

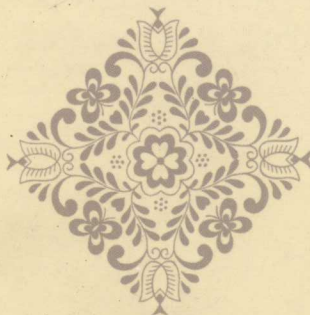


上海市社会工作培训中心组织编写

上海市居委会 工作实务案例精选



潘烈青 何明宝·主编



上海社会科学院出版社

上海市社会工作培训中心组织编写

上海市居委会 工作实务案例精选

潘烈青 何明宝·主编

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海市居委会工作实务案例精选/潘烈青,何明宝主
编. —上海:上海社会科学院出版社,2008
ISBN 978-7-80745-414-4

I. 上… II. ①潘…②何… III. 城市居民委员会-工作-
上海市 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 113817 号

上海市居委会工作实务案例精选

主 编: 潘烈青 何明宝

责任编辑: 陈 军

特约编辑: 刘益民

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海惠顿实业公司印刷部

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 13.625

插 页: 2

字 数: 330 千字

版 次: 2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-414-4/D·049

定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

随着经济增长和社会发育,居委会工作在城市社区建设中的地位越来越重要。居委会作为基层群众性自治组织,在社区建设和基层民主实践中,充分发挥自我管理、自我服务、自我教育的功能,开展社区服务,组织居民活动,协调矛盾纠纷,协助政府承揽了大量社会性事务,为满足人民群众日益增长的物质文化需要、夯实党的执政基础作出了贡献。同时,许多工作经过基层第一线居委会干部的多年磨砺,探索出了一系列行之有效的工作方法,积累了大量生动鲜活的实务案例。

为了能够进一步推广上海市居委会干部的工作经验,传承居委会工作的优良传统,探讨交流居委会工作实务中的共性问题,在举办 2007 年全市居委会主任培训班的基础上,我们在市民政局基层政权与社区建设处的指导下,历时 8 个月,组织编写了《上海市居委会工作实务案例精选》。本书作为居委会主任培训的主要成果,从全市 3 000 多个居委会主任撰写的实务案例中,筛选出了与老百姓切身利益密切相关、在社区工作中具有普遍意义的典型案例,进行了分析点评。书中还收录了与居委会工作实务相关的课堂讲义和法律法规。全书分为四个部分:

第一编为“居委会工作实务培训案例”。汇编了在居委会主任培训期间课堂教学中选用的 4 个案例及学员参与评议的记录。

第二编为“居委会工作实务常见案例”。汇集了居委会工作50个常见案例。在居委会主任的原稿基础上,按照“案由——案例背景——问题分析——案例启发——思考”的结构顺序进行了重新整理和编写。

第三编为“居委会工作实务基础”。收录了居委会工作实务培训的主要内容,即“《中华人民共和国城市居民委员会组织法》解读”、“上海社区建设的形势和任务”、“居委会工作方法技巧”三门课程的录音整理。

附录部分为“居委会工作相关法律与规章制度”。汇编了7个与居委会工作密切相关的法律法规。

本书在编写过程中力求突出三个特点:

一是针对性。本书针对居委会干部的需求,对全部素材进行了整理分类,经过反复讨论,权衡利弊,从中选择了在居委会工作中经常遇到的典型事例,如矛盾调处、小区改造、噪音污染、社区养老、危机处理等,比较全面地反映社区工作中普遍关注的热点问题。

二是实践性。本书真实反映了居委会干部的工作实践,通过案例的形式体现了近年来上海市居委会工作的理念、方法和主要特色,对今后的居委会工作具有一定的指导意义。特别是随着社会转型,一些新的社会问题和社会矛盾随时出现,居委会干部如何迎难而上,用心用智,书中提供的范例具有较强的指导作用。

三是启示性。在案例整理中,编者从各自角度对案由进行了分析点评。这种做法的主要目的不是寻求某种唯一固定准确的答案,而是旨在“抛砖引玉”,引发基层社区工作者的思考和讨论,提升读者分析和解决社区实际问题的多种能力。

由于时间仓促,编者水平有限,书中难免存在纰漏之处,希望读者给予批评指正。

编者

2008年7月

目 录

Contents

前言.....	1
 第一编 居委会工作实务培训案例	 1
案例 1 “摊贩自治”引发的风波	3
案例 2 业委会接管物业为哪般	10
案例 3 “三会”制度聚民心	18
案例 4 麻将声声闹,阿婆起烦恼	25
 第二编 居委会工作实务常见案例	 31
案例 1 平息“马路歌声”,还我耳根清净	33
案例 2 有害气体危害居民,方法得当平息风波	38
案例 3 生活习惯虽不同,和睦相处更重要	43
案例 4 老伯小区拾荒,居委约法三章	47
案例 5 坚持教育疏导,化解尖锐矛盾	51
案例 6 小囡屋里练琴,老人户外“避难”	55
案例 7 风俗习惯需尊重,居民生活要正视	59

案例 8	阿婆被狗惊吓病,两家嫌隙怎弥平	63
案例 9	汽车轧死狗,管理解烦忧	68
案例 10	乒乓球声闹,居民意见多	72
案例 11	噪音多烦扰,隔音少不了	75
案例 12	水管得更换,居民齐欢颜	79
案例 13	安装防盗门,为何遭反对	83
案例 14	修建休闲椅,为民办实事	88
案例 15	新老上海人,缘来一家亲	91
案例 16	听居民言,办满意事	94
案例 17	增加就业率,减少诸矛盾	97
案例 18	空调噪音惹人烦,及时整改顺民心	100
案例 19	多一份关怀,少一份隔阂	104
案例 20	书画取代黑广告,文化氛围共营造	109
案例 21	多方协调矛盾消,赠送手套心意表	113
案例 22	楼上乱抛垃圾,楼下邻居遭殃	117
案例 23	渗水引发纠纷,调解以和为贵	121
案例 24	调查研究有方,为民解困有法	125
案例 25	社区独居老人,到底谁来照顾	129
案例 26	居民“闯工地”,居委协调忙	133
案例 27	争取社会资源,根治小区乱设摊	137
案例 28	把好业委会人选关,共创居民区和谐路	140
案例 29	制定停车收费制度,化解“车多位少”矛盾	144
案例 30	社区建立托老所,老人养老不苦恼	147
案例 31	一棵香樟树的故事	151
案例 32	晨练噪音惹人烦	155
案例 33	小区通道变马路	159
案例 34	私自挖井如何制止	162

案例 35	群租现象如何根治	167
案例 36	业委会选举如何规范	170
案例 37	管道改建措施需要人性化	174
案例 38	更换煤气管道引发的争端	178
案例 39	消防通道占用小区公用土地	182
案例 40	公共绿地怎能当自留地使用	186
案例 41	建造大楼引起居民怨言	190
案例 42	建办公大楼引起的担忧	193
案例 43	大火无情人有情	196
案例 44	无障碍设施引起的烦恼	199
案例 45	建自行车棚引起的争端	202
案例 46	建造垃圾压缩站的喜与忧	205
案例 47	小区实行车辆单向行驶是否可行	208
案例 48	优秀历史建筑可否安装防盗门	212
案例 49	高档小区会所能否取代老年活动室	216
案例 50	一个都不能少:科普园要建,车棚也要建	220
第三编	居委会工作实务基础	225
基础 1	《中华人民共和国城市居民委员会组织法》 解读	227
基础 2	上海社区建设的形势和任务	235
基础 3	居委会工作方法 with 技巧之一	248
	居委会工作方法 with 技巧之二	273
	居委会工作方法 with 技巧之三	300
	居委会工作方法 with 技巧之四	328

附录 居委会工作相关法律与规章制度	349
附录 1 中华人民共和国城市居民委员会组织法	351
附录 2 上海市居民会议制度实施办法	355
附录 3 居委会职责和工作制度	359
附录 4 上海市居民区听证会、协调会、评议会制度 试行办法	362
附录 5 上海市加强住宅小区综合管理三年行动计划 (2007—2009 年).....	368
附录 6 中华人民共和国物权法	379
附录 7 物业管理条例	414
后记.....	427

第一编

居委会工作实务培训案例

案例 1

“摊贩自治”引发的风波

【案由】

家住西罗园北路的居民平时买菜很不方便,要去的大型菜场距离小区步行有 30 多分钟的路程。这条西罗园北路逐渐成了一些小摊贩的聚集地。小摊贩中既有一些外来流动人员,也有居住在本小区的下岗无业人员。而这条路恰好位于两个区的交界处,一旦城管出现,小贩们只需要一个箭步,就可以从路的一边跑到另一边——如果是甲区的城管来了,他们从路南跑到路北;如果是乙区的城管来了,他们就从路北跑到路南,城管无能为力。一时间,西罗园北路上卖早点的、卖蔬菜水果的、卖小百货的、修理自行车的,各类摊贩云集,人来人往,同时路面也变得越来越脏乱不堪,汽车难以通行。

居民的投诉越来越多,如何管理这些摊贩成了革新西里小区居委主任夏素明的一块心病。2007 年 3 月 8 日,经过居委会干部的商议,夏素明决定在小区 124 号楼前的西罗园北路人行道上划一条白线——在线内,小摊贩可以卖各种蔬菜水果。她和她的同事还与小摊贩约法三章:要求摊贩们成立自治会自我约束;自治会条例中明确要求摊贩负责周围卫生、不许缺斤少两等;如有违约,摆摊资格将可能取消。这个“社区管小摊贩”的尝试收到了立竿见影的效果。

居民吴大妈表示,划区后确实方便多了,“现在我们不会被小贩挤到车道上了,我可以安心走路了”。而小贩卖的蔬菜米面比较齐全,“除非要买鸡鸭鱼这些荤菜,我都不用再跑去大超市买菜了”。卖蔬菜的小陈算了笔账,以前他每月大约能赚1 000多元,但是如果一个月里被城管抄三次他就没得赚。现在他每天都能踏踏实实卖菜,一个月大约能赚3 000元。此外,现在不用打游击,居民都能找到他们,更加不敢缺斤短两了。

但遗憾的是,居委会的这一尝试很快被叫停,街道办的城建科科长说:“她(夏素明)划定了一个地方就能摆,那城管执法怎么办呢?”居委会的做法被叫停后,西罗园北路又恢复了原样:小贩占据了半条马路,来往车辆的鸣笛声,到处飞舞的苍蝇都叫人烦躁。而作为居委会主任的夏素明,心里十分矛盾,既要服从有关部门的决定,又要考虑到居民的利益,还要管好这些摊贩,今后该何去何从呢?

【思考题】

1. 结合案例谈谈为什么会出现“马路设摊”问题?
2. 革新西里小区居委会为什么要对小贩进行约束管理?
3. 这种“社区管小摊贩”的新尝试你是否同意?为什么他们的做法最终被叫停?
4. 如果类似的事情发生在你所在的小区,作为居委会主任,你会如何去做?谈谈你的想法。

【学员观点】

观点一:案例涉及民生问题,设摊不仅仅是居委会单方面就能解决的,应该积极向上级部门反映,由上级部门召集相关单位协商解决。案例还反映出一些政府部门的不作为,也应该积极和居委

会沟通协作,共同解决问题。

观点二:社区居委会管小摊贩是不对的。居委会主任动机是好的,但具体操作不妥,这不在居委会主任的职责范围之内,超出了居委会的管理权限。居委会应当把百姓的呼声传达给政府,不应该擅自解决,给政府管理带来麻烦。

观点三:居民群众无小事,由于小区居民反映强烈,革新西里居委会不得已采取这样的措施,出发点是好的,应该值得鼓励和学习。为了解决小区居民的生活问题,考虑到小区的环境卫生安全稳定,不管不行,这是社区居委会应有的责任,也是创建和谐社区的必然要求。

观点四:居委会应该走正常渠道,做好调查研究,以书面形式向有关政府部门反映情况,传达居民意愿,转述百姓利益诉求,按照程序循序渐进进行处理。在划线之前应开听证会,让社区居民充分讨论,统一思想,制定解决的办法,最后由政府职能部门出面实施。

观点五:居委会应该协调和配合城管执法,对马路摊贩进行规范化管理。街道及有关部门要进行综合规划,对区域进行统筹,扩大菜场规模,建立标准化菜场,尽可能把马路摊贩引入市场。

观点六:“社区管摊贩”的尝试很难说谁对谁错,居民需求要满足,摊贩利益也要考虑。对于马路摊贩要进行人性化操作管理,坚决避免一些城管“暴力执法”。可以适当放宽要求,根据不同区域特点允许定点、定时进行设摊和管理。居委会要协同工商、税务、食品卫生等部门经常性地对摊点的卫生、安全等方面进行督查,实行长效管理。

【案例评析】

一、案例背景

长期以来,中国的城市治理采取的是一种高度集权的“单中

心”的模式，即政府大包大揽，单方面主导，权力集中上收。而随着市场经济的不断深入，社会越来越呈现出一种多元化、多样化的趋势，这样旧有的治理模式产生的弊端日益凸显。马路摊贩问题正是在这种背景下出现的一个典型例证。在本案例中，面对“贩夫走卒，引车卖浆者流”，革新西里小区居委会采取了“摊贩自治”的方式来解决此类问题，收到了一定成效，但同时也遭到了有关部门的强烈反对而被叫停。居委会主任们面对这一城市管理顽疾，是应该袖手旁观，还是积极参与治理？对革新西里小区居委会主任夏素明是同情惋惜，还是赞成反对？马路摊贩问题到底该怎样彻底解决？居委会在城市社区治理结构中究竟如何正确定位？……这些问题的提出与讨论，正是编写此案例的主要目的。

二、问题分析

1. 乱设摊现象出现的原因及产生的弊端

案例中居民出现了买菜难的问题，反映出买方（老百姓）的日常生活需求得不到充分满足。而外来流动人员和居住在本小区的下岗无业人员则出于生计就业，在利益驱动下形成了卖方市场。这种供求关系的产生构成了马路设摊的必要条件，这也是本案例讨论遇到的一个关键环节。在案例中可以看到，在满足了老百姓的部分需求、为居民提供方便的同时，马路设摊也不可避免地带来了环境脏乱、交通堵塞、食品卫生安全以及恶性商业竞争等一系列弊端。

2. 摊贩与城管的矛盾

按照城市市容管理条例的有关规定，城市管理监察分队（即城管）是市容环境管理和执法的负责主体。在本案例中，解决马路设摊问题的第一种方式便是由城管部门出面查处取缔。然而效果如何呢？正如案例中所描述的一样，小贩反抗、逃窜，城管没收、驱赶，“你进我退，你退我进”，在全国很多地方都重复上演着“猫捉老

鼠”的游戏,最终结果只能是“无能为力”。更有甚者,小贩和城管的矛盾升级,在很多地区引发了暴力冲突,直接导致了“崔英杰刺死城管”此类悲剧的发生。这说明单靠城管“堵”的管理模式无法从根本上解决设摊问题。

3. 革新西里居委的做法及成效

在城管治标不治本的前提下,革新西里居委会采取了一种“摊贩自治”的方式解决马路设摊问题。这种尝试首先是要求摊贩定点设摊,通过划一条白线来约束设摊的范围,这样可以避免阻碍交通,影响行人;其次是要求摊贩们成立自治会自我约束,通过自我监督的形式解决卫生、诚信等问题。这种方法的心理理念是“自我管理、自我服务”,能够激发摊贩的能动性,在惠及居民的同时解除大家的后顾之忧,为走上一条市民与摊贩和谐共处之路提供了可能。从实行的效果来看,也出现了群众满意、摊贩放心、大家共赢的局面,因此是一个成功的尝试。

4. 叫停的原因

从案例中可以看到,“社区管理摊贩”被叫停的主要原因在于,街道方面认为居委会作为基层群众性自治组织没有权力给摊贩们划区域经营。而马路摊贩现象是一种违规违法行为,理应由城管部门依法查处取缔。此外,革新西里居委在采取措施之前没有及时与街道有关方面进行沟通,未经街道允许。因此,这种做法被叫停是必然的。

三、解决方法

1. 要充分考虑民生问题,尽可能满足居民生活需求。从长远来看,政府应严格按照公建配套规划就近兴建菜场,根本上解决买菜难的问题;在短时间内,可以提供流动菜场、超市送货上门等一些灵活的服务方式方便百姓。

2. 社区要加强对居民的宣传教育。通过宣传栏、广播等形式

向群众解释宣传马路设摊的弊端,强调食品卫生、公共安全、商品质量等方面的重要性。通过组建志愿者队伍加强对摊贩的巡查,及时解决经营中遇到的问题。

3. 为摊贩提供就业服务。附近菜场及小商品市场可以降低准入门槛,通过增大经营面积、增加摊位、降低摊位费等措施吸引更多的马路摊贩入室合法经营。同时,有关部门应加强对摊主的就业技能培训,为下岗失业人员提供就业岗位,应保尽保,应业尽业,扶贫帮困。

4. 加强对城管执法的指导与监督。在执法的过程中,倡导综合执法、文明执法,采取人性化的方式劝阻乱设摊,坚决杜绝暴力执法。对于跨区域摊贩的管理,可以采取联合执法、网格化管理的模式,扫除死角,做好长效管理。

5. 居委会应召开居民会议,听取群众意见,发动居民献计献策。要发挥好协调作用,做好调查研究,及时掌握情况,向上级部门反映,与有关部门多做沟通,建立多网协同、多队联动的“共治”管理模式。

四、启示与建议

这一案例在城市管理中比较普遍,呈现出利益交错、矛盾突出等特点,也折射出了城市管理和社区自治、市容管理和民生保障、社会秩序与百姓权益等在新的历史时期产生的矛盾冲突。

1. 案例充分暴露出传统城市管理模式的弊端。单靠某个政府行政部门采取“堵”的方式不能从根本上解决马路摊贩这类社会问题。因此,从政府管理的角度来讲,要实现从“单一执法”到“综合执法”的转变,实现从“以堵为主”到“疏堵结合”的治理方式的转变,在社区搭建好“共治”与“善治”的平台。上海市政府即将出台的《城市设摊导则》就有这方面的考虑。

2. 革新西里居委会的做法尽管值得商榷,但这种“摊贩自治”