

试论社区平安共同体的构建

——以浙江未来社区建设为例

■ 陈美荣

摘 要 社区是人们生产生活的重要场域，是实施社会治理的基本单元，也是开展平安建设的基础阵地。加强社区平安建设，深化社区平安治理，具有非常重要的现实意义。未来社区作为浙江杭州社会建设治理领域的创新实践，探索构建未来社区平安共同体，有助于增加社区平安供给、提高社区治理品质、实现社会治理现代化。可从完善社区组织体系、培育社区社会资本、建设国际安全社区、打造未来社区警务四个方面，推进未来社区平安共同体建设。

关键词 社区 平安 共同体 未来社区

引言

社区是人们生产生活的重要场域，是实施社会治理的基本单元，也是开展平安建设的基础阵地。无论是推进社会治理现代化，还是建设平安中国，无不以社区为重要对象和依托，社区在社会治理和平安建设中地位凸显、作用巨大。在我国社会主要矛盾已然发生根本性转变、人民对平安幸福美好生活的诉求和渴望日益迫切的当下，加强社区平安建设，深化社区平安治理，增加社区平安供给，提升社区平安品质，具有非常重要的现实意义。文章试从共同体理论出发，以浙

江正着力推进的未来社区建设为例，就构建社区平安共同体这一课题作阐述。

一、何谓社区

从直观和表象的意义来理解，所谓社区，具有一定边界范围的地理区域、附着于该区域土地上可供生活居住的住宅等构造物、拥有较多数量的入口，为社区所必须的基本要素。

在理论界，对社区一词的解释，可谓众说纷纭，据不完全统计，在当今中国，关于社区的概念，不下 300 种。如唐忠新“所谓社区是指由居住在某一地方的人们结成多

作者：浙江省杭州市警察协会副秘书长

种社会关系和社会群体，从事多种社会活动所构成的社会区域生活共同体。”徐永祥“所谓社区，是指一定数量居民造成的，具有内在互动关系与文化维系力的地域性的生活共同体。”马仲良“社区是指聚居在一定地域内的人们所组成的社会生活共同体。”张永理“社区是指居住在同一地域内的人群有着共同生存的需要、共同的生活服务设施、共同的文化、共同的利益、共同关心的问题而形成社会互动的地域性的社会共同体。”

从政府治理的角度，《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》中指出：“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”相应地，农村社区“一般是指村民委员会辖区，也就是村民委员会辖区内所有人口、群体、组织、生产生活资料、文化、自然等要素构成的社会生活共同体。”

无论对社区持何种认识，亦无论从理论还是实务的角度，对社区在某些方面的理解则大体相同。如关于社区的要素，最基本的包括地域、人口、组织三方面。随着社区发展建设的持续深入和人们对社区认识的不断深化，社区文化、社区意识、社区价值观等类似软实力的诸多无形要素的重要性日益显现，并成为衡量社区质量高低的重要表征。

就社区特征而言，地域性、社会互动、共同关系是社区的基本特征。即居住在某一特定共同区域内的人们，基于共同居住于特定区域的客观事实及某种原因或需要，直接或间接、或多或少地进行交往联系，发生互动交流，并由此形成共同的社会利益关系。

二、共同体之辨

一般认为，共同体这一概念，最早由德国社会学家滕尼斯提出，他在1887年发表的《共同体与社会》一书中，用它来指称由“本质的意志”所导致的，建立在自然情感一致基础上，紧密联系，排他的社会联系或共同生活方式，这种社会联系或共同生活方式产生关系亲密、守望相助、富有人情味的的生活共同体。共同体主要是以血缘、地域、感情及伦理团结为纽带自然生长起来的，其基本形式包括以家属关系为纽带的血缘共同体、以邻里关系为纽带的地域共同体和以友谊关系为纽带的精神共同体。

自滕尼斯提出共同体以后一个多世纪以来，共同体概念风靡社会学界，深刻影响了社会学知识生产，并被不断赋予新的社会学意义，如“为了特定目的而聚合在一起生活的群体、组织或团队”，或“一个基于共同目标和自主认同，能够让成员体验到归属感的人的群体”。我国学者张广利认为，社会生活共同体，就是指由若干社会个人、群体和组织在社会互动的基础上，依据一定的方式和社会规范结合而成的一个生活上相互关联的大集体，其成员之间具有共同的价值认同和生活方式，共同的利益和需求，以及强烈的认同意识。

综上，基于我国社会主义社会的性质，中国共产党在一切政治经济社会生活领域处于核心地位、发挥统揽全局的作用，以及结合各地社区发展建设实际情况，笔者拟在前人研究的基础上，将社区平安共同体界定为：在党的领导下，居住于特定地理区域内（在城市指社区居委会辖区、在农村则指村民委员会辖区，论文中特指前者）的各类主体（包括但不限于社区党组织、社区居委会、

社区物业组织、社区社会组织、驻社区企事业单位、社区民警、居民、志愿者等), 基于对平安稳定社会生活的诉求和渴望, 以社区精神为引领, 以平安创建为核心, 调动整合利用各类社会资源, 综合运用数据治理等治理手段和有效措施, 通过积极广泛的社会参与, 努力增进社区平安因素, 提升社区平安质量, 并在此基础上而形成的生活共同体。

三、未来社区建设现状

严格来说, 未来社区并非一个规范的学术概念, 它是继浙江省建设特色小镇之后, 推出的另一社会建设领域的创新性探索, 亦为其它地区开展类似实践提供样板经验和参考借鉴。

浙江省首次提出未来社区这一概念, 是在 2018 年 5 月的《浙江省大湾区建设行动计划》中。2019 年浙江省《政府工作报告》正式提出启动实施未来社区建设。2019 年 4 月, 浙江省制订了《浙江省未来社区建设试点工作方案》, 对全省未来社区建设作了明确的概念界定, 即以人民美好生活向往为中心, 聚焦人本化、生态化、数字化三维价值坐标, 以和睦共治、绿色集约、智慧共享为内涵特征, 突出高品质生活主轴, 构建以未来邻里、教育、健康、创业、建筑、交通、低碳、服务和治理等九大场景创新为重点的集成系统, 打造有归属感、舒适感和未来感的新型城市功能单元。由此, 正式形成了未来社区建设的“139”系统框架。

2020 年 9 月, 浙江省政府召开全省未来社区建设推进电视电话会议, 未来社区建设进入全面加快推进的阶段。2021 年 2 月, 浙江省召开未来社区试点建设工作座谈会,

要求全面加快未来社区建设, 力争打造成全省的一张新名片和“重要窗口”建设的标志性成果。至 2021 年, 浙江省已先后推出 3 批 150 个未来社区建设试点, 未来社区在全省蓬勃发展起来。2021 年 8 月, 杭州高新区(滨江)召开全域未来社区建设推进大会, 发布《高新区(滨江)推进全域未来社区建设实施方案》, 提出“到 2025 年, 实现全域建设未来社区”的目标。

四、未来社区平安共同体构建路径

未来社区作为政府、社会、群众对社区美好未来生活的集体想象和共同行动, 寄予了社区居民对具有无限丰富可能性的一切未来生活的美好憧憬: 平安、和谐、富裕、幸福, 未来社区已不再是纸面上的蓝图或人们头脑中的虚幻景象, 作为鲜活的生活场景和新颖的生存体验, 未来社区需要每一个主体凝心聚力、团结协作, 共建共治共享, 而未来社区平安共同体的构建, 亦应如此。具体而言, 构建未来社区平安共同体, 其实践路径主要包括以下方面。

(一) 完善社区组织体系

日益繁重的社区建设工作任务, 以及日趋丰富多元的社区居民生活诉求, 使社区往往顾此失彼、不堪重负, 而社区工作人员力量也常处于高负荷劳动的状态, 捉襟见肘。在未来社区建设中, 亟需进一步完善组织体系, 充实人员力量。主要是推动建设以社区党组织为核心, 社区居委会、社区工作站为支撑, 各类社区社会组织为补充的“1+2+N”社区组织体系。

1. 社区党组织

中国共产党领导的政治优势和社会主

义集中力量办大事的制度优势，决定了我国的社区建设不能照搬一些西方国家所谓的“小政府、大社会”社区建设模式。社区党组织的核心地位和领导作用，只能加强，不能弱化。社区党组织除了统揽全局、协调各方外，同时需要做好社区党建相关工作。组织健全完善、作用发挥良好的社区党组织，还具有生成社区社会资本的重要功能。

2. 社区居委会

对社区居委会职能定位作较大调整，真正突出其“自治性”特点，逐步完成向“基层自治组织”的回归。社区居委会主要应面向社区居民，发挥社区居民智慧力量，回应社区居民诉求，竭诚为社区居民服好务，而将原本“对上负责”的大量行政事务剥离出来，由社区工作站承担。

3. 社区工作站

参考北京等地的工作经验，在未来社区中建立工作站，作为街道办事处在社区中的派驻工作机构，承担由社区居委会工作职责中剥离出来的、各级政府在社区的各项工作任务及其他公共服务。厘定社区居委会和社区工作站的责任清单，妥善分工、做好衔接、协调互动，共同推动社区治理和公共服务目标任务在社区的落地实现。

4. 社区社会组织

适当引进运作机制健全完善、有较高质量和较好声誉的大型社会组织，加强同社区间的互利合作，组织开展一些社会公益活动或有利于社区居民生活质量改善的项目。此外，社区也应积极培育发展自己的社会组织，善于发现社区中有一技之长、热心公益事业“草根力量”和“贤达人士”，以其为核心，培育、发展一批平安类、公益类、服务类、文体类等社会组织，提升社区社会组织建设质量，整合利用社区各类资源，组

织开展系列活动，满足居民多样化、个性化需求。

（二）培育社区社会资本

社会资本指的是社会组织所具有的某种特征，如信任、规范和网络，它们会通过产生合作行动从而提高社会效率。袁振龙认为，“社区社会资本包括社区参与、社区规范、社区信任、社区网络和社区共识五个方面。”社区社会资本与社区建设及社区平安呈正相关关系，它能加强社区整合，维系社区团结，提高社区整体福利水平，有效促进社区平安共同体建设。

1. 强化社区参与

社区参与是社区形成的核心机制，没有有效的社区参与，就无法进行社区成员之间的良性互动，难以形成社区共同体。社区参与要突出针对性、利益性、趣味性、可及性、实效性，提高参与积极性，扩大参与覆盖面。针对社区居民多样化、个性化需求，可设计出不同内容形式、线上线下结合的参与项目载体，如在社区平安建设方面，既可选取常规的参加平安巡防、开展宣传防范等形式，也可针对多数人白天忙于工作的实际，设计一些就社区平安建设建言献策、通过手机提供违法线索等简单易操作、可随时线上完成的参与项目。着力在拓展参与渠道、丰富参与形式、提高参与能力、提升参与意愿等方面下功夫，形成人人事事、时时处处的浓厚参与氛围。

2. 完善社区规范

社区规范是指社区居民参与社区公共事务和其他社会生活的行为准则。吸收社区居民参加到社区规范的制订修改、细化完善中来，集思广益，使《社区公约》《社区章程》及包括平安建设类等各种专项性社区规范制度的产生，成为最大限度凝聚社区居民

智慧的过程。社区规范的发挥作用与否及发挥作用的效果如何,最终取决于社区居民的自觉遵守程度,因此,不仅要使社区居民对社区规范内化于心,更重要的是使其将社区规范外化于行,成为其自觉遵从,减少、消除、杜绝社区越轨行为的发生。

3. 建构社区信任

社区信任是社区共同体的重要特征,其具有整合社区秩序、维系社区团结、维护社区稳定等重要功能。增进社区信任,提升社区信任水平,首先,社区党政和其他社会组织要牢固树立以社区居民为本、为中心的服务意识,增强服务本领,通过自身廉洁公正的良好形象和所提供的丰富便捷、高效优质的各类服务,取得社区居民的信任。其次,从社区居民的角度,社区居民要有意识地锤炼诚信品质,诚信友善为人处世;社区成员之间可通过主动参加社区的平安创建及文体活动等各类活动的途径,拆除相互隔绝、自我封闭的藩篱,深化熟识了解,促进形成互信。

4. 织密社区网络

社区网络即社区社会关系网络或社会支持网络。社区网络的广度、密度及强度,直接关系到社区成员获得社会资源的多寡,进而影响到社区成员福利的普遍提升。拓展社区网络,一是大力加强社区社会组织建设,倡导弘扬社区居民的公益道德和志愿精神,鼓励其按照个人意愿和兴趣特长,至少加入一个社区社会组织并开展活动,促进社区平安建设、繁荣社区文化事业等提供丰富人力资源的同时,也为参加活动的社区成员提供网络资源支持。二是坚持守望相助理念,建设提升未来邻里应用场景,植入邻里守望之要素,鼓励社区成员之间加强互动、守望相助,促进形成新型邻里交往,融洽社

区成员之间的邻里关系。

5. 凝聚社区共识

社区共识是社区与居民之间双向互动、彼此促进增强的过程。在未来社区建设中,坚持高起点规划、高标准建设,努力建成高辨识度、高质量品位的社区;在社区治理服务中,实施精细化治理、人性化精准服务,提高社区对居民的吸引力,赢得居民的高度认同。社区居民个人也要走出狭隘的自我,不把自己当成社区的外人或无关人员,而是主动融入社区,尊重珍惜社区荣誉,关注社区事务,积极履行责任义务,增强社区主人翁的主体意识和责任意识,提高社区归属感,增强社区凝聚力。

(三) 建设国际安全社区

新冠肺炎疫情的突然爆发,暴雨、洪灾等极端天气频频发生,燃气泄漏、管道爆炸等安全事故的此起彼伏,以及可能遭遇不测的意外伤害事件等,使得主要以治安安全为核心的狭义“平安社区”建设,已不合时宜,亟须对“平安”更广义的解释,对社区的平安建设进行全方位审视,探索适合未来社区平安建设的新模式。国际安全社区的实践,无疑对未来社区建设更高质量平安,提供了一个全新视角和有益借鉴。

“安全社区”一词于1989年在瑞典斯德哥尔摩第一届世界事故与伤害防范大会上提出,会议通过《安全社区宣言》,提出“人人都平等享有安全和健康的权利”,形成了“安全社区6项准则和9项指标”。2012年,世界卫生组织社区安全促进合作中心制订了《国际安全社区网络成员申请指南》,对原有国际安全社区建设准则进行修订完善,形成了目前的7项建设准则和9个方面安全社区建设工作内容(在我国,对安全社区建设基本要素作了本土化的适应性补充完善,

其中社会治安、消防安全和防灾减灾与环境安全为我国新设置添加)。自2006年3月山东省济南市槐荫区青年公园街道社区建成我国首个国际安全社区以来,截至2019年,中国大陆已建成120家国际安全社区,占全球(417家)国际安全社区数量的28.7%。

国际安全社区建设,秉持资源整合、全员参与、项目引领、持续改进的理念,具有一定的先进性和较强的实践性。建设国际安全社区,要结合本地禀赋,突出辖区特色,打造一个个具有鲜明个性特征和高辨识度的国际安全社区。具体建设过程和内容包括:

1. 成立跨界组织领导机构

成立由社区所在地政府牵头,卫生、教育、民政、公安、司法、安监、应急、交通等部门,工青妇、老龄委、关工委等群团组织,以及社区各类组织组成的安全社区促进委员会,履行领导统筹、组织推动安全社区建设之职责。

2. 建章立制

在充分摸排社区安全现状和调研社区安全需求的基础上,建立安全宣传教育机制、安全项目实施机制、事故伤害监测机制、协作伙伴定期会商机制、工作评估反馈机制等一系列工作机制,并将相应机制予以制度化,以利遵循实施。

3. 目标引领

按季、每年制订安全社区建设总体目标和不同建设要素内容下的分项目标,目标应有针对性、具体明确可行。

4. 项目实施

统筹各种资源,坚持项目化运作,组织开展多形式的安全促进项目,力求取得预期良好绩效。

5. 持续改进

每年组织对安全社区计划执行、项目实施、目标实现、工作绩效等进行全面评估,特别是要分析查找尚存在的问题不足,明确下一步工作方向,以利于今后逐步完善,改进提升。此外,要积极同国内外安全社区加强联系交流,学习借鉴、引进吸收先进思维理念、管理方法和技术手段,不断提高自身建设运行水平。

在开展国际安全社区建设过程中,需突出两方面重点工作:一是坚持数治、智治,集成运用大数据等先进技术手段,建设运维城市大脑社区小脑,完善布建人脸识别等感知设备,实现对社区各类要素的全息感知、动态掌控,以及对各类风险隐患的预测,提升社区平安建设的智能化水平。二是加强应急管理建设。树立危机管理意识,加强应急人才队伍建设,常态开展应急演练,充实应急物资储备,确保一旦遇有突发事件,社区可利用自身力量资源,第一时间组织先期处置,降低、减少各类突发事件对社区造成的威胁和损害。

(四) 打造未来社区警务

未来社区警务,是回应和满足社区居民对更高品质平安生活的愿望和诉求,契合未来社区各类生活场景的警务机制模式,既非对原有社区警务的简单复制移植,也非推倒再来、重起炉灶,而应在传承邱娥国、马长林等优秀社区民警工作经验和传统社区警务优势特长的基础上,有所创新、有所突破,实现对传统社区警务的超越和重塑。近年来,一些地方公安机关对未来警务开展了有益探索,如杭州市公安局余杭分局开展以“智慧平台”为基础的社区警务新模式;拱墅分局在推进瓜山未来社区等建设中,全力打造“智慧安防小区、‘小脑+手脚’勤务运行、基层平安创建、新时代‘枫桥经验’最

多跑一次’改革”升级版；萧山分局在钱江世纪城派出所构建以未来服务、共治、勤务、基础、打击、执法、警队等七大场景创新为重点的“147”集成警务系统，着力打造全省首个未来派出所。

2021 年 1 月，公安部发布《关于进一步做实城乡社区警务工作的意见》，明确了新形势下社区警务工作的基本原则、职责任务、工作重点等，为开展社区警务建设提供了指引和遵循。建设未来社区警务，可以边探索，边试验，边论证，边提高，并着力在以下几方面有所开拓，体现未来社区警务的创新引领性和独特“未来感”。职能定位方面。未来社区警务不仅是派出所驻在社区的派出机构或落脚点，不是从外部简单契入社区的公安警务力量，而应主动融入社区，成为内在于社区的有机组成部分；社区警务应围着社区转，回应社区需求，解决社区问题，维护社区平安，而不再主要围着上级指令转；深入探索社区警务和社区政务融合共建，社区警务网和社区社会治理网也不再是简单的“双网融合”的关系，社区警务网自然应成为社区治理网的重要内容。警力使用方面。经济发展条件好的地方，可适当突破上文公安部《意见》中“一区一警两辅”的限制，试行“一区双警”或相邻社区“两区三警”；落实社区民警专职化、专业化，社区民警回归主责主业，为社区民警实实在在减负，除必须参加的派出所工作会议等外，社区民警不再承担与社区警务无关的其他警务活动，而集中精力扎根社区，深耕责任田，精耕社区警务，夯实警务基础；加强社区民警能力训练提升，打造一支能文能武、面向未来、赢得未来的高素质社区民警队伍。机制重组和手段应用方面。围绕社区民

警的日常勤务、多元共治、群众工作、便民服务等环节，突出先进科技手段的深度广泛应用，进行工作机制重塑、流程重组，使机制更灵活、流程更简便、服务更便民，实现警务效能最大限度提升。打造未来服务场景：围绕“服务不缺位”目标，建立网上咨询服务平台，深化“最多跑一次”改革，使社区居民办事不出社区，零距离甚至“一次不用跑”。打造未来勤务场景：深入推进“小脑+手脚”勤务机制，形成“数智化”办公模式，降低人力消耗，倍增勤务效率。打造未来基础场景：升级完善警综平台社区警务模块，依托警综平台实现基础信息的“一站式”集中采集；依托移动警务终端应用，打造“掌上”社区警务新模式；建设安防数字驾驶舱，使大数据从“仓库”中走向实战，加速社区治理走向“智”理，全力打造智慧新社区警务。

结语

未来社区承载着人们对更高品质美好未来生活的无限憧憬和向往，既是满足人们对平安和谐安宁幸福生活需求的重要载体，也是打造具有归属感、舒适感、未来感新型城市功能单元的尝试探索，更是深入推进市域社会治理现代化的积极实践。打造未来社区平安共同体，需坚持以人民为中心的发展思想，根据当地资源禀赋条件，高起点谋划部署，积极采取有效措施，通过建强社区组织体系、厚植社区社会资本、建设国际安全社区、打造未来社区警务等途径，予以扎实稳妥推进，全力建设共建共治共享的未来社区平安共同体。

责任编辑 尚钰涛