

# 民生行政促进社区自治

## ——以深圳市“民生微实事”为例

张永会

**摘要：**党和政府一贯重视基层社区自治。然而，实践中社区自治无论是在主体自觉性、领域明确性还是自治效果提升等方面都面临诸多问题，集中体现为集体行动的困境而影响到社区治理结构的均衡并最终削弱共治的效果。深圳市“民生微实事”项目，创新民生服务运行机制并切实发挥体制蕴含的组织化动员优势，使得“民生微实事”在实施的过程中，不仅精准化、精细化地解决了社区居民身边的民生服务需求，还充分激发了社区自治活力，提升了社区自治能力，形成了“以民生行政促进社区自治”的有效路径。

**关键词：**社区自治；问题；民生微实事；经验；路径

**中图分类号：**D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2022)01-0079-06

社区自治是基层群众自治的重要组成部分。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》把基层群众自治制度与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、最广泛的爱国统一战线、民族区域自治制度并列，共同纳入发展社会主义民主政治的人民当家作主制度体系。然而，与上述其他制度安排所达成的成效、与自身应然目标相比，社区自治在实践中还存在一些不尽如人意之处，直接影响到基层良好治理效能的实现。因而，深入探索其中存在的深层次问题并寻求可能的解决路径，是基层治理亟待解决的现实性问题，也是完善治理体系、提升治理能力

现代化水平的应有之义。

### 一、社区自治存在的问题及其缘由

当前，社区自治无论是在主体自觉性、领域明确性还是自治效果提升等方面都面临诸多问题，并集中体现为集体行动的困境。<sup>[1]</sup>深层次看，这些问题的出现具有复杂的历史原因、认识差异和实践制约。

社会变迁导致难以形成稳定的社区价值共同体。“集体行动”需要以共享的集体（群体）意识为前提。漫长的中国历史，自治是经常性的存在，两千多年的封建专制下“皇权不下县”，把相对的自治空间让渡于在乡间具有较大影响力的宗族、士绅等。依靠共享儒家伦理规范，古代民间社会呈现出在国家整体规制下伦理规范一致基础上而

具有明显乡域差异的基层自治特点。新中国成立后，通过党领导下的各种组织，特别是党组织在全国城乡的全面建立，我们在现代国家建构的意义上实现了重生性整合，所有领域都被纳入国家政权的视野。在城市基层治理方面，随经济社会变革我们分别经历了单位制、街居制和社区制的转变。单位制下，管好了单位就相当于管好了社会。作为单位制重要补充的街居制，街道居民委员会虽然被定性为群众自治性组织，然而其功能发挥主要在宣传国家政策、完成上级分派事务以及某些公共事务的动员和实现，在一定程度上“自治”的意蕴和范围都较弱，更多体现为国家行政权力的延伸。“单位”办“社会”使得单位人对单位具有极大依附和极强的情感归属。身份上的同质化特点，使得大家容易形成观念和价值的共同体，从而呈现出一种整齐划一式的“单位式自治”特色。改革开放以来，随着城市居民由单位人向社会人的转变，加上人口的大规模、高频次流转导致的多元思想、多样化需求给城市基层治理提出了新的挑战。社区制治理框架虽然逐渐建立，然而与古代松散自治与计划经济下强社会控制下的“熟人社会”相比，当前的社区制治理在“陌生人社区”状况下推进社区自治的共同价值基础、思想意识都相对缺乏，因而社区共享价值基础上共同体意识难以形成。

理论认知与行政实践上的“社区”差异。“社区”（community）一词，源自拉丁语，后由费孝通先生翻译为“社区”，由此进入中文视域并逐渐成为国内学界研究中国基层治理、社会变迁中社会结构之基层单位等领域的核心词汇之一。在社区构成的核心要素上，相对固定的地域、一定的组织化人群以及共同体是多数研究者所共同认可的、社区之所以为社区的三大基本要素。其中，共同体要素是社区概念和社区活动的灵魂性元素；缺少了共同体元素，所谓“社区”仅仅成为特定（不特定）人群所生活居住的一个物理性空间而

已。正是在社区这样的规定性内涵认知中，学界在城市社区治理问题的大量研究中，才格外重视激励居民参与、培育社会组织、积累社会资本等有助于社区共同体构建的相关内容。相较而言，“社区”进入行政话语体系要晚很多，直到1986年民政部才提出了要在城市中开展“社区服务”，并逐渐取代居委会成为基层社会管理的基本单元。因而，行政实践中的“社区”是随着我国基层治理变化而被“转入”的一个概念，是对原初街区管理单位的转换性使用，本质上仍然是政府治理意义上的行政区划单位，与学界公认的“社区”概念基本要素相比，除了地域、人群要素外，共同体要素相对模糊，难以界定。这一问题，在相对静态的基层社会还不明显。然而，工业化城市化迅猛推进而必然伴生的人口的大规模迁转所形成的“陌生人社区”使得原有的社会交往纽带及其网络难以承受社会各方所期待的管理、服务与生活需求，从而导致基层治理一系列问题<sup>[2]</sup>出现。可以说，缺乏“共同体”因素的社区，难以从根本上实现党和政府所期待的在国家——社会关系变迁中承担起与其他治理主体共治基础上的“自治”，而“自治”功能的相对缺失又反过来影响“共治”“共享”良好治理效果的实现。

实践制约。首先，自治主体自觉性不明。表现在，一是居民委员会的“名实分离”。1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定：居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。同时，居委会也被赋予了协助政府或其派出机关做好相关公共服务和行政管理的有关行政职责。实践中却是居委会自治“不治”。这种状况的长期存在，极大制约了基层社区自治基础的蕴养与自治功能的实现。<sup>①</sup>二是社区居民的“参与冷漠”。社区居民（团体）是社区自治的真正主体。然而，社区大多数居民对于社区内的公共事务既不关心，又无兴趣，表现出对社区事务一定程度上的“冷漠”。原因很多：现

<sup>①</sup> 地方政府为解决这一问题，在社区另设行政派出机构“社区工作站”承接上级分派至社区的行政事务，即“居站分设”。这样造成的结果是社区居委会由于缺乏自治工作抓手和相应资源，在社区更为边缘化。

有社会治理模式下社区服务主要还局限于传统的扶困济弱的救济式和慰问式的单一范围,无法对现代社会多元、复杂的个体化需求提供社区自济式回应;参与渠道狭窄、参与有效性回应性低以及传统上公众参与意识不足等。其次,理性交往基础上社区自治平台和机制的缺失。现有社区居民之间由于居住而聚集所形成的社区空间在短期内并没有形成相对稳定的交往平台并建构出具有一定共识的社区基本价值意识,导致在面对公共矛盾纠纷时,往往体现为“原子化”的个人或家庭之间的“丛林式对抗”,如长期难以完善解决、甚至于演变成城市公共事件的社区养狗纠纷就是其中最为典型的案例。

以上几方面使得社区很难具有共同体意识并形成集体性行动,制约了社区在共同治理中“自治”作用的发挥,并对基层城市社区治理的失衡形成结构性的影响。

## 二、“民生微实事”：概念与实践

对于如何改善并提升社区自治,学界有较为深入的探讨,实践中各地政府也有许多尝试性的探索。其中,始自2015年并持续至今的深圳市“民生微实事”项目,创新民生服务运行机制,不仅有针对性地解决了社区居民身边的民生服务需求,居民获得感不断提升,并在加强党的领导、强化社区自治等方面取得了明显成效。

### (一) 民生微实事的概念及特点

民生微实事,指社区群众关注度高、受益面广,贴近居民、贴近生活,群众热切希望解决的惠民小项目。<sup>①</sup>“民生微实事”是近些年深圳市政府为了补齐随经济社会跨越式发展而欠缺的民生短板而每年都向社会公布并完成的一系列民生实事。“民生微实事”最鲜明的特点就是“微”,以解决社区群众身边的小事、急事、难事为着眼点,以“短平快”方式,切实满足社区居民多元化、个性化的服务诉求,解决大量存在的社区民生问题。比较而言,年度民生实事具有全覆盖、普惠性的特点,投资大、历时长,长远效益深远。而民生微实事更关注市民

身边事,强调把资源、服务、管理更多地放在社区,通过提供更为精准化、精细化的服务,让社区居民更加切实地感受到身边的变化,有更多的民生获得感。民生实事与“民生微实事”,两者相互补充,共同构成了深圳市在保障和改善民生中提升民生质量、增进民生福祉的有效抓手。

### (二) “民生微实事”的主要做法

1. 顶层设计,制度保障。在深圳福田区和龙岗区先行探索的基础上,2015年9月,深圳市政府办公厅印发《全面推广实施民生微实事指导意见》,统一部署在全市范围内推广实施“民生微实事”项目。随后,市委组织部、市民政局作为该工作的统筹指导部门,又先后出台了《深圳市全面实施民生微实项目工作指引》《深圳市民生微实事服务类项目库管理办法》《社区“民生微实事”实施工作规程》等制度文件,各区也结合辖区实际制定出台了相关的配套性文件。在三年实施期限结束后,深圳市委、市政府办公厅又联合印发了《关于进一步加强和规范“民生微实事”工作的指导意见》,更为明确地对“民生微实事”工作的规范化运行提出了要求。

这些文件规定对于“民生微实事”工作的有序规范运行提供了强有力的制度保障:在责任分工、流程衔接、资金保障、绩效监管等方面均有具体而详细的规定规范,从制度上保证这一“惠民”工程能够落到实处,产生实效。

2. 社区为本,居民导向。“民生微实事”实施范围限定在社区,主要包括便民利民、公益风尚、公共设施、群众活动以及符合要求的其他项目,分为工程类、服务类和货物类三种类型。“民生微实事”明确排除了市区职能部门、小区物业以及其他社区主体等职责范围内的常规性项目,专门针对以往政府民生项目无法指向性涵盖但又为改善和提升社区居住品质和生活环境所必需的小微项目。“民生微实事”的实施,以社区居民需求为导向,从项目征集开始,历经项目评议、项目确定、项目实施到最后项目验收,都紧紧围

<sup>①</sup> 见深圳市人民政府办公厅《关于印发全面推广实施民生微实事指导意见的通知》深府办函〔2015〕140号。

绕社区而展开，坚持所有项目“三议三公开”，<sup>①</sup>确保项目来自社区居民、反映居民心声、真正解决社区问题。

把“民生微实事”限定在社区并且以居民需求为导向，从主体意愿和项目内容上保证了“微实事”真正来自于社区居民意愿，项目实施能够真正解决社区需求，真正实现“我的实事我作主”，从而能够切实激发并提升社区居民参与意愿并真正提升社区获得感，为“民生微实事”项目的针对性、有效性奠定了坚实的前提和民意基础。

3. 凝聚合力，规范运行。“民生微实事”工作的有效实施离不开全市各层级相关部门的共同努力：市级组织、民政、财政等部门统筹指导，就相关政策性文件制定、财政资金运用等问题建立起协商联动机制，及时对工作中发现的问题进行沟通并加以解决。区级组织、民政、财政等部门组织协调，并会同住建、城管等相关部门建立专责领导小组，及时了解各街道“民生微实事”工作开展状况并就发现的问题、困难加以研究、予以解决。街道党工委、办事处作为实施管理主体，负责对社区相关工作的指导监督、对拟报项目和资金安排的综合平衡和统筹使用。社区党委、居委会具体实施，负责从项目征集、评议、确定、实施到评估的一揽子具体工作。各级各部门的职责、互动关系又以可操作性的规章制度加以规范，使得整体工作虽涉及部门多、工作任务繁杂，但又井然有序、有条不紊，“民生微实事”工作的进度、力度、效度能够得到最大程度的保障。从市、区、街道到社区，各相关单位既分工又合作，齐抓共管，形成合力，有力地推动了“民生微实事”工作，为“民生微实事”的顺利开展提供了坚强的组织保障和机制保障。

### 三、“民生微实事”在提升社区自治方面的主要经验

从政策意图而言，“民生微实事”的目的主

要在于提高和改善民生，不断增强社区居民的获得感、幸福感和安全感。然而，由于创新了政府提供社区服务的方式并切实发挥了体制蕴含的组织化动员优势，使得“民生微实事”在实施过程中，充分激发了社区自治活力，为营造共建共治共享社会治理新格局做出了有益探索。其主要经验有：

（一）党建引领，充分发挥基层党组织的领导作用

习近平总书记明确指出：一个社区要搞好，一定要有非常强的党组织领导的基层组织，把社区各方面服务搞周到，把群众自治性的事情组织好。<sup>[3]</sup>近几年来，深圳遍布全市的党群服务中心的建立、社区党委（党组织）职责的明确、社区议事决策机制的完善以及标准化党建的推行，使得社区有效形成了以社区党委为领导核心、社区内各组成单位有序参与的整合性、整体性基层治理新格局，“一核多元”的治理格局真正确立。

在此背景下，“民生微实事”的推行更是提供了有效的载体和抓手，使各社区单位能够在完成本职工作外，在社区党委（组织）的领导下，通过项目征集、评议、监督等环节，实实在在地介入社区公共事务，切实融入社区成长和发展中，成为社区治理和自治培育的有机行为体。

（二）机制创新，充分激发社区活动主体广泛参与的积极性

社区行为主体，特别是社区居民的主动、广泛参与是推动社区自治的核心因素。“民生微实事”通过运作机制的创新，极大地激发了社区活动主体的参与热情，从而使得“民生微实事”不仅能够获得精准化、精细化的服务效果，满足社区需求，改善社区品质，还使社区居民能够以主人翁姿态投入社区公共事务，从而逐渐培养起社区共同体意识，形成自治需求，并蕴育出适应社区自治要求的公民素质。

这些机制创新主要体现在：一是居民委员会

<sup>①</sup> 即项目由“两代表一委员”和社区党员、居民提议，街道办事处组织社区党组织、工作站、居委会对提议项目进行商议，社区居民议事会按照议事制度进行决议，项目决议结果公开、实施过程公开、实施结果和评价公开。见深圳市人民政府办公厅《关于印发全面推广实施民生微实事指导意见的通知》深府办函〔2015〕140号。

“名实合一”。作为“民生微实事”项目的具体实施主体之一，居委会在社区党委统一领导下，负责、参与了从项目征集、评议、确定到备案、组织实施等全过程。通过“民生微实事”这一平台，居委会这一“基层群众性自治组织”回归本职并充分发挥作用，自治效能得到有效提升。二是公共服务供给从“政府点菜配菜”转变为“居民点菜政府配菜”。社区公共服务对居民来说，在前一模式下是自上而下的、被动的、不能选择的；在新模式下是自下而上的、主动的、可选择的，社区居民的真正需求和愿望被充分激发出来，更扎实地打通了“自下而上”的社区自治路径。三是“短平快”的社区服务特点。普惠性的公共服务项目，如教育、医疗、住房、交通等，论证繁复、审批限制、投资大、历时长，综合效益深远但因决策机制、专业技能限制或者参与渠道有限，普通民众关注甚少。“民生微实事”把重心放在解决群众身边的小事、急事、难事，因而项目资金审批流程简化，施工建设投入快，成果呈现及时，社区居民能够得到“看得见、摸得着”的实惠，从而能够不断提升居民参与的效能感、激发出强烈的参与积极性。

（三）平台搭建，塑造交往互动基础上的社区共同体

急速城市化导致城市社区居民的异质性和价值观念碎片化：社区居民虽然生活在同样的社区空间，但生活和活动空间的非连续性导致公共空间的难以形成。按照哈贝马斯的观点，公共空间对于公众舆论/意见的形成是具有前提性的重要作用，“在那里，交往之流以一种特定方式被加以过滤和综合，从而成为根据特定议题集束而成的公共意见或舆论”。<sup>[4]</sup>

“民生微实事”提供了搭建这一公共空间的平台、抓手。首先，“民生微实事”以社区党委为领导核心，围绕“民生微实事”推行的全过程把社区各多元主体有机地统合在一起，群策群力提升社区公共服务品质，本身就是一个多元共建共享的交流、协商平台；其次，充分发挥“居民议事会”和社区党群联席会议等机制和平台的作用，推动社区居民平等协商、自主决策，平衡和

协调各项目需求之间的矛盾纠纷，逐渐养成“大家的事情大家办”，激发社区居民参与社区事务的积极性和主动性，培育社区公共品格，形成“我们”的社区共同体意识。

以上几方面，组织领导、主体行为和平台构建等共同发力，围绕社区公共事务展开沟通、交流、协商，从而使得原本“陌生”的社区诸单元活动起来，社区共同体意识逐渐形成，社区自治水平和效果日益提升。

#### 四、民生行政促进社区自治：一条有效的培育路径

社区自治就其实践形式而言，是社区这一地理单元内聚居的人群就社区公共事务而良性互动并达成共识，促进社区这一基层城乡社会单元的良好运转，本质上属于基层直接民主。“民生微实事”的运行实践启示了一条切合我国现阶段基层社区实际的、以民生行政促进社区自治的培育之路。这条路径的明显特点，就是充分利用并激发出社区现有各治理单元的优势和潜力，在改善社区民生的过程中积极嵌入“民主”因素，使得政府行政决策在民意碰撞、共识的基础上而加以贯彻落实，最终实现行政效果改进和社区自治效能提升的双赢。

##### （一）整体性治理的实现

社区各单位，如居委会、物业公司、业委会、群团组织、社会组织、社区工作站、驻社区单位、企业等，不仅具有各自的职能定位和功能实现，同时还是社区有机组成部分，构成社区治理的多元行为主体。实践中的困境在于，长期以来，由于缺少有效的工作载体和介入平台，社区各行为主体呈现出“形散实也散”的行为特征：除了自身职责范围内的事情外，很少能够对社区内公共事务做出主动性贡献。各单位并没有形成融入性的社区“共同体”意识，因而对于社区自治氛围的培育和社区公共事务的处理处于一种实质性的游离状态。社区党建的强化和机制的完善，使得社区党委（组织）通过“民生微实事”这一有效载体和抓手，把各职能部门有机地粘合在一起，在共享理念基础上加强合作与协调，实现功能整合和资源协调，更好地服务于社区公共事务的改

善和提升。

(二) 服务资源持续性投入下社区居民的充分动员与参与

激发、动员社区居民参与社区治理是改善、提升社区自治的重要前提。然而，社区共同体意识的缺失使得社区对许多居民而言仅仅体现为居所而难以投入更多参与情感和支持资源，社区自治资源的缺失也导致社区居民没有抓手去实现社区自治。“民生微实事”全面启动前后，始终坚持在试点中推进、在推进中提升，制度供给不断完善，项目内容逐渐充实，资金保障始终到位。这些保障性资源的持续性投入不仅提供了现阶段社区自治实现的物质性前提，而且还使得社区居民在动员、参与中亲身体会到社区公共环境的改善和自身参与的有效性，在正向循环回馈中激发居民以更大的热情投入到社区自治中。可以预期的是：在类似“民生微实事”项目的规范、持续推进下，社区居民之间长期良性互动和协调合作，可以建立起有效的沟通交流协调等平台和机制而真实传递相互心声，更好地实现意见和建议的碰撞、交流，从而促进社区公共议题的不断产生并最终得以解决，实现社区共同体的成长。

(三) 行政与自治：“民主”嵌入中的相互提升

政府主导社区治理，包括引导、扶持社区自治是后发国家和地区行之有效的必由路径。<sup>[5]</sup>对政府而言，资源的投入、使用，是通过行政的方式，以社区作为治理客体为目标的。在传统政府行政逻辑下，社区及其居民实质上是政府资源“自上而下”、被动的接受者，这与社区自治所内在要求的在平等基础上的社区行为主体相互交往、沟通、协商而达成共识的逻辑是不同的。因而，在社区共同体构建中，政府资源的介入是必要的，但是资源投向、使用方式、主体间关系等这一问题需要慎重考虑。否则，政府资源的介入不但不会起到增进社区共同体意识、提升社区自治水平的效果，反而因其资源配置的相对主体性和主导性而引起众多其他活动主体的依附，更加强化了政府地位而削弱社会本身蕴含的能动力量，不利于社区自治的实现。“民生微实事”通过“民主”

嵌入“行政”：政府“提供资源”并对整个过程加以规制，“资源使用”却赋予社区——通过动员、竞争、协商——而实现了行政效果与自治效能的相互提升，实现了“政府主导、社区主体”下的良好社区治理效果，社区自治水平也在这种政府——社会（社区）的良性互动中逐渐提升起来。

#### 参考文献：

- [1] 余湘. 城市社区治理中的集体行动困境及其解决——基于理性选择制度主义的视角 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014, (5): 32-38.
- [2] 有学者指出, 由于社区共同体本意的丧失, 当下城市社区治理存在着目的性丧失、主体性丧失和方向性丧失等诸多问题。参见龚建华: “良性互动”视野下的城市社区治理问题研究 [J]. 深圳大学学报 (人文社会科学版), 2016, (3).
- [3] 习近平在青海考察时的讲话 [EB/OL]. 2021-06-07, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-06/08/c\\_1127541107.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-06/08/c_1127541107.htm)
- [4] [德] 哈贝马斯. 在事实与规范之间 [M]. 北京: 三联书店, 2003: 445.
- [5] 张永会. 国外城市政府与社区协作互动研究 [J]. 特区实践与理论, 2008, (6).

作者：张永会，中共深圳市委党校公共管理学教研部副教授、博士

责任编辑：周修琦