

中图分类号: C916 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176(2013)02-088-(10)

# 当前我国城市社区治理的现状、 问题与若干思考\*

史云贵

(四川大学, 成都 610064)

**摘要:**近十年来,我国城市社区治理取得了一系列的成绩,积累了较为丰富的社区治理经验。但由于各种复杂因素,我国在城市社区治理过程中也不可避免地出现了一些需要进一步完善的问题。在认真总结我国社区治理基本经验,分析存在问题的基础上,本文从构建区域性社区党建新格局、完善社区治理机制、创新社区公共服务机制、重塑社区组织结构、构建大社区整体性治理体制、大力发展社区“两新”组织、打造社区公共文化等方面提出了破解当前我国城市社区治理困境的对策性路径。

**关键词:**社区治理;问题;对策

社区是社会结构最基础层面上的社会单元,而社区治理是现代城市治理的基础性工程。加强社区治理,是提高居民文化素质、生活素质,维护城市社会稳定、和谐与发展的重要环节。近十年来,我国社区治理已取得了巨大的成绩,在很大程度上改变了原先几乎完全由街居或企事业单位实行“单相度”管理与服务的格局,逐步形成了党组织领导与整合下的社区多元合作治理的新格局。

## 一、当前我国城市社区治理的基本现状

改革开放以来,我国很多城市在社区治理实践中都进行了一系列的制度创新,并在此基础上形成了各具区域特色的新鲜经验,基本建立了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的街居治理新格局,初步实现了政府依法行政管理与社区依法自治的有机衔接和良性互动。具体而言,我国城市社区治理的现状与基本经验可归纳如下:

\* 本文系 2011 年度国家社科基金重点项目“社会质量与和谐社会建设研究”(批准号:11AZD086)和四川省哲学社会科学十二五规划 2012 年度重点研究基地项目“四川省城乡结合部社会管理创新追踪研究”(批准号:SC12E006)的阶段性成果。

收稿日期:2012-9-17

作者简介:史云贵 男(1971—) 四川大学公共管理学院教授 博士后

### 1.进一步加强了党组织对社区的领导与整合,努力打造街居党建工作新平台

社区党组织是我党在基层社区的战斗堡垒。在当代中国,党的领导与人民当家作主是统一的。作为全心全意为人民服务的工具,坚持党的领导,可以更有效地发挥城市社区居民自治的功能。以社区党内民主带动社区人民民主,是我国党组织以社区党建促进社区治理的基本做法与可行性路径。近年来,我国社区党组织在创先争优的过程中,充分发挥了党组织和党员群众的模范带头作用,以社区党组织的先进性建设带动社区建设与社区治理,使社区党组织成为社区治理的中心与基本载体。如成都市街道党工委以“阳光家园”为载体,以“党建联席会议”为纽带,以“党员之家”为基础性网络,构建了街道党工委、社区党总支、院落党支部三级纵向有机衔接,又与驻辖区单位党组织横向良性互动的街居“大党建”工作平台。<sup>①</sup>

### 2.初步实现了城市公共部门依法治理与城市社区依法自治的衔接与互动

近年来,按照党的十六大、十七大的要求,我国很多城市进行了街居管理体制改革的尝试,力图规范街道办事处与社区的角色职能,让社区自治组织从行政性事务中解脱出来,全力做好居民自治工作,街道办事处集中做好行政性服务工作。早在2005年初,深圳市就开始了以“居站分设”为基本内容的“居站分离”试点工作<sup>②</sup>,不仅直接推动了深圳市社区治理机制创新,也引领着全国社区治理机制的变革。2006年,成都市开始了“居站分离”工作,目前在全市范围内,社区基本形成了街办派出的社区公共服务站负责行政服务工作、社区自治组织负责社区自治工作的“居站分离”新格局。早在2003年成都市锦江区就以取消街办的税收职能为突破口尝试街办职能归位工作。<sup>③</sup>2008年5月,锦江区在成都市率先进行街道办事处职能归位改革,把经济发展、招商引资、工商税收的职能从街道办事处剥离,让街办集中做好对辖区居民的社会管理和公共服务工作。<sup>④</sup>南京市在总结“一委、一居、一站”等“居站分离”实践经验的基础上,提出2012年在城市社区全面建立“一委(党委)一居(居委会)一站(服务站)一办(综合治理办)”的社区管理新体制<sup>⑤</sup>。该模式已在江苏全省推广,计划到2015年,“一委一居一站一办”社区治理模式覆盖率将达90%以上,有条件的地方将实现全覆盖<sup>⑥</sup>。目前,包括成都市在内的很多城市正全面启动街道办事处职能归位的改革工作,力图通过街道办事处的职能归位和社区的“居站分离”等改革实现城市公共部门依法行政管理与城市社区依法自治的有机衔接和良性互动。

### 3.突出了民生导向,加快了社区公共服务供给

社会建设与社区治理必须以民生建设为突破口。近年来,我国城市政府高度重视民生工作,以街居公共服务改革为突破口,加快城市公共服务向社区延伸和下沉。当前,我国城市区和街办两级在加快社区基础性服务设施建设的同时,通过设立区、街办、社区三级公共服务中心和便民服务站,加快了行政性服务和其他便民服务下沉社区的广度和力度。目前,深圳、北京、上海、南京、成都等城市在全市范围内,已基本建成了市、区、街办、社区四级社会公共服务网络体系,95%的城市社区都设有社区便民服务站,或几个社区共用一个社区公共服务站,初步实现了城市社区公共服务的人性化、便捷化与科学化。南京市本着“资源向下、民生优先、民主向前、民心向上”的服务理念,建成了以承载新功能、体现新内涵的“一委一居一站”服务型社区治理的“建邺模式”<sup>⑦</sup>,对全国起着重要的导向作用。

### 4.在“居站分离”的基础上,以“一站多居”为抓手,积极探索社区治理机制创新

近年来,以深圳为龙头,我国城市社区在探索“居站分离”的基础上,积极探索“一站多居”等社区治理机制。为了在资源整合中有效提供社区便民服务,早在2007年,成都金牛区就在“居站分离”的基础上,率先在全市启动了“一站多居”治理机制:一个社区设立一个公共事务服务站,一个服务站服务多个居民小区,服务站和居民委员会实行“站居分离”。2008年12月,锦江区在双桂路街道试点“一站多居”模式,即作为街办公共服务的下沉点,该社区公共服务站可为辖区内3个社区的居

民直接提供劳动保障、社会事业和综合服务等多方位的社区公共服务。目前,成都市在“居站分离”的基础上,逐步扩大“一站多居”社区治理模式的试点范围和推广力度。2009年,高新区芳草街办事处在神仙树高档楼盘区设立了神仙树社区工作站。到目前,该工作站已成功孵化了维融居委会、中海名城居委会,正在积极孵化神仙树大院居委会。高新区“一站多居”的神仙树模式,在很大程度上破解了大城市高档楼盘社区化治理的困境问题。

#### 5. 高度重视社区社会组织孵化与培育工作

在现代社会,社会组织在社会治理中发挥着越来越大的作用,成为政府治理不可或缺的补充力量。进入新世纪以来,特别是党的十七大以来,我国城市党政部门高度重视发展新兴社会组织工作,并把社区新兴组织的孵化与培育作为加快城市社区治理的重要内容和一项长期的基础性工作。近年来,在城市党政部门的指导下,各社区在党组织的直接领导下,社区经济互助合作组织、居民协商议事会、社区文化娱乐组织、社区志愿组织等一批批涉及社区经济、自治、文化、志愿服务等方面的“两新”组织都雨后春笋般地成长起来了,成为社区居民参与社区治理、维护自身权益的有效载体,大大增强了居民对社区的认同度与归属感。2010年以来,高新区、锦江区等与四川大学公共管理学院合作设立了社区新兴社会组织孵化中心,作为社会组织的孵化器,为新兴社会组织提供培育发展基金。2011年12月,成都市锦江区政府先后与四川大学、西南交通大学、西南财经大学、四川师范大学、四川省社会科学院等科研院所签订合作协议,共同打造社区社会组织孵化与培育工作平台和社会组织孵化中心,实现社区社会组织孵化、管理、服务与科研院所的教学、实践、创新全程对接。

#### 6. 高度重视社区公共文化建设

社区公共文化是社区治理的软实力,是社区发展的动力基础,是一个社区区别于他社区的本质表现。近年来,我国不少城市在大力打造社区环境文化的基础上,坚持“以科学的理论武装人,以正确的舆论引导人,以高尚的精神塑造人,以优秀的作品鼓舞人”,通过开展一系列居民喜闻乐见的群众文化活动,不断增强社区发展的“软实力”。深圳、南京、成都等城市在社区文化建设实践中把社区文化基础设施建设、社区群众文化活动、社区文化创意有机结合起来。如成都市高新区在大力打造社区文化广场、文化长廊的基础上,确立了“芳草凄凄”的芳草街社区文化品牌,其所辖的蓓蕾社区、芳华社区等因地制宜地制定社区文化发展规划,积极扶持社区群众文化活动,着力打造社区文化品牌,通过社区文化品牌建设努力推进社区的发展、稳定、和谐<sup>①</sup>。成都市锦江区以“贴近实际、贴近生活、贴近群众”为原则,积极提升公共文化阵地、丰富特色群众文化活动、创编精品文艺节目,形成以文化馆、图书馆为龙头,以16个街道文化活动中心为枢纽,以64个社区文化活动室及共享工程基层服务点为基础,各驻区单位、学校、企业及社会文化组织为补充,以区、街道、社区三级架构为主体的“15分钟文化圈”<sup>②</sup>。各地在实现社区文化“惠民、便民、乐民、富民”有机统一与良性互动的共享共创中丰富了社区居民的精神文化生活,提升了区域发展软实力,为经济社会和统筹城乡发展提供强大的精神力量,推动了区域公共文化的大发展、大繁荣。

## 二、当前我国城市社区治理中存在的问题与不足

当然,在利益冲突与社会矛盾日益尖锐的社会转型时期,承担着社会治理使命的我国城市社区,受传统街居管理路径和居民素质的影响,在社区治理中不可避免地存在着这样那样的问题,这还需要我们以与时俱进的实践精神,不断地发展与完善。

#### 1. 街道办与城市政府、社区互动机制上还有待于进一步完善

街道办事处——这种“小而强”的政府派出机关,曾经适应了社会主义经济发展的要求,在抢抓市场机遇、有效回应经济挑战方面一度凸显着该体制的优越性。但是,到目前为止,无论是作为其上

级的市、区政府,还是作为受其“指导”的相关社区,在体制上都有较大变革,而传统的街道办事处运作模式既很难与地方“大部制”改革后的城市“小政府”有机衔接,也无法与日益走向基层群众自治的“服务型社区”进行良性互动。一些作为国家战略开发区下属的各街道办事处,其行政管理体制不仅与其他主城区传统街居体制没有本质上的区别,而且由于其近年来全力发展经济,对城市社会治理不够重视,不少开发区普遍存在着社会管理远滞后于经济的问题。目前,很多街道办事处在无暇应对城市政府部门“条条”工作任务的情况下,经常以“二传手”的角色,把相关工作任务直接转交给其“指导”的社区去办理。街道办事处既有的管理模式和运行机制,已造成其处在“上下不满”的尴尬境地。

## 2.多元社区治理主体的非理性博弈严重影响了社区治理的整体效能

在当前城市社区治理和服务体系中,作为城市社区治理主体的居民委员会、业主委员会和物业管理委员会这“三架马车”,分别从社区治理、自治治理和专业治理的角度,在相互博弈的过程中从事社区的管理与服务。由于城市社区这三种不同的治理主体都有着各自不同的利益和不同的治理原则与路径,这些矛盾和冲突不可避免地会导致社区治理效能的低下。当前我国城市社区治理普遍存在着“社区失灵”现象。“城市社区失灵”主要表现在社区治理缺位、社区治理越位或滥用、社区治理成本太高等方面。虽然造成“社区失灵”的原因很多,但归纳起来主要表现为以下两个因素:一是社区治理的具体框架未能建构好,街道和社区的关系定位不明确,街道一直没有走出行政单一化的循环圈,造成了街道在社区治理的过程中居于绝对的主导地位,而使社区治理和服务的功能很难得到有效发挥。二是社区治理的合法性不足,降低了社区居民对社区秩序、权威的认同度与服从度,从而在很大程度上制约了社区居民参与社区治理的积极性与创造性。

## 3.社区治理机构设置不尽合理

现有的社区治理架构是从传统街居管理体制承袭而来的,由相互联系的区、街、居三级组织构成。其中区政府是我国城市的基层政权机关,街道办事处是区政府的派出机构,居民委员会是街道办事处指导下的基层群众自治组织。这种形成于20世纪50年代前期的组织体制在当前的社区治理中具有明显的不科学性。

一是街、居组织机构过多而缺乏应有的权威性。在市、区、街道三级管理层次上,机构设置与权限呈“倒金字塔”型;“上面千条线,落地一根针”。如成都有不少街道办事处设立的各种委员会、领导小组及类似的临时机构可达20多个,一个办事处主任可兼10-20个职务,一个科要应付上面10多个职能部门,这就大大降低了街道办事处的工作效率,使街道辖区内的不少单位对街道办事处安排的社区性工作推脱、敷衍,相当一部分居民群众明显轻视街道、居委会组织。

二是社会团体和中介性社会组织发育不足。在城市社区,除了社区党组织和居委会等自治组织外,其他各种社会组织,尤其是志愿者组织,不仅数量有限,而且缺乏独立性。比如,在许多居民小区,像社区服务志愿者协会、计划生育协会、老年人协会等组织的主要工作,大多由居委会干部兼任。而且许多社区的社会组织事实上都难免沦为街居党政组织的附庸,甚至即使是居民委员会这样的社区自治组织,也无法避免经常为街道办事处“跑腿”的局面。

## 4.城市街道、社区不堪重负

在我国,作为区政府派出机构的街道办事处,原本只履行一部分行政职能。但在实际的社区治理中,行政、执法、经济发展等各项任务都下放到街道办事处,使它从一级基层政权的派出机构,逐步演变为一个集行政管理、社区治理与服务的综合性机构。很多城市区政府部门按照建设“小政府”的要求不断合并、精简。由于人手太少,区政府相关职能部门往往在社区治理方面缺乏统一的规划性与整体性,也起着“二传手”的作用,往往把社会建设与社区治理工作直接转交给街道执行。再加上相关职能部门往往各自为政,工作布置繁杂和重复交叉,使街道更是难于应付。街道在难以承受

如此之多的社会管理事务情况下,往往把自己的部分职能转移到受其“指导”的居民委员会身上。久而久之,原本作为一种群众自治性组织的居民委员会,在承担了一部分行政职能后,与街道办事处之间实际上形成了“领导”与“指导”兼有的双重关系,而其原本的自治功能却日益萎缩。

这一方面使街道应当发挥的综合治理功能得不到有效发挥,加大了城市社区治理成本,降低了治理效能;另一方面,使社区其他组织的职能错位和扭曲,社会性组织作为一个相对独立的实体丧失了独立意识和自主活动能力。

#### 5. 社区治理的规章制度不规范

社区治理要发挥合力功能,必须有一系列的规范、制度、秩序与运行机制。既要确定各组织及其成员相互交往和解决问题的正确方式,又要规范对越轨者宽容的限度。我国城市社区治理制度设计的主要缺陷在于:一是对作为区政府派出机构的街道办事处,还没有明确界定其行政服务和管理的范围;二是区属机关和企事业单位,分别受各自条条的领导,按条条的指令行事,与街道办事处之间的关系缺乏有效的政策和法律依据,往往造成在社区事务上相互推诿扯皮;三是社区内的各种社会组织也没有形成有效的行为规范,让社区成员来共同遵守。对于社区行为越轨者,社区组织也缺乏行政上或法律上适当而有效的惩罚;四是社区治理的运行机制尚未形成条块结合的监督机制,有关专业管理部门权力过于集中,对它们的工作质量和一些不正之风难以进行监督与制约。

#### 6. 社区人才严重匮乏

改革开放以来,由于人力资源“下沉”基层社区的动力基础与体制机制不够完善,我国社区社会工作者严重不足,社区人才总量缺乏。一方面,城市社区依然存在着不少街居干部由老、弱、妇组成的状况,已不能适应社区治理的新需要,迫切需要文化层次较高,经过专业培训,懂得现代社区治理,熟悉市场经济的社会工作者等各类人才来充实城市的社区治理工作。另一方面,许多青年人不愿意到社区工作,即使是那些通过“一居一大”等方式到社区工作的大学生们,也只不过把社区作为自己的“跳板”,很少有安心社区工作的。即使有一部分年轻人来社区工作,但他(她)们的工作状态、工作能力,还无法满足当前我国居民对社区工作的新要求。

#### 7. 社区内部组织重床叠架

城市社区是城市居民生活的基本单元。在一个数千人构成的社区中,有党的组织、政府下沉社区的行政性组织、社区自治组织、群众文化组织、志愿服务组织等等。尤其是如社区党支部(总支)、社区工作(服务)站、社区居委会、社区居民议事会、物业管理等行政化、自治化、服务化组织过于强调分门别类,各种社区组织重床叠架,造成一些社区组织在开展社区活动中推诿扯皮和资源内耗,极大地影响了社区治理效能的发挥。在一些城市中既有靠近市中心的成熟社区,也有大量的涉农社区;既有城市高档楼盘,也有参差不齐的传统院落,甚至“城中村”。因此,城市社区治理工作,应在坚持党组织的领导下,避免“一刀切”,允许各街办、社区在制度设计、组织结构方面进行因地制宜地创新,在依法自治的框架下,开展丰富多彩的群众性自治活动。

#### 8. 社会组织在社区治理中的应有作用尚未得到有效发挥

在城市社区治理中,社会组织在社区利益协调、矛盾化解、服务供给、拓宽就业等方面可发挥独特有效的功能。社区中的社会组织既可以深入社区基层,直接满足社区居民的需求,也可以与政府沟通,通过影响政府决策或修正公共政策,来实现对社区居民利益的有效协调。从社区治理实践来看,首先,由于长期以来一些社会组织自身都是由隶属政府职能部门的行政性组织转变而来的,或者是由政府机构直接建立起来的,这样它们就不可避免地要在很大程度上依赖于政府,基本上依然是作为政府的附属机构在发挥作用;二是相关政府部门、街办、社区习惯了街居治理的传统思维,对发展社区社会组织认识不足,动力不大;三是社区居民对社区社会组织关注度不高,参与度低,尤其是很难物色到合适的社会组织带头人;第四,在党政部门引导社区社会组织孵化过程中,由于政府

对相关社会组织角色、作用定位不明,街居与社会组织、社会组织与社会组织的沟通、协调机制还没有完善起来,这在很大程度上制约着城市社区社会组织在社区治理中的效能发挥;第五,城市社区社会组织总体上数量不少,但上规模的不多,品牌化不够,可持续性较差。

### 三、进一步完善我国城市社区治理的对策性思考

党的十七大提出:“人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”<sup>⑩</sup>国家“十二五”规划指出,要“广泛动员和组织群众依法有序参与社会管理,培养公民意识,履行公民义务,实现自我管理、自我服务、自我发展”。必须按照党的十七大和“十二五”规划精神,在党的领导下,以基层服务型党组织和服务型社区组织的构建为契机,不断创新社区治理和服务的体制、机制、能力;要合理界定城市基层政府组织、非政府组织、社区组织的义务与职责,建立健全城市街居行政性组织、自治性组织、社区业主委员会、物业管理委员会四者有机协调、良性互动的有效机制,在城市社区逐步实现党的领导、政府管理与社区自治的有效衔接和良性互动。

要按照“服务性”“整体性”“扁平化”“精细化”原则,结合西方国家经验,特别是在学习、借鉴深圳、上海、南京、武汉、成都等大都市城市社区治理实践经验的基础上,进一步创新我国城市社区治理体制机制的理性路径。

#### 1.在新的形势下创新社区“大党建”格局,通过“区域党建”开创城市社区治理的新局面

社区“大党建”是指通过城市区党委、街道办事处党工委、社区党总支(工委)在充分整合街居党组织资源的基础上,以区域党建推动街居治理创新的党建新模式。在街道党工委通过与辖区企事党工委联建形式整合街办辖区党组织资源的基础上,充分依托社区,在社区各种产业链、新兴社会组织中设置党支部,加快街居党组织对社区各种经济社会组织的全覆盖。同时,在条件成熟的街居,进行社区合并,因地制宜建设副处级(副省级城市)或副科级(地级市)的“大社区”党工委。大社区党工委受区党委直接领导和街办党工委业务指导,这样就可以在更大的范围内整合城市社区党组织资源,以区域党建新格局进一步推进“大社区”治理新格局。南京市建邺区通过设置副处级“大社区”党工委,以区域党建推动大社区建设,开创了以“社区工作联席会、社情民意建言会、社区事务评议会和温馨家园服务站”(简称“三会一站”)为载体的社区党建工作新机制<sup>⑪</sup>,进一步提升社区党组织整合资源、统筹各方的能力与水平。以区域大社区党建为基础,通过建立和完善基层服务型党组织来引导和协调各种社区治理主体,充分发挥它们在社区治理中的地位与作用,从而为城市社区治理提供强有力的政治保障。

#### 2.因地制宜完善城市社区自治组织体系

有效的社区自治组织是培育社区自治能力和提升自治功能的基础。社区治理体制改革重要内容之一就是完善社区自治组织体系。当前,城市社区要以“社区党组织、居民代表大会、居委会”为基础,与时俱进地完善社区自治的组织体系。

(1)进一步明确社区居民代表大会是社区的最高权力组织。主要职责是选举产生社区居民议事会和社区居委会,审议和决定社区社会发展的重大事项。社区居民代表大会是社区成员表达自己意愿的渠道,它行使民主职能,具有自治组织的控制权,是社区成员切身利益的忠实代表。近年来不少社区建立了由社区“两委”成员、少数居民代表共同组成的社区居民议事会等新的社区群众性决策组织,但也出现了一些社区以议事会取代居民代表会议进行简单决策的现象。

(2)社区居民议事会是社区居民大会和代表大会闭会期间的代行常设机构,可以部分行使日常

的议事、决策和监督职能,负责对社区建设与管理的重大问题提出意见和建议。议事会成员应由社区成员代表大会推选产生,对居民代表大会负责。要防止出现个别人操纵居民议事会对社区公共事务进行简单决策现象。

(3)社区居民委员会是社区居民代表大会的常设执行机构,在社区居民代表大会和社区居民议事会的授权和监督下,具体负责组织实施社区的治理、服务等事项。落实社区居民代表大会和社区居民议事会的决议,协助政府完成规定的任务,依法行使社区“自我管理、自我服务、自我发展”的职能。近年来,一些城市社区借口突出社区居民议事会的功能,而削弱了居委会作为社区唯一法定自治组织的地位和作用,这些错误倾向还需要进一步规范与引导。

当前,在指导社区进行居民自治的过程中,要以“社区党内民主带动社区人民民主”为突破口,在借鉴南京“一委一居一站一办”和成都“131N”社区治理结构的基础上,以大力提高社区居民自治能力为基础,在巩固社区居委会合法性的过程中,因地制宜地整合与完善各种社区自治组织,充实与重塑社区多元合作治理结构,努力打造党组织领导下的社区整体性治理的新格局。

3.在完善“居站分离”的基础上,进一步完善社区服务站,在下沉行政服务中整合社区便民资源

社区公共服务站是政府在社区设立的工作点和服务平台。由于社区公共服务站承接了原来由居委会承担的行政性工作,居委会可以集中时间和精力收集民情,反映民意,开展“自我管理、自我服务、自我发展”为主要内容的群众性自治活动。在借鉴深圳经验的基础上,成都市于2008年全面推行社区“居站分离”:社区服务站是城市政府行政服务的延伸,居委会是社区自治组织;二者职能分清不篡位,人员分属不交叉<sup>⑤</sup>。为进一步整合社区资源,提高工作站服务效率,成都等一些城市在试点的基础上,逐步推广“一站多居”社区治理模式:作为街办公共服务的下沉点,相关公共服务站要为辖区内3个社区的居民直接提供劳动保障、社会事业、综合服务 etc 全方位的社区公共服务。在对既有社区工作站、居委会有效整合,形成“一站多居”式社区公共服务格局的基础上,成都市还在神仙树等一些高档楼盘区设置大社区工作站。通过工作站的强有力工作,到目前神仙树工作站已成功孵化了维融居委会、中海名城居委会和神仙树大院居委会。“一站多居”的神仙树模式,为破解大城市高档楼盘社区化治理困境提供了可行性路径。<sup>⑥</sup>在南京市“一委一居一站一办”的服务型社区治理格局中,社区管理服务站,承担起政府延伸至社区的各项公共管理与服务职能,而让居委会回归了自治功能。服务站下设社区管理组、社区服务组和社区保障组,直接面向社区居民提供服务,受理各类行政事务,同时接受社区党委的领导和居委会的监督<sup>⑦</sup>。以此为基础,一些大城市还在各社区服务站大力推行“菜单式”、“一站式”服务,努力实现社区公共服务的便捷化、科学化、标准化、人性化、品牌化。

4.理顺关系,明确职责,构建党组织领导下的社区整体性治理格局

在城市社区治理中,必须正确处理好居民委员会、业主委员会和物业管理委员会(公司)三者的关系,其中又以社区居委会与物业管理机构的关系最为密切,产生矛盾也多。为此,必须正确界定物业管理机构的性质与职能。物业管理机构的基本属性是服务性企业,它经营的领域应是对物业及其配套设施(诸如卫生设施、绿化建设、车辆停放等)的维护与管理,对社区安全的管理;而社区的文化建设、家政服务、社会治安、拥军优属、特困群体的救助等功能应归位于社区居委会。社区三大组织只有分工明确,各司其职,互助互动,相得益彰,才能使社区治理步入有序、健康的发展轨道。处理好这三者的关系,就等于基本理顺了政府、社会和市场三种治理机制的关系。必须在基层服务型党组织的统一领导下,努力形成社区业主委员会、居民委员会、物业公司三者相互衔接、相互配合、各司其职的社区合作治理新格局。居委会、物业公司及其他参与社区治理的所有非政府组织,必须更新管理理念,牢固树立服务意识和治理就是服务的思想,要在为社区居民服务的过程中实施治理,在

治理的过程中充分体现现代服务的理念。要彻底抛弃传统社区单向度管理的理念,充分发动社区居民有效、有序地参与社区治理活动,在居民广泛、高效参与社区治理、服务的过程中进一步完善区域党委整合下的“大社区多元合作治理新模式”。

5.大力培育和发展社区社会组织,进一步促进社区治理和服务的多中心、多元化,不断增强社区整体治理的效能

社区治理的本质是实现公共权力从政府向社区的回归,是一个还政于民的过程。因此,社区治理的主体既包括政府机制,同时也应包括各种非正式、非政府的机制。<sup>⑩</sup>社区治理的过程虽然指政府和社会组织介入社区发展的过程、方式和手段,但更指社区公民参与社区发展计划、项目等各类公共事务与公益活动的行为及其过程,体现了公民对社区发展责任的分担和社区发展成果的共享。近年来,党和国家高度重视并大力支持社会组织参与社会管理和公共服务,积极引导并为社区社会组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区治理中充分发挥作用创造良好的社会条件。要以“相互关爱、服务社会”为主题,深入开展城市社区志愿服务活动,建立与政府服务、市场服务相衔接的社会志愿者服务体系。在社区治理和服务主体多元化与多中心化的背景下,必须加强党组织对社区各种组织资源的有效引导与整合功能,充分发挥社区服务型党组织在维护多元化、多中心的治理格局,在社区治理和服务的规则制订、社区远景规划设计和协调社区治理主体关系,推动各种社区治理主体良性互动等方面的中心作用。在社区治理体系中,政府组织、社会组织、社区居民等共同构成了社区治理的主体,这种多元化的治理主体,强调的是各治理主体之间的沟通与协调,依靠的是合作网络的权威而非政府的权威,政府组织应主动成为社区治理的“导航者”,在充分发挥其引导、支持、协调、监督等功能的基础上,致力于培育现代公民意识和公民能力,最终还权于社区,实现中国特色的基层社会“公民治理”<sup>⑪</sup>。

6.在有效整合社区治理资源的基础上,积极构建大社区治理体系

城市社区一直处于被行政区划和城市道路分割的状态,由于属于不同的区、街办和社区,一些濒临社区服务站的居民却无法享受便捷的社区服务,尤其是一些行政区的结合部,行政性服务、社区医疗服务、教育服务、治安管理要么短缺,要么存在资源浪费。因此,在调查研究和有效实践的基础上,我们提出,可以先在街办辖区层面上,依据大的主干道在一个较大的区域设立由区直辖、由街办业务指导的副处级(省会城市)或副科级(地级市)“大社区”工作站,以整合大社区辖区的数个居委会。其中大社区工作站主要负责各社区的工作协调和行政性的便民服务;大社区所服务的各个社区主要在社区党组织和居委会指导下依法做好社区居民自治工作。以此为基础,由市政府或区政府出面,在城市市区与区、街办与街办交错的“界域”,因地制宜地设置属于市政府或区政府直辖的“大社区”工作站。通过大社区公共服务站这个平台,就可以把区、街办各部门进入社区的工作整合起来,将以大社区为工作对象各类人员整合起来,将政府、社会和社区的各类资源整合起来,从而打破社区治理与服务中的行政分割,形成治理与服务整体合力。借助城市大社区工作站,不仅可以协调各社区间的矛盾、整合相关社区资源,还能为城市政府依法行政的“下旋运动”和城市社区自治的“上旋运动”提供了一个良性互动的平台。

当前,各地城市可在学习、总结、借鉴铜陵、贵阳“去街办”<sup>⑫</sup>经验的基础上,在因地制宜完善城市社区治理结构中,积极构建区域性大社区治理体系。

7.在社区治理机制创新过程中,要把社区居民创业、就业有机结合起来,实现社区民生改善与社区民主治理的有机统一

在城市社区治理创新中,要以民生为导向,把解决民生问题作为社区治理的关键点与突破口。而就业、创业则是社区民生问题的中心工作。所以,抓住了居民就业、创业这个根本性的民生工程,就找到了当前社区治理工作的突破口。成都市高新区通过扶持“小兰”志愿者服务社、“紫薇花家政

中心”等新兴社会组织,帮助了一批社区下岗居民实现了创业、就业,实现了社区治理机制创新与社区和谐稳定的统一<sup>①</sup>。在以社区民生推动社区民主的过程中,基层党组织要积极在社区“两新”组织中大力培养党员骨干,在“两新”组织中建立党支部,实现“两新”组织的孵化与社区党建、就业、创业、治理机制创新的有机统一,这是构建党组织领导下的社区大治理格局的可行性路径。

#### 8. 大力发展社区公共文化,加强社区文化绩效评估

作为社区发展的“软实力”,社区公共文化是社区发展的底蕴和品牌。社区公共文化建设和发展越来越成为城市社区治理的一项基础性工程。从城市社区公共文化建设的实践来看,社区公共文化创新性建设主要集中表现在如下两个方面:第一,高度重视社区公共文化基础设施建设。如成都市芳草街在充分尊重社区自然环境的基础上,因地制宜地打造了蓓蕾社区火烧堰文化长廊、文化广场和芳华社区芳草凄凄一条街。第二,高度重视城市社区群众文化活动。如成都市锦江区成立社区群众文化组织孵化中心,通过“财政购买服务”的形式,资助社区群众文化活动组织发展壮大,逐步实现社区群众文化活动的规模化、品牌化<sup>②</sup>。

但长期以来,我们在社区公共文化建设和发展过程中,往往考虑的仅是文化“乐民”。实际上,在社区公共文化建设和发展中,“文化乐民”、“文化惠民”、“文化育民”应是有机统一的。此外,在城市社区进行“文化乐民”、“文化惠民”、“文化育民”的过程中,要进一步加强对社区公共文化组织的孵化与培育,把开展社区公共文化活动与培育社区文化产业链结合起来。通过社区公共文化活动的产业化、品牌化,实现社区公共文化活动的“文化富民”。目前,成都市温江区、锦江区在加快社区公共文化的产业化与品牌化方面已走在了全省乃至全国的前列。最后,要进一步加强对社区公共文化建设和发展的评估工作。长期以来,不少社区文化建设内容抽象、缺乏相应的标准和具体的操作性路径,这就造成了社区公共文化发展的“短板”。今后,应在创新社区公共文化过程中完善社区公共文化评价指标体系,以进一步加强对社区公共文化活动的引导、规范与整合。

当前,我国在城市社区治理方面已取得了一系列的成绩,积累了较为丰富的社区治理经验。但在社区治理过程中也不可避免地出现了一些需要进一步完善的问题。在认真总结城市社区治理的经验、分析存在问题的基础上,下一步应高度重视城市社区治理的“顶层设计”和“制度体系”建设,从加强社区党建、完善社区治理机制创新、创新社区公共服务机制、大力发展社区社会组织、打造社区公共文化等方面与时俱进地进行体制、机制创新。

#### 注释:

① 上述表述是笔者负责的“城市社区治理机制创新”课题组在对成都市芳草街等相关街区长期追踪调研基础上的归纳与总结。

② 吴永奎、黄伟《“居站分设”:踟躅中的求索》《南方日报》2009年11月3日。

③ 《街办不收税,职能在归位》《成都日报》2003年12月22日。

④ 参见《中共成都市锦江区委、成都市锦江区人民政府关于进一步加强街道办事处社会管理和公共服务职能的决定》(锦委发[2008]38号)

⑤ 《中共南京市委办公厅、南京市人民政府办公厅关于推进“一委、一居(村)、一站、一办”建设和“扁平化”社区管理的工作意见》《南京日报》2011年6月23日。

⑥ 参见《省民政厅厅长吴洪彪:社区管理将实施“一委一居一站一办”》《南京晨报》2011年11月8日。

⑦ 薛海燕《南京建邺区推进社区管理科学化》《经济日报》2011年4月27日。

参见张渝《金牛启动“一站多居”,公共服务办到家门口》《成都晚报》2007年10月30日。

以上表述来源于近年来笔者对成都市神仙树等社区“一站多居”治理实践的追踪调研。

参见张舒《锦江区携手四川6高校,专家智库为社会建设“添翼”》《天府早报》2012年12月3日。

- ⑪ 以上表述源于笔者近年来对成都市芳草街社区文化活动长期追踪调查基础上的归纳。
- ⑫ 参见兰大鸿《群众文化好家园,锦江区推动群众文化走向繁荣》《成都晚报》2011年11月18日。
- ⑬ 参见胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,人民出版社,2007年,第30页。
- ⑭ 参见《中共南京市建邺区委区政府关于推进社区管理体制改革的意见》(建发[2009]16号文)
- ⑮ 参见《武侯区探索“居站分离”社区管理新体制》《中国民政》2008年第1期。
- ⑯ 史云贵、彭涌《“一站多居”:成都市别墅群治理的探索》《中国行政管理》2010年第10期。
- ⑰ 参见《回眸2011:南京创新社会管理模式》《南京日报》2012年1月4日。
- ⑱ 参见罗西瑙《没有政府的治理》,江西人民出版社,2001年,第5页。
- ⑲ 参见史云贵《基层社会合作治理:完善中国特色“公民治理”的理性路径论析》《社会科学研究》2010年第3期。
- ⑳ 参见《铜陵试点取消街道办,各地是否会效仿推广?》《广州日报》2011年9月6日《取消“60载”街道办事处,改设18个社区服务中心》《贵州日报》2012年3月31日。
- ㉑ 以上材料源于笔者近年来对成都市芳草街等相关街居长期追踪调查研究的整理与归纳。
- ㉒ 参见《锦江区创新发展文化事业,提升城乡居民幸福感》《成都日报》2011年10月17日。

## The Status Quo, Problems and Reflection of China's Urban Community Governance

Shi Yungui

**Abstract:** Over the past decade, China's urban community governance has made a series of achievements, and has accumulated abundant experience in community governance. However, due to a variety of complex factors, the country in the process of governance in urban communities inevitably there has been a need to further improve the problem. On the basis of conscientiously summing up the experience and analysis of community governance problem, building regional Community Party in a new pattern, improving community governance mechanism, developing community public service mechanism, reshaping the structure of community organizations, and building a large community of holistic governance system, vigorously developing the community "two new" organizations, building public cultural community are countermeasures paths of the current city community governance plight.

**Key Words:** Community Governance; Problems; Countermeasures

(责任编辑 谭力)