

# 县域视角下党建引领基层社区治理研究

## ——以宁波余姚市为例

### The Party Building Leads the Research of Grassroots Community Governance from the Perspective of the County ——Take Ningbo Yuyao City as an example

葛宇乾  
Yuqian Ge

宁波市委党校 中国·浙江 宁波 315000  
Ningbo Municipal Party School, Ningbo, Zhejiang 315000, China

**摘要:** 党的十九届四中全会指出,要坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。实现国家治理的现代化离不开社区治理的现代化,作为与人民群众联系较为密切的县域基层社区治理,是国家治理的末梢环节。必须以党建为引领,打造一支有作为、有担当的党员干部团队、志愿者团队和社会工作者团队;通过创新工作思路将党建融入网格化管理,坚持线上线下相结合,建强区域化信息平台等,增强党组织对社区治理的组织力、创新力、领导力和凝聚力。

**Abstract:** The Fourth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China pointed out that it is necessary to uphold and improve the socialist system with Chinese characteristics and promote the modernization of the national governance system and governance capabilities.

**关键词:** 党建引领;基层社区治理;余姚实践

**Keywords:** Party building leadership; grassroots community governance; Yuyao practice

**项目基金:** 2020年度宁波市党校系统规划课题;编号:2020DJKT08

**DOI:** 10.36012/sde.v3i1.2878

党的十九届四中全会指出,要坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。同时也为加强基层社区治理指明了方向,实现国家治理的现代化离不开社区治理的现代化,作为与人民群众联系较为密切的县域基层社区治理,是国家治理的末梢环节。有机结合社区治理和党建工作,依托于基层党组织,有效整合社区资源,实现社区服务的创新创造,成为未来基层党建工作创新发展的重要方向。

## 1 余姚市推进党建引领基层社区治理工作的实践

余姚市地处长江三角洲南翼,是全国综合实力百强县,辖40个社区。余姚市先后10次荣登“中国最具幸福感城市”榜单,是浙江首批、宁波首个县级全国文明城市。近年

来,余姚各社区依托社会治理创新试点的体制优势,积极创新和推进“党建+队伍建设”、“党建+民生服务”、“党建+文化组织”、“党建+网格管理”、“党建+居民自治”和“党建+志愿服务”等六大模式,坚持党建引领、队伍建设、民生保障、网络管理、居民自治、志愿服务等模式,结合自身实际,强化组织建设,创新工作载体,优化服务管理。取得了较好成效。

### 1.1 建立基层资源整合机制,提供强大持续资源支持

始终把服务群众作为社区基层党建的落脚点,把各种资源为社区党组织所用,发挥资源整合力量,推动社区党组织工作的顺利开展。例如,还比如,凤山街道社区亚太物业公司,就为居民提供了与社区同样的功能和服务,社区党组

织协调引入物业公司,使企业能够在党建领导下积极参与民主协商,为广大居民提供更加优质服务,同时还能够接受社区党组织的协调与监督。

## 1.2 创新基层社区自治机制,激发多元参与积极性

以居民需求为导向,以“请你来协商”为基点,增强群众参与社区治理的积极性和主动性。在服务方式上以动员或带动居民参与社区自治为主,而不是过度干预社区自治。科学调整原有的参与内容、参与平台和参与制度。在服务方法上,以民主协商机制促进群众参与,积极推进民主选举、民主监督、民主决策和民主管理,通过自下而上的协商方式推动居民自治项目的落实。在新冠疫情发生后,社区党组织做到信息公开、政策公开,社区居民齐心协力,守望相助。在社区党组织人手短缺的前提下,将党组织和民间组织的力量充分整合起来,每家每户派出一名身体健康的居民充当志愿者,共同开展防疫工作。

## 1.3 建立社区干部培训制度,提高服务群众能力

加大了对社区党组织班子队伍和居干的培训,通过开展岗前业务培训,制定年度培训、补训制度,建立干部培训档案等制度,弥补干部的知识短板,提升社区治理能力。提出社区全享有服务承诺,构建非工作时段预约制度和社区工作者措施工作制度。科学制定居民满意度班做机制,构建科学完善的群众治理机制。

## 1.4 增加基层组织经费保障力度,确保“能干事”“干成事”

面对群众需求的多元化发展,社区治理标准节节攀升的情况,原有的经费严重不足。为解决经费发放标准僵硬,无法满足实际需要情况等问题,余姚地方财政专设社区经费设立专项资金,专门用于保障社区党组织的经费。同时,建立社区党组织的长效经费增长机制,确保社区党组织能够拥有足够经费。另外,完善政府购买社会力量参与社区治理的工作体系,使公益服务项目也能够得到政府的财政补贴,引入社会组织的参与。

## 1.5 加强队伍专业化建设,提升引领基层治理能力

“火车跑得快,全凭车头带”,社区党建和社区治理的核心也都在于人。市委始终把社区工作者队伍建设纳入全市人才队伍建设总体规划,鼓励拥有过硬专业素质和政治素质的中青年干部担任社区党组织领导。同时在社区工作中吸引

更多优秀的年轻人,为社区党组织的工作注入一股新的活力。构建完善的社工晋升渠道,选拔事业编制干部和公务员在社区中担任社区干部。克服“天花板”效应,在社工队伍中定向选拔公务员,为其未来的职务晋升带来希望。扩大社区党组织的选人范围,组建一支高素质的后备人才团队。制定完善的社区工作职业资格认证制度和培训体系,为社区工作者提供规范的待遇。

## 2 余姚市推进党建引领基层社区治理实践中存在的问题

基层党建就是一张网,余姚市也在探索如何织好这张网,以提升基层社区管理水平,推进社区治理体系建设,实现“民心在基层凝聚,问题在基层解决,服务在基层拓展”治理模式,就整体情况来看,余姚市已基本实现党建引领基层社区治理的整体布局,但还存在着社区基层党建基础薄弱、社区治理创新理念偏差、社区治理创新理念偏差、居民主动参与热情不高等问题。

### 2.1 社区党建基础薄弱

基层党组织条块融合不够,街道、社区党组织与驻社区单位党组织缺乏直接关联。部分基层党员积极性不高,单纯依靠行政力量和指令方式,难以真正形成“优势互补、资源共享、社区共治”的局面。缺乏有效的配套制度支撑,缺乏对驻社区单位的约束性引导机制和配套的具体实施细则,使得基层党组织被赋予权力却缺乏有效的制度安排。

### 2.2 社区治理创新理念偏差

治理主体责任意识不强,个别乡镇和行政部门还采取包揽治理、单一治理的模式。受传统官本位思想的影响,一些地方政府、街道办事处未能真正意识到自己的角色和职能,群众对政府的信任度不高。街道办事处和社区之间存在不对等关系,也存在政府和公民及其他社会组织之间是一种简单的管理方与被管理方之间的关系,不利于社区共同体的搭建。

### 2.3 政府未能有效发挥治理职能

政府的基本职能是经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。当前,余姚还有少数地方政府未能更好地发挥应有的职能。社区公共服务供给与公共安全需求还存在不平衡,个别基层社区的环境和资源承载力面临严峻挑战,危机的叠加效应和衍生效应进一步显现。街道社区行政性事务过多,公共服务财政支持有限,产生“好事办不好、实事办不

实”“群众不认同，效果打折扣”的现象。

## 2.4 居民主动参与热情不高

一些社区居民归属感不强、参与治理的积极性不高，有的社区建设成了政府的“独角戏”。有的社区老年人是参与的主体，大部分有专业能力或有技术的年轻人并不关心社区事务。居民参与深度不足，大部分居民只是参与已经安排好的社区活动，在社区建设和社区规划中能发表个人的看法和意见不多，缺乏积极主动参与社区治理的意愿。驻社区单位参与社区管理重视力度不够，参与社区治理基本上还停留于助学助困、清洁家园等被动参与的低层面。

## 2.5 社区工作行政倾向明显

不同职能部门存在行政干预中各自为政现象，形成合力不够。地方政府和街道办事处将社区看作是自己的隶属单位，街道办事处往往将社区看做自己的工作机构，社区工作者往往为了办理街道办事处所下发的行政命令而疲于奔命。同时社区还存在机关化的倾向，忙于应付各种表报资料。

## 2.6 社区人员能力有待提升

有的缺乏专业培训指导，独立解决问题、处理问题的能力水平不高，特别是面对复杂化、组织化等棘手问题及突发事件缺乏独当一面的工作能力，化解社区纠纷的能力较弱。社区工作人员待遇与工作量不成正比，大量的工作与较低的收入影响了社工的积极性和队伍的稳定性。

# 3 县域视角下创新党建引领基层社区治理的对策

构建和谐社会，重心在基层，基础在社区，关键在党建。必须坚持以党建为引领，加快构建基层社区治理新格局，积极探索出城市社区治理现代化的新路径。

## 3.1 强化党组织的领导

在原有党建基础上，进一步强化党群服务中心为阵地，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城市基层治理体系。社会工作者在党委领导下，积极转变服务思路与内容，努力探索以中心为平台的党群联动新模式。在党组织领导下，强化街道、社区、网格三级服务，在办事处、社区分别建立集群众诉求服务、治安防控、便民服务、应急指挥为一体的信息化社会治理服务平台，全覆盖收集群众反映的问题。

## 3.2 创新社区建设管理模式

巩固社区领导机构运作，发挥社区党组织及居民委员

会的引领作用，提升社区功能和自治水平。健全网格化管理模式，完善基层党组织外部协同联动的网络结构。推进全市社区治理“一张网”建设，形成社区——网格——楼栋（单位）的居民自治体系和社区党委（党总支）——网格（企业）党支部——楼栋党小组的党建工作体系。建立由居民组长、楼长和片长为单位的服务网络，以居民需求为依托，为社区居民提供优质的服务，切实提高服务效率。

## 3.3 明晰社区自治服务功能

改变全市职能部门的旧理念，杜绝社区行政化。职能部门必须向社区主管部门提出申请以后，才能开展与社区相关的考核评比工作、专项调查工作，若未能按照规定向社区主管部门申报审批，社区有权拒绝执行职能部门提出的各项工作。理顺市、街道、乡镇、社区之间的关系，增强政府在管理区域性公益事业、公共事务以及综合治理、精神文明建设等方面的统筹协调能力。引入市场机制，实现市场化物业管理、市场化环卫保洁，将企业组织在社区自治工作中的经营管理作用充分发挥出来。培育各类服务组织，为社区居民提供方便快捷的服务，实现社区服务的产业化和社会化发展。加强各类互助性、公益性组织建设，满足居民多元化生活需求。

## 3.4 健全社区经费保障机制

政府对社区治理创新加大财政倾斜力度，特别是针对社区软硬件的提质增效上加大资金投入。当社区承担或配合的工作已经超出社区职责范围时，相关部门为社区提供经费。经费共计可按照4种形式：一是政府部门出人不出钱，社区的部分职能由政府派人承担；二是政府部门出钱不出人，由政府部门负责购买社区服务；三是政府部门向社区放权，社区完善城市社区治理的自主管理和自我服务；四是政府部门出钱出人，可由政府部门向社区组织派遣，拥有较强专业性和技术性的人才完成相关工作。同时，在财力允许的范围内，为社区干部或工作人员提高经济待遇，充分激发社区干部的工作热情。

## 3.5 提升社区物业管理水平

积极探索全市物业管理的长效机制，明确职责，合理划分物业公司、业委会、社区之间的职责、权力和利益，理顺相互之间的关系。基层党组织要加大力度宣传物业管理法律法规，协调物管中心加强对物业公司管理，明确前期物业参与进来企业的服务期限，探索谁建设谁管理的物管模式，并每季度向业主进行财务公开。充分发挥业主委员会的作用，建立友好沟通与协商机制，强化对《物业管理条例》的落实，

规范业主委员会的行为，加强自我监督和自我完善，切实维护业主的合法权益。

### 3.6 构建社区居民参与平台

随着县域城市化进程脚步不断加快，“对门不相识，邻里成陌路”的现代人邻里关系逐渐成为常态，在陌生的人文环境下，居民往往缺乏对社区的归属感。在基层党组织引领下，构建社区参与平台，进一步释放社区居民的参与冲动，加强社区居民和社区活动之间的互动，并通过志愿者服务为社区居民参与奠定基础。借助网络平台，拓展居民参与的路径，利用社区QQ群、微信群、论坛等渠道，社区居民可以进行网上交流和信息查阅，管理者也可以充分了解社区中的各类信息，不仅可以有效降低社区管理成本，还能够提高管理者的管理效率。如东江社区创新设立的互联网和社区服务相结合的E线工作法，通过“相约东江”社区群、“幸福东江”公众微信、“和谐东江”余姚论坛、互联社区、移动E管家、宁波“平安e通”APP六个信息化服务平台将社区与居民、居民与居民、社区与外界连成一家，让社区居民有了归属感，感受到了社区大家庭的温馨，同时也有效提升了社区管理效率。

### 3.7 强化社区人才队伍建设

社区工作者与居民群众面对面交流，余姚市在社区治理中的服务水平直接取决于社区工作人员的工作能力。首先，社工的培训应当在干部年度整体培训计划中，每年开展一次入职培训，每三年开展一次轮职培训，逐步打造出一批“全

岗通、复合型”社工。其次，通过交流调配、定向招考、民主选举等多种途径，加大对社会工作者的调配、引入力度，不断提高社区工作者中青年和户籍属地比例，为社区基层工作团队补充力量。最后，需要关心社区工作者的生活、工作以及政治思想，切实提高社区工作人员的工资福利待遇，营造良好的工作环境和用人环境。

社区是社会治理的“最后一公里”。余姚市应当尽快构建完善的基层社区治理体制，使党委、社会组织、政府、社会公众以及相关法律法规都能够在基层社区治理中充分发挥作用，真正意义上实现基层社会治理的共建共治共享。实现社区资源的合理配置，下沉重心和统筹整合，切实提高余姚市社会治理的能力和效率，满足人民群众的多元化社区治理需要。整合社区资源，用文化沟通化解矛盾，用居民共治解决问题，利用网格化管理为群众提供服务，推动基层社区治理的智能化、社会化、专业化和法治化发展。

### 参考文献

- [1] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(白皮书)
- [2] 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,北京:人民出版社,2017年
- [3] 刘鑫.以基层党建引领城市社区治理创新[J].人民论坛,2019(21):80-81.
- [4] 张冬冬.党建引领社区治理创新的理论和实践逻辑[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(11):86-92+108.

(上接第109页)

安全事故。班主任按统一计划，每周开展专项主题班会进行有针对性的教育引导。基地每位班主任都做到对学生思想、性格、生活、学习家庭等各方面情况了如指掌。

### 2.7 推动毕业就业

班主任应在行业中建立人脉关系，组建好行业团队，充分获取就业信息。引导学生树立正确的就业择业观念，牢固树立“先就业，再择业”的精神。组织就业指导教师对存在就业困惑的学生开展“一对一”咨询工作，多渠道努力拓展就业市场，建好就业基地，指导学生就业。我基地通过班主任、辅导员、就业办等的共同努力，与我省建设行业大部分企业建立了良好合作关系并充分利用已毕业学生社会影响力，高职本科工程造价专业学生供不应求。

## 3 结语

班主任工作就是要把思政工作贯穿到教育教学全过程，融入行业，组建好自己的“团队”，做到让“学生安心、家长放心、企业省心”。建筑类高职本科要在产学研一体化的体制机制和人才培养模式创新上实现突破，在提升教育现代化和特色化水平上实现突破，在文化传承与创新能力上实现突破，就必须在提高教师业务素质的同时强化班主任的职责，顺应潮流，改变传统的管理模式，推动高职本科教管模式的发展。

### 参考文献

- [1] 张储君,刘洋.应用型本科土木工程实践教学模块式设计探讨[J].高教学刊.2017(11)