

问政于民 问需于民 问计于民

“小巷总理”无奈多 管理体制需改革

——来自黑龙江牡丹江市基层社区的调研与思考

李旭鸿 岳林

“小马”与“大车”

——社区管理的八大矛盾

“社区就是一个筐，工作都往里面装。”大量社会功能从政府和企业中分化出来，直接落在了社区中，造成了社区唯一的管理主体——社区居委会的功能“多样化”、“行政化”。

笔者对黑龙江牡丹江西安区下辖社区进行实地调研发现，社区管理建设在多方面还难以适应新的形势和要求，社区管理存在八大矛盾：

一是尽管法律规定社区居委会是基层群众性自治组织，但现实中，曾经计划经济体制下的大量社会功能从政府和企业中分化出来，直接落在了社区中，造成了社区唯一的管理主体——社区居委会的功能“多样化”、“行政化”。调研中，牡丹江市西安区火炬街道办事处书记无奈地说，现在社区工作是“七多二少”：台账材料多、调查报表多、证明盖章多、会议活动多、组织牌子多、检查评比多、硬性指派任务多，但本职工作干得少、为居民服务得少，几乎成为街道办的“办事处”。

二是当前多数居委会都处于“责任大、权力小、事务多、经费少”的尴尬境地。调研人员发现，许多政府部门都在强调“工作向社区延伸”，在社区工作站几间不大的办公室门口，挂满了各式各样的牌子，失业登记、计划生育、老龄、治安……林林总总，许多政府部门对口的都能在这里看到。出发点本是好的，但有的部门只是推卸责任，把棘手的工作推给社区处理，导致社区就像个大网兜，各种难处理的事务都装在这里，而相应的职能、权力没有明确，导致社区工作困难重重。

三是“上面千条线，社区一根针”，近年来社区工作呈现快速膨胀的趋势。火炬街道办日照社区樊慧玲主任讲，别看她的职务不高，在百姓眼里可是地地道道的“小巷总理”，可以说吃啥拉啥，生老病死都需要参与。据统计，牡丹江市的各部门下派到社区的工作包括56个部门的201项工作。与此反差的是社区工作人员配备严重不足。以西安区先锋街道办事处为例，辖区居民总人数49098人，社区工作人员只有60人，只能把绝大部分精力用于应付各种摊派的任务，根本没有时间精力开展居民自治工作。

现在已是推行“社区管理改革”的有利时机。应按照“积极稳妥、保障运行、顶层设计、制度保障、积累经验、试点先行、理顺体制、共建和谐”的指导原则，重点是立足一个核心、完善四项保障。

社区管理的传统体制虽面临严峻挑战，但也提供了难得的历史机遇与现实条件。当前一段时期，应按照“积极稳妥、保障运行、顶层设计、制度保障、积累经验、试点先行、理顺体制、共建和谐”的指导原则，重点是立足一个核心、完善四项保障。

一个核心是“顶层设计”：明确社区管理有关主体的职责定位。首要在于理顺各类不同主体间的关系。从理论上讲，社区居委会是群众自治组织，政府部门不能把诸多的行政事务“摊派”到社区居委会。但当前特定的发展阶段，社区行政事务的存在具有一定客观现实性。针对现实情况，要让政府与社会在相互密切合作的基础上，实现角色、职能、体制上的分离，形成以社区党组织为核心、社区自治组织为基础、社区服务站为依托、社区社会组织为补充、驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的现代社区治理结构。特别是要明确社区党组织、社区

四是火炬街道办事处刘大姐告诉调研人员，社区工作者必须得是“铜头、铁嘴、蛤蟆肚子、飞毛腿”，即要能顶得住压力、与社区居民做好沟通协调、能把老百姓各种利益诉求都装下、及时为老百姓服务解决困难。当前的社区事务对工作者的要求越来越高，但直接从事社区服务的人员主要还是由家庭妇女、离退休职工、下岗工人等组成，整体来看专业人员的构成比例依然很低。

五是社区工作者实际负担着繁重的行政事务，但待遇微薄。朝鲜族街道办事处书记闻国庆表示，由于社区工作人员基本没有行政或事业编制的身份，只能领取政府发放的补贴，且补贴标准较低。目前西安区社区居委会主任的补贴为每月1100元，副主任为1050元，委员为1000元，扣除保险等个人承担部分，只有800元左右，远低于国家要求的在岗平均工资标准。同时，由于社区工作者的薪酬没有建立起科学的激励机制，“干多少干一个样，干了多少年一个样”。

六是社区服务项目逐渐发展起来，而与此相对应的社区广场、卫生站、老年服务中心、再就业服务中心等公共设施发展却严重滞后。目前，牡丹江市只有66%的社区工作和服务用房面积达到要求的300平方米以上的标准，达标率最低的东安区仅有23.1%。

七是社区服务具有公益性和福利性的特征，这决定了政府对社区服务有资金供给的责任。先锋街道办事处书记算了一笔账，社区办公经费标准按每户4元计算，市财政每年给每个社区定额补助5000元，其余部分由区财政匹配，财政给予的经费主要就是这些，投入有限。在社区自身“供气”方面，市场化的手段也不活跃，资金缺口较大。

八是呼唤民间的力量。现代社会中，非政府、公益性和非营利性的社会组织是承接社区服务的主要载体。由于历史原因，政府部门对社区事务的介入较深，形成大包大揽的格局，导致能够承接公共服务的社区组织发展薄弱、数量较少。当前民间组织发育不足，志愿者少、缺乏与驻区单位形成良好的利益机制。火炬街道日照社区党委副书记李文忠深有感触：“群众是座金矿”，可谓“卧虎藏龙”，有很多具有一技之长的专家能人，更有很多热心公益、想为社区建设贡献力量的热心人，“关键是凝聚人心”。

其中，社区居委会与社区工作站关系尤其需要理顺。两者完全分开或完全合一都不利于社区管理的规范和长远发展，应当建立起“职能分开、协作治理”的关系：职能上服务站承担各项事务性工作，居委会组织居民开展自治；具体工作中服务站以行政资源和专业化力量协助居委会办理居民自治事务，居委会发挥联系居民的优势，为服务站提供支持。

完善四项保障，具体为：一是完善制度保障：进一步完善《居民委员会组织法》等有关法律法规，将居委会承担的行政性职能予以剥离，明确承担行政职能的社区公共服务工作站的政府机构性质，从法律上对编制、人员、经费予以明确。政府要建立和落实好“社区工作准入制度”，凡是政府职能部门需要社区协助完成的公共服务事项，都必须经社区主管单位同意并统一安排，同时必须确定权力、责任和落实工作经费，“权随责走，费随事转”。

二是完善经费保障。一是明确财政在支持社区发展中的职责定位，在社区基础设施建设、社区办公经费、人员经费、社区服务项目运作经费等方面切实落实资金投入。特别是对于中西部欠发达地区，需要政府加大财政投入力度，着力实现公共服务均等化。二是拓宽收入渠道，形成多元、稳定的经费来源。鼓励各类民间组织、志愿组织、慈善组织参与投入社区服务，提高社会捐赠的积极性，加快建立多元化、多渠道的资金筹集机制。三是增强社区自身造血功能。四是加大



调研人员来到社区文化服务站，了解老年人社区文化生活情况。

陈昂摄



调研人员深入困难居民家中，询问社区工作帮扶困难群众工作情况。

陈昂摄



“上面千条线，社区一根针”，社区工作者也有一个雅号，叫做“小巷总理”。作为城市社会管理的基本单元，社区建设对于推进城镇化建设、创新社会管理、促进社会和谐意义重大。本文作者对黑龙江牡丹江西安区下辖社区进行实地调研发现，社区管理建设在多方面难以适应新的形势和要求，推进社区管理改革势在必行。

牡丹江市
西安区大平安社区的朱大夫和张大夫上门为居民建档。
葛曼书摄

历史与现实

——六大困境原因分析

城市化的快速发展对社区工作提出了更高要求。随着工业化、城镇化、市场化的进程加快，我国社区管理服务的对象、主体和内容正在发生深刻变化。

造成以上几方面矛盾有许多客观和历史原因，也有当前我国社区管理体制变革滞后等问题。

一是自治型社区建设的发展历史较短。进入21世纪后，随着社会转型、企业改制和政府转变职能，我国社区建设开始进入社区自治阶段。但毕竟社区自治管理与发展的起步较晚，再加上各地现实状况不同，发展程度差距较大，导致目前社区管理出现诸多矛盾，对于社区发展的认识和对策也未形成共识。

二是城市化的快速发展对社区工作提出了更高要求。随着工业化、城镇化、市场化的进程加快，我国社区管理服务的对象、主体和内容正在发生深刻变化。工作对象方面，2011年我国城镇人口已达6.9亿，再加上近2.3亿的流动人口，如此庞大的城市人口，并且包含着数以千万计的低保人口、下岗失业人员、残疾人及老年人等特殊社会群体，社区管理服务对象无论在数量上还是差异性上都发生了巨大变化。工作内容上，随着以往由政府和企业负责的管理和服务工作转移到社区，社区服务的领域由传统较为单一的工作内容延伸为多样化、多层次的管理服务项目。在工作职能

方面，随着城市居民生活方式、价值理念的深刻变化，以及各种利益冲突和社会矛盾多发易发，社区在维护社会稳定、协调各方利益关系等方面的责任越来越重要。所有这些变化，都对社区工作提出了新的要求和挑战。

三是社区管理工作的顶层设计尚未明晰。由于我国社会管理体制变革滞后，行政管理主导、自治管理偏弱的社区管理格局没有根本改变。在计划经济时期，政府在社区建设发展方面一直承担着规划指导、政策扶持和财力支持等多重任务。这在当时无疑起到了积极的推动作用，但社会结构已经发生了巨大变化，传统的“政社不分”旧体制弊端逐渐显现，其中比较突出的就是街道办事处和社区居委会的职能错位。西安市政法委党委书记表示，街道办事处虽然有整个辖区提供公共服务的责任，但在社区层面并没有对应机构，找社区居委会作自己的“腿”也是无奈之举，也使居委会陷入了行政事务的漩涡。

四是相关法律法规已经不符合实际和发展需要。我国现已初步形成以《居民委员会组织法》为基础、地方实施办法为主体的城市基层民主自治法规体系，但是随着经济社会的发展，出现了一些法律规定与经济社会发展现状的矛盾：一是缺乏政策和资金倾斜。目前形势已经表明，社区建设发展的重要性并不亚于“三农”、教育、文化科技等，但与之相比，社区发展问题远远没有引起各级政府的足够重视，国家专门的政策支持较少。二是出台的政策落实难。中央及地方在社区工作办公条件、人员待遇等方面出台的相关政策中，不少由于规定过于笼统简单，缺乏具体、可操作性强的规范和程序，导致难以落实。牡丹江市民政局马俊科长反映，根据中央文件规定，社区办公用电、用水及取暖应享受民用价格，但由于没有相关职能部门的明确规定，许多社区用电、用热的优惠政策没有得到执行，开支负担较重。以阳明区公园社区为例，社区面积380平方米，现全年电费1300元，如果享受民用电价应为710元，相差590元；全年取暖费为2142.64元，如果享受民用取暖价格应为14988.85元，相差6423.79元，两者相加共计7000余元，相当于一个达标社区年度基本办公经费。

五是对社区居委会与其他社区组织的关系界定不明。例如《居委会组织法》、《物权法》和国务院《物业管理条例》等法律法规没有明确界定社区居委会与业主委员会、物业公司的关系，只进行了原则性规定，缺乏具体依据，导致社区内因物业管理导致的各类矛盾纠纷不能得到及时依法化解。

六是社区建设发展的保障体系薄弱。一是社区服务设施体系薄弱，社区掌握的资源十分有限。二是以财政投入为核心的资金投入机制建设薄弱。目前社区还没有建立起持续、规范的资金来源体系：政府投入上，由于社区居委会不属于一级政府或组成单位，加之由于城区财政实力有限，往往难以提供持续、充足的财力支持；驻区单位、个人捐赠、社会福利募捐等社会性集资数量也是十分有限，同时社区建设发展方面一直承担着规划指导、政策扶持和财力支持等多重任务。这在当时无疑起到了积极的推动作用，但社会结构已经发生了巨大变化，传统的“政社不分”旧体制弊端逐渐显现，其中比较突出的就是街道办事处和社区居委会的职能错位。西安市政法委党委书记表示，街道办事处虽然有整个辖区提供公共服务的责任，但在社区层面并没有对应机构，找社区居委会作自己的“腿”也是无奈之举，也使居委会陷入了行政事务的漩涡。

四是相关法律法规已经不符合实际

核心与保障

——创新社区管理的一些建议

居委会和社区服务站三者的工作关系：社区党组织是社区内各类组织和各项工作的领导核心，侧重于推动发展、服务群众、协调各方利益关系。社区居委会作为基层群众性自治组织，侧重于组织居民开展民主自治，维护居民合法权益和社区共同利益。社区公共服务工作站与社区居委会独立，作为政府在社会层面设立的公益性综合服务机构，主要侧重于发挥专业化、职业化优势，推动各项公共服务。

其中，社区居委会与社区工作站关系尤其需要理顺。两者完全分开或完全合一都不利于社区管理的规范和长远发展，应当建立起“职能分开、协作治理”的关系：职能上服务站承担各项事务性工作，居委会组织居民开展自治；具体工作中服务站以行政资源和专业化力量协助居委会办理居民自治事务，居委会发挥联系居民的优势，为服务站提供支持。

完善四项保障，具体为：一是完善制度保障：进一步完善《居民委员会组

织法》等有关法律法规，将居委会承担的行政性职能予以剥离，明确承担行政职能的社区公共服务工作站的政府机构性质，从法律上对编制、人员、经费予以明确。政府要建立和落实好“社区工作准入制度”，凡是政府职能部门需要社区协助完成的公共服务事项，都必须经社区主管单位同意并统一安排，同时必须确定权力、责任和落实工作经费，“权随责走，费随事转”。

二是完善经费保障。一是明确财政在支持社区发展中的职责定位，在社区基础设施建设、社区办公经费、人员经费、社区服务项目运作经费等方面切实落实资金投入。特别是对于中西部欠发达地区，需要政府加大财政投入力度，着力实现公共服务均等化。二是拓宽收入渠道，形成多元、稳定的经费来源。鼓励各类民间组织、志愿组织、慈善组织参与投入社区服务，提高社会捐赠的积极性，加快建立多元化、多渠道的资金筹集机制。三是增强社区自身造血功能。四是加大

对社区的政策扶持力度。落实好社区办公用水、用电、用气优惠政策，并研究制定社区创办微利商服网点享受工商税费减免的有关优惠政策。

三是完善人才保障。目前，许多社区工作者的工作方式仍以“经验主义”为主，“小脚侦缉队”、“杯揣公章流动办公”等原有办法已经脱离了实际，必须提高科学化、专业化水平，加强社区工作者队伍建设。

四是完善民间组织保障。民间组织在激发社会活力、反映公众诉求、化解社会矛盾等方面具有重要作用，也是社区居民参与基层民主的有效形式。应加大对社区民间组织的扶持，改善社区民间组织的登记和备案制度，增强其行政合法性；积极为民间组织开展活动创造条件，通过合同购买和公益资助加强政府与民间组织的合作；加强社区志愿服务的规范化建设，建立社区志愿者激励机制。（作者单位：财政部“走基层·接地气”牡丹江调研团）

本版编辑 祝惠春