

传统与现代：社区基层治理模式的转变

——基于X社区的实践分析

李浩玮

华北电力大学 北京 102208

[摘要]近年来,我国城市社区治理取得了较为明显的成长与进步,富有中国特色的社区治理模式也在探索中得到进一步发展。通过分析X社区的治理实践,对其在管理细化、文化培育、党建引领等方面的做法进行了一定程度的经验总结,同时对X社区在服务理念、公众参与和组织职能界定等方面存在的不足进行了剖析。未来社区治理应从发挥党组织作用、推动服务性回归、培育公众参与意识等方面入手,以达到传统向现代治理模式的转变。

[关键词]党的领导;社区治理;居民参与;多方共治

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.146

一、引言

党的十九大提出要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。党的十九届五中全会更是进一步做出了总体规划:要推进国家治理体系治理能力现代化,加强和创新社会治理,特别是基层治理水平实现明显提高。随着中国特色社会主义进入新时代,中国特色社会主义市场经济也正走向高质量发展,社会结构不断调整,居民的权利意识也在不断觉醒,对国家治理能力尤其是基层治理能力提出了更高的要求。如何深化基层治理改革,提升基层治理能力,探索出具有中国特色的基层治理模式成为近年来学界关注的热点问题。

在过去的计划经济体制之下,政府是包揽一切的全域政府,社会中并不存在与“公域”相对应的“私域”空间。此外,在单位制度的强力管控下,社区组织(居民委员会)逐渐演变成“拾单位之遗,补单位之缺”的组织,并成为基层政权组织的“附属物”。在西方“小政府,大社会”的政治传统下,社区居民自治是由自下而上逐步发展起来的,并逐渐形成与国家权力相制衡的自治力量。相反,中国城市居民自治并未能自下而上地形成组织化的自治形式,其组织化的形成在一定程度上来源于国家行政权力的培育与认证。从秩序角度来看,“自然秩序是指在农业社会基于地缘、血缘等天然纽带而形成的自然均衡的状态,而创制秩序则是指进入工业社会以后,由于社会的复杂化使得由承担统治职能的组织(即政府)来提供合理性秩序的状态”。因此,中国社区组织化形成的更多体现为一种“创制秩序”,而“创制秩序”则更多体现“维稳”与“控制”的双重诉求。但须知秩序本身的目的是为人的社会活动与社会交往提供保障,如果以对秩序的控制为目的,则必然会演变成一种刚性的社会强制模式,不利于社会活力生成与焕发。事实证明,随着社会形势复杂化程度的加剧,单独依靠传统国家权力已然无法实现社区的有效治理,许多国家权力所无法触及的治理盲区亟待以居民自治为主体的多元参与力量进行有效补充。而多元治理模式的构建,已然成为有效提升社区治理活力的重要途经。魏娜从合作主义视角出发,论证了我国目前正在由合作性社区治理模式向自治性社区治理模式过渡。郑杭生通过对我国转型期内所面临的复杂形势进行分析,提出应构建多元主体合作共治的新型社区治理模式来应对挑战。李友梅以80年代中后期上海市现代社区建设的普遍实践为例,引出

“社区共治”格局中的多边合作关系由参与主体之间的协调机制与权力机制共同构成。崔月琴、张译文从政府、社会组织双向赋能的角度对社区居委会治理路径的转变做了进一步探析。笔者通过对以往文献进行梳理后发现:当下社区治理的相关研究多集中于共同治理理论的范畴之中,即通过培育与发展社区多元参与方实现由传统意义上的行政化“一元治理”过渡为现代意义上的“多元参与共同体”。但须知“多元参与共同体”的构建并非单纯指多元参与方的简单整合与职能叠加,而是要在多元参与方内部构建一种协调秩序,在发挥各方优势的同时得以协作共生,即“有领导的合作共治”。本文通过对北京市X社区的治理实践进行分析,探讨X社区在实践过程中如何有效统筹社区多元参与,在维持社区秩序的基础上培育赋能社区活力,从而实现构建高效稳定的治理模式。

二、X社区治理的实践经验

社区作为国家权力与居民自治之间的连接纽带,肩负着政策传达、民意反馈的重要职责。因其所处位置与层级的特殊性,社区既是基层政权管控的“最后一站”,也是居民生活的首要场所。因此,社区治理模式既要体现对上负责的特征,也需要包含对下服务的特性。

(一)管理细化、重心下沉

1. 构建四级网格化,实现精细化管理。X社区共设有总、二、三级网格长与四级网格员,总网格长由社区张书记兼任,负责整个社区网格管理的协调工作。二级网格长由社区两委班子成员兼任,分别负责东区、中区、西区的网格管理工作。三级网格长由物业公司的管理人员兼任,分别对应东区、中区、西区的物业工作。四级网格员由物业中的安保、消防、维修、保洁、中控、电梯、人防人员负责,每位网格员分别对应一个个的具体单元楼。四级网格化管理模式将社区管理层级与管理体进一步细化,实现了层级明确、责任明晰、管理精准的目标,最大程度上确保管理不失位,保证了社区管理秩序的有效构建。例如,2020年蛋壳公寓卷走大部分租客的预存房款之后,房东与租客矛盾日益激化。社区通过网格化管理分工对接,协商沟通,最后妥善化解了各项纠纷。

2. 设立楼门长制度,管理服务“双管齐下”。在网格化管理的末端——楼门层面另设“一长四员”,即1名楼门长和民事调解员、文化宣传员、生活服务员、综合治理员等4人。“一长四员”主要由社区党员、居民代表、村集体股东

代表、退役军人、热心居民和志愿者等群体组成，具体负责每个楼门的社区宣传、入户走访、邻里矛盾化解、楼门活动等。楼门长制度是对四级网格化管理模式的进一步延伸，楼门层面的网格化侧重的是社区管理，而“一长四员”的楼门制度则侧重的是社区服务的有效补充。管理与服务在楼门的细化保证了楼门秩序的稳定，也逐步推动了社区治理重心向楼门转移。

3. 量化12345热线考核，实行“接诉即办”。12345热线与“接诉即办”机制是北京市政府为破解行政系统内部上下级信息不对称难题，提高政府回应性的重要举措。随着12345热线与“接诉即办”制度推行的逐渐深入，社区管理与服务也被纳入12345热线的反馈网格之中，这对社区的管理与服务形成了一种新的规范与制衡。在此背景下，X社区以政府政策要求为导向，将12345热线电话与“接诉即办”机制细化到楼层。社区12345热线号码张贴在社区1094个楼层里，热线24小时待机。居民如遇紧急情况，可以直接拨打社区热线寻求解决。热线电话由社区两委班子轮值负责接听和处理，系统记录数据，实行“接诉即办”机制，值班人员负责处理对应时段内的全部事项。如果暂时无法解决，便根据问题的性质将其发布在相应的微信群里，相关人员会在最短时间在群内作出回应进行解决，以此形成一个闭环机制。

（二）文化深耕，精神呼唤

1. 构建文明社区。X社区重视社区精神文明建设，将培育和践行社会主义核心价值观作为提高社区软实力的重要基点。一方面，X社区通过颁布社区公约加强全社区的道德建设：重伦理亲情，重人格完善。重个人修养，重躬行教育。重邻里和谐，重感恩惜福。重厚德载物，扬中华美德。传良好家风，享幸福生活。同时，社区充分利用村报、微信群、电梯间等载体，将居民文明化与楼门客厅化有效结合，全方位多渠道宣传精神文明教育。社区公约的颁布既丰富了X社区的文化内涵，也为社区居民搭建起了新的精神桥梁。另一方面，社区通过举办多样线下活动来提高居民文明素养，如“祝老人福寿安康”、“尊老爱老好品德”等养老文化活动；“秩序排队”、“第二届邻里节”等居民和谐活动。同时，社区依托歌唱队伍、志愿服务队推进居民互帮互助文明服务，有效加强了居民之间的相互联系。X社区的种种措施使得社区居民精神风貌为之一变，社区文化软实力的提升为社区治理开展提供了精神源泉。

2. 培育楼门文化。楼门是社区管理延伸的末位层级同时也是居民自治结合的直接场所。介于居民同处楼门下所具有的情感认同与信任基础，X社区将楼门文化的培育作为发展居民自治的首要途径。社区号召党员带头、居民参与建设楼门，在全社区范围内开展书法、绘画、剪纸、刺绣、摄影等活动，并将活动作品装裱成框挂在社区楼门内。与此同时，每个楼门根据各自特色设定自身主题，如年轻人和老年人同住较多的单元门主题为“尊老爱老”，居住本村村民较多的单元门主题是“X社区的繁荣发展”等。此外，X社区还根据本社区具体情况进行楼门文化创新。X社区村民和业主的比例为1:2，属于租户倒挂型社区，社区以房东的名义给租客们写一封信，用“你好，我的邻居”、“我们非常感谢你选择我们社区居住，我们会把你当成家里人”、“有事请敲我的

门”等贴心语言，有效拉近了租户与业主的关系，促进了楼门有效和谐。

3. 塑造公民精神。公民精神的重新塑造对于社区来说并非易事。长期以来文化环境影响下居民思维定式的形成以及社区对居民服务回应的欠缺导致大部分居民对社区事务漠不关心，缺乏参与积极性。X社区在实行垃圾分类的初期由于居民响应寥寥无几，实施效果并不理想。但X社区随即转变观念，将政策推行的突破口聚焦到社区儿童身上。孩子学习能力强，接受新事物快，最重要的是在适当激励后能够形成一种积极的参与意识。因此，居委会以孩童为对象，举办“垃圾分类小达人”等相关比赛，同时与学校的垃圾分类教育相配合，调动孩童积极性。社区中的许多孩子都积极参与到了垃圾分类中，而孩子又可以带动家庭从而实现垃圾分类的良性推进。公民精神的塑造不必局限于年龄大小，以儿童为窗口与纽带向家庭传递新时代的公民参与精神，实现家庭内部的相互带动。值得注意的是，这种带动是自发形成的，不是依靠于强制力，更多体现的是一种柔性的治理艺术。

（三）党建引领，协调支撑

1. 党建规范化引领。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，社区治理过程中坚持党的领导是中国社区治理最大的特色所在。X社区将社区党组织延伸到社区治理的方方面面。在实行网格化管理、设立楼门长制度、培育楼门文化、建设文明社区等过程中，充分发挥社区党员模范作用，由党员构建起一个个坚固的社区治理战斗堡垒，党员在其中不仅极大地推动了各项治理措施的精进，也促使各种治理措施得以统一于社区党委的领导下。社区治理过程中对不同治理模式的划分与推行在一定程度上间接形成了多重的“委托—代理”关系，导致存在“信息不对称”的沟通障碍，使得整体协同起来较为困难。而推动党建深入规范化领导可以使体系运行更加简洁高效，疏通“信息不对称”所形成的壁垒与障碍，避免社区治理措施之间的相互张力，实现“分则各尽其用”，“聚则协调统一”的良性模式。

2. 吸纳社会组织参与。租户常态化流动下社区信息整合的滞后使得社区对租户的管理较为薄弱。与以往单方面的命令—执行关系不同，X社区试图与社区社会组织构建协商交互的沟通模式，让社会组织在社区治理中积极充分地发挥自身作用，以补充社区单一管理的盲区。社区周边共32家中介公司，社区党组织与居委会在与中介公司取得协商后，建立了街道、社区、物业和中介公司的微信交流群与外来人口（租户）微信群。社区利用中介公司所掌握的社区租户的相关信息，有效对接与排查，第一时间筛除了租户流动信息，加强了疫情防控的精准度。此外，社区还将具体事务与责任细化到中介组织与村民房东，极大地便利了社区管理。例如，对于疫情期间正处于隔离状态的租户，社区则安排由中介公司或村民房东负责为其递送生活物资。

3. 志愿多样化赋能。社区居民通过志愿服务组织的形式实现有效联结，这种聚合源自居民内生的动力与热情，最为持久也最为有效。经过多年发展，X社区现有各类志愿服务队13个，X社区的志愿服务正在经历从文化娱乐活动到助力社区问题解决的逐步转变。X社区的老年居民人口较多，其中60岁及以上老年人口占20%，80岁以上老人占比达到36%，不少

老人面临子女长期在外、缺乏照料的情况。在社区党组织与居委会的号召下，X社区成立了为老服务队并在街道进行了备案。经过初期统计，为老服务队主要对接社区的104位老人，服务队成员会定期联系老人，询问其身体状况。在疫情期间，服务队的队员每周都会通过拨打电话的方式询问老人的身体状况情况；子女有没有回来看望；目前有什么急需的物品之类的问题，还会提供帮忙充值燃气费、购买急需药品、购买日用品等服务。通过志愿服务的方式动员社区居民共同参与到底层社区治理事务和社区问题的解决过程中来，从而提高其在处理社会事务的社会参与度，进而达到治理活力与居民自治的双重发展。

三、X社区治理中存在的问题

1. 社区服务理念缺失。按照《居民组织法》规定：“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”但近年来随着政府行政管理任务的不断增加，各级政府都在强调管理重心的下移。由于相关配套制度不规范，导致居委会承接了大量上级机关所委派的行政指导性工作，在这样一种综合性强大的权威体制下，社区对上级抱有极大的热情，并根据上级的要求出现了“展示性”治理的现象。如考核评比、迎接上级各种视察检查、制作大量台账、各种牌子、制度上墙等任务，既占据了工作者大量的时间和精力，又对基层治理无实质性效果。长此以往，较为严重的行政化观念势必会影响社区在日常治理过程中的政策取舍与行为导向，过度重视对上级行政命令的执行而忽视对民众服务需求的回应将导致社区治理的逐渐失衡。

2. 社区领导干部能力并不总能适应社区治理的需要。介于社区党组织在社区组织体制的中枢地位，社区书记及领导班子的素质往往对社区治理水平有着重要的影响作用。通过对X社区进行纵向时间线上的调研与对比后可知，X社区过去几任领导班子与现任领导班子在文化素养、对待新事物的吸纳程度、创新思维等方面有着一定差别，这就导致过去X社区治理存在较多漏洞，居民认可程度不高。现今社区治理的改善在很大程度上依赖于社区领导班子的素质与能力，但一任领导班子水平的高低受到诸多因素制约与限制，并非具有可推广性与可延续性。

3. 公众参与社区治理的渠道仍然受限。居民在参与社区治理过程中由于遇到制度困境、组织困境与文化困境等阻碍因素使其参与过程并不顺利。而社会组织参与社区治理则面临着门槛较高、认证繁杂、渠道单一、信任缺乏等问题。在调研中笔者发现，居民与社会组织所参与的社区事项大都局限于文体活动，而社区治理的核心事项始终未能对居民与社会组织积极开放。其次，社区所建立的参与渠道往往衍生于治理中所面临的难题与困境，吸纳公众参与对社区组织来说有着较明显的功利主义倾向，“需要时呼来，无用搁置”。这就导致社区内始终缺乏一种规范化的常态渠道来保障公众的参与。

四、现代社区治理模式的实践路径

1. 发挥社区党组织领导作用，下好“社区治理一盘棋”。国家、市场和社会力量的介入使得社区视域下“多元”与“统一”之间存在张力，加剧了社区治理的复杂性。

基层党组织作为基层社会的领导者与协调者，肩负着化解冲突维持秩序的职责与使命。社区党组织首先要加强自身组织建设。纵向上健全完善四级网格组织架构，实现组织延伸与层级覆盖；横向上积极动员在职党员参与社区治理，实现服务联动、党员联管。其次，应把党的领导贯穿基层治理的全过程。通过营造党建引领居民自治、党建引领民主协商和党建引领群团参与等可视化场景，消解党建与社会治理脱节现象。此外，党组织还应探寻多元参与方之间广泛的利益联结，减少多元参与方之间的利益摩擦与冲突，凝聚起多方治理合力。

2. 推动社区服务性回归，强化服务性功能。行政性与服务性是社区所天生的固有属性，但二者之间不应顾此失彼，而应建立一种良性的平衡，尤其是对服务性的侧重。首先应在理念上重塑服务性，充分认识到居民在社区治理中的主体地位，理清社区因谁存在、为谁服务的基本问题，用全新的服务理念引领服务实践。其次，社区应积极丰富服务内容，拓展服务方式。当前社区普遍将服务资源投入更多放在了居民文娱活动上，而对居民参与议事等核心权益关注较少。社区尚未建立整套流程化的居民议事服务，在前期动员宣传，中期协助引导，后期评价反馈等仍存在不足。最后，社区还应当建立居民对社区的服务评价机制，将社区服务效能的考核权归还给居民，也只有这样才能让社区的服务性能真正落到实处。

3. 培养公众参与意识，营造平等协商的文化氛围。部分居民和社区社会组织仍保留着传统固化的集体意识，认为“参与选举只是走形式，居委会主任等人选早由街道办事处内定了”，“选举无用、选举与我无关”。这种固化的观念导致了公众在社区事务参与中的麻木与冷漠。社区应该着重培养居民与社会组织的参与意识，培育和创新社区先进文化，营造“我为人人，人人为我”的和谐社区文化氛围，广泛吸纳居民与社会组织参与，推动社区民主化进程的发展。此外，还要积极推动社区制度性共同体的建设，促进各参与方平等对话协商。例如组建业主委员会、居民议事会，构建业主论坛、业主微信群等网络共同体，沟通信息，凝集意识，增进共识。

参考文献

- [1] 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年。
- [2] 魏娜. 我国城市社区治理模式：发展演变与制度创新[J]. 中国人民大学学报, 2003(01): 135-140.
- [3] 郑杭生, 黄家亮. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学, 2012(06): 1-8.
- [4] 李友梅. 社区治理：公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007(02): 159-169+207.
- [5] 付诚, 王一. 公民参与社区治理的现实困境及对策[J]. 社会科学战线, 2014(11): 207-214.
- [6] 史云贵. 当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考[J]. 上海行政学院学报, 2013, 14(02): 88-97.
- [7] 何增科：《城乡公民参与与政治合法性》，北京：中央编译出版社，2007年。