

赋权于民 打通老城厢公房 小区治理任督二脉

一、背景介绍

黄浦区老西门街道地处上海中心城区。作为典型的老城厢地区，共有公房小区 20 余个，占整个街道住房面积的一半左右。这些小区相当一部分居民是公房承租人，基本设施老旧破损、公房私房交错混杂、居住群体类型复杂、物业服务保障较低、居民诉求渠道不畅。产生这些瓶颈问题的原因主要在于：一是公房居民仅对房屋享有居住权、转租权，没有所有权，无法套用商品房小区“业主大会”“业主委员会”等模式，直接参与物业管理及其他社区公共事务治理等事项，导致居民主体意识较为薄弱；二是公房所有权人（即管理方）仅通过收取低廉租金来维持基本服务保障，并不具备全面参与社区治理的基础和条件。

对此，老西门街道立足老城厢地区公房小区综合治理现状，借助律师事务所的专业力量，依据《物权法》《民法总则》《物业管理条例》《上海市房屋租赁条例》等法律法规，成立了具有老城厢社区治理特色的“公房小区治理联盟”。该模式通过由公房所有权人将管理权部分让渡给公房小区承租人，赋予其更多管理参与权，引导其从社区治理的“旁观者”变为“参与者”“监督者”，推动实现社区治理法治化、制度化、规范化，构建起富有老城厢特色的共建共治共享的社区治理新格局。

二、主要做法

老西门街道“公房小区治理联盟”模式，始终坚持法治思维、依法治理，通过建立制度“样本”并严格执行，有力提升社区治理效能。

一是建章立制，确定规则和依据。以《宪法》《民法总则》《上海市房屋租赁条例》等相关法律法规为依据，制定

出台老西门街道公房小区《联盟章程》，明确性质、目的、主要任务、组织机构等。指导试点小区参照公司发起人制度，制定各自的《治理章程》《议事规则》。其中，《治理章程》相当于公房小区的“小宪法”，明确各权益主体的权责关系；《议事规则》则规定议事大会和执行委员会运作规则，确保民主协商的程序合法。

二是加强调研，整合问题和资源。社区需求调查是开展社区治理的前提和基础。老西门街道梳理和挖掘老城厢“熟人社会”的优势资源，并会同社区骨干、楼组长、社区积极分子、居民代表、社区志愿者等，深入了解居民的共同需求和普遍问题，确定公房小区居民最迫切需要解决的治理难题，形成任务清单。

三是严格执行，促进改善和提升。在调研梳理居民需求和社区资源基础上，以“公房小区治理联盟”为平台和载体，加强社区治理项目的系统设计和推进，开展了垃圾分类起航行动、废旧自行车公益兑换、“新邻里公约”征集、“弄堂运动会”等一系列社区活动，并积极实施微改造、微更新项目，改善小区硬件设施，小区环境得以极大改善和提升。

与以往社区治理模式相比，“公房小区治理联盟”模式凸显出独特的特征：

一理念上提出了由公房所有权人将管理权利部分让渡给小区居民，由公房所有权人作为发起人，邀请公房承租人共同参与小区物业管理和其他公共事务治理事项。从权利配置看，议事大会表决规则引用商品房小区的表决规则，实行“双过半”制度（涉及小区全体住户的公共事项，须经公房承租户和私房所有人总数过半数同意；仅涉及私房范围内有关事项，须经私房总建筑面积半数以上，产权人总数半数以上业主同意），从而有效体现多数居民意愿。

一架构上建立起议事大会、执行委员会、纠纷调处委员会和党建联络员四个模块，配套制定了章程和议事规则。议

事大会由公房所有权人、公房承租人和私房所有权人组成，代表和维护全体居民合法权益，主要承担作出各项决定、制定修改各项规章制度、选举罢免执委会委员等职能；执行委员会由议事大会选举产生，负责具体执行事宜；纠纷调处委员会，在司法所和居委人民调解委员会的指导下，主要负责受理相邻、物业等纠纷；党建联络员由居民区党总支派驻，参与相关工作。

一**运作上**实现了以执委会（功能上具有“类业委会”性质）为主体，牵头负责议题产生和项目的推进。作为常设的自治机构，涉及小区管理的重大问题，都可以由执委会听取居民意见发起议事大会进行表决，由公房所有权人负责实施。

三、工作成效

一是强化了法治意识。通过直接赋权、赋责于执委会，组织居民与公房所有权人、社区组织一并协商小区管理问题，唤醒居民主动参与小区管理的意识与行动。同时，居民能够按照规则和程序，共同决议与自己生活息息相关的权利，并让一切在阳光下有序运行，是运用法治思维和法治方式进行社区治理的成功探索。例如在“新邻里公约”制定过程中，居民们**首次**享有了参与社区规划和设计的权利，也在一定程度上履行了作为小区治理主体的应尽义务，实现了民主协商、有序参与、权责一致，也很大程度上发挥了“软法”的作用，进一步强化了居民的法治意识。

二是完善了体制机制。“公房小区治理联盟”在**体制上**直接对接老西门街道社区运行管控三级管理体系，有利于街道和相关部门及时提供支持；在**机制上**除《章程》《议事规则》外，还建立了接待、例会、议题产生等一系列运作制度，确保规范、有效运作。由此，街道、居委会也更多地向倡导者、搭台者的角色转变，从而实现从单向政府管理向多元社会主体协同治理转变、从主要依靠行政管理向综合施策依法治理转变。

三是形成了共治合力。在老西门街道党工委的领导统筹下，“公房小区治理联盟”通过法治赋权居民开展自我管理、自我服务、自我教育，也充分实现了居民自治。同时，通过发起“新邻里公约”，评选优秀青少年志愿者、“小区达人”等活动，强化道德及规范约束，充分发挥德治作用，构建起党建引领下法治、自治、德治相融合的共治新模式。

四是提高了治理成效。执委会把推动小区居民普遍关心的老大难问题的落地与实施列入任务清单，有效解决不文明养宠、破坏公共绿化、非机动车乱停放、晾衣架不足等矛盾纠纷的及时有效化解。尤其在垃圾分类治理中，有的公房小区场地狭窄，个别垃圾桶设置点紧挨居民窗户，引起强烈反对。经过联盟下属纠纷调委会调解，通过采取定时投放、及时清扫等方式，打消了居民顾虑获得了居民支持。通过从行为、意识、情感等多重维度进行社区动员和社区干预，大大增强了居民的公共意识、责任意识，加强了居民对社区的归属感和认同感，提升了居民的获得感和满足感，也有效维护了社区的和谐稳定。

四、推广价值

“公房小区治理联盟”的核心理念就是在党建引领下，通过法治先行、明晰权责、共同参与，有效破解房屋所有权人较少参与公房小区治理、街道组织开展公房小区治理无法在法理上对居民产生约束力，以及公房小区环境得不到改善等诸多困境。目前，老西门街道已经在**小西门社区、龙门村、普育里、景德里、安澜、陆兴**等6个公房小区广泛推广该治理模式，并计划在2020年内实现对所有具备条件的公房小区的全覆盖。该模式是突破老旧公房小区传统管理模式的改革之举，是创新基层社会治理的大胆探索，形成了具有海派特色的老城厢公房小区治理可借鉴、可复制、可推广的新样本，被《法制日报》《新民晚报》《青年报》“法治黄浦”微信公众号等全国和上海媒体广泛报道。