城市社区治理复合性诉求回应及实现路径分析

彭 姝

[摘 要] 民众对于现代社区治理的复合性诉求，主要表现为对“制度理性”与“情感柔性”的双重期待。党建引领社区治理，具有回应民众复合性诉求的制度潜能，但在实践中还存在行政路径强化、服务自主性弱化、民生诉求响应不畅等问题。解决好这些问题，一要优化制度流程，由政府体系兜底行政职能；二要鼓励情感融入，让社区回归服务属性；三要强化智慧赋能，夯实民生诉求的“有求必应”。三者结合，构建新时代城市社区融合治理共同体。

[关键词] 社区治理；复合性诉求；治理共同体
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）08-0056-09

城市社区是国家治理的基础单元。习近平总书记指出：“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢，地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”[1]随着我国城镇化进程日益加快、人口越来越多地向城市聚集，城市社区现代化治理日益集中地承载着回应社会主要矛盾变化、满足人民群众美好生活需要、夯实国家治理现代化基础的重要使命。

一、城市社区治理的复合性诉求与现实回应

社区是最贴近人民群众的生活空间，基层治理如何适应当前党的基层领导方式和组织形式的创新，平衡管理与服务两大基本职能？如何更好纾解政府职能并吸纳和回应不断涌现的社会需求？这是现代化社区治理体系构建的重要问题。

[基金项目] 深圳市哲学社会科学规划2023年度重点课题“以改革创新精神在加强党的全面领导和党的建设方面率先示范研究”（SZ2023A006）；中共深圳市委党校重大基础学术研究工程课题“中国共产党的政治领导研究”（ZD1901）。

[作者简介] 彭姝，中共深圳市委党校副教授。

（一）情感柔性与制度理性：城市社区治理的复合诉求

在我国，国家政策文本中的“社区”一般包含“城市社区”和“乡村社区”两个范畴，而现实生活的语境中，大多数农村仍以“乡（镇）—村—组”来界定生活与治理单位，“社区”概念主要“扎根”城市，与“城市社区”为同指。本文研究对象为城市社区，简约起见，本文所述“社区”皆为“城市社区”。

相较于传统观念中基于亲密交往、共同情感等自发形成的共同体式社区，“我国的社区更具有建制性特征，既是个体在现代社会的安身之所，亦是国家基层政权建设与社会治理体系的重要构成，还被视为单位制解体后行政编组的一种替代方式”。[2] 在中国，社区被视作人民政治的基础、治国安邦的基层、同党和国家政治行政体系相融合的准公共治理主体。社区的这一角色定位是决定社区治理模式生成与发展的基础。

一般说来，社区治理模式大致可分为两类：传统的情感型治理模式和现代的制度型治理模式。前者主要脱胎于传统社会的熟人社区治理，较多地依靠村规民俗、人情面子、社会声望、礼尚往来等方式来凝聚居民对于社区的共同体情感，从而构建出一整套非正式却有黏性的治理网络。在这种社区当中，居民有较强的归属感和主人翁意识，不太刻意界分私人、家庭事务和社区公共事务之间的边界，因而遇到问题愿意寻求社区共同体干预，通过共同体的道德公断和舆论效应来促成矛盾各方的妥协与共识，哪怕是相对私人化的问题也可以通过类似的公论机制加以解决。这种情感型治理模式有利于营造“温情浓厚”的社区共同体，不过，因为其治理有鲜明的人格化色彩，对长者、能人和信誉机制的依赖性较强，本质上是将人本身（人格、人情等）作为社区治理手段的一部分，这种做法已较难适用于大城市陌生社会的治理。后者则主要源自现代社会的陌生人社区治理，较多地依靠正式的规则、组织体系、利益博弈、谈判协商等方式就社区公共事务形成决策，而并不要求人们通过长期共同生活和交往去经营熟人圈子、构建共同情感。制度型治理的优势主要体现为无差别性、可复制性，可以提供“百搭”的，甚至是“无中生有”的一揽子治理方案，即使是一群陌生人走到一起，也能开展治理，因而被认为更加适用于现代的人口流动性强、异质性高的城市社区。是否不断优化调整组织体系结构、不断提升规则的细腻度和精准性，制度化治理模式就能真正满足现代城市社区治理的全部需要呢？或者说，把组织化、制度化的治理做到极致，是否就能生成理想的中国现代城市社区治理模式呢？答案无疑是否定的。

“我国现代化同西方发达国家有很大不同。西方发达国家是一个‘串联式’的发展过程，工业化、城镇化、农业现代化、信息化发展到目前水平用了二百多年时间。我们要后来居上，决定了我国发展必然是一个‘并联式’的过程，工业化、信息化、城镇化、农业现代化是叠加发展的。”[3] 也因如此，中国的城市化是一种复合型城市化。2021 年第七次全国人口普查公布的数据显示，中国城镇化率已达 64%，城镇人口较“六普”时期上升了 14 个百分点，人口千万以上的城市也由“六普”时期的 13 个迅速上升为 18 个。全国流动人口达 3.8 亿人，比“六普”时期增加 1.5 亿人，增长率高达 65%。[4] 这些数据表明，中国城市化速度快、规模大且仍在高速发展的过程中。大量流动人口涌入城市、城市规模急剧扩张、超大城市涌现等，使得中国大多数城市都呈现出前现代性、现代性乃至后现代性并存且交错发展的特点。[5] 城市社区空间和人员构成的复合性，对城市社区治理的包容性与精准性提出了更高的要

求，简单套用制度化社区治理模式，显然无法覆盖来自社区的差异化治理需求。无论是依循传统还是诉诸现代，人们对于社区的期望，都绝不仅仅是一个地理意义上寄放身体的空间，而更是一个社会意义上获得服务响应、情感回应的关系共同体。因此，社区作为城市人口聚居的公共空间和生态群落，也相应发展出复合性治理的特征，突出表现为偏传统的情感型治理模式和偏现代的制度型治理模式的共存。

马克思、恩格斯指出："一切划时代体系的真正内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的。"[6] 传统与现代元素的叠生、东方与西方理念的碰撞、建制化塑造与原生性发展的交错，构成中国城市社区治理中充满张力的多元化诉求场景。这些多元化诉求皆源于人民的真实需要，是中国特色社会主义新时代的特征表达。因此，要形成适配性的治理逻辑，需要深入本质，把握住"以人民为中心"这一根本准则。"以人民为中心兼具价值理性和实践理性双重属性。从价值理性方面看，以人民为中心是社区治理的伦理本质；从实践理性方面看，以人民为中心是社区治理的行动品格。"[7] 好的社区治理，需有效回应民众对社区治理"制度理性"和"情感柔性"的双重期待，将社区营造为共建共治共享的治理共同体。

（二）党建引领社区治理的实践探索

社区治理自 20 世纪 90 年代兴起至今已发生多次变迁，形成了一些既具有历史代表性又具有中国特色的基层治理模式，如"单位"制、"街—居"制、"居—站"制等。治理模式的切换总体上呈现出治理主体由"一"到"多"、治理手段由"包办"到"界分"的发展历程。但总的来看，这些治理模式都难以回应上述社区治理的复合性需求。党的十八大以来，完善社区治理体系、提升社区治理现代化水平成为基层治理改革创新的重要内容之一，党的十九大报告提出，"加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移"，[8] 党的二十大报告进一步指出"推进以党建引领基层治理"，"把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒"。[9] 党中央的顶层设计和基层的实践探索相结合，带来新时代社区治理的两个重要面向：一是从国家治理层面的宏观架构中定位和谋划社区治理；二是推动社会治理重心向基层下移。并且通过"党建引领"，实现二者的"上下贯通"与统筹兼顾。由此可见，现代化发展的客观形势与现代化治理的主动选择共同促进了基层治理的新发展：城市社区治理走向"党建引领"。

从宏观制度安排看，中国治理体系具有复合式治理的特征与优势。党与人民的关系更具根本性与决定性。"[10] "党的领导不是直接用党的命令来指挥政府、军队和群众团体，也不是用党的自身组织来替代它们，而是在宪法和法律的范围内，通过一系列政治的、组织的制度和机制来实现的。"[11] 党建引领社区治理的机制安排可视为国家宏观治理体系中"党与人民"等各主体关系落到城市基层的"缩略图"，社区基层党组织是连接国家宏观治理体系与基层社会治理体系的枢纽，在情感上链接和响应基层群众的期待愿景。

实践中，党建引领基层治理模式强化了社区党组织（党委）对社区居委会和社区工作站的领导，也密切了基层党群联系与合作。无论各地基层治理架构有怎样的具体差异，社区党组织（党委）作为社区治理的政治核心，其地位和作用都得到了加强，社区党委通过对社区治理的核心引领，把党的政治意图和政策意志贯彻到城市治理末端、体现到社区"最后一公里"。从治理架构来看，"党建引领"不是在此前"居—站分设"的模式上打补丁，而是把"居—站分设"融合进党建引领的框架，以复合治理思维回应城市"复合现代性"的制度尝试。如果说"居—站分设"模式通过社区工作站的设立，实现了对社区自治权与政府行政权的合理界分，"党建引领"则通过在社区党组织、社区居委会、社区工作站之间实现人员的交叉任职和功能上的融

合互补，加强了党对社区治理的领导。

所以，从内在机理看，“党建引领”包含了党的领导在基层治理中的两种实现路径。一是通过党的各级组织机构，按照中央制定的路线、方针、政策，自上而下地将地方政府、企事业单位、群团组织、街道社区等纳入整个国家政治体系中，形成纵向的、组织化的领导力，具有制度规范性的特征。二是通过党的基层组织和党员开展形式多样的群众工作，具有情感感召性的特征。恰恰是党组织这种既进入国家结构体系发挥体制性影响力，又保持党组织相对独立性发挥群众性影响力的复合路径，使得“党建引领”成为更具创新性和适应性的基层治理模式。

二、当前城市社区治理实践的瓶颈

党建引领基层治理，要将社区治理由原来的部门分立制下联合治理的一种组织形式，构建成能够有效回应社区复合治理诉求、“跨越国家、市场和社会的‘总体性’组织”体系，有赖于基层党组织功能的有效发挥。2019 年，中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，明确要在城市全面推行社区党组织书记通过法定程序担任社区居民委员会主任、“两委”班子成员交叉任职。这种组织架构上的合二为一，使社区治理能更好地将党的领导、政府管理、居民自治等多方面的意志、任务和诉求结合起来统筹办理，但也在一定程度上带来了社区党组织行政负担偏重、服务角色弱化、民众诉求难以响应等现实问题。

（一）社区治理的行政减负不够

在城市基层治理中，“区—街道—社区”构成一组核心关系。“政府职责的纵向同构”与“公共事务属地管理”的双重约束决定了街道办不仅需要回应辖区自下而上内生的治理诉求，同时也必须兜底完成自上而下的各种政策任务，城市基层社区人员的高异质性、高流动性和高密度居住等特点，使得基层治理的复杂性迅速上升，依赖街道层级的体制化力量无力全面应对日益复杂的基层治理。

为更好贴近和服务群众，近年来全国各地不断探索党建引领基层治理的创新路径，推动基层治理的重心下沉到社区层级。资源、管理、人员的向下倾斜，带来了社区服务可达性提升、群众获得感增强的积极效果，但一些地方对“下沉”理解存在偏差，将之操作为下发“指标、任务”、下去“检查、考核”，背离了政策初衷，加重了社区的行政负担。

由此，当前城市治理架构常被人称为“两级政府、三级管理、四级落实”，其中，“四级落实”就是特指把社区基层党组织、社区居委会、社区工作站等纳入政治与行政执行体系的安排。近年来，社区党组织、工作站的建制呈现出规模化、行政化的趋势，形成了与上级街道党工委及各科室“职责同构”的类政府工作架构。然而，社区工作站毕竟不是一级政府，面对上上下下、方方面面的诉求，行政负担偏重、制度化治理资源短缺等成为社区治理面临的突出挑战。

为解决上述问题，给社区减负赋能，一些地方开始打造“综合网格”或“全科网格”，推动治理重心进一步向网格下移。在这种治理路径下，以前多有交叉而又不完全重叠的各职能部门划分的专业化网格一起并入综合网格，成为一揽子完成社区治理任务的“小微”载体。各类专业网格员经过相应培训，可转化为综合网格员，负责网格内所有“条块”事项的信息采集和初步处置，节省了人力物力。由此，社区党委依托综合网格获得了更大的人员和资源调度权，减少了“条”与“块”之间的摩擦，有效实现了减负增能。

然而，这种纵向延长治理链条的思路，在短期内能缓解一些社区压力过重的问题，却难以从根本上打破社区治理的原有困境。首先，通过增加层次、统“条”入“块”，完成自上而下的行政

任务的分解转包，本质上是治理层次的向下叠加复制，一定程度属于“新瓶装老酒”。其次，治理层次每延伸一个层级，就意味着与现有宏观制度框架的冲突加深一层，需要通过其他配套改革打的补丁也越多。以深圳为例，经过多年努力，深圳在制度层面加以突破，可给予满足一定条件的社区党委书记事业编制待遇，以此优化对社区工作者的激励保障。问题是：如果“综合网格”普及化，对于类似“综合网格”“全科网格”的优秀网格员是否还需要或者还能不能复制这样的激励机制呢？

（二）党群服务的效能不足

城市社区共同体功能的失灵，是当前城市党群服务工作难以深入的首要原因。城市居民经济生产经营活动与所居住社区基本分离，“事缘”关系与“居缘”关系是完全独立的，尤其在流动性人口、租住情形越来越普遍的情况下，社区就逐步蜕化成一种“包厢式”居住场景，“广场式”公共交往空间的功能弱化。在公共物业服务整体外包、市政公共服务在技术上可以不经过中间环节直达居民个人的情形下，社区居民之间实际社交联系变得可有可无。虽然社区生活着一定数量的党员，但党员的组织关系和组织活动主要在各自单位，跟八小时外所生活的社区并无密切关联，党员发挥作用的渠道有限、积极性也不足。

为了解决党群链接有效性不足、社区党建缺乏实体公共空间的问题，近年来，各地推动社区党群服务中心的标准化工程建设。党群服务中心整合政务接单、社区服务、群众接访、法律咨询、矛盾调处等多种功能，在很大程度上起到了便民、惠民作用，越来越多的社区居民开始了解、并愿意使用这一社区公共空间。党群服务中心作为社区服务居民的物理载体的建设是一大进步，然而，因为各地情况不一、认知水平不同，党群服务中心的建设运营情况也是参差不齐。有的注重物理空间的美化和各种功能室的挂牌，有时相关服务缺乏有效投放，没有真正着力于让群众“走进来”；有的因为条件所限，功能配套跟不上，达不到凝聚力量、吸引群众的效果，即使群众“走进来”了，也不愿意“留下来”；有的把党群服务中心变成社区办公场所，做工作要群众主动找上门，自己不再“走出去”了；有的在政策上强调各种资金、资源要下沉到社区，依托党群服务中心调配，但实际设置了繁琐的限制条件，相当程度上限制了党群服务自主性的发挥。

（三）民生诉求的响应机制不畅

“社区成员的参与是社区治理的核心。人们需要一个能够提供组织资源的主体，它既可以动员居民参与到社区治理过程中，也能够代表社区将居民的利益表达出来，这就是社区利益代言人。”[12] 城市社区居民多元化、陌生化、流动化的事实使得社区共识凝聚和利益表达机制的形成较为困难。在以商品房为主体的城市社区中，居民小区是具有较多共同利益、经济联系、生活链接的主体，理论上，居民小区选举产生业委会，则可以拥有共同利益代言人。然而现实是业委会实际覆盖率很低。其中涉及的原因众多，首先是业主自身的原因，如利益的多元化、信任机制的缺乏、集体行动的悖论等；其次则是制度机制的原因，如业委会组建的法律程序复杂、业委会不具备法人地位、业委会运作依赖能人和志愿机制等。业委会往往呼声高而落地难，即使成立了，能依法高效可持续履职的业委会也较少。不组建业委会，让多数业主的合法权益处于不明晰状态，遇到诉求实施“个事个办”，成为多数地方基层治理的权宜之法。由此，类似物业纠纷、邻避设施投放、噪声侵扰等诸多涉及社区公共利益且人人关心的问题，因为缺乏有力的诉求表达与协商协调机制而陷入治理失灵。

近年来，一些大城市开始推进基层治理的数字化改革，推出类似“一屏通览、一屏统管”等可在线吸纳、监督处置民众诉求的智慧化治理系统，有效纾解了民众个体化诉求线下表达渠道不畅的压力。不过，笔者在调研中发现，一些地方智慧系统虽然支持民众在线发表诉求，在诉求响应端却缺乏配套的改革跟进。民众诉求在进入系统后，通常交给智能算法实施分拨，将任务派送给相关职能部门。然而，社区事务纷繁复杂，往往涉及民政、组织、政法、宣传、公安等多个部门，部门之间由于缺乏沟通与合作，难免各行其是、政出多门，“治理交叉”或“治理空白”的现象非常多见。由此，有利的竞相追逐，无利的相互推诿。对于系统分拨的事务，职能部门可以有诸多理由拒绝受理。即使受理了，职能部门也经常是一个电话把任务派回社区，社区的负荷进一步加大，诉求响应速度和质量更低。因此，治理失灵的情况并未因这种“智慧化”得到实质性改善。

三、构建新时代城市社区融合治理共同体

要打破社区治理的现实瓶颈，提升社区治理体系现代化水平，不仅要重视顶层架构层面的正式制度建设，而且要重视基层架构层面的自治规则建设，丰富组织网络，理顺治理流程，使社区基层党组织成为社区治理共同体建设的枢纽，承担基层治理制度供给、组织支撑、情感凝聚和力量吸纳的功能，将社区塑造为新时代党建引领城市基层治理的活性单元。

（一）明确权责边界，由“区—街”兜底行政职能

行政体系中的条块关系处理是基层治理的重要环节，因为国家治理落到最基层，“条块”都到了“边”，条块关系也到了处置的终端。社区行政负担偏重的直接原因是市域治理中属于“区—街”行政事务的向下膨胀，本质原因是行政职能划分的条块不清。释放基层党组织活动空间、保障其在基层事务中必要的自主性，是担当基层党建引领重任的前提。长远来看，理顺基层治理的体制机制，必须厘清条块关系，使“区—街道—社区”各安其位、各履其责且能有效联动。

首先，厘清条块职责，在“区—街道”层面实现行政事务的兜底管理。严格实施“区—街道—社区”三级权责清单管理，由“区—街道”层面兜底行政职能，实现社区逐步“去行政化”。纵向权责分工的明晰化，应从市级层面统筹，将“区—街—社”三个层次一体考虑、通盘调整。具体操作上要强化党的领导，由区级组织部门牵头、区编制委员会负责，对“区—街—社”各级承担的基层治理职责事项进行全面梳理，按照条块清晰、以块为主的原则，明确区直部门、街道办和社区的常规职责，对临时、动态事项的权限划分、下放程序、协作原则做出约定。推行区职能部门职责下沉准入制度，下沉街道的事项不得随意增加，确需新增的重要事项严格做到人随事转、权随事转、费随事转。对职责交叉的事项做好逐级分解，明确各级履职标准，确保职责清单系统联动、流程清晰，减少实际操作过程中的推诿扯皮。在区街条块关系厘清的基础上，进一步明晰街社权责边界，确立行政职能的街道兜底机制，熔断行政事务外溢到社区、扭转“街道二传手、社区行政化”的现象。最好以列举法分别形成街道、社区两份权责清单，清单内事项街道、社区须各司其职完成，不得推诿，亦不得任意增减调整。对于争议较大、权限模糊以及清单未尽、后续新增事项，可考虑在原则上都由街道承担。争取建立社区工作事项发文市、区联审制度，从源头上减少不合理的下派社区事项，并逐步降低对社区层级的评比检查活动频次。

其次，突出问题导向，构建“区—街—社”融

合的重点问题协同处置机制。实时梳理社区重难点问题清单，建立“问题协同处置”全周期闭环管理制度，推动区和街道的行政力量下沉，解决社区“看得见、管不了”的疑难痛点问题。对于“街—社”权责清单覆盖不了的非常态化问题、社区经久不决的历史遗留问题、牵涉面广单靠社区力量无法协调处置的问题，可灵活机动地采用项目制下沉的方法，由街道党（工）委统筹，“组织委派”与“自主揭榜”相结合，以“人员+资源+方案”三合一的方式下沉社区，联合社区基层党组织及辖区相关单位合力协作处置。正因为事项归属清晰，社区才能够从一线单打独斗的治理终端转型为联合多部门共同治理的平台。所以，社区基层党组织要发挥好“吹哨”功能，担当好“黏合剂”的角色，将区直部门、街道、驻区社会单位、社会组织、企业组织、居民自治组织乃至公民个体有机地“组织联动”起来，撬动多方资源，建立问题导向的基层社会治理网络。在整合主体的基础上，还要逐步建成民生复合诉求的“问题受理、综合研判、协同处置、多方监督”的全链条处理机制，推动社区各类问题就近、从速得到回应解决。

（二）整合治理资源，彰显社区服务属性

理顺治理架构，实现行政职能兜底和行政流程重塑，目的是释放社区的自主空间和服务潜能，让社区党委工作走向“主动群众化”。社区治理的复杂性在于其天然包含两部分内容：公共事务与私人事务，民众对于社区治理的期待和评价也往往是公共理性和私人情感的复合体。如何彰显现代社区治理模式的专业化特征，又能不剔除传统社区治理中人的关系、情感要素，使现代社区治理在“制度理性”与“情感柔性”两个方面均能有效回应民众期待的治理呢？习近平总书记提出“要推动党组织向基层延伸，把基层的工作做好”，[13] 是对这一问题的最好回答。

首先，要激活志愿机制，做大社区治理资源库。社区党委可组织辖区内党支部、流动党员等，在城市社区弱经济链接前提下，发展志愿者互惠经济、互助服务等，真正活化社区党群服务中心、小区物业服务等社区公共空间，既吸引群众“走进来”，又深入群众“走出去”。居民小区作为城市居民具有共同经济联系和生活链接的地理空间和社会空间，小区业主群（居民群）等作为社区居民相对稳定、信任的数字交往空间，成为党建引领基层治理非常重要的依托。社区党组织应创新统筹党政社群服务资源下沉居民小区，尽可能给基层党支部赋权，如小区党支部议事权、建议权、监督权、评议权等。鼓励小区业主党员“双报到”，或将组织关系特别是退休党员的组织关系转入小区党支部，并积极发动流动党员参与小区支部建设等，成为小区政策宣传员、民情收集员、矛盾调解员、活动组织员、文明示范员等，使每一个党员确实能形成基于生活社区的组织归属感、奉献效能感和身份荣誉感，真正为党建引领基层治理赋能。

其次，发展横向合作，扩大党群服务圈。城市社会基层的不同党群服务圈存在大量横向合作的可能，社区党委应通过价值引领、平台搭建、资源整合以及机制构建，在基层社会治理中发挥引领作用，为各种横向协作关系的展开积极创造条件。社区服务的横向合作要善于对接供给与需求，做好精准服务的“项目包”。把不同组织、不同主体的资源优势、技术优势、能力优势加以项目化、清单化整理，以群众需求、兴趣、期盼为服务导向，有序推动“项目–需求”的精准对接，合理策划和安排共驻共建单位、个人的“项目包”和服务岗位等。同样，党群服务的基层面也存在大量向下拓展的空间，社区基层党组织发展可依据条件努力向下延伸，如成立社区企业党

支部、小区党支部、物业党支部乃至楼栋党支部等。党支部工作越是贴近群众日常生活、关系群众切身利害，越能被群众所感知、所需要。由此，情感化治理通过党组织补位，既能卸去传统情感性治理的人格负担，又能形成可持续的情感性链接，使基层党组织成为现代城市社区不可或缺的柔性治理引领者。

（三）强化智慧赋能，夯实民生诉求响应机制

依托党建引领的智慧化基层治理系统，可以做到诉求直达、智能分拨和行政行为全流程监督的一体兑现。

首先，要优化治理流程，依托智慧化平台实现社区群众诉求畅达与协同处置。要尽量在市级层面打造“一网通”城市智慧化治理网络平台，将“区—街—社”职能清单事项逐一分类细化，载入系统，各个事项均设计到具体部门，实施、处置的全流程可溯源、可跟踪、可监督、可评价。其次，组织部门应对该平台进行全程领导、介入，将平台清单落实情况作为干部选拔、考核的重要依据。再次，要统一基层诉求入口，在智慧化治理平台设置万能“诉求入口”。通过群众自主录入、社区网格员发现录入等，形成民生诉求服务事项上报“一网通”治理平台。此后，由“一网通”平台的智慧分拨系统根据事项层级类型，自动生成相应的调处责任系统提示，并实时分发给社区、街道、区相应具体工作部门。相应部门在规定时间内将相应事项处理完结后，智慧管控分拨系统会将每一具体事项调处结果及时反馈给每一位群众，形成回流闭环。做到事项收集、梳理、分派、处置全流程可视、可追溯，实现各环节职责明晰化、流转科学化。最后，要实施双向考核评价机制，除自上而下的逐级工作考核评价外，加入或扩大居民对社区、社区对街道、街道对区的反向考核权重，倒逼上级机构或部门增强为基层服务的意识，加大对基层指导和服务力度。

其次，要扩大民众参与，可尝试依托“一网统管”平台创设业主自治的线上空间。社区治理的核心是民众的参与，社区治理现代化的进程是不断激活社区主体自身的自治能力和参与水平的过程。现实生活中，类似物业纠纷、垃圾分类、配套更新、邻避设施投放等占用大量基层治理资源的事件，本质上是属于基层自治事务，理应由居民通过沟通、协商等民间机制解决。居民小区的属性，决定了它最具备从陌生人、利益共同体转化为治理共同体、情感共同体的特质。小区业委会的组建与活动组织相对比较困难，但通过可信可视化的官方线上平台为业主搭建自治空间、组织项目式协商民主则是完全可能的。依托“一网统管”的系统基座，加载居民自治的功能项，帮助实现业主资格审核、网上议事规则执行、投票监督及结果背书等，就能推动更多利益关涉主体来参与在线议程。所以，通过智慧赋能协商治理，由线上带动线下，不失为一种推动多元共治的可能机制。

综上，党建引领社区治理，将城市基层治理的制度化与非制度化、成文法与习惯法、公共权力与社会权利等多重因素有机结合起来，以全新的整合方式凝聚价值共识、创设制度路径，从而使得社区治理既能承载社区群众情感性需求变化，又能推动社区的制度化治理转型，让新时代城市社区在时代的快速变迁中仍不失“共同体”的本质。

[参考文献]

[1][13]充满希望的田野 大有可为的热土——习近平总书记考察吉林纪实 [N].人民日报，2020-07-26.

[2]秦小建,朱俊亭.政党整合型熟人社区治理：老旧社区治理模式探索——以Y市D社区为样本[J].理论探讨,2022(1)

[3]习近平.在十八届中央政治局第九次集体学习时的讲话.习近平关于科技创新论述摘编[C],北京：中央文献出版社2016：24-25.

[4]国家统计局 国务院第七次全国人口普查领导小组办公

室.第七次全国人口普查公报（第七号）[R].2021-05-11.http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818826.html.
[5]李友梅.我国特大城市基层社会治理创新分析[J].中共中央党校学报，2016(4).
[6]马克思，恩格斯.马克思恩格斯全集（第3卷）[M].北京:人民出版社，1960:544.
[7]郝海波.新时代社区治理的价值内涵、治理结构与行动策略——学习习近平总书记关于社区治理的重要论述[J].社会主义研究,2020(03)
[8]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告.中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[C],北京：人民出版社,2017:40.
[9]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.中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[C]，北京：人民出版社,2022:56.
[10]林尚立.当代中国政治——基础与发展[M].北京:中国大百科全书出版社，2017：203.
[11]景跃进，陈明明，肖滨.当代中国政府与政治[M].北京：中国人民大学出版社，2016：23.
[12]赵小平，陶传进.社区治理：模式转变中的困境与出路[M]，北京：社会科学文献出版社，2012：85.

责任编辑：陈 偲

On Response and Realization Path of Compound Demands for Urban Community Governance

Peng Shu

[**Abstract**] People's compound demands for modern community governance are mainly reflected in the dual expectations of "institutional rationality" and "emotional flexibility". Community governance led by party building, which has the institutional potential to respond to people's compound demands, still has some shortcomings in practice, such as the strengthening of administrative path, the weakening of service autonomy, and the poor response to people's livelihood demands. To solve these problems, firstly, we should optimize the system process and let the government carry out its administrative functions; secondly, we should encourage emotional integration and let the community restart to perform its initial function as service-provider; thirdly, we should strengthen the AI empowerment and consolidate foundation for response to people's livelihood demands. Then we can build an integrated governance community in urban community in the new era by combining the above three.

[**Key Words**] Community Governance; Compound Demands; Governance Community