

# 广州市社区治理建构研究报告

## ——基于广州市 23 样本社区的调研<sup>①</sup>

### 一、研究背景与问题

过去的 40 余年，在率先对外开放和市场化改革的双重制度安排下，外商投资的大量进入和本地民营经济的快速发展极大地推动了广东工业化进程，而经济活动和劳动人口的快速集聚加快了包括广州在内的广东珠三角地区的城市（镇）化进程。可以说，近 40 多年来，城市化始终是广州社会变迁主旋律。回望广州城市化过程，主要走的是传统城市化路径。其突出特点是，全力追逐经济总量的增长，以粗放型、高投入、低效率、难持续发展为代价，并带来城乡二元化、贫富差距不合理增大、生态环境破坏、土地低效率利用、农民工市民化难等一系列问题。

由于城市化以及城市管理城市治理的发展变迁与社区建设社区治理的内在逻辑关系十分紧密，城市化发展变迁最终在社区这一最基本最基础层面呈现出来。传统城镇化的背景、理念及效应，必然给社区建设以深刻影响。第一，就社区建设动力机制而言，自上而下的政府推动力占主导。我国现行社区自诞生日起就是“行政区—社区”模式，政府启动社区建设主要是巩固基层政权的需要，而行政推动建设起来的是“行政化社区”。长期以来，特别是越接近改革之初，政府对几乎所有重要社区资源都具有很高垄断性，并因此在社区建设中拥有诸多便利性。我国城镇化中，沿自下而上动力源，又形成另类社区，如作为“非正式移民聚居区”的城中村等。比如，自然城镇化与市场化中出现的城乡交融区、城中村等。随实践的深入，社区多元治理主体逐步显现。第二，就社区建设重心而言，具有显著的经济偏向性。改革以来，以经济建设为中心的发展体现在社区治理层面，社区治理具有明显的经济偏向。小平南巡后，发达地区经济强村连片涌现，出现了自然城镇化中冒出的“超级村庄”，社区发展受经济建设中心性的制约，呈现“经济腿长、社会腿短”的状态，与新型城镇化要求协调发展的理念并不一致。

---

<sup>①</sup>主要参与人员杨和焰、李武钰、邱咏欣、张彤。

第三，社区组织建设具有显著的行政偏向性。社区同时拥有“国家与社会的二元性”、“共同体与社会的二元性”，但这些二元性质并非平均分配，主要社区组织都具有很强的“国家性”或“行政性”特点，无论是居委会还是村委会，因此，解除社区组织的强行政性，如居委会与村委会的“去行政化”就成为持续热点话题，其中，社区组织“去行政化”频遭“行政化”与“再行政化”的难题亦成热门话题，政府需更多的赋权与放权成为共识。

发达工业化国家城市化的实践经验表明，城市化不仅表现为城市数目增多、城市面积的扩大、城市人口增加，还包括人口职业的转变、产业结构的转变、空间形态的变化，以及人类社会的组织方式、生产方式和生活方式的变化，并由此导致经济、社会、文化、环境和人的变化。“诺瑟姆 S 型曲线”和弗里德曼的城市化两阶段理论均揭示出城市化进程的阶段性规律与发达国家城市化的实践经验正好吻合。二者同时表明，城市化是一个由早期注重物化和规模扩张的阶段向后期注重内涵和质量提升阶段的演进过程。从广东珠三角地区城市化的演进阶段来看，已由粗放型的土地城镇化进入到内涵型发展的人口城市化阶段。

社区治理建构的这一思路与新型城镇化更关注政府简政放权、资源下沉和社会全面发展的理念不谋而合。广州内涵式城市化发展必然对社区的发展变迁形成重要影响，社区建设从传统的社区管理转向更具有现代内涵的社区治理，是城市化发展的必然要求。本课题广州市社区治理建构问题，正是在广州新型城市化背景下提出来的。这是一种区别于传统社区单一中心管理模式的多中心合作治理推动社区共同体共同利益发展的社区治理模式。

“社区”概念的提出源于德国社会学家滕尼斯 1887 年出版的“**Gemeinschaft und Gesellschaft**”一书。滕尼斯用“**Gemeinschaft**”（指社区）一词表示一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体。在美国，“**Gemeinschaft**”被翻译为“**Community**”，帕克在《人文生态学》中对“**Community**”赋予了新的内涵，帕克的概念强调了社区的地域共生性。2000 年《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》将社区定义为“指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”，社区概念包含了地域性和共同体两个方面的意思。目前，城市社区成为党和国家基层治理的基本单位，与国家政权建设和普通居民的日常生活息息相关。

社区治理是指在社区地域范围内,多元主体运用公共权力,通过平等的沟通、协商、谈判、合作方式,自发地组织起来采取集体行动,以解决共同问题,实现社区利益最大化的过程和行为。

课题所研究的社区治理建构就是多中心治理的主体及其治理体制机制的建构,形成一种多中心合作共治共同促进社区共同体发展的新模式,这种新模式与传统的社区管理模式在社区治理目标、治理主体及其相互作用方式、社区秩序、社区治理内容等方面有较大区别,从而更符合新型城市化的内涵式发展的要求。

## 二、研究目的与方法

### (一) 研究目的与主题

社区治理如何适应新型城市化带来的环境变化以更好地满足居民社区生活的需求,使社区超越空间意义上的共同体,成为利益及精神文化意义上的共同体,是关乎社区居民福祉和社会稳定和持续发展的时代命题。广州快速的社会转型与发展变迁对传统的社区管理构成了极大的挑战。

为研究新型城市化背景下广州市社区治理状况,了解社区治理的需求和资源、社区治理策略方法及其成效,分析社区治理存在不足,探索继续推进广州市社区治理体系和治理能力现代化的方向与路径方法,本课题特开展广州市社区治理建构课题研究。课题组选择广州市 23 个社区进行调研。调研社区覆盖天河、黄埔、海珠、南沙、增城、番禺、越秀等区域,调研范围包括社区人口和居民需求,社区党建与社区自治、社区管理与专业社会机构服务、社区社会组织发展与社区参与、社区单位资源整合、社区人居环境、社会文化、外来人员管理服务与社区融合等实际情况。以期通过调研数据的分析,概括和掌握广州市社区治理建构的基本特点与成效,探索广州市社区治理建构进一步努力的方向。

(二) 研究方法: 研究主要采用文献法、访谈法、问卷调查调研方法。

**1.社区相关组织调研与资料收集:** 样本社区党组织、居委会、物业管理公司、社区服务组织或队伍、企业、社区社会组织、社区活动队伍、社会工作组织、慈善志愿者队伍等参与社区治理和社区建设主体及有关人员座谈会。要求提供组织管理制度、最近几年的年度工作总结或报告、能反映居民参与情况等的资料、典型社区活动的工作方案、典型案例、媒体报道及其他宣传资料,社区居民意见建

议；没有文档的采取访谈方式收集整理资料。

**2.社区居民调查：**采取访谈法和个案法，走访居民群众、社区领袖人物，了解社情民意，重点了解公共服务和公共安全处理的一些典型事件，调查了解居民自我组织和社区参与情况，了解居民参与的方式方法、途径渠道，了解居民邻里互助、社区参与、社区共融的情况。做好访谈笔录和整理个案资料。

**3.问卷调查：**通过问卷了解各社区居民需求、居民参与、社区资源以及资源整合等情况，以及了解居民对社区发展和社区治理成效的评价等情况。

### 三、样本社区居民需求和社区资源现状

#### （一）样本社区分类

本次被调研的 23 个广州市社区人口构成情况包括：常住人口、户籍人口、流动人口、及特殊人群，包括 60 岁以上老人，特殊群体（孤寡独居老人，残疾人、精神病人）等指标。具体数据见表 1，其中 F 代表流动人口占比、O 代表 60 岁以上老人占比、S 代表特殊群体占比。

#### 1.大型社区、中型社区与小型社区

一个社区中常住人口越多，社区居民的需求数量越多、需求种类也愈加多元化，社区的服务管理压力就越大，社区治理越困难。以 0-5000、5000-10000、10000 人以上三个区间为标准，按常住人口数量将社区分类为小型社区、中型社区、大型社区。在被调研的社区中，有 A1、A2、A5、A6、A7、A8、A11、A15，8 个小型社区；A3、A4、A9、A10、A12、A13、A17、A19、A20、A22，10 个中型社区；A14、A16、A18、A21、A23，5 个大型社区。

#### 2.本地人口社区、偏本地人口社区、偏外来人口社区与外来人口聚集社区

随着经济社会的快速发展，我国城乡之间、城市与城市之间人口流动的规模不断扩大，广州市流动人口大量增加，具体反映在社区人口构成中。田莉,王博祎等（2017）在其样本数据中将用地面积 8000m<sup>2</sup> 以上，外来人口比例 80%以上的社区确定为外来人口集聚社区，本地户籍人口 80%以上的社区确定为本地人口社区。根据表 2 可知，广州的外来人口占比较上海少，按上海和广州 2014-2018 年外来人口占比的平均数差值 3.32%来计算，本文将外来人口比例 77%以上的社

区确定为外来人口聚集社区，本地户籍人口 77%以上的社区确定为本地人口社区。

表 1 样本社区人口构成情况表

社区编号	户籍人口	流动人口	常住人口	60 岁以上	孤寡独居	残疾人、精神病患者	F	O	S
A1	1794	520	2314	430	3	20	22.47%	18.58%	0.09%
A2	635	3168	3803	134	3	26	83.30%	3.52%	0.87%
A3	2195	4454	6649	510	13	39	66.99%	7.67%	0.90%
A4	5308	2631	7939	623	5	40	33.14%	7.85%	0.57%
A5	1000	2680	3680	212	2	45	72.83%	5.76%	1.66%
A6	1315	436	1751	274	1	28	24.90%	15.65%	1.77%
A7	780	430	1210	150	32	17	35.54%	12.40%	5.29%
A8	1207	220	1427	218	3	43	15.42%	15.28%	4.13%
A9	3875	3961	7836	784	9	96	50.55%	10.01%	2.18%
A10	2688	4971	7659	35	0	3	64.90%	0.46%	0.04%
A11	2195	700	2895	329	11	100	24.18%	11.36%	4.35%
A12	4530	4970	9500	821	0	147	52.32%	8.64%	1.59%
A13	8120	450	8570	1229	6	332	5.25%	14.34%	4.05%
A14	9377	29637	39014	1872	12	280	75.97%	4.80%	0.76%
A15	2458	1364	3822	190	0	63	35.69%	4.97%	1.65%
A16	2368	8067	10435	306	0	128	77.31%	2.93%	1.25%
A17	638	5662	6300	136	0	1	89.87%	2.16%	0.02%
A18	4756	8650	13406	544	52	136	64.52%	4.06%	1.40%
A19	1628	3865	5493	366	2	12	29.63%	6.66%	0.25%
A20	4697	876	5573	627	2	24	15.72%	11.25%	0.47%
A21	8678	26322	35000	892	5	56	75.20%	2.54%	0.17%
A22	2082	7091	9173	403	2	9	77.30%	4.39%	0.02%
A23	3835	11525	15360	546	0	33	75.03%	3.55%	0.24%

表 2 上海与广州外来人口占比表

变量	地区	2014	2015	2016	2017	2018	平均数
常住人口	上海	2425.68	2415.27	2419.7	2418.33	2423.78	
	广州	1308.05	1350.11	1404.35	1449.84	1490.44	
外来人口	上海	996.42	981.65	980.2	972.68	976.21	
	广州	465.63	495.92	533.86	551.97	562.75	
外来人口占比	上海	41.08%	40.64%	40.51%	40.22%	40.28%	40.55%
	广州	35.60%	36.73%	38.01%	38.07%	37.76%	37.23%

注：本表数据整理自《上海年鉴》（2015-2019）、广州市统计局网站。其中每一年《上海年鉴》中的人口数据涉及的是截止到上一年年底左右的人口数据。

被调研的社区中，外来人口聚集社区 A2、A16、A17、A22，本地人口社区 A1、A8、A13、A20 均有 4 个。剩余的社区中，流动人口占比超本地人口的有 8 个，分别为 A3、A5、A9、A10、A12、A14、A18、A23，流动人口占比少于本地人口的有 6 个，分别为 A4、A6、A7、A11、A15、A19。

以社区人口数量及流动人口占比交叉分析，得表 3。被调研的社区中，小型社区大多本地人口占比较多、中型社区中和大型社区中外来人口数量占比较多。

表 3 样本社区类型表

	本地人口社区 (B)	偏本地人口型社区(B>L)	外来人口聚集社区 (L)	偏外来人口聚集型社区 (L>B)
小型社区	A1、8	A6、7、11、15	A2	A5
中型社区	A13、20	A4	A17、22	A3、9、10、12
大型社区			A16	A14、18、23

### 3. 地缘型社区、综合型社区、单元型社区、转制型社区

按照广州市城市社区类型划分标准，被调研的社区中分别有地缘型社区、综合型社区、单元型社区、转制型社区。地缘型社区多属于小型社区及中型社区，外来人口聚集型社区较多。综合型社区多为中型社区，偏外来人口聚集型社区。单元型社区也属于中型社区，偏本地人口型社区。转制型社区大多为大型社区，偏外来人口聚集型社区较多。具体情况见表 4。

表 4 各社区类型

社区类型	属性	社区编号
地缘型	按街区巷道、道路、河流等自然地域划分，并按聚聚人口类型划分的社区。	A2、6、7、8、12、17
综合型	汇集居住、旅游、商务、文化、体育等不同功能特点的社区。	A3、4、5、9、22
单元型	按住宅群落划分，大型楼盘为主体的相对独立的住宅小区。	A10、20、21

转制型	原属农村社区，经“村改居”后划分出来的社区，原村集体经济组织仍正常运作，参与社区服务管理的社区。	A11、13、14、16、18
-----	--	-----------------

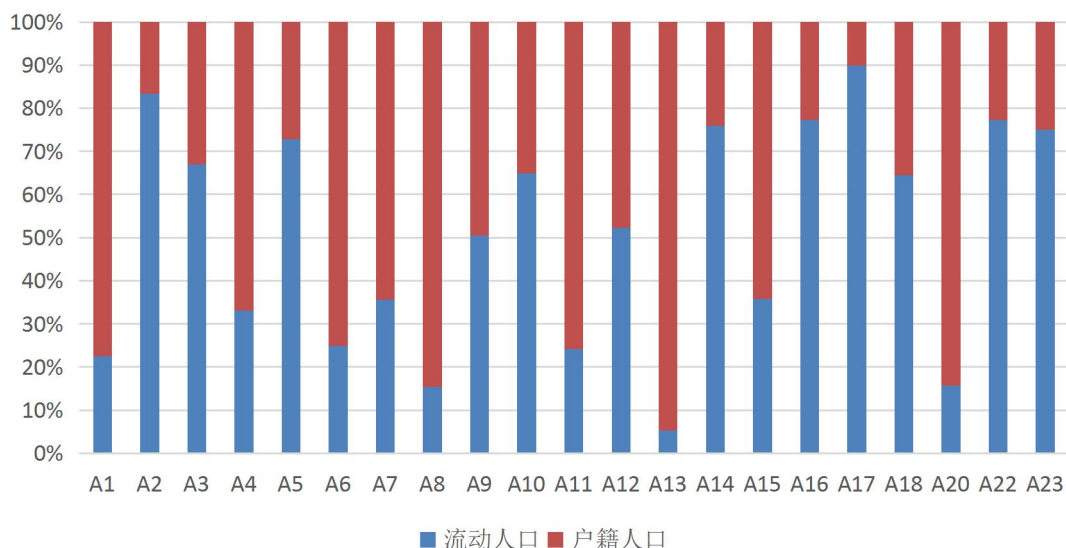
## （二）样本社区人口构成分析

广州市在 1992 年进入老龄化社会，同时也是一个流动人口数量大的城市，幸福社区的构建需要考虑社区老年人口、流动人口、等不同群体的偏好与需求。因此，对本次研究调查的 23 个社区的人口数据将从老年人口比例、流动人口比例、特殊群体人口比例三个维度进行分析。

### 1、流动人口比例

在被调查社区中，社区的流动人口比例如图 1 所示。流动人口占常住人口 77% 以上的社区，即外来人口聚集社区中，有 2 个地缘型社区、1 个综合型社区、1 个转制型社区。流动人口超常住人口半数以上，但未达 77%，多为（偏）外来人口聚集型社区，这类型社区中有 3 个综合型社区、2 个转制型社区、1 个单位型社区和 1 个地缘型社区。因此，流动人口多分布在中型和大型社区，综合型、地缘型和转制型社区（排列有先后）。

图1 各社区流动人口比例



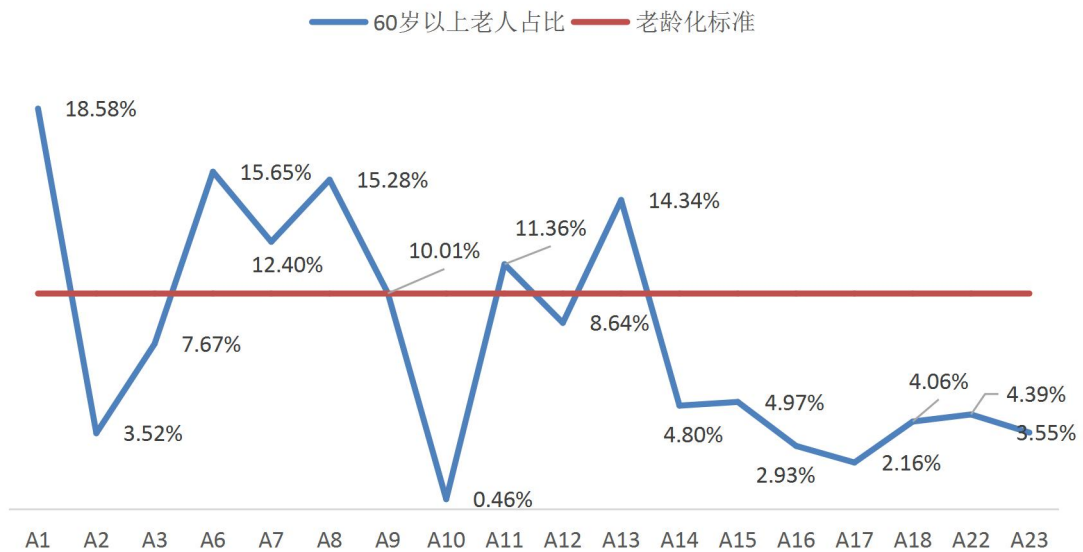
如果以人口占比超过 50% 为分界区分，则有 13 个社区流动人口占比超过 50%，占样本社区总数的 59%，反映出随着经济和城市化发展，广州社区人口构成的变化。社区流动人口数量的增加，是城市化的必然产物，也是城市化发展的必须要

求，对社区服务和社区融合提出了新的要求。

## 2.老年人口比例

国际上把一个国家或地区 60 岁以上人口占总人口比例达到 10%，或 65 岁以上人口达到总人口的 7%作为国家或地区进入老龄化社会的标准。在数据较齐全的 18 个被调研社区中，已经步入老龄化社区的有 A1、6、7、8、9、11、13，老龄率分别是 18.58%、15.65%、12.40%、15.28%、10.01%、11.36%、14.34%，大部分属于小型偏本地人口社区类型，其中 A6、7、8 属于地缘型社区，A11、13 属于转制型社区、A9 属于综合型社区。因此，小型本地人口社区、地缘型、转制型社区的老年人口治理和服务压力较大。老年人口比例排名后三位的 A10、17、16 社区中，2 个外来人口聚集社区，1 个偏外来人口聚集型社区。具体数据见图 2。

图2 各社区老年人口比例



## 3、特殊群体人口比例

这一部分社区成员是社区的弱势群体，包括孤寡独居老人、残疾人士、精神病患者、低保户等，社区需要针对各自的特点提供特殊关爱关照。在有相关数据的 18 个社区中，将特殊群体人口比例最高的 A7 定为第一层级，A7 特殊人群占比为 5.29%；第二层级为特殊群体占比在 4-5%之间的 A8、11、13；第三层级为 A9，特殊群体占比为 2.18%；第四层级占比在 1-2%之间的社区有 A5、6、12、15、16、18；第五层级为特殊群体占比在 1%以下的 A2、3、10、14、17、22、23。



第一层级和第二层级，即占比较高的社区，多为小型社区，（偏）本地人口型社区，地域型和转制型社区。第三、四层级，中型和大型社区占比较多。第五层级社区全部属于（偏）外来人口型社区，较多中型和大型社区。

### （三）样本社区内单位和资源状况

课题对辖区单位和资源的调研，主要关注与居民生活需求密切相关的领域，主要包括商铺及菜市场、教育单位、医疗单位、机关单位、企业和金融组织、文化体育活动场所、服务机构及其他。社区单位资源一定程度上反映出社区居民生活办事的方便程度。一般的理解是，有教育单位的社区比没有教育单位的社区，小孩受教育更方便。不仅如此，辖区单位和资源也是参与社区治理的主体之一，它们拥有人力和物质资源，能够提供部分公共产品和公共服务，帮助开展社区活动。根据治理内涵，社区单位资源整合成为社区治理的一个方面。

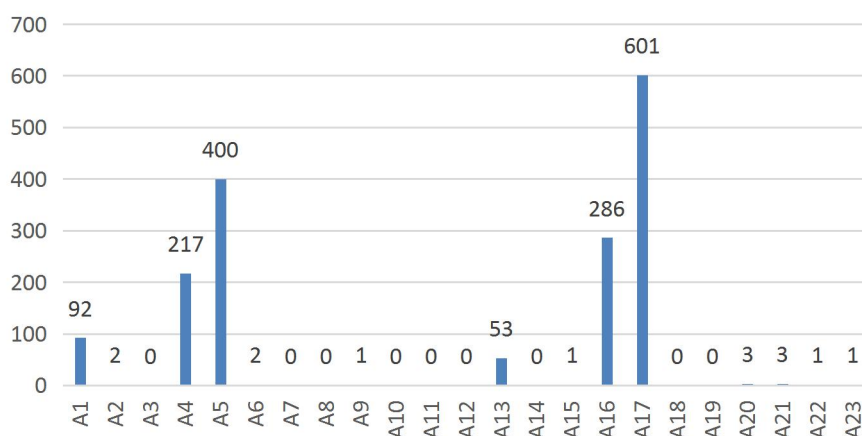
#### 1. 商铺及菜市场

本次调研中，商铺指满足居民饮食以外的需求的商铺；菜市场则是只提供蔬果肉类等商品的场所（大型超市、百货等商铺既有蔬果肉类也会有五金、快销之类的商品）。

在被调研的社区中未设有商铺及菜市场的社区有 A3、7、8、9、10、11、12、18、19，9 个，占总样本数量的 39.13%。这些社区绝大多数属于中型社区、偏外来人口聚集型社区或偏本地人口社区，转制型和地缘型社区。且这其中除了 A8，没有本地人口型社区和外来人口聚集型社区；设有大于 0 个且小于 5 个商铺及菜市场的社区有 8 个，占总样品数的 34.78%；设有大于 50 个商铺及菜市场的社区有 6 个，A1、4、5、13、16、17，占总样品数的 26.03%。与未设商铺及菜市场的社区相反，设有较多商铺及菜市场的社区多为本地人口社区和外来人口聚集社区，而人口来源不那么两极分化的偏本地人口社区和偏外来人口聚集型社区很少。

从商铺及菜市场的数量分布（图 3）可以看出，样本社区在商铺及菜市场方面的资源分布非常不均衡。其中，A17 配有 601 个商铺及菜市场，是配备商铺及菜市场最多的社区，相反，有 9 个社区是完全没有配商铺及菜市场的。但是就已配备商铺及菜市场的社区来看，有将近一半的社区只设有商铺或者只设有菜市场的。

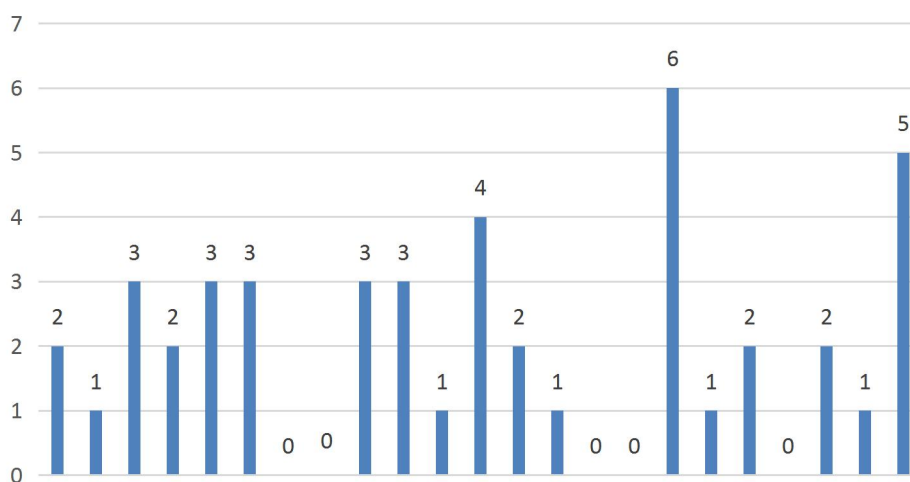
图3 商铺及菜市场数量分布



## 2.教育单位

从总的教育单位数量分布来看，社区间教育资源拥有量差异较大。设有教育单位数量最多的社区是 A17，高达 6 个教育单位。设有 3 个及以上教育单位的社区，多属于中型（偏）外来人口聚集型社区、地缘型、综合型社区；设有 1 个及更少教育单位的 5 个社区中，占比最多的为小型偏本地人口社区、转制型和地缘型社区。具体数据见表 X。从社区所设立的不同阶段教育单位来看，不同社区情况各异。9 个社区未设立幼儿园阶段的教育单位，占比 39.13%，小型（偏）本地人口型社区、地缘型社区占比最多，其次是大型和中型（偏）外来人口聚集型社区、转制型社区；11 个社区未设立小学阶段的教育单位，占比 47.83%，多属于小型偏本地人口型社区、地缘型社区；15 个社区未设立初中阶段的教育单位，

图4 各社区教育单位数量分布



占比 65.22%，中型偏外来人口聚集型社区占比较多，其次是小型偏本地人口社区，大型偏外来人口聚集型社区占比最少、转制型社区占比最多，其次是地缘型和单元型社区；20 个社区没有设立高中阶段的教育单位，占比 86.96%，主要是中型、小型社区，偏外来人口聚集型社区，转制型、综合型和地缘型社区。

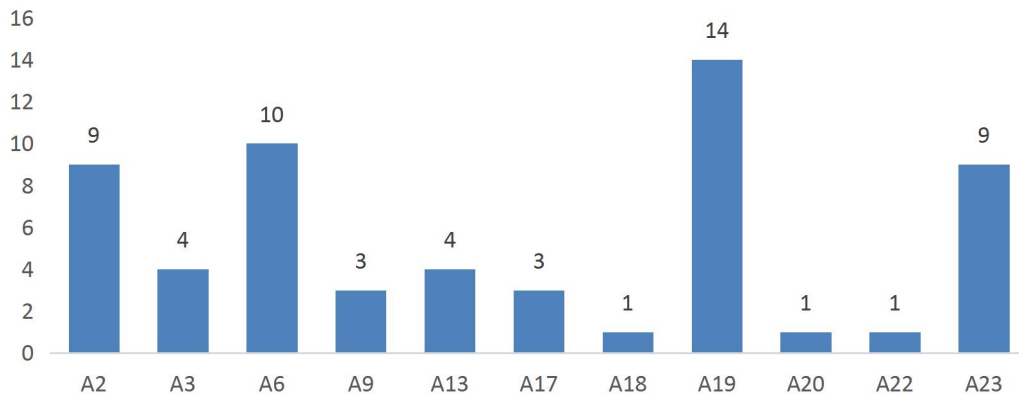
### 3.医疗单位

被调研的社区中医疗资源分布不均衡，未设有任何医疗单位的社区有 16 个，占总样本数量的 69.57%，A1、3、6、13、17、18、19，7 个社区设有医疗单位。其中，设有医院的社区有 A3、6、13、19，4 个，占比 17.39%，多为中型社区、偏本地人口型社区；设有卫生院/站的社区有 A17、18，2 个，占比 8.69%，多为（偏）外来人口聚集型社区；设有医疗单位但未知其类别的社区有 1 个。虽然各类型社区均有不同程度的医疗资源匮乏情况，但整体上看，（偏）外来人口聚集型社区、小型社区和大型社区、单元型社区、综合型社区的医疗资源匮乏情况比其他类型社区更严重。

### 4.机关单位

在被调研的样本社区中，设有机关单位的社区有 A2、3、6、9、13、17、18、19、20、22、23，11 个，占总样本数量的 47.83%，多属于中型偏外来人口型社区、综合型、地缘型社区。未设机关单位的 11 个社区中，大多为小型社区、人口来源不那么两极分化的偏本地人口社区和偏外来人口聚集型社区、单元型、转制型社区。

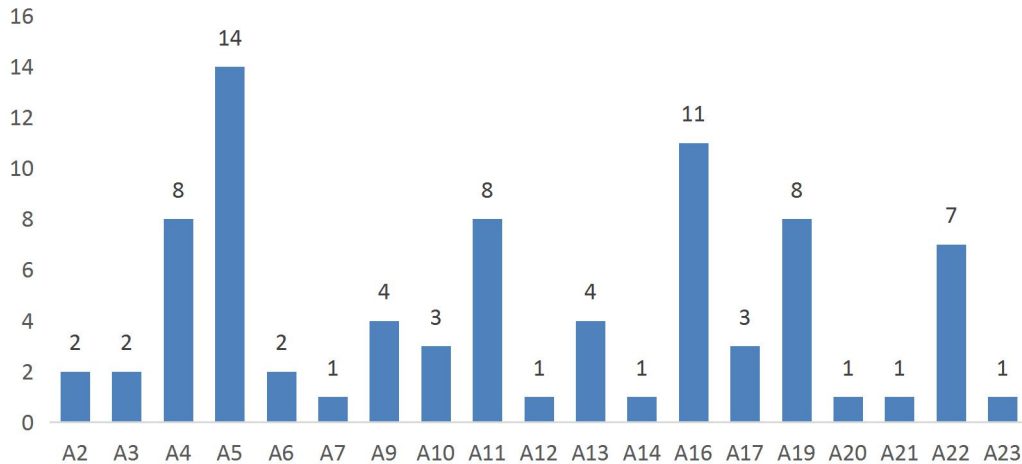
图 5 各社区机关单位分布数量



## 5.企业和金融组织

在被调研的社区中，设有企业和金融组织的社区较多，有 19 个，占比较多的为中型（偏）外来人口聚集型社区、综合型、地缘型社区，其次为中型和小型（偏）本地人口型社区、地缘型、转制型社区。大型社区设有企业和金融组织的比率为 75%。未设有企业和金融组织的社区有 A1、8、5、18、4 个，占总样本数量的 17.39%，多属于小型本地人口型社区。

图 6 各社区企业和金融组织分布数量



## 6.文化体育活动场所

在所有样本数据中，在设有文化体育活动场所的 A1、4、5、13、17、19、20、21，8 个社区中，多为中型本地人口社区、综合型社区。

小型和大型社区中未设置有任何文化体育活动场所的比例均为 75%，中型社区比例稍低；有 83.33% 的（偏）外来人口聚集型社区文化体育活动场所缺乏，而（偏）本地人口社区比例为 55.56%；地缘型社区文化体育活动场所缺乏比例为 83.33%，单元型社区缺乏占比为 66.67%，综合型社区缺乏比例均为 60%。总体来说，被调查的社区文化体育活动场所缺乏度较高，其中，小型、大型社区、（偏）外来人口聚集型社区、地缘型社区缺乏程度尤为严重。

## 7.社区社会服务机构

在被调研的社区中，A1、4、5、6、11、13、14、17、18、21，10 个社区设有服务机构，如星光老年之家、社会工作服务中心、敬老院等，多属于转制型社

区。中型社区中未设服务机构的占比为 66.67%，小型和大型社区的这一占比均为 50%；（偏）外来人口聚集型社区未设服务机构的占比为 66.67%，（偏）本地人口型社区这一占比为 44.44%；单元型社区未设服务机构的占比为 100%，地缘型社区、综合型社区和转制型社区这一占比分别为 66.67%、60%、20%。因此，小型和大型社区、（偏）外来人口聚集型社区、单元型社区在服务机构的设立方面缺口较大。

### （三）样本社区居民需求状况

#### 1、硬件配套设施

被调查社区均出现硬件配套设施方面的需求，社区居民对硬件配套的需求大致包括三个方面：空间设施、文化娱乐设施、健身体育设施，91.30%的社区有完善空间设施的需求，60.87%的社区有增设文化娱乐场所和康乐设施的需求，52.17%的社区有增加健身体育设施的需求。

样本社区中，20 个社区要求完善社区空间设施，主要包括改善排水排污系统、维护社区道路、安装监控系统、安装路灯等。维护社区道路在三类社区都是其中一个主要需求，另外小型社区主要需求是改善排水排污系统，中型社区的主要需求是安装监控系统；本地人社区和偏外来人口型社区的主要需求是维护社区道路，偏本地人口型社区的主要需求是安装监控系统，外来人口聚集社区的需求集中在改善排水排污系统、维护社区道路、安装监控系统三个方面；单元型社区的需求是增加社区基础硬件配置，如：活动室加装空调、解决照明问题、增设垃圾桶和旧衣物回收站等。维护社区道路、改善排水排污系统和安装监控系统是地缘型社区和转制型社区的主要需求，另外，增设公厕、安装路灯也分别是转制型社区与地缘型社区的主要需求。综合型社区的空间设施需求则是美化社区环境。

12 个社区要求完善文化娱乐设施，其中小型社区的需求侧重于增加文化娱乐场所，中型社区的需求侧重于升级文化娱乐的场所和设施，大型社区居民在现阶段对文化娱乐设施没有需求；偏本地人口型社区在此基础上还要求对现有的娱乐设备进行维护更换。

11 个社区在健身体育设施方面都提出增加体育场所或健身设施的需求；本地人社区和偏本地人口型社区的需求主要是针对健身体育设备的增加和维护，外

来人口聚集社区和偏外来人口型社区的主要需求是针对健身体育场所的增加。

## 2、社区管理与服务需求

在所调查社区当中，共有 21 个社区提出了改善社区管理与服务方面的需求。在社区管理与服务方面用部分关键词进行检索，并总计诉求出现频率，发现居民诉求主要体现在六大方面，分别是环境卫生、治安管理、社区关怀、交通管理、文化活动以及信息公开。

样本社区对环境卫生管理和社区关怀服务的需求最多，小型社区与大型社区的主要需求是保持社区的环境卫生，中型社区的主要需求是提供更多的社区关怀服务，而大型社区对社区关怀服务的需求最小。在需要文化活动服务和信息公开服务的社区中，中型社区各占 60%。

本地人口社区和偏本地人口社区居民都对环境卫生管理、社区关怀服务的需求较多，前者对环境卫生更注重，后者对社区关怀服务需求更大。两类社区都对信息公开服务、治安管理、文化活动管理需求较少。另外，本地人口社区对交通管理的需求也较高，占比为 50%。

在外来人口聚集社区，50%的社区居民认为需要加强环境卫生管理和治安管理，25%的社区居民认为需要加强社区关怀服务和交通管理。在偏外来人口型社区，62.5%的社区需要加强环境卫生管理、社区关怀服务和文化活动管理，50%的社区需要加强治安管理，37.5%的社区需要加强信息公开服务，25%的社区需要加强交通管理。

在单元型社区，100%的社区对环境卫生管理、治安管理和交通管理提出要求，50%的社区提出更多社区关怀服务的需求。在地缘型社区，66.67%的社区需要加强社区关怀服务，33.33%的社区需要加强文化活动管理，16.67%的社区需要加强环境卫生管理、治安管理、交通管理和信息公开服务。在转制型社区，80%的社区认为需要加强环境卫生管理的社区数量，40%的社区认为需要加强治安管理和文化活动管理，20%的社区认为需要加强社区关怀活动和信息公开服务。在综合型社区，100%的社区有加强社区关怀服务的需求，66.67%的社区有加强治安管理、文化活动管理和信息公开服务的需求，33.33%的社区需要加强环境卫生管理。

### 3.社区社会组织发展和文体活动的需求

2016年11月广州市民政局印发的《广州市民政局关于培育发展社区社会组织的意见》中提出社区社会组织主要包括5种类型：公益慈善类组织。如社区基金会、互助会、福利会、志愿者或义工协会等；社会事务类组织。如专项事务协会、老年协会、计生协会等；社区服务类组织。如家政服务、为老服务、配送服务、科技服务、农技培训等组织；文化体育代理服务类组织。如歌咏、舞蹈、书画、健身及市民喜闻乐见的文体组织；议事协调类组织。如停车自管会、养犬自律协会等自治协会。在表达了社会组织方面需求的社区中，涉及到公益慈善类组织的社区有4个、提及社会服务类组织的社区有4个、需要文化体育类组织的社区有4个。

在此次调研的23个社区样本中，只有A1、5、6、7、8、9、10、14、19，9个社区在社会组织方面表达了需求，占比为39.13%，这其中，有A1、5、6、14，4个社区居民并未提出社会组织方面的要求，而是社区居委会对照幸福社区创建评估指标体系，补充的有关需求。因此，居民主动提出对社会组织需求的比例仅为21.74%。9个表达了社会组织方面需求的社区多属于小型本地（偏本地）人口社区，其次中型偏外来人口聚集型社区较多；多属于综合型社区，其次是地缘型社区。未提出对社会组织需求的社区中，中型社区、大型社区占比分别为77.78%、75%，外来人口（偏外来）聚集型社区占比为58.33%，本地（偏本地）人口社区占比为44.44%，转制型社区、单元型社区和地缘型社区占比分别为80%、66.67%、50%。

### 4.社区参与需求

在所调查的23个社区当中，有14个社区表达了提高社区自治和居民参与的要求，其中只有A1、3、5、8、19，5个社区居民反馈了要提高居民参与度，加强居民自治建设。因此，居民主动提出社区自治与参与需求的比例仅为21.74%。这些社区绝大部分属于小型社区、本地人口社区和偏外来人口聚集型社区、综合型社区。A2、4、6、7、9、13、14、15、18，9个社区居民并未提出社会加强居民参与度的要求，而是社区居委会对照幸福社区创建评估指标体系，补充的有关需求。这些社区中小型偏本地人口型、地缘型社区占比最多，其次是中型偏本地人口型、综合型社区；最后是大型偏外来人口聚集型、转制型社区。因此，表达

希望参与和加强社区自治的社区多为本地人口社区、地缘型和综合型社区。

中型社区、大型社区中未提出社区自治与参与需求的比分别为 55.56%、50%，外来人口（偏外来）聚集型社区中这一占比为 50%，本地（偏本地）人口社区中这一占比为 22.22%，单元型社区、转制型社区和地缘型社区中这一占比分别为 100%、40%、33.33%。

居民反馈要参与社区、物业的治理，加强社区居民自治的积极性需求仅有 4 个社区。居委会提出的，或居民认为的应改进社区自治与居民参与不足的消极性需求有 10 个社区，如居民认为部分居民、外来务工人员不配合、不参与社区自治，居委会认为居民对社区自治的意识不够等。因此，虽然有 60.87% 的社区提出了居民参与社区自治的需求，但由居民主动意识到和提出的偏少。

表 5 社区类型与人口结构对比

人群高占比	人口数量	人口来源	社区类型（排名有先后）
流动人口	中型、大型社区		综合型、地缘型、转制型社区
老年人口	小型社区	本地人口社区	地缘型、转制型、综合型社区
特殊人群	小型社区	本地（偏本地）人口社区	地缘型、转制型社区

综上所述，把社区按照人口数量、人口来源及其他指标进行分类，得到三种不同类型的社区模式，这些社区模式在社区的人口分布、单位和资源、需求方面存在一定的共性。

首先，小型社区、本地人口社区、地缘型、转制型社区在老年人口和特殊群体治理和服务方面的压力更大。参见表 5。

其次，按人口数量标准划分的社区来看，小型社区缺乏资源种类最多，其次是中型社区，大型社区在医疗单位和文化体育活动场所方面缺乏；按人口来源标准划分的社区来看，人口来源不那么两极分化的偏本地人口社区和偏外来人口聚集型社区资源缺乏较严重，本地人口社区仅在企业和金融服务组织方面有所缺乏；按社区类型来看，转制型社区在商铺及菜市场、教育单位方面严重缺乏，机关单位也分布较少。地缘型社区在文化体育活动场所方面严重缺乏，在商铺及菜市场、教育、服务机构所方面也有所缺乏。单元型社区在医疗、机关、服务机构方面缺



乏严重，在文化体育活动场所方面也有所缺乏。综合型社区在教育、医疗单位上较为缺乏，在文化体育活动场所和服务机构方面也有不足。

#### 四、广州社区治理建构的方法与策略

##### （一）社区党建和自治组织建设

社区发展中街道（部门）、社区党组织、居委会，在社区自治管理和社区服务上有许多重叠和交叉。理顺镇街、社区党组织、居委会关系，加强社区党建和社区自治组织建设是社区发展的组织和制度基础。

首先，理顺镇职能部门与社区居委会之间的工作职责，实现街道层面资源下沉和权力下放，减轻社区层面工作负担。探索开展社区居民对街道办事处及其职能科室、驻社区单位参与社区建设情况的民主评议活动，推动镇街资源下沉。

其次，健全社区党组织，加强社区党建工作，发挥社区党组织的领导核心作用。社区治理是党建引领下得以发展。理顺社区党组织与社区内各种组织之间的关系，建立社区党组织、社区居委会与社区社会组织、社区内企业之间的协调机制。

第三，完善居委会机制建设。明确社区居委会的工作职责，增设兼职委员，协助开展社区工作。充分发挥社区居委会在居民自治和指导监督社区内社会组织、物业服务企业开展工作方面的作用。

第四，加强社区自治建设。建好三支队伍：一支以社区居民代表为骨干的热心社区事务、具有一定管理协调能力的社区居民自治队伍；一支具有专业社会工作理念和丰富社区管理经验的社区居委会专职人员管理队伍；一支以社区在职党员为骨干，积极参与社区服务管理的党员志愿者队伍。镇街资源下沉、社区党组织建设和社区居委会建设是社区治理组织和制度建设的核心内容。

第五，提高社区工作人员服务群众的能力。“打铁还要自身硬”，提升社区干部思想素质和业务能力是提高服务群众能力与效率的基础。转变服务群众态度。树立在群众中的良好形象，对群众的来访态度要热情，诚恳；对于群众的诉求和询问要百问而不厌；对群众急需解决的难题要放在心上，做到急群众所急。要切实改进“脸难看、话难听、门难进、事难办”等不良作风。

##### （二）引入专业社工和义工社区服务

社区治理作为一项系统工程，单靠政府或社会哪一方的单一力量均是无法完成。居民社会服务需求多样化，社区资源有限；引入社工机构、发展义工组织是推进社区治理的重要方面。社工机构，作为社会治理中的第三方力量，在解决基层社会问题、完善基层社会治理、促进基层社会公平稳定等方面发挥着十分重要的作用。在我国社会转型的当下，社工机构与基层政府和社区基层组织合作，作为第三方组织共同参与社区治理，对完善我国当前的社区治理非常有益。广东省是较早引入社工机构参与社区治理的省份，因此一方面广东省内各种社工机构比较发达，另一方面市场的需求量比较大，社工机构的专业性也比较强。

社工机构通过社会服务的提供，让群众享受到实实在在的实惠，同时建立起社工机构与社区的联系，并逐步融入本土社会网络。以激活社区资源为支撑。在社区治理的推进中，社工机构作为专业执行机构，其功能定位始终是通过挖掘社区领袖、培育社区组织、连接及整合资源，引导居民关注和讨论社区问题，并最终促成居民采取集体行动解决社区问题。作为外部组织的社工机构，通过开展服务发掘社区骨干及活跃分子，鼓励他们建立社区组织，加强团队建设指导，让松散型的草根社区组织能够根据社区需求经常性地自主开展活动，为社区参与提供在地社区组织的支持。联动村居自治组织，为社区组织开展服务、解决社区问题提供资源支持，协助社区组织争取企业及政府资源支持。挖掘社区走出去的社会人才，将其作为社区治理的高端志愿者来管理，加强其与村居的情感联系和互动沟通，借助他们的才华和资源，为社区治理出谋划策、链接资源。

广州市通过购买社工机构专业服务，在社区建立家庭综合服务中心的方式引入社工专业社会工作服务。社会工作机构与社区居委会之间建立定期的沟通机制和相互转介工作机制，通过社区调查，摸清清楚各类服务群体情况，链接社区内外资源服务社区，通过培养发展社区志愿者队伍壮大服务力量。表 7 是部分样本社区社工机构开展社区服务的主要做法。

表 7 社工机构和志愿者服务

专业社工（机构）与义工（志愿者）服务	
A1	建立健全家庭综合服务中心、社区居委会相互转介工作机制，定期沟通会议或以工作简讯等各种形式的交流，并组织开展各类志愿（义工）服务和邻里互助活动；
A2	居委会与社区家庭综合服务中心合作，加强入户探访工作，挖掘潜在需要救助的居民，协助社区内低保户家庭成员纳入医疗救助。

A3	以家庭综合服务中心为依托，由专业社工、社区专职人员、志愿者组成服务队伍，为社区群众提供诸如长者服务、残障服务、婚姻家庭服务、青少年服务等多元化服务。
A4	丰富以家庭为服务对象的社区服务理念，推动家庭综合服务中心向社区延伸，建立与社区居委会转介服务机制，以帮助社区发掘居民需求，为社区居民提供优质专业的社会服务。社区义工联同家庭服务中心等部门开展多场“志愿服务”活动、敬老活动、小区特色联谊活动。完善社区服务队伍建设，社区定期对社区服务队伍开展业务和服务技能培训，提升其专业服务素质。
A5	由居委会牵头，联合家庭综合服务中心、医院等单位对辖区弱势群体（孤寡、独居、残疾人、低保户和低收入家庭）进行个案心理辅导、开展支持小组辅导和义诊送药及举行健康讲座服务。建立完善的义工服务体制，满足居民需求。
A6	由社区牵头，联合区第三人民医院、镇社区卫生服务中心、家庭综合服务中心、社区综合服务中心、镇残联（工疗站）、敬老院等单位对辖区弱势群体进行个案心理辅导、开展小组个案和义诊服务。由镇社会事务办牵头，组织社区内机团单位、敬老院、镇残联（工疗站）、区第三人民医院、家庭综合服务中心等部门单位中具有社工资质和养老护理员资质的人才，组建社区综合服务部，推荐两至三名负责人。与社区志愿者（义工）团队联合，利用“社工+义工+志愿者”模式为社区居民提供综合性服务。
A7	社区居委会加强与社区综合服务中心、社区服务站的合作与联系，充分发挥各自优势与作用，以服务居民群众为根本，健全便民服务和志愿互助服务有效衔接的社区服务体系，完善社区综合服务功能；由社会事务科与联合公司协调闲置物业，大力发展公益性居民活动场所；在社区内支持创建一家民营的个体户作为爱心便利店，社区联合社区综合服务中心，成立成长俱乐部，开展相应的成长小组活动，比如开展志愿服务技巧服务、人际沟通培训、团队协作工作坊等，提高成员各方面的能力。
A8	由社区牵头，结合街道综合服务中心、大同社工、社区卫生站等单位对辖区弱势群体进行个案心理辅导、开展支持小组辅导和义诊送药服务；建立闲置物品交换平台。发动社区居民将家中的闲置物品拿到家庭综合服务中心所设交换平台，根据各自需求实行交换，或根据居民意愿无偿捐献。
A9	以服务居民群众为根本，健全政府公共服务、便民利民服务和志愿互助服务有效衔接的社区服务体系，完善社区综合服务功能，全面提升社区服务水平。结合街道网格化管理服务工作建设，建成街道、社区连接互动的社区服务信息网络，整合社区服务站资源，完善社区管理、服务一站化，满足居民群众的信息需求。
A15	加强志愿者队伍与街家庭综合服务中心的合作，提升社区志愿服务质量，将志愿服务活动常态化。由社区居委会牵头，联合街社区卫生服务中心等单位对辖区内弱势群体进行个案心理辅导，开展居民群众健康检查活动，为辖区内居民群众建立健康档案。
A17	建立居委会与镇家庭综合服务中心个案转介和资源共享机制，健全服务成效评估机制和服务成效反馈机制，通过家庭综合服务中心积极收集辖内社区居民服务需求，力求为居民解决更多实际问题，突出以人为本的服务，着力推动社区服务多元化。

A18	由居委牵头，联合社区家庭综合服务中心、卫生服务中心、贤江小学不定期开展义诊、慰问、心理辅导、文化活动、帮扶等志愿活动，覆盖残疾人、孤寡、独居老人、老年人、青少年、低保户、低收入家庭和一般群众等。
A22	依托社区服务中心建立社区“心灵驿站”，按需为社区居民提供心理纾解、咨询等心理健康服务。

### (三) 社区辖区单位资源整合：香雪社区为个案

香雪社区位于黄埔区萝岗区中心部，随着黄埔区和萝岗区合并，萝岗街成为区的中心街道，香雪社区随之成为核心社区。该社区由科城山庄、香雪山小区和工厂片区组成辖区主要管辖原来由萝岗社区管理的工厂片区，加上香雪社区和科城山庄两个小区，面积约5平方公里。户籍人口1926人，外来人口13836人，其中仅乐飞家园就住有流动人员6000多人。社区内党员有8名、残疾人1名。辖区资源比较丰富。社区内有盈翠公园、市民公园、萝岗儿童公园、创业公园等娱乐场地，辖区范围内设有萝岗区行政中心、医保局、房管局、人防楼、国税局、地税局、武装部、凯达楼、萝岗派出所等重要单位，中山大学附属第三医院岭南医院、保利香雪山小区、科城小区、香雪山幼儿园、广州市第二中学等住宅小区、医院、学校，有世界五百强企业、乐金显示（中国）有限公司、瑞仪公司、新普公司等商业，企业大型宿舍、乐飞家园、有乐景苑生活馆、LG公司行政、创维公司、萝岗国际会议中心等商务、企业。

作为合作治理的理念的具体化，社区治理体现了资源整合的现代治理理念。社区治理，实际上通过构建多中心合作共治的体制和机制，把社区治理的各种资源、各种积极因素挖掘和发挥出来，使之有利于社区居民公共利益实现、整个社区共同体福利的提升和居民认同感、满意度的提升。

辖区内机团单位资源的整合无疑是其中十分重要的方面。香雪社区充分利用社区辖内资源十分丰富，该社区的丰富资源，实现辖内机团单位的整合，以利于推进幸福社区的创建。初步形成与LG公司、创维公司和乐飞家园等机团单位合作，比如，LG公司、创维公司，利用其科普合作平台带动社区科普文化建设，乐飞家园是一家工厂员工为服务对象的综合服务中心，具有良好的社会服务示范效应。由于乐飞家园居民的素质相对较高，有利于在该家综推广垃圾分类。这样以少数几个公司合作为基础，以点带面，形成合作共治的社区治理的优良局

面，并且，良好的社区合作治理也有利于辖内机团单位的发展，这是一种多赢的思路和局面。社区与创维、乐飞家园都有一定程度的合作。尤其是在与 LG 公司的合作方面，签订了共建合作协议，LG 公司为香雪小区捐赠了标示了 LG 公司字样的休闲座椅，社区居委会为 LG 公司员工生活区阅览室添置了座椅等。这样的合作共建既是社区治理中取得成果，根据社区的实际情况，创维、乐飞家园等辖内机团单位也参与进来。由于创建时间比较短，这种合作还仅仅停留在表层。比如，社区为 LG 公司建立了员工阅览室，LG 为社区添置了休闲椅等等。更有深度的合作，比如，社区利用 LG 的科技优势，可以要求 LG 定期为社区居民开展开放日活动，LG 可以定期为社区居民（尤其是青少年）进行科普宣传教育活动，LG 公司的科技产品可以捐赠给有需要的社区居民，或者可以建立包括 LG 员工在内的义工队伍，共同致力于社区的建设等等。

#### （四）社区安全管理

平安的社区生活是所有社区居民的共同心声，平安社区建设一直以来是广州社区治理的重要方面。实施警力下沉和加强社群安全设施建设，建立群防群治联防联控的机制，激活社区居民共同参与社区安全管理是广州社区治理建构的重要内容。广州市社区安全管理首先表现为安全设备安全设施的改造和加强。在所调研的样本社区，包括社区警务室建设、消防设施、防空防灾减灾应急避难场所建设、电子门禁、主要路段、人群聚集场所安装视频监控等硬件配套。安全设施的装备为社区安全提供了物质基础。表 8 列举了部分样本社区安全设施配置情况。

表 8 部分样本社区安全设施配置情况

社区安全设施配置情况	
A1	设立社区警务室，内设统一标识、辖区示意、社区民警值班制度、工作职责、意见箱。完善社区消防设施，防空和防灾减灾应急避难场所。
A3	发动居民楼户主加装智能电子门禁。在主要交通路口、人群聚集地、案件高发点加装全数字高清摄像头，并更换部分老化严重的监控设备，以减少治安死角。
A4	增加监控摄像头，主要分布在旧城区的出入口、新城区的主要路段和刑事治安案件多发路段。防空和防灾减灾应急避难场所建设，辖区已建有三个应急站点，急站点可容纳 20000 多人避难场所，为社区的应急工作做准备，配备一批应急物资。
A6	对辖区内有安全隐患的各路口安装广角镜。设立社区警务室，警务室有统一标识、辖区示意、社区民警值班制度、工作职责、意见箱，警务服务达

	到公安局相关要求。加装视频监控系统和防盗系统。公共场所和聚集场所的重要部位实现视频监控全覆盖，对新建的住宅、楼宇加装对讲电控防盗装置和视频监控系统和，对老式住宅加装简易防盗装置。完善消防设施。社区内主干道保证消防车顺利通行，设有符合标准的消防设施，保证疏散通道和安全出口畅通，无阻挡、堵塞、占用情况。按要求配备齐全消防器材。完善应急避难场所，包括绿地、广场、球场，避难场所功能分区清晰。避难场所、社区公园宣传栏统一标识，包括避难位置、可安置人数、管理人员、人员疏散图、疏散通道和指引等信息。关键路口配备安全应急标志或指示牌。
A7	加强社区治安视频监控系统。完成社区主干道视频监控全覆盖，普及到每个梯口，老旧楼安装简易防盗门；增设社区警务室。
A9	在学校、幼儿园、十字路口等需要提醒居民注意安全的地方加强标识及社区各路段名标识。
A10	保障防空和防灾减灾应急避难场所、消防设施的正常运作。保证应急避难场所物资充足。
A11	在日托中心、星光老人之家、家政服务中心、综合服务平台安装视屏监控设备，以保障居民人身安全及作为调解矛盾纠纷凭证。
A13	在各自然村及经济社的村庄道路出入口和内街巷安装视频监控系统。
A15	各经济社村口及重要路段安装视频监控系统，建设以视频监控为主的全点位、多层次、高覆盖的技防网络。对辖区内 5 个鱼塘加装防护栏，以保障村民的生命安全，给居民出行提供便利，为社区居民打造安全的生活环境。
A18	争取全社区范围内安全视频监控；尽快完成综治信访维稳办公室改装，加强安保力量。
A19	及时整改消防安全隐患，更换消防水带条、消防箱、灭火器等消防设施。对社区内保利香雪山小区、科城山庄小区的消防管网进行监督。
A23	在社区主要交通路口、内街出入口以及居民住宅楼顶设置若干个视频监控摄像头，使视频监控覆盖率达到 100%；增设居家安全和 IC 门禁等防盗设施。配备防空和防灾减灾物品、楼宇消防设施，并确保物品设施维护保养。

广州市社区安全管理还包括开展安全管理制度机制建设，落实社会治安综合治理领导责任制和群防群治制度和联防队伍建设，开展消防、应急灾害等安全教育，推进智慧平安社区平台建设，实行社区内重点区域管理和重点人群管控。由于广州市流动人口比较多，流动人口的管理也成为安全社区管理的重要方面。表 9 为部分样本社区安全管理情况。

表 9 部分样本社区安全管理情况

安全管理	
A1	设置社区警务室，服务达到公安局相关要求，开展社区安全教育。社会治安综合治理领导责任落实率、群防群治队伍落实率均为 100%；重特大治安案件发生率为零，无黄赌毒窝点和制假售假窝点。每周接待居民时间不

	少于半天，开展防盗防骗等安全教育。推进社区网格化服务；推进智慧平台建设。完善社区综合志愿者队伍。
A2	组建社区居委治安队，加强社区管理，提升城市建设容貌。招聘居委治保会属下的治安员，新购置一台治安专用电瓶车，开展社区范围内各项服务管理巡查监督，协助处理社区范围内日常秩序、城市“六乱”、门前“七包”等方面存在的问题。治安员主要针对市场乱摆卖以及公用停车路段乱停车的现象，进行第一次发书面通知，第二次锁车处理的督促工作，维护社区公共秩序。对出租屋出租信息实行统一登记收集。
A4	组织义务消防队员和社区居民开展各类应急演练、防火灭火演练，广泛开展宣传活动，提高社区居民预知、预警、预防、应急处置能力。邀请广州市消防宣教科到社区对义务消防人员进行消防知识宣传，提高居家消防意识。完善社区综合志愿者队伍的建设，不断扩大志愿者队伍的人数，常态化地开展各项志愿服务活动。
A6	开展社区安全教育；对监控系统和防盗系统进行定期维护和保养。设置并定期更新火灾防控宣传栏；各种消防设施定期检测维护，确保完整实用。提供警务教育和服务。落实社会治安综合治理领导责任制和群防群治队伍制度，保持重特大治安案件发生率为零，无黄赌毒窝点和制假售假窝点。每周接待居民时间不少于一小时，开展防盗防骗等安全教育情况，推进社区网格化服务和智慧平台建设。
A7	积极联系社区警务室，加强三重“重点时期、重点时间、重点路段”地区的巡查力度。争取街道资源支持，在社区警务室的指导下成立群防群治巡查小组，加强社区治安力量，最大限度降低发案率和提高居民安全感。以居民代表为牵头，发动组建一支志愿联防队，成员由本地区居住的居民（含外来工）组成，在社区警务室的业务指导下，社区居委会制定奖惩制度等规章制度下，培育志愿联防队自发成长。对社区流动人口加强管理，按照街道及派出所的管理要求，与出租中心做好流入、流出信息沟通，希望实现“两不”流入不缺管，流出不知道的良好管理。同时，联合家庭综合服务中心与社工的专业资源，在社区内开展针对外来工的务工、生活等方面的支持小组（如“远亲不如邻”、“生活你我他”、“手拉手帮帮带”），并积极开展各类本地人与外来工的融合活动。
A9	组织社区治安队伍加强巡逻。对辖区内帮教对象、维稳对象进行重点关注。定期排查商铺、企业的安全生产工作。对陈旧的消防设备进行更换。在辖区内对居民开展消防应急教育。
A10	完善社区群防群治队伍，建立社区联防制度。组织社区居民开展各类应急演练，广泛开展宣传活动，提高社区居民预知、预警、预防、应急处置能力。大力宣传和整治社区三小场所，杜绝因“三小场”、“三合一”安全隐患场所引发的事故，减少社区居民的人民财产的损失。普及社区防灾减灾、安全防火、应急自救技能、交通安全、气象灾害预防等科学知识和防疫卫生常识，建设安全社区。
A14	安排治安力量加强社区全面巡逻防控。开展居民防盗的宣传活动，提升居民的居家防盗意识。完善社区治安管理模式，对治安问题比较突出的区域，如赵溪、小塍等开展治安重点整治，集中打击影响居民群众安全感、满意度的“两抢两盗”犯罪，降低辖区发案率，确保辖区社会环境宜居、宜业，

	和谐稳定。加强群防群治队伍管理，加强联防联控的力度。
A16	对于流动人口和“新广州人”的管理，在网格内采取同管理、同教育、同服务，送一声问候、送一份便民服务卡的“三同两送”管理模式，使他们熟悉社区情况，更快、更好地融入到社区活动中。
A19	对辖区居民小区、三小场所等进行了全方位的巡查和宣传活动，通过活动提升居民群众的消防意识。
A22	成立社区信访工作站，设立专门场所、专门工作人员接待居民群众来信来访、反映问题、表达意见，属本社区能解决的问题马上解决，需街、区解决的马上登记上报，并跟踪反馈给信访人，直至案结事了。进一步加强社区调解员队伍建设，充分发挥社区调委会作用，在居民集中的小区、较大企业设立矛盾纠纷摸查点和调解点，及时掌握社情民意，及时介入调处和及时上报，努力让“小纠纷不出社区，一般纠纷不出街道”。继续开展法律进社区活动，推出“社区每月法制讲座”，切实提高居民群众知法守法意识。
A23	加强与各物业公司沟通联系，加强社区专职队伍建设，纳入社区警务联防统一管理。组织居民开展各类应急演练，宣传活动，增强社区群众的安全感。

### （五）社区服务

实行社区特定人群帮扶关爱，是基层社会治理的重要内容之一。随着经济社会发展，广州市进入老龄化社会的趋势越来越明显。在经济发展过程中，外来人口集聚广州也提出了外来人口服务的新问题。这些问题集中体现在广州的社区治理过程之中。社区服务涵括老年人服务、特殊人群服务、外来人员服务等方面的内容。

广州市长者服务主要做法有：建立居家养老、社区养老、机构养老相结合、开展日间托老服务、专业社工定期探访、老年群体互助服务、为长者配备相关安全设施、社区建立长者饭堂，开展长者课堂，丰富老年人精神文化生活。为长者身体检查、普及健康知识，提升老年生活自我服务能力和互助精神等。表 10 为部分样本社区提供长者服务情况。

表 10 部分样本社区老年人服务情况

社区开展老年人服务情况	
A1	建立以提供日间照料和助餐服务为重点的日间托老机构，建立居家养老、社区关爱、电子监护、自愿者敬老、爱老、助老服务的全方位、全天候、立体化的现代化的养老体系。



A2	为加强居家养老服务,在建设好日间托老服务所和社区综合服务中心的基础上,以政府补贴和自费的形式,向辖区符合资格的老人提供居家养老服务;社区为七十岁以上有需要的长者提供平安通的服务,利用电话网络专为老人提供紧急呼援服务,还可以通过呼援中心为其提供家政、维修、配送、陪护看病、义工关顾等非紧急服务。民政办下发长寿金和低保救助金,为70岁以上老人提供生活补助;
A5	组织学生到社区服务中心、老年活动中心等地方,帮助老人们搞卫生,陪老人聊家常。
A7	志愿服务中的老年服务组可以定期上门探访独居、孤寡老人,一方面帮助老人清理家居环境,另一方面可以陪老人聊天解闷,给予精神慰藉。
A9	健全社区社会救助帮扶体系,健全居家养老、社区养老服务体系,加强医疗救助或义诊等服务建设。
A12	社区与联和社区家庭服务中心共同开展长者服务项目。长者的自主参与主要包括“自主健康”和“自主学习”两个部分,“自主健康”的意思是透过中心的健康教育工作,增强长者注重管理自己健康的意识,建立良好的健康生活习惯,自主学习则强调长者有持续学习的需要,长者可以更多表达关于学习课程的期望,以及使用网络等设施设备,自发在自由的互联网世界中学习及寻找相关的资讯。
A22	开展“情暖社区”活动,组织志愿者关心帮助社区孤寡老人、残疾人等特殊人群,上门提供家政服务,帮助解决日常生活中的实际困难,建立起互帮互助的邻里关系;从2010年起每两年免费为60岁以上老年人开展一次健康体检,对体检中筛选出的慢性病人和传染病人进行定期随访、跟踪服务,对体检中发现的其他健康问题,提出针对性建议,让老年人享受此项政府福利。在辖内选择有热心的低保人员加入助老结对帮扶服务队伍,对孤寡老人、空巢老人、留守儿童、生活困难、病残和身边无子女照顾的老人进行“一助一”或“多助一”等形式的帮扶。如社区“以老助老”志愿服务队,每周二、五上午定期为社区老年人进行了保健慰问活动,并对老年人的生活起居、饮食等习惯做了详细的了解记录,以便做好日后随访工作;志愿者根据老人的健康情况,进行了分析及保健知识讲解和防治老年性疾病的基本常识。
A23	健全居家养老、社区养老服务体系,不断丰富家庭服务中心“长者服务”各类拓展活动。

表 11 样本社区特殊人群服务情况

社区特殊人群服务	
A1	对于符合享受五保户、特困户救济待遇的,被妇联组织认定为单亲特困母亲家庭的,被残联组织认定为困难残疾人家庭的等14种情况之一的公民,免除申请人的经济状况审查。
A2	对于残疾人或其他困难人员,居委会根据各项补助要求尽量争取为他们提供福利补贴,医疗门诊救助,使得各类困难人员生活有所保障。
A3	在社区范围内行人道上设置盲人通道、残疾人专用道,对社区公共厕所进行改造,加装残疾人专用设施。

A9	做好申请廉租住房、经济适用房、公共租赁补贴工作，密切跟踪服务低收入家庭住房问题。
A16	在活动室设立“爱心档案”，登记辖内残疾人、低保户、特困家庭的情况，并及时更新信息，有针对性地开展一系列帮困服务。
A22	积极做好困难群众、困难党员、后进青少年家庭的帮扶救助等落实工作，积极链接区、街资源实行扶贫与扶智相结合，输血与造血相结合。
A23	互助站每天对外开放，为流浪人员提供良好的庇护场所；加快推进公共租赁住房工作，做好发放租赁补贴工作，加快解决低收入家庭住房困难。

社区人口包括精神病人、残疾人、五保户、特困户群体，部分社区还有复退军人、华人华侨群体。广州市社区特殊人群的服务主要通过专业社会工作者开展专业服务，在管理环节提供便利，在硬件设施方面建立无障碍通道方便其活动出行，为特殊人群申请经济补贴以及其他帮扶活动等等。表 11 为样本社区特殊人群服务情况。

广州市外来人口主要流入地，根据外来人员的需要，服务他们办理各种证件、以及异地公共服务对接、为他们解决子女课后辅导、组织他们开展丰富多样文体活动，构造社区共同体文化，为外来流动人口社区融入提供文化支持。表 12 为样本社区外来人员服务情况。

表 12. 样本社区外来人员服务

外来人员服务	
A2	根据外来务工人员的需求，开设放学课堂，照看并辅导外来务工人员儿童学习；为外来务工人员协助办理各种证件；家综组织成立了外来工志愿者团，在闲暇时间走入社区开展志愿服务；
A4	积极推广流动人口服务方面，不断提升社区、家庭及个人助人自助的发展能力。
A5	联合外管中心驻社区人员，提高对外来人员的服务质量，增强外来人员对社区的认同感，甚至可建立与本地居民互相小组。
A7	对社区流动人口加强管理，按照街及派出所的管理要求，与出租中心做好流入、流出信息沟通，希望实现“两不”流入不缺管，流出不知道的良好管理。联合家综与社综的专业资源，在社区内开展针对外来工的务工、生活等方面的支持小组，并积极开展各类本地人与外来工的融合活动。
A16	对于流动人口和“新广州人”的管理，在网格内采取同管理、同教育、同服务，送一声问候、送一份便民服务卡的“三同两送”管理模式，使他们熟悉社区情况，更快、更好地融入到社区活动中。

## （六）社区文体活动和社区文化建设

广州市社区治理文化建设和社区文体活动的开展紧密相连。通过丰富多彩形式多样的社区文体活动，可以加强社区居民之间的联系和交流，密切社区居民的联系，激活社区居民的社区认同。建设具有地方特色的符合居民和社区发展需要的社区文化，不仅是社区管理和服务的重要内容，也是社区居民和谐融合的重要粘合剂，为社区治理和社区发展提供重要的文化支撑。

课题组重点关注了广州市社区文体活动和文化建设硬件设施配备、社区文体组织的培育和社区文体活动项目的策划和组织等方面。在社区文体活动设施建设方面，主要表现为建设社区文体广场、文化活动室、体育活动室、社区公园及其他休闲场所建设、建设健身活动点、购置配备健身运动器材、建设健身路径、对原有的运动器材运动设施维护维修与管理等。建设适合老年人、儿童、青少年的文化娱乐场所。表 13 为样本社区文体活动设施建设情况。

表 13 样本社区文体活动设施建设情况

	社区文体活动设施建设
A1	完善社区文体广场，修缮不少于 500 平方米的全民户外健身活动点，购买 10 件各类大众健身、运动器材，在十三涌上涌的健身路径或前农场场部的健身路径增加一条慢跑道，增设乒乓球台。
A2	文体娱乐设施建设不足，加强小区健身休闲设施，供广大居民健身运动。社区由于文体娱乐设施较少，随着街道文化站的申建，居委会收集居民意见，向街道反应居民需求，依靠政府的资源解决问题娱乐设施的问题。
A4	突出以人为本的服务，着力推动社区设施配套化、社区环境清新化、社区服务多元化。完善青少年活动室、社区老人之家、社区档案室、辖区内街心公园等各小型公园、运动场等设施建设维护保护。社区将以综合服务中心为平台，全力配合共建单位完善文体、卫生、教育、金融、交通等公共便民生活服务配套设施。增加康乐文体娱乐场所的无障碍设施。改建小区内的旧羽毛球场、小公园。街心公园破损健身设施的维修和增加日常维护。
A6	完善文化体育设施，满足居民文娱需求。修建文化体育广场内的小公园，定期维护健身路径的设施，保障居民健身安全。增设各类大众健身场所，增添各类运动器材，以满足居民运动需求。
A7	抓好社区基础公共设施建设，营造良好利民的社区环境。完善文化休闲广场、文化活动室等社区文化基础设施建设，形成社区文化活动常态化。
A8	根据社区的聚居情况，在务安街灯光篮球场增设居民健身路径设施，把侨新队旁边的晒塘改造成休闲小公园给归侨们有个好的活动场所。推进社区篮球场、乒乓球台、羽毛球场等综合利用。继续完善社区公共体育设施功能，加强社区健身路径长效管理，逐年更新社区到期健身器材。

A9	在祈安小区、泰安花园、佳安南街片区增设居民健身路径设施，把旧基建站旁储水塘（珠江东路双巷片区）改造休闲小公园方便居民群众开展体育锻炼。推进社区篮球场、乒乓球桌、羽毛球场等综合利用，鼓励辖区单位文化设施向居民开放。联系街道党政办、文体中心对现有的户外健身路径、篮球场、乒乓球桌等健身设施进行维护，并在祈安小区、泰安花园、珠江东路十三巷、佳安南街片区增设户外健身路径。
A10	在社区增设拉幕广场、书画室、棋艺室、运动室、儿童乐园等场所，丰富居民的业余生活，坚持以加强居民文明素质、提高居民的生活质量为重点，营造良好的文体活动氛围；加强社区文化、体育基础设施的规划建设，为居民群众提供读书阅报、娱乐健身等活动场所，大力开展全民健身运动，用活动拉近居民间的距离，增进大家的互动，共促和谐。
A11	居委办公楼周边环境整治，区文化体育局对居委会办公楼外的健身路径设施进行更新置换，并增加儿童娱乐设施，为辖区居民提供休闲娱乐健身的活动场所。
A14	加强社区健身休闲场所等硬件设施投入，增加居民活动点，建设花厅旧街健身路径和设施。
A15	山塘、芳一、屋角和长平经济社增加休闲健身路径，芳一经济社增加灯光篮球场，朱山经济社要求配置一些儿童游乐设施。
A16	改造东基篮球场。社区建议在原貌基础上重新设计照明灯，并翻新篮球场场地，真正满足居民的文体活动需求。
A17	“九龙镇老年人曲艺社”、“社区舞蹈队”演出设备升级改造。
A20	社区篮球场建设，将社区新一佳广场打造成社区文化广场。

社区居民的文体活动，主要通过培育社区问题组织、开展文体活动项目于打造社区文体活动品牌得到推进和提升。在文体活跃分子和社区文体组织的带领下，依托社区文体活动开展，营造文体活动氛围，带动居民参加，形成活跃的文体活动的局面。这又将进一步促进社区居民交流，融洽社区居民关系，为社区文化建设注入源头活水。

在被调查的样本社区，有些社区已经有了较好的基础，有些仍在培育过程中。随着社区文体活动的发展，社区文化氛围逐渐浓厚。其中，社区本土特色文化项目的开展是广州社区文化建设的一大亮点。这些本土特色文化包括龙舟文化、水乡文化、醒狮文化等等。表 14 列举了社区文体社会组织和社区文体活动情况。

表 14 社区文体社会组织和社区文体活动

社区文体社会组织和社区文体活动	
A1	有 3 支社区文体活动团体（在社区报备的社区文体团体），其中社区传统、特色文化团体 1 支。有 2 支以上群众性体育组织或健身团队，有体育志愿服务指导员；有体育宣传、培训等活动，传播健身知识和方法。

A2	社区公益组织较具代表性的是龙穴三圣文化艺术协会，它是非盈利协会，负责筹备龙穴岛上农历十一月初八、初九、初十最盛大的节日三圣宫诞，通过粤剧、醒狮、抢花炮、拜祭等活动聚集全岛居民参与到这个重大的节日中，维系着岛上居民的感情以及传承岛上居民的节日。龙穴凤凰舞蹈队，组织带动社区居民在三圣宫舞台跳广场舞，为居民提供健身娱乐的场所。迎春晚会、新春拔河大赛、春节游园活动、庆“六一”儿童节专题活动、中秋节慰问社区低保户、残疾人、退伍军人、归难侨人员、困难党员和群众；敬老节；国庆文艺联欢晚会。
A3	以弘扬中华传统文化和岭南文化为主线，以丰富社区文化内涵、提升社区居民精神文明程度，结合中华民族传统节日，组织社区居民、流动人员、辖区单位广泛开展“星海乐社粤曲文化晚会”、“社区运动会”、“社区广场舞”等各类文娱活动。增加社区居民与流动人员的交流与互动，让流动人员走进社区，感受社区这个大家庭的温暖，推动社区形成共同价值观。
A4	大型节日及传统节日前在辖区内积极开展各种具有社区特色的文化体育活动，通过宣传发动，鼓励居民群众踊跃参与，用以增强居民及流动人口对社区的归属感、认同感。
A5	利用重大节假日，开展系列活动。群众性文娱活动：广场文艺演出、演讲比赛、歌咏比赛、体育竞赛等。
A6	本地居民和外来务工人员参与的篮球队、羽毛球队和棋牌队，各配备体育志愿服务指导员两名；组建由本地居民和周边村参与的舞蹈队、咸水歌歌咏和曲艺社，各配备文化志愿服务指导员两名。
A9	珠江小乐队、泰安舞蹈队、枫之乐健身广场舞队、泰安书法棋友会、泰安篮球队、泰安羽毛球队等社区文体组织，开展经常性群众活动。开展中老年人健身、书画、健康知识讲座，开展业余团队的培训班。广泛开展社区常态性的文化体育活动。充分利用春节、清明、端午、中秋等民族传统节日，广泛开展节日民俗活动和文化娱乐活动，以及青少年社区书屋夏令营、社区趣味运动会等。
A13	社区醒狮队、篮球队、健身舞蹈队、香雪合唱队、曲艺社等文化队伍开展特色文体活动，推动社区文化繁荣发展。社区紧密与相关文化单位的合作交流，做大、做强品牌活动。社区通过举行各种文化活动，活跃了社区文化。
A14	社区舞蹈队、曲艺社、篮球队等文体组织，丰富社区文化活动。
A16	墩头基社区龙舟文化历史悠久。2005年起，每年都在端午节举办龙舟比赛活动，广邀邻近兄弟社区的龙舟到访墩头基社区共同交流龙舟传统文化、参加比赛；2014年协助区、街成功举办了第二届广州开发区龙舟文化节暨跨国企业龙舟邀请赛；2007年组建墩头基社区卓兴企业龙舟队，卓兴企业龙舟队在2008至2014年七度卫冕成功，实现了“八连冠”。社区在原来每年举办的龙舟比赛活动的基础上，加推系列主题活动，广泛颂扬传承龙舟文化，丰富社区的文化内涵。
A17	社区已先后成立了老年人曲艺社、社区舞蹈队两个业余文艺演出团体。这两个团体经常为各村居的人民群众进行免费演出，为活跃和丰富人民群众的文化活动作出积极贡献。
A21	有丰富的居民活动。积极举办关于社区文化、科普、体育、娱乐、法治宣

	传、道德弘扬等各类活动，丰富社区居民的日常生活内容。
A23	以推动社区共驻共建为宗旨，广泛组织社区居民、企事业单位开展文化、体育、环保等各类活动。动员广大居民积极参与全民健身运动，举办“和谐河水乒乓球比赛”活动。“迎国庆、贺重阳”书法展开幕暨兴华书画社成立仪式。大力开展精神文明创建活动。在春节、“七一”、“八一”、国庆等重大节日期间，举办文艺汇演、社区运动会、书画比赛等各种文体活动。

### （七）便民惠民基础设施建设和社区绿化美化

广州市社区治理，除了组织建构、制度建设、服务优化，文化建设，还包括根据社区资源和社区实际进行社区人居环境的改造。社区人居环境是社区居民生活的物质基础。居民社区日常生活最基本的是茶米油盐，出行休闲，健身娱乐。而这些都离不开社区公共基础设施和社区人居环境的美化绿化。人行道、排水沟、沙井盖、公厕、公共座椅、垃圾桶、河涌护栏、路边绿化、道路硬底化，都与居民社区生活息息相关。社区治理有赖于便民惠民基础设施建设，离不开社区环境的绿化和美化。表 15 为社区便民惠民基础设施建设和社区绿化美化情况。

表 15 社区便民惠民基础设施建设和社区绿化美化情况

便民惠民基础设施和社区绿化美化	
A1	在社区人行道上增设公用电话、公共座椅，更新沙井盖、路灯；设置机动车、自行车集中统一停放的公共停车场或停车线；主要道路、公厕、公共活动场所等设有无障碍通道及设施；社区道路硬底化，无明显坑洼积水。加大社区绿化建设，公共绿地绿化覆盖率达到 80%以上。
A2	增加社区公交车班次方便长者外出看病或者出行；全面改造辖区沙井盖，换成铁质井盖；尽快整改成封闭式暗渠；居民房屋围墙修补；在人行道上修筑一定数量的石椅，方便居民散步后暂作休息；铺设水泥路面。修理树枝。
A3	把新地路现在的人行道改造成悠闲长廊，加建新地路河涌护栏；在社区范围内行人道上设置盲人通道、残疾人专用道，社区公共厕所加装残疾人专用设施。在社区小广场、公园增加绿化树木，营造绿色、便捷生活环境。
A4	打造“10 分钟社区卫生服务圈”，形成社区服务管理设施齐备、居民生活设施齐全的社区公共服务配套体系；将全社区水管进行全面排查，需要更新的管道将会限期内全部更换。综合整治社区环境，加强绿化建设，提升绿化覆盖率。
A8	加快推进辖区内社区橱窗宣传栏、电子宣传栏建设；根据社区的聚居情况，分别在辖区内部分区域灯光篮球场增设居民健身路径设施和进行周边环境整治；对辖区内部分区域基路道路损坏特别严重的路段进行修复，方便居民出行；把辖区内消防设备进行更换，保障居民生命财产安全；

	对社区辖区内道路及未硬底化道路进行铺设及维修；在辖区内增设车辆停车位，解决社区车辆乱停放等问题。继续深化垃圾分类工作。建立社区垃圾房，进一步提高资源回收和利用率。
A9	把辖区内部分区域没有硬底化的路段进行硬底化。在辖区内部分区域新增建设路灯，方便居民傍晚或夜晚进行休闲锻炼；在学校、幼儿园、十字路口所等需要提醒居民注意安全的地方加强标识及社区各路段名标识；对辖区内部分区域的排污系统进行整治。对珠江路道路进行硬底化整治；把旧基建站废弃储水塘改造为绿色休闲小公园。
A10	整治社区的河涌，清理河涌淤泥、河涌两旁的垃圾及杂草；督促物业建立电动车充电场地，全天 24 小时服务，为辖区拥有电动车的家庭提供方便，减少乱拉电线导致失火等情况的可能性。加强对社区绿化、市容、市貌、卫生保洁、除“四害”等人居环境的整治，推进垃圾分类的实施，为社区居民提供整洁、清新、舒适的生活环境。
A11	针对辖区内部分区域内排水渠洞升高及覆盖水泥板的申请。针对社区周边环境改造，井台位置升高，改造麻石平台；山体防滑护坡的建设，巡查辖区内易发生山体滑坡的地段，做好防护措施，积极推进山体防滑护坡的建设。与广告公司联系，设计新的部门指引牌及门牌。居委办公楼周边环境整治，给群众办事良好的环境。
A12	把现有的旧队部楼改造成一个居民休闲场所；针对要求维修辖区内损坏的路灯的申请，实地统计各村损坏路灯情况，联系维修公司进行修理；针对雨季前修缮高能宿舍楼附近的道路的需求，对高能宿舍楼连接天鹿南路的村道上修缮，尽可能完成村道硬底化；另外对山下部分排水渠全覆盖；针对社区道路积水坑及堵塞的水渠整治的需求，在实地考察积水坑及堵塞的水渠后联系施工队进行整治。
A13	道路路面进行道路硬底化建设，给居民出行提供便利、安全的道路环境；道路路面进行全面的翻新改造，提升社区环境，给居民出行提供便利、安全的道路环境。对辖区内部分区域进行原貌恢复和环境治理，还居民群众一个干净、卫生、安静的居住环境；针对社区辖内村社的“脏乱差”现象，争取加大人、财、物等方面投入，全面展开环境综合整治工作，提升社区环境，给居民提供整齐洁净、文明和谐的宜居环境。
A14	重新铺设辖区内部分区域大片头排水渠，整治水浸点，解决现在水浸问题；对辖区内部分区域排污渠进行清淤，避免因排污渠堵塞造成街巷道路及居民房屋水浸问题；重新铺设辖区内部分区域铺设为平整的水泥路面，方便群众出行；向公交部门提议，根据春夏秋冬实际需求，延迟公交车末班车的时间，增加公交车的数量以及班次。加强社区卫生巡查，及时将卫生问题向环卫公司反映并及时整改，加强环卫宣传，增设垃圾桶，整治社区主要道路环境卫生，改变目前“脏乱差”的情况。
A23	增设社区内沿路石椅，改造内巷道路，为社区群众提供一个舒适的环境。做好垃圾分类工作，倡导节能环保理念；全力推行垃圾分类定时定点收集工作，继续加大宣传力度，倡导节能环保理念，实现分类减量，让垃圾分类运行有效；整治社区“六乱”尤其是乱堆放等问题，为社区居民营造干净整洁、舒适宜人的生活环境。

#### (八) 广州社区治理建构的特色与成效

城市化的发展为广州市社区治理建构提供的创新空间,在广州市社区治理建构中,广州在主体建设、目标定位和内容建设具有自身的特色,形成了社区党建和自治组织建设为保障、以满足社区居民需求为目标、管理与服务、文件软件建设和物质硬件建设齐头并进的多中心多元化协同治理的特点,广州市的社区治理还十分注重根据社区自身实际情况量身打造发展方案,实现社区治理的精准化。

### **1.社区治理制度和主体关系理顺,激活多元主体力量**

社区发展中街道(部门)、社区党组织、居委会,在社区自治管理和社区服务上有许多重叠和交叉。理顺镇街、社区党组织、居委会关系,激活多元治理主体是社区治理的基础。

首先,理顺镇职能部门与社区居委会之间的工作职责,实现街道层面资源下沉和权力下放,减轻社区层面工作负担。健全社区党组织,加强社区党建工作,发挥社区党组织的领导核心作用。社区治理是党建引领下得以发展。理顺社区党组织与社区内各种组织之间的关系,建立社区党组织、社区居委会与社区社会组织、社区内企业之间的协调机制。完善居委会机制建设。明确社区居委会的工作职责,增设兼职委员,协助开展社区工作。充分发挥社区居委会在居民自治和指导监督社区内社会组织、物业服务企业开展工作方面的作用。加强社区自治建设。搭建社区居民自治参与平台。组织推选居民代表、居民小组长、小区楼长,并定期召开会议商讨社区事务。充分运用社区论坛、社区议事会议、网上Q群、社区微博等多种载体,组织、发动社区居民共同参与社区事务的决策与管理。引导更多居民参与社区事务管理,切实保障社区居民的知情权、参与权、决策权和监督权,不断提高社区居民自我教育、自我管理、自我服务的能力和水平。提高社区工作人员服务群众的能力。“打铁还要自身硬”,提升社区干部思想素质和业务能力是提高服务群众能力与效率的基础。转变服务群众态度。树立在群众中的良好形象,对群众的来访态度要热情,诚恳;对于群众的诉求和询问要百问而不厌;对群众急需解决的难题要放在心上,做到急群众所急。要切实改进“脸难看、话难听、门难进、事难办”等不良作风。以及引入专业社工机构、培育志愿者工作队伍、社区社会组织、居民参与和辖区资源整合。打造多元共治的治理主体格局。

### **2.以居民需求为中心,以社区资源为基础建设社区**



社区建设的本质是社区公共利益实现，具体表现为居民需求的满足。车市化进程中的广州市社区类型多样，资源禀赋不同，社区居民需要解决的主要问题和需求也具有不同的内容和特点。在社区调查的基础上，了解居民需求，掌握社区资源基本情况，量身打造建设社区，才使得社区建设具有针对性、精准性。

课题调查发现，广州市社区从人口规模上包括大型、中型、小型社区，边缘型社区，从人口构成以及外来人口占比看有本地人为主社区和外来人口占比较大的社区，还有单位型、地缘型、综合型、转制型等多种类型。社区类型的多样性决定了社区治理建构不能也不可能整齐划一的模式，而应该根据社区实际情况量体裁衣，量身打造，才能回应社区实际情况和居民需求。根据课题组调查，广州市社区治理建构具有社区资源摸底调研，对社区的人口资源、单位资源、社区专业服务资源、社区参与资源等又比较清楚的准确的把握。并且，社区治理也有社区需求调研，这些需求包括公共管理和服务配套设施建设需求、便民惠民硬件设施建设需求、文体健身设施建设、社会组织培育、社区参与等方面的需求，涵括的范围广泛，并且十分接地气，符合社区实际情况。

### **3.物质硬件、服务与管理和文化软件三管齐下全面推进社区治理**

广州市社区治理建构，在建设内容方面，包括了提升管理与服务，硬件基础和配套设施建设，以及通过社区活动和社区文化建设塑造社区共同体文化建设等方面。

硬件设施建设是社区建设的物质基础，社区服务管理和居民日常生活、文体活动等都要依托良好的物质基础环境，居民社区生活质量提升也依托于社区环境的优化美化。比如，社区路面、沟渠、水塘的样貌的安全与社区居民的安全感舒适感密切相关。

社区活动是社区居民互动交流的重要方式，也是提升社区认同感和文化融合的重要手段。结合社区实际情况，开展节庆活动、特色文化活动，将社区人心汇聚起来，是社区治理建构的重要内容。

社区管理和服是社区居民历史实现的重要方式。社区人口构成中，老人群体、精神病人残疾人等特殊群头，需要特别的照顾。引入专业社工服务、发展义工帮扶、鼓励开展互助，有助于提升服务品质。

#### **（四）依托社区资源，打造社区特色**

广州市社区类型众多，资源禀赋各异，没有千篇一律的治理建构模式，只有根据社区实际情况量身定做的社区发展方案才有生命力。比如，外来人口数量多的社区，要求更多的外来人口管理的和服务，传统的地域性社区，有自身特色文化传统，社区居委会利用这些资源开展文体活动项目并打造出社区文化名片。比如，南沙有社区“咸水山歌”文化艺术节、三圣宫文化节等等。

#### 四、广州市社区治理建构对策建议

##### （一）加强党建引领社区治理

十九大提出要“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”，十九届四中全会明确了“构建基层社会治理新格局”的战略目标，提出要“着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”，提出“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，确保人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安中国。”中央政策给如何推动基层社会治理指明了方向。社区党建即以街道党委和社区党总支、党委为主体，街道辖区内的机关、企事业单位、新经济组织、社会组织以及社区居委会的基层党组织共同参与的区域性党建工作。基层党组织在社区治理过程中要发挥领导角色，引领社区治理。

课题组在调查中发现，广州市部分社区党建引领的作用发挥还不够突出。比如，有的外来人口数量较多的社区来穗人员党支部还存在一些不足，主要表现为党员数量过少、覆盖面过于狭窄，且成员全部地域性、行业性聚集现象较为明显，来自其他地域以及职业的群体没有覆盖。

加强党建引领作用，推动社区治理体系创新是广州市社区治理建构的必然选择。一是增强基层党组织的政治功能。坚持把党的政治建设摆在首位，严格落实“第一议题”制度，广泛深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想普及教育，教育引导党员干部增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，构建“令行禁止、有呼必应”党建引领共建共治共享社区治理格局。二是完善党组织全面领导机制。在社会治理重点任务中检验和提升社区党组织的组织力，强化

上级党组织对社区党组织、对所属经济社及辖内各类组织的统一领导，确保落实党组织人事安排权、重要事项决定权、领导保障权和管理监督权等“四项权力”。三是建立村社、单位、行业党建互联互通机制。区、镇街、社区逐级建立党建联席会议制度，推动联席会议制度常态化，探索建立行业系统部门与属地党组织定期会商党建工作机制，教育、公安、司法、住建、文广、卫健等民生领域部门与属地党组织签订共建协议，开展组团式、项目化服务，报区委组织部备案。四是以党建推动来穗人员融合协调发展。打造“五个一”融合社区模式，建设一个来穗人员党支部、一个共治议事会、一个融合社区服务站、一个融合学堂、一支社区志愿服务队，以党建引领，给予来穗人员更多权利和服务，引导他们以主体地位参与议事决策，推动来穗人员与居民高度融合。来穗党支部实行流出地党组织和镇街党组织的“双线管理”。动员党员积极参与当地各类社会建设、组织活动、义务工作，充分实现就近管理、动态管理。

## （二）完善社区自治组织体制，优化资源配置

社区自治组织是社区治理的核心推动者，在社区治理建构扮演十分重要的角色。但是，由长期以来形成的体制机制原因，广州市社区自治组织“小马拉大车”的现状依然没有完全转变，部分社区成为上级行政的执行机构，居委会事务行政化，其群众自治功能被严重弱化。因此，社区居委会在人力、物力、财力、职权等配置方面依然还需要进一步改善。

以广州市天河区某社区为例，政府各部门在社区居委会挂的工作站、工作小组等牌子达 36 个，社区居委会目前承担 132 个大项、300 多细工作项，其中居委会法定职责 30 项、协助社区服务站工作 20 项、政府部门及其派出机构下放的工作 39 项、社会公共服务 17 项，在这 106 项工作里，属于居委会非法定职责的有 77 项，占 72.6%。除此之外，社区居委会承担着各级政府下派的 100 多项工作及其“检查”“考核”。政府部门将大量行政事务下放到社区，社区居委会实际上承担了社区服务站及政府职能部门的大量工作，导致其过分依赖政府，缺乏自我管理、自我发展的动力。课题研究发现，由于人事权、财权、事权掌握上级政府部门，上级行政在调动社区专干积极性、主动性上显得不足。

部分转制社区二元管理体制对社区居委会功能产生消极影响。首先，居民在

“村民”与居民两种身份之间选择性转换。“村民”是城市户籍，但土地又是集体所有，要求他们配合区政府、街道、居委会工作，土地集体所有的“村民身份”使其不想予以配合；而“村民”想要获取某种公共服务时，比如养老保险、医疗保险、消防安全等，则要求享受“居民身份”和城市居民同等的待遇。其次，在实际工作中，“村民”依旧以经济发展公司作为行政主体，而非所在的居委会。经济发展公司与社区管理并存，造成了经济公司和居委会间职能的重合混淆。一方面是政府对依附于集体土地上的规划实施和基础设施建设无力，城中村、握手楼、环境脏乱差，基础设施建设严重滞后，相应配套服务跟不上；另一方面，用“整村原地拆除，重新建设”的改造模式进行改造，并实现集体土地向国有土地的转换的路径，需要付出较大的成本，且较长一段时期内不能达成一致意见。

社区自治组织资源配置不合理主要表现为人员编制短缺、财政投入不足以及激励不足等。上级党委和政府应该根据实际情况，实事求是而不是“一刀切”式的配备人员，适当增加、调整社区人员编制、财政资源。在制度和政策框架范围内，继续探索镇街、社区的职权、责任关系，并进一步细化和明确村居自治组织的责任与义务，发挥其熟悉当地社会网络的优势。

### （三）培育社区社会组织

2016年《广州市民政局关于培育发展社区社会组织的意见》（2016）到2017年《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》（民发〔2017〕191号），强调以社区群众需求为导向，以鼓励扶持为重点，以能力提升为基础，培育社区社会组织，推进社区治理创新。广州市社区社会组织在社区治理建构中发挥了自身作用，成为社区治理的重要参与者。但是，由于绝大多数基层社会组织尚处在培育和发展阶段，在实践中还面临着一些问题，比如，社区社会组织主要以文体类社会组织为主，公益类和服务类型的社会组织数量偏少，因此，必须加强对社区社会组织的培育。

首先，广州市应鼓励社区社会组织开展相应的社区活动，吸引更多居民参加，在此过程可以培养居民之间建立更多信任感与凝聚力。在社区治理实践中，更多听取社会组织的意见和建议，要充分发挥专业团队、专业人士对特殊群体的社工综合服务以及心理疏导等工作，促进社会组织成员内部互动，参与社区治理。

其次，广州市社区社会组织培育要依托村、社区服务机构等孵化基地或孵育

指导中心，按照“贴近居民、服务居民”的原则，从居民群众实际需要出发，大力培育公益性、服务性、互助性的社区社会组织，重点培育以开展公益慈善、福利服务、文体娱乐、安全保卫、卫生环保等为主要内容的群众生活类社会组织，并在必要的办公场所、活动场地、资金经费和税收优惠等方面给予扶持。比如对于社区内孤寡老人、残疾人、贫困户等困难群体较多的，应培育发展社区慈善会、志愿者队伍等社会组织；对于社区农业生产发展需要的，应培育发展种植协会、养殖协会等社会组织。力争在各个不同领域中都培育有一支以上充满活力、居民认同的社会组织队伍，依托社区综合服务设施和专业服务机构，经常性地组织社区居民参与各种活动，为居民群众提供老年人照料、治安、卫生、计生、文体、环保、农技推广等服务，不断扩大社区建设和服务内容。

#### （四）激发社区民众参与

社区治理的最为根本的依靠力量是社区居民，激发民众参与是社区治理的关键。一定意义上可以说，社区治理建构以提升社区居民参与为依归。社区居民的参与是社区永续发展的根本动力，社区治理建构的本质上是“造物”和“造人”，密切人与环境、人与人之间的关系，提升社区居民协商处理公共议题的意识和能力，完善社区公共事务协商决策机制，提升社区居民对社区建设的参与度，和对社区生活的归属感，实现真正意义上的共建共享。

调研结果显示，在所调查的 23 个社区当中，有 14 个社区表达了提高社区自治和居民参与的要求，其中只有 5 个社区的居民提出了要提高居民参与度，加强居民自治建设。因此，居民主动提出社区自治与参与需求的比例仅为 21.74%。表达希望参与和加强社区自治的社区多为本地人口社区、地缘型和综合型社区。该调查结果反映出社区居民主动参与社区治理的意愿不足。

以某外来人口较多的转制型社区为例。社区外来人员中，出租车司机、清洁工等群体数量众多，但并未在租住地成立相应的行业协会、互助会等社会组织，缺乏有效的组织化管理。参与社区活动的人员多为社区骨干、忠实粉丝，多数居民仍然缺乏参与意愿，特别是居民对社区决策、社区规划和社区活动的参与仍然缺乏足够的热情。而相对于老年人来说，年轻人参与的积极性更低。虽成立了社区社会组织，但多为应景之作，总体缺乏组织性，多靠关系、互惠利益来维系，不是基于共同愿景、使命及价值，需要更多进行有目的、有计划的社区培育。

如何激发社区居民参与社区治理？方法大体有四，其一，提供更好的社区管理与服务，以利益实现激励居民参与。其二，开展丰富多样的社区文体活动，以活动吸引居民参与，第三，培育社区参与文化，以文化感召居民参与，第四，通过社区党员、社区领袖带动社区居民参与。

### （五）以解决社区问题为核心

社区治理工作的目标就是解决社区的诸多问题，从而实现社区发展。社区党建、社区自治组织资源优化、专业社会工作服务、激活社区资源、推动居民参与等都是以解决社区问题为导向。比如，在外来人口较多的社区，外来人员的社区融合可能成为社区的重要问题，在老年人口占比较大的社区，老年人服务成为社区治理问题，在有些社区，随着环境的变化，社区的硬件设施配套成为社区治理主要问题。各式各样的社区具有不同的问题，社区治理总要围绕社区问题的解决为核心。以解决社区问题为核心，需要进行社区需求调查和社区问题识别，根据社区资源的实际情况，精准应对。比如，天河区某街道有总数近 20 万流动人员，流动人员管理的好坏直接关系到街道的社会稳定与否。管理好的前提是要摸清底数。以在社区居住的河南籍出租车司机群体为例，司机及家属总数和居住分布情况、司机中的流动党员数量和退伍军人数量、流动儿童数量和老人数量，以及他们在河南省每个县每个乡镇的籍贯分布情况，河南籍司机群体的文化传统与风俗习惯、日常行为规律、卫生状况、子女入学需求、文化需求等，目前都还不太清晰，一些数据和信息也存在部门间打架的现象。这都反映出流动人员底数不清的问题。底数不清，就无法做到精准施策，形成精准化、精细化治理。

### （六）加强社区公共资源配置

根据社区调研结果，广州市社区公共资源缺口较大。

从社区需求看，硬件配套设施。被调查社区均出现硬件配套设施方面的需求，社区居民对硬件配套的需求大致包括三个方面：空间设施、文化娱乐设施、健身体育设施，91.30%的社区有完善空间设施的需求，60.87%的社区有增设文化娱乐场所和康乐设施的需求，52.17%的社区有增加健身体育设施的需求。社区管理与服务需求。所调查社区共有 21 个社区提出了改善社区管理与服务方面的需求。在社区管理与服务方面居民诉求主要体现在六大方面，分别是环境卫生、治安管

理、社区关怀、交通管理、文化活动以及信息公开。社区社会组织发展和文体活动的需求。调研的 23 个社区只有 9 个社区在社会组织方面表达了需求，占比为 39.13%，多属于小型本地（偏本地）人口社区，其次中型偏外来人口聚集型社区较多；多属于综合型社区，其次是地缘型社区。未提出对社会组织需求的社区中，中型社区、大型社区占比分别为 77.78%、75%，外来人口（偏外来）聚集型社区占比为 58.33%，本地（偏本地）人口社区占比为 44.44%，转制型社区、单元型社区和地缘型社区占比分别为 80%、66.67%、50%。社区参与需求。所调查社区有 14 个社区表达了提高社区自治和居民参与的要求，其中只有 6 个社区的居民明确提出要提高居民参与度，加强居民自治建设。

从社区资源看，调研结果显示，在被调研的社区中未设有商铺及菜市场的社区占总样本数量的 39.13%。这些社区绝大多数属于中型社区、偏外来人口聚集型社区或偏本地人口社区，转制型和地缘型社区。教育单位情况，占比 39.13% 社区未设立幼儿园，占比 47.83% 社区未设立小学，占比 65.22% 社区未设立初中。卫生单位情况，总样本数量的 69.57% 社区未设有任何医疗单位。设有医院的社区占比 17.39%，多为中型社区、偏本地人口型社区；设有卫生院/站的社区占比 8.69%，多为（偏）外来人口聚集型社区。虽然各类型社区均有不同程度的医疗资源匮乏情况，但整体上看，（偏）外来人口聚集型社区、小型社区和大型社区、单元型社区、综合型社区的医疗资源匮乏情况比其他类型社区更严重。文化体育活动场所。8 个社区设有文化体育活动场所，多为中型本地人口社区、综合型社区。小型和大型社区中未设有任何文化体育活动场所的比例均为 75%，中型社区比例稍低；有 83.33% 的（偏）外来人口聚集型社区文化体育活动场所缺乏，地缘型社区文化体育活动场所缺乏比例为 83.33%，单元型社区缺乏占比为 66.67%，综合型社区缺乏比例均为 60%。总体来说，被调查的社区文化体育活动场所缺乏度较高。社区社会服务机构，在被调研的社区中有 10 个社区设有服务机构，多属于转制型社区。（偏）外来人口聚集型社区未设服务机构的占比为 66.67%，（偏）本地人口型社区这一占比为 44.44%。

广州市社区治理，应该在社区资源调查基础上，结合居民需求有计划有组织分步骤进行公共资源配置，这是广州市社区治理建构的重要内容之一。