

DOI: 10.13331/j.cnki.jhau(ss).2014.03.001

“农村社区治理与社会工作”笔谈

农村社区治理创新与社会工作者的使命

钱宁

(云南大学滇池学院社会工作系, 云南 昆明 650091)

摘要:农村社区治理创新是当代中国社会转型背景下,遏止农村社区衰落走势、解决三农问题的迫切需要,实现农村治理现代化的一项重大社会工程,具有重要理论价值和现实意义。农村社区治理创新必须破解体制、资源配置、农村公民社会发展、社区公共性社会资本匮乏、农村社区空心化和治理人才短缺方面的难题。推动农村社区治理创新,社会工作者肩负以下四方面的使命:一是发展社区民主,推动平等、公正的参与社区治理格局的形成;二是开展公民教育,培养村民的公民意识和参与治理行动的能力;三是协助农村社会组织成长,为社区治理创新搭建组织平台;四是培育社区社会资本,重建社区的合作与信任的社会关系,重塑基于规范和参与网络的新型社会团结。

关键词:农村;社区治理;社会工作者;公民教育;社会组织;社会资本;社会团结

中图分类号:C912.82

文献标志码:A

文章编号:1009-2013(2014)03-0001-05

Governance innovation of rural community and the duty of social workers

QIAN Ning

(Social Work Department of Dianchi College, Yunnan University, Kunming 650091, China)

Abstract: Under the background of social transformation in contemporary China, governance innovation of rural community which can curb the decline trend in rural communities, solve the issue concerning agriculture, countryside and farmer, and realize the governance modernization of countryside has important theoretical value and realistic meaning. To innovate the rural community governance, we should settled down the problems existing in system mechanism, resources allocation, and development of rural civil society, the lack of public social capital in community, community hollow and shortage of management talent. Hence, social workers should fulfill their duties as following: to promote the democracy in rural community so as to form an equal and fair governance framework, to carry out civic education in order to cultivate villages' awareness of the obligations of citizens and their governance ability, to provide assistance to the development of rural social organizations, to develop social capital so as to reconstruct the social relationship with the character of community cooperation and trust and rebuild the newly social unity based on regulation and participation.

Key words: countryside; community governance; social workers; civic education; social organizations; social capital; social unity

治理作为当下一个现实社会政治的流行语,在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”的战略要求后,越来越成为中国社会在工业化、城镇化的推动下深化社会管理体制和社

会运行机制改革的新思路和实践方式。对农村而言,在近年来,围绕“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村建设的目标开展的乡村治理,尽管已经取得了一些经验并引起了学术界广泛讨论,但是,就整体而言,如何在国家治理体系创新的总体战略框架之下,开展深入持久的农村社区治理,以创新社区治理模式、提升社区治理能力为内容,运用社会工作的专业方法与专业价值观来解决当前农村社会转型中

收稿日期:2014-06-15

作者简介:钱宁(1954—),男,云南昆明人,哲学博士,教授,博士生导师,中国社会工作教育协会副会长,中国社会学会常务理事,社会福利研究专业委员会副理事长,主要研究方向为社会福利理论与社会政策、宏观社会工作、农村社会工作、民族社会学。

发生的问题,推动这一社会工程的实施,仍然有许多问题需要解决。这里,笔者就当前农村社区治理面临的难题及社会工作在推动农村社区治理创新中的作用谈几点看法。

一、农村社区治理创新的价值与现实意义

以“促进社会公平正义深化社会体制改革”、“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”(中共十八届三中全会决议)为目标的社会治理现代化要求,为中国农村在新的历史条件下开展社会建设明确了基本的方向。按照这一战略目标,如何形成科学有效的方式,以较低的社会运行成本来有效地解决在城市化、工业化冲击下农村社区面临的诸种矛盾和问题,便成为农村社会建设中的农村社区治理创新的价值期待和实践要求。

“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。”^[1]社区治理则是指在作为社会基层单位的社区共同体内,通过社区中的个人、组织之间的互动,对涉及他们之间利益的社区公共事务进行协调和管理的活动。农村社区治理的目的在于推动社区自治、发展社区公益、改善农民生计、增进农村福祉。通过社区治理创新来深化农村社会管理和运行机制改革,推进农村社会建设,在理论和实践两方面都具有十分重要的意义。

从理论价值方面看,一是社区治理作为现代社会治理理论的微观层面,构成了整个社会治理理论不可分割的部分。开展社区治理的理论探索,总结社区治理的经验,发现社区治理的问题并进行分析和解释,阐释社区治理的理念与价值,不仅可以丰富和完善社会治理理论,为国家治理体系创新的建设提供新鲜经验和微观依据,而且对开展社会建设、发展以社会参与为核心的公民社会理论,推进“公民社会”理论的中国化和本土化将发挥基础的作用。二是社区治理作为一种实现社会整合并促成社区关系的重构与和谐,提高社会运行效率的方式和思路,对构建新型社区治理体系,解决当前农村社区治理面临的难题,既是一种指导实践的理论框架,也是一个重新认识农村社会建设的动力、目

的和内在机制的过程。社区治理的创新将进一步完善和发展中国农村社会建设的理论与方法,推动农村社会“善治”的发展,为改善和提高农民生活水平,发展农村社区福利创造条件。

从实践的方面看,农村社区治理的创新既是遏止当前农村社区衰落走势,解决以三农问题为核心的农村发展和民生改善的社会难题的需要,也是中国转型中再造农村社会秩序,实现农村治理现代化的需要。回顾历史,在经历了农村经济体制改革,农村经济由集体经营管理的人民公社向个人经营的土地承包制转变,以及农村社区管理体制由“政社合一”的人民公社和生产队管理向乡镇和村民委员会的行政管理体制转变之后,由于工业化和城市化的快速发展,农村社会在工业对农业、城市对乡村的挤压下,面临着社区空心化、社会原子化、价值失落和文化衰败等一系列严重的社会转型危机。这些危机不但造成了城乡差距扩大、公共服务不均等,以及农村社会保障水平低、群众自我保障能力差、抗御疾病、灾害和市场风险能力低,群众生活水平长期徘徊在温饱线上、部分群众仍然处于贫困状态等方面的民生问题,并导致各种社会矛盾频发、社会秩序失序问题大量存在,农村社会建设面临严峻局面。这些问题不仅暴露出传统行政管理体制在单一的政府治理下无法适应复杂社会问题的弊端,也深刻地反映了在中国社会向现代化全面转型的过程中,发展一种新型社会管理运行机制,适应改变了的社会结构和社会关系,已成为农村社会和谐有序发展的新要求。

众所周知,中国改革开放以来,不断扩张的现代性和市场化的经济深刻地改变了国家和社会、政府和民众的关系。原来高度集中的经济体制和人们信守的集体主义价值观被强调经济效益、追求个人权利并把个人利益最大化的冲动所取代。社会开放度的不断提高,社会流动性的不断增强,国家向个人、中央向地方、行政体制向民间社会释放更多的权利空间,要求后者承担起更多的自我责任;权利主体的多元化和利益诉求的多样化不断发展,社会生活的复杂性、不确定性和风险性也大大地增加。在这些变化的推动下,把社会管理的权能由政府管控的行政官僚体制转变为由众多社会主体参与的治理体制,使社会的管理运行由一个行政主体变为多个社会主体共同协作的社会治理过程,让社会各

方的利益诉求和自身权利的实现能够在沟通与合作的场景中得到实现,就成为现实社会政治发展的必然趋势。因此,通过社区治理创新来推动农村社会建设,改变城市化和工业化快速发展中农村经济个体化和村庄衰落的局面,为乡村复兴提供科学有效的方案和途径,就成为必须解决的重大问题。

二、当前农村社区治理创新面临的主要约束

农村社区治理创新是一场意义深远的变革,将引起人们思想观念和实践活动的根本变化。同时也将面临巨大的挑战和一系列的障碍。当前农村社区治理要创新治理体制,实现社区治理的目标,主要面临以下几个方面约束:

首先是体制方面的约束。农村社区治理是农村公共权威对农村社区进行管理,发展社区福利,追求社区共同利益的活动。这种公共权威,既是指官方的,也可以是民间的,或官方与民间机构的合作而形成的。从历史的角度看,“从近代直到现在,治理中国农村的公共权威结构主要由政府、政党和民间三部分组成。其中,政府和政党属于官方的权威机构,它们在中国农村治理中起着决定性的作用。”^[2]1982年修改后的新宪法明确了村民委员会的自治体制,2010年修订颁布的村民委员会组织法进一步明确了村委会在村党组织领导和监督下开展工作。这些法律制度的规范将社区治理置于党和政府的领导之下,形成了政府主导下的农村社区治理格局:村民委员会在乡镇党委政府主导下开展工作,并承担其指派的行政和公共服务职责。这样的治理体制从理论上讲体现了“政府与公民对公共生活的合作管理”^[3],在直接提供农村基本公共服务,促进农村公共事业,维护农村社区稳定,增进社区公共利益等方面发挥了重要的作用。但是,实践中这种治理体制也暴露出其局限性:一是社区承担过多的政治和行政事务,村委会忙于完成政府及其职能部门指派的各种行政工作而沦为“二政府”,回应村民需要的社区服务功能难以发挥出来。二是乡镇政府及其职能部门在监督指导村委会的工作上采取简单的行政考核方式,硬性定指标,派任务,结果是使那些本该由社区为村民提供的或村民需要的服务无法做或做不好,而为了应付上级机关的考核而做了很多不该做的“面子工作”。这导致社

区运行总是以政府行政工作为中心,社区治理基本上变成单向度的政府治理,失去了社区治理的应有之义并造成村民参与社区治理的障碍。

其次是资源及配置机制方面的约束。社区治理需要资源来支撑,而政府主导下的农村社区治理体制一个重要的特点就是政府控制了政治资源、行政资源和绝大部分的经济资源与社会资源,并根据行政体制和部门工作的需要,而不是针对社区和村民的不同需求进行资源配置。农村社区则由于资源匮乏,在抗御市场风险、消除贫困、调解纠纷、维系社会团结等方面治理乏力,在社区治理的过程中不得不依靠政府的行政权威来获取资源而失去自我管理、自我服务和自我发展的能力,无法发挥其在治理中的主体作用。

其三是农村公民社会及其社会组织发育不足的约束。以社会组织为载体的公民社会在现代社会治理体系中占有重要的位置。农村公民社会发展离不开那些扎根社区,为改善和发展农民的生计、文化教育、医疗卫生、生活环境和住宅等方面的条件提供支持,为和谐人际关系,调解邻里纠纷,保护传统文化,推动乡风民俗改良等提供服务的各种民间组织。作为实现农村社区治理现代化的基本要素之一,农村公民社会的发展不仅有助于弥补或纠正“市场失灵”和“政府失灵”的后果,为实现社区治理的良性发展提供正能量,而且对聚集社区治理人才,筹集开展社区治理的社会资源,发展社区治理能力,具有其他治理主体无法取代的作用。然而,在现实农村社会生活中,尽管近些年来在党和政府的倡导下,农村社会组织有了较大发展,新型的经济合作组织、村民扶贫互助组织、公益慈善组织在各地农村纷纷出现,开始在社区治理中初露头角,为公民社会参与社区治理创新提供了许多有价值的经验,但在整体上,这些农村民间组织的发展还是弱小的、分散的、缺乏制度规范的,甚至有些形式主义的,缺乏应有的活力。因而,它们还未形成推动公民社会参与社区治理创新的整体合力,在很大程度上必须靠政策扶持或借助于外部组织机构的支持来维持自身的存在。这样的状况使得农村社区治理体制和机制的形成和完善面临缺乏来自社区自身的组织基础和内部整合力,阻碍着社区治理的创新。

其四是社区公共性社会资本匮乏的约束。社区治理最广泛的社会基础来自于社区成员之间的信

任、合作、规范和参与网络等社会资本的形成和使用。而不同性质的社会资本对社区治理创新会产生不同的作用。其中, 社会资本的公共物品属性和私人物品属性的性质背离、积极社会资本和消极社会资本的功能冲突、现代社会资本和传统社会资本的价值差异等农村社会资本的内在张力^[3], 会在社区治理过程中对治理格局的形成、治理的运行效率及目标的实现产生不同的影响。目前中国农村社区社会资本的状况是基于社区治理的信任、合作、规范和社会参与网络的公共社会资本弱而家庭、家族、熟人关系和个人交往的个人社会资本强, 以公民意识和民主精神为核心的社会团结低于以追求个人、家庭和小团体利益为目标的私人团结。人们运用其拥有的社会资本参与公共事务、追求共同利益的动力不足, 造成社区公共性社会资本的匮乏, 难以形成推动社区治理创新、农村善治局面的社会团结。

最后是农村社区空心化和治理人才短缺的难题。农村社区治理创新的实现, 最终是要靠人来完成。但是就目前的情况看, 由于城市化和工业化的快速发展, 大量的农村劳动力流动到城市, 大量村庄成为空巢村、留守儿童和留守老人村。社区精英和青壮年人口外出务工经商, 使村民作为治理主体和治理对象同时缺位, “乡村治理也面临着人口空心化、治理主体虚化等矛盾和问题”^[4]。治理人才的短缺, 成为农村社区治理创新面临的又一个难题。

综上所述, 农村社区治理创新是一项系统的社会工程, 相关治理要素的缺失或不足, 不仅会使治理创新的社会基础不牢, 而且会导致治理过程、治理方向和治理方式出现偏差, 造成不利后果。农村社区治理创新面临的这些难题, 需要通过开展社区治理能力建设, 培养社区公共精神, 支持培育社区社会组织和发展社区社会资本来逐一加以克服。要做到这一点, 其中一个方法就是运用社会工作的理念和方法来推动社区治理创新。

三、农村社区治理创新中社会工作者的使命

社会工作是以助人自助的方式来推动社会公平正义发展的专业助人工作。它的基本理念是关注社会问题, “运用知识和技能来改善人类福利”, 帮助受问题困扰的个人和社区摆脱困境, 通过赋权活动来增加他们的权能, 解决妨碍个人正常功能发挥

和“社会良性运转的各类问题”^[5]。对于处在转型期的中国农村社会而言, 运用社会工作的专业知识和技能去改善农村社区的治理, 帮助社区解决农村现代化带来的各种发展问题, 促进社区治理的现代化, 既是一种专业性的服务, 更是一个专业使命。

在农村社区治理创新的过程中, 社会工作者能够发挥什么样的作用, 承担什么样的使命? 概括而言, 包括以下四个方面:

一是发展社区民主, 推动平等、公正的参与社区治理格局的形成。治理是一个政府与民间、利益相关主体之间互动的管理过程, “它主要通过合作、协商、确立认同等方式实施对公共事务的管理。”^[2]因而, 从本质上讲, 治理是以民主、平等的方式协商和推进公共利益发展的过程。建立民主平等的对话和决策机制, 公正地对待不同的利益诉求以达到公共利益最大化。社会工作在建构这样的治理格局过程中的使命, 就是运用社区发展这一社会工作方法, 根据社区居民的根本愿望及需要制定社区发展计划, 加强社区居民的自信心和自动自发精神的培养, 发动和组织社区居民^[6]。社区发展的价值追求是“协调社区各界力量, 动员社区内外资源, 采取自助行动计划等步骤, 以达成解决社区共同问题, 发展社区合作精神, 提高居民生活素质与促进国家整体建设”^[7]。在这样的价值期待中, 社会工作就是要以民主平等的方式组织村民参与社区发展, 从而达到社区合作共治局面的形成。

二是开展公民教育, 培养村民的公民意识和参与治理行动的能力。要实现社区治理的民主参与新格局, 社会工作的另一项基本使命就是开展社区教育, 提升农村社区中村民和各种民间组织的公民意识, 培养他们参与社区治理的能力。追求并实践这一使命, 对社会工作来说是一项具有挑战性的工作。它要求社会工作者既要具有运用社会工作的专业知识与技能去开展社区教育, 帮助社区中的个人和组织学习掌握合作、沟通的技巧与方法, 同时又要求社会工作者具有高度的政治敏感性和社会动员能力, 在社区治理的行动中, 树立利他主义的互动价值观, 培养社区成员参与社区事务的公共精神, 形成社区团结的合力并发展出民主参与的行动能力。而对于农村社区治理创新, 社会工作的介入, 既可以起到组织动员社区, 为社区注入现代社会的公共精神和公民观念, 为社区群众参与社区治理提

供精神动力,又可以培育出群众参与社区治理的行动能力,为社区治理创新奠定思想认识基础和实践的条件。

三是协助农村社会组织成长,为社区治理创新搭建组织平台。社会工作对农村社区治理创新负有的第三项使命或责任,就是运用社区组织的手法去支持和协助社区发展各种“有目标、有计划建立起来的、以满足一定需要的各种团体和机构”^[8],为社区内的个人、群体参与社区事务搭建组织平台,通过推动社区的组织化来实现社区治理的目标。社区组织对农村社区治理的创新意义就在于,它通过动员社区成员按照一定的任务目标建立各种组织,如经济合作组织、公共议事组织、公益福利组织、文化教育和娱乐组织等,把个体化的成员纳入到一定的组织系统内,使个人行动变成有组织的集体行动,形成合力来应对各种社会挑战,完成那些仅仅靠个人力量无法完成的任务。对处在转型期的农村社区来说,把社区组织起来,重建农村生活,建构新的社会关系,促进社区生活的有序化,不仅对克服农村经济个体化、社区生活原子化倾向有直接的社会意义,而且对加强社区在社会治理体系中的主体地位,也将发挥不可替代的作用。

四是培育社区社会资本,重建社区的合作与信任的社会关系,发展基于规范和参与网络的新型社会团结。社会资本是存在于人们的社会关系或关系网络中的“资源的集合体”^[9]。“和其他形式的资本一样,社会资本也是生产性的”^[10],当人们拥有社会资本时,就能够采取某些社会行动,并饰有可能实现自己行动的目的,反之,这些目的就不可能实现。对于社会组织而言,“社会资本是组织的特征,例如信任、规范和网络,它们能够通过协调和行动来提高社会效率”。^[11]农村社区治理是一种集体行动,社区社会资本的多与少,对治理目的的实现具有重要作用。而作为社会工作的使命来说,如何帮助社区发展出解决社区问题的行动能力,也就成为一个必须加以践行的内容。在这里,社会工作可以借助于社区发展的理念和方法,开展社区能力建设,“帮助社区建构、发展社会资本,扩大社区资源网络”^[12],使社区恢复重建其内部的信任与合作关系,获得开展社区治理的“可行能力”^[13]。

同时,社会工作还要借助社区组织的方法,在推进社区组织化的过程中,发掘传统文化中维系和协调社区生活的各种规范,培育和发展现代社会的制度规范,建立开放性的社区参与网络,为社区治理提供更广泛的社会支持。

总之,在中国农村社会转型背景下,社会工作介入到农村社区治理创新的实践中,履行其推动社区变迁,促进社会发展的使命,不仅可以作为一支专业力量去推动农村社区治理创新,而且在重塑农村社区的社会团结,推动农村社区生活的现代化中发挥积极作用。

参考文献:

- [1] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:4.
- [2] 俞可平,徐秀丽.中国农村治理的历史与现状——以定县、邹平和江宁为例的比较分析[J].经济社会体制比较,2004(2):13-26.
- [3] 卢维良.整合农村社会资本的内在张力,促进农村社区治理[J].理论与改革,2012(2):100-103.
- [4] 刘永忠.乡村治理是一场意义深远的变革[N].农民日报,2014-05-31(3).
- [5] 安东尼·哈尔、詹姆斯·梅志里.发展型社会政策[M].北京:社会科学文献出版社,2006:301.
- [6] 王思斌.社会工作本土化之路[M].北京:北京大学出版社,2010:104.
- [7] 徐震.社区与社区发展[M].台北:正中书局,2002:165.
- [8] 史柏年.社区治理[M].北京:中央广播电视大学出版社,2004:71.
- [9] 皮埃尔·布尔迪厄.布尔迪厄访谈录:文化资本与社会炼金术[M].上海:上海人民出版社,1997:202.
- [10] 詹姆斯·科尔曼.社会理论的结构[M].北京:社会科学文献出版社,2000:345.
- [11] 普特男.繁荣的社群——社会资本与公共生活[C]//李惠斌、杨雪冬.社会资本与社会发展.北京:社会科学文献出版社,2000:155-156.
- [12] 钱宁.中国社会结构变迁中的农村贫困与社区能力建设——社会工作介入农村发展的理论探索[C]//王思斌.社会工作专业化及本土化实践.北京:社会科学文献出版社,2006:382-392.
- [13] 阿马蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2002:62.

责任编辑:陈向科