

调查

社区工作“只有经验,没有工具”?

静安区民政局尝试研制一套“秘籍”,探索社区工作职业化路径

■本报记者 钱蓓
见习记者 汪荔诚

社区工作“菜鸟”的职业生涯从“尬聊”开始,进了小区遇到居民:“阿姨好!”“依好。”

没了。接下来怎么聊?不会。

聊天可以说是社区工作者的基本功了,有的人不用两年就能“聊遍社区无敌手”,有的人干了二十年也还懵懵懂懂。一切都看个人悟性和师父带教。在带教问题上,一位居民区老书记说:“我们这行只有经验,没有工具”,老书记手把手传授经验性的技能,效率不高。

“只有经验,没有工具”精炼地概括了传统的社区工作特色,好比一门武学没有成书秘籍,全凭口传心授。社区工作如果要实现职业化转型,必须改变老旧的知识生产和传承方式。今年,静安区民政局尝试“制造工具”,研究出一套成书“秘籍”——“社区分析工具”用于社区工作者的职场训练。

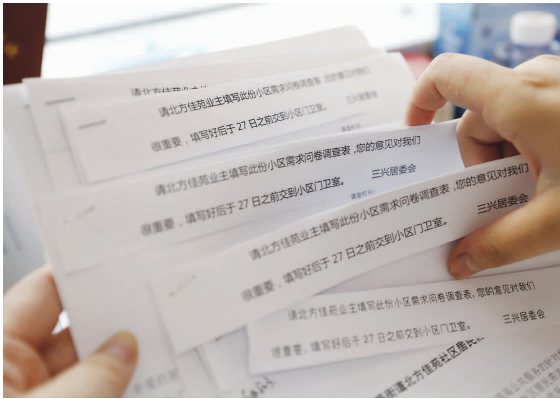
“菜鸟”的独立任务

朱舟欢今年4月到静安区芷江西路街道三兴居委会工作,两个多月后,她成功摆脱“尬聊”征候,跟任何居民都能说上话了。她最近被街道自治办临时借调,为辖区18个居委会开展社区分析工具的使用培训。对新人来说,这算是火箭式的起步了。

入职第二个月,居民区党总支书记周荣派给朱舟欢一项独立任务:试用静安区民政局研发的社区分析工具——这套工具是一句话说不明白的东西。朱舟欢拿到使用说明和一堆表单,区民政局的工作人员告诉她:“你可以用这些东西来分析社区,知道社区是什么,社区有什么,社区缺什么,你该怎么做社区工作。”

社区工作本来就是围着上面几个问题打转,只是大家很少有意识地去分析,更不会以专业视角来回答这些问题。静安区民政局副局长黄蓓华说,上海如今要让社区工作者队伍职业化,职业从业者应该对社区和社区工作有系统认知,“对社区光有零散宽泛的理解是不够的,他们应该有排摸人群、搜集数据、简单归类、初步分析的能力。”

社区分析包含五个阶段:社区了解—资料统计—结果梳理—社区回应—社区评价,步步递进好比练级。社区分析工具的使用教程加上表单附件足有50多项,“练级”的工作量想必不小——民政局颇费了一番功夫,让居委会相信他们不是在摊派任务,而是想为社区提供支持。三兴居委会下辖三个小区,他们选择了商品房小区北方佳苑做试验,向418户居民发放《社区居民需



她的考虑:“我们居委会有三个小区,分别是售后公房、老公房和2006年入住的北方佳苑。相比之下,我们最不了解商品房,尽管该做的服务都在做,但商品房居民到底需要什么,我们很茫然。”

这位资深书记解释,居委会当然是以服务居民为中心的,但是,有服务意识不代表懂需求调研,“我们商讨居民需要什么,基本凭借工作经验和个人想象,得出的结论通常是粗线条的。”传统的调研方法主要有开座谈会和入户走访两种,居民座谈会一般都是少部分“积极分子”的小范围讨论;入户走访虽为日常工作,却算不上规范的调研,同为试点的洛善居民区书记黄蓓说:“入户是简单走访,随意聊天,没有规范的询问工具。”

“提问不是那么容易的事,年轻人找不到攀谈的话题。老书记熟门熟路,但可能有思维定势。”黄蓓华说,过去社区管理不重视调研分析,没有数据意识,大部分社区工作者都认为自己掌握了社区的情况,但事实未必如此。

北方佳苑的调研结果就让周荣大感意外,问卷统计显示,位列居民需求第一位的社区服务竟是公共设施完善,超过92%的受访居民勾选了这一项,“这个小区很新,按理说基础设施不差,我们原

以为大家最需要的肯定是软服务。”

经验与数据的错层

居委会对社区需求的判断,决定了社区的钱怎么花。每年9月是社区制定年度预算的时候,最近三年来“花钱”一事变得很有挑战性。自2015年上海发布“创新社会治理,加强基层建设”的“1+6”配套文件以来,全上海的居委会都变“阔”了,年度工作经费增加到不少于10万元,居民区党建经费也在10万元以上。

“每年这个时候都很头疼,很多社区不知道怎么打预算,过去大家通过内部会议、骨干会议收集建议,‘老面孔’提的建议可能连续几年都差不多。这样服务就会显得大条、粗放,越是大条的服务,对居民来说越不‘贴肉’。”黄蓓华表示,如果居委会和居民无法形成有效沟通和情感互动,上海城市向社区下放资源以推动社区自治的努力也会困难重重。

“静安区的居委会每年有25万元工作经费,包括居民区办公经费5万元、党建经费5万元、服务群众专项经费15万元。服务群众15万元怎么花?大家都知道要自下而上征集需求,但到底以什么方式体现自下而上,按照什么序列来做项目预算?”黄蓓认为,社区分析工具提供了一种相对客观的立项依据,居民需要什么,需求如何排序,都可以参考分析数据,“现在提倡社区自治,居委会的居务公开力度会越来越大,今后总会有居民来问,为什么钱用在这里而不是那里?我们需要作出合理解释。”

目前静安区已在全区275个居委会全面推广使用社区分析工具。“最初我们设计的是个队伍建设项目,试点之后发现,社区分析有助于社区工作的功能开发。”黄蓓华坦言,这套工具需要社区工作者花点时间消化,区民政局会根据社区的反馈不断简化、优化工具模块,“我们会给基层留足空间。我们只是提供一种分析方法,基层掌握方法后的活学活用,才是目的所在。”

上图:朱舟欢(左)与周荣书记(右)在工作上配合默契。

下图:为了让需求问卷能分到每家每户,回收问卷时又能统计确切数量,居委会在每份问卷上都标上记号。

制图 赵晓娟
本版摄影 袁婧

链接

自治办

我是谁
我要干什么■本报记者 钱蓓
见习记者 汪荔诚

2015年上海进行了街道体制改革,对街道办事处内设机构作了重大调整,以“6+2”模式重新设立科室,“6”是全市统一设立的党政办公室、社区党建办公室、社区管理办公室、社区服务办公室、社区平安办公室、社区自治办公室;“2”是由区和街道自主设立的科室。于是,自治办这个全新的机构在沪上200多个街道亮相,它的定位、功能、运转方式与传统的机关科室有很大区别,一年多来,上海各区、各街道都在探索“自治办怎么办”。

街道有八个内设机构,也就是八个办公室,每个办公室的日常工作都有“规定动作”,按部就班跟着要求走就行。但自治办是个例外,没有“规定动作”,自己出招,自己做题。外人还不一定看得明白他们为什么出这个题,也不知道做得怎么样。

原因不难理解,大家还不知道怎么科学客观地评价社区自治的成效。大概每个自治办都问过这样的问题:我是谁?我要干什么?我该怎么做?静安区宝山路街道实践很有代表意义。

一个小科室

街道“八办”基本都有各自对应的事业性机构,作为开展日常工作的“脚”。比如服务办对应社区事务受理服务中心,党建办对应社区党建服务中心,管理办对应街道网格中心——自治办例外,它没有类似的“脚”。

自治办本身是小科室,比如静安区宝山路街道自治办总共只有三人,主任、副主任、科员各一名。机构成立初期,大家都没有方向。

但有一点是明确的,自治办的“存在感”要从社区寻找。

宝山路街道办事处分管自治办的副主任陈桂兰说,街道办事处处在城市行政权力末梢,直接与基层社会打交道。上海街道体制改革的一个重要导向,就是要街道改变过去的行政主导思维,学着用政府与共治方法开展公共管理、公共服务。全市统一新设的自治办负有自治探路的职责。既然自治的主体是社区——也就是全体社区居民和群众组织,当然要去社区找答案。

街道到社区调研,双方在各自的认知框架内提出对自治的理解,想办法迈开第一步。

自治“治什么”

社区不比街道更懂自治。

社区最重要的群众性自治组织居委会,向来更习惯于接受行政指派任务,习惯了政府自上而下地安排工作。现在要大家自治,居委会还是需要街道来告诉他们,做哪些工作算自治?怎么把自治工作做起来?

2016年宝山路街道拿出一笔基金,扶持居委会开展社区自治项目,摸索“治

什么”“怎么治”,达到“社区营造”的目的——“社区营造”这个舶来词在上海正变得热门,研究社区治理的都知道自治要在一定的社区生态中才能运转。任何生态的培育都耗时良久,宝山路街道确定的社区营造计划以五年为期。

居委会申报自治项目,社区营造基金出资,社区拿到钱,自行实施项目。去年第一次尝试,街道要求居委会在楼组建设、社区问题治理、志愿服务、社区文化四个大类中申报,单个项目资金上限三万元,并且营造基金不支持工程类项目或项目中包含的工程类款项。自治办表示,分类不是为了限制自治空间,而是在大家都不知道报什么的时候,“根据街道对社区需求的了解,给个大致方向。”

这样一来,居委会对于“治什么”有了初步认识。去年19个居委会共申报35个自治项目,到了年底,街道对自治项目评优,获奖项目能够得到资金奖励。今年,居委会申报项目的热情明显提高了,操作也比较有谱。街道取消了项目分类,并把单个项目的资金上限提高到8万元。

自治怎么治

宝山路街道规模很小,面积1.62平方公里,实有人口8.1万人。但辖区的住宅类型却异常丰富,既有高端商品房,也有上世纪八九十年代的老公房,还有大片二级旧里。自治办分析:“不同社区需求差异巨大,自治的基础、形式和最终目的也各不相同。我们在学着以自下而上的视角重新认识社区。”

芷江中路190弄小区是开放式棚户区,毗邻菜场,有130户居民和3个棋牌室。小区住来人流复杂,经常发生偷盗案件。居委会申请了社区安防项目,资金用于在小区加装路灯和摄像头,同时为由居委干部、党员骨干、楼组长和居民志愿者构成的安防自治小组提供支持。小组成员每天开展安防巡逻,两人一对,从晚上11点巡逻到凌晨五点半。很快,自治小组规模从13人扩充到了43人。

申报安防项目的社区很多,大多原本就有类似安防小组的社区团队。但经过自治项目的历练,那些松散团队变得更有组织性,规模也不断扩大。这些改变在几个特定的时期创造了惊喜。陈桂兰说:“前两年街道有重要工作总是很难找到志愿者,比如春节禁燃烟花爆竹,简直求着大家报名。今年春节,主动报名的志愿者数量远超预期,整个队伍达1000人左右。”

这个自治办新的思路,在“怎么治”的问题上,要通过自治项目,发现社区的“志愿居民”,尽可能多地建设志愿团队——那些具有公益人格的普通居民,是社区自治最重要的力量之一。一年多来,宝山路街道通过组建新的、巩固老的,打造了81支活跃的社区志愿团队。

宝山路街道的经验是,社区自治并不是有了自治办才开始的,但自治办可以系统性地开掘自治空间、培育自治力量,为社区提供充分的支持。当然,这些只是开端,留待研究的问题仍然复杂而艰巨。



“项目化”,自治破题之选

■见习记者 汪荔诚
本报记者 钱蓓

社区自治的天地是广阔的,开展自治的步伐是没有方向的——街道自治办刚成立时几乎都面临这样的困顿。纵观沪上自治办一年多来的运作,“项目探路”成为很多街道不约而同的破题之选。比如静安区彭浦新村街道制定了“社区自治成长三年规划”,以2016到2018年为周期,帮助各居民区“依托社区自治项目化加强基层民主自治建设”。

“自治项目化”简单来说就是让居民区设计自治内容,以项目方式开展自治活动,街道自治办提供资金、技术和规则方面的支持。自治化的核心在于“自”,用彭浦新村街道的话来说是要让

居民区有能力“自己的事情自己议”“自己的事情自己管”。

发掘社区治理问题

今年7月,彭浦新村街道办了一场社区自治项目设计大赛,参赛选手是来自辖区各个居民区的社工。自治办先为社工们集中授课,让他们用两周时间开展社区需求调研,发掘他们要解决的社区问题,随后形成项目设计初稿,搜集项目书反馈等等。到了决赛日,参赛团队以路演的形式展示各自方案,由街道自治办、社会组织组成的助力成长导师团在现场作项目点评。

社工们很会包装,常见的社区现实问题被他们用很新鲜的方式呈现出来。

小区里那些乱停乱放的自行车、助动车叫做“僵尸”,参赛团队提出开展社区绿化,让“植物”战胜“僵尸”;有的团队想要解决老年人跟不上互联网潮流的问题,设计了“耆乐无穷微时代”方案;有的团队关注社区中本地人口与外来人口的融合,设计了“候鸟新巢”项目;还有人把小小社区视作资源库,认为应该集聚资源,建成“社区资源网”。

年轻社工看待社区问题的眼光是很新鲜的,提出的方案也力求务实,颇有可圈可点之处。在获得冠军的“植物大战僵尸”方案中,志愿者们化身“植物”,对楼道、车库那些妨碍居民正常生活的“僵尸车”进行清理或合理停放。他们提出,通过张贴和发放“花园战争”宣传手册,让车主认识到车辆乱放对于社区的

负面影响;通过建立微信举报平台,让车主和其他居民相互监督;在前期工作成功开展的基础上,再通过绿植培训讲座、绿色种植活动完善社区环境。

培育“自治者”能力

人是社区自治的核心,社区自治培训主要是对“自治者”的能力培训。彭浦新村街道自治办主任杨臻说,社区自治的主体包括居委会干部,居民区社工乃至全体居民,而街道自治办要为“自治者”做的是提供资源支持和技术指导等。举办社区自治项目设计大赛,目标在于锻炼社工发现问题、解决问题的能力,打造专业化的社工队伍。

“植物大战僵尸”团队的社工李晶

告诉记者:“这次比赛从调研到设计都是我们自己出谋划策,非常锻炼个人能力。我们都是以团队形式参赛,大家在一起头脑风暴,提升了彼此对社区的认知和解决问题的思路。”

居民区自下而上发现问题、解决问题的精度和效率,通常比政府部门自上而下派送服务的效率更高。彭浦新村街道从去年起就在辖区33个居委会全面开展项目自治。去年自治办共立项38个自治项目,其中居委会独立开展项目23个,居委会与社会组织合作开展项目15个;今年共立项41个项目,其中居委会独立开展的项目12个,居委会与社会组织合作开展的项目29个。这组数据体现了两个变化,一是居民区申报的自治项目增加了,二是居民区请的“外援”——也就是社会组织多了起来。

引进社会组织就是街道自治办能为居民区提供的重要支持。杨臻介绍,今年以来,自治办工作人员走访了上海公益新天地等社会组织集聚机构,接洽了屋里厢、索益、乐群、和美等30余家社会组织,形成可承接项目的社会组织资源数据库。街道还为居委会和社会组

织牵线,举办社区自治项目洽谈会,为居民区引入一批“强力外援”。

“慢慢有了自治感觉”

杨臻说:“2015年街道体制改革后,刚开始是‘摸着石头过河’,现在慢慢走出了一些感觉。”自治办在解析自治方法时,最初是“无从说起”,现在颇有一些规章、制度、数据和故事可讲了。

彭浦新村街道在33个居民区都建成了社区自治平台,并制定“居民区自治平台操作手册”,对自治平台建设的基本过程、参考模式、行动逻辑进行梳理,居民区则在自治实践中活学妙用手册内容,形成了党建引领、社区策划、问题处置、服务需求、文化营造等五种导向的自治平台建设模式。

自治平台的搭建和自治项目的推进相辅相成,今年以来,辖区居民区共开展活动352场次,参与人数17423人次。一批优秀自治项目品牌正在形成,包括场中路2601弄的“无‘独’有二”、“居里夫人走出来”;三泉路821弄的“五马马进楼道”等等。