



牢固树立“全周期管理”思维 系统提升成都城乡社区现代化治理效能

3月10日，习近平总书记在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时指出，要着力完善城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路径。在国家治理体系和治理能力经受“疫情大考”之际，针对突发公共安全事件呈现出从“非常态爆发”到“常态爆发”的发展趋势，针对首次明确提出“全周期管理”意识，要求从形势研判、问题分析、资源组织、基层动员、应急处置等多元维度推进城乡基层治理，这为超大城市探索现代化治理新路径提供了科学指引。2017年以来，成都市深入贯彻“五位一体”总体布局，坚持系统谋划、整体推进，把党建引领社区发展治理作为城市转型跃升的着力点，加强制度统筹、资源统筹、力量统筹、机制统筹，健全纵向贯通、横向协同、权责明晰的运行体系，初步形成与超大城市现代化治理相适应的思维模式、制度体系和能力水平。综观成都市抗疫实践和成效，正是城市管理者践行“全周期管理”意识、运用系统集成思维，全方位、全要素、全场景、全链条构建立体式现代化社会治理格局，为夺取疫情防控和经济社会发展双胜利构筑起坚强的基层堡垒。

全方位再造城乡社区治理架构，推动形成基层治理“一盘棋”的统筹优势

全方位的治理架构意味着更合理的治理结构、更明确的治理层级、更清晰的治理边界。目前，成都市常住人口超过1600万，服务人口超过2100万。面对新的发展时期社会结构、生产方式和组织形态的深刻转型，成都市坚持对社会发展的体制机制进行“适应性重构”，在动态变化中理清基层治理主体权责关系，构建适应新时代要求、富有创造活力和现代化效率的新型基层治理体系，推动实现从传统管理到现代治理跃升。

创新治理架构引领体系再造。为打破“九龙治水、各自为政”的制度弊端，抓好市域社会治理这个“一子落而满盘活”的“牛鼻子”，2017年9月，成都市在市县两级党委序列创新设立城乡社区发展治理委员会，健全市、县、街道、社区四级联动机制，完善社区发展领导小组和区域化党建联席会议等制度，形成攥指成拳的乘数效应，在疫情防控中发挥出强大统揽力和推动力。

建立推进机制引领模式再造。针对传统治理中存在的“条块分

割”问题，成都市依托城乡社区发展治理委员会，专责推进统筹城乡基层治理和民生服务，同时厘清社治委与组织、政法、民政、发改等部门职责边界，探索形成基层治理“跨区域跨部门工作协同”的新型模式，有效化解“一个部门抓不了、多个部门抓不好”的问题，基本实现工作统一部署、信息即时联通、数据一网归集、问题集中研判，有力保障了市级部门和区（市）县在疫情期间联动协同有序开展防控。

完善响应机制引领流程再造。通过近年来的探索实践，成都市已经形成市、区（县）、街（镇）、社区四级响应机制，在四川省启动突发公共卫生事件Ⅰ级应急响应之前，按照成都市疫情防控指挥部的统一部署，迅速将四级响应机制转化为立体化网格作战系统，精准将每一条疫情防控指令快速传递到社区和小区（院落），为把握疫情防控阻击战的主动权、筑牢守护人民群众的健康防线赢得了宝贵时间。

全要素推进资源集聚整合，推动形成集约协同的社会高效运转格局

这次抗疫战争，既是检验社区治理成效的试金石，也是营造社区共同体的黄金契机。成都市始终坚持把加强基层党的建设、发挥党组织领导统筹作用作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，推动政府资源和行政力量向基层倾斜。同时，创新完善人民群众参与社会治理的组织形式和制度化渠道，推动政府治理和社会调节、居民自治良性互动，加快构建社会共治同心圆，形成社会治理的向心力。此次疫情期间，成都市依托基层党组织，高效整合行政资源和社会力量，构建起组织化治理载体及专业化协作网络，筑牢了遏制疫情社区传播的前沿防线。

党员干部进社区推进行政力量下沉。在各级党委协调统筹推进下，机关党员干部第一时间下沉社区，迅速执行疫情防控的应急决策部署，将近3年来积累的治理势能有效转化为社区疫情防控的强大动能，为全体市民抗疫赢得了宝贵的时间窗口期。以金堂县为例，12名县领导包片攻坚12个社区，4000余名机关干部下沉小区（院落）与社区混岗编组，迅速形成了部门、街（镇）、社区协同作战的格局。

物业服务企业纳入社区联防联控模式。在社区党委统筹协调之下，成都市2800余家物业服务企业、18万名从业人员参与值守排查和消杀工作，在小区出入管控、物资服务保障、引导居民科学防疫等方面的精细化服务水平和专业化能力均可圈可点。

“三社联动”推进基层治理资源耦合。成都市通过“社区发现需求、社会组织开发项目、社工提供专业服务”的“三社联动”机制，有效调动了社会组织参与社区发展治理积极性，在疫情防控中群防群治联动作为，释放出共克时艰的强大合力。疫情发生以来，成都市“爱有戏”出动专业社工和志愿者667人次，配合街道社区入户走访排查45245户，募集善款30285万元；郫都区组建由资深社工、国家心理咨询师等34名专业人士组成的“社区防护支持团队”，对居家隔离医学观察人员开展常态化心理抚慰，有效疏解了隔离人员的焦虑情绪。

社会化运作推进资金效用整合放大。按照“政府引导+社会化运作”思路，成都市已组（筹）建社区基金会15家、总筹资规模超过12亿元，并通过社区集市、共同购买、城乡互动、企业捐赠等多种方式建立社区公益微基金273支。疫情期间，成都市激活各类社区发展治理专项保障激励资金和公益基金近3亿元，为奋战在一线的党员和干部群众购买口罩、手套等防护物资，为社区群众设置农产品销售便民服务点，有效解决了城乡社区普遍面临的防疫物资、生活物资短缺问题。

全场景转化常态化治理优势，在非常态化应急治理中发挥最大综合效应

人口众多、经济体量大是超大城市的竞争优势，但在危机状态下，由于社会结构相对复杂，可能造成风险的快速集聚、快速爆发与快速扩散。因此，构建高效健全的治理体系，必须从常态化治理和非常态化应急治理两个层面统筹考虑。自疫情发生以来，成都市将近3年已经形成的常态化基层治理优势及时转换为应急治理效应，确保了疫情防控工作有力有序开展。

“专项化治理”成效转化为干部队伍社会治理能力。自2018年起，成都市统筹推进城乡社区发展治理“五大行动”三年计划，通过开展老旧小区改造、特色街区创建、背街小巷整治、平安社区创建、社区服务提升等专项化治理工作，打破政

府部门间壁垒，集成整合多个公共部门的资源，化解基层突出矛盾和问题。借开展“蓉城先锋”双示范行动和“万名党员进社区”活动之机，成都市13万名党员下沉社区提供服务，带动96万名议事会成员参与社区事务决策，引导28万名社区专职工作者、190万志愿者有序参与社区治理，使广大党员获得了真正意义上的基层淬炼。疫情发生后，常态化治理形成的高效顺畅机制迅速向非常态化应急治理模式转换，社治委与政法、卫健、公安等30余个职能部门以及若干镇街、社区协作，迅速构建起“社区排查、疾控响应、专业处置”的联动闭环机制。

“参与式治理”成效转化为社会动员能力。2018年以来，成都市在90%以上的城乡社区和村庄开展可持续总体营造行动，聚焦社区消防、食品安全、交通安全、生活环境及小区突出矛盾纠纷等启动平安社区百日攻坚行动，已经形成“社区发现、街道呼叫、集中派单、协同整治”的社会治理协同格局。正是常态化时期积累的群众资源、治理资源才使成都市在非常时期能够迅速发动群众参与疫情协同防控。社区居民对于基层党组织“一呼百应”的治理效能，正源自成都市近年来对基层群众协商民主意识和自我管理习惯的悉心培养。疫情发生后，成都市迅速动员38万基层力量，用11天时间开展3轮全覆盖排查，上门走访875万户居民；金牛区上线“疫情防控群众线索征集平台”，发动群众提供排查线索546条，运用金牛区行业排查从业人员疫情防控信息交换机制比对信息790条。

“精细化治理”成效转化为社区服务能力。3年来，成都市先后制定“社区减负若干措施”，从制度层面规范社区工作准入、台账报表、信息终端、标识标牌等事项，社区证明事项从313项缩减到15项；构建科学研判服务规模和保障半径，统筹划分社会公共服务基本单元，推动65个街道“天府之家”社区综合体、4351个社区党群服务中心和220个万人小区党群服务站亲民化改造，加快形成15分钟社区生活服务圈，把公共服务、生活服务、公益服务送到居民家门口。成都市长期以来对社区发展的重视，激发出疫情期间强大的精细化服务能力。比如，为解决疫情期间居民“买菜难”问题，成都市设立“流动便民菜市”点位，在社区累计提供服务402次。锦江区春熙路街道首创楼宇复工复业“党员服务岗”，由部门、街道、社区党员干部组成若干3人小

组，动态跟踪46座大型楼宇复工情况，为企业办理复工申请、现场核验、日常督查等提供了周全服务。

全链条优化调整社区治理闭环机制，推动形成超大城市现代化治理新模式

在此次“疫考”中，城乡社区作为疫情防控的第一道防线，构筑起值得信赖的坚强堡垒，在遏制疫情扩散蔓延上作出了重要贡献，许多社区治理的好经验好做法值得固化常态化。但我们也要清醒认识到，当前城乡基层治理体系仍存有一些短板和弱项，亟须按照“全周期管理”要求，在社区治理体系中构建环环相扣、协同配合、权责清晰、系统有序、运转高效的有机闭环，探索形成治理方向更明确、治理主体更多元、治理力量更专业、治理机制更完善、治理方式更智能、治理时机更精准的全链条式治理模式。

治理方向要更加聚焦于前瞻研判。定期对城市整体与各运行子系统进行“健康诊断”，识别治理隐患，主动疏导治理痛点，提升城市的健康水平。以基层社区为重点，建立公共危机预防和应对机制，提前做好预警和风险控制，从而不断提升基层治理体系的韧性，提高基层应对疫情等重大风险灾害的能力水平。

治理主体要更加聚焦于社会自我调节。社会是动态开放发展的有机生命体，探索构建社会自我调节系统，能够对分散性危机作出快速反应，进行自我适应性调整。在发挥党委引领、政府主导的基础上，要进一步鼓励和引导各类市场主体、社会主体参与社区治理，建立社区居民在社区资源配置和公共政策决策执行过程中有序参与听证、开展民主评议的机制，建立驻区单位履行社区治理责任评价体系，形成人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

治理力量要更加聚焦于构建专业队伍。将社区工作者队伍建设纳入国家人才发展规划，加大从社区党组织书记中招录公务员和事业编制人员力度，鼓励各类优秀人才进入城乡社区工作，建立社区工作者工资收入自然增长机制，鼓励参加职业资格认证和教育培训，提高社区工作队伍专业化程度。

治理机制要更加聚焦于依法治理。加快城乡社区治理法治建设步伐，研究制定符合社情民意的各项规章制度，依法协调基层矛盾纠纷，通过加强法治建设提高城乡社区的自治能力。完善社区发展治理

全链条培训体系，推行政策和民情双通关考核，提高社区工作者依法办事、执行政策和服务居民能力。创新打造自治空间，加强社区共同体、工作单元共同体、虚拟空间共同体建设，深入开展法治宣传教育活动，全面提升城乡社区治理法治化水平。

治理方式要更加聚焦于智能治理。以城市大脑中枢，以各种平台企业为网络，以5G、数据存储设备、超级计算设施等为骨干，加快建设智慧城市和智能终端节点。大力应用大数据、人工智能、云计算等技术，创新建设“智慧社区”“智慧网格”“智慧物业”“智慧楼宇”，进一步提升社区治理水平。

治理时机要更加聚焦于动态调整、精准施策。在基层社区治理中更加重视过程思维、动态思维，时刻关注过程的进展、周期的变化、事件的持续发展，根据事物的演进态势和运动规律，按照风险程度因地制宜、因时施策，切实避免政策“一刀切”，科学精准分区分级抓好基层治理。

习近平总书记强调，社区是疫情联防联控的第一线，该管起来能够迅速地管起来，该放开又能够有序地放开。因此，聚焦社区层面，就是要发挥党委总揽全局、协调各方作用，构筑起社区常规治理与重大风险防控的双线体系。牢固树立“全周期管理”思维，坚持“两手抓”，既增强社区治理强基础、优服务、惠民生的“软实力”，又构筑社会综合治理防风险、促法治、保平安的“硬实力”；顺势而为，将物业管理企业纳入小区“联防联控”最为重要的“经济资本”“人力资本”和“熟人资本”储备池，推动物业管理公司将战时“准公共服务”溢出效应形成长效机制，切实规范和提升其“常态化”社会治理和居民生活服务的水平，建立常态化疫情防控体制机制。以系统理念谋划社区发展、集成思维聚力社区治理，强化社区层面防范化解重大风险的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

〔四川省成都市委党校（行政学院）、成都市委政策研究室、联合课题组负责人：王喜梅 成都市委政策研究室副主任、副教授：王苹 成都市委党校（行政学院）副校（院）长、教授；执笔人：陈藻 成都市委党校（行政学院）社会建设教研部主任、教授，冯杨 成都市委政策研究室政治处处长，刘源 成都市委政策研究室政治处，苟晓红 成都市委党校（行政学院）社会建设教研部讲师〕