

# 新时代城市社区治理存在的问题分析

——以重庆市开州区为例

杨 丽

中共重庆市开州区委党校 重庆 405499

**摘 要：**城市社区治理是社会治理的主战场，事关党和国家大政方针贯彻落实，事关居民群众切身利益，事关基层和谐稳定。为全面清晰刻画开州区当前城市社区治理的现状，本人通过走访、座谈、查阅资料等方式，对区级相关部门、城区三个街道城市社区治理工作进行了全面深入了解，梳理出区域凝聚力弱、治理有效性低、综合保障率小等主要问题，要求我们在发动群众依靠群众、减负增效攻坚克难、强化保障开拓创新等方面不断发力，全面提升城乡社区治理法治化、科学化、精细化水平，促进城市社区治理体系和治理能力现代化。

**关键词：**城市社区；社会治理；群众；问题

## Analysis on the problems of urban community governance in the new era

— Taking Kaizhou District of Chongqing as an example

Yang Li

Chongqing Kaizhou district Party School of the CPC Chongqing 405499

**Abstract:** urban community governance is the main battlefield of social governance, which is related to the implementation of the major policies of the party and the state, the vital interests of the residents and the harmony and stability of the grassroots level. In order to comprehensively and clearly describe the current situation of urban community governance in Kaizhou District, I have conducted a comprehensive and in-depth understanding of the urban community governance work of relevant departments at the district level and three streets in the urban area through visits, discussions and data access, and sorted out the main problems such as weak regional cohesion, low governance effectiveness and low comprehensive guarantee rate. We are required to mobilize the masses to rely on the masses, reduce burden and increase efficiency, overcome difficulties We will strengthen security, make continuous efforts in development and innovation, comprehensively improve the level of legalization, scientization and refinement of urban and rural community governance, and promote the modernization of urban community governance system and governance capacity.

**Keywords:** urban community, social governance, masses, problems

城市社区治理是社会治理的重要组成，是社会治理体系和治理能力现代化建设的最基本单元、最基层平台和最基础内容。党的十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出重大战略部署，充分体现了我们党先进的执政理念和高度的制度自信，务实提出了新时代我们推进社会治理的新任务新要求。<sup>[1]</sup>因此，如何在新的形势下实现社区治理的突破和创新就显得尤为重要。近年来，开州

区深入贯彻落实党的十九大和十九届历次全会精神，在社会治理上取得了长足进步和丰硕成果，但在个别领域特别是城市社区治理上部分顽疾仍然长期存在、部分难点未能有效攻克。唯有持之以恒地锐意进取、攻坚克难、开拓创新，才能在社会治理体系和治理能力现代化征程中砥砺前行、久久为功。当前，尽管全区在加强和创新社会治理方面作了多领域的有益探索，但离区委、区政府的要求，离群众的期盼还有一定差距，存在的突出问

题不容忽视。

## 1 社区组成纷繁复杂，区域凝聚力弱，群众自治性缺失

### 1.1 人员构成相对复杂，管理难度大

一是城镇移民多。因三峡移民大搬迁，开州城区形成了体量庞大的移民统建或自建小区，产生了人数众多的“村改居”群众和外迁返乡人员，其中部分移民因失地缺少生活来源，对政府的期望多、要求多、意见多、异议多，难以有效管理。其二是进城人口多。随着经济社会发展，城乡资源不平衡问题凸显，造成购房入住和就学、就医的农村人员形成了进城人口的两大主力，部分人员因素质不高、陋习较多，且户籍地和居住地的不统一，给社区治理带来较大困扰。其三是短住人口多。开州是劳务输出大区，每年约60万人外出务工，在区内时间往往不足2个月，有诉求时往往“拖起半截就开跑”；同时近年来开州区大力发展产业经济和旅游开发，到区务工和游玩人数逐年递增，居住时间普遍不长，对地方政策法规了解不深，造成矛盾多发。

### 1.2 重点人群相对集中，耗费精力多

一是缠访闹访人群。外迁移民、两参人员及襄渝铁路工人是开州区信访的三大主要群体，在城市社区居住的有较大比例，因无理诉求和历史原因无法解决的诉求未实现，长时间、高频率、多方式上访，且时发越级上访、缠访、闹访，给社区维稳工作带来较大压力、占用较多资源。二是社区矫正对象。因城区接触到的新鲜事物多、受蛊惑概率大，轻微犯罪频发，导致城市社区矫正对象相对较多。该类人员往往分散居住在城市社区中，为严防其后期继续经受诱惑再行犯罪，需要司法人员和社区工作人员长期关注，牵扯较多精力。三是社会兜底人员。居住在城区的低保、五保、残疾人员数量较大，该类人员往往自有生活来源匮乏，亲友关注关怀较少，生活自理能力不足，对政府的依赖程度相对较高，是社区执行社保、救助政策的核心对象，需要社区工作人员持之以恒地关怀、引导和帮助。

### 1.3 集体意识相对淡薄，自治能力弱

一是邻里关系不亲。因个人性格的不同、文化程度的不同、生活习惯的不同、工作性质的不同、价值观念的不同，现代社会的城市社区和居民小区逐步走向“重门深锁无寻处”的疏远型邻里关系，邻居间互不熟识，缺乏基本了解和互帮互助，在集体利益上更难探寻到共鸣点。比如，大多数商品房小区住户间无亲无故，较少主动交流，邻里之间淡如水。二是利益争执不休。近年

来，装修扰民、宠物拉撒、孩童磕盼、挤占公共区域等邻里纠纷越来越多，利益小纷争长期存在，容易造成邻里不和甚至矛盾升级；同时“各人自扫门前雪”现象普遍，存在利益纠葛时常常顾自己不顾他人、顾当前不顾长远，最终难以形成区域利益共同体。比如，移民自建小区，因房屋产权证未办和房价上涨等原因，原有业主和购房人群利益争端突出、互不相让，无法组建业委会。三是自治能力不强。空闲时间相对充足的城市社区常住人口通常是老人、全职主妇，其中参与社区自治的大多集中在退休、下岗、低保等与社区组织关联较多的群体中，其政治素养、文化水平、身体状况、处事能力、社会意识参差不齐，参与社区自治时发挥作用有限，难以让社区居民产生认同感和归属感，群众自治基础较为薄弱。

## 2 社区事务点多面广，治理有效性低，工作创造力不高

### 2.1 任务多、工作重，难以面面俱到

一是“行政化”严重。除自身应当负责的自治管理、公共服务、监督协调、宣传教育等职责外，社区更多地是承担了很多本不该负责的行政和社会管理事务，成为了街道的“脚”，没有时间和精力去思考和实施社区自治工作。<sup>[2]</sup>比如，环境整治、消防检查、安全生产、鞭炮燃放、行政收费等工作交给社区，名为协助实为代行职责，使社区俨然成了政府的一级派出机构。二是“摊派化”突出。社区工作受所属街道评定、考核，社区经费受所属街道统管、拨付，因此不得不承担所属街道的部分任务摊派和指标要求。特别是城市社区，各种检查、评比层出不穷，各部门、属地街道对社区均有严格的考核，导致社区干部疲于应付。比如，今年新推的消费扶贫，部分社区干部必须认领大额度的购买任务，无形间改变了消费扶贫工作的初衷。三是“大辖区”增压。城市人口、建筑密集，部分社区复员面积广、管辖范围大，不易统筹、不便监管，仅靠社区工作人员很难有效管理。比如，汉丰街道安康社区辖23条干道及次干道、47个住宅小区、28285人（户籍人口13076人、外来居住人口15029人），比部分乡镇总人口都多，但社区党、居两委共9人，管理起来极为不易。

### 2.2 问题多、难度大，难以充分化解

一是历史遗留问题大。移民自建小区办证、重点管控人群维稳等历史遗留问题在社区层面无法处理，但不得不站在最前沿开展协调，既不能直接做主进行答复，又面临部门、街道下命令妥善处置，夹在中间难以为继。比如，对个别长期越级上访人员，社区能监督但不

能控制，单靠嘴皮子很难第一时间将人留下。二是当前现实问题多。当前，占道经营、垃圾清运、违章搭建、消防整治、损毁市政设施修复等问题都是社区治理面临的现实难题，处于不想管又必须管、要管又无力管的状况。比如，城区生活垃圾移交给桑德集团清运后，社区经多次对接呼吁仍未能做到所有垃圾桶、堆放点每天清理，导致垃圾堆积、臭气四溢，居民反响巨大，社区公信力下滑。三是层级低、需求广，难以有效协调。在社会治理方面，城市社区成为了城市管理的一线责任人，大小事务均需参与甚至承担主要责任。社区不属于一级政府或行政机构，没有相关执法权力，在面对社会乱象时通常只能通过宣传引导来“防”，需要“管”或“罚”时必须依靠所属街道和相关职能部门。一旦街道、部门未能足够重视，社区就只能干瞪眼，进而可能将小问题拖成大事件。特别是某些事务本应是配合街道、部门开展，结果却变成苦口婆心寻求街道、部门配合。比如，面对开州大市场内电线私搭乱接、煤气罐电磁炉泛滥、消防设施用房被占用出售等消防隐患，社区工作人员单靠宣传引导难以治标更无法治本。再比如，治理占道经营和乱停乱放时，只靠社区根本无从下手，而市场监管局、城管局、交巡警等能够针对同一区域的持续性、经常性执法又难以落实，最终道路保畅时紧时松、群众非议较大。

### 3 社区两委人少财微，综合保障率小，服务质效性不强

#### 3.1 社区人力财力的有效保障较弱

一是社区人力配备有限。社区党、居两委成员通常不超过10人，职责分工时需承担较多任务，担任网格长时需管辖较多人口，办理急重事务时又安排不过来，从事日益繁重的社区工作常心有余而力不足。二是社区自身财力有限。社区主要依靠财政拨款办公经费和辖区单位“化缘”，基本没有自主发展的渠道和方式，一来无力聘请更多地社会志愿者、楼栋长参与到社区工作中，有效分担工作；二来对一些群众急需但散小的公共服务支出也需打报告、等回复，开展工作较受制约。

#### 3.2 参与社区自治的居民意愿不强

在参与主体上，单位职工、创业青年等实力群体通常只把社区当作居住场所，不愿意甚至不屑于参与社区工作，几乎对社区治理不闻不问，主人翁意识匮乏；即使有时参与群众自治的也消极被动、敷衍了事<sup>[1]</sup>。在参与内容上，除社区选举、低保评定、社区收益分红等与居民利益有关联的事项，其余如政策法规宣讲、环境卫生整治等居民参与意愿不强，大有“事不关己、高高挂起”的味道，缺乏责任感和荣誉感。

#### 3.3 辖区各类团体的奉献意识不足

开州城区范围内，行政事业单位、国营民营企业、民间组织等团体林立，但具备社区服务意识、奉献意识、共建意识的单位组织微乎其微。除完成党委、政府部署的个别任务时走过场参与或“略尽微薄之力”外，能主动在所属地协助社区治理、帮助社区建设、促进社区发展的团体体量小、时间短、付出少，社会参与度不足、服务能力不高。当前紧缺能够助力社区纠纷调解、健康养老、教育培训、公益慈善、防灾减灾、文体娱乐、邻里互助、居民融入等活动的社会组织。

#### 3.4 信息化智能化的程度亟待改善

近几年，开州区逐步完成了社区便民服务中心的建设，绝大部分城市社区在办公场所、基础性办公设施方面得以改善，有效筑牢了工作阵地，但在信息化、智能化方面仍然存在明显短板，服务质量、效率难有起色。在软、硬件设施上，受建设资金制约，目前社区公共服务平台、社区综治平台等信息化设施设备还未启动，为民服务便捷化程度不高。在操作人员上，社区干部因年龄结构、工作性质、专业知识制约，普遍只能操作简单的办公系统，对信息化、可视化、智能化设备不知所从。

#### 参考文献：

[1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017.

[2] 魏礼群. 我国社会治理40年变革的历史进程[J]. 前线，2018（9）.

[3] 顾春. 浙江：让群众当社会治理主角[N]. 人民日报，2016-11-02（17）.