
一个“由民作主”的新型社区

——无锡惠山区堰新社区自治管理的调查

王安岭

无锡惠山区长安街道堰新社区是惠山开发区规划建设、原有集体土地全部被建设征用，由原来的麻岐村、新塘里村、戴圻村、村前村、明园商住小区和堰新家园组建而成的新社区，是一个农村拆迁安置、农民集中转移、城乡人口共居的小区。作为征地成本补偿，开发区承担社区基本运行费用。小区现有 65 万平方米的居民住宅，还设有睦邻中心、购物商场、银行网点、文化场馆以及社区服务大厅等服务配套设施 1.9 万平方米，方便群众生活。目前社区共居住 3945 户，常住人口 1.8 万人，其中户籍人口 1.2 万人，外来人口 6000 多人，现有党员 334 人。如何实行有序管理、共建和谐家园，面临着诸多新课题和新挑战。近年来堰新社区积极创新社区管理体制，着力推进管理重心下移，扩大社区合作自治，大胆探索社区管理“由民做主”新机制，社区形成了一元化行政管理与多元化社会组织管理有机结合的管理新体制，使堰新社区由无管理、无制度、无物业的“三无”小区转变成成为规范有序、充满活力、文明祥和的社会共同体。

一、在渗透融合中发挥组织保障作用

堰新社区针对村居合并、管理体制调整，积极创新基层党组织的

设置，把基层党组织建设深入楼宇，把基层组织的领导体现在社区建设管理具体环节。 **把党的影响力体现在组织阵地的下延拓展上。**针对社区党员从业分布和领域的多样性、分散性和流动性特点，社区党委打破原有行政村的党组织设置模式，根据小区安置规模重新划分了4个片区，每个片区下设5个楼幢，把在社区工作和生活的334名党员全部纳入组织网络，进行网格化管理，每个网格的党支部成为有领导机构、工作制度、活动场所和基本队伍的党建基本单元，形成社区党委——片区党支部——楼道党小组的组织体系。**把党组织的凝聚力融入具体的公共服务管理之中。**与社居委实行同向服务、同体运作。社区办事服务窗口内设党群服务、信访接待、劳动保障、人口管理等一站式服务，普遍推行“岗位AB交叉制，服务承诺制、首问负责制、错时工作制等制度，2012年以来共受理各种事务12000多件，办结率达99.5%。社区还建立了社情网站，开通了便民QQ群、新浪微博，沟通社情民意的联系渠道。在服务大厅里设立了与区人才网相连接的企业用工信息显示屏，实时发布所有招聘信息，定期召开专题招聘会，会同街道社保所和辖区所在单位先后开展了办公自动化、电工、车工等就业技能培训，多方面提供就业渠道，积极挖掘和提供社区物业管理、小区保安、卫生保洁等就业岗位，去年新增社区就业103人。

把党组织的战斗力的体现现在工作作风转变上。社区党委以“把社会管理抓到位、公共服务送到家”为宗旨，变“群众走上来”为“社区管理人员走下去”。社区管理服务人员实行一人多岗、分片包干，19名工作人员分片练习55个居民小组，负责日常的走访练习，并详细记录

“民情日志”，及时处理、反映社区居民的困难和要求。去年用了两个月的时间开展“居民幸福大走访活动”，对辖区内的 3945 户居民挨家挨户近年行了走访，通过归纳整理共形成意见和建议 636 条，专门召开党委和党支部会议逐条进行回复，并肩有关内容在党务和居务公开栏内公示，解决率达到 99.4%。社区党组织积极发挥桥梁纽带作用，与省锡中联合组织 63 人的青年志愿者服务队，进行居民文明素质教育，开展文明交通劝导行动，帮助孤残老人家庭卫生大扫除。每年重阳节邀请辖区内 8 家共建单位开展敬老活动，近两年先后向 80 岁老人发放慰问金 6.5 万元。改变组织领导方式，并不是淡化党政领导，而是把党的核心领导作用体现在寓管理于利益之中，化管理于日常生活秩序。

二、在重心下移中实行“由民作主”

堰新社区认为实行村社合一，管理体制变了社区居民的权力没有变，管理架构变了扩大基层自制的方向没有变。在社区重大公共事务管理决策上建立党群议事会制度。议事会组成架构基于“两委”的居民代表制度和党员代表制度，由社区两委成员、22 名党员和 35 名群众代表组成，实行“骨干治理”。重点对社区公共管理、干部任用管理、村级资产收益分配以及居民关注热点等重大问题，进行集体协商，民主表决，民主决策，加强社会监督。决策事项，实行政务财务公开。社区设置党务、居务公开栏，每季度公开党内各项事务、社区各项公务、居民经济补助、福利政策兑现等基本情况。如每季度公示低保户申报情况，居民群众意见反馈。在年终低保年审时能够依法取

消低保对象 11 户，新增 4 户，实现了以权力监督权利，以公开确保公平。近年来，共召开 13 次会议，对群众关心、上级要求的基础设施建设、村级集体资产管理、社区事务管理等 28 个热点难点事项进行讨论决策。到目前为止，已经解决 27 件，充分落实了党员群众的民主参与权和决策权。**在社区建设发展和公共事务的决策上建立了社区听证会制度。**听证会一年举行两次，听证会议题一般 7-8 个议题，主要从小区近期要求解决的难点、社区网站上居民关心热点以及群众自己无法解决的问题中，由社区居民公开选定，主题多数是与群众切身利益直接相关的问题。与会对象不分户籍、不分本地外地，结构上充分考虑年龄层次，文化程度，性别比例等方面的因素，每三个楼道推选 1 个居民代表，全社区共推选 33 为听证对象，作为基本对象人员相对固定。在参与形式上除了听证的对象以外，还设有业主议事会席和居民旁听席，特别邀请议题相关人员到场，明确听证会的发言和议事规则，尊重规则和服从纪律，让他们能够充分表达自己的观点。每场听证会参加人员多达上百个。2012 年以来根据走访和居民关心的热点问题，3 次听证会共就群众提出的 40 个议题进行听证，让与会的每一个居民畅所欲言，在民意表决下，形成了 14 个社区居民管理公约，其中涉及大型工程车辆停放、小区绿地便道开辟、公共晾晒点等问题。社区根据每一次听证会决议限期实施、限期完善，做到为民所求，为民所需。**在解决居民最直接最现实问题上建立了居民恳谈会制度。**社区所有工作人员分为 5 个小组，每月到小区召开居民恳谈会，会议地点灵活多样、不拘一格，可以使居民家中、凉亭里、广场

上也可以是社区管理办公室、物业管理办公室，自由、宽松的环境，居民常常关心的小区生活中的一些小事。通过多形式的恳谈制度，消除了陌生隔阂感，增强了归属认同感。去年共开了 50 多次居民恳谈会，涉及问题多达 107 条，对于能够现场解决的当即解决，对于比较复杂的问题工作人员汇总后，给居民一个最终办理和完成的期限。去年先后解决了居民地下车库积水、幼儿园放学交通阻塞、绿化树木影响采光等 70 多个问题。扩大社区民主权利不是加强基层党组织建设障碍，而是改进和完善基层组织的动力所在。社区管理实行还权于民，体现由民做主，扩大了民主权利，对内增强凝聚力，对外增强归属感，提高了社区所有居民的自觉性和参与度。

三、在志愿服务中增进社会和谐

在农村转型、城乡融合中不仅引发居民与政府的矛盾，也诱发民间房屋买卖、产权纠纷、老人赡养、人际隔阂等社会矛盾，行政力量鞭长莫及，需要依靠社会成员行善事、做奉献的志愿精神和传统美德。堰新社区 2010 年 10 月最初由 12 位具有服务社会热情、具有社会威望、群众工作经验的老党员、老教师、老干部自发成立了“夕阳红”调解志愿者队伍。设立社区调解服务中心，在社区开辟专门办公室，给居民释疑解惑，舒解积怨情绪，进行心理劝导，帮助居民化解矛盾，排忧解难。社区调解服务中心从原来门可罗雀到现在门庭若市，去年一年共调处各类矛盾 103 起，队伍由原来的 12 人增加到 23 人。针对绿地随意踩踏、行道乱牵乱挂、小区养鸡养鸭以及邻里反目、家庭不和等不文明现象，从堰新家园 110 号居民张玉兴等坚持志愿清扫

楼道，到全小区居民每月两次集体义务次参加社区清洁劳动，使社区志愿者服务不仅提升乐于助人的道德认同，更是催生社会文明行为的群体行动。堰新社区居民又自发建起了“夕阳红 360”道德文明巡访团，成立“夕阳红”道德学校，开设“四德教育”和“学会感恩”居民大课堂，邀请老党员、老教师、老干部现身说法，进行传统美德教育。2012 年就举办了 30 多场道德教育和科普知识讲座，举办道德文明进万家活动，编制居民文明宣传册，实行每周七天的轮流巡访，走家入户向社区居民宣传文明礼仪，制止小区内随地吐痰、乱扔杂物等现象，倡导尊老爱幼、夫妻恩爱、善待亲友、邻里互助的文明家风。公开讨论，汇总民意，制定居民文明守则，开辟居民文明宣传公示栏，对不文明情况予以曝光，以监督、责任和教育为一体，促使居民形成遵纪守法、文明健康的行为习惯，两年多来小区始终保持宣传栏曝光零记录。志愿服务也增强了社区党员服务群众、贡献社会的责任。社区党委组织实施“党员亮身分、履责践承诺”行动，在社区工作的 225 名党员全部签订《公开承诺书》，佩戴党徽，亮牌上岗，接受群众监督。社区党委领导班子成员带头与困难群众结对帮扶，逢年过节走访慰问贫困家庭，解决群众生活工作实际困难。62 名年轻党员自觉与 31 位困难、孤寡老人和生活不能自理的残疾人结帮扶对子，定期轮值服务，坚持三天一个电话，十天一次上门探访，拉家常，搞卫生，做家务，解危难，把党员的先进性体现具体的人文关爱、为民服务的行动中。

四、在确保权力中提升社会参与度

征地拆迁、集中安置，不能剥夺农村居民原有集体资产的基本权益。只有让他们带着资产进城入居，才能激发城乡融合、参与管理的积极性。堰新社区对并入的四个农村行政村的集体资产，不平调、不统帐，积极探索集体资产管理模式。组建社区时，花了 351 天、召开了 72 个全体村民大会、村民代表会、村民理财会，进行清资理财，盘实家底。分别按照原有行政所属集体资产和社区成员身份，明晰产权关系，细化政策范围和享受对象，以股权形式量化给原有每个成员。遵循股份合作制的原则，实施抱团规模运作，相应建立四个社区股份合作社，承担集体资产的经营、管理、投资和物业管理等，确保合作经济资产保值增值。每个村民成为股份合作社股东，享有参与管理的监督权。在股东中按照一定比例产生股东代表，代表具有重大决策质询权和表决权。每个合作社由原村民通过公开推荐，建立村民理财小组，并由他们进行资产经营监督管理，实行资金使用预决算制度，公开预算项目，透明资金使用方向和支出范围，扩大居民知情权、参与权和监督权。实行财务公开，每季度公布支出情况，社区实行“零招待”，明确规定招待费用不许入账、公务费用账目公开，接受居民(股)民监督。规范了集体资产管理，确保股民和集体资产保值增值。去年四个村的原居民享受集体资产收益分红 110 多万元，使原来的农村居民更主动更直接的关心和参与社区建设管理。

五、几点启示

目前堰新社区反映说，现在管理方式变了、领导权力小了、工作效率高了、和谐满意度高了。调查中感到，堰新社区的实践并不是

什么全新的创举，所有的做法都似曾相识。但正是这种似曾相识的实践和做法，却给人以深刻的启示：

1、必须应时而动改进基层党组织的领导方式。城乡新型社区居委会是自我约束、自我服务和自我管理的居民自治组织，但并不能淡化党组织领导核心的作用。适应城乡社区的转型发展，发挥党组织的核心领导和组织保障作用，就必须改变组织设置方式，不断拓展党组织的活动阵地，把党的微组织建设到居民生活楼宇，把组织活动深入到群众需求之中，在渗透融入中实现强基固本。要改进和完善组织领导方式，变领导为服务、变管理为参与，党员以社会工作者、志愿服务者的身份，深入群众，扩大社会基础，在合作互动中发挥党组织的领导保障作用。

2、必须与时俱进扩大社区居民自治。城市社区是居民生活共同体，居民自治具有悠久的历史传统和丰富社会资源。实行社区自治，不是行政管理的阻力，而是强化执政基础、扩大公共管理重要途径。实行社区自治要确立一种“众人之事众人办、社区事务大家管”的理念，核心要坚持“民主选举、民主管理、民主监督、民主决策”的基本方向，在细节上深化，在内容上完善，在形式上拓展。关键要建立一种保障权力、群众认可、自觉接受、主动参与的制度设计，公开透明、规范操作，增进和扩大组织福利。重点要建立呼应民声、体察民意、激发敏之、凝聚民力的政治参与、诉求表达运行机制，扩大居民自治正能量。通过扩大了社区居民的基本权利，提升居民的积极性和主动性。

3、必须因势利导发挥志愿者作用。助人为乐、乐举行善是社会道德共识和人的内在意愿，也是人实现自身社会价值的客观体现。志愿者行动是推进社区自治的基础性力量。在社区自治管理中有必要充分发挥志愿者行动的积极作用，尊重需要，积极引导，大力提升居民共建社区的认同感和责任感。要以党员模范行为和身边榜样的力量，倡导社区居民亲情友情和互爱互助，以善举激发认同，关爱促进行动，把志愿者行动变成社会成员的自觉行为，重建居民讲公德、讲文明、讲规范的道德场景，提升社区生活的和谐度、满意度。

4、必须“威权”管理选好社区自治领头羊。社区自治从来不可能超越当地政治文化的历史土壤和生态环境。中国社会具有信奉“权威”的文化传统，社会管理需要选好社区自治的领头人，实行精英治理。社区精英不仅是指拥有政治领导权利、具有组织决策权的体制人，也包括了具有世俗威望、人格魅力、道德力量的社会人，他们是实行社区自治的核心力量。首先要用政治标准和民主形式选好社区党政组织的主要负责人，使他们既要有组织信任、民众信服、社会信誉的社会基础，又要有能干事、干成事、不出事的创新工作能力。关键要依靠和利用群众公认、热衷公益、德高望重的社会精英，利用他们人格力量、丰富经验和社会资本，深入民间、协调各方、沟通关系、化解矛盾。以体制精英为主导、社会精英为基础，实行合作互动、微观管理，形成适应文化传统的社区治理新格局。

5、必须依法保障社区居民的基本权利。权利保障是居民参与和遵守社区公共管理的基本动力。“有恒产者有恒心”。社区成员和社

区的利益纽带决定了人们参与自治管理的积极性和主动性。在农民转换身份进入新型社区时，绝不能割断农民原有的既得利益。对原有村级合作经济组织所有资产明晰产权，依法确权，量化股权，落实收益权。以原有村为核算单位，推动建立村民股份合作经济组织，建立和完善现代企业制和法人治理结构，以固定的程序来实现民主监督。凡是涉及重大投资、资产经营、收益分配以及利用合作经济资产进行公用设施建设等群众切身利益的问题，必须通过股东代表大会和董事会民主决策程序，确保原有农民基本权利的明晰化、世俗化、具体化，让他们带着股权进城、带着资产转化，增强了社区管理、共建家园的凝聚力和认同感，形成完善公共设施建设、改善生活环境、维护治安管理的强大合力。

（作者单位：中共无锡市委）