

我国社区治理领域政策分析与评价研究

——基于“过程—工具—内容”三维分析框架

潘琳 徐鸣

【摘要】均衡完善的社区治理政策工具组合能够有效引导、激励和规范社区治理,提升社区治理现代化水平。基于政策文本分析视角,通过构建“政策发展过程—政策工具—政策内容”三维分析框架,对58件国家层面的社区治理政策文本进行文本编码与频数统计,多维度、交叉组合量化分析政策演进规律,可知我国社区治理政策整体上经历了社区管理、社区建设、社区治理三大阶段,三种基本政策工具整体分布相对均衡,但政策工具内部结构失衡,社区治理政策内容偏好突出,阶段性特征明显。为加快推进社区治理现代化,应着手做好以下几方面的工作:依循政策演变规律,完善社区治理政策体系;推进基本政策工具有机平衡,实现次级政策工具结构统筹优化;优化政策内容分布,补齐社区治理政策制定短板。

【关键词】社区治理;政策文本分析;三维分析框架;政策建议

【作者简介】潘琳,女,管理学博士,中共安徽省委党校(安徽行政学院)社会和生态文明教研部副教授,研究方向为公共政策与社区治理(安徽 合肥 230022);徐鸣,女,管理学博士,中共南京市委党校(南京行政学院)公共管理教研部教授,研究方向为公共管理与公共政策(江苏 南京 210046)。

【原文出处】《理论学刊》(济南),2022.6.139~149

【基金项目】本文系国家社科基金项目“慈善组织促进第三次分配的作用机制与政策体系研究”(项目编号:22BZZ032)的阶段性成果。

一、问题的提出

社区是指由聚居在一定地域的人群所组成的生活共同体。社区作为国家治理的微细胞和社会治理的微单元,越来越多地承载了党的执政根基、社会治理以及公共服务在微观层面的兜底功能。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》强调,健全党组织领导的城乡基层治理体系,“推动社会治理重心向基层下移,向基层放权赋能”。所谓“社会治理重心向基层下移”,就是要把更多资源、服务、管理放到社区,更好地为社区居民提供精准化、精细化服务。习近平总书记在二十大报告中,进一步提出了“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系”和“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的要求^①。

随着社会结构的变迁和深刻转型,社会群体异

质多元,利益格局日趋复杂。我国城乡社区治理在外部环境、行为主体、制度背景及技术范式等方面呈现新的发展态势,同时也带来各种各样的问题,例如社区治理主体职责边界模糊、关系不顺及社区共治合力低效,社区居民参与社区公共事务意愿与动力不强、自我组织自主治理能力不足,放权赋能机制缺乏、对行政资源依赖性强及社区治理行政化倾向等等^②,社区治理整体上呈现为“小马拉大车”。面对居民群众日益增长的需求,社区治理实践场域中的一系列治理困局制约了社区治理体系和治理能力现代化的发展。

社区治理政策作为推进社区治理能力现代化的战略抓手和行动指南,是解决社区治理问题、提升社区治理能力从而满足群众需求的有效工具。社区治理能力的提升需要通过社区治理政策的形式具体化并落实执行。新中国成立以来,党和国家出台了一

系列推进社区治理的政策法规,加强对社区治理能力建设的政策支持和指导,取得了明显的政策效果,但从社区治理的现实境遇看,政策施行结果与政策预期目标仍出现了一定的分离。从公共政策分析视角而言,之所以造成治理困局,既可能源于政策制定环节的缺漏,也可能源于政策执行过程中的扭曲^③。社区治理政策是社区治理的重要抓手,从良好的社区治理政策目标到政策结果需要合理的政策工具,政策工具既是为实现政策目标而采取的具体手段和途径,也是将目标转化为具体行动的路径和机制。

基于公共政策工具视角分析政策文本、评析公共政策,已逐渐成为学术界的选择和进路^④。当前国内外政策研究工具相关成果丰富,学者们从不同视角提出差异化政策工具分析维度,既有根据政策工具自身特性所作的区分,也有综合考量工具属性和政策应用环境而进行的划分。Rothwell 和 Zegveld 认为,政策工具可分为供给型、环境型和需求型,这三种类型的政策工具共同作用将产生最优政策效应^⑤。学者们普遍认为,此种方法有显著的维度内聚合效度与维度间区分效度。越来越多的学者基于政策工具视角分析和评价诸如城市社区服务、智慧城市、知识产权、慈善事业等各类公共政策,但是聚焦社区治理政策文本的研究相对较少且缺乏政策挖掘和量化评价。通过选择政策工具并在此基础上构建政策分析框架,基于分析框架研究社区治理政策文本内容,有助于准确把握社区治理政策的变革趋势,确定未来政策制定的重点并提出政策优化路径,进而完善社区治理政策体系、提升社区治理效能。

二、社区治理政策分析框架

合理的政策结构是政策效应有效发挥的前提。政策工具被视为反映决策者政策价值和理念的基本单元,因而政策工具分析可作为构建本文政策分析框架的立

足点。由于社区治理政策体系内涵丰富、涉及面广,单独使用政策工具分析政策文本不够全面,为了对社区治理政策进行全面深入的分析,在政策目标与政策工具之间形成有效的分析链接^⑥,本文引入政策文本分析的另两个维度——政策发展过程与政策内容,尝试性构建“X 维度(政策发展过程)—Y 维度(政策工具)—Z 维度(政策内容)”三维分析框架,对新中国成立以来国家层面颁布的主要社区治理政策文本进行梳理、编码和量化分析,以把握社区治理的政策导向,揭示各项政策之间的内在关系,借助政策工具剖析政策内部逻辑,结合实际需求挖掘政策与实践的匹配性,进而探讨未来我国社区治理发展的政策重点,以推进社区治理的良性发展。具体分析框架如图 1 所示。

(一)X 维度:政策发展过程

政策发展过程维度能够清晰揭示社区治理政策动态发展历程及演进规律。新中国成立之初,由于社会生产力发展水平不高,社会形成为生于斯、长于斯的乡土中国的农业社会样态^⑦。城市社会发育尽管相对不足,但是居民自治却也在慢慢兴起。1949

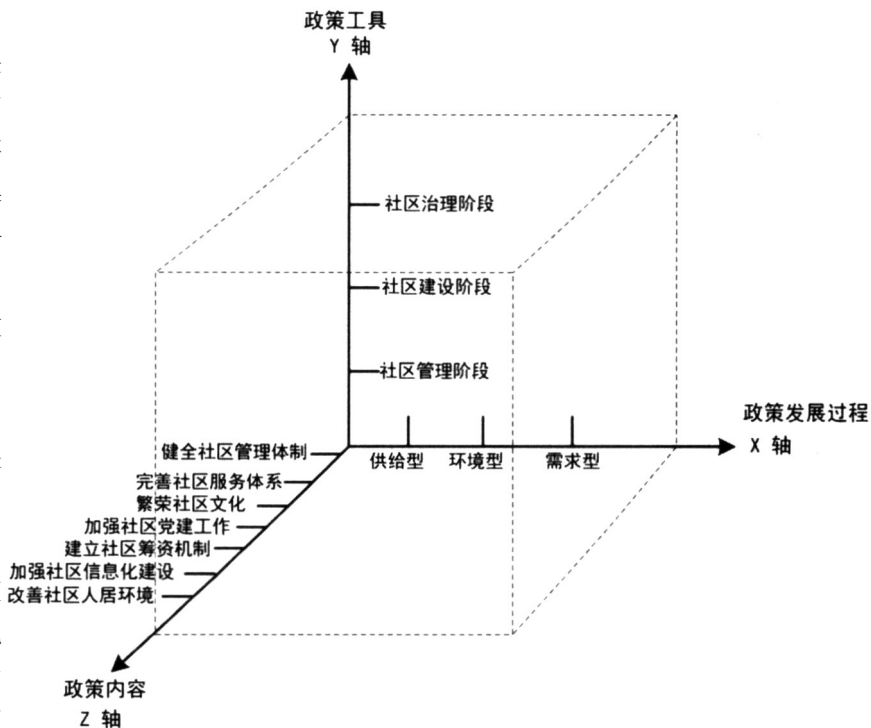


图1 社区治理政策三维分析框架

年,杭州市人民政府成立不久,便决定废除保甲制度、建立居民委员会和居民小组。1954年,《城市居民委员会组织条例》和《城市街道办事处组织条例》的颁布,标志着我国开始建立起以单位制为主、街居制为辅的基层管理体制^⑧,其后逐步发展为政府主导的行政型社区管理模式^⑨。1987年出台的《村民委员会组织法(试行)》规定村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,1989年出台的《城市居民委员会组织法》则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,由此便形成了政府推动与社区自治相结合的社区管理模式。可以说,从1949年到1990年,我国城乡社区总体上为社区管理模式。

1991年,民政部明确提出了“社区建设”的概念;2000年,民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》的出台,标志着我国的社区建设开始得以制度化、规范化推进。2004年,党的十六届四中全会明确提出“加强社区建设与管理”。2006年,国务院印发《关于加强和改进社区服务工作的意见》,第一次提出了加强社区服务体系建设的有关要求。2010年,中共中央、国务院进一步明确了社区居民委员会建设的目标任务。

2012年,党的十八大首次将“社区治理”写入党的纲领性文献,并明确了社区治理的方向、原则和任务,社区工作开始进入社区治理阶段。2013年,党的

十八届三中全会将社区治理纳入国家治理的改革布局中。2017年,中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》开始将城乡社区统筹进行规划、部署和治理。2021年,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,再次强调要统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理。2022年,国务院办公厅印发《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》,首次将城乡社区服务体系建设规划列为“十四五”时期重点专项规划之一。一系列推进城乡社区治理政策的出台,标志着社区治理进入均衡发展阶段。

基于社区治理的发展演进历程,可以将政策发展过程分为三个阶段,即社区管理阶段(1949-1990)、社区建设阶段(1991-2011)和社区治理阶段(2012年以来)。本文以政策发展过程三阶段为X维度,探究社区治理政策工具与政策内容的演进历程。

(二)Y 维度:基本政策工具

政策工具是政策主体实现政策目标所采用的措施集合。政策预期目标能否顺利实现,取决于政策工具是否合适。社区治理政策涉及主体较多,需从不同层面进行利益协调,以实现既定政策目标。本文拟采用 Rothwell 和 Zegveld 提出的政策工具分类法,将社区治理政策工具划分为供给型、环境型和需求型三大类(见图2)。供给型政策工具是指政府提供的资金支持、人才培养、组织领导、基础设施建设、科技信息支持、理论研究

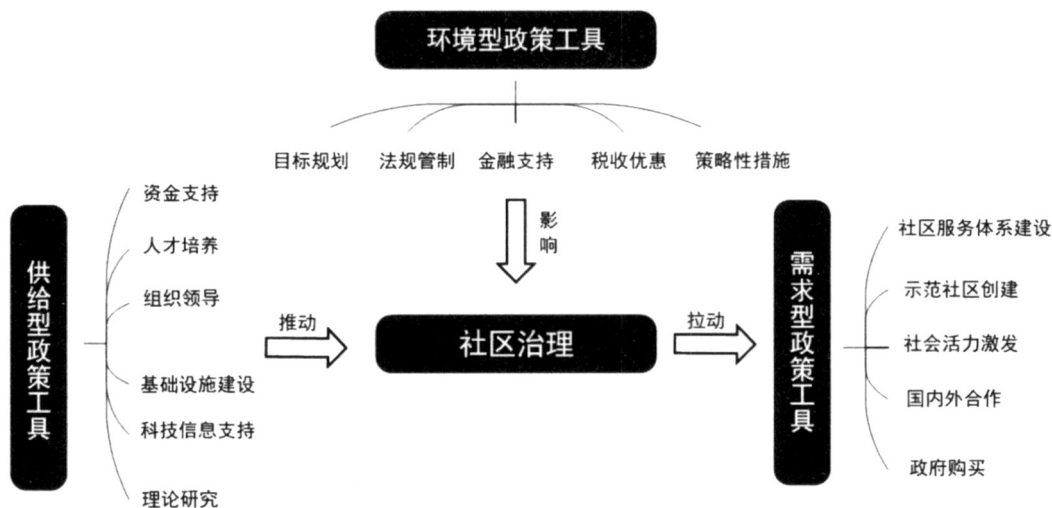


图2 政策工具对社区治理政策的作用方式

技信息支持和理论研究等资源,这些资源的供给能够为社区治理创造可持续发展的必要条件,推进社区治理有效开展,反映政策对社区治理发展的推动作用。环境型政策工具体现为政府通过目标规划、法规管制、金融支持、税收优惠和策略性措施等,通过为社区治理提供良好的实施环境对社区治理政策目标的顺利实现产生积极影响。需求型政策工具是指社区服务体系建设、示范社区创建、社会活力激发、国内外合作及政府购买等,这些工具可以拓宽社区需求,有效发挥社区基层组织作用,从而使社区实现良性运行,反映政策对社区治理的拉动作用。

(三)Z维度:政策内容

政策内容作为政策分析的焦点,在政策过程和政策工具之间提供了有效的动态链接。为全面深入把握社区治理发展趋势,在对社区治理政策使用政策工具进行度量的同时,可以对其政策文本内容作进一步挖掘。根据社区治理政策文本内容,将Z维度解构为健全社区管理体制、完善社区服务体系、繁荣社区文化、加强社区党建引领、建立社区筹资机制、加强社区治理信息化建设、改善社区人居环境等7个方面(见表1)。

三、社区治理政策文本选择与编码

基于所构建的三维分析框架,本文选取1954—2022年社区治理主要政策文本为研究对象,全面梳理政策文本时间脉络,使用文本编码和内容分析方法,分析政策工具的使用和政策内容的内在逻辑,从三个维度对社区治理政策文本进行全面

解构与分析。

(一)政策文本选择

鉴于地方政策文本存在个性化差异,本文主要对中央及各部委颁布的社区治理政策文本进行分析,数据来源于中央及各部委网站、北大法宝数据库和北大法意数据库。政策文本的选择遵循以下原则:第一,以1954年全国人大常委会第四次会议通过的《城市居民委员会组织条例》为起点,搜集截至2022年5月的相关政策文本;第二,政策制定主体为中央机关及政府职能部门,即属于国家层面出台的政策文本;第三,政策文本类型限于法规、条例、通知、意见、规划、纲要、方案等,剔除批复、信函、决定、建设标准等不涉及政策工具者;第四,以“社区”“社区建设”“社区治理”为信息检索关键词的政策文本。

基于以上原则,最终选出政策文本58件。举其要者,属于社区管理阶段的有:《城市居民委员会组织条例》(1954.12.31),《街道办事处组织条例》(1954.12.31),《村民委员会组织法(试行)》(1987.11.24),《城市居民委员会组织法》(1990.1.1),以上均由全国人大常委会通过和颁布;属于社区建设阶段的有:民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》(2000.11.3),民政部办公厅《关于开展社区建设问题专题研究工作的通知》(2005.5.11),中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(2010.8.26),国务院安全生产委员会办公室《关于进一步深入推进安全社区建设的通知》(2011.10.19),

表1 政策内容及释义

政策内容	释义
健全社区管理体制	指为实现社区发展目标和社区工作规划,社区实施的组织结构、权限划分和治理方式、工作方法的总和。
完善社区服务体系	指以各类社区服务设施为依托,以社区全体居民为对象,以公共服务、志愿服务、便民利民服务为主要内容。
繁荣社区文化	指丰富社区文化活动,加强对社区成员的社会主义教育、思想政治教育和科学文化教育,形成健康向上、文明和谐的社区文化氛围。
加强社区党建引领	指社区党组织建设和规范化运行,从抓好班子建设、提高党员队伍素质入手,充分发挥社区党组织和党员在社区治理中的战斗堡垒和先锋模范作用。
建立社区筹资机制	指建立多元化、稳定的社区建设和发展的资金投入机制。
加强社区治理信息化建设	指为提高社会治理精细化水平,将以计算机为主的智能化工具,以及互联网、移动通信等技术逐渐运用到社区治理中。
改善社区人居环境	指居民工作劳动、生活居住、休息游乐和社会交往的空间场所。

国务院办公厅《关于印发社区服务体系建设规划(2011-2015年)的通知》(2011.12.20);属于社区治理阶段的有:民政部、国家发展改革委、工信部等《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》(2013.10.31),中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》(2017.6.12),民政部办公厅《关于印发〈培育发展社区社会组织专项行动方案(2021-2023年)〉的通知》(2020.12.7),民政部、国家卫健委《关于进一步提高城乡社区防控精准化精细化水平的通知》(2021.1.30),中共中央、国务院《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(2021.7.11),国务院办公厅《关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》(2022.1.21),民政部、中央政法委、中央网信办等《关于深入推进智慧社区建设的意见》(2022.5.10)。

(二)政策文本编码

本文将政策文本分为供给型、环境型和需求型三大类别进行编码,技术实现过程使用Nvivo质性分析软件进行分析。Nvivo具有强大编码、查询和分类功能,为研究者分析政策文本、访谈记录等提供了较强便利性,为学术界所广泛认可和使用。本文将58件政策文本导入Nvivo软件,对所有政策文本中与“社区治理”相关内容进行编码,以政策工具为节点,最终形成17个节点、1440个参考点(1次编码形成一个参考点),如下页表2所示。

四、社区治理政策文本分析

在对政策文本进行选择和编码的基础上,从X、Y、Z三个维度深入探讨我国社区治理政策的发展历程,社区治理供给型、环境型和需求型政策工具使用情况,以及社区治理政策内容,从而揭示我国社区治理政策的发展特征及演变规律。

(一)X维度分析

几十年来的社区治理政策发展和演进历程表明,社区治理已成为国家发展战略的重要组成部分。为提升社区治理效能和居民幸福感,中央及各部委先后颁布了58件社区治理政策文本。从政策发文数量看,社区管理、社区建设以及社区治理三阶段颁布的政策数量分别为4件、24件、30件。社区治理政策颁布总体呈现为波动上升趋势,并出现两个明

显的发文高峰,分别是2015年和2020年。其中,2015年发文高峰的出现源于民政部两次征集2014和2015年度社区治理创新经验,探寻各地社区服务创新做法的亮点,表明在社区治理层面开始提供示范、探索经验和营造氛围。2020年之所以出现第二个发文高峰,是由于城乡社区疫情防控、防汛救灾与易地扶贫搬迁集中安置,社区治理成为治理重点,彰显了社区的坚强堡垒作用;同时,城市居住社区建设补短板、培育发展社区社会组织和居家社区养老服务也在积极部署。

在社区管理阶段,全国人大发文4件,主要是为社区管理制定相关法律法规,表明社区发展已受到关注并处于探索时期。社区建设阶段发文24件,其中,民政部独立发文12件,占此阶段发文总量的50%;民政部联合其他机构发文5件,占总量的20.8%。中共中央办公厅、国务院办公厅也多次发文,表明社区发展在推进过程中受到前所未有的重视。社区治理阶段,民政部依然是发文主体,独立发文10件,联合其他部门发文11件,分别占发文总量的41.67%和45.8%。联合发文的主体分布广泛,国家发改委、工信部、财政部、地震局、国家安监总局、公安部、人社部、住建部、农业部、应急管理部、国家卫健委等都位列其中。这表明,社区治理呈现为多部门多元协同治理的局面。

(二)Y维度分析

基于政策文本分析可知,我国综合运用三种政策工具,全方位推动了社区治理的发展。供给型、环境型和需求型政策工具的使用相对均衡,占比依次为40.35%、33.40%和26.25%。由此可见,我国意在构建供给有效、需求引导、环境友好三位一体的社区治理政策体系。其中,需求型政策工具较供给型和环境型政策工具更具拉动作用,但是由于受重视程度不足,导致市场和社会力量在社区治理中参与程度不高。同时,社区治理政策工具在不同发展阶段存在明显差异。社区管理阶段,政策工具使用比例为1.32%,仅使用资金支持、基础设施建设、法规管制、策略性措施及社区服务体系建设等少量工具;社区建设阶段,政策工具使用比例为37.85%,所有政策工具全部使用,但金融支持、税收优惠和政府购买

表 2 1949–2022 年社区治理政策文本编码示例

工具类型(节点)		具体文本内容(主要参考点)
供给型	人才培养	加强社区服务人才队伍建设;开展对社区服务人员的思想教育和业务培训;鼓励高校开设社会工作专业、社区服务课程,培养专业人才;支持农村社区以向社会公开招聘、挂职锻炼等方式使用社会工作专业人才。
	组织领导	推进社区服务体制机制创新;建立健全政府统一领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会广泛参与的社区服务管理体制和工作机制;建立县级以上机关党员、干部到农村社区挂职任职、驻点包户制度;建立和完善党代表、人大代表、政协委员联系农村居民、支持农村社区发展机制。
	基础设施建设	社区服务设施建设应纳入城市规划和土地利用规划;建立健全农村供电、供排水、道路交通安全、消防安全、地名标志、通信网络等公用设施建设。
	科技信息支持	建立以社区信息平台为支持的社区服务设施网络;推进社区信息化建设;搭建社区公共服务综合信息平台;发展社区电子商务;开发智慧社区移动客户端。
	理论研究	重视社区服务理论研究;引导高校资源开展社区社会工作服务研究;加强社区卫生服务科学研究;加强社区工作的理论和政策性研究;研究确定全国和谐社区建设重大调研课题;加强城乡社区治理工作理论研究。
环境型	目标规划	“十二五”期末,社区公共服务综合信息平台建设试点工作全面推开;2020 年,基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系,城乡社区治理体制更加完善,城乡社区公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障。
	法规管制	制定社区卫生服务收费标准和药品价格管理办法;制定和谐社区建设示范单位管理办法;推进《城市居民委员会组织法》修订工作;健全社区社会工作服务政策制度;制定城乡社区工作者管理办法;制定《全国农村社区治理实验区管理办法》。
	金融支持	通过贴息补助、配套投入等灵活方式拓宽社区服务体系建设融资渠道;制定完善农村社区建设投融资政策,鼓励金融机构加快相关金融产品开发和服务创新;对参与绿色社区创建的企业和项目提供信贷支持;支持物业服务企业以企业未来收益权、土地使用权为担保发行债券。
	税收优惠	对育婴托儿、医疗保健、婚姻介绍、殡葬服务项目的收入免征营业税,所得税按国家统一的减免税规定执行;税务部门要落实社区服务税收优惠政策;按国家规定免征房产税和城镇土地使用税。
	策略性措施	完善社区服务扶持政策;加强社区服务法规制度建设和标准化建设;建立农村社区建设统筹协调和绩效评估机制;建立健全社区宣传教育制度;制定各类社区服务工作者评价标准,全面推行选聘制、任期目标制和绩效考核制。
需求型	社区服务体系建设	开展各种便民家庭服务、婚丧服务、初级卫生保健服务、文化健身娱乐服务、婴幼儿教育服务、残疾儿童教育训练和寄托服务、养老服务、优生优育优教咨询、心理咨询等服务项目;区、街道的福利服务形成托老养老、助残康复、拥军优属、扶贫济困、少儿教育治安防范等服务系列;发展城乡社区就业、社会保障服务。
	示范社区建设	积极开展农村社区建设示范创建活动;推动安全社区建设;启动城乡社区协商试点示范建设;建设一批绿色社区创建行动示范教育基地,同步开展绿色社区创建;推动和谐社区建设。
	社会活力激发	支持社会力量兴办社区社会工作服务组织;引导社会力量参与城乡社区综合服务设施建设运营、信息化建设、人才队伍建设和社会组织培育发展;支持社会力量在农村兴办养老助残、扶贫济困等各类社会事业;引导台胞参与大陆居住地农村社区建设。
	国内外合作	加强对外合作交流,学习借鉴国外和港澳台地区社区社会工作服务先进经验;加强国内外各地区交流与合作;加强两岸农村社区建设交流,积极开展两岸农村社区结对共建活动。
	政府购买	将社区社会工作服务纳入政府购买服务范围;逐步将街道和乡镇政府面向社区的事务性、服务性工作委托具有专业能力的社会组织承接;建立政府购买社区服务目录。

使用次数均少于 10 次;社区治理阶段,政策工具使用比例为 60.83%,其中金融支持和税收优惠的使用仍明显不足(见下页表 3)。以上情况说明,在社区治理演进中政策数量逐步增加,政策工具使用逐步丰富

和完善。
结合图 2 不难发现,社区治理三阶段政策工具选择偏好存在明显差异。供给型和环境型政策工具是政府政策工具使用的重点,但呈现此消彼长的变化

趋势。需求型政策工具作为辅助手段,使用量不足且呈现下降趋势。社区管理阶段,以环境型政策工具为主,供给型政策工具辅之,需求型政策工具未得到较多使用,此阶段社区管理开始受到关注但政策工具使用数量和种类较少,政府需通过环境塑造和行政主导来规范和引导其发展。社区建设阶段,以供给型政策工具为主,需求性政策工具的使用开始增多,趋于接近环境型工具使用。此阶段首次提出加强社区服务体系建设,发挥社区居委会作用,鼓励和支持各类组织、企业和个人参与社区建设。社区治理阶段,政策工具日益完善,供给型和环境型政策工具使用均衡,需求型政策工具呈递减趋势。伴随着社区治理进入全新发展阶段,政府不断调整和优化政策工具的使用以使其更趋合理。横向上看,各类型政策工具中的次级政策工具使用次数增幅结构性差异明显,信息技术支持、法规管制和策略性措施的增幅最为显著,表明政府倾向于采用行政主导推动社区发展;理论研究、税收优惠和国内外合作反而下降。

深入到每种政策工具内部进行分析,次级政策

工具的使用存在结构性失衡,供给型与环境型政策工具内部不均衡特征最为明显。具体而言,供给型政策工具的使用存在理论研究缺失、资金支持工具匮乏、组织领导工具不足现象。究其原因,政府为解决社区发展的基础支撑要素缺失问题,将重心放在人才培养、科技信息支持和基础设施建设等硬支持上,但是随着社区治理现代化的推进,组织领导和理论研究的软实力跟不上社区发展的需求。在环境型政策工具中,法规管制和策略性措施使用颇多,表明政府倾向于以行政引导规范相关主体行为及资源整合使用;金融支持和税收优惠的使用均在10条左右,这与供给型政策工具中资金支持平均不足20条相印证,表明政府对金融支持和税收优惠的政策支持有待加强,社区治理缺乏资金支持。在需求型政策工具的子工具中,政府对这一工具的运用重点在于社区服务体系建设和社会活力激发,国内外合作和政府购买子工具尚未得到很好利用。总体看来,需求型政策工具未能充分发挥对社区发展的拉动作用。

(三)Z维度分析

将Z维度的7个指标与X维度的3个政策发展阶

表3 社区治理政策工具分布统计表

政策工具 \ 发展阶段		社区管理	社区建设	社区治理	合计(平均)		
					总量		百分比(%)
供给型	资金支持	3	26	18	47	581	40.35
	人才培养	0	78	113	191		
	组织领导	2	18	58	78		
	基础设施建设	1	37	65	103		
	科技信息支持	0	41	103	144		
	理论研究	0	12	6	18		
环境型	目标规划	0	11	18	29	481	33.40
	法规管制	2	71	117	190		
	金融支持	0	4	9	13		
	税收优惠	0	6	4	10		
	策略性措施	10	75	154	239		
需求型	社区服务体系建设	1	38	70	109	378	26.25
	示范社区创建	0	44	25	69		
	社会活力激发	0	52	66	118		
	国内外合作	0	23	11	34		
	政府购买	0	9	39	48		
合计	总量	19	545	876	1440		100
	百分比(%)	1.32	37.85	60.83	100		

段进行交叉分析,可以明晰社区治理政策内容维度分布情况(见表4)。

如表4所示,在政策内容维度,社区治理政策在7个方面都有所涉及,呈现非均衡发展态势。加强社区党建工作和社区治理信息化建设内容占比超过22%,表明这两个方面是社区治理政策制定者当下最为关心的政策议题,意在通过将党的组织优势、制度优势转化为社区治理优势;以信息化为支撑提升社区治理效能,助推社区治理能力现代化建设。完善社区服务体系和健全社区管理体制两个方面始终是政策制定者关注的重点,平均占比在15%上下。社区治理的应有之义就是不断完善社区管理体制,强化社区服务供给能力,从而提升社区居民生活质量,推动社区治理健康发展。繁荣社区文化和改善社区人居环境占比不足10%,从一个侧面反映出社区文化引领能力存在不足,社区人居环境质量和舒适度仍有较大提升空间。建立社区治理筹资机制提及最少,一定程度上说明社区治理经费来源单一,主要靠财政拨款,社区治理多元化资金投入机制不完善,可能难以发挥社区治理效能。

结合X维度的政策发展过程分析,政策重点内容存在阶段发展不均衡现象。整体来看,健全社区管理体制和完善社区服务体系一直是政策重点关注的内容,总量增长呈递减趋势;加强社区党建工作和社区治理信息化建设的重要程度大幅提升,呈加快增长趋势;繁荣社区文化和改善社区人居环境逐步得到关注,但仍不充分;建立社区治理筹资机制一直

处于不健全状态。具体而言,社区管理阶段,政策制定者主要围绕健全社区管理体制和完善社区服务体系两个方面来推进社区治理工作,这意味着政府认识到基层治理是国家治理的基石,需要满足社区居民最迫切的需求,搭建社区管理基本框架。进入社区建设阶段,社区党建和信息化建设的重要性得到充分认识。社区作为党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”,强化党建引领无疑是确保社区治理始终保持正确政治方向的关键举措,同时,居民需求的升级换代特征明显,通过信息化赋能社区管理,能够有效增强社区服务供给能力。社区治理阶段,政府关注的重点仍聚焦在健全社区管理体制、完善公共服务体系、加强社区党建引领和信息化建设四个方面,繁荣社区文化和改善社区人居环境所受重视程度也在不断提高,社区治理筹资机制的建立发展相对缓慢,社区治理资金投入不足且缺乏其他资金来源,社会力量参与不足,只能集中现有经费解决居民公共服务多样化的供给问题,无法投入更多资金改善社区环境和进行文化创新。

五、研究结论及政策建议

(一)研究结论

本文基于对政策文本的编码和量化评价,结合社会现实状况和社区治理发展规律,梳理了社区治理政策的演进历程,并对政策工具和政策内容展开深度研究和交叉分析,从而形成以下研究结论:

1. 社区治理政策体系取得长效发展。从政策发展过程看,本文根据1954–2022年间国家层面颁布

表4 社区治理政策内容分布统计表

政策内容	发展阶段	社区管理	社区建设	社区治理	合计(平均)	
					总量	百分比(%)
健全社区管理体制		6	34	54	94	14.87
完善社区服务体系		9	38	70	117	18.51
繁荣社区文化		0	20	39	59	9.34
加强社区党建引领		0	61	82	143	22.63
建立社区治理筹资机制		0	7	11	18	2.85
加强社区治理信息化建设		0	41	103	144	22.78
改善社区人居环境		0	21	36	57	9.02

的社区治理政策文本,将我国社区治理发展阶段划分为社区管理、社区建设和社区治理三个阶段。在不同发展阶段,社区治理的重点和政策虽有差异,但总体说来都是围绕社区发展态势和居民需求变化而不断调整和完善,呈现了我国社区治理政策演绎的阶段特征。

在推进社区治理的长期探索 and 实践中,国家出台的一系列政策措施使社区治理的政策体系更加完备,推动了社区治理的长效发展,具体表现在:第一,国家层面政策的出台为社区治理提供了制度保障。如社区居委会建设、社区服务体系建设、绿色社区创建等政策的出台,为完善社区治理的制度体系形成有力支撑。第二,社区服务体系建设取得明显成效。3项社区服务体系建设规划的出台为提升社区治理服务提供了行动方案,目前已初步建立起较为完善的社区服务体系。第三,社区服务设施得以较大改善、服务内容不断丰富。社区社会组织和社区工作者不断增加,志愿者队伍日渐扩大,社区运行机制日益完善,智慧社区正在探索,居民的幸福感和安全感不断提升。第四,城乡社区发展日益融合。10项城乡社区治理政策的出台促进了城乡公共服务均等化,通过自治、法治和德治三治融合实现了城乡互补和全面融合的城乡社区治理与发展。第五,坚持党建引领,创新社区党组织体系建设,整合政府、市场与社会等多种资源,激发了社会参与活力,畅通了居民群众参与社区治理的渠道,推动了共建共治共享。

2. 社区治理政策工具体分布相对均衡。从基本政策工具维度看,社区治理三种基本政策工具类型整体分布相对均衡。但是政策工具内部使用结构呈现非均衡化,表现为供给型政策工具中以人才培养、基础设施建设和科技信息支持为主,资金支持和理论研究政策工具使用频率较低;环境型政策工具偏好于法规管制和策略性措施,金融支持和税收优惠政策工具发挥作用偏少。从社区治理三个发展阶段看,供给型和环境型政策工具的使用呈现此消彼

长态势。政府倾向选择供给型和环境型政策工具,需求型政策工具为辅助。从三种政策工具的各次级政策工具看,使用呈现分化,社区人才培养、基础设施建设、社区服务体系建设、法规管制、信息支持、策略性措施等的使用频次逐阶段增加,而资金支持、理论研究、税收优惠和国内外合作出现使用频率降低现象。

3. 社区治理政策发展阶段性特征明显。从政策内容维度看,社区治理政策主题内容覆盖面广,但是随着时代的发展和阶段的演进,重点逐渐更迭。目前,加强社区党建工作和社区治理信息化建设两项内容是社区治理工作的重中之重,完善社区服务体系和健全社区管理体制一直是关注的中心,繁荣社区文化和改善社区人居环境方面相对重视不足,建立社区治理筹资机制仍属短板。从社区治理三个发展阶段看,健全社区管理体制和完善社区服务体系一直是重点关注内容,加强社区党建工作和社区治理信息化建设重要程度大幅提升,繁荣社区文化和改善社区人居环境开始得到关注,建立社区治理筹资机制尚处于缺位状态。

(二)政策建议

为进一步完善社区治理政策体系,推动社区治理能力现代化,本文从三个维度的分析框架和结论出发,提出政策建议。

1. 依循政策演变规律,完善社区治理政策体系。一个完整的社区治理政策周期包括政策发布、社区治理贯彻执行、治理效果评估和监督等阶段,社区治理政策的引领性应与社区治理发展阶段相匹配,适应不同阶段社区治理内容,且每一阶段应有落地政策予以指导和规范。政府应立足于全周期的视角,加强对社区治理体制机制、服务体系、资源配置、信息技术支持的全面统筹、规划与部署。一方面,应重点关注社区治理政策落地实施阶段的政策规定,以引入第三方评估、社会监督等方式对社区治理定期进行评估,根据评估结果予以奖惩,以实现预期的社区治理政策目标;另一方面,应加强需求型政策在

监督评估中的运用,优化政策工具内部结构,强化政策工具与社区治理阶段的匹配度。

2. 推进政策工具均衡使用,实现次级政策工具结构统筹优化。第一,增加需求型政策工具使用,培育多元参与治理机制。政府应增强需求型政策工具的使用,重视对其他治理主体的拉动效应,形成社区治理多元主体共治的制度环境。通过探索购买公共服务和发挥社会组织和力量、企事业单位等在社区发展中的作用,弥补政府在社区治理中精力的不足。第二,适度降低供给型政策工具使用,优化供给型政策工具内部结构。政府应加大财政资金投入,确保社区治理有效运转,同时持续推进组织领导次级政策工具优化升级,充分发挥党建引领和组织保障作用。另外,还应加强社区治理理论研究,培育提升社区治理软实力。第三,充分利用环境型政策工具,优化环境型政策工具内部结构。合理把握法规管制、策略性措施的使用力度,加大目标规划措施比重,创新金融扶持、税收优惠方式,激发企业、志愿组织等社会力量参与社区治理的内生动力,比如鼓励企业设立社区基金会激活造血功能,引导金融机构开发特色产品等。

3. 优化政策内容分布,补齐社区治理政策制定短板。第一,坚持党建引领,强壮社区治理“主心骨”。社区治理要始终坚持加强基层党组织建设、巩固党的执政基础这一主线,借助基层党组织和党员覆盖社区治理网络,实现社区党组织的政治凝聚力和社区动员力。不断探索社区治理党建引领社会协同参与的新路径,完善居民参与机制和提供参与平台,形成群众自治与网格化管理的有效衔接。第二,增加资金供给,开启社区治理“金钥匙”。拓宽资金筹集渠道,建立社区治理多元化筹资机制。鼓励通过政府购买服务、公益创投、社会支持等多种渠道支持社区治理;加大财政投入保障力度,将社区治理经费、人员工资、服务专项经费以及社区基础设施建设经费纳入同级财政预算足额安排;加大基层党建工

作经费投入,提升基层党组织活动场所服务功能,推动基层党建高质量发展。第三,优化宜居环境,编制社区治理“基因码”。优化社区生活环境,创新社区环境文化生态治理,弘扬时代新风。人文环境方面,以社会主义核心价值观为根本,以新时代文明实践站为载体,培育和依托理论宣讲、科技普及、移风易俗等志愿服务队伍,提升社区文明程度与党建文化思想高度;建立健全社区道德评议机制,引导社区居民崇德向善。人居环境方面,拓展绿色空间,优化空间布局和路网密度,营造健康绿色、优美整洁的社区环境,提升居民生活品质;引导居民参与小区规划和治理,辅以专家团队引导和运作,营造生态宜人的友好社区环境。

注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2022年10月26日。

②参见王杰秀:《社区治理创新研究》,北京:中国社会科学出版社,2019年版,第8-11页;陈秀红:《城市社区治理的制度演进、实践困境及破解之道》,《天津社会科学》2021年第2期;陈友华、夏梦凡:《社区治理现代化:概念、问题与路径选择》,《学习与探索》2020年第6期。

③卢玮静、赵小平、张丛丛:《中国城市社区治理政策的困境、原因与对策》,《城市发展研究》2016年第8期。

④江亚洲、郁建兴:《重大公共卫生危机治理中的政策工具组合运用》,《公共管理学报》2020年第17期。

⑤R. Rothwell & W. Zegveld. Reindustrialization and Technology. Logman Group limited, 1985.

⑥单菲菲:《政策工具视角下的城乡社区治理政策研究》,《西北师范大学学报(社会科学版)》2020年第4期。

⑦《费孝通文集》第5卷,北京:群言出版社,1999年版,第319页。

⑧尹保华:《社区建设创新与社会管理》,北京:知识产权出版社,2012年版,第80页。

⑨何绍辉:《政策演进与城市社区治理70年(1949-2019)》,《求索》2019年第3期。