

社区治理成果要报

2014 年第 1 期

(总第 14 期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

本期摘要:

扩大居民参与 实现社区的多元治理

赵丽江 陈标 向淞婕

- 政府要成为社区治理工作的指导者、促进者、资源提供者，在社区建设中发挥适当的主导作用；政府向社会放权，形成社区治理的共识机制，提高居民参与度。
- 居民委员会要建成为真正的居民自治组织。近年来湖北省尝试社区管理改革，建立居站分工合作模式；在实际工作中，要为居委会减负。
- 城市化进程中增强农民的主体地位及创造新生活的积极性。有序推进农业转移人口市民化和基本公共服务均等化；优化城镇空间布局和城市间分工协作；要有其它相配套的制度改革；注重社区硬件建设更注重社区软件建设。

2014 年 1 月 10 日

扩大居民参与 实现社区的多元治理

赵丽江 陈标 向淞婕

社会协同、居民参与的新型城乡治理体制机制的建立有利于改善国家治理达到善治，增强社会协同。扩大居民参与，构建城乡多元治理结构是城乡一体的过程中基层治理的有效途径，对于提高人民的幸福指数具有极其重要的作用。

社区建设在中国是与市场经济相伴而生的社会建设，是目前我国社会的基础性结构；社会各方协同努力，居民参与是湖北城乡社区发展的基本方式；调研表明我省城乡社区大体可分为三类，其建设目标也各有侧重：城市社区协同及参与的主要目标是满足居民的生活需求，提升其幸福指数，建设和谐社区；农村社区建设的主要目标是进一步解决农民生计问题，逐步实现公共服务均等化；在近年来城市化进程中“村改居”的新社区，则既要满足农民“洗脚进城”的城市新生活的需要，又要解决新市民的生计问题。在这三大类社区中还有多种类型，复杂性是目前社区发展建设的基本现实。各级地方政府、企业、志愿组织、居民、农民对于社区建设均抱有较大的热情，创造了多种模式，进行了社区建设有价值的尝试，社区逐步成为公民积累个人社会资本的基础性场所、政府社会服务的空间。湖北多元主体参与下的城乡社区治理模式在形成过程中，居民在社区通过多种参与、交流、分享形式，获得社会资本的积累，在城市生活的激烈竞争中获得生存和发展的宝贵资源；初步构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。综合湖北省各地在社区建设中取得的经验和教训，我们对社区治理工作有一些思考。

一、政府要成为社区治理工作的指导者、促进者、资源提供者

我国社区建设所处的发展阶段及当前中国社会结构和体制转轨的宏观背景,决定了现阶段我国社区建设必须得到必要的政府支持和指导,方能健康发展。政府职能作用发挥得充分、合理与否,将直接关系到我国城市社区建设的进程与质量,这一点必须引起方方面面的足够重视。

1. 政府在社区建设中要发挥适当的主导作用

政府在通过制定社区发展的相关政策,引导社区建设、规范社区行为,对社区建设进行宏观指导;政府为社区建设投入了大量的人力、物力和财力。政府运用国家财政资金投入社区建设,不断提高社区硬件建设水平。在政府强有力地推动下,社区改造,尤其是硬件设施建设在短期内得到推进和改善;各级政府是我国社会管理中最具控制力的政权组织,能有效地运用行政、经济和法律手段,准确而有效地引导社区建设的方向,合理运用场地、设备和资源,限制任何偏离社区建设总目标的组织行为和个人行为,保障社区建设的健康发展。用政策去促进社区建设资源的聚集和社区的持续发展。政府发挥主导推动作用的直接目标是支持具体社区活动的开展,而深层目标则是促进社区资源的开放和动员,促进社区成员的参与。

2. 政府应该担当建设社区自治组织的功能

社区自治组织是社区建设的基础,是居民参与公共事务和公共管理的平台、场所,因此,建立完善的社区自治组织体系是社区建设的

关键。社区自治组织建设重点应该放在以下两个方面：

一方面，在街道办事处层面构建社区组织的网络结构——社区理事会。社区理事会在成员组成上具有广泛代表性，包括街道办事处的代表、驻街政府职能部门的代表、企事业单位代表和居民代表等，其负责人由街道办事处代表兼任。社区理事会建立后将成为社区运行的主体组织，其主要职能是规划、协调和监督。

另一方面，培养专业性社区工作者和居民公共精神。社区建设需要大批政治素质好、热心为群众服务的社区工作者。社会工作者的作用在于推进社区工作专业教育与实务的发展，协调社会关系，在服务社会成员、推进社会互助、缓解社会矛盾、解决社会问题、促进社会稳定和社会进步等方面起到安全阀和推进器的作用，因此，城市政府应积极开展培养专业社区工作者的工作。社区治理需要具有公共精神的居民的参与，没有他们的参与社区治理是不可能取得成功的，但是，我国当前正处于社会的转型期，居民公共素质良莠不齐，政府必须花大力气培养公民的公共精神。

3. 政府机关、事业单位是参与社区建设的模范带头人

政府机关和事业单位是公共服务重要的提供者，掌握大量社会资源，同时也是党员集中的地方。在做好自己的本职工作的同时，机关和事业单位应该更积极主动地参与到社区的治理工作，发挥党员的模范带头作用，为所在社区提供力所能及的服务和榜样示范作用。目前，大多数政府部门和事业单位参与社区治理的积极性不高，缺乏主动性，参与的内容也极为有限，主要在社区劳动和绿化方面。

为此，各基层政府要制定机关、事业单位参与社区共建暨活动实施方案，通过发挥单位部门的职能优势及沟通协调作用，协助创建幸福社区。一是建立协商制度。每月召开党建联席会议，积极帮助社区协调各种关系，为社区排忧解难，扶持社区发展，每年至少协商解决社区 3-5 起实际困难问题。二是建立结对共建制度。积极帮助社区搞好社区组织建设、制度建设、服务网络建设。指导社区开展好社区环境卫生、文体活动等服务工作。三是建立联户帮困制度。四是建立机关、事业单位与社区资源共享制度，开放本单位的文体设施及服务设施方便社区居民生活。五是发挥机关、事业单位资源与人才优势，为社区提供各种专业服务。六是积极鼓励支持党员走出机关、走进社区，服务居民，充分发挥党员义工、帮扶结对作用，使党员成为联系政府和社区的纽带。

二、居民委员会要建成为真正的居民自治组织

近年来湖北省尝试为社区减负而对社区的管理体制进行了改革，建立了居站分工合作模式。它以社区居委会为依托在其内部设立两个部门：社区居委会和社区服务站。社区服务站由政府曾经下派到社区的六个专干组成，专门承接来自于政府的服务项目，是联系政府与群众的重要纽带。站长由居委会主任兼任，社区工作站接受居委会的领导，并接受居委会的考核。居委会负责居民自治，党组织领导核心负责工作规划、社会党建等，服务站承担政府行政性事务工作，“三驾马车”相互合作治理社区的模式。原来由社区承担的行政工作，如精神文明建设、信访、综治维稳、人民调解、文化体育、计划生育、消

防安全生产、社区服务、科普、社区卫生等划归到社区服务站，社区服务站以居委会为依托，以提供与群众密切相关的服务为内容，以满足广大群众的需要为宗旨，以构建和谐社区为目标，与居委会之间既分工又合作。但在实际的社区工作中，居站分工而不分离，很多的社区服务站工作需要居委会牵头负责，并且很多行政工作需要居委会协助。更为严重的是，上级行政部门要对社区完成的行政工作进行考核、评比，并将考核结果与居委会成员的工资待遇挂钩，有些工作如安全生产、计生、综治司法、信访等属于“一票否决”的惩罚性项目，是一票否决制。居委会天天要应付各种评比考核，导致社区居委会的任务过度繁重，过分依赖政府，缺乏自我发展的动力，更没有时间去组织居民自我管理，为居民提供服务。

在实际工作中，要把加在居委会身上的行政工作剥离出去，要为居委会减负，把它与承担行政工作的社区服务中心分开，使其真正成为居民自治组织，要支持居委会依法开展社区自治工作。对居委会的考核，居民的考核要起主要作用，政府的考核只能作为参考，使居委会真正对居民负责，而不是对政府负责。

三、政府向社会放权，形成社区工作的共识机制，提高居民参与度

居民参与是居民参与社区公共事务决策与管理的行为，其实质是围绕社区居民共同关心的社区公共事务以及涉及社区公共利益的事务进行的决策和监督。当前湖北省居民参与的效度还较弱：居民参与意识不强，被动式参与，参与者老年人居多；参与范围狭窄，内容比

较简单，深度不够；参与随意性较强，缺乏制度化的参与，参与效果较差。

社区的治理必须以民众的需求和意愿为基础，发挥居民积极主动性，培养社区居民的归属感和满意度。政府推动城市社区建设要引导人民依法管理自己的事情，要向社会放权。要加强社区自治就必须使社区自治制度化，当前要做的工作主要有：一是加强法制建设，用法律保障和规范社区居民的参与活动，实现有序的政治参与。二是规范参与程序，每个社区都要依据本社区的实际情况制定一套详细的、操作性强的参与程序，什么时候议事，什么时候实施，居民该怎么办，居委会要怎样做，其它社区成员该怎么办，有建议或者意见怎样提等都要有详细规定，使人一看就明白。三是要通过各种活动培育公民的公共精神，培养其参与能力。另外，还要注意信息公开，将社区事务放在阳光下操作，及时向社区居民公布政务信息以及存在的问题，以便于居民进行民主监督。

在“村改居”的新型社区建设中，坚持以人为本，让村民参与到社区建设中，倾听他们的呼声、回应他们的需求、保障农民是土地权益，真正做到让农民满意。城乡一体化必须以实现和维护农民的利益，使其真正享有与市民同样的权利和公共服务为出发点，以达到共同富裕为归宿。通过在社区环境、卫生医疗、治安、文化教育等事项的决策上，充分与社区居民协商、沟通，征求意见，发挥居民积极主动性，培养社区居民的归属感和满意度；进一步将单位的服务功能向社区转移，降低职工对单位的依存度，强化居民与社区的利益关系，推动

社区居民自治。居民参与的最佳路径依赖当然是居民自治。而政府推动城市社区建设和社区居民自治的重要目的就是引导人民依法管理自己的事情。

完善社区协同治理的运行机制。在协同治理中，多元合作体制意味着为了有效地进行社区公共事务管理和提供公共服务，实现社区的发展目标，社会中多元行为主体互相博弈、相互调适、共同参与合作等。而多元治理的成功必须以共识和顺畅的沟通机制为基础。以多中心治理观念取代传统的政府单中心的思维逻辑，是协同治理理念最先导入的基本价值取向，亦是整个协同治理实践行动的出发点。

进一步探索社区居民共识形成机制。社区成员来自于各行各业人与人之间是陌生人的关系，合理的、正当的制度是现代的陌生人之间相互信任的基础。信任作为一种沟通符号，能降低系统的复杂性，促进各个子系统间的合作，“在一个共同体中，信任水平越高，合作的可能性就越大。”（帕特南 2001）正是通过协商民主转变各治理主体的认知差异，使共识与合作成为可能。在当代中国公民个性需求越发增大的多元化社会下，没有什么方式比协商更能化解矛盾、凝聚共识。协商民主制度能通过对公民个体意志、利益、尊严的充分尊重，促进其坦率反思自身观点，并不断修正认知偏差，凝聚成科学化共识。在社区治理中，赋予人们适当的机会与平台，诸如通过论坛、对话、听政、论辩等形式，集思广益，博采众长，就能形成科学化的协同治理之策。

建立稳定的社区沟通协调机制。关系到各个社区治理主体利益的重大事务，都需要有一个协调和沟通的平台，使自己的意见和建议得

以充分表达、并将潜在的问题解决在最初端。从方式上看，可以考虑建立会议协调机制，定期或不定期地召开社区协商会议，召集各方代表参加，使其各抒己见、共商社区事务。在沟通过程中，最重要的是各治理主体是否平等。只有平等了才能使意见得到表达，才能发挥各参与主体的积极性，才能使社区管理协调形成合力达到社区治理的目标。要建立一个现代化的信息交流平台，要以现代化的网络技术为基础，借助先进的通讯设备、灵活的指挥调度系统和现代化的信息管理系统，协调各治理主体共同参与。多元治理主体运用现代信息和网络技术打破组织界限和时空障碍，实现信息的实时传递与共享，形成彼此依赖、共享权力、共担责任、动态的自组织网络系统，构建起动态性、柔性化的社区治理系统。

四、在城市化进程中增强农民的主体地位及创造新生活的积极性

城乡一体化进程中的社区建设一定要遵循因地制宜、循序渐进的原则，先试点，后逐步推进，把城镇化与耕地保护结合起来，与农民建设新生活结合起。避免盲目求大、求快、铺摊子。严格审核每个建设项目的性质和周边的依附程度，避免出现盲目模仿、超前建设、重复建设的情况。在现有城镇基础上适度扩大城市规模，不能一味求大、求全、求快，摒弃“形象工程”和“地标性建筑”的建设思路，重视城镇化进程中人居功能的需要，避免盲目建设新城、城镇“遍地开花”的现象，增强居民的主体地位，提高他们建设新生活的积极性。

城镇化建设不可停滞，耕地总量也必须加以保护，这就需要实行

耕地总量适度保护前提下的城镇化建设。以耕地保护为前提，加快推动城镇化建设。其次，要统筹城乡发展规划，优化区域城镇布局。在城镇化建设的过程中，坚持节约用地、集约用地。积极改造中低产田，发展现代农业。要加强土地的整理、复垦和开发，创造性地实施土地“替代性配额买卖制”，大力开发土地的潜在产能。完善农村土地确权登记和流转制度。农村集体土地确权登记可有效解决农村集体土地权属纠纷，在城镇化、工业化和农业现代化进程中切实维护农民权益。长期来看，有助于依法确认和保障农民的土地物权，形成产权清晰、权能明确、权益保障、流转顺畅、分配合理的农村集体土地产权制度，是建设城乡统一的土地市场的前提。加强土地承包经营权流转管理和服务，发展适度规模经营，提高土地资源的利用效率

城镇化是中国现代化进程中一个基本问题，是一个大战略、大问题。研究探索城镇化问题，应放在人类发展的大格局、经济社会发展的大趋势中去思考。城镇化需要工业化带动，通过产业发展促进就业和创业。现在部分村民们因拆迁补偿而富起来后，不少人终日无所事事，有的靠打麻将度日，有的甚至染上了毒瘾，很多人因不会理财而返贫。目前我国现阶段的城市化，大多由行政权力集中推进，如划归光谷托管的豹澥镇，创造每周拆 10 万方的记录，社区建设难以跟进。

因此，以人口城镇化为核心，有序推进农业转移人口市民化和基本公共服务均等化，不断提升城镇居民生活品质；以城市群为主体形态，优化城镇空间布局和城市间分工协作，促进大中小城市和小城镇协调发展。在补偿机制上，要逐步改变单一的货币化补偿政策，真正

从尊重失地农民生存权和发展权的角度考量，为农民进城的长期生计考虑，鼓励自主创业的税收优惠等。为失地农民提供就业培训和恰当的就业帮助，消除制度和认知上的阻碍。建立健全失地农民的社会保障制度，享有城市居民同等的福利待遇等。

在推进社区建设的同时，一定要有其它制度改革相配套。在户籍制度、土地制度、社会保障制度、教育制度、金融管理制度、行政管理体制方面要有新突破，切实解决我国城乡二元机构问题，达到城乡一体化，真正实现由农民身份向市民身份的转变。

注重社区硬件设施建设更注重社区软件的建设。一方面，要完善我国的居民自治制度，建立有效的权利监督机制、培养专业的社区管理者、提高社区居民参与度，依靠全社会的力量更好的建设和管理社区，进而使社区真正地发展成为广大社会成员的社会生活共同体；另一方面，要培养居民的公共精神，使其真正成为具有公民意识的居民自治的主体。为此，我们可以从以下三个地方着手：一是要加强公民意识教育。打破中国传统政治文化中的那种臣民文化，树立公民文化，摆脱国家中心论，建立公民权利中心论。二是政府要给予公民社会的发展空间，开放公民参与领域，要鼓励公民参与政治。三是开展各种公共活动鼓励公民参与其中，把对公共事务的关心融入个人的社会生活之中，并以对公共利益的维护与否作为衡量人的社会行为的评判标准，从而自发使私人利益与公共利益趋于同一，使个人思想与社会思想趋于同一。政府在制度上为公民参与行为提供强有力的支持保障，从而使公民参与行为不断扩大，为公民公共精神的发展夯实实践基础，

以实现公民人性得以发展和完善的最终目的。

作者简介：赵丽江，中南财经政法大学公共管理学院教授、博士生导师；
陈标，中南财经政法大学公共管理学院博士研究生；向淞婕，中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生。

社区治理成果要报

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、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

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