

# 城市空间区域功能转型 与社会末梢治理创新研究

## ——以上海市新华路派出所辖区治理为例

■ 褚 强 柴俊勇 崔 磊

**摘 要** 近年来,随着上海城市的现代化发展进程,城市原有空间区域功能转型重组,这不仅仅是城市空间形态的重构,也是社会结构的重组,包括居民结构调整、社会业态格局重置等多维度变革。其中,由于不同功能区域的物理空间重合、基层治理单元设置缺陷等原因,导致出现基层协商治理失灵、管理与服务错位等问题。对此,课题组以上海市公安局长宁分局新华路派出所辖区为例,深入分析该地区在城市空间区域功能转型重组背景下,基层治理面对的新情况、新需求和新挑战,存在的问题及原因。在此基础上,根据党和国家有关加强市域治理,特别是市域基层治理的工作部署,结合地区探索实践,从多元化治理主体挖掘、常态机制建设、回应民需等方面入手,总结提出了由党工委统筹领导、辖区派出所担当枢纽的社会末梢联动治理模式。

**关键词** 城市空间 区域功能 社会末梢 联动治理模式

城市,在人类文明历史进程中占据了举足轻重的重要地位。“城,所以盛民也”。但城市的作用不仅仅是供居民居住和生活,同时也是人类的政治、经济和文化中心。由此,城市为人与人之间的交流提供了许多非常重要的自由空间。大多数城市的兴起是无组织、

无规律的增长与不同程度集中规划之间相互作用的产物,但是随着人类文明的发展,城市的空间布局也逐步调整,逐步形成了一个有机的具有特定功能的空间体,而这就构成了一个个的城市功能区域,诸如商业中心、交通枢纽、居住社区等等。每个功能区域都

**作者:**褚 强,上海公安学院交通与监所管理系党总支书记、副主任;柴俊勇:国家行政学院兼职教授,上海法学家企业家联谊会会长;崔 磊,上海公安学院基础部副教授

**基金项目:**公安部公安理论及软科学项目“市域社会治理现代化背景下派出所队伍胜任力模型建构与培养策略研究”(项目编号:2021LL16);上海市哲学社会科学规划课题项目“基于上海‘智慧公安’应用实践的人工智能在城市治理中的行为边界研究”(项目编号:2019BCK006)。

具有特定的任务，当各个区域的功能协调发挥时，城市作为一个有机生命体才能正常运行。同时，有机空间体及具体功能区域的产生并不是静态的，而是一个动态平衡的过程。在这个过程中，随着空间的重构和功能的重组，各种新情况、新问题也随之而来，特别是在一些社会末梢，许多新问题往往暴露得更为直观和突出，这就对我们的市域社会治理提出了新的挑战。对此，上海市公安局长宁分局新华路派出所（以下简称“新华路派出所”）在辖区社区治理工作中进行了大胆的尝试和摸索，创造出了由党工委统筹领导下，以公安派出所为枢纽的联动治理路径。

## 一、城市空间功能区域转型带来的社会治理难题——老模范遇到新问题

### （一）城市空间功能区域转型地区概况

新华路派出所辖区地处上海中心城区，居民众多、治安复杂。对此，几代新华路派出所民警敢为人先，“进百家门、知百家事、解百家难”，在改革开放的40多年里，民警从呼机到手机、从人防到智能安防，从工作手册到电子档案，变得是工作手段，提高的是工作效率，不变的是人民警察的“初心”。通过多年努力，新华路派出所涌现出包括“全国新长征突击手”程九龙、“全国特级优秀人民警察”费兴耀、“全国优秀人民警察”王跃和、“市三八红旗手”王雅清等在內的一大批优秀人民警察，形成了独具特点的社区警务和地区居民自治模式。

随着上海逐步成为超大型现代化大都市，其既有空间也在进行着重构，原先的旧城区、城中村、老工业区等空间正经历着再开发，这种再开发不仅仅是城市空间形态的

重构，也是社会结构的重组。这其中包括原先居民结构的调整、原来地区社会业态格局的重置，甚至包括城市基本治理单元（街道办事处和社区）的变革。

以新华路地区为例，其原本是一个传统老城厢，人口集中，上世纪90年代，随着上海城市发展，新华路地区先后出现了大片的新开发高档居住社区，原先的旧有居住人口导出，新移居人员学历层次高，还包括不少外籍居民。这就使得新华路地区原有的居住人口结构出现变化，呈现出中外混居，层次多样的形态。同时，该地区原先的一些功能区域也经历了新生。

### （二）功能区域转型带来的治理问题

随着新华路派出所辖区的空间区域功能转型重组，地区内多种治理问题纷至沓来，主要有以下几方面问题：

一是新型业态带来的新情况、新问题让人猝不及防。“网红打卡地”这一业态是近几年新诞生的，由此带来的大量网民聚集以及伴随而来的各种治安隐患问题是原先不可想象的。另外，在一些“网红打卡地”，不同年龄、层次的网民都有其打卡交流的需求，当不同群体网民的需求相互碰撞时，矛盾也就随之而来，而且伴随而来的往往就是群体冲突。

二是多种功能区域叠加所带来的需求期待。每种功能业态都有其自己的需求。例如：经营业主需要开辟一些公共停车位以便于自身经营，社区居民需要有自己的公共活动空间，网民在网红打卡地需要有自己的交流展示区。原本这些需求落在单一空间是容易满足的，但在新华路派出所地区，由于上述区域功能坐落在同一个物理空间，不同功能区域的需求相互碰撞，问题和矛盾也就随之而来。自2019年末起，由争抢停车位、网

红店噪音扰民、居民出入口被挤占、私拉电线、油烟管道污塞等问题引发的各类警情在新华路派出所接报警情中占比逐渐上升，至 2020 年此类警情占比达到了 38.9%，而噪音扰民之类的民间纠纷又占了 48%。更值得注意的是，此类问题由于涉及人数众多，且极易出现群体性激化，并由此导致剧烈冲突，甚至相关事件还会进一步“由民转刑”。

三是人民群众对美好生活的向往对于社会治理提出了更高的要求。当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，新的利益群体和利益诉求不断涌现，由小区物业管理与业主之间的矛盾、电动自行车飞线充电问题、高龄独居老人安全等各类社会治理问题不断增多。这些需求产生碰撞，极易导致邻里间、社区内乃至群众与政府间的矛盾多发。因此，人民群众对社会治理和行政服务的期望值增高，尤其聚焦于办事效率、工作节奏、服务质量。

### （三）治理问题导向带来的工作挑战

新华路派出所作为一个“守底把关”的部门，坚持治理问题导向，以其一贯坚守初心、跨前一步的工作作风，主动承担起了相关组织协调工作。但在实际操作中，发现原来行之有效的许多经验和做法却显露出许多不适应、不适合之处，特别是在社会末梢治理方面，相关问题尤为突出和严重。突出表现在三个方面：

一是有限资源与无限情况之间存在的捉襟见肘问题。原来的社会末梢治理在总体框架下往往采取“刺激—反应”的模式，即常常是在相关问题矛盾冲突暴露出之后，再采取相应的对策来解决问题，整个社会治理工作就在此类不同要素的斗争和冲突中逐步升级。但是，随着上海城市现代化的高速发展，

特别是不同有机空间区域功能重置和再组的加快，大量处于社会治理最后一公里的问题层出不穷，仅仅依靠基层治理单元自发性、随机性的应对无法从根本上解决问题，只有从机制层面予以解决，但这恰恰是一个薄弱环节。

二是多部门协调机制运作的相对滞后乃至失灵问题。对于诸如停车场地分配、店铺噪音扰民等问题，往往爆发在居民社区、商业园区、办公楼宇交接、甚至合一的地区和场所，这就需要多部门联动，但是对于此类地区往往很难准确界定职责分工，协调起来很难取得良好的效果。以定西路停车、噪音扰民、油烟管道污塞等问题的综合治理为例，前期也曾经几次组织相关部门进行协调，但是成效不好。很多商业店铺往往是大门开在马路边，经营场所却在居民社区内，停车位又设置在居民区与街道的交界处，这样一来，居委会管不了社区大门外的问题，商委顾不上社区大门内的空间，城管、环保也各自面临着责任边界不清的问题。以原来的经验看，组织一个多部门组成的管理委员会是一个较好的选择，能够通过物理重叠的形式来促成不同治理要素实现功能互补。可是面对定西路这种居民区、商业区、创意园区“三区合一”的情况，即物理位置不变，但空间功能整合的情况，建立跨部门的管理委员会就很难实现了。

三是管理到位与服务到位之间的“最后一公里”问题。以往社会治理其实更多的是以管理为主，往往着眼于解决现实问题，消除风险隐患，对于群众的服务回应相对较少。在这个背景下，管理与服务的目标之间难免出现错位，如何弥补这一缺位，对于治理部门的工作智慧也提出了新的要求。例如：随着定西路网红美食街的发展，大量外卖小哥

涌入，紧跟着的就是电动自行车飞线充电问题。依照原来以管为主的思路，由派出所出面组织整顿，将充电线“剪掉”，把消防隐患消除，管理就到位了。但是，对于全天候奔驰在路上的外卖小哥而言，给电动自行车充电是刚需，如何服务群众，满足这一刚需成为派出所亟待解决的问题。

## 二、新华路地区治理问题的原因分析及对策思路

### （一）新华路地区治理问题的原因分析

之所以出现上述问题和挑战，其原因是多方面的，既有社会变迁所带来的深层次原因，也有相关职能部门在工作思维和职能定位方面的欠缺。归结起来，主要有以下几个方面：

一是改革开放以来“总体性社会”结构弥散后社会治理权力的分化。所谓“总体性社会”，是指在“强政府—弱社会”的权力格局下，国家对经济以及社会各种资源实行全面的管控，政治、经济和意识形态三个中心高度重叠。国家意志、组织原则、生活伦理全面渗透到社会生活的各个角落，整个社会呈现一种高度秩序化的状态。但随着改革开放的深化，我国的经济和政治体制深刻变革，个体的自主性不断增强，个人主义和功利主义不断张扬，公民权利意识不断觉醒，单位的自主权逐步扩大，社会组织发育迅速，“总体性社会”结构逐渐分化弥散。特别是在市场经济体制的支配下，政府对于重要稀缺资源的垄断被打破，大量的资源通过市场，而不是政府进行调配，社会阶层的划分也从政治地位转为经济地位，中国社会结构日趋多元。同时，资源分配方式的调整也引发了利益分配的调整，不同社会群体，乃至不同

部门、单位都在以不同方式表达自身的利益需求，他们对利益的认知有较大分歧，不同个体的利益表达能力也有很大差异。这直接导致了利益协调问题正在成为当代中国社会最重要的结构性问题。在这种情况下，不同部门和主体都有自己的利益追求，也都有自己的表达方式，而政府部门对此的控制力和说服力减弱，也就导致传统的由政府主导的纠纷调处机制出现失灵。

二是社区“物权关联”的格局使得社区治理主体日趋复杂多元。对于“物权关联”，复旦大学刘建军教授认为，在社区中，几乎所有物权都不是截然分为公共物权和私人物权两种，而是在其两者之间有一种极为重要的物权形态，即关联物权。例如一个居民不仅是家业、住房的主人，更是私人产权之外社区一草一木的守护者。社区中的一草一木、社区中的一砖一瓦，社区中的楼道空间与公用水管，家中的承重墙都是与每一个居民密不可分、息息相关的“关联物权”。在这样一个物权格局下，能够参与治理的主体日趋多元复杂，几乎每一个与物权联系的主体都能参与治理，而每个主体自身又都有自己的考虑，这就导致治理工作的众口难调。以定西路美食街房屋油烟管道污塞的处置工作为例，社区居民、商铺租户各有立场、各执一词，而房东作为既得利益者一言不发、沉默对峙，再加上相关法规条文的间隙，导致政府主导的治理很难取得各方谅解并达成共识，结果就是问题久拖不决、部门焦头烂额，而当一些利益受损居民采取一些不合适的方式来表达利益诉求时，争端和冲突就随之而来。

三是相关职能部门在社区治理末梢的缺位导致实际治理出现空隙。“物权关联”格局的形成背后其实是改革开放以来中国社会的一个最大变动。即“房权社会”的形成，

其基本逻辑就是公私权界的划分形成了一种完全区别于以往计划经济时代居住社区的政治格局。以私有产权住房为原点向外扩展到邻里空间、居住小区空间乃至居住小区周边环境改善与公共产品供给等等，就成为新物权结构主导下的居住政治地图。在这种绝对私有性的物权格局和房权格局下，社区公共活力受到一定程度的扼杀。在这种情况下，需要超越现有物权和房权格局，才能够抵制绝对物权的排他性力量来实现一种具有持久生命力的社区治理。在这其中，作为基层治理单元的街道办事处无疑发挥了重要作用。从治理层级来看，街道办事处立足于整个社区的大局把握，针对居民小区、商业街等再下一层级的治理单元时，就只能依托居委会和小区业委会，但是这些治理单元主要还是着眼于居民社区，对于同一物理空间内的商业业主、外来游客等等，却没有管理抓手，社会末梢治理面临着市域社会治理总体框架下最小治理单元职能缺位的窘境。

四是工作认识的不一致，导致跨部门联动不顺畅，资源整合不到位。随着社会治理的深入推进，各级党委政府已经对联动共治形成了共识，但在具体运作中，相关职责任务界定不够明确，一些部门整体联动、协同共治的意愿不强烈，工作缺乏主动性，甚至坐等观望、行动迟缓。同时在日常工作中没有很好地坚持问题导向，很多地方没有找准当前面临的主要问题、主要矛盾，距离综合治理、源头治理、系统治理的要求还有很大差距，无法达到预期效果。

受此影响，整个社会治理末梢的协调联动就受到很大制约。一方面，公安派出所与街道综治中心等相关单位部门缺乏十分有效的协调机制，面对具体问题很难齐抓共管、协调一致还存在差距。而各业务警种与有关

业务直属单位和社区街道间的联动也不够顺畅，没有形成强大有效的平安建设和社会治理的合力。另一方面，公安机关各部门、各警种和地方之间普遍存在信息壁垒，各部门案件信息、视频信息、人口车辆信息等往往实行线性管理，数据采集标准不统一、管理分散，使用权限未充分下放，数据共享、整合、加工的力度、广度、深度与实战需求还有很大差距。

## （二）市域治理创新视角下的对策思考

所谓市域社会治理是指在设区的城市区域范围内社会治理主体（党委、政府、社会组织、公民）在形成合作性关系的基础上，运用一定的社会控制手段化解市域社会矛盾、解决市域社会问题，以达到促进市域社会和谐稳定目的的一种枢纽性基层社会治理。社区是社会的缩影，更是社会管理的重要载体和平台。党的十八大以来，习近平总书记从全局和战略的高度，提出了一系列具有开创性、引领性的社会治理现代化新理念、新思想、新战略。党的十九届四中全会更是对坚持和完善共建共治共享的社会治理制度作出重要部署，明确提出“加快推进市域社会治理现代化”的要求。2021年4月，中共中央国务院颁布了《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》），对于市域治理背景下的基层治理创新提出了更为明确的要求。这些都为新华路派出所指明了改革方向，引导其积极探索社会治理末梢的市域社会治理创新。

由此，针对前面提到的问题和挑战，新华路派出所主动跨前一步，积极探索实践新形势下由党工委统筹领导、辖区派出所充当枢纽的社会末梢联动治理模式。该机制归纳起来，主要有以下几方面关键性要素：

一是坚持党的领导和以人民为中心的原则。基层治理是国家治理的基石，关系到人民政权的长治久安。社会末梢作为基层治理的最小单元，必须坚持党的领导。具体而言，一方面，必须积极争取上级党委支持，依靠上级赋权，其具体机制设计和实施应当在地区街道（镇）党委的总体治理框架内，不应游离于上层治理框架之外。另一方面，注重以党建引领基层治理机制全面完善，基层政权坚强有力，群众自治充满活力，公共服务精准高效。

同时，《意见》还明确了基层治理创新要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持和加强党的全面领导，坚持以人民为中心，以增进人民福祉为出发点和落脚点。具体反映到具体实践探索中，就是要始终坚持以民为本，要时刻注重回应群众需求。而这其实也遵循了习近平同志“对党忠诚、服务人民、执法公正、纪律严明”的训词要求，体现了“人民警察为人民”的宗旨。

二是主动适应形势变化，积极构建多元主体共建共治的良好治理格局。所谓治理，主要指社会中多元主体在自由、平等、协商的基础上，通过多元合作的方式实现对公共物品的供给。党的十八届三中全会，将使用的“管理”改为“治理”就是一大创新。以习近平同志为核心的党中央审时度势，准确把握改革开放后中国社会的巨大转型和深刻变革，强调社会各类主体在国家和社会事务中的地位 and 作用，积极推动政府职能转变。对于社区这一社会治理末梢而言，当今中国在社区领域中呈现出更为多元、更为平等、更为活跃的“多元互动”模式，因而较国家治理、地方治理而言，更适宜采取基层政府、社会组织、社区居民基于公共利益和社区认同进行互助合作，共同参与管理社区公共事

务，满足社区需求、优化社区秩序的多元化主体合作治理的模式。《意见》也专门明确，要以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键，以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点，以改革创新和制度建设、能力建设为抓手，建立健全基层治理体制机制，推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动，提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。对于新华路派出所辖区而言，除了基层政府、社会组织、社区居民之外，考虑到地区功能区域复合化的情况，还应引入经营业主、地区从业人员等公共利益相关主体参与社区治理，从而形成更为多元化的社会治理格局。

三是以良好的联动机制推动整个社会末梢治理创新。以往，对于此类机制的构建，一般采用合作治理的方式，但在社区治理实践中，有学者发现，由于中国的发展阶段和社会结构特点，合作治理并不适用，究其原因，一方面，不同社区治理主体，如社区党委、居委会、业委会等不同治理主体之间地位存在差异，很难在平等的状态下进行合作。而在新华路地区，由于物权、房权格局的影响，经营业主、从业人员等更难与居民业主等进行平等对话，更别说合作治理了。另一方面，由于现实社区自治网络中各个主体的社会权力不足，因此往往缺乏合作的能力，从而带来难以形成合作的共识，居民认同和参与严重不足的“共同体困境”。因此，新华路派出所所在探索实践中，引入了“联动式治理”的概念。所谓联动式治理，是指社区治理中的行为主体在重视合作的基础上，通过重塑社区联结的方式，整合社区的各类治理要素，从而实现解决社区难题、更有效实现公共治理的目标。与合作治理相比，联动治理既承认社区治理的多元主体合作，也承

认不同主体间的不均衡性，除了党组织和居委，企业和社会组织也可以成为治理的主体和发起者；联动治理的实施更为关注治理的微观，主要采取整合和联动的方式；联动治理关注在治理中重塑各类联结关系，以实现多维治理要素的调动和联动；联动治理更为依赖社区中的社会共识；联动治理强调有效治理和治理目标的实现，具有明确的行动导向，也更为强调有效治理和治理目标的实现；联动治理不依赖正式的规则和程序，需要依靠非正式的制度和规则才能实现。实现联动治理，首先，要在社区内重塑一定程度的社区联结。在新华路派出所的实践中，通过在居民区、商业区、创意园区引导建立不同的代表议事和协商制度，从而构筑新的社区互动和议事治理关系。其次，强调治理行动，要有明确治理参与方作为行动主体。在本案实践中，通过一定的议事协商机制，针对不同的问题，在新华路派出所的引导下，居民区、商业区、创意园区代表作为治理主体进行协商，并直接参与后续治理。最后，要通过一系列有效的路径和机制来实现。因此，新华路派出所通过建立不同的层面的“居民公约”“定期协商”等机制，确保整个联动治理常态长效。

四是努力发挥基层派出所的枢纽作用，促进和推动社会治理末梢联动治理有序推进。应该讲，联动治理并不是创新，在国内很多地方都有实践案例，例如杭州市上城区的社区治理案例。联动治理的发起人往往是党建引领下的街道居委或社会组织，而在本案例中，我们以公安派出所作为发起人。之所以进行这样的尝试，一方面，公安派出所作为最后的“把关托底”人，与其被动接招，不如主动跨前，整合社区治理主体，将相关问题隐患消除在萌芽状态；另一方面，由于

辖区内不同功能区域高度重合，而作为社区治理主体的居委会、业委会、经营业主代表等，都难免局限在其自身所属区域功能的利益考量，较难达成一致。而公安派出所作为地区平安建设者，与各个功能区域都有关联，但却没有直接利益需求，再加上公安机关自带的权威性和信服力，由其牵头发起的联动治理，往往能最大限度地实现治理公平。当然，在这其中，公安派出所尽管是发起者，但在实际协商中并不充当“运动员”，更多的是担任协商的“裁判”和“监督”。

### 三、新华路派出所在社会末梢治理方面设计与实践

随着改革的深入和城市化进程的加快以及利益结构的调整，社区作为党和政府联系服务群众的“最后一公里”，是一个城市最微小的运行单元，从基本的民生保障到整个社会的稳定，安全的社区才能构成安全的城市。由此，公安机关派出所作为维护社区治安和谐稳定的重要力量，在深入推进市域社会治理现代化建设进程中发挥至关重要的作用。而在具体实践中，新华路派出所主要开展了四方面工作，取得了积极成效。

（一）搭建平台、统筹协调多元化的社会治理末梢，构筑“三区联动、四长协同”的联动治理格局

针对多功能区域合一，以及群众多层次服务的需求，新华路派出所在实现公共安全供给的同时，牵头推动街镇相关职能部门、居委、业委、物业、社会组织、自治组织等共同参与社会治理，实现多元化主体供给，破解社会治理中单一职能部门资源不足的问题。

一是在居民小区层面，注重发挥居委会

以及居民自治组织的作用，引导强化居民内部自主协调沟通，引导搭建“平安自治联盟”、“弄堂管理委员会”等多个自治平台，提出“一年协同治理、两年主动治理、三年自主治理”的规划。周边居民对弄堂改造方案持不同意见且各不相让，致使该项工作进展缓慢。新华路派出所充分调研居民实际需求，针对反映最强烈的两处交通堵点采取微革新措施，聘请新物业试行重点部位停车管理，率先释放弄堂治理红利。同时，结合老弄堂特色，协同街镇助力成立由7位弄堂居民组成的弄堂自治委员会，拟订“新华路569弄自治公约”，以议事协商会议的形式推进社区治理，引导社区居民发挥积极性，主动参与到小区物业管理和各项事务，推动实现社区精细化管理。

二是针对相应功能区域，以党建为引领开启党员服务“热点”、打造防范宣传“亮点”。例如，针对“上生新所”，新华路派出所以“15分钟社区生活圈”为载体，将其“聚·荟”党群服务站作为党员服务延伸点，将服务阵地前移，安排党员民警在中午白领用餐散步高峰时段驻点开展党员服务活动。全年共开展政策咨询服务12次、防范电信网络诈骗宣传21次，宣传500余人次。在新华路派出所制作“96110”防范电信网络诈骗宣传短片过程中，邀请地区知名人士、医生、教师、学生、保安、快递等各行业领域人员踊跃参与，有效提升平安新华建设的影响力和防范能级，取得了较好的宣传效果。2020年全年，“上生新所”园区内未再发生一起刑事或治安类案件。

三是针对商业街区，试行“街长”负责制，推动商户内部协调。在定西路美食街，新华路派出所引导推选商户代表担任街长，组成美食街商户议事会，在诸如美食街商铺布局、

街区卫生等日常问题方面，由街长牵头组织商户内部协商调处。指导实现消防安全联查、街面治安联防、警情事件联处，使商户参与管理、学会管理、理解管理，提升纠纷、求助等事件的处置能力，当好平安建设的生力军。2020年12月，在消防联查过程中，有商家反映其店铺油烟管道污塞严重。经了解，房屋使用人与管理者分别为商家与房东，新华路派出所第一时间与房东取得联系，牵头搭建沟通平台，并先后5次联系维修人员实地查看、疏通，最终通过改善排风等设备使问题得到根本性解决。

四是在街区层面推动居民区、商业区、创业园区跨功能区域联动。在分别组建自治协商组织的基础上，积极推动居民小组组长及居民楼楼长、商业街街长、创意园区自治负责人定期协商机制，定期召开民意座谈会、业务培训会、治安通报会，构建沟通平台，拉近公安与商户、居民与商户、商户与商户间距离，并同时协调相关职能部门参与，以此强化街区共同体概念，通过提升政府治理能力，营造“多补台、少拆台、互促进”的良好氛围，使政府部门、企业商家、居民群众、流动人员共同得益。

（二）建章立制，有效赋权，让多元主体切身参与到日常治理之中，以机制保障联动治理长效持久

除了整体搭建“三会”机制，确保整体联动治理常态长效之外，新华路派出所还针对不同治理主体，引导建立针对性机制，并由此推动不同治理主体在社会末梢治理中发挥自身优势，以实现联动治理效能的最大化。

例如，针对定西路餐饮集聚、酒后滋事多发及青年群体集中非接触性诈骗易发的特点，积极践行警社联动，发挥经营业主在末梢治理中的主体责任，出台“三个一”举措：

针对新开业店铺主动跨前，开展一次开业告知，签订开业承诺书，梳理“开业七件事”，事前预防明确消防管理要求、治安事件应对措施等，从而明确管理责任、避免萌生矛盾，帮助新入店铺快速融入环境；张贴一块治安公示牌，综合评估店铺警情、发案、投诉、管理、消防等系列情况，对店铺进行治安 A、B、C 档评定，使顾客对店铺整体状况有直观了解，以此促进警企齐抓共管的良好氛围；创新一套宣传模式，在店铺正门安装防范宣传投射灯、餐桌张贴防范宣传二维码、台阶贴设防范宣传标语、店内播放宣传视频等方式，融合了手绘漫画、原创歌曲、有奖竞猜等多种形式，确保顾客在等位、入店、用餐、就餐时全方位覆盖宣传。2020 年新机制推行以来，定西路美食街沿线警情数同比下降 21.7%，行政、刑事发案分别同比下降 36.8%、87.5%，有效净化社会治安环境，区域营商环境不断优化。

（三）主动跨前、源头治理，把回应民需、服务民生最为整个社会末梢治理的根本点和落脚点

近年来，新华路派出所以为民、爱民、便民、利民为宗旨，结合“百万警进千万家”、“我为群众办实事”等活动，累计走访居民 11000 余户、单位 2000 余家，处置化解各类矛盾纠纷 497 起，服务群众 1 万余人次，主动回应群众“急难愁盼”问题，办好群众关注的每一件小事。

一方面，坚持“警察在身边，平安在眼前”的理念，努力走进人民心里，成为群众的依靠。上海人口老龄化问题日趋繁重，独居老人比例不断上升，新华路地区作为中心城区，共有 60 岁以上老人 24539 人，占辖区实有人口总数 30.6%，其中独居老人 846 人，占比达 3.4%。对此，新华路派出所主动跨前，会同

街镇走访调研，制定“一次走访慰问、一次消防检查、一次防范宣传”的“三同步”机制，对 846 名独居老人逐一上门走访，对于部分老人家中电器接线老旧但因生活节俭不愿换新等情况，组织民警为其送上“国标”拖线板等物品，在送上关心温暖的同时，提升独居老人居家安全系数。期间，共发现整治楼道堆物现象 40 余起、排除老旧拖线板等电器线路问题 90 余起，最大限度消除安全隐患。

另一方面，坚持“源头化矛盾，主动止纠纷”理念。新华路派出所辖区有 192 个居民小区，诸如噪音扰民、不文明养犬等引发的矛盾纠纷警情较多，为避免小的纠纷矛盾淤积升级引发打架斗殴等案事件，新华路派出所重点聚焦重复类警情，通过主动牵头组织调解，将矛盾解决在属地、化解在源头。2020 年下半年，对居民小区内重复类警情分析梳理，组织民警对 46 件（涉及 250 余起）高频重复警情跟进处置。截至目前，已化解矛盾 36 件。为此，2020 年居民小区内警情同比下降 17.3%、报警类警情下降 25.3%，先后收到居民送来的锦旗、表扬信等 50 余次。其间，针对电动车飞线充电、人电同屋等屡禁不止的问题，新华路派出所高度关注老百姓对于社区安全的强烈呼声，又把握住现实隐患与实际需求间的供需矛盾，主动担当、敢于破题，将共同的痛点化为工作支点，在严格执法的同时加强民心工程建设，使管理的难点变为工作亮点。例如，针对电动车飞线充电问题，在严格执法整改的同时，积极协调街道相关部门辟出专区建设共享充电设施，以解决居民和外卖小哥的实际需求问题。又如，针对辖区老旧小区电梯安装及维护问题，协调社区物业落实梯控建设，目前共签约安装 102 部，做到防患于未然。

（四）智慧赋能，精准施策，以数字治理

推动社会末梢治理流程再造

一方面，聚焦传统数据采集模式下各政府职能部门因分兵把手、各自为阵，导致重复建设、数据烟囱、信息孤岛等问题，积极拥抱数字化转型浪潮，主动探索建设“一店一档”应用，建立起跨部门、跨领域的数据采集平台，对店铺规模属性、从业人员、租赁合同、人气热度等8项基本信息进行整合，统一数据归口，完成纸质台账向电子台账转型、信息壁垒向信息共享转化，做到“政府只询问一次，群众只接待一次”，切实提升服务社会公众效能。

另一方面，以“智慧公安”建设推动公安工作从传统依靠人力、粗放型的工作模式向依靠信息技术、精准型的工作模式进行转变，优化治理流程。在释放一网通办、一网统管改革红利的基础上，进一步延伸扩大服务范围、服务时间以及非接触式服务内容，使居民群众的最后一公里变为我们服务的最初一公里，提升服务的感受度。全年共受理业务7860起，办结率达100%，平均办结用时10.2分钟，在受理绝对数全区第一的情况下，坚持做到办结率、办结效率等方面均居于全区前列。

同时，依托智慧赋能实现数据的全量感知，进一步加强地区治安、交通等方面的智能化态势分析，不断探索数字治理背景下精准警务的提档升级，更好地实现警力跟着警情走。其间，聚焦日常管理中的痛点、难点问题，结合街区、园区的不同特点，分别打造“定西路智慧治理平台”与“新华楼宇管家”服务号，不断探索数字治理新模式，促动智慧赋能迈上新台阶。

针对定西路美食街聚焦私拉电线、酒后

滋事等日常管理“牛皮癣”问题，“定西路智慧治理平台”整合市民举报、视频监控、警务巡逻等多个信息采集渠道，优化分析研判、指挥决策和行动处置流程，专题设计防火类、交通类、治安类、风险类、管理类、环境类六大模块，实现通道堆物、交通违法、打架斗殴、群体性聚集、环境卫生等18个问题的实时预警，同时明确职责领域、商定处置流程、形成工作闭环，实现不同部门间跨域合作，助力隐患治理由被动整治向主动发现转型。

面对辖区12个商业园区、50余幢商务楼宇的庞大体量，引入“服务+管理”理念，搭建“新华楼宇管家”服务号，创新楼宇智慧管理新模式。通过数字通行、电子巡更、云端注册等方式，实现人员管理有序化、物业管理规范化、企业管理数字化，同时融入辖区介绍、通知公告、周边推荐、指尖交通、线上缴费、物业报修、公安在线等多项服务功能，提升用户获得感、满意度。目前，辖区内已经有4家商务楼宇、170余家企业、2000余名员工参与至平台试点工作中，2020年试点楼宇110警情同比下降9.8%、报警类警情同比下降16%，实现盗窃案件的零发案。

#### 参考文献：

- [1]【奥】马库斯·艾斯尔等. 城市：人类这样聚集于大地[M]. 后浪出版公司. 2021
- [2]孙立平等. 转型与断裂：改革开放以来中国社会结构的变迁[M]. 清华大学出版社. 2004
- [3]李友梅等. 从弥散到秩序：“制度与生活”视野下的中国社会制度变迁（1921—2011）[M]. 中国大百科全书出版社. 2011
- [4]孙立平. 社会分化与利益表达[J]. 经济观察报. 2003. 3. 22
- [5]刘建军. 社区中国：通过社区巩固国家治理之基[J]. 上海大学学报. 2016. 6
- [6]陈成文. 市域社会治理的行动逻辑与思维转向[J]. 甘肃社会科学. 2020. 6

责任编辑 李坤