

·专题: 社会治理·

提升城市社区精细化治理水平路径探索

□陈亚萍 杜艳莉

[中共北京市朝阳区委党校 北京 100028]

[摘要] 开展城市社区的精细化治理对于创新社会治理模式、建设宜居城市具有重要的意义,也是基层社会治理的重要任务。近年来,随着城市格局的不断变化,社区治理的难度在不断增加,以往的治理手段和治理模式都需要进行改进和升级。从社区治理的顶层设计、技术手段、治理模式、治理主体、治理人才等方面进行研究和探索,可以有效地提升城市社区的精细化治理水平。

[关键词] 城市社区; 社区治理; 精细化管理; 共治共享

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)06-0001-04

一、城市社区开展精细化治理是城市发展的内在要求

“十三五”规划提出了要充分运用现代科技手段改进社会治理,推进社会治理精细化,完善社会治理体系的发展目标。2017年的两会期间,习近平总书记提出的城市管理要像绣花一样精细,进一步为城市的社会治理精细化提出了要求。社区作为我国城市的最基层,其治理水平和治理模式直接影响着整个社会的治理格局。因此,创新城市社区的精细化治理模式不仅对社区自身建设具有重要意义,对城市整体的发展 also 具有重要意义。

(一) 开展社区精细化治理是实现社会治理精细化的基础

社区治理是社会治理的源头和支点,在国家-社会-群众的关系体系中,社区承担着桥梁和纽带作用,具有十分重要的地位^[1]。在体制上,每个社区都对应着横向和纵向的多个上级管理部门,这些部门的工作标准和具体任务都需要在社区进行具体落实。此外,近年来随着越来越多的单位将原来承担的社会职能逐步剥离,很多“单位人”转变为了“社区人”,社区承载的功能和任务也越发广泛^[2]。目前,社区要承担社会治安综合治理、卫生计生、社区医疗、社会保障等十几项工作,涉及到社会治理的各个方面。因此,在当前形势下,实现社会治

理精细化的基础就是实现社区治理的精细化,即社区任务的精细化开展和社区服务的精准化提供。

(二) 开展社区精细化治理是进行和谐宜居城市建设的前提

2015年召开的中央城市工作会议提出了要着力提高城市发展的持续性和宜居性,提出了建设和谐宜居城市的城市发展目标。和谐宜居城市建设的首要理念是以人为本,只有实现与自然、人与人的和谐共处,才能创建出宜居的生活环境。清新的空气、洁净的水源、便捷的出行、干净的街道、优美的环境、互助的氛围、安全的居住,都属于宜居环境包含的内容。社区作为人的主要承载体,宜居环境建设的主体和客体都集中于此,从当前的发展环境看,社区只有进行全方位的精细化治理才能实现上述目标。因此,开展社区的精细化治理不仅是社区自身的任务和发展必然需求,更是城市实现可持续发展的重要前提,也是贯彻国家创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念的重要举措之一。

(三) 开展社区精细化治理是创新社区治理的重要途径

开展社区精细化治理,不仅需要社区治理理念的转变,还需要社区治理模式和治理手段创新的多重联动。首先,在治理区域上要精细化,现在我国很多城市都开展了网格化治理,以10000平方米左右为一个网格单元将社区进行划分,对相关事件和业务进行管理,取得了良好的效果^[3]。其次,在治

[收稿日期] 2017-08-12

[作者简介] 陈亚萍(1981-)女,博士,中共北京市朝阳区委党校教师,教研科副科长;杜艳莉(1964-)女,中共北京市朝阳区委党校副教授。

理手段上要创新,精细化的社区治理不能仅仅依靠政府的力量,需要更多的社会力量进行参与,如当前开展比较多的党政群共商共治、居民自治等。并且这种参与是多样化的,可以是专业性人力资源的提供,也可以是先进技术、先进理念和先进手段的提供,如建设智慧社区等。同时,多种形式开展社区精细化治理不仅可以提升社区自身的治理水平,还可以激发参与者的创造力,增强其自身的获得感,提升居民的生活感受。

二、当前城市社区治理面临的挑战

近年来,随着城市化进程的不断加快,城市社区形态不断呈现多样化。同时,流动性人口的大规模增加加剧了社区的治理难度,信息技术的飞速发展增加了社会治理的维度,老龄化社会的到来进一步提高了社区服务的需求,多种因素的交错叠加,给社区治理带来了前所未有的挑战。

(一) 城市化进程的加快促进了多种社区形态的形成

由于城市化进程的不断加快,近年来城市的范围不断被扩大,城市社区的形态在不断增加,当前主要存在的社区可分为群聚社区、洼地社区和离散社区等几大类型^[4]。其中,群聚型社区主要是由于拆迁改造安置等产生的群体聚居型社区,这类社区具有一般城市社区的空间形态,居民主体主要由原住民、原村民构成,具有较强的群体认同、人际联系和生活习俗,同时也保留着较强的村居习惯。洼地社区主要是指由“单位制”时代留存下来居住型社区及城中村,这类社区缺少特定的维护单位,生活设施及环境治理基本靠政府及居民自行解决。离散社区主要是指年代较新的新建成小区,这类社区的基础设施配套较好,但人际关系较为淡漠,社区治理的难点在于社区的人文氛围。多样类型的社区形态为社区的精细化治理从多个角度都提出了挑战,社区治理没有固定模式可寻,必须因时因地具体设计。

(二) 人口流动性的增强加重了社区治理的难度

近年来,人口的流动迁移已经成为常态,在这种背景下很多社区,特别是发达城市的社区人口规模不断增加,导致社区的各项公共资源人均占有率在不断压缩,社区的交通环境、卫生环境都受到了不同程度的影响。同时,流动人口的频繁转换也增强了社区人口的异质性,居民之间的相互信任、相互交流沟通和日常交往等方面日益匮乏,社区熟

人社会基础在不断地被稀释,缺乏信任基础和认同理念的人文环境,使得社区治理中利益的调和分配更加复杂,也对社区的安全管理和公共服务提供提出了更高的要求。这种情况下,必须从居民切身利益和生活需求出发,从多方面对社区的治理条目进行细化,以精细化治理模式应对越来越高的社区需求。

(三) 信息技术的发展应用增加了社会治理的维度

2017年1月中国互联网信息中心发布的《中国互联网发展状况统计报告》数据显示,截至2016年12月中国的网民数已经达到了7.31亿,互联网普及率已经达到了53.2%,北京、上海、广东等省市互联网的普及率更是达到了74%以上。同时,近年来以手机为代表的移动互联网应用终端也在不断普及和提升,网民手机上网人群占比已经超过了95%。网络信息技术的普及和发展在丰富人们生活的同时,也给社区治理带来了新的挑战。受网络思维的影响,社区居民的思维方式、价值取向、行为模式都具有较大的差异性和多变性,社区中的新情况和新问题不断涌现,传统的社区治理模式很难保持有效性和持续性。同时,网络对社会舆论的引导性越来越强,网络在一定程度上更加不具有不可控性,如何实现虚拟社会和现实社会多个维度的社区治理也是当前社区治理中的难点。

三、当前城市社区精细化治理的状况及存在的问题

随着社区治理越来越受到普遍的关注,根据城市自身的发展水平和社区特点,近年来全国各地都在进行社区治理创新试点,很多理念和方法已经在全国进行了推广和改进,取得了较为显著的成效,对于开展社区精细化治理具有重要的启示和铺垫,但在治理模式和治理手段上还存在着一定的不足,特别是在人口密集型的老旧小区,社区治理还需进一步深入探讨。

(一) 社区精细化治理资源成本耗费巨大

目前在社区精细化治理方面采用较为广泛的是以网格化管理为基础的社区治理模式。网格化管理模式在化解基层社会矛盾、加强基层社会秩序治理方面取得较为良好的成效。但是,社区网格化管理运行过程中的行政成本膨胀也不可忽视。在网格化的组织体系中,一般总网格组长由公职人员担任,网格组长由社区工作人员担任,而数量最为庞大的基层网格员则需要从社会专门招聘工作人员。一般情况下,在一个大中型城市的社区中,如果社区范

国内有2000户,在社区设有1个网格,网格划分为2个小组,每个小组划分为5个网格单元,每个网格单元的网格员负责200户居民,则一个社区需要增加10名网格管理员。以这个比例进行计算,网格管理员的聘用数量是惊人的,由此增加的行政开支也是巨大的^[5]。

(二) 老旧小区管理主体缺失影响社区精细化治理的开展

在很多人口密集的老城区,存在着大量的上世纪由单位集资兴建或单位提供给职工的福利性住房。房屋较为老旧、产权结构复杂、公共管理主体缺失是这些老旧楼房构成社区的特点。在开展社区精细化治理过程中这些老旧小区构成的社区已经成为了治理的难点。违章搭建、缺少绿化、公共设施破损、道路狭窄、无安全防护、停车位不足、环境污染等已经成为这些老旧社区治理的顽疾^[6]。在对北京市朝阳区的部分街道调研中发现,针对这些治理洼地社区,当前治理采取的主要方式是依托于党政群共商共治大背景下的居民自治与政府出工出资相结合。这种模式在社区环境治理中的确起到了明显的效果,但参与居民自治的多属于老年社区群体,社区治理的持续性值得深思。此外,这种社区的治理方式和治理重点与政府的工作重点和资金额度相关,缺乏长效的专业化和体系化。

(三) 社区精细化治理过程中信息化技术运用不够广泛

在当前开展的社区精细化治理过程中,更多的是强调治理的布局、理念以及各项具体任务的实施。同时,各项治理任务的发现基本靠群众的反映和政府部门的实地巡查,对信息技术的应用不够充分。虽然建设智慧社区对于社区治理的优势已经取得了共识,但在实际的社区精细化治理过程中智慧社区发挥的作用还具有局限性,当前的智慧社区应用还主要基于各类网络宣传平台的建设和维护,侧重于沟通。真正将物联网、大数据、人工智能等先进的信息技术系统化的应用于社区治理过程中的范例还比较少,仅有少量的高档型社区实现了社区全体系统监控。一般型的居住社区,安防主要靠保安在社区固定节点的巡视,环境卫生主要靠保洁员的巡视、道路交通主要靠居民和行人的自觉,缺少自动化的全天候无死角监督体系。

(四) 社区精细化治理过程中社会力量介入不够深入

社区精细化治理过程中,精准化服务提供必不可少,单纯依靠政府的力量很难实现社区治理的各

项目标。在这种背景下,近年来能够弥补社区服务缺项的各类社区社会组织得到了蓬勃的发展。然而,由于很多社区社会组织属于居民自发成立的组织,缺乏管理的专业化和规范化,在社区治理过程中对于人文氛围的形成作用较大,对于社区环境精细化管理过程中发挥的作用十分有限。由于长期以来的社区治理模式和社区治理理念影响,在社区治理过程中除了物业公司之外很少有企业参与的社区的治理当中。同时,定位于社区专项服务的企业也十分有限。在对北京市朝阳区的部分街道调研中发现,目前除物业公司外仅有几家较大规模的养老服务企业入驻了社区,参与了社区的养老服务,在社区治理的其他方面社会力量参与十分有限。

四、提升城市社区精细化治理的策略

近年来,在城市社区治理方面很多地区探索出了具有区域特色的方式方法,取得了良好的效果。因此,在开展社区精细化治理过程中,可以充分借鉴已有的成功理念和模式,从细节和应用上予以进一步完善。此外,还要注重于将最新的各领域发展成果应用于社区治理当中,实现多维的并举的社区治理方式。

(一) 注重社区治理整体设计提升社区治理精细化水平

实现社区可持续的常态化精细治理必须从顶层进行整体性设计规划,不仅要关注单个社区本身,还要考虑周边的环境和氛围。社区治理的设计方案要采取自上而下和自下而上相结合的设计思路,既要提高站位,避免只关注眼前和自身利益的狭隘社区治理思维,还要结合社区的自身实际有针对性的实行精准化、精细化治理。要强化需求目标的导向,避免指标化的治理规划导向,要以社区居民的生活环境、生活方式、生活理念和生活愿景为社区治理的顶层设计约束条件,在此基础上充分借鉴相似地区的社区治理先进理念和方式方法,形成具有区域特色的社区精细化治理方案。

(二) 加强新型信息技术的应用提升社区精细化治理水平

物联网、大数据、移动互联网、人工智能等先进的信息技术近年来得到了飞速的发展,在商业和娱乐休闲领域基于这些先进技术的应用产品已经逐渐为人们所熟悉。如果将这些先进的技术应用于城市的社区治理当中,将极大地提升社区的精细化治理水平。当前,有些地区在网格化基础上进行了物

联网技术的应用,创建了全模式社会管理服务体系。以北京市朝阳区的全模式社会服务管理体系为例,通过设立统一的城市管理监督指挥中心对全区域的11大模块、121大类、590小类,3537细类的社会服务管理项目进行监督,形成了专业化、网格化、协同化的网络管理平台,实践应用表明该模式在城市的应急处理、区域环境治理、公共服务提升等方面取得了较为明显的成效^[7]。此外,智慧社区的建设对开展社区精细化治理也具有重要的意义。智慧社区的信息化、智慧化理念应用于社区治理实践当中,可以在社区安全、社区服务以及社区人文环境氛围行程都起到促进作用。目前,很多智慧社区都拥有自己的微博、公众号、微信群、QQ群等不同形式的信息化平台,在政府与居民的沟通、居民与居民的沟通、居民社会动员等方面起到了很好的作用。

(三) 拓展社区治理的参与主体提升社区精细化治理水平

提升社区精细化治理的整体水平离不开专业化的团队和专业化的人才。因此,在社区治理过程中必须注重专业化团队的引入和专业型人才的培养。目前,政府培育的专业化人才主要是工作于社区服务中心或社区服务站的社区工作者,其主要工作任务是对于各项法律法规的宣传、做好群众的组织带动、协助政府完成相关事项的统计执行等,对社区居民参与社区治理具有较大的促进作用,而对于养老服务需求、医疗服务需求等专业性的服务,这些社区工作者无法满足。因此,在社区服务方面,要引入专业化的社会组织或企业进行补充,政府作为辅助者、引导者、和监督者对引入的参与力量进行扶植。

(四) 深化党政群共商共治模式提升社区精细化治理水平

社区的精细化治理离不开居民的参与,特别是在没有物业管理的老旧小区组成的社区,在社区治理过程中社区居民的参与是治理有序推进的基础。在基层区域化党建广泛开展的社会大背景下,依托于党建平台开展的党政群共商共治模式可以有效地提升社区的精细化治理水平。近年来,北京市朝阳区推行了党政群共商共治的社区治理模式^[8]。在此基础上,在没有条件开展物业管理的产权复杂老旧小区,香河园街道光熙门南里社区推出了“党代表工作室”社区治理服务站点,在社区党委的领导

下,通过党代表带动居民实现了小区环境自治、楼院事务协商、大项工程政府负责的分层社区治理局面。同时,社区注重家庭集体参与,通过花草树木认领等方式培养青少年对社区的治理责任感,形成了老中青共同参与社区治理的局面,社区的自然人文环境和人文环境都得到了极大地改善,实现了楼道专人负责巡逻、绿化专人负责管理的精细化治理格局。

(五) 着力培育社区治理人才提升社区精细化治理水平

社会治理涉及的领域非常广泛,而基层社会治理在广泛的基础上更加具体化。在当前“上面千条线,下面一根针”的社会治理模式下,社区层面的工作人员压力更大,不仅要完成各个部门领域下派的任务指标,还要解决社区群众提出的类型多样的问题。作为出色的社区治理人才,不仅在工作知识领域需要广泛涉猎,还要具有经验的积累和极大的耐心、细心。因此,要采取多种方式进行社区人才的培育和引进。在培养方式上可以借鉴优秀企业的管理模式,采取项目制和岗位激励相结合的方式增加工作人员的积极性。此外,还要注重典型人物的树立,注重普通岗位工作人员工匠精神的培育,提升其工作的责任心和获得感,形成社区精细化治理的汇聚效应。

参考文献

- [1] 建设和谐宜居富有活力各具特色的现代化城市[EB/OL]. [2015-12-23]. http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-12/23/c_134942707.htm.
- [2] 潘嘉,谢志强.“单位人”变“社区人”对社会管理提出的新挑战[J]. 中国党政干部论坛, 2011(11): 60-62.
- [3] 田毅鹏. 城市社会管理“网格化模式”的定位及其未来[J]. 学习与探索, 2012(2): 28-32.
- [4] 舒晓虎. 地域、关系、结构: 我国城市社区类型动态演化及其趋势[J]. 求实, 2017(6): 41-53.
- [5] 朱仁显, 邬文英. 从网格管理到合作共治——转型期我国社区治理模式路径演进分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2014(1): 102-109.
- [6] 李迎生, 杨静, 徐向文. 城市老旧社区创新社区治理的探索[J]. 中国人民大学学报, 2017(1): 101-109.
- [7] 中共北京市朝阳区委党校案例研究组. 构建全模式管理体系促进社会和谐稳定[EB/OL]. [2016-08-04]. <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0804/c401815-28611942.html>.
- [8] 李彤. 北京朝阳区社会治理共商共治[N]. 人民日报, 2014-06-15.

(下转第51页)