

---

# 共建共治共享格局下超大城市基层

## 社会治理创新研究

### ——以上海市为例

李晗<sup>1</sup>

(上海工程技术大学 社会科学学院, 上海 201620)

**【摘要】:** 党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”, 对社会治理提出了新要求。上海结合自身特点, 针对关键问题, 开展超大城市的基层社会治理探索。通过实地调查, 对上海创新城市基层社会治理的成效进行评估, 揭示上海创新城市基层社会治理的问题, 提出实现共建共治共享格局下超大城市基层社会治理创新的对策建议。

**【关键词】:** 共建共治共享 超大城市 基层社会治理

**【中图分类号】:** D9 **【文献标识码】:** A

#### 1 问题的提出

党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”, 这是适应新时代社会主要矛盾变化对社会治理提出的新要求。超大城市的经济社会加快转型发展, 国内和国际移民大量涌入, 人口规模快速扩大, 城市居民结构多元化, 社会阶层复杂化, 利益主体诉求多样化, 对以居住地为核心的社会治理模式提出了挑战。城市基层社会治理体系需要更具时代性、前瞻性的创新发展。上海一直在积极探索“符合超大城市特点和规律的社会治理新路” 2015年, 上海针对自身发展的关键问题, 在市委1号课题调研成果的基础上出台了“1+6文件”。几年来“1+6”改革已初见成效, 但也出现了一些问题。课题组在松江区九里亭街道亭谊居委会、泗泾镇新凯社区、普陀区桃浦镇安居锦竹苑居委会和闸北区彭浦新村街道三泉路424弄居委会开展实地调查, 评估上海城市基层社会治理创新的成效, 揭示上海城市基层社会治理创新的问题, 提出共建共治共享格局下超大城市基层社会治理创新的对策建议。

#### 2 上海基层社会治理创新的成效

##### 2.1 党建引领基层社会治理的能力提升

街道和镇设置街道(镇)、社区、居委会分级党建工作网络, 将居民区党建作为区域化党建的重点, 推动党建资源下沉。同时, 通过党建引领群团建设, 整合群团组织资源, 积极发挥群团组织在劳动就业、教育培训、帮困救助等领域的作用。泗泾镇搭建党

---

<sup>1</sup>**基金项目:** 教育部人文社会科学研究青年基金项目“特大城市城乡结合部社区协同治理模式研究”(15YJC840017)成果。

**作者简介:** 李晗(1981-), 女, 上海工程技术大学社会科学学院副教授, 从事城市社区治理研究。

---

建服务平台,采用搭建党建服务站和网络服务平台等形式,吸引在职党员参与社区治理,为群众提供心理疏导、权益维护、帮困助弱等服务,形成线上线下互动促进、有机融合的良好格局。另外,各街镇通过完善区域化党建联动协调机制、区域化党建考核评价机制、搭建党建平台,推进区域党建、行业党建,提升党组织领导居民区自治的能力。

## 2.2 居委会协调社区力量的能力进一步增强

上海部分居委会通过创新社区工作机制,进一步增强了社区居民自我管理、自我服务、自我教育的有效性。同时,居委会加强了规范管理,增加了与社区力量的沟通与合作,提升了自治能力。一些居委会采用制定社区自治公约、众筹自治金、培育楼组骨干力量、管理居民区活动室等多种方式,动员居民参与社区自治,吸引更多年轻人和白领参加,使居民深度参与社区自治。部分居委会建立了居委会、业委会、物业公司的互动机制,形成“汇总社区问题-讨论解决方案-居委会协调社区资源”的社区问题解决流程,居委会协调社区力量的能力进一步增强。

## 2.3 社区工作者队伍建设取得进展

首先,人员范畴规范化,实行额度管理。上海各街镇的基层社区将就业年龄段全日制工作人员、街镇所属“中心”的聘用人员、街镇聘用的社区专职工作人员纳入社区工作者范围。根据社区面积、人口数量、管理幅度、居民区规模和工作需要核定需配备的社区工作者人数。同时,实施总量调控,对不同类别的社区工作者分类确定,强化额度管理。其次,选任招聘流程规范化。居民区采用选任纳入、招聘纳入的方式配备社区工作者,除选任人员外,其他社区工作者按照“公开、平等、竞争、择优”原则,面向社会公开招聘。再次,薪酬待遇体系优化。社区工作者建立岗位等级体系,根据工作年限和工作能力实现等级调整,逐步完善社区工作者的待遇结构。最后,社区工作者的日常管理趋于强化。基层社区建立健全社区工作者的培训、管理、考核和激励机制,强化了社区工作者队伍的日常管理。

## 2.4 社区多元共治格局初步形成

上海各街镇的基层社区在街道党工委的领导下,搭建社区共治平台,将驻区单位、社会组织、居民纳入其中,引导他们积极参与社区治理。居民及各类社会组织积极作用,实现社区资源的整合和共享,解决了社区就业、养老托幼、济贫助残、公共安全、医疗保健、环境绿化等基本的社区问题,初步形成了社区多元共治格局。一些街镇通过政府购买服务,分别对治安联防、市容协管、社团和民非组织实行工作业务服务外包,鼓励社会组织走进社区,为居民提供多样化、精细化的服务。基层社区形成了社区党组织领导,以居委会、业委会、物业公司、社区民警、条线部门、楼组长、志愿者、自治团组、居民代表、党员代表、群团组织、驻区单位和社会组织等为参与主体的治理结构。

# 3 上海基层社会治理创新的问题

## 3.1 居民参与社区事务的广度与深度有限

居民参与的积极性调动不够,参与社区治理的广度与深度仍然有限,主要表现在:第一,仍以老年人参与为主,总体参与比例较低。由于老年人空闲时间较多,乐于参与社区活动,因此居民区的楼组长、志愿者及文体活动组织仍以老年人为主,年轻人较少参与。第二,参与的活动范围有所扩展,但仍以政治参与和文体活动为主。由于老人的文化程度有限,没有能力参与信息化、挑战性的社区活动,因此他们主要以文体活动参与为主。第三,社区活动内容缺乏吸引力,与居民需求较远,形式单一。

## 3.2 居委会的行政负担没有明显减少

首先,行政负担减负不明显。居民区尚未建立行政工作事项准入机制,街镇也未形成行政事项清单,仍将大量行政性事务下达

---

给居委会。居委会承担的社区事务的大多数仍来自街镇交办的行政性事务，居委会的行政负担没有明显减少。其次，工作难度增加。要求居委会工作面向居民需求，而社区复杂的人口结构和多样的居民诉求增加了居委会收集和分析居民需求的难度。再次，职责范围扩大，居委会不仅要承接街道下达的任务，还要引导社区主体参与自治，协调多元主体间的关系，这些都使居委会的任务更加繁重。

### 3.3 社会组织参与基层社区治理的作用有限

首先，物业公司收费难、服务差、监督主体缺位。居委会对物业公司的监督有限，物业公司以配合为主，较少主动协助居委会。其次，业主拒缴物业费和物业公司服务不到位形成恶性循环，这在物业征信系统建成前难以解决。再次，业委会和居委会之间的矛盾有时难以和解，影响了社区事务的正常管理。最后，专业社区社会组织参与社区治理有限。专业社区社会组织的总量很少。尽管上海各街镇有备案的社会组织，但是实际发挥作用的专业社区社会组织总量还比较少。而且，专业社区社会组织的服务能力有限，现阶段无法与居委会实现社区服务主体的转移和对接，这也是居委会减负无法真正实现的原因之一。

## 4 共建共治共享格局下超大城市基层社会治理的创新路径

### 4.1 强化党组织的整合和协调能力

积极整合单位、区域内的党建资源，按照“便于资源共享、便于活动开展、便于管理服务”和“行业相近、地域相邻”的原则，系统地统筹谋划基层党建工作，变点状推进为成片推进。在制度支撑上，构建一套完备的激励约束机制，将党建责任追究机制和干部考核体系有机结合。责任追究机制要在党委书记为第一责任人的架构下，细分责任内容，建立各级党建工作的“责任清单”，实现基层党建工作责任制由“虚”到“实”、单项考核向整体评估转变。干部考核体系要以政治忠诚、敢于担当为内容，系统考查党员干部直接联系群众、服务群众以及解决实际问题的能力和水平。增强党员在社区自治中的作用，引导党员发挥职业特长开展志愿服务。

### 4.2 提高居委会的动员和组织能力

超大城市的社区居民结构趋于多元，利益主体诉求复杂多样。因此，要加强居委会队伍的培训，尤其是要提升应对复杂社区治理的能力，以及互联网背景下应对突发事件的能力。同时，要进一步完善居委会队伍的优化机制和职业发展机制，改变居委会队伍总体力量不强、后继乏人的状况。建立居委会工作督导制度，对各居委会工作落实情况进行综合督导评估，帮助居委会尽快提升自治能力。

### 4.3 拓宽社会组织参与社区自治的路径

第一，加大政府职能转移力度，真正释放社会组织参与社区自治的空间，向社会组织循序渐进地开放政府资源，形成充分的市场竞争。第二，完善政府购买制度，规范社区项目招投标流程；提高政府技术官员的合同管理能力，提高与社会组织的谈判水平；强化政府购买服务项目的监督审计，强化对第三方评估机构的约束和监督，完善政府购买服务的第三方评估机制。第三，引入专业社会组织，以大型居住区居民的需求和利益为导向开展社区服务。继续增加政府对社会组织发展的支持，不仅要支持社会组织的多元化发展，还要注意鼓励社会组织之间的力量整合，支持社会组织跨区发展。第四，吸纳居民作为社会组织的理事会成员或志愿者，提升居民对社会组织的认同度。

### 4.4 优化社区自治平台

在社区党委的领导下，居委会引导物业公司、社区居民和其他社会组织沟通、合作与协商，发挥社区动员和整合功能，动员社

---

区居民参与社区自治,构建社区共同体。政府赋予基层自治组织权力,并且推动社会主体向自我组织、自我教育、自我服务、自我管理自主治理发展。同时,政府履行引导监督社会组织的职责。强化社区委员会的议事、协商、评议和监督职能,畅通社区委员会的事权、处置权和决策权。

#### 4.5 建立协商机制和自下而上的整合机制

居委会增加与居民、社会组织、业委会等社区自治主体的沟通与合作,在政府引导、社会力量参与、公众监督、法律保障的原则下,建立健全基层社区的各种利益协调机制、权益保障机制、诉求表达机制、矛盾调处机制,促进党组织、政府、社区企事业单位、社会组织、居民的协商互动,发挥化解社会矛盾、调节社会关系的重要作用,保障基层社会的有序运行。同时,基层社区要将居民需求转化为社区项目,通过吸引居民参与社区项目,建立自下而上的社区整合机制。

#### 4.6 培育社区公共性,吸引居民深度参与社区自治

将社区需求项目化,动员居民参与自治项目,构建居民与社区之间的联结点。居委会引导居民以组织化的形式参与社区自治,鼓励居民参与志愿者组织或文体组织,增加居民之间的互惠和信任,构建居民与居民之间的联结点。通过分类参与的方式鼓励各类居民参与社区自治,如以文体活动吸引退休居民参与,以微信等新媒体手段吸引在职居民参与等。在基层社区建立自下而上的自治议题与自治项目形成机制,开展居民需求导向的社区活动,通过这些方式吸引居民深度参与社区自治。

#### 参考文献:

- [1]盖伊. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社,2010.
- [2]李和中. 城市社区治理模式的现实选择[M]. 北京:中国行政管理,2008.
- [3]李友梅. 关于城市基层社会治理的新探索[J]. 清华社会学评论,2017,(01):190-195.
- [4]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,2016,20(02):5-12.
- [5]田毅鹏,薛文龙. “后单位社会”基层社会治理及运行机制研究[J]. 学术研究,2015,(02):48-55.