城市社区治理路径及其创新研究

——以昆山市为例

马德峰

社区治理是国家治理体系的基础部分，推动和实现社区治理能力现代化，对于深化改革形成善治局面具有重大战略意义。党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”，这为地方社区治理创新指明了方向。在此背景下，本文试以先导和示范地区昆山市为例来总结归纳社区治理路径问题。

一、问题诊治型的治理

问题诊治型治理指向目标明确，实务导向突出，“头痛医头，脚痛医脚”，当某一新生问题（包括遗留问题）表现尖锐或者引发居民强烈反响后，将之提到解决的议事日程上来，通过一定时间内的集中攻关，找到有效的方法达到问题的缓解或基本解决，居民获得自信心和满足感。问题诊治型是当前我国城市社区治理常用的路径手段，如上海普陀区打造的“同心家园”、南京社区减负增效治理就是典型例子。

对于昆山社区居民而言，随着生活水平的不断提升，个体的住行品质要求、精神文化需求等越来越高，而现有的相关基础设施老化或者升级维护不当，加之配套设施不全等遗留问题，势必会引发居民出行的困扰。仅拿高层居住小区的必需品电梯来说，关键设备监管维护不健全、电梯安全隐患排查不到位、电梯销售维修改造市场不规范、居民文明乘用电梯意识缺乏等多种因素作用，日常使用过程中常会出现一些安全事故，诸如面板重要按键失灵，电梯高空“自由落体”；零部件磨损，电梯停运不工作或者轿厢门夹人困人等，成为居民日常投诉抱怨重点。随着高层电梯使用年限陆续进入“老龄化”阶段，可以预见，电梯安全隐患成为影响城市社区公共安全的突出问题。对此，考虑到个体的安全关切和国家安全技术规范要求，需要及时采取问题诊治型方式加以处理，出台对应的措施。例如，拓宽现有经费渠道，设立住宅电梯维修专项基金，切实保障电梯有效修理排障；加强社区宣传教育，引导居民规范操作正确乘梯，不长时间阻挡电梯门（正常关闭），避免运载过重货物或违规运载建筑材料等；物业加强电梯日常保养维护，维修保养单位开展周期性的安全检查；政府市场监管部门设立统一的社会应急救援平台，加大监管整治的力度，建立电梯安全长效机制。

除基础设施外，社区问题还有来自人际关系失调方面，如邻里关系冷漠、社区矛盾纠纷等。问题诊治型属于应对类范畴，具有明确的任务目标取向，它寻求问题的解决而不是问题的推诿。笔者认为，随着问题矛盾的不断涌现和复杂化，单纯的问题诊断型将会十分被动，不仅不利于问题的彻底解决，而且这种事后处理方式容易引发居民的负面不满情绪，所付出的成本代价高昂，在重重压力下社区治理能力水平会受到某种抑制，故社区治理需要转变旧有思路，未雨绸缪，主动去应对现存不良问题。

二、要素建构型的治理

要素建构型偏重于社区治理主客体对象、社区治理路径手段、社区治理内容等因素，在某个特定的时期，社区治理往往指向若干因素或某些条件。这主要是与当前国家方针政策的引导推动，或者是某一或某些要素在解释某个形态的问题时，较之其它形态的问题往往更有说服力，更能彰显社区治理的特色亮点所致。要素建构型更易于经济发达地区采用、率先尝试，因其拥有良好的经济社会基础和改革创新意识，变革的成本代价不高。

在昆山，“三社联动”的推行属于要素建构型（社区、社会组织、社会工作专业人员简称为“三社”）。社区是综合平台，社会组织是载体依托，社会工作专业人员是不可或缺的专业骨干力量。“三社联动”并不是三项业务的简单叠加，而是三个主体有机融合、相互促进，共同推进社区事务的解决。一是依托资源实现的联动。资源是连接“三社”的核心，社区治理过程中，发挥街道办基层党工委的统领作用，以回应居民现实需求、解决社区问题为出发点，统一调配使用各级党政部门、群团组织在社区配置的资源，并汇集社区、承接项目的社会组织、专业社工队伍自身的资源，通过资源整合为“三社联动”提供资源保障。二是依托项目实现的联动。“三社联动”强调政府向社会组织购买服务，目的在于建立社会组织承接项目、社工团队执行项目、面向社区基层实施项目的机制，探索以政府购买服务为保障、项目化运作为纽带的新途径。“三社联动”使基层社会矛盾得到缓解，居民多样化需求得到关注与支持，社会组织活力得到进一步彰显。从目前来看，喜中有忧的是社会组织的发展有待加强：其一是社会组织数量规模小，自主性不高，具有快速（被）“催熟”的特点。其二是同质型社会组织之间充满竞争，生存空间相对狭小，政府购买服务选择面不大。其三是专业性的民间实务机构较少，普遍面临着资金缺乏、场地紧缺、专业人员匮乏的瓶颈，难以有效承担政府转移出来的服务职能。

身处特定的时空情境，要素建构型有其优势与可操作性，它能激发地方城市社区治理的积极性，彰显政府主动作为的业绩，形成极具地方特色的治理路径或模式。但从社区治理发展进程来讲，这些创新要素生成只能是在治理的长期过程中才能渐渐培育起来，由于培育机制不健全，在将想法转化成做法，将创新项目从“盆景”变成“风景”时，创新要素或想法常会中途受挫夭折，短时间内社区治理成效有限；而且由于事先缺乏整体规划建构，覆盖面不广，要素建构型容易迷失发展方向，不能对社区治理形态的全局性问题拥有解释力。

三、社会工程型的治理

跳出上述两型治理思路，笔者提出社会工程型的治理路径。社会工程不同于改变周围环境景观的自然工程，它是通过对现存社会世界的主动介入、积极改造，创设出适应发展进步之需的新的制度、模式或运行机制。社会工程的核心在于社会模式的设计与实施，在把握规律、法则的基础上，人们通过对象设计构思出发展蓝图，再经过设计将发展蓝图转化为现实。

1. “一”与“多”的结合。这是从社区治理主体切入的，社区治理实务的推进，离不开治理得以实施的社会网络基础，它决定着社区治理合力的产生大小。一是要厘清社区治理实务的实施主体范围。尽可能将对社区治理具有重要帮助价值的机构和组织吸纳进来，形成具有广泛社会基础的多元治理体系，并确定哪方治理主体“牵头挂帅”，树立跨界治理思维，打破传统的部门权力边界和利益边界。笔者认为，应坚持一核与多元（主体）的结合，即以社区党组织为领导核心，以社区居委会、社会组织、居民个体、物业管理公司、辖区单位为治理多极主体。社区公共事务需要多元主体的决策参与，通过联席会议或者互嵌型的机构机制，形成积极而有成效的合作信任关系。二是应切实加强治理主体间的整合协调力度。围绕社区治理工程，考虑如何充分调动各部门机构的能动性，实现信息上共享、行动上的协调、资源上的整合以及功能上的互补，避免多元主体形式结合，却彼此间“踢皮球”现象。这些可能需要经过周密论证，借助正式制度与非正式协商的结合，找出最佳的切入点和适宜的项目载体才行。三是做好资源配置方式的切换。从政府、企业到一核多元的社会复合主体，预示着资源配置方式的改变，其关键是做到资源配置最为优化，这就要求政府层级的资源内化配置方式带来的成本，市场的资源外化配置带来的成本，以及社会复合主体的资源复合配置的成本，三者要达到某种均衡。“一”与“多”侧重于治理主体结构角度，彰显“全民”、“共建共享”的复合主体特点。

2. “道”与“术”的结合。社区治理较为复杂艰辛，仅仅依靠满腔热情和媒体鼓动是远远不够的，需要在操作过程中积累一系列行之有效的技术和可行方法，需要提炼精细化的技术支撑，形成与之匹配的运作模式。政府在社区管理服务的过程中，往往依赖于“经验性”的施政手段，缺乏灵活性、规律性、精确性的治理技术，导致政府管理活动的随意性过强，政府工作的连续性无法得到保障。为此，昆山市社区治理重视总结提炼精细化的社会技术：一类是过程细节化方面，即聚焦于通过社区治理业务流程优化、管理服务方式创新，运用标准化、程序化的手段，推动组织管理子系统高效协作，包括社区治理工作内容、主体行为边界、运作流程、行为主客体活动安排、运作时机等。例如，新近出台的《社会组织培育基地建设指导标准》《关于

进一步推进村社区减负增能工作的意见》等规定，这些大大改善了社区居民对政府社区治理的刻板印象；二类是效果精益化类，即搭建多元主体互动平台，引入精细化的理念和相关实践，实现对社区治理转型的“工具提升”，如社区参与中推行的“圆桌会议”。笔者认为，在社区治理过程中，理念共识达成的同时，还需要不断总结提炼已有的社会技术，促进社区生产生活的再组织化。

3. “内”与“外”的结合。社区治理要想取得突破性的效果，必须考虑社区内部情境基础和外部力量的有形支持。只有对社区自身特性及其变化有充分的认识，才能运用公共权力进行有效治理。其一，社区生成的理解。社区是进行日常活动，具有互动关系和共同文化维系力的活动区域，真正意义上的社区应是身处其中的成员互动充分、群体归属感强，形成“我们”的伙伴关系，它并不完全是以空间范围为标识的居民小区。当前，社区空间上临近产生的偶遇和零星的互动，使得初步的人际关系和社会联结得以建立，而要再进一步，将人际交往接触由片段化转向形式化交往，带动社区发育，最主要的动力源是物业管理问题、人格魅力和公共空间的纽带作用。其二，社区的参与者一居民。居民是社区治理的主体之一，在政府信息公开程度不高的状况下，社区居民的形式参与较多，但参与的有效性要打上折扣。因此，社区治理应积极提供居民参与的平台，努力吸纳和发挥居民的智慧力量，建立“评价一整改一反馈”机制和奖惩问责制度，厚植社区治理的基础。其三，社区的志愿者。志愿者是出于个体道义、良知与责任感，利用空闲时间志愿、无偿地为他人和组织机构提供服务的居民。社区治理将志愿服务下沉到社区家庭，把空巢老人、学龄儿童、残疾人群作为服务重点，围绕家政服务、文体活动、心理疏导、医疗保健等，设计接地气的项目服务活动，不断扩大志愿服务覆盖面，满足困难群众所需的服务，为救助对象分忧解难，给社区发展助力。

为了不使社区内部资源被消耗殆尽，社区治理还需要大力汲取外部资源。在台湾地区，一家信义房屋企业推动社区一家赞助计划，鼓励有心让社区变得更好的个人或团体一起打破人际藩篱，发展繁荣社区，包括社区文化寻根传承、居民改善环境、振兴地方产业，社区空间从荒芜走向精彩。在国外，一些城镇建设收取社区税，社区会从中预留一笔费用，用于一些公共管理服务支出，以减轻社区运作负担。可以说，社区自治的发展在很大程度上要依靠政府的转移支付制度，当社区拥有必要的人力物力财力资源后，可以发挥其自身的能动性，做到社区事务管理的有条不紊。“内”与“外”的结合，比较理想的情形是，居民在治理过程中发挥突出作用，培育社区治理的“自治基因”；政府对居民参与起到“护航”作用，大力支持并精心引导；相关辅助机构积极“划桨”，并主动接受居民监督，最终目标是达到善治状态。

4. “退”与“进”的结合。“退”主要指街道办事处和居委会的职能调整收缩，做到彼此界线清晰。传统治理结构中“强政府、弱社会”的现象明显，而在新的发展形势下，应从行政化运作转向社会化运作，寻求行政力量与民间社会资源的结合，从而共同推动城市社区的发展。传统社会治理过程中，街道办事处统包统揽社区事务，造成超负荷运转，机制成本较高，抑制了社会组织发育成长空间。在治理发展方向上，应重新定位街道办事处的职能，可以考虑逐步弱化街道的行政职能和经济职能，使其与派出机构的身份相符。居委会目前最大的问题是行政化，是作为政府部门的“腿脚”存在的，担负着大量的行政事务，而面向居民的自治事务开展得极少。为此，通过“减负”与“赋权”的方法，变革后的居委会应着重发挥自治性功能，真正赢得社区居民的认可和信任。“进”主要是指社会组织的职能拓展，使其在社区治理过程中担负重要角色。社会组织是社区成员实现与公权力平等对话的有效途径之一，它在提供公共服务和公共物品时比政府更加低成本、高效率。很多非营利性社会组织以困难群体或边缘弱势群体为服务对象，可以增进社会福利，促进社会公平。在昆山，虽然可以发现很多社会性组织，但问题是这些社会性、服务性的组织多数是被嵌入到现有的街道管理体制内的，只有外在形式并不完全具备独立特性。笔者认为，街道办事处和居委会的职能改变或者退出，应是渐进、有序的过程，在退出过程中尽可能地培育、扶持、壮大社会组织；而社会组织应不断探索前进，迅速成长填补社区治理“真空”。

四、小结

社区治理是一项复杂的社会系统工程，治理内容涉及到多领域多方面的工作，包括社区民主政治、文化娱乐、环境保护、社区治安、社区卫生体育、社区教育等诸多方面，这些方面共同构成社区的复杂系统。推进社区治理，需要打破“头疼医头，脚疼医脚”的应急性思维方式和行为模式，需要打破“只见树木不见森林”的片面思维方式和局限性行为模式，要以前瞻性全

局性的指导思想和工作魄力来谋划社区未来的发展规划和发展目标，系统治理、综合治理是其基本要义，形成社区自治、社区法治和社区德治相结合的治理生态体系。社会工程型的治理路径将治理之道与治理之术紧密结合起来，将短期任务目标和长期的过程取向联系起来，符合社区治理的内在机理，能够形成具有自身特色的治理之路。