

基层党建引领社会治理创新研究

——以南通市通州区为例

张洁云

党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础。如何以基层党建引领社会治理创新，使人民安居乐业、基层社会充满活力又和谐有序，筑牢党长期执政的坚实基础，是新时代党的建设和社会治理面临的一项重大课题。

一、南通市通州区党建引领社会治理的做法与成效

近年来，通州区委深入贯彻新时代党的建设总要求，认真落实《新时代江苏基层党建“五聚焦五落实”三年行动计划（2019—2021年）》，以“富民领航工程”统领农村党建、“和谐先锋工程”统领社区党建、“效能提升工程”统领机关党建、“群众满意工程”统领事业单位党建，探索“融合党建”新路径，推进基层党建引领社会治理创新，取得了明显成效。

（一）强化核心引领，健全区域化的组织体系

通州区拥有2200余个基层党组织，共5.7万名党员。通州区委以上率下，切实加强对社会治理的统一领导、统筹协调，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。一是首创“五位一体”党建惠民联动工作体系。以15个镇（街道）党（工）委为龙头，242个村（社区）党总支为主体，下设757个二级党支部、2921个党小组、9855个党员中心户（群众示范户），织密基层组织之网，形成县域社会治理的党组织体系。二是构建区域党建共同体。按照条块结合、优势互补原则整合党建资源，把街道社区、驻区单位、新兴领域的党建工作统筹起来，打造了“组织联动、文明联创、发展联心”的区域党建共同体。三是增强基层党组织的引领力。通州推出党建“五基达标、五星争创”三年行动计划（2019—2021年），以“标准+示范”建设为重点，突出政治功能，深化“融合党建”，扎实推进基本组织、基本队伍、基本活动、基本制度、基本保障“五基达标”和党建领航星、富民强村星、生态美丽星、稳定和谐星、乡风文明星“五星争创”，加强基层党建标准化建设，促进基层党建全面进步全面过硬，着力打造党建引领基层治理的“通州样板”。

（二）推进互联互通，完善多元化的治理体系

通州区委坚持问题导向，突出整体联动，完善以党组织为领导核心的自治、法治、德治相结合的治理体系。一是构建党建工作同心圆。吸收和借鉴新时代“枫桥经验”经验，确立分工负责、多元合作、齐抓共管的基层社会治理责任链条，努力实现在城乡管理方面由“单一管理”向“多元共治”转变，在维稳工作方面进一步由“被动应对”向“主动出击”转变，在公共服务方面由“一般服务”向“精准服务”转变，形成党建工作的同心圆，将党建优势转化为社会治理效能。二是汇聚社会治理合力。全面拓展社会力量有序参与社会治理的深度和广度，推动多元合作共治，充分调动不同主体参与基层社会治理的积极性，发挥好新时代文明实践中心在组织动员群众、宣传教育群众方面的优势，形成社会治理合力。三是注入社会治理活力。通州全面推进“有事好商量”协商议事室建设，在南通市率先实现镇村“全覆盖”，在党的领导下依靠群众解决群众自己的事情，将协商民主嵌入到基层社会治理工作的全过程。

（三）有效整合资源，构建社会化的平台载体

通州区树立开放融合思维，推动管理重心下移，努力实现从管理向治理转变。一是构建县域综合治理“一张网”。通州把党支部建到网格上，有效整合党建、生态环保、控违拆违、信访维稳、安全生产五张“网”，实现网格管理的“五网合一”和“全覆盖”，形成“重心下移、关口前移、无缝覆盖”的县域综合治理“一张网”。二是筑牢基层治理平台。全面推诿“综治工作、市场监管、综合执法、便民服务”等基层治理“四个平台”建设，以平台建设为依托，延伸网格触角，对乡镇和部门派驻机构进行职能模块归并、工作流程再造和工作机制完善，实行“网格化管理、捆绑式责任”的工作机制，逐步实现数据共享、信息共通、人员共用、风险共治。三是强化城市基层党组织统筹协调功能。通州推进党建互联互通，扩大新兴领域党建覆盖，瞄准拆迁安置矛盾突出、资源保障乏力、群众需求多元等难点问题，推行城市社区党建品牌项目“孵化”，通过“建链-补链-强链”三位一体工作模式，有效扩大了城市社区党建品牌的社会影响力，“在职党员干部进社区志愿服务”“阳光扶贫”等活动，为党员干部直接联系服务基层群众提供了有效途径。

二、目前基层党建引领社会治理创新的制约因素

随着改革开放和社会主义市场经济的发展，社会结构发生许多深刻变化，基层社会治理遇到很多新情况、新矛盾、新问题。通州区基层党建引领社会治理创新也面临不少现实的制约因素。

（一）在思想观念上，对基层党建与社会治理融合发展认识有待进一步提升

从通州的实践探索看，一些基层党组织对党建引领的认识理解上仍然存在不少误区，党建引领社会治理的意识不强。一是对基层党建重要性认识不足。基层党政机关重视招商引资、项目建设、产业升级等工作，在潜意识中把党建看成“虚功”。非传统领域的党建工作比较薄弱，思路不宽。二是对新时代社会治理思想理解模糊。基层管控、维稳的观念和思维模式仍根深蒂固，习惯于用传统思路 and 办法去处理问题、解决矛盾。三是党建引领社会治理的基本内涵把握不准。党建工作成为封闭的内循环，存在基层党建工作与社会治理工作“两张皮”的现象。

（二）在体制机制上，基层党组织统揽各方的联动协作机制有待进一步顺畅

由于社会治理的联动协作机制尚未健全，多元主体参与社会治理易流于形式且参与持续性不足。一是党建工作制度落实不到位。基层党建的考核奖惩办法、党员的教育管理及激励约束机制还流于形式，存在台账式检查考核的现象。二是基层行政管理机制建设滞后。社会治理中“万能政府”机制仍存在，联动协作机制不健全，基层工作行政化、机关化、事务化现象还比较普遍。三是社会组织和公众参与的体制机制不健全。基层社会治理中缺乏社会组织参与的渠道和机制，一些社会组织行政色彩浓厚，社会组织作用发挥不够；民众权利意识和参与意识不断增强，但由于渠道不畅、组织不力，导致社会治理的公众参与度不高。

（三）在权责分配上，基层党组织的承担职责和管理权限有待进一步厘清

基层社会治理中存在着责任边界模糊、条块不顺畅、权责不对等问题。一是基层党组织的职权和资源相对不足。在理解处理党的领导权、政府行政权、基层自治权和人民参与权的关系上有偏差，基层党组织在整合资源和引领思想的领导作用上不足。二是行政自治事务不清晰。由于没有明确界定基层的行政事务和自治事务，政务服务清单化、便民化不统一、不全面，村（社区）的自治权发挥不够。三是基层管理力量和服务力量相对薄弱。服务和管理力量向基层倾斜、重心下移还浮于表面，基层负担仍然较重，缺少创新动力和活力，尤其是村民自治制度的执行力和创造力不强，党建领航服务站、党群服务中心的服务内容和范围需进一步拓展。

（四）在领域覆盖上，新兴领域党建工作有待进一步拓展

新兴领域党建工作依然存在着党的建设淡化、弱化、边缘化的问题。一是党建工作制度机制还不够健全。新兴领域党建工作的管理体制和工作机制不完善，新兴领域组织和工作存在薄弱点和空白区。二是党建工作与企业发展融合度不高。新兴领域组织由于担心党组织开展活动影响企业正常生产经营，把企业的发展与党的建设对立起来，造成党建与业务工作“张皮”象。三是党建工作功能发挥不足。新兴领域党建工作总体上还没有打破企业的门槛和界限，没有真正融入到园区、楼宇的“大家庭”中，没有融入到城市基层党建的“大家庭”中，在参与志愿服务、基层治理和服务群众中发挥共驻共建作用方面存在不足。

三、新时代基层党建引领社会治理创新的路径思考

党建引领基层社会治理创新，必须坚持问题导向、目标导向，汲取各地基层探索的实践经验，以发挥政治功能为根本，以理顺治理体系为前提，以健全引领机制为关键，以探索创新为重点，以强化队伍建设为抓手，以满足群众需求为指向，不断提升基层社会治理效能，推进基层社会治理现代化。

（一）以发挥政治功能为根本，把准社会治理方向

党的领导是社会治理的核心力量。基层社会治理要发挥党组织强大的领导力、组织力和号召力，确保基层社会治理的正确方向。一要强化基层党组织的政治功能。要贯彻以人民为中心的发展思想，凸显基层党组织的政治属性和政治功能，切实加强党的思想建设，学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，教育引导党员增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，引领群众听党话、跟党走，扩大共同的政治基础，最大限度激发社会发展活力。二要牢固树立党建引领理念。强化党员干部的政治理论学习，开展社会治理主题教育培训，准确把握引领的含义，正确认识基层党建与社会治理的关系，使基层党组织深刻把握社会结构、组织形式、群众诉求的变化，找准社会治理多元主体的利益“最大公约数”，善于在协调各个主体参与社会治理中保证党的路线方针政策有效落实，切实担负好引领的职责，做到既不“包办一切”也不“放任自流”。三要提升基层党组织的引领力。党组织是社会治理能否有效推进的关键。要全面开展党支部标准化规范化建设，加大“两新”组织党组织的组建力度，推进“软弱涣散”基层党组织整顿转化，确保党的基层组织有形有效覆盖，不断增强基层党组织的组织力、战斗力。要重视基层党组织领导班子作用，配强基层党组织书记，抓好党员队伍建设，充分发挥党员先锋模范作用。

（二）以理顺治理体系为前提，打造社会治理新格局

要统筹城乡基层党建工作，将“内部循环小党建”变为“内外循环大党建”，构建基层社会治理新格局。一要提高基层党组织的整合与统筹功能。党的全面领导要靠党的严密组织体系去实现。要整合基层党组织内部体系，建立基层区域化党建体制与协同机制，探索建立城乡基层党建联席会制度，定期研究解决工作中存在的突出问题，推进并提升基层党建工作，实现基层党建和社会治理实现紧密融合、良性互动。二要落实社会治理的政府职责。以党政机构改革、“放管服”改革和推进基层减负为抓手，推进服务型政府建设，建立科学合理的权力清单、责任清单、服务清单和负面清单，赋予基层必要的决策权、财权、事权、用人权等，推动工作重心向基层下移，切实把资源、服务、管理放到基层，有效提升基层政府治理效能和便民服务能力。三要推动社会组织有效参与。大力培育生命力强的基层社会组织，多渠道筹措社会组织经费，保证社会组织依法依规履行职能，充分发挥其独特优势，引导社会组织积极参与社会治理工作，注重发挥行业协会商会自律功能，提升各类社会组织参与社会治理的能力。四要提升公众参与的主动性。要加强公民意识教育，重视家庭家教家风的重要作用，发挥道德教化在社会治理的作用。通过完善政策、细化措施、拓展渠道，为公众规范有序参与社会治理提供依据和方便。同时，强化公众听证在社会公共决策中的作用，引导人们积极参与有关切身利益的治理活动。

（三）以健全引领机制为关键，重塑社会治理权威

建立健全党建引领社会治理机制，重塑党领导一切的权威，把坚持党对一切工作的领导的方略贯彻到基层社会治理中。一

是建立党组织引领机制。充分发挥党组织的号召力、凝聚力,探索建立“人人尽责、人人享有”的治理决策和宣传引领机制,更好地广纳民智、广聚民力,充分挖掘、盘活和集约化使用政治资源,使最大多数主体积极行动起来落实党组织的治理主张。二是完善党员教育管理机制。建立健全党员教育联席会议制度,强化对党员教育工作的统筹协调和具体指导,落实党员经常性教育机制,增强党员的党性观念和党性觉悟。严格党员发展标准,把政治标准放在首位,为党输送新鲜血液。以尊崇党章、遵守党规为基本要求,加强对党员的日常管理,建立健全党内评优机制,激发党员在各方面各领域发挥引领带头作用。三是完善群众诉求表达机制。要认真落实人民群众的决策参与权、知情权和监督权,探索建立群众诉求收集和反馈机制,搭建公民参政议政平台,畅通信访信息和排忧解难渠道,使不同群体的诉求都有充分表达的空间,并得到及时合理的解决,及时化解社会怨气、消除社会戾气。四是完善社会治理推进机制。建立主体多元、层级科学的社会治理责任体系,将行政管理、综合执法、公共服务有机整合,完善部门间协同共治体制机制,构建切合实际的激励约束机制,提升社会治理的精准度和靶向性,推动社会治理落实落细,实现社会治理与经济发展、民生改善良性互动。

（四）以强化队伍建设为抓手，提高社会治理能力

一是拓宽引才渠道。要借鉴项目引进中以引进人才引项目的方法,精心组织招才引智活动,有计划地引进党建工作领域专业人才,加强对引进的高层次人才的政治引领、政治吸纳。二是培养领头雁队伍。要围绕新时代基层治理供给需求和治理短板,分层分类培养一支专业过硬的党组织书记队伍。三是培育治理人才。把产业带头人、创业精英、田秀才、土专家、电商达人、群众组织负责人、热心公益人士、社区义工人才等群众中的“能人”纳入人才资源库,统一建档、动态管理。将符合任职条件的优秀分子、积极分子,放到基层岗位锻炼培养,发挥其专长特长,协助基层党组织开展社会治理工作,在工作实践中提升治理能力。四是完善考核评价。建立健全基层党建引领社会治理考核评价体系,并将党建引领社会治理成效纳入高质量发展综合考核体系。坚持注重实绩、群众公认、公开民主原则,加强社会治理的实效考核和人民满意度测评,把社会治理考核结果作为基层干部选拔任用和激励约束的重要依据,激发各级党组织负责人引领社会治理创新的积极性、主动性。

（五）以满足群众需求为指向，提升社会治理效能

让百姓安居乐业、实现社会安定有序,是党建引领基层社会治理创新的目的所在。一要聚焦主要矛盾。根据人民群众需求的增长点,找准各方利益的结合点,在社会治理创新供给侧精准发力,更好满足人民群众多层次、多方面、个性化的需求,努力让最广大人民群众成为社会治理的参与者、受益者及评判者。二要完善基层民主。基层社会治理是复杂的系统工程,要健全党组织领导的自治、德治、法治基层治理体系,把党的领导植根于基层、植根于人民群众,培植和提升群众参与社会治理法治意识和文明意识,增强人民群众参与社会治理的责任感、荣誉感,催发正能量,最大程度凝聚共识、形成合力。三要办好民生实事。要紧扣民生难题,加强服务型基层党组织建设,扎实开展党建富民实践,推广“支部+电商”“支部+专业合作社”等发展模式,打通服务群众的“最后一公里”,为群众提供精准有效的服务和管理,不断增强人民群众的获得感幸福感安全感,真正实现全民共建共治共享。四要勇于破解难题。在新时代,基层社会治理面临一些原有的深层次问题在短时期内难以革除,而新问题又接踵而至。党员干部要强化使命担当,将引领基层社会治理创新工作放在党建工作的突出位置,注重源头治理、系统治理、依法治理、综合治理,在社会治理“底片”上增添现代化“亮色”,走出一条联动融合、多元协同的社会治理道路,不断提升基层社会治理效能,带领人民创造美好生活。

（作者单位：中共南通市通州区委党校）