

协同治理视角下社区管理问题及应对研究

——基于盐城市 YG 社区的调查

杨海华 石利

摘要 :协同治理是我国社会管理领域在新时代背景下催生的全新的治理方式,它意味着社会管理主体的多元化以及政府和社会关系的重塑。本文基于协同治理视角结合盐城市某社区管理的调研情况,发现社区管理中存在着管理体制碎片化、管理人员履职能力不强、居民参与社区管理积极性不高、社区自治力量薄弱等问题。因此,建议应通过发挥政府引导作用和居民主体作用,激发社会组织活力等途径加强政府与社会各主体之间的良性互动,实现社区协同治理,提高社区管理水平。

关键词 :协同治理 社区管理 自治

一、问题的提出

党的十九大提出要加强社会管理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体系,加强预防和化解社会矛盾机制的建设,为着力打造共建、共治、共享的社会管理新格局的新目标、新要求,继续推进社会管理活动提供了根本遵循。在此背景下,协同治理成为我国社区管理的重要方向,它打破了我国建国初期所确立的以单位制和街居制为主要特点的传统社会双轴管理体制,意味着社会管理方式的重要嬗变,是我国政府与社会关系变革与重塑的必然要求。社区协同治理是指多元的社区治理主体通过相互协调、互动协商,共同参与社会公共事务的决策和管理。它强调社区管理是一个多中心的公共行动体系,促进社区各个治理主体之间形成相互参与、共享、平等的关系格局形态;主张自愿性的协商与合作,倡导网状化的沟通和联系,形成一套合作互惠的管理策略。因此,协同治理对我国社区管理具有很强的适用性,具有明显的优势。

本文以盐城市 YG 社区管理作为案例分析,通过对盐城市 YG 社区管理进行实地调研,并结合协同治理的理论基础,探寻了 YG 社区管理存在的一系列问题。YG 社区管理是我国社区管理实践中的

一个缩影,因此,基于协同治理视角下探讨 YG 社区管理问题对于我国社区管理的发展实践具有重要的参考价值。

二、盐城 YG 社区管理存在的问题

YG 社区地处盐城市经济技术开发区,于 2011 年亭湖区新城街道成立后组建,社区管辖范围东到洋岸港、西到通榆河、南到前进河、北到坝湾港,总占地面积 9.5 平方公里,现有常住居民 1893 户,总计 8721 人,流动人口 345 人,党员 199 名。社区现有 13 名工作人员。在社区党委的领导下,社区服务站、社区居委会、物管公司、社区综治办、志愿者协会、社区业主会等各组织和部门发挥自身优势,不断创新社区管理,在社区管理积累了宝贵的经验,取得了可喜的成绩。但是,随着社区居民的利益诉求的多元化以及对社区管理的要求不断提高,社区管理中也暴露出一些急需要解决的问题。

(一) 问题表现

1. 社区管理体制的碎片化

社区管理体制的碎片化首先表现在社区管理组织体系中政府职能部门相互之间的工作职能较为分散,各自封闭、各自为政,缺乏沟通与协调,形成了封闭性的鸽笼状态,从而拉低了社区管理工作

基金项目:江苏省哲学社会科学规划项目(2017SJB1540)

的水平，社区资源也存在浪费现象，未得到充分利用。这也导致了社区事务的管理没有受到监督，缺乏评估和考核体系。而且各职能部门只注重自己眼前的利益，没有大局意识，不能协调推进整个社区的管理工作。

2. 社区管理员履职能力不高

YG 社区管理员普遍面临着薪酬较低、专业化不足、自身素质不高难以满足工作需要等情况，而社区工作要求社区管理员充分了解并掌握社保、卫生、民政、计生等方面的相关政策以及法律法规，管理员身兼多种职责，造成了社区居民对管理员工作不满意，导致社区难以发挥管理功能。调查显示中发现 YG 社区管理员不仅承担了基层社会管理的职责，完成交付的各项任务，同时还承担了政府很多的行政管理职能，这就导致了社区管理人员工作力不从心。另外，管理员的专业化不足，社区管理员中年龄在 50 至 60 岁的占 43.87%，60 岁以上的占 20.91%，年龄较大，自身学历相对较低，缺乏相应的学科背景，不了解相关专业的知识和应用技能，难以胜任日益要求精细化、专业化的社区管理工作，社区事务的管理流于表面。

3. 社区居民参与程度低

强调参与过程本身就是社会改革的有力工具。充分发挥公民参与的积极性能够有效地推进社区管理绩效的提升。根据调研显示：在社区居民参与社区管理的群体分布中青少年占 11%，青年占 7%，老年人占 80%，作为社区参与的中流砥柱的青年群体没有受到重视，社区参与率极低。从社区居民关注点的调查结果来看，关注和留意社区管理事务的居民人群占比为 19%；只关心与自己相关的占 43%；不太关心的占 35%；不关心的占 5%，表明居民对社区管理事务的重视度不高，没有形成主人翁意识。从居民参与社区管理事务的类型的调研结果来看，参加社区文娱活动的占 66%，人数比较多，然而参加社区居民互动等活动的仅占 21.6%，比例较低，休闲娱乐是促使居民社区参与的主要动力源泉，质量较低，居民协同力不强。居民没有深入社区公共事务

的领域，缺乏统一协调，社区参与的质量不高。

4. 社区自治力量薄弱

一方面从社会组织职能来看，社区居委会不得不承担包含政治、经济、文化等方面在内的大量行政事务，社区居委会成为小政府，有着明显的行政化色彩，社区组织无法正确定位自身在社区管理中的地位。根据调研结果显示：在社区工作中，社区保洁占 75%，社区应急消防占 55%，开展社区活动占 49%，解决邻里冲突占 51%，促进劳动就业占 49%，居委会包揽了社区大量的社会服务工作。另一方面，YG 社区当前的社会组织数目较少，规模较小，运行系统不完善，尚未满足社区管理的需要，社区的社会组织和政府关系不清，政府过度的行政干预造成了其难以发挥应有的作用。同时，社区的社会组织缺少人力、财力、物力，没有专项资金支持社区组织的活动，社区工作左支右绌；社会组织场地也不足，导致社区组织没能施展作用，无法和政府分担责任，满足社区住户的多样化需要乃至提升社区的自治水平。

（二）问题的原因

1. 政府角色定位偏差

根据 YG 社区的管理实践，社区管理存在着重管理而轻服务这一现象。社区管理综治维稳的导向很明显，社区管理职能的行政化色彩严重，这就导致了社区管理员的重心越来越多地集中在管理上，而不是服务上。社区管理原本的定位由服务型社区转变成了控制基层社区，维护社区的安全稳定，从而陷入为了维稳而维稳的误区。社区管理的定位发生异化致使社区背负了越来越繁重的负担，已经逐渐失去了它的自治空间，也阻碍了基层民主的创建。

2. 社区管理员缺乏有效的激励和培训

因为 YG 社区激励机制不健全，从而未能调动社区管理员的工作积极性。此外，社区管理员的薪酬较低，青年人在社区工作的意愿不高，缺乏具有综合素质高的管理人才使得 YG 社区管理缺乏后劲。要转变这一现状，完善社区管理员激励制度刻不容缓，这有利于推进社区管理员的工作，促

进社区管理水平的提高。

社区管理对管理员的专业素质要求较高，要利用专门的技术与手段构建信息平台，来达到管理与服务居民的目的，但是目前社区管理模式的专业化程度还达不到所需的要求。社区管理者的专业性不强，将会使社区管理的科学性降低，影响社区管理的成效。在开始新的工作之前，社区应当对管理员进行相应的培训，但是 YG 社区忽略了这一点，管理员的培训成为了表面工程。在这种情况下管理员管理社区事务，将面临很多难题。

3. 社区居民缺乏主体意识和归属感

由于受原先的社区管理体制的影响比较深，社区管理员主动为居民提供服务的意识不强，居民对于自身在社区中的权利与义务也不是很清楚。这种主体意识不强的状况很大程度上影响了居民参与社区管理的主动性与积极性，造成了居民参与率相对较低。归属感是社区成员参与社区治理的一个内在因素，社区成员归属感不强造成了社区成员没有参与到社区管理中。YG 社区主要居民是农民和外来流动人口，他们中有的被征用农田的农民，有的是拆迁户，有的是投资的商人，还有的是打工人员，由于受到传统文化和长期的居住环境的影响，这种变化带来三个问题：一是许多人对自己的新身份不适应，农民搬进安置小区后，仍保留以前的一些生活习性，喜欢自由自在，垃圾随地扔，车辆乱停放。二是对新的社区管理组织缺乏认同感、归属感，特别反感陌生人的批评。物业管理上门收费，往往不理解。三是原来的村组管理模式不适应这种变化，干部不认识新居民，找不到老村民，新居民不认识新干部，找不到老干部，管理乏力，服务断档，相当一部分人游离于社会管理之外。

4. 社区管理的利益关系尚未理顺

社区管理本质上理顺好各种主体之间的利益关系。而社区管理的核心是居民的利益问题，因而不光是组织创新、机制创新还是制度创新，重心都在于居民的利益而不主要在于对社区进行管理与维稳。社区管理最终目标是要使社区变得越来越和

睦，更好地保障居民利益，为居民提供更多的公共服务，因此社区管理必须把维护社区公共利益作为自己存在的价值目标和首要任务。公共利益是一连串的利益链条，在社区工作包含了很多具体的内容。YG 社区管理尚不能有效协调社区居民的自身利益以及公共利益之间的矛盾，社区的基础设施没有及时更新与完善。而且，社区外来的流动人口数量较多，由于自身文化素质不高，加之忙于增加收入，大多数人没有时间关心社区的公共利益。

三、完善盐城 YG 社区管理的建议

如何使成为社区居民的务农人员获得归属感，如何使外来人员适应新的社区，如何建立与完善社区组织，如何让社区管理顺应时代的变革，这些都要求对原先的社区管理体制进行改革，突破本来的村组管理系统，将现今的小区作为一个单元，创新管理体制，推行协同治理，将解决社区矛盾作为基础，将服务居民作为重点，以满足社会发展和进步的需要，这是为了使社区管理与社区经济发展同步，有助于 YG 社区实现经济和社会建设的良好互动，经济发展和社会稳定良好融合，从而使社区的工作提高到一个新的水平，创建一个新的局面。

（一）转变政府职能，发挥政府引导作用

协同治理的实质在于政府行政权力的下沉，推动国家公共服务与管理职能在基层社会中的进一步延伸。其重点在对政府职能进行再定位，从政府主导转变到政府引导。即把社区能够进行自治的事务交与社区完成，将政府的角色定位为制度的供给者和仲裁者以及社会秩序和社会稳定的最终维护者，为社区管理建设和发展营造良好的制度环境和宽松的社会环境。

具体来说，首先是促进形成协同治理的大格局。对于参与协同治理活动的各类社会主体，各级党委应当加强组织领导，确保协同治理这项社会管理活动措施得当、力度不减、方向不变，充分发挥网格服务、便利居民的功能；各级政府

要把强化协同治理列入议事日程，督促各相关部门切实履行好职责，积极发动社会力量参与协同治理。其次是做好社区管理的评估和监督。将政府主导转为政府引导并不意味着协同治理完全脱离党委和政府的指导，相反是更加强调政府要抓住大局，关注重大问题，使政府摆脱协同治理中的日常琐事。尤其是要强化对社区管理各个主体的考核与监督，不断创新相关机制，不仅要重视政府的主体地位，实现协同治理的过程监督和动态监督，提升协同治理监督考核的权威性和综合性。

（二）壮大社区人才队伍，增强管理员综合素质

社区工作的顺利开展离不开良好的考核与激励制度。考核机制要保证清晰明了、公平公正、结果透明，将考核与社区管理员就业、晋升、奖惩、考核联系起来，创设目标责任制，审查各级社区组织机构的年度任务。要建立健全社区管理员的激励制度，在目标管理的综合考核中纳入社区领导以及管理员的绩效，为推荐、聘用、调整以及提拔社区干部提供有力的依据。在考核社区管理员时，要使考核规范化，明确规定社区管理员的出勤时间、信访次数以及完成任务的期限。重视考核的实效并确保评估的常态化，做到随时监督社区工作。此外，还应当及时记录和报告考核的结果，根据个人成绩给予实际奖励和处罚。

为了有效地完成社区工作，还要加强对工作人员的管理，增强他们的业务能力，提升他们的工作效率，以保证其顺利地完成任务。同时，需要相关制度来保障这些工作的进行，管理员也要具有责任感和较高的专业素质。因此，有必要通过灵活的培训方法加强培训。可以增加社区之间的交流，分享经验，指引他们相互学习，相互借鉴，取长补短。同时也不能浪费资源，提高社区管理员的综合素质，密切他们与社区居民的关系，使他们具备处理应急事件的能力，从而提升管理水平。

（三）发挥居民主体作用，培育居民自治能力 公民参与的力量不仅与民主相关联，具有广泛

的作用范围，它的增强还可以使民主本身更好地运作。社区协同治理需要重视社区居民的有效参与。要发挥居民在参与管理社区事务中的主体作用，培育居民的自治意识，提升他们的自身素质，以促使其更好地参与到社区自治。

一方面，采取组织丰富多彩的社区文化活动，激发社区居民的主人翁意识，提高他们参与社区管理的积极性，以此促进全体居民一起参与到社区事务管理。另一方面，要为居民参与社区管理提供更多的途径，比方创建社区微博、在线咨询服务平台、业主交流群等，使居民摆脱时间和空间的限制，能够随时随地参与社区管理。

（四）激发社会组织活力，促进社会组织参与自治

要解决社会组织发育不良的难题，第一，要理清政府和社会组织各自承担的职责，明确社会组织在社区参与中的地位。政府采取承包、采购、委托等方式，把社区社会组织自身可以提供或者可以解决的服务交给其负责。第二，要为社会组织源源不断地纳入新鲜的血液，通过吸引人才使社区保持生机。社区应该对现有的资源进行整合与优化，以社区卫生、养老服务、流动人口管制等方面为切入点，把他们纳入社区组织的大家庭；可以将社区服务外包，为社区突破自身快速发展创造条件。要善于捕捉有利于社区发展的机会，增强自身应急处理能力，提升社区服务的水平。社区服务的首要任务是要动员更多的社会力量，进而组织广大社区居民学习并参与社区公共生活的治理。■

参考文献：

- 【1】顾丽梅. 解读西方的公民参与理论——兼论我国城市政府治理中公民参与新范式的建构 [J]. 南京社会科学, 2006, (3).
- 【2】秦晶, 徐婵. 江苏盐城经济技术开发区社区网格化管理 [N]. 人民日报, 2015-6-1.
- 【3】阿马蒂亚·森. 以自由看待发展 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

（作者单位：中共中央党校（国家行政学院）

责任编辑：张莉莉