

欧美社区治理的经验借鉴与启示

翟慧杰*

【摘要】基于不同的政治社会制度、经济制度、文化背景和管理理念，欧美国家形成了各具特色的社区治理模式。本文通过对欧美社区治理发展历程的简要梳理，在分析欧美社区治理模式的基础上，从社区治理体制、社区服务供给、社区社会组织发展、社区社会企业参与等方面归纳出其特点，总结提炼可资借鉴的经验。由此提出我国应推进一核多元、融合共治社区治理新体系，建立与完善社区服务体系，着力培育和发展社区社会组织，激发民众参与社区治理的内生动力，构建共建共治共享社区治理新格局。

【关键词】欧美社区治理；多元模式；经验借鉴与启示

一、问题提出与文献回顾

德国社会学家费迪南·滕尼斯（1887）最早将“社区”（又译“共同体”）概念引入社会学领域，并在《共同体与社会》一书中认为社区是一种由具有共同风俗习惯、价值观念、集体意识的同质人口所构成的，居民之间关系融洽、出入相友、守望相助、疾病相扶持，是一种富有人情味的社会有机体^①。1948年，联合国提出了“以社区为代表的社会发展”理念。最早提出“社区发展”概念的是美国社会学家法林顿，随后社区发展在世界范围内加以推广。1955年联合国研究报告《通过社区发展促进社会进步》把“社区发展”定义为依靠社区首创精神，通过整个社区的积极参与促进社区经济发展和社会进步的过程。当前，人们普遍认为社区是指：聚居在特定地域范围内、具有利益相关联的和共同文化维系力的人群所组成的社会生活共同体。社区治理是在社区范围内，政府、社区组织、居民等多元治理主体，依据正式的法律法规以及非正式社区规范等，通过相互沟通、协调合作的方式，对涉及社区居民共同利益的公共事务进行有效管理，进而满足社区居民需求，提高社区居民自治能力，增强社区凝聚力，推进社区发展进步的过程。是国家治理的神经末梢，在政府与居民之间起着重要的桥梁作用。尤其是在当前常态化社会治理与非常态化应急管理中

* 翟慧杰，管理学博士，中共河南省委党校公共管理教研部讲师。本文系2021年度国家社会科学基金重大项目“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”（编号：21ZDA109）、2021年度河南省科技厅软科学项目《新型城镇化视域下构建河南城乡基层社会治理新格局研究》（编号：212400410152）阶段性成果。

① [德]滕尼斯：《共同体与社会》，商务印书馆，1999年版，第20页。

都扮演着极其重要的角色。

我国的社区治理经过多年的探索实践也形成了一系列有效做法，但也暴露出了一些不足。欧美社区治理起步较早，形成了较为丰富的经验，因而，引起了我国学术界的较大关注。关于欧美社区治理的相关研究文献大体可以分为几个层面。一是从理论层面来看，有学者认为西方学界突破了之前“社区内部互动论”的研究范围，将国家“元治理”融入到社区治理之中，并基于国家与社会关系、社会资本理论等视角，分析了社区治理的制约因素，及社区失灵等问题^①。有学者认为社区睦邻运动向世人展示的是悲天悯人的人文情怀，社区发展运动贯穿着一种自觉的以人为本的人文关怀，“第三条道路”社区建设的理论及其实践所展现的正是对人与社会和谐发展追求的人文价值^②。二是从发展历程的层面来看，有学者分析了以美英日为代表的发达国家社区治理政策历史变迁的过程，发现社区治理政策演变的规律特点，即政府更加重视社区治理，且非营利组织、公众参与社区治理中的作用更加明显，多元主体合作治理的格局日渐形成^③。三是从结构与功能层面，有学者认为欧美国家社区治理关联着社区治理主体、主体间关系及治理目标的重新确认，如重新定位社区领导权、政府赋权状态与社区社会资本，并形成政府与社区的合作伙伴关系等^④。四是从发展模式层面，有学者认为美日新澳德英等国家的社区治理已经积累了很多成功经验，然而，这些国家的社区模式仍存在较大差异。比如，美国实行“自下而上”的社区治理模式，新加坡实行行政控制模式，英国实行政府较少干预下的自治模式等，无论采取哪种治理模式，其核心都是通过对政府与社区自治组织间进行职能分割，提升社区治理效率^⑤。有学者认为随着社区发展理论的发展，在世界各国和地区落地有不同的形式，形成了“一花四叶”的局面，如欧美“资产为本”社区发展模式、南亚“社会企业”模式等^⑥。以上研究从不同层面对国外社区理论发展模式，尤其是欧美社区治理进行了相关研究，然而，尚未对欧美社区的发展历程，治理模式以及特点进行系统性梳理，并在此基础上形成对我国社区治理的有益启示。基于此，文章在对欧美社区治理各维度梳理、总结的基础上，提炼出对我国社区治理的借鉴与启示，以进一步发展和完善新时代我国社区治理体系，提升社区治理能力。

二、欧美社区治理的历史流变

1884年英国开展社区互助的社区睦邻运动，开启了世界性社区治理运动的先河。西方发达国家社区的真正兴起与蓬勃发展是在二战后，以美英为代表的欧美发达国家社区治理，已有一个多世纪的演变轨迹，于今已形成了较为完善的治理模式^⑦。

欧美社区治理发展是一个历史演变与积累的过程，分别经历了18—19世纪中后期的社区救助、20世纪的社区组织和21世纪的社区发展几个阶段。在18世纪末期到19世纪中期，主要是解决当时

① 吴晓林、郝丽娜：《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》，《政治学研究》2015年第1期。

② 崔恒展：《欧美社区建设的人文价值追求》，《东岳论丛》2005年第4期。

③ 高红、杨秀勇：《美英日社区治理政策变迁的历史逻辑与经验启示》，《东方论坛》2018年第3期。

④ 吴素雄、吴艳：《欧美国家社区治理的结构、功能及合法性基础》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2017年第2期。

⑤ 孟祥林：《社区治理模式：发达国家经验与我国发展选择》，《贵阳学院学报（社会科学版）》2019年第5期。

⑥ 冯山：《一花四叶：社区发展理论及其实践流派初探》，《社会福利》2020年第5期。

⑦ 高红、杨秀勇：《美英日社区治理政策变迁的历史逻辑与经验启示》，《东方论坛》2018年第3期。

传统农业社会向工业社会转型以及城市化加速推进过程中所产生的诸多社会问题。例如,出现了大量城市赤贫阶层以及城市贫困人口等。德国一些城市主要借助于社区内卫生、宗教与教育资源和力量推进济贫改革,并在德国汉堡市建立助人自助的救济制度。此后,英国伦敦建立慈善组织协会以及英美则发起社区睦邻组织运动,建立社区睦邻中心^①。同时,美国为激发居民自主能动性,充分利用社区组织整合社区资源进行济弱扶倾,改造社区居民的生活条件,并由此建立了第一座社区发展中心——“赫尔馆”。可见,欧美国家社区治理最初目标就是社区福利和社区救助。

自20世纪70年代起,受新自由主义的影响,主张制约政治权力,推行公共部门私有化,在此背景下社区照顾成为主流。进而英美成立了“社区发展公司”与社区志愿者组织。到了20世纪80年代,新自由主义的弊端开始暴露,导致社会矛盾和社会冲突激化,社区主义由此产生。社区主义旨在批判自由主义的基础上,在社区找到平衡点,协调个体与社区、权利与义务的关系。自此,英国开始推行社区照顾计划、邻里复兴战略等,这些战略进一步促进了社区公共服务体系改革与民主多元参与。

美国在克林顿政府执政后提出了“授权区和事业社区项目”的法案,主要是联邦政府通过税收优惠和社会援助等多样化方式,针对个别或大量的贫困社区提供援助,进而使弱势群体自食其力,解决贫困问题。1993年,克林顿政府颁布了《国家和社区服务信托法案》,成立了全国社区服务协会,号召不同年龄段的志愿者加入到社区服务队伍,至此国内所有的社区服务项目都被纳入到统一管理之中^②。1997年,美国为进一步促进社区福利发展,在《美国社区振兴法》中提出建立100个“社区振兴区”的计划。2001年小布什政府执政后,高度重视非营利组织的培育和发展,从资金、授权、基础设施等全方位支持,并拓展各种社区组织,促使其为社区提供地方性和个性化的服务,进而推动美国社区自治,践行了“信任为本的社区自主策略”。

进入21世纪以后,英国社区发展迎来了繁荣发展期。“全英赋能合作”(National Empowerment Partnership)项目在全国各地予以开展,社区发展组织在政府社区决策中发挥着重要作用。同时,社区发展组织参与项目广泛,几乎涵盖所有复兴、包容和健康改善项目等,进而形成政府、志愿者组织、社区以及民众之间的多元合作伙伴关系。此外,社区发展的主要议题包括社区发展评估、农村社区发展、环境问题等^③。

从欧美社区治理的发展脉络,可以看出每一阶段的发展特点都与当时当地的政治、经济和文化背景相吻合,都是为了破解特定时期的社会问题,是在实践中进行不断探索创新。城市社区建设初期主要是扶贫济困。20世纪初期,欧美社区治理主要是加强社区住房、学校和发展中心等基础设施建设;20世纪后期,欧美社区建设在具备一定物质条件基础上,着重培养居民的自主意识,挖掘居民自身潜能,增进社区凝聚力,恢复居民邻里互助、友好和善的社区生活,进而激发居民共同参与社区治理,解决公共问题。总之,欧美社区治理源远流长、实践丰富,值得研究,他山之石可以攻玉。我国可根据本国国情,吸收欧美国家的有益经验,进而有力推动我国社区治理体系和治理能力现代化。

① 何彪、吴晓萍:《西方城市社区建设历程及其启示》,《城市问题》2002年第3期。

② 韩央迪:《英美社区服务的发展模式及对我国的启示》,《理论与改革》2010年第3期。

③ 高红、杨秀勇:《美英日社区治理政策变迁的历史逻辑与经验启示》,《东方论坛》2018年第3期。

三、欧美社区治理的主要模式

欧美社区不同的治理模式，主要表现在政府部门与社区之间的紧密关系上。二者松紧关系的不同，体现出各具特点的组织管理模式。通过分析可见，欧美社区的政府行为和社区行为一般是分离的、松散的。

（一）德国：权力约束下的社区自治

在社区治理方面，德国奉行高度自治的理念，德国政府以立法的形式对社区自治权予以保护，确保社区实现高度自治。同时，德国民众认为，社区居民最熟知社区的情况，只有充分发挥其自治能力，才能更好地维护其自身权益。德国的社区自治主要表现在自治内容、自治权力和经费保障等几个方面。自治内容包含政府不会干涉社区自治机构的人事任免权，即社区自治机构的人员安排完全由其自主决定。在经费使用方面，社区自治组织的经费来源主要由政府支持以及社区居民缴纳的服务费用，由其根据社区发展需要自行支配，行政力量不予干涉。因此，宽松的社区治理制度为社区组织、社区居民参与更多的社区事务提供了广阔的空间，也增加了居民对社区服务质量的满意度^①。

（二）英国：政府有限干预下的社区自治

在英国，政府主张在政府政策规则的指导下，进行社区自治，促进社区的良性发展。英国社区治理实际上是一个提倡多方合作，采取多元化的社区服务和去中心化的治理方式，其中，社区治理的理念和规范由政府主导，并对社区发展状况进行监管。社区服务费用主要由政府承担，但是政府直接提供的服务较少。同时，公益组织、非营利性组织、志愿者组织、社会企业在提供社区公共服务方面起着重要作用。因此，英国社区治理的特征是在政府的有效监管下，充分开放市场，充分发挥社会组织的自治功能，促使民众充分享有社会福利。

一是重视发展第三部门。英国在长期的工业文明发展历程中，较为重视非营利组织等第三部门的培育和发展。例如，托尼·布莱尔执政后，高度重视第三部门在公共服务供给中的重要作用。2012年4月，英国首相戴维·卡梅伦政府提出“大社会资本计划”（Big Society Capital），向社会企业、慈善部门和社团组织等第三部门拨付大量财政资金，英国也成为世界上第一个政府向社会组织购买公共服务的国家^②。因此，英国政府和第三部门在社区公共服务事务供给中形成良好的合作关系。同时，英国具有国家统一管理的公共服务系统，并且有专门负责社会组织综合性管理的机构，主要是对超过一定营业额的社会团体进行备案登记和审查监督。另外，英国社区治理的资金来源除政府资助外，还有慈善捐款，即通过大规模的政策宣传活动，吸引更多的社会资本。进而促使政府支持、社区动员和社会资本三者之间良性互动。

二是发挥社会企业的协同功能。社会企业在城市社区建设和治理方面发挥着积极协同作用。社会企业从事的是公益性事业，采用商业模式进行运作并获取资源，投资者在收回投资成本之后，盈余部分用于企业或解决社区公共问题、增进民众福利。同时，还可以资助其他慈善组织和非政府组织。然而，社会企业与非营利组织的主要区别在于基金来源的不同，一般来说，社会企业的收入至少半数是来自交易而非政府补助或是捐款。英国社会企业为其经济发展也作出了重要贡献，减轻了

^① 孟祥林：《社区治理模式：发达国家经验与我国发展选择》，《贵阳学院学报（社会科学版）》2019年第5期。

^② 阎耀军、李佳佳：《英国政府社区治理政策与实践及对我国的启示》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2014年第4期。

英国政府在公共事务上投入的经济负担。例如,“截至2006年,英国大约有15000家社会企业,这些企业近四年的总营业收入高达180亿英镑,可以推算,社会企业每年为英国的国内生产总值做出了超过50亿英镑的贡献”^①。由此可见,社会企业提供的产品和服务具有经济和公益双重功能。

(三) 美国:多主体自主参与的社区自治

美国的社区治理是一种典型的社区自治模式,它不依赖于政府,更多的是依赖社会组织、社区社会企业以及社区居民的自主参与。因此,美国社区治理总体呈现出社区权力分散化、社区治理组织化、社区治理方式民主化的特征。

社区自治模式表现为政府行为和社区行为相对分离,美国的市是州政府的分治区,市政体制采用的是“议行合一”或“议行分设”的地方自治制度,实行高度民主自治,主要依靠社区自治组织来行使社区管理职能。同时,社区不属于联邦政府或地方政府的基层管理单元,因而在社区治理中政府无权直接干预社区事务,大都发挥着辅助性作用。一般来说,联邦各州乃至各个市、镇政府只负责宏观调控、规划、指导、资助,具体事务交由社区组织和民间团体自主实施。

具言之,美国城市社区治理结构,一般以社区委员会、社区顾问委员会为核心,社区工作者、社会组织 and 社区居民、志愿者等构成社区治理主体,负责社区建设和社区发展。美国社区的民主自治,不仅表现在社区自治组织对社区发展、社区治理享有充分的决策权与管理权,还对政府的行政管理以及专业机构的社区服务管理享有建议权、监督权。

总得来看,美国社区治理尽管与北欧等国家相似,都采取“自治”,但所秉持的理念以及形成途径有所区别。美国的社区自治是“地域归属与文化共享”理念下的自治。即居民没有受制于特定社区的感受,公民注重价值观的凝聚力,邻里互助意识,相互之间共享着某种地域归属和文化价值。例如,美国“街”不仅仅是一个地理概念,更多的是一个地方社区居民共同价值观的体现。

一是第三部门提供社区服务。在美国社区治理中第三部门发挥着支撑作用,尤其在社区决策、社区规划、资金筹集、社区关系协调等方面发挥着不可替代的作用。20世纪60年代后期,随着美国向贫困开战以及政府财政支出减少,联邦政府开始注重第三部门在社区公共服务提供中的作用。80年代中后期,美国的非营利组织开始进入专业化和更加开放的发展时期。非营利组织是城市社区治理的具体实施者,为社区建设争取各类经费支持。据统计美国非营利组织约有150多万个,占美国各类组织的6%,平均每12个就业人员中就有1人为非营利组织工作。这些社区服务组织既可享受政府资助和税收优惠政策,又可获得基金会、个人和企业捐赠^②。

二是社区企业助推美国社区发展。美国社区企业主要包括:社区化的小企业发展中心、社区化的小企业投资公司、社区开发公司、社区微型贷款中心四种类型。社区企业融入到社区居民中,充分发挥其优势,为社区居民提供服务,能够满足社区居民的真正需求。社区化的小企业发展中心,在美国共有1200个,旨在为社区内小企业创业者、经营者提供融资、培训、业务咨询等服务;社区化的小企业投资公司,在美国共有369家,主要为当地社区小企业提供贷款;社区开发公司,在美国总共有270家,主要为社区内初创小企业提供土地、厂房等固定资产方面的长期债务融资。社区微型贷款中心,在美国共有270家,旨在为社区内少数民族、妇女、退伍军人等初创小企业提供小

^① 赵萌:《社会企业战略:英国政府经验及其对中国的启示》,《经济社会体制比较》2009年第4期。

^② 张波:《浅谈国外社区建设及其启示》,《黑龙江对外经贸》2007年第8期。

额融资服务^①。

三是公众积极参与社区治理。美国民众积极主动为所在社区组织，或公益服务的机构提供无偿志愿服务。同时，志愿者参与社区组织或机构的绝大部分工作。根据美国社区服务机构的调查，2011年在正式组织参与社区服务的美国志愿者有6430万人，全美范围内的志愿服务率达到26.8%^②。可见，美国民众自觉加入社区志愿者，充实了社区服务的力量，有效整合社区服务资源，提高了社区服务质量，节约了社区治理成本，激发了社区治理活力。

四、欧美社区治理的模式特点

社区作为全球各国的活力之源和结构基础，欧美社区治理与我国社区治理都是以社区作为基层社会治理的基本单元，通过系统梳理和比较分析欧美社区治理发展历程和主要模式，发现欧美社区治理模式具有一定共性。例如，政府与社区关系相对分离，社区治理向着多元主体合作治理的格局发展；非营利性组织在社区治理中的主体作用越来越明显；社区治理以公民自主治理的价值为依归，越来越重视发挥公众的志愿参与作用等。

（一）社区体制的建构

欧美社区体制的建构，主要体现在政府与社区之间的关系上，一般来说，二者之间有明确的权利边界与职能分工。政府仅对社区承担有限的法定责任。社区居民则是管理社区事务的权利主体。在这种体制下，欧美社区治理主要是以政府、社区组织、社区企业、社区居民多元主体共同参与的治理。政府职责主要表现为对社区治理的宏观指导、政策支持、资源统筹、资金保障以及全过程监督；社区组织主要承担为社区居民提供公共服务的职责；社区居民通过自下而上的积极行动，广泛参与社区治理，而不仅是治理过程的接受者，进而提升了社区居民素质和能力。这也体现了一种“以公民为中心的治理结构”。

因此，欧美的社区的多样性、自主性优势相对明显；欧美社区治理中的政府和社会各自独立，社区治理各参与主体的权利与义务边界清晰，即基于共同事务和集体行动结成平等的合作伙伴关系，各相关主体能够在自己的权限范围内尽职尽责，并能为其他各相关主体提供“福利”，这为社区善治创造了条件。

（二）社区服务的供给

欧美社区治理以为社区居民提供完备的社区服务为核心内容。即针对社区居民的实际需求，以社区组织为供给主体，政府为辅助，向居民提供服务。其中，政府主要负责项目政策指导与资源支持，各服务机构通过专业化、职业化的方式向政府、企业、社会以及民众募集慈善资源，促使社会组织、居民等各相关方各尽其能、双向服务。进一步来讲，社会组织主导下的社区服务在提供方式上更具有人性化、柔性化和个性化的特点，大都能够做到以服务对象为中心。通过运用专业化的手段和技巧，不仅为服务对象提供物质帮助以保障基本生活，还可为服务对象提供精神支持，使其更有尊严、有信心地生活，达到“助人自助”的目标。因此，社区组织在社区服务供给、社区发展参与中发挥着至关重要的作用。

^① 丁元竹：《美国社区建设的几个问题》，《宏观经济研究》2002年第3期。

^② 辛华、张学东：《当前美国志愿者与志愿服务组织状况探讨》，《哈尔滨师范大学社会科学学报》2013年第6期。

(三) 社区社会组织的发展

从欧美社区治理模式和历史演变轨迹可以看出,凡是社区自治程度较高的国家,非营利组织和志愿者组织发育程度都相对较高,且都有良好的发展环境和充分的发展空间。当然,欧美社区组织的发展具有三个重要支点即法权保障、公民社会、价值维护,是基于特定历史文化、传统宗教、法权观念和政治体制为前提^①。因而,社区社会组织有充足的发展空间,如志愿者组织在教育、培训、咨询等方面可获取免费支撑等。另外,欧美社区发展的自主程度较高,社区组织担负的职责也相应提升,不仅需要聘请专家智囊团对社区发展问题进行深入研究,还要负责筹措资金和人事安排。总之,这些社区组织在社区治理中扮演重要角色,不仅降低了社区治理成本,还在很大程度上缓解了人才短缺的压力。

(四) 社区社会企业的参与

欧美社区社会企业的运营活动以社区为基础,利用当地资源,调动社区居民的自主性和能动性,有效解决社区公共问题、为社区居民提供精细化公共服务,尤其为社区创业者提供资金支持、为失业人士提供再就业机会和帮助贫穷社区发展等。同时,社会企业主要由政府、企业和社会共同支持,不仅有政府提供的法律援助和财政资助,还有民间企业的多样筹资,以及民众的关心和参与。另外,欧美国家以补助金或项目援助金等形式达成协议的地区,不仅有直接援助,还有以工资补贴形式形成的间接财政援助^②。

五、欧美社区治理模式对我国社区治理的借鉴与启示

社区的有序治理与社区居民的和谐共处,是国际社区治理的共同目标和重要内容。社区治理是社会治理的基层基础。党的十九届四中全会提出,加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,这一纲领性文件为我国新时代加强和创新社区治理指明了方向。欧美社区治理具有较长的发展历史,形成了较为完善的社区治理模式。我国可以充分吸收和借鉴其中诸多有益做法、有效经验,加快推进我国社区治理现代化。

(一) 推进一核多元、融合共治社区治理新体系

在欧美社区治理中,政府发挥重要指导作用。如在美国社区治理模式中,社区治理主体包括政府、社区委员会、社区组织和社区居民等,他们各司其职、各尽其责。其中,政府的主要职能是宏观引导、政策制定、运作监督、资源保障等。英国的社区治理模式主要是通过社区自治履行基层政府的职能。德国的社区治理是在政府统筹全局的基础上,具体事务主要交给社区组织或民间团体负责。党的二十大报告提出,打造共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这是国家治理向基层、社会放权赋能,政府权威的合理让渡。在推进社会治理现代化过程中,党领导社会治理工作的地位不可动摇,然而,从社会治理发展的演进轨迹可以看出,国家—市场—社会三个维度在不断调整,我国在不同发展时期,经历过国家主导一切、国家与市场调适,到当前国家主导下的市场与社会互动构成的治理网络,这是一个不断深化、螺旋式上升

^① 马西恒:《理念与经验:中国与北美社区建设之比较》,《上海行政学院学报》2011年第1期。

^② 李庆、周照兴、邱培磊:《英法美三国社会企业发展比较研究与启示》,《北方经济》2020年第2期。

的过程。我国也是在吸收并超越西方“二元对立”思维与弥补国家—社会关系缺陷的基础上，进行本土化探索，找出适合我国社会治理发展的新思想。

目前我国国家与市场制度体系较为完善，而社会领域起步较晚，尤其是在新发展阶段，尽管我国在社会领域战略定位不断调整，并连续出台一系列政策措施，但由于多种因素影响，我国的群团组织、社会组织、志愿服务、民众参与都较为滞后，在党委领导、政府负责下，多元主体互动协同的密度还比较低，诸如，传统科层制体制存在的条块分割、职能交叉、封闭排斥，以及与其他主体非均衡的协作关系。以国家为核心的单一政府治理逻辑限制了社会与市场的信息互通、资源共享、协调联动。因此，应转变过去基层政府“大包大揽”的新全能主义模式，进一步向社会组织放权，为社区自治释放空间。同时，以增强社区共同体意识为基础，大力激发社区居民的能动性和自主性。切实厘清党委、政府、社区组织、社区居民之间的关系，即更好协调公共权力和公民权利之间的关系。促使社区治理组织体系由垂直科层结构转变为横向网络结构，构建党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、社区居民参与多元互动的网络型合作治理新模式，进而使各治理主体的优势和要素得到有机整合，使政府、市场、社会形成合力，共同进行有效的社区治理。

（二）建立与完善社区服务体系

社区服务是社区治理的重要内容，在欧美国家，社区组织主要是为社区居民提供公共服务，维护居民基本权利。英国社区的服务内容主要包括：一是完善社区服务设施，如建立社区服务中心等；二是健全社区服务体系，如为社区居民提供财政、住房、就业等基本公共服务。美国社区服务体系较为完备，服务内容涉及教育、医疗、环保、治安等。党的二十大报告提出健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，这为我国建立与完善社区服务体系提供了行动指南。基本公共服务的范围比较广，但基本上都包括公共教育、公共卫生、公共文化等社会事业，也包括公共交通、公共通信等公共产品和公用设施建设，还包括解决人的生存、发展和维护社会稳定所需要的社会就业、社会分配、社会保障、社会福利、社会秩序等公共制度建设。

就目前来看，我国的基本公共服务仍然存在短板和弱项。尤其是随着大量的“单位人”转变成“社区人”，社区服务体系还不够健全。一方面，社区公共服务的总量还不能满足社区居民多层次、多样化的需求；另一方面，社区公共服务的分配还不够均等、分布还不够均衡、享用还不可及等。尤其是城市社区的公共服务水平明显比农村公共服务的水平要高，发达地区的公共服务水平明显要比欠发达地区的公共服务水平要高等。因此，我国社区也亟需强化社区服务功能，充分发挥社区多元主体的服务职能，坚持“以人民为中心”的发展思想，满足社区居民多样化、个性化的需求，为其提供周到、细致、高质量的社区公共服务，实现社区共建共治共享的目标。一是充分发挥社区党组织的引领作用，把服务社区群众作为社区党建工作的出发点和落脚点，全面开展社区服务工作。二是政府在社区公共服务体系发挥基础性作用，让社会力量和市场机制在较高层次的公共服务供给方面发挥更多的作用。比如，鼓励社会力量进入医疗、养老等共服务领域，更好地满足多层次、异质化需求。三是充分利用大数据、人工智能等高科技手段，加强社区服务设施建设，为社区居民提供更精准的服务，并提升指尖办理、“一站式”服务等办事模式的智能化水平。四是在为全体居民提供有效服务的基础上，更需坚守底线，织牢社区民生安全网的“网底”，让弱势群体、低收入群体享受到社区公共服务。

（三）着力培育和发展社区社会组织

欧美非营利性组织规模大、数量多，运转合理高效，在社区治理中发挥突出作用。作为新时

代促进社会进步与社会发展的重要组成部分,社会组织发挥着提供社会服务、促进居民参与、表达公众诉求、化解社会矛盾等作用,比如,社会组织在助残、济困、青少年关爱、慈善救助等社会领域发挥了重要功能。然而,社会组织参与社区治理仍然存在诸多问题,难以有效发挥协同作用。一是社会组织参与社区治理仍处于初级阶段,数量虽日益增多,但发展质量不高,区域发展不平衡,难以契合社区治理的现实需要。二是社区居民对社会组织的价值认知存在偏差,社会组织培育缺乏文化基因,居民有事还是习惯于找政府,对社会组织开展的活动持消极态度。三是社会组织管理的法律体系还不健全,法律位阶偏低,法规服务性特征不够明显,运行监管力度还有待加强。四是政府与社会组织之间存在权责划分不清晰、政府职能转变不到位等问题,制约了政社关系的和谐发展。

我国应在共建共治共享理念的指导下,大力培育和发展社区社会组织,强化社区社会组织的主体性地位,并通过制度构建、方法创新,营造宽松的社会组织参与社区治理的环境,更好提高社区治理效能。一是加强对社区社会组织的宣传力度,提升居民对社会组织的认同感。充分利用传统媒体和移动互联网等新媒体手段,加强对社区社会组织公益精神的宣传,知识普及,使民众能够真正了解社会组织,进而获得居民更广泛支持。二是加快制定权威性法律法规,完善社会组织立法,建立健全法律规范体系,做好社会组织的法治化规范和制度化管理。三是健全社会组织体制机制,完善社会组织监管制度。厘清党政部门与社会组织的分工协作关系,更好实现“发展型管理”;加大对社会组织的财政政策支持,完善税收优惠政策,降低非营利性组织进入社区的门槛,使其在国家法律允许的范围内,充分发挥其自主性、创造性、高效性,为社区居民提供高质量公共服务和治理。

最后,加强自身建设,提升其参与社区治理能力。一方面,完善社会组织内部的各项规章制度,治理结构及运行机制,尤其要健全财务公开制度,确保资金运转规范透明,同时,着力打造品牌项目,全方位拓宽筹资渠道。另一方面,不断加强社会组织人才专业培训,提高社会工作者专业素养和服务能力。同时,完善职称评定、技能鉴定等人才评价体系,拓宽社会工作者的发展空间等,确保能留得住人才。

(四) 激发民众参与社区治理的内生动力

社区居民积极参与社区事务已成为欧美社区居民日常生活的组成部分。同时,欧美社区组织是社区居民参与的中介和载体。就我国而言,社区居民参与相对不足,在构建共建共治共享的社会治理共同体中,今后应在党委和政府的推动及社区组织的动员下,需要重新找回“公共性”,不断培育公民社区集体意识,积极发挥社区居民的参与作用。如我国有着深厚的传统文化积淀,有着“集体观”“情理观”价值取向的中华文明基因,应该予以挖掘和弘扬。一方面,在城乡社区治理中,应充分延续血缘、亲缘、地缘为纽带的生活联结体的情感价值,充分发挥乡村有名望的长老、族长、精英在基层公共事务处理、民间矛盾纠纷化解、基层秩序维护中的重要作用,促进正向情感再生来构建共同体的情感联结。另一方面,针对外生情感易淡化的问题,开辟多种利益诉求表达渠道,促使城乡社区居民进入公共对话空间,在特定空间范围内按照公开公平的参与程序就共同关注的问题开展讨论和行动,使其利益诉求能表达,矛盾纠纷能化解。因而,只有秉持公共精神,实行全过程人民民主,开辟不同的社会参与、协商渠道,使民众在基层公共事务、公益事业中,不断加强自我管理、自我服务、自我教育与自我监督。

具言之,一是全面加强社区党建,充分发挥社区党组织的核心作用,构建上下相通、条块结

合、协同联动的社区党建新格局。同时，完善和规范社区党员议事会和党员服务站工作，并以党员服务站作为社区参与平台，调动社区居民参与的积极性。二是加强社区居民参与的制度化建设，为社区居民参与社区治理提供制度途径，例如，建立社区参与动力机制、表达机制、供给机制等长效机制^①。同时，明确划分不同参与主体尤其是居民的权利和义务边界，规范其参与内容，细化其参与程序，保证社区居民参与的广泛性和实效性。总之，通过不断加强公众广泛参与，扩大社区自治权，激发社区居民参与社区治理的积极性，真正使社区成为居民在共同经济利益或共同文化传统的基础上的共有共建共享，进而提升社区自治效能，建设融洽和睦的社区生活。

Experience and Enlightenment of Community Governance in Europe and America

ZHAI Huijie

[Abstract] Based on different political and social systems, economic systems, cultural backgrounds and management concepts, European and American countries have formed their own distinctive community governance models. Based on a brief review of the development process of community governance in Europe and the United States and an analysis of community governance models in Europe and the United States, this paper summarizes its characteristics from the aspects of community governance system, the supply of community services, the development of community social organizations, the participation of community social enterprises, and summarizes and refines the experience that can be used for reference. Therefore, it is proposed that China should promote a new system of one-core, pluralistic, integrated and co-governing community governance, establish and improve the community service system, focus on cultivating and developing community social organizations, stimulate the internal power of people to participate in community governance, and build a new pattern of co-construction, co-governance and shared community governance.

[Key words] European and American Community Governance; Multi Mode; Experience and Enlightenment

(责任编辑：朱瑞 责任校对：张青青)

^① 臧雷振：《美国、日本、新加坡社区参与模式的比较分析及启示与借鉴》，《社团管理研究》2011年第4期。