

城市社区有效治理的机制及其完善研究

——以上海康城社区为例

周 望

(中国浦东干部学院 教学研究部,上海 201204)

摘 要:通过拆违和环境综合整治、公共区域监控系统升级、邻里中心建设等一系列举措,康城社区完成了从盗窃频发、群租泛滥的治安薄弱社区到安全社区,从末端治理到前端治理的“华丽转身”。这一巨大变化的根本原因在于,康城的实践契合了社区治理的基本规律,体现了精准治理、协同治理的治理理念,以及党建引领、政府治理、居民自治、市场调节、社会参与、法治保障的治理机制。康城社区有效治理最重要的经验和启示在于坚持和完善党的领导、共建共治共享。康城社区的未来治理,必须适应社区治理的发展趋势,推进社区治理社会化、法治化、智能化、专业化。

关键词:社区治理;共建共治共享;社会化;法治化;智能化;专业化

中图分类号:C93

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)02-0043-09

社区治理是社会治理的基础和重心,也是社会治理的难点。随着经济社会的深刻变迁,利益格局多元化,基层社区问题层出不穷,传统的主要依靠行政力量的社会管理思路已经不适应时代要求。如何破解治理难题,改善基层社区治理,已经成为当前社会治理现代化的重要课题。党的十九大报告提出:“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”^{[1]49}本文试图以上海康城社区为个案,考察其由乱到治的变化过程及其发生机制,探寻其中蕴含的社区治理的一般规律和发展趋势。

一、康城社区的“华丽转身”

康城社区(小区)位于闵行区莘庄镇(离上海市中心最近的小城镇之一),属于特大型居民社区,是上海单体最大的社区。社区(小区)从1999年起分四期建设,总面积约208万平方米,总规划户数1.25万户,据2015年的数据,康城的总户数达1.25万户,实有人口约5万。社区设有4个居委会、1个业委会、1家物业服务企业。

(一)“问题社区”

“康城”原意指的是法国戛纳。但曾几何时,这片法式风格住宅区却与浪漫无缘。由于小区开发建设持续时间长,人口导入量巨大,周边商业设施及小区公建配套长期不足,社区治理体制机制不健全等因素,导致小区公共安全隐患等问题严重,治安问题较为突出,居民群众怨声载道,投诉居高不下。主要问题有:

收稿日期:2017-12-11

基金项目:国家社科基金项目“‘枫桥经验’与基层社会治理研究”(14CFX026);诸暨市委政法委和西北政法大学合作课题“枫桥经验:基层社会治理体系和能力现代化实证研究”

作者简介:周 望(1982—),男,湖南邵阳人,中国浦东干部学院副教授,法学博士。

其一,群租问题。截至2015年10月底,康城群租户已达到1601户。^[2]相当于每10户就有1户群租。群租潮带来了大量安全隐患,同时也困扰着小区的正常住户,噪音、停车难等问题一直存在。

其二,违规搭建问题。跟群租相关,房屋任意改建(有的甚至把阳台改建成厕所)、私拉电线、杂物堆满楼道等现象比比皆是。居改非现象也比较严重,沿街面的一楼住宅被用来破墙开店,造成环境卫生差、治安混乱。

其三,技防、物防设施近乎瘫痪。据统计,到2015年,小区建成时投入使用的107个监控探头,坏了90个。楼道门禁和消防设施隐患漏洞也大量存在。

其四,盗窃案件频发。这与技防物防形同虚设相关,康城多年位列“最受小偷欢迎的小区”。2015年,接报入室盗窃案185起,相当于每两天就有一起。由于没有技防设施支撑,破案也极为困难。

久而久之,“康城是最大的小区,也是最乱的小区”的刻板印象逐渐根深蒂固,不仅外面的人不愿意到康城置业,以致康城房价长期处于价格洼地,连社区自己的居民也不愿意说自己是康城人。

(二)由乱到治

近年来,作为治安防范薄弱小区,康城连续两年被挂牌督办。2015年下半年,康城的平安建设被提上党委政府的重要议程,随后小区发生了三件大事。

第一件大事是拆违和环境综合整治。2015年下半年,莘庄镇借上海市“五违四必”^①整治东风,累计拆除康城内各类违法搭建6981.22平方米,整治群租户1805户、居改非229户,康城居住环境得到了明显改善。^[3]为了防止问题回潮,截至2017年2月底,又开展群租整治4次,整治群租户13户;拆除各期存量违建6处,约90平方米;取缔违法经营2处;开具消防整改单44份,处罚存在安全隐患点位4家。

第二件大事是公共区域监控系统升级。2016年开始,康城业委会在居委会、房管、公安等多个区域职能部门协同发力下,对社区技防、物防设施进行整体改造。历时半年多,公共区域监控改造项目于2017年3月底顺利完成,1946个监控探头覆盖了小区道路、楼道大厅、电梯、地下车库等重要点位。同时,每班41名保安24小时巡逻,还有4名保安在2个视频监控室线上巡逻。这样在康城,每时每刻有近2000双“眼睛”在守护小区的平安。此外,门禁系统维修方案已于2017年1月由业主大会表决通过。

第三件大事是邻里中心建成运行。邻里中心是闵行区在全上海率先打造的综合性社区服务平台,以群众步行可达的一公里左右为服务半径,为居民就近提供卫生、为老、文化、亲子等公共服务。^②2016年9月,作为莘庄镇首个邻里中心,康城邻里中心试运行。该中心位于瀑布弯道49号,主体楼面积约1400平方米,共有四层,每层一个主题:一楼“健康之家”以医疗服务、健康养生为主;二楼“乐活之家”以便民服务、兴趣沙龙为主;三楼“青春之家”以青年中心、亲子乐园为主;四楼“睦邻之家”以文化团队、兴趣课程为主。

经过一年多的治理,康城的治安形势发生了巨大变化,2016年的入室盗窃案相比2015年下降了近50%,闵行区公安局2017年7月发布的“最受小偷欢迎的社区”榜单上,曾连续三年位居榜单头名的上海康城在2017上半年成功“脱帽”,入室盗窃案降幅达90%。^[4]小区安全了,房价也上去了,做了多年志愿者的何阿姨说:“康城每天都有新变化,居住在康城是越来越舒心。”^[5]

二、康城社区由乱到治的机理分析

如何理解康城社区由乱到治的变化?这种变化是如何发生的,其变化的机理何在?理解这种变化,

① 即在整治“五违”现象中,要做到“四个必须”。“五违”指违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住;“四必”指安全隐患必须消除,违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔。

② 闵行区计划到2020年,建成具有区域特色、功能多样、运转良好、群众评价高的邻里中心100个。邻里中心项目获评第三届上海社会建设十大创新项目。

才能理解康城治理的“密码”。概括来说,大致可以从理念和机制两个层面加以分析。一是从治理理念看,康城社区治理体现了精准治理、协同治理。二是治理机制看,康城社区不同治理主体实现了共同参与、良性互动。

(一)治理理念分析

1. 精准治理

精准治理主要解决“治理什么”的问题。康城社区的精准治理主要表现在:

第一,精准把握需求,精准回应需求。社区治理从哪里治起?就是要从群众最期盼、最关心、最迫切需要解决的问题治起,从制约群众安居乐业最突出的问题治起。社区安全是康城居民最迫切的需求,社区治理就从治安防控体系治起。近 1700 户群租的整治、1900 多个探头的安装,再加上保安和社区平安志愿者等,技防、物防加人防,形成了全天候、无缝隙的守护之网。

第二,精细化治理。习近平总书记指出:“城市管理应该像绣花一样精细。”^[6]在综合整治过程中,工作组于 2015 年 10 月对小区内 208 万平方米的面积、1.25 万户住户、4.5 万人口开展基础数据信息排查汇总,将违法经营、违法建筑、群租、堵占消防通道等各类违法违规问题底数全部摸清,并建立“一居一档、一(商)户一档”;^①在监控系统布局过程中,社区民警和居委干部对照图纸和历年发案,一个点位一个点位实地跑,最终确定 1946 个监控安装位置。

第三,技术化治理。技术化治理意味着社区治理从原来的经验式、粗放式管理转向精细化治理,意味着从原来的末端治理转向前端治理。作为技术治理的代表之一,监控系统通过精确实时获取信息,既可以及时回应居民需求,又可以精确打击违法犯罪。系统运行不久,就多次“立功”,一起摩托车肇事逃逸案被成功侦破,一起推销人员假扮物业公司员工诈骗案的推销人员也被成功抓获。

2. 协同治理

协同治理主要解决“谁来治理”的问题。康城社区的所有主体都是治理的主体,其协同治理主要体现为三个层面。

第一,政府(广义)不同部门的协同。联合执法是政府治理的一条基本经验,其背后的机理正在于协同治理。综合整治中,组建了“1 个指挥部、2 支队伍”,即拆违与环境综合整治指挥部,综合整治执法队伍和巡逻队伍,其构成包括房管、公安、城管等不同部门。此外,为了调处化解大量的社区矛盾纠纷,社区民警和司法行政部门组建了联合调解室(小组)。据统计,仅 2017 年上半年,“调解小组”就成功调解各类纠纷 351 起,其中涉及治安案件 301 起,有效减少了康城的治安隐患。^[7]

第二,政府与居民、社会的协同。社区的治理离不开政府,但是也不能仅仅靠政府。综合整治前期,27 家职能部门、4 个居委和物业公司专门组建劝导队伍,对业主、租赁户“一对一”开展宣传教育。整治行动期间,405 名市场监管所执法干部、房管办专管员、莘松派出所民警、居委干部、志愿者、物业保安等,分别组成了违法经营整治、群租整治、安全隐患整治、应急机动共 10 个工作组,分赴小区内各整治点位进行整治。整治后期,为巩固整治成果,康城社区党委、社区委员会、莘庄镇政府职能部门组成的“两委一中心”和四个工作站等相继成立,与居委会、业委会形成更加密切的协作。

第三,居民与居民的协同。康城社区在长时期内安防设施处于瘫痪状态,居民和业主深受其苦,不可忽视的一个原因是前期业主委员会未能有所作为,业主之间在大额维修基金使用、监控系统升级问题上存在分歧,业主大会无法通过。可见,即使是增量改革,也需要有利益相关人的协作。

① 据当时摸排统计,小区内圈占公共区域、毁绿占绿或无证经营的已建违建 192 处(涉及面积 2957.5 平方米),规划康城学校建设项目违法建筑 389 平方米;居改非包括无证餐饮、棋牌、非法办学等无证照经营 221 户;房屋群租 1601 户;堵占消防通道加装防盗门等违法违规行为 143 处;消防设施设备老化、缺失严重,垃圾随意堆放等问题。

(二)治理机制分析

治理理念变为现实,需要有机制的保障。治理机制主要指向不同治理主体的角色定位、作用及互动。从治理主体及其作用看,康城社区治理的机制可以概括为六个方面:党建引领、政府治理、居民自治、市场调节、社会参与、法治保障。

1. 党建引领

党建引领,是党的领导核心作用、党的执政能力在基层治理中的体现,直接表现就是党员干部和党组织的作用。一是党员干部的带头带动作用。习近平总书记指出:“基层干部离群众最近,群众看我们党,首先就看基层干部。”^[8]康城社区的治理,无论是探头系统的安装,还是“五违四必”的整治,都可以看到党员和党员干部的带头示范作用。二是基层党组织的统筹协调作用。2017年2月,经莘庄镇党委研究决定,康城社区党委正式成立,社区党委书记由镇党委副书记兼任。社区党委的性质和定位是区域化党建联席会议平台,职责和作用统筹协调基本管理单元内的驻区单位、居委会、业委会、物业公司、开发商等多方关系,调处矛盾、解决问题,而不是政府的“二传手”或“阁楼”。目前,社区党委协调例会制度已经建立,通过每周社区综合联席会议,听取居委会、业委会、物业公司、各职能部门工作站通报情况,协调解决各类问题。

2. 政府治理

政府是社区治理的主导力量,在资源配置、组织动员、服务供给等方面具有明显优势。一是政府力量下沉。2016年2月,莘庄镇党委政府将康城小区作为基本管理单元后,下沉职能部门力量成立了警务站、城管工作站、市场监管站和房管工作站,派驻专人协调、处置各类问题,这样,四个工作站与社区事务、社区卫生、社区文化三个中心形成了“3+3+1”的服务管理组织架构。其中,“3+3”是政府力量下沉的标准配置,“1”是根据康城群租实际增设的房管工作站。

二是推动居民自治。一方面是政府力量与居民自治结合。典型之一是警务站。2016年上海社区警务改革要求转变社区民警在社区治理中的角色,据此,康城社区民警兼任居委会副书记。角色转换,让社区民警不再单打独斗,而可以整合各方力量和资源,协力推动社区治理的改善。监控系统的安装,正是在民警的建议下推动完成的。典型之二是社区委员会,社区委员会是组织动员社区力量参与社会治理的共治议事机构,主任由分管社区工作的副镇长兼任。另一方面是提高居民自治能力。突出表现为政府加强对自治主体的指导和培训,如(镇)社区办加强对居委会的指导,警务站定期对物业安保工作开展指导与培训,房管站指导小区业委会换届选举工作,对业委会和物业公司进行监督和培训。

三是改善服务供给。按照社区警务改革要求,社区民警要保证一村(居)一警。康城有4个居委,原本该配备4名社区民警,但考虑到治安状况复杂的现实,闵行分局决定为第三、第四居委各增配1名社区民警。同时,1名社区民警背后,有1个治保主任、1个调解主任、1个外来人口协管员、1个综合治理协管员、1个治安协管员作为支撑。更重要的是,派出所所在康城实行“错时工作制”,也就是调整民警作息,延长夜间和双休日工作时间,避免“居民上班,民警上班,居民下班,民警也下班”的尴尬,尽量保证居民在真正需要的时候找得到人。

3. 居民自治

居民自治主要通过居委会、业委会和居民(志愿者)自身实现。其一,居委会。居委会是宪法和法律规定的群众性自治组织,也是距离居民最近、在居民中影响最大的自治性组织,在社区治理中具有不可替代的地位和作用。依托网格管理法,康城四个居委会分别负责不同的网格责任区,做好网格内各类问题的前端发现、迅速处置。居委会下设五个专委会,即社区服务、物业管理、居民自治、楼组建设、文体建设专委会,激发居民参与社区建设和治理的积极性。同时,建好“三长”(党小组长、楼组长、居民小组长)队伍,联系好党员和居民。其二,业委会。2016年8月,康城社区完成业委会换届改选。新一届业委会建

立了微信公众号(“上海康城第三届业委会”)和微信群,通过多种平台主动公开相关信息。组织召开业主大会,决定通过动用维修基金改造小区监控系统,解决困扰小区多年的老大难问题。其三,居民。康城群租整治期间,居民的支持不可或缺。不少居民带头拆违,居民志愿者通过微信群做好整治宣传和解释工作,居民们还自发组织楼道防线,与房管办的法治防线、物业的大门防线共三道防线防止群租“回潮”。现在,康城社区每个月都会组织平安志愿者和居民代表随机检查物业履职情况,以及小区技防设施的运行状态,增进业主和物业之间的理解。社区还组建了2000余名学生家长参加的“平安护校队”,共同守护康城内两所学校和社区的平安。

4. 社会参与

社会组织参与社区建设和社区治理,主要是通过康城邻里中心的平台介入和整合。邻里中心采取多元参与的运作机制,打造政府主导、志愿者、社会组织共同参与的平台。社会组织和公益团队通过入驻邻里中心,为不同年龄段的居民,提供亲子互动、助老服务、保姆保洁等个性化服务。如“和普公益”作为一家专注为青少年提供心理健康服务的社会组织,入驻以来,举办了关于如何开展急救、如何处理亲子关系等多场公益讲座,还免费开设拉丁、瑜伽、花艺、茶艺等公益课程。^[9]

5. 市场调节

业主与开发商、业主与物业公司是典型的由市场机制调节的关系,也往往是社区主要的矛盾来源。有研究认为,“在新兴的城市商品房住宅小区,善治面临三大主要矛盾,即业主与开发商之间的矛盾、业主与物业服务企业之间的矛盾、业主与业主之间的矛盾。”^[10]在较长时期内,康城社区的业主与物业公司也存在较大矛盾,物业服务不到位,业主拖欠物业费等问题也并不少见。维修基金的管理和使用又常常成为双方的矛盾焦点。然而康城新一轮的治理中,公共区域监控工程的改造涉及资金1300多万元,均从维修基金支出,物业公司积极支持和配合。即将启动的门禁系统改造项目涉及资金约800万,也是从维修基金列支。消防改造初步方案涉及资金约1300万元,由于大多数消防设备属于开发商产权的地库所有,因此大部分费用将由开发商承担。目前物业公司正在梳理分摊费用,协调推进消防工程。

市场机制还体现在其他居民服务中。综合整治后,为了满足居民出租需求,康城社区引入代理经租公司,房租不低于房东自己出租的价格。为了满足居民的餐饮、理发等日常需求,康城社区将部分共建配套用房用于社区食堂和便民理发等,由第三方具体运作。同样,邻里中心也引入了一些企业,如国内领先的家庭生活服务公司“悦管家”。

6. 法治保障

康城社区治理注重发挥法治的作用,在综合整治中表现尤为典型。一是有法可依。主要依据有上海市人民政府制定的《上海市居住房屋租赁管理办法》(2011年制定,2014年修订),上海市综治办、市高级人民法院、原市房管局等10部门联合制定的《关于加强本市住宅小区出租房屋综合管理的实施意见》(沪房管〔2014〕135号)。《上海市居住房屋租赁管理办法》明确了对群租的行政处罚依据和措施,根据其规定,出租人违反本市最小出租单位、最低承租面积和租住人数限制规定的,房管部门可以对出租人作出行政处罚,出租人不履行行政处罚决定的,向社会公开该套房屋信息,限制其买卖,并将违法“群租”和行政处罚信息在房地产登记簿中予以记载。出租人履行行政处罚决定后,撤销限制。《关于加强本市住宅小区出租房屋综合管理的实施意见》则明确了群租治理的流程,即发现、认定、整改和处罚4个环节。二是严格执法。一方面,依照法律规定和法定程序执法。2015年11月25日起,执法部门根据“一户一档”摸底情况,对违法建筑、违法居住及违法经营等问题进行认定,在全小区内张贴整治公告,对违法个人与单位开具《责令停止经营活动通知书》,发放《停业承诺书》等相关文书,将2015年11月30日定为自行整改期限时间点。另一方面,坚持法律面前人人平等,执行法律没有例外,对阻挠执法甚至暴力抗法采取“零容忍”的态度。2015年12月1日集中整治行动第一天,就成功阻止多起阻挠执法事件,并对其中1位

涉嫌暴力抗法当事人依法拘留5日。三是人性化执法。法律是刚性的,但不是冰冷的。严格执法的同时,也帮助一些困难群众解决实际问题,帮助一些无证照经营者另谋生活出路。

三、康城社区治理的启示及发展方向

前文重点从治理理念和治理机制两个层面对康城社区由乱到治的变化做了细致的分析和解释,这一部分将着重讨论,康城个案中的机理是不是也蕴含着一些普遍意义,可以为其他社区提供借鉴,也可以为康城未来治理提供遵循?面对社会主要矛盾的新变化,康城社区面临哪些治理挑战和短板,如何适应社区治理的发展趋势?

(一)康城社区治理的经验与启示

不同社区资源禀赋、基础条件、发展阶段不同,面临的实际问题也不同,具体的治理策略和路径必然有所不同。但是,社区治理也有一些普遍的规律可寻,不同社区治理过程中,都面临着谁来治理、为谁治理、治理什么、如何治理等共性问题。康城治理的经验和启示,归结起来,最重要的是两条:坚持和完善党委领导的社区治理体制机制,坚持和完善共建共治共享的社区治理格局。

第一,党委领导。康城实践证明,党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制机制是行之有效的。其中,党委领导是核心。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。党的十九大报告明确“领导基层治理”是基层党组织的重要职责之一,提出要把“基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”^{[1]65}因此,社区治理必须坚持党的领导,党的领导必须贯穿社区治理全过程。中共中央、国务院2017年6月发布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》强调:“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的主线,以改革创新精神探索加强基层党的建设引领社会治理的路径。”从实践来看,治理良好的社区,往往都是党的领导和党的建设作用发挥良好的社区,治理无序或失序的社区,往往存在党的领导弱化、党的建设缺失等问题。当前,社区党建弱化、虚化、淡化、边缘化的问题或多或少仍然存在,主要表现为:区域化党建平台虽然普遍建立,但是平台作用发挥的情况参差不齐;社区党组织的组织体系与居民自治的组织体系往往是分离的,影响党组织引领居民自治作用的发挥;在职党员“隐形”“休眠”现象比较普遍,带头作用不够。加强和完善党的领导,就要加强和完善基层党建引领作用,比如进一步健全区域化党建平台,发挥党组织领导核心作用;优化党组织设置方式,促进党组织和居民、居民自治组织的融合;挖掘社区党员人才,通过完善党员亮身份制度、建立社区党员议事会、建设党员志愿者队伍等,推动在职党员参与社区治理。

第二,共建共治共享。共建共治共享,简单来说,就是“发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享”,其实质是以人民为中心的理念。共建,意味着“社区是我家,建设靠大家”,意味着抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,保障和改善民生,不断满足人民日益增长的美好生活需要。共治与共建有相通之处,但更加强调不同治理主体的共同参与和共同责任,而这正是治理的本质。共建共治主要解决“谁来治理”的问题,共享主要解决“为谁治理”的问题,人人尽责、人人享有,不断增强人民的获得感、幸福感、安全感。习近平总书记指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”^[1]社区治理不仅具有民生和社会意义,也具有政治意义,考验政府治理能力,关涉人心向背和党的执政基础。居民关心什么、期盼什么,社区治理就治理什么,治理的结果要给居民带来实实在在的成果,治理的好坏要由居民来评判。

(二)社区治理的发展方向

康城社区的有效治理,契合了社区治理的基本规律。但是也要看到,康城社区治理仍然存在一些短板和不足,治理持续性面临一些挑战。主要有:其一,社区治理结构尚不够完善,特别是政府与居委会之

间的关系尚未完全理顺,政府治理与居民自治之间的良性互动尚未完全形成。其二,社区治理法治保障不足,康城治理过程中通过法治方式推进和保障拆违和环境综合整治,固然值得肯定,但是距离更广泛意义上的法治化治理尚存在较大的距离。当然,其中有些立法工作涉及顶层设计,需要从国家层面加以解决。其三,社区治理目前仍主要依赖传统手段和方式,“互联网+社区治理”刚刚起步,治理效果、居民参与积极性等都存在较大提升空间。其四,社区治理工作者队伍的素质和能力尚不能完全适应一些社区事务越来越专业化的趋势和要求。要言之,康城社区要应对当前和未来的治理挑战,就要适应社区治理的发展趋势和方向,推进社区治理的社会化、法治化、智能化、专业化。这不仅对康城适用,对其他社区治理也有普遍的价值。

1. 社区治理社会化

实现不同治理主体的共同参与和良性互动,既各司其职、各负其责,又相互衔接、相互协同,是社区治理的理想目标。社区治理的核心之一就是政府与居委会、居民的关系问题。当前,推进社区治理社会化,实现政府与居委会、政府治理与居民自治的良性互动,要着重从以下方面努力。

一是进一步完善社区工作准入机制,减轻居委会负担。在社区治理结构中,居委会居于核心位置,然而长期以来,“上面千条线,下面一根针”,居委会负担过重颇受诟病。上海“1+6”文件出台以来,75%的社区建立了社区工作事项准入机制,但是调查显示,认为居委会负担反而加重的比例达到38.1%,认为差不多的比例达到42.5%,认为减轻的比例只有19.4%。^{[12]85}因此,需要进一步厘清居委会承担的社区工作事项清单,将居委会真正从沉重的政务中解放出来,更好地提供社区服务,提高居民自治水平。比较可行的方向可能是,大量政务主要由政府及其派出机构承担,或者通过购买服务的方式供给。

二是促进居民自治与政府治理的良性互动。其一,政府应加大对社区的支持力度,建立和完善街道(乡镇)与社区的联动机制。“强有力的政府治理是城市治理的主导力量,也是居民自治的重要动力。”^{[13]39}上海下沉管理力量和资源的做法行之有效,如城管下沉到街道(社区)、“一村(居)一警”设置等,切实加强和改进社区治理,应当坚持和完善。其二,推进服务型社区建设,促进政社互动和社区治理。“社区的主要功能是服务,既包括政府的公共服务,也包括居民的自我服务,通过社区服务将政府治理与居民自治衔接起来,形成服务型社区。”^{[13]39}

概言之,社区治理社会化并不是要否定政府的作用,其要义在于,政府在发挥作用的同时,要避免政府大包大揽。“政府治理需要改变以往包揽所有事务的做法,能够交由居民自治办理的事务尽可能交由居民自治办理,积极培育各种类型的居民自治组织,并加以引导。”^{[13]39}同时,要注意理顺居委会、业委会和物业公司之间的关系,引导业委会和物业公司有序规范运作;提高居民参与意识、参与程度和自治能力,完善居民参与渠道和参与机制,探索居民自治多样化的实现形式。

2. 社区治理法治化

法治在国家管理和社会治理中发挥着越来越重要的作用。党的十八届四中全会明确提出“提高社会治理法治化水平”“推进基层治理法治化”。显然,社区治理法治化是题中应有之义。

其一,修订《城市居民委员会组织法》,健全完善社区治理法律法规体系。“多层次多样式多类型的居民自治有效实现形式的培育需要法治加以保障,并纳入到能够体现所有人意志的法治轨道。”^{[13]39}当前社区治理立法滞后,难以适应现实需求,如实践中出现的新型社区自治组织形式(如社区协商议事会、社区委员会)缺少规定,政府与居委会之间关系,居委会与业委会、物业公司之间的关系尚未完全理顺,不同治理主体之间发生矛盾或争议时,难以通过法律途径及时解决。因此,应当在总结实践的基础上尽快完善相关立法。其二,建立和完善社区治理规则。研究表明,目前比较成功的商业小区治理模式一般都有如下基本元素:成功的民主,成功的规则治理,一定水平的公共参与。“小区的个人问题,局部的公共问题,到全局性的公共问题,甚至和政府等外部组织有关的公共问题,都要有相应的抽象规则支撑。这些治理,

说明小区需要自身的宪章,需要自身的基本约定。”^[14]应当制定和完善自治章程、居民公约等社区治理规则,发挥法治在社区治理中的积极作用。其三,运用法治思维和法治方式破解社会治理难题,推进治理创新。坚持和完善依法治理,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。坚持和完善法治维稳,以社区法律服务体系建设为契机,健全人民调解组织、队伍和制度建设,完善社区矛盾纠纷解决机制,提高矛盾纠纷预防化解能力。坚持和完善居民自治,把居民自治的过程同法治社区、法治社会建设的过程统一起来。培育适应居民自治和法治社会要求的社区文化,发挥文化滋养、道德教化在法治社区建设和社区治理中的作用。

3. 社区治理智能化

互联网深刻改变着人们的生产生活方式。推进“互联网+社区”建设,打造智慧/智能社区是适应网络化、信息化时代基层社会需求的必然要求,也是社区治理现代化的必然要求,并且已经成为国家战略的重要组成部分。一些地方先行先试,微博、微信、移动客户端、QQ、社区论坛等成为社区治理新平台。

可以看到,智慧社区应用前景广阔,如政务服务、治安防控、居家养老、物流配送、医疗、教育等场景都有广阔的空间,而且优势明显。它有利于提高基础设施的集约化和智能化水平;有利于优化政务服务,实现“让数据多跑腿、让居民少跑腿”;有利于改善社区公共服务供给,破解社区公共服务“价值导向行政化、管理过程碎片化和供给主体单一化等多重困境”;^[15]有利于扩大居民参与,通过网络表决、电子公示、网络征集意见、微信讨论与动员等打破了居民参与和协商的时空局限;进而,有利于推动社区管理体制机制改革创新。推进智慧社区建设,其一,政府应加强顶层设计和统筹规划,避免低水平重复建设和盲目建设。其二,因地制宜选择适合的发展模式。目前智慧社区运作模式主要有三种:政府主导,市场(企业)主导,政府引导、市场运作。选择何种模式应当从社区实际出发。其三,线上线下融合发展,而不能顾此失彼。其四,与智慧城市建设相衔接。智慧社区是智慧城市的基础和支点,也受到智慧城市发展水平的制约。突破传统管理体制机制制约,破除“信息孤岛”,实现更大范围的数据共享和互联互通,才能打造更高水平的智慧社区。同时,也要注意加强制度建设。

4. 社区治理专业化

社区治理工作者队伍专业化是社区治理的总体要求和趋势。中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》要求:“把城乡社区党组织、基层群众性自治组织成员以及其他社区专职工作人员纳入社区工作者队伍统筹管理,建设一支素质优良的专业化社区工作者队伍。”

上海“1+6”文件提出建立专业化的社区工作者职业化体系,并完成首批近3万社区工作者的纳入,实际工作中取得良好效果。但是也存在一些不足,如薪酬体系不够科学,人员流失较多,专业水平有待提升。调查显示,“在上海市首批纳入社区工作者的人员中,持有社工职业资格的只有3987人,仅占13.8%。闵行区首批纳入的社区工作者有3242人,其中高中及以下学历424人,占到总人数的13.1%;大专学历1265人,占39.1%;本科及以上学历1553人,占47.8%。具有初级专业水平的有180人,占总人数的6%;具有中级以上专业水平的只有38人,占1.2%。”^{[12]87}应当注重不断提高社区工作者的专业素养,加强对社区工作者的教育培训,完善激励机制和薪酬体系,提高社会工作者的社会地位和身份荣誉感,塑造职业精神。

参考文献:

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017.
- [2]吴洁瑾,朱伟辉.上海康城小区群租疯狂:整治多年还有千余户[EB/OL].[2015-11-23].http://news.xinhuanet.com/le-gal/2015-11/23/c_128459258.htm.
- [3]案发率下降90%!大数据告诉你,为啥莘庄的上海康城业主的安全感蹭蹭蹭上涨啦[EB/OL].[2017-07-04].http://www.shmh.gov.cn/sites/minhang/NewsCenter_Content.aspx?CtgId=d4894652-c1ca-4d18-9be9-63cc7bc3a5b3&InfolD=

194b1cab-bdec-4ffe-891c-5a181a2f41db.

- [4]杨舒鸿. 闵行公安在全市首推社区安全指数[N]. 劳动报, 2017-07-11(11).
- [5]佳英. 康城:特大型社区的华丽转身[N]. 闵行报, 2016-09-23(4).
- [6]谈燕, 王海燕. 虽然不经常去上海,我还是牵挂着上海! [N]. 解放日报, 2017-03-06(2).
- [7]潘高峰. 上海康城:从“最乱小区”年 185 起窃案到 1946 个探头的变化[EB/OL]. [2017-07-11]. http://www.sh.xinhua-net.com/2017-07/11/c_136434916.htm.
- [8]习近平. 之江新语[M]. 杭州:浙江人民出版社, 2007:111.
- [9]闵行区莘庄镇:两新驻邻里中心区域化党建继往开来[EB/OL]. [2017-02-09]. <http://www.shshjs.gov.cn/shjs/node7/ulail06950.html>.
- [10]杨玉圣. 论小区善治面临的主要矛盾[J]. 政法论坛, 2013(3):55.
- [11]人民对美好生活的向往 就是我们的奋斗目标[N]. 人民日报, 2012-11-16(4).
- [12]何海兵, 等. 社区治理创新的成效、问题与对策——基于上海市的问卷调查[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2017(2).
- [13]徐勇, 贺磊. 培育自治:居民自治有效实现形式探索[J]. 东南学术, 2014(5).
- [14]毛寿龙. 人类秩序、小区治理与公共参与的纯理论[J]. 江苏行政学院学报, 2016(4):104.
- [15]蒋俊杰. 从传统到智慧:我国城市社区公共服务模式的困境与重构[J]. 浙江学刊, 2014(4):117.

On the Effective Governance Mechanism of Urban Communities and its Improvement :

A Case Study of Kangqiao Community in Shanghai

ZHOU Wang

(Teaching & Research Department, China Executive Leadership Academy Pudong, Shanghai 201204, China)

Abstract: Based on a series of measures including removing illegal buildings, improving comprehensively community environment, upgrading the video surveillance system in public area and building the neighborhood center, Kangqiao has made dramatic transformation from a unsafe, disordered and dissatisfactory community with frequent burglaries and inundant group-renting dwelling, into a safe, ordered and satisfying one with good security situation. The secret of Kangqiao's remarkable turnaround is that its practice agrees with the idea of modern governance and the effective mechanism of community governance. That is precise and collaborative governance led by Party building, cooperating with government governance, residents autonomy, market regulation and social participation, and guaranteed by legal system. The most important experience and revelation of Kangqiao's effective governance is upholding and improving the Party's leadership, co-building, co-governance and sharing. To meet the future governance challenges, Kangqiao must adapt to the governance trend of communities, promoting the socialization, legalization, intelligentization and professionalization of community governance.

Key words: community governance; co-building, co-governance and sharing; socialization; rule of law; networked and intelligent governance; professional governance

(致谢: 本文的实地调研和一手数据的取得, 得到了莘庄司法所所长王婕、副所长盛俊、莘庄镇康城“两委一中心”专职副书记张军萍的大力支持, 特此致谢)

(责任编辑: 董兴佩)