
上海基层社区自治规范化与创新居民 参与社区治理机制

刘伟¹

(华东理工大学 200237)

【摘要】: 关注中国城市社区系统治理的实现机制,目的是探究如何才能将各行动者的行动由消极转向积极,其中关键是探讨如何通过改变政府的行动来影响其他主体的行动,进而改善社区治理格局,寻找开启社区居民参与社区自治、社会各方面参与社会治理的钥匙。

【关键词】: 社区治理 规范化建设 居民自治

【中图分类号】: C916.2.51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005-1309(2019)01-0102-010

一、关于社区治理的相关理论

(一)社区治理的实现机制

关注中国城市社区系统治理的实现机制,目的是探究如何才能将各行动者的行动由消极转向积极,其中关键是探讨如何通过改变政府的行动来影响其他主体的行动,进而改善社区治理格局,寻找开启社区居民参与社区自治、社会各方面参与社会治理的钥匙。对系统治理实现机制的关注,把我们引向如下具体的实践问题:为什么有的政府行动能够激起各个行动者的积极参与并催生系统治理格局,而有的政府行动却往往吃力不讨好,陷入“千斤拨不动四两”困境,进而在既定资源约束及其他诸多因素制约下,在社区自治无法自动生成的地方,地方政府应该设计或选择何种治理政策、方案、工具,以提升资源使用效率,推动城市社区系统治理格局的形成?是否存在一个较为明确的标准,以帮助政府实践者能够提前判断一项行动是否合理并及时进行修正?

(二)政府行动、新增利益与利益勾连

政府在中国城市社区治理中的地位是主导者。政府行动,也即政府方案、政府工具等概念的动态表述,是影响城市社区治理好坏的重要变量。例如,专项扶持就是典型的政府行动。专项扶持是指政府通过发放实物、设立资金或给予政策优惠等形式对特定事务领域或特定群体进行扶持的行为及过程,它是政府为实施重大发展战略,解决阶段性难题或回应民众某种需求而采取的一种手段,例如对产业转型升级的专项扶持,对生态农业的专项扶持,对中小企业融资的专项扶持。专项扶持是政府条线职能部门履行职能的一种方式,也是我国政府财政支出的一种方式。在“块”即地方政府及其派出机构(如街道办事处)层面,专项扶持的含义与内容更为广泛和综合,是地方政府及其派出机构赖以推动城市社区治理的重要工具。

提出“利益勾连”的框架,用以理解政府行动作用于社区多元行动者的过程与机制,也即政府行动与城市社区系统治理格局

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2017-A-054-A)。

作者简介:刘伟,管理学博士,华东理工大学社会与公共管理学院讲师。本文参与撰写人员:马彦银、钱坤、袁立超、刘蓓。

之间的关系。回到前述设问,为什么有的政府行动能够激起各个行动者的积极参与并催生系统治理格局,而有的政府行动却往往吃力不讨好,陷入“千斤拨不动四两”困境?对于这一基本问题,利益勾连的框架给出如下解释:那些顺利实现利益勾连的政府行动,有更大的可能性去催生系统治理格局;而那些无法把多元主体的利益勾连起来的政府行动,则很难真正地催生系统治理格局。

利益勾连是一个持续改善的行动过程。其中,作为关键行动者的政府利用资金等工具,把其他主要行动者的利益激活与勾连起来,通过提升他们之间的利益相关性而使他们成为具有明显共同利益的利益共同体,最终诱使这些行动者开展集体行动以解决社区公共事务。在社会参与和社区自治无法自然生成的地方,政府的行动是必要的,政府是利益勾连的重要实施者,政府拥有人力、资金、场地等资源是利益勾连过程得以进行的保障。

利益勾连中的所谓“利益”,主要是指新增利益,尤其是看得见的物质新增利益。例如,政府给某居民小区的用以改善居住环境的扶持金,对于居民、居民委员会、业主委员会、物业公司等来说都是新增利益。新增利益能够对社区各行动者产生正向吸引力,尽管这种吸引力可能受到新增利益的规模、潜在竞争对手的数量等因素的影响。在许多城市社区公共事务治理领域,如改善社区公共基础设施、小区宜居建设和改造、社区文化活动营造等,很小量的新增利益能给社区带来很大变化。新增利益是城市社区活力的新增长点。

在整合滞后于分化的城市社区,建构新的利益共同体是诱发社区集体行动的主要路径。新增利益则会成为催生新的利益共同体的重要支点。利益共同体,即便是暂时的,也在一定程度上增加了集体行动的可能性。当然,按照奥尔森的集体行动理论,多元主体在利益共同体形成之后,仍有可能不合作或者采取搭便车的行动策略。这时,政府作为关键行动者的作用就体现出来了,它可以规定,如果该小区的集体行动程度(以参与率为标志)无法达到一定标准,那么该小区将无法获得新增利益。通过这种方式,政府行动可以加强小区集体行动的发生可能性和持续力。

由此,新增利益构成政府调动社会参与和调节社区治理的一项重要工具。利益勾连,即利用新增利益的吸引力,在社区多主体间建构新的利益共同体,有望成为政府催生系统治理格局的一种有效策略。在社会层面,围绕着争取新增利益这一目标,居民委员会、业主委员会、物业公司、居民等主体将有动力去展开谈判与博弈,并有望最终付诸集体行动。利益勾连成为理解政府行动、新增利益、社区集体行动等概念,进而理解政府行动作用于社区多元行动者的过程的钥匙。

(三)利益勾连的过程与系统治理的实现

围绕新增利益的利益勾连为什么重要和为什么能够发挥作用?按照既有的理论分析,城市地方政府与居民委员会之间容易建立起较强的责任-利益联结关系,形成“责任-利益”共同体⁽¹⁾并在必要时采取一致行动。然而,城市社区里的业主委员会、物业公司、居民等主体,尽管“都是在一个布满‘联结’关系的制度网络中行动”,⁽²⁾他们却很难真正进入或不愿进入建立在压力型体制⁽³⁾或目标管理责任制⁽⁴⁾等基础之上的地方政府与居民委员会之间的“责任-利益”共同体中。

依据社区制及各种政治行政制度,由政府主导的正式的“责任-利益”共同体最多只能把居民委员会纳入进来,却无法在居民与居民、居民与物业公司、业主委员会与物业公司等主体之间形成责任联结、利益联结。尤其是在体制吸纳、组织嵌入等建制化方式也无法发挥作用时,寻找新的利益联结方式显得非常必要。政府在城市社区的行动及其带来的新增利益是建立新的利益联结方式的基础。利益勾连之所以有可能打破城市社区集体行动的困境,在于利益勾连能够在多元主体之间(尤其是在既定社区体制所无法填充的部分)形成利益联结,即把社区里的多元主体塑造成旨在获得新增利益的利益共同体。在利益勾连过程中,政府对社区的整合能力及社区内部的社会资本都会有所提升。

实现利益勾连的政府行动,往往能够催生出多元主体合作与共治的系统治理格局。这类政府行动催生系统治理的过程,是政府穿针引线 and 把多元主体勾连成为旨在追求新增利益的利益共同体的过程,也是政府行动在传统社区管理体制和系统治理体制之间搭桥修路的过程。本质上,利益勾连过程还是权力在政府、企业、社会组织、居民等主体间发生流变和主体间关系再造的过

程。利益勾连框架可以呈现政府行动引起的一连串变化,以及系统治理,即多元主体围绕特定社区公共事务持续互动的图景。

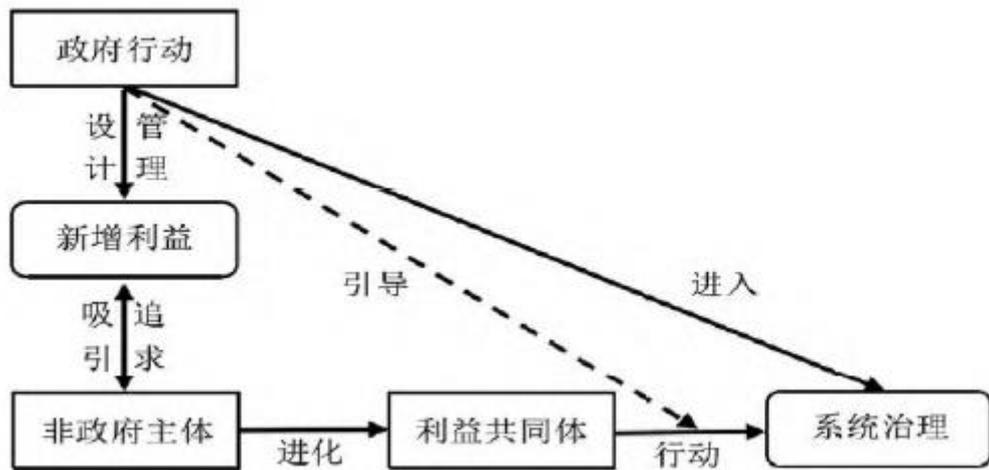


图1 利益勾连的过程

图1展示了利益勾连的过程。政府通过特定的行动,如专项扶持,设计出城市社区所迫切需要的新增利益。通过对这些新增利益的精巧管理,例如,规定扶持资金必须由多主体联合申请,来吸引和激励城市社区里的多元行动者。为追求可见的社区新增利益,社区里的非政府主体,如居民委员会、业主委员会、物业公司、居民等,将有动力在社区内部展开相互谈判,最终进化为新的利益共同体。这一由非政府的多元主体构成的利益共同体,生发出集体行动并与政府进行对话,从而获得新增利益。政府与非政府的其他主体形成了系统治理格局,并一同努力,促进新增利益的兑换和落地。新增利益在转变成社区软硬基础设施环境的改善,也顺带培养了政府与非政府之间的信任关系,形成非政府的多元主体之间的社会资本。这是实现了利益勾连的政府行动所有望达到的理想图景。

当然,实现这一理想图景,需要一定的条件。例如,设计出来的新增利益必须为社区所真正需要,这就要求政府及其“责任—利益”共同体伙伴——居民委员会——对社区的需求进行调研乃至开发。再比如,成功的利益勾连,需要政府遏制有形之手的冲动,同时又需要政府做好对非政府主体的引导工作。总的来说,利益勾连的基本原理适合城市社区发展实际和城市社区公共事务的特点。而且,利益勾连的经验容易积累下来,并形成规范化的、容易为基层实践人员所理解和掌握的实施细则。政府要想在城市社区催生多元积极参与之系统治理格局,必须使其行动遵循利益勾连的基本原理。

二、上海基层社区自治规范化建设历程

上海作为中国最现代化的城市之一,非常尊崇契约精神与规则意识,因而特别重视形成各类制度与规范,并擅长运用制度规范来调动各类主体的行动积极性和保障经济社会的良性运行。在基层社区自治领域,上海一直在探索如何形成有效的制度规范体系,通过制度规范体系保障社区自治的运转。在2014年中共上海市委把“创新社会治理,加强基层建设”列为一号课题之后,上海社区自治规范化进程正在经历从外围探索向核心突破的转向。2015年初,“1+6”文件的出台标志着上海开始从核心层着手来推动社区自治的规范化,将社区自治实践推向新的历史阶段。

(一)非规范化的社区自治图景:2000年之前

在2000年之前,上海用以规范城市基层社区自治的制度规范并不多,其中用以界定街道办事处、居民委员会等主体职责的两

部法律法规可以称为这一阶段的主要制度规范。1986年,上海市政府批准实施《上海市城市居民委员会工作条例(试行)》,这一影响社区自治的核心法规自出台后,一直处在“试行”状态,直到2016年才被提上立法修订议程。1997年,上海市第十届人大常委会通过了《上海市街道办事处条例》。从出台直到2016年被全面修订,该条例施行了近20年,只是在2011年时做过一次简易修正。

从内容上看,这两部法律法规是相当简易的。居民委员会条例只有15个条款,1400多字。街道办事处条例只有18个条款,不到2200字。对于居民委员会的自治权力以及它与其他主体之间的权责关系,1986年的居民委员会条例只有如下一个小段的表述:“居民委员会具有自治权,除街道办事处和镇人民政府外,任何机关、团体、部队、学校、企业、事业单位不得直接向居民委员会布置任务或索取书面材料、证明和各种报表。确需居民委员会协助或配合办理的,经街道办事处或镇人民政府统一安排后下达。属于街道办事处或镇人民政府自行办理的工作,应直接办理,不得下交居民委员会承办。”

这一表述显然没有确立居民委员会相对于街道办事处或镇政府的独立性,无法成为保障居民委员会自治权的“护身符”。多年的实践证明,仅有这两部简易的法律法规,是无法保障社区自治的规范化。社区自治陷入了一种非规范化的现状,最终形成了“上面千条线下面一根针”的困境。居民委员会这一社区自治的基础主体常常深陷于行政事务之中,而无法真正发挥其联系居民、服务居民和调动居民参与的作用。

(二)开展外围探索:2001—2014年

2001—2014年,上海在基层社区自治领域的制度规范建设实践局限在外围。这一阶段的规范化工作主要由上海市民政局等职能部门来主导。例如,在2006年,上海市民政局等部门就先后发布《上海市社区居民事务工作站规范化建设要求》《上海市社区代表会议实施办法》《上海市社区委员会章程》《上海市居民会议制度实施办法》《居民委员会职责和工作制度》及《上海市居民区听证会、协调会、评议会制度试行办法》等文件,从外围努力修正自治的非规范化状态。

需要指出,民政局在这个阶段出台这些文件,主要不是细化居民委员会工作条例和街道办事处条例中的某些条款(实际上,两个条例在这个阶段已经显示出其内容的局限性),更多的是弥补原有核心规范的漏洞,本质上是在“修修补补”中开展外围探索。例如,原来的居民委员会工作条例中并没有提到如何利用“居民会议”以及“听证会”“协调会”“议事会”等自治机制,这些机制被实践证明有望调动居民的参与和促进社区自治。在核心规范“没有动静”的情况下,上海市民政局等政府职能部门通过制定政策文件的形式,从外围而非核心来探索自治的规范化,一定程度上实现了其特定目的。由于外围探索的成本相对较小,实施灵活,也因而成为这一阶段上海修订核心规范的主要方式。

(三)自上而下地推动核心突破:2015年至今

外围探索的效果毕竟是有限的。上海市民政局可以出台一系列政策文件来规范居民委员会的日常工作,但是它很难真正规范居民委员会的工作边界,尤其是很难限制其他职能部门以及街道办事处向居民委员会分派行政性任务。在这种情况下,中共上海市委在2014年将“创新社会治理,加强基层建设”作为一号课题来抓,决定自上而下地推动社区自治规范化的核心突破。

2015年,“1+6”文件作为市委一号课题的成果正式发布。“1”是指《中共上海市委上海市人民政府关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》。“6”是指涉及街道办事处体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者管理的6个配套文件。“1+6”文件拉开了核心突破的大幕。随后,上海市人大常委会加快立法进程,在2016年修订出台《上海市街道办事处条例》(2016修订版),在2017年修订出台《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》(2017修订版)和《上海市居民委员会工作条例》(2017修订版)。

与此同时,上海市民政局等职能部门相继发布《关于建设专业化社区工作者队伍有关事项的通知》《关于加强社区工作者专

业化队伍培训的指导意见(试行)》《关于推进本市居(村)民自治章程规范化建设的指导意见》《关于规范本市居民区工作绩效评价制度的指导意见》《关于规范管理本市居民委员会和村委会协助行政事务的指导意见》《关于规范管理本市居民委员会印章使用的指导意见》《社区工作者职业化薪酬体系指导意见(试行)》《关于建设专业化社区工作者队伍的实施意见》《关于推进居民区联席会议制度规范化建设的指导意见》等一系列配套文件,全力支持核心突破的大变革。

这一阶段的尝试是相对深刻的。就拿新修订的《上海市街道办事处条例》来说,它在原来的基础上作了重大调整。例如,老条例里没有提到街道办事处与业主大会、业主委员会的关系,新修订条例则明确指出:“街道办事处应当依法指导和监督辖区内住宅小区业主大会、业主委员会的组建及日常运作”,从法律上界定了这一重要关系。再比如,老条例提出“街道办事处的工作以社区管理和社区服务为重点,开展社会主义物质文明、精神文明建设,创建安定团结、环境整洁、方便生活的文明社区”,并列举出街道办事处的 14 项职责;新修订条例则将街道办事处的职能确立为“三公”职能,即公共服务、公共管理和公共安全,并列明了 9 项具体职能。街道办事处的职能转变有了相对权威的依据。

在居民委员会自治权保障上,新修订的居民委员会条例引入了近年来流行的清单制度,要求上海市和各级政府建立居民委员会协助行政事项的准入管理机制,制定居民委员会依法协助行政事项清单,对清单以外的协助行政事项,居民委员会有权拒绝办理;建立居民委员会出具证明事项的准入管理机制,制定居民委员会出具证明事项范围清单,对清单以内的事项,居民委员会应当依法出具证明;对清单以外的事项,居民委员会有权拒绝出具证明。

历史地看,上海已进入社区自治规范化的核心突破阶段,并积累了一些经验。当然,这一过程才刚刚开始,已经建立起来的核心制度规范还需要在实践中接受检验并不断完善。还有不少的问题有待探索解决。例如,各区县各街镇的自治规范化建设水平参差不齐;核心制度规范还没有完全落地,如有些地方还没有落实居村委员会协助行政事项清单等;执行层面的制度规范还有待完善,例如有些社区把专用于社区服务的自治金当作人头费发给社区工作者。

三、上海创新居民参与社区治理机制成效与不足

2017 年 6 月 12 日,中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,提出要坚持以人民为中心的发展思想,把服务居民、造福居民作为城乡社区治理的出发点和落脚点,坚持依靠居民、依法有序组织居民群众参与社区治理,实现人人参与、人人尽力、人人共享。上海历来重视城乡社区治理,尤其是在 2014 年市委一号课题实施之后,在推动人人参与、人人尽力和人人共享方面形成了许多创新性做法和局部经验。

(一)上海创新居民参与社区治理机制的主要经验

上海历来重视在基层社区治理中吸纳居民的参与,不断地创新居民参与社区治理的机制,形成了许多经验。

1. 通过政府资金项目,撬动居民的参与。

聚焦群众热切关心的环境优化、民生服务等公共问题设立资金项目,通过一定比例的扶持资金,撬动群众的资金和力量。例如,在虹口区广中路街道专项扶持资金的撬动下,该街道某小区 90%以上的居民直接出资参与小区综合整治,打破了老旧小区更新的“死循环”。

2. 通过社区精英带头,带动居民的参与。

选拔和培养社区精英,发挥他们的带头作用。在上海,好的社区精英有能力带动一片群众,带头形成 50 人以上的社区积极分子队伍,并通过这一片群众影响小区里的所有群众,进而实现人人参与治理。此外,不断吸纳刚退休的精英,借助大学生村官工程、

社区工作者“增能”培训等,提升自治队伍对居民的带动能力。例如,宝山大场镇实施“共治伙伴计划”、长宁华阳街道定制“居民区自治能力提升计划”。

3. 通过自治议题设置,吸引居民的参与。

优秀议题能够吸引群众。围绕车辆停放、养宠等设置生活性议题,围绕文化活动、公益行动等设置提升性议题,通过丰富多样的治理议题来刺激不同类型居民的服务需求,吸引他们的持续参与和人人尽力。

4. 通过公共空间集聚,促成居民的参与。

通过打造新的公共空间,或利用政府、驻区单位或居村等主体的原有闲置空间,并赋予这些空间以文化娱乐、邻里沟通、议事协商等功能,把群众吸引和集聚到一起,促成他们自我管理自我服务。例如,闵行区华漕镇将“五违四必”整理出来的空地改造成供居民交流互动的公共空间,提升了居民的参与热情和社区认同感。

5. 通过正面价值导入,引领居民的参与。

把党建精神、社会主义核心价值观、传统美德等正面价值理念,导入到社区治理的各项制度与行动过程之中,开发和强化正面价值对群众的教育、团结和引导功能,进而引领居民参与。例如,杨浦区殷行街道以“礼治社区”建设为契机,倡导互帮互助,起到了引领居民积极参与的效果。

6. 通过信息技术赋能,服务居民的参与。

增加基层党组织和群众性自治组织利用信息技术联系群众和服务群众的意识和能力,并借此提升对白领、互联网新生代等群体的吸引力和团聚力。同时,设计和利用各类信息技术平台,如“掌上居委会”“社区通”等,刺激和吸纳群众的参与。

(二) 仍待解决的问题:参与意愿高,实际参与度低(1)

关于居民实际参与度低的情况,通常的解释是居民不愿意参与,居民的参与积极性低。这种说法对于实践有一定的误导作用,似乎责任主要出在居民身上。已经有相对连续的实证调研(如上海 2012 年统计年鉴、2015 年统计年鉴)显示,居民的实际参与度低并不是由于居民参与意愿低造成的,实际参与度低和较高参与意愿同时存在。居民参与意愿高和实际参与度之间的不一致,恰恰说明上海在调动居民的实际参与上还有很大的空间。如何把居民的参与意愿转化成实际的参与水平,构成上海创新社区治理的一项重要工作。

2015 年,上海社会调查研究中心上海师范大学分中心对上海社区居民的调查(见《上海年鉴 2015》)显示,约有 83%的居民认为自己有参与社区活动的意愿,更有超过 40%表现出很强的参与意愿。87%的居民认为小区内其他居民也具有较高的参与意愿,超过 38%认为其他居民的参与意愿非常高。对于具体的参与项目,如社区文体活动、环境治安活动、社区志愿服务以及社区公共事务等,有参与意愿的居民比例达到了 80%左右。

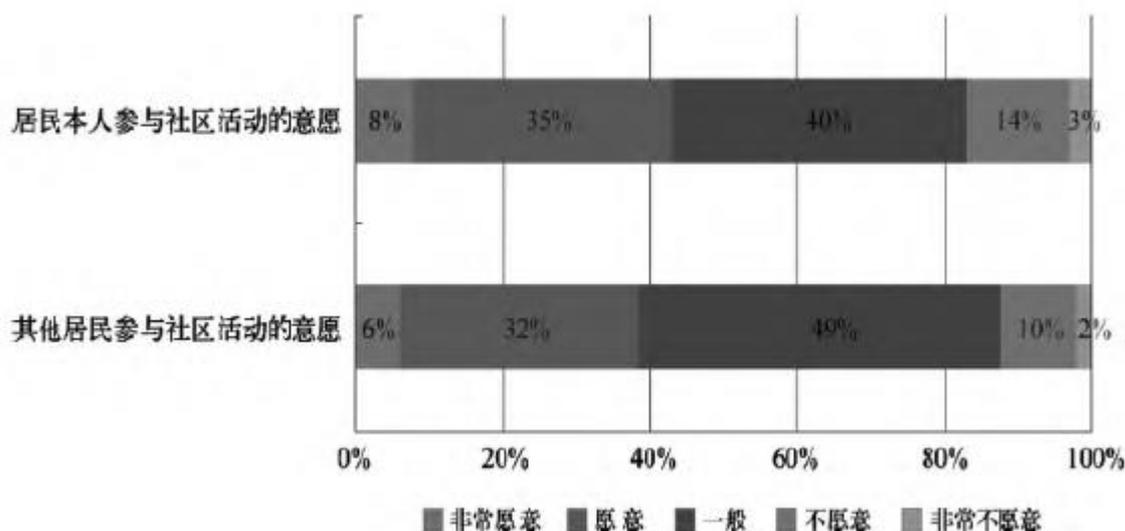


图2 居民参与社区活动的意愿调查

调研结果还表明，真正参与社区各项活动的居民比例还不高。70%左右的被调查居民表示没有参与过社区的任何活动，而经常参与各项活动的居民所占据的比例仅为10%左右。上海社区参与的主体人群存在“五多五少”的特点：楼组长等骨干成员多，而普通居民少；老年人多，而青年人、儿童群体少；低学历人群多，而高学历人群少；买房人群多，而租房人群少；本地户籍人群多，而外地户籍人群少。从参与活动的领域看，文体活动参与较多，而涉及社区发展、公共利益等方面的公益性和政治性活动参与较少。

对于已经普及的居民区听证会、协调会以及居民会议等体现基层自治的重要活动，居民的参与比例分别只有12%、9%和11%，有60%、66%和63%的被调查居民表示根本没有听说过上述活动。

(三) 问题的原因分析

对于这种参与意愿高和参与程度低同时并存的现象，该调查机构给出的解释是“四个缺乏”，即缺乏组织与机构来发动、缺乏有效的动员体系和网络、缺乏核心领袖人物来引领、缺乏有效的参与平台。这里所谓的“缺乏”并非是说没有相应的组织与机构、没有动员体系与网络、没有队伍、没有参与平台，而是说居民对这些组织、网络、队伍不了解不认可，觉得现有的各类活动平台压根不符合自己的口味。例如，被调查居民中对居委会持认可态度的比例不足1/3，对物业公司持认可态度的居民仅12%，业委会持认可态度的仅9%。被调查居民中有42%认为社区公益服务活动比较零散，组织的不成规模和体系，22%认为社区文体活动办得不好，水平不高。

理论上讲，居民实际参与度受到需求侧和供给侧两个方面因素的制约。需求侧是指居民自身的参与意愿，它受到多种因素的影响，如本报告理论基础部分提到的公共信任和年龄等因素；供给侧主要是指社区相关的资金、资源、组织、队伍、各类活动平台等。对于上海居民实际参与度低的问题，现有实证调研否定了需求侧方面的因素，因而我们可以得出结论，问题主要出在供给侧方面。退一步讲，即便现有调研可能存在调研对象不具代表性的问题，例如，恰巧抽样调查到的对象就是那些参与意愿高比较高的人，但从提升居民的参与认知角度看，导致需求侧层面参与意愿低的许多因素（如收入、教育、年龄等）是无法通过政策所改变的，因而必须把政策分析的注意力聚焦在供给侧方面。

从居民的角度看，供给侧方面的问题集中体现为居民不信任现有的组织、动员网络、基层队伍和活动平台等。当缺失公共信任这一个环节时，居民的参与意愿就不会自动转化为参与行动。此时，公共信任在参与意愿和参与行动之间发挥着桥梁的作用，见

图3。因而,未来把较高居民参与意愿转换为较高实际参与行动的根本思路是推行社区治理的供给侧改革,提升公共信任水平。

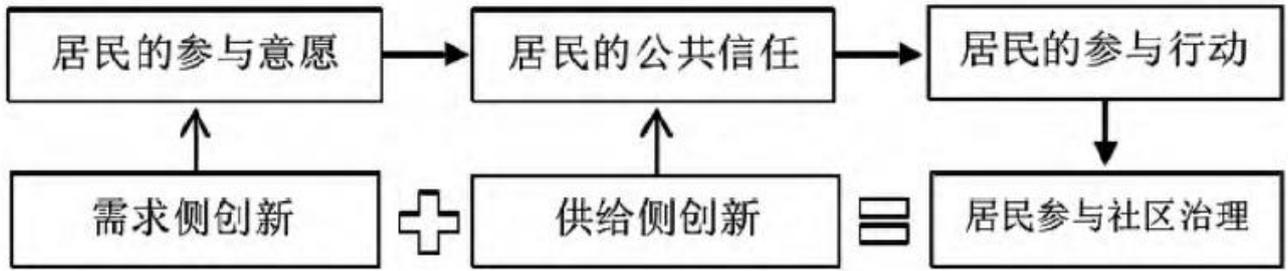


图3 参与意愿、公共信任与参与行动

四、进一步创新居民参与社区治理机制的建议

(一) 依托自治规范化, 进一步创新居民参与社区治理机制

1. 社区自治规范化、社区供给侧创新与推动居民参与。

社区自治规范化涉及自治章程规范化、居民区联席会议制度规范化、居民区工作绩效评价制度规范化、协助行政事项管理规范化等内容。

社区自治规范化, 通过提升社区整体供给能力, 进而制约居民需求侧, 最终促成居民的实际参与, 见图4。换言之, 推动居民参与社区治理的关键在于社区组织与机构、资源利用、队伍、活动平台等方面的创新, 即供给侧创新。而要实现供给侧创新, 需要一定的制度规范作为保障, 这是社区自治规范化建设之所以重要的原因。

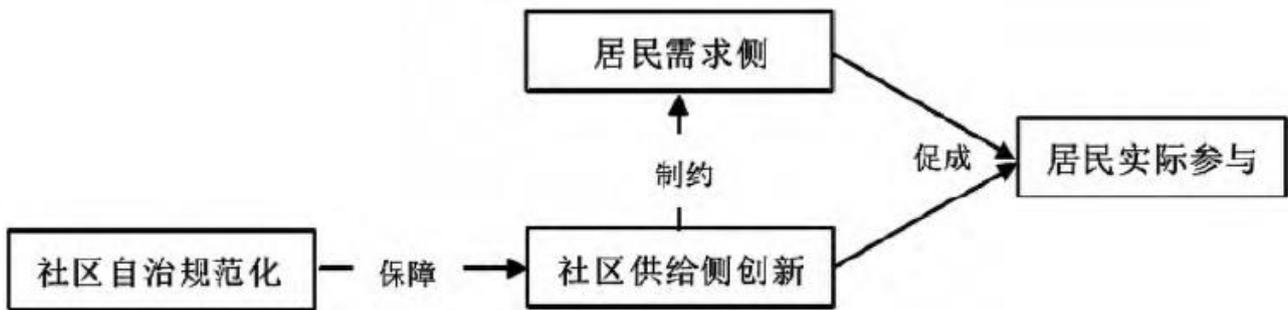


图4 社区自治规范化促进居民实际参与的过程

通过在自治章程、居民区联席会议、居民区工作绩效评价等方面建章立制, 有助于解决居村委员会过于行政化等问题, 提升居村委员会联系居民和服务居民的能力。通过社区工作者队伍招录与培训规范化, 能够促成更多优秀社区工作者的涌现和成长, 改善社区工作者队伍面貌与形象, 促成社区工作者与居民之间的良好关系。

2. 推进社区自治规范化的关键领域。

社区自治规范化的内容很多,既涉及居民参与社区治理各项制度建设,也涉及社区各相关主体行为与互动关系的制度规范。社区自治规范化有外围层规范化与核心层规范化之分。上海通过近几年的建章立制工作,已经进入社区自治核心层规范化建设阶段,未来一段时期内的重点是在实践中检验和修正这些制度规范。

把社区自治规范化作为驱动社区供给侧创新、提升供给侧能力的着力点,上海社区自治规范化应当聚焦于社区供给侧层面的重要主体,即居(村)委员会。各种制度规范,都要靠居(村)委员会这一主体来执行或配合执行。与居(村)委员会减负、增效、履责相关的规范化建设,构成社区自治规范化的核心。

一是居(村)委员会减负规范化。建议在既有协助行政事务清单和印章使用清单等基础上,结合政府购买社区服务的新趋势,由市民政局牵头,适时出台上海相对统一的群众性自治组织社区工作事项清单制度,具体包括3份清单:责任内社区工作事项清单、协助型社区工作事项清单、获益型社区工作事项清单(主要列明可以由街镇政府向自治组织购买的事项等)。同时,研究对3份清单实施分类、动态、标准化管理。

二是居(村)委员会增能规范化。实施驻区企事业单位与社区的对接制度、居委会对物业公司履责情况的监督制度、居委会对街镇及条线部门派出机构的评议监督制度、自治章程规范化建设制度、社区工作者规范化培养和管理制度、居委会信息化建设制度等。其中,重点建议进一步加强社区工作者分类培训、分类考察、分类激励方案的设计和执行。

三是居(村)委员会履责规范化。履责规范化包括:决策过程规范化、居务公开与民主监督制度、自下而上的居委会工作评价制度、社区工作者退出制度、自治工作标准化建设、居民会议规范化制度等。

3. 依托自治规范化进一步创新居民参与社区治理机制的对策。

在居(村)委员会减负、增效、履责规范化基础之上,要把上海调动居民参与社区治理的创新性经验固化下来。比如,推动自治项目管理规范化,形成基本统一的制度,激活自治项目吸引机制;建立有利于社区工作者成长为社区精英和激励社区工作者积极工作的制度;建立社区公共资源(空间)再利用与再开发制度和驻区企事业单位闲暇空间的利用制度;形成比较统一、易于推广的核心价值(包括党建精神、社会主义核心价值观)导入社区的制度和指导手册;围绕文化活动、公益行动,引导居民参与到议题的解决过程;建立有助于自发性团体健康成长的工作机制,发挥自发性团体对更大范围内社区居民的带动作用;研究网络社会发展对社区自治带来的机遇与挑战,形成居委会工作信息化的规范与制度,提升居委会对白领、互联网新生代等居民群体的吸引力。

(二)区分居民两类需求,进一步创新居民参与社区治理机制

有效回应居民需求是调动居民参与社区治理的前提。基层社区中存在各种各样的利益需求,大致可以分为两类。秩序类需求是指居民对安全、卫生、整洁等基本生产生活秩序的需求。服务类需求是指居民对文化、体育、咨询等生活提升型服务的需求。上海居民最关心的秩序类需求表现在住宅小区管理、违法建筑、市容环境、噪音扰民、住房改造等方面,⁽¹⁾服务类需求则表现在健康保健、家政、老人日间照料、体育活动、职业中介、法律咨询等方面。⁽²⁾

需求类型直接影响居民的参与意愿和行动。对于秩序类需求,居民的参与意愿和行动不一致,即参与意愿高,但参与行动低(且停留在投诉举报阶段)。而在服务类需求上,居民参与意愿和行动保持一致,并同社区活动与需求的契合度呈正相关关系。契合度越高,居民参与意愿越高,参与行动越多。

因而,若想充分调动居民参与,应当依据需求类别创新和选择合适的居民参与机制。对于秩序类需求,更多地利用法律法规、“三会制度”、资金项目撬动、自治章程公约、关键公众接触等机制。对于服务类需求,主要利用信息技术赋能、购买专业服务、

社区精英带头、兴趣团体带动、议题设置来引导居民参与。

(三)精准回应居民需求中创新居民参与机制的几点建议

1. 重视居民需求,推动需求回应与机制应用的匹配化。

在上海全市层面,建议由市民政局等部门组织力量加强需求回应与机制应用匹配的整体研究。同时,各区街镇在充分调研基础上,主动区分居民的两类需求,相应地调整资源投放方向、社区工作者配置结构、社区工作者技能培训重点,并有选择地应用居民参与机制。注意及时总结把需求回应和居民参与机制应用有效结合的经验模式,适时推广。

2. 在秩序类需求主导型居民区,加强法律法规跟进、会议协商等机制的应用。

基本思路是遏制搭便车和凡事丢给政府的两种心态,引导居民树立自主意识。一是相关职能部门要认真研究居民秩序类需求集中的领域;二是加强对各类会议协商制度的实施情况监督;三是要从源头上解决生活垃圾分类处理、小区环境改造等问题入手;四是街镇及民政等部门在培训社区工作者时,要侧重法律法规教育、项目申报与管理能力训练、会议组织能力训练等。

3. 在服务类需求主导型社区,加强信息技术赋能、购买专业服务等机制的应用。

回应服务类需求,要通过提升社区活动与居民需求的契合度来吸引居民参与。为此,更多地利用社区精英带头、兴趣团体带动、信息技术赋能、购买专业服务等机制。一是适度弱化社区借助政府资金项目直接举办大型活动的力度,转而通过购买方式引入更多的专业社区服务平台。二是适度降低正式化会议协商机制的应用频率,降低相应制度实施情况的硬性考核的权重。三是通过选拔更多年轻业主、加强培训等方式提升社区工作者队伍的信息技术应用意识与能力。四是加快利用微信、微信公众号、微博等信息技术平台,收集和综合居民的多样化、个性化需求,并通过提供空间、结对联系等方式引导居民自我管理与自我服务。

注释:

1 王汉生、王一鸽:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,原载于《社会学研究》2009年第2期。

2 同上。

3 杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,原载于《社会科学》2012年第11期。

4 叶裕民:《论改进和完善地方政府目标管理责任制》,原载于《统计研究》2000年第6期。

5 本部分数据主要来自《上海年鉴2015》第四十一部分“社会调查”。

6 对上海市徐汇区某街道2016年“12345”热线受理情况分析发现,市民最关心的问题集中在住宅小区管理(占全年受理量的33.10%)、违法建筑(23.27%)、市容环境(17.78%)、噪音扰民(9.71%)、住房改造(7.49%)、环境保护(除噪音)(5.03%)等方面。

7 2015年上海社会调查显示,居民最希望社区有的服务依次是健康保健、家政、老人日间照料、体育活动、职业中介、法律咨询、心理咨询、暑期托班、亲子活动等。见《上海统计年鉴2015》。