

# 浅析居民参与社区协商议事的过程与方法

◆ 孙江涛

2015年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布了《关于加强城乡社区协商的意见》(以下简称《意见》),从国家层面为推动城乡社区协商提供了政策制度保障。《意见》中明确提出“城乡社区协商民主,是以城乡社区这一社会基本单元为基础,围绕基层群众共同关心的涉及群众切身利益的重大事项,以及存在显著分歧和冲突的公共决策问题,借助制度化、规范化、程序化的形式,通过广泛的参与、利益表达、对话沟通,最终形成共识的民主治理形式。”2017年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅又颁布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,明确提出“提高社区居民议事协商能力,凡涉及城乡社区公共利益的重大决策事项、关乎居民群众切身利益的 actual 困难问题和矛盾纠纷,原则上由社区党组织、基层群众性自治组织牵头,组织居民群众协商解决”“支持和帮助居民群众养成协商意识、掌握协商方法、提高协商能力,推动形成既有民主又有集中、既尊重多数人意愿又保护少数人合法权益的城乡社区协商机制”。

结合政策层面对于城乡社区协商的论述,笔者将社区协商议事定义为:以社区党组织为核心、社区居委会为主体,通过广泛的社区居民参与搭建社区协商议事制度与平台,针对社区中存在的制度政策型问题、公共事务型问

题、居民素质型问题等展开充分讨论与分析,并提出问题解决策略,整合社区资源,利用群策群力的方式达到问题解决的具有广泛群众代表性的一种社区居民议事机制。

## 居民参与社区协商议事的过程分析

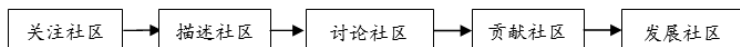


图1-居民参与社区协商议事的流程

居民参与社区协商议事的流程如图1所示。具体来说,整个流程分为以下五步:

### (一) 居民通过关注社区,发现社区问题

社区居民在日常生活中对社区生活、社区事务等表现出“关心”是一种良性改变,关注社区有利于社区居民发现社区的问题和不足。一般而言,发现问题并不具有太大难度,一般只要社区居民有心关注社区,有基本的观察能力和判断能力即可。社会工作者在鼓励社区居民发现问题的过程中,可以通过社区教育或社区宣传的方式,教授社区居民学会区分社区问题的事实和个人情绪。

### (二) 鼓励居民提出问题,侧重描述问题事实

社区居民提出问题的过程是居民将自己发现的问题反馈给社区“两委”的过程,即社区居民直接反馈社区问题,或通过社区骨干、社区带头人、单元楼门长等核心力量间接陈述事实的过程。在此

过程中要逐渐培养社区居民从感性思维成长为理性思考问题,即社区工作者需要让社区居民在提出问题的同时,进一步反思与此相关的一系列问题,如社区问题为什么存在?为什么这么长时间仍然没有得到解决?在问题发生和延续的过程中,自己扮演了什么角色?

### (三) 协助居民分析问题,排列问题优先次序

问题分析过程是社区协商议事的关键阶段,能够充分体现居民参与智慧和力量。在此阶段,社区工作者要协助社区“两委”进行能力评估,包括社区自身人力、财力、物力配置是否合理,是否能够支撑问题得到及时有效的解决,以及进一步考量社区工作人员解决问题的能力、人员分工等因素的影响。

社区问题解决是持续性的过程,所以社区工作者要引导居民对社区问题进行有效排序,除了从问题解决的可行性和可操作性角度考量之外,排列优先次序时还应遵循两个原则:一是先易后难原则,即先解决一个相对较容易的问题,后解决难度较大的问题;二是先紧急后持续的原则,即先解决紧急的事项或影响居民正常生活的事项,后解决促进社区发展、提升居民素质的事项等。

#### （四）整合社区有效资源，群策群力解决问题

问题解决过程是居民参与的集中体现。首先，居民需要群策群力解决问题，通过整合社区内外资源以达到资源多样化。其次，问题解决过程中监督落实是核心问题，可以通过以下四种方式开展监督：第一，社区居民监督，即通过社区居民达成共识，监督问题落实情况；第二，社区社会组织监督，即在社区内建立一支社区监督队，实时监督落实情况；第三，社区党组织和社区居委会监督，即社区“两委”可以委任专人专责检查监督落实情况；第四，社会第三方监督，即聘请第三方社会组织进行项目监控或监督落实情况。

#### （五）积极维护议事效果，实现成果积极转化

社区居委会或社会工作者在社区协商议事过程中可以拓展服务领域，挖掘新服务，实现有效的成果转化，积极维护议事效果。具体实现的路径表现为：一是将居民可以参与改善的社区问题转化为社区服务项目，通过政府购买服务的项目运作为解决社区问题提供人财物的保障和支持，并形成一系列常态化的社区服务；二是在居民参与协商议事过程中成立的社区行动小组，随着小组凝聚力的增强、小组成员能力的提升，逐步将行动小组培养成为社区社会组织，实现社区社会组织的培育和发展。

#### 居民参与社区协商议事的方法与技巧

##### （一）促进多方主体参与，搭建共商共治平台

丰富多元的参与主体能够为问题解决贡献更多的智慧和力量。镇

（街道）社区党组织、社区居委会、社区民主监督委员会、居民小组、驻社区单位、社区社会组织、业主委员会、物业服务企业、社区居民代表和社区居民以及其他利益相关方都可作为协商议事的常设主体。同时，社区“两委”要根据协商内容和形式的不同，灵活调整需要参与的协商主体，如社区老党员、老干部、党代表、人大代表、政协委员，社会工作者、志愿者等。

##### （二）严格遵循议事规则，推动协商有序开展

在居民参与社区协商议事过程中，首先需要保证居民能够用灵活的方式参与到社区问题的提出、分析与解决过程中，如采用工作坊、开放空间等方式，既能够保证居民参与的活力，又能够激发居民持续参与的信心。其次需要建立严格、规范的议事程序，为协商议事的高效有序开展提供保障。因此，社会工作者在组织社区居民协商议事的进程中，既要调动居民充分激发自身活力，又要能够带领社区居民制定并遵守协商议事规则，让规矩和活力能够相得益彰。

##### （三）不断提升居民能力，引导居民有效协商

居民自身的能力与素质是社区协商议事能否有效开展的关键因素。实践中发现，在居民能力较强、素质较高的社区，协商议事能够取得良好效果。因此，社会工作者要从社区居民的能力建设着手，持续不断地开展社区居民能力提升培训，如社区居民的参与能力、协商能力、合作能力、资源动员能力以及情绪管理能力等，从社区协商议事的源头上出发，引导居民有效协商，为社区基层民主奠定良好的居民智力基础。

#### （四）建立多元监督机制，提供有力质量保障

完善的监督机制对于居民参与协商议事成果的维系至关重要。在缺少监督机制的情况下，一方面会挫伤社区居民参与的信心与热情；另一方面可能造成对问题的解决只停留在协商议事的“形式”上，协商效果会大打折扣，难以取得实质性效果。所以，社会工作者需要积极倡导创建多元的监督机制，在协商结果的监督上，吸纳更多监督力量参与进来。同时，在监督过程中，要形成完善的监督体系，搭建完备的领导小组和执行组，并对监督成员进行培训，提升其监督能力和执行力，保证监督工作的有效性。

社区协商议事制度的开展为社区居民充分发扬基层民主搭建了平台，为发挥居民自我管理作用提供了制度和组织的保障，有利于营造一种“社会协同、人人参与”的良好社区治理氛围。社区协商议事作为我国协商民主的具体实践，是促进居民参与解决社区问题、满足社区居民多样化需求、推动社区治理科学化与规范化，进而实现社会和谐有序发展的有效方式，是符合中共十九大提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”的重要举措。<sup>①</sup>

#### 参考文献：

[1] 夏晓丽：《居民参与、城市社区治理与民主价值》，《重庆社会科学》2014年第2期。

[2] 王思斌：《社会工作在构建共建共享社会治理格局中的作用》，《国家行政学院学报》2016年第1期。

[3] 刘卫：《中国特色政治协商：从功能性的政治协商走向制度化的协商民主》，《中央社会主义学院学报》2016年第6期。

（作者系国家开放大学文法教学部教师）