

# 无锡创新基层社会治理研究

中共无锡市委党校课题组

党的十九大提出，要加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九届四中全会通过的《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》也要求，健全社区管理和服务机制，推行网格化管理和服务……推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。这成为无锡创新基层社会治理的根本遵循。无锡市在 2009 年开始探索扁平化社会治理，2017 年 9 月，又获批江苏省创新网格化社会治理机制第一批试点地区。根据要求，无锡市的基层社会治理，在党组织的领导下，在创新性发展中，取得了明显成效，并不断补齐短板，向纵深发展。

## 一、无锡基层社会治理取得的成绩

受到外来人口流入、征地拆迁、出租房屋等情况影响，无锡 2009 年以来探索的扁平化社会治理在实践中面临着一些新挑战。随着网格化治理模式的展开，无锡下属市（县）区逐渐形成了与“一体化联动、网格化治理”相适应的社会治理结构、治理体制机制、治理载体平台，社会治理的法治化水平也有了新的提升，主要表现在：

一是引进多元力量，完善社会治理结构。纵向上整合“一张网”治理力量，横向上构建协同工作网络，纵横交叉，统筹基层行政资源、公共服务资源、社会资源、市场资源，构建起了较完整的共建共治格局，增强了社会治理的整体性、系统性、协调性。

二是突出问题导向，完善社会治理机制。包括建立健全专项信息共享机制，以网格化为核心，整合优化现有管理力量和技术手段，建立健全实战保障机制。

三是依托信息化技术，完善社会治理载体平台。体现在整合现有平台数据和功能，发挥物联感知集成技术平台优势，推进智慧管理和信息化技术服务双向互动，整合运用数据，开发党建、社保、计生等拓展性应用模块，建成可延伸、可融合、可复制的智慧管理和服务平台。

四是聚焦治理重点和治理制度，提升治理法治化水平。把治理的重点放在公安基层纠纷警情处置与人民调解工作深度结合上，有效推动纠纷调处向社区网格前移。狠抓治理法治化制度建设，加强人员和资金保障。

## 二、无锡基层社会治理的具体做法

1. 持续增强治理力量。围绕“分工不分家、服务紧跟管理转”的要求，无锡积极调动社区等基层主体深度参与社会治理的积极性，科学构建多元共治共享的社会治理结构。其中，比较典型的是“1+2”治理结构，“1”是社区党组织，“2”是社区居委会、社区事务工作站，三者相辅相成。社区党组织主要承担领导责任，负责牵头抓总；社区居委会主要负责居民自治，广集民意，反映居民利益诉求；社区事务服务站主要承接党委、政府的具体事务，全心全意为居民服务。无锡还以共建和谐社区为牵引，统筹其他驻社区单位的力量，形成社会治理合力。

2. 持续优化治理体制机制。着眼于理顺基层党委、政府、社会、社区等治理主体的关系，无锡市出台了一系列政策性文件，大力推进治理体制改革；同时，围绕社会治理面临的新形势、新情况，推动基层党委、政府、社区、中介组织等治理组织的职

---

能精简，进一步完善了相关治理机制。在街道党政机关，按照职能归口，设置了综合办公室，下设社区事务工作办等必设机构；推动基层事业单位分类改革，发展多元化服务组织和居民新型合作组织；剥离社区公共管理、公共服务职能，建立社区行政事务受理中心、社区服务中心，推动社区走向自治。

3. 持续加强治理平台建设。面对社区功能不健全等现实困境，无锡运用多类多种治理平台，推动传统管制向现代善治、被动管理向主动服务转变。在治理的顶层设计上，加强信息、数据共享平台建设，实现社区相关业务系统的数据交换共享，推动市、市（县）区、街道、社区四级联动，提升基层社会治理的服务水平、管理效能；在治理的具体举措上，引入网格化治理平台，突破条线界限，整合各类资源，实现集约治理；运用大数据等信息化手段，减少纵横方向的管理幅度，优化治理效能。

4. 持续提升治理的法治化水平。围绕基层居民的社会治理需求，许多社区运用居民联系卡、治理包干公示牌、治理热线电话、民情日志等手段，提升了基层社会治理的法治化水平。从法治覆盖面看，在社区居民法律纠纷、社区管理、民主监督等多个方面，基本实现了依法治理零遗漏；从法治组织和手段看，设立矛盾诉求调解组、治安综合治理组等法治治理组织，运用小区楼道信访受理办、治安巡逻等一系列法治治理手段，确保依法治理的落实；从法治联动看，依托法律工作者等资源，结合节日，开展“法治课堂”“法纪小课堂”等活动，结合传统刊物和新媒体，推动社区普法活动由线上集成转到线下，实现治理普法零死角。

### 三、进一步完善无锡基层社会治理的着眼点

1. 社会治理结构有待向深度广度拓展。表现在社会治理结构系统协调性有待加强，原自上而下的传统模式，有待强化自下而上自治行为的配合与深化。公众参与合作共治的潜力受到制约，公众参与治理的社会主体积极性和组织化程度偏低，范围有待拓宽。

2. 基层党建与社会治理融合的体制机制仍待优化。由于基层社区党建工作被较多的行政事务挤占，与社会治理的融合体制尚未充分建立，造成各自权责对等性不足；加之综合型人才匮乏，居委会、业委会、物业公司职能定位欠科学，难以满足居民的多元需求。同时，党建对社区依法自治的引领作用还显不足。

3. 社会治理的综合平台搭建仍待加强。跨市（县）区的综合平台建设滞后。基于区块链技术的“真实治理”理念有待深入推进，公共资源、公共数据的信息分享渠道拓展仍然大有可为。社会治理的智库平台建设滞后。

4. 社会治理中介组织的法治化服务水平有待提升。社会工作的专业化程度总体较低，政府对社会治理中介组织的培育和孵化力度仍待加强，对社会治理中介组织的管理水平仍待提升，政府对社会工作的人才评价体系也有待进一步健全。同时，无锡社会治理中介组织的自身服务水平也有待提升。纵观无锡市（县）区基层社会治理的中介服务组织，发展水平总体不高，存在机构规模偏小、桥梁嫁接不活、服务能力偏弱等不足。

### 四、无锡基层社会治理创新性发展的相关对策思考

#### （一）进一步完善多元治理机构

要加强社会公众参与基层社会治理的顶层设计。设立专门的公众参与社会治理的组织机构，研究建立公众适度有序参与的机制，及时关注民生服务需求、公众利益诉求，以及公众参与动态。

以基层组织为抓手推动社会治理重心下移。基层是问题的发源地，也是问题解决的最终落脚点。要依托基层党组织，通过物业公司举办业主联谊活动，增进业主之间的互动互信，培养业主群体自治意识；加强业主委员会的专业化培育，探讨给予业

---

主委员会适当的报酬，用于弥补业委会的贡献；完善业委会专业人员构成以及各项监督制度，加强业主对业委会的运行监督；推动社区内企业参与社区管理服务，允许民营企业参与社区干部选举。

## （二）进一步完善基层社会治理体制机制

要建立完善多方融合、贯通机制。建立健全相关利益的协调机制，促进党组织、政府、基层社区等社会治理力量的融合；将居民需求转化为社区项目，建立健全自下而上的社区融合机制；建立有效的内部流通激励渠道，使优秀的基层网格工作人员在工作一定年限后，通过合法途径转为在编公职人员；农村社区要尝试聘用本社区优秀村民担任网格长或网格员，避免因人员流动性大造成业务断档等问题；城市社区要注重聘用长期生活在本社区的优秀党员。

要加强基层社区党建对社区依法自治的引领作用。依托基层社区党建，将基层社区居民的有序参与不断引向深入，促进社区依法自治；发挥社区党组织的凝聚作用，完善社区居务公开制度的意见，积极推进居务公开制度化、规范化、程序化，保障社区居民的知情权、参与权和监督权，推进社区民主政治建设；发挥社区党建的监督作用，抓好依法组织推举选委会等关键环节，不断扩大居民委员会选举的参选范围。

## （三）进一步加强载体平台建设

要以“互联网+数字”推动治理综合平台建设。结合无锡市的智慧城市建设要求，推动区块链等技术在社会服务领域的应用；支持发展社区经济，在餐饮等领域培育线上线下结合的社区服务新模式，推广在线医疗卫生新模式；依托现有互联网资源和社会力量，提供护理看护等居家养老服务；健全涵盖人口数量、素质、结构和分布等内容的流动人口管理信息系统，加强城市内外的流动人口管理服务协作，实现人口动态监测、宏观管理决策、计划生育服务管理等业务功能，保障免费的婚检、外来儿童义务教育、疫苗接种等待遇的落实。

要提升基层社会治理智库服务党委政府相关决策的能力和水平。从智库数量质量看，需要整合基层社会治理的智库资源，引领相关智库提质增效，做大做精做强，形成自己的智库特色；从研究领域看，需要推动相关智库在不断拓宽基层社会治理研究内容的基础上，有针对性地对一些专门性问题开展研究，并对一些重大问题开展长期跟踪，形成在特定领域的无锡智库研究服务品牌，保持卓越的领先优势；从长远看，要加大对官方智库的改革，扶持引导民间智库的发展，构建起“官方智库”“半官方智库”“民间智库”三者相互补充、共同发展的智库体系；要建立健全政府性的政策研究基金，通过政策引导社会公益基金参与，使智库能够获得多元化的经费来源。

## （四）花大气力进行法治化建设

要加强政府对基层社区法治组织建设的管理力度。依托基层社区年度考核工作，将基层社区法治组织建设指标纳入其中；发挥政府的统筹协调作用，加大基层社区购买社会法律服务的力度，促进基层社区法治组织承接财政项目的绩效评价；加强对基层社区法治组织负责人、社工的培训，提高从业人员的政治素质、法律意识和业务水平；将行业服务等职能移交基层社区法治组织，引导相关组织建立信用、资质管理、自律等规章制度；依托无锡市级社会管理与创新专项资金，向基层社区法治组织的培育发展适度倾斜，促进相关组织的本土化和创新。要提升基层社会治理中介组织的法律服务水平。锁定平安无锡建设的目标，完善法律援助制度，扩大援助范围，及时向公众提供优质高效的援助服务，第一时间维护人民群众的合法权益；依托法治无锡建设，完善相关中介组织的司法鉴定、基层法律服务以及公证等服务体系，推进法律顾问制度在无锡各市（县）区深入普及，以此推进基层社会治理的法治化进程。

本文系无锡市哲学社会科学招标课题（编号 WSK19-B-10）的阶段成果。

---

（课题组首席专家：张鸣年；课题组成员：张飞君 张捷）