

# “一号课题”，创新社会治理

## 透文件，摸清家底，深入调研，顶层设计，统筹实施，群众满意

结合市委“一号课题”的贯彻落实，将鼓励、促进社会组织参与自治共治，按登记范围的基础上，适度降低四类的注册资金，简化认定流程，并提供。目前，宝山区正在探索成立“社区”，鼓励居民自主申报自治项目。并代会等平台，建立居民区“自下而上”题形成机制。

### 关键是“管用” 身打造3+X“镇管社区”模式

上出门漆黑一片，马路上没有路灯，全不能比。”“小区环境脏、乱、差，到处都是，管理缺失，居民家里经常这是2012年，从市区迁居来到馨佳园他们居住地的第一印象。

馨佳园是规划面积有1.52平方公里，规划277户保障性住房基地。面对短时间内的庞大人口，如何同时满足他们不同求？”对于这个“飞来”的大居，顾村面临很大挑战。

园大型居住社区作为快速城市化进程区域，承载着不少经济相对并不富裕区老百姓改善住房的梦想。从热闹熟城区搬入人生地不熟、相对偏远的能和胜似亲人的老邻居聊天，再也找的肉摊、菜摊买到称心又放心的小菜，里的落差可想而知。配套的缺失、思，都给馨佳园的管理增加了不少难度。倒逼创新，顾村镇两委班子并没有因。一方面，在市、区党委与政府的指，加速优化公建配套服务；另一方面，过河，结合社区特点，创造出了一条新路，也就是之后成功入选“第二届建设十大创新项目”30强，并入选市、市委调研组实践案例的“小马拉大模式”。

“小马拉大”模式创新的一大亮点在于民区之间搭建管理中间层，特别成立居民区党总支与联合服务中心，以此立“多元主体参与社会治理”的社区。在横向上，顾村镇党委广泛凝聚社共治。党总支牵头与上海地产集团、北翼集团、华山医院、科研院校等22订党建联建协议，成立公职联合会，明确各方义务权利。在纵向上，深入潜力搞自治。联合服务中心牵头建立我、我为人人”的邻里守望自治温馨四自治平台，如建立发现、解决、防问题的“温馨12345”、“文明督导精细化楼道”平台，促进安居共融的也共建”、“来沪工会”平台，党政群的“心连心服务”平台，展示居民风园文艺”平台。



大居心连心茶室

实感受到了家门口的巨大变化，也体会到了政府在探索上良苦用心。

作为大居社区，馨佳园“小马拉大车”的模式有其成功的理由，但作为镇域形态各异的宝山，“镇管社区”仅采用一种治理模式显然是不切实际的。对此，区委书记汪泓一语中的，“每个镇都有每个镇的不同情况，‘镇管社区’没有统一模式，不搞一刀切，关键是要‘管用’，核心是‘方便群众，群众受益’。”

《宝山区创新社会治理加强基层建设“1+6+1”文件》对“镇管社区”的表述是——“镇管社区”是适应城市化进程中基层社区治理需求而产生的基层社会治理模式。“镇管社区”不是一级行政架构，而是一个集党务、部分政务、社区事务为一体的工作平台，实现整合社会资源、提高社区公共服务水平和社区治理效率的目标。

宝山区在调研中发现，各镇社区发展阶段不同、规模不同、人口结构不同、设施配置不同，势必会带来治理要求不同的情况，于是，在原有探索的成功模式基础上，宝山区根据各镇面积大小、人口多少等情况，划分管理单元，又创造性地提出了“3+X”的“镇管社区”模式。

所谓“3+X”，即“基本单元管理”、“片区分级管理”、“镇直接管理”三种镇管社区模式；加上继续鼓励各镇和园区结合自身实际，在共治自治等方面探索创新有效的社区管理模式，即“X”。

“基本单元管理”模式，对应的是常住人口超过20万、镇域面积超过40平方公里、可划定基本管理单元的大居大镇。目前，宝山已确定了4个基本管理单元，分别是大场镇大华社区、顾村镇菊泉社区和共泰社区、罗店镇罗家园社区。每个基本管理单元，均建立社区党委、社区委员会、社区中心，配备相应的工作力量，就近对基本管理单元内的居民进行服务和管理。而镇级层面的6个中心（社区事务受理服务中心、卫生服务中心、文化中心、党建服务中心、综治中心、城市网格化管理中心），都在基本管理单元设分中心，将公共管理和服务的“触角”进一步延伸到社区。有了分中心以后，居民在家门口就可以办理各类事务，参与文化活动了。对于管理幅度较大、居民区类别特征明显、划定基本管理单元条件不成熟的大中型镇，宝山则实行“片区的分级管理”。在这一模式下，各片区将建立片区党总支、共治联席会议和公共服务点，提高居民区基本公共服务供给效率和居民获得公共服务的可及性。片区共治联席会议的成员，由片区内居民区书记、业委会主任、物业公司经理、驻片区单位、社会组织等组成；在公共服务点，则设立为老服务站、助餐点等。以杨行镇为例，为满足不同层面居民需求，尝试将40个居民区划分为老小区、商品房小区、动迁房小区、综合性小区四个片区，打造四个不同的社区群，成立自治指导中心，分别设立片区召集人，实行差别化治理模式，因地制宜地开展。针对老小区相对基础设施差，缺乏资源的实际，通过党建联建等多种形式整合可利用资源，巧做“无米之炊”；针对动迁房小区居民来自四面八方，外来租户多，居民间容易产生矛盾的现实，通过做好“老娘舅”，开展小区活动，增强他们的归属感；而对于居民条件相对好的商品房小区，则采取主动出击，大打“文化牌”、“沟通牌”，成立了舞蹈队、编织班、戏剧沙龙等活动小组满足居民的文化需求；综合性小区居民类型较多，需求多元，片区的作用在于发挥共治平台，大家的事大家商量办，较好地实现了管理与服务的多元化。

而对应人口规模不大，居民区相对集中，高度城市化的小型镇，宝山区则采用“镇直接管理”模式，由镇层面按照精细化、扁平化的模式直接管理居民区，不设置中间层。以只有19个居民区的庙行镇为例，为了让居民享受更好的居住环境，庙行镇从社区管理细节入手，创新推出“一站服务，分色管理”的物业管理新模式，成立物业管理工作室服务站，推行“出

租房分色管理”制度，以“人口信息、环境卫生、消防安全、治安防范、邻里关系、爱护公物和计划生育”七个方面为考评，对出租房逐渐打分，并分为不同颜色，对于被评为5分以下不配合整改的红色重点户予以整治，有效规范了房屋租赁，遏制了群租行为。

宝山区委表示，宝山在“镇管社区”方面进行了积极探索，宝山有责任也有能力不断深化和拓展，继续为全市提供可复制、可推广的经验。在做实“基本管理单元”的同时还将积极创造条件，适时推出析出街道，为今后析出2个街道做好准备。同时，还将按照“镇管社区”的功能定位和管理架构，为社区党委配备3—5名行政编制主要用于社区党委书记以及社区党建、指导社区自治、综合治理等专职干部岗位，加强“镇管社区”工作力量。

### 增强“内生动力” ——决不是翻翻牌子、调调位置

3月17日下午，宝山区友谊路街道党工委、吴淞街道党工委、张庙街道党工委和区党建服务中心统一揭牌。3月31日上午，宝山区随即召开了转变街道职能工作推进会，区委决定成立“宝山区投资促进服务中心临时党委”、“宝山区投资促进服务中心”，此举标志着宝山区内街道的招商引资职能全面剥离，以宝山区投资促进服务中心为主体的招商引资管理服务平台正式开始运行。

在市委出台的“1+6”文件涉及的一系列改革中，街道体制改革具有关键意义，它关系着社会治理的结构和基础。“社区（街道）党工委”转变为“街道党工委”，取消招商引资职能及相关考核指标和奖励。同时街道内设结构也发生了变化，采用“6+2”模式，各区根据实际情况“自选”两个机构。更改名称结构的终极目的，是功能的提升和完善。对此，宝山将从以下几个方面来做实改革。



宝林四村社区事务延伸服务点

宝山区共有3个街道，下辖9个开发区、招商人员204名，管理企业超过8000家。此后，这204人的招商队伍将建制划转至“宝山区投资促进服务中心”统一管理，保持编制、身份、待遇不变。

宝山区投资促进服务中心临时党委，将由分管区长亲自挂帅，并有航运经济示范区党委书记及3个街道党工委书记、分管领导组成。宝山区投资促进服务中心在临时党委的领导下，除了做好街道原招商引资的管理和服务工作，同时负责统筹、协调和推进全区的招商引资工作，做好符合区域产业发展导向的大项目、功能性项目、引领性项目的服务和对接。

街道职能获得全新定位后，“加强党的建

设”被摆在了街道职能的首要位置，“1+3”领导体制将调整为“1+2”，保留街道行政党组，撤销综合党委和居民区党委，新建社区党委，突出加强村居党组织带头人的队伍建设。而街道经费支出将由区政府全额保障，采取“一保四增”的办法。

“一保”，即全额托底保障2015年街道用于“公共管理、公共服务、公共安全”的财政支出，且不低于2014年3.1亿元的基数。此外，用于扶持经济发展、促进创新转型的专项经费也将得到保障。

“四增”包括4个增量保障，即改革性增量：新增街道用于“三个公共”的支出经费4078万元；创新性增量：新增保障深化街道体制改革支出经费4350万元；服务性增量：新增扶持社会创新治理、保障政府实事项目支出经费4000万元；拓展性增量：新增用于搭建政府购买服务平台支出经费2000万元。至此，宝山区2015年将投入街道保障经费超过4.6亿元。

宝山区还十分注重财力向基层倾斜，每个居委会每年除10万元工作经费外，另增加5万元群众工作经费；村级组织工作经费则从50万元提升至70万元。

在人力保障方面，宝山还将核减区级机关行政编制5%，预留170余个机关行政和事业编制用于此次街道体制改革和基层社会治理创新。

宝山自选的两个机构分别为社区共建办公室和社区发展办公室。前者旨在发展社区文化，提升社区认同，动员社区力量，打造社区共同体；后者旨在落实社区发展的重大决策和社区建设规划等。同时，宝山在市里规定的街道6个中心基础上，还统一设立“社会组织服务中心”，为社会力量参与治理搭建平台。这样设置机构的目的，主要为了着力推动实现“两个转变”，即从主要是“向上对口”转变为更多地“向下对应”，在“对上负责”的同时转变为更加注重“对下负责”，核心关键是便于要为社区群众提供精准、优质、高效的基本公共服务。与此同时，宝山区还形成了“两个清单”，即权力清单与事权清单，将原来500多项事权和39项行政权力规范调整到300项左右。

在街道考核内容上，宝山区取消了以前占比最重的经济指标，“公共管理、公共服务、公共安全”考核则在100分当中占到65分，考核方式也将从上对下考核，改为对下考核，注重听取社区居民群众意见。考核对象上，以前强调条块的考核，现在突出块对条的考核，以有效解决街道权责不对等的困境。在社会稳定、城市公共安全和生产安全等方面，若发生重大责任事故或新增违法用地、产生严重社会不良影响的，考核时将被扣分甚至“一票否决”。

考核是导向，不是最终目的。考核内容的改变从某种意义上而言，为各街道在剥离招商功能后，如何重新调整工作重心做了很好的指引。三个街道都表示将大力强化“公共服务、公共管理、公共安全”职能。以张庙街道为例，街道将加快泗塘一村老旧住房成套改造项目，抓紧建设养老服务设施体系，打造社区20分钟为老服务圈，并计划在年内新增15个为老服务点。友谊路街道则将重点推进“六项优化”、“四项提升”、“三项确保”。而吴淞街道则会结合各项创建工作转移工作重心。

宝山区委书记汪泓表示：街道体制改革决不是翻翻牌子、调调位置，而是要在夯实执政基础、服务百姓群众、保障社区平安上做文章，从制度创新入手，增强社会治理“内生动力”。

