

集成社会力量创新社区治理的调研与思考

——以桐乡市为例

田新奇 石芳芳

社区治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，社会力量是社区治理的重要依靠力量，在迎战新冠肺炎疫情中，社会力量发挥了重大作用。但在常态化的社区治理过程中，社会力量参与仍存在碎片化、机关化、被动化等倾向。本文以桐乡为例，研究近年来社会力量参与社区治理的现状，分析存在的问题，提出从组织集成、目标集成、数据集成、动力集成、载体集成等方面入手，以社会力量集成赋能社区治理创新，探索构建“强政府，大社会”的社区治理新格局。

一、社会力量参与社区治理的桐乡实践

社会力量，是指存在于政府、市场之外的第三方力量，是社区治理中最广泛最直接最重要的依靠力量。近年来，桐乡市通过党建引领、三社联动、三治融合、“三微”共治推动社会力量参与社区治理，打造省级社区治理改革试点项目“美丽有约”，社区治理工作取得较好成效。

（一）“党建引领”筑牢社区治理主心骨

镇街建立“大党委”制度，由市委副书记兼任市社工委书记，辖区内机关、企事业单位党组织负责人任镇街党委兼职委员。选优配强社区党组织书记，建立“社区联合党委”，与共建单位实现“党员共管、资源共享、教育共抓、活动共办、和谐共促”。如梧桐街道18个社区与262个单位开展“契约化”结对共建，48个社会组织建立党支部，组建“1+18”红色物业党建联盟，选募3000余名“楼道红管家”，建立630个党员责任区、党员特色岗。

（二）“三社联动”夯实社区治理压舱石

发挥社区、社工、社会组织的联动效应。推动社区减负增效。连续三年对社区职责事项多、工作台账多、机构牌子多等现象进行整治。明确村（社区）14个大项44个小项准入清单。推动社会组织多元发展。建设社会服务发展中心和社会组织发展基金，全市登记社会组织554家，其中社会团体403家，民办非企业单位149家，基金会2家。涌现出椿熙堂、凡星等一批品牌化社会组织。加强专业社工队伍建设。落实专业社工考证补贴和薪酬体系，搭建“一人多岗、一专多能”的社工培养链。

（三）“三治融合”践行社区治理新理念

在全国率先开展三治融合基层治理实践，创设“一约两会三团”，持续推动创新。自治为本，建立“木兰议事会”“民生议事厅”等畅通居民表达诉求和参与自治的渠道，形成了“五经驿站”等议事协商品牌示范阵地43个，推动“居民的事情由居民做主”。法治为要，成立三级法律服务团，引导居民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。以村规民约、居民公约、小区公约、文明餐桌公约等形式，引导居民依法有序参与自治。德治为基，建设“风雅桐乡”，提升道德文化感召力；设立“三治积分制”，创新三治系列贷，提供三治金融授信200亿元，累计发放贷款60亿元，让“有德者有所得”。

（四）“‘三微’共治”畅通社区治理微循环

细分“微网格”。将全市 796 个全科网格细分为 1.4 万个微网格，平均每个微网格联系服务居民 25 户。推动民兵突击队、志愿者突击队、巾帼突击队、新居民工作室等力量下沉，深化“网格连心、组团服务”。搭建“微嘉园”。实现“线上线下”双网融合，在线注册群众 27.7 万人，事件办结率 99.53%。培育“微领袖”。选优配强微网格长，设立 7000 余个党群中心户，创设乌镇管家、毛毛阿姨工作室等“微领袖”工作团队。

二、存在问题及短板

（一）“碎片化”现象仍较突出

一是力量统筹“碎片化”。当前参与社区治理的社会力量主要有：各类社区组织，包括社区党委、居委会、物业公司、业委会等；社区社会组织，包括专业社工机构等；注册志愿者（义工）；工青妇等群团组织；社区居民和社会热心人士。各支力量相互协调不足、效率不高等问题仍较明显。如应急救援、政法综治、新居民管理等社会力量一般归口在相应部门，社区难以高效整合调动。在社区登记的机关党员干部，大多只参与安全巡防、文明劝导、捡拾垃圾等服务，深层次参与社区治理的很少。二是工作方式“碎片化”。部门间甚至部门内部数据没打通，数字化操作系统五花八门。如民政部门需要社区下载运行的数字化平台就达 8 个。社区干部需要处理的各类线上平台达 30 多个，每天需花 2-4 小时。社区调取工作信息存在许多障碍，居民与政府和社区之间互动交流、信息沟通渠道多而杂、反馈不够及时。三是评价机制“碎片化”。各镇街对社区都有一套考核办法，主要是对上级考核任务的责任分解，包括基层党建、平安维稳、生态环境等方面，相当于条线工作的碎片化归集，而非社区治理目标的最优体现。

（二）“机关化”倾向仍较明显

一是社区职能机关化。社区居委会是党委政府联系群众的桥梁，某种意义上扮演着镇街“下属单位”角色。虽通过清理减负，将部门下放给社区的任务大幅压减，但镇街因自身任务繁重，推动各项工作落地仍对社区有较大依赖。二是参与力量机关化。社区治理力量中体制内人员仍占大多数。梧桐义工、乌镇管家等几支影响力大、覆盖面广的社会组织主要由政府在推动，纯民间组织的社会志愿者团体仅 13 个，人数不多且覆盖面不广。三是工作模式机关化。社区干部 90%以上的精力用于完成上级下达的考核任务。虽然这些任务大部分与社区治理相关，如垃圾分类、平安建设等。但仍有不少准入清单外事项让社区承担，且未足额落实政府购买服务资金。如人口普查工作交由社区负责，但给予的工作补助远达不到政府购买服务的标准。“刚性”任务繁重，使社区在引导动员社会力量参与社区治理上投入精力不足。

（三）“被动化”参与占比较高

社会力量在社区治理中“被动参与”或“弱参与”的现象仍较明显。据抽样调查显示，有意愿经常参与社区事务及活动的居民仅为 22%，而 63%的居民只愿意偶尔参与社区事务及活动，有 15%的居民表示不愿参与。究其原因，一是城市社区邻里关系陌生化，交流协作、共建共治共享意识不强，存在“共同体困境”；二是居民多样化需求（停车、基础设施改造等）一时难以解决，居民对社区认同感不高，影响了参与积极性。

（四）“专业化”发展步伐不快

社会面专业人才紧缺。全市有持证社工 1705 人，占总人口 1.36%，与发达地区占比 2%有较大差距。持证社工中取得中级资格的占 20.6%，高级社工师为零。持证社工集中在机关事业单位，实战经验较弱，参与社区治理精力有限。社区干部专业化水平不高。如梧桐街道 18 个社区 92 名居委会成员，助理社会工作师及以上资格人员占 60.9%。但社会工作相关专业毕业的仅占

7.6%，中高级社会工作师资格的占14.1%。专项扶持政策力度不大。2019年政府向社区类社会组织购买服务1800余万元，按常住人口测算人均仅14.4元。社区干部工资待遇普遍低于村干部，专职社工平均年薪在6-7万元，难留住优秀人才。

三、集成社会力量创新社区治理的对策及建议

综合分析，建议运用“集成”思维和三治融合理念，高效统筹社会力量参与社区治理。

（一）聚焦组织集成，让“集中力量办大事的制度优势”充分彰显出来

加强党建引领。深化“市-镇街-社区”三级党委共建，通过“大党委”、结对共建、“一编三定”等机制，推动党建力量有效覆盖，补齐社会组织党建短板，把红色力量配进去，让专业力量强起来。领导方式上，注重顶层设计，把方向、定政策，引导社会各方朝着共同的治理目标形成合力。示范带动上，重视发挥好党员干部作用，推动党员干部进社区、进楼道、进网格、进业委会。健全组织架构。强化社工委统筹协调功能，完善制度体系，绘制社区组织架构图和社会力量参与治理流程图。优化街道和社区设置上，确立精细化管理导向，探索社区治理与城市建设（经济建设）相分离模式，街道管辖范围以20平方公里以内为宜，社区以3000户、10000人以内为宜。每个社区配备1-2名专业社工干部，专职负责推动社会力量参与社区治理。完善工作机制。计划要有序，各支社会力量都要在社区备案登记，建立灵活高效的调动机制，制定和落实社区治理目标计划；反应要迅捷，将紧急突发情况下社会力量的动员、调配纳入党委政府的应急指挥体系，确保关键时刻拉得出、打得赢；要充满活力，充分发挥志愿者、群团、新居民等各支力量的专业和创新的能力，抓好社区业委会和物业公司的建设，形成既统一有序、又充满活力的参与氛围。

（二）聚焦目标集成，让美好社区的魅力充分绽放出来

确立常态长效目标。以建设美好社区为总目标，定性与定量相结合，梳理社区治理目标体系，并通过项目化、清单化，引导和动员社会力量推动治理目标实现。可结合文明、平安、和谐社区等创建，设立“平安、美丽、文明、风雅、品质”等指标，将突击性、临时性的创建工作转变为长效性、常态化的工作机制。建立立体评价体系。坚持总体评价与分类评价相结合，专业化评价与社会化评价相结合。既注重对社区治理总体成效的考核评价，也要专项开展对社区干部、物业、业委会、社区社会组织等主体的满意度测评。既注重镇街和主管部门对社区和社会组织的考核，也要注重让公正权威的第三方专业评价机构和更多的群众参与进来。注重评价结果运用。坚持刚性与弹性相结合，灵活运用评价结果。可试行“三挂钩一公开”，将考核评价结果与社区干部收入分配、晋升级别挂钩；与社区组织的资金支付、信用评价、金融信贷资源获取挂钩；与专业社工奖惩相挂钩；将评价结果向社会公开，接受社会监督。

（三）聚焦动力集成，让多元主体的积极性充分调动起来

建立多渠道投入机制。将增加投入作为社区减负赋能的关键举措。建立社区治理专项基金，真心实意、真金白银，足额落实社区准入清单外事项政府购买服务资金。做大社会捐赠，鼓励引导企事业单位、社区居民通过各种形式捐资扶助社区治理工作，形成更加浓厚的公益捐助氛围。鼓励市场化投入，大力发展民办非企业等市场化或半市场化社区组织，培育更多在社区养老、托幼、助餐等领域的公益创投项目，逐步让市场化投入成为社区治理投入的主要来源。建立多形式支持机制。制度上支持，进一步放宽社会资本和公益资本准入条件，为社会力量参与社区治理提供优质高效、公平公正的政务服务；政策上支持，完善社会组织和社工人才引进培育政策，加大社区治理专业化培训力度，提升社会力量参与的能力和水平；舆论上支持，善用传播手段，大力宣传弘扬社会力量参与社区治理的正能量。深化推广“美丽有约”“睦邻家”等经验，厚植邻里文化，倡导睦邻友好、守望相助的社区氛围。建立多维度激励机制。完善社区干部三岗十八级薪酬和晋升机制，拉开收入差距，优秀社区干部工资待遇不低于同级别公务员，特别优秀社工干部可试行年薪制。建立有奖报送制，完善三治积分制度，形成社会力量参与的量化积分体系。注重社会力量参与社区治理典型选树，激发“我热爱家乡”的参与热情。

（四）聚焦数据集成，让整体智治的效能充分发挥出来

打造社区治理云平台，构建“1+2”数字化治理平台架构（“1”指数据归集平台，“2”指社区治理平台和居社互动平台），实现一个平台管治理。打造数据归集平台。上接市政务服务大数据中心，下接各镇街和村社，横向连通各职能部门，实现社区治理信息资源一个平台汇集、共享，按照权限随时调取。社会组织、社工、志愿者等社会力量信息都导入数据库并实时更新。应用好平台资源大数据分析，预判和指导社区治理工作开展。打造社区治理平台。通过应用对接和数据共享，切实解决平台多、重复低效劳动等问题，实现优势资源的精准匹配。针对同一部门有多个软件平台现象，建议从省级层面着手整合。对于跨部门的多个操作平台，可先行打通后台数据，条件成熟时再推动平台整合归集。打造居社互动平台。推动互动平台整合和信息共享，在社区层面实现一个平台与居民交流、互动、反馈。其他各平台的社情民意、群众诉求表达均通过大数据推送或链接到居社互动平台。加大政社交流协作，提升平台服务面和影响力，吸引更多社会力量参与进来。

（五）聚焦载体集成，让协同共治的空间充分构建起来

整合物理空间载体。配好用好社区和居民小区的公共服务用房，在社区发展整体规划中同步考虑社区阵地，新建小区在土地拍卖时就要明确公共服务用房的配置要求。统筹物理空间的整合利用，实现社区党群服务中心、便民服务中心、综治服务中心、志愿服务中心等多功能集合，“一室多用”“错时使用”，让“办公用房最小化，服务阵地最大化”。创设联动服务载体。以社区居委会为纽带，积极创设多方力量合作开展社区治理相关服务的活动载体，可形成社区牵头、多方力量协助，或一支社会力量牵头其他力量协助等多种横向协作模式。规范议事协商载体。推广“一约两会三团”为重点的参与载体，规范居民议事会、社情民意恳谈会等运作，线上线下相结合，畅通群众诉求表达渠道和参与自治渠道。可借鉴人大代表、政协委员建议提案工作机制，试行村民（居民）代表提案制，建立相对规范标准的议事协商流程、形式、规则，引导居民认真负责参与自治的意识和能力，群策群力、高质高效解决社区治理难题。