



经验提炼与梳理

上海市民政局基政处
上海市街镇工作协会◎编

 华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

序一 贯彻市委“1+6”文件精神 扎实推进社区居民自治

上海市街镇工作协会会长 潘烈青

中办发〔2000〕23号文件下发，其核心内容就是强调社区自治。党的十六大报告提出“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”的目标。党的十七大报告又把基层群众自治制度纳入中国特色社会主义政治制度范畴。党的十七大、十八大反复强调“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。按此要求，长期以来，市委、市政府高度重视基层民主建设，强调推进社区民主自治，专门下发沪委办〔2014〕45号文《关于加强本市社区居委会自治能力建设的若干意见》，2010年又下发《关于完善居民区治理体系，加强基层建设的意见》。为此，如何创新居民区治理体系，扎实推进居民自治，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动的新局面，已成为广大基层社区工作者都在思考和实践的一项重要工作。结合上海多年的实践，我谈几点想法供大家参考。

一、正确把握居民自治的方向和原则

（一）要全面了解居委会的地位与作用

《中华人民共和国城市居委会组织法》第二条明确，“居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。但是，目前社会上对居委会有两种截然不同的观点。一种观点认为，居委会是一个“基层群众性自治组织”，既然是自治组织，政府就不要去“管头管脚”，可以让他们充分自治。如，有一次居委会换届选举，我们起草了一个方案，在听取意见的过程中，有的同志就认为“政府吃饱饭没事做”，自治组织，想怎么选就怎么选，想选谁就选谁，你们何必去规定它呢？这种观点，讲得客气点是对居委会的地位与作用缺乏全面了解；讲得重一点，实际上是个错误观点。

与此相反，还有一种观点就是把居委会当作政府的一个延伸机构，通俗地讲，就是政府的“一条腿”。因此，随意指挥居委会，随意调动居委会干

部的现象经常发生，造成大量行政工作往下沉，“上面千条线，下面一根针”，出现了“千条线穿一根针，千理万理理不顺”的尴尬局面。长期以来，沉重的负担使居委会的自治性质发生了异变，行政化、机关化倾向越来越严重。这种观点，也是片面理解了居委会的地位与作用，忽视了居委会的特点与优势。

那么，怎么正确认识居委会的地位与作用？我们不妨共同学习一下《中华人民共和国宪法》。宪法第三章“国家机构”，第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”，其中第一百十一条表述了居（村）民委员会。什么组织可以放进“国家机构”？由此可见，居委会尽管不是政府的一个部门和机构，但它从事的工作是同国家政权有关联度的，它是城市社会管理服务中的神经末梢，是党和政府联系人民群众的桥梁与纽带，是党的执政基础。严格地讲，它是一个带有政权色彩的基层群众性自治组织。它不仅具有基层性、群众性和自治性，还具有鲜明的政治性。

全面正确认识了居委会这一特殊的基层群众性自治组织以后，前面所讲的第一个观点显然是离谱的，关乎执政基础的自治组织，我们党和政府能不去重视它、关心它吗？肯定不行！因此，长期以来，市委、市政府一直高度重视基层工作，强调要把居委会做实、做强、做大，就是从巩固党的执政基础这一高度来认识、来加强。第一个观点不成立。那么，第二个观点为什么也是片面的呢？这就要从居委会特点和优势来分析。目前，我国的现代化建设已处在关键时期，改革在广度上涉及所有领域，在深度上已触及人们的具体利益，社会转型期各种经济社会矛盾加剧，由于这些矛盾大多集中在基层社会，而居委会恰恰在化解和缓解这些矛盾中有独特的优势。它的基层性，能够及时了解群众的疾苦和社情民意，有利于它在第一时间做出积极应对；它的群众性，每天为居民群众排忧解难，做点点滴滴的好事，实际上就是感情投资，有扎实的群众基础；它的自治性，就是用协商、沟通、合作、妥协的柔性化管理方法，协调和处置矛盾，群众容易接受。因此，居委会在城市基层社会管理服务中有着政府和其他组织不可替代的作用。如果我们让其承担过多与居民利益无关的行政事务，占用它大量的时间与精力，它的优势就无法充分发挥，其自治功能也会削弱。我们强调为居委会减负，目的就是强化其自治功能，让其腾出更多精力和时间，更好地服务居民群众。

（二）推进居民自治必须把握的原则

综上所述，我们了解了居委会是一个带有政权色彩的基层群众性自治组

织，它从事的工作是同国家政权有关联度的。因此，我认为，在推进居民自治过程中，必须要在基层党组织的领导下有序开展。居民自治工作必须坚持三条原则：一是要有利于巩固党的执政基础，二是要有利于群众得实惠，三是要有利于基层社会的管理与服务。

总之，我们一定要按照党的十八届三中全会提出的“创新社会治理”和市委提出的“创新居民区治理体系，加强基层建设”的要求，发挥好居委会自治组织的功能和优势，逐步在基层社会实现政府治理和社会自我调节、居民自治；开创良性互动的新局面。

二、自治的内容、方法和体系构架

（一）自治的内容

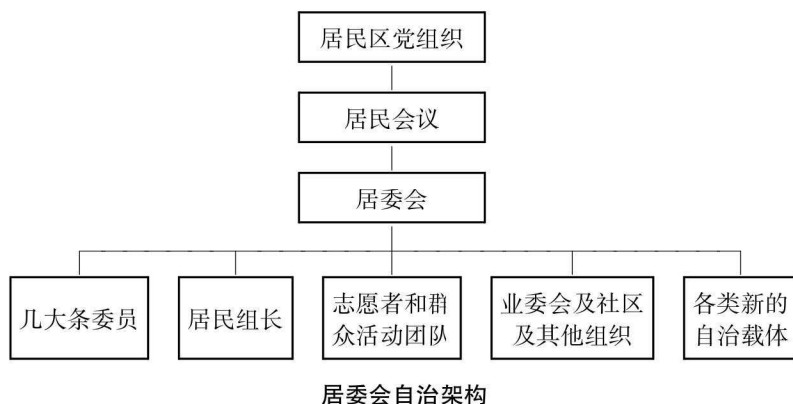
前几年，我经常听到一些专家学者批评上海居委会做政府工作比较多，很少搞自治。如我们创建“居委会自治家园”时，准备请一些专家、学者帮助总结提炼。但讨论时，有些同志就认为没基础，很难建成。我给了一批名单让他们去看、去听，回来，他们还是没有感觉，说居委会只汇报如何举办社区活动，如何组织居民唱歌跳舞，没有汇报如何搞自治。又如，一次居委会主任培训时，有位主任递了一张纸条给我，大概意思讲，他们居委会条件很差，居民层次低，目前推进自治有困难，能否晚点推。其实这些讲法都是对自治缺乏了解，认为实行“三会制度”是自治，其他的就算不上。我可以负责地讲，居委会每天在做的工作90%以上都是自治工作。什么叫自治工作呢？也就是组织法明确的“居民自我管理，自我教育，自我服务”。老城厢的居委会条件是差了点，但居委会调解的任务很重，这就是自我管理。我所居住的小区，每天晚上都能听到志愿者摇铃喊喇叭，提醒广大居民睡觉前关好门窗、关好煤气、注意安全等，你说这不是自治工作吗？如果你把居委会每天在做的工作按“三个自我”梳理归类，我看大部分都能归上，关键是我们对自治的理解和意识强不强。就拿居委会最常见的唱歌跳舞来分析，街道经常会举办一些歌咏比赛或社区活动，如果我这个主任自治意识不强，就会把此项工作仅仅当作简单的行政任务来完成，目的就是组织居民好好排练，争取得个好名次。如果居委会主任自治意识比较强，他就会抓住各项工作的契机，精心策划，注重过程，取得事半功倍的效果。因为，社区工作讲到底就是做人的工作，我们要通过各种社区活动，让老百姓在参与中得到实惠，让他们在社区活动中熟悉更多的人，这样不断增强其社会资本，人脉多了，他就会热爱、关心社区，就会不断增强社区认同感和归属感。这样的机会很多，关键看我们能不能抓住和把握。

（二）自治的方法

上面的分析说明我们居委会一直在做自治工作，但为什么社会不这么认为呢？这就涉及第二个问题——自治的方法。也就是我们做自治工作，是用行政方法，还是用自治方法，由于我们长期习惯用行政方法，造成社会误解居委会一直在做行政工作。那么，什么叫自治方法？也就是用社区的资源、社区的力量，解决协调社区事务和矛盾，这就是自治的方法。经过前几年党的群众路线实践教育活动，我们体会应该更加深刻，自治实际上就是贯彻党的群众路线最好、最具体的体现。自治就是走群众路线，我们一定要相信群众、发动群众、依靠群众，用群众的智慧和力量，来解决与群众利益相关的社区事务及矛盾。过去，我们代老百姓做主太多，做了好事，老百姓不理解，没感觉。现在，我们一定要让老百姓自己来当家做主。实践中这方面的教训和经验很多。如，一次我到闵行江川街道汽轮新村第三居委会，他们主任讲了一个案例很说明问题。汽轮新村是个老小区，前几年街道为他们部分老小区进行改造维修，投入大量资金和精力，改造完了，尽管每户居民或多或少都得到了实惠，但有些老百姓却不满意，意见牢骚一大堆，居委会感到很委屈。后来街道对余下的老小区改造维修，居委会吸取了上一次教训，凡是涉及居民利益的事，干脆就让老百姓自己讨论决定怎么改。居委会主任感慨地说，想不到，讨论的过程，就是达成共识的过程，透明度高了，共识达成了，反过来老百姓把改造维修工作作为自己的事一起积极配合参与。最后，第二期改造维修工程顺利完成，家家户户都很满意。这样的案例在实践中大量存在，现在不少街道、居委会甚至在动拆迁工作中也用居民自治的方法，把愿意动迁的居民组织起来，去做钉子户的工作，取得了意想不到的效果。因此，我们基层干部的习惯思维一定要改，凡遇居民群众利益相关的管理和服务，一定要走群众路线，让居民通过民主协商来决定，来参与解决。要学会用大多数人的办法，来解决大多数人的问题，这就是居民自治。

（三）自治的体系构架

自治的体系构架这个问题，看似简单，但实践中存在不少模糊概念。如有的提出要重建组织构架；有的提出一居一个自治模式；有的在居委会上面搭出一个理事会等。这就涉及一个依法和规范的问题。党的十七大、十八大文件反复强调“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。居委会组织法对自治机制也作了明确。因此，我认为居民自治模式只有一种，它就是“1+1+1+X”，特色载体可以丰富多彩，如下图。



自治构架图清晰表明：第一个“1”，就是居民区党组织，它是居民自治工作的领导核心；第二个“1”，是居民会议，它是居委会的决策机构；第三个“1”，是居委会，它是在居民区党组织领导下，按照居民会议的决定，去组织实现居民自治，它是一个组织者、实施者、操作者；最后的“X”，（也可以往下细分）是居民自治的延伸载体和网络支撑，它有组织法明确的几条条委员、楼组长，也有社区层面各类组织和居民群众。最后，各类新的自治载体是基层在实践过程中创造发明的，如塘桥街道贵龙苑居委会“戴老师议事厅”、嘉定街道桃园居委会的“睦邻点”、新华街道新华居委会的“葫芦缘议家社”、江川街道汽轮新村第三居委会的“小板凳议事团”等。这些群众喜闻乐见的特色自治载体越多，说明我们的自治活力越强。

三、推进居民自治需要注意的几个问题

（一）党的领导核心如何把握体现

居民区党组织是党在社区全部工作和战斗力的基础，是社区各类组织和各项工作的领导核心。因此，居民自治工作必须在党的领导下有序开展，这个意识大家都有，实践中碰到的困惑就是基层党组织怎么来体现领导核心作用。有一次，我参加一个街道居民自治交流会，听来听去都是居民区党组织负责人在交流。再一问，这个会他们没叫居委会主任来参加，居民自治工作中居委会是组织者、实践者，这么好的交流会都不让参加，这就是一个问题。因此，我认为“领导核心”不等于“包办代替”。基层党组织“领导核心”，应该体现在总揽全局、协调各方上。有的基层总结得很好，他们形象地讲，“掌舵不划桨”，也就是你是领导，但不要事无巨细，样样揽在手上；第二句“信任不放任”，也就是党组织要信任居委会及其他组织，让他们按照各自章程去开展工作，但是方向原则要抓住；第三句“支持不把持”，也

就是党组织要支持各类组织，但不能大包大揽；第四句“保障不设障”，也就是党组织要为大家保驾护航，不在工作上设置障碍。具体做好四件事：一是把握方向。党组织要按照“三个有利于”把握自治的方向，让居民自治依法健康推进。二是定好规矩。制订有利于“社会协同，公众参与”的“游戏规则”，让居民自治稳步有序推进。三是牵头协调。党组织要发挥政治优势和组织优势，在协调各方上做文章，形成基层多元治理格局。四是发挥作用。要发挥基层党组织和共产党员的战斗堡垒与先锋模范作用。这样，我感到基层党组织的领导核心作用就会充分体现。

（二）要处理好居委会与业委会的关系

这个问题是实践中碰到的矛盾最多，也是争论最多的问题，我印象很深。市政府曾下发《沪府发〔2007〕19号》文，明确“居委会代表全体居民整体利益，要加强对本居民区内的业主委员会、社区民间组织和其他服务机构的指导和监督……”有些同志对这句话不理解，因为我参与了文件起草工作，就遭到有些同志指责，批评我是误导了领导。有些同志甚至讲，你们为啥不写让业委会指导居委会。实践证明，19号文件的提法是正确的，而且我们必须坚持。理由：一是居委会是带有政权色彩的基层群众性自治组织，如在选举中，剥夺政治权利的居民就没有选举权和被选举权，可见，它是一个带有政治色彩的组织；而业委会只是一个维权组织，房屋的所有权人为业主，业主就享有选举权和被选举权。二是居委会代表全体居民的整体利益，而法律对业委会规定，不得做出与物业管理无关的决定，不得从事与物业管理无关的活动，它代表的也不是全体居民，而是有房屋产权业主的部分利益。因此，在基层社会管理和服务中，居委会是组织者、实施者、操作者，业委会是参与者。居委会有权对业委会进行指导、监督，而业委会应当主动积极配合居委会开展自治管理，接受它的指导、监督。

（三）要处理好居委会与社工站的关系

20世纪90年代末，上海个别街道为适应政府职能转变，推进社会事务社会化，逐步减轻居委会负担，积极探索建立社区居民事务工作站，在居委会层面推行“议行分设”的模式。对这个问题，我一直有不同看法。我认为，一是法律规定居委会就是一个“议行合一”的组织，如果居委会只议事，就容易边缘化、空心化。我与推行这种模式的主任聊过，他们感到很为难，老百姓选他们出来，他们却不知道怎么做。街道也不召集这些主任开会，只开社工站站长会议。他们无奈地说，有时路过居委会，他们会去社工站，问有什么事可以让他们去做。这样的居委会不就是一个“摆设”吗？

二是居委会光议事，不可能坐班，而社工站只注重做好一些具体事务，那么基层网络建设谁去做？前几年，市科联有位领导跟我反映一件事。一次，她80多岁的老母亲住院，两个月党费没及时交，后来社工站打电话到她姐姐处去催，她姐姐当时很生气地说，我母亲住院两个多月没人关心，晚交党费却来讨要，你们也太过分了。实际上社工站也很委屈，他们仅是一个具体操作者，没义务去走街串巷、了解社情民意；而居委会是虚的，也不会去做这些事。三是每个居委会建一个社工站成本肯定提高，很可能产生新的“大锅饭”，有没有必要。我认为，创新是要解决问题，如果是为了炒概念、赶潮流，特别是为今后改革设置障碍，就没必要这样“瞎折腾”。

通过十多年的实践，大部分地区目前已逐步理顺了这个问题。2006年，市民政局也专门印发《上海市社区居民事务工作站规范化建设要求》的通知。明确：一是工作站的性质和定位。它是政府、社会出资购买其服务的非营利性公益服务组织，具有一定人员规模的工作站应当办理民办非企业单位法人登记。二是工作站的设置和人员聘用。要根据服务需求和工作量，可在街道层面设置若干个，实施“多居一站”，也可按照综合类、专业类进行分类设置。三是工作站承接的工作。承接政府部门、街道办事处下沉到基层的社会性事务工作，承接从居委会剥离出来的社会性事务，承接社会公益性服务。四是街道办事处、居委会与工作站的关系。街道办事处、居委会与工作站是委托与被委托的关系。工作站按工作项目合同，在街道办事处和居委会的指导下开展工作。要避免将工作站建成街道办事处的下属机构和居委会的工作机构。五是工作站的运作方式。初始阶段可采取一些必要的扶持措施，通过签订合同或项目管理的方式，购买工作站的服务。有条件的街道应当积极探索工作站的市场化、社会化的运作机制，引入竞争机制，实行公开招标，逐步规范购买服务的操作程序。工作站要通过优质服务取得发展，实行优胜劣汰。

四、怎么有效推进居民自治

（一）加强制度建设

加强制度建设，是确保居民自治有序推进的重要保证。有次座谈会，有一位社区干部讲，“人管人累死人，制度管人是约束人”，我感到这句话很有道理。在基层社会复杂的管理事务中，你居委会干部去劝阻一些不利于基层社会管理的问题时，有些居民就很逆反，明明他不对，但道理比我们还足。但如果有了制度，这种情况会逐步改善。因此，我们在基层社会管理和服务中，必须要把握：凡法律明确的，我们按法律要求办；法律没明确，但

政府规章和政策明确的，我们就按规章和政策意见办；法律和规章政策都没明确的，我们就应该引导社区居民民主协商制订居民自治章程、居民公约或其他制度办。当然，在引导社区居民制订居民自治章程、居民公约和其他制度过程中，我们必须坚持三条原则：一是合法性原则。我们制订的居民自治章程、居民公约和各类制度，不能与上位法相违背、相抵触。具体讲，不得与国家的法律法规相悖，不得与党和国家的方针政策相抵触，不得有侵犯居民合法权益的内容。二是民主性原则。以居民公约为重要形式的制度是全体居民的行为规范，内容涉及全体居民的利益，所以要在居民会议上讨论制订和修改。我们强调民主性有几个好处。首先，民主协商的过程容易形成共识；其次，就是有不同意见，也让居民了解过程，知道这不是居委会的要求，而是大多数居民的意见，居民就会有所约束，就会自觉遵守。有一次，我到松江区方松街道松云水苑居委会，几年前那里“群租”泛滥，好好的小区被搞得“脏乱差”，居民意见很大。居委会就引导业主共同讨论怎么来治乱，通过讨论达成了共识，制订了《业主公约》，要求规范出租。后来，大家严格按《业主公约》来执行，谁违反了就由物业按《业主公约》来处罚，很快就治愈了这个“顽症”。闸北、杨浦有的居民小区在解决乱停车等问题中，也是靠居民民主协商、订出规定，来约束引导大家，效果很好。三是实用性原则。制度不在于多，不在于“富丽堂皇”，不要图形式，不要“喊口号”，不要“千篇一律”，一定要从实际出发，结合本居委会的实际需求，什么问题突出，就先从解决突出问题着手，而且要便于操作，简便易行。可以用朴素的群众语言，让居民明白，什么事可以做，什么事不该做；提倡什么，反对什么；遵守了怎么办，违反了怎么办？让居民看得懂、记得住、能执行，这就是一个好制度。

（二）要加强引导

居民群众是居民自治的主体，怎样有效引导居民广泛参与，是广大社区干部需要共同研究和不断实践的重要课题。总结上海的实践，我认为主要可从三方面着手：一是通过服务来凝聚人。在开展第一批“居委会自治家园”创建中，有些专家对古美街道古华三村的做法很感兴趣，他们居民区书记重点就是抓“人才工程”。乍一听，居委会层面怎么会有“人才工程”，实际上书记是抓人才资源，一旦小区居民碰到困难，居委会就出面帮社区居民“搭桥”，很多居民中的“急、难、愁”矛盾就这样得到解决。服务到位了，社区居民认同了，归属感不断加强，参与意识也越来越强。如一户居民家中有一位智障人士，享受到居委会与居民无微不至的关怀，多次到居委会表示

感谢，同时也要求给智障人士安排一些力所能及的志愿服务工作。后来，居委会安排这位智障人士参与小区值班巡逻，想不到他做得很认真，小区居民很认可，他的家人也很开心。我们很多居民自治很有活力的居委会普遍认为，只有服务为先，让老百姓在参与互动中不断得到实惠，他们的参与热情才会不断被激发。二是要真心实意让居民群众说了算。我听南京东路街道承兴居委会洪克敏讲过一件事，十多年了，我记忆犹新。十多年前，承兴居委会在一次居民代表大会上讨论“居民公约”。由于这个公约事前也是走民主程序制订出来的讨论稿，居委会本想通过居民会议决定后就可实施，因此会前印制了100多份。想不到，会上有3个居民代表又提出了几点修改意见。此时，洪克敏思想产生了激烈斗争，如果凭她的威信，引导大家先通过再修改肯定不成问题，这样事前的准备也不浪费。但是，她想到这样居委会是方便了，可提意见的居民代表会怎么想？最后，她权衡利弊，反而引导大家暂不通过。这样做，目的是让居民代表深信，居代会不是走过场，居委会是真心实意听取大家意见的。这件事后，承兴居委会的民主氛围逐步形成，凡是与居民利益相关的事，承兴居委会都是组织居民群众民主协商来讨论决定，居民的参与热情也越来越高涨。三是要善于捕捉民主协商议题。你让居民群众讨论、民主协商，议题很重要。如果讨论的议题与他们的利益无关，他们就不感兴趣，参与热情不会高。因此，我们一定要善于抓住居民群众关心的热点、难点和敏感话题，把它转化为民主协商的议题，这样，居民群众才会感兴趣，如前面讲的“小区维修改造”，涉及居民切身利益，他们就会来参加。有一年，我带了部分街镇分管领导和科室同志去沈阳市多福社区考察，印象深刻。多福社区是个老旧社区，集中居住着大量失地农民，几年前还是一个典型的“脏、乱、差”小区。据介绍，很多居民将垃圾从窗户直接扔下来，社区活动也很少有人参与。后来，社区干部抓住区政府为小区维修的契机，做了几件让老百姓感兴趣的事：第一，筹划了一个“千福图”，垃圾清除后，腾出空地建了一个小绿地，绿地从四面八方看上去都是福字，绿地后面造了一个背景墙，发动社区2300多户居民，每家写一个福字，合成了“千福图”；第二，征集社区牌楼对联，发动全体居民集思广益，最后采纳了大家一致认可的双头诗，上联“多福人人人福多”，下联“顺心事事事顺心”。据说，创作这副对联的居民原来从不关心社区，现在看到居委会和居民这么看得起他，把他的双头诗刻在牌楼上，激发了他的社区参与热情，现在他是社区文化带头人；第三，举办了社区“百家宴”和“灯展”活动，现在这两项活动已成为社区品牌活动，深受广大居民欢迎；第四，拍了社区

“全家福”，2300多户居民，每户派一名代表参加，这可是全国唯一一张社区“全家福”。从这张“全家福”足以看出该社区的凝聚力和居民的参与意识。综上所述，如何引导居民，激发他们的参与热情，社区契机很多，关键是我们如何去把握、去策划。

（三）积极培育

我们要认真贯彻“市委关于完善居民区治理体系，加强基层建设”的要求，一是要开拓我们的工作思路。在基层社会管理和服务中，积极培育多元参与主体，发挥好居委会层面业委会、物业管理、企事业单位及其他各类组织的作用，努力构建社区成员共同参与的居民区治理平台。二是要积极培育社区社会组织。除了要引进和培育一些社区公益性服务组织来承接社区管理和服务中的事务工作外，居委会更要重视培育社区群众兴趣爱好的活动团队。我们不要小看这些“准社团”，我们不去重视、不去关心，这些自发的活动团队照样存在，可能活动完了就是一个“发牢骚”的阵地，产生负面作用。但如果我们去重视、关心了，他们就会团结在居委会周围，成为我们基层社会管理和服务的主力军，成为社区的正能量。杨浦区有位居委会主任讲得很有道理，居委会主任能力再强，只不过是两只手，就是把居委会委员全部加上，充其量就是10多只手，如果居委会会有20多支团队，每支团队有二三十人，我就成了“千手观音”，居委会还有什么难事办不了呢？所以，我们要按照习总书记强调的，“社会治理根本上是管理和人服务的过程”的要求，尽可能通过社区工作和社区活动，把社会人变成社区人，再把社区人尽可能“组织化”，“组织化”程度越高，我们的管理和服务就越方便、越到位。三是要创新自治载体。要抓住、发掘一些自发的、草根的活动载体，引导培育成为民主自治的新载体。如我跟江川街道汽轮新村第三居委会的“小板凳议事团”聊过，他们原来就是几个关心社区的居民，经常在一起发发牢骚，提提意见。想不到街道和居委会很当一回事，经常与他们沟通交流，现在他们成了小区的智囊团。嘉定镇街道桃园居委会的“睦邻点”，原先也是居民自发成立的活动点，在街道和居委会的鼓励、支持下，现在成了居民自治的有效载体。四是要挖掘培育“社区领袖”。要发挥社区一批德高望重、热心公益事业的志愿者骨干的作用。如塘桥街道贵龙苑居委会的“戴老师议事厅”，戴老师就是居民群众信得过的业委会主任，居委会借她的威望成立了小区议事厅，社区碰到矛盾和问题，都由“戴老师议事厅”来协商解决。欧阳路街道董家宅居委会的“卜阿姨下午茶”，也是由一位退休女教师牵头，原来就是十来个知心朋友经常在一起聊天、喝茶，由于卜阿姨的

热心、热情，她利用这一平台，主动协调邻里纠纷，为孤老和居民排忧解难，深受小区居民的爱戴，现在“卜阿姨下午茶”已成为董家宅居委会的得力帮手。我们每个居委会如果都有几个这样的“社区领袖”，居民自治工作的质量和效果就会在原有基础上不断跃上新台阶。

以上是我在市民政局基政处岗位上多年实践探索的一点体会，仅供大家参考，如有不当之处，请予批评指正。

序二 怎么样当好居民区党组织书记、居委主任

浦东新区张江镇碧波路居民区党支部书记、 居委主任 蔡卫国

碧波路居民区地处浦东新区张江镇，在内环线/罗山路的张江立交桥的东面。我们居民区有两个单位，一个是碧波路居委会，另一个是汤臣高尔夫园区社工站，后者不叫居委会，为什么，因为开发商没有给我们居委会配套的用房，所以就按原来的习惯，称它为社工站，是镇政府的派出机构。碧波路居委会，居民住户一共是 934 户，是一个较高档的商品房小区，汤臣高尔夫园区都是高档别墅小区，占地面积 1.4 平方公里，我查过有关资料，就占地面积而言，该园区是上海地域最大的一个小区。碧波路居民区规划居民 1 781 户，现有居民近 5 000 名，居民来自 26 个国家和地区，以及国内 20 多个省、市、自治区，其中，外籍居民占 25% 左右，户籍人口 1 000 余人，占 20% 左右，是一个典型的国际化社区。我是居民区党组织书记、居委主任一肩挑。

在这样高档的商品房小区，怎样加强居委会建设？我结合自己的工作实践，从五个方面谈一点体会。

一、“新官”上任，迎难而上

我到碧波路居民区工作之前，一直在张江镇文广服务中心工作，从来没有想过会到居委会工作。镇里派我去也是事出有因，由于碧波路商品房小区建成后，业主入住四五年了一直没有业委会，业主碰到一些物业管理方面的问题谁也不去解决。由此，业主要求成立业委会，并到张江集团公司上访。集团领导跟他们说：没有居委会，不能成立业委会。其实，当时张江处在快速发展阶段，还顾及不到筹建居委会。后来，在业主的强烈要求下，政府于 2005 年 5 月 9 日成立了碧波路居委会。5 月 12 日，时任浦东新区副区长参加了揭牌仪式。在居委会成立之前，镇党派我去当负责人，我有过想法，就找领导谈：为什么派我去？领导说：这样高档的商品房小区，需要一个懂

文化的人去管理，我们相信你一定能胜任的。没办法，我就这样被赶鸭子上架了。

我一上任，这些居民天天围着我，说：“蔡书记，你来了，你能为我做什么？”我说：“我也不知道。”这是一句实在话，我心里就是这么想的。我从来没有做过居委会工作，不知道居委会能做些什么事情，对居委会的概念是一张白纸。当时，我没有退却，对居民说：“上级就给我派了两个助手，他们也没做过居委会工作，虽然，我们三个人都不懂居委会工作，但我有一句话，就是你们需要我做什么，就提出来，我能做到的，我当场给你们讲应该怎么做，怎么完成；如果你提出的要求我不能完成的，你给我时间，一般情况下，我三天会给你答复；如果实在做不到，我会实话实说，你们也不要火气这么大。”我又对他们说：“我们相识是一种缘分，不是我想过来，是你们要我过来的，那你们就要配合我工作。”经我这么一说，这些居民开始缓和下来。经过一段时间的摸底，我对这几个挑头的居民有所了解，认为他们本质是好的，也有一定的能力，经过再三权衡，我觉得不能把他们作为对手，而应该作为队友。于是，通过民主的程序，把他们中的几个骨干选为居委会和业委会的委员。把这些人吸收进来后，我就对他们说：现在我们是一个团队的人了，我们共同去调查，看看居委会要办些什么事，列出一张清单来。这些人倒也积极，开始调查和罗列起清单。有了清单，我就不怕了，就可以按照清单做事情了。我带领大家讨论清单，哪些能做，哪些不能做，哪些下次再列，一步步来，先易后难。有了工作目标，大家的劲头上来了，团队的气氛也有了。

这件事给我的体会就是：你不要一味地想去管他们，想把他们压下去，那会适得其反。我有一句话：服务是宗旨，认同是核心，寓管理于服务之中。什么意思呢？就是让他们感到，我是来服务他们的，不是来管理他们的；通过我的服务，最终达到让他们认同管理的结果。认同是很重要的，没有人认同，我也就没有立足之地了。

二、选好突破口，用文化凝聚人

居委会的工作走上正轨了，今后怎样发展呢？发展的突破口在哪里呢？其实，镇领导派我来，就是考虑到这里是高档商品房小区，这里的居民经济条件好，许多居民家里的保姆就有三四个，小汽车好几辆，但这里的居民缺少精神文化生活，而我在这方面有特长，选择文化这个突破口是对的。领导对我说：你去的两个月里，举办一个大一点的活动，把人气带动起来。但我想：两个月里就举办一个大活动，有点来不及。我对领导说：举办一个活动

就是一个品牌，要扩大居委会的影响力，你叫我做居委会工作，我就要有这个信心，办法总比困难多。我打算在暑期的时候，好好举办一个活动。领导也同意了。以前，我是镇文广中心的副主任兼图书馆馆长，举办文化活动，对我来说还是驾轻就熟的。

“小手牵大手，走到一起来——亲子互动游戏”，成为我们碧波路居委会成立以后举办的第一个文化活动，而且是一个品牌活动。2005年8月，我们举办了一个“小手牵大手”的亲子活动，这比较顺其自然，也容易为居民所接受。这个活动，许多居委会都在做，我就想做出一点特色来，所以，在“小手牵大手”后面加了一个“走到一起来”，以示区别。多少年来，我做这个活动一直沿用这个名字，逐渐将它建成一个品牌，一直让它存在下去，去做好它。

第一次举办“小手牵大手，走到一起来”亲子活动，一共有39户家庭参与。开始的时候，我按老规矩，规定亲子活动一定要三口之家一起来参加。后来，我下去排摸，发现小区里老人多，孩子还不止一个，养两个三个的都有，都是中外结合的家庭，没有计划生育的。我想，都是做活动，多多益善。为此，我修改了原来的规定，不一定是孩子和父母，也可以是三代同堂。39户人家，100多人，在小区的篮球场上开展亲子活动，很热闹的。我们弄了点气球、飞镖等，还邀请了外籍人士参加，中外结合嘛。一个中美结合的家庭，丈夫是美国人，任通用的亚太地区执行总监，妻子是中国人，带着他们一岁多的小孩来参加活动，并担当主持人，主持得很好。活动是居委会办的，我也叫物业公司参与，让他们提供场地。活动中，我给每家都发了通讯表，内容包括参加人员姓名、家庭地址、联系人、联系电话等。这是我们居委会的第一张居民联系表。你想，小孩子在一起玩耍，大人就互相认识了。通过这个活动，使家庭和家庭之间的门打开了，有的现场组成临时家庭，玩得开心不已。就这样，居委会的影响力扩大了。原来人气不足、文气不足的小区，通过亲子活动，小区有了文气，有了居民之间的交流了，居民们开始注意居委会了。接下来，我开始着手发展他们做志愿者工作。

“相约九号”成为我们最具特色的品牌活动。到了2005年10月，我们有近百户居民“走出小家，融入大家”了。这时，我酝酿很久的“相约九号”文化活动也准备付诸实施。经过策划和精心组织，我们于当年10月9日，搞了一个“社区一家亲”广场文艺汇演活动。这个活动进一步体现了“走出小家，融入大家”的精神，达到的结果就是“社区一家亲”。从2005年10月9日开始，到2014年10月9日，这个“相约九号”品牌活动已连

续办了十年，风雨无阻，晴天就在室外，雨天就在室内，反正我有的是地方办活动。我们“相约九号”活动有一个主题，叫“相约九号你我他，健康快乐每一天”，让老百姓出来健康快乐地活动。在这里，中外文化共同传播，中外人士相互交融。有的居民说：“物业公司收了我们那么多钱，从来不给我们搞活动，而居委会给我们搞活动，还有礼品送，我们很开心的。”的确，我们搞“相约九号”活动的时候，每次都准备哈密瓜等水果，还有各种烧烤，还请民间艺人表演节目等，每一次活动都要花费三万多元。这样，让中外文化融合在一起，使外国人喜欢中国文化，也使中国人喜欢外国文化。活动中，各国的歌曲、舞蹈、魔术等，都在这个舞台上展现，大家一起交流。有的居民说：“居委会来了不到半年，就办了这么多活动，今后我们把物业管理费交到居委会吧。”这话虽然不现实，但表明了居民对居委会的认同，认同为核心嘛。居民，特别是那些老人，他们就是谁对我好，我就对谁好，居委会对我好，我就对居委会好，我就认同你，很朴实的。可见，在高档商品房小区，采取“文化为媒介，活动为载体”的方式，使居民“走出小家，融入大家”，成效是显而易见的。现在社区，老人与小孩最多，他们在家，闲来无事，如果你开展一些多姿多彩的适合他们的活动，他们才会“走出小家，融入大家”。举办活动要根据你的实力，有钱就办得大一点，没钱就办得低调点，总之，要因地制宜。

文化活动办起来了，活动载体建起来了，我们开始引导居民自己策划、自己组织文化活动。近几年，我们“相约九号”的一场活动，大约2个小时，10多个节目，其中有8个节目是居民自己策划的，还有一些节目是外请的。这就是居委会自治工作，一定要注重老百姓的参与度和满意度，一定要提高老百姓的幸福指数，我们居委会的工作就是让老百姓感受到党和政府的关爱，让他感觉到自己是当家做主的。

三、理顺关系，协调做好自治工作

高档商品房小区的居民自治工作有别于旧公房小区，我在实践中体会到：理顺关系对做好自治工作很重要，这是做好居民自治工作的前提和基础。

1. 要处理好居民区党组织与居委会的关系

在居民区，党的领导是核心，居委会是在党组织领导下开展工作。这个道理大家都懂，我要说的是在具体工作中，党组织书记如何做好这方面工作。

作为一个党组织书记，个人不能凌驾于党组织之上，这是非常重要的。

有些人认为，书记最大，是说了算的。我认为，居民区书记是带头人，居委会主任是当家人，“党政”应该分开，居民自治的工作由居委会去做，这个一定要把握好。在实际工作中，居民区书记的权力比居委会主任要大，但作为居民区书记要掌握分寸，做到“掌舵不揽舵，信任不放任，支持不把持，保障不设障，到位不越位，授权不授责”，这“六不”原则是处理好居民区书记与居委会关系的要诀。作为书记来说，你对居委会的工作要信任，一旦方针政策制订以后，就要放手让居委会去做，但不能放任。打个比方，到北京去旅游5天，定好经费标准以后，你就不要管其他了，管他是乘高铁啊，乘飞机啊，哪怕自己开车去也不管他，反正在这个时间节点、经费里面，让他自己支配，只要安全和快乐就行了，这就是信任不放任，支持不把持。如果你管得太具体，那就不对了，太累了。书记要保障居委会工作，按照党委、政府交办的中心工作去做，还有就是开展居民自治工作，这是非常重要的。不要什么事情都要照你的方法、你的思路去做，他只要是在政策范围内，他只要是居民自愿做的，只要是居民之所想，急居民之所急，都可以八仙过海，各显神通嘛。书记还要到位不越位、授权不授责，你叫手下去做事，你是领导，做对了是应该的；如果做得不对，不要去责怪他，要想想自己的领导问题，这非常重要，要讲究领导方法，不然对协调矛盾不利。居民区书记不要冲在第一线。在解决矛盾的时候，书记尽量要退在第二线。为什么？你冲上去，最后一张牌打光了，就没有回旋余地了。第一线主要由社区干事和居委会主任冲上去，他们解决不了，你书记再上去，给他协调协调，出出主意，想想办法，这样才能做到小事不出居委会，大事不出街镇，矛盾不上交，但有些矛盾该上交的还是得上交，一般矛盾不要上交，要不然，有的时候有些事你是无法改变的，捂在里面像吹气球一样，总归是越吹越大，到最后肯定要爆掉，这没办法的。在常规情况下，你这个平台能解决的，你就不要上交，这个就是第一个处理好居民区党组织和居委会的关系。

2. 要处理好居委会与业委会的关系

高档商品房小区的自治工作，一个很重要的事情就是要处理好居委会与业委会的关系。业委会是随着物权制度的产生而产生的，也就是说，有了商品房、产权房以后，才有业委会的。业委会是整个小区全体业主选出来的业主代表中的代表。我们居委会是全体居民选出来的，一般是5~9人。而业委会是按照小区的规模大小，由全体业主选出来的管理人员，也是在5~9人，基本上以7个委员居多。业委会与居委会最大的区别在于，居委会服务于辖区全体居民的公共事务，业委会服务的是全体业主的合法物权。业委会