

创新驱动 转型升级 着力推进社区治理现代化

侯学元

近年来，江苏省高度重视社区治理，注重理念引领，注重内涵建设，注重体制机制创新，注重问题导向，政策创制硕果累累，改革创新亮点纷呈，服务能力整体跃升，基层自治全面深化，社区治理现代化水平不断得到提升。2014年，全省共有114个单位获得第二批全国和谐社区建设示范单位称号，继2009年后再次全国领先。先后有11个市、区获评“全国社区治理和服务创新实验区”，数量全国领先。涌现出全国村务公开民主管理示范县（市、区）16个，全国村民自治模范县（市、区）12个，全国农村社区建设实验全覆盖县（市、区）22个，数量均位居全国之首。“十三五”时期，江苏省将继续深入推进社区建设，全面提升社区治理现代化水平。

一、着力深化和谐社区建设，全面推进社区治理现代化

“十三五”时期，是江苏率先全面建成小康社会决胜阶段和积极探索开启基本实现现代化建设新征程的重要阶段。在这样一个特殊的历史时期推进社区治理，首先要解决发展方向、发展路径、发展目标的问题，即社区治理应该走什么样

的路，要达到什么样的目标，才能跟上“四个全面”战略布局的总体要求。

1. 江苏已进入推进社区治理现代化的发展阶段。目前，江苏社区建设已经基本跨过“由重硬件建设向重能力建设转变”的重要拐点，走上了重内涵、重服务的发展轨道。当然，社区治理是一个巨大的社会系统工程。随着社会的深刻转型，其理论和实践空间还在不断拓展。尤其是党的十八大以来，治理的热度不断升温。社区治理作为国家治理的基础工程和重要内容，承载着更多的期待，面临着更高的要求：如，在全面建成小康社会任务前，如何确保社区居民共享发展成果；在协调发展理念下，如何统筹城乡社区发展，提供均等服务；在全面依法治国进程中，如何更好地保障居民不断增长的公民权利意识，努力促进多元共治……要解决这些问题，出路就在深化和谐社区建设，增强社区治理能力，推进社区治理现代化。这是推进国家治理体系和治理能力现代化的时代要求，也是江苏社区建设发展的现实需要。

2. 树立“民本、法治、创新、融合、共享”的社区治理现代化理念。江苏把“民本、法治、创新、融合、共享”确定为推进社区治理

现代化的核心理念。“民本”就是要坚持以服务居民为本，这是社区治理的根本出发点和落脚点。要强化服务为先意识，始终以满足居民群众需求为导向，不断拓宽服务领域、优化服务手段、提高服务质量，切实增强居民群众对社区的认同感、归属感。“法治”就是要依法治理，这是社区治理的基本章法。要坚持在社区党组织的领导下，依照宪法、法律以及地方性法规，通过各种途径，以各种形式，动员组织社区居民参与社区内的政治、经济、文化和社会事务的管理，使社区建设走向法治化、规范化和制度化。“创新”就是要不断探索，这是引领社区发展的第一动力。要进一步解放思想，勇于探索，不断创新社区治理的体制机制、方式和举措，以创新保证发展的长期性和可持续性，推动社区建设再上新台阶。“融合”就是要深度整合力量和资源，这是社区治理取得更大进展的重要途径。要梳理

“社区+”思维，统筹各类资源，发挥各方优势，努力形成乘数效应。“共享”就是要共同建设、共同分享，这是社区治理的理想目标。要坚持发展成果由人民共享，让城乡社区治理的成果惠及全体社区居民，不断提高社区居民的满意度和



幸福指数。

3. 瞄准“六化”目标深化社区治理改革。社区治理的根本目的，在于培养社会成员的公民意识，在于通过解决民生、融合民意、增加民主、强化认同，实现社区和谐，进而促进社会和谐。当前及今后一段时期的社区建设，就是要抓住社区治理关键环节，深化改革创新，力争通过五年的时间，90%的城市社区、80%的农村社区基本实现社区治理现代化，达到“六化”的发展目标。一是治理主体多元化。切实落实乡镇（街道）在社区治理中的主体职责，着力完善以社区党组织为核心，居（村）委会为主导，居民为主体，业委会、居（村）务监督机构、集体经济组织、物业公司、驻区（村）单位、群众团体、社会组织等共同参与的社区治理架构，形成多元共治的良好格局。二是服务体系社会化。强化以人为本、服务为先，以满足居民群众各方面各层次需求为导向，以提升社区多元化多样化服务能力为方向，围绕打通“最后一公里”，构筑政府基本公共服务、公益性

志愿互助服务和商业性便民利民服务相互衔接的社区服务体系，让群众拥有更多获得感和幸福感。三是治理方式法治化。坚持把法治作为创新基层社会治理的基本方式，切实增强法治意识，以法律为准绳，运用法治思维和法治方式化解社区治理中遇到的矛盾，调节社区居民之间的利益，协调不同治理主体之间的关系，规范多元共治行为，努力建设法治社区。四是协商民主制度化。充分发挥社会主义制度的优越性，着力构建程序合理、环节完整的城乡社区协商体系，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，不断推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化，保障人民群众依法享有更多更切实的民主权利。五是治理手段信息化。借鉴“互联网+”理念，统筹规划社区信息化建设，构建全省统一的社区综合服务管理信息平台，加快形成“资源共享、协同服务、便民利民、安全可控”的社区服务信息化发展格局，着力打造设施智能、服务便捷、管理精细、环境宜居的“智慧社区”。六是社区文化

特色化。积极践行社会主义核心价值观，以满足居民群众精神文化需求为出发点和落脚点，着力完善社区公共文化服务体系，推动传统文化与现代文化、乡土文化与外来文化、通俗文化与高雅文化等相互融合，增进社区文化认同，增强居民对社区的归属感。

二、坚持务实创新，切实抓好社区治理重点工作

1. 强化社区服务功能。衡量社区建设水平，关键要看服务实效。必须把强化服务作为加强社区治理的首要任务，“硬件改造”和“软件提升”综合施策，努力增强社区服务功能。一是加强服务设施建设。加快推进城乡社区综合服务中心标准化建设和配套设施建设，尽快消除空白点。特别注重提高社区服务设施的利用率，按照服务活动场所最大化的要求合理布局，在标识使用、窗口设置、设备配置等方面体现服务宗旨。二是完善社区服务体系。推行“一门受理、一站式服务、全科社工”，进一步提升社区服务集约化程度。紧紧围绕社区居民需求，引入公共服务、志愿服务、便民利民服务和市场化服务，建立行政机制、志愿机制和市场机制相结合的社区服务供给方式，推进社区服务供给侧改革。落实政府购买服务机制，不断扩大政府公共服务的覆盖面，让更多的社区居民享有均等的社区公共服务。三是突出重点服务人群。着力推进面向全体居民的基本公共服务代办项目，做好涉及居民切身利益的劳动就业、社会治安、公共卫生、计划生

育、社会保险、文体教育等服务。按照民生共享的要求,突出抓好为老、为小、为特、为新市民四类人群的服务工作,大力发展助餐、日间照料等社区居家养老服务,积极做好“三留守”关爱服务,协助落实社会救助、残疾人补贴政策,主动把非户籍人口纳入社区服务范围,确保弱势群体在实现全面小康中不掉队。

2. 改进社区治理方式。治理方式改革是社区治理中最大的一片实验田。一是推行“政社互动”。进一步规范乡镇(街道)职能,明晰基层政府与自治组织的权责边界,推动实现政府治理和社会自我调节、村(居)民自治良性互动。到2016年底,苏南100%、苏中85%、苏北75%的乡镇(街道)推行“政社互动”模式,力争2017年全省实现“政社互动”全覆盖。二是落实社区“减负增效”。既要立足于“减负”,更要着眼于“增效”,同时还要防止“反弹”。严格实施社区工作准入制度,完善社区事务准入清单,对部门事项进社区加强源头管控。创新社区考核评比机制,严禁把台账、奖牌、挂牌以及组织机构、活动阵地等事项列为城乡社区的考核评价指标,不断完善以群众满意度为导向的评价体系。三是推进网格化服务管理。按照管理网络全面覆盖、社会资源全面整合、服务效能全面提高的总体要求,建立健全社区网格化服务管理体系,推动社区服务管理向末端延伸,实现社区服务管理的扁平化、精细化和高效化。

3. 深化基层民主自治。城乡社区是培养公民参与、责任、法治、民主意识的最佳实践场所。一

是扩大自治参与,进一步深化“四个民主”建设,切实保障社区居民的民主权利。今年是村(居)委会换届年,要提前谋划、精心组织好换届选举活动,把依法办事的要求贯彻到换届选举的全过程,为居民群众选好带头人。对于村情复杂、问题较多、管理薄弱的“重点村”和“难点村”要提前做好预案,确保换届选举工作顺利推进。二是推进社区协商民主。按照协商于民、协商为民的要求,以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽协商范围和渠道,丰富协商内容和形式,让居民群众在商量中强化公民意识,找到民意的最大公约数。进一步完善社区居民议事会、理事会等制度,健全民情恳谈、社区听证、社区评议等对话机制,推进社区协商民主的规范化、程序化,使公共政策的制定和实施更加符合居民意愿。三是加强村务监督。建立健全村务监督委员会,进一步规范村务监督的内容、程序及考评机制,确保监督有章可循、务实管用,充分保障村民群众的民主权利和切身利益,助推农村经济社会发展。四是探索推进“微自治”。积极探索“微自治”,推动民主自治向村(居)民小组、城市小区和自然村延伸,广泛开展楼院、门栋自治,加强居民委员会对业主委员会、物业服务企业的协调指导,促进社区物业自治管理。

4. 提升“三社联动”实效。要着力在“联动”上做文章,提升融合发展实效。一是增强服务能力奠定联动基础。社区、社会组织、专业社工的服务能力建设,是顺利

实现“联动”的基础。要进一步加大社区社会组织培育力度,积极引导社会组织加强自身建设,参与社区事务,在实践中不断增强服务发展、服务居民的能力。要以社区建设、养老服务、青少年事务、妇女儿童、残障康复、司法矫正等领域为重点,组织开展社会工作示范项目建设和推动社会工作实务发展。二是依托项目实现联动。项目是连接“三社”的纽带。要加强民情调查和民意征询,围绕居民需求开发设计社会服务项目,通过政府购买服务、公益创投等途径,建立社会组织承接项目、社工团队执行项目、面向社区实施项目的机制,为“三社”搭建联动平台。要真抓政府购买服务政策的落实,制定完善政府购买服务目录,切实加大政府购买服务力度。三是构建“社区+”放大联动效应。社区是一张独特的“互联网”,居民需求、发展资源、服务力量都在这张“网”中联系在一起,可以产生整合提升之功效。要积极拓展“三社联动”内涵和外延,聚焦社区服务,整合“三社”及社区养老、社区救助、防灾减灾、文体教育、医疗卫生等资源,打造“社区+”平台,优化各级各类资源在城乡社区的配置融合,促进社区服务提质增效。

5. 涵养社区公共文化。社区文化是社区成员精神活动、生活方式和行为规范的总和。只有形成共同的文化,社区居民才能从内心接受、认同自己生活的“共同体”,社区治理中面临的群众参与意识不强等问题也就迎刃而解。一是践行社会主义核心价值观。推动社会主义核心价值观在全体居民中内化于

心、外化于行，为建设文明社区提供强有力的道德支撑和精神动力。完善社区公约、村规民约，强化规章制度实施，在社区治理中彰显社会主流价值，实现家庭和谐幸福、邻里团结互助、人际关系融洽。二是丰富社区文化生活。传承优秀传统文化、乡土文化和民族文化，健全现代公共文化服务体系。实施文化惠民工程，开展文化、教育、科普、体育、娱乐等活动，丰富居民的文化生活，提高广大居民的道德素质、文化品位。三是开展志愿互助服务。贯彻落实慈善法，依托城乡社区开展群众性互助济济活动，在“微慈善”“微公益”等活动中培养公民的爱心。建立健全社区志愿服务制度，完善激励机制和政策法规保障机制，组织开展各类形式的志愿服务活动，在社区内大力弘扬“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神，推动形成“我为人人、人人为我”的良好社会风尚。

三、搭建工作载体，把和谐社区建设不断引向深入

1. 注重“以创促建”。和谐社区建设示范单位创建，是一个全局性、综合性的指标，能够较为客观地反映各地社区建设整体水平。要继续用好示范创建这个载体，借助示范创建，把社区治理纳入党委、政府中心工作，把各方资源集聚到为社区居民服务，把工作力量聚焦到解决突出问题，全面提升社区管理效能和服务质量，精心打造一批“管理有序、服务完善、文明祥和”的和谐社区。要对照创建工作要求，着力在深化社区建设内涵、

提升社区治理实效上下功夫，不仅要拿到示范单位这块牌子，更要做实社区服务这块“里子”。要放大示范效应，总结推广示范经验，带动全市、全省社区建设整体提升。要摒弃“牌子到手、创建到头”的认识误区，把创建成功当作新起点，始终保持创新进取的精神状态，努力推动示范创建向更深层次发展。

2. 着力“实验创新”。从2014年开始，江苏参照民政部做法，开展省级现代社区治理创新实验区建设工作，围绕社区治理的前沿问题、重点问题进行试点，为在面上推广探索路子，积累经验。要深刻认识开展实验区建设对于推进社区治理现代化的重要意义，加强组织领导和统筹规划，强化保障措施，为试点实验创造良好条件。各实验区要把改革的步子迈得更大一些，围绕优化社区治理结构、丰富社区自治形式、完善社区服务体系等重点领域开展创新探索，抓住街区体制改革、社区协商民主、社区社会组织培育等关键环节深化改革实践，在“试”上下功夫，在“干”上见成效，打造更多在全省乃至全国具有推广价值的“鲜活样板”，争取率先实现社区治理现代化。其他地区也要围绕社区治理领域的重点课题，因地制宜进行创新实践，推动本地区社区治理现代化进程。

3. 打造“智慧社区”。基于物联网、云计算、互联网等高新技术的智慧社区是“智慧城市”的“细胞”，也是社区治理创新的重要发展方向。要贴合社区实际，贴近居民需求，从群众最亟需的社区养老、社区医疗、文化教育、便民服务、物业服务等做起，让群众切身

体会到信息化服务的方便快捷，从而支持和参与“智慧社区”建设。要本着整合利用的原则，继续推广“12349”便民服务热线、虚拟养老院、社会治理联动指挥平台等成熟做法，不断拓展现有信息平台的服务范围。要鼓励支持社会力量开发社区便民服务类APP，搭建服务需求和服务供给信息对接平台，方便社区居民日常生活。“省级开发、五级使用”的全省基层政权和社区建设信息管理系统即将投入使用。各地要积极做好硬件配置、人员配备、基础数据采集等准备工作，尽早实现互联互通。

4. 强化“标准引领”。社区标准化建设，是江苏民政标准化建设的重要组成部分。江苏有两万多个城乡社区，在社区建设的关键领域推进标准化建设，有利于降低社区管理和服务成本，提升社区服务水平。要认真梳理基层社会治理领域的标准现状和需求，围绕城乡基层公共安全、社区矫正、纠纷调解等社会管理领域，以及劳动就业、卫生计生、救助福利、科普教育等基本公共服务领域，研究制定基础通用标准、管理服务标准和设施设备配置标准，构建全面配套、层次分明、功能完备、科学合理的社区标准化体系，提升社区服务管理规范化水平，更好地满足城乡居民多层次、多样化的服务需求。

社区是一块沃土，要辛勤耕耘，社区也是一片富矿，要用心开掘。惟有求真务实，开拓创新、用心耕耘，才能为加快实现社区治理现代化、建设“强富美高”新江苏作出新的更大贡献！

（作者系江苏省民政厅厅长）