

## 深读·观察

或许当下的中国居民不会立刻觉察到,2011年关于社会管理创新的探索正在中国大大小小的社区之间进行,而那些家长里短的变化将会深刻影响基层政府的职能和定位,进而影响每一个中国家庭的生活。

“改革开放以前中国只有政府,没有市场和社会;经过三十年的改革开放,我们有了市场,但是还没有社会。现在构建社会,我们从基层政府开始做起。”一位青岛市南区政府官员表示,在如何构建现代社会的课题上,基层政府的改革不仅在于干脆,更在于清晰和彻底。

## 社区来了“副处级”站长

最近一年,曾在青岛市市南区一街道办工作了十多年的薛洪德发现:走在社区内,会不时遇到与他打招呼的居民,甚至被一把拽住,带去某个“问题”的现场。而之前在街道办工作时,一天看不到一个居民来访,经过辖区时也无人认识他。

薛洪德笑着说,现在即使每天早晨提前半个小时到岗,也会有居民在办公室等他,这种日子很充实。甚至,他喜欢别人称他薛站长,而不是街道办的薛主任。

2010年,在市南区政府“中心下移,固本强基”的理念下,薛洪德以新任湛山街道办副主任的身份被派到辖区仰口路社区办公,成为仰口路社区政府工作站站长。像薛洪德这样的“副处级”站长一共有132名。与他们一同“下放”的还有街道办这一层级中80多项行政服务项目的审批和办理。

“社区工作站是街道办派到每个社区的政府派出机构,每天负责受理社区居民六大类,80多项行政服务需求,什么城管、绿化、环卫、社区环境、外墙、排水管道、综合治理、安全生产、消防、居民调解、计划生育、失业救助、残疾人帮扶、孤寡老人、办老年证等等。以前都是居委会办,现在都是我们办。”薛洪德说。

工作站这一派出机构的出现,不但让居委会重新回归为一个居民自治组织,同时增进了行政服务效率。薛洪德说,到工作站办事的社区居民,就像到街道办一样,比如关于低保、失业救助条件的审核,以前需要通过居委会逐级上报,现在直接面对面就可以解决了,省下的时间不止一两天。

自从没有了居委会这个曾经从事行政工作的“二传手”,市南区平均每个社区月办结各类行政性事务330余件,是改革前的1.8倍。

“以前我们遇到什么问题定不下来,需要到街道办请示。现在居民有事,薛站长是街道办副主任,第一时间就能解决。”仰口路社区居委会主任王淑伟说。

“很多工作推进得非常快,有一个副处级在那里,有些事情可以当场拍板,有些工作可以更加专业一些,而不是随便应付。”湛山街道办副主任周偶也觉得“副处级”下沉到基层确实让整个工作“厚实”了很多。

仰口路居委会的王主任笑着说,自从有了“薛站长”们,现在居委会没有时间下去服务了,现在仅社区的文化队伍就有21支。而同样得到解放的还有湛山街道办。最近,湛山街道办举行了帮助小微企业的金企对接会,请青岛银行、浦发银行、河北银行等金融机构和小微企业对接,现场就联姻了“两对儿”。

而与“软件”一同变化的,还有整个社区中每隔几百米就能看到的各类社区服务设施。薛站长说,与他一同“上岗”一年多的还有社区管理、医疗、文化三个1000平米的社区服务中心。

薛站长带着记者走进“他的”服务站——仰口路社区服务中心,劳保、综治、计生等六个窗口后分别是正在办事的工作人员,

像个小“超市”。如今,市南区像这样的行政服务“超市”就有48个。

## “没想到,全部业主都出来投票了”

“咱们自己的事,咱们自己做,咱们是自己管理自己。”

每当仰口路社区居民遇到一些烦心事,又无法求助政府时,居委会主任王淑伟总会这样“理直气壮”地安慰居民。虽然十三年间她大多数时候在从事与社区自治不搭边的行政工作,但她没忘记居委会说到底还是个自治组织。

在整个湛山街道,从居民代表大会、片区居民议事会、封闭小区业委会,到楼院和谐促进会,几乎每个社区都能找到居民讨论问题、解决问题的自治组织。

在仰口路社区服务中心二楼有一间居民议事厅。“每年有很多居民纠纷,社区重大事项在这里

当安徽铜陵市在全市范围内撤销街道办,为基层政府做减法时,在青岛市市南区,一场街道办的改革却从“加法”做起,同样取得了很好的效果。街道办撤还是不撤?

解决,这个议事厅就是一个见证。”王淑伟说。

而在整个湛山社区,除了居民自治组织,还有楼宇物业联盟、爱心互助会、律师服务协会等行业性社会组织20余个。王主任说,这些协会不是摆摆样子的,前几天一个居民家里闹房屋纠纷,希望通过居委会寻求法律援助,我们就帮她联系了律师协会。

街道办的社区工作站成立以后,王淑伟感觉到,自己的身份正在悄然发生变化。

“工作站有了财权,我们要履行监督权力的。”王淑伟觉得,“小巷总理”这个头衔现在理应在给薛站长了,而居委会的职能已经悄然发生了变化了。在今年7月国家出台的《关于加强社会创新管理的意见》中,王淑伟通过报纸看到一个词——公众参与。

在取消街道办的铜陵市,公众参与意味着居民开听证会,对社区内开办选矿厂一事可以投票反对票决。“我们没有听证会,但社区确实有这样的例子。”周偶说,街道办前面的一块空地原本要建设一个4层的老年公寓,当初设计了四五层,“但现在呢,地皮值钱嘛,寸土寸金,开发商想盖二十四五层,老百姓知道这个事情了,坚决不同意。”

“当时开发商本打算求助街道办,帮助协调居民的意见,但居民还是不同意。”薛站长说,后来,这个事情上报给区里,区长说,“当地老百姓不同意,那就算了。”

但是这种通过居民反对就可以推翻一个项目的例子现在仍然稀少。“青岛市在哪块盖房子,青岛市建委就拍板了,跟街道办,甚至跟区政府都没关系,更不会跟社区居民相关了。”薛站长无奈地说,现在市南区还达不到这个程度。

在珠海路街道海口路社区,身兼居委会主任,同时也是小区业委会主任的任清云说,他们小范围内尝试过听证,甚至“公投”。

与湛山街道开放式的老楼院不同,海口路社区大都是高档封闭式小区,这里不但住着社会各界精英,还有几百名外国居民。与每天“焦头烂额”的王淑伟不同,任清云说,这里的居民遇到问题大都寻求社会服务机构解决,日常的问题主要发生在业主与物业之间。

任清云说,前一阵子,因为物



▲湛山社区居委会和政府工作站都在这座楼里办公。

# 街道办的“加法模式”

文/片 本报记者 张榕博



▲仰口路社区政府工作站站长薛洪德(左)和居委会主任王淑伟在商量工作。

业费问题,海逸名都488户居民全部出来“公投”了。

“起因是小区的物业费加电梯费是2.2元/平方米,有几个业主觉得太贵就不交物业费了,每人拖欠了两三万块钱。而业主呼声最高的是要求改造业委会。”任清云说,“公投”以前,我们居委会利用周末和晚上时间给每家发选票,我们还弄了一个投票箱,由物业、业主同时守着投票箱,准备“公投”。“没想到,全部业主都出来投票了。”

## 街道办撤是不撤?

就在安徽铜陵裁撤街道办的改革如火如荼之时,关于是否裁撤街道办,以及撤销街道办后大社区如何构建的问题引发了不少思考和争议。有文章认为,一把手统统是公务员,社区负责人同时担任居委会主任,居民自治的空间又有多少?甚至一些学者认为,新成立的社区不能等同于一个小街道办。“这是换汤不换药。”北京大学社会学系教授夏学銮在媒体采访时表示。

北京石景山区的鲁谷社区,江苏南京的淮海路社区纷纷在街道办裁撤的探索中遇到了瓶颈。另一方面,在杭州市郊余杭区良渚文化村中,没有居委会、业委会的居民依靠26条自行制定的《村民公约》,对小区进行自我管理。

此间,悄然探索3年之久的

青岛“市南模式”能否让社会基层改革别开生面?

在社区里面,政府工作站和居委会是什么关系?王淑伟说:“我们是居民自治组织,他们是政府派出机构,我们是合署分工,各有各的工作,我们既不是上下级,也不是平级,我觉得应该是多理解,多沟通,多尊重吧。”

王淑伟说,工作划分上我们是各干各的,这个有分工。但是实际工作中,我们居委会也有求助工作站帮忙的地方,工作站也有希望我们配合工作,做协调的时候,这分不了很细。“但是公权力一定要在法律的范围内实行,不能越权。”

薛洪德对铜陵社区负责人兼任居委会主任的做法很不认同。

“起初我们也想过,让副站长兼任居委会副主任,但是我们发现这在法理上理不顺。成立工作站,就是要把行政与居民自治分开,如果一个公务员又是政府负责人又是居民自治代表,那就等于没分开。”

薛洪德说,有一种说法认为,政府管理的事情越多,给予居民自治的空间就越小。但在市南区,行政权力在基层完全限定在了80项行政服务项目当中。“法律赋予你的权责要做,没有赋予的就不能侵犯居民的自治领域。”

“我们在改革开放以前只有政府,没有市场和社会。经过三

十年的改革开放,我们有政府了,有市场了,但是还没有社会。我们现在从社会基层组织开始做起。”市南区政府一位官员告诉记者,有提供公共服务的基层政府,有提供市场服务的企业组织,还有自我服务和管理的居委会,行业协会等等,这就是未来中国社区的大致模样。而政府现在能做的,便是将行政权力沉到基层,回归社会,在法律框架内为居民服务,以此再引导居民自治,完善社会化服务。

“在社区当中,公权力和民众自治的力量有时是此消彼长,但也要根据实际情况判断它的好坏。”青岛市社科院城市所副所长冷静说,在市场尚不发达,居民需求还无法通过市场满足的时候,简单谈居民自治还为时尚早。与其强调去行政化,不如规范行政化。

冷静强调,社会管理和居民自治不仅要根据社会发展程度,还应该根据当地风俗和社会环境。“简单地说,铜陵模式适合小城市,但是否适合大城市还有待探索。现在简单强调立刻撤销街道办还不科学,当居民自治还没有发达达到那个程度时,让居民自治直接面对市政府太不现实,而且缺少了街道办这样的社会预警和矛盾缓冲层未必是好事,因此撤与不撤街道办最终要看是否符合社会发展的要求。”