新时代城乡社区治理体系建设问题研究

中共濮阳市委党校 王峰

近年来，我国城乡社区治理取得了长足进步，基层党组织领导核心作用有效发挥，基层群众自治深入发展，社会力量协同作用日益显现，社区服务水平明显提高，居民群众福祉不断增进。但与人民群众新期待、与社区治理现代化新要求、与我国经济社会发展新形势相比，伴随社会和人口结构的变化，城乡社区的治理体系还不完善、应急机制不健全、居民参与能力不够强、统筹协调不规范、动力转换不充分等亟待迫切解决的瓶颈问题在这次抗击新冠肺炎疫情中尤显突出。新冠肺炎疫情发生以来，城乡社区成为疫情联防联控的第一线，近400万名城乡社区工作者奋战在65万个城乡社区的疫情防控一线，为遏制疫情扩散蔓延做出了重要贡献。但此次抗“疫”也提醒我们，新时代应坚持遵循规律、遵守规则、遵照民意，全面提升城乡社区治理水平势在必行。

**一、新时代城乡社区治理的科学内涵和意义**

城乡社区治理是指在城乡社区范围内实现由党组织领导、政府主导、社会参与和居民自治协调互动，共同治理各项社区事务的工作。城乡社区治理包括城市社区治理和农村社区治理，因此，城乡社区治理要结合不同地区的实际情况，对治理路径和体系进行系统谋划，推进城市社区和农村社区的协同发展。

新时代背景下加强城乡社区治理，可以有效提升社区居民的归属感和幸福感，保障城乡基层社会的和谐稳定发展，是贯彻落实党和国家大政方针的必要举措，对建设中国特色社会主义事业具有重要意义。其一，新时代城乡社区治理有利于将党的领导植根于基层群众；其二，新时代城乡社区治理有利于提高治理工作的成效；其三，新时代城乡社区治理有利于更好地为人民服务。新时代城乡社区治理坚持从群众的实际需求出发，将各种社会资源下沉到基层，奠定社区治理稳步前进的重要基础。结合当前社会发展状况，创新出更加符合居民心意的治理体制，做到既能维护人民群众的切身利益，又能促进基层社区的和谐稳定。

**二、十八大以来中央对城乡社区治理的新要求**

城乡社区治理既是社会治理的一部分，又是国家治理的一部分。2017年，中共中央和国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，对社区治理体系做出了“四大主体”“六大能力”的部署。2019年，党的十九届四中全会提出“构建社会治理共同体”的命题，构建“治理体系”成为新时代社区治理的重要目标。

（一）以人民为中心

习近平在十八届中央委员会第一次全体会议上当选中共中央总书记时承诺：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。” 2017年，党的十九大在判断新时代主要矛盾的基础上明确指出，中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。“新时代中国特色社会主义思想，必须坚持以人民为中心的发展思想……使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。十九届四中全会强调“坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路的显著优势”。“以人民为中心”成为新时代推进国家治理、社区治理的底色和定向标。

（二）党建引领

党的十八大以后，决策层更加强调发挥党建引领的作用。党建引领被视为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。《中共中央办公厅、国务院办公厅印发<关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见>》（2015年）和《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》（2017年）都强调充分发挥基层党组织领导核心作用。2019年，中央办公厅印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，明确“加强和改进城市基层党建工作的重要性紧迫性”。党的十九届四中全会提出要“建立健全以党的政治建设为统领，全面推进党的各方面建设的体制机制”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。党建引领成为新时期社区治理的重要指针。

（三）重心下移

党的十八大以来，社区治理成为决策层高度关心的议题。社区治理与“基础不牢，地动山摇”的政治要求紧紧连接在一起。近些年来，党的最高领导人只要到地方考察，行必到社区、言必讲社区。习近平总书记在多个场合强调，城市治理的“最后一公里就在社区”，“社区虽小，但连着千家万户，做好社区工作十分重要”，“社会治理的重心必须落到城乡社区”。 2018年，党的十九届三中全会强调：推动治理重心下移，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有人有权有物，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。2019年，党的十九届四中全会指出，“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。”

（四）社会协同

社会协同主要指引导驻社区企事业单位、社会组织和市场主体参与社区治理。在实践中，具体表现为“三社联动”（社区、社会组织、社会工作）、社会组织承接服务、社会工作团队参与服务的过程。2004年，党的十六届四中全会首提“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制。此后，“社会协同”成为社会管理（治理）的重要要求，党的十七大到十九大均延续了这种提法。2018年，习近平在上海考察市民驿站时指出：“加强社区治理，既要发挥基层党组织的领导作用，也要发挥居民自治功能，把社区居民积极性、主动性调动起来，做到人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享。”党的十九届四中全会指出，要“发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动”。

（五）基层群众自治

在中国的社区中，居民委员会（村委会）是一个法定的自治组织，它被界定为“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。2018年12月29日，十三届全国人大常委会第七次会议表决通过修改《城市居民委员会组织法》的决定，该法第一条就规定了立法目标——加强城市居民委员会的建设，由城市居民群众依法办理群众自己的事情。在新时期，发挥群众积极性，调动群众参与基层治理，是新时期社区治理的重要方向。党的十九大报告指出，“有事好商量，众人的事情由众人商量”。十九届四中全会进一步指出要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，这些都体现出新时代决策层对群众自治的重视。

（六）治理机制创新

从科技创新的角度来看，决策层强调大数据、网络技术等在社会治理中的应用。2017年12月8日，中共中央政治局就实施国家大数据战略进行第二次集体学习。习近平强调，要运用大数据提升国家治理现代化水平，要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制，推进政府管理和社会治理模式创新，推进“互联网+教育”“互联网+医疗”“互联网+文化”等，让百姓少跑腿、数据多跑路，不断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平。2019年，党的十九届四中全会将之前社会治理制度的提法完善为“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，补充了“民主协商”和“科技支撑”，不但强調“自治、法治、德治相结合”，还强调网格化管理和服务、精准化、精细化服务。

从社会创新的角度来看，决策层强调协商民主、网格化、精细化等社会治理手段。2015年，中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》指出，要“拓宽协商范围和渠道，丰富协商内容和形式……结合参与主体情况和具体协商事项……开展灵活多样的协商活动”。 2017年，党的十九大强调“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。“三治融合”“四化提升”“三社联动”“网络化”“智能化”“精准化”等等成为新时期社区治理机制创新的高频词汇。

三、新时代构建新型城乡社区治理体系几项重点工作

习近平总书记强调：“增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”“社会治理的重心必须落到城乡社区”，这为城乡社区智慧治理指明了正确方向、提供了基本遵循。

（一）进一步加强城乡社区党的建设

强化服务型社区党组织建设，推进社区“大党委”制度，抓好支部标准化、规范化建设，落实“三会一课”、谈心谈话、主题党日、民主评议党员等制度。建立“双向”评价机制，推进城乡社区与驻社区单位共建共融，深入拓展区域化党建工作。激励支持在职党员下沉进社区，强化无职党员、流动党员管理，持续整顿软弱涣散党组织，推动全面从严治党向城乡社区延伸，全力打造基层社会治理党建品牌，不断提高城乡社区基层党建“优质品率”。运用数字化、智能化手段，建立“一个网格一个党支部，一个单元一个党小组”“点对点结对”包保机制，更好地实现城乡社区党组织领导下的“民事民议民办民管”和党员志愿者的“亮身份、走在前、作表率”，协同善治、科技运作，推动建设充满活力的善治社区、美丽家园。

（二）进一步完善协商自治制度

在新时代背景下，“融合”无疑是社区治理的有效途径之一，资源共享、社会合作、协商治理，就需要治理主体确立合作、共享的理念。要注重完善城乡社区治理体制，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系，进一步加强基层群众性自治组织规范化建设。加快工矿企业所在地、国有农(林)场、城市新建住宅区、流动人口聚居地的社区居委会组建工作。理顺城乡社区工作关系，完善社区民主选举制度，进一步规范民主选举程序。推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”，引导驻社区单位、其他社会力量和市场主体参与社区治理。建立“居民协商说事”互动平台，探索楼宇自治等微自治形式，促进基层群众自治与网格化、网络化服务管理有效衔接，让居民群众自己主事、议事、办事、评事，形成管理、决策、治理、评议的社区治理评价体系和评价结果公开机制，推动“有事要商量、有事好商量”。

（三）进一步推进覆盖城乡社区法治体系建设

要大力实施创新普法依法治理提档升级工程，引导社区居民自觉守法用法，用法律维护自身合法权益，培养更多的“法律明白人”，夯实基层工作依靠群众、服务群众的理念。推进法治社区建设，发挥警官、法官、检察官、律师、公证员、基层法律服务工作者作用，深入开展法治宣传教育和法律进社区活动，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，打通公共法律服务“最后一公里”。坚持以人民为中心的发展思想，通过党员干部下沉、志愿者服务和社区居民发动，深化“精细化管理、多元化治理、现代化服务”的网络综合治理模式，完成信息采集、分流、处理、反馈的闭环管理，有效解决社会治理中的信息不足、信息滞后、信息堵塞、信息空转等问题，将切实需求和自身诉求传递给党和政府。全面深化扫黑除恶专项斗争，坚决打击横行城乡社区、扰乱破坏治安秩序、利用宗族势力称霸一方的“街霸”“市霸”，不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（四）进一步培育引领社区道德激励机制

要以社会主义核心价值观为引领，大力弘扬中华优秀传统文化“讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同”的时代价值，全面实施道德建设、移风易俗、文脉传承工程，培育心口相传的城乡社区精神，增强社区居民的社区认同感、归属感、责任感和荣誉感。把握受众群体和话语方式的深刻变化，以“身边人讲自己事、身边事教育身边人”形式，开展“立家规、正家风”“公益讲堂”“道德积分”系列活动，突出道德引领、民风教化，弘扬城乡社区乡贤文化，全面培育城乡社区居民道德素养，助力社会和谐稳定。发展城乡社区志愿者服务，推出微信公众号等新媒体矩阵，倡导移风易俗，摒弃传统陋习，依靠制度和温度形成与邻为善、以邻为伴、守望相助的良好社会氛围。

（五）进一步创新方式促进城乡社区便民服务

要完善城乡社区基础设施，建立健全公用设施的投资、建设、运行、管护和综合利用机制，改善社区人居环境。创新城乡社区综合服务设施运营机制，通过居民协商管理、委托社会组织运营等方式，提高城乡社区综合服务设施利用率。探索建立基层政府面向城乡社区的治理资源统筹机制，推动人财物和责权利对称下沉到城乡社区，增强城乡社区统筹使用人财物等资源的自主权。优化城乡社区设置，强化人员配置和综合素质培训，及时进行人文关怀。鼓励和引导各类市场主体参与社区服务业，提高社区服务供给能力。以城乡社区居民需求为导向，以自然人生命周期为视角，依托“互联网+服务”相关重点工程，围绕城乡社区治理集成化、精细化、规范化、智能化，加快推进“放管服”改革向城乡社区延伸，实现“一网、一门、一次、一窗、一证”服务模式的社区应用，变“居民跑腿”为“数据跑腿”、变“数据池”为“总车间”，加快实现城乡社区“智慧治理”零距离服务。