深阅读

破解都市“胡同病”　社区自治出新招

我在长安街当“街巷长”

本报记者　**彭训文**/文　**石　畅**/图

“常住居民机动车21辆、垃圾桶7个、停车位不到30个……”5月3日早上见到刘美娜时，她正在翻看一本《西长安街街道背街小巷整治提升工作规范化手册》。在“街巷基础数据台账”这一页，记录着一个名叫东安福胡同的各项数据，“有几个数据还拿不准，得去胡同转转”。这已经是她这周第三次去巡查了。

东安福胡同位于北京市西城区西长安街南侧，受西长安街街道办事处管理。由于地处首都政治核心区和功能核心区，这个街道办事处有“京城第一街道”之称。其管理的94条街巷，是推行街巷长制的首批街道之一。一个月前，作为该街道社会建设办公室主任的刘美娜，有了一个新职务：东安福胡同的巷长，成了这条胡同的直接责任人。这让她压力很大。

街巷长制的推出，源于北京市市长蔡奇今年3月底在长安街附近街道的暗访。暗访后，他提出建立“街长”“巷长”制。如今，北京市东城区、西城区2435条背街小巷都有了自己的街巷长。

大街是城市的“面子”，背街小巷是城市的“里子”。对于城市来说，面子里子都重要。一个多月来，街巷长工作得如何？居民认可吗？街巷长制度对中国城市社区自治有何启示？本报记者进行了走访调查。

街巷管理公示牌上写着东安福胡同巷长刘美娜等共建理事会成员的信息

■ 街巷整治的“一把手”

“既然当了街长，这条街道的大小事都是我的‘分内事’。”

东安福胡同，全长452米，是一条东西向的单面胡同，西临北京音乐厅，东接国家大剧院，文化气息浓厚。胡同北侧是某部大院，再往北就是长安街，南侧为居民院落，住着104户居民。

跟着刘美娜来到胡同口，看到南侧一溜灰色房檐，映着暗红色的窗沿，下方的红叶石楠、月季等绿植景观，透着静谧祥和的气息。

仔细看几处灰墙，墙上的砖都是新砌的。在一处大门紧闭的门店外，张贴着一张写着“此店已撤，请勿打扰”的手写公告。刘美娜解释说，由于胡同宽度不到两米，此前就不允许开店。如今，曾倚着胡同南侧院墙盖的几个杂货棚和违规建筑全不见了踪影，胡同显得宽敞豁亮。

“刘巷长来了。”走到胡同中间的北新华街社区服务站，来办事的居民邢阿姨，迎上来热情地和刘美娜打招呼。邢阿姨是这条胡同的老住户，在她的印象中，胡同里以前私搭乱建、乱停车、遛狗不捡狗粪等现象很严重，也没人管。“没想到这姑娘当了巷长以后，把乱建的房子拆了，‘僵尸’自行车清走了，还号召大家文明养狗，给胡同里的老人送证上门，挺好！”

让社区居民竖大拇指的还有西四南大街的街长王连喜。

“五一”劳动节前的一个傍晚，住在这条街上颁赏胡同的王立军老人出门遛弯，走到胡同口，发现路旁的铁栅栏已经摇摇欲坠。找了几个部门都没有结果后，她想起了胡同口挂着的街巷管理公示牌。抱着试试看的态度，她给街长王连喜打了个电话，“没想到几分钟以后，几个小伙子就来把铁栅栏修好了。”

“我们生活在这里，真心地希望它越变越美。”王立军说，现在胡同里大部分煤棚子拆除了，乱放自行车的少了，花花草草也变多了，“王街长是真心实意给我们办实事”。

“既然当了街长，这条街道的大小事都是我的‘分内事’。”西长安街街道工委委员、武装部部长王连喜，如今成了西四南大街街长。在他看来，街长意味着责任和担当。

除了处理这样的突发情况，王连喜每周都会带着人巡几次街。他解释说，“整治‘僵尸’自行车、拆煤棚、拆违建，都需要社区居民的参与、理解，平时不和他们多接触多沟通，这些事是做不成的。”

■ 多方参与的新机制

“有了街巷理事会，大家共同研究解决办法，工作开展起来效率很高。”

巷长刘美娜、街长王连喜的工作，是北京市东西城区2435条背街小巷街巷长这一个月工作的缩影。

街巷长制度的出现，源于北京市市长蔡奇今年3月底在长安街附近街道的密集暗访。暗访后，蔡奇与有关部门负责人一起，为背街小巷治理“把脉开方”。他提出，要以“十有十无”为内容集中开展背街小巷整治提升三年行动计划，把责任落实到街道、社区，建立“街长”“巷长”制，解决北京市主支干道、背街小巷的环境整治问题，创建一批示范街面、精品胡同。

“十有十无”是这个行动计划直接而具体的标准。“十有”，就是有“街巷长”、有自治共建理事会、有物业管理单位、有社区志愿服务团队、有街区治理导则和实施方案、有居民公约、有责任公示牌、有配套设施、有绿植景观、有文化内涵。“十无”，就是无乱停车、无违章建筑（私搭乱建），、“开墙打洞”、无违规出租、无凌乱架空线、无堆物堆料、无道路破损、无乱贴乱挂、无非法小广告。

街区、胡同要达到“十有十无”标准，街巷长是第一责任人。目前，街巷长主要来自各级政府部门，直接对街道办负责。他们都和街巷所在的街道办签署了“军令状”，若不达标，将会被约谈、调离岗位甚至问责。

西四南大街街长王连喜展示自己签署的“军令状”

街巷长开展工作，自治共建理事会是得力助手。王连喜、刘美娜等街巷长上任后的第一件事，就是成立所在街巷的自治共建理事会。

“理事会成员都不是随意选出来的。”王连喜介绍说，他所在“西四南大街街巷理事会”一共8人。理事长是西四南大街所辖义达里社区的负责人李腾，他本身熟悉社区工作，而且充满热情、有责任心。秘书长由社工王新香兼任，相当于理事长助理，负责组织会议、收集档案等。另外，理事会还包括5名委员，他们是社区居民、楼门院长、驻街巷企业单位和首华物业公司的代表。“比如居民代表李淑英，今年快70岁了，她主动要求参与理事会工作，说这是咱们自己的事，环境好了是大家的。”

按规定，街巷长每周至少要巡街1次，开1次理事会；理事长和秘书长每周要巡街3至5次；理事会成员每天轮流巡视街巷。

刘美娜说，有了街巷理事会，工作开展起来效率很高。“理事会成员每天巡街发现问题后，能处理的他们立即处理，不能处理的会汇报到理事会，大家一起研究解决办法。”

同时是西长安街街道办新闻发言人的王连喜表示，街巷长制度实行一个多月来，西长安街街道办任命的94个街巷长已经进入工作状态。多数街道的乱停车、私搭乱建、开墙打洞、狗粪占街、小偷小摸、黑车和黑导游等问题得到很好整治。

针对很多胡同缺乏物业管理的问题，街道办还招标引进了4家物业管理公司，未来将帮助居民管理车位、维护治安、垃圾分类、处理紧急事务等。

整治后的颁赏胡同让居住在这里的王立军老人很高兴

■ 社区自治的好办法

“无为而治才是高水平。街巷长制度的目标是让居民养成自觉、自治习惯，自己解决社区问题。”

“街巷长制度的创新之处，在于把对社区的行政力量、居民力量、社会力量联席化，由街巷长负责调动资源，形成了良好的协调机制。”北京市社会科学院社会学所教授、博士生导师缪青，多年来研究城市社区居民自治问题。他认为，街巷长制度的推出，旨在现有社区服务站、居委会等力量之外，创立一个新机制，引导更多居民、社会力量参与社区自治，协同解决城市的“胡同病”。

缪青表示，城市社区治理是一个多元共治问题，一般有两个方向，一是纵向的行政治理，二是横向的网络化治理。横向网络一般由社区服务站、居委会、社会组织、专业人士等构成。30多年来，北京等大城市的社区治理经历了4个阶段：从上世纪80年代的强调社区服务，到90年代强调社区建设，关注资源整合；再到本世纪初开始打造和谐社区，培育社会组织；如今的社区治理更强调专业化、项目管理、社会组织介入和网格化治理。

“总的来说，街巷长制度是一种有益尝试，有利于将横向治理和纵向治理更好地协调起来。”缪青说。

不过，街巷长制度在实际推行过程中也遇到了不少问题。首先是一些问题超出街巷长的职权范围。西四南大街西侧的多处违建难以拆除，盘踞在多个胡同房屋边如蜘蛛网般的电线难以入地等，是街长王连喜的忧心事。而让刘美娜觉得棘手的，则是东安福胡同居民的停车难，“胡同里90%是平房区，以前没有给居民设计车位，他们只能自己占，现在很多‘僵尸’自行车，其实就是居民用来占车位的，无法清理。”王立军老人也反映，如今虽然胡同的街道干净了，但很多居民院子里还是脏乱差，这涉及到更为“里子”的问题。

在缪青看来，这属于“治理空缺”问题，单靠街巷长所能调动的资源无法解决得当，需要依靠更高、更多行政部门的联席机制来协调解决。

其次，社区自治程度仍然不高。街巷长制度的目标，应该是通过街巷长及其理事会的带动作用，发动更多的社区居民、社会力量参与社区自治。

“无为而治才是高水平。”缪青提醒，设立街巷长制度，是为了达到“十有十无”标准，要防止过度行政化倾向。街巷长制度的落实重点，是加强横向的网络化管理，提升居民和社会力量的参与水平，让居民养成自觉、自治习惯，自己解决社区问题。

他建议，可参考加拿大的社区管理经验，用项目管理办法来提升居民参与度。例如，针对“十有十无”中的特定问题，设置专门项目，由街巷理事会负责运营。项目资金可由政府每年拨付给社区的资金、政府公共财政、相关企业等各出一部分，用补贴形式来激励社区居民、志愿者、企业、社会组织参与其中。等居民养成相关习惯后，就可以取消该项目，这也解决了行政化机制带来的“退出难”问题。

发动居民参与，刘美娜有自己的招。她正准备在社区搞一些活动，发动居民提意见、参与志愿活动。作为奖励，参与的居民将可以获得相应积分、奖金或者看演出的机会。“如果有更多的资金，居民的参与热情会更高，我能做的事肯定也会更多。”刘美娜说。

寻常巷陌最关情

刘　嶢

有个北漂的朋友，从来不住楼房，而是青睐四合院。问他原因，只道三个字：接地气。

说起来也可以理解。每次去古镇、水乡，总是忍不住踏上石板路，拐进曲曲折折的小巷，伸长脖子窥探人家的院落，听听异乡的细语，闻闻灶火的味道。似乎只有在巷陌之中，才能见到一个城市最“人间烟火”的一面。

城市中的背街小巷，其实也是城市的“脸面”。只不过，这些“脸面”藏在车水马龙、高楼大厦的身后。平日里，除了居住于此的街坊，少有人关心和了解其中的生活细节。但城市中最吸引人和最鲜活的部分，或许就隐藏在这寻常巷陌之中。

不过，像文艺青年一般，单纯地对街巷寄予过度的浪漫幻想，也有些不切实际。毕竟，它们是城市的肌体和血管，更是居民的生活空间。街巷搞得一团糟，烟火气倒是有了，可冒烟冒火的风险大大增加了。

不久前，北京南锣鼓巷有家书店，在墙体上开墙打洞，涉及违建被拆除封门。没成想，书店经营者反倒在网络上大打悲情牌，一时间让不少网友义愤填膺。直到事件反转，真相浮出水面，舆论才逐渐平息。假借某种情怀，对抗城市治理，恐怕不是正确的选择。

事实上，对于近期北京、上海等地开展的整治开墙打洞行动，舆论一直有不同的声音。同时，不少身处其中的居民又为整治行动摇旗呐喊，称其终于归还了自己清净的“生活空间”。

同样的市井“生活”，为何出现认知的分裂？细想起来并不费解。长久以来，城市的管理者们似乎更看重“面子”，而忽视了城市的“里子”。市井气息浓厚的街巷，由于放任发展、疏于管理，出现了秩序混乱、垃圾遍布、安全隐患等问题。这边是各式店铺、酒馆便利了人们的生活，另一边是噪音、污染扰乱了城市的运转。视角不同，观感自然有别。

都说城市建得越来越像，一样的高楼、一样的车流。或许，一个城市与众不同的气质，就存在于背街小巷之中。如今，随着环境、治安等问题的凸显，背街小巷已然成为衡量城市管理精细化程度的标尺、了解社会治理的窗口。

由此看来，街长、巷长的任命来得正是时候。他们既是沟通各个职能部门、确保街巷治理落到实处的监督者，也是守望邻里、让街巷恢复整洁和秩序的责任人。既要留住街巷的生活气息，又要保证居民的生活安全。地位虽然不高，作用却不可小觑。

寻常巷陌最关情。虽然街巷长刚刚上任，但我们希望他们能永远在岗，为居民守护一方空间，为城市创造一份和谐。

国外街区怎么治理

他山之石

美国：街区成为公共空间

第五大道是每个纽约访客的必游之地，这里的住宅楼几乎都是临街的，上面住人，下面经营。而美国的街道、街区和建筑，构成了一个天然的有机整体，街区的设计和规划鼓励人们尽量步行，因此城市里很少有天桥、地下通道以及交通隔离带，走累了你甚至可以坐在别人家的台阶上小憩一番。政府为了更好地引导人们融入街区，经常举办相关活动，同时设立了大量的公共空间，供人们休闲娱乐。

2008年，纽约针对城市的交通及街区改造提出了建设“可持续街区”的战略计划。计划大力推行包括交通、服务、基础设施建设在内的一系列措施，将街区作为公共空间，提高了公众的参与度。

英国：法律维护街区安宁

早在1967年，英国便制定了《街区保护法》，对英国城市历史环境的保护和良好居住环境的维持起了很大作用。后来，英国又将《街区保护法》纳入了城乡规划法的体系之中，作为城乡规划的街区保护制度存在至今，一直维护着英国的街区安宁。

在街区制推出后，街区市民们自发成立了不少慈善团体，积极推动开放社区的发展，最大化地利用公共服务设施，更好地为街区服务。

日本：市场化公司提供服务

日本非常重视街区整治事业。在日本街区治理过程中，社区自治和市场化服务公司发挥着重要作用。首先，在重建城市共同体过程中，日本通过“社区建设示范”活动，充分调动城市居民的自主参与意识。

其次，市场化服务公司提供相应的安全设备与服务。在日本，小区是开放式的，与主要道路相互联系，以提高街区的交通韧性。但是，社区开放带来的问题之一是安全保障。日本除了采用大厦门禁、监测器等方法来保障住宅安全外，还建立了发达的保安公司体系，无需专属某一住宅小区或公寓楼的保安人员。

（本报记者　**王　萌**整理）