

城市社区治理中 社工机构的关系处境与角色功能

张学东 胡 博*

【摘要】当前我国城市社区治理问题与诉求日益突出，社工机构在城市社区治理中扮演着重要角色，发挥着特定功能。本文通过对S市实践情况进行研究发现，在城市社区治理中社工机构与政府、居委会、居民等之间的关系处境较为复杂。从正功能看，社工机构扮演着精细化服务提供者，促进服务式治理，扮演着虚实化平台搭建者，推进参与式治理，扮演着多元化资源链接者，增进福利式治理。从负功能看，社工机构面临着方式非便捷化、参与非广泛化、效益非最大化等角色功能性缺陷。为此，在改变不利的关系处境的同时，社工机构应通过保障优质服务供给、赋予权能动员参与、增进有效资源配置等实施策略，助力城市社区治理水平的提升。

【关键词】城市社区治理；社工机构；关系处境；角色功能

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.10.001

随着我国经济社会发展的纵深推进，城市社区居民需求日趋多元化，居民对美好生活诉求日趋强烈，同时，社区矛盾与问题也日益显著，加强与创新社区治理显得尤为重要。2021年，中共中央、国务院发布的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出了“创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制”。一些城市积极探索了“五社联动”新模式与新方式。城市社区治理是社会治理的重要组成部分，社会治理现代化离不开城市社区治理创新。社会工作机构（简称“社工机构”）是专业社会工作服务供给和社会工作人才管理的组织载体，在参与城市社区治理中充分发挥“服务治理”^①的优势，有助于推进城市社区治理高质量发展。

近些年，国内外相关研究日益丰富，既有理论探讨又有实证研究，呈现出逐步深化趋势。

* 张学东，石家庄学院法学院副院长、副教授；胡博，河北外国语学院教师。本文系河北省社科基金项目“河北省‘三社联动’模式创新与社会工作发展研究”（编号：HB19SH002）阶段性成果。

① 王思斌：《社会工作机构在社会治理创新中的网络型服务治理》，《学海》2015年第3期。

李晓凤等提出了社工机构“参与基层社会治理”的创新理论架构,^①徐宇珊结合服务型治理理论提出了“融入—服务—孵化”路径与模式,^②杨超与杨晋娟基于信任建构理论视角指出了在基层治理中社会工作机构的生存理性和脆弱合作关系。^③随着理论分析的深入,实践认识也不断提升。张智辉与黄圣仙指出了社工机构参与社区治理的功能定位。^④杨慧和杨焯煜从历时角度揭示了社工机构与其他社会治理主体关系的变迁,并指出了强—弱—强行政化变化总体趋势,提出了改善治理关系建议。^⑤杨文才认为社会工作机构参与协同治理运行中存在着主体共识缺失、客体的复杂性和多元化等障碍,导致了参与治理行动形式化、表面化问题。^⑥陈凤兰与黎广彦明确指出了社区治理中社工机构与居委会之间的“职能分摊—资源依赖”的“伙计”关系,并提出关系重构、促进合作的建议。^⑦范慧从制度环境、市场环境、社会环境三方面系统地指出了专业社工机构参与社区治理的行动逻辑,并指出了其中存在的政社权力关系、市场互利关系、社会互助关系。^⑧尽管相关研究不断丰富,指出了社工机构在城市社区治理中所处的整体关系结构,也开始研究社工机构的角色扮演,但是,在城市社区治理实际运行中社工机构所处的具体关系处境及角色功能还有待进一步系统论证,这也是本研究价值所在。

本文以2017年至2021年S市B社工机构在W社区的参与社区治理实际状况为例,通过访谈法、观察法、文献法等方法对社工机构在城市社区治理中的关系与角色进行较全面研究,以系统分析社工机构在城市社区治理中所处的具体关系处境及角色功能。

一、城市社区治理“三方”与社工机构的关系处境

城市社区治理是在政府主导下、社会组织提供服务、居民广泛参与的一个多元化协作关系,^⑨但是,在城市社区治理实际运行中,社工机构作为一种参与主体,与政府、社区居委会、

① 李晓凤、林挺阅、马瑞民:《社区治理视野下民办社会工作机构的社会创新——以深圳壹基金公益基金会为例》,《社会建设》2015年第3期。

② 徐宇珊:《服务型治理:社区服务中心参与社区治理》,社会科学文献出版社,2016年版,第227页。

③ 杨超、杨晋娟:《嵌入中的信任建构:基层村居治理中社会工作机构的生存逻辑——基于上海的质性研究》,《社会工作与管理》2019年第3期。

④ 张智辉、黄圣仙:《社工机构参与城乡结合部社区治理的功能定位及实现路径——基于南昌国仁公益服务中心的实践》,《社会福利(理论)》2015年第4期。

⑤ 杨慧、杨焯煜:《政府购买机制中社工机构与其他社会治理主体的关系变迁——以深圳为例》,《国家行政学院学报》2017年第5期。

⑥ 杨文才:《社会工作机构参与协同治理的运行机制研究》,《中州学刊》2019年第3期。

⑦ 陈凤兰、黎广彦:《社区治理中社工机构与居委会关系重构——以福州市的个案研究为例》,《江汉大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

⑧ 范慧:《社区治理:专业社会工作机构的行动逻辑》,知识产权出版社,2021年版。

⑨ 石兵营、谭琪:《“三社联动”主体及角色再定位:基于社区治理实务视角》,《社会工作》2017年第1期。

居民等“三方”主体之间形成的关系比较复杂。B社工机构作为社会组织提供专业社工服务，于2017年10月开始以街道社工服务中心项目名义在W社区实施社工项目，社工机构的4名社工组成项目组通过专业服务参与该社区治理。该社工项目实施情况展示了社工机构参与城市社区治理的关系处境及其具体运行机制，具体如图1所示。

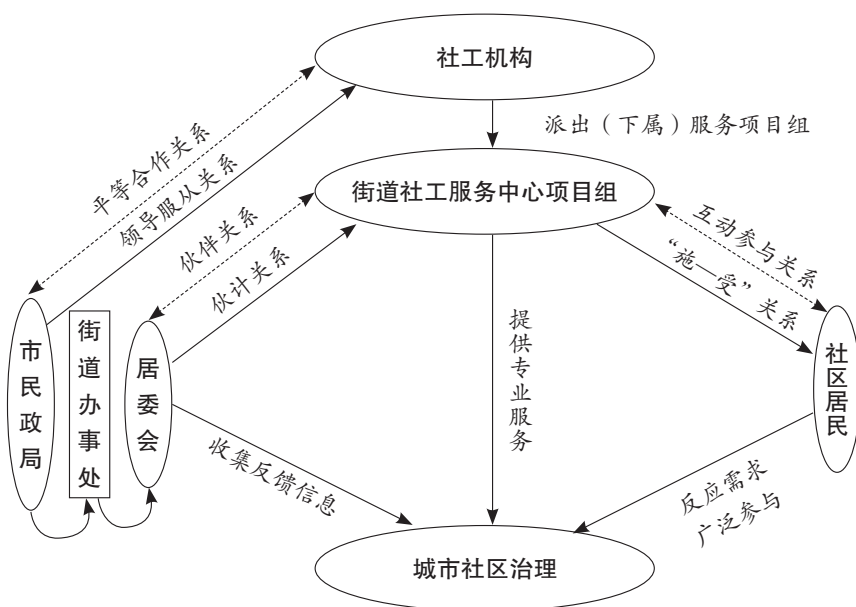


图1 城市社区治理中社工机构运行关系处境状况

(一) 社工机构与政府部门的领导服从关系及其表现

随着我国改革发展不断深化，社会结构发生了较大变化，社会组织逐渐发展起来，开始承接政府购买社会服务，这也是政府职能转变的重要表现。但是，在实施过程中，我们需要正确认识和处理政府购买服务多元主体之间的关系问题，明确政府和社工机构双方的责任和义务。^① 社工机构与政府在社区治理问题上本应该是一种平等合作关系，由政府为社工机构提供活动资金，社工机构利用其专业的服务，为社区居民提供服务。

在访谈社工机构负责人时，该负责人表示，S市的社工项目是通过政府招标的方式选取委托的社工机构。通常招标文件上规定了社工项目的服务人次和服务活动的最低数量限度。政府部门委托第三方组织每月一次对社工机构的服务实施情况进行监测，这样会使社工机构以完成任务指标为导向，频频举办各类服务活动，在一定程度上偏离了为社区做贡献、为社区居民服务的初衷。

在访谈街道办事处的工作人员时，该工作人员表示，W社区是新建小区，社区情况比较复

^① 林阿妙：《地方政府购买公共服务的现状与思考——以漳州市购买社工服务为例》，《福建行政学院学报》2014年第5期。

杂,社区居民情况多样化,社区居委会对于社区的情况了解有限,H街道为了加强对W社区的管理和服务,通过项目招标的形式引进了社工机构,将原本属于社区居委会的入户走访、社区调查等任务,分摊到了社工机构的身上,成为项目任务指标的一部分。

为了更好地服务城市社区治理,政府部门将一部分公共服务职能进行转变委托,社工机构承接政府购买服务项目,提供专业社会工作服务,从而有助于提高城市社区治理效率。但是,在实际运行过程中,政府部门时常使用命令方式安排招标工作并进行管理,社工机构为了完成上级安排的各项任务指标,常常会“投其所好”。社工机构与政府部门之间的关系由平等合作关系演变成领导服从关系。

(二) 社工机构与居委会的伙计关系及其表现

社区居委会是全体社区居民的自治组织,是为全体社区居民提供服务、满足居民需要的组织。根据相关法律和自治性组织的特点,居委会在城市社区治理中扮演着应有角色,即社区公共服务的供给者、社区居民权利的代言人和政府社区事务的助手三个角色。^①但是,在实际中社区居委会的这三个角色职能呈现出失衡,社区居委会更侧重于政府办事员的角色扮演。在城市社区治理中社区居委会原本应该收集、汇总社区居民的问题和需求,及时与社工机构进行平等的协商和反馈,形成一种伙伴关系。但是,由于居委会的“政府办事员”角色偏好,社区居委会与社工机构也变成了一种不平等的伙计关系,社工机构辅助社区居委会完成政府交办的事项,也形成了一种监督与被监督的关系。

通过观察发现,在项目具体实施过程中,H街道社工服务中心项目的办公地点设在W社区,B社工机构的街道社工服务中心项目组与社区居委会进行项目服务活动对接,但实际上往往是机构层面与社区居委会对接沟通项目事务,项目组主要是服从执行项目服务安排,也在一定程度上变相地服从居委会安排,加之居委会具有对项目实施进行监督的职能。由此,社区居委会对项目服务安排与任务布置拥有了较大的裁量权,直接影响了社工机构项目执行,两者呈现出一种不平等的伙计关系。与项目社工的访谈资料也显示出这种非对等关系。在调研中发现,W社区居委会要求每月月初把项目组计划开展的服务活动提交居委会,写入居委会的“月计划”,并让项目组根据安排的活动中交活动的图片资料和新闻报道稿件,除此之外,居委会组织活动时经常借调项目组社工作为志愿者参与活动,项目组几乎成了居委会的下属部门。

社工机构通过街道社工服务中心项目服务活动参与城市社区治理,在实施过程中,社工机构委派的街道社工服务中心项目组应该与街道办事处进行积极沟通、有效协调,从而顺利地开

^① 陈天祥、杨婷:《城市社区治理:角色迷失及其根源——以H市为例》,《中国人民大学学报》2011年第3期。

展项目服务。实际上,由于该项目经费由上级民政部门拨付,街道办事处仅批准选定在W社区落地实施,街道办事处与社工机构只是简单对接沟通,由W社区居委会负责具体监督实施并提供项目办公场所,因此,该项目实施极易受制于社区居委会,社工机构及其委派的项目组迫于压力不得已屈从居委会安排与监督,成为其“伙计”。

(三) 社工机构与居民的“施—受”关系及其表现

社区居民是社区的主体,是城市社区治理的共同参与者,是社工机构提供服务的接受者,能够直接反映社工机构提供服务满意与否。在城市社区治理中,社区居民合理表达诉求,平等参与社区事务,全面推动社区治理,从而推进社区发展,社工机构通过社工项目活动联系社区居民、动员社区居民、组织社区居民,为社区居民参与社区治理提供支持,助推社区发展。社区居民与社工机构应该是一种平等的互动参与关系。但是,在社工项目现实运行中,社区居民与社工机构的关系是一种非平等的“施—受”关系,居民只希望社工机构为居民提供专业服务,满足居民自身需要,依赖社工机构,仅注重自身享有社工服务权利,停留在“受”的一面,忽视了自己能动参与作用,未能充分扮演其社区主人的角色,推进社区治理的作用也较为有限。社工机构依托社工项目基于便利条件和基本流程提供服务、组织活动,仅停留在“施”的一面,以社区为本、以居民需要为本的项目服务使命被以机构为本、以项目为本的目标替代。

访谈资料显示,一位受访社区居民表示,“在社区治理问题上,我一直以为社区治理是居委会、物业和政府的事情,我们居民只需要做好自己的事情就好了,我们其实有许多需求是得不到满足的,比如拿我自己来说吧,我是为了帮助儿子照看孙子,才来到这个社区的,在这个社区待的时间并不长,社区里面谁也不认识,每天就是在家里看看电视,觉得特别无聊。现在社工服务中心对此组织的社区活动,我和大家玩得都很开心。原先都是社区里办活动我们看看,没有想过为什么他们办活动,也没有想过这个和我有什么关系,也从来没有想过主动参与到里面去。”这位受访居民所言情况反映了部分社区居民享受社工服务的状态,他们往往存在着一种“外人”心理,一方面他们自我身居社工服务活动之外,依从“外人”安排,另一方面他们仅是享受服务,是服务活动“受体”。

同时,项目社工也反映了服务实施时的尴尬局面,在访谈中,社工表示,本项目针对社区里面的一些问题,曾召开过社区联席会议,准备采用公益创投的方式,呼吁社区居民参与社区问题治理中,经过几次会议发现社区居民的积极性不高,也没有表达什么诉求,但是,一些居民却总是在社区微信群里向物业、社工、居委会抱怨社区存在的一些问题。这反映出项目服务活动仅是按照专业流程组织活动,给予所谓的“专业服务”,却未取得理想效果,正式交流途

径仍被非正式交流途径所代替，项目社工未能与社区居民建立起良好互动关系。

在城市社区治理中，社工机构与社区居民平等互动的参与关系被不平等的“施—受”关系所代替，社区居民的弱互动性、低自主参与性，致使其往往处于“受”的地位，产生依赖性，另一方面社工机构组织项目活动仅遵循程序性、专业导向性，注重服务活动量的“施”而偏离了受助居民需求方向。

二、社工机构扮演角色的常态类型及正功能表现

在城市社区治理中，置身于上述关系处境的社工机构扮演着多重角色，发挥了一定的功能作用。社工机构扮演角色发挥功能包括正功能和负功能两种，前者对城市社区治理是“正面的、支持性的、整合性的”作用，后者对城市社区治理是“非建设性”作用。^①社工机构扮演角色的常态类型表现得较为积极，通过服务供给、参与平台、资源效果等较清晰地展示了社工机构在城市社区治理中的正功能作用。

（一）精细化服务提供者和服务式治理

社工机构提供专业服务纳入城市社区治理体系建构之中，它所从事的不是一般的协商共治而是服务型治理，这一治理主要是通过服务而实现的治理。^②社工机构通过扮演面向社区居民精细化服务提供者的角色，发挥着服务式治理的功能作用。

社工机构基于社区居民需求通过项目活动提供精细化服务，结合实际情况采取社会工作专业技巧，为社区居民提供针对性、个性化服务，及时满足社区居民需要，切实解决社区居民问题。例如，针对W社区部分居民下班晚而孩子放学时间比较早，家里老人无法辅导小学生作业等问题，B社工机构项目社工组织开展了“放学来吧公益辅导班”；针对社区老年人居多，这些老年人或多或少地患有慢性疾病，他们医疗保健需求较大，为此，B社工机构项目组定期邀请S市医院的一些知名医生为社区老人开展健康专题讲座和定期体检，增强了老年人健康意识和自我保健意识，一定程度上改善了老年人健康状况。

当前，我国城市居民已经从“单位人”变为“社区人”，社区已经成为居民的主要生活场所。随着城市社区居民多元化、需求多样化、诉求复杂化，社区治理迫切需要改进，社工机构以项目形式提供以人为本、针对性、个性化服务，精细化推进实施，进而提升了城市社区治理效能水平。

^① 王思斌：《社会工作概论（第三版）》，高等教育出版社，2014年版，第26页。

^② 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。

(二) 虚实化平台搭建者和参与式治理

参与式治理是建立在人人都有着浓厚的参与热情的假设上的,每个主体都饱含热情、积极参与到社会治理中去。^①社工机构通过项目服务活动,积极搭建虚拟和实在的交流互动平台(简称“虚实化平台”),激发城市社区居民的热情,动员和组织居民积极参与社区治理。社工机构扮演着虚实化平台搭建者的角色,发挥着参与式治理的功能作用。

社区居民是城市社区治理的重要主体之一,随着时代的发展,城市社区治理的主体会不断丰富,但是,居民这一主体地位不但不会减弱,反而日益凸显。在构建城市社区治理体系中,推动实现党领导下的政府治理和社会调节、居民自治良性互动,^②应注重提升居民的主体意识,充分调动居民参与社区治理的积极性。社工机构在实施项目过程中,秉承助人自助宗旨,尊重社区居民的自主性,采取居民小组、门楼长队伍、文体兴趣组、议事会、居民代表大会、联席会等多种形式,充分利用社区会议室、活动室、公园等公共空间,同时,利用线上网络平台资源,组建微信群、QQ群、利用专门APP等,系统搭建社区虚实化平台,积极动员居民,使其形成参与意识与习惯,更加乐意参与社区治理,推进社区公共事务处理,满足居民多样化利益诉求,促进社区健康发展。

社工机构通过为城市社区居民搭建虚实化平台,不仅为居民参与社区治理提供了便利,而且扩展了居民参与社区治理范围,参与式治理水平得以进一步提高。例如,B社工机构项目社工结合W社区实际情况定期举行社区居民代表议事会,动员居民参与,一些社区居民开始主动表达利益诉求,积极参与社区公益创投活动,实施了“健康早餐”等小微公益项目,更好地满足包括青年人群在内的社区居民现实需求。同时,项目社工动员居民建设社区楼宇微信群,通过微信群广泛征集居民建议、及时发布活动安排、分享健康小常识与温馨小提示等,使得居民及时便捷了解社区信息,也促进了社区居民之间交流互动。B社工机构项目社工搭建虚实化平台,有效地动员了社区居民,提高了社区居民参与热情,促进了社区居民之间的交流与融合,形成了“人人为社区,社区为人人”的良好社区氛围,社区参与式治理局面得到一定程度的改观。

(三) 多元化资源链接者和福利式治理

福利式治理是以福利进行治理,国家(政府或其他主体)借助福利政策、福利资源和福利计划进行社会治理的实践过程,其根本目的在于满足特定人群的福利需要,维护社会的常态化

^① 张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》2008年第8期。

^② 俞可平等:《中国的治理变迁(1978—2018)》,社会科学文献出版社,2018年版,第352页。

运行。^①社工机构作为城市社区治理的主体之一，通过扮演多元化资源链接者角色，发挥着福利式治理功能作用。

城市社区居民需要的资源是多样的，不仅包括经济物质资源与政治权力资源，而且还包括文化认同资源和社会支持资源。社工机构实施的项目在社区开展过程中，通过连接公益慈善资源给予困难居民及时援助，通过动员组织居民、培育社区领袖提升其参与社区公共事务能力，通过组织文化宣传与文艺表演培养居民认同感、归属感，通过连接社区志愿者与社区外志愿力量为居民构建社会支持体系，切实帮助社区居民纾解困难。社工机构通过链接、配置多种资源使社区特定人群能够及时获取，增进其获得感，维护了社区稳定，推进了社区发展，达到了福利式治理目的。

在参与城市社区治理过程中，社工机构面向社区居民提供多重专业社会服务，这些服务主要以资源链接为依托组织实施。其中，不仅整合多样化资源，而且整合多元化资源，充分发挥社工机构的“链接者”角色作用。例如：B社工机构不仅在W社区内部发现和培育社区领袖，协助社区领袖组建社区社会组织，积极开展多种为民服务活动，而且链接W社区周边商家、高校等力量，通过社区基金和社区组织联席会议方式，有效配置社区内外人力、物力、财力等公益资源，为W社区居民建立起资源支持网络体系。同时，B社工机构面向特定人群提供资源支持，满足社区特殊人群需求。项目社工通过走访调查，发现社区存在困境儿童问题，通过链接资源针对困境儿童开展了教育救助、生活保障、关爱服务等。此外，B社工机构也比较注重政策资源作用，在服务实施中，项目社工发现已有社会政策未能有效惠及部分居民，为此，积极向有关政府部门沟通汇报，使得这些社区居民享受了应有的政策福利，促使社会政策惠及面更广，社会福利资源得到了更有效配置。

三、社工机构角色扮演的负功能表现及原因分析

尽管在城市社区治理中社工机构扮演了上述三种常态角色类型，表现出积极的正功能，但是，社工机构扮演角色也存在着一些负功能，主要涉及服务方式、参与过程、服务效益三个方面。

（一）方式非精准化问题及分析

社工机构在实施项目服务活动时，在很大程度上实现了精细化预估社区需求与问题，精准

^① 李迎生、李泉然、袁小平：《福利治理、政策执行与社会政策目标定位——基于N村低保的考察》，《社会学研究》2017年第6期。

化实施专业服务,科学化组织项目运营,准确达到服务效果,实现有效推进城市社区治理的作用。但是,实际上社工机构项目实施出现了低层次重复预估、服务领域内卷、运营管理受限等服务方式非精准化问题。

首先,社工机构在为社区居民提供服务时,应从需求与问题预估开始,随后再设计方案、执行实施,项目社工往往从低层次需求预估入手且重复评估。在预估阶段,B社工机构项目社工过多地停留在W社区居民低层次的生存需求评估上,较少涉及居民较高的精神发展层次需求评估,多次服务活动也习惯性地从低层次需求预估入手,即使同类人群服务也未进一步提升高层评估,重复数次预估,也未出现高低需求的精细化分类,也就难以对不同社区居民进行精细化分类服务,也就难以起到服务型治理作用。

其次,社工机构项目社工的专业服务活动组织安排出现内卷问题,未能有效拓展专业服务领域。在实施项目服务过程中,每位项目社工逐渐形成了自己服务领域偏好,每位社工都愿意在自己擅长的领域从事工作,而不愿意在不擅长的新领域从事工作,表现出了“有量的增加”而“无质的发展”内卷状态。在查阅B社工机构项目服务资料时发现,该项目社工以青少年群体为主要服务对象,服务的案例资料以青少年社会工作居多,针对W社区的其他居民案例资料较少,在一定程度上,反映出了该项目的多数服务活动面向青少年组织开展,较少面向其他人群,服务人群过于单一在一定程度上展现出项目服务领域的内卷状态。

最后,从项目组织运营看,在城市社区开展社工服务时,项目社工受制于社工机构管理的科层化,项目服务活动实施需经过逐级汇报,获得社工机构、机构督导、项目主管等审批同意后才能实施。另外,项目社工在开展服务时还受到项目财务管理制度的限制。例如,由于政府购买项目的资金采取“梯次”分拨的形式,政府对B社工机构购买项目服务经费的拨放采取6:2:2比例拨付形式,而社工机构又缺乏自我造血能力,对政府资金依赖过大。当政府资金拨付不到位时,社工机构不得不对于经费的使用情况加以限制,从而限制了项目社工服务活动实施,也导致一些服务活动组织未能起到期望效果,促进社区治理的作用有限。

(二)参与非广泛化问题及分析

作为城市社区治理重要主体之一的社工机构在社区组织实施社工项目时,未能充分调动社区各类主体参与,未能广泛动员居民参与社区治理,参与热情不高,参与积极性也不大,呈现出参与非广泛化问题,这一问题涉及参与意识、参与人群、社区认同等方面。

从参与意识看,社区居民普遍认为社区治理是社区居委会和物业公司的事情,缺乏参与社区治理的“主人翁”意识,社区公共意识缺乏,但他们关注涉及切身利益的事宜。访谈资料显示,尽管针对W社区居民征集了一些问题,也曾召开过社区联席会议,准备采用公益创投的方

式，呼吁社区居民共同参与社区问题治理，但是，数月时间里却没有居民关注这些问题的进展状况，反而只是通过网络途径吐槽楼道卫生、车棚等个别问题一直得不到解决。

从参与群体看，社工机构项目服务人群主要是儿童青少年以及看护这一人群的老年人，难以广泛涉及所有社区居民，社工服务人群有限，直接影响社区治理参与人群规模，难以推进广大居民参与社区治理，也就难以达到人人参与的共治状态。通过观察发现，在W社区开展社工服务中，服务活动参与者多是儿童与老年人，作为重要群体之一的中青年近乎无人参与。当然，城市社区中青年群体往往忙于工作，无暇顾及社区生活，也没有时间和精力参与社区活动，出现了中青年缺位的社区治理状况。这些都反映了社工机构在推进城市社区治理的居民参与时呈现出人群较为单一化而非广泛化问题。

从社区认同看，社工机构及其社工项目未能得到广泛社区认同，社区居民对社工了解较少，社工机构难以快速取得社区信任，使其动员社区居民往往受限。通过观察发现，B社工机构项目社工在开展服务活动中经常使用社区居委会活动场地，或者以社区居委会名义动员居民参加活动。这些反映了项目社工借用社区居民认同的合法性身份开展服务的一些技巧，但在一定程度上也反映了社区居民对项目社工身份认同有限。社工机构实施项目服务在社区中难以取得充分信任，得不到社区居民的认同，也就导致社工机构在促进城市社区治理中较难动员居民参与，也限制了社区居民参与的广泛化。

（三）效益非最大化问题及分析

尽管社工机构在项目服务过程中投入了大量人力、物力和财力，但是，取得的服务效益并非最大化，也就是社工服务的投入与产出不成比例，产出不及理想效果。这一问题的产生涉及受益人群规模较为固定和社会支持非可持续两个方面，这也就导致了城市社区治理的规模有限与非可持续的消极结果。

从受益人群规模看，社工机构项目服务的受益人群较为“固定化”，呈现出越是参加过服务的人群越是参与服务更多的“马太效应”。如上述需求预估重复类似，导致服务活动满足需求也较为相似，低层次需求满足过多，高层次需求满足过少，重复满足相同人群的低层次需求，导致服务资源严重浪费，难以充分发挥服务型治理作用。通过观察发现，在W社区开展项目服务活动往往是由老年人带领儿童参加活动，一些老年人也反映主要是带着孩子找一个有人玩的地方，而且也往往是这几个孩子和这些老年人一起参加活动。可见，这些社工服务并未带来受益人群规模的增大，也未进一步推进社区治理状况改善。

从社会支持可持续性看，虽然社工机构通过实施项目扮演着多元化资源链接者角色，但是，实际上社工机构并未为城市社区建立起更加广泛的社会支持体系，社工机构链接社会支持资源

呈现出临时性、分散性特点,也未能使社区居民及时、高效地得到帮助,难以最大化地满足居民需求,表现出非可持续性特点。通过观察发现,B社工机构项目实施过程中,链接组织的社会支持资源往往以服务活动为中心,而非以社区居民需求为中心,每次组织服务活动动员的支持资源通常是临时通知、调动,未建立起长期合作关系,也未建立起分类管理、有效配置的机制和资源整合管理体系。由此可见,社工机构并未始终坚持秉承助人自助宗旨,未能真正整合资源、建立社会支持体系,这样也就导致了在推进城市社区治理过程中面临着难以持续的风险。

四、社工机构角色扮演的“扬正抑负”实施策略

社工机构作为重要主体力量之一,在城市社区治理中具有重要地位,但是,当前社工机构往往处于不利的关系处境之中。尽管社工机构扮演常态角色类型发挥着服务式治理、福利式治理、参与式治理等正功能,但是,社工机构扮演角色也表现出非精准化服务方式、非广泛化参与过程、非最大化服务效益等负功能缺陷。因此,在城市社区治理中社工机构扮演角色需要“扬正抑负”,即在改变不利的关系处境的同时,积极弘扬正功能作用,抑制负功能作用。

(一) 保障优质服务供给

社工机构应不断提高自身的专业服务能力与组织运营能力,扮演好“服务者”角色,为社区居民提供精细化的优质服务,使其在推进城市社区治理时效能更明显。

坚持以人为本,以需求为导向,遵循人性化与个别化原则。社工机构在为受助人提供服务时并没有一个统一做法,只能根据不同受助人需求设计不同的服务方案。社工机构在为社区居民提供专业服务时,需要对受助居民进行系统的需求和问题预估,明确定位受助人的需求层次,分类开展服务。

坚持助人自助宗旨,提升社工人员素质,加强社工专业能力建设。社工机构应始终坚持助人自助宗旨,并将其渗透到项目服务的方方面面,进一步完善社工督导制度,定期开展业务培训,提高项目社工的专业服务能力和专业素养,不断为社工增能。积极鼓励项目社工大胆开拓创新,拓展专业服务领域,更好地为社区居民提供更加及时、快捷、广泛的服务。

建立健全社工机构管理制度,完善社工机构组织运营体系。进一步完善社工机构项目管理、财务管理、社工职务晋升激励等制度,确保其良性运行。社工机构通过完善的管理制度,确保社工团队稳定,充分调动社工的积极性,增强机构自身发展的动力,更好服务城市社区居民,切实推进城市社区治理快速发展。同时,大力扩展社工机构资金来源渠道,强化社工机构自我造血功能,改变政府购买服务单一来源渠道,充分利用公益基金会、企业捐赠、慈善

信托等形式实现资助承接与自我造血“双轮驱动”发展，为社工服务提供物质保障，为推进城市社区治理奠定基础。

（二）赋予权能动员参与

社工机构应积极搭建城市社区居民参与虚实化平台，扮演好“搭建者”角色，社工机构在提高社区居民的参与意识、参与群体的扩展、增加多元参与途径等方面，应赋予社区居民相关权能，动员社区居民广泛参与。

大力增强社区居民的参与意识。城市社区治理是多元主体互动、合作、协商并采取共同行动的过程。^①社工机构作为一个为城市社区居民解决问题、满足居民需要的服务型社会组织，应努力协助社区居委会由准政府组织向居民代言人回归，主动推进城市社区治理逐步形成社区居委会主导行政工作、社工机构主导社区服务、社区居民广泛参与的良好格局。社工机构应通过多种形式项目服务，大力唤醒社区居民的责任意识与公共意识，通过民主协商与公民能力培训等方式，提高社区居民参与社区公共事务的能力。社工机构应积极发现和培育社区领袖，带动社区居民积极参与社区治理，全力建设社区治理共同体。

广泛动员社区居民，全面扩展社区参与群体。社工机构通过提升自身专业服务质量和能力，有效组织社工服务活动，充分调动社区居民参与的积极性，争取更加广泛的社区人群参与，特别是扭转社区中青年人观念，结合中青年人特点，充分利用新媒体互联网技术搭建网络参与平台，扩展中青年人社区参与的空间维度，合理地组织社区服务活动，提高中青年人参与社区事务的热情和积极性。

切实增进社工机构的城市社区认同，主动与社区建立更加信任关系，使得社区居民敢于、愿意参与社工机构项目服务活动。社工机构应积极组织实施高质量服务活动吸引广大社区居民参与，获取较广泛民众认可，同时，应大力增多宣传渠道，广泛搭建社区交流平台，充分利用网络虚拟性与互动性优势，通过线上线下相结合的方式，增进社区认同，为参与社区治理营造良好的氛围。

（三）增进有效资源配置

社工机构的“链接者”角色发挥着有效配置资源正功能，同时，突破受益人群的“固定化壁垒”和社会支持的非可持续限制，有助于实现资源效益最大化，进而促进城市社区治理的规模增大、效益延续。

强化系统预估，类别化实施服务供给。在社工机构项目服务实施时，通过对城市社区居民

^① 马西恒：《社区治理创新》，学林出版社，2011年版，第30~31页。

进行的系统预估,分门别类地为社区居民提供专业服务,突破受益人群的“固定化壁垒”,差异化地满足社区人群需求,切实解决社区各种问题,使得受益人群规模逐渐增多、增广。这样在实现社工服务效益最大化的同时,进一步增强社工机构动员组织社区居民能力,使得更多社区居民能够积极参与城市社区治理,群众基础更加坚实。

促进资源充分整合,建构更坚实的社会支持体系。社工机构秉承助人自助宗旨,不仅能够整合多样、多元资源,而且能够建立以城市社区居民为中心的社会支持体系,当居民需要时,能够及时、便捷地给予帮助。社工机构应积极主动与政府、企业、慈善等组织建立长期合作关系,建立健全分类管理资源整合体系,形成契合实际的资源筹措、管理、维护方案,更加高效配置、利用资源,通过社工机构服务实现效益最大化进而推进城市社区治理效益最大化。

The Relationship Situation and the Role Function of the Social Work Institution in the Urban Community Governance

ZHANG Xuedong HU Bo

[Abstract] At present, the problems and demands of the urban community governance in China are increasingly prominent. As a force, the social work institution plays an important role in the urban community governance, playing a specific role. Through the research on the practice of S city, it is found that the relationship between the social work institution and the government, neighborhood committees, residents, etc. in the urban community governance is more complex. In terms of positive functions, the social work institution plays the role of refined service providers, promoting service-oriented governance, playing the role of virtual and real platform builders, promoting participatory governance, playing the role of diversified resource linkers, and promoting welfare governance. In terms of negative functions, the social work institution is faced with such functional defects as inconvenient ways, non-extensive participation, and non-maximization of benefits. Therefore, while changing the unfavorable relationship situation, the social work institution implements strategies by ensuring the supply of high-quality services, empowering and mobilizing participation, and enhancing effective resource allocation. In this way, the level of the urban community governance will be improve.

[Key words] the Urban Community Governance; the Social Work Institution; the Relationship Situation; the Role Function

(责任编辑:朱瑞)