

基于党建引领基层治理视角下的城市 社区治理共同体研究

中共巴中市委组织部 胡才国

【摘要】习近平总书记在党的十九届四中全会上提出，“要夯实基层社会治理基础”“构建基层社会治理新格局”，强调“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化”。巴中作为革命老区、秦巴山区、贫困地区“三区叠加”地区，正处在城镇化快速推进、全面脱贫奔康、加快振兴发展的关键时期，面临着城乡形态深刻重塑、治理能力亟待提高、基层矛盾风险交织等特殊市情，城市基层治理形势日益复杂、任务日趋繁重。巴中市着眼新时代新要求，突出抓党建促城市基层治理，聚焦组织体系、人才支撑、治理模式等关键要素，试点改革创新、聚力攻坚克难，积极探索党建引领推动城市基层善治的巴中新路子，加快构建新时代党建引领城市基层治理巴中新格局。

围绕“党建引领基层治理视角下的城市社区治理共同体研究”主题，结合全市6个区县、12个部门（单位）、8个街道、14个社区实地考察、座谈调研、深度访谈等情况，聚焦红岩社区、回风社区、西锦社区、大东社区治理经验，在吃透中省精神、

把握市域特征、了解基层实际、吸纳各方意见的基础上，综合分析研究形成课题报告。

【关键词】党建引领社区治理；社区治理共同体；社区服务

【课题项目负责人】胡才国，男，中共巴中市委组织部研究室干部

1.把握“基层治理”大势，推动城市和谐善治——推进党建引领城市社区治理的形势考量

1.1 从政治维度看，党建引领城市社区治理是贯彻落实中央和省委、市委决策部署的时代担当。党的十九届四中全会提出“要构建基层社会治理新格局”、省委十一届六次全会提出“在城乡基层治理中要旗帜鲜明地强化党建引领”、市委四届九次全会提出“坚持把加强党的全面领导贯穿城乡基层治理全过程”。因此，推进党建引领城市基层治理，既是国家治理体系的底层建构与治理能力的基层形塑，更是贯彻落实中央和省委、市委决策部署的题中之意。

1.2 从改革维度看，党建引领城市社区治理是推动城市治理体系和治理能力现代化的客观需要。加强城市社区治理，是社会主义市场经济条件下加强社会治理和服务的必然选择，是有力促进城市改革发展的迫切要求。要聚焦社区这一基本单元和离群众最近的微观细胞，将其上升到加强党对城市工作全面领导的高度

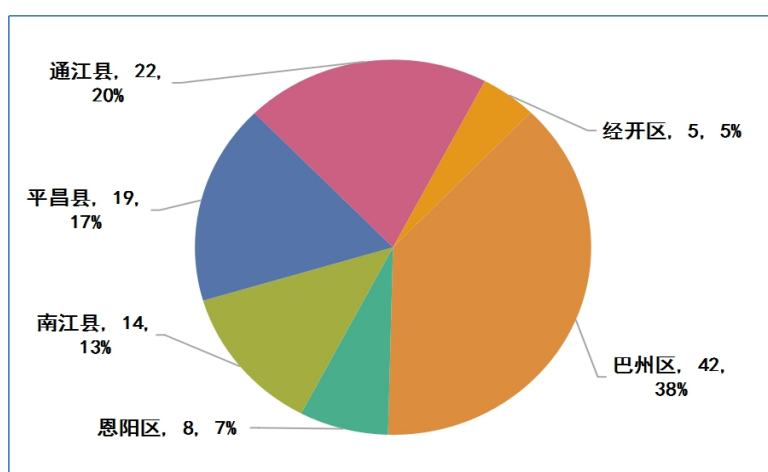
统筹推进，强化城市基层治理体制机制改革，深化党建引领城市基层治理示范建设，实现城市有变化、市民有感受、社会有认同。

1.3 从发展维度看，党建引领城市社区治理是加快推动革命老区振兴发展的必然选择。随着街道管理体制改革的深化和城镇化建设不断深化，社区党建与治理融合度不高、社区划分与功能不匹配、部门街道之间权责不清、社区党建自身建设薄弱等诸多现实问题逐渐显现。探索完善党建联动管理机制、区域统筹融合机制、党建引领治理机制、投入支持保障机制等党建引领社区治理有效方法和路径，进一步提升城市社区治理水平，切实把基层治理效能转化为振兴发展动能，为加快建成川陕革命老区振兴发展示范区提供有力支撑。

1.4 从需求维度看，党建引领城市社区治理是顺应人民群众对美好生活新期待的重大举措。社区是服务群众最前沿，直接关系到城镇居民的切身利益，事关基层大局和谐稳定。随着大量农村人口进入市区、县城和重点镇成为新市民，社区居民对参与社区治理、保障自身权益、增加文化供给、优化物业服务等方面需求愈发强烈。这就迫切要求创新社区治理模式，切实发挥党建引领、社会协调、民生服务等功能，彰显社区治理体制改革重构中的统合保障价值，顺应城市发展规律，满足群众美好期待。

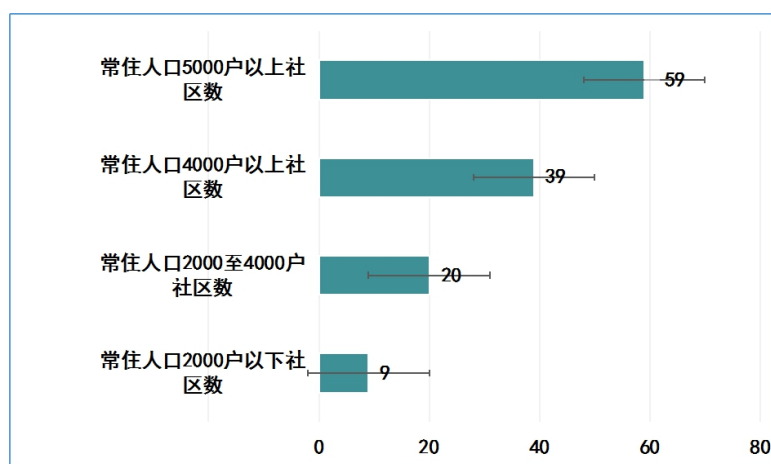
2. 研判“社区治理”形势、谋划社区善治思路——当前巴中市党建引领城市社区治理的情况剖析

2.1 城市社区规模布局和构成单元“由静态到动态”有序更迭。2019 年 9 月，全市共有 187 个乡镇、13 个街道，438 个社区，其中城市社区 70 个，占比达 16%。乡镇行政区划调整和村级建制调整改革完成后，截止 2020 年 10 月，全市共有 122 个乡镇、17 个街道，503 个社区，其中城市社区 110 个，占比达 21.9%。从社区区域形势看，大部分城市社区集中于市县城城区、街道中心场镇所在地或有限半径内周边地区，分布相对集中、人口结构复杂，居住密度高，异质性强，流动性大。



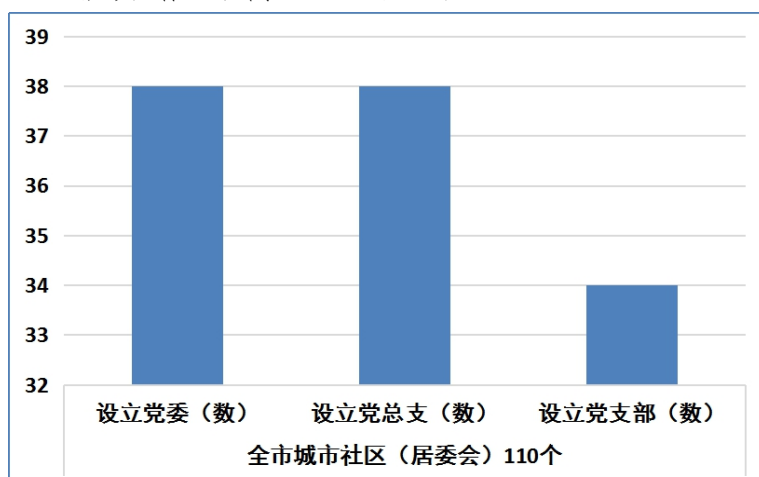
（图 1：全市各区县城市社区数量分布情况）

从社区治理情况看，全市城市社区平均人口为 5269 人，其中 2 万人以上的社区有 22 个、人口最多的达 7 万多人；500 人以下的社区有 30 余个，社区服务半径大、管理对象多、资源配置不合理等问题较为突出。



（图 2：全市城市社区居住人口情况，据 2019 年统计数据分析）

2.2 城市社区党组织和党员队伍“由点阵到集群”覆盖扩面。全市乡镇行政区划和村级建制调整改革完成后，截止 2020 年 10 月，全市共有 7211 个基层党组织，由 427 个基层党委、147 个党总支、6637 个党支部组成。其中，城市街道党（工）委 17 个，城市社区（居委会）110 个（党委 38 个，党总支 38 个，党支部 34 个）。随着两项改革“后半篇文章”稳步推进，社区职能重新定位、社区组织关系逐渐理顺、组织保障和运行机制不断完善，“社区、网格、小区、楼院”四级组织网络将实现全覆盖，社区党支部、社区居委会、社区服务站“三驾马车、各司其职、并驾齐驱”的管理服务格局将全面形成。



(图3:全市城市社区党组织设置情况)

2.3 城市社区的居住人员结构“由单一向多元”持续转变。随着城镇化进程进入下半场,基于居住地的社区邻里关系逐步取代“单位制”熟人社会,“陌生人”社区成为城市社区的主要形态。从互动状况看,城市社区居民多以事务为中心进行互动,人际关系相对疏远,互动趋向功利化、理性化;从文化特征看,城市社区居民受传统文化影响较小,接受新文化较快,对生活方式、价值观念等文化差异包容性更强;从职业结构看,社区居民以工商业和服务业为主,职业种类众多,群体结构复杂,广泛分布在政治、经济、文化、娱乐等社会生活各领域。

2.4 城市社区治理的现实要求“由传统管理向现代治理”适时转型。推进国家治理体系和治理能力现代化,社区治理只能加强、不能削弱^①。巴中作为川陕革命老区、巴文化中心、晏阳初故里,加强城市社区治理,事关基层群众切身利益、事关城市基层和谐稳定、事关老区振兴发展大局。从当前全市社区治理形势看,要坚持顶层设计与基层探索相结合,遵循城乡基层治理工作规律,从巴中城市社区实际出发,完善党组织领导的社区治理机制,建立健全居民小区物业服务管理体系,切实抓好新市民服务管理、社区志愿服务和社区网格化管理,推动城市社区治理常态长效。

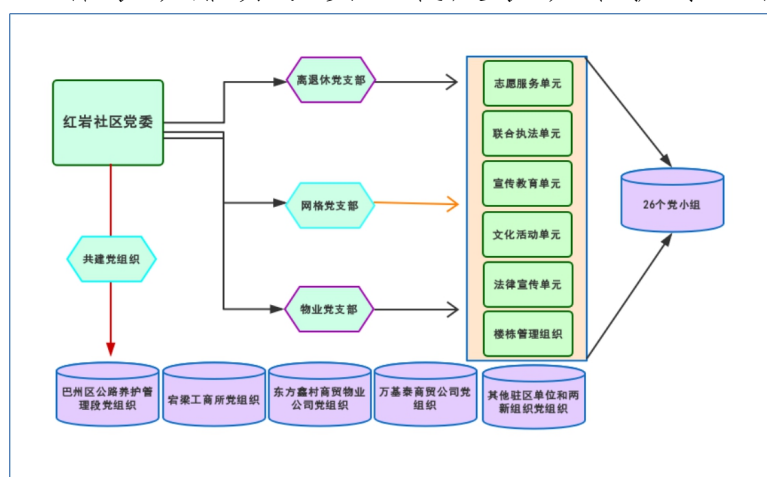
3.秉承“多元共治”理念，提升社区治理质效——巴中市党建引领城市社区治理的实践探索

3.1 回风社区着眼共建共治共享，健全“一核多元”区域化组织体系。回风社区常住人口2万余户、7万余人，社区“三多三难”问题^②尤为突出。回风社区党委借鉴推行“街乡吹哨、部门报到”做法，整合驻区机关企事业单位、两新组织等组建社区综合党委，实现组织联建、队伍联育、事务联办、工作联抓。组织整合重构。由社区党组织和辖区单位党组织组成社区综合党委，配备13名党委委员，设党委书记、专职副书记各1名，负责区域化党建工作，统筹协调社区事务。职责赋能扩权。综合党委负责辖区内社会管理、民主自治、共驻共建共享等重大问题，统筹协调社区党员教育管理工作，研究社区内的社会性、群众性、公益性工作，支持社区群众组织健康发展。工作协调联动。综合党委每季度至少召开1次联席会议，研究解决辖区内社会治理重大问题。统筹指导驻区单位与社区共建党组织。建立参与协调、督办驻区单位解决综合性事项、干部任免调整、年度考核等制度。

3.2 红岩社区着眼激活社区动能，推行“三化四治”全域化治理新模式。红岩社区辖2个居民小组，常住人口1.7万余人。红岩社区以党建引领社区治理为主线，探索区域化党建、网格化管理、扁平化服务“三化”模式，实现治乱促靓、治弊纠风、治安保稳、治德修身“四治”效果。

3.2.1 建强组织轴心，推进党建一体化。红岩社区着力构建

全域覆盖的党组织管理体系，以组织有效覆盖推动社区治理全面覆盖。构建“1+3+N”社区党组织架构。将红岩社区党支部升格为党委（称作“1”），下设网格、物业、离退休老党员3个党支部（称作“3”），党支部下设志愿服务、联合执法等26个党小组（称作“N”），凝聚群众组成10支党员活动队伍。探索实行社区“大党委”制度。吸纳巴州区公路养护管理段、东方鑫村商贸物业公司等4个驻区单位党组织负责人进入社区党委班子兼任委员，每月召开1次区域化党建联席会议，研究讨论、协商解决辖区内城乡环境治理、安全信访稳定等重大事项。开展共驻共建双向服务互动。社区党委与驻区单位签订共建协议，承诺认领年度“双向服务”事项150余项，推动党建活动联动开展、民生工作联动服务、安全稳定联动维护等工作落实。



（图 4：红岩社区“1+3+N”社区党组织架构图解）

3.2.2 打破条块分割，推进管理网格化。红岩社区党委认为，要破解社区“看得见的管不了、管得了的看不见”难题，关键要延伸社区治理触角，激活基层治理“神经末梢”。优化社区

治理单元。按照“不重叠交叉、小区和企事业单位自成网格”的原则，以300户至400户居民为一个网格基准，将社区划分为23个网格，构建起边界清晰、纵横有致的“1+N”网格化工作模式。健全快速响应机制。建立网格、社区、街道三级治理服务体系，编制网格员职责清单，建立服务事项和监督投诉公开制度，每名网格员对居民信息、重点场所、民生诉求等情况实行“每日一汇总、一事一研判”。构建群防群治体系。针对社区脏乱差、治安防控能力弱等问题，组织网格员、志愿者、社区民警等力量常态开展“每周三查、每日双巡”。排查排除安全隐患50余处，治理环境卫生问题70余件，化解突发性事件200余起。

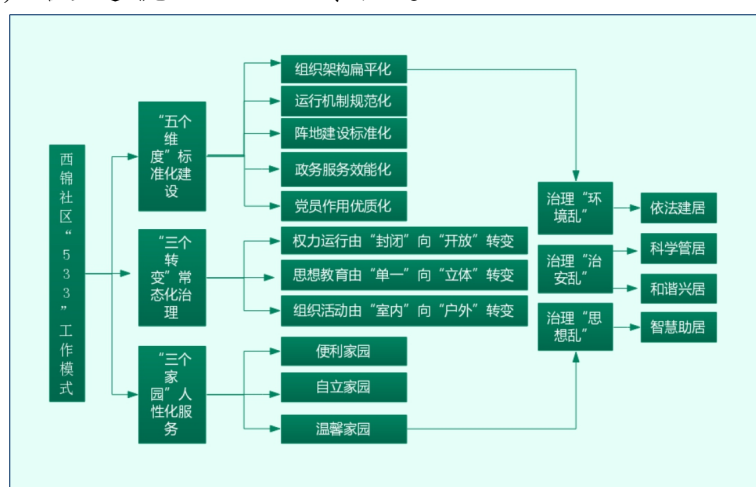
3.2.3 延伸服务链条，推进服务扁平化。红岩社区党委大胆承接街道办事处服务职能，推动各类服务资源下沉到社区和网格。打造“亲民式”服务阵地。开展社区阵地“一改双去”工作^③，升级社区阵地为“党群服务中心”，精简社区标志标牌，增设阅读区、书画室等。实行“一站式”便民服务。按照减少层级、缩短流程、提高效能要求，在社区党群服务中心组建一站式服务大厅，将社区服务内容清理规范到50项，并将劳动保障、民政、计生、司法等业务整合为3个综合窗口，实行“AB”岗工作模式，实现一人多岗、一专多能、岗位兼容、工作互补。创建“组团式”服务品牌。整合辖区内10余家店铺服务资源，采取抱团消费、积分管理等方式，精心打造“红岩社区专用Logo+

便民服务店联合体”“十分家政”“中服平台”等服务品牌，对普通居民、困难群体、特困群众分类提供有偿、半价、免费服务，构建起覆盖全社区的“十分钟服务圈”。

3.3 西锦社区着眼实现质效双优，创新“五三三”模式打造新型城市社区。西锦社区作为典型的城市拆迁安置区，探索推行“533”模式，着力解决社区环境乱、治安乱、思想乱“三乱”问题，推动依法建居、科学管居、和谐兴居、智慧助居。“五个维度”标准化建设。组织架构扁平化。构建“1（永新党委）+2（社区居委会、社区工作站）+N（其他组织）”体系。运行机制规范化。建立健全日常管理、议事协商等制度9项。阵地建设标准化。党群活动阵地1600平米，配套远教站点、便民服务中心等。政务服务效能化。整合社保、民政、就业等窗口8个，推行“一站式”办理。党员作用优质化。结合开展主题教育，完善“10+x+y+z”合格党员标准，组建党员志愿服务队。

“三个转变”常态化治理。权力运行由“封闭”向“开放”转变。制定支部书记责任清单16项，公示社区“两委”权力清单38项接受监督。组织活动由“室内”向“户外”转变。举办“社区环境靠大家”等活动20余场次，引领带动群众开展环境整治、扶幼助残志愿服务等。思想教育由“单一”向“立体”转变。开展政策、法治、道德宣讲30余场次，组建合唱队、舞蹈队等兴趣小组3个，开展文娱活动参与群众6万余人次。“三个家园”人性化服务。便利家园。公布11项政务服务流程，一站式

办理水电气费服务 2 万余件次。温馨家园。开展关爱鳏寡孤弱残、环境整治等党员志愿服务 400 余人次，依托“娘家亲情室”“融心调解室”“信访接待室”处理群众来信来访、邻里纠纷 1000 余起。自立家园。依托市民（农民）学校集中开展技能培训 40 余次，促进就业 1500 余人。



（图 5：西锦社区“533”工作模式图解）

3.4 大东社区着眼市场良性发展，积极探索“1234”工作法推动市场秩序提档升级。大东社区肖家巷临时农贸市场过去存在经营秩序乱、经营环境差等问题，通过探索实施“1234”工作机制，开展抓党建促市场秩序整改行动，实现临时市场旧貌换新颜。一个目标：营造良好的营商购物环境。两个聚焦：一是整治经营秩序混乱，二是整治非机动车辆乱停乱放。三大举措：一是成立市场临时党小组。从社区党委、城管执法局巴州区分局党总支和摊主中抽派党员，设立肖家巷临时农贸市场临时党支部，建立轮流值日制度，组织业主自治队伍，专责促进

市场经营环境日常整治和监督管理。二是授牌“党员示范岗”和“诚信经营户”。公开推选设立“诚信经营”“遵守秩序”等9个党员摊主示范摊位，挑选邻里关系融洽、交易诚信的经营户授牌“诚信经营户”，打造先进榜样，形成“头雁”效应。三是引导经营业主自治。市场临时党小组领导组织业主组建自治队，按照“归黄线、上摊位、亮通道、游摊归临时摊位”的标准，党员和入党积极分子商户带头，诚信经营户示范带动，其他经营业主共同维护市场秩序。四项成果：一是市场秩序好转，实现座商归摊、游商归位、线内经营、摆放有序；二是联合整治实现非机动车辆规范停放；三是环境卫生明显改善，实现“日清日运”；四是市场经营秩序持续向善向好发展，4名摊主主动向社区党委递交入党申请。

4.把脉问诊“治理症结”，破题社区精准治理——推动党建引领城市社区治理面临的薄弱环节

4.1 社区居委会自治功能和服务功能弱化。社区居委会是居民自治组织，是城市基层治理的主体。调研中发现，目前社区居委会行政化倾向明显，承担繁杂的行政性事务，居委会协助类工作占比过高，自治类工作则占比过低，居委会治理能力和社区自治功能受制于社区环境，一些安置房小区、无物业小区诸多治理难题往往让居委会束手无策。部分社区在应对新冠疫情过程中，由于社区治理水平和治理能力欠缺，导致社区防疫工作滞后。

4.2 社区社会组织“单打独斗、九龙治水”现象频出。长期以来，社会组织总量不少，但规模较大、运行稳定、具有可持续性的较少，“单打独斗、九龙治水”现象较多。大部分社会组织发育不足，管理较为紊乱，对社区和志愿者的依赖性过强，独立性和专业性程度不高。从社区治理实践来看，政府部门在对社会组织的角色、作用定位不明，街居与社会组织沟通、协调机制还不够完善，“一时容易、长期难；一阵容易、长效难”的问题，不同程度制约着城市社区社会组织在社区治理中的效能发挥。

4.3 社区民众主体意识和参与自治意识较为淡薄。社区居民自觉自愿参与社区活动或事务的程度，是社区开明程度、健全水平和活力厚度的一项综合指标。调研发现，部分社区居民对社区公共事务关注较少，参与社区治理热情不高，对社区治理状况漠不关心，一些居民参与社区事务往往基于维护自身利益，或受到从众心理的支配。社区居民利益缺乏有效糅合、相应组织机构治理引导力不足、居民参与沟通表达机制不完善、社区居民缺乏归属感和认同感，共同造成社区民众参与的缺失与受阻。

4.4 社区治理专业化人才队伍储备和培育滞后。基层社区是为人民服务的主战场，社区工作者处在社区治理的最前沿。调研过程中发现，社区工作人员女性偏多，年龄大多在40岁以上，普遍学历较低、综合素质不高，没有接受过社区管理专业培训。

一些社区吸纳优秀大学毕业生进入社区工作，但由于薪资偏低，发展前景受限，人才流失很快，导致人员断层和人才储备严重不足。

5.遵循“城市发展”规律，创新社区治理路径——加强党建引领城市社区治理共同体建设的对策探究

5.1 坚持把夯实社区基层基础作为根本保证，持续巩固社区党组织核心地位、提升社区党组织引领力。社区党组织是党的领导延伸到基层的重要载体，要着力建强社区党组织，持续筑牢基层战斗堡垒。全面加强党对社区自治的领导。建立健全“街道党（工）委—社区大党委—小区党支部—楼栋党小组”四级党组织架构，构建“小区党组织+业主委员会+物业服务企业”的社区治理体系。全面推行社区党组织书记通过法定程序担任居民委员会主任和村级集体经济组织负责人，推行“两委”班子成员交叉任职，支持居民小组党组织书记依法民主推选为居民小组长。全面加强党对小区业主委员会的领导。积极扩大“两新”组织党组织覆盖率，推动在符合条件的居民小组、网格院落、小区业委会建立党组织。推行小区党组织书记或成员通过法定程序担任业委会主任或成员，符合条件的社区“两委”班子成员通过法定程序兼任业委会成员，把党组织的领导全面植入小区业主管理规约和业委会议事规则。全面加强党对物业企业的领导。探索组建由居民委员会、业主委员会、物业服务企业三方参与的居民小区联合党组织，通过发展党员、引导物业服务

企业招聘党员员工、选派党建指导员等方式，全面加强社区物业党建。

5.2 坚持把创新社区治理机制作为重点突破，强化社区治理体系功能、聚合社区治理资源。社区治理制度创新是社区持续健康发展的关键，是推动社区有效治理的动力源泉。健全完善“三治融合”社区治理新体系。坚持构建以社区党组织为核心，自治、法治、德治为支撑的“一核三治”新型社区治理机制，解决社区发展治理“九龙治水、条块分割”问题。健全完善居民议事会、居民代表会、居务监督委员会等社区自治协调运转制度，推动社区事务共商共议共管。加强社区综治中心规范化建设，开展法律进社区活动，实现社区法律顾问全覆盖。依托巴中丰富红色文化资源开展革命传统教育，办好“晏阳初讲堂”“律动巴山”等人文课堂，建设有文化底蕴、精神内核的“人文巴中”。推动街道管理体制改革纵向延伸。突出“精简、效能、便民”原则，理顺县级部门、街道与社区的关系，推进职能转变，强化统筹协调，推动赋权扩能，消除社区治理“叠床架屋”“来者不拒”“单打独斗”等现象。制定街道职责清单，健全与街道职责相适的考评体系，推动街道（党工委）把工作重心转移到抓党建、抓治理、抓服务上来。制定完善居民规约、业主大会（业委会）议事规则等制度，推动社区治理和服务重心下移，切实为街道和社区减负增效。创新完善社区公共服务供给体系。在服务保障上，完善以省市补助为引导、县级投入

为主体的稳定财政投入机制，将社区综合服务设施建设纳入城乡建设总体规划和基本建设投资项目库。在服务载体上，将社区基层党建和服务群众功能归集到社区党群服务中心等平台提供。在服务内容上，建立基本公共服务清单，形成准确感知、动态调整、精准对接群众需求机制。在服务方式上，推行完善“全岗通”等方便群众办事工作机制，切实增强群众获得感、幸福感、安全感。

5.3 坚持把建强社区治理力量作为工作牵引，培育优秀社区工作者队伍、提升社区治理专业化水平。社区工作者活跃在社区治理的第一线，是推进城市社区实现善治的重要工作力量。持续推进社区工作者职业化建设。制定社区专职工作者职业规划、选拔聘用、教育培训、管理考核评价等制度，研究设立社区专职工作者岗位等级序列和职业薪酬体系。健全社区干部待遇稳步增长机制，推行社区“两委”成员“基本报酬+考核绩效+集体经济发展创收奖励”的报酬制度。畅通社区专职工作者发展通道，加大从优秀社区党组织书记中招录街道公务员力度，对连续任职满两届且表现优秀的社区党组织书记，可按程序考试考核招聘为街道事业编制人员，注重把优秀社区党组织书记选拔到街道领导班子。精准实施社区工作者示范培训计划。实施“定向式”教育培训，利用大巴山干部学院、市县党校等培训机构，围绕党务知识、政策法规、社区治理等内容开办社区工作者示范培训班。结合城市基层党建示范社区创建，选派优秀

社区党组织书记开展域外交流培训。实施“定人式”组织培育，选拔优秀社区干部纳入人才储备库，进行动态管理和跟踪培养，常态化做好“传帮带”工作。实施“定岗式”锻炼培养，采取社区与驻街单位之间“人员双向进入、队伍双向培养”的办法，分期分批选派优秀社区干部到重要岗位锻炼学习。注重储备培优社区后备干部队伍。按照每年计划招考人数不超过社区干部总数的10%有序推进社区专职工作者公开招考。注重从居民小区党组织书记、居民小组长、居民代表、各类社区组织负责人、优秀社工人才等5类人员中，选拔一批群众公认、有发展潜力的社区年轻后备干部。积极发动物业机构、小区院落、居民小组、爱心企业中热心社区事业的人员参与社区管理，宣讲政策法规、维护社区稳定、调解矛盾纠纷、帮扶困难群体，发展壮大社区工作力量。

5.4 坚持把解决社区治理难题作为关键手段，优化城市社区治理服务、持续释放治理活力。实现社区治理活力迸发，必须夯实社区治理要素保障、完善社区服务体系、构建各方联动治理体系。实施社区基础设施改造行动。开展社区综合服务设施“对标补短”，将社区综合服务设施纳入当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划，加快社会组织、社会企业、社会工作者、志愿者孵化中心建设，推动综合配套设施同步建设。实施社区党群服务中心“亲民化”改造，全面实行集中办公，营造开放式、互动式的社区服务场景。实施社区自治功能优化行

动。全面推行“四议四调四评”工作法^④，推广院落、楼门栋“微自治”、“街乡吹哨、部门（家庭）报到”、“居民道德银行”等经验做法。实施新风文明培育行动，广泛开展五好家庭、优秀居民等评选，建好“红白理事会”“老年协会”等群众自治组织，积极培育“便民服务型、智慧科技型、区域化党建引领型、社会组织参与型”的特色示范社区。实施社区服务载体培育行动。扎实开展“党员进社区”“党员先锋岗”“党员责任区”志愿服务活动，建立社区“两栖”党员、在职党员、流动党员分类服务和管理制度，形成“工作在单位、活动在社区、奉献双岗位”的党员管理体系。合理设置一站式服务大厅窗口，全面推行“错时工作制”、“限期办结制”、“首问责任制”等制度，广泛推行社区干部坐班代办制，运用信息技术大力推进“最多跑一次”改革，着力推动社区服务实现质效双优。

注释：

①2020年7月23日，习近平总书记在吉林省长春市宽城区团山街道长山花园社区考察了解社区党建、基层治理、为民服务工作情况时强调。

②“三多三难”：开发建设遗留问题多、基础配套设施欠账多、无人管理单体楼栋多；小区管理难、信访调处难、环境治理难。

③“一改双去”：多功能改造、去行政化、去复杂化。

④“四议四调四评”工作法：村党组织提议、村“两委”会商议、村民代表大会决议；院户亲情调、村规民约调、支部说事调、司法权威调；评作为正党风、评孝道树家风、评公德纯民风、评贡献浓家风。