

社会治理实践中社会工作介入拆迁安置社区的研究 ——基于香港与大陆的比较分析

杨婕娱

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083; 长沙民政学院社工学院, 湖南长沙, 410004)

摘要: 香港社工以政策倡导者、决策参与者、服务提供者、中介者的角色, 全程参与拆迁的整个过程, 服务环节相对系统完整。大陆地区社工主要在拆迁执行阶段介入, 以拆迁执行人和服务提供者的角色参与工作, 较少参与决策和政策倡导。基于德金行动研究模式理论所建构的拆迁社区治理的实践模型包涵工作系统、介入周期、核心任务、身份路径四个维度, 旨在将以社会工作为代表的社会力量, 有效嵌入现有一元主体的工作格局中, 以实现拆迁社区中政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的格局。

关键词: 拆迁安置; 社会治理; 社会工作; 大陆; 香港

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)05-0096-08

城市拆迁关系到城市建设、群众利益、社会稳定、城市化进程和区域经济发展。拆迁安置成为城市社区工作的重要内容和艰巨任务。城市拆迁安置产生的利益冲突也成为一重大社会问题, 由征地、拆迁带来的安置、就业、补偿等问题导致的冲突, 占维权式群体利益矛盾总数的45%左右^[1]。十八大提出形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”的新时期社会管理机制, 十八届三中全会将社会治理明确为党委领导下的多方参与、共同治理的主张, 实现政府治理、社会自我调节与居民群众自治的良性互动。在我国现有政策和社会环境下, 社会自治如何与社会管理相互作用? 作为社会力量代表的社会工作如何介入原有拆迁系统, 以何种身份路径参与共同治理? 这些在治理实践场域中的现实问题还很少被研究。本文以拆迁领域的社区治理为目标, 比较研究大陆和社会治理成熟的香港地区的拆迁社会工作, 构建一个拆迁安置领域社区治理框架, 为我国社会治理的全面推进提供典型参考。

需要说明的是, 对拆迁安置的研究, 法律、政策研究者一般持有“利益博弈”的宏观思辨文化视角, 将拆迁视为地方政府、开发商(拆迁人)、被拆迁人三方利益冲突博弈场域, 研究重点是政府作为管理的主体如何完善政策减少冲突。而从社会工作介入和社会治理视角看, 拆迁场域是一个集区域发展和民生改善

为一体的居民社区生活场域, 老旧社区更是有着浓厚地缘文化特征的社区共同体^[2]。城市拆迁意味着区域移民过程的发生, 被拆迁人将要远离曾经生活的熟人社区, 远离原来出行等较方便的设施环境。被拆迁人已经形成的生活方式和对熟人社区的归属感无法用货币来衡量, 这些均是拆迁社区治理中的经济指标和行政效率之外的关键问题, 也是新时期社会治理实践的重要考量指标。而这些指标却往往被“利益博弈”场域下的研究者和拆迁者所忽略。这些正是本研究相对于既往研究的突破之处。

一、香港与大陆社会工作介入拆迁安置社区治理现状

(一) 香港社会工作介入拆迁安置社区治理现状及经验

香港的拆迁安置工作虽然艰难, 但由此导致的冲突却较少发生, 这与香港拆迁安置工作的机制及社会工作的介入密不可分。

1. 香港拆迁安置的工作机制

香港城市拆迁安置工作机制体现了较强的独立性和广泛参与性。工作主要由香港市区重建局和香港房屋委员会来负责。市重建局是独立于政府的法人团体,

收稿日期: 2014-05-08; 修回日期: 2014-09-02

基金项目: 2013年度湖南省社科规划基金立项项目(13YBA019); 2013年度湖南省省情与决策咨询课题(2013BZZ135)

作者简介: 杨婕娱(1979-), 女, 湖南郴州人, 中南大学公共管理学院博士研究生, 长沙民政学院社会工作系主任, 主要研究方向: 社区治理, 社区社会工作, 社会工作伦理

主要负责市区重建项目的规划、审批、拆迁安置及对建设单位的监管和问责，由董事会负责决策和监督。董事会成员共 15 名，其中非公职人员 11 名，为相关领域的专家、议员等。他们代表香港民众和公共利益，不领取工资，属公共服务性质。在拆迁赔偿定价方面，市区重建局会按程序邀请不少于 7 家的独立估价师参与最终赔偿定价的评估，且全程由受拆迁影响的居民、地区代表监督。^[3]香港房屋委员会(简称“房委会”)是香港房屋建设领域的综合职能协调机构。房委会决策时，由 20 多名委员组成一个决策小组，采用民主投票决策。其中半数委员是来自政府不同职能部门的官员，另一半委员则是由行政长官亲自委任的“社会人士”，其中有专业工程师、商人、社工等^[4]。可见香港政府在市区重建时重视对公众利益的监督、决策和实现，注意社会参与性。如图 1 所示，香港城市重建决策成员具有很强的专业性和广泛的代表性，决策机制具有很好的民主性和透明性，在决策成员的代表性和民意表达机制两方面与大陆的政府决策形成鲜明的对比。

2. 香港社工介入拆迁社区的身份路径

香港成熟的社会工作服务基础、城市重建工作的组织架构和运作模式，为社工介入城市重建创造了充分的空间。社工主要通过两种渠道介入拆迁工作。

(1) 作为民意代表或委员会委员，参与拆迁相关决策。在香港，社工作为关注民生与社会公共事务的热门职业，已有 70 多年的历史。社工可竞选议会议员，或作为社工界代表，被邀请或任命为各种委员会委员，参与包括城市重建在内的各种公共事务。如香港基督教青年会的总干事、资深社工吴水丽便是香港城市重建局董事会委员，在香港城市重建决策中发挥重要作用。

(2) 作为政府和民众之间的协调人，以民间组织

社工身份参与拆迁社区服务。香港政府对每一个纳入“整体重建计划”的屋邨，都会出资购买一家民间机构的社会工作服务。社工搭建政府与市民之间的桥梁，向居民传播政府政策，同时协助居民向官方反映意见^[5]。对拆迁重点区域的棚户区、临屋区进行拆迁工作时，香港政府一般会购买民间组织的社区服务。社工是社区服务的重要执行人，在社区面临拆迁重建的时期，社区服务的内容自然随着大环境的变化而调整，社工也会自然地参与到拆迁社区服务中，与居民一起应对拆迁带来的变化。

3. 香港社工介入拆迁社区的时间选择与服务周期

香港政府规划的重建项目周期一般约 6~6.5 年，其中规划、收地及清场工作约需 3.5 年。在重建项目的立项、规划审批过程中，重建区居民和其他市民均可提出意见，这可让重建项目获得充分讨论。因此，较长的重建周期、规范透明的程序、社会各界的广泛参与，都为社工介入创造了充分空间。

港社工以政策倡导者、决策参与者、服务提供者、中介者的角色，全程参与拆迁的整个过程，与居民充分交流，代表居民与政府沟通协调，协助居民应对变化的局势。从早期参与规划到安置后的新生活适应，香港社工的服务环节相对系统完整。

4. 香港社工介入拆迁社区的策略、方法、服务内容

香港社工介入拆迁社区服务的内容形式非常丰富，具有比较清晰的介入周期和不同阶段的侧重点。社工早期介入突出政策影响和决策参与，中期介入侧重社区支持与组织协调，后期介入侧重社区重建与新生活适应。社工通常采用社区探访、居民会议、小组讨论、组织建设、资源连接、政策倡导等策略，将社区工作方法与社会工作行政及政策倡导相结合，强调

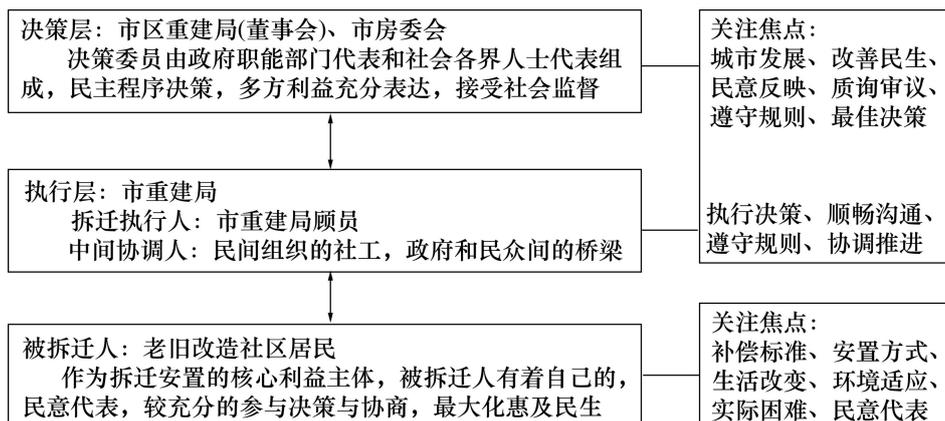


图 1 香港拆迁安置工作组织架构图

民众参与及沟通协调机制的建设。社工服务的具体内容包括:①参与社区重建的规划设计,如社工参与到各种具有决策性的委员会中影响政府决策,在城市重建中从社区视角发声;②搭建政府与居民的沟通桥梁,向居民传播政府政策,同时协助居民向官方反映意见,组织双方会见洽谈;③组织政策咨询会,宣传政策,听取民意,开展政策倡导;④提供社区支持,调动议员、律师等共同关注,协助居民分析问题,推动社区组织建设以更有效应对困境;⑤提供社区服务,开展社区照顾与社区新生活适应。

(二) 大陆拆迁安置社区治理与社会工作介入现状及问题

社会工作是目前大陆社会建设的重要制度安排,是社会治理和创新群众工作的重要举措。政府寄予厚望,期待社会工作以其专业的价值理念和服务手法,在预防和化解社会矛盾、促进社会稳定和谐方面发挥重要作用。虽然社会工作介入拆迁领域没有形成政策要求,不过近年来社会工作者作为社区自治、社会参与的载体,在部分地方政府的试点工作中,越来越多的介入到拆迁工作中来^①。上海浦东的世博会征地动迁、广州越秀区东濠涌改造工程动迁、长沙地铁轨道建设拆迁等大工程,均有社工的参与,并获得积极的实效。

1. 大陆拆迁安置的工作机制

2011年实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》明确了我国的城市房屋拆迁制度。实施房屋拆迁须获县级以上政府土地行政部门的批准,并对被拆迁户采取国家规定的补偿安置,双方就拆迁事宜达成共识后形成房屋拆迁合同关系^②。在具体操作过程中,拆迁安置工作的基本流程为:城市规划—土地收储—拆迁安置—改造建设,拆迁的执行周期为1~2年^③。拆迁程序通常为区(县)政府提出改造项目申请,市规

划局会同市发改委等政府行政部门初步审查,市规划局出具规划设计预条件,报市政府批准后市发改委下达项目立项批复,报市规委会审定。拆迁补偿安置方案一般由区政府拆迁办对改造范围内的房屋、人口等情况进行调查审核后制定,由市建委会同市财政局等政府行政部门予以复核确认后,由拆迁办组织街道办事处和社区居民委员会开展拆迁安置工作。

可见,整个拆迁组织架构是政府(体制内)一元主体的运作模式。拆迁执行周期短,通常只有1~2年。拆迁工作涉及政府、拆迁人、委托拆迁单位、拆迁评估机构、被拆迁人及承租人等多元主体,而作为核心利益主体的被拆迁人(社区居民)在此架构设计中严重缺乏知情权和参与权,只在拆迁安置环节出现,被动接受拆迁决策;作为居民自治组织和民意代表的社区居民委员会,成为政府职能延伸后体制内的一部分,失去代表和协商职能,也极大压缩了社工介入的空间。

拆迁安置工作的实施主要涉及决策层—执行层—被拆迁人三个层面。如图2^④所示,决策层由市、区政府职能部门领导组成,重点关注拆迁进度、资金监管和信访维稳;执行层由作为政府基层组织的拆迁辖区街道办事处和社区居委会工作人员组成,严格按照进度执行决策层的要求;被拆迁人一般是最后获知相关方案,在既定决策的范围内接受拆迁安排。由于参与三方(或双方^⑤)的位置、立场及关注焦点差异很大,同时拆迁执行周期短又缺乏协商的机制和空间,因此拆迁实施过程中极易激化矛盾甚至导致暴力冲突。

2. 社会工作介入拆迁安置社区的身份路径及面临的问题

作为多元主体和社会力量的代表,目前我国大陆地区的社会工作尝试以三种身份路径参与到拆迁工作中。

(1) 以社区工作人员的身份参与,作为拆迁直接

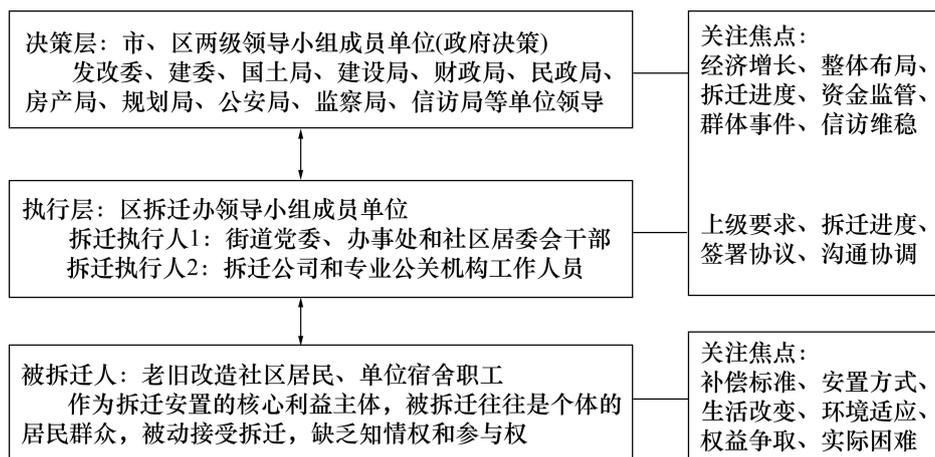


图2 大陆拆迁安置工作组织架构图

执行人的角色介入。社工与社区工作人员一起开展拆迁安置工作。该类社工一般在社区任职，如大学生村官，在社区服务中尝试融入社会工作的专业价值理念和方法。他们较熟悉社区，注重关系建立和人文关怀，也较易获得基层政府和社区居民的认可。南京市江宁区麒麟街道在此方面的探索成效显著^[7]。但其面临的问题是社工易陷入过度追求拆迁进度而忽视居民需求及处境的矛盾中，其所坚守的价值理念经常会受到挑战，或者被一般工作人员同化。

(2) 以服务机构专业社工的身份参与，作为拆迁委托执行人的角色介入。基层政府部门以购买专业机构服务的方式，委托专业机构实施拆迁，政府起到协调监督作用。此类社工以相对独立的身份介入拆迁社区，能较充分地评估拆迁安置周期，更好地与多方有效协调，以实现综合治理，如2011年4月广州市越秀区东濠涌中北段工程项目就采用了此种方式。^[8]但其面临的问题是，社工在进入社区初期如何与居民建立信任关系，及与政府决策层如何平等有效沟通，达成充分共识。

(3) 以服务机构专业社工的身份参与，作为独立第三方协调人的角色介入。拆迁执行人是基层街道社区，社会工作机构以拆迁人和被拆迁人之外的独立第三方协调人角色介入。如2012年，笔者参与的长沙市开福区众仁社会工作服务中心介入长沙开福区旧城改造工作就属于此类。在这种情况下，社工能充分发挥其独立性，促进拆迁双方互信共识，完善拆迁安置服务协调机制。社会工作机构作为专业社会力量，受到决策层或执行层的邀请参与，而非委托执行。但该类社工在参与的过程中，也面临独立第三方身份在不同的期待和诉求中如何明确服务定位的问题。

3. 社工介入拆迁社区的时间选择与服务周期

(1) 规划时期介入，完整参与拆迁过程。社会工作机构被邀请参与拆迁早期规划和决策协商，可以较系统地参与从规划到实施及后续的完整周期。社工在决策层面的参与是以政府开放的态度及双方既往合作信任关系为前提和基础，如广州越秀区政府委托社会工作机构执行拆迁任务是以2008年开始的政府购买社会工作服务为基础的。在这个过程中，社工具有一定独立的自主性和专业权威。

(2) 执行阶段介入，参与拆迁执行过程。社工或社会工作机构被邀请在执行层面参与，协助政府落实决策，参与周期为拆迁安置执行期。政府对社会工作的认知基础是社工介入的前提。该类参与方式下，社工须紧密结合政府中心任务要求开展工作，常缺乏独立的专业自主性和选择权，且工作周期随着拆迁周期

结束而结束。如南京市江宁区的社工以社区工作人员的身份参与，长沙众仁社工服务中心在执行阶段参与均面临这样的局面。

(3) 收尾阶段介入，处理拆迁遗留问题。面对拆迁上访、拆迁群体事件、拆迁钉子户等比较尖锐的矛盾问题，政府在采用传统方法处理不理想的情况下，邀请专业社工介入，或者专业机构设计服务项目与政府合作进行主动干预。该类参与方式具有较强的专业权威，参与周期可独立把握，能较系统地有效干预。如宁波海曙区泰安社区为拆迁户专门开设社会工作室，开展社区拆迁户培训活动和社区组织建设^[9]。上海P区政府面对C镇上访问题的现状，在政府工作陷入被动状态下，最终通过购买社会工作机构项目，邀请华东理工大学社工专家介入该区的拆迁上访户服务^[10]。

可见，由于运行模式的单一主体性及执行周期短，大陆地区社工主要在拆迁执行阶段介入，以拆迁执行人和服务提供者的角色参与工作，很少参与决策和倡导。

4. 社工介入拆迁社区的策略及服务内容

笔者综合现有文献及对多个有社工参与的拆迁项目跟进调查发现，无论从哪个阶段介入，社会工作的价值理念和手法策略的运用都具有共性，其服务内容集中在9个方面：① 参加工作会议，执行决策层的拆迁安置方案；② 情感支持。与拆迁户建立良好的信任关系，进行心理疏导和人文关怀；③ 政策支持。提供政策解释、法律援助及相关信息；④ 多元利益表达与多渠道沟通机制建设。组织多方洽谈，促进多方协商，促进互信共识；⑤ 弱势家庭救助帮扶，如老人、残疾人、特困户等救助关怀和资源动员；⑥ 拆迁附带问题协调解决。与拆迁相关又非拆迁所直接处理的附带问题、历史遗留问题的协调处理；⑦ 签约户的后续服务；⑧ 特殊个案管理及危机干预，如钉子户家庭、上访户家庭、财产纠纷家庭、特殊困难家庭等，进行综合帮扶协调，避免过激行为和矛盾激化；⑨ 城市社区融合，主要是拆迁后期针对农民市民化及新生活方式养成等。

从服务策略看，相对于一般的政府系统拆迁工作人员，社工作为民间力量参与拆迁工作，其服务呈现出鲜明的价值取向，即对弱势人群的关怀和尊重。社会工作的接纳、尊重、支持、资源连接等专业理念和策略在服务过程中得到了充分体现，社工注重多方关系建立、多元利益表达、人文情感支持、困难问题协助及特殊个案管理，在关系建立、情感支持、顺畅沟通、促进信任、生活服务、资源连接等方面发挥了重

要的作用。

综观我国大陆地区社会工作在介入拆迁安置领域的探索可知,在政府强势主导的格局下,社会工作界已经寻找到适当介入拆迁安置工作的空间,并通过沟通探讨及专业服务,在实际行动中逐渐赢得政府和民众的认可,在该领域初步建立起一定的专业地位和社会认同。

二、香港与大陆社会工作介入拆迁安置社区治理的比较分析

上文用相对统一的框架,详细梳理了香港与大陆拆迁安置的工作机制与社区治理经验。通过对比分析研究,香港的经验对大陆的机制创新与治理实践可提供有效参考。

(一) 拆迁社区治理的决策机制与治理主体

香港拆迁安置的工作机制体现了较强的独立性和广泛参与性。其中各级决策机构和执行机构的成员,半数是来自政府不同职能部门的官员,还有半数则是由行政长官亲自委任的“社会人士”担任。在市区重建的决策机构组成上重视对公众利益的监督、决策和实现,体现市区重建工作的社会利益的本质,并力图保证社会参与性。香港城市重建决策成员具有较强的专业性和广泛的代表性,强调在较健全的法制框架下的多元主体参与。相对而言,大陆拆迁安置工作的决策和执行主要是由政府工作人员进行,整个拆迁组织架构(及单位成员)是政府一元主体的运作模式,社会工作作为社会自治力量的代表在决策层面缺乏参与的机制,没有纳入决策机制和治理主体的范畴。在决策成员的代表性和民意表达机制建设方面与香港差距明显,也体现了现代社会治理意识和治理能力的差距。

(二) 拆迁社区治理的运行机制与权力关系

香港拆迁安置中的冲突也时常发生,但冲突各方及各类社会力量,均可以在法治框架内独立行动。法院可以对政府强拆发出临时禁制令,而不只是为政府发出强拆执行书。各级议员代表拆迁民众的利益发声,而不是在政府立场上“做工作”。拆迁民众组成的拆迁自助组织合法存在,未被视作非法组织打击。律师为居民提供法律帮助未被视作“非法介入”。媒体自然而然地投入采访报道,而未被要求“回避”。各种力量各依本分、各谋其事,使一个社会冲突不是被简单处理,而是展现在公众面前,冲突过程是全程体制化的、公开化的^[1]。相对而言,在大陆,“齐抓共管,攻坚克难”要求各种体制性权力步调一致地服从上级安排。

人大代表、政协委员等合法参与主体通常与政府同步或失声,而权力不认可的参与主体和参与方式均被冠以“非法”之名,受到排斥和打压。在拆迁社区治理主体的多元性及主体的合法性方面,权力在制度框架内的运行机制方面,大陆与香港差距明显。

(三) 社工参与拆迁社区治理的资源动员与参与程度

无论决策委员还是机构社工,香港社工一般以较强的专业身份和公职身份(如相关决策或执行委员会委员身份)介入拆迁领域,具有较强的社会影响与公众认可。他们代表民众或服务机构参与,在资源动员方面具有良好的组织基础,可以调动司法部门、政府部门、各级议会、专业组织(如律师等)、自治组织、社交媒体等资源。香港完善的社区服务网络和社区自治组织,成熟的民众参与社区事务的意识和机制,为持续有效的民众参与奠定了坚实基础。而大陆的社会组织与公民社会发展比较滞后,以社工为代表的社会力量介入往往缺乏独立性与公信力,更多依托本地组织及志愿者组织的资源。同时由于社会工作机构及社工本身的影响有限,无论是意识还是能力,都很难在更广泛的层面上开展动员^[12],更多是在具体事务或个案层面上的参与,难以真正触动决策和行动。

(四) 拆迁社区治理的工作手法与目标导向

在社会服务的大环境下,香港社工以相对独立的身份介入,注重宏观层面的介入,多采用政策倡导、社区教育、居民会议、社区组织、资源连接、社区支持等间接工作手法,辅以提供直接社区服务,注重民众参与权利的实现及社区生活的重建。香港社工的主要工作是与居民代表集体协商如何解决问题,与居民代表有组织地制定工作方案,并做好方案的协调沟通,全面参与拆迁的决策、执行及后续事项。而大陆社工则更多以依附性的身份介入拆迁,在服从政府既定拆迁方案的基础上,注重微观层面的介入,多采用心理情绪疏导、复杂个案管理、社区帮扶救助等大量直接工作手法,辅以适当的政策咨询。主要工作是与居民个别化地协商沟通,制定个别化的服务方案,完成补救性的工作目标。

上述比较分析可见,大陆与香港在拆迁社区治理的决策机制和运行机制方面差距明显,香港拆迁社区治理主体的多元性及其主体身份合法性得到法律认可,公权力没有驾驭法律制度之上,而是依法收敛和理性克制,与社会自治力量均在法制框架内规范运行,是香港拆迁社区治理的重要基石,也体现了现代社会治理的核心特征。相对而言,大陆地区在拆迁安置工作中政府一元主体的工作机制,与现代社会治理理念

相距甚远，一元主体的运行模式不断激发和激化社会矛盾，挤压民众的参与权利和社会自治的空间，不利于社会的可持续发展。

三、社会工作介入拆迁社区治理实践模型的建构及政策建议

现代社会治理通常包括政府自身的改良、政府与社会关系的改良、社会自治的加强三个方面。社会治理是全社会的共同行为，体现了党领导下的多方参与、共同治理理念和主张。在拆迁社区的治理实践中，政府需要从传统的一元主体社会管理转向时代发展要求的多中心社会治理，努力在实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动上取得成效。

理念的转变需要有实践的载体。基于对香港拆迁社区治理的经验分析及对大陆地区治理局限的深刻洞察，在此尝试提出大陆地区拆迁社区治理的实践模型，以有效践行新时期的社会治理理念。本模型的建构旨在将以社会工作为代表的社会力量，有效嵌入现有一元主体的工作格局中，以实现拆迁社区中政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的格局。拆迁社区

治理实践模型包括工作系统、介入周期、核心任务、身份路径四个维度，具体如图3所示。

(一) 工作系统是社工介入的前提基础

工作系统分为决策和执行两个层面，也是社工的两个介入层面。在这个系统中，决策与执行为相互影响的循环关系和周期关系的动态系统，类似于德金(Deakin)行动研究模式^⑥的螺旋循环探究过程，而非一次性的、静态的上下关系；介入周期是社工介入的时机选择，分为早期、中期和后期，分别对应决策、执行及后续决策与执行，亦符合循环和周期的逻辑；核心任务是社工及其他多元主体介入的主要工作内容，以周期为单位划分，分别对应该阶段介入的工作重心，不一定均能实现，可作为介入内容的参考；身份路径为社工介入的不同渠道，也是其他参与者介入的身份渠道，是社工资源动员的重要导向。不同阶段、背景可选择不同的身份路径和工作任务。

(二) 介入周期即参与层次方面

香港拆迁工作较长的重建周期、规范透明的程序、社会各界的广泛参与，都为社工介入创造了充分空间。不同的身份可选择不同的介入层面和时机，可参与、影响决策，也可介入执行，在执行的过程中逐渐影响

工作系统	介入周期	核心任务	身份路径
决策	早期规划 决策阶段	与决策者基本关系建立 社区视角的声音表达 社会参与的程序建设 持续参与的合法身份认可 方案论证与预期事项的分析报告 为预防缓解矛盾创造更多可能性	决策成员、专家学者 顾问、人大代表、政协委员、记者、律师、社区代表、社工等，强调主动介入、合法介入
执行		中期执行 实施阶段	顺畅沟通的稳定渠道建设 多元利益表达机制建设 矛盾协调处理机制建设 政策咨询与法律援助 个案管理与危机干预 社区服务提供 资源连接于能力建设 情感支持与情绪疏导 弱势困难家庭帮扶 拆迁附带问题协助解决 过程总结与相关事项分析报告 为预防缓解矛盾创造更多可能性
总结	后续工作 开展阶段 后续工作 规划决策		后续遗留问题解决 特殊个案管理 社区融合/社区教育 社区服务提供 社区组织建设 后续规划决策参与 后续规划论证与调查研究报告 为有效促进和谐创造更多可能性
决策			

图3 社会工作介入拆迁社区治理的实务模型建构

和参与决策。目前中国大陆社会工作的发展路径受到政府、社会工作学界、实际工作者三方的影响^[13]。就拆迁领域而言,社工介入的周期更多集中在“中期执行实施阶段”,以拆迁执行人和服务提供者为主要角色。“早期规划决策阶段”在规划决策层面的介入(包括参与和影响决策),即参与决策者和政策倡导者的角色功能发挥,还有赖于新时期社会治理理念的內化及社会工作专业服务价值的社会认可,有赖于建设多元主体平等参与的治理结构和运行机制。社工的介入不会是一次性的和万能的,需要一个连续不断、循环往复、持续影响的过程,需要不断尝试和探索。在当前大陆社会工作由政府主导弱自主嵌入的情况下^[14],即使介入没有得到明显的改善,也不一定意味着整个介入失去意义。在当前的处境下,社会工作应该为实践权与专业空间的拓展,为问题的点滴改善而感到欣慰。决策与执行互为影响的循环周期关系,为社工在各个周期和层面的介入创造了更多的可能性,也对社工的介入思维、策略及手法提供了更多的启示。

(三) 核心任务即工作内容方面

为便于表述,本模型提出早期、中期、后期三种相对性的分类方式,其对应的核心任务如图3所示。需说明的是,模型中的核心任务是该阶段工作目标的参考导引。社工可在有效分析本地拆迁社区实际需求,以及自身的介入处境的基础上确定具体工作内容,有意识地推动多元主体参与,逐渐完善参与方式和载体,最终形成以拆迁社区为焦点、社会体制各方力量在法治框架内均能独立有效工作的合作行动模式。社工需要与社会各界力量紧密合作,作为政策倡导者、决策参与者、服务提供者和中介者,作为政府、民众与社会各界之间的桥梁纽带,全程参与拆迁的整个过程,在治理结构中发挥社会协同的枢纽作用。在“早期规划决策阶段”,社工的核心任务是推动多元参与主体建立,发挥人大代表、政协委员、媒体记者等不同主体的特定优势,承担政策影响者和决策参与者角色功能,介入决策系统,与原有决策主体建立信任关系,表达社区视角的声音,形成社会协同和公众参与的合理机制。在“中期执行实施阶段”,社工承担多元主体中介者与服务提供者的角色。作为中介者的核心任务是促进多元主体力量在机制框架内有效发挥作用,具体包括稳定顺畅的沟通渠道建设、多元利益表达机制建设、矛盾协调处理机制建设。作为服务提供者的核心任务是政策咨询与法律援助、个案管理与危机干预、资源连接与能力建设、情感支持与情绪疏导、弱势困难家

庭帮扶、拆迁附带问题协助解决,为预防缓解矛盾创造更多可能性。在“后续工作开展阶段”,因前期建立的信任关系及参与机制建设,社工的角色更加丰富多元,以政策影响者、后续决策参与者、后续服务提供者的角色,全面参与后续工作。核心任务包括遗留问题解决、特殊个案管理、社区生活适应、社区组织建设、后续规划论证及新周期的决策规划。整个参与的过程,也是多元主体社会有效协同的探索过程,也是新时期社会治理理念在拆迁领域的实践过程。

(四) 身份路径即介入渠道方面

身份路径在工作开展中的地位至关重要,直接影响参与者的角度立场、目标定位、资源系统、手法策略及工作成效。目前大陆社工多以社区干部、机构社工的身份,作为执行人或独立第三方介入。这对于本土拆迁社会工作的开展有重要现实意义,能让社工积累本土经验。但在面对整个拆迁组织架构是一个行政管理非常强势的政府决策模式时,无论是级别关系,还是社会认可,社工显然缺乏影响力度。本模型提出更多元化的介入渠道,社工可根据实际情况选择最佳身份,协调不同身份的相关者有效介入,形成多方平等参与的问题解决机制。由于参与各方角色、目标取向、境遇和背景不同,多方参与方的认识和采取的措施也必然不同。合作的关键是实际行动中的信任理解和良性互动。社工在影响政策决策的过程,处理理解偏差、执行分歧等实务操作引发的实际矛盾问题中,除了微观层面个体化的服务外,更需要相对宏观层面的有效介入,需要建立多元利益表达及平等协商机制,需要更多元、更有影响力的身份渠道介入。

城市拆迁安置是个事关民生的系统工程,必然需要综合社区治理与多方统筹协调,社会工作在实务运作中可以发挥更大的专业优势。希望本领域的研究及实务模型的构建,能够给我国全面推进社会治理实践一些启示。

注释:

- ① 时任民政部长李学举在2009年全国民政系统社会工作人才队伍建设推进会上的讲话。
- ② 依据多个城市的拆迁安置工作指南或管理办法及相关文件归纳总结。
- ③ 图2依据对C市多个拆迁安置指挥部的调查和访谈绘制,基本反映安置环节的操作架构和关注焦点。
- ④ 双方指拆迁方和被拆迁方,相对而言决策层和执行层均属于拆迁方,关注焦点比较相近。
- ⑤ 德金(Deakin)行动研究模式是以勒温的螺旋循环模式作基础,是目前行动研究广泛采用的操作模式。这个模式也是包含计划、行动、观察和反省四个环节。

参考文献:

- [1] 全国党建研究会社区党建研究专业委员会课题组. 当前党的群众工作的问题与对策[J]. 中国延安干部学院学报, 2011(3): 60-69.
- [2] 李怀. 城市拆迁的利益冲突——一个社会学解析[J]. 西南民族研究, 2005(3): 50-58.
- [3] 黄文炜. 香港的城市更新政策[J]. 城市问题, 2008(9): 77-83.
- [4] 尹世昌. 香港旧楼拆迁这样进行——专访香港市区重建机构负责人[N]. 人民日报, 2011-8-24(9).
- [5] 陈倩儿. 推土机与鲜花[N]. 中国青年报, 2012-1-11(12).
- [6] 康牧阳. 拆迁户如何取得法律保护[J]. 大家, 2011(6): 232.
- [7] 陈阁. 拆迁“大考”中的青春[N]. 江苏经济报, 2011-6-11(2).
- [8] 陶达嫔. 广州越秀区引入中介公司进行拆迁[N]. 南方日报, 2011-4-18(3).
- [9] 滕华. 海曙泰安社区开设社会工作室帮助“拆迁富”解除困惑[N]. 宁波晚报, 2012-12-20(6).
- [10] 杨云革. 上访群体的社会工作介入及其反思[D]. 华东理工大学硕士学位论文, 2011: 13-16.
- [11] 刘洪波. 香港拆迁与暴力无关[J]. 传承, 2011(1): 61.
- [12] 肖国元. 拆迁: 香港给我们的启示[N]. 证券时报, 2010-9-16(3).
- [13] 王思斌, 阮曾媛琪. 和谐社会建设背景下中国社会工作的发展[J]. 中国社会科学, 2009(5): 128-140.
- [14] 王思斌. 中国社会工作的嵌入性发展[J]. 社会科学战线, 2011(2): 206-222.

Study of social governance practice on social work intervening in the process of demolition in urban community ——compared Mainland and Hong Kong

YANG Jieyu

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China;
School of Social Work, Changsha Social Work University, Changsha 410004, China)

Abstract: As the policy advocates, decision participants, service providers, and the intermediary, Hong Kong social workers involved in the demolition of the whole process. Compared with the mainland, social service system in Hong Kong is relatively complete in the field. As the executor and the service provider, the social workers in the mainland involved in the demolition work in the implementation stage. They are less likely to participate in decision making and policy advocacy. Based on construction of DK action research model theory, the practice model on social workers intervening in the demolition include the working system, intervention period, the core task and the identity path. The model is to make the social forces be embedded into the now work pattern. Social work is an important representative of social forces. Only by doing so, can we realize the self regulation, government governance and community residents autonomy benign interaction pattern.

Key Words: urban house dismantlement; social governance; social work; mainland; Honking

[编辑: 颜关明]