

习近平新时代中国特色社会主义思想 在上海的生动实践课题

用好社区分类“绣花针”助力治理创新

中共闵行区“习近平新时代中国特色社会主义思想在上海的生动实践”课题组

人民城市重要理念为社区分类治理奠定了基本原则：首先，坚持党建引领的重要前提。其次，坚持共建共治共享的治理格局。第三，坚持以人民为中心的价值取向。

社区分类治理的基本原则

人民城市重要理念为社区分类治理奠定了基本原则。首先，要坚持党建引领的重要前提。其次，要坚持共建共治共享的治理格局。第三，坚持以人民为中心的价值取向。

人民城市重要理念的上海实践

针对不同类型社区居民需求和社区环境特点，上海加大工作指导和规范，积极探索社区的分类治理。针对售后商品房小区，以“安全有序”为治理目标，推进“家门口工程”“适老化”改造等项目，改善居民居住环境；针对普通商品房小区，以“礼让和谐”为治理目标，发挥业委会等自治组织作用，完善物业共建联建机制等。

社区分类治理的实践路径

社区分类治理的实现机制可以从三方面谈。第一，共性治理与个性治理相结合。在社区分类治理推进的过程中，要始终坚持社区治理共

性问题与个性问题的兼顾。对于共性问题，要有统一的规划部署和顶层设计，对个性问题，则要根据各类社区的个性特点，分类采取不同的措施。第二，资金投入差异化处理机制。对于政府依赖度高、以保障型需求为核心的老旧小区等，资金投入要更多地倾向于硬件的更新和保基本的建设项目；对于政府依赖度不高，以拓展型需求为核心的高档住宅小区等，资金投入要更多地倾向于软环境的创建和文化内涵建设项目。

社区分类治理的匹配措施

第一，老旧小区、安置房社区类。该类社区政府依存度极高，核心治理需求为保障型。社区治理要从更新完善基础设施配套和提升社区服务和管理两个层面入手，一方面加强硬件建设，切实保障社区的托底服

务；另一方面要加强宣传引导作用，提高公民参与社区管理的意识。这类社区需要政府投入更多的精力，实行保姆式服务。综合闵行的实践探索，我们认为可以重点着眼于深入推进民心工程、全面落实问题牵引和大力推行网格治理三个方面。

第二，商品房社区、混合型社区类。该类社区政府依存度中等，核心治理需求为发展型。社区治理时要引导和培育社区自我管理，建立健全社区业主委员会、居委会、物业管理公司相关管理规章制度，明确三者之间的社区治理边界，打造三委联合协同治理格局。除了政府提供提升指导与保障服务外，针对商品房类社区，要引导发动三驾马车的协同作用，发动志愿者服务团队的作用，依托政府管理与社区自治的合力。

第三，国际社区类。该类社区政府依存度低，核心治理需求为拓展型，重点在于文化的融合以及专业化的服务。所以，国际社区的治理要从创新社区治理服务模式、搭建外国人综合服务平台、充分发挥中介组织专业化服务作用等方面入手。综合闵行的实践探索，我们认为可以重点着眼于加强党建引领、促进文化融合和推进现代治理三个方面。

第四，农村社区类。该类社区对政府的依存度较高，其核心治理需求为农村发展和公共服务水平的提升。治理时要注重加强基础公共服务供给保障，完善治理服务供给短板，提高治理服务能力水平。疫情防控期间，农村社区的重点问题是对政府服务的依赖性较强，自治的能力较差，与此同时，农村社区的信息化建设不到位，信息传递能力较弱。所以，强化政府的服务和升级信息服务体系是重要的切入点。综合闵行的实践探索，我们认为可以重点着眼于深化“班长工程”建设、大力提升服务能级、推动公共数据开放共享三个方面。

社区分类治理的理论基石

2019年11月，习近平总书记在考察上海杨浦滨江时，首次提出“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念。“人民城市”重要理念是上海社区分类治理的理论基石。今年，市第十二次党代会提出要深入探索符合超大城市特点和规律的基层治理现代化新路子，不断提升超大城市基层治理的科学化、精细化、智能化水平。

第一，城市是什么：人民城市的发展定位。如何认识和解决城市发展中存在的问题，首先必须回答“城市是什么”这一根本问题。对此，习近平总书记提出了两个重要观点，即城市是什么的重要论述，深刻揭示了人民城市的发展定位问题，是基于对城市的科学定位以及对城市发展规律、城镇化发展规律正确认识和理解后所形成的重大价值判断，蕴含着对人类过往城市发展的反思和超越，奠定了整个“人民城市”重要理念的基石。

第二，城市为了谁：人民城市的价值取向。就做好城市工作，习近平总书记早在2015年的中央城市工作会议中明确提出要坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。“人民”不是抽象的个体，是具象的个体的组合；“人民”还是一个整体的概念，包括了全部的个体。所以，“为人民”要关注到不同的主体，不同的利益表达。“城市为了谁”的重要论述从根本上体现了“以人民为中心”的价值取向，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨和为人民谋幸福的初心，指明了新时代中国特色社会主义城市治理的价值追求。

第三，城市依靠谁：人民城市的发展动力。“人民城市人民建”，明确回答了新时代城市工作依靠谁的问题，深刻揭示了新时代城市建设发展的力量之源。习近平总书记指出：“市民是城市建设、城市发展的主体。要尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理”。习近平总书记关于“城市依靠谁”的重要论述，坚持人民是历史的创造者、人民是真正的英雄的历史唯物主义观点，深刻阐明了党和人民在城市发展中的密切关系和重要作用。

第四，城市如何治：人民城市的实现路径。首先，城市治理要树立系统思维。习近平总书记强调，城市工作是一个系统工程。城市工作要树立系统思维，从构成城市诸多要素、结构、功能等方面入手，对事关城市发展的重大问题进行深入研究和周密部署，系统推进各方面工作。其次，城市治理要坚持重心下沉。党的十九大就明确提出，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移。2019年在上海考察时，习近平总书记提出：“要推动城市治理的重心和配套资源向街道社区下沉，聚焦基层党建、城市管理、社区治理和公共服务等主责主业，整合审批、服务、执法等方面力量，面向区域内群众开展服务。”再次，城市治理要走向“三化”。2018年11月6日，习近平总书记考察浦东新区城市运行综合管理中心又强调：“一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。”

上海很多城市治理的实践就是在人民城市重要理念的指引下探索实现的，社区分类治理正是这样的例子之一。

做好对口帮扶：携手开创美好生活

上海市人民政府合作交流办公室“习近平新时代中国特色社会主义思想在上海的生动实践”课题组

上海始终把对口帮扶新疆喀什和克拉玛依、西藏日喀则、青海果洛、云南、贵州遵义、湖北宜昌夷陵、重庆万州作为中央赋予上海的重大政治任务和分内应尽职责抓实抓好，助力对口帮扶地区打赢脱贫攻坚战、全面推进乡村振兴。

凝心聚力帮助对口地区打赢脱贫攻坚战成效充分显现

聚焦重点地区，加大投入力度。上海对口帮扶的98个贫困县情况各异，上海坚持把帮扶资金项目沉到重点向深度贫困地区和脱贫攻坚一线倾斜，共实施帮扶项目8000余个，派出干部人才7000多人次。2020年新冠疫情发生后，又紧急追加帮扶资金，有力支援了对口帮扶地区全面攻克最后的贫中之贫、困中之困。坚持把动员社会力量助力云南、新疆喀什7个县挂牌督战作为重点任务抓实抓好，压实当地和对口区的责任，在保持原有村村结对、村企结对携手奔小康的基础上，推动223个民营企业和小17个社会组织助力云南、新疆喀什的212个贫困村挂牌督战，啃下最后的“硬骨头”。

全市统筹协调的领导体制和齐抓共管的推进机制持续巩固

坚持高位推动，市委、市政府主要领导亲力亲为，每年定期召开市委常委会、市政府常务会议、市对口支援与合作交流工作领导小组全体会议，审议决策我市对口帮扶工作重要事项。市委、市政府主要领导每年率队赴对口帮扶地区调研对接、进村入户、问需、问计、问效于基层干部群众，共召开对口帮扶联席会议20多次。健全工作机制，先后出台《上海市助力对口地区打赢脱贫攻坚战三

促进对口帮扶地区可持续发展的内生动力稳步增强

做强产业帮扶。上海始终贯彻产业先行理念，在规划引领、计划安排、工作布局中突出产业为重，产业帮扶资金占比基本保持在2/3以上。注重将上海资本、管理、技术、信息等市场优势与对口地区特有的资源禀赋和比较优势相结合，围绕种植业、畜牧业、农产品深加工、旅游文化、民族手工业、生物医药等重点领域开展产业合作与帮扶，以价值链带动产业链整体提升作为切入点，推动对口地区产业链整体提升，夯实了可持续发展的产业基础。以沪滇产业协作为例，仅“十三五”期间，通过发展产业，带动云南省建档立卡贫困人口近8万人，其中通过吸纳就业帮助1万多名贫困人口脱贫，通过利益联结推动6万多贫困人口脱贫。

凝心聚力帮助对口地区打赢脱贫攻坚战成效充分显现

现稳边固边，实施65个自然能提水项目解决24万人生活用水、8万亩农田灌溉用水，推动当地生产生活条件持续改善，贫困群众的获得感不断增强。聚焦重点环节，促进脱贫增收。坚持帮扶项目与贫困人口相挂钩，广泛开展“携手奔小康”行动，以“三带两转”（即：“带人、带物、带产业和转思想观念、转村容村貌”）为总体要求，推进村企结对，增强带贫实效；引导各类企业赴扶贫协作产业园区开展产业合作，通过共建产业园区、援建扶贫车间，吸纳贫困人口就业。截至2020年底，上海对口帮扶的7个省市区、20个地州市的98个贫困县全部如期摘帽，超过900万建档立卡贫困人口脱贫，200多万贫困人口直接受益。

职教联盟、沪果职教联盟以及沪滇职教联盟三大职教联盟，26个职教集团、国培师资基地及部分中职学校，精准对接对口支援地区产业发展和人才需求，充分利用上海优质的职业教育资源，组织职业教育对口支援新疆、西藏、云南等地。春秋航空面向上海对口帮扶的红河州、遵义市招聘乘务员，先后有30多名建档立卡青年飞上蓝天，实现了一人就业、全家脱贫。近年来，上海通过对口帮扶地区建设各类扶贫车间和卫星工厂，创设6万多个公共服务类岗位，帮助对口帮扶地区近58万建档立卡户实现就近就地或异地转移就业。

做大消费帮扶。充分发挥上海大市场、大平台、大流通优势，出台消费帮扶政策，设立全市区级枢纽型消费帮扶点20个、专柜专柜253个、各大卖场商超销售网点2700多个，连续举办对口帮扶地区商品展销会，组织开展“百县百品”“双钱九进”等行动，帮助对口帮扶地区农特产品改造生产链、打通流通链、提升价值链。

做优智力帮扶。充分利用上海人才、科技、资本、信息、管理等优势，着力在专业建设、师资培训、课程教材开发、实训基地建设等方面提供支持；整合上海教育医疗资源优势，在新疆、西藏、青海积极打造以喀什地区第二人民医院、日喀则市人民医院、果洛州人民医院为龙头，带动各县区、辐射周边地区的新医联合体；在新疆、西藏、云南等地推行实施“组团式”教育医疗人才支援，组织开展“影子院长”“金种子校长”等医生带教培养，努力将对口地区建设带不走的人才队伍；充分发挥互联网作用，探索远程医疗服务和远程教育培训，促进优质教育医疗资源共享。

有效衔接乡村振兴。着重围绕“农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足”，会同对口帮扶地区重点打造了以日喀则市亚东县边境小康示范村、喀什泽普县金湖杨长寿村、普洱市澜沧县班利村、果洛州甘德县恰曲纳村等为代表性的一批乡村振兴示范村，加大示范引领和辐射带动作用，持续推动脱贫攻坚成果更加稳固、脱贫地区发展后劲不断增强。

对口帮扶的五点启示

上海在全面践行习近平总书记重要论述、全力推进对口帮扶地区脱贫攻坚和乡村振兴的伟大实践中，积累了宝贵经验，收获了深刻经验启示。党的十八大以来上海对口帮扶工作的启示体会主要有：

最根本的是有习近平总书记和党中央的坚强领导。上海坚持按照党中央提出的“两个确保”“两不”“两不愁三保障”的要求，助力对口帮扶地区打赢打好脱贫攻坚战；按照党中央提出的“两保持三加强”的要求，助力对口帮扶地区巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，坚持瞄准目标、严把标准，始终真金白银投、真心实意帮、真抓实干扶，确保了对口帮扶工作的正确方向。上海自2017至2021年连续五年全国东西部扶贫协作考核中都名列第一“好”，在对口支援绩效评价中位居全国前列。

最关键的是有中国特色社会主义制度的显著优势。上海坚持发挥政府、市场和社会三方面的力量作用，构建各负其责、合力攻坚的责任体系，调动规模空前的人力、物力、财力，汇聚起助力对口帮扶地区脱贫攻坚和乡村振兴的磅礴之力，形成了政府、社会、市场互动和行业扶贫、专项扶贫、社会扶贫联动的工作格局。2021年8月，习近平总书记在给云南省沧源县委书记老支书们的回信中指出，“脱贫是迈向幸福生活的重要一步，我们要继续抓好乡村振兴、兴边富民，促进各族群众共同富裕，促进边疆繁荣稳定。”这不仅是对当地群众建设边疆的认可，也为上海对口帮扶工作指明方向。

最主要的是有对口地区与上海受援双方的同向发力。上海坚持“两富富民、促进各族群众共同富裕，将资金投入受援地党委政府统一领导，将资金项目安排纳入对口帮扶地区脱贫

攻坚和乡村振兴统一规划；坚持落实两地高层互访、工作会商等机制，会同对口帮扶地区强化顶层设计、强化工作协同；坚持对帮扶对象实行精细化管理，对帮扶资源实行精准化配置，对帮扶对象实行精准化扶持，确保帮扶资源真正用于帮扶对象、帮扶地区。最管用的是有对口地区资源禀赋与上海优势的有机结合。上海坚持在推进对口帮扶过程中，注重将接受双方所需与所能有机结合，促进接受双方优势互补、互利互惠、长期协作、共同发展。尤其是充分发挥上海大市场、大平台、大流通优势，做大消费帮扶，让受援群众依托土地和农业增收脱贫；充分发挥上海人力资源服务方面的优势，做强就业扶贫，让受援群众运用劳动技能增收致富；充分发挥上海在规划、客源、运营等方面的优势，做深文旅扶贫，让受援地区绿水青山变为金山银山；充分发挥上海智力资源密集的优势，做优智力帮扶，让受援群众靠自己努力改变命运。近年来，上海帮助云南发展刺绣产业，打响品牌，使彝绣登上了上海时装周、纽约时装周。

最重要的是全市上下真抓实干、合力攻坚。上海坚持以对人民、对历史高度负责的态度，把对口帮扶任务记在心中，把对口帮扶责任扛在肩上，把对口帮扶地区群众最关心最现实最迫切的问题作为对口帮扶工作的着眼点和落脚点，谋实招、办实事、求实效，切实抓牢抓实抓好对口帮扶各项工作。尤其是坚持“好中选优、优中选强”，选派各类干部人才到对口帮扶一线。在2021年2月召开的全国脱贫攻坚表彰大会上，上海33名个人和25个集体受到党中央、国务院表彰，在同年5月召开的上海市助力脱贫攻坚总结表彰大会上，70名个人和50个集体受到市委、市政府表彰。