

# 党建引领：自治与共治理念下的城乡 社区治理体系建设\*

王建芹 吴榕婷

(中国政法大学党规研究中心, 北京 100088)

**[摘要]** “健全共建共治共享的社会治理制度, 提升社会治理效能”是党的二十大报告中提出的新时代大力推进社会治理体系和治理能力现代化建设的目标和行动指南。长期以来, 以城镇社区居民委员会和农村村民委员会为代表的我国基层群众性自治组织作为社会治理活动的重要主体, 其体制惯性中的“行政化”倾向在一定程度上偏离了职能上的“自治”功能。随着现代社会治理更加重视治理活动中的多要素参与及多元合作, “自治与共治”协同推进的治理理念在我国城乡社区治理中得到了高度重视, 并在极具中国特色社会主义时代特征的“共建共治共享”社会治理体系和治理能力现代化建设中得以体现, 成为推动基层善治、共建美丽家园的时代要求。其中最为关键的一环就是形塑起具有价值引领作用“治理共同体”理念, 即党建引领下政府、社区、企业组织、社会组织以及居民共同参与、合理组织、资源互补、良性互动的社区治理体系。在这一过程中, 坚持把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面, 不断增强社区党组织政治功能, 充分发挥基层党组织的领导核心作用及党员的先锋模范作用, 引领社区治理高质量发展; 有效推进社区基层民主自治, 完善全过程人民民主的基层实践; 重视培育社区工作者职业素养, 提升以居委会和村委会为代表的基层群众性自治组织的自我治理能力, 是发展完善新时代社区治理中国实践的必由之路。

**[关键词]** 党建引领 社区治理 自治 共治 治理体系

**[中图分类号]** C912.83 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2024)03-0129-11

## 一、问题的提出

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标之一, 明确提出了“创新社

会治理体制、提高社会治理水平”的要求, 这是中国共产党成立以来在党的正式文件中首次提出“社会治理”概念。自此, 完善社会治理体系、提高社会治理效能成为理论与实践探索的热点问题。从“社会管理”到“社会治理”的转变, 表达了在社会领域全面推进国家、社

收稿日期: 2023-09-27; 修回日期: 2024-03-28

\*基金项目: 中国政法大学科研创新项目“习近平法治思想中关于依规治党的重要论述研究”(21ZFY82001); 清廉温州建设研究中心课题“基层微权力制约与监督路径研究”(QLZ2021002)

作者简介: 王建芹, 副主任, 教授, 主要从事宪法与行政法、党内法规、纪检监察研究; 吴榕婷, 科研助理, 主要从事宪法与行政法、党内法规研究。

会、市场之间合作共治的基本理念，标志着我们党执政理念的新变化，<sup>[1]</sup>也表明传统的以政府为主导的社会管理体系正在逐步向政府与社会主体协同共治的社会治理体系的转型。2021年4月，《中共中央国务院关于全面加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《加强基层治理意见》）中进一步指出，建立健全基层治理体制机制，推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动，提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。

在我国，以城镇社区居民委员会和农村村民委员会为代表的基层群众性自治组织作为社会治理活动的参与主体，是城乡居民依法处理公共事务、开展精神文明建设活动、调解民间纠纷、协助联系政府的重要渠道，也是城乡居民自我管理、自我教育和自我服务的主要载体。但长期以来，受限于体制惯性，城镇居民委员会的“行政化”现状在一定程度上偏离了其职能上的“自治”功能，事实上成为了街道办事处下属单位及办事机构。同时，农村村民委员会在民主选举、民主管理、民主决策、民主监督等方面也暴露出不规范、不全面、不透明等问题。随着创新社会治理体制、提高社会治理水平在国家治理体系和治理能力现代化建设过程中的地位和作用日益突出，健全和提升以居委会和村委会为代表的基层群众性自治组织的自我治理能力是当前和今后一段时期提高我国社会治理水平的主要着力点之一。

传统治理模式的一个突出表现就是公共权力资源配置的单极化和公共权力运用的单向性。<sup>[2]</sup>为此，现代治理更加重视治理活动中的多要素参与及多元合作，共治就是在这样一个制度背景下受到了广泛的关注。在西方，建构于共治理念下的合作主义抑或法团主义因此成为理解国家与社会关系的一种新的解读。在我国，改革开放深刻地改变了我国的社会结构，在利益格局大调整的背景下，不断推进社会治理体制

改革，变革社会治理方式，已成为推进中国式现代化进程中十分重要的组成部分。党的二十大报告明确提出要“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”和“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。

“共建共治共享”凝聚了党的十八大以来党和全国人民社会治理探索的集体智慧。<sup>[3]</sup>在此基础上，准确把握自治与共治的辩证统一关系是推进国家治理体系和治理能力现代化过程中的核心基础性关系之一。

党的领导是中国特色社会主义制度的本质特征和最大政治优势。党的二十大报告明确提出，要“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。”在这一过程中，使居委会和村委会真正成为有自治意愿与自治能力的基层群众性自治组织，同时发挥政府、社会主体多元参与的共治效应，更是充分发挥人民主体作用，不断发展和切实推进全过程人民民主的必然要求。

## 二、中国社区治理：理念与模式

### （一）作为共同体的社区理念

在德国社会学家滕尼斯提出的理念中，社区（community）是生活在某一特定区域内的相互联系的人群所形成的共同体。社区是小社会，是社会的一个基层单元。传统的社区是自发形成的，居住在一定区域内的人群基于长期的共同生活，有着一定程度上相同的文化背景和生活方式，以及必然存在的社会互动。他们相互熟悉，产生了一定的社区认同感，从而形成了亲密的社区共同体。但进入现代社会以来，人口流动和社会关系的复杂化给传统社区带来了冲击，社区居民间差异性的增加使得居民间的联系性减弱，已普遍无法形成传统的具有认同感和归属感的亲密共同体。

在我国，社区概念往往意味着是一个最小

区域单位。社区是各居委会和村委会的辖区，强调的不是作为居民共同体的组织状态，而是一个辖区范围，<sup>①</sup>具有很强的行政化色彩。在城镇，社区的设立、撤销和范围调整需由街道办事处向民政部门提交方案，并由一级政府审议批准。在农村地区，行政村是依据《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村委会组织法》）设立的村民委员会进行村民自治的管理范围，是基层群众性自治单位，通常由若干传统自然村组成。尽管现行法律法规中并无行政村这一概念，但根据《村委会组织法》的规定，“村民委员会的设立、撤销、范围调整，由乡、民族乡、镇的人民政府提出，经村民会议讨论同意，报县级人民政府批准。”这也就形成了所谓的行政村概念，其行政化色彩依然浓厚。在这个意义上，社区中与人相关的“社”的部分被削弱了，而与空间地域相关的“区”的部分被强化了，形成了所谓的“重‘区’轻‘社’”现象。<sup>④</sup>

一直以来，提及社区，人们往往限定于物质文明更加发达的城市社区。但就滕尼斯所提出的社区概念而言，熟人社会特征更加明显的乡村社区更接近这一定义。事实上，城市社区与乡村社区只是基于不同地区的特点，分别实行城市管理体制和农村管理体制，本质上并没有差别。同时随着城镇化进程的加快，出现了一些原属农村后直接被纳入城市管理的地区，即“城中村”，由农村管理体制直接转型为城市管理体制。中共十六届六中全会首次明确提出了“农村社区建设”这一概念，将乡村包含在“社区”的范围中。随后，全国陆续开展农村社区建设试点工作，将城乡社区作为社会治理的基本单元纳入社会治理体系，其目的在于不断增加和均等化城乡社区服务，缩小城乡差距，促进城乡共同繁荣。2021年12月，上海市政府最早提出了“乡村社区生活圈”的构想，并就乡村社区规划

和设施配置制定明确标准。<sup>②</sup>同年末，国务院印发文件，首次提出城乡社区服务体系建设指标、社区服务功能、社区服务人才队伍建设等内容，真正将城乡社区向一体化发展、融合发展推进，只在乡村社区综合服务设施覆盖率上略微降低要求以契合实际情况。<sup>③</sup>

## （二）社区治理：模式与体系

社区治理，是社区治理行动者在共同利益和社区认同的基础上，协同地利用社区资源来满足己方需求，从而不断改善和优化社区环境和居民生活水平的过程和机制。<sup>⑤</sup>而社区治理体系，就是一个由不同的社区治理行为者共同参与社区治理的网络。在我国，社区治理体系拥有多元化的社区治理主体，包括社区党组织、居（村）委会、业委会、物业企业、学校医院等企事业单位以及其他社会组织等。实践中，在城镇主要形成了政府主导型、企业主导型和社会主导型治理模式。当然，这三种模式之间并非泾渭分明，而是随着社区治理实践的发展，在不断深化社区党组织领导核心作用的前提下，通过党建引领，相互融合并不断探索具有中国特色的城乡社区治理新思路、新经验。

### 1. 政府主导型

政府主导型是指主要依靠政府推动社区建设，由政府提供公共服务，带动和培育社区自治组织参与的社区治理模式。政府主导能够广泛地整合和调动资源，在短时间内改善治理情况，增加相应的公共服务。<sup>⑥</sup>但政府主导型的成功在相当程度上依赖于领导者的个人素质——敢于改革、善于做实事的官员更能够高效地调动政府资源，联结其他社会组织，主动根据辖区实际情况寻求社区治理的优化途径。

不可否认的是，政府的强势主导虽然可以在短期内有效改善社区治理现状，但同时也会相应造成社会力量的被动与弱势局面，居民的

①《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）中指出：“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。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会的辖区”。

②《关于印发〈上海市乡村社区生活圈规划导则（试行）〉的通知》，沪规划资源乡〔2021〕450号，2021年12月2日发布。

③《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》，国办发〔2021〕56号，2021年12月27日发布。

参与意愿也相对降低,参与能力得不到锻炼和提升。在这个意义上,只有不断强化社会主体积极参与的机制,提高社会组织和广大居民参与社会治理的自主性、独立性和积极性,真正意义上的自治型社区治理才能实现。

## 2. 企业主导型

企业主导型主要是指依靠提供社区物业服务的企业来主导的社区治理模式。虽然企业能在一定程度上提供小区的管理和公共服务,但企业基于市场机制提供的公共服务与社区治理存在着基本悖论——社区治理在很大程度上属于公共物品,除了要向居民提供诸如环境卫生、维护维修等公共服务之外,还要提供公共设施、公共管理以及建立社区组织活动与和谐发展的秩序和制度,这在一定程度上与市场机制是相悖的,容易导致物业服务企业与业主居民间的权益纠纷。成功的企业主导型社区治理模式在很大程度上依赖于具有强烈社会责任感的企业家,而他们的成功往往体现在着力于推动居家养老、社区教育、社区健康服务以及救助等公共事务的发展,因此除社会责任感之外,资本实力也是一个重要方面。但这种模式存在着公众参与不足的现象。

## 3. 社会主导型

社会主导型主要是指以社区自治组织为主导,依靠居民自治,自发配置和利用资源,参与社区治理的模式。社会主导型是社区治理的理想状态,居民通过广泛的、自发的参与公共事务,联合各种社会组织,以满足自身的需求。但这种模式需要广泛的社会基础:其一,社区居民必须具备较强的参与意识和参与能力,能够主动、自发地投入社区治理之中,且存在一种居民参与机制让居民能够表达自身诉求、并付诸行动加以满足;其二,必须具备较强的社会力量,存在诸多掌握社会资源的社会组织,且这些社会组织能够配合社区自治组织对社区进行管理;其三,自治组织需要具备一定的资本筹集能

力。以上要素在现阶段的我国社区治理中很难同时兼备,仅在经济发达省市的少数社区进行了有益探索,并取得一定经验。

## 4. 政党主导型

政党主导型是指以政党为核心,由嵌入社会基层的政党组织整合各方力量,带动共同参与,引领社区治理发展的社区治理模式。在国外,以政党引领、多方参与为特点的新加坡模式较为典型。

新加坡的社区治理以执政的人民行动党为核心,通过政党组织引领社会各方参与,属于政党主导型的社区治理模式。新加坡社会治理体系的核心是人民协会,人民协会是新加坡政府设立的、负责管理基层社会组织的法定机构,具有一定的行政职能。新加坡的大部分社会组织都被纳入人民协会的管理范围。一方面,以人民协会为中介,社会组织代表社区成员与公共事务管理者进行对话,提出社区的诉求;另一方面,政府通过人民协会对社会组织进行制度化管理,给予社会组织合法性和资金支持,了解代表社区利益的社会组织的意见并给予反馈。<sup>[6]</sup>在这一过程中,执政的人民行动党在很大程度上嵌入人民协会中,政府总理担任董事会主席,“文化、社区和青年部”部长担任副主席,其他董事会成员也多由政府高级官员担任。而人民协会下属的公民咨询委员会、民众联络所委员会和居民委员会组织的成员,与地方党组织的成员也有高度的重合。从价值理念上,人民协会以“一个国民、一个新加坡”(One People, One Singapore)为格言,这也是人民行动党“共同价值观”理念的体现。<sup>①</sup>除此之外,人民行动党还通过其他渠道建构与社区的关系,例如设立人民行动党社区基金会,致力于社区提供学前教育服务、学生奖学金等事业;<sup>[7]</sup>将国会议员见面会、基层党支部纳入民意收集机制之中,强化下意上达,保持与民众的密切联系。<sup>[8]</sup>

<sup>①</sup>人民行动党的“共同价值观”理念大致包含以下五方面内容:(一)国家至上、社会为先;(二)家庭为根、社会为本;(三)关怀扶持、尊重个人;(四)求同存异、协商共识;(五)种族和谐、宗教宽容。

### （三）共建共治共享：新时代社区治理的中国实践

随着“自治与共治”协同推进的治理理念在我国城乡社区治理中得到高度重视，以打造“共建共治共享”治理新格局为目标的城乡社区治理体系和治理能力建设成为推动基层善治、共建美丽家园的迫切要求。其中，最为关键的一环就是形塑起具有价值引领作用的“治理共同体”理念，即党建引领下政府、社区、企业组织、社会组织以及居民共同参与、合理组织、资源互补、良性互动的社区治理体系。首先，“推进以党建引领基层治理”作为党的二十大报告中提出的推进基层治理体系和治理能力现代化的根本路径，是社区治理建设中的首要坚持，这也对社区基层党组织自身建设提出了更高的目标、标准和要求；其次，只有深入践行“以人民为中心”的发展思想，“共建共治共享”理念下的社区治理实践才能不断推进、不断创新、逐步完善，在这一过程中，党和政府特别是基层党政组织必须牢固树立权力为人民所用、根本利益为人民所谋的执政理念；第三，社区治理的参与者包括广大居民、市场主体、社会组织要牢固树立主人翁意识，凝聚价值共识，树立立足社会、融入社会、回馈社会的共同体价值观，社区治理格局才能和谐有序，服务效能才能稳步提升。

## 三、当前我国城乡社区治理现状及主要问题

### （一）居民委员会事实上成为行政体系内街道办事处下属办事机构

根据《城市居民委员会组织法》（以下简称《居委会组织法》）的规定，居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。居委会的设立、撤销和规模调整由不设区的

市、市辖区政府决定。居委会属于社会组织，经政府批准成立后作为特别法人参与民事活动。<sup>①</sup>

居委会从设立之初就带有行政色彩——虽然名义上是群众自治性的居民组织，但在功能上起到了辅助国家调控社会的作用。<sup>[9](P84)</sup>根据1954年颁布的《城市居民委员会条例》，居委会承担了相当一部分的政治功能：既要传达和动员居民贯彻落实国家的各项法律法规和政策，帮助政府进行计划生育、优抚救济等工作并向居民派发公共福利，又要掌握居民的动态和诉求，在政府和居民之间联系沟通，大量的行政化事务压缩了居委会的自治空间。在不同的历史时期，居委会的名称、职能、组织结构会随行政决策的变化而发生变动。如大跃进期间，居委会是城市街道人民公社的下属机构，其任务为响应政府号召，发动居民大炼钢铁、除四害等；文革期间，居委会又改名为“革命居民委员会”，其中心任务就是“阶级斗争”。<sup>[10]</sup>改革开放以来，居委会开始更多地承担社区服务和城市管理的职能，但其定位仍然是基层政府的助手，根据政府部门的指示开展创城、普法、文化教育、统计等方面工作。

《居委会组织法》规定，居委会受街道办事处指导并协助其开展工作。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《人民政府组织法》）第87条也明确了“乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处对基层群众性自治组织的工作给予指导、支持和帮助。基层群众性自治组织协助乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处开展工作”的要求。实践中，“指导”关系和“协助”关系很容易转化为事实上的“领导”关系和“执行”关系，导致居委会实际上成为行政体系内街道办事处的下属办事机构，在一定程度上失去了自主功能，性质上也不免出现异化。

<sup>①</sup>《基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码证书》是基层群众性自治组织作为特别法人从事为履行职能所需要的民事活动使用统一社会信用代码的凭证。证书上载有居民委员会名称、地址、统一社会信用代码、法定代表人及发证机关等信息。

## （二）街道办事处与居委会权责界限模糊

街道办事处是《人民政府组织法》中规定的组织形式。<sup>①</sup>从性质上看,街道办事处虽然属于政府组织,但对街道办的赋权与定责一直是较为模糊的。直至2020年,随着政府权责清单制度的广泛推广,各省市才陆续制定街道办事处的权责清单:2020年11月,福建省各市区政府公布各街道《权责清单》;2021年7月,上海市政府印发了《上海市街道办事处乡镇人民政府首批行政执法事项目录清单》;2021年9月,浙江省和江苏省分别印发《浙江省乡镇(街道)综合行政执法事项指导目录》和《江苏省乡镇(街道)法定权力事项清单通用目录》;2022年初,北京市各区人民政府也公布了街道《权力清单》。虽然大部分省市以权责清单方式明确了街道办事处的职责,但清单的立法水平与标准并不统一。仅以清单条目数量为例,福建省莆田市城厢区东海镇街道权责清单有257项,上海市街道行政执法清单有423项,浙江省行政执法指导目录有684项,北京市东城区永定门外街道权力清单更是高达1216项。虽然各地因自然资源、城市定位等差异会存在管理事项的差别,并因此导致权力清单数量的不同,但如此悬殊的数量差距仍可以反映出一些问题。同时,一些省市是以省、市或区为单位制定统一权力清单,而其他一些省市则以具体街道为单位单独制定权力清单,反映出清单制定标准的模糊性。在规范上,目前仅有北京市、天津市、上海市、长春市、武汉市、贵阳市、哈尔滨市和呼和浩特市颁布了《街道办事处条例》或《街道办事处工作条例》,从地方立法层面进行规制。

街道办的权责模糊直接导致其在社区治理层面“一把抓”的强势地位。2017年发布的《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的

意见》中更是直接指明基层政府要在社区治理中发挥主导作用,为政府主导型社区治理定下基调。虽然其后提到还应制定基层群众性自治组织的工作事项清单,明确与街道办的权限和责任边界,但截至2023年3月,只有少数居委会实际制定了清单并向居民公开,未能真正贯彻落实清单制的要求。

## （三）村民委员会的行政化倾向

村委会存在着与居委会相似的问题。特别是在脱贫攻坚、乡村振兴的背景下,村委会作为一股不可或缺的重要力量,承担了相当多的行政性事务。在履行村民自治组织职责的同时,还可能承担行政执法、拆迁拆违、环境整治、招商引资、协税护税、生产安全管理等方面的工作。导致一段时期以来,村委会的职能职责包罗万象,甚至出现了村委会公章成为“万能章”这一典型的“行政化”问题。从表象上看,公章使用混乱是管理上的不规范问题,但深层次的原因在于村委会职能职责定位不清和村委会干部法治意识不足。为此,2020年,民政部等六部门针对基层群众性自治组织在出具证明工作中存在的问题联合发文,指出“基层群众性自治组织出具证明的事项,必须是有明确法律法规依据或经国务院批准列入保留证明事项清单、属于基层群众性自治组织职责范围的事项”,<sup>②</sup>同时明确了20项不应由基层群众性自治组织出具证明的事项。2022年,中办国办联合印发的《关于规范村级组织工作事务、机制牌子和证明事项的意见》中指出,应当以省级为单位制定需由村级组织出具证明的具体式样、办理程序和操作规范,做好各地区各部门证明事项清理工作。但目前大多数省份尚未形成完整的规范,多是根据六部门文件制定本省的实施意见,且在具体事项上没有突破文件所列举的范围,也没有做进

<sup>①</sup>《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第85条第3款:“市辖区、不设区的市的人民政府,经上一级人民政府批准,可以设立若干街道办事处,作为它的派出机关。”第86条:“街道办事处在本辖区内办理派出它的人民政府交办的公共服务、公共管理、公共安全等工作,依法履行综合管理、统筹协调、应急处置和行政执法等职责,反映居民的意见和要求。”

<sup>②</sup>《民政部 国家发展改革委 公安部 司法部 人力资源社会保障部 国家卫生健康委关于改进和规范基层群众性自治组织出具证明工作的指导意见》,民发〔2020〕20号,2020年4月27日发布。

一步的细化。<sup>①</sup>以上说明，村民委员会作为基层群众性自治组织，其职能定位中的行政化倾向依然较重。

#### （四）居（村）委会自我治理专业能力不足

居（村）委会成员主要通过选举、选派、聘用、招考等方式选拔的人员组成。为强化党建引领，目前居（村）委会的人员组成结构与同级基层党组织成员有较大比重的重合。同时，《中国共产党支部工作条例（试行）》规定，社区党组织书记可以依法担任居（村）委会主任。<sup>②</sup>《中国共产党农村基层组织工作条例》则明确了“村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人，村‘两委’班子成员应当交叉任职”。<sup>③</sup>以上对基层群众性自治组织组成人员特别是主要负责人的政治身份要求，有效提高了基层组织人才队伍的政治素质，有助于党建工作向基层延伸、向基层深化。但实践中，居（村）委会人才队伍建设仍存在较大的缺口，其业务素质不能完全满足社区工作的需要。

以上海市2021—2022年各区社会工作者招考简章为例，<sup>④</sup>总结发现，居委会工作人员一般被称为“居民区社区工作者”或“居民区社工”，其岗位要求大致包括以下几项：1) 持有本市户籍或持有上海市居住证一年以上，部分区还要求户籍在本区内；2) 具备大专及以上学历；

3) 在一定年龄以下（40周岁、45周岁、50周岁均有）；4) 遵纪守法、品行端正、热爱工作、乐于奉献等个人素质要求，沪语沟通流畅，在所属街道有住房，中共党员或退伍军人、有社区相关工作经验可优先录用。上述要求体现了两方面内涵，一是体现了社区自治原则，如对本市户籍和居住条件的要求体现了居民自我管理的治理要求；二是在一定程度上考虑了人员的专业能力和政治素质，如最低学历要求和政治身份、工作经验等。但整体上看，此类要求仍然是相对偏低的，如没有将社会工作者职业水平资格证书作为报考条件中的强制性要求。可能的原因在于，一方面，接受过社会工作专业学习和培训的专业人才缺口较大。民政部统计数据显示，2021年全国持证社会工作者仅有73.7万人，其中助理社会工作者55.9万人，社会工作者17.7万人。而同期村委会成员有208.9万人，居委会成员有65.7万人。<sup>⑤</sup>专业人才的缺乏很难保证居（村）委会选拔到足够的专业社会工作者加以充实。上海作为国际化大都市的情况都是如此，何况其他欠发达地区的城镇或乡村。另一方面，对于城市社区来说，社区工作者政治待遇、经济待遇、社会地位等普遍不高，也难以吸引到更多优秀人才投身其中。现有社区工作者虽可能具备一定的社区工作经验，但专业知识和技能相对不足，没有实现职业化、专业化同步，专业服务水平不

<sup>①</sup>在规范基层自治组织出具清单的具体工作上，辽宁省和浙江省提供了两种经验。辽宁省通过地方法规的形式进行规范。《辽宁省基层群众性自治组织工作清单管理规定》第9条规定：“省民政部门根据国家公布的不应由基层群众性自治组织出具证明事项清单，结合我省证明事项清理工作，制定并公布省级不应由基层群众性自治组织出具证明事项清单和指导目录。市、县民政部门按照省级基层群众性自治组织出具证明事项的指导目录，结合本市、县工作实际，制定并公布基层群众性自治组织出具证明事项的指导目录。对列入指导目录的证明事项，由省民政部门组织有关部门制定基层群众性自治组织出具证明的具体式样、办理程序。基层群众性自治组织依据统一的具体式样出具证明。”浙江省通过政府文件的形式进行规范。浙江省民政厅、省委农办印发《浙江省涉村（社区）事项清单（2023版）》中规定了28项不应由基层群众性自治组织出具证明和盖章的事项，相比2020年六部门文件有所拓展。

<sup>②</sup>《中国共产党支部工作条例（试行）》第24条第2款：“村、社区应当注重从带富能力强的村民、复员退伍军人、经商务工人员、乡村教师、乡村医生、社会工作者、大学生村官、退休干部职工等群体中选拔党支部书记。……符合条件的村、社区党支部书记可以通过法定程序担任村民委员会、居民委员会主任。”

<sup>③</sup>《中国共产党农村基层组织工作条例》第19条。

<sup>④</sup>详见上海市政府招聘考试报名服务平台（ecloudexam.com）及上海市各级政府网站所公布的报考简章。

<sup>⑤</sup>中华人民共和国民政部：《2021年民政事业发展统计公报》，载民政部官方网站，<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

高。<sup>[11](P217-218)</sup>导致社区治理难以依靠基层群众性自治组织的力量自主蓬勃发展。

#### (五) 社区居民自治意愿不高、缺乏高效的公众参与机制

在政府主导型的社区治理体系中,政府与社会之间往往表现为自上而下的单向联结,即政府输出指令,要求社会组织遵照和执行,而很少有社区居民自治组织主动了解社区居民诉求的平台,更少有社会组织将社区居民的诉求反馈给政府的机制,公众参与的渠道相对有限,参与的意愿也比较低。社区活动通常是政府行为,居民互动参与不足,对居民需求回应不精确、把握不到位,难以形成情感联结。<sup>[12]</sup>居民普遍对社区缺少归属感,更缺乏管理社区事务的主体意识。即使是愿意关心社区事务、在社区中活跃的参与者中,也存在年龄结构偏老龄化的问题。

### 四、党建引领: 共建共治共享社会治理格局中社区治理的路径优化

在《加强基层治理意见》中,将“建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系”作为主要工作目标。党组织统一领导,意味着党的领导必须全方位参与到社区治理中,特别是要充分发挥基层党组织的领导核心作用,发挥党员的先锋模范带头作用,依法组织、引领居民积极参与社区治理,不断完善、提高并优化城乡社区治理水平。

就城市社区而言,目前党建工作主要存在两个方面的问题:一是传统党建模式与社区发展新形势不适应的问题。我国城镇化进程的加快,使得城市社区居民人口结构愈益复杂化,传统的党建模式与社区发展不适应的问题日益突出。例如,同一社区内不同党的组织间缺乏联

系,基层政府、社区自治组织、社会组织、企业组织、群团组织中的基层党组织很难实现互动,形成合力;同时党建工作不够深入,难以精准了解社区居民的差异化需求;二是社区党务工作者的整体素质与工作要求不适应的问题。许多社区党务工作者没有经历系统性的社区工作专业培训,在深入了解当地居民诉求、把握政策、履行社区日常服务工作、组织社区活动并吸引居民参与等能力上均有所欠缺,不能完全满足社区日益增长的治理工作任务要求。

2021年《加强基层治理意见》发布以来,以坚持党对基层治理的全面领导,加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力建设为目标的基层党建工作不断得到增强。一方面,全面推广社区“两委一肩挑”,改变了基层党组织、居(村)民自治组织相互割裂,各自为政,相互之间难以联系和协作的问题;同时,提升“两委”成员交叉任职比例,确保自治组织在党的领导下有序地开展工作。另一方面,各地积极探索,不断创新党建工作新模式,如深入推动党建引领下的“五社联动”,构建社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源和社区之间的高效协调联动机制,<sup>①</sup>充分调动和整合“政、社、企、校、媒”多方资源。<sup>[13](P35-37)</sup>通过把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面,强化和巩固党建引领基层治理的作用,推动了我国基层社会治理现代化进程不断加快。

#### (一) 增强社区党组织政治功能, 引领社区治理高质量发展

首先,推进区域化党建,强化党建工作的横向广度。区域化党建突破了传统的封闭式的单位党建模式,按照“地域相近、行业相邻”原则,将“两新”组织<sup>②</sup>、居民区、企事业单位的党组织纳入到区域党建联盟或社区党组织之中,主要目标在于实现“条块结合、资源共享、优势互补、共驻共建”,通过资源的统筹协调,更好

<sup>①</sup>转引自《一图读懂|高质量推进社会组织党建工作突破跃升三年行动计划(2023—2025年)》,非公有制企业党建公众号,2023年5月23日发布, <https://mp.weixin.qq.com/s/LDVtzVpM234jjPFwch6pew>。

<sup>②</sup>“两新”组织,即新经济组织和新社会组织。

地服务社区、服务居民。区域化党建一方面是在区(县)内建立区域化党建领导协调机制,便于更大程度地调配资源,促进区县内各区域协同合作;另一方面,在社区内建立党建联席会,同时邀请业委会、物业公司、社区党员代表、区域内企事业单位党组织负责人等列席,共同商议、协调解决社区工作和社区自治方面的问题。如深圳市龙华区北站社区全面推行“社区综合党委+兼职委员”制度,以社区党委为核心,联合辖区内各类党组织,组建党组织联席会和区域协商议事会,综合收集、考虑不同成员的需求和可以调动的资源来共同解决问题,构建“社区+车站+学校+商圈”的共商共治新格局。

其次,推进网格化党建,强化党建工作的纵向深度。网格化党建的理念源于网格化城市管理综合管理机制,是将社区党组织进一步细分为更小的网格单元的党建创新模式。通过建立“街道党组织—社区党组织—网格党支部(居民小区小组)—楼栋党小组”的组织体系,将原有的党组织体系向楼栋渗透,连接基层党建和基层治理的“神经末梢”,实现治理深入底层、服务全面覆盖。网格化党建是近几年各地党建创新中适用最普遍的工作模式。上海、北京、云南、江西、山东等多地都着手建立楼组党组织。如上海市青浦区委组织部在《关于深化楼组党建工作的实施方案》中提出,要形成以村居党组织为核心,楼组党小组为基本单元,全体党员群众共同参与的“一核多元”的楼组党建新格局。<sup>①</sup>同时,鼓励各楼组根据本楼组情况和居民需求因地制宜,创新做法,体现楼组特色。

## (二) 推进社区基层民主自治,完善全过程人民民主的基层实践

全过程人民民主是社会主义民主政治的本

质属性,而基层民主是全过程人民民主的重要体现。首先,丰富基层民主协商渠道,多样化民主参与途径。目前,居民参与社区治理的机会有限,积极性不高,只有拓宽居民参与民主协商的渠道,号召居民以主人翁姿态广泛而深入地参与到社区事务的决策中,才能推动社区治理不断优化。如上海市华阳路街道的21个社区围绕党组织的核心架构,设立了党建联席会、社区代表会、街区治理委员会、社区议事会等多个协商渠道,并根据实际问题灵活增设,多方面拓宽居民参与的平台。<sup>②</sup>其中,长宁路二居委会在治理非市政道路乱停车问题时,成立了专项路管会,以党员为骨干,多次组织居民、商户、社会组织代表民主协商,最终形成多方认可的解决方案。广州市南沙区大简村、太石村社区探索成立“6+X”社区协商议事模式,即设立由居(村)两委成员、居(村)务监督委员会成员、居(村)民代表、居(村)民理事会、企业代表、非户籍人员代表等六类固定成员和“X”个不特定的相关利益方组成的协商理事会。<sup>③</sup>根据所协商的事项,动态调整“X”的参与成员,保证了议事的灵活性与多元化。

其次,发挥基层立法联系点的示范作用。基层立法联系点是上海市长宁区虹桥街道最先提出的构想,目的是在立法机关与基层群众之间架起一道桥梁,让立法机关能够实打实地接地气、察民情,了解群众真实的心声和需要,真正做到立法为民。实践中,上海市各基层立法联系点成立后不断地组织意见征询座谈会,向基层群众(特别是老人、残障人士等弱势群体)征询立法意见,为出台和修订地方法律法规汇集民意、民智。截至2023年1月,上海市已设立了25个基层立法联系点,对92件立法提出了14008条

<sup>①</sup>转引自《楼组党建怎么建?马上带你一图读懂》,青浦党建公众号, [https://mp.weixin.qq.com/s/Fzi53KZ3nYFHW\\_dfymIMfA](https://mp.weixin.qq.com/s/Fzi53KZ3nYFHW_dfymIMfA)。

<sup>②</sup>转引自《长宁区华阳路街道:推动“凝聚力工程”走深走实的生动实践》,上海基层党建网, <https://dj.shjcdj.cn/djWeb/djweb/web/djweb/index/info.action?articleid=ff80808184f52021018506d3911000ab>。

<sup>③</sup>转引自《南沙探索社区协商议事主体“6+X”模式获肯定!》,广州南沙发布微信公众号, <https://mp.weixin.qq.com/s/o2IKJPZYjHvTXR3BSJuqdA>。

建议,其中1546条意见被不同程度采纳。<sup>①</sup>同时为更全面征询意见、强化社会共同有序参与,基层立法联系点在各社区居委会和各合作单位设立信息采集点,使征询工作更加深入基层,让每一位居民都能直接参与到提议过程之中。除了信息采集和意见征求之外,基层立法联系点也非常重视意见的采纳反馈机制,通过保证“件件有回应、条条有反馈”,让群众对意见征集工作建立信心和热情,主动参与到立法过程中来。基层立法联系点的有益经验已成为践行全过程人民民主的重要基层实验基地,且通过《立法法》修正案的方式,正式纳入法律规范,成为贯彻全过程人民民主的重要载体。<sup>②</sup>

基层立法联系点只是践行全过程人民民主的一小步,其完善方向是要将全过程人民民主融入社区治理的各个方面,让民主落地生根。

“推动‘硬法’意见征询和‘软法’民主协商互相促进,形成‘有事好商量’的民主法治氛围。”<sup>[14]</sup>

### (三) 培育社区工作者职业素养,提升社区治理专业化水平

首先,完善各类培训方式,系统培育社区工作者专业技能。目前,部分省市已经出台了社区工作者管理办法,以地方法规的形式确定了社区工作者接受教育培训的权利和义务,如上海市《社区工作者管理办法》中将社区工作者的培训分为三级,包括初任培训、专业培训和进修培训,社区工作者的培训时间和学习成绩均计入年度考核。<sup>③</sup>上海市闵行区还开设了由优秀社区党组织书记、高校专家学者和社会组织专业人士担任导师的培训工作室,在“带教书记+专业督导”的双重带领下,提升社区工作者的社区治理工作能力。<sup>[21]</sup>此外,还可以通过“互联网+”的

方式开展培训,通过在党内培训平台增设社区治理工作相关精品课程,均衡地向城乡地区推广社区治理的专业知识和优秀经验。

其次,完善薪酬与评价体系,激发社区工作者的内生动力。对具备不同专业能力、作出不同实效的社区工作者划分不同的待遇标准,激发其主动学习进步、主动开展社区治理工作的意愿。一是为正副职社区工作负责人、两委、党建专职工作者和其他工作人员设立不同岗位的动态薪酬体系;二是对取得不同学历学位的社区工作者给予一定补贴,鼓励高学历人才加入社区;三是对取得不同等级职业资格证书的社区工作者进行一定数额的补贴,鼓励社区工作者积极参与职业资格考试,逐步推进“持证人才全覆盖”;四是对考核结果优秀的社区工作者颁发不低于全年薪酬总额一定比例的绩效奖励,通过强化考核激励,鼓励社区工作者主动开展工作。

### 参考文献:

- [1]范逢春. 改革开放以来的社会治理创新:一个伟大进程[J]. 人民论坛·学术前沿. 2019(3): 66-73.
- [2]俞楠,张辉. 自治与共治:“合作主义”视角下的社区治理模式[J]. 理论与改革. 2006(6): 15-17.
- [3]马庆钰,单苗苗. 准确理解共建共治共享的内涵[N]. 学习时报, 2017-11-08(002).
- [4]龚维斌. 以社区为重点建设社会治理共同体[N]. 光明日报, 2019-12-23(016).
- [5]王雪梅. 社区公共物品与社区治理——论城市社区“四轮驱动、一轱协调”的治理结构[J]. 北京行政学院学报. 2005(4): 60-63.
- [6]韦彬,张增辉. 新加坡社区治理的“互赖”特色[N]. 中国社会科学报, 2022-01-24(007).
- [7]王新松. 国家法团主义:新加坡基层组织与社区治理的理论启示[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2015(2): 48-58.

①数据来源于2023年1月12日上海市人民代表大会常务委员会在上海市第十六届人民代表大会第一次会议上所作的工作报告。

②《立法法》第70条:“全国人民代表大会常务委员会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点,深入听取基层群众和有关方面对法律草案和立法工作的意见”;第90条:“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会常务委员会根据实际需要设立基层立法联系点,深入听取基层群众和有关方面对地方性法规、自治条例和单行条例草案的意见。”

③参见上海市长宁区民政局《关于印发〈长宁区社区工作者管理办法〉的通知》,长民〔2021〕9号,2021年6月29日发布。

- [8]豪石. 新加坡基层社会治理做法及经验[J]. 中国民政, 2016(21): 57-59.
- [9]陈月生. 城市社区治理中群众诉求调处机制研究: 以天津市唐家口街社区居委会建设为例[M]. 天津: 天津社会科学院出版社, 2014.
- [10]汪鸿波, 费梅苹. 新中国成立70年来我国城市社区工作者形象的变迁与重构——基于上海的历史考察[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2019(5): 163-169.
- [11]李月娥, 刘更光, 等. 中国城市社区治理报告(2020) [M]. 北京: 中国社会出版社, 2020.
- [12]刘蓉, 王馨娜. 社区规划助推美丽宜居城市建设的成华实践[J]. 社区, 2019(27): 10-13.
- [13]张冉. 党建引领社会力量参与社区治理——基于上海浦东新区的实践探索[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2021.
- [14]朱宁宁. 唱响中国民主最强音——从全国人大代表选举履职透视全过程人民民主生动实践[N]. 法治日报, 2023-03-10(001).

【责任编辑 史敏】

## Led by the Party Building: The Construction of Urban and Rural Community Governance System Under the Concept of Self-governance and Co-governance

WANG Jianqin & WU Rongting

**Abstract:** For a long time, China's grassroots mass self-governance organizations, represented by urban community residents' committees and rural villagers' committees, as the important main body of social governance activities, have to a certain extent deviated from their functional "self-governance" function due to the "administrative" tendency in their institutional inertia. As modern social governance attaches greater importance to multi-factor participation and multi-dimensional cooperation in governance activities, the concept of governance that synergizes "self-governance and shared governance" has been given high priority in the governance of China's urban and rural communities, and has become a key element in the "common building, common governance and shared sharing" social governance system and governance system of the times, which is highly characteristic of socialism with Chinese characteristics. The concept of "self-governance and shared governance" has been highly valued in the governance of urban and rural communities in China, and has been embodied in the modernization of the social governance system and governance capacity, which is very characteristic of the socialist era with Chinese characteristics. In this process, the Party's leadership has been consistently applied throughout the entire process and in all aspects of grassroots governance; the political function of community Party organizations has been continuously strengthened; the leading role of grassroots Party organizations and the pioneering and exemplary role of Party members have been fully brought into play, leading to the high-quality development of community governance; democratic self-governance of the grassroots in the community has been effectively promoted, and grass-roots practice of people's democracy in the entire process has been perfected; importance has been attached to fostering the professional qualities of community workers, and to upgrading the professional qualities of community leaders represented by neighborhood and village committees. The way to develop and improve China's practice of community governance in the new era is paying attention to fostering the professional qualifications of community workers and improving the self-governance capacity of grass-roots mass self-governance organizations represented by neighborhood committees and village committees.

**Keywords:** the lead of the Party building; social governance; self-governance; co-governance; governance system