

# 巴州区城市社区精细治理课题研究

中共巴中市巴州区委组织部

朱智明 程 飞 张桂铭

习近平总书记提出“城市管理应该像绣花一样精细”，加强城市精细化管理是解决市民群众最关心最直接最现实利益问题的重要途径。作为全市的首善之区，巴州区始终坚持党建引领城市社区治理，聚焦基层基础薄弱、服务供给单一、市民诉求多元等治理难题，以系统性重塑、创新性破局、精细化治理，打出“重心下移、力量下沉、服务下倾”到城市社区（小区）组合拳，以干部的辛苦指数换来市民的幸福指数，实现了从“九龙治水”到“一龙管水”转变。

## 一、巴州城市社区为何需精细治理？

社区是国家治理的最末段，也是服务群众的最前沿。社区治理是城市治理最频繁、最活跃的场景，研究巴州城市社区精细治理对建设“清爽奋进幸福巴州”具有重要意义。

（一）进入人口流动加速变迁关键期，城市社区空间布局和精细治理亟待同步。2021年，巴州区常住人口城镇化率已经达到64%，远高于全市其他县（区），全区超过5成的人口、恩阳区超过3成的人口生活在中心城区，每年吸纳一定数量的外地人来巴城生活工作，城区人口已超45万人，而建成区面积仅为31平方公里，人口密度高于川东北五市主城区。城市人口及

规模的快速增长，要求巴州城市社区在空间布局、功能定位、公共服务等方面亟需统筹规划、一体考量。

**（二）建设“四宜四有”现代化新城，对城市社区精细治理提出新要求。**市第五次党代会《报告》提出：坚持“三生相融”理念，推进城市全周期建设，不断优化城市规划布局、完善城市功能配套、强化城市精细化管理，加快建设宜居、宜业、宜商、宜游和有颜值、有品位、有温度、有活力的城市。巴州区作为巴中市主城区，理应在建设“四宜四有”现代化新城上当先锋，推动社区精细治理就其重要的实践路径。

**（三）巴州城区片区功能定位不同，精细服务诉求日趋迫切。**巴州区既有江南老城区，又有江北新城，还有宕梁、回风新建城市片区。各片区人口承载能力有别、发展定位各异，呈现出老旧社区、城郊结合部新型社区、村改社区等不同类型，社区演进逻辑不同、市民利益诉求有所异同，社区治理侧重亦应有所区别。

**（四）“城市大脑 + 社区小脑”耦合度不够，对巩固提升中心城市首位度提出新挑战。**近年来，巴州区针对不同类型的城市社区先后探索出了东城街道观音井社区“睦邻”党建、回风街道回风亭社区“物业党建联建”、中坝社区“党建+”等 10 余个城市社区精细治理品牌，但点好面差的现象较为严重，面上可复制推广总体性较差。在创新社区治理体制实践中，最主要的发挥典型示范、以点带面、面上建强的作用，从而不断从理论和实践层

面推动城市社区治理实现新的发展。

## **二、巴州区推进城市社区精细治理的具体举措**

近年来，巴州区深入贯彻落实中央和省市委关于加强城市基层治理的工作部署，以“强街优区·精细治理”工程为抓手，精准聚焦城市治理的薄弱环节，全方位提升城市精细化治理水平。

**（一）组织联建，构建精细化治理格局。**一是上下联动精准推进。纵向夯实区、街道、社区三级党组织为主轴的治理链条，建立区级党员领导包抓街道、街道干部挂联社区、社区干部包保网格三级责任体系，构建上下贯通、齐抓共管的治理架构。清单式明确区级重点工作 63 项、街道重点任务 78 项、社区“微治理”事项 261 项，靠实治理责任。二是横向拓展精准延伸。全面推广“三联三融”区域化党建模式，“跨界”融合辖区机关企事业单位、两新组织等各类党组织，开展共驻共建，实现街道社区、单位行业条块结合、互联互通。健全兼职委员、联席会议、双向评议等制度，建立需求、资源、项目“三张清单”，做大做强社区“大党委”区域共建体系。三是明晰职责精准赋能。推动街道、社区明责赋权、扩能减负，强化街道对区域内重大决策、重大事项、重大项目建议参与权，明确法定权力责任事项清单 137 项，规范社区依法履职事项 25 项、协助办理事项 43 项，促进街道、社区集中精力抓党建、抓治理、抓服务。

**（二）区域联动，提升精细化管理水平。**一是科学划分网格。坚持区域统筹、资源整合，按照“扩面提质、规模适度、方便管

理、全面覆盖”的原则，综合考虑服务人口和服务半径，将原有412个城市网格调减至288个，有效解决网格大小不均、区域交叉、人员冗余等问题。二是**有机整合力量**。以实施党员干部“双报到”、物业党建联建、五社联动、全科网格为抓手，“一网”统揽党建、综治、民政、市监等资源，实现党员干部融入网格、执法力量驻入网格、社会力量嵌入网格，夯实网格治理基础。下沉机关党员2600余名，组建小区（网格）党支部41个、新建物业服务企业党支部11个、优选党员楼栋长520名；孵化培育社会组织90余家，引导持证社工、社会志愿者、社会慈善力量深度参与社区治理。三是**激活网格效能**。细化明确网格员“五大员”、“九大类”职能职责，建立网格事项准入、考评制度，优选社区专职网格员288名，统筹调度各类下沉力量，推动社区网格在矛盾化解、便民服务、文明创建、疫情防控中发挥关键作用。

**（三）难题联解，增强精细化服务能力。**一是在**补齐基础短板上精准发力**。针对城市基础设施薄弱、公共配套不足等问题，以全国文明城市创建为契机，积极推进老旧小区改造、农贸市场整治、党群阵地提升等工作，推动城市面貌有机更新、公共服务配套更加完善。新改造老旧小区85个，整治农贸市场7个，全面完成42个社区阵地亲民化改造，打造“邻里厅”“邻聚空间”等“共享空间”22个。二是在**化解群众诉求上精准发力**。坚持“民有所呼、我有所应”，持续深化群众诉求大起底，健全“网格排查

发现、社区分类汇总、街道“吹哨派单”、部门限时办结”的全链条闭环工作机制，年内新打捞各类诉求 12672 件，化解率达 83.34%。三是在提升服务能力上精准发力。聚焦社区干部治理能力不足、积极性不高等实际，通过专题培训、跟班锻炼、现场学习等方式，锤炼提升社区干部能力素质。全覆盖开展社区党组织书记、常职干部、网格员能力培训，择优推荐 9 名社区干部参加学历提升、10 名社区干部到示范社区跟班锻炼，先后组织 3 批次 80 余名社区干部到市内外学习城市治理先进做法。

### **三、巴州城市社区精细治理存在的主要问题**

当前巴州城市社区精细治理还存在着要素保障不充分、专业人才缺乏、治理力量整合不够等问题。找准存在问题并深入分析，是推进社区精细治理的基本前提。

**（一）基础设施有待加强。**经过近 30 年的开发建设，巴州城市框架基本形成，中心城区处于饱和状态，城市内部治理结构不协调，江南老城区居住的市民有 30 万人，每日流动人口约 12 万人，建成区面积仅有 14 平方公里。老城区面临着老旧小区多、背街小巷多、单体楼栋多；伴随而来的是物业服务差、居住环境差、安防薄弱等诸多问题。在面上，交通设施、水利管网、污水处理、安置住房等方面存在明显短板。比如：物业服务不够规范，全区共近 300 个小区、400 余个单体楼栋，其中 26%是品牌物业企业管理、46%是房产商前置物业、13%靠业委会自管，仍有 15%连业委会都没有成立、处于“失管”状态；业主与物业

纠纷、邻里纠纷（如制造噪音等）、上下楼纠纷（如楼上滴、漏、渗水等）和业主滥用权利纠纷（如占用公共空间、私搭乱建等）长期影响社区（小区）治理。

**（二）组织人才培育有待提升。**当前巴州城市社区面临治理力量缺乏。一方面，网格员规模小、数量少、素质低、分布不均，大多数没有接受过系统培训和专业教育，工作方法单一，难以提供个性化、多样化、系统化的专业服务。运行较好的义工协会、志愿者服务协会，大多由普通群众组成，对专业技术要求较高的服务活动无法开展。社区工作人员在薪酬待遇、工作环境、发展渠道等保障方面尚有诸多不足，而在文明城市创建、疫情防控等社区重要工作又处在一线，与所承担的工作任务不匹配，很多时候靠感情渠道，难以调动工作积极性。另一方面，社会组织自身力量薄弱。从目前巴州区社会组织培育孵化来看，社会组织自身力量薄弱，发展后劲不足，普遍存在缺乏稳定的资金来源、高素质的专业队伍、良好的内部治理结构等问题。社会组织的资金来源主要是会员缴纳的会费、政府资助、社会捐赠，服务性收入或者其他合法收入。以会养会，收取培训、咨询费等办法来勉强维持生存，在这种情况下，由于资金缺乏，一些社会组织工作开展不起来，作用无法体现，形成无资金—无作为—无吸引力的恶性循环。

**（三）条块联动治理有待增强。**巴州区特殊区域环境对市区联动、部门联动提出了更高要求，但市区两级条块分割局面尚

未彻底打破，诸如交通执法、城管执法、交警执法等执法权已上划市一级。在具体的治理事务中如问题楼盘化解、老旧小区改造、整治“三违”等领域存在“看得见的管不着,管得着的看不见”的现象。部门协同不力、市区联动不畅的情形。个别职能部门“漏斗效应”突出，行政执法、拆迁拆违、环境整治、城市管理等事项责任让基层力不从心、疲于应对。在区内，社会组织发展、政府购买服务操作细则、社会工作专业人才激励保障等多个方面都遇到问题，许多创新性的工作无法正常开展，面临许多亟待解决的问题。

**（四）群众参与有待持续引导。**居民对社区的认同感、归属感较弱，在现实生活中，“事不关己，高高挂起”的思想依然在社区居民群体中广泛存在。大多数居民把社区建设视为政府、街道和居委会的事，依赖心理和领受意识强。仅有的少数参与行为也并非真正意义上的民主参与，更多可能是出于社区的动员而采取的“执行任务”性质的被动参与，真正在民主自愿基础上发展出来的主动社区参与行为寥寥无几。居民的社区参与大多只停留在服从和执行层面上。这类参与的前提往往是决策已经形成，居民参与只是为了支持、配合社区工作，例如听取部署、参加各类活动等，而更加具有民主价值的决策、管理和监督等环节上的社区参与行为相当匮乏。

#### **四、巴州城市社区精细治理对策建议**

社区虽小，却连着千家万户。推动城市社区精细治理贵在“精

细”二字，既要面上统筹破局，也要“小切口”来破题。

**（一）着力健全党组织领导下的社区治理机制。**抓好《四川省社区党组织工作规则（试行）》学习贯彻。有序把社区各类网格统一整合成“一张网”，同步调整优化网格党组织、完善网格运行机制，推动治理力量下沉。推进社区物业党建联建，年底前符合条件的小区原则上党组织、业委会应建尽建，依托住建部门及行业协会建立物业行业党组织。强化党组织对业委会的指导，健全小区党组织书记和业委会主任选拔培养办法，规范小区管理规约、业主大会议事规则等。

**（二）着力提升分层分类治理能力。**要按照因地制宜、分类施策的办法，在商品住宅型社区，要突出“和美宜居”目标，以优化物业管理服务为主线，拓宽居民参与治理渠道，逐步破除邻里关系陌生化现象。在商圈楼宇型社区，要突出“多元协同”目标，以党组织引领各类组织参与治理为主线，形成良性治理格局。在老旧院落型社区，突出“改造提质”目标，以改善基础设施、改优居住环境为主线，让居民群众感受到治理带来的变化。在单位集中型社区，要突出“共驻共建”目标，以整合辖区治理资源为主线，引导党员主动在社区治理中发挥先锋模范作用。在城乡融合型社区，要突出“睦邻融合”目标，以提高群众文明素养、化解突出矛盾为主线，推动治理薄弱区成为发展潜力区。

**（三）着力推广“五社联动”机制。**搭建社区平台，全面清理社区闲置资产，整合驻区单位优势资源，鼓励社区创新方式搭

建联动平台，孵化培育各类社会组织，可成立“党旗红”“老巷管家”“银发红盾”等多种类型的志愿服务队，提供定制化服务。积极吸引社会慈善资本参与社区精细治理。壮大社工队伍，按照区级相关部门统一选聘、街道集中管理、社区分配使用原则，按每万城镇常住人口不少于18人的标准，全面补齐社区工作者。立足于社区工作者的专业化、职业化，不断壮大社区工作者队伍，大力提升社区工作者的综合素质和服务能力。鼓励社区工作者参加社会工作者职业水平考试，不断提高社区工作者的能力素质，使原有的社区工作者更快地完成角色转换，更好地胜任新时期社区工作的任务和要求。加快社会组织孵化中心，重点培育社会服务类、公益慈善类社会组织。探索建立社会组织“引进有道、推出有序、激励有为、整治无为”机制，引导社会组织开展分众化差异化特色化服务项目。

**（四）着力夯实基层基础。**积极畅通议事渠道。建立“邻里议事厅”，采取线上+线下方式，畅通民情民意表达。动员社区“两代表一委员”、群众代表、“五老人员”积极带动身边居民参与参与社区治理积极性，改变过去社区“干部忙着干、居民站着看”的现状。推动网格员提薪减员行动，调整优化城市社区网格员，建立网格员薪酬待遇动态增长机制和对兼职网格员实行“专项补贴+绩效奖励”；加强“雪亮”“慧眼”“民安”工程补点升级，推动数据共享和网络综合治理体系建设。推进社区服务精细化，建立权力清单制度，规范一站式服务，将延伸到社区的社会管理和

公共服务事项加以整理，设立统一的服务窗口，变“多头受理”为“一口受理”；拓展菜单式服务，根据社区服务资源、志愿者特长、居民需求等实际，以菜单形式列举与群众密切相关的服务选项，为社区居民提供“你点我供”的菜单式服务。加强社区信息化建设，抓好社区综合服务信息平台的推广运用，整合信息资源，打通数据壁垒，为居民提供更加快捷便利的信息化服务。