

## 老城厢旧改的“西天取经”漫长路

——上海 H 区 F 小区十年旧里改造多元协同路径探索

## （一）案例正文

### 老城厢旧改的“西天取经”漫长路

#### ——上海H区F小区十年旧里改造多元协同路径探索

#### 目录

中文摘要 .....	2
中文关键词 .....	2
英文摘要 .....	3
英文关键词 .....	3
引言 .....	4
1. 十年上访竟无果，部门推诿懒作为 .....	4
2. 强政之下拆违建，民生困境怎破解 .....	7
3. 拆后修复寻方法，一波未平一波起 .....	10
4. 美丽家园计划行，多元协同难实现 .....	12
5. 私浴公浴拿方案，零距平台来落实 .....	15
6. 过完五关斩六将，方案评审获支持 .....	18
7. 改造完成赞誉多，平台完善需思考 .....	20
结束语 .....	24

**摘要：**作为上海市危房、旧房最为密集的区域之一，H 区有一个绕不开的民生痛点：老旧房屋改造。近几年，H 区连续开展“五违四必”、“美丽家园”等系列拆违改造行动，却遭遇了诸多困难。本案例由一起拆违改建的邻里纠纷说起，介绍一位街道社区办科员——吴磊参与一老旧小区拆违、改造工作的经历，讲述了由于存在沟通壁垒，协调效率有待提升等现象，旧里改造过程中遇到了诸多挑战，最后借助“零距离家园”平台，协调多方利益主体和资源，完成了小区拆违和局部改造的过程。本案例基于协同治理理论和政治势能理论提出分析框架，结合实地访谈，探讨“零距离家园”平台从无到有、从虚设到发挥作用的过程中所体现出来的动机不足、制度不全、责任缺位等问题及其原因。在此基础上，提出居委构筑平台、多元主体共发力，健全激励机制、完善考核促协同，政策前瞻长远、系统规划全局，引导公众参与、形成共治格局，明确议事规则、健全协同机制等具有针对性、可行性的建议，以期进一步完善和推进“零距离家园”平台的复制、推广。

**关键词：**旧里改造 零距离家园 协同治理 政治势能

**Abstract:** As one of the most densely populated areas of dilapidated and old houses in Shanghai, H District has an unavoidable pain point for people's livelihood - the transformation of old houses. In recent years, H District has continuously carried out "beautiful home" demolition and rectification actions, but has encountered many difficulties. Through a neighborhood dispute caused by demolition and reconstruction, this case introduces the experience of Wu Lei, a street office clerk of an old community, who participated in the demolition and reconstruction of an old community. Due to the lack of an effective communication and coordination platform, the illegal demolition and reconstruction encountered many difficulties, and finally, with the help of the "Zero Distance Home" platform, the multi-stakeholders and resources are coordinated to complete the process of demolition and partial transformation of the community. This case uses the theory of collaborative governance and political potential energy to analyze, combined with field interviews, to explore the "Zero Distance Home" platform from scratch, from lack to play the role of the process reflected in the lack of motivation, institutional defects, lack of responsibility and other issues and their reasons. On this basis, the paper puts forward some targeted and feasible suggestions and opinions, such as changing the administrative concept, deepening the long-term management, improving the coordination mechanism, playing a leading role, guiding public participation, and forming a co-governance pattern, in order to further improve and promote the replication and promotion of "Zero Distance Home" platform.

**Key words:** old house reconstruction, Zero-Distance Home, multiple collaboration

## 引言

2019年11月，习近平总书记在上海考察时提出“人民城市人民建，人民城市为人民”。在这座倾全城人民之力打造的现代化、国际化大都市里，在那些高楼大厦背后的小街巷、小胡同里，还有那么一些破、旧、脏、乱、差的老旧小区，与这座“人民城市”的风貌格格不入。

H区G街道F小区的居民们跨出大门，只要走上几十米就到了繁华的南京路步行街和外滩，但回到楼内，却要面对鸽子笼般大小连转个身都困难的家。这里的生活环境不仅脏乱差，还有公用厨房和公用卫生间的尴尬。谁能想到，在这片全世界都闻名的繁华地段上，居然还有居民在使用手拎马桶。私搭乱建、开墙打洞、乱停车、乱堆物料等问题屡禁不止，街巷胡同内基础设施薄弱、绿化空间不足、公共服务短缺等问题严重影响着城市形象和居民的正常生活。然而事实上，像F小区这样的老旧小区，在上海还有不少。

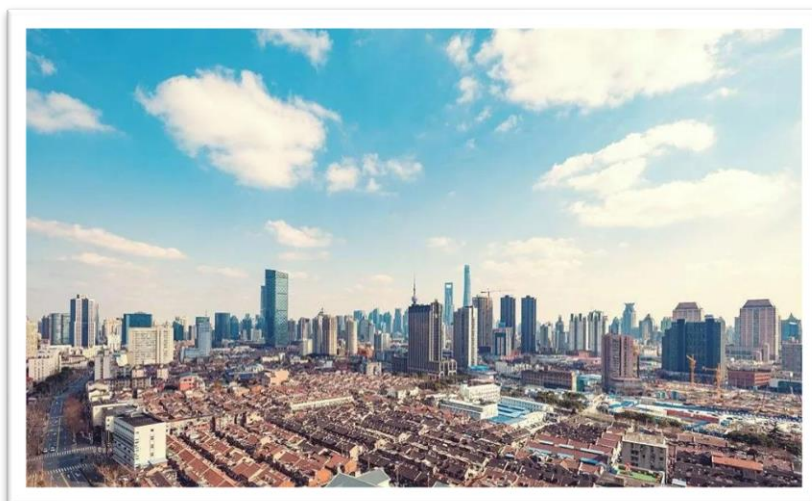


图 1：背靠现代化城市建筑群的老城厢里

2018年，上海市政府启动《上海市住宅建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》，在全市范围内进行老旧房屋改造（以下简称“旧改”）。但在实际改造中，一方面，政府各部门“九龙治水”，难以有效协同，旧改计划难以有效推动。另一方面，旧改计划的财政预算逐年减少，“钱少问题多”的现状成为街道开展旧改工作的一大“拦路虎”。

作为上海市危房、旧房最为密集的区域之一，老旧房屋改造问题同样是H区绕不开的民生痛点。

### 1. 十年上访竟无果，部门推诿懒作为

年逾古稀的张老伯缓步走在前往信访办的路上，心里略有志忑，想到昨天接到的信访办让去开会解决邻居违建问题的电话，心下感慨良多：十年了啊！跑了十年，也

不知道这次能不能解决问题。思绪不禁回到了 2007 年……

张老伯住在上海市中心历史久远的老城厢里。这里每家每户人均居住面积都不超过 10 平米，层高只有 2 米左右，连个独立厨卫都没有。为了让生活方便一点，大家都在想方设法拓宽“领土”——搭建违章。从一开始小打小闹、偷偷摸摸地搭个小棚子，到现在有恃无恐、堂而皇之地“向天借房”——为了弄个两三平米的地方，在自家墙上打了个洞，向外延伸出一间屋子。屋子离地约三米，大部分重量由竖在地面的四根钢筋管和木板支撑着。邻居们每每看到都觉得“吓丝丝”，担心安全问题向有关部门反映、投诉，却不了了之，没人来管。

于是，违章搭建越来越多，大家投诉无门之下也就只能睁只眼闭只眼了。

这一天，张老伯发现隔壁李先生家继“向天借房”之后，居然得寸进尺地在加高房屋——在往自家一楼房屋上建房子。这么一来，平日里本就不亮堂的张家更是会被遮得严严实实，一点光都见不着。张老伯气不打一处来，阻止施工队施工不成，找李先生讨要说法，却被告知：“我想建就建，有本事你去告我啊。”

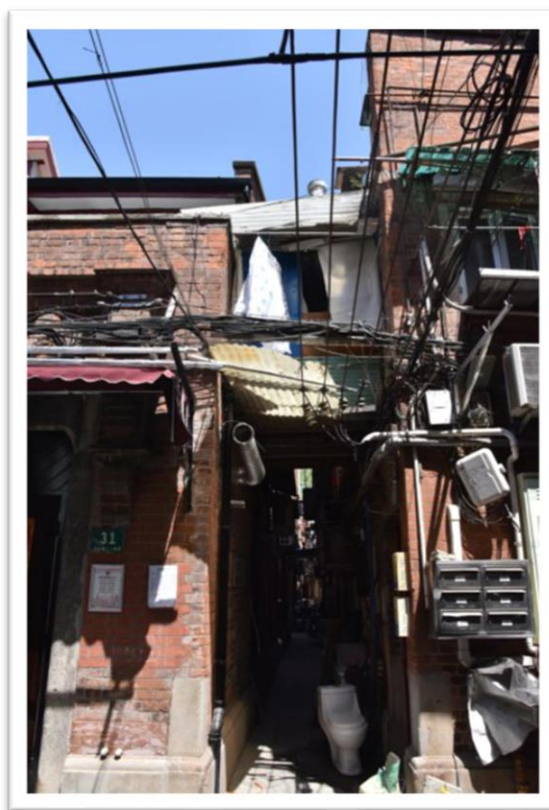


图 2：李先生家搭建的违章吊脚楼

私自搭建本就是违反有关规定，这种自私违法的行为不仅损害了他人的正当权益，还带来了极大的安全隐患，却得不到有关部门的惩处。李先生的嚣张态度彻底激怒了张老伯——真是“‘叔’可忍‘伯伯’不可忍”，张老伯决定要讨个说法，开始在各个部门之间奔走投诉。

没想到这一奔走，就是十多年。直到前不久小区一场过火 100 平米的火灾，造成一家 4 人遇难，重新引发了居民们对居住安全的担忧，纷纷通过市长热线等渠道反映问题。这次小区的违建问题终于引起了市区两级政府和街道的高度重视。



图 3：F 小区火灾现场

走进信访办的会议室，张老伯被黑压压一会议室的人吓了一跳，没想到这么大阵仗。街道社区办科员吴磊因为负责街道辖区内老旧小区拆违工作，与张老伯比较熟悉了。他走过来领着张老伯入座，告诉老人今天参会的人有分管城建的副区长、区委宣传部、区城管执法局、区房管局、区信访办、城管中队等领导，还有律师等人。

区信访办信访科王科长主持会议：“张老伯，今天这个会是专门为你而开的。我们领导高度重视，召集了相关部门就你反映的诉求进行集中讨论，下面先请您就整个事情的来龙去脉、前因后果给大家做一个简要介绍吧。”

“说起我们 H 区 G 街道 F 小区，相信很多领导都知道。我们这里家家户户面积小，一家几口人蜗居一室是很常见的。大家生活很不方便，于是就想方设法、偷偷摸摸地搭建违章建筑来解决生活上的不便。这虽然可以理解，但这些违建却也给周边的居民们造成了很多困扰。像我们家现在，只要有人在家，除非是睡觉，否则灯永远都是开着的。本来光线就不好，隔壁这屋子一搭，彻底黑灯瞎火。我们年纪大了，有时候开着灯也看不太清，磕着碰着都是常有的事。再说了，他那个房子，就几个钢筋承重，要是哪天倒掉了，砸到人怎么办！”

“从 2007 年开始，我走遍各个部门，从街道城管中队到房管部门，从居委会再到法院，却始终找不到可以解决问题的部门。城管中队说受理违建案件要房管部门的

鉴定，房管部门说没办法鉴定，居委说他们没有权利管违建的事儿，信访部门每次都  
说将情况反馈给相关部门了，但每次都没有下文。”说到这里，张老伯有点激动了：  
“违章搭建影响通风、采光是小，对房屋承重和居民安全的影响是大啊。我们这老小  
区的房子是砖木结构的，房龄长、电路老化、居住密度大、违章搭建多，存在非常严  
重的消防安全隐患。一旦发生火灾，那可是了不得的事。之前那场大火，死掉了四个  
人哦。”

分管城建的洪副区长听到这里，接过话：“张老伯，你说得很在理。这事儿我们  
区里已经专门开会讨论过了，**违章建筑是要好好整治整治，该拆就拆！**”副区长掷地  
有声的话引来了一片热烈的掌声。

“感谢区信访办给我搭建这个平台，让我有机会表达我的诉求。其实我的诉求很  
简单，邻居家搭的这个屋子到底是不是违章建筑，到底能不能拆，给个明确的说法。  
不要总像踢皮球一样踢来踢去，不给我一个确切的答复。”张老伯说道。

洪副区长代表在座的各部门表态道：“刚才听张老伯说了这么多，我觉得这件事  
之所以拖这么长时间，很重要的原因就是相关部门不主动担当、推诿扯皮，深入一线  
不够。这个房屋确实有一些需要搞清楚的细节问题，请相关部门到实地进一步勘察、  
核实，核实情况以书面形式上报区信访办。”

宣传部俞部长对张老伯说道：“老人家请放心，我们一定把这个问题解决好。”

会议后的第二天，区房管局就会同区城管执法局上门就“是否存在违章”进行了  
再次认定。经房地产交易中心信息比对相关资料，一致认为**“房主擅自改变房屋结构，  
擅自加高，存在违建事实”**，当场决定就违章情况向房东出具《限期整改通知书》，  
规定 60 天内限期自行整改，恢复房屋原状，逾期不改的，将进入法律程序，发布强  
拆公告。

## 2. 强政之下拆违建，民生困境怎破解

G 街道社区办的办公室内，吴磊正拿着一叠资料仔细看着。刚刚城管办来通知，  
要求他明天上午十点到 F 居委会开会，共同协商居民张老伯邻居李先生家的拆违事项。

吴磊还清楚地记得两年前刚调到这个小区时，跟着居委会同事实地走访时看到的  
场景——小区内几乎家家户户都或多或少搭了点违章，小区环境那叫一个“脏乱差”。  
走进居民家狭小、局促的屋子，他也终于能体会为什么会有那么多的违章建筑了。





图 4：F 小区曾经脏乱差的环境

理解归理解，拆违工作还得继续。一开始，吴磊尝试从党员开始做工作，一遍遍上门劝说、动员他们自拆家里的违建，以点带面逐步推进，倒也取得了不错的成效。

可是没多久，吴磊就碰到了“钉子”，其中尤以张老伯的邻居李先生最“刺头”——“凭什么叫我们家拆，又不是只有我们一家这么搭的，要拆也拆那些先搭的……”

一次次碰壁，一次次无功而返，吴磊对李家也是无可奈何。而由于李家的硬杠，前期已经有所改善的违建隐隐有卷土重来的迹象，吴磊也是急在心里。这次，在相关部门的联合推动下，终于走到了强拆这一步，强拆决定书已经留置送达到了李家。

第二天，在社区管理办、城管中队、拆违办、居委会等各方的协商讨论下，制定了较为完善的强制拆违预案。针对李家有两位八十多岁老人的情况，拆违小组也商量好了对策，并安排了特保和女性志愿者到场协助，同时还有医务人员随时待命，以备不时之需。

拆违那天，特保在李先生家周边拉起了警戒线，引得周围邻居议论纷纷，好在是工作日，围观的群众并不是特别多。居委会的志愿者目标明确，按照原定预案要先将李先生家的老人接到警戒线外围。

“咚咚咚”，居委会工作人员小邵敲门，“李伯伯，在吗？我是居委会小邵。”前来开门的正是李老伯，一旁的志愿者和小邵见状急忙搀扶着李老伯往外走去。

“你们要带我爸去哪？”李先生和李老太听到屋外的动静，赶到了门口。“你们

那么多号人在我家门口打算干嘛！”

吴磊连忙拦住李先生：“老李，今天街道的城管中队和拆违办组织人员依法对你家违建的卫生间进行拆除，你配合一下。”

“我是犯了哪条法，要你们那么多人围着我家！”

李老太更是夸张地直接躺在了家门口，又哭又闹：“我不活了，家里的房子要没了，我住哪，你们要敢拆我家，明天我们一家就住你们居委会去。”

李先生一边拿着手机拍摄一边威胁道：“我要拍下来发布到网上去，让大家看看现在的政府是怎样对待老百姓的。”

城管中队长蔡队好言相劝道：“这次行动都是依法依规的，有问题你们可以去申请复议或去法院申请行政诉讼。”

吴磊有些担忧地对蔡队说道：“要是是一直这样僵持下去，今天怕是拆不了了。”

“既然是强拆就代表着强制性。”说着，蔡队对身旁的队员吩咐着什么。不多时，城管队员就带着五六名特保队员来到了李先生旁，“希望你们能配合我们的工作，本次的执法全程录音录像。”说完，几名特保队员就拉着李先生往一旁走。

李先生挣不开特保的手，只能红着眼睛回头大喊道：“他老张是居民，我们家不是了吗？他家的需求要满足，那我们家呢？**你们有没有想过，我八十多岁的父母平常生活洗澡有多困难吗？**你们这些坐办公室的，哪里能知道我们这些底层居民的困难！”李先生最终还是被拉走了。

同时，居委会事先安排的几名女性志愿者也来到躺在地上的李老太边上，开始做思想工作：“李家姆妈，你这样也解决不了问题的，有什么问题咱们可以去居委会沟通沟通……”

“我不活了，不活了，房子没了……”地上的李老太丝毫不管别人怎么说，仍旧不断重复着这些话。

“大家一起过来把李老太先扶起来，小心点，别伤着老人。”居委会的一位工作人员一边说着，一边和几个志愿者一起扶起了李老太。李老太起来后拼命想往里走，可架不住志愿者这边人多，还是被“请”了出去。

“这边人清得差不多了，叫工人进场吧。”蔡队朝外喊道。

“好的，蔡队。小李，叫老王他们过来吧。蔡队，再安排几个队员一起进去吧，做好取证工作……”

一场闹剧之后，拆违工作得以顺利完成。



图 5：强拆现场

随着邻居家的违建应声倒地，张家老伯伯家的小窗户又可以看到阳光了。为此，张老伯特地前往街道管理办，向吴磊他们表示感谢。

“钉子户”李先生家的违建被强拆起到了很好的震慑作用，接下来的拆违工作进行得比较顺利，弄堂口的杂货铺、小区里的其他违章建筑都有条不紊地被拆除了。

虽然如此，吴磊心中还是有一根刺，那天李先生的质问一直萦绕在他的心头：是啊，老李家搭建卫生间，不是为了享受，而是确实有这个需求。现在卫生间被拆，他们的基本生活却成了问题，旧改旧改，难道只管拆了违建就算完成任务了吗？吴磊陷入了思考。

### 3. 拆后修复寻方法，一波未平一波起

**一边是“硬指标”的拆违要求**——违章建筑不仅影响邻里关系，还存在安全隐患，更是与大城市发展的方向背道而驰；**一边是居民们的实际困难和基本需求**——李家两位老人年岁已高，常年患有慢性疾病，行走不便，外出看病、买菜都很困难，更何况是到离家最近的 1 公里之外的公共浴室洗澡。

吴磊觉得，旧改工作不能只拆不管，这是顾此失彼、本末倒置的做法，会寒了民心，不利于后续工作的推进。一定要想个办法帮李先生家解决洗澡问题。

之后一个月，吴磊穿梭在街道的各个部门之间，多方打听之下，得知拆违办是有拆违修复资金可以申请使用的。其实，拆违当天，拆违办的钱主任也在现场，李先生的需求他也听到了，但却没有任何表示。吴磊对钱主任这种多一事不如少一事的做法深感无奈。

打听到这个消息的吴磊第二天一大早就来到了拆违办钱主任的办公室。一听吴磊的来意，拆违办钱主任先是叹起了苦经：“我们确实是有一笔拆违修复的专项资金可以申请，但是这笔钱并不多。这几年区里经济不景气，每年的预算都在做减法。”

吴磊向钱主任详细介绍了李先生家的情况，确实比较困难，也符合专项资金的使用要求，希望钱主任能帮帮忙。

钱主任沉吟了一会儿后表示，李先生家的特殊情况可以试着帮忙申请下，不过拆违办现在资金预算少、申请的人多，一般都是秉持“先到先得，先申请先审批”的原则，像李先生这样“半路插队”的情况需要向街道领导汇报后才能决定。

吴磊向钱主任连连道谢，并第一时间把这好消息告诉了李先生一家。

一周后，吴磊带着施工人员来到李先生家中，对房屋结构、承重构件、排水设施、电气线路等进行了实地勘测，确认具备安装卫生间条件后，开始着手设计施工方案。

半个月后，当施工人员带着材料再次来到李先生家准备进场施工时，**遭到了邻居韩先生的反对**：“这么小的房子，卫生间的位置离我家又只有一墙之隔，如果湿气顺着墙渗透到我家，怎么办？”

李先生据理力争：“我在自己家里改造卫生间，关你什么事？况且有专业人员来现场查看过，对你家没有什么影响，你没有权利干涉正常施工。”

沟通无果的韩先生投诉到居委会，正巧遇到了来居委会办事的吴磊。吴磊得知情况后，安抚解释道：“您先别急，改日我们约个时间，由我们街道牵头，召集居委、设计方、施工方、物业和你们左邻右舍，就你反映的问题开个协调会，就改造方案进行完善。”

三天后的一个上午，韩先生和李先生如约来到居委会会议室，参加街道牵头的各方协调会。会上，设计方就卫生间的设计方案作了介绍，随后各方纷纷发表意见和看法。最后，在施工方“从我们专业角度来看，行得通，过去我们在其他老旧小区也做过类似的定制卫生间，用下来都没有发生渗水、漏水现象”的保证下，在居委、街道“会继续关注，直到事情圆满解决、各方满意为止”的表态下，韩先生勉强同意了李先生家的浴室改造方案。





图 6：李先生家卫生间拆违前和改造后对比图

二十多天后，吴磊接到了居委会周书记打来的电话。周书记告诉他，韩先生打电话来反映说墙上渗水有了霉斑，老房子隔音差，水管声音也很大。去现场核实了情况，确实如此。现在韩先生闹着要街道和居委给说法，不然就走信访投诉渠道。

吴磊听完，叹了口气说道：“麻烦周书记先安抚下韩先生吧，毕竟李先生家的改造资金也是好不容易争取来的，也不可能拆了。我再看看有没有什么补救的措施。”

面对这样的结果，吴磊心里很是惆怅——要端平一碗水可太难了，这老楼改的居民楼，家家户户都面积小。当初改造时，空间划分也没想那么多。现在这违建带来的麻烦是一环扣一环，违建不拆挡了张老伯家的阳光，拆了又给李先生父母洗浴带来不便，补建浴室吧又影响了隔壁韩先生。拆也不是，不拆也不是，补也不是，不补也不是，现在搞得“里外不是人”“吃力不讨好”。老旧小区治理出路究竟在何方？

#### 4. 美丽家园计划行，多元协同难实现

就在吴磊一筹莫展、无可奈何之际，社区管理办收到了上级部门转发区启动“美丽家园”（2018-2020）建设三年行动计划的通知，要求各街道、社区“不忘初心，牢记使命”，一边推进旧改，一边从改造开始提升老百姓居住品质，要想方设法切实关心百姓，为老百姓办实事，让居民拥有安全有序、整洁舒适、环境宜居、幸福和谐的美丽家园。领导还特别关照了一句——洪副区长在启动会上特别点名提到了你们 G 街道，会重点看着的。

听到这话，吴磊心下一喜，有“领导关照”这把“尚方宝剑”在，做起事来就要方便多了，这次有门儿。于是，他找到F居委会的周书记和业委会邢主任，告诉他们这个好消息。三人商量下来一致觉得，居民的房子怎么改还是要听听他们自己的想法。于是，他们决定三天后召开一次**居民意见征集会**，就小区的改造听听居民们的想法。

一听说自己的小区要改造，大家伙儿那个热情劲儿就甭提了。那天下午，时间还没到，居委会会议室已经坐得满满当当，大家已经热火朝天地讨论起来了。

“今天大家可以畅所欲言，把困难和诉求都说出来，居委会会统一报给街道，给大家制定改造方案。”邢主任开场白一结束，大家就七嘴八舌地说起来。



图 7：居民意见征集会

急性子的王阿姨先提出意见：“我要求没那么高，就公共厨房弄弄好我就阿弥陀佛了。每天烧饭转个身都难，油烟味儿都往房间里钻了，老难闻了。”

腿脚不便的陈大爷说道：“我年纪大了，腿脚不方便，我就希望能改善下上厕所和洗澡的条件，不要每天早上上个厕所还要排老长的队，洗个澡还要去周边的澡堂。我这老胳膊老腿的禁不起折腾啊！”

“说到洗澡问题啊，反正不要在自家装淋浴间就行，要不都得跟我们家那样。”韩先生幽幽地来了这么一句。

李先生撇了韩先生一眼，没好气地说道：“洗澡这个问题你们真得好好想想办法，尤其是我们小区老年人多，得考虑到他们的需求和实际情况，还有使用安全问题。”

邢主任一边听，一边快速地记录着大家的需求。

前些年嫁进来的黄女士提到了水管年久失修经常断水、没地方晒被子的问题，还提到了一个特别令人心酸的情况：“我们说是住在上海这么个国际化大都市，住在这

么靠近外滩的繁华地段，居然还要天天拎马桶、刷马桶，说出去都没人信。”惹得居民们纷纷附和、吐槽。

八十岁的黄奶奶扶了扶老花镜，颤巍巍地说到：“小同志啊，我们年纪大了，腿脚不方便不能走太远。我听我一老姐妹说，她们小区楼里面有什么公共空间，没事就在那唠唠嗑、打打小麻将，不晓得我们这能不能搞一个哦。”

四十二岁的王先生对小区的安全表示担忧：“咱们这个房子空间小、人家多，还是砖木结构，楼道里还堆这么多东西，走路不好走不说，还特别危险。要改造，先得把这些安全隐患改掉。”

门卫师大爷也附和道：“咱们小区现在门口汽车、电瓶车停得满满当当，走路都不好走。我天天和他们讲‘不能停不能停’，也没人听。那电瓶车又要充电，家家都拉拖线板。抬头一看，乌压压的一片，搞得跟蜘蛛网一样，难看伐？还有不怕死的阿姨在电线上挂衣服，也不怕触电触死。太危险了！”

.....



图 8：旧改前居民家中的情况

大家你一言我一语地说开了，纷纷大吐苦水，把这些年里憋屈的过活都给讲了出来。有些老人讲到辛酸处，还情不自禁留下了眼泪。

会议结束后，邢主任将情况整理好发给了周书记和吴磊。吴磊虽然不能感同身受，

却也从居民们的话语中感受到了深深的无奈和亟待改善的迫切需求。这里很多居民已经在这种脏乱差的环境中生活了一辈子，一开始还指望着拆迁，但随着近些年房价猛涨，拆迁的希望越来越渺茫。很多老人一辈子的梦想也就是有个体体面面的居住环境，这次的老旧房屋改造让大家看到了希望。然而，这么多需求，不可能都满足，领导不会批，改造资金也不够，旧改又涉及到这么多部门的协调，到时候会不会又“吃力不讨好”？怎么做才能让改造顺利进行呢？吴磊觉得肩上沉甸甸的。

## 5. 私浴公浴拿方案，零距平台来落实

吴磊向街道赵主任汇报了居民意见会的结果。赵主任听了之后，让吴磊联系相关的几个部门听听意见，拟一个具体的改造方案，并表示放手去干，有困难及时汇报，街道会全力支持。

F 小区现有住户 32 户，每户至少 2 人，房子建造年代久远、基础结构差、房屋面积小、点面分散，楼内电线网线错乱，虽然底楼有化粪池设施，但没有单独的污水管道。小区的改造行动将涉及居民、房屋、社区、街道方方面面以及与城管、市容、物业、法律顾问、共建单位等的沟通，改造哪里、怎么改造都需要与居民和各个相关单位进行沟通、协商。

吴磊试着和几个部门联系了一下，发现效率非常低，不是找的人不对路，说自己没有权限做决定，就是领导架子一摆，让去找具体办事人员沟通，而每次一个小小的问题可能就需要联系好几个部门。疲于奔命了半个多月后，吴磊觉得这样继续下去，这个改造方案可能要“难产”了。

于是，他又去找了赵主任，把碰到的问题汇报了一下。赵主任想了一会儿，当着吴磊的面儿打电话给 F 居民区的周书记，让二人第二天到他办公室再来谈这个事儿。

第二天，当吴磊和周书记来到赵主任办公室时，赵主任给了二人一份文件，上面写着《H 区关于开展“零距离服务”，建立“零距离家园”平台的初步方案》。

赵主任说：“‘零距离服务’这个理念是 2009 年由 NJ 街道创立的，其主要目的是为了解决居民的诉求。2010 年，我们区也开始在全区推广‘零距离服务’机制，但是做得并不好。”他停顿了一下继续说道，“后来区委要求深入推进‘零距离家园’建设，当时我们街道就建了这个‘零距离家园’平台，初衷是希望通过搭建社区理事会平台，更好地整合社会职能部门的作用，解决好文明城区创建过程中社区存在的难点、痛点问题。但是，平台虽然搭好了，却一直没有运作起来。”

“你们拿回去好好看看，研究一下，我也问问上头能不能让这个平台重新运作起来。如果能运作起来，应该可以解决 F 小区改造的问题。”

经过一番研究与沟通，最终由区委拍板，定下了“重启‘零距离家园’平台”“深入推进‘零距离家园’建设”的工作方针，由 F 居民区党总支周书记召集居民区党总



支成员、街道联络员、绿化市容所、物业管理、市场监管所、房管办等各职能部门代表以及社区领袖、居民代表，成立了“零距离家园”理事会。

第一次理事会在居委活动室以腾讯视频会议形式召开，理事会常任理事及特邀理事人大代表、社区结对律师等共 16 人出席会议，讨论 F 小区“美丽家园”改造的事宜。



图 9：“零距离家园”理事会组织架构图

周书记作为理事会理事长主持会议，将前一次居民意见征集会上收集到的意见作了介绍，总结为安全隐患、公共厨房、如厕、洗澡、水管、晾衣架、车辆乱停乱放、乱拉电线、线路老化、公共休闲空间缺乏、加装电梯等十一项诉求。

“还有一个事情我补充下，据我所知，这次改造区里给每个街道的拨款资金比去年都会有所下降，大家还是要量力而行。”吴磊作为这次改造的街道工作人员，将这个很现实的问题提了出来。

霎时，各个会场一片安静，你看看我，我看看你，没有一个人接话。为此，周书记不得不再次开口：“这次改造居民是非常期盼的，我们也知道改造肯定会有资金限制，也不指望一次就把所有问题都解决完，我们还是要聚焦突出问题。听下来比较集中的还是在卫生和洗澡问题上。”

有了周书记的带头，大家也开始一个个发表起自己的意见——

“家里面积比较紧张不能安装马桶和浴室的住户，可以在公共位置辟出一块空间集中造几个马桶间，每家一个，另外再建个公共浴室。”吴磊建议道。

“公共浴室建在哪里合适呢？”市场监管的冯老师问道。

“我们小区不是有间二十几平米的房子，平时是放街道储备物资的，我记得前几年还发生了偷盗事件，既然有需要，其实可以腾出来。”社区民警宁老师接话道。

“公共浴室进水和排水怎么弄？小区倒是有建筑图纸，不过排水涉及供水公司，有些居民水费好久都没交了。”物业许经理说道。

“排水问题可以用外墙打孔排污的方法解决。”城管队林老师提议说。

“既然要做公共浴室，那其实可以做得再好一点，比如在公共浴室安装智能可调节淋浴器、残障设施、地暖、洗衣机等现代先进用品，这样也可以让居民洗得安心、放心、暖心。”房办的王老师也提了个建议。

“可以采取社区居民会员预约制度，对户籍在这个小区的 60 岁以上居民免费开放，其它居民收少许费用。”共建单位的孙老师接着说道。

“不过预约制的话涉及电信部门，他们平时都很难联系得到，毕竟这是跨层级的，我们这个层面很难解决。”市容的华老师附和道。

大家你一言我一语中，第一次理事会敲定了此次改造的目标就是改善居民的厨房、卫生和洗浴问题，采用“一户一方案”，有针对性地开展改造。虽然会上没有对公共浴室的选址和具体改造方案等有个明确的说法，但是吴磊对这个结果已经很满意了，毕竟才第一次会，不可能马上就能拿出一个完整的方案。

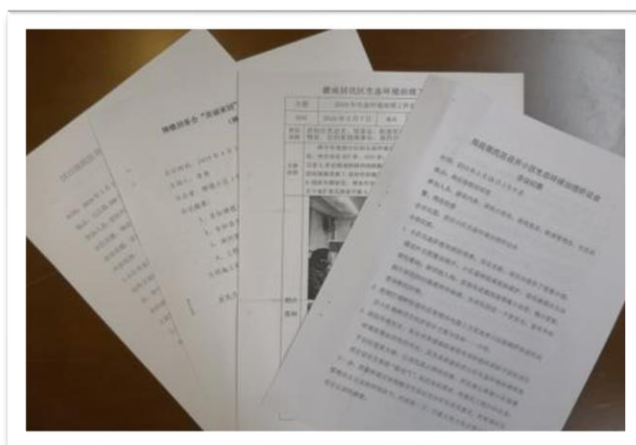


图 10：“零距离家园”理事会工作会议上大家举手表决通过

后面一个月中，“零距离家园”理事会又前后召开了五次会议，在一次次沟通中，各部门慢慢放下顾虑，真正参与到这个改造项目中来，为方案出谋划策，提出了不少好的建议和意见，终于将这个改造方案的初步框架确定下来了——有条件在自家建浴室和马桶间的就在自家建，没有条件的，由街道出面，将小区内一间二十几平米、产权属于街道的空置房屋让出来，用来改造为公共浴室；物业提供小区建筑图纸，由城管配合市政水务部门解决公共浴室进水、排水问题；居委会联合业委会做通“水费老赖”的工作，及时缴纳水费，扫除水务方面的障碍；由街道出面与联通、电信、移动等通信部门沟通，为实现公共浴室预约制度打下基础；将原有的公共厨房进行改造。

## 6. 过完五关斩六将，方案评审获支持

在“零距离家园”平台的支持下，在理事会成员的共同努力下，前期方案总算落地了，吴磊心中松了一口气。没想到，本以为就此可以顺利开展改造的方案，差点被卡在项目评审会上，让吴磊坐了个不大不小的“过山车”，考验了一回他的小心脏。

根据H区对“美丽家园”建设项目的要求，每一个项目在建设前都要经过精细化管理办公室的审核，审核通过后才可报财政审批。而这个审核是名副其实的“三堂会审”，相关部门负责人会对项目进行全方位的审查，提出意见，难度可想而知。

评审会当天，区精细化办、房管局、建管委、应急局、消防支队、金外滩集团等部门负责人十余人到会。

吴磊作为G街道F小区“美丽家园”建设项目代表介绍了小区的背景、改造的初衷、居民的需求以及方案的规划，他特别提到，作为整个项目的核心协调组织——“零距离家园”平台将在整个改造过程中努力做好三点，第一，做好前期规划和招投标工作，确保工程能及时开工；第二，在工程施工过程中做好监管和督办，每周召开碰头会，及时解决出现的问题；第三，做好经费使用规范，确保经费及时结算。

听完项目介绍，各部门负责人开始发表各自的意见。

**金外滩集团朱总：**“F小区的现状确实不好，我认为非常有必要进行改造，不过F小区属于非动迁地块，离南京东路又比较近，要在保留房子原始原貌的同时给居民提供一个好的生活环境，这很重要。我提一个建议，设计部分要再深化一点，把细节做好。”

**房管局谭科：**“这个小区的房屋属于木质结构，加上电路老化、老百姓还在使用煤气罐等不安全设备，安全隐患比较大，希望你们再次与消防部门沟通下灭火设施的安全要求。”

**建管委顾科：**“区里目前正在创建全国无障碍环境示范区，这次改造能不能安装一些适老性设施，给老年人创造更多便利。建议做进一步优化。”

**应急局许科：**“我这里主要提一点，要特别注意施工单位的安全问题，确保施工

安全。”

**消防支队陆老师：**“建议增加微型消防设施，防患于未然，这些市里都有统一规定，要严格按照规定去做。可不能再出现上次火灾这种情况了。安全是大事，马虎不得。”

**财政局高科：**“建议合理安排工期、系统考虑，别今年弄一个水龙头、明年再弄一下厨房，避免重复施工、重复上脚手架，影响居民生活。要提升工作效率，节约更多财政资金。”

**区精细化办丁主任：**“我感觉今年的汇报材料设计效果图与现状的对比不够明显，要做到‘一点一策’‘一楼一策’，比如小区浴室改造，要做好‘一户一方案’，方案要进一步细化。我原则上同意这个改造项目，但是今年费用有限，去年区里改造资金有4.8亿元，今年只有一半都不到，2.2亿元。考虑到F小区的具体情况，最多给你们500万的预算。请街道根据会上相关部门的意见再进行完善。”

开完会，吴磊的内心很崩溃，很多意见其实方案里都有提到，所谓的“进一步改善”不知道要怎么着手。最麻烦的是，500万的费用肯定是不够的，预算报价就做了1000万，这生生地砍掉一半，几乎是宣告了这个改造项目的夭折。

想到居民意见会上大家殷殷期盼的眼神，想到自己这几年为这个小区旧改忙活的一千多个日日夜夜，想到赵主任对这个项目的重视和对自己的信任，吴磊打起精神，与周书记、邢主任**再次通过“零距离家园”平台召开会议**，将评审会上各部门的意见反馈给大家，让各部门根据各自的职能和专业知识，对方案进行再次优化和改善。好在，经过一段时间的磨合，“零距离家园”平台的协调作用慢慢显现出来了，大家群策群力，**很快拿出了更细化、更具体的第二稿方案**，增加了“在公共浴室里加装些轮椅，方便腿脚不便的老人坐着洗澡”“在公共厨房外侧加装消防设施”等内容。然而，预算方面，经过各部门的反复核算、调整，也只降下来200万，离500万的目标还有很大一段距离。吴磊无奈，只得去找赵主任汇报情况，看看他有没有更好的办法。

“赵主任，这个改造方案我们反复推敲、测算过，500万真的做不下来。居民们对这次改造给予了很大的希望。您看还没有其他什么办法？”

赵主任了解了情况后想了想说：“我知道了，小吴。这事儿我来想办法，你先回去等我消息。”

过了几天，赵主任打电话给吴磊，告诉了他一个好消息——区里又批了300万给F小区“美丽家园”改造项目！原来，赵主任去找了主抓这次“美丽家园”行动计划的洪副区长，向他汇报了F小区改造项目的情况。**洪副区长表示**，F小区是他心里的一块石头，上次的那把大火他还记忆犹新。这次这个改造项目他会大力支持，所以**特批了300万资金**。同时赵主任也向吴磊再次强调，这个项目区里已经关注了，一定要

把方案再次细化、量化，一些专业性强的项目一定要与专业部门做好对接，尤其是灭火设施，避免之前的火灾事件再次发生。切切实实把方案落地，改善居民的生活环境。

有了这颗定心丸，吴磊和设计团队很快就确定了修改方案，并提交给了区精细化办公室，2天后收到方案通过的回复。历时一个多月的方案制订工作终于结束了。



图 11：G 街道美丽家园改造项目评审会现场及评审意见

## 7. 改造完成赞誉多，平台完善需思考

F 小区“美丽家园”改造项目方案通过后，改造工程马上就启动了。虽然过程中也发生了一些由于居民的小市民思想，想偷偷让施工人员给自家厨房增加点面积，被居委会周书记劝阻下来的小插曲，但改造工程总体上还是很顺利的。



图 12：公用厨房改造施工现场

2 个多月后，F 小区焕然一新的模样让居民们的脸上都露出了满意的笑容。



王先生赞叹道：“阿拉小区大变样了，都不认识了！”

黄女士笑开了花：“再也不用早上起来倒马桶了，睦邻中心里洗澡也方便，我们非常满意。”

陈大爷乐呵呵地道：“我现在洗澡就到睦邻中心去，那里水温刚刚好，地暖也‘侠气瑟意’，还有轮椅给我们坐着洗，真是太方便了！”

王阿姨附和到：“公共厨房改造得也‘老好咯’，阿拉再也不用自己去外面买煤气罐了，又重又不安全。虽然面积看上小了点，不过新的灶台、油烟机、天然气管道，用起来真方便，唔现在特别喜欢在家里烧饭。”

干净整洁的环境让居民们欣喜不已，感受到了美丽家园计划带来的变化。



图 13：公用厨房改造前后对比

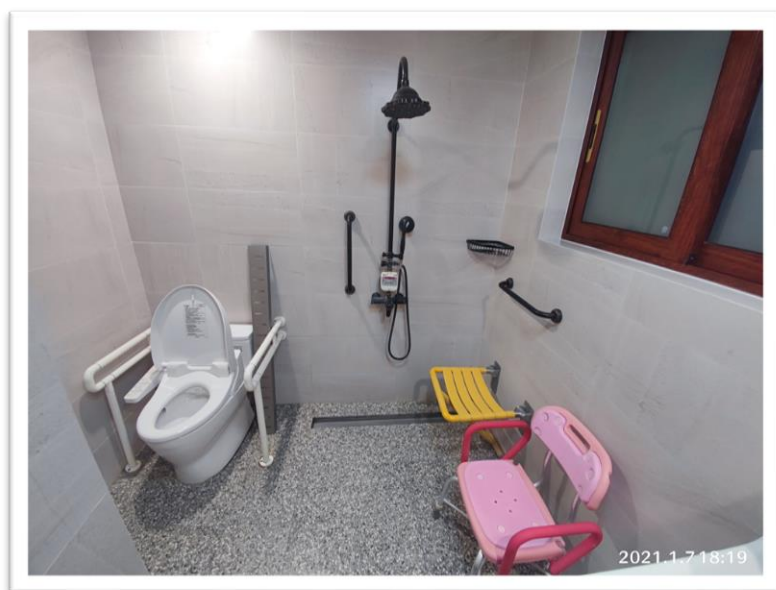


图 14：公共浴室内景



图 15：公共浴室为老助浴流程

不久之后，F 小区由于在“美丽家园”改造工作中的优异表现以及富有特色的“零距离家园”平台协同管理工作，获得年度 G 街道“美丽家园”改造项目“协同创新奖”，并被评为“五星‘零距离家园’”。另外，小区还引来了《解放日报》的关注，刊发了以《用好“绣花针”，绘好外滩“背后”的风景——上海老城厢改造十年磨一剑终有成效》为题的专题报道，介绍这个毗邻外滩的老旧小区改造的“前世今生”以及 G 街道协同 F 小区居委以绣花针般的细心、耐心、巧心帮助居民解决实际需求的做法。



图 16：《解放日报》对 F 小区富有特色的自治管理工作的报道



图 17：F 小区获奖奖状

报道里提到，老城厢的改造是城市管理的顽疾，也是回避不得的重大课题。很多街道、小区在开展旧改工作时碰到的最大的问题就是“头痛医头脚痛医脚”，相关部门做了很多工作却由于缺乏协调而“既不叫好也不叫座”，得不到居民们的认可不说，更使得后续工作无法继续开展下去。



老城厢是上海本地文化的代表之一，其格局和建筑体现了上海本地传统的居住特色，却也无可避免地面临房屋老旧、空间狭小、人口密度大等特点，F小区就是这样的典型代表。在过去的十多年间，街道、居委等相关部门从居民最关心、反映最强烈的“急难愁盼”问题着手，通过成片征收、“五违四必”拆违整治、旧住房综合修缮等不同方式，尝试用系统性、全局性、协同性思维考虑居民需求和旧改建设，取得了一定成效。《解放日报》对此给予了高度评价和肯定。

报道还特别介绍了G街道“零距离家园”平台的建设成效。在区“美丽家园”三年行动计划的大背景下，G街道F小区居委借鉴其他居委的成功经验和做法，成立了党建引领下的“零距离家园”理事会，探索并试行“零距离家园”平台建设，旨在实现服务、议事、协作以及多元互动的四个“零距离”。在重新整修厨卫设施、公共空间，解决困扰了居民几十年的“如厕难”“洗澡难”问题过程中，平台邀请相关部门负责人共同为F小区“美丽家园”建设出谋划策，优化实施方案，找到改善居民生活居住条件与减少影响居民正常作息之间的平衡点，充分发挥居民、居委、街道及相关部门的共同作用。

文章最后提到，“重塑老城厢，发展惠民生”，老城厢改造不仅是城市管理和民生发展的一项重要举措，更是城市文化保留与复刻的一个重要手段。无论在哪个城市，老城区都是时代的见证者和亲历者，是城市文化的传承者和记录者，对这些记忆的保护，是我们每代人的责任和义务。F小区居委“零距离家园”平台的成功运作经验和做法，值得我们深入总结和提炼，并结合实际，将之复制推广到其它老城区旧改工作中去，提高居民福祉，打造平安、整洁、和谐的社区环境，让居民群众获得更强的获得感、幸福感。

## 结束语：

读着报上的这篇报道，回想这几年在G街道工作的点点滴滴，尤其是在F小区拆违、旧改和“零距离家园”平台建设过程中自己的参与、付出和努力，吴磊颇有种“吾家有女初长成”的欣慰感。从前期居民的不理解、不配合，政府部门间互相推诿，到改造过程中的顾此失彼，再到部门协同，改造方案却一波三折、迟迟难以落地，犹如经历了九九八十一难方才取得的西天真经，吴磊感叹：老旧城区改造建设工作，着实不易，只有多部门协同才能解决难题，但多部门协同本身就困难重重。即使这次F小区的局部改造工程算是小有成效，但其实还有很多可以改善和值得深思的地方：比如如何利用“零距离家园”平台进一步有效推进政府部门、街道、居民等多主体之间的主动、积极协调？比如如何借助“零距离家园”平台用更长远、系统的思维去进行规划，避免重复和无效工作？再比如如何让“零距离家园”平台保持长效、稳定的合作机制，为其他其它基层治理的实践提供借鉴和参考？

老城厢旧改之路漫漫其修远兮，创造宜居城市任重而道远。就像日前 H 区召开的 2021 年“美丽家园”建设工作会议上洪副区长讲的那样，要强化部门协同，在精细化管理专项规划基础上做好“美丽家园”“美丽街区”三年行动计划，全力解决好群众反映最突出的问题，力争实现“美丽家园”全覆盖。（案例正文 14514 字）

## （二）案例分析报告

### 老城厢旧改的“西天取经”漫长路

#### ——上海H区F小区十年旧里改造多元协同路径探索

##### 目录

一、案例回顾 .....	28
二、上海市旧城改造的基本特点 .....	28
1. 改造目标多维 .....	28
2. 改造主体多元 .....	29
3. 改造任务繁多 .....	30
4. 改造手段单一 .....	30
5. 改造成效显现 .....	30
三、案例的理论基础与适用性分析 .....	31
1. 协同治理理论及其适用性 .....	31
2. 政治势能理论及其适用性 .....	32
3. 本案例分析框架 .....	33
四、H区零距离家园理事会：多元协同平台助力旧改 .....	34
1. 政策简介 .....	34
2. 政策内容 .....	34
3. 执行现状 .....	35
五、上海市旧城改造中多元协同存在的问题与原因分析 .....	36
1. 多元协同中存在的问题 .....	36
（1）起始条件：你等我待，主动作为缺乏动力 .....	36
（2）催化领导：群龙无首，联合行动困难重重 .....	36
（3）制度设计：权责不明，项目推进效率低下 .....	37
（4）制度设计：懒政怠政，各自为政一盘散沙 .....	38
（5）制度设计：目光短浅，头痛医头脚痛医脚 .....	38
（6）协同过程：有心无力，居民参与蜻蜓点水 .....	39
（7）协同过程：推诿扯皮，沟通协调形同虚设 .....	39
2. 多元协同难实现的原因 .....	40
（1）起始条件：协同动机很缺失，甩手掌柜要不得 .....	40
（2）高位推动：位阶权利依赖重，不推不动不应该 .....	40
（3）制度设计：考核激励犹不足，甜枣大棒不可缺 .....	40
（4）制度设计：目光短视忙救火，长远规划必须有 .....	41

(5) 制度设计：居民参与太有限，广纳良言好办事 .....	41
(6) 制度设计：协同制度不明确，落实到位很重要 .....	41
六、上海市旧城改造中多元协同优化的相关对策 .....	42
1. 居委构筑平台，多元主体共发力 .....	42
2. 健全激励机制，完善考核促协同 .....	42
3. 政策眼光长远，系统规划全局 .....	42
4. 引导公众参与，形成共治格局 .....	43
5. 明确议事规则，健全协同机制 .....	43
七、结束语 .....	44
参考文献 .....	44
附录 .....	45
附录 1：“零距离家园”访谈提纲 .....	45
(1) 访谈 H 区城管拆违办，重点了解拆违、旧改政策实施等情况 .....	46
(2) 访谈 H 区信访办，重点了解居民反应、居民参与情况 .....	46
(3) 访谈 H 区城管中队，重点了解政策背景、内容、实施等情况。 .....	46
(4) 访谈 G 街道管理办、Q 街道管理办，重点了解街道旧里改造进程、改造中合作部门 .....	47
(5) 访谈十年上访当事人张老人，了解上访过程、拆违过程细节 .....	47
(6) 访谈 F 小区居委、J 小区居委、C 小区居委，重点了解落实情况，运行中面临的问题 .....	47
(7) 访谈 F 小区居民、J 小区居民、C 小区居民，重点了解居民参与情况及居民评价 .....	48
(8) 访谈 F 小区物业、J 小区物业、C 小区物业，了解物业在旧改中的参与情况 .....	48
附录 2：访谈编码 .....	49
附录 3：调研实录 .....	50
(1) 2020 年 10 月 13 日，赴张老人居住小区调研，访谈张老人 .....	50
(2) 2020 年 10 月 14 日，到区城管执法局中队调研，访谈相关队员 .....	50
(3) 2021 年 1 月 7 日，参观 H 区 F 街道，访谈街道、居委相关人员及居民 .....	51
(4) 2021 年 1 月 7 日，参观 H 区 Q 街道 J 小区，访谈街道、居委相关人员及居民 .....	52
(5) 2021 年 1 月 12 日，参观 H 区 Q 街道 J 小区，访谈街道、居委相关人员及居民 .....	54
附录 4：上海市旧城改造相关政策及“零距离家园”相关政策 .....	54

## 一、案例回顾

H区G街道地处上海市中心，过去十多年中，老旧小区改造问题使得邻里之间矛盾不断，街道和区相关部门始终未能解决问题。

一场特大火灾为张老伯的十年上访路画上了句号，邻居搭建的违章“吊脚楼”终被拆除，拆违工作取得阶段性胜利。然而被强拆家李先生的洗浴需求却无法实现，这让吴磊意识到，旧改工作不能只拆不管，否则不但不能改善城市治理，更会适得其反，引发民愤民怨。

吴磊为李家申请到了修复资金用来安装卫生间，解决洗浴难题。不料，邻居韩先生却投诉李家卫生间渗水，吴磊面对韩先生的责难和无法向李家兑现承诺的两难境地，“里外不是人”。吴磊委屈又迷茫：老旧小区治理的出路究竟在何方？

在吴磊一筹莫展之际，H区启动了《美丽家园（2018-2020）三年行动计划》，旨在加快推进旧改，提升老百姓居住品质。但在实际工作中发现，小区居民意见多、需求多；旧改涉及居民、街道、城管等多部门，作为实际执行者的科员吴磊缺少权限、资源，工作难以推动。

为推进旧里改造，多方努力重启“零距离家园”平台，由居委书记牵头，依托平台整合职能部门，协调各方资源共同发力，各部门开始沟通协商，共克难题。2个月后，F小区的“美丽家园”改造项目如期完工，解决了困扰居民多年的生活难题，居民们十分满意。

因为改造成果突出，效果显著，F小区获得年度G街道“美丽家园”改造项目“协同创新奖”，并被评为“五星‘零距离家园’”。《解放日报》对其采访报道——《用好“绣花针”，绘好外滩“背后”的风景——上海老城厢改造十年磨一剑终有成效》，介绍小区居委以绣花针般的细心、耐心、巧心回应居民需求的做法，向全市推广在拆违整治、旧房改造以及“美丽家园”建设中的成功经验。

## 二、上海市旧城改造的基本特点

### 1. 改造目标多维

#### （1）加大城区拆违力度，改善居民生活环境

2015年9月，上海市委、市政府提出要求，全市各区县集中推进“五违四必”环境综合治理工作<sup>①</sup>。2016年，市委市政府重点关注“五违”问题，提出要补齐城市短板，全方位开展环境综合整治。市级层面的重拳出击，加速了H区推进区域环

---

<sup>①</sup> “五违”即指违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住，“四必”即安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔。

境综合治理的进程。H区“十三五”期间计划拆除违法建筑约15万m<sup>2</sup>左右。2017年9月21日，上海市发布开展无违建居村（街镇）创建工作的相关文件<sup>①</sup>，上海“五违”整治转向“无违”创建，H区也相应启动了全区范围的“无违创建”。据统计，至“十二五”规划期末（2015年底），H区还有存量违法建筑11167处、155809m<sup>2</sup>，基本集中在尚未动迁改造的老城厢区域。H区希望通过拆除违法建筑，有效改善老城厢环境面貌。

## （2）开展“美丽家园”创建，提升居民生活品质

人民城市的建设应当紧紧围绕“民生、安全”主线，切实提升人民群众对美好居住环境的向往，以“保基本、重管理、促安全、惠民生”为原则，以“整洁、有序、美丽”为标准，通过老旧小区改造，推进惠民实项目、改善小区居住环境等各项工作的协同推进，“美丽家园”建设基本实现全覆盖，建成一批符合区域特色的“美丽家园”，实现城区居住环境大幅提升。

## 2. 改造主体多元

### （1）拆违工作

区级层面：优化体制、提升能级。成立领导小组，下设办公室在拆违办，由分管城市建设的副区长担任办公室主任，依托区拆违办力量，作为全区违法建筑治理工作的总牵头、总协调机构，负责全区拆违工作的政策研判、培训指导、协调配合、综合考评以及重大案件的牵头执法。

街道层面：力量下沉、做实机构。各街道成立拆违办，按照市委“1+6”课题的要求，全面推进城管执法力量下沉街道，在此基础上做强做实街道拆违办，发挥街道城管拆违主力军的作用，街道成为拆违工作的主体，10个街道拆违工作全面推进。

居委层面：切实配合落实区、街道下派的任务，加大普法宣传力度，让老百姓知其危害，晓其弊端，发挥群众监督作用，共同管理辖区环境。

### （2）“美丽家园”建设工作

区级层面：以直管公房为主，区精细化办统筹协调，房管局为业务指导部门，街道负责具体实施，居委会辅助做好相关工作。以消除安全隐患、改善民生、提升环境综合治理为重点。

街道层面：各街道作为实施主体，做好前期意见征询，方案确定，组织实施等工作。同时定期召开工作例会，细化每个小区的推进方案。

居委会层面：做好居民宣传发动工作，积极宣传区、街道的政策精神，组织召开居民大会征求意见，并汇总整理。做好问题的收集并及时上报街道。

---

① 《关于开展无违建居村（街镇）创建工作的实施意见》（沪委办〔2017〕58号）

### 3. 改造任务繁多

(1) 开展违法建筑治理，到 2020 年底，力争拆除违法建筑 15 万 m<sup>2</sup> 以上。

(2) 开展无违建居委（街道）创建。力争全区所有居委都完成无违建先进居委创建，10 个街道全部创成无违建创建先进街道。

(3) 努力创建“美丽家园”。重点向老旧小区倾斜，统筹推进政府各类实事项目，完善小区基础设施，抬高保障底部，逐步实现小区管理向专业化转型，打造一批“美丽家园”。

(4) 推进老旧住房综合修缮。每年推进各类老旧住房修缮总量超过 30 万 m<sup>2</sup>，惠及居民超过 1 万户。坚持卫生设施改造“应装尽装”，在有条件的区域逐步推进厨房设施改造等实事项目。

(5) 加强房屋安全管理。老旧住房安全隐患处置达到 1.6 万 m<sup>2</sup>，实施老旧小区消防喷淋设施更新改造。

(6) 更新设施设备。着力加强对小区信息化、智能化改造，努力构建“智慧”社区；增加自动充电桩和无障碍通道设施建设。

### 4. 改造手段单一

拆违工作的改造手段：主要是通过街道中队队员的及时发现，现场调查，依法立即拆除，当事人拒不拆除的，立即做出强制拆除的决定，并按照规定实施强制拆除。违建拆除后将由街道社区管理办根据当事人家庭居住实际情况，通过申请拆违后修复资金，对当事人给予生活设施的改造。

老旧小区的改造手段：主要是通过 H 区政府财政资金投入，精细化管理办公室协调推进，街道社区管理办负责方案制定及具体工作实施的三方推进机制。流程包括：前期意见征询、设计改造方案，项目评审，施工队伍进驻施工、物业集团验收等。引导居民参与进来，同时每一个改造过程尽可能的征求居民意见，实现居民的全过程参与。

### 5. 改造成效显现

经过前期的无违建居委创建以及 3 年的“美丽家园”建设，在“十三五”末，H 区实现了居住环境品质的大幅提升。到 2020 年底，H 区累计拆除违法建筑 28.4 万 m<sup>2</sup>，所有居委通过“无违建居委”验收，10 个街道全部创建成“无违建先进街道”。保质保量完成 22 项“美丽家园”建设指标任务，实事项目工程受益居民达 9 万多户，1.5 万多户居民结束了“手拎马桶”的日子，老百姓的居住品质有了质的提升。

### 三、案例的理论基础与适用性分析

#### 1. 协同治理理论及其适用性

“协同治理”作为传统官僚治理范式向后官僚范式转型中公共部门的一项重要的战略转型活动，已经成为国内外学术界研究的前沿领域。西方学者对于协同治理的特征、重要性和构成要素等进行了深入研究，如 Cooper、Bryer 和 Meek 认为，协同治理是公民和政府公共治理中所开展的一种理性协商形式<sup>①</sup>。Frank 和 Denie S. Weil 认为，协同治理是当单一部门无法满足当今社会越来越多的需求时，多个部门共同参与与合作共同回应社会需求的过程<sup>②</sup>。Ansell 和 Gash 认为协同治理是政府与非政府的相关主体，通过直接对话达成共识，参与政策的制定或执行。他们分析了 137 个不同国家和政策领域的案例，总结得出了 SFIC 模型（见图 1），包含了“起始条件、催化领导、制度设计和协同过程”四部分<sup>③</sup>。田培杰通过梳理、分析协同治理这一概念的起源及内涵，认为协同治理具有公共性、多元性、互动性、正式性、主导性、动态性六个特征。<sup>④</sup>由于中国的政治体制和经济、社会环境与西方存在较大差异，因此一些中国学者在研究协同治理时更加注重政府的推动作用。王有强、叶岚等认为，协同治理依赖于政府职能转变，党委和政府的制度优势和资源优势需要其成为从计划式管理向社会协同治理转型时期的领导和主导力量。<sup>⑤</sup>

---

① Terry L Cooper, Thomas A Bryer, Jack W Meek. Citizen-Centered Collaborative Public Management [J]. Public Administration Review, 2006(66):76-88.

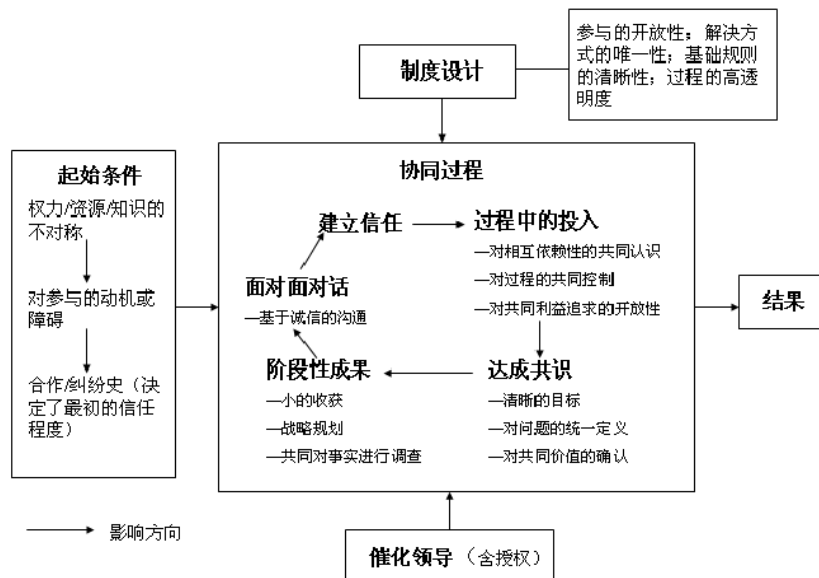
② John Donahue. On Collaborative Governance [M]. Cambridge: Harvard University, 2004: 1.

③ Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007(18):543-571.

④ 田培杰.协同治理概念考辨[J].上海大学学报(社会科学版),2014,31(01):124-140.

⑤王有强,叶岚,吴国庆.协同治理:杭州“上城经验”[M].清华大学出版社,2015(01):70-71.





来源：Ansell, Chris, and Alison Gash. 2007. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18: 543–571.

图 1：SFIC 模型

本文认为，在政府主导的旧城改造计划中，两方面突出体现了协同治理的适用性：一是政府内部的协同治理，即跨部门协同，主体包括从拆违问题的解决到美丽家园建设工作中的相关政府部门；二是政府与民众的协同治理，即协商共治，从需求的反馈到意见征集会的参与主体。

## 2. 政治势能理论及其适用性

“政治势能”最早源于政策官语“高位推动”，2011年，贺东航和孔繁斌提出了运用中国特色制度的“高位推动”即（“工作领导小组机制”）协调、整合多层级性治理与多属性治理的“中国经验”<sup>①</sup>。2019年，他们发现公共政策执行领域中不同主体之间存在着势差，并把由这种势差产生的动态能量定义为“政治势能”，即公共政策发文的不同位阶中包含的政治信号，而位阶就是政治势能强弱的重要标志之一<sup>②</sup>。“政治势能”是对中国公共政策“高位推动”的学术表达，也是对发端于西方的公共政策理论的一个具有中国风格的学理性回应<sup>③</sup>。

综合研究，可以把政治势能的含义总结为：一是不同位阶的政治势能不同。二是政治势能影响政策执行的效率和效果，政治势能越强，政策执行的推进越快，效果越好。三是政治势能有利于解决我国公共政策执行过程中的一些特色问题，如层级性治理问题。钟时认为政治势能有两种传导路径（如图2）：第一种是“内部传导”，其对

① 贺东航，孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学，2011（5）：61-79，220-221.

② 贺东航，孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学，2019（4）：4-25，204.

③ Peters, B G. Policy Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics[J]. *The China Journal*, 2019,82:1-22.

象是下级党政机关；第二种是“外部传导”，其对象是社会公民<sup>①</sup>。

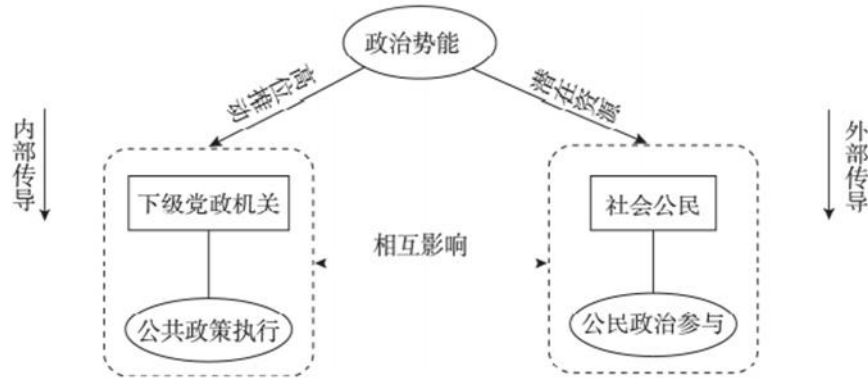


图2 政治势能的两种传导路径

政治势能是学者新近提出的一个具有鲜明中国风格的学术概念，有助于我们理解公共政策执行失灵或良性落地的原因和机制<sup>②</sup>。案例中旧改计划是上海市的一项重大公共政策，经最高层级权力位阶的确认和推动，无疑带有极强的政治性。因此，政治势能理论对本案例具有一定的解释力，其适用性主要体现在对政策执行的影响因素：

其一，权力和位阶影响。权力和位阶包含了政治势能，当位阶越高越能推动政策的执行和落地。强大的政治势能可以形成一种“高位推动”，促成各主体的协调和整合，加大下级的执行力度；相反，则会出现重视程度不够等问题削弱各方的执行力。

其二，资源的整合和调用。政治势能越强对资源的掌握和调用能力就越强，政策执行和落实就越顺利。

其三，内外传导渠道。内部传导通过自上而下机制形成高位推动，促使各方合力执行政策；外部传导受公民行动和选择的影响，公民要主动识别和发现这些政治势能，然后借助强化行动产生的影响力，为行动造势，增加成功的几率<sup>③</sup>。

### 3. 本案例分析框架

协同治理理论为本案例中旧区改造治理过程提供了分析框架，由于中国政治体制和经济、社会环境与西方国家存在差异，该理论不能全面、针对性地分析本案例，主要表现在西方协同治理理论在一定程度上忽视了政府主体在协同治理问题中的作用机制。

中国政治体制的特殊性中，权力和位阶的影响不可忽视。相比常规性公共政策，政治性公共政策具有更强的政治势能，需要执行者付出较大的精力和较多的资源，只有辅之以严格的负向激励，才能在有限时间内实现政策变现。协同治理理论没有考虑

① 钟时.政治势能依附与中国社会问责：一个公民行动策略的分析[J].广西师范大学学报,2020,4:19-28.  
② 王松磊,吕鸿强.脱贫攻坚中的政治势能与政策执行——基于扶贫政策文本与地方政府行为的分析[J].中共福建省委党校（福建行政学院）学报,2020,3:22-29.  
③ 钟时.政治势能依附与中国社会问责：一个公民行动策略的分析[J].广西师范大学学报,2020,4:19-28.

中国特色的行政级别所带来的权力、功能和位阶赋予在协同过程的影响力和催化作用，它只强调了领导者依据个人综合素养形成的领导力在协同过程中的效力。在中国的背景下，领导个人特质的影响力只是推动协同治理的影响因素之一，不能全面地解释政策推进的问题。因此，本案例在分析时将协同治理理论和政治势能理论相结合，搭建了新的分析框架（如图 3）：

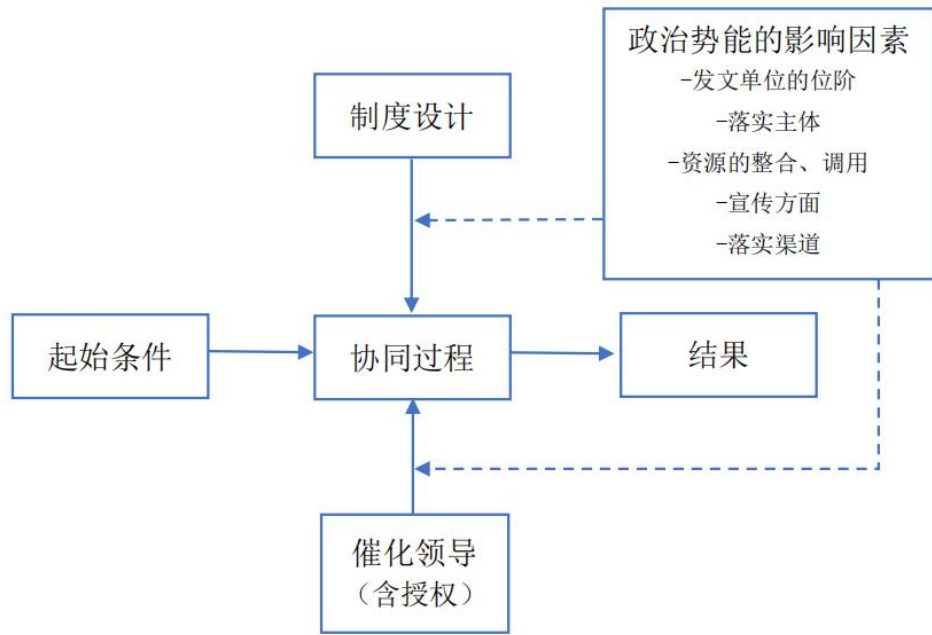


图 3：案例分析框架

## 四、H 区零距离家园理事会：多元协同平台助力旧改

### 1. 政策简介

H 区 NJ 街道在 2009 年创立“零距离服务”，旨在满足居民需求，并成立 H 区首个“零距离家园”理事会，理事会的运作让辖区商家和居民共同参与小区建设。2010 年，区委、区政府下发了《H 区关于开展“零距离服务”的实施意见》，促使全区实施零距离服务机制。2017 年，为了缓解城市发展与旧改之间的矛盾，协调发展要求，NJ 街道开始摸索“零距离家园”的优化之路，总结治理中的难点与问题，并探索有效的解决措施。2018 年，H 区委发布《关于开展“零距离家园”建设的指导意见》，全面启动“零距离家园”建设，并在 2019 年深入推进，争取在 2020 年打造出“零距离”品牌。

### 2. 政策内容

“零距离家园”是由 H 区党委牵头，以进一步完善社区治理体系、提升治理能力、提供更优质的公共服务为目标，以党建为中心的基层治理模式创新。

政策目标是建立完善党领导下的居民区治理架构，提升治理能力，有效回应居民需求，保障议事机制健全渠道畅通，无缝衔接好条块关系，激发多元主体活力，让各方力量共同助推社区建设，共享社区发展成果。全面建成多元协作、协商议事、服务提供零距离的“零距离家园”，全力打响“零距离”品牌。

从五个方面来保障“零距离家园”的顺利推行。（1）加强组织领导。区社建办、区委组织部、区民政局负责牵头抓总，加强工作协调、沟通，统筹推进；因地制宜创新特色，抓好落实。（2）加强行政支撑。相关部门要加强协同协作，街道要强化综合管理，统筹协调好相关力量，职能部门要跨前一步，主动服务，条块工作无缝衔接，共同帮助基层解决问题。对居委会发出的约请，区职能部门要积极回应，及时协调解决或提供支持。（3）加强能力建设。区相关部门和街道要制定实施加强居民区治理能力建设工作方案，强化居民区工作者的治理理念，全面提升自治组织的治理能力。（4）加强信息化保障。区社建办、各街道进一步完善社区治理综合信息系统建设，加强基层治理数据的分析运用，方便居民区更好地掌握各类群体需求，提供精准服务。完善电子平台，拓展参与渠道，提高参与的便利性。（5）加强宣传推广。进一步提高社会知晓度和认同感，让社会各方坚定家园意识，积极参与社区治理，贡献智慧。

### 3. 执行现状

从“零距离服务”到“零距离家园”，已有十年，逐渐形成了服务群众零距离、议事协商零距离、条块协作零距离、多元互动零距离的运行机制。“零距离家园”以党建为中心，整合各级党委资源，打通政府部门间壁垒，并以及时、主动、有效地解决群众“急、难、愁、盼”问题为目标，现在已被广泛应用于垃圾分类、疫情防控、旧区改造等基层治理实践中。

“零距离家园”包括三个阶段。第一阶段：全方位开始（2018年9-12月）。通过召开相关会议，明确落实各项工作和推进的主要目标、任务。区社建办、区民政局牵头制定居民区治理评估标准，启动星级评估工作。街道结合实际，制定具体实施方案推进落实，督促居民区与商户市场参与开展“零距离家园”建设。第二阶段：进一步发展（2019年1-12月）。各街道根据实际情况，进一步完善方案，不断提升治理能力和水平，促使全部居委会达到三星级及以上标准；推动居民生活区与商业区等相互融合，实现多元共治共享的良性发展趋势。第三阶段：深化提升（2020年1-12月，长期发展）。实现居民生活区的规范性领先于全市，2020年底，达到四、五星级标准的居委会占比80%以上，并保持长年增长的势头。“零距离家园”建设长期坚持并持续深化，实现居民生活区与商业等深度交互，打响H区“零距离”品牌。

2019年7月，H区开展了“零距离家园”评奖评级活动，活动范围覆盖了全区，选出了一个五星居民区、五个四星居民区和9个三星级居民区，共15个优秀“零距

离家园”。

## 五、上海市旧城改造中多元协同存在的问题与原因分析

结合案例文本与访谈记录，本文将结合分析框架，结合政治势能理论和协同治理理论的四个方面：起始条件、催化领导、制度设计和协同过程来分析上海市旧城改造中多元协同存在的问题及原因。

### 1. 多元协同中存在的问题

#### （1）起始条件：你等我待，主动作为缺乏动力

起始条件是指在协同开始之前，各方所处的情景对协同过程有正向或负面影响。旧城改造中，各方在权力/资源、动机、相处关系等方面都会对政策实施和问题解决中的协同过程产生影响。权力或资源的不对称意味着各方在协同过程中的地位不平等，会造成各方的不信任等情况，阻碍协同过程。动机不足会造成各方缺乏积极性，工作难以推进。如果之前各方有过较为成功的合作经历，那么这对协同过程可能会带来积极影响。旧改涉及的有街道、社区、居民、市场监督管理局、城管局等多主体多部门。没有上级领导的任务压力，各主体都缺乏主动作为的积极性。比如张老伯上访时，城管中队表示受理违建案件要房管部门的鉴定，房管部门拒绝鉴定，居委、街道房管以权责之外为由拒绝作为。

居民张老伯：“从 2007 年开始，我走遍各个部门，从街道城管中队到房管部门，从居委会再到法院，却始终找不到可以解决问题的部门。城管中队说受理违建案件要房管部门的鉴定，房管部门说没办法鉴定，居委、街道房管办说他们没有权利管违建的事儿，信访部门每次都说将情况反馈给相关部门了，但每次都没有下文。”（H02）

F 小区的居委周书记：“在旧改过程中，各主体的职责与任务是不同的，有些部门面对问题的积极主动性不高，街道和社区作为居民反映诉求的第一站点，面对居民的问题我们也没有办法，只能根据问题的性质联系相关的业务部门。”（F01）

H 区域管中队队员：“我们就是听领导的，如果领导没有指示，我们也不敢私自做决定，即便我们一眼就看出这是违建，应该立马拆除，但是也要等领导下了命令才行。”（H01）

#### （2）催化领导：群龙无首，联合行动困难重重

领导力是个人品质和个性的表现，相比于领导权力，领导力强调领导者自身的能力在协同中的作用，是领导者个人对特定个人或组织所产生的人格凝聚力和感召力，而领导权力强调的是行政级别所赋予的权力大小对协同过程的影响。领导力对制定明确的基本规则、建立信任、促进对话至关重要，是促成各主体共同参与治理过程的关键。

键因素。在旧改过程中，居民诉求往往会涉及到多个部门的职能管辖范围。在缺少上级领导推动时，实际政策执行者难以将各部门联合起来解决居民诉求。

G 街道吴科员：“去年进博会前期，我们想开展一次多部门联合的违章建筑整治行动，联系房管部门，回复说太忙了，根本没空，联系消防部门，回复说每天救火都来不及，怎会有时间参加你们的联合行动。以我们一个科室的力量想要调动其他部门参加联合行动特别困难，除非区领导发话，联合行动还有可能开展起来。”（G01）

H 区域管中队队员表示：“我们平时都有自己业务内的工作，有什么需要联合的地方，肯定是需要领导来安排工作的，不能说其他部门说一声有需要我们就马上去。所以有些需要我们部门一起参与的工作，需要他们部门的领导来和我们领导打招呼才行。”（H01）

H 区信访办工作人员表示：“我们之前经常会接到居民关于违建之类的投诉，但是对于我们信访办来说，我们的权限也只能是发函给相关负责部门。一方面我们没有权限去督查其他部门，另一方面，有些部门比如房管局，他们的工作内容是有一定的专业性的我们也不懂。但是，我们信访办有制度，长时间没有被解决掉的信访问题，会有区里的领导来关注推进，一般上面领导来了，能把各个部门安排在一起开会，问题就更容易解决。”（H04）

### （3）制度设计：权责不明，项目推进效率低下

协同制度需要明确协同行动的基本规则和流程来保障协同程序的合法性以及促进各方建立信任。制度设计需要保持清晰性和一贯性，并取得各参与主体的认可。当参与各方存在权责不清、相互推诿时，协同过程会受到阻碍。案例中张老伯因为违建拆除问题走遍各个部门，从街道城管中队到房管部门，从居委会再到法院，却始终找不到可以解决问题的部门。各部门权责不明，张老伯十年来诉苦无门。此外，政府部门之间也互不清楚权责。部门间权责不明使旧改过程效率低下。

G 街道吴科员：“我和主任汇报了居民投诉小区里有违建后，试着和房管、建委等几个部门联系了一下，发现效率非常低，不是找的人不对路，说自己没有权限做决定，就是领导架子一摆，让去找具体办事人员沟通，而每次一个小小的问题可能就需要联系好几个部门。”（G01）

H 区域管中队队员：“我们现在关于违建的拆除，是需要走完手续和流程的。我们城管只负责违建的立案调查。违建的鉴定是房管的事情，我们拿不到鉴定书，是没有办法处理违建的。就算大家都能一眼看出是违建，只要没有认定书，我们都没办法的。而且违建拆除，主要是搭建人自己拆除或者拆违办拆，我们城管是去现场见证一下。”（H01）

H 区拆违办负责人：“违建拆除是需要城管发文件给我们，我们才能联系拆迁队

拆的，他们城管不发这个文件，我们是没有权利自己决定拆除违建的。”（H03）

#### （4）制度设计：懒政怠政，各自为政一盘散沙

重视制度设计有利于协同过程有序进行。旧改行动是从 2011 年的生态文明治理开始的，到 2018 年时 H 区启动了“美丽家园”（2018-2020）三年行动计划。由于缺少考核激励，官员在后续的工作中惯于推脱，不是自己部门的事不理，和自己部门有关系但是又涉及其他部门的业务就找借口推脱，秉持多一事不如少一事的懒政做法。

G 街道吴科员：“改造过程中所涉及的人力基本上都是在原有职务中增加旧改的整治任务，没有什么激励和考核措施的。”（G01）

H 区域管中队队员：“我们平常工作中会涉及到很多的违建问题。有一些比较明显的，违建搭建者抵抗较小的，比较容易处理，肯定会处理。但是像张老伯遇到的那种情况，对面家里还有两个老年人，而且搭建的也是基本生活需求，这种处理起来阻力比较大，老年人闹起来也有风险。所以我们的领导，也不是很倾向于处理这一类的违建。”（H01）

张老伯：“这些年，什么城管、房管、拆违办，我都跑遍了！他们一个个都是找各种理由，就是不给我把事情办了，我们老百姓哪里搞的清楚他们部门之间的关系呢？而且我这一把年纪了，还要我在他们部门之间跑来跑去的。”（H02）

H 区拆违办负责人：“我们确实有拆违修复资金，但这个都是需要居民自己申请的。这个资金预算有限，所以呢，有很多居民都是在排队的。这个情况是需要居民自己去了解的，自己去申请的，因为要符合一定要求才能申请的。”（H03）

#### （5）制度设计：目光短浅，头痛医头脚痛医脚

案例中张老伯拆违诉求解决后，李家基本生活需求却失去保障。第一次的方案中，考虑到了张老伯的诉求进行了拆除，却没有考虑到被拆人家的基本需求怎么解决。第二次的方案给李家装卫生间却又引起了邻居的不满。方案制定时只关注到暴露出的表面问题，忽视潜在问题，从而导致解决方案无法彻底解决问题的情况。

G 街道吴科员：“在被拆违的李先生对我进行了一串拷问后，我也觉得旧改可不是简单的拆了违建就完成任务了。最终通过多方打听、协调，从拆违办申请到了一笔拆违修复专项资金，为李家安装简易卫生间，解决他们洗澡不便的难题。但是，后面由于邻居韩先生又投诉李家的卫生间渗水问题，让我也是不知道怎么办好了。”（G01）

F 小区居民：“我们家在二楼平台边上，平时上厕所只能去公共厕所排队，冬天很不方便，我们就在台子上搭了一个小厕所。他们街道和城管就给我们拆掉了。但是拆掉了，就不管了，我们现在还得去公共厕所，离我们家远，排队还厉害，卫生又不

好，尤其是冬天，又冷又冻的。”（F03）

J 小区物业经理：“有些居民为了生活方便点，在楼里到处乱拉线。我们这个房子比较老，有的房子七八十年了，当初建的时候根本没有考虑后面的社会发展。老百姓没办法，就只能自己拉线，那个黑压压的线，绞在一起，跟蜘蛛网一样。这种一旦发生个什么短路火灾什么的，危害特别大的。这种线都是要处理掉的。”（J05）

## （6）协同过程：有心无力，居民参与蜻蜓点水

协同过程由“对话、信任、投入、达成共识和阶段性成果”五部分构成，前后相接，呈现出一个环形。在整个旧改行动中，居民的参与有限，对话不足，居民也未和政府部门建立足够的信任。在改造前期，居民参与动机主要是保障自身利益，方式主要是向居委会反应情况和上访。案例中张老伯为隔壁家违章建筑挡住自家阳光上访，李先生反应自家老人的洗浴诉求，韩先生投诉隔壁浴室渗水等。到美丽家园改造期间，居民参与动机主要还是保障自身利益，较少考虑他人和集体利益，参与形式为参加居民大会提建议并进行投票，而并未参与后期制定改造计划与方案的实施。

F 小区居民：“小区一般都是通过开居民大会让我们提出意见的，如果是那些自己家遇到了问题的话就自己去找居委就好了，其它再也没有特别好的参与渠道，我们对居委在做什么，怎么做也是知之甚少。”（F02）

J 小区居民：“这个事情确实通知过开会，但是像我们平常工作比较忙，也就没有去现场，基本上就是在微信里面看看他们讨论的结果。反正是政府出的钱，要改就改咯，反正这个居住条件也不会比改之前还差。”（J03）

C 小区居委书记：“这个居民意见征集会呢，主要还是一些大爷大妈参与意愿比较高，他们年轻人比较忙，一般不怎么参与。大家参与进来，其实最关心的还是自己家的利益，比如我们家厨房台子有多大，厕所位置在哪。这个厕所位置分配哦，吵得呀，大家都想要个好位置呀。”（C01）

## （7）协同过程：推诿扯皮，沟通协调形同虚设

协同治理过程中，需要通过直接对话，形成共识，建立信任，消除协同障碍，推进任务的执行和落实。当目标被实现时，取得的阶段性成果就会继续注入参与各方，增加动力。案例中张老伯十年间为拆违走遍各个部门，从街道城管中队到房管部门，从居委会再到法院，却始终未得到回应。几个部门在张老伯的一次次走访下仍持事不关己的态度，面对询问互相推诿扯皮，缺少部门间的沟通协调，致使拆违诉求十年得不到解决。

居民张老伯：“从 2007 年开始，我走遍各个部门，从街道城管中队到房管部门，从居委会再到法院，却始终找不到可以解决问题的部门。城管中队说受理违建案件要房管部门的鉴定，房管部门说没办法鉴定，居委、街道房管办说他们没有权利管违建



的事儿，信访部门每次都说将情况反馈给相关部门了，但每次都没有下文。”（H02）

H 区域管中队队员：“我们现在关于违建的拆除，是需要走完手续和流程的。我们城管只负责违建的立案调查。违建的鉴定是房管的事情，我们拿不到鉴定书，是没有办法处理违建的。就算大家都能一眼看出是违建，只要没有认定书，我们都没办法的。而且违建拆除，主要是搭建人自己拆除或者拆违办拆，我们城管是去现场见证一下。”（H01）H 区拆违办负责人：“违建拆除是需要城管发文件给我们，我们才能联系拆迁队拆的，他们城管不发这个文件，我们是没有权利自己决定拆除违建的。”（H03）

## 2. 多元协同难实现的原因

### （1）起始条件：协同动机很缺失，甩手掌柜要不得

起始条件即为各方在协同前所面临的各种情况，它有可能促成协同的进行，也有可能成为协同的障碍。协同动机不足则会造成各方缺乏积极性，工作难以推进。在旧改行动中，协同动机主要来自于上级部门下达的三年整治任务压力，其次来自于各执法部门间的业务交叉，一个部门行使职权时对其他部门的资源存在着依赖，如违建需房管部门认定后城管局才可拆除。在上级任务下达后，吴磊作为旧改负责人，其他部门配合其工作的协同动机不足，对跨部门协同行动的必要性和及时性都缺乏共识，消极应付旧改工作。

### （2）高位推动：位阶权利依赖重，不推不动不应该

政治势能是指领导职级所赋予其的权力大小。高位推动与领导权力是促成各治理主体共同参与治理过程的关键因素。领导力可以在各方协同动机较弱、权力不平等、存在过冲突时快速发挥作用。各方在协同的过程中地位不平等或存在着资源调配的不平衡，会阻碍协同过程顺利开展。在旧改行动中，执法权分散在城管、市场监管所、绿化市容所等部门，吴磊作为负责人既没有执法权，也没有被赋予综合执法指挥权或考核监督权。吴磊的主要资源源于社区等群众组织，主要通过社区、居委或入户做居民工作等方式来了解社区情况和居民诉求。当吴磊没有得到上级领导的帮助时，他只能依靠本职岗位资源，如与其所辖社区居委、物业管理加强联系来推动这几方进行协同治理。但是，在与城管、绿化市容所、市场监管所等职能部门的协同中，由于权力的不平等，其调动资源的能力明显不足，项目推动效率低下。在上级领导加入项目并推动后，各个部门的行动才开始迅速协同起来。

### （3）制度设计：考核激励犹不足，甜枣大棒不可缺

旧改行动从 2011 年的生态文明治理开始，再到 2018 年的“美丽家园”（2018-2020）三年行动计划。该三年行动的出台带有明显的“临时性”特征。改造

过程中所涉及的人力基本上都是在原有职务中增加旧改的整治任务，并没有专门设职或抽调人员，也没有明确官员工作的具体任务、完成多少任务、对任务的完成度进行考核或者完成任务后的激励措施。在制度出台之初，只有一系列的整治任务，而缺乏相应的考核激励，直至 2020 年底三年行动的收官，也没有建立有效的考核和激励机制。考核激励机制的缺乏使其既无法有效调动各方旧改工作的主动性与积极性，也无法对“懒政”进行有效的约束和监督。由于考核激励机制的不健全导致不能将平台的干部队伍真正建设好，制约了“零距离家园”平台发挥长期有效的作用。

#### **（4）制度设计：目光短视忙救火，长远规划必须有**

长远规划反映了行动计划的未来定位以及发展方向，对解决改造过程中的民生问题的长远考虑也反应了治理能力。制定长远规划，并按照既定目标制定相应的方案，把老城厢改造得更加美丽宜居、满足居民的美好生活需要是改造行动的应有之义。一些有关旧改的解决方案中，只关注和考虑了眼前的问题、目光短视，只知道头痛医头脚痛医脚，缺乏对问题进行整体规划和长远考虑，因而这些解决方案在解决了眼前问题的同时又造成了新的问题。就案例中张老伯拆违的问题，第一次为了完成任务而进行强制拆除，但没有考虑被拆人家的基本需求得不到解决的情况，导致不能从根本上解决问题，还引发了民生抱怨。第二次满足了居民需求，但由于考虑片面又损害了邻居的便利，使其不满。这是“哪有问题就解决哪”的做法，没有对整体进行长远规划的做法会使得问题不断恶性循环，不能真正得以解决，也不能真正地满足居民需要。

#### **（5）制度设计：居民参与太有限，广纳良言好办事**

居民承担社会责任可以通过参与社区活动贡献智慧，也能向社区就自己的诉求表达意见并维护自己的利益。在整个旧改行动中，居民的参与十分有限，街道社区为居民参与提供的参与渠道和方式十分有限。居民参与方式主要是反应诉求到街道社区、上访、参与居民大会。居民参与机制没有涉及到更深层次的参与，没有考虑不同主体的核心利益和其参与程度的差异，居民也未参与对居民参与机制的监督反馈中。

#### **（6）制度设计：协同制度不明确，落实到位很重要**

协同机制要明确各方进行协同行动的基本规则和程序，并保持清晰性和一致性。在旧改行动中，对工作的安排或者涉及与其他部门执法工作的协同主要依靠自身岗位的单独联系，缺乏明确的平台议事机制。从 2009 年的“零距离理事会”到 2019 年区委要求深入推进的“零距离家园”，由于缺少清晰可行的行为准则来明确职责，平台迟迟没有运作起来。在改造行动中，各主体的协同角色和职责没有一个明确的制度安排，因而在应对改造行动中出现的多元需求时，旧改的负责人或现有的制度机制无法让各主体快速有序地进行协同，仍然需要负责人吴磊各个部门挨个进行联系。

## 六、上海市旧城改造中多元协同优化的相关对策

针对上文提出的问题和原因,本文结合协同治理理论及政治势能理论提出以下六点优化上海市旧城改造中多元协同平台——“零距离家园”的建议。

### 1. 居委构筑平台,多元主体共发力

“零距离理事会”由多个部门组成,平台中的各个部门负责人职级、职责不同。“人民城市人民建,人民城市为人民。”旧城改造直接关系到居民的生活质量,理事会各个成员应当主动坚持以民为主的行政理念,主动承担责任、积极作为。居委会书记作为“零距离理事会”理事长,在民生需求的最前线,是最了解居民的人,应当积极主动发挥牵头作用,搭起政民沟通的桥梁。街道联络领导作为职级最高的成员,应主动关心、积极跟进理事会运作,推动各部门协同合作,共破旧改难题,助力民生幸福。对于其他政府方理事会成员也要通过教育引导、能力培训等方式,培养“通才”。对于理事会中的居民代表,发挥其带头模范作用,增强参与意愿,提升参与能力。在旧城改造乃至其他治理活动中,各个理事会成员都应积极主动发挥作用,促进多元主体协同共治。

### 2. 健全激励机制,完善考核促协同

由党委组织的“零距离理事会”,结合了各方党政资源,但本质上理事会各个成员之间没有明确的上下级关系,没有明确的考核和激励机制。“零距离理事会”的诞生是为了解决基层治理中部门间协同困难的问题,出发点是贴近民生。G街道创造性的将其运用到了旧城改造的环节中,但是其核心点依然是回应民生需求,所以“零距离理事会”的工作应向群众报告、结果应向群众反馈、效果应由群众评议。同时,可以通过建立“一事一评”、“季度讲评”、“年度评议”等评价方式,客观全面评价街道科室、“所、院、办”和其他公共服务机构的绩效,向相关部门反馈结果,作为考核依据之一。只有完善了考核激励措施,才能从制度上保证“零距离理事会”的良好运作,才能更好的应用到其他基层治理实践中去。

### 3. 政策前瞻长远,系统规划全局

系统思考(systems thinking)自20世纪八九十年代提出以来,从企业管理到公共事务管理,都发现了用武之地,涌现了很多世界瞩目的研究。彼得·圣吉在《第五项修炼》中应用系统思考方法对企业管理和学习型组织创建进行整合性研究,改变了传统的企业管理范式。杰伊·弗瑞斯特基于系统论和系统动力学讨论了城市中心衰败的问题,将系统思考的应用领域拓展到公共管理。本文认为,系统思考对公共政策制定具有重要的参考与借鉴意义,在公共政策制定中引入系统思考,有利于在旧改中破解难题。

基层治理面临的环境是变化的、居民需求是错综纷繁的，可谓牵一发而动全身。旧城改造中，涉及到的民生需求就包括卫生间、浴室、水电线、网线、楼梯、厨房等等，涉及到的利益主体以户为单位，利益需求盘根错节。复杂的现实要求政策制定主体在面对多变的环境时要有能力对居民需求做出有效的回应。因此，政策制定主体需要有前瞻性、全局性的眼光，从浅层次的居民需求中分析提炼核心。所以，制定旧改相关公共政策一般包括总体计划和具体计划两个方面。规划旧改政策总体计划时，相关政策制定主体应具备战略眼光，尽可能制定长远目标，形成整体目标要求和实施战略。进而将总体目标进行子目标分解，规划分期、分段实施的具体计划。明确每一阶段的执行步骤和方法固然重要，但在确定一个阶段性计划的同时，应基于系统全局观运用系统思考的相关工具和方法，系统地、全面地评估这个计划的预期成效和潜在风险，评估计划与计划之间是否有效衔接、是否存在潜在冲突，避免阶段性子目标和具体实施方案出现“头痛医头、脚痛医脚”的临时应付式治理，不能从根本上彻底解决问题，因此会增加时间成本，影响整体治理效率。如在系统评估时发现潜在的治理风险和冲突，则应运用整体论和创造性的方式寻找优化解，调整目标分解结果或更新阶段性实施方案，提前防范治理冲突与目标偏差。

#### **4. 引导公众参与，形成共治格局**

案例中的居民参与只存在于初期征求意见时，在后期决定旧改方案时，居民却缺少参与。应增强社区认同深化基层自治，组织动员居民进行互动，不仅仅是参与到旧改当中，更要参与小区治理协商，实现居民自我管理、自我服务、自我监督、自我教育，实现社会价值。深化自治项目运作，充分用好“三会”制度，完善自下而上的自治渠道，引导居民聚焦涉及切身利益的居民区公共事务、小区治理难点问题，设计开展自治项目，让居民切身参与到实践中，并从中学习以提升自治能力。加强自治组织培育，在自治项目开展过程中，挖掘培养社区领袖，激发领军人物在居民自治中的示范引领作用，带动成立一批自治组织，重点加强议事决策类组织的培育，进一步提升居民自治的组织化水平，凝聚更广泛的居民参与自治。积极开展事务自治，引导居民加强自主管理意识，对社区公共事务进行参与，讨论制定居民公约、住户守则等居规民约，达成集体行动，实现社区自治从项目自治到事务自治的转变。通过微信号、社区群等线上平台撬动更多中青年群体参与协商自治，增强家园情怀，强化社区认同。通过引导公众参与，完善参与渠道，加深参与程度，打造居民参与的基层共治居民。

#### **5. 明确议事规则，健全协同机制**

在旧改行动中，对工作的安排或者涉及与其他部门执法工作的协同主要依靠自身岗位的单独联系，缺乏明确的平台议事机制。制度机制是进行治理的基本规则和规范。加强制度建设，规范完善工作例会、错时工作、经费使用、印章管理等内部制度，强

化落实居民代表会议、“零距离家园”理事会(居民区联席会议)等民主决策和民主管理制度,严格执行“一口受理”、包块走访等联系服务群众制度,以制度规范服务管理。强化队伍建设,通过教育方式引导,提供能力培训,并结合科学的方法进行管理,同时健全机制实现提升服务群众的能力。

## 七、结束语

旧城改造一直是公共管理领域的经典议题,政策的执行效果和问题的解决往往是通过政府各部门之间、政府与居民之间的协同治理,达成共识,促成合作。在复杂多变的执行环境中,发文位阶和部门权力很大程度上决定着待办事项的优先顺序,这不仅仅是各主体的利益考量,更是自由裁量权下再决策过程的体现。本案例由一起因拆违改建的邻里纠纷说起,介绍一位老旧社区街道办科员——吴磊参与一小区拆违、旧改工作的经历,讲述了由于缺乏有效的沟通、协调平台,拆违、改造遇到了诸多困难,最后借助多元协同平台——“零距离家园”,协调多方利益主体和资源,完成了小区拆违和局部改造的过程。本案例采用协同治理理论和政治势能理论进行分析,结合实地访谈,探讨“零距离家园”平台从无到有、从虚设到发挥作用过程中所体现出来的动机缺失、制度缺陷、责任缺位等问题及其原因。在此基础上,提出转变行政理念、深化长效管理、健全协同机制、发挥头部作用、引导公众参与、形成共治格局等具有针对性、可行性的建议和意见,以期进一步完善和推进“零距离家园”平台的复制、推广,为其他基层治理实践提供借鉴和参考。(案例分析报告 14900 字)

## 参考文献

- [1] Terry L Cooper, Thomas A Bryer, Jack W Meek. Citizen-Centered Collaborative Public Management [J]. Public Administration Review, 2006(66):76-88.
- [2] John Donahue. On Collaborative Governance [M]. Cambridge: Harvard University, 2004: 1.
- [3] Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2007(18):543-571.
- [4] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2014, 31(01):124-140.
- [5] 王有强, 叶岚, 吴国庆. 协同治理: 杭州“上城经验”[M]. 清华大学出版社, 2015(01):70-71.
- [6] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011(5): 61-79, 220-221.

[7] 贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):4-25,204.

[8] Peters, B G. Policy Integrated Fragmentation and the Role of Leading Small Groups in Chinese Politics[J]. The China Journal, 2019, 82:1-22.

[9] 钟时.政治势能依附与中国社会问责:一个公民行动策略的分析[J].广西师范大学学报,2020,4:19-28.

[10] 王松磊,吕鸿强.脱贫攻坚中的政治势能与政策执行——基于扶贫政策文本与地方政府行为的分析[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020,3:22-29.

## 附录

### 附录1:零距离家园访谈提纲

#### 关于零距离家园运行情况的案例调研提纲

##### 一、 调研背景

2015年9月,上海市委、市政府提出要求,全市各区县集中推进“五违四必”环境综合治理工作<sup>①</sup>。2016年,市委市政府重点关注“五违”问题,提出要补齐城市短板,全方位开展环境综合整治。市级层面的重拳出击,加速了H区推进区域环境综合治理的进程。H区“十三五”期间计划拆除违法建筑约15万m<sup>2</sup>左右。2017年9月21日,上海市发布开展无违建居村(街镇)创建工作的相关文件<sup>②</sup>,上海“五违”整治转向“无违”创建,H区也相应启动了全区范围的“无违创建”。据统计,至“十二五”规划期末(2015年底),H区还有存量违法建筑11167处、155809m<sup>2</sup>,基本集中在尚未动迁改造的老城厢区域。2018年,H区启动了《美丽家园(2018-2020)三年行动计划》,希望能有效改善老城厢环境面貌。在三年计划收官之年,笔者希望通过访谈调研来剖析计划执行中遇到的困难及解决之道,为其他城市拆违旧改提供建议。

##### 二、 调研人员

XXX, XXX, XXX.....

##### 三、 时间安排

在前期工作的基础上,调研访谈拟集中安排在2020年10月13日至2021年1月20日之间,具体访谈时间根据访谈对象时间安排。

##### 四、 访谈对象

拟定访谈对象包括:H区拆违办、H区信访办、H区城管中队、G街道管理办、Q街道管理办、F小区居委、J小区居委、C小区居委等部门相关负责人,F小区物业、J小区物业、C小区物业,F小区、J小区、C小区居民,访谈分工如下:

- 1、xxx牵头,负责访谈H区拆违办;
- 2、xxx牵头,负责访谈H区信访办;
- 3、xxx牵头,负责访谈H区城管中队;

① “五违”即指违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污、违法居住,“四必”即安全隐患必须消除、违法无证建筑必须拆除、脏乱现象必须整治、违法经营必须取缔。

② 《关于开展无违建居村(街镇)创建工作的实施意见》(沪委办〔2017〕58号)

- 4、xxx 牵头，负责访谈 G 街道管理办；
- 5、xxx 牵头，负责访谈 F 小区张老人；
- 6、xxx 牵头，负责访谈 F 小区居委、J 小区居委、C 小区居委；
- 7、xxx 牵头，负责访谈 F 小区居民、J 小区居民、C 小区居民；
- 8、xxx 牵头，负责访谈 F 小区物业、J 小区物业、C 小区物业。

希望相关部门提供工作文字材料、图片与音频视频资料，这将非常有利于案例的写作工作。

## 五、 访谈内容

### （1）访谈 H 区城管拆违办，重点了解拆违、旧改政策实施等情况

- 1、拆违办在拆违这个流程中负责那些内容呢？
- 2、您负责具体拆违事项中的什么工作呢？负责这项工作多久了？
- 2、在这几年的工作经历里面，碰到像张老人这样的事件多吗？能不能具体跟我们讲讲。
- 3、您是何时接到张老人这个案子的？平常是如何接到这种拆违的案子的？
- 4、接案后的流程和操作是什么？是直接拆，还是先联系其他部门？
- 5、您在和其他拆违相关部门沟通时，是采用何种渠道的？有没有遇到困难？

### （2）访谈 H 区信访办，重点了解居民反应、居民参与情况

- 1、张老人是何时到你们这里上访的？当时的情况麻烦您跟我们讲讲？
- 2、接到张老人的上访案件后你们怎么处理的？
- 3、张老人的案子是怎么提上日程的？
- 4、听说这个案子的推动，区领导在其中起到了关键作用，是不是大部分信访件都是靠高位推动解决的？
- 5、H 区二级旧里比较多，你们每年的信访件里面，关于居住矛盾的多吗？大致占多少比例？
- 6、像张老人这一类上访群众，上访投诉问题后，信访办有没有追踪问题解决进度等后续保障措施？
- 7、信访办在和拆违部门之间沟通，是通过何种方式沟通的、有遇到困难吗？

### （3）访谈 H 区城管中队，重点了解政策背景、内容、实施等情况。

- 1、上海市美丽家园的规划从 2018 年开始到 2020 年，咱们区这三年的规划执行情况如何以及遇到的问题。不同时期的政策执行力度如何。
- 2、咱们城管中队在改造的过程中，主要承担什么样的角色和任务呢？
- 3、您在改造的过程中，主要承担什么样的角色和任务呢？
- 4、负责旧房改造的上级主管部门是？上级部门对旧里改造的任务给的压力大吗？会对咱们街道给出激励措施吗？
- 5、在推行美丽家园改造计划时，会和哪些政府部门打交道（房管办、公安、市容管理所）？在之前的改造进程中，有过合作的历史吗？情况如何。
- 6、咱们是通过何种方式和这些部门沟通的呢？有联席会议或者其他方式吗？
- 7、咱们在和其他部门沟通协作的时候，有没有遇到什么困难呢？又是如何解决的呢？
- 8、那根据您的了解，旧里改造的政策指标有下发到之前提到的需要合作的部门吗？如果有，他们的奖惩措施是如何的呢？
- 9、针对咱们的旧里改造，上级部门有给咱们配置资源吗？人力物力财力。
- 10、平时是如何调动这些资源来推动改造计划的呢？这些资源的使用情况如何呢？有没有出现人力物力不够的情况呢？



#### **（4）访谈 G 街道管理办、Q 街道管理办，重点了解街道旧里改造工程、改造中合作部门**

1、上海市美丽家园的规划从 2018 年开始到 2020 年，咱们街道这三年的规划执行情况如何以及遇到的问题。不同时期的政策执行力度如何。

2、咱们街道在改造的过程中，主要承担什么样的角色和任务呢？

3、咱们社区管理办在改造的过程中，又承担什么样的角色和任务呢？您在改造的过程中，主要承担什么样的角色和任务呢？

4、负责旧房改造的上级主管部门是？上级部门对旧里改造的任务给的压力大吗？会对咱们街道给出激励措施吗？

5、在推行美丽家园改造计划时，会和哪些政府部门打交道（城管、房管办、公安、市容管理所）？在之前的改造进程中，有过合作的历史吗？情况如何。

6、咱们是通过何种方式和这些部门沟通的呢？有联席会议或者其他方式吗？

7、咱们在和相关部门沟通协作的时候，有没有遇到什么困难呢？又是如何解决的呢？

8、那根据您的了解，旧里改造的政策指标有下发到之前提到的需要合作的部门吗？如果有，他们的奖惩措施是如何的呢？

9、针对咱们的旧里改造，上级部门有给咱们街道配置资源吗？人力物力财力。

10、街道平时是如何调动这些资源来推动改造计划的呢？这些资源的使用情况如何呢？有没有出现人力物力不够的情况呢？

11、街道居民是如何评判旧里改造计划的呢？对改造的结果满意吗？

#### **（5）访谈十年上访当事人张老人，了解上访过程、拆违过程细节**

1、能介绍一下您的基本情况吗？（年龄、职业、是否党员、是否居委会积极分子）

2、请您介绍一下小区的基本情况（年龄结构、人口结构、职业、产权性质、社区建造年份）。

3、麻烦您介绍一下那么多年坚持拆违的基本情况，都是从什么时候开始拆违的，最后是怎么拆违的？

4、拆违工作是由谁主导的、谁参与的，请介绍一下拆违工作团队，包括曾经的职业、跟居委会的关系。

5、在拆违过程您中是如何跟信访、街道、居委会进行沟通的？

6、有没有想过采取法律途径解决？

7、拆违中遇到哪些困难，应对策略是什么？

8、您认为连续几次拆违失败，最后拆违成功的关键是什么？

9、你们觉得在拆违之后生活环境的面貌是否有得到改善？

10、您在拆违过程中有没有遭遇什么巨大的挑战？

11、信访办、街道和区里有没有给你们提供什么帮助？

12、对政府有没有什么意见或建议？

#### **（6）访谈 F 小区居委、J 小区居委、C 小区居委，重点了解落实情况，运行中面临的问题**

1、请问您旧里改造主要有哪些部门和人员参与，可以详细介绍一下相关的制度安排、具体负责工作（责任和权力）吗？如何对相关人员和部门进行考核和评价？有哪些激励和保障？

2、您觉得解决旧里改造问题的部门和人员配置上合理吗？存在什么样的问题？除此还需要哪些部门和人员进行协助？

3、请问您在调动其他部门人员协助时顺利吗？协调工作主要是依靠制度保障还是个人能力？出现不能有效统筹调度的主要原因是什么？是怎么解决这样的问题的？

4、旧里改造过程中和哪些部门进行了实际协作呢？实施效果如何？是否遇到了一些问题？原因是？

5、请问您旧里改造实施以前街巷存在哪些问题？尤其是环境秩序问题是如何解决的？改造后有何变化？

6、请问您咱们街道这几年旧里改造整体的工作进展情况如何？遇到哪些问题？是如何解决的？

7、请问您旧里改造可以划分成几个阶段呢？为什么这样划分，有什么特点吗？是谁（主体）发起的呢？每个阶段的催动因素是什么呢？

8、请问您在工作开展中遇到的主要问题有哪些？最经常遇到的是哪些？遇到的难以调节的冲突事件怎么办？

9、请问您在旧里改造过程中有哪些是长期存在的治理难点，为什么难以攻克这些难点？

10、请问您，在旧里改造过程中是否存在一定的自主权？有哪些是根据实际问题采取的创新性方法和措施？

11、请问旧里改造对居民、政府部门、社会等产生的作用和影响有哪些？

### **（7）访谈 F 小区居民、J 小区居民、C 小区居民，重点了解居民参与情况及居民评价**

1、您在这个街道居住了多久呢？

2、您是通过什么方式知道街道“美丽家园”改造计划的呢？

3、在改造咱们这个街道之前，您觉得在居住中有些什么样的问题或者不方便的地方？比如没有独立厨房、卫浴。

4、您家有加入到这次的街道“美丽家园”改造计划中吗？

5、上海市美丽家园的规划从 2018 年开始到 2020 年，您感觉街道这几年变化大吗？具体有哪些变化呢？

6、在街道改造过程中，主要是哪些办事人员与你们进行沟通、落实？在征询意见方面有通过开座谈会之类的办法了解大家意见吗？

7、在街道改造过程中，如果大家有意见或建议，一般可以通过什么方式表达呢？有专门的接待人员和地方吗？

8、您对这次街道改造后的成果满意吗？有没有哪些方面需要进一步改进的意见呢？

9、在改造、管理过程中，您愿意经常参加座谈会之类的民意表达活动，或者其他需要您付出时间和精力活动？

10、在后续的改造过程中，如果部分资金需要居民自筹，您愿意为改造计划支付金钱成本吗？

11、在街道改造过程中，您对咱们政府的办事人员感觉如何？对他们的办事过程中的效率、态度等方面有何评价呢？

### **（8）访谈 F 小区物业、J 小区物业、C 小区物业，了解物业在旧改中的参与情况**

1、贵公司，是何时通过何种方式入驻本街道/小区？

2、物业与居委会平常合作联系、关系。

3、物业与业主大会、业主平常的联系、关系。

- 4、物业在这次的旧里改造计划中，承担了什么样的角色和任务呢？
- 5、和其他政府部门之间是如何沟通协作的呢？
- 6、如何评价街道/居委会在旧里改造中的执行情况。
- 7、如何评价业主大会、业主居民在旧里改造中的表现。
- 8、对旧里改造计划有何建议，对街道的、对居民的、对其他的部门。

## 附录 2：访谈编码

以下是关于本案例访谈对象的信息，为了保证个人信息安全，以编号代替访谈对象的姓名，并列出相应的信息，内容包括职务、访谈时间和访谈地点，具体编码如下所示：

编号	身份	访谈时间	访谈地点
H01	H 区城管中队队员	2020 年 10 月 14 日	马当路 420 号
H02	F 小区居民张老人	2020 年 10 月 13 日	江西中路 267 号
H03	H 区拆违办	2020 年 10 月 15 日	武胜路 350 号
H04	H 区信访办	2020 年 10 月 15 日	靖远街 8 号
G01	G 街道管理办科员	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F01	F 小区居委书记	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F02	F 小区居民	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F03	F 小区居民	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F04	F 小区居民	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F05	F 小区居民	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
F06	F 小区物业经理	2021 年 1 月 7 日	江西中路 267 号
Q01	Q 街道管理办科员	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
J01	J 小区居委书记	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
J02	J 小区居委主任	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
J03	J 小区居民	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
J04	J 小区居民	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
J05	J 小区物业经理	2021 年 1 月 7 日	重庆南路 179 弄
C01	C 小区居委书记	2021 年 1 月 12 日	西康路 1000 号
C02	C 小区居民	2021 年 1 月 12 日	西康路 1000 号
C03	C 小区居民	2021 年 1 月 12 日	西康路 1000 号

### 附录 3：调研实录

(1) 2020 年 10 月 13 日，赴张老人居住小区调研，访谈张老人



(2) 2020 年 10 月 14 日，到区城管执法局中队调研，访谈相关队员





(3) 2021 年 1 月 7 日，参观 H 区 F 街道，访谈街道、居委相关人员及居民





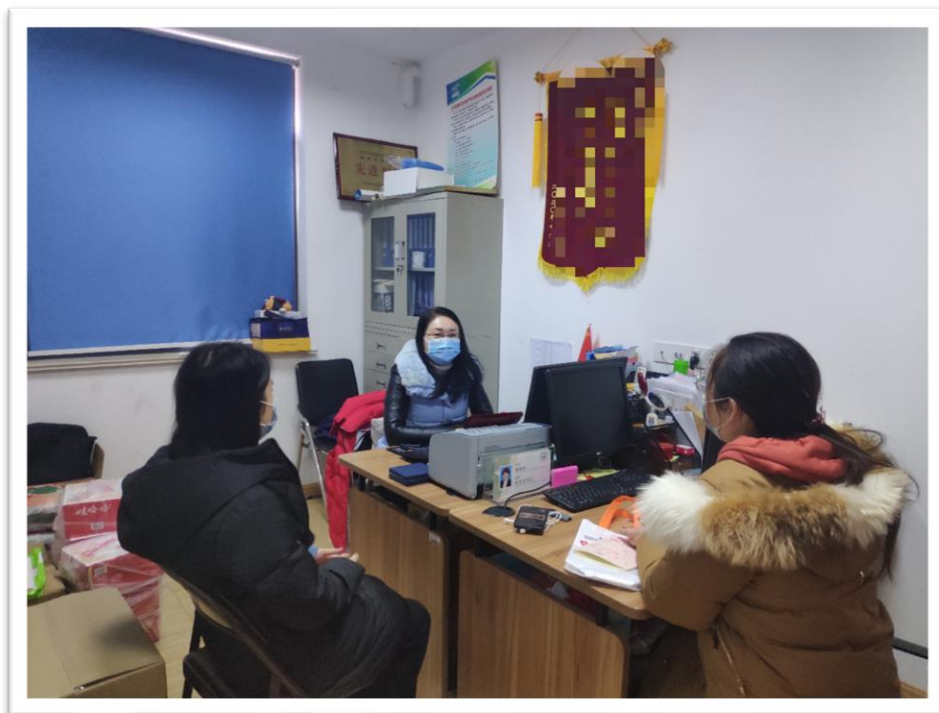
(4) 2021 年 1 月 7 日，参观 H 区 Q 街道 J 小区，访谈街道、居委相关人员及居民







(5) 2021 年 1 月 12 日，参观 H 区 Q 街道 J 小区，访谈街道、居委相关人员及居民



#### 附录 4：上海市旧城改造相关政策及“零距离家园”相关政策

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划

(2018-2020)》的通知

沪府办发〔2018〕8号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2018年2月8日

上海市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）

按照市委、市政府的部署和市政府办公厅转发的《关于加强本市住宅小区综合治理的工作意见》（沪府办发〔2015〕3号），制定本行动计划。

## 一、总体要求

### （一）指导思想

以党的十九大精神为指引，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，按照中央城市工作会议和市第十一次党代会的相关精神，落实中央对上海当好全国改革开放排头兵、创新发展先行者的要求和市委创新社会治理加强基层建设的具体部署，对标建设卓越的全球城市和到2020年全面建成更高水平的小康社会的目标，坚持问题导向、需求导向、效果导向，坚持共建共治共享，以全覆盖、全过程、全天候和法治化、社会化、智能化、标准化为着力点，着力持续精准补齐民生短板、着力完善服务市场机制、着力健全社区共治机制、着力优化管理体制机制，实现“美丽家园”建设全覆盖，进一步推动形成“党委牵头、政府监管、市场服务、社会参与、居民自治、法治保障”六位一体、良性互动的住宅小区综合治理格局。

### （二）工作目标

安全有序、整洁舒适、环境宜居、幸福和谐的“美丽家园”建设进一步推进，小区运行安全水平和居住环境品质显著提升；标准明确、管理精细、质价相符、监管有力的物业服务市场机制进一步形成，物业服务在城市精细化管理和民生服务保障中的能级显著提升；规制健全、民主协商、社会参与、运作有序的社区共治机制进一步完善，社区治理能力和业主自我管理水平显著提升；责权明晰、程序规范、运行高效、保障有力的行政管理服务体制进一步优化，住宅小区行政管理效能和公共服务水平显著提升。

到 2020 年的目标：

提升住宅小区运行安全水平，让小区更安全。全市完成各类旧住房修缮改造 3000 万平方米，其中，三类旧住房综合改造 900 万平方米，重点包括二级旧里以下房屋 300 万平方米和直管公房 280 万平方米；全面完成排查发现的 1365 万平方米一般损坏老旧住房的安全隐患处置工作；完成 4000 台使用满 15 年的住宅电梯安全评估工作，基本完成存在安全使用隐患住宅电梯的修理、改造、更新任务，实现使用满 15 年以上的老旧住宅电梯运行安全远程监测全覆盖；新建 2000 个既有住宅小区电动自行车充电设施；推进住宅小区安防监控系统改造更新；开展高层住宅消防安全隐患排查整治。

改善住宅小区公共管理秩序，让小区更有序。全市“无违建小区”创建完成率达到 90%；完成 5000 个住宅小区管理处和主要出入口门岗（门卫室）规范化建设；完善共享停车机制，加强停车管理，疏解住宅小区机动车停放矛盾；培育 30 家品牌物业服务企业，建立 1 万名具备专业素养的住宅小区项目经理队伍；全面推行业主委员会规范化建设，符合条件的住宅小区业主委员会组建率达 95%，业主委员会规范运作达标率达 75%以上；符合条件的小区业委会党的工作小组组建率达 100%；住宅小区党建联建示范点达到 700 个。

促进住宅小区环境整洁，让小区更干净。基本实现住宅小区垃圾分类和绿色账户全覆盖，住宅小区生活垃圾、装修垃圾实现规范投放、及时清运；完成 2400 个住宅小区雨污分流整治工程；完成本市 2000 年以前建成住宅小区的二次供水设施改造，全面实现本市住宅小区供水企业管水到表；重点整治楼宇门栋广告乱张贴、楼道乱堆物，全面推行住宅小区公共区域清洁维护标准，净化小区环境。

## 二、主要任务

### （一）持续精准补齐民生短板，着力提升小区运行安全水平和居住环境品质

1. 实施各类旧住房修缮改造。重点实施纳入保障性安居工程的成套改造、屋面及相关设施改造、厨卫改造等三类旧住房综合改造，有序推进实施二级旧里以下等各类里弄房屋的修缮改造工作，着力解决人民群众居住生活中“急难愁盼”的问题；全面消除一般损坏老旧住房安全隐患。拓展旧住房修缮改造内涵，统筹管线入地、二次供水设施改造、消防设施改造、雨污分流整治、环境整治、道路整修、违法建筑整治等工作；各区结合实际，建立修缮工程和物业服务提升相衔接的工作机制。

2. 推进小区设施设备更新改造。推进小区消防设施设备改造更新，针对隐患突出的住宅小区，增设简易喷淋等消防设施，实施高层住宅消防安全隐患排查，探索在高层住宅小区和大型居住社区组建微型消防站，推广应用智能型烟感报警器；结合平安社区创建，推进安防监控系统改造更新工作，逐步在全市居民小区推广建设综合感知系统、居民楼智能门禁系统、居民区火患预警系统、智慧社区综合管理系统；持续开展电梯安全评估，支持业主对存在安全使用隐患的电梯进行修理、改造、更新，推进全市一体化智慧电梯专业管理服务平台建设，探索引入保险机制，建立完善安全使用管理长效机制。在有条件的住宅小区，继续扩大多层住宅加装电梯试点。

3. 提升公共服务供给质量。全面完成郊区住宅小区二次供水设施改造和移交接管工作，加快理顺供水管理体制，着力推进 2000 年以后建造的住宅小区二次供水设施移交接管工作，切实落实供水企业日常管养经费资金来源；推进电力、水务、燃气、通信等公共服务进小区；推进水、电、气“三单合一”试点工作；加大住宅小区文化、体育、助老等公共服务力度，拓展公共服务内涵。

4. 开展住宅小区环境综合整治。开展“无违建小区”创建工作；大力整治楼宇门栋广告乱张贴、楼道乱堆物，开展“楼宇文化”“美丽楼道”创建行动，净化、美化楼宇环境；推进住宅小区雨污分流整治工程；积极推行通信及相关架空线入地入管工程；提升老旧小区绿化品质；推进老旧小区无障碍通道设施建设；开展无证照食品生产经营活动整治，提升居住环境品质。

5. 强化小区垃圾综合治理。发挥绿色账户激励机制作用，推行生活垃圾定点分类投放管理模式，监督收运单位分类收运；建立装修垃圾清运市场信息共享机制，通过公共服务微信号、APP 服务平台，实现装修垃圾清运联网联动服务，提高及时清运率；改造、配备垃圾分类收集设施，指定装修垃圾临时堆放点，进一步落实相关主体责任。

6. 疏解住宅小区车辆停放矛盾。加强住宅小区车辆停放管理，指导业主建立车辆停放管理专项制度，规范停车资源使用和业主停车行为；充分利用住宅小区周边各类资源，推进停车错时共享，鼓励专用停车设施对小区开放服务；在有条件的住宅小区周边规划增建停车设施，结合“美丽家园”建设，探索利用住宅小区现有场地及空间资源增设停车位；以实事工程和街镇惠民项目等形式，持续开展既有住宅小区电动自行车充电设施建设，力争实现有条件的住宅小区电动自行车充电设施建设全覆盖；区和街镇要完善停车矛盾疏解调处机制，预防和减少因停车问题引发的矛盾纠纷。

## （二）加快完善服务市场机制，着力提升行业整体服务能力和监管水平

1. 改进物业服务行业窗口形象。推行小区主要出入口门岗规范化建设，规范保安日常服务行为；统一住宅小区管理处建设要求，改善管理处窗口形象；统一设置“上海市住宅小区物业服务监督公示牌”，公示物业服务合同、收费标准、服务监督电话、维修资金及公共收益账目等；统一小区物业服务人员着装，佩戴工种铭牌（袖标、胸标），便于业主识别。

2. 完善信息发布和价格协商机制。提高物业服务市场价格信息发布的准确性、及时性，实施物业服务合同网上签约，全方位采集服务项目、服务标准和服务价格信息；建立市场主体主动公开服务收费信息制度，物业服务企业、装修垃圾清运单位、房地产开发企业等市场主体应当在小区内公示服务内容、收费标准及投诉监督电话等；引导建立物业服务收费价格协商机制，指导帮助业主与物业服务企业协商确定物业服务价格；探索专业社会服务组织提供价格评估服务，促进形成合理、公平的市场环境。

3. 健全物业服务应急保障机制。加快推进区属房管集团回归住房民生保障的基础性功能，培养专业维修人员队伍，发挥其在旧式里弄、售后房、大型居住社区保障性住房小区物业服务及房屋修缮、防汛防台、房屋抢险救助等方面的骨干作用；加强房屋应



急维修中心建设，明确应急维修中心建设标准和工作规范，加大专业应急抢修设施设备投入力度；引入社会专业维修资源，进一步提高应急服务保障能力；建立区和街镇物业服务应急协调保障机制，可依托区属房管集团对无人管理小区、物业服务企业抛盘小区进行有限托底保障。

4. 引导物业服务市场整合和创新发展。着力扶持优质品牌企业输出品牌管理资源，扩大经营管理规模，提升集约管理效益；发挥行业协会作用，引导物业服务企业依托“互联网+”实现线上线下融合的运作模式，提升管理效能，并将服务领域拓展至住房租赁经营、快递代收、居家养老、家政服务等方面，促进行业可持续发展。

5. 创新物业服务行业监管方式。按照行政监管和审批制度改革工作要求，将物业行业监管方式由重事前市场准入向事中、事后监管并重转变，监管重心由重企业法人管理向企业法人、项目经理与物业项目并重转变；建立物业服务企业备案承诺制度，健全物业服务企业及项目经理信用管理制度，完善信用信息发布机制，强化信用和项目管理的实绩在物业项目招投标、物业项目评优等环节的应用；探索建立物业服务企业“黑名单”制度和市场退出机制，推动形成“优胜劣汰、失信失业”的市场环境，促进行业、企业及从业人员依法履约、守信经营。

6. 建立物业服务综合评价机制。落实市、区、街镇三级监督检查制度，建立住宅物业服务政府监管公示制度；健全物业服务热线报修投诉处置考核机制；完善物业行业公众满意度测评和信息发布机制；指导市物业管理行业协会建立物业服务地方标准实施情况的评估制度；优化物业服务达标考核制度，各区、街镇结合实际，将物业服务考核达标奖励范围覆盖至售后房、直管公房、系统公房、保障性住房和早期商品房等，建立分级奖励和奖励标准动态调整机制。

7. 推动文明创建和人才培养。开展文明行业创建和立功竞赛活动，发挥“劳模工作室”示范作用；持续开展“最美物业人”评选活动，培育一批优秀的物业服务企业、服务班组、项目经理和一线保安、保绿、保修、保洁人员，建立相应的激励机制；建立多层次的行业队伍培养机制，加强物业项目经理、物业管理员、综合维修人员等相关岗位职工培训，培育若干具有社会影响力的“物业工匠”。

### （三）进一步健全社区共治机制，着力提升社区治理能力和业主自我管理水平

1. 加强基层党组织的工作覆盖和引领。通过合法程序，推动符合条件的居民区党组织成员兼任业主委员会成员。发挥基层党组织的群众工作优势和业主委员会党的工作小组作用，帮助业主树立主人翁意识，培育积极参与小区管理的“主心骨”和“热心人”，带动业主有序参与自我管理活动，建立共建、共治、共享的社区治理格局。加强党建引领，扩大住宅小区党建联建示范点覆盖面，发挥典型示范作用。

2. 加强居民委员会对业主委员会的指导监督。完善居民委员会对业主自治管理的引导机制，规范业主委员会运作。做实居民区联席会议制度，协商解决物业管理、社区平安、环境卫生等住宅小区公共管理事务。进一步提升符合条件的居民委员会成员兼任业主委员会成员的覆盖面；试点在居民委员会下设环境和物业专业委员会，吸收热心公益、有一定专业能力的人士参加，研究解决物业管理专业问题。



3. 健全业主委员会监管机制。建立业主委员会筹备（换届改选）小组成员培训、业主委员会成员任前和任期内培训制度；建立业主委员会成员任前诚信承诺和失信惩戒制度，规范业主委员会成员履职行为；建立健全业主委员会工作信息公开制度，公开业主大会议事规则、管理规约、专项维修资金管理规约和业主委员会会议决定等重要信息，加强专项维修资金和公共收益使用监管，保障业主的知情权；逐步建立业主委员会工作规范化评估机制，引导推动业主委员会依法合规运作。

4. 落实业主自我管理主体责任。修订完善临时管理规约、管理规约、业主大会议事规则和专项维修资金管理规约并推进实施，督促业主落实房屋公共部位、消防设施、电梯等修理改造更新的法定责任。引导、指导业主制定小区装修管理、宠物管理、垃圾管理等专项管理制度，强化业主文明居住意识。参照商品住宅维修资金历史遗留问题的解决机制，继续解决本市 2001 年 8 月 1 日以前原侨汇房、外销商品房和部分动迁安置房专项维修资金缺失问题。

5. 发挥专业社会服务组织作用。在专业社会服务组织工作覆盖全市各街道的基础上，加强教育培训，提升从业人员的专业能力，拓展服务内容；建立以街镇为主的专业社会服务组织工作评价机制，并将评价结果作为政府购买公共服务的重要参考依据；鼓励专业社会服务组织加入市物业管理行业协会，加强行业自律管理和服务。

#### （四）切实优化综合治理体制机制，着力提升管理效能和工作合力

1. 推进综合治理职责清单落地。市住宅小区综合管理联席会议有关成员单位依据《上海市住宅小区综合治理职责清单》，编制《住宅小区综合治理作业分类指导手册》，进一步明确和细化相关责任部门、专业单位的管理服务工作事项、业务流程、工作标准、监督措施，提升行政管理效能和公共服务供给质量。

2. 夯实各区党委、政府管理责任。坚持和完善“党政双牵头”工作机制，将住宅小区综合治理纳入各区党委、政府年度工作重点，制定实施本区新一轮三年行动计划，建立邀请市住宅小区综合管理联席会议办公室有关负责同志列席区住宅小区综合管理联席会议的工作制度；重点聚焦加强党对住宅小区综合治理工作的领导、厘清区属部门和街镇工作界面并完善双向考评机制、因地制宜补齐民生短板及改善提升居住环境质量；结合街镇管理体制改革和管理力量下沉，推动社区管理、综合执法、警务力量等向大型居住社区等管理薄弱区域倾斜。

3. 强化街镇属地主体责任。建立健全“党政双牵头”工作机制，坚持落实住宅小区综合管理联席会议制度；重点聚焦指导监督业主大会建设和业委会日常运作，统筹推进“美丽家园”建设、加强住宅小区运行安全和环境秩序管理，做实做强街镇房屋管理事务机构；完善住宅小区矛盾纠纷化解长效机制，发挥人民调解委员会作用，将物业矛盾纠纷化解纳入居村（社区）法律顾问服务事项清单。

4. 理顺三级房屋管理体制机制。充分发挥市、区房屋管理部门在住宅小区综合治理工作领域的牵头协调和专业保障作用，市级层面重点发挥“政策制定、专业指导、行业监管、协调推进”职能；区级层面重点发挥“政策落地、业务操作、具体指导、行业

监督”职能；街镇层面重点发挥“日常管理、事务办理、检查巡查、属地监督”职能。各区根据区级层面房屋管理和房管办事处下沉的实际，调整设置区级房屋管理（物业管理）事务机构，承担住宅小区综合治理、房屋管理、物业行业管理等具体事务性工作，加强对街镇房屋管理事务机构的联系、指导和服务。

5. 加强住宅小区房屋使用安全管理。建立健全房屋使用安全责任体系，明确房屋设计建造、房屋使用安全管理责任主体和责任范围；建立健全本市老旧住房定期检查、动态监测、周期性维修相关要求；建立房屋安全隐患处置及保障的常态长效机制；建立覆盖源头管控、日常管理、信息沟通的危险房屋应急协调处置机制和资金支持机制，强化安全管控措施。同时，加强住宅建筑外立面安全管理和维护。

6. 完善网格化管理和处置机制。推动网格化管理由 8 小时内向 24 小时延伸，由住宅小区围墙外向围墙内延伸，由住宅小区管理向社区治理延伸。切实发挥区、街道、社区工作站和居民区信息点四级网格管理网络作用，建立问题处置的大循环、小循环、微循环和自循环的良性互动模式，实现小区管理疑难杂症早发现、早研究、早处置，大幅降低各类热线涉及住宅小区综合治理的市民投诉量，提升网格化管理在住宅小区综合治理中的服务保障能级。

7. 提高住宅小区综合执法效能。进一步扩大城市综合执法领域，建立健全住宅小区综合执法的标准和规范，提高街镇城管队伍进小区频率，不断优化综合执法和办案流程，提高执法效能；完善公安支持保障机制，依法查处群众最关心的违法搭建、损坏房屋承重结构、擅自改变物业使用性质、群租、占用共用部位、毁绿占绿等违法行为；建立执法效能社会评价和监督机制；推行“定人定时定点服务”“一居委会一城管工作室”的社区工作机制，畅通公众有序参与社区治理渠道。

### 三、保障措施

#### （一）完善法规标准

按照法定程序修订出台本市住宅物业管理地方性法规，加快研究制定相应配套政策文件；研究制定本市房屋使用安全管理规定，建立全覆盖、全生命周期的房屋使用安全管理机制；完善物业行业服务和管理标准体系建设，出台住宅小区公共区域清洁等城市综合管理标准，修订住宅物业服务规范和住宅物业服务推荐性地方标准。

#### （二）加强信息化建设

加快推进物业管理监管与服务平台建设，实现物业投诉、报修、处置及物业招投标、监督检查等全过程的动态监管，建立分类、分层、分级的数据采集机制，进一步完善上海物业 APP 功能和应用拓展；建立与规划建设、房产交易、城管执法、公安、消防、质量技监及公共信用信息管理等部门机构及区、街镇的信息共享机制；探索智慧小区建设，提升行政管理效能和为民服务水平；加强住宅小区综合治理相关信息的统计分析和数据价值挖掘，发挥大数据在政府行政监管、社会治理等方面的作用。

#### （三）强化考核督查

建立分级考核制度，对重点工作推进情况加强监督检查，定期通报动态；提升考核结果在各级领导班子和领导干部绩效考核中的比重，发挥绩效考核对住宅小区综合治理工作的推动作用。对工作推动不力的地区和单位，进行跟踪督办并追责问责。

#### （四）加强财政支持

在切实落实业主主体责任的同时，完善住宅小区综合治理工作经费保障机制，根据目标任务计划，不断加大市、区、街镇三级财政投入和支持力度，聚焦以老旧住房和保障性住房等为重点的房屋及设施设备改造、物业服务达标考核、应急保障能力建设以及信息平台、智慧小区建设、购买专业社会组织服务等方面，持续改善居住环境和管理服务水平。

#### （五）加强宣传引导

发挥新闻宣传、公益广告等作用，加大法规、政策宣传力度，大力弘扬社会道德规范和《上海市民文明居住行为公约》，引导业主依法、主动、守约、有序参与自治管理活动；加强本行动计划宣传，强化市民群众参与住宅小区综合治理的主体意识，营造住宅小区综合治理的舆论氛围。

附件：（下载链接）

1. 各年度重点工作清单
2. 三年行动计划工作任务分解表（部门、区、街镇）

黄浦区人民政府办公室关于印发黄浦区住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018—2020）的通知

索引号：SY0024301780201800070

发文机关：区府办

发文字号：黄府办发〔2018〕027号

区政府各委、局、办，各街道办事处：

《黄浦区住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018—2020）》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。  
特此通知。

上海市黄浦区人民政府办公室  
2018年6月14日

黄浦区住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）

为深入贯彻落实《关于加强本市住宅小区综合治理的工作意见》（沪府办发〔2015〕3号），不断深化黄浦住宅小区综合治理工作，根据《上海市住宅小区建设“美丽家园”三年行动计划（2018-2020）》的总体安排，结合黄浦实际，特制定本行动计划。

## 一、指导思想

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，服务上海建设卓越的全球城市和具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的战略布局，遵循市委市政府对黄浦发展提出的“四个标杆”、“四个前列”和“四个进一步”的具体要求，深化落实创新社会治理加强基层建设的各项工作，在黄浦城市精细化管理的总体框架下，立足区域住宅小区实际特点，以群众满意为工作的出发点与落脚点，坚持建管并举，既要持续推进各类民生实事项目，又要完善社区共治机制；坚持近远统筹，既要谋划当前，铆住难点瓶颈、补齐民生短板，又要放眼长效，优化管理制度，完善监督体系；坚持点面结合，既要结合区内“一带一路一环”区域整体建设，聚焦治理重点先行先试，又要由点及面凸显辐射效应，全面提升住宅小区综合治理水平，最终实现黄浦“美丽家园”建设全覆盖。

## 二、基本原则

### （一）问需于民，努力回应人民对美好生活的需求

始终坚持问题导向、需求导向、效果导向，从群众最关心、反映最强烈的“急、难、愁、盼”问题着手，将“美丽家园”建设作为改善民生的重要举措和抓手，紧扣小区的不同特点，分层次、有侧重地推动小区“美丽家园”建设，千方百计提升群众的获得感与满足感，让黄浦人民住有所居、居有所安。

### （二）部门协同，努力构建系统化小区治理体系

作为“美丽黄浦”建设的重要组成部分，将“美丽家园”建设纳入城市精细化管理的范畴，注重小区治理与城市管理的统筹衔接，注重小区治理的顶层制度设计，充分整合各部门管理力量，形成管理组合拳，推动小区综合治理向多部门协同、多措施并举、多项目统筹转变，有效破解小区管理难题。

### （三）重心下沉，努力完善共建、共治的管理新格局

将“美丽家园”建设与加强基层基础建设有机结合，充分发挥街道属地管理优势，结合地域特点，积极探索创新，形成有特色的小区综合治理经验。充分发挥住宅小区联席会议制度作用，坚持以党建为引领，进一步将管理重心、管理资源下沉至基层社区，形成规制健全、民主协商、运作有序的小区共建、共治的管理新格局。

### （四）规范管理，激发物业服务市场运作的活力

坚持面向市场、服务市场、尊重市场，建立健全物业服务市场化运作模式。既要鼓励物业服务企业做大做强，形成规模化、集团化运作模式，又要更加完善监管体系，强化事中、事后监管，形成公开、透明、良性互动的市场竞争氛围。

## 三、工作目标

通过三年行动计划的实施，通过推进惠民实事项目、改善小区居住环境、提升物业服

务品质、完善社区共治机制、健全行业监管体系等各项工作的协同推进，到 2020 年，使黄浦住宅小区管理符合城区精细化管理的各项要求，通过打造“花园社区”、“整洁社区”和“宜居社区”，全面建成一批黄浦“美丽家园”，小区居住品质明显提升，让群众更有安全感、获得感、幸福感和认同感。

——环境更优美。美丽家园建设实现全覆盖，小区各类惠民实事改造持续推进。老旧住房全面实施房屋修缮，改造内容和形式更为多样、修缮标准同步提升；电梯加装及留改项目等群众最为欢迎的改造试点范围不断扩大；小区环境及房屋居住能级得到明显提升。

——居住更安全。房屋结构性安全基本消除、各类安全隐患得到全面整治；安全巡查制度进一步健全；多层次的住宅小区应急保障机制全面建立。

——秩序更井然。小区管理更加有序，违法建筑、“居改非”、小区停车、建筑垃圾堆放等管理顽症得到有效遏制和疏导；垃圾分类推进实现全覆盖；老旧小区物业管理模式规范；业主委员会基本实现规范运作，居民区党建联建不断深化。

——服务更优质。全区物业管理制度体系更为完善、行业监管更有力；物业服务窗口文明、规范；物业服务企业人才培养初见成效，培育一批具备专业素养的物业经理、物业工匠服务小区管理；营造公开透明的市场竞争环境，形成标准明确、管理精细、质价相符、监管有力的物业服务市场机制。

#### 四、重点任务

##### （一）分类推动“美丽家园”创建

1. 努力创建“美丽家园”。全面优化小区环境，打造一批“安全有序、整洁舒适、环境宜居”的示范小区，区分小区实际情况，在原有基础上实现品质提升，实现“美丽家园”建设全覆盖。在高品质住宅小区内，精益求精打磨服务品质，打造一批“花园社区”；在一般住宅小区内，对标高标准的管理要求，全面提升服务水平和日常管理秩序，打造一批“整洁社区”；在老旧小区内，重点向条件的老旧小区倾斜，统筹推进政府各类实事项目，完善小区基础设施，并配备相应的物业管理服务，抬高保障底部，逐步实现小区管理向专业化转型，打造一批“宜居社区”。坚持由点及面的推进方式，2018 年，结合区内“一带一路一环”城市精细化管理的推进，聚焦重点，先行建成 99 个“美丽家园（小区）”，到 2020 年，力争在全区建成 308 个“美丽家园（小区）”。

##### （二）持续推进惠民实事改造

2. 推进老旧住房综合修缮。有序推进旧住房修缮改造，进一步提升旧住房修缮改造的投入与标准，每年完成各类旧住房修缮超过 30 万平方米，受益居民超过 1 万户。其中卫生设施改造做到“应装尽装”，在有条件的区域逐步推进厨房设施改造等实事项目，在 20 个小区内试点实施“黑色污染”治理（架空线入地），优化小区整体环境。到 2020 年，确保各类旧住房修缮面积超过 90 万平方米，受益居民超过 3 万户。

3. 加强房屋安全管理。健全覆盖各类房屋建筑的安全隐患排查和处置常态长效机制，完善房屋定期检测、维修以及限制使用等制度，全面完成 1.6 万平方米一般损坏老旧

住房安全隐患处置；完成全区旧住宅和高层建筑外立面的安全排查 1000 处，基本消除建筑外墙外保温系统、外挂结构及附属设施安全隐患；完成消防设施改造 18 个多层小区，高层住宅消防安全隐患排查率达到 100%；实施老旧小区消防喷淋设施更新改造，到 2020 年，完成全区老旧小区消防喷淋设施更新改造。

4. 实施小区设施设备更新改造。着力加强对小区信息化、智能化改造，努力构建“智慧”社区；对 600 台使用年限超过 15 年的电梯进行安全评估，对 100 台存在安全使用隐患的电梯进行修理、改造和更新，同时，继续扩大多层住宅加装电梯试点；继续推动既有住宅小区电动自行车充电设施建设，2018 年，在 60 个住宅小区内实施项目建设，到 2020 年，力争在 120 个住宅小区内实施该项目建设，并有效运转，方便居民使用；加快理顺供水管理体制，全面实现住宅小区供水企业管水到表，着力推进 2000 年以后建造的住宅小区二次供水设施移交接管工作；推进水、电、气“三单合一”试点工作；推进雨污分流整治工程；推进老旧住宅小区无障碍通道设施建设。

5. 推动留改项目试点工作。全面贯彻落实“留、改、拆”的城市更新总体思路，继续探索拆落地改造、里弄房屋修缮等不同工作路径，着力推动复兴东路 404 弄项目、8 号街坊一期、二期改造试点，探索研究瞿溪路 1200 弄、保屯路 211 项目的前期方案。2018 年，完成复兴东路 404 弄项目改造收尾，启动承兴里 8 号街坊一期改造试点。到 2020 年，力争在改造项目试点推进基础上，初步形成黄浦留改项目的流程规范。

6. 加强优秀历史建筑的保护与修缮。加快优秀历史建筑普查编册工作，建立健全日常管理基础资料库；加强优秀历史建筑的维护和修缮，形成专业性保护保留建筑管理导则，科学合理地安排和推进日常维修养护工作；加大保护性修缮力度，到 2020 年，计划实施优秀历史建筑修缮 10 处，打造一批让文脉存续、居民满意、游人难忘的城市地标。

7. 重塑衡复历史风貌区住宅品质。以衡复风貌区整治为契机，注重风貌保护与民生改善相结合，聚焦复兴公园板块、西成里板块等重点区块，统筹推进区域内建筑修缮和违建整治，实现住宅小区微更新。2018 年，推进试点启动区各类项目，基本完成西成里小区环境综合治理工作。2019 年，将工作重点向整个风貌区拓展。到 2020 年，形成米丘林公寓居住类文保点修缮等一批标杆工程。

### （三）大力改善居住小区环境

8. 加强小区环境整治。开展住宅小区环境综合整治，重点整治楼宇门栋广告乱张贴、楼道乱堆物、占用消防车道、电瓶车违规充电、私拉乱接电线等环境管理顽疾；开展“楼宇文化”、“美丽楼道”创建行动，净化、美化楼宇环境；推动网格化管理由 8 小时内向 24 小时延伸，由住宅小区围墙外向围墙内延伸，由住宅小区管理向社区治理延伸。

9. 开展无违建居委（街道）创建。健全违法建筑治理工作的协调、督查、考评机制，完善巡查发现机制，聚焦六大类违法建筑重点，坚持“公字头”带头先拆，以销项方式加大拆除力度，快速拆除、从严处罚新建违法建筑。2018 年，力争完成 80%的“六必拆”违建任务；力争全区“无违建创建先进居委”的创建完成率达到 80%以上，5 个街道创成无违建创建先进街道。到 2019 年，全面消除重点类型存量违法建筑，实现违法建筑“零增长”；力争无违建先进居委创建完条成率达到 100%，10 个街道全部创成无违建创建先进街道，努力使“无违”创建工作走在全市前列。

10. 持续开展“居改非”整治。有效遏制居民投诉反映较为突出的“居改非”现象，尽可能消除对市容环境、市场秩序、公共安全和居民生活的影响，到 2019 年全部消除利用“居改非”从事违法经营活动的行为，全面遏制“居改非”新增蔓延现象。



11. 加强垃圾综合治理。规范小区建筑垃圾临时堆放制度，建立市场主体主动公开服务收费标准信息制度，逐步形成市场信息共享机制。到 2019 年，住宅小区临时堆放点设立达到全覆盖；完善符合黄浦老城厢特点的绿色账户激励机制，推行生活垃圾分类投放的管理模式，改造、配备垃圾分类收集设施，监督收运单位分类收运。2018 年，绿色账户覆盖 16 万户，60% 居住区达到“生活垃圾分类达标居住区”“五有”标准，符合条件的居民小区垃圾分类全覆盖、开通绿色账户全覆盖。到 2020 年，绿色账户累计达 22 万户，全面建立居住区生活垃圾分类达标验收挂牌制度。
12. 疏导小区停车难。加强住宅小区车辆停放管理指导，指导业主建立车辆停放管理专项制度，完善停车矛盾调处机制，推进停车错时共享，预防和减少因停车引发的矛盾纠纷。支持停车矛盾突出的住宅小区周边公共停车设施建设。

#### （四）全面提升小区物业服务品质

13. 提升老旧小区物业管理水平。全面实施住宅小区保洁、保安、保绿、保修“四保合一”的管理模式，针对我区实际，着力推行封闭式、半封闭式和组合式多元管理模式，以适应成片售后房小区、老式公房小区和零星公房小区的不同管理要求，通过“四保合一”使我区老旧小区管理得到整体改变。同时优化物业服务达标考核制度，将物业服务考核达标奖励范围进一步扩大，并在此基础上逐步形成全区统一的老旧小区物业管理模式。
14. 规范物业窗口建设。完成住宅小区主要出入口门岗（门卫）和管理处标准化建设 540 个小区。推行住宅小区主要出入口门岗（门卫）规范化建设，规范保安日常服务行为。推行住宅小区管理处规范化建设，统一设置“上海市住宅小区物业服务监督公示牌”，公示物业服务合同、收费标准、服务监督电话、维修资金及公共收益账目等，统一小区物业服务人员着装，佩戴工种铭牌（袖标、胸标），改善窗口形象。
15. 健全应急保障机制。健全物业服务应急保障机制，加快推进区属直管公房管理集团回归住房民生保障的基础性功能，发挥其在小区物业服务及房屋修缮、防汛防台、房屋抢险救助等方面的骨干作用；加强区内房屋应急维修中心建设，加大专业应急抢修设施设备投入力度，培养专业应急抢险和维修人员队伍，以永业集团应急平台建设为示范，积极推广至全区公房管理集团，制定应急维修中心建设标准和管理规范，实现管理网络化和智能化；引入社会化专业维修资源，进一步提高应急服务保障能力；依托区-街两级住宅小区综合治理联席会议制度，建立区级和街道层面物业服务应急协调保障机制，发挥区属公房管理集团作用，对无人管理小区、物业服务企业抛盘小区进行托底保障。

#### （五）不断完善社区共治机制

16. 进一步扩大基层党建的工作覆盖面。充分发挥居民区党组织的领导核心作用，以基层党建引领为先导，强化居民区党组织对业主委员会的政治引领、组织引领，通过合法程序，推动符合条件的居民区党组织成员 100% 兼任业主委员会成员，对符合条件的小区业委会，其党的工作小组组建率达 100%；发挥基层党组织的群众工作优势和业主委员会党的工作小组作用，帮助业主树立主人翁意识，培育积极参与小区管理的“主心骨”和“热心人”，带动业主有序参与自我管理活动；扩大住宅小区党建联建示范点覆盖面，住宅小区党建联建示范点达到 50 个。
17. 加强居民委员会对业主委员会的监督、指导。依托社区各类自治共治平台和“三会”、居民区联席会议等制度，加强居民委员会对业主自治管理的有效引导，强化对业主委员会日常工作的监督指导。做实小区综合治理联席会议制度，完善小区日常事

务的综合协商机制，实现小区各类问题的提前发现、就地化解。

18. 强化对业主委员会的监管。建立业主委员会筹备（换届改选）小组成员培训、业主委员会成员任前和任期内培训制度；建立业主委员会成员任前诚信承诺和失信惩戒制度、健全业主委员会工作信息公开制度，加强专项维修资金和公共收益使用监管，逐步建立业主委员会工作规范化评估机制，规范业主委员会成员履职行为，到 2020 年，业委会组建率达 95%，规范运作达标率达 75%。

19. 完善业主自治管理。引导业主通过自治方式，修订完善业主大会议事规则、管理规约、专项维修资金管理规约等小区管理文件，明确小区内装修问题、宠物问题、高空抛物、小区停车等专项管理制度，明确小区业主对小区设施设备维修的主体责任，明确维修资金续筹等问题的具体操作路径，强化小区业主的主人翁意识、文明意识；参照商品住宅维修资金历史遗留问题的解决机制，继续解决本市 2001 年 8 月 1 日以前原侨汇房、外销商品房和部分动迁安置房专项维修资金缺失问题。

20. 鼓励专业社会组织参与社区治理。推进专业社会服务组织在各街道全覆盖，对小区事务提出专业意见，对小区综合治理实现有益补充；建立各街道物业纠纷人民调解委员会，形成以区物业纠纷人民调解委员会为指导，各街道物业纠纷人民调解委员会为基础的调解长效机制。

#### （六）健全物业行业监管体系

21. 加快推进区内物业服务中心建设。加快区级房屋管理（物业管理）事务机构成立，推动各街道依据自身特点同步建立街道层面物业管理事务机构，构建区-街两级房屋管理体系，承担小区综合治理、房屋管理、物业行业管理等具体事务性工作。

22. 加强企业信用管理。建立物业服务企业备案承诺制度，健全物业服务企业及项目经理信用管理制度，完善信用信息发布机制，依托协会力量，形成一套符合事中、事后监管要求的信用管理制度，从企业经营管理、小区服务质量、设施设备管理、违规行为记录等环节入手，建立企业信用综合管理体系，并同步健全发布机制，强化信用和项目管理实绩在物业项目招投标、物业项目评优等环节的应用。

23. 构建行业综合评价机制。健全物业服务热线报修投诉处置考核机制，完善行业公众满意度测评和信息发布机制；根据市物业管理行业协会建立的物业服务地方标准，实施对物业服务企业的评估制度；建立住宅物业服务政府监管公示制度，落实区-街两级监督检查制度，探索建立街道对辖区内住宅小区物业服务评价机制；用好专业社会服务组织作用，探索建立以街道为主的专业社会服务组织工作评价机制。

24. 形成相应市场退出机制。在企业信用管理、评价机制建立的基础上，探索相应建立物业服务企业“黑名单”制度和市场退出机制，设置企业运营的基本信用、服务品质及社会满意度等方面的基本要求，形成“汰弱留强”的市场经营环境，避免恶性低价竞争，扶持优质品牌企业输出品牌管理资源，推动形成“优胜劣汰、失信失业”的市场环境。

25. 培育物业行业人才队伍。开展文明行业创建和立功竞赛活动，建立多层次的行业队伍培养机制，培育一批优秀的物业服务企业、服务班组、项目经理和一线保安、保绿、保修、保洁人员，建立相应的激励机制；探索推进物业小区经理负责制；加大物业项目经理、物业管理员、综合维修人员等相关岗位职工培训力度，培育一批具有社会影响力的物业工匠。

26. 推动市场良性发展。建立市场主体主动公开服务收费信息制度，公示收费内容、标准及监督投诉电话；引导帮助业主与物业企业协商确定物业服务价格，并探索专业社会服务组织提供物业服务费、停车费等价格评估服务，促进形成合理、公平的市场

环境。

## 六、 保障措施

（一）加强组织领导。完善黄浦区住宅小区综合治理工作联席会议，由区委分管领导及区政府分管领导共同牵头构建双组长制度，领导小组于区房管局下设办公室，共同推进美丽家园创建。

（二）加大投入保障。强化工作推进中的资金保障，支持“美丽家园”建设相关的项目投入，建立科学的资金保障使用保障机制，项目的确定与使用通过区-街两级联席会议制度形成协商统筹机制，确保资金投入的最大效能。严格执行财政资金使用管理的要求，加强绩效评估和使用监管，合理、高效、规范地使用财政资金。

（三）强化检查督查。结合区政府工作目标及城市精细化管理目标督查等事项，区委督查室、区政府督查室以及“美丽家园”建设领导小组对重点工作推进情况加强监督检查，通报考核结果。发挥绩效考核对“美丽家园”建设工作的推动作用，对工作推动不力的单位，进行追责问责。

（四）重视宣传引导。加大住宅小区建设“美丽家园”行动计划的宣传力度，强化市民群众参与住宅小区综合治理的主体意识，营造良好的社会舆论氛围。

## 关于开展“零距离家园”建设的指导意见

为贯彻落实党的十九大精神，进一步健全社区治理体系，提升社区治理能力，更好地满足人民群众对美好生活的向往，打造共建共治共享的社会治理格局，根据《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》（中发〔2017〕13号）《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》（沪委发〔2014〕14号）《上海市社会治理“十三五”规划（2016-2020）》，现就开展“零距离家园”建设提出如下指导意见。

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照习近平总书记对上海社会治理工作的重要指示精神及市委关于创新社会治理加强基层建设的部署要求，坚持以人民为中心，以打造黄浦社会治理新高地为目标，完善居民区治理架构，提高居民区治理能力，实现党领导下的政府治理和社会调节、居民自治良性互动，推动社区各方共同努力，建设和谐有序、宜业宜居、活力盎然、融合共享的美好家园，为黄浦建设高品质生活标杆示范区，提升黄浦城区能级和核心竞争力，加快形成世界最具影响力的国际大都市中心城区打下坚实基础。

### 二、基本原则

**坚持党建引领。**充分发挥居民区党组织领导核心作用，加强对基层社区治理的政治引领、组织引领、能力引领、机制引领，有机联结区域内单位、行业及各领域党组织，团结带领居民群众和社区

各方积极有序参与家园建设。

**坚持以人民为中心。**顺应人民群众对美好生活的向往，服务改善民生，增进人民福祉，促进人的全面发展，努力创造高品质生活，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

**坚持共建共治共享。**群众的事情同群众多商量、大家的事人人参与，引导社区多元主体聚焦公共事务，凝炼共同话题，形成共同价值，在共建共治共享中强化家园意识，增强社区认同，实现人人参与、人人尽力、人人共享。

### 三、主要目标

建立完善的党领导下的居民区治理架构，居民区治理能力显著提升，社区服务贴近民生、高效便捷，议事协商平台丰富、渠道畅通，条块之间无缝衔接、通力协作，多元主体活力激发、良好互动，形成居民群众、自治组织、社会组织、企事业单位、行政部门等各方力量共同参与社区建设，共同治理社区公共事务，共同分享社区发展成果的良好局面，全面建成“服务群众零距离、议事协商零距离、条块协作零距离、多元互动零距离”的“零距离家园”，全力打响“零距离”品牌。

### 四、主要任务

#### （一）强党建，发挥党组织领导核心作用

居民区党组织以提升组织力为重点，强化政治功能，全面增强政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会动员力，成为建设“零距离家园”的坚强领导核心。增强政治领导力，严肃组织生活，严格党员管理，落实好基层党建重点任务，进一步夯实组织基础。加强对群众团队、业委会、社区社会组织等各类基层组织的领导，把

党的领导落实到基层各领域、各方面。**增强思想引领力**，加强党员学习教育，引导广大党员坚定政治立场；积极创设载体，鼓励社区党员、在职党员积极参与家园建设，发挥示范、引领作用。**加强群众思想政治教育**，弘扬正能量，增强群众的思想认同、理论认同，确保基层治理的正确方向。**增强群众组织力**，强化服务功能，提升服务能力，及时为群众排忧解难，以服务赢得群众。改善群众工作方法，健全基层民主制度，深化基层自治，更好地动员群众、组织群众。**增强社会号召力**，完善居民区“大总支”制和兼职委员制度，健全“零距离家园”理事会共治平台，统筹整合资源，协调社区各方开展议事协商，共建“零距离家园”。

## （二）强规范，加强自身建设

建立科学、全面的居民区治理评估标准，开展居委会星级评估，以评促建，推动居民区不断加强组织建设、制度建设、队伍建设，为建设“零距离家园”夯实工作基础。**健全组织体系**，居民区党总支及基层党组织、居委会及下设专业委员会设置完备、人员齐全；群众团队、业委会等自治组织及社区社会组织蓬勃发展、有效运作。**加强制度建设**，规范完善工作例会、错时工作、经费使用、印章管理、居务公开等内部制度，强化落实居民代表会议、“三会”、“零距离家园理事会”（居民区联席会议）等民主决策和民主管理制度，严格执行“一口受理”、包块走访等联系服务群众制度，以制度规范服务管理。**强化队伍建设**，通过教育引导、能力培训、科学管理，激发居民区社工队伍活力，提升服务群众能力，做到“一专多能、全岗都通”；积极挖掘培育社区骨干和领袖，示范带动更多群众参与居民区建设，提升基层自治水平。

—4—

### （三）强服务，回应居民需求

强化服务功能，通过走访、调研、民意征询等多种形式，精准排摸居民需求，不断优化服务模式，创新供给方式，打通服务群众“最后一公里”，使居民群众能在身边享受高效、便捷的“零距离”服务。优化服务模式，深化居委会“全岗通”，做好“全岗通”与“一网通办”的衔接，依托街道社区事务受理中心、社区生活服务中心、卫生服务中心、文化活动中心、综合为老服务中心等平台，通过资源配送、服务延伸等形式，将居民日常所需的政务、生活、健康、文化服务送到居民区，使群众少跑腿，就近享受优质服务。充分运用信息化手段，不断优化服务流程，提高服务水平。用好服务资源，合理设置居民区办公、活动用房的功能布局，实现居民活动空间最大化、服务设施效益最优化，让居委会成为社区居民的“公共客厅”。挖掘整合辖区各类区域化党建资源、社会资源，贴近居民需求提供各类服务。创新服务供给方式，扩大社区服务市场开放，在街道指导下，通过购买服务等形式，鼓励和引导企事业单位、社会组织等积极参与，为居民提供专业化、个性化、精准化服务。

### （四）强自治，增强社区认同

深化基层自治，通过有效的组织动员，推动居民交往、互动、协商、行动，参与小区治理，实现居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，打造“熟人社区”，增强居民社区归属感，体现居民社会价值。深化自治项目运作，充分用好“三会”制度，健全完善自下而上的自治议题形成、项目实施、效果评估机制，引导居民聚焦涉及切身利益的居民区公共事务、小区治理难点问题，设计开展自治项目，在实践中提升居民参与意识和自治能力。加强自治

—5—



组织培育，在自治项目开展过程中，挖掘培养社区领袖，激发领军人物在居民自治中的示范引领作用，带动成立一批自治组织，重点加强议事决策类组织的培育，进一步提升居民自治的组织化水平，凝聚更广泛的居民参与自治。积极开展事务自治，充分发挥议事决策类自治组织作用，将分散的个人利益诉求聚合为共同利益诉求，引导居民通过民主协商自主管理社区公共事务，讨论制定居民公约、住户守则等居规民约，达成集体行动，实现社区自治从项目自治到事务自治的转变。通过微信号、社区群等线上平台撬动更多中青年群体参与协商自治，增强家园情怀，强化社区认同。

#### （五）强共治，促进多元联动

以居民区党组织为领导核心，统筹整合社区资源，加强居民区与商铺、楼宇、园区、市场等的互动融合，不断完善居民区治理架构，实现多领域、多主体联动治理。健全协商共治平台，推进“零距离家园”理事会制度（居民区联席会议制度），构建居民区党组织领导下的协商共治平台，进一步强化居民群众、自治组织、社会组织、企事业单位、行政部门等各方力量的主体意识，不断健全协商议事规则，推动辖区各方围绕社区公共事务“零距离”协商，共同解决社区治理突出问题。街道办事处、街道下属单位及区职能部门派出机构要加强行政支撑，建立联系居民区的联络员制度，督促相关人员积极主动深入居民区，参加“零距离家园”理事会、“三会”等协商平台，帮助居民区解决问题、推进实施自治共治项目。推进联动治理，居民区党组织通过强化与驻区单位党组织、“两新”党组织等的共建共联，带动治理主体的联结，推动居民区与商铺、居民区与楼宇、居民区与园区、居民区与市场等相互之间加强合作

—6—

交流、资源共享、项目共推，各领域之间打破壁垒，消除隔阂，实现“零距离”交流、协商、互动。扩大参与主体，拓展参与渠道，积极争取“两代表一委员”、群团组织、企事业单位、“两新”组织及社会治理专业人才等参与居民区治理，激发各方参与活力，吸引凝聚更多力量共同建设“零距离家园”。

#### 五、实施阶段

1、全面启动阶段（2018年9月-12月）。召开专题会议，部署落实相关工作，明确推进的主要目标、任务。区社建办、区民政局牵头制定居民区治理评估标准，启动星级评估工作。街道结合实际，制定具体实施方案推进落实，督促居民区参与星级评估，加强与商铺、楼宇、园区、市场等各方融合互动，开展“零距离家园”建设。

2、深入推进阶段（2019年1月-12月）。各街道根据实践情况，不断完善工作方案，深入推进，全面提升居民区规范化建设水平，全部居委会均达到三星级及以上标准；居民区与商铺、楼宇、园区、市场等各方融合互动更加深入，多元主体共建共治共享的“零距离家园”全面建成。

3、深化提升阶段（2020年1月-12月，并长期坚持）。居民区规范化水平全市领先，到2020年底，80%以上居委会达到四星、五星级标准，并保持逐年递增。“零距离家园”建设长期坚持并持续深化，实现居民区与商铺、楼宇、园区、市场等各方深度融合，打响黄浦“零距离”品牌。

#### 六、工作保障

1、加强组织领导。区社建办、区委组织部、区民政局负责牵头抓总，加强工作协调、沟通，统筹推进；各街道要因地制宜，探

索创新，抓好落实，确保“零距离家园”建设有序推进，取得实效。

**2、加强行政支撑。**区职能部门、街道要加强协同协作，街道要强化综合管理，统筹协调好相关力量，职能部门要跨前一步，主动服务，做到条块工作无缝衔接，共同帮助基层解决问题。对居委会发出的约请，区职能部门要积极回应，及时协调解决或提供支持。

**3、加强能力建设。**区相关部门和街道要制定实施加强居民区治理能力建设工作方案，强化居民区工作者的治理理念，全面提升居民区书记、主任、社工的治理能力，为推进“零距离家园”建设打下坚实的基础。

**4、加强信息化保障。**区社建办、各街道进一步完善社区治理综合信息系统建设，加强基层治理数据的分析运用，方便居民区更好地掌握各类群体需求，提供精准服务。完善微信平台，搭建居民区各方广泛参与、议事协商的线上平台，拓展参与渠道，提高参与的便利性。

**5、加强宣传推广。**区社建办、区委组织部、区民政局、各街道广泛开展“零距离家园”相关宣传，进一步提高社会知晓度和认同感，营造全社会关心、支持、参与“零距离家园”建设的良好氛围，让社会各方坚定家园意识，有序参与社区治理，实现共建共治共享。