

浦东

社会治理

PUDONG SOCIAL GOVERNANCE

中共上海市浦东新区地区工作委员会 主办
上海市浦东新区社区治理研究会 承办

第2期
2020年





▲ 2020年6月24日，浦东新区召开贯彻落实上海市社区工作会议精神暨创新社会治理加强基层建设工作推进大会。

前言

2020年6月，上海市委市政府明确提出要着力提升社区治理规范化精细化水平，这既是基于多年来上海社会治理创新成果所做出的决策，也是看到了此次疫情防控工作中社区所发挥的重要作用。那么，在浦东过去半年多的疫情社区防控工作实践中，涌现出了哪些好的经验做法？那些好的“应急”治理经验是否可以转化为长期的治理机制，以进一步以提升社区治理规范化精细化水平？此类问题都亟待我们去认真探索解答。因此，我们将本期《浦东社会治理》的主题定为“应对疫情防控大考，提升社区治理规范化精细化水平”，并围绕该主题编选了十数篇来自于社区治理专家学者与实务工作者的文章，以期奉上社区治理规范化精细化的浦东经验。

首先，是一组有关浦东基层治理实践与展望的文章。诸多区委办局、街镇和居村现身说法，总结了抗疫过程中基层社区精准防控、创新机制的许多好经验、好做法。例如，区委组织部运用“智慧方法”，压实“组织之网”，总结了楼组党建的经验；区建交委指出社区防疫中，小区物业的“守门”与“管家”作用千系重大；区域运中心则展示了社区治理过程中“要素管理”“科技赋能”“多元共治”这三大法宝；洋泾街道聚焦基层建设中的“头雁效应”，指出基层人才队伍建设的好方法，等等。从这一组文章中，我们不仅能看到疫情社区防控实践工作中的浦东经验，也能窥得疫情防控总体成功背后的“中国之治”。

其次，是两篇来自各自领域专家的文章。文章之一以“新冠疫情和现代化治理”为题目，深入地探讨了现代化城市的风险特征；文章之二则

结合自身经验与观察，向我们展示了疫情给社区治理带来的“机会”，认为疫情可能会成为优化社区治理的拐点。

再者，是一组来自于“五峰论坛”的文章。2020年7月，因着“浦东新区社会治理研究会2020年年会”的缘故，各个相关领域的专家、实务工作者从不同的面向为浦东的社会治理建言献策。他们有的关注上海社会治理的研究工作，有的结合疫情防控探讨了应急式管理与长效化治理，有的总结了上海疫情防控的特点，有的指出了我们疫情防控之所以取得总体成功的体制机制优势，有的强调了社区工作者的重要作用，还有的总结了上海地区在疫情防控期间过程中所展现的抗疫精神等等。这组文章深入探讨了上海疫情防控期间，基层治理成功经验背后的各种机制体制，为进一步提升社区治理规范化精细化水平提供了智力支持。

最后，我们为大家推介了《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》一书，该书基于浦东社区治理智能化案例，生动地展示了浦东近些年来社区治理智能化的成果，是广大社区治理广大基层社区治理干部和社区工作者了解和学习社区治理智能化不可多得的参考用书。

总的看来，本期文章兼顾社区治理规范化精细化的实践经验总结与理论、机制探索，内容丰富翔实，希望能够激发各位读者的思考，并有所收获。

本刊编辑部

2020年8月

目 录

【基层治理】

01 持续推进社会治理创新 着力打造超大城市治理样板

03 以深化楼组党建为抓手 努力推动“基石工程”走深走实

/ 区委组织部

05 在疫情大战大考中总结经验汲取智慧 毫不松懈抓好社区防控常态化

/ 区疫情防控地区工作组

07 发挥物业“守门”作用 全面推进物业管理提质增能

/ 区建交委

09 探索推进村居联勤联动“微平台”建设 助力提升基层社会治理能力

/ 区城运中心

11 完善干部下沉长效机制 加强基层治理带头人队伍建设

/ 洋泾街道

13 把党的工作做在楼组上 “平战结合”提升社区常态防控能力

/ 塘桥街道

15 做实包干机制，压实属地责任 打造常态防控“铁桶阵”

/ 金桥镇

17 完善机制、加强联动 打通社会治理“最后一公里”

/ 周浦镇

19 创新“三会”民主协商 赋能社区共治共享

/ 陆家嘴街道市新居民区

【专家声音】

21 充分认识现代城市的风险特征 ——对新冠疫情与现代城市治理能力的思考

/ 陈高宏

33 社区战“疫”如何成为优化社区治理的“拐点”

/ 闫加伟

【五峰沙龙】

35 浦东新区社会治理研究会 召开2020年年会

37 上海社会治理取得良好成效 有待更深入、更精细、更具体的研究

/ 杨雄

38 疫情防控应急式管理与基层长效化治理

/ 张斌

40 上海疫情防控的三个特点

/ 竺亚

42 充分发挥党的集中统一领导和社区疫情防控的体制机制优势

/ 容 志

43 发挥社区工作者的“链接” 成为人民群众的贴心人

/ 李瑞昌

44 弘扬抗疫精神 深化社区治理

/ 方世雄

【书讯】

48 《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》出版

主 办 / Host

中共上海市浦东新区地区工作委员会

承 办 / Undertake

上海市浦东新区社会治理研究会

持续推进社会治理创新 着力打造超大城市治理样板



▲ 6月24日，浦东新区召开贯彻落实上海市社区工作会议精神暨创新社会治理加强基层建设工作推进大会。

6月24日，浦东新区召开贯彻落实上海市社区工作会议精神暨创新社会治理加强基层建设工作推进大会。上海市委常委、区委书记翁祖亮在会上强调，一流的城市要有一流的治理，一流治理重点看城乡社区，要以更强的责任担当、更积极的创新作为，更好地践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，全面构建井然有序又充满活力的社会治理新格局，为打造超大城市治理样板不懈努力。

上海市人民政府副秘书长、区委副书记、区长杭

迎伟主持会议。区委副书记单少军部署区创新社会治理加强基层建设及深化“家门口”服务体系建设工作。市民政局副局长曾群出席会议并讲话，市推进办有关同志出席会议。

翁祖亮同志指出，在这次疫情防控工作中，全区36个街镇，1358个居村委，3179个小区，3880个村组，5万多名基层干部和工作人员奋战在联防联控第一线，关键时刻冲锋在前，不畏艰难不辞辛劳，千方百计攻坚克难，民有所需我有所应，筑起外防输入、内防扩散的最有效防线，

充分体现了浦东的精气神。

翁祖亮同志强调，今年浦东社会治理重点抓好四方面工作。一是疫情防控要着力抓好“常态化”。要时刻绷紧防控这根弦，坚持和运用好前期防控工作中的好经验好做法，把包干责任制作为群防群治、联防联控、严防严控的有效机制，把闭环管理作为落实责任制的基础，把“守住入城口、抓住落脚点、管好流动中、服务就业岗、看好学校门、用好监测哨”作为推进常态化防控的重点环节，把“补短板、堵漏洞、强弱项”作为经常性工作。二是减负增能要更多立足“社区侧”。要减少居村“台账、盖章、标牌”老三样和“微信群、APP、小程序”新三样问题，用好智能化手段推进数据共享，实现纸质台账趋零化。要在向居村交任务的同时给支撑、给办法、给深入指导。三是服务群众要持续做强“家门口”。要继续深化推进“家门口”服务体系，进一步优化远程视频办理，推进全科医生巡诊制度化，加强居村联勤联动站建设，把“家门口”品牌擦得更亮，把服务做到居民心坎上。四是党建引领要加快提升“组织力”。基层党组织要切实担负起组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责，成为领导社区治理的坚强战斗堡垒。要重点抓好“班长工程”“基石工程”，不断增强基层党组织的影响力和号召力。

会上下发了今年浦东新区创新社会治理加强基层建设工作要点和深化“家门口”服务体系建设工作要点。创新社会治理加强基层建设工作的总要求是深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话精神，对标“四个放在”“三个在于”的定位要求，按照市委、区委部署，坚决打赢新冠肺炎疫情防控人民战争、总体战、阻击战，坚持做强街镇、做优社区、做实基础、做活治理，努力打造超大城区治理现代化的示范样板。深化“家门口”服务体系建设工作目标是围绕“强基石、补短板、促提升”，以“基石工程”“联动工程”“惠民工程”等“三项工程”为抓手，夯实党建引领基层社会治理基础；以强化治理效能、强化科技赋能、强化培训增能等“三项能力”为重点，提升精准精细治理能力，努力使“家门口”服务真正成为浦东党建引领基层社会治理创新的品牌工程。

区委组织部、区城运中心、金桥镇、陆家嘴街道市新居民区分别围绕楼组党建、联勤联动“微平台”建设、社区常态防控以及“三会”机制作了交流发言。此次会议以视频会议形式召开，区相关委办局、各街镇党政主要负责同志，各街镇相关分管领导和科室负责人、镇管社区书记、居村书记和金牌社工等参加会议。

以深化楼组党建为抓手 努力推动“基石工程”走深走实

◎ 区委组织部

今年以来，在区委的统一领导和部署下，区委组织部以楼组党建为抓手，深入实施“基石工程”，筑牢基层坚强战斗堡垒，落实楼组包干责任制，努力让党旗在疫情防控和社区治理的“神经末梢”高高飘扬。

一、织密“组织之网”压实责任

制定出台楼组党建的意见，扎实推进楼组党小组建设，做到应建尽建、全面覆盖；全面推行楼长制，推动党员楼组长兼任楼组党小组长，在非党员的楼组探索“双楼长制”，加强党组织对楼组建设与楼组治理的领导。各街镇发挥家门口服务体系优势，着力构建“总支抓总、支部包片、楼组包楼、工作到户”的楼组包干工作体系，形成“横向到边、纵向到底”的社区防控网络。塘桥街道率先建立“1+23+155+1416”楼组包干工作机制，依托1416个楼组党小组，做到防控措施属地化、全覆盖、无遗漏。祝桥、川沙、合庆等镇统筹推进楼组、队组党小组建设，一体推进居村疫情防控。北蔡、张江等镇按照“放心楼、重点楼、关注楼、互助楼”进行分级评估管理，有效实现以楼管人。据统计，全区996个居民区、3179个小区在6.3万个楼组组建2.1万个党小组，累计核查18万人、落实居家隔离5.3万人，

做到看好楼、守好门、管好人。

二、运用“智慧方法”增强能力

全面落实“挂图作战”，在小区房态图的基础上，普遍绘制实时“楼态图”，以图示方式展示楼组房屋状态和居住人群状态，努力做到“不漏一幢楼、不缺一个人”。如洋泾街道把“楼态图”与“楼组党建图”合二为一，让防控重点和楼内党员等骨干力量一目了然。积极推广“多色管理法”，用不同颜色区分重点人群和重点楼组，实现精细管理、精准防疫。如南码头街道采用“三角形三色”工作法，针对楼组防控级别设计三种颜色，针对人员返沪情况设计三种图形，可视化分类管理，提高防控精准度。广泛运用“互联网+”，建立“楼组家园群”“守望相助群”等平台，用好二维码、小程序等载体，打造不接触、实时性的“线上防疫工作台”。花木、周家渡等街镇打造数字化“房态图”，做到随时随地“带图作战”。惠南、康桥等镇在居家隔离人员家门口安装“电子守门员”，精准高效地守住“房门”。高行、大团等镇设立楼组“二维码”，居民只需扫一扫就可以了解楼组防疫情况、登记有关信息。

三、建设“共同家园”彰显合力

“你参加了吗？你努力了吗？你尽力了吗？”这是抗疫期间楼组微信群中经常出现的三个问题，党员们称之为“灵魂叩问”。在推进楼组党建中，我们广泛开展宣传员、信息员、监督员、服务员“四大员”争创活动，推动“楼长”“块长”当好楼组抗疫的“指挥长”；开展亮身份、亮职责、亮承诺“三亮”活动，推动在职党员当好楼组抗疫的“指战员”；开展居家隔离人员、独居老人等结对互助活动，推动党员、骨干当好贴心服务的“勤务员”。联洋四居龚爱华、尚海郦景周轶婷等面对快递滞留小区门口的情况，带领楼长、社工、物业等人员组成党员志愿队，帮助居民送货上门。仁恒滨江党总支带领“八方联动工作室”成员对应进楼组、入家庭，共同为居家隔离的境外人士提供服务。三林、泥城、老港等镇组织机关党员下沉居村，组建党员“护楼队”“护

村队”，协助居村做好防控。正是“一个支部一座堡垒、一名党员一面旗帜”的示范引领，正是党员全覆盖、骨干全参与的群防群治格局，形成了疫情防控的强大合力，成为了基层社区应对疫情时的最强底气。

下一步，我们将认真学习贯彻今天会议精神，紧扣一个“实”字，把加强楼组党建作为深化家门口服务体系的重要内容，一手抓组织体系，扩大楼组党的组织和工作覆盖，完善组织体系，强化组织功能；一手抓长效机制，把“1+3+N”治理机制、挂图作战、楼长制等有效做法固定下来，实现楼组党建由有形覆盖向有效覆盖转变；一手抓功能提升，对标赋权增能、科技赋能等新要求，不断增强党组织整合资源、精准服务等能力，进一步推进楼组党建平战转换，推动“基石工程”走深走实，为提高社区治理现代化水平提供可靠保证。

在疫情大战大考中总结经验汲取智慧 毫不松懈抓好社区防控常态化

◎ 区疫情防控地区工作组

新冠肺炎疫情发生以来，浦东坚决贯彻落实中央和市委市政府决策部署，全力以赴将基层治理优势转化为疫情防控的能力优势和有效应对的创新机制，经受住了内防扩散、外防输入、内防反弹等多轮大战大考。区地区工作党委作为社区防控牵头部门，系统总结社区防控行之有效的制度机制、方式措施，提炼固化可复制可推广经验模式，努力探索基层社会治理现代化的浦东路径。

一、精准施策责任包干，压实“防控线”

一是完善包干体系。区委区政府成立疫情防控工作领导小组，健全5+X包干体系，实现“统一指挥、一口上下、政令畅通”。压实街镇属地责任，形成“指挥部—班子领导—机关干部—居民区书记—社工”五级包干体系。二是优化包干机制。制订楼组村组包干“双九条”，建立共性突出问题协调机制，做深做实统筹协调机制，动态优化包干工作方式。三是细化包干内容。紧跟上级要求，结合疫情形势变化，形成面上指导方案、操作规范、工作提示，全覆盖开展培训，与时俱进加强基层工作指导。

二、精细化管理挂图作战，夯实“绣花功”

坚持点面结合，全面梳理社区防控核心管理要素，发掘提炼基层典型做法形成标准模版，快速推进全区“一盘棋”挂图作战。一是优化“小区房态图”摸清底数。用不同颜色和形状准确标识房屋状态和人员情况，每天动态调整，做到底数清、情况明。二是制定“楼组包干图”明确责任。把夯实组织建设与落实防控责任紧密结合，确保管理服务到楼到户到人。三是形成“动线管理图”规范入口。绘出人员信息登记、返沪人员管控、入门测温、快递外卖配送等流程动线，实现无接触式管理服务。四是细化“居家隔离索引图”指导服务。详细列出居家隔离各步骤操作内容、责任部门、工作要求、防护标准、注意事项等，让首次操作人员也一看就会。五是规范“涉外服务指引图”统一口径。明确涉外小区设立多国语言登记处指示牌、登记内容方式、重点人员事项告知、居民防疫健康提示等管理规范，体现浦东国际化水平。

三、精心统筹闭环管理，结实“防控链”

一是楼组村组包干形成指导整改闭环。建立楼组包干“现场检查+视频复查+实地复核”“三覆盖”递进检查指导机制、村组包干“信息沟通+检查指导+协商解决”协同工作机制，形成现场有指导、工作有督促、问题有整改、情况有反馈的责任闭环。二是内防扩散形成群防联控闭环。整合各方力量，形成“人员排查—现场确认—每天测温—落实技防+志愿服务”居家隔离人员管控闭环和“广泛宣传—关闭场所—有力劝阻—强制执行”人员聚集防控闭环。三是外防输入形成管理闭环。筑牢入境人员“机场驻点登记—专人专车送留验点—街镇接送居家隔离”全过程工作闭环，确保环环相扣。

四、精致服务人民至上，做实“为民事”

一是担当作为强信心。1000多名区级机关党员干部主动请缨奔赴一线，街镇干部下沉社区充实力量，村居干部夜以继日连续奋战，凝聚成

社区防控的强大合力。二是智能措施解忧心。区大数据中心紧急开发专项系统，区域运中心开展视频实时巡查，各街镇使用智能门磁、红外测温、口罩预约小程序等智能手段，有效提升防控效能。三是细节服务暖人心。为居家隔离人员提供送快递、收垃圾、代跑腿等生活服务，通过微信、视频等开展健康随访、情绪疏导等心理服务，体现社区温度。四是“三会”制度聚民心。运用线上“三会”让居民协商决定口罩发放、小区入口管理等事项，广泛宣传社区防控措施、医学管理规范等，赢得居民信任和共识。

下一步，我们将立足于补短板、堵漏洞、强弱项，以“三个提升”强化基层治理能力，持续巩固疫情防控成果。一是提升党建引领能力。以党建引领的“家门口”服务体系为主要抓手，做实楼组村组包干，加强对基层的制度支撑、资源支撑，提高居村党组织凝聚群众、动员居民、解决问题的能力。二是提升社区管理能力。依托“一网通办”“一网统管”持续推进分类管理、优化服务，全覆盖建设联勤联动站，适时推广技防设施，倡导文明新风尚。三是提升基层队伍能力。全面推行“全岗通”，加强线上线下培训，全方位提升居村干部统筹协调、应急处置、依法治理能力。

发挥物业“守门”作用 全面推进物业管理提质增能

◎ 区建交委

住宅小区是疫情联防联控的第一线。疫情发生以来，按照市委、市政府和区委、区政府的统一部署要求，区建交委积极指导全区 497 家物业企业，对 3179 个小区实行严格疫情防控管理，确保住宅小区疫情管控全覆盖无遗漏，全力守好“社区门”。

一、发挥“守门”作用，凸显责任担当

（一）管好行业，严格落实行业包干责任制。一方面全面排摸系统内、行业内人员，严格落实物业企业承诺、人员返沪管控等，做到系统内、行业内零病例。另一方面针对住宅小区防控特点和各阶段面临形势，先后下发 20 次工作提示，指导全区物业企业严格落实小区疫情防控管理各项措施。加密督查频次，开展“零点”行动，先后出动 500 多人次，检查小区 3531 个（次），针对检查出的问题，实现闭环处置，确保小区防疫“全覆盖、全时段、全方位”。

（二）补齐短板，筑牢住宅小区管控篱笆口。针对非封闭小区疫情管控薄弱的实际，跟时间赛跑，开展递进式排摸管控，仅用 5 天时间实现全区 476 个非封闭小区能封尽封、管控到位。梳理

封闭方式、管理力量配备等，形成四类封闭措施标准和样本（归并式、嵌入式、堵漏式、分区式），因地制宜，指导街镇分类落实硬件、软件管理措施；针对周边地形及房屋条件比较复杂、落实临时性封闭改造措施有难度的 21 个点位，会同街镇，逐一指导形成方案；协调浦发集团落实防疫期间应急托底机制。

与此同时，区建交委全力推进物业管理提质增能，包括物业服务点进驻“家门口”服务站、完善老旧小区物业补贴机制、积极探索以“四个监管”（动态监管、风险监管、信用监管、分类监管）理念推进物业行业综合监管场景建设、推动物业管理区域化创新发展等。

二、发挥“管家”作用，提升管理水平

围绕区委、区政府倍增行动要求，结合疫情管控常态长效机制建设，全面推进住宅小区物业治理创新，提升物业管理响应度、满意度、感受度，守好社区“第一道门”。

（一）聚焦提升行业监管效能取得实效。综合运用法律、市场、行政、技术等手段，构建行业监管体系，形成有效制约，提高监管效能。一

是建设全区物业行业指挥中心。集成维修保障、应急指挥、智能监管、辅助决策四大功能，优化三级应急维修机制，在全市率先推行“30分钟响应行动”。二是开展物业企业信用评价通报。建立全区物业企业信用评价发布机制，推动形成“优胜劣汰、失信失业”的市场环境。三是加大行业制约力度。深入开展“12345”热线投诉问题分析及数据应用，完善日常督查、专项督查制度。

（二）聚焦推动行业创新发展形成态势。建成物业管理区域化规模化发展机制，运用市场化手段和“差别化”物业考核补贴办法，形成行业引逼机制，引导企业优胜劣汰，激发企业发展活力，形成规模发展效应。结合文明城区创建开展

文明居住专项行动，全方位展现“美丽家园”和物业行业新形象、新风尚。

（三）聚焦发挥示范引领作用打造样本。选取不同类型小区，形成小区物业管理标准化场景，提升物业服务规范水平。完善旧住房修缮居民区党建引领长效机制，以项目汇聚党建资源，撬动居民自治共治，全面实行“三会”制度，打造一批多元素、一体化美丽家园示范样本，推动居民凝聚共识，共同守好社区“第一道门”。

接下来，区建交委将根据区委关于创新社会治理加强基层建设的统一部署要求，以更加务实的工作作风、更加精细的管理措施，持续推进物业管理提质增能，着力把老百姓的操心事、烦心事、揪心事变成暖心事。

探索推进村居联勤联动“微平台”建设 助力提升基层社会治理能力

◎ 区城运中心

居村联勤联动微平台作为城市运行“一网统管”三级平台体系在社区一线的延伸覆盖，是浦东“家门口”信息平台的重要应用模块，是支撑居村联勤联动站标准化、智能化、协同化运行的基础赋能载体，具有资源共享、智能应用、联勤联动、平急融合等主要功能，常态下是推动社区联勤共治的智能协同平台，战时即成为应急事件处置的智能响应平台。区城运中心在深入总结提炼疫情防控期间基层联勤联动协同治理有效经验基础上，以“党建引领、一网统管、资源下沉、自治共治”为理念，以治理要素标准化、方式智能化、机制协同化、流程闭环化、参与多元化为核心，积极探索居村联勤联动微平台建设，助力提升浦东城市基层治理现代化水平。

一、以要素管理为核心，强化社区治理标准化运行

（一）实施基础要素信息动态化管理，做到“家底清”。通过系统对接、信息共享，集成居村实有人口、现有党员、特殊人群、重点场所、设施部件等基础要素“一张总图”并动态更新。特别是用好疫情防控挂图作战、颜色管理经验，以“房态图”“楼态图”和实有人口要素信息为

基础，实现“系统管房、以房管人、以人管房”。

（二）实施联勤联动事项清单化管理，做到“职责明”。在严格执行居村协助行政事务准入机制前提下，系统梳理居村联勤联动站“看得到、看得懂、接得住、必须管、管得了”的事项，形成全区统一的责任要素清单，纳入微平台自动生成日常管理任务。

二、以科技赋能为重点，提升社区治理智能化水平

（一）遵循“开放平台、资源整合”的根本思路，通过城运中台系统，共享12345热线、110接警、“城管微平台”“综治平台”等动态信息，集成多维视频、物联传感等智能手段，帮助居村干部实时掌握辖区治理体征。结合居村设备、技术、经费、能力条件，既鼓励大胆探索人工智能、大数据、5G等新技术在基层智能治理场景中的创新应用，又注重做好对居村现有的“城运通”单兵、居家安防等系统的智能迭代。

（二）秉持“流程再造、闭环管理”的科学理念，利用城运平台成熟的业务处置系统和“微平台+移动端轻应用”，实现对居村智能主动发现上报、上级指派等事项按处置规则自动推送、

在线协同、闭环管理、科学考核。同时，强化微平台大数据分析功能，定期产生居村治理要点、“三会”建议等供管理人员参考，推动基层治理由被动事后处置向主动前端治理转变，由被动应急处置向主动源头预防转变。

三、以多元共治为导向，加快社区治理社会化转型

通过微平台有效整合属地党员、物业、业委会、平安志愿者、楼（队）组长等力量资源，将疫情防控工作中形成的“群防群控、联防联控、

自助互助、共建共享”经验有效固化，探索以“随手报”“抢单式”“积分制”等形式完善自治共治激励机制，引导更多社会力量参与社区服务和治理。对于能力范围内的事项，以“微单元自治”方式实现主动发现、及时处置；对于超出能力范围的事项，以“微联动共治”方式通过微平台在线发起协同，“吹哨约请”条线下沉力量通过联勤巡防、联动指挥、联合处置，促进社区各类管理问题早发现、早处置，各类风险隐患早识别、早排除，各类突发事件早响应、早介入，推动社区治理由单一主体参与向多元自治共治转变，打造社区治理共同体，提高社区群众满意度。

完善干部下沉长效机制 加强基层治理带头人队伍建设

◎ 洋泾街道

习近平总书记强调，“党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层，抓基层、打基础是长远之计和固本之举”。加强基层基础建设关键在于抓住“关键少数”，夯实“班长工程”，形成“头雁效应”。洋泾街道积极探索年轻干部兼任居民区党组织副书记制度，完善干部下沉长效机制，加强基层带头人队伍建设，为创新基层社会治理提供坚强组织保证。

一、健全制度体系，在社区工作一线磨砺年轻干部

街道干部队伍呈现两方面特点：一是居民区党组织书记队伍存在一定的“青黄不接”现象，经验丰富的老书记数量呈逐步下降态势；二是机关干部队伍结构呈年轻化特点，“三门”干部较多，年轻干部做群众工作的本领不够，担当作为的底气还不足。为此，街道从两个方面做出制度安排。

（一）年轻公务员“应沉尽沉”。对于社区工作经验基本为零的新录用公务员，先安排到居民区锻炼三个月再安排岗位，对于其他年轻干部，要求每周至少半天到居民区工作，把基层一线作为年轻干部成长道路上“第一个台阶”，把火热

实践作为最好课堂。

（二）兼职副书记“重点培养”。建立年轻干部到居民区任兼职副书记制度，安排近三年内新进机关14名公务员到本人联络居民区任党组织副书记，全面参与居民区工作。

二、坚持实践淬炼，到服务群众前沿考察识别干部

（一）赛场选“马”，搭建年轻干部历练成长平台。兼职副书记队伍下沉到社区一线，深度参与所联系居民区“家门口”服务体系建设和生活垃圾分类减量、全国文明城区创建等重点工作，有效增强了处理实际问题的能力、应对复杂局面的能力、服务基层治理的能力，迅速成长为居民区书记的“参谋员”、上传下达的“情报员”、干事管事的“多面手”。

（二）“疫”线练兵，增强年轻干部善作善成本领。疫情防控期间，这支兼职副书记队伍在街道疫情防控指挥部统一部署下，迅速冲上火线，参与到居民区联防联控、群防群治工作中。他们有的干起“包干员”，有的成为“守门员”，有的当起“快递员”，带动了更多的党员群众参与进来，凝聚起全民抗疫的强大合力。

三、实现平战转换，为基层社会治理创新注入活力

（一）立足常态长效，提升社区治理效能。

居民区兼职副书记制度实施以来，机关年轻干部坚定了为民服务的初心，提高了善作善成的本领，增强了担当作为的底气。为推动这支队伍实现“平时 - 战时 - 平时”状态即时转换，街道建立专项调研、专题交流、专人督办工作机制，以调研课题成果转化推动基层社会治理重难点问题解决。例如，围绕“党建引领物业服务管理”这一主题，组织撰写调研报告 12 篇，提出问题 38 个，形成可行性方案及意见建议 46 个，梳理形成的问题清单通过城运中心平台切实推动解决。

（二）完善双选机制，打造一流“头雁”队伍。

探索“向下选派”，建好基层带头人蓄水池。建立完善居民区兼职副书记带教、培训、调研、考核等制度体系，畅通干部“能上能下”的通道，为 2021 年换届选举优秀机关事业单位干部到居民区担任党组织书记做好人才储备。完善“向上选优”，扩大干部选用视野。统筹用好居民区副书记岗位资源，让机关事业单位干部、优秀居民区社工放在同一层面上相互交流、相互砥砺，助力优秀年轻干部脱颖而出。通过上下双选机制发现和培养一批政治过硬、工作优秀、群众满意的居民区党组织书记后备干部队伍。

下一步，街道将持续深入推动社区党建向下延伸，推进社会治理重心向基层下移，不断增强基层党组织的组织力、战斗力和影响力，全力以赴助推浦东改革开放再出发贡献智慧力量。

把党的工作做在楼组上

“平战结合”提升社区常态防控能力

◎ 塘桥街道

新冠肺炎疫情发生以来，塘桥街道深入贯彻落实区委区政府总体部署，牢固树立人民至上、生命至上的理念，按照“守住门、管住人、尽好责”的总要求，全面落实楼组包干各项工作，把党小组建在楼上，把管理单元划小，把工作落实落细，形成“守牢小区门、看好楼栋门、管好自家门、携手邻里们”的群防群控工作态势，切实守牢社区疫情防线。

一、楼组包干凝心聚力，构筑疫情防控坚强堡垒

按照“总支抓总、支部包片、党员（党小组）包楼、工作到户”的组织架构，首创建立覆盖 1416 个门栋的楼组包干工作机制，线上建立居民区、楼长、楼栋三个层面的微信工作群（“楼组包干群”“片区包干群”“守望家园群”），线下发动辖区 7831 名社区党员、志愿者组建 1344 个护楼队、683 个先锋队，全覆盖、属地化、无遗漏落实各项工作。一是逐户排查、管控到人。通过微信接龙、门铃对讲、电话询问、张贴提示、上门排查等方式开展全覆盖排查，实时采集数据信息，形成动态实时更新的“楼态图”，亮出分

色“房态图”，确保“四查四清”，即查房屋，做到房屋使用状态清；查住户，做到居民近期旅居地点清；查状态，做到重点人员管控措施落实情况清；查问题，做到本楼管控漏洞清。二是信息互通、精准推送。通过微信群、海报、告示等方式，一方面向居民定向推送权威信息、防疫防控小知识、本楼居家隔离家庭和服务人员的管理与服务情况，另一方面及时收集上报居民关切的问题和遇到的困难，并做到及时处置、及时反馈，打通信息双向互动的通道。三是加强服务、互帮互助。严格落实居家隔离人员健康管理工作，按照“一户一群”的工作要求，落实专人负责联系、服务和监督，发动志愿者参与投递口罩、代买物品、代扔垃圾等邻里互助服务，引导本楼居民加强对居家隔离人员的包容和关心，做好对老年人、残疾人和生活困难群众的帮助和关怀，凝聚起同心抗疫的强大信念。四是联防联控、协同作战。由居民区党组织统筹协调居委、物业、业委会“三驾马车”，统筹做好“守住门”各项工作，严格落实“一测三问三登记”，建立从“大门口”到“家门口”的防控体系，织密小区防护网，形成管理的铜墙铁壁。

二、群防群治守护家园，“平战结合” 深化社区常态防控

随着疫情防控进入常态化，塘桥街道紧盯“小区门”这一社区防疫的“第一道防线”，继续深化党建引领楼组治理创新，以高度的责任感紧迫感和如履薄冰的忧患意识，全力以赴严防疫情反弹。一是持之以恒守牢入口，持续抓实抓细人员问询、测温登记、查验健康码等工作，不断提升小区主出入口的安全防范能力。二是常态长效落实责任，依托“楼组包干群”做好信息排摸上报，落实人员基本情况和发热情况两个“零报告”，

做好社区健康管理，形成同舟共济、守望相助的强大合力，坚决打好小区疫情防控保卫战。三是智慧赋能提升水平，立足街道“大联动、微治理”平台建设，接入视频监控、智能门禁、车闸道闸等物联感知设备，进一步推进智慧社区建设，强化联勤联动，形成管理闭环，确保问题第一时间发现、第一时间解决，打造社区平安堡垒。

塘桥街道将深入贯彻落实习近平总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，一手抓疫情防控，一手抓社区建设，努力做好疫情常态化防控和复工复产各项工作，坚决夺取疫情防控和社会发展的“双胜利”。

做实包干机制，压实属地责任 打造常态防控“铁桶阵”

◎ 金桥镇

年初以来，金桥镇全镇一盘棋、全民总动员、全社会参与，守牢自己门、管好自己人、做好自己事，全面打造疫情防控“铁桶阵”，坚决打赢疫情防控“阻击战”。

一、坚持党建引领，压实防控责任

镇党委成立专项工作领导小组，先后召开工作布置会、专题会 48 次，部署疫情防控重点工作。16 个居村以区域化党建为抓手，推动居民区与学校校区、开发园区以及沿街商铺街区等“四区联动”，打造一体化联防联控平台。一线工作人员参与疫情防控累计约 15 万人次，其中党员约 4.85 万人次。337 名机关工作人员下沉包干 52 个小区、2908 个楼组。做实做细国际社区境外疫情防控，累计转运护送隔离人员 370 人。我镇抓好碧云国际社区境外输入疫情防控的工作做法被市委《一周要讯》采用。

二、坚持统一标准，突出亮点特色

（一）工作标准定制化。制定信息排查、社区管控、防控责任等统一的指导意见和工作提示，量身定制 10 类场所（单位）疫情防控标准，探索人口信息排查的基础信息、表单登记、综合比

对、联动检查“四法”，碧云国际社区的小区入口管理模式成为涉外小区入口管理标准模板。

（二）责任包干网格化。构建“片一块一点”三位一体包干体系，依托小区建筑平面图对所有居民家庭人员进行分色管理，实现挂图作战、分级管控。建立村居、企业商铺、在建工地以及培训机构、小旅馆等排查防控“四张网”，覆盖全区域全行业。组建楼组长、物业公司人员、社区民警、安全生产监督队员、两新组织党员、志愿者等为主体的 6 支志愿者队伍 3500 多人，防控力量覆盖全辖区。

（三）人员管控人性化。在集镇和金葵社区推行主办、代办、邻办、帮办的“四办”服务，由居委干部、志愿者等为所有居家隔离家庭提供买菜、送牛奶、上门送餐、配药、口罩预约登记等服务；在碧云国际社区推行一个防疫物资暖心包、一个联络联系微信群、一个心理关怀爱心 call 的“三个一”服务，并被各级媒体广泛报道。

三、坚持创新治理，实现疫情防控和经济发展两不误

（一）主动担当作为。联合金桥管委会对开发区 971 家企业、17 个非居物业、21 家人才公寓、22 个企业集体宿舍开展排查。建设碧云国际社

区联勤联动站，推进疫情防控、社会治理大联勤大联动。

（二）强化科技支撑。建设城管执法“微平台”，开发安全生产信息管理系统，形成文明创评组织体系、重点区域图。城市家园小区的智能安防系统在车辆进出排摸、人员识别管控、口罩预约发放等工作中发挥了积极作用，成为“看家护院”的“硬核”力量。

（三）积极服务企业。指导开发区企业和沿街商铺，分别制定疫情防控应急方案、复工复产

方案，督促企业安排职工错峰返沪、分批返岗。先后走访调研企业 190 家，第一时间帮助华为公司 1300 名职工复工、6 家企业落实财政扶持政策，协调解决 12 家企业融资难题。

下一步，我们将继续强化群防群控机制，严格落实境外和国内中高风险地区来沪返沪人员信息排摸和健康管理；严格按照“六个包干”的工作模式，加强农贸市场、食品安全管理，确保内防反弹、外防输入的措施落细落小落实。

完善机制、加强联动 打通社会治理“最后一公里”

◎ 周浦镇

周浦镇深入贯彻市委加强“两张网”建设工作精神，把居村联勤联动站建设作为一网统管工作的有力抓手，按照“三级平台、五级应用”的基本架构，在区城运中心的精心指导下，把社会治理重心落到联勤联动站，把服务资源、管理支撑下沉到村居，把城市管理和公共服务送到群众身边，加强居村百姓的获得感、满意度。

一、把握全局，配置联勤联动新站点

按照及时发现问题并快速处置，实现社会治理和“微循环、微治理”原则，设立三大类19个联勤联动站：一是社区中心联勤联动站。根据镇区商业集中，小商小户较多的特点，以镇管社区中心为基础，设立了7个社区的联勤联动站。二是村级联勤联动站。结合各村“家门口”服务“四站一室”建设工作，建立10个村级联勤联动站。三是特定区域联勤联动站。根据区域特点和群众需求，按照“突出重点区域、就近快速处置”的原则，在周浦万达广场、小上海步行街两个人员流量大的商贸区，设立2个特定区域联勤联动站。

二、多管齐下，探索创城工作新举措

按照人工巡查+智能发现+联动处置的方式，形成有效的管理闭环，全面助力文明创建工作。人工巡查通过扩充巡查清单的方式，将创城点位、事项标准统一纳入网格监督员发现事项，至今共发现各类相关问题42401件；智能发现通过“慧芯”工作平台，结合新区“城市大脑”及村社会治理“微平台”，形成智能发现、管理三级联动，进一步挖掘智能平台在社会治理中的作用；联动处置依托“三级联动机制”的保障，确保各类问题在第一时间发现的同时，有效联动各职能部门快速处置、快速解决，为文明城区创建提供有力保障。

三、理清机制，打造联勤联动新面貌

根据覆盖全区域、管理全方位、运转全天候的要求，提炼了“三大机制”联勤联动工作法。

（一）第一站长负责制。坚持党建引领原则，由社区党委书记、村委书记担任第一站长，发挥居村党组织在资源整合、系统联合、力量聚

合等方面作用，落实包干责任，增强基层社会治理“张力”。通过强化队伍整合、管理联动、信息互通等环节，实现信息准确采集、指挥统一高效、处置快速有力的联勤联动机制。

（二）正面清单工作机制。进一步明确工作内容，切实发挥联勤联动站“突击队”作用：社区中心联勤联动站突出小区管理，包含小区地桩锁、群租管理、消防车道占用等20类事项；特定区域联勤联动站突出街面秩序管理，包含车辆乱停放、散发小广告、打架斗殴等20类事项；村级联勤联动站突出农村环境管理，包含露天焚烧、违规种养、损坏农田水利设施等21类事项。

（三）三级联动指挥机制。社区中心、村层面一级联动：以第一站长为核心，每日开展巡查、处置，随时整合、指挥多方资源及力量。镇城运中心层面二级联动：牵头相关单位对职能、区域、权属交叉的疑难问题开展联席会商。镇政府层面三级联动：成立由镇党委书记、镇长任双组长的领导小组，及时解决、统筹协调重大疑难问题。

四、寻“微”解“重”，创新社会治理新平台

充分依托浦东三级城运管理体系，紧抓村社会治理顽症，发挥跨部门、跨层级、跨区域联勤联动优势。重点围绕“更安全、更有序、更干净”3大类22事项作为核心要素管理，探索“消项式”“抢单式”治理新模式，打造盘家底、明体征、知事项、消问题四大类功能模块，实现由传统人工管理模式到智能化治理模式、由传统事项管理到清晰化要素治理、由单一政府管控到多元主体共治的转变。

下一步，我们将继续贯彻区委区政府的工作部署，在做好村“微平台”试点工作的同时，总结试点经验，全力推动城市运行智能化管理工作，全面提升基层社会治理现代化水平，把做法转变为规律，把试点转变为实践，真正把群众美好愿景变为现实。

创新“三会”民主协商 赋能社区共治共享

◎ 陆家嘴街道市新居民区

市新居民区是80年代老旧小区，自建设“家门口”服务体系以来，深入贯彻落实习近平总书记提出的“丰富有事好商量、众人事情由众人商量的制度化实践”要求，紧紧围绕老百姓热切关注的民生问题，持续创新“尊重群众意愿、可操作、规范化”的“三会”实践，全面深化社区共建共治共享格局。

一、坚持党建引领，“三会”机制 强基固本优化治理

针对小区治理环境特点，市新居民区充分发挥党建核心引领作用，积极开展“三会”广泛、多层、制度化实践。

（一）把准政治方向，搭建多元参与共治平台。构建以党总支为核心，“三驾马车”各负其责、N个党建联建单位共同参与的“1+3+N”治理格局。党员群众代表骨干汇聚“市新第二客厅”，共同讨论治理难点，党建融合资源回应群众呼声。

（二）贯穿协商过程，畅通民意表达理性渠道。议题选择，强化把关定向。以楼组党支部为单元收集民情民意，居民区党总支汇总确定议题。议事流程，强化组织引领。党总支组建会前小组、拟定会议方案、选择主持人，邀请协商主体。成

果运用，强化跟踪落实。党总支牵头明确责任、工作措施时限，公示、反馈办结情况，主动接受评议。

二、扩大参与协同，“三会”实践 攻坚克难解忧纾困

“三会”在依法依规基础上赋予开放包容的创造空间，为基层民主实践找到了正确的打开方式。

（一）聚焦重点，化解“急难愁盼”。疫情期间，就实施小区封闭管理、保留一侧入口、健康互助监督等议题，组织听证决策，为落实小区内防控措施打下坚实基础。

（二）应对实际，解决历史问题。为解决停车难问题召开40多场听证会收集居民建议，通过路面拓宽、车辆登记备案、修订停车管理办法、约定错峰等组合拳措施将车位由79个增加至251个。

（三）未雨绸缪，排查安全隐患。以小区综合整治为契机，将非机动车棚改造、流浪动物治理等议题一并统筹，召开“三会”80余场，邀请专家科学决策，转化40多个项目打包落地，评议阶段满意度均达到98%以上。

三、注重规范标准，“三会”流程 落细落实助力成长

今年起，立足提升自治参与有效性、完善程序系统性、实现制度完整性，市新居民区通过“三会”情景实训，为各居民区提供结伴同行、互助学习的平台。

（一）以系统设计为出发点，归纳“解锁”基层同类型问题。街道层面聚焦售后公房一加装电梯工程、非机动车棚改造、“美丽家园”整新；高档小区一自治金项目、紧密睦邻关系；普通商品房一楼道堆物、群租、违建治理等高频治理难点，形成一套“三会”分类治理案例汇编和项目清单。

（二）以情景实训为着力点，为干部精细化

管理“补课”赋能。居民区层面增设“三会”实训室功能，开展情景培训，围绕实际案例鼓励学员为难点对策“支招”，形成一套课件模版。

（三）以参与能力为落脚点，增强居民自治参与和社区认同。从“咱也不知道，咱也不敢问”到平等、充分、有序对话，“三会”通过接地气的规则，增强了群众自治参与能力，也为民主协商制度赋予了长久的生命力。

2020年，市新居民区将一如既往坚持党的领导，按照区委要求，做到“服务项目的选择让群众说了算，服务项目的实施让群众全过程参与，服务项目的成效让群众评判”，让“三会”变成常规操作、硬核操作，让小区更有活力，让“家门口”服务更有温度，让老百姓更有获得感！

充分认识现代城市的风险特征

——对新冠疫情与现代城市治理能力的思考

◎ 上海交通大学中国城市治理研究院副院长 陈高宏
《决策参考》编辑部主任

编者按：5月17日，上海交通大学中国城市治理研究院副院长陈高宏教授受邀主讲国际与公共事务学院“新冠疫情与城市治理”系列公益讲座第四讲。陈院长以“新冠疫情与现代化城市治理”为主题，结合当前疫情防控形势，深入探讨了现代化城市的风险特征、城市治理的压力测试以及提升能力的实践探索。讲座内容深入浅出、鞭辟入里、发人深思。

法国哲学家伯格森认为，时间与空间在人的直觉里是绵延不断地均匀流动和分布的。然而，在流变的现实中，当被某一个重大历史事件触发时，时空会突然高浓度地聚焦而被凸显放大，历史时刻到了。这就是重大历史事件对时空的塑造与雕刻。

此次新冠疫情就是这样一个灾难性的历史时刻，它给每个人、每件事、每座城市打上了一个独特的印记。原来，另一个世界是可能的，我们的生活、我们的城市竟然会处在这样的运行状态中！

新冠疫情给现代城市治理提出了一系列重大课题，需要我们用新的视角来观察研究：我们居住在一个怎样的城市？风险危机是偶然发生还是

与现代城市相伴相生？这会是最后一次吗？我们能够一劳永逸地消除危机隐患和风险威胁吗？

笔者认为，由于现代城市结构中内在的异质性、流动性、复杂性、集约性，冲突、风险与危机必将与现代城市共始终，我们要时刻准备应对并战胜下一次危机；与此同时，我们要充分认识现代城市的特点，自觉把握现代城市的运行规律，从而最大限度地减少风险的数量、降低风险的强度、减轻风险的危害。

（一）充分认识现代城市的异质性

城市兼收并蓄，多元要素五方杂处。不同的社群、不同的行业、不同的分工、不同的利益、不同的文化、不同的生活方式，密集地分布在共同的城市空间中，彼此依赖又相互支撑起城市功能的配套、城市生活的便利、城市文化的丰富、城市发展的脉动。异质性是一个城市生机活力的

源泉。承认异质就是承认不同，承认差异，承认个性。众多异质要素杂交碰撞，正是城市的创造力和丰富性所在；众多异质要素的多元并存，也能形成一种城市治理的纠错制衡机制。但另一方面，社群多元化、利益多元化、目标多元化、文化多元化，生活方式和价值观念的多元化，又构成了异质要素的空间冲突、利益冲突、观念冲突。

新冠疫情的爆发让城市按下了暂停键，市民们看不到路边摊贩和街上的城管，感受不到市井生活的嘈杂与烟火，一座城市失去了应有的气息，以至于复工后南京一家老鸭店重新开张时，一位市民竟在视频上激动得瞬间泪崩。与此同时，不同群体的利益冲突也随之产生，有上海市民在微信群中发语音信息，分析外地人复工回沪后将要补充大量生活用品，因此将造成城市生活物资紧缺，提醒大家赶在外地人回沪之前抓紧做好物资储备。可见，既互相依存又互相冲突，正是城市异质性的内置结构，这也就蕴含了风险因素。

对城市管理者 and 研究者来说，如何看待城市的异质性？一种观点认为，异质性不仅是一个事实性的判断，也是一个规范性的引领；不仅是实然，也是应然。既然大自然百鸟争鸣、百花齐放、异质多元，城市的社会生态也应多元并存丰富多彩。所以，管理者对异质性不要干涉，要让城市这一生命体、有机体自发、多元、混合的运转和成长，切忌不顾城市生命机理的“伪规划”。高楼大厦和低矮棚屋均可并存于城市。《城市的胜利》一书甚至认为发展中国家的贫民窟，亦是城市对扶贫和环境保护的一大贡献。而更多的人持另一种观点，认为城市是规划出来的，强调对城市进行干预和规划。他们认为，巴塞罗那、巴黎等世界著名城市都是规划的产物，没有城市规划、管理秩序，就没有今天的现代城市，像田园城市、多心组团、垂直城市等理论与实践，也都是主张

人为控制统一规划的。总之，这种观点认为城市对异质性应加以规范和抑制，不能无为而治任其自然生长，对市政社区甚至对街道的店招店牌都应统一规划管理。更进一步说，即使对异质性本身也应是理性干预、有为规划的，不能任其自然产生。如新加坡立法要求居民组屋，不同民族和收入混居一区，主动促进多元融合。

中国大部分城市主张有为规划、有序管理并兼顾异质性现实，但也有一些城市管理者一厢情愿地想消除异质性要素。在城市规划和政策设计中，一味强调建高端城市引专业人才，认为一些所谓“低端人口”给城市卫生和治安管理带来难度，要提高城市门槛，把这些人挡在门外。这是严重脱离实际的。有研究表明，一个专业科技人才，要有6—8个服务人员与之配套。在高科技园区，要有生活配套、商务配套，没有家政服务、环境保洁、会务服务等，科技人才专业人士是很难从事专业研究甚至安排日常生活的。我们的城市规划和公共设施，要为营造异质多元的健康生态做好准备，甚至对小摊小贩也应有容纳的时空。

然而异质性又是风险所在，甚至对公共安全构成挑战。如SASI和新冠病毒等常以野生动物为中间宿主，食用野生动物有很大的病毒传播风险。但在此次抗疫期间，仍有人“好这一口野味”，居然还在捕食野猪、果子狸和野鸟，为此受到严厉处分。因为其个性化的异质需求已经损害了公共安全，近期全国人大专门立法通过了禁止野生动物交易的规定。

异质性在滋生风险的同时，又会限制集体行动的能力。风险来临时，如果各随其愿、各行其是，如何控制风险蔓延？就每个个体而言，不想戴口罩，不愿居家隔离，可能都有着其特殊原因，但这一个一个的特殊，将会使集体行动千疮百孔。应该说武汉封城前30万人连夜出城，虽有传播

风险，尚未违反禁令，但封城后违规出城就属行为不当了。有市民坐木盆沿着长江从武汉漂到九江，还有市民沿着铁轨走出武汉外出打工，甚至还有人感染后不自觉隔离，又传染他人。在欧美一些城市，正是因为对隔离措施步调不一、莫衷一是，贻误了防控时机。多元异质社会要达成共识，采取共同行动，需要公共性权威。

这就给城市治理提出一个大的命题：如何既对一系列多样化偏好和要求做出回应，又及时化解高密度多元化人群的社会冲突，建立合理性和合目的性的社会秩序？如何既有对异质的包容又有统一行动的能力，从而在危机来临时使公共管控落到实处，公共权威得到保证，确保生命权的至高无上。城市治理的任务就是要处理好异质性和公共性的辩证关系，使城市生态美美与共、和而不同。

（二）充分认识现代城市的流动性

人物流资金融流信息流技术流，形成快速流动的城市社会。流动性带来的倍增的交往交流交换交融，促进了创新创业创富创智创见，这是城市的活力所在。换言之，观察一个城市有没有活力，就看这个城市能不能按照市场和社会的需求，在第一时间最低成本地实现经济、社会、文化等各种要素的跨区域、跨行业、跨领域、跨所有制、跨部门的流动流动再流动、碰撞碰撞再碰撞、组合组合再组合、分化分化再分化。

学界研究也表明，由于人际交往交流的增长速度倍增于人数增长，带来了城市规模收益和产出的超线性增长，同时又带来人均基础设施需求和能量需求的亚线型节约，这就是人们常说的城市规模增量和规模效益。

与此同时，在城市产出超线性的同时，犯罪率、传染病的传播也是超线性的倍增。如上海地

铁 1300 万人次的日均客流，上海机场年客流量 1.22 亿人次，浦东机场日均出入境人数高达十几万，假如其中有病毒携带者，流动中传播起来也将是超线性指数，速度惊人！

现代城市信息互联网技术，加速各类信息的流动和交汇，但谣言和社会恐慌情绪也会加速传播。此次疫情期间，网传猫、狗、杨柳絮甚至 5G 信号都可传播新冠病毒，又说钟南山已到某市，该市小区特警守门、居民健康码全转红，等等，一时间人心惶惶。可见流动性对风险的放大效应甚至本身就是一种风险的源头，因此公共治理的信息传播必须与不实信息乃至谣言的传播比赛速度。正如一位新上任的湖北省领导所说，城市管理的信息一定要及时透明，否则“真理还没穿上鞋子，谣言已经走遍全城”。

流动性带来城市开放性增长，成为人们生活的常态，而疫情期间切断流动性，把城市或小区封闭起来显然是反常态的做法，这自然又是极其困难的事。因为城市具有流动性的内在特征，一些闭环管理措施落不到实处，阻断人员流动往往百密一疏。武汉女子监狱一个刑满释放人员，居然从武汉一路畅通进入防守严密的首都北京，由此可见一斑。

更深一层的观察可以发现，流动性对城市认同和社区治理带来结构性冲击，社区形不成稳定的治理共同体。邻居互不认识，这种陌生人社区不仅人际连接很弱，甚至连实有人口、实有单位都难以统计掌握，一旦实行封闭管理，小区运行及协调能力必受局限。党的十九届四中全会提出建设社会治理共同体，对流动性如此之大的城市治理非常必要。这次疫情由于共同封闭在同一小区并有共同的关注，使得社区人际连接的紧密性增强了，大家以楼组为单位建立微信群，哪个单元有居家隔离的返沪人员，哪个时段要去领口罩，

互相提醒、守望相助，这种共同的生活关注和生
活体验是构建治理共同体的重要载体。

（三）充分认识现代城市的复杂性

人类的进化过程就是从简单走向复杂，其代
表作就是现代城市。社会分工复杂、管理系统复
杂、人际关系复杂、城市设施复杂、因果联系复
杂，这是各个城市共有的普遍现象。对中国的城
市来讲，还要叠加上社会转型带来的特殊复杂性。
在改革开放的推动下，我们经历了从熟人社会到
生人社会，从封闭社会到开放社会，从传统社会
到现代社会，从静态社会到动态社会，从农业社
会到工业社会再到信息社会的转型，处于大转型
过程中的中国城市社会更是纷繁复杂。

复杂性带来城市的丰富性和创造性的同时，
也必然带来不确定性。物理学有一个理论，系统
的复杂性和确定性不可兼得。因此复杂性社会也
就是一个不确定性的社会，潜伏着大量的偶然性
和突发性，因果联系不是线性的，人们往往只能
看到直线看不到曲线，只能看到正面看不到反面，
只能看到当前看不到长远。这也就是风险所在。

这次疫情让我们看到许多原先意想不到的复
杂情况。如医院常规处置停诊后，尿毒症需透析、
癌症需化疗的病人怎么办？父母隔离后孩子怎么
办？快递不上楼行动不便的高龄老年人怎么办？
这边要复工，那边要严查；防控端是紧的，消费
端是松的，政策之间如何平衡？一位武汉市民因
为武汉封城既回不了武汉又进不了外地，只得在
高速公路上流浪。一位上海司机送达援助物资后
却出不了武汉城。武汉解封后，由于湖北的健康
码与江西信息系统不兼容，双方人员在九江大桥
上发生了冲突。防控疫情要防止人员聚集，但排
队买口罩、医院就诊等候，又造成新的聚集和感
染风险。从管理者来讲，这都是复杂性；从每一

个当事人个体来讲，这都是不确定性风险。

学界从系统科学的角度，对复杂性有很多研
究。系统科学理论，已从初期的系统论、控制论、
信息论老三论，到耗散结构论、协同论、突变论
新三论，再发展到现在的自适应复杂系统。这些
理论都有一个指向，就是管理者要注意在复杂系
统中个人的有限性，如凭一厢情愿，往往事与愿
违，甚至人为制造风险。管理学有一个经典案例
“眼镜蛇效应”很说明问题：印度一个城市有很
多的眼镜蛇出没伤害市民，管理者出台一个政策，
奖励抓捕眼镜蛇上交的市民，结果眼镜蛇非但没
减少，反而越抓越多，为了获取奖励，人们不仅
饲养甚至从外地运来了眼镜蛇。

尼采说过一句话：作为人类的一员，我们一
直处在永远的单向度中，我们永远学不会整全的
思维方式，我们说出的任何理论和观点都仅仅是
上帝的一个碎片。作为城市的管理者怎么办？哲
学家哈贝马斯提出主体间性的概念，认为通过主
体间有效地交流沟通，可以逐渐接近整全。中国
渐进性改革开放，通过问题导向、试点先行的办
法，不断试错纠错、摸着石头过河，以多样应
对多元、以丰富包容复杂，为中国城市治理应对
复杂性不确定性积累了宝贵的思想资源 and 实践智
慧。

（四）充分认识现代城市的集约性

使用集约性这一概念是想描述这样一种城市
特征：即在城市的规划建设和管理中，最充分地
利用一切资源，在成本核算的基础上，最大程度
地提高效益和效率。当下的热词“紧平衡”与集
约性相近，指的是供需平衡达到或基本达到，剩
余不多或储备不多。其实城市运行按成本核算的
经济原则大都是紧平衡，人口高密度、运行满负
荷、配置低成本，以求边际效益最大化。城市给

排水能力、道路通行能力、垃圾处理能力、公共医疗和服务设施等等，无处不处在紧平衡状态。容积率很高的小区停满了车，消防车进不来，这就内涵了风险性、脆弱性。一场大雨、一次火灾、一次大型群众活动都可能引发巨大的灾难。

集约性紧平衡带来城市运行的脆弱性。现代城市基础设施纵横交错，高度依赖，牵一发而动全身，满负荷运行的水电煤地铁医院系统一旦出现故障便可能造成巨大影响。上海市中心城区2013年6月7日晚突发停电一小时10分钟，顷刻，电梯被困报警40多起，几列地铁卡在两站之间，很多商厦紧急疏散，工作人员惊慌失措地保护黄金等贵重商品，幸亏几家大医院尚有备用发电机，否则医疗手术也将无法进行。

集约性紧平衡也导致产业链供应链脆弱。此次疫情中服务业尤其是消费型服务业，几乎处于停摆的状态，制造加工业也受到重大打击。从中不仅看到城市生活链条的脆弱，也看到产业链供应链的脆弱。疫情直击命门，很多企业由于集约性准时生产无库存，零部件分散布局，在疫区工厂停摆后，靠连接流通的产业链供应链断了，相关的企业也只得随之停摆。疫情之后，企业对集约性所导致的脆弱性将有更清醒的认识，对实时生产模式和全球分散生产，对水平分工与垂直整合，会做出新的评估，供应链布局也会更加靠近且多有剩余，这可能会降低企业的短期利润，但会使得整个系统更具弹性。

危机到来时，行政管理体系也因集约性紧平衡而凸显脆弱性，难以有效应对危机，甚至发生行政瘫痪现象。我们的城市行政管理体系及运行模式，大都按照办理日常事务的规格配置，灾害发生时，当海量的救灾物资和信息一下涌进时，这种日常体系便难以招架。汶川地震时，四川成

都火车站最大的能量是日接300个车皮，加班加点应急调度可以装卸700—1000个车皮，然而在地震救灾应急时，每天运送过去的救灾物资达2000多车皮，装卸分配调度体系难以承受，救灾物资在车站堆积成山。此次疫情初期，也同样出现行政瘫痪问题，大量的医疗防护和生活物资堆积在仓库，不能及时送到疫情防控最需要的地方，引起了捐赠人和社会的强烈不满，以至各医院独自向社会求救。如何在极限条件下从常态转入非常态行政，迅速度过混乱的磨合期，对集约性紧平衡的城市行政体系是严峻考验。

在城市集约性紧平衡的约束下，如何有效地预防和控制城市风险，成为近来高校、智库和社会各界关于城市恢复力、城市冗余配置、弹性配置等韧性城市的研究热点。

综上所述，上山的路与下山的路是同一条路。现代城市的结构性特征，一方面产生规模效应、杂交优势、创新冲动，使城市充满活力；另一方面，各个要素之间的密集互动、碰撞冲突和复杂联系，时间和空间的满负荷运转，资源无冗余配置、缺少韧性和弹性，也使得城市治理表现出诸多脆弱性，存在很多系统性结构性风险。

对风险社会，我们以往耳熟能详的学术概念：小概率事件黑天鹅、大概率事件灰犀牛，小变化引发大风暴的蝴蝶效应，等等，此次都在世人面前实景演习了一遍，令我们对城市的风险特征有了刻骨铭心的体验，对病毒造成的公共卫生事件更加心存戒惧。

城市始终与风险共存，已经历过诸如人群踩踏、桥梁垮塌、高楼大火、暴雨淹城、列车相撞、化学泄露、核电事故等多种考验，不知何时将再遭劫难。正如一位病毒专家所说，病毒隐身在人们的感知盲区伺机发难，我们只闻钟声滴答，却

不知道时间。对此，城市管理者需始终如履薄冰、如临深渊。也只有城市管理者的寝食难安，才能换回市民百姓的岁月静好！

二

此次新冠疫情对各个城市都是一场治理能力的大考，直接检验着城市的应急响应、物质储备、医疗设施、资源调配、社会疏导能力，检验着城市社区的基层基础工作，检验着城市管理的细节末梢，检验着平时积累的干群关系、社会信任程度。大考测试成绩如何？笔者认为可从以下四个维度加以观察。

（一）节点见担当

节点是指需要做出选择应对的特殊时空。检验一个城市的治理水平不仅在起点，更在于危机中关键时刻城市管理者的表现。这和一个人的发展相似，往往不是输在起跑线，而是输在关键点。灾难是共同的，努力是各自的，而成效则可以是天壤之别的。换言之，一个城市的治理状况，10%取决于城市遇到的挑战，90%取决于对于挑战的应对。

在危机的挑战面前，城市领导人和各级管理者能否正确判断、果断决策，首要的因素取决于有无责任担当。新冠疫情之下，城市面临前所未有的挑战与众多不确定性因素。从平常时期的按部就班，转换为特殊时期的风险决策，利弊取舍难以决断。对于常见的风险挑战，如防台防汛，社会早有“宁可十防九空，确保万无一失”的共识，但对全新的抗疫决策，则认识准备明显不足。要不要限流测温，要不要启动一级响应，决策判断迷雾重重，更不用说作出封城、建火神山、雷神山、方舱医院、停产停学等富有前瞻、打破常

规并付出巨大代价的决策。正是国家领导人和很多城市领导者的果断担当，中国的抗疫避免了更为灾难性的后果。但毋庸讳言，在这次危机面前，也有的城市管理者因为惧怕担当，进退失据，从而贻误处理危机的窗口期，给社会带来重大损失。

担当需要摒弃杂念，“惟精惟一”，惟持初心。要迅速完成平时和战时转换，进入应急角色承担责任，就不能患得患失，“心无挂碍则无有恐怖”。更不能东张西望，打精致利己主义的个人算盘，甚至做“自以为让领导满意却让群众失望的蠢事”。危机来临时，只能有一个念头，不忘初心，为人民服务，向人民负责。而对人民负责，同时也就是对组织对上级负责。为官避事平生耻。担当大小，不仅体现领导者的勇气胆略，更体现其初心使命和胸怀格调。

担当是主体性的激发。在一线工作的城市管理者，如果风险来临时，束手无策、困难上交，被动等待上级决策，必将贻误战机。武汉市金银潭医院院长根据该院收治病人状况，及时做出战时状态的动员，果断做出把普通病房改成隔离病房的决定，都是在未得到上级指示的情况下，主动作出的判断和决策。领导干部在危机时刻，现场为王、当机立断，激励了下属、稳定了军心、赢得了战机。浦东有位老领导曾说过，在不确定的状态下，要想做成某件事情就少请示，而不要不想做某件事，那就多请示。在应对危机挑战的关键时刻，我们需要有这种依靠组织但不依赖组织，敏锐发现问题、主动解决问题的责任担当与行动能力。

担当精神需要在严峻考验中加以淬炼。灾难不仅检验干部的担当，也培养锻炼干部的胆略，激发干部的潜力。在疫情突发之初，一些领导干部方寸大乱，并不是他们不想作为，而是没有应对大危机大挑战的实战体验。生于忧患，死于安

乐。治理能力和担当精神，也只有在经历过大事件、应对过大阵仗的实践中，才能打磨出来。

（二）末端见功力

城市领导人和管理者的担当必须落到基层，贯通到城市治理的末端。实践表明，领导力往往因鞭长莫及达不到管理末端。因而，一个城市治理的末端环节正是其功力所在。

观察一些城市在疫情应对和危机治理上的失误，大都源于末端失守。哈尔滨市疫情在4月初的反弹便是例证。一位87岁老人在聚餐时感染了新冠病毒，因脑中风住进哈尔滨第二人民医院，收治医生未按规定做核酸检测，后老人因呼吸道疾病，经120转院到哈尔滨医科大学第一附属医院；120救护人员在转送中，由于医院未作特别交代，便认为已排除新冠感染而未加防护；接诊的哈医大附属医院又因120工作人员未穿防护服，便想当然地把老人作为普通病患，未做核酸检测即收治进普通病房。一连几个末端的失守，造成了26人被传染的严重后果，导致18名党员干部和公职人员受到处分。再如，武汉女子监狱一刑满释放人员，从武汉一路畅通地进入位于北京的女儿住所，而进京高速路口的交通检查站和小区的物业公司都曾签定过疫期责任书，但照样失守了。这些暴露出的问题和薄弱环节，都在治理末梢“最后一公里”。

这些教训中蕴含着一个城市治理工作的真理：末端决定成败。领导者的责任在末端、软肋也在末端，因而做事要彻底、管理要到位，不能大而化之当太平官。签过军令状不代表就能落到实处，必须下到基层，明查暗访，抓典型，抓测试，切实守住自己的责任区。

末端不仅决定成败，也是城市治理水平的标识Logo。如同旅客评价一家酒店的管理水平，

不是看经理、看中层，而是看保安、前台和保洁工一样，城市治理工作水平都展示在一个个门口、路口、流动哨、监测岗、车站、病房、志愿者、物流链，最基本的环节支撑了防控网络。散布在城市各个角落的节点末梢，能否编织成网并且动起来活起来，直接反映城市治理能力的高下。

由此可见，城市治理的重点在末端，难点在末端，城市比较的实力也在末端。相比高楼大厦，僻街小巷更能代表一座城市治理的真实水平。城市管理者一定要关注末端、经营末端，深入基层、善待基层。

（三）细节见基础

城市治理水平既在节点也在起点。城市治理的基础工作如何，是否有应对危机的物质准备、医疗准备、心理准备、管理准备？城市抗风险能力及恢复的韧性如何，能否做到封闭式管理、多渠道沟通、个性化服务、全过程追踪、有掌控集散，这些都是细节，构成了城市治理的基座，检验着我们危机应对及平时积累的治理水平。

魔鬼在细节。无细节便无治理，无精细化便无现代化。精细化治理体现在城市治理的方方面面，必须做到量化管理对象，细化管理单元，优化管理流程，精化管理作业，实化管理考核，智化管理手段，柔化管理体验。在疫情早期，我们看到有的领导对口罩、防护服数量、医院收治能力和病患底数，心中无数，一问三不知，造成工作忙乱。武汉初期因病患大量聚集导致的病床分配无序，由于将“先来后到”调整为按轻重缓急分类排序的规则，而改变了混乱局面，实现了应治尽治、应收尽收、应检尽检、应隔尽隔。上海多年着力构建的15分钟生活圈，此次为小区的封闭管理发挥了很好的配套功能。“莫见乎隐，莫显乎微”，忽略细节，往往导致功亏一篑。如

武汉有的社区工作者用垃圾车为小区居民运送平价肉，受到居民严厉批评，就是在细节体验上出了问题。上海的管理者曾提出，要从这样的观测视角去看一座城市的细节追求：建筑是可以阅读的，街区是适合散步的，公园是最宜休憩的，城市始终是有温度的。

细节是习惯养成和规范训练的成果。台上一分钟，台下十年功。平时就要在在专业化、标准化、规范化等细节上下大功夫。上海市徐汇区人大常委会把人大常见的36项工作流程化、模块化，编辑成书，把复杂问题简单化、简单问题定量化、定量问题流程化、流程问题规范化，成为人大工作者的畅销读物。危机应对中经验直觉往往比逻辑更重要，平时有规范有预案有演练，就可以把应急变成本能反应和习惯动作，提高应急反应的准确性和有效性，如老司机应急处置踩刹车那样熟练自如。当然，良好的习惯养成，还要经过实战锤炼。很多时候城市治理能力不是教育出来的，而是教训出来的。怎么把此次抗疫经验消化进今后城市治理的预案，使之导则化、专业化、又兼容个性化，又都是细节功夫。

（四）危机见民心

在城市治理中，人心政治是最高政治形态，得民心者得天下，得民心者安天下。危机应对的决定性因素是上下一心、同心同德。城市治理平时积累的社会资本、社会信任程度、社会动员能力，在关键时刻就充分表现出来，检验出来。

民心齐泰山移。民心在哪里？民心在小事，在回应。城市治理一定要以人民为中心，实实在在地帮助市民解决身边的难事急事烦心事。习近平总书记在最近的讲话中批评，有的地方市县职能部门，各自制作五花八门的表格，要求基层干部填写并迅速上报，却没有一份文件、一个部门帮居民解决哪怕一个口罩、一瓶消毒水这样的具

体小事。城市管理者，要时刻把老百姓的小事当成自己的大事，对群众反映的问题紧抓不放，做到遇到困难不怕，不躲避不退缩；能够解决不拖，在第一时间尽快解决；部门交叉不推，实行首问责任制；答应解决不赖，君子一言驷马难追；不能解决不瞒，如实告知。诚者，天之道也！平时与居民的情感纽带就在一件一件小事的回应、一件一件具体事项的解决中积累起来，惟其如此，危机时才能做到一呼百应。

民心在组织引导，在社区居民的公共参与。公共性是在赋能参与、自治共治的过程当中形成的。在异质多元社会，建设治理共同体，首先要有公共生活，而这个过程很难自发产生，要做大量的组织和协调工作。没有组织化的个人，是一盘散沙，组织起来以后才是人民，人民才能当家作主。组织引导基层群众自治是我们国家的重要政治制度，也是今天党的群众工作的重要内容。只有孵化培育形成基层社区治理共同体，自我管理、自我服务、自我教育，议有序、行有矩、邻有助、亲有度，才能切实做到社区认同和民心凝聚，使市民能够在涉及切身利益的小区共同事务当中，有发言权，有当家作主的感觉。此次抗疫实践无不证明，危机时刻有这种共同体，社区行为规范、公共意识、志愿精神才有载体，才能有效地激励人鼓舞人，团结人凝聚人，发展人提高人。

三

全球跌宕起伏的抗疫过程，彰显了中国城市治理的制度优势和总体效能，城市治理经受住了严峻考验，但也暴露出一些问题和薄弱环节，启示我们思考未来，鞭策我们破解难题，多管齐下地提升现代城市治理能力。

（一）结构要优化

面临突如其来的疫情危机，党中央果断决策，总揽全局、协调各方，政令高度统一，全国一盘棋，集中资源支援湖北，城市治理令行禁止、执行高效。如何把这种在非常态高压之下表现出的治理优势，转化为结构性常态化的治理效能，确保政令畅通、贯彻有力，克服“上有政策、下有对策”、政策敷衍、政策缺损、政策叠加、政策偷换与政策照搬的弊端？如何解决政策信息上下传递过程中极易出现的变形走样与信息不对称问题，防止从上往下的层层加码脱离实际、从下往上的筛选过滤信息失真或滞后？为此，要在加大行政监督、巡查督导、纪检审计、目标考核力度的同时，发挥人大法律监督、政协民主监督的作用，加大社会监督、群众监督和舆论监督的力度，从而在实践中有效遏止官僚主义和形式主义，特别是消除过于注重形式（如填表格、查台账、留痕迹等做法）的消极影响。

按照马克斯·韦伯的研究，现代化就是理性化。现代城市管理实际上是一个理性化的科层制的结构。上下关系清晰，等级结构严密，横向部门分工按法规制度规范专业化运作，实行非人格化管理。这个结构存在的问题也显而易见。首先是在面对复杂社会不断出现的千差万别的治理问题时，缺乏快速响应、因地制宜的弹性。当疫情爆发，海量的物资和信息向灾害重点地区涌来时，这种过于集中统一的科层结构面临巨大挑战。此次全国支援湖北抗疫物质，原先的集中调配结构难以承受，国务院联防联控机构决定由全国16个省市对口援助湖北省的十几个地市，即不再通过湖北省统一调配，而由全国各省市甚至地市直接对口支援，使救援物质快速送达配置抗疫一线。权力配置的及时调整，平衡了集中统一与因地制

宜的关系、制度规范与现场实情关系，体现了问题导向、需求导向、结果导向，使城市治理结构更加具有弹性和灵活性。

城市治理的科层制结构另一个突出问题是，往往向上响应度高、向下响应度低，对大事重视、对小事忽视，极易导致小事演化成大事。其原因在于小事虽小却大都是跨部门跨法规的，协调成本过高。对少量重要的事情，大领导出面科层制协调高效有力；但大量日常小事却因缺乏有力的统一协调造成了边界管理的困境，几个部门都管结果是都不管。民心在小事，对市民身边小事的回应度不高，治理结构的整体效能、持续效应与社会信任就会降低。

城市治理结构优化的关键是解决与现代社会的适应性、有效性问题。纵向垂直的金字塔结构如何适应横向扁平的网状社会，分散化碎片化的部门结构，如何适应随机整合的信息社会，静态僵硬的组织架构如何适应动态开放的流动社会，简单线性的单一管理结构如何适应错综复杂的利益社会，传统大一统的主流传播结构如何适应异质多元分众化个性化的自媒体社会。

提高现代城市治理结构的适应性有效性问题，将是一个不断地探索、试错和完善的过程。如通过项目制、网格化、平台化、执法重心下移、区域化党建等扁平化举措，形成多系统联动的治理结构，已在解决道路和河道环境保护整治的河长制路长制、在解决盗版碟等问题的文化市场管理协调办等城市治理实践中取得成效，力争使应急处置转向预防管理、突击性整治转向常态化治理、各自为战转变为政府部门间的整合协同，从而对异质多元、纷纭复杂的环境变化，对城市运行、市场监管、社会管理、市民需求作出及时、有效的回应。

（二）主体要多元

从某种意义上说，城市秩序不是设计出来的，而是涌现出来的，是在多尺度、多层次、多元化的主体适应性的选择、碰撞与协同的过程当中形成的。换句话说，正是各个主体的自觉性和自我的主动性，为现代城市有机体的健康运转奠定了基础。适应性造就复杂性，也造就社会活力，每个个体都活起来，城市治理主体也就丰富起来了。这就要打破启蒙运动以来的主客二元的思维方式，形成主体与客体相互转换、相互承担责任与义务的共生关系。这次疫情使我们认识到人类与自然界的关系并不仅是主体对客体的改造问题，自然界也作为主体对人类提出警告了。对于人类的思维方式来说，这是一次惨痛的交错，使我们更为清醒地认识到：主客一体、天人合一，相互塑造、双向驯化。

如上所述，主客一体不仅指人和自然界的共生一体关系，也特别指治理的主体和客体本为一体，应使传统意义的上的客体也能够有效的转化为治理的主体。换言之，现代城市治理需要多元主体，需要激发各个主体参与城市治理的主动性积极性。

心理学认为人类有三大心理需求：自主感、连接感、效能感。第一条就是自主感。他参与他选择，他才有归属才有效能感。城市治理实践也表明，市民群众有自主性才有自觉性，有付出感才有获得感，有参与度才有满意度。面对现代城市的异质性、复杂性、流动性、集约性的特征，只有多元主体的有机参与，方能实现持续有效的治理。

在危机应对与日常实践中，由于集约性等资源紧约束的特征，现代城市治理往往缺乏必要的韧性和弹性。政府一家不可能包打天下，要对社会上千差万别的事情都做出及时回应，要付出的行政成本是无法估量的。即使政府可以承担得起

这样的成本，由于政府部门职责边界协调问题，也使其对群众身边小事不能及时有效地处理。而如果主体多元，社会与企业参与之后情况就不一样了，我们看到社会力量参与塑造了城市的韧性为支援抗疫，中国留学生几乎买尽了全世界现存口罩寄往国内；一位没有任何资源的快递小哥，却一呼百应地组建了为武汉金银潭医院医护人员服务的志愿者车队，解决了医护人员的出行和就餐等急迫问题。可见社会参与的巨大潜力。我们看到企业参与塑造了城市的韧性：上海市政府日常储存 30 万只口罩应急，还感到储存和更新的成本很大；而在上海的一家企业，按合同为香港政府储存 3500 万只口罩还能保证及时更新。武汉红十字会半个月没搞清的仓库积压救援物质，一家医药物流企业接管后，两小时就摸清了底数。我们看到媒体参与塑造了城市的韧性：武汉市新任市委领导说，我们动用了这么大的人力物力进行拉网式的排查，还摸不清底数，而记者暗访就能发现 1000 多例病患。没有上述这些多元主体的参与，很多企业、社会和公民的能力就放空了，城市应对风险的韧性和弹性也就大大削弱了。

实现多元主体的有效参与，关键要有制度化的渠道、平台和空间，要培育社会组织能力，提供参与的应用场景。要研究如何吸纳企业、社会组织、法律顾问、公共管理专家以适当的方式成为应急指挥部的结构化成员，如何培育枢纽型平台型社会组织、公卫领域社会组织，如何在社区服务升级版建设中，鼓励中小企业和社区居民参与，为多主体参与提供契机。而参与的过程也是各个主体激发潜力自我提升的过程。

（三）工具要创新

社会的进步从工具开始。汽车代步、机器人，特别是信息化智能化进入城市管理，更是一个巨大的历史进步。此次抗疫过程中，健康码的

开通,小区微信群的建立,物流信息系统的运转,对患者接触人群的追踪等信息技术的使用,都给我们留下深刻的印象。应该说信息化、新科技有力地助推疫情防控,与此同时,疫情也有力地拓展了信息化的应用,上海随申码应用疫情期间2个月新增用户超过过去10年总和。相信在疫情之后,大数据、云计算、移动互联网、物联网、人工智能等新科技成果,作为城市治理的新工具,将会更深地嵌入城市治理的整个过程。

上海的两网工程就是提升城市治理能力的牛鼻子工程。一网通办,以流通为核心,如一口受理、一表登记、一号通行、一库共享等,将为市民和企业提供更为便利的服务;一网统管,以感应为核心,如信息导引系统、渣土车辆信息追踪、跨部门处置的协同、以及社会治安案件的侦破等,将为城市治理带来更好地回应性协同性。浦东新区城运中心依托信息化、智能化、可视化应用系统“城市大脑”,助力创建文明城区,运用大数据识别群租房、维护公共场所秩序,已有显著成效。杭州市利用交通摄像头对道路进行及时交通体验,依靠计算机的视觉分析能力,优化路口红绿灯时间配置,使道路通行时间缩短了15.3%;通过商业数据与政府部门数据的多维融合,让游客20秒入园,30秒入住酒店。

总之,通过技术赋能,通过城市治理要素、对象、过程、结果等相关信息全息全景展示,我们对现代城市 and 现代城市治理会有新的认识。信息化智能化治理工具的运用,将使我们的城市治理由人力密集向人机交互转变、由经验判断向数据分析转变、由被动处置向主动发现转变,这不只是技术手段创新,更是管理模式创新、行政方式重塑、体制机制变革,特别是为居民参与公共事务、为不同群体沟通、为社区自治共治提供了极好的载体,从而使城市真正成为有机体,解决

长期困扰我们的管理碎片化的问题。

当然,此次疫情防治中智能化信息化应用也遇到了很多的问题,网络上有人戏称,在危机来临时智慧城市被打成了筛子,关键时刻派不上用场,还是人工登记、人工填表,该排队的还是排队。这说明治理工具的改革没有止境,新科技在城市治理中的运用还有很大的改进空间。危机应用中“掉链子”问题,不只是硬件瞬间应付不了,主要是协同、联通、联结能力等软件需要进一步提升,科技手段与人文价值的融通需要进一步研究,而充分地暴露与针对性地解决这些问题,必将成为运用智能化信息化助推现代城市治理的重大契机!

(四) 价值要凝聚

要建立高度的城市价值认同。城市是什么?莎士比亚的剧中有个场景:罗马执政官试探地问,“城市是人?”下面的市民则坚定地回答,“是的,长官,人是城市!”说到底,城市治理的核心是人,不是物。从空间城市化、土地城市化、产业城市化,最终是人的城市化,不是物的城市化。

人和物特别是人和动物的差别在哪里?在于社会性、精神性,在于价值、道德、伦理能力。荀子说过,“水火有气而没有生,草木有生而没有知,禽兽有知而没有义,只有人有气有生有知亦有义,故人最为贵。”孟子也认为,“人之异于禽兽者几希”,“恻隐之心,人皆有之;羞恶之心,人皆有之;辞让之心,人皆有之;是非之心,人皆有之”。先贤们对人类社会性的深刻认知,引导中华民族迈过“轴心文明”的门槛,形成了“仁义礼智信”社会主流价值观。按照辩证唯物主义观点,人的利益决定人的价值判断和行为导向,反过来人的价值判断也塑造人的利益,“不义而富且贵,于我如浮云”。对一个持仁义

诚信价值观的人来说，损人害群的事情绝不是他的利益追求。人类社会如若没有价值和伦理底线，利害判断会大于是非判断，最终一定会沦为弱肉强食的动物世界。

现代城市治理的最高境界和最难的工程是社会价值观的凝聚。只有有了共同的社会价值认同，才能使异质社会、流动社会、复杂社会有效地凝聚起来。城市共同体的秩序，要靠价值规范来平衡来塑造。因而在现代城市治理中要旗帜鲜明并卓有成效地在市民中弘扬社会主义核心价值观，强化现代城市治理中必不可少的规则意识、法律意识、公共意识、志愿意识、权利和义务对等意识。特别要坚定地走依法治市的道路，因为只有法治才能包容异质社会的复杂性、只有法治才能提供流动复杂社会的确定性、只有法治才能保障城市治理的公共性。我们高兴地看到，在疫情防控的应急治理中，上海等省市人大专门作出关于疫情防控的决定，坚持以法治理。那种在疫情中出现的对不守规定者戴手铐游街，以防聚集为名，破门而入抓家庭打麻将者等行为，与城市治理的法治精神是格格不入的。

如何凝聚与构建现代城市的核心价值？我们要学习人类文明的一切优秀成果，同时也要善于创造性转化和创新性发展中国优秀传统文化的优秀成果。中国传统文化注重道德伦理，是我们很重要的价值资源，也为我们价值观建设提供启示。在中国传统社会以亲缘为基础的差序格局中，一切道德伦理和社会价值首先在小共同体产生。家庭首先是利他的，父子有亲、兄弟有爱、夫妻有敬，

然后朋友有信，然后推己及人，老吾老以及人之老、幼吾幼以及人之幼，延展到陌生人的社会。今天的道德伦理建设亦要从家风、家训开始，从体育、教育规则开始，从小共同体的营建开始。

此次抗疫中，社区熟人社会营造好的，社区封闭后的沟通协调和运行治理都较为顺畅。笔者所在小区微信群里就有居民提示，看到本单元的一位租户推着拉杆箱从外地回来了，提醒楼组长督促他去报备。有的老人无法取传递，就请邻居志愿者帮忙。邻里相亲、守望相助，在熟人社区更容易得到落实。总之，城市现代化的核心是人的现代化。城市治理中通过文化与价值系统的建设，通过治理共同体成员团结意识和共同目标的确立，有助于克服大型科层组织的离心倾向，更有助于促进人的现代化。

我们的城市还在演进变化之中，我们对城市治理的认识也在不断地深化完善甚至纠错之中。实现长治善治的城市治理，是个复杂的系统工程，需要多学科协作和社会方方面面的参与。改善无止境，目标在路上，但又不仅在路上，也在每个人的心中。每个人对共同家园的参与，会推动其前行的方向：城市，让生活更美好。

恩格斯说过，没有哪一次巨大的历史灾难不是以历史的进步为补偿的。灾难不由我们所左右，但应对和治理方式则由我们选择。相信经过重大危机的考验，通过我们自觉地多角度的总结反思和实践，我们的现代城市治理一定会取得历史性的进步和新的跨越！

社区战“疫”如何成为优化社区治理的“拐点”

◎ 社邻家创始人 闫加伟

前些日子，意大利人受疫情影响纷纷在家隔离，其中一些人发挥艺术细胞，在家举办起了“阳台演唱会”。乐器、舞蹈加灯光，不管歌声在哪儿飞扬，都有热情观众捧场。

在网上看到这个视频，很多网友觉得特别有意思。此类现象在武汉等地社区也上演过，网上可以搜到不少类似新闻。对中国而言，疫情正在向好的方向发展，作为社区工作者，我觉得或许可以理一理：疫情可以给社区留下什么？

我想，首先可以留下的，是居民和社区的全面连接。

以前，我们总说，现在的城市社区有不少是“陌生人社区”，“鸡犬之声相闻，老死不相往来”，对面邻居姓什么、做什么工作的都不一定知道。

对很多居民来说，“社区”是个熟悉的词，却又是很遥远的概念。所以，一般大家遇到事情，不大会轻易想到去找社区帮忙。而这一次疫情发生期间，我相信，绝大多数居民都和社区产生了连接。可能是居委会干部，可能是社区工作人员，可能是民警或者社工，总有这些人代表社区上了你家的门。对于社区绝大多数居民来讲，这让他们和社区有了连接。平日里，一些青年人、一些社会中坚力量忙得不得了，没时间和社区产生频繁连接，这一次都有了连接。只要有了连接，就有了一个社区展开工作的基础和触点。这个意义非同小可。

第二个可以留下的，是居民们的脑海中对社区机构，对居委会、业委会甚至街道，有了更清晰的认知。

以前，居民们没事便少有机会接触这些机构的工作人员。而这一次，大家通过一个个上门的、具体的人了解了社区机构。而且，这一次不仅是知道了，还有机会意识到了这些机构的重要性。无论是买口罩、填表格，还是送菜、送药，都是这些机构在帮助居民。当居民对机构有了概念，对社区的认知也会越来越深。看到了社区工作者的实际行动，大家对社区工作的观感，就不会停留在人云亦云的层面。

第三，留下了居民的实际行动。很多居民在以自己的实际行动，支持社区的工作。一些居民曾调侃，在家待着就是为国家做贡献。但事实上，除此之外，很多居民纷纷以实际行动支持社区，比如做社区志愿者、为社区防疫捐钱捐物，等等。

第四，留下了社区的社群凝聚力。以前，很多社区也有以微信群为载体的社群网络，但是，各种群冷热不一。这一次的疫情却使这些社群无比活跃。因为憋在家，社群成了很多居民了解社区情况的最好渠道。很多社群都有居委会或专业志愿者在提供服务，这让邻里互助一下子落到了实处。你有买口罩的渠道，我凑个份子；怎么团菜、拼车出行，都成了热门交流信息。我们第一次感受到了社区微信群的活跃，“身在此社区”的意识从来没像今天这么强烈过。

第五，留下了社区参与与自发的协作。开头讲到，意大利人纷纷开“阳台音乐会”，国内也有社区自组了这样的音乐会。大家的行为都是自发的。你家里有音响，门窗打开，声音放出去。你在阳台上唱，其他人也在阳台上一起唱。这就是一种自发的协作。这种协作可以极大地激发居民的社区归属感，也为今后的社区治理、社区共同体的建设打下一个积极有利的基础。

前面讲的都是居民层面会留下什么，接下来说说整个社区层面会留下什么。

这次疫情使大家切实看到了社区治理“智能化”的好处：通过智能化平台动员、发口罩，就是比传统的手勤、腿勤、嘴勤更快、更高效。相信疫情会倒逼很多社区更加重视“智能化”工作的开展。

另一个一定会留下的，是社区单位的参与积极性。这次疫情使社区单位和社区真正做到了休戚与共，社区有人感染，所有社区单位都多少受到影响。所以，这次社区单位对社区的支持力度特别大，捐钱、捐物之外，有的还直接选派志愿者参与值守。

今后的社区治理如何利用好上述财富？我想，首先，社区党建共同体建设会变得更加有力。这一次，党组织牵头、社区的实体化服务、党员带头抗疫等，都使社区居民、社区单位对社区党组织有了更深的认识。相信，未来，社区党建共同体建设会从顶层机制建设、从更多的形式意义走向实质起效。

其次，疫情倒逼了社区治理的现代化进程。由于疫情期间需要花钱的地方很多，创新公共服务供给方式变得日益紧迫。如何发挥第三方作用、如何实现可持续的社区治理模式，会成为新的热点。

再则，社区动员成为重中之重。这一次“疫情大考”让我们看到，当社区治理创新进入更深入的阶段，对社区动员能力、社区共同体建设能力、社区治理项目创新能力的要求会越来越高。

未来，社会力量如何参与社区治理，会催生出很多新话题、新尝试。以社区层面对“应急文化”的倡导为例，无论是对口罩文化、正确打喷嚏礼仪等健康文明生活方式的倡导，还是对家庭备灾、应急救援等应急文化的倡导，都需要更多公益组织、志愿者组织的参与。

浦东新区社会治理研究会 召开 2020 年年会



▲ 7月17日，浦东新区社会治理研究会2020年年会在社创坊举行。

7月17日，浦东新区社会治理研究会2020年年会在社创坊举行。考虑到当前疫情形势，大会以视频会议的形式召开，浦东新区地区工作党委领导、“五峰沙龙”嘉宾及研究会理事和监事成员出席中心会场会议，研究会其他会员参加视频分会场会议。研究会聘请上海市社科院社会学所原所长杨雄为名誉会长。会议表决通过了常务副会长及研究会秘书长人选，选举增补了理事，听取并表决通过了研究会2019年工作报告、财务报告及研究会《章程》（修订草案）。

浦东新区地区工作党委书记倪倩在会上强调，浦东新区社会治理研究会核心职能在于研发，包括宏观务虚的前瞻性研发和微观务实的指导性研发，围绕“老小旧远”难题和群众急难愁盼问题，加强智库交流合作，推进落实社会治理重点研究项目。

倪倩强调，研究会要紧跟新时代社会治理和城市治理的要求，把握浦东改革开放新形势、经济社会发展新定位，结合社会治理发展规律，以更加独立的智库定位，成为浦东社会治理研究的

智慧平台，为浦东社会治理的总结和探索助力。重点要提高三方面能力，一是调查研究的能力，依托社会治理研发基地这一平台，集聚智库团队破解基层治理难题，在宏观层面提出解决社会治理难题的方案，在中观层面体现分类治理的原则，在微观层面聚焦实际案例打造示范样本，指导同类型社区治理问题。二是决策咨询的能力，立足浦东治理实际与特点，分析治理问题，研究有效措施，提出回应之计，推动成果转化。三是独立办会的能力，继续深化去行政化进程，完善自身制度体系建设，规范各项管理办法，搭建起专家智库与基层需求之间的桥梁。

会上，研究会与上海师范大学研究团队、上海社邻家企业咨询管理有限公司分别就浦东新区社会治理“十四五”专项规划研究与2020年社会治理创新实践3个研发项目举行了签约仪式，旨在进一步增强研究会研发力量，助推浦东社会治理体系现代化进程。

本次大会上，2020年第一期“五峰沙龙”同时举办，各位专家学者围绕“总结社区疫情防控经验，提升基层治理能力”的主题进行了讨论。上海市社科院社会学原所长杨雄表示，上海的治理是精细化治理，我们取得疫情防控的阶段性成果与多年来基层治理创新的努力探索息息相关。复旦大学行政管理系主任李瑞昌表示，我们有一支成熟的基层社区工作者队伍，与医生负责隔离病毒的作用不同，他们的角色是连接，拉起社区与居民的沟通桥梁，保障每位居民的物质及精神需求。上海师范大学行政管理系主任容志表示，本次疫情大考充分显示了我们社会治理体系的优

势和效能，一是党的统一领导及举国动员的优势，二是社区防控的网格化特征，封闭及半封闭小区的生活空间特征给隔离工作提供了便利。上海市民政局社会建设处处长竺亚表示，上海疫情防控体现三大特点，一是基层秩序和活力，既做好隔离又保证日常生活有序进行；二是精度与温度，既精细化提供保障和服务又体现人性化温度；三是规范与灵活，既有统一标准要求又有分类治理的特征。上海市委研究室科教文卫处处长张斌表示，疫情防控讲究管制流动，这次疫情期间老百姓很自律，拎着清、憋的住，今后在社区动员上要继续坚持人民立场和百姓视角，依靠民众开展工作。上海市社会建设研究会常务副会长方士雄表示，在抗击新冠肺炎这场没有硝烟的生死之战中，上海人民在党的领导下奋进抗疫，诠释了人民至上、生命至上的人民关怀精神，我为人人、从我做起的志愿奉献精神，同心协力、守望相助的人类命运共同体精神，这些都是我们的宝贵精神财富。

自2015年成立以来，浦东新区社会治理研究会致力于打造社会治理研发交流平台，推动成果共享，先后启动了“浦东新区社会治理智库平台”，构建社会治理创新实践研发基地，举办“上海浦东·长三角社会治理论坛”，出版《像绣花一样精细：城市治理的浦东实践》等，不断推动浦东社会治理能力和水平的提升。今后，研究会将以更为独立的智库平台、更充实的研发力量致力于浦东社会治理研究，着力打造社会治理中高端智库平台。

上海社会治理取得良好成效 有待更深入、更精细、更具体的研究

◎ 浦东社会治理研究会名誉会长 杨 雄

2015年开始，上海开始创新社会治理加强基层建设体制机制改革。经过几年不懈努力，上海社会治理取得了良好的成效。此次新冠肺炎疫情防控，社工队伍能够迅速“拉起来”，很能说明改革的成效。曾听北京的同志提起上海的疫情防控，大家都赞不绝口，有人还萌发了搬家上海的念头。这都说明上海社会治理取得的成绩有目共睹。

去年，习总书记考察上海。他在坐车从浦东去往浦西的路上，看着大桥两岸，夕阳余晖，感慨地说，“上海的城市管理很精致，对上海这样一个超大城市要有敬畏之心”。当时参与“6+X”的时候，我是学者版的副组长，我的贡献在于加工专家的理论文本。上海社会治理方面的专家众多，之所以会找到我，可能是因为我的工作经历。

我在空军部队工作过5年，在高校工作过10年，在社科院工作过26年，做了13年青少年工作，担任了6年所长，还在市委宣传部研究室工作过。这或许是我能参与“6+X”的原因吧。

回顾上海的社会治理之路，我感慨万千。作为土生土长的上海城市居民，我也算是见证了上海社会治理改革的过程。我认为，上海这座城市具有自己独特的文化气质，有规范、有活力。我正承担一项国家重大课题，这项课题的研究来源于习总书记的一句话——“加强预防和化解社会矛盾”。我专门写了一章，探讨社会治理中的活力和秩序、精细和温度。但这并不代表就此可以停下研究的步伐，上海的社会治理还需要更深入、更精细、更具体的研究。



◀ 杨雄会长在“五峰沙龙”上讲话

疫情防控应急式管理与基层长效化治理

◎ 市委研究室科教文卫处处长 张 斌

中国这份“作业”为什么行？上海这份“答卷”为什么好？已经有很多总结，“后疫情时代”还需要下不一般的力气再深化。我谈几点粗浅的感受。

一是如何更好发挥基层治理优势，进一步做强三级管理，做活四级网络。上海的管理是有优势的，基层是很得力的。但这么多年下来，形势在变，队伍也在变，我们的基层还行不行？事实上，这次疫情说明了一切，反映出我们仍然有很好的基础。抗疫之所以取得良好的成效，在很大程度上是得益于上海的管理基础、社区基础，这个基础也就是“二级政府、三级管理、四级网络”这样一个“二三四”的管理架构和组织体系。其中，街镇和居村起了什么作用？其实就是强有力的执行力。就街镇而言，它是“说一不二”的执行层，不管是中央、市里、还是区里的指示，街镇都能够“说一不二”地去执行。居村这个层面，一直是“非三非四”，它既不是“三（街镇）”，又不是纯粹的“四”（完全的自治），但这恰恰是我们的组织优势。像总书记所说的，“如身使臂，如臂使指”，紧急时刻能够动员起来，落实下去。中央文献研究室原副主任陈晋讲我们的体制优势就是党领导下，横向“一盘棋”，纵向“一竿子”，往下靠的就是我们“三”和“四”这个层级。基层实在是太重要了，所以，都需要进一步加强。市里最近先后采取了两个动作，一个是

社区的规范化精细化，第二个是街镇的体制改革。街镇要更有能力，“捏起拳头”；居村要更有活力，“放开手脚”，这是非常鲜明的导向。

二是如何更好适应流动性的不断增强，变“网格化管理”为“网络化治理”。现在我们面对的是一个更加流动的世界、中国和上海。抗击疫情恰恰要管住的是流动，今天和非典时期更不可同日而语，那个时候的流动人口1亿多，现在翻了一倍，铁路运量翻了近4倍，民航翻了近8倍，汽车增长了近19倍，流动性是空前的。对中国疫情防控观察比较透彻的学者是个在牛津的中国人项飏，也是当今具有国际影响力的中国社会学家。他认为我们是以“网格”管流动，不惜代价、全体动员、底线思维，就是“全面制动”。落到基层，特别是社区，其中的最大作为就是封闭、隔离，也就是“守好门、管好人”，进而形成“板块式”防疫模式，最大程度地控制流动性。这是防控疫情之必须，当然实施中还要依科学、重规范、更精准。这也启发我们，日常社区的特点是“平面性”，但碰到疫情当前，“垂直性”就会增加，因为任务下沉、人员下沉了，赋予了垂直性管理的权能。海外的华人组织之所以紧密，也是因为把垂直性、平面性结合得比较好，上有使馆，内有社团。下一步，怎么把组织力和自治性结合起来，从网格到网络、从垂直到扁平，在垂直体系的协调推动下，形成紧密的联结、感情的

张斌处长在“五峰沙龙”上讲话 ▶



认同、彼此的协同、相互的理解，从松散的隔膜体走向有机的共同体，这是应当不失时机做好的大文章。

三是如何更好适应信息化发展，提升社区治理的能力。信息化加速改变这个世界，疫情加速了信息化的应用。未来一定是个“数字孪生”的世界，基层特别是社区的治理需要线上线上更好结合，需要依靠科技更好地赋能增效。从组织动员来说，人到网上了，信息获取在网上，讨论吐槽在网上，更广泛的参与也在网上了，社区的动员组织必须因势而变，“群”党建怎么开展、怎么组织，楼组党建要向“群”党建探索，线上的“群”要向线下的“组”深化。今后可能要叫群组党建、圈群党建了，浦东的“微心愿”就很好，把更多的在职党员、年轻党员动员起来了。从日常管理服务来说，可以开发的应用场景很多，物业治理要成为网上大管家、社区运营商，与市场主体合作，解决好凌晨以后怎么办、多样化服务、

专业化服务怎么办的问题。从协助城市管理来说，“一网统管”是为了解放基层、支撑基层，关键是要解决迅速应急应变、到场在场的问题，真正成为为基层服务、为基层解难的“兜底性”机制，成为一个真正有效的“网底”，不能变成考基层、排名次。

四是如何更好发挥群众主体作用，让生活在这座城市的人们都能参与到基层治理中来。疫情期间市民的自律性、高素质，上海人“拎得清”“憋得住”也好，北京的“西城大爷”“最强大脑”也好，是因为晓得厉害，出于自我的保护，也是对城市的负责，关键是要让大家更好形成一种“无需提醒的自觉”。这其实既需要宣教上的“喋喋不休”、规范上的“法治引领”，更需要让群众在管理服务中真正感受到切身的关切被关照、实际的利益被维护。没有这种认同，就没有有效的参与。比如“老小旧远”民生突出问题，群众身边的家门口服务，做好都不容易，过去群众“打

点滴”很难，但真下了决心，浦东的家门口体系就做到了。只有千方百计、全心全意，真正做到“人民立场，百姓视角，护佑利益”，就会有认同和参与。现在社区心理的建设，社区特定群体的安抚，还是不够的。这要靠组织的“情感治理”、政府的公共服务，也要大力引导和引入专业第三

方参与。

总之，无论是疫情防控，还是基层治理，要从“战时”模式变成“常态”模式，真正做到“收放自如、进退裕如”，虽是理想境界，应为不懈追求。

上海疫情防控的三个特点

◎ 市民政局社会建设处处长 竺 亚

近日看新闻，发现美国疫情已不容乐观，每日新增病例均是几万。美国疫情如若照此趋势发展，或将至每百人便有一人得新冠肺炎，此事的可怕程度可想而知。反观中国，疫情防控已取得阶段性胜利，这不得不令人反思：中国体制机制的优越性何在？党建引领下的组织、动员能力何以如此之强？中国之治的自信心从何而来？

站在上海的角度，上述问题又有具有上海特色的答案。这次新冠肺炎疫情防控是对上海基层社会治理体系和治理能力的一次大考，但同时也是一次机会。为什么说是一次大考？上海自2015年“1+6”改革以来，基层社会治理具有很大的体制机制优势。如何将这些优势转化为疫情防控效能，这对上海的基层社会治理来说是一次大考。为什么又是一次机会呢？因为疫情防控对促进了政府治理、社会自我调节和居民自治良性

互动来说，是一次绝佳的机会。面对突发公共卫生事件的风险挑战，社会最容易取得“最大公约数”，最容易达成社会共识。总体来看，上海疫情防控有以下三个特点，这些特点可以很好地回答以上三个问题。

一是秩序与活力。此次疫情防控中，上海很好地把握了秩序和活力之间的度。秩序和活力是一组矛盾，把握好二者之间的度，其实并不容易。举例来说，小区应该封闭，这是制度，但封闭到什么程度，就是活力问题了。再比如说，疫情期间也要保证快递的正常投放，这是活力，但快递应该有序摆放，这是秩序。上海很好地把握了二者之间的度，取得了良好的防疫效果。

二是精度与温度。上海基层社会治理最大的特色是精细化。很多外地人来上海，对上海基层社会治理的精细化赞不绝口。此次疫情防控，不

仅有大数据支撑，还有各种具有上海特色的精细化防控措施和保障服务措施。这是上海基层精细化治理的体现。上海的精细化治理，不仅体现着人性化的关怀，而且体现着上海的城市特点、城市文化以及城市温度。

三是规范和灵活。社会治理一定要有规范和标准，但要把握规范的度。如果一味追求规范、秩序、标准，就会使社会运行僵硬、死板，不灵活。上海社会治理的一大特点是分类治理，分类治理很好地处理了规范和灵活之间的度。在疫情防控中，上海针对不同类型的小区制定了不同类型的防疫策略，老旧小区、商品房小区、售后

公房等，都有不同的防控策略。

后疫情时代，疫情防控进入常态化阶段，常态化社区疫情防控应该注意哪些问题？如何固化已有经验？如何保持优良的历史传统呢？笔者认为，要做好两个方面的工作。第一，将疫情防控与智能化、信息化结合起来。传统的人海战术是一种高消耗、粗放型的防疫模式，不能墨守成规，要张开双臂去拥抱智能化、信息化。第二，将阶段性成果转化为长效机制。这就要求总结、提炼好的经验和做法，并将其固化下来，继续保持，发扬光大。



◀ 竺亚处长在“五峰沙龙”上讲话

充分发挥党的集中统一领导 和社区疫情防控的体制机制优势

◎ 上海师范大学行政管理系主任、教授、博士生导师 容志



▲ 容志教授在“五峰沙龙”上发言

习近平总书记指出，抗击疫情有两个阵地，一个是医院救死扶伤阵地，一个是社区防控阵地。这次疫情，是对国家治理体系和治理能力的一次大考。总体来看，我们的社会治理体系和治理能力经受住了这次考验。特别是基层，从1月20日开始，一个月时间基本遏制住了疫情蔓延的势头，三个月时间取得疫情防控人民战争、总体战、狙击战的阶段性胜利，充分彰显了我国社会治理体系和治理能力的效能和优势。这种效能和优势集中体现在两个方面。

第一，党的集中统一领导的体制优势。十九届四中全会提出的社会治理体系，头一个就是“党委领导”。党的集中统一领导，确实是此次社区疫情防控最重要的体制优势。举例来说，武汉封城之后，公共交通、私家车出行全部停掉，这给社会发展、经济发展、人民心理带来极大的负担。

但是，“当断则断，不断则乱”。做出“封城”这一举措，需要巨大的政治勇气和智慧，如果没有党的集中统一领导，是很难做到的。疫情期间，举全国之力对口支援湖北和武汉。如果没有党的领导，很难做到如此强大、高效的动员。

第二，社区疫情防控的体制机制优势。这种体制机制优势主要体现在四个方面。首先是网格。从滕尼斯以来，社会一直是一个大概念，这个大概念的基础，就是一个个网格。此次疫情防控，充分发挥了网格这一社会治理最小单元的作用。具体来看，一个个封闭或半封闭的公共居住空间就是一个个的网格，由“围墙”构成的诸多网格在疫情防控中起到重要的作用。这是我国社会治理的特色，也是我国社会治理的优势之一。其次是队伍。此次社区疫情防控，党员队伍充分发挥了先锋模范作用，为居家隔离、集中隔离等提供了后勤保障。再次是集成。此次疫情防控中，有一套集成机制将各种政治、社会、市场资源集成到网格这一社会治理的最小单元中。干部下沉、社会力量动员、市场资源汇聚，都是通过一系列集成的体制机制达到的。最后是机制。正是有一套完整的机制，才能完成人财物各种资源的集成。社会治理的核心是人，重心在基层，关键是体制机制。理顺体制机制，夯实社会治理的最小单元，对常态化社区疫情防控 and 社区治理都具有重要的意义。

发挥社区工作者的“链接” 成为人民群众的贴心人

◎ 复旦大学行政管理系主任、教授、博士生导师 李瑞昌

2020年5月，笔者曾参加了一个高级别座谈会，与会专家学者讨论了此次疫情防控取得成功的经验。这些专家学者都是医生，因此他们都从医学角度出发，认为疫情防控取得成功主要靠医学。

然而，笔者并不完全认同这一说法。医学在疫情防控中的贡献有目共睹，但这并不是否定社区工作者所作贡献的理由。会上，曾有一名专家质疑社区工作者所做的贡献。他认为，习近平总书记所说的社区疫情防控指的是医院，而不是社区，更不是社区工作者。只有医生才有对抗病毒的能力，社区工作者显然缺乏这一能力，因此，他认为，社区工作者在抗击疫情中并没有什么实

质性的贡献。

事实果真如此吗？在这次新冠肺炎疫情防控中，社区工作者到底扮演了什么样的角色，承担了什么样的工作呢？笔者认为，如果用一个关键词来回答这个问题的话，那就是“链接”，社区工作者链接了各种资源、各类人。与医生承担的“隔离”任务不同，社区工作者除了协助医生将病人与正常人“隔离”起来以外，还肩负着“链接”社区各项事务、各色人等的重任。社区虽小却诸事繁多，点点滴滴均事关民生，马虎不得。帮居家隔离人员拿快递、帮老弱病残老人买菜倒垃圾，事情虽小，却处处关系老百姓生活、关系老百姓切身利益。“千里之堤，毁于蚁穴”，这

李瑞昌教授在“五峰沙龙”上发言 ▶



些小事做不好，势必影响“抗疫”这件大事。

医生和社区工作者虽然分工不同、职责不同，但都为抗击疫情做出了贡献。从医学角度讲，为了抵御病毒，医学设想了免疫。免疫的本质就是隔离，即将正常细胞与病毒以及被病毒感染的细胞隔离起来。此次疫情防控中的隔离措施，就是免疫思想的体现。可以这样说，免疫思想已深入现代社会的方方面面。然而，人是群居动物，人的本质是社会性。人是有感情的，是需要互相帮助的，所以不能将所有人相互隔离。如果每个人相互隔离，成为社会的单子，人就会出现精神疾病。因此，需要将每个免疫的单子链接起来，

社区工作者恰恰承担了这个重任。社区工作者做的最重要的事，就是“链接”，将社区事务、抗疫事务的方方面面链接起来，使每个人都获得物质保障和精神保障。这就是社区工作者与医生的区别，也是社区工作者对此次社区疫情防控的贡献。

后疫情时代，社区工作者的链接显得尤为重要。尤其是在信息技术的支持下，链接可以通过各种信息化手段实现。然而，值得注意的是，不应当滥用链接，否则只会成为“有损伤的神经元”。只有正当、恰当、合理、合法地发挥“链接”，才能成为人民群众的贴心人。

弘扬抗疫精神 深化社区治理

◎ 上海市社会建设研究会常务副会长 方世雄

习近平总书记指出：“抗击疫情有两个阵地，一个是医院救死扶伤阵地，一个是社区防控阵地”。新冠肺炎疫情暴发以来，上海和全国一样，把基层社区作为严防死守的一线阵地，将近年来党建引领社会治理的高位势能迅速转化为全面打赢疫情防控人民战争总体战、阻击战的治理效能。疫情防控进入了常态化阶段，需要及时总结经验，持续巩固成效。

一、从上海社区疫情防控的成效经验中提炼抗疫精神

（一）主要举措和成效

1. 加强全面领导和指挥协调，压实压紧社区防控责任。一是构建区、街镇、居村三级联动的疫情防控领导和工作体系；二是形成以居民区党组织为核心、多方协同共治的疫情防控格局。如浦东新区地工委制定了《楼组疫情防控包干工

作提示》，指导社区守住社区楼组抗疫之门。

2. 加强防控力量和资源整合，严字当头加强人员管理。一是发挥组织动员优势，确保防控力量和资源向社区下沉；二是实施社区封闭式管理，全面把好人员管理关。

3. 加强宣传教育和群众动员，强化先锋引领和群防群治。一是加强社区宣传，提高全民疫情防控意识和能力；二是发挥党员干部带头示范作用，建强战“疫”排头兵和先行者；三是招募壮大志愿者队伍，弘扬互助奉献的志愿抗“疫”精神。

4. 注重疫情防控工作流程制度化和标准化建设，增强疫情防控工作的科学性和规范性。一是充分发挥基层社区卫生防疫部门专业指导作用，定期派公共卫生专业干部下沉到社区，确定疫情防控工作的流程和标准，统一和规范社区疫情防控工作举措。二是快速激活基层社区联防联控的制度优势，充分发挥网格化管理机制的作用。

5. 运用信息化科技手段，增强防控工作科技含量。一是利用近年来各区城市运行“一网统管”体系建设中的城市运行管理中心平台“城市大脑”功能，提高疫情防控智能化、精准化水平；二是突出基层社区疫情防控相关部门之间信息沟通、资源共享，通过智能化社区的视频监控，发挥基层干部和网格员“瞭望哨”的作用，提高基层社区应对疫情的快速反应能力。

抗“疫”效能体现了五个前所未有。

——疫情面前，市委全面领导坚强有力，有效统筹抗疫工作，全体党员干部积极响应，各级党组织及时应对，迅速垒起了上海防疫的“钢铁长城”，所体现出来的执行力、战斗力是前所未有的。

——疫情面前，吹响了全民抗疫的集结号，全市人民众志成城守望相助，所展现的集体行动力与合作精神，所产生的万众一心凝聚力是前所未有的。

——疫情面前，上海各社区依托网格开展的覆盖城乡区域的拉网式排摸，所掌握的人员底数之清晰、信息之精准，所采取的举措针对性之强是前所未有的。

——疫情面前，以党员、机关干部、青年、社区群众活动团队带头人、乡贤骨干领衔的志愿者队伍，迅速组建而成并活跃在上海的各个道口、弄口、村口，志愿者队伍的人数、规模和志愿服务的壮观景象是前所未有的。

——疫情面前，上海各级党政组织的有力担当、有效举措，全体党员干部率先垂范，夜以继日地奋战在疫情防控第一线，提振了人民群众战胜疫情的信心和对党的向心力，所产生的感召力和影响力是前所未有的。

这些“前所未有”与西方社会在疫情面前政府无为、公民无助、社会失控形成了鲜明对照。正如张维为教授所讲的：孰优孰劣，立判高低。

（二）基本经验

及时总结社区抗疫经验很有必要，可以为深化社区治理提供有益借鉴。上海社区疫情防控工作取得显著成效，基本经验主要体现在党建引领、系统治理、重心下移、自治共治、科技支撑、强化责任等六个方面。一是始终坚持党建引领，充分发挥基层党组织的战斗堡垒和广大党员的先锋模范作用。二是始终坚持系统治理，树牢全国、全市“一盘棋”的疫情防控大局观。三是始终坚持重心下移，集中“兵力”和精力守牢社区疫情防控阻击战的“根据地”。四是始终坚持自治共治融为一体，把社区居村自我管理和组织力量整合优势有机结合。五是始终坚持科技支撑，有效发挥高新技术和智慧城市建设在社区抗“疫”中的功能。六是始终坚持强化责任，确保社区疫情防控工作守土有责、个个尽责、失责问责。



◀ 方世雄会长在“五峰沙龙”上讲话

（三）抗疫精神

习近平总书记指出：“精神是一个民族赖以长久生存的灵魂，唯有精神上达到一定的高度，这个民族才能在历史的洪流中屹立不倒、奋勇向前。”在抗击新冠肺炎疫情这场没有硝烟的生死决战中，上海人民同全国人民一道，在党的领导下，万众一心、众志成城、奋起抗疫，诠释了崭新的时代精神：那就是人民至上、生命至上的人文关爱精神；那就是服从指挥、统一步调的顾全大局精神；那就是精心落实、一丝不苟的高度负责精神；那就是压实责任、勇挑重担的敢于担当精神；那就是我为人人、从我做起的志愿奉献精神；那就是注重律己有效律他的崇尚法治精神；那就是同心协力、守望相助的人类命运共同体精神。这种精神是抗击新冠肺炎疫情留给我们的宝贵精神财富，为上海城市精神丰富了新的时代内涵，必将成为鼓舞和激励我们攻坚克难、勇往直前的强大精神动力。

二、坚持“人民至上”理念，提升社区治理水平

习近平总书记5月23日在参加十三届全国人大三次会议内蒙古代表团审议时指出：坚持人民至上，紧紧依靠人民，不断造福人民，牢牢植根人民。我们要以“人民至上”理念来引领社区治理。

市委6月17日召开了“上海社区工作会议”，会上印发了《关于进一步提升社区治理规范化精细化水平的若干意见》，这是有效指导新时代上海社区治理的方向性文件。结合抓好疫情防控的“常态化”，对提升社区治理能力提出以下五点思考。

1. 提升社区应急管理能力。一是完善社区安全预防体系，切实以人的生命健康为中心，坚持以防为主、以控为要，提高突发事件特别是公共卫生安全事件的应急应变能力。二是建立完善社区应急管理机制，以平战结合为目标，建立以居村党组织为核心、居村委会为主导，社区民警、网格员、消防员、灾害信息员、民兵预备役人员、

业委会成员、物业服务人员、社区党员、居村民骨干、志愿者等共同参与的社区应急工作机制。三是编制社区应急预案,完善社区应急预案体系,建立完善风险隐患和重大突发事件排查、发现、报告制度。

2. 推进“韧性社区”建设行动。“韧性社区”就是以社区共同行动为基础,能链接内外资源、有效抵御灾害与风险,并从有害影响中恢复,保持可持续发展的能动社区。要筑牢自我服务的社会基础,提高居民社区安全与应急的知识、技能和能力,提升街镇、居村对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件的预防和处置能力。

3. 拓展社区综合服务功能。市委日前印发的《关于进一步提升社区治理规范化精细化水平的若干意见》指出:“推广社区服务综合体建设”。落实好文件精神,就是要因地制宜、合理布局,增强社区综合服务公共空间的共享性、集约性、便捷性和可及性,解决服务资源碎片化、服务空间封闭化问题。一是在街镇层面通过“统筹管理”“物理合并”“化学合成”等方式完善社区党群服务中心、社区文化活动中心、社区志愿服务中心等公共空间的综合利用机制。二是在居村层面做实家门口服务体系,打造“一站式”服务综合体。采用资源整合、功能复合、优势叠加等模式,让家门口服务的公共设施成为市民群众生活中的新型“便利店”。三是在街区层面进一步加强睦邻中心、邻里中心、邻里汇、市民驿站等区域品牌建设,不仅服务项目更有特色,而且在街区共同体建设中发挥积极作用。我很高兴地看到:6月23日召开的十一届市委九次全会“决议”中,提出要“做实家门口服务体系”,这是浦东新区为上海社区治理提供的宝贵经验。

4. 切实加强社区治理的智能化建设。一是要加快社区智能化设施建设,优化信息系统功能,

真正助力社区治理能力的提升。二是要注重智能系统的场景应用能力,“应用为要,管理为王”。要增强系统的针对性、包容性和动态性,切实提高社区解决实际问题的数字化能力。三是要注重“在线社区”、“数字社区”的治理,实现线下线上社区工作的相结合。

5. 以党建引领夯实社区治理格局。一是社区党组织要进一步提升政治功能和组织力,组织好社区居民和单位,统筹好各方资源,协调好居委会、业委会、物业公司“三驾马车”。二是加强区域化党建平台建设,深化落实“双报到”、“双报告”制度,建立需求清单、问题清单和项目清单。发挥工、青、妇等群团组织的作用,推进儿童友好型社区建设,推进团青骨干等力量进社区。积极推动社会组织、企事业单位等社会力量参与社区治理。

总之,要积极回应社区居民对美好生活的新期待,推动社区治理体系和治理能力现代化再上新台阶,努力实现“五大目标”:一是社区服务更加完善,民生保障改善、公共服务水平显著提高;二是社区管理更加科学,社区秩序规范有序、精细化水平显著提高;三是社区动员更加广泛,社会协同、公众参与水平显著提高;四是社区关系更加和谐,化解社会矛盾、维护社会公平正义水平显著提高;五是党建引领社区治理更加深入,党组织在社区治理中的作用显著提高。全面提升社区居民的获得感、满意度,具体体现为“六个感”:生活上有便利感、邻里间有和睦感、环境上有舒适感、精神上有愉悦感、心理上有安全感、干群间有信任感。

努力把上海社区建设成人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同的幸福社区。

《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》出版



▲ 《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》封面。

作者简介

罗新忠，上海市社会建设研究会副会长、上海市浦东新区社会治理研究会常务副会长，上海（浦东）政和社会治理研究院院长，上海政和社会事务服务中心主任；复旦大学应用社会学专业硕士、复旦大学高级工商管理硕士（EMBA）；主任编辑（副高级职称）；被聘为多所高校特聘教授、特聘研究员、兼职硕士生导师。专注于社会治理调查研究、决策咨询、培训教育、传播宣传等。曾有10年在（上海）解放日报报业集团（现为上海报业集团）《新闻晨报》担任记者、编辑、部主任、总编辑助理的经历。著有《突发事件治理通识课》等著作，在报纸、杂志、网络发表各类文章数百篇。

《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》一书的出版可谓恰逢其时，这么说不仅是因为在前不久上海市委市政府出台的《关于进一步提升社区治理规范化精细化水平的若干意见》中将智慧管理作为社区治理规范化精细化的重要面向，也不仅是说在过去半年多的疫情防控工作中，智能化在社区治理过程中显示出了迫切性与可行性，更是由于智能化预示了社区治理的未来，它是一种历史的趋势。

当然，智能化并非一个崭新的词汇，早在上个世纪末，著名学者曼纽尔·卡斯特就指出一个智能的时代正在来临。在卡斯特看来，作为一种历史趋势，智能时代的支配性功能与过程正日益以网络组织起来，网络构建了一种全新的社会形态，网络化逻辑的扩散在实质上改变着生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。进入新世纪以来，中国社会发展日新月异，其中一个重要的方面，就是以互联网为代表的智能技术的突飞猛进，其结果正像卡斯特所说的那样，并不仅仅造就了技术本身的飞跃，更带来了社会性的变革，由此我们全面进入了一个智能时代。

对于社会治理而言，在这样一个智能的时代中，必须要回应时代的要求，而社区治理作为社会治理的重要内容之一，自不在话下。因此，社区治理智能化不可谓不是一个前沿的课题。那么，究竟什么是社区治理智能化呢？对此，作者在新书中给予了精准的定义：

社区治理智能化，既是智能化手段全面嵌入社区治理各领域、各环节的过程，也是智能化技术与人力、资金、制度等要素有机融合的过程，更是以数据理念思维重构治理模式、以数据整合分析提升治理效能，进而推动实现社会治理体系和治理能力现代化的过程。

社区治理智能化是时代的要求，它既是社会现实状况所迫切需要的，又是被实践经验证明切实可行的。在过去半年多的新冠肺炎疫情防控期间，我们不难发现，在小区出入口管理、社区人员管理、治理沟通管理等方面，智能化的应用使社区治理节省了不少的人力物力，且达到了良好的治理效果。例如，利用乘坐电梯刷卡或指纹识别认证、利用微信群进行社区事务沟通交流等等。正如作者所指出的那样，不论是像新冠肺炎疫情这样的应急管理中，还是在平时的社区治理中，社区治理的智能化都切实可行，也势在必行。

全书共八章，分别是社区治理智能化的过程、治理智能化的功用、治理智能化的“三大法宝”、智能化与基层党建工作、社区公共管理智能化与“城市大脑”、政府服务智能化与“一网通办”、智能化与社区公共服务，以及智能化与社区公共安全。其中，前三章可视为社区治理智能化的“总

论”或“基本原理”；后五章可视为社会治理智能化的“分论”或“应用场景”。

该书运用大量的案例分析，聚焦于浦东新区社区治理智能化建设。我们知道，经过30年的发展，浦东已从落后的农村发展成为拥有500余万人口的重要城区，地区生产总值超过1万亿元。不仅是经济高速发展，作为改革的排头兵，在机制体制创新实践方面，浦东新区也为上海市、乃至全国都贡献了许多好的经验做法。近年来，浦东新区在社区治理特别是社区治理智能化方面的表现十分突出。因此，作者以浦东新区作为社区治理智能化建设的案例来源地，可谓独具慧眼。

全书来看，作者主要涉及了以下案例：浦东新区大数据中心建设、“浦东i党建”智能平台、浦东渣土车治理智能化实践、上海“一网通办”平台建设及浦东实践等。这些案例均为作者在研究浦东新区社区治理智能化相关课题所获成果的基础上转化而来的，它们集中展现了浦东新区近年来的社区治理智能化成就，富于原创性，具有较强的实践指导意义。

智能化是社区治理的未来方向，《社区治理智能化：基于上海浦东新区的实践探索》为广大基层社区治理干部和社区工作者提供一本系统了解和学习社区治理智能化的参考用书，我们特将该书作为本期“书讯”的推介书目，以飨读者。

浦东社会治理

P U D O N G S O C I A L G O V E R N A N C E

