

社区治理:典型模式及“一核多元”新模式构建

姜秀敏

(中国海洋大学,山东 青岛 266000)

摘要:社区是各种利益的交汇点、各种矛盾的汇聚点、各类人群的落脚点,做好社区治理工作是完善社会治理的基础和攻坚克难的关键点。随着经济社会的快速发展和全面深化改革的不断推进,社区环境发生了深刻变化,社区承接了越来越多的社会管理职能。面对日益复杂化的社区环境,日趋多样化的利益诉求,传统粗犷的行政管理类社区治理模式已力不从心、难以为继,新时代呼唤社区治理新模式。构建以社区党组织为治理核心,以社区自治为前提,政府、社区组织、企业、居民等多方交流、多元参与的“一核多元”社区治理模式。明确“一核多元”各自主体责任,政府部门明确自身职责不越位,居委会要认清自身性质不错位,社会组织发挥自身作用不缺位;建立议事平台,拓展参与渠道;推进协调联动,汇聚治理合力。

关键词:社区治理模式;社会组织;“一核多元”;社区党组织

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1008—7168(2019)01—0038—08

目前学术界比较一致地认为社区是在一定地理范围内、具有共同意识和共同利益的社会生活共同体。我国城市社区建设始于2000年,经过实践探索,社区治理模式发生了深刻转变,由政府作为单一治理主体的行政化治理模式逐渐演变为多元共同治理的新模式。近年来,随着经济体制与经济结构加快调整、全面改革不断深化、发展方式加快转变,社会结构也随之改变,急需社区承接更多的社会治理职能。2017年6月,中共中央、国务院提出要健全城乡社区治理体制。习近平在党的十九大报告中着重强调:要加强社区治理体系建设,充分发扬社会组织在体系建设中的作用,达成政府治理和社会调节、居民自我

治理间的良好协作。新时代的发展对社区治理提出了新要求、新考验,建立更加完善的社区治理模式,健全社区治理体系、提升治理能力,既是追求“社区善治”的内在条件,也是适应时代发展步伐的现实需要。

加强和创新社会治理,既是党的十八届三中全会在社会体制改革问题上提出的有力决策,又是党的十九大提出改善民生问题目标的重要内容。社区是构成城市肌体最基础的单元,社区治理是创新社会治理工作最关键的基石和内容,是社会治理向基层下移的具体承接主体。本文着眼于我国社区治理过程中多元化主体发展问题,聚焦社区治理主体之间的互动作用,并借鉴国内外

收稿日期:2018-07-08

基金项目:国家社会科学基金研究阐释党的十九大专项课题“京津冀协同发展背景下雄安新区整体性治理架构研究”(18VJ066)。

作者简介:姜秀敏(1975—),女,吉林公主岭人,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授,博士。

社区治理的优秀经验,创新社区治理模式,完善社区治理体系,进一步提升社区治理能力,使社区能够更好地服务群众,以更好地满足人们日益增长的对美好生活的需要。

一、学术界关于社区治理的理论探讨

(一)国外研究综述

“社区”概念是由德国社会学家滕尼斯于1887年首次提出的。随着工业和城市发展进程的快速推进,社会生活中的诸多矛盾渐渐暴露出来,社区受到越来越多的关注,社区问题成为研究的重点,这极大地丰富了有关社区治理的理论和内涵。根据社会学家所主张和探究社区方向的不同,关于社区的定义及相关理论也各不相同。

1. 关于社区概念的研究。滕尼斯最早对“社区”进行定义,他主张社区是在亲族血缘关系的基础上结合成的一种社会联结^{[1](pp.2-6)};波普林从纯粹的人文地理角度出发,将社区定义为社会或地理性单位,可依据大小进行分类;戴维斯从地理与社会特性的角度定义,主张社区涵盖居民日常生活的方方面面,是最小的地理团体;普斯顿从共同性与团体交流两方面出发,主张社区是一种有共同关系与效用的邻近区域;还有学者从心理与社会互动角度把社区定义为具有共同目标、共同利益和共同背景的一个区域,也称为“精神社区”或利益社区。

2. 关于社区理论的研究。一是区位理论(又称人文区位理论)。这是由芝加哥学派开创,经过长期的丰富、完善和发展,具有以下四个基本特征:注重研究环境因素对社区的影响;将人口作为研究问题的出发点;把社区视为一个完整的人口单元或自给自足的整体;社区区域位置的各个部分的相互关系经常处于不平衡—平衡的变动状态中。二是社会体系理论。把社区作为一个庞大的社会体系进行剖析,I.T.桑德斯是运用帕森斯理论的代表者之一,他提出“社区作为一个庞大的系统,涵盖的主要系统涉及生活中的方方面面,而每一个主要系统又囊括多个次级系统”^{[2](pp.81-86)}。该理论的基本主张是:强调社区的社会要素,把

社区看作往来交流的场所;把社区当作整个大社会系统的一个次级系统;分析社区的纵向布局与横向布局,即社区内部包含的各类社会组织和次级系统同社区外诸系统之间的关系,以及他们彼此之间的关系。三是社会互动理论。注重剖析社区住户的往来交流行为及社区住户与家庭、宗教、政治、教育、经济等规制的关系。社会互动理论伴随着时代的变化而产生,随着社区生活日益繁复冗杂以及社区纵向格局的不断成长,探究者将探究重点放在社区冲突和社区行动两个方面。社区冲突理论着眼于在社区范畴内对社会冲突展开分析探究,产生冲突的原因包括经济、政治、价值观等。社区行动理论则注重研究具备参与性并与社区生活有直接联系的社会活动或行为,目标在于解决社区生活中的共性问题。

总之,国外关于社区的理论和实践已经从最初的社会学理论探究,发展成为融合政治学、经济学、人口学等为一体的多领域、多视角、多学科的交叉探究,相对趋于成熟,值得学习和比较。

(二)国内研究综述

1. 关于社区概念的研究。我国最早关于“社区”的概念,是费孝通于1933年翻译滕尼斯著作时的首创,他结合我国实际,将社区理解为“多个社会群体(家庭、氏族)或社会组织(机关、团体)汇集在某一区域里,形成的在生活上互相联系的大团体”^{[3](pp.23-28)}。徐永祥将社区界定为:“社区,是指由一定数量居民构成的地域性的生活组织,同时它也具备内在互动关系以及贯穿文化的功能;地域、人口、组织结构和文化便成为了是组建社区的基本要素。”^{[4](pp.27-31)}民政部于1987年首次引用“社区”这一概念,并于2000年将其界定为:“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。城市社区的范围,指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。”^①

2. 关于社区理论的研究。国内对于社区的研究十分热烈,总体来看倾向于社区治理的内容范畴和制度模式。在我国经济社会快速转型发展的大背景下,城市社区随之产生巨大变化,过去的

单位体制由于和居民生活发展趋势不相适应而逐渐解体,街居制面对日益复杂的社会环境、多元观念和利益诉求也陷入了治理困境。因此,研究构建一种全新的治理体系和组织形态来担负整合合并社会的效用,就成为时代的要求和发展的需要。魏娜对我国城市基层治理体制进行了深入研究。何海兵提出我国已经历单位制、街居制和社区制三次演变,并把这种发展和变迁总结归纳为以下三种:一是在单位制体系下政府当“老大”的治理方式,即行政型社区;二是在单位体制逐渐解体以及社区体制不断强化的背景下,政府和社区关系由上下隶属转变为指导合作,从而形成的政府处于指导地位与社区拥有自我治理能力二者相联合的模式,即合作型社区;三是由社区组织、社会团体作为主体,政府提供支持,与社区处于主导地位相结合的模式,即自治型社区^[5]。刘君德在20世纪90年代首次提出构建社区治理新体系的两种有效方案:一种是适合在区域、人口规模比较庞大的城市实施的新型“行政区—社区”治理体系,主要特点是将街道作为一级政府机关,构建以市(政府)、区(派出机关)、街区(政府)、社区(自治组织)为主体的“两级政府、三级管理、四级网络”的治理体系;另一种是适合在规模较小的中等城市实施的新型“行政区—社区”治理体系,主要特点是将“街道社区化”,构建以市(政府)、区(政府)、社区(自治组织)为主体的“两级政府、两级管理”的治理体制。王邦佐等率先提出城市社区居委会组织这一课题,并对城市社区居委会组织以及城市社区管理进行系统全面的研究,从政府角度深入分析城市社区居委会的组织体系、社会网络等四个方面的体系革新。冯灵从经济体系的演变以及对城市社区治理产生效用这一角度着手,对我国社区治理模式进行研究,提出社区治理主体亟须坚持多元化的治理思路。李强等在继承和发扬杨开道、许仕廉等社会学家“清河实验”精神的基础上,根据我国当前“从农村社会走向城市社会”这一新时期的特征和使命要求,创造性开展“新清河实验”,通过“组织再造”和“社区提升”两个实验,致力于构建一

种全新的社区治理体制机制和组织架构,以期改进和提升社区的人居环境和治理水平,同时也提出了专家型社区治理模式的概念、架构和特点^[6]。通过对国内外现有文献的梳理可以发现,对于社区解析和定义各不相同,本文在研究过程中采用中办、国办关于社区的官方界定。

社区治理是治理理论在社区内的实际应用,国内外学者都对社区治理的内涵做过界定:在社区范畴内对公共事务进行治理。具体而言,社区内的多个部门单位(政府或非政府),依据正式的法律、法则以及非正式的社区章程、条约、规定等,通过商榷洽谈、和谐互动、共同行动等活动对关联到社区共同利益的公共事务进行有效管理,从而增进社区团结,提高社区成员社会福利水平,加快推进社区成长进程。

通过对社区治理内涵的理解,可以概括出它的三个典型特征。一是治理主体多元化。主体不再是单一的政府,还有企业、社会团体、私人机构甚至是个人的加入。二是治理结构多维化。社区治理区别于行政管理,不是通过行政式的发号施令、制定政策等方式方法来达到最终目标,而是强调通过协商、参与达成共识。三是治理内容丰富化。社区治理内容涵盖社区内的综治平安、社会服务、环境卫生、福利保障等多个方面,关乎社区居民的实际利益。本文将社区治理模式理解为维系社区正常有效运转的治理方式,是其组织结构、体制机制、方式方法等因素的有机统一。国内一些学者围绕政府、市场、社会三大治理主体,抽象出四类社区治理模式,即政府主导、市场主导、社会自治以及专家参与,但在实践中,一个社区内部通常会存在多种治理主体和治理机制。

二、国内外社区治理的典型模式

(一) 国外社区治理的主要模式

国外对社区治理的研究和实践起步较早、发展迅速,受政治制度、发展水平、地理环境、人文习俗等因素的影响,各个国家的模式各具特点。本文根据治理主体所发挥作用的差异,着重分析三种具有代表性的模式。

1. 美国:社区自治模式。美国社区并不作为政府的一级管理单元存在,政府行为和社区自身行为相对独立,并且各地的社区治理形式不尽相同且各有特点。但总体来看,基本采取“政府肩负策划引导和资本支持,社区组织肩负具体实践”的运行方式。美国政府负责宏观调控,通过制定政策、鼓励支持社区组织和企业并建立合作伙伴关系、监督评估社区运行及服务情况并据此决定财政拨款等方式,引导、影响和推动社区的发展。社区组织、第三部门、社区企业等相关机构共同负责处理社区内的具体事务。社区组织行使社区管理职能,主要是制定社区规划和发展目标,因其是由社区居民代表通过选举来组建形成的,权力来自于社区居民,因此最大限度地保证了社区居民的相关利益,是一种自下而上的民主参与管理模式。第三部门是指非政府非企业的机构,如慈善组织、社区志愿者等,是美国社区治理的支柱力量,承担着大量具体的社区公共服务内容和项目。社区企业主要为居民带来一些经营性质的私人化市场服务。美国的社区自治模式,各个主体根据职能的不同进行清晰的分工,各尽其责且密切配合,治理主要不是依靠政府,而是依靠社区居民、公共服务性单位和机构按照积极主动、自由平等的原则参与其中,更加重视社区和社区居民的自我约束、自我进步和自我提高能力。

2. 新加坡:政府主导模式。新加坡采取的是由政府来发挥统领全局作用的方式,政府行为和社区行为紧密结合,社区的行政、活动、专项等各类经费、生活配套设施、社会福利与保障等都由政府提供,社区居民很少参与社区的各项管理工作,政府采用在物资、行为方面对社区提供扶持和指引的方式来把控社区前进和发展的大方向。新加坡建立了非常完善的组织保障体系,确保社区治理模式能够正常运作,政府设立了国家住宅发展局,承担对社区各项事务引导和约束的职能,社区内实行委员会制,建有多个委员会组织,承担社区具体事务的组织实施职能。新加坡模式的重大特点是社区事务主要由政府统领全局,社区组织行政化,结构清晰、权责明确,较为稳定。

3. 日本:混合治理模式。混合模式的重大特色是政府管理与居民自治融合在一起,政府按照职能划分设立相关部门,主要负责策划、引导并进行经费扶持,政府对社区各项事务的干涉程度不高,社区能够得到充分的自由发展。日本的社区治理主要实行地域中心管理模式,政府在一定区域内设立地域中心作为行政管理机构,主要职责是对本地区相关工作与事务进行管理,同时也为本地区居民提供各项服务,隶属于政府地域中心部。社区居民自发建立住区协议会,以帮助地域中心的工作顺利展开,并及时将居民意见反馈给政府,官方机构和民间组织齐驱并进,共同为公共服务。日本社区混合治理模式的重大特点是政府不直接参与社区的治理,而是通过间接方式进行社区管理,居民积极主动参与社区多项事物的管理,趋于民主化、自治化,但政府要对社区建设进行指导支持和监督,政府和社区自管机构相互配合和制衡,共同做好社区的管理和服务工作^[7]。

(二)国内典型的社区治理模式

20世纪90年代,我国着手实施社区治理改革,北京、上海、沈阳等作为先行试点,积累了丰富的经验,尤其是在社区服务项目完善、社区服务组织优化等方面都取得了一定的实践成果,具有研究价值。

1. 上海:行政主导治理模式。上海社区治理的典型特点是在推进“两级政府、三级管理”体制改革时,在街道设立了社区,并组建社区管理委员会,由社区党工委领导管理,以街道办事处为中心,把社区相关单位和部门组合在一起,共同处理和协调日常事务。参与社区治理的主体主要有社区党组织、街道办、居委会、业委会以及专业的服务公司。上海社区治理模式是体制改革背景下的产物,政府掌握了雄厚的财力、物力和丰富的社会资源,非政府组织也和政府保持着密切联系,在政府的支持帮助下成长和发展,因此在社区治理中政府表现出统领全局的作用。上海模式的优点是可以集中力量,短时间内快速推动一些社会问题的解决和社区的发展,如上海建立的社

区服务中心体系基本覆盖全部街道,不仅提供了大量社区工作岗位,更为社区培养了大批经验丰富的服务管理者和社工团队,有利于提高社区治理的工作效率和服务水平。

2. 沈阳:居民自治模式。沈阳市从1997年开始加强居委会建设,明确提出居委会工作要以社区建设为中心,经过“探索—实践—总结—再实践”的不断发展完善,逐渐建立了更加注重居民自治、更加注重居民和社会组织参与互动的治理模式。沈阳市政府将社区界定在街道办事处与居委会之间的位置,并建立了社区成员代表大会、社区管理委员会、社区协商议事委员会和新的社区党组织等新型社区组织体系。成员代表大会每年定期召开会议,选举产生管理委员会,推荐产生议事协商委员会,商讨评价社区建设等事宜;管理委员会承担提供社区服务、处理社区事务的职能和责任,维持社区的正常运作;协商议事委员会通过监察督促管理委员会的工作来提出相关建议;社区党组织在社区内处于主导地位,负责社区范围内党的政策引导和贯彻。沈阳模式通过对社区体制改革,使社区自治组织真正承担起社区治理的职责和使命,充分发挥了社区居民和社区组织的自治权利。

3. 清河:专家参与模式。“清河实验”是清华大学社会科学学院2014年6月在海淀区清河街道开展的社区治理创新改革试点工作,专家组选择了清河街道的毛纺南社区、橡树湾社区、阳光社区三个试点。第一阶段是在专家组主导、地方政府支持以及广泛宣传动员下,通过社会再组织实验变更社区居委会成员,选举产生社区议事委员,并确定议事规则,明确改组后的社区居委会既是“议”的机构,又是“行”的机构,议事委员定期开会讨论社区公共事务进行讨论,议题范围必须在事前经过居民需求调查确定,议事会在居委会主任的带领下展开,议事委员参与集体决策^[8]。第二阶段开展社区提升实验,主要开展议事委员培训、民主协商讨论以及社区环境整治三方面工作,通过议事委员带领居民进行民主议事和决策,产生以居民需求为主要发展方向的社区发展

议案,由专家组组织关联领域的专家进行技术与资源等方面的整合,居民参加且监督整个过程,实现社区改造和提升。专家参与模式的最大特点是专家学者与政府合作,由专家组主导构建以居民自治为主的社区治理模式^[9]。

(三)几点启示

国外三种代表性治理模式强调,政府对社区治理采取不直接干预或者较少干预的方式,以社区自治为主。新加坡对社区全面掌控的治理模式是由特殊的历史条件、经济情况、地理面积、人口规模等因素决定的,在管理方式上可以学习借鉴,整体模式不可生搬硬套。国内两个地区的治理模式符合我国“以基层党组织为中心”的治理要求,虽然也存在着政府干预过多的通病,但其创新做法和成功经验仍可吸收借鉴。

1. 坚持多元治理,理顺主体权责。实践证明,在政府、市场和社会三大机制日趋完备的背景下,单个主体的单一治理模式已经不适应发展的步伐,多元共治既是提高社区治理效率、化解利益矛盾的必然选择,也是时代发展的内在要求。坚持多元治理的重点是要理顺各治理主体间的权力与责任,党的组织与政府要突出宏观管理和服 务,社区内的具体事务交由社区自治组织负责,企业提供帮助,居民积极参与,不争权夺利、不推诿扯皮,治理主体各负其责、密切配合、共建共享^[10]。

2. 建立保障机制,切实减负提效。成功的社区治理模式一定有成熟的运行机制作为保障。一方面要强调自治。政府要尊重社区组织的自治权,坚持两者间的“引导与扶助,服务与监督”,通过自我改革、自我约束,退出对社区微观事务的管理,减少行政摊派,真正做到减少社区的行政压力。另一方面要强调公平。各治理主体都要受到相关规定的限制和庇护,社区内部的各项事务要谨遵规定开展治理。

3. 优化管理体制,激发主体活力。社区治理的效果,与社区的管理机制有着直接联系,如上海的社区服务中心制度、沈阳的自治制度等,都对社区的治理和发展起到了积极作用。一套行之

有效的管理制度,能够激发各方参与治理的积极性,提高管理方的工作效率,提升社区服务质量,增强社区公民参与社区治理工作的热情等。由社区自治的性质决定,其管理机制必然突出对话、协商、共同行动,强制性、命令式的官僚型管理机制难以适应新形势发展需要,行止有度、奖惩分明合作协同治理型机制能够有效激发主体活力。

4. 培育社区新风,促进居民自治。国外社区治理模式的一个显著特点是社区居民参与治理的热情高涨,对于社区的认同感、归属感十分强烈,不仅自发地组成一些非营利性组织和志愿者服务队伍开展活动,而且对社区政治性的事务也主动参与,给整个社区治理带来自身独有的作用和影响。但我国居民参与社区治理的意识略显薄弱,大多停留在自上而下的“运动式”治理,个别想要主动参与的居民也没有合适的途径,居民自治能力亟待加强。

三、构建“一核多元”社区治理新模式

通过研究国内外典型社区治理模式,结合我国社区发展的实际情况,本文提出在上级政府组织的指导支持下,构建以社区党组织为治理核心,各社区自治组织为治理主体,驻区单位参与服务,社区企业提供帮助的“一核多元”社区治理模式。

(一)厘清“一核多元”各种主体的地位

上级政府组织主要指街道党委、政府,负责制定宏观规划,提供指导帮助、财政支持,组织协调以及培育社会组织等。社区党组织是社区治理的中枢,担负宣扬落实党的方针政策,落实上级机构决议决定的职责,同时引导、支持和监督社区自治组织开展工作,协调各方利益矛盾,与群众保持密切联系,反馈居民的看法和需求,保护居民正当权益,提供社区服务等^[1]。社区自治组织包括居委会、业委会等协商议事机构,参与社区治理的社会团体、社区志愿者团队等服务性团体,是社区自治的主要力量,负责召集业主或业主代表参加社区大会,听取居民意见和建议,协助街道、社区党组织开展各项社区日常事务。驻

社区单位与社区自治组织互相帮助、互相监察督促,共同处理社区的各项事务。二者相得益彰、相辅相成。一方面,社区自治组织为驻社区单位创造优越的工作和经营环境;另一方面,驻社区单位为社区提供人力、物力、财力、智力资源援助。社区企业则帮助社区发展,为社区或居民提供相关法规政策咨询、场地共享、金融服务等。

从我国的基本国情、推动治理体系现代化建设带来的新变化以及我国社区发展的实际情况出发,需要明晰“一核多元”主体在治理框架中的地位,梳理社区党组织、政府部门、社区自治组织、驻社区单位和社区企业多元主体之间的关系,使主体之间协调一致。

1. 政府部门明确自身职责不越位。政府在社区治理中扮演的是指导者的角色,而不是领导者的角色,主要负责确定治理方向、起草公共政策、融合治理资源,协调好多元主体利益和矛盾,将多元的治理力量整合成统一有效的治理结构。要进一步深化行政体制改革,不仅在思想观念上实现从“无限政府”到“有限政府”的转变,最大程度推行社区自治治理,降低政府对社区具体事宜的干涉程度,同时降低社区对政府的依赖程度;还要整合政府部门在社区的办事机构、人员和办公设施,明确社区日常工作流程,建立科学合理的社区工作考核体系,减少不必要的考核项目,确保社区工作推进有力、奖罚有序。要着重突出党的建设引领,让社区党组织在社区治理中的中枢地位得到充分施展,将服务放在工作中的更高位置,让社区党员干部的表率楷模作用得到充分施展,在职党员更要结合自身特长、资源优势,根据服务清单认领岗位、认领服务,让服务更有针对性,更有效,真正做到紧密联系群众,切实排忧解难、解民难,出实招、求实效,维护好群众的利益。

2. 居委会要认清自身性质不错位。要加大宣传普及力度,使社区组织和社区居民都清楚地认识到,居委会既不是政府组织,也不是事业单位或营利企业,而仅仅是一个自治组织,彻底纠正“居委会是一级政府”的错误观念。要尊重居委会的自治权力,上级政府对居委会只有指导的自治

权力，上级政府对居委会只有指导和监督权，不得侵害居委会的财产权、自治权、内部事务决策权、人事任免权等。要出台相关文件，明确社区权力清单，在制度上为社区拒绝不合理工作提供支持和保障，进一步推动街道和社区“双向评估”制度的落实和完善，提升社区自治能力，增强自治权威。

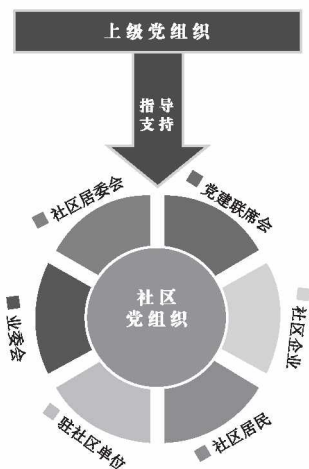


图1 “一核多元”社区治理新模式

3. 社会组织发挥自身作用不缺位。要加大对社会组织成立和发展的支持力度，对于慈善类、福利类、服务类社会组织给予相关政策支持，降低准入门槛。要引导社会团体主动加入社区治理，对于进社区提供服务的社会团体要提供经费、场地等支持。要进一步优化市场环境，放开服务市场，激励各种组织机构为社区群众提供有偿服务项目，实现社区公共服务市场化。建立相对完善的多层级社区服务体制，同时要注重规范市场秩序，构建服务项目的准入、评价、退出机制，强化对市场化服务主体的监督，服务质量达不到要求时要及时清退。

(二) 建立议事平台，拓展参与渠道

参与社区治理的主体，要坚持民主协商的原则，建立议事机制，搭建协商平台，确保社区组织和居民等参与社区治理的渠道畅通。要制定出台民主议事相关规定：建立党建联席会议机制，社区党组织与社区自治组织、共建单位、驻区单位等就共驻共建、联动互动进行协商，社区党组织要充分体现引导调解作用，并根据参与社区共建

的各组织各机构职能的不同，充分施展其特点和优势，同时结合社区及群众的切身要求，明确工作职责和服务内容，签订共建协议；建立矛盾调和解解决机制，调整解决各种冲突纷争；建立自治协商机制，以社区、业主、物管三方代表为主体就社区物业管理、环境卫生等事项进行商议，通过分类界定议事范围，保证各项民主议事有条不紊地进行。

(三) 推进协调联动，汇聚治理合力

要依靠并深化社区党组织的引领作用，提高社区自治组织对社区内重大事宜的筹划、协调和指引能力，有效实现信息平台互联、信息资源共享、组织意图与群众利益有机统一。社区民主议事由党组织进行统一领导，各类会议也由党组织书记或指定相关人员召开和主持，讨论成果及执行情况由党组织考核把关，社区居委会等各相关机构、责任主体依据职能进行分工协作。同时，建立议事团队和志愿者团队，使社区治理的机构体系得以健全^[12]。

结 论

改革开放以来，我国基层治理体制历经一系列的变革和发展，逐步形成了政府治理、社会调节和居民自治相结合的治理框架。从社区治理发展的趋势看，政府正在加快推进行政体制改革，实现由“管理”向“治理”的转型，未来社区治理体系将更加注重社区组织和居民的自我治理水平和能力。因此，合理弱化社区治理中的“行政色彩”，提高社区组织在政治、经济等方面的独立性，加快社区自我治理建设，是现阶段研究社区治理模式的方向和关键。

联系当前社区发展的实际，在社区治理中突出党建引领，并把基层党组织放在领导中枢的位置，注重发挥引导、协调和服务作用，削减政府在某些社区事务上的直接干涉，并采取网格化的方式推进社区治理，这既符合我国基本国情，又顺应时代发展需要，是对社区治理模式革新的有效尝试。但这种社区治理模式仍未彻底解决政府领导社区以及社区对政府高度依赖等问题，本文尝

试构建“一核多元”社区治理模式,并探讨健全社区治理体系、增强社区独立发展能力、推动多元参与、增加居民参与度的可行路径。

社区治理牵涉到基层治理的体制和结构,是一项庞大且复杂的工程,完善社区治理对于国家建设具有重大意义,社区治理研究任重而道远。如何真正协调好社区治理“一核”与多元主体之间的关系,在参与、自治与共治中实现社区“善治”,需要持续深入研究和思考。

注释:

①参见民政部:《关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发[2000]23号),2000年11月19日。

参考文献:

- [1][德]斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远.北京:商务印书馆,1999.
- [2]方青,孔文.社会学概论[M].合肥:安徽大学出版社,2005.
- [3]社会学概论编写组.社会学概论[M].天津:天津人民出版社,1984.
- [4]徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2006.
- [5]何海兵.中国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街区制到社区制[J].管理世界,2003,(6).
- [6]李强.清河实验:基层社会治理创新研究[J].中国机构改革与管理,2015,(3).
- [7]丁丁.国内外城市社区治理相关研究综述[J].天水行政学院报,2015,(2).
- [8]赵娜.创新社会治理与社区文化建设——基于清河实验的一些思考[J].民俗研究,2017,(1).
- [9]李强,王拓涵.新清河实验:基层社会治理创新探索[J].社会治理,2017,(7).
- [10]王英伟.我国城市社区的多元型管理模式[J].中国矿业大学学报,2003,(2).
- [11]冯爱红.浅谈社区党建工作中网格化管理的实践与创新[J].办公室业务,2016,(8).
- [12]陈俊,胡才进,刘小平.突出一核作用,推动多元治理[J].长江论坛,2014,(3).

[责任编辑:刘琼莲]

Community Governance: Typical Pattern and New Pattern Construction Of “One Core with Diversity”

Jiang Xiumin

(Ocean University Of China, Qingdao Shandong 266000)

Abstract: The community is the intersection of all kinds of interests, all kinds of contradictory convergence points, and the foothold of all kinds of people. Good community governance is the key to perfecting social governance and solving key problems. With the rapid development of economic society and continuous deepening the reform in an all-round way, the community environment has also undergone profound changes. The community has been assuming more and more social management functions. In the face of increasingly complicated community environment and increasingly diversified interest demands, the traditional rough management model of community-based administration has been unable to sustain and continue to perform its duty. The new era calls for a new model of community governance. It is necessary to build a community governance model in which the community party organization is the core; community self-government is the prerequisite; governments, community organizations, enterprises and residents play their role of respective subject responsibilities through systematic theoretical research concerning China's national condition and development reality, establishing a platform and participation channels for discussion and promoting coordination linkage and joint efforts in governance.

Key words: Community Governance Pattern, Social Organization, One Core with Diversity, CPO