

浦东 PUDONG 社会治理 SOCIAL GOVERNANCE

浦东新区召开党建引领基层社会治理季度工作会议

“疫情背景下基层治理体系和治理能力建设”研讨会顺利举行

浦东新区社会组织疫中参与社区治理总结及疫后思考

高桥镇疫后新常态基层治理工作模式——“双报到”党员常态化发挥作用机制

提能增效：张江镇创新租赁住房管理新模式

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

2022
第二期

目 录

【治理简讯】

01 浦东新区召开党建引领基层社会治理季度工作会议

【基层治理论坛】

03 “疫情背景下基层治理体系和治理能力建设”研讨会顺利举行

【基层治理】

06 浦东新区社会组织疫中参与社区治理总结及疫后思考

/ 区民政局

09 “陪伴式”“可持续的”社区营造助“抗疫力”再提升——社会组织参与疫情新常态基层治理思考

/ 陆家嘴街道

12 沪东新村街道疫后新常态基层治理的工作模式和机制

/ 沪东新村街道

15 开启“1+4+X”街区治理新模式 助力疫情防控攻坚战

/ 东明路街道

17 高桥镇疫后新常态基层治理工作模式——“双报到”党员常态化发挥作用机制

/ 高桥镇

19 祝桥镇以新冠肺炎疫情大考为契机全力推进基层社会治理创新

/ 祝桥镇

【专家声音】

21 提能增效：张江镇创新租赁住房管理新模式

/ 张雯琪

32 空间共享：破解大城市停车难题的浦东实践

/ 魏程琳 史明萍

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

浦东新区召开党建引领 基层社会治理季度工作会议



▲ 2022年7月20日浦东新区召开党建引领基层社会治理季度工作会议

2022年7月20日下午，市委常委、区委书记朱芝松同志出席党建引领基层社会治理季度工作会议并作重要讲话。区委副书记单少军同志出席并讲话。区委常委、政法委书记张磊，区委常委、组织部部长彭琼林，副区长马雪波、左轶梅、吕雪城同志作工作部署。

朱芝松同志指出，要深入学习贯彻市第十二次党代会精神，进一步提升浦东新区党建引领基层社会治理能力水平。**要加强总结提炼，深刻把握加强基层治理的特点规律。要夯实基层治理根基，不断创新治理方式、激发基层活力、提升治理能力，为人民安居乐业、社会安定有序提供强有力的体系支撑。要加强党的领导，进一步增强基层党组织的政治功能和组织力，切实把党的组织优势转化为基层治理效能。要充分发动和依靠**

群众，注重倾听群众意见建议，帮助群众解决急难愁盼问题，争取更多的群众理解、支持、配合、参与基层治理工作。要把功夫下在平时，有针对性的补短板、堵漏洞、强弱项，更加主动地应对重大挑战、抵御重大风险。要为基层赋能增效，坚持把人、财、物向一线倾斜，让基层更好掌握工作主动权。要充分用好新技术手段，紧密结合基层需要，开发更多切实管用的应用场景，更精准发现、诊断和解决问题。

朱芝松同志强调，要坚持问题导向，进一步提升基层治理现代化水平。**要合理划分居村管理和服务单元，进一步加大工作推进力度，着力解决公建配套不足等难题，配齐配强人员力量，确保居委管理力量与服务能级相匹配。要不断夯实基础性工作，重点加强实有人口管理、基层应急**

管理标准化建设等工作，创新方式方法，用好智能化、信息化手段，形成工作推进合力。**要实现社区治理全覆盖**，加快解决酒店式公寓、人才公寓等各种类住宅管理问题，确保社会治理和公共服务全覆盖。**要加强居村干部队伍建设**，选优配强居村党组织书记，优化完善激励机制，锻造一支适应基层治理现代化要求的居村干部队伍。**要切实解决民生难题**，集中优势兵力和资源加快推

进城中村、不成套公房治理，加快解决教育、医疗等公建配套欠账问题，让浦东人民共享高品质生活。

区民政局、区应急管理局、区公安分局、陆家嘴街道、老港镇等5家单位汇报相关工作进展情况，党建引领基层社会治理工作相关部门负责同志、各街镇党（工）委书记参加会议。

“疫情背景下基层治理体系和治理能力建设” 研讨会顺利举行

为及时总结疫情防控经验得失，进一步补短板、强弱项，6月10日，区地区工作党委组织召开以“疫情背景下基层治理体系和治理能力建设”为主题的线上研讨会，复旦、华师大、华理工、上大、人民网上海频道等有关高校和机构的有关专家与会交流，对下一阶段如何优化完善浦东基层社会治理体系提出了意见建议。

一、强化居委会能力建设，健全完善社区应急体系

从本次疫情防控来看，目前社区层面的应急管理和风险治理能力还需进一步加强。强化居委会能力建设，健全“平战结合”的社区应急管理体系，提高弹性适应能力，建设“韧性社区”，夯实基层基础十分必要。

（一）居委会下应增设公共卫生和应急管理委员会。有专家指出，本次疫情期间，很多问题暴露出常规化的基层社区治理体系和卫健、疾控等公共卫生体系需要建立良好的衔接和沟通机制。居委会本来下设很多委员会，在未来疫情防控或将成为常态化工作、社区经常需要专业指导的情况下，建议对居委会组织架构重新进行体系化设计，专门增设公共卫生和应急管理委员会，将社区卫生服务中心、社区内医护等专业人士力量纳入其中，将相关工作流程化和制度化，切实提升超大城区应急管理的末梢能力。

（二）社区工作者应急能力建设应进一步强

化。截至目前，社区工作者队伍的职业化建设初见成效，社工队伍的待遇、编制和能力建设都有明显提升，在此轮危机中也发挥了非常重要的作用。但有专家认为，危机中也发现很多短板，比如社工的危机管理能力还需要加强，特别是在这种紧急情况下，不少社工的抗压能力还较弱。建议今后在社工培训中增加应急能力和危机处理内容，进一步提升应急处理能力和抗压能力，以人的韧性提升社区的韧性。

（三）常态化的群众联系机制应进一步强化。疫情强调的是群防群治，最根本的实际上是动员群众。在此轮疫情中发现，如果社区干部平时跟居民的联系非常密切，居民对居委会的支持和配合度就较高，对居委会的评价也较好。如果社区干部和居民本身联系比较弱，在面对一些问题时矛盾冲突就会比较激烈。所以对居民社区而言，健全常态化的群众联系机制、经常性的走访机制，与居民建立紧密联系非常重要。

（四）优化老旧小区和“城中村”重点区域力量配置。本次疫情中如动迁房、老公房、“城中村”等区域，受居民防护意识、防护水平、建筑空间和结构等因素影响，居民感染概率偏高。专家认为，面对差异化很大的居民群体，基层社会治理体系在应对疫情过程中所展现出的防控效能、治理效能差别很大。如果一个社区真正进入应急和战时状态，基层社会治理的短板、风险点、脆弱性主要还是集中在老旧小区、“城中村”等特定区域、特定人群上。对于此类重点区域，应

进一步优化和加强力量配置，选优配强居委干部和社工，切实增强风险应对能力和群众动员能力。

二、强化志愿服务，健全完善社区自治共治体系

此轮疫情中，社区内出现了诸多团购“团长”，以志愿者为主的社区动员史无前例，以志愿者为纽带的任务共同体、利益共同体、治理共同体等社区共同体发挥了显著作用。可以说，社区共同体和社区团结机制的形成有了一定基础。但疫情之后该如何进一步固化和延续这些纽带和联系，加强志愿服务，强化自治共治，建设社区共同体，值得进一步探讨。

（一）理顺志愿者服务体系。有专家提出，要完善志愿者管理体系。今后应将文明办主管，与组织、民政、团委、妇联等条线部门分管的志愿服务，以及街道志愿服务队伍之间的关系梳理清楚，在街道和居委层面探索将先锋行动系统，以及文明办、团委、民政等条线志愿者管理系统整合起来，有效搭建“一张网”式运作的志愿者资源管理和服务体系，真正实现对志愿者的一网接入、整体管理。同时，畅通区文明办及各条线志愿服务队伍进入街道、进入社区参与志愿服务的机制和渠道，改变目前条线化组织模式下的志愿服务队伍处于悬空的状态。

（二）科学管理加强保障。专家建议，对志愿者队伍要通过分门别类、科学管理来充分发挥群体力量，避免粗放管理下志愿者资源的浪费，减少志愿者和服务错配现象的产生。要研究设计一系列完善的制度机制，加强志愿者权利保障和安全保护，切实将志愿者发展成为社区管理的重要力量。

（三）推动志愿者参与社区治理。有专家指出，疫情中凡是推动社区志愿者、党员骨干共同决策、为各方创造参与化机会的社区干部比较受居民欢迎。建议今后推动社区干部进一步树立参与式治理理念，优化参与式治理方式，从培育、管理、激励、储备等机制入手，研究探讨如何持续性壮大能人达人、志愿者等社区治理力量，健全优化社会动员机制，提升社区参与式治理能力。

三、强化数字赋能，健全完善数字化治理体系

过去几年我们一直在强调数字化转型，但此次疫情下可以看出，社区居民基础数据还需要进一步完善，社区数字化治理能力还需要进一步提升。

（一）完善社区各类底数。专家认为，疫情下的封控管理实际上对人户分离、流动人口、特殊群体等各类数据的精准性和有效性有着相当程度的要求。在本轮疫情后期，针对特殊人群所做的各项工作还比较到位，比如不少封控小区内对于慢性病人治疗、孕妇孕检、独居老人关怀等数据的搜集和运用都做得比较好；但在疫情前期这方面做得很不足。专家建议，在常态化管理中，要着眼于社会治理所面临的需求及矛盾最集中的点，完善总体人口底数、老弱病残孕分类底数、人房数据动态变化情况等各类底数，更多关注如何利用现代数据或者技术手段服务居民，提高将数据用到实处的意识，提升大规模防控等应急状态下的数字化治理能力。

（二）用好各类数据平台。有专家指出，上海和浦东一直非常重视数字化建设，两张“网”即一网通办、一网统管的建设也奠定了良好基础。但经过疫情考验，发现基层很多工作还需要手工

填表、打钩，靠电话和 Excel 与相关部门进行沟通。这说明目前在应急管理、公共卫生系统等方面，和基层的数字化衔接还不够。今后应进一步思考和投入社区数字化建设，更好地发挥“社区云”等社区信息平台作用，健全社区信息机制建设，切实为社区提高数字化治理能力做好支撑。

四、强化平战结合，健全完善社区商业体系

本次大规模疫情防控表明，应急状态下的居民保供工作还需要进一步加强。常态化管理中，应更多借鉴深圳和北京的防控经验，进一步健全完善社区商业体系，丰富社区多层次服务体系。

（一）平战结合，推进社区商业体系建设。有专家指出，目前国家有关部门已经开始把“社区商业体系”作为社区多层次服务体系的重要构

成部分大力推进。深圳封控期间，即使在最困难情况下，也确保最低限度的社区商业体系运转；社区商业体系内的人员流动有限，能够限制病毒传播，风险相对可控。北京学习深圳经验，静默管理期间，整个末梢的社区商业体系始终没有关闭，基层政府保供压力较小。总体而言，应抓住社区商业体系这个“平战结合”的关键，在紧急情况下发挥其非常重要的物资保障作用，在平时作为多层次服务体系的重要构成部分，为居民提供便捷服务。

（二）党建引领，提供相应支持保障。专家建议，街镇、村居应加强党建引领，发挥基层党组织整合公共服务资源的主渠道作用，加大工作支持力度，改善社区市场服务，打造类型全、能级高的公共服务设施集群，加快发展品牌连锁便利店，不断提升社区商业能级和水平。

今年新冠肺炎疫情发生以来，浦东坚决贯彻落实中央和市委决策部署，全区上下团结一致，艰苦努力，取得了疫情防控的阶段性胜利。抗击疫情是对基层治理的一次巨大考验，在这个过程中，浦东新区的基层治理体系和治理能力经受住了考验，广大基层工作者积极行动、勇挑重担，创造了许多行之有效的工作经验和方法，有效控制了奥密克戎疫情的蔓延，牢牢守住了社区疫情防线。为总结经验，推广先进，我们选录了这组文章，就“三驾马车”合作、社会组织参与、党员作用发挥、治理模式和机制创新等主题进行探讨，以期互相交流学习，进一步加强疫情背景下的基层治理，提升治理能力和水平。

浦东新区社会组织疫中参与社区治理总结及疫后思考

◎ 区民政局

一、基本情况

本轮疫情中，面对上海严峻复杂的疫情防控形势，浦东新区社会组织积极响应、快速集结，发挥优势专长，以多种形式迅速嵌入社区防控网络，凝聚起同心战疫的强大合力，发挥了社会组织在疫情防控中的应有作用。

二、主要举措和成效

（一）闻令而动，社会组织党组织践行初心使命。疫情就是命令，防控就是责任。浦东新区社会组织综合党委、社会组织合作促进会等发出倡议书，倡导发挥社会组织党组织和党员的战斗堡垒和先锋模范作用，主动参与各项疫情防控工作。区社会组织综合党委下属 87 个社会组织党组织的 570 名党员迅速落实社区报到。浙江商会、山东商会等积极动员会员企业开展战“疫”行动。好帮手社区服务中心、瑞福养老服务中心、中致社区服务社、中和社工师事务所等党组织积极动

员党员带头主动服务所在社区。安达医院党委及时回应居民的医疗咨询和配药需求，开设“绿色通道”，对接新区 28 个街镇，服务近 500 个社区、村居委，为近 20 万人提供代配药服务。

（二）需求导向，搭建社会组织防疫资源应急调度平台。区民政局协同浦东社会组织合作促进会、鸿鹄应急救援保障服务中心搭建社会组织防疫资源应急调度平台，为抗疫一线对接资源。制作《浦东新区社区抗击疫情物资需求问卷》，小程序发布，及时收集并反馈最新需求；指导受赠单位、受赠社区做好记录，从发放对象的选取、入库使用记录到标签张贴、拍照反馈，确保捐赠的高效透明。平台累计对接社会捐赠资金 2090.42 万元，社会捐赠物资价值约 2171.11 万元，为全区 36 个街镇的社区防疫，6 家方舱医院和 5 家定点医院的救治工作，以及 40 余家社会组织参与抗疫提供了物资和专业支持。

（三）筹措资源，社会组织捐款捐物支援一线防疫。慈善基金会浦东代表处、社会发展基金会动员浦东金融机构积极捐款达 1930 万元，支



持社区防疫和复工复产。圆通基金会为浦东 19 万户家庭及小区物业提供防疫包。联劝基金会与澎湃新闻、恩派公益基金会与世界黄金协会合作，为浦东定点医院、方舱医院捐赠“大白关爱包”4800 份。永达公益基金会捐赠 800 万元支持养老机构防疫。外商投资企业协会、普惠英才进修学校、圆桌进修学院、智能照明联合会等也积极捐款捐物。截至目前，全区 15 家社区基金会募集款项 239.25 万元，捐赠物资折价 159.20 万元。全区各基金会、慈善组织、社会组织累计收到捐赠款额 3639.19 万元，捐赠支出 2297.56 万元；共接收捐赠物资折款 2107.97 万元，捐赠支出 2105.02 万元。

（四）奔赴社区疫情防控一线，充实社区志愿力量。为增强社区防疫力量，浦东启动社会组织志愿者招募，先后有 30 家社会组织的 127 名工作人员主动请缨加入。志愿服务突击队成立后，先后协助浦商集团包装保供物资、为社区配送防疫物资等。同时乐耆社工服务社、乐欣社工服务社、川沙新镇城厢志愿者协会、各街镇社会组织服务中心等均第一时间组建防疫小分队，有序投入社区疫情防控服务，协助社区核酸检测、秩序维护、代买生活物资及防疫用品等。据不完全统计，新区共有上百家社会组织的超两千名工作人员参与志愿服务。

（五）应急类社会组织逆向而行，勇担责任。浦东三栖应急救援保障服务中心深入浦东、徐

汇、宝山等重点街镇、办公区域、公共空间、防疫点位等场所进行环境消杀，累计出动消杀人员 9000 多人次，完成 2600 多次消杀任务，消杀面积超过 3500 多万平方米。浦东鸿鹄应急救援保障服务中心运用场地资源优势，建立区级社会组织应急物资储备库，开展临时性物资捐助运输工作，并获得浦发公益基金会资助。厚天水域搜救队主动请缨配合区民政部门转运密接隔离老年人、做好保障物资配送服务。

（六）发挥专业优势，提供专业支持。浦东社会组织开通线上支持平台，为居民提供心理咨询、居家生活指南、困境人群关怀等多方面专业支持服务。幸福家庭服务中心、家庭志愿者协会等社会组织开通“防疫免费心理热线”，累计开展个案服务、接受咨询、转介等超过 1.2 万人（户）次。五加二青少年公益服务中心开展“爱阅云上·伴你成长”伴读服务，为防疫一线人员“云带娃”。爱拍社区公益影像发展中心深入张江方舱医院，提供影像记录。浦东社工协会携手公益社工师事务所开展“在一起——张江方舱线上云活动”，为患者舒缓情绪，扫去阴霾助力康复；开展“‘在一起’转介抗疫行动”，支持社区脆弱群体及一线工作者。恩派基金会联合多家组织发起“守沪行动”，回应 246 个社区 13719 位困境老人的需求。陆家嘴慈善超市联合善行公益服务中心上线“抗疫生鲜礼包”，通过“线上预定+线下配送”，日均为 15000 多辖区居民解



决买菜问题。三林慈善超市开展“林间传送点”项目，解决“最后100米”配送难题，同时为社区困难群众提供生鲜配送服务。

三、下一步建议

（一）统筹规划，明确定位。在规划突发事件应对体系时，应形成政府主导，企业、社会组织和社会公众多方参与的有机联动合作机制，明确社会组织的定位、作用和具体职责，形成协同。

（二）推进建设，发挥专业作用。统筹运用社会组织资源，发挥各类社会组织专业优势，加强社区社会组织社区动员能力、协调筹措能力，提升抗风险能力，通过自身建设带动整体应急能力提升要与各部门形成应急协同合作。

（三）加强宣传与引导，展现社区社会组织风采。要多渠道多平台讲好社会组织的故事，发扬社会组织公益风尚，提升社会公众对社区社会组织的认知与理解，进一步激发和提升社区社会组织动力，更好地发挥其积极作用。

“陪伴式” “可持续的” 社区营造助“抗疫力”再提升

——社会组织参与疫情新常态基层治理思考

◎ 陆家嘴街道

一、基本情况

陆家嘴街道作为深度城市化地区，社区形态差异明显，二元结构特征突出，超过三分之二的住宅小区为上世纪50-80年代的售后公房。

为主动跨前改善老旧小区面貌、提升社区“适老化”水平，积极回应新区15分钟生活圈和“家门口”服务体系建设要求，近年来，陆家嘴街道坚持社区“需求”和“问题”导向，大力推动“党建引领下的社区资源整合、社区公益参与、社区治理创新、社区面貌更新”，以陆家嘴社区公益基金会为代表的社会组织成为社区资源链接平台，开展了一系列精细化治理实践探索：2020年陆家嘴辖区20余家社会组织即成立了“社区防疫守护联合行动计划”，支持社区防疫物资供给、医护人员慰问、线上心理课程等；社区公益基金会当年募集“防疫专项基金”200万余元人民币；2020年下半年围绕“韧性社区”增强社区凝聚力及“抗疫力”建设，启动面向辖区老



旧小区的“陆家嘴社区品质与活力营造”项目。2年多来帮助辖区崂三、上港、招远、乳五等12个点实现老旧小区空间更新。

2022年疫情期间，以陆家嘴社区公益基金会为首的辖区社会组织再次发起“陆家嘴社区疫情防控专项联合行动”，对接10余家党建共建、共建单位等大力支持，资金募款达347万元。截至6月底，“专项联合行动项目”资助社区采购防疫物资6400余件，生活物资1300余件。

二、主要举措和成效

2022年3至5月，本市疫情回潮，社区作为防疫主战场，一方面在居民、下沉党员、双报到党员、居民志愿者之间迸发出令人震撼的凝聚力与行动力，另一方面辖区部分老旧非成套房屋型态、“老龄化”“困难群体”敏感人群等防疫能力薄弱与群众对生活品质提升的强烈愿望形成结构化矛盾，给实现防疫目标造成了较大阻力。辖区社会组织为使社区居民、各方力量在持久战中更加安全、安心，做出了一系列有益探索。

（一）重启社区“防疫基金”建设。结合2020年防疫经验，社区公益基金会启动社会组织联络机制，阳光驿站等党群服务社会组织资源，牵线引入6家爱心企业和大型基金会；联动公益基金会、海通证券等大型国企主动捐赠“防疫五

件套”等防疫物资；社会组织服务中心对接新区社会组织服务中选捐赠行军床、成人尿布等；陆家嘴金融城基金会为辖区捐赠16台“数字哨兵”。总体捐赠金额、数量、质量相比2020均有明显提升，物资采购流程更加规范，物资询价比价、库存确认、采购下单、物流配送、接收反馈等环节有序接续，48小时内完成并启动物资配送。

（二）打通保供物资生命渠道。慈善超市等服务类社会组织积极对接新区南部物资供销社，并第一时间搭建露天临时保供蔬菜堆放点，向辖区居民提供平价蔬菜奶蛋制品，确保了辖区居民在2个多月物资不断供、不抢菜。社区公益基金会积极与恩派公益基金会合作，为周边老旧小区配送米、油，缓解不适应线上团购渠道的特殊困难老人的物资焦虑。

（三）开展形式多样心理疗愈支持活动。针对中高档小区居民普遍存在的封控生活的空虚感、心理问题，辖区在地社会组织如“林紫心理咨询服务中心”联合滨江、江临财富等居民区开展线上心理云课堂；仁恒、浦茗等居民区社区社会组织合唱团组织“云演唱会”等公益活动，为疏导居民焦虑抑郁情绪起到了正向作用。

三、下一步建议

（一）针对有条件的居民区，可以帮助其建立居民区专项基金。专项基金由居委会发起或居民区部分居民发起，以居民众筹的形式设立，依托于社区公益基金会，形成疫后常态化基于小区为单位的自我服务、自我保护的公益“蓄水池”。该基金可以服务于社区防疫、业主自治、居民自治团队建设，保障疫情防控等，增强本小区内生活共同体韧性。

（二）强化政社“跨专业”联动，来之即战，

明确公共事件中的职责分工。依托社会组织联合会，建立疫后公共事件常态化合作机制，发挥专业优势，如面向境外人士的舆论宣传组（包括翻译组）、面向敏感脆弱群体的心理疗愈组、面向就医需求对象的医疗服务组、面向青少年的科普宣讲团、应急物资采购运输团、绿植生态教学组等，与辖区居民区党组织、居委会形成网格化定点联络服务机制，帮助社工、居民志愿者提升志愿服务专业性和资源引入能力。



（三）持续推动老旧小区渐进式微更新。对有条件的居民区，链接社会资源，充分利用小区建筑空间、室外场地空间和地下空间等，因地制宜，自主开展都市菜园（垂直绿化）、应急物资存放点、公共会客厅以及公共服务流线组织硬件、软件改造，以适应防灾减灾需求。

（四）适应新形势下的社区数“治”化赋能提升。以街道的数字化平台为基座，围绕社区应对公共卫生事件的实际应用场景，导入社会组织专业优势，进一步提升风险识别能力，增强信息沟通及时性、有效性，强化应用模块建设提升跨部门空间协同、精准统筹能力。

（五）加快建立社会组织认证系统，启动“生命线”绿色认证通道。自上而下明确各类社会组织在防灾减灾重大公共事件中的介入形式，为参与保供的社会组织开辟单独的生命线。

（六）激活和巩固社会资本，持续加强邻里

互动关系的“肌肉”训练。以党建引领、常态化、多样化文化、艺术、体育、为老服务、亲子活动项目设计服务社区邻里之间的交流互动的“可持续”发展。通过组织居民积极参与社区灾害风险

识别评估、社区减灾规划评估、社区灾害应急预案编制等社区公共安全决策活动，加深社区、楼宇单位与居民之间的广泛联系和集体认同感。

沪东新村街道疫后新常态 基层治理的工作模式和机制

◎ 沪东新村街道

沪东新村街道着眼于常态化疫情防控下社区治理体系建设，努力打造规范化、组织化、社会化的社区服务综合供给模式，有效回应基层社会治理难题。在今后常态化疫情防控和基层治理中，小区物业这支“三驾马车”中的重要自治力量，应当作为一支常态化疫情支援常规“战备”队伍，加强应急培训，加强动员激励，固化成果做法，形成可复制可推广的经验，进一步促进社区“三驾马车”形成合力，助力打造党建引领基层治理新格局，形成疫后基层治理新模式。

一、基本情况

沪东新村街道地处浦东城区东北部，是上世纪五十年代依托沪东造船厂形成的上海市首批工人新村。辖区东至张杨北路，与浦兴街道接壤；南靠金桥路，与金杨街道相连；西濒黄浦江，与浦西隔江对望；北至赵家沟与高行镇为邻。面积5.51平方公里。目前街道实有人口10.32万，32个居民区、58个自然小区（其中老旧小区31个、商品房小区27个）。

沪东新村街道在经历了今年3月始部分小区封闭式管理、全区域封控的疫情大考后，及时总结疫情期间的宝贵经验和教训，并根据常态化疫情防控的相关要求，在兼顾好日常街道工作的基础上，有组织、有计划、有步骤、有条理地开展

常态化疫情防控工作。

二、主要举措和成效

（一）搭建组织框架，优化机制保障，构建“15分钟核酸采样服务圈”。沪东新村街道高度重视常态化疫情防控工作，进一步提高政治站位、统一思想认识，从讲政治的高度，切实把常态化疫情防控工作作为一项“硬任务”，确保牢牢守护一方安全。街道建立专项工作领导小组，由党工委书记和办事处主任任“双总指挥”。抽调人员组建专项办，下设综合协调组、社区管控组、核酸采样组、疫苗接种组、督察组、消杀组等，做到全方位落实、无遗漏，并重点落实在以下三方面的疫情防控工作：

1. 围绕便民、高效落实常态化核酸采样点标准化建设。坚持均衡布局、精准布点，依据人



员数量、人群分布、地理交通、场地环境等特点，在居民区、楼宇、社区道路、商圈，因地制宜广布局核酸采样点，构建“15分钟核酸采样服务圈”。目前沪东新村街道共设置核酸采样点71个，其中向社会面开放点位51个。所有点位严格按照标准要求建设和运营，确保动线合理、科学分区、标识清晰、信息公开。严格落实采样点消杀工作，及时处置医废垃圾。

2. 优化采样、转运、检测跟踪管理机制。

对标“1·2·6”要求，在辖区内设置1处中转站，严格要求运营主体每小时收集一次样本，采集后2小时内送达实验室，6小时内出结果。落实专人跟踪、每日讲评，及时堵上管理漏洞，形成“收集—送检—跟踪—整改”闭合管理机制。

3. 建立日常督查和指导机制。街道把督查作为推进“工作闭环、问题归零”的重要方式。由专人落实巡查自查，发现问题，及时纠正、整改。实时关注随申办上辖区内点位运行情况，重点关注实际运行与信息是否一致，地图定位是否准确。全力保障采样点的长效、常态运行。

(二) 连通多元主体，完善运行模式，织密筑牢“防护圈”。具体包括以下三点：

1. 做强党建引领下的新型治理平台。依托沪东楼组党建的坚实基础和品牌优势，进一步强化基层党建引领力、辐射度，使党建引领的下社区治理向纵深、多元发展。通过区域化党建平台，依托现有社区单位资源，推动党建、治理、营商、疫情防控“四位一体”、互促互进。

2. 加强对重点行业和场所的日常监督管理。

街道各职能部门、下属单位、派出所、市场监管所等作为常态化疫情防控街区治理的重要一环，按照职责分工对宾旅馆、长租公寓、沿街商铺、城中村、综合性商业体、工地、农贸市场、浴室、KTV、美容理发、密室剧本杀等重点行业和场所

进行日常监督管理，形成管理闭环，并组成街区常态化疫情防控监管和应急处置体系。

3. 引导商户自觉参与常态化疫情防控。推动“场所码”“数字哨兵”全覆盖应用，发动商户自觉参与常态化核酸检测、自主开展日常监测预警，保质保量做好环境消杀。逐步引导商户参与常态化疫情防控街区自治工作，形成街区自治良好氛围。

(三) 引入社会力量，激发自治活力，完善社区共治“朋友圈”。通过本次疫情，让一批能力突出、藏龙卧虎的能人和社会组织展现出不一样的风采，向我们充分展示出居民自治下的最大可行性和最优结果。要以此为契机，将更多社会组织、社区达人纳入进来，让社区居民、社会组织成为社区治理的当家人、主力军，完善社区共治“朋友圈”。

1. 扩大基层民主议事协商内涵。总结推广疫情防控期间小区团购、楼栋互助等经验做法，结合疫情防控需要活用“三会”制度，引导居民参与到公共事务的共商共议中，进一步探索各具特色的民主议事协商机制和模式。同时，把疫情防控中好的做法以专项规约、住户守则等固化下来，明确奖惩措施，进一步增强居民公约的实效性、约束力，完善居民自治长效机制。

2. 夯实居民区志愿者网络基础。充分利用楼组长、社区志愿者、小区热心人士的力量，组建年龄结构更趋年轻化的志愿者团队。平时加强沟通联络，将社区内临时、短期的志愿者转化为社区的应急储备力量，长期、持续为社区服务。

3. 持续深化沪东“公益生态”。一是进一步深化平台建设，融合社区资源。通过强化公益服务核心，不断融合不同类型、功能的便民服务点位，丰富公益服务内涵，打造多功能公益服务综合体。借力沪东党建品牌优势，充分整合社区

企事业单位、社会组织、志愿者等各方力量。二是进一步发挥社区公益基金会桥梁作用。建立起社区公益资金“蓄水池”，在“传承计划”等品牌项目基础上，进一步引导促成优秀公益项目与居民需求有效对接，不断探索开展“议事椅”等特色新项目落地。

4. 强化社会组织的培育和引进。进一步发挥好沪东社会组织服务中心的枢纽作用，以社会组织规范化建设为基础，为更多符合提升等级条件的社会组织提供更专业指导；进一步通过“绿波益+”能力建设培训项目，凝聚辖区内社会组织力量，发挥和提升群团组织在社区治理中的正向作用；继续挖掘、培育、吸引更多社会资源、新型社会组织进驻落户沪东，参与到社区治理当中，集成打造沪东社会组织的资源平台、合作平台、服务平台、展示平台。

三、下一步建议

(一) 优化居委会管理和服务单元，合理布设居委会办公与服务场所。沪东新村街道根据市委、区委相关工作要求，对辖区内32个居委会进行全面排摸和梳理，现有超过2000户居委会4个，其中户数最多的朱家门居委会超3000户。经过对5个居委会的初步调查研究，基于居委会适度规模和合理设点的考虑，下一步计划将对朱家门、陈家宅、向东等居委会的管理服务范围进行优化。因公建配套等不达标，造成居委会拆分困难的，将与相关职能部门通过“一事一议”方式共同研究解决。此外，对于沪东社区内的类住宅以及酒店式公寓等，将指导居委会划入管辖范围，确保居住场所管理和服务无空白点。在新拆分的居委会办公与服务场所的布局上，在坚持开放性、便捷性特点的基础上，针对

管辖区域为单独住宅小区的居委会，将居委会办公点设置在小区内，方便群众就近来访与活动；针对管辖区域为多个住宅小区的居委会，将居委会办公点设立在其中1个小区，其他小区建立相应服务场所，将通过加强物业服务、空间共享等方式，推进解决居委会公建配套问题。

(二) 优化社工额度配置，加强社工队伍培养与关心激励。将根据区民政局对居民区社区工作者按照建制居委会管辖户数规模予以优化调整的工作方案，适当优化居委会社工额度配置。推进社工招录工作，推动实现基层有生力量得到快速充实。完善社工专项工作绩效激励及考核办法，不折不扣落实社工等一线工作人员防疫工作补贴，切实保障对社工各类福利待遇。结合疫情期间表现，深入挖掘选树社区典型人物、典型事迹，加大宣传表彰，提升社工的职业认同感和社会认同度。建立健全社工谈心、走访等相关机制，安排好社工调休、轮休，及时了解社工意见诉求，帮助解决困难，持续关注社区工作者身心健康。

(三) 推进邻里互助、共商共治，提升居委会治理能力和服务水平。在社区分类治理基础上，立足老公房（售后公房）商品房、动迁房、一般商品房、混合型社区等的问题特征和资源需求，有针对性地开展疫情常态化下特殊群体关爱行动、群众动员行动等，增强适用性和针对性，切实提升社区管理和服务水平。以“三会”为基础，总结推广疫情防控期间小区团购、楼栋和村组互助等经验做法，引导居村民对公共事务进行共商共议，进一步探索各具特色的民主议事协商机制和模式。充分利用楼组长、社区志愿者、小区热心人士的力量，组建充实志愿者团队。把疫情防控中好的做法以专项公约、住户守则等固化下来，完善居民自治长效机制。

开启“1+4+X”街区治理新模式 助力疫情防控攻坚战

◎ 东明路街道

为进一步贯彻落实《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，建立完善街区议事协调机制，充分挖掘商铺自身资源和优势，东明路街道积极探索“1+4+X”工作模式（“1”指1个街区党组织，“4”指4个街区自治工作站，“X”指若干个街区自治小组），探索常态化疫情防控下街区治理有效模式，围绕无疫街区、美丽街区、宜业街区、法治街区建设，打造街区自治新模式。

一、完善组织架构，织密街区治理“责任网”

强化组织领导，各职能部门按照职责分工对各行业、各场所进行日常监管，将常态化疫情防控作为街区治理的重要环节，形成街区常态化疫情防控监管和应急处置体系。**落实行业责任部门**，分别对宾旅馆、长租公寓、沿街商铺、城中村、综合性商业体、工地、农贸市场、浴室等重点场所进行日常管理和监管，强化行业管理。**成立街区党组织**，强化党组织政治功能，做强党建引领的新型治理平台，推动党建、治理、营商、疫情防控“四位一体”、互促互进，把党建引领基层治理延伸到基层最末端。**建立街区自治工作站**，结合实际，成立4个街区自治工作站，配备专业社工和自治力量，具体负

责街区自治工作的实施，实现工作站实体化运作。

二、划小管理单元，筑牢疫情防控“防护墙”

设立街区自治工作小组。以20家商户为单元，推荐商户代表作为组长，通过自治骨干作用发挥，以点带面，逐步引导商户参与常态化疫情防控街区自治工作，形成浓厚的街区自治良好氛围。**疫情期间**，严格落实划块管理，严格限定活动范围，严格出入口管理，落实团购备案制度，加强全覆盖巡逻执法，加强重点人员管控，广泛开展法律宣传和群防群治。**常态化疫情防控期间**，结合网格管理、联勤联动平台，全面形成应急处置机制，加强巡查检查力度，将日常街面巡查与疫情督导检查相结合，将行业监管与防疫督查相结合，巩固清零成果，推进常态化核酸检测工作，做好人员管理、街面管理、疫情管控的有机统一。**积极发动疫苗接种**，加强对街区重点场所底数排摸，注意排查商户业主及从业人员情况，多措并举，全力发动疫苗接种，动态调整接种点位和时间安排，通过增设流动车、延时服务，保障各类商户人员接种需求，确保“能接尽接”“愿接尽接”。

三、推进复工复产，抓好经济发展“推进器”

积极推动社区商业有序复工复产，多部门联合组成检查组，对复工前的企业实地查看，对落实防疫方案的内容逐条对照，确保了复工复产的同时疫情不反复，有序恢复东明社区经济活力。深化“4+3”工作模式，“4”即“网格员巡查+责任主体督查+志愿者辅助检查+专项巡查”，“3”即“点对点联系、面对面沟通、心贴心服务”，推动常态化疫情防控日常监管全覆盖。开展走访调研活动，街道班子领导开展大走访、大排查、大调研活动，以实地走访、视频、电话连线等形式，就疫情防控工作及复工复产情况进行调研，为企业纾困解难增信心。

四、加强宣传引导，激发自治共治“原动力”

完善线上线下沟通机制。加强商户与街道的联系沟通，利用公众号、微信沟通群，宣传防疫政策，科学宣传疫情防护知识，提高商户自我保护意识，有效阻断疫情传播途径。有效发挥公约作用。广泛发动《街区防疫公约》的签订，完善疫情防控等章程，明确商家责任和义务。通过公约的制定和落实，推进“场所码”“数字哨兵”应用，发动商户主动参与常态化核酸检测、自主开展日常监测预警，做好环境消杀。开展共建联建项目。推进灵岩南路三期改造工程，提升街区整体风貌。通过自治金、社区微基金等项目平台，以项目为抓手，汇聚居民区、辖区单位、社会组织以及沿街商户等各方资源，发挥自治金杠杆作用，以“小资金”投入撬动街区疫情防控工作实效。

高桥镇疫后新常态基层治理工作模式

——“双报到”党员常态化发挥作用机制

◎ 高桥镇

在此次疫情防控期间，高桥镇通过推进党组织全覆盖，持续推进楼队组党小组、住宅小区生产队党支部、居村党组织三级组织网络建设，把各类在册党员、在职党员及机关、企事业单位党员、干部等全面纳入楼队组党小组，切实将“总支抓总、支部包片、楼组包楼、工作到户”的组织体系转化为疫情防控的包干责任体系，在2826名“双报到”党员、4千余名志愿者及全镇人民的无私奉献之下，高桥镇这座千年古镇重新步入了经济社会发展的正常轨道。也正是经历过这一次疫情大考，我们进一步认识到社区多元力量参与自治共治的重要性，因此高桥镇积极延续好此次疫情期间所涌现的优秀做法与经验，并将其融入到疫后新常态基层治理工作之中。

一、搭建工作组织架构

（一）延用好居村党组织兼职副书记。在此次疫情防控期间，高桥镇46个居村党组织纷纷从向居村报到的在职党员中物色一名听指挥、有能力、敢担当、能奉献的党员同志作为党组织兼职副书记，协助做好“双报到”党员的组织动员、管理使用、凝聚服务等工作。在组织动员方面，通过对区域内的党员情况进行深入全面的调查排摸，做到在册及报到党员“三清”，即底数清、类型清、分布情况清。并根据辖区

内现有党员情况积极做好党员的号召动员工作，将党员的先锋模范作用贯彻于常态化疫情防控及为民服务第一线。在管理使用方面，通过协助居村党总支书记做好党员的使用管理工作，以党员的使用管理为基点，进一步发挥好居村党组织的凝聚力、战斗力、向心力，结合党员的专业特长高效组织发挥好党员干部的力量，助力推动疫后新常态背景下的基层治理工作的有序开展。在凝聚服务方面，通过以越是艰险越向前的大无畏气概和“我先上”“跟我上”的实际行动为表率，不断吸纳凝聚更多的党员力量加入到居村自治共治工作中，在服务群众的过程中凝聚人心，切实践行好居村一线就是共产党员的站位，叫响“我是党员”口号。

（二）组建“X+1”工作网络。“X”即X个专项工作组，专项工作组主要结合“双报到”党员各自的行业优势和特点专长，划分为核酸组、物流组、配药组、巡逻组、团购组、信息报道组、关心关爱组等，通过不断凝聚社区内“双报到”党员的力量，助推常态化疫情防控和复工复产各项工作。“1”即一个应急处置专班。应急处置专班主要由兼职副书记及“双报到”党员构建而成，通过与居村工作人员之间构建AB角制度和顶岗制度，居村工作人员因感染、管控等原因无法正常履职时，由应急处置专班临时负责居村党组织的工作，确保每个居村党组织工作能有序进行下去。

二、以“双报到”党员之力为基层治理工作“注力赋能”

(一) 为疫情防控工作“注力”。面对医护回岗，采样力量逐渐紧缺情况，各居村深入挖掘社区内生资源，通过对居村内的“双报到”党员及其他志愿者们进行核酸采样工作的理论培训与实操考核，保障各居村内拥有可随时根据需要就地转化为核采力量的应急储备人员库。通过发现和培育“双报到”党员中的能人、达人，发挥他们的聪明智慧和力量，让他们各展所长，从利用规划专业背景优势，设计优化完善核采路线图，到研究开发小程序，建立外卖和快递员抗原自主申报界面，亦或是利用自身资源优势，联系协调企业捐物增援，切实为疫情防控工作注入“双报到”党员之力。

(二) 为基层党组织活动数字化转型之路“赋能”。在疫后新常态背景之下，为严格落实好“三会一课”、主题党日等党组织生活制度，不断提高组织生活质量，基层党组织活动亟待由线下组织开展的传统模式向线上组织开展的新型模式进行数字化转型。但由于高桥镇现有居村楼队组成员年龄普遍较高，在数码产品的学习与运用方面存在一定的欠缺，在推动基层党组织活动进行数字化转型之路上，必须有新力量的加入，而“双

报到”党员便是这股新力量，通过协助居村楼队组组长组建微信群、主持开展线上视频会议等形式，切实运用好线上形式定期开展“三会一课”和主题党日活动。

三、下一步建议

(一) 因地制宜。针对不同区域间“双报到”党员力量分布不均的现实情况，要综合考量“双报到”党员的个人实际情况与地区实际情况的差异，坚持科学调配、因地制宜，积极探索不同规模之下“双报到”党员常态化参与社区治理服务的机制，切实保障“双报到”党员力量实现效能最大化。

(二) 建起桥梁。通过邀请居村楼队组成员与社区内的“双报到”党员参加座谈会等活动，给予其沟通交流的平台，不断加强居村楼队组“老人”与居村楼队组“‘双报到’新人”间的经常性联系，提升参与社区共治的共识。

(三) 进一步凝聚“双报到”党员力量。居村党组织通过开展核酸检测志愿服务主题党日活动，让“双报到”党员们主动“亮身份、上一线、当先锋”，把主题党日活动焕发的热情转化为“疫”线服务的强大动力，并以主题党日活动为纽带切实让“双报到”党员们在社区之中找到归属感，增强社区共同体意识。

祝桥镇以新冠肺炎疫情大考为契机 全力推进基层社会治理创新

◎ 祝桥镇

为及时总结疫情防控工作经验做法，推动新冠肺炎疫情背景下的党建引领社会治理工作不断创新突破，近日，祝桥镇党委深入一线居村开展专题调研座谈，覆盖镇域内5大社区、78个居村委，并召集全镇各职能部门开展2场闭门研讨，邀请有关领域专家全程参与指导，形成《祝桥镇2022年党建引领社会治理项目清单》等调研成果。目前正积极推动调研成果转化，探索走出一条具有祝桥特色的党建引领社会治理工作新路径。

一、坚持“回头看”，认真总结疫情防控经验做法

在调研中，基层居村干部群众反映，区委、区政府的决策部署在祝桥地区得到有力落实，在合力打赢大上海保卫战之后，更加有信心打好当前的疫情歼灭战。一是党组织经受住了极限考验。在镇党委的领导下，各居村党组织迅速集结、快速行动，“两委”班子带领下沉干部、“双报到”党员在防疫一线亮身份、冲在前，充分发动党员、志愿者骨干力量，加强对特殊困难群体的关心关爱，把党组织的触角延伸到群众家门口。居村党组织紧密联系党建共建单位，整合资源、调配人员、动员力量，充分彰显党组织的组织优势和社会动员能力。二是社区自治活力空前彰显。各级

党员干部践行“双报到”要求，或下沉一线，或就地转化，始终坚守抗疫前线。“潜水”的年轻人也纷纷“冒”了出来，打破了志愿者“老面孔”，成为防疫的中坚力量。邻里和谐度持续“升温”，日渐疏离的居民、管理者和服务者们在疫情封闭期间发生了“强制性”互动，打破了邻里之间的隔阂，平时被屏蔽的业主群，成为邻里情的纽带，大家亲身参与防疫工作，增强了对居村委工作的理解和支持。三是工作底板更趋完善精细。应急处置网更“密”，镇-社区-居村-楼队组长-志愿者的上下协同机制逐渐完善，层层压实责任、细化任务分工；基层工作法更“新”，“划片式”包干、“地毯式”排查、“挂图式”作战等工作方法，为疫情防控工作打下坚实基础；基础情况数更“明”，人口底数更加精准，机场“两集中”酒店、宾旅馆、出租公寓等情况更加清晰，下沉干部、双报到党员、志愿者骨干、社区能人达人等人才信息库更加完善。

二、坚持“埋头干”，持续攻坚补齐短板

在疫情防控工作中，祝桥镇也梳理分析了部分居村治理水平不平衡不充分的情况，明确了下一阶段攻坚突破的方向。一是基层治理力量有待提升。干部队伍需提升“内功”，基层干部

队伍年龄偏大、学历偏低、男性较少、属地化人员不足。物业、业委会需担起“责任”，物业人员配备不足、年龄较大、监督管理不严，老旧小区和开放式小区管理服务缺位，业委会作用发挥不足。社会组织需更加“活跃”，专业化、规模化的社会组织参与度不高，持续参与社会治理的动力不足。志愿者队伍需长期“留住”，常态化下居村志愿者仍以老党员、年长楼队组长为主，年轻党员、“双报到”党员、来沪人员等平时参与社区治理的主动性不高。二是**基层治理底板有待夯实**。人口底数“摸不准”，外来人口占比大、流动性强，外口协管人员数量不足、积极性不高，导致实有人口底数信息不全、更新不及时。数据支撑“力不足”，各类信息平台存在主体多元、数据不准、更新滞后，且基层无修改权限，反向加重基层负担。区域管理“存盲区”，自建出租房、长租公寓等区域，以外来务工、机场、物流等相关人员租住为主，带来潜在输入性风险，成为社区服务管理的“盲区”。

三、坚持“向前赶”，加快项目清单落地见效

在充分总结疫情防控正反两方面经验教训基础上，祝桥镇将指导居村委对照《祝桥镇2022年党建引领社会治理项目清单》，以党建为引领、以项目为抓手、以人才为支撑，探索富有特色、切合实际的项目载体，不断激发基层社会治理活力。一是**坚持党建引领，凝聚基层社会治理“核”力**。做强党组织凝聚“核”，探索楼队组党建新模式，推动党建工作的优势和活力转化为基层治理的效能和动力，实现党组织的更强引领。做实服务基层常态化，推进“双报到双服务”，党员就地转化，提高党员在实项目推进、社会问题解决、群众事务协商中的参与度。做优队伍建设

强基础，加强力量配置，注重梯次结构，深入推进“新人带教制度”“9025工程”青训营、“青蓝工程”等项目。创新治理品牌增实效，以品牌聚力量、树形象，让“小巷帮帮团”“养老管家”“乡村管家”“风筝计划”等基层品牌更富特色、更具示范带动作用。二是**完善工作体系，增强基层社会治理能力**。织密管理服务网，把酒店式公寓、人才公寓等各种类住宅纳入统一管理，努力实现基层党建全覆盖、区域情况全掌握、公共服务无遗漏。划分合理单元格，对超大规模居委进行合理拆分，对无法拆分的居委按照实有人口，科学配置基层力量，落实精细化管理。筑牢应急保障线，着力完善基层应急管理体系，有针对性地加强日常管理和灾害应急准备，提升应急综合保障能力，增强社区底盘韧性。三是**强化自治共治，激发基层社会治理活力**。构建社区“自治链”，探索“轮值居村干部”等工作机制，运用好“铁三角”民主议事等平台，探索推广“老乡管老乡”等项目，使群众由被动参与向主动行动转变。深化志愿“服务团”，挖掘社区达人能人积极参与社区服务，打造常态化、品牌化志愿者团队，搭建青年、乡贤达人、来沪人员等常态化参与社区治理的平台。打造多元“共治圈”，完善物业服务市场化机制，加强业委会运作指导，健全楼组公约等更具约束力的“软法”，培育孵化公益性社会组织，通过公共空间营造，为多元主体交流提供平台。四是**推进数字赋能，提升基层社会治理效力**。构建信息数据“一张网”，进一步打通基层信息通道“脉络”，推动打通部门壁垒，推动信息归集、数据共享、业务协同，形成可看、可用、可控的数字社会治理路径。推动社会治理“云协同”，将数字赋能与基层日常业务紧密结合，打造更多“实战中管用、基层干部爱用、群众感到受用”的应用场景，使数字赋能成为基层社会治理的生产力、智治力和善治力。

提能增效：张江镇创新租赁住房管理新模式

◎ 中共浦东新区区委党校讲师 张雯琪

安居乐业是人民城市美好生活的需要。群租房问题是城市治理中的一大难题，由群租房引发的公共安全事件和各类纠纷、矛盾层出不穷，给人民群众的生产生活和生命财产安全带来危害，极大地影响了城市社会的稳定和发展。张江镇认真贯彻“人民城市”理念，根据《上海市居住房屋租赁管理办法》《关于加强本市住宅小区出租房屋综合管理工作的实施意见》等文件精神和要求，大力创新租赁住房治理服务模式，助力浦东社会主义现代化引领区发展。张江镇通过创新租赁住房管理的新模式，为张江人才提供安心、宜居的住居环境，帮助各类人才在张江居住得安心、舒心、开心；通过赋能住房租赁市场，为张江留住人才、成就人才，助推经济社会发展，为张江建设具有全球影响力的科技创新中心和国际科技创新中心核心承载区提供保障。

一、张江镇创新租赁住房管理模式的背景

张江科学城是中国打造具有全球影响力的科创中心。上海 2035 规划将张江板块新增为“国际一流科学城核心承载区”，将张江提升至全球科创竞争的战略高度，张江将代表中国科创，参与世界竞争！凭借开放便利的人才政策、谦和包容的人文生态、和谐宜居的居住环境，张江人才吸引力持续提升，今天的张江已成为高新技术齐聚、创新人才汇集之地，被誉为中国的硅谷。作

为国家创新战略的重要承载地，张江正向着世界级高科技园区的愿景目标阔步前进。

然而，四年前，张江地区的居住环境却与国家级高新技术产业开发区的战略使命地位并不匹配。张江聚集着大量科技企业，随着国家科创中心战略持续推进，越来越多科创人才和建设者涌入张江，人口的迅速流入，催生出庞大的住房租赁市场。张江镇又是市、区级大型保障房基地，整个张江镇地区有大量的动迁小区，部分动迁小区群租率高达 80% 以上。一边是人才流入需要安心居住的地方，一边是农民手中有大量多余房源，旺盛的市场需求以及利益驱动催生了群租的乱象。

张江地区曾经一度租赁市场混乱，群租泛滥，一个镇的群租房数量多达 6000 余套，几乎占到整个浦东群租房数量的一半。房源多、租赁住房需求量大，利润高，越来越多人做起了“二房东”，活跃在张江地区从事房屋出租的“二房东”一度高达 2000 多人。庞大而混乱的租赁市场，给不法经租公司和二房东提供了可乘之机，也给社区治理带来诸多难题，治安、环境、安全、卫生、噪音、安全隐患，问题重重。利益驱使下，一套房子被“二房东”隔成多个单间，每人的居住空间不足 5 平方米，租客们自嘲他们住在一个个“鸽子笼”里。

然而，对于刚刚走出校门的大学生群体、创新创业的年轻人来说，租赁住房是他们的必选，安全宜居的居住环境是他们在座城市乐业的保

障，也是其生活和工作上的权益之一。张江科学城要实现从“园区”到“城区”的转变，关键在于吸引、留住人才，为各种人才提供适宜的居住条件，决不能让这些“鸽子笼”束缚了“张江梦”。

为助力张江科学城集聚海内外人才，为张江科学城高质量发展注入强劲动力，2014年开始，张江镇就着手治理群租现象。但由于缺乏经验，技术也跟不上，早期的群租治理都是靠被动发现，有邻居投诉、社会举报，或发生治安问题，治理人员才会上门调查，随后展开执法、做出整治决定。一段时间后发现，只“堵”不“疏”的治理，这样做如同猫捉老鼠，很容易复发，很难达到根治的目的。

针对全面整治监管难、群租易复发的情形，张江群租办放弃了全面撒网的策略，转而以小区为单位逐一拔点治理，开启群租整治新行动，决心把群租房的顽疾治理到底。2017年，张江镇以群租矛盾突出、居民投诉集中的申城花苑二期小区为试点，启动了一场针对群租乱象的“拔点工程”。申城花苑整个小区500套房，有200多套用于群租，房屋私自改造、私拉乱建和人员混杂现象突出。群租现象最为泛滥的时候，一套三室两厅的房间能被二房东分割成六、七个单间，住上十几个人。

张江镇抽调城管、公安、房办等部门骨干，整合社区力量组成镇群租办，利用联防联控机制以及信息化手段清理群租户，通过信息资源共享、执法行动同步、管理职责同担，开展了一场群租房整治专项行动。经过三年多的综合治理，“拔点”治理取得很好的效果，张江镇各个小区逐渐恢复其本来面目，一种新型的群租治理体系已经形成。在基本消除群租乱象后，张江镇又将工作目标聚焦在规范住宅小区、农村宅基地房屋的租赁行为上。

二、张江镇创新租赁住房管理的举措与机制

张江镇坚持问题导向，深入探索租赁住房管理的机制创新，探索出“政府+市场”双驱动、“数据+应用”双落地的租赁住房管理的新路径，打造租赁治理模式的新样板。

(一) “六大转变”完善顶层设计。张江镇立足实际，围绕科创中心和科学城市建设两大战略，瞄准服务全镇居民群众和创新创业人才两大主体，聚焦“六大转变”实现提质增能，推动租赁住房管理从“政府驱动”向“政府+市场双向驱动”转型升级。即，治理思路从群租联合整治向租赁住房管理服务转变；治理主体从单纯的政府监管为主向“政府+市场”管理相结合转变；治理模式从传统人工管理向智能信息化转变；治理方式从线下向线上线下相结合转变；治理重点从城市地区向农村化地区转变；治理精度从粗放型向精细化转变，着力推进租赁住房管理服务体系建设，把张江打造成宜居宜业的友好之城、创新创业的活力之城，为张江百姓宜居幸福指数“加筹加码”。有了顶层设计，张江打响了打击非法租赁、租赁治理的攻坚战，各项措施有条不紊的展开。

(二) 政府搭台健全治理机制。城市治理离不开政府的引导。在租赁住房管理创新中，张江镇政府担负着制度供给、平台搭建、要素整合等作用，发挥着“有形之手”的引导、支撑、协调和保障作用，政府“有形之手”与市场“无形之手”互为依托，相辅相成，使租赁市场迸发出活力、保持良性发展势头。

1. “1+1+4”优化工作架构。张江镇坚持民生为本，把租赁住房安全管理作为重要的民生工

程。今年3月，张江镇出台《张江镇关于推进租赁住房管理服务工作的意见》，筑牢科学城人才安居服务底板的实施意见》，建立了“1+1+4”工作架构。

“1”即保留原“群租整治办”1块牌子，继续守好“安全底线”。在此基础上，新建1套班子，即成立镇租赁住房管理服务中心，下设4个工作组。4个工作组分别是：综合协调组主要负责做好与属地派出所、消防、城运中心等相关职能部门单位的协调和沟通，牵头跨部门协作，探索智能化应用场景落地等工作；群租整治组主要负责做好日常房屋人员信息数据资料登记、日常巡查、联合整治、行政处罚等工作；数据平台组负责“24小时安防系统”的安装推进、相关部门报警数据的联网接入、租赁住房数据库的日常维护，推进登记备案数字化转型相关工作；权益保障组负责租赁纠纷热线服务，监督住房租赁合同履行，保障租客合法权益。

2. “多管齐下”完善工作体系。一是加强组织领导，强化责任落实。在张江镇党委、政府的主导下，镇租赁住房管理服务中心建立统筹规划、协调指导、督促检查的工作机制，统筹推进全镇租赁住房管理和服务各项工作，以确保各项任务按时按质完成。

二是强化部门联动，实现闭环管理。治理过程的一个重要基础是协调，即有关各方达成共识，建立良好沟通机制。一方面，在参与治理的各个主体之间进行沟通协调，建立协调机制。另一方面，强化部门联动。通过建立健全联席会议制度、信息共享制度、联勤联动机制，使各部门密切联动、有效配合，协调解决治理过程中的难点、重点问题，形成了高效治理的合力。

三是密切条块衔接，深入协作配合。密切条、块之间，条条之间，块块之间的职能联系。引导业委会、物业、居民等主体参与治理，进一步激

发居委、业委会、物业三位一体社区工作优势。村、居层面利用电子屏、黑板报、横幅、微信群、短视频等形式在小区广泛开展房屋租赁管理相关法律法规的宣传，协助镇租赁住房管理服务中心做好感知设备入户、信息沟通、政策宣传、矛盾调解引导等各项工作，与中心及部门形成有效合力，推动群众身边问题解决，推进租赁住房管理服务工作的落实。

（三）市场驱动为治理注入动力源。治理是为了更好的服务。市场机制下，既要严格监管又要为房东和二房东提供出路，张江镇利用市场机制驱动作用，源源不断为治理注入动力。

1. 用好“X+1”市场准入这一核心抓手。根据《上海市居住房屋租赁管理办法》和《张江镇“X+1”合租房装修规范》规定，允许符合条件的租赁当事人在张江镇开展“X+1”合租房租赁业务，即允许将饭厅、过道除外12平方米以上的客厅作为房间出租。

在“X+1”基础上，严格落实两个“提高”。一是提高了“X+1”验收标准。原有的房间基础上，只有客厅可以隔出一间住房，其他房间不能改变原有用途，违规部位必须恢复原始设计样貌。二是提高了群租惩治力度。一旦发现违规现象，二房东名下的所有房子都要进行一次彻查，纳入黑名单，而且不允许其“X+1”改建。这样少一间房子出租，每套房每月就少几千元的收入。“X+1”标准的严格落实，使二房东们的违法成本提高了，权衡利益得失，二房东从逃避抵制到主动配合，违规违法现象自然就减少了。

2. 活用奖惩机制让“良币驱逐劣币”。在张江租赁市场中，“二房东”群体是供应主体，是链接大房东和房客的关键环节。“X+1”标准的严格执行，数年的综合治理，张江镇租赁住房市场逐步得到理顺。在此基础上，张江镇建立了

一套科学的市场监管规则。对于遵守规则的二房东，确保其合法收益。对于违反规定的二房东，执行严格的处罚制度。以“X+1”许可为依据，按《上海市居住房屋租赁管理办法》及相关法律法规，在1-10万行政处罚区间内进行阶梯式处罚，对拒不缴纳罚款的当事人取消“X+1”许可。

不但要确保二房东合法收益，正规公司收房还可获得奖励补贴。张江镇以市场主导、政府监管的方式引导租赁市场健康发展，通过建立统一的代理经租平台，将符合标准的正规房屋出租企业纳入张江代理经租推荐名册。企业进入代理经租平台，就象征着品质与安全保障。考虑到正规经租公司在运营成本上高于“二房东”，为了不发生“劣币驱逐良币”现象，对于纳入代理经租平台的企业，政府运用经济手段予以激励，实行房源租金补贴和服务站租金补贴。另外，张江对提供代理经租房源的业主根据其房屋大小给予2000-3000元不等的一次性奖励。奖惩并举机制激励约束下，整个租房市场运营更加规范有序，就连躲避打击、不法经营的二房东也主动投奔“正规军”。

同时，张江镇通过开设租赁纠纷服务热线，建立二房东信用档案，督促租赁双方履行合同。对于二房东克扣押金、拒付违约金等违约行为坚决惩处，切实维护和保障租客权益，以此规范化住房租赁市场。

（四）大数据场景落地助推长效治理。张江镇以“为人才做好租赁服务”为导向，以城市运行“一网统管”为牵引，探索出集民生服务、信息运用、房屋监管等功能为一体的智能化租赁住房管理服务中心，用数字化赋能房屋租赁管理，探索出更多的服务和管理功能。

1. “大平台”布局“一盘棋”。租赁备案登记线上“一站通”。住房管理服务中心探索出

租赁备案登记线上“一站通”便民服务。即经使用人申请及现场处置组现场核实后，对符合“X+1”标准的房屋，房东、二房东直接通过平台上传“一书一表”。“一书”即针对出租户的，承诺一旦违规将自愿解除租赁合同的承诺书。“一表”即填报租赁房屋登记表，内容包括房东、二房东身份证和租赁合同等关键信息。实现备案登记从“线下跑”到“线上点”。

房屋信息“一屏观、一键查”。经过三年多的群租整治，张江镇89个居民小区都具有了独立完备的档案，这些手写的台账已经全部完成了数据化的电子档案转化。通过前期一家一户大数据采集，后台按照既有条目形成统一信息数据，与镇大数据应用中心平台共享联动，对所有房源实行统一动态化数字化管理，定期对房源的总量变化、出租情况、租金等各个方面的指标做综合的统计分析，为租户提供更精准的信息，更精细化的服务。做到每户信息“一屏观、一键查”。

安全隐患问题“第一时间处置”。发挥服务中心视频信息、数据信息汇总分析等功能，将其输入端与所有安装“四件套”出租房屋的传感器相连接，实现同步传输、同步共享。以联勤联动为核心，加强应急管理，将平台中心视频、数据信息等同步共享至居村联勤联动站，确保问题第一时间发现、人员第一时间到达、隐患第一时间排除。

2. “小程序”多功能寓管理于服务。张江镇寓管理于服务，为房东群体专门开发“安居张江里”小程序，其功能涵盖了租赁房管理日常所需，房源查询、合同管理、租客管理、收入记账等。通过引导房东对小程序的日常使用，同步实现出租房、租客等信息的云端更新。另外，在街道开展“二维码”出租房屋管理试点，解决了出租房屋信息采集难、更新慢难题。

在完善数据采集的基础上，张江镇进一步探索租赁房屋网上登记备案、居住证办理绿色通道等数字化便民应用场景落地，提升出租房管理的信息化、精准化水平，为租客提供更安全更整洁的出租房。

（五）智能化监管完善日常安全风险防范。张江镇围绕“更有序、更安全、更干净”的目标，建立协同高效的租赁住房风险防控体系，全力推动城区精细化治理。

1. “精准数据”从源头杜绝安全隐患。要规范租赁市场，杜绝非法租赁，首先就要从源头做起，掌握一手资料，以供正确的决策。针对租赁住房市场上出现的二房东随意分割租赁房、无序竞争、租金贷等非法现象，张江镇从管好房源第一步开始加强监管。

房屋数据的高效精准采集，是实现数据精细化应用的关键所在，直接影响精细化治理的成效。张江镇在全市首创建立了张江住房租赁公共服务平台。该平台自上线以来，在线房源已覆盖张江镇各居民区，类型涵盖分散式、集中式市场化租赁住房、非居转化的市场化租赁住房，集中新建的租赁住房也将纳入其中。

近期，租赁公共服务平台又推出住房租赁企业的信息和房源信息记载功能。已有多家租赁经营企业完成企业信息和房源信息双备案。出租方备案信息一司一档一码，通过“平台”向全社会公示。企业每月动态维护房源，连续2个月房源无维护痕迹的，即启动行政约谈。同时，通过比对企业申报房源和产权登记系统信息，对平台内的租赁房源进行筛查，对存在违法搭建注记、查封限制的房源列入不合格房源，要求公司及时予以整改，确保房源真实有效。

坚持源头管控，充分发挥镇联勤联动三级网络优势，强势打击各种租房乱象，实现从租房、

交房、装修、入住全流程管理，为出租房房源有序收储和运营提供良好环境。

2. “四件套”智能防范破解监管难题。当前，出租房尤其是合租成为住房租赁市场的刚需，而合租人员复杂、人员流动性强、管理难度大，大大增加了火灾、燃气泄漏等安全隐患。针对这一监管难题，张江镇转变思路，从“事后罚”转向“事前管”，探索出一条市场化、智能化监管路径。

在硬件建设上，张江镇积极引入市场供求机制，鼓励第三方安防保全公司在出租房内安装安防“四件套”，视频报警主机、烟雾报警器、燃气报警器、紧急报警按钮设备，将中心视频、数据信息等同步共享至居村联勤联动站，实现24小时安防保障，一旦发生紧急事件，值班人员能够第一时间作出反应，隐患第一时间处置。目前，这一安防设备已在申城佳苑居民区和环东中心村出租房试点安装，到2023年底实现农村租赁房全覆盖。今年年底，将完成4000套安防“四件套”布点，逐步推进出租房管理从住宅小区向农村区域覆盖。同时，引入保险机制，引导出租人与第三方公司签订保全协议，当发生安全事故时，为租客人身财产损失提供保障，解除其后顾之忧。

数据集成上，张江镇通过政府购买数据的方式，从第三方获取安防报警数据，并接入城运中心、管理中心、派出所、消防大队等管理平台，实现安防智能化闭环管理，破解租赁住房安全隐患问题。

3. “监管平台”创新服务为消费者保驾护航。张江镇创新租赁服务平台监管功能，为租客安居保驾护航。租赁平台首创采用的“服务+监管+信用”模式，集交易服务、安全监管和信用引导为一体。平台创新引入信用动态评价机制，为事前预防、事中处置、事后评价的社会化综合管理提供了依据。租赁监管功能的正式上线保障了租

客的权益，租客租房再也不怕“暴雷”“逃路”“黑中介”、恶意克扣、房东突然涨租了。

针对一些房屋租赁企业因为“爆雷”引发的房东、房客的租赁矛盾，通过定期自查、专项管理、个人风险明示等方式，探索资金监管风险预警机制。比如，平台对租金贷房源实施专项管理。租金贷比例占企业租金收入比例超15%的企业，启动预警机制，告知相应金融机构，落实压降计划。创新监管平台动态评价机制时刻为消费者租房保驾护航。

一体化租赁交易服务、全面的安全监管模式、创新的信用引导机制形成联动服务的监管模式。从源头管控到长效管理，多措并举，确保住房租赁市场稳定、规范、健康有序发展。

三、张江镇创新租赁住房管理模式的治理成效

张江镇坚持以“拔点”整治为先、常态化治理为本，强化科技赋能、疏堵结合，对群租行为实施重拳出击、精准打击，治理取得了良好的效果，租赁市场由恶性竞争到良性循环，居住环境由无序走向和谐，治理由粗放走向了规范化、智慧化、精细化。

（一）“科学城后花园”变得和谐有序。张江镇创新租赁治理模式成效显著，2019年至2020年6月，累计排摸出租房20048套，治理群租房16649套，累计整治41622次。目前，张江全镇89个小区的群租现象全部得到了治理，基本消除“群租”现象，维护了城市环境秩序和社会公共利益。

如今，张江各个小区“鸽子笼”不见了，出租房逐步告别了“脏乱差”。走进张江镇申城花园小区，可以看到一片祥和安宁，居民对现在居

住环境的满意度大大提升。综合整治过后，最大的变化就是出租房装修质量有了质的飞跃。全镇出租屋安全环境明显好转，出租屋挂牌达标率100%，消防安全发生率实现“双零”突破，张江的租户们住进了正规、安全的出租房，安全感和幸福感有效增强。在张江租房，不用再为租不到合适的房子而费心，更不用担心会遇到不良中介、假房源和套路租。租赁住房不仅安心、放心了，也省心了。张江镇租赁治理模式，在为人才提供规范租房保障的同时，也为社区营造了安全、干净、舒适、有序、和谐的生活环境。不仅周边环境越来越好，各种安全措施也越来越齐全，各类服务也在不断完善，居住在张江越来越有安全感。

解决了群租，告别了群租乱象，张江“科学城后花园”变得和谐而有序，市民群众的安全感、获得感、幸福感大大提升，租赁治理走上了规范化、常态化、精准化之路。

（二）租赁市场由无序走向规范化。张江镇坚持问题导向，以“安全、宜居”为治理目标，在群租房整治工作做到了“管、防、严、惩、堵、疏、”六位一体，通过政府集中整治、主题宣传，市场化引导，全民参与等形式，形成了抵制群租的良好氛围。

张江镇先后出台了《张江镇关于推进租赁住房管理服务工作的实施意见》《张江镇“X+1”合租房装修规范》等一系列强化租赁治理的规范条例，为治理体系奠定了制度基础。为巩固前期的群租整治成效，张江镇制定了严格的出租房屋登记审核制度，全镇出租房屋登记规范标准化，对违法建筑及未达到消防标准的住宅一律不予登记备案和出租，租赁机构签约住房租赁监管服务平台，要公开承诺“守法经营、诚信服务”“不赚取租金差价”“不捏造散布涨租信息”“不违规开展租金消费贷款

业务”“不为‘黑中介’发布信息”等，实现了从源头上把控出租房房源信息的真实可靠性。

张江镇在租赁住房整治过程中，注意程序规范，以事实说话，所有过程公开透明，所有群租整治都采取同一个标准，这一做法极大地获得了居民的认可，赢得了居民大力支持，形成了治理的最大合力。租赁监管服务平台中心的上线，全流程无缝监管，进一步规范了租赁市场。从登记、备案、跟踪到监管等条线，形成了全流程闭环管理，科学严格监管下，张江镇住房租赁环境由恶性竞争走向良性循环。

从源头到过程，严格规范，科学监管，精准施策，张江镇创新租赁管理模式既规范了经营主体的行为，又净化了租赁市场环境，切实地维护了广大人民群众合法权益。

（三）治理由传统粗放走向智慧化、精细化。运用大数据实现精准治理，借助智能化，张江租赁治理走上精细化治理之路。

张江镇现有外来人口约15万，租赁住房20428套，其中公租房14604套，占比高达71.5%。如此庞大的人流量和基础体量，对传统的人工数据采集方式是极大的挑战，仅靠人力很难准确及时地完成“人、屋”信息采集工作。张江镇通过多区域布点、多功能集成、一站式运作，深挖数据关联性、信息共享性和服务联动性，逐步完善“主动发现—自动推送—智能解决”数据处置模式，充分发挥大数据集成功能，依托镇城运中心数据分析和管理应用优势，进一步探索租赁房屋网上登记备案、电子签约、智能化监管等数字化便民应用场景落地，依靠科技手段，做到科学预判，精准施策，高效治理。

基于领先的物联网技术，张江住房服务中心平台将政府、企业、个人用户的不同需求有机结合，提供一站式分类服务，实现智能化治理、智

能化服务，为传统的房屋租赁市场注入全新能量，推动住房租赁由“治理”变“智理”，大大提升了服务管理的能效。

四、张江镇创新租赁住房管理的经验与启示

张江镇坚持问题导向，聚焦重点、难点问题，创新突破，形成了很好的经验和做法。张江镇租赁治理模式，具有风向标意义，已在全市总结推广，也为其他城市住房租赁治理工作提供了借鉴与启示。

（一）政府主导是长效治理的保障。社会治理要“发挥政府主导作用”。政府在治理中作用发挥得如何，直接关系社会治理效能。从张江租赁治理的成功经验中，不难看出，党建引领下，政府做好顶层设计，发挥主导作用，协调各方形成共治合力，始终是张江镇群租治理成功的关键所在。

面对群租乱象、房源供需矛盾、租赁企业爆雷、租金贷、长收短付等复杂社会问题时，充分发挥政府自身在社会治理中的主导作用，毋庸置疑。政府主导治理模式是政府出动铁拳对社会问题进行治理，却又不完全取代市场的作用的一种治理模式。房屋租赁作为一项复杂的民生工程，在住房租赁市场混浊不堪的情况下，作为市场“守夜人”的政府必须出手，舞好“指挥棒”，搭建互动平台和载体，建立政府和社会的互动机制，以此推动多元主体间合作，形成多方力量共同参与的治理格局。

实践证明，张江镇政府相关部门自上而下高度重视住房租赁市场治理，进行统一调度，牵头编织“群防群治”一张网，以镇—社区—村居三级联勤联动站为依托，协调各部门通力配合，

确保工作资源、人员力量和资金到位，形成系统、科学的工作机制，凝聚了强大的治理合力，解决了群租这一城市化的顽疾。在群组治理中，张江镇充分发挥了基层党组织的领导力、政府主导作用，从思想、创新、组织、机制、服务等方面进行了全方位的引领，正因为有了组织强有力的领导，政府的统筹协调与严格监管，才有了高效的治理，精细化的服务。政府积极主动作为是现代政府的实质属性，而政府引导则是社会治理合力形成的关键，为常态长效治理提供了坚实保障。

（二）市场机制是长效治理的动力。社会治理责任在政府，活力在社会，潜力在市场。良好的社会治理是市场、政府、社群三者协同发挥作用的结果。

张江镇在租赁治理中主动引入市场化的思维，注重发挥市场在资源配置中的整合作用。在租赁住房硬件建设和数据集成上，张江镇积极引入市场供求机制，鼓励第三方介入，政府通过购买服务机制的方式，引导企事业单位进入公共服务领域，为长效治理注入了鲜活的动力。在资源配置上，市场机制作用的发挥，即盘活了农民手中大量闲散房源，丰富了市场供给，又把各方出租公司、出租人、政府相关部门等多方力量聚合起来，形成各方共治的合力。在政府、市场和社会的协同治理中，有效破解了现实中遇到的治理难题，解决了租赁市场不规范、无序竞争的问题，极大推进整个租房市场规范有序地运营。

张江以“安全、宜居”为治理目标，既充分发挥市场在治理中的配置激励作用，又发挥政府对市场协调失灵进行干预的作用。通过市场化激励引导、政府集中整治、全民参与等形式，形成了抵制群租的良好氛围，为长效监管和治理提供源源不断的动力。

（三）智能化手段是高效常态治理的关键。

数字信息化时代，科技对社会治理现代化的支撑作用越来越明显，政府依靠碎片化的传统治理方式已难以应对各种复杂、顽固化的城市治理难题。

张江是一个国家级科技园区，也是一个群租房的重灾区。张江外来人口多，人口流动量大，租户多，租赁需求大，租赁市场复杂而庞大，管理力量和管理幅度不匹配，如果用传统的做法，做不全也做不好，只能事后补、事后做，事后堵，因而提出了创新管理的要求。张江借助智能化的手段，实现了从“事后罚”转向“事前防”，做到早布局、早发现、早处置。换言之，城市治理必须走出一条科学化、精细化、智能化的“城市大脑”建设之路。

张江镇租赁管理服务中心以数据“赋力”，加速数字化的布局，加快建成数据应用中心，推动全域全量数据汇聚共享，深度开发统计分析、趋势预测等功能，推动租赁治理由“经验决策”向“数据决策”转变。落成后的租赁治理服务中心，打造出“多种功能整合、多项任务切换”的租赁服务中心综合管理指挥中枢，构建了权责清晰、协同配合、运转高效的治理机制和应急机制，极大地促进了治理能力和治理水平的提升。智慧化技术为租赁治理提供了重要支撑，在群组治理中发挥着重要的作用。张江镇创新租赁治理模式的实践表明，科学化、精细化、常态长效治理，治理能力的升级，智能化手段、科技支撑是关键。

五、进一步优化租赁住房管理的对策建议

张江住房租赁治理已经取得了良好的效果，推动了租赁治理的智能化精准化，但也存在很多问题。如，张江租赁住房供给和需求之间仍有较大缺口，住房品质不高，基本配套“先天不足”，

人才“获得感”还不够。治理主体上，目前租赁治理主要是政府和市场机制发挥着主导作用，公众的参与度不高，群众的积极性主动性没有能够充分调动起来。管理模式上，还不够精细化，如租赁标准不统一，公共安全设施不完善，还存在安全隐患等问题。治理手段上，大数据应用租赁治理还处于探索阶段，智能化覆盖面与利用率不高，功能相对单一，智能化还有提升空间，需要进一步改进和完善。针对目前存在的问题，从以下四个方面提出进一步提升的建议。

(一) 政府主导形成共治合力。群租房治理，一方面需要政府主导给力；另一方面，也需要群策群力，实现居民自治，多管齐下，才有好的效果。

国家的社会治理格局强调党委、政府、社会、公众等多元主体的共同参与，而不是单纯地依靠政府。换言之，社会治理不仅需要政府承担“有为政府”的责任，还需要公民自己负责。政府主导的目标是要通过党的领导的政治优势，以及政府主导的强大统筹协调能力，把群众动员和组织起来，使人民群众成为社会治理的主体。这就要充分激发人民群众的主人翁精神，最大限度调动人民群众的积极性、主动性、创造性，让人民群众成为城市发展的积极参与者、最大受益者、最终评判者，真正发挥人民群众在共建共治共享治理体系中的主体创造作用。城市治理好不好，老百姓感受最直接，也最有发言权。从这个意义上说，公众参与是有效治理不可或缺的部分。

对于治理群租这样的社会顽疾，政府要有担当作为，更需要有公众的参与和监督。政府主导下，建立健全权利与义务统一、风险与责任关联、激励与惩戒并重的制度，形成人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能拥有归属认同的城市治理共同体。

(二) 构建多渠道的人才住房保障体系。张

江科学城在吸引人才过程中，有产业优势、环境优势，但同时也有一个短板，就是居住成本高。

为吸引、留住人才，助推科学城发展，必须有效统筹租赁房源供给，构建一个多渠道、多主体、多层次的人才租赁住房保障体系。

1. 挖潜存量，有效统筹租赁房源供给。以“为人才做好租赁服务”为导向，着力解决科学城住房供需矛盾，除新增增量以外，挖潜存量也是重要途径。如，利用集体建设用地、企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地和存量闲置房屋，建设和改建保障性租赁住房，坚持小户型、低租金，尽最大努力帮助这些新市民群体解决住房困难。

2. 积极探索人才公寓的张江模式。结合张江镇资源优势，以乡村人才公寓建设为突破口，探索利用农村闲置住宅，开拓农村市场，打造乡村人才公寓的创新模式，作为人才安居服务的有益补充。企业人才对居住需求呈多样化趋势，尤其创新创业人才更需要优美宁静的居住环境。农村的环境幽静舒适，符合人才居住需求。在农村地区挖掘存量资源建设人才公寓，可根据企业意向对房屋进行整体设计改造，打造符合科创人才不同需求的租赁住房。同时，结合“家门口”服务中心建设、“美丽庭院”建设等工作，同步完善乡村人才公寓周边环境，交通、生态绿地、健身设施、安保等设施，为人才提供便利的生活条件和优美的居住环境。

3. 落实完善长租房政策。“十四五”规划纲要提出要“完善长租房政策”“规范发展长租房市场”的部署。长租不仅可以有效提升租客的租房体验，提高租房品质，也有利于增加租赁市场有效供给、改善租赁供需结构。针对张江科技人才高品质住房需求的实际情况，落实长租房政策，要做的不仅仅是解决住房的问题，而是打造

一条长租生态链，多方位满足租户需求。对接租赁服务中心平台，实现社区化服务和运营管理，逐步打造集休闲、体育、文化沙龙等多种形式为一体的长租社区服务圈，持续提升人才的归属感。

近年来，张江镇制定实施了多项创新举措，解决人才安居问题。未来，张江镇要继续响应构建浦东租购并举的住房体系，积极探索租赁新模式，多渠道增加租赁住房供给，完善配套设施，通过赋能住房租赁市场，为张江人才安居提供保障。

（三）提升智慧治理能力。租赁治理是一个复杂的系统工程，必须充分借助于现代科技手段，来破解监管难题，提升治理效能。目前，张江租赁智慧治理仍处在探索阶段，如系统功能不全，数据共享还不够畅通，还不能够满足所有需求。数据采集的基本要素、数据来源、方法及要求等缺乏统一标准，平台推出功能便捷性、实用性还有很大的提升空间，还需要进一步完善功能，健全机制。

1. 要打破数据壁垒。作为一种智能化体系，租赁住房管理服务的有效运作不仅需要技术革新，更要求治理数据的共通共享。张江依托镇城运中心综合管理平台，已汇聚了大量丰富的数据源，但是涉及公共安全、公安、房管、住建等的重要基础信息和关键动态信息尚未得到有效整合和利用，信息和数据还未实现全面互联共享。在管理体系上，要打破不同层级、不同部门的信息数据壁垒，建立健全数据共享机制，构筑综合、统一、安全的数据共享系统。纵向上，融合区住房租赁公共服务平台、镇租赁服务中心、村居工作站以及相关部门的各类数据资源，构建起的区、镇、村居各部门三级城运系统，全方位整合房屋租赁治理力量。横向上，注重条块业务系统的深度融合，整合公安、环保、应急、房管、自来水

公司、供电公司、燃气公司等部门，将分属不同业务的条线在区域内进行汇集，使数据畅通流动，全链条贯通治理体系。以数据协同深化治理资源的重组，实现精准施策、靶向发力、高效治理。

2. 要做强智能化联动。按照城市数字化转型要求，秉承“创新开放理念”，着力推动现代科技与租赁治理深度融合，利用好大数据、云计算、物联网、人工智能、5G等技术手段，提升治理的科学化、信息化、智能化、精细化水平。依托张江城运“一网统管”，坚持“源头严控、部门联动、长效管理”的工作思路，加快“租赁治理”应用场景的推广应用，整合城运中心、社区警务、平安建设、视频监控，形成从发现、处置、监督到日常管理和服务的治理闭环。通过智慧赋能，不断优化多部门联动协同机制，使各方力量同向发力，形成了群防群治合力。

（四）完善住房租赁服务中心平台功能。以服务群众、方便办事为出发点，加强住房租赁市场规范化管理，按照政府牵头，企业参与，先进技术加持的模式搭建起实用、管用、群众爱用的智能化平台。

1. 简化流程，实现便民网签。针对目前租赁备案、网签较为繁琐的难点，需要进一步简化流程，持续完善住房租赁服务平台，真正实现租赁备案登记及后续服务线上“一站通”。通过大数据技术加持，支持Web网页端、移动端等多端互动。市民通过网页、二维码扫码、客户端登陆，租客登录平台后，只需输入证件号码或刷脸完成实名认证后，即可线上挑选需求房源，网签合同。

2. 以需求为导向，提供多样化便民服务。针对租赁治理的专业需求、个性需求，研发专业化、个性化的应用场景，提供多样化服务，精准满足不同群体的个性化需求。如：利用AI技术、人脸识别，智能电子门禁，实现智能识别租户与

访客，为居民安居提供加码服务；利用数据对比分析，实现网签租赁信息与其他公共服务，如居住证办理、居住证积分、公积金支付提取等服务事项的数据信息融通共享，减少办事材料的重复提交，让“数据多跑路、市民少跑腿”，提供便民服务；开发在线实时缴费、报修和租后智能社区服务，提供利民服务；通过动态化数字管理，建立住房租赁企业信用体系，对其进行经营及安

全管控监测，提供动态居住服务。通过深化租赁住房服务中心的管理服务功能，为张江人才做好服务。

3. 城市治理，最终是为了人。今后，张江镇将继续做好服务与赋能相结合的文章，继续为科学城的建设者营造安全宜居的良好环境，从而使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。

空间共享：破解大城市停车难题的浦东实践

◎ 同济大学政治与国际关系学院副教授 魏程琳
上海工程技术大学马克思主义学院讲师 史明萍

公共空间停车是否便捷有序，是衡量人民美好生活的实现程度和城市形象好评度的重要指标。2019年7月30日，中共中央政治局会议明确提出，“实施城镇老旧小区改造、城市停车场、城乡冷链物流设施建设等补短板工程，加快推进信息网络等新型基础设施建设”，其中城市停车场作为“新基建”内容首次被提到中央政策议程。

上海作为国际化大都市，同样面临停车治理问题。《2020年上海市综合交通运行年报》显示，截至2020年，全市注册机动车469.1万辆，其中小客车397.1万辆，同比增加26.7万辆，而长期在沪使用的机动车实际保有量已突破600万辆，老旧小区、医院学校等区域停车难题日益凸显。2020年底，上海市委、市政府将“停车难综合治理工程”正式纳入到年底启动实施的16个民心工程之中。2020年12月31日，上海市委办公厅、市政府办公厅联合印发《停车难综合治理工程实施方案》，到2022年，全市累计推进创建100个停车治理先行项目，开工建设10000个公共停车泊位，其中，2021年将创建40个先行项目，开工建设4000个公共泊位。

浦东新区作为社会主义现代化建设引领区，依托数字化转型赋能公共空间停车治理，通过民主协商、挖潜扩容和智慧停车项目建设，推动停车资源孤岛破围实现停车空间的共治共享。浦东新区有针对性地制订了《停车难综合治理工程实

施方案》，通过试点探索有效治理模式并加以推广实施，缓解老旧小区、医院、商务楼宇等处停车矛盾，提升人民群众的获得感、幸福感。

一、工作缘起

《2017中国智慧停车行业大数据报告》显示，我国停车位缺口率已经达到50%，与此同时车场的平均空置率达51.3%，北上广深等主要城市的车位使用率都在40%-50%之间，如果上海将停车位利用率提到80%，将有可能超过需求线。从全球大城市停车治理情况看，智慧共享停车资源成为主流趋势。

欧美日等发达国家城市较早出现停车难题，有的国家采取购车须自配停车泊位的模式，有的国家采取收费模式。新加坡、日本东京和中国香港则一直坚持限制机动车拥有和使用的政策方向，这包括包括高昂的车辆牌照费、车辆配额系统和拥车证、道路收费系统等。20世纪80年代，停车场管理模式在中国城市出现，2000年左右，停车场建设开始注重出入口管理，但仍以人工收费为主。与当今停车场一位难求的情形不同，2003年上海市人民广场地下车库高峰时段的停放率不到20%，每年经营亏损数百万，而投入3000万元、运营10年的上海静安立体停车库，则在2005年出现1000万元的亏损。

近年来，上海市推动商业性停车场建设、实行停车收费机制、采取机动车牌照拍卖政策，仍然难以解决停车难的问题。公共空间利用不足导致的停车位紧张、停车位资源信息孤岛导致的资源利用率低下是当前停车难的两大主因，挖潜扩容与空间资源共享是化解问题的主要通道。

针对早期规划配套设施基础薄弱、有效治理机制匮乏、停车设施增建困难等停车治理难题，2020年第四季度开始，上海浦东新区政府即已启动试点，从设计改造挖潜、小区业主自治、周边资源共享、外部资源扩展、智能停车管理等方面探索了停车治理经验。为此，区政府协调多部门，有针对性地制订了《停车难综合治理工程实施方案》，明确了“党建引领、协同推进，部门指导、属地落实，内外结合、建管并举，以点带面、逐步推广”等工作原则，逐步缓解老旧小区、医院、商务楼宇等处重点区域的停车矛盾。

浦东新区在停车治理上综合运用了“挖潜扩容开展增建”“结合外部规划新建”“鼓励周边共享”三种方法，总体上以停车矛盾突出区域周边新建、改建、增建停车设施为主，以高架桥下空间、周边道路、老旧厂房、闲置土地资源等建设临时停车设施为辅。预计到2022年，浦东新区全区将累计创建17个（含2020年已完成的1个）停车治理项目，开工建设1650个公共停车泊位，探索分区域分时段停车机制，建立停车治理的长效机制。

2021年初，随着上海在全国率先打响数字化转型“发令枪”后，浦东新区政府将化解市民遭遇的烦心事作为生活数字化转型的方向，将数字技术充分运用到停车资源共享和停车规范化治理中，推动公共空间停车有序、治理有效。

二、浦东空间共享破解停车难的举措机制

基于国际停车治理经验，保罗·巴特提出了停车治理的五个原则：共享，鼓励停车资源的开放共享；收费，通过停车收费减少停车需求；受益，使利益相关人受益；解除管制，政府放宽对停车供给数量的限制，降低或取消最低停车位供给标准选择，并为市民提供更多出行选择。

在国家停车治理经验的基础上，2021年，浦东新区建交委发布的《浦东新区住宅小区机动车停放精细化管理与安全工作指引（试行）》，确立了7项原则（公共安全优先原则，业主使用优先原则，资源合理利用优先原则，停车位倡导共享原则，车辆总量适度控制原则，分类管理与差异化收费原则，信息公开透明原则），通过党建引领、空间赋能、单位合作、数字助力等具体举措机制，探索出一条共享空间破解停车难题的路子。

（一）党建引领深挖社区潜力。由于规划设计不合理、后期管护不规范等原因，老旧小区内有相当部分的公共空间未得到充分利用，成为小区内扩展停车空间的潜在资源。然而，小区公共空间属业主共有，如何将老旧小区空间再规划、再利用，考验着小区居民的自治能力。

有的小区实行固定车位模式，小区内经常出现固定车位闲置，而其它车辆“无位”可用的局面。高行镇高行二居居民区党组织，按照“尊重历史、兼顾公平、依法依规、平稳有序”的原则，制定多种车位方案供居民选择。经过前期宣传、业主表决，该小区逐步取消固定停车位，将固定

资源变成流动性共享资源，显著提升车辆周转停放空间利用率。小区居民被车位主人半夜电话吵醒移位的情况，再未发生，小区物业管理水平日益提升、居民关系更加和谐。

有的小区借力美丽家园建设，扩展社区停车位资源。通过缤纷社区建设，东力新村社区在该社区西围墙外规划停车位 47 个，北围墙外规划停车位 34 个；通过调整车辆停放方位，又增加停车位近 20 个。随后，东力新村社区开始执行阶梯性收费，加强物业停车管理的规范化程度，维持社区停车秩序。与东力新村类似，高行镇有 10 个小区通过美丽家园建设及环境综合整治共增加近 580 个车位。

老旧小区自治发力，得益于基层党组织对社区居民的引领、激发和再组织。金桥镇城建中心党支部，主动跨前深入社区，听取小区居民代表、居委、物业的意见和建议。随后，党支部依托“美丽家园”智囊团，协同各参建方，在规划导师、高校专家参与指导下，因地制宜挖潜佳虹社区空间，深度优化小区公共区域，还对边角地、畸零地及闲置空间进行二次开发，对部分直停车位改斜停车位、部分绿化区域通过占补平衡改成停车位，共计为居民“盘”出 83 个车位，缓解小区居民停车紧张的严峻形势。

金桥镇政府还借助为老服务中心建设的机遇，充分挖掘公共绿地地下空间，事先在土地供应和方案设计阶段，组织专班成员单位群策群力，邀请专家团队多方论证，建设地下停车库。最后，由金桥镇人民政府出资建设的绿地地下停车库，新增泊位 133 个，以月租的形式，为周边小区居民提供优质停车资源。

稳定、有活力的社区自治组织，是停车资源有效运转的基本保障。挖潜扩容为化解停车难题提供了物质基础，而有序停车、资源共享等治理

目标的实现，则有赖于社区自管自治。海防新村建于 1970 年代，因小区一直没有物业公司，小区大门长期存在“关不牢”“管不好”的问题，外来车辆将小区视为停车场，乱停车、出行难问题突出，居民之间因此也时常产生矛盾。当地街道通过“家门口”社区微公益创投计划，在海防新村试点“居民区车管会构建与停车难题治理”项目，探索共治停车难题的社区组织机制。

2020 年，由居委社工、居民党员、志愿者骨干、车主代表以及第三方社会组织“有邻社区”组成的小区车管会筹备组先行成立。筹备组协助社区摸排小区内车辆、车位等基数，发现海防新村停车难的根源并非车位不足，而是供需不匹配、外来车辆管理缺位、固定车位规划不合理等原因所致。据统计，小区业主车辆共有 306 辆，固定车位 280 个，自由停车位 152 个，车位资源超出业主停车需求。

为激活社区自治，洋泾街道在海防新村停车治理项目中，搭建了多方议事协商平台，协同街道职能部门、居民区党总支、居民代表、物业公司、社会组织等多元力量，为小区车管工作出谋划策。海防新村车管会筹备组在充分听取居民意见的基础上，制定了车管会议事制度、参会规则、车辆管理制度等规范文件。

车管会居民代表黄月娣说：“我们在制定《海防新村‘三不四要’停车公约》时，开展了一系列的座谈、走访、会议，听取居民意见，之后再撰写形成停车公约和管理办法的讨论稿，最终探索出车辆分级管理、优先级排序、阶梯式收费标准、亲情车位等一系列具体做法。”经由民主协商形成的车管会制度，在业主意见征询中得以顺利通过实施。此外，车管会还在小区车位、车主信息登记的基础上，制定了海防新村车位供需图，加强对社会车辆的统一管理，保证社区公共空间

停车有序。党建引领社区停车自治模式，既解决了小区内停车无序难题，又增进当地社区社会资本和社会治理弹性。

(二) 空间赋能增量停车资源。在停车难题日益突出的背景下，浦东新区的相关部门、街道层政府利用制度资源将街道、广场、桥梁涵洞以及防空洞等公共空间资源，优化利用以扩容停车位，使得“废地”变“宝地”，提升城市公共空间的功能弹性。

浦东新区交管局，在具备夜间停车条件的区域，协调各相关单位规范增设停车位，积极探索公共道路夜间停车模式。截止2019年12月，全区已有30个夜间道路停车场，为社会车辆新增供给泊位1539个。花木街道的严民路，宽度不足7米，但该路东西两侧各有一所学校，向北有一家菜市场，上下学高峰、上午买菜高峰都会出现道路堵塞现象。查看现场后，浦东新区交警支队决定开放单边道路停车，在严民路西沿线划定了37个车位。居民在工作日晚上6点到第二天早上7点、双休日和节假日全天时段，可在此区域免费停车。夜间停车开放以后，严民路相关警情基本消失。

浦东交警支队在严桥路、芳芯路等处也开放了夜间停车位。灵岩路德州路至川杨河一段是“断头”路，东侧是某职业技术学校，西侧为居民区、幼儿园。灵岩路旁的小区因停车资源紧张，居民将灵岩路当做“停车场”，造成交通拥堵、停车无序等现象。通过征询居民意见，警方制定夜间开放停车方案，在道路一侧漆画黄实线，另一侧设单侧停车泊位，允许社会车辆在周一至周五晚上5点至次日9点，以及法定节假日、双休日全天免费停放。公共空间的规则设定、制度供给，消除了停车无序、交通拥堵的现象。

夜间停车模式以最大化居民方便、最小化负

面影响的方式，解决了居民生活难题，广受群众欢迎。随后，灵岩路成山路至德州路段的改造被提上日程，该路段毗邻上钢集贸市场，机动车、非机动车随意停在马路边，大型货车偶尔也会驶入，使得道路拥堵不堪。通过现场调查和附近居民意见采集，交警支队在灵岩路成山路至德州路段标注单向通行道标线，将机动车与非机动车分流，并在道路沿线安装“电子眼”、电子警察警示标识，同时设立视频轮巡机制，车辆随意违规停放的现象逐渐消失，人流密集区的停车行为得到有效管控，公共空间秩序恢复平静。

(三) 单位合作共享停车空间。市民居住与生活空间的分离，使得停车位需求具有较强的时空流动性。居民区停车位白天空闲、晚上紧张，工作区停车位则白天紧张、晚上空闲，如果能够两个空间的停车资源流动共享起来，将有力化解大城市停车难题。然而，政府、企事业单位、居民小区等部门，因内部空间管理、秩序维护等缘由，拒绝与其他主体共享空间资源。如何建立平等互利的合作关系，打破资源孤岛、确立共享规则，是共享停车资源模式面临的一个共性问题。

高行镇党政事业机关，率先示范车位资源共享，将党政机关公共空间资源免费向周边居民开放。高行镇社区事务受理服务中心、文化中心、城运中心、公安派出所等单位，集聚在新行路340号附近，周边是高行馨苑、高行家园等三个动迁小区，小区内停车位高度紧张。2021年，高行镇政府机关办公中心、城管中队、文化中心等机关企事业单位，在加强单位空间秩序管理的基础上，带头免费开放停车空间，实施潮汐式停车模式，向周边居民提供150个停车位。同时，高行镇政府还协调镇域万嘉商业广场、森兰花园城、阳光天地商圈等企业单位，错时对外开放临时停车空间，为周边居民新增夜间停车位500个。

在潮汐式停车模式中，外来车辆滞留问题突出，因此，有的城市政府和企业单位在试行一段时间后，逐步关闭了共享停车资源模式。早在2012年，浦东新区唐桥社区就探索与区域商务楼合作“错时停车”，双方相互提供1800个停车位。塘桥社区通过社区共治平台，召集区域内党建成员单位开会，共同议定了停车费、停车时间、停车者身份管理等规则。双方在收费上采用“就低不就高”的原则，更加符合公共空间的公益属性；在停车者管理上，采用车主事先申请模式：车主向本单位提出申请然后填表、业主则向小区物业提出申请，街道房管办对材料进行审核，通过两家物业公司之间对接，最终达成停车协议，记录车牌后发放停车证，凭证停车。严格的停车人身份管理，为后续车辆滞留、车辆违规停放等问题化解提供了信息基础。

为避免车辆滞留问题，居民社区与楼宇单位规定车主必须严格遵守停车时间，商务楼的车主每天下午5点半到6点之间须离开小区，小区居民则须在每天早上8点前离开商务楼的停车位。车主如果三次违反停车公约，就会进入“黑名单”，双方取消该车主的共享停车资格；而长期遵守停车公约的车主，就会进入“白名单”，享受优先停车的权限。通过及时归纳分析问题、总结经验，居委会和商务楼宇单位形成信任伙伴关系，共同签约达成《塘桥街道“潮汐式”停车公约》，为社区空间治理提供了规则依据，保障了资源共享秩序。近年来，塘桥潮汐式停车的制度探索与实践经验在浦东新区得到逐步应用。

（四）数字助力基层停车治理。从人工收费、口头劝阻、现场确认停车位到技术识别、数字收费、共享停车信息资源，城市停车正在经历一场治理变革。

2015年8月，国家发改委发布《关于加强

城市停车设施建设的指导意见》，指出在智能化停车建设方面，大力推动智慧停车系统、自动识别车牌等高新技术应用，积极引入车位自动查询、电子自动收费通行等新技术，并将放开社会资本全额投资停车设施收费。随后，一系列与智慧停车产业相关的政策问世，社会资本迅速进入智慧停车行业，推动智慧停车技术快速发展。

“在智能化改造、所有信息数据上传后，停车场与车主之间可以形成信息共享。智慧停车APP具有车位信息实时更新发布、地图导航、在线支付等功能，它将逐步建立起连接车主、停车场、汽车服务商、城市管理者等城市出行全产业链参与者在内的、城市级智慧停车管理大平台。”智慧停车实现车主、停车场、空间增值服务闭环，提升了城市空间的复合价值。

如今，无论是交通管理部门的电子眼、视频监控器，还是企业、社区开发的停车APP软件，都充分利用了数字信息技术。高行镇组织研发智能停车APP软件，将之接入城运系统，车主可以实时获知附近区域停车信息，实现了机动车停车“可视、可停、可管、可调、可控”。

上钢新村街道的智慧社区建设，帮居民实现“一键”停车的梦想。德州一村是老旧小区，其中居民有1806户，车位需求为270个，而小区内只能划出210个停车空间。“居民交了停车费，却不能保证把车停进小区。好几个居民因为这事来居委争吵过。”居民区党总支书记程家月说。为了把车子停进小区，小区业主损坏绿化、占用消防通道停车的情况屡见不鲜，而街道、居委会多次开展的整治活动，也是“治标不治本”。

2020年10月，德州一村居民区联勤联动站改造升级，公安、城管、市场监管等执法力量下沉居民区，党总支牵头各专业部门做的第一件事便是解决停车问题。居民区党总支通过民主议事

会、民主协商会，向居民征求可行的停车治理建议，“在周边道路开辟限时免费车位”得到了高票支持。通过街道、居委会、交警部门协商，2020年12月，小区西侧灵岩路上，38个限时免费停车位正式启用，老旧小区“停车难”得到缓解。德州一村居民区党总支还通过党建联建，开辟周边商务楼与集贸市场的停车资源，调剂出30个车位供居民使用。

2021年4月，上钢新村街道在德州一村小区内试点智慧社区管理系统，辅以公共视频智能识别功能。一旦有车辆在消防通道区域停车，系统便会自动向物业保安发出提示，保安会第一时间前往现场，要求车主规范停车，确保小区生命通道的畅通。同时，小区内、商务楼、集贸市场

放成本自担是全球治理共识，当作为私人事件的停车难题聚集出现后，城市公共空间治理问题随即出现。央地政府在捕捉到民众社会需求之后，迅速出台政策、投入公共资源，化解市民停车难题，助力群众实现美好生活。

优化公共空间使用格局、增加停车位资源是化解停车难的物质基础。浦东新区政府除发挥公共资源优势，将桥梁、涵洞、废弃场地、防空洞等公共空间适当改为停车场，还将停车位供需严重失衡地区的公共道路，设置为限时单边停车空间，以及将新建公共设施地下空间建为停车场，最大程度增加停车公共资源，便利市民出行。仅高行镇在2021年便能实现新增便民车位约1500个。

除了公共空间，各个居民小区尤其是老旧小区，仍有不少区位空间可以被规划、设计、建设为停车位。由政府掌握的公共空间改造为停车场，需要建交委、应急办、交通交警等多个部门的协同；而居民小区的空间优化和停车位供给，则有赖于街镇政府、居委会、社区规划师、车主代表、居民等多元力量充分沟通协商，方能实现小区空间的改造目标。

现实中，有的小区长期实行封闭式管理和固定车位模式，有的小区业主倾向于保留绿化地，不同意再规划、再利用及与他人共享空间资源，于是造成围墙内资源闲置、围墙外停车无序的不良后果。党政引领、第三方组织参与、社区规划师等专业力量介入，基于但又不囿于社区居民利益，从优化资源配置、提升空间质量、实现利益共增的角度推动社区微更新，并通过多轮协商、意见征询、制定公约等方式，最终实现小区居民的同意治理。通过挖潜扩容增加车位，多个小区基本实现车位自给，有的小区还可以向社会开放车位，实现小区物业收入增加。

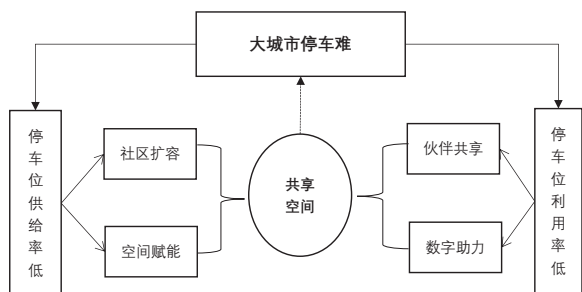


图1：浦东新区破解停车难题的举措机制

与道路限时车位4处停车区域的车位信息，也被纳入微信停车小程序，居民可随时查看空余车位数量。通过停车小程序，居委会得以对相关数据进行统计分析，在停车高峰时间段做好车流疏导，空闲时间段适当放行外来车辆，高效服务周边群众。

三、浦东空间共享破解停车难的成效

浦东新区通过挖潜扩容、资源共享机制化解停车难题，提升了群众的获得感、打破了资源孤岛困境、提升了城市空间复合价值。

(一) 增量空间提升市民获得感。私家车停

浦东新区通过优化空间资源布局、做大停车资源基数，切实解决了居民生活中的烦心事，提升了居民的获得感。同时，通过挖掘社区空间资源、管好社区停车事务，诸多社区自主成立车管会、自治会，充分发挥志愿队伍等社区自组织的自治功能，推动了社区协商民主进程，增强了社区居民的政治效能感。

(二) 伙伴合作化解资源孤岛困境。资源共享是提升经济社会运行效率、化解城市停车难题的重要途径。政府、企事业单位、非政府组织、居民小区、商超等物理空间的所有权或使用权主体，将停车位资源划定在其可控范围内，停车位不对外开放，加剧了停车难题。

市民对停车位需求的时空流动性，为停车资源共享提供了机遇机构。例如上海陆家嘴商务楼宇区域，白天面临着 3000 多个停车位缺口的局面，与之情形相反的是，附近居民小区白天有许多车位闲置，晚上则面临车位严重不足的问题。

商务楼单位与附近居民社区签定的“潮汐式”停车合同，交换使用停车资源，化解了双方的停车困境。

不少地区党政机关先行示范共享停车资源，免费服务周边居民。然而，单向度的免费服务，面临着车辆长期滞留、无序滥用、抢占空间资源的现象。错峰停车、共享停车作为市民共享共治空间资源的治理模式创新，需要良好的制度支撑。与单向度供给资源相比，制定规则、塑造可信承诺并严格监督执行，更有利于资源共享机制的持续运作。塘桥社区“潮汐式停车”模式的有益经验是，社区自治会与楼宇单位签订了资源共享合约，制定详细的停车管理细则并严格执行，维护了停车秩序，提升了空间利用效率。

(三) 数字赋能提升城市空间复合价值。任何一个城市的竞争力，都取决于城市的高品质空间资源和人力资本积累的多寡。流动性是城市社会的基本特征，亦是韧性城市建设的基本回应点。

案例档案及其经验启示

案例主体	举措	机制	经验启示
浦东新区党委、政府	制定行动方案	政策调控、资源供给	1. 党政引领，多元协同，挖潜扩容，共享共赢，破解停车难题。 2. 整体治理，破解政策执行中的孤岛难题，动员群众赋权自治，推动共治机制可持续运行。 3. 数字赋能共享共治，实现资源共享中的精准治理、有效激励和权责对等，推动资源共享机制良性运作。
建设与交通委员会	制定规则，划定单边停车区域，配备电子设备	规则供给，数字赋能精细化治理	
高行镇政府	街镇主抓，示范引领	党政引领	
塘桥社区	潮汐式停车	合作共赢	
洋泾街道海防新村	引入第三方培育社区自治组织，自主治理小区停车难题	自治赋能	
上钢新村街道	智慧社区，一键停车	数字赋能	
高行镇高行二居居委、东力新村社区	党建引领，居民自治，挖潜扩容	多元协同	

市民从一个区域流动到另一个区域，其他人群从外地流动到上海，都面临着地方可及服务资源信息不对称的问题，影响了市民的生活质量、工作效率，也阻碍着城市空间资源复合价值的实现。数字技术的发展缓解了资源信息共享难题，推动城市空间治理精细化。

近几年，全国各大城市、企业资本积极推动智慧停车工程建设，除城市政府基于大数据运行平台开发的停车信息系统，社会资本推动研发的各类停车 APP 软件，为车主提供更多智慧选择。政府大数据系统，发挥违规停车监管功能，而社会资本研发的智慧停车 APP，主要发挥资源共享功能，一管一疏相互配合，助力市民精准获悉服务资源，赋能基层社会精细治理，推动城市空间复合价值的实现。

四、浦东空间共享破解停车难的经验启示

大城市停车治理是涉及空间治理、社会治理、数字治理的综合性社会治理工程，需地方党委政府协调各部门、各单位、各群体，从物理空间层面到社会关系层面予以疏导，运用数字技术实现资源共享，提升市民生活获得感、便利度，实现社会治理有序有效。下表是浦东新区部分单位、街镇、社区在停车治理上的举措和机制。

近年来，国内城市试行共享车位、数字监控和停车收费等机制，但像上海将停车治理作为民心工程、自上而下全面推动的，还比较少。浦东新区作为社会主义现代化国际大都市，面临的城市治理难题、探索出的停车治理经验，在全国具有代表性和借鉴性。在停车治理方面，浦东新区的实践探索有四个启示：

（一）党政引领促进多元协同。空间是大城

市最为稀缺的物品之一，也是影响居民美好生活的元素。在时空聚集效应下，拥有停车资源的单位在特定时段也无法满足自身停车需求，而打破围墙共享资源，则面临着诸多交易成本。情形更复杂的是，许多老旧小区受困于物业匮乏、外来人口和老年人居多、空间布局低效等问题，难以通过自身力量完成空间优化方案。区、街镇党委、政府的引领、协调以及政策资源供给，成为破解资源壁垒、化解陌生主体关系阻隔、推动空间资源共享的重要机制。在党委政府的引领下，第三方力量、志愿服务队、车主代表、居委会干部、社工、企业等主体积极参与，通过多轮民主协商，最终形成小区空间优化和共享利用的自治方案，实现挖潜扩容、共建共赢的目标。

（二）整体治理打破政策孤岛。空间是集治理目标、工具、载体于一体的集合场域。对城市空间的治理需要多个部门密切配合为前提。在条块分割的行动框架内，不少部门面临政策执行的孤岛困境，即每个部门都掌握一定的政策资源，但却无法实现全面的政策执行和社会动员，最后陷于碎片化的政策执行困境。整体主义治理模式，旨在减少政策之间互相拆台的情形，更好地利用短缺资源，通过将某一特定政策领域的利益相关者聚合在一起产生合作，最后向公民提供无缝隙的而不是碎片化的公共服务。上海市将停车综合治理确定为 2021 年十六件民心工程之一，使之成为市、区、街镇的重点工作。在中心工作机制下，区、街等基层政府从整体主义思维出发，协调各条线部门、集中行政资源、设置推进部门、制定工作方案和实施进度，协力推进停车治理工作。建交委、交警大队、街镇政府、社区党组织、社会组织、企事业单位等多元主体，在党委领导下形成治理合力，快速实现空间更新和停车位挖潜扩容。通过赋权社区自治、社区物业，将优化

完毕的社区部位、公共部位交由可持续治理的组织进行运维，实现了停车有位、停车有序的治理目标。

（三）数字赋能推动共享共治。数字化是城市经济发展的新引擎、社会治理的有力助手。上海推动的数字化转型，目标在于通过数字技术手段，实现经济社会治理的高质量发展，而生活数字化则是人民群众最能感知、最易有获得感、幸福感的领域。既往居民停车面临着“绕路三匝、无位可停”的烦心事，主要是因停车资源信息不对称所致。近几年“智慧停车”产业发展迅速，车位共享系统和应用程序迭代更新，一键查询、数字收费等功能推动了资源共享、便捷停车。数字技术同时还赋能街镇社区治理主体，化解人工劝阻、人工识别工作低效、易摩擦等问题，将不遵守停车公约的车辆、长期滞留车辆、违规乱停放车辆予以系统识别，通过停车权限等级予以奖惩，实现了资源共享中的精准治理、有效激励和权责对等，推动资源共享机制良性运作。

（四）激发自治实现自主挖潜。城乡社区社会治理是国家治理的基石。在空间资源的整合、优化利用和再配置中，党建引领、市场配置功能的发挥，都要依赖自主有活力的社会基础来支撑。浦东新区通过培育车管会、激活民间组织、启动社区民主协商机制，推动社区自主解决停车无序、停车难的问题。在走家串户的过程中，社区自治资源不断凝结、贤达能人深入参与，推动社区共治机制和共享空间的形成。社会挖潜包括物理空间和治理能力两个层面。在海防新村的案例中，街道政府通过引入第三方组织，发掘社区积极分子，有意识地培养社区自治组织，提升社区自治能力。通过公共事务训练，社区自治活力被激活后，能够迅速有效对接政府的美丽家园等公共项目资源，促进社区人居环境不断优化，实现政府

与社会的双向赋能。

五、浦东空间共享破解停车难的对策建议

停车位供给不足、共享不足是当前城市停车难的主要原因。而源自市民群体的社会合作困境、源自单位间的信息壁垒困境、源自城乡差异的空间发展不均衡成为阻碍空间资源共享的主要因素。要实现停车有效治理，不但需要前端的党政引领、空间优化、挖潜扩容，更需要后端的社会合作、资源共享、自治运维。从2011年的长清苑小区自主探索，到2015年塘桥社区与楼宇商务部门签订“潮汐式停车”协议，再到2021年区政府全面推动停车综合治理，浦东新区在停车治理上探索出了可借鉴的经验。但要深入推进区内停车治理，需要注意如下几个问题。

（一）加强社区自治力量建设。党建和自治能力强的社区，其社区空间治理、停车治理、社会治理往往运转良好。停车治理成功的案例，运行机制是相通的。而未成功打破围墙实现资源共享的社区，也存在相似的问题，其中最主要的问题是，社区自治力量薄弱、内部无法达成一致意见，社会合作困境突出。建议通过党建引领、社区组织引入、项目资源导入、公共协商平台构建等机制，培育社区自治组织，提升社区停车自治能力。

（二）加强空间资源信息整合能力。如今，停车资源信息共享的技术已趋于成熟，但实践中发现，不同区、街镇甚至是小区或楼宇，都会开发自己的停车位共享系统，人为设置的数据壁垒、信息孤岛，降低城市公共空间资源的共享效率。建议加强区域空间主体协调，打破资源和信息碎片化现状，建立综合全面的停车位资源信息平台，

为居民提供便捷及时高效的服务。

（三）协同推进城郊社区空间治理。由于业态复杂、外来人口众多，浦东新区近郊农村同样面临停车难题，例如环东中心村经常出现的重型卡车、私家车停乱放现象，影响了公共交通、居

民出行，降低了居民乡村生活质量，成为矛盾纠纷、市民投诉的重点区域。建议大力推广已有停车治理成功模式，协同推进城郊社区空间治理，破解机动车停放无序的难题。



地址:上海市浦东新区世纪大道2001号5号楼205室

电话:021-68547233

邮编:200135