

基层社会治理的创新范式与关键要素

◎文/宋煜

◆ 基层社会治理越来越受到党和政府以及社会各界的高度重视。与此相适应，在基层社会治理中进行社会创新已经成为国内许多地方探索新型社会治理模式的重心，这在一定程度上表现出国家与社会创新发展的成果，有力地促进了国家治理体系和治理能力现代化建设。

对基层社会治理的基本认识

1.理解基层社会治理的基本内涵

基层社会治理是社会治理的基石，也是国家治理体系中最为基础的部分。正确理解基层社会治理的概念内涵是进行社会创新实践的基本要求。

“基层社会治理”是相对于“社会治理”的概念而建立的，核心在“基层”二字。一方面是指地方政府行政区划下的社会治理。一种观点认为，城市区级和农村县级（统称“县级行政区划单位”）被作为区分基层与非基层的标准。另一种观点认为，城市的街道办事处、农村的乡镇，统称为“乡级行政区划单位”，才是区分标准。两种观点都把街道和乡镇以下的区域治理定义为“基层社会治理”。另一方面是基层社区组织治理下的社会范围。无论城市还是乡村，基层社会治理都是以居（村）民委员会的组织辖区，即“社区”作为治理范围。基层政府（区、县和乡镇政府）及其派出机构（街道办事处）作为指导单位也深度介入“社区”工作，社会力量的参与也往往是以“社区”作为“基层”来理解的。因此，基层社会治理是以社区（村）为基础，以街道、乡镇为单元的治理范围，处于国家建设和社会发展的基础性地位，其有效运行构成了整个国家和社会治理的基础。

基层社会治理主要承载三类活动内容：一是社区的自我管理与服务，组织社区内部活动，解决各

类矛盾纠纷，并通过内部资源整合实现对社区个体和组织的有效支持；二是社区的行政类公共服务，通过政府及其派出机构指导、支持和帮助自治组织或公共事务组织来实现，保证政府的各项政策进入社区和家庭，提供相应服务并获得居民认可；三是社区盈利性商业服务，由商业服务类组织提供社区生活服务，保障社区作为生活共同体的顺利运行。

2.传统基层社会治理的组织分析

城市与乡村社区的内部普遍存在五类组织，他们通过协商合作参与社区治理。一是社区党组织。社区党组织是党开展社会工作的基础，也是开展党的活动的基本单位，更是党联系群众的桥梁和纽带，在社区治理中起到了领导核心作用。二是社区自治组织。广义上包括了居（村）民（代表）大会、协商议事会和居（村）民委员会。按照议行分设的原则划分出决策、议事和执行的分工，并利用居民小组和楼门组长等形式，搭建起社区自治的组织网络。三是社区社会组织。这既包括按照法律法规建立的业主委员会，也包括社区的各类文艺和志愿服务团队。四是公共事务组织。它区别于自治组织，提供行政类公共服务代理工作，为社区居民提供服务，如社区警务室、就业服务站、卫生服务站和文化活动室等。五是生活服务类组织。它们开展盈利性的商业活动，以满足社区居民日常的生活消费需求。

在我国，传统的社区治理体系是以党组织为核心，以社区自治组织为依托而建立和运行的。由于种种原因，传统社区面临着解体的风险，社区自治组织的行政化趋势愈加明显，处在“实现自我管理”与“协助行政管理”的困境之中。

3.新型社区治理体系呼之欲出

伴随着新技术的发展和国家治理理念的提出，

以居委会为唯一社区自治组织的管理体制受到了挑战。在党和政府提出社会治理创新的大背景下，各类社会组织和经济组织纷纷参与社区的治理，新型的社区治理体系呼之欲出。

在新型的社区治理体系中，以党组织、自治组织、经济组织和社会组织为代表的“四轮驱动”模型日益清晰。组织之间分工协作，党组织领导和协调，经济组织支持和参与，自治组织和社会组织贯彻执行。群众和各类组织共同监督基层各项事务的运行，实现自我服务、自我教育、自我管理和自我监督的目标。基层政府及其派出机构应当做好服务和引导，做好协调和协作，评价和支撑，如提供各类组织开展正常社区工作的人力、财力和物力资源，协调不同部门在社区开展的工作，委托专业机构（学术机构、专业社会组织等）做好面向基层群众的服务需求和效果调查，结合本地区的发展特点为可持续的社区建设提供规划和保障等。上级政府则要提供推广社区建设成果的必要资金和物质支持，做好规划和表彰工作，在创新实践的基础上总结经验，积极推广。

基层社会治理的创新范式

1. 技术创新范式

科学技术的发展已经深刻影响到社会治理的方方面面，也不断植入到基层社区建设中。一方面，技术创新已经成为基层社会治理的重要手段。只有充分利用技术创新的力量，有效地支撑新形势下的社会治理，才能更好地构建新型社区治理体系，实现社会治理的共治与善治。另一方面，技术创新也需要适应新型社区治理体系，甚至“迁就”传统治理方式，因为社会创新的根本是观念创新，它需要一个适应的过程。

面对和解决社区治理问题，社区组织必须要在其他组织，特别是基层政府和派出机构的配合下协作完成。既然要配合，就必然存在信息沟通与协调。如果信息不对称、不共享，就会导致工作不协调、不高效，增加解决社区治理问题的难度和成本。所以，基层社区治理迫切需要技术创新的

支撑，但目前的发展环境还尚待优化。经过多年建设，基层政府、派出机构及社区居委会的信息化基础设施逐步改善，面向社会公众的便民服务能力有了较大提升，但由政府主导的社区信息化建设在协同性上明显不足，使得社区居民无法充分利用电子政务和社区信息化的成果。当前，党和政府提出了“互联网+”战略，这无疑为基层社会治理创造了一个实现跨界合作的机会，让技术创新服务社会治理创新，治理创新引领技术创新，让社会治理从DIY（Do it yourself）到DIT（Do it together），构建全社会积极参与基层社会治理的发展环境。

2. 服务创新范式

为了响应党和政府提出的创新发展的号召，基层社会治理中的服务创新渠道越来越多，内容也越来越丰富，参与的主体从过去以政府和社区组织为主，演变为公益组织、社会企业和商业企业积极参与的多元格局。

基层社会治理不仅仅是行政类公共管理，还包括广泛的社会与商业服务。传统的社区服务将社区弱势群体作为服务对象，更多地强调公益性和非盈利特征，使得市场主体缺乏参与社区服务创新的积极性。随着社区多元治理意识的觉醒，特别是政府购买（委托）社会服务政策的全面落实，对弱势群体的扶助也不再局限在公益组织（非营利组织），服务好、口碑佳的企业也积极参与。此外，社区作为未来商业市场已经逐步被重视，特别是社区O2O（Online to Offline）和农村电子商务的兴起，让社区居民所需要的各类产品与服务，如打车、送餐和养老等都能够以商业服务的方式进入社区。这些服务实现了公益与商业的有效结合，推动了新技术、新产业和新业态的发展，保障了社会创新的可持续性，也为社会治理结构的优化升级提供了条件。

3. 组织创新范式

社区治理的组织创新主要体现在如何发挥社会组织和经济组织的积极性上。社会组织和经济组织作为独立法人，具有为社区治理提供创意设计、组织执行、评价考核和资金募集等方面的优势。大力发展专业化、职业化和公益性的社会组织，扶持

一批公益性导向的经济组织（社会企业），可以提升社区群众参与社区治理的积极性，充分发挥经济组织在资金、人才等方面的优势。在剥离市场性经济活动作为独立法人实体活动时，将参与社区治理的部分企业按照新型的社会企业模式进行改造、升级，使之成为社区建设的重要一极。

在社区服务的组织提供上，首先要委托专业机构将社区基本公共服务划分为行政服务型、公益服务型和市场服务型三大类，并与政府服务、社会组织服务和商业企业服务相挂钩，明确服务的提供方法和实现机制，从服务方式角度考虑服务的可达性。其次要加大支持力度，对由社会组织提供的服务按照政府购买（委托）的方式投入，对市场化的服务按照经济补偿服务商的方式投入，解决服务覆盖范围不足的问题；加强监督和考核，按照严格和规范的制度设计要求，委托第三方不间断地对三种类型的服务供应方进行考察，对社区居民进行访问调查工作，保障和引导服务的切实执行。

社会治理创新的关键要素

1. 社区党组织在社会治理创新中的核心作用

在各地的基层社会治理实践中，社区党组织在上级党组织的领导下，在社区范围内宣传、贯彻党的路线、方针、政策和国家法律法规，团结组织党员和群众完成社区各项任务，支持和保证社区自治组织依法自主自治，履行职责，并做好思想政治工作，发挥党员先锋模范作用，在社区治理中起到了领导与核心的作用。

在城市社区实践中，将过去由居委会、社区服务中心（站）所承担的部分职能让渡给各类社会组织，以增强社区自发性、公益性和区域性力量参与社区治理的积极性。在这一背景下，社会治理创新迫切需要党组织发挥其领导核心作用，发展基层民主，促进社会公平正义，进而维持社会稳定和可持续发展。坚持社会组织党组织的政治核心地位，就需要充分发挥党的政治优势和组织优势，把党的领导与社会组织依法自主自治统一起来，把社会组织自身发展与创新党组织工作内容和活动方式结合起来，

促进社会组织健康有序发展，推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

2. 科学技术发展成为社会治理创新的推动力

科技与社会的融合，特别是信息技术的应用创新与快速普及，已经极大地影响了社会治理发展。科技发展既是不可或缺的重要工具，也是社会治理创新的推动因素。信息时代降低了大众获取信息的门槛，这一方面促进了组织结构的多样化，实现了信息传播的网络化，为包括信息在内的社会资源的共享创造了可能；另一方面也让信息选择成为每个个体必须时刻面临的问题，获取信息的途径日益增多且彼此冲突，信息的真实性、合法性和可靠性困扰着每个人和群体，引发了诸多的问题。对基层社会治理创新而言，所有这些既是挑战也是机遇。

借助互联网和信息技术，个人、政府和社会组织能够迅速发现、合并和管理不同来源的信息源，使得管理和决策的准确性进一步提高，使精细化服务、个性化服务获得可量化的支撑，并利用社会支持系统得到落实；信息资源与业务流程的结合，保障了社会资源配置更为平衡、公平，推动组织结构从科层制的“金字塔”型不断地“去（传统）组织化”，进而衍生出形形色色的社会组织模式，如“众包”、“众筹”、“众创”和“众扶”等，最终产生新的社区参与和发展模式。

3. 人的能力建设是基层社会治理创新的保证

社会治理创新的主体是人。基层社会治理的过程就是发挥个人和社群的力量，实现基层社会和谐发展的目标，促进人的全面发展。提升全民参与公共事务的能力是实现基层治理创新的基本保障和必然要求，而这方面的宣传与教育工作明显不足。提高公民综合素质的目的之一是让更多的人科学、理性地参与社会治理，特别是具体处理实际问题、参与公共事务活动，要做到这一点，无疑需要加强基层治理创新，通过共同治理的理念，让更多的服务进入社区，带入家庭，来到社区百姓身边，进而促进人的全面发展，实现可持续的良性治理。

（作者单位：中国社会科学院社会学研究所）

■编辑：田佳奇