

# 新农村社区治理模式中的组织及人才队伍建设

刘红斌

(华南农业大学 兽医学院, 广东 广州 510642)

**摘要** 目前,我国社会全面转型,原有的行政管理方式和工作手段已很难适应新形势发展,为了适应“小政府、大社会”的发展趋势,需要有新的社会组织来承接政府“不用管、管不到、管不好”的社会公共事务。在农村社区引入社会工作专业队伍和组织,可以弥补我国社会转型中现行行政管理方式的不足,为有需要的个人、家庭、群体、机构和社区提供专业社会服务,预防和解决社会问题,化解社会矛盾。

**关键词** 社区组织; 人才队伍; 新农村建设

**中图分类号:** C96 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2009)04-0006-04

## Construction of Organization and Talents in Governance Patterns of New Countryside Community

LIU Hong-bin

(College of Veterinary Medicine, South China Agricultural University,  
Guangzhou, Guangdong, 510642)

**Abstract** With the overall transformation of society in China, former administrative management methods in rural communities are hard to meet the development of new era. In order to adapt the trend of "Small Government and Big Society," new social organizations are badly needed to take over the social public affairs which are beyond the governments' control, the governments will not control and the governments fail to control well. Therefore, introducing professional groups and organizations of social affairs in rural community can not only make up for the shortage of the current administrative methods in the social transformation but also provide professional service for individuals, families, groups, intuitions and communities so as to prevent and solve social problems and social contradictions.

**Key words** community-based organizations; talent ; construction of new countryside

党的十六届六中全会提出“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务机制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”,这表明我们党已经意识到,农村社区建设对于加强社会管理、创新社会管理机制、构建和谐社会的有着不可替代的作用。其注重的是建立“政府、民间组织与公民(这里就是农民)”对农村公共事务及农村经济发展的“合作管理”,建立一种政治国家与公民社会的新型关系<sup>[1]</sup>。这一治

理模式的实现有赖于一支宏大的社会工作人才队伍及其组织的建立。本文就两者的关系作一粗浅的探讨。

### 一、农村社区组织特点<sup>[2]</sup>

#### 1. 大聚居、小分居的居住方式

从农村社区的区位结构来看,农村社区采取的是大聚居、小分居的居住方式。大聚居是指在相对广阔的地域空间内,人们聚集在一起生活,从而形成

一个个村落。小分居是指在村落内各家各户分立而居。

### 2. 产业结构从单一性向多样性变化

农村社区的主要产业是农业,包括农田种植业、林业、牧业、渔业。随着生产力的提高和城乡关系的沟通,第二、第三产业也发展起来,农村社区产业结构从单一性向多样性变化。绝大多数农村地区的生产单位都是单家独户的家庭经营模式,生产力水平较低。

### 3. 社会关系以血缘关系和地缘关系为主

血缘关系和地缘关系是农村社区占支配地位的社会关系。这表现在两个方面:第一,大多数社区居民可以在本社区中找到自己有血缘关系的人,且不在少数;第二,血缘关系和地缘关系在社区居民的生活中起重要作用,血缘关系,特别是较直接的亲缘关系支持力更强。

### 4. 生产方式决定着生活特征

农村的生活特征与其生产方式密切相关,具有如下特征:第一,生活节奏慢。在传统社会中,农民除了务农无它业可就,其活动随农事变化而变化,总体节奏缓慢。第二,自给性强。传统农业生产以自给自足为特点,较少商品交换。第三,生活水平低。由于较低的生产力水平和城市对农村的剥夺,农村人大多过着低于城市人的生活。第四,农村社会的同质性高,习俗在农村社区起着重要作用。

## 二、当前农村社区组织建设及存在的问题

### 1. 农村社区组织以行政性组织为主导,农村社会工作组织等非政府民间组织建设严重滞后

农村基层党组织、村民委员会、集体经济组织是农村基层的“三驾马车”,是当前农村稳固的、常设的、行政化的基层组织,主导着农村的政治经济文化和社会发展,全面管理着村民的生产生活。在行政主导的农村发展格局下,农村的非政府民间组织的成立、发展壮大都受到一定的限制,因而对农村社会事务管理的参与度不高,所能发挥的作用和影响也不大,甚至原有的非政府民间组织也出现萎缩弱化的现象。农民维护自身权益的联合组织、公益性群众组织、社会中介服务组织、社会工作专业组织等在农村基层都比较少见,尤其是农村社会工作组织在广大农村地区基本上还是空白。

### 2. 行政性组织管理方式落后,农村社会事务管理存在薄弱环节

长期以来,农村基层在实践意义上的社会工作广泛存在。除了农村“三驾马车”以外,民政等相关政府部门、工会、青年团、妇联、残联等群众团体也承担了农村社会工作的大量内容。但是,一方面,随着我国社会的全面转型,社会矛盾凸显,仅靠传统单一的行政管理方式和工作手段已很难适应;另一方面,相比起社会需要来,这些部门和团体的服务还存在很多需要改进的方面。比如,从数量上看,满足不了社会需求,如老年人服务;从质量上看,服务项目有限,服务意识不强;从创新角度看,儿童青少年服务、家庭综合服务、精神卫生服务、农民和外来工权益保护、农村富余劳动力培训等新的服务需求无法满足,一些农村社会事务管理领域存在管理不到位、甚至缺位的情况。

### 3. 缺乏社会工作专门组织和专门人才,农村社区组织机构尚待优化

社会工作专业组织和专业人员有专业知识、工作方法和经验等多种优势,能够为有需要的个人、家庭、群体、机构和社区提供专业社会服务,帮助他们解决社会问题,这是对政府管理环节的重要补位。一方面,农村社会工作者总量严重不足,另一方面,多数社会工作者没有接受过系统的专业教育,工作手段和方法比较落后,难以提供个性化、多样化、系统化服务。而每年我国社会工作专业毕业生近万人,大多数人改从它行,到农村从事基层服务的社会工作人才就更加少了。因此,必须建立激励和引导机制,以改变农村社会工作专业组织和专业人才紧缺的局面,逐步优化农村基层组织的队伍结构。

## 三、社会工作专业队伍和组织对建设社会主义新农村社区的重要意义

### 1. 有助于完善农村矛盾纠纷调解与利益诉求机制,促进农村和谐稳定

社会工作以助人自助为宗旨,追求平等、尊重、自主、互爱、诚信的和谐文化,对解决农村社会问题具有独特的作用。如果能够在农村基层建设一支社会工作专业队伍和专业组织,以便及时向广大农民提供经济资助、法律援助、心理疏导、人文关怀等专业服务,构建起农村矛盾纠纷调解与利益诉求的新机制,增强社会管理与服务的亲和力 and 实效性,无疑有利于把各种农村矛盾纠纷化解在基层,解决

在萌芽阶段,从而促进农村团结、维护农村稳定。

## 2. 有助于充实社会主义新农村建设人才,促进农村经济社会全面发展

社会工作人才是具有专业知识、专业管理手段、专业服务技能的优秀人才。培养造就一支宏大的农村社会工作专业队伍,充分发挥其在传播文化、改善民风、加强管理方面的作用,使之成为促进农村经济发展的开拓者和组织者,有助于改变目前新农村建设缺乏人才的局面,也是社会主义新农村建设的重要内容和迫切需要。

## 3. 有助于加强农村基层组织建设、优化农村社会事务管理

社会工作人才在农村管理和服务中有着独特的优势。他们通过宣传倡导、组织动员、资源协调,能够充分调动社会各方面力量参与农村社会管理,整合农村社会资源,提高农村社会管理效率;通过在政府、村委会、农民群众之间的上通下联,有助于形成政府调控机制与社会协调机制互联、政府管理力量与社会调节力量互动的社会管理网络。因此,在农村基层引入专业化的社会工作人才队伍和组织,有助于优化农村基层组织结构、转变管理理念和管理方式、创新管理体制和机制、提高服务质量和水平。

## 4. 有助于创新党的群众工作方式、巩固党在农村的执政地位

农村基层是我们党的群众工作的重心所在。只有密切联系群众、紧紧依靠群众、忠实服务群众,才能凝聚执政力量、巩固执政地位。在新的历史时期,党的群众工作也面临许多新情况、新问题,亟需创新和发展。在农村基层工作中引入社会工作专业化的理念和方法,充分发挥社会工作者与人民群众密切联系、第一时间反映人民群众需求的专业优势,把党和政府的温暖以人民群众易于接受的科学方法送进千家万户,这对于提高基层工作实效性,密切党同人民群众的血肉联系,进一步扩大党的群众基础、增强党的执政能力、巩固党的执政地位具有重要意义。

## 5. 有助于加快农村社会工作人才队伍建设,促进社会工作理论、方法和组织形式本土化

所谓本土化就是在立足中国社会发展现实的基础上,把来自国外的社工理论、方法、组织形式与中国的传统、文化和价值观念有机结合起来,使这种结合后的社工理论、方法、组织形式能够有效地服务中国农村社会。党中央提出了构建和谐社会的目标,作出了建设社会主义新农村的战略部署,并且高度

重视社会工作人才队伍的培养,这都为农村社会工作人才队伍自身发展以及社工理论的本土化营造了良好的社会环境、搭建了广阔的舞台、提供了强大的精神动力。

## 三、加强农村社会工作专业组织和队伍建设之管见

农村社会工作的人才引进和组织化工作是一项开拓性、创造性的复杂工程,没有现成的经验可循,必须积极探索,明确思路,循序渐进,逐步推开。

### 1. 转变政府职能,拓宽农村社会工作人才的发展空间

鼓励和扶持农村社会工作组织的发展,本质上是要将政府“不用管、管不到、管不好”的社会公共事务管理职能和社会公共产品提供职能让渡出来,由专业社会工作组织或其他非政府民间组织来承担。首先,要有计划、有步骤地设置社会福利、社会救助、社区建设、残障康复、公益类民间组织和家庭生活服务等领域的社会工作岗位,多渠道吸纳社会工作人才,提高民政工作领域专业化社会服务水平,逐步建立与民政事业发展相协调的初、中、高级社会工作人才梯次结构,形成服务老年人、残疾人、孤儿、灾民、流浪乞讨人员以及社区、社团、婚姻和家庭等各类群体机构的人才分布格局。其次,要逐步将民政部门所属的机构和职能分离出来,走向社会化,成为独立的、专业的社会工作组织和服务机构。要走政府主导与社会参与相结合的道路,形成行政力量与社会力量互动、政府工作与社会工作互补的格局,变政府单一行政管理为政府与社会的合作管理,形成科学的社会治理结构。再次,要将转变后的民政部门职能延伸到农村基层,从民政部门分离出来的专业社会工作服务机构也要沉到农村基层,成为农村基层的常驻机构,扎根农村,服务农民。

### 2. 设置农村社会工作岗位和专业社会工作组织,加快社会工作职业化建设

一是在原有农村行政性组织里充实社会工作专门人才。通过多种渠道大力引导高校毕业生面向基层就业,充实基层工作人才队伍,改善农村基层干部队伍结构。尤其是村委会要配备专业的社会工作人员,强化对农村矛盾调处。

二是在工、青、妇等群众团体里充实社会工作专门人才。要加快建立社会工作者与志愿者的联动机制,继续加大聘用工会协理员工作力度,充分发挥妇

联的人才优势、组织网络优势和职能优势,最大限度地集聚妇联社会工作人才。此外,公益性、慈善性社会团体、民办社会服务机构,如养老机构、助残机构、青少年服务机构等,也要大量设置社工岗位,配备必要的专职社工人员,提供专业服务。

三是成立专门的社会工作服务机构。通过组建专业社会工作组织和机构的方式承接由政府分离出来的职能,超越以往由政府直接管理、直接为对象提供服务的行政模式。这样可以针对农村存在的各种社会问题(青少年犯罪、家庭暴力、邻里纠纷、农村养老保障、赌博风气等)来设置社会工作机构,如成立村反家庭暴力法律咨询服务中心;也可以针对不同的服务对象(青少年、老年人、妇女儿童等)来设置社会工作专业服务机构,如成立村青少年综合成长中心。

### 3. 发挥社会工作专业优势,拓展农村社会工作服务内容和领域

在农村社会工作岗位不断增多、社会工作人才队伍不断壮大、社会工作专业组织逐步建立的前提下,还必须不断拓展农村社会工作的服务内容、服务对象和服务范围。鉴于目前农村发展和社会工作发展的现状,农村社会工作可以把以下几个方面内容作为突破口:一是参与社会主义新农村建设的各项工作。新农村建设还处于起步阶段,很多目标尚未实现,很多领域需要社会工作人员介入。尤其是在改善特殊困难群体生存和心理状况、提升农民的民

主参与意识和法律意识、化解农村矛盾和促进社会融合等领域可以发挥积极作用。二是参与政府或社会中介组织对农民的培训。很多地方的农村富余劳动力培训和就业引导机制尚不完善,社会工作者可以承担起培训组织者的角色。三是参与社会中介组织对农村的扶贫开发。一些农村发展援助机构到农村地区开展的公益活动,多是用参与式方法进行各种扶贫开发,社会工作者可以参与其中,为这些扶贫开发提供各种服务,并总结、推广其成功的经验。四是为各种农民协会或专业技术协会提供智力服务。目前各种农民协会或农民专业经济组织正在蓬勃发展,社会工作者可以为这些组织提供培训、信息、组织、管理等方面的服务,帮助这些组织的成长<sup>[3]</sup>。五是协助遏制农村“黄赌毒”风气,为农民提供丰富健康的休闲娱乐活动,引导农民群众形成健康文明的生活方式。

### 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: 8-9.
- [2] 郑茂良. 社会学概论[M]. 北京:经济科学出版社,2006:124-125.
- [3] 程瑞芳. 论农业共生组织[J]. 华中农业大学学报:社会科学版, 2008(2):10-13.

(责任编辑:陈万红)