城市社区居民直接参与社区自治是政府实现对社会有效治理的必要手段,也是公民参与国家事务和社会公共事务的体现。城市社区治理是 我国政府的重要议题,我国基层民主政治着重强调的部分就是城市社区自治。党的十八大和十八届三中全会作出了健全社会主义协商制度、推进 协商民主广泛多层制度化发展的重大战略部署。门头沟区委、区政府高度重视社区协商,探索实践了参与式型社区协商模式,推进社区议事厅建 设,有效维护了群众的切身利益,社区居民自治能力进一步提高。

# 一、国内外研究现状

国外对城市居民参与社区自治的研究开始 早于国内,到现在为止,国外的研究已经比较成 熟,对社区自治的研究首先是从概念开始的,德 国社会学家滕尼斯、美国社会学家帕克、埃莉 诺奥斯特罗姆等先对"社区"概念进行界定,从 不同的角度提出有关社区的定义。到了 1939 年美国社会学家桑德森提出"社区自治"的发展 问题,并对前任的研究、观点进行论述和分析。 二十世纪七十年代,美国社会学家曼瑟尔·奥尔 森对"城市社区"进行论述,认为城市社区可以 以"相容性集团"的行为主体参与到集团的活动 中。二十世纪五十年代到九十年代,研究者开 始重视居民的社区参与的重要意义,美国社区 自治制度的发展成为典型的范例,非政府组织、 社区管理委员会、政府三者共同负责,让城市居 民参与到社区自治中。这种模式的社区自治并 未脱离政府的参与,博克斯认为这是"居民权利 诉求与保障的制度设计与安排过程"。发达国 家已经形成了一套成熟的城市居民社区自治模 式,社区居民、社区组织、政府、非营利性组织各 司其职,规范运作,有效的完成了社区居民自治 程序。在日本的东京,采用混合型的社区治理 模式,居民参与社区自治常态化,政府性质管理 间接化,社区居民经济的参与社区事务,提出自 身诉求,在社区利益与个体利益之间寻求利益 最佳化。在美国纽约,社区自治管理成熟,各部 门分工明确,社区居民自我教育、自我管理、自 我服务、自我约束,社区工作各部门各司其职、 协调共进,社区服务获得居民肯定,居民可以通 过社区听证会、常规会议、志愿服务来参与社区 事务,法律为社区自治提供基本的保障,社区居 民积极参与,实现社区自治。

国内的研究先从社区概念开始,社会学家 袁方先对社区概念进行界定,之后郑杭生也提 出了社区的概念。袁方认为社区具有地域性, 郑杭生则侧重解释社区内各种互动关系的重要 性,我国的研究者认为城市居民参与社区自治 的目标是实现居民的自我教育、管理、服务、约 束,城市居民参与社区自治的内容为民主选举、 决策、管理、监督。城市社区居民参与社区自治 中出现的问题,主要从居民参与社区自治的意 识、自治程度、自治途径来考察参与社区自治情 况,总体而言,我国城市居民参与社区管理的意 识比较薄弱、参与程度不高、程度不深、范围不 广,参与者数量少,参与率低且分布不均,参与 自治的途径也比较单一,多是通过参与选举、志 愿活动的方式实现,途径单一、无新意。近几年 来,有一大批年轻的研究者从各地居民参与社 区自治的具体实例、从与西方国家社区自治比 较进行研究,深入分析我国城市居民参与社区 自治的问题、原因,并不断的在探寻出路。

# 二、我国城市社区发展 历程中居民参与的现状分析

在社会各界的积极参与下,我国城市社区建设已经步入了新的发展 时期,全国城市社区建设正在由点到面,由大城市向中小城市,由东部地 区向西部地区推进,为了完善城市社区居民自治,建设管理有序、服务完 善、环境优美、文明祥和的新型社区正在全国展开。概括的说我国社区 治理模式可以归纳为三大类:第一类是政府主导的社区治理模式,政府 在社区建设和社区民主发展过程中处于主导地位,政府权力管理作用对 社区民主自治的介入较深;第二类是政府管理和社区组织混合管理的社 区治理模式,在这类模式中政府的主要工作是辅助社区自治;第三类是 自治型的社区治理模式,社区居委会的职能进行了详细的分工,社区居 民委员、社区协商议事委员会和社区基层民主自治组织分工明确,相互 制约的自治型管理模式。

## 三、门头沟区居民参与社区自治模式

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中 全会精神,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话,充 分发挥党的领导、政府主导和社区居委会的主体组织 作用,门头沟区按照以人为本、整合资源、共驻共建、 责权统一原则,以满足社区居民服务需求、提高群众 满意度和幸福感为目标,进一步转变社区工作理念, 发挥社区成员的主体作用,激发社区活力,建立社区 多元参与工作机制,实现政府治理与居民自治有机结 合,建立融政府管理、社会广泛参与和社区自治于一 体的社区治理模式,努力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。

#### (一)社区多元参与的主体

社区党组织。充分发挥社区党组织在社区治 理中的领导核心作用,支持和保证社区居委会依法 充分行使职权,完善公开办事制度,推进社区居民 自治;按照"总揽全局,协调各方"的原则,积极发挥 社区大党委总揽社区工作格局的作用,加强与社会 组织和驻区单位的组织协调,整合社区党组织资 源,围绕社区民主自治,不断拓宽工作领域,强化社 区党建功能;社区居民委员会。社区居民委员会是 社区服务和管理的组织主体,依法组织居民开展自 我管理、自我服务、自我教育、自我监督的自治活 动,协助政府部门做好与居民利益有关的各项工 作,依法依规组织社区居民开展评议监督活动;同 时社区居民委员会要宣传、动员和组织社区成员有 序参与社区治理,积极争取街道办事处在解决和办 理社区公共事务和公益事业过程中的支持和帮助: 社区居民。社区居民是社区建设的参与主体,通过 亲身参与社区事务的讨论、决策、执行和监督过程, 了解政府政策信息,正确认识社区存在的问题,树 立"我参与、我受益"的民主自治意识,继承和发扬 主人翁精神和志愿服务精神,积极参与社区服务和 管理,维护公民权利,承担公民义务,增强对社区的 认同感和归属感;业主委员会。业主委员会是业主 的群众组织,依法行使物业管理区域内共同管理权 利、履行职责,并主动接受社区居委会的指导和监 督。通过建立健全社区党组织、社区居委会、业主 委员会和物业服务企业协调机制,及时协调解决物 业服务纠纷,维护各方合法权益;社区物业服务企 业。鼓励社区物业服务企业主动参与社区议事协 商,涉及其服务内容的事项,要积极实施办理;物业 服务企业要按照物业服务合同的约定,开展多种形 式的社区服务,接受社区居委会的指导和监督;驻 社区单位。社区内机关、团体、部队、企事业单位等 应履行社区建设责任,通过建立社区党组织、社区 居委会、驻社区单位联席会议制度,研究社区服务 和管理事项,积极参与社区建设。驻社区单位应向 社区居民开放文化、教育、体育等服务设施,为社区 提供人力、物力、财力支持,形成共驻共建、资源共 享、合作共赢的和谐氛围;社区社会组织。社区社

会组织要发挥专业作用,丰富组织形式和服务内 容,吸纳更多的居民有序参与社区公共事务和公益 事业。特别是服务性、公益性、互助性的社区社会 组织,可发挥提供服务、反映诉求、规范行为的作 用,充分利用自身的资源优势,依托社区各种载体 积极开展工作,在社区群众活动中发挥骨干作用。

#### (二)社区多元参与的主要内容

民主参与。社区应有相应的社区自治组织,要 建立社区自治运作机制,完善《社区自治章程》,规 范社区选举办法,严格选举程序,扩大对社区居民 代表、居委会成员、社区党委委员进行直选范围,让 全体社区居民依法行使民主政治权利,参与国家政 治事务及本社区自治组织、群团组织、民间组织、业 主组织的民主选举;决策参与。社区居民以居民会 议、议事协商、民主听证等形式,参与涉及全体居民 利益的重要事项的民主决策,发表对社区事务的意 见建议,如制定和修改《居民公约》、审议社区居委 会工作计划和工作报告、社区公益金使用、社区服 务设施建设、兴办社区公益事业等。社区社会组 织、驻社区单位、业主委员会、物业服务企业等社区 建设主体,通过召开联席会、社区代表会、社区议事 会等,参与到与社区发展及自身利益相关的社区事 务的管理和决策;管理参与。依据法律法规,结合 社区实际,由社区居民共同制定《社区居民自治章 程》和《居民公约》,明确居民的权利和义务,使社区 居民自觉参与对社区人居环境的美化整治,参与社 会治安群防群治,自我化解社区邻里矛盾,促进社 区和谐,维护社区稳定。针对社区的环境卫生、安 全秩序、交通停车、饲养宠物等重点难点问题,采取 参与式民主议事协商的途径,由社区居委会组织建 设单位、物业服务企业、社区居民等利益相关方共 商共议,共同解决,建立自我管理的长效机制,以自 治的方式解决制约社区发展的问题;活动参与。社 区利用自身文化资源,以兴趣爱好型社区社会组织 为载体,动员社区居民广泛开展丰富多彩的群众性 文化体育活动,丰富居民群众的精神文化生活,发 挥社区居民的自主精神。利用春节、清明、端午、中 秋等民族传统节日,组织社区居民参与节日民俗活 动和文化娱乐活动,弘扬中华民族优秀文化传统; 服务参与。社区居民通过加入公益服务类社区社 会组织和志愿者组织,广泛参与社区互助服务和志 愿服务活动,为低收入人群、老年人、残疾人、优抚 对象、留守儿童等弱势群体提供各种帮扶服务。驻 社区单位向社区居民开放内部食堂、浴室、文体、科 教等服务设施,方便社区居民生活;监督参与。实 行居务公开制度,加强社区自我监督,社区居民定 期对社区党组织、社区居委会、社区服务站人员的 工作进行民主评议,监督社区公益事业经费和机构 运行经费使用情况。社区居民有序参与涉及切身 利益的公共政策的听证活动,参与对政府及派出机

构的工作和驻社区单位参与社区建设的情况进行 民主评议,对供水、供电、供气、环卫等市政服务单 位在社区的服务情况进行监督。

#### (三)社区多元参与的渠道和方式

建立健全参与式议事协商机制。进一步推进

社区多元参与的制度化建设,根据各社区建设主体 的实际需求,明确参与的权利和责任,规范社区民 主决策程序,提高民主决策水平。进一步完善社区 居民会议及其常务会、社区代表会议、社区党建联 席会等会议制度,为社区居民参与社区事务管理和 决策提供途径。建立社区居委会与驻区单位共同 参加的议事协商会议制度,加强社区居委会与业主 委员会、物业管理企业、驻社区单位的横向联系,定 期研究社区共驻共建事项,鼓励和支持驻区单位参 与社区活动,实现资源共享;创新社区成员参与社 区服务和管理的形式。各街道、社区结合实际工作 和社区成员的需求,拓展社区多元参与的渠道和机 制,创新参与的形式和内容,推广运用"开放空间" 讨论会、社区议事厅、社区论坛等参与式工作方法, 使社区成员参与社区各项事务的讨论、决策、执行 和监督,逐步培育社区成员的主动参与意识,充分 调动社区各方力量积极参与社区建设,不断提升社 区服务和管理水平;发挥社区社会组织的组织参与 作用。大力培育和发展社区社会组织,使具有共同 利益需求和兴趣爱好的社区居民自发组织起来,参 与社区各项活动和事务管理,拓宽居民群众参与社 区建设的渠道 完善社区民主自治的组织网络 提 高社区建设活力。充分发挥社区社会组织民间性、 群众性、公益性、自律性的作用,协调社区各利益群 体之间的关系,化解矛盾,维护社会稳定;整合社区 资源,提高社区服务的质量和效益,满足居民多样 化需求;培养社区骨干力量,使热心社区建设和公 益事业、在居民中有影响力的社区居民参与到社区 建设中;引入专业社会组织参与社区服务和管理。 通过政府购买服务、设立项目资金等途径,政府委 托专业社会组织,发挥专业技术优势,以项目化运 作的方式,协助社区居委会等自治组织,运用"居民 会议"、"居民议事会"、"社区事务协商社"等形式, 指导居民开展社区参与活动,实行项目管理,编写 项目技术方案,指导项目实施,完成项目评价报 告。充分发挥社会协同作用,整合社会资金和资 源,推动多元参与社区治理的可持续发展;建立社 区多元参与信息化平台。依托网格化社会服务管 理信息化平台,整合现有社区信息化建设资源,探 索实践网上论坛、民情信箱、服务信息发布、社区博 客、微博等信息化技术手段,提供内容丰富的政府 行政服务、社会事务服务和社区便民服务,进一步 创新社区多元参与形式,拓宽政府与公众的沟通反 馈渠道,推进政务公开和政民互动,切实保障社区 居民的知情权、参与权、决策权、监督权。

党的十八大提出,要围绕构建中国特色 社会主义社会管理体系,加快形成党委领 导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保 障的社会管理体制。居民自治是提高社会 协同和公众参与的重要手段,社区作为社会 的基本单元和居民生活的共同体,是构建和 谐社会的重要组成部分,因此,社区居民自 治成为加强社会建设的重要内容。门头沟 区坚持以问题为导向,积极破解社区管理难 题。通过推行"社区自治+社区多元共治" 社区治理模式,提高社区治理水平,解决社 区存在的热点和难点问题。

#### (一) 完善和修订《居民自治公约》

鼓励社区以解决社区难点热点问题为 导向,完善和修订《社区居民自治公约》。充 分发挥党员带头引领作用,动员居民积极参 与《社区居民自治公约》的完善和修订工作, 重点解决社区养犬问题(犬伤人、犬扰民、养 大型犬)、社区环境脏乱差问题、社区停车难 等问题。并加大社区自治宣传力度,积极鼓 励社区通过制作居民自治宣传手册、举办文 艺演出等活动,向居民广泛宣传社区自治的 目的和意义、社区自治的基本原则、社区居 民自我服务的内容等知识,提高社区居民参 与社会管理意识,实现社区居民自我教育、 自我管理、自我服务、自我监督。

头沟区居民参与社区自治模

## (二)继续深化"参与式"

协商社区自治模式,建立社区多元参与 工作机制,形成"社区自治+社区多元共治" 社区治理模式。

落实《门头沟区关于推进"参与式协商" 自治模式,建立社区多元参与机制工作意见 (试行)》,通过"开放空间"讨论会、"社区茶 馆"主题讨论、"展望未来"论坛等参与方式, 拓宽社会成员参与社区建设的渠道,构筑由 社区党组织、居委会、居民、业主委员会、物 业服务企业、驻社区单位、社会组织等多主 体共同参与的多元参与机制,提高社区治理

#### (三)坚持以问题为导向, 积极破解社区管理难题。

通过推行"社区自治+社区多元共治" 社区治理模式,围绕社区难点、热点问题,重 点解决社区停车难、环境差、无物业小区服 务管理缺位、基础服务设施破损等问题;围 绕社区公共事务和公益事业,重点解决社区 互助服务和志愿服务等便民利民问题;围绕 社区居民需求,重点解决居民文化和教育需 求、居家养老需求、健康需求等问题。2016 年在27个社区开展"社区自治+社区多元共 治"社区治理模式试点建设,其中老旧小区 20个,新建居住区5个,拆迁社区2个。

区委社会工委区委党校/供稿

## (上接第1版)

张贵林指出,市十二次党代会是在全 市深入学习贯彻习近平总书记系列重要 讲话精神和治国理政新理念新思想新战 略、迎接党的十九大召开的一次重要会 议。会议系统回顾总结了过去五年的工 作,明确提出建设国际一流和谐宜居之都 的目标要求,描绘出未来发展愿景,指明 了具体实践路径,是一次总结过去、继往 开来、团结鼓劲的会议。

他要求,教育系统广大党员干部要深

刻领会市党代会精神实质,把精神和行动 统一到市委部署上来,主动对标对表,在 建设和谐宜居之都目标指引下找准本系 统本部门的定位,明确时间表,路线图,切 实抓好党代会精神的贯彻落实。

他强调,教育系统要站在全局的高 度,以更大的胸怀、更高的眼界,充分借助 优质资源优势,坚持开放办学的理念和思 路,继续引进名园、名校和名师,促进事业快 速发展,与此同时,还要坚持从严治党,打 造忠诚、干净、勤奋、敬业的党员教师队伍。

(上接第1版) 又讯(记者王腾)6月29日上午,区 政协主席张冰带队走访视察了大地幼儿 园食堂、中交一公局海威公司长安街西延 项目部工地食堂,并听取了相关负责人对 食品安全工作情况的汇报。 会上,区食药监局负责人介绍工作情

况,与会政协委员进行座谈。政协委员们 对区政府及各监管部门在全区食品药品 安全工作中所做的成绩给予充分肯定和 高度评价。

张冰表示,区食药监局要加强与企业 的沟通联系,倾听企业的心声,帮助企业 排忧解难。同时,要充分发挥牵头作用, 努力实现全过程覆盖、无缝隙监管,有计 划、有步骤地组织开展一些联合专项整治, 着力解决好群众反映的突出问题和难点问 题;要建立完善案件举报制度,督促他们落 实好社会责任,保障食品药品安全;要进一 步强化乡镇政府食品药品安全负总责的责 任意识,推动各项工作任务的落实。

区领导冯飞参加活动。

# 门头沟区近期重要人事任免

(2017年5—6月,15人)

## 区委组织部

	位安.
连玉华(女)	任区政协研究室主任(试用期一年)
	不再担任区政协专委会工作三室副主任职务
黄 景	任团区委党组书记、团区委书记
	不再担任永定镇党委(永定地区工委)副书记职务
王绍辉	任区园林绿化局党组成员、副局长
	不再担任雁翅镇党委委员、副镇长职务
张 军	任区财政局副局长(试用期一年)
代长申	任区法院副院长
	不再担任区法院纪检组组长职务
闫洪升	由副处级晋升正处级(区法院副院长)
李岿然	任潭柘寺镇党委副书记、镇长
	不再担任龙泉镇党委(龙泉地区工委)副书记职务
薛凤敏(女)	任永定镇党委(永定地区工委)副书记

不再担任区人力社保局党组成员、副局长职务

张 磊	任龙泉镇党委(龙泉地区工委)副书记
	不再担任区纪委信访室主任职务
丁章春	任妙峰山镇党委书记
	マエログェレナはルイミルコ はい

不再担任潭柘寺镇党委副书记、镇长职务 涛(女) 任王平镇党委(王平地区工委)副书记 不再担任王平镇(王平地区)纪委(纪工委)书记

张雅利 任雁翅镇党委副书记、镇长 不再担任潭柘寺镇党委委员、副镇长、武装部部长

王 刚 任雁翅镇副镇长 任北京石龙经济开发区(中关村科技园区门头沟园) 王元真

管委会副主任(正处级) 任区园林绿化服务中心主任(试用期一年) 王进恺(女)