

编者按：党的十九大提出，加强社区治理体系建设，打造共建共治共享的社会治理格局。习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时提出，广东要在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。深圳是全国外来人口占比最高的超大型城市，创新和完善社会治理体系，不断提升治理体系和治理能力的现代化水平，在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国最前列，这既是特区的使命担当，也是实现和谐善治的现实需要。深圳市宝安区紧扣新时代中央和省、市对城市基层党建和基层社会治理提出的新要求，强力推进以社区党委为龙头的现代化社区治理体系建设，初步实现了“实时泛在、有效管理”，为全市加快营造共建共治共享社会治理格局作出有益探索。本刊对深圳市宝安区委书记姚任进行专访，挖掘宝安区在推进现代化社区治理体系建设方面的经验做法。针对当前社区治理存在“寡头化”、“碎片化”的治理困境，宝安以物业管理作为社区治理的重要抓手，释放可观的“制度红利”，打通物业管理“最后一公里”。为破解土地空间难题，推动产业高质量发展，宝安走出一条“集约发展、内涵提升”的新型城市化新路，为深圳启动新的土地空间改革破题。为此，“特区研究”栏目推出宝安专题，供读者参考。

构建现代化社区治理体系 营造共建共治共享社会治理格局

姚 任

记者：构建共建共治共享社会治理格局是一个宏大的课题，宝安以构建现代化社区治理体系来破题，主要基于哪些考虑？

姚任：社区是基本的社会单元和平台，是社会和谐稳定的基石，社区安，街道才能安；街道安，宝安才能安；宝安安，深圳才能长治久安。

社区治理模式因时而变。中国特色社会主义进入新时代，党的十九大提出要加强社区治理体系建设，打造共建共治共享的社会治理格局。习近平总书记要求广东在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。中央和省、市对社区治理提出的新要求，为我们基层工作者指明了方向，也为我们构

建现代化社区治理体系、营造共建共治共享的社会治理格局提供了强大的动力。

宝安是一个人口高度密集、匆忙的陌生人社会，有124个社区，平均面积3.2平方公里，平均管理服务人口4.5万，其中户籍人口平均0.5万，非户籍人口平均4万，社会结构复杂多元、人口结构严重倒挂，面临着繁重的管理任务、巨大的民生需求。2016年政企社企分开后，部分社区党组织偏虚偏弱偏软，更是难以承担起现代化社区治理的重任，迫切需要我们创新治理模式、构建治理体系。

上有要求、下有诉求，我们积极推进以社区党委为龙头的现代化社区治理体系建设既是形势所迫，

又是水到渠成。

记者：构建现代化社区治理体系是一个浩大的工程，宝安是如何开展这项工作的？

姚任：这项工作，我们自2017年10月就已经开始，前后经过3个月调研、3个月试点，2018年4月份开始全面铺开。

我们有了想法之后，开展了扎实的前期调研。区里由我带着32个部门围绕“构建以社区党委为龙头的现代化社区治理体系”展开调研，10个街道书记也围绕这个课题进行调研，前后集中开大会研究5次，同时我还率队赴广州车陂、三元里及深圳龙华区大浪街道同胜社区考察调研，一步一步把思路厘清、把路径找准。

我们有了初步方案后，没有急于在全区铺开，先是选了3个社区试点，觉得基本可行后，又在10个街道各选取1个社区扩大试点范围，边试点边研究、边试点边完善，直到整个体系比较成熟、路径比较清晰之后，才以2018年区委区政府1号文件印发执行、全区铺开。

记者：您作为主导者和推动者，请您给我们介绍一下宝安现代化社区治理体系构建的整体设计？

姚任：社区治理的系统性、整体性和协同性非常强，治理体系构建牵一发而动全身，必须有一个严谨、周密的思路计划，一套完备、有效的方法举措，不能信马由缰、随心所欲。

我们构建现代化社区治理体系，总的目标是提升社区治理体系和治理能力的现代化水平；总的思路是先把社区党委做实做硬做强，在此基础上，以社区党委引领基层治理；总的要求是变事后管理为事前管理，实时、泛在管理好宝安的每一寸土地，无时不在、无所不在、随叫随到，有效管理、贴身服务；实施路径是搭建基本框架——落实社区人、权、财、物保障——完善运行逻辑——培训、配强社区党委书记。

我们对社区进行“六定”，定位、定责、定员、定岗、定费、定薪，并赋予社区党委统筹、联动、管理、服务四项职能，在社区党委内设综合办、党群服务平台、综治平台“一办两平台”，综合办负责社区内部运转和监督，一般由社区委员负责；党群服务平台负责社区党建、群众服务、综合窗口等，将党的建设与服务群众充分融合，提升社区党委的

凝聚力号召力，一般由社区副书记负责；综治平台负责智慧管控、应急值守、安全生产等，将智慧管控与综合治理有机结合，强化社区党委“实时泛在”属地功能，一般由社区副书记（警长）和社区委员共同负责。在做实社区党委的基础上，我们在社区打造了“一核六体系”的治理框架，“一核”就是强化社区党委领导核心，“六体系”就是构建规范的职能架构体系、精细的网格管理体系、扎实的力量下沉体系、多元的社会责任体系、职业的人才支撑体系和科学的经费保障体系。

记者：做实做硬做强社区党委，宝安采取了哪些措施？

姚任：党委政府管理治理基层的很多工作，最终都要落实到社区。如果社区党委不强，“龙头”作用发挥不出来，对社区各种力量统不起来，直接影响管理治理的整体成效。社区党委只有做实做硬做强，才能真正承担起组织一方、协调各方的重任。我们主要做了五个方面工作。

一是给人。对战斗力不强、问题较多的社区党委，选派区、街道33名优秀干部分别担任社区党委第一（副）书记，跟踪了解工作情况，发现问题，及时纠正。分批轮训社区干部，提高社区干部的工作能力。推动综合巡查、综合整治、安监、治安消防、环水、交通、交警、市场监管等“1+1+3+3”8支区、街队伍共10419人全面下沉社区，由社区党委和部门共同管理。每个社区平均123人，最多的378人，最少的32人，平均每平方公里65人在管理。

二是给权。按照全市《关于推进社区党建标准化建设的意见》赋予社区党委人事安排权、重要事项决定权、领导保障权、管理监督权“四项权力”的基础上，进一步明确社区党委对社区各项事务的领导权、联勤联动指挥权、财政支配权、绩效考核权、对派驻干部的考核权。同时，制定社区党委、工作站“89+1”职责事项清单，其中64项主办、25项协办、1项兜底。

三是给钱。针对社区经费标准低、碎片化、审批链条长的问题，把社区作为独立预算单位，参照事业单位水平安排日常公用经费，出台《关于加强和规范宝安区社区财务管理工作的指导意见》，优化社区经费保障机制，完善经费管理，统筹经费、统一标准、统筹使用。每年经费最多的福永白石厦

社区 1298 万，最少的是新安文雅社区 303 万。

四是给物。区里统一给社区配车，街道统筹解决社区党委办公场所、饭堂问题。每个社区落实 200 万“民生微实事”专项经费。

五是给运行逻辑。明确区、街道、社区三级责任，把社区作为独立运作的、统筹社区各方力量、共建共治共享的“准街道办”；由社区党委联动社区工作站、居委会、股份合作公司，以及学校、医院等机构和各类社会组织；以社区为单位优化网格体系，将专业队伍与社区整治力量整合，合理分配巡、办两支力量，按片区分组包干、捆绑作业；建立“三会”联动机制，每天汇总、每周会议、重大问题及时会商。

我们以制度形式把这些措施固化下来，不断增强社区党委的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，更好地发挥统筹、联动、管理、服务四项职能。

记者：在强化社区管理治理方面，宝安又做了哪些探索？

姚任：做实做硬做强社区党委不是目的，而是为了加强社区治理。我们坚持问题导向，需求牵引，打出了一套管理治理的“组合拳”。

一是安全生产主体责任全绑定。深圳 330 多万商业主体，宝安 66 万商业主体、4.6 万工矿企业，完全靠政府去管，根本管不过来，必须把安全主体责任全绑定，强化企业安全主体责任意识，由“政府帮整、政府帮改”向“督企业整、教企业改”转变。区里梳理 8 大行业 196 条负面清单和 52 条罚则，明确企业老板、房东等生产主体安全责任，督促其把安全基础夯实。实施最严苛的安全生产管理制度，对主体责任不落实引发安全生产责任事故的，从严从重处理，从源头上减少安全事故。

二是物业管理高水平全覆盖。物业管理不是小事，物业管不好是脏乱差的一个重要因素，事关群众的日常生活。我们每天出门碰到的扫地阿姨、门口保安，都是物业管理员，他们就是管理服务的最后一厘米。我们推进物业管理高水平全覆盖，就是要打通这最后一厘米。区里出台物业品质提升“1+2”文件，明确政府、社区党委、物业管理公司、业主（租户）的权、责、利。教育引导居民按照 1 元/平方米·月指导价交物业费，提升物业公司管理水平，确保有

人住的地方就有人管，有物业管的地方就管好。

三是深入基层化解矛盾纠纷。宝安发展过程中，群众与群众之间、群众与企业之间、群众与政府之间，都可能产生这样或那样的矛盾和问题，我们坚持“到群众中去”的工作方法，带着感情、带着责任，面对面解决问题、化解矛盾。我们每周组织区机关处级以上干部、党代表、人大代表、政协委员、街道正科级以上干部等“五员”进社区，到群众中去、到矛盾问题集中的地方去，收集问题、化解矛盾、理顺情绪，同时，用好“说事评理”“议事阁”“和事厅”平台和多元矛盾化解机制，解决社区居民之间的糟心事、烦心事。我们还总结固化信访维稳和政法工作联动 18 条，坚持“全区一盘棋”，全面统筹、协调各方，第一时间稳控不和谐因素。

四是讲好“宝安第一课”。市里有一句口号，来了就是深圳人。对宝安来说，来了就是宝安人。怎么做个合格的、文明的宝安人？一定要有人教。我们由区里统筹、社区具体负责，组织开展安全第一课、文明第一课、法律第一课，提高大家的安全意识、文明素养及应急能力，增强家园意识、城市认同感。

此外，我们还建立智慧消防联动系统，打造 5 分钟消防圈；提供一流政务服务，实现区、街道、社区三级自助服务体系；大力发展义工组织，壮大社工组织，支持社区公益组织、服务组织，等等，提供更加贴身的管理服务，让群众在宝安生活得更安心、更省心、更舒心。

记者：从 2017 年 10 月开始到现在，宝安在构建现代化社区治理体系方面取得了哪些进展？

姚任：社区治理是个大课题，是一个长期的过程，我们构建现代化社区治理体系才刚刚破题，所取得的成效还是初步的。

一是为社区党委从“偏虚偏软偏弱”到“做实做硬做强”提供了制度支撑。城市基层党建的核心是条块结合、以块为主。社区“六定”的明确，让社区党委在辖区内发挥了资源共享、组织共建、机制衔接、功能优化的作用，彻底扭转了过去“只知董事长不知书记”的局面，以制度刚性保障社区党委始终成为社区各项事务的坚强领导核心，切实增强了社区党委的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。

二是完善了现代化社区治理体系基本框架。理顺

了责权利等运作链条,明确了社区与街道、社区与下沉队伍的职责边界,社区权责更加清晰;理顺了社区运行逻辑,社区党委的统筹、联动、管理、服务“四项职能”得到有效履行;“一办两平台”的扁平化工作架构,将党群工作与服务群众、智慧建设与综合治理有机结合,形成了社区工作的新动能。

三是有效破解了社区治理难题。打出安全主体责任全绑定、物业管理高水平全覆盖、优化网格管理机制、智慧消防联动体系等一套治理“组合拳”,有效化解了社会矛盾,提升了居民安全幸福指数。2018年上半年,未发生群众进京非访案件,群众到省集体访的批次和人次同比下降80%、91.1%,群众到市集体访的批次和人次同比下降58.8%、78.3%。火灾伤亡事故“零发生”,安全隐患整治效率明显提升,社区环境更加安全有序。

四是实现了管理重心下移基础夯实。把资源、管理和服务放到社区,让基层有职有权有人有物,社区管理和服务力量大幅充实。2018年社区经费总额同比增加41%,为社区各项工作正常开展提供了强有力的综合保障。社区党委可以调动辖区各种力量,做到有什么事情第一时间反应、第一时间处置到位,实现了每一寸土地都在有效管理下,每一分每一秒都让市民群众感觉到党委政府的存在。

记者: 宝安构建的现代化社区治理体系取得这么好的效果,请您给我们分享一下好的经验。

姚任: 谈不上什么经验,我们只是做了初步探索,有一些心得体会。

一是必须以社区党建引领社区治理。基层党组织领导基层治理,党章有明确规定。抓社区治理,首先必须强化社区党委的领导核心地位,始终把加强社区党的建设作为贯穿社区治理的主线,不断提高社区党组织的凝聚力、影响力、号召力,以党的建设贯穿社区治理、保障社区治理、引领社区治理。

二是必须厘清区、街道、社区的职责。社区管理涉及方方面面工作,需要建立统一、高效、顺畅的城市管理领导体制,厘清区、街道、社区各级的工作职责、工作内容和工作重点,发挥各级的积极性和创造性,做到分级负责、各负其责,实时泛在管理好社区事务,服务好社区居民。

三是必须加强社区信息化建设水平。信息化已经

成为社区治理的重要手段,打造智慧社区是社区治理的重要方向,必须不断加大社区治理信息化建设的探索与实践,利用各种信息化技术和手段,构建社区发展的智慧环境,整合社区各类服务资源,对社区实现精细化管理,为社区居民提供方便的服务。

四是必须发挥多元主体的共治作用。政府主导社区治理至关重要,任何时候都不能弱化,但也不能完全大包大揽,必须实现从政府“包打天下”到多元主体共治转变,明确政府、社会、市场各自的职责,充分发挥居委会、工作站、经济组织、公益组织、慈善组织等多元主体作用,分工合作,形成强大合力。

五是必须强化广大居民的主人翁意识。社区居民是社区的主人,提升社区治理的水平,必须让社区广大居民在享受法定权利的同时,承担应有的义务,积极参与到社区治理中来,将自己的生活与社区紧密联系起来,不断增强居民之间的沟通和团结,提高居民的归属感和共同体意识。

记者: 宝安在构建共建共治共享社会治理格局方面下了一步很好的“先手棋”,请您谈谈下一步将如何做得更好、始终走在最前列。

姚任: 改革是一个逐步深化的过程,我们虽然做了一些探索,但与上级的要求和人民群众的期待,还有较大差距。我们将精准对标中央和省、市的要求,以“有效管理、有效服务”为目标,把这项改革做深、做细、做透,为全市、全省乃至全国作出更多有益探索。一是进一步完善现代化社区治理体系框架,推动社区治理分工明确、运作顺畅。二是进一步把社区党委锻造得更加坚强有力,把社区党委的权力落到实处,提升社区带头人队伍建设,选派更多优秀干部到社区任职,加大培训力度,形成“头雁效应”,以社区党委引领社区治理。三是进一步推进多元主体共建共治共享,深化“实时泛在”的管理治理框架,激发社会主体参与社区治理的热情和活力,构建新时代“熟人社会”,打造新型社区生活共同体。

责任编辑:钟晓媚