

党建引领社区治理的挑战及化解策略

郭飞飞 张春梅

(渤海大学马克思主义学院, 锦州 121013)

[摘要] 社区是国家治理的最后一公里, 社区治理既体现党在基层的执政基础, 又是国家治理体系和治理能力现代化的末梢神经。近年来, 党建引领社区治理课题经历了从理论摸索到实践探索的发展, 也积累了理论基础和实践经验, 但也受到党组织内部因素和外部环境的影响, 面临一些问题和挑战。因此, 有必要对此进行总结分析, 可以从凝聚认知共识度、提升制度完善性、释放参与主体效能等方面有针对性地提出化解策略, 进而不断提升党组织领导力在社区治理实践中的核心作用, 推动国家治理体系和治理能力朝着现代化的方向发展。

[关键词] 党建; 治理; 社区; 引领能力

引言

党的二十大指出“健全城乡社区治理体系, 及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。加快推进市域社会治理现代化, 提高市域社会治理能力”, 这就从根本上明确了党建引领社区治理的时代要求。近年来, 党建引领社区治理经历了从理论摸索到实践探索的发展, 积累了理论基础, 各地区实践成果丰硕, 但在发展和实践探索中仍然面临问题和挑战。

一、党建引领社区治理面临的挑战

在党的领导下, 各地积极探索社区治理的新路径, 但在实践中面临着内部因素和外部因素的双重挑战。

(一) 内部因素

一是党组织功能弱化问题。首先, 职能部门“一岗双责”“党政同责”是要发挥党的政治引领作用, 但是根据中央巡视各级党委反馈意见可以看出, “一岗双责”落实不到位的问题依然存在, 履行“一岗双责”意识不强, 重业务、轻党建、违规违纪问题时有发生。其次, 一些基层党组织为了应对党建考核看台账和查记录, 过分追求痕迹化, 导致党建活动与社区治理中群众急难愁盼问题脱节, 党建工作与社区治理需求并不适用, 甚至开展“自编自导”“自吹自唱”的活动, 使得街道社区的党组织在基层社会治理中处于“空转”状态, 被群众认为是“浪费行政资源”的形式主义, 难以真正提升党建的引领能力。

二是制度不完善、责权不清问题。地方党委政府从顶层设计角度制定了党建引领社区治理工作方案, 但标准和流程(制度、办法)过于笼统, 不够细化、量化, 表面看有职责分工、有部门承担, 但缺乏对具体工作的责任边界界定。此外, 随着不断简政放权, 将事权、责权下沉, 社区网格化治理模式中, 网格员身兼数职, 多头领导, 个别职能部门存在

“一放了之”的甩包袱现象, 加之职责权限不明晰、工作目标模糊, 导致职责任务“条散块虚”。另外, 多权多责与编制少、资源少的反差也加重了社区负担, 一套人马承接多重部门任务, 不利于社区治理工作的开展。

三是党员干部思想不开放问题。一方面, 多地创新形式, 运用“智慧党建”平台推进党务线上管理、党建网上考评、网上宣传等模式, 但形式的创新多于内容的提档升级, 党建工作思路狭窄、内容陈旧, 党建活动仍停留在开会、学文件与念稿等方式。另一方面, 社区治理思维局限, 没有紧跟时代步伐, 多数地区党建引领社区治理工作局限于信息传递和便民服务, 将大数据、人工智能等现代科技与社会治理的融合还不够深入, 在完善社区文化、教育、体育、健康、养老等公共配套服务设施上的投入不足, 社区凝聚力和归属感不强。

(二) 外部因素

一是受经济发展影响。当前, 社会治理的主体仍是地方党委政府, 社会治理水平的高低较大程度取决于当地政府在社会治理领域的财政投入。近年来, 受减税降费、稳企纾困、房地产市场调控等多重政策因素影响, 很多地方政府保收难度加大, 财政收支形势严峻, “三保”任务艰巨, 多数地区政府部门反映能用于社会治理方面的资金并不富裕, 加上党组织自身的党建经费有专门的用途, 临时研究社区治理专项资金需要层层审批, 费用拨付困难。

二是受人才力量影响。目前, 很多基层党组织面临成员年龄大、学历低、基本能力和素质参差不齐、理论和技能培训难度大的问题, 对做好复杂性、特殊性、综合性较强的城市社区党建工作力不从心。另外, 参与社区治理服务的专业人员缺口巨大, 统计显示, 专业社工在社会工作者中仅占23.4%, 专业社会组织仅占3.02%。《国家中长期人才发展

规划纲要（2010—2020年）》指出，到2020年社会工作人才总量达到300万人，但实际上，据民政部统计的公报显示，直到2021年底，社会工作专业人才队伍规模才达到157万人，其中持证社会工作者共计73.7万人，专业人才力量的缺口巨大。

三是受大众参与度影响。居民作为社区的主体，本应积极参与到社区社会治理中，但实际上，除了各级人大代表和政协委员收集的民生类建议提案办理，群众直接参与社区社会治理意识和积极性仍然较低，多数停留在反映问题和提意见的前端阶段。参与群体以退休老人和低保家庭为主，中青年和在职人员参与较少。参与内容多集中在文体健康、卫生保洁等社会和文化类事务，参与形式多为被动执行，缺乏联席会议、民情恳谈、议事协商等平台。一些实现了党组织覆盖的非公有制企业通过参与社区党建和共治活动来宣传自己，社会资源参与社区治理动机不纯，不能持续发力。此外，由于社区共建活动与公众利益相关度较低，参与者逐渐失去参与热情，形成“参不参与都一样”的思想，陷入不愿参与的恶性循环。

二、党建引领社区治理的策略及建议

目前，党建引领社区治理在理论研究和实践探索方面都有成果，如浙江省“枫桥经验”，北京市“街乡吹哨、部门报到”机制，广州市“赤岗模式”，天津市“战区制、主官上、权下放”治理模式等。各地基本情况不同，但核心思想都是坚持和发挥党建的统领作用，所以可以从凝聚共识、完善制度体系、激发参与主体效能等角度着手。

（一）强化党建政治引领作用，凝聚最大共识

党建引领社区治理。从治理文化层面来看，包括治理理念、治理价值、治理目标等内容。从党建内容层面来看，包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和制度建设等。要采用创新的形式引导党员干部坚定理想信念，锤炼党员干部忠诚、干净、担当的政治品格，解决党员政治立场不坚定、宗旨意识薄弱、弱化党的领导的问题。从价值观层面来看，作为公共价值领导者，执政党要发挥把握方向、凝聚共识的作用，通过建立行为引导机制，冲破党群、政企的思想隔阂，挖掘并整合社区文化资源，提升社区文化品质，最大限度调动一切积极因素，团结一切可以团结的个体，汇聚强大力量，缩小核心价值观情感认同差异，减少社区治理过程中的价值取向阻力。从治理举措层面来看，通过整合各类线上、线下信访投诉平台，建立并畅通诉求表达途径，及时发现、收集社区治理的各

类问题，减少小题扩大，有效畅通党群沟通渠道，真正将“吹哨”和“报道”落到实处，让群众感受到自己的期盼有回应，这样才能让群众心中有期盼，让群众感受到自己主人翁的地位，而非只是依靠政府的职能部门主导治理工作，只有这样才能凝聚党建引领社区治理的最大共识。

（二）完善党建引领社区治理体系，推进各项制度落实

1. 深入推进党政体制机制有机整合

按照中共中央《党和国家机构改革方案》要求，应加大党政机关合并设立或合署办公力度，构建简约高效的基层管理体制。各级党组织要利用好已嵌入各级部门的党政中心体系优势，形成职能分工明确、功能配置合理的党政体系。同时，党委要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的主线，以改革创新精神探索加强基层党的建设引领社区治理的路径，探索本地区“城市精细化管理”方案，确保事事有人管、人人有事干。

2. 发挥政治领导优势，改进工作方法

发挥党组织政治引领作用，从以明查为主的督导向明察暗访相结合转变，从开会只说问题、发文就算解决问题向既发现问题又帮助解决问题转变，做到督在实处、考在要害，推进党建考核和社区治理成果验收与实际相结合，避免过度留痕，优化考核评价标准和方法。例如，将政府职能部门社区治理问题的投诉案件办理情况（包括投诉数量、办结率、满意率等指标）作为参考依据，强化结果导向，通过实施“摘牌减负”，清理整顿形式主义。

3. 党建网络与社区治理网络一体化推进

探索共治共管治理格局，社区党建网络可以创设社区党委（社区）—党支部（小区）—党小组（楼栋）三级纵向连贯的社区党组织设置方式，通过“网格+支部”的形式缩短社区党组织与居民之间的沟通距离，畅通意见表达渠道，确保党组织能够及时沟通联系、组织协调各方资源，能够成为闻风而动、闻令而行的有机体。此外，要加强信息化建设，将智能化工具运用到社区治理的全过程，通过信息化和便捷化的平台吸引更多参与群体，同时做好系统梳理，避免“叠床架屋”现象。

（三）强化要素功能发挥，释放参与主体最大效能

1. 培养培训专业化队伍，使人才留在基层

社区治理关键在人，要想解决好人的问题，就要根据社区治理的实际需要有针对性地培育人才干部队伍。

一是加大专业人才培养力度，补齐《人才规划纲要》缺失的配套保障制度，从宏观调控上化解专业人才缺口

问题，同时坚持专兼结合，利用好专职网格员和以党员为骨干的兼职网格员两支队伍，共同支撑起党建引领社区治理的“大网格”。同时，继续推进党政机构改革，避免因街道合并、事业单位改革，而抽空街道基层社区人员。

二是按照《2019—2023 年全国党员教育培训工作规划》有序开展党内教育培训，广泛动员高校、研究机构、榜样人物等社会力量，解决党内教育培训途径单一和资源不足问题，弥补短期人才缺口。

三是打破人才只愿往上走、基层留不住的现象，强化激励和晋升机制，创造对等的保障待遇，使人才在基层既能实现人生价值，也能获得更好的保障。

2. 整治形式主义，使基层减负增能

要克服党建工作党务化、党建工作载体过多化、党建工作热衷形式化、党建工作过于痕迹化等问题，将治理问题纳入党建工作，扩大群众满意度在党建引领社区治理工作考核评分比重。各级职能部门应多些“一起干”“带着办”的主动性，禁止职能部门直接向社区推派任务，阻断“甩包袱”的简单路径，从源头减轻负担。从保障的角度，不能“工作讲职业，薪酬谈奉献”，要在提升工作者的薪资待遇留住人的基础上，有效拓宽其职业发展空间，调动其工作积极性，使社区“有人有权有物”。

3. 激发群众主体意识，提高参与积极性

一是让群众参与社区治理急难愁盼问题化解的全过程。例如，老旧小区改造工作，群众可以在改造前提建议，对改造过程监督，对改造结果打分。基层党组织要丰富动员方式，使自上而下治理与居民自下而上参与有机结合，形成“收集意见—协商办理—落实推进—反馈信息”机制，变“要我参与”为“我要参与”，激发居民参与社区治理的内生动力。

二是探索有效利用社会资本参与社区治理。一方面，要广开源路，积极向上申请民生建设类的项目债券资金支持，积极使用国家政策性资金，解决自身财力不足问题。另一方面，要科学有效地使用有限的资金，使得效益最大化。例如，可以对社区工作者的工资推行薪酬制，增加社区干部绩效考核工资的比例，提高工作积极性。

三是提升社区造血能力。职能部门要积极向上开展“三争取”工作，如利用中央专项、地方配套资金支持完成普惠养老设施建设，对社区养老服务站进行改造。积极争取

债券资金推进城中村和棚户区改造，持续解决人居环境的治理类问题。

据了解，辽宁省葫芦岛市创新提出《葫芦岛市城市基层党建引领城市基层治理的实施意见（试行）》，在试点街道成立具有发展活力的社区企业，鼓励社区盘活辖区内闲置的社区服务用房、旧厂房、机构改革后闲置的办公用房等，获得支配或使用权，以发展社区经济，实现可持续增收，并指出社区经济要围绕辖区居民需求或急需解决的基层治理问题。

结 语

党的二十大指出，未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，其中主要目标任务之一就是“改革开放迈出新步伐，国家治理体系和治理能力现代化深入推进”。党建引领社区治理是一个系统性的庞大的长期工程，不仅需要党组织“自身硬”发挥政治引领作用，还需要统筹解决治理过程中人、资金、制度、平台等各种问题。在探索阶段，只有有针对性地解决上述问题，并总结经验教训，才能在社区治理的过程中少走弯路，不断完善治理制度。

参考文献：

- [1] 宋美琪，薄晨棣. 十九届中央第九轮巡视完成反馈 [EB/OL]. (2022-07-24) [2022-12-20]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2022/0724/c64387-32483962.html>.
- [2] 郭晓东. 中国共产党从思想建党到文化建党的现实转型 [J]. 求实, 2012 (S2): 41-43.
- [3] 杨浩，南锐. 社会治理支出与经济增长：抑制还是促进？[J]. 经济与管理研究, 2015, 36 (01): 106-113.
- [4] 代金宝. 关于城市基层党建工作的思考——以阜新市东梁街道为例 [J]. 时代报告, 2020 (01): 42-43.
- [5] 李月娥，刘更光. 中国城市社区治理报告（2020）[M]. 北京：中国社会科学出版社，2020.
- [6] 邱梦华. 城市社区治理 [M]. 2 版. 北京：清华大学出版社，2019.
- [7] 徐之顺，曹达全. 治理文化现代化的路径选择探究 [J]. 南京社会科学, 2015 (01): 100-106.
- [8] 王春云. 杜绝党建工作形式主义 [J]. 秘书工作, 2018 (10): 58-59.
- [9] 赵聚军. 基层形式主义顽疾：行动逻辑、诱发机制与治理之道 [J]. 国家治理, 2021 (Z6): 34-40.