

載於 殷妙仲及高鑒國(編)(2006)。《社區社會工作：中外視野中的文流》(頁266-275)。北京：中國社會科學出版社。

## 評論--社區與社區工作： 一個社會工作者的角度

---

黃 洪

香港中文大學社會工作學系助理教授

### 前言

本書編者在編輯這本有關中國社區工作的專書時，特別提出在每章之後，再由國內或國內的學者以局外人及局內人的觀點對有關文章作出評論，以便在不同地域及文化的背景下的學者及研究員可多作對話。這是一次嶄新及有意義的嘗試，可令不同文化及工作背景的社會工作者及社會工作教育者作出深刻及真摯的交流。我全力支持有關的構思，所以儘管我對國內的社區工作尤其是專業社會工作下的社區工作只有初步以至不全面的認識，我亦樂意評論孫瑩女士的〈中国城市社区治理结构的变迁及其专业社会工作的介入〉，希望能參與推進中國社區工作發展的討論。

在這篇評論中，我一方面會以局外人的角度來評論，但另一方面我嘗試以局內人的角度來理解。我在香港教授社會工作，其中主要是有關社區工作的科目。雖然我們在香港有本土社區工作的實踐，但我們有關社區工作的理論及分析很大程度是基於西方社會工作的理論與知識，這與中國尤其是中國政府對社區工作的看法有明顯的分別。但正是這種局外人看法，可以帶來更多的反思的空間以及提供不同的角度來觀察有關問題。

香港經已回歸中國，與內地有相近的中國社會文化，而近年中國的大城市

與香港同樣出現失業、貧窮、兩極分化的問題，香港與中國的社區工作如何能夠回應有關問題，如何能發展社區，有關經驗大家可以互相參考、取長補短。但交流學習的前提是要明白及理解兩地的差異，我亦希望用這種理解差異的局內人角度來作評論，而不是像局外人那樣「說三道四、指指點點」。

最後，筆者相信社會工作具有普遍性的價值與原則，跨越文化與國界的差異，若我們能以社會工作的價值與原則在中國推行及實踐社區工作，在這意義上我們與國內的同行亦是「同路人」，在社會工作原則下，大家有共同的尺度及價值，來看待我們社會工作者在全球各地共同面對的問題。本文將基於這社會工作的原則，既以局外又以局內人的角度，來探討專業社會工作在中國城市社區工作的角色與發展。

孙莹在〈中国城市社区治理结构的变迁及其专业社会工作的介入〉一文首先介绍了城市社区治理结构的变迁，提出政府行政机制的重心逐渐转移和下放至社区；另一方面，政府行政机制的逐步撤退和社区自治功能的提升，使社区组织成为公民社会主要的组织。此外，专业社会工作在教育领域迅速成长，但其在实务领域尚没有被认可及发挥作用。

孙莹上述歷史的分析，能夠簡潔及準確地總結了不同階段中國政府城市基層政權工作的策略及手法的變遷，並提出國家在社區中逐步撤出及公民社會發展的可能性，孙莹沿用「社区治理结构」這名詞與概念，而沒有應用西方的「社區工作」或「社區發展」等概念。對於什麼是社區？什麼是社區工作？孙莹未能全面地從一個社會工作角度作出分析，所以未能進一步說明社區自治功能提升的同時，社區工作究竟做甚麼？以及社區工作應否及為什麼須由社會工作者來推行。

在討論專業社會工作在社區實踐的前景時，孙莹認為专业社会工作应以社区为载体推动专业的社会认同，而在发展策略上则要考慮優先次序，早期的以教育方法作介入、中期以理念作介入，社工擔任倡導者的角色、而長期是政府聘用

受过专业训练的社会工作者从事社区建设工作，并明确规定岗位的专业要求。这才是「被人通过」的标志。

在上述論述中，我們一方面看到專業的社區工作在中國現行的社區結構中扎根的空間仍有待開拓。但當我們一方面強調要發展公民社會，但另一方面又強調專業社工被政府受聘用才是「被人通過」的標誌。究竟專業社會工作下的社區工作是要拓展公民社會，還是要延伸國家的管治？孫瑩仍未對什麼是中國专业社会工作的社区工作提出一個明確及清晰的界定。

本文將針對三個問題：(1)什麼是社區？(2)什麼是社區工作？(3)什麼是专业社会工作的社區工作？作出進一步的分析和評論，以便和內地的同行對中國的社區工作發展作出對話和探討。

## 什麼是社區？

孫瑩提出按中國國內對社區的理解是“由居住在某一地域的人们结成多种社会关系和社会群体，从事多种社会活动所构成的社区区域生活共同体。”中国的城市社区主要是指街道办事处辖区，街道被认为是城市社区的一种类型。大陆城市街道社区具有法定性、城市基层及局性三个特点。孫瑩接著從歷史發展的角度分析中國城市社区治理结构的变迁。孫最初提出的社區定義是古典社會學對社區的基本定定義，但後來她又沿用「城市社区治理结构」這概念來分析社區的變遷又似乎是應用了政治學及行政學的角度著重社區作為國家政權如何治理(governance/management)的問題。

然而，社會學者對「什麼是社區？」亦出現不斷的爭議，社會學者並無一定的共識和結論。而社會學與政治學亦對社區有不同的取向。過去，對社區的理解大部分人是以「人際關係的群組」(sets of relationships)來定義社區，這種關係是以地理為基礎，人們互動的對象常是居住相近的人，因此，人際關係通常都發生

於一定的地域或以鄰近地區為範圍，所謂「人際關係的群組」包括工作、宗教、種族、政治、娛樂等活動所組成的群體，而通常我們所認定的社區亦包括其互動的性質，一個社區其成員對社區應有歸屬感、認同感、社區中人與人之間有連繫與伙伴的關係（賴兩陽, 2002: 15）

上述社會學對社區的分析及論述基本視社區為一重要及具有積極意義的社會網絡或結構，但孫引用中國慣用的「城市社区治理结构」的概念中，社區經已變為客體，而不是主體，社區經已成為接受治理的對象。此外，在看待什麼是社區的問題上，「城市社区治理结构」的概念傾向著重社區的「問題」（problem）而不是著重社區的「能力」（strength）；而主要傾向「需要為本」（needs-based）的而非「資產為本」（asset-based）的社區發展。「資產為本」的角度較強調一個社區擁有的「資產」，令大家更重視發掘一個社區既有的「長處」和「潛能」，然後有效運用內部資源，建立社區本身解決問題的能力。

美國西北大學的 McKnight 和 Kretzmann 強調社區建設必須「由內至外」（Building Communities from the Inside Out）（Kretzmann and McKnight, 1993），令社區成員發掘地方優勢和潛能，讓他們重整和集結力量、開拓新的機會、生產和收入來源。一個社區所擁有的「資產」，並非單單包括每個成員的個人能力和技術，更包括區內各種家族、宗教、文化和社交活動的非正式關係網絡。同時，正規機構如政府部門、私人企業、學校、醫院和社區中心等資源，全皆可視作社區資產的一部分。進行資產為本的社區發展，便是重新認識、圖列（mapping）、聯繫和動員各項資產的過程（鄒崇銘, 2003）。

孫瑩曾引用梁祖彬(2002)對社區三個理解：社區是一個工作環境（community as a context），亦是一個互相照顧的網絡(caring community)及影響社會政策的基地(empowered community)。但孫在實際操作的層次上，只視社區為一工作環境，更是一個客體，而成為一個社區工作者，我們不單將社區作為一個工作環境，更應將社區看成是主體，這既是一個可以互相照顧及幫助的網絡，亦可

以是推進社會政策推進民主發展的重要社會制度。

## 什麼是社區工作？

對於什麼是社區工作，孫瑩提出在中國當前的社會狀況，城市的社區工作的功能一方面是加強社區自治功能，解決社區面對的新生問題。而另一方面是由於政治體制改革，國家要簡化行政程序，提高行政效率。而政府的社區工作以民政部提出“社區建設”最具權威。其目標一是將市政府行政權力的重心下移，促使基層社區的黨組織、街道辦事處、居委會負責處理具體的社區事務，形成對社區的網絡化管理；二是政府行政機制的逐步撤退，逐步實現社區的自主和自立。

孫瑩進一步指出“社區建設”所強調的國家減少干預，公民通過自助、互助和他助，發展居住地域的服務與管理，增強居民的社區歸屬感和認同感，逐步實現社區自治的治理結構，是聯合國在全球範圍內大力推行的“社區發展”理念在中國的具體運用。這新型的社區治理體制有四個特點：一是社區治理的主體社區自治組織和社會組織；二是政府與社區共同承擔社區發展和資源提供的責任；三是社區民主政治的發展，四是社區組織是一種網絡組織。

孫瑩的基本分析是認為中國社區工作將由政府基層政權的建設及行政的延伸走向社區的自主和自立。而孫相信這變遷能夠實行的原因，很大程度是由於「可以看出政府在有意識培養公民社會組織」，並由於“非政府組織”在中國社會組織結構中力量是薄弱的，而社區自治組織則是一種“制度化”的普遍存在。因此如果能夠減少其“行政化”印記，還其“自治”空間，社區工作將會推進中國公民社會的發展。

筆者同意上述孫瑩的「中國社區工作將會推進中國公民社會的發展」的結論，但對於其前提或主要原因是國家政權的自我約束，以及有意培養公民社會組織的推論，則有不同的意見。公民社會的建立若主要是建基於自上而下的政府推

動，而缺乏社區或公民社會的自下而上的真正參與，而及對弱勢社群的真正充權，這公民社會的基礎將會不會堅實，海外及台灣的經驗正說明「參與」及「自下而上」的重要性。

聯合國發展計劃(UNDP)公民社會部明確指出參與在社區發展及建立公民社會的重要性。它指出在七十年代聯合國提出社區發展的概念時，強調社區的參與作為基礎的策略，可惜其重要性卻愈來愈受忽略。在七十年代後期及八十年代間，有關貧窮成因出現不同的分析及解釋，亦提出不同的扶貧計劃設計。貧窮人士無論在廣面的社會參與以至在這些發展計劃中均出現被排斥及被邊緣化的情況。同期，發展政策的制訂及計劃者開始意識有關問題，並要求貧窮人士在社會層面有更大的政治參與，亦在發展計劃中加入不同的策略令貧窮人士能夠更直接參與計劃。在九十年代開始，發展工作中無論在態度及在方法上均出現根本的變化，再始努力促進群眾在發展中的參與，以擺脫過去自上而下及缺乏參與的實踐。(UNDP, 1998)

什麼是社區發展和社區工作，除了國際的經驗外，海峽對岸台灣作為另一中國人社會的經驗，亦有很好的參考價值。事實上，台灣的社區發展一直都是由社政單位以行政的方法，根據社區發展工作綱領或綱要，由上而下採全國統一模式來推動進行。在早年開始推動社區發展時，社區要發展的項目主要是實質環境，例如社區中的道路、排水溝，家戶環境衛生等。而一切的成果所要彰顯的是政府照顧基層的美意及人民對政府的感謝與擁戴，因此，工作重點在於如何成就國家而不是如何凝聚社區意識。

台灣社區發展是國家建設的一部份，一切努力是為了各級政府要績效。如此由上而下運用行政力量努力推動所得到的結果是，活動中心雖然一一落成了，卻是不合法的違章建築居多，以致有些至今還無法裝接水電。而年度考核項目列出來但社區沒辦法（來不及）辦理的，就到處去借將；或向學校、或向寺廟、或向農會，將本來由其他單位主辦的的活動或組織硬是套上社區的外衣，說是社區

建設的成果。這正是上有政策下有對策，大家合演一場國王的新衣。(開拓文教基金會, 2004)

在香港社區工作是指以社區為對象的社會工作介入手法。它透過組織居民參與集體行動，去釐訂社區需要，合力解決社區問題，改善生活環境及素質；在參與的過程，中讓居民建立對社區歸屬感，培養自助、互助及自決的精神；加強市民的社區參與及影響決策的能力和意識，發揮居民的潛能，培養社區領袖才能，以達致更公平、公義、民主及和諧的社會。(甘炳光與莫慶聯, 1997)

所以對社會工作者來說，社區工作不應只是以國家為主體的自上而下的行政管理，而是以社區為主體的自下而上對社區事務及發展的參與，由社會工作者推動的社區工作較重視居民的參與，亦希望居民在參與中加強自主及自助，亦提倡多元接納的文化，這些均是建立公民社會的重要元素。社會工作者在社區工作中如何促使社區中不同民間團體及非政府組織互相尊重及接納，容讓不同的差異，令弱勢社群能得以充權。亦同時讓國家接納公民社會的發展空間，將是中國社區工作重要的議題。

## 社會工作中的社區工作又是什麼？

孫瑩在文中提到专业社会工作存在的基础是公民社会的建立，所以“社区制”的形成，使得专业社会工作的积极介入成为可能和必要，因为要完善“社区制”治理结构，社区自治组织的能力建设成为关键，如果社区工作者能够接受社会工作专业训练，则有助于在思想层面建立以人为本、民主、参与、正义和负责等价值观，在行动层面学习到具体解决问题，挖掘和运用资源、动员群众参与等专业技巧，为其更好地承担社区建设和发展任务奠定基础。簡單來說，孫認為專業社會工作的與公民社會的建立互為因果，互相支援。我對這觀點表示贊同，這亦表明專業社會工作與公民社會互動的關係，亦指出了社會工作專業的社區工作

與一般政府行政性社區工作的分別。

對未來中國專業社會工作發展方向，孫瑩認為一是借助政府“條結構”自上而下的推動策略。二是借助“塊結構”自下而上的推動策略。而專業社會工作者介入社區的策略是屬於後者。孫總結中國社會工作者已經基本達成共識，認為中國“本土化”的社會工作應“植根”與社區實踐，也就是說，專業社會工作應借助社區治理結構的變遷，以社區為載體展示專業能力，提升專業的社会認同。並提出短、中、長三個不同的介入策略。

短期的以教育方法作介入，向街道幹部及居委教授一些專業社會工作的方法和技巧，讓其在行動中學習和反思。中期的理念介入，社工擔任倡導者的角色，在社區實踐中倡導民主、參與、互助和自立的觀念。最後孫瑩提出的專業人員介入，即政府聘用受過專業訓練的社會工作者從事社區建設工作，並明確規定崗位的專業要求。才是「被人通過」的標志。

孫一方面看到專業的社區工作在中國現行的社區結構中扎根的空間仍有待開拓，而有關空間則取決於中國公民社會能否進一步發展，但另一方面又強調專業社工被政府受聘用才是「被人通過」的標誌。究竟專業社會工作下的社區工作是要拓展公民社會，還是要延伸國家的管治？又還是兩者適當的混合？孫瑩的短期及中期介入策略傾向於公民社會的拓展，而長期策略則傾向延伸國家的管治，因為她認為專業社會工作下的社區工作長遠來說必須被「政府」認可及受聘於政府，才有前途。

無可置疑，中國專業社會工作的社區工作需要有一定的政府認可及認同，才能有工作及活動的空間，這是不爭的政治現實。但專業社會工作者開展社區工作是否一定需要受聘於政府呢？這可有不同的選擇，專業的社會工作者從事社區工作可以受聘於非政府組織、民間團體、居委會、業主委員會以至市場化的物業管理公司，社工的專業並不單靠政府對有關資格的認定及認可，而受聘於政府更

加不是專業化的必需條件。專業社會工作者的特色並不在於其受聘於政府，亦不是在於其介入的技巧與知識因為其他社區工作人員亦可有同樣的技巧知識，專業社會工作的社區工作正如孫瑩所指出重要的是在社區工作實踐出民主、參與、互助和自立的價值觀。

## 參考資料

甘炳光與莫慶聯(1994) 社區工作的定義與目標 於 甘炳光等 (編) 社區工作：理論與實踐。香港：中文大學出版社。頁 9-13 。

開拓文教基金會 (2004) 社區資源手冊— 關懷、參與、改變的新契機 載於互聯網 [http://921.yam.com/community/history/history\\_01.htm](http://921.yam.com/community/history/history_01.htm)

梁祖彬，(2002) 社区工作方法 於《社会福利》，第 5 期。

賴兩陽(2002) 社區工作與社會福利社區化。台北：洪葉文化

Kretzmann, John P.and McKnight, John L. (1993) *Building Communities from the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing a Community's Assets*, (Evanston, IL: Institute for Policy Research, Northwestern University)

UNDP (1998) *Empowering People: A Guidebook to Participation*. (New York: UNDP)