

新时代巴中党建引领基层治理路径研究*

摘 要：城市是国家政治、经济、文化、社会等方面活动的中心，城市基层治理水平的高低，不仅关系到群众幸福感的提升，更是事关国家治理体系和治理能力的现代化，关系党的执政根基。本课题紧扣基层治理主题，立足巴中实践探索 and 实际需要，从顺畅“主轴”、建强“龙头”、夯实“堡垒”、补齐“短板”等方面提出党建引领城市基层治理的对策建议，为构建党建引领城市基层治理新格局提供参考。

关键词：巴中；党建引领；基层治理；路径

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，加强和改进城市基层治理，发挥城市基层党组织引领作用尤为关键。课题组以“党建引领基层治理路径探索”为题，采取蹲点调研、问卷调查、统计分析等方式，摸底巴中党建引领城市基层治理现状，总结实践经验，分析短板问题，提出党建引领城市基层治理的路径办法。

一、实践探索：转化组织优势，党组织核心引领作用有效发挥

从调研掌握的情况看，新时代巴中始终坚持把党建引领作为贯穿基层社会治理的一条红线，制定出台《关于党建引领城市社

* 2023 年度巴中市社科研究规划项目《新时代巴中党建引领基层治理路径研究》（项目编号：BZ23ZC029）研究成果

区网格治理实施方案》《加强物业党建联建提升城市基层治理水平的实施方案》《强化党建引领“五社联动”提升基层治理专业化水平的实施方案》等方案，持续用力抓基层、打基础，不断提高党在巴中全市基层的组织覆盖和工作覆盖质量，以党建强助推治理强。

（一）强化“三项保障”，夯实治理基础

坚持把强化保障作为巴中基层治理的基础性工作，确保社区基层治理有人干、有钱办、有场地议。**一是强化力量保障。**实行社区党组织书记县级备案管理，严把社区党组织书记“入口关”，组织社区专职工作者能力提升暨社工师考试专题培训班，以多维培训的方式专题培训小区骨干，确保带头人队伍坚强过硬。有力提升全市社会工作者职业专业能力和素质，形成专业化、本土化、高质量的优秀社工人才队伍，推动社区工作者队伍数量和质量“双提升”。**二是强化经费保障。**建立以财政投入为主渠道，党费留存补助为辅、社会筹集为补充的小区党建经费保障机制。将社区运转、党建工作、服务群众等经费纳入县级财政预算，按年度及时拨付。建立“费随事转”机制，明确社区协助职能部门开展工作所需经费由部门划拨保障，减轻社区经费负担。近三年，全市下拨小区党建工作经费超过 200 万元。**三是强化阵地保障。**实施社区公共服务设施补短板达标工程，通过新建、改造等形式多渠道改善社区阵地条件，抓好小区党群之家建设，推进社区党群服务中心便民利民“亲民化”改造工程，确保小区党组织有场所办事。建成开放式、共享式活动阵地，社区办公场所由封闭转

向开放，社区便民服务一门式提供、一站式办理，城乡社区“十五分钟服务圈”逐步形成，群众对社区党建阵地的满意率逐年提升。

（二）统筹“三个维度”，优化治理格局

在深度、纵向、横向“三个维度”统筹发力，推动城市基层党建与城市基层治理深度融合。**一是深度抓攻坚。**实施“强街优区·精细治理”工程，推进网格治理、物业党建联建、“五社联动”，整顿软弱涣散社区党组织，通过“抓两头带中间”，推动城市各领域基层党组织全面进步全面过硬。**二是纵向抓联动。**理顺市、县（区）、街道、社区职责关系，建强“乡镇（街道）党（工）委一村（社区）综合党委—网格（小区）党支部—楼栋（院落）党小组—党员中心户”五级红色治理堡垒。将党建引领基层治理情况纳入党建述职评议考核内容，出台街道管理体制改革的政策措施，建立市、县城乡基层治理委员会，细化街道、社区基层治理工作任务台账，倒逼各级党组织压紧压实责任，一体推进城市基层党建和基层治理。**三是横向抓整合。**全面推行社区“大党委”机制，大力探索推进区域化党建，构建以街道、社区党组织为核心，驻区机关企事业单位、社会组织等多方力量共同参与的大党建工作格局。按照“网格统一划分、资源统一整合、人员统一调配、信息统一采集、工作统一要求”原则，将党组织建立在网格上，推动各类资源力量在网格整合汇聚，有效补充城市基层治理力量和治理资源。

（三）党建“三进小区”，打通治理末梢

实施“先锋领航·幸福小区”建设行动，以“三进”活动为抓手打通城市基层治理“最后一公里”。**一是组织覆盖进小区。**对居民小区进行摸排，因地制宜按照成熟一个、组建一个的原则，推动符合条件的居民小区党组织采取单独组建、区域联建、派驻促建等方式建立基层党组织。从制度层面明确小区党组织对小区业委会、物业服务单位、社会公益组织等各类组织的领导关系，巩固小区党组织在小区治理中的核心地位。**二是结对共建进小区。**深化“双报到”活动，引导市、县（区）机关党员主动到就近社区报到、向小区下沉、与物业对接，为每个小区党支部落实结对党组织，明确兼职支部委员、联系领导、党建指导员。采取组织联建、活动联办、资源联用、治理联抓、文明联创，共建项目、承诺践诺常态参与小区治理。**三是精准服务进小区。**推动驻区单位各类资源向小区倾斜，直接向小区居民提供服务，以楼栋为网格，入网报到开展服务。组建公益服务、矛盾调解、环境整治、文明劝导、民情调查等党员志愿者服务队。组织社区党组织和市、县（区）机关党组织开展双服务认领活动，按照“双向认领、双向服务、双向受益”的原则，创新“便民服务进万家”等服务品牌，定期组织志愿者开展便民服务。

二、问题分析：对接时代需求，党建引领基层治理尚有许多不适应

随着新型城镇化的快速推进，城市社会结构、生产方式、组织形态发生深刻变化，原有党建基础、资源保障、制度机制跟不上新形势新任务新要求的问题日益凸显。这些问题严重影响了城

市基层党组织引领城市基层治理作用的发挥，制约了城市基层治理水平的提升，必须下大力气研究解决。

（一）组织设置跟不上

一是行政区划设置与社区工作格局错位。一方面，街道设置没有跟上城市化的步子，部分县（区）街道设置不完善。存在街道、县政府所在镇既管社区又管农村，部分社区与社区、社区与城郊村管辖范围犬牙交错、覆盖交叉、治理职责权责不清。另一方面，社区建制调整没有完全跟进城市人口增长和发展建设。全市乡镇（街道）由 200 个减至 139 个，乡镇（街道）平均人口由 1.84 万人增加到 2.71 万人，而各乡镇（街道）存在未差异化配备社区工作力量的情况，“小马拉大车”问题比较突出。**二是社区党组织设置与社区建设错位。**随着城市小区的不断增多、社区职能职责的日益转变，更多需要社区管理和 service 向小区和楼栋延伸，把管理和 service 送到群众身边。但从调研情况看，党组织跟进覆盖不及时问题较为突出。尚有个别小区、大院没有组建党组织，党组织领导基层治理的“最后一米”仍有缺位。**三是社区党建工作方式与社区治理需求错位。**调研中，走访了部分社区党组织书记，受访者对城市基层党建的认识，还拘泥于狭隘的居委会党建，甚至沿用农村党建思维抓城市党建。大部分社区党组织书记对社区党组织职能定位认识不清，抓党建工作的精力主要放在党员发展教育、党组织生活和党员志愿者服务等党务工作上。

（二）资源保障跟不上

一是经费保障滞后。目前，纳入财政预算保障的城镇社区工

作经费，服务群众专项经费仍以职能部门、街道（乡镇）划转为主，每年投入的金额和使用方向不固定。部分社区工作人员认为工作经费仅能满足日常运转，还有社区认为经费不足是制约社区工作的因素。**二是作用发挥滞后。**城镇社区党群服务中心建设在新城区建设和老城区改造中落实，社区阵地基本到位，但存在作用发挥不足。部分社区党群服务中心场地办公化、功能单一化。部分办公面积占阵地面积一半以上，阵地功能和设备设施难以满足高质量服务群众的需要。**三是队伍建设滞后。**社区专职干部配备不足，社区干部学历普遍不高，专业化水平较低，社区工作者职业化推进缓慢，部分社区工作者认为职业发展愿景不高，岗位缺乏吸引力。

（三）制度机制跟不上

一是赋能机制不健全。街道和社区责大权小、权责不对等的问题极为突出。调研中，九成的街道认为在服务管理上心有余而力不足，绝大多数社区反映在服务社区治理中调动整合资源难度较大。**二是减负机制不健全。**社区事务准入制度没有建立起来，一些职能部门习惯于进入社区挂牌子、派任务，社区存在多头管理局面，承担了大量行政职能。超过七成的受访社区党组织反映，日常工作中落实职能部门安排任务，占到了社区工作量的一半，挤占了社区党组织抓党建、抓治理、抓服务的时间和精力。**三是联动机制不健全。**一些基层党委和社区习惯于大包大揽“一把抓”工作，统筹驻区单位、社会组织和居民群众等多元主体参与社区治理不够。部分县（区）对城市基层区域化党建认识不足、统筹

推动不够，“双报到”活动“只联不帮”流于形式，有的驻区单位与社区党组织甚至成了“不相交的平行线”。调研中，有部分社区认为机关企事业单位参与社区治理的质量不高。

三、对策建议：推进整体建设，构建共建共治共享的巴中基层治理新格局

基层治理是一项系统工程，只有抓住城市基层党建这个“牛鼻子”，一体推进基层党建和基层治理，才能推动党的政治优势、组织优势充分转化为治理效能。

（一）顺畅“主轴”，保证源动力

聚焦影响基层党组织作用发挥和基层治理质量提升的体制机制问题，着力抓体制机制健全，促“筋脉血液”畅通，凝聚“一盘棋抓治理”的工作合力。**一是健全一抓到底的组织体系。**聚焦“两个覆盖”质量提升，按照“应建尽建”的原则，加快提升小区党组织组建率，构建市、县（区）、街道、社区、小区五级联动的工作体系，延伸构建“1个有物业管理的成熟小区+若干单体楼栋”组织架构，将党的领导延伸至城市基层治理的最末端。**二是健全开放聚合的制度体系。**打破单位党建、行业党建壁垒，明确街道党组织、社区党组织在区域化党建中的统领地位，建立街道“大工委”、社区“大党委”等区域化党建模式。细化组织共建、资源共享、治理共商等沟通协调机制，分级建立党建联席会议制度，推动条块力量、各方资源由分散到聚合。**三是健全多元参与的治理体系。**全面推行“网格化”管理，把党组织建在网格上，以志愿服务活动为纽带，引导小区居民、驻区企事业单位、

个体工商户等各类主体入网参与社区基层治理。抓实党建带群建，推进“三社联动”，完善群团组织协同社会组织有序参与基层治理工作机制，拓展各类组织在社区治理中的参与空间。**四是健全示范带动的推进体系。**建立项目化的城市基层治理工作推进机制，每年按照一定数量确定城市基层治理创新项目，以项目为牵引推动治理任务落地落实、提质增效；深化基层治理分类示范行动，针对城市新区、老旧小区和灾后重建、水电库区、老工矿区安置区等不同类型社区，分类探索党建引领城市基层治理的有效办法，逐步破解城市基层治理突出难题。

（二）建强“龙头”，提升统筹力

以街道管理体制改革的契机，推动街道党组织聚焦主责主业，充分发挥统筹协调各方、领导基层治理的“龙头”作用。**一是推动主责回归。**转变街道职能，建立街道职责准入制度，有序取消街道招商引资、协税护税等职能，进一步明确街道与机关单位的事权划分、责任划分，明确由县（区）党委、政府统筹安排街道考核事宜，构建与街道职责相适应的考评体系，以职责的聚焦、导向的鲜明推动街道党工委集中精力落实党建工作共融、协商治理共融、便民服务共融“三联三融”工作模式。**二是推动扩权赋能。**改变街道“责任无限、权力有限”的情况，明确属地管理责任事项，对新增事项确需街道承担的，落实“人随事转、费随事转、物随事转”。按赋予街道党工委相应职责职权，明确街道党工委对相关人事考核选任、国土空间规划编制实施、公共事务管理、工作力量指挥调度等重要事项的权责，将点多面广、基层管

理迫切需要且能有效承接的审批服务执法权限下放街道。**三是推动高效运转。**全面推行文建明工作法，按照精简、统一、便利、高效的原则，优化街道党政机构设置，统筹设置基层党建、公共管理、公共服务、公共安全等综合性机构，对外设立“一站式”服务平台，变“向上对口”为“向下对应”，减少机构数量，优化管理机制，提高运行效率和服务质量。**四是推动力量建强。**全面开展街道党（工）委班子综合分析研判，以新一轮换届为契机，以治理能力为重要标准，选优配强街道班子成员特别是党组织书记，充实一批想干事、能干事、干成事的年轻干部到街道工作岗位，破除街道“干部养老院”怪象。

（三）夯实“堡垒”，增强聚合力

以提升社区党组织政治功能和组织力为重点，优化提升社区服务功能，加强社区党组织对社区各项工作和社区治理的领导。

一是优化调整社区建制。按照边界明确、便于管理、集约高效的原则，合理确定社区管辖范围和规模，做好城中村撤并，推动城郊村改社，进一步厘清村、社区边界，优化基层治理空间格局。

二是建强社区基层组织。深化城市党建示范建设，对标“五个基本”，分类培树一批机制有效、示范性强的社区党组织，每年整顿一批后进社区党组织。规范社区党组织设置，在超过 5000 人的社区统一增设 1 名副书记，解决社区力量不足“小马拉大车”问题。

三是推进社区增效减负。实行社区工作准入备案管理，严格社区事务准入。专项整治社区牌子多、检查考核评比多等问题，坚决防止形式主义。建立以社区党组织为主渠道的项目、资金、

资源落实机制，探索建立社区评价县（区）职能部门参与社区工作、使用干部征求社区党组织意见机制，让社区党组织说话有底气、服务有能力。**四是充实社区服务资源。**增强社区链接资源、整合资源、调动资源的平台枢纽作用，以社区党组织为纽带，建立群众需求与服务资源双向对接、双向认领机制。拓宽政府购买公共服务范围，制定政府购买公共服务清单，推动更多服务资源下沉到社区。

（四）补齐短板，提高保障力

以满足城市社区发展和群众需求为导向，不断提高社区党建工作人才支撑、经费支持、阵地保障和科技支撑力度。**一是实施社区队伍优化提升行动。**全面推行社区工作者专职化建设，健全社区岗位等级序列，细化社区干部管理、培训和考核办法，建设一支数量充足化、管理规范化的社区工作者队伍。全面落实社区工作者薪酬保障、专职补贴、购买“五险一金”制度，加大从优秀社区党组织书记中选拔乡镇（街道）领导干部、从优秀社区工作者中考录（聘）公务员或事业人员力度，持续激发队伍活力。**二是拓宽社区经费来源渠道。**持续加大社区基本工作经费财政保障力度，严格落实“费随事转”制度，保障社区正常运转。探索发展社区集体经济，鼓励有条件的社区先行先试，引进优质运营项目开展社区服务类轻资产型企业或经济组织，增强自身造血功能，实现长期稳定增收。**三是加快党群服务中心亲民化改造。**提升社区党群服务中心建设、管理、使用水平，推动党群服务中心去机关化、去办公化、去行政化，在具

备条件的街区、小区和商圈、楼宇等，建设开放式、共享式综合党群服务中心，增强承载项目、服务群众能力。**四是提升基层治理科技支撑能力。**以建设成渝地区大数据产业基地为契机，加快人工智能、大数据、5G 等在城市基层治理和服务领域的运用，推行城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”，实施“互联网+社区”行动计划，加快新型智慧城市和智慧平安小区建设，推动治理和服务向智慧化方向发展。

参考文献：

[1]中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N].人民日报,2021-07-12(001).

[2]中共中央办公厅关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见[N].人民日报,2019-05-09(004).

[3]中共四川省委关于深入贯彻党的十九届四中全会精神推进城乡基层治理制度创新和能力建设的决定[N]. 四川日报,2019-12-12(001).

[4]中共巴中市委关于深入贯彻落实党的十九届四中全会精神和省委十一届六次全会精神 推进城乡基层治理制度创新和能力建设的意见[N]. 巴中日报,2019-12-24(001).

[5]李哲,曲庆彪.以社区大党建提升基层治理效能[J].人民论坛,2023(10):82-84.

[6]魏来,徐锦杰,涂一荣.党建引领基层治理:实践机制与组织逻辑[J].社会主义研究,2023(01):105-115.

课题组成员：

曾昕皓 四川农业大学马克思主义学院在读研究生

颜怀坤 四川农业大学马克思主义学院党委副书记、副教授

刘小洪 雅安市发展和改革委员会副主任、市能源局局长