

城市社区治理现代化困境及路径探索

姜 郢, 彭站站

(东北石油大学, 黑龙江 大庆 163318)

摘要: 城市社区治理现代化是指向性破解城市社区治理难题的客观选择,对于国家治理体系与国家治理能力现代化建设有着重要意义。城市化进程加快与社会结构分化给城市社区治理现代化建设带来很多问题,表现为:治理主体关系混乱、社区人才匮乏和自治力量薄弱等多重现实困境。文章通过对城市社区治理和城市社区治理现代化内涵的探讨,基于对城市社区治理现代化建设困境缘由的剖析,借此探索城市社区治理现代化建设的实践路径。

关键词: 城市社区治理; 社区治理现代化; 治理模式

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1671-2250(2024)01-0049-05

DOI:10.13777/j.cnki.issn1671-2250.2024.01.011

城市社区治理现代化水平直接影响到国家治理体系和国家治理能力现代化建设,关乎着国家与社会的和谐稳定以及人民群众的幸福度和满意度。党的二十大报告提出:“完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”城市社区治理作为国家治理的关键组成要素,在城市化进程与社会结构分化加快、城市社区从传统管理模式迈向现代化治理模式的背景下,在城市社区治理现代化建设面临着诸多困境的情况下,如何构造共建共治共享的社区治理格局和推动社区治理现代化建设已成为国内学术界研讨的重要主题。能否补齐城市社区治理存在问题与短板,推动社区治理现代化建设水平的提高,是破解城市治理困境的重要抓手,也是遵循城市社区治理发展历程的内在要求。

1 城市社区治理和城市社区治理现代化

城市社区治理是国家治理的重要组成部分,直接关乎着经济社会能否和谐稳定与持续发展。城市社区治理有两层涵义:一是城市基层政权组织对社区的治理,即以街道办事处等政权机构对其所辖区域的城市社区进行党与国家政策的贯彻执行、公共事务的管理和公共资源的调度等活动。二是城市基层自治主体对社区的治理,即在遵循基层群众自治制度对城市社区自治相关规则的指导下,通过基层社区中的居民、居委会和第三组织对本社区参杂各方利益的社会事务进行协调和治理的活动^[1]。第三组织是指具有公益性、自治性和民间性等特点,独立于政府与市场之外,能够为社会提供公共服务与产品的组织,其职能在一定程度上对社区居委会职能有挤出效应。城市社区治理主要目的是为了化解社区矛盾,提升社区服务,推动社区自治、增进社区居民福祉等。

城市社区治理现代化是新时代创新社区治理体制机制的关键,其实质目标在于培育居民对社区治理的认同感与归属感,从而形成城市社区治理的情感共同体^[2]。城市社区治理现代化与中国式现代化城市治理相辅相成,是传统社区治理与“现代化”融合的结果,是指城市基层政府与居委会、社区居民和社会第三组织等治理主体根据城市社区不断演化发展的时代要求,多方治理主体采取互动式治理方式提升本社区

收稿日期: 2023-05-26

基金项目: 黑龙江省哲学社会科学规划项目“互动式治理视角下城市基层治理能力提升机制研究”(21ZZC253)

作者简介: 姜郢(1989—),女,黑龙江齐齐哈尔人,东北石油大学人文科学学院讲师,博士,研究方向:基层治理。

治理的服务品质和公共效益,推动城市社区治理体系和治理能力持续优化的进程。城市社区治理现代化建设是一个渐进的过程,并不是对传统社区治理模式和体系的全盘否定,而是在此基础上的更新与换代。以人民为中心是国家治理必须始终坚持的一条主线,城市社区治理作为国家治理重要组成单元,必须坚持以人民为中心的社区自治道路,这也是实现城市社区治理现代化遵循的主线。因此,现代化城市社区治理必须以社区居民现实需要为导向,采取互动式、多元化治理模式,以协商民主、公正规范的治理方式为基础,从小角度、小方向着手解决基层社区面临的困境,切实把国家“治理之手”落到城市社区之中^[3]。

2 城市社区治理现代化的价值意蕴

2.1 实现党的领导下城市社区治理体制机制的创新

全面推动城市社区治理现代化建设是解决我国社会主要矛盾转化的时代诉求^[4]。习近平总书记强调:“要把加强党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”^[5]因此,城市社区治理现代化建设过程中融入党的建设,利于进一步发挥基层党组织的组织、政治和思想优势,利于党建工作与社区治理珠联璧合、共创双赢,能有效破解社区治理现代化建设中遇到的各种障碍,还能切实提高社区治理现代化水平。与此同时,党的领导下推动城市社区治理现代化建设,这还要求党能紧跟时代呼唤与人民需求,不断创新与完善与之相匹配的制度规章;扩大党在城市基层组织力量的覆盖范围,使得党组织和党员在社区治理中能起到的带头作用。因而,在推动城市社区治理现代化建设过程中坚持党的领导,保证基层党建工作融入到社区治理,并通过结合理论与实际不断总结经验,可实现党的领导下城市社区治理体制机制的创新,彰显出中国特色社会主义制度特色优势。

2.2 推动国家治理体系和治理能力现代化必由之路

国家治理体系和治理能力现代化是一项复杂性系统工程,它既有涉及宏观领域的内涵,又包含微观层面的具体实践。基于大治理观而言,城市社区治理现代化是整体性国家治理体系和治理能力现代化建设中的一个有机组成部分,是践行落实国家治理能力现代化的“最后一公里”^[6]。我国经济高质量发展和城市化进程的加快引发了很多社区治理问题,城市社区治理现代化建设在处理这些时代性社区治理难题中正在日益凸显出它独特而不可替代的作用。由此而言,城市社区治理现代化的建设进程实则也是国家治理体系和治理能力现代化不断发展的过程,两者是“你中有我”和“我中有你”的关系。城市社区治理现代化建设作为国家治理体系和治理能力现代化建设的重要基点,因而,应当把实现城市社区治理现代化建设摆放在国家治理体系和治理能力现代化建设总工程的战略位置,这是实现国家治理体系和治理能力现代化发展的必由之路。

2.3 达成城市社区居民自治和社区共治的关键抓手

矛盾无处不在,和谐的社会并非不存在问题与隐患。各大城市社区治理目前都存在诸多困境,如老旧小区大量存在、各社区智能化治理水平低和社区治理人才匮乏等。对此,关键要创新性的重构社区治理的模式,摆脱传统型社区管理方式,逐渐形成城市社区居民自治和社区共治的理想状态,这其实就是城市社区治理现代化发展过程的结果。居民自治是社区自治的基础,没有居民自治就没有社区自治,但它不能孤立存在,没有政府参与,很难实现居民自治;而社区共治是指以政府为核心,多个社会治理主体共同参与,目的是实现更大范围和更高层面的资源共享,弥补了只有单一主体参与社区治理的弊端。城市社区治理现代化是新时代创新社区治理体制机制的关键,其根本性目的就是要提高居民对社区治理的认同感与归属感,鼓励多方治理主体采取互动式治理方式提升本社区治理的服务品质和公共效益,从而能够达成社区居民自治和社区共治的局面。

3 城市社区治理现代化面临的困境分析

3.1 社区治理主体关系模糊,权责匹配不合理

社区治理主体关系模糊、权责不匹配是由城市社区治理特定的历史进程所决定。一方面,城市社区治理主体关系混乱,主要指作为城市基层政权组织的街道办与作为社区自治主体的居委会,两者关系在当

前社区治理中超出了法律的规范。现行《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定街道办与社区居民委员会是指导与被指导关系,而不是领导与被领导关系。但在实际运作中,部分城市社区治理中居委会总是依靠街道办的指令而工作,而不是自发的去治理社区公共事务,变成“非正式权力正式运行”的独特存在,实为国家政权末梢的“赢利型经纪人”角色^[7],这在一定程度也造成社区居委会对街道办事处职能的挤出效应,损害基层政权威信。另一方面,城市社区治理主体权责不匹配,主要是因为居委会承担责任大但拥有权力小。城市基层政权组织经常性向居委会派发行行政事务,但其权力与资金却限制性下放,导致居委会除需完成常规性工作外,还艰难完成其他行政性事务,这间接损害了居委会的自治能力,降低了社区公共事务的管理效果。

3.2 社区治理自治力量薄弱,缺乏自治性氛围

城市社区是群众日常生活的圈子,社区治理与圈子里的每个人都息息相关。然而当前城市社区治理存在社区自治力量薄弱与自治氛围缺失问题。首先,社区自治组织多还处于传统发展阶段,运转资金主要依靠基层政权组织,来源单一且匮乏;服务人员老龄化,专业人才不足且岗位黏合性不强;居民信任度低,发展后力软弱等问题,这些情况导致社区自治组织作用发挥有限。其次,居民主人翁意识淡薄,出于理性经济人考虑,居民参与社区治理多出于对自己利益考虑,或抱有各扫门前雪心态,不愿意参与或不支持社区公共事务,漠视了自己对社区公共事务的参与权、建议权等权利。最后,从城市社区治理参与、管理机制层面分析,当前社区治理多为自上而下的单一治理渠道,社区居民被动参与社区自治,很少存在自下而上居民自发组织参与的社区公共事务;社区管理存在信息公开不及时、不透明现象,社区组织与居民之间缺乏双向协商互动机制^[8],阻碍了社区自治力量培育,损害了社区自治性氛围。

3.3 社区治理人才队伍匮乏,人员培训方式僵化

社区工作者专业化水平、年龄跨度等问题在疫情时期的社区治理阶段引起了学者广泛探讨和研究,这些问题在后疫情阶段同样影响着城市社区治理和社区治理现代化水平。首先,目前多数城市社区治理队伍成员年龄偏大、专业化水平低,没有接受高水平的教育、管理水平偏低,与新时代城市社区治理现代化发展需求相脱节。其次,城市社区治理工作岗位对高学历、专业化人才黏合度不高,年轻社区治理人才大多只是来基层“镀金”,而不是将社区治理工作当作长久的职业方向;还有多数社区工作者参与社区治理工作单纯就是为了自我利益,不能领会党的政策、方针、路线,因而并不能全心全意为社区人民服务。最后,社区治理组织缺乏对其成员的培训,或存在培训方式单一和培训流于形式等状况,这导致许多社区治理成员只凭工作经验处理社区公共事务或各种矛盾,降低了社区治理的成效,阻碍了城市社区治理现代化建设进程。

3.4 社区治理智能化水平低,大数据意识淡薄

城市社区治理现代化建设进程中运用大数据等科学技术已成为不可阻挡的趋势,但不可忽视的是,当前多数老旧社区几乎不存在信息化、智能化社区治理,阻碍了社区治理现代化建设。一方面,受地区经济和发达程度等原因,绝大部分城市社区治理并没有应用大数据等科学技术;也会出现高档社区花重金购买智慧治理信息系统,却难以应用于实践或仅为应付领导视察,从而导致智能化、信息化社区治理未能全方位、有效性覆盖,发展极度不平衡。另一方面,城市社区治理人员由于受年龄、教育水平影响,对大数据时代背景下的智能化社区治理产生了技术代沟,不了解、不会用新的技术与手段管理社区,仅依赖传统的人治社区治理模式。最后,老年人在大数据背景下存在“数字鸿沟”问题,导致老年人参与社区治理时常发生智能化、信息化技术应用程度不高等情况。因而,防止老年人在大数据信息科学技术不断更新的情况下与时代脱节,增强其生活安全感和参与社区治理活动的积极性,是城市社区治理现代化亟待解决的现实困境。

4 破解城市社区治理现代化困境的实践路径

4.1 厘清治理主体关系,明确治理主体权责

厘清各治理主体关系和明确其权责是推动城市社区治理现代化建设必经之路,城市社区治理既要发

挥以街道办事处为代表的基层政权组织的主导作用,又要发挥以社区居委会为代表的自治组织的重要职能。首先,城市基层政权机构与自治组织要严格按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定厘清两者关系,城市社区居委会、业主委员会和第三方组织属于基层群众性自治组织,街道办可指导、支持这些组织的工作,但绝不能强制性管理与领导他们的工作;街道办等基层政权机构一旦违反居委会组织法相关规定,居委会等自治组织有权且要敢于对其说不,必要时可积极向上级部门反应。其次,深化基层政权组织“放管服”改革,通过放权使居民群众在社区内管理自己的事;加快城市社区自治立法进程,制作社区自治组织权责清单并赋予法律效力,实现其权力、责任具体化法定化,避免各类治理主体权责模糊,防止政权组织过度干预社区自治组织工作而影响其社区治理的公共效率。最后,构建城市社区治理多元共治格局,从纵向到底、横向到边、全面覆盖、精准服务的全方位维度出发治理基层社区^[9],建构基层政权机构与社区自治组织共建共享共治的社区共同体,汇聚多元治理主体力量,达到“1+1>2”的效果,从而实现推动社区治理现代化的效果。

4.2 培育自治组织力量,增强居民主人翁意识

以人民为中心是中国式现代化发展的必然要求,必须贯穿城市社区治理现代化建设全过程。因此,必须增强以人民群众为主的社区自治力量,弘扬自治性氛围。一方面,大力培育以社区居委会为主自治组织。要以居委会组织法等相关法律制度确定其主体地位;以健全和完善社区自治组织和创新管理模式增强发展动力;依托基层政权组织支持提升自治底气。另一方面,居民在社区自治中具有“双面人”角色(既得利益者和自我管理者),居民能否积极参与社区公共活动关乎着社区治理现代化建设进程。要发展城市基层全过程人民民主在社区治理的实践,积极推动其五大民主环节即民主管理、协商、决策、监督和选举在社区治理的应用与实践,以此培育和增强社区自治性氛围;要不断扩增社区居民参与社区自治多渠道途径,通过建设自上而下和自下而上的参与方式鼓励和推动居民积极参与本社区的治理。另外,利用社区独有的人情与风俗发展特色社区治理文化圈子,以此来凝聚民心,激发居民主人翁意识,也可为社区自治的发展奠定内在动力。

4.3 培养社区治理人才,加强治理队伍建设

城市社区治理现代化直接影响着国家治理体系和治理能力现代化水平,而社区治理现代化水平又受社区治理队伍的直接影响,究其缘由是因为社区治理是人的活动又服务于民。因此,重视社区治理队伍能力与素质的培养对于提升社区治理现代化水平意义重大。首先,对于社区治理队伍老龄化倾向,要在社区工作人员招聘中规定年龄限制,多招募年轻化社会工作人才;要注重从年长者社区工作成员中发掘社区圈子领袖,在其影响带动下解决社区各类疑难杂症^[10]。其次,完善社区人才福利保障机制,增强岗位对人才的黏合度。社区治理组织应在合理的限度内提高其成员薪资待遇,吸纳高学历、专业化人才投身于社区治理工作;对于在社区治理中做过突出贡献的成员,要在物质激励的基础上,对其进行精神激励,如颁发荣誉证书、授予光荣称号等。最后,重视对社区治理成员的再教育。当前社区治理成员多数年龄较大,对社区治理现代化认知落后,智能化应用水平较低,对其进行再教育利于社区治理人才队伍建设,要定期对此类人员进行培训,建立长效的学习机制;对于刚踏入社区治理的新人,提倡导师带徒制,老干部负责引导和教育,为社区治理储备人才。

4.4 加快高科技的应用,强化智能社区建设

城市社区治理体系和治理能力现代化建设越来越依靠科学信息技术的作用,相关技术的应用也是更新传统社区治理模式的一个显著的标志,在当前和今后都将在社区治理中起到枢纽性作用。因此,面对当前城市智能社区建设,存在老旧社区治理智慧系统建设和应用迟钝、智能化社区治理中“数字鸿沟”等多重现实困境,城市基层政权机构、居委会等治理主体必须加大对智能社区建设的投入,在政策、财力和人才配置方面给予扶持。一是社区治理中要大力引入科技手段。立足于社区治理的传统模式,融入社区治理智慧系统与“互联网+”等相关信息技术,更新现有的治理方式,达到更新社区治理能力和治理体系的效果。二是要加强对社区治理人员尤其是老龄化成员的信息化技能培训,通过多种方式与渠道提高他们信

息化技术应用水平,实现对社区智慧系统的高效应用,以便推进智能社区建设。最后,面对老龄化居民在社区治理信息化时代中存在“数字鸿沟”问题,智能化社区建设中要加强对老年人关注与信息技术培训,使其能适应传统社区治理与科学技术相融合的治理、服务方式,增强其生活安全感。

参考文献:

- [1]严春鹤,安民兵. 城市社区治理现代化的现实困境与推进路径[J]. 安阳工学院学报,2022(5):18-21.
- [2]孙健,张志宁. “两邻”理念视域下城市社区治理现代化研究[J]. 沈阳干部学刊,2022(5):42-45.
- [3]郑娴. 新时代城市社区治理问题及对策研究[J]. 国际公关,2022(11):95-97.
- [4]袁方成,王泽. 中国城市社区治理现代化之路:一项历时性的多维度考察[J]. 探索,2019(1):117-126.
- [5]彭勃,吴金鹏. 整体性基层党建何以可能:空间治理的工作路径[J]. 江苏行政学院学报,2021(1):81-87.
- [6]梁慧歆. 提升社区治理现代化水平的组合策略[J]. 宏观经济管理,2020(10):72-76.
- [7]杨婷. 我国社区治理体系和治理能力现代化路径探析[J]. 辽宁经济职业技术学院. 辽宁经济管理干部学院学报,2022(3):23-25.
- [8]于菲菲. 城市社区治理的制约因素和推进路径[J]. 国际公关,2023(4):62-64.
- [9]单琳琳. 城市社区治理能力现代化研究[J]. 辽宁经济职业技术学院. 辽宁经济管理干部学院学报,2022(1):28-30.
- [10]杨军剑. 城市社区治理效能的整体提升及优化路径探析[J]. 学习论坛,2019(8):85-89.

The Dilemma of the Modernization of Urban Community Governance and Path Exploration

JIANG Dan, PENG Zhanzhan

(Northeast Petroleum University, Daqing Heilongjiang 163318)

Abstract: Modernization of urban community governance is an objective choice to solve the problems of urban community governance, which is of great significance to the modernization of national governance system and national governance capacity. The acceleration of urbanization and the differentiation of social structure have brought many problems to the modernization of urban community governance, which are manifested in multiple real-life dilemmas such as confusion in the relationship of governance subjects, lack of community talents and weak self-governance power. The article explored the practical path of modernizing urban community governance through the discussion of the connotation of urban community governance and modernization of urban community governance and the causes of the dilemma of modernizing urban community governance were analyzed.

Key Words: urban community governance; community governance modernization; governance mode

(责任编辑:刘阳雄)