

基层治理：城市社区多元治理方式的融合

付子豪

烟台市福山区门楼消防救援站, 山东 烟台 265500

摘 要： 2013年11月，党的十八届三中全会提出国家治理体系和治理能力现代化的重大战略任务。要完成这项重大战略任务，需要提高国家机构履职能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。近年来，国家越来越重视基层治理，基层治理作为国家治理的基础，国家不断将治理重心向基层下移，不断创新基层治理理念，提高基层治理水平。社区治理作为基层治理的一部分，发挥着不可或缺的作用。随着基层治理越来越被重视，各地也在社区治理方面推陈出新。本文以T市D区“七星”和美社区创建为切入点，分析D区在社区治理方面的新实践，总结新实践形成的经验与先进做法。全面分析治理实践过程，剖析存在的问题，通过理论分析，提出相应对策建议。

关 键 词： 基层治理；创新实践；基层职能

Grassroots Governance: The Integration of Multiple Governance Methods in Urban Communities

Fu Zihao

Yantai City, Fushan District Menlou Fire Rescue Station, Yantai, Shandong 265500

Abstract： In November 2013, the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee put forward the major strategic task of modernizing the national governance system and governance capacity. To accomplish this major strategic task, we need to improve the capacity of state institutions to perform their duties, institutionalize, standardize and program the governance of all affairs of the Party, the state and society, and constantly improve the ability to use the system of socialism with Chinese characteristics to effectively govern the country. In recent years, the state has paid more and more attention to community-level governance. As the foundation of national governance, the state has continuously shifted the focus of governance down to the community-level, constantly innovated the concept of community-level governance, and improved the level of community-level governance. As a part of grassroots governance, community governance plays an indispensable role. With more and more attention paid to grassroots governance, local governments have also introduced new ideas in community governance. This paper takes the establishment of “seven stars” and beautiful community in the D district of T city as the starting point, analyzes the new practices in community governance in the D district, and summarizes the experience and advanced practices formed by the new practices. Comprehensive analysis of the governance practice process, analysis of the existing problems, through theoretical analysis, put forward the corresponding countermeasures and suggestions.

Keywords： grassroots governance; new practice; grassroots function

基层治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的必由之路，其承担着极其重要的角色。目前我国各级政府都高度重视治理体系和治理能力现代化的推进工作。基层政府作为国家治理最基本的单元，在治理体系和治理能力现代化中扮演着重要的角色。D区在落实基层治理实践有自己独特的经验，尤其是在社区治理层面，已经有显著成效，本文通过对T市D区“七星”和美社区创建实践的分析，总结基层治理的先进经验及做法，分析成功经验背后存在的理论逻辑，结合当地实际情况，为先进经验做法的推广做出贡献。

一、传统模式下社区治理存在的问题频发

（一）工作交流不畅，容易形成“信息孤岛”

传统模式下社区治理能力相对较弱，各基层治理主体的工作

沟通不畅，对于彼此的工作不了解，工作数据信息共享较难。政府、街道、社区居委会、业主委员会、社会组织、居民等都是基层治理的主体，但是在实际的社区治理过程中，一般都是由政府主导，但是其他组织的协同不够。基层政府希望通过整合资源，

充分动员各方力量进行治理，进而提升基层治理的能力。但是，各治理主体的信息化系统基本是独立的、局部的，相互交流较难，这就导致数据互不兼容，也不能共享，这样就会形成“信息孤岛”，对治理效能、服务质量造成了负面影响。

（二）群众需求难以准确收集，容易造成群众误解

社区治理工作直接面对群众，但群众的需求各不相同。在传统模式下，除了“敲门行动”上门调研，并无其他方式方法可以搜集群众的需求。这样的方式收集速度较慢，同时还会造成群众的不理解与不配合。因此，社区的工作开展难度大，即便开展了相关工作，并不一定可以准确解决群众的需求。对于居民的痛点需求无法及时回应。居民平时和社区沟通不多，物业怎么进行管理，居民都不清楚，这也严重影响了居民需求的表达。

（三）群众压力与考核验收压力交织

在传统的社区治理模式下，社区工作人员面对群众的工作效率较低，无法满足现实的工作需求。同时，社区工作人员还会面临上级的各种考核验收工作。较低的工作效率往往不能满足考核验收的需要，因此，两种压力交织，会造成在考核前期，社区工作人员疲于应付检查，导致工作流于形式，严重影响了社区治理工作的效率。

（四）责任分工不清，工作落实存在问题

作为基层治理的一部分，社区治理也会面对人员不足、责任划分不明确的问题，导致最终工作落实成为形式。因此，时常出现环境改善较为困难，同时，社区治理还存在着“最后一公里”的问题。由于责任分工问题，一些社区甚至还存在着居住环境卫生脏乱差的问题。同时，居民之间的矛盾也无法较好的处理。居委会是与群众联系最紧密的组织，每天面对很多需要化解居民邻里之间的矛盾的事情。但是，只有居民出现极不友好行为才会反映到居委会，这时再处理起来就很困难，这与社区治理的目标要求差距明显。

二、D区“七星”和美社区创建的实践

（一）高位推动情况

D区政府按照上级“红色物业”三年行动计划和市委市政府工作部署要求，扎实推进“红色物业·宜居T市”暖心工程，创新实施“七星”和美社区创建工作，重点突破，打造“七个好”社区（小区），以期提升其社区治理能力。D区政府“七个好”的要求，也集中体现了简约治理的自主化、人格化特点。打造“七个好”社区之后，社区治理自主能动性不断提升，治理能力随之增强。

区委编办与其他区直部门对接，依照现行法律法规，制定了职责任务清单，使各个社区、镇街和有关部门明确自身分工，找准职能定位。这一举措为创建“七星”和美社区提供了坚实的保证。D区坚持党建引领，同时落实网格治理策略，构建创新治理网格，各街道积极配合，通过工作网格化，这为“七星”和美社区创建打造了坚强的领导框架。

（二）制度建设情况

D区颁布了《关于创建“七星”和美社区的实施意见》，通

过建立专班，建立了相应的制度体系，对各方承担的责任进行明确，各方积极配合，推动治理制度化、长效化的实现。科学划分治理网格，建立起网格员队伍，网格员们通过“敲门问候”活动，采集广大群众信息，建立“一张图、一张表、一套档案”的制度，全面摸清人民群众急难愁盼的问题，有针对性的进行解决，保障人民群众的权益。D区的这项实践是“网格化治理”的先进探索，是基层精细化治理应有之义。将社区居民纳入治理网格之中，大大小小的民生事务及信息，通过治理网格实现了即时传递，便于各个部门了解情况，精诚合作，提高公共服务品质。

（三）基层社区治理改革情况

各街道社区，严格按照部署要求，全面推进相关工作开展。重新规范明确专职网格员和兼职网格员。同时，面向社会公开招聘工作者，补充社区工作人员力量。各街道开发了“D区XX街道网格宝”小程序，分大类、小项设计了信息采集模块，提升了基层社会治理工作的信息数据搜集能力。小程序的开发，体现了社会治理智能化，将先进的技术运用到了搜集民意等过程中，及时发现民众需求，有助于高效快速解决问题，科学合理决策。所以，D区探索开展了选用一个人民群众认可的好物业公司，推进业委会和物业服务企业之间的联动，转变了群众、业委会与物业服务企业的关系，全面提升了物业服务质量和水平。这体现了治理模式协商化的鲜明特点，这样保障了民主个性事务需求的表达，体现了“微治理”的理念。

（四）群众自发配合情况

人民群众在了解到相关工作推动以及实践情况，积极配合政府的相关行动，充分发挥出“治理”自觉性、能动性。人民群众自发宣传文明的行为规范，自觉宣传城市管理的法律法规，人人带头倡导社会文明新风尚。人民群众自觉发扬“敢于监督”的担当精神，积极履行监督义务，自觉对破坏环境卫生、损毁公共设施等不文明行为敢于抵制、勇于举报、及时制止，为打造“七星”和美社区作出自己应有的一份贡献。治理制度深入人心，人民群众得到生活得到了切实的改善，致使人民群众自发、自觉参与到基层治理的实践，发挥好基层治理的“末端神经”作用。

（五）对创建情况的总结分析

简约治理具有自主性、灵活性及人格化的特点。基于我们党“为人民服务”的价值理念，是一种不讲究繁文缛节、追求朴实简洁的“实体治理”^[1]。精细化治理，是当前基层治理的一个方向，社区治理精细化在主张治理主体多元化的同时，倡导各治理主体之间通过对话沟通来解决问题^[2]。微治理通过社区内部的结构特征来分析，主要表现为：治理规模小、以微需求为治理核心、治理过程的精细化。微治理还要求妥善处理个性需求问题^[3]。智能化治理就是在当今信息技术飞速发展的背景下，将大数据、物联网、云计算、人工智能等信息技术，综合、全面地运用，最终实现优化治理过程、提升治理水平、增强治理能力^[4]。

通过对T市D区“七星”和美社区建设的情况分析，从组织到制度，从基层配合到群众自觉遵守，都体现了基层治理新实践的先进经验。加之简约治理、精细化治理、微治理以及智慧化治理理论的分析，构建此案例实践的理论模型。

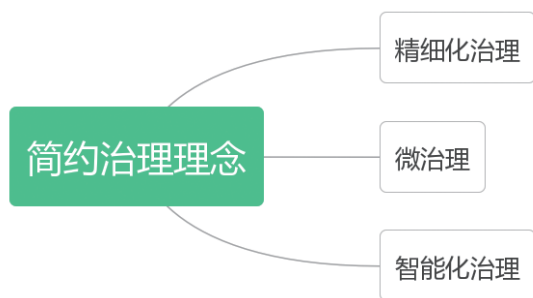


图3-1 T市D区治理理念模型图

三、T市D区社区治理实践先进经验总结

（一）坚持党的领导，对管理模式进行创新。

D区坚持党建引领，区委书记亲自挂帅，通过研究实施意见、成立领导小组、专项工作组，为和美社区建设打下坚实的领导基础。同时，还成立了区城镇治理工作委员会，加强对社区治理的领导，确保上下政令畅通，提升工作效率。各部门相互配合，共同提升治理效果。在D区统筹推进下，各部门研究提升治理能力，对社区网格进行优化部署，创新设置“金字塔型”的组织格局，切实解决治理的“最后一公里”问题。D区还充分发挥典型引领作用，在区内选定示范街道，通过经验总结、现场会等形式推广先进经验，多维度创建可借鉴、可复制、可推广的社区治理模式，通过试点经验推广，展示创新做法，提升全区社区治理能力。^[5]

（二）明确责任分工，加强履职督查。

区委编办和各相关部门对接，广泛采集各部门及基层社区意见，制定治理责任清单，对治理工作进行清单管理，明确责任分工。其中对于各部门及社区的意见采集起到了很关键的作用，避免责任清单与实际脱节，具有很强的实用性与可操作性。^[6]同时，此清单明确了权责、任务及职责边界，使得各部门和社区在后期治理过程中有了根本遵循，避免出现治理空白，造成治理失效。权责明晰、监督到位，为和美社区建设提供了坚实的基础。

（三）抓住主要矛盾，充实工作力量。

严格按照人事制度的有关规定，综合考虑实际情况，调研各部门单位，有针对性地补充工作力量，解决基层原有的人少事多矛盾。根据用人需求，加大人才向基层倾斜力度，将社区书记列入事业编制，加大人才吸引力。^[7]对于工作情况考核由区委统一组织，使得区委切实了解基层人员的工作情况，加强了对社区工作人员的管理，解决了原有的平时不抓工作、关键时刻掉链子的局面。同时，结合区级机关绩效考核工作，对职责任务清单履行情况进行全方位考评，对于存在的问题及时督促整改，促使各部门和社区自觉落实目标任务，完善了社区治理体系，提升了治理能力。

（四）协商赋能，开启和美创建新模式

D区优化利用“为民协商”平台，将任务清单中的内容融入协商落实机制，确保工作方向不偏、遇到问题不慌、解决问题有力，提升任务完成质量。聚焦工作目标，社区党委通过“为民协

商”平台针对居民普遍反映的切实问题，选定重点工作目标，聚力推进。^[8]D区召开专门的议事协商会议，针对群众反映的问题进行专门研究，同时对于和美社区的创建工作的细节以及工作推进所遇到的问题进行专题协商，确保工作推进有力。最后，任何工作的关键在于抓好落实。党委严格按照网格化管理要求，及时了解各网格员工作情况，及时收集逐户走访的信息，及时解决群众身边的问题。

（五）以民为本，激发和美创建活力

D区积极落实民众需求，优化社区环境，针对民众的切身需求，打造相应的社区功能中心，包含养老服务、书法绘画、健身游泳和娱乐室。形成利民便民社区生活圈。同时注重群众身边的小事，通过“微实事”为群众提供服务，满足人民群众对美好生活的需要。^[9]

四、结论

基层治理作为国家治理体系的一部分，发挥着越来越重要的角色，也越来越得到国家的重视。作为新时代国家治理格局的重要基础，基层治理也必须旗帜鲜明地坚持“坚持以人民为中心”的根本思想。^[10]

本文通过对T市D区“七星”和美社区创建的分析，对其实践理论及路径加以总结，结合简约治理、精细化治理、微治理以及智能化治理等理论，分析和美社区创建的驱动力及路径，总结基层治理新实践的先进经验，构建了治理理论模型，为基层治理实践提供新的参考。并且，推动基层治理，不断提高政府治理能力，推动“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”治理体制也极为重要。鉴于基层治理的复杂性，本文针对特定案例建构的理论模型仍有可能不适应其他的环境，需要进一步挖掘背后的理论逻辑，完善相关理论模型并更广泛地推广。

参考文献

- [1] 欧阳静. 简约治理：超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学, 2022(03): 145-163+207.
- [2] 张峰. 基层治理精细化的技术—价值逻辑及其互动[J]. 理论导刊, 2020(08): 106-112.
- [3] 尹浩. 城市社区微治理的多维赋权机制研究[J]. 社会主义研究, 2016(05): 100-106.
- [4] 高立伟. 党建引领下的基层治理智能化精细化研究[J]. 人民论坛·学术前沿, 2019(21): 52-61. DOI: 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2019.21.007.
- [5] 陈建平, 郑逸芳, 阮晓菁. “为民治理”: 坚持以人民为中心的基层治理实践创新——基于闽域村治典型经验的分析[J]. 中国行政管理, 2019(12): 142-143.
- [6] 李增元. 一带一路沿线国家基层治理实践对我国新时代乡村治理现代化的经验启示[J]. 湖湘论坛, 2021, 34(06): 83-95. DOI: 10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2021.06.009.
- [7] 裴晓杰, 汪斐卿. 推进基层网格化管理的思考[J]. 三江论坛, 2016(02): 28-30.
- [8] 陶进华. 推进社会治理法治化应当关注的几个问题[J]. 成都行政学院学报, 2015(05): 62-65+88.
- [9] 张飞. 抓好基层治理现代化[N]. 山西日报, 2021-06-22(11).
- [10] 陈成文, 张江龙, 陈宇舟. 市域社会治理：一个概念的社会学意义[J]. 江西社会科学, 2020(01): 228-236.