

居委会参与社区治理的困境与对策研究——建始县 Y 镇为例

张俊

(湖北民族大学马克思主义学院, 湖北 恩施 445000)

【摘要】本文以建始县 Y 镇居委会参与社区治理为个案研究, 重点对居委会参与社区治理的现状进行了分析, 对城市社区治理中居委会存在的问题和原因进行了深入探讨并提出了有针对性的对策, 让居委会充分发挥自身积极作用, 携手政府、居民、企事业单位等主体共同参与社区治理, 实现社区良性发展, 对推进社会治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义, 也为全国城市社区治理提供参考。

【关键词】居委会参与; 社会治理; 社区治理

一、研究背景

进入中国特色社会主义新时代, 人民对美好生活的向往更加强烈, 对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。各种社会矛盾和问题交织叠加, 其中既有老问题, 也有新矛盾, 对社会治理提出新的更高要求。党的十八大以来, 习近平总书记着眼在新的历史条件下坚持和发展中国特色社会主义, 就加强和创新社会治理作出了一系列重要论断, 在党的十八届三中全会上首次提出“社会治理”的全新概念, 党的十九大中提出打造共建共治共享的社会治理格局, 并明确了“十四五”期间的社会治理创新任务和 2035 年社会治理创新的远景目标。

社区治理的好不好, 决定着整个社会治理能力的高低程度。居委会作为社区治理工作的“排头兵”“顶梁柱”, 如何从以往的管理到现在的共同治理, 实现“管本位”到“民本位”的转变, 是当前居委会工作的重中之重。在参与社区治理的这过程中, 居委会在新形势下如何快速进入角色? 面对新的历史任务有哪些困难和挑战? 原因是什么? 如何准确把握社区治理的发展规律, 破解发展难题? 带着以上问题, 笔者对建始县 Y 镇的部分社区建设与治理情况进行了调查研究, 希望通过调查分析和实证考察, 从理论和实践两个层面发现一些行之有效的社区治理模式和经验。

二、研究设计

(一) 问卷、访谈的设计

笔者采用“文件材料收集阅读→制定调查问卷及访谈提纲→发放问卷及开展实地走访→收集数据并进行分析→形成初步调查报告”的路线推进。在

前期准备阶段, 笔者首先查阅了习近平总书记有关社会治理的相关论述、党中央、国务院及国家部委、湖北省政府下发的相关政策文件, 收集 Y 镇落实政策情况及相关工作开展情况。其次制定调查问卷和访谈提纲, 分别制定了居委会参与社区治理现状的问卷及访谈提纲两份(居民和社区工作者各一份)。居民类问卷主要内容 5 个部分, 一是受访居民基本情况, 二是对社区生活满意度评价, 三是对居委会社区治理工作评价, 四是本人参与社区治理情况, 五是居委会社区治理的工作建议。社区工作者类调查问卷则是分为 9 个部分: 基本情况: 党建引领社区工作情况、群众参与社区治理情况、社区公共服务设施情况、居委会服务工作开展情况、社区工作链接社会资源情况、社区安全稳定情况、社区精神文明建设情况、对社区工作的评价。访谈提纲共设计有 21 项, 主要内容包括居委会在参与社区治理工作中的工作思路、创新办法、成效效果、社区居民对社区治理工作的看法和建议等内容。

(二) 调查的范围和主要对象

此次调查以基层社区治理相关单位和组织为主要对象, 包括县委组织部、镇政府、居委会、新时代文明实践中心、党群服务中心、国有企业、物业、居民, 采取实地调研、发放问卷、深度访谈等形式获取 Y 镇 3 个典型社区的社区治理情况, 收集整理居委会参与社区治理现状的第一手资料, 利用 SPSS 软件对数据结果进行分析, 结合理论知识综合分析, 找到当前存在的问题和原因。

(三) 研究对象基本情况

2023 年, Y 镇经过合村(社区)并组后社区数量调整为 13 个, 县委县政府积极履行新时代党的

组织路线“专业施工队”职责，搭建“三级联动”纵向到底的组织体系、“四位一体”横向到边的工作体系、“六方共管”权责明晰的责任体系，设置有13个社区党委，58个网格（片区）党支部、164个小区党小组。目前Y镇社区共有104名社区专职人员、76名下沉社区尖刀班成员、全镇117家单位共3370名下沉党员干部。社区居委会人员由主任、副主任、委员、专职社区工作者及其他工作人员组成，其中主任、书记“一肩挑”，下沉社区党员和“治理尖刀班”成员统一由社区和下沉单位共同管理，按照“两定三联四联系”的工作要求，负责协助社区的日常工作开展。

三、当前居委会参与社区治理存在的问题及原因分析

（一）居委会自主能力较低，社区自治不够深入

居委会缺乏话语权。社区居委会性质上是自治组织，但在管理理念、手段和方式上仍然体现出浓厚的传统管理色彩，表现出对上级政府的巨大依赖，或者就是代表政府管理社会的力量，成为政府伸向基层的一只手。据调研显示，社区居委会长期承担的事务类项主要涉及环境卫生、社会治安、物业管理、民政帮困、纠纷调解、宣传教育、创文创卫、人口普查等，其中大多数是上级政府相关职能部门或派出机构指派的行政任务，76%的受访社区工作者认为“上级政府工作安排过多”为当前社区工作的主要问题。

1. 自主决策权有限

从社区治理现状来看，一是应由全体社区居民或社区居民会议协商制定的社区自治章程和有关制度规定，实际上由上级政府部门制定，居委会具体实施。二是居民委员会应由居民会议选举产生、撤换和补选，实际上从候选人资格确定、候选人的考察和选定、候选人的产生，多由政府主持。部分社区因工作需要，在非本社区的人员中选聘居民委员会成员，俗称“街聘民选”，有的直接从上级政府机关中选派，俗称“上挂下派”。三是居民会议是社区公共事务的决策机构，也是社区自治的权力中心。

2. 居民“管本位”思想还未转变

大部分人倾向于把居委会视同于一级政权组织而不是民间组织，把居委会看作是政府行政力量的延伸。当居民遇到问题找居委会解决，是因为他们认为就是在向“家门口的政府”反映，对居委会会有意见就是对政府有意见。居民对居委会所持的态度是被领导或者被管理的关系，也就不能与其进行平等轻松的对话和建议。

（二）居民自治程度较低，参与治理缺乏主动

由于大部分居民对于社区治理概念较为模糊，思想意识停留在以往“万事靠政府”层面，导致居民参与参与社区治理内容有限。大多数民主议事活动由于场地等因素限制，参与的居民人数很少，甚至有的社区为了方便起见，仅邀请少数“靠谱”居民参与议事活动，导致民主议事活动不具有广泛代表性。大多数居民参与多是在社区工作人员的动员、劝说下进行，形式主要是执行社区管理机构业已形成决定的事项，如参加居委会活动、听取居委会或街道有关本社区工作的通报、部署等，并不涉及社区公共事务的

1. 居民参与社区自治活动机会少

61%的受访居民表示不知道居委会举办过的“屋场会”“院坝会”等形式的民主议事活动，50%的居民表示知道但没有参加过，仅34%的居民参加过民主议事活动，居民参与程度较低。这一数据体现当前社区居民参与说明部分居民参与社区事务的积极性不强，缺乏主动参与。这是由于大多数民主议事活动由于场地等因素限制，参与的居民人数很少，甚至有的社区为了方便起见，仅邀请少数“靠谱”居民参与议事活动，导致民主议事活动不具有广泛代表性。

2. 居民参与社区治理方面有限

由于大部分居民对于社区治理概念较为模糊，思想意识停留在以往“万事靠政府”层面，导致居民参与参与社区治理内容有限，76%的居民倾向于参加环境卫生整治、重要政策宣贯等非政治性活动，对于讨论居民换届选举等政治性活动参与意愿较低（图3-5），大部分受访者表示换届选举工作和本人关系不大，每次换届选举的主要工作则是参与投票，投票对象并非由全体居民讨论产生，而是由居委会公布候选人名单。

（三）居委会与居民之间联系不够紧密

从社区的角度来看，社区在主导社区治理的过程中，“管本位”的思想很难在短时间内向“民本位”转变，往往为了保证政策执行和活动开展能够顺利进行，减少不必要的麻烦，习惯于撇开居民“单干”，导致大部分居民不清楚社区工作动态，不了解社区下一步工作计划，也无法参与到其中。

从居民的角度来看，居民在日常生活中往往事不关己高高挂起，很少有时间精力去了解关心社区的最新动态，对社区的发展建设不关心。

（四）社会资源利用效率低

社区缺少统筹手段，社区与各单位、组织之间不相隶属，工作中协调难度大，导致众多社会资源未能

充分运用到社区治理中去。虽然社区联合文艺社团开展“送文艺”进社区、联合党校开展红色政策宣讲队、联合医院开展急救知识培训等一系列“社区+”活动,取得了一定的效果,但总体来说还是未能充分发挥社会资源的价值,部分活动开展流于形式,参与人数较少,存在应付交差凑业绩的现象,大大削减了活动质效,居民并没有得到真正的实惠。

四、居委会参与社区治理的优化对策

(一) 完善政府职能,保障居委会自治权利

就居委会来说,上级政府的职能完善与否将决定着自身工作开展的重心,只有当政府厘清行政与自治之间的关系,划清政府职能和社区职能之间的边界,该由政府部门行使的权利和义务均应由政府自行承担,该由社会行使的职能交还给居委会及民间组织、社区自治组织,居委会的工作重心才能放在社区治理中去,自治权利才会得到充分保障。

但同时,完善政府职能并不是实行“一刀切”,简单粗暴地将政府和社区分割开来。就政府而言,居委会直面人民群众,有良好的群众基础,对社区的情况了如指掌,许多日常工作根本离不开社区支持和配合。就社区而言,没有了上级政府的正确领导,很多工作就失去了正确的方向,工作效率将大打折扣,缺少政府的支持,也会使居委会的工作更难开展。

(二) 加强社区基础功能建设,全力保民生

民生问题一直以来都是中国发展复兴道路上重点关注的问题,习近平总书记在党的二十大报告中指出,“江山就是人民,人民就是江山。中国共产党领导人民打江山、守江山,守的是人民的心。治国要有常,利民为本。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。必须坚持在发展中保障和改善民生,鼓励共同奋斗创造美好生活,不断实现人民对美好生活的向往。”基础设施作为民生基础,一定要更加完善,要做到水电气网路等基础设施完备,公共卫生间、活动广场、文体设施等硬件条件配置齐全。面对不同的社会人群,针对性地开展社区基础服务。面向老年人、残疾人、优抚对象等弱势群体提供福利性服务,面向社区居民提供便民利民服务,面向社区企事业单位和机关团体开展双向服务,让更多的社会组织与社区建立合作、协商、伙伴关系,参与服务互动,最终形成一个以社区为节点、以政府为主导、市场和非政府公共组织共同参与的社区基础功能服务体系,提升居民民生福祉。

(三) 搭建共治平台,合理利用社会资源

居委会作为社区治理的治理主体,不仅借助政府

组织的力量,同时还应发挥社区志愿服务队、社区物业等其他非政府组织的力量,实现各类社会团体、居民个体对社区未来发展方向的共建、公共事务的共治、治理成果的共享局面。由于非政府组织和行为体具有不同的利益标准和价值需求,也拥有不尽相同的社会资源,在社区治理系统中,各组织和行为体之间存在着竞争与合作的对应关系。

要充分发挥社区党群服务中心、社区活动中心、新时代文明实践站、红色驿站等等平台作用,利用好党员下沉社区制度,将水、电、气、网公司、“七彩志愿服务队”、休闲之家等社会资源下沉至社区平台,将为民服务办事窗口搬进社区,统筹各种社会资源,打造社网共建综合服务驿站,为居民提供优质的专业服务,最大限度激发基层共治活力。

五、总结

总之,当前社区治理的实质是要对基层权利进行合理的二次分配,让居委会、社区居民、社会组织等多方共同享有当家做主的机会,而社区治理的目标就是要在治理成本和治理成效间趋向平衡,利用有限的资源和最低的成本,去改善社区人居环境,增强人民的幸福感和获得感,实现各方利益最大化,只有这样,居委会才能自然成为政府和居民之间的权利过渡机构,承担着社区治理“领头羊”的责任。

参考文献:

- [1] 孙柏瑛、杜英歌.地方治理中的有序公民参与[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [2] 刘佳.浅析社区治理中居民参与的作用[J].法制与社会,2007(10):647-648.
- [3] 张罗娜.地方治理中积极公民资格的新理念——关于博克斯《公民治理:引领21世纪的美国社区》的再思考[J].理论观察,2016(02):41-43.
- [4] 张必春,周娜.政府行政管理与社区居民自治有效衔接的路径研究——基于武昌区H社区治理实践的考察[J].云南行政学院学报,2018,20(04):22-27.
- [5] 董石桃.基层协商民主中公民参与模式的理论模型与实践样态[J].探索,2019(04):64-75+2.
- [6] 李涛,王海斌,宋玉营.党建引领公民参与城市社区治理问题研究——W社区“小社区+大党委”治理模式的启示[J].广西社会科学,2020(04):59-65.

作者简介:

张俊(1993—),男,土家族,湖北鹤峰县人,研究生,研究方向:马克思主义中国化。