

DOI:10.3969/j.issn.1671-3079.2019.05.015

我国社区治理存在的问题及其对策

——基于新加坡社区治理的经验与启示

徐明杰, 胡隽

(中国人民公安大学 犯罪学学院, 北京 100038)

摘要: 针对当前我国社区治理方面存在的一些问题, 通过分析和借鉴新加坡社区治理理念、治理方式、民意表达机制、纠纷调解机制和信息化智能化建设方面的成功经验, 需要革新社区治理理念、建立矛盾纠纷的多元化解机制、引入多元的社区治理主体和建立与发展智能化社区, 从而助力新时代背景下我国社区治理生态的改善。

关键词: 社区治理; 新加坡; 启示

中图分类号: D669.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-3079(2019)05-0105-05

The Existing Problems of Community Governance and the Solutions

——Based on the Enlightenment from Singapore Community Governance

Xu Mingjie, Hu Jun

(School of Criminology, People's Public Security University of China, Beijing 100038)

Abstract: In view of the existing problems of the current community governance in China, through the analysis and reference of Singapore's successful experience of community governance concepts, governance methods, public opinion expression mechanisms, dispute mediation mechanisms and informational intelligence construction, this paper proposes that it is necessary to innovate community governance concepts, establish a diversified solution mechanism of contradictions and disputes, introduce multiple community governance subjects and establish intelligent communities so as to contribute to the ecology improvement of China's community governance in the new era.

Key words: community governance; Singapore; enlightenment

一、我国社区治理存在的问题

随着城市化进程不断加快, 我国城镇社区的矛盾也随之激增, 传统的社区治理手段在应对新时期城镇社区的问题上显得生硬而不契合。

一是社区治理理念存在偏差, 治理主体责任意识不强。政府或公安机关等治理主体与社区常常形成纵向的行政隶属关系, 这种不对等的关系无形中会成为社区治理的阻力。加之社区治理主体受传统官本位思想的影响, 没有正确认识自己在社区治理岗位上的角色, 往往把自己当成高高在上的“官”, 这在很大程度上有损政府形象和公信力; 一部分社区治理主体责任意识不强, 对社区问题熟

收稿日期: 2019-07-04

作者简介: 徐明杰(1994—), 男, 福建漳州人, 中国人民公安大学犯罪学学院研究生, 研究方向为社区治理、犯罪学; 胡隽(1979—), 女, 湖北襄阳人, 中国人民公安大学犯罪学学院副教授, 硕士研究生导师, 法学博士, 中国犯罪学研究会理事, 研究方向为犯罪学、刑法学。

网络出版时间: 2019-09-03 16:06:06 网络出版地址: <http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20190903.1547.018.html>

万方数据

视无睹，对社区民意置若罔闻，造成许多社区治理政策浮于表面、流于形式，致使社区生态每况愈下，社区居民幸福感缺失。

二是居民诉求多元化而现有的诉求表达机制单一、低效，无法满足发展需要。居民是社区的主人，居民的诉求便是社区治理的追求，重视社区居民诉求的表达，倾听人民的心声，回应人民的期待是社区治理的关键环节。现有的诉求表达渠道主要是居民委员会和街道办事处，除此外几乎没有其他“民意传输通道”，社区居民诉求表达渠道过于单一；另外，社区居民的诉求不一定能顺利传达，传达后相关主体也不一定能够重视和做出回应。现有的诉求表达机制低效，社区居民诉求得不到足够的重视和处理。

三是政府等行政机关包揽治理、单一治理的模式出现不适应性。在社区治理中，常常出现政府或公安机关“包打天下”、承揽一切的治理模式，这不仅加重了相关行政部门的行政成本和工作负担，而且阻碍了社区治理和建设的深入。相关行政部门对社区治理主体的角色定位并不准确，居民是社区的主人，社区治理的实现离不开社区居民的助力。如今社区矛盾多元化、居民诉求个性化，政府等行政机关仅靠一己之力难免独木难支，以至于管理无法统筹兼顾，政策落实不到位，治理目标难以实现，居民认同感不强。

四是单一化的社区矛盾解决机制难以满足社区发展的要求。随着社会改革向纵深发展，城市化进程持续加快，社区矛盾激增，化解矛盾的难度不断加大，社区治理中的单一矛盾解决机制已无法解决现实问题的需要。在社区治理实践中，居民委员会和街道办事处的介入调解是解决社区居民纠纷、化解社区矛盾的主要方式，在面对社区矛盾的新颖化、复杂化、组织化时，依靠居民委员会和街道办事处介入调解的单一解决机制显得力不从心，处理方式往往简单粗暴，针对性不强，不能很好化解社区多元的矛盾纠纷，这在一定程度上难以有效维护居民的权益。

二、新加坡社区治理的经验

社区治理事关社会安定，事关人民幸福，事关中国特色社会主义社会的建设。新时代背景下，我国社区治理与人民对美好生活的需求之间存在着一些不适应性及滞后性。新加坡作为全球犯罪率最低的国家之一，其成功的社区治理经验无疑是我国学习的典范。

（一）始终坚持以人为本

在新加坡，民意是政府决策和行政的重要考量依据，社区重大改造和建设必须得到八成以上居民票决通过才能纳入实施议程；新加坡当局十分关心社区居民的就业情况，通过实施一系列就业措施保障就业率；通过推出“社区关怀计划”，建设更多的医院、疗养院、社区设施和居家护理等措施，^[1]帮扶社会弱势群体，保障社区居民病有所医、老有所养，基本生活无忧。这些社区治理措施无不体现出以人为本的治理理念，这对于社区的和谐与良好发展举足轻重。

（二）注重多方力量共同参与

一方面充分发挥政府等专门机构的职能，另一方面十分注重多元社区力量的共同参与，强调充分发挥社区治理合力，创造联动治理格局。新加坡为了让更多居民加入到社区治理活动中，运用多种方式，开辟多种渠道，积极动员社区居民参与社区治理活动，以此增强各个种族以及不同住宅区居民的参与感。同时，警察和社区居民共同参与社区治理，社区治理的警察部队中除了正规编制的警察外，还有大量由新加坡人民组成的国民志愿警察队伍。相关统计数据表明，新加坡国民志愿警察队伍多达 10 万人之众。^[2]除此外，新加坡还推行邻里守望相助计划，成立罪案防范委员会，让社区居民广泛参与社区的治理；新加坡除政府、警察、居民外，还有体系完善、职能健全的社区管理组织。主要包括人民协会、公民咨询委员会、民众联络所、社区发展理事会、邻里委员会等。在政府的主导和引领下，新加坡的社区组织、社团、企业等积极参与社区治理，建立起了完善的社区治理网络，能够针对社区的具体情况提供有效援助。

(三) 建立了多元的民意表达机制和纠纷调解机制

新加坡将表达民意和化解纠纷放在社区治理格局的重要地位。新加坡设有民情联系组制度、议员定期接待选民制度等, 要求社区官员积极深入社区听取居民的心声, 吸纳民众的意见, 实现民情的顺利输出和及时准确地传达。同时, 新加坡还通过建立公民咨询委员会、民众联络所管理委员会等社区组织收集、吸纳基层民众的意见, 达到倾听居民所愿、了解居民所需、缓解社区矛盾的效果。除此之外, 早在 20 世纪 80 年代, 新加坡便建立起了包括谈判、仲裁和社区调解在内的多元化纠纷调解机制, 成为具有亚洲特色的纠纷调解机制。^[3]

(四) 政府高度重视社区的信息化智能化建设

新加坡于 2006 年提出了“智慧国 2015 计划”。新加坡政府利用电子政务手段, 提升社区的工作效能, 通过信息化手段管理社区公共事务, 以更低的行政运作成本实现更高效的管理目标。通过信息化智能化技术手段为社区治理赋能, 实现了社区信息的共享, 提升了资源整合的能力。

从新加坡的治理经验中不难发现, 其社区治理与我国社区治理所面临的问题有一定的契合性, 这对改善和解决我国社区治理存在的问题具有重要的启示作用。

三、改善我国社区治理的对策建议

面对新时代我国社区治理中存在的问题, 借鉴新加坡在社区治理实践中的成功经验, 在推动社区治理创新中要从社区治理理念的革新出发, 建立矛盾纠纷多元化解机制、引入多元的社区治理主体、建立和发展智能社区。

(一) 革新社区治理理念

创新社区治理, 理念革新是关键。在中国, 社区治理普遍采取行政管理的方式。在这种管理模式之下, 政府与社区之间极易形成上级和下级的隶属关系, 不利于社区凝聚力的形成, 社区也往往较为封闭, 邻里缺乏沟通, 彼此关系较为冷淡, 居民对社区缺少认同感。因此, 完善与创新社区治理首先要革新社区治理理念。要让社区治理理念符合经济格局和社会结构的深刻变革, 满足社区居民的多元化需求。要将硬性管理的传统治理理念转变成为“以人为本”“共治共享”“依法治理”的新时代社区治理理念。

1. “以人为本”的治理理念

以人为本是做好社区治理工作的出发点和落脚点。以人为本的治理理念要求在社区管理过程中始终把居民的利益放在首位, 将治理活动不断向精细化、人性化发展方向推进。“以人为本”是科学发展观的核心, 也是十九大以来党和政府不断强调的执政理念。将“以人为本”的理念在社区治理中贯彻落实, 让居民满意, 让社区更加和谐美好, 是新时代社区治理的发展方向之一。“以人为本”的治理理念要求社区治理需以社区居民的切身利益和实际需求为出发点和落脚点, 重视居民的价值, 尊重居民的需要。

2. “共治共享”的治理理念

多方参与、共同治理、共享成果是该治理原则的核心要义。众人拾柴火焰高, 一个安全社区的打造需要举全社区居民之力, 政府和公安部门应摒弃“包打天下”的传统治安综合治理模式, 鼓励社区居民积极参与社区治理, 打造共治共享的治理新格局。“共治共享”的治理理念要求调动居民积极性, 提升居民认同感, 引导居民积极参与社区的治理活动, 实现真正的自我管理、自我服务。

3. “依法治理”的治理理念

在社区治理中, 政府、公安机关等必须以法律为准绳, 做到依法行政、依法治理, 以法律规范自己的行为。“依法治理”的治理理念要求管理手段更符民心, 治理方式更合民意, 以更柔化、更合法、更容易被接受的方法处理社区矛盾纠纷。

(二) 建立矛盾纠纷多元化解机制

面对社区矛盾纠纷, 创新化解机制, 构建和完善与社会发展相适应的多元纠纷化解机制, 才能及

时化解社区矛盾，保持城市活力，实现社会稳定发展。

1. 构建多元的民意表达机制

公众的诉求得不到认真对待，民众的心声得不到耐心倾听，往往是社区矛盾产生的催化剂。新加坡成功的社区治理实践告诉我们，多元的民意表达机制是解决社区矛盾纠纷的关键。在社区治理体系建设和创新社区治理模式中，需要建立多元的民意表达机制，增加政府与民众之间的相互交流，消除矛盾与隔阂，将社区矛盾彻底化解于基层。

在民意表达机制上要注重多元化的设计，为社区居民开拓多元化的民意表达渠道。政府及相关部门要在“以人为本”的理念下，注重征集社区民意、倾听民众诉求，不断淡化“官本位”色彩，积极主动开展对民意的调查和民众诉求的处理。要深入群众，了解民之所需，感受民之所急，增加和社区居民的接触，提升居民的参与度，真正做到“上情下达”和“下情上传”。

2. 构建多元的纠纷调解机制

在一定程度上，多元的民意表达机制是解决社区纠纷矛盾的前瞻性和预防性措施。而多元的纠纷解决机制则是矛盾纠纷发生后的处理手段。两者对于化解社区纠纷都具有重要的作用。多元纠纷解决机制的建立，是化解民众矛盾，稳定社区发展的重要手段。相比之下，司法解决路径较为单一、固定，多元纠纷解决机制体现出更大的灵活性和便捷性，有利于改变现阶段我国社区矛盾多元化、复杂化的问题。

在纠纷调解机制上，要推崇“以和为贵”的思想，社区中的矛盾都是人民内部的矛盾，尽量做到不伤和气内部解决，不大动干戈。要完善现有的调解机制，借鉴国外经验，基于民众的需求，增强调解方式的针对性和灵活性。将法庭调解、社区调解、居民自发调解等相互结合，充分发挥基层居民委员会的作用，将调解工作做到位，坚持矛盾就地解决。同时，要创造条件发挥工会、共青团、妇联等人民团体的作用。

在互联网高速发展的今天，互联网在收集民意、解决矛盾纠纷方面的作用不可小觑。要善于利用网络社交媒体广开言路，拓宽网络渠道，让民众意愿得到充分表达，积极开放网上数字化平台，利用网络媒体平台实现与社区居民的互动和沟通，建立民意反馈机制。

（三）引入多元的社区治理主体

社区治理是社区成员共同管理社会公共事务的过程。^[4]多方共同参与是社区实现“善治”的关键性因素。社区是社会的基本单位，随着社会结构的变革，社区在现代社会中的功能不断深化，所承担的职能也日益多样化。因此，社区的治理也会呈现复杂化和多维化，如果还是仅靠政府机关进行治理，则远远不能满足需求。应当引入多元的社区治理主体，构建多方参与的社区治理格局，鼓励居民参与模式逐步向由政府主导、社区组织和居民共同参与治理的模式转变。

目前的社区治理存在公民参与程度低、参与意识差、参与渠道匮乏、参与方式单一等缺陷。社区居民普遍缺乏参与社区治理的主体意识，往往认为社区治理是政府机关的职责，与己无关。实践证明，公民有效参与社区治理是社区和谐发展的动力。和谐良好的社区环境需要政府和社区居民共同承担起职责，需要共同参与治理。

因此，在治理中一方面要发挥政府机关的职能作用，发挥居民委员会的自治作用；另一方面要引导社会力量参与社区治理，引入或创建多元的社区治理主体，增强居民的社区认同感，增强社区居民的共同参与意识，鼓励居民积极参与社区治理。

具体而言，在社区治理中民警需要经常性地走进社区，在开展社区警务安全防范工作的同时，积极组织社区居民参与社区治理，建立群防群治格局；在社区中形成稳定和谐的人际关系网络，形成警民合作的态势，排除社区安全隐患，努力做到社区安全防范工作由被动向主动方向发展。只有警务工作和社区基层机构密切联系起来，才能真正实现“群防群治，专群结合”，让居民生活在更和谐与安全的社区环境中。除此外，政府要引入多元的社区治理主体。形成政府机构、企业、人民团体、个人等多方参与治理的格局。调动各方主体参与社区治理的积极性，促进其广泛参与。在政府相关机构的

指导下, 整合利用社区资源, 在社区平台中建立满足社区居民各种需求的组织, 让社会组织、志愿组织、企业以及居民等主体广泛参与社区治理, 降低社区治理成本, 为政府机关的治理工作减负。而社区居民需要积极响应政府机关的号召, 树立主人翁意识, 积极参与社区治理, 为社区治理添砖加瓦。

(四) 建立和发展智能化社区

智能化社区具体是指在社区管理活动中普遍运用现代信息通信技术, 科学构建社区政务信息化、社区管理信息化、社区服务信息化, 以促进社区协调发展, 提高社区生活质量。^[5]

信息化、智能化时代的到来改变着社会的经济形态, 改变着世界的交流方式和人类的生活方式。智能化社区的建立将社区居民的需求和利益连接了起来, 一方面能够及时了解社情民意, 及时提供服务, 解决社区问题; 另一方面还加强了社区各主体之间的沟通联络, 有助于营造良好的社区氛围。

社区的信息化智能化搭建了一个能够有效整合信息的服务平台, 让信息资源的共享和社区资源的整合优化成为了可能。使各参与主体实现线上线下的协商互动, 充分整合信息资源, 实现跨越时空局限, 共同参与社区治理事务, 推动社区多系统之间整合, 达到社区协调发展的目的。社区的信息化、智能化搭建了社区居民之间的互动沟通平台, 让社区各参与主体都有机会参与社区治理, 不仅拉近社区居民之间的距离, 而且在互动的过程中提升了社区居民的认同感和归属感, 增强了社区的凝聚力, 对构建社区共同体具有重要的意义。社区的智能化、信息化建设是社区治理在大数据时代的特色, 也是新时代社区治理创新发展的重要方向。

社区的智能化建设需要利用物联网、云计算等一系列新兴技术, 借助微博、微信、政务平台等创新应用, 实现“线下”与“线上”、现实社区和虚拟社区的优化整合。建立智能社区平台, 要加强社区信息化建设, 建立信息化的行政运作体系, 探索与推行网上审批, 社区事务网络公开, 打破居民间、社区间、居民与政府间的信息壁垒, 实现社区内部信息共享。组建社区的服务信息网络体系, 实现社区居民生活信息的串联, 实现居民的服务需求与社会资源信息的串联, 借助新兴技术和创新应用减少人力物力财力的投入, 打造数字化、一体化的智能社区, 最终实现信息化时代社区的“善治”。

四、结语

社区是城市治理的“最后一公里”。社区治理是打造社会和谐新格局的关键环节和重要抓手, 传统社区治理模式的不适性和滞后性迫使社区治理模式创新。新加坡的社区治理无疑是成功的典范, 其社区治理方式有助于克服我国社区治理中存在的诸多弊端。社区治理创新要从社区治理理念、矛盾纠纷多元化解机制、多元社区治理主体、智能社区等方面着手, 建设我国社区治理新模式。要将化解基层服务和管理过程中的矛盾作为重要任务, 将和谐稳定作为主要追求, 秉持“以人为本、共治共享、依法治理”的理念, 积极发动群众的广泛参与, 以建立共治共享的和谐社区为目标, 立足基层组织的基本情况, 充分整合各方力量, 靠上下良好沟通化解矛盾, 靠社区群众共同参与解决问题, 靠多元主体治理社区, 靠智能社区服务群众, 实现新时代背景下我国社区治理的“善治”。

参考文献:

- [1] 唐晓阳. 新加坡社区治理的经验借鉴 [J]. 岭南学刊, 2013 (1): 41-46, 114.
- [2] 张义荣. 新加坡社会治安稳定的原因和经验 [J]. 云南师范大学学报 (哲学社会科学版), 1997 (1): 91-94.
- [3] 杜丹丹. 新加坡多元利益表达机制对完善我国民意反馈机制的启示 [J]. 信访与社会矛盾问题研究, 2015 (6): 49-60.
- [4] 朱分华, 陈立强. 论社区治理中的公民参与 [J]. 黑龙江教育学院学报, 2010, 29 (1): 7-10.
- [5] 朱严严. 面向信息时代的城市社区治理结构优化研究 [D]. 上海: 上海师范大学, 2013.

(责任编辑 张争)