

# 居民参与城市社区治理的困境与对策

陈 佳, 姚 瑞

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年6月29日; 录用日期: 2023年8月3日; 发布日期: 2023年8月15日

---

## 摘要

城市社区治理工作是社会治理的基础, 同时也是实现社会管理的重要基础。公民参与社区治理是建设社会主义民主工程的坚实根基。从长远发展来看, 我国城市社区治理仍然存在一些问题, 主要表现为城市社区发展不均衡、社会公民参与度低等现象。从城市社区治理的角度看, 公民作为城市社区治理的主体, 可以有效地提高城市社区治理的效果。因此, 完善现行城市社区治理的组织、制度、合作等, 并通过制定相应的法律法规, 明确居民治理主体地位, 引导居民积极主动参与城市社区治理的创新改革是至关重要的。

---

## 关键词

城市社区治理, 居民参与, 社区管理

---

# Dilemmas and Countermeasures of Residents' Participation in Urban Community Governance

Jia Chen, Xun Yao

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Jun. 29<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 3<sup>rd</sup>, 2023; published: Aug. 15<sup>th</sup>, 2023

---

## Abstract

Urban community governance is not only the foundation of social governance, but also the important foundation of social management. Citizen participation in community governance is a solid foundation for the construction of socialist democracy. In the long run, there are still some problems in China's urban community governance, which are mainly manifested as unbalanced development of urban communities and low participation of social citizens. From the perspective of

**urban community governance, citizens, as the main body of urban community governance, can effectively improve the effect of urban community governance. Therefore, it is essential to improve the current organization, system and cooperation of urban community governance, and to clarify the subject status of residents' governance through the formulation of corresponding laws and regulations, and guide residents to actively participate in the innovative reform of urban community governance.**

## Keywords

**Urban Community Governance, Community Participation, Community Management**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

作为现代民族文明的标志性产物, 城市的发展进步主要依赖于城市中社区的发展进步。社区概念最初由国外学者提出, 在其发展过程中逐渐传入中国。目前, 社区在中国社会建设中蓬勃发展, 成为了基层治理中的重要因素。社区是现代中国城市社会治理中的区域社会和自治组织。社区治理是指社区居民、社区政府、社区组织、社区单位等参与社区内部事务[1]。通过社会功能的满足, 优化社区的社会秩序和机制, 帮助社区实现更好的服务居民的目的。社区的治理关系到社区生活中的每一个人, 因此研究社区治理中存在的问题并进行分析研究是很有必要的。

## 2. 居民参与城市社区治理的内涵

城市社区公共治理是指在城市社区范围内政府、社区组织、社区单位、非营利组织、社区成员共同管理社区重大事务的活动总称。公共决策体现了政府作为公共代表, 为社会发展做出判断和选择。公民参与公共决策的程度是判断公共决策能否满足群众利益和人民群众利益的重要依据。如何确保公民充分参与社区治理, 确保政府有效回应公众意愿和诉求, 加强公众对公共事务的参与, 这是目前应该认真研究的问题, 如果不能有效保障公民参与城市社区治理, 可能会对城市社区治理产生一定的负面影响。居民参与城市社区治理也体现了社区公民对自身利益的关注, 社区应通过及时的信息公开和意见收集, 充分考虑市民群体的态度, 并针对实际情况制定相应的政策, 提高决策的可行性和科学性。社区的合理管理, 也是公民权力保障的重要体现。

城市社区治理也是一种制度安排。社区是现代社会治理的基本单位, 也是一个多元化、互动性的动态管理和参与过程, 同时它也是一种服务社区居民的资源。提高社区居民对于社区的归属感能够有效增强社区在经济发展中的动力。要建立政府、企业、社会组织、社区公民之间良好的合作协商机制, 让社区成员参与到城市治理的具体过程中。从社会发展的角度看, 居民的参与一般是在微观层面, 这也是现代民主自治的体现, 它属于民主政治的发展基础和内在表现, 体现了城市社区治理参与的深度、广度和质量。一个地区和国家民主政治的发展水平, 具体表现为公民是否在城市社区治理中彰显的自身实力, 强化社区发展功能, 保障社区发展的共同利益。当前, 居民参与社区治理存在一定差异, 但同时强调居民参与和社区利益的实现。城市社区治理为民主政治的运行提供实践基础, 社区组织的成长和发展使民主的概念变为现实。居民是否充分参与到城市社区的治理中影响民主政治发展的重要因素, 同时也是评

价民主政治的关键指标之一,城市社区治理与公民参与是相互影响、相互依存的关系[2]。并且也相互地促进彼此的发展,城市社区治理离不开社区居民的参与。城市社区治理的多元化不仅要求需要政府机构和公共部门的参与,还需要社区居民参与其建设,这是居民的权力,也是居民的义务。如果缺乏居民的参与,那么城市社区理就缺乏合法性,因为这种治理不能准确反映社区居民的利益。居民参与社区治理的参与程度是社区民主化程度的重要体现。在社区民主化进程中,通过基层社区管理的国有化、法治化和规范化,保障居民参与社区治理,为居民提供保障其权益的相应机构平台。这种治理结构的多元化可以促进各种民间组织和社区组织的成长,同时也成为公民参与城市社区治理的重要契机。

从社区发展的现状来看,我国居民对城市社区治理的参与度和积极性仍然较低,还处于居民参与城市社区治理的初级阶段。社区治理的目的是实现自治,只有影响居民利益的事情才能由居民管理。但是,由于我国目前的基层社区治理往往是由政府机构来进行的,居民的治理主体地位并未得到体现,因此仍然存在着社区管理的问题。一些城市社区治理阻力,如传统的官位思维,造成了社区与公众之间的信息不对称,助长了街道办、居委会等组织几乎包揽了所有社区事物的现象。并且,在公民自治意识缺失的情况下,社区治理中公众的参与度尤为低,很多公民依赖传统的“万能政府”一揽子计划,不参与公共事务。

### 3. 当前居民参与城市社区治理不足的原因

#### 3.1. 居民参与社区治理意识不足

城市化的发展使得社区居民的流动性增加,居民间的差异性也在增强,加之现代生活节奏的加快、社交媒体的普及等原因,人们常常忙于工作和个人事务,缺乏社区共同体意识,导致现代城市社区居民之间邻里关系相对冷漠,社区凝聚力与认同感不高,对于社区事务的治理居民间常常出现“事不关己,高高挂起”的心态,很少参与到社区治理中来。另一方面,居民参与城市社区治理的积极性直接受其综合素质和自身文化水平的影响,中国传统的政治文化限制了公民参与城市社区治理活动的积极性,同时也限制了公众对城市社区治理的认识。综合素质够,政治觉悟也不够,对于社区公共事务及各项活动的参与能力自信不足,阻碍了居民参与社区治理的意愿。而在我国很长一段时期中,居民过分依赖于政府对社会的管理,政府作为单一社会治理主体这样的观念已经深深扎根在人们心中。居民们没有意识到社区治理应当是在党组织和政府的领导下,由各种自治组织、居委会、志愿者队伍和居民本人等多元主体共同参与[3]。因此,很难加入城市社区治理工作的行列,实现城市社区治理的深度参与。此外,政府与社区之间的界限在实际的治理工作中是模糊的,在实际运行中,政府与社区之间存在相互“空缺”、“错位”甚至“越位”的现象。在实际的基层治理中,很多人把社区当成政府的代言人,人们把政府无所不能的要求传递给社区,让社区承担太多责任,使社区无法应对,参与社区共治的居民往往容易遭到“踢皮球”等现象。他们不得不寄希望于政府与社会边界的模糊,最终削弱社区的自治功能。处于弱强关系的社区和政府,作为弱方,社区与政府并没有太大的改变空间。基于上述复杂的基层治理形势,社区往往乐于接受模糊的权责边界,让“强政府”为“弱社区”解决烦恼。

#### 3.2. 城市社区治理组织发展滞后

城市社区治理组织的发展是指社区公民在不受外界干扰的情况下,通过协商和组织的方式达成社会共识,配合公共事务的实施和处理,增强社区中的信任,缓解社区矛盾和分歧,实现自我约束、自我教育和自我管理等,最终实现城市社区生活的有序进行。然而在当前我国的城市社区组织中,由于定位模糊、责任权限范围不明确等问题,社区组织与行政单位之间仍然存在着博弈和冲突,社区作为政府在基层治理中的触角,虽然在治理过程中,政府“赋能”了社区,使社区具备了一定的治理能力,但政府和

社区仍然是整个国家治理体系的两极，政府居于治理高地，社区居于治理基层。作为政府的附属治理参与者，在很多治理情况下，政府部门往往忽视社区准入制度，沿用以往的管理角色来引领社区发展趋势，单位制的解体使社会原子化、社区碎片化。在一些棘手和微观的问题上，与政府相比，社区能够更好地解决基层问题，但在旧观念的影响下，政府在社区治理中仍然扮演着主要角色，这逐渐不适合于当今社区的发展，并且对社区组织的发展产生了不利影响，同时也影响了整个社区的进一步发展。

### 3.3. 现行的制度有待完善

目前，我国公民政治生活参与度仍然较低，城市社区治理体系也有待健全。在制定和实施一些政策时，由于中央政府无法平衡全国各级社区的发展，往往只能颁布总体目标和原则。而地方政府为了完成任务经常使用非自愿性方法来促使居民参与城市社区治理，这并未从实际上提高居民参与治理的自愿性和积极性，城市社区治理的参与度难以真正提高。此外，世界上社区发展的先进经验也不能完全适用于中国，国外先进的管理经验是否能够适应和适合我国社会环境的具体情况，需要进一步探索和研究。有关于城市社区的法律包括1954年制定的《城市街道办事处组织条例》和1990年颁布实施的《居委会组织法》。由于以前的法律制定的较早，而且是针对当时的环境来拟定的，随着城市社区的不断发展兴起，这两部法律早已不能满足当今社会发展的需要。例如对居委会产生、结构、功能、组织、范围等方面的规定就跟不上当前社区建设的发展要求，导致法律条文与实践上存在着很大差距，换而言之，现在的社区发展情况已经突破了以前的法律所能管控的范围。此外，关于街道办事处与居委会之间指导与执行关系的相关规定，在实际的工作中并没有得到很好的落实，导致常常出现推诿扯皮的现象。而社区中的其他组织，例如小区物管、居委会和一些志愿者队伍等与街道和社区之间的关系以及权责分配，也缺少法律来制约和规定，因此各类组织之间常常发生一些权利纠纷，影响了社区治理的效率，在一定程度上影响了社区和谐氛围的营造，并且也不利于高效而协调的社区治理机制的形成。因此从制度上看，法律法规的缺乏也对居民参与城市社区治理有一定的影响。

## 4. 促进居民参与城市社区治理的应对策略

### 4.1. 着重培养居民参与意识

建立居民的参与意识，激发居民参与动力，拓展居民参与的深度与广度<sup>[4]</sup>。居民拥有参与城市社区治理的意识是居民参与城市社区治理的基本前提，只有从思想观念上提高群众的自治意识，才能在具体工作实践中增强公众对城市社区治理的积极性。社区要着重培养公众对城市社区治理的自治意识，让市民为自己所用，保障社区事务能得到妥善管理。而提高居民参与社区治理的意识是一个长期的工作过程，需要逐步实现。政策宣传是提高公众参与社区治理意识的重要渠道，要突出宣传工作的重要性，在社区大力宣传政策文化，利用一些新颖的渠道提高公众对政府事务的关注建设社区服务设施和机构，向居民宣传各项政策。居民对政策的制定和执行有了足够的认识，就会提高参与政策制定积极性，主动参与到社区事务中来，从而使得城社区治理有更广泛的群众基础。真正实现居民自治的唯一途径就是居民积极主动参与进社区治理中来，为提高全民参与意识，可以通过线上线下各类媒体进行宣传；在社区内设立宣传点，并分派专业人员为居民科普解惑；也可以通过组织普法活动等多种方式让居民对自己的权力和义务有充分的了解，将积极主动参与社区管理意识烙印在居民思想中，营造浓厚的参与意识氛围，积极引导全民参与社区的管理，培养居民的归属感、信任感和家园意识<sup>[5]</sup>。另一方面，社区的治理应该减少对政府的依赖，这对社区居民和社区组织来说都具有重要意义。例如，在城市社区治理中，尽量做到可以不依赖政府工作的引导，独立完成对社区工作的治理。其次，在没有政府经济支持的情况下，可以通过合法途径自主筹集社区管理资金，这样既有利于保障社区有效稳定运行，也可以减少社区对政府资金

的依赖。建立健全社区自治组织可以实现居民权力的集结,如果居民没有相应的平台来接触到社区事务,那么社区居民的自治意识也很难得到有效的培养和提高。社区自治组织主要包括社区选举会议、社区服务组织、社区委员会等,这些组织可以在城市社区治理中发挥有效的作用,在营造良好社区环境的同时又能为居民提供相应服务。此外,社区组织还可以在社区内建立信息发布中心,帮助居民及时、充分了解政府的政策,这也有利于政策实施的实施推进。建立意见收集机制,让社区协商审议委员会负责组织群众性意见征集会,收集居民关心的社区事务和急需解决的基层矛盾,包括社区居民对社区服务提出的建议等,保障社区多主体参与渠道畅通。此外,选举大会等居民代表组织可以帮助一些大社区建立有效的自治机构。

## 4.2. 积极培育各类社会组织

社区社会组织是将居民有效组织起来的重要手段[6]。培育发展社区社会组织,对于建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体具有重要意义。制定专项规划,根据经济社会发展实际,把社区社会组织培育发展工作作为城市社区治理的一项重要工作推进,并且社会组织的类型要积极迎合居民的需要,统筹协调各项社区社会组织工作,提高为居民服务的水平。政府和社区要牵头设立社会组织服务中心,积极培育、引导和发展社区社会组织。在实践中为了推进社区社会组织的良好建立,要从完善制度、搭建平台、资金支持、考核监督四项制度入手,构建社会组织培育体系,进一步加强社会组织在自治中的参与和互动。社区社会组织是完善社区管理和丰富社区服务的重要组织,有利于提高社区的管理水平,为居民提供更丰富便捷的服务,推动社区多元化发展,因此政府要极力促进社区社会组织的发展,为该类组织的建立和发展提供良好宽松的大环境,特别是对公益、社会服务、慈善类机构应简化登记程序,降低准入门槛,降低税收费用,鼓励这些社区组织的良好扩大和繁衍,在允许的范围内也应该积极配合社区社会组织发展所需要的条件,良好的环境能促进社区社会组织的积极发展,也为了社区居民参与到城市社区治理中提供了更为丰富和便捷的途径,有利于为居民提供更高质量的服务,也为城市居民参与社区管理提供了更便捷高效平台和渠道,提高了有效性和便利性。

## 4.3. 推进制度保障建设

目前,政治体制改革逐渐进入深水区,政府在社会管理中的角色也逐渐开始转变。传统的全方位政府已经不能适应当今社会发展的需要。因此,政府的角色需要重新定位,改变传统时期政府无所不能的角色,同时进行政治改革,将政府转变为服务型政府,减轻政府负担,也让基层拥有更多自主权,保障居民治理社区事务的政治权利,构建科学合理的社区议事规则、民主协商和监督制度,优化基层政治代表机制[7]。此外,还应该重视社区自治的法律地位,法治是社区自治的保障,社区的自治权必须要以法律作为其依托,才能保障社区治理的合法性和完整性。当代基层社会秩序的构建,一方面必须建立在传统社会秩序规则与现代社会秩序规范相融合的基础上,另一方面必须建立在法治框架下的社会自治基础上的秩序原则。提高社区制度文件的权威性,需要完善社区治理体系,从社会治理中全面界定和规范政府与社会的互动、社会组织的发展和社区自治组织在社区治理中的减负。在社区治理体系中,制度规范不完善是社区减负不彻底的关键因素,为彻底减轻社区负担,真正为社区摆脱行政负担,立法部门应结合基层自治组织的发展,构建完善的社区自治制度环境。此外,积极学习世界先进的社区管理经验也是一个重要的思路。随着中国法治化进程稳步推进,法律在国家和社会各个层面、各个领域发挥着越来越重要的作用,城市社区治理也是如此。随着我国城市化水平的快速提高,城市管理面临的问题也逐渐增多,现行法律逐渐不能满足社会发展的需要。针对目前的社会发展状况,我们可以充分学习国际发达国家的相关制度和法律法规,同时也要注意顶层设计必须与基层治理现实相结合,要做到制度设计因地制宜。

宜[8]，结合当前社区的实际情况推进制度保障建设，不断完善相关法律法规，为更高效、民主的社区治理提供制度保障。

## 5. 结语

只有和谐、民主的社区，才能增强居民对社区的归属感和信任感。只有居民对社区事务的处理产生了积极性，有意愿地参与到社区的共同建设中来，才能真正实现公民参与城市社区治理。社区治理的效果直接影响到社区群众的生活质量，因此社区的治理工作是一项影响人们幸福感的重要任务。从以上对居民参与城市社区治理的分析可以看出，当前城市社区治理的问题主要集中在居民的积极性、合作性和制度层面，核心体现是居民参与社区治理的内在动力不足。中国城市社区的发展仍处于起步阶段，随着城镇化的发展，社区治理的发展需要及时完善，通过加强相应的社区法治建设，明确治理主体在城市社区治理中的作用和定位，着力加强社区居民参与到城市社区治理中的内生动力。当然，让居民积极主动参与城市社区治理并不是一步到位的，在逐步解决这些问题的过程中，还要逐步提高公民精神和民主精神。公民意识的转变将体现在城市社区的治理中，因此公民精神和民主精神是解决公民参与城市建设的主要渠道。

## 参考文献

- [1] 李金忠. 甘肃省 X 村村民参与社区治理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 乌鲁木齐: 新疆大学, 2020. <https://doi.org/10.27429/d.cnki.gxjdu.2020.000402>
- [2] 薛晓东, 王灵垚, 邢浩然. 城市社区治理中公民参与的困境研究[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2017, 19(2): 1-4. [https://doi.org/10.14071/j.1008-8105\(2017\)02-0001-04](https://doi.org/10.14071/j.1008-8105(2017)02-0001-04)
- [3] 夏振哲, 丰安. 城市社区协同治理中居民参与治理的问题及对策[J]. 市场周刊, 2021, 34(8): 179-181.
- [4] 任燕, 任育瑶. 单位老旧小区治理中居民有效参与的困境与出路[J]. 西安财经大学学报, 2022, 35(4): 95-107. <https://doi.org/10.19331/j.cnki.jxufe.2022.04.008>
- [5] 何樵. 四川省南充市城市社区治理实施案例研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 电子科技大学, 2016.
- [6] 张必春. “常青树”路径: 可行能力视角下居民参与社区治理能力建设[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 62(2): 73-80. <https://doi.org/10.19992/j.cnki.1000-2456.2023.02.006>
- [7] 张冉, 王利君. 政治权利公平感知对居民参与社区治理的影响: 基于社会资本视角的实证分析[J]. 兰州学刊, 2023(4): 48-60.
- [8] 李智水. 南通市: 城市居民参与社区治理现状困境与对策[J]. 区域治理, 2019(34): 63-65.