



□ 陈 朋

如何夯实社区治理的群众根基

党的十九届四中全会提出,“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务”。这次新冠肺炎疫情是对我国治理体系和治理能力的一次大考,也是对基层治理体系和治理能力的一次大考。由于重大传染病防控涉及广泛社会动员,必须依靠最基层的社区来守住最重要的社会防线。但是,由于这次疫情是新中国成立以来我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件,基层在仓促之间应战,面临着巨大压力和考验,应对过程中也暴露出诸多问题和不足,有些甚至与群众的期盼还有相当距离。部分问题是因为时间紧急造成的失误或不妥,而有些则反映出基层治理存在的问题和短板,长期得不到真正解决,已经到了必须正视和亟须改变的地步。因此,无论是从打赢当前疫情防控阻击战还是着眼于社区长远建设,都亟须夯实社区治理的群众基础。

做好群众工作是社区治理的基础。在一个人流、物流和信息流快速聚集又迅猛扩散的当前,社区治理成为一个复杂的系统工程。它既要承接基层政府委托甚至直接下派的各项工作任务,又要努力回应居民日益多元化个性化的利益诉求。因此,能不能做、如何做好群众工作便成为社区治理的一项基本功。事实上,在社区治理中重视群众工作,既有理论基础也有现实需求。从理论层面看,历史唯物主义早就将人民群众作为历史的创造者和根本推动力,将坚守人民性,看作是马克思主义者与生俱来的政治立场。我们党自成立之初就将群众立场作为自己的根本立场、价值取向和核心理念,并不断转化为实际行动。毛泽东有句名言:“人民、只有人民才是创造世界历史的动力”,他还将人民群众比喻成“土地”,共产党是“种

子”;人民群众是“水”,共产党是“鱼”。种子只有在土地中才能生根发芽,鱼儿只有在水中才能生存。时至今日,这些通俗说法仍然具有启发意义,社区治理实践应该从这些论述中汲取营养。

从实践层面看,做好群众工作是社区治理的现实需求。社区治理最需要什么、面临的突出问题是什么、怎样才能更好解决这些问题,社区居民最清楚也最有发言权。这就意味着,社区治理不能“悬浮”于居民之上,而要深入社区居民之中,近距离、零距离地了解居民需求和意愿。社区治理植根于广大人民群众,讲的就是这个道理。然而,当前社区治理面临的普遍难题之一就是,社区承担了大量来自政府的各种各样的工作任务,很难时间和精力开展自治、回应居民诉求。于法理意义而言,社区确实有协助政府完成工作任务的责任和义务。但是,实际工作中却忽视了基层政府与社区之间理应坚持的指导与被指导的关系,转而代替为领导与被领导的关系。关系型态的错位直接导致基层政府将大量的工作任务延伸至社区,并辅之以相应的人财物等各种杠杆来调控社区。再加上,不时显现和难以穷尽的各种重复报表、信息统计等形式主义顽疾,使社区根本无暇顾及和回应居民的需求。近年来,一些地方探索实行社区治理规范化、专业化改革。从技术治理的角度看,这确实有助于纠偏过去一段时间出现的社区治理事务琐碎等问题。但是,它也随之衍生了社区行政化日益严重、疏离群众等突出问题。有研究发现,社区治理越是规范化、专业化,就越容易官僚化、机构化,越容易产生“在群众身边,却离开群众很远”的悖论。这已经在一些地方的社区治理中显现,并在此次疫情防控中得到了暴露:平时,这些社区干部和网格员都有相应的专门任

务,要应付来自各条线的考核检查,鲜有时间和精力去跟居民打交道。久而久之,就导致他们既没有动力也没有能力与群众打交道,社区治理的“最后一公里”也就无法打通,出现中梗阻。

把群众动员起来共同参与社区治理是关键。此次疫情防控再次证明,动员组织群众共同参与社区治理是一项极为重要的工作。动员组织群众需要内外兼修,既要相信群众、深入群众,也要加强社区工作者队伍建设。

首先,充分相信群众。做好群众工作的前提是相信群众,相信群众中蕴藏巨大的聪明和智慧。早在革命战争时期,毛泽东就指出:“真正的铜墙铁壁是什么?是群众,是千千万万真心实意地拥护革命的群众。”“群众才是真正的英雄,不了解这一点,就不能得到起码的知识。”中国的革命、建设和改革事业之所以能取得成功,一个重要原因就是充分相信群众、依靠群众,从群众中汲取力量源泉。当前,在多重因素的耦合互动作用下,社区治理面临的形势和任务错综复杂。此时,要想寻求社区治理的有效突破,就必须相信居民具有建设社区、管理社区的积极性和创造性,特别是在紧急危难情况下具有守望相助、共同建构良善秩序的善意本能。不能想当然地以为居民是“冷漠的观望者”或“无力参与者”,将之排斥在社区治理之外。此次疫情防控的经验教训表明,凡是充分相信群众、尊重群众和依靠群众的社区,无论是数据报送还是加强自我管理,都显现出明显优势。

其次,真心深入群众。“从群众中来,到群众中去”是我们党的优良传统。无数事实一再证明,干部脚下有泥土,群众心里才不堵。全心深入群众,是做好群众工作必须迈出的第一道门槛。只有不惜脚力、真心深入群众,才能真正了解群众所思所感所盼,才能汇

聚民智民力。此次疫情防控中,南京等地在信息摸排方面取得稳、准、快的实效,一个重要奥秘也是社区干部和网格员深入社区,挨家逐户统计汇总信息。“战时”状态需要如此,平时也同样需要。因此,应创造条件鼓励社区干部走出办公室、多进社区与居民多交流。只有这样,才能既增进情感交流又掌握社情民意。

再次,配优社区工作者队伍。做好社区治理中的群众工作不仅要解决思想观念和情感维系这一根本问题,还要着力破解社区干部人手不足的现实难题。越到基层越发现,一方面“上面千条线,下面一根针”,另一方面“岗位精简,人员缺编”,是当前基层治理的突出矛盾。此次疫情防控更是使很多城市社区治理人手捉襟见肘的情况显露无遗,人员数量少、年龄大、待遇低,是当前城市社区的普遍状态。即使在治理水平相对较高的长三角地区,这些问题也比较常见。这说明,要把充实、配优社区工作者队伍作为提升社区治理水平的一项紧迫任务。一方面要广开门路,通过招考、选聘等方式发现和选配一批热心于社区工作的人才参与社区治理。特别是要重视当前已经呈现的社区工作者队伍青黄不接、老中青结构不尽合理现象,尽早部署社区工作者队伍充实工作。另一方面,要对已有的社区工作者队伍进行科学合理分工,让一部分人协助街道办完成政府布置的工作任务,更大一部分人则应把主要精力放在社区,主动化、常态化下沉社区,掌握、了解群众利益诉求并积极回应。

政策与治理

发挥民主协商在基层社会治理中的作用

□ 谢 飞

社会治理体系是国家治理体系的重要组成部分,是国家治理的重要基础。党的十八大以来,在不断完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系的基础上,当代中国社会治理能力不断增强,社会和谐稳定程度不断提升。在此背景下,党的十九届四中全会在十九大以来我国社会发展新形势、新变化的基础上,从加强国家治理体系和治理能力现代化的高度出发,对社会治理体系做出重要创新,将“民主协商”纳入社会治理体系中。这表明民主协商作为社会治理的重要方式在破解基层社会治理难题、寻求广泛共识、促进社会和谐稳定方面具有重要价值。与此同时,民主协商纳入社会治理体系也意味着理性协商、对话沟通将成为当代中国基层社会治理的重要方式方法。

党的十九届四中全会将民主协商纳入社会治理体系既是新时代中国社会发展的内在要求,也是创新完善社会治理体系的现实需要。在此背景下,要进一步提升人民群众生活的满足感和获得感就必须对原有社会治理体制机制进行改革创新,使广大民众有机会、有渠道、有能力参与到社会治理的各领域和全过程,民主协商则成为承载这一现实需求的重要形式。除此之外,随着党的领导方式的积极转变、政府职能的深刻调整、社会组织的不断兴起、民众参与意识的不断提升以及司法保障的不断强化,民主协商在基层社会治理中的实践空间不断拓展,成为融合各个社会治理主体的重要形式。

就实践历程而言,民主协商在当代中国社会治理的发展中一直扮演着重要角色,其中最具有代表性的就是浙江温岭的“民主恳谈会”。实践证明,这一独具

中国特色的基层治理形式在化解基层问题、密切干群关系方面具有重要作用。当前,民主管理、民主决策、民主监督是我国基层社会民主协商的重要职能。在民主管理过程中,民主协商改变了传统的以政府为中心的社会管理模式,使各社会主体通过平等对话沟通共同参与公共事务的管理过程中。在民主决策过程中,民主协商改变了传统的由少数领导干部拍板决策的方式,使公共事务的决策变为协商交流的结果。在民主监督过程中,民主协商改变了以往监督缺失的情况,使民众能够面对面对社会管理相关部门进行质询监督,确保政府行为能够始终维护公共利益。通过民主协商的问题解决方式。因此,民主协商并没有固定的实践形式,要根据不同主题、不同主体、不同条件、不同环境创设不同的协商形式,所有的协商形式都要以问题的解决方式。在此基础上,在选择协商形式时要充分考虑参与主体的规模、协商的实践条件等问题,使各协商参与者能够及时、方便的参与到协商过程中。在一定程度上,协商形式的选择对于协商的效果也有较大影响,如果协商主题与协商形式不匹配将会使协商效果大打折扣。当前我国社会发展迅速,基层社会事务不断增加。这就要求基层政府和党组织要根据社会实际状况适当选择和积极创新协商形式,主动深入一线调查研究,采用大范围讨论、小范围座谈、公开协商等办法和会议式、视察式、调研式、恳谈式等协商形式,广开言路、广求良策,积极参与重要事项决策、重大项目建设和重点民生工程实施,为基层治理、社会发展和改善民生助力。除此之外,不同协商形式的运行特点和实践形式也是各不相同的。因此,在实施民主协商时,要将各个环节考虑周到,力求实现平等

出路。除此之外,在选择协商主题的方法上,要克服“替民做主”的思维模式。一方面要在坚持党和国家发展战略安排的前提下积极引导民众需求,通过深入走访调研发现问题。更要广开言路,使各社会主体能够充分自由的表达自身的现实需求。当前,基层政府和党组织可以利用互联网等新技术建立信息化沟通平台,并将民众诉求表达形式加以制度化、规范化运行,防止出现民众诉求表达的无序化问题。

积极创新并灵活运用多种协商形式。民主协商本质上是一种方式方法,其核心是改传统社会管理自上而下的问题解决方式平等协商、沟通交流的问题解决方式。因此,民主协商并没有固定的实践形式,要根据不同主题、不同主体、不同条件、不同环境创设不同的协商形式,所有的协商形式都要以问题的解决方式。在此基础上,在选择协商形式时要充分考虑参与主体的规模、协商的实践条件等问题,使各协商参与者能够及时、方便的参与到协商过程中。在一定程度上,协商形式的选择对于协商的效果也有较大影响,如果协商主题与协商形式不匹配将会使协商效果大打折扣。当前我国社会发展迅速,基层社会事务不断增加。这就要求基层政府和党组织要根据社会实际状况适当选择和积极创新协商形式,主动深入一线调查研究,采用大范围讨论、小范围座谈、公开协商等办法和会议式、视察式、调研式、恳谈式等协商形式,广开言路、广求良策,积极参与重要事项决策、重大项目建设和重点民生工程实施,为基层治理、社会发展和改善民生助力。除此之外,不同协商形式的运行特点和实践形式也是各不相同的。因此,在实施民主协商时,要将各个环节考虑周到,力求实现平等

对话、理性协商。

将协商成效作为检验民主协商的标准。民主协商的目的就在于解决基层社会治理中的问题,问题解决与否、群众满意与否是衡量民主协商的唯一标准。无论何种形式的民主协商,只有切实解决问题并获得群众满意才最终可以认为是成功的。因此,不断改进民主协商、提升民主协商成效是实现其长远发展的根本途径。在此前提下,要不断完善民主协商制度机制,积极搭建基层党组织、政府、社会组织和普通民众的沟通平台,完善多方协商机制。要建立协商成果转化和督查机制,把协商事项的执和完成情况作为基层党委政府年度考核的重要内容,加大督查督办工作力度。除此之外,为了进一步提升协商成效,解决实际问题。一方面,要动员更多具有专业职能的社会力量参与基层协商,让各方面意见通过协商平台充分表达,形成破解难题、促进和谐的合力。另一方面,也要通过基层民主协商,宣传党的政策、理论、方针、路线,传达党委政府的主张,进一步加强思想政治引领,实现建言资政和凝聚共识“双向发力”。

总之,民主协商作为当代中国社会治理体系的重要内容正在逐渐发挥其独特的价值和作用。随着党的十九届四中全会对这一社会治理实践形式的认可和肯定,民主协商将进一步与基层社会治理相融合,成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。

基层治理

在突发事件中发挥社会组织的作用

□ 张铁军

突发事件应对是国家治理体系和治理能力的重要组成部分,承担防范化解重大安全风险、及时处置各类自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的重要职责。在长期应对各类突发事件的实践中,我国形成了以各级政府主导的应急处置模式,为保护人民生命财产安全、维护国家安全、公共安全、环境安全以及社会秩序发挥了重要的作用。但这种应急形式也存在一定的缺陷,即社会力量参与严重不足,政府负担过重而且不能有效满足受灾群众多方面的需求,存在资源配置不合理、低效甚至浪费费的现象。造成这种状况的原因:一是没有充分认识到社会力量的专业作用。二是政府强社会弱,社会组织发育不足,志愿服务参与度不高。三是社会力量缺少参与的渠道和机制。新冠肺炎疫情暴发以来,在疫情的处置应对中也暴露出了当前社会治理中的一些短板与不足。如何有效应对此类突发事件,除了要发挥好政府的主体作用外,也需要发挥好各类社会组织的支持作用。

发挥好专业特长,吸引、整合社会资源。此次疫情暴发后,全国各类公益组织、基金会纷纷积极行动起来,在线上、线下、国内外募集资金,采购各类医疗物资,同时也吸引、对接各类资源参与到疫情防控之中。在短时间内从全国甚至海外汇聚而来的天量捐赠物资,在武汉市红十字会面前形成了“堰塞湖”,进而衍生出新的舆情危机。在引入九州通医药集团介入仓储运营管理后,危机很快平复。引入专业社会组织做专业的事情,既提高了物资分发效率,又保证了物资进出的准确性。这也从一个侧面证明了,突发事件的应对处置需要各类型专业组织的积极参与和配合。当前,很多社会组织已集聚了强大的专业或行业力量,这些由同行业企业组成的行业性社会组织和由专业人员组成或以专业技术从事某项事业而成立的社会组织,及时参与到突发事件应对处置过程中,能够很好地发挥专业特长作用,更高效的动员和整合社会资源。

培育志愿者队伍,参与提供社会服务。志愿服务是基层治理的重要力量,也是社会文明进步的重要标志。社区是人们社会交往活动最频繁最集中的地方,也是此次疫情防控中“早发现”“早隔离”的主要战场。当前,各大城市普遍每一个社区覆盖的居住人口都超过万人,甚至更多,社区工作人员一般在10人左右。在重大疫情暴发时刻,仅靠社区干部,此次疫情中医院所出现的“医疗挤兑”现象,也必然大规模在社区上演。因此,重大突发事件的应对仅仅靠体制内动员是远远不够的,必须要走群众路线,需要更多的志愿服务参与。首先,在平时要大力推进社区志愿服务制度化常态化,建立市域内的志愿者、服务对象和服务项目网络对接平台,推动社区居民需求与志愿服务供给有效对接,使志愿服务从集体行为向个体行为延伸。其次,共青团、妇联、工会等群团组织在平时要充分发挥自身优势,大力开展青年志愿服务、职工志愿服务和巾帼志愿服务,推动志愿服务在全社会蔚然成风。只有这样,志愿服务才可能在重大突发事件应对处置过程中“脱颖而出”,上升为行动自觉。

培育社区社会组织,下沉服务,激发活力,构建基层社会治理新格局。社区是社会治理的基本单元,在社会治理中具有独特的重要作用。在疫情暴发的时期,社区要完成排查病例、人车管控、清洁消毒、物资发放、造表登记、上传下达等工作,如果缺乏居民参与和配合,社区干部和物业管理人员的工作只能浮于表面,疲于奔命;但另一方面也会使广

大群众求助无门。其症结在于社区自身组织涣散,社区居民“原子化”,无法迅速组织起来。疫情之下,每一户居民都是嵌入在楼栋、社区、街道、区域、国家甚至世界的一个部分,没有人能够成为孤岛,只有构建基层社会治理新格局,将社区和社会治理的组织起来,才能共同有效应对突发情况。首先,要利用好现有社区所辖区域内的各类企事业单位、各种团体组织,这些组织既是城市社区管理服务对象,也是社区治理的重要主体。社区要建强自身党组织,依托区域化党建组织体系通过“社区吹哨,单位报到”的途径充分调动驻社区单位的资源优势,使其切实参与到社区治理和服务之中。其次,要通过政府购买服务、设立项目资金、补贴活动经费等政策措施,培育好能在社区有效开展为民服务、养老照护、公益慈善、促进和谐、文体娱乐服务等活动的社区社会组织,将服务下沉到社区。通过探索建立社会组织孵化机制、改革登记备案制度、促进公益性优质社会组织转型为社会企业、开发公益项目等措施,畅通社区社会组织的参与渠道。鼓励社会组织开展邻里互助、居民融入、纠纷调解等社区活动,为社区居民提供更加多样和细致的服务,调动居民参与社区治理的积极性和主动性,激发社会治理的活力,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,构建基层社会治理新格局。再次,要充分运用互联网、大数据、人工智能等技术手段,搭建社会组织参与社会治理的信息化平台与渠道,使社会治理真正下沉到社区和街道,为市域社会治理现代化提供坚实的信息和数据支撑。



观察台