

西藏城市社区建设的重大意义 及主要成效

■ 陈 丽

摘 要 社区是社会的细胞,社区建设是社会治理的基础,是创新社会治理体制的重要内容。近些年来,西藏在大力推进城市社区建设的实践中,既有创新,也有借鉴,既有积累,也有摸索,初步探索出了一条适合民族地区发展的社区建设之路。本文在实际调研的基础上较为全面地总结了西藏城市社区建设的重大意义及主要成效。

关键词 社区建设;城市;拉萨市

习近平总书记明确指出:“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人,只有人与人和谐相处,社会才会安定有序。社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”^[1]创新社会治理实践的不断推进,社区在创新社会治理中的重要性也伴随着其在保障群众权益、调解社会纠纷、解决社会矛盾、舒缓社会心理、增强社会活力、维护社会稳定方面发挥的作用而日益凸显。

一、西藏社区建设的重大意义

中央第六次西藏工作座谈会明确提出,当前西藏的社会主要矛盾仍然是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。同时,西藏还存在着各族人民同以达赖集团为代表的分裂势力之间的特殊矛盾。主要矛盾决定西藏必须大力推进跨越式发展,特殊矛盾则决定了西藏必须高度重视维护社会稳定和国家安全这一现实要求,时刻把反分裂斗争摆在维护稳定工作的首位,推进长治久安,实现持续稳定、长期稳定、全面稳定。而社区是社会最基层的基础构成单元,基础的稳定对整个城市的稳定乃至整个社会的稳定具有至关重要的作用。

(一)社区是保障与改善民生的重要依托

保障与改善民生,是党和政府在新时期的重要工作。现阶段的民生,既包括教育、就业、医疗、养老、社会保障,也包括人居环境、休闲娱乐、公共安全、食品药品安全、家政服务等等。可以说,旧有的、传统的民生问题解决后,又会随着时代的发展出现一些新的民生问题,正如习近平总书记所言:保障和改善民生是一项长期工作,没有终点站,只有连续不断的新起点,要实现经济发展和民生改善良性循环。无论是传统的民生问题,还是伴随时代发展出现的新型民生问题,都需要社区在其中发挥重要作用才能得以解决,尤其是社区服务更是保障和改善民生的重要依托。如拉萨市自2011年底首先在扎细社区建立起西藏第一家社区卫生服务中心以来,陆续设立了功德林、两岛、八廓、仙足岛、金珠西路、藏热、嘎玛贡桑、塔玛社区共9个社区卫生服务中心,承担了拉萨市区56万居民群众和流动人口的预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育服务,切实满足了群众需求,得到群众的一致好评。而对低收入家庭的了解,对零就业家庭的掌握,对群众不断增长的物质文化需求,社区不仅最具有发言权,很多实际问题也必须依靠社区才能得以解决。

从一定意义上讲,民生问题是个人安全和社会稳定的连接点,民生问题解决好了,个人会有现实安全感和预期安全感,社会稳定也就随之有了基础和保障。

(二)社区是推行城市网格化管理和“双联户”的重要基础

自2011年始,拉萨市在创新社会管理的实践

中开始推行城市复合式网格化管理:一是由53个居委会组成的社会面网格;二是全市161个便民警务站形成的网格;三是由宗教活动形成的网格;四是由各单位组成的网格;五是社区警务网格。网格化管理在实践中取得了较好的成效:通过网格化管理能够对重点人员、重点区域进行实时监控;能够对各类隐患矛盾进行及时化解;能够提高政府防控水平和应急能力,将过去被动应对转变为主动发现问题和解决问题。更重要的是,网格化管理使社会服务管理力量下沉、职责明确、资源整合、运转高效,实现了社会服务“零距离”、社会管理“全覆盖”、居民诉求“全响应”。同时,2011年,为加强基层社会管理和服务体系,拉萨市在八廓街老城区项目改造和城镇网格化管理中,提出了以“邻里守望、互联互动、同奖同罚”为主要内容的“五(十)户联保”(“双联户”)服务管理模式。2013年在全区推开,并开展了自治区、地市、县(市、区)、乡镇、村(居)五级联创、分级表彰活动。所谓“双联户”,就是“联户平安、联户增收”,引导城乡居民以5户或10户作为一个联户单位,每个联户单位推选一名户长,围绕和谐稳定、增收致富,抓好“十联”,即:矛盾纠纷联排联调(通过日常走访、邻里往来,及时排查了解每户的生活矛盾、家庭纠纷,及时进行调整、规劝、制止,并向上级部门报告,防止矛盾扩大或激化。)、安全隐患联防联控、重点人员联管联教、困难家庭联帮联扶、环境卫生联管联治、精神文化联娱联扬、科技知识联学联教、小额贷款联保联担、致富项目联建联营、发展成果联创联享。做到联户单位内各户之间利益共享、责任共担,相互关心、相互帮助,相互支持、相互监督,共创平安和谐、共同致富增收、共建美好家园。

(三)社区是服务与管理重点人员、流动人口和特殊人群的重要场域

党的十八大报告提出要“完善和创新流动人口和特殊人群管理服务”,而社区,正是服务与管理流动人口和特殊人群的重要场域。城市化快速发展必然带来大量的流动人口,如何对流动人口进行有效的服务与管理,是目前城市管理中必须解决的重大问题。据有关部门统计,1995年我区暂住人口为12万余人,2000年为16万余人,

2006年为21万余人,2008年为40万余人,2011年为44万余人,2015年为50万余人。以拉萨市为主的各地市中心城市所在地的流动人口增长趋势明显。以拉萨为例,2008年,拉萨流动人口16万余人,2009年达到18万余人,2010年达到21万余人,2011年达到26万余人,2015年达到30万余人。仅2006年-2011年,拉萨城市人口就增加了20万,城镇化率从37%增加至53.1%。^[2]

根据2016年拉萨市政府工作报告,拉萨未来五年规划城镇化率达到60%以上,大量人口将沉积于城市社区。同时,拉萨3·14事件更警示我们,在反分裂斗争的第一线,对流动人口疏于管理与服务可能会导致的严重问题。2008年,为加强对流动人口的管理,拉萨市首先在嘎玛贡桑办事处下辖的4个社区成立了流动人口管理服务站。目前,流动人口管理服务站已经覆盖全区的各个社区。从2014年6月5日开始,拉萨市在城关区吉日街道河坝林居委会、扎细街道扎细居委会、八廓街道鲁固居委会和公德林街道当巴居委会,启动城市少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作。该试点也是以社区为依托,在少数民族流动人口教育、引导、服务、管理工作上不断拓宽服务领域、创新服务形式,在充分尊重各少数民族传统习俗和文化的前提下,对需要帮助的及时给予帮助,进一步促进平等团结互助和谐的民族关系。2016年11月30日西藏自治区第十届人民代表大会常务委员会第二十七次会议专门对2011年3月1日颁布的《西藏自治区流动人口服务管理条例》进行了修订,进一步明确了社区在流动人口管理中的重要作用。

可以预期,未来将有更多的人进入拉萨市生活和工作。国外的经验证明,在城市化高速发展、社会全面分化的阶段,也是社会矛盾频发的时期。^[3]各类社会阶层向城市空间的集中,也肯定会产生各种利益需求甚至摩擦,增加社会服务和社会稳定的压力。“这些新增社会事务,自然而然沉淀到社区。因此,必须加强社区整合机制,提高社区对内外环境或结构变动的适应能力,使其更好地发挥整合功能,将各种社会群体纳入社区服务与管理范畴,为社会稳定和发展服务。”^[4]怎样按照《西藏自治区流动人口服务管理条例》

实现对社区流动人口“底数清、情况明、服务好、管得住”这一目标?怎样甄别、判定社区内重点人员并对其加强管理?从而强化社区维护社会稳定“第一道防线”的作用,这一系列的基础工作事实上都需要通过社区工作来完成。

除对流动人口进行服务与管理以外,社区也是对重点人员和特殊人群进行服务与管理的重要场域。

社区是党和政府与人民群众保持密切联系的“连心桥”。

在新时期,密切联系群众,是增强党的执政基础,加强政府执行能力的重要途径,而社区,正是将党和政府与人民群众联系起来的桥梁与纽带,其作用与地位不言而喻。

十八大报告指出,要“创新基层党建工作,夯实党执政的组织基础”,“以服务群众、做群众工作为主要任务,加强基层服务型党组织建设”。无论是基层党建还是基层服务性党组织建设,指向都十分明确:社区是党的工作的重要落脚点。社区党组织的作用发挥不好,表面上看仅仅是服务与管理的成效不好,但长期下去会削弱和动摇党在城市基层的执政基础。因为,社区与人民群众的接触最为直接和广泛,群众对党的关怀和温暖也首先从社区感知。只有把社区打造成联系服务群众的重要平台,让广大群众真实感受到党的温暖,各项工作才会有坚实的群众基础。只要执政党能够始终通过社区保持与人民群众的血肉联系,其执政地位就可以不断地得到巩固。^[5]

同时,我们也必须看到,伴随单位制解体,一些社会管理、公共服务和社会保障功能落到了社区层面,越来越多的政府管理以及各种惠民政策,都要通过社区这个层面的具体工作才能最终落实到居民群众手中。广大居民群众更多地是通过社区居委会、社区服务站等来认识、评价政府服务与管理的质量的,也可以说,社区工作会直接影响政府在广大人民群众心目中的形象。社区工作好,群众评价高,政府就具有权威和号召力,反之亦然。

(五)社区是有效化解各种社会矛盾的具体场所
党的十八届三中全会《决定》提出,在处理社

会矛盾、社会问题时,要“创新有效预防和化解社会矛盾体制”,要“健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立通畅有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制”。2014年《政府工作报告》中提出要更加关注加强社会矛盾调处这一环节,明确提出要健全重大决策社会稳定风险评估机制,完善区街居三级矛盾排查体系,畅通群众反映问题渠道,及时把矛盾化解在基层。特别是要充分发挥信访调解、人民调解、行政调解、司法调解作用,建立调处化解矛盾纠纷的联动机制。这些都非常有助于把问题及时化解在萌芽状态,避免造成矛盾的激化。

目前,我国正处于黄金发展期与矛盾凸显期相互交织的特殊时期,各种社会矛盾与社会问题均在社区不断呈现。无论是创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全重大决策社会稳定风险评估机制,还是完善区街居三级矛盾排查体系,畅通群众反映问题渠道等等,其目的都指向要在问题萌芽时期确保在基层解决问题、化解矛盾。只有从社区入手,大力推进社区建设,最大限度地各种将问题消解在基层,才能夯实经济社会发展基础,实现社会的和谐稳定。正如中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱同志所言:要把基层作为一切工作的重点,充分发挥基层党组织的作用,加强服务型党组织建设,努力使基层党组织成为服务群众、凝聚人心、化解矛盾、促进和谐的坚强战斗堡垒。要充分发挥群众自治组织的作用,把城乡社区建设成为政府社会管理的平台、居民日常生活的依托、社会和谐稳定的基础。^[6]

(六)社区是创新社会治理体制的主要载体

十八届三中全会《决定》指出:“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”创新社会治理体制的关键在于政府善治、合作共治、基层自治、社会法治、全民德治,其中基层自治就要求加强和改进城乡社区建设,一方面健全基层群众自治机制,增强基层社会自治功能,扩大群众参与内容和形式,努力实现民事民议、民事民办、民事民管,另一方面,注重发挥社区作用,规

范和提升居民自治和村民自治水平,夯实基层民主制度建设,使之更好地服务于社会治理创新的发展趋势和要求。此外,对创新社会治理体制的具体举措,《决定》更是明确指出:“改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”无论是系统治理、依法治理、综合治理还是源头治理,事实上,都与社区建设密不可分,息息相关。

西藏社区建设取得的主要成效

(一)配齐、健全了各级社区建设领导机构。自《关于进一步加强拉萨市社区建设指导意见》和《关于加强和改进城市社区工作的意见》文件下发后,各地(市)调整、配齐了由党政领导挂帅、民政部门牵头、有关部门共同参与的社区建设领导机构,部分县(市、区)也成立了社区建设的领导机构。

以社区党组织为核心的社区组织体系不断完善,社区党建开展的如火如荼。目前,城关区所有的社区都建立了党的组织机构,实现了党的工作在社区的全覆盖,“一社区一支部率”达到100%。社区居委会在协助政府、服务群众、开展居民自治等方面积极发挥作用。街道和社区居委会通过社区服务中心、社区卫生服务中心、社区服务站等平台,为居民提供各种便民服务、公益服务,初步形成了社区党组织、社区居委会和社区服务站“三位一体”的社区管理服务体制。

社区服务体系不断健全,初步形成了“小社区大服务”的社区服务格局。自2010年4月1日在拉萨市嘎玛贡桑街道俄杰塘社区成立西藏首家社区便民服务大厅以来,截至目前已有32个社区建立起了社区便民服务大厅,变分散办公为集中办公,采取“一站式”服务方式,为辖区居民和流动人口提供民政、计生、社保、医保和办证等各

类便捷高效的服务。

专兼结合、功能互补的社区工作者队伍逐步形成。通过第六届换届选举,一批政治可靠、素质高、能力强、作风正的居民走上了社区工作岗位。通过换届选举,社区队伍进一步年轻化,30岁以下73人,所占比例为18.8%,31-40岁152人,所占比例为39.1%,41-50岁98人25.2%,两者相加年富力强的中青年所占比例为64.3%,50岁以上66人,所占比例为16.9%。学历结构也进一步优化,大学及以上学历80人,占20.6%,高中91人,占23.4%,初中及以下文化程度占35%。整体结构进一步优化,妇女109人占28%,下派干部45人,占13.4%,汉族及其他民族23人,占5.4%。13名大学生村官进入班子成员,32名致富带头人进入村居“两委”班子,其中19人担任村居党支部书记。^[7]

社区建设资金得到保障。为切实推进城市社区建设,自治区专门出台了《关于建立城市社区建设经费保障机制的意见》,将社区建设经费纳入各级财政预算,建立起了自治区财政适当扶持,地、县级财政为主体的三级社区建设经费保障体系。以拉萨市城关区为例,区政府明确规定每年为每个街道办事处解决10万元的办公经费,为每个社区居委会解决20万元的工作经费。规定社区党支部书记、副书记、主任、副主任、委员、居民组长都有专职工资,社区工作者解聘后仍享受解聘前的待遇等等,极大地调动了社区干部的工作积极性。

民政部门积极发挥牵头作用,协调相关部门积极参与社区建设工作,齐抓共管的格局初步形成。尤其是共青团、妇联、红十字会等组织和武警部队积极参与社区服务,形成了推动社区发展的合力。

流动人口的服务和管理工作不断得到加强和创新。拉萨市在加强和创新社会管理中,结合社区实际,就流动人口的服务与管理工作摸索出了一些行之有效的方法:一是加强组织与人员配备。自2010年以来,城关区在各乡、街道办事处、居委会(村)层层设立了以党政主要负责同志为组长的流动人口服务和管理工作领导小组,同时设立了44个社区流动人口服务管理站,使100名专

职协管员和17名兼职协管员在企业、社区进行流动人口巡查与登记等工作,为城关区实现三级流动人口服务管理工作网络格局提供了坚强的组织保障。2012年4月,在拉萨市加强和创新社会管理工作开展后,雄嘎社区被确定为网格化社会服务管理试点社区。根据精细化管理的要求,雄嘎社区将辖区划分为5个网格,在每个网格内均配备了网格格长以及流动人口服务员、宗教事务服务员、居民事务联络员、网格治保员和网格警员,形成了“1+5”的网格人员力量配置格局。同时,整合了由基层干部、派出所社区民警、流动人口协管员等力量组成的“三护卫”,形成层层有责任、级级有落实、事事有人抓的工作局面,构建了全面纵深的群防群治防控网络。通过这些举措,按照“街不漏巷、巷不漏楼、楼不漏栋、栋不漏户、户不漏人、人不漏项”的工作要求,在各个社区中逐户逐房逐人清查登记,不留死角和盲区,对流动人口的服务与管理实现了“底数清、情况明、服务好、管得住”的目标。二是建立流动党团支部,切实发挥流动党团员的先锋模范作用。公德林街道办事处成立了首个流动党团支部,使在辖区范围内的流动党员有了开展各种活动的场所,使流动党团员组织生活得到了保障,流动党团员的先锋模范作用得到了发挥。三是加强对流动人口中育龄妇女的服务工作,切实提高他们的社区归属感。在公德林街道办事处成立了西藏首个流动人口计划生育协会,开展流动人口计划生育宣传教育活动,落实为流动人口提供避孕节育和优生优育有关服务,确保流动育龄妇女享有国家规定的免费计生服务。四是多措并举解决流动人口子女上学难问题。各社区严格按照相关法规的要求,积极协调相关部门,切实落实流动人口子女上学问题。近几年来,城关区14所学校共接纳流动人口子女5999人就读,占城关区学生总数的49.5%。五是采取多种方式,加强对流动人口的法治宣传。各社区通过会议、座谈会、发放宣传单等形式,广泛开展流动人口法制教育和法律援助工作。同时,积极协调有关部门大力推进“法律进社区”活动,使流动人口知法、守法,增强自我保护能力,学会利用法律武器维护自身合法权益。六是免费为流动人口接种乙肝、脊髓灰质

炎、麻疹等免疫疫苗,为流动人口子女就近接种疫苗提供了方便。这些人性化的服务,让社区成为了为流动人口排忧解难的大家庭。

网格化管理和双联户管理模式成效突出。尤其需要强调的是,近些年来,自治区党委、政府审时度势,正确决策,在拉萨市率先开始实施的网格化管理和双联户管理模式已在实践中取得了较大成效,这是社会治理体制创新和社区建设取得的双重成效。如2013年,西藏通过网格化管理共受理矛盾纠纷3358件,成功调处3234件,调处成功率达到96%,2014年后,通过网格和双联户模式调处矛盾成功率均保持在90%以上。目前,西藏的网格化管理和双联户管理已形成了“你中有我、我中有你”的良好局面,在城市社区这一层面构建起了以派出所为核心、以社区民警和治保人员为骨干、以居民联保组长为基础的社区治理机制,切实把发展稳定的任务夯实到了千家万户赖以生存的基层社区。

参考文献:

- [1]《人民日报》,2014年03月06日 01版。
- [2]《公共管理学报》,吴晓林,2012年01月01版。
- [3]《江汉论坛》,钟亭华,2004,第3期,第43-47页。
- [4]《社区建设创新与社会管理》,尹保华,知识产权出版社,2012年7月第一版第72页。
- [5]《人民公安报》,2013年年11月04日01版。

作者单位:西藏自治区行政学院
责任编辑:罗勇