



## 在共建共治中共享和谐平安——虹口区四川北路街道在民主参与中推进平安社区建设的启示

联合调研组

### 在共建共治中共享和谐平安

#### ——虹口区四川北路街道在民主参与中推进平安社区建设的启示

上海虹口区政治文明建设研究会、解放日报理论评论部联合调研组

随着我国社会结构的变迁和社会管理重心的下移，基层社区开始承担起动员社会力量和调动社会积极因素，解决人民群众最关心、最直接、最现实利益问题的社会管理职能。社区是社会的细胞，有效的社区建设，有利于化解各种社会矛盾，有利于巩固社会的稳定团结，有利于实现整个社会的和谐。

近年来，在推进社会建设的进程中，上海市虹口区四川北社区（四川北路街道）“平安建设”取得了明显改善，实现了从案件频发到治安明显改善的转变，居民对社区公共安全的满意度达到80.27%（上海零点调查公司2006年数据）。2007年2月，四川北社区荣获“上海市平安社区”称号。这一变化的背后，折射出四川北社区建设理念的深刻转变，即以“安全稳定”这一百姓最关心、最直接、最现实的利益问题为突破口，在推进平安社区建设的进程中，通过扩大居民的民主参与，促进社区民主建设、社区治理建设与社区和谐建设。

### 民主参与推进平安建设

四川北社区具有悠久的历史传统文化传统。近年来，经济社会的快速发展，在给这个老城区带来生机活力的同时，也带来了新的管理难题，例如，人员构成复杂、人口流动性大、房屋结构老化、公共安全设施缺乏管理等。这些问题，成为制约社区平安建设的瓶颈，也成为摆在社区管理者面前的现实问题。

如何顺应基层社会治理转型的趋势，发挥居民的自主性和积极性，将平安建设引向深入？四川北社区在积极探索“大包围、小分割”社区安全管理途径的同时，尝试借助社区“三会”制度，以居民民主参与方式推进“物防”、“人防”建设，逐渐形成了平安建设的长效管理机制。

“物防”建设，看似简单的物质投入，其实涉及到各方利益，需要加强协调、平稳推进。在这方面，四川北辖区内的海南居委会作了积极的探索。居委会依托居民代表大会，发动辖区内的干部群众集思广益，

确定了“物防”方案，即，按照自然地块划分辖区内的“敞开式”弄堂，使之形成若干个小区，通过各小区各自安装防盗自控门、各自把关的方式，推进“物防”建设。在全面实施方案以前，居委会先选择了82弄、250弄两条弄堂和辖区内的一幢楼房作为试点。4扇自控防盗门建成后，安保效果立竿见影。试点地区的有效推进，“说服”了社区内其他居民，“物防”设施——防盗门的安装，开始在整个社区有序推进。在这个过程中，社区相关部门始终坚持听证会制度，在广泛征询居民意见、与群众深入恳谈的基础上，因地制宜地安装防盗设施。仅安装18扇铁门，社区就开了18次听证会。

防盗设施安装中还遇到一个难题，即由谁出资的问题。在动员居民集资的过程中，社区依据实际情况，在征得居民同意的基础上，制定了出资“规则”：凡是安装防盗自控门的小区，每户出资约100元，超额部分由居委和赞助单位解决。由此，引出了硬件投入“三个一点”（即居民出一点儿、单位资助一点儿、街道出一点儿）的筹资方式。这样，有钱出钱、有力出力的组合方式，赢得了居民的理解和支持，加快了“物防”进程。而居民有限出资规则的出台，也凸显了社区居民的主体地位，提升了人们主动参与社区事务的意识，加强了居民对于社区的认同感。

“人防”建设也有一个如何协调和公众参与的问题。在防盗门安装后，四川北辖区内的多伦小区居委会，对群防群治队伍建设制度进行了改进和完善。他们推出了一些力度较大的举措：每日定时进行安全巡查，进行防火防盗宣传。各个弄口的铁门，即使在白天关大门开小门时，也会安排一至二名志愿者配合看护；晚上23：00至次日凌晨5：00，则由门岗值班人员落实关门开门制度。小区内的4扇自控门，则实行24小时全封闭。一些社区志愿者，主动承担了夜班的工作，晚归的居民只要按一下门铃，值班人员就会来开门。社区还组建“三防服务队”（防盗、防火、防灾），轮流在夜间巡逻，并与专职的“社保”队员相互配合。这些都成为有效减少治安案件的切实举措。

加强“人防”，还需要“骨干成员”的带领。共产党员与群众团队，在平安建设中发挥了积极作用。社区结合党员“先锋楼组”创建工作，向党员提出应“管好自己的事，关心楼组的事，参与社区的事”的要求，在实践中，则积极推动他们带领居民，参与楼组和社区事务，有效发挥了党员的先锋模范作用。同时，社区充分动员各种群众团队，积极参与社区安全服务工作。这几年，在党员、群众组织和居民的共同参与下，社区入室盗窃案、非机动车失窃案和各类刑事案件出现了明显的下降趋势，就连车辆乱停放、通道脏乱差、铁门管理、老公房电线老化、小区养犬、违章搭建等长期困扰社区居民的问题，也得到了较好的解决。

可以说，居民的自愿参与，是社区平安建设的重要支撑。四川北社区平安建设的实践告诉我们，在政府有效引导和志愿者积极带动下，居民可以通过一定的渠道进入社区公共空间，参与社区公共事务，维护社区公共利益；政府则通过完善参与载体，巩固和提高了公众的参与程度，形成了更多的政府与社会之间的“信任网络”。

## 多方协同形成共治格局

在社区中，多样化的经济组织、社会组织日益发育，例如，社会团体、驻区单位等，他们在社区公共事务决策和执行过程中的作用，也愈益显著。在新形势下，如何使党组织、政府与这些经济组织、社会组织和谐相处、良性互动，形成多方协同的社会治理机制，成为平安建设以及社区建设中，另一个需要探索的新课题。

在创建安全网络的同时，四川北社区积极探索多方协同机制。街道综治委作为社区治安的主要管理机构，全面加强了职能部门之间的协同机制。比如：针对本地区的整治重点以及常发易发的治安突出问题，广泛发动干部群众，积极组织、协调派出所、工商所、城管监察等职能部门，分清职责，明确任务，扎实推进本地区社会治安突出问题的专项整治工作。在虬江路旧机电市场等治安复杂区域，适时组织治安整治清查活动，开展对发廊、足浴店、废旧金属回收站等行业的整治活动，并重视日常巡查等常态管理，使本地区治安环境取得了根本好转。

同时，社区也积极加强政府—社会联动机制的创设：建立了居委干部、社区民警与专业社工的联动机制，努力提高对社区重点对象的教育、管理、服务工作；调整充实各居民区房屋租赁治安专管员，完善街道、派出所对居民区房屋租赁治安专管员队伍的日常管理机制和考核机制，有效地落实了外来流动人口的管理工作。此外，社区还积极动员社区单位，形成多组织参与的机制：在防护设施建设中，积极动员社区各单位筹集资金，无偿支援社区平安建设；通过政府出资购买服务的方式，为社区居民引入专业法律服务，提供免费的心理咨询服务等，有效地化解了社区矛盾，促进了整体社会环境的安全和谐。

此外，街道党政组织充分利用社区代表大会这一社区共治机制，积极探索由社区居民、驻区单位、民间组织、群众团队和社区党政组织代表共同参与的民主治理模式，进一步畅通民主渠道，调动社区各方参与社区建设管理的积极性，形成社区各方共同参与的治理格局。四川北社区在社区代表大会的基础上，选举成立了由社区内居民、企事业单位、社会团体、部队代表、知名人士组成的社区发展协调委员会，使社区自治组织更加健全、自治功能更为完善。三年来，在社区平安创建中，无论是对辖区内安全防护设施建设、社会防控体系完善，还是对其他各种具体的社区公共事务的处置，社区发展协调委员会都充分发挥了对街道各项工作的建议权、配合协调权、巡视检查权、民主监督权、询问知情权，成为社区参政、议政、监督的主体。通过协同社区内不同骨干单位、不同利益团体、不同层次居民群众的要求，社区发展协调委员会在社区群众中更具有代表性，更能广泛地反映民意，进一步推进了社区公共安全环境的创建。

四川北社区在“平安建设”这一社区治理过程中，坚持了“政府主导、群众参与以及多种组织协同”的推进模式，这不仅促使社区公共安全的面貌焕然一新，也促进了基层社会治理模式的深入发展，从而为和谐社会建设打下了更加坚实的社会基础。

社区平安建设，是社区建设和社会建设中的一个基础性组成部分，也是与社会成员生活、工作息息相关的社会工程。它离不开党和政府的有力领导，也离不开社区组织，例如驻区单位、群众团体，与广大居民的广泛参与。也正因如此，“平安建设”具有了“麻雀”的典型意义，通过解剖这只“麻雀”，我们可以获得以下几点启示：

一是，和谐平安社区建设，是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，也是社区建设和社会建设的一个重要组成部分。因此，在推进过程中，确立人民群众的主体地位，能够进一步激发人民群众的能动性，提高社区参与的积极性等。胡锦涛总书记3月7日参加政协委员联组讨论时指出：“把共同建设、共同享有和谐社会贯穿于和谐社会建设的全过程，真正做到在共建中共享、在共享中共建。”社会主义和谐社会的建设，其本质在于人民群众的主动参与、共同建设、共同享有。人民群众的主体性，是其中的关键所在。从四川北社区平安建设可以看出，只有真正将百姓的需求、利益，纳入到党和政府的各项政策实施的过程中，才能够真正提高居民参与、建设、管理与服务的意识与行为，增强他们的社区认同，从而促进社区建设的进一步深化。

二是，在推进居民参与社区建设、自我管理与自我服务的过程中，实现党、政府与社会之间的良性互动，形成社区共治的格局。正如十六届六中全会指出的那样，“发挥驻区单位、社区民间组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区建设中的积极作用，实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自主自治良性互动。”四川北社区的实践说明，政府要有意识地拓展社区公共空间，搭建社区居民参与的平台，有利于不断提高居民的参与热情，提高居民对社区的认同感。只有使社区参与具有持续的内在动力，才能真正实现“社区是个家，建设靠大家”的共建共享理念。

三是，党组织有效开展和实施社会动员和社会组织化，是推进社区建设与社会建设的主导因素。在社区建设和社会建设中，党组织必须着眼于增强服务群众、联系群众、宣传群众、组织群众的观念，才能够提高党在基层社会的执政能力，增强基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力，进一步扎扎实实地做好发展民利、解决民困、维护民生的工作，从而进一步推进社会建设，构建和谐社会。（执笔：日月、张虎祥、慎仁、沈启容）

来源：《解放日报》2007-08-15

文档附件：

编辑： 文章来源：