文章编号:2095-0365(2020)03-0044-05

共建共治共享格局下城市社区治理研究

——以福建省福州市为例

林晶晶

(中共福州市委党校,福建 福州 350014)

摘 要:共建共治共享格局下城市社区治理离不开共建的多元参与、共治的联动与共享的目标成效。福建省福州市推进城市社区治理过程中,在党建引领、提升社区居委会治理能力以及社会组织和社工参与等方面取得初步成效,但是在社区自治、治理主体均衡发展、联动共治机制以及法律、人才保障方面还存在制约和瓶颈。推动城市社区治理,需要进一步健全社区自治机制,优化共建结构,建立共治机制,提升社区治理法治化、专业化、智能化水平,从而提升共建共治共享下的城市社区治理水平。

关键词:共建共治共享;城市;社区治理

中图分类号:D669 文献标识码:A DOI:10.13319/j.cnki.sjztddxxbskb.2020.03.07

一、共建共治共享格局下城市社区治理应有之义

城市基层社会治理落在社区。理想状态下的城市社区治理要达到的治理效果应该是公共服务健全、人居环境舒适、邻里关系和睦、居民之间和谐,同时社区文化和人文精神浓厚,成为社会安定有序和社会整体发展的重要基石。这一理想状态的实现,有赖于共建共治共享格局下的城市社区治理水平的提升,即推进共建的多元、共治的联动与共享的目标成效。

一是共建,突出的是多元治理主体。社会主体参与程度往往决定着治理的水平,对社区治理来说也不例外。提升社区治理水平,首要就是充分发挥社会不同主体的作用。实现主体共建,意味着社区治理应当由过去单纯依靠政府和社区居委会包揽转向政府负责下的多元主体的协同[1]。即强调不仅要完善社区自治组织、社区居民在社区治理中的核心作用,同时还要调动群团组织、社会组织,发挥企业、行业协会、商会参与到社区治理中,从而形成社会多元主体共同参与的开放治理格局。

二是共治,即强调治理过程的联动监督。从十八届五中全会提出"构建全民共建共享的社会治理格局"到党的十九大报告发展为"打造共建共治共享的社会治理格局",增加的社会治理新要求——共治,实际上是从治理过程角度出发,强调探索推进更有效、更符合实际的治理手段和治理方法。多元共治要达到的一个状态就是治理资源的整合,即基于法律法规框架、制度机制和社会责任约束,推进多元主体在治理过程中的联动、合作、制约和监督,从而达到社区整体治理功能和效果大于单个主体治理之和,实现多元共治的均衡、良性和协调。

三是共享,即共建共治目标成效。社区治理的目标与治理主体自身发展的目标实际上是不可

收稿日期:2020-01-10
基金项目:福州市中国特色社会主义理论体系研究中心2019年一般项目(2019B13)
作者简介:林晶晶(1991-),女,助教,研究方向:公共管理。
本文信息:林晶晶.共建共治共享格局下城市社区治理研究——以福建省福州市为例[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2020,14(4):44-48.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

分割、互为支撑的。提升社区治理水平的浅层目标在于各主体在参与社区治理过程中可以通过沟通协商表达自身的合理利益诉求，通过利益博弈保障各主体的利益诉求，即政府实现职能转变，企业获得经济利益，社会组织实现社会价值和公共影响力的提升，等等。而提升社区治理水平，最根本的目标和宗旨是要保障和改善民生，以公共服务的有效供给为落脚点，将社会福利、对社会弱势群体的帮扶落到社区，提升服务质量，促进社区发展，进而实现社会和谐。二者互为支撑，而后者实际上又为前者，即各治理主体利益的实现提供了良好的外部环境[2]。

二、共建共治共享格局下城市社区治理的困境分析

（一）共建共治共享格局下城市社区治理的福州实践

与农村相比，城市社区在人口密度、人口流动以及社区结构、社区规模等方面所面临的复杂性和难度更大，同时，随着城市化进程的持续推进，城市居民对社区服务和治理需求也在不断提高。福州市一直积极致力推进社区治理，并且在城市社区治理方面取得一定成效。2018 年福州市制定出台《福州市加强和完善城乡社区治理三年行动方案》，进一步推进社区治理工作部署。从当前福州市社区治理总体情况看，已经初步形成一批标杆社区，以党建引领、政府主导、居民自治、社会协调的社区治理体系初见雏形。一是党建引领社区治理的能力不断提升。多数社区建立了包含社区党委、居民小区党支部、楼栋党小组在内的多级、多形式党建网络；发挥党群组织在社区慈善帮扶、应急维稳、法律维权等方面的组织引导作用。二是社区居委会发挥社区治理的能力和作用进一步加强。通过推行“一门式服务”“错时工作制”等制度优化便民行政事项；运用自助报警灯杆、人脸识别门禁系统、智能垃圾分类箱等现代化智能技术打造“智慧”社区，优化在安全防范、环境卫生、公共设施等方面的保障；引导和动员社区居民参与社区治理实践，通过制定社区公约、开展阶段性文体活动等塑造和谐的人文环境。三是社区—社会组织—社工“三社联动”模式进一步推动。社会组织开始不同程度参与到城市社区治理中，通过社区主动引进社工、养老服务公司等社会组织推进养老服务、幼儿托管等社区公共服务事业的发展；鼓励志愿者、社区居民参与社区治理，如福州市鼓楼区城门社区通过建立志愿者档案、设立“爱心银行”等举措对志愿者队伍实行积分制等规范化管理，开展常态化志愿活动。

（二）共建共治共享格局下福州市社区治理的困境分析

1. 自治水平难以升级

当前城市社区治理中，政府职能转变下的社区自治模式尚未成型。就当前社区居委会而言，其行政职能尚未剥离，行政化色彩比较浓厚，并且工作任务较重，不仅承担着社区本身的工作事务，同时还要协助、承接街道或上级政府摊派的任务，使得社区居委会本身的功能作用趋于模糊和弱化。就居民参与城市社区治理情况而言，虽然当前部分居民自治意识开始觉醒，对社区治理的参与逐步增加，但是整体社区意识、社区归属感和认同感仍旧比较薄弱。大部分居民的公共精神与参与意识不足，社区参与主要表现为宣传下的动员和被动式参与，并且参与深度和广度也非常有限[3]。除了类似社区换届选举、会议通报等常规政治参与以外，目前居民参与社区治理主要体现在社区精神文明、文化体育等活动参与的数量增多，参与治理的层次也较低，集中在邻里矛盾、公共卫生等具体方面。对社区管理工作、社区公共事务等决策程序性参与较少，以居民会议为代表的城市社区公共事务决策活动往往因为组织成本较高或者配合度低而沦为形式，失去了社区治理层面的实际意义。此外，社区参与主体年龄段呈现局限化，社区楼组长、业委会、志愿者和文体活动组织主要以老年人为主，年轻人参与数量较少。

2. 治理主体发育不均

当前基层政府在城市社区治理中的角色以主导型、包揽型为主导的居多，自然使得社会组织、企业等其他治理主体在社区治理中的发育程度和作用比重受到局限[4]。首先，社区社会组织参与社会治理作用较弱。一方面，就其自身建设而言，当前社区社会组织尚处于探索“培育”阶段，虽然当前福州市已经着手推动社区社会组织的培育孵化，但仍存在数量少、发育不成熟、独立性差等问题。目前社会组织本身建设不力，服务能力有限，

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

实际参与社区治理的活动范围还局限于张贴宣传海报、开展小范围文娱活动等事务,在慈善救助、社区维权等方面尚未发挥实质性作用。另一方面,就参与社区治理而言,社会组织的社会责任意识欠缺,社会影响力和权威性有待加强。当前社区社会组织本身缺少行政赋权,能够争取到的行政资源和对社区公共事务的实际操作权限范围都非常有限,参与社区治理也因此变得十分被动。其次,以物业公司为代表的企业在城市社区治理中的作用和功能尚未得到充分发挥。以物业公司为代表的企业更多关注的是经济利益的最大化,往往以收取更高的物业管理费、使用最低的人力成本、提供最少的服务为目标,与社区治理所追求的公共服务效益最大化目标有所冲突,企业的社会责任和社会参与共识较弱。同时,当前企业参与城市社区治理的相关体制机制也不完善,欠缺履行社会职责、维护企业信誉等方面的约束。

3.联动共治机制缺位

共治体制机制不完善的问题出在"共"上,主要表现为治理资源分散、社区治理主体之间缺乏有效整合、协作和沟通机制,难以形成共治合力。其一,社区资源的碎片化和低效率。当前社区的人力、物力、财力等治理资源绝大部分来源于基层政府,社区治理资源来源单一且有限,这种状况在当前不断加快的城市化进程和日益复杂的社区事务中越发呈现乏力状态,加之社区内外的治理资源没有得到充分挖掘,社会资源呈现出的碎片化和低效率导致社区治理效能较低。其二,治理主体之间缺少联动协调机制。当前,虽然多地城市社区重视调动多元主体参与社区治理,社区合作治理、第三方治理、契约治理等参与模式得到初步开展,但由于这些尝试还处于试点探索阶段,共治渠道、共治平台建设缺位,政府、社会组织、企业等主体在社区治理过程中基本上是处于"各自为政"的状态。会议联席、服务联建、利益协调、应急联动等相关协调联动机制有限,社区共治的合力尚未得到有效发挥[5]。其三,沟通交流渠道不健全。社区治理主体之间、治理主体与居民之间联通需求的信息渠道尚未疏通,尤其是居民自下而上的信息反馈渠道还不畅通、不便捷,社会治理主体之间缺乏信任。

4.法律和专业人才保障有待提升

社区治理是一项长期工作,城市社区治理的可持续性和长效性,离不开完备的法律法规、专业的人才队伍和现代化技术支撑。当前福州市社区治理取得一定成效,突出表现在社区现代化技术手段运用和公共服务质量提升上,但是在法律和人才队伍方面的保障仍旧比较薄弱。首先,城市社区治理相关地方性法律法规建设不足,无章可循、无法可依的现象依然存在,缺少法律法规的保障。虽然当前福州市出台了加强和完善城市社区治理以及与社区工作服务站建设相关法规,但法规制定的内容相对抽象,导致相关政策措施执行落实效果不佳,不同区域之间城市社区建设水平差异较大。其次,社区公共服务和行政事务的延伸缺乏有效的人才和技术支持。专业社工、社区人才储备欠缺问题普遍存在,绝大多数社区存在社区工作者配备不足、专业人才较少问题,在数量和质量上与当前社区治理的人才需求存在相当差距。加之部分社区片面追求精简人员的理想化状态,进一步加剧了社区居委会的负担,导致其在处理社会事务、保障社区服务质量等方面自治效果有限。部分社区虽然引进社区工作专业人才,但由于社区工作繁琐、上升渠道有限等原因导致社区工作人员流动性大,难以长效留住人才。

三、共建共治共享格局下提升城市社区治理水平的路径

(一)健全社区自治机制,提升自治水平

社区自治水平的高低直接影响着城市社区整体治理成效。提升城市社区自治水平,一要回归和强化社区居委会的自治功能。转变政府自上而下的包揽式管理,进一步深化政府职能转变,通过清单制、准入制规范明确街道与社区之间的职能权限,推进社区减负增效,将政务服务类的职能归还街道,使社区从行政职能中剥离出来,回归到社区居委会的自治功能。进一步加强社区居委会的作用,发挥社区居委会在业委会、物业中的影响力,探索实施社区居委会、业委会和物业人员交叉任职机制。二要强化居民主体意识,加强居民参与社区治理的能力与保障。强化居民主体意识和公共精神,打造区域特色社区文化,增强居民的认同感和归属感,提升居民参与社区自治的积极性和热情[6]。发挥社区精英和居民骨干的影响力,调动不同年龄层居民参与社区治理,在实践中提升居民社区参与的主体意识和能力。同时,还要

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

保障居民参与社区治理的深度与广度,推进居民在社区事务协商、环境、科教文体等事务的民主决策。加强居民参与社区治理的相关制度保障,完善社区民主选举、民主协商机制,建立社区恳谈、议事、评议等协商形式,完善社区圆桌对话等多元诉求表达机制,发挥听证会、论证会、座谈会的作用,为居民参与社区治理提供制度保障[7];拓宽居民参与社区治理的有效渠道,如通过搭建居民议事平台实现居民与其他治理主体共同商讨研究与居民诉求和社区问题相关事宜,共同决议社区公共事务。

(二)优化共建结构,打造多元治理格局

推进社区治理的多元共治,就要培养公共利益目标之上的集体共建的情感共识,引导社区多元主体在社区治理上从原来基本的社区事务参与到“共建共治”的社区共同意识转变。关键要通过制度化建设完善社区共建主体架构,有效调动并发挥政府、社会组织、企业、居民等主体作用,尤其要将社会组织、企业纳入到共建的主体结构中,以制度性安排规范和优化主体参与社区治理具体分工。一方面,进一步加强社会组织的分类引导和培育,引导社会组织参与城市社区治理。以当前推进政府职能转变为契机,拓宽社会组织参与社区治理和社区服务的广度,鼓励引导社会组织积极主动承担适合的社区公共服务。积极培育社会组织,加快推进社区社会组织的孵化,降低社会组织参与社会治理门槛,支持与居民多样化需求相匹配的社区社会组织的发展,着重培育和支持志愿者服务组织、慈善救助和公共服务等与社区发展密切相关的社会组织。在沟通协商、合作共赢和授权服务等方面进一步探索和创新社会组织参与社会治理的有效方式,激发社区公共事务的活力。另一方面,要创新社区公共领域共建模式,提高社区治理中间主体的治理积极性,降低企业等主体的准入门槛。在保障社区公益性的基础上,引进各类市场主体参与城市社区公共服务,探索城市社区微运营模式;加强政社合作,通过推进社区购买服务、第三方治理等形式,将行政服务、网格化管理等职能转交企业、第三方承接,引导企业、第三方依法依规参与社会治理,提高社区治理的专业化水平。

(三)建立共治机制,强化联动协同

社区治理的成效有赖于主体之间共治的联动协同。建立起多元主体之间合作共治的长效机制,实现联动协同,是实现多元共治成效最大化的重要保障。首先,推进社区治理资源整合,建立社区共治资源网络。多渠道筹集社区服务和建设资源,除了政府加大投入、部门全力配合之外,还应适当引进外部资源支持社区服务和建设。如通过搭建社区治理资源平台整合社区资源、吸引社会优质资源。其次,推进各主体在社区治理运作方式上的转变,构建多元主体资源共享、优势互补、无缝联动的社区共治格局。增强社会治理主体之间的协同力,通过对社区服务菜单、服务项目、服务流程的整合,形成集聚高效的工作合力。充分发挥城市社区所在辖区单位多、服务资源丰富的优势,通过联议、联管、联调等方式补齐社区在政务服务、人才队伍、公共基础设施、矛盾纠纷、应急等社区服务和治理上的短板,加强联动互通,形成共治合力,如针对矛盾纠纷建立调解联席会,将邻里调解和专业调解组织、专业律师调解相结合。再次,搭建社区信息交互平台,优化城市社区治理主体与社区自治的沟通机制。构建横向和纵向协调联动机制,尤其是完善居民与社区治理主体之间的双向反馈互动机制。通过民主协商实现社区治理的有效保障,完善协商平台和协商流程,依托居民协商议事会议平台,建立便捷畅通的信息反馈渠道,探索居民—党员—社区—街道层层贯通的信息交互平台,提高协同效率。实现居民与治理主体之间的信息沟通顺畅,保障居民诉求的表达和矛盾的化解。

(四)提升法治化、专业化、智能化水平

提高社区法治化、专业化和智能化水平是推进共建共治共享下城市社区治理可持续性的重要支撑。进一步完善城市社区治理相关法律法规,构建适合城市特色的社区自治法律保障体系。依法保障多元主体参与城市社区治理的权限范围、运行机制及评价机制,通过相关法律法规加强自治组织和治理资源的保障,尽快完善社区自治相关的法律法规[8]。对于社会组织的培育及其行政权力的赋予、约束与监督不完善等问题,加快推进企业、第三方参与社区治理法律法规的完善,营造宽松的制度及良好的内外部环境。除此之外,还

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

需要以法治化保障多元主体参与社区治理的联动互通以及监督和冲突解决机制。其次,完善社区工作人员补充和激励机制,拓宽社区工作人员招选渠道,充分利用社区所在辖区或者社区内的人才资源,探索社区工作人员专职、兼职和志愿等多形式的补充方式。通过政策倾斜,鼓励军转干部、离退休人员等优秀人才到社区工作;通过社校合作、共建协议吸纳高校专家资源、大学生公益人才和高校志愿者进入社区实践,为社区社会组织孵化、社区治理提供专业咨询;打破社区干部成长的"天花板"限制,优化社区干部晋升与薪酬机制。加大社区工作者和社区志愿者的培植力度,开展常态化培训,推进城市社区治理的规范化和专业化。最后,构建线上线下相结合的现代化治理理念和方法,结合当前"智慧社区""互联网+"和城市APP等现代化信息技术和大数据手段创新双向互动渠道和形式,搭建沟通渠道和平等交流的平台,开展便民代办和民情收集工作,精准识别居民需求,提高社区的服务和建设能力,推动城市社区治理迈向智能化[9]。

参考文献:

[1]韩瑞波.城市社区治理运作机制探析——基于元治理理论的考察[J].武汉理工大学学报,2017,30(1):101-108.

[2]潘泽泉.行动中的社区建设:转型和发展[M].北京:中国人民大学出版社,2014:284-286.

[3]李建玲.社会工作参与社区治理的功能定位与途径创新[J].河南工程学院学报:社会科学版,2017,32(1):30-34.

[4]刘建文,崔达.中国城市社区治理创新机制研究[J].山东理工大学学报:社会科学版,2018,34(3):39-44.

[5]肖丹.打造共建共治共享的社区治理格局[J].人民论坛,2018(16):78-79.

[6]刘建文,崔达.中国城市社区治理创新机制研究[J].山东理工大学学报:社会科学版,2018,34(3):39-44.

[7]袁方成,邓涛.我国城市社区建设的新阶段、方向与重点[J].行政论坛,2016,23(5):86-91.

[8]马涛.基层社区治理需注入法治化动能[J].人民论坛,2018(13):110-111.

[9]潘丽.国外政府治理经验及其对我国社会治理启示[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2017(1):67-72.

Research on Urban Community Governance Under the Pattern of Co-construction, Co-governance and Sharing: A Case Study of Fuzhou

Lin Jingjing

(Fuzhou Communist Party School, Fuzhou 350014, China)

Abstract: Under the pattern of co-construction, co-governance and sharing, urban community governance cannot be separated from the target effect of co-construction, multiple participation, co-governance linkage and sharing. In the process of promoting urban community governance, Fuzhou city in Fujian province has made initial achievements in guiding community governance through party building, enhancing the ability and role of community neighborhood committee governance, and promoting social organizations and social workers to participate in community governance. However, there are still constraints and bottlenecks in the promotion of community autonomy, the balanced development of governance bodies, the linkage and co-governance mechanism, and the law and talent guarantee. To promote urban community governance, it is needed to further improve the community autonomy mechanism, optimize the co-construction structure, and at the same time establish the co-governance mechanism, strengthen the linkage and coordination of subjects, and improve the law-based, professional and intelligent level of community governance, so as to improve the level of urban community governance under co-construction, co-governance and sharing.

Key words: co-construction, co-governance and sharing; city; community governance

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net