

关于社区管理的思考与建议

三亚市天涯区委书记 张可

新加坡社区管理体系的基本情况

新加坡社区管理体系。新加坡社区管理体系的特点是：人本思想贯穿社会治理始终；政府主导管理“一杆到底”；社会服务“无所不在”。

一是社区发展理事会。将全国分为5个行政区，设立5个社区发展理事会，最高管理者是市长，不设基层机构。每个管理14—18个选区，负责大约80万户居民。其职能主要包括推展社区计划，进行地方性策划，确定地区性社会需求，策划安排社会服务和管理基础设施等。

二是人民协会。人民协会是新加坡基层组织主管部門，为法定机构，隶属社区文化体育部。主席由总理兼任。下设三级基层组织：

1、公民咨询委员会（或居民顾问委员会）。全国按选区设立87个公民咨询委员会，在社区组织中的地位最高。其主要职能是负责社区内的公共福利服务，协调民众联络所、居民委员会和其他社区组织的工作。

2、民众联络所（俱乐部）管委会（或社区中心管委会）。全国设106个民众联络所，每1.5万户或5万人设一个民众联络所，相当于街道办事处。其主要职能是负责组织文化、教育、娱乐、体育以及大型的社会活动，促进种族和谐和社会稳定。

3、居民委员会（或邻里委员会）。居委会负责组屋区居民的管理，设552个，每个管理1500至

2500住户；邻里委员会负责商品房区居民管理，设106个，每个管理400住户。其主要职能是宣传政府政策，反映民意，组织居民文体娱乐活动等。

三是市镇理事会。市镇理事会隶属新加坡国家发展部，负责全国组屋的物业管理。全国共设16个，每个管理约4万—10万住户。其主要职能是控制、管理、维修与改善组屋居住环境。

四是社会服务团体。社会服务团体是非营利性的，主要是为有需要、贫困或在危机中的民众提供支援。如飞跃社区服务中心，由于政府政策上支持、场地上提供、资金上资助以及义工的无偿参与，中心的服务部分是免费，好多服务均是低价收取费用。

社区服务的主要内容。一是为社区全体成员提供行政事务服务；二是由社区针对老弱病残群体提供社会福利服务，补充公共物品，满足其基本生存需求；三是提供营业性社区商业服务。

社区活动经费的来源。新加坡社区活动经费主要来自政府拨款和社会赞助。政府拨款包括行政经费、活动经费以及专项经费。同时，为鼓励社会对社区活动的资助，新加坡政府制定了一个经费搭配计划，即为来自社会的赞助搭配固定比例的拨款。

新加坡社区管理的经验

（一）以人为本是社区管理和服务的根本理念。我们这次考察印象最深的是新加坡政府组屋区，组屋区围绕居民的衣食住行和生老病死等，配建商业网点和休闲娱乐、体育锻炼等设施，设立“邻里中心”，“邻里警署”，不仅实现了“居者有其屋”，更使居民的生活环境更加便利、舒适、安全。

（二）政府主导是社区管理和服务的根本保障。新加坡城市社区管理模式最大的特点就是政府主导社区规划、建设、管理和服务各个方面的工作，社区组织的成立、运行、管理都有浓厚的政府烙印，为社区的管理和服务提供了强大保障。

（三）民众参与是社区管理和服务的坚实基础。新加坡在社区管理和服务过程中，鼓励民众

参与社区事务，多渠道使政府与民众实现互动，民众之间加强联络沟通，公开、透明、开放程度高，使居民产生强烈的社会归属感和责任感。

（四）非营利组织与志愿服务是社区管理和服务的重要帮手。新加坡城市社区里存在着各种非营利性组织与志愿服务团体，目前，新加坡每万人拥有的非营利组织达20多个；新加坡从事志愿服务的人员约占总人口的25%。

（五）法治建设与道德建设并重是社区管理和服务的内在动力。在新加坡，最值得我们关注的是公民公共责任感的建设，民众遵守法律法规、维护公共道德、体现公共责任的自觉性很强。究其原因，是新加坡法治建设与民众道德建设并举产生的良好效果。

思考与建议

（一）深化“撤镇设区”改革，着力解决已凸显的一系列问题。三亚撤镇设区后，一系列问题已经突显出来，如“两头弱，中间空”问题、市区职能划分问题、“属地化包袱”问题等。“两头弱，中间空”指区级和村级弱，中间没有管理机构。目前，区级一个局承担市里两个以上局的职能，而人数只有市局的一半；区级直接承担管理村、社区的责任。村级“两委”干部职数少，力量不足，服务意识弱；活动场所的综合作用发挥不够；集体经济弱，积累少；贿选、违法建筑、征地、信访等历史遗留问题较多等，深化“撤镇设区”改革迫在眉睫。要进一步配齐配强区班子；科学调整和壮大规模管理机构；大力培训和引进各类管理人员；市里下放管理职能应结合区里实际逐步进行。同时，要成立区基层组织管理局，强化对基层组织的管理；以明年村级组织换届选举为契机，选优配强“两委”干部，完善考评机制；推行党支部、村委会、便民服务“三合一”管理体制，强化村级组织服务效能；加快推进阵地建设，广泛开展各项社会服务活动，增强村级组织融合性；扶持农村混合制企业，树典型，带动村民致富；下决心解决历史遗留问题，维护群众利益。

（二）科学调整村级行政区划，培育村（居）民生活共同体。目前，天涯区行政区划共有城市社区22个，平均每个社区管理常住人口1万多人，其中最大的儋州村社区管理23357人，旺季流动人口近6万人；农村行政村20个，平均每个村委会管理常住人口5—8千人。村（居）委会管理人口过多，管理和 service 压力过大。因此，建议科学调整村级行政区划，依据地缘、资源、管理、服务四要素，农村行政村按常住人口13000人左右划分，社区按5000人左右划分；同时，在全区形成老社区板块型、新社区聚集型、单位小区独立型等三大社区类型，体现各村、社区成员的认同感和归宿感。

（三）科学处置违法建筑，标本兼治，钉牢治本的钉子。加强社区的服务与管理，违法建筑是一个瓶颈，必须科学处置。一是完善村民建房报建政策，减少“政策性违建”，增强政策的务实性。二是建立对违法建筑处罚机制，将没收的土地和违法建筑返还给村（居）委会，壮大集体经济。三是启动对违法建筑拆除成本追偿机制，让违建者支付拆除费用。四是在海坡村违建旧址设立违法建筑警示教育馆，警示后人。

（四）实行服务基层接待日制度，解民困，聚民心。一是实行区领导驻点村（居）周接待日制度，区



新加坡社区中心（邻里中心）。

三套班子成员每人每周一次，每次1—2个小时，实现全区42个村、社区全覆盖；二是实行区级局巡回服务制，区司法、信访、民政、农林、水务、城管、住建等部门，每周每周1次下到1个村（社区），每次半天，解决具体问题；三是实行“两代表、一委员”服务基层履职制度，一方面，按照“两代表、一委员”选区、人数等成立若干专项小组，推行服务网格化，做到联系群众全覆盖；另一方面，“两代表、一委员”收集社情民意，建立工作台账。

（五）建立全覆盖的志愿服务网络，倡导全民志愿服务理念。

（六）建立“候鸟”人群管理服务体系，增强城市的包容性。“候鸟”人群是三亚社区管理和 service 的重要组成部分，要加强对候鸟人群的 service 与管理。一是建立两级管理机构，即区政府设立候鸟人群 service 管理办公室。二是成立区、村或社区两级候鸟人群自我管理组织，如候鸟协会、候鸟志愿服务委员会，加强候鸟人群的自我管理。

（七）培育众创空间，支持城乡居民自主创业。天涯区2015年的众创众筹规划：一是扶持三亚天使湾众创空间项目，帮助有志青年自主创业；二是扶持小鱼温泉众创众筹空间项目改造，增强农民财产性收入；三是推进槟榔河国际艺术众创空间项目建设，汇聚百家艺术，推动文化繁荣。同时，安排100万元专项扶持资金；支持和帮助小微企业创业者进行工商注册和申请创业贷款等。

（八）全面推广足球运动，增进社区和谐，促进民族团结团结。近年来，天涯区足球运动得到长足发展，成为促进社区和谐和民族团结的重要推手。

（九）培育社区文艺队，丰富文化生活，弘扬正能量。全区共42个村（社区），目前有32个成立了文艺

演出队。表演内容涉及黎族歌舞、儋州调声、琼剧、乐器、健身操等多种类型，为丰富社区文化、弘扬社会主义核心价值观发挥了重要作用。要进一步发掘和保护民间的多种文艺形式，丰富群众生活，促进社区融合。

（十）创建文明社区（乡村），试水诚信行业建设，争创文明城市。目前我区已按照组织健全、经济发展、风尚良好、环境整洁、秩序安定、服务便捷、文化丰富、设施完善的要求，启动了儋州村社区、金鸡岭社区等5个文明社区和水蛟上下乙村、文门中那后村等5个文明乡村建设试点。

（十一）实施“百名贤士”工程，激发基层组织建设活力。从回乡大学生、科技工作者、归国留学人员、非公机构管理人才、返乡退伍军选中选拔100名年轻优秀人员，安排他们到村（居）委会、专业局挂职主任助理或局长助理，充实基层干部队伍，改善人员结构，调动多方面力量参与基层组织建设，同时为明年村级组织换届选举打基础。

（十二）结合“两双”、“一合”工作提七条建议：一是建设三亚湾城市“会客厅”，展现三亚国际化热带滨海旅游精品城市的时尚、大气。二是建设市民滨海文化广场，在凤凰岛至海月广场的三亚湾滨海路段形成“十里滨海文化长廊”。三是将三亚湾沿线海月、海虹、海坡、芒果四个广场建设成为滨海旅游文化主题广场。四是将原凤凰镇镇区主街道两侧建设成为伊斯兰风情小镇。五是统筹主城区停车场建设，切实解决目前乃至未来一段时期内停车难的问题。六是建设妙林田洋都市田野公园，培育农旅融合示范点。七是倡导科学合理的多种补偿安置方式，推进棚户区改造工作。推动旧城改造工作顺利开展；消化现有存量商品房，稳定房市，最终实现“五赢”。

出国行走，大抵有两个心愿：一是能尝到当地独具特色的美食，二是花费能够尽可能做到物有所值。新加坡的小贩中心不但让这两个愿望尽数实现，其中透露出来的城市管理经验也让人受益匪浅。譬如，新加坡对从事食品类经营的流动摊贩，已经全部引入到小贩中心进行集中经营与管理，如今的小贩中心成为新加坡饮食文化中不可或缺的一“景”，甚至被列为“每一个人生有生之年必须到访的一千个地方之一”。

新加坡“小贩中心”的发展沿革

在20世纪60年代，在新加坡随意设摊的小商贩给新加坡的城市管理带来严重的环境污染和交通拥堵问题。与大多数东南亚国家一样，新加坡的街头摊贩中，出售食品的摊贩所占比例最高。1971年起，新加坡政府通过向街头摊贩发放牌照、建立小贩中心和巴刹（即集贸市场）、规划特色商业街（牛车水、小印度），以优惠的津贴接收街边小贩，逐步引导小贩入市场的方法，使流动食品摊贩纳入政府集中、有序、规范的管理之中，有效解决了街头小贩的乱设摊等问题，还因此形成了新加坡独特的饮食文化。2001年2月，新加坡国家环境署开始实施针对小贩中心的升级改造计划，旨在改善小贩中心的用餐和购物环境，提高摊位的租金，并使业绩较差的小摊贩退出市场。

一般小贩中心建于组屋（公寓房屋）或交通交汇处附近，随着社区商业模式的发展，为居民提供生活配套服务的社区商业中心“邻里中心”逐渐兴起，政府也将小贩中心作为新镇邻里中心的组成部分，在市区则以中期用途或地块再开发设计要求之一的形式存在。

在新加坡的新镇规划中，小贩中心通常是邻里中心、镇中心的重要组成部分。新加坡邻里中心是根据物业的规模、类型以及居住人口需求配备相应的商业配套设施，由开发商或物业方进行集中经营与管理，不以盈利为主要目的，而是为社区居民提供商品和服务的社区生活服务中心。小贩中心和邻里商业步行街、社区小广场一起构成了重要的社交空间。



新加坡著名的小贩中心牛车水。

新加坡小贩管理经验

新加坡政府对城市的规划建设和管理始终坚持以人为本，服务在先，依法治城，形成了一套以严苛的法律管理和人性化管理的管理体系。

（一）科学定位，塑造特色城市。“新加坡规划之父”刘太格认为：“每个不同的城市应该有不同特色，尊重不同城市身份的规划才是合理的规划。”新加坡也坚持做到了这点，始终立足国情“以建设花园城市”为理念，着力打造“卓越的居住、工作与休闲城市”。长久以来，小贩中心也被定位为本地色彩浓厚、“非常新加坡”的一道城市风景线。上世纪七八十年代，新加坡旅游局和电视等媒体把小贩中心推介给全世界，后来得到各地不少旅游作家的推崇，甚至把新加坡小贩中心列入必须亲临其境的“世界一千大”景观之一。多次社会调查显示，经济实惠而又有多元多样选择的小贩食品，已形成了新加坡人独有的“出外用餐”文化，成为市民日常生活不可或缺的一部分。

（二）合理规划，打造品质格局。新加坡的城市规划和建设经验历来被世界各国称道，其城市概念性发展规划为城市空间布局、产业

发展提供了战略指导，也创造了良好的营商环境。如新加坡的商业网点发展规划共分5级，除中央商务区外，根据与市中心的距离分别规划了区域中心、小型中心、边缘中心，及分布在各住宅区内的邻里中心。各级商业中心都有明确的功能定位，对网点的选址、布局规模具体到何类商品均有细则规定。

在城市发展过程中，政府将小贩中心的功能整合在新镇和市中心区再开发项目中，在建设组屋和商业设施时，都同步规划建设邻里中心、小贩中心，从规划角度保证了土地资源的分配。新加坡将小贩中心作为公共基础设施项目，像医院、学校等一样进入政府的规划，统一布局与选址，平均5.6平方公里布置一个小贩中心，服务半径在1.3公里左右。新加坡推行的新模式邻里中心与组屋的比例、内部的必备功能、商店组合、商品档次都有周密规划。目前，基本上是为1000—1200套住户配建设邻区商店，为6000—8000套住户配建设一个小贩中心，其主要商店组合为：普通日常商品商店、诊疗所、餐馆和小贩中心。典型的邻里中心包含：35个商店、2个食

店、1个超级市场、1个菜市场，1—2台自动提款机。

（三）完善法制，依法严苛治市。新加坡有较完善的法规体系（法令和条例组成），仅城市管理方面的立法达400多种，使每项工作都有法可依。其中针对小贩中心监管的法律就有环境水源部制定的《公共环境卫生（食品卫生）条例》，由新加坡国家环境局负责执行，并且制定了《公共卫生条例》，创新了“犯规记分制”管理办法，为每个小贩都发放了《食品卫生手册》。

新加坡是世界上唯一一个所有的街头摊贩都必须持牌设摊的国家，除了对经营食品类的小贩集中引入小贩中心经营外，还颁发流动小贩牌照，分为工匠、报纸、冰冻甜点、流动车以及其它类别共五种。新加坡政府对流动摊贩实行有序、有限的开放政策，限制流动摊贩在一定的时间和地点经营，并且要符合一定的卫生健康标准。把市区划分为“绝对禁止区域”、“相对禁止区域”和“疏导区域”几类，分别采取严管、控制和规范等管理策略，根据路段管理标准来控制流动摊贩。

学习新加坡管理经验的几点思考

众创业、万众创新，以期形成良好的营商环境。

（二）强化城市科学规划。一是突出战略性、长期性和连续性。我们在借鉴新加坡城市规划理念时，要充分考虑我市特点，将先进的规划理念和当地具体实际、个性特色有机融合起来，将市区划分为“绝对禁止区”或“相对禁止区”，政府主导建设“小贩街区”，引导小摊小贩入室经营。如在交通拥挤和商业核心路段设置“绝对禁止区”，杜绝乱摆乱放等问题。

对旧城区和新城区实行分类管理，有针对性地做商业规划和布点。在旧城区，可以对老街进行升级改造，引导所有临街商铺入市经营，精心实施，注重细节打造，对铺面招牌装饰进行统一规划，力求“一处铺装，一处景观，一街一品，一路一品”；在新开发城区，根据城区人口密度、分布、民俗习惯等特点进行合理规划，一楼作为邻区商店，低于市场价租给小摊小贩进行分类经营，吸引小摊小贩入室经营，真正实现划行归市，既解决了小区周边乱摆乱放的问题，又方便了小区居民的日常生活。

各级政府对于辖区内的各类市场进行分类规划，强化商业布点，如将水果市场、海鲜排档、旅游购物点等特色商业纳入城市规划，既要满足当地居民的基本需求，又要注重发挥其特色吸引游客。以水果市场为例，政府可以按照行业特色统一规划，鼓励从事水果市场经营的单位和个人，因地制宜发展特色水果、无公害水果，实行规模经营，鼓励和扶持建设有地域特色的水果销售中心、水果连锁超市、特色水果广场（如三亚回民水果诚信广场）；建设购物餐饮风情小街一条街、大型特色购物中心、步行商业街等；促进有疍家文化特色的海鲜排档等特色海鲜排档的建设。推动我市特色经营行业集约化、品牌化发展，进一步提升和完善城市功能，改善消费环境，实现城市形象的快速提升。

二是适当为发展“留白”。为了防备相邻城市片区长远发展或新增功能的需要，我市在以后的规划中，可学习“新加坡经验”，考虑城市发展的阶段性特

点，在城市规划中“留白”空间，对新开发的社区等地段，做好社区商业规划，预留商铺等服务设施，防止乱搭乱建，保持规划的前瞻性。

三是积极规划建设“夜市（夜宵）街区”。针对三亚南方旅游城市夜生活丰富和游客注重夜间休闲消费等特征，选择“疏导区域”规划建设具有三亚特色的“夜市（夜宵）街区”，不仅可以解决群众就业，方便市民生活，也为繁荣旅游休闲经济提供新的增长点。重点打造三类夜市（夜宵）街区，一是特色型夜市，打造风味美食一条街、酒吧一条街、热带水果等特色夜市；二是创业型夜市，开辟外来务工人员、大学生创业者、下岗职工、残疾人为主体的小商品一条街、小吃夜市一条街、便民点等创业型夜市；三是集特色和创业型为一体的综合性夜市。如论证在大东海商业圈打造集美食娱乐为一体的综合夜市，在红沙打造疍家海鲜美食夜市等。

（三）建章立制，依法从严治市。在满足人的合理需求的同时，用制度、法律、法规管人事，让市民养成良好的遵规守法习惯。如在规划先行的基础上，对旧城区、新社区商业（包含商贩管理）的规划、建设、土地划拨、管理等方面出台规章制度，并在一些小区进行试点，待时机成熟，再上升为法律法规。以法律的形式巩固小贩管理体制。同时，在小贩管理体制构建上，突出综合执法部门的组织协调机制，并建立食药部门食品考评监督机制和环保评估及卫生环境考评机制，可以组织成立“小贩管理委员会”，在拟定政策、综合协调有关监督及管理方面发挥作用。在城市管理方面，要使各项工作皆有法可依。

（四）强化市场信用管理，加大科技监管力度。随着我市旅游市场的快速发展，依托信息化建设的科技监管方式必不可少：

一是充分利用数字城管系统平台，加强市场科技化监管。二是拓宽信息化监管手段覆盖面。抓住国家信用体系建设的契机，强化市场监管信用体系建设，推动三亚旅游市场诚信体系建设。