

“大社区、全服务”促进社区减负增效

莫君晶 房宁娟 高瑛

社区作为城市的细胞，是社会治理最敏感的神经末梢，随着城市化进程的加速，城市边界不断扩张，这些“细胞”迅速膨胀。大量人口的涌入，使城乡基层社会治理结构发生深刻变化，社区日益成为各种利益关系的交汇点、社会矛盾的集聚点，原有的社区管理模式已经明显滞后。如何加快基层社区治理模式改革创新步伐，进一步减轻基层负担、释放基层活力，成为了各地创新社会治理的重要课题。近年来，常州不断致力于创新社区治理模式的探索，持续推进社区减负增效。位于天宁区的青龙街道，在城市化的浪潮中，从昔日的城乡结合区域华丽变身，成为辖区面积为25平方公里、拥有5.5万户籍人口的魅力新城，群众对社区治理的需求也日趋多样化和差异化。街道从自身实际出发，率先在横塘社区试点“大社区、全服务”社区治理模式，走出了一条社区减负增效的新路径。

政居分离，释放社区活力

在传统社区管理体制中，政务居务混合“，万能”社区什么都做、什么都包，功能繁杂。“大社区、全服务”试点改变传统社区的服务模式，致力于将政务和居务适度分离。一是事权分割。充分考虑横塘社区所辖范围距离街道办事处较远的实际困难，设立街道政务服务中心分站作为社区便民服务中心办理政务（根据市级统一要求挂牌），采取“综合岗、一门式”服务模式，将民政、计生、劳动保障、住房保障、残联等7项街道级业务下沉至中心，同步进行前台受理与后台处理，行政事务集中解决；在理顺社区职能关系、剥离多重政务职能后，设立居务中心，将“走街串巷”服务百姓的事情交给居务中心的“小巷总理”来办，为居民提供各种专业化和个性化的公共服务。二是场地分设。将便民服务中心设置在位于大社区中心位置的金新御园小区，居民出门即可办事，居务中心设置在香溢紫郡小区的办公用房内，场地空间全面提升。三是人员分工。成立政务组专门负责便民服务中心工作，其余社工配置至居务中心，有更加充裕的时间深入网格，为社区居民提供更加优质的服务。政务和居务的分离，让大社区公共服务配置更加合理、服务资源更加集中、服务设施更加完善，既让社区的行政事务得以更加顺畅和高效地开展，又“减去”了社区的行政事务负担，“增加”了居民服务效能。

居务分层，聚焦百姓需求

社区居务琐碎繁杂、相互间交叉重复，如果不了解群众的需求，没有主次、不加区别，“眉毛胡子一把抓”是做不好工作的。横塘社区以居务中心为载体，着力聚焦满足居民日益增长的物质和文化需要，回归社区管理和服务的本质。建立社区需求导向机制，采用“菜单化”服务方式，通过居民提案、社区梳理、居民议事会评议等流程，由居民自己来投票决定“民生微实事”，群众自主“点菜”把居民反映强烈、产生较大影响、迫切需要解决的问题优先摆上议程，精准“下单”、有所侧重、分类施策，有计划有步骤开展社区服务。目前，已有物业管理、环境卫生等10余项群众关心关注的民生问题及时得到妥善解决。从“听命令做动作”向“听民意做服务”转变，你点我供、分层分类，大大拓宽了居民参与社区事务的路径和领域，提高了居民对社区建设的参与度，社区治理更加精准高效。

社工“组团”，引领多元主体

在政居分离的基础上，横塘社区把18位社工划分为党群、宣传、活动、社治、政务等5个专项工作组，

将职能相近、内容趋同的事项相对集中，由专项工作组统一负责。社工由“单打独斗”式的点对点对接转为“握指成拳”式的组团作战，各专项工作组之间各司其职、相互联动、优势互补，最大限度整合了社工力量，提升了精细化和专业化水平。同时，着眼于培育和发展社区更多治理主体，划分 10 个基础网格、2 个专属网格，将涉及基层社会治理的政务、居务、文化、卫生、养老、警务等公共服务资源进行全面整合，制定 13 类 70 项网格工作事项清单，由社工担任网格长，选聘全职妈妈、自由职业者、党员、机关退休人员等有能力、有热情的居民担任网格员，对社区网格开展“全服务”。通过居民的自管自治、协商共治，让社区层面的各个主体都成为社区治理的管理者、实施者、参与者，大大增加了社区治理的活力和效率。

同频共振，整合各方资源

横塘社区充分发挥基层党组织“主心骨”作用，依托社区合并的规模效应，打破各小区各自为政、自我封闭的现状，突出党建引领作用，统筹整合社区内各党建工作资源，组建党建联盟、物业联盟、社创联盟，以整体运作的形式，共抓治理难点、共议重大事项、共享信息资源，做到同频共振、联合发力。成立街道级社区创新中心，通过购买服务、志愿活动等多种形式，引导专业化社会组织和志愿者进入社区开展服务，既能减轻社区工作负担，又能为社区各类群体提供一站式、多元化的社会服务。优化配置公共服务资源，将原有四个小区的配套用房进行统一规划调整，通过集中设立便民服务中心、居务中心、全要素服务中心等多元中心，全面涵盖文化活动中心、党群服务中心、新时代文明实践所等功能。通过解决社区场地碎片化问题，一改过去社区办公用房紧张的困境，避免了小型社区服务范围小、功能不全、重复建设的缺陷。

“大社区、全服务”模式的试点，是基层社区以新的理念和方式推进社区减负增效的又一创新举措，与现行的社区治理模式相比，主要有三个明显特征：第一，政居分离是核心与基础，分离带来了社区治理权、责、利的重新划分，理顺了社区管理、政务服务、居民自治等多重职能关系，让社工更加聚焦主业，社区工作走上了专业化、精细化的道路；第二，大社区集中了大量的人力、物力、财力，高效的资源配置有力支撑了社区服务的供给，人力资源效用最大化带来了社区各类主体多元融合、相互联动的高效运行模式；第三，专业的事交给专业的人做，合理的服务清单和准入机制既避免“大包大揽”，又避免“乱甩包袱”，强有力和专业化的“第三方团队”注入了新的资源和动能，让社区工作能够轻装上阵。“大社区、全服务”模式为社区减负增效带来了新的视野和思路，但要真正把社区减负增效工作落到实处殊为不易，需要在社区这一最生动、最丰富的平台上，进一步加强理论研究和实践探索，努力形成可复制、可推广的社区减负增效新模式。

在整个社会网络中，社区作为基层的中心枢纽承接各项事务，政府的公共管理和服务通过社区与居民相连接。因此，社区减负增效不单单是社区的问题，更是需要上下合力破解。从认识上，应当摒弃“万能”居委会的思维定式，应进一步深化行政体制改革，厘清基层政府和社区在基层治理中的角色定位，区分各类治理主体的功能边界，解决“社区做什么”的问题，把社区治理职责制度化法治化。

要改变各级部门以“条线到底”形式把行政管理和公共服务职能下沉到社区的状况，全面推行“一网通办”“一站式”受理，将因为条线划分导致碎片化的公共服务职能进行归并整合。要科学制定社区工作清单，属于委托社区协助职能部门完成的工作，明确工作任务、工作责任，做到“权随责走、费随事转”；属于必须由职能部门依法办理的工作，社区不应承担。发挥好考核指挥棒的作用，建立以服务百姓为导向、以居民满意度为主要标准的社区工作综合考核体系，纠正过度留痕、督查频繁等问题，简化程序性要求，不看台账看实绩，不重形式重实效，使社区干部始终服务好群众需求。

要充分发挥好社工在社区服务和管理中的中坚力量，完善与经济发展相匹配的社工薪酬保障制度，建

立完善鼓励政策和激励机制，增强外界和自我对社区工作岗位的认同感。加快扶持专业社工服务机构发展，培育孵化有创新性、有潜力的专业化社会组织，通过购买服务、政策扶持等方式，引导和激励专业化社会组织全面介入社区服务，承接政府职能转移，消化社区减下来的负担，实现“减负”与“增效”共同推进。