

成都城乡社区发展治理的“四维价值”

中共成都市委政研室课题组 课题组长 王楠 中共成都市委政研室副主任 成员 黄建华 中共成都市委政研室社会处二级调研员 陈加睿 中共成都市委政研室社会处三级主任科员 龙鑫 中共成都市委政研室社会处四级主任科员

党的十九届四中全会系统擘画了推进国家治理体系和治理能力现代化的路线图、时间表、任务书，学深悟透全会精神、推进城市治理体系和治理能力现代化，要紧密结合基层治理实践，以理论的高度审视实践成效，以实践的成效深化理论认识，加快推动中央决策部署创新性转化和创造性落实。12月6日，省委十一届六次全会胜利召开，以城乡基层治理制度创新和能力建设为主题，对表对标中央顶层设计，立足四川实际，明确了总体要求、基本原则和目标任务，提出了一系列重大改革举措、政策举措、工作举措，为全省城乡基层治理现代化指明了科学路径、筑牢了制度支撑。市第十三次党代会以来，成都市积极融入、主动服务全国全省治理现代化进程，以城乡社区发展治理为抓手，建立起党建引领城乡社区发展的制度、机制、体系，成功召开“党建引领城乡社区发展治理成都论坛”，初步形成符合超大城市治理特点和规律的治理新路径，荣获中国民生发展论坛“2018民生示范工程”第一名。“成都探索”为全国基层治理提供了样本要素，为推动党的十九届四中全会精神、省委十一届六次全会精神落地生根提供了生动注脚，彰显了鲜明独特的时代价值。

从国家治理体系和治理能力现代化的认识论维度

把握“成都探索”的时代价值

坚持和完善中国特色社会主义制度，推动国家治理体系和治理能力现代化，是党的十八届三中全会作出的重大战略部署，党的十九届四中全会将其作为主题作出了系统性的制度安排，筑牢了确保党和国家兴旺发达长治久安的制度保证。成都主动探索国家治理体系和治理能力现代化的城市表达，以城乡社区为基本治理单元、以城乡融合为治理导向、以发展治理协同为内涵，从城市最小单元“社区”入手探索新时代城市治理之路、基层治理之道，提出了“中国之治”的社区解法。坚持党建引领与多元共治互促共进。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，夯实党在城市的执政基础，根本要提升基层党组织的政治功能和组织力。成都城乡社区发展治理谋划之初，就始终把加强党的领导放在核心地位，在市县两级党委序列设立城乡社区发展治理委员会，建立以党建为引领，以基层党组织为核心，以社区为中心，以自治为基础，以法治为根本，以德治为支撑的社区治理新体系，基层党组织领导基层治理的核心作用充分发挥。坚持经济发展与社会治理统筹协调。中国实现“经济快速发展”与“社会长期稳定”的“两个奇迹”，核心要义在于始终坚持发展和治理两手抓、两手硬，既坚守定力“做大蛋糕”，又共建共享“分好蛋糕”。成都始终把城乡社区发展与治理摆在协同推动的位置，深入实施高质量发展、高品质生活、高效能治理三大改革攻坚计划，积极培育社区企业、社区基金等市场化主体力量，通过市场化思维和导向、商业化运作逻辑进行社区营造，实现高质量发展和高水平治理互促共进、相得益彰。坚持城市治理与农村治理深度融合。我国城乡二元经济结构导致城乡分治，是制约农业和农村发展的深层次体制性障碍。推动乡村振兴就要加快健全城乡融合发展体制机制，让城乡从分离割裂走向协调融合乃至一体等值化，推动实现发展治理能力和水平全面提升、全面进步。成都将城乡社区作为有机生命体、利益共同体，统筹考虑、整体策划，规划建设100个特色小镇（街区）、1000个川西林盘（新型社区），既体现了城乡社区的地域特色，又通过

构建优质均衡、城乡一体的公共服务体系，推进城乡要素平等交换、合理配置和基本公共服务均等化，以城带乡、城乡一体的新型工农城乡关系加快形成。深化城乡社区发展治理，必须明确社区治理在城市治理乃至国家治理的基础位置，以制度、机制、创新引领治理之变，确保城市治理符合市民愿景、体现时代特色。

从超大城市治理的实践论维度

把握“成都探索”的示范价值

新中国成立 70 年来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，产生了人口达千万级的“超大城市”。伴随着超大城市快速扩张和蓬勃发展，呈现出人口高集聚性、要素高流动性、管理高风险性等时代特性，导致了公共服务供给不足、文化特色割裂、生态功能退化、潮汐式交通等“大城市病”，给城市治理带来前所未有的风险挑战，亟需新的城市治理路径和治理方案。成都作为服务管理人口超过 2100 万的超大城市，深刻把握超大城市发展规律和治理规律，以创新城乡社区发展治理为抓手，努力在构建适应新时代要求的超大城市现代化治理体系上走在前列、作出示范。主动适应新时代城市社会结构、生产方式和组织形态的深刻转型，坚持把社区作为最适宜空间尺度和最佳平台载体，推进城市治理重心向基层下移、治理力量向基层下沉，科学编制社区发展规划标准体系，推动城市有机更新、优化城镇社区功能品质，实施林盘保护修复、改善乡村社区风貌环境，深化产业功能区建设、打造新型产业社区业态形态，实现对基层治理体系和治理格局的“适应性重构”。主动适应新时代市民主体意识不断强化、利益诉求多元化的演进趋势，坚持“人民城市人民建人民管”，把共建共治共享理念贯穿城市治理全过程，创新社会协同、群众参与社会治理的组织形式和制度化渠道，统筹推进党群服务中心亲民化改造，建立健全居民参与社区重大事务决策的议事会制度，鼓励居民依据业缘、趣缘等组建社区自组织开展自我服务，积极引导驻区单位参与社区组织共建、活动共联、资源共享，推动市场主体、社会团体、全体市民结成利益共同体、建设共同体。主动适应新时代城市潜在性、继发性、突发性风险隐患叠加集聚的复杂态势，推动新时代“枫桥经验”集成转化为成都城市治理效能，率先在全国推行建成四级网格化服务管理中心，建立社区工作者、市民群众和专业执法队伍协同治理机制，以法治思维和法治方式成功探索“五调对接”“诉源治理”“无讼社区”等矛盾纠纷化解处理机制，构建起社区发展治理和社会综合治理双线融合体系，筑牢社会稳定和长治久安的根基，2018 年全市信访总量、群体性事件显著下降，人民群众的安全感更加充实、更有保障。深化城乡社区发展治理，必须遵循超大城市发展客观规律和时代特征，以新思想新理念引领城市治理理念之变，加快由传统治理向现代治理转变。

从满足人民美好生活需要的价值论维度

把握“成都探索”的民生价值

“坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路”，是中国特色社会主义的显著优势，也是城市工作和城乡社区发展治理的根本价值取向。成都主动顺应新时代人民美好生活需要的深刻转变，将市民美好生活需要作为城乡社区治理的根本价值尺度，坚定秉持“城市的核心是人”的理念，聚焦市民关切、回应市民呼声，统筹构建全龄友好型生活场景，积极探索科学发展与人文关怀良性互动的城市治理新路径。以美丽公园社区建设更好满足市民美好生态环境需求。顺应市民对天蓝水碧地绿生态环境和“家住公园”人居环境的新期待，以公园城市理念引领社区发展治理，以大尺度生态廊道区隔功能布局，以网络化绿道体系优化城市品质，以“三治一增”美化城乡社区环境，依托绿色资源创造休闲运动生活场景和生态旅游消费场景，让社区成为市民“慢下脚步、静下心来，亲近自然、享受生活”的美丽家园。以和谐生活社区建设更好满足市民优质公共服务需求。针对公共服务供给不足、品质不优、质量不高难以满足多元化多层次需求的实际，成都城乡社区发展治理注重推进公共服务供给方式和配置方式改革，建立基本公共服务清单及动态调整机制，组建文旅、教育、医疗、绿道、益民五大民生投资集团，以市场化方式扩大优质生活服务供给，深入实施老旧小区改造、背街小巷整治、特色

街区创建、社区服务提升、平安社区创建“五大行动”，大力培育公共服务和生活服务兼容的社区空间形态，统筹构建形成15分钟社区公共服务圈，努力让市民从可感可及的点滴变化中共享发展成果。以天府人文社区建设更好满足市民精神文化需求。丰富多彩的精神文化生活是高品质生活的标志，成都城乡社区发展治理坚持“以文化人、以德润城”引领市民美好生活，加快构建社会主义核心价值观社区生活场景，城市有机更新“少拆多改”、留住城市历史文化根脉，深入实施“一街（社区）一书屋”建设，打造“书香成都·阅行村社”品牌，推行“公共文化服务体验师”活动，让创新创造、优雅时尚、乐观包容、友善公益的天府文化塑造社区特色、浸润生活方式、增强文化认同。深化城乡社区发展治理，必须深入践行以人民为中心发展思想，持续增进和改善民生福祉，引领城市治理价值的选择之变，让社区回归满足市民美好生活的本质。

从全面深化改革的方法论维度

把握“成都探索”的创新价值

习近平总书记在中央深改委会议上强调“党的十九届四中全会不仅系统集成党的十八届三中全会以来全面深化改革的理论成果、制度成果、实践成果，而且对新时代全面深化改革勾勒出更加清晰的顶层设计。”要求“把着力点放到加强系统集成、协同高效上来，推动各方面制度更加成熟更加定型。”成都紧跟全面深化改革的时序节奏、紧扣成都改革的基础实际，运用新时代改革方法论，坚持以城市发展为轴心、以城乡社区为基点，系统集成、协同高效推动城乡社区发展治理领域改革创新，形成“在全国率先成立城乡社区发展治理委员会、率先实施培育社会企业参与城乡社区发展治理、率先在市级层面系统编制城乡社区发展治理规划”等首创性经验。更加注重管理体制改革的整体性，针对“九龙治水、条块分割、权责失衡、资源分散”的体制弊端，在全国率先设立市县两级党委城乡社区发展治理委员会，把原先分散在20多个党政部门的职能、资源、政策、项目、服务等统筹起来，履行顶层设计、统筹协调、整合资源、重点突破、督导落实五大核心职能，变“政出多门、权责不清”为“政出一门、权责清晰”，有效提升了管理体制的行政效能和制度设计的穿透力。更加注重制度体系改革的系统性，主动填补城市社区发展治理政策法规、规划导则、技术标准空白，制定城乡社区发展治理条例，出台纲领性文件“城乡社区发展治理30条”，配套制发实践推动、机制构架、经费保障、人力资源、主体培育、社区营造6个支撑性文件，编制市县两级社区发展规划和新型产业社区、国际化社区等分项规划，建立《高品质和谐宜居生活社区基本标准》，形成“1+6+N”的规范化制度体系，有效提升了城乡社区发展治理科学化法治化规范化水平。更加注重工作机制改革的协同性，在市县两级建立工作联席会议制度，在街道社区建立区域化党建联席会议制度，搭建协调联动平台，着力解决“一个部门抓不了、多个部门抓不好”的问题。探索“社区发现、街道呼叫、集中派单、协同整治”机制，建立一月一调度、一季一督导、半年一拉练工作推进机制，有效提升基层统筹指挥、资源调度、应急处置能力水平。深化城乡社区发展治理，必须坚持新时代改革方法论，加快推进各项改革举措上下联动、左右协同，推动治理的方法策略之变，增强改革创新综合效能。