

探索构建“党建引领 一核多元”社区治理模式

——关于建立现代社区治理新体系新格局的几点思考

□ 程时菊 吴奋生

党的十八届三中全会首次提出国家治理体系和治理能力现代化的概念,并将其作为全面深化改革的总目标。党的十九大报告在加强和创新社会治理领域,提出了要建立共建共治共享的社会治理格局,以此提高社会治理现代化水平。

近日,中共中央办公厅印发了《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》,明确指出加强和改进城市基层党建工作的重要性和紧迫性,要把街道社区党组织建设得更加坚强有力,提升街道党(工)委统筹协调能力,要深化街道管理体制机制改革,优化机构设置和职能配置,充分发挥街道党(工)委统筹协调各方、领导基层治理的作用,同时要确保社区党组织有资源有能力为群众服务,增强街道社区党组织政治功能和战斗力。

笔者围绕基层党的建设,并结合当前我国基层治理现状与实际,以深圳为例,针对新时期新时代下构建“党建引领 一核多元”的基层治理新模式,立足城市社区管理与实践,建立现代社区治理新体系新格局做一探讨,旨在破解社区治理难题,促进街区社区协同发展。

当前基层治理现状简析

基层治理是社会治理的基础。城乡的街区治理、社区治理、村落治理,都属于基层治理的范畴。基层治理涉及面广,量大、事多,而基层治理的大量工作任务却落在了街道和社区,常常因人手不足、任务繁重、履职能力等问题,导致基层治理有效性难以发挥,基层治理现代化进程缓慢。社区治理是基层治理的根本,也是打通服务群众“最后一公里”的关键。

当前,基层治理主要存在以下几个方面问题:

基层党组织领导班子建设弱化,社区工作不堪重负。表现在社区党委书记、工作站站长、居委会主任“一肩挑”现象依然存在,工作人员少,而一些地方的单位(部门)派单意识充足、服务意识不足,社区既要承担大量行政事务工作,又要开展党建工作,还要应付各项名目繁多的留痕迎检工作,终日疲于奔命,基本无暇顾及主要工作,工作成效可想而知。

社区体制机制不健全,职业生涯受限,人员流动性大。社区工作站普遍存在单位性质定位不清、人员身份模糊、职级不明确、工资待遇过低和晋升渠道不畅等问题,导致整体工作人员的工作积极性不高、创造力不强,没有归属感,工作应付了事多、完成质量差。有些地方虽然对社区体制进行了改革,但是只停留在名称等方面的简

单拼凑整合,仍然没有很好地解决社区的根本性、关键性问题,导致留不住人才,也没有达到设置社区(工作站)要给社区减负的预期改革目的,直接或间接影响了工作站管理效能的发挥,不能有力促进社区治理能力、工作效率和服务水平的提升。

社区服务供给能力不足。社区公共服务体系建设不健全,与社区居民利益密切相关的公共服务供给依然不足,诸如文化体育、教育事业、社会服务等项目,与百姓的需求还有一定差距,发展不均衡。

社区治理机制不健全,模式不新,效果不佳。一些地方在研究基层治理体系和治理能力现代化时,大多数只侧重于县级政府(部门)层面如何构建和开展,而研究社区治理的方法措施只言片语,不接地、不给力。

社区智能化水平仍然较低,智慧社区没有形成。表现在数字社区建设、大数据在网格化的应用、安全智能监管系统等投入应用不多,还是停留在传统的管理模式。比如,信息采集方面,网格员还是挨家挨户上门登记录入,基本没有应用大数据来更新信息,重复核实数据的多,造成本来就有限的人力资源的极大浪费;安全员防火防灾巡查方面,还是沿用“徒步丈量”的老办法。此外,还存在共建共治共享不足、城市管理智能化不足、治理能力现代化不足等问题。

创新社区治理模式设想

探索构建“党建引领 一核多元”社区治理模式

按照“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理总原则,以党委政府中心工作为主线,以构建“党建引领 一核多元”共建共治共享的社区治理体系为目标,以创新“1+N”社区治理新格局为抓手,在充分发挥基层党组织领导核心作用的基础上,坚持党建引领、社区主导,以人为本、民生至上,资源共享、优势互补,创新协调、治理有序,因地制宜、突出特色的总体构建思路,加快推进形成以党组织领导为核心、参与治理主体多元化的“一核多元”,治理模式多样化、治理思维法治化、管理过程精细化、服务内涵特色化,形成横纵互动化、硬件智能化、程序规范化的社区治理新模式,提高社区治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

以区域化党建统筹社会资源
创新“六位一体”党建模式,统筹引领社区治理。本着理论创新、制度创新和管理创新的原则要求,进一步加强社区服务型党组织建设,探索建立社区党委、小区(片区)党支部、业主委员会党支部、物业管理公司党支部(党小组)、委托授权物业管理机构党

支部(党小组)和居(村)民小组党支部(党小组)“六位一体”党建模式,全面加强党组织的领导核心作用,激活各方力量,提升党建统筹社区治理能力水平。强化党支部领导小区(片区)治理的政治功能和组织力建设,更好地服务创新、服务发展、服务民生、服务群众;充分调动小区(片区)一切组织力量参与共建共治的社区治理工作,分享共同成果,解决居民群众不幸福、不满意、不快乐的问题,密切党群干群关系。

探索建立小区党支部,推动党群共建共治。一是以小区(片区)为单元建立党支部,按照党章规定的条件、标准要求,完善建立吸纳优秀居民入党机制和党对小区各类组织的全面领导体制机制,强化小区(片区)党支部书记能力建设和党群服务活动阵地建设,形成共建共治共享的小区治理格局。二是注重培育发展新党员。各级党组织要把新党员发展向一线倾斜,要从威信较高的居民代表、业委会委员、物业公司管理骨干、居委会干部和社区工作者中培养发展新党员。三是开展机关支部与小区支部结对子活动。针对少数矛盾问题相对突出的小区,由街区相关职能部门党支部与小区支部结对子,安排熟悉党建和业务工作的党员干部挂点小区,解决矛盾纠纷问题,尽显党员风采和街区社区温度。四是加强党员教育管理,严把党员入口关,健全完善党员的出口机制,夯实基层党建基础,提升党建质量。

以系统化管理服务提升社区治理能力水平

完善建立社区“三级联动”工作机制,畅通纵向层级管理通道。一是实施“三个下沉”。各级党组织要积极推动管理和服务力量下沉,通过实施“三个下沉”畅通纵向层级管理通道,即:街道领导力量下沉,实施街道领导挂点兼任社区党委第一书记;街道机关力量下沉,实施街道机关力量协助社区协同推进对小区(片区)治理工作,每周不少于两个半天进驻社区;社区党委委员力量下沉,实施社区党委委员兼任小区(片区)党支部书记。二是实现“三级联动”。建立街道与社区联动工作机制,实现将街道机关人力资源、智力资源下沉到社区、小区(片区);社区管理力量分散到小区(片区),从而达到有效整合资源、优化服务、增强活力、协同治理的目的,形成上下联动、纵向畅通的管理合力。

探索建立多元共治主体,构建横纵互动的多元共治模式。按照“横纵互动+多元共治”的构建思路,由社区党组织牵头组织联系辖区社区警务室、街区市场监督管理所、社会组织、物业管理部门、企事业单位和驻区单位等集体和个人参与社区、小区(片区)综合治理,改变原有以政府为主体

的单一化传统治理模式,形成共治主体的多元化。通过党建引领社区治理的方式,推动居民自治向生活小区(片区)、街巷、楼宇延伸,强化小区、院落、工厂宿舍区和街铺门前屋后等区域的自我整治、自我管理,实施以楼宇为点,以院落、宿舍区、街铺为线,以小区(片区)为面的“点线面”相结合的社区治理格局,构建横纵互动的多元共治模式,实现“内保外巡”“门前三包”的源头治理目标。

探索设立委托授权物业管理机构,强化小区(片区)物业管理及安全服务功能。充分认识物业管理部门在小区安全管理及服务工作中的重要性和必要性,重点针对尚未组建物业管理部门的城中村和老旧住宅等小区(片区),依法依规、积极创造条件,努力推进小区(片区)物业管理机构的组建工作。对于不具备条件成立物业管理部门的小区或城中村和老旧住宅,积极探索采取委托的方式引入有资质的物业管理公司承担物业管理职能,或探索采取授权的方式赋予社会安保机构承担物业管理职能,强化小区(片区)物业管理及安全服务功能。

整合社会力量构筑立体网络,发挥群防群治作用。按照“立体网格+群防群治”的构建思路,强力推进群防群治工作。由社区党组织动员社会力量广泛参与社区综合治理,并根据居民群众对治安环境满意度的需求,组建涵盖公共管理、公共安全、公共服务等方面的各类自治队伍,比如,设立心理咨询队、社区义工队、义务消防队、民生保障队、环境提升队、市场监督队和文体服务队“七支队伍”,以此编织群防群治网和立体网格网。坚持广泛参与和自愿服务的原则,“七支队伍”由辖区社康服务中心、社工联合会、物业管理、老年人协会、社区警务室、街区市场监督管理所等单位(部门)和热心社会公益事业的人员组成,形成社区群防群治力量,并发挥其协同共治作用。

开展“安全文明小区”创建活动,极力打造和谐美丽社区。一是社区党组织要采取多种方式持续推动居民素质提升,培育居民的共同体意识、公德意识、规则意识、法律意识、民主平等意识和参与意识,弘扬契约精神、以人为本精神、自治精神、志愿精神,实现居民向公民的转变。二是开展创建“安全文明小区”活动。由街区联合公安派出所、维稳综治部门建立实施小区“红、黄、绿”三级挂牌警示机制,按照“好、中、差”三个等级对“安全文明”予以挂牌警示,促进社区平安建设。三是构筑“城中村”静态防控网络,大力开展“筑墙”“建闸”“做眼”等综合防护工程。所谓“筑墙”,就是改变部分“城中村”完全开放的地理环境,以片区为

单位,连栋成片,通过修建隔离带,种植防止人员穿越、攀爬的高宽植物墙体等方式,将“城中村”以片区的方式进行物理隔离,在讲究环保、美观的同时构建一个局部封闭、相对开放的片区结构。所谓“建闸”,就是在“城中村”内的主要进出口及偏僻角落设置固定或临时接报警岗亭,视情况安装栅栏装置,部署警力或治安联防力量把守,一有警情立即发挥拦截、检查、控制作用。所谓“做眼”,就是利用现有的视频监控系统资源,在重点部位、复杂地段和场所延伸安装“视频监控探头”,全天候监控摄像,达到预警、监控、收集证据的目的。

以信息化支撑提升服务效能

搭建党群资讯平台,形成横向互动态势。一是通过搭建“社区党群资讯平台”等方式,成立网络党群服务队,并在“社区党群资讯平台”上及时编辑发布各类信息资讯,比如,发布安全生产、健康卫生、民政民生、公益服务和各类活动等信息,让辖区居民群众及时便捷了解信息资讯,提高公众知晓率和活动参与率。二是扩大新兴领域党建工作覆盖,大力推进商务楼宇、各类园区、商圈市场、网络平台、工会组织等领域的党建覆盖,不断拓展党建渠道空间,形成横向互动态势。

大力推进“智慧社区”建设。一是积极推进数字社区建设。充分利用党委政府“新型智慧城市”“数字政府”等平台资源,积极推进大数据在网格员信息采集等社区工作中的应用,实现服务项目、资源和信息的多平台交互和多终端同步。二是建设街区“智能监管预警平台”。基于传统的人防技防已无法满足安全生产和百姓对美好生活的需要,要把物联网+云平台技术应用在街区用电、用气和水浸等易发安全事故领域,对用电安全情况、燃气安全、环境系统进行24小时监管,实现预警、报警和处置的目标,为领导和一线巡查人员提供精准的决策依据,精准指挥、及时处置,隐患于未然。

推进社区减负增效。依据社区工作事项清单建立社区工作事项准入制度,上级部门不得随意要求社区群众性自治组织承担应当由基层政府履行的法定职责,并不得将其作为责任主体;进一步精简社区会议、留痕台账和无谓考核;实行街区统一对社区工作进行综合评价,街区各职能部门不得单独组织考核评比活动,切实为社区减负增效。

以便利化民生服务项目助力居民幸福文明指数提升

探索设立社区便民食堂。社区要充分依靠民生扶持政策,广泛发动热心公益事业的企业、慈善基金组织和个人等爱心资源,积极创造条件,探索设立社区便民食堂,可引进第三方运

营平台公司负责经营,以低于普通餐厅接近单位食堂的价格为社区居民提供便利就餐服务,可先行对老年人和小孩开放,确保就餐环境舒适、菜式丰富、卫生可口,提升社区居民群众的生活品质和幸福指数。

完善社区文体队伍和文化阵地建设。加强小区(片区)文体队伍建设和文化阵地建设,依托社区党群服务中心、文化广场、图书馆、阅览室(书吧)等文化阵地,充分发挥文体服务队的优势作用,大力开展文化进社区入小区活动,不断巩固壮大积极健康向上的主流思想舆论和先进文化,满足居民群众日益增长的精神文化生活共性需求,增强社区居民群众的归属感,促进邻里文化交流。

统筹发展社区义工志愿者服务。激发支部和党员的内在活力,充分发挥社区义工队的优势作用,大力发展义工志愿者队伍,组织开展学雷锋志愿服务、扶贫帮困助残、健康讲座等各项便民服务工作。

制定和实施居民素质提升计划。充分发挥社区党群服务中心的平台资源,努力把提升居民群众综合素质作为党建工作的重要目标,通过设立“道德讲堂”“女子素质学校”“四点半课堂”“老年大学”和“新时代大讲堂”等多种平台,宣讲现代文明规范,凝聚现代文明社会共识,实现居民向市民、市民向公民的转变。

提高社区服务供给能力。一是加强社区公共服务体系建设,做好与社区居民利益密切相关的劳动就业、社会保障、卫生健康、教育事业、社会服务、公共服务供给,促进社区服务项目、标准相衔接,逐步实现均等化发展。二是充分发挥社康服务中心的功能作用,提升社区医疗卫生服务能力,推进居家养老事业,更好地满足居民群众基本医疗卫生服务需求。三是鼓励和引导各类市场主体参与社区服务业和公益事业,积极拓展社区公共需求空间。

构建“1+N”社区治理新格局保障机制。“1”是指在党建引领下创新建立一个社区治理综合体系。即以坚持党的领导为根本,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为主要内容,着力把党的政治优势和组织优势转化为基层治理优势,引领传统管理向现代治理转变。其中,坚持党的领导是贯穿基层治理的主线,组织动员体系是基础,管理运行体系是关键,引领服务体系是重点,权责约束体系是保障,共同构成基层治理的顶层设计,形成一个严密的逻辑体系。“N”是指通过实施N个具体措施,如“党建资源区域化”“社区自治民主化”“综合治理法治化”“服务效能信息化”“民生项目便利化”等N个措施,构建开放、多元、精准和高效的社区治理新格局、新模式,为推进落实社区治理体系和治理能力现代化提供组织保证、制度机制保障。

(作者单位为深圳市罗湖区东湖街道办事处,程时菊法学硕士,吴奋生系公共管理博士。)



东湖街道大望、梧桐山片区城中村综合治理工作会议

高桂秀 摄



东湖街道东湖社区2018年上半年老党员政治生日会

刘芳 摄