

党建引领基层治理实践研究

——以苏州工业园区“红色管家”项目为例

徐成华

2021年7月，中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，是推进新时代基层治理现代化建设的纲领性文件，其中重点提出加强党对基层治理的全面领导，这是开展党建引领基层治理的行动指南。苏州工业园区在2018年初实施了“红色管家”基层党建项目，以社区为核心，推行“党建+物业管理”新模式，有效破解了基层治理难题，形成了独具特色的地方经验。

一、党建引领基层治理的生成逻辑

（一）适应社区结构变迁带来的多元需求

苏州工业园区是中国与新加坡合作开发项目，成立于1994年，行政区划面积278平方公里。园区连续五年（2016-2020年）在商务部公布的国家级经开区综合考评中位列第一，同时跻身科技部建设世界一流高科技园区行列，2018年入选江苏省改革开放40周年先进集体。园区的快速发展、开放包容的发展理念吸引了各方有识之士，园区现有总人口119万人，81.3万常住人口中70%为新苏州人，外籍人口约3万人，大专以上学历人才总量约占人口40%，居全国开发区第一。园区是在昔日苏州市郊区的娄葑乡以及原本隶属吴县的跨塘、斜塘、唯亭、胜浦四个乡镇的土地上建立起来的，随着大规模城市建设与更新，由农民转化成市民的约有25万人。可见，园区不仅人口密度高，而且区域内人口构成复杂多元，居民间互识度低、归属感弱，再加上频繁的职业流动，人口呈现高流动性、高异质性特征，形成了多元主体共存于社区的基本格局，出现多元化的社区需求，但社区管理力量不足、居民参与共治不足，必然带来优质服务不足。如何让居住在社区中的不同人群拥有归属感和幸福感，这对基层治理提出了严峻挑战。

（二）适应共建共治共享的发展需要

苏州工业园区自建立起就成为不同肤色、不同语言、不同习俗、不同文化背景的人群聚居地。多样的思想观念、不同的生活方式之间的碰撞、摩擦与融合，再加上中外企业聚集，给园区的基层治理带来压力和挑战。不少外来人口，包括外籍人士，希望融入本地生活，结交新朋友，扩大朋友圈，深耕“第二故乡”实现自身价值，同时也想发挥自身所长反哺“第二故乡”的发展，却面临语言交流障碍、城市及信息获取缺失、文化差异与社交融入困难等问题。同时，又缺少参与平台和参与渠道，居民参与志愿服务受限，无法为社区建设出谋划策。因此，有必要搭建平台、载体，通过有效渠道加强外来人士与本土人缘、地缘的融合，整合辖区资源服务优势，激发外来人士对本地社会和社区的责任心和参与性，共同建设“共享型”社区，增强其对城市的融入感和归属感，以此推动园区高质量发展。

（三）应对基层党组织的组织力提升需要

苏州工业园区人口构成多样，党员类型更是复杂，有离退休党员、流动党员、退伍党员、待业大学生党员等，再加上动迁、行政区划调整等新情况出现，社区流动党员人数众多，给原有的党员教育激励约束机制带来挑战，如果不能激活这些红色细胞，基层党建工作开展就缺乏保障，基层治理工作也难以有效开展。另外，基层党组织数量多、种类多，涉及范围广、领域宽，功能

定位也各不相同。园区有各类公共技术服务平台 30 多个、国家级创新基地 20 多个，集聚新型研发机构近 500 家，入驻中外高等院校 29 所，开展党建工作缺乏共同融合点，尤其是社区党建与驻区单位、新兴领域党建不同程度存在条块分割、封闭运行的情况，多数驻区单位参与共驻共建积极性不高，且社区在统筹协调驻区单位方面相对乏力，造成“各搭各的台，各唱各的戏”，没有真正拧成一股绳。因此，如何有力汇聚“红色资源”，有效整合各职能部门、驻区单位、行业及各领域党组织资源和力量，形成以党组织为纽带，各类资源广泛参与的服务生态圈，考验着地方政府基层治理的水平和能力。

二、党建引领基层治理的价值指向

（一）以“联”为核心，压实基层治理责任担当

“红色管家”项目自开始实施就坚持上级指导下级，下级主动作为。一是上下联动，分工负责。在区级层面，由园区工委组织部牵头，相关职能部门党组织协助，抽调政治觉悟高、基层经验丰富的同志组建课题组，专职研发项目；街道层面，充分发挥街道党工委的统筹协调作用，成立工作领导小组指导项目推进；社区层面，明确社区党组织书记的第一责任人职责，吸纳社区两委、党员骨干、业委会、物业服务企业等各方代表组建行动团队，推动项目落地实施。因此，涉及到相关职能部门的常规问题由街道、社工委以邮件形式向相关职能部门反馈，抄送组织部；复杂问题由街道、社工委填写《民意诉求承办单》，每周五报送组织部，由组织部转发至承办党组织，督促其在规定时间内进行回复，并将回复内容反馈给街道、社工委；社区党委对物业和业委会有监督指导的责任，小区业委会、物业服务企业处理民意诉求的时效、成效和居民满意度与社工委、社区党组织对其的年度考评分数直接挂钩，相关情况也作为社区党组织向社工委和园区推优的重要依据。二是制度保障，落实责任。早在 2018 年 3 月，苏州工业园区工委组织部印发了两份文件，其中《苏州工业园区关于开展红色管家项目的指导意见（试行）》明确了社区党组织为“红色管家”项目的责任主体，承担着组织动员党员、整合社区资源、解决居民群众诉求的主体职责。各街道党工委根据工作方案，建立领导班子联系点制度，打通了“红色管家”项目与社区治理、城市管理等重点业务工作的界限和壁垒，使项目推进更好地围绕中心，服务大局。《苏州工业园区红色管家项目负责人管理暂行办法》则通过内部选拔的方式明确一名政治素养高、工作能力强、群众基础好的党员社工为所在社区“红色管家”项目负责人，在社区党组织书记的领导下，专职负责项目推进，包括组织动员党员、整合社区资源解决居民诉求，支持引导社区公益组织发展，培育社区正能量文化。两份文件从制度层面为项目试点推进提供了保障，指明了方向，重点突出了党建引领作用的发挥，一定程度上破解了基层治理中党建引领偏标签化、空洞化的问题。

（二）以“红”为主线，强化基层治理组织推进

党建引领基层治理是“红色管家”项目的根本落脚点。需充分发挥组织优势，凝聚各方力量，形成基层治理合力，为“红色管家”推进提供坚强的组织保障。一是建立“红色通道”，提升基层治理效能。通过“民意收集-响应处理-跟踪督促-评估评价”工作闭环，整合各职能部门、街道区域资源、社区治理主体等力量，打通全流程诉求流转通道，切实解决群众集中反映的各类问题。截至 2021 年 9 月底，共收集居民诉求 7409 余件，已办结 7370 件，办结率达到 99%。二是激活“红色细胞”，提升基层治理能力。选优配强社区党组织书记，开设“红色管家·书记薪荅说”子项目，总结推广社区书记先进做法，充分发挥“红色头雁”作用。选拔一批综合能力水平高的社区副书记为社区“红色管家”项目负责人，培养社区书记储备人才队伍。积极挖掘社区党员，深化行动支部工作模式，推进“党员联户”“楼道微自治”等做法，常态化参与社区服务和治理。扩大业委会党员比例，指导有条件的业委会成立党支部，引导物业公司把支部建在物业项目上，使各类组织在党的领导下开展工作，提升基层治理能力。三是搭建“红色网格”，延伸基层治理触角。将基层党建嵌入社会治理最基本单元，在符合条件的网格和楼道内建立党支部或党小组，重点整合公安、城管、消防等职能部门力量沉入网格，推进“多网融合、一网联动”，推动“人在网中走，事在格中办”，打通联系服务群众的“最后一公里”。四是共建“红色家园”，增强党群凝聚力。建立社区“大党委”机制，吸纳辖区单位、社团组织、业委会、物业公司、居委会等加入，调动多方力量参与街道区域化党建共同体建设，共树“红色家园”意识，实现议题由党组织把关、过程由党组织牵头、落实由党组织督办。

（三）以“同”为指引，完善基层治理协商机制

强化基层治理，需不断强化多元主体协同治理的工作机制，推动管理、发展、服务力量向基层下沉，聚能聚力抓基层治理，形成“共治圈”，画好“同心圆”。为此，苏州工业园区充分发挥街道党工委统筹协调各方、领导基层治理的作用，切实解决区域治理的重大事项，推行“轮值主席”制度。吸纳驻区机关、事业单位、“两新”组织党组织负责人担任社区基层党建联席会议“轮值主席”，做好总体规划、组织实施和督查指导，形成区域党建合力共治区域发展格局，有效开展区域内商业街的占道经营、马路摊点、违章建设等各项集中整治行动，以“党建引领社会治理”参会党建联盟单位及职能部门全方位、多角度、深层次对综合治理问题展开热烈讨论，推动实现“旧貌换新颜”。通过联席会商、群众评议等制度，激发驻区单位党组织内在动力，解决好“报而不到”“驻而不动”的问题，由社区党组织“独角戏”变成社区党组织和驻区单位党组织“大合唱”。

三、党建引领基层治理的前景展望

新时代的基层治理已经进入了关键期，加快基层治理创新成为亟需解决的难题。要充分发挥党组织在基层治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，增强基层党组织和党员干部的基层治理创新本领。

（一）进一步放权赋能基层，更好推动“红色管家”提质增效

“上面千条线，下面一根针。”党的各项政策方针最终必然落实在基层，这就必须为基层放权，为基层赋能，以此激发基层干部敢干事和能干事的活力。首先，可通过地方立法明确“红色管家”的功能、地位和职责，规范社区党组织与其他主体之间的权责边界和职能关系，充分发挥社区在区域党建中的统合与引领功能，整合汇聚各方资源下沉社区，确保党组织的作用发挥能得到更多有利条件的支持。其次，可进一步完善物业企业组织建设机制，推行“双向进入、交叉任职”，引导物业服务企业及时传递党的声音。推广“红色管家”党建品牌，培育树立打造一批党组织引领力强、行业带动力强、社会影响力强的示范标杆物业服务企业。再次，建立“红色管家”党建文化保障机制，用党建文化引领物业服务企业先进文化建设，形成广泛政治认同、价值认同及共同目标，推动物业整体服务能力和素质水平得到提升，更好地服务居民群众。

（二）进一步强化队伍建设，更好提升“红色管家”主体实力

基层治理虽然常常受限于体制性矛盾，但可通过机制创新切实“解决”问题，构成“顶层设计”不可或缺的“基层探索”配方。成功的基层探索离不开高素质队伍，同样“红色管家”项目的提档升级也需要大量优秀人才，它直接关系到为居民服务的质量和“红色管家”的形象，影响着基层党组织的凝聚力和战斗力。工业园区的发展建设在苏州乃至全国都处于领跑地位，这也决定了必须以高素质的党员队伍来高质量推进党建项目。首先，要进一步发挥好基层党组织书记的领航作用，凝心聚力、构建群体信仰，带头苦干、率先作出示范。“选”政治强、能力好、威信高的党员挑大梁；“派”出机关事业单位中思路新、素质高、干劲大的党员干部扎根社区，为基层党组织注入新活力；“抓”政治教育和能力培训，引导基层党组织书记能干事、会干事、干成事；“用”好奖惩激励措施，让基层党组织书记有干劲、出成果。其次，要大力发动党员、志愿者、爱心商户、物业管理等多方力量，结合“红色管家”微治理、微服务、微实事等形式，开展多项便民服务，打开群众“心锁”，推动基层治理精细化。再次，要进一步完善党员干部考核机制，明确责任义务，建立认责承诺制度，严把考核关，结合网格内党员工作、学习、生活状态，通过党员自我总结、自我评价，由党支部民主评议、党组织考察分析，综合形成评议结果，对优秀党员和先进事迹进行表彰宣传，发挥示范引领作用，对有所欠缺的党员及时督促改正，确保党员队伍的良好形象。

（三）进一步培育社会组织，更好蓄积基层治理力量源泉

截至 2020 年底，苏州工业园区登记注册的社会组织达到 683 家，备案管理的社会组织 1080 家，获得等级的社会组织已近 200 家，而当年园区总人口已达 113.3927 万人，平均每万人社会组织数为 15.5 个，虽位列江苏第一，但与发达国家社会组织相

比，发展数量总体偏少，发达国家每万人拥有社会组织数量一般超过 50 个；另外，还存在人才缺乏、能力较弱、功能不健全等问题。首先，应完善法律政策，激活发展潜力。着力挖掘出一批接地气、有潜力的社区草根团队，激发社会活力，鼓励街道建立社区社会组织联合会，加强对存量社区社会组织的管理。健全退出机制，引导“僵尸”社区社会组织有序退出或依法予以撤销，从而不断除陈提质。其次，抓实组织引领，完善培育体系。突出党建工作在社会组织孵化、成长过程中的引领作用，积极发挥社会组织培育基地的核心作用，集中统一规范管理，为增强社区活力、服务社区居民提供重要支撑。再次，提升保障水平，加大扶持力度。通过强化经费、人员、政策三项保障，确保社会组织有资源、有能力参与社区治理。可通过开展优秀社会组织和优秀社会服务项目评选，提供扶持资金，促进社会组织充分发挥典型示范作用，鼓励引导社会组织相互借鉴、共同进步。