

巴中市恩阳区城乡基层治理精细化实践路径探索

——基于恩阳区推行“好邻居”治理模式的调查与思考

摘要：党的二十大报告指出，“要健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系。”巴中市第五次代表大会报告指出，“要实施细胞工程，强化城市精细管理。”城乡社区是基层基础，夯实基层基础成为基层治理体系和能力现代化的突破口。当前城乡社区治理主要面临涉诉涉访领域矛盾纠纷数量多、群众参与治理积极性不高、社区服务供给不足、治理力量单薄等困境。为破解治理难题，恩阳区坚持问题导向、需求导向，深入开展基层治理创新行动，将“两邻理论”“枫桥经验”与治理实践相结合，建立人人有责、人人尽责、人人享有的共建共治共享基层治理共同体。

关键词：基层治理；网格；邻里关系；志愿服务

一、实施背景

一是邻里关系陌生。恩阳于2013年建区，城市社区60%以上人口为还房安置的失地农民，外来购房户、租住户占14%，彼此之间收入、文化水平、价值观和生活方式等存在较大差异，以致社区缺乏活力、缺乏“温度”。社区老年群体生活孤独感倍增，年轻人平时忙于工作，休息日极少愿意参与社区事务，甚至对公

共事务冷漠、排斥，社区居民之间缺乏交流平台、载体，大多数家庭存在防备心理，左邻右舍之间处于互不相识、互不关心的陌生人状态。

二是矛盾纠纷频发。由于建区时间短，新型城镇化中涉及土地纠纷、征地拆迁补偿、危房改造等纠纷繁多，加之城市文化相对薄弱，容易产生邻里关系纠纷、婚姻家庭纠纷、物业矛盾纠纷等。据 2022 年初调查，仅在物业领域就排查出 11 个大类 116 个问题纠纷。同时，群众主动参与调解、主动出面化解矛盾纠纷的积极性还远远不足，社区调节力量有限。

三是治理力量单薄。社区治理力量主要包括社区干部、网格员，恩阳全区的 33 个城市社区除配备 5-7 名常职干部以外，仅有 77 名网格员，社区的治理力量薄弱，尤其是在 1000 户以上的大型小区、老旧小区（院落）等人口密集地治理难度更大，平均每名网格员要挂包上千户居民，导致治理“触角”难以延伸到户，居民群众诉求难以得到及时收集、及时响应、及时处理。

四是服务供给不足。社区承担大量的协助街道办事处工作，其工作经费、人员补助以及考核等都由区、街道办安排，社区干部必须将大部分时间用于完成上级部门安排的各项工作，导致社区“两委”干部服务群众时间和精力不足，加上社区资源有限，集体经济薄弱，即便兴办公共事业也依靠上级行政渠道或项目支持，难以满足群众多样化的服务需求，出现服务群众“最后一公里”梗阻问题。社区每年各类经费在 9 万~18 万元之间，

除了保障社区公共事务运转的资金之外，社区建设和服务群众的资金都需要向上争取，加上干部人数有限，行政工作压力大，服务供需不足的矛盾突出。

二、具体做法

坚持深化网格化管理改革，通过划小基层治理单元、建立邻里互助网格，将治理力量延伸到户，构建社区 - 网格 - “好邻居”三级组织体系，并逐步在全区所有城市社区和集镇社区推广。

一是合理划分自治单元，让群众参与有载体。按照“居住相邻、规模适度、群众自愿”的基本原则，在小区（院落）、聚居点范围内“就地就近”划分治理单元，每个治理单元大概 20 户。在划分治理单元的过程中，由居民讨论决定治理单元具体规模和设置方式。在治理单元内根据群众需求，开展“难事搭把手、急事牵个头、要事提个醒、无事串个门、日常报个信”五项服务，充分发挥情感联络、议事交流、政策宣传等功能。针对外出务工人员，建立“好邻居”工作群，实现线下线上同步，为外出务工群众提供参与渠道。

二是择优推选“好邻居”，让群众参与有带领。社区、小区（聚居点）党组织动员各级“两代表一委员”、机关企事业单位人员、“双报到”党员、退役军人、社区骨干、物业人员和热心群众参与，采取组织推荐、居民联荐、个人自荐方式推荐人选，按照小区（院落）、聚居点党组织牵头确定推荐人选—村（社区）“两委”审核把关—镇（街道）统一备案的流程，从有责任心、

公益情怀、健康身体的群众中选拔“好邻居”志愿服务者。目前，现有“好邻居”1600多名志愿者中，党员270人、入党积极分子450人、物管人员60人、乡贤能人180、热心群众640多人。

三是聚焦办实事解难题，让群众参与有指南。“难事搭把手”，居民家中发生重大变故、生病住院、家庭矛盾等急难事，“好邻居”主动关心问候，联系身边群众伸出援手共渡难关。

“急事牵个头”，治理单元内发生煤气泄漏、屋内浸水、漏电等紧急问题，“好邻居”牵头迅速处理。“要事提个醒”，社区召开居民大会、业主大会或需要投票表决等事项，“好邻居”帮忙转发通知，及时提醒参加。“日常报个信”，社区、小区开展免费义诊、义务理发等活动以及举办各类文明创建活动时，“好邻居”通知有需要的人员参加。“无事串个门”，“好邻居”在互信互不扰的前提下，串门访友，探访居民需求，对于居民提出的专业性问题，连线社区专职社工、民警解答。文治街道办事处老场社区的陈小燕作为“好邻居”，有空就来帮小区的高龄老人收拾屋子、买东西，老人们都把她当成了自己的“外甥女”，亲亲热热打成一片。

四是坚持共治共建共享，让群众参与有实效。按照“群众的事情群众议”的原则，利用村（居）民茶余饭后开展议事交流，议事不拘形式，不限地点，“好邻居”与大家相聚一团，每周定期召开一次“好邻居说事会”，紧紧围绕环境卫生评比，关爱“一老一小”志愿服务，垃圾箱、道路管网、公共卫生间等基础设施

建设与管护，孤寡老人、残疾人士等困难群众帮扶，星级文明户、道德模范、好儿媳、和谐邻里评选等，广泛开展议事交流活动，收集群众意见建议，解决群众关心的小事实事。去年来，共组织社区居民开展环境整治 200 多次，评选最美系列人物 150 多人，劝停大办酒席、铺张浪费等不良习俗 60 多次。

五是着力构建联动机制，让群众参与有“获得感”。“好邻居”可参与旁听村“两委”会议，及时反映群众意见建议，向单元内群众传达上级工作部署，并结合群众实际需要，主动邀请民政、司法、卫健、住建、水利、消防等部门人员、镇（街道）包片领导、驻村工作队、村“两委”干部等参加会议，让各级干部与群众面对面交流，群众直接向相关部门反映意见和建议，实现“好邻居吹哨，干部报到”。白玉社区鸿锦茗城小区 7 栋“好邻居”张力，在今年 3 月份参与居民代表会议时，提出打造小区公共活动室的建议，在相关部门支持下，不到两个月，便利用小区架空层建起了具备棋牌、健身、养老、议事等多功能的活动室，活动室每天都人来人往，小区变得更加温馨和谐。

六是强化宣传示范引领，让群众参与有“幸福感”。对“好邻居”志愿者挂牌公示，亮明身份，赋予荣誉身份，开展“优秀好邻居”评选活动，授予“最美好邻居”称号。与此同时，按照积分制管理模式，将“好邻居”志愿服务纳入“道德银行·诚信档案”管理，根据服务成效兑换相应物资，“让有德者有得”。村（社区）“两委”对符合条件且表现突出的“好邻居”志愿者，

择优推荐入党或纳入村(社区)后备干部人选。镇(街道)党(工)委对“好邻居”进行备案，定期开展培训，内容涵盖应急处突、信息报送、组织协调、关爱特殊人群等方面的知识，全方位提升“好邻居”志愿者专业服务能力。

三、取得成效

“出入相友，守望相助，贫病相扶，则党群亲睦。”恩阳区去年初首先在文治街道老场社区、马鞍社区试点推行“好邻居”做法，并渐次在全区推开，截至今年9月底，共推选“好邻居”志愿服务覆盖居民1.5万户，累计收集居民诉求、意见建议3400余条，有效回应社区居民的急难愁盼，起到做活小单元，推动大发展的良好效应。

一是进一步充实了社区治理力量。推行“好邻居”治理模式，让一批有能力、有情怀、有格局的居民脱颖而出，在培训引导中逐渐成为听党话、跟党走的居民骨干，充实壮大了群众身边的治理服务力量。他们有的是调解社区矛盾的“和事佬”，有的是热心社区公益事业的“活雷锋”，还有的是组建和带领文体团队的“领头人”。登科街道麻石社区“好邻居”李珍，退休之前是一名声乐老师，退休后在小区组建“霞光乐队”，带领小区30多名老年人参加歌唱表演，丰富了小区居民的文化生活。“好邻居”志愿者充分发挥其在团结邻里、体察民意、建立信任关系等方面的优势，通过耐心细致、鲜活有效的群众工作，改善了小区楼栋

居住环境、化解了一批难题，实现了联系住户和睦相处、友好往来。

二是进一步改善了社区邻里关系。通过“好邻居”志愿者的示范带动，引导居民群众交友识友、互帮互助，恩阳城市小区楼栋正发生着从生人社会到熟人社会的良好转变。调研中发现，部分小区在“好邻居”志愿者的带动下，邻里之间门常开、客常来，人情味、烟火气、幸福感、获得感、归属感更浓。在区民政局、区妇联等部门的帮助下，举办了“近邻美食荟”“邻里微公益”等社区邻里节目，开展了红白事登门、矛盾纠纷登门、家有“一老一小”登门活动150余场次，和谐邻里关系让居民组织化程度进一步提高，基层党组织团结凝聚群众的工作基础更加巩固。

三是进一步增强了城市治理韧性。“好邻居”志愿者上接基层组织、下联居民住户，社区、网格治理触手不断向小区（院落）最前沿、楼栋单元最末梢延伸，特别是工作中坚持底线思维、极限思维，统筹常态管理与应急处置，推动“好邻居”志愿者队伍平常时候和关键时刻都站得出来，及时上报小区突发情况，确保“小事不出小区，大事不出社区”，进一步夯实了社区应急管理、群防群控工作基础。

四、经验启示

恩阳区在深化党建引领网格化管理过程中以“好邻居”为载体划小基层治理单元的探索，本质上是“枫桥经验”“两邻理论”的运用和实践，以“与邻为善，以邻为伴”为关键，将矛盾化解

在基层，构建睦邻爱邻、守望互助、共建共治共享的新型社区治理共同体。

一是“好邻居”治理模式是推动精细化管理的有效路径。“好邻居”治理模式既是党建引领网格化管理的产物，又是推动城市精细化管理的有效路径。“好邻居”治理模式依托小区“邻聚空间”、社区党群服务中心举行“好邻居”说事会，以邻里之间拉家常、摆龙门阵的方式召开群众议事会，不仅方便群众参与，而且能够及时触及群众关心的问题。随着“好邻居”治理单元的广泛建立，基层党组织依靠党员中心户得以延伸到小区、楼栋，覆盖无职党员、流动党员，服务基层群众，密切了党群、干群血肉联系，增强了基层党组织的组织力和领导力，完善了党组织领导的基层群众自治机制。

二是“好邻居”治理模式是激发治理活力的可行之道。“好邻居”治理模式本质上是针对基层治理力量单薄、治理服务不优的问题，有其现实的必要性，但并不意味着改变原有的“街道—社区—网格”三级治理体系，而是要在三级治理体系基础上进一步做活基层治理微单元，通过微单元发挥“微治理”作用，激发基层治理的活力，让群众广泛参与基层治理当中，形成以微单元为基点的“满天星”治理格局。因此，细化治理单元、建立邻里互助网格，并非徒增一个行政层级，而是多一份志愿力量。

三是“好邻居”治理模式需坚持以人民为中心的理念。在开展“难事搭把手、急事牵个头、要事提个醒、无事串个门、日常

报个信”五项服务中，从群众参与的细节入手，围绕群众最关心的小事，尊重群众意愿，体现了以人民为中心的理念。让居民自愿报名参加“好邻居”志愿者，自愿服务左邻右舍，将“好邻居”志愿服务内容限定在五项服务范围内，避免了行政化、形式化。

四是“好邻居”治理模式不是搞全盘复制。城市、农村、社区、老旧小区、新型商品房住宅小区均有各自的实际情况，不同地域风俗民情有所差异。“好邻居”自治单元是从居民生活圈子的角度构建基层治理“朋友圈”，是从方便群众参与、调动群众积极性的角度出发，选择符合群众参与习惯的治理单元，最终目标是解决群众左邻右舍、楼上楼下的急难愁盼问题。因此，“好邻居”的规模以及形式应当因地制宜，不搞“一刀切”。