

# 城市社区治理体制的运行困境与创新之道

## ——基于党建统合的分析视角

黄 建

(浙江大学 人文学院 浙江 杭州 310000)

**摘 要:** 城市社区治理体制的创新是推进我国基层社会治理体系治理能力现代化建设的关键环节。然而由于传统权力配置结构和严格管控思维的制约,当前在城市社区治理体制运行中,无论在纵向整合上,还是在横向联动上都存在着诸多困境,难以为居民提供精准和高效的管理和服务。为了破解上述难题,就必须坚持社区党组织的政治领导、组织引领和机制创新,切实发挥其总揽全局、把关定向、协调各方、服务群众、凝聚力量的作用,彰显其在社区治理体制改革重构中的统合和保障价值,最终构建起新时代共建共治共享的新型社区治理体系。

**关键词:** 基层党建; 社区治理; 治理体制

中图分类号: D267

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2018)06-0102-07

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2018.06.012

党的十九大报告强调,加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移。社区是党和政府联系、服务居民群众的“最后一公里”,是创新社会治理的基础平台,是国家多中心结构模式下基层秩序构建和制度运作的实践“场地”。社区治理体系建设对于推进国家治理体系现代化具有基础性和保障性的作用,是牵动国家治道模式转换的“根基轴线”。而社区治理体制创新作为社区治理体制改革最关键的“一招”,其直接承载着国家治理理念的微观落地和社会治理重心的下移效度。

### 1 应然价值——治道变革中的城市社区治理体制

改革开放以来,中国社会事实上经历了一场不可逆转的“权力分裂”过程<sup>[1]</sup>,国家和社会的关系正在发生着实质性的变化。伴随着“总体性”国家统治模式的日益瓦解,公共权力逐步从国家分散、下沉到了社会之中。城市作为现代经济社会发展的中心,自然成为国家治道模式转型的核心领域。社区是城市社会治理最前沿的“防线”和最基本的“细胞”,是推动城市治理体系以及治理能力现代化的初始环节和动力,其体制的运行和结构的创新关系着国家治理格局的微观运作,也直接决定着城市公共管理与社会服务的水平。近年来,伴随着我国权力结构的深刻调整以及城市化进程的持续加快,城市社区中人员结构复杂化、利益需求多样化、自治旨向人本化、服务内容专业化等变革趋势正在全方位地冲击着传统社区的管理体制、治理结构和运行方式。为此,如何结合环境变革特点和中央整体改革部署之要求系统化地进行重构和再造,使社区真正成为集管理、服务、自治等多元治理功能于一身的公共平台,并为顶层改革与基层创新良性互动提供支撑保障,便理所当然地成了新时代社会建设和改革发展必须直面的重大课题。

尽管目前学界对城市社区治理仍缺乏统一和规范的内涵表述,但多数研究成果普遍认同社区治理是社区内外各种力量协商、参与、协作,依据法律法规和社会规范的安排,共同处理社区公共事务,增进社区

收稿日期: 2018-07-09

基金项目: 国家社会科学基金重点项目“习近平总书记全面从严治党重要论述研究”(15ADJ009) 项目负责人: 王世谊。

作者简介: 黄建(1978—),男,国家税务总局党校教研三部副教授,浙江大学人文学院、杭州国际城市学研究中心博士后研究人员。

民众公共福祉的活动过程。与社区管理不同,社区治理更多强调多中心合作、民主式参与、网络化运行,进而高质量培育和提供城市基层的社会资本和公共产品,最终满足居民对美好生活的向往。在此背景下,社区治理体制是社区治理的关键要素和基础支撑,是在社会环境变迁的现实图景中,不同的社区参与主体基于各自的角色身份和资源禀赋,在运行中所形成的权限关系、博弈模式以及逻辑机理等的总和,是国家宏观治理理念在基层加以组织、协调并予以微观现实落地的系统设计。我国的社区治理体制具有独特的演变特色,它既是城市经济、社会发展“问题倒逼”的现实产物,也是对传统“单元分隔式”的单位体制以及“溢出承载式”的街居体制的扬弃与超越,其实质为国家权力与社会权利在城市基层管理平台上的动态博弈与关系重构。随着市场经济的发展和政府职能转变的深化,当前我国城市治理结构正在从全能空间向合作空间转换,治理运行亦逐步从行政统合向协商共治转变。而作为城市治理的“基础环节”和“微观展示”,社区治理体制改革也对应地朝向党委领导、政府治理、社会调节和居民自治多维协同的目标整体“发力”,而“这种建立在合作主义基础上的新型政府与社会的关系,代表着我国社区发展与制度创新的基本思路”<sup>[2]</sup>。

## 2 实然困境——城市社区治理体制运行的角色失灵

尽管顶层制度已对社区治理的地位以及运作模式给予了明确的定位和安排,不同城市也在社区合作共治格局的建设中进行了卓有成效的探索,但就整体而言,当前我国各地社区治理在体制运行中仍存在各类阻滞因素,具体表现为如下。

### 2.1 纵向关系失衡

社区治理体制首先表现在塑造城市基层管理秩序的纵向结构性安排上。其中,党政部门和社会力量是该体系中最重要、最重要的博弈主体和动力依托。近年来,尽管党政部门在简政放权的改革思路引领下,从“质”和“量”两个维度将权力让渡给市场并委托给社会。但长期以来根深蒂固的“国家高于社会”的统合思维和行政主导模式的运行惯性,导致一些党政部门把控基层集体行动资源的基本现实并没有发生根本性的转变。在基层治理体系中,党委政府依然拥有较大的资源所有权和分配权,为了确保治理秩序的安全和稳定,往往采用自上而下的方式对社区运作进行设计,一定程度塑造着社区的治理角色和结构。与之相对,基层尤其是社区的社会力量却发展滞后且整体薄弱,难以和强大的行政力量进行“平等”互动,也无法在党政宏观管理和社区微观自治间寻找到“张力”之平衡点。

双重角色冲突——行政化危机。当前,一些社区在实际运作中过分依附于党政部门,呈现出高度行政化的色彩,使得本应当建立在市场原则、公共利益和公众认同之上的社区合作机制在一定程度上受损。在治理中过度追求政治合法性、行政合法性,而忽视社会合法性的价值导向也导致社区的角色定位错乱、服务资源配置失衡,其中,最为典型的便是社区居委会。社区居委会作为城市居民的自治组织,本应定位为基层民主共商秩序的建构者,多元利益诉求的组织维系者,但在实际运行中却一定程度上被行政化和“内卷化”,变成了一个集行政性、自治性和服务性等多重冲突角色于一身的复合体。即在现实中社区居委会既要扮演好政府官方权力的承接者,又要当好基层不同民众利益的代言人;既要有效执行地方党委和政府的政策和指令,又要坚持自主治理和提供公共服务。而“在某种环境条件下,如果两种相互对立的要求被置于同一角色之中,就必然会导致角色紧张(role strain)和角色冲突(role conflict)”<sup>[3]85</sup>。由于受现行权力结构和资源依赖关系的制约,社区居委会为了实现自身利益的最大化并获取更充足的发展资源,必然会“趋利避害”将角色“钟摆”倒向党政部门一方,高度聚焦于党政关系的协调和行政任务的完成上,以至于为此不惜弱化和放弃自身自治与服务的本来职能。与此同时,居委会的“全能化”也使得社区民间组织和非营利组织的发育失去了空间和资源<sup>[4]</sup>。

单纯角色分离——边缘化困境。为了破解纵向关系失衡以及社区行政化困境,各地的普遍做法之一是在社区中建立“社区工作站”或“社区公共服务工作站”等专门组织。通过“议行分设”“居站分离”等

方式,让后者来专门承担各地政府“下沉”到社区的各类行政事务,从而“松绑”居委会的双重代理身份,以期通过职能“卸载”让其专注于自身自治和服务等职能的“履行”。然而,这种简单的自治与行政的分离、归位设计,在实践中却未能和现实中我国社区居委会运作特点和需求有效对接。在现实中,各地在推进“去行政化”改革中却往往走向了绝对分离的另一个误区,其中最为典型的表现是,当居委会的行政事务管理职能被完全剥离后,另一个问题相伴发生,即居委会的地位迅速下降,甚至产生了边缘化之危机<sup>[5]</sup>。

## 2.2 横向联通失序

社区治理是社区中多元主体共同参与的“大合唱”,其治理的有效性取决于各种社会力量的互动效度和合作深度。为此,社区应当为各种治理主体搭建合作平台、构建联通秩序,保证其能够互补协调、各守其位、形成合力,从而一同增进民众的公共福祉。然而,反观现时态中的社区治理结构和协同程度,客观上亦存在以下不足:

一是身份认同偏低——合法性缺失。社区居民是社区最重要的力量来源和发展动力,但当前各地的普遍现象却是一些居民对社区的认同度偏低、参与热情低下,社区生活公共性严重不足。其原因较为复杂,既有由于经济发展转型、权力格局分裂导致的利益多元化和人际关系疏离化,一定程度上难以达成一致的利益偏好和价值共识;社区中主要活跃群体缺席即社会中职业群体的生活场景在职场单位而非社区而导致的对社区共同问题的漠视等客观原因<sup>[6]</sup>。同时亦有深刻的主观原因,如一些居委会具有浓重的行政化色彩,使得社区难以真正成为居民的利益依托场所,导致居民对其无法产生认同感等,从而造成居民参与主体地位的边缘化。

二是内部运行不畅——资本培育不足。在社区治理体系中,社区社会组织、社工队伍是矛盾调处、社会服务以及维权维稳的关键载体和动力所在。社区治理体系和治理能力现代化的提升客观要求社区建设、社会组织培育以及社会工作现代化体制间建立长效、稳固的联动关系,形成各色定位、资源共享、优势互补的运行结构。然而,“历史的原因,我国城市社区的非政府组织数量很少,种类也不多,仅限于居民自娱自乐的组织和一些环保类志愿者组织,并且它们多是在政府的管理和资助下建立的,很难形成有独立意志的参与主体”<sup>[7]131</sup>。如此一来,民众在参与社区公共生活中便很难有组织化的机制保障。而社会工作由于缺乏政策和资源的支持,在社区治理中亦难以发挥应有的功效并获得居民的认同。社工群体的整体造血和资源汲取能力偏弱,专业化、职业化的水平偏低,很大程度上受制于政府的特定支持和工作安排,服务的潜能和品质难以提升<sup>[8]</sup>。上述社会组织、社会力量发育的“先天不足”必然造成社区治理体制中多元主体联动共振的横向机制缺陷明显,合力协同的效果大打折扣。此外,除去外部发展环境和内部自身“短板”等原因外,在理论上尚有相当数量的基础问题未能解决,如社区治理体系中如何科学厘定不同主体的角色边界,社区在横向联动中其职能究竟为何?构建横向联通的运行秩序的标准何在等,从而难以以为现实中社区治理体制运行困境提供有效的解释和回应。

## 3 突围路径——党建统揽与体制重构

十九大报告强调,党的基层组织是确保党的路线、方针、政策和决策部署贯彻落实的基础。因此,必须以提升组织力为重点,突出政治功能,把街道社区等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。社区治理体制的优化是多元主体、多重关系的纵合横通和互动融合,而基层党建尤其是社区党组织总揽全局、举旗定向、协调各方、服务群众等功能的发挥正是其改革的“引擎”和保障所在。其中,最关键的便是通过社区党组织组织力的综合作用为社区治理体制的改革创新提供科学的方向引领和推进路径,并以此集成回应社区治理的各类难题。作为一个内涵丰富和逻辑复合的概念框架,基层党组织的组织力主要由政治领导力、组织覆盖力、群众凝聚力、社会号召力、发展推动力和自我革新力组成<sup>[9]</sup>。

### 3.1 政治领导与组织整合相结合

政治领导与组织整合相结合,凸显基层党组织在社区治理体制改革中的领导核心地位。

#### 3.1.1 完善组织机构并严格责任,确保改革的统合力

建立社区党建领导机构,完善区域化党组织联动体系。强化社区党组织的统合和动员能力,明确其领导角色、职责并严格规范运行体系。如杭州市作为社区治理体制改革的先行先试地区,一直以来都高度重视党组织在社区治理中政治核心作用的发挥。严格建立县区党委书记为第一责任人的社区党建协调机制和责任落实机制,明确街道党组织对社区党建的直接责任,从更高的层面为社区党组织政治统揽和综合协调提供体制支撑和运行保障,从而有效提升了上下级党组织的工作统力与张力,确保社区党组织能够有力统领和协调社区各项群众性、社会性和改革性工作,切实强化其方向引领和组织整合的功能。在实践中探索形成了党委统一领导、组织部门具体牵头,有关部门密切配合的社区党建工作的整体新格局,积极开展县(市)、街道、社区党建工作的三级联动联创。从共同目标、共同利益和共同需求入手,全面推行街道“大工委”、社区“大党委”体制,建立党建工作联席会、党建共建委员会,全面推行街道党员代表会议制度。在党的统一安排和整合下,从体制和制度安排上解决了社区在地方治理体系中角色弱化和职能边缘的问题。无独有偶,成都市也在社区改革中着力发挥基层党组织的组织统筹能力。其主要通过大力构建区域化组织联动体系和规范化治理运行机制,强化社区党组织的统领和凝聚合力,通过党建带动社区基层治理体制的深度转型。同时,创新组织设置,增强党组织架构包容性,鼓励党员数量达到条件的社区组建社区党委或党总支,通过党组织覆盖,整合社区内关键资源,盘活社区改革系统能量。

#### 3.1.2 领导建立健全民主议事和协商机制,最大限度增强凝聚力

紧密结合经济社会转型发展中社区内组织类型多样、人员构成复杂等客观现实,在统筹、组织、动员做好服务群众工作中凸显党组织的领导地位。近年来,各地均结合城市治理的特点和社区发展实际,推进社区议事协商机制的构建和创新。在社区党组织的统一安排和协调下,持续树立居民与驻区单位、新兴领域党组织互联互通的意识。以共同目标和诉求为依托,致力做到组织共建、资源共享、事务共商、居民共评。引领社区在民主合作中寻找公共事务处理的利益最大公约数和公共规则设计的最优平衡点,确保社区改革为民、服务为民的终极价值切实实现,并在此过程中持续提升社区的治理角色和社会合法性。各地社区党组织精心谋划、整体布局,结合不同的公共事宜,确定、创新社区议事、协商的规则和方式。从而助力社区形成灵活、实用的意见征询与合作协商的长效机制,通过党组织的统筹把各方主体的积极性有效调动起来,通过服务群众的共同追求最大限度凝聚社区服务之合力。

#### 3.1.3 加强党员干部能力建设,提升党组织在改革中的影响力和示范性

加大社区党组织干部队伍建设,将党组织推荐的人选通过一定程序明确为各类组织的负责人,保障党的基层治理和社区改革要求原原本本落到实处,推动党的组织建设、队伍建设与社区服务有效融合。持续强化社区党员干部的政治意识、身份意识、民生情怀和责任担当,全面提升社区党员干部的服务能力和创新水平。充分发挥社区党员干部的先锋模范作用,将其塑造成社区体制改革的“引领者”“导航员”,团结带领社区居民共同探索符合当地实际的社区治理结构和发展道路;同时,作为社区民众的“贴心人”,服务为民,组织、调动民众积极参与社区治理。

### 3.2 扩大党建对社区体制改革的覆盖面和号召力

坚持以党组织创新推动社区治理工作创新,实现党建工作全覆盖。加强统筹协调,构建共驻共建、互联互动的党建格局<sup>[10]</sup>。作为全国率先实现社区建党委的城市,十几年来,杭州市始终致力于扩大党建工作在社区治理中的覆盖面和影响力。按照“社区建党委、楼群片区设支部、门栋单元建小组”的思路,条块结合重塑社区党建模式,持续强化各级党组织在社区落实党的主张、领导基层治理、团结动员群众的主导作用,并以此凸显党对社区的治理身份和治理价值的高度认同。在此基础上,以共驻共享共治共建为要求,构建以街道党工委为核心、社区党组织为基础、辖区单位党组织和党员共同参与的城市基层党建共

同体 推动城市基层党建向开放、联动、融合迈进。按照把街道社区、驻区单位、各个行业和各个领域党组织的力量统筹整合的设计思路,创新城市新兴领域党建工作体制机制。不断健全“区域统领、行业引领、两新融合、街社兜底”的社区党建新体制,并持续拓展社区内商务楼宇、各类园区、商圈市场、网络媒体等党组织全覆盖体系,真正推动在社区党组织的统筹规划下各类集体资源、社会资本、公共服务的集成最优化。与此同时,还结合实际创新机制,将党组织整体统合与社区网格化管理科学对接。针对大城市楼群片区下设支部党员较多、规模较大的现状,积极推广“支部进楼道、下沉到网格”的覆盖模式,化小党组织规模,做精党组织的各项宣传、动员和引导工作。与之相对应,片区和楼道支部则结合门栋单元居民的诉求和特点,组成多种类型的党小组,通过有效拓展党组织和党员的行动空间,将社区党组织的影响力、感召力、辐射力扩大到社区单元的每一名住户,将党建工作真正做实、做透、落地。经过努力,目前杭州市调整做实了1.6万个网格党支部、3.5万个党小组,已形成“社区党委 网格党支部 楼道党小组”的“一核多堡”社区党组织纵横交织的覆盖体系<sup>[11]</sup>。此外,各地党组织充分利用现代媒体和网络等技术优势,通过设立QQ群、微信群、党员服务网络论坛、学习教育在线等,定期发布党建工作和社区改革的前沿动态,组织社区各主体就共同关心的问题和热点诉求集中进行学习、分析、讨论,并寻找对策。把党员连在“网上”,把党建工作开展在“掌上”,实现社区治理线下与线上同步进行。

### 3.3 充分发挥党建在社区治理体制改革中的推动和协调功能

社区党组织要充分发挥在社区纵横新型治理秩序构建中的引领、革新和协调作用,严格遵循中央关于社区治理社会化、法治化、智能化、专业化的建设要求,始终以社区居民最现实、最直接、最迫切诉求的回应力和社区公共福祉的增进度为评判标准,统筹推进社区治理体制的变革。

#### 3.3.1 纵向体制变革“统合自主、一核多元”

结合当前各地社区治理多元模式的探索实践,建议应通过立法,将社区党组织全面领导下治理结构和运行体制加以厘定,规范其与社区关键主体间的职能关系、权责边界和交互逻辑。具体而言,一方面,对标中央对社区治理的整体要求,强化党组织的全面领导,优化社区治理体制的运行环境。切实改变社区居委会角色冲突和职能超载的窘况,助力其突破行政化与边缘化的双重困境,真正还其群众性自治组织之应有面貌。统领并助力打造政社分离和政社互动的长效机制,加强党组织对社区服务和社区自治两大核心职能内容的制度保障和结构安排。科学界定党委领导下的政府负责制之内涵,引导、规范相关政府部门重新划定职能范围,将其职能切实定位在环境营造、制度保障、培育激励、资源提供以及监督管理之上,确保政府和社区在关系上是合作的、在身份上是独立的、在职能上是交互的,有效凸显并持续增强社区的社会合法性和居民认同度。党组织应统领并协调划定社区自治性事务与政府下沉社区之行政性事务的边界,严格清单管理和准入门槛,厘清社区居委会承担的社区工作事项以及协助政府实施的社区行政事项,并通过法律和制度的方式予以规范。引导政府严格按照权责清单履行服务和监管职能,支持其结合社区建设实际开展社区服务设施建设、社区服务体系完善以及社区服务标准制定等工作,严格监督政府不得将其行政性事务非法摊派予社区或通过资源供应关系控制社区。保障居民在社区治理体系中的主体地位和主导作用,为社区居委会营造良好的运行和发展环境。引导并保障社区始终聚焦健全自治机制、履行自治职能的主业,协助其完善以自治权为核心的制度安排,确保社区将自我管理、自我服务、自我教育与自我监督的自主治理要求落实到位,使之真正成为社区居民议事、决策、管理、监督的复合平台和组织形式。另一方面,为了确保社区运行顺畅、管理有序和服务精准,社区党组织还应宏观统率社区治理模式构建和复合机制创新。参照各地实践探索,支持、指导社区打造“一核一站两会”的新型治理结构。所谓“一核”即始终坚持社区党组织的领导核心地位不动摇,充分发挥其把关定向和统筹协调之核心优势。社区党组织应当科学划分社区治理中公共事务的性质和类型,明确责任主体和职责边界,优化纵向权力配置结构和运作模式。其中,社区行政事务的责任主体应为基层政府及其职能部门,但其可通过法定的职权授予和委托之方式落实到社区工作站之上。社区自治事项严格归属于社区居委会,而社区

公共服务职责则赋予社区服务站。三大社区建设主体均在社区党组织的领导和协调下开展工作,旨在有效落实中央关于政府治理、社会调节和居民自治系统联动治理模式的宏观部署。在此基础上,持续健全和优化“一会两站”的治理架构。即按照“议行分设”的基本原理,把长期由居委会承担的行政、自治和服务多重职能予以科学分离和组织分设。其中,“一会”为社区居委会,其作为居民自治性组织,核心职能是在社区党组织领导下扮演好居民权利“表达者”“维护者”之角色,真正成为居民权益的保护和代表机构。与此同时,“社区居委会下设两个日常工作机构,社区服务站和社区工作站”<sup>[12]113</sup>。前者隶属于社区居委会,其职能是完成居委会社区服务的任务,即专门为居民提供各种社会服务和公共产品;后者作为基层政府和街道办设置在社区的工作机构,具体承担过去居委会完成的,由区、街道政府和相关职能部门下沉、交办的任务。

其中,社区居委会和社区工作站是平行、合作的工作关系,但社区居委会有权代表居民对社区工作站进行检查和监督。社区服务站在社区居委会的指导下开展工作,积极挖掘社会组织的力量,为社区居民提供优质高效的公共服务和产品。通过社区党组织的统合布局和制度安排,整体厘定不同治理主体的权限边界和行动范围,严格防范行政管理和社区自治在体制运行中由于权限不清而导致的权力僭越和运行内耗。同时,组织分设绝非意味着治理各治理主体在职能运作中的绝对分离、互不往来,而是为了实现在职能清晰基础上协同合作、协调运行,从而达到党建、自治、管理以及服务的分工落地和协同融合。为此,党组织还应指导加强“交叉任职、多位一体、分工负责”的新型复合治理模式的推广力度,切实为破解社区居委会边缘化难题提供策略。

### 3.3.2 横向体制重构“复合协同、三社联动”

作为领导本地区基层治理的战斗堡垒,社区党组织要科学引领和整合各类社会力量参与治理,最大限度地凝聚、激活其横向协同共治的能量。创新多元复合主体常态化参与治理之模式,除“一会两站”外,还要深度激发业主委员会、物业公司、驻社区机关企事业单位、其他社会力量和市场主体参与社区建设、共商社区大计、共克社区难题的自觉。特别要在统合政府行政外部驱动和社区内在自治驱动上实现双向发力,一方面,充分引导政府发挥其多重“节点”的驱动能力和资源供给效度,启动、激活多元社会力量共同参与社区治理的强烈意愿;另一方面,积极指导社区自下而上进行行动能力和资源的拓展,使社区真正成为吸纳多重主体参与的政治平台和行动中心,从而整体上构建复合主体、互动合作的社区参与网络。其中特别要领导社区通过“以民主促民生”,充分挖掘居民的内生动力和建设热情。领导社区多元化拓展参与平台和参与路径,建构社区真正意义上的公共生活,使居民有效参与到社区选举、社区决策、社区冲突管理、社区公益动员、社区志愿感召、社区邻里互助、社区媒介交往等领域之中,从而将党的执政目标与社区价值追求契合。同时,推动社区、社会组织以及社会工作者“三社联动”机制的高效运行也是社区党组织发挥组织力,提升社区资本的重要体现。“三社联动”是新时期社区治理结构深度调整的生动反映。它以社区居民服务需求为导向,通过社区治理平台构筑、社会组织培育以及社会工作现代化变革,打造社会组织规范引导社区居民参与基层治理,社会工作专业化服务社区居民的实施路径,旨在系统重构基层社会运作秩序和优化公共服务联动机制。为此,社区党组织应为社区、社会组织和社区社会工作打造良好的政策安排和运作环境,引领“三社联动”的改革方向和推进策略。具体包括:结合实际,领导、制定社区社会组织的发展规划,加强分类指导和业务指导,按照中央要求加快发展生活服务类、公益慈善类和居民互助类社区社会组织。重点培育为特定群体服务的居家养老、家政服务、慈善救助、帮教矫治、中介调解等类型社区社会组织。协调加大对社区社会组织发展的资金支持,鼓励社会资金支持社区社会组织发展,推动建立多元化、制度化的资金保障机制。推动基层政府将城市社区服务纳入购买服务的指导目录中,引导采取政策扶持、社会资助、项目委托、协助管理、设立社区发展基金会等多种方式以及房屋租赁、场地使用、捐款减免等税收优惠措施,为城市社区社会组织提供资助。组织发动社区党员参与并发挥榜样和标杆作用,带动企业、个人、社会力量等积极投入。对公益服务能力强、遵纪守法信誉高的

社会组织要加以多元化激励。加强对社区组织人才的培养,加大对社区社会组织的领导者与工作人员政治理论、基层治理、政策法规方面的教育培训力度,全面提升其业务和服务能力。强化社区社会组织项目意识和项目开发水平,推动建立专业社会工作者与社区社会组织联系协作机制,切实发挥其提供社区服务、扩大社区参与、培育社区文化、促进社区和谐的重要作用。社会工作者队伍是三社联动中的关键力量,也是社区治理理念传播和践行的重要主体。社会工作者队伍以“以人为本、助人自助”为服务宗旨,通过志愿陪伴角色的介入和专业化帮助,协同社区民众共同诠释并解决问题,从而塑造和衷共济的一体意识。对此,社区党组织应当加强引领、统筹协调,有效提供政策保障和资源供给。

综上,在社区治理体制的变革和优化中,唯有通过社区党组织的政治领导方能保证其改革的方向正确性;唯有通过组织引领方能协调其多元的利益关系,整合各类行动资源;唯有通过机制引领方可形成居民自治、民主协商、群团联动、社会参与的集成联动,最终精准破解当前社区治理的种种难题,确保社区居民充分享受到改革之“红利”。

#### 参考文献:

- [1] 康晓光.权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁[M].杭州:浙江人民出版社,1999.
- [2] 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(1):136-140.
- [3] 黄孟复.中国商会发展报告 No.1(2004)[M].北京:社会科学文献出版社,2004.
- [4] 卢爱国,陈伟东.社区行政化的反思:现实与选择[J].内蒙古社会科学,2008(2):98-103.
- [5] 郑杭生,黄家亮.论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析[J].东岳论丛,2012(1):23-29.
- [6] 刘少杰.新形势下中国城市社区建设的边缘化问题[J].甘肃社会科学,2009(1):11-14.
- [7] 夏建中.中国城市社区治理结构研究[M].北京:中国人民大学出版社,2012.
- [8] 许诺,张玉红,徐济益.“三社联动”机制运行困境与出路探寻[J].安徽工业大学学报(社会科学版),2017(1):26-33.
- [9] 黄海清.基层党组织组织力初探[J].党建研究,2018(2):36-38.
- [10] 王强.从五个方面加强新时代城市基层党建[N].学习时报,2017-12-25.
- [11] 徐艳.打造全国城市基层党建的“杭州样本”[J].共产党员,2017(3):50-52.
- [12] 万军.社会建设与社会管理创新[M].北京:国家行政学院出版社,2011.

责任编辑:王 慧