
创新上海基层社区治理模式

优化社区治理体制机制

课题组¹

（上海市发展和改革委员会 200003）

【摘要】：党的十八届三中全会决定中明确提出“创新社会治理体制”，反映出中央在社会建设领域的新思路新要求。本文梳理了上海社会治理的现状和典型模式，研究分析国外典型社会治理模式经验，总结目前上海社区治理存在的问题，在此基础上提出判断和建议，为上海在社会治理体制改革方面当好排头兵、先行者提供了可行的优化路径。

【关键词】：社区治理模式 体制改革 上海

当好改革开放排头兵、科学发展先行者，是党中央和国务院对上海的殷切期望。创新改革面临复杂矛盾和多重挑战，社会治理体制改革也必须处理好改革发展和社会稳定的关系，以基层为重点，以发展的眼光和开放的态度，从现实出发，以查找问题、解决问题为主线，完善社区治理体制机制和政府工作方式，逐步实现社会治理水平的系统提升。

一、立题的意义和内涵

（一）从社会管理到社会治理

党的十八届三中全会决定中明确提出“创新社会治理体制”，并指出“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平”。这是“社会治理”概念首次在中央文件中提出，反映出中央在社会建设领域的新思路和新要求，即从社会管理到社会治理。

2003年党的十六届三中全会在阐述科学发展观时，“社会建设和管理”是五个统筹之一。2004年党的十六届四中全会第一次提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的任务。2007年党的十七大提出“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局概念。

2011年，“加强和创新社会管理”成为整个国家发展战略的重要组成部分，并且第一次明确了加强和创新社会管理的八大重点任务。2012年，党的十八大在上述社会管理格局的基本框架中加入“法治保障”，确定了具有中国特色的社会管理体制框架。党的十八届三中全会提出“创新社会治理体制”，既是对多年来我国推进社会建设、处理社会矛盾的经验总结，更是适应社会结构深刻变化、利益格局深度调整背景下提出的重大战略部署。

¹**作者简介：**课题牵头人：甘露，上海市发展改革委高技处。课题组成员：陈锡琦，上海市发展改革委社会处；王俊，上海市发展改革委社会处；徐婷，上海市发展改革委价格处；姚蕾，上海市发展改革委稽察办；鲁兵，上海市社会工作党委研究室；魏楠，徐汇区发展改革委社会科；宋旭阳，浦东发展改革委规划处。

从社会学角度看，改革开放之前的中国社会常被视为一种“总体性社会”，国家对资源实施全面配置，对政治经济进行全面干预，在城市建立了“单位型”组织，在农村建立了人民公社。

这种总体性的社会管理模式为社会主义经济建设提供了巨大的社会支持。随着市场化改革和城镇化进程的推进，国家直接干预减弱，资源配置机制多元化，社会异质性增加，社会不平等程度加深，中国城市的社会结构和社会关系发生了深刻变化，总体性的社会组织模式和管理方式越来越难以适应市场经济的发展。正是在这样的背景下，需要从社会管理转变为社会治理。

(二) 社会治理的基本内涵

根据著名社会学家、教育家郑杭生教授的论述，社会治理(social governance)和善治(good governance)的核心之点，在于由国家力量和社会力量，公共部门与私人部门，政府、社会组织与公民，共同来治理和管理一个社会。其中，政府组织、市场组织、社会组织是现代社会三种基本的制度安排，也是现代社会基本的结构构架。为了明晰社会治理的概念内涵，郑杭生教授提出了“统治”、“管理”和“治理”的“理想类型”分析，详见下表：

表 1 社会治理内涵

	统治	管理	治理
权威来源	唯一性：权威、合法权力职能来自政府	为主性：权威、合法权力主要来自政府	多样性：权威、合法权力来自三大部门
运作过程	单向性：自上而下的命令，要求其他两大部门服从	主辅性：自上而下为主，自下而上为辅	双向性：自上而下、自下而上双向结合，强调上下互动
民主参与	凌驾性：排斥民主参与，政府凌驾在两大部门之上	半民主性：主观上要民主参与，但由于政府主导的习惯，民主往往是为民做主	民主性：通过合作、协调及对共同目标的确定等手段达致对公共事务的治理
权力行使	号令性：依靠政府的权力，发号施令	管控性：由于政府主导的习惯，习惯于对市场、社会进行管控	平等性：三大部门作用不同，地位平等，平等协商是主要方法

从上述理想类型中可以看到统治、管理和治理这三者的一般区别。

就权威来源而言，在统治类型中，权威、合法权力只能来自政府，政府是唯一的权威来源。市场、社会是政府权力的附属品；在管理类型中，权威、合法权力主要来自政府，但并不否认也可以来自市场与社会；而在治理类型中，权威、合法权力则有多样的来源，三大部门均可成为这样的来源。

就运作过程而言，在统治类型中，由于政府凌驾于市场和社会之上，运作过程一般是单向的，即自上而下的命令，要求市场和社会服从；在管理类型中，运作过程以自上而下为主，自下而上为辅，具有主辅性；而在治理类型中，运作过程具有自上而下和自下而上两者相结合的特点，强调上下互动，具有双向性。

就民主参与来说，在统治类型中，政府凌驾在两大部门之上，对民主参与是排斥的；在管理类型中，主观上也要民主参与，但由于政府主导一切的惯性，民主往往是为民做主，民主参与程度有待提高，所以称为“半民主性”；在治理类型中，三大部门通过合作、协调及对共同目标的确定等手段达致对公共事务的治理，民主参与程度有了很大提高。

就权力行使来说，在统治类型中，依靠政府的权力发号施令，具有明显的号令性；在管理类型中，由于政府主导一切的惯性，政府习惯于对市场、社会进行管控，具有明显的管控性；在治理类型中，三大部门作用不同且地位平等，平等协商是主要方法，具有明显的平等性。

总体而言，处于不同发展阶段的社区适用不同的社会管理或治理模式，根据政治制度、经济体制、文化氛围、人才素质等发展阶段相匹配的模式，才能保持社会稳定。

当前我们国家的社会管理模式正处在从管理向治理转型的过渡阶段，这一过渡阶段还将持续相当长的时间。过渡阶段的“社会治理”，必定既不同于计划经济时代的社会管理，也不可能一步达到现代意义上的社会治理或共治，而是要有一套承上启下、面向未来的治理模式。

（三）聚焦转型时期的社区治理

“社区”这个概念最初是由德国社会学家滕尼斯提出。滕尼斯指出，“社区”是由具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、守望相助、富于人情味的社会共同体。在此之后，“社区”这一概念被各国学者加以引申和扩展，但并未形成一个统一的范畴。

在中国大陆，“社区”一词在 20 世纪 30 年代被引进，而作为一个广泛使用的名词始于 1986 年。当时，民政部为推进城市社会福利工作改革，争取社会力量参与兴办社会福利事业，并将后者区别于民政部门代表国家办的社会福利，就另起了一个名字，称之为“社区服务”，由此引入了社区概念。

1991 年民政部为了开拓民政工作又提出“社区建设”的概念。2000 年 11 月，国务院办公厅转发了民政部关于在全国推进城市社区建设的意见，由此推动社区建设在全国范围内蓬勃开展。

国家推进社区建设的基本思路是适应单位制解体背景下社区结构的变化，通过减少政府干预，推进居民自助、互助和他助，发展社区服务，增强居民社区归属感和认同感，逐步实现社区自治。

其背后的逻辑也是推动社区建设从管理转向治理。当前来看，这一转变过程仍在继续，而且不同地区、不同类型的社区，其所处的阶段以及转变的具体路径都有所不同。

本次研究之所以聚焦转型时期的社区治理，主要考虑社区是社会的基本组成单元，是社会治理最重要的平台和载体，社区以有限的范围集中呈现了政府、市场、社会组织以及个人等不同力量之间的关系，集中反映了当前社会管理和治理中存在的问题和发展趋势，通过研究社区治理，不仅可以对基层社会的运行模式进行探索，而且能为宏观社会体制的改革创新提供借鉴。本次研究重点聚焦社区治理的不同模式及其中反映的关键问题，通过实地调查和听取专家学者等各方面意见，尝试提出一些思考。

二、上海社区治理现状

（一）历史沿革

改革开放初期，全国人大常委会于1980年1月19日重新修订了1954年通过的《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，重新确立了街道办事处和居民委员会的法律地位。上海也从当时实际出发，提出社区要回归服务管理职能。主要体现为以下阶段：

一是夯实社区管理服务基础阶段（1986-1995年）。1986年上海市委、市政府召开首次街道工作会议，拉开了新时期社区建设的帷幕，期间共召开四次街道工作会议，通过街道办事处的逐步改革，突出街道在加强城区管理中的综合协调作用，不断完善社区服务。街道办事处的内设机构形成了“8+4”设置，承担“对居民进行思想政治教育和法制教育”等8项任务（《上海街道办事处工作暂行条例》，1987年）。

1986年2月，颁布《上海市居民委员会工作条例（试行）》，规定了居民委员会的10条任务，增加了“积极开展尊老爱幼活动，保护妇女、儿童、老人的合法权益”、“积极组织社会劳动服务事业的开展，协助有关部门做好劳动就业工作”等内容，并第一次写明了“居委会具有自治权”。

从1992年开始，市政府连续把社区服务设施建设列为市政府实事项目，至1995年底，上海已形成老年人、残疾人、优抚对象、便民利民等多种服务系列，社区服务设施建设取得实质性进展，社区建设基础得到了夯实。

二是完善社区管理体制阶段（1996-1999年）。1996年，上海召开首次城区工作会议，构建了“两级政府、三级管理、四级网络”的社区管理体制，形成了“条块结合，以块为主”的运行机制。

1997年，《上海市街道办事处条例》施行，提出“两级政府、三级管理、四级网络”，进一步明确区、街职权划分。街道内设机构扩容成“9+5”科室，不久又成“11+6”科室，编制更达50人左右，职责由10条（《上海街道办事处工作规定》，1994年）发展到14条（《上海市街道办事处条例》，1997年）。

随后市政府办公厅转发了市民政局起草的《实施〈上海市街道办事处条例〉若干意见》，较好地解决街道办事处、居委会机构编制、体制、财力等方面的问题。

三是推进基层民主自治阶段（2000-2005年）。2000年，上海召开了社区工作会议，着力推进居民自治。同年，选择了53个居委会进行直接选举试点，居委会直选比例大幅提高。

同时，大力推进居民区听证会、协调会、评议会“三会”制度，普遍建立了居务公开制度，完善了居民会议、居民公约、居民自治章程等民主制度，探索了居民自治小组、民管会、大楼自管小组、“民情恳谈会”等自治载体，充分发挥居民自治在协调利益、排忧解难、化解矛盾中的作用，提升了居民自治水平。

四是深化和谐社区建设阶段（2006-2010年）。以2005年以来全市开展社区建设试点以及扩大试点工作为标志，按照构建社会主义和谐社会的要求，以和谐社区建设和居委会自治家园创建为抓手，开展了社区服务、社区综合管理、社区协同和公众参与、社区建设体制机制等35项试点任务，各级政府积极推进社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心等三个中心的建设，社区服务功能不断加强，居民在社区公共事务中的参与度不断提高，社区管理体制逐步理顺，上海社区建设的质量和水平得到进一步提高。

五是构建社区共治和居民自治相结合的社区治理结构阶段（2011年-至今）。2011年召开上海市社区工作会议，明确了上海市社区治理结构由街道层面开展共治和社区居委会层面开展自治两方面组成。

居民自治以进一步深化自治家园创建为抓手，着力制度的落实和自治网络的建构。社区共治以共同需求、共同利益、共荣

目标为纽带，运用社区代表会议、社区委员会等载体，开展议事、协商、评议、监督等工作，形成社区街道、企业、社会组织、居民共同参与、共同治理、共建共享的和谐局面。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社区建设管理新格局初步形成。

总体上，上海中心城区“两级政府、三级管理、四级网络”的管理体制是健全的，仍适用于当前的城市管理形势和要求；上海社会治理和市场运行的秩序是平稳有序的，基层管理和服务基本实现了全覆盖，并日趋精细化；在发展基层民主推进居民自治、改善社区公共服务体系、完善城市综合管理体制机制上下了大力气，为进一步创新社会治理体制奠定了良好基础。

（二）关于社区治理的基本单元

目前，上海在城区施行“两级政府、三级管理、四级网络”的行政和社会管理体制，所谓“三级管理”即指街道层级，所谓“四级网络”即指居委会层级。作为区政府的派出机构，街道办事处更多地侧重社会管理和公共服务，服务人口大约为 5-10 万人。

作为居民的自治组织，居委会更多地是协商议事、自我管理的平台，大约涉及居民 4-8 千人。截至 2014 年 6 月 30 日，上海共有居委会 4073 个，村委会 1608 个，居（村）委会管理人口规模平均达到 4000 人；社区规模在 2000 户以上的占 22%，个别达到 5000 户以上。

根据最近一次（2012 年）换届选举的数据，全市共有 5169 个居（村）委会参选，参选数占总数的 95.1%，比上一届提高了 3.1 个百分点。全市共有 1012.3 万居（村）民参加选举，比上一届多了 200 多万人。居委会直选比例达 94.8%，居委会海选比例达 11.9%，村委会海选比例达 91.9%，居民对社区治理的参与意识和参与度逐年提升。

尽管从能够调动更多资源、创造更为人关注的公共事件、加强社区居民对公共服务的监督管理等角度看，街道乡镇是更为适合的居民共治平台，但从建立真正的民主决策机制、培养居民治理能力的角度出发，我们仍然把本次研究的对象聚焦至居委会。

一是居委会的规模相对较小，更容易形成熟人社会，在社区互动的过程中，更能够通过协商、交流、沟通、妥协等手段达成共识，是一个较为理想的自治平台。

二是上海居委会的组成，往往和住宅小区相关联，涉及到业委会、物业公司等组织和单位，围绕小区的管理、物业公司监督等问题，会形成一系列公共事务，是一个天然的居民利益共同体。

三是随着时代的发展，一部分的公共服务开始向居委会延伸，如老年活动室、社区健身苑（点）等。同时，居委会开始因地制宜地自发组织公共活动或引入社会组织。随着居委会能够调动的资源越来越丰富，居委会自身也越来越具备社区的特征。

四是相对于街道，居委会的结构更加简单，其中的利益主体相对单一，从研究方法的角度来说，更能够抽象出相对清晰的模型。同时，居委会中的治理也充满了复杂性，并与整个社会的大环境休戚相关，研究居委会的治理在一定程度上能够概括上海社区治理的面貌。

综上所述，经过调研和思考，课题组将社区治理的基本单位定义为居委会，并将居委会作为我们研究的基本对象。

三、上海社区治理典型模式及案例

（一）以维稳为主的常规治理模式

从 20 世纪 50 年代左右国有工业企业在上海兴起，开始建设工人新村，到 80 年代和 90 年代大量兴建大批公房，至今至少 30 多年时间，形成了一批公房集聚的老旧社区。

这些社区的特征表现为：一是建设时间早、房龄长，缺乏系统、完整规划，社区配套设施差、调整优化空间有限；二是社区物业费用低、经费少，物业公司服务意识不强、服务水平不高；三是居民中老年人多、特殊困难人群多、居住人群复杂，居民平均受教育程度不高，居民之间、居民与物业公司间矛盾较多；四是居民社区治理意识薄弱，关心社区公益、参与社区治理意愿不强。

据反映，老旧社区居民的诉求多集中在基本生活层面，社区组织工作大多时候处于违章整治和纠纷调解状态，工作重心以完成行政任务和维持社区基本稳定为主。

（二）发挥社区领袖人物作用的人治模式

在法制体系逐步建立的阶段，法律法规覆盖和居民规则意识尚不健全，很多领域还要依靠人治，社区治理也处于这样一种复杂而又微妙的关系中。

在当下，一个社区的领袖人物如果得到大多数居民高度认可，借助其影响力开展治理活动通常能收到事半功倍的效果。一方面，社区领袖的通常具有深入人心的正面形象，居民对自己信任的社区领袖所提出的要求或倡议，通常不会过于防备和警惕，更容易认可和接受；另一方面，社区领袖与居民长期建立了相互支持和谅解的关系，从个人感情出发，居民通常不好意思拒绝社区领袖的要求，从而便利了社区工作的开展。

当然，这种模式的不足在于，社区管理人员工作量大、疲劳度高，对社区领袖人物个人的经历、素养、技能要求高，可复制性有限。

（三）借力社会活动的议事模式

伴随着经济社会的快速发展和经济体制改革深入推进，单位制管理模式被打破，居民从“单位人”转变为“社会人”，社区从“熟人社会”转变为“陌生人社区”。一方面，在“熟人好办事”的中国传统下，居民之间、居民与社区之间的距离和陌生感客观上增加了沟通的难度；另一方面，居民对丰富生活内容的广泛追求和需要，为社区组织贴近居民提供了潜在的可能；同时，新兴的社会组织不断涌现，他们高度专业、围绕热点、贴近民生，乐于与社区组织共同开展社会活动，并以此让社区居民走出家门、相互熟识，进而开展事务，发展形成了议事模式。

（四）切入居民生活需求的服务模式

依据宪法和法律规定，社区居委会是自治性的组织，具有自治功能；依据组织法，居委会的自治功能体现为自我管理、自我教育和自我服务。

对居民整体受教育程度较高、综合素质较高的小区，具有与前述社区明显不同的特征：一是居民在遵守法律法规、社会公德、基本道德方面具有更高的自觉性，居民之间的邻里纠纷较少；二是居民受教育程度较高，知礼仪、讲道理，对不同范畴对应的矛盾申诉渠道具备理性认知，大多数情况下不需对业主进行常规教育；三是社区物业公司管理水平较高、服务意识和能力强，能够为社区居民提供较好的基本服务，能够得到居民的认可；四是居民对生活品质要求高，希望获取基本公共服务以外的高水

平增值服务、个性化服务。

鉴于此，此类社区居委会的三大功能中管理和教育的功能自然减弱，而通过对社区居民的需求进行认真研究，其服务的功能通常得到增强，并且成为居委会联系居民的重要纽带。

四、国外典型社区治理模式

（一）美国的自治模式

美国的社区治理一直被认为是一种公民自治的典型形态，表现出民主化、组织化和多元化。美国各级政府负责规划指导和资金扶持，如评估和修改社区的社会和经济政策，采取措施消除种族、民族以及其他形式的歧视，通过税收优惠等各种政策和法规，引导私营企业投入社区建设等。

社区的具体事务由社区组织和民间团体来承担，美国遍布全美各地的 137 万个非政府非营利组织发挥了重要的桥梁和服务作用。对社区居民而言，可以通过社区选举或政党选举来间接地影响社区的公共事务，可以通过社区全民公决或者社区听证会来直接决定社区的公共政策，也可以通过志愿服务来参与社会服务的供给（2009 年共有 6340 万美国人参加了志愿服务，总计约 81 亿小时，总价值超过千亿美金）。由此，社区治理成为多个主体自由和平等参与的过程，公民、企业、非政府组织和政府共享社区治理权力、共担治理责任。

（二）新加坡的政府主导模式

新加坡的社区建设以政府为主导，由政府提供强有力的制度、法律、组织和财力支持，与社区自治活动相结合，构成了新加坡高效的城市社区公共管理的独特模式。其社区内实行委员会制，主要有三个组织：居民顾问委员会、社区中心管理委员会和居民委员会，均为业余兼职。

从政府的角度，一是为社区活动提供主要的经费拨款，配备相应的设施。政府通过对社区组织的物质支持和行为引导，把握社区活动的方向。例如，基于社区建设的公共事务，新加坡政府负责 90% 的社区基础设施建设费用和 50% 的日常运作费。

二是构建公平高效的社会福利体系，着力解决社会保障问题。除有计划、有步骤、高质量地解决住房问题外，政府也在教育、医疗、养老等方面设立了各种社会福利计划。

三是制定和指导科学的、前瞻性的社区统一规划。政府有关部门负责制定社区发展计划和评估标准，社区发展理事会、民众联络所、居民委员会等机构在政府指导下自主活动，并及时向政府反馈民众意见。各政府部门根据社区居民需要，调整规划和管理方式，按照是否达到社会服务的标准评估各自治组织的业绩，下拨活动经费。政府行政部门、社区管理机构、基层自治组织及社会团体之间职责分明，上下贯通，形成了科学、合理、灵活、自治的社区建设模式。

（三）日本的混合模式

日本社区管理是“地域中心管理+住区协议会”模式。日本的“地域”相当于我国“街道”的行政区域，其管理机构是“地域中心”。“地域中心”是由区政府根据人口密度和管理半径划分的一定区域的行政管理机构，隶属于区政府地域中心部，行政级别为科级。

地域中心的主要工作职责：负责收集区民对地域管理的意见；对市民活动和民间公益团体活动给予支持和援助；对地域的

各项事业进行管理；在执行中对计划进行调整；为居民提供窗口服务和设施的服务，以及负责青少年健康育成有关事务的处理，目的是满足各阶层区民的多种需要，使区民的生活不断得到改善和提高。内设机构有地域担当系和青少年担当系，同时设有高龄者会馆和儿童馆等社会事业单位。

管理人员为所长 1 人，副所长 1 人，地域担当系长、青少年担当系长各 1 人，高龄者会馆、儿童馆的馆长分别由上述两位系长兼任，一般工作人员近 30 名，全部是公务员，经费来源是政府拨款。

由于“地域中心”仍是政府下派机构，不能完全代表民众进行利益话语权的表达，日本社区居民自发建立了一个团体服务制度——“住区协议会制度”，它的功能是协调促进、制衡地域中心的工作和工作偏误，这种制度的最大特点是居民自愿加入并直接参与民主管理；政府能听到居民的呼声，使政府的计划更符合当地地区的实际；由于是经常性组织，协议会能够对城市的长远建设提出建设性意见。

“住区协协会”与“地域中心”齐驱并进、互不交叉，对区政府的中、长期计划、任务进行讨论，把区民的意见反馈给区政府；对地域内一些共同性问题如设施建设、高龄者问题、街道改造等，讨论提出解决的对策，形成了日本混合型社区管理模式。

五、上海社区治理存在的问题

（一）社区组织行政化倾向明显，自治功能不足

随着行政性事务层级下移至基层，居委会开始承担越来越多的行政任务，承担“社会工作站”职责，凡涉及到居民群众的具体工作和事务往往下移到居委会，其中很多事务已经超越了居委会自治组织的职责和能力范围。

比如治理群租、动迁、计划生育等，村居委站到了第一线，主管部门退至二线；比如居民区开商铺、外来人员子女上学入托、农村房屋动拆迁、出国家庭房屋管理等，许多不属于居委会职责范围的事项也要居委会证明盖章；小区停车、物业管理、老年居民活动室等需要政府或者市场化处理的问题，往往也需由居委会处理。

同时，上级单位对居委会的管理采用行政机关的管理办法，比如签责任书、定指标、建立台账、进行评比考核等，导致居委会大量精力被台账占据，其中很多大同小异、内容重复，有时为应付考核评比，还不得不造假。这种对居委会进行行政管理和考核的方式，无法体现社区的自治定位和功能导向，居民自治名存实亡。

（二）社区党组织识别度不高，精神引导作用不强

社区党组织与社区自治组织的界限不明确，存在机关化、行政化倾向，多数社区的党支部书记兼任居委会主任，党务工作、行政任务和自治事项由同一个工作团队实施，且党务工作通常被繁杂的行政任务冲淡。

社区党组织尚未形成有凝聚力的工作机制，协调各个利益主体的作用、社情民意集中反映的作用、充分发挥党的优良传统的作用、密切联系群众的作用，以及激发使命感、价值感、奉献精神的作用未能充分发挥。社区党组织工作人员的社会地位、政治前途和发展机会有限，党的基层力量配备不强。

（三）社区队伍力量不强，面临青黄不接

社区队伍力量不强，群众工作和经验丰富的资深人物少、年轻的精英骨干少、真心热爱基层工作的人员少、自发自愿的社

工少；退休返聘人员多、将基层工作作为临时跳板想法的人员多。

主要原因在于：一是根据之前的惯例，居委会干部晋升最高只能是居委会书记，发展空间有限、职业通道不明晰。

二是在行政序列中，居委会位于最底层，待遇偏低、工作繁重，对于优秀青年缺乏吸引力，难以留住年轻人和高学历、有能力的社工。

三是由于上海上世纪 90 年代一批由机关企事业单位转入社区工作的老同志（俗称“黄菊干部”）相继进入退休年龄，而新进的年轻大学生在相当长的一段时间内仍无法承担起社区领袖的职责，导致居村委在人力资源配置上难以支撑过渡转型，成为目前社区治理面临的重大挑战。

（四）居民治理意识薄弱，参与公共事务的积极性不高

大部分居委会的工作对象以社区内的弱势群体为主，依托居村委作为行政网络末梢的行政资源来组织居民，导致大部分中产阶级参与社区事务的积极性极其有限，整个社区活力不足。同时，居民的利益与所在社区利益之间的联系并不紧密，尤其是缺乏正向的公共事件，居民和社区无法形成一个真正的利益共同体，导致居民对社区的依赖程度和归属感不高，其参与社区治理的意愿不强。

（五）社会组织发展受限，作用未能充分发挥

虽然一些社区已经意识到仅仅依靠居委会工作人员自身提供服务的工作方式，已经越来越不能适应新形势下居民对于居委会的个性化要求，也有一些社区与社会组织开展了良性合作，但对社会组织而言，要在社区服务中发挥作用仍然面临相当多的瓶颈。如登记手续繁琐，前置监管较多，影响运作效率；生存空间有限，政府缺少购买社会服务的系统性制度安排，特别是缺少经费支持，一些有偿性社会组织服务难以被接受；缺乏统一的需求信息发布平台，与社会组织的对接渠道不畅通；政府和社会组织对社会组织的让渡空间仍然偏小，开放性和市场化的意识还不够，相当多的工作仍然纳入自身体系开展。

六、总体判断和建议

（一）总体判断

结合近年来关于中国基层社会结构和治理等方面的研究，经调研，课题组认为目前上海的居委会仍处于由社区管理向社区治理演化的过渡阶段。

从工作内容看，一方面居委会依然承接了大量来自上级行政主管部门的行政性事务，以及传统上由居委会承担的社区动员、矛盾化解、舆情搜集等工作，另一方面居委会正逐步自发开展一些居委干部有积极性参与、且受到社区内居民欢迎的工作，如环境保护、文化娱乐、集体维权等。

从工作方式看，一方面传统的行政工作套路和群众工作方法仍然是居委干部最为倚重的工作方式，另一方面专业的社会组织 and 接受西方社会工作理念及方法的工作人员越来越多地参与到日常的居委会工作中。

从工作人员看，一方面具有机关事业单位和国有企业工作经验的老同志仍然是居委会工作的主要领导力量，另一方面越来越多的大学生充实了居委干部的队伍。

工作内容、方法和人员的转变是居委会为了适应经济社会发展带来的属地化、多元化等新形势的必然选择，也符合居村委自身转型的需要。但是由于社会变迁需要相当漫长的时间，无论是文化、法律、政治等大环境还是居委干部和社区居民本身均有一个逐步改变的过程，传统的工作模式在社区内仍然非常有效，并在未来相当长的时间内继续发挥着基础性作用。

正是由于目前居委会仍然处于过渡阶段，课题组对于完善社区治理的建议将分为两个层面：一个层面是问题导向，针对目前的过渡阶段，其着眼点是运用切实可行的办法缓解当前社区内面临的各类迫切需要解决的问题；另一个层面是目标导向，服务于未来长远的社会发展，其着眼点是在过渡阶段的基础上，伴随着大环境的变化，逐步形成一种良性的社区治理方式，并最终推动整个社会治理的变革。

（二）涉及过渡阶段的建议

一是根据“政退党进”的原则，重新梳理居村委事务，缓解目前居委会定位不清、居委干部疲于奔命的问题。建议大幅减少不必要的基层行政工作，并将剩余的绝大部分工作重新由街镇政府和条线部门自行承担，严格划清居村委与各级政府在工作任务方面的界限，防止居村委的行政化。

对于居村委班子的考核以居民的满意程度作为首要指标，逐步弱化街镇政府实际存在的考核街镇的权力，通过考核方法的改变促进居村委班子“对下负责”。同时，要做强居村委的党组织，以社区内的党组织为核心，通过群众工作的方法团结社区内的党员和居民，将居村委建设成为党联系群众、组织群众的一线阵地。

二是通过各类方式向居委会下放部分权力，创造正向的公共事件，缓解目前居委组织资源有限，居民参与度不高的问题。建议政府部门主动向居委会让渡部分权力，创造正向的公共事件，让居民在居委会组织下通过协商的方式自决社区事务，以此重塑居委会在社区内的组织网络，更广泛地团结社区居民。

比如，对于居委内公共服务的监督考核，可以最广泛地听取社区居民的意见，并请社区居民通过一定的组织程序形成统一的意见，作为考核公共服务机构的重要指标。再比如，可以明确一部分财政资金作为社区购买社会服务的预算，一方面培养社区居民集体议事、集体决策的能力，另一方面可以间接培育一些社会组织，因地制宜地解决社区内政府基本公共服务尚未涉及到的问题。权力的下放不仅是从上级政府下放到下级政府，更重要的是从政府放到社会、从公务员下放到居民。

三是积极嫁接社会组织资源为居委会服务，利用社会资源解决社区问题，缓解居委会资源短缺、专业性不强的问题。建议政府部门搭建居委会与社会组织对接的平台，将有志于服务社区的社会组织推介给有相关需求的居村委，借用社会组织的力量提升居委会服务社区的能力。

具体可以先邀请一些社会组织对社区进行专门的需求评估，结合社区的实际情况和居民的要求，列出亟待解决的问题和最急需的服务，并将这些需求标准化。有了这些标准化的需求后，相关的社会组织可以较为方便地与有需求的社区进行对接，同时可以针对某个问题或服务接入必要的政府拨款或社会捐助。

四是拓宽居村委领导人的招募渠道，缓解目前居村委工作人员青黄不接的问题。建议通过党组织的力量，在机关事业单位乃至面向社会招募居村委党组织的领导，淡化行政级别，强调社区内组织工作、开展工作的能力。让有志于从事社区工作，且有相当工作经验和能力的党员返回自己所在的社区担任社区内党的领袖，并参与居委会主任的竞选。

通过这种方式做强基层党组织，重新建立党在基层与群众的血脉联系。同时，促进基层民主的发展，为下一步推动更上层的民主打下基础。这些从基层成长起来的社区领袖，在一定程度上就是未来“政务官”的候选人，是代表群众将他们的诉求合理化、法治化的关键人物。

（三）涉及长远的建议

自从辛亥革命以来，中国的社会结构发生了翻天覆地的变化，小农经济的萎缩和西方思潮的涌入使得传统上以血缘为纽带的宗法社会逐步瓦解，中国的基层组织形式也随之改变。新中国成立后，传统的士绅阶层进一步消亡，在城市中国家以“单位制”将社会的中坚力量组织起来，而社区内居村委的组织对象往往是无法融入“单位制”的弱势群体。

改革开放后，随着“单位制”逐步退出历史舞台，社区重新成为中国基层组织的核心阵地，但传统上的宗法社会已经是过去式，而西方意义上的市民社会仍然很遥远，如何组织基层成为摆在所有当政者面前的问题。

基于上述分析，课题组认为社区治理的主要目标在于立足新形势重新在基层对社会进行组织，这种组织的方式既不是宗法式的、也不是行政化的，而是在社区共同利益、相同价值观念和民主理性的协商文化的基础上，由各个个体组成的具有活力和弹性的共同体。

为了实现这个目标，从长远看，课题组建议围绕“社区领袖”这个概念进行系统性的设计，为社区领袖创造团结社区的必要条件，以社区领袖为枢纽，协商解决社区内的问题，并以社区领袖为代表，反映整个社区的诉求。同时，要将社区领袖纳入目前我国现行的政治框架，理想的方案是，由党员成为社区领袖，再以社区领袖的身份成为人大代表，并最终成为某级政府的首脑以反映辖区内所有居民的意志。在这个大框架下，公共服务的选择和监督、社会组织的联系和应用、社区内矛盾的预防和化解等工作均可通过社区领袖及其团队来运作，由此实现一个与群众密切联系的社区，并最终构建出与全体公民密切联系的国家。