

汇民意、集民智、聚民力的卜邻公寓停车治理

——全过程人民民主基层社区治理实践案例

案例摘要：

黄浦区瑞金二路街道淮中居民区卜邻公寓在解决停车难问题中，通过人大代表积极推动、居民主动参与、“三会”制度有效运用，实现了社区治理的民主协商。汇民意、集民智、聚民力，把为民服务、群众自治、民主协商巧妙地融为一体，为中心城区的基层社区治理提供了有益的借鉴，生动体现了全过程人民民主理念在推进基层社区有效治理中的运用。

关键词：

为民服务、群众自治、民主协商、环节优化

案例背景

（一）上海老城区停车难问题的来龙去脉

近年来，随着经济社会发展和人民群众生活水平提高，上海市机动车保有量持续增长，汽车停车需求不断增加，然而停车位少，停车供需矛盾也日益突出。特别是老城区历史建筑密集、人口稠密，一直以来存在建设用地紧张、停车资源稀缺等问题。一方面，早期建筑规划未考虑停放需求，公共空间有限，如卜邻公寓院内空地原为网球场，面积仅能规划约 20 个车位；另一方面，随着居民生活水平提高，私家车数量和停车需求激增。此外，老城区复杂的产权结构、业委会功能不健全、物业管理滞后等问题，进一步加剧了停车管理的难度。

（二）卜邻公寓的历史与现状

位于瑞金一路 165 号的卜邻公寓，是上海百年历史建筑的缩影。该楼始建于 20 世纪初，原为法国海军军官俱乐部及家属院，院内空地曾为简易网球场。后因地铁 13 号线建设，公寓居民外迁四年，回搬后，停车需求激增、停车难问题日益凸显。此外，由于公寓大门缺乏门岗管理，周边外来车辆出入较为随意，无序停车导致挪车纠纷频发，甚至引发治安问题，严重干扰了居民们的日常生活。

卜邻公寓所面临的问题极具复杂性。首先，公寓内产权多元化，楼内包含公房、私房、商铺、单位等，实施统一管理不现实，业委会开展工作也有难度。其次，居住人口结构复杂，且流动性强，原住居民老龄化突出，120 户居民中，租客占比高，社区凝聚力薄弱。第三，空间局限性大，院内空地原为网球场，面积仅约 20 个车位，难以满足 120 户居民的停车需求，外来车辆的涌入更加剧了这一问题。2018 年后，停车矛盾不断激化，因停车、挪车而发生的打架、投诉等事件屡见不鲜。第四，公寓周边环境复杂，公寓紧邻向明中学，接送学生上下学车辆多，附近虽有锦江宾馆地下停车库，但按时计价费用较高，导致公寓空地容易成为外来车辆间歇停车选择地。第五，公寓管理有漏洞但无良策，公寓铁门长期敞开且无专门管理，导致内外车辆随意停车后的无序情形频发、纠纷频发。

（三）社区治理的思路与实践

在发现卜邻公寓停车问题后，面对“管理失效、物业缺位”的困境，黄浦区三届人大代表、淮中居民区党总支书记康智锋带领居委干部进行了深入走访和调研，广泛听取居民意见，发现症结在于“公共资源无主化”，物业公司管辖受限，服务能力不足。最终，社工小杨从服务居民的角度出发，与社区共同探索出一套以“居民自治”为核心的解决方案。搭建协商平台，召开“三会”引导居民直面问题，以协商共治激发内驱力，平衡公平与效率。同时，依托社区律师确保解

决问题方案的合法性，并通过民主协商的方式进一步细化和完善自治方案。

在居委干部、社工、居民的多方协商下，卜邻公寓停车问题解决方案分三步走：第一步，动员居民建立“停车群”，先期邀请了 49 名车主入群，每人的微信名上备注车牌、房号、联系方式，以此为基础，社区干部对居民的停车需求情况进行详细摸排，实现信息透明化，减少沟通盲区。第二步，为进出公寓的铁门加锁，设置密码锁与共享钥匙，钥匙由群内共享，以此杜绝外来车辆。第三步，发放分类停车牌，用不同颜色区分业主、租客、临时车辆，以此规范停车资格。此外，社区还使用了柔性约束手段，包括：通过张贴“车位紧张，购车三思”的温馨提示等方式提示居民需要慎重思考购车与停车之间的紧张关系；通过引导居民参与社区活动来增强居民的社区认同与凝聚力，从而无形地促成减少纠纷，等等。

2024 年 4 月起，这一停车机制运行后，院内停车秩序显著改善，纠纷率持续下降。由此，居民自治热情被激活，骨干居民自费安装密码锁、设计停车牌，自发购置健身器材，自发组织墙绘活动，居民的社区归属感得到增强。这一过程中，年轻居民对社区事务的参与度得到提升，他们通过参与自治，逐渐融入社区事务。卜邻公寓的停车自治，是上海老城区资源困局的破题尝试，为破解城市社区治理难题提供了宝贵的经验。这一多方共同参与、平等协商的解决问题过程，业委会、物业、居委、居民的共同努力，真是地写照了基层工作中“全过程人民民主”治理理念的具体运用。

二、基本情况

中心城区停车难凸显，是挑战基层社区治理的重要课题。“人民性”是全过程人民民主的核心原则，它贯穿于社区治理的每个环节。居民的广泛参与不仅增强了社区的凝聚力，更是解决各类问题的关键

所在。上海作为超大城市，中心城区土地资源紧张与居民机动车保有量快速增长的矛盾，在基层社区治理中表现为突出的停车难问题。在瑞金二路街道寸土寸金的繁华之地，位于瑞金一路 165 号淮中居民区卜邻公寓的停车难矛盾，集中反映了基层治理的复杂性和民主协商的紧迫性。

（一）停车矛盾的具体表现

卜邻公寓位于上海黄浦区核心地段，坐落于瑞金一路与淮海中路交汇处（瑞金一路 157 号、165 号、173 号），属淮海中路板块，毗邻复兴公园，周边商业、交通资源密集。与上海市中心的其他老公房性质的小区一样，停车位供需矛盾长期存在。后因配合地铁施工需要，校区居民动拆迁，小区内空地被用作停车场，搬回后停车矛盾加剧。

卜邻公寓作为 1936 年建成的历史保护建筑，该公寓原始规划时未预留停车位，小区东侧空地是 1936 年与公寓楼同时修建的一个网球场，在市中心的黄金地段这个空地自然而然成为了业主们的停车首选。疫情后该小区的门岗管理岗位编制被裁撤，缺乏门岗管理，外来车辆可随意进入小区停车，这导致停车位的供需进一步失衡。在上海其他地段的小区，出现此矛盾时一般会通过扩容巧借周边力来缓解停车压力，但是卜邻公寓西侧为单行道，一楼为沿街商铺，周边都是商场和高档写字楼，能腾挪的空间非常有限，加上该地段停车费用十分高昂（约 12000 元/年），在市区有这么一块无人看管并可以免费停车的空地，实在是千载难逢的好资源，于是越来越多的外来车辆想要挤进这块网球场大的空地，小区经常上演“车位争夺战”。由于卜邻公寓的房子产权归属本就比较复杂，因此小区里停的车辆有业主的、租客的、临近商铺的、周围上班族的甚至是外来游客的，由此引发的“车位争夺战”不仅会爆发争吵，甚至会报警由“110”出面解决矛盾。同时车辆的无序停放也给居民日常出行、倒垃圾都带来诸多不便，社区秩序混乱，

居民日常生活受到严重干扰。疫情过后，车主之间因为停车挪车而吵架的情况更频繁，居民关于停车的投诉量激增，资源稀缺性、管理碎片化、矛盾多发性共同构成了卜邻社区停车问题的现实图景。

（二）治理体系的初始状态

在一般商品房小区，碰到此类问题，居委会、业委会、物业“三驾马车”协同，通过重新规划小区空间，细化停车规则，引入智能门禁系统都有效缓解矛盾，实现居民诉求与社区治理的相对平衡。但是在卜邻公寓，停车难因历史遗留问题而变得尤为复杂。

首先，卜邻公寓业委会受历史遗留问题掣肘，难以发挥其作用。停车区域原本是一个网球场，建国后网球场以东有若干住户。2012年，随着网球场东侧居民的动迁，这片区域空出，但并未被正式规划为停车位。原本有居民居住时，停车秩序尚可维持，因为车子停在居民家门口居民会自行管理。但随着居民搬迁，这片空地成为“无序停车”的场所，导致诸多问题。业委会无法在停车矛盾中发挥作用的原因主要有以下几点：1. 历史属性：业委会原本是和搬迁的几百户居民一起，卜邻公寓只有120户。随着几百户动迁，所有的业委会委员都动迁走了，而这块空地从产权归属上并不属于卜邻公寓业主所有，导致这片区域无人管理，陷入“无主状况”，出现管理真空。2. 复杂性质：房屋性质复杂，包括公房、私房、商铺、单位等，实际操作中遇到诸多法律和协调难题。3. 居民参与度低：部分居民对业委会的提议不认同，甚至通过“12345”投诉，但在召开业主大会时又不参与，导致问题难以解决，业委会因历史遗留问题和管理真空，无法在停车矛盾中发挥有效作用，停车管理问题愈发复杂。

其次，物业受限于是管理权限和成本考量，对停车矛盾也有心无力。一是该区域房屋性质复杂，包括宗教地产、公房等，不同类型的房产有着各自的管理需求和标准，导致物业管理难以统一执行。具体到物

业费用的分摊，居民的诉求非常多元，造成物业费的分摊计算困难。例如：整个矛盾的核心点在于缺乏保安，如果聘请保安，问题就能迎刃而解。然而，聘请保安需要提高物业费用，车主认为有必要支付保安费用，而没有车辆的居民则认为自己不需要保安服务，因此不愿意承担相关费用。二是物业费标准较低，无法覆盖解决停车矛盾所需的服务成本。现有的永嘉物业公司，前身为公房物业公司，已与该区域合作多年，其物业费远低于市场上的商业化物业公司。例如，50 平方米的物业费一年仅 300 多元，这样的收费标准实际上无法提供居民所需的服务。新来的居民多为年轻群体，对物业管理的需求较高，但按照现有物业公司的能力和收费标准，难以满足这些需求。要满足居民对高质量物业服务的需求就要大幅提高现有物业费，且所有费用需由现有的 70 多户住户分担，费用完全超出了业主的心理预期。

再次，居委会在解决社区停车问题中的面临诸多实际阻力。一是居委会的权限和资金有限，难以获得足够的资源支持，导致问题难以得到有效解决。居委会作为基层自治组织，没有直接的执法权。在面对无序停车、外来车辆随意进出等问题时，依据相关法律居委会没有执法权通过强制措施解决停车问题，只能通过劝导、协调等方式进行干预，效果有限。同时，受制于土地性质、历史遗留问题、资金等多重因素的制约，居委难以牵头大规模的改造和优化。二是管理意识与服务意识不足。尽管居委会认识到停车问题的严重性，并尝试通过成立业委会、给大门上锁等方式进行解决，但这些措施往往侧重于“管”理，缺乏服务意识和与居民的深入沟通，未能获得居民的理解和支持，因此收效甚微。例如，面对居民频繁的投诉，居委会最初的思路是“管”，试图通过给进出马路的大铁门上锁来限制外来车辆停车。然而，这种一刀切的管理方式不仅未能有效解决停车矛盾，反而给居民的正常进出带来了诸多不便，加剧了居民与居委会之间的对立。居民先是质疑

“社区不作为”，在居委会采取行动买了锁将大门锁上之后，又引起居民的对立情绪，先后拆除了居委会购买的 100 多把门锁。可见，居委会在解决社区停车问题时，面临着响应滞后、决策封闭和执行方法简单（碎片化）等特点。要有效解决这些问题，居委会需要在管理与服务之间找到平衡，加强与居民的沟通，制定更具针对性的解决方案。

（三）运用全过程人民民主理念解决问题的可能性

居民的刚性需求和省钱的实际实惠为发动居民自治提供了坚实的基础。经过排摸该区域每天都有停车的刚性需求的住户有 20 多户，这促使他们积极参与解决停车问题；通过空地免费停车，居民每年可以省下 1 万多块钱，这为居民自治提供了强大的内驱力。部分居民主动站出来协调矛盾，并期望促成停车问题的解决，这些居民在停车群体中起到了骨干作用。2022 年，居委会新来的年轻社工杨毅超担任了卜邻公寓的块长，1999 年出生的小杨对于解决停车难的问题充满干劲，同时带来了新的基层社区治理的理念。在黄浦区第三届人大代表、淮中居民区党总支书记康智锋的带领下，小杨深入卜邻公寓了解每户居民的不同需求，利用电子化手段，在居民提议拉一个停车群之后，担任停车群群主，以便更好地协调和管理停车问题；并召开协调会，会上居民提出了许多具体的解决办法，显示出他们解决问题的积极性和创造力。同时，社区律师为小区停车提供了法律意见。

三、发展经过

（一）工作理念的转变：从“管理”到“服务”

居委会书记康智锋谈到：我今年 50 岁，我的人生经历导致对社区治理经常是以管理为主，什么事情都想管、都要管，结果是越想管越管不好、管得越细越管不住，这是我复盘自己当初没有处理好停车难这件事得出的结论；面对新时代、新矛盾、新挑战、新诉求，我们要转变社区“领导者”的角色，从层级管理的思维定式中走出来，转

变社区工作理念，变权力执行为服务居民，进而实现社区治理由居委管理到居民自治的转变。

由“砸锁”到“AA 买一个新锁”，在服务细小上下功夫。在康书记的带领下，杨毅超块长从一开始进入这个工作都是以服务协商为主，正是出于为社区居民服务的角度，一场关于居民自治破解停车难题的听证会顺利召开。会上居民们积极建言献策，经过充分讨论，一个包含建立停车群、修复铁门上锁、凭证停车和建立巡查机制的综合方案应运而生，有效解决外来停车问题。停车难何以得到有效解决，主因之一就是在服务居民上落细落小。以铁门上锁为例，康书记谈到，我在 2016 年进这个社区工作的时候，为阻止外来车辆进入社区，居



委会出钱买锁、负责上锁，但由于社区没有保安，加之居委工作人员有限，铁门上锁虽然有效阻止了外来车辆的进入，但不能做到随时开锁，给居民的出行带来巨大的不便，碰到一个最大的问题就是今天装明天砸，说白了这个问题没有彻底解决。而这次通过民主听证会和协商会，铁门上完锁之后，我们在铁门旁边放了一个密码箱，把钥匙放在这个密码箱，这个密码箱的密码在“停车群”里共享。大家平时开进开出的时候通过密码箱打开密码盒把钥匙取出来打开门、车子开出去以后再把门关上，再把钥匙放回。运行 1 年多来，门锁也有过损坏的情况，很快居民就说：“AA 买一个新锁”。

由“社工管理”到“给我们一个服务社区的机会”，在激发居民自治上下功夫。座谈时，康书记自豪的指着窗外说，大家看院子小树

旁有健身器材，小树旁边的院墙上有墙绘，这些都是居民的创意。一天，有几位居民对我说：“小树旁这个空位置不能停车”，我说：“想干什么？”；他们说：“给我们一个服务社区的机会，准备搞一个健身器”；他们还提出来在树的后面画墙绘，增强小区的生机。画是他们自己画的，居民们想办法，在夜晚把画面投影上去，大人描轮廓和细节，然后让小孩子第二天开始弄。蛮好的，就像一个儿童亲子活动一样。还有一个居民是另一个楼组长家的女儿，她觉得我们的停车很多时候没有标识码，就是很多车子进进出出不知道这个车是不是属于卜邻公寓的居民，她就说：我们要搞一个停车牌。但停车牌的制作我们没有经费，她说她有资源、她就设计一个牌子上面会写地址、车牌、联系方式，并且分了三种颜色，一种是这里的业主、一种是这里的业主但是他可能平时不停，就是双休人过来停一下，还有亲戚、看老人，这样给社区停车有序管理带来极大的便利。现在，小区众多事情都是居民自发解决的。



由“原居民”到“旅游者”，在不断扩大服务范围上下功夫。卜邻公寓位于市区中心的繁华地段，商铺林立；紧邻地铁 13 号线，交通便利，加之周边有上海音乐学院和向明中学，租客非常多；红色资源比南昌路还要密集，碰到的、看到的、走过的，都是历史上哪个名人走过的，游人如织，特别是双休日、节假日超过本地居民。正如康书记所说，“其实我现在越来越多的感觉社区不只是居民，社区还有

单位、还有商铺、还有租客、还有游客，这四个人群基本都是社区服务的范畴。我们要服务好这四个人群，所以现在的社区居委会远远大于原来服务的范畴，我们不是管理这些人，我们要让他们有序的流动参与到整个社区活动，并且不打扰到社区的原住民，这才是我们目前要面临的一个深层次的压力。”“根据环境的不同、人员性质的不同，我们的方法也不同，尽最大努力给予同样的服务。”

（二）工作思路的转变：从被动应对到主动介入

由于现有资源与居民的停车需求差距较大，导致邻里矛盾频繁发生，几乎天天有不满，周周有吵架，甚至发展到打架斗殴的地步；而居委辖区内有4个居民区，只有3名工作人员，过去常常是哪里出现矛盾去哪里解决，什么时间出现矛盾，什么时间解决，但结果是按下葫芦浮起瓢。为解决困境，消除矛盾隐患，居委会不断调整工作思路，主动作为，指派专人，深入居民，寻找解决问题办法，从被动应对中解放出来，营造安全稳定的社区环境。

摸清历史原因，增强主动介入的针对性。作为一个老社区，任何矛盾问题的产生都可能涉及到历史遗留因素。康书记谈到，整个社区最主要的工作就是将其历史脉络摸清楚。我们现在要养成一个习惯，就是每处理一件社区事情要对整个历史背景进行调查。有可能要追溯到30年、40年、50年前。我们知道这个事情的脉络以后，才能找到这个脉络的痛点然后解决。同时，作为这个社区原住民，我把我的关于卜邻公寓情况和小杨“块长”进行交接，就是哪家哪户当时为什么会产生这个问题，包括门口这棵树是谁种的，我都对他讲清楚。他进行背景梳理再结合自己的走访和排摸，把困难提交在明面上，让住户自己看、大家想办法。我们只有两个脑袋，居民加起来几十个脑袋，总有一款适合我们卜邻公寓的。

寻找法律依据，增强主动介入的科学性。公房就是国有的、就是

公家的，所以它的物业也是公房下面的子公司来承担。售后公房也只是把门以内的面积买下来，门以外的没有属于个人的公共面积，这是售后公房跟商品房小区最大的差距。康书记谈到，在听证会上，有居民提出让物业来收停车费，价高者得，以此控制停车，但咨询社区律师时，社区律师就提到：“你没有惠及到每一个居民的时候是打个问号的”，这也是我们这里不合适去收停车费的一个很重要的原因。小杨块长还说到，还有一个老同志也是楼组长，解决停车难的积极性也较高，他觉得开个车主协调会，我们可以出一个《居民公约》，约束所有人及跟停车相关的东西。当时我觉得这个事情可能有一定的问题，我咨询了社区律师，最后社区律师觉得以这样的形式、这样的范围出示的居民公约是不具备法律支撑的。所以最终我还是跟老同志解释这个事情，最终他也理解了。很多时候我们不仅要凭一腔热血做事，还要问问有没有涉及到任何法律问题。

做到见微知著，增强主动介入的预见性。因为市区停车比较困难，居委会做了一个小牌挂挂在门上面，意思是卜邻公寓车位紧张、大家买车慎重，也是提醒后续的租客。因为确实出现一些中介介绍的时候夸大其词，甚至说我们这个房子是什么最好的房子、钢筋混凝土、居民可以免费停车什么之类的，其实我们这里是木制结构的百年建筑，虽是免费停车但停车位紧张到无以复加。这样尽量减少租客不知内情找过来，最后发现停不了、造成损失。为减少部分居民因为赶时间忘记锁门，居委会就在门内贴了小纸头“本楼有监控”的提醒，意思就是说大家走的时候一定要关门，如果你不关，有监控看到的，这样子相当于是一种监督，所以锁门这件事整体都还好。还有就是说一些临时进入车辆，比如说居民搬家的车子进出的问题，这个问题后续我把整个密码箱的密码跟楼组长都说过，基本上有新入住的住户都会拉到“居民群”。如果有相关的情况可以在群里@块长和楼组长，及时跟

他说怎么操作、解决搬家车辆进出问题。

（三）工作方法的转变：从因循守旧到守正创新

传统的居民小区管理通常是物业加业委会各行其职，但卜邻公寓有其“公房”的特殊性，众多事情“物业”不能解决，业委会也形同虚设，要想系统解决卜邻公寓的停车难等诸多问题，不能沿用、借鉴传统的居民小区的治理办法，必须另辟蹊径。康书记谈到，“当了人大代表以后视野更开阔，发现‘头痛医头、脚痛医脚很麻烦。所以我们把‘三会’制度拿过来，对于我来说它是解决问题的工具”。

召开听证会，吸纳民意，汇集民智。在瑞金二路街道这片繁华之地，卜邻公寓在经历动拆迁后，腾出了一块空地，这让居民们看到了解决停车问题的曙光。但遗憾的是，由于缺乏门岗管理，外来车辆可自由出入，导致这片空地迅速演变为“车位争夺战”的战场，严重干扰了居民们的日常生活。在发现卜邻公寓停车问题后，黄浦区三届人大代表、淮中居民区党总支书记康智锋迅速行动，带领居委干部对现场进行了深入走访和调研，“现在的实际情况是居民在这个空地停车实际省了钱。因为我们对面新锦江也可以停车，但每个月的月租是1500元-1800元，居民现在通过这个空地免费停车每年省了1万多块钱，所以我们相信居民是有这个内驱力促成解决停车难这件事情。”他们广泛听取了居民们的意见和建议，并咨询了律师关于小区停车的法律意见。随后，依托“零距离家园”理事会的平台，在第33、36选区人大代表联系点召开了听证会。经过深入沟通了解实情，鼓励居民建言献策，并充分讨论，达成共识，即：居民自治是解决当前停车问题的最佳途径。

召开协商会，深度互动，制定方案。为了进一步将听证会达成的共识转化为具体实施的自治方案，居委会决定召开一场关于居民自治破解停车难题的协商会。此次会议汇聚了联系点区人大代表、居民代

表等多方力量，共同探讨解决方案。经过与会人员的热烈讨论，最终形成了一个综合性的方案，其中包括建立停车群、修复铁门、实施凭证停车制度以及建立有效的巡查机制等措施。这些措施旨在通过居民的自治努力，有效解决停车难题，提升小区的生活品质。停车群由块长担任群主，并对每位入群居民进行严格的身份确认。经过群内居民的共同商议，大家一致同意遵循“一户一车”的原则，且停车位有限，先到先得。同时，为了确保小区安全，铁门已进行修复，并配备了门锁和钥匙，以杜绝外来车辆进入。公寓居民则需凭停车登记证进出停放车辆。此外，停车群内的居民自发排班，对小区内停放的车辆进行细致巡查，并相互督促在车辆进出时自觉开关铁门。这一系列措施的实施，有效解决了信息沟通不畅及外来停车的问题。

召开评议会，了解新争议，破解新难题。在停车方案确定后，居委干部、业委会和居民代表共同对小区内车辆进行了详细排摸和登记，确保与停车群内的信息一致。根据登记结果，每辆车都发放了独一无二的停车证，实现了“一车一证”的管理。铁门修复后，居民们自出资购买了锁和密码箱，于4月12日正式启用，有效解决了卜邻公寓的外来车辆问题，停车场管理也步入正轨。然而，在停车方案运行过程中，也出现了一些新的争议和问题。比如，铁门上锁运行了一段时间，在后续的民主“评议会”上居民反馈，如果两扇铁门都关上，这个小门下面有一个拦横杆，电瓶车进出拦横杆就会使得轮胎要碰一下，要把电动车抬一下才能顺利通过，给很多骑电瓶车的居民带来不便。最后得出解决问题的方法是锁一扇门，另外一扇门敞开，这样在电瓶车和居民进出不受影响同时，外来机动车也可以杜绝进入。再如，有居民提出租客的车辆也应当被禁止进入公寓，还有居民建议为提高停车场管理的有序性和安全性，应引入收费制度等等。针对这些意见和建议，律师指出，在业委会和物业尚未制定相关管理办法之前，居

民无权单方面禁止租客停车；关于是否收费及如何收费，既要获得上级主管部门的批复，还需经过业主大会的民主协商来决定。居民们对律师的回应表示赞同，并表示将依托人大代表联系点和“零距离家园”理事会，运用“三会”机制进行民主协商，通过法治途径进一步优化卜邻公寓的停车管理。

四、工作效果

上海黄浦区卜邻公寓作为一座百年历史建筑，承载着复杂的社会结构与居民诉求。面对长期困扰居民的停车难题，社区以全过程人民民主为指引，通过全链条、全方位、全覆盖的基层实践，探索出一条“居民自治+服务引导”的创新路径，生动诠释最广泛、最真实、最管用的人民民主内涵，为基层治理现代化提供了宝贵经验。

（一）全链条人民民主的生动基层实践

卜邻公寓停车难问题的解决，贯穿了民主协商、决策、执行、监督、反馈的全链条实践，从问题发现到长效治理的闭环机制，形成闭环式民主实践形态。

1. 问题发现与民主协商：倾听多元诉求

随着新老住户交替、外来车辆涌入，卜邻公寓社区无序停车导致邻里纠纷频发。社区通过“三会制度”（听证会、协调会、评议会）搭建协商平台：通过听证会组织居民梳理历史背景与法律依据，明确物业、业委会、居委会的权责边界，消除居民“居委包办”的认知误区；通过协调会召集有车居民与无车居民代表，聚焦核心矛盾（外来车辆侵占、挪车困难），提出“自治管理”初步方案，并通过法律顾问评估可行性；通过评议会邀请居民反馈试运行的意见，优化管理细节（如调整铁门开关方式、增设非机动车通道）。

2. 民主决策与执行：激发居民主体性

居民自主设计解决通车难的方案并落地实施。卜邻公寓居民运用

技术赋能，建立“停车群”实现信息共享，采用“密码箱+钥匙”管理铁门，居民自发安装密码盒、制作停车标识牌，形成低成本自治工具。卜邻公寓通过规则共建，协商制定《停车公约》，约定一户一车、分类管理（业主、租客、探亲车辆使用不同颜色标识），并引入“先到先得”原则，平衡资源分配。

3. 监督与反馈：动态调整机制

建立常态化监督渠道。卜邻公寓居民建立沟通微信群，群内公开透明，挪车需求、锁具维护等问题均在群内即时沟通，居民互相监督关门、停车秩序。卜邻公寓运用法律兜底保障，社区律师全程参与，确保自治规则不越法律红线，《公约》虽无强制约束力，但可通过道德约束形成软性规范。

（二）全方位人民民主基层实践

卜邻公寓的实践突破单一治理主体局限，构建了居委会引导、居民主导、专业力量支撑的全方位基层民主实践网络。

1. 居民主体：骨干带动与广泛参与

卜邻公寓加强骨干引领，楼组长、年轻车主等“关键少数”主动承担安装锁具、制作标识等任务，成为自治核心推动力。卜邻公寓促进群体融合，打破年龄与身份壁垒，老年居民提供历史经验，年轻居民贡献技术方案，租客通过长期居住获得平等参与权。

2. 专业力量：法律与行政资源嵌入

卜邻公寓发挥社区律师作用，提供法律意见，规避“居民公约越权”风险，强化方案合法性。卜邻公寓重视街道指导，街道提供政策支持与资源协调，协助对接施工期间临时停车方案，确保自治可持续。

3. 文化认同：历史传承与社区归属

卜邻公寓加强历史教育，居委会书记向新住户讲解建筑历史，增强居民对社区文化价值的认同。居民社区重视情感联结，通过墙绘、

健身设施等微更新项目，激发居民“家园意识”，发动年轻家庭参与亲子绘画活动，将公共空间转化为情感纽带。

（三）全覆盖人民民主基层实践

卜邻公寓基层民主实践，以精细化治理覆盖不同群体需求，实现公共利益与个体权利的动态平衡。

一方面，覆盖全利益相关方。卜邻公寓解决停车难既考虑有车群体，通过自治节省停车成本（较周边商业停车场年均省 1.2 万元），优先满足刚需；又考虑到无车群体，保障公共空间使用权，保留儿童活动区域，避免停车侵占休闲场地；还照顾到特殊群体，为探亲车辆设置临时停车规则，兼顾人情关怀与秩序维护。

另一方面，覆盖全生命周期管理。卜邻公寓解决停车难覆盖事前、事中与事后。一是事前预警，在铁门张贴“购车提示牌”，提醒新住户停车资源紧张。二是事中协商，针对新增车辆，预留“摇号”“轮换”等弹性机制，避免资源固化。三是事后评估，定期召开评议会，针对外来车辆增长趋势，探讨未来扩容或收费管理的可能性。

（四）最广泛、最真实、最管用的人民民主基层实践

卜邻公寓的实践彰显了人民民主在基层的鲜活生命力，实践证明，全过程民主是最广泛、最真实、最管用的民主

一是最广泛的民主，扩大参与边界。卜邻公寓突破“精英治理”，将租客、年轻群体纳入协商，参与主体从传统“老年志愿者”扩展至全年龄段；还做到线上线下一体，利用微信群突破时空限制，实现“打工人”远程参与，日均活跃度达 80%。

二是最真实的民主，直面复杂矛盾。卜邻公寓民主实践拒绝形式主义，不回避产权复杂（公房、私房、宗教产混杂）、法律模糊等难题，通过坦诚沟通建立信任。卜邻公寓民主实践尊重个体理性：承认居民“省钱”内驱力，将其转化为自治动力，而非简单道德动员。

三是最管用的民主，低成本可持续。卜邻公寓民主实践是轻量化治理，以密码箱、微信群替代昂贵保安岗亭，年管理成本近乎零。卜邻公寓民主实践具有自组织韧性，居民自发应对锁具损坏、挪车纠纷，形成“自我修复”能力，减轻居委会负担。

五、当前实际情况

黄浦区瑞金二路街道淮中居民区卜邻公寓通过居民自治和“三会”制度（听证会、协调会、评议会），成功实现了停车管理的从无序到有序转变。

（一）自治举措与运行机制

停车管理方案通过居民协商达成“一户一车、先到先得”原则，建立停车群进行身份核验，修复铁门并凭证进出，杜绝外来车辆占用。同时，居民自发排班巡查，确保停车秩序。社工小杨讲：“‘停车群’



现在是 49 人。因为有些是夫妻两个都在里面，包括有些其实是本人也不住这里但是父母住这里，他要了解一下密码，双休日过来。现在基本上常停的车在 22 辆，5 天里面工作日至少能停 3 天，每天都停的车，可能也就十几辆，有效的化解了停车矛盾。”

采用微信群管理（块长担任群主），登记车辆信息并发放停车证，实现透明化管理。铁门加装门锁和密码箱，由居民自筹资金完成维护。社区小杨讲：“疫情结束以后公寓铁门基本上是敞开的状态，随便谁都可以进来。我们就是说现在的核心痛点‘铁门关不上’，我们要关

上铁门。但是这个‘关上铁门’我们又没有保安，怎么办？我们最后想到，铁门上上了一个锁，上完锁之后，这个锁有一个钥匙，我们在铁门旁边放了一个密码箱，把钥匙放在这个密码箱，这个密码箱的密码在‘停车群’里共享。大家平时开进开出的时候通过密码箱打开密码盒把钥匙取出来打开门，车子开出去以后再把门关上，再把钥匙放回。当时居民对这套方案基本上都是满意的，但是当时我还是有一点疑虑，因为我觉得最考验的是自觉性。有些居民万一忘记或偷懒没有关上也会有问题，所以我们当时初步的是想要试试看的心态推这个东西。没想到‘停车群’弄完以后，推广的过程居民非常积极主动。有两位骨干居民，一位是我们的楼组长，他直接拿自己家里的电钻连上电直接把密码盒给弄上去了，锁都买了，直接在群里面说了这个事，最后 AA 大家转账给他。还有一位居民是另一位楼组长家的女儿，她有资源，她觉得我们的停车很多时候没有标识码，就是很多车子进进出出不知道这个车是不是属于卜邻公寓的居民，她就说‘我们要搞一个停车牌’。停车牌的制作因为我们没有经费，她又说她有资源有朋友，她就弄了一个牌子上面写明地址、停车的车牌、联系方式，并且分了三种颜色，一种是这里的业主，一种是这里的业主但是他可能平时不停双休日过来停一下及来看亲戚、看老人的，第三种就是租客。”

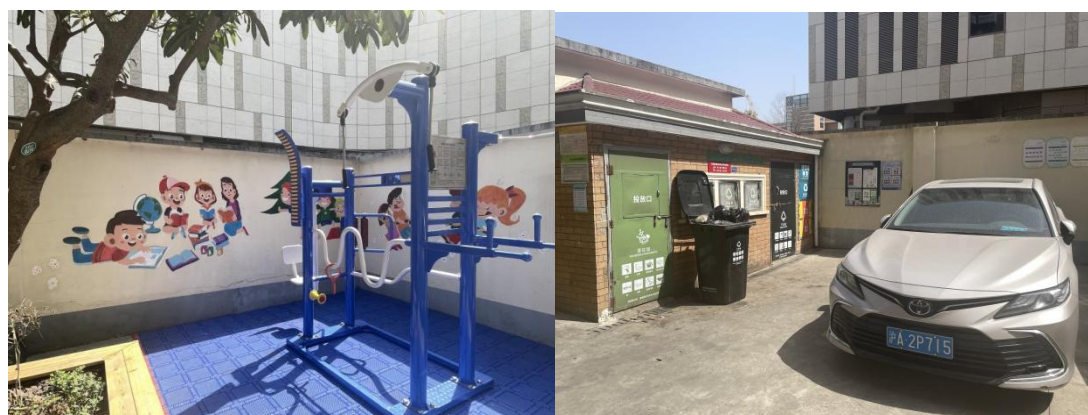


（二）运行成效与社区影响

公寓秩序得以改善。外来车辆问题基本解决，停车位分配透明化，居民矛盾显著减少。社区康书记讲：“‘停车自治’之后，投诉、纠

纷还是有的，但是居民自己会协商。”社工小杨也说：“现在的投诉、纠纷大多是一些小问题了，为了停车位大打出手的情况没有了。曾经有过车停的位置不好，说‘你怎么停这样’类似这种矛盾。”康书记补充道：“垃圾箱边上不是有个空车位吗？有些人实在停急了就把车一停，其他居民没有办法倒垃圾了。这情况就被人家晒到群里了，说‘你再这样停，垃圾就往你车上扔’，然后现在这个位置就空着了！居民自己形成了他们自己的方法，我们认为是蛮有效的。”

社区凝聚力显著提升。社工小杨讲：“我们社区一直以来其实都有一个很大的痛点——参与社区活动的以老年人为主，年轻人的参与率很低。”“停车群机制建立起来还有一个很大的好处就是年轻人社区活动的参与率明显变高了。参与‘停车自治’的居民大部分是40岁以下的年轻人，之前我跟他们的接触很少，他们都忙于工作，平时很难见到。‘停车自治’后，我跟他们的沟通变得频繁，之前的“马拉松”活动，有年轻居民主动成为我们马拉松志愿者。”他开心的说。从社区党群服务站的窗口看出去有一堵围墙，画有卡通墙绘，画者就是有车在这里停车的两户居民。围墙旁的健身器材也是居民自己提议购置的。康书记说：“墙这里有一个空位置不能停车，我就问大家：干什么？他们说‘搞一个健身器’。他们还提出来要在树后面画墙绘，让小区显得更有生机。画是他们自己画的，居民们想办法在晚上投影上去，大人描好形状，然后让小孩子白天上颜色。感觉蛮好的，



就像一个儿童亲子活动一样。那个颜料是他们自己买的，我们只是鼓励他们。小朋友现在放学会拉着同学到这里看‘这里是我画的’。”

自治模式借鉴推广。该案例被视为全过程人民民主的典型实践，形成了“居民提出诉求—居委跟进—人大代表推动—律师协助”的自下而上治理模式，为其他社区提供参考。“我们社区从服务的角度，居民站在前面，我们站在居民的背后，帮他们找资源、帮他们找线索、帮他们提供各种各样便利条件，很多问题就水到渠成的解决了。”康书记动情的说，他接着讲，“我本身是人大代表，当了人大代表以后视野更开阔，发现‘头痛医头、脚痛医脚’很麻烦。所以我们把“三会”制度拿过来，对于我来说它是解决问题的工具。”“我们有社区律师全程参与！现在我们也越来越感觉社区律师对我们的保障很重要。”社工小杨补充道。对于经验推广，康书记认为只能借鉴一部分，不能全部照搬照抄。因为居委之间哪怕相隔一条马路情况也不尽相同，还是要实事求是的加以解决。

（三）现存挑战与持续优化

当前卜邻公寓停车自治方案仍依赖居民自发管理，缺乏物业或业委会的常态化制度保障，社区康书记讲：“这件事情目前为止是平衡状态。什么时候等它突破了这个平衡，要怎么发展处理还需要我们自己先想一想，我们社区里面大家先想一想。我们这边的物业是公房的公司，我们不能把它炒掉。炒掉以后谁会进来呢？没有一个企业会进来的，太小了。这都是历史原因造成的！”。卜邻公寓停车长期可持续性仍需进一步探索。

卜邻公寓的停车自治通过民主协商和法治化途径初步解决了无序停车问题，体现了基层治理中居民参与和全过程人民民主的实践价值，但未来仍需在制度化和资源整合上深化，以实现长效管理。

结语：卜邻公寓的停车自治实践，是全过程人民民主在超大城市老旧社区的生动缩影。它证明在基层治理中，民主不是抽象概念，而是具体可操作的协商机制；不是“替民做主”，而是“让民做主”；不仅解决问题，更培育集体意识。这一案例为破解中心城区治理难题提供了可复制的经验，有助于形成“人人参与、人人尽责、人人共享”的基层自治新模式与基层民主新格局，也生动诠释了“全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的民主”。



研讨题：

1. 基层社区治理需要实现哪些观念转变？
2. 基层社区治理如何以问题为中心发挥党组织汇民意、集民智、聚民力的作用？
3. 基层社区治理如何把握好原则性和灵活性的关系？

附录：

1. 《中华人民共和国民法典》，2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过。
2. 《制度安排有效 民主实践丰富 全过程人民民主是最真实的民主》，《人民日报》（2024年08月01日09版）

3.《运用“三会”集思广益,居民自治让小区停车实现有序管理》,
上观新闻 2024 年 6 月 24 日。

第三组

试用水印