

2019年卷·总第6辑

中国地方政府 治理评论

张立荣 主编

中国地方政府治理评论

(2019年卷·总第6辑)

张立荣 主编

湖北省人文社会科学重点研究基地

华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心主办

中国地方政府治理评论

编辑单位：华中师范大学湖北地方政府治理与地方发展研究中心
华中师范大学公共管理学院

主编：张立荣

副主编：徐增阳 冷向明

学术委员会：（按拼音排序）

陈振明 高培勇 马骏 [美] 牛铭实
徐勇 郁建兴

编辑部主任：冷向明（兼）

编辑部成员：定明捷 周凤华 饶常林 徐军玲
王超群 王远伟 蔡长昆 陈刚华
韩璟

编辑部执行秘书：郭淑云

目 录

专题：湖北地方政府治理高层论坛

共建共治共享背景下鄂州社区治理创新探析

——基于整体性治理理论 石燕芳 徐 思 邓润洁 定明捷 (3)

鄂州经济高质量发展的路径选择 张启春 李 栋 胡继亮 (20)

大数据背景下的鄂州城市智慧化发展策略

探索 费 军 代先华 刘 瑞 王晓丹 (51)

蓝莓“扮绿”金融“分红”

——鄂州市张远村梯级协同振兴试验模式研究 尤光付 余子凡 (76)

土地集中连片流转研究

——以鄂州为例 李名峰 张 鑫 韩 璟 杨 川 (94)

乡村振兴背景下城乡融合发展研究

——以鄂州市为例 陈刚华 王思琪 (107)

论 文

基于 Bryson 模型的 A 县农村环境协同治理有效性研究 张立荣 高 畅 (125)

中央调剂金制度建设中各地上解资金规模研究 孙永勇 王 菊 (165)

《中国地方政府治理评论》约稿函 (197)

Contents

Research topic of “High-level Forum of Local Governance in Hubei”

Analysis on the Innovation of Community Management in Ezhou under the Background of Co-construction and Sharing

——Based on the Theory of Holistic Governance

..... Shi Yanfang Xu Si Deng Runjie Ding Mingjie (3)

The Choice of Ezhou Economic Quality Development

Path Zhang Qichun Li Dong Hu Jiliang (20)

Exploring the Development Strategy of Ezhou City’s Wisdom in the Background of Big

Data Fei Jun Dai Xianhua Liu Rui Wang Xiaodan (51)

Blueberry “Green” Financial “Dividend”

——A Study on the Synergy Revitalization Test Model of Zhangyuan Village in

Ezhou City You Guangfu Yu Zifan (76)

Study on the Concentration Transfer of Land Concentration

——Taking Ezhou as an Example

..... Li Mingfeng Zhang Xin Han Jing Yang Chuan (94)

Study on the Integration of Urban and Rural Development under the Background of Rural Revitalization

——Taking Ezhou City as an Example Chen Ganghua Wang Siqi (107)

Paper

Study on the Effectiveness of Rural Environmental Coordination Governance in A County

Based on Bryson Model Zhang Lirong Gao Chang (125)

Study on the Scale of Capital Solution in the Construction of Central Adjustment Fund

System Sun Yongyong Wang Ju (165)

Invitation of Articles to *China Local Governance Review* (197)

专题：湖北地方政府治理高层论坛

编者按

“湖北地方政府治理高层论坛”由华中师范大学公共管理学院，与挂靠该学院的湖北省人文社科重点研究基地“湖北地方政府治理与地方发展研究中心”发起与建设，旨在发挥哲学社会科学在治国理政中的重要作用，探索高校智库与地方政府有效合作的形式与机制，服务地方经济社会发展；与此同时，建设一流的服务地方经济社会发展的政策咨询和社会服务决策“智库”，建设一流的公共管理科学研究和学术积累的知识“创新体”。“论坛”采取“问题导向、订单式研究”机制，即地方政府基于改革实践中的重点难点问题出题目，委托公共管理学院（湖北地方政府治理与地方发展研究中心）开展定向研究。首期论坛涉及共建共治共享社会治理模式、经济高质量发展、乡村振兴、智慧城市等9个方面，形成9个研究报告，兹择其中6个以飨读者。

共建共治共享背景下鄂州社区治理创新探析

——基于整体性治理理论

石燕芳 徐 思 邓润洁 定明捷*

摘要：依据党的十九大就“加强和创新社会治理”作出的重大战略部署和鄂州社区治理的总体要求，从整体性治理视角审视了鄂州社区治理的现状，将“碎片化”视为其中的典型问题，在借鉴国内城市社区治理典型经验的基础上，提出要以“党建引领、一核多元”为纲领，全面推进鄂州社区治理创新，进而实现共建共治共享的社会治理格局。

关键词：鄂州；社区治理创新；整体性治理

Abstract: Following the important strategy about developing new forms of social governance put forward at the 19th National Congress of the Communist Party of China and responding the general requirements of social governance in Ezhou, this paper evaluated the Ezhou social governance situation with holistic governance theoretical perspective and found that governance fragmentation was the core problem. Drawing on experience, this paper proposed party basic-level organization construction improvement and the pluralism governance as directive guidelines to comprehensively promoted Ezhou social governance innovations, and then optimized the co-construction, co-governance and sharing social governance pattern.

Keywords: Ezhou; Community Governance Innovation; Holistic Governance

一 引言

2017年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，这是我国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件，它强调“城乡社区是国家治理的基本单元”，要“积极推进城乡社区治理理论创新、实践创新、制度创新”。之后，党的十九大再次就“加强和创新社会治理”作出重大战略部署，提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。这是对近年来中

* 作者简介：石燕芳，女，华中师范大学公共管理学院硕士研究生，研究方向为公共政策、社区治理；徐思，女，华中师范大学公共管理学院硕士研究生，研究方向为公共政策、社区治理；邓润洁，女，华中师范大学公共管理学院硕士研究生，研究方向为公共政策、社区治理；定明捷，男，华中师范大学公共管理学院副教授、硕士生导师，研究方向为公共政策、社区治理。

国社会治理实践探索的总结，同时也是对未来社会治理发展和创新提出的新要求。^①在加强社区治理创新的精神引领下，鄂州市委、市政府高度重视城乡社区治理工作，提出着重从“合理调整城市社区建制、明晰城市社区治理职责权限、健全完善城市社区治理体系、改造升级社区综合服务设施建设、选优配强社区工作者队伍、不断增强城市社区服务功能”六方面推动社区治理工作。那么，当前鄂州社区治理存在哪些突出问题，国内其他城市的社区治理创新举措能够为鄂州社区治理提供哪些经验借鉴值得研究。在此基础上，可以从哪些路径推动鄂州社区治理创新工作，这些问题就构成了本文研究的出发点。

二 文献综述

近年来，学术界对“社区治理”的研究不断深入，学者们从不同视角提出了诸多具有建设性意义的观点，丰富了社区治理领域的研究成果。作为当前社区治理分析的重点内容，有的学者从街社管理体制滞后和社区多元参与不足等方面来剖析社区治理存在的困境，认为以科层制为基础的城市社区治理结构面临着巨大的困境与挑战，过度的行政干预与社区自治能力的不足是目前社区治理中面临的现实问题。^②在推动社区治理创新路径选择方面，有的学者从协同治理的角度，分析了社区治理多元主体关系的构建问题^③，进而提出实现多中心善治的构想。^④在实现这种“多中心善治”的过程中，有的学者认为要充分发挥信息化建设在社区治理中的作用，从治理理念、体制机制、平台建设及资源保障四个方面提出了打造“互联网+”社区治理模式的构想。^⑤围绕社区治理模式选择问题，学者主要从社区减负、社区自治与共治等层面对社区治理模式进行了有益的探索，提出了社区多中心治理模式^⑥、社区清单式治理模式^⑦、国家主导型参与模式^⑧等模式。对社区治理发展路径的探讨是学者们研究的“重头戏”，如何推动社区治理的可持续性发展成为研究的焦点。从现有研究来看，学者们充分肯定了党建引领的正向作用，并对其误区进行了解释，指出要强化社区党组织在社区治理的领导核心作用，始终坚持将党建引领作为社区治理能力提升的重要基础^⑨，进而提出发挥党委和政府社区治理中的主导作用，并不意味着要全盘控制社区发展的各个方面，而是在把握社区

① 马庆钰：《准确理解共建共治共享的内涵》，《学习时报》2017年第2期。

② 程宇：《从科层治理到圈层治理：城市社区治理结构的转型——以S市社区治理实践为例》，《求实》2018年第4期。

③ 胡小君：《从分散治理到协同治理：社区治理多元主体及其关系构建》，《江汉论坛》2016年第4期。

④ 张洪武：《多中心秩序：社区研究中新的分析框架》，《中央民族大学学报》（哲学社会科学版）2017年第3期。

⑤ 叶林、宋星洲、邵捷捷：《协同治理视角下的“互联网+”城市社区治理创新——以G省D区为例》，《中国行政管理》2018年第1期。

⑥ 张振、杨建科、张记国：《业主委员会培育与社区多中心治理模式建构》，《中州学刊》2015年第9期。

⑦ 叶良海、吴湘玲：《清单式治理：城市社区治理新模式》，《学习与实践》2018年第6期。

⑧ 刘敏：《“国家+”治理：社区治理模式的新探索——以深圳为例》，《新视野》2017年第2期。

⑨ 田栋：《社区治理中的党政同构效用——基于北京市三个社区工作实践的对比分析》，《教学与研究》2017年第9期。

发展总体方向的前提下，实现体制机制的顺畅、结构功能的调和。^①

总体而言，我国现阶段社区治理的研究成果不断推陈出新，研究内容基本涵盖了社区治理的方方面面，但是将整体性治理理论与共建共治共享背景相结合，进而探索城市社区治理路径的研究仍然不多见，这就为本文的研究创造了条件。

三 整体性治理理论与共建共治共享的社区治理格局之耦合

（一）共建共治共享的社区治理格局内涵

在加强和创新社会治理方面，党的十九大报告首次提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，这显然是一个事关全局的系统工程，不仅需要调动多元社会主体参与社会建设和治理过程，而且还需要很好地找到社会治理的切入点。习近平总书记在不同场合曾多次指出：“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区”^②，强调“社区是城市治理的最后一公里”。^③因此，要加快打造共建共治共享的社会治理格局，就必须完善以基层党组织为核心、全社会共同参与的基层社会治理新格局，完善多元主体参与社区治理的协调机制和整合机制。

第一，共建——共同参与社会建设。就社区治理而言，共建意味着要充分整合政府、市场、社会、居民等多元主体的力量，通过一系列政策支持，为其参与到科技、教育、文化、卫生等社会建设领域中发挥作用而提供更多的发展机会，激发其共同积极参与社会建设的活力。

第二，共治——共同参与社会治理。参与权是人民群众的一项重要基本权利，也是人性需求的重要组成部分。但在我国社会主义事业快速发展的阶段，人们参与社会公共事务的动力尚不足。因此，党和政府要为人民群众参与社会治理创造良好的条件。

第三，共享——共同享有治理成果。从实际情况来看，我国地域之间、城乡之间、群体之间存在一定差距，发展的成果并没有很好地惠及每个人每个家庭，而改革发展是否成功的最终判断标准是人民是否共同享受到了改革发展的成果。因此，为实现共同享有治理成果的目标，党要有保障民生的决心，政府要有改善民生的思路，国家要有共享的制度保障。

（二）整体性治理的核心内涵

整体性治理追求的是使社会治理由碎片化趋于整合，为公众提供无缝隙、全方位、非碎片化的整体性服务。^④

① 孙萍：《中国社区治理的发展路径：党政主导下的多元共治》，《政治学研究》2018年第1期。

② 人民网·抓重点疏堵点破难点，推进街道社区党组织建设 [EB/OL]. <http://CPC.people.com.cn/n1/2019/0328/C389394-31000525.html>.

③ 央广网·[习总书记的民生足迹] 市民驿站打通城市治理“最后一公里”。 [EB/OL]. http://China.cnr.cn/yaoben/20190212/t20190212_524508001.shtml.

④ 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008年第10期。

第一，治理的起点——公民需求。首先，作为一种解决方式，整体性治理针对的是20世纪80年代和90年代初政府改革所强化的碎片化状况，这种整体性运作的正式目标是更有效地处理公众最关心的一些问题。^①一方面，它以解决公民的需求和问题为核心，追求公共利益的最大化，实现了从政府本位到公民本位的理念转变^②；另一方面，它将解决公共问题作为政府工作开展和治理的起点，重新界定了政府的职能——提供公共服务，解决公共问题，满足公民需要。

第二，基本内容——协调与整合。整体性治理理论要求通过有效协调与整合，使多元主体彼此的政策目标连续一致，促进政策执行手段相互强化，达到合作无间目标的治理行动。^③在整体性治理中，协调是达成整合的一种有效方式，协调机制的建立因而显得尤为关键和重要，各种组织、各部门需要建立健全的协调机制，实现良好的沟通，为实现整合作铺垫。整合则是一种合作性整合，它不仅仅是指行政系统中上下层级之间与各职能部门之间内部的整合，而且还包括政府、社区自组织、社会组织与公民之间的整合。

第三，治理工具——信息技术。信息时代的到来，使得数字化信息技术的高速发展为整体性治理理论的广泛应用提供平台。现代信息技术的快速发展有力地推动了政府的电子化改革以及整体、协同的决策方式，打破了科层制下政府内部以及政府与社会之间的藩篱，柔化了政府主体间和政府层级间的边界，简化了行政层级和业务流程，推动了政府组织结构由金字塔型向扁平化的转型。^④可见，信息技术的应用使得社会治理主体间的互动与合作更加畅通，为其对话提供载体，提高效率，减少合作的成本，实现无障碍的信息共享，这在很大程度上解决了由传统的官僚制和新公共管理改革所带来的碎片化问题，推动社会治理的透明化和协同化发展。

（三）共建共治共享的社区治理格局与整体性治理核心内涵耦合

结合以上分析，可以看到，整体性治理理论的核心内涵在许多方面与共建共治共享的时代要求具有异曲同工之妙。

第一，目标导向一致。整体性治理追求公共利益最大化，主张满足公民需求，以解决公共问题为核心。而在共建共治共享的治理格局中，“共享”是根本，是共建共治的目标。共享就是要在最大程度上让人民分享国家快速发展的成果，满足人民日益增长的美好生活需要。所以，通过对整体性治理和共享理念的比较分析，发现两者在目标导向上是一致的——满足公民需求，解决公共问题，这也是两者的出发点和立足点。

第二，注重整合与协调内部与社会各方的力量。根据对整体性治理内涵的剖析，整体性治理主张社会治理主体之间的整合与协调，注重发挥沟通机制的重要作用，促成各治理主体间的良性互动，从而协调好各方利益，实现不同社会治理主体间、上下部门间、部门

① 刘任平：《共建共治共享社会治理格局的有效构建——基于整体性治理理论的分析》，《延边党校学报》2018年第2期。

② 张玉磊：《整体性治理理论概述：一种新的公共治理范式》，《中共杭州市委党校学报》2015年第5期。

③ 朱玉知：《整体性治理与分散性治理——公共治理的两种范式》，《行政论坛》2011年第3期。

④ 张玉磊：《整体性治理理论概述：一种新的公共治理范式》，《中共杭州市委党校学报》2015年第5期。

内外的协同与合作。根据党的十九大报告关于“打造共建共治共享的社会治理格局”的要求和指导思想，加强社会治理制度建设，要完善“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制”，可以看到，“共建、共治”强调党委领导下的政府负责、社会协同和公众参与，追求在党委部门的领导下，充分发挥政府、社会和公众自身的参与作用，激发多元主体参与社会治理的活力，开创多方谋划、广泛参与、共同享有的社会治理新局面。总之，两者都倡导建立良好的协调机制，来充分发挥多元主体的协同作用，提高多元主体参与的积极性，构建社会治理主体的长效合作机制。

第三，依托现代化信息技术。结合上述分析，整体性治理理论将现代化信息技术作为治理的重要工具，通过数字化信息技术的应用，打破社会主体之间的信息壁垒，实现信息的共享和无障碍的交流与协作。在党的十九大报告中“共建共治共享”社会治理的实现，需要实现社会治理的“智能化”。信息技术的高速发展能为社会治理中的多元主体互动协作提供便捷的平台。可见，两者都倡导将现代化信息技术应用于社会治理的过程中。

经过以上细致的比较分析，可以看到，整体性治理理论与共建共治共享背景下的社区治理理念和路径具有耦合之处，两者的有效结合能为新时代背景下社区治理新格局的打造和新模式的构建提供参考。

四 共建共治共享背景下鄂州社区治理存在的主要问题

（一）社区行政化现象严重，呈现碎片化特征

在“压力型体制”下，政府职能部门习惯于通过各种“责任状”向街道转移工作任务。然而，“权责分离”“财权和事权不对称”等现象渗透在工作任务转移过程中。一方面，职能部门只派任务不放权，把街道当作自己的“腿”，将大量具体的、高成本的任务分配给街道，并对街道工作进行监督考核。另一方面，街道责任权限不对等。街道作为派出机关，不是一级行政主体，没有独立的行政执法权和完整的行政管理权，却要承担专业管理责任，有时为了任务，不得不踩红线，存在越权管理、违法执法问题，特别是在征地拆迁、拆违控违、旧城（棚户区）及城中村改造中表现得最为突出。

实地调研发现，鄂州社区承担各类事务多达 116 项，各项职能下沉到社区涉及 35 个部门，其中，社区自治事务为 26 项，政府下派 2 项，职能部门 77 项，街道 11 项。由此可知，社区承担的 116 项事务中，其中 75% 以上是街道或职能部门摊派的行政性事务，社区干部的主要精力只够应付各类行政性事务，社区自治属性逐渐被吞噬，日益成为基层政府的延伸。

（二）居民参与碎片化，自治能力低

目前鄂州社区居民参与度较低，积极性不高。这主要体现在两方面，一是社区居民参与社区事务的深度不够，居民参与的社区事务主要停留在文化活动方面，很少涉及社

区管理与建设层面。二是鄂州社区居民参与广度不够。无论是居民代表、经常参与社区党支部活动的党员、参加社区座谈会的居民，还是社区文化活动队伍，均以老年居民、离退休人员、妇女为主，中青年人的参与程度普遍较低。

（三）社会力量碎片化，协同能力低

就目前鄂州社区治理的情况来看，社会力量碎片化主要体现在社会组织力量薄弱、专业的社工人才较为缺乏、社会力量之间缺乏互动和社会资源碎片化等方面。

首先，就鄂州社区目前的社会组织来看，社区社会组织主要是舞蹈队、老年人协会、书法协会等，专业社会组织寥寥无几。由于缺乏相应的专业社会组织承接，鄂州购买社会组织专业服务的工作难以有效开展。其次，鄂州社区的社会工作专业人才很少，多为本社区的志愿者参与社会工作，缺乏专业的社工人才开展专业性的社会服务。再次，社区居民委员会与辖区企事业单位之间的互动较少，社会组织之间也缺乏协同，社会力量之间没有实现良好的沟通与协作。最后，缺乏社会力量参与社区治理，致使社区内的社会资源没有实现有效的整合与协调。

（四）信息化建设碎片化，资源分散与虚置并存

在现代化信息技术快速发展的大背景下，社区信息化建设显得尤为重要。然而鄂州的社区信息化建设存在以下问题。

第一，社区主要通过微信公众号、电视等渠道实现信息共享与居民互动，但由于经费不足，目前这些传播媒介所发挥的作用极其有限。

第二，社区内设立多个涉及各类社会服务管理的站点，各部门缺乏与其他部门数据资源的互联互通，出现网络数据资源碎片化、信息壁垒等现象。

第三，在信息化平台的运营中，社区居民很少通过社区公共信息服务平台来获取自己想要的信息资源，参与度与互动率低，信息平台的功能发挥有限。

第四，社区信息化建设缺乏专业的技术人才，导致信息化平台建设落后和网站运营艰难。

现有的社区信息化建设缺乏统一的建设标准，导致社区信息平台建设质量参差不齐。而且由于没有建立统一的信息系统，各部门间的信息资源没有实现互联互通，导致社区资源的碎片化和应用的低效率，出现信息孤岛和资源虚置问题。

五 共建共治共享背景下国内城市社区治理创新经验借鉴

在加强社区治理创新的精神引领下，各地先后开展了大量的社区治理创新工作，并在实践中形成了自己的特色。对全国典型社区治理创新案例进行梳理后，我们将各地社区治理创新经验归纳为：打造“党建引领、一核多元”的社区治理新格局；理顺街道与社区关系，实现社区减负增能；引入现代化信息技术手段，推动社区信息化建设；加快“三社联动”建设的步伐，促进社区多元共治；开展公益创投，打造新型的合作伙伴关系五个方面，以期对鄂州的社区治理工作提供参考。

（一）打造“党建引领、一核多元”的社区治理新格局

街道、社区权责划分不合理，职能定位不清，社区治理主体彼此间“各扫门前雪”，社区服务质量不高，诸如此类问题在当前社区治理中普遍存在。地方政府大胆创新，积极探索，摸索出了一条“党建引领、一核多元”的社区治理新路径。

深圳市南山区构建了以党委为核心、居民委员会为自治主体、社区工作站与社区服务中心为管理和基本点、社区社会组织与社会企业为支撑的“一核多元”治理结构。这种治理结构被形象地比喻为“车夫驱动、三马拉动、伙伴推动”的“三驾马车”式组织结构。第一，社区综合党委作为核心组织，类似驾驭马车的“车夫”，指引“社区治理”这架马车的正确行驶方向，驱动其前进并掌控其速度；第二，社区居委会、工作站、服务中心作为三个主要治理主体，类似马车前端的“三匹马”，负责承担社区基层自治、管理与服务职能，确保社区治理的动力来源和执行能力；第三，社区社会组织、社会企业等作为服务支撑主体，类似马车旁的“伙伴”，为马车内的“居民”提供后勤保障、安全保卫、信息传送等服务，满足社区居民各种多样化、个性化的服务需求。这种“定位清晰、各司其职、功能互补、共治共享”的多元治理结构，有力地促进政府治理、居民自治和社会自我调节的良性互动。

2014年，成都市以推进基层治理体系和治理能力现代化为目标，以增强乡村党组织整体功能为核心，构建“一核多元、合作共治”的新型村级治理机制。首先，创设村（居）议事会，这是成都“一核多元、合作共治”新型村级治理机制的一项重要制度。村（居）议事会成员由村民推选，一般不少于21人。经村民大会授权，议事会行使村（居）务决策权，这样就形成了村党组织领导、议事会做决策、村委会负责执行、村务监督委员会进行监督的权力运行机制。其次，建立村级事项准入制度，确定了市级层面“四项清单”：基层群众自治组织依法自治事项清单、基层群众自治组织依法协助政府工作主要事项清单、可购买服务事项清单、村（社区）工作负面事项清单。这样村党组织不再包揽村级事务，不再直接进行村级自治事务的决策、执行和监督，不再直接面对多元化的利益诉求，立足于定方向、定规则，着力于加强自身建设，既保证村民自治的正确方向，又为村民自治让出制度空间，探索村级党组织领导方式新的实现形式。

上海市在“一核多元”治理模式中，有以下几大创新性做法。第一，了解居民的真实需求，聆听群众心声，积极探索“听众会”机制，促进居民自治。每期听众会上，居委会各条线的工作人员到场，直面居民提出的问题，实行现场解答和5个工作日内回复解答，通过多方联动、协同处理，整合社区服务队力量，快速出击解决问题。此外，还设立网上交流平台，建立微信群，通过线上反映、线上回复、线下落实相结合，营造社区问题大家谈、大家管的自治氛围。第二，党建引领楼道自治。通过制订指导性方案，让党建工作进一步延伸到楼组，形成“党员+楼组长+志愿者”的楼组自治核心小组，让党员骨干带动楼组建设，让党员在家门口发挥好模范带头作用，凝聚群众共建幸福家园。第三，构建“四治一体”社会治理格局。深化“镇管社区”模式和“两委一中心”运行机制，在大居探索建立线上“三议三制”和线下“五大自治委员会”议

事制度，不断深化“自治金”项目机制，以项目实践为依托，不断提升基层村居运用“1+1+X”自治工作法、“三会一代理”制度的能力和水平，搭建“2+6”村民小组自治管理框架和居民自治平台，为“家门口”服务点提供机制保障。

从深圳市南山区、成都市和上海市我们可以看出，“党建引领、一核多元”的社区治理模式构建了“党委决策、居委自治、政府管理、社会服务”的新型基层治理体系，体现了现代化、法治化、标准化的基层治理体系，从体系上解决了基层社区治理难题，解决了服务群众“最后一公里”问题，提高了社区多元主体的自治能力，整体显示出当前我国基层治理能力的现代化。

（二）理顺街道与社区关系，实现社区减负增能

角色错位是社区治理中的常见问题。在政府的“过度关注”下，南京社区的工作时间和精力分配严重失衡，创建评比、台账等行政性工作占70%，居民自治占20%，公共服务和专业服务仅占10%。^①与南京相比，武汉市社区工作负担更重，社区通常挂30个机构的牌子，承接35类165项工作，每年应对140多项评比考核，整理170多本台账等，更为夸张的是社区的“万能章”，几乎社区一年得盖出200多个章。为了改变上述情况，武汉市印发了《武汉市落实社区减负九项规定实施细则（试行）》，为社区减负提出了“三取消两精简三规范一禁止”九项规定。即取消任何部门、街道（乡、镇）与社区签订的工作目标责任书，取消面向社区开展的各类达标评比活动，取消面向社区的报纸杂志征订、募捐、满意度测评调查等各类摊派任务；精简对社区的检查活动，精简社区参加的会议；规范对社区的培训，规范社区工作台账管理，规范社区公章使用管理；禁止各级各部门抽调和借用社区工作人员。与此同时，武汉市政府提出，在减负的同时，为民服务不能打折。社区35类工作减为16类，11个政府职能部门和3个公用事业单位，要直接服务社区，在社区公示服务项目、工作标准、责任联系人及电话，限时解决困难和问题。此外，鼓励政府购买社区公共服务。

南京市出台《深化街道和社区体制改革实施方案》，为街道社区减负开出清单。首先，政策层面减负增效。取消25项工作任务、48类评比、42个机构、72项台账，整合20个社区网络。增加自治服务、便民服务。出台全市社区（村）考核标准，居民满意占70%，工作考评占30%。其次，体制改革减负增效。做大做强街道行政服务中心，回收社区行政服务职能，面积较大的街道建立中心社区，作为街道服务中心延伸，集中承接社区政务，社区去“行政化”。政府转职能，社工转身份，政府只买项目不养人，释放社区自治和社工活力。再次，全网络信息减负增效。全力推动智慧社区平台建设，提升社区信息化水平。最后，整合资源减负增效。社区医疗、教育、文化、体育等相关场所和设施，为老、为小、为特、为残服务。培养“全能型”社工，实现“一口受理”，探索“全区通办”；整合综治、劳动等条口社工实现“统一招录、统一调配、一岗多责”。

可以看出南京和武汉在社区减负方面，都大力推动社区“去行政化”改革，推进

^① 黄博：《南京治理现代化背景下的政府职能转变》，《中共南京市委党校学报》2014年第6期。

社区服务全面外包，完成街道社区职能厘定，取消街道发展经济职能，实现街道（乡镇）职能逐步向统筹城乡发展、加强社会治理、提供公共服务、营造良好发展环境方面转变，使社区成为名副其实的基层群众性自治组织，形成自治鲜明、主体多元、居民认同的社区治理新格局。

（三）引入现代化信息技术手段，推动社区信息化建设

社区治理信息化是社会发展的必然要求，信息技术的发展为其提供了技术支撑。将“互联网+”技术与社区治理结合在一起，我国各地在社区治理实践中进行诸多探索，形成各具特色的信息化建设模式。

2016年底，南京市沿江街道积极开展理念创新，整合各类资源，构建“互联网+大数据+云服务”的思维模式，创建“爱i社区”公众参与的网络平台，实现了基层社会治理的智能化、专业化，探究了基层社区服务新型体系，进一步推进社会治理创新。

武汉市武昌区徐家棚街着力推进智慧社区、居家养老及社区服务多样化，以“互联网+服务”为核心，探索出一条创新推进社会治理新路径：如水岸星城社区秉承“红色领航、惠及民生、智慧社区、共享发展”理念，实施“红色引擎工程”，用智慧+党建+物业+民生+警务创新治理工作方法，扎实推进智慧社区建设。另外，徐家棚街借助新技术、新平台，以老年人服务中心作为试点，积极探索创建可学、可示范的中心辐射“互联网+居家养老”模式，让社区治理“温度”再提升。

2018年，成都成华区以信息化破解社区治理“痛点”，使老旧社区变身智慧社区。5月，双桥子街道与中国电信成都分公司、四川创新社会发展与管理研究院等单位合作，上线试运营“守望新鸿”社区发展治理信息化平台。

可见，南京、武汉、成都三地的社区信息化建设都是从建立社区公共服务综合信息平台入手，以居民需求为社区治理的切入点，通过信息化技术手段的优势，为居民提供服务，并且在此过程中，注重激发居民参与社区公共事务管理的积极性与主动性，整合各方资源，促进社区共建共治。

（四）加快“三社联动”建设步伐，促进社区多元共治

苏州市姑苏区是“政社互动”和“三社联动”相结合的社区治理模式，其经验做法如下。

第一，厘清社区、社会组织、社工“三社”各自职责分工，深化“三社”之间横向合作机制，为“三社联动”奠定基础。“三社”先分后动：社区承担原有社区居委会与工作站的公共服务功能，社会组织承担社区内困难群体与特殊群体的特殊服务，社工在社区与社会组织中承担专业化服务的职能。此外，社区的个性化服务与优质服务通过“汇邻中心”或“十分钟便利圈”里的商业组织来实现，居民发展性服务通过社区的自治组织服务来解决。

第二，将深化“三社联动”与推进“政社互动”相结合，厘清政府与社区的职责边界。为让社区回归自治本位，腾出更多的空间给社会组织，姑苏区出台了社区“依