

建立横向协同机制,解决特大城市郊区基层治理中的“流动难题”

上海大学社会学院课题组

(上海大学社会学院 200444)

摘要: 大型居住区面临的各种复杂问题如果得不到妥善解决,将不利于大型居住区居民的安居乐业,甚至会危及大型居住区生活秩序和社会稳定。进一步规范和完善大型居住区社会治理,需要重视居民生活工作配套设施建设,加强体制机制创新,完善组织架构,增强资源配置,健全财政保障长效机制,充分动员和利用行政、市场、社会多方力量,促进大型居住社区治理改善。

关键词: 协同机制 大型居住区 基层治理

中图分类号: C916.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-1309(2014)12-0061-010

中国特大城市的郊区是过去 30 年中国城市化发展最快的地区,也是城市化过程中最重要的人口导入区。目前,上海城乡接合部和郊区乡镇,流动人口占常住人口的比例都超过了 40%,分别达到了 44%、43%;随着上海加快市政建设和旧区改造,市区人口不断向郊区迁移,在近郊和远郊地区逐渐形成了规模庞大的人口集中居住区,其中包括了很多商品房小区,还包括了大批由政府规划建设经济适用房小区和拆迁安置小区。上海在 9 个郊区(区县)规划建设 47 个大型居住社区,规划导入人口就有 235 万人。外来人口和市区人口的导入,加速了郊区农民自身的城市化进程,越来越多的市郊农村逐步消失,居住在这些村落中的农民逐渐拆迁安置,变成了新的城镇居民。如此大规模的人口导入和城市化进程,给特大城市郊区的基层治理带来了巨大的挑战。

一、郊区基层治理面临流动性的挑战

对于特大城市郊区的基层治理来讲,面临的最大问题是对“流动性”的治理。无论是外来流动人口,还是市区导入人口,甚至包括城市化过程中的失地农民,他们相对于原来的治理架构,都属于新“导入”的群体,是原有的治理架构所不能包容的,相对于新建立的治理架构,他们往往表现出很强的不适应性。对于当地社会来讲,他们的融入过程并不是一蹴而就的,往往要经历漫长的过程,并保持着很强的“流动性”。

(一)郊区大规模人口导入具有以下特点:

1. 规模巨大。无论是流动人口,还是市区导入人口,甚至包括郊区自身的拆迁安置人口,每年被纳入城市郊区社区基层治理架构下的新增人口,规模都是十分庞大的,他们对基层社会治理结

基金项目:上海市人民政府决策咨询研究项目(项目编号:2014-A-11-C)。

课题负责人:刘玉照;课题组成员:盛智明、梁波、金桥、乌尼日其其格、陈伟。



构的影响是巨大的,针对这种影响我们需要从根本上调治理模式。在这个过程中,仅靠权宜之计往往只能在短期内解决一些应急性问题,对从根本上解决如此大规模人口导入所带来的一系列治理难题是远远不够的。

2. 人员结构复杂。由于这些人群的来源多元,导入的路径也多样,因此在郊区就会出现大量不同类型人群交叉居住的社区。在一个社区管辖范围内,同时包含了相对比较高档的商品房小区、面向中低收入水平的经济适用房小区和中心城区动迁安置小区,以及农民的拆迁安置小区,这无疑给社区治理提出了前所未有的挑战。

3. 人口居住转型是个漫长过程。让长期居住在市区的城市居民在短期内适应郊区生活是一件非常困难的事情,同样,让郊区的农民离开祖祖辈辈生活的村落,在一夜间就适应现代城市居民小区的生活,也是不可能的。对于那些外地来的流动人口,他们的市民化过程可能要比市区居民的郊区化过程、郊区农民的城市化过程更加漫长。

4. 持续处于流动当中。对于大部分迁移人口来讲,他们迁入流入地的过程并不是一蹴而就的,往往要经历一个很长时期的持续流动状态。对于流动人口来讲,他们长期在城市生活,但是根在老家的状态可能会持续至少一代人以上。对于市区导入人口来讲,长期的职住分离,持续奔波于市区与郊区之间,这是一个常态化的现象。对于征地拆迁农民来讲,在集体经济能够很好得以保存的情况下,保持城乡双重身份结构估计也会在很长时间内不会改变。

(二)流动性给基层治理带来的难题

对于郊区绝大部分迁移人口所具有的这些特征,“流动性”给基层治理带来的难题,传统的治理架构往往是很不适应的,具体表现在以下方面:

一是治理资源在短期内很难到位。对于大规模拆迁安置人口来讲,他们导入流入地的过程往往是集中安置,由于我们体制的刚性,治理资源的到位情况往往滞后于人口流动,这包括机构设置(增加新的街道和村居建制)、人力资源的配置(包括行政人员、警力等)、物力和财力配置(包括办公场地、公建配套设施和行政经费的拨付等)。

二是治理架构不适应。无论是原有的村庄治理,还是新成立的居委会,往往都是遵循属地化的基本理念,试图在辖区内居民与辖区外居民之间作出明确的区分,以此为基础进行治理。这样一个治理架构最大的问题是难以应对这些处于流动中的郊区新居民面临的问题。

三是治理理念过于传统。在农村拆迁安置小区和流动人口比较集中的小区,基层治理的一项任务就是转变居民传统、落后的观念、习惯和行为习惯,如居民的传统祭祀行为(认为这是封建迷信),把消除这些观念和行为习惯作为基层治理取得成效的重要标志。而这些做法最基本的问题是对辖区居民缺乏应有的尊重。

(三)网格化和纵向管理难题

为了解决流动治理的难题,传统治理模式的核心有两点:一是基于属地化管理理念的网格化管理,通过细化网格边界,试图把所有的成员都安置到具体的网格当中,实现社会治理的全覆盖。二是基于纵向管理理念的顶层设计问题,网格化管理面临的最大挑战来自于社会流动带来的社会成员身份的多重性与跨界治理问题,在流动性比较强的社会当中,大部分社会成员在社会属性上可能会同时归属于不同的群体和网格,他们还会在不同的社会属性和网格之间不停地流动和转换,在这种情况下,按照纵向管理的理念,就应该更多的把问题交给顶层设计。比如,关于流动人口的公共服务和社会保障问题,虽然中央政府提出了以流入地为主的原则,但是在实际的执行过程中,凡是没有被清晰界定的部分,基本上都流于形式。三是大型居住区治理的问题,凡是涉及跨区迁移和安置的,基本上都把解决问题的思路放在市级层面的统一协调和制度设计上,忽视了区级政府之间,尤其是直接落实安置的隶属于不同区县的乡镇和街道之间的协商与谈判,这样做的结果表面上好像减少了横向谈判和博弈的成本,但是纵向治理的信息与监管难题却始终不能得以解决。

二、郊区基层治理实证分析

(一)上海金山区金山卫镇金康居委会的“6+

1 村居联动”模式

上海金山区金山卫镇金康居委会的大多数居民都是动迁过来的,该居委会包括3个小区,分别为金康小区、卫康小区和山康小区。该居委会由6个村的动迁村民组成,分别为八一村、八二村、永久村、永联村、农建村和横浦村,每个村动迁过来的村民人数都不同。这个居委的人群可以说既是村民也是居民,是从村民过渡到居民过程中的人群。由于处在过渡阶段,对他们的管理存在着特殊性,如按城市居民的管理来管理,有些方面村民还没有适应,如按村民的管理方式管理,毕竟已动迁到小区中,居住在楼房里。

但是,金山卫镇金康居委会与6个村一起创新一个特殊的管理方法,就是“村居联动”。金康居委会的“村居联动”模式具有独特性,每个村委会每周排一个领导班子的人在居委会值班一天,处理在3个小区居住的村民的一些问题。其他时候村民有事只能找居委会反映,通过居委会转达给村委会。有急事村委会领导也会过来与居委会一起解决问题。不管是管理层面的问题还是活动层面的问题,都由村委会为主、居委会为辅来一起解决。这是村委会和居委会两套班子管理同一人群的特殊管理模式,是一个在村民半城镇化、人户分离的情况下出现的,是村民城镇化过程中对“新居民”的双重管理模式——6+1模式(即6个村委会和1个居委会联动)。

小区居民经常一块参加各种活动,居民区成了一个“大村”。居委会利用“相约星期四,说说心里事”特色项目的谈心室作为调解工作的联动办公室。“家庭间、邻里间的摩擦和矛盾,我们力求当场解决;不能解决的,接访村干部事后会做好协调工作或会同镇上相关职能部门,及时帮助居民排忧解难。”在居委会办公场所的一楼,就新设了一个村居联动工作室,在了解群众需求、解决矛盾纠纷、社区治安稳定、环境卫生等方面齐抓共管。居民们要办理的社区事务,在这里可以得到“一门式受理”,然后再分送到各村去办理。除了村居联动一起解决矛盾,他们还一起办各种活动,包括文艺活动、比赛等。

通过村居治理来实施管理和治理,能够更好

地为居民服务。在从村民到居民的过渡阶段,社区治理确实需要村委会和居委会双方一起管理效果才更佳。村民具有强烈的本村观念,通过本村村委会领导来解决矛盾,效果更好。这对于居委会和村委会的工作来讲都是有用的。虽然有些村民动迁至金康居委会,但是村委会还存在,他们也有义务来管理本村的村民。

(二)同乡网络与社会管理创新

宁波作为东部沿海的重要工业和港口城市,改革开放以来因工业的快速发展吸引了大量的外来务工人员到宁波工作和生活。宁波市2000年流动人口为135.6万人,2013年则增长到438.7万。

在流动人口进入的过程中,宁波市一直在探索如何在流动社会中进行社会管理。“和谐促进会”就是在此背景下由基层民众创建并在宁波全市推广的社会管理模式,用来调动本地人和流动人口一起参与社区管理和提供公共服务,受到社会各界的广泛关注。

1. 五塘新村的和谐促进会。村庄住宅区域仅有0.12平方公里,但居住总人口超过3100人,其中绝大部分为外来流动人口,户籍人口不到700人,是典型的流动人口居住社区。

在传统的社会管理体制下,五塘新村村委会需要负责解决由于人口流入所导致的新问题,比如邻里矛盾纠纷、计划生育、村庄治安以及村庄环境整治等问题。五塘新村党支部书记胡华南在调解多起矛盾纠纷中,感受到外地人往往认为他会偏袒本地村民而不认可调解意见,导致调解屡次出现困难。但若有外地人一起参与调解过程,则调解容易达成。在这样的背景下,胡华南向街道及慈溪市有关部门写了报告,要求成立一个由本地人、外地人共同参与的民间组织来调解纠纷、促进村庄和谐。慈溪市委、市政府在对胡华南的报告进行调研和论证,同意成立“由本地人和外地人共同参加的民间组织”,慈溪市坎墩街道五塘新村和谐促进会于2006年4月20日正式揭牌成立。

通过在村党总支、村委会之外成立社会组织的方式,五塘新村将外来务工人员纳入到社会管理的主体之中,开展了一系列促进本地人与外来



务工人员融合的工作。

2. 社会管理与公共服务。根据和谐促进会章程所规定的职能,和谐促进会下设8个委员会:会员组织工作委员会、维护劳动者权益工作委员会、矛盾调处工作委员会、文化体育工作委员会、公益服务工作委员会、党团组织工作委员会、计划生育工作委员会、民族宗教工作委员会。

这些工作委员会针对社区本地人和外地人之间相互缺乏信任和沟通的问题,举办了一系列交流活动,搭建了沟通平台。交流包括本地人与外地人之间的交流,也包括来自不同地域外地人之间的交流。和谐促进会通过各种会议、外出参观、文娱活动、环境整治等搭建各类沟通平台,“新老村民”相互之间增进理解,逐步将社区打造成为“一个熟人社会”。人熟了,遇到问题就好沟通,社区社会管理的效果就得到提升。

社会管理方面,五塘新村制定了严格但方便的暂住人口管理制度,实行分片到户的网格化管理制度,和谐促进会会员会亲自到新来的居民那里辅导并采集信息。和谐促进会与房东会员商定,对出租的房屋进行登记备案,在出租前要查验房客的身份证和计划生育证明等证件材料。

在和谐促进会的组织架构中,管理和服务通常融合在一起,被称为“以服务促管理”。和谐促进会还组织开展公益互助、志愿者服务以及专业技能培训等活动。依托需求服务站为流动人口提供劳动就业、房屋租赁、权益保障、法律咨询、计划生育、子女入学等需求服务。服务管理的主体也由“单向主导型”向“多向联动型”转换。

3. 重视同乡网络参与社会管理与公共服务。五塘新村和谐促进会通过“以活动促交流,搭建沟通平台;以参与促管理,搭建管理平台;以服务促融合,搭建服务平台”的方式,搭建了创新型的社会管理平台,有效地实施了社会管理和公共服务,促进了社区内部的和谐。外来人口的参与提升了组织决策的合法性,使得和谐促进会实施的调解和社区管理政策得到五塘新村居民的共同认可。将外来务工人员纳入到组织内部,并通过志愿者等多种方式发动外来务工人员参与到社区内部的社会管理和公共服务过程中来,增强了社区内部

社会管理的能力以及公共物品的供给。

和谐促进会关注同乡网络但又超越同乡网络,将本地人与外地人界定为“老村民”和“新村民”,有意识地消除外来务工人员的地域认同而增强外来务工人员对本社区的认同。促进“新老村民”的融合,使外来务工人员从同乡群体这个“熟人社会”转移到居住社区这个“熟人社会”。

(三)上海宝山区罗店大型居住区治理实证分析

2003年起,上海开始规划以保障房为主的大型居住区,“研究在郊区建设交通方便、配套良好、价格较低、面向中等收入阶层的大型住宅小区的可能性”。2009年,市政府集中规划了15个具有一定规模、多类型住宅混合的大型居住社区,其中包括6个以保障性住房为主的基地和9个以中低价普通商品房为主的郊区新城大型居住社区。2010年,上海市推出第二批23个大型居住区的规划建设项目。这30多个大型居住区在2010年涉及的实际居住人口约为240万,到2020年预计居住人口规模将达480万。这些大型居住社区的共同特点是社区规模庞大,地处郊区;导入人口众多,人员需求多元。如此体量庞大的大型居住社区,地域分布广,管理力量薄弱,城市管理经验相对缺失,打破了原有的行政管理限度,给社区管理带来巨大压力。在大型居住区建设和管理过程中,出现了一系列亟待解决的突出问题,包括:生活配套设施建设滞后居民生活不便、征地农民和迁入居民无法解决就业、优质公共资源(如学校、医院等)无法有效配置落实、人户分离层层转租现象普遍、镇管社区模式运行困难、财政保障可持续机制缺乏、社会综合治理力量薄弱等。

要解决这些问题仅仅依靠现有的政府行政资源是很难圆满实现的,现行的大型居住区社会治理体制机制在一定程度上也制约了大型居住社区功能的发挥,需要进行调整改善。大型居住社区的有效治理不仅需要依靠政府行政力量,同时也需要积极发挥市场和社会的活力,在法律框架下,运用市场契约等手段以及社会组织的力量,促进政府、市场、社会的良性互动与配合,在各自的优势领域各司其职,以此来进一步完善上海大型居

住社区治理的体制机制。本文重点介绍罗店大型居住区的概况。

1. 罗店大型居住区建设和治理的措施方法。罗店位于上海北翼,是上海宝山区的西北门户,东临长江口,南接外环线,西连嘉定区,北邻江苏太仓市。大规模的人口导入,对罗店镇的社会综合治理工作带来前所未有的巨大挑战。为了保障大型居住区建设和入住管理工作的顺利进行,罗店镇政府不断创新和完善大型居住区的社会综合治理工作。

在组织架构上,建立“三级联动”工作机制。罗店镇党委、政府经过深入调查研究,制定了《大型居住社区综合管理实施方案》,建立三级联动工作机制,一是成立以镇长为组长,分管领导为副组长,镇职能部门、条线执法部门和施工单位安全负责人为成员的综合管理领导小组,下设社会稳定、市容管理、安全检查、社会保障及突发事件处置5个工作小组。二是成立大型社区建设基地专项整治办公室,执法队伍以联合执法的方式,着力解决、消除安全和治安隐患。三是成立大型居住区服务有限公司,采用市场化运作,引入第三方专业的大型居住区治安防范力量,实现队伍管理的准军事化。四是建立完善的联席会议制度,坚持每月召开一次工作例会,领导小组召集施工单位、大型居住区服务公司、执法部门通告工作情况,研究制定工作对策,监督落实工作措施。

主动介入,跨前服务。一是选拔培养一支过硬的居委会干部队伍。为做好大型居住区接管和运营工作,罗店镇党委政府提前为大型居住区配置居委干部,成立了9个居委筹备组,从选派和招聘两方面为筹建居委配备干部。二是编制《居民便民服务手册》和《罗店大型居住区生活服务指南》,建立罗店大型居住区社区服务网站,方便入住居民就医、就学、出行、购物和办理相关事务。

主动作为,破解难题。一是镇党委政府会同社区管理办公室、大型居住区社区管理服务中心制定工作方案,做到“三统一,三走访”。“三统一”指小区内各种服务标识宣传栏统一、居委会各项工作制度服务栏目上墙统一、居委会干部佩戴工作证统一。“三走访”指对所有入住居民半年一次

的一般走访,对党员、独居孤寡老人的日常走访,对特困户大病重病家庭、精神病人、残疾人、帮教人员的重点走访。二是建立健全“五支队伍”,包括“党员志愿者队伍”“看家网队伍”“文体志愿者队伍”“为老服务结对队伍”“志愿者文明宣传管理队伍”。三是推行居委会“错时上班”制度,居委每天安排一人早半小时上班和晚一小时下班,方便居民。四是建立居委会“首问接待”制度,每天安排一名居委干部在居委会设立咨询接待站,主动接待前来办事、咨询和反映问题的居民。

2. 罗店大型居住区在建设和管理过程中遇到的问题。目前,通行的“镇管社区”模式来对大型居住区进行建设和管理,是上海郊区相关区、镇在实践中探索出来的一种社区管理模式,最初针对的主要是普通商品房社区和本地农民动迁社区,体现出资源集聚、协调有力等优势,能较好适应镇域渐进式的城市化进程,取得了一定的成效。但在应对大型居住社区方面,这一模式在运作架构、配套保障等方面还存在一些不足之处,导致目前大型居住区的建设和日常管理还存在一定的问题,这将对居民入住后的正常生活产生严重影响,制约大型居住区功能的发挥。罗店镇目前在大型居住区建设和治理过程中遇到的问题主要包括:

(1) 医疗、教育、养老、商业配套还不完善。大量人口导入大型居住社区,对医疗、教育、养老、商业等各种生活配套设施产生巨大需求。在医疗卫生配套上,存在着医务人员匮乏、运行经费缺口大、医保额度低等问题。在养老设施配套上,顾村、罗店大型居住区计划新建养老服务设施共11处,设置养老床位约1000张。目前,从建设情况看,实际设置难以达标。在教育配套上,根据规划和测算,宝山区的教育运营费根本无法承担。由于人口的大量导入,学生人均经费也将逐渐降低,教育质量将难以得到保障。根据宝山顾村大型居住区的运营经验,其商业配套面临阶段性瓶颈和后续规范化运作困惑。由于人口大量迁入且速度快于商业市场的培育,导致先期入住的老百姓购物需要矛盾。目前,只能用行政手段,让区属企业进入,将菜场、药店等强行开张应急,而更多的像银行、邮局等的营业问题却难以解决。



(2)人口的快速集聚导致各类社会风险发生概率增加。由于大型居住区人口集聚,势必会增加人口风险发生的概率。主要会产生以下几种风险:一是人口压力增大。新人口入住后,居住区新承受的人口压力要远远大于原来的人口压力,使得人均资源占有量不足,超过资源正常承载力的风险上升,对环境造成巨大压力。二是公共危机概率增加。大量人口的涌入,增加了管理上的难度,意外事件容易扩大化。三是失业率增加。首先,失去土地使农村居民丧失了耕作原有土地的机会,原居住地企业动迁,失去原有的就业机会。其次,由于导入地区的交通不便使得导入人口不能继续选择原有工作,而导入区无法提供足够的就业机会,使导入区的失业率增加。

(3)大型居住区的特殊性导致镇管社区模式面临挑战。较之普通商品房社区而言,大型居住社区属于特殊类型的社区,一是体量庞大。罗店大型居住社区的人口规模为12.5万。二是社区人口结构特殊。大型居住区中独居老人、失业人员、残疾人员、低保人员、精神病人比例较大。三是社区发育艰难。居民入住时间短,人员来自中心城区多个区域,相互不熟悉,社区居民参与社区建设的积极性较低,缺乏社区自治的意识和能力,社区自治与共治的基础薄弱。依托现有镇管社区机制管理一个中心城区人口规模的特殊社区,必然面临严峻的挑战。

(4)各项资源不足导致镇管社区机制运转艰难。目前,在镇管社区的实践中资源严重匮乏,突出体现在人力和资金两大方面。一是管理队伍缺编严重。作为社区管理直接力量的镇社区办,受制于编制大盘子,编制不足,只能通过社会招聘等方法增加人手,仅能满足社区日常运行的最低需求。社区自治队伍不足。经测算,按照既有的“街—居制”设置,罗店大型居住社区全部建成后,罗店镇要新增21个居委会,社区自治的队伍缺口极为严重。二是财力保障捉襟见肘。大型居住社区的运转,需要持续资金投入保障,包括市政管理费用、日常工作经费、社会保障、人员工资和物业补贴等,经测算新增的21个居委会,每个居委会一年的运营费用约在70万元左右,这将给罗店镇造

成较大的财政压力。

(5)现有财政保障机制缺乏可持续性。大型居住社区财政体制的运行,首先要充分考虑资金来源的可持续性。虽然现有镇管社区模式中财政资金的来源,理论上由市、区、镇三级政府分摊,但由于大型居住区所在镇都地处郊区,基本都是典型的吃饭财政,大型居住社区运行所带来的这一部分财政支出对镇财政已经形成了不小的压力。罗店镇连续几年的预算收入稳定在6亿多元,基本用于“吃饭财政”的刚性支出项目。随着社区管理和教育、卫生、公共安全、市政道路养护、环境卫生、社会保障等基本公共服务标准不断提高,现有财力增长水平越来越无法满足需要。

三、上海应避免人口结构调整优化的4个误区

(一)日趋严重的人口调控问题

目前,上海常住人口已经达到2400万人(其中,外来常住人口已有990万),对上海有限的资源、环境、公共服务,以及传统的城市社会管理形成巨大的挑战。由于人口的大规模增长,城市的能源、资源、公共基础设施的承载压力剧增。2012年,上海全年处理的生活垃圾就高达716万吨,平均每天处理2万吨;全市废水排放量超过25亿吨;上海每天有近700万人次的地铁流量,早晚高峰期城市交通拥堵严重。

近年来,上海市已经前瞻性地构建了一些方案、措施,调整和优化城市人口结构,以实现人口与城市经济社会的可持续性和协调性发展。其中主导性的方案有:通过加强外来流动人口管理与服务,实现城市社会秩序的良好发展;通过调整产业结构、公共资源布局、公共服务结构等实现人口流动的政策性分流与引导;通过一些行政性的政策设计,比如居住证积分制等设定人口准入的政策门槛,防止人口大规模的导入。

(二)厘清人口结构调整的误区

通过对上海各级政府的人口结构调整政策措施进行仔细的分析,可以发现,现有的调整方案在一定程度上陷入误区,而正是这些误区降低或阻碍了人口结构调整的效果。概括而言,主要有4

个误区及可能会形成非预期性后果:

1. 过分理想化地强调通过产业结构的调整来实现一部分职业人口的导出,这在短期内不现实,可能导致上海需要的人口被挤出。通过调整产业结构,淘汰落后产业与产能的方式使得一部分低端的外来劳动力能够转移出上海的劳动力市场,由此,可以把这部分转移出去的人口指标用于吸纳更多的高层次技术性人才。这一设想尽管具有理论上的合理性,但忽略了其现实可行性。目前,通过产业结构调整的方式来调整人口结构,“远水难解近渴”。无论是从理论,还是实践来看,产业结构的调整从来都是一个长时段的过程。

上海不仅需要诸如金融、贸易、航运、高科技制造业等高端产业,还需要有一些相对中低端的经济产业,特别是对于一些非中心城区的乡镇而言,可能其经济发展的支柱性产业就是我们认为的中低端产业。有报道指出,上海嘉定区南翔镇在快速的产业转移升级后,在生活服务领域,由于一部分外来人口的离开,导致相应的日常生活服务有效供给不足。

2. 过分相信通过优化公共资源配置与公共服务的布局,其结果可能导致高端人才进不来,低端人群更加聚集。上海嘉定区作为上海重要的汽车工业基地,其经济产业的发展亟须大量高端技术人才和具有较高技能的产业工人。由于地处上海远郊,相比于城市中心区,其优质的公共服务资源(比如高水平的学校、医院等)比较缺乏,尽管嘉定区在引入优质公共服务资源方面作出了大量努力,但是仍然不能对中高端人才形成较强的吸引力。相反,地铁11线的开通,形成了中高端人才白天在嘉定工作,晚上返回中心城区,大量低端人群白天在中心城区务工,晚上返回嘉定居住的人口通勤现象。这在一定程度上导致嘉定区提出的产城融合发展战略目标不能较好实现。

3. 过分相信和依赖政府体系下的行政化与技术化治理手段对于人口结构调整的决定性作用。依托行政区域治理等级,上一级政府习惯于将人口结构调整的目标在下级政府之间进行层层的目标分解。这一层层调控的方式,适应了政府各级结构的特征,体现出较强的技术理性化色彩。但

是,这一调控方式却极大地忽略了不同层级、不同区域人口结构上的独特性,忽视了不同区域政府在人口结构调整上的协同,其结果往往会造成特定时间内被调控人口在不同区域间的非正常流动。

4. 既有的人口结构调控政策与措施只强调了单一调控手段的重要性,忽略了人口调控中多重逻辑交织冲突的深层次问题。上海现有的人口结构调整方案措施是从政府进行人口管理与服务的维度出发,通过调整产业结构、公共资源与公共服务配置的方式来调整优化人口结构。这在很大程度上忽略了人口结构调控本身的多维性特征,以及相应治理方式的相互影响。对于市场或企业而言,人口结构调整对应的是劳动力市场的问题,其人口的流动变化遵循的是自愿和市场的逻辑;在社区生活层面,人口结构调整对应的是生活共同体问题,其人口的流动变化遵循的是相互认同与互动的逻辑。

(三)人口结构调整的对策建议

要切实做好新形势下的城市人口结构调整与优化工作,上海可以在如下方面进行探索创新:

一是在推动产业转型升级的过程中,政府应设定一个中长期的路线图,有序地通过产业转型升级达到优化调整人口结构的目的。同时,政府应该合理设定各类型产业之间的适当比例,要确定一部分与上海经济社会发展需求相适应的中低端产业的类型及相应比例,以避免产业结构调整带来的有效就业与相关服务不足的问题。

二是在市、区两级层面,在中心城区与近远郊区县之间进一步实现优质教育、医疗卫生、住房、休闲娱乐等资源的合理均衡配置,加大非中心城区对于中高端人才工作和生活的吸引力。

三是人口结构的调整优化,既要强调全市政策的统一性,同时要兼顾近远郊区县、各区域在产业发展、人口结构等方面独特性,形成区域间协调配合的科学的人口结构调控体系。

四、完善大型居住区治理的建议

大型居住区面临的各种复杂问题如果得不到



妥善解决,将不利于大型居住区居民的安居乐业,长期不解决,甚至会危及大型居住区生活秩序和社会稳定。进一步规范和完善大型居住区社会治理,需要重视居民生活工作配套设施建设,加强体制机制创新,完善组织架构,增强资源配置,健全财政保障长效机制,充分动员和利用行政、市场、社会多方力量,促进大型居住社区治理改善。

1. 进一步优化和完善大型居住区治理体制机制,保障大型居住区功能发挥。大型居住社区的建设管理是一项系统性工程,需要来自市级和区级层面的政策扶持和体制机制调整。一是完善转移支付机制。市级财政适当提升现有转移支付的标准,并缩短支付周期,缓解镇级政府在商业设施回购等方面的资金压力。二是优化人口导入机制。修正区与区定向导入的模式,由市政府在全市层面统筹,将人口集中导入已建好的大型居住社区,确保人口快速充分集聚,带动商业等各类配套及时跟进,吸引中青年群体入住,优化社区人口结构,加速社区成熟,步入良性循环。三是构建沟通协调机制。由市政府制定相关办法,形成多元主体有效沟通的制度化渠道,在选址、规划、建设和交付过程中,确保相关主体,特别是导入区属地基层政府的有效参与,确保整个项目过程的无缝衔接。四是探索重点区域扶持机制。给予承接大型居住社区项目任务的镇级基层政府一定的政策优惠,促进其经济社会发展,为公共服务供给和社会管理提供有效财力支撑。

2. 推动管理机制创新,不断提升社会管理成效。保障房集中区域的良性发展,离不开高效顺畅的治理机制,因此,基层政府可努力探索各类治理机制。一是建立“四位一体”工作模式。居民区党组织、居委会、业委会、物业公司等协同管理,建立起“双向沟通、双向服务、双向反馈”的互动机制。二是强化“大联动”、“大联勤”机制。着力在“块”上整合各条线力量,融合城管、公安、房管、工商、食监、卫监、综治等部门,加大综合执法力度,预防和治理大型居住社区内的种种乱象。三是增设专项资金。争取设立社会管理专项资金,定向支持镇社区办、大型居住区管理服务中心、居委会等机构建设,鼓励和资助创新社会管理的做法与

模式。

3. 进一步强化配套建设,切实满足居民基本生活需求。公建配套严重不足,是制约大型居住社区管理的直接障碍,要进一步贯彻“配套先行”原则,满足入住居民出行、就业、就学、就医等基本生活需求。一是抓主要矛盾,从关键着手,特别要加快建设道路设施、开行公交线路,尽快引入优质医疗资源。二是聚焦过渡阶段。对入住人口不多的新建小区,在过渡期可采取应急措施,由政府组织,多开设流动餐饮点、流动菜市场等,可考虑在社区周边设立临时服务点和公用事业缴费代缴点等,满足居民“开门七件事”的日常需求。三是设立邻里中心。针对大型居住社区弱势群体集聚、配套设施严重不足的情况,可以借鉴中心城区推行的“邻里中心”模式,划分片区,分别设立,在较短时间内集聚各类生活服务配套项目,打造成一站式、一门式生活服务中心。四是针对入住居民老龄比重较大、弱势群体较多的情况,有针对性地强化养老康复设施和社区卫生力量等的配置,提供高质量的就业、救助等服务。

4. 借助市场力量,推行大型居住区治理方式改革,拓宽资金来源渠道。一是大型居住区商业用房、设施可借鉴“邻里中心模式”。改变传统的碎片式的市场化商业模式,由区政府主导设立专门的大型居住区商业服务公司,吸纳镇政府、大的商业财团作为股东,统一拥有、管理商业用房和设施。既可以减轻商业房回购产生的巨大资金缺口,同时也可以改善公共商业服务的质量。二是将大型居住区定为城市试点区,试行新的社会治理方式。由于大型居住区是一个短时期形成的全新社区,因而较少存在历史遗留问题,可以成为政府推行社会治理创新的试验场。例如,可以尝试引入第三方治理,从而改变传统基层治理中的行政化、官本位难题,实现基层治理的市场化、服务化转型。市、区政府应当对此类有重大社会效益的创新试验予以资金支持。三是逐步建立基本公共服务多元参与的机制,鼓励和引导社会力量以多种形式提供公共服务,将一部分公益性、服务性、社会性的基本公共服务主要交由市场完成,政府则保留监管职能。这一方面可以优化资金的使

用效率,提升公共服务品质,同时,也有助于化解镇级事权的繁杂化。

5. 将重大产业布局与大型居住区建设结合考虑,增强镇级财政造血功能。加大政策扶持,增强大型居住区所在镇政府的财政造血功能。市、区政府在规划重大产业布局时,应当将大型居住区视为一个重点考虑的因素,应高度重视产业、就业与大型居住区治理的关系。在大型居住区所在的镇引入重大产业项目,一方面可以带动镇的相关产业升级,增加镇级财政收入;另一方面,可以增加所在镇的就业,从而缓解大型居住区运行中的就业难题,减少因就业帮扶和社会救助而产生的支出。从长期来看,重大产业的引入,还会改变大型居住区的居民构成,从而改善大型居住区的治理状况。市、区政府可以通过一定的政策支持,培育镇级财政的新增长点。

6. 进一步明确政府间财权与事权的配置方式。一是要科学测算大型居住区运行成本,合理规划定区、镇政府间的支出范围。根据已经运行的大型居住区的经验,结合罗店大型居住区的实际情况,科学评估大型居住区运行的实际费用,作为制定资金保障机制的基础。尤其是由镇级财政所承担的社会事业、社会保障、城乡事务和公共安全等事权方面的开支,在实际运行中可能会超出预算的规模。二是依据支出额度的大小对社区事权进行重新列表,在明确区、镇各自的事权支出责任之后,将“其他事项”以及不可预估的事项统一纳入应由区、镇共同统筹处理的范围,避免镇级财政支出演变为开放式“黑洞”,从而保障镇级支出的相对稳定性,减轻财政压力。三是大型居住区的建设和运行大型居住区所在区和镇带来了额外的事权和财政支出,市政府应考虑提高区、镇的财政支付能力。市财政在大型居住区运行补贴之外,应建立以一般性转移支付为主,专项转移支付为辅的长效转移支付体系。

7. 强化大型居住区物业管理,构建规范可持续的管理体系。物业管理是大型居住社区有序运转的重要保证,鉴于其他已经入住的大型居住区经验,物业管理的好坏直接关系到居民的生活品质,大型居住区需要多管齐下,努力保证居民入住

后物业管理的质量。一是从市级层面上加大补贴力度。目前,相关区镇都给予本镇的农民动迁社区一定的物业补贴,但缺乏面向大型居住社区的补贴扶持,建议由市级层面出台政策,明确补贴的适用范围、比例等,对于入住率持续偏低的社区,适当延长补贴期限。二是加强对过渡期物业管理的扶持和管理。针对从交付到全面入住运转阶段的物业管理,应严格把关资质和进入门槛,建立工作例会机制,强化镇政府、居委会、业委会等主体的日常监督和考核,并及时落实相关扶持政策,督促和支持物业单位规范履职。三是推进以奖代补。以区或市为单位,定期举行大型居住社区的物业管理评比,对优秀企业进行奖励,并进行经验推广,以点带面,促进物业管理水平的整体提升。四是引导居民按时缴费。通过教育引导,并将物业缴费情况与低保等社会救助挂钩,切实提高缴费率,形成良性循环机制。

8. 完善人口导出区向导入区的资金转移机制,促进地区间财政公平。大型居住区建设项目事实上可看作为优化城市整体资源配置而进行的一种移民安排。在这个过程中,人口迁出区的政府获益巨大,在像静安、黄埔这些中心城区,一栋商业楼所带来的产值可能抵得上郊区镇一年的财政收入。目前,大型居住区财政《暂行办法》虽然已经包含了横向转移支付的内容,但还应当加大力度,不断完善。具体而言:一是改变大型居住区建设与运行的资金来源结构,把由人口导入区和人口导出区政府之间横向转移支付机制作为资金的首要来源渠道。二是在具体操作上,改变目前以每平方米面积为基础的横向转移支付机制。应在准确核算大型居住区实际迁入户籍人数以及非户籍外来人口数的基础上,对人口导入区在大型居住区建设、运行中所有的新增成本建立一个清单,依照清单进行针对性的转移支付。三是将一次性补贴改变为由人口导出区负担的长期资金补贴,建立人口导入区和导出区的公共支出分担机制,借以完善教育、卫生、交通、商业等基础设施配套,减轻人口导入区的财政压力。

9. 采用多种形式激发社会活力,提高居民参与社区治理能力。一是,发挥党建优势,形成引领



效应。尽快组建和规范社区党组织,鼓励党员发挥模范带头作用,进楼进户,团结和引导广大居住区民。二是,做好重点居民的疏导工作。对负面情绪较多,经常上访的居民,安排专人结对疏导,支持其合理诉求。三是,开展社区文明规范宣传活动。四是,搭建平台,谋求社区认同。通过邻里节、社区舞台等平台,以趣缘为纽带,培育群众性的各类活动团队,加速形成“熟人社区”。五是,建

立社区自治共建平台,吸纳社区居民骨干参加,引导其为社区建设献言献策。六是,借助社会组织力量,引入专业社会组织,开展各类活动,帮扶弱势群体,形成文明活跃向上的社区氛围。七是,积极引入社工和社会组织。设立专项资金,用于购买社工和社会组织的专业服务,特别是在弱势群体帮扶救助、就业技能提升、社区矫正等方面,有效提升社区公共服务供给和社会管理的专业化水平。

责任编辑:王学仁

Establishing a Horizontal Coordination Mechanism to Address " Liquidity Problems" in Suburban Grassroots Governance in Megalopolis

Research Group

Abstract: If a variety of complex issues in the large residential area are not properly addressed, it will not help the residents lead a happy life there, it will even threaten living order of residents there and social stability. To further standardize and improve social governance in large residential area, we need to pay attention to living and working facilities provided to residents there, strengthen the institutional innovation, improve the organizational structure, enhance resource allocation, improve long-term financial security mechanism and fully mobilize and use administrative, marketing, social power to promote large residential area governance.

Keywords: Coordination mechanism; Large residential area; Grassroots governance