

新建保障性住宅基地的社区管理创新*

——以上海 G 镇大型居住社区 J 区为例

◇彭善民

作为保障性住房建设基地的大型居住社区建设是党和国家惠及民生的重大工程。这既是项建筑工程,更是项社会工程。自 2003 年起,上海便开始规划以保障房为主的大型居住社区建设,并于近年出台《上海市大型居住社区规划设计导则(试行)》、《上海市保障性住房建设导则》等政策文件,目前已有三十多个大型保障性住房基地的开工建设。G 镇大型居住社区自 2003 年选址开工,是上海首批保障性住房基地建设的实验地,也是率先进行大型居住社区社会管理探索的地区之一。个中实践探索的梳理既是 G 镇大型居住社区下一步建设思路厘清的基础,也是当下国家社会管理创新工程建构的一块砖石。

G 镇大型居住社区建设基地位于 G 镇沪太路以西、宝安公路南北两侧区域,规划占地 3.12 平方公里,总建筑面积约 340 万平方米,规划常住人口规模约 10 万。而 G 镇镇域总面积 41.66 平方公里,全镇常住人口二十五万左右。整个基地以宝安公路为界分成南北两块,已建成部分包括南侧的四高小区和北侧的 J 区。J 区是 G 镇大型居住社区社会管理探索的试点区,本文试以此为个案,主要就该区块初具特色的社区管理体系创新及体系之下突出的综合执法、物业管理、流动人口管理等工作创新进行归整分析。

一、J 区社区管理创新缘起

J 区占地约 1.52 平方公里,建筑面积约 195.4 万平方米,规划住宅总户数 16277 户,人口约 4.5 万人。自 2009 年 4 月以来,共有杨浦、虹口、闸北等市区居民签约 2921 套住房,现已入住 1751 户(户口迁入 243 户),全部是市区保障房动迁居民。2011 年底即将有 4 个街坊的经济适用房共 6019 户交付入住。

J 区不是一般意义上的社区,通常所指的社区是以

居委会所管辖和服务的小区。J 区则是多个相邻小区构成的片区,是集中服务和高效管理的功能区,是连接镇与社区的中间层,是从实际出发、因地制宜实施“镇管社区”模式探索的重要创新。

J 区社区管理体系的创新主要基于两方面的需求:一是居民基本需求满足的需要;二是管理主体的实际需求。

首先,从居民的基本需求看,公建配套建设不同步造成居民生活和社区服务不便捷。以 J 区社区为例,社区处于边建设边入住阶段。一方面,公建配套设施建设不同步,造成菜场、银行、邮局等基础商业缺失,居民基本生活受到影响;另一方面,镇社区事务受理服务中心离该地区较远,且交通不便,居民办事务非常不便。另外,要使居民尽快了解 G 镇,融入社区,增强社区认同感和归属感,满足精神文化和自治需求,也需要基层组织的牵头和推动。

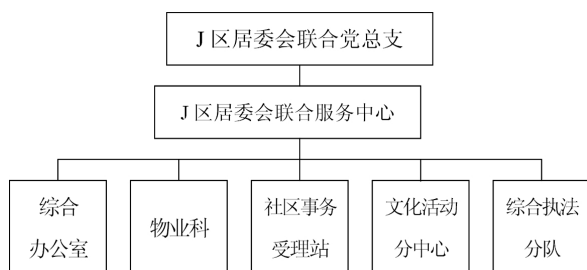
其次,从管理主体的能力和能量看,现有镇管社区模式难以应对大量居民快速导入的城市社会管理。大型居住社区保障房住宅性质决定了导入人群是对政府有着强依赖性的低收入人群。同时,中心城区导入进来的人群曾经的居住经历又使他们对城市管理和生活便捷有着较高的要求。而实际情形:一是镇域面积大,城市管理力量比较分散,城市管理水平与中心城区相比有较大差距,且社区综合管理与城市管理缺乏对接机制;二是镇社管办不具备对物业管理协调职能,由物业管理带来的社区管理压力也比较大;三是目前 G 镇居委会数量较多且快速增长,镇社管办难以应对量大面广的社区问题,再要加强对重点地区的管理指导显得力不从心。

总之,传统粗放式的“镇一居”社区管理模式难以

满足居民的需求。J区是区地区办牵头,区、镇、社区等各级社区管理者通过实地走访,广泛调研,集体协商,为切实做好社区服务和提高社会管理效率,重点围绕管理幅度,共同研制实施的一项管理创新。即在镇与居委会间形成一“中间管理层”。

二、J区社区管理架构及职能

本着“关口前移、服务下沉、条块结合、注重时效”的原则,为实现促进大型社区配套设施的达标移交、尽快投运,方便社区居民的日常生活;增强镇社管办的社区管理职能,提高社区管理整体水平;加强城市综合治理,提高社区城市管理水平的工作目标。J区构建的社区基层社会管理体系如下图所示:



各部门的职能设置分别是:

居委会联合党总支。受镇社区党委的领导,是党在J区社区的领导核心,配合社管办做好辖区内居委会的筹建,负责所属居委会的党员发展,并对J区社区主要工作人员进行考核评议。

居委会联合服务中心。下设综合办公室、物业科、社区事务受理站、文化活动分中心,镇派驻综合执法分队。

综合办公室。负责日常行政事务,做好信访接待工作;开展法律咨询、大型社区建设信息咨询等服务;协调处理社区范围内各类公共事务。

物业科。协助条线部门做好社区内配套设施的接收;开展对物业的指导、监督和考核;管理J区居委会联合服务中心资产。

社区事务受理站。提供社区事务政策咨询及业务代办,对行动不便的老人、残疾人等特殊人群提供上门服务,并增设信访接待窗口。

文化活动分中心。提供文化活动内容及场地,引导组织居民开展文化体育活动,管理社区内文体团队,丰富社区居民文化生活。

社区综合执法分队。由镇社区综合执法总队派出,开展社区综合执法。

三、J区社区管理运作特征

J区社区管理体系设置的总体思路是通过J区居委会联合党总支和联合服务中心这个社区管理的中间层,加强条线之间的协作,力求政府公共服务重心下移,搭建社区居民与社区管理部门之间的沟通平台,同时强化镇对社区层面的支持。日前,社区管理体系运转顺畅。镇级层面成立镇社管办分管镇长任第一召集人的社区工作联席会议;2011年8月底,G镇抽调工作经验丰富、德才兼备的同志组成了J区居委会联合党总支、联合服务中心班子,镇社区办副主任兼联合服务中心主任,镇给予居委会联合服务中心独立的经费预算,并保障足够的运转经费;J区社区事务受理站推出“一站式受理、一次性告知、一条龙代办”的一门式服务;文体服务中心亦在紧锣密鼓的建设之中。各项工作在逐步落实,由于该体系还处在一个创新探索阶段,在实际的运作过程中,注重及时解决当前的突出矛盾,回应居民的实际需求。与其他大型居住社区的管理模式相比较,呈现三方面的特征。

(一)强化了社区综合执法

大型居住社区所在的城市近郊通常是社会治安的薄弱地带,一方面地处偏远,警力有限且分散,另一方面,大型居住社区周边商业、单位部门稀少,缺少社会学意义上的“街道守门人”,并且,新建大型社区入住率低,入住居民相互陌生,暂时很难具备熟人社会所形成的社区安全屏障。此外,传统的社区安全往往会因为条线部门之间的行政分割等原因产生“发现的处置不了,处置的发现不了”的困境。单个小区居委系统无法直接影响社区执法力量。

为加强城市综合治理,G镇整合行政执法力量,对镇域内社会协管力量进行全面的整合与统筹,成立综合执法大队,以协调和联动各职能部门之间的行政执法,通过分片划区的管理模式,加强与居委会的对接,通过建立信息共享、工作例会等制度,以实现城市综合管理的无缝衔接。J区则由此成立社区联合执法分队。其以主要道路为分界线,形成若干模块,由公安、辅警、城管、市容协管、工商等部门组成的执法分队。社区层面还成立配合综合执法的多支基层志愿者队伍。

具体运作注重三种机制的建设:一是联勤机制,主要加强巡逻和小规模执法,组织公安、城管、辅警、协管等执法力量成立数个巡逻分队,以块为单位进行街面巡视,发现违法现象及时制止、教育。二是联动机制,主要指较大规模的执法行动,以指挥中心为主要的信息

处理和呼叫指挥平台,根据所发现问题的性质和严重程度分别处置。问题较轻的,由块的巡逻中队进行处置,或联合2~3个责任区模块的巡逻力量进行执法;问题较严重的,呼叫相关部门和综合执法队赴现场进行及时处置。三是联合机制,即一方面联合职能部门力量,定期举行成员单位联席会议,并请公安、城管、质检、食药监、工商等部门分别在中心派驻执法人员进行业务指导,一旦发现险情,立即会同社区综合执法队进行联合执法,以提高处置效率。另一方面是联合群众力量,在各居委发挥红袖章队伍的作用,建立群众巡逻队群防群治志愿者组织,实现技防、人防的协同配合。

(二) 突出对物业的监管

物业管理是传统社区管理的三驾马车之一,在新建大型居住社区暂未形成对之进行监管或与之博弈的业主委员会之前,个体化居民在利益受损的情况下难以与营利性物业公司相抗衡。此外,一些导入居民或本地居民曾经生活在没有物业管理部门的社区或村落,对现代物业管理不适应。物业公司亦碰到物业费收缴率低、收费难等困境,以致通过裁员和降低服务标准来维持运营,形成恶性循环。实际生活中一些物业纠纷往往因为处理不及时、不恰当,结果激发或衍生成为社区性或社会性大问题,为此,居民和物业公司之间的矛盾冲突需要有相应的社区管理部门从中进行协调。

为增强物业协调能力,镇社管办增设物业管理科,以增强社管办对物业的管理、协调能力。物业科主要负责对业委会组建、备案及日常管理;对小区物业指导、监督和考核;做好居委用房的接收工作;配合区房管办事处做好小区违法现象的整治工作;做好居民区的安全等综合治理工作。针对入住居民对优质物业管理的需求,G镇委托声誉不错的物业公司对J区各小区的物业进行日常管理。同时,抽调房管所等部门工作人员,成立了J区社区物业科,加强对物业工作的协调、指导和考核。

(三) 创新流动人口服务管理

大型居住社区居民实际入住率低,房屋大量出租,有调查统计,新建居住区的出租率高达60%,大型居住社区异化成“出租飞地”。如果再进一步进行社区人口结构的分析,会发现与市区租户不同的是,大型居住社区的租户大多数是流动人口(外来务工人员)。一定程度上,大型居住社区成了流动人口的集聚区。流动人口的弱就业能力、强流动性、低参与性等所致的诸多问题给社区管理产生相当的压力。

J区居委会联合党支部本着服务管理的理念和积极创新的精神,充分发掘地方资源,发扬G镇全国优秀工会的经验优势,按照“思想融化、文化融入、生活融洽”的社区发展思路,目前正在筹建J区外来租客(外来务工人员)工会。将那些没有单位的外来务工人员通过工会的方式组织起来,并从优势视角出发,举办厨艺交流比赛、诗乡文化培训等丰富多彩的社区活动,提升流动人口的社区参与,增进社区融合。这不单是工会管理的创新拓展,也是从大型居住社区实际出发,基于地方传统经验之上的基层社会管理创新。

四、结语

J区社区管理的创新是G镇新建大型居住社区基层社会管理的初步探索。较短时间内能有上述收获是党政牵头、多方参与的结果,具体形成了宝山区办牵头,G镇政府响应,社区办具体运作,高校专业力量积极介入,社区居民深度参与的体系创新机制。一定程度上也是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理理念在基层工作创新中的一次较为成功的实践。不过,日后提升的空间也是巨大的。

从宏观层次看,J区社区管理体系的创新尚需要进一步探寻相应的管理理念和理论。现在更多的是基于实际管理经验基础之上的探索。相应的理论支撑,才能更好的型构大型居住社区社会管理的模式。有理论支撑的经验总结才更具说服力和普遍价值。

从中观层面看,制度创新是体系创新巩固的基础,J区居委会联合党总支和居委会联合服务中心日后的制度建设需要进一步强化、科学化、规范化。此外,大型居住社区管理各个层次的主体有待进一步明确,需要上下左右地结构化和系统化。

从微观层面看,需要切实从居民需求出发,加速完善社区公共服务设施和商业设施的建设与管理;积极探索社区共同参与的治理机制;适时开展大型居住社区基层社会管理的专业评估,及时发现和纠正问题,制定科学合理的大型居住社区建设与管理规划。(彭善民,博士,上海师范大学都市社会工作研究中心执行主任,社会学系副教授)

* 基金项目:系国家社会科学基金一般项目(编号:11BSH074)、教育部人文社科青年项目(编号:09YJC840028)、教育部人文社会科学重点研究基地项目(编号:2009JJD840012)、上海市教委创新项目(编号:10YS90)的阶段性的成果。