

# 改革开放以来居民参与基层社会治理的实践形态

王 静 邹农俭

〔摘 要〕 基层治理是国家治理体系的重要组成部分,居民参与是基层社会治理不可或缺的内容。梳理改革开放以来居民参与基层社会治理的实践形态,大致可分为街居制恢复时期、社区建设探索时期、社区建设大发展时期和新时代社区治理时期四个既紧密联系又有所区别的历史阶段。回顾这四个历史阶段,居民参与从运行机制到行动实践均在不断变化并呈现出不同特征。随着基层社会治理能力和治理水平的不断提升,居民参与不断优化发展,创造出具有中国特点的基层社会参与新型模式。

〔关键词〕 居民参与;基层社会治理;参与机制

“社会治理特别是基层治理水平明显提高”已被列为国家“十四五”时期经济社会发展的主要目标。社会治理体系的总要求是党委领导,政府负责,民主协商,社会协同,公众参与,法治保障,科技支撑。可见,公众参与是社会治理不可或缺的内容,特别是在城乡基层,公众参与更为直接和广泛,从一定的意义上说,公众参与程度、参与质量是衡量基层治理现代化水平的重要标志。

## 一、改革开放以来居民参与基层社会治理的实践

在基层治理中,居民参与主要是指居民参与社区公共事务决策、公共事务管理的过程。居民参与机制是社区居民参与社区建设、治理的运行机理、方式、方法<sup>①</sup>,涉及参与制度、参与规范、参与能力等多方面内容。

改革开放以来,基层社会治理经历了从恢复街居制到社区建设、社区治理,再到构建基层社会治理共同体的发展历程。伴随着基层社会治理体制的演变,社区居民参与机制也发生相应的变化,主要表现在参与背景、参与主体、参与动力、参与领域、参与方式等方面。

### (一) 公共事务参与:街居制恢复时期的居民参与

改革开放之后,为尽快整顿社会管理秩序,恢复社会管理制度,1980年1月,全国人大常委会重

---

王静,南京师范大学社会发展学院博士研究生(南京210097);邹农俭,法学博士,南京师范大学社会发展学院教授、博士生导师(南京210097)。

①姜晓萍、阿海曲洛:《社会治理体系的要素构成与治理效能转化》,《理论探讨》2020年第3期。

新颁布了有关基层社会管理的4个法律文件<sup>①</sup>；1982年12月4日，五届全国人大五次会议重新修订并通过了《中华人民共和国宪法》，明确了居委会的性质、任务，街居制逐步得到恢复。1989年12月，《中华人民共和国城市居民委员会组织法》颁布并实施，确定了居民委员会的性质为居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，从而给群众参与提供了制度保障。在实际生活中，居民委员会的自治作用主要限于居民的福利需求，而不是参与政治决策的过程。<sup>②</sup>

这一时期，居民参与主体还比较单一，大多为退休人员、社区积极分子、志愿者等辖区热心居民。参与领域非常有限，仅涉及维护基层环境与安全，提供居民必要的生活服务等。参与方式仍然可以看到群众动员的影子，如积极分子带头，树典型、观摩示范学习，写标语、出黑板报等，居民主动参与、争取权益的意识尚未形成。例如，南京市的一些居委会组织动员退休人员建立治保队伍，号召退休人员参加义务活动，发动群众治理脏、乱、差活动，开展治安“群防群治”，提供包括水电维修、垃圾清理、送餐服务等服务，便利无法自理的居民群众。<sup>③</sup>

这一阶段的居民参与主要任务在于配合基层政府开展管理工作。从参与成效上来看，在整顿基层社会管理秩序、恢复居民生活环境方面发挥了一定作用。但在实际参与过程中，居委会忙于应付上级政府交办的各项事务，常被看作是基层政府的派出机构，居民群众仍以等待居委会上门服务为主，主动参与的意识尚未形成。因此，这一时期的居民参与，无论是从参与方式、内容，还是从参与深度、效果来看，还有待进一步完善、提升。

## （二）民主管理的参与：社区建设探索时期的居民参与

为解决基层群众大量急迫的需求和社会管理中遇到的难题，1991年12月，民政部提出要通过开展社区建设，增强城市基层政权组织建设，增强城市居民委员会服务能力。1992年10月在杭州下城区举办的“全国城市社区建设理论研讨会”，可以说开启了城市基层社区建设的历史新阶段。1998年，民政部在原基层政权建设司基础上组建基层政权和社区建设司，从政府最高部委层面第一次将社区建设列入了政府序列。为更全面、更深入推进社区建设，1999年，民政部提出打造“全国社区建设实验区”，首批确定了北京西城区、杭州下城区等26个国家级“城市社区建设实验区”<sup>④</sup>，实验区以“扩大民主、居民自治”为基本要求，发挥居委会民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的作用，扩大群众参与，在此实验区基础上，逐渐形成了“上海模式”“沈阳模式”“江汉模式”等基层社会治理创新样板。2000年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅同意并通知转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，明确提出要加强社区居民自治组织建设。

社区建设不仅是社会结构的转型和管理体制的变革，也是促进社区居民参与的过程。在这个过程中，居民参与机制的变化主要源于基层民主的发展，通过参与式民主给居民群众赋权，使居民群众积极主动地自己解决自己的问题<sup>⑤</sup>。自1998年开始，沈阳、上海、南京、杭州等试点城市陆续进行了城市社区居民委员会选举改革，由居民“直选”社委会主任、副主任。除此之外，随着社区建设的不断深入，各地在基层民主决策、民主管理和民主监督方面进行了创新实践。上海探索实行“两级政府、三级管理”

<sup>①</sup>4个法律文件，即1954年的《城市街道办事处组织条例》《城市居民委员会组织条例》《人民调解委员会暂行通则》和《治安保卫委员会暂行组织条例》。

<sup>②</sup>杨敏：《公民参与、群众参与与社区参与》，《社会》2005年第5期。

<sup>③</sup>《徐智同志在全市开展“创文明居委会”动员大会上的讲话（1983年1月28日）》，南京市档案馆5012—0004—0072。

<sup>④</sup>26个国家级“城市社区建设实验区”分别为：北京市西城区，杭州市下城区，天津市河西区、和平区，重庆市江北区，上海市卢湾区，西安市新城区，石家庄市长安区，长春市朝阳区，哈尔滨市道里区、南岗区，本溪市溪湖区，沈阳市沈河区、和平区，南京市鼓楼区、玄武区，合肥市西市区，济南市历下区，青岛市市南区、四方区，武汉市江汉区，漯河市源汇区，厦门市开元区，佛山市市区，海口市振东区，克拉玛依市克拉玛依区。

<sup>⑤</sup>容志、陈志宇：《社区参与何以持续？——对上海基层楼组党建的政治—社会分析》，《中国治理评论》2021年第2期。

治理模式,将群众自治组织——社区居民委员会作为基层治理的“四级网络”,通过建立矛盾协调会、听证会、评议会和居民公约等“三会一公约”制度,推动群众参与社区治理。沈阳坚持社区自治、推行“议行分离”,在社区构建社区事务决策层、执行层和监督层,发挥群众自治职能。南京市出台了《关于加强城市社区建设工作的意见》,以社区群众自治组织建设为重点,建立社区居民代表大会、居民论坛、民意建言会、民主协商会、居民听证会、社区议事园等民意交流活动制度,扩大居民参与范围。

随着社会管理体制和民主建设机制的不断改革、完善,居民的参与意识被进一步激发,更多社区居民开始关注并参与到社区管理工作之中来。在参与主体方面,社区各行各业选出的居民代表以及热心公益事业、责任心强的居民群众,通过参与居民代表大会、社区议事会、居民座谈会,共同制定居民公约等方式,表达观点、发出声音。在参与领域方面,从社区服务到管理监督、矛盾化解、居民议事、居民参与等等。这一时期,参与的制度保障逐步健全,赋予了居民参与更多权利,尤其在推动政务信息公开、收集基层民意、化解矛盾纠纷等方面,发挥了重要作用。但由于社区建设尚在探索阶段,社区居委会的功能转换还不够彻底,社会力量培育还不够充分,社区居民参与的领域和深度仍有待拓展。

### (三) 多元主体的参与:社区建设大发展时期的居民参与

2006年10月,党的十六届六中全会首次将社区定义为社会生活共同体,将社区建设完整表述为“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。<sup>①</sup> 党的十七大提出要“扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度……实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”。<sup>②</sup>

这一时期是“多元化治理”的开端,通过鼓励培育社区服务型社会组织,支持多元化社会主体参与,为广大居民参与提供了更宽广的舞台,并形成了一系列的“有效统筹整合基层政党组织外其他主体治理能力”<sup>③</sup>的方式方法。这一时期,社区居民参与首先体现为基层治理模式的多样化。在基层社会治理“扁平化”演变的背景下,各地结合实际探索出了形式多样的社区治理新模式,如“一委一居一站一办”“三社联动”“网格化”等,这些模式拉近了居民与社区公共事务之间的关系,增加了居民参与的途径和主动性。其次,表现在基层社会组织的快速壮大。从1990—2009年,南京市登记的社区社会组织增长了32倍<sup>④</sup>,其中不仅包括养老服务、青少年照顾服务等社区服务机构,还包括纠纷解决、民主参与等社区事务管理组织,大幅提升了居民参与的组织化程度。再次,表现在参与基层社会治理渠道的多样化。社区居民不仅可以参与居民代表大会、民主协商会、听证会、评议会履行基层治理职责,而且随着住房商品化的发展,建立在房屋产权关系上的业主委员会组织,创造了新的居民参与形式,业主的维权行动成为社区居民谋求正当利益的新形式。

良好的基层社会治理环境,激发了居民主动参与社区公共事务的责任感与内生动力。从参与主体来看,包括居民代表、社区积极分子、社区志愿者、社区工作者、居住在小区内的各行各业从业人员,以及邻里中心、社区联合会、社区文化娱乐团体等各类社区组织。从参与领域来看,除了在社区文化娱乐、救助保障、公益服务等领域实现了更广泛的居民参与外,越来越多的居民、社区业主参与到社区人民代表选举、社区公共事务决策、社区违规行为监督举报等社区管理和社区政治文化生活

①中共中央文献研究室:《十六大以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2008年,第663页。

②中共中央文献研究室:《十七大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2009年,第23—24页。

③吴子靖、张平:《城市社区治理效果的影响因素及其作用机理——基于20个城市1089个社区的调查数据》,《探索》2022年第4期。

④《南京万家社区社会组织带来什么》,《中国社会报》2009年12月14日,第3版。

中。从参与方式来看,参与渠道拓宽,社区居民可以个人直接参与,也可以通过参与社区组织、委托业主代表等间接参与。可见,多种机制与“多层治理”成为基层社会治理的新形态。

通过激活居民参与的积极性,培育社区服务组织,基层社会多元主体互动合作的社会行动网络逐步构建起来,社区居民形成了紧密联系、具有共同利益的有机整体,居民群众之间、与社区治理者之间有了更多沟通协商的机会,就业培训、医疗教育、养老托幼、文娱活动、民主权益等方方面面的社区建设项目逐步完善。同时,由于居民之间合作协商以及与社区治理良性互动,为基层民主政治的发展创造了条件<sup>①</sup>,社区居民的诉求和行动受到了社会管理部门更多的关注,也更进一步提升了居民参与意识,提升了居民参与的影响力。

#### (四) 共建共治共享:新时代社区治理中的居民参与

党的十八大以来,党中央对社区治理进行了新的部署,构建基层社会治理体系成为新时代社区治理的重要目标。党的十八大首次将“社区治理”写入大会报告,社区治理取代社区建设。十九大报告明确指出,推动社会治理重心向基层下移,打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九届四中全会提出,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。2017年6月,中共中央、国务院印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确了社区治理体系的四大主体、六大能力。党的十九届四中全会将社会治理体系进一步完善为“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,并强调健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系。

在居民参与方面,坚持共建共治共享社会治理的关键在于,从现实层面打通居民参与社区治理的渠道,构建起规范有序的表达和参与机制<sup>②</sup>。党的十八大提出,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。《关于加强和完善城乡社区治理的意见》将“注重发挥基层群众性自治组织基础作用”作为社区治理体系的四大主体之一。党的十九届四中全会进一步明确了居民自治良性互动的渠道,即“发挥群团组织、社会组织作用”。在实践方面,明确提出构建基层社会治理新格局,新格局“新”在基层参与的广泛性,“新”在治理方式的多元性,“新”在上下联动的互动性,“新”在通过合作、协商、伙伴关系,确立共同目标,实施对公共事务的管理<sup>③</sup>。以基层党组织为领导、社区居民委员会为主导、社区居民为主体,通过搭建居民参与的平台和载体,拓宽居民参与渠道,完善居民参与机制,最大限度地调动起社区居民参与的积极性、主动性、创造性,呈现出居民参与的新面貌。

一是党建引领为社区居民参与注入新动力。党建引领是社区治理的第一推动力,是开启居民社会参与的发动机<sup>④</sup>。社区通过着力探索加强基层党组织核心作用、提升基层党建工作、打造红色物业、党支部建在小区等方式,在基层建立完善党组织引领带动、资源协调、服务链接等机制,依靠党组织强大的凝聚力和组织能力,将社区居民凝聚起来,融入社区治理体系,实现党建引领下的自治、共治、德治。

二是民主建设激发社区居民参与活力。一方面表现为民主参与机制创新。通过智慧社区、“互联网+”建设,以信息共享、服务公开为导向,打造居民参与服务网、信息网、自治网等系统,居民既可以线上实时跟踪查询公共事务办理情况,也可以实现网上参与投票、咨询,激发居民参与活力。另一方面表现为民主监督机制创新。通过在社区打造居民协商平台,将社区公共事务、人员管理、权力运行等重大事项均交由居民讨论决定,实现居民议事、业主协商、居民听证,推进民主参与制度化、规范化。

<sup>①</sup>蒲新微、衡元元:《还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路》,《南京社会科学》2021年第2期。

<sup>②</sup>蒲新微:《群众参与社区治理的制度化建设:问题与路径》,《江海学刊》2020年第3期。

<sup>③</sup>蒲新微:《群众参与社区治理的制度化建设:问题与路径》。

<sup>④</sup>刘亚秋:《特大城市基层社区治理与重建社会性联结》,《社会学辑刊》2021年第5期。

三是现代信息手段提升社区居民参与效率。借助互联网等媒介的快速发展和普及,社区共同体从相对封闭的“居委会”向开放的“扁平化社会”转型<sup>①</sup>,不同部门间的数据分隔在一体化治理平台上实现了整合,居民群众可以通过网站、微博、QQ群、微信群、公众号等渠道,实时发表言论、阐述观点,监督问题解决,尤其吸引习惯于“掌上”生活的年轻人参与其中,实现居民群众自我赋权、共同参与。同时,基层治理社会化发展,拓展了群众参与领域。随着政府购买社会服务力度的增强,基层社会组织、社会工作者队伍发展壮大,逐步形成以社区为阵地,基层政府、社区居委会、社会组织、社会工作者、社会志愿者、社区服务项目共同推进的“1+N社区治理体系”,通过整合基层资源打造社区事务管理平台,带动居民广泛参与。

四是文化建设营造社区居民参与氛围。最大限度地动员居民参与到社区事务中,在社区治理中,服务社区居民、为居民办实事成为社区治理的目标导向和评价标准,以“善邻”“睦邻”为核心的社区综合服务中心建立起来,通过增加日常互动交往建立健全基层合作网络,引领并带动居民群众广泛参与。结合社区文化特色,组织社区居民共同制定居民公约,打造“百家宴”“邻里节”等各具特色的睦邻活动,进一步弘扬社区特色文化,提升群众的社区认同感、归属感,激发居民主动参与基层社会治理的实践。

这一时期,随着社会治理理念与治理目标的深化,在基层党组织的引领下,在政府的政策支持、资源保障和建设指导下,社区居民作为社区治理的重要主体,不断将制度优势转化为治理效能,积极参与社区治理活动,履行主人翁责任,在基层社会治理中所发挥的作用日益凸显,为打造共建共治共享的基层社会治理格局奠定了基础。

## 二、居民参与基层社会治理的运行机制

改革开放以来,居民参与基层社会治理在实践中不断深化,从参与背景、参与主体到参与动力、参与领域、参与方式呈现阶段性的特征。从居民参与实践的演进过程来看,随着治理理念逐步从社区管理、社区建设转变为社区治理、构建共建共享共治的社会生活共同体,扩大居民自治范围、建设居民自治组织、增强居民自治功能日益成为基层社会治理的重要内容;参与主体从社区热心的退休人员、积极分子逐步扩展到在社区生活、工作且与社区治理有密切联系的所有群体;参与方式逐渐拓展,近年来,随着社区服务型社会组织、多元化治理形式、信息化治理手段的健全,居民参与从仅仅依托居民委员会组织,逐渐拓展为依托各类社会组织、各种平台来实现;参与领域从便民服务、治安管理等单一的项目,扩大到与民生事业、社区发展、社会矛盾化解等有关居民生活的方方面面。

从居民参与的机制来看,基层社会治理体制改革和结构调整是推动居民参与的制度条件,基层组织机构、人员设施、资源保障是实现居民参与的内在动力,参与的领域和方式明确了参与机制运行发展的路径方向。40余年来,通过不断完善健全基层社会治理机制,营造良好的参与环境,激发居民参与内在动力,以及智能化手段的运用,逐渐形成了具有中国特色的居民参与基层社会治理的模式。

首先,社会治理制度的完善为居民参与奠定了基础。完善社会治理制度是明确居民参与职能、赋予居民参与权利、提供居民参与保障的基础。推动居民参与主要涉及三个维度的制度需求,分别为:加强党的领导,发挥党组织的政治核心作用;推动政府负责,促进政府治理同社会调节、居民自治良性互动;加强基层民主制度建设,建立协商对话机制,着力推进基层民主制度化。

一是党建引领基层社会治理。中国特色社会主义制度的最大优势在于中国共产党的领导,将党

---

<sup>①</sup>丁元竹:《构建中国特色基层社会治理新格局:实践、理论和政策逻辑》,《行政管理改革》2021年第11期。

建引领放在基层社会治理核心位置,通过构建基层政府、社会组织、社区居民共同参与的基层大党建格局,加强党组织对基层社会治理的核心领导作用<sup>①</sup>,以此实现社区内部资源整合、解决居民矛盾冲突,形成基层社会有序结构,营造和谐稳定的社会氛围。如通过社区党委、楼院党支部、网格党小组的建立,将社区治理任务分配给每一名社区党员,同时,也有利于组织党员参与活动、发挥作用。

二是构建政府与社会良好的合作关系。在多元主体共同参与社会治理中,政府是最重要的“一元”,政府负总责,但仅有政府还不够,大量社会事务需要具有专业知识的社会组织来承担。专业化的事由专业化的组织来承担,这符合做好事情的基本哲理,也最为经济、有效。这样就有个政府与“社会”的分工与合作问题,要分清哪些是政府的分内事,哪些事应当由专业化的社会组织来承担。政府的分内事,政府必须尽心尽力做好,应由社会组织承担的事,必须委托、选择社会组织来完成,政府负责监管。

三是民主协商制度的建立与健全。基层民主协商是以解决基层社会问题为主要目标,通过利益表达、议事协商、责任共担与利益共享、矛盾预防与化解等工作机制和工作指引,构建协同治理的良好运行机制。基层党组织、基层社会组织、社区居民、志愿者等多元主体参与,广泛运用选举、决策、监督等参与方式,围绕社区公共安全、公共环境、矛盾纠纷、公共设施、公共文化等民生问题进行的民主对话、公开讨论、共同协商。随着民主选举、民主协商等基层民主制度的不断完善,在社区居民之间建立起相互信任、互惠、协商共赢的契约关系。

其次,参与主体的多元化增强居民参与动力。培育多元社会主体参与是不断深化社会治理体制改革、整合社会资源、化解社会矛盾的重要手段。多元化参与包括多元化治理模式、多元化组织平台以及多元化参与路径,多元主体的广泛参与形成了基层社会良性互动和公共资源有机整合,打通限制居民参与的壁垒,推动基层社会民主建设。

一是多元化治理模式的探索实践。自社区建设开展以来,各地结合实际,探索尝试适宜本市本区的基层社会治理模式。同时,在基层治理过程中,除了行政管理手段外,还综合运用了舆论引导、心理疏导、文化指导等方式,激发群众主人翁意识,潜移默化中影响居民主动参与。如浙江“枫桥经验”,北京“街乡吹哨、部门报到”,等等,拉近了居民与基层政府、社区组织间的距离,化解了在基层社会治理、居民利益表达等方面存在的矛盾。

二是各类社区服务组织的培育。社区服务组织是政府购买服务、公益创投等方式的有效载体,大量社区服务组织的存在有利于逐步建立起居民组织、志愿者组织、社会服务组织、社会事务管理组织相互结合的组织体系,增加了居民之间的链接、互动,将居民分散的利益诉求和生活需求整合起来。通过这套组织体系,既为社区居民提供专业化、社会化、差异化的服务,又为基层民主选举、民主决策、民主管理和民主监督搭建了平台。

三是管理服务平台的日臻完善。通过推行“网格化”基层治理体系,在建设打造社区综合服务中心等实体化居民参与场所的同时,构建综合治理网络服务中心、编制社区综合治理 APP、组建业主微信群等网络虚拟参与平台,线上线下同步治理,不断拓展居民参与方式、畅通居民参与路径,激发居民参与潜能,赋予居民参与责任,让每一名社区居民参与基层事务决策、获得信任和依赖,将居民参与成果惠及更多的人。

再次,现代化社会治理方式激发居民参与活力。社区居民既是基层社会治理的参与者,也是基层社会治理成果的受益者。改革开放以来,社区居民参与的重要性日益得到重视,居民参与在基层社会治理中发挥的作用日益凸显,这不仅源于基层社会治理制度、模式的转变,也源于基层社会治理

---

<sup>①</sup>郎友兴、陈文文:《“扩”与“缩”的共进:变革社会中社区治理单元的重构——以杭州市江干区“省级社区治理与公共服务创新试验区”为例》,《南京师大学报》(社会科学版)2019年第2期。

能力和治理水平的提升,充分调动广大群众的参与积极性、主动性、创造性。

一是治理重心下移。社会治理中大量问题在基层,最坚实的力量支持也在基层。从“社会治理的重心必须落到城乡社区”“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人”等观念的提出,到《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》颁布出台,社会治理体系逐渐从顶层设计具体到基层落实,基层治理的核心也逐步聚焦于社区居民,聚焦社区居民的利益诉求、日常需求、对美好生活的追求,通过人人参与、共建共治,化解社会问题,实现社会的善治。

二是源头治理、系统治理等现代治理方式综合发挥作用。从社会管理到社会治理,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策等治理方式的形成与运用。源头治理要求以网格化、社会化服务为方向,通过权益保障、诉求表达、矛盾调解,从源头解决问题。系统治理是在党委领导、政府主导下,鼓励社会各方参与形成合力。综合治理是通过健全综合性基层管理服务平台,坚持自治、法治、德治相结合,规范社会行为、协调利益关系、解决社会问题。不同治理方式的有机结合,重建了居民自助互联的网络连接,培养社区居民的参与意识、公民意识和认同意识,基层社会形成联系密切的有机整体。

三是居民参与基层社会治理的途径不断拓展。从配合居委会而开展的社区服务和公共管理,到以居民协商议事为主要形式的民主参与,到居民民主选举、民主管理、民主监督等为主要内容的基层民主实践,再到借助各类基层社会治理服务平台,利用网络、深入网格、参与社会组织,通过不断授权、赋能,培养激发居民主动参与以及与基层政府、社会之间的合作意识,在基层社会共建共治过程中,形成政府、社会、居民的良性互动、共同参与的合作网络,不断提升基层社会治理能力,也保证社区居民有效、有序参与基层社会治理。

### 三、优化居民参与基层社会治理的若干思考

居民参与是健全基层社会治理的题中应有之义,没有更广大的居民参与,基层社会治理就不可能呈现现代化的形态,为了优化居民参与基层社会治理,应在如下方面加以着力。

一要进一步健全居民自治机制。一方面要加强现代化治理体系建设,既有的制度虽然对居民参与的动力、领域、方式有了明确的规定,但由于居民参与机制往往随着环境的变化而发生相应的变化,尤其是面对突发事件,成熟的居民参与、转换机制还不够健全。因此,应通过明确基层政府、社会组织、居民个人等治理主体的权责关系、职能范围,规范居民参与要求,健全常态长效的居民参与机制,不断完善居民参与制度。另一方面是建设规范、有序的整合机制,加强党对基层各类社会组织的统一领导和对社区居民的教育引导,通过发挥基层党组织的引领作用,构建以社区党组织为核心,小区业主委员会、物业服务企业、居民多方参与的“1+N”治理机制,将基层人员、机构、组织整合起来,在公共事务管理、重大政策制定执行等方面形成党群互动、政府治理、社会调节和居民自治良性互动治理模式,让社区居民全过程参与监督、管理,保障居民平等参与和共同讨论的权利,形成“有序参与—有序治理”的良性循环。

二要增强基层组织的动员能力。加大基层社会综合治理整合力度,坚持源头治理、综合治理,搭建网络化的治理组织结构,完善增强社区社会组织、企事业单位、邻里中心以及群众性组织机构资源整合、沟通协调、合作共建机制,积极融合人力、物力、财力、技术等多种治理资源,包括让辖区单位、共建单位也融入社区治理之中共同协商构建基层服务,让居民以主人翁身份广泛参与社区治理,达到真正共建共治的目的。同时,构建社区关系网络,聚合社区周边生活性服务业资源,明确各方面的责任义务,经常性组织开展共建共治活动、志愿服务,既与居民在日常参与活动中形成默契配合关系,又能够在紧急状态下,根据实际需要,规范、有序地为居民参与基层社会治理活动提供必要的人、财、物等方面的保障支持,建设便民惠民智慧生活服务圈。

三要优化基层管理服务平台。大力培育各类社区服务组织,不断完善社区协商议事会、居民恳谈会、业主委员会等社区组织协商议事机制,为多元主体协商议事、充分表达提供力量支持;建立社区工作者、社区志愿者、社区居民参与的多元化治理队伍,下沉社会治理重心,将基层治理网格进一步精细化为微网格,增强多元主体之间联系沟通,解决了居民参与的渠道问题,为居民常态化参与提供保障。同时,还应充分运用互联网、大数据、人工智能等现代科技手段,促进网上办公系统、应用程序等平台的研发利用,在智慧社区平台增加服务运用模块,将政务服务、公共服务、教育医疗、卫生服务内容,以及当前疫情防控工作所需要的健康监测、居民信息统计、人员车辆出入等动态管理信息纳入其中,通过线上参与与线下参与相结合,打通党建、民生、服务、保障、活动等服务平台,逐步实现多网融合,让居民通过手机、电脑等移动网络设施参与讨论、投票、监督等活动。

四要激发居民参与的内在动力。居民的参与度“受到选择性激励和资源约束的影响”,“社会层面的社区交往和主观社会地位认同”能够提高民众参与公共性事务的热情。<sup>①</sup> 因而,一方面要针对居民群众普遍关心的问题,开展社区文化宣传,组织群众培训活动,借助互联网、微信等社交媒体的传播优势,形成基层群众广泛认同和社会动员效应,鼓励居民广泛参与,营造“社区是我家,建设靠大家”的良好氛围。另一方面要不断提升居民参与能力,明确居民参与基层治理各项事务的要求和规则,引导居民共同维系良好的参与秩序,明确参与角色和社会赋权,不断提升居民参与基层社会治理的基本素质和能力,助推居民更加有序、规范参与基层社会治理,最终形成基层社会治理现代化的崭新格局。

(责任编辑:陈 雪)

## Patterns of Residents' Participation in China's Community-level Governance since Reform and Opening-up

WANG Jing, ZOU Nongjian

**Abstract:** Community-level governance is an important part of China's national governance system, in which residents' participation plays an indispensable role. The practice of residents' participation in community-level social governance since the reform and opening-up can be broadly divided into four closely related but distinct historical stages: the restoration of the neighborhood system, the exploration of community construction, the great development of community construction, and the community governance in the new era. Looking back at these four historical stages, residents' participation has been changing and showing different characteristics from operational mechanism to action practice. With the continuous improvement of community-level social governance capacity and the level of governance, residents' participation has been optimized, creating a new model of grassroots social participation with Chinese characteristics.

**Keywords:** residents' participation; community-level social governance; participation mechanism

**About the authors:** WANG Jing is PhD Candidate in Chinese History at School of Social Development, Nanjing Normal University (Nanjing 210097); ZOU Nongjian, PhD in Law, is Professor and PhD Supervisor at School of Social Development, Nanjing Normal University (Nanjing 210097).

---

<sup>①</sup>樊佩佩:《“解码”基层群众自治困境:城市社区公共参与的内外分隔逻辑研究》,《江苏社会科学》2021年第6期。