

城乡社区社会管理 成果要报

2013年 第4期
(总第5期)

本期摘要:

我省社区工作的实地调研及其建言

赵曼 张孜仪

- 我省社区工作存在的问题有：社区功能被异化，行政化倾向严重；社区经费保障体系尚不完善；网格化管理中的体制摩擦；社区自治功能尚不完备；社区服务功能和水平有待提高等问题。
- 我省社区工作的政策建议如下：将加强城乡社区建设作为推进新型城镇化和“三化”协调发展的重要一环；抑制社区工作行政化、案头化倾向；理顺网格化管理与社区管理融合的体制机制；落实“权随费走、费随事转”的社区经费保障体系；整合社区服务链。

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013年4月10日

我省社区工作的实地调研及其建言

赵曼 张孜仪

2012年9月，笔者参加湖北省政协社会和法制委员会组织的社区工作调查活动，对宜昌市、孝感市的部分社区进行了实地调研。总体上看，省委、省政府及民政部门近年来推出了一系列支持城乡社区建设的政策措施，在“点”和“面”上都取得了颇有政策价值的模式和经验。例如，从城市来看，宜昌市实施网格化管理，围绕社区停车、宠物饲养、施工噪音、卫生保洁、公共绿化等社区事务，组织居民开展“门栋自治”、“居民论坛”、“社区对话”、“社区听证”、“居民说事”、“民评官、民评民”等民主管理活动，推动了社区民主自治。孝感市积极开展“政协委员进社区”活动，受到社区和群众欢迎。随州市推行“三自”物业管理服务模式：在物业公司已进入的小区实行“自主服务”、在零散老旧小区实行“自助服务”、在单位自建小区实行“自我服务”，构建社区物业管理服务联建联管新格局。在农村，进一步完善党组织领导下的村民民主自治机制，如秭归县农村社区采取“三推一选”和“选聘分离、议行分设”的办法，对社区党组织、村委会成员由社区党员和居民直接差额选举；建立了社区重大事项听证制度、票决制度、村务公开制度和民主评议社区工作者的“三制一评”制度，等等。取得的成绩自不待言，本文重点剖析存在的问题。

一、存在的问题

(一) 社区功能被异化，行政化倾向严重

社区本是自治组织，目前，实际上成了承接上级各项任务的“一只筐”。国家强调各项政府管理职能“下沉”到社区的政策取向是“近身服务”社区居民，而政府管理职能“下沉”异化成了工作任务“下放”。下面一根针，上面千条线，社区成为各级政府和部门转移工作压力的“接盘者”。除了承担着城建、城管、计划生育、文化卫生、治安调解、物业管理、社会保障、户籍、武装、妇联、工会、拥军优属、优抚低保等几十项工作外，还要配合各级政府、各部门完成各项突击性工作任务，诸如文明城市创建、人口普查、经济普查、两实普查等工作。社区几乎承担了所有事务的管理职责。

这个“下放”过程基本上是没有商量余地的。有的地方政府及其派出机构还把本应由自己完成的统计、调查、检查等工作通过签订责任状、实行一票否决、组织考核验收等形式转嫁给社区。层层政府给社区下达指标和任务，不干也得干，干不好还不行，导致社区“不该管的却不得不管，该管的却管不好”，社区工作人员把主要精力都用在了完成政府部门布置的各项工作和检查上，整天忙于应付，真正服务居民和致力于社区发展的时间过少。

在随州市某社区调查中听到的反映是，社区居委会承担的各类行政和事务性工作有近 20 个大项 100 多个小项，全年接受政府部门各类检查和考评 60 余次；宜昌市某社区反映税务部门竟然要求社区做好纳税人的相关调查工作。社区行政功能的过度强化和异化，挤占了

自治空间，阻碍了社区多元参与治理结构，使政府管理与社区自治相脱节。另一方面也带来法律上的问题，由于社区不是行政执法主体，没有行政执法权限，在法律没有明确授权的情况下不能承担行政执法类工作，一旦承担这类工作，就会面临行政诉讼及赔偿的风险。

（二）社区经费保障体系尚不完善

1. “费随事转”没有真正落实。社区承担的政府部门委托工作，应实行“费随事转”，但实践中一些部门未将相关经费下拨，有的虽然给了，但数额较小，致使社区处于有责无权、有事无费、被动应付的局面。

在每年的社区工作经费中，有三项是作为“费随事转”经费拨付的，即计划生育、低保和社会保险这三项工作经费。其一，计划生育工作实行一票否决，需要健全计划生育信息员队伍，常抓不懈，以保证计划生育基层工作运转，其耗费的人力和物力巨大。其二，每年的社会保险工作经费，虽名为工作经费，实为社保局为兑现设在每个社区的社保站的社保员的工资，社区往往还要为其提供办公场地和办公设施。除此而外，各级政府和部门各种突击性、阶段性的工作下放到社区后，“费随事转”往往不能兑现。

2. 社区工作经费没保障。社区工作经费标准低，经常性缺口较大。社区是从事为居民服务的自治组织，没有收费项目。从调研情况看，普遍反映工作经费紧缺，并且不能按时拨付，无法适应当前繁重工作。例如，随州市烈山社区每年工作经费只有7万余元，但社区工作人员每年的养老、医疗保险就需开支7万元，仅这两项就几乎用尽全年工

作经费，更遑论用于工作。

3. 社区工作人员待遇偏低。社区工作人员承担着繁重的社区管理和服务任务，但是他们获得的报酬与之所承担的工作量、所作出的贡献不成正比，工资普遍偏低。例如，随州市某社区主职干部工资每月在 1500—1900 元之间，社区委员工资每月在 1250—1300 之间，一般工作人员工资每月不到 1200 元。再如，孝感市孝南区东城办事处舜井道社区居委会主任在居委会工作 20 多年，其月工资平均才 1600 多元。

（三）网格化管理中的体制摩擦

一是，我省网格化管理大都由社会管理综合治理部门牵头负责，而社区工作主要由民政部门分管，由此导致二者在管理权限以及工作融合方面的体制矛盾。例如，社区能否介入网格管理工作，能否安排网格员从事有关社区工作，社区对网格员有无管理权限等等。二是，网格员尚未纳入社区工作人员序列，其身份、地位、职责等有待立法机关授权确认。在网格化管理过程中，网格员行使了一定的行政执法权能，这类职责主要是由综治部门通过有关文件授予的，但综治部门并非行政主体，这在体制机制上有待理顺。

（四）社区自治功能尚不完备

社区自治总体上仍处于较低水平。从调研的情况看，大部分还局限于开展社务公开、搭建参与平台等事务性工作上，真正体现社区居民当家做主的自治机制亟待健全完善。例如，在涉及到社区居民切身利益的征地拆迁、商业开发、引进工业项目等重大事项时，有关部门

应该召开社区居民听证会，听取和采纳社区居民的合理意见，但现实中这一重要自治功能却很少运用。此外，由于各类社区中介组织数量少且发育不良，社区居民还缺乏以组织的身份、背景和形式有序参与社区事务的渠道，致使居民对社区事务的参与度和归属感普遍较低，影响了社区自治功能的发挥。

（五）社区服务功能和水平有待提高

目前，社区普遍设立了社区服务站，包括“一站式”服务大厅及各类服务窗口，社区公共服务的硬件水平得到提高。但是社区的社会服务功能仅仅停留在义工、志愿者定期不定期的卫生、扶贫等服务，服务面大多数是针对一些低保户、五保户家庭，难以满足大部分居民群众更多、更高的需求。比如对于残疾人服务、居家养老服务、幼儿托管服务、精神康复者服务与辅导、单亲家庭心理咨询与辅导等专业性、智力型的社区服务，大部分社区都很难提供。

二、政策建议

1. 将加强城乡社区建设作为推进新型城镇化和“三化”协调发展的重要一环

构建“以发展生产和经济为核心，以联合协作为基础，以民主自治为导向，以公共服务均等化、社会服务广泛化、自我服务深入化为内容”的体制机制。

2. 抑制社区工作行政化、案头化倾向

社区依法自主的权利及其法律地位是不容忽视的。应坚持实行社区工作事项“准入制”和“回绝制”，非经申请批准事项不得进入社

区，未经申请批准事项社区有权回绝。由此，方可把社区工作者从繁杂的报表、台帐、检查等行政事务性工作中解放出来。做到这一点并非易事。首先，各级党委、政府及职能部门要强化自我约束，从自身做起，限制和规范各项工作进社区；其次，社区工作事项“准入制”和“回绝制”应通过地方立法程序加以规范。

3. 理顺网格化管理与社区管理融合的体制机制

网格化管理应是“智慧城市”以及智能化社区管理的一个类似于载体、平台的有机组成部分。我省的网格化管理具有实践创新导向性质，其特色在于技术创新与政策创新相互叠加。由此，需要有两个方面的前期举措使之在更高层面、广泛的空间具有推广价值。一是，通过一定的法律与行政程序明确网格化管理的性质定位、网格员的身份待遇及职权授予等；二是改革目前网格化管理与社区管理相对分离的“双头管理体制”，实行统一管理体制，促进网格化管理与社区工作的有机融合。

4. 落实“权随费走、费随事转”的社区经费保障体系

社区工作经费、社区服务设施以及信息化建设等应纳入财政预算，并通过财政专户管理，确保“费随事转”经费稳定增长，统一使用。

建议比照农村干部工资保障机制，由省财政通过转移支付形式解决社区工作人员的工资福利经费。此外，广泛动员社区力量，采取盘活自身资源、共驻共建共享、募捐赞助等形式，多元化的社区投入保障机制。

5. 整合社区服务链

随州市的部分社区致力于把政府的公共服务、居民的自我服务、物业公司的物业服务有机结合起来，效果很好，值得借鉴。一是，配合政府主管部门，协调处理好物业管理纠纷，制止破坏公共管理秩序和损害业主共同利益的行为，协调处理业主、业委会与物业服务企业之间的纠纷，平衡业主和物业服务企业之间利益。二是，整合社区内各种服务资源。包括：物业服务公司的市场化服务为主体，使之与社区拥有的义务性服务有机结合起来；规范物业公司服务标准，如，保安人员、保洁服务人员、绿化人员根据各自岗位要求、职责范围，技能知识上岗之前都要进行严格的培训，合格后才能上岗；再如，给居民提供安保，保洁、绿化、维修等专业化管理性工作，要签订服务合约。上述举措，有利于构建资源共享、优势互补的服务机制，为社区居民提供低收费的超值服务。

注：本文是集体调研和讨论的成果。感谢省政协社会和法制委员会参与调研的领导和工作人员，本文的部分观点在研究视角乃至表述方面受益于他们。同时感谢调研地区的支持与帮助。

作者简介：赵 曼，中南财经政法大学公共管理学院 教授 博士生导师
城乡社区社会管理湖北省协同创新中心 主任
张孜仪，中南财经政法大学公共管理学院 讲师 博士

城乡社区社会管理

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室
报送：校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员
发送：各协同高校和单位、相关学院及职能部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail：shgl@znufe.edu.cn