理念、伦理、技术、方法、人才等多种要素的综合体。二是大多只讨论了专业化的具体要素,而没有对专业化背后的治理结构进行说明。治理结构影响治理要素的配置,社区治理专业化必然涉及社区治理结构专业化的问题。三是大多只看到了专业化的价值,而没有看到专业化有可能导致专业主义的弊端。任何事情都有两面性,专业化也是一把双刃剑,要予以合理选择和使用才能发挥治理功效,否则会适得其反。本文试图在已有研究的基础上,探究社区治理背后的专业化结构,分析专业化

与专业主义的区别和联系,努力勾勒一幅关于社区治理专业化的可视化、全域性的布景和框架,并尝试性地提出社区治理专业化的一般路径,以期对深化相关学术研究有所贡献。

二、专业框架:社区治理专业化的要素构成

社区治理专业化强调治理方式的合理性、精准性和科学性,其不仅是一种理想型构,还涵盖多种实体要素。这些要素相辅相成、互相勾连,构成了社区治理专业化的要素框架。

1. 社区治理专业化的内部要素

(1) 确立专业化的治理理念是构建专业化的社区治理格局的重要前提。理念决定路径,构建专业化的社区治理格局首先要确立专业化的治理理念。党的十九大以来,我国社区治理迈向新时代必然需要与之相应的新的治理理念。宏观上讲,社区治理应坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,具体涉及以下三个方面。

第一,坚持多元参与、协同共治的理念。现代社区治理已经不同于传统的社区管理,治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者。^⑥社区治理专业化的关键就是要吸纳各种专业化的社会力量,使其发挥各自所长以共同处理社区问题。同时,各种社会力量进入社区后,不能各自为政,互不沟通,以自身利益最大化为目标,而是要协同一致,持续互动,共同致力于实现社区公共利益最大化的目标。

第二,坚持以民为本、赋权增能的理念。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社区治理的最终目的也是要满足人们的生活需要,促进人的全面发展,因此,整个治理过程都要坚持以民为本的理念。习近平总书记强调,社会治理必须坚持以人民为中心的理念,任何时候都要把人民的利益放在第一位。这同样适用于具体的社区层面,即社区治理应当尊重居民的意愿,满足居民的诉求,体现居民的意志。但是,“以民为本”并不意味着只是把居民当成被服务的对象,居民要什么就给什么,而是要尊重居民的主体性,对其赋权增能,帮助他们实现自我管理、自我服务。换言之,“以人为本”不仅要懂得服务居民,更要懂得把社区公共事务的决定权和行动权向居民开放,^⑦增强其自治能力和参与效能。

第三,坚持助人助己、共治共享的理念。社区治理的本质是处理人与人、人与自然的关系,强调助人自助,即帮助别人的同时注重增强受助人自我解决问题的能力。毫无疑问,这个观念具有很高的价值,目的是增强受助者自我造血的能力。但是,这只是单向度地站在受助者的立场考虑问题,而没有站在助人者和受助者的双向立场看待问题。社区治理专业化既要秉持助人自助的理念,又要坚持助人助己的立场。现代社区治理强调共治共享,只有树立“我为人人、人人为我”的理念,多元参与的动力才能得以强化,共治共享的格局才能得以形成,社区治理的韧性才能得以构建。

(2)专业的人才队伍是构建专业化的社区治理格局的必要条件。习近平总书记指出,加强和创新社会治理的核心是人。社区治理专业化的首要标志就是拥有一批专业化的社区工作者队伍。目前,很多地方政府都把是否拥有社会工作师资格证书作为社区工作者是否专业化的标准,但这只是突出了专业化的知识标准。事实上,社区工作者专业化至少包含三个方面。第一,专业知识。拥有系统的社区工作理论知识是专业社区工作者的首要特质。社区工作者首先要掌握国家关于社会治理的大政方针、法律政策,把握社区治理的大致走向,确保社区治理的方向和目标与国家的利益和意志一致;其次要了解社区治理的专有理论,如居民自治理论、协商民主理论、赋权参与理论、自主治理理论、公民社会理论。社区治理理论是对社区现象系统性和规律性的认识,只有掌握了社区治理理论,才能有效开展社区工作。

第二,专业能力。这里主要指关于社区工作的实际操作能力。社区工作者要善于把理论运用于实践,在实际操作中增强工作能力。这些能力至少包括组织居民的能力,懂得如何把碎片化的居民组织起来开展自治;协商沟通的能力,懂得如何做好政府与居民的联系纽带,向下传递国家意志,向上表达民众诉求;资源链接的能力,懂得如何开发、利用和整合社区社会资源,优化资源配置,提高资源的使用效率;项目策划的能力,懂得如何根据社区的事务和问题,针对性地策划一些项目,并争取政府或其他组织的帮助和支持;等等。

第三,专业精神。专业精神是在专业能力和专业知识的基础上发展而来的一种对工作极其热爱和

投入的品格。社区工作者要始终秉持专业精神,把社区工作当作自己的专有事业,把爱岗敬业当作自己的行为准则,保持专心专注做事的态度和韧劲,不断激发自己的优势和潜能,尽最大努力把社区工作做到最好。社区治理专业化是一个持续漫长的过程,其间离不开专业精神的内在支撑。

(3)专业的社会组织是构建专业化的社区治理格局的主要基础。社会组织是指公民自发成立的不同于政府组织、企业组织形态的非营利性、民间性组织,其在社区治理中具有促进沟通、利用资源、调解矛盾以及满足需求等多种功能,^⑧是现代社区治理的重要主体。社会组织参与社区治理在本质上是一种第三方治理,只有具备专业性的第三方才能弥补政府治理能力的有限性。^⑨专业的社会组织至少包含以下三个特质。

第一,组织结构完善。拥有完善合理的内部治理结构是社会组织专业性的首要特征。内部治理结构就是一套能够管理组织运作的制度安排,^⑩其首先体现为明确的组织使命、组织目标、组织标识和组织章程;其次体现为清晰的组织架构和职责分工,不过,这是一种利于沟通和协调的扁平化的组织架构,而不是利于命令和控制的科层式架构;最后体现为明确的决策、监督、协调、激励机制,能够保证组织成员积极参与组织活动,最大限度地激发组织成员的能动性和创造性。

第二,服务技能专业过硬。拥有专业的服务技能是社会组织专业化的核心标志,社会组织之所以能够被纳入社会治理结构就在于其专业技能。这种技能既可以是一种硬技能(如维修技术),也可以是一种软技能(如沟通技巧)。专业的社会组织一般都有专有的服务领域,如心理疏导、矛盾调解、慈善救助等。唯有发挥好自身专业技能,社会组织才能在专有领域实现组织使命和价值。

第三,自主能力较强。专业的社会组织是一个独立的实体,而不是政府或其他组织的附庸。独立自主是社会组织发展的目标,其发展递进的内涵是自我建设、自我协调,并对国家政策产生正向影响。^⑪这种自主能力体现为能够自主决策、自主管理、自主监督,能够自主筹集资源,自主选择服务,并能够把自己的价值和诉求应用于治理实践。当然,这种自主性要在国家法律法规、制度政策的框架内运行。

(4)专业的治理技术是构建专业化的社区治理格局的内在支撑。所谓治理技术,是治理所使用的工具、方法和行动方案的总称。^⑫社区管理向社区治理转变过程中面临着经验性或行政性的方法向专业治理技术转向的问题,现代化的社区治理更需要专业技术的支撑。治理技术主要包括两种。

第一,自然技术。自然技术是自然科学知识在社会实践中的运用,这也是常见的技术类型。互联网技术是一种典型的自然技术,“互联网+治理”已成为现代社区治理的战略选择。互联网技术能够打破空间和时间的限制,有效地整合资源、共享信息、促进沟通、组织居民,极大地提高治理效率。更为重要的是,它可以通过技术赋权,促使政府转变职能、简政放权,理顺政社关系。^⑬

第二,社会技术。社会技术是社会科学知识在社会实践中的运用,这是近年来新出现的一种技术类型。社会技术主要是组织协调社会实践活动中各方社会关系的一种方法。当前,哈里森·欧文创立的开放空间会议技术(Open Space Technology)被广泛运用到了社区治理中。这种社会技术能够为利益相关者营造一个开放、平等、民主的空间,有利于激发行动者的参与热情和参与责任。国内学者结合本土实际,拓展了这种技术的内涵,开发了一套系统的“开放空间会议+”技术体系。^⑭

需要说明的是,社区治理本质是一项社会工作,社会工作本身也是拥有专业技术的社会实践。^⑮因此,应根据实际情况大量采取社会工作的方法而不是行政工作的方法,把个案工作、小组工作和社区工作等社会工作技术充分运用到社区治理中。

2.社区治理专业化的结构要素

治理结构影响治理要素的配置。上述四个要素是社区治理专业化的内部要素,治理结构是社区治理专业化的外部变量。社区治理结构是指各种治理主体在社区场域内依靠资源互动进行相互作用的权力模式和关系模式。^⑯吉登斯的结构化理论表明,结构决定功能,功能要匹配结构。社区治理结构是否专业化,决定了其他专业化的要素是否能被纳入社区治理结构以及发挥应有作用。专业化的社区治理结构就是要把专业的治理主体和治理要素吸纳进来,形成一种分工合作、多元共治的格局。

传统的社区治理是一种一元化的治理结构。在这种总体性结构中,政府作为权力结构的中心,主要

依靠行政手段自上而下推动社区建设,其他主体缺乏参与空间和参与渠道。显而易见,这不是一种专业化的治理结构,政府包办了所有事情,社区治理专业化也就无从谈起。现代化的社区治理结构应当是社会专业分工的产物。社会面临的问题越来越多,越来越复杂,仅靠单一主体的单一方式是无法应对的。俗话说得好,专业的人做专业的事,合理分工才能产生效能。社区治理应当充分运用企业、社会组织、居民等多种主体的特长和潜能,发挥他们的专业优势,共同处理社区事务。

政府的角色是社区治理结构的核心问题,^⑰社区治理结构实质是政社关系样态的表达。有学者把社区治理结构分为政府主导型、社区自治型和统合型三种,^⑱其实际上是以政府角色为中心塑造的不同政社关系的形态。构建专业化的治理结构,政府就必须树立专业化的理念,主动调整自身角色,注重发挥社会力量的功能。为此,政府一方面要跳出全能政府的思维定势,主动给专业力量让渡治理空间;另一方面要积极培育专业化的治理要素,增强社会力量的业务能力。

3.社区治理专业化的内在联系

社区治理专业化的四个要素是相互影响、相互建构的,其实质是人、组织和技术的联动。人的专业化是社区治理专业化的核心,社区治理的最终目的也是要促进人的发展。人的专业化首先表现为人的理念的专业化。理念是行动的先导,有理念才会有思路,有思路才会有出路。社区工作者是社区治理的实践操作者,其知识的构成、能力的大小、素质的高低直接影响社区治理专业化的成效。这就要求社区工作者树立专业理念、掌握专业知识、提升专业能力。专业的社会组织是社区治理专业化的组织基础。“建立组织就是要解决不这么做就无法解决的难题。”^⑲只有拥有专业的社会组织,才能解决社区治理碎片化的问题,促进居民组织化参与以及社区社会资源的整合。专业的社会组织是承接政府公共服务的重要载体,是政府优化和转变职能的重要推手。专业的治理技术是社区工作得以开展的工具和媒介,任何制度、政策、理念的落地都需要技术支撑。党的十九届四中全会对社会治理体制的表述有重大变化,增加了“民主协商”和“科技支撑”。^⑳前者强调把各方主体联动起来的方法,可将其看作一种“软技术”;后者强调科学技术的综合运用,可将其

看作一种“硬技术”。的确,社区治理专业化需要专业的治理技术,否则就会陷入“想法多、办法少”的困境。这些要素可被看作社区治理专业化的微观基础,除此之外,还需要在外部构建一个专业化的治理结构,接受和容纳这些内部要素,以最大限度地激发和释放其活力。社区治理专业化是内部要素和外部结构共同作用的结果。

三、专业主义:社区治理专业化的一个误区

专业主义是一个极具迷惑性的概念,很多人将其等同于专业化,实则不然。专业主义有积极的和消极的两重内涵。社区治理专业化要避免专业主义的消极面向,要以实现社区公共利益为价值取向。

1. 专业主义的内涵

关于专业主义的内涵,从积极面向的角度讲,它是指拥有专业知识和技能以及认真负责的态度,强调一种职业标准和职业规范。从这个角度理解和讨论专业主义的内涵,常见于新闻媒体领域。专业主义是西方新闻传播学的一个重要概念,新闻专业主义就是要追求报道的客观性、真实性、全面性、公正性和中立性,强调新闻自由和媒体的社会责任。^①近年来,也有学者讨论了社会管理领域中的专业主义。岳经纶基于政府购买服务的分析认为,相对于传统管理主义,专业主义的特征是“内容控制”,即专有人员拥有专业知识和技能,能够恪守职业道德,在专业领域自我控制,因此应该提高专业人员在社会服务中的话语权和参与度。^②由此可见,专业主义的积极意义实际上可等同于专业化的内涵。

从消极面向的角度讲,专业主义意味着行业霸权、专业霸权、对私利的追求、市场壁垒以及对工作机会的垄断等负面含义。关于这层含义的讨论常见于社会工作领域。赵芳把专业主义等同于过度专业化、过度技术化,其主要表现在两个方面:一是秉持专业主义的态度,并通过各种专业手段(如提高进入门槛、设置专业壁垒)追求和巩固自身的垄断地位;二是过于关注治疗性服务,忽视对社会问题背后的社会结构的关注,不能满足人民因结构性问题衍生出来的需要,如对社会公平正义的追求。^③葛忠明把专业主义看作专业人士利用专业知识、专业技能和专业岗位为自己谋取权力、利益、名誉和声望的活动。^④专业主义使社会工作的性质发生了异变,从“助人”变成“利己”。从这个意义上讲,专业化和专

业主义有着完全不同的内涵。本文正是基于这层含义的考量才提出,在社区治理专业化过程中应主动规避专业主义误区。

2. 专业主义的具体表现

(1) 专业化对本土化的排斥。社区治理专业化需要把社区治理理论运用于社区实践,但当前社区治理专有理论如公民社会理论、多元共治理论都来自西方。一些人主张完全照搬西方理论,直接把原有理论移植到中国土壤,拒绝本土化改造,认为源自西方的初始理论才是最正宗的、最专业的。实际上,这些西方理论运用到中国实践都存在“水土不服”的问题,照抄照搬是不能解决我国实际问题的,甚至会与本土制度产生冲突,适得其反。例如,多元共治理论中必须加强党的领导,因为办好中国的事情关键在党,这是历史和实践证明了的宝贵经验。一些专业社工热衷于运用西方的社会工作技术,拒绝吸收本土文化。调查发现,有的社工在社区做养老服务项目的时候,善于运用沟通技巧、谈判技巧,不断强调西方机构养老的好处,试图说服空巢老人或失独老人去养老机构养老,有的甚至还带有强迫、恐吓的意味,不尊重老人意愿,老人非常反感。造成这种窘境的原因在于他们不了解、不吸收、不尊重本土文化。费孝通先生早就讲过,西方是团体格局,中国是差序格局。中国人对家庭看得很重,家庭观念很强,很多老人都喜欢家庭养老,这是他们的生活习惯。试图运用技术去改变别人生活习惯的做法是不明智的,也是不专业的。技术都带有工具性,使用技术的目的是提高居民生活水平和社区治理效率,而不是用技术控制人性,让人屈服于技术。单靠冰冷的技术解决不了问题,人文关怀在社区治理的各项工作中是不可或缺的。在社区治理专业化过程中,要始终注重治理技术嵌入的人文性。^⑤

总之,专业化与本土化不是两个对立的观念,所有专业理论和专业技术都要契合中国实际,正如王思斌讲的那样,使用社会工作技术时必须弄清楚本土的政治架构、文化传统、风土人情给社会工作发展提供的空间和限制。^⑥我国社区治理要实现的专业化,必定是包含本土化的专业化。真正的专业化是以本土问题和需求为导向的专业化,不是为专业化而专业化,否则就会掉进专业主义的误区。

(2) 专业力量之间以及对其他主体的排斥。其一,专业社会组织之间的排斥。很多社会组织为了

获得更多政府购买服务的支持,用“专业性”相互排斥甚至相互诋毁,都认为自己的服务是最专业的,试图获得行业的垄断地位。这种做法把社区看成一个利益角逐场,而不是公益服务地,弥漫着硝烟,而不是关爱。这是一种典型的专业主义,忽视了社会工作更多是一种伦理实践。^⑳其二,专业社会组织对社区居委会的排斥。“三社联动”在全国推开后,很多社会组织通过项目化的方式进驻社区。但是,一些社会组织认为,社区居委会的文化层次不高,不懂居民工作的专业方法,于是试图用“专业性”去抢夺居委会的话语权。在“三社联动”的实践中,一些社会组织只是把社区当成一个服务的平台,不征求或不尊重社区居委会的意见,居委会的主体性没有体现出来,甚至处于边缘化的地带,这是很多社区不愿社会组织进入的重要原因之一。其三,专业社会组织对社区居民的排斥。这是本文要重点强调的一点。当前社区治理的最大瓶颈就是居民参与不足,推进社区治理的关键就是要调动居民参与。但是,很多社会组织在服务居民的过程中,只是把他们当作被服务的对象,而没有赋权居民,让他们主动参与到服务提供环节,增强其自我服务的能力。因为这些社会组织下意识地认为,居民不专业,没有能力提供服务。这违背了“赋权增能”的专业理念。实际上,每个人都是有能力的,只不过这种能力的发挥需要外界给予一定的条件和机会。有的社工在服务居民的时候,事前没有了解他们的需求,仅仅依靠自己的“专业眼光”想当然地主观预判他们想要什么,导致提供的服务与需求不对应,甚至相差甚远。

此外,一些社会工作专业人士在服务弱势群体的时候,自身潜意识地站在“专业”的视角,要求服务对象一定要听从自己的安排,并且他们大多数情况下都是按照政府购买服务中关于数量、规模等数字化的考核指标快速开展服务,而不注重在服务中增强弱势群体的自助能力。这违背了“助人自助”的专业理念,其实是一种“专业帝国主义”。^㉑这样的服务表面上看来很专业,实际上非常不专业。当社会组织随着项目周期结束退出社区的时候,居民还是回到了原始状态,自治能力仍然很低。毋庸讳言,这种专业主义倾向与社区治理专业化的发展目标是背道而驰的,它不仅使居民参与不足的状况雪上加霜,甚至损害居民主体性,也使居民自治极易陷入内卷化状态。^㉒

由此可见,专业主义并不等同于专业化。消极层面上的专业主义体现为专业要素之间的排斥,是专业化的极端表达。专业人才或专业组织是社区治理专业化不可或缺的要素,但他们不能站在“专业—非专业”的等级视角上看问题,更不能凭借自己的专业权威居高临下,而应主动与居民展开对话,与他们建立平等合作的关系,要从“‘为’‘给’他们提供服务”的思维转变为“‘和’他们一起提供服务,共同解决问题”的工作思路,^㉓否则,助人关系就可能变成压迫关系,社区治理也难免陷入专业主义的误区。

四、专业联动:社区治理专业化的路径

开展专业化治理的目的是提高治理效率和维护公众利益。为此,推进社区治理专业化,既要大力培育和开发专业化要素,充分发挥每个要素的功能,提高主体的专业能力;也要加强要素之间的联系,摒弃专业主义,杜绝相互排斥,形成治理合力。

1. 培育内部专业要素,打造专业要素体系

第一,建设一支专业化的社区工作者人才队伍。首先,拓宽社区工作者来源渠道。灵活运用选任、推荐和公开招录等多种方式,从大专院校、党政机关、社会知名人士中吸收具有社会工作背景、知识、经验的优秀人才,优化社区工作者队伍的年龄结构、知识结构;同时,鼓励现有社区工作者参加全国社会工作者考试,增加持证社工数量。其次,加强社区工作者专业能力培训。定期组织社区工作者开展专业能力训练,注重理论培训和实务培训相结合、专业教育培育与职业道德培训相结合、日常培训和重点培训相结合。尤其注重培养他们的社会沟通能力、问题分析能力、民情收集能力、项目策划能力、资源链接能力等,切实提高其解决社区实际问题的能力。最后,切实保障社区工作者的工作待遇和福利。采取学历、资历、资格、业绩、岗位等多种指标相结合的方式,设置多层次、多类型的职业薪酬标准和激励机制;同时,制定社区工作者薪酬自然增长机制,并不断畅通他们的职业晋升渠道。

第二,大力发展专业社会组织。首先,加大组织外部支持力度。建立社会组织发展基地,降低登记门槛,大力孵化和培育社会组织;设立公共财政支持社会组织的专项财政预算,加大向社会组织购买社会服务的力度;减少对社会组织的干预,提高他们自

主运行的能力,使其从“依附式自主”向“独立性自主”转变。^③其次,完善组织内部治理结构。健全社会组织会员大会、理事会、监事会以及选举、议事、财务等各项制度,逐步形成以章程为核心的独立自主、权责明确、民主开放、运转协调的社会组织法人治理结构;同时,增强社会组织承接政府公共服务的能力,提高社会组织服务居民的能力,争取通过服务解决社会问题,促进社会善治,实现服务型治理的目的。^④最后,“外引内生”专业社会组织。从社区外引入一批成熟的专业社会组织,拓展其参与社区治理的渠道,使其充分参与到社区矛盾调解、环境整治、为老服务、青少年教育等事务中。更重要的是,社区要根据实际问题和居民需求自主培育一批本土的社区社会组织,并逐渐将其引向专业化。本土的组织具有一种“在地内生性”,更容易产生自主性,^⑤并且不会因为项目结束而撤退,是一种常态化的组织,是推进社区治理专业化的持久力量。

第三,开发和运用社区治理技术。首先,善于运用社会工作技术。把小组工作、个案工作等传统社会工作方法以及开放空间会议技术、基层民主协商技术、项目绩效评估技术等现代社会工作方法运用到社区治理中,改变行政动员思维和行政命令方式。其次,广泛使用信息技术。加强社区信息化建设,整合社保、医保、公安、税务等部门资源,建立社区综合信息管理和服务平台,开发居民综合服务APP,打造智慧社区,实行一网通办;提高运用微信、微博、QQ等新媒体技术的能力,随时随地与居民保持联系,收集居民需求,动员居民参与。最后,研发本土治理技术。根据社区实际情况,研发能够解决本土问题的治理技术和方法。这种技术方法既要有理论支撑,又要有可操作的流程,便于社区使用。

2. 构建要素联结机制,摒弃专业主义

第一,构建“三社联动”机制。《中共中央 国务院关于全面加强和完善城乡社区治理的意见》提出,要推进社区、社会组织和社会工作“三社联动”。社区治理专业化过程中要把专业的人才队伍、专业的社会组织 and 专业的治理技术联动起来,形成一个既分工明确又相互合作的治理体系。这里的关键是如何联动的问题,项目联动是一个可行的路径。政府以项目的形式向社会组织购买服务,社会组织主动对接社区,落地实施项目。需要注意的是,社区自主培育的社会组织也要纳入购买服务目录,使其在项

目运行中增强专业化能力。为了避免“三张皮”的出现,可采取社区居委会、社区社会组织和专业社会组织联合策划项目、联合申报项目的形式,以促进三者之间的深度合作。各个主体在开展项目的时候,都要自主运用专业社区治理技术和社会工作方法,在理念和方法上达成一致。这样,各方的主体性都能得到发挥,“三社联动”也可从传统的“嵌入式”模式走向“融入式”模式。^⑥

第二,构建对话协商机制。如果说项目联动是一种“政府主导联动”,那么,对话协商就是一种“社会自主联动”。^⑦社区治理专业化的要素是体制内外多种力量的组合,这些力量都是平等独立的实体,不能依靠自上而下的行政安排的方式将其机械地拼凑在一起,而必须依靠对话协商、民主协商的方式使其有机团结在一起。对话协商就是一个自我反省和相互理解的过程,只有对话才能产生尊重、民主和主体性。^⑧社区可利用罗伯特议事规则,让利益相关方在和谐、融洽、自由的氛围中充分发表自己的意见,最后再合并归纳,寻找各方意愿的最大公约数,最终形成集体共识。当分歧较大时,可以由基层党组织进行统筹。这里需要注意的是,对话协商要排除专业主义的干扰,避免只听专业人士的意见。协商时一定要把普通居民纳入协商范畴,注重吸收他们的意见,最后的共识很有可能是经验性意见和专业性意见的集合。

第三,构建政社互动机制。改革开放以来,我国经济社会发展取得了巨大成就,这在很大程度上取决于政府职能的转变。^⑨在社区治理专业化过程中,政府要合理界定自身权限,主动调整角色职能,加强自身力量和社会力量的互动。一要加强与社区的互动。理顺政府和社区的关系,制定两者的权责和职能清单,减轻社区的行政负担,让社区居委会的主要职能回归到引导居民自治上来,否则,不仅不能实现社区治理专业化,还会加重社区治理行政化的趋势;同时,社区居委会也要担当好政府与居民之间纽带的角色,及时向政府反馈社情民意。二要加强与社会组织的互动。政府要制定专项政策,明确社会组织的定位,支持社会组织的成长。各地政府可通过公益创投、公益招标、定向委托等方式把一些技术性、辅助性的事务交给社会组织;同时,社会组织也要加强自身专业化能力建设,增强与政府对话的实力和能力。

注释

①陈伟东、吴恒同:《论城市社区治理的专业化道路》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2015年第5期。②罗家为、冯志峰:《城市社区治理的模式转向:社会化与专业化》,《甘肃行政学院学报》2017年第6期。③彭惠青、仝斌:《社会工作在基层治理专业化中的角色与功能》,《中国行政管理》2018年第1期。④宋道雷:《专业主导式合作治理:国家社会关系新探》,《南开学报》(哲学社会科学版)2018年第3期。⑤樊鹏:《国际化社区治理:专业化社会治理创新的中国方案》,《新视野》2018年第2期。⑥俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000年,第3页。⑦许宝君、陈伟东:《社区治理理念创新及其技术实践》,《中州学刊》2017年第7期。⑧潘修华、龚颖杰:《社会组织参与城市社区治理探析》,《杭州师范大学学报》(社会科学版)2014年第4期。⑨陈潭:《第三方治理:理论范式与实践逻辑》,《政治学研究》2017年第2期。⑩孙灵宝:《论社会组织科学化内部治理》,《山东行政学院学报》2015年第5期。⑪林闽钢、战建华:《社会组织的自主性和发展路径——基于国家能力视角的考察》,《治理研究》2018年第1期。⑫谈火生、霍伟岸、何包钢:《协商民主的技术》,社会科学文献出版社,2014年,第3页。⑬郑永年:《技术赋权:中国的互联网、国家与社会》,邱道隆译,东方出版社,2014年,第3—8页。⑭参见袁方成、张翔:《使协商民主运转起来:技术如何可能——对“开放空间会议技术”及其实践的理解》,《甘肃行政学院学报》2015年第4期;陈伟东、张继军:《“开放空间会议+”:一套社会治理的系统机制》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2016年第4期。⑮赵芳:《社会工作专业化的内涵、实质及其路径选择》,《社会科学》2015年第8期。⑯夏建中:《中国城市社区治理结构研究》,中国人民大学出版社,2011年,第101页。⑰王芳、陈锋、翟羽佳:《社区治理的结构、模式与挑战》,《社会治理》2016年第3期。⑱魏娜:《我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新》,《中国人民大学学报》2003年第1期。⑲[法]米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格:《行动者与系统:集体行动的政治学》,

张月等译,格致出版社、上海人民出版社,2017年,第2页。⑳关于社会治理体制的表述,党的十九大报告是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障,党的十九届四中全会将其扩展为党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障和科技支撑。㉑王晴川:《自媒体时代对新闻专业主义的建构和反思》,《上海大学学报》(社会科学版)2012年第6期。㉒岳经纶、王燊成:《社会服务管理中的管理主义与专业主义张力:基于政府购买社会服务的分析》,《行政论坛》2018年第1期。㉓赵芳:《小组社会工作:理论与技术》,华东理工大学出版社,2015年,第3页。㉔葛忠明:《从专业化到专业主义:中国社会工作专业发展中的一个潜在问题》,《社会科学》2015年第4期。㉕张勇、何艳玲:《论城市社区治理的空间面向》,《新视野》2017年第4期。㉖王思斌、阮曾媛琪:《和谐社会背景下中国社会工作的发展》,《中国社会科学》2009年第5期。㉗朱志强:《社会工作的本质:道德实践与政治实践》,八方文化企业公司,2000年,第89—90页。㉘[英]Robert Adams:《赋权、参与和社会工作》,汪冬冬译,华东理工大学出版社,2013年,第52页。㉙许宝君、陈伟东:《居民自治内卷化的根源》,《城市问题》2017年第6期。㉚杨静、吉家欣、夏林清主编:《行动研究经典读书札记》,社会科学文献出版社,2015年,第16页。㉛王诗宗、宋程成:《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期。㉜王思斌:《社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。㉝林磊:《在地内生性:社会组织自主性的微观生产机制——以福建省Q市A社工组织为例》,《中国行政管理》2018年第7期。㉞陈伟东、吴岚波:《从嵌入到融入:社区三社联动发展趋势研究》,《中州学刊》2019年第1期。㉟李文静、时立荣:《“社会自主联动”:“三社联动”社区治理机制的完善路径》,《探索》2016年第3期。㊱杨静、吉家欣、夏林清主编:《行动研究经典读书札记》,社会科学文献出版社,2015年,第18页。㊲吴敬琏:《当代中国经济改革》,上海远东出版社,2004年,第45页。

责任编辑:翊明

Specialization of Community Governance: Elements, Misunderstanding and Practice

Xu Baojun

Abstract: Specialization is an important proposition of community governance in the new era. The specialization of community governance includes four internal elements: professional governance concept, professional talent team, professional social organization and professional governance technology. As an external variable, governance structure affects the choice and configuration of internal elements. These elements and variables complement each other and form the general framework of community governance specialization. It is worth noting that specialization is not the same as professionalism. In the practice of community governance, we should guard against falling into the misunderstanding of professionalism. The purpose of promoting professional governance is to improve governance efficiency and safeguard public interests, rather than rely on "professionalism" to monopoly. We should guard against falling into the misunderstanding of professionalism in the practice of community governance. The purpose of promoting specialized governance is to improve governance efficiency and safeguard public interests, rather than rely on "professional" monopoly. The path of community governance specialization involves not only the development and combination of professional elements, but also the negotiation and linkage of professional elements.

Key words: community governance; specialization; professional elements; professionalism; professional linkage