# A3

# 推进保障房建设 圆居民安居梦

## -记上海市住宅建设发展中心保障房推进工作团队

记者了解到, 团队每年都会根据基地

养老设施从规划到建设再到移交开办

"同步设计

建设进度及人口导入情况在内配套任务书

中安排相关养老设施建设任务, 规划建设

各类敬老福利院、日间照料中心等满足普

的系统过程中曾遇到诸多瓶颈,比如资金

缺口、规划床位数需求量不足影响审批,

以及建成后接管开办问题,对于配套设施

"同步建设""同步使用"工作要求提出

了很大的挑战, 为此, 团队攻坚克难, 多

方奔走,协调区政府、民政部门,会同市

建交委、发改委、规资局等部门就瓶颈问

题梳理情况,找准问题,编制计划,将困

建立绿色通道, 快速审批大居配套项目前

期手续,确保养老设施项目按时开工,在

移交接管方面与所在区镇明确统一的接管

的单位,并在项目立项设计、审批阶段提

前参与, 明确建设标准, 各区应落实好机

构养老设施区里匹配的建设、接管、开办

在社区养老院推进过程中,多方收集各区

次次方案论证,现场踏勘,与设计院深入

研究调整设计, 使容积率利用最大化, 尽

量满足属地老年人养老需求。建成后的社

区养老院,占地面积为7060平方米,床位

320张,设施齐全功能完善,满足老年人健

康护理、康复娱乐、精神慰藉以及临终关

怀等需求,服务人口为8.45万。目前该

市政府列为实事工程任务,成为最"年长"的实事任务。团队会同各相关区政府

合力推进补齐养老服务供给短板,满足广

大居民多层次、多样化的养老服务需求。

截至目前,本市大型居住社区规划新建养

老机构 71 个, 托老所 51 个。随着本市养

老设施布局专项规划进一步落地,大居社

区中的养老服务设施也将同步予以发展与

本市新增养老床位已经连续十多年被

养老院已经建成移交给当地民政部门。

民政部门、镇政府和周边居民的意见,

以大型居住社区三林基地为例, 团队

资金,确保顺利推进。

资金方面加大市级资金补贴力度,并

难转化为课题案例研究可行性方案。

高,养老问题亟待解决。

通百姓需求的养老为民设施。

必须与住宅"同步规划"

□法治报记者 陈友敏

18 年间,基本建成 23 个大型居住社区,其中累计启动建设市属保障性住房约 4100 万平方米,累计供应征收安置住房约 37 万套、共有产权保障住房约 13 万套……这一组数据圆了申城数以万计居民的安居梦。而助力一个个家庭圆了安居梦的,则是上海市住宅建设发展中心保障房推进工作团队。

## 从零开始,做优民生工程

出门就能坐到公交,步行就能到校,老人还能养老……现在看来欣欣向荣、商业繁华、配套健全的大居,在刚启动建设时,不过是一片农田。

建设初期,没有成熟的道路,团队的工作人员靠着双脚丈量现场,查看、督促建设;没有政策,工作人员就结合实际情况进行摸索调研,逐步完善;没有现行可参考的案例,那就开拓创新,敢为先锋,解决了一个又一个困难和问题。多年来,从无到有、从有到优,一片又一片的大居发生了翻天覆地的巨大变化。

什么样的保障房是居民喜欢的?一 场设计比赛,居民亲手选出的"我最喜欢的保障房"为后续建设提供了参考。

保障房建设顺应民意,大居内的生活也要合乎心意。步行出门就能就医,孩子在家门口就能享受优质教育资源。有的大居还搞起了家训征集活动,看着家训出现在活动中心的墙面上,居民更有归属感。

市住宅中心党总支书记、副主任匡韦仁作为保障房推进团队领军人,他始终把"为大众安居、为百姓造福、让住户高兴、让政府放心"和"为民、创新、担当、卓越"的中心精神作为自己工作的对标。他常说:"把党交给我们的民生工程做好,是我们党员干部一生追求的信仰。"

## 老有所养,安度晚年有保障

除了住有所居, 居民还需老有所养。 在主要面向本市广大 住房困难家庭的保障 性大型居住社区中, 60岁及以上老年人 口数量占比长期走

百年初心奋斗者

# "初心讲堂"讲述中央特科的传奇

## 第九讲在中共二大会址纪念馆开讲

□记者 胡蝶飞

本报讯 近日, "初心讲堂"第九 讲在中共二大会址纪念馆开讲。本次初 心讲堂邀请到上海师范大学教授、博 导,教育部重点研究基地都市文化研究 中心主任,中国城市史研究会副会长苏 智良带来专题讲座《红色堡垒:中央特 科的传奇》。

1927 年大革命失败后,面对白色恐怖,中国共产党第一个比较成熟的情报保卫专门机构——中央特科在上海应运而生。它成为了保卫党中央、服务党中央的"红色堡垒"。

苏教授从中央特科成立的背景讲起,生动讲述了1927年至1935年间中央特科在上海与反革命势力机智斗争,中国共产党早期党员为中国革命英勇奉献的故事。

特科历史上一个个朴实名字的背 后,都有着惊心动魄的经历,他们中的 很多人甚至没有留下姓名,但正因为他 们的智慧和勇敢,忠诚与奉献,才有了现在的和平年代。

本场讲座还邀请到了周恩来曾侄孙女周婧祎。中央特科曾由周恩来同志直接领导,扬眉亮剑,搅动风云。讲座后,周婧祎心潮澎湃,她满含深情地与观众分享了她眼中的周恩来,并表示自己作为一名青年党员,也将继承先辈遗志,把握青春、善于学习、勤于工作,为实现"两个一百年"的奋斗目标而不懈努力。她还倡议青年党员亲身参与红色文化传播,力行青春誓言,讲好红色故事,赓续红色血脉。

来自国资委系统东方国际集团、长三 角投资公司的 31 名白领青年党员、发展 对象参加了本次讲座。

初心讲堂是由市委组织部、市委宣传部指导,一大、二大、四大等红色场馆承办的党员教育品牌项目。接下来,中共二大会址纪念馆还将在年底推出"风雨经远里、军史丰碑地"——中共中央军委的相

# 基层社会矛盾治理模式 失灵与整体性重构

【内容摘要】基层是社会矛盾治理的基本场域,也是国家与社会治理的根基。 社会变迁与风险社会的事实步入,既有的自治模式、科层模式、协同模式都存在不 同程度的失灵,需要构建新的治理模式。整体性治理能够有效整合社会力量,增加 基层治理韧性,是模式创新的新趋向。通过理念、基层党组织领导下的整体架构、技 术赋权赋能、社会力量的培育与整合能够形成整体性治理的基本样态。

【关键词】社会矛盾 治理模式 整体性治理 中国之治

□陶东

## 一、问题的提出

狭义的社会矛盾指的是导致社会冲突, 危及社会稳定、扰乱社会秩序的可能性。治 理模式是指"不同主体根据环境特征、自身 及客体需求等因素,采用一定机制来对相关 对象进行治理的特定形式。"

改革开放后社会主要矛盾风险已从"市场/经济"的领域性矛盾风险转变为"环境/技术"的广泛性矛盾风险,也即风险社会的事实步人。在基层社会场域中,"单位社会的终结"需要重建组织精神,对社会进行再组织化,构建一种新的治理模式。以自治制度为基础、基层政府有效指导的治理模式实践下来效果有限,特别是自治的异化与基层政府力量的虚弱下,模式非但未能将基层社会矛盾进行有效化解,还制造或催生了大量社会矛盾。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中提出要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系。这一目标中即包含对基层社会矛盾治理整体性治理模式构建的思考。既有模式的失灵,风险社会下复杂、多变矛盾的挑战,如何在基层构建一种新的治理模式,成为重点。本土学术话语日渐受重视,以西方治理理论为起点和归属的模式构建方式已滞后,需要从中国之治出发,以中国为方法,构建新的治理模式。

#### 二、既有治理模式的失灵分析

失灵是一个比较性的概念,指原本安排的主体或设计的规制、方法、模式未能发挥应有作用,导致结果偏离预设。基层社会矛盾治理模式失灵即是既有的治理模式未能发挥有效作用,矛盾未能得到有效治理,矛盾被激化、扩散,对社会稳定造成负面影响。

第一:自治模式的失灵。改革开放后"单位制""公社制"终结,基层社会陷入短暂的"治理真空",我国在基层治理中主要是推崇"自治",在农村与社区层面构建自治制度,由自治组织负责对社会矛盾的治理。自治模式在基层社会矛盾治理中至少存在三类失灵,一是自治行政化严重,完全沦为基层政府的附属,矛盾治理中自治的特殊作用未能有效发挥;二是自治被少部分人垄断,制造大量矛盾;三是缺乏有效支持的空虚化自治,自治沦为一种形式,自治的基本作用未能发挥。风险社会下,这种失灵更为严重。

第二:科层模式的失灵。科层制的产生 发展与现代化密切相关,但设计精良稳定的 科层制和复杂风险环境难以完整契合。首 先,中心化运作的科层制对社会矛盾风险的 感知能力相对较弱。科层制下科层组织占据 绝对的核心地位,

风险信息来源、确定的渠道和方式单一,在海量复杂风险信息冲击下关键信息容易遗漏。其次,层级制与自上而下的科层制应对

复杂社会矛盾能力较弱。现代化的持续深入, 社会矛盾不再仅限于经济民生领域,科层制使 得组织内外力量分割,资源整合能力较弱。第 三,权力的聚集与内外分离使得科层制在风险 社会下陷入新的集体行动困境。社会力量缺少 权力分享或缺乏参与动员都可能使得自治与共 治失灵,或是陷入资源内耗的困境。

第三:协同模式的失灵。协同治理虽能有效整合社会力量,构建社会风险多元化解机制,提升社会整体抗逆力,但首先需考虑在我国广大基层是否存在相应的社会力量和协同文化。特别是社会矛盾治理是短期回报率低、需消耗相当资源的管理活动。其次,社会力量参与社会矛盾治理的另一个前提是对人民本位的实践,即最终目的是为了化解各类社会矛盾,维护人民利益和社会的和谐稳定,而非照搬人本主义,盲目鼓吹个人主义陷人集体行动困境。社会力量脱离规制性力量约束,甚至是与基层政府陷入持续的对抗不仅难以在根源上化解社会风险,反而增加了新的社会风险,其至是政治风险。

#### 三、基层社会矛盾整体性治理的构想

首先,塑造与推广整体性治理理念,在基层形成社会矛盾治理共同体。在县(区)——镇(街道)——村(社区)及民众间形成共通的治理文化,凝聚对矛盾治理的共识。这种共同体能增强参与主体的目标感与使命感,使得科层组织能以较低成本吸纳社会组织、企业、民众等支持和参与,各主体在共同体中共享话语与资源。

其次,在基层党组织领导下构建整体性治理结构。一方面通过党建统领持续深化科层组织的党建工作,加强党的领导,另一方面通过党建嵌入搭建新的社会矛盾治理组织与结构,塑造稳定的运行机制。利用党建将分属不同系统的科层组织聚合在一起,在科层组织内外搭建联系,建立较为灵活的协同组织体系,整体性提升科层化协同能力。同时,党的领导作用与协商民主优势能够帮助组织度过科层协同的初期"阵痛",缓解组织间摩擦与利益冲突。

其三,利用智能技术构建新的整合治理平台。大数据、人工智能、区块链正以不可逆转的方式重新赋权与赋能社会矛盾治理。借助智能技术,可将更多治理主体纳入平台体系,打破部门与组织间的层级、界线阻隔,使风险信息能跨时空与地域多向推送,减少信息损耗与延误。

其四,利用科层组织优势培育社会力量,整合力量。社会组织特别是平安类社会组织能够弥补科层力量的有限性,更为专业与柔性地化解各类社会矛盾。同时平安类社会组织的发展过程,也是社会抗逆力与风险文化培育的过程,能够系统性提升区域风险治理能力。受各方面因素限制,我国基层平安类社会组织发展并不均衡。利用科层组织优势能够将已经具备相应规模、积累一定口碑的社会组织引入治理体系,进一步扩大其规模与影响力,积极培育社会矛盾治理需要的社会力量,形成治理合力。

# "法治建设与社会管理创新"

调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办