

绿色社区中的公民治理： 绿色志愿者与社工的伙伴关系

梁 莹

内容提要 二十世纪后期以来,公民治理理论得到广泛传播,“公民应该在社会治理中扮演积极角色”的理念已深入人心。政府职能的转变、公众时代的崛起、传统行政理念的变化以及第三部门的出色表现,让人们看到了以公民为中心的社区治理模式的曙光。在西方以及中国的港台地区,社工和义工事业比较发达,其“社工+志愿者”之联动治理实践模式为我国实践社区公民治理、完善社会管理提供了许多的值得借鉴和反思的地方。

关键词 绿色社区 社工 志愿者 公民治理

梁 莹,南京大学社会学院社会工作与社会政策系副教授 210093

社区是现代管理的重要单元,现代社工、义工事业在西方及中国港台地区十分发达,其在解决民生问题、帮助弱势群体、维护社会稳定以及促进社会发展等方面发挥着独特的、不可替代的作用。在借鉴各国“社工+志愿者”联动治理的共性经验与启示的基础上,探索出一条适合本土需要的现代社工、义工事业的发展兴盛之路,将是我国实践社区公民治理和完善社会管理的关键所在。

一、公民治理理论及实践与绿色社区发展之契合与融合

经济社会的发展、全球化的不断进步,治理理论应运而生并在全球范围内得到普遍传播和发展。所

谓“治理”,目前并没有一个明确统一的概念。英国学者罗西瑙(James N. Rosenau)认为,治理包含正式和非正式的机制,伴随着治理范围的进一步扩大,各主体能够借助其中的机制满足各自需要并达成各自目标。而在萨拉蒙(Lester M. Salamon)看来,治理是促进公共部门与私人部门相结合的新的行政范式,与传统行政模式有着很大的不同。全球治理委员会在1995年对治理的定义为:公共组织或私人机构管理其共同事务的诸多方式的总和。治理能够调和相互冲突的不同利益集团,并采取联合行动使之持续下去。这其中既包括有权迫使人们服从正式的制度和规则,也包括各种同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。

本文系笔者主持的国家自然科学基金面上项目(项目批准号:71173099)、国家自然科学基金青年项目(项目批准号:70903002)、江苏省高校哲学社会科学研究重点项目“区(县)法治绩效评估体系研究”(项目批准号:2011ZDIXM016)的阶段性成果。此外本文受江苏省青蓝工程与2011年教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目(NCET-11-0228)资助。

在治理范式兴起之后,个人、私营企业以及其他社会组织的力量也得到发展,促进了地方治理的兴起,逐渐形成了以公民为中心的新型社会治理模式——“公民治理”。公民治理理论产生于 20 世纪 90 年代后期,由美国学者博克斯(Richard C.Box)等提出。该理论特色在于,以“公民中心”治理模式取代传统的“官僚中心”行政模式。博克斯认为,21 世纪将是公民治理的时代,公民治理的核心机制是公民参与,具备现代公民意识和有健全的公民资格的公民应在公民治理中处于中心和主体地位。而代议者、公共管理者在这一过程中只能充当服务者和顾问的角色。Clarke Stewart(1992)认为社区治理是一个过程,其用于描述发生于社区层面之上的一个决策过程。他们提出增权的概念,并将增权作为一种能够产生新的民主框架的手段,通过增权公民能够对于地方政府代表公民所实施的一系列行为进行有效的参与^[1]。同样,Sullivan 进一步提出一个成功的社区治理是三种治理形式的混合物:社区政府、地方治理与公民治理^[2]。博克斯进一步阐述了公民治理内涵:向公民治理模型迈进是社区生活的重要的一步。管理当局有责任决定是否应该由集权的治理模式转变为以公民为中心的治理模式。在这里,民众面对国家的日益强大而不断地探索着社区生活发展的道路,同时力图保留自由与个人责任的价值^[3]。

公民治理模式正是建立在最基层的社区层面上,其基本设计思路就是通过成立必要的治理机构来协助公民便利、持续的参与社区公共事务的决策与实施,培养出“积极公民”,从而实现“强势民主”。随着学界对社会治理模式和行政民主发展的探究的一步深入,他们先后对参与治理、社会自治以及合作治理的社会模式做出了论断,而后工业化时代社会复杂程度的提高则让政府与社会自治力量的合作治理模式脱颖而出。阿伦特(Hannah Arendt)认为,在一个“共同的世界”里,需要公民积极地参与公共生活,反之,对国家缺乏共同的责任感和亲和力,没有兴趣参与公共生活,只沉溺于个人的小圈子,这样的公民会感到孤立,而人与人之间也只剩下工具关系,“共同世界”这个词也随之消失。因此,对于社会治理来说,公民参与程度的高度显得至关重要。然而,在现实社会里,并不是每个公民都有参与的热情并且愿意参与到公共事务的进程中去,所以,公民治理作为一种适合社会现实的新的趋势,得到人们越来越多的关注。

公民治理理论代表了一种新的公共管理价值观,旨在将原本松散的公民个体引入公共事务的决策和过程之中,以达到扩大民主参与和提高行政效率的目标,正是这一特征使得公民治理成为了现代社区发展的理论基础。公民治理是一种由社区基层群众积极主动参与的“草根民主运动”,其所强调的公民参与是社区治理理论最重要的制度设计,在实践中是公民社区治理的核心机制,也是社区民主治理和民主生活的有效路径之一。然而,理想与现实之间的差距让基层自治的实践陷入困境之中。社区居民参与基层社区自治的方式由被动转为主动,这是一种进步,而权力的来源与功能的不同,以及当前社区自治正处于由非自治向自治转变的过程之中,使得社区的社会管理权与居民自治权经常会出现一些冲突和矛盾,由此形成地方政府社会管理与基层的群众自治之间出现博弈困境,严重影响了基层治理模式的嬗变和发展。社区治理的根本目的是实现社区自治,而当前绿色社区概念的提出,对现代社区发展的可持续性提出了进一步的要求,如何把公民治理理念融入社区发展的实践中,从而使得各项具体的制度设计能够与绿色社区的发展路径相契合,将是社区治理所面临的当务之急。

社区是公民社会生活的基本单元。时下,各种复杂议题与迅速变革挑战着社区的未来发展方向。膨胀的人口增长,经济的萧条与社会的平等,各种矛盾的社会需求以及环境的恶化等议题都对于社区的建设与规划决策产生深刻的影响^[4]。在促进社区发展的过程中,可持续发展的概念贯穿始终,并且也成为构建绿色社区的理论基础。在全球范围内达成的可持续发展的共识使得可持续社区或者说是绿色社区的概念得以被广泛的接受,一些社会运动更是推动了人们对绿色社区的认识:如 20 世纪 60 年代到 70 年代的都市生态运动,提倡把城市的生态系统看成是一个统一的整体,以生态发展为导向,运用整体性的环境管理模式,希望能够对环境组织和管理者形成压力最终实现都市的可持续发展;再如 80 年代的兴起的新都市主义,致力于创建一个有着强烈归属感的都市社区,认为社区的发展应该坚持公开、公平、负责任的和易与接触的。和这些社会活动同样具有影响力的还有不同国家的政策实践,它们将绿色社区的理念落实到实践中,其探索的经验值得重视。2003 年 2 月,英国政府的“可持续社区:未来的建设”

被看做是绿色社区建设的一个里程碑式的文件,这份文件提倡采用渐变的方式去解决社区事务;两年后,该国的“人、地与繁荣”五年计划更加侧重于社区治理水平和地方政府的现代化,涵盖了如下几个策略:(1)在社区运行方面给予社区居民更多的话语权;(2)地方权威者提供优质的服务与令人满意的领导权,并且对社区进行授权;(3)使弱势群体摆脱困境^[5]。

各国政府的一系列相关政策和活动为绿色社区理念的传播和实践提供了很好的平台,然而对绿色社区或可持续社区的界定仍存在争议。英国学者罗格森(Robert Rogerson)、萨德勒(Sue Sadler)等人从四个方面对绿色社区进行了界定:(1)绿色社区应该增加当地经济的多样性;(2)绿色社区应减少能源的利用,并且对于废物合理回收并再次利用;(3)绿色社区需要注重保护生物多样性,合理利用自然资源;(4)自我依赖是绿色社区的要素之一,即需要市场、生产和不同经济实体之间的合作和共同发展,主张与更大的市场结构联系,保证本地区的经济的可持续发展。英国 Office of the Deputy Prime Minister 官方文件中提出可持续社区是人们现在以及将来工作与生活的地方。其满足现在以及将来的居民的各种需求,并且具备强烈的环境保护意识,从而致力于高层次的社会质量。绿色社区是安全的、包容的、设计精致与良性运作的,而且对于所有人提供平等的机会^[6]。同样,Egan 对于绿色社区也进行了详细的归纳,认为绿色包含环境、治理、社会与文化、服务等领域,并对于绿色社区各项目标进行了描述。拉科(Raco)则认为,可持续社区侧重于自我依赖和积极参与的公民,较少依赖福利制度^[7]。抛开学界对于绿色社区的界定上的分歧,建设绿色社区的基本方向却是相对一致的,主要是从三个维度去发展,那就是经济、生态与社会。因此,关于绿色社区的建设原则,众多学者们有着较为相似的看法:紧凑性与高密度将交通、能源等的消耗控制在最小的范围内;混合利用与多样性,建设多种多样的房屋和建筑规模,充分利用土地;生态完整性,保持生态系统的完整性并且能够保证这一完整性能够长久的存在下去;被动的太阳能设计,既能够保证社区的能源供应,又能够减少化石燃料的燃烧,同时净化了空气;可接近性与连接性,保障社区居民能够无障碍的接近公共空间,休闲和放松;身份与归属感,这对于塑造绿色社区的意义最为重要。在一个真正意义上的绿色社区,生活在社区的

人们能够有安全感和舒适感,社会心理和环境心理能够得到很好的满足。

在世界范围内,对于特定生活场域的治理形式长期以来得到了学者们的关切。在英国,弹性的、多层次的、遍布于中央政府与地方政府的网路化政府机构被视为当代社会管理的重要特征。近年来,英国政府重塑社区规划与社区建设的意义,将社区建设作为一种多重价值的体现,社区不仅仅是经济生活的场所,也承担着社会融合与社会福利的重要责任^[8]。此前,公民治理理论已经为社区治理提供了较为完备的理论分析和实践假想,如果在具体的制度设计和操作中,再结合可持续发展理念和可持续社区的理论,同时,在社区建设工作中不断的汲取和总结实践过程中的经验教训,逐步完善现有的理念,相信一个真正的绿色社区建成将指日可待。构建绿色社区,尤其是处于社会转型的特殊时期,利益矛盾和冲突频发,需要我们正确的处理好社区工作事务。而社区工作事务的承担者主要由两部分构成,一部分是志愿者(义工),是指那些“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”;另一部分是社会工作者,简称社工,这些人在社会慈善、社会救济等社会服务性机构中从事专门性的社会服务工作,属于专业技术人员。这两部分人在为社区成员提供全面的、多样化的社会服务方面起着不可替代的作用。

二、绿色社区中的公民治理:西方国家与港台“社工+志愿者”之联动治理经验借鉴

西方学者在绿色社区建设过程中,普遍认为绿色社区的建设不仅仅要追求一种绿色性的基础设施,充分发挥公民在社区规划与社区建设决策过程中的作用也是绿色社区建设的不可或缺的重要组成部分^[9]。从志愿服务和社工事业发展的历史进程来看,志愿服务的产生要早于社会工作,而专业社会工作产生于志愿服务活动中,其目的是为了提供科学化的社会服务。但是,在随后的社会工作发展路径的探寻过程中,随着社会工作专业地位的提升,社会工作者们放弃了与志愿者的平等合作关系。志愿者一度被认为只能在社会服务中扮演辅助角色,从属于更为专业和科学化的社工团队。直到20世纪六十年代,随着人权运动的兴起,西方学者们开始反思社会工作的专业地位和发展策略,其中更是着重讨论了

社工与志愿者的关系问题。早在社会工作以专业化的发展趋势从志愿服务中分离出来之初, 亚当斯(J. Adams)就告诫社会工作者: 社会工作的基本价值理念要求社工与社区的志愿者建立平等合作关系, 因为他们(志愿者)是最接近贫困人群的, 他们也最希望改善现实的生活处境。布鲁格曼(W.G.Brueggemann)认为: “社会工作者应该与志愿者建立平等的合作关系, 帮助和支持他们寻求社会和经济生活的平等和公正。”^[10]温尼伯格(Robert Wineburg)指出, “社会工作忽视与志愿者的合作将导致无法建立适合本地需要的社会服务。”^[11]此后, 社工与志愿者的平等合作成为国外社区服务的主流趋势, 各国在绿色社区治理实践中特别注意将志愿者和社工联合起来, 通过优势互补来达到最大合力。

英国的“社区照顾”和“家庭援助”项目是绿色社区治理中社工与志愿者联动治理的典型案例。“社区照顾”是英国老年人社会福利体系的重要组成项目, “家庭援助”则旨在帮助残疾人家庭解决日常生活中的困难。针对老年人和残疾人群体的社区服务, 都需要同时提供几方面的保障, 一是专业的心理和医疗上的服务, 将由具备专业医疗知识和技能的社工进行看护, 又称“社区内照顾”(care in the community); 二是日常生活方面的关怀和照顾, 主要是组织一些志愿服务人员, 为那些居住在自己的家中有一定的生活能力但又不能照顾自己的老年人和残疾人提供服务, 又称“由社区照顾”(care by the community)。三是定期对社区环境进行打扫和清理, 美化和保护社区环境。由此充分发挥社会工作的专业优势和志愿服务的范围优势, 实现绿色社区中社工与志愿者的联动治理。

美国的志愿文化十分发达, 约 1/4 的美国人从事过志愿服务, 志愿者“无时不在, 无处不在”。社会工作在美国的发展超过百年, 为美国社会的稳定与发展做出了显著贡献。截至 2005 年底, 全美共有社会工作者 56.2 万人在社会福利和社会服务领域开展大量工作^[12]。美国联邦政府根据社会工作者具体工作领域的不同, 将之划分为四大类: 儿童、家庭和學校社工, 精神健康和药物戒除社工, 医疗及公共卫生社工, 研究型社工(政府雇员、高校教师等)。专业社工在以上四个领域的工作中, 都有大批志愿者的辅助和支持。而美国对于绿色社区中环保社会工作者有严格的教育和职称规范, 使之在专业性上相较于普通志愿者而言更为突出, 从而在绿色社区服务中将二者的职能

明确的区分开来, 使得各自的能量得以发挥至极致。

在香港, 经过战后 60 多年的发展, 到 2011 年底, 已拥有超过 16000 名注册社工和近 100 万的义工队伍^[13]。经过注册的专业工作者一般从事的是专业性工作或者管理性工作, 他们深入社区, 去帮助那些最需要帮助的人们。发达的非政府社会工作机构和高度专业化的社会工作者队伍, 对于香港实现社会服务福利社会化来说, 无疑起到了重要的基石作用。而由广大社会公众参加的志愿者们的工作内容更为广泛, 从社区老年人和残疾人的照顾, 到青少年的学习和辅导, 再到参与组织各种社会福利项目宣传和合开展福利募捐等等, 基本上覆盖了社区成员工作学习和生活的各个方面。香港政府设立社会工作人员协会和义务工作发展局等机构, 通过制定一系列相关政策, 引导绿色社区中社会工作者与志愿者的平等合作, 实现了绿色社区环保服务“点面结合”的提供模式, 从深度和广度上全面回应了建设绿色社区的社会成员参与和互动的需求。

政府支持下的本土化发展是台湾地区社区治理的一大特色。1954 年台湾开始了社会服务相关的专业教育课程, 而正式的社会工作教育始于 1974 年。1997 年以来台湾更为积极地鼓励研究和推广与本土文化及实际需要相适应的社会工作实践和志愿服务模式, 并且颁布了一系列法规政策。民间组织积极担责, 社会公众广泛参与, 使得台湾的“社工+志愿者”联动治理得到了长足的发展。1999 年, 在“9.21 地震”中本土的社工与志愿者团体更是通力合作, 充分展示“社工+义工”联动所带来的巨大优势。而在绿色社区治理中, 政府、社工和志愿者三股力量结合, 不仅让社区的社会服务工作有了更为广泛的群众基础, 更扩大了社会服务工作的覆盖面, 同时也能够显著的提高服务质量。在这样的氛围下, 小到社区大到整个社会, 都会沉浸在一种轻松和谐的氛围之中, 对于区域内的环保社会公共事务, 社会公众也愿意参与其中, 建言献策, 同政府和各种非政府组织一起, 解决在改革发展过程中所遇到的各种矛盾问题和冲突, 促进区域的协调发展, 将公民治理模式变为现实, 将可持续发展的理念融入到公共生活之中, 构建一个绿色的社区, 一个各方共同努力实现发展的社区。

毋庸置疑, 在西方工业国家的可持续性社区建设过程中, 无论是理论者与实践者都普遍认为社区的包容性与参与性是可持续社区建设的根本基石,

只有可持续社区具备了较强的包容与参与情怀,可持续社区建设与发展才具备了潜在的可能性^[14]。西方和港台地区的社工和志愿者的互动,共同建设可持续社区的可贵经验正是其可持续社区建设的精髓所在。

三、绿色社区中“社工+志愿者”公民治理的本土化实践模式探索

借鉴国外和港台地区的成功经验,2006年12月,作为社工制度试点城市的深圳,采取了“社工+义工”联动参与城市治理模式的运作机制,目前已经初见成效,为国内其他城市绿色社区的建设提供了很好的借鉴。

1990年,深圳市义工联合会便在民政局注册成立,至今已有20多年的历史。在一定程度上可以说,深圳的社会工作是从义工群体开始的。到目前为止,深圳的注册义工有17万多人,而志愿服务的更有300万余人次,服务范围涉及广泛,受到社会公众的普遍好评。但是义工本身的松散性和非专业性越来越难以满足社会发展的需要,也难以满足社区的实际需要。因此,由政府出面,实行“社工+义工”联动模式,由专业的社工指导和引领义工开展各项环保服务,得到了社会的认可和接受。至2008年10月为止,“社工+义工”联动共同开展各项活动和服 务达1827次,该模式下建立的服务档案1.5万个,有效的促进了社区发展,提高了社会服务的质量和水平。

在绿色社区治理中,深圳“社工+义工”联动模式的运行方式有以下特点:一是政府主导。这主要表现为社工岗位和服务多数由政府开发和购买,而义工机构的工作经费也以政府财政支持为主,社会捐赠和资助为辅。二是整合社工与志愿者资源。深圳的志愿者人数众多、经验丰富,可以在社会服务的各个领域为社工提供强大的人力资源支撑,但与此同时,志愿服务又具有流动性大、约束力差、专业性不足等天然缺陷,而深圳的社工事业尚处于起步阶段,在社工岗位上工作的多是社工专业应届毕业生,其优势在于科班出身,具备专业知识和技能,不足之处则是缺乏实践能力和工作经验。“社工+志愿者”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,共同服务于绿色社区治理的需要,提升环保公共服务的质量。三是大力借鉴香港经验。深圳作为社工制度的试点城市,毗邻香港是最大的优势之一。深

圳绿色社区中“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,主要表现为其政府主导的色彩和社工、义工的管理方法上。此外,深圳还聘请在香港从事社会工作的督导到当地指导和考评社工工作。

深圳模式为实现绿色社区中的社工与志愿者联动治理做出了有益的探索,然而在实践中,该模式也暴露出一些问题。比如,公民社会并没有真正形成,社工机构由于缺乏必要的资金、社会捐赠不够,往往让非营利组织名存实亡;又如,社工和志愿者机构被动性较为明显,多为政府在背后推动,如果没有官方的支持,这些机构也难以存在下去;同时,由于管理体制和专业背景的分离,义工和志愿者之间缺乏有效的沟通和合作,所需要的资源仍由各自的主管单位提供,没有直接交流,甚至一些资深的志愿者在受到社工的指导时产生了一定的抵触情绪。这些问题,在我们进一步探索适合中国国情的社区治理模式时必须作出有效的回应。

深圳“社工+义工”联动治理初显成效之后,北京、上海、长沙(天心区)等国内拥有较好志愿服务基础的大城市也相继开始探索与各自城市发展相适应的社工与志愿者互动机制。与深圳相比,这些城市的社工和志愿者事业受香港的影响较小,但其总体思路和方法仍基本来自于西方和港台的经验,而忽略了本土化的需求。加之各城市的志愿者和社工事业都具有很强的政府主导色彩,因此难免与深圳一样出现诸如非营利机构独立性不强、社工和志愿者工作被动、相对分离等问题。“两工联动”的旗号虽然已经打响,但是并没有达到预想的效果。

因此,在绿色社区的建设过程中,需要我们将着眼点放在公民治理上,更需要将志愿者和社工联合起来,形成合力,共同处理社区范围内的公共事务。在充分借鉴国外以及港台地区和深圳的经验的基础上,重点研究本土国情,探索出一条适合国情的社区治理模式。毕竟,在这块土地上,公民社会尚未完全建立,社会公众对于志愿者和社工的认识还有待提高,社工和志愿者之间的配合和沟通也需要进一步的加强。如果政府能够培育公民的自治意识,加大对公民社会的培育力度,在社区中进一步宣传和普及对于志愿者和社工的认识,吸引更多的人加入到这一队伍中来,而对于社工机构和志愿者机构实行治理而不是管理,将更多的自主权留给机构本身和

公众逐渐淡出治理主体,这些措施无疑将对绿色社区的成长具有重要的作用。

四、我国绿色社区中“社工+绿色志愿者”公民治理之发展隐忧与展望

我们注意到,未来中国绿色社区中公民治理的发展仍存在着一些隐忧。英国学者鲍勃·杰索普指出:“虽然有愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和/或国家协调的失败,我们仍不应当忽视一种可能:以治理取代市场和/或等级统治是会失败的。”^[15]

在对于英国的绿色社区建设中的治理问题进行分析时,他敏锐地觉察到绿色社区治理过程中面临巨大的复杂性,尤其是传统的等级性质的官僚体制与逐渐延展的网络治理态势,毋庸置疑,伴随着公民参与社区治理实践的持续迈进,这种紧张关系势必得以延续^[16]。公民治理是以公民为中心的,而不是以管理为中心的。绿色社区中的公民治理是一种强势民主的体现,所谓强势民主,本杰明·巴伯(Barber)认为,“强势民主可以被定义为参与模型中的政治,从字面意义上讲,强势民主更多地意味着是由公民自主治理而不是由代表公民名义的代议制政府来治理。积极能动的公民直接治理他们自己的事务,尽管这些情况并不一定在每一个治理层次和场合都发生,但是,公民参与确实经常发挥重要作用,尤其是在政府做出基本政策和在使用关键性权力的时候。”^[17]但是,我国目前的民主模式,尚不足以提供“强势民主”发展的条件。所以,绿色社区中公民治理的模式有可能会在发展无以为继的最后关头被政府“收编”,演化出一种变异后的形式。

在对于可持续社区建设的研究中,Boule 曾论证过社会资本与可持续社区发展之间的积极关系。他指出,在可持续社区建设过程中,充分调动人力资本的提升与打造以人为中心的理念势必利于可持续社区的建设^[18]。而从现实来看,对比西方国家社会工作和志愿服务的繁荣发展,我国虽然在近年通过深圳等试点城市努力探索“社工+义工”的联动治理模式,也取得了一定的成果,但是与真正的绿色社区对公民治理方面的要求仍相距甚远。因此,分析现行模式的弊端和不足,展望我国未来绿色社区“两工联动”的治理模式,有很多方面需要进行改进与反思:

文化背景方面首先值得反思和改进。可持续社区的建设作为一项共同的事业,其成败与社区中的每一

位公民密切相关,也只有当更多的人自觉意识到可持续社区建设是其个人发展的一部分时,可持续社区的发展才能成为获取一种优先性的身份。只有让更多的普通社区居民认识到其在社区可持续建设中的重要效能与责任,社区的可持续才能有效推进^[19]。虽然我国自古就有福利和慈善的思想,然而传统文化中对个人价值和权利的长期忽视,使得当前社会各界对发展现代社工以及志愿者事业的必要性、重要性的认同存在着巨大的差异,因而在实践过程中,传统的互助和慈善思想与现代社会工作和志愿服务之间并无法找到有效的结合点,这也是我国社工和义工事业本土化进程发展缓慢的重要原因。因此,大力培育公民社会,培养公民的民主认知和自治意识,增强公民社会的文化基础,才能从源头上消除社区公民治理的发展隐忧,实现社工、义工事业的兴盛和繁荣。

其次是本土化方面的探索。由于过于倚重外来经验,使得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,而香港社工事业发展至今已有 60 余年,并且是建立在完备的市场经济和发达的公民社会基础之上的,因此,两者的基础完全不同。相较之下,深圳发展社工和志愿者事业的经济和社会基础均比较薄弱。通过政策移植的方式照搬香港的经验并不能适应深圳本土社工与义工事业的发展需求。通过观察欧美各国和港台地区的“两工联动”治理模式后不难发现,虽然现代社工与义工事业的发展具有某些共性,但是由于这些共性的发挥会受到不同地域空间内社会、文化等因素的影响,其在不同的国家和地区亦明显地表现出多样化发展态势及具体形式。因此有必要在借鉴和引进这些模式的同时进行本土化改造,既注意表面的经济、社会环境区分,也重视深层次的传统文化差异,纵观现代社工、义工事业繁荣兴盛的国家和地区,均无一例外的带有强烈的本土化色彩。只有在借鉴各国社工、义工事业发展的共性经验与启示的基础上,因地制宜,因时制宜,才能探索出适合本土需要的现代社工、义工事业的发展兴盛之路。

再次是力求消除社工与志愿者在管理体制和专业认知上的分离。在管理体制上,由于长期受计划经济体制的消极影响,监管部门和机构的分离,多头管理,阻碍了社工和志愿者团体的互动。部分接受国家委托管理社工和志愿者的部门或者机构,更是以发展这一事业为名,无限度的扩大部门利益与影响力,

后果就是使得本应利国利民的社工和志愿者事业偏离了其发展的本意，同时各机构间也缺乏合作的意愿和热情。在这些狭隘观念和心态的影响下，社会工作与志愿服务的管理协调不可避免的受到了制约。在专业认知上，两个群体的自我认知互有区别，社会工作者强调要有专业精神、专业知识、专业技能，以达到最佳的服务效果，志愿者则认为，只要有一颗真诚奉献的心，就可以为社会中需要帮助的人群提供服务。可以说，两个群体对自身的认识都存在偏差，现代社会工作和志愿服务对社会工作者的服务理念 and 志愿者的专业水平都提出了比以往更高的要求，也只有实现了这样的提升，才能真正使社工和志愿者平等合作。而对于社工机构和志愿者机构本身，则应该研究适合自身发展的制度，以激励性的制度规则来保持人员的相对稳定性，更好地服务社区内的公众。此外，如何加强社工和志愿者的交流和沟通，让二者在互相理解、互相融合的基础上将合力发挥到极致，则是公共管理者和政府有关部门需要着力解决的问题。期待着有一天，在社区这个单元里，公民社会真实的存在其中，社工和志愿者的共同努力能够满足社区公众的需要，成熟的公民治理机制在绿色社区中形成并发挥它应有的作用。

最后的反思是在公民组织的运作模式方面。实现绿色社区中的公民治理，一方面要鼓励“社工+志愿者”社区服务模式，采取多种措施鼓励社工与志愿者的积极合作；另一方面需要相当数量的社会团体、社区机构通过服务项目将社工与志愿者连接起来，为二者的互动合作提供平台。社工和义工事业的发展都要依托具体的组织，尤其是公民组织，因为他们具有一种“血缘”上的亲近关系，尽管义工和社工也可以依托政府和市场类的组织，但是，这样的运作模式总会对其志愿精神造成伤害。只要与权力和金钱发生关系，总会让人产生不好的联想，对于志愿精神来说也是如此。而公民组织发展路途中存在的问题，让我们看到绿色社工与志愿者的联动治理还有漫长的路要走。

注释

[1]Clarke, M., & Stewart, J. (1992), Citizens and local democracy: Empowerment: A theme for the 1990s, Luton: Local Government Management Board, p. 7.

[2]Sullivan, H. (2001b), Modernization, democratization and community governance, Local Government Studies, 27(3), pp.1-24.

[3][美]理查德.C.博克斯：《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》〔北京〕中国人民大学出版社 2005 年版。

[4]Moss, M. L., & Grunkemeyer, W. T. (2010), Building Shared Visions for Sustainable Communities, Community Development, 41 (2), pp. 240-254.

[5]Office of the Deputy Prime Minister (ODPM) (2005), Sustainable Communities: People, Places and Prosperity, London

[6]ODPM (2005a) Creating sustainable communities:delivering the Thames Gateway. ODPM, London, p.7.

[7]Kang-Li Wu, (2007). Marketing Ecological Communities: Experience from the Eco-community Pilot Projects in Tainan of Taiwan. The Business Review, Vol. 8, No. 2, 100-107.

[8]Allmendinger, P., &Haughton, G. (2007a), The fluid scales and scope of UK spatial planning, Environment and Planning A, 39 (6), pp. 1478-1496.

[9]Vivek, S., & Barry, M. W. (2008), Fostering Green Communities through Civic Engagement, Journal of the American Planning Association, 74 (4), pp. 408-418.

[10][英]W. G. Brueggemann. The Practice of Macro social work. Belmont,CA:Wadsworth.2002, P.55.

[11][美]R. Wineburg. A Limited Partnership :The Politics of Religion ,Welfare and Social Welfare. New York :Columbia Press. 2001, P.187.

[12] 参考美国社会工作者协会官方网站 <http://www.socialworkers.org/>

[13] 数据源自香港社会工作者注册局网站 http://www.swrb.org.hk/chiasp/init_all_c.asp

[14]Moss, M. L., & Grunkemeyer, W. T. (2010), Building Shared Visions for Sustainable Communities, Community Development, 41 (2), pp. 240-254.

[15][英]鲍勃·杰索普：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》《国际社会科学杂志(中文版)》1999 年第 1 期。

[16]Brownill, S., & Carpenter, J. (2009), Governance and Integrated Planning: the Case of Sustainable Communities in the Thames Gateway, England, Urban Studies, 46(2), pp. 252-274.

[17][美] 约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与：公共管理者的新技能与新战略》孙柏瑛等译〔北京〕中国人民大学出版社 2005 年版，第 6 页。

[18]O'Boyle, E. J. (2011), The Acting Person: Social Capital and Sustainable Development, Forum for Social Economics, 40 (1), pp. 79-98.

[19]Lindstrom, M. , & Kuller, R. (2008), Sustainable Development in Four Swedish Communities Priorities, Responsibility, Empowerment, Environmental Development Sustainability, 10, pp.311-336.

〔责任编辑 钱继秋〕