

创新社区治理面临的问题及其对策

丁元竹 | 国家行政学院决策咨询部副主任、教授
江汛清 | 中国青年政治学院社会工作学院副教授

【摘要】社区工作和社区治理创新是加强和创新社会治理的重要组成部分，社会治理的重心必须落到城乡社区。我国的社区工作已有近30年的历史，但在经济社会加速转型过程中，基层行政体制和居委会建设还不能完全适应基层社会治理和服务的新变化、新要求。创新社区治理，要以最广大人民根本利益为坐标，从人民群众最关心最直接最现实的问题入手，加快基层行政体制改革，完善基层组织，建立素质优良的专业化社区工作者队伍，推动服务和管理力量向基层倾斜，实现从管理向治理转变。

【关键词】社区工作 社会治理 基层治理 创新社区治理

习近平总书记指出，社区工作是一门学问。社区工作是加强和创新社会治理的重要组成部分，社会治理的重心必须落到城乡社区。^①做好社区工作，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。

像中国这样的超大型国家，基层治理无疑在国家治理体系中享有基础性地位，在某种程度上，基层治理体系和治理能力体现了整个国家治理体系和治理能力的现代化水平。

一、我国社区治理的经验和做法

我国的社区治理始于20世纪80年代中

叶。30多年来，党中央、国务院和各级党委政府高度重视社区建设，各项工作不断取得进展。从“十一五”时期开始，社区服务体系被纳入国家专项规划。做好社区工作这门学问，创新社区治理，首先要总结历史经验。

（一）探索街道体制改革，厘清政社关系

社会学家费孝通说：“街道地位的变化，意味着一个地区的居民被紧紧地组织到了区域行政体系之中，而不是像过去那样作为从业人员被单位组织起来。”^②这既指出了居民从单位人向社会人的转变，也指出了在这个转变过程中，行政体系的角色和

^① 截止到2014年第4季度，全国共有街道7,717个、居委会97,000个、社区服务设施296,454个，其中社区服务指导中心1,047个，社区服务中心22,483个，社区服务设施覆盖率43.4%。

^② 费孝通《费孝通文集》第16卷，群言出版社，2001年版，第11页。



作用。针对这种行政化问题，上海市早在2008年就开启了对街道体制改革的探索。2014年底，深化街道体制改革成为上海“1+6”文件的重要组成部分。^③街道党工委和办事处是上级党委和政府的派出机构，街道的基本职能是公共服务、公共管理、公共安全。为实现街道职能转变，上海市把居民的满意度引入考核体系，让居民打分，把群众评议作为重要的一环。

（二）依法开展居民自治，引导社会力量参与

组织引导社会力量参与社区治理，必须明确参与主体和参与重点。居委会根据自治章程开展自治，围绕社区居民公共事务，关注居民提出的公共议题，开展协商讨论，进行民主决策。要激发居民参与的积极性，必须推动居民参与制度化，创新自治内容和方式，支持社区骨干发挥积极作用。上海市“1+6”文件中规定社区参与主体包括驻区单位、社会组织、社会工作者、社区骨干、志愿者、“两代表一委员”等，以及完善参与平台和载体，包括区域化党建平台、社区协商共治平台、枢纽性组织平台、城市网格化的综合管理平台、社区资源平台，等等。

（三）立足居民需求，寻求以治理实现服务

立足居民需求开展社区服务和社区治理是中国社区建设的传统，它始于20世纪80年代。近年来，北京市运用信息化技术手段，加快推进社会服务治理体系建设。在西城区“全响应”社会治理系统中，民生服务涵盖了社会政务服务、社会公共服务、社会党建服务、卫生医疗服务4个类型服务。在智能化社区体系下，网站、家庭信息机、数

字家园、无线终端、社区电子屏和大厅触摸屏等，都成为服务终端。民生服务和城市管理的触角延伸至辖区居民生活。

（四）以物业管理为切入点，探索“参与式”治理

物业问题直接关系到居民生活和切身利益。北京市大兴区倡导居民参与社区治理，不断完善“参与式”治理模式。目前，全区已经有13个老旧小区成立自管会，自我管理良性运行。北京市西城区积极探索“社区服务+物业管理+居民自治”模式，成立社区自管会，孵化“自我服务、自我管理、自我监督”的自治服务组织，引导社区全体居民参与社区治理，发挥乡规民约在社区社会治理中的积极作用。广东省中山市通过推动物业小区志愿服务发展，目前已为680个小区挂牌成立社区物业志愿服务站，并通过社会公益合作，为物业小区引入各种公益组织、社会团体及综合服务企业，共同开展各种咨询、上门服务类志愿服务260场次，为约4.3万人次居民提供各类志愿服务。

（五）打造生活共同体，关注居民微生活

社区是人民生活的共同体。基层社会对公共服务有着巨大需求。从有关城乡社区居民社区服务需求的比较研究中可看出，城镇居民和农村居民的服务需求重点不同。前者依次是家政、就业、老年人、儿童青少年、低收入家庭服务，而后者依次是老年人、文体生活、儿童青少年、低收入家庭和残疾人服务。这就需要地方政府制定符合本地实际的政策，加以解决。

北京市东城区东直门街道积极探索建

^③上海“1+6”文件中规定街道的主要职能是加强党的领导，统筹社区发展，组织公共服务，实施综合治理，动员社会参与，指导基层自治和维护社区平安。在此基础上，优化街道党政机构设置，加强街道各中心建设，合理核定人员编制，完善政策保障制度。

随着经济社会发展，现行行政体制的弊端逐渐凸显。一方面表现在市、区、街道三级管理层级上，体现为机构设置与权限呈倒金字塔型，出现了人们常说的“上有千条线、下面一根针”。另一方面，我国各地适应基层变化需要，建立了“两级政府、三级管理”行政体制，基层社会治理从“以条为主”向“以块为主”转变。

立社区“微生活服务馆”：“微生活”服务站、商品配送服务室、日间托老（幼）所、老年人健康远程监护站、阅览室和休闲长廊，为辖区居民提供25大类、168项生活类服务项目，包括上门理发、普通照料、家政服务、家电维修等。

（六）“社工+义工”模式，推动社区队伍建设

社区工作需要人来做。广东省中山市共青团积极探索社区志愿服务，社会效益显著。他们开展邻里守望志愿服务，通过举办“邻里文化节”“邻里文化周”等活动，促进社区成立邻里互助会，举办邻里节、设立邻里互助日、发布中山市《邻里公约》、开设就业热线、创办就业网站和就业指导站、成立就业促进会，建立邻里互助中心联动机制，实现社区志愿服务零距离。中山市在农村成立首支农民志愿者（义工）队伍，帮助解决家庭邻里间的烦事难事，成了社区班子联系群众的“桥梁”。

二、创新社区治理面临的问题

我国的社区治理经过30多年的探索实践，积累了很多宝贵的经验。但也必须看到，在当前经济社会加速转型的过程中，尤其是在经济新常态下，基层行政体制和居委会建设还不能完全适应基层社会治理和公共服务的新变化、新要求。

（一）“线条式”管理弊端凸显

我国目前的行政体制的基本特征是：由市、区、街、居（社区）多级构成，社会管理模式呈自上而下特征。随着经济社会发展，现行行政体制的弊端逐渐凸显。一方面表现在市、区、街道三级管理层级上，体现为机构设置与权限呈倒金字塔型，出现了人们常说的“上有千条线、下面一根针”。这种体制机制，导致中国社会结构中越往下走，资源越少，权利越小，而承担的工作和责任却越来越多，致使街道、社区居委会不堪重负、疲于应付。居委会自治功能弱化，过度行政化。居民急需解决的问题经常得不到解决，负面反响较多。从长远看，这种行政体制既影响基层治理的积极性，也容易引发社会治理风险。另一方面，我国各地适应基层变化需要，建立了“两级政府、三级管理”行政体制，基层社会治理从“以条为主”向“以块为主”转变。但是，由于长期沿用的“线条式”管理方式主导着城市基层运转，社会治理政策碎片化、利益部门化等都大大降低了基层社会治理效能。尽管在制度设计和法律文本上，都对区、街道办事处以及社区居委会的职能和角色作了明确界定。但由于现有法律法规缺乏规范性，有些方面甚至自相矛盾，造成这些制度设计和法律文本在实施中不规范和随意性大，最终导致制度要求与运作角色不一致，甚至出现角色冲突，现实组织的实际运作偏离制度设计和社会需要。



（二）居委会行政化严重

居委会自治是法定要求。但是，目前各地居委会职责不清、行政化日益严重、脱离居民需求。一方面在法律上明确把居委会定位为群众性自治组织，另一方面在实际工作中又在工作目标、任务安排、资金配置、办公经费拨付以及社区人员工资福利等规定上赋予其行政性色彩。现行的居委会职责主要体现在处理社区内与居民生活相关的社会福利和自治事务，一旦涉及国家政策和行政事务，居委会的作用就是“协助”各级政府办理以及向政府反映居民的利益诉求。据统计，一些地方的居委会承担的任务涉及计划生育、治安治理、家庭婚姻、就业社保、社会救济、文明达标、环境卫生、食品安全、宣传教育、流动人口管理、收费收款、取证盖章以及各类检查评比等十多个门类100多项，其中，绝大部分都是各级政府部门委托或交办的。“协办”与“主办”的错位大大影响了基层自治能力和居民的自治活动。

（三）公共服务和社会服务供给无法满足居民需求

30多年来，我国经济社会发生巨大变化，出现了一系列新情况新问题，诸如老龄化、流动人口、物业管理、停车场建设、专业社会工作者参与、社区矫正服务，等等。

全国老龄办估计，到2015年底，全国失能老人将达4,000万，失能老年人的照顾不是单个家庭可以完成的，需要社区、社会组织 and 养老机构等社会支持体系的完善。截止到2014年第4季度，我国每千名老年人的养老床位为26张，为老年人与残疾人提供收养服务床位为551.4万张，其中社区服务床位为158万张。社区日间照料床位为691,132张，社区留宿照料床位为888,690张，远远不能满足需求。

（四）物业管理混乱，问题频发

住房商品化使居民更加关注自己住房的

价值和生活环境质量的提升。然而由开发商建立的物业管理，由于自身定位和服务水平等原因，经常出现物业与居民之间的冲突，存在社会稳定隐患。一些社区居委会承担小区物业代管职能，业主委员会迟迟成立不起来，物业管理混乱，引起居民不满的事情时有发生。

眼下私搭乱建、乱贴小广告、楼道堆物等严重影响了居民正常生活，破坏了小区环境，带来安全隐患。对于此类问题，居民反应强烈，但往往无济于事。而居委会忙于上级交办的事务，无暇关注居民的多元需求。如何通过居民自身治理实现社区治理就成为一个新的课题。

（五）社区社会组织发育缓慢

社区工作需要社会组织参与，也需要不断完善各类社区社会组织。一方面，我国社区组织发育尚不完善，特别是居民日常生活需要的文化体育、社会交往、生活互助等类型的社区社会组织没有很好地发育起来；另一方面，各类在社会上有着广泛影响的社会组织与社区服务没有能够有机结合起来。2013年，在民政部门登记注册的社会组织已经达到64.72万家，其中，社会团体28.90万家、民办非企业单位35.47万家、基金会3,549家，社会组织的发展与社区社会组织建设时有脱节，调动各类社会组织参与社区建设是实现社区治理创新的基本路径。事实上，受传统“双重管理体制”弊端的影响，不少社会组织转向工商部门注册（企业法人）或未注册。从长期来看，这种生存状态，既不利于这些社会组织的自身发展壮大，也不利于对其的服务与管理，社会活力激发也存在诸多障碍。

（六）社工专业人才匮乏

按照国（境）外发达国家和地区的标准和要求，专业社工占总人口的比例一般都在2~4%。这些年来，全国各类高校社会

做好社区工作这门学问，创新社区治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的问题入手，把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍，推动服务和管理力量向基层倾斜，实现从管理向治理转变。

工作专业有了很快的发展，在校和应届毕业生很多，但是由于社会工作职业的待遇、工资、职业前景、社会地位等因素，绝大部分社会工作专业的毕业生没有从事自己的本专业，而是改行从事其他工作。据调查，2012年深圳市社工流失率达到18.1%^④。我国社会工作人才总量不足与社会工作任务日益繁重存在着明显的矛盾。

三、创新社区治理的对策

做好社区工作这门学问，创新社区治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的问题入手，把加强党的基层建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍，推动服务和管理力量向基层倾斜，实现从管理向治理转变。

（一）明确参与主体，搭建参与平台

要相信社区居民能够依法管理好社区事务，治理好社区必须依靠社区居民。依照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，社区实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。社区建设既是自治过程，

也是法治过程。自治过程，就是要给居民更大空间参与自治，处理好自身事务。法治过程，就是居民要守法，地方和基层政府要依法把本该属于居民的权利还给居民，指导居民用好法律，在法律的框架内自治。社区机制的形成有一个过程，它需要个人坚守对集体的责任、完善的制度和健全的机构。每个人坚守社会规范，把日常的小事做好，才会逐渐把社会和国家的大事做好，这也是基层社会治理创新的真谛。

（二）加快政府改革，理顺街道社区关系

建立街道、社区权责清单，明确职能划分，规范事权下放等；理顺社区综合党委、工作站、居委会三者职能，强化社区综合党委的核心作用，强化居委会的自治作用；理顺社区与物业公司的关系，逐步转变社区对代管小区的物业管理职能，探索成立业委会、业委会协会。

理顺街道与社区的关系意味着要实现四个根本转变，即：由单一的民意表达转向多元的民意表达；由政府转向政府与社会共同治理社会事务；由公共部门提供公共服务转向政府、企业、社会组织 and 居民共同提供公共服务；由等级和权威转向网络和合作伙伴

^④ 吕绍刚、史维《深圳社工为什么留不住》，载《人民日报》，2013年2月27日，第8版。



关系；由注重居民的反映转向注重居民诉求回应的结果。

理顺街道与社区的关系需要以更开阔的视野把地方公共事务拓展到地方政府与其它纵向的政府间关系、政府与企业部门、社会部门以及居民之间的关系，把由单纯地方政府铸就的舞台变成地方政府与企业、社会组织和居民的公共舞台，在这个过程中，政府将由生产者、主导者逐步变为协调者和助推者，由划桨者逐步成为掌舵者，从掌舵者逐步变为服务者。

（三）建立社区公共事务准入制度

机关事业单位过多介入社区事务是“十二五”时期各界较为关注的问题。近年来，安徽省在破解这个问题上进行了有益的探索。安徽省规定，政府机构、企事业单位、社会组织和其他有关部门若进入社区开展服务活动，必须按照管理权限，由同级社区建设工作领导小组审核、批准、管理。社区公共服务事项准入范围包括就业、救助、养老、卫生计生、文体、安全等六类服务。安徽省实行社区准入制度后，凡属社区自治的事务，交由居委会自主管理；凡属有关政府事业单位职责范围的工作任务，不得随意下放居委会；未经批准的事务，居委会有权拒绝。机关事业单位经审批进入社区开展服务要按“权随责走、费随事转”原则，严格落实人员、经费等。进入社区的事项由社区统一管理。

（四）发挥乡规民约的积极作用

“十三五”时期社区建设要深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。全面推进依法治国，基础在基层，重点在社区。社区成为生活共同体，首先要有共同的社会规范，这些社会规范是社区成员依据法律和自身事务的特点共同参与制定的、真正意义上的乡规民约。通

过乡规民约在使个人需要得到满足的同时，必须满足群体的需要，在享受权利的同时，必须承担义务，在建立和谐的邻里关系中实现个人安全、自我放松、家庭温馨、邻里和睦、共同认知。

（五）鼓励支持社会创新

社会创新在继承与发展中实现，它通过跨学科和跨部门形成新的组合与组织结构，在新的组织和机构中产生新的功能。社会创新的目标或者是使已经存在社会事务的各种方法、程序实现最优化，或者是更好地满足新出现的和发生变化了的社会功能需求。社会创新通过新的方式解决社会问题。解决的方式可以是商业模式，也可以是非商业模式，但必须是有效的、可复制的、创造性的。从国际经验来看，社会创新已经覆盖了就业、扶贫、社区服务、医疗卫生、教育等多个领域。未来它还将覆盖因互联网发展而导致的社会关系的变革和社会结构的调整。

区域性社会创新是通过团结、合作和文化多元化加快地区社会发展的过程。各国都非常关注如何探索和形成新的治理方法与机制。20世纪80年代，加拿大等国进行了一系列的实验，重点放在社区合作和治理，以及地方和区域层面的经济生活的社会角色定位。欧洲一些基金组织在城市规划中考虑社会因素，在建设城市网络和减少不利群体或邻里关系紧张等方面开展实验，并对实验结果进行分析论证，纳入地方规划，推动地区社会健康发展。

（六）建设社区居民生活共同体

让居民对社区形成归属感、认同感。社区治理和社区自治，都不是社区建设的目的和根本目标，而是把社区建设成为人民生活的共同体和具有归属感和认同感的社会单位。

在调研中，我们从上海市徐汇区凌云街道梅陇三村和杨浦区延吉新村街道就看到了各类社会组织参与社区建设的生动事例，如

当前，社区建设中，基层骨干力量职业前景不明确，工资福利待遇不高，难以留住人才，尤其是年轻人。如何通过机制创新、制度设计，实现制度引人、留人，是社区建设的关键。

上海知行社工师事务所深入社区组织居民开展各种各样的学习活动，等等。费孝通当时考虑，这个过程需要许多社区居民的积极参与。20年后的今天，人们的思想确实大大解放了，参与热情也在逐步提高。杨浦区延吉新村街道的睦邻家园建设了图书馆、儿童活动房等，各种服务窗口和娱乐中心，硬件设施周到细致，软件配套考虑人性特征，夯实了基层治理和基层和谐的坚实基础。实践证明，社区的活力需要在新形势下进一步激活。

（七）多举措调动社区工作者积极性

基层社会治理和公共服务体系建设包括从事这类工作的工作人员在数量、规模、素质上的考量。这就涉及如何让他们在不同的社区安心工作的问题。体现在公共服务体系供给过程中，以人为本要考虑服务于这个体系的人员的收入、待遇、发展等因素。

着手研究人力资源在社区治理和基层公共服务体系的一揽子方案，并分类实施。对于基层公务人员，要着力考虑他们的收入、福利待遇、职业培训和职业前景，使其在日常收入的待遇上不亚于大都市和更高层次就业的事业单位人员（一般在外国相当于政府雇员），可以实施绩效工资或其它形式。对于在基层从事公共服务的社会组织的工作人员，除了对其组织给予积极政策扶持外，允许在获得的捐款中加大人工费用支出，用于提高他们的工资福利。要树立人力资源配置是公共服务和新组成部分的理念。所有这些都应建立在完善个人工作和组织工作绩效评估的基础上。

（八）加强社区工作者的专业化建设

按照职业化、年轻化、知识化、专业化要求加强社区工作者队伍建设。在这个问题上，上海的经验值得借鉴，上海市“一号文件”明确规定，“社区工作者，是指在本市居民区和街道、乡镇公共事务岗位直接从事社区服务和管理，由街道、乡镇承担全部经费保障和统一管理使用的就业年龄段全日制工作人员。”^⑤具体包括，居委会的全日制工作人员，街道、乡镇中心聘用人员，街道、乡镇聘用的社区专职工作人员，以及其他经过区县党委、政府批准纳入的人员。职能部门下派到社区，但执行职能部门任务本身不属于社区的工作人员，不被称为社区工作者。各区县可以根据自己的实际情况制定符合区县实际需要的社区工作者的详细规定。凡是正式纳入聘用管理范围的社区工作者，享受相应的薪酬福利待遇。加强社会工作事务所和社区工作服务中心建设。当前，社区建设中，基层骨干力量职业前景不明确，工资福利待遇不高，难以留住人才，尤其是年轻人。如何通过机制创新、制度设计，实现制度引人、留人，是社区建设的关键。

要加大在社区、社会福利、社会救助、社会慈善、残障康复、优抚安置、卫生服务、青少年服务等社会工作领域的专业人才培养。推动社区工作者向职业化、专业化发展，大力培育专业主义精神。

（责任编辑：杨婷）

^⑤参见：《上海市社区工作者管理办法》。