责编:曾西雅　E-mail:zengxiya6225@163.com　Tel:010—62806245　　2014年9月15日

“多元共治”的社区治理模式

□张　文

党的十八届三中全会首次正式使用“社会治理”的概念，提出要改进社会治理方式，坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。这标志着党和政府社会建设理念进一步走向现代化，也为如何创建新的社会治理体制指明了方向。社区是社会治理的基础平台，已日益成为各种政策的落实点、各种利益的交汇点、各类组织的落脚点、各种矛盾的集聚点，是创新社会治理的重要突破口。深圳是典型的移民城市，福田作为深圳中心城区，历来高度重视社区建设，但多元化的社会发展趋势依然使现有的社区发展模式受到严峻挑战。一方面，社区治理主体职责不清，政府与社会边界模糊、社区服务行政化特点明显，社区治理的系统性、回应性、协同性不足；另一方面，社区自治机制不健全、社会参与不足、社会组织发展相对滞后、社区居民缺乏归属感，社区共治共享、良性互动的局面尚未形成。影响了社区活力的激发、居民福祉的增进、党群干群关系的密切、社会的和谐稳定。基于此，福田区把社区治理列为区全面深化改革的重点项目，探索如何构建多元共治的社区治理模式，着力建立现代社区治理体系和构建社区良性社会生态。

“多元共治”思路

概括而言，新的社区治理模式的主要内涵是“一个主题，两个目标，三个多元”。即围绕“多元共治”的主题，以“建立现代社区治理体系”和“构建社区良性社会生态”为目标，形成以“多元主体、多元平台、多元服务”为基本架构的多元共治社区治理体系。其中，多元主体包含社区综合党委、社区居委会、社区工作站、辖区单位、社会组织、社区居民等“六类主体”，意在整合社区各种积极力量共同参与社区建设；多元平台包含议事决策、服务执行、评议监督、矛盾调处、信息网络等“五个平台”，意在使社区各类事务都有处置的渠道；多元服务包含社区行政服务、社区基本公共服务、社区公益服务和社区便民服务等“四项服务”，意在让社区居民享受到丰富便捷的公共服务。

“多元共治”措施

厘清多元主体，优化治理结构

强化基层党组织作用。坚持社区党组织在基层社区各类组织和各项工作中的领导核心地位，发挥其引领、统筹、协调的功能，协调多元利益关系、化解重大矛盾纠纷、引领社区居民自治、统筹调配社区各类资源。95个社区实现了社区党组织和社区党代表工作室的全覆盖，推行了党代表和人大代表、政协委员一起固定时间到社区值班制度。吸纳258名有影响力的驻社区单位党组织负责同志以“兼职委员”身份进入社区综合党组织领导班子，构建区域统筹组织模式。2014年上半年，开展以党代表进社区为重点的“五进社区”活动798场，及时倾听群众呼声，了解群众需求。建立党居联合议事会作为社区最高决策平台，社区重大事务由党居联合议事会集体决策，发挥社区党组织在社区事务决策中的引领作用。

实化社区居委会。针对社区居委会虚化、边缘化的问题，为居委会搭台、还权、赋能，大力培育和提升居委会自治能力。根据《居民委员会组织法》，将社区工作站职能中原本属于居委会自治的部分剥离出来，按照费随事转的原则归还给居委会。完善居委会内部治理结构，按需设立若干专业委员会，为具有不同特长和资源动员能力的居民充分参与社区事务提供参与渠道，促使社区事务的协商解决走向精细化、专业化。福田区在南园街道两个社区进行试点，制定了社区基本组织职能清单，回归居委会71项职能，成立了公共服务、物业管理、人民调解等七个内设专业委员会。

调整社区工作站职能定位。为应对城市管理重心下移、社会公共事务剧增的形势，深圳于2005年开始在社区设立社区工作站，作为政府在社区的服务平台，协助、配合政府及其工作部门在社区开展工作，为社区居民提供服务。近年来，社区工作站逐渐承担了30大类140余项工作任务，一方面任务繁重、压力巨大，另一方面也产生与社区居委会等社区组织职责不清、服务功能弱化等问题。为此，福田区将社区工作站定位调整为协助、配合街道办在社区开展行政服务管理的工作平台，对其职能进行梳理，在剥离“社区两委”职能后，将可以转移的工作事项向社会组织、物业企业等社会力量转移，为社区工作站减压增效。

充分发挥辖区单位参与社区治理的作用。积极推动驻区学校、企业、社区健康服务中心等单位将文化、教育、卫生、体育等活动设施向社区居民开放，为社区提供人力、物力、设施支持，推动共驻共建、资源共享。尤其是结合福田特点，充分利用物业服务企业覆盖面广、熟悉居民和社区情况的独特优势，积极发挥其在基层社会治理中的作用。香蜜湖街道侨乡社区开全国先河，通过购买服务的方式，委托物业企业承担12类90项社区公共管理和服务事项，服务效果和居民反映良好；在11个住宅小区的物业管理处设立政务服务代办点，从早7点到晚24点全天候为居民免费提供政务代办服务11项，为居民提供了办事不出小区的便利服务。

大力培育和发展社区社会组织。福田区按照“政府支持、社会运作、多元互动、合作共赢”的运作模式，建成深圳社会组织总部基地（福田），为社会组织提供组织培育、人才培养、项目发展、标准建设、保障服务、资源对接等“十位一体”的综合服务。设立起步规模为2000万元的区社会建设专项资金，鼓励社会组织申报具有社会性、非营利性、创新性、效益性和区域性的社会服务和社会创新项目。降低准入门槛，简化登记流程，建立激励机制，大力培育发展能有效承接政府转移职能的社会组织。

建立居民生活共同体逐步培育自治氛围。着力引导居民构建一批熟人社区。一是建立熟人共同体，将陌生人变为熟人。通过在楼栋、院落建立居民小组和各类兴趣组织，开展“社区邻里节”等活动，增加交往频率，拓展交往渠道，形成熟人社区的氛围。二是建立情感共同体，由熟人变为家人。社区各类组织之间、居民小组与居民群众之间，通过互助协作培育社区温情，通过参与公共议题找到利益共同点，增进社区信任，营造温馨社区大家庭。三是建立自治共同体，由家人变为主人。通过多种参与渠道引导居民关心和参与社区公共事务，建立具有约束力和激励功能的居民公约，逐步提升社区责任感，最终以主人翁的心态，形成牢固的社区认同和归属感。

建立多元平台，拓展多方参与渠道

设立社区民主议事平台。建立居民议事会制度，成员由社区党组织、居委会、工作站、业委会、物业企业、驻社区单位、社会组织、社区民警、社区居民等方面的代表组成，通过积极引导社区各方力量按照规范的程序对社区事务进行科学评判、民主决策，逐步形成民主提事、民主议事和民主决事的良好氛围。福田区现已建成居民议事会115个，实现社区全覆盖。基层自治功能得到有效激活，居民参政议政热情有了较大提高。

设立社区服务执行平台。梳理当前各类社区服务工作，统合行政服务、基本公共服务及个性化服务，建立社区服务中心作为主平台，打造“大服务平台”的社区服务新模式，积极培育和引入社会组织，以项目化购买服务的方式承接社区服务事项，提升社区服务水平。

设立社区民主监督平台。成立社区工作评议会，成员在“两代表一委员”以及社区居民中选举产生，与“一站两委”人员不交叉。以居民满意度和社情民意知晓度为评议导向，对社区各治理主体的履职情况、重大事项的决策执行情况等进行评议监督。

设立社区矛盾调处平台。构建“调委会+专业律师+法律志愿者”矛盾调处新模式，通过向律师事务所购买法律服务、从专业人士中招募“法律志愿者”等方式，调动专业力量参与社区矛盾调处。建立定期分类梳理研判、突发事件联勤联动、民事纠纷对接等大调解工作机制，提升调处效果。设立爱心调解站点，深化法治宣传进社区活动，打造“一公里”法律服务圈。福保街道人民调解委员会2013年被国家司法部授予“全国模范人民调解委员会”称号。

设立社区信息网络平台。结合“织网工程”暨智慧福田项目，依托“区大数据中心”和街道工作平台，设立社区信息网络平台，链接社区家园网，利用社区电子屏、手机客户端、微信微博等，实现各类信息的循环碰撞、智能推送和共享应用，让社区居民享受更加方便快捷的智能服务，实现“数据多跑腿，百姓少走路”的目标。如在实现“证照电子化归档、信息数据化推送”的基础上，对涉及民生的39项行政服务事项实行免收复印件的无纸化办理，极大方便群众办事。

优化多元服务，提升居民生活品质

优化社区行政服务。将社区办事大厅原来的计生、租赁、劳保等各项行政服务窗口整合为综合服务窗口，逐步实现所有行政审批事项的“一窗办、一网办、一次办”。建立“三厅融合”行政审批系统，将区级办事大厅、街道社区办事大厅和网上办事大厅“三厅融合”，打造全方位、全天候、零距离的政务服务模式。

优化社区基本公共服务。在全市率先实施学前教育普惠行动计划，建成普惠性幼儿园61所；社康中心、家庭医生服务计划实现95个社区全覆盖；老人日间照料中心实现10个街道全覆盖；打造“一公里文化圈”“福田健身房”，基本实现区、街道、社区三级公共文化设施无盲点均衡覆盖。为更好地满足社区居民服务需求，制定《福田区社区基本公共服务清单》，完善已有的服务项目，拓展新的服务项目，逐步实现社区基本公共服务项目的多渠道供给、全辖区覆盖。

优化社区公益服务。充分利用辖区丰富的义工资源（福田区现有登记注册义工96518人），积极调动各类志愿服务队、义工、社工等为辖区居民提供全方位的支持、援助和补充服务。引入专业机构提供社会心理服务、特殊人群服务、应急救援综合服务等领域的专项服务。借鉴城市志愿服务U站运行的成功经验，建成13个社区U站，开展社区扶贫帮困、教育培训等7类服务，成为动员社区居民就近参与志愿服务的实体阵地。

优化社区便民服务。结合每个社区的不同特点，围绕社区服务中的薄弱环节和社区居民关心、迫切需要解决的问题，以居民需求为导向确定助老服务、青少年服务、家庭服务等社区便民服务项目，引入和培育社会组织等社会力量提供专业服务，提升居民生活便利性。创新办理“民生微实事”，由区财政拿出3000万，用最快的速度解决老百姓身边的小事、急事、难事，项目由居民提、居民议、居民决。

“多元共治”成效

通过构建在党委领导、政府主导下的“多元共治”现代社区治理体系，促进了社区良性社会生态的有效建设。

社区治理效能得到优化。通过社区多元治理主体职能定位的厘清，使社区治理主体的职能发挥与力量整合实现最优化。理顺了社区各类组织的关系，使其各归其位、各尽其责、相互补充，共同推进社区的良性发展；培育和引入社会组织等社会力量提供专业化社区服务，推动了政府职能转变，实现了“政社分开”，提升了社区治理的效能。

社区共治活力得以激发。通过搭建多元平台，引导各方力量共同参与社区事务，较好地整合了社会资源，进一步激发了社会活力，形成了党委政府强力推进、社会组织紧密配合、辖区单位大力支持、社区居民积极参与的良好局面，实现了从“单一行政管理”向“多方协商治理”的转变。在民生微实事项目中，辖区内社会组织、义工、“两代表一委员”等众多力量通过提出建议、提供资金、提供场地资源等方式踊跃参与。

社区服务水平有效提升。通过优化多元服务，将社区服务的提供由政府主导转变为以居民实际需求为导向，注重供需对接，服务效能得到较大提升。各类专业服务力量的加入，使得政府和社会力量优化配置，不仅拓宽了服务途径，让居民享受到更加便捷、丰富、均衡的社区服务，也使服务形式和内容更为多样，增强了对居民的回应性。在2013年区民生实事办理效果居民评审中，涉及行政服务、养老、卫生等社区服务领域的多个项目都得到高分。

社区社会关系更加和谐。在建立现代社区治理体系和构建社区良性社会生态的过程中，社区居民对议事、决策、执行、监督等社区事务的广泛参与，充分调动了居民的积极性、主动性和创造性，推进了基层民主建设。党员干部从中加强与群众联系，组织发动群众参与社会建设、整合社会资源、运用民主协商方法开展工作的能力明显提高，辖区群众的满意度不断提升，融洽了党群干群关系，促进了社区和谐稳定。

（作者系中共深圳市委常委、福田区委书记）

江苏宝应：荷乡“廉”花朵朵开

□中共江苏省宝应县纪委

江苏省宝应县——“中国荷藕之乡”，拥有丰富的历史文化和自然资源。该县以“莲”倡“廉”，以“荷”促“和”，着力打造“荷乡清风”特色廉政文化，着力营造廉荣贪耻的氛围，激发党员干部内心廉洁自觉，促进廉洁宝应建设。

精心组织人才队伍，激发社会共建廉政文化的创造力。一是宝应县积极建好创作班子。立足全县“书法之乡”“诗词之乡”“微型小说之乡”和“淮剧之乡”等文化优势，加强与县文联、作协、淮剧团、老年大学及乡镇文化站等沟通联系，充分发挥这些单位在诗词、书画、小说、编剧等方面专门人才的作用，建立联席会议制度，定期召集会商、研拟创作内容，多次组织开展廉政文化作品征集展览、廉政文化短剧汇演等活动，编撰《宝应文学》廉政微型小说专刊，一批精品佳作出新出彩。二是宝应县努力抓好专业队伍。召集具有戏曲表演、器乐演奏、歌唱舞蹈等方面的专业文艺团队、人才，加强廉政文艺演出队伍建设，形成了以县淮剧团、各镇（区）文化站为主体骨干的专业演出队伍，担当廉政文化宣传的“正规军”。以专业演出队伍排练的大型现代勤廉淮剧《湖畔风雨情》获得江苏省第六届淮剧艺术节剧目奖、扬州市“五个一工程”入选作品奖，在全县巡回演出100多场次。三是宝应县充分用好业余人才。拓展群众参与渠道，在机关、企事业单位和民间遴选文艺演出人才，发挥民间艺人、戏剧票友、社区文艺表演团体等业余文艺爱好者的作用，形成廉政文化宣传的各路“小分队”。每逢重大节日、节庆活动期间，围绕党风廉政建设主题，全县组织送戏下乡、专场演出、剧目评选等活动，扩大廉政文化宣传的覆盖面。

精选深挖身边典型，增强运用鲜活事例教化的感染力。一方面，用正面典型激励鼓舞人。宝应引导广大基层党员干部学习先进事迹，向先进人物看齐，弘扬清风正气，组织开展“十佳勤廉村支书”“十佳服务发展之星”“十佳优秀共产党员”等评选活动，并对选树的典型，将其事迹编撰成“勤廉故事会”，在乡镇、社区组织巡讲。如县政务中心工商窗口马小梅、县法院艳阳天女法官群体等，严格秉公守纪、热心服务群众的形象，在党政机关形成了良好的反响，汇聚起强大的“廉能量”。另一方面，用反面典型教育警示人。每年根据查处的典型案件，深入访谈办案对象，深度剖析案发根源，深刻揭示党员干部违纪违法案件带来的严重社会影响，以案说法、以案讲纪，制作了《扭曲的人生》《迷途》《镜诫》等警示教育片。通过鲜活案例现身说法，在全县各级党员干部中产生了强烈反响，起到很好的教育效果。分批次组织全县党员干部参观市内外的警示教育基地，运用特定场景、人物、案例开展警示教育，提高党员干部廉洁自律意识和拒腐防变能力。

精当应用传媒手段，彰显全面覆盖深入宣传的渗透力。宝应县一是办好“廉政时空”专版，刊“廉文”说“廉事”。每月在《宝应日报》组稿一期“廉政时空”专版，筛选、编辑、刊登反腐倡廉经验做法、勤廉典型、廉政文化建设等稿件、文章，已组稿宣传97期。二是完善“荷乡清风”网站，办“廉网”传“廉声”。升级改版“荷乡清风”廉政网站，完善内容，开设廉政文化专版，及时更新，宣传报道全县廉政文化活动，打造具有广泛影响力的信息发布平台和廉政文化传播平台。三是开通手机短信平台，发“廉信”过“廉节”。建立覆盖全县党员干部的廉政短信平台，定期发送廉政短信，重要节日精编廉政短信，提醒党员干部过“廉节”，将廉政教育融入党员干部日常生活。四是开通“清风荷乡”政务微博，留“廉言”促“廉政”。组织人员参加新闻专业培训班，提升微博维护管理水平，定期更新微博，及时查看并回复博友留言。五是开辟电视公益广告专栏，播“廉句”立“廉志”。发挥电视广告形象生动、覆盖面广、群众喜闻乐见的特点，创作、拍摄具有荷乡宝应特色、宣扬勤廉理念、弘扬廉政文化的公益广告作品，在县电视台常态播放，至目前已播放2000多次。

精致经营独特资源，扩大阵地载体示范建设的影响力。宝应县历史文化底蕴深厚，名人辈出，通过挖掘、整理、提炼廉政元素，将廉政文化与革命传统文化、荷文化相互交融，做到古为今用、物为神化，集聚正能量，教育激励人，提升影响力。在建设旅游点方面，全县设计了廉政文化旅游路线，精心打造苏中公学、荷园（咏荷馆）、凤山园等廉政教育基地，基地融思想性、观赏性、教育性于一体，成为全县党员干部接受廉政教育和传播廉政文化的重要阵地，全县各单位多次组织党员干部进行参观，接受教育。特别是开展“清风之行”以来，两处基地共接待近万名党员干部到访参学。在编写故事廉书方面，收集宝应县反腐倡廉历史文化史料、典故，对境内的朱士彦、乔莱等清官廉吏、清廉事件、相关故事传说进行挖掘整理，完善了50余个历史故事，编辑《荷乡清官廉吏》读本。在完善精品库方面，宝应县建立了廉政文化精品库，各镇（区）、各部门组织创作人员合力攻关，整理收集代表本镇（区）、本部门特色、别具形态的廉政文化精品力作，不断充实更新精品库内容，并在荷乡清风网登载，以供网友浏览，把清新的廉风刮遍荷乡的每个角落。

廉政365

小漫画里的大廉政

——河北邱县的廉政文化建设

□林　喆

邱县，河北邯郸市管辖的区域，面积455平方公里，当年冀南根据地核心，平原枪声、平原游击队的原生地，现有人口26万。

一走进县城，便被无处不在的形形色色的漫画所吸引：绿树荫荫的街道两旁的围墙上、学校操场四周的围墙上、机关办公大楼的围墙上，村级组织场所，就连各类宣传书刊上都布满了廉政漫画。

这就是邱县廉政文化建设的一大亮点。

在廉政文化建设中，该县创造了以漫画形式为主的宣传模式。

邱县对这一模式的选择运用有几大特色。

发扬历史传统。漫画形式的宣传模式在民间艺术之乡邱县历史上行之已久，当年在宣传总路线、“大跃进”、人民公社的年代，人们就运用过这一形式。享誉中外的“青蛙漫画”就发祥于此地，这一历史决定了漫画这一形式在当地的生命力。

内容丰富。漫画内容涉及面极为广泛，除了抨击腐败现象、村民选举中的拉票行为、平日里的公款吃喝和铺张浪费现象外，还有宣传中央廉政精神（如“八项规定”）、社会积极倡议（如“光盘行动”）、表扬好人好事（如历史上的清官，现实生活中的好干部、好干部、好党员）以及社会主义核心价值观。

每一幅画的构思都很别致。如在“勤俭篇”的一组漫画中画了四幅小画：一幅画了“余粮”“五粮液”“无粮”三个粮跺，一位衣着宋代官服的老爷站在一边。该画寓意十分清楚：公款吃喝是怎样使得富裕的粮仓变空空荡荡的。

第二幅画是一双手，左右手的拇指和食指相交构成一个米袋样，中间画了一颗稻穗，一旁一行字：做个有“粮”心的中国人。

第三幅画是“一滴汗水一粒粮”，画的是骄阳下一位老农挥汗劳作，滴滴汗水落下，化为人们碗里的粒粒粮食。想起先前看到的两幅画——“大金牙”（公款吃喝）和一个盘子中的一只螃蟹用一只箸子夹住一位欲离桌的干部食客，说“你吃不了请把我带走!”，使人心中有一种震撼。

说到“光盘”，这类内容的漫画很多。有“不当家也知柴米贵”：画的是在孤儿院，四个孩子吃完饭后举起手中的空碗，喊道“吃完了!”。有幅画是一位老农端着饭碗吃饭，他正将一勺勺饭喂嘴里，一旁写着“粒粒到胃”。

种种题材的漫画含义简单明了，令人观后印象深刻。在漫画创作和宣传中，该县还制作了动漫、幻灯等，宣传历史上的清官、廉政故事，现实生活中的好干部及其模范行为。由于漫画形式的群众性、具有很强的说服力和亲和性，良好的群众基础决定了群众参与的热情。领导支持，群众参与，群策群力，使创作廉政漫画很快成为人们的共同行动。

百姓白天上班或下地劳动，都喜好怀揣一个小本子，随时将灵感记下来，晚上在家中创作。2011年，邱县政府提出了“文化立县”的战略部署，组织创作了一千多幅廉政漫画，并在媒体上发表430多幅，2012年在邯郸市博物馆举办了画展，参观人数达10多万人次。

漫画创作和宣传也走进了由县纪委、监察局编写的《在身边敲响警钟（农村党员干部违纪违法案精选）》。该书精选了发生在邱县的40个真实的案例（如破坏社会主义经济秩序类案件、违反财经纪律案件、贪污贿赂案件、违反廉洁自律规定类案件、违反组织人事纪律类案件、失职渎职类案件、侵犯党员权利、公民权利类案件、危害社会秩序类案件等），以漫画的形式说明了“小节不可纵，大节不可失”的道理。

除了各处的漫画外，邱县还有专门的廉政教育基地。基地占地6000多平方米，建筑面积3000多平方米，共一园六廊六室七厅。一园为廉政文化活动园，环墙上绘制的是农民针砭时弊、警示世人的廉政精品漫画；六廊：一是一、二楼的两条廉政漫画长廊，二是三、四楼的两条廉政公益广告长廊，三是由东、西两侧楼拾阶而上的两条墙上绘满邱县历史廉政典故的文化长廊；六室设有铭志、恳谈、爱心、培训、创作、图书六个功能室；七厅建有主题教育、红色文化、法规漫画、警示教育、爱国主义教育、廉政书画6个厅面和廉政文化演艺，通过黑白、冷暖、正反三大对比达到正面教育吸引人，警示教育震撼人的效果，促使人们鉴黑白、知荣辱、悟得失、明是非。

廉政文化建设在本质上是一种社会改造工程。在这一工程中，得到改造的不仅是人们旧有的观念和行为方式，更重要的是一种文化土壤。

邱县的廉政文化建设是成功的。它清洁了全县的政治空气，吸纳了社会才智，提升了全县的文化生活的品位，并使社会风气和社会面貌焕然一新。

邱县的经验引人注目，这几年，前去参观学习的人不少。中纪委王岐山书记曾两次作出重要批示，对河北邱县小漫画里的大廉政这一廉政文化建设的创举给予充分肯定。小漫画，大廉政，如何通过漫画这一载体让廉政文化润物细无声地走进广大党员干部和百姓心中，内化于心，外化于行，邱县的做法值得我们深入研究与探讨。