

# 新时代创新基层社区治理的主要经验

## ——来自上海和浙江基层社区防控的调研报告

胡仙芝\*

**【摘要】** 本文通过对上海浦东新区及其下辖张江镇、陆家嘴街道和浙江省温州乐清市乐成街道疫情防控的调研，分别总结各地在基层社区疫情防控中的具体做法和突出特点，并从中归纳出着力构建社区治理共同体、建立协同的运作机制、建立“融”“合”的工作理念和管理文化、提升基层治理的智能化水平、有效调动基层一线人员积极性能动性等五个创新基层社区治理的启示。

**【关键词】** 疫情防控 基层社区 社区治理共同体 责任体系

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.01.013

新冠肺炎疫情防控保卫战中，基层和社区的重要性前所未有地凸显，基层防控和社区防控往往成为新冠肺炎疫情防控战略成败的最后一公里，决定着总体效果。因此，在某种意义上说，基层和社区也是新冠肺炎疫情防控的第一线，既是消灭病毒的前线，也是保障安全的后方。新冠肺炎疫情防控保卫战中，不仅需要合理职能配置的执行体系，更需要有效调动地方、基层和一线人员的积极性、能动性。中共中央根据国内新冠肺炎疫情形势发展，较早就对常态化疫情防控、落实落细网格单元、提升基层治理效能等工作作出部署，在基层和社区防疫方面取得了很好的成绩，同时注意调动地方、基层和社区的积极性，为中国的疫情防控成效提供了机制保障。笔者在上海、浙江、湖北等地调研中可以发现，浦东新区和温州乐清的一些乡镇、街道在基层和社区防疫中坚持合

理配置权责，利用各种手段，有效调动地方、基层和一线人员积极性、能动性，对于迅速进行应急处置、有效遏制疫情蔓延、做好常态化防控具有基础性的作用和意义。

### 一、责任包干，链条闭环管理：上海浦东新区通过权责合理配置编织防护网

上海浦东新区是具有高度代表性的一个现代发展型新区，区域面积超过1200平方公里，涉及36个街镇、1007个居委会，358个村。社区类型多样，既有中高端的国际化社区，也有普通的商品房社区、动迁房社区，还有农村村落。这种环境下部署基层和社区疫情防控，取得安全防控的理想效果，需要有特定的权责体系和防范机制。

#### （一）精准施策，责任包干，压实防控线。

\* 胡仙芝，中央党校（国家行政学院）研究员。

浦东形成“5+X”包干分工，狠抓责任落实。其中，专设地区工作组负责社区防控工作，整合地区工委、民政、公安、卫生、农委、妇联、城运等部门资源，统筹推进楼组村组包干。一是完善包干体系。构建“统一指挥、一口上下、政令畅通”的战时协调体系。横向上，明确楼组包干由区地区工作党委牵头负责，村组包干由区农业农村委和区妇联牵头负责，并打破原有部门处室分工，按照“便利、有利、需要”原则合理配置资源。纵向上，街镇落实属地责任，班子分管领导、相关处室分片划块；村居包楼包队到包户，社工、党员和志愿者对口联系，形成“指挥部—班子领导—机关干部—居民区书记—社工”五级包干体系。二是细化包干内容。坚持统一口径、统一标准、统一手势，应对形势变化，高密度、高频次动态优化各阶段责任制度，统一规范各环节管理模版，编制形成“社区常态防控、入境人员转运、国内中高风险地区来沪返沪人员管理、本区中风险及相关地区防控、楼队组包干、疫苗接种”等“6+39”《社区疫情防控工作指南》，为包干责任落实提供清晰有力指导。三是优化包干机制。动态优化工作机制，保证管用对路发挥作用。比如制订楼组村组包干双九条，在防控各阶段等级变化时及时作出动态调整、同步指导到位；建立共性突出问题协调机制，召开多部门参加的各类协调会、最高峰时甚至达到一天4-5次。

**(二) 精细管理，挂图作战，夯实绣花功。**在梳理社区防控核心要素的基础上，提炼完善相关街镇典型做法，形成标准模版向各街镇推广，快速推进全区“一盘棋”挂图作战，努力做到精准防控。比如，“小区房态图”用不同颜色和形状准确标识房屋状态和人员情况，每天动态调整，做到底数、情况一目了然；“楼组包干图”把夯实组织建设与落实防控责任紧密结合，明确责任内容，确保管理服务到楼到户到人，并在此基础上形成了基层社区治理智能化

系统“智治通”；“动线管理图”绘出“人员信息登记、返沪人员管控、入门测温、快递外卖配送”流程动线，推行无接触管理服务；“居家隔离索引图”详细列出居家隔离各个步骤的操作内容、责任部门、工作要求、防护标准、注意事项等，让首次实施人员一看就会；“涉外服务指引图”明确设立涉外小区多国语言登记处指示牌、登记内容方式、重点人员事项告知、居民防疫健康提示、宣传海报等，确保口径统一、标准规范；“中风险地区社区防控流程图”详细列出获悉疑似病例、发布中风险地区、核酸检测、降低风险等级等重要环节中的标准流程，未雨绸缪为中风险地区防控赢得主动。

**(三) 精心统筹，闭环管理，接实防控链。推动各街镇、村居、各部门加强协同、紧密配合，构建社区防控的管理闭环。**一是基层防疫的指导整改闭环。形成“现场检查+视频复查+实地复核”的“三覆盖”递进检查指导机制、“信息沟通+检查指导+协商解决”工作机制，分层分批对所有小区、村宅开展全覆盖检查指导，形成现场有指导、工作有督促、问题有整改、情况有反馈的责任闭环。二是内防扩散的群防联控闭环。组织属地卫生、公安、城管、市场监管、物业、村居干部、志愿者等各方力量，形成“人员排查—现场确认—每天测温—落实技防+志愿服务”居家隔离人员管控闭环和“广泛宣传—关闭场所—有力劝阻—强制执行”人员聚集防控闭环，有效减少人员集聚，阻断社区传播链。形成居家隔离制度规范，从严从紧审批条件，从严规范接收流程，实施从留验点（隔离点）到“家门”的全链条无缝对接。三是外防输入的管理闭环。形成境外入境人员“机场驻点登记—专人专车送留验点（集中隔离点）—街镇接送居家隔离”全过程工作闭环，实现接送车辆全天候投入、各环节对接全时段畅通、社区保障24小时待命，环环相扣、一个不漏。四是中风险地区防控的工作闭环。不断总结经验，优化实操方案，推演形成SOP实战标准流程模版和教学辅导课

程,指导中风险地区开展精准高效防控,确保全过程反应快速、协同有序、衔接周密、措施得当、服务贴心。五是疫苗接种管理闭环。细化目标任务,每日明确全区街镇“任务总量、剩余任务量、日均任务量”,并分解至36个街镇,让各街镇、各村居明确全程接种目标任务和每日接种任务。实行“挂图作战”,销量管理,推动各街镇全面精准落实“组织到人、预约到人、接种到人”全程闭环责任,以“不完成任务不收工”的状态推进落实。

**(四) 精致服务,人民至上,充分依靠人民群众。**以“人民城市人民建,人民城市为人民”为重要理念,文明规范做好社区防控各项工作,既严防严控又体现浦东温度。一是以担当作为强信心。机关党员干部主动请缨奔赴社区、奔赴机场担当志愿者,街镇干部下沉一线充实力量,村居干部夜以继日连续奋战,凝聚成社区防控一盘棋的强大合力,从根本上坚定了人民群众共战疫情的必胜信心。二是以智能措施解忧心。区大数据中心紧急开发专项系统,把人员情况、轨迹查询等纳入线上登记;各街镇使用智能门磁、红外测温、口罩预约小程序等技防手段,有效缓解管控人手不足问题;区地区工作党委研发应用“智治通”系统,为中风险地区防控摸清底数、疫苗接种精准排摸精准预约提供了技术支撑。三是以“三会”制度聚民心。以实训提升“三会”运用能力,建立“三会”实训师资队伍,全覆盖建成“三会”实训室,引导居民自治共治,让居民协商决定口罩怎么发、小区入口怎么管等问题,及时介绍社区防控闭环做法、宣传医学管理规范,形成群防群控广泛共识。

## 二、围绕“一体指挥”建设安全、联动、信息三网:上海张江镇通过三网联动防控基层疫情

张江镇作为浦东新区下辖的一个乡镇,经

历了改革开放的快速发展,成为了具有一定科技特色和开放特色的基层单位,基层防疫的任务重。该镇在强化组织合力、加强社区协同、动员社区多元主体参与防控、形成社区防控的共同体方面探索了一系列有效做法,为当地各阶段的疫情防控工作提供了很好的基础。据介绍,张江镇最为关键的是明确权责,围绕“一体指挥”,建立“1+9+44”社区防控工作体系(1个疫情防控总指挥部、9个由镇三套班子领导带队的督导组、44个居村党组织牵头的防疫工作专班),并在安全、联动、信息三网方面作出了自己的创新。具体做法有三点。

**(一) “人防+技防”,织密安全网。**居民区以守住“三道门”(大门、楼道门、家门)为重点,广泛发动群众参与住宅小区和楼道群防群控,形成“总长一片长一楼长”的防控体系;以组建“护村队”为基础,依托“护村队”和监控探头“一键轮巡”,形成全天候、全覆盖守护模式。张江镇城市经典居民区党总支书记石英向我们介绍,在该居民区的防控中,坚持以党组织为核心,进行分区包干各个小区,以幢或门栋为单位划分楼组,共70栋公寓和294幢别墅,由党员或楼组长担任楼长,由社工担任9个小区的区长,3个二级支部书记担任片长,居委书记担任总长开展工作,与各小区物业联手,与小区业委会联动,积极引领各小区党员志愿者、居民志愿者等队伍,成为社区疫情自我管控的主力军。形成小区门口由保安把守、小区内部由志愿者巡查、邻里之间由互相提醒督促的防控氛围,从而扎实地推进了社区防疫工作的有效落实。

**(二) “属地+部门”,织牢联动网。**联合派出所、社区卫生服务中心、市场监管所等部门开展境外人员排摸、居家隔离人员测温管理工作。张江镇城市经典居民区就非常注意互防互联控。他们坚持强化区域单位的共建共管,积极抓牢除小区自身以外的商铺单位、楼宇企业的联动联控建设,突出小区自我管控,

外部积极支持协同,区域单位互防互控相结合,形成了区域化单位之间相互紧密配合的社区多元化防控体系。

(三)“房态+防控”,织细信息网。建立“居民和房屋信息管理平台”,实现房态图从“墙上”到“云上”一屏汇集、智能分析的提升。这种信息管理平台不仅有利于收集和归拢信息,利于决策和执行;同时也有利于宣传,做好信息输送。该区通过动员会、联席会、协同会、专题会等形式,以及板报、专栏、电子屏、微信群等手段和途径,开展广泛深度的入户入心的宣传工作,从而确保了上级工作要求和精神及时深入到社区的具体工作中,深入到居民群众的实际行动中,通过信息精准有效输送,实现对居民行为的引导和规范,从起初的不出门、守好门、做好日常防护到如今社区免疫屏障的建设。

### 三、联防联控共治智治:上海陆家嘴街道引导各方参与、构建防控共同体

陆家嘴街道辖区作为上海改革开放的窗口,覆盖375万平方米的居住社区和近900万平方米商务区域,常住人口约12万,工作人群近30万。疫情之下,管控覆盖31个居民区,共48728户,不仅面临老旧小区多、房屋出租多、外来人口多等复杂情况;同时管控还覆盖沿街商户1234家,商务楼宇点位84个,企业525家,餐饮等重点行业点位1508个,又使得辖区成为应对返沪复工高峰的重点地区。为打好这场疫情防控阻击战,陆家嘴街道严格贯彻市区工作要求,始终坚持党组织领导“始终在一线”、党员干部落实“始终在一线”、联防联控共治智治“始终在一线”。该地的做法特点有:一是依靠街道党工委切实扛起政治责任、精准把握防控方向;二是依靠各基层党组织切实发挥战斗堡垒作用,发挥居民区党组织政治优势、组织优势和群众工作优势,广泛动员楼组

长、志愿者力量,带领群众加强联防联控。他们在联防联控共治智治方面充分发挥了基层人民群众的积极性和创造性,创新取得了意想不到的效果。具体有以下四个做法。

(一)建立集中高效的工作网络。街道依托“1+4+31”的联勤联动体系,形成以党组织领导为核心、条块齐抓共管、全社会共同参与的联防联控、群防群治工作机制,有效支撑了疫情防控的常态化管控和应急响应的要求。在重点人员转运、居家隔离管控工作中,严格落实由公安、医疗卫生、社区共同组成的“3人小组”的闭环管理机制。居民区依托“1+3+n”党建引领社会治理模式,通过基居民区党组织有效协同居委、物业和业委会“三驾马车”,党员志愿者们集结为“楼组护卫队”,辖区党建联建等共建单位结对周边居民区,在防疫宣传、信息排查、邻里互助、异常情况及时上报等方面为社区疫情防控提供了强力支撑。

(二)多元主体共同参与,构建防控共同体。疫情期间,陆家嘴社区基金会率先设立社区防疫守护专项基金,筹集善款近120万元,多批次为社区一线发放防疫物资;积极为国际化社区紧急招募精通韩语、日语和意大利语等语言的志愿者,提供线上线下沟通服务。陆家嘴慈善超市推出多组平价菜套餐,开通“线上买菜+线下配送”服务模式。社区健康小屋的健康管理员团队成为“重点地区抵沪人员”的健康“督导”以及疫苗接种医护人员的有力助手,帮助使用智能手机有困难的社区老人完成疫苗接种注册登记。多家驻区企业包括外资企业纷纷伸出爱心之手,为全国各地和社区抗疫一线捐款捐物。社区党员积极捐款捐物,同心同力凝聚了强大抗“疫”力量。

(三)聚焦重大时间节点、重要场所区域、重点关注人群。聚焦节后复工防控工作强化对楼宇企业、工地的宣传,及早应对节后返城复工的风险防控,针对楼宇、景点、商业综合体等人流密集、人员流动大等特点,明确管控措施和应急处

置方案，落实源头防控举措。关爱辖区独居老人、残障人士等弱势群体以及居家隔离和健康观察等重点人员，提供必要的生活照护和心理关爱。

**（四）线上线下智慧赋能。**为了帮助社区能够更加有效、精准、快速地防控，市区两级按照“两张网”的建设要求，通过数据共享，打造了线上“房态图”，将人户信息以及疫苗接种情况及时反馈给基层，以便基层第一时间开展信息排查和宣传动员；同时，街道也根据疫情防控的阶段性任务要求，个性化地开发了“居民口罩购买在线预约”“返沪人员信息在线登记”“重点区域抵沪人员在线健康管理”“居家隔离在线监管”“疫苗接种在线预约”等应用模块，有效提升了管理效能。

#### 四、“班子包村，干部入格，党员联户”：温州乐清市乐成街道构建党建统领的基层网格三级责任体系

温州乐清市乐成街道是乐清市主城区核心板块，东临城东街道、城南街道，南临柳市镇、白石街道，西至永嘉县，北临淡溪镇、石帆街道，是乐清千年古县的县治所在地。街道下辖12个社区和4个行政村，辖区面积67.04平方公里，户籍人口8.2万人、新居民2.3万人，拥有省级文明街道、省级卫生街道、省级生态街道、省幸福街区、省文化强镇等多张“金名片”。

乐成街道织密防控之网，确保压实职责筑牢防线。针对街道开放小区多、空挂户多、自建房多，人员信息掌握难、封闭管理难的特点，进一步健全完善党建统领基层智治体系，创建由“班子包村、干部入格、党员联户”的基层网格“三级责任体系”，实现责任捆绑，职责承包。整合党建、综治、执法、市监、医务等网格，全新构建142个基层网格，将村社干部、党员、村（居）民代表、医生及相关站所人员融入网格，对格内“人、地、事、物、组织”实施全覆盖管理，确保每个网格内都有一支10人左右的服务

管理队伍，破解只有村社干部单打独斗的局面。推行“一个支部一个网格、一个党小组一个格子、一名党员一幢楼”的“1+1”疫情管控模式，实现精准封控管理。数字赋能，高效管控。创新线上“智汇云平台”，打造信息及时掌握、诉求及时回应、问题高效处置的闭环管理模式。同时打造线上微信群防疫平台，建立“一居一群”“一街一群”等，打通联系服务群众的最快通道，构建问题上报、处置反馈、核查回访的最快模式，实现问题“秒回应”。

#### 五、基层治理与社区疫情防控的经验与启示

从以上上海浦东新区及张江镇、陆家嘴街道和浙江温州乐清的乐成街道等四个基层单位进行社区防控的实践中我们可以看到，中国特色的新冠肺炎抗疫战略之所以取得成功，离不开基层治理和社区防控的严密责任体系，离不开来自基层方方面面的积极参与和主动性、创造性。总体归纳起来，以下规律和特点值得总结和学习。

**（一）必须着力构建党建引领、区域联动、多方参与的社区治理共同体。**党的十九届四中全会提出要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。社区作为社会的基本单元，社区治理共同体建设是抗疫成功的一大组织学基础。从以上案例中可以看出，突出党组织核心领导，形成强有力组织队伍，强化统筹施策一盘棋，有效依托居委会、社工站、物业公司、业委会和区域化单位的联动联动机制，强化区域单位共同参与的工作形式，实行统抓共管、整体化运转，确保上级精神要求得到及时贯彻执行，每项工作得到及时部署落实，每一个问题得到及时沟通推进。


**（二）必须建立上下协同顺畅、横向联动协同的运作机制。**基层政府和社区治理共同体要实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础，根子还需要顺畅协同的协作机制。从上海浦东等地的实践中可以看到，基

层和社区的防控要严密而有效地运行,必须在职责分工明确的基础上,优化协同机制,才能打通部门壁垒,畅通沟通渠道,优化协同机制,使各类资源在基层汇聚成强大合力,将常态化的共治共建治理模式迅速转化为联防联控的协同作战模式。具体而言,一是优化区域联动机制,实现闭环管理。各街镇与辖区内公安、城管、市场监管、房管、社区卫生中心等部门力量形成区域联动的工作机制,明确联动工作职责,完善联动工作流程,织密联防联控网络,确保社区事务快速处置、疫苗接种合力推进。二是优化多元参与机制,动员多方力量协同。在社区防疫过程中,党组织发挥党建引领的优势,优化多元参与机制,引导社会力量协同开展防疫物资筹措、公共区域消毒、健康咨询检查等公益服务。三是优化居民自治机制,将自治和群治有机结合。优化居委、物业、业主委员会联动机制,使“三驾马车”共同发力,将物业专业化管理、业主委员会自主式管理、社区管控式管理、居民自我式管理结合起来,形成群防群治的合力。如物业公司迅速变为群防群治、联防联控的战“疫”突击队,与居委会和业委会紧密合作,在守门登记、垃圾清运、公共区域消毒等工作上为居委分忧,让群众放心。

**(三) 必须建立“融”“合”的工作理念和管理文化。**社区治理共同体的抗疫,内部融合是有效工作的重要前提。理念要“合”,工作要“融”。要通过党组织引领统一共识,要树立共同治理的理念,区域内各类主体树立平等意识、责任意识、合作意识、法治意识、共享意识。要打破条线壁垒、部门思维,主动对接,把更多资源下沉到基层;保持信息畅通,发现问题不要纠缠于应该谁做,谁做起来方便谁做,谁做起来有利谁做。在管理文化上要注意急民所急,应民所呼,以民为上,去除官僚主义和形式主义,做到便民、亲民、安民,与民融合。工作上要健全社区突发事件应急响应机制,搭建疫情防控微信群工作平台,集合居委

会、物业公司、业委会、社区民警、区域化单位,进行统一网络联席办公,形成从上到下直线贯穿,横向拓展延伸相连接的组织网络,以确保信息共享、沟通及时、管控一致。

**(四) 必须借用科技力量,提升基层治理的智能化水平。**基层治理的现代化首先要实现智能化,借用科技的力量提升基层治理的效能。一是实现顶层设计“一朵云”。建设统一的大数据综合枢纽,做到数据共享、信息公开,用数据连接融通城市发展神经,让数据帮助城市来思考和决策,为基层社工“赋能”和“减负”。二是实现精细服务“一键达”。通过大数据技术,找准群众关心的难点堵点痛点,科学提取群众需求。利用网络和手机等智能终端,让政府大数据和每个居民直接相连对接,实现群众需求“一键表达”,服务项目“一键送达”。三是实现基层治理“一张网”。通过云计算、大数据、人工智能等技术手段,构建基层社会治理“一张网”,完善社区社会治理管理体制机制,提升社会治理智能化水平。

**(五) 必须坚持群众路线,有效调动地方、基层和一线人员积极性能动性。**基层治理是党和政府的基础,社区是人民的家园,基层治理和社区抗疫要强化党员带头,居民自觉参与,充分发挥党员的先锋模范带头作用,由党员开展传帮带,引领社区居民一起参与疫情防控工作。“社区是我家、安全靠大家”,疫情防控是阻击战、长期战,必须全民参与、全民防控才能做好。为此,要有以众志成城抗疫情、众志成城护家园的思想认识,调动每一个共产党员、积极分子和广大志愿者的积极性,强调国家意识、整体意识,全力做好社区疫情防控工作。要通过党组织强有力的领导、全体党员的带头示范,使社区居民群众积极地参与到社区疫情防控工作中来,积极地参与到小区的志愿者队伍中来,发挥广大人民的积极性、创造性,保护自己的家园和生命安全。

(责任编辑:葛云)