

欢迎按以下格式引用:肖慧,燕军.“以人民为中心”的社区治理:价值逻辑、现实困境与实践路径[J].长江大学学报(社会科学版),2025,48(5):108-112.

“以人民为中心”的社区治理:价值逻辑、现实困境与实践路径

肖慧 燕军

(长江大学 马克思主义学院,湖北 荆州 434023)

摘要:社区治理的核心要义在于践行“以人民为中心”的价值立场,并将其贯穿于治理的全过程,着力构建民生需求精准响应—多元主体协同共治—发展成果普惠共享的治理格局。当前,社区治理仍面临治理理念与人民性要求错位、多元主体协同与治理效能弱化、智慧化治理与民生需求偏离等现实困境。因此,应优化居民主导的治理理念体系,构建党建引领“3+X”协同治理体系,打造民生导向的智慧治理体系,切实增强社区居民的获得感、幸福感与安全感。

关键词:以人民为中心;党建引领;社区治理

分类号:C912.81 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2025)05-0108-05

社区作为国家治理体系的基础单元,其治理效能直接关乎人民群众的获得感与幸福感。党的二十大报告明确提出:“完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[1]党的二十届三中全会进一步强调:“坚持以人民为中心,尊重人民主体地位和首创精神,人民有所呼,改革有所应,做到改革为了人民、改革依靠人民、改革成果由人民共享。”^[2]这些重要论述为新时代社区治理确立了根本指引。当前社区治理正经历从单一治理主体向多元协同的转型^[3],应坚持“以人民为中心”的根本立场,打造共建共治共享的社区治理新格局。

一、“以人民为中心”的社区治理的价值逻辑

“以人民为中心”并非抽象的政治话语,而是贯

穿社区治理全过程的价值基准与实践准则。该理念在社区治理中具体体现为从出发点、动力源、落脚点三个维度构建民生需求精准响应—多元主体协同共治—发展成果普惠共享的治理格局,为治理实践提供方向指引。

(一)出发点:民生需求精准响应

民生需求的满足是“以人民为中心”的社区治理的前提。在制度设计层面,构建需求识别—资源匹配—效果反馈的系统性机制,实现治理资源与居民需求的高效对接;在政策制定层面,增强包容性,关注老年人、低收入人群等群体的特殊需要,缓解单纯效率导向可能带来的公平缺失,拓宽服务覆盖范围;在实践层面,以居民获得感提升为核心检验标准。如推动公共服务普惠化,应通过简化办事流程,扩大基础服务覆盖面,降低居民获取服务的成本;议事决策透明化,应公开决策过程和资源使用情况,保障居民知情权与监督权,增强治理公信力。只有两者协

收稿日期:2025-03-11

基金项目:湖北省教育厅哲学社会科学一般项目“大学生志愿服务深度融入基层社会治理路径研究”(24Y003)

第一作者简介:肖慧(1981—),女,湖北十堰人,教授,博士,主要从事思想政治教育、党建和基层社会治理研究。

通信作者:燕军(1999—),男,湖北十堰人,主要从事社会治理与思想政治教育研究,E-mail:2676192717@qq.com。

同推进,居民才能更直接地感知治理实效,从而提升其获得感的真实性与可及性。这一需求导向的治理过程,本质上是对居民主体地位的尊重,其既强调对其需求的动态响应,也保障其参与治理的权利,有助于改变单向供给—被动接受的传统治理模式,实现治理供给与居民需求之间的动态平衡。

(二)动力源:多元主体协同共治

“以人民为中心”的社区治理的持续活力来源于党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元协同机制。从居民参与维度看,居民作为治理主体之一,其有效参与既是基层民主的体现,也是凝聚治理共识的关键。实践中,需依托社区议事会、志愿服务等规范化渠道,将居民从治理对象转变为积极参与者,推动基层民主落到实处。这一过程应超越形式参与,通过制度设计,保障居民在公共事务中的表达权与建议权,使其诉求真正影响决策。从资源整合维度看,应以党建为引领,统筹政府、社会与市场等多元主体的优势资源,构建功能互补的协作网络。政府负责政策支持与服务保障,社会组织提供专业服务,市场主体则以其资源调配能力弥补公共服务不足。明确各方权责与协作程序,将分散的治理要素整合为系统化治理能力。其核心在于,既保障居民的治理主体地位,又通过多元共治弥补单一主体治理的局限,为实现人人参与、人人尽责的治理格局提供持续动力。

(三)落脚点:发展成果普惠共享

习近平总书记指出:“维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。”^[4]“以人民为中心”的社区治理的落脚点正在于让发展成果惠及全体居民。社区治理的最终成效,体现在居民能否平等享有治理成果。在民生改善层面,应着力优化教育、医疗、养老等公共服务供给,使居民切实享受到发展红利。这一实践强调通过资源均衡配置缩小不同群体间的服务差距,推动“以人民为中心”的理念在分配环节落地。在技术应用层面,智慧社区建设应坚守科技为民的价值导向,防止技术成为加剧不平等的工具。在推动社区数字化进程中,需关注老年人等群体的适应能力,保留并完善适老化服务渠道,确保所有居民都能平等融入治理体系。成果共享既强调公共服务等物质资源的公平可及,也注重培育居民对社区的认同感和归属感。当居民切实感知到治理成效与自身

利益的相关性,其态度会从被动接受转向主动维护,从而形成治理改善与参与增强的良性循环。这不仅是在“发展成果由人民共享”理念的基层实践,也为社区治理的可持续发展注入了内生动力。

二、“以人民为中心”的社区治理的现实困境

“以人民为中心”的社区治理在从理念向实践转化的过程中依然面临诸多困境,具体表现为价值层面的理念错位、机制层面的协同失灵与技术层面的工具异化。

(一)价值偏离:传统治理模式与人民性要求错位
行政主导思维削弱自治价值。“以人民为中心”的治理理念,要求充分彰显居民的主体地位与参与效能。然而,部分基层治理主体仍延续传统的管控型治理模式,客观上对社区自治空间形成双重挤压。一是管控型思维主导治理实践。部分基层治理主体习惯于以行政指令代替居民协商,将“为民服务”简单理解为“替民做主”,导致社区议事会等自治平台趋于形式化,居民意见难以真正影响决策,治理行为与居民实际需求脱节,偏离了“以人民为中心”的主体性原则。二是基层自治组织功能虚化。习近平总书记强调:“我们党来自人民、植根人民、服务人民,党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。人民是我们党执政的最大底气,是我们共和国的坚实根基,是我们强党兴国的根本所在。”^[5]过度依赖行政主导的治理模式,容易使居民陷入被动接受管理的角色,基层自治组织功能也因行政过度介入而趋于虚化,形成“政府越位、居民缺位”的治理悖论,背离党的群众路线传统,最终导致治理活动脱离居民的实际需求。

参与理念的工具化倾向。居民参与理念在实践中易被工具化对待,沦为社区治理流程中的程序性点缀,偏离了“以人民为中心”的核心价值,进而造成治理理念与群众诉求之间的深层割裂。一是民本理念存在表层化认知。部分基层组织将居民参与视为应对考核的流程要求,而非治理现代化的内在属性。这种理念偏差不仅强化了居民的疏离感,更直接导致老年群体因议事权重不足而被边缘化,青年群体因参与失效而选择沉默,最终造成参与主体的固化与流失。二是制度化回应机制的缺位加剧参与困境。社区治理中居民提出的合理建议,如适老化改造、公共空间优化等,常因“条件限制”被搁置,且缺乏必要的反馈、说明与吸纳程序。这不仅使“从群众中来、到群众中去”的工作方法难以落地,也逐步形

成诉求虚置—参与疲乏—治理效能衰减的负向循环,不断拉大治理实践与人民性宗旨之间的距离。

(二)机制僵化:多元主体协同与治理效能弱化

主体权责配置模糊。“以人民为中心”的治理理念要求各主体围绕居民需求形成权责清晰、协同配合的治理格局。然而,现实中主体间权责边界不清,导致协同机制难以有效运转,偏离为民服务的初衷。一是核心治理主体功能错位。有学者认为,在城市社区治理多元结构中,党和政府是治理的核心主体,应构建以党组织为领导核心,以政府为主导的“一核多元”社区治理主体结构,从而更好地满足居民需求。^[6]但在实践中,部分社区党组织未能充分履行统筹协调的核心职能,反而过度介入物业选聘、费用收取等具体事务;街道办事处在推动社区工作时,也常将完成上级考核任务置于首位,导致“迎检式治理”现象普遍化,挤占了本应用于养老服务、环境整治等民生实事的资源。二是市场服务主体责任虚化。基层市场服务主体以物业管理公司为主,物业本应承担提供优质服务、响应居民诉求的责任,然而,在实际运作中,部分物业企业过度追求经济效益,对老年助餐、无障碍设施维护等公益性较强的服务内容采取消极态度,致使居民基本生活需求难以得到有效满足,陷入多头管理却无人负责的困境,形成治理与服务之间的断层。

参与议事机制运行失序。参与议事机制是多元主体协同治理的关键支撑。然而,该机制在运行中存在一定的无序现象,不仅制约着社区治理效能的提升,也弱化了“以人民为中心”的协同治理导向。一是多元主体参与缺乏常态化安排。驻区单位、党员代表等治理力量的参与多依赖临时动员,缺乏制度化、权责对等的参与机制,导致在停车位规划、充电桩建设等具体民生议题中建言分量不足、参与效果有限,难以形成持续稳定的协同合力。二是议事机制规范性不足。议题产生缺乏扎实的需求调研基础,表决规则与执行监督机制不健全,致使楼道堆物、物业服务改进等高频民生问题反复陷入“议而不决,决而不行”的循环。这不仅影响居民对社区治理的信任,也造成公共资源的浪费,最终削弱党建引领下社区治理的整体效能。

(三)技术异化:智慧化治理与民生需求偏离

工具理性挤压价值理性。技术是精准服务群众的赋能载体,而非治理障碍。然而,当前技术应用中工具理性的过度膨胀,导致智慧化治理与民生需求的偏离。一是技术设计未充分考虑居民群体的差异

性。部分社区在推进智慧治理的过程中,未能结合辖区人口年龄结构等现实特征,简单推行全流程数字化服务,导致线上平台操作复杂、认证步骤繁多、功能入口隐蔽。老年人因数字技能不足而被排除在服务系统之外,物业缴费、养老预约等高频服务线上使用率低下,形成治理过程中的数字鸿沟,这与包容性发展和适老化改造的政策导向相背离。二是平台功能冗余与基层负担加重并存。由于不同系统之间数据标准不一,接口不互通,基层工作人员常需在不同平台间重复录入数据,多头报送材料,日均数字事务处理时间占比过高。本应提升效率的技术工具,反而演变为加重基层负担的数字枷锁,这既违背了技术赋能治理的初衷,也有悖于“以人民为中心”的技术伦理要求。

数字参与渠道存在梗阻。数字参与渠道是居民获取信息、表达诉求、参与监督的重要途径,其畅通程度直接关系到居民知情权与参与权的实现。当前,该渠道在信息公开与反馈机制方面仍存在明显梗阻。一是信息公开存在选择性遮蔽。线上治理平台多以发布政策摘要、活动预告等非敏感信息为主,对居民关切的公共资金使用、物业纠纷调处等关键内容多作模糊化说明。居民获取关键治理信息仍依赖线下宣传栏,而此类宣传栏更新周期偏长,信息传递滞后性显著。这不仅违背了政务公开的基本要求,也削弱了居民对智慧治理的认同。二是诉求反馈机制断裂。居民通过数字渠道提交的维修建议、矛盾调解等诉求,虽在系统中显示已受理,但普遍缺乏明确的办结时限与责任主体说明。如在部分社区,物业纠纷类线上投诉未获实质回应的现象仍较常见。这种断裂使数字参与非但未能拉近治理主体与居民的距离,反而加深了彼此间的沟通隔阂,最终侵蚀社区智慧治理的公信力。

三、“以人民为中心”的社区治理的实践路径

破解社区治理的现实挑战,需紧扣“以人民为中心”的价值逻辑,从理念重塑、机制创新、技术优化三方面协同发力,通过价值校准坚持居民主体地位,借助机制创新激发多元主体协同活力,依托技术适配提升民生需求响应精度,构建价值—机制—技术有机统一的治理提升方案。

(一)价值校准:优化居民主导的治理理念体系 筑牢居民主体的价值根基。“以人民为中心”的社区治理,核心在于重塑居民的主体价值。针对当

前部分基层行政思维对自治空间的挤压现状，需从理念源头推动深层转变。一是确立居民意愿优先的决策原则。应将居民对社区治理方案的认可程度作为决策实施的基本前提，重大公共事务必须经过需求调研—意见征集—共识形成的完整流程，未获多数居民认可的事项，原则上不予推进。这一程序安排不仅体现了对居民需求的尊重，也有助于推动行政思维从替民做主向让民作主转变，逐步破除长期形成的行政包办思维。二是培育人民主体的治理文化。开设群众路线教育实践课程，不断增强基层干部的民本意识，促使“从群众中来，到群众中去”的工作方法转化为日常治理自觉；同时将民本理念的落实情况纳入基层干部考核评价体系。这些举措旨在引导基层干部从根本上强化居民是治理主角而非对象的认知，推动人民至上从政治理念切实转化为治理实践的根本遵循，使其更好地契合尊重人民主体地位和首创精神的时代要求。

深化全民参与的实践导向。“以人民为中心”的社区治理，需要通过理念重塑激活居民深度参与的内生动力，牢固树立“参与权是基层民主基本权利，民意是治理决策根本依据”的价值共识，从而破解参与群体固化、参与实效不足等难题。一是树立全龄友好的参与导向。针对当前参与群体的结构矛盾，应从根本上突破少数人代表多数人的错误思想，通过分众化传播，强化每个居民都享有治理话语权的社区共识。例如，契合老年群体的沟通习惯，设计茶话会式议事培训；适配青年群体的数字生活方式，开发线上议事云课堂，通过精准引导扩大参与覆盖面，使全民议事从理念倡导转化为社区治理常态。二是形成实效参与的价值认同。针对重形式、轻结果的治理偏差，应以“参与必回应，回应必落实”的理念重构治理流程。将传统的提案—办理—反馈—评价流程升华为具有约束力的工作准则，超期未响应，则由街道党工委约谈社区党委，相关结果纳入年度考核。同时，配套治理积分奖励制度，传递参与有价值，贡献受认可的明确信号，让居民在参与中获得实实在在的成就感，形成参与—反馈—改进的良性循环，推动居民主导从抽象理念转化为可感知、可认同的治理信念。

（二）机制创新：构建党建引领“3+X”的协同治理体系

搭建权责清晰的主体协同框架。“以人民为中心”的社区治理，必须以清晰的权责界定和有效的制度约束为基础，通过深化党建引领，确保治理行动精

准对接群众需求。在党建引领“3+X”协同治理体系中，“3”即社区居委会、业主委员会、物业服务企业3类核心主体，“X”代表驻区单位、党员骨干等动态参与力量。社区党委在此体系中承担统筹协调职能，通过制度设计与动态评估双轮驱动，实现核心主体的权责优化配置，避免治理中的权责交叉或真空。一是实施党建引领的三维权责清单制度。社区党委作为领导核心，其权责应聚焦于政治引领、矛盾调解、资源统筹等核心职能，退出对物业选聘、费用收取等具体事务的直接干预，转而通过月度议事协调会统筹三类主体行动。社区居委会在党委领导下主要提供政务服务，负责落实治理决策、宣传政策法规、收集居民诉求；业主委员会侧重需求收集、事务监督与协商参与，定期反馈居民意见并监督物业服务质量；物业服务企业主要负责环境卫生维护、公共设施维修等基础服务，服务标准由社区牵头与业主委员会协商确定，重大服务调整需经社区党委审核后提交居民议事会表决。二是建立述职评议—履约评估—动态优化联动机制。社区党委由街道党工委每半年开展述职评议，重点评估职能履行与群众需求响应效果；社区居委会由社区党委结合政务考核与居民满意度进行季度综合评估，结果与年度评优挂钩；业主委员会由社区党组织协同街道办组织年度履职评估，重点核查日常工作制度执行、公共资金管理及信息公开情况，评估结果在社区公示，表现优秀者予以表彰，不够规范的由党组织加强指导；物业服务企业由业主委员会在党组织指导下开展季度履约评估，结果公示且整改不合格，将影响其续约资格。三类主体的权责清单每年需结合居民议事会提出的诉求进行动态调整，经社区党组织审核后公示，确保权责配置与居民需求匹配。

设计“3+X”模式的议事决策流程。“以人民为中心”的社区治理，要求以党建引领构建整合3类核心主体与X类动态力量的长效机制，充分激活驻区单位、党员骨干等主体的参与效能，提升议事决策的精准度和执行力。一是建立多元参与—权责绑定机制。以社区党组织为枢纽，明确驻区单位、社会组织、党员、居民代表等多元主体的角色定位与责任边界。通过制度化协商平台和资源整合规则，引导各主体根据自身职能提供资源、认领服务，并依托服务积分制记录贡献、兑现激励，实现责任与权益相互匹配，增强多元参与的持续动力，形成有权必有责、履职必记录、协同有依据的良性局面。二是推行“四步”标准化议事流程。如部分社区党委牵头建立15日需求

征集—分类研判—2/3表决—双监督执行的工作程序。15日需求征集采用线上问卷与线下入户相结合,覆盖老、中、青年龄段居民;分类研判按诉求紧急程度排序,优先解决房屋漏水、养老服务等问题;表决环节需经参与主体2/3同意方可通过,确保决策具有扎实的民意基础;双监督执行由居民代表与党员监督员共同参与,定期核查决策落实进度。在此基础上,对停车位规划、充电桩安装等高关注度民生议题,建立解决时限+效果反馈管理台账,紧急诉求7日内反馈进展,常规诉求15日内推进落实,切实推动“议而有决,决而有行”治理目标的实现,及时有效地回应群众诉求。

(三)技术适配:打造民生导向的智慧治理体系
开发适老普惠的智慧应用。“以人民为中心”的社区治理,要高度重视应用程序开发与技术伦理,兼顾不同群体的可及性与基层工作实际负担,使技术真正服务于人。一是推进技术简化与功能整合。在社区智慧平台增设语音导航、一键求助与视频辅助功能,将报修、议事、养老预约等高频服务整合为直观易用的操作界面,显著降低老年群体的使用门槛;同步保留并优化线下服务窗口,由社区工作者或志愿者为困难群体提供代办支持,切实落实包容性治理与适老化改造的政策要求。二是构建数据共享中枢。按照“一数一源、多方共享”的原则,打通民政、城管、物业等数据系统,实现人口、房屋、设施等基础数据一次采集、跨域复用。通过系统整合,有效减少基层重复填报、多头报送等非必要事务,帮助工作人员从数字琐事中解脱出来,使其将更多精力投入到面对面服务与社区营造等实务工作,真正体现科技赋能与基层减负的治理导向。

构建全渠道融合的数字参与机制。“以人民为中心”的社区治理,应保障各类群体有效参与治理,通过构建线上线下互补、透明高效的数字参与网络,使技术成为沟通与协同的桥梁。一是推行治理过程全要素公开。在社区公众号等平台设立“治理透明”专栏,实时公开公共资金使用明细等居民关切内容,并配套发布图文解读与月度信息清单,以简洁易懂的方式增强信息可读性,落实政务公开与居民知情权的制度要求。二是建立诉求办理全周期管理机制。通过开发嵌入时限监督的线上反馈模块,提升治理效能。居民可实时查看诉求办理进度,办理结果须经居民评价确认,对未达标事项自动启动党组织督办程序;同步保留线下意见箱、听证会等传统渠道,对不使用智能设备的群体提供人工代诉服务。建立线上线下融合的服务体系,有效避免数字渠道的排他性,保障各类群体尤其是弱势群体的参与权利,增强智慧治理的包容性与公信力。

参考文献:

- [1]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[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [3]杜娟,钟昕怡,唐有财. 数字技术赋能社区治理的现实问题及对策探析[J]. 领导科学, 2023(2).
- [4]习近平. 新时代新征程中国共产党的使命任务[J]. 求是, 2024(13).
- [5]习近平. 必须坚持人民至上[N]. 人民日报, 2024-04-01(1).
- [6]覃志敏,农明月. 接点塑造共生:城市基层社会治理共同体的运行逻辑——基于广西N市D老旧小区改造的经验观察[J]. 贵阳市委党校学报, 2025(4).

责任编辑 叶利荣 E-mail: yelirong@126.com