

上海基层社区自治规范化和居民 参与社区治理机制创新

金桥¹

(上海大学 200433)

【摘要】 目前,上海基层社区自治各类制度的内在匹配度有所不足,不同制度的功能分工与合作格局尚未形成,需要以“一体化”为目标,对各类制度进行整合,明确各自的性质定位和功能职责,厘清不同制度之间的关系,构建完整统一、相辅相成的“一体化”居民自治制度体系。

【关键词】 基层社区 社区自治 居民自治

【中图分类号】:C916.2.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2018)08-0097-011

一、上海基层社区自治制度化、规范化建设的现状与问题

(一)上海基层社区自治的主要制度和规范

目前,上海基层社区自治的主要法律法规除了国家层面的居委会组织法、村委会组织法以及《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(2010)等文件⁽¹⁾之外,主要有上海市委、市政府《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》(2014)、《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》(2017)、《上海市街道办事处条例》(2016)、《上海市居民委员会工作条例》(2017)、《关于推进本市居(村)民自治章程规范化建设的指导意见》(沪民基发[2015]12号)、《关于规范本市居民区工作绩效评价制度的指导意见》(沪民基发[2015]13号)、《关于推进居民区联席会议制度规范化建设的指导意见》(沪民基发[2016]21号)等。

在上述法规文件中,有关居/村自治制度的说法有所不同,但总的趋势是:文件越新,基层社区自治制度的名目就越多,制度体系就越复杂。这一趋势一方面体现了近年来上海基层社区自治制度创新和制度化建设的成效,另一方面也显示出具体制度名目繁多、权责边界不清、功能交叉含混的某些现象。以《关于规范本市居民区工作绩效评价制度的指导意见》为例,这一文件明确将“制度建设”列为居民区工作绩效评价的内容之一,提出要“对居民区党组织和居委会选举制度;对居民区党员代表会议、居民会议的民主决策制度和‘四议两公开’的民主决策程序;对以民主协商、听证会、协调会、评议会为主要形式的民主管理制度;对以重大事项报告及居村务公开为重点的民主监督制度;对居民区议事会、理事会等自治载体的运行制度;对居民区联席会议制度;对居民区党组织成员和居委会成员密切联系群众和居民区党组织、居委会日常管理、经费管理、档案管理等,各项居民区治理制度的制定和执行情况,进行综合评价”。其中涉及多种会议制度与自治组织,而各类制度彼此间的区别与联系仍不清晰,这必然会影响到制度的执行效果,进而影响社区自治的实际成效。

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2017-A-054-B)。

作者简介:金桥,社会学博士,上海大学社会学院副教授。本文参与撰写人员:黄晓春、臧得顺、盛智明、贾文娟、许洋迪、孙冰、黄李煜、李晗雨。

综合前述法规文件中的说法,本文认为,当前上海基层社区自治的核心制度体系主要包括六大类:(1)基础制度,即居(村)民自治章程,对下述民主自治制度如何运作进行规范;(2)民主选举制度,即3年一次的居委会、村委会换届选举相关制度;(3)民主决策制度,即居民会议/居民代表会议、村民会议/村民代表会议制度;(4)民主管理制度,主要包括居/村民公约、议事会、理事会制度;(5)民主协商制度,主要包括居/村联席会议、听证会(“三会”之一)、协调会(“三会”之一)制度;(6)民主监督制度,主要包括居务/村务公开及监督机构、评议会(“三会”之一)制度。

此外,上海基层社区还存在与自治密切相关的其他支持制度,包括:(1)基层党组织建设,主要包括党组织积极支持社区自治、以党内民主推动基层民主、党员带头参与社区公共事务等;(2)居/村委会下属委员会设置及其日常工作制度,保障居/村委会的正常运行;(3)楼组/弄堂自治、村民小组会议,在居/村委会之下巩固更为精细的社区自治基础;(4)志愿服务和群众团队建设,促进邻里交往、居民互助和社区参与;(5)网络参与,基层社区借助新技术平台促进居民参与。

总的来说,无论是六类核心制度,还是其他支持制度,这些制度既是基层社区自治实践和社区参与机制创新固定化、模式化的产物,也是进一步指导社区自治规范运作的行为准则。以居民自治为例,2017年4月20日通过的《上海市居民委员会工作条例》对核心制度中的居民会议、居民自治章程、居民公约、三会(听证会、协调会、评议会)、居务公开、民主协商等都有说明,对其他支持制度也有涉及,但对各类制度的不同功能、运作方式的介绍详略不一。作为完整、统一的社区自治制度体系,各类制度之间的区别与联系需要进一步明确,不同制度的功能分工与合作也需要进一步合理设计。

(二)上海基层社区自治制度化、规范化建设的现状与问题

根据在宝山区开展的问卷调查和走访座谈,村居工作者队伍对基层社区自治的各项制度较为熟悉,制度执行的组织基础较好,但也存在一些问题。

1. 基层工作队伍对相关政策文件、社区自治制度较为熟悉,制度执行的基础较好。(1)基层工作队伍对上级有关重要文件制度的熟悉程度较高。对上海市一号课题文件(2014)、“两条例一办法”、社区工作事项清单、协助行政事务清单、印章清单、岗位职责的了解,无论是书记还是社区工作者都比较熟悉。

(2)对主要自治制度比较熟悉,有利于制度的有效执行。对居/村自治章程、村规民约、居/村民(代表)会议、居/村选举、联席会议、议事会/理事会、居务/村务公开、内部管理制度、志愿团队建设、工作事项准入制度,书记和社区工作者都比较熟悉。

(3)居民区工作者的规范化水平更高于村工作者。无论是对重要文件制度的了解程度,还是对主要社区自治制度的了解程度,居民区工作者都优于村工作者。此外,在记录工作日志、民情手册等基本管理制度方面,居民区书记、工作者的情况也远远好于村。

2. 基层社区自治的群众基础较为深厚,居民满意度较高,居民区治理组织体系基本形成。(1)基层社区自治的群众工作基础比较深厚。居/村书记平均认识1834位社区居民,每月平均走访37户居民;组织活动的时候,平均最多可以请来231位居民参加。居/村工作者平均认识924位社区居民,每月平均走访44户居民;组织活动的时候,平均最多可以请来173位居民参加。

(2)居/村民对居/村各方面工作的评价普遍较高。对党组织总体工作、居/村委会为群众代言、居务/村务公开、居/村民自治水平、社区工作者的态度、社区工作者能力素质的满意度评价,平均分在3.3~3.5分之间(最高分4分),显示了较高的满意度。

(3)居民区治理组织体系比较完善。以居民区党组织为领导核心、居委会为主导、居民为主体,各类组织共同参与的居民区治理体系已经形成,选择非常完善、比较完善的比例合计为84.4%。对于党组织/居委会跟物业公司的关系,选择非常融洽、比较

融洽的比例为 84.4%;党组织/居委会跟业委会的关系非常融洽和比较融洽的比例是 87.1%。

3. 部分社区自治制度运作不规范,居民参与比例较低,网络沟通有待加强。(1)部分自治会议召开较少,尤其是村联席会议、村议事会和居民区听证会、评议会。召开最多的是党组织会议和两委会议,居民区联席会议、居民(代表会议)、居民议事会召开也较多,但村联席会议、村议事会很少召开。居民区三会中,协调会经常召开的比例为 60%,评议会、听证会的比例则较低。

(2)部分社区自治制度规范程度不足,议事会和居民区“三会”很少固定召开。固定召开比例最高的是党组织会议和两委会议,其次是联席会议和居/村民(代表)会议。居/村议事会固定召开的比例是 18.2%,按需召开的比例为 81.8%。居民区听证会、协调会、评议会按需召开的比例分别是 88.2%、93.7%、67.6%。

(3)居民经常参与居/村民(代表)会议、议事会和“三会”的比例较低。表 1 显示,对居/村民(代表)会议,居民、村民经常参加的比例分别是 37.9%、17.2%;对于议事会,居民、村民经常参加的比例分别下降到 20.0%和 8.9%。居民经常参加听证会、协调会、评议会的比例分别是 17.8%、16.1%和 20.8%,参与率都比较低。

表 1 居/村民对五类会议的参与情况 单位:%

会议	居/村	经常参加	偶尔参加	知道,但没参加过	从没听说过
居/村民(代表)会议	居	37.9	31.3	28.9	1.9
	村	17.2	38.5	38.8	5.5
议事会	居	20.0	27.9	43.1	8.9
	村	8.9	26.4	37.2	27.5
听证会	居	17.8	27.5	43.2	11.4
协调会	居	16.1	32.4	43.1	8.3
评议会	居	20.8	28.9	41.3	9.0

(4)网络交流沟通有所不足。54.8%的居民区书记通过网络平台与居民经常交流,村书记的这一比例下降为 40%,居委会、村委会工作者的比例则分别是 40%、25.6%。仅 7.1%的居民经常通过网络平台向居/村委会反映问题,37.1%的人偶尔反映。

(5)网络沟通平台(如“居委通”)的效果不能高估。29.6%的居民区书记、35.2%的居委会工作者认为“居委通”的效果很好,大大增进了与居民的沟通,但近一半调查对象认为效果一般,书记、工作者选择效果一般的比例分别是 48.1%、46.8%。此外,还有 20%的社区工作者认为其造成了新的负担。

4. 对调查结果的简要概括与分析。(1)基层社区自治制度的建设水平与规范化程度存在居村差异,居民区工作日志、民情手册的规范化程度远高于村,居民区联席会议制度、志愿服务和群众团队建设制度具有明显优势,村则在内部管理制度、村规民约、村民自治章程方面更具优势。在会议制度方面,居民区召开联席会议、议事会的比例远高于村。

(2)作为制度的执行者,居/村书记和工作者队伍对各类制度的熟悉程度存在差别,这既反映了各类工作者制度执行能力的不同,这种差别在很大程度上影响制度的有效实施。总体而言,村书记的熟悉程度略高于居民区书记,而居民区工作者的熟悉程度则高于村工作者。

(3)居民区“三会”的固定召开比例和居民的参与比例都不高,而居/村书记在社区开会的时间也比较有限,自治制度的规范化建设不能求全责备,只要有少数制度能够有效运转即可。

(4)行政任务依然较多,直接影响自治效果。书记、工作者花在“完成上级任务”“去上级部门开会”“填写报表”方面的时间,更多于花在“在社区开会”“与居民打交道”“组织社区活动”“调解社区纠纷”上面的时间。

(5)无论是旨在减负的电子台账,还是网络参与、居民自治的新机制,其效果都不能过高评价,而且要谨防其对工作者队伍带来的新负担、新压力。

(三)存在问题的原因分析

上海当前基层社区自治制度规范化方面的问题:在形式规范方面,部分村居的制度文本或者不完备,或者在制定过程中闭门造车,多数居民不知情也没有参与。在程序规范方面,部分村居或者对各类自治制度推行不力,使制度成为一纸空文,或者在实施过程中随意性大、不能严格规范操作。在实质规范方面,部分村居的自治效果不明显,许多居民对选举和各种会议不知情、不热心,参与率较低,自治制度处于空转状态。造成上述问题的原因:

一是制度体系自身的问题,包括制度设计不合理、制度文本与现实情况相脱节、不同制度之间功能交叉或关系不明晰等。基层社区自治的制度文本虽已较为完善,但对不同自治制度之间的关系仍然缺少明确界定,各类制度的功能分工与合作格局尚未形成,需要构建和完善有机统一的自治制度体系。

二是制度执行者即居/村委会工作人员的问题,包括对自治制度重视不够、理解不到位、专业水平不高、推行不力等。调查显示,基层社区工作队伍的专业化程度不高,专业知识技能比较欠缺。具体而言:(1)持有社工资格证的比例较低。居民区书记中,仅16.1%持有社会工作者职业资格证。居/村工作者中,持有社会工作者职业资格证的比例只有6.7%。(2)基层工作队伍最为欠缺的能力素质是某些专业技能。无论是书记还是志愿者,自评最高的都是“热情服务,乐于奉献”“兢兢业业,踏实工作”等职业道德素质,而自评最低的都包括电脑网络操作能力、学历、专业知识技能、知法用法能力等具体技能。(3)与居民区队伍相比,村干部队伍的教育水平较低。拥有本科学历的居民区书记占比58.1%,而村书记的这一比例是9.1%。对工作者队伍来说,26.4%的村委会工作者是初中及以下学历,居委会工作者的这一比例则为3.5%,居委会工作者的高中/中专、大专、本科比例也都高于村委会工作者。

三是基层管理体制方面的原因,包括上级街镇对社区自治不够重视或支持力度不足、街镇对居/村委会自治工作的绩效考核不合理或奖惩机制不健全、街镇更为重视行政任务的下达从而导致居委会过度行政化等。当前基层工作者的行政负担依然较重,工作压力越来越大,“电子台账”甚至成为新的负担。具体而言:(1)“完成上级任务”约占基层工作队伍40%的工作时间。据统计,居/村书记30%~40%的时间花在“完成上级任务”上,工作者则占40%以上时间。村在“完成上级任务”方面所花的时间比居民区更多。(2)书记去上级部门开会的时间多于在社区开会的时间。(3)大量时间花在填写报表上。填写报表的时间大约占居民区书记工作时间的13.6%,并分别占居委会工作者、村委会工作者工作时间的16%、14.3%。(4)书记普遍认为工作任务越来越多,工作压力越来越大。所有的居民区书记、村书记都认为,2015年以来所面临的工作任务越来越多(100%),工作压力也越来越大(100%)。(5)工作太累是居/村书记考虑离职的主要原因。17.2%的居民区书记曾考虑过离职,最主要的原因就是“工作太累”,选择比例高达75%。(6)“电子台账”减轻了行政负担,但同时也成为新的负担。对基层社区正在推行的“电子台账”工作,47.5%的居/村书记、45.5%的居/村工作者认为其减轻了行政负担,但同时也有32.5%的书记、30.4%的工作者认为是新的负担,甚至有7.5%的书记、10.3%的工作者认为行政负担反而加大了。

此外,更深层次的社会原因涉及基层社区的地位、社区社会结构的分化和市民生活方式的改变等。首先,市场化、信息化背景下地域性的基层社区与居民生活需求的关联度在不断下降。其次,基于小规模社区人口的自治制度难以解决居民的急难愁问题,基层自治在现有的科层体制框架下面临着难以避免的“天花板”困境。再次,单位制解体以来,居民的流动性不断提高,其组织化程度不断下降,加上在职人群和外来人口对社区自治的冷漠,也导致社区自治的内在动力不足。

二、上海基层社区自治规范化和居民参与社区治理机制的经验总结

下文对长期跟踪调研的宝山区顾村镇菊泉基本管理单元的自治创新案例进行分析,并结合 2016 年上海市社会建设创新项目中的部分案例分析,进而概括出对这些案例经验的基本认识。

(一)宝山区顾村镇菊泉基本管理单元的自治创新案例

围绕党组织如何有效领导基层自治共治,宝山区顾村镇菊泉基本管理单元积极探索,积累了有益经验。2009 年以来,无论是最初的馨佳园大型居住社区,还是现在的菊泉基本管理单元,社区党组织一直在探索实践以党建引领为核心的“自治+共治+法治”多元共治机制,在激发社区活力、开展志愿服务、满足居民需求、开展协商共治、创新治理方式、促进社区和谐等方面成效显著。

1. 顾村镇菊泉基本管理单元的积极探索。菊泉基本管理单元成立于 2015 年,辖区总面积 5.52 平方公里,共有 32 个居委会,包括上海近郊六大保障房基地之一馨佳园大居的 13 个居委会,涉及市区动迁、本地动迁、商品房、经适房、廉租房等多种住宅性质。截至 2016 年 8 月,常住人口总数 10.79 万。(其中本市人口 6.41 万,外来人口 4.38 万);馨佳园的常住人口 3.03 万(其中本市人口 2.23 万,外来人口 0.8 万)。本市人口中,大多数是市区导入人口,来自杨浦、静安、普陀等城区。2009 年,馨佳园大型居住社区第一个小区建成入户。次年就以“镇管社区”模式设立了镇政府与居民区之间的中间层:馨佳园居民区党总支与联合服务中心。2015 年,根据上海一号课题文件要求,成立了菊泉基本管理单元,辖区由 13 个居委会扩大为 32 个居委会。在这一过程中,馨佳园社区和菊泉基本单元围绕党建引领下的社区治理创新,主要在 3 个方面进行了积极探索。

(1)完善组织架构,加强队伍建设,为党组织发挥领导作用提供组织保障。馨佳园时期,较早成立居民区党总支与居民区联合服务中心,上面对接镇党委、政府和镇社区办,下面对接居民区党支部和居委会筹备组。成立基本管理单元之后,纵向上构建“镇党委—社区工作党委—菊泉基本管理单元社区(居民区)党委—居民区党支部”的管理体制,横向上建立大居“两委一中心”体制,即社区(居民区)党委、社区(居民区)委员会、社区(居民区)中心。发挥单元社区党委的领导核心作用,统筹推进基本管理单元内的区域化党建工作,进一步整合各级党组织、社会组织和志愿公益力量。重视包括居民区党支部书记、支部委员、居委会筹备组工作人员在内的社区工作者队伍建设。根据小区入住情况,及时推动筹建居委的规范性建设。开展多种形式的培训,强调价值理念引导,强化服务观念,提高工作能力。上海一号课题文件发布后,积极落实社区工作者编制和薪酬待遇,提高支部书记收入,调动其工作积极性。

(2)做实群众工作,开展志愿服务,发挥党员在自治参与中的模范带头作用。自 2012 年开始,“四三五融六必访”^①逐渐成为社区党组织开展群众工作的基本理念。在这理念引导下,党组织与居民互动频繁,及时了解居民需求、广泛听取居民意见,为解决居民生活困难提供了思路。针对大居商业配套滞后的问题,在听取意见后,用 4.1 亿元回购了 5.4 万平方米商业用房用于开办便民设施和标准化菜场,有效解决了大居百姓“开门七件事”问题。针对公共交通配置不完善的问题,党组织深入调研,与相关单位协商后,公交宝山 3 路、527 路、1604 路线路得到优化调整,方便了居民换乘轨道交通。

社区党组织以满足民生需求为方向,以党员带动群众,积极开展志愿服务活动,并以志愿参与作为推动居民自治的主要抓手。2010 年,馨佳园居民区党总支引领群众成立了第一批志愿服务队伍。目前,菊泉基本管理单元的 32 个居委都成立了志愿服务工作站,在镇志愿服务中心的指导下开展常态化、个性化的服务活动。在上千名党员志愿者的带动下,菊泉单元先后组建了 100 余支以 1 万余名党员为骨干的志愿者服务团队,以“百姓自我服务家园”“心连心茶室”为载体,开展“三治心连心”“温馨 12345”“文明督导三鸟齐鸣”“你呼我应菜单式服务”“动迁两地情”“家门口心连心诊室”等 12 大类 20 余项特色志愿服务,年累计开展活动 3000 余场次,惠益群众 10 万余人次。2016 年,“三治心连心”荣获“2014—2015 年度上海市优秀志愿服务品牌”称号。

(3)立足党建平台,促进协商共治,使区域化党建成为动员社会的有力支撑。2013 年,馨佳园成立共治联合会,首期与 18 家单

位签订了党建联建协议,以党建为纽带,建立合力治理、联合支撑社区建管服务的常态化机制。2015年成立单元之后,一方面立足于单元层面的区域化党建,另一方面以社区委员会为共治平台,与驻区单位、职能单位、物业服务企业等力量加强联建,按照“区域统筹、集中调配、集约共享”原则,共同发现、协调、解决问题。目前,以党建联建方式开展常态化协作的驻区单位已有70余家,包括物业、商业、医疗、教育、公安、动迁导出地党组织、保障房管理中心等机构,针对社区治理难点通力合作,开展志愿服务,实现资源共享,解决百姓“急难愁”问题。在合作的基础上,初步形成了“家门口的心连心诊室”(华山医院北院)、“一盏明灯”(市北供电公司)等品牌项目。此外,菊泉单元还积极引入知名社会组织对馨佳园社区文化活动中心实行委托管理,开展志愿服务动态需求调研,设计志愿服务项目,策划志愿培训课程。在居民区层面,初步构建了党支部领导下的居民区治理体系。在馨佳园大居的居委会、业委会尚未成立的情况下,一方面由党员和居民组成议事会进行自治,另一方面由党支部和筹建居委会协调物业公司等相关单位进行共治,小区公共事务充分尊重居民和各方意愿,使居民诉求得到有效满足。

2. 菊泉基本管理单元探索创新的主要经验。经过6年多的探索,菊泉基本管理单元(馨佳园社区)的基层党建、志愿服务、协商共治等工作开展得如火如荼,在党组织有效领导基层自治共治方面取得了积极成效。概括而言,其经验主要有3条:

一是有效坚持党的领导。自2010年在大型居住社区设立中间层管理机构开始,坚持党的领导是社区开展各项工作的根本原则。无论是“四三五融六必访”群众工作法,还是对居民群众、社会力量的动员,都鲜明体现了党的宗旨和工作方法。早期在居委会、业委会尚未成立的情况下,党组织承担起基层服务与治理的重任,通过构建组织架构、加强队伍建设、发挥党员作用、开展党建联建,党组织较好地实现了基层治理的目标,得到了居民的认可。

二是有效回应民生需求。大型居住社区建设初期,由于共建配套设施尚不健全,满足居民的日常生活需求是最为迫切的问题。从馨佳园时期开始,社区党组织在自治、共治方面所开展的主要工作,几乎都是围绕居民迫切的民生需求展开的,体现了对民情民意有效回应的特点。这也是党组织能够有效动员社区居民、驻区单位共同参与社区服务的根本原因。归根结底,服务群众、增进群众福祉才是创新社会治理加强基层建设的出发点和落脚点。

三是效动员社区社会。解决民生问题和治理难题,仅靠党组织是远远不够的,坚持党的领导并不意味着党要包揽一切,加强和创新社会治理必然要求社会协同、公众参与。无论是馨佳园党总支还是菊泉单元社区党委,党组织开展工作的一个鲜明特点就是充分发动群众、挖掘资源,有效动员社区志愿者和驻区单位参与到社区服务和治理之中,体现了发挥政府、社会、市场各类主体作用,满足群众多样化服务需求的特征,实现了党组织与社会力量的良好互动。

3. 菊泉经验对创新基层社会治理的启示与思考。(1)就组织层级而言,之前的馨佳园居民区党总支与现在的菊泉基本管理单元社区(居民区)党委都是介于镇党委、居民区党组织之间的层级。与镇党委相比,这一中间层级更靠近基层,因而更可能与基层自治主体密切互动并领导、推动基层自治。与居民区党组织相比,这一层级范围更广,因而有可能在更大的空间内挖掘和统筹资源,形成共治合力。同时,非常重要的一点是,中间层党组织尽管受镇党委、镇社区党委的领导,但一直保持了相对独立性,在资源使用、工作开展等方面拥有较大的自主权。可以说,正是中间层相对独立、承上启下的特殊地位,为其有效推动自治共治提供了某种结构性的条件。

(2)就领导自治而言,中间层党组织与居民区党支部之所以能够具有强大的动员能力,主要是因为居委会尚未选举产生而筹备组相对比较弱势,馨佳园的党支部书记兼任筹备居委会的主任,业委会也没有产生,因而党组织在居民区范围内基本上是一家独大的局面。在现有的基本管理单元“两委一中心”体制架构内,即使居委会选举产生,也是对单元社区党委负责,很难对党支部的地位形成挑战。正是在这样的组织关系情境下,菊泉的经验一定程度上突破了党组织与自治组织之间可能存在的冲突困境。

(3)就推动共治而言,中间层党组织开展区域化党建的范围和能力一般要低于镇级党组织,菊泉单元的中间层党组织之所以有相对较强的整合条线部门、动员驻区单位的能力,主要是因为其背后有镇党委、政府甚至更高层级政府的大力支持。但这并不意味着中间层党组织可以突破体制、单位等壁垒,也不意味着已找到了条线部门、驻区单位参与社区共治的内在动力。

此外,菊泉经验中还有一些特殊之处,也可能影响到目前党组织有效领导基层自治与共治的格局。比如,馨佳园大居的保障房性质。不同类型的住房意味着居民特征的差异,保障房与商品房不同,甚至同属保障房的动迁房、经适房也有不同。保障房居民大多属于中低收入人群,因此对政府公共服务的依赖性较高;保障房居民由于享受到了住房保障,因而对政府抱有某种感恩之情;保障房中的经适房居民几乎都是自住,因此流动性较低,更易形成对社区的认同。这些特征都可能在一定程度上促使保障房居民乐于参与党组织动员式的志愿服务。另一方面,由于各级政府对保障房社区的建设发展负有更大责任,因而会更有助于形成解决问题的共治合力。也就是说,菊泉基本管理单元当前展现的党组织有效领导基层自治共治的格局,有其特定的社区条件作为支撑,而不一定适用于其他类型的社区。

总之,在加强基层党建和创新社会治理的意义上,菊泉基本管理单元 6 年多的实践探索形成了党组织有效领导基层自治共治的治理格局,符合“创新社会治理的核心是人、重心在城乡社区、关键是体制创新”的要求,体现了坚持党的领导、以人为本、激发活力、重心下移等创新社会治理的基本原则,为加强和创新特大城市社会治理,尤其是创新城乡接合部地区、人口快速导入地区治理提供有益的参考经验。任何个案都有其一定的特殊性,菊泉的经验既有按照上海市、宝山区镇管社区工作要求进行体制机制改革的一面,又有根据社区实际情况在问题倒逼下积极探索创新的一面。从一般意义上讲,菊泉经验中坚持党的领导、回应民生需求、动员社区社会的内容是所有社区都需要做到的。但菊泉单元的具体做法能否全部复制到其他社区,最终要看实际情况而定。

(二)9 个自治创新案例

近年来,上海各区涌现了大量基层自治与居民参与社区治理机制创新的案例,在 2016 年上海十大社会建设创新 50 个备选案例中,就包括公租房社区共治共管、三会建设、居委会约请制度、宅基睦邻等相关经验模式。本文收集了静安、虹口、黄浦、普陀、嘉定、金山、奉贤等区 9 个社区自治项目的案例资料进行分析,见表 2。

表 2 9 个自治创新案例及其主要内容

序号	案例名称	主要内容
1	静安区居委会标准化建设	建立“全年无休、错时工作”“全科接待”、首问接待、巡查、值班、约请等 10 项居委会标准化建设制度,实现统一办公用房、统一标识标牌、统一功能分区、统一装修样式、统一宣传版面、统一设施配置“六个统一”
2	静安区大宁路街道“邻里中心”建设	构建“街道—街区—居委会—楼群—楼组”五级社区阶梯自治体系,在街区建立“邻里中心”,构筑包括街区居民、驻区单位、社区组织、居委会、临街商铺等多元主体参与的“街区共同体”
3	虹口区“全岗通”工作	要求居委会工作人员突破条线壁垒,具备全方位服务群众的能力,从培训、例会、带教、结对、轮岗、走访、接待等各个环节抓落实,建立“一专多能、全岗都通”的工作队伍
4	黄浦区“三会”制度创新	在“三会”之前设置新“三会”,配套“三制”,形成议题征询会—听证会(配套公示制)、民主恳谈会—协调会(配套责任制)、监督评议会—评议会(配套承诺制)
5	普陀区“同心家园”建设	坚持党建引领、政府主导、社会协同、居民自治、多元共治,形成“征集需求—形成议题—讨论协商—确定项目”自下而上的社区治理项目形成机制,确立“自下而上”的考核导向和区、街镇部门的“双向互评”
6	嘉定区“客堂汇”平台	自治重心下移,平均每个村居设立 2~3 个“客堂汇”,开展邻里相教、邻里共商、邻里和睦、邻里同乐、邻里互助等活动,征集群众意见,调解邻里纠纷,组织为民服务活动
7	金山区石化街道居委会 8+3 错时	“8+3”错时工作,构建“1+1+X”工作模式,即 1 名居委会工作人员、1 名社区党

	工作制	员, X则为律师、青少年社工等专业化志愿者, 形成“基础服务清单”“特色服务清单”
8	金山区“五个之家”自治模式	以“家文化”凝聚共识、促进自治, 推举社区能人建成“先锋之家、青年之家、军徽之家、巾帼之家和银发之家”, 成立“吾爱吾家”自治管理委员会, 进而搭建“党员议事会、巾帼议事堂、青年议事厅”等平台
9	奉贤区宅基睦邻“四堂间”项目	村组自治, 即吃饭的饭堂、聊天的客堂、学习的学堂、议事的厅堂, 实现小圈子用餐、小邻里联系、小班化学习、小区域议事, 为(宅基)村民小组老年人提供就近养老服务

在9个案例中, 静安区居委会标准化建设主要是对基层队伍提出更高和更加规范的工作要求, 属于居委会内部制度建设; 静安区大宁路街道“邻里中心”是在街道与单个居委会辖区之间设立服务中心和自治共治平台, 属于自治层级和自治水平的提升。虹口区“全岗通”制度类似于静安区居委会标准化建设中的“全科接待”, 也是居委会内部制度建设。黄浦区“三会”制度创新是对原居民区“三会”制度的完善, 属于居民自治核心制度建设。普陀区“同心家园”建设的重点是自下而上的议题形成和评价机制, 属于社区自治和居民参与的社区治理机制创新。嘉定区“客堂汇”是在村居内部设立范围更小的邻里自治平台, 属于自治的深层次拓展。金山区石化街道居委会8+3错时工作制也是属于居委会内部管理制度建设。金山区“五个之家”的特点是以文化促进自治, 属于自治机制创新。奉贤区“四间堂”则类似于“客堂汇”, 也是自治的深层次拓展, 或者说是精细化自治的体现。

对上述基层自治创新案例经验进行分析, 可得出以下基本认识与思考: 一是社区自治的标准化、制度化、规范化建设, 主要是聚焦于村居工作者队伍(全岗通、8+3等), 重点是对基层队伍提出更高、更严格、更规范的要求。但需要注意的是, 社区自治规范化建设的核心目标应是减负、增能, 要谨防基层队伍的工作压力、工作负担进一步加大, 需要以激励机制、培训机制形成对规范化建设的有力支持。二是自治制度在更高社区层级(如街区)、更低社区层级(如村组)、更细分的群体(老人、青年等)方面的创新, 和以“自下而上”居民参与为导向的自治机制创新, 都值得积极鼓励支持。但在推动自治平台、机制创新的同时, 也需要给予基层队伍(作为执行者、实践者)相应的支持, 谨防过度增加工作者队伍的负担。三是社区自治的基本工作制度已比较繁杂, 其中某些会议制度存在功能重叠现象, 因而没有必要再创设新的会议制度名目, 需要防止形式化的、叠床架屋式的制度。实际上, 无论是居民代表会议, 还是议事会、协调会, 在现有的制度体系中, 只要少数会议制度能够良好运转, 社区自治的效果就有充分的保证。

三、思考与建议

(一)对构建上海基层社区自治“一体化”制度体系的思考

目前, 上海基层社区自治各类制度的内在匹配度有所不足, 不同制度的功能分工与合作格局尚未形成, 需要以“一体化”为目标, 对各类制度进行整合, 明确各自的性质定位和功能职责, 厘清不同制度之间的关系, 构建完整统一、相辅相成的“一体化”自治制度体系。

1. 核心制度体系。核心制度体系由六类制度组成。(1)居(村)民自治章程。自治章程相当于村居自治的“宪法”, 规定了各类自治制度如何运作, 应当定位为基层自治的基础制度, 需要大大强化自治章程的重要性, 将其地位提高到第一位的核心制度上。制定自治章程的过程是学习熟悉相关上位法规的过程, 需要加大力度宣传, 尽可能增加知晓度, 吸引大部分居民参与到这一过程中。经过充分讨论, 一旦制定, 就要严格执行, 照章行事。这是保障形式规范的重要环节, 不能轻视。

(2)民主选举制度, 即3年1次的居/村委会换届选举相关制度。由于居村换届已多次举行, 居/村民对这一制度较为了解, 但关键在于如何在继续提高选举投票参与率的基础上提升投票的有效性。所谓有效性是指居/村民对自己所投一票的意义非常清楚, 包括对选举的重视、对候选人的熟悉、认真投票、理性选择、不投废票等。这就需要以各种方式调动居/村民的选举参与积极性,

利用网络通信技术进一步降低参与成本、加大宣传力度、促进候选人的信息公开和与居民之间的充分互动。

(3) 民主决策制度,居民会议/居民代表会议、即村民会议/村民代表会议制度。居/村民(代表)会议是法律规定的基层自治决策机构,重大事项必须由该会议决定。就此而言,联席会议、议事会、理事会、“三会”甚至两委会议都需要向居/村民(代表)会议负责。这一制度类似于“人大”,是居/村自治的最高权力机构。与选举制度相似,需要完善的也是提高居/村民会议的参与率和有效性,其中一个关键是保证参与者的代表性。居/村民代表要能够代表不同年龄、性别、职业、收入、民族等各类居民家庭,避免决策有失偏颇。

(4) 民主管理制度,是指决策制度之外对社区日常事务、小范围事务进行自治管理的系列制度,包括居/村民公约、议事会、理事会制度等。居/村民公约类似于居民的“行为准则”,其制订过程同样需要最大范围的知晓和参与。同时,居/村民公约还要有相应的赏罚措施或激励机制,否则很容易成为一纸空文。议事会、理事会可以是小部分或某类居民/村民的自我管理组织,如各个楼组居民或老年人、白领、外来人口等不同类型居民。如果议事会、理事会所讨论的问题涉及多数或全体居民,就需要向居/村民(代表)会议报告,并由决策机构做出决定。

(5) 民主协商制度,是指对某些涉及多方主体利益诉求或需要多方主体参与解决的问题、事务进行协商的系列制度,主要包括居/村联席会议、听证会、协调会制度等。居/村联席会议涉及社区范围内的多个组织主体或个体,是社区内范围最广的“共治”机构。听证会、协调会则是就某一具体问题开展交流、协商、对话,前者往往涉及公共机构,后者则多是邻里间的矛盾调解。同样,如果协商类制度涉及社区公共利益,也需要向决策机构负责。协商制度有效发挥作用的关键是理性沟通、平等对话、求同存异、合作共赢。

(6) 民主监督制度,是指居/村民对自治机构和公共服务管理机构进行监督的系列制度,主要包括居务/村务公开及监督机构、评议会制度。这类制度的功能较为明确,但需要提高监督的有效性,包括居民、村民的代表性如何保证,居民、村民的意见能否真实表达等。

2. 支持制度体系。(1) 基层党组织建设系列制度。一方面,居/村党组织是社区工作的领导核心,基层自治也是在党组织的领导、支持下积极开展。另一方面,党组织自身建设也无法脱离社区工作,基层党的建设制度是自治核心制度体系的重要支撑。党组织建设制度涉及以党内民主推动基层民主、党员带头参与社区公共事务等,党内真实有效、运作规范的公推直选为基层选举树立榜样,党员议事会积极参与社区事务协商管理,党员志愿者积极参加各类社区活动等。

(2) 居/村委会下属委员会设置及其日常工作制度。下属委员会既是居/村委会职能分工的体现,也是居/村工作者联系居/村民的重要纽带。日常工作制度涉及当前许多标准化建设的内容,如8+3工作制、全岗通等,是保障居/村委会正常运行的重要制度。

(3) 楼组/弄堂自治、村民小组会议制度。在居委会、村委会层级下设立范围更小的自治层级,是精细化自治的体现。就深化自治而言,其与议事会、理事会相同,但深化的方式不同。楼组、村民小组主要是基于地域的划分,而议事会、理事会主要是基于人群的划分。

(4) 志愿服务和群众团队建设制度。志愿服务活动是居民互助和自治参与的直接体现,而群众团队是邻里交往的主要纽带。志愿活动、群众团队的活跃意味着社区社会资本更加充足,也意味着更高水平的社区民主参与。

(5) 网络参与制度。网络通信技术的发展为创新社区参与机制提供了更大的空间,许多基层社区积极借助新技术平台促进居民参与。但需要注意的是,网络参与平台建立相对容易,真正有效发挥作用则需要更多的条件,包括对平台的宣传、必要的操作技能、适当的参与激励机制、信息的即时更新、功能的不断拓展、积极的互动交流等。

(二)推进基层社区自治规范化和创新社区参与机制的对策建议

1. 推进基层自治制度的规范化,创新社区居民参与机制。(1)有效推进基层自治制度的规范化建设。除居/村选举、居/村民(代表)会议、居/村务公开等自治制度之外,需要进一步规范居/村议事会和居民区的“三会”制度,规定其召开的最低频率、参与人员、内容、流程和考核方式,切实发挥议事会、听证会、协调会、评议会的作用,健全自下而上的自治议题和自治项目形成机制。

(2)不断创新居民参与社区治理的新机制。鼓励在居/村内部更低层次、更小范围内开展自治,支持村民小组、楼组、弄堂开展包括议事协商、矛盾协调、自我服务、活动开展等各类内容的自治,支持老年人、青年人等不同人群的自治活动。

(3)积极借助新的网络通信技术和网络平台推动居民参与。加大对新的网络技术平台、工具的宣传力度,增强应用的便利性,不断完善其功能,最为重要的是积极与居民进行互动交流,以吸引更多的社区居民通过网络渠道参与到社区公共事务之中。

2. 进一步完善居/村工作事务准入机制,切实给基层组织队伍“减负”。(1)严格贯彻居/村委会依法协助行政事项清单制度。清单制度能否有效发挥作用的关键在于上级街/镇,只有街镇各部门充分重视并严格按照清单行事,居/村委会的行政事务才可能逐步减少。建议在居/村委会对街镇部门进行定期评议时,添加“上级部门有没有严格执行清单制度”的相关内容,并增加其权重,作为对街镇各部门考核的依据之一。

(2)改革完善对基层工作队伍的考核制度,重点考核居/村委会在社区内开展的自治工作。考核内容以基层组织队伍推动社区参与、开展社区服务、组织社区活动、协调社区矛盾为主,具体可包括走访居民户数、会议组织的规范程度、活动开展的人次、通过自治共治有效解决问题的案例等。对于将更多精力投入在社区自治事务上的书记和工作者,给予精神和物质的表彰和奖励。

(3)加大对“电子台账”运用能力的培训力度。文件要求加快居/村委会电子台账建设,但相当一部分书记和工作者认为电子台账反而带来新的负担。建议加大对基层组织队伍如何熟练运用“电子台账”的培训力度,增强其运用能力,减少工作负担。

(4)加强对居民区工作队伍的心理辅导和安全保障。基层组织队伍,尤其是居民区工作队伍的工作任务较重、竞争性的工作压力越来越大,同时待遇比较低,存在一定的离职倾向,有必要对其加强心理辅导和培训工作,并完善包括工伤保险、定期体检、意外险等在内的安全保障措施。建议引入专业的心理咨询类社会组织或力量,定期开展心理辅导,舒缓基层组织队伍的不良情绪,减轻其心理压力。

3. 重点加强专业技能培训,积极推进基层工作队伍的专业化建设。(1)加大力度鼓励支持基层组织队伍提高学历、考取社工职业资格证。将岗位等级、薪酬与学历和职业资格证相挂钩,对考取更高学历和专业资格证书的工作者给予一定资助(如报销报名费、教材费)或奖励,对有意向提高学历和考证的工作者提供辅导帮助。

(2)加强网络运用、知法用法、心理疏导等方面的专业技能培训。调查显示,无论是书记还是工作者,在网络运用能力、知法用法能力方面都比较欠缺,建议开展有针对性的专门培训,提高相关技能。除了开展外在的心理辅导,也需要提高工作者队伍自身的心理疏导能力,建议开展相关培训。

(3)加强社会工作、社区工作的专业知识培训。要提高居委会动员社区力量、协调社区资源、组织居民自治、服务社区群众的能力。个案、小组和社区工作是专业社会工作的三大模式,尤其是社区工作,旨在发动社区内部的资源、力量,在外部力量的支持下,组织、教育社区居民共同参与公共事务、解决公共问题,与基层社区建设直接相关。建议进一步增强专业社会工作、社区工作的培训力度,邀请高校、社会组织专家定期开展培训。

参考文献:

-
- [1]陈鹏. 城市社区治理:本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例[J]. 社会学研究, 2016(3).
- [2]陈天祥, 杨婷. 城市社区治理:角色迷失及其根源——以H市为例[J]. 中国人民大学学报, 2011(3).
- [3]陈捷, 呼和·那日松, 卢春龙. 社会信任与基层社区治理效应的因果机制[J]. 社会, 2015(6).
- [4]耿敬, 姚华. 行政权力的生产与再生产——以上海市J居委会直选过程为个案[J]. 社会学研究, 2011(3).
- [5]金桥. 基层权力运作的逻辑——上海社区实地研究[J]. 社会, 2010(3).
- [6]金桥. 上海居民文化资本与政治参与[J]. 社会学研究, 2012(4).
- [7]黎熙元, 陈福平. 社区论辩:转型期中国城市社区的形态转变[J]. 社会学研究, 2008(2).
- [8]李友梅. 社区治理:公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007(2).
- [9]李友梅. 我国特大城市基层社会治理创新分析[J]. 中共中央党校学报, 2016(2).
- [10]刘春荣. 国家介入与邻里社会资本的生成[J]. 社会学研究, 2007(2).
- [11]闵学勤. 社区自治主体的二元区隔及其演化[J]. 社会学研究, 2009(1).
- [12]孙小逸, 黄荣贵. 再造可治理的邻里空间——基于空间生产视角的分析[J]. 公共管理学报, 2014(3).
- [13]王汉生, 吴莹. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家[J]. 社会学研究, 2011(1).
- [14]吴晓林, 郝丽娜. “社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察[J]. 政治学研究, 2015(1).
- [15]项军. “社区性”:对城市社区“共同体”性量表的构建[J]. 社会, 2011(1).
- [16]熊易寒. 社区选举:在政治冷漠与高投票率之间[J]. 社会, 2008(2).
- [17]燕继荣. 社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新理论解释[J]. 天津社会科学, 2010(3).
- [18]杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007(4).
- [19]姚华. 社区自治:自主性空间的缺失与居民参与的困境[J]. 社会科学战线, 2010(8).

注释:

1 《中华人民共和国民法总则》于2017年3月15日第十二届人大第五次会议通过, 于2017年10月1日起施行。其中规定, “居民委员会、村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格, 可以从事为履行职能所需要的民事活动”。这是首次对城乡社区基层

自治组织的法人地位进行确认。

2(1) “四三”,即立足三问:问政于民,问计于民,问需于民;践行三理:坚持法理、道理、情理的有机统一;坚持三公,坚持公开、公平、公正的原则;解决三最,解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题。“五融”,即思想融通、组织融入、生活融合、文化融汇、感情融洽。“六必访”,即群众生活有困难必访,邻里家庭有矛盾必访,群众权利受到侵犯必访,居民家庭动迁必访,涉及群众重大公共利益诉求必访,对社会作出重大贡献必访。