

上海社科院社会治理研究中心主任徐中振

要形成『从群众中来』的制度安排

本报记者 鲁雁南



“现在的‘夏令热线’，就是老百姓可向媒体反映情况、表达诉求。今后，能否把‘夏令热线’打造成为公众参与社会治理的有效途径？”

市社区发展研究会常务副会长、研究员，上海社科院社会治理研究中心主任徐中振在本报“夏令热线”城市管理创新研讨会上，抛出一个引人深思的问题——管理和治理一字之差，前者是政府单一主体，后者是社会各方参与，“领导要往下走，到群众中去、听意见，但更重要的是，从群众中来，形成‘从群众中来’的制度安排。”

三个角度看长效

“我们是做社会研究的，特别是做‘草根研究’比较多，类似的基层案例我们接触也非常多。”徐中振说，今年晚报“夏令热线”挖掘、整理出这 17 个区县基层“样板”，很有价值。从中，也可选取三个角度来思考，如何才能实现“长效”治理。

一是公共性领域、多元化主体的矛盾。“以往我们从行政角度用了很多类似‘黑车’、‘黑诊所’等名词，无非是因为其不在政府管理体制内”徐中振说，其实它们是“灰”的，社会矛盾、社会纠纷最糟糕的情况就是“两极分化”。

二是市场交易行为与政府管理目标的冲突。这当中，社会主体严重缺位。从长远看，涉及到公共利益时，如何引入多元化主体积极参与，是摆在面前的一大课题。

三是相关部门执法与社会工作方法的互补。徐中振认为，群租现象，往往涉及业主间的利益关系，并非相关部门执法可以解决，“缺乏社会工作方法，老百姓碰到问题永远都会盯着政府来解决。”

三个机制比较弱

徐中振指出，目前我们的社会有三个机制比较弱。

■ 政社合作机制

“我们正在做个课题，一个4000多人的社区，有五六百个党员，因为没有很好地组织起来，所以听不到他们在社区‘发声’”。眼下欠缺的是社会组织化、功能化的要素培育。

■ 社会协同机制

乱设摊、马路排档等 20 多年都解决不了的问题，一定不是通过行政执法老办法能解决的。比如，对夜排档有意见群体中，很重要的一部分是周边居民，如果单靠政府部门去整治，效果肯定不长久。

■ 社区自治机制

“现在，发生上述问题，居委会实质性地发挥作用还是比较少，自治的机制和功能都还比较弱”，徐中振认为，许多问题都发生在社区，就要通过社会治理、社区自治的方式来解决。

三层结构待完善

很多人平时不去街道、居委，不代表不在街区生活。徐中振强调，需要完善的是街道、街区、居委三层结构，“老百姓的大部分投诉，都发生在街区的范畴，‘网格化’是行政管理往下去，我们的自治参与要往上走，这样才会有更好的机制和结构来回应各类投诉。”

徐中振特别提到，近年来，社会各界做公益的热情“不是高涨，而是喷涌出来”，类似“一个鸡蛋的暴走”、凌云社区“绿主妇”等公益行动、公益组织，影响力日益扩大。一些社会资本也非常愿意投入社区治理项目，深圳的一家开发商就成立了上亿元的“社区发展基金”，每年出资支持解决社区问题。

“我们现在就差‘一口气’，把社会资源作为要素化资源，真正发挥好作用”，徐中振期待，今后媒体能够在公众和政府之间，更好地拓展出社会平台。



因为涉及自己的“老本行”，市人大代表，大众交通集团董事长、总经理杨国平在 17 个区县基层“样板”中，对“三防”并举全力挤压“黑车”生存空间的嘉定“样板”格外关注。

相对嘉定“样板”，如何在全市范围内，对“黑车”问题进一步引起高度重视，形成长效机制，则是身为市人大代表、“老交通”的他，更为关心的话题。

各方联手治理

杨国平认为，建设、交通、公安等部门联手治理，特别是公安参与进来，是解决问题的一大关键。

“国际上治理‘黑车’，都是以警方为主”，杨国平曾就“黑车”问题赴香港等地考察。香港对“黑车”的治理办法是查到就罚款、没收车辆，还要记入车主的诚信档案，今后个人在贷款、求职等各方面都会受限，因此违法成本很高，鲜有人冒险尝试。

杨国平说，上海从上世纪 80 年代末就开始整顿出租车市场，硬件是越来越好了，但行业管理水平还要花功夫提升，“单跟香港比，他们人均道路面积比我们还少，但基本没有‘黑车’。”

规划应该先行

嘉定区创新属地管理办法，以“人防、物防、技防”相结合的综合治理举措，结合公交线网优化，在挤压非法客运生存空间的同时，满足居民出行需求。这样的方法，杨国平评价“不错”，可算是此前这一领域一系列探索的成功延续，“上世纪 80 年代末，就曾经尝试过。”

在杨国平看来，类似嘉定南翔等大型居住区，要从根本上解决“黑车”问题，规划先行、疏堵结合也尤为重要。“现在大项目立项、建设过程都有环评，但对交通配套的评估做得还不够”，杨国平认为，无论是重大项目，还是居民区、学校等民生项目，都应该要求做“交评”。此外，在大型居住区，台湾式的出租车扬招点也必不可少。

鼓励电话叫车

杨国平认为，鼓励市民更多地采取电话叫车的方式打车，也是解决“黑车”问题的有效途径。

目前本市出租车的电调量大约在 2%到 3%左右，远远低于国际出租车电调量的比例。即使是在收取电调费后，本市电调出租车的供应量也仅仅在 80%左右。

按照一般城市的出租车配比，1 万人应有 30 辆出租车左右；现在上海常住人口已经超过 2300 万，出租车仅 5 万辆。“打车软件”作为网络新兴事物的出现，也从一个侧面反映出上海出租车供需矛盾的突出。

如何让电话叫车成为“主流”？杨国平认为，通过打造全市统一的出租车调度平台，统一叫车电话号码，统筹调度本市几大出租车公司的车辆，有望实现这一目标，更好地解决供需矛盾，满足市民出行需求。

加强外牌管理

根据相关统计，80%的“黑车”是外地牌照。由此，杨国平也提出了加强外地牌照车辆管理的问题。

有数据显示，目前上海的外地牌照车辆已达 60 万辆。在道路交通建设跟不上汽车保有量飞速增长的情况下，如何更好地“保畅通”？杨国平认为，在这方面的管理上，要向北京学习——通过高峰时段限行、调整处罚标准、加强路面执法等多项措施并举，进一步严格管理。另一方面，上海牌照的“拍牌难”也要尽力缓解，拿出行之有效的办法来。

市人大代表，大众交通集团董事长、总经理杨国平

整治『黑车』要各方联手多管齐下

本版摄影 陶磊
本报记者 鲁雁南