

社区管理陷入困境 社区改革刻不容缓

——来自基层社区的实地调查与思考

□冯立松 李旭鸿 岳林

近年来,我国工业化、城市化迅速发展,2011年我国城镇化率达到51.27%,首次超过50%,我国已经从农业大国时代进入以城市型社会为主体的新时代。社区是城市社会管理的基本单元,是社会的细胞;社区建设对于顺利推进城市化、建设和谐社会、创新社会管理意义重大。笔者对黑龙江省牡丹江市西安区社区建设发展状况进行了实地调研,探寻社区建设面临的问题,以期为推进社区改革献计献策。

一、西安区社区管理的现状

西安区下辖2个乡镇、31个行政村和5个街道办事处,包括27个社区。2011年区属增加值、全口径财政收入分别为17.6亿元和5.4亿元。

在社区建设方面,西安区成立了由党政主要领导亲自挂帅的社区建设领导小组,建立了以区、街道、社区三级组织为框架,区直部门、驻区单位参与的社区建设网络体系。并通过出台《关于加强和谐社区建设的若干意见》等指导性文件,把社区建设纳入责任单位目标考核。设立了“社区建设资金”专户,2011年安排预算1000万元,把有关社区建设资金、办公经费、社区工作者补贴和保险等纳入财政预算管理。2011年公开聘用50名大学生进入社区工作,其中30名通过依法选举进入社区管理层。普遍建立了社区党组织牵头的社区管理协调机构,培育发展社区志愿组织、民间组织,动员引导社会力量参与社区建



设。全区推行网格化管理,共划分社区网格1106个。

二、西安区社区管理存在的问题

(一)法律规定的自治机构与现实的行政机构。我国城市居委会的法律定性是非政府组织。但在实际生活中,大量社会管理、服务、保障功能却落在了作为城市社会基础单元的社区,造成了社区唯一的管理主体——社区居委会的“功能多样化”和“功能行政化”,居民自治基本被行政工作覆盖。

(二)无边界的职能与极其有限的权力。虽然《城市居民委员会组织法》中明确规定居委会是协助人民政府或者它的派出机关做好与社区居民利益有关工作,但现实中,政府各职能部门都强调“工作向社区延伸”,大量实际工作由社区承担,而人员、经费却没有到位,相

应的职能、权力没有明确,造成社区居委会责、权、利不统一。目前,多数居委会都处于“责任大、权利小、事务多、经费少”的尴尬境地。

(三)不断膨胀的事务与不相匹配的人员。近年来社区工作呈现快速膨胀的趋势,涵盖党建、民政、卫生、文化体育、妇联、工会、老龄等多个方面。据统计,牡丹江市的各部门下派到社区的工作包括56个部门的201项,仅社区需要出具的证明就包括15个部门的32项,需要建立的各种簿册多达13类172种。与此形成对比的是,社区工作人员配备严重不足。以西安区先锋街道办事处为例,辖区面积2平方公里,所辖5个社区居委会,总户数17892户,总人口49098人,社区工作人员60人,平均每人服务818人。

(四)高标准的工作要求与较低素质的工作者。社区结构日益复杂,居民

的利益诉求多元化,对社区工作者的要求也越来越高。多年来,我国虽然建立起了一支以专职人员为骨干、兼职人员为主体、志愿者为补充的社区服务队伍,但社区服务人员队伍由家庭妇女、离退休职工、下岗工人等组成,整体素质不高,专业人员的构成比例很低,总体上仍处于追求数量扩张的外延型发展阶段。

(五)行政性的工作与编外人员的待遇。虽然社区工作者承担着繁重的行政事务,但由于社区居委会在法律上是自治组织,其工作人员基本不属于行政和事业编制的身份,因而只能享受到政府发放的补贴。这种补贴往往标准较低,目前西安社区居委会主任的补贴为每月1100元,副主任为1050元,委员为1000元,扣除养老保险和医疗保险个人承担部分,每月补贴只有800元左右,远低于国家要求的达到在岗平均工资标准,其他社区工作者的补贴水平则更低了,与劳动付出远不成正比。同时,社区工作者的薪酬没有建立起科学的增长机制,与工作年限和工作业绩没有挂钩来,使得收入在一定程度上影响了工作的积极性,不利于工作效率的提高,也难以留住人才。

(六)多样性的社区建设需求与普遍薄弱的基础设施。调研中了解到,社区广场、卫生站、治安防范体系、老年服务中心、再就业服务中心、社会保障所等公共设施普遍存在设施不足、配套项目不齐的情况,与居民日益增长的服务需求差距较大,制约了社区服务的发展。目前,西安已经成立的社区服务站中具有独立的工作服务用房的非常少,大多与社区居委会合署办公使用。

(七)日益重要的社区管理任务与紧张有限的经费保障。社区服务具有公益性和福利性的特征,这决定了政府对社区服务有资金供给的责任。然而,很多地区没有建立起稳定的社区经费来

源,政府提供的资金仅能保障社区干部的补贴经费,日常办公经费都非常紧张。在社区自身“供氧”方面,经济发达地区可以依靠自身拥有的资源发展社区经济,充分造血,而经济欠发达地区往往资源有限,资金缺口较大。如地处城乡结合部的黄花站社区贫困人口、流动人口多,但居委会9名工作人员仅有30平方米办公用房、两张桌子、一台电脑,办公条件十分艰苦。社区服务资金缺乏、来源过于单一、对政府的依赖性过强,这些都限制了社区服务的有效开展。

(八)社会组织的专业化需求与发育的不充分。当前社区居委会成为包括社区治安、卫生、环境、文化、教育等公共产品供给的“大包大揽”者,已经严重超过自身承受能力。这些产品和服务实际上需要由专业化的组织提供,需要政府、社区组织、社区单位和居民通力合作,单靠社区居委会自身的人力、物力根本无法完成。当前民间组织发育不足、志愿者少、缺乏与驻区单位形成良好的利益机制等严重影响了社区工作的效率。

三、完善和创新社区管理的思路

(一)顶层设计:明确社区管理相关主体的职责定位。建立规范、运转有效的社区管理体制,重在理顺各类不同主体间的关系。目前,较为可行的方法是政府与社会在密切合作的基础上,实现角色、职能、体制的分离,形成以社区党组织为核心、社区自治组织为基础、社区服务站为依托、社区社会组织为补充、驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的现代社区治理结构。其中,社区党组织是社区内各类组织和各项工作的领导核心,侧重于推动发展、服务群众,协调各方利益关系,组织动员各方力量共同推动社区建设,提高党组织在基层的执政能力。社区居委会作

为社区居民自我管理、自我服务的基层群众性自治组织,侧重于组织居民开展民主自治,维护居民合法权益和社区共同利益,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。社区公共服务工作站与社区居委会独立,作为政府在社区层面设立的公益性综合服务机构,发挥专业化、职业化优势,推动促进就业、社会保障、劳动维权等公共服务,不断满足社区居民的服务需求。在三者的关系中,社区居委会与社区工作服务站关系尤其需要理顺,建立起“职能分开、协作治理”的关系,职能上服务站承担各项事务性工作,居委会组织居民自治;具体工作中服务站以行政资源 and 专业化力量协助居委会办理居民自治事务,居委会发挥联系居民的优势,为服务站提供支持。

(二)制度保障:在理顺体制的基础上完善相关法律制度。进一步完善《居民委员会组织法》等有关法律法规,将居委会承担的行政性职能予以剥离,明确承担行政职能的社区公共服务工作站的政府机构性质,从法律上对编制、人员、经费予以明确,为社区管理服务各个主体发挥作用提供法律保障。同时,做好《居民委员会组织法》修订与《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律的衔接。在改革的进行过程中,政府要建立和落实好“社区工作准入制度”,凡是政府职能部门需要社区协助完成的公共服务事项,都必须经社区主管单位同意并统一安排,否则不得直接向社区布置任务。可高规格设立社区事务管理机构,行政级别高于一般的职能部门,便于协调各职能部门并严格监督准入制的落实。政府有关部门需要社区协助时,还必须同时转移权力和工作经费,保证社区在协助工作时“有职、有权、有钱”。

(三)经费保障:规范社区建设管理的经费保障机制。一是加大财政支

持。明确财政在支持社区发展中的职责定位,在社区基础设施建设、社区办公经费、人员经费、社区服务项目运作经费等方面切实落实资金投入,并对资金运作进行科学管理。二是拓宽收入渠道,形成多元、稳定的经费来源。积极调动各类资源支持和保障服务项目的开展,鼓励各类民间组织、志愿组织、慈善组织参与投入社区服务,增加社会捐赠的积极性,加快建立多元化、多渠道的资金筹集机制。三是增强社区自身造血功能。可采取将城市部分公共设施场所的经营权或者管理权交由社区,并同时返还一定工作经费的办法。四是加大对社区的政策扶持力度。落实好社区办公用水、用电、用气优惠政策,并研究制定社区创办微利商服网点享受工商税费减免的优惠政策,鼓励支持社区发展第三产业、物业管理服务和各类代理服务,增加社区服务经费来源渠道。

(四)人才保障:加强社区管理改革的人才建设。注重“外部引进”,大力提高专业化工作者的比重。提高配备和招录标准,加大对高校毕业生的选拔录取力度,选聘优秀毕业生进入社区党组织、居委会、社区服务站工作。与此同时,注重“内部提升”,稳定和完善的社区工作者队伍。建立完善培训、选拔、激励机制,把各类社区工作者的薪酬不同程度地纳入财政预算,稳定其薪酬来源,并把薪酬的提高与专业素质、职业资格、工作绩效等方面的等级评定结合起来。在社区工作者中推行选聘制、绩效考核制。有针对性地开展职业培训,并积极鼓励专业社区工作者进入社区居委会、各类社区服务机构及社团组织开展社区服务,大力提高社区工作者队伍的专业化水平。

(五)民间组织保障:扶持培育社区民间组织建设。加大对社区民间组织的扶持,改善社区民间组织的登记和备案制度,增强其行政合法性;积极为民

间组织开展活动创造条件,有条件的地区为其提供必要的活动场地和办公条件,通过合同购买和公益资助加强政府与民间组织的合作;通过税收优惠和费用减免减轻民间组织的运营成本负担;加强和社区志愿服务的规范化建设,建立社区服务者激励机制。

四、社区管理改革中的财政政策与制度完善

公共财政在提供社区建设基本公共服务中具有重要责任,应当在理顺社区管理体制方面积极发挥作用,按照规范的职责划分,将公共服务项目的提供、社区服务站的运营方面等属于行政性职能部分纳入公共财政保障范围,加大在社会公共服务体系上的投入,加强对社区基础设施建设、社区居委会工作开展和民间组织发展的支持,以保障社区服务有效提供和社区工作顺利开展。

(一)因地制宜,加大财政投入。将社区服务设施配套纳入城市基础设施建设规划,对于社区服务设施配套未达标的地区加大财政投入,重点建设居民迫切需要的服务项目。对符合规划的项目,采取以奖代补的方式,对升级改造的社区进行奖励,促进社区服务和办公用房场地等达标,并结合实际购置或调配相关必要的设备。同时,结合全国不同地区经济社会发展的差异,因地制宜地给予扶助。东部城市在社区服务上应更注重产业化和社会化相结合,进一步引入市场机制,通过政策引导来增强社区自身造血能力,提高社区服务的自治自理水平;中西部地区由于经济发展水平相对较低,社区自身在服务投入方面受限,需要政府加大财政投入力度,着力实现公共服务均等化。

(二)发挥好税收等政策杠杆作用。提供税收优惠政策鼓励企业、个人和其他组织向社区捐赠,提高各社区主体参与社区建设和共治的积极性。对社区服

务产生的营业收入、剩余所得等减征、免征营业税和所得税等,对社区公益资产免征房产税,对基本的社区公共服务项目按照民用价格收取水、电、煤气等费用。

(三)加大对社区举办公益事业的支持力度。提高社区公益事业专项补助资金拨付标准,加大投入,通过项目购买、项目补贴、项目奖励等方式,用于社区开展居民急需的服务。积极培育社区社会组织,给予相应的设备和活动费用。

(四)加强社区管理经费的管理和激励。适当提高社区管理经费支出标准,并实行评级定级方式拨付社区管理经费。对社区管理工作进行绩效考核,科学合理评定级别,按照评定级别状况拨付管理经费,激励社区提高管理水平。社区协助政府部门有关工作事项所需经费,按照“费随事转”原则,由相关部门足额转移拨付。

(五)提高社区工作者补贴水平,稳定队伍。将社区工作者的工资、福利待遇等纳入预算管理,以财政为主稳定其薪酬的资金来源。将薪酬标准与当地经济社会发展水平和工作者专业素质、职业资格、工作绩效等结合起来,建立绩效补贴制度,激励工作者提高工作积极性。

(六)通过转移支付向困难地区和特殊地区倾斜。不同地区社区规模、资源及居民构成等差异化不断扩大,城区与郊区、城乡结合部,近郊与远郊、老城区与新城等在类型、规模、居民收入水平等方面都有差异,要充分考虑这些差异。同时,针对特殊地区社区管理工作的实际需要,适当给予资金倾斜,如东北寒冷地区冬季取暖期长,取暖费在办公经费中占有相当比例,相比其他地区具有特殊性,可采取专项补助的方式以减轻办公经费负担。

(作者单位:财政部机关党委
北京大学)

责任编辑 张蕊