

以基层党建引领城乡社区治理的 成都探索与思考

吴欣

(中共成都市委党校 四川成都 610110)

[关键词] 基层党建; 基层治理; 政治引领

[摘要] 以基层党建引领基层治理,是将党的全面领导落实到基层的一条切实可行途径。成都在基层治理的长期实践中,一直致力于探索基层党建引领基层治理的有效路径,并取得了积极的治理绩效。但对照中央、省市更高要求,成都依然存在较大提升空间。因此,如何聚焦成都城乡治理问题,将党的政治优势、制度优势、组织优势转化为治理优势,既是成都深化基层治理实践的需要,对于夯实国家治理体系和治理能力现代化的基层基础也有现实意义。

[中图分类号] D267

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-5955(2018)03-0055-06

一、引言

党的十九大党章修正案第三十三条明确规定:“街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,领导本地区的工作和基层社会治理,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。”^[1]2017年4月,中共中央、国务院出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》强调,“要充分发挥基层党组织领导核心作用,探索加强基层党的建设引领基层社会治理的路径。”^[2]这些重要指示和要求,深刻阐明了推进我国基层社会治理的根本要求和重要途径。

成都在基层治理的长期实践中,一直致力于探索基层党建引领基层治理的有效路径,并取得了积极的治理绩效。2017年9月,成都在全国率先设立市委城乡社区发展治理委员会,并随后出台《关于深入推进城乡社区发展治理建设高品质和谐宜居生活社区的意见》,又进一步提出了“建立健全

基层党组织领导、基层政府主导的多元参与、共同治理、共促发展的城乡社区发展治理体系,党执政的基层基础进一步巩固,城乡社区发展治理体制更加完善,城乡社区发展治理能力显著增强,城乡社区服务功能进一步强化,居民生活品质进一步提高,居民文明素养进一步提升”的总体目标。^[3]

对照更高的目标和要求,我们在看到成绩的同时,更应清醒地看到:基层党建与基层治理的有机融合依旧不足,以社区党建引领社区治理的局面尚未完全形成。因此,如何按照标准化引领规范化的要求,持之以恒加强基层党组织的自身建设,并有效地把党组织的政治优势和组织优势转化为治理优势,将“加强党的领导,充分发挥街道社区党组织的领导核心作用”的宏观要求具体化为相应的制度机制,使自治组织、群众团体、社会组织、群众活动团队在基层党组织的领导和引领下,共商区域发展、共担社会责任、共享发展成果、共建美好家园,不仅是成都深化基层治理实践的需要,而且对于巩固我们党的基层基础、夯实国家治理体系和治

[收稿日期] 2018-07-27

[基金项目] 2018年度成都市哲学社会科学规划项目《以社区党建引领社区治理的成都探索与思考》(项目编号:2018R40)。

[作者简介] 吴欣(1981-),女,重庆市人,中共成都市委党校党史党建教研部副主任、副教授,法学硕士,主要从事基层治理与基层党建研究。

理能力现代化的基层基础都具有现实意义。

二、成都以基层党建引领城乡社区治理的基本经验

近年来,成都着眼于系统改革,注重基层创新与顶层设计相结合,走出了一条党领导的成都特色城乡社区治理发展道路,为推动城乡社区治理体系和治理能力现代化提供了坚实基础和可靠保证。

(一)始终坚持基层党组织的领导核心地位不动摇,确保城乡社区治理的正确政治方向。

社区党组织是社区各类组织和各项工作的领导核心。坚持把党的领导作为推进城乡社区治理各项工作的根本遵循,就能紧紧围绕贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想发动群众、组织群众、凝聚群众,增进群众对党的政治认同、思想认同和情感认同;就能保证中央、省委、市委各项决策部署在城乡社区这一“最后一公里”得到有效贯彻落实;就能使党的领导通过城乡社区党组织的作用发挥得到全面体现、全面加强,最大限度汇聚维护改革发展稳定的正能量,为基层治理现代化把准问题、把稳方向。

(二)坚持“以人民为中心”的发展理念,提升社区生活幸福感和美誉度。

社会治理现代化的核心是人的现代化。从过去“见物不见人”向“以人为核心”转变是“以人民为中心”的发展理念在推进现代化进程中的直接体现。在建设和谐宜居社区中突出群众利益,始终注重改善民生,将人民对美好生活的向往作为奋斗目标和重要职责,不断扩充保障内容、扩大保障范围,逐渐从过去的“补缺型”模式向“普惠型”模式转变,让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。在建设富有活力社区中突出共建共享,统筹各方资源力量,为服务对象提供涵盖教育培训、司法救助、医疗帮扶、居家养老、休闲娱乐等社会生活各个领域专业化、人性化、品质化的社会服务,让群众更有获得感。在建设各具特色社区中突出群众需求,打造符合社区实际、适应群众需求、体现资源禀赋、彰显文化特色的生活共同体,真正做到既见物又见人,

以特色文化凝练社区精神特质、提升城市独特品味,不断增强广大群众的归属感与幸福感。

(三)坚持“多元参与与合作共治”的理念,共建共享治理成果。

进一步打破政府、市场、社会之间的边界,政府从过去的主导更多地转向环境营造与条件支撑,社会领域力量作为治理新动能更多地走向前台,越来越显示出治理发展的潜力,社区党组织、自治组织、社会组织、驻区单位和群团组织等逐步形成“多元主体、多元平台、多元服务”的合作共治体系。政府、市场、社会不再是支配与执行的关系,也不完全是政府出菜单、供资源,市场与社会接单服务的关系,而是基于共同利益的、朝着共同目标前行的“新型伙伴式合作关系”,在地位平等的基础上通过对话协商、沟通合作来解决问题。

(四)坚持改革创新,提升社区治理能力。

主动顺应社会治理的新趋势和政府职能转变的新要求,把创新治理体制机制作为提升社区治理现代化水平的关键来推进,突破制约瓶颈问题,理顺管理体制,推进政社分离,完善社区共驻共建共享机制,把辖区单位组织起来,实现社区事务共管、社区文明共建、社区环境共护、社区稳定共保,提升社区民情收集准确性、议事决策科学性、服务群众便捷性,努力形成共享资源、共享文化、共享服务的社区生活共同体。强化基层基础建设,确保有人管事;强化经费保障,确保有钱办事;强化阵地建设,确保有场所议事。

(五)坚持依法治理与文明浸润相结合,既强调依规办事,又注重以文化人、以德润人。

法治是良治、善治的基本目标。注重依托法治大讲堂、流动法庭、坝坝法庭等载体,运用法治思维和法治方式推进城乡社区治理,发挥法治规范作用和法治文化感染作用,不断提升居民法治意识。加快推进公共法律服务体系建设,注重非诉讼纠纷解决机制的运用,针对群众普遍关注的热点难点问题,深入做好政策宣讲、解疑释惑工作,强化矛盾源头化解,引导群众依法逐级表达诉求。积极组织社区居民参与制订体现社会主义核心价值观要求的自治章程、居民公约等,强化规则意识、倡导契约精

神、弘扬公序良俗,在潜移默化中提高社区依法治理水平。

三、成都以基层党建引领城乡社区治理存在的主要问题

(一)基层党建与基层治理有机融合不足,党组织的领导核心地位需要进一步突出、政治引领能力需要进一步强化。

党的领导是中国特色社会主义最本质特征,也是最大政治优势。对于基层来说,在加强和完善城乡社区治理中始终坚持党组织的领导核心地位、不断增强党组织的政治引领能力既是城乡社区治理的特色与优势,也是巩固基层政权基础的必然要求。但是坚持党对基层治理的全面领导不能停留在口头上、文件中,而是必须有相应的实现机制与扎实的能力要求。从基层实际运行来看,至少存在着两个方面亟待进一步解决的突出问题:

首先,从党组织领导核心地位的实现机制上看,如何把党组织的领导地位法定化、核心作用的内涵具体化、发挥作用的途径制度化等方面还存在着定位不清、指向笼统的问题。特别是在治理主体更加多元、治理半径日益扩大、治理要求不断提升的情况下,基层党组织既面临着与传统治理主体关系尚未完全厘清的老矛盾,又面临着新形势下如何处理与各新型领域组织关系的新问题。如何有效地把党组织的政治优势和组织优势转化为治理优势,将“加强党的领导,充分发挥街道社区党组织的领导核心作用”的宏观要求具体化为相应的制度机制,让大家思想有共识、行动有方向、工作有抓手,是深化城乡社区基层治理机制需要解决的核心问题。

其次,从基层党组织的政治引领能力上看,自身能力不足导致党建引领基层治理的局面尚未完全形成。“打铁必须自身硬。”基层治理是对基层党组织总揽全局、协调各方能力,组织动员、整合资源能力,适应新变化、运用新思维新方式能力,联系服务群众、巩固基层基础等能力的全方位考验。调研中我们发现,基层党组织这些能力的高低很大程

度上决定了基层治理的绩效和水平。坚强有力的党组织往往能掌好舵、布好局、盘活棋、吃透精神、用好政策,在发挥战斗堡垒作用的同时,使基层治理的增量效应如滚雪球般越滚越大,从而实现基层的善治;反之,软弱涣散的党组织不仅自顾不暇,在基层治理方面更加难有作为。因此,按照标准化引领规范化的要求,持之以恒加强基层党组织的自身建设、不断提升基层党组织的政治引领能力是必须作为重中之重的一项基础工程。

(二)合作共治理念有待深化,各治理主体关系与职责需要进一步厘清,治理活力需要进一步激发。

在基层治理格局中,无论哪方唱独角戏都不可能实现善治。深化与完善城乡社区治理的基本要求就是在党的领导下,形成以基层党组织为核心的多元主体之间的合作共治,发挥各自的功能与优势。但从目前成都城乡社区治理的现实来看,政府、社会、公众等各治理主体受体制机制的局限,各自应有的作用没有得到充分发挥或作用发挥不平衡,同心同向、合作共治的合力尚未完全形成。

从党组织来看,当前很多干部认识还停留在管控思维和传统管理的方法上,如重建设轻作用发挥、重管理轻治理,过度的行政干涉导致其他治理主体与之形成不对等依附关系;从乡镇(街道)政府来看,虽然常有改革创新的热情,但大量不得不倚赖社区才能完成的行政事项往往使“减负增能”的改革初衷处于看起来很美的状态。从城乡社区自治组织来看,他们处于实际工作第一线,原本最有改革的动力和要求,但“责权利不对等、人财物难保障”的现实很难激发起他们进行基层治理改革创新的动力。从社会组织来看,近年来虽然在政府的扶持下蓬勃兴起,但滋生“大树底下好乘凉”的惰性者有之,趋于急功近利的逐利者有之,可持续发展能力较为薄弱,无法满足居民日益精细化、多样化的服务需求。而作为治理主体的广大居民,其主体意识淡薄和参与冷漠依旧是基层治理的老大难问题。

上述问题的出现,根本原因在于体制机制运行不畅、在于共建共享理念尚未完全深入人心,导致

蕴藏在基层社会中的诸如产业园区、商务楼宇、院落楼栋、驻区单位等丰富资源尚未得到充分挖掘和有效利用。由于各治理主体的需求不尽相同,政府的要求不一定是其他主体所能承载的,政府的供给也不一定是大家所真正需要的,因此,仅靠行政命令式而非建立在整合共同利益基础上的组织动员,要让多元主体产生共振,形成同心同向、合作共治合力依然是比较困难的。

(三)生活共同体的打造尚需努力,群众路线工作方法需要进一步创新,依法治理方式需要进一步养成自觉。

如果说社会治理的重心必须落到城乡社区,那么,社区治理的重心则必须落到城乡居民。归根结底,社区治理的绩效要以居民高兴不高兴、答应不答应、满意不满意来衡量。政府在推动社区治理方面初心可鉴,但有时存在过于注重政府意图实现,而忽略与基层实际、居民需求有机衔接和互动的问题,过于注重整齐划一,而忽略分类指导,过于急于求成而忽视客观规律的倾向。有的社区书记坦陈,有时政府所谓的惠民工程反而会将我们好不容易积累起来的居民的主体意识和参与意识破坏掉。实践证明,凡是在居住环境的改善、公共空间的营造、安全秩序的维护、居家养老的需求、邻里守望的期待等关乎社区共同生活福祉方面有着畅通参与渠道、主动参与热情、积极共同行动的社区,基本上都是和谐有序、互信互助的幸福家园。反之,则是混乱无序、矛盾重重。因此,如何坚持以人民为中心的导向,深化“社区营造”,是积累基层社会资本需要着力打造的又一项基础工程。

毫无疑问,社区既是生活共同体,也是矛盾和问题的聚集地。在工业化、城市化、信息化迅猛发展的大背景下,社会的开放度越来越高、人口的流动性越来越强、利益群体越来越多元,特别是随着基层管理体制改革的不断深化,基层社会呈现出分层化、分利化和碎片化的趋势,给基层治理带来诸多挑战,而法治是实现基层社会长治久安的根本手段。但受传统观念影响,广大社区干部的法治理念还不强,依法办事的自觉尚未形成,特别是面对一些矛盾纠纷中,“人治”思维和行为仍然普遍存在,

权力的监督和制约机制软化,法治权威弱化,基层社会治理和利益博弈的法治化、制度化途径运用较少。调研发现,一些社区缺乏相应的制度机制规范社区运行或对现有的制度机制落实不到位,工作带有盲目性、随意性、选择性。不少社区干部认为“书记主任说了算、定了就行了”“规章制度就是挂在墙上让上面来的人看的,工作中该怎样还是怎样”。有的社区无有效监督机制,各项工作经费只管下拨,监管不到位,这也是近年来社区干部出问题的重要原因。

(四)公共服务设施供小于求,标准化规范化建设需要进一步强化,精细化精准化服务水平需要进一步提升。

近年来,成都在推进社区公共服务和社会管理方面投入了大量的人财物等资源。但由于各地资源禀赋、历史遗留问题、现实条件等方面的差异,这些经费对于有的社区是雪中送炭,甚至锦上添花,而对于多数老旧社区来说,则是杯水车薪。一方面,政府在公共服务基础设施建设方面由于各种原因难以统筹同步推进。比如,村(社区)规模与服务力量不匹配,所承担的公共服务职能与公共资源的实际供给也不匹配;老旧社区办公和服务用房“提档升级”推进困难,新建小区受供地、拆迁、资金以及民生配套设施的需求等因素影响,社区办公和服务用房常常难以实现同步建设、同步投入使用。又比如,社区公服资金在使用范围、程序、核算和财务管理上存在制度规定与实际需求脱节问题,造成资金结余较大,资金使用效率未得到充分发挥。

另一方面,在目前的社区治理中,存在居民日益增长的美好生活需要与政府所提供的服务还不完全不充分不平衡不适应之间的矛盾。如何实现对服务对象的精准定位、服务需求的精准把握、服务资源的精巧盘活、服务标准的精准提高,是实现社区治理精细化必须重视的问题。同时,逐渐成为服务居民重要补充力量的社会组织其发展也存在“三多三少”的问题:文体兴趣活动类、或者生活服务、教育培训等微利性的社会组织多,公益类、维权类社会组织少;依靠政府资金和政策扶持的多,自

给自足健康可持续运行的少;规模小、组织不健全、管理随意化、人员流动频繁的多,专业化、规模化、规范化、制度化运行的少,这些都影响着社区标准化精细化服务水平的提升。

四、成都加强以基层党建引领城乡社区治理的对策建议

按照中央、省委、市委对完善城乡社区治理提出的新要求,成都加强与完善城乡社区治理必须坚持问题导向,以推进城乡社区治理体系和治理能力现代化为目标,以强化党的领导作用、提升自治能力、整合社会资源、形成合作共治为重点,切实提高全市城乡社区治理实效,为建设全面体现新发展理念的城市提供坚强坚实基层基础保证。

(一)基层党建在城乡社区的主要任务就是建强党组织,抓好社会治理,坚持基层党建引领基层治理,用基层治理检验基层党建。

党的领导是中国特色社会主义最本质特征。毫不动摇地坚持党的领导、毫不动摇地提升党的组织力既是城乡社区治理的特色与优势,也是巩固基层政权基础的必然要求。基层党建工作事无巨细,其主要任务就是通过建强党组织、抓好社会治理,不断夯实党的执政根基,不断促进基层和谐稳定、繁荣发展。其根本途径在于始终坚持党在基层社会治理中的领导核心地位,提高政治站位、强化政治引领,通过服务群众凝聚群众,带领群众落实落地党的理论路线方针政策,不断增强基层党组织的整体功能。

具体来说,就是要把党组织核心地位的内涵具体化、发挥作用的途径制度化,进一步明确党组织在宣传贯彻党的路线方针政策的主体责任,参与社区管理决策的程序和要求,明晰政治领导和思想引领社区自治组织、新型领域等社区多元主体的途径与方式,发挥党组织总揽全局、协调各方的作用,以科学的组织动员体系、法治的管理运行体系、精准的引领服务体系、严格的权责约束体系实现党的有形有效覆盖,确保党在社区治理中的领导核心地位建立在坚实的工作与有效的制度基础之上。

(二)社区的主体是人,治理的抓手是事,社区治理紧紧围绕“建强组织、服务群众”,为民解忧、以事聚人,实现引领与服务相融合、相促进。

基层党建与社区治理根本目的在于服务群众、夯实执政基础,因此必须更加注重公共资源的政治属性,以党的名义、人民的名义理直气壮、大张旗鼓地开展党的工作、服务群众。

基层治理重在“治心”。构建以基层党组织为核心的基层治理体系,关键在进一步深化城乡社区治理体制机制改革,释放治理活力;关键在形成责权利相统一的运行机制,以适应不断变化的治理环境;关键在整合城乡社区治理各个主体、各方力量、各个环节、各类资源组织起来,将党的组织优势转化为治理优势。因此必须坚持在党的领导下,通过组织动员优势,把工作重心转移到服务上来,以政治功能引领服务功能、寓政治功能于服务功能之中,实现民心在基层聚集、资源在基层整合、问题在基层解决、服务在基层拓展,实现引领与服务的有机融合、相得益彰。要坚持以人民为中心的发展思想与服务理念,精准对接群众需求,通过不断彰显公共资源的政治属性,树立党的形象,夯实党在基层的群众基础。

(三)进一步优化城乡社区治理支撑要素,强化保障机制。

小马拉大车的问题在城乡社区治理中存在已久。我们应该务实地看到,社区管辖范围虽大、社区干部亦属“强人”,但绝非无所不包、无所不能。因此,政府对社区建设的主导作用不仅体现在组织覆盖、政策扶持、督查问责上,更重要的是体现在资金、设施、人才支持上,推动社区治理软硬件实力提档升级。

主要包括:要以乡镇街道为主体,进一步强化公共服务和社会管理设施缺项的查漏补缺,加快城乡社区综合服务设施建设,制定城乡社区服务设施配置标准,探索公共服务和社会管理设施长效运行维护机制;要进一步改进社区治理领导体制和工作机制,形成各层级、各部门密切配合、齐抓共管的领导机制和工作运行机制;要进一步深化街道(乡镇)管理体制,促进街道(乡镇)的职能转变,

强化街道(乡镇)公共服务和社会管理职能,同时,创新考核评价方式,建立以公共服务供给质量为主的考核评价机制;要进一步推进城乡社区减负增效机制,按照重心下移、资源下沉的要求,推进社区还权赋能;要进一步深化基层财政体制改革,合理划分各级财政支出责任,强化财政资金的政治属性,建立社区党建专项资金、社区自治工作专项资金投入和管理机制,优化资源配置;要进一步深化社区人才培养机制改革,建立社区干部队伍的激励与培养机制,形成一支富有活力、职业专攻、群众满意的社区工作者队伍。

(四)以能力体系建设为基,打造一支“强领导、善治理、会服务”的社区治理队伍,提升治理水平。

一方面,社区治理绩效的高低关键取决于党的领导是否坚强有力。社区党组织统揽全局、协调各方的能力,选人用人的能力,调动整合资源的能力,服务群众的能力是决定社区治理水平的核心要素。另一方面,社区治理的目标是要建设高品质和谐宜居生活社区,其根本动力来源于作为社区主体的居民内部。但社区治理仅有热情和愿景是不够的,它同时是一个复杂系统的工程,需要有与指导思想、遵循原则、发展目标相符合、相匹配的专业知识,专业能力,专业作风,专业精神,从而探索出符合特大城市治理规律的社区发展治理的成都路径。

一是提升党组织核心领导力。坚持视群众为亲人、问需于民,视群众为老师、问计于民,视群众为裁判、问效于民的“三视三问”群众工作法;坚持科学的选人用人导向,将社区服务骨干力量建设纳入人才计划,全面提升服务能力和服务水平;加强

城乡社区党风廉政建设,推动全面从严治党向城乡社区延伸,切实解决居民群众身边的腐败问题,提升党在基层群众中的公信力、凝聚力、号召力。二是提升党委、政府的专业治理水平,深入开展“大学习、大讨论、大调研”活动,深度研究社区运行规律,健全领导体制,以专业化能力引领社区治理。三是要提升社区居民参与能力,通过社区教育,提升居民的权责意识和参与技能;通过搭建参与平台,完善城乡社区协商机制,使居民参与落到实处;通过社区营造活动,深化“三社联动”机制,引导居民组织化参与社区公共事务。四是提升社区专业服务能力,推进社区治理专业力量进社区,鼓励街道(乡镇)建立社会组织服务平台,引入支持型社会组织在社区对内生自组织进行孵化、培育、培训、发展,引导内生自组织向社区公益组织转化;加快培养壮大社区社会工作专业队伍,用专业社会工作理念丰富社区工作理念,用专业社会工作制度创新社区管理服务制度,用专业社会工作方法提升社区管理服务水平。

(参 考 文 献)

- [1] 十九大党章修正案学习问答[M]. 北京:党建读物出版社, 2017. 26.
- [2] 中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2017-06/12/c_1121130511.htm.
- [3] 关于深入推进城乡社区发展治理建设高品质和谐宜居生活社区的意见[EB/OL]. <http://news.chengdu.cn/2017/0920/1914180.shtml>.

(责任编辑:白 林)