

大中城市近郊社区建设品质提升的需求与思考

——以宁波市镇海区骆驼街道为例

张磊

摘要：随着我国城镇化进程的大力推进，越来越多的乡镇转型为城市的街道，大量的农民由村民成为了社区成员。因此，如何提升社区尤其是近郊社区的建设品质，就成为推进城镇化进程中的一个重要的课题。本文以宁波市镇海区骆驼街道为例，通过对该街道由典型的涉农街道变为社区街道的发展历程的分析，总结该街道发展演变的特点和值得借鉴的经验，并由此提出社区建设品质提升的思考与建议。

关键词：骆驼街道；近郊社区；发展现状；品质提升

作者：张磊，宁波市政府发展研究中心信息处。（浙江宁波 315000）

随着我国城镇化进程的大力推进，越来越多的乡镇转型为城市街道，尤其是大中城市的近郊周边，已越来越呈现农村城市化、建设都市化、生活品质化、农民市民化的景象。大量的农民由于拆迁和建设，由村民成为了社区成员。而社区在我国发展历史不长，本身还处在不断完善改进的过程中，同时居民对社区的需求也在不断提升拓展。因此，如何提升社区尤其是近郊社区的建设品质，就成为推进城镇化进程中的一个重要的课题。笔者在调研宁波市镇海区骆驼街道的社区建设情况的基础上，提出社区建设品质提升的思考与建议。

一、骆驼街道社区建设发展现状

地处镇海中西部的骆驼街道，西接宁波江北区、北邻慈溪市，为宁波中心城北门户。2001年骆驼街道成立之初，还是一个典型的涉农街道，随着十几年的城镇化建设，下辖的社区由最初的3个增加到9个，已经超过行政村的数量，占了街道的大半壁河山，未来三年规划还要成立3个社区，现有社区常住居民21357户，总人口7.4万人。其中外来人口5.2万人，占社区总人口的70.3%以上。现有1个省级文明示范社区、2个市级文明社区。9个社区中，相对成立时间较长的成熟社区有4个，新成立社区有5个；占地面积最大的社区2.3平方公里，最小的0.38平方公里；人数最多的社区有居民4302户，最少的有989户。

（一）建设情况

1. 硬件设施逐步完善。目前，骆驼街道各社区配套用房面积500-4500平方米不等，普遍配置了电脑、桌椅、档案柜、相机等基本办公设备。该街道去年建成的南一、盛家2个社区服务中心，建筑面积分别达到3000平方米和2000平方米。

2. 队伍管理稳步提升。目前骆驼街道共有93名社区工作者，其中大专以上学历的83人，占总人数89.2%。根据工作需要，采取以会代训、现场交流等形式对社区工作者进行不定期的专业知识培训。通过教育培训，社区工作者素质不断提升。

3. 工作保障同步增强。建立健全了社区党组织、居委会和工、青、妇等组织，提高了社区工作者基本报酬和社区办公经费；围绕解决社区居民的就业、就学、就医、安居、安定、低保等民生问题，大力推进服务体系建设；出台了班子成员和机关干部联系社区制度；建立了社区志愿者注册登记制度，每个社区都建有1支以上志愿服务队伍，经常开展社区文明志愿服务活动。

（二）存在问题

尽管过去几年骆驼街道的社区建设取得了一定成绩，但是目前各社区在空间布局、办公硬件、社工队伍建设等方面还较为薄弱，距离上级对社区建设的要求还有很大差距，究其原因主要有以下几点。

1. 关注度不够，自身发展提高难。街道在从以农村为主导的涉农街道到城区街道的转变过程中，对城市社区建设的重要性认识不足，社区建设的措施力度不够。同时，政府各部门各条“线”下压的工作任务过重，使得社区已没有时间和精力办理社区自治分内的事，社区自治能力淡化，几乎蜕变成了街道的“派出机构”，社区工作缺乏创新动力，社区功能趋向行政化。

2. 认同感缺失，城乡差异融合难。社区内的绝大多数中青年居民不愿积极参与社区事务。辖区内的单位也对社区工作缺乏共建互惠意识，对于社区活动、社区事务常常是应付了事。此外，因土地被征用而被大批安置在社区的农村拆迁户对原所属村委会、经济合作社的依附性与依赖性、认同感强烈，对居住的社区无法产生归属感和认同感。多数人对于属地管理的概念认识模糊，社区工作常遭遇到“我管不了”、“不归你管”的尴尬情况。

3. 公共服务薄弱，投入机制建设难。骆驼街道的社区多属老集镇型社区，生活服务市场不完善、社区行政服务功能单一，导致了社区的人居环境质量远远落后于镇海新城建设发展的快速步调。其中基础设施水平较低、公共设施与服务配套的落后都已成为社区发展前进道路上的绊脚石。与镇海老城区相比，骆驼街道各社区尚无条件吸引以项目投资为主的政府投入，辖区内的企事业单位及个人的社会性集资能力也十分有限。

4. 管理水平偏低，社工素质提高难。现有的社区工作者队伍建设难以适应新形势的要求。一是现有的社工队伍结构不合理，人员老化严重，高学历人才少；凭老经验办事多，创新思维少，工作作风机关化迹象明显。二是向社会公开招聘的社区工作者往往业务能力较低，尤其是缺乏开展思想工作的经验，不少人把社区的工作岗位当作是暂时的谋生手段，一有机会马上跳槽。三是社区内部管理水平不高，缺乏完善的规章制度，责任分工不明确，现有的一些工作制度执行不力，管理随意性较大。

二、社区建设品质提升的需求

类似骆驼街道社区建设的情况和需求，在大中城市周边一些地方，特别是涉及农村全面城镇化和批量棚改拆迁的地区普遍存在，带有一定的典型性。

（一）社区功能的定位与拓展

“社”是指相互有联系、有某些共同特征的人群；“区”是指一定的地域范围。所以，“社区”即是相互有联系的、有某些共同特征的人群共同居住的一定的区域。但从深层次来讲，社区的功能和定位离不开人文精神和文化纽带的作用。随着人民对美好生活需要的日益增长，也对社区这个党和政府传递、落实政策和了解民情民意的最基层提出了更高更新的要求。从目前和今后一段时间来看，社区应当具备的功能至少包括以下几方面：一是管理功能，即管理生活在社区的人群的社会生活事务；二是服务功能，即为社区居民和单位提供社会化服务；三是保障功能，救助和保护社区内的弱势群体；四是教育功能，提高社区成员的文明素质和文化修养；五是安全稳定功能，化解各种社会矛盾，保证居民生命财产安全。

（二）社区建设品质提升的需求

根据社区功能定位的要求，对社区建设的品质提升提出了更高的要求，总的来说应该具备专业化、多功能、全覆盖和贴心化。专业化既包括人员专业对口、进行专业指导和专业援助，也包括专人专事、专事专办；多功能既指社区管理服务内容和项目多功能，也指工作人员一专多能，甚至多专多能；全覆盖包括部门专业齐全、项目内容齐全、办事和服务横向覆盖、纵向延

伸到街道甚至区县（市）；贴心化既要求服务态度、服务质量的提升，也要求服务的入心入脑，全面掌握情况，换位思考，急群众所急想群众所想。

这四点中，专业化是基础，多功能和全覆盖是要求和目标，贴心化是保障，四方面相辅相成、缺一不可。

三、有关社区建设品质提升的几点思考

结合骆驼街道社区建设的成功经验和存在的不足，笔者就社区建设品质的提升作了一些思考，提出几点建议。

（一）谋篇布局想提升

总的看，提升的目标与定位是最重要的，只有找准了社区发展的方向，接下去的工作才能有的放矢，善做善成。

1. 与城市化发展战略对接。社区的发展下到每一个居民，上到战略层面，把社区的建设眼光投入到更广阔的发展战略中，找准自身的定位，就可能借好东风，抓住机遇。这十几年来，骆驼街道平均每年 20 万平方米的拆迁体量，平均两年新建一个社区的发展速度，从一个比较纯粹的涉农街道变成宜业宜居的繁华城市街道，正是街道借宁波市乃至长三角发展之机，顺势而为、精准发力、持续奋斗的历程写照。

2. 与区县（市）发展思路相称。街道和社区的发展，必须服从服务于区县（市）的发展思路，才能得到更大的支持和更有效的帮助。这些年骆驼街道为镇海新城建设付出的牺牲和做出的努力有目共睹，而镇海新城的蓬勃发展也为骆驼街道的品质提升带来了实实在在的好处。

3. 与街道布局规划同步。根据人口、产业、公共服务等的差异，街道对社区的发展提升会有具体的的考量和布局，这也是社区发展的具体依据。

（二）针对特点求提升

大中城市周边区县（市）社区发展过程中出现的问题带有普遍性，必须针对这些普遍特点寻求提升之道。

1. 涉农问题多发。很多搬入社区的农民依赖原有的村委会和经济合作社，对社区工作的积极性和参与度不高，而社工对农业农村农民了解少的现象普遍存在，一种解决办法认为要不断提高社工知农为农的能力，但笔者认为必须同时大力引导农民自治参与的积极性，两者双管齐下才可能解决问题。骆驼街道各社区近年来建立的每月“居民说事”制度为此进行了很好的探索，让居民感受到街道和社区工作对他们更加开放透明，参与社区工作的积极性显著提高。

2. 拆迁矛盾突出。拆迁安置过程中，土地性质的不同、户籍制度的差异、家庭状况的多样使得工作难度非常大，骆驼街道各社区的工作人员比成绩、学政策、赶进度、超负荷工作，既建设了美丽家园、又了解了住户情况，为许多家庭解决困难化解矛盾，真正意义上提升了社区品质。

3. 外来人口多带来的管理难度。大量外来务工人员社区暂住甚至定居成为近年来的常态，有的地方外来务工人员甚至成了居民的主力军，对社区建设提出了许多新的挑战。骆驼街道各社区对外来人口的服务管理工作进行了很多创新探索，在综治、司法服务、社区矫正等工作中有很多亮点措施，让外来人口更好地融入社区、投身社区建设发挥好作用。

（三）围绕目标谋提升

有了明确的发展目标才有了工作的抓手，围绕目标开展的工作才更有针对性。

1. 树立品牌意识。有了品牌才叫得响、才让人印象深刻。骆驼街道在社区规划之初，就开展专门调研，根据居民需求和实际情况，制定了各个社区发展建设的重点，也就是品牌。几年下来，品牌意识深入居民心中，也成为了社区居民共同的骄傲。

2. 突出创新意识。光有品牌不行，亦步亦趋总是落在人后，必须十分注重创新意识。只有人无我有、人有我精、与时俱进才能保有生命力；努力做到新的点子和做法层出不穷，并在实践中完善拓展，才能取得新的成绩和发展。

3. 激发赶超意识。如果暂时落后怎么办，既要有比人刻苦的恒心和毅力，奋起直追；也要有另辟蹊径的智慧和勇气，实现弯道超车。各社区间相互交流学习，比学赶超，干工作劲头越来越足。

（四）紧盯弱项为提升

社区的发展目的是为了大家更好的生活，如果改善是实实在在看得到的，这样的提升才是最受欢迎的。

1. 着力补齐短板。弱项不再弱，发展才平衡，要找准跟生活息息相关、居民关注度高或者需求迫切的项目，这样的建设和发展就更容易得到居民的支持、参与度也自然会高。

2. 真正舍得投入。薄弱环节的存在往往是日积月累造成的，也往往是积弊已久的老大难问题，必须以壮士断腕的决心，下大力气花大本钱投入，要舍得出人出钱出力，这样再难的问题也就不再难了。

3. 学会筑巢引凤。弱项的提升要善于借助外来的资金、力量和经验，要搭建吸引投资和建设的平台，出台好的政策和制度，让项目互利共赢，也让弱项不再弱。

（五）做大优势再提升

补齐短板是提升的方式，做大优势则是另一种思路。

1. 积极打造精品。如骆驼街道的静远社区，这几年主打“智慧”牌，让科技进入家家户户，信息和通知可以实时在每户居民家中的电视中滚动播出，家中的安保系统与通信网络联动，还在积极推广远程家庭控制。在此基础上，建设了智慧课堂与教室，向居民普及科技知识，让居民实地体验新科技的力量，还引得市里和区里的科技课堂落户挂牌，更加提升了品质，名声在外。

2. 更加突出专业。如骆驼街道的莲晴社区着力打造专业市场，近几年陆续建成了建材市场、机电市场、物资市场、花木市场等专业市场，市场集聚既带来了可观的收益、又汇聚了人气，而且带动了周边的社区繁荣和建设。

3. 注重示范引领。如骆驼街道各社区的网格化管理，前几年曾作为示范做法向全大市推广，这两年各社区又在网格化管理上动了更多脑筋，采取了更多措施，在群防群治、外来人口管理、社区禁毒矫正工作等方面形成了不少好的做法，街道也适时向各社区推广成熟的经验，让示范引领发挥更大的作用。