

上海市杨浦区人民政府文件

杨府发〔2021〕18号

上海市杨浦区人民政府 关于印发《杨浦区深化创新社会治理 “十四五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

《杨浦区深化创新社会治理“十四五”规划》已经2021年7月6日区政府第141次常务会议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市杨浦区人民政府

2021年10月21日

杨浦区深化创新社会治理“十四五”规划

加强和创新社会治理，是我国社会主义社会发展规律的客观要求，是人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安的重要保障。《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确提出，要持续提升基层社会治理水平，进一步释放基层和社区活力，使城市精神品格更加彰显、人民群众生活更有品质，并对未来5年乃至更长时期加强和创新社会治理作了全面系统部署。《上海市杨浦区国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，在科学分析研判“十三五”时期社会治理取得的显著成效、面临的问题，准确把握社会治理趋势和阶段性特征的基础上，更加精准地提出，今后5年我区将“初步建成高标准人民城市实践区、高能级科技创新引领区、高水平社会治理先行区、高品质生态生活融合区”，这对进一步加强和创新社会治理，保持社会稳定、激发社会活力、提高人民福祉、维护公平正义提出了更高要求。为适应新形势要求、迎接新挑战、落实新任务，特编制本规划。

一、发展基础

“十三五”期间，杨浦区委、区政府全面贯彻落实中央和上海市委、市政府关于加强和创新基层社会治理的部署要求，坚持“三区联动、三城融合”发展理念，坚定政治方向，推进实践创

新，推动制度完善，夯实发展基础，基层社会治理效能不断增强。

（一）主要成效

1. 基层社会治理体制环境基本形成。一是优化街道运行机制。落实街道“五项权力”，建立街道岗位设置标准体系，理顺街道职责关系、优化机构设置、规范人员配置，适时调整街道机构设置，设立社区优化营商环境办公室，把优化营商环境各项工作推向纵深。二是强化街道综合管理职能。积极拓宽街道综合管理问题发现渠道，一口受理、分类处理。三是加强服务基层制度建设，优化条块关系，规范街居工作运行。创建基层会商制度，并配套前期问题征询、现场会审会商、会议纪要明责和督察审核跟踪四项工作流程，丰富“一线工作法”的内涵与做法。四是扎实推进居委会建设，提升居委会规范化、标准化建设水平。实施“全岗通”工作模式，实行“错时上班制”“普遍走访制”和“首问接待制”等制度。

2. 党建引领基层治理格局更加明晰。一是完善基层党建组织体系。健全组织架构，推动社区党建“1+2”体制有效运转；同时深化“三区联动”；建立了“两委三会四议”联动决策机制。二是强化党建引领“三驾马车”。坚持重心下移，发挥街道党工委“核心”作用，建立了“党建引领下的‘三驾马车’建设工作领导小组”。三是做大做强固有品牌。深化“一线工作法”，建立“三师三顾问”制度，提升顶层设计能力和创新治理能力。以推

进“新时代上海互联网企业党建创新实践基地”建设为契机，深化拓展“四个就地”工作内涵，推动互联网企业党建工作提质增效。推进党建引领“睦邻家园”实践。四是拓展区域化党建功能、载体和领域。健全“三级联动”体系，依托区域化党建联盟平台，推进“1+12+60+X”的党群服务阵地建设；制定《杨浦区“两新”组织党建工作三年行动计划（2018—2020）》；形成“广泛动员亮身份、创新设置建组织、开展活动有特色、发挥作用出成效”的“四部曲”工作方法。

3. 社区公共服务体系不断完善。一是着力推动基本公共服务均衡发展。“十三五”期间，杨浦区努力构建多领域、多层次、多元化的公共服务供给体系，基本公共服务全面实现均等化。二是健全完善民生保障体系。加快完善社会养老服务体系，努力实现基本养老服务应保尽保。三是创新社会救助服务模式，推动社会救助工作由保障型向发展型转变，进一步健全广覆盖、有梯度、相衔接的社会救助体系。四是全面推进旧区改造和住房保障体系建设。加强以征收安置房为主的保障性住房建设，完善廉租住房、公共租赁住房 and 共有产权保障住房体系，继续实施旧小区综合整治，保障住房受益人群不断扩大。五是优化公共服务资源整体布局，初步建立了符合区域经济社会发展阶段性特征的基本公共服务供给体系框架。

4. 公共管理精细化水平逐步提升。一是打造“睦邻家园”体

系。制定出台《关于深化睦邻家园建设的实施意见》《睦邻家园建设目标》《睦邻家园建设导则》，为睦邻家园实践提供指南。深入挖掘载体资源，优化睦邻中心和睦邻家园评估指标体系。睦邻家园实践案例获评首届“长三角城市治理最佳十佳案例”，并入围首届“中国城市治理创新奖”。二是改进住宅小区物业治理。建立完善三级住宅小区综合治理工作架构，持续推进居委会业委会成员交叉任职；强化物业行业监管制度；加大指导培训力度，健全物业服务应急保障机制；优化完善物业服务达标考核奖励制度实施方案。三是积极破解民生难题。推进“美丽家园”建设，制定《杨浦区住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》并逐步实施。四是持续优化城区环境。全面落实河长制，实现河流管理的全覆盖，河道整治取得初步成效。推进无违建居村创建。加强“五违四必”环境综合整治，不断完善源头管控、遏制增量等工作措施和处置流程。五是实现生活垃圾分类全覆盖。建立以区长为总召集人，分管副区长为第一召集人的联席会议制度；启用区生活垃圾资源化减量处置中心。六是推进社会治理智能化。控江路街道作为杨浦区“社区大脑”试点，在全国率先探索基于 NGB-W 物联专网的应用，并完成社区大脑一期建设。

5. 共建共治共享活力持续迸发。一是丰富群众自治内涵。推动“一居一品”自治项目建设，形成街、居两级自治项目清单；

每年开展“居民自治十佳项目评选”活动；推进“睦邻楼组”建设，深化楼组自治；以打造“睦邻议事厅”为重点，建立自下而上的自治议题形成、项目实施、效果评估机制；开展“家风、家训”系列主题宣传，使家庭成为撬动社区治理和社会治理的重要支点。二是畅通政民沟通渠道。全面启动以“睦邻议事厅”为核心的“杨浦睦邻家园”信息化平台建设，实现“议事厅”在全区居委会的全覆盖，进一步开辟居民交流互动空间，搭建协商议事平台，提供便捷服务窗口，拓展民意收集渠道。三是扩大社会组织参与。为支持社会组织参与社区治理，目前已经形成由社区社会组织联合会、街道社会组织服务中心、社区公益基金会三方共同构成的治理架构，并实现了街道层面的全覆盖。制定《杨浦区关于开展公益服务类社会组织“优选名册”工作的实施意见（试行）》《杨浦区政府购买社会组织服务实施细则》，形成系统性的政府购买社会组织服务办法。

6. 社区工作队伍结构有所优化。一是基层队伍的整体质量不断提升。突出配强班长，以居民区党组织、居委会换届为契机，严把“程序关、结构关、质量关”，为居民区堡垒建设和强化引领、深化服务等功能筑牢了基础。研究制定《关于优秀年轻干部队伍建设三年行动计划（2018-2020）》，为年轻干部成长创造条件。二是基层干部的培训力度持续加大。印发《杨浦区居民区党组织“头雁培育工程”实施意见》；强化社区工作者职业培训。

通过资深居委会书记、主任传帮带等方式，实现工作作风和工作方法传递。三是基层队伍的绩效活力不断激发。建立社区工作者工资体系和收入增长机制，薪酬水平持续高于本市社平工资，提升了人员积极性、职业吸引力，优化了队伍结构。发挥典型示范作用，通过命名“十佳小巷总理”，积极推动“小巷总理”在居民自治、共治中发挥作用。四是基层队伍的考核管理日趋精细。建立健全《杨浦区居民区党组织书记考核实施办法（试行）》《杨浦区社区工作者管理办法（试行）》等规章制度，做好日常规范管理和工作考核。实施劳动合同、社会保险、用工管理等系列培训和专项检查，人员管理迈入了正规化、专业化、职业化轨道。根据市人社局统一开发的社区工作者薪酬管理信息系统和我区开发的杨浦区社区工作者及街道其他聘用人员信息管理系统，将区职能部门及各街道对各类人员的管理职能进行细化和整合，实施科学有序管理。建立数据上报机制、审核机制、监管机制，加强了数据统计分析，提高了管理水平。

（二）主要问题

1. 基层治理模式从“社会管理”向“社会治理”的转变不够彻底。目前，部分基层干部习惯于依靠行政资源、运用行政手段开展工作，调动和利用社会资源和社会力量推进工作的意识还不强，未将工作重心放到引导居民自治、社区共治上来。在推进居民自治工作中，基层工作者习惯于做“资源推送型”工作，不善

于做“资源整合性”工作，发现、培养和运用基层群众中的“能人”“达人”的能力较为缺乏，居民参与自治的形式单一且层级较低。此外，社会组织特别是专业性社会组织参与基层社会治理的领域还不够广泛，社区层面社会组织参与的数量和质量都有待提高。多元治理新格局有待向纵深发展，“政府主导、社会协同与居民自治良性互动的格局”有待真正成型。

2. 条块关系的结构性冲突仍然存在。目前，区职能部门职责下沉街道准入管理办法虽已制定，但“以基层为中心、以基层为重点”的工作理念尚未完全落实。部分“街属、街管、街用”下沉力量人员由于其原有的事业发展路径逐渐收窄，影响其后续工作积极性。街道作为一级政府的派出机构，实际工作中“条块结合，以块为主”的规范常常演变为“由块负责，块来托底”。原本很多需要部门共同配合的工作在具体执行落实时，街道往往被认为是承担全包和兜底的责任主体，条线下沉力量发挥不充分。条块关系有待进一步理顺，促进街道“公共服务、公共管理、公共安全”职能与实际需求相匹配。

3. 基层社会治理手段不够精准。运用现代科技破解难题还比较薄弱，治理工作实现深度精准化还有差距。通过防疫期间信息报送等工作，暴露出当前基层“智能化”平台运用等方面还存在短板。条线收集信息缺乏统筹和沟通，存在重复收集、多次收集的问题，增加基层负担。各街道新媒体平台所推送信息存在形式

僵化、吸引力不足、缺乏互动等问题。把社会治理智能化简单理解为智能设备的投入，忽视智能化分析、智能化服务、智能化治理等领域开发和应用的倾向仍然存在。对城市发展伴生风险预见性不够，对社会矛盾遗留问题与新问题交织洞察不够，对新生事物的敏感性还不强、主动跟进不够。

4. 社区工作人才队伍建设仍需加强。基层组织在调动驻区单位资源，特别是如何撬动社会力量、加强社会协同上还需加强探索创新力度。基层党组织带头人队伍后备力量的来源渠道有待拓宽，基层社区工作者能上能下的体制机制尚未完全建立。年轻的基层社区工作者在面对突发事件和解决问题矛盾时，群众工作的能力还需不断提升，特别是社区沟通、矛盾调处等工作能力还需进一步强化。部分基层社区工作者对岗位认同度较低，流失率较高。针对基层社区工作者的相应考核、管理和激励办法还有待探索和推行。

二、发展趋势

（一）外部环境

从国际背景看，世界正经历百年未有之大变局，国际环境日趋错综复杂。推进市域社会治理现代化，要提高预测预警预防各类社会风险的能力。疫情防控时期，中国社会与全球社会的重叠性得以凸显，社区防控责任骤然加大。后疫情时期，仍需密切关注国际格局转换、经济结构调整对基层社会治理所带来的影响。

从国内形势看，随着中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生历史性变化，经济社会发展呈现出一系列新特点新趋势。一方面，社会矛盾趋于复杂。当前我国正处于经济社会转型的关键阶段，市场经济的复杂性及公共事务的多样性对社会稳定构成挑战，社会建设与治理的任务仍然十分艰巨。另一方面，群众诉求更加多元。随着经济社会发展和人民生活水平提升，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长，对基层社会治理水平的要求也随之提高。新时代的社区治理，要求重视社会自治与社区治理转型的内在关联性，明晰社会治理的思路与路径，在把握国家治理战略的基础上，进一步明确新的发展形势下社区治理的新要求。从上海发展看，“十四五”时期是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年。全面提升超大城市治理现代化水平，打造具有国际影响力的超大城市治理标杆，实现“人人都有人生出彩机会、人人都能有序参与治理、人人都能享有品质生活、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同”的美好愿景，都对基层社会治理提出了新的更高要求。

（二）内部环境

党的十九大报告提出要打造共建共治共享的社会治理格局，加强社区治理体系建设，发挥基层党组织在基层治理中的坚强堡

垒作用，提高人民获得感、幸福感、安全感。党的十九届五中全会更是将“社会治理特别是基层治理水平明显提高”列入“十四五”时期经济社会发展主要目标。对标中央、国家以及市委市政府新要求，应对社会结构变化、城区形态改造、城市基础设施建设所带来的一系列社区治理问题，满足基层人民美好生活向往，杨浦区将坚持在“睦邻精神”的价值认同下，探索“睦邻家园”建设的基层社会治理新格局，助力杨浦“四高城区”建设。同时，注重将疫情防控时期社会动员、联防联控等工作中的有效做法与创新机制延续下去，着重对防疫工作中暴露出的社会治理短板问题加以整改，将推动社区治理规范化建设和加强社区工作队伍管理等方面作为“十四五”期间需要重点突破和解决的问题。

三、指导方针

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记对社会治理工作的重要指示、考察杨浦滨江的重要讲话精神，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》的相关要求，按照《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》中对杨浦的要求和定位，同时结合杨浦自身的中长期发展目标，注重激发社会活力、创新体制机制，运用社会化、专业化、法治化、

智能化等思维方式，努力走出一条符合中国国情、杨浦区情和现代社会治理规律的超大城市中心城区社会治理新路子。在此基础上，杨浦区审时度势，紧扣习近平总书记考察杨浦滨江的重要讲话精神，提出杨浦区“十四五”期间加强和创新社会治理的两大指导思想。

（一）指导思想

1. 坚持人民城市重要理念。全面贯彻习近平总书记考察杨浦滨江时提出的“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，在加强和创新社会治理过程中坚持人民至上、以人民为中心的基本原则，尊重人民作为城市物质文明的建设者、城市精神文明的建构者、城市制度文明的建立者的主体性、能动性角色，在强调城市发展依赖于人民的同时，强调城市发展服务于人民，确保城市为人民所共有、共享、共治。将基层社区作为人民城市重要理念的重要实践空间，将杨浦区“睦邻文化”实践打造为体现人民城市重要理念的重要载体，推动杨浦区社会治理实现从“睦邻楼组”“睦邻小区”“睦邻中心”向“睦邻家园”乃至“睦邻城区”的整合升级，着力构建3.0版本的杨浦基层社会治理新模式，将基层社区塑造为杨浦人民乐居、乐群、乐生、乐业的新型空间，进而打造超大城市中心城区社会治理的新标杆。

2. 坚持“社会治理共同体”理论。全面贯彻党的十九届四中全会提出的“社会治理共同体”理论，坚持和完善共建共治共享

的社会治理格局，加强和创新社会治理，进一步完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，确保人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安杨浦。将杨浦区“睦邻家园”实践作为践行“社会治理共同体”思想的重要抓手，整合服务资源、拓展服务空间，推动杨浦社会治理实现从服务型到治理型的升级发展，实现“三区联动、三城融合”和社会治理的良性互动，打造多元社会主体参与社会治理的新格局，进而推动“睦邻家园”到“睦邻杨浦”的转型升级。

（二）基本原则

《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出社区治理的五大基本原则：坚持党的领导，固本强基；坚持以人为本，服务居民；坚持改革创新，依法治理；坚持城乡统筹，协调发展；坚持因地制宜，突出特色。“十四五”期间，杨浦在坚持以上基本原则的基础上，基于对基层社会治理现状和运行规律的认识，结合当前所面临的问题和挑战，因地制宜地提出如下原则：

1. 党建、治理、服务与发展有机结合的原则。坚持社会治理的党建引领原则，在原有的区域化党建、居民区党建、“两新”组织党建以及单位党建的基础上探索和深化睦邻党建，构建不同

领域党建的联接机制与合作机制；坚持社会治理的机制创新原则，探索构建街道办事处与驻区单位之间的共治共建机制、社会组织与居委会之间的合作机制、政府与社区之间的互动机制、居民关注社区公共生活的参与机制；坚持社会治理的包容性原则，协调条块关系，使各条块部门的合力汇聚至社区之中，强化街道办事处的公共管理、公共安全和公共服务三大职能，实现公共服务能力的提升和公共服务范围的拓展；坚持社会治理的发展原则，融合党建、治理和服务的功能优势，以人为本，关注民生，不断提高人民群众的获得感和满意度。

2. 城市建设和社会治理有机结合的原则。基于社区发展和社会民生建设原则，创新社区自我管理机制，探索社区服务市场化机制，发挥社区居民协商机制，进一步解决社区管理人力资源不足、社区硬件设施不完善等治理难题，加快优化社区居民居住环境；健全基层社区协商民主协调联动机制，吸纳各相关利益主体及第三方，引导群众依法、理性、有序参与协商。完善居民提案议事和听证会、协调会、评议会等制度，健全多种形式的基层社区协商机制。完善以社区党组织为领导核心，居委会为主导，居民为主体，居务监督机构、业委会、物业公司、驻区单位、社会组织等共同参与的治理架构，发挥居民公约作用，健全自下而上的自治议题形成机制和居委会工作评价体系，有序引导居民参与自治事务。培育和凝聚一批有影响力的社区带头人，组织动员社

区居民广泛参与，营造良好的社区自治氛围。

3. 综合治理与专业治理有机结合的原则。构建区级统筹、街道动员和居民区参与的综合治理体系，强化社区工作者队伍建设，优化基层政府与社区的对接和合作机制；关注基层社会治理中需要专业知识的治理议题，实施各种实事工程，推动基层社会治理实现“由虚到实”的转变，提高社区在动员居民、教育居民、服务居民方面的专业素养和专业能力，最终实现政府职能部门专业化的业务指导、专业性的组织介入和专业化的议题协商的有机统一。

4. 权利、利益与义务、责任有机结合的原则。坚持问政于民、问需于民、问计于民，始终以群众最关心、最直接、最现实的利益问题为导向，把满足群众对美好生活的向往作为一切工作的出发点和落脚点，切实保障居民基本权益，维护最广大人民群众的根本利益；培养居民的社区主人翁意识，规范居民的良好社区行为，强化居民遵守社区公约的义务感，提升居民参与社区公共事务的责任感，实现居民权利与义务的内在统一，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，推动基层社会治理的可持续发展。

5. 社会化、法治化、智能化、专业化有机结合的原则。进一步优化政府职能，将适合由企业和社会组织承担的社会治理事务通过职能转移、购买服务和招投标等方式交给企业和社会组织来

承担；以法治作为基本保障，进一步落实党的领导、明确政府与社会的权责边界、健全社会协同和公众参与机制，切实做到社会治理有法可依、有法必依；进一步提升社会治理专业化水平，加强社会治理专业人才培养，重点聚焦公共安全研究与教育领域，建立社区工作专业资格体系，提升公共安全管理和社会工作服务中的专业化水平和管理效率；充分利用新兴的计算机技术、网络技术、大数据技术、人工智能技术等信息技术手段，逐步提高应对流动性日益加大、复杂性不断提高、风险逐渐增加等形势的社会综合治理能力。

四、发展目标

“十四五”期间，杨浦区将在保障和改善民生的基础上，积极践行人民城市重要理念，并将其贯彻到基层社会治理各个领域，实现从“睦邻家园”向“睦邻杨浦”的转型升级，积极建设新时代党建引领社会治理新高地，实现疫情期间社会治理经验与后疫情时期社会治理的有机结合，着力推进党建引领、社区建设、社区安全、居民自治、社会共治等领域工作，打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。

具体目标如下：

——社区党建为引领的主体结构更加优化。以社会领域党建

工作创新引领社会治理领域创新，推动社区党建、社会组织党建工作全面覆盖，提升党组织在区域内的整合资源和组织动员能力，形成齐抓共管社区共治的强大合力，探索“区域统筹、资源整合、服务联动、共建共享”的区域化融合发展之路。

——基层政府为主导的权责关系更加明晰。转变政府职能，通过制度建设进一步加强对社会力量的扶持发展，鼓励社会资本积极参与社会服务，推动社会服务供给的多元化，基本形成政府主导、社会协同、共建共享的社会治理新格局，提高社会治理和公共服务水平。

——协同共治为内核的运作机制更加完善。充分激发社会发展活力，构建制度化的沟通渠道和参与平台，有序推进协商民主，发挥社会组织作用，动员群众有序参与。积极培育发展社会组织，加快推进社会工作专业化、职业化，发挥社会组织在社会治理中的重要作用。完善居民自治制度，积极引导居民参与社区治理和社区事务，持续提升居民的自主参与意识和参与能力。

——以依法治理为规准的制度保障更加健全。持续推进自治、法治、德治融合，加强法治社会建设，注重发挥法治在社会治理和公共事务中的重要作用。不断完善以《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（以下简称《居组法》）为核心的社区法治体系建设，加强《居组法》和各类社区公约的衔接与结合，共同激励和带动社区各方面的有序参与，化解社区矛盾与冲突，保障

社区居民的合法权益。

五、主要任务

（一）强化党建引领，推动实现基层社会治理主体多元化

1. 完善组织体系。推动党组织向基层有效延伸，强化街道党工委“纵向引领、横向整合”的功能，深化区域化党建、“两新”组织党建和居民区党建融合发展。在街道层面依靠党建引领编织基层治理“一张网”，实现组织建设与工作覆盖相结合，增强基层党组织覆盖的效度，充分释放党建引领自治共治的生机活力。

2. 增强引领能力。发挥基层党组织的战斗堡垒作用，切实增强基层党组织议题引领、平台引领、行动引领能力，实现基层党建与社区治理有机融合。深化区域化党建平台建设与应用，以党员“双报到、双报告”机制为工作抓手，发挥在职党员公益服务模范引领作用。搭建基层党组织引领居民自治、民主协商和社会参与的治理平台，引导社区多元主体在公共性领域充分运用民主协商、共建共享等途径，构建“机制共建、义务共担、资源共享、实事共办”的社区共享共治模式。加强引导驻地单位、社会组织、广大居民积极参与社区服务和管理，整合社区力量，通过走政府鼓励、社会创办、自主运作的社区服务产业化路子，达到源头治理效果。建立高素质、专业化的基层党员干部队伍，挖掘和培育一批先进基层党支部，激发广大社区党员干部的积极性、主动性和创造性，增强社区党员、居民群众对基层党组织的归属、认同。

3. 深化联动融合。充分释放党建引领自治共治的生机活力，进一步深化大学校区、科技园区、公共社区“三区联动”，促进学城、产城、创城“三城融合”，切实加强组织、队伍、阵地、项目等方面建设，加快推进校区园区化、园区社区化、三区一体化，让科研、文化、治理资源在校区、园区、社区之间自由流动，实现校区治理、园区治理、社区治理的深度融合，充分协同。

（二）深化“睦邻家园”实践，推动形成“睦邻杨浦”新形态

1. 拓展睦邻空间。推进基层社会治理从“睦邻中心”到“睦邻家园”的整体性跃进。以“睦邻中心”为节点，以“睦邻街区”为突破，拓展睦邻空间到住宅小区、商业街区和街道社区，构建立体化、全覆盖的睦邻家园实践，实现从“居民区治理”到“街区治理”的结构转型，奠定“睦邻杨浦”的治理空间基础，形成居民自治和共治相结合的街区共同体。

2. 丰富睦邻主体。吸纳引导多元社会主体参与“睦邻街区”建设，实现街区高校能人和社会达人广泛参与的常态化治理格局。设置“社会互助、街区文化、居民公约”等一系列社区发展议题，以各类小微商业和小微企业、各类社会组织、街区共同体内工作和生活的白领和居民为主体，广泛动员社会多元力量积极参与，培育街区公共意识，实现社区共治从理念向平台、从观念向行动、从结构向方法的转型与升级。

3. 弘扬睦邻文化。实现价值引领，大力倡导睦邻精神，让睦邻价值贯穿于社区自治共治的全领域、全过程，唤醒基层社会的良善文化基因，建设有温度、有活力、有秩序的“睦邻家园”。深入挖掘睦邻文化的治理价值，着力将“睦邻中心”改造成为将自治、共治、德治、法治融为一体的治理平台，让“睦邻家园”不断催生出各种治理资源。积极创新睦邻活动，通过举办睦邻节、创作睦邻歌、编写睦邻志、编演睦邻剧等，打造睦邻文化新形态；开展和睦家庭、睦邻伙伴、睦邻公益、睦邻微信群等活动，构建新型睦邻关系。探索社区民主协商形式，形成邻里公约，实现邻里互识、互信、互助。

（三）强化“两网”建设应用，推动实现基层社会治理智能化

1. 持续深化政务服务“一网通办”。全面拓展“一网通办”服务领域，实现与企业群众生产生活密切相关的服务全部接入，以标准化、精细化、场景化为目标，继续优化“一网通办”办事指南图文版，逐步实现网上办事“一网办理”、电子证照“一证通用”、综合业务“一窗受理”、政务咨询“一号响应”。加强流程再造，深化“两个免于提交”，加大部门自我改革力度，推进政务服务信息系统、业务专网和移动端应用“三整合”工作，强化部门协调合作机制，全面推进电子证照应用，建立全流程的线上线下载服务平台；提升数据安全指数，落实权责统一原则，加强

数据安全监管，确保数据安全可控；强化绩效评估，提供标准化政务流程，打造可视化信息系统，建立多元化评价机制。

2. 全面推进城市运行“一网统管”。加强数据治理，以问题导向和需求导向为引领，坚持“一屏观全域、一网管全城”，完善“三级平台、五级应用”机制架构，进一步强化基础设施、数据运行、流程再造和机制协同，增强精慧预知、精准监管、精确响应的城市运行综合管理能力，为提升政府治理能力提供有力支撑。全面加强基础设施建设，提升电子政务外网综合能力，完善电子政务云统筹管理，加强感知端标准建设；全面提升数据资源归集运行，统一业务数据采集，开展数据分析处理，统筹地图数据应用建设；加快推进业务流程再造，形成基层城市管理和应急处置工作合力，优化完善网格划分标准，促动部门业务流程再造和改革创新，推动治理过程和治理行为全量数字化；建立健全运行体制机制，落实责任稳步推进，落实平台建设，加强综合保障机制。

3. 加快推动“互联网+”社区治理。结合区智慧城市建设，配合推进中枢平台建设，实现智慧化赋能基层治理。持续推动“社区云”“彩虹桥”“e睦邻”等综合社区治理平台建设和落地，拓展线上服务功能。分类深化应用场景，完善“智慧+x”延伸服务功能，推广物联网、远程智能安防监控等技术，提升治理效能。

（四）更新治理技术手段，推动实现基层社会治理专业化

1. 探索民主协商群众参与新方式。夯实针对人大、政协和政府具体职能部门协商在内的各类协商形式，重点探索针对社会、居民的邀约制和约请制，进一步完善“一线工作法”，促进民主协商对内向外的“双向循环”和有机统一。推广“开放空间会议”等协商技术，建立由社区居民共同认可的“付出、积累、回报”的双向激励机制，激励社区居民、社区社会组织以及其他辖区组织参与志愿服务，了解其现实需求并以此为契机成立志愿者组织，构建“区协会—街道分会—社区志愿者工作站—社区志愿者专业服务队”社区志愿者组织网络，积极开展自助互助服务，推进志愿服务的实效化和可持续发展。

2. 实施社区社会组织发展新战略。发挥群团组织和社会组织在基层社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的渠道。以服务于基层治理为总体目标和任务，带动一批活跃且具备较强组织能力的自组织团队，开发一些具有创新、推广和复制价值的社区治理特色项目或品牌。充实更新《杨浦区社会组织参与社区治理引导目录》，加大社区社会组织培育扶持力度，探索对重点领域社会组织的前期孵化、中期助推和后期保障的全过程支持机制，提升社会组织提供专业化服务和承接治理型项目的能力。

3. 激发专门领域机构队伍新活力。进一步拓展社会工作服务领域，推动建立社会工作服务标准研发和社会工作服务质量评估

体系。大力培育发展专业社会工作者服务机构，使之成为社会工作者开展专业服务的主要平台和载体。以社会工作者协会为载体，完善行业管理体制，探索建立学分兑换等社会工作者福利制度、完善入退会相关规定等；探索成立社会工作者工会组织，发挥社会工作者党支部先锋模范作用。健全“四社互动”和社会工作者、志愿者（义工）“两工联动”的社会服务机制。优化社会工作者督导培养、考核、激励与能力提升相关制度，进一步规范相关事业单位中社工师、助理社工师的岗位设置和聘用管理，继续探索和推动社会工作专业岗位开发和专业人才使用，推进社会工作专业化、职业化发展。

（五）聚焦主要矛盾，推动探索基层社会治理新路径

1. 深化街道体制改革，完善资源整合机制。加强街道优化营商环境职能，统筹协调辖区内各类资源力量，做好安商稳商和企业服务工作。强化街道公共服务、公共管理、公共安全等职能，加强对辖区地区性、社会性、群众性工作的综合管理和统筹协调。加强条块关系协调，全面梳理区职能部门下沉街道、居委会协助政府工作事项，厘清条块职能分工，研究制订本区实施方案。优化街道组织体系，整合街道执法体系，统筹街道工作力量体系，完善街道运行管理体系。推进社区治理突出问题分类指导，研究因地制宜分类治理方式。

2. 完善党建引领“三驾马车”机制。强化组织核心，构建居

民区“大总支”架构，吸纳党员民警、业主委员会、物业企业党员负责人等担任一定职务。加强物业管理创新，打造“红色物业”，以点带面，破解物业治理难题。提升居民委员会、物业公司、业主委员会合署办公比例。加强党建引领业委会建设，加强评估监督，指导业主委员会规范运行。探索居民区“三驾马车”联合接待日制度，积极推动居民区党组织、居委会、业主委员会、物业公司和居民代表共同商讨社区重大事务，形成完善的民主决策、民主管理和民主监督立体制度体系，实现在党建引领社区治理基础上居委会、业委会和物业“三驾马车”的良性合作和有效运转。

3. 提升防范化解矛盾和应对公共危机能力。按照“发现、认定、责令、处罚、整治”的治理流程，理顺专业服务单位与政府职能部门的权责关系，健全矛盾预防化解体系。构建政府、社会组织、社区、企业等多种要素相互衔接的系统治理格局，以块为主、条块结合的协同治理格局，社会矛盾和冲突得以及时化解的法治规范格局，依靠家庭教育、社区教育和学校教育为基础的源头预防格局。考虑公共危机的生命周期，按照潜伏期、发展期、爆发期以及恢复期等的阶段划分，将危机治理嵌入社会日常活动治理。建立健全社区防灾减灾长效机制，积极创建“全国综合减灾示范社区”，依托社区风险地图，增强居民防灾减灾意识。完善“区-街道-居委”三级联网体系，协调联动政法委、公安、应急、城管、市场监管等核心部门以及各街道的值勤、执法、管理

队伍，统筹各类人力物力资源，运用大数据、人工智能技术，实现流程再造，对工作环节和工作职责进行标准化管理，建立起及时发现、有序派单、联动处置、规范结案的社会综合治理闭环管理的新模式、新机制，形成基础城市管理和应急处置工作合力。

（六）推进法治政府建设，推动实现基层社会治理法治化

1. 健全基层法治建设领导体制。发挥好街道法治建设委员会统筹各方力量作用，强化司法所作为街道法治建设统筹协调办事机构和街道法制机构的职能，提升基层法治水平。同时加大基层公共法律服务供给力度。加强街道、居委公共法律服务站、室建设，及时呼应各类法律服务和咨询的需求。完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力把矛盾化解在基层，提高人民调解等非诉讼争议解决方式的首选率。

2. 推进人民群众依法参与治理。深化杨浦特色社区法治专员制度。加大街道对法律服务社会组织和社区法治专员的使用、指导和评估，深化执业律师专业供给、社会组织组团服务、制度化政社协同优势，充分发挥社区法治专员在推进社区依法治理、居民自治、预防化解社区矛盾风险等方面的积极作用。指导、协助居民自治章程、居民公约、业主大会及业委会章程等自治规范的修订，确保自治的合法性、合规性和可操作性。加强民主法治示范社区创建。推进实施“法律明白人”“法治带头人”培养工程。深化依法治校、依法治企、依法治医、依法治网等工作，选树一

批基层依法治理优秀样本。

3. 深化基层法治文化品牌建设。培育和打造一批富于时代特征、体现杨浦特色的法治文化品牌阵地和活动。加强与大学校区、科技园区、社区联动，扩大资源统筹协调范围，大力孵化公益性普法社会组织，以“存量改造+增量培育”，推动法治文化融入公共空间、融入居民生活。

（七）加强人才队伍建设，推动实现基层社会治理职业化

1. 优化队伍配置。聚焦“减负、增能、赋权”，遵循“社区工作者队伍优化与推进街道自行聘用人员清退相结合，社区工作者队伍配置与街道具体实际相结合，社区工作者队伍规范管理与提质增效相结合”的原则，持续推进社区工作者人才队伍建设高质量发展。加强社区工作者配置保障，深化岗位设置分析研判，加大工作力量整合统筹，提高员额使用实际效益。

2. 健全管理制度。建立全区社区工作者实名制信息系统，研究制订实名制管理办法，实行动态维护更新；进一步规范社区工作者转岗、退出等情况的审批、备案；树立社区工作者职业发展全生命周期管理理念，研究修订《杨浦区社区工作者管理办法（试行）》，加快研究适合杨浦社区工作者职业发展与综合管理的各项制度，重点探索交流、考核、培训、薪酬等方面的制度设计。

3. 推动专业发展。鼓励社区工作者参加全国社会工作职业水平考试，提升持证上岗率，逐步向专业社会工作者过渡。深入推

进与上海健康医学院、上海市开放大学等专业院校合作，开展“学历提升计划”、各类职业技能培训、继续教育等专业课程，强化继续教育及专业人才储备。丰富继续教育形式，根据不同层次、不同领域，有针对性、精细化设置继续教育课程。继续实施“千名社工发展计划”“社工领军人物培养计划”，完善社会工作人才梯队建设。选树专业能力强、服务水平高、具有示范性的社区工作者优秀典型，以点带面，提升社区工作者队伍整体综合素质。

六、重点项目

（一）打造滨江“生活秀带”社会治理新高地

基本理念：践行人民城市重要理念，将以人民为中心的发展思想贯彻到杨浦滨江综合开发管理全过程。发挥滨江党建的引领统筹作用，实现滨江开发和滨江治理的同步推进，不仅使滨江区域成为杨浦经济发展和业态升级的新引擎，同时使滨江区域成为新时代社会治理的新高地，将杨浦滨江打造成为市民交往和社会公共空间的经典样本。

主要举措：杨浦滨江作为人民城市重要理念的提出地，要主动谋划、主动作为、主动创新，以打造滨江“城市治理改革创新先行区、核心区”为契机，积极探索滨江区域社会治理工作，助推“全区域统筹、多方面联动、各领域融合”的社会治理格局形成。一是加强党群共建。推进新时代上海互联网企业党建创新实践基地和滨江党群服务站建设，开发红色教育参观学习路线。充

分发挥党建联盟作用，加强各方主体之间的沟通协调，推动滨江社会治理、城市管理和公共服务更加高效。围绕滨江区域旧区改造、重大工程建设等，深化党建联建，持续开展“我在一线”党员先锋行动。聚焦滨江沿线新经济、新业态发展，同步推进园区、楼宇、互联网等新兴领域党建。打造人民城市重要理念教育培训基地，让人民城市重要理念首发地的形象深入人心。二是加强多元共治。与百姓共绘城市蓝图，共商共议、共建共享滨江治理。发挥人民建议征集站作用，提高百姓参与度。鼓励多元主体参与生活秀带建设，充分发挥滨江社会治理联合会等人民团体、社会组织、志愿者团队的积极作用，引导参与社会治理的各类主体围绕“滨江议题”协商议事，提升居民参与公共事务的积极性，培育、引领睦邻价值的情感认同，通过自治共治形成滨江区域的社会治理生态圈。三是加强区域联动。进一步加强滨江区域和周边街道、社区的联动，积极拓宽滨江睦邻载体的外延，充分挖掘滨江区域内社区、园区、街区等各种公共空间的睦邻价值，打造一批“网红”睦邻站点，形成睦邻空间向睦邻生活的延伸，使“百姓家门口的会所”具有空间美感、邻里情感、时尚动感、参与幸福感。四是加强智慧共享。构建“物联、数联、智联”三位一体的新型物联网体系，以智能化引领城市管理和社会治理能力的提升。在区级“一网统管”平台基础上，高标准打造杨浦滨江智慧管理平台。发挥滨江城市运行综合管理中心作用，深化城市管理

和公共服务能力。（区委组织部、区委推进办、区滨江办、区民政局、区地区办、区信访办、区科委、区城运中心、滨江沿线相关街道）

（二）推动党建带群团“社会治理集成创新工程”

基本理念：群团组织是中国特色社会主义制度的独特优势，在社会发展中起着重要的整合和联动作用。社会治理要发挥党与群团组织的共同行动的集成效应，通过党建带群团，发挥党组织的引领作用，发挥群团组织的示范功能，对各类社会治理资源进行系统整合，对各类社会力量进行充分动员，形成“集成社会治理创新工程”。

主要举措：推进党建带群团，形成引领社会治理的党群工作联盟。积极推动社区党群中心与睦邻中心、为老中心、妇儿中心、职工之家、侨之家等阵地融合，加强党群工作力量的联动和整合。发挥党建引领和群团组织的动员功能，形成更具活力更具规模的群众志愿组织。加快新时代文明实践中心的建设和改造升级。推动“党建+公益”，动员党组织和群团组织普遍开展社会公益活动。整合党建和群团工作项目，通过项目机制推动群团组织下沉到社区，活跃在社区。进一步整合党组织和群团组织的评优评先机制，鼓励多种社会力量参与社会治理和基层治理创新。（区委组织部、区委宣传部、区委统战部、团区委、区总工会、区妇联、区民政局、区地区办）

（三）建立市域社会治理的“杨浦睦邻指数”

基本理念：在社会治理机制建设相对成熟的基础上，加强对社会治理效能的评价，建立较为科学、全面的评价指标和体系。根据杨浦社会治理的品牌和特色，通过科学研究和设计，运用新的大数据技术和智能化应用，建立社会治理评价的“杨浦睦邻指数”。

主要举措：根据自治、共治、法治、德治的治理理念，进一步加强杨浦睦邻家园实践。在总结睦邻家园实践成果基础上，以“杨浦睦邻指数”为理念，研究和建立整体性的社会治理评价体系。通过基础性指标，加强基层社会治理规范化建设；通过引导性指标，加强对街道、社区基层治理创新的鼓励和引导。在“杨浦睦邻指数”基础上，通过智能化应用，加强对杨浦社会治理实际情况的分析研判。注重对“杨浦睦邻指数”的实时更新和及时公布。（区地区办、区委推进办、区民政局）

（四）启动基层社会治理“双百”工程

基本理念：城市社会治理的重点在社区，基础也在社区。在社区治理中，重点是将治理的理念转化为切实的治理行动，这就需要一支坚强有力的骨干队伍。在上海市“1+6”改革加强社区工作者队伍的基础上，“十四五”期间将继续加强社区干部、社区达人等骨干队伍的培养，进一步提高社区治理能力和水平。

主要举措：重点加强社区干部和社区睦邻达人两支骨干队伍

建设。启动基层社会治理“双百”工程，评选百名优秀社区干部和百名优秀社区睦邻达人。加强优秀社区干部和优秀社区睦邻达人的学习培训，进一步提升治理能力和水平。实行社区干部和社区睦邻达人带教工程，实现社区骨干队伍的流转与更新。在实行“双百”工程基础上，整合和优化睦邻活动、睦邻项目和睦邻达人评选，加强对社区干部和社区睦邻达人两支队伍的职业保障，进一步探索优秀社区干部选拔任用制度。（区委组织部、区民政局、区地区办）

（五）拓展“社区治理工程师”队伍

基本理念：深入贯彻落实党的十九大精神，提高社区治理社会化、法治化、智能化和专业化水平。在基层社区治理中，特别要依托专业人士的专业化能力和职业素养，推进社区治理专业化。杨浦具有高校聚集、名师聚集的区位优势，根据当前社区治理的痛点问题，建立由社区政工师、社区规划师、社区健康师、社会治理顾问、社区法律顾问（法治专员）、社区党建顾问等专业化人士组成的“社区治理工程师”队伍，推进专业化力量和街道社区一对一对接。

主要举措：深化完善社区政工师、社区规划师、社区健康师、社会治理顾问、社区法律顾问、社区党建顾问制度，建立“社区治理工程师”人才库。通过需求双向配对机制，推动六类“社区治理工程师”与街道社区的一一对接。在区级层面建立“三师

三顾问”项目服务清单，建立面对街道、社区的“中央厨房配送”体系，在落实全区区校联动工作机制的同时，加强校区和社区的联动，探索个性化、精准化的工作模式。加强线上平台建设，形成“社区治理工程师”的“线上+线下”会诊机制，不断丰富“社区治理工程师”参与社区治理的内容和形式，拓宽项目合作领域，在社会治理智能化、社会心理服务体系建设等方面加强合作。（区委组织部、区规划资源局、区体育局、区地区办、区司法局）

（六）创建环高校国际创新社区

基本理念：杨浦有着知名大学集中的区位优势。复旦、同济、上海财大等一批全国著名学府集中分布在五角场区域，并与周边社区形成了相互嵌入、共存共融的态势与结构。这就为进一步加强高校资源与周边社区的共治共建奠定了基础，并对杨浦形成环高校国际创新社区的整体治理格局奠定了基础。

主要举措：加快推进复旦国际人文社区建设，加快对政肃路等“一轴三带”的空间改造和文化升级，规划和建设复旦国际人文社区睦邻中心。加强复旦大学、同济大学、上海财经大学、国防大学政治学院杨浦教学区等高校周边的一体化建设，推进区校合作、街校合作，加强周边社区的共治共建和区域联动。加强海军军医大学、上海体育学院、长海医院与周边社区的共建与合作，推动以长海医院为中心的国际健康社区建设。加强上述各区域之间的联动整合，创建区域联动的环高校国际创新社区。（区委推

进办、区地区办、区发展改革委、区科委、区规划资源局、五角场街道、四平路街道、长海路街道)

(七) 讲好人民城市发展和治理的杨浦故事

基本理念：习近平总书记视察杨浦时提出的“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，既是对城市基层社会治理的概括，同时也是对杨浦社会治理发展的期望。杨浦要进一步学习和深化人民城市重要理念，推动人民城市重要理念融入基层社会治理，形成社会治理的杨浦品牌，并在此基础上，向全国和世界讲述城市社会治理的杨浦故事。

主要举措：加强对“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念的理论解读，推进理念与杨浦社会治理的深度融合。积极践行人民城市重要理念，开展国家城市治理改革创新先行区建设。根据人民城市重要理念加强杨浦社会治理的规划和整体性设计。基于对杨浦社会治理经验的系统总结，以争做人民城市标杆区为工作抓手，编纂人民城市相关著作，拍摄人民城市相关宣传片，讲好杨浦社会治理故事。(区委推进办、区委宣传部、区滨江办)

七、保障措施

(一) 大力宣传引导，强化凝聚共识

加强区委中心组和街道党政班子对人民城市重要理念的学习。将人民城市重要理念作为杨浦社会治理的核心理念，在全区

机关、事业单位、企业、社区进行学习和讨论。在全区设置“人民城市人民建、人民城市为人民”统一标识，结合党的重要会议和重大节庆加强人民城市重要理念的宣传。加强对人民城市重要理念的研究和解读，形成人民城市理念指导下的社会治理的项目和品牌。

（二）明确责任分工，强化部门协同

每年制定规划任务年度责任分工方案，层层分解主要任务，明确牵头部门、配合部门和责任部门，明确区、街道、社区三级责任主体。由牵头部门制定牵头任务的实施方案，明确年度目标、主要指标、推进措施、时间节点和评估办法。街道作为社会治理的“一线指挥部”，要层层分解目标任务，规划实施内容列入街道党政干部的考核评价。加强对社区的人员、资金、项目的支持，保障规划任务的有序实施。

（三）完善评估机制，强化创新导向

加强对杨浦社会治理评价指标的研究，形成杨浦社会治理的评价体系。与第三方机构合作，开展对社会治理的规划和评估工作。在评估体系中设置基础性指标和引导性指标，基础性指标对必须完成的基础工作进行评估，引导性指标对基层社会治理创新进行引导。将社会治理评估指标和体系转化为区、街道、社区三级的考核评价办法。

（四）建立智库平台，强化外部支撑

发挥杨浦高校集聚优势，进一步推动区校合作，推动专家团队与街道的一对一对接。吸收各类专家加入，整合社区政工师、社区规划师、社区健康师、社会治理顾问、社区法律顾问（法治专员）、社区党建顾问等专业化队伍，成立杨浦社会治理的智库平台。成立杨浦城市社会治理研究会，成立社会治理“名家工作室”，加强专家智库对社会治理的支持。

附件

名词解释

五项权力：指街道对区有关职能部门派出机构负责人人事考核权和征得同意权、综合管理权、对区域内重大决策和重大项目建议权、规划参与权。

三驾马车：指共同参与社区治理的居委会、业委会和物业公司。

两委三会四议：指社区党委或社区委员会提议、社区党建工作会或区域化党建联盟街道分会扩大会商议、街道党员代表会审议、社区代表会决议。

NGB-W 物联专网：指具有超高速带宽、可管可控可信能力，可承载多种多样的单、双向网络业务，为用户提供精细化服务的高质量、专门性物联网络。

两个免于提交：指凡是本市政府部门核发的材料，原则上一律免交；凡是能够提供电子证照的，原则上一律免交实体证照。

三级平台、五级应用：指市级平台、区级平台、街镇级平台；市级应用、区级应用、街镇应用、网格应用、小区楼宇应用。

开放空间会议：一种民主讨论会议的形式，是指围绕特定主题，通过营造民主开放的空间氛围引导参会人员自由畅谈、民主

研讨、充分吸收集体智慧以取得良好研讨效果的会议模式。

四社互动：指社区、社区工作者、社会组织、社会资源联动融合。

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区法院、区检察院、
区各人民团体。

上海市杨浦区人民政府办公室

2021年10月21日印发
