

# 中国城市社区治理创新的特征、动因及趋势

王 轲

**摘 要** 通过分析 174 个城市社区治理创新案例,发现城市社区治理创新的特征主要表现为充分发挥党组织作用实现“党建引领”、充分调动社会组织积极性增强合作、充分关注社区居民需求提升服务、充分重视内涵建设加强文化规范等方面。社区治理创新是社区赋权、社会主体强烈的参与愿望及信息技术的支撑等因素共同作用的结果。据此认为,城市社区治理创新将呈现三种发展趋势:合作共治的程度进一步加深;购买公共服务的力度进一步增强;智慧社区的范围进一步扩大。

**关键词** 城市社区治理;社区治理创新;合作共治;党建引领;智慧社区

**中图分类号** D669.3 **文献标识码** A

## 一 引言

自 1887 年滕尼斯(Ferdinand Tönnies)在其著作《社区与社会》(中译本书名为《共同体与社会》)中提出“社区(community)”概念以降,社区及其治理问题便在西方学者的研究中居于重要地位,这进而推动了社区治理的实践。1933 年,费孝通先生将“社区”概念引入国内,社区及其相关问题也逐渐成为国内学者关注的焦点。但由于种种原因,国内社区治理实践直到改革开放后随着经济社会改革的不断推进才逐渐展开。由于社区是指“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”<sup>[1]</sup>,是连接国家与居民的纽带,在促进国家与居民有效互动、加强公共服务供给、化解社会矛盾、集聚社会资

源等方面具有十分重要的作用<sup>[2]</sup>,因此党和国家十分重视社区治理及其相关工作,各地的社区治理创新实践也取得了巨大成效,特别是城市社区治理更是呈现出了百花齐放的态势。

本文以“城市社区治理创新”为逻辑起点,基于对城市社区治理创新中涌现出的典型案例进行分析,归纳城市社区治理创新的特征,深入剖析社区治理创新的动因所在,并在此基础上揭示城市社区治理创新的未来趋势。

## 二 案例概述

### 1. 案例整体情况

自 2016 年起,民政部组织了对全国社区治理的先进理念及其指导下的社区治理创新实践案例的收

**作者简介** 王 轲(1982—),男,河南泌阳人,郑州大学公共管理学院讲师,社会治理河南省协同创新中心研究员,博士,研究方向为政府购买公共服务、地方政府治理。

**基金项目** 国家社会科学基金项目(16BZZ060)。

**收稿日期** 2018-07-05

**修回日期** 2018-09-14

集、甄别和归纳工作,该工作由社会治理河南省协同创新中心具体执行。至 2017 年 11 月,经过认真鉴别、筛选,形成了涵盖全国各地,包括体制、服务、参与等多方面的社区治理创新案例库。入选该案例库的社区共计 203 个,其中城市社区 174 个(85.7%),农村社区 29 个(14.3%)。本文即是基于这 174 个城市社区治理创新案例展开研究。

2. 案例筛选原则与分类

该次社区治理创新案例库的筛选主要基于两个原则:创新性原则,即选取的案例在建设理念、治理模式、推进路径、人员机构设置等方面有所突破,既符合当前社区治理的方向和重点,又具有一定的创新性;典型性原则,即选取的案例在区域上具有代表性,问题上具有典型性,措施上具有突破性,效果上具有有效性,发展上具有可持续性,推广上具有可复制性。

在坚持上述原则的基础上,本文对各地社区治理创新成果进行了收集、甄别和归纳,依照“主题+创新点”的原则,运用区分创新主题(大类,一级指标)、创新点(小类,二级指标)两个纬度,将挑选出的 174 个城市社区治理创新案例分为社区体制创新、社区组织创新、社区服务创新、社区文化创新、智慧社区创新以及绿色社区创新等 6 个大类(创新主题),以及行政体制、社区党建、社区居民自治组织、民主协商、合作治理、非政府组织、社区民间组织、专业服务组织、基本公共服务、商业服务、社会服务、综合服务、精神文化、行为文化、物质文化、虚拟组织、智能平台、智慧服务、绿色理念、绿色环境以及绿色生活等 21 个小类(创新点)。创新主题与创新点的对应关系如表 1 所示。

3. 案例地域分布

就 174 个城市社区治理创新的案例在我国的分布来看,地域分布明显不均。具体而言,在我国内地

31 个省、自治区和直辖市中,广东的社区治理创新(22 例)明显高于其他地区,此外是上海(18 例)、北京(17 例)、江苏(15 例)、浙江(13 例),这些省份的经济规模与发展速度均居全国前列,其余的除了四川外,各省份的创新数量均没有达到 10 例,海南、青海、内蒙古、西藏等 4 个省份均没有社区治理创新案例入选(图 1)。图 2 是社区治理创新案例在我国东、中、西部的分布情况,其中东部地区社区治理创新案例 116 个,中部和西部分别有 28 个、30 个,中、西部案例之和仅为东部的一半。综合图 1 和图 2 可以看出,社区治理创新数量 and 经济发展程度趋于一致,即经济越发达则社区治理创新发展的速度越快。

表 1 城市社区治理创新案例分类框架

创新主题	创新点	百分比
社区体制(75)	行政体制(16)	9.2
	社区党建(20)	11.5
	自治组织(5)	2.9
	民主协商(11)	6.3
	合作治理(23)	13.3
社区组织(14)	非政府组织(2)	1.1
	社区民间组织(8)	4.6
	专业服务组织(4)	2.3
社区服务(43)	基本公共服务(18)	10.3
	商业服务(5)	2.9
	社会服务(12)	6.9
	综合服务(8)	4.6
社区文化(13)	精神文化(9)	5.2
	行为文化(4)	2.3
	物质文化(0)	0.0
智慧社区(19)	虚拟组织(2)	1.1
	智能平台(13)	7.5
	智慧服务(4)	2.3
绿色社区(10)	绿色理念(5)	2.9
	绿色环境(3)	1.7
	绿色生活(2)	1.1

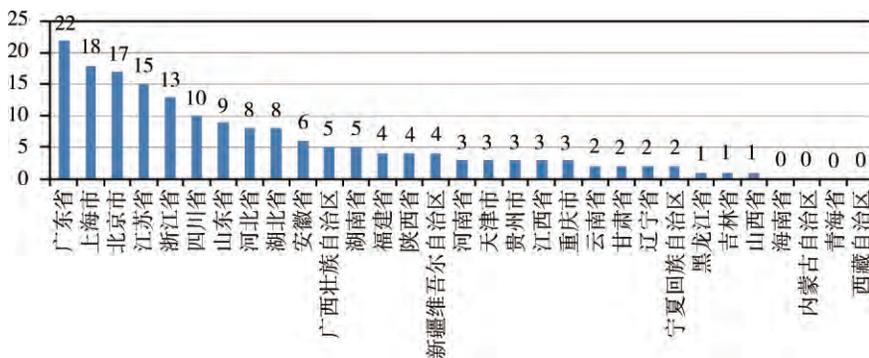


图 1 各省份社区治理创新案例分布情况

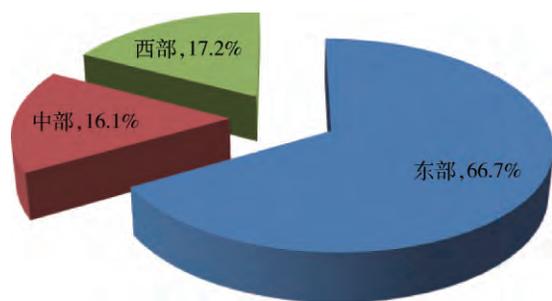


图2 东中西部社区治理创新案例分布情况

### 三 城市社区治理创新的特征

#### 1. 充分发挥党组织的作用,以党建引领社区治理创新

以党建引领为中心,即在社区管理、社区服务、社区资源整合、基层群众自治等层面,充分发挥中国共产党党组织的核心作用,形成党、政府、社会等多元主体共同参与、平等协商、合作共治的治理体系。在社区治理创新中充分发挥党的作用,是由中国共产党的特殊地位决定的:共产党既是元治理的唯一核心,又是多中心治理中的领导主体。在社区治理中,只有党才能起到既居于社区多元治理主体之上,又能凝聚多方之力的作用。正是“借助党的作用聚集分散的社区治理主体”,才使“公民积极、有序、自主参与成为可能”<sup>[3]</sup>。

在精选的174例社区治理创新案例中,发挥党建引领作用的就达到20例,约占总数的11.5%。在这方面,比较典型的有:北京市海淀区羊坊店街道社区成立全区首家社区“联合党委”,覆盖了地区党政军机关、企事业单位,以地缘关系为基础,以街道党工委为核心,吸纳辖区范围内驻街驻委单位党组织负责人、居民党员代表进入街道党工委领导班子,使党的建设和街道各项工作全面协调;北京西长安街街道首善社区以党建活动为载体、以共驻共建为形式、打造“5S”精益服务品牌,街道引入现代企业管理“5S”精益服务理念,探索建立了一套包含微笑(Smile)、高效(Speed)、标准化(Standard)、真诚(Sincere)、满意(Satisfy)的精益服务体系,更好地服务居民,提高了居民生活幸福感;广东省深圳市南山区蛇口街道探索了以社区党委(总支)为核心,包括居民群众、社区“两新”组织、社区居委会、物业管理公司等“多元”主体共同参与社区建设的“一核多元”社区治理模式;河北省承德市双滦区通过持续

进行“六个延伸”(组织建设向楼院延伸,党员管理向网格延伸,党建活动向共驻单位延伸,志愿服务向在职党员延伸,党代表履职向居住社区延伸,服务触角向千家万户延伸)相关探索,编织了一张管理“全覆盖”、服务“零距离”、诉求“全响应”的治理网络。

党建引领是加强社区治理、破解社会主要矛盾的关键<sup>[4]</sup>。通过党建引领的方式,充分发挥党组织在社区治理中的轴心作用,调动各类主体,整合各方资源,已实现了社区中多元主体的共同参与,推动了社区治理创新的发展。

#### 2. 充分调动社会组织的积极性,以合作助力社区治理创新

围绕如何“创新社会治理,加强社会建设”,大量社会组织开始介入社区的公共事务,并逐渐成为参与社区治理的重要主体,此前“政社合一”的社区管理模式逐渐向多元化的社区治理模式转型,各地在社会组织参与社区治理方面进行了一系列的有效探索与实践。

在174个创新案例中,涉及社会组织介入推动社区治理创新的案例有19个,占案例总数的10.9%(表1)。具体而言,自治组织案例5个(2.9%)、非政府组织案例2个(1.1%)、社区民间组织9个(4.6%)、专业服务组织4个(2.3%)。这方面的典型案例包括:安徽省合肥市成立了合肥市业主论坛,该论坛由多家小区的业主、业委会主任、教授学者、律师共同参与讨论,形成了由不同社区的业委会组成的7人协商委员会民主决策机构,实现了各社区业委会组织与政府机构以及专家律师的衔接,增强了社区自治组织的维权意识,同时也加强了社区内以及社区之间自治组织的融合衔接;福建省厦门市思明区把握天时,利用地利,积极融合多元主体参与,针对村改居社区(城中村)探索出“社区参与式治理工作坊”的模式,在不断解决自身问题的同时也为破解我国社会治理难题添了砖加了瓦;广西壮族自治区柳州市柳南区立足辖区实际,按照“多元主体共同参与”的原则,以“激发社会组织,整合社会资源,助推社会治理和服务创新”为目标,采取“政府扶持、本土孵化、市场运作”的方式,实现了社区公共服务技术化、专业化,确保了社会事务政府购买与社区居民需要的无缝对接,推动了社区现代公共服务体系的建设和发展。

在社区治理创新实践中,通过与社会组织的合作,可以实现治理主体的多元化、过程的互动化以及结构的扁平化<sup>[5]</sup>:一方面,各主体之间“各司其职、

各负其责、合理分工、互动协同、合作治理”,有效解决或避免了由于权力、资源过分集中所产生的地方政府的越位、缺位和错位等问题;另一方面,各组织系统内部,通过合理的分工与协作,形成了促进社区治理创新的合力,最大可能地整合了资源,也使社区治理所需的社会资本收益最大化。

### 3. 充分关注居民需求,以服务推进社区治理创新

社区作为居民生活的共同体,有最大化满足社区内居民服务需求的责任与义务。密切关注社区居民的需要,进而提供精准服务是社区治理创新的应有之义。从创新实践看,这种以居民需求创新社区服务平台的做法日益普遍,各地以居民需求为导向,围绕医疗保健、文化教育、体育健身、权益维护、精神慰藉、心理健康等社区服务供给,打造服务供给平台等社区服务创新方面进行了大量的探索。

在174个社区治理创新案例中,有43个是关于社区服务创新的案例,数量在案例库中占24.7%,其可分为四方面:基本公共服务案例18个(10.3%),在社区服务创新的案例中占41.9%,表明以满足居民基本公共服务为主;商业服务案例5个(2.9%);社会服务案例12个(6.9%);综合服务案例8个(4.6%)。从现有的实践看,这方面的典型案例主要有:上海市徐汇区枫林街道实施“户籍医生制”,创建了5个社区卫生服务站,派出55名医务人员组成了5个全科医生服务团队,“下沉”到5个社区卫生服务站和街道所属的29个居委会,全方位地为居民提供医疗、预防、保健、健康教育、康复和计划生育技术指导等“六位一体”服务,形成了由一个全科户籍医生管理一个居委会的基本医疗与公共卫生服务、以“三级预防”为理念开展卫生服务的服务体系;浙江省杭州市上城区政府、社区、社会在协同治理中互利共强,社会组织取得了长足的发展,走出了符合时代特征、彰显本土特点的“上城333+X模式”即“三个主体”(政府、社区、社会)、“三种体系”(自助互助服务、公共服务、便民利民服务)、“三类载体”(居民活动类、社区公共服务工作站、居民在生活服务类),为社区居民提供与生活密切相关的“X”个服务项目;湖北省黄石市铁山区建立了服务基础平台、服务管理平台、服务项目平台等“三大平台”,完善了社区志愿者服务工作机制,强化了志愿者队伍的专业化,助推了社区志愿者服务的发展;上海市杨浦区在为民服务中通过“收回一批、调整一批、租赁一批”的办法,及时满足居民生活、精神

和环境等各方面需求,不断增强居民的基层民主意识,不断提高社区公共服务水平,调动居民参与热情,营造邻里和睦、互相互助的氛围,形成了一个和谐温馨的家园。

改革开放四十年来,随着我国经济体制和社会结构的巨大变化,社会成员已由原来的“单位人”逐步转变为“社会人”和“个体人”,社区的重要性日益凸显<sup>[6]</sup>,构建服务型社区已成为社区治理的新理念新思路。密切关注并最大化满足社区居民的需求,也成为社区治理创新的出发点和落脚点。从创新实践来看,各地政府因地制宜,不断创新服务方式,有效打通了服务群众的“最后一公里”,满足了社区居民服务需求,展示了令人惊喜的治理智慧。

### 4. 充分重视内涵建设,以文化规范社区治理创新

党的十九大报告明确指出“文化是一个国家、一个民族的灵魂”,文化建设应该“弘扬科学精神,普及科学知识,开展移风易俗、弘扬时代新风行动,抵制腐朽落后文化侵蚀”。社区文化是指“在一定区域内生活的人们长期、逐步地形成的共同的文化观念、行为规范、民俗习惯、价值观念、思维走向、生活方式等,是社区中人们精神生活和文化现象总的反映”<sup>[7]</sup>。它是社区范围内特定的文化现象,主要包括精神文化(居民的价值观念、道德规范、心理健康等)、行为文化(居民的文明礼貌、职业规范、社会关系、行为举止等)、物质文化(居民的饮食、服饰、建筑以及交通等)等三大类,其中精神文化是三类文化的核心。如何传承我国的优秀传统文化,并将其与新时代特征有机结合,形成特色鲜明的社区文化,进而成为社区居民的心灵纽带,是社会治理创新的重要内容之一。

在174个社区治理创新案例中,有13个是关于社区文化创新的,占案例库的7.5%,其中,精神文化创新案例9例(5.2%),占文化创新案例的69.2%;行为文化案例4例(2.3%),占文化创新案例的30.8%;由于物质文化处于文化的表层,是外显的文化现象,一般通过精神文化和(或)行为文化体现出来,因此在案例库中并没有案例归入这一类。既有的社区治理创新的文化建设主要围绕精神文化与行为文化两方面进行,例如,湖北省武汉市江岸区百步亭社区十分注重社区品牌文化的打造,现已成功地打造出“楼栋文化”(重塑邻里守望精神)、“节文化”(清明、端午、中秋、重阳等)、“年文化”(万家宴与元宵灯展)三大社区文化品牌,以传统文化重

塑社区精神和社区文化;新疆维吾尔自治区新疆建设兵团十一师六建社区整合社会资源,完善文化软硬件设施,加强兵地文化共建,精心打造公共文化服务平台,建设社区宣传思想文化阵地,形成了“小社区、大文化”品牌效应,陶冶了居民道德情操,提高了群众整体文明素质,走出了一条文化特色鲜明的群众文化发展新道路;浙江省杭州市上城区通过打造“精神共同体”和“文化共同体”培育社区精神,增强居民的归属感与认同感,建立社区居民和谐的精神家园,并为社区建设提供了动力支持,从而使自己在新时期全国城市社区建设领域处于前沿地位;北京市海淀区田村路街道阜四社区以文化建设为突破口,通过小尺度空间的活化,引导社会单位履行社会责任,努力修复人与环境、人与人的关系,唤醒居民自觉意识,激活社区内生活力,引导居民回归和融入社区,弥合衰落空间与当代社会关系、生活方式之间的逻辑鸿沟,从而形成了社区协同创新的共生机制。

社区文化对于提升居民社区认同感,增强社区团结,促进社会资本构建,维护社区秩序,重构社区价值体系,强化社区共识,培育社区公共意识,提高社区文明,营造民主协商氛围,以及推动社区自治均有重要意义。上述案例基本都做到了在社区文化建设中结合时代与地方特色,将愉悦居民身心和社区治理有机结合,实现了满足居民需求与实现政府社区善治的统一。

#### 四 城市社区治理创新的动因

从对城市社区治理创新特征的论述可以看出,各地在社区治理中因地制宜、大胆革新,开发新思想,创造新方法,形成了各具特色的新鲜经验,建立了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社区治理新格局。也应看到,我国现在正在进行的社区治理创新是在整个社会的现代性变迁这一大背景下开展的,受政府对社区本质及“国家—社会”关系认知的变化、日渐强烈的参与愿望及信息技术的发展共同驱动,是外界刺激、内在驱动、技术支撑三者共同作用的结果。

##### 1. 外在刺激:社区赋权创造外部环境

1933年费孝通先生将“社区”一词引入国内,尽管学界此后对社区及相关问题展开了大量研究,但这些问题并没有立即进入政府视野。1985年,民政部对上海市的市、区、街道、居委会“四个层次一条龙”的福利服务网络化经验进行了总结。1986年,

民政部首次引入“社区”概念。在实施“社区”管理之前,我国采用的是单位制和街居制。单位制和街居制与社区制有根本的不同:在管理理念方面,单位制和街居制强调控制,限制人口流动,而社区制则强调对人的关怀,变管理为服务;在管理形式方面,单位制和街居制强调行政控制,而社区制则强调居民参与<sup>[8]</sup>;在“国家—社会”关系方面,单位制和街居制强调政府力量,弱化甚至忽视社会的作用,而社区制则强调国家与社会的互动。

民政部引入“社区”概念并提出“社区服务”的目的是为了推进城市社会福利改革。这项改革的一个重要内容即是允许社会力量兴办社会福利事业,这在单位制和街居制下是不可想象的,这预示着社会力量由被忽视甚至不允许发挥作用,变为可以参与一部分社会服务工作,社会力量的地位有所提升。这实质上就是社区赋权,即政府将权力通过让权、授权、还权等方式向社区(包括社会组织)倾斜,这就逐步改变了单位制和街居制下社区的治理结构,赋权是促使这一变化出现的第一推动力<sup>[9]</sup>。

表2是自1986年以来,社区治理政策的演进过程,也是政府赋权于社区、还权于社区的过程。

目前,我国的社区治理创新根本上还是一种政府行为,至少在现阶段是如此,因为在长期的强政府弱社会环境下,缺少政府的放权与推动,社区治理的开展举步维艰<sup>[10]</sup>。我国的社区建设、社区治理正是在这样的大背景下展开的,并出现了被学界称道的“上海模式”、“武汉模式”、“青岛模式”、“南京模式”等典型模式,涌现出了本文所使用的174个社区治理创新的典型案例。

##### 2. 内在驱动:社会主体参与愿望凸显

随着经济社会的发展,社区居民、社会组织、企业等主体的社区事务参与能力得到很大提升,并表现出了强烈的参与愿望,社区治理参与主体多元化的条件已经具备。这进一步引发了社区治理创新的实践。

首先,居民需求呈多元化、公共服务提供主体亦呈多元化态势。伴随经济社会发展、大量社区建筑形成,居民在物质层面的公共服务需求和精神层面的公共文化生活需求也随之变化、增长、多元化。多元与增长的需求也需要多元的商业服务。居民共性的需求主要有社区环境、基础设施、治安、文化等涉及公共的项目,个性的要求一般是由社区精英人物、年长者或残疾人等弱势群体提出。目前,居民的很多需求已经超出了公共给予的范围,是通过其他公

表 2 社区治理政策的演进

时间	政策内容
1986 年	民政部首次引入“社区”概念,提出“社区服务”工作,并于 1987 年开始在全国推广
1989 年	全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,明确了社区居委会的各项职能
1991 年	民政部提出开展“社区建设”工作,将社区服务范围扩大至所有市民
1993 年	民政部、国家计委等十四部委联合下发《关于加快发展社区服务业的意见》,全面推动社区服务工作
1996 年	时任总书记的江泽民同志明确提出“大力加强社区建设”的要求
1998 年	国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作,推动社区建设”的职能
2000 年	中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》
2001 年	民政部发布《全国城市社区建设示范活动指导纲要》,全面推进城市社区建设,“社区建设”列入国家“十五”计划发展纲要
2004 年	中共中央办公厅发布《中共中央办公厅转发〈中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见〉的通知》
2006 年	社区信息化建设被列为重点工程项目
2009 年	建设和谐社区纳入和谐社会建设体系中
2010 年	中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,进一步健全城市基层管理和服务体制
2011 年	“十二五”规划明确健全基层治理及服务体系,提出社区自治目标
2013 年	提出大力建设志愿者队伍,促进了志愿者队伍、机制的成熟
2017 年	6 月 12 日,中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,这是第一次以中央的名义、顶层设计的高度对社区治理进行布局
2017 年	十九大报告提出“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”

益组织提供或个人购买商业服务的方式实现的。在这一过程中,需求已经成为社区多元协作的导引。与此相适应,公共需求的资源供给主体、方式、途径等也逐渐复杂化,不仅有正式组织(政府),社会组织、市场组织等也都参与到公共服务的供给者队伍中。

其次,非正式组织的快速发展。社会组织由于其具有非政府性、非营利性特征,可以弥补政府的一些不足,在社会生活中发挥着重要作用。近些年,我国社会组织的数量逐年增加,特别是 2013 年 3 月通过的《国务院机构改革和职能转变方案》明确要求城乡社区服务类、公益慈善类、行业协会商会类、科

技类等四类社会组织可以直接登记以来,社会组织增速更为迅猛。2014 年全国社会团体、民办非企业的数量和 2013 年相比,分别增加了 7.3% 和 14.5%,是近几年中增幅最大的一次。至 2017 年底,我国社会组织的数量已达 76.2 万个(表 3)。此外,随着社区治理工作的推进,社区内社会组织的数量也呈大规模扩张趋势,除了在社区备案的社会组织,没有登记、没有备案的“草根组织”数量也非常庞大。另外,越来越多的国外社会组织开始在我国内开展活动,并参与社区服务。社会组织的大量出现,为开展社会治理创新提供了便利,同时也给规范和引导工作增加了负担。

表 3 2010 - 2017 年我国社会组织发展情况

指标	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年
社会团体(万个)	24.5	25.5	27.1	28.9	31	32.9	33.6	35.5
民办非企业(万个)	19.8	20.4	22.5	25.5	29.2	32.9	36.1	40.0
基金会(个)	2200	2614	3029	3549	4117	4784	5559	6307

数据来源《民政部 2017 年社会服务发展统计公报》。

再次,受逐利本性的驱使,企业也具有参与社会治理的动机。由于企业具有天然的理性特征,市场的竞争又决定了企业容易拥有资金、技术优势,企业会自主参与社区治理,行使主体的参与权利,并期望获得利益回报,这也进一步使社区活动的主体多元化。

### 3. 技术支撑: 信息技术成为有效工具

据 2018 年 1 月 31 日中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第 41 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示:截至 2017 年 12 月,我国网民数量已达 7.72 亿,全年共计新增 4074 万网民,年增长率为 5.6%;互联网普及率为 55.8%,以互联网为代表

的数字技术正在加速与经济社会各领域的深度融合,成为促进我国消费升级、经济社会转型、构建国家竞争新优势的重要推动力;我国手机网民规模达7.53亿,使用手机上网的网民占97.5%,较2016年增加0.4个百分点,手机上网比例持续提升<sup>[11]</sup>。信息技术促进了社会的发展,也推进了社区治理创新的进展。

信息技术对社区治理创新的推动作用体现在两个方面。

第一,信息技术为社区治理创新构建了坚实基础。信息技术的运用,可以将原本条块的信息充分共享,实现资源的有效整合,从而保证服务的有效性<sup>[12]</sup>,例如一些事项通过网上审批的形式,大大提高了办事效率。另外,智慧社区的出现也完全得益于信息技术的广泛运用。

第二,信息技术拉近了社区居民间的距离,有助于重塑睦邻精神。社区是居民生活的共同体,但社区的陌生化现象亦非常严重。科技的进步,为社区居民增添了沟通交流的途径。QQ群、微信群等已成为社区居民常用的交流平台,信息工具让社区邻里间有了更多交流的机会,从陌生人变为熟人,“网上邻居”成为时尚热词,这无疑增强了社区居民的归属感与认同感。因此,随着信息技术与社区互动的加深,社区治理更多运用先进技术手段已成为一个重要的发展趋势。

## 五 城市社区治理创新的未来趋势

关于社区治理的未来趋势,学者们的主要观点有:社区治理将强调复合治理、分类治理、刚柔并济和情理法兼顾、网络化治理<sup>[13]</sup>;社区自治能力强化、政府政策引导与监督管理强化、社区运行机制完善<sup>[14]</sup>;构建有效参与机制、提供和保障优质的公共服务<sup>[15]</sup>;走向社区营造<sup>[16]</sup>;等等。通过对各地社区治理实践的分析,本文认为,社区治理创新将会朝向合作共治的方向进一步迈进,政府购买公共服务的力度将进一步增强,智慧社区的范围将进一步扩大。

### 1. 合作共治的程度将进一步加深

社区治理本质上是一种合作共治模式,这种模式下政府和社会发挥各自的组织优势,形成复合治理的模式,共同管理社区公共事务。具体来看,合作共治模式具有以下特征。

首先,治理主体多元化。合作共治框架下,政府、市场、社会等三大主体发挥各自组织的优势,并

且各司其职、各负其责,共同为建设美丽、和谐社区贡献力量。

其次,治理过程互动化。在合作共治模式中,自上而下与自下而上两种方式相互结合,且各主体间的沟通增加,共同为社区治理出谋划策。当然,实现治理过程互动,还需要各共治主体在平等合作的基础上建立互惠协商的伙伴关系,并构建相应的制度规范予以保证。

最后,治理结构扁平化。在合作共治模式下,各主体是建立在平等协商基础上的伙伴关系,地位是平等的,属于扁平化结构组织关系,而不是领导与被领导的关系。

合作共治在社区治理中已取得了巨大成就,社区治理174个案例中能体现合作共治的案例有23个,占案例总数的13.3%。这方面的典型案例有:江苏省连云港市海州区通过实施“一委三会”(指村党组织和村民议事会、村民委员会、村民监事会)工作法,开创了党组织领导有力,“两委”班子齐心协力,党员群众群策群力,自治组织充满活力,各项工作扎实有力的新局面;武汉市武昌区南湖街道引入专业律师加入“三方联动”工作,形成了社区居委会、业主委员会、物业公司、社区律师参与的社区“四方联动”治理服务机制;北京市朝阳区通过打造党政群共商共治平台、畅通沟通渠道,引导多方主体参与社会治理,推动了基层民主政治建设,同时也促进了党员干部居民社会治理能力的提高,使群众的合理诉求能通过公平、公开的渠道得到重视和解决;上海市嘉定区南翔镇提出了“五众”自治法(即“众人走出来,众人说出来,众人议起来,众人动起来,众人聚起来”),由居民自治骨干、物业公司、业委会、辖区单位代表等组成“五众自治协会”,打造“社区自治理事会—五众自治协会—群英汇”的自治共治体系,全面调动群众议事、管事、处事的积极性,以主人翁精神融入社区治理,有效推动了自治工作。

合作共治在社区治理创新中将会得到进一步推进,在实际操作中,还应采取如下措施。

一是继续加强社区党建工作,发挥党组织的引领作用。让党组织在社区治理中充分发挥掌舵者的角色,牢牢把握社区治理创新的方向。

二是培育社会组织,充分发挥社会组织的主体作用。截至2017年底,全国社会组织共有76.2万个(其中社会团体35.5万个,基金会6307个,民办非企业40万个),相对于当年13.92亿的人口。由于缺乏社会自治传统,尽管近几年我国社会组织的

数量获得了长足进步,但是万人社会组织的拥有量还比较低,特别是相对于高速增长的经济水平,社会组织的发展还相对滞后。要实现多元共治,社会组织的力量不可或缺,因此,有必要采取各种措施促进社会组织的进一步发展。

三是建立互动平台,强化保障机制。多元共治实质上是“多中心治理”,要充分发挥各主体的主动性、积极性、能动性,实现“1+1+1>3”的效果,构建多元主体群策群力的交流沟通平台必不可少。另外,为了保护各方权益,还必须有相应的制度规范予以维护。

## 2. 政府购买公共服务的力度将进一步增强

政府购买公共服务是指“政府将原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标方式,交给有资质的社会服务机构来完成,最后根据择定者或者中标者所提供的公共服务的数量和质量,来支付服务费用”<sup>[17]</sup>,以实现社会公平为目的的一种公共服务提供方式。1995年,我国的政府向社会组织购买公共服务发轫于上海浦东新区,经过二十多年的发展,北京、上海、南京、宁波、无锡、深圳、杭州、广州等地已在政府购买公共服务方面取得了很大成就。在城市社区治理中逐渐引入购买公共服务的方式,在党的方针政策得到贯彻落实的同时,也使党的核心领导地位进一步得到强化。同时,通过购买服务、政府与企业或者社会组织合作、委托代理等形式,既可以实现“政府—社区”的适当分离,又可以降低公共服务的供给成本,从而增进社会公共福利,提升社会治理能力。

在社区治理中,一些地方已开始了为辖区内的居民购买公共服务的实践,例如:江苏省南京市玄武区为突破地方治理的融资困境,纾解地方债务危机带来的治理压力,在全国首创“政府搭台、社会运营、机构参与、群众收益”的运营模式,以合同形式明确政府与社会投资者的伙伴关系,优化了公共服务的供给方案;河南省郑州市金水区政府2015年将社区公共服务全面外包,出资400万购买“三社联动”公益服务项目,积极构建“多元主体、各司其职、资源整合、优势互补、良性互动”的“三社联动”社区治理模式;浙江省杭州市江干区为缓解交通“两难”问题,对交通管理和序化、洁化、绿化管理进行了统一整合,并统一打包委托给一家物业公司,从而使社区的环境卫生秩序有了根本性改观;广东省深圳市龙岗区以“社区民生大盆菜”项目为依托,探索了政府购买社会服务方式,购买的服务项目种类包括社

区文体活动、各类技能培训、社区公共设备和产品的采购等,实现了“我的实事我做主”。

向社会组织购买公共服务,是政府转变职能的一种体现。不过,政府购买公共服务在我国还处于起步阶段,作为未来社区治理创新的一个有效工具,在操作时还应着重考虑以下一些问题。

首先,采用有效措施,促进社会组织的发展<sup>[18]</sup>。社会组织是政府购买公共服务的客体,是所购买服务的承接者,向社会组织购买服务,与社会组织自身的完善与发展密不可分。因此,需要对社会组织进行培育和引导,特别是对一些社区社会组织。要让更多的社会组织参与政府购买,形成竞争格局,从而保障服务的质量和效率。同时,应实现培育方式的创新,使培育的机制长效化、具体工作明细化,不仅要把社会组织“扶上马”,更要“送一程”。

其次,正确处理“对”和“贵”的关系,努力成为“精明买主”。社区居民作为公共服务的消费者注重的是服务质量,而非其成本的大小,因此政府在对购买成本进行考量的同时,必须将服务质量置于首要位置。但一分价钱一分货,高质量和高价格往往是相联系的,这就要求政府不能囿于“只买对的,不买贵的”之观念,应该把“对”放在首位,“只要对,不嫌贵”,也即购买居民迫切需要的公共服务,不贪便宜,要购买到位,如能购买到质优价廉者,则是最完美的结果。

## 3. 智慧社区的范围将进一步扩大

智慧社区是将信息化运用于社区治理的最新成果。社区运用信息化的前期称为“社区数字化”(电子社区),而后“社区信息化”和“智能小区”的概念开始出现。随着“智慧城市”建设的持续推进,“智慧社区”的概念与理念开始进入政府视野。依据住建部的定义,智慧社区是指“通过综合运用现代科学技术,整合区域人、地、物、情、事、组织和房屋等信息,统筹公共管理、公共服务和商业服务等资源,以智慧社区综合信息服务平台为支撑,依托适度领先的基础设施建设,提升社区治理和小区管理现代化水平,促进公共服务和便民利民服务智能化的一种社区管理和服务的创新模式”<sup>[19]</sup>。智慧社区包括智慧政务、服务、商务、物业和家居等方面,在社区治理中发挥着重要作用。

智慧社区有利于社区治理参与主体凝聚力的形成。在智慧社区框架下,社区居委会、业主委员会、物业公司、居民、市场服务企业等主体参与社区治理变得更加通畅,既可以实现社区事务和政府多部门

之间的无缝对接,也可使各主体之间的沟通不再拘泥于时间与空间的限制。

智慧社区有助于社区居民幸福指数的提升。首先,如前文所述,智慧社区为居民参与社区治理提供了便利。其次,实施智慧社区不仅便于政府治理,更重要的是能为社区居民提供便捷的服务。智慧社区能有效整合社区服务资源,能进一步明确社区居民“被服务者”的地位,可使居民的生活质量得以提高。

在社区治理中,不少地方已经进行了智慧社区建设的尝试,并取得了很大成就。在收录的174个城市社区治理创新案例中,智慧社区案例共19个,绿色社区(10例)实质上也是智慧社区的一部分,二者占案例总数的16.7%(表2)。智慧社区的典型案例有:山东省青岛市市北区以社区为基本单位,以“互联社区”信息平台建设为契机,积极探索在服务保障民生、畅通诉求渠道、加强社区协商、促进社会和谐等方面的新路径,实现了社区治理水平和居民满意度的双提升;北京市团结湖街道利用信息化优势,通过开发“七大智慧终端”,打造“四大智慧平台”,开展“智慧社区”建设,拉近了居民与政府的距离,提高了办事效率,推动了诚信互助的邻里文化;广东省深圳市坪山新区开展“织网工程”,以公共信息资源库、网格信息员队伍、社会管理工作网、社区家园网、社区综合信息采集系统、决策分析支持系统(简称“一库一队伍两网两系统”)为核心构架,提升了社区服务效能和社区管理精细化程度。

智慧社区为社区治理提供了新的思路,也预示了社区治理的发展方向。但发展智慧社区,还应注意以下问题。

首先,应遵循因地制宜原则。智慧社区注重现代科技手段的运用,为社区治理主体带来了极大便利,但在推进过程中决不能相互攀比力求整齐划一,不能盲目对先进案例的成功做法照搬照抄全盘复制。各个社区的具体情况存在差异,比如老旧社区与现代化社区、经济比较发达的城市社区与经济发展状况一般的社区、老龄化程度较大的社区与以中青年为主的社区等等,其所需要的服务类型、技术手段应该是不同的。从收集到案例来看,智慧社区的侧重点并不相同,也即存在多样化的特征,这是符合现实情况的。在建设智慧社区时必须坚持因地制宜的原则,突出独特性、实用性,“让智慧融入治理,让治理体现智慧”<sup>[20]</sup>。

其次,应坚持以人为本的原则。社区本质上是社区居民生活的共同体,这里的“人”即指社区居民。通过智慧社区的方式推进社区治理,首先要从多角度对社区成员的特征进行细分,比如年龄结构、性别比例、社会地位、参与社会事务的能力、甚至职业类别等,只有充分了解社区居民的个性特征,才能通过智慧社区的方式提供精准的服务。当然,也不能忽视数量不多但比较特殊的服务群体,如社区矫正、智慧养老服务。

再次,应注重网络安全。信息技术是一把双刃剑,信息在便利社区治理的同时,也会使社区治理面临一些潜在风险。一方面,社区居民的个人信息面临被泄露的风险,若防范不力这些信息有可能会被一些别有用心组织和人使用,给社区居民带来损失。另一方面,智慧社区给居民创造了一个即时沟通平台,但也有可能滋生出谣言等异物,给社会稳定带来隐患。对此,必须采取相应措施予以规避。

## 六 结语

从民政部第一次提出社区服务算起,我国的城市社区治理创新经历了不到四十年的历程。这期间,随着政府放权、赋权的进行,社区治理创新的活力不断被激发,除了政府,社区居民、其他社会组织都成为城市社区治理创新的主体,且主体间的互动与联系日益紧密。同时,信息技术的运用,更是为社区治理创新提供了强有力的技术支撑。社区作为居民生活共同体的特征愈加明显,这进一步推动了社会的发展与进步。

当然,在城市社区治理创新中也存在地方官员人走政息导致创新工作昙花一现、公众需求表达机制经常性缺失、社区社会组织准入门槛普遍过高等阻碍社区治理创新的不和谐现象。但通过对城市社区治理案例的搜集、甄别、分析,我们有理由相信,阻碍是暂时的,创新是永恒的,依照党的十九大报告指出的“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移”的号召,以及“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”的总要求,城市社区治理创新必将迎来创新发展的春天,创新成果也一定会更加丰硕。

**【Abstract】** Based on a thorough analysis of 174 urban community governance innovation cases selected, this essay

finds that the characteristics of governance innovation can be summed up as: giving full play of the central role of the Party to achieve Party - leading , mobilizing the enthusiasm of social organizations to enhance cooperation , paying attention to the needs of community residents to improve the quality of services , paying great attention to the construction of the culture to strengthen community norms , and so on. It also reveals that community governance innovation is the result of community empowerment , the strong desire to participate in the community affairs , and the support of information technology. Accordingly , it holds that the innovation of urban community governance will present three trends: the degree of cooperative governance will be further deepened; The intensity of purchase of service contracting will be further enhanced; The scope of intelligent community will be further expanded.

**【Key words】** urban community governance; community governance innovation; cooperative governance; guided by party construction; intelligent community

### 参考文献

- [1] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知[Z]. 中共中央办公厅, 国务院办公厅, 2000-11-19
- [2] 张秀兰, 徐晓新. 社区: 微观组织建设与社会管理——后单位制时代的社会政策视角[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2012(1): 30-38
- [3] 王海荣, 闫辰. 党建引领城市社区治理创新: 问题与发展[J]. 中共福建省委党校学报, 2018(2): 46-55
- [4] 曹海军. 党建引领下的社区治理和服务创新[J]. 政治学研究, 2018(1): 95-98
- [5] 朱仁显, 鄢文英. 从网格管理到合作共治——转型期我国社区治理模式路径演进分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2014(1): 102-109
- [6] 杨敏, 杨玉宏. “服务—治理—管理”新型关系与社区治理新探索[J]. 思想战线, 2013(3): 1-7
- [7] 张健, 任剑. 论城市社区文化的功能与发展[J]. 学术交流, 2001(1): 80-83
- [8] 何海兵. 社区制的理论、实践与思考[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2003(2): 28-32
- [9] 肖林. “社区研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011(4): 185-208
- [10] 严志兰, 邓伟志. 中国城市社区治理面临的挑战与路径创新探析[J]. 上海行政学院学报, 2014(4): 40-48
- [11] 中国互联网络信息中心. 中国互联网络发展状况统计报告[R]. 中国互联网络信息中心, 2018-01-31
- [12] 何海兵. 信息技术视角下社区治理方式创新的思考——以上海社区“一口受理系统”为例[J]. 中共福建省委党校学报, 2013(2): 101-107
- [13] 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(6): 1-8
- [14] 高灵芝. 中国城乡社区治理的突破创新与发展趋势[J]. 东岳

论丛, 2013(11): 52-58

- [15] 郝国庆. 城市社区治理创新的发展趋势与路径选择——以武汉市汉阳区社区治理模式为例[J]. 理论月刊, 2015(12): 157-162
- [16] 吴海红, 郭圣莉. 从社区建设到社区营造: 十八大以来社区治理创新的制度逻辑和话语变迁[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2018(2): 107-115
- [17] 王浦劬, 莱斯特·M. 萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京大学出版社, 2010: 3-4
- [18] 王轲. 社会公众视域下的政府购买公共服务研究——基于武汉市的调查[J]. 管理现代化, 2016(2): 59-61
- [19] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 智慧社区建设指南(试行)[Z]. 中华人民共和国住房和城乡建设部, 2014-05-04
- [20] 宋煜. 社区治理视角下的智慧社区的理论与实践研究[J]. 电子政务, 2015(6): 83-90

(编辑: 王明哲; 责任编辑: 赵 勇)