

政府与社会视阈下的“社区营造”与社区治理探析

——以南京市六合区为例

徐娟¹

（中共南京市六合区委党校，江苏 南京 211500）

【摘要】：以政府与社会关系为视野，比较国内外不同政府与社会关系背景下的社区治理模式；联系南京市六合区社区营造与治理的实际，揭示六合区社区治理所存在的资金投入不足、权责界限不明晰以及社会组织孵化难等问题，并对这些问题进行深入剖析，探寻符合六合区情的社区营造和治理的路径。

【关键词】：政府与社会关系 社区营造 社区治理 六合

【中图分类号】D669.3 **【文献标识码】**A

社区，作为社会治理的细胞和神经末梢，是政府治理的基础，是政府与社会关系的缩影。社区治理要以政府和社会关系的合理构建为前提，才能实现两者的良性互动。如何借鉴国内外社区营造的模式和经验，寻求二者的平衡点——达致政府与社会的良性互动，就成为极其重要的课题。

1 政府与社会视野下的国内外社区治理

毋庸置疑，在社区发展的初期，政府的扶持会起到不可替代的作用，但张力过度的政府权力无助于社区的健康发展，不能顺应人民群众对社会自治的诉求；更不利于形成与社会主义现代化强国要求相协调的共治、共建、共享的社会治理格局。因此，社区治理模式的改革势在必行。要化解难题，需要有全球视野，借鉴其他国家以及我国不同地区政府与社区关系模式下社区治理的成功经验。

纵观国内外社区营造和治理，笔者归纳出有代表性的政府“推动”型、社区自治型和“混合”型三种模式。

通过分析比较，我们不难发现，日本混合模式的形成经历了“官方”主导到“官民协同”，再到居民积极参与的过程。迄今已有二十多年的台湾社区营造，源自日本“造町运动”，具有“自下而上”的特点，但并非一蹴而就，由之前“自上而下”的政府推动模式发展而来。是“参与式民主”实践，通过政府、居民和社会组织协同出力，实现自主性的社区治理。

目前，我国社区建设模式也可分为三类：政府主导型的上海模式、社区自治型的沈阳模式、政府推动与社区自治相结合的江汉模式。

以上海为代表的城市，通过自上而下改革社区管理体制，倾向于强化街道政府组织功能。“沈阳模式”与“上海模式”正好相反，倾向于强化社区组织功能。以武汉为代表的“江汉模式”，主张“政府依法行政、社区依法自治的社区治理模式”。

作者简介：徐娟（1982-），女，江苏滨海人，讲师，硕士，研究方向：国家与社会关系、社会治理、马克思主义中国化。

三种典型的社区实践模式，体现了不同的政府与社区关系定位的理念。政府“推动型”社区发展模式适合处于社区建设起步阶段的地区借鉴，社区“自治型”模式则是较成熟的社区治理模式。“混合型”社区治理模式，启发我们重新审视社区建设中的政府和社区关系定位的问题。笔者认为，政府与社区合作推动社区建设的混合型治理模式，更值得六合区社区建设借鉴。

2 城市化背景下的六合区社区治理

2011 年，六合区开始实行城市社区网格化管理。其中，雄州街道社区网格化运作在六合区做得较早，其中天一社区成为网格化管理的试点社区，网格化服务渐趋完善的另一个社区是方州社区。这两个社区的共同点是三级网格人员分工明确，职责清晰。

2015 年，六合区金山村开始打造治理网格。目前，六合区纵横交错的治理网络已织密。早在 20 世纪 90 年代，金牛湖街道赵坝村就创造性地成立了“农民议会”，开了提升村民自治能力实践的先河。2017 年，该区横梁街道成立村民理事会，推选乡贤参与村务管理，带动每户村民参与社区营造、村务治理。

离赵坝村不远的金山，在借鉴赵坝和横梁村民自治经验的基础上，将自身实践凝练成“1+1+3”乡村治理范式。即坚持以党建为指引，以网格治理为依托，支部建在网格上的“三治”融合模式。

2020 年上半年，六合区城乡社区已实现 1 网格 1 支部，党建网格和综治网格已全覆盖。2020 年 7 月 4 日，《江苏省南京市六合区：党建引领、网格为基、自治法治德治相结合助力乡村治理》被评为全国“创新社会治理典型案例”之一。

虽说在朝着社区居民自治的方向持续努力，但目前六合的社区治理仍然是以政府推动为主的行政主导型社区治理模式。即便在网格化运作较为成熟的社区，居民社区治理的参与度仍待提高，社会组织的孵化还处于起步阶段，所以，社区营造尚待提升的空间很大。

3 政府与社会视域下六合社区营造的问题梳理

3.1 政府治理力不够

3.1.1 资金投入不足。

目前，六合区纯居社区主要资金、人力和物资的支配权归街道。平均每年每个社区投入约 104 万元，区委组织部、区民政局提供给社区的定额补助约为 20 万元，区委组织部还会在基层政权建设方面有所投入，但社区管理的资金缺口仍不小，与南京市其他区社区的投入比起来仍有较大的差距。

3.1.2 社工队伍缺口大。

自 2013 年以来，六合区已经招聘了几批社会工作者。但是，有些村因工作需要自主招聘的人员尚未被纳入社工队伍的“正规军”。虽然“新鲜血液”的输入改观了社工队伍人员紧缺的状况，薪酬的提高吸引了一些社会管理及相关专业的大学生，但社工人员的职业发展前景不明朗仍是难以留住人才的掣肘。

3.1.3 权责划分不明晰。

目前，六合区各职能部门在社区治理中缺少高效的沟通和默契的配合，在社区网格化运作中不能真正做到组合出拳长效化。

不少职能部门在本部门工作需要时，“急火”赶工、单打独斗。这样不仅使本部门沉降在社区的工作难实现初衷、流于形式，还增加了工作本就繁杂的社区工作人员的头绪和压力。

3.1.4 网格化亟待加强。

不少社区网格对突发事项、矛盾纠纷、群众诉求、社情民意等动态信息的排查、上报和预警工作还不完善。另外，村一级“网格业务”被包办代替严重，不少村网格信息全部由镇（街道）级网格员一手包办；村级网格员难以做到“专职专网”。

3.2 社区自治力不强

3.2.1 居民主动参与意识不强。

由于参与渠道单一，不少社区居民仍然深处被动参与社区治理的局面，参与率低且分布不均。另一方面，在城镇，不少居民对社区的认同感、归属感不足，业主仍未充分了解自身合法权益的表达和维护方式。而留守在农村社区的多半是老幼妇孺，他们对村社自治知之甚少，主动参与村务管理的可能性更小。

3.2.2 民主协商方式有待更新。

不少社区居民对社区营造和治理过程中出现的问题争执不休的重要原因，是缺乏科学的协商模式。社区工作者要面对需求具体而多元化的主体。对社区治理的问题，社区居民的诉求往往因人而异，可谓众口难调。这就要求民主协商方式不断改进，以增强其针对性和实效性。

3.2.3 社会组织的孵化任重道远。

六合区社会组织处于孵化的初期，以政府及相关部门培育为主，如：阳光垄上、真心真意、泉水叮咚、金棠果等社会组织，由团区委牵头，联合教育、民政部门，以网格里的小学作为阵地向周围辐射，工作场地由社区提供。而社区能发动居民参与的政治性社会组织和服务于居民的非营利组织少之又少。至于福利会、红十字会、残疾人联合会等公益性社会组织的触角很难伸到社区，就更谈不上其网络化的问题。

4 政府与社会视阈下六合“社区营造”与治理的路径探析

4.1 强化政府对社区的支持和引导

4.1.1 多途径筹措资金。

一是加大财政扶持。六合区应在财政预算中加大社区建设资金的盘子，主要用于基础设施建设及相关配套建设。同时，要有一定的以奖代补项目，突出“奖”的激励作用。区民政和财政部门根据社区上报的建设计划确定项目和资金规模，并做好项目督查和资金使用情况。

二是筹集其他资金。积极吸引民间资本直接或间接地介入社区建设。如由政府设立投资公司，用债权在民间融资。也可以发行针对建设项目的债券，把社区居民手中闲置的资金充分利用起来。还可以以冠名等方式鼓励乡贤和在外发展的成功人士自愿捐款，为社区建设筹集资金。

4.1.2 多举措留住人才。

一是改革薪酬体制。从政府层面来说，最重要的是要在制度和政策上配套，而待遇问题则是重中之重。2017年3月，南京市政府就要求按照标准落实社区专职社工待遇。2018年，南京市颁布了为社工收入兜底，为他们的职业生涯发展作规划的文件。这为六合区改革社工薪酬管理体制指明了方向。本区可借鉴本市建邺区的做法，除为社工提供既有的基础工资、“五险一金”外，还增设绩效工资，逐步形成科学的社工薪酬体系。

二是提升认知度。通过“年度优秀社工”评选和表彰，提高社工的荣誉感和知晓度。整合媒体资源，通过政府相关部门走进学校、社区宣讲等方式，普及社工职业化知识，让社工行业在社会环境中有一个广泛认知，营造良好社会氛围，促进行业健康发展。

2018年，南京市出台，《南京市社区工作者管理办法（试行）》。据此，六合区可以结合本区社工管理特点，调整社工职业体系，建立和完善社会工作人员使用和晋升制度，为有经验的优秀社工提供职业晋升的空间，保障高级社工人才队伍的稳定。

三是强化与高校的合作。吸引社工专业的大学生到社区工作的有效途径之一是本区加强和高校社会工作专业的战略合作。一同考察对口的专业机构，寻找合作伙伴，建立稳定可靠、长期合作的关系。逐步建立学习与工作相结合的实习基地，构建高校、社区或实习机构、学生三者共赢的培养模式。

4.1.3 多元化综合治理。

一是深入转变观念。政府及主管部门要放下身段，与社区其他治理主体共同出力、共同协商、共同治理。要有创新思维，遵循运作规则。以明确的制度规范各主体的权责范围。

二是确保权责一致。首先，理顺街道和社区的权责关系。通过街道和社区签订行政服务协议的方式，明确权责关系。其次，理顺职能部门和社区的关系。按照市政府“部门进社区需获得‘准入资格’”的规定，对确实需要社区配合的属于政府职能部门的工作，在经区政府同意，与社区协商后，由职能部门与社区共同完成。再次，理顺居委会、业委会和物业公司的关系，搞好管理服务。

三是切实督查整改。首先，“智慧社区”要真“智慧”。结合本区实际情况，定期、随机抽查常住人口信息、志愿者信息、社工机构及社工日志更新情况。通过社区网站、微博、微信等媒体终端鼓励各治理主体参与网格动态巡查服务的监督、评价，促进整改。其次，构建网格巡查监督长效机制。成立专门的监督机构，形成覆盖全区的监督网络。再次，动态巡查、监督的结果必须与社工组织、社工的绩效和收入挂钩。

4.2 提高社区自治能力

4.2.1 着力增强居民参与的自觉性。

首先，丰富参与途径。依托网格化社会服务管理信息化平台，探索实践网上论坛、民情信箱、主任热线、服务信息发布、社区博客、微博、手机App等信息化技术手段，提供内容丰富的便民服务。其次，灵活教育形式。组织开展丰富多彩、健康有益的文体活动，大力加强社会公德、职业道德、家庭美德建设，培养团结、互助、友善等社区意识和科学文明健康的生活方式。再次，提升服务质量。为居民、驻区单位创造一个安全、稳定、文明的社会环境。加强城镇社区综合服务中心建设，方便社区居民生产生活，方便外来务工人员、流浪人员和残疾人等特殊群体寻求服务，把党和政府的温暖及时送到千家万户，送给每一位需要提供帮助的群众。

4.2.2 努力提高议事的实效性。

由于六合区社区居民协商模式仍处于起步阶段，操作简单、参与人员限制少、执行成本低的“开放空间”讨论会、“社区茶馆”主题讨论、“展望未来”论坛等参与方式较为适合。而社区公共利益、设施改造等专业性较强领域的议题，应启动专业知识库或聘请专家参与议事和听证。区分政治性和非政治性议题，尤其对村和居委会的换届选举等，加大宣传力度，增强居民主人翁意识。同时，根据社区情况，确定纠纷处理、环境整治、基础设施维修等问题，分清轻重缓急，合理安排。

4.2.3 大力培养社会组织的自主性。

一是分类培育促发展。目前，六合区公益类社会组织主要还是政府及其相关部门牵头的法团模式，即俗称的官办社会组织。2018年，六合区民政局与财政局设立区级社会组织建设专项资金，重点培育服务类社会组织。设立社会组织发展专项资金、种子基金和政府奖励资金等，营造社会组织发育的良好环境。针对官办社会组织，政府部门应逐渐改变其官办特点，通过竞争模式的引入，和民办社会组织平等竞争，引导其在资金上逐步独立，催生其内生型自我管理。

二是构建平台多支持。早在2014年，区民政局就与区委组织部一道，出台了《关于进一步规范社区（村）服务用房功能设置的实施办法》，和区老龄办共同组织了40%办公用房与社会组织对接。这项工作虽早已启动，但大多尚未落实到位。城乡社区应结合自身情况，整合闲置用房，及时按要求完成为社会组织提供服务空间的任務。

正在筹建的六合区社会组织发展中心将指导街道级社会组织孵化中心运行，同时帮助重点培育群众需求迫切的社会组织。应鼓励依托街道乡镇综合服务中心、城乡社区服务站等，建立城乡社区社会组织综合服务平台，提供组织运作、活动场地、活动经费、人才队伍等方面的支持和引导。

三是降低门槛强服务。社区承担的前置性审查、调查等政务服务，可以尽量通过培育社会组织实现外包。对符合登记条件的社会组织，优化服务，简化登记程序。对暂时达不到登记要求的社会组织，按照不同规模、业务范围等，由街道办事处或乡镇政府先行管理，边运作，边完善。可引入社会组织，在社区建立睦邻中心，既承接社区公共服务，又开展社会工作专业服务。将社区“一站式”公共服务全部外包，政府由“养人”转向“买项目”，政府瘦身，社区添力，实现双赢。

参考文献：

[1] 习近平. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京：人民出版社，2016.

[2] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000.