

“红色社工”与基层治理

——基于武汉市W区社会工作实务案例的分析

文/张 强

摘要：新时代背景下基层社会治理现代化对社会工作提出了更高的要求。党建与社会工作的融合，成为整合社会资源、发挥社会工作专业优势、提升基层治理效能的重要路径，“红色社工”应运而生。基于武汉市W区“红色社工”实践的考察，可以发现，在基层治理中，“红色社工”将党领导一切的制度优势和社会工作的专业优势转化为基层治理的实际效能，通过组织引领优化人才结构、资源引领整合服务功能、行动引领提升服务质量，从而在基层治理中实现公众的有效参与、治理主体的有效动员、服务的有效供给，达到共建共治共享的治理效果。

关键词：“红色社工”；党建引领；基层治理；本土化

中图分类号：C916 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2022)04-0099-07

一 问题的提出

党的十八大以来，基层社会治理体系和治理能力现代化建设不断深化推进，基层社会治理的实践探索 and 理论创新不断丰富发展。党的十九届四中全会提出要“构建基层社会治理新格局”；^[1]党的十九届五中全会提出要努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”，“发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径”^[2]等一系列加强社会力量参与社会治理的要求。

自党的十六届六中全会作出“建设宏大的社会工作人才队伍”战略部署以来，社会工作经历了十几年的快速发展。社会对于社会工作的专业化要求越来越高，但社会工作在不同领域还面临着认同度和信任度低、社会倡导力量薄弱、^[3]本土化理论供给不足^[4]等困境，无力回应社区居民的生计和生活问题。^[5]在缺乏专业身份和专业服务需求的情况下，社会工作逐渐陷入“空心化”的困境。^[6]根植于资产阶级意识形态、宗教教义和人文主义价值理念的社会工作，^[7]其实践过程实际上是推动党和国家的政策落地生根的过程，^[8]因此，需要在价值理念、理论方法等方面对其进行本土化改造，逐步适应中国广义的文化情境和具体的文化场域，^[9]社会工作才能真正为我所用。

党建引领社会工作参与基层治理，有着深刻的理论和实践基础：第一，在价值理念上，中国共产党“为人民执政”的本质与社会工作的终极目标

基金项目：湖北省高等学校哲学社会科学研究项目“党建引领五社联动在基层治理中的实践机制研究”（21Q083）

作者简介：张强，湖北工业大学马克思主义学院讲师，社会学博士，武汉市，460032。

高度一致,^[10]中国社会工作在马克思主义“人民观”的价值维度下,超越了西方人本主义与人文主义的价值理念;^[11]第二,在工作方法上,中国共产党“相信群众、依靠群众,从群众中来,到群众中去”的群众工作法,是对社会工作“需求为本、服务对象参与、案主自觉”的深刻发展;第三,在实践中,政治引领作为专业活动的行动指南,^[12]党建引领解决了社会工作合法性和资源不足的问题,帮助社会工作快速融入社区治理的重要领域,同时,社会工作发挥其专业优势,打通党和政府民生政策的“最后一米”,提升民众的获得感,强化党执政的合法性。^[13]

在这种背景下,“红色社工”应运而生,多个省份开始探索党建引领下社会工作参与社会治理的路径。“红色社工”作为新时代加强党的领导与多元主体协同共治背景下的特殊产物,如何认识与理解“红色社工”、“红色社工”在基层治理中能发挥什么作用、如何解释“红色社工”在基层治理中体现治理效能及其形成逻辑,是本文试图探索的重点问题。

二 “红色社工”的内涵辨析

“红色社工”一词自2018年以来在多地社工实务领域开始使用,但学者多从红色教育、红色实践、党员与社工的合作等角度进行解释,^[14]学界对于“红色社工”还未予以统一的界定。本文认为,“红色社工”与党建社会工作是一脉相承的,“红色社工”更能突出实践中党建引领社会工作的本质。社会工作冠以“红色”,并不是对社会工作的政治化,而是发展中国本土的社区社会工作必要的价值转向,在文化渊源和社会背景上均具有合理性和可行性。第一,从文化角度来看,“红色文化”在中国有着特殊的含义,红色文化根植于中国共产党领导全国人民革命、建设和改革的实践,是在实现民族独立和国家富强过程中形成的以中国化马克思主义为核心的红色遗产和红色精神,是一种正能量的弘扬,具有开放性和永恒性。^[15]在中国,“红色”不仅仅代表中国共产党的拓展和融入,同时也是中国精神、社会主义核心价值体系的象征,^[16]例如红色教育等。第二,从社会背景来看,在漫长的革命和建设过程中,党和人民群

众建立了血肉联系,政党、国家、社会高度统一,党领导一切是历史和人民的选择。“以红领专”成为主导的意识形态引领塑造专业的发展路径和服务效果的具体机制,^[17]那么,社会工作者作为价值实践者和政治实践者,社会工作的本土化首先是价值理念的本土化。^[18]这是“红色社工”在中国本土发展的社会背景,也是其政治基础。

因此,我们将“红色社工”定义为在中国共产党的领导下,将党领导一切的制度优势与社会工作的专业优势转化为实际的治理效能,通过政社合作解决基层治理问题,推动多方主体共同治理基层社区的一种实践。“红色社工”包含以下三层含义:其一,“红色社工”是党和政府直接领导与推动发展的,坚持党的领导,以人民为中心,回应社会需求是其根本的价值关切,发展“红色社工”代表中国本土社会工作不再迷信西方个人主义至上的价值观念,而是在传承和发扬中国文化,进而迈向文化自觉。其二,“红色社工”作为社会工作的一个实务领域,是指在社区工作中,综合运用党建工作方法和社会工作方法,解决基层治理中的各项问题,通过高质量的社会工作服务将党和国家的政策落地生根,巩固群众基础。其三,“红色社工”亦可理解为一种本土化的工作方法,即通过党建带社建,发挥党的资源调动能力和领导能力,促进多方的协同,动员一切可以动员的力量参与基层社会治理。总体来看,“红色社工”助人和解决社会问题的本质没有发生改变,但是社会工作者助人的角色从公众并不熟知的社会力量,发展为中国共产党为人民服务的实践者;服务范围从关注弱势群体拓展为“解决一切群众关心的实际生活问题”;“个案、小组、社区”三大工作方法也在解决社会治理问题、促进多方协同的过程中走向整合和发展。

三 基层治理中的“红色社工”

2019年起,湖北省民政厅启动“红色社工”试点项目,试点单位选择在武汉市W区的S街和Y街。这两个街道均位于武汉市的中心城区,集行政、商业、生活等功能于一体,人口居住密集,其中S街包含16个社区,常住人口16

万人，Y街包含14个社区，常住人口11万人，辖区内单位型、院落型、商业型小区混合而成，治理问题突出，群众需求多元，是城市基层治理的关键地带。在“红色社工”项目实施之前，这两条街道均已建立街道社会工作服务中心，社会工作者与街道均具备三年以上的合作基础，但社会工作始终依赖于街道行政体系，专业效能发挥有限，发展遇到了瓶颈。第十四次全国民政会议后，湖北省为贯彻落实会议精神，开始探索党建引领下的社会工作发展路径，推行“红色社工”试点工作。三年的试点经验证实，通过组织引领、资源引领、行动引领，社会工作在基层治理中的人才结构、服务功能、服务质量等方面得到优化。

（一）组织引领下的结构优化

认同度低、地位边缘一直是社会工作者参与基层社会治理面临的最大困境。究其原因，一方面是由于社会工作者作为第三方，工作开展极大地依赖基层社区，在基层牢固的行政体系下很难找准自己的位置；另一方面，社会工作者自身能力有限，一直在“较高的社会期待”与“有限的专业发展”之间艰难徘徊。因此，“红色社工”项目落地之初，首要解决的是社工在社区治理中的身份和能力问题。党建引领下，通过实施“红色社工”项目，明确了社会工作者在基层治理中的“合法”地位，并且将社区社会组织、志愿者在内的社会力量统一到基层治理队伍中来，优化基层治理主体结构。

W区在“红色社工”项目的实施中，先后出台了一系列政策文件，从区级层面在资金、平台上予以支持，建立“街道党工委——街道社会工作服务中心——社区党委（社区社工站）——党建指导员（社工督导）——党员社会工作者/党员志愿者”红色社工管理体系，在每个红色社工站平均纳入3~5名持证社会工作者，与社区党委共同推进本社区的社会工作服务，社会工作者参与到小区党组织建设、在职党员下沉社区、老旧物业管理“三个全覆盖”工程中。通过这种方式，将专业社会工作者与本土社区工作者融合，为社会工作者赋予了社会治理中的合法地位，确保社会工作者在社会治理中的“在场”身份。同时，从区级层面开

展社会工作者政治素养和专业知识双提升计划，在基层则以专业社会工作者为杠杆，通过政策解读、社会工作专业知识、公文写作、办公自动化软件使用等一系列的培训，提高社区工作者、社区社会组织和社区志愿者的服务能力。在人才队伍上形成了一支由专业社会工作者、本土社区工作者、社区社会组织和社区志愿者构成的“红色社工”队伍。

（二）资源引领下的功能整合

党建引领“红色社工”最根本的是要落实在为人民服务的实践上，在疫情防控常态化阶段，基层服务需求和治理需求逐渐加大，同时，多方服务资源也逐渐下沉到基层。党建引领解决了“谁来抓”的问题，社会工作发挥专业优势指导多元服务力量参与服务，解决了基层治理“谁来做”“怎么做”的问题，从结构和行动上促进红色力量与社会力量的整合。

2020年，湖北省实施机关企事业单位党员干部下沉社区政策，大量党员下沉至基层社区，“红色社工”发展有了新的契机。S街共有省市下沉工作队59个，辖区党员15403名，居住地党员报到13981名，Y街共有50个基层党组织，4948名党员，共建单位36个。如此丰富的资源注入基层社区，如何使用才能更有效率？社会工作者结合社区实际情况，制定了服务需求、服务资源和服务项目的“三张清单”，架构起居民“点单”、社会工作者“理单”、社区“派单”、下沉党员“接单”的服务体系，将固定服务向流动服务、群体服务向对点服务、应急服务向常态化服务转变。在解决疫情防控常态化阶段的社会治理问题方面，“红色社工”依托党组织，建立了心理与医务咨询平台、复工复产支持平台、下沉党员社区治理平台、困难帮扶资源平台等多元服务平台，为有需要的服务对象提供更专业、更系统的服务。

（三）行动引领下的服务提升

“红色社工”突破了传统社会工作政府购买服务范围的限制，从专项人群服务扩展至社会组织培育、小区业委会建设、楼宇自治等治理领域。借助党建引领下的资源整合与协调机制，融合社会工作专业方法技巧，“红色社工”探索出提升工作效率、居民喜闻乐见的工作模式，

促进基层社区治理由粗放向精细、由被动向主动转变,推进社区服务的品质化。

Y街的J社区,横跨武汉三个行政区,属于典型的“插花地”,下辖7个小区,居住着7800多户,1.2万名居民,社区面积大、居民小区点多且分散,管理难度较大。经过对社区实际的调研和论证,“红色社工”开展“红色管家”包保楼栋现场签约,促进在职党员到居住地社区报到,社区党委与楼栋联合党小组签订集体承包治理协议,楼栋联合党小组与下沉党员签订“红色管家”包保楼栋治理协议。按照协议,下沉党员以“红色管家”的身份参与社区治理,既能发挥义务网格员的作用,也能结合本职工作,为居民量身定制个性化服务。面对类似的问题,S街则依托各个社区的红色社工站,以设置惠民项目的方式来解决,社会工作者负责开发、设计、把控项目服务的进度和成果输出,下沉党员按照要求开展服务。同时,社会工作者不断挖掘居民需求,在疫情防控常态化方面,S街打造红色公益流动集市,开设公益摊点,将医疗、便民、教育、民俗、人才市场、心理服务等公益资源直接带到居民家门口,实现了行政、市场、社会力量的有效联结。两年来,W区形成了“红色管家”楼组自治、红色“屋托帮”、七宝巡逻队、红五星便民服务数十个社区品牌服务项目,解决了社区消防治安、居民纠纷调解、便民服务、亲子服务、垃圾分类、疫后居民心理疏导等问题。

总体来看,W区“红色社工”的实践主要体现在三个层面:一是人才培养层面实施组织引领,促进服务队伍的结构优化;二是资源层面整合碎片化的社会资源实施资源引领,为多方力量建立专业服务平台,促进社会资源的科学有效分配;三是服务层面实行动员引领,通过精细化、项目化、模式化的具体服务实践,促进基层服务的提质增效。

四 “红色社工”的治理效能及其形成逻辑

“红色社工”是党建工作与社会工作的融合,将党领导一切的制度优势与社会工作的专业优势转化为实际治理效能的一种实践,是转型期

在创建基层“共建共治共享”治理新格局要求下,政社合作的一种特殊产物。作为政治与专业的双向互动,“红色社工”通过党委领导、民主协商、社会协同、公众参与,回应了在基层治理中如何实现社会化和专业化的议题。

(一) “红色社工”的治理效能

如何将制度优势转化为治理效能,是新时代我们党和国家面临的重大理论和实践课题。本文按照社会治理新格局的要求,将“红色社工”的治理效能归纳为以下三个方面(图1)。

1. 共建:公众的有效参与

公众参与是社会治理的基石,传统的自上而下的行政管束导致公众将社区这一自治组织等同于行政管理组织,以至于出现“有事儿才去找社区”的刻板印象。在党建引领下,社会工作在治理中的合法地位得到广泛认同,专业优势得以发挥,调动的资源、服务的领域也不断扩展,“红色社工”成为撬动公众参与的一个有力杠杆。“红色社工”对于公众参与的促进主要体现在两个方面:第一,参与积极性的提高,在实践中,面对棘手的治理问题,社会工作者不仅会尽力化解矛盾,还会去寻找问题产生的系统原因,理顺各方利益主体的关系,强调解决问题过程中的民主协商,激发群众参与治理的积极性;第二,公众参与的渠道进一步丰富,“红色社工”建立参与平台,将矛盾发生时的冲突和对立化解为多种形式的协商,如建立社会工作服务站,组建红色业委会、议事会,实行党员包保楼栋等创新方式,推动问题的解决。伴随着一件件问题的有效解决,公众参与治理的积极性和能力得到了提高。

2. 共治:治理主体的有效动员

提高基层群众自治的活力和能力是完善基层治理的重要要求之一,社会工作在工作方法和工作内容中重视社区参与、资源整合和多方联动。“红色社工”在实践中对多方主体的动员和资源利用体现在以下两个方面:第一,专业导向规范各主体,社会工作者将“问题—需求—资源”进行配对,形成一个个解决具体问题的服务项目,在项目运行中加以监管,通过项目执行,草根社团、志愿者组织逐步规范化,分散的社会力量有了资源支持、制度规范、技术

指导，成为参与社区治理的“正规军”。第二，多方联动激发各主体的治理活力，在基层治理中，通常是多个主体共同参与的，这其中包括志愿者、辖区的共建单位、专业化的社会组织、企业等等，在党建引领下，“红色社工”起到润滑剂的作用，促进各方力量融合，激发更大的活力和动力。

3. 共享：服务的有效供给

社会治理是为了人民群众的治理，这既是中国共产党为民的宗旨的体现，也是社会工作的内在要求。为公众提供有效的服务，满足服务对象的服务需求，是“红色社工”服务效能最本质的体现。服务的有效供给，主要体现在以下三个方面：第一，服务范围扩大，“红色社工”整合社区、社会组织、业委会、物业、志愿者、辖区爱心单位等多个服务主体，服务的范围和外延均有所扩展；第二，服务对象更加精细，大量“红色社工”通过融入居民生活，精准评估服务需求，分级分类服务，提供更加精细、个性化的服务，有助于提升受众对于服务的获得感；第三，服务内容更加系统，“红色社工”运用专业知识，帮助服务对象解决问题，不仅关注问题本身，更重视产生问题的深层次原因及环境，强调服务对象的参与和自身能力的发展，有助于从根本上解决问题。

（二）“红色社工”治理效能的形成逻辑

“红色社工”为何能够将党领导一切的制度优势和社会工作的专业优势转化为实际的治

理效能？本文认为，W区“红色社工”的实践突出了两条重要的逻辑线索：第一是实践了党的群众路线；第二是重塑了基层社区的公共性（图1）。

作为党的根本工作路线，一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动，这一群众路线是“红色社工”的第一指引。一切为了群众，指明了“红色社工”服务的主体，一切依靠群众，明确“红色社工”服务的动力，从群众来到群众中去则是“红色社工”工作方法的根本遵循，“红色社工”在群众路线的指引下摒弃个人主义至上的价值观，走向对全体人民利益的关注，这是从根本上对社会工作本土化的价值改造，而融合了社会工作方法和技巧的群众路线，在服务群众、教育群众、动员群众方面增添了社会工作的专业性和艺术性，丰富了群众路线的生命力。“红色社工”之所以能够激发基层治理的效能，前提在于对群众力量的整合，重心在于对群众关心问题的解决，关键在于“红色社工”与群众的双向互动。在对群众力量的整合上，“红色社工”通过各种平台、项目的设置，是有组织、有目标导向的整合；在解决群众关心的问题方面，大量的党员、“红色社工”根植于群众生活的场景之中，他们具备深度同理，能够引导、带领群众去寻根溯源，促进问题的解决；在双向互动方面，群众不是单向被动地接受服务，而是在接受服务的同时，也在接受教育和

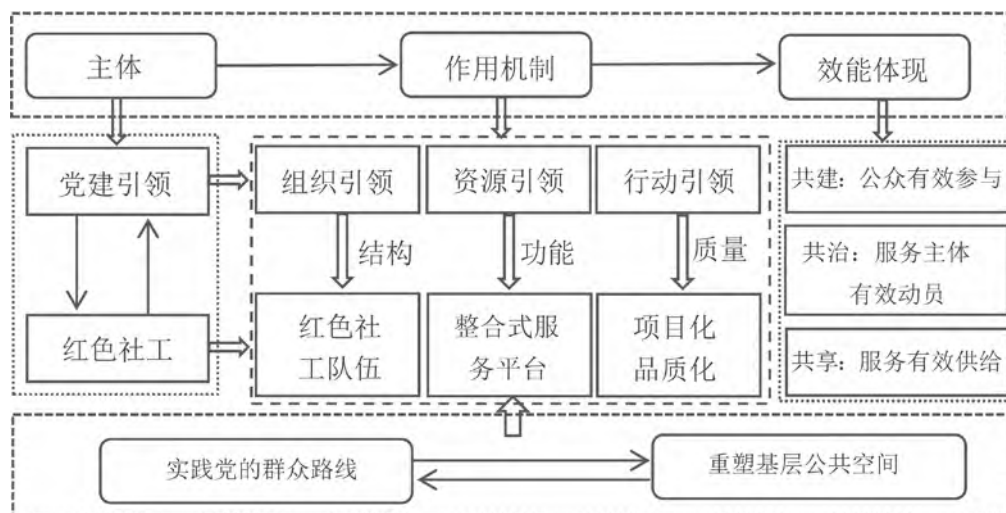


图1 “红色社工”的治理效能及其形成逻辑图

感化,实现“助人自助”。因此,无论是党建工作、治理工作还是社会工作,群众路线的实践都促使其突破原有的组织局限,拓展了实践基础,实现良性循环。

“红色社工”能够发挥治理效能的第二条逻辑在于通过党建引领,运用社会工作专业力量激活和重塑了社区的公共性。“红色社工”对于社区公共性的重塑分为三个方面:第一,基于党员理想信念重塑了社区的公共情感,“红色社工”与基层党建密切相连,无论是红色阵地还是红色教育,基层党建都激发了党员的政治觉悟和为人民服务的公共意识,而党员的号召和示范对群众有一定的引领作用,唤起了社区群众的公共意识。第二,基于共同或公共需求重塑社区的公共行动,基层治理的问题通常不是由于个体行为导致的,受影响的也不是单独的个体,在解决问题上,群众有合作的需求,在“红色社工”的引导下群众以不同的形式互助合作,共同应对和解决社区的难题。第三,基于共同协商重塑社区的公共规范,党员、“红色社工”的强组织性和纪律性对居民是一种示范,激发参与治理的群众形成规范的组织,引导群众形成共同遵守的公约。公共情感、公共行动、公共规范在社区这一公共空间形成“公”的力量,党员、“红色社工”都不再是孤立地为群众服务,而是调动群众的积极参与,重塑了基层社区的公共性。

五 结论与讨论

本文基于武汉市W区“红色社工”的具体实践,初步建构了“红色社工”在基层治理中的实践体系,即将党领导一切的制度优势和社会工作的专业优势转化为基层治理的实际效能,通过组织引领优化人才队伍,资源引领建立服务平台,行动引领促进服务提质增效,在群众路线的实践中重塑基层社区的公共性,从而在基层治理中实现公众的有效参与、治理主体的有效动员、服务的有效供给,达到共建共治共享的治理效果。对于基层治理来说,“红色社工”的出现,为基层社区治理提供了一条解决专业能力问题的路径,促进政治话语落地实施;^[19]对于社会工作发展来说,“红色社工”的出现开

辟了传承中国本土文化,与西方治理现代化道路对话的空间。^[20]但值得强调的是,W区“红色社工”的实践作为全省试点,是在强大的政策推动力下进行的,并且在执行期间得益于全省范围内实行在职党员下沉社区这一强大的政治动员作为支撑。“红色社工”目前的试点实践只在社区工作中进行的,在其他专门领域的社会工作服务中还有待进一步探索。

“红色社工”是中国本土社会工作者发展的机遇,也对本土社会工作者的政治素养、专业能力都提出了更高的要求。总体来说,“红色社工”需要做到以下“六要”:第一,“红色社工”政治要强,社会工作者是代表党和政府为人民服务的,必须要旗帜鲜明地讲政治,接受党的领导,主动向党组织靠拢,积极学习、领会、理解党的方针政策,坚持以人民为中心的价值理念,站在人民的立场上思考问题、解决问题,发展以人民为中心的社会工作。第二,“红色社工”情怀要深,社会工作被称为是用生命影响生命的职业,专业使命决定了社会工作者必须要厚植人民情怀,秉持为人民群众和服务对象着想的谦和态度,与人民群众深度同理,用社会工作者的想象力寻找个人困境的深层次原因,真诚地对待、回应服务对象的问题和需要。第三,“红色社工”思维要新,“红色社工”必须要富有自我革新的精神,将传统的社会工作理论、方法与新时代的社会背景、人民群众对于美好生活的需要结合起来,敢于创新、勇于创新,探索符合中国本土实际的基层社会治理创新之路。第四,“红色社工”视野要广,基层社会治理涵盖范围、治理主体都是多元化的,“红色社工”要增强专业的包容性,培养知识视野、技术视野、资源视野,学会吸纳党的理论、政策法规以及其他治理主体的专业知识,利用现代化的信息技术,整合丰富的社会资源,将其转化为解决实际治理问题的服务效能。第五,“红色社工”服务要精,这是现代化社会治理的要求,也是专业社会工作服务的题中之义,服务精既包含服务的精细化,又包括服务的精准化、精品化,因此“红色社工”要运用专业的调研方法,融入当地生活,推动社区服务由粗放向精细转变,用好、用实社会资源,提高服

务的品质。第六,“红色社工”行动要实,不但要解决现实问题,还要坚持底线思维,以专业服务回应社区的大事、小事、急事、难事,提高服务对象的获得感。

参考文献:

[1]《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2019,第31页。

[2]《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2020,第55—58页。

[3]彭小兵、李文静:《赋权:党建引领与社会工作互嵌的社区治理探索——基于重庆市T社区的实践》,《社会工作》2020年第2期。

[4]李迎生:《构建本土化的社会工作理论及其路径》,《社会科学》2008年第5期。

[5]张和清、尚静:《社会工作干预与中国乡村生态、生计和生活可持续发展的行动研究——以绿耕项目为例》,《社会学研究》2021年第6期。

[6]童敏:《十字路口的中国社会工作:专业困境与本土道路》,《社会科学辑刊》2019年第6期。

[7]赵一红:《论新时代背景下中国社会工作的人民观》,《河北学刊》2019年第6期。

[8]张和清、廖其能:《乡镇(街道)专业社会工作发展中互为主体性建构研究——以广东“双百计划”为例》,《社会工作》2020年第5期。

[9]文军:《当代中国社会工作发展面临的十大挑战》,《社会科学》2009年第7期。

[10]赵一红:《社会工作与党的执政能力关系研究》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第80页。

[11]赵一红:《论新时代背景下中国社会工作的人民观》,《河北学刊》2019年第6期。

[12]郑广怀、王晔安、马铭子:《“以红领专”:社会工作者的专业自主性与国家的领导权建构》,《社会学研究》2021年第6期。

[13]张和清、廖其能:《乡镇(街道)专业

社会工作发展中互为主体性建构研究——以广东“双百计划”为例》,《社会工作》2020年第5期。

[14]邵力、王泽莉:《“红色”社会工作:中国特色社会工作的重塑之路》,《长白学刊》2021年第3期。

[15]沈成飞、连文妹:《论红色文化的内涵、特征及其当代价值》,《教学与研究》2018第1期。

[16]邵力、王泽莉:《“红色”社会工作:中国特色社会工作的重塑之路》,《长白学刊》2021年第3期。

[17]郑广怀、王晔安、马铭子:《“以红领专”:社会工作者的专业自主性与国家的领导权建构》,《社会学研究》2021年第6期。

[18]郑广怀、张若珊:《价值理念的本土化:三十年来中国社会工作发展的反思》,《中国研究》2020年第2期。

[19]陶传进、杨亚亚:《党建引领社区治理:政治目标及其落地方式》,《新视野》2021年第2期。

[20]童敏、许嘉祥、蔡诗婕:《大党建与社会工作:党建社会工作实践的现代性反思》,《社会建设》2021年第8期。

责任编辑 刘秀秀