



城乡社区治理，短板怎么补？

本报记者 刘 晓

社区是什么？

“社区就是左邻右舍、胡同大院，张王李赵遍地刘，低头不见抬头见。”社区居民说。

“上面千根线，下面一根针。社区就是穿针引线、编织幸福的‘巧匠’。”社区工作者说。

“社区如同国家有机体的细胞，国家稳定最终体现为每一个细胞单元的安定团结。”专家学者说。

日前，中共中央、国务院印发《关于加强和完善

城乡社区治理的意见》（下称《意见》），这是新中国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件。《意见》指出，城乡社区是社会治理的基本单元。城乡社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实，事关居民群众切身利益，事关城乡基层和谐稳定。

面对城乡社区治理中的顽疾，中国正力补短板，以期把城乡社区建设成为幸福家园。

减负增效 歼灭“社区万能章”

“该怎么证明我妈是我妈”？近年来，各地社区因证明盖章引发的争议时常出现，一些名目繁多“奇葩证明”更是引发热议。

死亡证明、居住地证明、生活困难证明、失业证明……调查发现，有的城市社区甚至有超过50项盖章的“任务”，用以提供给公证处、银行等单位以及民政、卫计等部门。

社区并不能掌握所有居民的工作、生活情况，但居民又有开证明的迫切需求，不少矛盾和纠纷由此产生。有社区工作者甚至开玩笑说，开个证明就像是警察在破案。

社区不敢盖、群众等不起，一枚小小的公章，为何让社区不堪重负？民政部基层政权和社区建设司司长陈越良认为，随着基层服务管理任务不断增加，基层政府职能转变尚未到位，社会力量参与仍不充分，这导致社区组织行政负担日益加重。“万能居委会”“社区万能章”问题凸显，严重制约了社区自治和服务功能发挥。

有学者指出，政府包揽了大量行政、社会管理事务，并将其一级一级下放到街道、居委会。由于懒政思维作祟，一些“条”上单位将自身不愿做的工作推给了“块”，并掌握了考核“块”的权力，“块”也只好将这些压力层层下压。“条块不清”，造成了“万能居委会”的困境。

转变政府职能、为社区减负，回归服务群众本位、提升城乡社区治理能力已迫在眉睫。对此，《意见》提出，将“社区减负增效”列为亟待补齐的城乡社区治理短板，明确了社区减负增效工作的4个原则和5项措施。

《意见》提出，应当由基层政府履行的法定职责，不得要求基层群众性自治组织承担，不得将基层群众性自治组织作为行政执法、拆迁拆违、环境整治、城市管理、招商引资等事项的责任主体。同时，要建立社区工作事项准入制度，全面清理基层政府各职能部门要求基层群众性自治组织出具的各种证明。

政府的归政府，社区的归社区。专家认为，要对已予准入的社区工作事项进行分类把关，明晰职责，确需社区承担的，要严格落实现场、经费、场地、制度等保障措施，确保权责对等。

四川省社科院社会学研究所所长李羚指出，仅靠社区自治组织，已难以满足社区居民多元化、多样化的公共服务需求。要根治“万能章”，需加快培育各类经济和社会组织，密切对接下沉社区的管理和服务事项。

“下一步，民政部将与有关部门共同研究社区减负增效工作中的‘梗阻’问题，集中力量，逐个突破，打一场‘万能居委会’‘社区万能章’问题的‘歼灭战’。”陈越良表示。

居民参与 找回社区归属感

一个社区，16万居民，不到4个人就有1个志愿者；数十个家庭信任委员会，将自家钥匙委托保管……在武汉市江岸区百步亭社区，素不相识的人们只要搬到这里，就搬进了一个“熟人社区”。

百步亭社区的邻里守望与和睦团结，反衬了现代社区的“陌生感”。如今，中国城乡存在有小区但没社区的现象。中国社会科学院法学研究所副研究员支振锋说，在这些小区里，居民是一种寄居式的生存方式，基本上是悬浮式生活，很多人不知道业委会，也不知道居委会。

传统意义的社区认同感和归属感形成的基础正在逐步瓦解。陈越良说，随着社会结构加速转型、城镇化进程深化推进，人口流动性加剧，基于居住地选择的社区邻里关系逐步取代计划经济时代“单位制”熟人社会，陌生人社区已经成为城市社区的主要形态。

传统的社区治理受到冲击，新的治理机制和治理模式亟待建立。专家指出，新时期的社区治理，要以当前的生产方式为基础，关注社会关系和社会结构的

新特点和新趋势，立足现实国情，充分尊重和挖掘传统的治理资源，也要借鉴西方优秀的治理理念和治理机制。只有实现“社区共有、社区共治、服务共享”，社区成员才能产生强烈的社区向心力。

对此，《意见》提出，要建立主体权利行使机制、诉求回应机制和文化感召凝聚机制。要强化居民参与，树立“居民是社区建设的主体”的理念，完善居民在社区公共事务中当家做主的权利行使机制；强化居民诉求回应，保障居民的诉求表达渠道畅通；强化社区精神培育，增强居民社区归属感。

浙江大学教授林卡说，为了强化居民共同价值基础的建设，需要通过各种创新的手段增加社区居民间的互动机会，形成社区居民交往和互动的平台。同时，也要通过发展社区组织的服务功能来改善社区居民的生活环境。特别是在城乡接合部，要大力发展公共服务体系，强化社区教育和文化建设，以增强社会融合和形成社区意识，顺利实现社区转型和社区改造的进程。

他山之石

国外社区这样治理

■ 新加坡

新加坡社区建设的特点是政府管理与社区自治相结合。政府对社区管理较多，干预较为具体、直接和明显，同时也通过对社区自治组织的物质支持和行为指导，把握社区活动方向，引导团体、企业商家参与社区建设，建立社区服务网络，针对不同群众提供有效援助，形成积极的社区风气。

社区组织在新加坡的社区建设中发挥了很大作用。其中，最高社区组织机构是人民协会，它是新加坡政府的一个职能部门，也是基层组织的主管机构。该机构以选举为基础，组织、领导和协调社区事务，负责把居民的需求反映给政府，并把政府的政策信息传达给居民。人民协会下设组织机构负责社区建设基础工作。

在社区服务方面，新加坡培养社会自愿贡献者，即义工。鼓励义工自愿为社区服务奉献，促进社区居民广泛参与，减轻政府压力，节约社区建设管理成本。

■ 日本

日本社区建设深受西方国家影响，但也有自己的独特性。政府和社区自治组织二者分工合作，在社区建设中都占据重要地位。政府提供政策、制度和基金，社区自治组织则是政策与制度的主要建议者。

日本存在地域中心体制。地域中心是由区政府根据密度和管理半径划定的一定区域的管理机构，其主要工作职责包括收集居民对地域管理的意见，对市民活动和民间公益团体活动给予支持和援助，对地域的各项事业进行管理，为居民提供窗口服务和设施服务等。

为了辅助地域中心对社区的管理，社区居民自发建立了住区协议会。它是居民参与事务管理的群众自治组织，居民自愿参加，其主要任务是对区政府的中、长期计划和任务进行讨论，把居民的意见反馈给区政府，对地域共性问题提出解决的对策。

这一混合治理方式，让政府能宽松有序地引领社区建设，让住区社区组织与居民能积极参与社区建设，二者有机结合、相辅相成，共同为社区建设服务。

■ 美国

美国社区建设已步入成熟阶段，形成了独具特色的城市社区自治组织管理体系。

美国城市社区设有政府基层组织或派出机构，高度自治，依靠社区自治组织来行使社区管理职能。社区自治组织不仅享有社区发展规划与目标、社区公共事务、社区活动等各方面的决策权与管理权，还享有对政府的社区行政管理以及专业机构的社区服务管理的建议权、监督权。

非营利组织对社区建设也有贡献，它是城市社区建设的具体实施者，为社区建设争取各类经费支持。社区服务组织给美国居民生活带来了便利，在提供就业、缓解社会矛盾和维护社会稳定方面发挥了重要作用，同时也享受政府资助和优惠政策。

虽然社区自治组织在社区建设中处于主要地位，但政府也在宏观上对社区进行支持，为社区发展制定政策，监督社区组织工作，给予社区经费资助。此外，社区居民积极投身社区建设，志愿者服务也对社区建设贡献很大。在一些社区中心，志愿者比全职社区工作人员还多，志愿者的加入拓宽了社区服务的资源，提高了社区服务质量，减少了社区经费开支。

统筹发展 扩大城乡受益面

目前，中国城市社区治理和农村社区治理存在起点不同、阶段不同等现实问题。《意见》提出，要坚持城乡统筹、协调发展的基本原则。专家认为，这一安排打破了过去城乡分别治理的弊端。

中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英认为，原来的社区治理，城乡实行不同的制度。城市社区治理主要是政府承担责任；乡村的社会治理，特别在公共服务方面，政府只承担了部分责任。现在统一考虑社区制度，开了一个好头。

事实上，城乡社区治理的统筹进行，已经具有现实的可行性。林卡认为，在农村传统的熟人社会中，依靠人情关系和集体精神进行治理的有效性正在退化，城市社区的治理也由与“单位制”相对应的社区模式，发展到与公共治理相融合的模式。因此，城乡社区治理在资源供给、服务功能等方面，具有许多共同的趋势。

专家指出，要进一步推进城乡社区的发展，缩小两者间的差距，需要对城乡社区发展的功能进行客观定位，充分利用城乡社区在社会治理方面的特点，根据各自的条件形成具体的工作任务。一方面，要适应城乡发展一体化和基本公共服务均等化要求，在社区治

理的制度设计、政策规划、能力建设、资源投放等方面，坚持城乡统筹；另一方面，也要根据城乡社区治理的不同特点和资源禀赋，统筹谋划城乡社区治理工作。

对此，《意见》提出，各地要积极推动城乡社区结对共建，实现城乡社区组织联建、资源共享、人才互动和信息互通，不断扩大城乡社区治理受益面，促进城乡居民共享改革发展成果。

陈越良说，当前，城市社区治理工作的主要任务是在巩固已有基础、提档升级上下功夫。而农村社区治理工作则要从试点实验向全面推进过渡，逐步探索符合城乡社区治理一般规律、农业农村实际特点和农村居民现实需要的农村社区治理路径。

下图：武汉百步亭亭文苑社区工作人员商讨居民服务事宜。新华社记者 程 敏 摄



激活社会治理的每股力量

汪灵犀

在某知名青年网络问答社区，有一个很有意思的问题：“在居委会工作是一种怎样的体验？”问题下面居然还有73条实名回答。印象中，居委会的工作人员不都是大妈么，她们也爱上这类网站？笔者好奇地点了进去。

一名女大学生毕业后在居委会工作了3年，用“不堪回首”来描述这段经历。“闲时很闲，忙时很忙，但都是瞎忙。”每天闲得冒泡，办公室对话的日常是“超市的西瓜才8毛一斤”“菜市场买菜又便宜了，快去抢购”……然而一到街道办或更上层领导来检查，又忙得人人加班，通宵值班、双休日值班、节假日值班，忙的内容无非就是上报信息、总结工作、评比考核，很少有真正有价值产出的工作。同时，还要接待各类奇葩要求，开具本身就没法证明的各种“证明”。这名女生最后受不了，辞职了。

73条回答中，持相似论调的不在少数。看完让人不禁掩目深思。

目前的居委工作又繁又杂，党建、老龄、卫生、民政、计生、治安、文教、调解……每一项都直接跟百姓的切



新华社发

身利益息息相关，千头万绪，尤其需要好好对待。然而，“万能居委会”职能不清，上头任务这也安排那也安排，导致社区组织行政负担日益加重，许多本身应该是基层政府或是其他职能部门承担的职责，也都转移到居委会身上。社区工作者不能将主要精力用于服务居民群众，严重制约了社区自治和服务功能

发挥，群众当然有意见，干群关系就无法和谐。都说“上面千头线，下面一根针。”可是居委会的这根针实在太沉，急需减负增效。

这就是为什么国务院出台了关于加强和完善城乡社区治理的意见，根据《意见》，行政执法、拆迁拆违、环境整治、城市管理、招商引资……这些事项都不再由居委会承担主责，各类奇葩证明也将被逐一全面清理。我想，若是之前那女生等到这一刻，也许会重燃希望，留下来继续“为人民服务”吧。

其实，现在居委会的工作人员已经大年轻化、高学历化，他们素质高、能力强、肯吃苦，希望投身社会公益治理，为身边的老百姓干点实实在在的善事。这是一股不可多得的优质社会管理力量。政府需要做的就是为他们指明方向、创造条件、提供平台，告诉他们该干什么，能干什么，怎么干。同样，消灭了“万能居委会”“社区万能章”的问题，其他优质的社会管理力量也会被激活，解决打通联系服务居民群众“最后一公里”的难题，也就不再那么难。