

# 上海加快形成社区共治与居民自治有效机制研究

中共上海市委党校课题组

(上海 200233 )

**摘要：**上海推进社区共治和居民自治，在创新社会管理、优化公共服务、激发社会活力、重构社会秩序等方面取得了明显成效。但从与上海转型发展和现阶段社会发育格局的适应性，与社会管理体制创新和基层民主政治建设的新要求相比，还存在着不少差距，一些瓶颈问题急需破解，一些影响社区共治和居民自治深入推进的体制性、机制性障碍尚需突破。

**关键词：**转型发展 社区共治 居民自治

**中图分类号：**C916.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-1309(2014)07-0075-011

社区是社会建设的基本单元，也是社会管理的基础。自 1990 年代中期以来，上海根据市场经济条件下特大型城市社会管理的新要求，在“两级政府，三级管理”框架下建立了具有地方特色的街—居双层社区管理体制，将城市管理重心下沉到街道社区，同时围绕整合社区管理服务资源、激发居委会自治活力、增强社区服务功能不断进行创新探索，有效解决了市场经济改革和城市建设改造触发的一系列社会问题，保证了上海超常规发展阶段的社会稳定和困难人群的基本生活。

2011 年上海市社区工作会议首次明确，社区治理结构由社区街道层面开展共治与社区居委会层面开展自治相结合。随着上海加速推进“创新驱动发展、经济转型升级”战略和上海自贸区建设的启动，与人民生活质量息息相关的社区管理和服务在整个城市发展格局中的定位发生重要变化，从原来的托底保障转为城市核心竞争力的重要组成部分。但是，现实地看，上海的社区治理结构还远远不能适应城

市转型发展的要求，有必要深入分析上海社区共治与居民自治的发展现状和瓶颈约束，针对存在问题和上海转型发展的新形势，按照创新管理、汇集民意、带动民主、推动民生的要求，规划设计更加有效的社区共治与居民自治机制。

## 一、上海新一轮转型发展与社区治理转型

从根本上说，社区治理应采取什么样的体制机制，取决于一定发展阶段社区建设面临的主要问题和工作内容，以及社区在当时拥有的资源分布状况。使社区治理与转型发展的要求相适应、相协调，是 1990 年代以来上海社区体制创新中的一条基本经验。当前，上海社区治理创新必须放在新一轮转型发展和现实社会格局的大背景下加以谋划。

(一) 加强社会建设成为“创新驱动发展、经济转型升级”战略的有机组成部分

基金项目：上海市政府决策咨询研究重点课题（编号：2013-A-13）。课题组负责人：马西恒。课题组成员：何海兵、李蔚、赵欣。

上海实施“创新驱动发展、经济转型升级”战略，是由自身所处内外环境的重大变化决定的。从外部环境看，“十二五”以来，国际金融危机之后全球产业分工格局、贸易格局、世界经济重心、全球治理结构进入重大调整期；我国转变经济发展方式的步伐明显加快，改革深化、结构转型伴随着就业和社会保障压力持续增大；长三角“一小时经济圈”基本形成，城市之间跨地区的产业布局、商务活动、居住与就业将逐渐成为常态。

从上海自身内部看，由于地缘位置、发展阶段、产业结构、外向程度、社会结构等特点，上海在增长动力、资源环境、结构转换、社会人口等方面面临的瓶颈约束越来越多；经济增长的动力亟待实现从投资驱动转向创新驱动的重大转换，主要依靠资源消耗和投资拉动的增长方式已难以为继；城市发展正进入一个新阶段，上海城市功能拓展的压力明显增大。突破这些来自内部的瓶颈约束，要求上海必须在经济发展思路和城市管理模式上全面创新，在经济社会领域实现转型发展，统筹经济发展、公共服务、社会建设和体制改革。

从上海新一轮转型发展的内容看，一是深化改革与结构调整可能伴随着社会风险。转型发展需要创新驱动，而创新也包括触及深层利益格局的制度改革。转型发展意味着产业结构调整，低端产业的淘汰和外移明显加速，而新兴产业的培育尚需时日，这个过程会带来政府财政、市民就业和社会稳定的压力。

二是城市软实力对提高上海核心竞争力变得至关重要。由于资源环境约束趋紧，商务成本攀升，吸引高端要素集聚、培育新兴产业就更加依赖降低交易成本、提升服务品质。优化制度环境，改善人文氛围，发展社会组织，建设诚信社会和法治社会，成为增强上海城市竞争力的关键。

三是服务经济和战略性新兴产业更加突出的因素。新技术、新经济、新业态和新模式更多地对应新的企业形态，同时将带动白领就业群体的持续扩大，这样的企业形态和职业群体对社区环境的依赖性更强，对社区服务的要求更高。如果说1990年代上海的社区建设还是外在于城市建设和发展战略的配套工程，那么新阶段的社会建设和社区治理创新已经是新一轮转型发展的内在构成组成部分。上海的城市发展理念要从注重经济发展向经济社会文化并重协调发展转变，城市形态要向“多元、活力、宜居”转变，城市管理要向合作参与型治理方式转变。

## （二）现实经济社会发展压力意味着向社会服务管理要红利的时代来临

2012年，上海人均GDP已经超过1.3万美元，达到国际中上等富裕国家地区水平，从而进入了一个十分关键的转型发发展期。从社会格局看，上海社会结构的“后工业化”特征更加明显。在工业化时期，社会结构呈典型的“金字塔”型，人口大多分布在底层，扩大基本公共服务是迫切要求，用政府行政手段加以规划和供给是有效的。在后工业化时期，人民收入水平提高，社会结构趋向“橄榄型”，利益诉求多元化，服务需求多层次化、个性化，要求加紧建立更加完善的公共服务体系。2013年末，上海常住人口突破2400万，改善民生、提高社会福利水平的压力巨大。

这种局面给以政府行政手段为主的管理和服务体系带来巨大挑战，由政府、社会和市场协同推动公共服务体系和公共服务供给方式的转型势在必行。从经济格局看，上海经济增长趋缓的压力难以按照原有路径加以化解。上海城市基础设施建设大规模投入的时代已经过去，投资对经济增长的拉动作用越来越弱，受资源环境和商务成本提升的影响，依靠土地和税收等政策优惠吸引资金的手段已难以为继。

同时也要看到，一方面，随着收入水平的提高，上海居民的消费能力明显增强，对生活质量的要求日益提高；另一方面，为了缓解人口结构问题，防止城市活力和创新能力下降，上海在客观上仍然存在引入外来人口、吸引高素质人口的需求空间，实有人口的公共服务需求仍在日益增长。在这种情况下，上海的经济发展要靠做好精细化的服务工作，服务好企业的需求、人群的需求。

上海的发展已处于经济问题与社会问题、城市建设管理与功能提升复杂交织的阶段，原来粗放型的管理和服务已越来越与上海的未来发展不相符。这意味着上海确实已到了向社会管理和公共服务要红利的时候，要在提升城市功能、创新城市管理体制的同时，通过社会建设带动经济建设，通过促进社会转型带动经济发展方式转变。

### （三）社区建设领域存在的突出问题需要通过治理模式创新加以解决

1990 年代的上海社区建设与管理主要是配合经济市场化改革和大规模城市建设改造，以承接单位剥离的社会功能、维护基层社会稳定为指向，具有明显的问题导向和行政管理取向。通过确立“两级政府、三级管理、四级网络”的社区体制，调整充实政府在街道社区的力量和资源，增强了社区管理和服务的效能。从上海新一轮转型发展提出的要求看，社区建设必须根据中共十八大关于“五位一体”的总布局，在继续发挥政权建设基层基础作用的同时，注重确立需求导向和社会建设导向，着力培育“社区生活共同体”，形成社会化的资源配置机制和管理运作机制。

伴随着上海的发展转型进程，社区中已呈现出不少新情况、新问题，对创新社区治理模式提出了内在要求。

1 . 城郊社区的建设与管理压力凸显。随着郊区城市化进程加快，城郊镇管社区快速扩展，居住人口迅速膨胀。例如，浦东新区三林镇，人口在 10 年间增长了 4 倍，而政府人员编制并没有增加，社区管理服务资源与社区事务膨胀的矛盾日益突出。

2 . 中心城区的社区结构发生重大变化。伴随着国际化大都市建设，常年生活在社区中的外国居民和港澳台居民越来越多，国际化社区随之不断增多。同时，白领来沪群体不断扩大，他们在中心城区就业，不在中心城区居住。这些新群体的民主意识较强，对公共服务质量和水平的要求更高，对现有社区治理机制形成明显压力。

3 . 社区工作的对象和内容扩展到实有人口。过去，社区工作的压力主要来自流动人口、老龄人口和户籍人口中的困难群体，如今社区管理和服务的对象已经扩展到实有人口和实有单位。这不仅增加了社区工作的任务，而且由于中高端人群的权利意识、法律意识较强，还存在如何适应他们需求的问题。

4 . 信息化、网络化对传统社区工作方式提出了严峻挑战。网络化、信息化意味着信息渠道多

元，人人可参与，由此带来社区管理的不确定性增强，对公共事件应对的及时性、有效性提出挑战。网络化、信息化也造成主体界限模糊，权责难以界定，由此对传统的条块分割管理方式形成巨大挑战。

社区形态、社区事务、社区需求和信息化环境带来的新情况、新挑战，要求对社区管理体制和治理模式作出适应性调整。必须有效地整合社区管理和服务资源，动员市场力量、社会力量参与社区管理和服务，改变过多依赖行政手段和行政资源的局面。必须进一步推动管理服务重心下移，社区建设重心要从街道向居民区下沉，以寻求更有活力的社区居民自治机制。

## 二、上海探索社区共治与居民自治机制的主要成就

过去 20 多年中，上海的社区建设持续推进，社区管理不断探索。市委、市政府从 1995 年确立“两级政府、三级管理”的架构，到 2004 年提出“两化一覆盖，”（社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化），再到 2011 年明确在街道层面建构共同治理的新机制，社区建设从侧重管理转向管理与服务并重，从偏重基层稳定转向社会机制建构。作为社区建设责任主体的街道，根据社区实际因地制宜地进行了大量的实践探索，为进一步完善上海社区治理的体制机制提供了基础和经验。

### （一）区域化党建的组织动员机制趋于成熟

在早期探索中，由于政府部门之间的条块分割，经济上存在社区单位之间的利益分割，因而基于共同政治目标开展的区域化社区党建工作，就成了组织社区单位及居民中的在职党员参与社区共治和居民自治的最重要的联结纽带或动员机制。中共上海市委在 1997 年《关于加强和改进社区党的建设工作的若干意见》中提出“社区党建工作是以街道党工委和居民区党支部为主体的，由街道辖区内各机关、企业、事业单位基层党组织共同参与的区域性党建工作”。

2004 年以来，上海进一步探索区域化党建领导体制和工作方法，加强基层社会管理，逐步形成了以社区（街道）党工委为核心，居民区党组织为基础，以服务群众为重点，以组织联建为基本方法，驻区单位党组织和全体党员共同参与的区域化党建工作新格局。在基层探索中，区域化党建形成了“联席会”“签约共建”等工作机制。最初在街道层面带有普遍性的“社区党建工作联席会”“社区党建研究会”，在居民区层面带有普遍性的“党建联建”“社企共建”活动，至今仍然是重要的信息交流、资源分享纽带。

长宁区新华路街道的“凝聚力工程学会分会”是以服务企业和群众需求为导向，通过项目化运作方式开展社区群众工作的党建联建平台，同时也是“志愿服务的平台”“信息沟通的平台”。随着居民区物业管理问题的增多，居民区党组织牵头的“物业党建联席会议”“五位一体联席会议”开始涌现，在整合管理资源破解居民区难题方面成效显著。闵行区城乡结合部地区的“块区联动”“村居联动”，都是这种党建联建机制的扩展。

区域化社区党建开始走向共同体化，更加贴近社区建设的内涵。2012 年，杨浦区定海路街道成立了“定海路社区党建共同体”，由街道党工委牵头，28 家社区单位党组织参加，形成了“上下延伸，横向联动”的共建合作机制。普陀区长寿路街道成立“长寿路街区党建共同体”，由长寿路街道工委牵头，有 30 家常务理事单位，各成员单位设立联络员负责日常联络，定期召开工作例会和联席会议，各成员单位沟通交流经验、研究部署工作、认领社区服务项目，合力促进社区建设。

区域化党建联建机制促进了社区党建资源的整合，对推进社区共治和居民自治发挥了重要的组织动员、联接纽带、引领带动作用。通过这种机制，越来越多的社区单位在党组织引领下，聚焦城市管理和民生问题，通过协调利益、集聚共识，实现了组织互联、工作互动、功能互补，使政府部门、行业单位和基层社区携起手来，增强了单位的社区意识，释放了区域内的社会活力，在区域联动发展中发挥了政治纽带和动力支持作用。

## （二）多主体协同共治的机制格局逐渐成型

上海把社区定位在街道层面上，在街区范围内体现社区共同体的内涵。在实践中推进社区共治，动员、整合街区内的各种单位、社会组织、社区精英投入社区管理和服务。实践探索是沿着党建联建、行政资源整合、社会和市场力量动员依次递进的，社区共治的各种平台载体、协调机制、工作方式不断丰富，社区共治的形态逐渐形成。

### 1. 社区网格化管理联动机制不断拓展。

在上海探索社区治理模式创新早期，一个突出问题是街道层面上政府部门之间的条块分割、各自为政，行政管理资源分散。在 1995 年确立“两级政府、三级管理”体制后，对街区内职能部门派驻机构的考核采取了“会签制”，授权街道参与考核。推动政府部门在社区开展“条块共治”。社区管理网格化是体现共治内涵，整合体制内力量实现联动管理的工作机制。

上海在 2004 年推出社区管理网格化，针对长期存在的条块分割、职能交叉、资源分散、运行低效等弊端，划小空间单元（网格），依托网格配置、整合管理服务资源，实现社区管理的无缝衔接，依托网络提高发现、处置、反馈的效率。闸北区临汾街道在 2005 年建立了由街道办事处牵头，有公安、城管、房地、工商、交警、市容等部门参与的“社区管理与公共服务委员会”，合力推进市政管理、社会综治、社会事业、服务保障和经济发展等 5 个方面工作。

2012 年，临汾街道在此基础上建立了实体化的综合治理平台——“社区管理服务中心”，整合职能部门、街道科室、社会组织和人力资源，直接受理居民诉求，分析街区、居民区难点问题，解决社区的各类管理问题。迄今为止，上海的街道已普遍建立了网格化管理平台，形成了统一事务受理、统一资源调度、统一协调行动的整合联动机制。

在实践中，网格化管理的功能逐渐由管理向服务拓展，整合范围逐渐由体制内向体制外扩展（越来越多的志愿者、社会组织、社区单位等体制外力量被动员、整合进来），联动机制也不断地向上、向下延伸。闵行区的城市管理“大联动”机制在嘉定区的社会矛盾化解“大联勤”，都是将社区网格化管理向上提升到区级层面、向下下沉到村居层面。“大联动”机制在区级层面设置指挥中心，在街镇层面设置“大联动分中心”，在村居层面建立“大联动工作站”。村居“大联动工作站”充分整合社会协管力量和行政执法力量到街面和小区巡管网格开展工作。

社区网格化管理联动机制把分散的政府条线资源整合到块上，形成了“条块结合、以块为主”的行政管理工作机制，逐步吸纳体制外力量的参与，形成了行政执法与综合管理、社区服务相互支撑的格局，在社区建立起了一张纵向到底、横向到边的管理服务网络，有效地提升了城市社区管理水平。

2. 社区服务政社协同机制不断完善。探索政府与社会组织协同实施社区管理、提供社区服务的机制，由社会组织承接政府做不了、做不好的事情，通过社会组织化解社区矛盾、协调社区利益、推动行为自律，满足社区居民个性化、多样化的公共服务需求，成为贯穿上海社区共治探索的主线之一。

在过去 10 年中，随着人们对社会组织认识的深化，上海街道培育社区社会组织的机制和措施逐渐合理化。

一是普遍采取了培育和引进并重的方案，使街区中的社会组织数量和质量快速增加和提高。闵行区古美路街道既有引进的东方社工师事务所，又有自己培育的小顾工作室。浦东新区塘桥街道的社会组织服务中心人住了企业社会责任促进会、志愿者协会、欣耕工坊、优爱助残等巧家社会组织。

二是培育、引进社会组织的政策措施趋向理性，成效明显提升。街道较为普遍地建立了社会组织服务中心、公益园等社会组织孵化机构，为社会组织提供场地、指导等扶持，并开始探索社会组织的进入、退出机制。嘉定镇街道采用激励和规范并重的公共政策机制培育草根性的睦邻点，体现了建设“政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”的要求。三是培育和使用相结合，增强了社会效益。古美路街道对引进的社会组织实行社会化、项目化管理，推动它们进入居民区开展社区服务、指导居民自治。塘桥街道每年列出政社合作的项目清单，委托社会组织完成，并组织专业机构进行评估。

街道与社会组织合作的机制也不断完善和规范。合作方式由行政干预转向伙伴关系，合作内容由边界不清变为“项目化”管理，购买服务由“暗箱操作”变为公开招投标，招标程序越来越规范，监督评价越来越到位。社会组织在社区治理中进入的范围日益扩大，作用日益显现，成为社区共治体系中不可或缺的行为主体。黄浦区人民调解协会 2011 年调解处理各类民间纠纷 3352 起，成功率 99%，有效地制止了 10 起自杀事件。浦东阳光慈善救助服务社等民间组织，运用人性化工作方法，开展流浪乞讨人员救助、劝阻工作取得明显效果。

3. 社区共治议事协商机制逐渐规范。为了在街道层面上汇集社情民意、促进政社沟通、改进街道工作，上海的一些街道在创新社区管理中逐渐探索建立了街区范围的居民代表大会、社区代表大会。虹口区凉城街道在 2004 年把居民代表大会扩展为社区代表大会，代表覆盖了街区内的区人大代表、区政协委员、社区单位、政府职能部门派出机构或派出人员。这些探索成为真正社会化的社区共治协商议事机制的发端。

近年来，随着街道在应对社区问题、回应社区需求时面临的资源约束、能力约束逐渐凸显，上海开始在组织动员市场化、社会化主体参与社区共治方面着力。2006 年，市民政局发布了《上海市社区代表会议实施办法》《上海市社区委员会章程》，

由此开始自上而下地推进作为社区共治平台的社区代表会议、社区委员会建设。2007年，上海市政府出台《关于完善社区服务促进社区建设的实施意见》，强调要探索建立社区委员会等社区共治平台，形成社区成员共同治理的利益协调机制。

社区代表会议是在社区党工委领导下，由社区内各方代表参加，对社区社会性、公益性、群众性的重大事项进行协商共治的会议制度。在实践中，基层从扩大代表覆盖面、规范会议形式和内容、扩大赋权比重等方面对社区代表会议制度进行了各有侧重的探索。虹口区制定了社区代表会议的办法，对会议时间、会标、会议对象、会议流程等做了统一规定。黄浦区老西门街道的社区代表会议增加了分组审议街道工作报告的程序。浦东新区塘桥街道通过“大赋权”，把街道部分实事项目的议决权和拨款权赋予社区代表会议。尽管各街道社区代表会议被赋予的权限及其运作、程序、功能大小有所不同，但基本具备了集中社情民意、沟通协调意见、监督行风政风等意见表达与整合功能。

社区委员会是社区代表会议闭会期间的常设机构，对社会性、公益性、群众性的社区事务履行议事、协商、评议、监督职能。在不少街道，社区委员会因地制宜地设置了若干专业委员会。塘桥街道的社区委员会根据事务流程设立了民意征询、协商议事、监督评议3个专业委员会，3个专业委员会发挥各自作用，携手解决了街区内商务楼和住宅区共同存在的停车难问题。民意征询委员会对辖区内车位资源展开调研；协商议事委员会与物业公司充分协调，签订互换车位的协议，实施了“潮汐式”停车项目；监督评议委员会则出台“塘桥市民公约”，制定小区和单位互换车位的规则，明确停车收费进入专项维修资金，解决错时停车的后顾之忧，保障了长期项目的持续运行。目前，社区委员会逐渐在全市街道普及，成为联系社区各方的纽带、统筹社区各类资源的载体。

### （三）居民自治载体和机制走向多样化

居民自治是居民围绕社区公共事务开展自我管理、自我教育、自我服务的过程和机制。近年来，上海以规范居委会民主运作、丰富居民自治载体、优化自治资源保障为重点，努力深化居民自治机制。

1. 居委会民主运作机制制度化。居委会是居民自治的主要组织形式，其运作质量代表着居民自治的运作质量。上海从加强居民委员会组织建设着手，对居委会的辖区规模、干部素质、工作要求等基础要素进行了规范。闵行区虹桥镇按照社会化招聘、职业化管理、专业化培训的要求加强居委会干部队伍建设，并将全镇居委会由37个缩减至33个，较好地平衡了社区规模、工作力量和公共资源。闵行区江川路街道试点推行居委会成员全部属地化，试行了居委会成员坐班制和弹性工作制。这些措施对增强居委会组织居民自治的能力发挥了一定成效。

居委会的自治工作以居民群众的广泛参与为基础。针对居委会过于行政化的问题，上海着力推动居委会运作机制的民主化，完善居民对居委会工作的民主参与机制，扩大居民的参与范围。

一是完善居委会民主选举制度，扩大居委会直选比例。2012年，全市居委会直选比例达到94.8%。

二是推行居民区“三会”制度（居民听证会、协调会、评议会），形成居民对居委会工作的日常参与机制。

三是全面建立居务公开制度。将国家的有关政策、街道和居委会的各项工作向居民群众公开，自觉接受居民群众的监督。

四是健全社区民主架构，发挥居民会议议事决策、监督评议等作用。上述制度的落实，有效疏通了社情民意表达渠道，增强了广大居民群众的民主自治意识和参与意识，有力推进了居民自治。

2. 居民自治参与机制立体化。居民对社区生活、社区事务的广泛参与是居民自治的关键。除了对居委会事务工作的参与之外，上海基层社区不断探索居民参与社区事务的新载体、新机制，形成网络化的居民参与机制。

一是把居民自治机制下沉到楼道，组织开展楼道自治。

二是创设各种议事协调机制，深化民主自治内涵。三是探索把各类自发的居民团队纳入居民自治体系，转化为居民自治参与的组织载体。上述举措丰富了居民自治的形式，拓展了居民自治的内涵，增强了居民自治的能力。

3. 居民自治事务处理机制社会化。社区是居民的生活共同体，居民自治最关键的是居民真正成为处理社区公共事务的行动者，通过开展自我管理、自我服务、自我教育活动，共同提高社区生活质量。上海基层社区在这方面进行了不少有意义的探索。

一是引导居民活动团队进入社区服务管理领域，扩大居民自治的工作基础。上海社区中备案的居民自发活动团队已有2万多支，本身就是居民自娱自乐、自助互助的组织形式。

二是组建社区精英主导的新型社区自治功能机构，解决社区问题，化解社区矛盾，开展社区服务。通过自治方式解决更换物业公司、拆除违章搭建和环境整治等3个与居民切身利益密切相关的难题。

三是改进居民区公共资源的配置机制，为居民自我管理提供资源保障和激励机制。浦东新区陆家嘴街道设立“自治金”项目，变“政府替居民花钱办事”为“给钱让居民自己办事”，将政府的投入真正与居民需求对接，同时培育了居民的自治意识和能力。

### 三、上海社区共治和居民自治存在的主要问题

上海推进社区共治和居民自治，在创新社会管理、优化公共服务、激发社会活力、重构社会秩序等方面取得了明显成效。但是，从与上海转型发展和现阶段社会发育格局的适应性，与社会管理体制创新和基层民主政治建设的新要求相比，还存在着不少差距，一些瓶颈问题亟须破解，一些影响社区共治和居民自治深入推进建制性、机制性障碍尚须突破。

#### (一) 对社区共治和居民自治的认识存在误区

1. 对社区共治与居民自治的内涵界定不清。尽管居民自治已有几十年的历史，一是仍有不少人把居民自治等同于居委会自治。这种理解与业主委员会、社会组织、居民活动团队等居民组织呈多元化发展的实际不符。在这种情况下，不少人仍然把居委会看作计划经济时期的全能型组织，看不到多种自治组织分工合作的可能，这不利于居委会减轻负担，容易造成居委会与其他新型自治组织的竞争。

二是目前对社区共治的内涵缺少统一的、规范性的界定。内涵不清造成多样化的理解：有的把共治等同于共建；有的把共治当作党群工作的方式；有的认为共治就是一个共商共议的平台；有的认为既然现行管理体制运行正常，就没有必要推进共治。理解与认识的不统一，对工作推进和规范发展造成不利影响。

三是基层对社区共治与居民自治的关系感到困惑。有的认为社区共治仅在街道层面，甚至特指街道社区委员会建设，有的认为居民区也有共治，因而推进共治的着力点不一定是在街道层面上。

2. 对推进社区共治和居民自治缺乏体制内的价值认同。在政社尚未完全分开、社会公共精神发育不足的情况下，市场、社会主体参与社区共治和居民自治的意愿不高。政府是推进社区共治和居民自治的责任主体，体制内力量对此是否认识到位，对社区共治和居民自治的推进质量至关重要。一些政府部门尚未形成社区治理的理念，对推进社区共治和居民自治存在较强的功利取向，认为社区共治和居民自治就是帮政府解决问题。

## （二）社区共治和居民自治的组织基础仍然薄弱

1. 企业社会责任不强和社会组织发育不足。当前，企业尚囿于利益局限，社会责任普遍不强，缺乏参与社会公共事务的积极性。社会组织的发展还处于初级阶段。政府部门和街道社区虽然大力推行向社会组织购买公共服务，一般是助老服务社、社区服务社、残疾人服务社等。而不少有活力的草根社会组织在发展过程中面临着登记、经费、场地、审计等困难，得不到有力的支持和可持续的项目订单。社会组织面临的另一个重要问题是人才短缺，队伍不稳定严重影响社会组织的发展，影响社会组织承接公共服务的能力。

2. 居委会自治活力不足和居民主体作用发挥不足并存。从居民方面说，社区中参与活动较多的局限于老年人群体、弱势群体、老城厢社区居民，中青年、白领群体等社区中坚力量尚未充分动员，导致居民自治的参与面较窄。从居委会方面看，居委会行政负担过重的问题长期难以解决；居委会成员自治能力不强，有的居委会成员不会用沟通、协商、妥协、合作的自治方法开展工作；居委会成员缺乏自治意识，习惯用行政化的手段布置工作。

3. 居民区各类组织的关系尚未理顺。一是居委会对业委会的指导、监督缺乏抓手与办法。二是居委会与社工站的定位亟待厘清。三是居委会为其他自治组织营造空间不够。

## （三）社区共治和居民自治缺乏实在的利益纽带

社区共治和居民自治的主体都是多元化的，多元主体共同参与，需要共同目标、共同利益来联接。在市场经济条件下，利益纽带的松紧是决定社区共治和居民自治有效性的关键。在实践中，政府和社区提出的共同价值、共同目标、共同利益往往难以得到认同，一个重要原因是没有与实在的个体利益相连结。现阶段居民的大部分个人利益，诸如就业、医疗保险、社会救济等社会保障及福利公共产品、公共服务并不是主要从社区获得。当前，社区服务的内容主要针对老年群体和困难群体，缺乏对新形势下实有人群多元需求的设计，这导致中青年、白领群体缺乏与社区的利益关联。此外，有不少企业单位觉得和社区没有多少关系，不会主动参与社区治理。

## （四）社区共治和居民自治机制的动员效果不足

没有多元主体的积极参与，社区共治和居民自治就缺乏基础。现有的社区共治和居民自治机制往往由于权力、利益、认同等方面制约，导致动员效果不佳，削弱了工作效能。

一是社区共治的协商议事平台赋权不清，导致“师出无名”，影响功能发挥。社区代表大会和社区委员会作为全市统一要求建立的共治平台，和街道的关系缺乏法律界定，导致实际运作的随意性。社区代表大会、社区委员会共治平台尚未形成有效、丰富、多元、专业的共治载体，难以对共治平台起到支撑作用。

二是社区共治和居民自治机制的运作程序缺失，影响运作成效。由于对公共话题如何收集、经过何种程序上升为公共议题，还缺乏明确的规定。经共治平台协商讨论后达成的方案由谁执行落实、由谁跟踪监督，也没有在程序上明确。三是传统组织动员方式难以适应新时期居民群众价值观念、生活方式、社会交往模式的变化。“串百家门、知百家情”虽是一个好传统，在重视个人隐私的高档社区、商品房社区往往难以行得通。

## （五）社区共治与居民自治存在共同的体制约束

1. 街道与职能部门的关系定位问题。尽管在上海“十二五规划”中明确街道职能转向组织公共服务、实施综合治理、监督专业管理、协调社区资源、指导自治组织、维护社会稳定“六大职能”，但缺乏具体的执行方案，使得街道由区政府的派出

机构变成了“条线部门的派出机构”。街道负担过重，只能向居委会下移，导致居委会向行政组织靠拢。因此，上海社区的体制问题首先是街道的职能定位问题，街道权责能定位不清，就会影响职能转变，并制约街道在社区共治、居民自治领域的组织整合、监督协调与指导推动能力。

2 . 街道与社区的关系定位问题。上海把社区定位在街道这个层面。街镇本身是政府性质，是政府的派出机构，其本质属性是行政。在这种情况下，街道社区就是连接行政和社会的纽带。由此带来的问题行政性与社会性叠加，容易造成街道职能边界的不清楚。由于街道自身角色混淆，与社会、社区的关系就难以转向“政社分开”，导致街道一方面存在大量“越位”、“错位”行为，以行政机制动员社会，承担了社会组织的角色；另一方面又存在大量“缺位”，在公共政策制定、规划社区社会建设等方面作为不力。

3 . 街道财力保障能力发展不均衡的问题。在“两级政府、三级管理”框架下，街道财力来源不一，差别很大，导致街道可支配财力存在很大差距，也制约了一些街道组织动员社区共治的能力。近年来，随着本市社会事业快速发展，区的管理事权不断下沉，但街道经费保障未完全匹配，区条线主管部门将工作任务转交至街道往往不落实相应的工作经费，由于缺乏相应的经费保障增长机制，一些街道只能拆东墙、补西墙。由于街道承担的任务逐年增加，面临的社会环境日益复杂，各类突发性、临时性、应急性工作较多，但“预算是死的，是严格的；街道工作是活的，是不可预测的”，部分区安排街道待分配资金有限，不利于突发性工作的及时处理。

## 四、完善上海社区共治和居民自治机制的对策建议

上海社区共治与居民自治经过多年的实践探索，初步形成了多方参与、共同治理格局。总体而言，基层在点上的探索推进较多，全市在面上的统筹规划不足，社会资源整合的内生动力仍显不足，多元主体共同治理的体制机制还有待完善。根据中共十八大精神和上海转型发展的新形势新要求，上海新一轮社区治理创新应适应社会发展的现实趋向，遵循“政社分开、权责明确、依法自治”的现代社会组织体制要求，着力完善体制机制，寻求多元主体参与社区共治和居民自治的内生动力，以进一步增强社区管理和公共服务的效能。

### （一）增强上海社区共治与居民自治机制有效性的原则思路

1 . 党政主导，统筹协调。上海正处于转型发展的关键时期，必须面对以下两方面的现实：一方面，不同来源的人口大量导入，社区类型日益多样，居民群体日益多元，居民利益诉求和服务需求的多样性，公共服务配套难度增大；另一方面，社区共治和居民自治的组织基础仍显薄弱，社区管理力量和公共服务资源配置不均衡。要善于发现社区共治的紧迫问题，凝聚社区共识，把握社区共治方向。要发挥党和政府在社区治理中的主导地位，引导企事业单位、社会组织、群众团体共同参与社区共治；加强街道层面的统筹协调，增强对各类社会性资源的动员能力，提高资源整合利用的效率和效益。

2 . 共管共治，共建共享。社区共治和居民自治是社区成员面对社区公共事务，通过协商、合作、互动进行共同治理。必须注重引导、支持社区单位、社会组织、居民团体共同参与社区公共事务，建立社区公共事务决策、实施、监督、评估的共治协商机制。必须注重在互惠互利的基础上实现资源整合，通过建立健全各种共治自治平台，协调企事业单位、社会组织、社区居民等各种社会力量，优势互补，形成有效的共建共享机制。

3 . 事务细分，强化纽带。动员多元社区主体共同参与社区治理，疏通参与渠道，深化利益共识，强化利益协调，把“共同需求、共同目标、共同价值”的合作纽带具体化。根据不同类型事务构建不同的参与网络和合作平台。尊重多元主体的差异性，处理好政府、社会、市场等不同领域组织主体的关系，有效地衔接行政机制、社会机制和市场机制，进而形成政府搭台、社会参与、市场运作的管理模式。注重分类指导，针对不同领域、各类主体的情况及特点，采用不同的动员、协调与整合方式，探索不同的共治参与机制，从而充分调动体制内外各类资源服务社区发展。

4. 因地制宜，激发活力。针对上海中心城区和城郊地区城市化进程不一，区域特点不同，街镇体制有别的发展格局，遵照因地制宜原则，鼓励基层社区根据区域发展特点，创设适应当地情况和社区成员需求的共治项目、共治机制和共治方式。加强社区自治组织建设，充分发挥居委会自治功能，培育形式多样的群众自治组织，夯实居民自治基础。处理好社区共治与居民自治的关系，拓宽居民参与社区管理服务渠道，形成各具特色、充满活力的社区共治局面。

## （二）进一步完善社区共治的平台建设和机制建设

1. 澄清社区共治的内涵。把社区共治的实践定义为“以街道党工委为领导核心、街道办事处为责任主体、社区委员会为共治载体，基层群众自治组织、属地单位、社会组织、企业法人、社区各界人士等社区主体协同参与的社区共治组织框架和服务协作体系”。这种实践定义，有助于澄清现阶段从体制上推进社区共治的重点，其核心是以社会化、市场化原则为基础，多主体之间对公共事务的合作治理，而其参与主体的范围可多可少，治理的层级可高可低。一要明确社区共治虽以街道党政为主导，但其运行原则应是社会化、市场化而不是行政化的；二要明确在街道层面推进社区共治，但并不局限于街道。只有鼓励在居民区、街坊（网格）层面上倡导、组织多主体合作，街道层面的社区共治才能获得坚实的基础。

2. 进一步规范社区共治的三大关键平台。社区共治的组织架构要与区域的多层次治理网络相匹配，共治的运行要与区域治理的决策系统、执行系统和公共利益表达系统实现有机衔接。要加强各类社区共治平台的均衡化建设，发挥共治平台在社区治理中的作用。

（1）区域化党建平台，体现权威性共治。通过党建的渠道加强社区不同性质单位之间的联系。党建平台要发挥领导作用，倡导社区共治理念，形成社区治理共商共建共享机制，不断提升社区品味和文明程度。

（2）网格化管理服务平台，体现协作性共治。通过多部门合作，解决单个部门不能解决或不易解决的问题。网格化平台的作用主要体现在执行层面，一要界定清楚各部门的职责，做到权责明确；二要进一步完善“大联动”“大调解”“大服务”机制，提高行政效能。

（3）社区委员会平台，体现代表性共治。社区委员会的组成要体现广泛性和代表性，能够代表社区不同的主体参与社区事务。对涉及社会性、公益性、群众性的社区事务，进行议事、协商、评议、监督。要加强党代表、人大代表、政协委员与社区的联系，以促进驻区单位代表参与社区事务的主动性和积极性。

## 3. 建立健全社区共治的运行机制。

（1）建立健全社区公共议题的形成机制。公共议题是形成共同需求的前提。公共议题的形成包括两个方面：议题或需求的提出；议题的选择确定。社区共治的前提是存在需要共治的公共事务，而能够吸引各方参与的公共事务最终是来自社区生活。一要建立公众参与的平台，形成议题讨论、意见表达的公共空间。二要充分发挥社区党组织、党务工作者和社区会议（委员会）代表的作用。三要形成自上而下主动收集民意的议题收集机制。四要通过社区委员会决策机制最终选择确定真正的公共议题。

（2）建立健全社区共治事务的协商决策机制。要充分吸纳现有的探索成果和实践经验，发挥多元载体的作用，完善社区共治的意见沟通、利益协调机制。一要完善社区代表会议的运作程序；二要推动社区委员会及其专业委员会实质化运作；三要整合多元化的社区共治平台和载体，将现行各类共建共联平台纳入整个共治平台体系，形成共商共治合力。

（3）建立健全社区共治的资源整合机制。实现共同目标的过程，实际就是动员、整合分散的人、财、物资源并加以有效配置、利用的过程。因此，一要明确社区共治的事务领域，明确社区共治与多元主体的利益关联。二要建立完善社区共治的公共项目机制，依托项目整合、配置公共资源。可根据具体情况灵活选择政府和社会、政府和市场、社会和市场、社会和市场

的各种合作模式。三要培育、引进社区服务性、公益性、互助性社会组织，扶持社会化共治主体，引导各种社会组织和各类志愿者参与社区管理。

### （三）进一步完善居民自治机制

1 . 建构以居民自组织为基础的自治参与机制。居民自治必须进一步发挥社区居民的主体作用。一要搭建有效参与平台，鼓励和引导各类活动团队形成各自特色的自治载体。二要充分发掘活动团队中的骨干带头人的人力资源，扶持来自居民的社群领袖踏上自治的大舞台；三要因地制宜、因人而异开发多层次的自治活动，创新多样化的动员形式，激发新形势下居民参与自治的积极性。

2 . 完善以居委会为核心的社区事务民主运作机制。居委会是居民自治的核心组织，要使居委会运作的各个环节都能吸纳居民参与，增强居委会的影响力和凝聚力。一要推广居务公开制度，规范公开的事项和程序，为居民了解、监督、参与居委会工作提供方便；二要落实“三会制度”，为居民参与居委会事务提供常规通道；三要提升居委会自治能力，探索建立市级层面和街镇层面的居民自治指导中心，建立对居委会成员多层次、长效化的培训机制；四要切实为居委会“减负”，要落实居委会行政事务的审查制度，减轻居委会自身负担。

3 . 建立以各类自治组织为主体的自治协同机制。为推动形成居民自治合力，一要完善居民区党组织领导下的居委会、业委会和物业服务企业等多位一体的协调机制；二要不断加强居委会对业委会的指导和监督。三要建立居委会与社区事务工作站之间有效的评议和监督机制。四要培育社区服务性、公益性、互助性社会组织，参与居民自治。五要大力发展社区志愿者队伍，主动为他们开展活动提供组织和培训等帮助。

4 . 完善以居民区党组织为核心的共建共管机制。要与时俱进，发挥基层党组织的作用。

一要强化居民区党组织在居民区各类组织和各项工作中的核心作用，充分发挥居民区党组织的政治优势和组织优势，注重加强居委会、业委会骨干的培养，牵头做好业主大会、业委会的组建工作，把好业委会成员的人选关。

二要建立相互依存、资源共享原则下的周边单位与居民共建激励机制，将单位资源引入居民区。

三要建立居民区党组织与房管、城建、社区民警、物业等多方协同的工作协同机制，支持和保障居委会、业委会依法履行职责。

### （四）为激发社区共治和居民自治活力创设体制条件

1 . 加快推进街道体制改革。实现街道回归区政府的派出机构，实现“六大职能”转变。首先要促使条线部门的专业管理服务职责下沉到位，分解社区行政事务，以减轻街道行政负担；其次是重新确定街道的“职能清单”和“责任清单”，提升街道对专业管理的监督、协调授权；再次是统筹中心城区和城郊地区街镇行政编制。

2 . 逐步建立全市统一的街道财力保障机制。结合基本公共服务均等化，建立市区两级公共财政转移支付机制，使街道财力统一。制定基本公共服务目录，规范街道公共服务供给的内容，使街道向社区成员提供服务有规可循。

3 . 建立激励社会责任的公共政策机制。政府与市场、社会之间最重要的联接方式是公共政策。公共政策是政府干预社会的重要工具，要用好政府的政策杠杆，激发企业社会责任和社会自组织活力，加快形成权责明确、依法自治的现代社会组织体制。完善政府购买公共服务的财政保障和招投标机制，建立政府主导、社会组织协同治理的机制。

4 . 完善政府公共信息公开机制。信息公开是多元主体社区共治和居民自治的前提。一要完善街道和职能部门向社区会议报告工作的制度；二要完善党务政务公开制度，加大党务政务公开力度，增强党政部门工作的透明度；三要建立统一的信息公开平台，使社区单位、居民能够及时了解公共事务，辨认利益关联，确定参与领域。

www.yangtze.org.cn