
打造共建共治共享的社会治理新格局

——南京市雨花台区借力社会组织

创新社区治理样本分析

陈平 彭雷

党的十九大报告要求，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

近年来，南京市雨花台区不断深化“三社联动”机制，围绕打造共建共治共享的社区治理新格局，大胆探索实践、创新群众观念，走出了一条培育社会组织、助力社区治理的特色发展之路，2014年被民政部确定为“全国社区治理和服务创新实验区”，2016年顺利通过国家验收并获得高度评价，专家组提出“雨花模式”值得在全国推广。前不久，笔者深入该区专题调研，总结了雨花台区创新社区治理的举措及成效，期待为江苏各地创新社会治理体系、推进公共服务社会化、提升社区治理等方面提供启示借鉴。

做法：“三社联动”催生雨花样板

南京市雨花台区在把握基层社区治理特点的基础上，解放思想，因地制宜，紧扣社区群众需求，激发更多公众参与，鼓励、引导、支持社会组织在服务经济发展和改善民生需求中发挥作用，走出了一条自我管理、自我服务、自我发展的治理之路。

（一）党建引领，社会组织蓬勃发展

一是搭建组织架构。雨花台区建立健全了三级党建架构，层层压紧压实社会组织党建责任。区级层面，构建“一委一园一中心”工作格局，成立雨花台区社会组织党委，明确主体责任，依托雨花公益众创空间和区级社会组织，“党务+业务”协同发力；街道层面，明确各街道（园区）社会组织服务中心责任，党总支部书记由街道分管民政工作副主任兼任，负责抓好辖区内社会组织日常管理和指导督查；社区层面，成立社区社会组织联合党支部，明确社会组织承担的具体任务，服务内容涵盖社会事务、文化体育、健身康乐、志愿服务、交通疏导、外来务工人员子女关爱等各个领域。通过建立健全区、街道、社区三级平台载体和服务机构协同联动制度，确保社会组织的工作责任落实。

二是发挥堡垒作用。健全社区党组织领导下的社区居委会自治机制，实行社区党员向社会组织、社会组织党员向社区“双报到”机制。夯实党建引领下的“三社联动”机制，调动各类资源参与社区治理与服务创新。以社区为基本单位，成立社会组织党员志愿者服务站，联合社工和各类党群志愿者，在全区建立起118支、超过2万人的社会组织党群志愿者服务队，深入基层一线开展各类服务。党员发挥先锋模范作用，提供优质、贴心的专业服务，让群众加深对党的信任和拥护，凝聚党心民心正能量。

三是创新治理模式。总结“党建+文化”引领社区治理体系建设经验，完善翠竹园社区民主自治“四方平台”建设模式，梳理提炼成具体化、流程化、特色化社区治理工作法在全区全面推广。引导街道、社区从实际出发，挖掘自然资源和文化内涵，

结合环境整治和小区出新改造等，强化社区文化引领。通过国际化社区试点，开设社区红色夜校、道德讲堂、文明家庭创建等活动，提升社区治理特色品质。深化实施“精品社区”建设，制定《精品社区建设与评价指南》，调研论证确定每个社区治理主题和特色路径，通过项目牵引，带动居民广泛参与。

（二）理顺平台，协同机制不断优化

一是提供政策支撑。雨花台区在全省率先出台《关于进一步加强社会组织建设的实施意见》，制定了登记管理、资金扶持、培育发展等 12 个系列配套文件，稳妥推进社会组织登记管理改革。党的十九大召开后，他们又高起点谋划“三社联动”制度平台，先后制定《雨花台区推进社区治理和服务创新实验区实施意见》《雨花台区社会组织“红色导航”行动计划》《雨花台区关于培育发展社区社会组织的通知》等一系列配套文件，为推动社会治理重心向基层下移提供政策支撑。

二是加强场地建设。雨花台区着力加强社区办公用房和居民公益性服务设施建设。明确规定社区办公用房不低于 1/2 用于社会组织开展公益性服务。同时，社会组织落地社区享受“四个优先”（社区资源优先提供社会组织使用、社区服务优先考虑社会组织承接、社会组织优先落地社区开展活动、公益项目优先落地社区开展服务）。目前，全区社区办公服务用房面积平均已达到 1000 平方米以上。在此基础上，高水平建设社区党群服务中心，由街道管理、社区使用，开展以社区居民为对象的党建服务、公共服务、协商议事、网格管理服务等。

三是培育社会组织。该区在全市率先实现了街道（园区）社会组织服务中心全覆盖，并全部委托第三方枢纽型社会组织承接运行。在全国率先提出由社区层面设立社会组织联合会，并实现 100%覆盖，发挥社会组织联合会的衔接作用，引入专业社会组织，着力解决现有体制下社区与社会组织对接困难。实现从社会组织孵化培育向社会组织综合服务转型，建成集社会组织培育和评估、信息政策咨询、公益项目采购、公益资源整合、社会创业研究等多位一体的专业支持平台。全区登记的各类社会组织，已从 2013 年的不足 200 家增加到目前的 1010 家，增速全市第一。

（三）着眼需求，服务质量逐渐提升

一是健全反馈机制。雨花台区通过网格化管理、民情大走访、12345 工单、社区微信公众号、掌上社区 APP 等渠道和方式，全面梳理民生需求问题，报送至街道（园区）级平台中心整理汇总，然后上报区中心，区中心再对各街道中心上报的服务清单筛选确定，作为每年申报市、区公益创投、精品社区建设、薪火计划等项目资助的依据。最后由区民政局牵头，将筛选确定的相关需求，一方面反馈给相关部门作为其政府采购服务项目的参考依据，促进相关社会政策完善；另一方面反馈给所在街道、社区和社会组织，作为其通过为民服务专项资金开展项目资助时的参考依据。同步协助社区建立完善需求反馈考核评价机制，保障居民合理诉求得到落实，提升社区决策和治理水平。

二是统筹服务项目。根据需求和现实存在的民生问题，该区统筹设计“三社联动”的服务项目，并通过项目运作，满足群众现实需求。年初，梳理部门对应承担的社会管理和公共服务职能，修订完善政府部门职能转移目录，区民政局发布申请承接政府转移职能的社会组织目录，实行费随事转和购买服务。年度区公益创投、精品社区建设等项目正式实施前，按照“对象要准、需求要清、服务要实、目标要明”的要求，区部门、街道（园区）、社区居委会、社区社会组织多方统筹设计项目指引清单。在服务项目实施过程中，依托区中心和各街道级中心，建立项目库和专家库以及孵化培育基地，将孵化培育的重点转型为项目孵化、项目开发、项目培育，通过线上线下相结合的方式，及时掌握项目动态，组织专家定期开展立项评审、中期评估、结项评估。

三是完善考核体系。该区建立以社区居民满意度为评价标准的“三社联动”考核制度，加强社区居委会对其购买的社会服务项目评估和监管，组织社区居民对社会服务机构、社区工作者和社工人才服务效果评估评价，制定以群众满意度测评为主的社区工作者绩效考核实施办法，不断完善联动有效实现机制，引导和推动精准服务。围绕社区养老、社会救助、区域自治、特

殊人群服务等方面，做到“两个明确”：明确在社区每年30万元的为民服务专项经费中，不低于50%用于社区服务项目化运作；明确社区办公服务用房80%用于养老、青少年、公益慈善、调解治理服务等。通过社区协商议事平台，采取社区为民服务项目提案大赛等方式，开展精准服务，让居民从服务需求到服务项目设计全程参与，并采取投票方式决定年终考核等次。

（四）突出治理，功能效应充分发挥

一是注重统筹推动。雨花台区通过“议事园”“市民讲堂”“社区沙龙”等途径，畅通民主协商渠道，探索处理社区公共事务的程序和方式。以保障和改善民生为核心，引导社会组织、社会工作提供专业的为老服务、为少服务、为残服务、为困服务。坚持“财政扶持、企业资助、基金会支持、公众捐助和自我造血”多元机制，每年由区财政预算安排2000万元社区建设资金，设立社区型基金，并与数十家企业合作，为社会组织链接企业资金超3000万元。

二是搭建议事平台。该区根据社区的资源禀赋，探索622社区议事协商工作法，即：社区公共事务和服务60%以上由社区议事协商解决；20%以上由社会组织提供个性化专业服务解决；20%以下通过转介和其他途径解决。引导和支持社区制定科学适用的社区议事协商规则，帮助居民群众养成协商意识，掌握协商方法，提高协商能力。实施“微项目”“金点子”“提案赛”等微基金项目，探索“线上协商”新模式，将社区居委会、业委会、物业、社会组织、驻区单位、社区居民纳入同一个在线平台，通过在线沟通、互动和回应等方式，广泛开展线上民主议事协商，缩短沟通时间和空间。

三是凸显自治功能。该区街道层面把涉及社区居民利益诉求的决策事项充分整合，规范社区协商的内容、主体、形式和基本程序，增强居民议事协商能力，将居民参与社区治理、维护公共利益情况纳入社会信用体系，通过实施社区微基金，逐步形成居民参与社区共治的自觉行动。在此基础上，探索建立以社区楼栋长、居民小组长、居民代表为主体的睦邻互助会，立足小区院落与楼栋，开展邻里事邻里议，实现邻里协商微自治，提升社区自治效率和水平。

启示：“多元结构”期待良性互动

打造共建共治共享的社会治理格局，是社会主义本质及尊重人民群众主体地位在新时代的重要体现。它意味着由过去偏重追求经济增长转向更加重视推动人的全面发展和社会全面进步，参与主体从政府主导转向社会多元主体共同治理。雨花台区培育社会组织助力社区治理的生动实践，对推进公共服务社会化和凝聚更多力量共同参与社区治理，具有一定的借鉴意义。

启示一：城市社区建设要紧贴职能转变，全面统筹推进。雨花台区深谙“政府职能退一步，社会组织就进一步”的道理，他们在自身嬗变的过程中，敏锐地把握了社会转型发展和矛盾转化趋势，深刻认识到政府大包大揽并不科学，群众收入提升不等于生活幸福。他们从转变政府职能入手，不断探索“三社联动”机制，更加突出社会组织的“自我造血”发展，在给政策、给资金、给服务的基础上，给平台、给环境、给人才，创新市场化运作模式，全力打造社会组织孵化基地，营造公平开放、自由有序的竞争环境，变“要我发展”为“我要发展”，变“靠天吃饭”为“靠手吃饭”，让社会组织突破掣肘，在更加广阔的市场空间腾飞发展。实践证明，城市社区建设只有紧贴政府职能转变，社会自治和市场调节空间才会不断扩大，政府才能真正从全能型转向有限型。

启示二：城市社区建设要紧贴地域特点，突出问题导向。近年来，雨花台区经历了从农村郊区、到城郊结合部、再到主城区的发展过程，群众对社区治理也有了新的更高要求。为此，他们打破传统的政府包办、统管的服务模式，从城市社区建设的实际出发，在创新服务方式方法、发挥市场主体作用、完善服务体制机制、健全便民服务平台、强化群众交流沟通载体和机制建设等方面，突出问题导向，重视社会组织在社区治理、社会现代化建设中的积极作用，像培育孵化中小型企业成长一样，为社会组织提供资金链接、政策咨询、跟踪培训等全方位支持，推动社会组织健康良性发展。实践证明，社会治理的重点是解决群众关心的民生问题，只有理清思路，围绕老百姓关注的热点、难点问题主动作为，才能够在加快社会转型中赢得先机、掌握主动。

启示三：城市社区建设要紧贴自治需求，注重多元参与。现阶段，我国社区人口结构正在发生深刻变化，社区居民因文化层次、收入水平、健康状况不同而对服务需求有所差异，同时受家庭结构小型化和人口老龄化叠加影响，居民需求种类增多和个性化增强，社区管理的广度、深度、难度不断加大。雨花台区以社会组织为突破点，聚焦改革大局，聚力民生发展，充分发挥政府、街道、社区、社会组织和社区居民等“多元参与”行动主体的各自优势，畅通了居民利益诉求表达的渠道，引导他们助力和服务社区治理，通过制度设计实现居民参与社区事务管理的目标；同时，寓管理于服务之中，通过增强服务效能，提升社区居民对党委、政府的满意度。实践证明，以社会组织为着力点的社区自治模式，既调动了各方力量，又满足了各方需求，形成了在面上可复制可推广的雨花经验模式。

启示四：城市社区建设要紧贴发展方向，坚持守正创新。社会组织的培育是否有成效，关键在于是否符合城市建设发展规律、是否符合社会改革发展趋势、群众生活是否满意和幸福。雨花台区多方借鉴先进地区培育发展社会组织的核心理念和设计内涵，围绕群众自我管理、自我服务的需求，始终坚持“亲民化、专业化、品牌化”发展道路。同时，该区注重创新型人才的培养，通过邀请国内外专家对口培养、推荐社会组织优秀人才担任党代表等方式，增强社会组织的专业服务能力和社会公信力。区里结合区情实际，进一步完善了发展社会组织的顶层设计和政策支撑，提出了打造中国“社会组织创新特区”的目标，并做到目标任务、阶段步骤、具体责任、保障措施“四个明确”。实践证明，紧贴改革发展方向，坚持科学决策，守正创新，是城市社区建设的活力和生命力所在。