



# 清单式治理：城市社区治理新模式

叶良海 吴湘玲

为了满足人民群众日益增长的美好生活需要，精细化的社会治理成为一种必然的价值选择。城市社区是城市社会的基本单元，城市社会治理的精细化通过城市社区治理的精细化来实现，需要积极探索城市社区精细化治理的新渠道、新模式。2013年11月以来，党的十八届三中全会和四中全会明确提出了各级政府必须积极推动权力清单制度的实施，政府



部门需依法公开其职能及法律依据、实施职能权限的流程及监督管理方式等内容。自此，从中央政府到地方各级政府都开始编制和公开权力清单，以清单的形式推行简政放权、放管结合的改革。同时，为了落实政府责任，激活市场和社会的活力，责任清单和负面清单制度应运而生，与权力清单共同构成了我国国家治理中的清单制度，形成了我国政府治理领域的“清单革命”浪潮。随着国家治理中的清单制的深入推进，将会逐渐扩展到市场治理领域和社会治理领域。当前，国内许多城市社区已经在推行权责清单、职责清单、服务清单等一系列清单制度，体现了城市社区治理及时吸收地方政府改革的最新成果。为了回应城市社区治理现实，总结城市社区清单式治理的实践经

验，剖析城市社区治理清单的实践逻辑，完善城市社区清单式治理的模式，对于创新城市社区治理机制、提升城市社区治理的现代化水平有着重要的意义。

## 一、城市社区清单式治理模式的内涵与特征

### （一）城市社区清单式治理模式的内涵

作为一种新型治理工具，清单制度已经在政府治理、市场治理和社会治理等领域进行应用，并得到社会各界的广泛关注。以往对城市社区治理模式的研究多关注治理主体间的关系、治理权力结构的完善及治理资源的优化配置，并提出不同的城市社区治理模式：合作型和自治型治理模式、合作治理模式、合作网络治理模式、社区治理共同体模式、一核多元的协商治理模式，等等。随着我国城市化进程的不断加快，我国城市的规模不断扩大，城市社会的系统性、流动性、融合性、复杂性等特征呈几何级数增长，城市治理面临的不确定性急剧增加，以前的跟着直觉走、凭经验办事，标准化和精细化程度不高的粗放型治理模式已然不再适应现实的需要。对城市社区公共事务进行有效的治理，推动城市治理技术的进步和变迁成为一种必然。当前我国城市社区的治理方式基本实现了由单位制治理向社区自治和共治的转变，治理理念也实现了粗放式控制到精细化治理的转变，治理权限开始向基层治理单位和社会组织转移。

近年来，随着我国各级政府在积极推进权力清单、责任清单、负面清单等制度，在城市社区治理层面，也陆续有许多地方的城市社区出台各种清单制度，对于提升城市社区治理的维度，强化城市社区治理的服务功能等方面有着重要的指导意义。至此，一种以权责清单为城市基层政府限权划责提供法定依据，以负面清单来规范城市社区市场领域和社会领域的



治理，以社区事务准入清单、社区法定职责清单和社区公共服务清单组成社区自治清单内容的新型城市社区治理模式呼之欲出。我们将这种治理模式成为城市社区清单式治理模式。所谓城市社区清单式治理模式，是一种将城市社区治理主体、治理资源、治理事项和治理权力结构等诸多治理要素通过清单的形式罗列出来，作为城市社区治理过程的依据，以减少不确定性、提供精细化治理结果的治理模式。

根据落实主体，可以将城市社区清单式治理的清单分为城市政府治理清单和社区自治清单两大类（如表1所示）。详细地说，城市政府治理清单包括城市基层政府的权责清单和规范社区市场领域和社会领域治理的负面清单，这些清单是城市政府活动对城市社区治理最直接的干预依据，在城市社区治理过程中起着至关重要的作用。社区自治清单包括社区事务准入清单、社区履行职责清单和社区公共服务清单，是城市社区自治机构开展活动、履行职责、提供公共服务的重要事由依据。这些清单基本囊括了城市社区治理的各个领域，共同构成了城市社区清单式治理的内容。

清单大类	清单小类	清单目的
城市政府治理清单	权责清单	为基层政府限权划责提供依据
	负面清单	规范城市社区市场和社会领域治理
社区自治清单	社区事务准入清单	划定协助政府工作事项
	社区法定职责清单	规定依法履行职责事项
	社区公共服务清单	指导社区公共服务事项

表1 城市社区清单式治理模式的清单类型表

## （二）城市社区清单式治理模式的特征

通过剖析其概念内涵，我们可以发现城市社区清单式治理模式具有以下几个特征：第一，强调各种清单事项内容是城市社区治理的根本依据。城市社区清单式治理模式中，城市政府治理清单、社区自治清单的主体、项目、

程序、指令等都有具体明确的规定，是城市基层政府行使权力、履行职责，社区自治机构行使职责、提供社区公共服务的重要依据。第二，利用明晰的清单事项划定多元主体的职能边界。多元参与是现代公共治理的要求。城市社区清单式治理通过明晰的清单事项为政府、社区、市场和社会的功能划定了界限，建构了一个多元主体良性互动的合作框架。第三，把精细化作为城市社区治理的重要目标。精细化治理作为城市治理现代化的主导战略，具有广阔的发展空间和诱人的发展前景。清单式治理借助清晰的清单事项，可以精准反映社区居民的真实需求，为居民提供个性化、差异化和智能化的公共服务，实现城市社区治理精准、精细、精致的结果。第四，清单式治理不是一种静态的制度设计，而是一种动态的治理过程。将各种作为社区治理政策的清单制度上升为治理的高度，实现了清单式治理从工具理性走向价值理性，使各种清单事项成为城市社区动态治理的依据。

## 二、城市社区清单式治理模式的功能

城市社区清单式治理模式是一种建立在总结以往社区治理经验，吸收政府清单治理最新成果的新型治理模式。与以往的城市社区治理模式相比，清单式治理模式具有限权、定责、划界等功能。

### （一）城市社区清单式治理模式的限权功能

所谓限权，就是划定公权力的边界，规范公权力的运行，防止公权力滥用。对政府治理而言，有效的限权是保护公民权利、防止权力滥用、寻租、腐败等现象发生的重要举措。虽然说城市社区治理本质上是自治的过程，但当前我国的城市社区治理过程中，政府的公权力已经深涉其中。从城市政府体系来看，自上而下的城市基层政府授权是城市社区组织采取治理行动的重要权力来源。随之带来的是城市社区自治组织不得不承担着大量的行政事务，侵蚀着社区的自治功能。因此，利用城市基层政府的权力清单，让城市基层政府及其派出机关（街道）各个部门晒“权力清单”，把公权力装进清单的“笼子”里，可以强化权力的边



界意识，防止政府行为在城市社区治理过程中的越位、错位和缺位。同时，城市社区法定职责清单规定了城市社区依法履行职责事项，职责清单之外的事项不归城市社区来管辖，既减少了城市社区承担事务的数量，也限制了权力对社区自治事务的过度干涉。总之，实现城市社区清单式治理，可以规范城市社区治理过程中的权力边界和运行方式，实现城市社区治理的法治化、规范化和现代化。

### （二）城市社区清单式治理模式的定责功能

以往的城市社区治理容易面临职责不清、互相推诿的问题。如城市社区治理过程中涉及到的各个部门的职责定位不清，导致相互之间互相“踢皮球”，让群众“跑断腿”。而划定职责是减少相互推诿、提高办事效率的重要途径，也是城市社区治理现代化的必然要求。通过城市政府治理的责任清单，城市基层政府及其派出机关（街道）各个部门的职责得到了全面、详细的梳理，每一项职责被细化为明确的职权事项，包括实施依据和承办单位等内容，可以划定城市基层政府及其派出机关（街道）各个部门的责任，保证治理责任的落实。社区法定职责清单和社区事务准入清单给社区自治组织应当承担的职责做出明确的规定，不属于城市社区自治组织的职责不应当由社区来承担，同时又对属于社区自治组织的职责进行明确，强化了社区自治组织的责任意识，减少不作为现象的发生。社区公共服务清单也规定了社区治理机构必须提供的公共服务类型和标准，其实就规定了社区治理机构的公共服务责任，也有助于摆脱以往公共服务不到位的问题。由此可见，城市社区清单式治理模式将责任事项、主体、边界、问责等内容以清单的形式向社会公布，接受社会公众的监督，利用清晰的清单事项来划定城市社区治理主体的法定责任，提高了城市社区治理的效率。

### （三）城市社区清单式治理模式的划界功能

政府、市场、社会和社区之间的关系是城市社区治理过程必须处理好的关系，而划清政府、市场与社会的边界又是重中之重。社区居民委员会、业主委员会和物业管理委员会是城

市社区治理主体的“三驾马车”，街道办事处则作为城市政府的派出机关，在城市政府和社区之间起着承上启下的作用。这体现政府、市场、社会、社区四种力量从事社区的管理和服务工作。然而，在实践中，社区居民委员会与业主委员会、物业管理委员会之间由于管理权限的边界不清楚，在部门利益的驱动下存在利益冲突，导致社区治理效能的低下。同时，由于行政单一化的街道办事处与社区的关系定位不清，限制了社区的自治功能，导致社区治理的缺位、越位和滥用的“社区失灵”。在城市社区清单式治理模式中，城市政府治理清单中的负面清单划清了政府与市场、政府与社会的边界，可以激发市场和社会的活力，整合市场和社会的资源用于社区治理，丰富城市社区治理的物质基础。另外，利用社区法定职责清单和社区事务准入清单来划定社区自治组织与政府职能部门之间的边界，对社区职责范围外的行政事项实施准入审批制，减少了社区承接事务的随意性和不合理性。因此，城市社区清单式治理可以划定城市基层政府及其派出机关（街道）、社区居委会、业主委员会及物业管理委员会之间的职能边界，使之分工明确、各司其职，就相当于理顺了政府、社会、市场和社区之间的关系。

总之，在日益复杂化、不确定性特征突出的城市社会中，精细化治理是城市社区建设和发展的必然趋势。清单式治理模式契合了城市社区精细化治理的需要（如图1所示）。充分利用各种城市社区治理清单的限权、定责、划界功能，摒弃了以往城市社区模糊治理和简约治理模式的弊端，也突破了以往社区治理模式关注权责关系分配、忽视权责关系导致的权责关系模糊和界限不清的问题，进而可以有效化解社区自治功能不突出、社区事务繁乱的格



图1 清单式治理模式的功能与城市社区治理精细化的结果



局,提升城市社区治理的清晰化、精细化、精致化水平。

### 三、城市社区清单式治理模式的实践

#### (一) 城市政府治理清单

##### 1. 权责清单:为基层政府限权定责提供依据

现代的城市社区是城市街道办事处辖区、居委会辖区和商品房小区等多种层次复合的居民社区,社区治理主要是依托政府组织、市场组织、社会组织和居民自治组织等多元主体共同参与的过程。在这种多主体的复合型城市社区治理结构中,城市基层政府在城市社区治理中仍旧是最为重要的角色,发挥了“元治理”的角色。在各级政府大力推行权力清单和责任清单的背景下,城市基层政府的权力清单和责任清单也深刻地影响着城市社区治理的结果。因此,城市基层政府的权力清单和责任清单也是城市社区清单式治理的重要内容。城市基层政府的权力清单要求将城市基层政府及其派出机关(街道)的职权目录、实施主体、相关法律依据、具体办事流程等内容以清单的形式公布于众,接受公众的监督。城市基层政府的责任清单是对城市基层政府及其派出机关(街道)各个部门的职责进行全面梳理,将每一项职责细化为明确的职权事项,规范职责事项的名称、实施依据和承办单位,厘清政府各部门在城市社区治理中的功能边界和权责范围。

2013年11月,广州市公布了48个行政单位的8大目录3705项行政职权事项,包括行政审批、行政处罚、行政强制和行政征收等,成为国内第一个晒出权力清单的城市。在此之后,国内多个城市陆续晒出了各自的职权清单,并且自上而下地推动城市基层政府各个部门晒出自己的职权清单。这样,在城市社区治理中,城市基层政府的权力清单和责任清单就将政府的权力和责任做出了明确的规定,起到了限权定责的功效,有助于实现城市社区治理的规范化、法治化、高效化。

##### 2. 负面清单:划定市场和社会领域治理边界

作为一种市场准入的调控手段,负面清单最早用于经济领域,列举了法律禁止企业涉足的相关领域,在清单之外是“法无禁止皆可为”。随着清单制度的实践的深入推进,负

面清单制度已经不仅仅局限于经济管理领域,而是逐渐扩展至社会治理领域。在社会治理中引入负面清单的管理模式是贯彻司法自治的精神,它可以赋予公民活动以广阔的自主性。因而,在城市社区治理中的负面清单制度,包括了市场治理领域的市场准入负面清单和社会治理领域的社会事务负面清单两种类型。

市场准入负面清单主要是规范城市社区中市场主体参与经济活动的依据。我们知道,负面清单最早用于经济领域,主要是为了维护一个国家或地区的经济安全,对外来投资设定禁止准入或限制准入的行业事项。目前,我国的市场准入清单制度主要是在国家层面铺开的,在《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》中,明确列出了在我国境内禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等,而各级政府需要依法采取相应管理措施的来落实负面清单事项的内容。在城市治理层面,许多社区的公共事务开始走向市场化,采取市场化运行模式是激发市场活力,优化社区资源配置,整合市场资源的要求。然而,哪些是允许的市场行为,哪些是禁止的市场行为需要划清界限。如2014年7月,成都市的天府新区成都片区、成都高新区和龙泉驿区作为三个试点区颁布了市场准入负面清单,对外商投资、企业投资、区域发展和环境保护等四大领域进行了市场准入限制的规定。这些由城市政府出台的市场准入负面清单对社区经济活动产生了一定的规制作用。但从实践上看,城市社区的市场准入负面清单数量仍不足,对城市社区的娱乐、教育、养老、公共资源等诸多领域的市场准入负面清单制度仍不健全。城市社区市场准入负面清单的数量和质量需要得到进一步丰富和发展,才能充分调动市场要素参与城市社区治理的积极性。

社会事务负面清单主要是用于规范城市社区治理中社会主体的活动。在市场治理领域,负面清单划定了市场主体不能涉足的领域,清单之外的领域属于“法无禁止皆可为”的范畴。在社会治理领域,负面清单的内涵和形式发生了变化,即将不可为的事项纳入清单事项。如果涉足清单事项,则要受到一定的惩



罚，即“法有规定不可为”。例如，2016年武汉市出台了《武汉市文明城市建设“负面清单”》，涉及市容环境管理、施工管理、社会服务、社会治安等共计13大类，100个问题条目。在这份“负面清单”中，每个问题条目都有详细的内容说明和对应的责任单位，以及明确的处置时限，负面清单事项将成为年度绩效考核中的减分事项。由此可见，城市社区治理中的负面清单制度已经突破了负面清单原有的作用方式，所列举的需要禁止作为的负面事项在一定程度上强化了城市社区治理主体行为的正面作为意识，严禁出现违背公共利益和违纪违法行为的出现，利用市民社会的自主性而非



国家权力的强制性来减少不适当行为的发生，减少了城市社区治理的行政成本。

## （二）城市社区自治清单

### 1. 社区事务准入清单：划定协助政府工作事项

城市社区组织原本是基层群众性自治组织，应当以服务居民为主。但是在现实中却面临着繁多的公共事务，承担着越来越多的职能部门转移的行政事项，人员少与任务多、台账多、牌子多之间的矛盾异常突出。如社区工作者在没有执法资格的情况下被一些执法部门随意授权进行执法事项。在政府治理模式变革、提高行政效率和公共服务能力的宏观背景下，为城市社区减负成为一种趋势。

社区事务准入清单是街道以及城市政府条块部门进入社区、需要社区协助完成的事

项，通过清单的形式加以规定，清单以外的工作事项不能进入社区。社区事务准入清单划定了社区自治组织与政府职能部门之间的边界，对社区职责范围外的行政事项实施准入审批制，减少社区承接事务的随意性和不合理性，提高了城市社区治理的效率和服务效能。如2014年连云港市出台了《基层群众自治组织协助政府工作事项》两份清单，最终确定需自治组织工作事项38项，其余多达50余项的行政事项全部退出基层群众自治组织。另外我们还关注到，长期以来城市社区居委会的印章使用事项过多，许多不该由社区出台的证明也被纳入社区，既给社区添加压力负担，也给社区居民带来诸多麻烦。利用社区事务准入清单，让不该由社区管理的事项排除在社区的职责范围内，既为社区减负，也为居民减负。

### 2. 社区法定职责清单：规定依法履行职责事项

我国《城市居民委员会组织法》规定了城市居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，主要认为有宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，办理本居住地区居民的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安等六个方面的职责。这是城市居民委员会法定职责的法律依据。然而，法律规定的內容需要更具有操作性、更具体的落实办法。

城市社区法定职责清单就是按照相关法律法规和上级规范性文件的要求，整理出城市社区依法履行的职责清单，并对社区自身建设、自我管理、自我服务等事项进行分类管理，划定出城市社区法定职责范围。其他不属于社区职责事项，但又需要社区协助完成的事项，需要经过审批程序进入社区事务准入清单。目前，许多城市社区出台了依法履行职责事项清单，如连云港市的《基层群众自治组织依法履行职责事项》，对规定社区需要履行的管理集体土地和财产、开展突发事件应急演练、组织群众开展自救和互救等十项法定职责进行了界定。南京市栖霞区人民政府仙林街道办事处发布的《基层群众自治组织依法履行职责事项》则包含了管理国家土地、财产，办理本地



区的公共事务和公益事业，宣传法律、法规和国家政策等9项内容，并提供了法律法规规章依据。

同时，为了实现社区自治机构履行职责的精细化程度，一种针对特定问题制定的问题清单被创设出来，用来解决城市社区治理的重点和难点问题。问题清单是通过社区的实地调查和走访，听取群众意愿和需求，把社区居民最关心、最难解决的问题以清单的形式列出来，规定责任主体和解决时限，提高问题治理的效率。问题清单是社区自治组织根据实际情况制定的清单，也是城市社区精细化治理的新尝试。

### 3. 社区公共服务清单：指导社区公共服务事项

公共服务是现代政府的重要职能。满足人民群众日益增长的公共服务需求的能力成为政府治理能力的重要内容。城市社区是承接城市政府公共服务供给的重要承担者，许多涉及民生领域的公共服务都需要社区来实施。清单制度推动了公共服务生产和供给方式的创新。社区公共服务清单也叫公共服务项目清单，把城市社区的应当提供的公共服务事项，按照一定的标准进行分类编制社区公共服务项目清单，内容要素包括事项类别、服务内容、实施依据及条款、服务标准、办理流程、责任人员以及联系方式等。如2015年7月20日，深圳市出台《深圳市福田区社区公共服务清单（试行）》，包括社区基本公共服务清单和增益性公共服务清单两个大类，列明了以社区作为载体向社区居民提供的公共服务项目、主责部门以及主要评估指标等，让社区居民可以根据自身需求选择适合的公共服务项目。

## 四、结论与讨论

城市社区是城市社会治理的基本空间。在城市社区治理中积极探索清单式治理模式，是提升城市社区治理精细化水平，实现城市社区治理现代化的重要举措。以往的城市社区治理存在治理主体角色模糊、权责不清、公共服务混乱、社会组织和市场主体的积极性受到压制的情形，在清单式治理模式的实践中，得到了一定程度的化解。但是从当前城市社区清单式

治理的实践看，在编制、执行和监管环节中仍存在诸多问题。例如，目前清单式治理模式在当前我国城市社区治理中的理性程度还不够高，编制和实施的城市社区治理清单种类还不齐全，制约了清单式治理模式在城市社区治理中的发展程度。从实践效果上看，城市社区清单式治理模式也面临着执行不到位、流于形式、照本宣科的现象，甚至于追求攀比数量，把清单中的数字当初政绩来考核，偏离了清单式治理的初衷。因此，想要真正发挥清单式治理模式在推动城市社区治理清晰化、精细化、精致化等方面的功效，还需要着实解决好城市社区治理清单的编制不周全以及象征性执行的问题，真正发挥城市社区治理清单在依法履责、完善公共服务功能、激发社会活力等方面的作用，实现多方合作共治、边界清晰、互利互赢的城市社区治理新格局。

（本文作者叶良海系武汉大学政治与公共管理学院博士研究生，作者吴湘玲系武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，文章转自《学习与实践》，有删节）

