

# 立足省域治理现代化 推进基层社会治理改革

吕德明

民政工作关系民生、连着民心，是社会建设的兜底性、基础性工作。习近平总书记谆谆教导民政部门要“更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责”。江苏省委省政府强调，各级民政部门要在“强化基本民生保障、创新基层社会治理、完善基本社会服务等方面担当作为、创新突破”。创新基层社会治理，是民政工作的主责主业，是民政部门的使命担当。江苏各级民政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕“共建共治共享”，坚持党建引领，把培育多元治理主体、促进社会协同作为首要目标，把扩大群众参与、增强社会活力作为核心任务，把满足群众服务需求、提升居民生活品质作为根本目的，重点在治理结构、服务体系、治理模式等方面加强探索创新，努力推动基层治理体系和治理能力现代化。

## 强化多元参与，以共治添活力

着力夯实城乡社区基础平台。基层是一切工作的落脚点，创新社会治理应紧紧抓住社区这个基础平台。江苏是城乡社区建设的发源地之一，全省共有国家级社区治理和服务创新实验区 15 个、街道服务管理创新实验区 2 个、农村社区治理实验区 3 个、优秀社区工作法 7 个，均位居全国前列，“马庄经验”“政社互动”“网格化治理”等改革举措在全国具有广泛影响。按照省域社会治理现代化的要求，要进一步深化社区治理创新，着力构建以乡镇（街道）及城乡社区党组织为核心，基层群众自治组织为基础，居民为主体，业委会、物业公司、驻社区单位、社会组织、群众团体等多元共治的社区治理架构，推广“扁平化”“网格化”管理服务模式，真正“把社区管理抓到位，把公共服务送到家”。

充分发挥社会组织功能作用。江苏共有注册登记社会组织 9.7 万家，总量居全国第一，每万名常住人口拥有社会组织 12 个。2019 年全省社会组织助力脱贫攻坚，帮扶资金达 7.08 亿元。新冠肺炎疫情发生后，全省各级慈善组织已募集资金 16.7 亿元、物资 3108 万件。围绕进一步发挥社会组织功能作用，必须进一步深化社会组织管理制度改革，建立完善党领导下的政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度。要坚持党建引领，着力推进社会组织党的组织和党的工作有效覆盖。注重培育发展，加强社会组织培育扶持和人才培训基地建设，组织开展社会组织培训，提高社会组织可持续发展能力。强化综合监管，发挥部门合力，形成更加成熟、更加有效的监管体系。激发功能作用，通过购买服务、公益创投等，引导社会组织在民生保障、社会治理、行业管理等领域大放异彩。

有效拓展社会力量参与空间。促进多元共治，进一步理顺政府与群众自治组织、社会组织、乡贤、志愿者等社会力量之间的关系，为社会力量参与治理提供广阔空间。进一步理顺政府与群众自治组织之间的关系，改变政府把群众自治组织作为行政延伸的思维定势，促进政府与社会力量的分工协作、良性互动；弱化群众自治组织的“行政依赖”，增强其自我管理、自我教育、自我服务的能力。进一步理顺政府与社会组织之间的关系，政府应充分尊重社会组织的民间性，依法履行监管职责，但不干预其具体业务活动；社会组织应保持自身的独立性，完善内部治理机制，依法有序参与社会事务管理。搭建居民理事会、乡贤理事会、红白理事会等参与平台，激活乡贤、志愿者力量，发挥其“连心桥、智囊团、协调者”的作用。

## 强化基层自治，以民主促和谐

依法保障基层群众自治权利。基层群众自治制度，是中国特色政治制度的重要内容。江苏全省居委会、村委会依法自治达标率均达到了 98%。当前，要针对新型城镇化、人口流动加速、农民集中居住区建设中出现的新情况新问题，深化改革创新，切实保障基层群众自治权利。对于农民集中居住区，要分类施策，符合村改居条件的，要规范推进村改居；不适宜村改居的，要完善相关制度，确保村民民主自治权利得到有效落实。对于外来人口较多社区，要探索非户籍人口参与社区自治的有效途径。对于城市以新建住宅区为主的社区，要着力提升居民对社区的归属感和认同感。对于“空心村”，要统筹发展经济社会事业，重点加强空巢老人、“三留守”人员关爱服务，以改善民生的实际举措激发群众的参与意识。

大力发展城乡社区协商民主。在公共事务决策中引入协商民主机制，既能保证决策的合法性，又能提升决策效率。江苏省委、省政府在 2015 年即出台政策文件，着力推进城乡社区协商工作。各地开展了形式多样的社区协商实践，如南京市鼓楼区社区“六化”协商模式、江阴市山泉村“村民议事代表团制”、溧阳市“百姓议事堂”、盱眙县“睦邻议事坊”等。要按照协商于民、协商为民的要求，进一步增强居民群众参与能力，拓宽协商范围和渠道，丰富协商内容和形式，对涉及社区公共利益、关乎居民切身利益的事项，通过居民议事会、理事会、民情恳谈等方式，找到民意的最大公约数。积极推行“院落自治”“楼宇自治”“村民小组自治”等“微自治”方式，畅通基层社会治理的“毛细血管”。

严格落实村（居）务监督制度。加强和规范村（居）务监督委员会工作，对于推动全面从严治党向基层延伸，从源头上遏制群众身边的不正之风具有重要作用。江苏已实现村（居）务监督全覆盖，形成了一些有特色的地方做法，如连云港市“一委三会”制度、宿迁市宿豫区“社区小微权力清单制度”等。要坚持以促进小微权力透明运行、有效监督为重心，以村（居）务公开、村（居）务监督工作程序化、规范化建设为重点，健全完善村（居）务监督相关制度机制，确保对惠民政策落实、村级重大事项决策、“三资”管理、工程项目建设等实施全方位、全过程、无死角监督。

## 强化人本理念，以服务助共享

深化社区“减负增效”。省委省政府高度重视基层减负工作，将其纳入“不忘初心、牢记使命”主题教育专项整治的重要内容。经过全面清理，省级面向基层的创建示范项目由原来的 34 项压减合并为 6 项，村、居分别悬挂 4 块和 2 块牌子。要进一步加强源头治理、上下联动，严格执行社区事务准入制度，重点做“三项减法”，即减机构、减评比、减台账；着力推进“两个统筹”，即统筹各级党政部门及群团组织下沉到社区的资源、资金、项目等，激发为居民服务的联动效应；统筹进入社区的各条线信息网络，建立全省统一规范的社区综合服务管理信息化平台，实现信息统一采集、资源共享，为社区公共服务事项一号申请、一窗受理、一网通办创造条件。通过“三减两统筹”，促进社区回归自治本位。

完善社区服务体系。社区服务是否到位，直接关系到群众的获得感、幸福感。江苏各地已基本形成公共服务、志愿服务、便民利民服务和市场化服务相结合的社区服务体系，要继续在充实服务内容、提升服务质量上下功夫。要进一步加强社区综合服务中心建设，目前全省还有 16% 的城乡社区综合服务设施未达到每百户 30 平方米的国家标准，应采取有力措施攻坚克难。要实施“互联网+社区”行动计划，推动政务服务“一张网”进城乡社区，为群众提供“线上+线下”的优质服务。南京市栖霞区“掌上云社区”、徐州市鼓楼区社区“云”治理等，广受好评。

加强重点人群服务。社区服务应聚焦脱贫攻坚、特殊群体和群众关切，着力加强困难群体、老年人、儿童、残疾人等重点人群服务，落细落实民生保障政策。江苏已有 10 个设区市被列入国家居家和社区养老

服务改革试点，要利用好这一难得的机遇，大力发展居家和社区养老，让老年人在家就能享受到专业服务。要依托社区建立完善困难群众主动发现、主动救助机制，动态掌握居民生活困难及遭遇急难情形，及时予以救助。要在社区层面做好农村“三留守”人员关爱服务工作，尤其是要确保所有农村留守儿童都能得到暖心监护，所有农村独居留守老人都能得到悉心照顾。