

灾后安置点社区重建中的社区化管理

——以成都市为例

□陈 艺 [成都市社会科学院 成都 610023]

[摘要] 针对汶川特大地震后安置点社区重建中的社区化管理工作,在对成都市震后安置点社区重建中的社区化管理进行调查研究的基础上,分析了目前安置点社区化管理面临的挑战及其过程中应注意的一些问题,并就如何完善安置点社区的社区化管理进行了对策性研究。

[关键词] 震后安置; 社区; 重建; 社区化管理

[中图分类号] C91 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-8105(2009)04-0081-04

汶川特大地震造成了500多万受灾群众无家可归,仅就成都市而言,就有过渡安置点位1543个,过渡安置房(活动板房)198576套,安置受灾群众109万人。随着灾后重建工作的推进,政府部门的工作重心开始向修建永久性住房、生产恢复等方面转移,但数十万集中安置的受灾群众将在板房中度过一至三年的时间。这三年是灾后重建各种利益关系面临重大调整,与每个家庭生产、生活及其发展密切相关的关键时期,也必将是各种社会矛盾和冲突多发的时期。如果集中安置区疏于管理或服务不到位,社会矛盾容易激化,甚至引发群体性事件。其次,大规模灾区集中安置点的建设和管理,对我国而言是一道没有先例的难题。震后安置点的社区重建,是受灾地区的重要任务,如何规范管理,更好地服务于受灾群众,是影响灾区居民能否真正回到常态生活来的关键,长远而言,更是未来整个社会发展走向的指标,对大局影响深远^[1]。因此,加强集中安置点的服务和管理,建设和谐板房区应成为政府部门不可忽视的重要工作。

为了了解成都灾区受灾群众的思想、生活状况及安置点的社区管理情况,成都市社会科学院课题组采用问卷调查和深度访谈的形式,自7月中旬开始,先后四次赴都江堰、彭州、崇州三地多个集中安置点进行了实地调查,共收到有效问卷327份。本报告以成都市的都江堰、彭州、崇州三个重灾区

实地调查所得的访谈材料和有关数据为主要资料,分析了目前安置点社区化管理面临的挑战及其过程中应注意的一些问题,并在此基础上提出相应的对策建议。

一、安置点社区化管理面临的挑战

目前,集中安置点社区总体情况良好,社区管委会、临时党支部、社区居委会等组织已经开始在安置点发挥协调作用,一些便民服务举措陆续开展,各种生活娱乐设施逐渐得到完善。和正常社区相比,板房社区从组织机构的设置及服务开展等方面,不逊于正常社区,受灾群众的生活在逐渐走向正轨。但板房社区在服务及管理上面临的挑战也不可忽视,突出表现在以下几个方面:

(一) 新旧矛盾的出现

1. 板房区基础设施有待进一步完善。由于抢工期,板房的基础设施、建筑质量等存在很多缺陷,各安置点都不同程度存在给排水不畅的问题,大面积积水、雨水倒灌屋内情况时有发生,屋顶漏雨、供水、供电不足等问题也很普遍。

2. 安置点人口密度过大带来的矛盾和冲突给社区服务和管理提出了更高要求。在部分过渡安置点,特别是城市安置点,由于人多房少,居住比较拥挤,一些原有的家庭矛盾重新出现,新的矛盾也随之出现,其中最突出的就是“拼房”引发的摩擦。在被

[收稿日期] 2008-12-10

[基金项目] 成都市社会科学院2008年度青年课题基金资助项目。

[作者简介] 陈 艺(1979-)女,硕士,成都市社会科学院助理研究员。

调查安置群众中,40.8%的被访对象4人住1间房(不足20平方米),36.2%的是3人住1间,9.2%的是2人住1间,也有11.8%的被访对象是5人住1间;有14.8%的被访对象是和其他家庭合住,甚至有2个人是两家以上的人住在同一间板房,有16.4%的家庭是两对夫妻住在同一间板房。“拼房”带来家庭结构被撕裂,家庭生活的私密性受到破坏,不可避免地带来人际关系的紧张,由人口过密引发摩擦将不可避免。接受访谈的一位安置点社区的管理人员告诉我们“有时谁的呼噜声大了,也会闹出矛盾。”

(二) 特殊群体的照顾

汶川特大地震造成了大量“三孤”人员,这是我们面对的现实,妥善安置“三孤”人员将是一项长期的工作。当全国人民救灾热情逐步地转向正常的生产生活后,这些灾难的受害者还将经历漫长的后半生,社会对这个群体的关怀应是长期的,光靠几次慰问、几句鼓励是不够的。他们在经济来源、服务照料和亲情慰藉等方面都有可能遭遇到自己难以克服的困难,因此,需要政府提供详尽的关怀,以满足特殊需求。由于故土难离,他们中的大多数人将生活在一辈子居住在那里的社区(包括城市的和农村的),所以,社区在灾后重建中必然应承担起重要的救助和服务于“三孤”人员的重任。

(三) 社会关系网络的破碎

地震不仅破坏了人们生活的物理空间,也破坏了人们的社会关系空间和内在心灵空间,灾区居民面临着普遍的认同危机。熟悉的住宅坍塌了不一定值钱,但朝夕相伴的亲人和在这方土地上建立起来并赖以生存的人际关系网络的支离破碎才是一种重撞。人的安全感和归属感迅速降低乃至消失,产生了无依无靠和虚无感。逝者已矣,生者却不得不在丧失亲人的痛楚和残缺不全的社会关系网络中艰难地寻找自己的位置和生活意义。安置点社区的重建不只是居住环境的重建,也包括着社会关系网络社会资本的重建。毕竟,从家的意义看,就包括了household和family两方面的含义。

(四) 可持续生计的问题

安置点社区化管理最大课题就是让受灾群众从事产业生产活动,有收入能消费,从而拥有经济能量,让其走向正常的经济活动。目前,各地各级政府都在为解决灾后失业劳动力就业问题想方设法,并且取得了成效,但受灾群众就业问题仍很突出。我们在调查中看到,不管城市还是农村,总体来看,受灾群众的就业意愿不是很强烈。调查显示,在目

前没有工作中的人中,只有39.7%有找工作的打算,另外还有18.7%的人想找工作,但没找到。41.6%的人暂时还没有找工作的打算。不想找工作的原因主要有三方面:1)政府的永久安置政策尚未出台,人们不敢离开;2)家里需要照顾走不开;3)缺乏技能,难以找到满意的工作。由于这些原因的影响,目前灾区群众就业意愿不是很强烈,可持续生计问题有待解决。

二、安置点社区化管理中的几个注意点

震后安置点属于特殊的地理社区,其社区重建中的社区化管理至少应注意以下几个方面:

(一) 完全的行政化和一致化倾向

社区服务首先要识别社区成员的需求。在社区灾后管理中,首要出发点就是基于灾区群众本身的需要,但是社区群众的需求往往呈现出异质性的特征。我们在调查中发现,不同地方灾区群众的需求有一定的区别,比如彭州和都江堰、都江堰和崇州,城市和农村、农村和小镇,每个具体的地方的需求是有差异的。但是在行政反映(外界反映)的时候却具有非常大的一致性,它往往要求一致化,因此在一定程度上容易忽略了这种具体的差异。

(二) 过度的外来援助与替代性工作,忽略受灾群众真正的参与和自主性

我们在访问中注意到大多数在安置点内的居民感到很无聊,有吃有喝无事可做,无聊是个突出现象。在灾后重建中有政府的重视和更多的外来援助是好事情,但是外来力量完全反客为主必定会在本地群众树立自立自强心理方面产生一定的消极作用,继而在某些地方或者某些人群中会变成一种现象,那就是一切指望救济,一切指望爱心,一切指望援助^[2]。我们在调研中看到,一边是援建单位施工人员在烈日下挥汗如雨抢建板房,另一边,一些青壮年在树阴下、茶棚里,提笼架鸟喝凉茶,还抱怨政府给予关注不够,两者形成了非常强烈的反差。这种等、靠、要、怨的思想和行为对灾区的形象也是非常大的损害。

(三) 简单化与短期化的发展管理

社区跟人一样是一个有机体,是一个有机的组织。它的发展是一个长期生长的过程,不能简单化与短期化,应该有大的方向和设定,有适当的规划与工作步骤,使安置点的管理工作由短期应急向可持续发展方向转变,继而为今后永久性安置社区管

理摸索经验、奠定基础,为灾后重建工作的顺利推进创造良好的群众基础和社会氛围。

三、改善安置点社区化管理的对策建议

(一) 强化安置点社区公共服务职能

1. 跟进配套服务,完善板房居住条件,为受灾群众提供一个良好的基本生活空间

基层政府和社区应在板房的后续整改和管理上加大力度,完善给排水、供电、电视收看等基础设施。进一步扩大公共生活空间,通过调剂住户或扩建等形式,增加厕所、淋浴室、厨房等公用空间和公用设施,以方便受灾群众生活。对于两家“拼房”的现象,虽然在板房安置点是少数,但对这部分群众面临的特殊问题不能忽略,政府管理部门和社区对此要重点给予关注,通过安置房调剂和对在外面租房的家庭进行补贴等多种方式,尽快解决他们的实际困难。随着永久性安置房建设的推进,受灾群众将逐渐开始搬迁,安置点应及时进行住房调剂,尽早实现每个家庭生活的正常化。

2. 立足灾区重建与经济复兴,着力解决短期失业,努力推动持续就业

(1) 通过经济复兴与劳动力培训促进就业。以充分运用当地人力进行重建为原则,紧跟灾后重建进程的推进,制定逐年增加就业机会的计划,以此促进当地群众就业。同时,要开展免费培训,组织与引导就业:以设在外省的劳动服务站提供的就业信息为着力点,及时开展免费职介和劳务输出工作,同时与量身培训和订单培训相结合,增强受灾群众外出就业的能力。

(2) 用优质就业岗位“授之以渔”。提供就业岗位的用人单位必须是社会信誉好、生产经营规模较大、用工管理规范、提供的就业岗位有吸引力、较为稳定、工资待遇条件较好的单位。

(3) 扶持创业。扶持创业有两个工作重点:一是打造全方位支持的创业环境;二是扶持“短平快”的创业方式,特别强调一家一户的草根经营的创业行为,开创更为广阔的自救空间^[3]。

3. 为特殊群体构建保障、救助体系

对于地震造成的“三孤”人员,台湾地区“921”地震的经验值得借鉴。一方面政府要加大投入,提高生活保障的标准和水平,逐步建立起包含社会福利、社会慈善、社会服务的多层次社会保障制度;另一方面,要及时、细致的社区救助服务,使

社区照顾成为关怀特殊群体的重要承载系统。社区要为地震三孤人员有针对性地提供定向的、专业的、持久的关怀服务,反馈他们的信息,甚至再次为他们争取到新的社会关注和新的福利政策^[4]。

4. 开展社区活动,发展社区文化

社区文化活动是实现人际交流、社区融合的重要途径。可以利用不同社区的群众难得聚集的机会,组织同一安置点不同板房间、不同安置点间的多种交流比赛活动,如体育比赛、家庭才艺活动、搬运比赛、学习新知识比赛、扑克牌比赛甚至麻将比赛。通过这些丰富多彩的社区文化活动和社区教育活动,构筑受灾群众沟通的桥梁,增强社区认同意识和心理适应能力,不断增进受灾群众的人际关系,维护和修复灾区社群关系。

(二) 建立受灾群众申诉受理机制,协调和化解各种矛盾

建立和完善受灾群众申诉受理、矛盾调解机制,受理、调解和解决受灾群众提出的问题,将各种小的矛盾和冲突通过调解方式加以消除,以避免冲突扩大和形成群体性问题。社区要建立正式的灾民申诉受理机制,受理和解决受灾户提出的问题,尽可能地消除抱怨。在安置点要建立人民调解办公室,完善矛盾调处机制,并由具有法律知识的专职人员担任调解员,及时为受灾群众提供法律咨询服务,宣讲政府灾后重建的各项政策,为受灾群众涉及个人切身利益的房屋重建等重大问题释疑解惑,调解社区居民之间的矛盾。同时,还要及时收集并向上反映居民的意见和诉求,为政府制定和修定决策提供信息。

(三) 灾后重建的参与

灾后重建的各种具体工作很多都将落到社区这个平台上,动员社区力量参与灾后重建,是灾后各项建设中必须重视的关键环节。国际经验表明,受灾群众的参与程度越高,对于缓解当地的社会紧张越有效,灾后重建成果的可持续性就越好。居民的有效参与可以通过建立社区灾后重建委员会来实现,委员会的成员由灾区群众公选产生,也可采取选择代表参与制定政策的方式参与灾后重建。在这方面,美国、日本都有成熟的、可资借鉴的做法和经验。此外,参与式规划、参与式预算和参与式治理的实践经验也值得在灾后重建中借鉴和采用。

(四) 重构社区社会资本

社区社会资本是社区内部的个人和组织在互动中形成的信任、互惠、合作关系的总和。目前安置

点的现状是居民的异质性很强,如何使这些差异很大的居民建立起关联度很高的关系,首要选择是使他们之间产生密切而持久的互动关系,换言之,就是要培育社区社会资本。社区资本能组成一种力量,这种力量犹如高能胶一样,将处于原子状态的个人粘合成相互间关系密切、守望相依的社区人。从当前现实出发,安置点社区社会资本的重构应率先从两个方面考虑:

1. 强化社区信任机制的设计。对灾后社区社会资本的重构着重在于信任氛围的营造与培养,以爱心和责任的价值观向影响灾区群众的心理思维和情感依托。信任机制设计主要从社群制度建设入手,要以其公开、公正、公平的方式完善建筑工程质量保障体系,政府职能部门要承担起建筑的管理职责,要妥善使用救灾财物,要通过行动充分获得群众对制度执行者的信任。

2. 培育和引导受灾群众的社区参与行为。一方面要建立社区成员参与社区事务的机制,建议政府通过“社区建设小组”制度,建立健全受灾群众自我教育、自我管理、自我服务、自我监督的机制。另一方面要通过卓有成效的激励机制,有效地激励个体参与对社区秩序的建设,以多元化的和谐民主自治方式来构建板房过渡安置点管理的新模式,推动安置点社区朝着自主、自立方向发展^[5]。就地震灾区而言,通过社区参与实践,不仅是尊重民生民主权利的需要,同时还能够使灾区居民重建其对自然环境和新建设施的认同,让他们在亲手劳动中找到家园的感觉,更重要的是,让他们在投身于日常交往和社区公共活动的亲身互动实践过程中认识朋友、找到知己、甚或结为亲人,互相体认和形成熟

人关系,产生信任感和归属感,继而有效地促进灾区社会关系网络重建,使安置点变成一个更加健康的有机社区。

(五) 重视社会力量参与安置点的管理

灾后过渡安置和重建阶段依然需要很多专业志愿者工作,要组织社会工作者发挥其专业知识和技能,结合社区实际提出具体的有关社区发展的专业化建议;要做好受灾群众的精神慰藉工作,促进安置点的和谐与稳定;要发挥各类NGO与志愿机构在社区工作、社会服务以及社会机制创新方面的作用(包括在一段时间内在安置点上的社会关系扩展活动),要加强协调机制,重视、支持、鼓励与引导好大规模志愿者行动与民间组织(NGO、NPO和志愿者自发性团体)、民间资源的参与,并给予制度化的扶持^[6]。

参考文献

- [1] 邹其嘉,王子平,陈非比,等.唐山地震灾区社会恢复与社会问题研究[M].北京:地震出版社,1997:298-301.
- [2] 辜胜阻.灾后重建要强化灾民主体意识和自立精神[N].中国社会报,2008-7-14(4).
- [3] 单大圣.扶持创业“激活”灾区重建[N].中国社会报,2008-7-14(5).
- [4] 宋旭光,庞明川.重大自然灾害灾后重建的政策框架与政策体系——以汶川地震为例[J].财经问题研究,2008(9):3-4.
- [5] 杨继瑞.安置板房的若干问题思考与对策[N].四川日报,2008-11-11(C2).
- [6] 刘振杰.专业社工如何介入灾后重建[J].社会观察,2008,(7):36-37.

Community Management of the Transitional Resettlements after the Wenchuan Earthquake

CHEN Yi

(Chengdu Academy of Social Science Chengdu 610023 China)

Abstract The community management of the transitional resettlements is a very essential problem. This paper analyzes the difficulty and challenge based on the investigations and studies of the transitional resettlements in Chengdu, then sets forward several practical proposals.

Key words transitional resettlements; community; reconstruction; community management

编辑 刘波