

精致城市



■ 经过“五违四必”整治，一大批街头公园和公共绿地近年来在中城陆续建成开放。 杨建正 摄

首席记者 姚丽萍

一座全球卓越城市，她的社会治理，一定是精细的而不是粗放的。

当上海日益成为创新之城、生态之城、人文之城，精细化的社会治理，如何体现“绣花般”精细严密的章法和鲜活灵动的气韵？

近年来，申城在探索创新中给出的答案是：以法治为核心的新思维，以“互联网+”为平台的新工具，以自治共治为特征的新路径，精心编织城市社会治理的新格局。



■ 电子警察监管助推交通整治跃上新台阶 本报记者 张龙 摄

像“绣花”般精细 编织社会治理新格局



■ 苏州河护河队在河边巡查 本报记者 孙中钦 摄



■ 浦东周浦镇界浜村挖掘乡村特色文化，建设美丽乡村 杨建正 摄

新时代再出发

上海力求更有序、更安全、更干净

8年做下来，成效怎么样？

曾经，苏州河边常有“万国旗”飘扬——沿岸居民晒衣晾被。发现了问题，志愿者一次次告知居委会，居委会一次次向居民们广而告之；如今，河边没了“万国旗”。曾经，苏州河上，桥多桥洞多，流浪乞讨人员也多。能不能为那些流浪乞讨人员找到合适的去处？志愿者告知居委会，居委会告知城管，城管找到流浪乞讨人员，将他们安置到救助站。如今，桥洞再也不必做流浪乞讨人员的“临时窝棚”。

8年，护河的日子一天天走下来，“民间河长”们帮助苏州河化解了一些“老问题”，可也遇见了“新情况”。

苏州河告别黑臭，水质渐佳，却来了新烦恼。夏季游泳的人多了。“民间河长”们大声呼吁，看好孩子，千万别让孩子们下河游泳。可万一有人就是要下河，怎么办？应急的办法是，年轻力壮的“民间河长”，加紧学习溺水急救。教练也是一位“民间河长”，来自黄浦体育馆，曾是全国大赛游泳冠军。

去年，山北社区向外滩街道申报了“爱我家园”苏州河护河队自治项目，其中一项内容是，通过区域化党建平台向辖区所有单位征集“护河志愿服务ABC”，群策群力，制作志愿者上岗须知，提升“民间河长”的志愿服务技能。

是什么让他们乐此不疲？原山北居委会党总支书记杨琳琬说，守护“母亲河”，很有成就感；更何况，申城中小河道治理有了“河长制”，河道治理更科学更规范，“民间河长”们遇到的新情况，势必也将得到积极回应。

苏州河的“民间河长”，仅仅是社区积极自治共治的一个缩影。实际上，社区治理作为城市社会治理的重要组成部分，自治共治在其中的重要作用，无出其右。

近年来，自上海市委“1+6”文件出台以来，基层社区治理中，自治共治受到空前关注，全市所有街道办事处组织架构中有一个新机构：自治办——组织、引导、服务辖区内的居民自治自治，不断丰富社会治理新路径，通过自治项目，不断提升社区居民自治共治水平，提升家园品质；效果是，绣花般的社会治理，不但让广大市民成为受益者，也成为参与者，收获感，成就感，双丰收。

未来5年，申城社会治理要走出新路，重要目标特征是，共建共享、共治善治的现代社会治理格局基本形成，城市精细化管理体系基本建立。这些目标如何实现？

首先，加强和创新社会治理。健全社区治理体系，持续推进基本管理单元建设，完成居村委员会换届选举，引导社会组织参与基层治理。支持工会、共青团、妇联等群团组织深化改革、服务群众。完善预防和化解社会矛盾机制，加强信访法治化建设。推进智慧公安建设，健全立体化信息化社会治安防控体系，完善司法设施，加快建设更高水平的平安上海。

其次，启动实施城市精细化管理三年行动计划。全面提升法治化管理水平，进一步扩大城市管理综合执法范围，健全综合执法与行业管理的有机衔接机制。加强社会化协同管理，完善城市网格化管理体系，健全社会力量广泛参与机制。更多运用智能化手段，完善城市基础数据库，启动建设综合管理信息平台，推动城市运行实时感知、智能管理。注重发挥标准化引领作用，按照严于国家标准、接轨国际标准的要求，建立健全城市管理标准体系，修订城市维护管理办法。深化道路交通违法行为综合整治，实施50个交通拥堵节点改造，推进地下综合管廊建设，完成100公里架空线入地，努力实现精细化管理全覆盖、全过程、全天候。

再次，牢牢守住城市安全底线。从严从细落实安全责任，深入开展安全隐患排查整治，严防重特大安全事故发生。完善应急管理体系。加强危险化学品安全监管和综合治理，强化消防、轨道交通、道路交通、高层建筑、地下空间、人员密集场所、特种设备等重点领域的安全管理。加强关键信息基础设施保护，提高网络安全保障能力。完善食品安全源头治理，分类监管、全程追溯等机制，创建国家食品安全示范城市。

此外，不可或缺的是，深入推进依法行政。强化法治思维和法治方式，健全政府依法运行机制，推动法治上海建设，使法治成为城市竞争力的核心标志。其间，尤其要完善政府立法和决策机制，坚持“立改废”并举，推进重点领域政府立法工作，强化政府规章和规范性文件的合法性审查、后评估和即时清理，健全公示听证、决策咨询、专家论证等制度，进一步提高政府决策的科学化、民主化、法治化水平。

一言以蔽之，未来5年，申城将切实加强社会治理和城市精细化管理，让城市更有序、更安全、更干净。按照核心是人，重心在城乡社区、关键是体制机制创新的要求，像绣花一样精细管理城市，努力走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。

首席记者 姚丽萍

拆违十条 依法行政精准发力

过去5年，在申城，环境综合治理补短板，“五违四必”人尽皆知，凡“五违”——违法用地、违法建筑、违法经营、违法排污和违法居住，均须依法整治；凡“四必”——安全隐患必须消除，违法建筑必须拆除，脏乱差现象必须改变，违法经营必须取缔。

拆违的偶遇到过执法难题，老城厢突出的“二元结构”，就让拆违变得不简单。老城厢拆违，如何既依法合规，又能适当改善居民生活条件？面对这道考题，黄浦区拿出创造性的“拆违十条”，让城市的精细化管理有的放矢。

“拆违十条”的流程设计，是在法律的框架内推动第一时间发现，提高行政效率，将违法行为消除在萌芽状态，节约行政资源和社会资源，避免程序繁琐、时间过长、社会成本高企的弊端。“拆违十条”是申城第一份关于拆违的区级成文指导性意见，2016年一季度黄浦区依据“拆违十条”拆

除违法建筑270处7256平方米，没有发生一起行政复议、行政诉讼。

截至2017年底，申城“五违四必”区域环境综合整治取得重要阶段性成果，三批共50个市级和666个区级地块整治全面完成，全市拆除违法建筑1.6亿平方米，基本消除“五违”问题集中成片区域。今年将推动“五违”整治转向无违创建，建立健全区域环境综合整治长效机制。

拆违，提升了环境品质，改善了民生，更考验了依法行政的社会治理能力。

电子警察 “互联网+”管理思维

一座城市的文明程度，看看马路，就知道了。充盈着人文精神的大都市，马路一定是井然有序，车有车道，马有马路。

在申城，坐出租车，司机常常会说，较之3年前，如今马路上的交通秩序有了不少好转，单串乱鸣喇叭的就少了很多。交通大整治，能有这样的变化，也得益于精细化城市管理。智能化的管理升级，功不可没。

如今，在申城，电子警察也有了三头六臂的本事——只要一位电子警察，9种交通违法行为，同时抓拍；未来，同时抓拍10种、15种，甚至更多。

去年，申城扩大各类电子警察的安装数量，抓拍“未按规定交替通行”的将增至10余个路口，抓拍“违法鸣号”的将增至20余个路口，基本实现全市各区全覆盖。

其实，2013年以来申城就以每年数百套的速度建设电子警察。2015年，利用电子警察非现场执法共查处交通违法行为622.7万余件，同比增加近30%。“十三五”期间，申城将继续保持同样的电子警察建设规模，严查机动车滞留路口、违法变道、违法停放，提升执法管理效能。不过，比硬件跑得更快的，是软件。去年9月，在沪太路宜川路路口，电子警察功能升级了。原先，它有两样本事——抓拍“闯红灯”，抓拍“不按导向车道行驶”。一年后，它另长了七样本事——“压黄线”“逆行”“大弯小转”“左转不让直行”“不礼让行人”“违法掉头”“越线停车”，都会自动抓拍。

在申城的交通管理中，运用了互联网

新科技的交通管理，不只在于方便执法，也在于方便市民守法。

2017年3月，《上海市道路交通安全管理条例》实施。在立法审议中，一种建议是，电子警察的记录与当事人知晓之间存在时间差，为提高执法效能，建议公安机关除通过邮寄等方式送达处理通知之外，还应借助手机短信等形式，在第一时间“点对点”告知车辆所有人或管理人。最终，这个立法建议写入法条。立法同时还明确：驾驶人或机动车所有人、管理人应当自处理通知送达之日起15日内接受调查、处理；对违法行为无异议，可以通过网络或电话接受处理。

2017年3月以来，“互联网+交通管理”不断推进，最新进展是——在电子警察同时抓拍九种违法行为之外，面对罚单，扫二维码，即可在线缴纳罚款。

当“互联网+”用于城市管理和社会治理，所有的技术更新，都将推动全社会增强守法意识，引导全民自觉形成遵法守法习惯；同时，也大大提高了行政效率，城市的精细化管理得以实现。

民间河长 自治共治建设宜居家园

8年，从20人到180多人，从社区居民到辖区单位、苏州河畔，外滩街道山北社区“爱我家园”苏州河护河队，做出了志愿服务的品牌。

三伏天气，看看早已不再黑臭，甚至清澈可见游鱼的苏州河，“民间河长”们要说说护河新思路，山北社区党总支副书记林维敏请同事们用摄像机记录下了志愿者的巡河场景。

山北社区，毗邻苏州河。志愿者竺永莉在苏州河边住了20年，眼看着苏州河一点点告别黑臭，就像一个得了重病的人努力康复。到了2010年，做了180天世博志愿者的竺永莉和伙伴们，意犹未尽，决定继续做下去，“爱我家园”苏州河护河队应运而生。8年里，护河队日日夜夜，通过区域化党建平台，从最初的20人发展到15家社区单位共180多名志愿者共同参与。

创新发展大事记

2000 社区自治“三会制度”——听证会、协调会、评议会在黄浦区（原卢湾区）萌芽。此后，申城开始在居民区试行“三会制度”，对涉及居民切身利益的居民区公共事务，通过“三会制度”广泛听取居民意见和建议，推动社区党组织组织引导居民有序参与自治事务。

2005 10月，黄浦区（原卢湾区）在全市率先试点网格化管理，当年11月市民在12319上对卢湾城管的重复投诉为零，区内各热线的投诉量同比下降了近一半。此后，网格化管理在全市推广。

2014 上海市委“一号课题”1+6文件发布。“1”是《中共上海市委上海市政府关于进一步加强社会治理加强基层建设的意见》；“6”是涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、

社区工作者的6个配套文件。

上海的目标是，经过3-5年努力，进一步完善基层社会治理体系，进一步提高基层社会治理能力，使基层社会在深刻变革中既充满活力又和谐有序，为城市治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。

2017 3月5日，十二届全国人大五次会议上，习近平总书记任参加上海代表团审议时提出，走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子，是关系上海发展的大问题。

2018 1月，市十五届人大一次会议上，市政府工作报告提出，过去5年，上海市精细化管理水平不断提高。深化城市管理综合执法改革，执法力量下沉街镇，城市网格化管理覆盖所有居村。社会治理创新迈出坚实

步伐。制定实施创新社会治理、加强基层建设“1+6”文件，全面取消街道招商引资职能，把街道职能切实转到公共服务、公共管理、公共安全上，居委会、村委会减负增能，66个基本管理单元建成运转，社区工作者职业体系基本建立。