

# 改革开放40年中国社区治理的 回顾与反思

龚维斌\*

【摘要】改革开放40年中，从社区服务到社区建设，再到社区治理，人们对社区治理的认识和实践不断深化，党和政府出台了一系列推进社区治理的政策和举措，各地结合实际进行探索，取得了积极的成效。回顾中国40年的社区治理历史，既有成绩和经验，也有问题和差距。面向未来，社区治理需要在强化社区党建工作、创新社区治理体制、加强社区人才队伍建设、培养社区居民社区意识、提高社区服务能力、推进社区治理法治化、坚持因地制宜分类施策等方面下功夫。

【关键词】社区治理 回顾总结 改革建议

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2018.08.010

1978年以来，随着改革开放步伐的不断加快，中国城乡社会治理体制发生了深刻变化，经历了从单位制（人民公社制）到街居制（乡（镇）村制）再到社区制的变化历程，社区治理实践的兴起和发展就是其中一个重要方面。本文将对中国社区治理的政策和实践进行回顾和总结。

## 一、中国社区治理的发展历程

“社区”这一概念在中国的兴起和流行是20世纪80年代以后的事情。改革开放以后，随着单位制和人民公社的解体、政府职能的转

变，现代企业制度的建立和城市化的发展，城乡社会治理体制不断变化。社区治理首先兴起于城市，然后向农村扩展。城市由计划经济时期的单位制为主、街居制为辅逐步转向街居制为主、单位制为辅的基层治理格局，21世纪以来，农村社区治理逐步受到重视。城市社区治理大致经历了社区服务、社区建设和社区治理三个阶段，从理论到政策和实践，不断深化和完善。

20世纪80年代初，民政部提出“社会福利社会办”的思想，这是对计划经济时期“社会福利单位办”的替代，街道和居委会的作用越来越突出。20世纪80年代起，街道办事处

\* 龚维斌，国家行政学院社会治理研究中心主任、教授。

承担着城市管理、社区服务、发展经济、优抚救济、社会治安、文教卫生、计划生育、司法调解、群众生活等数十项任务。居民委员会依法开展精神文明建设、社区服务、办理本居住区的公共事务和公益事业、调解民间纠纷和协助维护社会治安以及公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作，为全面启动社区建设奠定了基础。1984年，民政部在福建省漳州会议上提出，要使社会福利事业从单一封闭的国家包办体制转变为国家、集体、个人一起办的体制；要面向社会，多渠道、多层次、多种形式地发展社会福利事业。1986年，民政部第一次正式提出在城市开展社区服务工作的要求。1989年12月，全国人大通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，明确规定“居民委员会应该开展便民利民的社区服务活动”。在国家政策的允许和鼓励下，全国各地城市普遍开展社区服务活动，武汉、上海、天津、重庆、常州、益阳等许多城市社区建立了社区服务协调领导机构，形成了一套责任明确、运行有序的管理机制；制定了社区服务的发展规划，出台了相关政策法规；成立了社区服务队伍；兴建了一大批有特色的社区服务设施，形成了老年人服务、残疾人服务、优抚对象服务、少年儿童服务、特殊困难者服务和便民服务等多元化服务系列，受到广大市民的普遍欢迎。截止1993年底，全国已有80%多的城市街道开展了社区服务工作<sup>①</sup>。

社区服务的广泛开展和不断深化，带动了多项社区工作的发展，人们也逐步接受了这个概念。很多不属于社区服务的事项也被纳入到这一概念范畴中，例如社区治安、社区文化，导致社区服务“名不符实”。1991年，学术理论界和政府部门借鉴国外“社区发展”的基本理论，结合中国实际，提出“社区建设”的新概念和新思路，拓展和替代原来的社区服务概念。在我国城市社区建设推进的过程中，上海市起了带头作用。浦东开放开发以后，上海经

历了新一轮的大发展，随着城市大规模建设和高速发展，城市管理的任务日益繁重。原来“两级政府、三级管理”的城市管理体制存在一定程度的“条块分割”，处在城市基层管理第一线的街道办事处权力十分有限，对很多城市管理的问题往往是“看得见，摸得着，管不了”，而“条”上的职能机构则“管得了，看不见”，造成“管得到的管不了，管得了的管不到”的局面。1995年，上海市提出积极探索社会主义市场经济条件下的城市管理新路子，选择10个街道进行综合改革试点。此后，出台了《上海街道办事处条例》以及10多项配套政策文件，着力理顺市与区、区与街道的管理职能，推动社区建设和管理体制的建立和完善。上海市社区建设的做法和经验对全国产生了较大影响，不少城市纷纷开始探索建立“两级政府、三级管理、四级落实”的新型体制。1998年7月，根据新一轮国务院机构改革方案，国务院批准民政部在原基层政权建设司的基础上组建基层政权和社区建设司，并将原来由社会福利司分管的社区服务工作职能划归该司，表明社区建设已经成为政府的一项专门行政管理职能。民政部基层政权和社区建设司成立后，组织开展了社区建设实验区和全国城市社区建设示范活动。2000年11月，中共中央办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，明确界定了社区和社区建设的内涵，指出“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”；“社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程”。《意见》还提出了城市社区建设的原则，并对重点工作进行了部署。

党的十六届五中全会提出建设社会主义新

农村,农村社区建设随之提上日程。2007年3月,全国农村社区建设工作座谈会在青岛市胶南区召开。会议分析了农村社区建设工作的形势,探讨了推进农村社区建设的工作思路,对全国范围内开展农村社区建设试点工作进行了部署。2007年9月,民政部公布了全国农村社区实验县(市、区)名单<sup>②</sup>,北京市通州区、河北省石家庄市桥西区、赵县等251个县、区、市入选。2009年3月,民政部印发了《关于开展“农村社区建设实验全覆盖”创建活动的通知》,规定了农村社区建设领导协调机制、社区建设规划、社区综合服务设施、社区各项服务、社区各项管理五项全覆盖创建标准,启动并命名了一批示范单位。

在民政部门牵头大力开展城市社区建设过程中,社区服务仍然是其中的重点任务,也是社区建设的重要目标。2006年4月,国务院颁布了《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》。2007年5月,国家发改委、民政部印发了《“十一五”社区服务体系发展规划》。2011年12月,国务院办公厅印发了《社区服务体系建设规划(2011-2015)》。

20世纪90年代开始,国外的治理理论开始进入中国学者的视野,并且受到普遍欢迎和广泛使用。改革开放以来,在中国政府提出社区服务和社区建设两大主导概念的同时,社区工作、社区管理、社区治理等相关概念也应运而生,与社区服务、社区建设等概念交替使用。社区治理这一概念往往包含着社区服务和社区建设的内容,是在社区服务和社区建设基础上发展起来的内涵更加丰富、要求更加现代的概念,既有服务也有管理,既有政府也有多元化的社会主体,既有法治也有德治等多种手段。2013年10月,党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。“治理”一词不胫而走,受到人们的广泛重视,社区建设也自然发展成为社区治理,成为党和政府推进社会治理的一项重点工作。各地在继续

开展城市社区服务和社区建设的同时,也转向城市社区治理,从思想观念、体制机制、方式方法、资源保障、组织体系等多方面、多层次进行探索和创新。为了规范和进一步推进社区治理,2017年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》。《意见》指出,城乡社区是社会治理的基本单元。《意见》从健全完善城乡社区治理体系、不断提升城乡社区治理水平、着力补齐城乡社区治理短板、强化组织保障等方面进行了部署,并提出了目标和原则,明确了改革发展的方向和重点任务,澄清了一些模糊认识和做法。

## 二、中国社区治理的成效

经过近40年的探索和实践,中国城乡社区治理取得了积极的成效,能够较好地适应城乡社区发展变化的新形势,满足居民日益增长的多样化需要,促进了社区和谐稳定,为社区治理奠定了良好的社区基础。

(一)方便了居民生活。各地社区治理实践中,坚持以人为本、服务为先理念。一是加大为居民服务的工作力度,着眼于方便社区群众,改进服务方式,建立社区家政服务中心、政务服务中心、社区“四点半课堂”,开展“为老”“为小”“助残”等爱心服务;二是加大资源投入,在社区建立便民商店、“爱心超市”,建设社区居民活动中心,为社区居民交流、娱乐提供公共平台。绝大多数住宅小区都按标准留有公共用房,作为社区居民读书、娱乐甚至办理红白喜事的场所。近年来,北京市加强“一刻钟社区服务圈”<sup>③</sup>建设,并取得显著进展和成效。到2017年底,北京市“一刻钟社区服务圈”已累计建成1452个,覆盖社区2706个,覆盖率达到87.5%。

(二)美化了社区环境。所谓社区环境主

要是指社区公共场所的设施条件、物品摆放秩序、清洁状况等。在街道办事处、乡镇政府的支持下，在居（村）民委员会的努力下，通过物业公司、业主委员会和居民的共同参与，现在绝大多数社区的道路得到了很好的规划、整修，公共场所建设安装了体育健身和儿童游乐设施，环境卫生有专门的保洁人员定期清理，小区绿化、亮化和美化工程也不断跟进。城中村社区、老城传统社区和城市边缘本地—外来人口混合居住社区以及农转非社区通常在社区环境治理方面欠账较多，各地基层政府和社区组织近年来加大了这方面的工作，例如，对城中村环境进行挂账整治，加强对违章建设的整治；创新治理模式，对老旧小区环境治理，整修道路、路灯、停车位等公用设施，加强绿化和保洁，取得了明显的成效<sup>④</sup>。

**（三）丰富了社区文化。**社区文化在一定意义上也是社区环境的一部分，是社区的软环境。社区文化是社区公共服务体系建设的重要内容，丰富社区文化一直是社区服务、社区建设直至社区治理的重点任务。相当一些社区建立了图书室、阅览室、文化活动室，组织开展形式多样的文体活动，积极发展社区教育，创新社区教育学习载体和形式，因地制宜利用社区智力资源、硬件设施，开展书法培训，举办常用法律、养生知识、家政服务等方面的讲座，开展互联网应用技术培训等，推进学习型社区建设，满足人们日益增长的精神文化和强身健体的需求，进而培育人们的社区认同感和归属感，强化社区主人翁意识，引导居民积极参与社区活动。

**（四）维护了社区秩序。**各地积极建立和完善社区居民利益表达机制，一些地方探索建立党代会代表、人大代表、政协委员联系社区制度，完善党员干部直接联系群众制度，引导群众理性合法表达利益诉求。建立矛盾纠纷调解处理机制，学习浙江“枫桥经验”，深化矛盾纠纷防范化解和平安社区建设，做到“小事不出

村、大事不出镇、矛盾不上交”，努力实现“平安不出事、服务不缺位”。党的十八大以来，一些地方开始建立心理疏导机制，依托社会工作服务机构等专业社会组织开展工作。各地积极推进平安社区建设，依托社区综治中心，拓展网格化服务管理，加强社区治安防控网建设，深化社区警务战略，有效提升了社区治安综合治理水平，防范打击了黑恶势力，保障了城乡居民的安全。

**（五）奠定了治理基础。**社区治理的实践探索为推动更大范围、更深层次的社会治理积累了经验、奠定了基础，也为社区治理和社会治理的理论发展提供了源泉。在近40年的社区治理探索实践中，首先，社区治理的组织体系不断完善。社区治理组织体系包括社区党组织、社区自治组织、物业公司、业主委员会、各类社会组织以及驻区单位等。社区党组织在社区组织体系中居于主导地位，是加强和创新社区治理的组织保证和重要力量。社区自治组织和各类社会组织是社区治理的主要组织形态和依靠力量。在社区组织体系建设上，一直以来有两种取向，即“基层政权建设”取向和“基层社会发育”取向。两个过程持续双向互动，社区基层政权建设的目标是通过权力重心下沉，加强对基层社会的管理；而基层社会发育过程中，社区居民逐渐形成新的资源汲取、获得机制与利益表达机制。在这两个过程中形成了不同的行动主体，两大行动主体既博弈又合作。在治理模式上从以往“街居制”下单一主体管理模式逐步向新型的社区既有他治又有自治、既有竞争又有合作的“共治”模式转变<sup>⑤</sup>；其次，不断改进工作方法。以人为本、依法管理、综合施策的原则逐步得到贯彻。重视源头治理、多元治理，充分发挥人民调解、司法调解、行政调解等的作用，通过思想道德、居民公约、自治章程、沟通教育等方式，寓管理于服务之中，实行人性化和柔性化管理。利用专业社会工作方法进行

公共服务和社会矛盾纠纷调处。发挥警官、法官、检察官、律师、公证员、基层法律服务工作者作用,深入开展法治宣传教育和法律进社区活动,社区依法办事能力和法治社区建设水平得到增强。发挥现代科技在社区治理中的作用,积极探索信息化和网格化管理方法,通过建设智慧社区、数字社区、社区信息平台,及时发现社区的问题和矛盾,及时给予解决。党的十八大以后,社区治理的智能化、专业化、精细化和法治化水平进一步提高。

### 三、中国社区治理的经验

社区治理实践取得的成就,得益于各地干部群众在国家政策推动下,结合实际改革创新。在此过程中,形成了一些宝贵的经验。

**(一) 统筹管理与服务。**社区治理不仅需要管理,更需要做好服务,在服务中实现管理,在管理中加强服务。各地一方面加强社区治理力量建设,充分利用信息技术手段,加强治安的人防、物防、技防,创新社会矛盾化解方式,加强对重点场所和人群的服务管理,推行社区网格化管理;另一方面,把为社区居民提供和改善基本公共服务作为创新治理方式的前提条件和重要手段。各地加大对社区服务的投入,建立社区居民服务中心、便民服务中心,使社区有钱为群众办实事,有人为群众解难事。不少地方开始建设社区信息亭、社区信息服务终端等公益性信息服务设施,推进社区公共服务综合信息平台建设,推进一号申请、一窗受理、一网通办,强化“一门式”服务模式的社区应用。

**(二) 统筹民生与民主。**各地社区努力帮助社区居民解决一些民生问题,例如生活服务、养老托幼等,但是,大多数地方的社区财力有限,因此,要分清轻重缓急分步骤解决。涉及社区治理的一些公共事务处理,例如,环

境治理、公益活动的开展等,都需要尊重社区居民的意愿,听取他们的意见,进行民主决策科学决策。一些地方把民主和民生结合起来,以民主促民生,让居民参与民生和社区公共事务讨论,发动群众献计献策。群众参与民生和社区事务决策,既是集中民智、优化决策的过程,也是保证民生和社区事务得到群众理解和支持的途径。2015年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》,要求发展基层民主,畅通民主渠道,开展形式多样的基层协商,推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化。

**(三) 统筹德治与法治。**21世纪以来,各地在社区治理创新实践中,努力推动依法治国,用法律规范和约束公职人员的行为,保障人民群众的合法权益;加强对包括社区居民在内的普通群众的普法教育,教育群众遵纪守法,履行公民义务,做守法的公民,引导群众依法维护自己的权益,依法有序表达利益诉求、参与公共事务。同时,重视思想道德在社区治理中的重要作用,在社区居民中倡导文明新风,进行“文明户”和“好人好事”评选,树立道德榜样,引导社区居民形成正确的是非、善恶、美丑观念,培育自尊自信、理性和平、积极向上的社会心态。

**(四) 统筹维权与维稳。**随着社会的开放进步,越来越多的领导干部深刻认识到,维护好群众的合法权益是实现社会长治久安的根本所在。在社区治理创新中,各地从尊重和维护群众的知情权、参与权、表达权、监督权入手,积极探索开拓居民诉求表达渠道,畅通民意反映机制,发挥基层群众自治组织、各类社会组织在维护居民权益中的重要作用。居民合法权利的维护和实现,是促进社区和谐稳定的重要保障,也是激发社区活力,推进社区发展进步的重要保障。

**(五) 统筹党政主导与社会参与。**社区治理说到底包括政府在内的多种社会主体对社

区需求、社区关系的服务、调节、监控和管理。因此，社区治理既需要加强和改善政府的社会管理，同时也要扩大和改进政府之外的多种社会主体的社会参与。不少地方改革街道办事处体制、街居体制，扩大居民自治，培育和壮大社会组织，使其有能力承担政府转移的一些社区治理责任。党的十八大以来，在构建多方参与的社区治理体制的同时，各地普遍加强社区党的建设，进一步强化党在社区治理中的领导核心作用。

**（六）统筹体制改革与方法创新。**一定的治理体制决定了治理方法可以发挥作用的范围和幅度，而恰当的治理方法则可以放大科学合理的治理体制的积极作用。各地努力理顺街居关系，设立社区工作站，减少街道对居民自治组织的行政干预，减轻社区居民委员会的行政负担，强化居民自治。鼓励和支持居（村）民委员会依据社区工作事项清单建立社区事项准入制度，为社区群众自治组织减负增效。实施“互联网+社区”行动，利用现代科技手段采取社区治理基础信息，运用社区论坛、微博、微信、移动客户端等新媒体，引导社区居民密切日常交往、参与公共事务、开展协商活动、组织邻里互助，探索网格化社区治理模式。

#### 四、中国社区治理的问题

尽管中国社区治理进行了近40年积极的实践探索，取得了良好的效果，积累了不少宝贵的经验，但是，与城乡居民不断变化增长的需求相比，仍然存在不少问题。

**（一）社区范围模糊不清。**社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区<sup>⑥</sup>。因此，城市社区一般与居民委员会高度同构，很多时候人们把居民委员会称为“社区居民委

员会”。根据1990年1月1日实施的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，居民委员会根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在100户至700户的范围内设立，一般包括地理位置相近的几个住宅小区。随着社区概念的兴起和对居民委员会概念的替代，社区的范围不断调整和扩大。20世纪90年代末，在探索城市社区建设思路的过程中，天津、南京、青岛、沈阳、武汉、西安、哈尔滨等城市，把社区规模定位在城市基层自然形成的地域。一般按照1000户至2000户的规模，对居委会的管辖范围进行了调整<sup>⑦</sup>。随着城市化的发展和外来人口的增多，城市社区居民委员会管理的住户数量和人口数量越来越多，幅度越来越大，尤其是大城市、特大城市和超大城市社区居民委员会所管辖的实际人口一般都在数万人，现有的社区工作力量难以完成繁重的社区治理任务。由于各地农村集中居住情况差异大，农村社区尚未明确究竟是指自然村、行政村还是其他什么范围。到目前为止，中国并没有一部关于社区的专门法律。社区范围过大和边界模糊给社区治理带来诸多困难。

**（二）社区居民参与不足。**参与社区治理的群体一般以老年人为主，青年人参与较少。各种调查显示，参与社区治理的多数是领取福利的老年人，社区参与更多表现为一种隐性交换关系：老年人参与社区事务的一个前提条件就是优先考虑给予他们各种社区福利。青壮年居民对社区活动缺乏兴趣，无论是选举还是社区其他各类活动都不愿意参加。对于各种社区问题他们更多地是找物业，通过市场化渠道解决，而且这种解决方式往往比社区效率更高。但是，在一些新型物业小区，一些业主出于私利，竞相争选业委会委员，彼此之间形成较大的矛盾冲突，甚至引发小区里的业主精英群众的分裂和准派系斗争<sup>⑧</sup>。

**（三）承担太多行政任务。**社区居委会名为自治组织，实际上仍然被上级行政机关当作

他们的“腿”和下属机构。特别是随着基层治理体制改革,街道办事处内设机构调整、合并以及社区范围扩大以后,社区的工作量大增,承担了很多干不了、干不好、不该干的工作。社区工作中有“六多”:考核项目多、机构牌子多、指派任务多、各类会议多、台账资料多、统计报表多,有的社区考核项目多达近260项,有的社区加挂80多块牌子,有的社区需要做的台账有250多种,严重挤压社区组织的自治空间。社区居民委员会要办理社区范围内的公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安,还要发展公共事业和各种合作经济、协助基层政府完成公共服务事项,其中包括承担大量的党组织建设、纪检监察、新闻宣传等工作,承担楼宇经济、商业特色街、商业示范社区、社会单位节能减排、检查施工工地和门面房装修场所、城市防汛设施检查和维护等工作。面对日益复杂多样的社区治理形势,作为基层自治组织的居民委员会的能力素质和水平也有些力不从心。从居委会的人员构成来看,大多是下岗退休、回迁户农民等人员,不少家庭经济比较困难,专业性较弱。除上海等少数地方外,大多数地方社区居委会人员职业晋升渠道不畅,特别是对一些中青年社区居委会骨干,影响其工作积极性、主动性和创造性。

**(四) 政社互动不畅。**社区之所以承担大量的行政事务,重要原因是社区治理主体单一,社区虽然被定位为自治组织,但是,更多时候还是政府在唱“独角戏”,不鼓励、不支持甚至压制社会组织发展,社区自治组织和其他社会组织发育不足、活力不够,社区多元治理的格局难以形成。即使社区里有少量公益服务类、兴趣爱好类社会组织存在,其参与社区治理的渠道也十分有限。基层政府不善于用购买服务的方式引导和支持社会组织参与社区治理。很多时候城市社区治理仍然是政府管制型,行政力量过于强大,社区自治和社会组织

力量弱小,政社之间难以良性互动。

**(五) 社区缺乏服务和管理资源。**现在不少城市基层治理体制和资源配置存在“头重脚轻”的现象。笔者在南方某大城市调研发现,从街道办事处到小区(有可能形成真正意义上的社区)一共有四个层级,即街道办事处、社区工作站、社区居委会和小区与驻区单位等不同层级。大量的人力资源、财政资源、物质资源都掌握在上面,上面千条线下面一根针,工作要社区完成,但是却不给社区提供相应的资源保障。一些行政部门把资源控制在自己手里,而工作却要社区完成、责任要社区承担。不少区直部门以某项工作进社区为名,将职能延伸到社区,承担大量额外的行政工作而没有相应的工作经费保障。上级职能部门执法性工作也下派社区,而社区并没有这样的权力、设备和人员。

**(六) 社区政策和评价标准针对性不足。**不同类型社区由于所处地理环境、基础设施、人口结构、社会需求、资源禀赋等差异较大。一般来说,大城市的社区类型更加复杂多样。在北京,有老旧小区、单位大院、普通商品房小区、高档住宅小区、经济适用房社区、廉租房社区、棚户区改造社区、回迁及安置房小区、城中村社区;还有失地农民集中居住区、外来人口聚居小区、少数民族聚居区、“蚁族”聚居区、外国人社区。20世纪90年代中期,北京市开始住房商品化以来,20多年过去了,居民居住条件得到显著改善,城市面貌也发生了巨大变化,各类商品房社区成为北京市当前城市社区的主要形态。但是,商品房社区在治理中存在着诸多问题和挑战。一是很多商品房社区面临基础设施老化、公共设施破损不足,各项维修都需要资金支持等问题。理论上讲,商品房社区有公共维修基金,但该基金怎么使用是个问题;二是商品房社区共有产权部分权益纠纷问题。现在多数商品房社区没有成立业主委员会,小区业主共有产权的行使受到

限制，属于业主共有产权的公共服务用房、车位、地下空间多由物业代管，广大业主无法监督，更不要说收益处置。再比如，老旧小区住户大多为弱势群体，而高档商品房小区居民则大多为政治经济文化方面的成功人士，这两类社区的治理要求和治理能力相差甚远。目前，绝大多数城市对不同类型的社区治理绩效不是分类要求和考核，不是要求因地制宜、分类施策，而是用一把尺子去衡量不同类型的社区治理效果，难以达到激励先进、鞭策后进的目的。

**（七）社区建设中重“区”轻“社”。**2011年，国务院办公厅印发了《关于社区服务体系建设规划（2011-2015年）的通知》，提出一要发展多层次、多样化的社区服务，二要完善社区服务设施网络，三是要加强社区服务人才队伍建设，四要推进社区服务体制机制创新。《通知》还提出要重点推进社区公共服务设施建设工程、社区服务人才队伍建设工程和社区服务信息化建设工程。近年来，城市社区的硬件建设得到了加强，社区服务能力增强。但是，相比之下，社区居民之间的交往交流却很少，社区人际关系冷漠。

**（八）相关政策法规保障不力。**虽然党的十八大以来我国社区治理工作受到前所未有的重视，迎来了一个立法高峰期，各类相关政策文件纷纷出台，但是，也面临一些基本性法律制度滞后、缺失的问题。例如，《城市居民委员会组织法》出台已将近30年，至今没有重新修订，已经严重滞后于实际发展，不能适应社区治理的需要。业主委员会作为一个新兴自治组织，尚缺乏专门的组织法予以规范和保障。由于业主委员会缺乏法人主体资格，一些成立业主委员会的小区，普遍面临运作难、换届难、备案难等一系列问题。而且业主委员会常常被少数人操纵，成为个人牟利的工具。一些街道和社区对业主委员会认识不够，监督指导流于形式，为避免引来麻烦，甚至采取回避

放任态度<sup>⑨</sup>。物业管理作为一个新兴行业，相关配套政策法规有待进一步完善。社会工作者和社区工作者作为社区治理的重要专业队伍，尚缺乏国家层面的专门法律予以保障。

## 五、中国社区治理创新的思考

中国社区治理中存在的诸多问题，既有陈旧的行政管制思维的原因，也有社区自治力量不足和参与渠道不畅的原因，但更主要的还是人们对开放、流动、住房商品化状态下城乡社区治理的规律和特点缺乏准确认识，没有找到有效的社区治理办法造成的。长期以来，我国是一个农村社会，农村是社会流动率极低的熟人社会。守望相助的农村熟人社会主要依靠传统习俗、道德和乡规民约进行治理。计划经济时期城市通过“单位制”垄断资源、运用行政管控方式达到社会治理的目的。在工业化、市场化和城市化过程中，异质性大为增强的现代城市社区治理模式必须转型和创新。村庄人口结构和村庄形态不断变化的农村社区也需要创新治理模式。今后各级党委政府要立足中国国情，特别是各地发展的阶段性特征和具体情况，借鉴国内外有益经验，坚持以人民为中心，解放思想、鼓励创新，探索中国特色的社区治理之路。

**（一）要强化社区党建工作。**党的领导是中国特色社会主义制度的本质特征，也是中国特色社会主义的最大优势。城市社区治理必须坚持党的领导，确保社区治理沿着正确的政治方向前进。要强化党组织建设，全面贯彻落实党建工作责任制，健全党建工作长效机制，确保党的建设各项工作落到实处。要创新党建工作方法，增强社区党组织的凝聚力和战斗力，发挥好党组织在社区中的统领作用，为社区各类组织参与社区治理搭建组织平台，体现党组织的核心和引领作用。社区党组织的工作应



该建立在社区党组织牵头、驻区单位党组织参与的双向承诺、双向监督的协调机制之上,明确规定各方党组织在社区党组织共建工作中的职责。驻区单位党组织在社区党组织的指导下教育引导本单位的党员积极参与社区活动,共同推动社区党建工作。制定社区党建工作联席会议制度,建立各方党组织之间的定时沟通机制,共同研究解决社区党建工作中出现的问题。

**(二) 要创新社区治理体制。**首先,要准确定位街道办事处的职能,合理设置街道办事处内部机构,处理好街道办事处与相关部门的关系,处理街道办事处与社区各类组织的关系。应强化街道办事处的公共服务和社会管理职能,减少直至完全取消其经济职能,进一步发挥其统筹协调的功能,构建定位准确、权责明确、资源和服务下沉、行为规范、协调有力、运转高效的基层治理体系,为社区居民自治提供有力的行政保障和宽松的环境;其次,要加大社区居委会去行政化的力度,还社区居委会的本来功能,让其回归基层群众自治组织的本位。当然,自治并不是脱离党的领导和行政指导,而是保持其相对的独立性和自主性,平衡好“对上”与“对下”的关系,兼顾好行政性和群众性;再次,要创新居民参与社区治理的载体和方式,拓宽社区居民参与社区治理的渠道。另外,还要积极培育和发展社区社会组织,壮大社区治理的依靠力量。

**(三) 要加强社区人才队伍建设。**一要加强社区工作者队伍建设。社区工作者队伍的工作状况和素质能力与其扮演的角色不相称,存在着角色定位不明、工作意识不到位,年龄、性别和知识结构不合理、薪资待遇低、社会地位尴尬、人员流失严重、专业化程度欠缺、缺少激励保障和培训机制等方面的问题。因此,需要完善社区工作者的选拔使用机制,明确社区工作者的职责范围,提高人员待遇,建立健全激励保障和培训机制<sup>⑧</sup>;二要加强社区专业

社工队伍建设。由于社区居民服务需求的多样化、个性化和高级化,传统的社区服务管理模式已经难以满足新的要求。运用社会工作者队伍的专业化、职业化、规范化、人性化手法提供高质量的社区服务和管理势在必行。从2006年开始,国家开始有意识地推动社会工作者队伍建设,推动专业社会工作者进社区,取得了一定的成效,但是,总体状况并不理想。社会工作者队伍总量仍然较少、经验不足,社区没有相应的工作平台让专业社工发挥作用,人才流失严重。因此,需要进一步创新社区社会工作体制机制,优化发展环境;进一步拓宽社区工作专业服务平台,增强服务效能;进一步分类推进社区工作服务,提高精细化服务水平<sup>⑨</sup>;三要注重发挥退休老干部、老劳动模范、老党员、老教师、老法律工作者等社会贤达的作用。

**(四) 要提高社区服务供给能力。**政府要加大社区公共服务体系建设的力度,健全社区服务机构,编制社区公共服务指导目录,加大资源投入和保障,做好劳动就业、社会保障、卫生计生、教育事业、社会服务、住房保障、文化体育、公共安全、公共法律服务、调解仲裁等公共服务事项,提升社区医疗卫生服务能力和水平。加强社区信息化建设,提高社区信息化水平。通过税收优惠、场地支持、配套资金、服务保障等方式,引导和支持各类市场主体、各类社会组织参与社区服务,为社区治理提供多样化的资源和服务。社区要探索建立社区公共空间综合利用机制,合理规划建设文化、体育、商业、物流等自助服务设施。要结合实施乡村振兴战略,研究如何提高农村社区服务能力。

**(五) 要推进社区治理法治化。**一要在修改完善现有法律的基础上,加快社区治理方面的立法工作,阐明社区的内涵、范围,对社区治理的任务、体制机制、资源保障等作出规定,对不同社区治理主体的法律地位、相互关

系进行明确界定，建立健全社区治理法律体系。要尽快明确社区成员代表大会、社区协商议事会、社区管理委员会等其他社区自治组织形式的法律地位，加强对社区公共服务、社区环境管理、社区卫生服务管理、社区文化建设、社区教育、社区纠纷解决、社区建设经费保障、社区工作者队伍建设等多个方面和多个环节工作的法律保障；二要提高社区治理相关法律的权威性和约束性。现在很多与社区治理有关的法律还主要表现为部门规章和地方性法规，法律位阶不高、权威性不够，很多法律法规只是倡导性、宣示性的软法，缺乏强制性和惩戒性，导致一些法律法规得不到真正有效实施。

**（六）要培养社区居民的社区意识。**社区意识是指社区居民对社区的感知、认同和参与的心理状态，是社区居民对所属社区的归属感和认同感，包括社区情感认同、社区参与程度、社区满意度、信任与奉献精神以及对社区发展态度等五个方面。要在加强社区公共服务、扩大居民参与、发展社区民主的过程中，融入社区意识的教育引导，培育居民的家园意识和共同体意识。通过开展形式多样、内容丰富、生动有趣、健康有益的活动，增强社区参与的吸引力和感召力，从而激发社区居民参与社区治理的动力，培养和提升他们对社区的情感，树立社区主人翁意识，为社区居民的自我服务、自我管理、民主协商解决社区事务，培养现代公民精神奠定基础，为社区治理提供保障。

**（七）要坚持因地制宜分类施策。**社区治理既要遵循共同的规律，坚持普遍的原则，加强政策规划和顶层设计，也要因地制宜，具体问题具体分析、具体解决。有的社区环境整治问题更为突出，有的社区行政负担更重一些，有的社区资源十分匮乏，有的社区基础设施破旧不堪，有的社区物业管理矛盾重重，有的社区便民服务很差，有的社区缺少公共活动场所，等等。因此，要找准问题对症下药。特别

是针对当前我国城市社区构成日益多元复杂的实际，要实施分类治理，形成差异化的治理对策：商品房小区治理的方向是从“陌生人社區”到“新熟人社区”转变；老旧小区治理的关键是利用原有邻里关系，再造社区自治组织机制，加大社区公用设施的投入和保障力度，提高社区公共服务保障水平；保障房小区治理的关键是防止弱势群体集聚，造成新的贫困和新的社会问题；城中村社区治理的关键是社区环境、安全问题治理；外来人口较多的社区是外来人口的平等保护、社区融入以及社区环境治理问题。

- 
- ① 赵辰昕著：《城市社区建设与中国政治发展》，当代世界出版社，2001年版，第60页。
  - ② 魏礼群主编：《当代中国社会大事典(1978-2015)》第三卷，商务印书馆、华文出版社，2018年版，第273页、277-278页。
  - ③ “一刻钟社区服务圈”是指，社区居民从家庭居住地出发，在步行15分钟范围内，享受到方便、快捷、舒适的社区服务。主要包括由政府提供的基本公共服务、社会力量和居民个人提供的志愿互助服务、市场提供的便民利民服务等。
  - ④ 李迎生、杨静、徐向文：《城市老旧社区创新社区治理的探索——以北京市P街道为例》，《中国人民大学学报》2017年第1期。
  - ⑤ 严志兰、邓伟志：《中国城市社区治理面临的挑战与路径创新探析》，《上海行政学院学报》2014年第4期。
  - ⑥ 《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，（中办发[2000]23号）。
  - ⑦ 魏礼群主编：《当代中国社会大事典(1978-2015)》第三卷，商务印书馆、华文出版社，2018年版，第249页。
  - ⑧ ⑨陈鹏：《党的十八大以来社区治理改革创新》，龚维斌主编《中国社会体制改革报告No.6（2018）》社会科学文献出版社，2018年版，第66-69页。
  - ⑩ 王燕：《社区工作者队伍建设现状及对策研究》，《现代商贸工业》2017年第14期。
  - ⑪ 孙莹、吴骏：《社区工作的十年探索》，《中国民政》2016年第23期。

（责任编辑：杨 婷）