

城市社区治理中存在的问题及对策

潘茗

盐城市规划编制研究信息中心

摘要：社区是社会的一个缩影，搞好社区治理是社会长治久安的重要抓手。在中国的计划经济时期，有单位的社会居民大都依附于所在的单位，个人的工作、住所、生活都与单位密不可分，社区居民之间的关系较为熟稔，同事即是邻居，这样以所在单位为核心而构建的单位型社区邻里形成了。从20世纪80年代开始，随着计划经济向市场经济的转变以及改革开放的推动，居民与单位发生了分离，单位的功能、权利降低，居民的生活不再依附于单位，个人的活动突破了原有的范围真正进入了社会中。随着“社区”概念被引入到城市管理建设中，社区治理工作逐渐成为城市管理工作的重点。本文对城市中社区治理存在的问题进行分析，并结合盐城市在老旧小区改造、配套设施规划选址等案例，对社区治理中存在的问题提出解决对策。

关键词：社区治理；问题；对策；居民自治

一、社区治理存在的问题

（一）各主体职能不清，越位、缺位现象严重

社区治理主体主要包括街道办事处、街道党工委、社区自治组织，社区中介公司、物业管理公司，企事业单位以及社区居民等^[1]。在居民自治条件尚不成熟的背景下，厘清各主体之间的职能、团结合作尤为重要。街道办事处虽为区级政府的派出机关，但承担了市、区两级政府基层工作的大部分职责，实际担负着基层行政权力，在社区治理中拥有绝对的话语权，这就容易造成一揽子包办、一言堂的现象，该管的没有管好，不该管的却进行干预^[2]。社区自治组织常见的有社区居民代表大会、社区居民委员会等。社区自治组织与政府应该是被指导与指导的关系，但在实际工作中，因为在人事安排、工资发放、考核评估方面，自治组织没有独立性，皆由政府管理安排，这就造成了社区自治组织过分依赖政府，没有话语权的现实情况。社区中介组织主要包括业主委员会、文艺团体、志愿者协会等，一般具有非营利性、志愿性的特点。该组织的经费来源较为单一，主要来自政府，且社区中介组织在法律层面上缺乏保障，自治组织发展的空间有限，难以发挥应有的作用。物业管理公司是对居住区进行管理维护的企业组织，与居民的关系较为敏感、特殊、紧张，很多社区纠纷都与物业管理公司有或多或少的关联。社区企事业单位是社区发展的重要经济支柱，其发展的优劣对社区的影响较大。社区居民是社区的主人，本应是社区治理中最主要的参与者、见证者、受益者，但在我国大多数社区中，城市居民对社区治理的参与度、满意度并不高，往往伴随着对社区的冷漠、无视、甚至愤怒。

每一类社区主体应根据自身的职能、互相配合，发挥应有的作用。在实际社区治理工作中，因各类主体职能不清、行政化倾向严重；社区自治组织往往流于表面，没有发挥应有的作用；社区居民的参与度不足；物业管理水平较低等原因，缺乏实现社区自治的土壤。

（二）社区居民对社区认同感不足，缺乏社区精神

社区居民积极参与社区治理是社区和谐稳定、保持活力的群众基础，也是动力所在。如何强化社区居民的社区责任感，强化社区居民的归属感、获得感、幸福感，树立居民的主人翁意识，促使居民参与所在社区的治理全过程，是社区治理取得良性循环的重要保障。社区治理的实质是依法依规实现自治，强调社区“主人翁”的自我管理。

“事不关己高高挂起”“我不为人人，人人也不为我”“多一事不如少一事”，在这样的日常观念中，社区居民

参与社区治理的积极性不高。即使有居民参与，也绝大多数以家庭主妇、老年人为主，中青年、学生的参与度普遍较低。除非是关乎居民切身利益的事情，才会主动参与。在缺乏主观能动性的同时，又缺乏外界推动，社区居民难以形成社区责任感和认同感，社区居民无法真正融入社区。

在城市规划建设过程中，因为缺乏社区认同感、各主体之间或同一主体间缺少共同利益、共同目标的连接，时常沟通不畅，造成社区建设步伐缓慢，办事效率低下。尤其在涉及老旧小区更新改造、或在增设基础设施或公共服务设施时。随着支持多层住宅楼安装电梯等相关政策的出台，各地也相应出台了多层住宅增设电梯的实施办法、细则。盐城一些老旧小区多层住宅楼普遍未安装电梯。为改善民生，提高老旧小区居民的生活品质，告别“爬楼难”问题，根据住建部出台的《住宅项目规范》的规定：四层以上或超过9m的房子应设置电梯，盐城市也出台了多层建筑加装电梯的补贴政策。在既有政府提供补贴，又有政策、规范支持的情况下，这类改善民生的举措却始终遇到瓶颈。政策刚出台后，许多老旧小区住户申请加装电梯的意愿较为强烈，但在征求相关利害关系人的意见时就受到了阻碍。根据《盐城市城乡规划条例》第三十四条规定：已建成投入使用多层住宅等建筑物的业主，可以申请加装电梯等附属设施，以完善建筑物的居住和使用功能。申请时，应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二的业主同意^[2]。同一幢楼的低层住户（1-3层）认为自己没有加装电梯的需求，且在原有住宅的基础上增设电梯既不美观也影响低层住户的日照、采光，甚至存在结构安全隐患。也有的低层住户同意申请加装电梯，必须给予经济补偿，但许多因价格最终未谈拢而将安装电梯的计划搁浅，能够申请加装电梯成功的住户少之又少。因为是否同意加装电梯而引发的社区矛盾屡见不鲜，邻里和睦、社区和谐遭到了破坏，社区治理工作更加艰难。又比如，在完善老旧小区周边基础设施和公共服务设施配套时（新增公厕选址、垃圾站选址等），往往在规划选址公示期间就遇到了不少阻碍，拟选址周边的居民通常反对强烈，即便在符合技术规定的退让要求、环保要求的前提下，反对声也不绝于耳。人人都需要使用公厕、垃圾站，但这些易产生“邻避效应”但不可或缺的配套实施又令居民避而远之。

以上案例，大多是因为居民未将自己放在“社区人”的立场去思考问题，参偶尔参与社区治理时仅从自身的感受出发，未形成社区记忆与情感，邻里之间缺乏纽带^[3]。

（三）社区治理队伍不健全、社区服务水平不高

上诉案例既反映了社区居民对社区治理缺乏主人翁意识，社区感薄弱，甚至存在一定的“敌意”，也说明了社区居民对社区现有的运行发展机制、服务水平缺乏信任感，各主体之间缺乏沟通机制。

和谐、良性的社区运行既离不开一支管理水平高、服务质量佳的服务队伍，又需要规章制度的支撑。以组成社区的各居住小区为例，我市大多数小区的物业管理水平较低、小区环境达不到业主的需求、物业管理人员的文化素质水平不高再加上缺少规章制度的约束，物业管理人与小区住户发生矛盾的事件时有发生，甚至出现互相大打出手的情况，业主与物业大多处于“背对背”、对立的关系，严重影响了社区的和谐稳定。

二、社区治理问题解决对策

通过对社区治理过程中经常出现的问题进行分析研究，

（下转第11页）

老街的生活气息与“烟火气”；原祥符桥公社更新为“未来公社”，注重精神文化交融共享，以“市井”为核心功能价值取向，以新型公共开放空间为载体演绎人与人之间友好互动的精神共享场所。总之，应在整体城市设计的指导下，保护和彰显祥符老街的传统历史风貌，并不断地强化其整体空间形象和特征，使其成为杭州富有吸引力具有生活气息与“烟火气”的祥符老街。

(三) 经验推广，从点到面

基于祥符老街在城中村改造过程中关于历史文脉和村落文化保护、利用方面的成功经验，得到了专家、部门、领导的认可，同时也为在杭州市城中村改造中从点到面的全面推广提供了参考样例，形成了《拱墅区在城中村改造中开展老物件征集工作的做法值得推广》相关文件。目前，杭州在历史文化保护中亮点频出，现在最重要的就是要把这些“点”上的经验加以总结、提炼、推广，形成“面”上的做法，真正使文化遗产与创新由点到面，全面推进、整体发展，从而更好地发挥文化传承和示范引领作用。

结束语

在祥符老街的有机更新实践过程中，规划工作提早参与谋划，及时修正原拆除重建方案并优化土地利用功能，规划师在

政府与公众之间的积极协商再决策发挥了重要的作用。现老街规划拟打造成为完整的、多元融合的、具有杭州市井韵味的开放式生活街区，既保留城市记忆的烟火气，又有效促进区域复兴，为城市建设创造可持续的更新案例。

参考文献

[1] 杭州市城市规划设计研究院.《拱墅区祥符桥传统风貌街区概念规划》[Z]. 2016
 [2] 杭州市城市规划设计研究院.《拱墅区祥符桥传统风貌街区城市设计暨控规调整》[Z]. 2017
 [3] 刘于琪,刘晔,李志刚.居民归属感、邻里交往和社区参与的机制分析—以广州市城中村改造为例[J].城市规划, 2017(09).
 [4] 丁凡,伍江.城市更新相关概念的演进及在当今的现实意义[J].城市规划学刊, 2017(06).
 [5] 张曦.杭州市拱宸桥桥西历史街区保护与更新研究[D].杭州:浙江大学, 2013: 34-35.
 [6] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊, 2015(05).
 [7] 王磊,刘敏霞,胡莉莉.上海历史文化风貌保护对象扩大深化研究[J].上海城市规划, 2015(05).

(上接第02页)

以及对盐城市在老旧小区加装电梯、完善社区配套基础设施和公共服务设施的过程中遇到的问题进行剖析，提出如下解决对策：

(一) 促进参与主体多样化，建立参与社区治理奖惩机制

社区治理不是单打独斗，光靠某个群体、某个组织难以建成和谐、有情感的社区，要充分发挥政府与社区自治组织、市民的良性互动，建立多主体广泛参与的、服务水平过硬的社区治理团队^[4]。政府应积极做好政府信息的及时公开，尤其事关居民切身利益的事情应主动与相关居民做好沟通，解释。做好思想文化宣传，引导市民形成积极向上、你中有我、荣辱与共的社区观念，形成良好的联通互动机制，为社区精细化治理提供强有力的保障。

通过建立社区治理奖惩机制，激活居民参与社区治理的意愿，鼓励社区各群体参与到社区治理中，促进社区的精明增长：参与社区治理的在校学生等志愿者或组织，可取得积分，积分可用于兑换盐城旅游卡、图书卡、乘车卡、优惠券等，贡献突出的志愿者可获得社区表彰，并做好宣传工作，树立起模范带头作用。

(二) 明确自治主体间的关系，加强社区民主协商建设

在明确个自治主体职能的前提下，厘清各类自治主体之间的关系，将一些职能不清，边界模糊的问题进行总结梳理，在不违反法律法规的前提下，按照确定的职能分工进行社区治理工作。

社区民主协商主要就对关乎居民切身利益的决策进行广泛讨论、集体协商，民主决策，通过少数服从多数的原则，以文明、友好、互相尊重的方式解决问题，既考虑居民个体意志，又充分体现公共意志。通过建立社区治理协商机制，搭建各类

主体之间沟通协商的平台，构建居民的社区信任感，以理性、公共性出发，站在社区人的角度进行社区治理。

(三) 在法律法规框架下，制定《社区公约》建立市民参与社区治理全过程的机制

在不违反法律、法规的前提下，建议根据社区自身的实际特点，以及规范的可操作性，制定《社区主体公约》，保护、约束社区治理参与者的行为。通过划定5分钟、10分钟、15分钟社区治理圈，缩小治理范围，将治理范围与城市规划空间精密结合，提倡精细化治理，提升居民社区治理全过程的参与度，培养居民的公共责任感，增强城市居民的参与感、获得感和幸福感。

三、结语

社区治理工作关系到社会的长治久安，与每个社区居民的工作、生活密切相关。社区自治组织在构建社会主义和谐社会中具有重要的作用，在政策化、制度化、法制化的框架下，随着政府职能在城市社区治理中的转变，社区自治组织将不断发展壮大，居民自治意识会不断提高，社区自治工作将取得突破性的进展。

参考文献

[1] 姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理, 2014(2):24-28.
 [2] 王巍.社区治理结构变迁中的国家与社会[M].北京:中国社会科学出版社, 2009.
 [3] 罗曼琪.社会转型期的城市社区治理:社区公民参与的发展状况及问题浅析[J].改革与开放, 2010(3):94.
 [4] 夏建中.社区治理的特点与社区治理研究[J].黑龙江社会科学, 2010(2):125-130+4.