

论新时代提高大城市社区服务能力

——以重庆市N社区为例

王彬力, 杜俊华

重庆大学马克思主义学院, 重庆

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年5月6日; 发布日期: 2026年5月14日

摘要

社区作为城市治理体系的基本单元, 筑牢社区治理基础是我国国家治理体系的重要优势, 推进社区治理现代化更是基层建设的基础性工作。研究发现, 当前我国社区治理已形成较为完备的政策框架和运行体系, 但在实践中仍面临权责配置不清、多元主体协同不足、服务供给与需求错位等挑战, 导致制度优势向治理效能的转化受阻。研究围绕提升社区治理效能、实现社区治理高质量发展这一目标, 从协同、服务、支撑、评估四大维度, 提出系统性的社区治理建设路径。

关键词

社区治理, 基层治理现代化, 治理效能, 民生服务

On Enhancing the Service Capacity of Urban Communities in the New Era

—A Case Study of N Community in Chongqing

Binli Wang, Junhua Du

School of Marxism, Chongqing University, Chongqing

Received: March 13, 2026; accepted: May 6, 2026; published: May 14, 2026

Abstract

As the fundamental unit of the urban governance system, the community serves as a pivotal advantage of China's national governance system in consolidating the foundation of community governance. Advancing the modernization of community governance is a foundational task in grassroots development. Research indicates that a relatively comprehensive policy framework and operational

system for community governance has been established in China. However, practical implementation still confronts challenges including ambiguous allocation of powers and responsibilities, insufficient collaboration among multiple stakeholders, and a mismatch between service supply and demand, which impede the translation of institutional advantages into governance efficacy. Centered on the objectives of enhancing community governance efficacy and achieving high-quality development of community governance, this study proposes a systematic pathway for community governance construction from four dimensions: coordination, service, support and evaluation.

Keywords

Community Governance, Modernization of Grassroots Governance, Governance Effectiveness, People's Livelihood Services

Copyright © 2026 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

社区是城市治理体系的基本单元, 中国国家治理体系的一个优势就是把城乡社区基础筑牢[1]。随着城镇化进程加速, 大城市社区呈现人口结构多元化、需求层次精细化、治理场景复杂化特征, 社区服务能力成为衡量基层治理现代化的重要指标。深入探索社区治理现代化的实践路径, 推动社区治理从“有形覆盖”走向“有效覆盖”, 具有重要的理论价值与现实意义。本文以重庆市 N 社区为研究对象, 以实地走访、面对面访谈和座谈会等方式对该社区目前服务能力现状进行调研, 深入剖析其现存问题及成因, 并据此提出针对性的优化建议, 以期提升重庆市 N 社区服务能力提供实践参考, 同时, 总结可复制、可推广的社区治理实践经验, 推动整个社区治理水平的提升。

2. 文献综述

随着城市社区服务体系的不断发展, 许多学者开始关注社区服务能力提升问题, 不断充实和完善相关方面的研究。

欧美等西方发达国家对“社区”的研究起源较早, 围绕“社区服务”这一概念的研究成果较为丰富。随着社会的深度演变与城市化步伐的迅猛推进, 20 世纪初叶, “社区服务”逐渐成为国际学术舞台在该研究领域的焦点议题。新公共管理理论普遍认为, 政府应当实行管理职能, 推行公共服务供给多元化, 强化政府的公共服务能力。波·金尼等学者在社区能力框架基础上, 界定了社区能力的四大核心特征与实施策略, 并运用协商理论深入探讨了协商机制对社区能力提升的重要作用[2]。海恩波特(C. Heginbotham)在《回归社区: 志愿者道德与社区照顾》一书中提出了“源自关怀社区照顾”的五点理想[3]。

在国内学界, 李森将社区公共服务的专业化定义为社区服务组织和社区服务人员的专业化, 并指出了提高社区公共服务专业化水平的两条途径[4]。唐忠新认为, 社区服务是政府、社团、企事业单位、居民群众等各种力量共同参与, 而不由政府包办, 并提出了一系列提高社区服务的措施[5]。杨雪晶提出要以有偿服务补偿无偿服务的方式来解决社区服务资金来源问题。丰富社区服务和供给模式满足居民的社区公共服务需求, 引导社区居民参与社区治理[6]。

综上所述, 国内外有关城市社区服务能力的研究已取得了丰硕成果, 对今后的研究具有重要的借鉴意义, 但仍存在拓展空间。未来研究应聚焦社区服务核心议题, 构建协同、服务、支撑、评估的系统框

架, 强化实证分析, 结合数字治理与本土治理特征, 提升研究针对性与实践价值。

3. 研究设计

3.1. 研究对象

重庆作为中国中西部地区唯一的直辖市, 承担着国家战略使命, 是内陆开放综合枢纽和西部大开发的重要战略支点, 以重庆为样本对社区服务能力进行分析, 对推进和完善西部地区乃至全国范围内的社区服务能力有着重要的借鉴意义。

3.2. 重庆市 N 社区服务能力提升现状

本研究采用实地走访、半结构化访谈、座谈会相结合的方式, 围绕 N 社区服务能力现状、问题、需求与困境开展调研。累计完成一对一访谈 32 人次、集体座谈会 2 场, 获取有效访谈记录与一手资料, 覆盖不同年龄、职业、需求群体与治理参与者。访谈对象包含社区居民、社区工作者与社区书记。面向社区居民的访谈主要围绕居民对社区服务的满意程度和实际需求, 对社区工作者主要围绕社区服务的开展难点、社区内部运行情况以及自我评价等方面进行, 面向社区书记的访谈, 则更多偏向于社区整体规划和定位发展等方面。

结合访谈信息, 重庆市 N 社区已初步形成政策落地、人员在岗、服务覆盖的基础运行体系, 能够满足居民基本公共服务需求, 社区治理框架基本完备。但在实践中仍面临权责配置不清、多元主体协同不足、服务供给与需求错位等挑战, 导致制度优势向治理效能的转化受阻。

4. 新时代大城市社区服务能力提升路径

重庆市 N 社区存在的问题及困境不是个例, 在我国各地社区中都有所体现, 研究 N 社区的困境, 要着眼于我国社区服务的总体实践, 有针对性地提出提升社区服务能力的对策研究。

4.1. 下沉融合聚力, 构建协同治理体系

4.1.1. 推动治理权力、重心、力量下沉, 健全联动机制

首先要优化基层管理体制、理顺事权关系。政府要主动下放治理权限, 将原本由上级部门承担的基层管理、服务职能, 逐步转移到街道和社区层面。同时, 要把治理重心下移到基层一线, 让治理力量扎根社区、贴近群众, 切实解决基层治理“看得见的管不了、管得了的看不见”的难题。这符合基层治理现代化的基本要求, 也是提升基层治理效能的关键举措。其次, 社区范围的划分要结合人口规模、地理布局、群众意愿等因素, 避免范围过大或过小带来的治理不便。服务阵地是基层服务群众的重要载体, 完善建设标准能让社区服务更加规范、高效。比如青海西宁, 把过去模糊不清的权责重新划分清楚, 梳理出 81 条行业事权、24 条街道事权和 15 条社区事权, 归纳印发《社区消防检查要点》。让“疏导、指导、辅导、引导”这些职责变为破解“两难”的可视图。这样一来, 每个层级该管什么都写得明明白白 [7]。

4.1.2. 统筹治理资源, 搭建协同平台

首先, 社区治理面临着诸多复杂的问题, 仅靠社区自身的力量往往难以解决。因此, 需要整合专业资源, 引入专业力量, 用好专业化服务手段突破治理能力边界。统筹治理资源, 就是要整合政府、市场、社会等各方面资源, 避免资源浪费 [8]。激活多元主体力量, 要明确各主体的职责和作用, 鼓励企事业单位依托自身资源开展结对共建, 如学校开放体育设施、医院开展免费义诊; 引导社会组织按类别承接社区服务项目, 如公益组织开展困难帮扶、专业社会组织提供养老托育服务; 动员志愿者积极投身基层治

理, 形成共建共治共享的良好局面。其次, 依托公益文体等项目, 构建社区治理社会联结网, 激活协商共治核心动能。公益文体项目是连接群众的重要纽带, 能增强社区居民的归属感和凝聚力。协商共治是基层治理的重要方式, 激活其核心动能, 能让群众主动参与到社区事务的决策、管理和监督中, 提高治理的科学性和民主性。

4.2. 民生为本提质, 打造精准服务体系

4.2.1. 健全服务响应机制, 推动接诉即办机制深度融入基层治理

基层治理主体要以市民热线为主渠道, 搭建快速响应的工作框架, 让居民诉求能被及时接收和转办。工作人员要落实首接负责制度, 接诉后 15 分钟内完成派单, 明确承办人、办理时限, 确保诉求在第一时间有人接、有人管。同时社区可通过入户走访、议事会等方式, 收集居民的日常需求与潜在需求, 精准对接居民需求, 实现需求了解与服务供给高效适配。社区要建立需求台账, 对收集的信息进行分类整理, 并根据台账动态调整服务内容, 让服务供给紧跟居民需求变化。

4.2.2. 分级处置居民诉求, 常态化化解矛盾

部门按照诉求的紧急程度与复杂程度, 划分不同的处置等级; 明确各级诉求的办理时限与责任主体, 避免推诿扯皮; 建立回访机制, 核查办理结果, 提升居民的满意率。整合社区调解员、律师、退休干部等力量设立矛盾调解工作室, 做到“小事不出楼栋、大事不出社区、矛盾不上交”。整合社区内部、外部各种资源, 分级分层协同发挥作用, 从而做到把社区矛盾化解、消除在萌芽状态, 共同推动社区治理走向安定有序的高质量发展之路。

4.2.3. 推动社区规划与民生、数字、文化协同设计, 提升社区宜居品质

要解决供需错配问题, 不仅需要高效的响应机制, 更需从源头优化社区的空间与服务资源配置。因此, 推动社区规划与民生、数字、文化协同设计, 提升社区宜居品质不可或缺。规划部门要将民生需求作为规划的核心, 优先保障公共服务设施的用地; 融入数字技术, 搭建社区智慧服务平台, 实现线上线下服务融合; 挖掘社区文化资源, 打造具有本土特色的公共空间, 延续社区文脉。社区要补齐便民商业网点, 让居民步行十五分钟就能满足购物、餐饮等日常需求; 聚焦一老一小群体, 按每千名老人配建不少于 150 平方米养老服务设施、每千名婴幼儿配建不少于 40 平方米托育设施的标准, 建设养老助餐点、托育机构等设施; 打造集政务办理、养老托育、文化娱乐、健康医疗于一体的嵌入式综合体[9]。

4.3. 赋能提效固本, 筑牢治理支撑体系

4.3.1. 深化智慧社区建设, 应用前沿技术, 为居民提供个性化精准化服务

智慧社区建设是当下社区治理的重要方向。通过积极应用大数据、人工智能等前沿技术, 社区能够更全面、深入地了解居民的需求[10]。例如, 借助大数据分析居民的消费习惯、出行规律等信息, 社区可以精准地判断居民在不同生活场景下的需求, 进而为居民提供个性化的服务。像为老年居民提供专门的健康监测服务, 根据其健康数据提供合理的饮食和运动建议; 为年轻居民提供就业信息推送、技能培训等服务。同时, 推动数字平台与民生、网格、应急业务互联互通, 按类型权限探索数据分级共享。当发生突发事件时, 应急业务平台可以及时获取民生和网格业务平台中的相关信息, 从而更有效地开展救援工作。需要注意的是, 智慧社区在提升服务效率的同时, 技术滥用、数据过度采集、隐私泄露等风险随之产生。社区应构建相应防护体系, 例如划定数据采集“负面清单”, 遵循“最小必要”原则, 推行“去标识化”“匿名化”等处理, 规范数据存储、传输、使用、销毁流程, 采用非侵入式技术替代敏感数据采集, 健全居民隐私权利保障机制[11]。

4.3.2. 优化服务保障, 完善工作者职业通道和心理支持

社区工作者是社区治理的重要力量, 要优化服务保障, 以提高社区工作者的积极性和工作质量。一方面, 增加社区工作经费, 确保社区有足够的资金开展各项工作和服务活动。另一方面, 提高社区工作者的薪酬待遇, 建立“基础薪酬+绩效奖励+荣誉激励”的激励机制, 使其工作付出得到合理的回报。同时, 完善社区工作者的职业通道, 为他们提供晋升和发展的机会, 包括建立社区工作者职级序列、打通向事业编制或公务员岗位流动的通道等, 让他们看到职业发展的前景。此外, 还要关注社区工作者的心理健康, 提供心理支持服务, 帮助他们缓解工作压力。

4.3.3. 提升社区教育品质, 优化公共文化供给

传统的社区治理往往以管理为导向, 注重对社区秩序的维护, 而现代社区治理需要更新理念, 向发展导向转变。社区教育是社区服务发展的重要组成部分。优化公共文化供给, 丰富社区文化活动的内容和形式, 从而提升社区教育品质, 为社区居民提供更好的学习和发展机会。通过社区教育, 不仅能够提高居民的文化素质和技能水平, 还能够塑造社区的精神内核, 增强社区居民的归属感和凝聚力, 推动社区从“被动管理”向“主动参与”、从“单一服务”向“多元发展”转变。

4.4. 闭环管理促效, 完善治理评估体系

4.4.1. 建立社区治理成效评估指标体系, 定期开展自评与第三方评估

在社区治理工作中, 构建一套科学合理的治理成效评估指标体系至关重要。当前的社区治理评估, 多以自上而下的行政考核为主, 指标体系偏重“做了什么”, 而非“做成了什么”。这种考核方式容易催生“材料治理”和“迎检文化”, 难以真实反映治理成效和居民感受。建立科学的评估体系, 需从“行政本位”转向“居民本位”。一方面, 应大幅提高居民满意度在考核中的权重, 并将满意度调查从“打分”深化为“找问题”, 通过开放式问题、深度访谈等方式, 挖掘居民的隐性诉求。另一方面, 应引入第三方评估, 关注治理过程的合规性、资源使用的效率性、创新实践的可持续性。更重要的是, 评估结果不能止步于排名和奖惩, 而应成为改进工作的指南针, 形成“发现问题-剖析根源-优化政策-反馈效果”的治理闭环。

4.4.2. 推进居民满意度调查常态化, 将评价结果与资源配置、绩效考核挂钩

居民是社区治理的直接参与者和受益者, 他们对社区治理工作的感受和评价最为真实和直接。因此, 定期开展居民满意度调查, 了解居民对社区环境、公共服务、社区活动等方面的满意程度, 能够及时发现社区治理中存在的问题和不足。将居民满意度调查的结果与社区资源的配置和工作人员的绩效考核紧密挂钩, 能够形成有效的激励机制。如果居民对某一方面的满意度较低, 那么社区就应该加大在这方面的资源投入, 如增加社区绿化面积、改善社区医疗服务设施等。同时, 对于在居民满意度调查中表现优秀的工作人员, 应给予相应的奖励和表彰; 对于表现不佳的工作人员, 则要进行批评教育和绩效扣分, 促使他们改进工作方法, 提高服务质量[12]。

4.4.3. 完善问题发现-处置-反馈-改进全链闭环治理流程

在社区治理过程中, 问题随时可能出现, 建立一个高效的问题发现机制至关重要。可以通过设立社区意见箱、开通社区服务热线、建立社区微信群等方式, 广泛收集居民反映的问题。一旦发现问题, 社区应迅速启动处置程序, 明确责任部门和责任人, 及时解决问题。在问题处置完成后, 要及时将处理结果反馈给居民, 让居民了解问题的解决情况。同时, 要对问题的处理过程和结果进行总结分析, 找出问题产生的根源, 制定相应的改进措施, 防止类似问题再次发生。例如, 如果社区内经常出现垃圾乱堆乱放的问题, 社区在处理完当次问题后, 应分析是由于垃圾投放点设置不合理还是居民环保意识淡薄等原

因导致的, 然后针对性地采取增加垃圾投放点、开展环保宣传教育等改进措施。

5. 结语

总之, 社区治理现代化的核心, 不在于制度的“有没有”, 而在于机制的“好不好”。当前, 我国社区治理已初步搭建起较为完备的政策框架和运行体系, 但如何将制度优势转化为治理效能, 仍面临重重挑战。未来探索的重点, 应是从“形式完备”走向“实质有效”真正实现社区治理的高质量发展。

基金项目

2025 年度重庆市教委人文社会科学研究项目“提高重庆城市社会服务水平研究”(25SKJD001)。

参考文献

- [1] 刘维涛, 张洋, 李昌禹, 等. 把城乡社区基础筑牢[N]. 人民日报, 2022-06-30(002).
- [2] Kinney, B. (2012) Deliberation's Contribution to Community Capacity Building. In: Nabatchi, T., et al., Eds., *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, 163-178. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899265.003.0008>
- [3] 徐永祥. 社区工作[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [4] 李森. 城市社区建设概论[M]. 济南: 山东大学出版社, 2001.
- [5] 唐忠新. 中国城市社区建设概论[M]. 北京: 机械工业出版社, 2002.
- [6] 杨雪晶. 社区公共服务能力提升路径研究——基于上海市某社区居民需求调查[J]. 科学大众(科学教育), 2013(12): 172-180.
- [7] 赵雪, 罗春妮. 事权划分, “两难”变“双解” [N]. 中国社会工作报, 2025-07-11(004).
- [8] 周羿. 社区网格化治理的困境分析与对策研究——以重庆市 T 社区为例[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2017.
- [9] 山西省社会科学院社区治理试点研究课题组. 社区是提升城市品质的关键要素[N]. 中国社会工作报, 2025-08-28(003).
- [10] 谈小燕. 提升社区治理专业化水平[N]. 人民日报, 2020-07-23(005).
- [11] 赵雪. 新时代城市社区治理效能提升研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学, 2025.
- [12] 薛荣娟. 以公共服务均等化筑牢城乡融合发展根基[N]. 河南日报农村版, 2025-11-20(004).