

新时代宁夏城市多民族社区治理路径探析

□ 王丽宏

[摘要] 城市多民族社区是民族地区协调民族关系、促进各民族交往交流交融的主要场域。在社会治理现代化背景下，宁夏城市多民族社区治理存在“多元共治”结构尚不健全；社区居民参与意识淡薄、参与能力不足，社区社会组织发挥功能有限；社区各族居民间的交往交流浅层化，文化与心理领域的互嵌程度不够等方面的困境。宁夏城市多民族社区通过构建“一核多元”的社区治理体制机制、完善社区自治及协商制度、搭建各族居民交往交流平台等方式，在建构相互嵌入式社会结构和社区环境实践过程中形成了符合宁夏实际的社区治理路径及特色经验。探索宁夏构建城市多民族社区治理的实践特色，并对其存在问题进行反思、提出建议，具有重要实践意义。

[关键词] 城市多民族社区；社区治理；民族互嵌结构；交往交流交融

1 问题的提出

近些年，随着宁夏城镇化进程加快发展，流动人口增加，城市人口民族成分日益多元化，各民族交错杂居的居住模式更加明显。城市亦出现少数民族流动人口融入城市困难，各民族成员社会阶层及利益日益分化，人际关系疏离、社会信任度降低，社会整合困难等方面的问题。2014年中央民族会议指出，“城市民族工作要把着力点放在社区，推动建立相互嵌入式社会结构和社区环境，使各族群众交得了知心朋友、做得了和睦邻居、结得成美满姻缘”^[1]。加强城市多民族社区治理是创新民族地区社会治理体系、推进社会治理现代化的题中应有之义，为促进多民族地区的社会整合、秩序安定及民族团结提供了体系支撑和制度保障。

当前，城市多民族社区治理要嵌入其所处的社会时代背景，既要完成强化社区功能、解决社区问题、促进社区居民生活质量提高等基本的社区治理任务，还要构建各民族相互嵌入的社会结构和社区环境，通过多方力量协作搭建促进各民族交往交流交融的社区平台和社会网络，推动社区各族居民在空间关系和精神关系方面的相互嵌入，在物质、精神、文化、心理等领域给予各民族帮助和支持，从而实现社区内多民族的深层、持久联系和互动，促进各民族在社区形成团结友爱、守望相助的和谐关系。

2 宁夏城市多民族社区治理中存在的主要困境

“社区治理就是在接近居民生活的多层次复合的社

区内，依托于政府组织、民营组织、社会组织和居民自治组织以及个人等各种网络体系，应对社区内的公共问题，共同完成和实现社区社会事务管理和公共服务的过程。”^[2]中国特色社区治理的发展方向是推进社区治理体系和治理能力现代化。在新时代背景下，社区治理需要在治理主体的多元性、治理方式的民主化、法治化及机制协同化等方面推动社区治理体系现代化^[3]，并不断提升维护社区社会秩序、提升社区服务的制度整合力及政策执行力。本文选取宁夏5个地级市中的9个城市多民族社区作为样本社区，发放调查问卷，进行抽样调查。课题组共发放900份问卷，有效回收问卷756份，有效回收率为89.41%。根据问卷调查结果分析，宁夏城市多民族社区在治理过程中存在的主要困境表现为以下几个方面。

2.1 社区治理以政府主导模式为主，“多元共治”结构尚不健全

“社区”概念最早由德国社会学家滕尼斯提出，在20世纪80年代后期，中国民政部门将社区概念与城市基层建设工作结合起来，以街道作为城市法定的基层社区组织，街道下设居民委员会。中国的社区建设是伴随着工业化、城市化出现的一系列社会问题而展开的，旨在解决社会问题、推动社区发展的方案和活动，具有较强的行政色彩。党的十八届三中全会明确提出，推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求，标志着“治理”取代“管理”成为新的执政方略^[4]。然而，社区建设的

[基金项目] 2017年度国家社会科学基金青年项目“新型城镇化进程中的宁夏城市多民族社区建构研究”（编号：17CMZ027）研究成果。

[作者简介] 王丽宏，宁夏大学回族研究院，副教授，博士。

行政化惯性，仍然影响着多元主体参与社区治理结构。

按照法律规定，社区是具有自治性质的社会组织。社区在管理及服务方面的自治，对充分满足社区居民各方面需求、调动社会组织及社区居民积极参与社区建设、推动社区居民睦邻友好、实现社会整合方面有着重要影响。目前，宁夏大多数社区包括城市多民族社区的居民委员会，由于承担了政府职能部门过多的行政工作，导致社区行政任务繁重，社区自治不能充分实现，影响社区自治活动的频次和质量。这导致社区环境质量、社区公共卫生、社区活动空间、社区公共设施等方面的社区服务质量得不到保障，影响了社区在团结、凝聚社区成员方面作用的发挥。

2.2 社区居民参与意识不强，社区参与能力不足

社区各族居民参与社区事务和活动的情况在一定程度上反映了居民对社区组织的信任度以及居民之间的相互信任度，影响着社区居民对社区的认同感和归属感，以及社区内互惠、合作的社会资本的形成。

在“您是否参与本社区活动？”的调研中，选择“不参加”的占29.8%；“偶尔参加”的占39.0%，“经常参加”的占26.2%；“想参加，但却没听说过有活动”的占2.9%；未作答的占2.1%。由此可见，宁夏城市多民族社区各族居民经常参与社区活动的比例较低，从来不参加社区活动的居民将近占三分之一。调研中，一些居民反映自己所在社区开展的社区活动太少，即使有活动，但是社区没有通过合适的渠道及时通知居民，导致居民想参加社区活动却错过了时机。

在“您希望参与哪些社区活动？”的多项选择问题中，希望参与社区文体活动的占53.6%，希望参与社区志愿服务活动的占34.7%，希望参与社区邻里节活动的占29.8%，希望参加居民大会、居民代表大会的占21.7%，希望参加环境和治安活动的占20.8%，希望参加其他社区活动的占6.5%。由此可见，宁夏城市多民族社区的各族居民在社区活动的参与意愿上以文体类活动居多，而对行使民主权利的选举活动及参与居民代表大会的意愿不强，居民认为社区的发展是居委会的事，与个人关系不大。此外，社区缺乏社区活动参与的渠道及持续有效的社区参与制度，使得居民表达民意的渠道不畅、参与社区协商与决策的机制不健全，也是影响社区活动参与的重要因素。

社区组织是将社区居民个体聚集起来参与社区公共事务决策和处理的重要载体。目前，宁夏的社区类社会组织备案性的多、注册的少，文化娱乐的多、做专业

社会服务的少，普遍存在规模小、存活期短、服务能力弱，缺乏持续发展的能力。尤其是专业社工人才和专业社会组织严重不足，对一些居民急需但社区无力提供的专业性服务项目，社区社会组织却不承接、不提供服务。

参与社区活动是激发和培育社区居民公共精神、社会信任及社区规范的重要途径，只有不断提高社区居民参与社区活动的积极性和参与活动的能力，才能强化社区社会资本，更有效推动社区治理。从民族混居社区向城市多民族社区发展，需要在提升社区居民公民意识、动员社区居民积极主动参与社区共建共治共享方面做更多努力。

2.3 城市多民族社区居民间的交往交流交融需要进一步加强

调研表明，在宁夏新形成的多民族混居社区中，各族居民主动与其他民族邻居交往交流仍然不够，交流较多表现为见面打招呼的浅层次交往。而在居住时间较长的老旧社区中，各族居民间的交往、交流频率则更高、交往层次更深。城市多民族社区交往互动的群体以老年人居多，年轻人由于职业和时间的限制，基本脱嵌于社区。

此外，随着宁夏城市建设步伐的加快，尤其在银川、吴忠、石嘴山市等城镇化率较高的地区，越来越多的外来务工人员从事经商或者打工，他们大多工作不稳定、生活水平较低、社会保障不健全，各民族成员在社会阶层结构上仍存在较大差异。流动人口在城市的公民权利未得到充分保障，阶层流动困难，心理落差较大，影响各民族间的交往交流交融。进入城市的少数民族流动人口出现抱团而居的内卷化现象，没有建构出推动自身发展的社会关系网络和社会资本，对社区举办的促进各族居民交往交流的活动，居民参与积极性不高，对社区发展表现出事不关己的冷漠态度。

3 宁夏城市多民族社区治理的路径

宁夏城市多民族社区治理中存在的问题，需要不断完善社区治理体制，推动多元力量积极参与社区治理，形成利益相关的社区治理共同体。

3.1 构建“一核多元”的社区治理体制机制，整合多方力量参与社区治理

近些年，宁夏的一些城市多民族社区在实践中通过发挥社区党建引领的核心作用，探索政府、市场、社会三方力量对社区治理的协同作用，以建设社区联合党委、培育社区社会组织、引进专业社会工作者等方式，

拓宽社区治理的资源。

3.1.1 将社区党组织活动与社区治理紧密结合，发挥党建引领社区治理的核心作用

通过充分开发城市社区党建资源，将社区党组织活动与社区治理紧密结合起来，有效地发挥党组织对社区治理的引导和调控作用。“在中国这一特定‘场域’中，基层党组织是市场经济陌生人世界中最重要连接和整合力量。”^[5]为此，宁夏在城市多民族社区治理过程中，积极发挥社区党建引领社区工作的核心作用，以“党建区域化”为目标，不断夯实基层党组织根基。

在纵向党组织建设方面，按照“社区设党支部、网格划党小组、楼栋建党员中心户”的原则，形成了以社区党支部为核心、以网格党小组为主体、以楼栋党员为支撑的三级管理服务体系，发挥党的组织整合功能。同时，以居民楼为基础，建立若干个楼栋党员中心户，把党组织的服务阵地建到楼院里，实现党的组织和工作覆盖社区每个角落。

在横向共治组织体系方面，宁夏的城市多民族社区充分整合辖区单位资源，由社区党组织、物业公司、辖区单位等共同组建社区“联合党委”，连接各种社会资源参与社区治理、延伸社区服务的领域。社区“联合党委”一般由社区党支部书记担任书记，成员单位的负责人担任委员，实行社区“联合党委”工作例会制度，每季度定期召开联席会议讨论，解决社区问题，提升社区服务质量，实现社区各项资源的链接和整合，满足城市社区居民利益多元化、需求多样化的服务需求，发挥了党的服务整合功能。

在新的治理理念背景下，政府在顶层设计及职能统筹上进一步落实“社区减负”工作，减少社区行政职能，放宽社区在经费和活动方面的过多限制，让社区有更多的时间和精力做好自治服务。宁夏各政府职能部门注重在服务职能方面的履责，将社区治理同自身的职能有机结合起来，与社区拟定共治资源清单、治理需求清单、服务项目清单，着力解决社区居民关注的热点、难点问题。各部门在职党员也通过“双向联系”“双向服务”“双向认领”等制度到社区报道，发挥党员的先锋模范作用，解决群众的需求和困难，发挥共建单位党员参与社区治理的作用。

3.1.2 完善社区自治及协商制度，使社区各民族居民共建共治共享社会资源和社区服务

健全完善社区居民自治议事程序，加强社区民主协商制度建设。通过提供规范、有序的民主参与、民意

表达、民主协商机制，推动城市基层群众自治，了解各利益群体诉求，实现社区各民族居民在医疗、教育、文化、社保等服务方面的共建与共享。

宁夏城市多民族社区通过“小巷论坛”“网格组织生活”“邻里议事会”等多种形式，广泛联系社区居民，收集社情民意，畅通居民民意表达渠道，使社区各民族群众参与社区事务管理，为社区居民解难事、办实事、做好事，打破了过去社区治理都由“政府说了算”的固有模式，实现了社区治理重心下移，提升了社区治理的内生动力。例如，宁夏银川市CHW社区，一是由社区党组织牵头召开民主议事会确定民生项目，为无物业小区安装路灯、监控、座椅、垃圾箱，修筑围墙和大门，对小区硬件短板进行改造提升。二是召开业主大会为无物业小区引入物业管家开展专业化服务，增强了社区居民的主体意识，提升了他们的幸福感和获得感。

3.1.3 加大社区社会组织培育力度，统筹发挥社会力量协同作用，带动社区居民积极参与社区活动

一是通过项目支持，政府搭建平台，引进专业机构和人才入驻社区，引进和培育专业社会组织。二是推动有关养老服务、社会慈善救助、志愿服务引领、社会协同治理、青少年成长、流动人口融入、妇女儿童保护、家庭矛盾化解等方面的“三社联动”、公益创投等项目运作，挖掘社区骨干和积极分子、建立志愿者队伍。三是加大社会组织承接、延伸政府公共服务的力度，灵活运用政府购买服务、公益众筹、社区公益基金（会）等渠道为社会组织发展提供支撑，发挥社会力量协同作用。例如，宁夏吴忠市培育了“兰花”“吉财”等志愿服务品牌，借助志愿者无私奉献的力量，在为居民提供便利服务、化解社会矛盾、促进社区和谐、推动社会治理等方面做出了重要贡献。通过充分发挥各种社会组织作用，解决了社区居民的生活困难，增强各民族居民间的亲和感与信任感。

3.2 构建各民族相互嵌入式的社会结构和社区环境，促进各民族交往交流交融，推动形成社区治理共同体

宁夏城市多民族社区通过打造社区公共空间进行民族团结宣传教育，开展形式多样的社区活动搭建各族居民交往交流的桥梁，吸引更多居民主动参与社区公共事务、培养共同兴趣、创造共同价值，形成人们在精神生活和社会交往方面的深层互动与交流。

3.2.1 打造社区各种形式的公共空间、活动场所，提供各族居民交往交流的平台

公共空间是社区居民接触、相遇和互动的重要平

台，是人们离开私人领域进入公共领域的重要条件。第一，宁夏城市多民族社区在实践中根据各类群体的不同需求，打造出包括社区广场、社区文化活动中心、社区健身园、休息长廊、青少年活动室、残障康复室、老年人日间照料室等公共活动场所。一些社区还组建了市民学校，向老年人开设书法、绘画、音乐、民族舞蹈、国标舞、手工制作、剪纸、养生保健等益趣课程；为青少年开设计算机、传统文化、法律知识、爱国主义教育等内容的绿色成长课程，吸引不同民族居民共同参与社区活动。这些公共空间和活动场所为社区居民提供了相遇、相识的机会，使他们能够主动走出家门，参与社区文化体育、志愿者服务等活动，促进各民族交往交流交融。

第二，宁夏城市多民族社区通过布置社区环境，宣传党的民族、宗教政策，营造社区和谐的民族团结氛围。在社区广场打造民族团结教育宣传文化长廊，在楼体墙面和宣传板上制作民族团结宣传专栏和大型民族团结宣传画，形成了各具特色的民族团结文化氛围。同时，还设立了“民族之家文化活动室”“民族团结进步创建办公室”等，通过民族宗教政策宣传手册、社区网站、聊天APP、多功能电子阅览室、图书室、电子显示屏、宣传栏等载体宣传党的民族政策、法律法规、民族知识等。宁夏还通过开展党的民族宗教理论政策下基层“百场万人”大宣讲、“讲好民族团结故事”“同步共创民族团结和谐社区”“传承党的百年光辉史基因、铸牢中华民族共同体意识”等活动，开展常态化的民族团结进步教育，使社区居民更加深入地了解和掌握了党的民族宗教政策，更加自觉地尊重各民族风俗习惯和宗教信仰，使“三个离不开”“五个认同”“民族团结一家亲”“铸牢中华民族共同体意识”等思想深入人心。

3.2.2 开展形式多样的社区邻里节活动，发挥社区社会团体的作用，促进各族居民交往交流交融

社区居民间的情感互动及共同体意识形成是在社会实践中产生的，为了打破现代城市社区普遍存在的居民之间互不来往或者仅为“点头之交”的现状，宁夏的城市多民族社区以楼宇、单元为单位，开展促进邻里相知、互动交往的邻里节活动。例如，宁夏BH社区在充分调研的基础上，制作邻里亲情卡在同一幢楼里发放，居民可以根据需要，联系亲情卡上的邻居为自己提供帮助，在互帮互助的过程中，邻里之间增进了了解，感受到邻里亲情和社区的温馨欢乐，促进了更深层次的

交往。此外，各社区还经常开展形式多样的邻里节活动，如“元旦运动会”“元宵节灯谜会”“端午节包粽子”“民间厨艺大赛”“民歌大联唱”等传统文化活动，各族群众欢聚一堂，亲如一家，营造了民族团结心连心的良好氛围。

“社会互动易在有相似生活方式和社会经济特征的个体之间发生。”^[6]宁夏大力扶持公益性社会组织及鼓励文体艺术类社区社会团体的发展，发挥他们在社区治理中的重要纽带作用。以满足居民的业余文化生活需要为出发点，动员社区各种文艺人才成立了秧歌队、腰鼓队、武术队、旗袍队等文体娱乐队伍，由社区居民自己组织、策划、参与社区活动。这些文艺队伍大多以居民共同的爱好为纽带自发形成，队员们常年在一起编排节目，并因此成为比邻而居、彼此信任、互帮互助的好朋友。社区文艺队在带动更多居民参与社区活动、活跃社区文化氛围方面发挥着重要作用。每年的重大节日，社区文艺队都会在小楼院、广场举办各类文艺活动，包括反映邻里和睦及民族团结的小品、快板等节目，让居民在热热闹闹中感受到社区祥和、团结的氛围，增强居民对社区的认同感和归属感。

3.2.3 将城市多民族社区治理与促进社区经济发展及加强社区服务相结合，促进各民族相互嵌入式的社会结构形成

宁夏城市多民族社区治理在促进民族团结和社会整合的同时，将促进社区经济发展和社区服务的工作纳入社区建设规划，推进社区各族居民共享社会基本公共服务，促进各民族相互嵌入式的社会结构形成。

社区通过多种渠道为居民提供各种社会保障服务，开展一系列爱心救助志愿服务活动帮扶困难家庭。依托社区综合服务中心，社区社会组织为广大居民提供了中介、家政、法律援助、劳动保障、助老助残等服务项目，解决了社区居民的日常生活服务需求。根据社区各族居民实际情况，通过转发就业信息、举办各类就业培训班、开发社区就业岗位等方式解决失业人员就业问题。例如，宁夏NH社区依托手工编织室，邀请银川市职业技能培训学校开展帽子、拖鞋手工编制技能培训班，定期组织残疾人、下岗失业妇女开展手工串珠、剪纸、烫金、编织等技能培训。培训结束后，学员可以将材料带回家或在社区进行手工编织，学校定期到社区收购成品，一定程度上解决了社区失业人员就业难的问题，也增加了居民家庭收入。社区充分发动居民及各种社会组织作用，通过组织各类活动把为各族群众办实事、

办好事与扶贫帮困相结合，利用社区关系网络和社会资源，解决社区居民的生活困难，形成互惠、信任的社会支持网络。

4 结语

在社会治理现代化的语境下，宁夏的城市多民族社区以党建引领社区治理，协调政府、市场和社会之间的关系，整合彼此的资源优势及特长，以解决社区问题、调解社区矛盾、提供优质化社区服务、促进社区民族团结为目标，不断完善社区治理的多元结构。通过打造社区空间环境、营造文化氛围、开展多样化活动、提供多元化服务等形式，推进各族居民间的交往交流交融，促进各民族相互嵌入式的社会结构及社区环境的形成与发展，增强各民族居民对社区的归属感与信任感，有效推

动宁夏城市多民族社区的治理。

[参考文献]

- [1]国家民族事务委员会.中央民族工作会议精神学习辅导读本[M].北京:民族出版社,2015:290.
- [2]夏建中.治理理论的特点和社区治理研究[J].黑龙江社会科学,2010(2):125-130.
- [3]袁方成.国家治理与社会成长——中国城市社区治理40年[M].上海:上海交通大学出版社,2018:48.
- [4]刘祥富.新常态、新思考、新定位：山东省民政政策理论研究成果选编（2015）[M].济南:山东大学出版社,2016:261.
- [5]周秀平,邓国胜.社区创新社会管理的经验与挑战——以深圳桃园居社区为例[J].中国行政管理,2011(9):114-117.
- [6]林南.社会资本——关于社会结构与行动的理论[M].张磊,译.北京:社会科学文献出版社,2020:40.

（上接第4页）

只有在遵循自然发展规律、尊重人类文化发展脉络、根植人民意愿、顺应市场需求的前提下开展特色小镇建设，只有将特色小镇文化旅游产品的内涵层次逐层剖析、逐个完善，才是从本质上提高其文化旅游产品的供给质量，才能在“尽善尽美”中实现高质量发展，从而助力乡村产业振兴。

[参考文献]

- [1]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-3-13(01).
- [2]孙国学,赵丽丽.旅游产品策划与设计[M].北京:中国铁道出版社,2012:293.

- [3]广西新闻网全媒体报道组.生态立县 恭城打造康养旅游新体验[EB/OL].(2021-04-28)[2021-08-01].https://baijiahao.baidu.com/s?id=1698212492344140274&wfr=spider&for=pc，2021-4-28/2021-5-28.
- [4]李恒兴,鲍钰.采购管理[M].北京:北京理工大学出版社,2018:185.
- [5]韩丽娜,赵蓓.市场营销学理论与实务[M].开封:河南大学出版社,2018:161-162.
- [6]陈明.人文社会科学理论阐释模型论[M].合肥:安徽大学出版社,2007:168.
- [7]马勇,舒伯阳.区域旅游规划——理论·方法·案例[M].天津:南开大学出版社,1999:11.
- [8]汤龙发.马克思猜破了美学上的斯芬克司之谜[J].湖南师范大学社会科学学报,1993(6):62-67.