

城市社区多主体协同治理实践、困境与优化 ——以南通 YL 社区为例

吴硕硕¹ 周道¹

(1.南通大学管理学院, 江苏 南通 226019)

摘要:基层治理是国家治理的基石。本研究以南通 YL 社区作为典型案例, 探究城市社区多主体协同治理的优化路径。研究发现, 社区通过创新“五步四议”议事机制、融合多种主体资源、推动志愿服务体系升级等一系列举措, 有效化解了治理主体单一化、居民参与不充分等难题。这一系列实践成果, 助力实现了党建引领下基层治理体系的优化、居民自治水平的提升以及多元主体共治机制的深化。然而, 在当前的治理实践中, 社区多主体协同仍面临一些现实困境, 如主体角色认知存在偏差、社区资源相对匮乏、信息化发展不均衡等。针对这些问题, 有必要采取明晰权责边界、加强资源整合、促进技术赋能、培育社区文化等优化措施。这些措施将为构建政府引导、社会协同、居民共同参与的基层治理共同体提供有益的实践参考。

关键词: 城市社区治理; 多主体协同; 党建引领; 居民参与

基金项目: 省级大学生创新创业训练计划资助项目 (202210304086Y)

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i8.1257

一、问题的提出

社会治理是国家治理的基础, 是国家治理体系的重要组成部分。党的二十大报告明确提出“必须坚持人民至上”“必须坚持共建共治共享”“必须坚持为了人民、依靠人民”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”, 社会治理共同体的提出, 表明新时代我国对社会治理的认识进入了一个新的阶段。党的二十届三中全会决定进一步提出“完善共建共治共享的社会治理制度”, 将优化共建共治共享的社会治理制度作为加强和创新社会治理的重要内容, 其治理的推进成效直接影响着国家治理体系和治理能力现代化水平。党中央的顶层设计为新时代城市社区治理提供了价值导向。

社区治理共同体是社会治理共同体在城市社区场域的基本单元, 它是由社区居民、社会组织、基层政府、社区组织等多元主体基于共同利益和需求, 通过协商共治、责任共担、成果共享的机制所形成的共建共治共享的基层社会治理有机整体^[1]。基础要件是多主体协同^[2], 为此需要构建交织紧密的网络关系^[3]。诸多研究阐述其实践逻辑, 基本贯穿着基层党建、数字赋能、多元参与三个要素^[4-5]。

当下城镇化进程加速, 居民需求日趋多元化, 城市社区治理面临诸多难题, 如治理主体单一、资源整合不足、居民参与渠道不畅等, 治理实践中的结构偏差、机制失灵、体制障碍以及文化滞后导致社区治理共同体难以形成^[6]。如何创建基层社会治理共同体实现多元主体协同治理, 既符合民众对美好生活的期盼, 也是提升治理能力的关键所在。基于此, 本研究以南通城市治理的一个示范社区为案例, 探究其多元主体参与社区治理的实践, 分析多元主体协同治理存在的问题, 并提出相应的优化路径, 以期完善基层治理体系、提升治理效能提供重要参考。

二、多主体协同治理实践

(一) 案例选择

本研究主要采取案例分析法, 以南通 YL 社区作为研究对象, 通过实地调研和资料分析, 探究 YL 社区各主

作者简介: 吴硕硕(2001—), 男, 本科, 研究方向为社区治理。

周道(2001—), 男, 硕士研究生, 研究方向为社区治理。

体协同治理的实际状况。YL 社区是南通市崇川区旧老小区的典型代表之一，辖区包含 14 个住宅小区，有居民楼 65 幢，常住户 2480 户，总人口 6000 多人。该社区在 2016 年以前曾陷入严重的治理困境，社区环境脏乱差，私搭乱建、飞线充电之类的毛病总是反反复复出现。居委会和居民之间缺少有效的沟通渠道，老龄化的邻里理事会很难将群众的积极性调动起来，14 种小区类型繁杂，物业同业主之间的矛盾非常尖锐。不过，凭借党建引领，多元协同的革新途径，YL 社区仅仅用了几年时间就达成了治理成效的明显改善。

YL 社区的突出表现主要体现在三个方面：一是党建引领加多元协同。社区创新“五步四议”议事机制，基层党组织牵头，居委会、物业、社会组织、居民多方参与，形成“共商共治”决策模式。在环境改造中，民主议事凝聚共识，居民参与方案制定，主动投工投劳，居民满意度达 92%；二是资源整合加居民参与。社区积极引进社会组织专业力量，同时发动党员、居民骨干，培育志愿服务队伍。通过“以劳代资”积分制、“幸福来敲门”等项目，调动居民积极性，志愿者增至 420 余人，35 岁以下青年比例升至 38%；三是从“问题整治”向“长效治理”转变，社区把短期环境改善变成“社区大营造”，孵化出“老年大学”、“楼道驿站”等可持续发展的项目，利用微信群议事等方式提高治理效率。

（二）治理契机

2016 年，YL 社区遭遇过非常严重的治理难题，社区环境很差，私搭乱建、飞线充电这些事一直难以彻底解决。每次文明城市创建都是投入大量人力、物力进行突击整治，当检查结束之后，这些问题回到原点，这样“整治-回潮”的循环既浪费资源，又让居民对社区管理失去信心。同时，社区“两委”班子平均年龄偏大，特别是与年轻居民交流起来不顺畅，邻里理事会的成员年龄偏大，真正动员居民，共同参与公共事务实属不易。此外，社区里面 14 个小区类型不一样，有商品房、安置房还有城中村，居民群体差异很大，物业入驻率很低，高档小区的物业跟业主之间的矛盾很尖锐，这些难题叠加在一起，使得社区治理陷入困境。

2017 年，社区治理迎来转机。南通市提出建设“花园城市”，倡导人人参与，爱护生态环境，践行低碳生活。基于此，崇川区把握时机，引进专业社会组织开展“景观微改造”项目，用实际行动响应号召。YL 社区抓住机会，号召居民积极参与，多渠道激发居民参与热情与活力，决定先从居民最关心的花园环境问题入手，破除治理困局。

（三）三阶段治理过程

1. 第一阶段：治理破局——构建“五步四议”议事机制

首先，从 YL 社区的老旧小区开始试点，通过专业社会组织的系统培训，培育了一批社区治理的能手。这些骨干深入居民家中开展走访和信息采集工作，共计搜集到 200 多户居民的意见，经过多方协商决定聚焦社区内在 200 平米的卫生死角改造上。同时，为了保证决策民主化，社区提出并践行了“五步四议”的议事机制，由社区党委带头，邻里党支部，邻里理事会，社会组织，业委会以及物业公司一同参加协商议事，按照多方参与、多数裁决的原则，制订改造方案，优化改造路径，总结改造经验。居民们愿意参与决策，真正获得参与感和认同感，又能出力出资帮忙改造。改造结束之后，由 50 个居民代表组成的代表团开展评估工作，社区居民的满意率高达 92%，回访率也降低了 60%。如此一来，此次实践活动成为一项有益的尝试，不但改善了社区的人文景观，还自组织了一支 38 人的志愿者队伍，有力增强了社区治理人才储备和居民主人翁意识，为后续治理工作的循环可持续发展提供了良好的开端。

2. 第二阶段：协同共治——多主体参与

随着治理的深入，仅靠居民参与远不能解决社区治理中的其他问题，需要整合多方有益的资源。一是发挥基层党组织领导核心作用，党员代表发扬模范先锋作用，社区党委、各邻里党支部主动成立志愿服务小分队，全面了解社区居民的急难愁盼问题，将矛盾问题化解在基层；二是人大代表发挥议案建议作用，将 YL 社区的管网改造难题形成议案建议呈递上去，成功得到相关政府部门的关注和重视，并顺利得到解决；三是专业社会组织利用“99 公益”众筹项目筹集了 1.7 万元的资金，成功在社区花园试点改造，成效显著，并将花园改造的经验辐射到周边小区，赢得一致好评。此外，该社会组织还利用专业的社会工作理论、技术和方法定期为社区志愿者提供培训，助推社区治理可持续健康发展；四是共建单位积极回应社区诉求，如市政和园林局，区机关事务服务中心，针对公共绿化带高遮挡视线、街道环境脏乱差等问题，开展多期树木修剪、路面修补的大扫除活动，群众对政府的满意度不断提升；五是社区实行“以劳代资”，设立社区好人好事积分制度，鼓励居民主动参加志愿服务活动。例如，在社区骨干的带头下，“幸福来敲门”项目运转良好，有 53 名老人得到结对帮扶，他们的子女也成了志愿者的一员，善行得以传递和延续。

3. 第三阶段：治理深化——“环境微改造”向“社区大营造”转变

面对项目可持续发展与治理能力不均衡的新难题，社区进一步优化组织架构，多方主体潜力被挖掘出来，社区治理向深向实发展。一是公职党员主动接受监督，业委会、物业的协同积极性也被调动起来，先后孵化出“楼道驿站”等 8 个项目；二是资源整合更系统，程序更合理，协同辖区口腔医院每月开展义诊活动，深入广场、街道、社区，共累计服务 800 人次；三是协同专业社会组织，社区积极响应国家推进养老服务改革发展的意见，开

展适老化服务, 开设“家门口老年大学”, 帮助居民告别手机不会用、不敢用的难题。此外, 银行、医院、公益组织也主动上门合作, 给困难家庭做适老化改造等服务。四是数字赋能成为新亮点, 15 个微信群在以往的简单下发通知的功能下, 还积极开展线上议事服务, 成功解决停车位规划、楼道间杂物堆放、私拉电线等问题。五是制度化建设成为重点, 社区总结出“五步四议”板凳议事法, 骨干志愿者成为社区长效治理的主力军。

城市治理不能只停留在简单地“整治-回潮”的循环往复, 更需要依靠可持续的路径探索和经验总结。YL 社区因地制宜, 结合本地区发展特点和资源, 从环境问题着手, 通过民主议事达成共识, 再将各方资源整合起来慢慢深化, 最后形成持续推进的治理生态。

三、实践成效分析

多元主体协同治理实践活动取得显著成效, 主要体现为治理体系得到进一步优化、参与主体活力得到进一步激发、公共服务质量得到进一步优化等三个方面。这不仅反映出治理实践取得的成果, 同时也在一定程度上可以为城市社区治理提供借鉴作用。具体而言, YL 社区取得的治理成效, 主要包括以下几个方面:

(一) 党建引领基层治理体系

党建工作引领基层治理全面升级, 在 YL 社区被集中性体现出来。多年的社区营造工作后, 社区党委由过去的崇川区“薄弱型基层党组织”跃升成“南通市五星级社区党组织”。这种转型升级呈现出三个特点: 一是在组织体系上, 该社区打造了“社区大党委——功能型党总支——网格党支部——邻里党小组——党员中心户”的五级贯通模式, 各个级别组织之间在党员培养管理、群众服务等方面表现出联动效应; 二是在功能落实上, 基层党组织的核心带头作用以及党员的先锋模范意识被充分发掘出来, 在社区治理难点问题的解决过程中显示出很强的组织动员力和组织韧性; 三是在工程监管上, 该社区实现了问题闭环解决, 满意程度测评这些关键参考数据得到了良性反馈。据此清晰地体现出党组织引领和居民自治的良好配合。

(二) 志愿服务体系发展迅速

该社区的志愿服务群体在组织活动的开展中不断完善, 呈现出规模化、专业化、年轻化等特点, 实现了一定程度的蓬勃发展。该社区从景观微改造着手, 循序渐进地搭建起多层次、多渠道的志愿服务网络, 助推社区治理成效愈发明朗。一是在治理空间上, 将试点的有益探索成功推广到周边小区, 形成了辐射带动作用, 实现了区域联动的效果; 二是在治理项目上, 开展“邻里花园”、“文化长廊”等 10 多个特色公益项目, 使得志愿服务意义更为明确和凸显, 增强了其可持续发展的可能性; 值得一提的是, 志愿服务组织架构得到优化, 形成由邻里党支部领导、邻里理事会执行、志愿服务小分队参与构成的组织结构, 构建了较为规范和结构化的治理资源。由此, 社区志愿者更是人数达到 420 余人, 35 岁以下年轻志愿者占比由 2018 年 12% 提升到 2024 年 38%, 在职党员志愿者人数增加到 56 人, 志愿服务队伍的专业素质和服务水平明显跃升, 这种全方位的改变将为社区治理创新提供了源源不断的“人才活水”。

(三) 居民自治体系不断完善

居民自治体系的完善呈现制度化和数字化的双重趋势。一是在组织建设上, 经过两年多的持续动员, 社区在 2019 年 10 月顺利完成了全部邻里理事会的换届交接工作, 建立了包含 12 大类、36 项指标的居民信息数据库并实现动态更新; 二是在参与渠道上, 搭建了线上线下相结合的参与渠道。线上建立覆盖 85% 住户的微信交流群, 线下依托“家门口老年大学”开展智能手机培训, 帮助老年群体跨越数字鸿沟。积极构建了“五步四议”居民议事机制。其中, “五步”即议题征集、多方协商、方案制定、公示反馈、实施评估; 而“四议”指社区组织、物业公司、居民代表、利益相关方。实践证明, 居民议事效率持续优化, 公共事务决策满意度显著提升, 促进了社区治理民主化、科学化。

(四) 红色业委会机制成效显著

红色业委会的机制建设从点到面实现了显著性突破。红色业委会创新实践也分三阶段: 一是在 2020 年疫情防控时期, YL 社区开始试点, 其中业委会有委员 11 个, 党员数量 7 名, 通过创新居民听证辅之公开抽签的方式, 有效地解决了停车位紧张的难题; 二是在 2021 年, YL 社区通过环境改造项目带动业委会改组, 创建了日查、周巡以及月评的常态化治理制度框架, 化解飞线充电之类共计 12 类的治理老顽症; 三是在 2022 年之后, 逐渐呈现出来规模化态势, 很多小区实现了业委会搭建或者改选工作。尤其是创新“潮汐式”共享停车位, 充分利用了周边商圈 80 个闲置停车位, 为小区年均创收 15 万元公共收益, 这种“党建引领、专业运作、居民参与”的共治模式, 让 YL 社区成为全市老旧小区治理的示范标杆。

四、多主体协同治理存在的问题

虽然 YL 社区在多主体协同治理运作的过程中取得的显著成果有目共睹, 但是在深入调研、剖析案例的过程中也发现了确实存在一些影响治理成效的问题。

（一）主体认知偏差弱化居民参与积极性

部分居委会成员对居民自治的认识有局限，把基层群众自治工作当作完成上级派发任务的行政流程，没有真正体会到居民是治理主体性的关键作用。由此，这种认识上的偏差容易导致居民自治活动停留于表面实施，居民参与到社区事务中来更多是被动接受的状况。例如，有些居委会组织社区活动的时候，习惯于单方面决策、组织、领导、控制而非引导居民参与互动。长此以往，居民的主人翁意识和对社区事务的认同感也随之降低，并且长期形成的“等靠要”依赖心理使得一些居民习惯把问题抛给社区或者政府，缺少主动参加治理的想法和意愿，这种“政府当家、居民看客”的情况，既削弱了社区治理的内生活力，又妨碍了共建共治共享治理格局的进一步深化。

（二）社区资源匮乏限制治理活动实施

社区存在物质资源、财务资源、人力资源紧张，这直接牵扯到治理活动能否顺利开展以及可持续开展。一是在物质资源上，一些社区因规划不周全或者资金紧张，缺少足够的公共活动空间和必要基础设施，组织像文艺活动或者居民议事等群众性活动时，常常由于场地有限，缩减参会规模或者更改活动形式，大大降低了居民的参与感和幸福感；二是在财务资源上，长期依赖政府拨款这唯一经济来源，使得社区项目缺乏持续性、长期性的辐射带动效果。例如，养老服务或者青少年活动，由于资金短缺，很难长久维持下去；三是在人力资源上，社区人员队伍普遍出现年龄偏大，专业能力不足等困境，一些工作人员在活动策划、矛盾调停等工作中难胜胜任，调解居民间矛盾和满足其具体诉求，从而影响了社区服务的专业水平和治理效率。YL社区的骨干精英同样面临这个问题。

（三）信息化发展失衡制约治理效能提升

智能化要素正在加速重构治理模式的新形态已是不争的事实^[7]。虽然信息化技术给社区治理带来了全新的渠道，促进社区治理更加便捷化、高效化和现代化，但是社区信息化技术应用不均衡的现象普遍存在。第一，一些老年居民或者文化水平较低的居民由于对智能设备操作不熟悉，不能通过线上渠道获取社区信息或者参与社区事务管理工作，如果社区忽视了这部分居民的合理诉求，很容易造成了事实上的一种参与壁垒；第二，社区信息化设备虽然都有配备，但是系统更新较慢，像电脑、网络等基础设施比较老旧，线上服务响应速度慢，稳定性较差，居民使用体验感差；第三，社区现有的信息化平台功能设置侧重于政务服务，而对居民关心的社区事务公开、意见反馈等治理功能开发不到位，这就容易导致平台信息更新不及时，互动渠道不通畅，居民无法通过线上方式有效参与决策监督。

五、问题导向的优化路径

针对以上困境，本研究认为可以通过优化主体协作机制、整合各方资源、加强技术支撑等方式，逐渐形成党组织领导、社会协同合作、居民共同加入的良性治理局势。因此，对于现存的权责不明、资源缺乏、技术应用不平衡等现实状况，可以从以下渠道开展改善工作。

（一）明晰权责边界，激发居民活力

社区存在治理主体角色界定不清的情况，需要界定清楚党组织，社会组织和居民各自的权力和责任关系。街道和居委会要改变以往“大包大揽”的工作方式，制订职责清单，把社区公共事务的决策权部分放给居民自治组织，削减不必要的审批流程，降低居民参与的门槛。例如，尝试创建社区治理积分体系，向居民做好宣传报道工作，鼓励主动参加志愿服务、协商议事等活动，并按照贡献折算为积分，可由积分换取社区服务或者实物奖励，从而有效调动居民的积极性，提高志愿服务的可延续性。同时，可以通过评选“社区治理先进个人”、“优秀志愿者”之类的荣誉称号，提升居民参与治理的主动性和参与活力，逐渐塑造居民的公共精神和合作意识。

（二）整合多方资源，增强治理韧性

针对社区资源不足的问题，需要创建起多种资源供给体系。一是在资金筹集上，除了政府专项资金之外，还应广泛吸纳社会资金参与社区服务项目。例如，与企业合作创建便民服务设施，协同社会组织开展养老托幼之类的公益项目，做到“政府引导+社会参与”；二是在人力资源上，重视发掘社区内部的先进力量，培育社区骨干成为社区带头人，在文化活动，矛盾调解等场景中发挥表率作用。此外，对于一些专业性要求较高的服务工作，可以邀请社工机构或者高校团队给予培训援助，帮助社区志愿者掌握专业方法和实践经验，灵活应对各种复杂情形的社区治理难题，如改造闲置场地，错峰共享停车位，给予居民参与治理物质保障和情感支持。

（三）赋能社区治理，提升治理效能

信息化手段的运用要兼顾效率改善和公平。一是完善社区线上平台的功能。在政务服务的基础上增添民主协商、社区监督等板块，优化居民的服务体验。例如，可借助微信公众号、社区论坛这些途径不定期社区治理过程中的意见反馈，通过组织线上议事协商，及时收集居民的意见建议，形成问题反馈——协商解决——评估总结的良性循环；另一方面，针对老年群体不敢用和不会用智能设备的难题，社区可开展志愿者一对一帮扶工作，点对点开展智能手机的使用培训，简化操作流程，提升日常生活使用频次，帮助老年群体参与社区治理活动中去。此外，可搭建一体化的信息互动平台，把社区的信息资源整合起来，减少重复沟通的资源浪费，可以把居民的诉求处理过程流程化，规范化和专业化。

(四) 培育社区文化, 创建治理共同体

利用传统节日, 文化习俗来增进多主体的认同感和参与感, 这是推进协同治理可持续发展的重要方法。社区可定时举办文化活动, 把民主协商, 互助合作这些理念通过游戏、活动的形式融入其中。具体而言, 在文艺演出中间夹杂社区事务建议环节, 或者在传统节日活动中安排居民编排社区治理的互动节目, 通过寓教于乐的方式夯实居民的主人翁意识。同时, 要加大大同辖区单位, 高校方面的协作力度, 通过共商共建教育实践基地, 定期开设社区营造相关培训等方式, 吸引更多的社会力量加入到治理进程之中。此外, 针对社区社会组织而言, 可帮助申请政府津贴, 开展能力建设, 案例模拟等多渠道提升它们的专业水准, 促使它们在矛盾调解、志愿办事这些方面起到更大的作用, 逐步形成城市社区可持续健康发展的治理整体, 助推国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 许文文, 张牧辛. 社区治理共同体建构路径差异研究——以北京市三个社区为例 [J]. 公共管理学报, 2024, 21 (02): 77-90+173.
- [2] 袁超越. 城市社区治理共同体的主体协同与效能提升 [J]. 学习与实践, 2024, (06): 72-82..
- [3] 陈建国. 城市社区治理共同体的运行逻辑 [J]. 理论探索, 2024, (03): 92-97.
- [4] 毛寿龙, 肖敏. 公共领导力供给: 党建引领社区治理共同体建构的内在机理 [J]. 求实, 2025, (02): 4-16+109.
- [5] 杨秀勇, 张荣玺. 数字技术驱动社区治理共同体建构: 作用效果及限度——基于“全国社区治理和服务创新实验区”的实证研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2024, (02): 56-65+126.
- [6] 刘焕明, 顾雨婷, 刘培功. 社区治理共同体: 中国式现代化人民立场的实践创新 [J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2025, (04): 72-80.
- [7] 张艳国, 陆嘉豪. 智能化赋能社区治理的要素、原则与实现路径 [J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2025, 58 (02): 74-86.

Practice, Dilemmas, and Optimization of Multi-Subject Collaborative

Governance in Urban Communities: A Case Study of YL Community in Nantong

Wu Shuoshuo¹, Zhou Dao¹

¹School of Management, Nantong university, Nantong, JiangSu 226019, China

Abstract: Grassroots governance is the cornerstone of national governance. This study takes the Nantong YL community as a typical case to explore the optimization path of multi-actor collaborative governance in urban communities. The research finds that the community has effectively resolved challenges such as the homogenization of governance actors and insufficient resident participation through a series of measures, including innovating the "five-step four-discussion" discussion mechanism, integrating various actor resources, and promoting the upgrading of the volunteer service system. These practical achievements have contributed to the optimization of the grassroots governance system under the guidance of party building, the improvement of residents' self-governance level, and the deepening of the multi-actor co-governance mechanism. However, in current governance practices, multi-actor collaboration in the community still faces some practical dilemmas, such as deviations in the perception of actor roles, relative scarcity of community resources, and uneven development of information. In response to these issues, it is necessary to adopt optimization measures such as clarifying the boundaries of rights and responsibilities, strengthening resource integration, promoting technological empowerment, and cultivating community culture. These measures will provide useful practical references for building a grassroots governance community guided by the government, coordinated by society, and jointly participated by residents.

Keywords: urban community governance; multi-agent collaboration; party building leadership; resident participation