

以授权赋能打造党领共治型社区治理新格局

文 / 孟庆莲

摘要：当前基层社区治理面临着“权责不匹配”、“碎片化运作”、“党建悬浮化”等诸多现实问题，要破解这些难题，需以授权赋能为核心，围绕制度建设、全要素赋能、发展治理能力等方面，重新整合社区的权力结构和资源力量，实现权力下放和资源下沉，赋予基层治理主体更多权力与能力空间，发挥基层党组织整合中心、枢纽中心的优势，重构基层治理秩序，释放基层社会活力。

关键词：党组织；共治；授权赋能

Building a New Pattern of Party - Led Co - governance Community Governance through Authorization and Empowerment

Meng Qinglian

Abstract: Currently, grassroots community governance is faced with many practical problems such as "the mismatch between powers and responsibilities", "fragmented operation" and "the suspension of Party building". To solve these problems, it is necessary to take authorization and empowerment as the core. Focusing on aspects such as institutional construction, full-element empowerment, and the development of governance capabilities, the power structure and resource strength of the community should be re-integrated. It is necessary to realize the decentralization of power and the sinking of resources, endow grassroots governance subjects with more power and capacity space, give play to the advantages of grassroots Party organizations as integration centers and hub centers, reconstruct the grassroots governance order, and unleash the vitality of grassroots society.

Keywords: party organization; co - governance; authorization and empowerment

引言

国家积极推动党建与基层治理有机结合起来，不仅是中国本土化社会治理的有益探索，更是稳固党执政基础的需要。当前基层社区治理面临着“权责不匹配”、“碎片化运作”、“党建悬浮化”等问题，导致社会治理难以全面、深入推动。因此，需要通过授权赋能进一步发挥基层党组织的政治核心、组织保证、机制构建等功能，领导和带动基层社会各治理主体构建社区治理新格局，实现基层党组织和基层社会的双向赋能。

1. 当前基层社区治理面临的困境分析

1.1 社区治理的“权责不匹配”困境

街道和行政部门将一些事务压到基层社区，导致社区治理事务冗杂繁多，社区两委主要精力应付上级部门交派的各项任务，脱离了领导基层群众自治和服务群众的本位。如出现的“层层加码”“痕迹管理”“形式主义”等问题，基层干部为检查考核承担了大量的材料工作，工作重心没有转移到为群众解决实际问题上来，以材料论英雄、以材料评业绩的现象尤为突出。这几年，伴随着治理

重心的下沉，制度变革相对滞后，人力、物力、财力未实现同步向基层倾斜，基层社区治理权责不匹配，加上社区自治能力不足，难以承受沉重的治理任务，难以满足群众需求。

1.2 社区治理的“碎片化运作”困境

伴随基层治理主体的原子化、利益需求多样化、群体分层化等特点，不同群体间的利益协调难度大，跨部门、跨区域协调解决的基层治理难题增多，如果基层公共事务没有实现有效整合，会造成基层治理碎片化、封闭化等问题。地方基层各治理主体间彼此独立，仅依靠行政命令很难将基层各治理主体整合到一起，需要扁平立体的治理结构、平等协商的协调机制将各治理主体嵌入体系，有效解决基层治理碎片化问题。基层治理的碎片化不仅影响基层治理效能的提高，也影响基层群众的服务体验。由于区域内各领域党组织开放性、融合性不够，缺少推动横向联结、纵向联通、“跨界”联合的互动互联机制，涉及到多种利益群体的问题就会长期积累得不到及时解决。

1.3 基层党建的“悬浮化”带来社区治理的脱嵌问题

由于对于基层社会治理理念和政策把握不准，党组织引领作用在运作过程中出现了动力不足、形式化等问题，党组织没有嵌入基层治理网络中，而是悬浮在外。如党组织覆盖不全面、工作融合不紧密、党员作用发挥不显著，有的仅仅停留在搭建组织框架但没有实际运行，党组织和党员没有下沉到基层社区各治理主体中，与物业、业委会、业主、社会组织间没有建立制度化的协调联动机制，导致社区党组织核心作用不强。有的街道和社区干部，主动引领参与的意识不强，敢于引领参与的底气不足，善于引领的能力不强，导致党组织和基层党员干部引领作用发挥不起来。导致群团组织、物业公司、居民群众等其他主体参与共治的积极性和主动性不够，出现上热下冷的现象。

2. 以授权赋能破解基层社区治理转型困境

当前社区治理要走出“权责不匹配”“党建悬浮化”“碎片化运作”等困境，需要党组织嵌入基层治理网络中，凭借基层治理重心下移的契机，实现权力下放和资源下沉，在党组织的领导下重新整合社区的权力结构和资源力量，赋予基层各治理主体更多权力和能力空间，通过授权性赋能、组织嵌入赋能、制度赋能、资源整合赋能破解基层社区治理转型困境，发挥城市基层党组织整合中心、枢纽中心的优势，重塑基层治理的权力结构和制度结构，重构基层治理秩序，释放基层社会活力。

2.1 授权性赋能

授权性赋能在于通过上级部门的权力让渡和下放推动基层各治理主体有效参与及其治理本位任务的回归。授权性赋能包括授予权力和责任，具体包括决策权、监督权、组织权、信息共享权等，权力下放不仅是当前政府简政放

权的需要，更是基层释放治理活力的基础，权力的赋予既增加基层治理的结构空间，又激发基层人员的内在动力。当前基层治理面临的一大问题是权责不统一，基层承担了太多行政事务性的工作，自主处理基层事务的权力较少，主要精力放在落实上级要求和各种文件上，应对上级的各种督查检查上，各种台账和上报材料成为基层工作人员的重头，偏离基层治理的重心。

2.2 党组织嵌入赋能

通过党的基层组织和党员嵌入基层治理结构中，打破各治理主体间的界限，实现主动性和资源的有效调动，重塑治理秩序，为基层治理提供新的活力。要加快推进小区党支部、业委会党小组、楼栋党小组、社会组织党组织、物业企业党组织建设，建立健全小区治理的党组织结构，确保党组织覆盖小区管理服务的各个方面。党组织覆盖是基础，组织嵌入后党员发挥作用才是关键，要充分调动党员积极性，发挥模范先锋作用，鼓励党员担任小区治理相关职务，强化对业主委员会、物业公司、社会组织、业主的政治引领，强化思想统一，将党的意图跟各治理主体的意愿有效结合。

2.3 制度性供给赋能

要着力完善各治理主体参与基层治理的制度体系，包括法律、地方政策文件、街道（乡镇）区域性制度、社区议事和监督机制等多层次立体的制度体系。法规政策体系发挥着保障各治理主体有序参与社区治理工作的功能。中央的政策法规为各地探索实践提供法律政策指导及改革方向，明确基层治理过程中政府、社区居委会及社会组织定位、责任及义务。市州要进一步明确社工部、民政局、政法委等横向部门的关系，明确权责清单，建立既分工明确又互相合作的横向关系。街道（乡镇）要构建基层社区治理的权力与责任清单，推动完善微观社区治理的各种机制，提高基层社会治理效能。

2.4 资源整合赋能

当基层治理包含诸多治理主体，资源分布在政府、基层自治组织、企事业单位、社会组织、非公经济主体中，党组织在组织整合动员方面具有权威性和号召力，政府承担着整合运用各治理资源的职责，能打破科层制及各治理主体间人力、物力等资源不通的状态，将分割的各种资源有效调配和统筹，解决当前治理后劲不足的问题，形成不同层级间、不同组织间、不同主体间的资源互通和资源利用效果最大化的集约优势，实现基层各治理主体间互惠互利，共建共治共享的发展。

3. 打造党领共治型社区治理新格局的优化路径

在实践中，基层通过党建引领，形成特定组织架构和工作流程的沟通、协调机制，可以消解城市基层组织的“合作行动困境”，弥合因“条块分割”造成的“碎片化”。

[1] 党建的引领社区治理是一个“双向赋能”的过程，一方面基层党建通过整合资源、价值引领、激活主体构建共治格局实现了社区有效治理^[2]；另一方面，在领导社会治理的过程中，党建有了具体抓手，保持与群众的血肉联系，增强了党的政治统领力、战斗力，巩固了党的基层政权。

3.1 以发展治理能力激发基层治理活力

要激发主体活力，推进多元共治：一要向街道社区放权赋能。赋予街道更多的行政执法权，切实提升街道（乡镇）纵横调适能力；扎实推进社区减负增效，强化社区员额编制管理，建立稳定化、职业化、专业化社区人才队伍；构建科学合理的监督评估指标体系，从制度上确保基层工作人员回归服务社区居民群众的本位上来。二要贯彻全域党建工作理念。构建以党组织为领导核心，业委会、物业服务企业、社区居民共同参与的多元治理格局，扎实推动红色物业工作，进一步明确物业服务企业、业委会等组织的党建工作措施，通过党建引领小区物业管理工作。三要多方联动激发治理主体活力。加强政府横向纵向部门间及其与企事业单位、社会团体间的协调联络，加强彼此分工协作，建立信任互助合作关系，依托各自的资源优势，主动有效参与社会治理；强化宣传引导基层群众自治，最大限度动员群众、广泛凝聚群众、有效引领群众。四要用好志愿者队伍激发红色治理活力。建立激励奖励机制，用好网格巡逻队、党建志愿服务队和交通志愿守护队等党群志愿者队伍，引导激励辖区党员、群众积极参与志愿服务活动。

3.2 以全要素赋能凝聚治理合力

在人员、经费等要素方面上位推动、多元保障，深耕助推基层治理精准到点，凝聚治理强大合力。一要强化人员保障。逐步试点推进社区工作者职业体系建设，有效培育社区工作者，按照常住人口数量配备社区专职工作者；采用专兼结合，确保每个网格有一名专职社区工作者担任网格员，专人专事；健全社区工作者岗位等级序列设置，保障社区工作者工资薪酬，建立激励机制，调动网格员的工作积极性和主动性。二要强化权力保障。在权力保障上，进一步加大简政放权力度，建立责任清单、服务清单和权力清单，赋予社区党组织和社区居民委员会社会治理综合管理权、重大项目建设建议权、社区行政执法权、物业管理审批权等权力，有效推进社区管理、小区治理和矛盾纠纷调处。三要强化经费保障。上级财政必须要保障基层治理

专项工作经费来配套建设硬件设施和管理服务平台等，确保有场地办事、有队伍服务、有氛围议事、有机制运行。

3.3 以制度建设重塑基层社区治理秩序

通过制度建设进一步明确基层治理权责清单，形成街道、社区、社区居委会、业委会、社会组织、物业等权责明确的合作共治关系。在基层治理中，党建是有效勾连基层党组织、政府、市场组织、社会组织乃至居民个人的核心机制。^[3]一要完善区域化党建工作机制，明确各级党委参与基层治理的责任，把区、街道、社区、小区党组织贯通起来、形成以上带下、一贯到底的党建主轴；健全社区党委委员兼职制，吸纳辖区范围内驻居单位党组织负责人、居民党员代表进入社区党委班子，担任兼职委员；全面落实在职党员进社区和“党员双报到”制度，充分发挥在职党员服务群众和关心关爱困难群众的带头模范作用。二要健全居民代表联系服务群众工作机制。选准选好居民代表，发挥辐射带动作用，确保服务深化到每个小区、每个楼栋、每个居民户，及时了解民情、收集民意，化解民怨。三要建立居委会、小区党支部、物业公司和业主委员会定期联席议事机制，每月定期组织现场办公，及时沟通、共同商议、共同解决矛盾纠纷问题。四要完善基层民主监督机制，提高基层纪检监察组织、居（村）务监督委员会及群众的监督意识和能力，进一步扩大民主监督和群众监督平台和渠道，形成监督合力。^[4]

本文系 2024 年度湖南省社会科学研究委员会一般课题“湖南深入推进市域社会治理现代化研究”（编号：XSP24YBC373）的阶段性成果。

参考文献：

- [1] 狄英娜.“街乡吹哨、部门报到”——强化党建引领基层治理，促进城市精细化管理的北京实践[J].红旗文稿,2018(23):13.
- [2] 张紧跟,张旋.党建引领乡村治理中的“双向赋能”——以华北A县矛盾纠纷治理创新为例[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2023(2):58-60.
- [3] 钱坤.城市基层治理秩序的复合化建构[J].兰州学刊,2022(9):78.

（作者简介：孟庆莲，作者单位：中共长沙市委党校、长沙行政学院，社会学硕士，中共长沙市委党校公共管理教研部主任、副教授；研究方向：社会治理和区域治理）

（责任编辑：姜秀靓）