

探寻基层治理密码③

调研
核心

社区自治“无人管”“无钱管”“无法管”三大历史难题如何破解？
这项起自基层的在职党员参与社区治理的探索，在合川区全面推广，仅仅花了三个月时间。
基层治理创新该如何推动？

破解社区自治“无人管”“无钱管”“无法管”历史难题 在职党员参与社区治理的南津街样本

合川区南津街街道紫荆园社区弘运小区新加装的电梯。

记者 杨锐紫 陈波 摄/视觉重庆



合川区钓鱼城街道盐溪桥社区经过改造后，面貌焕然一新。

记者 杨锐紫 陈波 摄/视觉重庆

困境 干部居民比 1:1852
街道办难解的“三穷”局面

从小区内改造一个停车位都遇阻、二角钱保洁费都不肯缴，到纯靠居民集资给老旧小区加装电梯，合川区南津街街道党工委陈政轩只花了一年时间。

巨大的转变背后，是一场自下而上的基层治理创新的探索。

3月2日，回首这场探索过程的点点滴滴，合川区南津街街道党工委陈政轩只有一句话：“穷则思变，倒逼改革。”

一个“穷”字，道出身处街道社区一线管理者们的最大焦虑。

重庆日报记者在深入调查中，发现基层治理实践中实际上存在着“三穷”矛盾。

第一“穷”是人手“穷”。

南津街街道辖区面积96.08平方公里，下辖10个村和16个社区，常住人口22.6万人。

但肩负管理职责的南津街街道办，编制为134个，实际在职在编人员只有122人。这就意味着，干部居民比达到1:1852，1名街道办干部平均服务管理1852名居民。

这种人手上的不足，越往基层表征越明显。如该街道江亭路社区，12个社区干部，服务管理3.2万居民，干部居民比达到1:2666。

第二“穷”是资源“穷”。

仅以物业管理为例。此前，南津街街道没有物业管理的封闭式小区47个和650个单体楼院，均由社区代管，公共事务由街道兜底。即这些社区的清洁、绿化、管网维护、路面整治等等，都由街道兜底保障。

仅此一项，南津街街道一年支出2000多万元。对于一个街道办，这是一笔极为沉重的负担。

第三“穷”是服务管理模式“穷”。

作为一个区级政府的派出机关，街道办承担着最基层政府的职能职责，但却直面社区这种基层群众自治组织，既需管理，更需服务。

在现行组织架构、职责要求、人力物力和工作模式下，街道、社区所提供的服务不能满足群众多样化需求，物业、业委会、业主三方的矛盾在老旧小区更为突出。

以往以“管理式”治理为主的模式，需要向“服务式”“参与式”治理转变。

上述“三穷”矛盾，长久困扰着陈政轩这个资深的街道党工委一把手，直到一件小事，彻底点燃了他启动改革的决心。

破题 自下而上
近万在职党员深耕社区自治

2018年初，南津街街道辖区内一小区因长期“老、破、乱”，居民不断找到陈政轩“一定要管管”。

陈政轩一番调研，打算从改造停车位、遏制乱停车入手治理。

该小区一位业主却因自己常年任公共空地免费停车，以诸如破坏绿地等貌似专业的理由阻止改造，还怂恿众业主一起反对。治理故事迅速由为了解困被诋毁为“瞎折腾”。

“这可是你们业主要街道管的啊！”陈政轩闻讯，从不解到委屈再到愤怒，五味杂陈。

以往每当遇到这种业主内部反对，街道和社区就很难介入，只能交由业委会和物业去处理，但事情往往就此搁置。

但彼时糟到极致的小区环境，让陈政轩下定决心继续推进。

“我先查资料，再找市政专家学习，最后召开居民大会一起讨论。”也正是这次居民大会，引发了陈政轩对居民自治的想法。

原来，在一系列专业论证方案摆出后，面对反对者们的持续纠缠，另外几名业主代表发言高度认可街道的治理方案：“改不好，还能恢复；不改，彻底没希望。”

几位业主的发声，使之前“沉默的大多数”业主，转而公开表态支持改造，全面治理工作顺利启动。

事后，陈政轩了解到，当时几位发言的业主代表均是机关事业单位的退休和在职党员，这使他萌生了一个设想——“能不能让在职党员在社区治理中发挥一点作用”？

经过前期摸底，南津街街道办发现辖区仅在职党员就有7000余人，涉及到79个单位。于是，街道办依托区城市基层党建联席会议制度，以社区党委牵头，与辖区内单位召开党建联席会，协商签订“共建项目清单”。

一年多时间，南津街街道16个社区党组织与79个共建单位，完成共建项目200多个。辖区7000余名在职党员，对2.5万余户居民进行“包户”，推动成立业委会，业委会中的在职党员又对剩余居民进行“包户”，最终实现全覆盖。

“从100多个街道社区干部服务管理20多万居民，到近万在职党员网格化全覆盖服务管理，我们就花了一年时间。”南津街街道组织委员王丽感慨变化之大。

思路一变天地宽。南津街街道92个物业小区目前已组建成立且规范运行业委会72个，47个自治小区全部规范成立业委会或推选产生业主代表。

南津街街道改革的主要经验做法，此后被重庆市人大常委会作为主要调研案例，在修订《重庆市物业管理条例》时调研论证。

一场自下而上的探索一步步走向成熟。

深化 自上而下
创新模式3个月内在全区推广

发生在南津街街道的这场基层自治探索，实际上从初见成效之时，就引起了更高级别层面的关注。

合川区委组织部副部长李颜开，一直关注着在南津街进行的探索。

2019年1月，李颜开在定向调研后，把南津街街道办的做法进行系统总结，希望能够在更广范围推广。

但作为分管基层党建工作的副部长，李颜开彼时有诸多顾虑。

首先是在在职党员假如大规模介入基层治理，只能以志愿服务身份，这种志愿服务的效果如何是个问题。

其次，在职党员本职工作和志愿服务之间的矛盾，又该如何平衡取舍。

但这两大顾虑，随着南津街街道一年多探索取得的巨大成效，被很快打消。

合川区委组织部部长何川组织相关领导反复调研，最终提出引导在职党员到社区报到参与社会治理工作，推动形成党建引领物业管理工作的常态化、制度化机制的大方针。

经过近3个月的集中调研酝酿，2019年3月18日，合川区委组织部向全区各级党组、党委、党组织，下发颇为特殊的32号文件——《合川区机关及企事业单位、国有企业在在职党员到居住地社区报到参与社区服务和治理的实施方案》（下称《方案》）。

《方案》要求所有在职党员持本单位党组织出具的报到单，到自己所居住地社区党组织报到，并详细填写党员基本情况和专长爱好，且必须将回执单交回本单位党组织。

此后，社区报到的在职党员，在8小时工作之外，服从社区党组织安排，完成社会治理等相关工作，但不得以单位名义或个人职务身份开展工作。

与此同时，社区党组织定期与单位党组织沟通交流，单位党组织根据社区反馈情况，建立在职党员服务档案，作为考核评价的重要参考。

2019年12月27日，合川区委书记李应兰也在多个重要会议上明确，要将在职党员到社区报到参与社会治理进入常态化、制度化阶段，以发挥党员在基层治理中的先锋模范作用。

至此，这项起于基层的模式，通过自下而上的探索实践，经过总结提炼后，迅速转向自上而下的推广和普及。

短短一个月后，该区到居住地社区报到在职党员干部已达3.4万余名。

这其中有一个值得关注的维度是，合川对此事的反应速度。从关注基层探索，到出台全区性推广制度，仅仅用了3个月。

改变 献妙计
在职党员参与小区建设

来自区一级层面的推广普及，赋予了合川区更大范围内改善基层治理的巨大动能，也给以往棘手的基层治理带去难以预见的巨大改变。

“以往我们社区也尝试过发挥党员作用，但没有制度保障，时间一长根本坚持不下去。”南津街街道紫荆园社区党委书记于建华说。

紫荆园社区有个弘运小区属老旧小区，住宅338户，门市37个，原物业公司合同到期撤离，小区日常维护停摆。

社区动员几位老党员带头搞自治，但仅维持一个月就难以为继。整个小区垃圾遍地，基础设施损毁殆尽，居民怨声载道。

随着合川区在职党员参与社区治理后，弘运小区迎来脱胎换骨的改变。

首先是在在职党员带动下，迅速完成业委会换届选举；其次召开在职党员联席会议收集意见及建议，制定《弘运小区物业服务企业选聘及小区整治重大事项实施方案》，引入了诚顺物业。

值得一提的是，因该小区物业事实上瘫痪多年，新物业进入需要投入20余万元才能完成基础设施建设，这笔钱根本没有来源，这也是该小区多年无法引入物业公司的重要原因。

故事最精彩的部分就此到来，在职党员联席会议提出一个极富商业智慧的运作计划：新物业公司先垫资20余万元完成地面实施改造

硬化、视频监控设备等，垫资费用由小区内停车费产生的公共收益业主所得部分分4年偿还。

“不花一分钱，我们小区不仅有了新物业公司，还让小区环境焕然一新！”70岁高龄的杨明春老人说起这事时激动得像个孩子。

杨明春住弘运小区9栋1单元7楼，因小区环境差，且老旧小区没电梯上下楼太不方便，年事已高的他本已准备好搬家。但社区随后发动大家集资安装电梯一事，让他打定主意“再等等看”。

眼看着对面1栋2单元很快建好了一座电梯，住在6楼的老邻居、75岁的龚昌兴才分摊2.3万元，杨明春主动要求参与劝说整栋楼邻居装电梯：“我虽然不是党员，但是我愿意跟着党员学嘛！”

最终，杨明春没有搬家，因为他所在的9栋1单元新建电梯的框架已经成型，他每天吃完饭就泡在工地自发自守进度。

昔日远近闻名的“老、破、乱”小区，因全面的修整翻新，加上新装的透明观景电梯，如今俨然有了花园洋房小区的格调观。

成效 治理方式
“新套路”取代“旧套路”

随着在职党员深度参与社区治理，除了靠居民自身力量在各楼栋加装电梯这种不可想象的“大工程”在社区落地外，以往社区一级根本无解的难题也开始迎刃而解。

钓鱼城街道盐溪桥社区辖区原是合川丝厂家属区，共有9栋单体楼，此前被称为“万元村”，却没有小区概念，多年来甚至连每家10元钱的楼院垃圾费都收不齐。

当合川区党员深度参与社区治理后，迅速推动9栋楼各推选1名居民代表，共同成立自治委员会；还分设调解委员会、红白理事会和监督小组；建立居民自治清单、“十要十不要”公约等常规性的制度。

如果一切只停留在这些“旧套路”层面，实际上是有先天缺陷的。

因为一个数十年的老旧小区真要旧貌换新颜，绝对少不了真金白银的投入，资金从来都是老旧小区治理最核心的要素之一，缺乏自我循环的资金投入，基层治理很难持久。

不过家属区自治委的党员们，这一次在“旧套路”基础上推出了“新套路”：利用小区边角区域规划出正规停车位，规范停车的同时收取一定停车费，反哺小区各项建设。

经过详细勘察和规划，自治委前期就划出了46个停车位，这成为自治委长久运行的基础性保障。

“平均一个车位每天只收取5元停车费，一年下来都是8万多元，可以做很多事了。”60岁的邹以书作为自治委主任，对此非常满意：“我们自治委员不要报酬，但保洁、绿化都得花钱啊。”

因该家属区自治效果明显，钓鱼城街道党工委、盐溪桥社区党委通过争取老旧小区改造项目，积极打造“丝念一万元村”老厂记忆品牌，将城市历史、文化记忆融入社区硬件改造和社会治理当中。目前，该家属区还正在开发室外公共广告空间，预计年创收4万元，为自治委公益事业管理注入持续发展动力。

记者手记>>>

治理创新需要基层智慧

基层治理创新是一个看似宏大实则细微的改革探索。

以往的基层治理创新，更注重理论上的创新，忽略了来自基层的智慧和实践。在治理主体上，单纯依赖居民本身；在治理模式上，对社会大环境的变迁也缺乏深入掌握。

事实上，无论多么高大上的基层治理创新理论，终究需解决三大问题：谁治理？钱哪来？咋治理？

快节奏的现代生活中，居民承担的社会角色决定了很难有大量余力参与社区治理，假如没有坚实的骨干力量担当主力，仅靠社区或街道党组织担负引导职责，很难真正形成组织性力量。

现代社会环境的变迁，使社区事务量几乎呈爆发性增长。一方面，老旧小区体量庞大，管理事务庞杂。另一方面，街道、社区人力极其有限。再者，社会发展催生了早年根本不存在的服务需求，例如停车需求、健身需求等。

所有这一切，既需人力也需财力，更需要治理方法。合川区的经验，在于从基层摸索出了以在职党员为骨干力量，挖掘社区自身资源做保障，并辅以党员带动群众的治理模式，彻底解决了社区自治“无人管”“无钱管”“无法管”的三大历史难题。

专家点评>>>

重庆大学公共管理学院教授、
博士生导师杨宝：

合川区的基层治理实践给我们一个启示：社会治理创新需要理论与实践相结合，既要有自下而上的基层治理创新的探索，也要有自上而下的推广和普及。

社会治理过程中，看似无关痛痒的社区小事，实则严重影响了人民群众的获得感、幸福感、安全感。面对社区自治“无人管”“无钱管”“无法管”历史难题，合川区创新党建引领基层自治模式，抓住关键少数发挥头雁效应，动员广大群众集思广益，寻求社区治理的解决方案，通过“关键的少数”唤醒了“沉默的大多数”，非常值得深入研究和推广。社区治理创新呼唤居民自治，合川区党建引领社区治理创新的实践做法对于消解社区自治的“搭便车”行为，使自我管理、自我服务得以实现，起到了良好示范性作用。

党的十九届五中全会强调“完善社会治理体系，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善基层民主协商制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”共同体的核心理念应是共建、共治、共享，其参与主体是广大人民群众。城乡社区是社会治理的基本单元，也是党和政府为人民服务的场所，只有社区治理能力强了，社会治理的基础才更坚实，国家治理体系和治理能力现代化的目标才能实现。社区治理过程中，要充分发挥党的领导，通过党建引领基层创新构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

（本组稿件由本报记者陈波、杨锐紫采写）