

社区社会工作视野下的社区自治研究

——以无锡新区前进花园社区为例

吕青 严杰

无锡新区江溪街道前进花园社区成立于 2006 年 12 月，是一个由农民拆迁安置形成的新社区。社区建筑面积 42.12 万平方米，现有居民 4132 户 10067 人，其中常住人口 5934 人。这种流动人口多、由拆迁安置组建的新社区在新区具有代表性，工业化、城市化、社会流动、社会体制转轨的许多矛盾都可能集中在这类社区，此类矛盾与问题的解决都离不开社会管理创新，总结该社区的具体做法、成功经验，研究其存在的问题，目的是由点带面，推动新区的社区工作上一个新台阶。

一、前进花园社区自治的基本做法

前进花园成立以来，以扁平化管理为目标，努力建设“自治型、管理型、服务型、文明型、安居型”社区，在社区自治和社会管理创新方面有以下做法：

1、坚持以建构规范为前提，推动管理制度化。前进花园社区建成以社区党总支、社区居委会、社区事务工作站为主体的社区管理模式，通过完善社区管理各项机制，实现管理的制度化。建设落成功能设施完善的社区工作站，为社区居民提供一站式服务，并紧贴居民需求，努力提升服务质效，实行了“岗位 AB 制、首问责任制、错时工作制”

等八项便民机制；还将社区工作者的工作业绩、考核结果与工作人员的报酬收入、聘用任用等紧密挂钩，制定了社区扁平化管理“四查一评”机制，极大的调动了社区工作人员的积极性、创造性，实现了社区社会管理的有序。

2、坚持以明晰职能为重点，划分内容网格化。前进花园社区无论在工作区化上，还是在社区干部的工作职责划分上处处都显现着网格化管理的身影。在名为“生活魔方”的社区服务中心，除了“一站式”的便民服务区外，还设有乐业空间、低碳生活家庭馆、成长嘉年华、社区活动中心等，各种功能不同的网格区既方便了小区居民，又丰富了他们的生活；不仅是“生活魔方”服务区域网格化，社区管理也分片包干，实现网络化，既把社区分成十二个片区，明确专人负责，又在社区服务中心设置了社区党建、宣传、教育卫生、社区服务等十二个岗位，制定了相应的岗位职责，在提高社区干部的工作效率，能力和综合素质的同时，做到管理的扁平化。

3、坚持以便民惠民为落脚，注重服务精细化。前进花园社区遵循“以人为本”的理念，以居民需求为导向，把人置于社区管理中最重要地位，同时将人、社区、社会三者连成一个和谐的整体，注重小处着眼服务。社区印制了居民爱心联系卡，在网上建立社区居民联系QQ群，方便与密切居民和社区的联系；建立值班接待记录和事务工作交接单，及时处理居民来信来访，做到居民事务件件有落实；印发社区工作手册，把社区的概况、工作内容、居民公约、办事流程等让居民了解，真正做到贴近居民服务。

4、坚持以沟通反馈为手段，促进项目动态化。在社区服务上，社区要求片区的负责人主动深入居民家中走访，倾听居民需求，并适时了解特殊居民，如孤寡老人、残疾人等的生活状况，以便做好跟进服务；在流动人口管理上，落实人口信息采集工作，建立实有人口信息库，准确掌握流动人口和出租房屋底数的有关情况，做到底数、分布、动态情况清楚，措施有力，管理规范，建立流动人口动态化模块管理，实施以证管人、以房管人、以业管人的服务管理新模式，切实提高社区的动态服务管理能力。

5、坚持提升效能为目标，助推保障信息化。一方面，社区制作了自己的社区网站，社区的居民可以足不出户就能查讯社区最新的信息动态，而在社区服务中心里的触摸式查讯平台上，社区居民能够便捷的查到社会保障金、养老保险等方面的信息，在中心的大屏幕信息公布板上，时时更新住房，就业信息，为居住在社区的外来流动人员提供了极大的便利；另一方面，建立了完备的技防体系，社区已投入300多万元安置了170多个摄像头，建成了功能完善的监控室，并由专人24小时值班，实现了动态环境下对社区治安的有效控制，与社区自治巡逻队一起构筑了社区安全之盾。

二、前进花园社区自治的成功经验

多年来，前进花园社区坚持“以优化组织架构为基础，以优化人员结构为核心”，探索建立了党总支——社居委——社区事务工作站三位一体的社区管理模式，切实发挥了党总支统揽全局、协调指挥，社居委倾听建议、反映诉求，社区事务工作站落实工作、服务居民的

不同职能。同时，在社区管理的实践中，打造了一支“年龄轻、思路宽、素质高、专业强”的工作队伍，现有社区工作人员中，平均年龄为 32 岁，90%以上具有本科以上学历，80%以上通过了社会工作师职业资格考试，全体社区工作人员既承担社区模块工作，又承担社区片区工作。完善的组织结构，高素质的人才队伍，为前进花园社区推进社区自治，提供了坚实的基础。

前进花园社区在推进自治实践创新中，探索形成了以下成功经验：

1、整合资源，完善功能，把重点放在资源整合力度上，注重普惠型发展。前进花园社区坚持用系统的思维整体谋划、用综合的手段解决问题、用整合的理念凝聚合力，在现有社区事务的基础上针对青少年、老人、妇女等不同社区居民群体，兼顾不同群体需求，充分整合社区政治资源、经济资源、社会资源和群众资源，建立了“青少年活动中心”、“妇女之家”和“老年活动中心”，实现了社区“少有所学，妇有所护，老有所乐”发展目标。此外，还建设“低碳展览馆”、“防灾减灾馆”，向全体市民普及各类知识，使服务的特殊性与普惠性相结合。

2、科学规划，统筹发展，把重点放在利益协调机制上，坚持均衡型谋划。前进花园社区始终把“以人为本、服务为先”贯穿于社会管理创新的全过程。在日常工作中，既把本地居民当做亲人，又把外来务工人当作新市民，加强对流动人口的服务，把着力点放在惠及民利、维护民权、保障民安上。同时，全面推进诉求表达机制、矛盾纠纷化

解机制，致力于在管理中增强服务能力、在服务中提升管理水平。现有社区事务中，外来务工人员同样可以享受到创业补贴等政策优惠。真正实现了本地居民和外来人员均衡谋划，让外来务工人员共享社区发展成果。

3、以人为本，强化服务，把重点放在居民现实需求上，实施预见型服务。前进花园社区从社区居民最急切的就业需求着手，通过搭建“直通桥梁”，构筑“谈心平台”，乐做“创业导师”，努力使每个有劳动能力和就业愿望的社区居民踏上工作岗位，社区充分就业率高达95%以上，成为无锡地区唯一获得“国家级充分就业示范社区”称号的社区。以就业为基础，满足居民生存发展需求，以就业为基础实现居民福利水平普遍提升，实现安居乐业，体现出其服务的预见性。此外，“低碳展览馆”、“防灾减灾馆”及信息查询系统、技防体系等也都是着眼长远，未雨绸缪、优化服务的具体体现。

4、因地制宜，促进自治，把重点放在管理手段创新上，注重自治型运作。前进花园社区在推进社区扁平化管理的同时，积极探索开展社区居民自治工作。紧紧围绕建立和形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”社会管理格局要求，营造良好氛围、培育社区文化、激发居民参与自治热情，开展社区居民自治工作，建立社区党组织为领导，居委会为主体的多层次、多结构的自治组织，健全上下贯通、左右联动的自治网络，落实居民代表会、居民议事会等自治制度，完善参与机制，使社区成为文明祥和、充满活力的生活共同体。

5、固本强基，创先争优，把重点放在基层党组织建设上，强化

先进性建设。前进花园社区结合自身实际，开展了以“为民树口碑，创业立丰碑”为主题，以“五个公开承诺”和“十项率先示范”为主要内容的党建活动。社区组织广大党员走访入户、深入群众，倾听呼声、了解民意，通过为民办实事、做好事、解难事彰显党员先进性。同时，注重党员党性锤炼，通过建立“党员活动室”，创新党员教育载体，充分发挥了社区党组织的战斗堡垒作用和广大党员的先锋模范作用，社区党组织的凝聚力、号召力、创造力不断增强。达到了以党组织建设带动社区建设的效果。

前进花园社区在探索社区社会管理创新的实践中，思想方法和工作方法同样值得总结：前进花园社区以解放思想为先导，使主观认识不断符合发展变化的客观实际，在客观条件许可的范围内，最大限度激发、调动社区干部和居民的主动性、创造性，并将此转化为推进社会管理的巨大物质力量；前进花园社区自觉把社会管理创新的基本原则，省市区的工作部署与社区所处发展阶段的实际结合起来，从中找准了社区社会管理的新思路、新目标和新方法；前进花园社区正确把握社区环境的新变化、发展目标的新要求、实践发展的新情况、社区居民的新期盼，找准工作切入，集中各级干部、社区居民的智慧，做出了符合社区发展的科学决策；前进花园社区善于统筹兼顾，固社区之重、强社区之弱、补社区之短、创工作之新，进一步统一社区思想，凝聚社区之心，打好管理之基；前进花园社区注重在落实上下功夫，把解决居民之困、实现社区发展结合起来，合理分配社区的责任、权力和利益，以制度强保障，以实干促落实，使社会管理创新真正得以

实现。

江溪街道前进花园社区的实践表明，创新社会管理方式，提升社区自治水平，其最终目的是为了满足不同社区居民日益增长的物质文化需求，促进人的全面发展。要实现社会管理的创新，其关键是必须始终坚持以人为本的发展理念，把社区居民的生存和发展作为价值目标，坚持发展为了居民、发展依靠居民，发展成果由居民共享，以民生需求为第一考量，着力解决社区居民最关心、最直接、最现实的利益问题，加大社区对公益服务的承担，统筹社区发展，兼顾公平与效率。前进社区的实践也表明，社会管理创新的实现需要有一定的物质基础，要有各级干部执政为民的自觉追求，勇于探索、敢于改革、敢于创新的精神、智慧和能力。

三、社区社会工作视野下社区自治的完善探讨

1、提供物质保障，保持社区建设的持续发展

城市社区建设是一项系统工程，政府所具有的权威和资源，决定了政府在社区建设中的作用不可替代。社区建设目标的达成以政府资源的充分供给为前提的，资源供给一旦中断或不到位都不利于社区建设工作的正常开展。

农村管理体制向社区管理体制的转变，意味着资源与体制结合在一起的农村地域管理形态转向新型社区管理形态。转变，不仅需要社区管理者转变管理理念，即从封闭式的乡村管理向开放式的社区管理转变；从传统的“熟人社会”的管理方式向新型的“陌生人社会”管理方

式转变，从自我管理为主向吸收外部专业人员参与的多层次管理格局转变，更需要建立完善资金供给及支持体制，使得如前进花园社区一样的村改居、拆迁安置小区的建设有长期稳定的资金支持，保持可持续发展后劲。

2、培育社会组织，优化了社区治理结构

一般而言，社会由国家、市场、社区三大功能领域所构成。其中，国家以政府为主体，以行政权力为其运转基础，以追求全社会福利最大化为目的；市场以企业为其主体，以市场竞争为其运转基础，以追求个人福利最大化为目的；社区是以社区组织为主体，以追求群体集体福利最大化为目的。所以，社区管理创新的目的是要最大限度地维护居民生存利益，引导居民参与社区管理，培养居民自治能力，构建市民社会。

在农村，重点发展的是以农业生产专业协会、行业协会和农民专业合作社为核心的自组织。从农村管理体制向社区管理体制的转变，则要以街道为基本社区单位，发展城市居民的消费、生产性合作组织；以社会救助、慈善和社区福利等活动为主，发展社区型公益性的居民自组织和服务自组织；发展非政府性质的社区事务和矛盾调节中介组织；发展社区居民个体兴趣和娱乐性的社区自组织。

社区自组织建设的核心理念在于协商，各个利益主体通过协商解决社区的共同问题，从而追求公共利益的最大化。

只有进一步培育社会组织成长，完善利益协商机制，才能实现社区由“行政社区”向“自治社区”、由“被组织”向“自组织”，由“个体意识”

向“共同体意识”，由“控制服从”向“协商对话”的四维转变，提高社区管理的民主化、科学化水平。

3、培养社区公民意识

社区的内涵在于社区是居民之间共同营造、共同参与、共同治理、共同居住的精神与生活的家园。要实现社区建设内涵，关键看社区成员是否能够主动地共同参与到社区建设中。社区建设的共同参与不是被动地加入，而是社区利益相关者在没有外力的干预下，通过面对面协商，消除分歧，增进信任，取得共识，采取合作行为，共同治理社区公共事务。

社区建设中的参与应该是深度参与，深度参与并不是简单地管理社区建设项目和决策，而是包括知情、表意、决策、执行、评价等一系列活动。这些活动构成了完整的链条，是一个全面参与的过程。在主动参与社区治理中，形成对社区的自我认同。如何积极地、最大限度地吸引社区成员参与到社区建设中，是社区社会管理创新要进一步思考解决的问题。

4、加强基层自我管理

居民自治是未来社区建设的方向。随着社区建设的推进，如何进一步提升新区社区自组织治理的水平，如何充分发挥社区自组织的作用与功能，进而形成新的社会管理的新模式，还需要深入研究与实践探索。

总之，社区管理创新是社会管理创新的重要组成部分和充分体现，因为社区是社会最基本的单元和系统，也是社会管理的前沿。在

社区，管理与服务的有机结合直接关系到居民的安居乐业，矛盾的化解与利益调节直接关系到社会稳定，居民的广泛参与直接关系到社会治理水平的提高和社会的长治久安。所以，社区管理创新对构建社会主义和谐社会，巩固党在基层的执政地位有重要意义，对于提升全区居民满意度与幸福感有指导意义。

（作者单位：吕青：江南大学法学院；

严杰：无锡城市职业技术学院）