

江苏省南京市秦淮区：党建引领探索街巷治理新模式

■记者 杜英姿 郭文治

党的二十届三中全会《决定》明确提出：“建立可持续的城市更新模式和政策法规，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动。”街巷是城市的“毛细血管”，与居民的日常出行和生产生活息息相关。街巷的整治提升，不仅关系着城市的“颜值”，也直接影响着区域宜居度和群众幸福感。作为“特而精、最南京”主城核心区，江苏省南京市秦淮区“地上有文保、地面有控高”，全国重点文保单位和历史文化街区分别占全市的五分之一和三分之二；同时，秦淮区人口密度大，集中了全市最多的棚户区、危旧房。街巷治理对秦淮区而言，既是必须而为，更是大有可为。为进一步提升城市治理精细化水平，在秦淮区委、区政府的指导下，朝天宫街道在能够集中体现特大城市主城区街巷治理复杂性和挑战性的八条街巷（大香炉、明瓦廊、堂子街、朝西街、陶李王巷、侯家桥、罗巷、石鼓路），实施“八巷”治理计划，探索打造共识、共造、共建、共治、共赢的城市街巷治理新模式。

街巷治理面临诸多难题

“一座朝天宫，半部金陵史”。位于南京市新街口商圈西南象限的朝天宫街道，辖区面积2.85平方公里，常住人口7.5万人，“九小”场所2940家，96条街巷纵横交错。因为年代久远、缺乏规划等一系列原因，街巷普遍存在环境较差、交通拥堵、路面破损、“上宅下店”等问题，带来了城市治理、消防安全、食品安全等基层治理的诸多难题。

条块协同不畅，问题解决不及时。街巷治理涉及拆违拆破、道路修复、机电完善、产权确认等多个环节，需要城管、消防、建设、房产、司法等多个部门参与。街道、社区是街巷治理的“一线指挥部”，直接面对群众矛盾纠纷和各类复杂问题，在调动各方资源力量一定程度上存在权小责大、人少事多等现象，容易陷入“小马拉大车”的困局。如何充分发挥党组织在街巷治理中的领导作用，有效协调职能部门、统筹执法队伍、整合各方资源力量，及时高效解决矛盾纠纷问题，是一个不小的挑战。

供需匹配不足，治理方向不精准。街巷治理影响的群体来源多样，想法诉求各不相同：



▲江苏省南京市秦淮区朝天宫街道主办秦淮区新商业高质量发展生态联盟大会。

▶江苏省南京市秦淮区朝天宫街道石鼓路召开商户“两问”议事会。

街巷里老年人口行动不便难以集中收集意见，流动人口由于享受不到治理红利无心参与，商户忙于经营生计缺乏参与热情，部分居民因为担心日常出行受到影响甚至可能反对治理……这些大大增加了沟通协商成本。如果仅靠行政命令和简单宣传，很难准确把握各方需求、统一治理意见。如何设计有效的路径载体，精准摸清不同主体的多样化需求，提高各方对于治理的认可度和接受度，是一个不小的挑战。

问题容易反弹，治理成效不持久。在“过紧日子”的大背景下，街巷治理能够争取的财政支持有限，社会资本担心投入回报周期长往往参与度较低，治理之后若不加强日常维护，同步跟上相匹配的精细化治理手段，一些前期已经解决的问题可能“反弹回潮”，直接影响治理成效。如何激发街巷多方参与、自我管理的内生动力，形成齐抓共管的常态长效机制，将本地文化元素融入街巷，打造富有地方特色的“后街经济”，实现传统文化与当代生活相融共生、文化遗产保护与城市建设相得益彰的目标，是一个不小的挑战。

党建引领做好“精细文章”

针对街巷治理面临的诸多



困难挑战，朝天宫街道党工委发挥党建引领优势，下足“绣花功夫”，做好“精细文章”，全面整治提升街巷环境，努力探索践行街巷治理可持续发展的新路径。

以街巷党组织为核心，从“单打独斗”向“整体联动”转变。充分发挥党建引领作用，激发各类群体参与积极性，统筹资源力量，凝聚工作合力。

“延伸触角”建强组织体系。坚持“支部建在小区里、支部建在街巷上”，将基层党组织的建设延伸到小区、街巷的“最后一公里”，在122个小区全部建立党支部。成立全国首家商户自治协会——朝天宫商户自治协会，并成立协会功能型党支部。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，在及时响应、协助解决急难愁盼问题中不断收获商户认可，赢得商户支持，目前会员数量突破1400家。

“评星定级”激发自治活力。商户自治协会党支部改变以往单一的评判规则，推行“40%商户自评+30%居民评价+30%街道巡查”的考核模式。依据考核办法，探索建立“红黑榜”制度，每季度开展星级商户

评选活动，由商户、居民、街道三方共同打分评星定级，根据结果进行奖励，用看得见摸得着的奖惩吸引商户从被动管理向主动治理转变，街巷环境面貌得到明显改善。

多措并举收集社情民意。主动靠前一步倾听群众诉求，组织召开“问需于民、问计于民”“两问”座谈会14场，收集居民商户提出的意见建议89条，讨论修改方案20次，召开商户代表意见诉求，找准街巷治理的痛点难点，为提升工作效能、做群众满意的街巷治理打下坚实基础。

破解难题激发参与热情。侯家桥地段涉及省中医院、垃圾中转站、消防队、石鼓路小学等多个单位，每到节点医院急诊车辆、接送学生车辆、社会车辆就会产生拥堵，是周边出了名的老大难。街道党工委因势利导，将道路两侧机动车停车位取消，释放出条条车辆候诊通道，大幅提升了道路的通行能力，影响群众通行安全、街巷面貌多年的“肠梗阻”路段得到有效纾解。网红美食街明瓦廊店铺林立但道路狭窄，施工搭建脚手架、围挡等影响商户日常经营。接到商户反映后，相关部门、商户自治协会、商户代表立即通过协商议事优化施工方案，分时段、分区域施工，将影响降到最低。通过及时响应群众诉求，有效破解痛点难点，极大地激发了群众参与更新的热情。

以融合资源力量为支撑，从“千街一面”向“一店一品”转变。在挖掘商户特色、打造门店品牌的同时，保留街巷文化特色、建筑风格等元素，做好历史文化传承。

示范更新打造标杆样板。治理过程中聚焦小店形象焕新和空间改造，探索推动商户自主更新，从而带动街巷整体业态升级。通过朝天宫商户自治协会广泛宣传“首违‘集赞’免罚”的方式，培养商户自我监督、自我管理，推动街巷治理从被动管理向多元共治转变。今年以来，街道“门前三包”类行政处罚案件同比下降30%，垃圾分类处罚案件同比下降40%；12345城管类投诉同比下降35%，环境类投诉同比下降45%。

凝聚社区单位力量。建立

办事处、明商集团、安亦集团共同发起，围绕基础设施建设、公共空间出新、综合治理提升等方面，面向社会公开发布设计师招募计划，为示范性更新小店寻觅“更新蓝图”，全国64家设计机构报名，形成87份特色鲜亮、各有所长的设计方案。举办“小店出新计划”评审会，商户、居民、消费者、专家、媒体、城市管理者共同参与讨论选择，综合多种声音、多方意见不断优化方案，帮助小店“出新”又“出彩”。

因地制宜留住城市记忆。瞄准建设具有空间标识性与地方特色的街区新环境，打造朝天宫、堂子街历史文化景观墙，以图像为媒介，多维度展示朝天宫街道的文化韵味及社会、空间、历史变迁。整合零散空间资源，打造15处景观节点、2处转角花园，不仅保留了街巷文脉和归属感、认同感，又为街巷小区提供了居民日常社交的功能区域，让街巷焕然一新。

以实现常态长效为方向，从“扮面子”向“做实里子”转变。从立机制谋长远出发，多措并举做好街巷治理“后半篇文章”，防止问题反弹，确保治理成果“不褪色”。

建立长效治理机制。搭建依法行政和协商议事的平台，制定协商议事“九步工作法”，对议事代表选举、议事规则制定、收集议题、评估反馈等居民议事会运行环节作出明确规定；出台“居民议事十规则”，从“主持人保持中立，到讨论过程中有序发言、服从裁判，以及表决过半通过”等方面全过程保障诉求理性表达，通过不断实施“九步十规”，让“有规则地协商议事”理念逐步深入人心。探索建立“222”服务机制，联动商户、物业、街道、执法等部门沟通渠道，推动实现商户诉求2分钟响应、2小时处理、2天反馈，高效推进矛盾纠纷化解。

践行执法就是服务。建立联动联动新模式，针对市容市貌、食品安全、安全生产等重点领域易发常发问题，每月组织召开座谈会，实现简易问题第一时间处置，疑难问题直通街道专题办公会。在“小微执法”中，创新实施“首违‘集赞’免罚”的方式，培养商户自我监督、自我管理，推动街巷治理从被动管理向多元共治转变。今年以来，街道“门前三包”类行政处罚案件同比下降30%，垃圾分类处罚案件同比下降40%；12345城管类投诉同比下降35%，环境类投诉同比下降45%。

凝聚社区单位力量。建立

进一步统筹辖区内党政机关、企事业单位、“两企三新”等各方力量，持续完善多元主体参与机制。放大试点示范效应，探索通过市场化运营方式实施街巷治理，统一规划、统一改造、统一管理，以多元化运营盘活街巷商业价值。通过提供低息贷款，鼓励企业和个人捐助设立独立基金会等方式，为居民提供自主更新的资金补助，破解修缮工作量大、需求多样化的难题。广泛发动群众力量，持续完善协商议事机制，建立居民、商户骨干队伍，激发居民、商户自治活力，赋能街巷治理，实现“政府有形之手”和“市场无形之手”“群众勤劳之手”有机统一。

紧抓“三个重点”持续发力

街巷治理是城市发展的必然趋势、重要课题，是解决居民关心的痛点、难点、堵点问题，重塑城市空间的有效路径。秦淮区以“四个转变”为总目标，探索党建引领街巷治理工作模式，既回答了基层治理的基本命题，又赢得了民心民意，提升了街巷内外的获得感、幸福感、安全感。做好党建引领街巷治理，需要从以下三个方面重点持续发力。

做好街巷治理，必须牢牢把握党的领导这一主线。把党的领导贯穿街巷治理全过程、各方面，做到群众在哪里、党员在哪里，党建工作重点就在哪里，推动党的路线、方针和政策在街巷进一步落实，让商户、居民随时随地能看到党的身影、享受到党的服务、体会到党的温暖，真正以党建引领全局、凝聚民心。建立健全与街巷治理发展目标任务相适应的组织架构，把“支部建在小区、街巷”，探索形成街道、社区、小区、街巷四级联动组织架构，夯实街巷治理的组织基础。发挥商户自治协会党组织的桥梁纽带作用，梳理摸排党员党员底数，有效纳入组织管理，引领带动更多非党员商户一起参与认领项目，以项目化形式解决交通秩序、垃圾分类、施工管理、餐饮及商户规范管理等重点难点问题，推动街巷治理提质增效。注重从综合素质较高、影响力较大的商户中发展党员，开展商户“党员示范岗”评选活动，通过党员亮牌、商户亮身份，进一步提升商户党员的党性意识，形成相互比学、自我督促的良好氛围。

做好街巷治理，必须紧紧围绕共建共治共享这一基本原则。街巷治理是一项系统工程，涉及区域、行政、经营主体，各自的利益点不同，要协调好各方工作路径也不同，要协调好各方力量，推动各主体强化各美其美的自觉，涵养美人之美的胸襟，最终实现美美与共的格局。

基层治理现代化是中国式现代化的重要内容，是国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，事关党的执政之基，事关人民群众切身利益。党的二十届三中全会《决定》指出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。”这为加强和深化新形势下的基层治理提出了新的明确要求，提供了行动纲领和基本遵循。

人以城为家，城以人为本。街巷是城市的“毛细血管”，辉映万家灯火，映照百姓生活，纵横交错的街巷编织出城市肌理，塑造着城市空间。街巷治理，既是深化城市基层治理的重要端口，也是观察城市面貌气质的重要窗口。近些年来，江苏省南京市秦淮区朝天宫街道，在区委、区政府指导下，面对“条块协同不畅，问题解决不及时；供需匹配不足，治理方向不精准；问题容易反弹，治理成效不持久”等三大挑战，坚持强化党建引领，着眼推进城市更新，深入实施“八巷”治理计划，探索走出了一条城市街巷治理的新路径。

严密组织体系。党的力量来自组织，组织能使力量倍增。党组织是基层治理的主心骨、定盘星、顶梁柱，党对基层治理的全面领导要靠党的坚强组织体系来实现。党组织是否有力量，关键在于组织体系是否健全。朝天宫街道注重建强党的组织体系，推动基层党组织向“治理末端”延伸，坚持“支部建在小区里，支部建在街巷上”，形成了街道、社区、小区、街巷四级联动的组织架构，从而为推进街巷治理提供了组织保证。朝天宫街道的实践告诉我们：严密党的组织体系，有利于把党的领导贯穿于基层治理的全过程、各方面，健全基层党组织工作体系，做到群众和服务对象在哪里，党的组织和党的工作就覆盖到哪里、跟进到哪里。

突出共建共享。推进基层治理，必须强化基层党组织的领导作用，同时也要凝聚社会各方面力量，注重发挥居民自治功能，调动相关治理主体的积极性和创造性，从而进一步激发基层治理活力。朝天宫街道注重协调区域、行政、市场主体的利益关系，强化统筹协调区内党政机关、企事业单位、“两企三新”等各方力量，持续探索多元主体参与机制，链接社区单位资源，组建商户自治协会，推动公众参与协商等，致力打造街巷治理同心圆和共同体。朝天宫街道的实践告诉我们：基层治理是一项复杂的系统工程，只有坚持共建共治共享，才能最大限度地整合和壮大治理力量，奏响基层治理大合唱。

坚持为民服务。中国式现代化，民生为大。基层治理，重中之重在于把群众利益摆在首位，人民是逻辑起点，也是价值旨归。评判基层治理的成效，要看是否着力解决了人民群众最关心最现实最迫切的利益问题。朝天宫街道注重把满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为街巷治理的重要出发点和落脚点，坚持问需于民、问计于民，及时倾听商户和群众呼声，积极回应诉求，帮助排忧解难，常态化治理交通出行、市容市貌、食品安全、安全生产等方面问题，增进了人民群众的获得感、幸福感、安全感。朝天宫街道的实践告诉我们：为了人民，治理才有意义；依靠人民，治理才有动力。基层治理要坚持人民立场，满足群众需求，做到群众诉求有求必应、有应必行、有行必果。（作者系中国组织人事报社总编辑）



江苏省南京市秦淮区朝天宫街道堂子街历史文化景观墙。

点评

倾听基层治理的时代潮声

■徐月高

基层治理现代化是中国式现代化的重要内容，是国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，事关党的执政之基，事关人民群众切身利益。党的二十届三中全会《决定》指出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。”这为加强和深化新形势下的基层治理提出了新的明确要求，提供了行动纲领和基本遵循。

人以城为家，城以人为本。街巷是城市的“毛细血管”，辉映万家灯火，映照百姓生活，纵横交错的街巷编织出城市肌理，塑造着城市空间。街巷治理，既是深化城市基层治理的重要端口，也是观察城市面貌气质的重要窗口。近些年来，江苏省南京市秦淮区朝天宫街道，在区委、区政府指导下，面对“条块协同不畅，问题解决不及时；供需匹配不足，治理方向不精准；问题容易反弹，治理成效不持久”等三大挑战，坚持强化党建引领，着眼推进城市更新，深入实施“八巷”治理计划，探索走出了一条城市街巷治理的新路径。

严密组织体系。党的力量来自组织，组织能使力量倍增。党组织是基层治理的主心骨、定盘星、顶梁柱，党对基层治理的全面领导要靠党的坚强组织体系来实现。党组织是否有力量，关键在于组织体系是否健全。朝天宫街道注重建强党的组织体系，推动基层党组织向“治理末端”延伸，坚持“支部建在小区里，支部建在街巷上”，形成了街道、社区、小区、街巷四级联动的组织架构，从而为推进街巷治理提供了组织保证。朝天宫街道的实践告诉我们：严密党的组织体系，有利于把党的领导贯穿于基层治理的全过程、各方面，健全基层党组织工作体系，做到群众和服务对象在哪里，党的组织和党的工作就覆盖到哪里、跟进到哪里。

突出共建共享。推进基层治理，必须强化基层党组织的领导作用，同时也要凝聚社会各方面力量，注重发挥居民自治功能，调动相关治理主体的积极性和创造性，从而进一步激发基层治理活力。朝天宫街道注重协调区域、行政、市场主体的利益关系，强化统筹协调区内党政机关、企事业单位、“两企三新”等各方力量，持续探索多元主体参与机制，链接社区单位资源，组建商户自治协会，推动公众参与协商等，致力打造街巷治理同心圆和共同体。朝天宫街道的实践告诉我们：基层治理是一项复杂的系统工程，只有坚持共建共治共享，才能最大限度地整合和壮大治理力量，奏响基层治理大合唱。

坚持为民服务。中国式现代化，民生为大。基层治理，重中之重在于把群众利益摆在首位，人民是逻辑起点，也是价值旨归。评判基层治理的成效，要看是否着力解决了人民群众最关心最现实最迫切的利益问题。朝天宫街道注重把满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为街巷治理的重要出发点和落脚点，坚持问需于民、问计于民，及时倾听商户和群众呼声，积极回应诉求，帮助排忧解难，常态化治理交通出行、市容市貌、食品安全、安全生产等方面问题，增进了人民群众的获得感、幸福感、安全感。朝天宫街道的实践告诉我们：为了人民，治理才有意义；依靠人民，治理才有动力。基层治理要坚持人民立场，满足群众需求，做到群众诉求有求必应、有应必行、有行必果。（作者系中国组织人事报社总编辑）