

城市社区治理与服务改革创新研究

——基于内蒙古全国社区治理和服务创新实验区的调查

李莹

摘要：社区治理是城市基层治理的重要组成部分。近年来，内蒙古城市社区治理与服务改革主要致力于推进社区管理体制改革的社区服务体系建设。本研究以内蒙古自治区四个全国社区治理和服务创新实验区为研究对象，通过调研总结其在实验区创建过程中的创新举措和存在的问题，提出进一步推动城市社区治理与服务的建议。

关键词：内蒙古 城市社区 治理 服务

党的十九大报告提出：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”社区作为社会的基本单元，也是国家治理的基础平台，是保障居民幸福生活的重要载体。习近平总书记多次对社区治理作出重要指示“社区虽小，但连着千家万户，做好社区工作十分重要”、“社区在全面推进依法治国中具有不可或缺的地位和作用”。然而在改革开放的过程中，社区逐渐承担了部分政府部门在经济体制改革和社会体制改革中剥离出来的工作，此外社区工作人员还要忙于应付各种工作台账、各类会议、检查等工作，导致社区的服务水平低、管理效率低。为了推进基层治理体制改革、破解制约基层治理的难题，自2011年以来，民政部开展全国社区治理和服务创新实验区工作，目前已先后批复确认了三批83个全国社区治理和服务创新实验区，以此来打造全国社区治理的样板。

一、内蒙古自治区城市社区治理与服务改革的探索

内蒙古自治区以民政部先后批复确认的四个全国社区治理和服务创新实验区为引领，积极探索城市社区治理与服务改革的途径。这4个实验区分别为：包头市青山区、昆都仑区、二连浩特市、赤峰市红山区。目前已经形成两种管理模式：一种是小城市的精简管理层级，市直管社区；另一种是大城市的将街道办事处社会管理和公共服务职能，包括与之相关的人、财、物、事务性工作下移到社区，街道办事处的职能为“统筹规划、指导服务、协调资源、考核监督、综合治理”。通过对各实验区的调研，现将可推广的经验总结如下：

（一）以社区基础设施建设为平台

社区的基础设施是社区组织活动、开展服务的基础。为确保社区服务功能的发挥，各实验区均对基础设施提出明确要求，目前针对新建小区和老旧

小区形成两种解决方式。针对新建、改建住宅小区，要求开发商按每100户50平方米的标准无偿提供社区办公和活动用房，且在项目实施前，开发建设单位要与所在地民政和街道办事处签定无偿提供社区基础设施协议书并缴纳保证金，保证金数额按应提供面积和市发改委确定的单位建筑面积的市场平均价格相乘得出，由项目所在地区财政部门统一收取。规划、建设、环保、房管等部门要依据建设单位与项目所在地民政和街道办事处签定的协议书和缴纳保证金凭据办理规划、立项、施工、预售、产权等有关手续。由于老城区老旧小区多，城市更新改造难，社区很难找到合适的活动场所，针对这一问题，可由街道办事处提出改扩建、共建、整合、购买、置换和分散设置意见。其中分散设置即各老旧小区在凉房拆迁、空地清理等过程中改造出小平米的活动室，多处分散的小平米活动室，通过功能整合

基金项目：本文系2018年度内蒙古社科规划项目《内蒙古城市居民自治中的参与行为研究》的中期成果。

发挥社区开展活动、提供服务的作用。并通过一室多用,以及社区与辖区内机关单位公共文化服务设施共建共用等方法解决社区的公共服务场地不足的问题。

(二)明确社区主要职能,建立责任清单

“上有千条线,下面一根针”经常被用来形容社区工作的杂和多,导致社区很难将工作重心落实到服务居民上来,针对这一问题,实验区通过探索“明确社区职能,建立责任清单”来从根本上提高社区服务群众的效能。社区通过设置社区党委、社区服务站、社区居委会,将职能区分与明确。社区党委统一领导,社区服务站全面承接和履行政府延伸至社区的各项社会管理和公共服务职能及与之相关的事务性工作,直接和区直相关部门对接业务工作,让群众办事更明白。居委会剥离过去承担的大量政府社会管理和公共服务职能及与之相关的事务性工作,回归自治职能,形成上下贯通、左右联动的社区居民自治组织体系。此外制定社区公共事项准入目录和工作任务清单,严格社区工作准入制度,切实减轻社区负担,例如,包头市青山区梳理并形成社区管理服务站公共管理和公共服务事项8类30项131个科目。实行基层政府统一对社区工作进行综合考核评比,并且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各类证明,缓解了“居民要开证明,居委会开不出证明”的矛盾,有利于社区工作的开展。

(三)理顺居民诉求反映渠道

目前大部分社区服务的供给方式属于“自上而下”的“喂食型”输送方式,这造成服务产品需求与供给之间的脱节的现象,导致居民参与性差,没有主动性,而理顺居民诉求反映渠道,是建立“自下而上”的服务理念,对居民实行具有针对性的服务,体现以人为本的城镇化建设方针。通过实行网格化管理,每个社区按照每300至400户划定若干网格,配备至少一名网格负责人,承担网格日常消防防火巡查、治安隐患排查以及困难群体、特殊人群帮教等社情民意、信息收集和上报任务。变被动服务为主动服务,定期对责任区住户进行上门走访服务或电话询问服务,及时掌握社区内的社情民意。此外还可以通过建立楼栋长制、召开居民吐槽大会、借助新技术新手段,如通过建立微信群等多种渠道,搭建起居民诉求反映的渠道,居民的诉求被接受、被解决也是消除社会不满情绪,减少社会矛盾最直接的途径。

(四)增强公众参与和自治功能

增强社区公众参与和自治功能,既要增强居民参与的主动性,又要提供居民参与的渠道。首先,为居民提供公共文化服务以及丰富多彩的活动是引导居民参与的基础,只有在活动中居民不断交流和交往,建立起相互合作、信任、理解等社会资本的元素,才能增强社区居民的参与意识和责任意识。其次,在社区党委领导下,通过设立居民委员

会、居民议事委员会、居民监督委员会,建立居民参与的渠道,组成社区协商的架构,协商主体提出议题后由社区党委审核把关。将涉及政府管理及公共服务事项,由社区党委和居民委员会及时向上级部门反映,并向居民反馈信息;涉及社区公共利益的事项,由居民委员会公示协商的事件、地点、人员、内容、形式,居民议事委员会组织协商,收集整理意见向社区党委、居民委员会反馈。在整个过程中,居民监督委员会全程监督,保障“一委三会”的社区协商顺利进行。“党委领导,议事委员会协商、居民委员会实施、监督委员会监督”的治理模式,解决了一些居民生活中的难解问题。2017年包头市昆都仑42个社区召开协商会议338次,处理社区矛盾315起,共有5223人次参与,如私搭乱建、侵占公共绿地、下水堵塞、自来水管破裂与更换、楼道堆放杂物、小区自管存在混乱等矛盾和问题,通过社区协商,得到了有效化解。

(五)打造有利于社会组织发展的环境

社会组织的发展是推进社区治理和服务的主体多元化,建立“政府主导、社会协同、公众参与”的社会治理体制的关键。然而,由于社会组织在社会上缺乏影响力、内部发展建设不规范,以及自我造血功能较差等原因,导致一些社会组织在初创阶段就遭遇“拦路虎”,发展缓慢。因此,首先通过降低准入门槛,提供便利条件,积极探索城

乡社区服务型社会组织发展的有效形式，发展壮大社会组织队伍。其次，以政府购买服务的形式，支持社会组织承接、组织面向居民的公益活动，积极引导专业社会工作团队及其他社会力量参与到社区工作，为居民提供一个接触公益、体验公益和参与公益的平台。最后，通过建立社区、街道、区、市四级社会组织孵化基地，为社会组织的发展提供场地、提供合作交流平台，促进政府职能部门与社会组织、社会组织与社会组织之间的互动。

二、内蒙古城市社区治理与服务改革中存在的问题

实验区的建设虽然理顺了社区服务主体间的关系、破解了当下社区发展过程中的部分难题，但仍存在一些有待提升和深化之处。

（一）社区公共文化活动中存在的问题

社区公共文化活动是推动和完善社区治理的重要抓手，居民参与程度既是社区生态建设成果的重要体现，也是衡量社区治理成效的重要标志。就当前的现状，参与社区公共文化活动的居民尤其是老年人普遍增多，但社区公共文化活动普遍存在以下几个方面的问题：一是存在公共文化活动形式单一，对青年人吸引力不足。比如社区普遍组织的文化活动主要是以老年人为主，组建表演队伍，不能调动起中青年居民的兴趣，导致公共文化活动

难以促进不同年龄阶层的社区居民之间互助、互信、和睦、和谐、合作的目的。二是存在对公共文化活动认识不到位的问题。主要表现为居民参与文艺性质活动的多，参与政治性、公益性活动的少。公共文化活动的一个重要功能和目的，就是要通过公共文化活动传达出一个声音、营造一个氛围、凝聚一种共识，让大家能够通过公共文化活动，在寓教于乐中形成一种意识、明白一个道理。三是不同社区公共文化活动开展的丰富程度以及自主程度存在差异。由于各个社区的财政经费受“市财政”“区财政”的影响，经费充足的社区可以实现“订单式”的公共文化活动供给方式，而大部分情况是社区提供什么文化活动，居民就参与什么活动，这种模式下居民的文化需求最终成为“被需求”，居民在文化活动中缺乏自主性，自然会导致参与活动的意愿降低。因此，积极组织开展公共文化活动的同时，还需要赋予居民更多的选择权、参与权，激发居民更大的主动性。

（二）社会组织的推广、管理等制度还不够完善

内蒙古社会组织的类型发展不均衡，组织文体活动、亲子教育和老年人服务的社会组织比较多，而提供专业调解、心理疏导、专业服务的社会组织比较少，这容易导致一些社区居民需要的服务无法全面覆盖和及时解决。此外，政府对社会组织的支持还有待加强，虽然目前各地区在政府的引导和支持下建立了社会组织孵化园等促进社会

组织发展成熟的平台，但在资金方面面对社会组织的支持还很缺乏，尤其是政府购买服务方面，没有形成长效、公平且有规模的政府购买机制，在一定程度上限制了社会组织的发展壮大和作用发挥。例如，在调研中一些社区表示希望通过购买公共服务的方式为社区老人提供专业化的医疗服务，但是却不知道购买的渠道，并且呼包鄂城市群内各城市的社会组织存在区域壁垒，无法跨区域提供服务，这些情况说明社会组织发展和管理的政策环境需要进一步完善。

（三）社区工作者队伍的稳定性和激励机制有待进一步增强

社区建设和社区治理是近几年才逐渐被重视起来，社会工作事业也属于新兴事业，并没有建立完善的、明确的、阶梯性的职业晋升机制，导致很多高学历、高能力、高素质的社区工作人员在社区看不到可预期的发展平台，这些工作人员在社区工作看不见上升和发展空间。此外，社区工作人员工资不高，但是工作量很大，其薪酬水平与工作量不成正比。例如赤峰市红山区对社区居委会工作人员工资自2010年开始实行财政支出，并建立了相应的工资增长机制，但到目前为止，社区里工作年份最长的工作人员仍然属于中低收入人群，这导致社区内素质高、能力强、思想新的人才流失严重。

三、推动内蒙古城市社区治理与服务的对策建议

（一）建立“上下融合”的监督反馈机制

良好的监督机制对于提升社区工作的效能、质量和水平有着重要作用。目前，社区相关的各项工作都是由街道党工委负责监督考核，而作为社区服务和治理主体的居民却没有发言权，这种情况不利于社区工作的发展。因此，建立自上而下的监督和自下而上的反馈相融合的机制，形成“上下共体、融合监督、规范评议、良性互动”的工作模式，是促进社区工作进一步持续健康发展的必然要求。社区党组织书记、社区服务站站长和社区居委会主任，要向社区居民代表大会报告工作，接受居民代表或更广泛居民的评议，评议结果作为绩效考核和干部选拔任用的重要依据，报上一级组织部、民政局备案。居委会定期组织社区居民对社区各项工作进行监督，并结合实际情况针对社区工作和工作人员开展满意度测评，作为社区工作人员续聘、调薪、提拔的重要依据。此外，还可以委托第三方通过对社区居民抽样调查进行专业评估，形成区、街道、社区和社会机构的多级考核机制，以提升社区服务的管理效能。

（二）加快社会组织培育 and 管理的制度建设

针对社会组织要坚持两手抓，一手抓培育，一手抓管理。首先，加快社会组织培育 and 管理的制度化建设，要完善社会组织产权制度和优惠补贴

制度，以激发社会组织参与社会供给的热情；要完善社会组织孵化制度，为社会组织独立发展营造条件；要完善信息发布管理制度，增强社会组织的公信力；要完善社会组织年检制度，确保社会组织监管工作规范化、常态化、制度化。其次，要建立完善的综合执法制度，由民政部门牵头，公安、财政、审计、税收、发改、金融等有关部门参与，切实加强过程与结果的监管；要加强执法队伍建设，不断增强依法行政能力，确保执法监管到位。最后，要充分发挥公共媒体和社会公众的多层次、多方位、多角度的监督作用，有效规范、良好促进社会组织实现健康、有序的发展。

（三）加强社区社会工作人才队伍建设

首先，提升社区基层工作人员的待遇。社区工作具有人杂、事杂、压力大的特点。因此，要结合社区实际合理确定社区工作人员规模和相关待遇，薪酬的提高要与当地经济社会发展水平以及社区工作者职业资格、工作绩效等方面的等级考核结合起来，保障其正当权益。其次，要为社区工作人员创建适当的发展平台。将社会工作专业人才列入自治区人才队伍建设的总体规划，完善相应的人事、社保、职称评聘、人才交流等政策，建立专项社区社会工作专业人才库，实现对社区社会工作专业人才的优化管理。最后，促进社区志愿者人才队伍建设。通过组织

体系建设、制度建设和人员培训等方式，增强志愿者的稳定性和专业素质，努力形成“培养专业社工、社工引领义工、义工服务群众、群众参与义工”的社会工作人才格局。

（四）培育社区文化，增强居民归属感

社区是与居民生活联系最紧密的机构，其服务也要像“绣花针”一样细致、具有针对性，不仅要以满足居民需求为导向，提供高标准的全岗通服务，还要通过做好社区文化培育工作，把社区打造成各民族共享的精神家园，让一直居住在这个社区的居民记得住乡愁，守得住传统，提升居民融入社区大家庭的归属感。包括可以挖掘社区发展的根源，通过展板的形式，让一直居住在社区的居民有根可循。还可以以民族语言命名公共活动空间，营造多民族共居共融的环境，例如青山区先锋道街道哈达社区建立睦邻格里服务中心，“格里”是蒙语“家”的意思，中心秉承各民族共同繁荣共同发展的理念，服务社区内少数民族，积极探索社区内的民族社会工作，以加强各民族之间的沟通、互动、交流、协作。■

参考文献：

[1] 孙立强. 社会管理创新下的包头市街道社区管理体制研究[D]. 呼和浩特：内蒙古大学，2014.

[2] 张利军. 包头市昆都仑区城市社区管理研究[D]. 北京：中央民族大学，2013.

（作者单位：内蒙古社会科学院）
责任编辑：代建明