

打造社区“民生之治”新样本——以西湖区民生综合体为例

王卓曲

(浙江理工大学, 浙江省、杭州市, 311199)

摘要: 社区治理的核心在于民生服务,为了响应习近平总书记重要指示精神和坚持走好国家共同富裕战略,擦亮“幸福西湖”民生服务金字招牌,实现民生高质量发展,杭州市西湖区自2020年开始积极探索文化、养老、设施建设等民生服务需求,创新打造“幸福荟”民生综合体,推动民生服务实现区域统筹、综合集成、温馨开放、智慧共享,为共同富裕示范区建设提供“民生之治”的西湖样本。今年2月,民生综合体打造社区服务体系建设新样本荣登“2021年度全国基层治理创新典型案例”名单。

文章的研究通过西湖区民生综合体的治理案例,结合协同治理理论、共生理论等相关理论知识,分析民生综合体中参与民生治理的多方主体及其权力职责。基于当前西湖区民生综合体的治理现状,得出了其在空间场地、服务力量、财力资源上的集成经验和“回应型”治理体系。研究过程中发现该民生综合体在发展中仍然面临一些困境,文章基于这些困境及西湖区民生综合体的特征提出了对策建议。

关键词: 社区治理; 民生服务; 民生综合体

中图分类号: D669.3 **文献标识码:** A

引 言

社区作为社会治理的微观单元,是与基层百姓联系的纽带,而社区治理是基层密切联系群众、构建和谐社会的重要治理手段。其核心在于民生服务。^[1]文章所将以西湖区民生综合体的案例研究社区“民生之治”。

一、案例背景及概述

一直以来,杭州市西湖区始终跟随习近平总书记重要指示精神,持续打造“幸福西湖”民生服务金字招牌,加快推进民生高质量发展。今年2月,民政部办公厅公布了“2021年度全国基层治理创新典型案例”名单,西湖区《以民生综合体打造社区服务体系建设新样本》案例荣登榜单。

2020年,西湖区选取文新街道阳光社区为试点,率先探索民生综合体项目建设,全年提供“家门口”民生服务项目120项、累计服务3万人次,得到辖区居民的广泛好评。2021年,西湖区以共同富裕示范区建设为新的动力源,抢抓数字化改革机遇,重点聚焦当前亟待解决的综合服务点位少、功能缺、管理弱等痛点难点问题,在认真总结推广试点经验的基础上,在全区范围内全面推进民生综合体建设。^[2]古荡街道的旗舰式民生综合体是西湖区民生综合体之一,除了热闹的老年食堂,古荡街道旗舰式民生综合体共有6层,总建筑面积近7500平方米。从0-3岁托幼到老年日托,从社区卫生服务站到西湖书房,居民们真正体会到了家门口的幸福,享受到养老、文体、教育等全链条式的民生服务。

西湖区的民生综合体涵盖了民生服务的方方面面,努力实现“全人群”“全周期”“全链条”民生服务。^[3]让居民就近享受各种便民服务。为了适应西湖实际和满足群众需求,西湖区按照整体开发和整合优化的方式,打造了“10分钟民生服务圈”。经过一年多的探索

和努力,全区 11 个镇街以旗舰式、星月式、珠链式等模式,因地制宜建成 18 个民生综合体,实现所有镇街全覆盖。^[2]“旗舰式”综合体独立成栋,“星月式”“珠链式”则根据不同街道实际情况打造。前者一般有一个相对集中的公共服务设施,另有多个附近服务设施站点补充。而“珠链式”民生综合体则以街道为范围,统筹规划各社区民生服务资源和设施,形成互相补充融合的综合服务设施群。据悉,西湖区计划到 2023 年,将建成 56 个民生综合体,实现所有村社应建尽建。

二、民生综合体创新“民生之治”的理论基础

社区治理是指、社区组织、居民及辖区单位、赢利组织、非赢利组织等基于市场原则、公共利益和社区认同,协调合作,有效供给社区公共物品,满足社区需求,优化社区秩序的过程与机制。社区治理并不是通过发号施令、制定执行政策等来达到管理目标,它通过协商合作、协同互动、协作共建等来建立对共同目标的认同,进而依靠人民内心的接纳和认同来采取共同行动,联合起来对社区公共事务进行良好的治理。

“幸福西湖民生综合体”在服务需求、空间布局、服务供给、数字赋能和五社联动等方面进行有力探索,创新了“回应型”治理体系、打造了“协同型”治理结构、构建了“共享型”治理格局,切实提升了以民生服务促进基层治理能力,增强了民生服务与基层治理的融合,探索了“民生之治”新样本。

(一) 协同治理理论

“协同治理”最初由 Wood 和 Gray 在 1991 年提出,旨在取代传统公共决策及其执行中的命令与控制机制。它是指“一个或多个公共机构直接与非国家利益相关者参与正式的、以共识为导向的、深思熟虑的集体决策过程的治理安排”。当今,协同治理作为政府、企业、社会组织、公众共同参与的治理机制,已成为许多发达国家解决公共决策及其执行问题的新路径。

协同治理为社区民生综合体多主体参与提供了一种系统性的理论视角。从该视角来看,可以在明确社区治理中社会参与的价值意蕴、目标原则基础上,协同聚力、协同决策、协同行动、协同保障和主体协作为抓手,建立和完善民生综合体社会参与机制。人民日益增长的美好生活需要的满足与实现迫切要求构建社区协同治理格局。^[4]由于社区治理多元主体参与度高,可以引入协同治理的工具和方法,充分调动政府、企业、社会组织、个体等主体参与民生治理。民生综合体按照有利于服务统筹、资源整合、多元参与的要求,构建政府、社会组织、居民等不同主体的协同参与服务模式。^[2]

(二) 共生理论

共生理论也为分析民生综合体参与主体及其权力职责提供了研究视角。有学者将社会共生论引入城市治理领域,提出了社会治理的“共生型治理模式”,并将“共生型治理”定义为“具有不同性质但又相互紧密联系的治理主体在一定环境中按某种共生模式或机制形成的

关系网络。^[5]共生理论在社区的应用可以从一般意义上研究社区多元治理主体间的共生关系，以共生为指向推动治理发展。^[5]中国城市社区多元主体的相互依存的关系是一种共生关系，所以可以应用共生理论来审视城市社区实践的发展历程。

三、民生综合体参与民生治理的主体

2020年以来，西湖区积极回应养老、文化、健康、医疗等民生服务需求，创新谋划“幸福荟”民生综合体建设，全面整合24个民生服务部门力量和区域公共服务资源，最大限度地提升“7+X”¹。^[2]民生综合体通过集聚不同功能的公共设施，构建政府、社会组织、志愿者“三位一体”服务模式，促进多元主体共同参与、互融互补。

社区治理与群众工作主体多元化，既包括传统的党委、政府，又包括不断涌现的群众团体、基层群众性自治组织、志愿者组织、社会中介组织、经济合作组织等。^[1]西湖区各民生综合体由全区党政机关、企事业单位与联建共建，党员和干部下沉参与服务群众，将为民服务进一步落到实处。同时，西湖区还支持吸纳辖区社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者等资源主动参与民生综合体服务，对居民自愿参与综合体服务活动进行量化积分，创设了“荟积分”制度，推进民生综合体居民志愿服务机制良性循环。

除此之外，西湖区紧紧抓住了数字化改革有力契机，实现数字治理高效协同。找准民生服务领域各部门之间的关联性、耦合性，围绕建设物联网全域感知，开发建立“幸福荟”数治平台，以民生综合体活跃指数、民意热度、评价指标为要素体系，^[2]积极对接浙里办、浙政钉等平台，融入“美丽西湖”App，加快动态数据实时分析、人工智能辅助决策，绘制全服务生活图景，实现民生综合体线上线下深度融合，互联互通，全面提升了综合体服务能力、优化服务体验的功能作用。

四、民生综合体服务民生的各方权力职责划分

我国的城市社区建设经历了从单位制、街道制到社区制的权力转移。社区的权力结构逐步形成多元化的趋势，而公权力的执行模式也由管理变为治理。^[6]社区承接政府、社会组织、其他非营利机构等权力单元并且提供公共产品，权力方向也由垂直结构转向横向管理模式，^[6]依靠累积性的社会资本完成自治型治理。西湖区民生综合体服务民生的主体结构大致可以归为区政府、社会组织、志愿者三大部分，服务提供主体的增多带来的服务职责的变化。各民生综合体明确了运营管理主体，提前介入设施改造、功能设置，多元主体共同参与、互融互补。

（一）区委区政府

如何通过积极的制度供给，整合全社会资源，扩展公共服务的空间，提升公共服务的质量和效率，是现代政府履行社会管理和公共服务职能的重要实现方式，也是现代社会治理理

¹ 综合体服务空间按照“7+X”的形式进行统筹设计，即 助老空间、健康空间、活力空间、教育空间、治理空间、生活空间、至善空间等 7 大共性服务空间和 X 项个性服务项目、特色化服务项目。

念的重要命题。^[7]在社会治理中，区级层面成立专项领导小组，负责方案设计、任务安排、资源调配、协调指导等工作；区级相关部门主要负责人牵头，协调整合部门在社区的服务设施、服务项目设计与组织工作，实现多部门跨业务协同。

西湖区政府主要负责领导决策，引导民生综合体的运营。通过组织召开全区首场民生综合体“民意小圆桌”活动等，以“民意”决定布局规划，以“民需”决定功能定位，以“民评”决定服务成效，最终明确民生综合体的助老、健康、活力、教育、治理、生活、至善等“7+X”服务空间导则。^[2]同时，社区居委会要以协助城市基层政府提供社区公共服务为职责。

全区 149 个党支部结对民生综合体，开展“我为民生综合体送服务”、微心愿认领等活动，形成文明实践服务清单 11 类近 60 项志愿服务内容。民生综合体中的党群服务大厅，就是由社区党委和居委会向居民提供各项服务。^[8]政府还具有购买服务的政策效能，西湖区引入 10 余家社会组织提前介入综合体功能设置、服务活动策划及运行管理。广泛组织辖区志愿者（队伍）主动参与民生综合体服务活动 336 场次。^[2]

（二）社会组织

一些有社会服务经验的社会组织整体运营、部分运营或承接具体服务项目，部分社会组织实现品牌化、连锁化运营，提高了民生综合体设施和服务的水平和专业性。社会组织为社区带来了外部资金和专业化的保障团队，政府让渡基层社区平台，让人民群众的社会保障体系能够真正建立起来，转变传统脆弱的民间福利保障体系。^[6]维护了社区的局势和稳定。

社会组织参与社会治理的工作，承接了政府的部分职能，也为公共服务提供了有力的补充。社会组织形成了专业职能的权力要素，保证了居委会的议事能够得到专业化的服务。强化的社会组织有效地社会治理能够最大限度保障完成社会治理的目标，也对城市社区权力秩序的重建给予力量。^[6]西湖区 2022 年已累计投入 1100 万元购买社会组织服务，围绕关爱特殊群体、回应群众关切、推进平安建设等方面，精准对接居民所盼，有效汇聚五社要素和资源，引导社会组织有序参与社区治理和民生服务，推动社会组织资源融入民生综合体服务项目。

（三）志愿者

社区志愿者是我国城市基层自治的重要载体，直接体现了社区参与、自我组织与自我服务管理的功能。^[9]志愿者组织以支持社区成立形式多样的生活服务类民间组织为主要职责。^[10]从民生综合体涵盖的服务项目来看，志愿者主要具有文化、教育、安全、为老、卫生等功能，还具有支持、凝聚社会资本功能。积极引导社区社会组织参与基层社会治理。

志愿服务工作者参与民生综合体各项服务，直接接触和服务社区居民。作为便民服务的主力军和后备力量，一位位平凡的志愿者在自己的岗位上付出奉献、团结协作，为民服务。为社会组织开展“邻里守望”关爱行动提供场地便利和服务指导，近 80 位志愿者在两支拾

光公益为老服务队伍中，为老人常态化无偿提供便民服务、文体培训等，重点关注丧偶老年群体，走访关爱，开展哀伤辅导、缅怀往事疗法等，缓解人生逆境带来的伤害，构建睦邻“朋友圈”等。

五、民生综合体治理现状

在2021年，西湖区建成并启用18个幸福西湖民生综合体，面积达71218平方米，实现镇街全覆盖。截至年底，全区各民生综合体已累计开展各类活动2000余场次，服务覆盖居民110余万人次。全面整合24个民生服务部门力量和区域公共服务资源，最大限度地提升“7+X”空间服务功能，推动民生服务实现区域统筹、综合集成、温馨开放、智慧共享，为共同富裕示范区建设提供了“民生之治”的西湖样本。^[2]

民生综合体内生动的“数字”课堂让老人们走出“电子围栏”，在信息化发展中拥有更多安全感。除此之外，还有为老年人提供自助健康检测、健康自我评估与健康指导干预服务。^[8]民生综合体真正成为了老年人适应数字社会的“培训室”和“体验馆”。儿童成长驿站”、“爱莱童彩虹俱乐部”为社区家长们提供幼托服务和创新课堂，鲜艳的儿童爬行区和滑梯让孩子们玩得不亦乐乎；在做好服务“一老一小”的基础上，古荡街道民生旗舰综合体还结合辖区人员结构特点，充分考虑了残障人士、新杭州人、老漂族、中青年人群的需求。^[8]古荡街道益之家社会组织服务站为社会组织提供培育指导、驻点办公、备案登记、能力建设、项目对接、信息交流、资源共享等一条龙服务；人间四月天心理咨询师、民间艺人工作室、综合体排练厅等，长期为社区居民提供服务。

民生综合体着力于增强服务设施间的空间关联、服务联动、效益叠加，加强区、镇街和村社三级联动，通过合理规划，集聚民生服务资源，在幼有所育、学有所教、病有所医、老有所养、弱有所扶等方面不断突破，基本建成“15分钟公共服务圈”，^[2]实现城乡区域公共服务普惠均等可及，为公共服务优质共享提供了示范样本。

社会组织为社区权力的转移贡献了政治智慧和专业技能，社区居民能够通过社会组织达到治理的有效目标，专业操守也让社会组织成为社区政治权力构成中的重要角色，构建起政府与社区之间有效桥梁，保障了社区建设的行政权与自治权的执行效果。^[6]民生综合体汇集了省市30余家公益性、服务型社会组织参与公益集市活动，共设“共富邻里”、“互助邻里”、“和谐邻里”、“幸福邻里”四个版块，通过公益咨询、微心愿认领，义诊、义卖等便民惠民活动和互动体验等，面向现场群众开展公益服务，从多角度全方位展示了社会组织在增进民生福祉，提高生活品质发挥的积极作用。

六、各方推进治理行为的目的和经验启示

参与主体在推进民生综合体的民主之治中围绕人的全生命周期需求，最大限度、最优化地整合教育、医疗、养老、文化等公共服务优质资源，推动民生服务更加均衡、更加充分，实现全域民生服务综合集成、优质共享。西湖区为了完善集成供给机制，在空间场地集成、服务力量集成、财力资源集成上进行探索，突破单个部门单建单设服务场所的短板弱项，将

各部门各条线各镇街的服务项目、专业力量、财力资源集聚集中，全面提高资源使用绩效，实现“碎片化、低水平”服务向“集约化、高效化”服务转变。^[2]

民生综合体创新了“回应型”治理体系。“回应型”治理强调要对群众的利益诉求做出积极反应，并采取有效措施解决问题。在民生综合体建设过程中，创新回应群众诉求的途径与载体，有效建立了“决策—推动—评议”闭环机制。^[2]一方面，把“问需于民、问计于民”贯穿于民生综合体建设的全环节、全流程，通过人代会、居民议事会对综合体建设实施票决、评议，强化政协委员民主监督、建言资政，充分听取群众意见建议。另一方面，打造“问效于民”的民评机制，健全社会满意度评价体系，制定民生综合体考核评价制度，注重发挥民情代表评议反馈的作用，持续提升工作质效，把每一个综合体打造成为民心工程、满意工程。

七、民生综合体发展面临困境

（一）社区治理容易流于形式化

民生综合体的服务内容较多，涵盖各个方面，想要同时抓好每项服务的开展和管理监督工作并不容易，如果缺乏相关部门的监督和管理，那么民生综合体中部分可能参与较少的服务项目就会流于形式，不能真正地起到为群众服务的效果。另外，在各民生综合体中服务的大多是志愿者，由于志愿者有可能是由在校大学生所组成，流动性较大，不能确保时间和精力上有能力在民生综合体中提供志愿服务活动。

（二）平安法治社区建设受到威胁

由于社会组织和志愿组织在民生综合站中的人数庞大和流动性较大，区委区政府可能无法顾及每一位到综合体进行服务的个体，有可能导致不法分子趁虚而入，对社区及社区居民带来恶劣影响。社区权力不再是国家的强制力，市场经济中利益多元化，利益诉求也表达方式也趋于多元，权力的概念也逐步模糊，权力的主体和方向都不再清晰，强制的约束不再存在，社区中的权力逐步市场化。因此，一些不法分子也许会钻制度的空子，利用权力模糊的条件蒙混过关，申请加入到社区民生综合体借提供服务之由，进行传播消极文化、骗取钱财、威胁居民生命安全等违法行为。

八、民生综合体参与民生治理的对策建议

民生服务和社会治理的工作理念和工作方法都要顺应时代发展趋势，与时俱进，利用科学技术的进步与创新提高基层党委政府的民生服务能力和水平，满足广大居民的新需求、新期待。^[11]

（一）利用网络信息技术确保民生服务公开透明

构建网络交互平台，特别是善于利用新兴媒体如微博以畅通网络联系渠道，收集网络舆情同时发出政府声音。公众的权利意识增强，由单一的受众身份转为信息传播者、发布者，考验着基层党委政府的应对能力与执政智慧，更加要求相关信息及公共服务的透明与公开。

街道和社区的党政机构及党员干部是党委政府在基层的形象代言人,所作所为直接影响着党委政府在基层人民群众心目中的形象,因此更要以群众的呼声作为行政管理和服务的方向,以群众满意为最高标准,更要做好时时监督、全面负责的态度。

社区的各相关部门则应充分利用基于互联网的政务微博、公众号和政务 app 等网络工具打造一个相互交流的基层政府治理体系,除了创建一个信息公开、听取民意、回复诉求的平台以外,更重要的是具备吸引公众参与的新特点,在为企事业单位和公众提供开放化、社会化、集成化的政府信息服务的同时,提高基层政府的透明度和决策的科学民主性。

同时也要充分发挥新媒体技术优势提供个性化民生服务。民众的公共服务需求和期盼日趋个性化、多元化,对公共产品和服务也更加挑剔。在社会转型和发展的过程中,公共事务治理任务日益繁重,面临如此多样化的民众需求,应该鼓励和推动社会各种资源和力量共同分担。民生综合体应该以更软性、更灵活和更易被民众接受的方式方法来开展,汇聚治理合力,以新媒体为手段向民众提供特色服务和个性化服务。

(二) 加强社区法治建设

社区建设中最重要的是落实全面依法治国,将职能权力放入制度的约束形成有效机制完善社区规范性职能,突出法治化的社区社会保障,将形成保民生的重要载体建设。^[6]在建设法治中国的宏伟目标框架下,社区治理和群众工作同样需要依法进行,需要以维护宪法法律权威为前提以维护人民权益为目的。^[1]健全城乡社区治理和服务体系的法治化需要加快立法进程,顶层设计,根据治理需要完善相关法律法规,为城乡社区治理和服务提供根本遵循和制度保障。

健全城乡社区治理和服务体系法治化路径是一项系统工程,需要在法治保障、德治滋养、自治协调、人才储备、科技支撑、矛盾化解等发面同时发力,加强城乡社区自身的“德治建设”,充分弘扬厚植于民间的和谐文化,在传承和弘扬优秀传统文化的基础上发展社区文化,夯实城乡社区治理的内生动力。民生综合体尤其要注意社区文化组织的建设,鼓励民间资本进入社区文化建设之中,提供文艺、体育等社区服务点建设,整合社区资源建立社区学院,为群众提供丰富多彩的业余生活,避免出现消极文化、封建迷信回潮等。同时,要提升社区矛盾预防化解能力,完善纠纷调处机制,全面提高城乡社区治理法治化水平。增强社区应急管理能力和韧性治理,不断强化风险防范意识。

结论

从“幸福西湖民生综合体”的具体做法中,可以得出其在服务需求、空间布局、服务供给、数字赋能和五社联动等方面进行了研究和探索,创新了“回应型”治理体系、打造了“协同型”治理结构、构建了“共享型”治理格局。西湖区民生综合体仍需在实践中和发展之中进一步完善,一方面,要利用网络信息技术确保民生服务公开透明,加强对参与社区治理的社会组织及个人的监督;另一方面,要加强社区法治建设,不断健全相关法律法规界限,明确

各主体的权力和职责范围,提高社区治理法治化水平。以“群众满意”为立足点,以高质量和可持续为出发点,不断提升改造幸福西湖民生综合体,加快推进共同富裕现代化基本单元建设,加快实现基本公共服务均等化,努力成为共建共享品质生活的省域范例。

参考文献

- [1] 张万兵,黄丽.社区治理、志愿行动与民生服务:重庆个案[J].重庆社会科学,2014(10):62-66.DOI:10.19631/j.cnki.css.2014.10.009.
- [2] 探索打造“幸福荟”民生综合体 创共同富裕“民生之治”新样本[J].政策瞭望,2021(12):45-47.
- [3] 西湖:擘画首善之区共富新画卷[J].杭州,2022(10):16-19.
- [4] 胡加燕.青年志愿服务在社区治理中的优势、困境与路径探究——以德阳市旌阳区青年志愿者协会为例[J].黑龙江人力资源和社会保障,2022(12):7-9.
- [5] 宋晓娟.共生理论视角下的中国城市社区治理研究[D].吉林大学,2021.DOI:10.27162/d.cnki.gjlin.2021.000249.
- [6] 张晓磊.城市社区权力秩序从管理到治理的重建[J].社会福利(理论版),2017(04):30-34+39.
- [7] 许义平.推进政府向社会力量购买公共服务[N].宁波日报,2013-10-29(A07).
- [8] 张雨点,袁芳,郑立英.社区民生旗舰综合体擦亮“幸福西湖”民生品牌[N].中国社会报,2021-09-18(001).DOI:10.28698/n.cnki.nshhu.2021.002892.
- [9] 孙博宁.城市社区治理体系中的志愿者功能分析——对上海X大型居住社区的个案研究[J].美与时代(城市版),2016(04):106-107.
- [10] 李婷婷.基于服务职责的社区工作者服务能力研究[J].公关世界,2022(13):79-80.
- [11] 胡爱敏.城市社区民生服务智能化的路径[J].中国国情国力,2016(11):46-48.DOI:10.13561/j.cnki.zggqgl.2016.11.015.

Building a new sample of community "governance of people's livelihood" -- taking the people's livelihood complex of West Lake District as an example

Wang Zhuoqu

(Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou / Zhejiang, 311199)

Abstract: The core of community governance lies in serving people's livelihood. Responding to the spirit of important instructions and adhering to the national common prosperity strategy, polishing the golden

signboard of "Happy West Lake" people's livelihood service to achieve high people's livelihood. Since 2020, Xihu District of Hangzhou has actively explored the construction of cultural old-age facilities and other people's livelihood service needs, innovated and created "Happiness Club" people's livelihood, comprehensively promoted people's livelihood services, and realized regional integration. Warm, open and wisdom sharing provides a West Lake sample of "the rule of people's livelihood" for the construction of a common prosperity demonstration zone. In February this year, a new sample of people's livelihood comprehensive community service system construction was listed in the list of "2021 National Typical Cases of Grassroots Governance Innovation".

This paper studies the multi-subjects and their powers and responsibilities involved in people's livelihood governance in people's livelihood comprehensive through the governance case of people's livelihood comprehensive in Xihu District, combined with collaborative governance theory, symbiosis theory and other related theoretical knowledge. Based on the current situation of people's livelihood comprehensive governance in Xihu District, this paper obtains the integration and "response-oriented" governance system in terms of space, site, service force and financial resources. The study found that the people's livelihood synthesis still faces some articles based on these and the characteristics of the people's livelihood synthesis in Xihu District put forward countermeasures and suggestions.

Keywords: Community governance; People's livelihood services; People's livelihood