

浦东

PUDONG 社会治理

SOCIAL GOVERNANCE

挑最重担子 啃最硬骨头 创更大奇迹！
——中共上海市浦东新区第五次代表大会召开

浦东新区社会治理研究会第二届理事会第六次会议成功举办

“数治”新模式解决群众“急难愁盼”

发挥达人示范带动作用，推动人人有序参与治理——“浦东社区治理达人”品牌影响力评估报告

浦东新区高桥镇陆凌村“物业进村”调研报告

浦东新区社区治理指数构建研究

中共上海市浦东新区地区工作委员会 主办
上海市浦东新区社会治理研究会 承办

2021
第四期

目 录

【治理简讯】

- 01 挑最重担子 啃最硬骨头 创更大奇迹！——中共上海市浦东新区第五次代表大会召开
- 04 浦东新区社会治理研究会第二届理事会第六次会议成功举办

【五峰沙龙】

- 06 对标“引领区”建设要求 共谋前滩“未来社区”建设路径——2021年第五期“五峰沙龙”研讨会顺利举行

【浦东基层治理论坛】

- 14 “数治”新模式解决群众“急难愁盼”
- 16 坚持系统化治理 推进数字化转型——高行镇打造现代基层治理“新范式”
/ 高行镇
- 18 做强“城市大脑” 做细“末梢神经”
/ 陆家嘴街道
- 20 推进数字化转型 加快提升城市治理现代化水平
/ 北蔡镇
- 22 数字技术驱动基层治理的几个基本问题
/ 韩志明
- 24 基层治理数字化转型要特别注重机制建设
/ 罗新忠

【基层治理】

- 25 发挥达人示范带动作用，推动人人有序参与

治理——“浦东社区治理达人”品牌影响力评估报告

/ 区地区工作党委

28 周家渡探索党建引领物业治理解决“三不管”问题

/ 周家渡街道

31 打造智慧履职平台，代表履职更便利更有效

/ 金桥镇

33 回应群众期盼 创造品质生活 川沙新镇大力推进老旧小区改造

/ 川沙新镇

38 东明路街道参与式社区规划的实践与探索

/ 东明路街道

【专家声音】

41 浦东新区高桥镇陆凌村“物业进村”调研报告

/ 罗新忠

52 浦东新区社区治理指数构建研究

/ 熊易寒、张晓栋

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

挑最重担子 啃最硬骨头 创更大奇迹!

——中共上海市浦东新区第五次代表大会召开



▲ 中国共产党上海市浦东新区第五次代表大会在浦东城市规划和公共艺术中心隆重开幕

2021年11月18日上午，中国共产党上海市浦东新区第五次代表大会在浦东城市规划和公共艺术中心隆重开幕。本次大会是在“两个一百年”奋斗目标历史交汇的关键节点，在浦东新区全面开启社会主义现代化建设引领区新征程的关键时期召开的一次重要会议。上海市委常委、浦东新区区委书记朱芝松代表中共上海市浦东新区第四届委员会，向大会作题为《挑最重担子 啃最硬骨头 创更大奇迹 为打造社会主义现代化建设引领区而奋斗》的报告。上海市政府副秘书长、浦东新区区委副书记、区长杭迎伟主持大会。

大会总结了浦东新区第四次党代会以来的工作，深入分析了新征程上浦东新区肩负的使命责任，科学提出了未来五年浦东新区经济社会发展

的目标任务，对推进高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区作了全面部署。大会通过的四届区委的报告，描绘了浦东新区打造社会主义现代化建设引领区、成为社会主义现代化强国璀璨明珠的宏伟蓝图，贯彻中央战略意图，符合时代发展潮流，切合浦东工作实际，顺应群众美好期盼，是指导浦东新区未来一个时期发展的行动纲领。

大会指出，站上新的历史起点，走好新时代的长征路，要传承和发扬浦东开发开放形成的宝贵经验，必须坚持党的全面领导，必须坚持人民为中心，必须坚定不移吃改革饭、走开放路、打创新牌，必须对标最高标准最高水平，必须坚持全面发展、全面进步，必须坚持实干为基、善

作善成。大会强调，未来五年是浦东全面打造社会主义现代化建设引领区的关键时期。必须科学把握新发展阶段，坚定不移贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，始终把发展作为第一要务，始终把改革创新作为第一动力，始终把满足人民群众对美好生活的向往作为第一追求，始终把抓好党的建设作为第一职责。未来五年的奋斗目标是：瞄准更高水平改革开放的开路先锋、自主创新发展的时代标杆、全球资源配置的功能高地、扩大国内需求的典范引领、现代城市治理的示范样板持续奋斗，打造社会主义现代化建设引领区取得重大进展，高质量发展、高水平改革开放、高品质生活、高效能治理取得显著成效。

关于社会治理，大会要求，今后五年要推动治理体系和治理能力现代化，勇当现代城市治理的示范样板。要坚持全生命周期管理，推动治理手段、治理模式、治理理念创新，加快构建经济治理、社会治理、城市治理统筹推进和有机衔接的治理体系，充分发挥全过程人民民主和协商民主的作用，率先走出超大城区治理新路子。

一是全面提升依法治区水平。坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，一体推进法治浦东、法治政府、法治社会建设。着力打造一流法治政府，完善重大行政决策程序制度，提高公众参与度，深化实施跨领域跨部门综合执法，推进行政执法权限和力量下沉，实现街镇“一支队伍管执法”，全面推行和完善行政执法“三项制度”，进一步强化对行政权力的制约和监督。提升司法服务保障水平，支持法院、检察院依法独立行使审判权、检察权，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。巩固政法队伍教育整顿成果。弘扬社会主义法治精神，健全公共法律服务体系，加大全民普法力度，推进社会信用制度建设，不断夯实法治社会根基。

二是全面推进治理数字化转型。探索构建数字孪生城市，完善城市运行生命体征指标体系，适度超前建设新型基础设施，加快传统基础设施数字化升级，构建泛在互联智能的感知网络，围绕感知、认知、行动三大能力迭代升级城市大脑，筑牢数字底座。深化多源数据汇聚利用，强化公共数据治理，推进公共数据共享开放和开发利用，加强数据安全和隐私保护。深化政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”，聚焦高频急难问题，打造更多“实战管用、基层爱用、群众受用”的应用场景，推动“三大治理”统筹联动，率先形成超大城市数字治理新模式。推进数字政府建设，提升数据驱动的科学决策水平，提高行政效能。

三是持续推动基层治理创新。健全完善党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治、数治相结合的基层治理体系。加快完善党建引领、共议共建共治共享的基层治理格局，促进政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。针对城市、城郊、远郊等不同区域社区，因地制宜深化探索分类治理。持续推动基层减负增能，推进以社区党群服务中心（站、点）为主体的城乡社区综合服务设施建设，深化升级“家门口”服务体系，下沉更多社会治理权限和资源，严格执行职责下沉准入把关制度，深入开展“班长工程”“基石工程”，建强社区工作者等基层治理队伍，不断增强组织动员、协商议事、服务供给、风险防范、教育引导、环境营造、智慧治理等基层治理能力，实现基层组织有人办事、有能谋事。

四是打造安全韧性浦东。统筹发展和安全，守护好城市安全、社会安定、人民安康。坚持预防为主，加强重点行业领域安全监管和整治，动态清除各类风险隐患。推进应急管理体系和能力

现代化建设，健全自然灾害等预警机制，强化交通物流、电力通讯、供水供气等城市生命线的综合韧性，布局完善物资储备系统。积极推进市域社会治理现代化试点工作，健全源头治理、多方参与、多措并举的社会矛盾纠纷预防调处化解机制，依法及时就地解决群众诉求，推进信访基础业务和信访秩序维护水平再上新台阶。持续加强平安建设，健全社会治安防控体系，深入推进常态化扫黑除恶专项斗争。加强网络和信息安全管理，建设清朗和谐的网络环境。强化保密意识，加强

依法治密。

大会强调，到2035年，浦东现代化经济体系全面构建，现代化城区全面建成，**现代化治理全面实现**，城市发展能级和国际竞争力跃居世界前列。到2050年，浦东将建设成为在全球具有强大吸引力、创造力、竞争力、影响力的城市重要承载区，**城市治理能力和治理成效的全球典范**，社会主义现代化强国的璀璨明珠。

（资料来源于浦东发布官方微信号）

浦东新区社会治理研究会 第二届理事会第六次会议成功举办



▲ 浦东新区社会治理研究会第二届理事会第六次会议在洋泾社区文化活动中心成功举办

2022年1月19日，浦东新区社会治理研究会第二届理事会第六次会议在洋泾社区文化活动中心成功举办。浦东新区地区工作党委副书记郑耀抚、浦东新区区委政法委副书记顾龙宝以及研究会16位理事出席会议，2位监事列席会议，会议由研究会执行副会长陆锦安主持。

本次会议听取了秘书处《2021年工作报告》，审议并通过了《第二届理事会第六次会议选举办法》，同时选举罗新忠为研究会新一任会长。

新任会长罗新忠表示，过去几年研究会在浦东新区地区工作党委以及各位理事、监事和会员的关心、支持下，取得了丰硕的成果和不凡的业绩。接下来，研究会将按照浦东新区地区工作党委要求，紧紧围绕研究会智库定位，聚焦浦东新区社会治理工作的重点难点，进一步创新工作思路，

加强理论研究，多出好的研究成果，进一步夯实理论与实践的桥梁和纽带。

浦东新区地区工作党委副书记郑耀抚首先向罗新忠当选会长表示祝贺。郑书记提出，研究会的特色品牌项目《浦东社会治理》“五峰沙龙”“浦东基层治理论坛”均取得了良好效果，得到了区委及相关委办局领导和基层的高度肯定，希望研究会加强顶层设计和整体规划，充分发挥枢纽作用，力争形成一批新的特色品牌项目，推动研究会智库建设迈上新台阶。

浦东新区区委政法委副书记顾龙宝表示，希望研究会进一步发挥智库平台作用，提高调查研究能力，为新区基层治理能力和治理体系现代化建设出谋划策，为浦东引领区建设作出更大贡献。

理事张辉（浦东新区地区工作党委社会治理

推进处处长)表示,希望研究会继续深化特色品牌建设,把《浦东社会治理》“浦东基层治理论坛”打造成在全区乃至全市甚至全国都有影响力的品牌。

理事郭强(同济大学马克思主义学院教授)指出,研究会自成立以来,已在社会治理领域取得了丰硕成果,建议可以把这些成果通过建设展示馆等方式展示出来,进一步提高浦东社会治理成果的显示度。

理事任艳萍(浦东新区洋泾街道社区社会组织联合会会长)指出,研究会针对社会治理等领

域研发的一系列样本很有特色,希望研究会进一步发挥枢纽作用,为街镇提供更多智力支撑。

理事刘畅(上海五峰书院理事)指出,无论是从顶层设计及组织架构,还是社会治理的角度来说,研究会都有非常好的基础,希望能进一步总结经验,迈上新台阶。

监事胡如意(浦东新区社会工作协会副秘书长)指出,希望研究会不断加强自身规范化建设,把握浦东引领区建设的新定位,争取获得相关委办局更多的资源,发挥研究会智库平台作用。

对标“引领区”建设要求 共谋前滩“未来社区”建设路径

——2021年第五期“五峰沙龙”研讨会顺利举行



▲ 2021年第五期五峰沙龙在浦东新区行政办公中心顺利举行

12月7日下午，2021年第五期“五峰沙龙”在浦东新区行政办公中心顺利举行。复旦大学教授韩福国，上海交通大学教授彭勃、韩志明，上海大学教授黄晓春，上海浦东改革与发展研究院研究部主任佘晓光，上海交通大学副研究员熊竞，前滩社区委员会主任沈炜等专家，共同围绕“前滩‘未来社区’建设”主题进行讨论，建言献策。沙龙由浦东新区地区工作党委副书记郑耀抚主持，浦东新区地区工作党委社会治理推进处处长张辉参加了会议。我们对各位专家的发言进行了整理，现分享如下。

熊竞（上海交通大学副研究员）：我今天的

汇报主要包括四个方面。

第一是“未来社区”的提出背景与概念。刚发布的浦东社会治理十四五规划提出，要以高品质生活为主轴，现代化为依托，探索打造前滩“未来社区”。人们对未来充满憧憬的时候会捉摸未来，对未来担心的时候也会捉摸未来。最早柏拉图的《理想国》就在讨论理想的国度是什么样的。后来英国乌托邦思想的代表人物莫尔开始大量地讨论未来，在工业化背景下对未来是比较乐观的。1930年代后，以罗马俱乐部为代表的学者觉得人类发展到了增长的极限，这样下去地球资源不能承受。当时电影、文学作品都在讨论世界末日，比较悲观地看待未来。到了1990年代，互联网



▲ 熊竞

和全球化起来之后，大家的日子都好过了，经济社会高速发展，大家对未来比较乐观。2001年“911事件”后，大家就开始担心了，文化的冲突、种族的冲突开始起来了。最近疫情的到来，对未来既有担忧又有憧憬。在这样的背景下，我们能够看到“未来社区”对未来更多是充满信心。希望出现新的技术，对我们当下能够有所改造、有所提升。

未来是时间概念，社区是地域概念。在时间上是面向未来，既要看未来又要看初心。社区最早的初心就是邻里相助、疾病相辅。未来城市是高成长的节点单元，过去是从单位制到社区制，未来是从社区制到单元制，一个单元是一个生态空间，宜业、宜居、宜养、宜学等等。未来空间的节点是能够辐射周边的，能够引领单元区域去成长的。要从时空这两个方面去理解“未来社区”。总之，“未来社区”是以时间为动力的未来性，来消解工业社会和城市社会的现代性弊端，是一种主动拥抱智慧社会、超过现代性的理念。浙江最近这两年提出的概念特别多，包括特色小镇等等，而“未来社区”是最新的一张名片，浙江省省委书记、省长高度重视，发改委出了很多政策。去年，我们去了浙江省委书

记直接联系的两个点进行调研，他们的一些做法对于浦东打造“未来社区”有很强的借鉴参考价值。

第二是“未来社区”在当代背景下有什么特点、有什么类型。“未来社区”和“非未来社区”相比体现了三个转型。一是从单一领域的先锋特色社区向多元融合的综合系统社区的转型。以前有很多“智慧社区”“双碳社区”，雄安提出了“生息城市”的概念，“生息”即生生不息。多元融合的综合系统社区，是各种好的东西都到这里来汇聚，形成一个相对独立、相对综合的，高成长性、能够向周边辐射的单元。二是由面向未来的技术艺术等工具理性驱动向工具和价值双理性驱动社区转型。未来不仅仅强调工具还要强调价值，包括“三驾马车”的治理，还有杭州的积分制等等。国家关心的是社区稳定，社区是基础，基础不牢地动山摇，社区首要的任务就是稳定。我们希望在未来的社区里面能够通过价值方面的驱动实现社区转型。三是由被动地更新社区，向主动地更新社区转变。以前社区的更新是被动更新，“未来社区”是在发展中主动更新，从被动向主动转型。所以“未来社区”不但面向未来，也是为了破解当下社区面临的一些挑战。

第三是浦东在“未来社区”建设上的实践和启示。前滩2.83平方公里住了9000户、4万人，工作人口是10到15万人，外籍人士大约两三百人。前滩的定位是国际社区，秉承的是“五个最”的理念，即硬件最智慧、生态最友好、产城最融合、人文最温暖、治理最现代。前滩希望更多地在软治理上面做一些创新，打造陆家嘴2.0、上海城市3.0、国际社区4.0。

我们在前滩做了一些问卷调查，主要针对里面居住的人、工作的人。就居住的人来说有“四个不足”，包括智慧服务不足、生活配套服务不

足、学区和社区融合不足、涉外社工不足。对就业人员来说有“四多四少”，即楼宇企业多、相互沟通少，白领员工多、组织活动少，楼宇党员多、亮明身份少，优势资源多、整合利用少。调研报告把问题归纳为“七个统筹”。一是高物业费怎么统筹。比如说在学校窗口打蛋炒饭，我分别打了两份，这样的话厨师打的分量比较好，如果我说一次打两份的话往往会少一点。这个物业费一下跑到10块多，物业企业到底提供什么样的质量，没有标准。二是学区和社区的统筹。未来的社区有可能是学校和医院的拉动，拉动之后承载力怎么平衡。三是社区和商区的统筹。一过中环景观就很现代和前沿，“未来社区”是一个增量级的单元，要带动三林镇周边的房子。现在前滩和周边怎么协同、内部交通怎么统筹，最后一公里还是有一些障碍。四是志愿服务方面的统筹。一般志愿者老年人比较多，年轻人比较少，年轻人的活动空间都跑到外面去了。五是娱乐场所的统筹。还在筹备的一些场所，在盖章的时候也有一些问题。六是街区方面的统筹。“未来社区”隐私也是一个问题，我们已经出台了个人隐私的保护法，怎么样在这些制度的指引下做，需要进一步探索。七是土地资源的统筹。以生活为中心还有9个场景，4个比较硬的、5个比较软的方面都有建筑，能社会参与的就社会参与，老百姓就“未来社区”缺少什么东西、缺少什么场景去提意见，企业到平台去认领，还有政策上的支持。从土地资源开始，在浙江调研的时候他们也提到以“未来社区”作为一个目标，市里面对土地的容积率、绿化率是开了口子的，有绿色通道。

第四是浦东新区“未来社区”建设的总体思路与实施路径。就是围绕前面所说的系统化设计、多任务连接、分布试点来推，提到了“八个引领”。

浦东“未来社区”建设有三个显著的特点。第一是引领性。这里面成本会比较高，要不断地试错，要创新，要填坑，要趟水，要探索解决很多硬骨头。第二是开放性。这是浦东的特点，跟杭州、成都比较，我们更加开放，碧云、张江等地都有很多国际社区。我们面向长三角，对内也是开放的。第三是务实性。特色小镇也有一些地方在做，以前是相当于农户区、老旧小区，人当时都是回迁的，政府补了一点钱，让他们住在里面搞共同富裕。浦东搞“八个引领”，要强调务实性。前滩起来的时候有很多人质疑，GDP最大胆的猜测也是翻几倍，结果翻了十几二十倍。



▲ 倪晓光

倪晓光（上海浦东改革与发展研究院研究部主任）：“未来社区”要放在未来城市的格局下去考量，社区是一个地域范围内居民的社会生活共同体，这个共同体组成了城市，组成了城市的各个单元。我想有三个关系需要关注一下。

一是未来城市建设当中的增量和存量的关系。“未来社区”是城市化快速推进的产物，也终将成为城市化发展的基础。城市发展离不开新空间的开拓，也离不开旧空间的更新。报告当中既有对增量的展望，也有对存量的提升，非常全面，避免了房地产化的趋势。同时也比较契合当下城市发展从增量扩张阶段进入到存量提升阶段

的趋势。

二是复制推广和个性化塑造的关系。“未来社区”应遵循先试点再推广的路径，总结出一套普适化的经验在全国推广。在复制推广的过程中，需要注意把握共性和个性的关系。“未来社区”的个性化内涵打造也比较重要，每个“未来社区”都有自身的基因，有一个辨识度，这是核心竞争力。报告当中也提到了“未来社区”文化内涵的构建，花了很多篇幅来讲。讲到点线面的发展路径的时候，稍微带一下个性和共性的关系，两方面兼顾。“未来社区”最终会形成城市记忆、历史个性、文化个性，组成未来百花齐放的格局，记得住过去，看得见未来。

三是高科技和人性化的关系。“未来社区”是充满科技感和现代感的，像大数据、人工智能、物联网这些高科技都会渗透到“未来社区”建设的点点滴滴，直接推动居民生活质量和便捷度的提升。但是科技感和人文关怀之间的关系需要处理好，科技在提供便利的同时也有一些会取代传统社会治理中比较人性化的手段，导致社区缺乏人性化的氛围。比如高科技手段对老年群体是不太友好的，而上海60岁以上老年人占总人口的36%。未来规划的时候是不是考虑打造一个既有未来感又有归属感，既有科技感又有舒适感的功能单元，多推出一些带有温度的科技，让特殊群体也能够便捷地享受到科技进步带来的生活质量的提升。比如疫情期间上海的离线随申码方便了不习惯使用智能手机的老年人，这是一个纸质的离线码，带在身上到需要时出示扫码就可以，有半年的有效期。这样才是充满个性和人情味的家园。

沈炜（前滩社区委员会主任）：我们从2019年11月正式建设前滩“未来社区”，到现在2



▲ 沈炜

年多的时间，一直在探索怎么样更符合“未来社区”的发展方向 and 定位。下面我结合“五个最”的目标，分析一下我们的优势和长处在哪里，我们的弱项或者平庸点在哪里。

首先是前滩的长处很明显。一是教育资源非常丰富，公办从幼儿园到小学、初中都有，这些学校是目前前滩高房价的支撑点。而更有优势的是民办和国际化的资源，民办的幼儿园有惠利、嘉宝幼儿园，国际的话有惠灵顿幼儿园；中小学有惠利和惠灵顿，都是12年制的，从小学、初中、高中都有；明年纽约大学会搬过来。从国际化社区的属性来说，教育资源是非常完美的，不出前滩就可以从幼儿园读到大学。二是生态环境非常友好。很多企业特别是跨国企业更加关注企业员工和办公环境。前滩中心是标志性的楼宇，去年10月份刚开始招租，现在全部租出去了，其他楼宇的出租率也达到百分之八九十。因为前滩实现了“生态最友好”，公园、绿地、黄浦江的滨江，有非常丰富的生态资源、体育资源，所以很多跨国企业特别是医疗健康企业把前滩作为办公地的首选，医疗健康企业的聚集效应很明显。考虑到未来的社区发展，前滩也进行了扩容，管辖范围达到7平方公里，有市中心最大规模的城市绿地。除了“生态最友好”，“产城最融合”也是毋庸置疑的。很多企业员工星期六和星期天

还在前滩，因为他们觉得前滩这个社区是活的，可以享受到各种生活便捷，这是前滩产城融合的最好印证。

第二是其他几个“最”我们在打造的时候遇到了一些问题。“硬件最智慧”我们很难做到，跟张江没有办法比，因为张江有非常多的高科技企业支撑，而前滩一家高科技企业都没有。“人文最温暖”是我们现在的工作重心和目标方向。企业本身对企业文化有很大的诉求，我们通过区域化党建的方式，通过党建引领的方式，设想把企业文化变成我们社区的文化引领，得到了企业的呼应。希望三五年之后想到前滩的时候第一想到的不是房价，而是前滩的人文环境非常的舒适，非常的宜居，人们觉得前滩的高房价是理所当然，因为住在这个地方值得这个价。关于“治理最现代”，我们涉及到居民层面有两块内容，事务受理和城市智慧治理，怎么体现出来，从社区层面来说是有困难的，因为缺少足够的资源。

第三是探索通过“大党建”加强社区管理。对于“未来社区”建设的“五个最”，我们做了很多探索。从我们社区党委角度看，最后肯定是“大党建”的概念，怎么在国际化的社区里面让老百姓、让企业能够接受区域化党建的概念。首先要通过工作、通过一些项目的推广，让企业觉得社区是有作为的。去年11月，启动了前滩社区大联盟，把职能部门和有意愿参与前滩社区发展的个人、企业都拉进来。通过一年的运作，联盟成员从26家增加到52家，很多企业都想进来。因为大联盟下面有一个沙龙，每一期都有专项的主题，聚焦各个层面的矛盾点、困难点，一年时间我们做了17期沙龙。通过跨国企业和出境管理办公室对接，让企业明白了可以在前滩为企业的境外人员做一些跨国服务，知道哪些事项可以在社区或者到相关的处理中心完成或咨询。还通

过沙龙把居民需求非常迫切的民生保障类服务同企业进行对接，因为前滩的房价贵，所以商户租金也贵，电信、移动他们租不起，但是老百姓有需求，我们就要搭建平台提供帮助。很多医疗健康类企业希望尽一些社会责任，我们就成立了医联会，通过他们的资源为我们服务。同时他们也有需求，比如希望职能部门帮他们上课，让他们办事少走弯路，不要踩到政策红线，企业很乐意跟我们做对接。第二是探索如何跟社区管委会和陆家嘴对接。前滩的楼宇党建是市委做的，企业这一块是陆家嘴在做，我们前滩做区域化的“大党建”和城市治理这一块，所以要探索怎么样把我们的资源和社区管委会对接，再跟陆家嘴做对接，怎么样把1+1+1做到大于3。我们又是最接地气的，因为所有的活都在我们这边。

第四是关于国际化社区管理的探索。从国际化的角度来说，前滩现在有400多个外籍人士。但是明年纽约大学一进来，马上翻几倍，他们有3000个外籍学生。我们的国际化社区跟其他的国际化社区最大的区别是我们的外籍群体不一样，目前400个外籍人士对社区的依存度不够，生活圈也不在这边，他们有自己的工作圈和生活圈。纽约大学进来之后，要想办法把这批学生利用好。三林打造的是文化社区，我们这次跟纽约大学的第一次对接，就把三林文化的品牌和文化名片先灌输给他们，让他们到老街逛逛，去做做彩绣。

韩志明（上海交通大学教授）：一是关于“未来社区”建设能不能打造一个“一箭穿心”的概念。未来这个概念是穷尽式的，现在找不到更好的概念。“未来社区”治理怎么样能够打造一个更加有价值的概念，尤其浦东又是引领区，又出



▲ 韩志明

来了十四五规划，缺少一个“一箭穿心”的概念提炼出来。浦东这么好的案例和故事，最后能不能提供一个独有的概念。能不能围绕浦东有三种类型的典型社区，做三四套方案，具体的工作都做好了，学者也好实践者也好，提炼三四个核心引领概念，提升浦东引领区概念的内涵。

二是社区发展要以人为中心。社区治理讲营造也好，设计也好，过去就是以空间为中心的社区发展和设计。随着数字化的发展，我们这些年的特点是以智慧为中心、以技术为支撑的社区设计营造和发展，相关的一些治理内容、手段都围绕技术搭建起来，这个是阶段性的。现在我觉得应该进入到以人为中心的社区发展和设计当中，以人为中心、以技术为中心、以空间为中心是一体的，但是首先是以每个人为中心的设计。然后是解决部分人的问题，党建引领就是解决部分人的问题。我们上海社会治理搞得那么好，浦东社会治理搞得那么好，但是社区治理邻里关系还是有问题。所以解决每个人的问题，解决部分人的问题，解决人与人的问题，都是朝着以人为中心的社区发展。

彭勃（上海交通大学教授）：未来有三个层面。第一个层面是确定的未来，我们肯定要做的，

在未来的社区当中体现在哪里。第二个层面是我们可能会选择的未来，未来可能会遇到新的问题，可能会采取什么方式去解决，对现代的问题怎么解决，为了解决当下的问题来做未来的社区。第三个层面是不确定的、有遐想空间的未来。期望这三个未来能够更好地体现在课题当中。落实到“未来社区”上有以下几个意见。

第一是“未来社区”不能做成你们的社区，也不是我的社区，应该是大家的社区。未来不是少数人的未来，应该是全体上海人的未来，这个站位应该还是要有。这个报告要跟浦东的社区主义现代化引领区建设进一步加强联系，“未来社区”的建设是社会主义的未来，是所有人的未来、美好的未来，这个一定要体现出来，而且要强化。人民性未来怎么体现？前滩有广阔的服务人群，不仅仅是国际化，国际化只是其中的一个元素而不是全部。未来人民社区应该是基底。比如党建引领怎么体现？党建引领不仅仅是工具、武器，也是一个平台基础，是价值的追求。怎么样服务更多的人，怎么让更多的人有归属感，即使不住在那里也不在那里工作，也能感觉未来。因为现在这个社区不是原来意义上的居住地，是上海城市的响亮的名片。另外一个解决城市发展管理的问题，人与生态的矛盾、产城融合，前滩有得天独厚的条件。但是条件差一些的地方也可以学习我们的工作机制，这是灵魂和思想的引领。



▲ 彭勃

第二是确切性的未来。城市管理当中面临很多的问题，其中一个治理体制机制的问题，资源被分割，力量被分散，碎片化、表面化等等。所以在城市治理当中，传统社区当中所存在的管理难题，在前滩“未来社区”建设当中要探索怎么样找到一个跨越式的解决办法。未来一定是跨越的，不是循序渐进的，特别需要有创新意义的、特别前沿先锋的，甚至让别人跌破眼镜的想法。解决现代的体制机制问题和生态问题等方面，“未来社区”能不能扮演很重要的角色。

第三是未知的未来。社区是居住的地方，是城市的街区，是开车经过的一条马路。“未来社区”要在产城融合方面加强，产城高度融合的情况下有很好的体制机制的管理，不仅仅是我们的生活空间，可能是我们的休闲场所等等，甚至将来是一个景区都有可能。生活带、工业带等等融合在一起属于“未来社区”的一种模式。在风险时代里有更多不确定性的情况下，社区是可以放得下我们身体和灵魂的空间，寻找社区的确定性，给我们最后的保障，这是现在城市所需要提供的心理安慰和需求。要统筹安全与发展，在社区给人提供安全感方面还要加强一点。

韩福国（复旦大学教授）：第一是在“三滩”当中前滩的战略定位是什么。外滩是上海国际化的标准，代表了上海的成熟区。而前滩、后滩、北外滩这“三滩”当中，前滩的定位是什么。“一箭穿心”的概念要做到不容易，这个概念的箭在哪里。李强书记曾说过，他在浙江时搞了“跑一次”，到江苏时搞了“一次也不跑”（在网上办理），到上海不能再搞同样的概念了。半年之后上海有了“一网通办”，“一网通办”本质就是“跑一次”。这个概念谁能总结出来、谁能做得出来，这个概念就是好的，“一网通办”就变成



▲ 韩福国

了全国品牌了。就是说一个政务品牌上升到一定高度，学术性、理论性、示范性和推广性就结合起来。“未来社区”这个概念对前滩适用的时候，是不是对其他地区也适用。发达地区、落后地区，还有城中区，是不是有一些共同化的标准，个性问题怎么处理，定位很重要。这是这个课题和三年行动规划的重点。

第二是一定要处理好市场、社会、政府、政党之间的关系。在社区建设里面有一些市场在老社区不存在生存的空间，如果搞健康之类的可以在老社区行得通，党和政府要站在社区的角度把资源引进去。有一个说法是“未来已来”，“未来社区”这个概念提得很好，是开放的，不管未来怎么样都可以应对。党建方面像商圈党建、楼宇党建，在方式上做得很超前，“大党建”之类对上海来说不超前了，因为核心概念是“未来”，这个是需要改善的。

第三是怎么吸纳现有的上海社区治理体系。很多现有的社区治理体系，如何在未来的治理当中清晰化地呈现，有哪些东西能够吸纳。否则“未来社区”和现在的上海割裂开了就不好了。有未来也要有初心、有传统文化，这个是很重要的。

最后是“未来社区”的建设如何落地。如何落地一定要有清晰的思维，在战略方面一定要有推进的具体路径。这是行动计划，这一块如果缺

少的话不行。



▲ 黄晓春

黄晓春（上海大学教授）：站在中国社区建设的基本历史脉络上，思考未来的方向有很多，这会决定我们社区体制改革或者制度创新的重心。

第一，“未来社区”的形态和社会的连接方式会发生什么样的变化。浦东是中国经济社会发展的前沿地区，全球经济的节点核心，要站在这个角度看“未来社区”。“未来社区”和现在相比会有什么变化，刚才沈炜老师以各种方式表达了他的困惑和问题。比如中国的传统社区是一个熟人社区，最近这些年我们面临的是陌生人社区，我们可以通过公共物品的投放促进居民之间的连接。“未来社区”还会是这种形式吗，可能要打问号。重建社会连接，重建社会网络载体，从大规模的投资开始建设。再比如艺术社区，公共艺术的概念现在这么火，最近几年联合国核心的议题就是公共艺术如何塑造未来的生活。社会的连接方式会发生变化，我们这代人有幸看到巨大变迁的承前启后的发展。

第二，“未来社区”要构建的是一种以人为本的生活、技术和场景三位一体的生态体系。新一代的智能感知技术、轨迹追踪技术能带来什么样的体验，单单谈技术不是未来，单纯的谈人也

不是未来。人、技术、场景构成了一种新的基本生态体系，怎么构成一种生态体系，是我们现在要考虑、要全力研究的问题，这个是未来。再一个方面，浦东是一个全球城市的关键节点，在这个意义上未来又意味着什么。讲全球城市的时候，这个未来要建立全新的认同，这种认同恐怕和我们传统的方式很不一样，需要有一些新的认同要素。当整个社会发生关键性变化的时候，在全球化的过程当中怎么构建新型的认同，这个认同是我们党的工作需要做的，这个是未来。

第三，当我们讨论前滩“未来社区”建设的时候，我们讨论的是什么样的社区建设。如果是企业社区的话，最重要的工作是公共服务智能化，这个只是最简单的。除了公共服务之外，还有其实就是网络，比如美国硅谷就是一个企业社区，企业之间建立了可穿越定制的网络，可以服务企业，降低沟通成本，构建一种推动要素更加有效配置的网络。再一个是生活社区，目标就是便捷的生活、便捷的服务。回到“未来社区”的概念上，文化、符号、艺术层次的互动，包括重新搭建跨文化融合载体，包括很多改变社区网络的行动，这是生活社区。最近这两年讲的是要素社区，所有的要素配置必须按照最优原则进行。一个科学家一旦有了想法就可以找到OEM（代工），就有人做模型，之后就有人做产业化和融资，所有的东西都在附近，这是一个生态社区。因此，“未来社区”包括多层次的企业社区、生活社区、要素社区，如果三个都能做当然最好，做一两个问题也不大。这个问题想清楚了以后才能确定体制上怎么配备，比如跟陆家嘴的关系是什么，和管委会的关系是什么，还涉及到跟属地政府的关系等等。这些都是定位，这些问题想明白了之后才能改变战术和行动。

“数治”新模式解决群众“急难愁盼”



▲ 浦东基层治理论坛在高行镇政府会议厅顺利举行

城市治理要像绣花一样精细。近年来，新区认真贯彻“人民城市”重要理念，按照市委城市数字化转型有关部署，积极探索创新社会治理、加强基层建设工作，涌现出一批有特色、有突破、有成效的案例。

在日前举行的浦东新区数字化转型系统化治理现场会暨浦东基层治理论坛高行专场上，多个街镇的先进案例展示了浦东在面对停车、充电、加梯等市民“急难愁盼”，通过数字化转型、智能化手段为基层治理赋能的创新探索。

动迁小区成了“数字化智慧社区”

“很多人都羡慕我们分到了和韵家园，我们

这个动迁小区比商品房还要灵。”高行镇动迁居民庄阿姨，在小区建好后第一时间选择装修、回搬。在不少高行居民看来，和韵家园是“最不像动迁小区的动迁小区”。

和韵家园的制胜法宝，就是“智慧”二字。小区有多种数字化、智能化的基层治理利器，包括监督垃圾分类和定时定点投放的公共视频探头、自动阻止电瓶车进入的电梯，以及可以及时提醒充电完成的电瓶车充电设备……与此相似的，还有另一个新建成的动迁小区和欣家园。

打造数字化智慧社区，是高行镇数字化转型和系统化治理在基层治理中的有益探索和生动实践。高行镇镇长祝海红介绍，高行是全区首批试点城市运行管理联勤联动 3.0 版的街镇之一，在

完成居村联勤联动站建设的同时，积极探索科学化、精细化、智能化的社区治理“数治”新模式。

针对小区乱停车、违规装修、房屋群租、街面秩序等顽症，高行开发智能应用场景，将消防栓地磁、积水点监测、窨井盖物联感知设备等智慧平台，能发现独居老人隐患的智慧系统等动态数据全部打通，聚联到居民区联勤联动平台、链接到区镇城运中心后台，实现管理事项智能巡查发现、自动告警、自动上报等功能，583个物联感知设备、73个小区和1053条道路监控视频，成为感知城市、防患于未然的“神经元”。为做好基层治理“数治”这篇文章，高行镇还打造了小区“智理高行”3.0版，让动迁小区成为智慧生态、品质生活，既有颜值、又有内涵的“特长生”。高行镇“科技赋能的系统治理——浦东高行新型动迁小区的美好生活”，还荣获了2021年“上海城市治理实践优秀案例奖”。

祝海红说，数字化转型、系统化治理的运用，让政府降低了管理成本，社区提升了管理手段和服务能级，居民的满意度提高了，对社区的认同感也增强了。

实现高效能治理的善治典范

持续推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，探索形成“城市大脑”3.0版，全覆盖建立居村联勤联动站……近年来，浦东积极贯彻“人民城市”重要理念，围绕加强基层治理体系和治理能力现代化建设，在加快推动数字化转型、智能智慧治理手段方面不断做出“浦东探索”、打造“浦东样板”。

“数字技术的基层治理方面的应用，不仅能

够让基层管理者更好了解情况，听取民声，还能连通各部门，整合各方资源，系统性地解决治理难题。”在浦东基层治理论坛上，上海交通大学中国城市治理研究院院长助理韩志明说道。

陆家嘴街道、北蔡镇也在论坛上分享了各自的经验。近年来，陆家嘴街道以推进“两张网”建设为核心，按照“全覆盖、全过程、全天候”闭环管理要求，落实“三级平台五级应用”，通过完善基础设施、丰富应用场景、再造业务流程等方式，构建起了街道基层数字助力“1+3+X”工作体系，即一个街道智能管理综合平台、3个联勤联动平台，和若干应用场景相结合的社区智慧治理基本框架，努力让“两张网”为社区治理赋能。

北蔡镇则通过三年努力，构建了独立的基础网络，布置了一系列感知“神经元”，为数字化转型储备资源，并开发了“北蔡镇智能设备监管一张网”，实现对所有感知设备和网络设备的监管和维护，上线了一批较为管用的应用场景，覆盖垃圾分类智能化管理、河道水质检测、广场噪音等。

根据中央要求，浦东要打造宜居宜业的城市治理样板、实现高效能治理的善治典范。在推动数字化转型、运用智能化手段为基层治理赋能方面，浦东反应快、起步早，后续还将对照社会主义现代化建设引领区建设目标，进一步巩固扩大先发优势，切实把数字化治理作为推进城市治理现代化的关键路径，通过“数治”有效破解治理痛点，用“数治”新模式解决群众的“急难愁盼”。

（资料来源于浦东时报）

坚持系统化治理 推进数字化转型

——高行镇打造现代基层治理“新范式”

◎ 高行镇

在区委、区政府坚强领导下，高行镇深入践行“人民城市”理念，抓牢“一网通办”“一网统管”牛鼻子，推进治理科学化、精细化、智能化，荣获2021年“上海城市治理优秀案例奖”。

一、坚持党建引领系统思维，谋划基层善治的“最优蓝图”

绘好顶层设计图先手棋。镇党委牵头对标最高标准、最好水平，组织到世界人工智能大会全市应用场景和实践基地学习考察，制定治理数字化转型举措，推进“一网通办”提质增能、“一网统管”提速增效，保持智能治理迭代升级试点领先优势，从单纯的科技项目跃升到更加注重以人为本、数据赋能的平台和应用场景的开发，推进基层治理的整体性转变、全方位赋能。

打好实操施工图主动仗。统筹建设数字基础设施，强化应用场景开发和迭代，发挥18个智能应用场景功能，形成52项动态体征，包括街面秩序、群租整治等29项城市治理，维修资金、公共收益等6项经济治理，远程帮办、疫情防控等6项社会治理，河道管理、路面违停等11项街面治理智能应用场景，更加精准地对城市运行进行分析研判，实现高效能治理。

二、坚持科技赋能创新思维，打造

彰显数治的“最强大脑”

高行打通“城市大脑”“镇级中脑”“社区小脑”“小区微脑”，运用大数据“显微镜”监测预警，闭合从源头到末梢治理链条，实现“一屏观天下、一网管全镇、一云汇数据、一人通全岗”。

实现线上场景智能聚联。针对乱停车、违规装修、群租等顽症，开发智能应用场景，将消防栓地磁、积水点监测、窨井盖物联感知设备等智慧平台，能发现独居老人隐患的智慧系统等动态数据全部打通，聚联到居民区联勤联动平台、链接到区镇城运中心后台，实现管理事项智能巡查发现、自动告警、自动上报等功能，583个物联感知设备、73个小区和1053条道路监控视频，成为感知城市、防患未然、造福百姓的“神经元”。高行科技赋能实践荣获“全国城乡社区疫情防控优秀案例奖”。

实现线下需求畅通反映。以微信平台为依托，链接“家园码”小程序，生成每个楼组门牌对应的专属二维码，居民通过扫码进入小程序操作页面，即可实现线上信息查询、物业报修、费用缴纳、装修管理、房屋租赁、社区事务等发起和讨论共治，实现从“线下”到“线上”的畅通，构建基层治理“智慧生命有机体”。欣韵模式正在复制推广到全镇，让其他动迁小区也成为智慧生

态、品质生活，既有颜值、又有内涵的“优等生”。

三、坚持联勤联动服务思维，发挥多元智治的“最大效能”

多级联动实现管理闭环。日常事项依靠社区力量自治、实现微单元自治“小闭环”，跨职能事项通过部门协同处置、实现微联动协同“中闭环”，疑难杂症通过城运牵头共治、实现镇级联动“大闭环”，做到治理过程可视化、处置流程高效化，实现“大事全网联动、小事一格解决”。坚持“三有”推定：对群众诉求，首先做“有理”推定。今年已解决68个物业管理、电瓶车充电等诉求；对待处问题，首先做“有解”推定。及时解决居民和企业反映急难愁盼；对批评声音，首先做自身“有过”推定，成功化解244户动迁居民十几年的小产证办理难矛盾。

全周期管理贯穿全过程。在系统治理中，实行“六诊”方法：在线“接诊”，连线群众问需于民，推动问题解决率100%，老旧小区加梯完

成200%；即时“问诊”，倾听群众意见问计于民，自治共治完成180个微更新点位；联合“会诊”，多方会商疑难杂症，镇机关事业单位全部免费开放停车场；现场“出诊”，实地踏察并研究治理方案；协调“急诊”，联勤联动解决消防安全等隐患；检查“巡诊”，开展“回头看”问效于民。

经过近两年多实践，高行推进治理数字化转型初显成效：一是从政府层面来看，管理成本降低了、社会矛盾更小了。科技赋能“治未病”，降低了后续整治成本、减少了社会矛盾。二是从社会层面来看，治理手段智能了、服务更有温度了。试点小区“群租”、违建、垃圾分类、飞线充电等投诉均为零。三是从市民层面来看，群众获得感更多了、满意度更高了。高行城运管理和12345市民服务综合绩效全区第一。

高行将以今天会议作为新的起点，虚心向兄弟街镇学习，以数字化转型为牵引，比学赶超建功引领区，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开！

做强“城市大脑” 做细“末梢神经”

◎ 陆家嘴街道

近年来陆家嘴街道以推进“两张网”建设为核心，按照“全覆盖、全过程、全天候”闭环管理要求，落实“三级平台五级应用”，通过完善基础设施、丰富应用场景、再造业务流程等方式，构建起街道基层数字治理“1+3+X”工作体系，即1个街道智能管理综合平台、3个联勤联动平台（分别是居民区平台、街区平台、金融城核心区平台）、X是若干应用场景相结合的社区智慧治理基本框架，努力让“两张网”切实为社区治理赋能。

一、承上启下，街道城运中心发挥“智脑”作用

街道城运中心发挥着信息枢纽和实战平台的作用，连通业务系统，畅通指挥体系，为一线工作人员赋能。一是完善感知网络。完成31个居委至街道本部的自建光纤直连建设，实现内部办公局域网无网速限制。同时在现有的1358个探头密度的基础之上通过算力赋能、优化点位，因地制宜布置“神经元”感知设备，将街道管理触角伸延到社区治理的“神经末梢”。二是实现信息聚合。发挥街道城运平台信息枢纽和联动指挥的作用，将街道职能部门、居民区、中心阵地、社区单位纳入管理体系，整合网格、热线、应急、综治、事中事后综合监管系统等管理模块，进一步统筹辖区各类要素集成融合，形成互联互通、

协同高效的运行综合管理体系。三是推动流程优化。依托“1+4+31”的网格体系，对辖区日常管理事项“发现-受理-指挥-处置-监督-评价”各环节工作要求和标准进行流程再造，实施联勤联动事项清单化管理。通过业务流程重塑，减少派单层级，推进城市治理扁平化管理。

二、协同联动，三大联勤联动平台形成“智联”网络

始终牵住城市运行“一网统管”这个牛鼻子，陆家嘴街道辖区既有街区、也有居民区，更有金融城核心商务区针对不同的治理体征，协同分工，形成区域全覆盖的治理网络。在居民区管理方面，围绕居民区联勤联动机制，结合小区实际，深度开发街道居民区微平台，全面汇集社区云、智治通等公共数据，实现“一屏观小区”。通过监控智能识别，以人机协同的方式实现小包垃圾、乱堆物堆料等15个管理事项的“智能发现、自动推送、自主结案”的全流程、全自动闭环管理，降低居民区系统操作的负担。在街区管理方面，通过整合非现场执法系统、移动终端、监控视频等现有资源，搭建街区平台，打造街区治理体征指标体系，实现辖区内乱点的智能发现推送、快速处置及全方位长效管控，提升突发事件和疑难问题的指挥处置能力。在金融城核心区管理方面，针对陆家嘴金融贸易中心区常态管理要求高、要

事保障任务重的特点，围绕人、车、楼三大核心要素进行应用场景设计，通过提供标准通用的功能模块接口，无缝接入公安、城管等部门现有的智能系统，以“日常+综合”、“日常+专业”、“要事+综合”、“要事+专业”相结合的管理模式，形成协同联动管理。

三、凸显特色，场景应用提升“智治”能力

以“管用、爱用、受用”为导向，结合陆家嘴的特点，开发特色场景。一是聚焦风险点。围绕风险群体、风险场所和风险事项进行梳理，并在此基础上建立应用场景。如独居老人风险平台管理场景，立足对独居老人身体状况、安全习惯等管理要素构建分析模型，分类为高、中、低三个风险，已实现对辖区1446名独居老人风险的全覆盖管理，形成“动态评估、及时感知、高效处置”的闭环机制，获李强书记浦东调研并肯定并予以推广。二是聚焦薄弱点。薄弱点意味着我们需要更多的通过技术赋能去提升管理效能。比如电动自行车车棚管理场景，街道结合车棚内充

电设施的设备、温度（高温预警）、力度（负载情况）三方面因素的综合考虑，对车棚进行风险度识别，在微平台上实时显示车棚内部现状，及时掌握电瓶车正充电数辆、当前车棚空余车位以及车棚内的安全情况等，并通过自动喷淋水压系统完成自动灭火，做到突发情况智能发现，自动推送居委、社区民警、城管、消防，进行联动处置。三是聚焦交叉点。交叉点主要是不同部门在管理职能中还存在一些需要强化协同的地方。比如金融城核心区大客流管理场景，街道将公安、城管、交通、市容等多方面保障力量整合，实现对大客流的有效管控。当中心环岛触发客流预警，系统同步将平台大屏切换至环形天桥附近各个视频监控点，实时全方位管控天桥环岛的人流状态，系统在6秒内完成所有指令发布，2分钟内完成保障力量调度，确保在6分钟内完成客流疏导回归常态。

下一步，街道围绕城市更安全、更有序、更干净三个维度，持续深化原有应用场景迭代升级，对管理要素再丰富细化，构建模块化的指标体系，推动管理对象全领域、全过程覆盖，为城市治理智能化精细化提供“陆家嘴样板”。

推进数字化转型 加快提升城市治理现代化水平

◎ 北蔡镇

按照市、区总体要求，自2019年以来，北蔡镇积极推进“数字化转型”工作，做了一些探索并已取得初步成效。

一、主要做法

（一）构建了独立的基础网络。通过三年的努力，组建了北蔡镇较为完善的网络架构：政务网、视频网和私有云。实现镇万兆、村居千兆的网络目标，为镇感知设备、视频大流量、个性化场景应用打下较好基础。

（二）布置了一系列感知“神经元”。按照“横向到边，纵向到底”全覆盖的要求，汇聚了2000个各类感知设备和8800路视频。这些感知设备和视频产生的数据为北蔡镇的数字化转型储备了丰富的资源。

（三）开发了“北蔡镇智能设备监管一张网”的管理平台。这张网实现了对北蔡镇所有感知设备和网络设备的监管和维护：服务器、视频网、交换机、NVR、摄像头、各类传感器等设备，这些设备一旦故障将会智能发现并报警，自动形成工单，派单到管理人员维修，从而确保硬件的完好率。

（四）上线了一批较为管用的应用场景。按照“高效解决一件事”的要求，开发了一批个性化场景应用。以市区重点工作为突破口，探索开

发了垃圾分类智能化管理系统：包括“1+4+1”工作法的农村垃圾分类管理系统、“1234”工作法的街面商铺垃圾分类管理系统。以解决社会治理难点为导向，探索开发了河道水质监测、广场噪音、土地管理、共享单车、智能充电桩等管理系统。以街面环境秩序综合管理为切入口，探索开发了智能码“一码通用”系统，该系统是解决街面涉及“市容管理”、“安全管理”、“农村自建房管理”、“营商服务”和“督察督办”5个管理领域（大项），18个应用场景（小项）和51个管理事项（子项）的综合系统，包含各职能部门、居村、物业和商户人员，角色共25类近3000人（其中居村联勤联动工作站人员占大多数）。

（五）对接了区镇平台，实现数据共享。今年北蔡镇加强与区地区工作党委的对接，在“智治通”数字化底座下开发了“北蔡镇土地管理系统”和“北蔡镇共享单车管理系统”，实现了镇与区数字化底座的共用；加强与新区域运中心和建交委的对接，“城运平台3.0”和“物业微平台”接入了北蔡镇部分感知设备和摄像头，实现了区镇资源的共享。

二、工作体会

（一）党建引领是核心。数字化转型工作是

一项复杂工作，涉及到多部门、居村参与、政企合作和财力保障，只有党委、政府牵头，才能顺利推进，做细做实。如农村垃圾分类管理系统，就是在党建引领下的“四长联管”，层层压实责任，实现村民垃圾分类自治自管，在问题工单发送后能及时处置，形成闭环。村民参与率达100%，分类准确率达95%以上。

（二）线上线下协同是关键。应用场景为解决某一类问题，解决线上智能发现、自动派单，但问题的处置和闭环销项还是需要线下完成，这就意味着再好的平台，也只有线上线下协同进行，才能最大发挥效能。智能码“一码通用”系统，线上形成的工单，派往村居联勤联动工作站人员线下处置，正是得益于北蔡镇联勤联动站做得实，“一码通用”才能较好发挥效能。

（三）智能化手段是保障。社会治理遇到的

顽症，常规管理办法效率不高，我们运用当今社会上的新设备、移动互联网、物联网、数据集成、云计算等技术，效率会更高。如共享单车乱停放成为近几年来街面秩序的乱点痛点，北蔡镇在重点区域安装嗅探设备，就较好地解决了对地铁站、商圈等重点区域的共享单车数量实时监管和快速整治。

三、下一步打算

北蔡镇将继续深化推进“数字化转型”工作，探索研究以下4个领域：1、城市数字底座的建设（房态图）；2、以解决群租为突破口的社区治理数字化应用；3、园区经济数字化应用（金色中环）；4、城市治理智能化物联应用（应急管理）等。

数字技术驱动基层治理的几个基本问题

◎ 上海交通大学中国城市治理研究院院长助理 韩志明

总体来说，当今社会已经进入到数字化时代。各地城市的数字化改革如火如荼，快速推进，日益深入，影响越来越大，效果也非常明显。就数字化技术驱动基层治理现代化来说，有以下几个方面值得我们注意。

一是要注重提前规划。凡事预则立，不预则废，智慧治理需要科学规划，源头治理。高行镇数字化治理的实践案例体现的便是源头治理的原理。对于数字化转型，我们一定要提前规划设计，提前谋篇布局。就像两口子过日子，婚前就要把结婚后的规矩定好，把婚后要吵的架放在前面来吵，把问题解决在前面。目前从“接诉即办”向“未诉先办”的发展，包含的也是这个原理。

二是要注重系统治理。城市是一个生命体，社区也是一个生命体，生命体的任何一个部分有缺陷和不足，都可能导致其他工作也大打折扣。这就提醒我们要全局谋划，系统治理。许多成功的数字化治理案例都体现了系统治理的理念和思维，做到了全范围、全覆盖、全时段的治理，无论是横向到边，还是纵向到底，都要算进来。在基层治理层面，老百姓的油、盐、柴、米、酱、醋、茶，一样都不能少。如果我们其他 99% 的工作都做好了，唯独那 1% 没有做好，老百姓的感受也不会太好。

三是要注重整体治理。数字技术打通了不同的部门、不同的人以及政府与市场之间的信息壁垒，带来了整体治理的可能性。因此，在数字化

背景之下，各个部门都要参与进来，都要下沉资源，把人力、财力等资源落到社区来。过去基层治理我们会碰到所谓的“悬浮问题”，即看得见的管不着，管得着的却看不见，对我们思考今后的治理有着非常重要的意义。这些经验告诫我们，不仅政府和社区居委要努力，老百姓也要积极地参与进来。浦东的基层治理，只有充分发挥多方合力，才能共同取得更好的效果。

四是要注重精细化治理。这也是我们整个上海市当前城市治理中非常重要的一个理念，是近年来上海探索城市治理现代化的基本精神。江浙地区有句老话说“螺蛳壳里做道场”，螺蛳壳当然很小，但道场做起来，一点都不小，也不简单。老百姓的事都是大事，一个都不能少，都不能忽视。“一枝一叶总关情”，老百姓身边的点点滴滴，衣、食、住、行各方面的要求，都是我们党和政府基层工作必须重视的工作。我们只有时刻保持谦虚谨慎的态度，同时怀着民生和民心的温度，才能精心解决好老百姓的每一个微小诉求。

五是要注重智慧治理。最后讲智慧治理，是因为数字技术很重要，但是目前而言，它也不一定是最重要的。北京的“接诉即办”改革这几年做得很好，用一根电话线就解决了许多老百姓急、难、愁、盼的问题。如果真的采用云计算等高新技术去做这些事，可能是“用高射炮打蚊子”，老百姓可能还无法适应。智慧治理的概念很大，内容可大可小、可空可实，这里面还有很多值得

深入探索和挖掘的地方。

数字化发展任重道远，智慧治理也才刚刚起步，需要探索实践，也需要总结、学习和提高。在推动基层治理、社会治理、智慧治理现代化的道路上，我们必将面临大量的难题和挑战。这就

要求我们要不断谋划，既要为了明天而谋划，也要为了后天而谋划。我们也期待浦东的基层治理能涌现出更多的优秀案例，深入探索超大规模城市治理的现代化的道路。

基层治理数字化转型要特别注重机制建设

◎ 上海市浦东社会治理研究会会长 罗新忠
上海浦东政和社会治理研究院院长

基层治理数字化转型的本质在于“三联”，即物联、智联、数联。但光有“三联”是不够的，还需要一个关键纽带——机制。现在的基层治理工作当中，目标定的不少，制度也不少，但是好的机制却很少。很多时候正是由于没有形成好的机制，一些制度才不能很好地得到实施，以至于某些目标也就无法很好地实现。

所谓机制，就是整体的各个部分之间的结构关系和运行方式。好的机制具有几个关键性特征，理解这些特征对于推进基层治理数字化转型至关重要。**第一个特征是整体性。**现在流行的“一网统管、一网通办”概念，以及刚才大家提及的交叉点，包括高行镇提出的闭环、全周期、系统治理、多元主体参与等，都涉及到机制建设的整体性。我们在工作中往往也容易在整体性的把握方面出现偏差。数字化之后问题传递的速度更快了，以前问题的传递需要层层递进，同样数量的问题传递的时间长，数字化之后大大缩短了信息的传递时间。如此一来问题一堆积就显得很多，多了之后就感到负担重了。这和机制建设的整体性这一特征密切相关。现在大家都在提“15分钟生活圈”。“15分钟生活圈”在当下更多是一个线下的概念。有的街镇因为线下空间条件有

限，提出建设线上“15分钟生活圈”。可行吗？目前看来太困难了。线上“15分钟生活圈”做好的基础是大数据。但由于现在数据共享的机制还不健全，线上“15分钟生活圈”建设很难进行下去。“社区云”平台有一个板块是“居社互动”，但目前这个板块运行得并不是很好，其中一个重要的原因是互动的机制没有很好地建立起来。缺少了关键节点的机制建设，系统中的各个部分就难以有效地得到联结。**第二个特征是规律性。**回顾我们过去做的很多事情，能够取得成功的一般都尊重了客观规律，失败的往往是对客观规律把握不够。激励机制是一个非常重要的机制。我们文件里的许多高频词汇，比如需求导向、问题导向，都和激励有关。有效的激励机制一般都符合兼容激励的规律。以高行镇“家园码”为例，社区表现良好就可以利用积分兑换费用。这就是一个成功运用兼容激励机制的成功案例。再举个失败的例子。在共享单车出现之前上海某区就做过探索，区里买了很多自行车想去做这件事，但以失败告终。为什么呢？这本质上还是一个激励机制不健全的问题。在市场经济的背景下我们推动基层治理数字化转型要更加注意激励机制建设。

发挥达人示范带动作用，推动人人有序参与治理

——“浦东社区治理达人”品牌影响力评估报告

◎ 区地区工作党委

为深入贯彻落实习近平总书记“人民城市”重要理念，推动“人人都能有序参与治理”，区地区工作党委自2020年开始启动“浦东社区治理达人”项目，会同区文明办、区民政局、团区委等部门，与各街镇深度合作，在全区范围内组织开展社区治理骨干征集和宣传推广活动，发掘出活跃在社区里的能人达人2424名，通过拍摄制作短视频、开展新媒体矩阵宣传、组织线下研修活动等一系列方式，培育形成一批社区治理骨干。目前，已累计培训社区治理骨干100名，发布短视频98条，累计观看超过810万次，在全市乃至全国形成了较大影响。相关做法被上海交通大学中国城市治理研究院《决策参考》刊载，并报市委领导和中办、国办。

为系统评估“浦东社区治理达人”项目运行情况和影响力现状，区地区工作党委对“学习强国”以及“浦东发布”微信视频号、微博、抖音等新媒体平台数据进行统计分析，并通过线上问卷调查方式在社区开展广泛调查。结果显示，经过近两年的培育和推广，“浦东社区治理达人”的知名度、认知度、满意度持续提高，在全市乃至全国范围形成了较大的影响力。

一、知名度持续扩大，已成为浦东基层社会治理领域的一张新名片

(一) 20余家平台立体传播，引发媒体广

泛关注

区地区工作党委充分发挥平台作用，积极对接东方卫视专业团队，上门为每一位社区治理骨干拍摄制作1分钟短视频，打造“浦东社区治理达人天天见”品牌宣传栏目，通过“学习强国”、“浦东发布”、“浦东观察”、哔哩哔哩、抖音等新媒体平台，以每天一期的形式进行集中发布。人民网、新浪网、解放日报、上观新闻、澎湃新闻、文明上海、上海志愿者等媒体和平台，也相继进行专题报道或转发。如人民网、澎湃新闻分别以“培育社区治理骨干，推动共建共治共享”“‘晒晒我的软实力’——他们是浦东社区‘达人’”为题，进行专题报道。同时，98条短视频全部被“学习强国”上海平台、上海党员干部远程教育互联网平台采用，其中，24条短视频被“学习强国”全国平台采用；市委宣传部东方宣教中心以抖音话题“晒晒我的软实力”，进行了专题推广。通过对百度2021年8月29日至10月15日（“浦东社区治理达人天天见”第二季集中发布期间）的新闻报道数据进行统计分析发现，这一时间段内，与“社区治理达人”相关的新闻报道123篇，其中“浦东社区治理达人”52篇。

(二) 检索量超过860万条，引发社会热烈反响

在短视频发布后的一段时间内，关注达人、讨论达人、学习达人成为线上线下的热门话题。

通过百度关键词搜索发现，与“社区达人”相关的信息约 2650 万条，其中“浦东社区达人”约 868 万条，约占三分之一；与“社区治理达人”相关的信息约 63.1 万条，其中“浦东社区治理达人”约 42.5 万条，占到了三分之二以上；通过对同期“今日头条”平台与“社区治理达人”有关的大数据进行分析发现，该时间段内来自上海地区的数据约占所有数据的 64%，而其中约有 80% 以上数据来自浦东新区。

（三）知晓度超过 96%，基本达到家喻户晓

此次线上问卷调查累计调查普通居民 6471 人、街镇居村干部 1052 人、社区治理达人 848 人。回答“知道‘浦东社区治理达人’活动”的有 7221 人，占比超过 96%。其中，普通居民回答“知道”的有 6189 人，占比达 95.6%；街镇居村干部回答“知道”的有 1032 人，占比超过 98%。6189 名回答“知道”的普通居民中，回答“至少认识一位‘社区治理达人’”的比例超过 84%。

二、认知度大幅提升，已成为传播“人人都是软实力”价值观念的有效载体

（一）总观看量突破 810 万次，传播热度大幅上升

2020 年“浦东社区治理达人天天看”短视频主要通过“学习强国”“浦东发布”微博和抖音进行首发，2021 年增加了“浦东发布”微信视频号。截至去年 12 月 25 日，98 条短视频在各新媒体平台的累计观看量达 817 万次，单条视频平均观看量达 8.6 万次，并呈大幅上升趋势。13 条短视频在单个平台的观看量突破 10 万次，其中“学习强国”平台上潘文才、司徒国伟、蔡

华德等三位社区达人的短视频观看量更是突破 40 万次，“浦东发布”抖音上社区达人朱亚华的短视频观看量也突破 40 万次。

（二）总点赞量近 5 万次，认可程度大幅上升

截至去年 12 月 25 日，98 条短视频在“学习强国”“浦东发布”微博、抖音和微信视频号共计获赞 4.9 万次。“浦东发布”微博和抖音两个平台的总点赞量和平均点赞量，2021 年相比 2020 年分别增长 215% 和 190%，表明认可程度在大幅提高，还有不少居民以转发的方式表达对活动的认可，相关短视频的累计转发量超过 3500 次。

（三）超过 80% 的调查对象给予正面肯定，传播目标初步实现

深入挖掘活跃在社区里的能人达人，发挥其正向激励和示范引领作用，引导社区居民群众共同参与社区治理，是开展社区治理达人征集活动、塑造“浦东社区治理达人”品牌的一个重要价值目标。通过问卷调查结果可知，这一价值目标得到了居民、社区治理达人以及街镇居村干部的普遍认可。在调查对象中，超过 80% 的普通居民表示，愿意跟随达人脚步成为社区治理达人；超过 96% 的街镇居村干部和社区治理达人认为，“浦东社区治理达人”征集和宣传活动在吸引更多居民参与社区治理方面收到了较好效果。

三、整体满意度超过 95%，已成为“人人展示软实力”的重要平台

（一）传播形式满意度超过 95%

从调查结果看，无论是普通居民、街镇居村干部，还是社区治理达人本身，对于“浦东社区治理达人”传播形式的满意度评价都比较高，均

超过 95%。具体来看，街镇居村干部满意度最高，社区治理达人次之，普通居民再次之。

（二）传播内容满意度同样超过 95%

三类调查对象对传播内容的满意度均超过 95%，呈阶梯式分布，街镇居村干部满意度最高，社区治理达人次之，普通居民再次之。不少居民在短视频下方留言中对社区治理达人表示“羡慕”，有居民在潍坊新村街道香榭丽舍居委志愿者陈瑞霞这一期视频下方留言，“可惜早就搬走了”，表达对原居住小区能有陈瑞霞这样的达人的羡慕。

（三）传播效果满意度也超过 95%

三类调查对象对传播效果的满意度均超过 95%，同样呈阶梯式分布，街镇居村干部满意度最高，社区达人次之，普通居民再次之。有居民在金杨社区“建华调解工作室”带头人柳建华这一期短视频下面的评论中提出，希望柳建华能够

到他们小区去指导业委会矛盾调解工作。

品牌塑造和价值传播是一个长期而持续的过程。“浦东社区治理达人”作为浦东基层治理典型培育体系的重要组成部分，在提升品牌效应、发挥示范作用等方面，还需要持之以恒、久久为功。下一步，区地区工作党委将继续贯彻落实“人民城市”重要理念，聚焦浦东引领区建设，围绕基层治理体系和治理能力现代化建设，与相关委办局和各街镇协同联动，全面加强基层党组织对社区治理达人队伍的领导，进一步提升社区共同体意识，推动共建共治共享；持续开展社区治理达人征集活动和赋能计划，进一步提升社区治理达人的示范引领能力和水平；不断拓展宣传渠道，创新传播内容和形式，进一步提升“浦东社区治理达人”的品牌影响力，力争将“浦东社区治理达人”打造成为凝聚社区共识、引导共同参与、讲好浦东故事、展现浦东精神的示范样板。

周家渡探索党建引领物业治理解决“三不管”问题

◎ 周家渡街道

周家渡街道是浦东历史最久的街道之一，现有自然小区 76 个，60 岁以上老人占户籍人口 43.7%，小区基础设施相对陈旧，物业管理中“老、散、难”特点明显，存在“党总支不敢管、业委会不会管、物业公司不服管”情况。为解决这一突出问题，周家渡街道主动对标对表，将党建引领物业治理作为街道党工委 1 号课题，在深入基层调研和听取多方意见建议基础上，创新性提出“1+3+X”物业治理模式，探索用物业服务“小切口”撬动社区治理“大民生”的路径，提高基层治理有效度和品质生活感受度。

一、主要做法

(一)“1”是成立物业治理联合党支部，物业治理有了“主心骨”。针对“党总支不敢管”这一现实情况，周家渡街道在 32 个居民区分别成立“物业治理联合党支部”，由居民区党总支书记兼任联合党支部书记，把居委会、业委会和物业公司负责人按程序纳入党支部，非党员负责人按制度列席联合党支部工作会议；对“三驾马车”加强指导，出台《周家渡街道关于居民区党组织行使业委会结构建议权、人选建议权、资格审查权的指导办法》，提升党组织在业委会人员产生中的话语权；出台《周家渡街道居民区业委会重大事项报备工作办法》，开展党建“体检”，

强化指导、督查，全方位落实党组织在物业治理中的领导核心地位。云台一、上南四村等物业治理联合党支部定期召开工作例会、研究物业治理工作并向党员大会报告为民办实事情况、向居民区代表大会听取群众意见，解决多项历年存在的物业治理难题。作为街道范围内整体面貌最差的动迁房小区川新居民区，街道主要领导亲自挂帅、蹲点推进，通过物业公司另聘、业委会改选、居委会配合，小区环境脏乱差、非机动车库整治等问题得到明显改善。

(二)“3”是采取三项举措，物业治理有了“指南针”。一是塑造物业服务标杆，让物业公司“服管”。以辖区内重点物业服务企业为试点，通过党建联建、物业企业座谈会、党建引领物业治理拉练赛等，查找制约服务的痛难点，梳理提质增效措施，制定物业服务标准；以微信端链接钉钉业务平台，开展物业服务满意度测评，加大测评面的同时评价结果公开化，推动物业服务企业变“被动应战”为“主动服务”。通过调整、整合、优化物业公司，完成齐三、齐四、齐八居民区物业服务企业的合并，清退物业公司 5 家；“四保”服务、账目公开等原先不愿说、不敢说事项逐步亮相，倒逼物业公司“红脸出汗”；采用对帐销项方法，倒逼物业公司主动推进垃圾分类、楼道堆物等工作，主动提升保洁频次，加快保修速度，及时加强保绿工作；定期开展物管沙龙、业主沙

龙等活动，不断提升“四保”物管人员专业水平。

二是引导物业治理“自动驾驶”，推动业委会“会管”。依据规范化程序加强业委会“换血”力度，实现交叉任职比例和党员比例55%双达标。在换届改选完成后，由社区党建办、房办、居民区党总支书记对业委会成员开展任前谈话，做到“四结合”、“三必讲”和“X选讲”，为业委会成员履职打好基础。齐一居民区党总支将“两委”班子成员、党员骨干、楼组长等社区能人达人作为业委会成员的重要来源，直接提高了党组织在业委会的权威性和业委会对党组织的认同感，业委会主任更是直接将办公地点设在居委会，面对面现场办公，实打实沟通破难题。在针对小区内的无名通道，齐一齐二和齐八居民区业委会主动担责，在物业治理联合党支部引领下，以“还路于民”为导向充分征询民意，依托小区物业管理，明确了责任主体，路段交通乱象得以彻底改善。

三是形成质价相符机制。针对物业费收缴难、涨价难等问题，街道召开物业企业理事会和业委会联合会会议，提出“先质后价”要求，从物业最易改善的保洁保绿入手，公开服务事项，赢得居民认同，逐步实现“质价相符到质价双升”的目标。街道层面，推开物业服务企业区域化规模化运作，减少不必要消耗，降低物业企业运营成本；居民区层面，常态公示报告物业费收支情况，通报周边小区收费标准，引入第三方评估价格，让业主心中有数；建立每年一次议价会议制度，让物业服务企业与业委会、业主代表面对面充分协商沟通；将物业费收缴、提价等居民切身利益问题纳入“三会一课”“主题党日”讨论内容，将敏感问题潜移默化在日常生活中，街道物业费收缴率从82%提升到91%，形成物业公司和业主良性互动。

（三）“X”是整合各方力量，破解更多基层治理难题，物业治理有了“向心力”。针对居民群众提出的小区整新、加装电梯、自行车充电、居家养老、流浪动物管理、周边环境改善等诉求，凝聚力量破解难题：一是三级联动不断加强。比如在解决小区整新、加装电梯等问题，新区相关部门、街道、居民区加强联动，每年完成两三个老旧小区综合整新，累计加装电梯46台。比如解决自行车充电问题，居委会采取引导疏导双管齐下的办法，一方面加强宣传告知，另一方面会同业委会、物业研究，采取“三个一点”解决资金问题，实现电动车充电设备安装100%覆盖32个居民区。二是党员志愿者作用明显增强。吸纳物业联合党支部党员、“双报到”在职党员、社区党员等，组建党员志愿者队伍，以“街区+楼组”负责制发动居民党员包干楼组，以打造新邻里关系为纽带，结对独居老人助力街道“微养老”、加强小区流浪动物管理，形成睦邻友好氛围。三是区域化党建资源参与度持续提升。将沿街商铺大业主党员代表、商铺党员作为成员加入党建引领物业治理联合党支部，带动商铺自治，共同研究周边环境治理，实现“乱点变亮点、绿地变花园”，营造缤纷社区-漫趣客厅，商铺自行整改店招店牌329块。

二、启示和思考

（一）成立党建引领物业治理联合党支部，是落实党对基层治理全面领导的实践探索。让党的基层组织在物业治理中发挥政治功能和组织功能，确定工作立足点，构建起联席会议制度、培训学习制度、党建督查制度等工作制度，以及责任清晰、分工明确、沟通流畅、保障到位的工作机制，选优配强“三驾马车”，“三不管”问题

在一定程度上得到化解。

（二）围绕物业治理共性难题破解，“三驾马车”力量协同、行动起来是关键。体现在党建引领驱动治理，推动“三驾马车”承担起物业治理责任；社区居民主动治理，自觉遵守居民公约，建立新邻里关系和自组织，参与社区治理和物业治理；物业企业能动治理，通过提高服务意识和标准，在赢取居民赞许中主动融入社区管理。

（三）满足人民对美好生活的向往，需要整

合条块资源和力量，更好发挥区域化党建作用。物业治理是体现城市精细化管理和提高人民群众高品质生活的重要支撑，需要新区、街道、居民区三级联动，整合社区、街区、城区资源，在相关职能部门指导下，落实属地责任，发挥区域化党建联建优势，让更多单位、组织和个人参与到物业治理中来，不断提升居民群众在周家渡的幸福感和满意度。

打造智慧履职平台，代表履职更便利更有效

◎ 金桥镇

金桥镇人大将党史学习教育中的“我为群众办实事”实践活动与人大工作实际紧密结合，积极推进镇人大代表智慧履职平台建设，畅通倾听民意渠道，实现高效实时监督，推进人大代表履职服务智能化、便捷化，显著提高履职的积极性和有效性。

一是实现“情况随时看”。智慧履职平台与镇城运分中心实现“一键轮巡”模块智能连接。人大代表可通过全镇范围内3000多路探头线上实时察看镇域重点区域运行情况，并将发现的情况问题、提出的意见建议即时发送至镇城运中心形成意见投诉工单，由镇城运分中心派单处置。代表可随时跟踪工单处置进度，并对办理结果进行满意度评价。开辟“人大代表换届选举版块”，设置组织架构、工作方案、工作流程三个子版块，全过程记录展示镇人大换届选举各项工作。平台为代表履职提供线上视察、即时会商、实时监督等便捷应用服务，大幅提升了代表履职的便利性。

二是实现“民意随时听”。人大代表可通过智慧履职平台与各居村“代表联系点”和“代表联络站”进行视频连接，和群众开展面对面互动交流，倾听选民心声，了解社情民意，有效畅通群众沟通渠道。人大代表可将收集到的意见建议提交相关政府职能部门处理，也可根据实际情况让相关镇分管领导直接受理，提升问题建议处理效率。智慧履职平台同时与区人大相关系统互通，形成集服务、管理、联系为一体的网络系统，既

有利于镇人大工作的提质增能，又能对代表和群众提出的意见建议进行大数据分析，为镇党委政府决策提供充分依据，便于精准施策，更好地回应代表和群众的关切。

三是实现“账本随时翻”。智慧履职平台设置财政预算监督模块。人大代表可通过智慧履职系统，实现镇年度重点实项目监督和财政预算联网监督。通过重点实项目监督，可查看项目实施部门、实施内容、完成进度、督查人员、督查意见等信息。通过财政预算联网监督，可查看镇年度总预算、各部门预算、各项目预算以及预算执行情况。同时镇年度总预算和各部门预算数据实现实时比对，有效提高预算监督的准确性和实时性。

四是实现“履职随时管”。智慧履职平台建立人大代表履职个人档案，记录参加活动、接待选民、社区走访、解决问题、项目监督、提出建议等履职信息。平台运用与手机钉钉客户端连接，精确统计分析代表履职情况。在此基础上，平台增加工作要闻、代表进社区、履职故事三个分类，详细记录市、区、镇三级人大代表进社区活动情况，展示参与基层社区治理“全过程民主”实践案例，促使人大代表主动履职、自觉履职，更好发挥主体作用。

金桥镇人大准确把握新时代人大工作的新规律、新特点，打造智慧履职平台，优化人大工作流程、提高人大工作效率，推动学习教育与人大

工作双促进，切实增强人大高质量监督履职工作的能力本领，充分体现“我为群众办实事”实践活动的时代性，助推全镇社会治理高水平提升。

回应群众期盼 创造品质生活

川沙新镇大力推进老旧小区改造

◎ 川沙新镇

老旧小区改造是一项关系群众居住条件和生活质量，影响群众对城市的归属感和幸福感的重要民生实事工程。党史学习教育开展以来，川沙新镇把百年党史的红色精神滋养转化为人民至上的温暖实践，积极回应人民群众改善居住条件的期盼，把老旧小区改造作为“我为群众办实事”的重要内容，大力推进老旧小区改造项目建设，让老旧小区改造这项重点民生工程成为锤炼初心、磨砺本领的主战场，以真抓实干提升人民群众生活品质。通过改造基础设施、改善房屋功能、改观小区面貌、改优居住环境，解决了许多民生痛点难点堵点问题，将“我为群众办实事”办到群众心坎里，推动党史学习教育成效转化为人民群众的获得感、幸福感和安全感。

一、基本情况

川沙新镇有住宅小区 178 个，产业面积 795 万余平方米。其中老旧住宅数量众多，有些房龄超过百年，2000 年以前建造（房龄 20 年以上）的小区 115 个，建筑面积 330 万余平方米。由于老县城的历史特殊性，辖区内房屋性质多样，既有普通商品房，也有动迁房、售后房、系统公房，以及非封闭式散区；房屋老旧现象突出，不同程度存在着房屋陈旧渗漏、道路狭窄破损、管道老化堵塞、绿化毁损残缺、车位紧张停车难等基础

设施缺陷，还存在一些违法搭建、楼道堆物、消防通道被占用等情况；居民老龄化程度较高的老旧小区，居民上下楼不便，对电梯等设施呼吁声不断。老旧小区的环境、质量和功能都跟不上居民需求，甚至让小区的管理也变得越来越困难，环境脏乱差、邻里纠纷多、物业管理诟病多、居民自治意识薄弱，直接影响到小区居民的生活质量，居民期盼改善的呼声越来越高。

按照习近平总书记考察上海时提出关于解决“老、小、旧、远”问题的重要指示要求，让人民群众“安居宜居”，共享城市改革开放高速发展的成果，川沙新镇党委、政府逐步加大对老旧小区改造力度，每年对 1-2 个老旧小区实施综合整新改造和 3-5 个老旧小区进行局部修缮。在此次党史学习教育中，川沙新镇深入践行“我为群众办实事”实践活动，克服成本高、难度大的压力，在老旧小区改造上持续发力。将配套设施不完善、服务设施不健全、居民改造意愿迫切的老旧小区列入“我为群众办实事”项目清单。对园二小区、临园小区等 6 个老旧小区实施综合整新和环境提升工程；对妙境路 715 弄、绿海家园等 12 个老旧小区进行房屋渗漏修缮工程；推动明光苑、玉宇小区、云川公寓等 18 个小区加装电梯；全覆盖推进老旧小区增设电动自行车充电设施建设。改造投入力度为历年之最，涉及居民 11609 户，修缮房屋 42.53 万平方米，修建车位 941 个，补

种绿化 2.05 万平方米，加装电梯 25 台，增设电动自行车充电设施 2600 个。川沙新镇用心学党史、用情办实事，用看得见、摸得着、实打实的改造成果为居民谋福祉、让群众得实惠。

二、主要做法

1. 坚持以民为本，充分调研摸底，把握改造重点。老旧小区改造是民生工程，更是民心工程。老旧小区改不改、改什么、如何改，居民自己说了算。在“我为群众办实事”实践中，川沙新镇建立完善党员领导干部常态化联系社区、居村、基层支部联系点机制，通过实地勘察、走访居民、召开座谈会，广泛听取党代表、人大代表、社区、居委会、业委会、物业企业的意见建议，将居民所需、居民所想、居民所诉作为改造的执行依据。注重提质增效，科学性、前瞻性规划老旧小区改造，不断完善修缮改造方案，形成“一小区一方案”。对建成年代早、失养失修失管、配套设施缺陷严重、以往年度没有大规模修缮、居民改造意愿强、参与积极性高的 6 个小区实施综合整新改造。改造内容根据每个小区实际情况，包括房顶、屋面、外墙、楼梯等公共部位维修、雨污水管道疏浚更新、垃圾箱房改造、违法建筑拆除、停车位修建、非机动车停车棚改建以及充电设施建设、绿化提升、健身休闲设施增设、照明、监控、智能化门禁等配套设施加装。改造后的城丰路 15 弄小区，原先狭窄破损的水泥路主干道变成了宽阔平整的人车分流沥青道路，出入区分线、导向箭头、消防通道禁止停车等标识线清晰醒目。小区内违章搭建全部拆除，建造口袋公园，增加景观布置，扩建停车位。通过改造整个小区面貌焕然一新，道路整洁、标识清晰、设施齐整、秩序井然、绿意盎然，小区的居住品质

得到大幅度提升。

绿海家园一期、银凤小区、新德路 506 弄都是 90 年代初的动迁小区，屋顶墙面防水层老化、瓦片涂料脱落，顶楼及外墙渗水、墙面发霉等问题一直困扰着居民。受制于老旧小区没有维修资金和公共收益，部分居民自行进行了局部修缮，但始终未能彻底解决渗漏问题。党史学习教育过程中，了解到群众这一“堵心事”后，川沙新镇倒排工期，压实责任，迅速启动房屋渗漏修缮意愿征询和宣传动员，全力以赴加速工程推进，在汛期来临前完成了修缮任务，把群众“堵心事”变成了“舒心事”。在第 6 号台风“烟花”暴风雨期间，经修缮的房屋无一户出现渗漏水。曾经一入汛期就发愁的居民，如今无论汛期雨情如何变化，都能安然度之。

2. 坚持党建引领，强化多元共建，调动各方参与。老旧小区改造参建单位多、协调难度大，尤其是通讯、供电、供水、供气等管线设施改造、停车位扩建、违法搭建整治以及电梯加装是改造中难啃的“硬骨头”。川沙新镇建立党委领导、政府统筹、条块协作、各部门齐抓共管的老旧小区改造工作机制。以党建共建为平台，加强区域化党建单位联系沟通，深化水电气等管线专业经营单位协同合作，协调相关单位在加装电梯实项目中以成本价收费。以党建为引领，构建居民区党组织领导下的居委会、业委会、物业企业、社会组织、共建单位积极协同、居民群众广泛参与的工作格局。将基层党建与老旧小区改造有机结合，发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋作用，发动居民充分参与、共同协商、形成共识，积极支持小区改造。

园西二村是上世纪 80 年代建造的系统公房，三十年来没有进行大规模修缮改造，小区内部设施老化陈旧、房屋渗漏、绿化缺失、停车难等问

题日益凸出。在此次综合整新过程中，川沙新镇采用“三级”联动机制，镇和社区成立专业指导组，搭建职能部门议事沟通平台，积极协调解决管线移位、绿化调整、车位改建等难题。园西居民区党支部带领居委会、业委会、物业服务企业“三驾马车”同心同向、共同发力，协助业委会进行居民意愿排摸和意见征询，发挥党员、志愿者、楼组长熟人优势，开展入户走访沟通解释，收集居民诉求，不断优化调整改造项目方案，共同绘制整新改造最大“同心圆”。由于小区楼宇间距窄，一部分居民尤其是老年人希望拓宽道路增补绿化，而大部分居民强烈建议改造停车位，居民对拓宽路面是否增设停车位出现严重分歧。新镇规建办积极协调新区绿化市容管理部门，对小区内裸露黄土进行绿化补种，挖潜增加绿化设施量。业委会根据需求提出改造方案，会同园西居民区党支部、楼组长、志愿者队伍逐一对每幢楼进行意愿征询。小区居民达成共识在不减少小区绿化设施总量的前提下，扩建停车位60个，补种绿化0.9万平方米。改造后小区停车秩序明显改善，居民生活更便捷，邻里关系更融洽。



城西小区是上世纪80年代建成的老小区，原先小区没有集中充电设施，电动自行车乱停放、飞线充电、楼道充电等现象屡禁不止，对治安、消防构成隐患。为从根本上改变非机动车停放与充电问题，今年以“我为群众办实事”为契机，川沙新镇在包含城西小区在内的多个老旧小

区开展电动自行车充电设施建设。小区党支部牵头居委会、业委会、物业服务企业共同协商，通过实地勘察和选址，制订施工方案。经小区居民一次性100%同意，将小区拆建后空置地块改建成非机动车棚，加装充电设施、视频监控和照明设施。在充电设施建设过程中，浦东新区消防救援支队川沙大队深度参与，在选址、选用材料、设施铺设和竣工验收等环节提供专业支持。改造后，停车棚环境美观、充电设施安全便捷，居民再也不用拎着电瓶爬楼，飞线充电、楼道充电等乱象基本没有了，居民身边的“大隐患”也消除了。

3. 坚持因地制宜，做到按需施策，突出居民自治。充分发挥居民群众在老旧小区改造中的主体作用，在每个改造小区建立由居民区党总支牵头，居委会、业委会、物业服务企业、居民代表和专业社会单位参加的自治平台，挖掘具有专业技术背景的热心“牵头人”“行业能人”，带动居民全过程参与改造。实施工程推进会和居民区“三会”制度，规建部门制定改造项目清单，社区和居民区自治平台引导群众按需“点单”。坚持什么问题反映强烈就着重解决什么问题，结合每个小区实际情况因地制宜、量力而行，让居民群众当家作主、看到变化。

电梯加装在云川公寓“多点开花”，3台电梯已投入使用。云川公寓电梯加装从无到有、由点到块，是川沙新镇老旧小区改造“党建引领、居民自治、多元合力”的生动实践。为凝聚加梯共识，明珠居民区党总支和职能部门及共建单位提前做了大量工作。带领居民参观电梯加装样板小区；寻找电梯厂商、考察电梯型号、实地勘察安装地点、咨询报价；邀请专业律师讲解加梯政策法规，会同第三方设计单位和加梯服务机构就居民最关心的资金预算、费用分摊、安全质量、采光通风等问题进行现场解答，以专业力量化解

居民疑虑。针对居民需求众口难调、费用筹措难等问题，借助第三方设计单位和加梯服务机构的专业意见不断修订人性化和个性化的设计方案，尽可能通过消防、通风、采光、车辆停放等个性化和精细化的设计，达到低层和高层利益最大化。发挥“自治团队”主心骨作用，成立由加梯发起人、楼组长、退休老书记、热心老主任组成的“啃硬骨头”攻坚力量，一户户打电话、一户户上门做深入细致的思想工作，进行反复“攻心战”，终使全楼居民业主就加装电梯达成一致，率先在川沙新镇实现小区加装电梯由“点”及“面”，形成示范性成效。



新川苑6号楼顶楼居民得知自己所在楼栋具备加梯条件后，第一时间联系到楼内有同样需求的居民共同向居委会、业委会提出加装电梯的需求。在居委会的协助下建立居民加梯交流微信群，研究讨论加装电梯费用分摊、电梯品牌选择、采光通风、电梯施工电源供电事宜。但采光及噪音问题是二层住户不愿加梯的主要顾虑。新苑居民区党支部牵头召开近10次楼组会议，发起人主动联络电梯公司一道登门解释，对电梯布局方案进行优化调整。形成由电梯发起人分摊低层住户费用、电梯二层以下使用玻璃外厢等形式的加梯方案，保障低层住户权益，减轻加装电梯对低楼层住户采光影响，成功加装电梯。同时，该楼栋充分挖掘自身加梯优势，从事建筑行业的居民利用专业优势对接电梯公司，跟进工程施工，最大

程度减轻施工噪音扰民。并经全楼居民一致同意，在每层楼道铺设地砖，让加装电梯既美观又实用，成为川沙新镇老旧小区加装电梯的样板楼栋。

三、经验与启示

1. 察民情访民意是做好“我为群众办实事”的第一步。“调查研究是谋事之基、成事之道”。在老旧小区启动改造前，川沙新镇提前调研、充分准备，为的是全面了解群众所思所盼，把居民的合理需求切实融入到项目建设中，将居民的迫切诉求充分体现在工作方案里，让改造项目和内容更加符合群众需求和愿望。在意见征询、方案设计阶段，更是通过不断沟通、耐心解释和多方协调，努力争取广大业主理解，考虑大多数居民意见和利益选取最优化的可行设计方案。实践证明，只有真正倾听群众的意见和呼声，激发居民参与的主动性、积极性，才能真正有效的贯彻落实“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，真正把实事办好办实办透、办到群众心窝里。

2. 党建引领是“我为群众办实事”走深走实的核心驱动力。为群众办实事解难题，川沙新镇把从党史学习教育中获取的智慧和力量转化为工作动力和成效，做解决问题、造福群众的行动派和实干家。川沙新镇各级党组织充分发挥“桥梁纽带”和“领导核心”作用，主动跨前，帮助解决居民共识难、筹措资金难等关键问题，组织协调居委会、业委会、物业企业、党员居民、楼组长、专业社会组织等多方力量自治协商，不断寻求居民利益“最大公约数”，让老旧小区改造成为了小区凝心聚力工程。在每个成功改造的项目中都有党员、热心人、行业能人作为牵头人，一个人带动一批人，在推动老旧小区改造发挥了

巨大作用。通过老旧小区改造这项民心工程，联系发动服务居民，将党建与居民关切关联起来，增强了基层党建“磁力”，凝聚起了为民办实事的组织力、战斗力和号召力。

3. 建章立制是“我为群众办实事”取得长远成效的重要保障。老旧小区改造既是人居建设项目，也是社会治理工程。通过老旧小区改造，

探索采用了“党建引领、居民自治、党员带头、居委协调”的治理模式，形成了“意愿共商、方案共谋、责任共担、家园共建、成果共享”的改造机制，为今后小区重大事项决策提供制度性参考，在小区停车、公共设施后续管养等问题上继续发挥作用，推动党史学习教育取得更加扎实的成效、产生更加深远的影响。

东明路街道参与式社区规划的实践与探索

◎ 东明路街道

东明路街道成立于1999年12月，辖区面积5.95平方公里，现有38个居民区，实有人口12.76万，是伴随着上海市整体发展和浦东开发开放形成的大型纯居住社区。目前浦东已经进入推动高水平改革开放、打造社会主义现代化建设引领区的新阶段，作为一个居住型社区，东明路街道更加深切地感受到人民群众日益增长的对美好生活的向往，广大居民希望社区的居住环境更加优美、生活设施更加完善、邻里关系更加融洽，能够推窗见绿色、漫步进公园、四季闻花香。

人民有所呼、我必有所应，东明路街道深入贯彻“人民城市”重要理念，在区委的领导下，按照市民政局《关于落实人民城市理念加强参与式社区规划的指导意见》的要求，在市民政局和区民政局的精心指导下，围绕“宜居东明、人民社区”建设目标，坚持把参与式社区规划作为工作着力点，与同济大学社区花园与社区营造实验中心、四叶草堂等机构开展全面合作，打造共建共治共享的社区生活共同体。

一是始终贯穿一条红线，发挥党建引领作用。健全基层治理党的领导体制，把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，使党建引领的基层治理的作用得到强化和公估。加强街道党组织对辖区内政府机构、企事业单位、社会组织、社区组织的政治领导、统筹协调、资源整合与组织动员能力，持续完善居民区党组织领导的“1+2+3+N”社区治理体系。做实街道、居民区



不同层面的区域化党建工作，充分发挥党建联席会议、党员代表会议、社区代表会议、社区委员会等共治平台作用，协调各方力量，凝聚区域共识，形成发展合力。以居民区党组织为核心枢纽，带动居委会、业委会、物业“三驾马车”共同推动参与式社区规划。进一步发挥社区党员、在职党员的先锋模范作用，以党员带群众，推动其积极参与到公益志愿服务、居民诉求表达、社区协商合作、建设项目实施之中。

二是着力建设一支队伍，充实基层治理骨干力量。采取对内挖掘与对外引进、专业团队与居民力量相结合的方式，形成“1+1+N”的社区规划师梯队，为参与式社区规划提供强有力的支撑。具体来说第一个“1”，是指全体社区居民，包含社区干部、社区志愿者、小小规划师等；第二个“1”，即“先锋种子计划学员”，是指具有专业知识的居民社区规划师；第三个“N”，是指学校、企业、商铺等辖区内愿意参与进来的社会力量。为此我们举办了社区规划师培育工作坊和小小规划师培育工作坊。

三是坚持公众多元参与，全面践行全过程人民民主。参与式社区规划的核心是推动社区各类主体自动自发地参与社区环境改造和空间治理。东明路街道在推进参与式社区规划工作的过程中，努力使社区的自治共治更有秩序、更具活力，积极构建人人有责、人人尽责、人人享有的共建共治共享的生动局面。

坚持全过程参与。在参与式社区规划推进中，围绕提出需求、设计方案、实施项目和后续管理等各个环节形成系统的制度设计，在街道和居民区层面，明确各类主体的权利与义务，通过各类议事决策平台，推动民主协商，丰富全过程人民民主的东明实践。如社区花园项目工程涉及前期的设计论证，建设过程中的垃圾清运、景观布置，后期的日常养护等诸多事项。居民区党组织牵头，利用“三会”等居民议事机制，围绕社区花园为什么建、怎么建、建完以后如何维护等问题，全过程广泛听取社区意见建议，确保更好满足居民多样化需求。

坚持全年龄段参与。社区花园建设实践带动了一批居民区自治团队的成立，各支团队在党组织的引领下，整合规划能人、志愿者骨干和居民的力量，成为社区花园建设与维护的主力军。街道结合儿童友好社区建设，创建“明日之城”小小社区规划师工作坊，推动社区儿童深度参与社区规划和社区花园建设。在鼓励支持儿童参与的同时，也有效带动了更多的家庭投入到社区花园的建设中来，广泛覆盖不同年龄段共同打造社区公共空间。

坚持全领域参与。参与式社区规划的深层效果是促进邻里交往、增进社区团结、积累社区社会资本，打造更为熟悉的社区共同体，为社区有效治理打下坚实基础。在各类项目的实施过程中，社区内原有的协商民主平台得以激活，进一步推动了停车难、加装电梯、垃圾分类、文明养宠等各方面社区难点痛点问题的有效解决。社区面向公众的



平台如“爱我三林苑”不仅涵盖小区业委改选、居委公告、居委服务、小区信息等板块，也增设了社区规划师和社区花园竞赛等专栏，将社区各个事物紧密结合，打通信息和合作之间的有效通道。

四是积极推进项目落地，确保治理成效看得见、摸得着、感受得到。习近平总书记指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。东明路街道将全过程民主参与贯彻在社区治理中，坚持以点带面、串点成线，从2019年试点打造“心怡乐园”“幸福园”两个社区花园到2020年建设10个迷你社区花园再到2021年新建和改造15个居民区社区花园，努力让社区环境色彩斑斓、多姿多彩。下半年我们又开展了全国大学生社区花园竞赛，居民的参与热情空前高涨，最终将建成30余个微型社区花园。同时围绕社区花园网络建设，我们举办第一届“花开东明—缤纷社区花园节”。在社区公共空间改造上，针对解决群众的操心事揪心事烦心事，坚持围墙内外、街角路口、公园广场并举，以社区微更新带给群众小幸福。比如三林苑小区对被占为私用的架空层进行整治，引入专业团队将其改造成机动车停车位和邻里客厅，营造美好生活场景；比如对凌十一居民区进行综

合提升，系统推进家门口服务站提升、“党建花园”建设、加装电梯、垃圾箱房改造等一系列实事项目；比如金光居民区实施综合整新，通过实行小区主干道人车分流、增加志愿者社区驿站、打造松果乐园儿童活动区等，不断更新小区公共空间。

通过参与式社区规划工作的持续推进，社区环境得到了改善，居民能够享受到绿植覆盖、五彩缤纷的花园景观；社区服务水平得到了提升，

在社区空间改造中为居民就近提供更多娱乐休闲场所；社区参与热情得到了激发，居民从以前的“旁观者”变成现在的“参与者”。

下一步，东明路街道将根据区委有关要求，在市民政局和区民政局部门的指导下，继续深化探索参与式社区规划工作，进一步改善社区公共环境、提升居住品质，不断开创人民社区治理新境界，努力让群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

浦东新区高桥镇陆凌村“物业进村”调研报告

◎ 上海市浦东社会治理研究会会长 罗新忠
上海浦东政和社会治理研究院院长

近几年来，浦东新区高桥镇着力推进物业服务进农村工作，取得明显成效。其中，陆凌村的做法比较成熟，新区地区工作党委最近组织专家对该村进行了调研。现将有关情况报告如下。

一、引言

“城中村”是我国城市化进程中的典型现象，是我国城市发展过程中出现的特定类型社区。它既不同于一般农村社区，也不同于城市社区，而是介于二者之间。¹浦东新区就拥有一定数量的“城中村”。随着我国社会主要矛盾的变化，城中村公共服务供给不足的问题愈发突出，其中物业服务供给不足是最为突出的问题之一。

早在2017年，中共中央、国务院印发的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》就要求“规范农村社区物业管理，研究制定物业管理费管理办法”。2020年，上海市委市政府印发的《关于进一步提升社区治理规范化精细化水平的若干意见》要求“支持有条件的农村社区开展物业服务试点工作”。前不久，上海市委市政府印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的实施意见》明确要求：“推进美丽乡村建设，提升农村基础设施水平，改善农村生态环境，探索由专业服务企业提供农村房屋及设施设备管理服务。”《浦东新区基层社会治理“十四五”规

划》也提出：“不断提高农村公共服务供给水平，支持有条件的农村社区开展物业服务试点，探索农村集中居住地区开展小区化管理。”这表明，农村社区物业服务已被纳入党和政府的重要议事日程。然而，放眼全国，关于“物业进村”的实践探索和成熟经验却比较缺乏。

浦东新区有不少介于纯农村和现代城市社区之间的“城中村”。“城中村”的第一属性是“村”。因此，就推进“物业进村”这项工作而言，推进“物业进‘城中村’”具有重要意义。最近两年来，高桥镇陆凌村就此作了积极探索，取得了明显成效。陆凌村是一个典型的“城中村”，对其做法经验进行总结提炼、深入分析，对于进一步积累工作经验，深入推进“物业进村”工作具有重要价值。

在既有研究的基础上，本文采用个案研究法，深入实地，通过走访座谈、文献检索等方式开展调研。本文聚焦城中村物业服务供给这一主题，尝试构建一个多维度的城中村物业服务研究框架，并提出若干对策建议，为新区思考和谋划农村社区物业服务提供参考。

二、文献综述和理论框架

城中村是城市发展过程中的一种乡村类型，必须置于乡村治理和城市社区治理，以及政府治理和社会调节、村民自治这两对互动关系中

1. 黄晓星、丁少芬：《治理有效：城中村的治理失序与乡村治理重构》，《广东社会科学》2021年第3期，210-223页。

进行考察。在中国特色的基层治理体系中，政党与其他多元主体的互动更为重要，应当首先考虑将其纳入分析框架。此外，城中村物业服务本质上是一种特定地域范围内的公共服务，应当将其纳入城乡社区公共服务的范畴。

（一）文献综述

1. 关于农村物业服务的目标导向。产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕等是我国关于乡村社区治理的总体要求²；干净、安全、有序、和谐等是我国关于城市社区治理的总体价值取向³；满足村民生活需求、提高生活品质等是我国关于城乡社区服务的总体目标⁴；“小区化”是开展农村物业服务工作的明确方向⁵。这些要求为城中村物业服务提供了基本的目标导向。黄晓星等认为，城中村治理有效由组织结构、社区秩序和公共服务供给三个属性共同构成，政府权力通过设置治理目标和策略行为，促使村落治理重构，实现其介入村庄治理中的有效性与合法性，同时实现乡村治理自下而上的有效性。⁶陈晓运等认为，近年来，农村小区化治理的典型案例分析表明，通过共识动员、双线管制和绩效分利推进的规则嵌入，建构乡村治理的规范市场，是达到有效治理的新形态⁷。

2. 关于农村物业服务的内容。农村社区物业服务的内容与城市社区物业服务相比有一定差别，但大体上仍然限定在保安、保洁、保绿、保修“四保”的范围内。比如，在国内较早系统推进“物业进村”工作的北京市海淀区就将农村物业服务的主要内容定位在四个方面。一是基础设施和公共设施的维护。包括公厕、街坊路、路灯、

供水和排水管网、污水处理设施、村邮站等。二是村庄保洁。包括垃圾运输车的维护、垃圾分类设施的维护、垃圾清运等。三是绿化养护。包括树木的修剪和绿地的管理等。四是治安管理。包括治安岗亭、监控摄像头、村庄监控室、消防设施的维护，以及村庄巡逻和控制违建等。⁸

3. 关于农村物业服务的模式。农村社区物业服务模式主要分为三种。一是委托管理模式。即聘请具备专业资质的物业服务企业或其他管理人，以服务合同为基础，对农村社区实施委托管理。此类农村社区多为集中居住的城中村社区，或者新建的经济条件较好的农民新村，物业服务费来源初期是政府或村集体代交，经过一段时间逐步过渡到村民自行缴纳较少物业服务费。二是自行管理模式。即以村民共同约定，明确分工职责，按照相应分工各自承担居住区内的物业服务任务，开展村民自我服务的物业管理方式，基层政府或村（居）民委员会只提供垃圾清运、重点道路的清扫保洁工作。此类农村社区较为普遍，这些社区一般城市化程度不高，村集体经济发展水平也不高，还难以推行水平较高的物业服务，大多提供较单一的服务项目，主要是乡村道路保洁和出渣。经费来源主要是县镇两级财政，极少来源于村集体经费，居民不直接出资承担物业服务费。三是共同管理模式。即通过村（社区）级组织的组织协调，由村（社区）委会、居民、物业公司等多方共同参与，在农村社区中自行组建物业管理机构。居民不直接出资缴纳物业服务费，但可以出力参与部分物业服务工作。⁹从以上三种模式不难看出，前两种模式在城市社区也较为普遍，主要差别是物业服务费的来源不同。在农村社区，集体经济或政府出资是主要来源。

2. 参见《上海市乡村振兴“十四五”规划》。

3. 参见《上海市城市管理精细化“十四五”规划》。

4. 参见民政部《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》。

5. 参见《浦东新区基层社会治理“十四五”规划》。

6. 黄晓星、丁少芬：《治理有效：城中村的治理失序与乡村治理重构》，《广东社会科学》2021年第3期，210-223页。

7. 陈晓运，王敏：《规则嵌入、市场建构与乡村有效治理——以广州市番禺区龙美村为例》，《广州大学学报（社会科学版）》，2021年第20期（01），64-72页。

8. 北京市海淀区政府网站：

http://www.bjhd.gov.cn/zfxxgk/auto4566_51861/auto4566_58424/auto4566/auto4566/201903/t20190320_4306745.shtml。

9. 重庆智博物业管理研究院，重庆市涪陵区物业管理协会：《关于推行农村社区物业管理的研究》，《2019年中国物业管理协会课题研究成果》，46页。

4. 关于农村物业服务的治理机制。物业服务是一种公共产品，其供给既依赖于物业服务制度的建立，更依赖于制度实施机制的完善。一是筹资机制。相关研究注意到，推进“物业进村”，资金来源或成为一个难题。¹⁰ 这涉及到了农村物业服务筹资机制问题。从北京市海淀区试点经验看，“物业进村”所需的经费主要采取政府购买服务的方式解决。¹¹ 从上海市闵行区梅陇镇永联村的做法看，主要通过三个渠道来解决物业管理费用，即集体经济组织补贴、停车费收入和民宅“回租再出租”的差额收益。¹² 综合各地实践经验，农村物业服务的筹资机制大体可分为“兜底制”和“分置制”¹³ 以及基于二者的混合制。二是居民自治机制。与城市社区引入物业服务一样，“物业进村”虽然同样需要党建引领以及政府治理和社会调节、居民自治的良性互动，但农村引入物业服务有自己的特殊性。有研究认为，农村物业服务所有权属性在法律上还不够明确，农民物业自治权的实现缺少类似于城市社区中业主大会以及业主委员会的制度安排。¹⁴

（二）理论框架

改革开放 40 多年来，我国在城市社区引入了现代物业服务制度。从制度变迁视角看，这一制度已被普遍接受，而且正在向更加成熟定型的方向发展，但在农村社区开展物业服务还是一个新鲜事物，总体上尚处于“试点”阶段。不过，从一般规律性联系看，“物业进村”并未脱离基层治理或曰社区治理的范畴。因此，社区治理的理论框架对解释“物业进村”应当具有适用性。

社区治理是指在社区这一地域范围内所进行

的治理活动及其治理方式的总和，其实质是在整合多元、民主协商、取得认同、兼容利益基础上的合作。开展社区治理工作，需要把握三大关键要素，即社区自然禀赋 (Natural endowment)、社区治理方式 (Governance Modes) 和社区治理目标价值 (Target values)。¹⁵ 社区自然禀赋是指实施社区治理时给定的条件，主要分为外部条件、内部条件和传统习惯条件。本项研究将外部条件维度具体操作化为地理区位和社区组织两个子维度；将内部条件具体操作化为人口属性、房屋及公共服务设施属性、物业服务资金来源属性三个子维度；将传统习惯条件具体操作化为对习惯法的依赖和物业服务消费意识两个子维度。社区治理方式则是指何种力量以何种机制互动，做出怎样的安排来实现社区秩序。在社区治理方式的维度化方面，主要把社区治理方式视为四种组织力量互动的机制，即村党组织、政府类组织、市场类组织、村民自治组织互动的机制，主要包括组织保障机制、效能评价机制、资金筹措机制、村级议事协商机制等。在社区治理目标价值实现方面，主要结合党和政府以及居民群众关于农村物业服务的目标导向进行设定，主要包括干净、安全、有序、和谐、集约以及满足村民生活需求、提高生活品质等。

三、陆凌村“物业进村”概况

陆凌村位于上海市浦东新区高桥镇的西侧，毗邻上海炼油厂，是一个典型的“城中村”。陆凌村区域面积 0.99 平方公里，户籍人口 827 户、约 2500 人，外来人口达 8000 余人，占比近 80%。外部环境差、历史矛盾多、人员流动性大，村子的管理有一定复杂性。

10. 《“物业进村”要尊重村民意愿》，《领导决策信息》，2019 年第 16 期，12 页。
11. 杨玉龙：《“物业进村”有助于提升乡村治理水平》，《长春日报》，2021 年 3 月 5 日，第 8 版。
12. 张建松：《上海闵行永联村：“城中村”蝶变“美丽乡村”》。
13. 杜鹏：《村级物业化治理：农村社区治理转型路径与反思》，《学习与实践》，2016 年第 10 期，107-115 页。
14. 重庆智博物业管理研究院，重庆市涪陵区物业管理协会：《关于推行农村社区物业管理的研究报告》，《2019 年中国物业管理协会课题研究成果》，46 页。

15. 刘世定：《社区治理的整合性分析框架》，《北京工业大学学报（社会科学版）》，2017 年第 17 期（1）。

疫情期间，陆凌村采取封闭式管理方式实现全村疫情常态化有效管控，也使得村域内的治安和卫生状况得到了改善。村民尝到了封闭式管理的甜头，也催发了陆凌村在社区治理方面的创新萌芽。2020年8月，在高桥镇党委政府的支持和相关职能部门的推动下，陆凌村开始探索引入专业物业公司为村民提供物业服务。陆凌村的村两委按照规范流程牵头召开“物业管理听证会”。先张贴公告，再发邀请函，并由上级各职能部门组成专家团，以村两委成员、村民代表、党员代表、社区民警等多方作为听证会成员，邀请驻村企业及外来人员代表旁听。听证会通过举手表决方式选定了物业公司，并确定了物业公司的服务范围、服务内容、服务收费、服务监督、服务考核等一系列操作规范。村委会探索“先尝试后买单”的模式，先与物业公司签订临时协议，待物业公司达到一定考核标准后再签订正式协议。

在物业进村后，村两委还通过召开“物业服务协调会”的方式，围绕物业收费机制、停车点设置、租赁管理费用等村民关心的问题，讨论出“爱心停车卡”“以房管人”“私房连片管理”等一批“金点子”；通过召开“物业服务评议会”的方式，逐条逐项研究确定对物业公司的监管机制、评价机制和绩效考核机制。物业公司进村后，及时整治了村道乱停车的现象并通过停车场扩容等方式一定程度上解决了停车难的问题。在保洁方面，物业公司通过专人定时上门收取结合日间巡逻灵活收取的方式，有效解决了垃圾不分类和垃圾随地丢的问题；物业公司还采购了2台垃圾清扫车，既能高效清扫村道又能节省保洁人力支出。在安保方面，物业公司在全村安装了84个摄像头，实行全天候监控；将17个大小出入口压缩成了3个车辆进出道口，并安装了车辆道闸系统，由保安24小时值守，对首次来村人员采

取来访登记制度，其他小道口安装铁门和门禁系统，使得盗窃案件大幅下降，治安水平大幅提高，从治安薄弱村转变为治安先进村。在保修方面，物业公司提供24小时维修服务并承诺第一时间响应维修需求，村民的水电煤等日常小修小补都有了保障。2021年9月，高桥镇在陆凌村建成一座微型消防站，并统一纳入消防调度体系，能够实现“1分钟快速响应、3分钟到场扑救”，使得陆凌村的消防安全底线得到进一步保障。物业进村后，干净、整洁变成了陆凌村给人的第一印象，方便、安全成为了村民评价物业服务成效的口头禅。

四、陆凌村“物业进村”的理论分析

（一）陆凌村“物业进村”的自然禀赋分析

城中村是城市化发展过程中的一种特殊的社区形态，其脱胎于农村社区，但又有别于一般的农村社区；具有城市社区的部分形态，但又显著区别于既有的城市社区。通过对城中村、城市社区、一般农村社区的自然禀赋要素进行比较，有助于我们更好地把握城中村的一般特性（见表1）。

1. 外部条件与“物业进村”。陆凌村所具有的地理区位和社区组织等外部条件，对其推进物业服务工作形成一定制约。

（1）地理区位。陆凌村地处高桥镇集镇区域内，位于浦东新区城乡结合区域，毗邻上海炼油厂，大部分土地被炼油厂征用，已无耕地、粮田、常年菜田、林地、鱼塘和畜禽场，是一个典型的城中村。这一给定条件必然造成陆凌村以打工人群为主的低端外来人口集聚。进一步看，这既对陆凌村物业服务内容提出了特定需求，又为下一

类别		城中村	城市社区	一般农村社区
外部条件	地理位置	位于城市建成区范围内或者其边缘地带。	位于城市建成区范围内。	位于城市建成区范围外。
	社区组织	有村党组织、村委会、村监会，但无业委会。	有社区党组织、居委会、业委会。	有村党组织、村委会、村监会，无业委会。
内部条件	人口属性	人口密度总体上处于中等水平，但单位住房面积人口密度较高；外来人口占比高，本地村民与外来人口数量“倒挂”现象较为普遍；流动性强；存在少量富余劳动力。	人口密度总体上较高，但单位住房面积人口密度总体上低于城中村；外来人口占比相对低；流动性相对低；富余劳动力相对较少。	人口密度总体上比较低；外来人口占比不高；存在一定量的富余劳动力。
	房屋及公共设施属性	建筑密度高；违章建筑和私搭乱建较多；基础设施相对薄弱；村庄开放式管理。	建筑密度较高；违章建筑和私搭乱建相对少；基础设施相对较好；小区封闭式管理。	建筑密度不高；基础设施与需求基本适应；村庄开放式管理。
	物业服务资金来源属性	自筹物业服务资金能力弱；公共收益来源渠道少；集体经济收益可作为物业服务资金补充来源。	自筹物业服务资金能力相对较强；具备向居民收取物业费的条件；一般有公共收益；无集体经济收益。	自筹物业服务资金能力弱；不收物业费；无公共收益；集体经济收益参差不齐。
传统习惯	对习惯法的依赖	对习惯法的依赖低于一般农村社区，但高于城市社区。	对习惯法的依赖度相对较低。	对习惯法的依赖度较高。
	物业服务消费意识	物业服务消费意识较弱。	物业服务消费意识较强。	缺乏物业服务消费意识。

▲ 表 1：城中村社区与其他类型社区自然禀赋比较

步改善物业服务费来源结构提供了前提条件。

(2) 社区组织。不同于城市社区，陆凌村并没有业委会，而为了提高农村物业自治的合法性，需要建立一个组织或有一个组织代行类似城市住宅小区中的业主大会和业委会职责，组织物业服务公司引进、物业服务资金使用和管理、物业公司服务成效评价等工作。基于我国农村治理体系的制度安排，由村党组织引领下的村委会以及监委会来代行这一职责，不仅易于取得合法性，而且还为提升物业服务效能提供了坚实的组织保障。陆凌村的做法充分体现了这一点。

2. 内部条件与“物业进村”。内部条件主要是指陆凌村在物业服务方面存在、发展的内部影响因素所具备或处于的状况，主要包括人、房和公共服务设施以及由此衍生出来的物业服务资金来源等方面的状况。

(1) 人口属性与“物业进村”。陆凌村的人口属性具有如下三个特征。一是外来人口比重大、流动性高。陆凌村外来人口有 8000 余人，占常住人口的比重近 80%，户籍人口和外来人口严重倒挂。此外，外来人口绝大部分为租客，流动性高。二是人群社会阶层较低。外来人口的职业多为外高桥保税区工作人员、外卖员、卡车司机等，属于低学历、低收入、低社会地位的“三低”群体。三是服务品质需求不是很高。如果按底线民生、基本民生、品质民生来大致区分的话，陆凌村的居民需求主要体现在基本民生上，对物业服务的需求大致在“基本”层次这一档。以上三个特征基本规定了陆凌村物业服务内容及其服务标准的定位，既不能太高，也不能太低。

(2) 房屋及公共设施属性与“物业进村”。陆凌村房屋及公共服务设施具有如下四个特征。

一是建筑密度较高。道路拓宽和文体康乐等基础设施扩建空间有限。二是违章搭建现象比较普遍。陆凌村可供出租的房屋供不应求，部分村民受利益驱使，未批先建、少批多建，违章搭建和私搭乱建现象比较普遍。这不仅影响环境美观，而且在建筑密度较高的情况下，还会滋生较大的消防安全隐患。三是基础设施建设薄弱。多年来，陆凌村虽然不断加强村庄基础设施建设，但仍难以彻底扭转基础设施薄弱的局面。四是开放式管理。“出入口多”是农村社区的典型特征，陆凌村全村就有17个大小出入口。以上四个特征决定了该村对消防安全、基础设施建设以及小区化管理等方面的物业服务需求尤为迫切，而满足这方面的服务需求则意味着需要加强投入。2021年9月，陆凌村建成一座微型消防站，并统一纳入消防调度体系，基本实现“1分钟快速响应、3分钟到场扑救”。这一做法就是对该村消防服务需求的具体回应。另外，加强该村基础设施建设、通过智能化手段管理部分出入口等做法也是出于这一考虑。

(3) 物业服务资金来源属性与“物业进村”。资金来源问题本质上是社区财政问题。所谓社区财政是指为满足社区公共需要，以社区治理机构为主体进行的资金筹集及资金支出活动。社区财政活动可分为社区财政收入和社区财政支出两种。物业服务资金来源指的是社区财政收入问题。在城市社区，社区财政收入是指社区治理机构依据相关法规或约定所赋予的权力，主要通过维修基金、物业服务费、公共收益收入等形式所筹集的资金。陆凌村物业服务资金来源具有如下特征。一是多元化筹资。在陆凌村每年220多万元的物业服务费中，54%来自于镇政府的环保经费，23%来自于镇政府的专项经费，还有23%来自于向外来租户收取的物业服务费。由此可见，

政府拨款是陆凌村物业服务经费的最主要来源渠道，这符合当前“物业进村”的一般规律。需要特别注意的是，陆凌村所有物业服务费用中，有近1/4的比例来自于向外来租户收取的物业服务费。这对于“物业进村”实践而言，虽然比例暂时还不是很高，但已经是了不起的成就了。二是公共收益筹集比较困难。陆凌村几乎没有公共收益来源渠道，本来计划通过收取停车费的方式筹集公共收益补充物业服务经费，但由于各种原因，暂时未能实现。三是集体经济尚未发挥筹资功能。陆凌村有集体经济，但尚未在物业服务中发挥资金筹集功能。

3. 传统习惯与“物业进村”。从制度变迁的视角看，传统习惯对农村社区引入现代物业管理制度具有重要影响。具体而言，主要体现在习惯法对“物业进村”的牵制以及村民物业服务消费意识上。

(1) 习惯法的牵制与“物业进村”。习惯法是指与正式制度相对的长期形成的日常生活规则。习惯法不仅是正式制度的改造对象，也是其文化环境，构成制度实践者难以觉察的“前见”。换言之，虽然正式制度有时不承认习惯法的合法性，但其实践过程又在很大程度上不得不依赖于后者构成的文化和社会心理情境。可以说，习惯法构成真正的“制度精神”。¹⁶如果说“物业进村”是一项正式制度的话，那么，这项制度的实施必然受到习惯法的牵制。陆凌村在实施“物业进村”制度过程中，物业管理模式从自我管理模式向委托管理模式转变时，就遇到了这一问题。之前，该村物业管理采用聘请本村村民的方式进行保洁、保绿、保安、保修，将政府补贴资金补贴给这些村民。在这种自我服务模式越来越不能适应该村物业服务需求的情况下，寻求改变是理

16. 肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》，2014年第9期，88-104+204-205页。

所当然的。但在最初提议从自我服务模式改为采用专业化物业服务企业来提供物业服务时，却引起了冲突。这其中的主要原因乃是习惯以及习惯法的作用使然。此外，下面即将提及的物业服务消费意识，本质上也是这一因素造成的。

(2) 物业服务消费意识与“物业进村”。陆凌村在推进“物业进村”的过程中，出现了一个对比鲜明的现象，即本村原住村民不愿意缴纳包括停车费、保洁费等在内的物业服务费，但却可以从租客中收取每人每月10元的费用。这从一个侧面反映出两类居民在物业服务消费意识上的差异。另外，陆凌村本想利用稀缺的停车位资源来筹集一笔公共收益，用于贴补物业服务费。但由于这些停车位基本上都分配给了原住村民，而这些村民以“祖祖辈辈生活在这里都不缴费”为由拒绝缴纳停车费。这种物业服务消费意识淡薄的现象在城市社区虽然也不同程度存在，但不像农村社区那么严重。由此可见，在推进“物业进村”的过程中，对原住村民物业服务消费意识的培育任务还比较艰巨。

(二) 陆凌村“物业进村”的治理方式分析

陆凌村在推进“物业进村”的过程中，参与社区治理的主体主要包括村党组织、政府类组织、市场类组织、村民自治组织四类。村党总支就是村党组织，镇政府就是政府类组织，物业服务企业就是市场类组织，村委会、村监会就是村民自治组织。它们之间的互动机制构成了“物业进村”的主要治理方式。

1. 健全组织保障机制。“物业进村”不同于城市社区的住宅物业管理，国家尚无一套成熟的制度安排，需要摸索，而陆凌村的实践已经初步形成“村党组织引领、村委会代行（职责）、村监委监督”的“物业进村”治理结构。一是坚持党建引领。在领导组织上，村党组织担当领导

核心。在党员作用发挥上，队组党员主动走进群众做好“宣传员”，党员深入队组当“信息员”，了解引入物业后村民们的实际需求，让物业服务规划更贴心。在资源统筹上，党员联合志愿者延伸工作触角至队组，做好“协调员”，促进多方参与、职能互补，实现资源共享、联勤联动，让物业服务更及时。二是村委会代行业委会职责。在推进物业进村的过程中，村委会“一肩两挑”，代行业委会职责。村委会主导组织“三会”，通过召开“物业服务听证会”选定物业公司，通过召开“物业服务协调会”解决堵点难点，通过召开“物业服务评议会”强化监督考核。三是村监会监督评价。在履行村民民主理财、监督村务公开等职责的同时，村监会还担当了监督物业服务资金的使用和管理以及评价物业公司服务成效的职责，以确保村民对物业服务资金使用和管理的知情权，推动物业公司更好地为村民提供优质服务。

2. 建立服务绩效评价机制。酬金制和包干制是两种比较常见的物业服务方式。包干制简便易行，对业主的专业性、参与度要求不高，但不利于物业公司输出优质服务，而且由于账目公开的透明度不足，容易引发矛盾和纠纷。酬金制透明度高，不仅能减少村民和物业公司在物业收费上的矛盾，还能让物业公司专注于提供优质的物

类别	自治组织		物业公司	
	包干制	酬金制	包干制	酬金制
预算编制	省时	审核预算	自我估价 测算	公开成本， 详细编制
收费方式	固定支付	按实支付	固定收取	实报实销+ 管理费
理财方式	省心	审核 合理性	自负盈亏	以普通物业服务为主要内容
账目公布	不必查账	公布决算 细目	包干制以外的 维修费用	公布全部决算 执行情况

▲ 表 2：物业服务包干制与酬金制的主要区别

业服务，而无需考虑多元化经营（见表2）。陆凌村经过反复协商、权衡，最终决定与物业公司之间采用酬金制的方式进行合作，并设置了4%、6%、8%和10%四档酬金提取标准，物业公司获取酬金需要通过物业服务绩效评价。村监会按照物业服务协议中约定的“四保”指标，组织居民对“四保”指标的达成情况进行评价，根据评价结果支付相对应的酬金。这里有一个问题需要认真对待，即“物业进村”到底是包干制更适合还是酬金制更适合？对于这个问题的回答可能没有标准答案，要视各个村的具体情况而定。不过，一般而言，在“物业进村”的起步阶段，在村民与物业服务企业之间的信任关系尚未牢固建立起来时，实行酬金制更有利于这项工作的推进。

3. 强化资金筹措机制。经测算，陆凌村一年的物业服务经费大约需要220万元，其中物业公司的酬金约为20万元。陆凌村主要通过三个渠道筹集物业服务费用。**一是**镇政府拨付的环保经费。镇政府每年拨付环保经费约120万元，占比54%。**二是**镇政府支持的专项经费。镇政府每年支持专项经费约50万元，占比23%。**三是**向外来租户收取的物业费。成人收费标准为10元/人/月，儿童减半，一年收入约50万元，占比23%。此外，陆凌村还计划拓展公共收益来补充物业服务经费。目前已经研究制定了停车收费方案，预计每年可筹集一部分资金。这一费用结构一定程度上反映了“物业进村”的现实状况。从现阶段看，以“政府出大头”为主要方式的兜底制是立足于推进“物业进村”这项工作的现实考虑，无可厚非。但从长远看，逐步降低政府出资比例是应当坚守的目标导向。

4. 完善村级议事协商机制。陆凌村在推进“物业进村”过程中，强化村级议事协商机制建设是一条重要经验。**一是**加强村党组织领导的村级议

事协商机制建设。陆凌村始终把保证村党组织对议事协商的主导权贯穿始终，建立健全村党组织领导、村委会负责、各类协商主体共同参与的工作机制。**二是**拓宽议事协商主体。在农村社区治理中，实际不居住在本村的村民和外来租客往往会被排除在议事协商主体之外，而陆凌村则适当兼顾了这两类人员。比如，邀请实际不居住在本村的村民通过线上方式发表意见、邀请外来人员旁听部分会议等。**三是**健全议事协商形式。主要是要充分利用好“三会”制度，通过组织物业服务听证会、协调会、评议会，解决了不少问题。同时搭建网络协商平台，拓展在线表达意见、结果公示等功能，构建线上线下相结合的议事协商机制。**四是**加强议事协商成果运用。进一步建立健全了“物业进村”议事协商成果采纳、落实和反馈机制，落实情况在规定期限内通过村务公开栏或线上等渠道公开。**五是**把协商事项纳入村“两委”工作程序。在推进“物业进村”过程中，陆凌村将部分通过议事协商难以解决的事项提交村“两委”有关会议讨论决策。**六是**加强对村级议事协商工作的支持和保障。采取村民喜闻乐见的形式开展宣传，教会村民掌握并有效运用议事协商方法和程序，同时还充分发挥了村务监督委员会的作用。

（三）陆凌村“物业进村”目标价值分析

陆凌村通过推进“物业进村”，实现了以干净、安全、有序、和谐、集约以及满足村民生活需求、提高生活品质等为主要内容的目标价值。

1. 干净。在农村社区，“干净”是极为重要的目标价值，实现起来往往要付出比城市社区更多的努力与成本。就陆凌村而言，这既与人口结构及其生活习惯、环保意识有关，也与城中村的房屋特点及基础设施薄弱有关。因此，“保洁”是农村社区物业服务的主要内容。在保洁方面，

陆凌村引入物业服务企业的服务后，采用专人定时上门收取和日间巡逻灵活的方式收取生活垃圾，解决垃圾不分类和垃圾随地丢的问题。为了提高保洁效率，还采购了2台垃圾清扫车，既能高效清扫村道又能节省保洁人力支出。

2. 安全。安全是农村社区物业服务的底线。对于陆凌村而言，通过“物业进村”，主要实现了治安安全和消防安全两大目标。引入物业服务后，陆凌村在全村安装了84个摄像头，实行全天候监控。将17个大小出入口压缩成了3个车辆进出道口并安装了车辆道闸系统，由保安24小时值守，对首次来村人员采取来访登记制度，其他小道口安装铁门和门禁系统。使得盗窃案件大幅下降，村治安状况大幅提高，实现了从治安薄弱村到治安先进村的转变。2021年9月，高桥镇在陆凌村建成一座微型消防站，并统一纳入消防调度体系，能够实现“1分钟快速响应、3分钟到场扑救”，使得陆凌村的消防安全得到进一步保障。

3. 有序。对于陆凌村而言，通过“物业进村”主要实现了两个方面的有序。**一是**停车有序。如今，无论是城市社区还是城中村社区，无序停车是一大顽症。“物业进村”之前，陆凌村内有一条主干道，因无序停车堵塞主干道的情况经常发生，村民意见很大。“物业进村”之后，彻底解决了这一问题，村内交通秩序得以彻底改善。**二是**议事协商参与有序。物业服务问题是陆凌村村民最关心、最直接、最现实的利益问题。解决物业服务难题的过程，也是村民有序参与议事协商的过程，更是教育村民掌握并有效运用议事协商方法和程序的过程。其间虽然有一些争吵乃至短时间内无序的过程，但这恰恰为该村进一步的有序打下了基础。

4. 和谐。和谐的本意是“众多因素的统一，

不协调因素的协调”¹⁷。社区和谐可以大致划分为安定式和谐、融洽式和谐、共赢式和谐三种形态。三者层层递进，分别反映了大众对“不吵不闹”的良好社区秩序、“仁慈友爱”的良好社区氛围和“蓬勃发展”的良好社区局面的理解和期盼，以及对“混乱式不和”“隔阂式不和”和“自私式不和”的厌恶和鄙弃。¹⁸从陆凌村“物业进村”的实践看，安定式和谐、融洽式和谐、共赢式和谐多多少少都有涉及。前文所提及的“安全”和“有序”中的“停车有序”就涉及安定式和谐；通过村级议事协商达成共识就涉及融洽式和谐；物业服务采用酬金制并通过服务效能评价确定酬金就涉及共赢式和谐。

5. 集约。集约指的是以效益为根本而对各要素进行重组，实现“成本—效益”最大化的状态。陆凌村经过成本测算，全年物业服务费大约为220万元。如果按全村1万人计算，平均每人每年物业服务费220元左右。应当说，这是比较集约经济的。为什么有如此判断呢？假如我们以一套70平方米、每平方米每月1元的物业费、每套房居住两人来测算，每人一年的物业服务费也要420元。这一算法已经是按城市社区比较低的标准计算的。当然，集约性不能仅仅按照人均成本来核算，还应参考服务质量。从调研的情况看，陆凌村“物业进村”后的物业服务质量是有保证的。陆凌村物业服务比较集约的原因，可能与社区较大人口规模所带来的物业服务规模效应、智能化手段的广泛使用等因素有关。

综上，陆凌村通过“物业进村”，初步实现了以上五个方面的目标价值，进而达到满足村民生活需求、提高生活品质的目的。

17. 何勤华，葛洪义，王利明，王立民，范忠信，童之伟，马怀德，徐国栋，张明楷，姜明安，桑玉成：《法学家眼中的和谐社会》，《法学》，2005年第5期，3-25页。

18. 王子灵，黄希庭：《当代社区和谐观的质性探索》，《心理学探新》，2021年第41期（01），51-57页。

五、主要结论与政策建议

（一）主要结论

1. “物业进村”具有可行性。陆凌村的实践表明，在对城市社区的物业服务政策和理念加以适当改造的基础上，把现代物业服务模式引入到农村社区特别是城中村社区，具有可行性。从实践逻辑看，无论是全国部分地区的实践还是陆凌村的实践，都具有一定可行性；从理论逻辑看，“物业进村”符合基层治理的一般逻辑；从历史逻辑看，随着社会主要矛盾的转变，再加上社会化专业分工以及农村社区特别是城中村社区人口结构演变的历史趋势，引入专业性物业服务进农村社区，具有一定历史必然性。

2. 农村物业服务具有特殊性。一是组织保障特殊性。由于各种原因，农村社区暂时缺乏业主大会、业主委员会等法定制度安排，组织保障上需要适当变通。陆凌村探索的“村党组织引领、村委会代行（职责）、村监委监督”的治理结构具有一定的可借鉴性。二是物业服务内容特殊性。除了常规的物业服务“四保”外，封闭式或半封闭式管理（“小区化”或准“小区化”）、治安与消防安全、垃圾分类等是农村社区物业服务与城市社区物业服务的主要差异之处。此外，如何服务好外来村民也是需要考虑的。三是物业服务费筹集特殊性。农村社区一来无维修基金，二来收取物业服务费较为困难，三来筹集公共收益具有不确定性，所以政府或集体经济补贴仍然是农村物业服务费的主要来源。基于这一现实条件，加强政府财政保障和集体经济支撑以及提升村民物业消费服务意识就显得尤为重要。四是物业服务规模效应的特殊性。陆凌村规模较大，有近万居民，引入专业服务企业的服务具有规模效应。相反，一般农村社区普遍小而散，陆凌村模式未

必适用。因此，现代物业服务意义上的“物业进村”的重点应当是城中村和农民相对集中居住社区。当然，可以采用其他方式加强普通农村物业服务。

3. NGT 分析框架具有适用性。在把握“物业进村”这一行为时，以社区自然禀赋 (Natural endowment)、社区治理方式 (Governance Modes) 和社区治理目标价值 (Target values) 为主要内容的 NGT 分析框架具有较强的解释力。根据特定村的自然禀赋，因地制宜，采取适当的治理方式，最终实现其目标价值，这是“物业进村”的一般逻辑。从这个意义上看，“物业进村”虽然具有一定特殊性，但其与城市社区引入现代物业服务乃至推进基层治理、社区治理工作相比，在一般性上并无实质区别。这是对“物业进村”一般特性的把握。

（二）政策建议

浦东新区有不少类似陆凌村的城中村，而陆凌村探索的经验具有一定的复制推广价值。为进一步从面上推进城中村物业服务工作，特提出以下政策建议。

1. 把握自然禀赋，因地制宜推进。一是摸清底数。重点是根据各村所处地理区位、房屋及基础设施情况，摸清人口总量及其结构比例、房屋总数及其结构比例以及包括停车需求和停车位数量等在内的服务资源情况。如有可能，在全区范围内进行一次城中村物业服务情况普查。二是研判物业服务需求。结合一般的“四保”（保安、保洁、保绿、保修）需求与农村物业服务的特殊需求，研判物业服务需求，特别要重点考虑封闭式或半封闭式管理（“小区化”或准“小区化”）、治安与消防安全、垃圾分类等农村社区物业服务的特殊需求。

2. 健全治理方式，打造“物业进村”治理体系。

重点加强组织保障机制、绩效评价机制、资金筹措机制和村级议事协商机制建设。一是健全组织保障机制。建立健全村党组织引领、村委会代行（职责）、村监委监督以及其他各类组织参与的治理结构。加强党建引领功能，完善村委会代行物业服务职能制度，强化村监委对村物业服务中“小微权力”的监督。二是建立物业服务绩效评价机制。结合各村自身情况，谨慎选择包干制或酬金制，鼓励在起步阶段选用酬金制。建立健全与物业服务绩效相挂钩的农村物业服务绩效评价激励机制。三是强化资金筹措机制。压实政府职能，加强镇政府财政保障。逐步提高村民自筹资金比重，重点考虑从物业服务费、公共收益收入两个方面考虑自筹资金来源，可优先考虑从外来人员中收取物业服务费，从停车费中积累公共收益。在此基础上，加强对村民物业服务消费意识的培育，逐步把本村村民纳入物业服务费收缴范围，并逐步提高物业服务费、停车费等收费标准。

鼓励通过“村民出一点、租客涨一点、成本低一点、拨款少一点”的增收节支方式，实现物业服务经费逐步从主要来自于“上级给”过渡到主要来自于“自己筹”，推动“物业进村”良性、可持续发展。四是完善村级议事协商机制。聚焦物业服务模式转变、物业服务企业选聘、物业服务标准确定、物业费收缴、公共收益收支等关键问题，进一步提高外来人员参与度，丰富“三会”、网上议事等村民议事协商形式，增强村级议事协商的可操作性和规范性。

3. 加强价值引领，确保目标实现。紧扣以干净、安全、有序、和谐、集约以及满足村民生活需求、提高生活品质等为主要内容的目标价值，配置服务内容，构建治理体系。探索建立健全“物业进村”指标体系，加强“物业进村”工作效能评价制度建设。适时制订出台《农村社区物业服务导则》。

浦东新区社区治理指数构建研究

◎ 复旦大学国际关系与公共事务学院教授 熊易寒
 复旦大学国际关系与公共事务学院博士后 张晓栋

摘要：自 20 世纪 90 年代诞生以来，治理指数评估研究已经经过了数十年的发展，其概念逐渐成熟，评价维度不断丰富，比较设计不断细化，已经成为现今量化衡量与比较治理情况的主要评估手段。浦东新区社区治理指数以新区辖内各小区为评估对象，依托城市运行大数据，在老旧公房小区、商品房小区、动迁房小区、保障性住房小区四大分类分别测评的基础上形成了一套包含管理精细指数、社群活力指数、居民满意指数、能力进步指数等四个基本维度的社会治理评估体系。本套治理指数共包含 4 个二级指标、8 个三级指标与 35 个四级指标构成，并采用无量纲化的测评思路进行构建。相较于当前各类既有治理指数研究偏重静态而动态不足的现状，本研究充分运用现有大数据平台数据资产与现有权威调查数据且不依赖额外调查问卷，使指数的长效运行与动态更新成为可能。总的来说，浦东新区社区治理指数的构建为进一步提升城市治理的精细化水平、科学化水平提供了助力，通过合理的分类与多样的指标，有利于科学地评价城市社区的实际治理能力与治理成效，快速发现治理过程中的痛点难点。同时，指数体系的构建也在一定程度上为社区治理中的优秀案例与创新成果提供了一套坐标系和参照系，促进了成功案例的推广与复制。

关键词：社区治理；指数开发；综合性评估

一、构建浦东新区社区治理指数的意义

城乡社区是我国社会治理的基本单元，城乡社区的治理与建设直接关系到人民群众的切身利益与城乡基层的和谐稳定，历来受到党和国家的高度重视。为进一步提升浦东新区社区治理精细化水平，在中共浦东新区地区工作委员会的指导下，“浦东新区社区治理指数研究”课题组在科学抽样基础上，深入浦东新区 36 个居民区，开展调研走访、问卷调查，并与区委办、建交委、民政局、城市运行管理中心等职能部门，以及街镇相关负责人等多次召开座谈会，在此基础上逐

步完成了“浦东新区社区治理指数”的构建。

构建“浦东新区社区治理指数”在诸多方面拥有重要意义。首先，本套指数的构建是为了进一步提升城市治理的精细化水平、科学化水平。小区是最小的社会治理单元，而我们以往对于社会治理水平的衡量往往是以区县乃至城市为基本单元。从测量的角度看，实体的规模越大，越容易用简单的指标加以测量；实体规模越小，越需要相对复杂的指标，因为“像素”的要求变高了。以小区为基本单元，编制社区治理指数，可以大大提高社区管理的“精度”。在基层治理中，一个居委会可能对应着多个小区，而小区之间在房屋形态、居民社会经济地位、物业管理等方面又

存在着较大的差异，因此有必要将小区而不是居民区作为社会治理的基本单元。

其次，编制社区治理指数有利于科学地评价考察街镇、居委会、小区三个层次的治理能力和治理成效。对街镇、居委会、小区的考核既要追求要全面，又要追求精准；既要注重过程，也要注重实效；既要给基层一定的压力，又要避免给基层增加不必要的负担。编制具有动态性特征的社区治理指数，并把小区的体征与能力做一个相对科学的区分，可以全过程地考察基层的运作状况，既看到先进典型的示范价值，也看到后进的进步与改善，从而避免强者恒强，弱者恒弱的评价误区。

再次，编制社区治理指数有助于社区问题的综合性诊断。社区治理工作通常具有微观性、琐碎性的特点，社区管理者容易陷入“头痛医头、脚痛医脚”的窠臼。社区治理指数为浦东的社区治理的现状提供了一个全景式、指标式的展现，有利于区委、区政府从整体而不是局部，全方位地对当前浦东社区治理中存在的突出问题加以梳理和诊断性分析，这样的分析不同于经验主义的归纳，而是基于科学分类和系统分析。

最后，编制社区治理指数有助于促进社区治理创新成果的扩散。社区治理创新并不难，难的是形成可复制、可推广的创新模式。社区治理指数基于对社区的科学分类，这在一定程度上为浦东的社区提供了一个坐标系和参照系，即本小区属于什么类型，具有什么特征，面临哪些共性问题 and 个性问题，同类小区有什么样的经验、方法、模式可资借鉴。

二、浦东新区社区治理指数的特点

自世界银行于1996年提出“世界治理指数”

(WGI)起，国内外各级政府、国际组织、有关机构与学者均对社会治理评估研究表现出了高度的兴趣，各类相关研究成果层出不穷。然而总的来说，以往的社会治理指数往往具有以下不足：第一，追求全面，有欠精准；第二，偏重静态，动态不足；第三，数据库的结构更多地针对公共服务而不是社会治理，采集的数据不具有预测功能和预警功能。

针对以上不足，此次研制社区治理指数力图形成更加简洁、具有预见性和可比性的指数体系，并以下列原则为主要导向：

第一，先进行小区分类，再进行指数构建，最后是指标测量。浦东新区各类小区形态复杂，房屋性质和特征千差万别。截至2019年底，浦东新区共有各类小区2790个，总建筑面积1.78亿平方米（占全市总量的26%），总户数194.8万户。其中，老旧住宅小区建筑面积3669万平方米，小区数1200个；商品房小区建筑面积1.4131亿平方米，小区数1590个。科学的分类不仅可以提高小区之间的可比较性，也有助于提高指数的精准度。

第二，动态数据与静态数据相结合。静态数据反映了小区的结构特征，而实时动态数据则反映了小区治理的发展趋势。静态数据有利于我们理解小区的基本体征，动态数据则突出了社区治理指数的预测和预警功能。

第三，线上生成的数据与线下采集的数据相结合，问卷调查数据与观测数据相结合。一方面，充分利用社区云、城运中心、大数据中心、联勤联动、12345、110等平台的数据资产；另一方面，也采用深度访谈、问卷调查等方法收集第一手数据。在有条件的情况下，采用自动生成的第三方数据，而不只是传统的统计方式归集的数据。

第四，基于对小区的分类研究形成社区治理

指数。寻找不同类型小区的痛点，而不是建立一个单一的指数体系。指数体系包含普遍化指数和类型化指数，各个指数都应具有科学性和稳定性：一是要直接考察社区的治理能力；二是要具有较强的可复制性和可比性；三是要综合宏观、中观和微观三个层次。

三、小区分类标准与前期调研发现

从小区分布上看，浦东多个类型小区在街道和镇存在较大差异：1、大型居住区、各类保障性住房大多分布在镇上；2、在老旧公房数量上，街道高于镇；3、一般商品房和高档商品房的数量，镇超过街道。因此，有必要对小区进行明确分类，厘清各类小区要素体征，在此基础上再深入研究治理指数。在进行小区分类的时候，我们综合了清晰集与模糊集的分类策略：

首先，对于一级分类，我们采取清晰集的方式，四种类型互不重合，具有排他性和清晰的边界。依据已有分类成果，我们对城市化地区的小区，以小区房屋形态和性质为主要分类依据，综合居住人群结构、治理方式等特征，将各类小区分为老旧公房小区、商品房小区、动迁房小区、保障性住房小区等四大类，并就各类型小区按照建筑、治理和人群进行特征描述。

其次，对于二级分类，我们采取模糊集的方式，以贴标签的方式添加小区特征，不限制标签的数量，也不要求标签之间彼此互斥，这样的好处是可以丰富小区的类型，但又不会让分类变得过于复杂繁多。譬如，考虑到浦东新区的区域面积较大，城市化地区、近郊区、远郊区之间的差异很大，因此我们可以在二级标签上增加区位空间因素，同样是老旧公房小区，有的小区是学区房，公共服务配套好，单价高，流动性强，其业

主与远郊区的老旧小区业主显然存在较大差异，通常社会经济地位更高，年龄结构更加年轻化，小区内部的治理状况往往也相去甚远。二级标签还有助于我们识别小区自身的治理能力与小区的区位优势。

基于对小区的分类，课题组对不同类型的小区进行了走访调研。初步的调研发现如下：

1. 课题组对于小区的类型划分具有合理性，不同类型的小区具有较大的共性，房屋质量、业主社会经济地位、物业管理等方面具有一定同质性。房屋质量对于小区治理有着至关重要的影响，建交委的相关数据可以为我们的研究提供有力支撑。

2. 制度性因素与人的因素是相互嵌入、相互强化的。物业公司的服务水平与居委会的治理能力有较强的替代性或互补性。调研发现，物业酬金制比包干制的运作绩效更好，但能否实行酬金制取决于居委会和业委会的能力与敬业度。

3. 小区的区位信息非常重要，可以帮助我们区分小区自身治理能力与周边公共设施的溢出效应；小区的区位也与人口结构高度相关，中心城区、城乡接合部、远郊区在老龄化程度、户籍人口与外来人口比例、业主自住与租户的比例等方面存在显著差异。

4. 虽然小区的资源总量对于社区治理具有举足轻重的意义，但并不是决定性的。小区房屋维修基金和公益性收入的规模，街镇对小区建设的资源投入对社区治理有重要影响，但一些资源相对少的小区，由于有强有力的党组织，通过社区营造和共同生产的方式，也可以实现社区公共物品的有效供给。

5. 12345 投诉、110 警情电话不能直接作为测量社区治理质量的指标，需要具体分析，经过技术处理之后方能使用。

6. 在当前存在的突出问题上参调小区表现出了一定的共性，停车难及其所引发的强占车位等停车矛盾是当下所有四类小区中最为普遍的治理难点。其他普遍存在的问题还包括人口结构复杂、业委会及物业管理不到位等。

7. 在公共服务需求方面参调小区则缺乏共性，各类型小区的需求较为分散，比如老旧小区与动迁房小区普遍认为监控、门禁等公共安全设施有待加强。

四、指数构建的科学性论证

研制浦东新区社区治理指数，是一项具有开创性的工作。因为小区的规模小，数量多，内部的异质性大，要形成一个统一的指标体系是极其困难的。在参考以往的学术研究和政策研究成果的基础上，课题组初步形成了浦东新区社区治理的四级指标体系，将社区治理指数分为管理精细指数、社群活力指数、居民满意指数、能力进步指数等四个基本维度。

一是管理精细指数。精细化管理和精准化服务是社区管理的发展方向，体现的是社区组织的管理能力和服务水平。小区是推进社会治理精细化的基本单元。小区直接面对群众、服务群众，如何应对居民的个性化需求，做到“千人千面”，实现“绣花一样精细”的管理便显得尤为重要。课题组借鉴国内外大都市社会治理、社区治理领域指数构建的相关经验，整合、评估了问卷调查、实地访谈与深度访谈的所获得的数据与信息，为管理精细指数设计了“服务精准指数”及“管理成效指数”2个三级指标，从多方位、多角度综合评价社区组织的管理能力、组织能力与服务水平。

“服务精准指数”重在考察社区工作人员的

工作积极性与责任意识。这里所谓的社工是广义上的，包括居民区书记、居委会成员和居委会工作人员。为居民提供个性化、定制化的服务，对社区内部的矛盾冲突进行有效管理，“人”的因素始终是不可或缺的。同时这部分还评价了社区“三驾马车”日常运作的规范化水平，是衡量社区治理现代化、系统化、法制化的标准。“服务精准指数”包含了53个四级指标，从多方面出发综合衡量了社区工作人员在各类社区工作中所完成的工作量及所体现出的积极性。其中“评议会、听证会、协调会”三会制度意在考察社区在健全和规范社区自治制度、建立良性居民参与机制及提升民主进程方面的制度化成果；“家门口服务站年人均服务人次”与“居委会走访居民户年均次数”则旨在衡量社工在岗及走访两类工作中所完成的工作量及所体现出的积极性。

“管理成效指数”顾名思义，就是对社区整体管理成效的考察。这份“社区成绩单”是衡量城区管理精细化程度的最直观指标，指标设计中尝试体现了社区治理中“安全”、“有序”、“干净”等全方面的要素。“管理成效指数”下共包括78个四级指标，对社区内在的、外部的各方面管理成效进行了评估。其中“社区投诉平均结案时间人口登记准确率”等指标从“有序”维度出发、“垃圾分类绩效”等指标从“干净”维度出发、“是否平安小区”等指标从“安全”维度出发，依托对各治理要素对社区管理效果进行全方面的评价；考察了社区对居民诉求、内部矛盾是否进行了有效的管理与应对；“供水供电供气异常”则考察社区对辖内民生硬件设施是否做到了妥善的维护与管理。“群租现象”、“违法搭建现象”、“垃圾分类违规”从各治理要素出发，梳理社区中发生的违法违规现象，评价社区管理效果；最后，“是否文明小区”等则依托各类现

有的权威社区测评体系，对荣获市级或区级文明小区的参评社区加分，为社区评价指数提供专业的第三方数据支持。

二是社群活力指数。只有当居民对小区有了归属感、认同感，积极参与社区公共事务，地理意义上的小区才能转变为社群。社群的活力体现了社区的自组织能力，包括社区内部的邻里关系、资源动员、社区认同、集体活动，等等。社区管理水平与社区活力指数是相辅相成的，管理水平越高，社区的秩序与活力就越能够达成平衡；社区越是具有活力，社区管理的质量往往也越高，高频率的互动创造了更多的社会资本，更强的组织承诺。党建活动、志愿者服务、公共空间的活跃度、邻里之间的信任与合作，都体现了社区的活力。社区活力指数包括“党建引领指数”和“居民参与指数”2个三级指标。

“党建引领指数”考察的是社区党组织的规范化运作程度、对群众的组织和引领能力。我们的调研发现，兼具活力与秩序的社区通常都有一个强有力的党组织，党组织能够将社区能力和广大群众紧紧团结起来，并通过志愿活动、社会交换等方式激活居民的参与动机。具体的四级指标包括业委会党组织是否组建“三会一课”、在职党员参与率与党员志愿者占比党员志愿者积分等等。

“居民参与指数”考察的是居民对小区公共事务的关心与参与，这部分指标涉及了业委会的规范化运作、自治金的使用、居民区选举以及居民志愿者活动等多个维度，社区的健康运作不仅需要专业化的人员，更需要小区居民的持续关注、参与和监督。主要的指标有是否成立业委会与业委会规范化是否运作、“评议会、听证会、协调会”三会开展频次自治金项目使用金额、是否制订业主公约、居民区选举形式与投票率、社区志

愿者活动情况等等。这部分的四级指标主要指向了居民的集体行动能力、共同生产的能力，如果一个社区能够通过居民的自发行动实现社区公共物品与服务的供给，那么这个社区无疑是极具活力的。

三是居民满意指数。居民的满意度取决于两个方面：1、政府的管理能力和服务水平；2、小区内部的关系，包括居民与居委会之间、居民与物业之间、邻里之间的关系。高效的社区管理能够满足人们对于美好生活的向往，让居民拥有更高的获得感。

坚持以人民为中心，提高人民群众的满意度、获得感、安全感是社区治理的根本。较高的社区满意度往往不仅代表居民对社区管理与社区服务的认可，更能激发居民对社区的归属感，促进社区发的良性发展。而精细化、现代化的社会治理在提升社区满意度上起着至关重要的作用。居民满意指数的影响因素除了硬件设施等社区固有体征的“硬件”因素外，也存在着精准服务、温情关怀、社区认同所带来的“软件”因素，科学的社区管理理应能够满足人民对于美好生活的向往，让居民拥有更高的获得感。

在居民满意指数部分，课题组采用了“主观满意指数”与“客观投诉指数”2个三级指标，从主客观两方面入手，衡量居民对社区管理的满意度。“主观满意指数”包含“家门口服务情况满意度物业费收缴率”等3个四级指标，聚焦日常服务居民的物业这一点，依托面向群众的满意度评价问卷，调查居民对社区管理、社区服务的主观满意度。“客观投诉指数”则包含34个反应居民各类投诉量的指标，包括物业管理纠纷、110报警、12345政府服务热线投诉等。相较于居民对于社区正面的、积极的评价，负面的、投诉性质的回应往往拥有更完善、更客观的数据。

特别是随着近年来党和国家大力推广“互联网+治理”、加快大数据部署、深化大数据应用，以“12345 政府服务热线”为代表的一大批新平台为“客观投诉量”指标提供了海量优质数据，使基于大数据分析成为了可能。

四是能力进步指数。社区之间不仅需要进行横向比较，也需要进行纵向比较。“能力进步指数”包含“社区韧性指数”与“自我成长指数”2个三级指标，“社区韧性指数”侧重评价小区在面对突发应急情况时的对应能力，基于新冠疫情期间社区抗疫的经验，“社区韧性”，即社区治理体系能承受风险冲击并在非常态下保障治理功能持续的能力，毫无疑问已经成为了治理现代化视角下社区能力进步的重要组成部分；而“自我成长指数”则考察了小区的自我能力的成长，因为每个小区的资源禀赋、区位条件是不同的，不能简单地将全部小区进行比较，应该在同一类型内部进行比较；各个小区的发展历程同样存在差异，而小区治理有一定的路径依赖。不仅要考察小区治理的绝对水平和相对水平，还需要考察小区的自我成长。

最后，社区韧性指数的核心是小区为非常态冲击下的承受能力与潜力提升所做的努力，包括“应急演练频次”、“宣传培训频次”等指标。自我成长指数能力进步指数的核心则是小区的“自我成长”，即小区在时间维度上的变化与提升。其中“管理精细指数变化”、“社群活力指数变化”与“居民满意指数变化”依托本指标体系中的另外3项二级指标，体现小区自身在这3个主要维度上纵向的成长。“群众满意度变化”基于面向社区居民的问卷调查，直接反应居民对社区进步的主观感受。“新获区级以上荣誉”则是小区综合实力的集中体现，反映了小区治理在街镇、区、市乃至全国范围内的相对水平。主要指

标有：历年12345投诉与110警情数的变化，这两个指标在一定程度上反映了小区治理水平的变化趋势；而“历年家门口服务站服务人次变化”与“历年居委会走访居民户数变化”重在考察社工社区工作量的变化，持续的、细致的工作也是高水平社区治理的重要体现。社区荣誉则是小区综合实力的集中体现，反映了小区治理在街镇、区、市乃至全国范围内的相对水平。

五、浦东新区社区治理指数的测评方法

浦东新区社会治理指数由4个二级指标、8个三级指标与35个四级指标构成，并根据每个指标的上、下限阈值来计算指数，也就是无量纲化的测评思路，即根据参评社区每个评价指标的上、下限阈值来计算单个指数，最终数值实际代表当前指标下该社区成绩在所有参评社区中所处的位置。无量纲化测算不仅使指数具备横向维度，还顾及了参评小区间的纵向比较，既实现了各小区间在指标层面的可比性，又确保了指数评测体系真正体现浦东新区的发展程度与发展特色。无量纲化的测评思路也被运用在了联合国开发计划署人类发展指数、中央编译局中国社会治理评价指标体系等一系列国际、国内权威课题研究中。同时，浦东新区社会治理指数对一级分类中的老旧公房小区、商品房小区、动迁房小区、保障性住房小区各自独立测评，互不影响，为禀赋相异的各种类型社区实现精准测评。

（一）指标阈值的确定方法

指标上下限阈值的确定，通常有两种路径：一是从所有参评小区数据中确定上下阈值，此方法需预先获得所有数据，体量庞大，缺乏灵活性，不利于后期数据的调整优化；二是先行无作为抽

出一部分样本确定上下阈值，此方法可在全面开展评价前先行确定指数体系，更有利于在工作过程中对体系中的各数值进行进一步的调整和优化。课题组在经过慎重且多方面的考虑后，决定采取第二种方法，从四个一级分类中无作为抽出一部分样本小区搜集数据并确定阈值。例如浦东共有商品房小区 1590 个，从中无作为抽出 91 个样本小区（95% 可信度下置信区间 10%）先行收集相关数据，并将这些数据中的最大值与最小值分别顺延 10% 作为上下阈值。这样的一套上下限阈值系统能很好地体现参评小区在浦东所有小区中所处的位置。

上、下限阈值的基期参考值确定采用简单移动平均（SMA）法，即样本小区过去三年数据的平均值。移动平均法擅长消除短期波动，突出长期趋势，使数据变得更平滑，这些特性都有助于指标体系实现科学的、连续、长期的评价。

（二）指标值的计算方法

四级指标值的计算统一采用无量纲化处理，即通过数学变换来消除原始指标量纲影响的方法。指标上、下限阈值参考参评小区在基期参考值的最大值和最小值。我们将第 i 个指标的值记为 X_i ，权重为 W_i ，上下限阈值分别为 X_{max}^i 和 X_{min}^i ，无量纲化后的值为 Z_i （无量纲化后的值若大于 1 则视为 1）

其中，正指标¹无量纲化计算公式为：

$$Z_i = \frac{X_i - X_{min}^i}{X_{max}^i - X_{min}^i}$$

逆指标²无量纲化计算公式为：

$$Z_i = \frac{X_{max}^i - X_i}{X_{max}^i - X_{min}^i}$$

在分类指标和总指标的合成上，所有子指标的值相加合成后即为上—级指标的值。在指数合

成时需要将评价指标体系中某一类的所有指标无量纲化后的数值与其权重按以下公式计算就得到上级类指标，公式为：

$$I_i = \frac{\sum Z_j W_j}{\sum W_j}$$

在将指标体系中的所有指标无量纲化后的数值与其权重计算就得到社会治理指数，公式为：

$$I = \frac{\sum Z_j W_j}{\sum W_j}$$

（三）指标权重的设定方法

课题组对于指标权重的设定，采取组合赋权法，结合主观赋权法与客观赋权法，同时基于指标数据之间的内在规律和专家经验对决策指标进行赋权。

主观赋权法在根据属性本身含义确定权重方面具有优势，作为一种较为成熟的赋权法，主观赋权法可以根据实际问题与专家经验合理调整权重排序，但也存在着客观性较差的缺点；而客观赋权法在不考虑属性实际含义的情况下，确定权重具有优势，但不能体现决策者对不同属性的重视程度，有时会出现确定的权重与属性的实际重要程度相悖的情况。

作为一级指标，浦东新区社会治理指数满分计 100 分，对于 4 个二级指标，课题组分别给予 25 分权重；对于三级指标和四级指标，课题组则采用了平均分配法以确保最终指数构成的多元性与公平性，具体来说，每个二级指标之下的所有四级指标均分其 25 分权重，相应四级指标权重相加，则获得其上三级指标权重。

需要额外说明的是，以上所述内容为指标设计中的共性指标部分内容。课题组设计的治理指数体系不仅包含能力维度，也包含小区的体征。只有充分考虑小区的体征，我们才能把小区的类型化特征纳入分析框架，从而更加有效地进行横

1. 指标值越大，代表评价越好，相反，指标值越小，代表评价越差。
2. 指标值越大，代表评价越差，相反，指标值越小，代表评价越好。

向与纵向比较。社区基础体征包括户籍结构、房龄、十五分钟生活圈达标情况等，在四个一级分类下，社区体征标签以模糊集的方式进一步丰富小区画像，实现更科学精准的社区分类。社区体征部分数据将会在今后开展的个性指标部分设计中起到关键性的作用。

六、经验与展望

作为经济社会体制改革与社会结构调整的结果，我国社区治理模式已经逐渐开始由“行政型社区”向“合作型社区”、“自治型社区”发展。2017年，习近平总书记在全国两会上提出“城市管理应该像绣花一样精细”的总体要求。社区作为我国最小的社会治理单元，也是联系党和政府与人民群众的“最后一公里”，科学、精准的社区治理便是加强城市管理精细化水平过程中的“脊梁骨”。

本研究以浦东新区辖内各社区当下所面临的实际矛盾为出发点，以具体社区治理事项为依托构建各级指标，充分依托现有大数据平台数据资产与现有权威调查数据，设计了四级共35项、四大类指标，涵盖了社区管理、社群活力、居民满意、能力提升等多个维度。在不增加基层社工工作压力的基础上，为政府公共部门提供了一套比较社区治理绩效，定位社区治理痛点的工具。

总的来说，浦东新区社区治理指数的构建为进一步提升城市治理的精细化水平、科学化水平提供了助力，通过合理的分类与多样的指标，有利于科学地评价城市社区的实际治理能力与治理成效，快速发现治理过程中的痛点难点。同时，指数体系的构建也在一定程度上为社区治理中的优秀案例与创新成果提供了一套坐标系和参照系，在多级指标结构与无量纲化测算的支持下，

政府公共部门将能快速定位高分社区在同类型中的过人之处，从而促进了成功案例的推广与复制。

得益于对动态数据、线上数据的大量运用及不依赖额外调查问卷的轻量化设计，相较于以往各类治理评价体系，“浦东新区社区治理指数”能较好地被集成在智慧城市管理平台中。特别是在各类数字城市平台的智慧显示系统中将拥有良好的兼容性，可与其他城市动态数据同样做到实时更新，配合覆盖全面的二级、三级指标评分，帮助城市“智慧大脑”实现对社区治理状况的迅速评估，对治理痛点难点的快速定位，有效助力“一屏观天下”这一目标的实现。相较于现有的各类社区工作考核标准，“浦东新区社区治理指数”在时效性方面具有先天优势，其直观、全面的测评结果既能与各类现有深度考核相辅相成，实现兼顾广度与深度的治理评价，也能快速识别当前社区治理中的问题与趋势，为其他各位治理考核的改进提供帮助。

同时，“浦东新区社区治理指数”的研究还具有更广泛的应用前景，管理精细指数、社群活力指数、居民满意指数、能力进步指数等四个基本维度在当前我国聚焦提升城市治理科学化、精细化、智能化水平的大背景下具有普遍性意义。结合各地实际情况对四级指标进行相应微调后，此套治理指数将有能力把比较对象扩大至上海全市，乃至我国所有常住人口1000万以上的超大城市³，从而更好地实现新时代我国超大城市社区治理能力的科学性评价、系统性考察和综合性诊断。而随着评测对象的不断扩展与运行数据的不断增加，本研究中的指数体系也将能随之不断改进与完善，完成迭代的同时进一步提升测评的科学性、精准性与适应性，形成一套科研-应用-反馈的良性循环。而对于我国其他城市社区及广


3. 根据国家统计局2021年发布的《经济社会发展统计图表：第七次全国人口普查超大、特大城市人口基本情况》，城区常住人口1000万以上的城市为超大城市。目前我国共有上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津等7个超大城市。]

大农村社区的治理指数研究，“浦东新区社区治理指数”构建过程中的思路与经验将同样成为有益的参考。

另一方面，应当指出的是当前的“浦东新区治理指数”仍存在着一些不足与缺憾。其一，指数在构建过程中面临了诸多数据不足的局面，并被迫对一些指标的所用数据源进行了更换。相较而言，当前各类已完成数字化的治理数据中，精细至小区或村居一级颗粒度的仍属少数，更多的社区治理数据存在于街镇一级母体中。在现代城市小区种类多样禀赋各异的大背景下，如何在数据母体中确定边界，析出小区数据成为难题。随

随着我国数字化政府项目的不断推进，课题组也将跟进最新的可及数据并进一步研发相关的大数据清洗技术及算法，逐步实现指数的完全动态化。

其二，在指标权重的设定上，当前版本的指数主要采用了平均分配法，这样的设计虽然保证指数在各维度上的多元性与公平性，但也显得较为简单而在精准性上有所欠缺。随着指数在浦东新区的实际运行，课题组还将依托运行数据进一步调整、校正各级指标的权重，进一步保证指数的科学性、合理性。而随着相关数据的更新与平台的不断完善，课题组还将不断地对指数体系进行调整和提升，做到精益求精。



地址:上海市浦东新区南洋泾路555号陆家嘴金融街区2C28室
电话:021-65250779
邮编:200135