

# 县域经济理论下的社区治理问题实践研究

## ——以安徽省无为市为例

吴向龙

无为市委党校

DOI:10.12238/ej.v5i1.838

**[摘要]** 县域经济是国民经济的基本单元,其强弱直接影响着国民经济的兴衰。当前,新冠肺炎疫情是对国民经济和社会发展的大考。基层社区只有做好疫情防控,县域经济才能得到有序健康发展。现从县域经济社会发展维度去思考基层社区治理在疫情防控中的不足,主要体现在社区角色定位不清、治理主体单一、法治素养以及对信息技术应用不足等方面,明确在具体实践中要围绕加强党建、发挥多元共治、加强依法治理、创新工作方式等方面做出努力,最终构建满足新时代要求的基层社区治理体系。

**[关键词]** 县域经济; 社区治理; 疫情防控; 群众自治

**中图分类号:** F3 **文献标识码:** A

### Practical research on community governance under the theory of county economy

——Take Wuwei City in Anhui Province as an example

Xianglong Wu

Party School of Wuwei Municipal Committee

**[Abstract]** county economy is the basic unit of the national economy, and its strength directly affects the rise and fall of the national economy. At present, the novel coronavirus pneumonia is a major test of national economic and social development. Only when grass-roots communities do a good job in epidemic prevention and control, can the county economy develop orderly and healthily. From the perspective of County Economic and social development, we now consider the deficiencies of grass-roots community governance in epidemic prevention and control, which are mainly reflected in the unclear positioning of community role, single governance subject, legal literacy and insufficient application of information technology. It is clear that efforts should be made in specific practice around strengthening Party building, giving full play to pluralistic co-governance, strengthening governance according to law and innovating working methods. Finally, build a grass-roots community governance system that meets the requirements of the new era.

**[Key words]** County economy; Community governance; Epidemic prevention and control; Mass autonomy

中国自秦朝置县以来就有了县域经济。当前新冠肺炎疫情成为影响国民经济社会发展的重大不利因素。社区是社会治理系统基础单元,是国家治理体系的微观细胞。<sup>[1]</sup>两年以来,县域基层社区成为阻击疫情的主阵地,为持续巩固防控成效,保障县域经济发展,县域社区治理理应得到更多关注,需要围绕推进社区治理现代化目标,创建符合新时代要求的基层社区治理体系。

### 1 县域经济中基层社区治理的内涵

#### 1.1 内涵

新冠肺炎疫情暴发以来,国家领导人多次对疫情防控工作作出重要指示,强调社区是疫情防治的第一线,是全面落实联防联控措施,构筑群防群治严密防线的重要组成部分。我国城市化进程加快以后,关于社区治理,一直都是学界研究的重要议题,如较早的分析社区治

理主体上,俞可平教授认为社区的治理(governance)与统治(government)有最基本区别,治理的权威主体不一定是政府机关,而统治的权威主体则必定是政府;<sup>[2]</sup>他认为,治理是“官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要”。<sup>[3]</sup>在治理体制上,史云贵认为城市社区体制存在街、居组织机构过多和城市街道、社区不堪重负等问题;<sup>[4]</sup>关于社会群体

自治,程李华认为,城市社区治理主体既可以是政府机关、公共机构,也可以是社区自治组织、社区居民以及社会组织,从而实现城市社区治理公共利益的最大化;<sup>[5]</sup>魏娜认为,社区治理就是为了破解快速城市化过程中遗留的“老问题”,在一定区域范围内使政府与社区组织、社区居民共同管理社区公共事务。<sup>[6]</sup>从公众参与治理角度,张嘉欣等认为制度困境、组织困境和主体困境是主要影响因素等。<sup>[7]</sup>学者从各个层面和角度分析社区治理,尤其在经历此次重大疫情后,更加充分证明研究社区治理的重要意义。

## 2 县域经济中社区治理在疫情防控中彰显的作用

2.1 基层组织有力。基层党组织领导是疫情防控过程中最重要、最根本的保证。在县级社区,按照地区划分和行政统筹安排成立多个不同的社区,其作为自治机构,自治属性高于行政属性。广大社区干群和居民在党组织领导下,形成抗疫合力。各级党组织招募居民志愿者,上门摸查走访,工作细致认真,严守社区居民生命安全底线。

2.2 队伍集结迅速。疫情爆发后,包括社区、志愿者和下沉干部在内,各方力量集结迅速,各自按单元先接触相关人员、倾听民意舆论,掌握了第一手疫情信息,及时快速按照预案处理突发事件,报送相关信息,为各方掌握第一手数据赢得宝贵时间。

2.3 防疫宣传得力。防疫过程中,各值守卡点的网格员和志愿者,既做到检验,又注重做好宣传。各网格负责人员由于本身对网格内的人员情况掌握较为清楚,关系也较为亲密,在开展疫情宣传工作时也能以更加通俗易懂、形象生动和群众易于接受的方式把防控知识带进每一位群众的头脑中,扩大影响力。

2.4 展现自治能力。在每一个自治的治理单元,治理主体由于和社区干部相识相熟,较容易激发居民参与社区管理的积极性。自治主体结合本社区的具体情况,诸如社区大小、居民文化素质高低、流动人员多少等,切实做好各项具体

防疫工作,较好实现自我管理、自我防控、协作共治目标。

## 3 县域经济中社区治理的不足

进入后疫情时代,面对零星暴发的疫情,县域经济实力相对弱小和社区治理机制弊端暴露出来,不足值得反思。

3.1 社区的角色定位过于行政化。很多的村社区党总支书记和村主任是同一人担任,社区更多变成承接县、镇级政府行政任务的下属机构,自治功能普遍存在丧失,工作按行政化开始派发、执行行政化、反馈行政化、角色行政化。

3.2 社区治理主体显得单一。在居民参与社会生产生活管理愿望愈加强烈的今天,社区依然是社区党委和居委会为责任主体,履行治理职责。村务监督理事会、财务监督理事会和其他监督机构虽然也能正常开展一些活动,但是参与工作的时间少、参与的范围有限。

3.3 社区工作主体法治素养仍需提高。社区管理者应严格恪守依法行政首要原则,但在实际工作中,干部的法律水平和素养还有短板。在执行政务过程中,对于事情本身是否合法,过程是否合法,程序是否合法还考虑的少,习惯唯任务、命令是从。

3.4 建设和运用数字信息技术有差距。在疫情防控过程中,基层社区充分体会到信息技术的高效和快捷,比如在疫情期间,该市设置3488个卡点、安康码申领总人数达到107万人,居民外出行程有大数据可追踪、可查询。但相较于江浙和沪杭的城市智慧管理和北京的“街乡吹哨、部门报道”的联合治理新模式,城市管理智能化硬件软件两方面都有一定差距。

## 4 县域经济中社区治理现代化的选择

党的十九届四中全会提出“坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标”。<sup>[8]</sup>基层社区治理中的诸多不足需要纠正和完善。

4.1 围绕县域经济发展需要,切实加强基层党组织建设。进入后疫情时代,面对随时可能反复的疫情形势,县级范

围内广大社区在党和政府领导下,为阻击疫情做出积极贡献。社区治理必须始终坚持紧扣治理抓党建,着力强化社区党委领导核心地位,增强基层党组织的政治功能和组织力,强化责任担当,把服务群众、凝聚人心、优化管理、维护稳定贯彻社区治理始终。只有坚持发挥党组织政治引领、组织引领、能力引领、机制引领作用,才能更好地确保城市社区基层治理正确方向,打破治理过程中的行政壁垒和体制束缚,把党的力量、党的主张传递到社会的每个“神经末梢”,真正使党的政治优势、组织优势转化为基层治理优势。

4.2 按照县域经济发展特点,加快提升群众自治能力。我国《居民委员会组织法》修订后,其中进一步明确居委会自治属性,明确“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。”近年来,县级很多村、社区按要求运行“村为主”、“居为主”工作机制,强化村、社区自治能力建设,但在实际工作中,激发村、居民自身管理活力的措施还不到位,很多城市社区工作理念仍然是“小政府式”的粗放管理。社区要坚持开放融合的治理理念,重多元参与,轻政府包办,提倡建立更加开放、接近群众的议事平台、监督平台,打破体制束缚和壁垒,在更大范围、更宽领域、更深层次上激发全社会活力,推动各类社会组织、市场主体和社会公众深度参与基层治理。

4.3 结合县域经济社会发展形势,不断促进行政执法权限下放。在当前的社区治理实践中,社区居委会发挥了重要的作用,但也存在一些突出问题,比如职责不分、职责越权等问题。这就需要基层政府一方面要进一步明确社区权力责任,落实关乎民生等实际问题的行政执法权限下放。另一方面应当加强对社区责任主体的法律知识培训,做到依法行政。在全面依法治国步入新时代的今天,首要加强社区党组织、居委会、网格员、小区楼长等治理主体的法治素养提升,提高各群体开展依法办事的能力,多举办依法行政方面的专题辅导和案例教

学。同时还要加强社区居民普法,在普法基础上不断引导居民发挥主体作用,积极参与到社区治理。

4.4着眼县域经济社会发展的不足,持续发挥数字信息技术优势。疫情发生以来,基层社区在运用人工智能、大数据、健康码、云计算等方面学习积累一定的经验,对于日常推进疫情防控和复工复产起到了极大的促进作用。今后在社区治理中政府应持续加大智慧社区建设力度,着重在硬件上给予政策照顾,通过革新社区监管设施,运用数据存储、运行管理、展示体验等智慧技术,对疫情及其他社区工作进行分析研判、高端预警、远程操控,实现了社区联防联控精准化、智能化和高效化,加快推动大数据在衣食住行、教育就业、医疗养老等各方面的具体应用,让群众享受到更多实实在在的便利。

## 5 综述

县域经济是县域社会的脊梁,作为社会主义市场经济的重要组成部分,保障地区的社会民生、教育医疗、政治民主等诸方面。在后疫情时代,要持续发挥社区治理能力,完善社区治理不足,统筹做好疫情防控和经济发展关系,为县域经济社会发展提供体制机制保障。

### [基金项目]

中共芜湖市委党校(行政学院)系统2021年度重点立项课题(项目编号:WHDXKT202116)阶段性研究成果。

### [参考文献]

[1]曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018,(001):95-98.

[2]俞可平,徐秀丽.中国农村治理的历史与现状(续)——以定县、邹平和江宁为例的比较分析[J].经济社会体制比较,2004,(03):22-42.

[3]俞可平.治理与善治[M].北京:社

会科学文献出版社,2000.

[4]史云贵.当前我国城市社区治理的现状、问题与若干思考[J].上海行政学院学报,2013,14(02):88-97.

[5]徐凡.城市社区精细化治理的路径选择研究[D].苏州大学,2019.

[6]魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003,(01):135-140.

[7]张嘉欣,陈红喜,丁子仪.城市社区治理中公众参与的困境及对策研究[J].经济师,2020,(01):105-107.

[8]《坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化》[J].九江学院学报(社会科学版),2020,39(04):2.

### 作者简介:

吴向龙(1981--),男,汉族,安徽无为为人,硕士研究生,讲师,研究方向:基层行政管理、区域经济。

## 中国知网数据库简介:

### CNKI介绍

国家知识基础设施(National Knowledge Infrastructure, NKI)的概念由世界银行《1998年度世界发展报告》提出。1999年3月,以全面打通知识生产、传播、扩散与利用各环节信息通道,打造支持全国各行业知识创新、学习和应用的交流合作平台为总目标,王明亮提出建设中国知识基础设施工程(China National Knowledge Infrastructure, CNKI),并被列为清华大学重点项目。

### CNKI 1.0

CNKI 1.0是在建成《中国知识资源总库》基础工程后,从文献信息服务转向知识服务的一个重要转型。CNKI 1.0目标是面向特定行业领域知识需求进行系统化和定制化知识组织,构建基于内容内在关联的“知网节”,并进行基于知识发现的知识元及其关联关系挖掘,代表了中国知网服务知识创新与知识学习、支持科学决策的产业战略发展方向。

### CNKI 2.0

在CNKI 1.0基本建成以后,中国知网充分总结近五年行业知识服务的经验教训,以全面应用大数据与人工智能技术打造知识创新服务业为新起点,CNKI工程跨入了2.0时代。CNKI 2.0目标是将CNKI 1.0基于公共知识整合提供的知识服务,深化到与各行业机构知识创新的过程与结果相结合,通过更为精准、系统、完备的显性管理,以及嵌入工作与学习具体过程的隐性知识管理,提供面向问题的知识服务和激发群体智慧的协同研究平台。其重要标志是建成“世界知识大数据(WKBD)”、建成各单位充分利用“世界知识大数据”进行内外脑协同创新、协同学习的知识基础设施(NKI)、启动“百行知识创新服务工程”、全方位服务中国世界一流科技期刊建设及共建“双一流数字图书馆”。