

# 近郊小城镇社区治理困境及对策研究 ——以重庆为例

Study on the Difficulties and Countermeasures of Community Management of  
Small Towns in Suburbs: Taking Chongqing as an Example

孟传慧 MENG Chuan-hui; 田奇恒 TIAN Qi-heng

(重庆城市管理职业学院, 重庆 401331)

(Chongqing City Management College, Chongqing 401331, China)

**摘要:**党的十九大报告再次强调推进新型城镇化发展,促进以人为核心的城镇化,社区是实现其目标的重要承载地。针对重庆近郊小城镇在快速城镇化中社区治理面临着政府职能转换慢、服务与需求不对等、多元主体发育不足和居民参与弱等问题,文章提出了夯实社会治理法制、体制、能力建设,增强社区基层社会组织活力与服务能力,立足智能化社区打造,创新社区服务机制,促进社区治理现代化。

**Abstract:** The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China once again emphasizes the promotion of new urbanization development and promotes urbanization with people as the core, and the community is an important carrying place to achieve the goal. In view of the problems in the rapid urbanization of small towns in the suburbs of Chongqing: slow transition of government functions, unequal service and demand, insufficient development of multiple subjects and weak participation of residents, the article proposes to strengthen the legal system, system and capacity building of social governance, enhance the vitality and service capacity of community-based social organizations, build intelligent communities, innovate community service mechanisms and promote modernization of community governance.

**关键词:**小城镇;社区治理;社区服务

**Key words:** small towns; community governance; community service

中图分类号:F291

文献标识码:A

文章编号:1006-4311(2018)35-0128-04

## 1 问题的提出

国内于20世纪80年代农村改革以后长期侧重小城镇研究。进入新世纪以来,国家开始有重点地发展小城镇,积极发展中小城市,引导城镇有序发展。针对小城镇的研究主要集中在城镇发展模式选择、产业结构转换、城镇化道路和规律的思考、城镇化与空间规划,城镇化与经济发展的关联等问题的研究与借鉴。为了促进农村发展、推进城乡一体化,我国“十三五”规划提出“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化。促进有能力的农业转移人口举家进城落户,并与城镇居民有同等权利和义务。努力实现基本公共服务常住人口全覆盖。党的十九大报告再次强调“必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念……推动新型城镇化发展”。这意味着未来要让更多的农业转移人口真正融入城镇,享受均等化的基本公共服务,政府通过提供、扩大、完善基本公共服务,由管理社会向社会治理转变,促进社会治理创新、落地。新型城镇化建设中社区治理是关键一环,社区承载着

农村转移人口和外来人口,社区治理的水平意味着是否能有效促进农村转移人口和外来人口的社区融入,从而决定着新型城镇化推进的速度和质量。

我国社会治理起步较晚,但在构建和谐社会的方针政策引领下推进较快,学者研究方兴未艾。扩大社会治理参与基层公共事务范围逐渐形成共识(俞可平,2013),社会治理取得丰富成果,实践中须促进国家、市场、社区和民间社会共同参与。我国社会治理服务总体水平不高,相关政策系统显现出弱势性(王思斌,2014),作为基层自治组织的居委会仍是“官办”色彩很浓的组织(钟涨宝,2012),小城镇社会治理制度建设偏重组织化、理性化正式制度建设,忽视习惯、习俗和惯例等非正式感性制度建设(刘少杰,2014)。迄今为止,国内众多研究成果对社会治理运作机制及其多元主体参与角色定位等尚存理论歧见,对基层社会治理公信力、执行力及专业能力等问题亦多有不同理解。

随着重庆经济进入快速发展期,城镇化进程中社区治理面临诸多挑战,如教育、医疗、社区建设等领域公共服务欠账太多,多元主体发育不充分,角色不明,社区治理能力弱,行政化倾向重,承载社会治理重担的基层社区尚难以担负有效治理责任等。此外“互联网+”深刻影响每个人的工作生活,居民权利意识觉醒,网络参与度高,网络平台使信息传播更迅捷、广泛,虚假信息被互联网放大等给社会稳定带来压力、给社区治理带来新挑战,传统的社会管理模式受到强烈冲击。

为了加快推进重庆城镇社区治理,促进重庆经济快速发展和城乡一体化进程,课题组2016年选取重庆市SPB区ZJ镇、BS区QG镇作为典型镇进行深入访谈和问卷调

**基金项目:**本文为2016年度国家社科基金西部项目《当前农村居家养老需求与实施乡村助老工程研究》(项目编号:16XSH015)阶段性成果;重庆市社会科学规划项目《健全自治、法治、德治“三位一体”乡村治理体系策略研究》阶段性成果。

**作者简介:**孟传慧(1975-),女,湖北天门人,单位:重庆城市管理职业学院社会工作学院,硕士研究生,副教授,研究方向为社会保障;田奇恒(1973-),男,湖南永顺人,单位:重庆城市管理职业学院社会工作学院,硕士研究生,教授,研究方向为社会工作与社会福利。

查研究。

## 2 近郊城镇社区治理实践困境

ZJ镇随着综保区B区和SPB区工业园台资园的落户,迈入了城镇化跨越式发展时期,本地多数居民受城镇化进程带动,向非农产业转移,定居城镇社区,ZJ镇属于外力发展型小城镇。QG镇重视个体经营发展,工业、服务业是该镇经济主要来源,其企业结构有高端技术企业,也有低技术服务业,QG镇属于内生发展型小城镇。两镇经济社会各方面快速发展,基层社区治理不断推进,虽取得一定成效,但相较现代化治理而言仍很滞后。

### 2.1 镇政府职能转型缓慢,管控思维惯性运行

两镇政府对基层社会事务的解决手法仍采用传统的政策导向、社区具体执行方式,镇政府及街道办事处管理内容、管理介入程度延存了计划经济时代的全能性意愿,科学治理的理念、方法尚未成形,在社会治理方面依然保守。

镇政府习惯把社区居委会当作其职能部门的延伸,社区治理行政化趋势依旧,服务意识不强。社区居委会依旧是具体的执行部门,网格化管理中社区曾面临的“上面千条线,下面一根针”在城镇社区重现,很多行政事务目前实行“属地化管理”,并且考核与经费拨付挂钩,镇政府工作大量增加,除运行社会保障、医疗卫生、教育、治安管理等日常事务工作外,还要应对创卫、普查、基层维稳等诸多临时性工作。基层政府工作人员疲于应对各种事务性工作,与此相对的是居民对镇政府提供的服务不买账、口碑不高。访谈中相关工作人员无奈表示“街道社区目前依然是个小政府。要应对上面的事很多,还有老百姓经常上访要处理,基本没空搞社区服务”。

镇政府、社区居委会、社区单位、社会组织和居民等各个主体间职责边界模糊,镇政府越位、错位,其他主体缺位长期存在。前期的拆迁安置遗留问题引发后续状况不断,并且影响社区其他事务的推进,但领导干部处理方式依然是传统的管控思维,主要抱着不出事心理,遇此类事“就轻避重”,其他主体缺位导致干群直接冲突,矛盾集中不好化解。访谈中相关工作人员谈到“由于前期征地政策造成部分群众获得感低、这部分群众时常感到不公平,工作中这部分群体不好惹,工作很被动。上次要在xx小区附近修路,结果这部分群众认为又损害他们的利益,不同意,立马大几十号人就开始堵路了,后来民警都来了,最后领导们妥协了呗”。“堵路事情”典型说明社区治理主体的缺位,社区居委会、社会组织等都没有显现其功能,冲突结果导致镇政府被动应对并且效果不好,干群关系紧张。

### 2.2 城镇社区治理服务供给缺乏前瞻性和计划性,服务迟滞于需求

镇政府职能部门仍存在较重的“土地城镇化思维”而非“人口城镇化思维”,工作缺乏前瞻性、计划性。新时期城镇居民需求的服务内容、形式、数量等发生了较大变化,而镇政府无法有效满足居民的多样化、差异化、个性化的需求。

一是农村人口“洗脚上楼”转变中,城市文化适应显现出的系列问题。如农贸市场流动摊贩的管理、农村人口上楼后的物业管理纠纷处理、社区环境脏乱差等。二是大量外来流动人口聚集,引发系列矛盾。外来人口聚集区人口密度大、异质化程度高,医疗、教育以及与民生息息相关生

活设施、公共设施配套短缺、紧张,引发生活无序失范和本地居民的抱怨,外来人口则感觉受排斥而融入不畅。三是社区特殊群体服务问题。如对空巢或失独老人、儿童、残疾人、边缘人群等群体服务匮乏。四是休闲娱乐硬件环境建设欠账多。随着城镇居民生活质量提升,居民追求美好生活享受的需求上升,供居民休闲娱乐的绿地、公园等休闲场所依然比较欠缺。典型如“坝坝舞”场地安排。

调查中社区工作人员表示“社区部分是廉租房小区,人员混杂,参差不齐,不好管理,特别是部分失业人群、边缘人群,我们天天都提心吊胆,害怕出现自杀、跳楼、扰乱社会治安的事件出来。”“我们做了很多事,但你问老百姓,他们说什么也没做”。居民反映社区中突出的服务问题有社会保障、环境建设、物业纠纷和管理、医疗卫生、交通出行和道路改造、教育等。

### 2.3 城镇社区治理多元主体发育不充分,自治缺乏活力

基层社会组织、机构发育不充分,财政投入力度不够。近五年,重庆市政府购买社会服务的力度不断加大,市内社会组织、机构有200家左右,数量不断增多,但总体上基层社会组织发展仍属于初级阶段,其整体规模小、专业实力不强、人员素养参差不齐,服务效益和社会影响力弱,尚待老百姓认可。调查中的两镇社会组织性质单一、数量少,镇政府相应职能不能向外进行有效转接,很多工作如社区养老、就业培训、公共安全等依旧由政府介入推进。工作人员有的表示其压力大,“社区部分是廉租房小区,人员混杂,参差不齐,不好管理,特别是部分失业人群、边缘人群,我们天天都提心吊胆,害怕出现自杀、跳楼、扰乱社会治安的事件出来。”

基层社会组织缺乏,影响社区志愿者、居民的组织、管理工作,继而影响社区建设的活力。社区事务工作落地需要通过志愿者网络辅助推进,专业力量与志愿服务相补充,能够为居民提供更广泛服务。社区+社会组织+社工(志愿者)的三社联动机制在城镇社区尚未有效形成,志愿服务工作开展难、影响小,广大居民缺乏渠道平台参与社区自治中,主体意识和志愿服务意识觉醒慢。社区服务工作较难深层次展开,在服务数量、质量和服务种类都受到极大限制。

居民对社会组织的认知仍停留在传统的工会、团委、妇联等组织,只对社区居委会的认知度高。民间自发形成的组织如合唱团、坝坝舞团在居民间的认可度比较高。现实中有限的社会主体间各自为政,缺乏统领和相互协作,没有形成参与社区治理的有效力量。

### 2.4 城镇社区治理中居民主体意识弱,参与不足

社区居民在社区自治中占据核心位置,社区所有事务都围绕居民这个核心对象而开展。镇政府有关部门推进社会治理的积极性和行动力饱满,但广大居民参与程度却比较低,社区归属感、认同感差,现代意义上的社区意识淡漠。

城镇社区居民由于文化素质低、工作繁忙、社会压力大等原因,社区人际交往半径窄、获取外界信息少,对社区新事物不敏感,对第三方社会组织很陌生,社会组织不能有效参与社区治理事务。另一方面,特殊社区如安置社区,居民思维传统,社会需求主要偏重物质满足,人际交往等精神层面需求不强,“事不关己高高挂起”,“多一事不如少

一事”思想广泛存在,因而对社区其他形式事务参与意识弱,这都影响居民社区参与积极性,从而影响社区自治。

现实中居民参与意愿与实际行动不符。调查中居民很多表示愿意参与社区事务,但工作人员则表示“事到临头,居民又找各种理由不来参加了”深入探讨原因,有居民表示没有时间参加,或者因不喜欢活动形式不参加,或者不知道或不想参加活动。侧面反映出社区活动发动不充分、活动设计没有以居民需求为导向,活动宣传不够,深层次原因与社区居委会自组织职能没有发挥、社区多元主体缺位有很大关联。

### 2.5 城镇社区治理专业人才缺乏

“社会治理重心向基层下移”,社区是实现社会治理的具体场域,社区工作能够顺利开展并被居民认可、拥护是具有挑战性的,并非具有一定学历或非专业人员能够承接的,社区工作者因此具有特别重要意义。镇社区工作人员素质普遍不高,没有受过专业训练、能力不足,开展工作手法比较传统,思维老旧,主要靠“人治”,缺乏开拓思维和前瞻理念。社区同时面临着难以招到年轻又懂专业的社工人才困境,社区工作人员收入不高,地位低,工作强调大,晋升难,是社区长期面临的问题。调查中半数以上镇政府工作人员表示“服务型政府构建”中面临的难题之一就是“专业人员缺乏”。

## 3 城镇社区治理对策建议

城镇化的快速发展推进使城镇社区发生巨大变迁,“社会保护双向运动”强调“自发调节的市场经济的扩张和寻求自我保护的社会相互作用”导致社会变迁。“市场经济的逐利本质会损害整个社会利益”,产生大量社会问题,“社会”掀起自我保护的“反向运动”,进行制度供给来解决市场弊端,满足社会需求,引发国家职能转向社会治理。城镇社区在经济、社会发展推动下,社区地理、资源环境已发生重大变迁,原有社区基础设施、公共服务能力跟不上社区变迁带来的需求。社区聚集的人群数量和人员素质变化巨大、职业角色和身份背景构成更加趋于多元、异质化,传统的管控手段显然难以应对多变的社区人员需求。传统社区文化逐渐瓦解、消失,现代都市文化逐步重塑社区行为规范、生活方式、社会心理等,城镇社区在传统向现代转变中显现的各种不适、对抗、冲突尤为突出。城镇社区快速变迁背景客观上要求积极推动社区治理,促使农业人口、外来流动人口享受均等公共服务,调节其心理,从文化上融入城镇社区。

党的十九大报告强调“加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”,针对重庆近郊城镇社区治理现状,对推进重庆新型城镇化下社区治理提出以下建议。

**3.1 进一步夯实社会治理法制、体制、能力建设,加强和完善维护群众的权益机制**

完善社会治理法制体系。加强社会治理法制建设是加强社会建设、治理能力现代化,构建和谐社会的源头性、基础性、根本性工程。我国社会主义法制建设的基本方针是:有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。由此决定,完善社会治理方面的法制建设也必须坚持这一方针,加强社会治理立法,做到有法可依;加强社会治理执法,实现有法必

依、执法必严;加强社会治理法律问责,达到违法必究。具体说来,要紧紧围绕社会建设和社会治理亟须的基础性法规,重点突出城镇管理、生态环境、平安建设、社区建设、民生保障等与群众民生关系紧密的方面,全面提升社会治理法制化水平。

完善社会治理体制建设。包括很多方面:构建党委对社会治理的领导体制,探索社会治理发展的基本规律,转变政府社会治理职能,发挥社会组织的作用,重构基层群众工作,妥善处理各种利益关系,排查社会矛盾,形成有效利益协调机制、诉求表达机制、权益保障机制;搞好外来流动人口服务管理工作,加快服务管理信息化建设,完善其权益保障机制、社会保障体系和公共服务网络等等。

加强社会治理能力建设。提高镇政府领导干部的科学决策、执行、组织管理、综合协调、选才用人和开拓创新能力,以上几个方面,都是社会治理实践中应当提高的通用能力。因此领导干部个人要加强学习、善于学习,投身实践、强化锻炼,在学中增强修养和素质,在干中提高才华和能力。社区群体性事件发生无不显示出时下社会治理的决策能力方面存在着很多欠缺。

建立和健全民众科学有效的诉求表达、矛盾调处和权益保障机制。诉求是基础,矛盾调处是关键,权益保障是目的。让各种机制充分发挥作用,统筹协调社区各主体利益,加强矛盾源头治理,是加强和创新社会治理的重点工作。

**3.2 加强和完善城镇社区治理体系,促进社区治理主体多元化**

加大基层的政策支持力度,从专业人员、资金、基础设施等方面加大投入。促进社区治理由单一主体管理转向多元主体协同治理转变,发挥各级党组织总揽全局的系统作用,协调社区治理系统内部各主体能动作用,确保社会治理的多元主体形成合力,多项工作形成体系。现代社会治理体系是由党委、政府、社会组织、群团组织与企事业单位、基层自治组织、公众共同参与的多元共治体系。

增强社会组织活力与服务能力。一是厘清社区居委会自治组织和政府之间的权责,促进其内生发展。社区居委会应定位为“常驻社区并链接多方资源的枢纽组织”,挖掘社区资源、社区需求和问题,链接外部资源,引领和带动社会组织解决社区需求和问题。二是发挥好社区内业主委员会、物业机构、专业合作组织、驻社区的各类机构在社区治理中的积极作用。将社区服务进行细分,社区居委会依法承担开展政府明确由其承担的公共服务,社会组织承担志愿服务、公益活动和组织社区群众参与的社区活动,以及应由社会承担的公共服务。

落实国务院、重庆市政府购买服务政策和购买力度,建立健全镇政府购买服务的本土规划,培育、引进专业社会组织。对于非基本公共服务领域,发挥社会组织作用,加强社会工作岗位开发和民办社会工作服务机构培育,进一步发挥专业社会工作人才在社会保障、残疾人康复、精神病人关怀、心理咨询、法律援助、社区矫正、社区禁毒等领域的重要作用。对于基本公共服务领域的教育、环境卫生、医疗保健、文化体育等内容,逐步加大政府购买服务的范围。镇政府制定并定期公布购买服务的指导性目录和方

案,购买的服务类型和内容等,并根据社区实际情况进行更新。同时要建立健全服务考核机制,对购买的服务进行考核评价,并向社会公布评价结果。

加强社区居民志愿队伍建设,培育社区公益组织。镇政府可以与公益组织建立互动机制,动员草根组织、社会志愿者在社区开展各种形式多样的公益活动、志愿服务,以活动为平台带动广大居民参与到社区事务中,同时建立“时间银行”等奖励性措施,适时鼓励积极参与志愿服务的社区居民。此外,挖掘社区民间领袖在社区的引领作用。

壮大基层工作人员的专业队伍,广泛吸收社会工作专业人才。社区要尽快吸纳或培育优秀的基层社区工作者队伍,严格社区工作人员准入制度,公开选拔专业人才,提高基层社区工作人员的待遇,建立有效激励制度,提升其社会声望。通过对现有基层社区人员队伍进行长期、不定期培训,提升其专业素养和能力,促进社区工作人员职业化发展。

### 3.3 完善城镇社区服务体系,创新社区服务机制,促进社区自治现代化

转变理念,树立以人为本的城镇化理念,将社区发展及配套服务纳入城镇社区发展规划中,以提升全体社区居民福利为己任,保障社区居民权益。进一步整合城镇居民公共服务需求信息,保障公共教育、卫生、安全等服务均等化,统一镇内公共服务水平的统一和衔接。其次,加大基本公共服务供给力度,扩大服务范围,逐渐向普惠型社会福利模式转变,以常住人口而非户籍人口为依据配置公共服务资源。最后,在基本公共服务的供给主体上实现多元有序竞争,简化供给流程提升效率,供给方法上实现信息化、专业性。

革新传统服务方式,立足智能化社区打造。通过网络化、网格化和社会化三者融合,建立居民参与渠道和平台,逐步促进居民参与社区治理,促进社区治理现代化。

#### 3.3.1 完善线上平台,促进治理方式网络化

运用“互联网+”思维,拓展群众参与治理途径,围绕创新社区治理主题,引导、指导群团组织的建立和成长,协助居民完成“自己的事情自己办”。重点借助现代科技手段,编织一张横向到边、纵向到底的社区服务网络,促进治理方式网络化。一是引导群建设,利用微信群或QQ群,走好网上群众路线。如建立社区“党员之家”群,通过群发布党课视频资源、加强支部与党员之间联系、发布各种通知;建立“社区物业一家亲”群,建立社区物业线上联系机制,督促物业履行职责;建立“楼栋交流”群,发挥楼栋长、居民代表、小组长建群管群的积极性,把楼栋交流群建成信息共享、互助团结、争创文明、协商自治的自治团队;建立“兴趣爱好”群,引导社区文化繁荣发展;建立“创业就业服务”群,促进创业和推动就业。通过引导居民自发建群,激发信息时代下的社区活力,促进社区居民互爱、互敬、互动、互学、互助。

二是开发微平台,努力打造掌上社区智能服务品牌。通过对微信公众平台(服务号)的开发,植入群工系统,以此增强“微平台”友情互动及办事服务功能,方便群众通过关注公众号,进入群工系统,办理民生事项。

三是建立社区网站,推进智慧社区建设。通过房管、物

管实现公共区域视频资源全覆盖和无缝对接,建立社区数据基础并依此建设“社区信息化综合服务平台”一方面将网络平台与实体社区相结合,使政策、信息传递迅捷,同时方便居民意见反馈,调动居民社区主体意识,激发居民参与社区管理,另一方面利用网络平台整合社区周边服务,引入综合性家政、外卖、物流等服务活动。同时利用该网络平台,化解社会矛盾和进行舆论引导。

四是借助ITV平台,扩大社区“两委”影响力。以数字电视为传播介质,借助ITV平台,设置公益板块,发布社区建设等信息,促进社区信息化。

五是开通社区微博。努力把社区微博建设成为一个网上社区广场、茶馆和家园。

#### 3.3.2 完善线下网格,促进治理方式网格化

建立社区网格治理体系,按照镇网格划分的基本要求,在片区和网格的划分基础上,明确每个片区的包片领导,且每个网格根据社区管理需要设置创文工作、平安综治、民政救济、文化建设、法制宣传和心理咨询等网格员。此外明确网格员职责及网格议事机制。

3.3.3 建设多站点、多功能室,满足居民多样性服务需求,促进居民社区参与

镇社区整合辖区及周边资源,调研明确社区居民的真实需求基础上,采取社区引进或购买服务方式,加强特色服务站点和社区工作室建设。一是设立创客工作室和就业加油站,促进居民创新创业和“家门口”就业。二是设立社区交流站,促进社区信息交流。三是设立老年活动站,开展社区居家养老。通过政府购买服务,引导有资质的社会机构进入,为老人提供方便、多样的服务。四是设立社区学堂,打造学习型社区。引进社工组织,创立免费开放的“社区学堂”,通过4:30课堂、梦想课堂等具体方式为随迁子女开展书法、舞蹈、武术、等多种培训。五是开通音乐广播站,丰富社区文化建设。有条件的社区可以利用已有的音乐设备,开通校园式的社区音乐厂播站,设置诸如居民生日点歌台等为辖区居民提供互动暖心服务,促进社区与居民、居民间的情感互动。

总之,处于新型城镇化中的城镇社区,同样既要抓住城镇化战略带来的红利,发展城镇经济,同时又要处理好外来人口、农村人口的社区融入,促进人口城镇化。社区治理追求的最佳目标应是在“经济发展和社会福利之间寻找平衡点”,既保证经济健康增长,又保证民众享受到发展的红利,社会健康发展,社会秩序良好,达到“善治”目标。

#### 参考文献:

- [1]燕继荣.社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2017,9.
- [2]张翼飞,郑莉.“社会”为何需要“治理”——西方社会治理问题的起源及启示[J].湖南师范大学社会科学学报,2017,4.
- [3]郑欣.我国城镇化进程中社会治理面临的挑战[J].经济研究参考,2016,56.
- [4]陈光金.新型城镇化与社会治理[J].学术研究,2014,12.
- [5]林阿妙.新型城镇化视阈下社区治理转型的战略选择[J].中国福建省委党校学报,2017,6.
- [6]魏礼群,等.创新社会治理案例选[M].北京:社会科学文献出版社,2015,4.
- [7]何增科,等.政府治理[M].北京:中央编译出版社,2015,1.