

# 推进社区治理现代化的实践与思考

深圳市委驻沙头街道指导服务组

**摘要：**党的十九届四中全会强调，要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，构建基层社会治理新格局。疫情防控是对基层治理体系和治理能力的一场“大考”。为深入推进构建以人民为中心的党建引领基层治理体系，深圳市指挥部社区小区组沙头街道指导服务组深入社区走访调研，梳理和总结“一核多元”社区治理模式的有效经验，以及实践中存在的治理理念、权责规范、运行体系和能力水平等方面的弱项和短板，对进一步完善社区治理模式、健全法治保障、优化治理体系、提升社区治理能力和治理效能提出了思考和建议。

**关键词：**社区治理；一核多元；党建引领

**中国分类号：**D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2020)02-0018-05

党的十九届四中全会强调，要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，构建基层社会治理新格局。疫情防控是对基层治理体系和治理能力的一场“大考”。为深入推进构建以人民为中心的党建引领基层治理体系，深圳市指挥部社区小区组驻点沙头街道指导服务组自2月6日下沉沙头街道以来，在抓好疫情精准防控、助力企业复工复产等工作的同时，积极梳理沙头街道社区治理的有效经验，深入调研存在的弱项短板，在此基础上，对进一步完善社区治理体系、提升社区治理能力和增强社区治理效能提出了意见建议。

## 一、“一核多元”社区治理模式疫情期间彰显成效

深圳市福田区沙头街道设立于1983年，位于福田区西南部，辖区面积约13.59平方公里，常住人口32.8万人，下辖12个社区、14个居委会和5个股份合作公司。沙头街道布局呈现城中村密集、

花园小区密集、产业园区密集，城中村与花园小区、产业园与花园小区交织分布的特点，社区治理复杂、难度大。而沙头街道形成的以党组织为核心，社区工作站、居委会、股份合作公司（小区物业公司、工业园区运营单位）为支撑，驻社区单位、社会团体等多元参与的“1+3+N”基层治理格局，在疫情期间成效显著。

（一）坚持党委领导，党组织战斗堡垒作用突出

街道党工委快速响应科学部署。在上级有力领导下，沙头街道党工委第一时间成立防疫指挥部，建立街道、社区、网格三级联动指挥机制，设置街道“1+8”工作组，组建12个社区工作小组，街道、社区实行24小时值班，最短时间进入疫情防控状态。整合“1+3+N”工作力量，市指导服务组、区和街道192名干部下沉基层一线，全面开展信息核查、围合管理、隔离管控、物资筹措、

暖心服务、复工复产等工作。超前谋划，精准指挥，制发10项防控指引、9项防控清单、13项防疫告示，6万份宣传品以及《沙头街道企业复工复产战役宝典》《沙头街道企业复工复产福典手册》等为一线抗疫和复工复产工作提供指导，首创“政策春风惠企业、金融服务进福田”惠企政策宣讲和对接活动，辖区1616家企业受益。截至3月29日，街道累计排查近33万人，排查率99.53%；两个驿站累计接收1088人次；累计为企业佩戴口罩18万个，累计复工复产企业9167家、三小场所5170家。实现社区传播“零报告”、医院感染“零发生”、特殊场所“零感染”、确诊病例“零病亡”、复工复产企业员工“零发病”“五个零”。

社区党委整合力量组织落实。整合物业公司、股份合作公司等各方力量，扎实开展社区防疫宣传、卡口围合、人员排查和隔离管控等工作，截至3月29日，累计解除隔离4379人；社区专职工作者与196名下沉干部联合编组、分片包干、拉网防控，“不漏一户，不漏一人”，整体信息核查率100%；发动城中村房东、楼栋长主动承担硬隔离楼宇值守、服务工作；集中开展“安心行动”52场次，心理辅导892人次，缓解居民紧张情绪；协调解决居民生活服务困难。切实做到排查信息在一线全面掌握、问题在一线精准解决、防控措施在一线迅速落实、防控效果在一线有效验证。

非公企业党组织响应号召积极参与。沙头街道辖区共3769名“两新”党员，非公企业党组织覆盖率76.27%。疫情期间，非公企业党组织响应号召，先后组建13个党员先锋队、24个党员先锋岗；及时购置并发放口罩、消毒液等物资，引导企业科学应对疫情和有序复工复产；主动承担社会责任，充分发挥企业资金、物品、技术方面的优势，辖区新国都、花样年等企业向武汉捐赠口罩、消毒液、呼吸机等防护物资和医疗器械，助力疫情防控。

## （二）坚持多元协同，群防群治成效显著

“三人小组”筑起社区防疫的重要屏障。疫情期间，社区工作站、社康中心和派出所紧密配合，由社区工作者、基层民警和医务人员组成“三人

小组”，承担社区重点人群核查、密切接触者转运、一般接触者甄别、居家隔离健康监测、高风险地区人员转运留观、核酸检测采样等艰难险重工作，24小时在岗在位提供“零距离”服务，冲在社区疫情防控最前线，筑牢基层疫情防控的“铜墙铁壁”，成为社区治理不可或缺的重要屏障。

股份合作公司成为城中村疫情防控的中坚力量。紧密配合社区党委，组织民兵预备队、治保队、公司员工等力量，主动承担城中村卡口围合、人员排查、租户维稳等工作，同时积极做好股民工作，在出人、出钱、出物帮助防疫方面不遗余力。沙头街道5个股份合作公司主动响应政府号召进行减租，累计减免租金、物业管理费1212万元；新洲社区股份合作公司协助社区对291个入口进行全面封闭围合，出资购置总长度超过5公里的“水马”围挡，在全区城中村疫情防控工作标准化评定中荣获第2名。

物业公司成为花园小区和工业园区防疫的重要力量。积极承担辖区人员、车辆排查管理、公共区域消毒以及居家隔离人员管理服务等工作。3月以来，花园小区物业在境外返深人员排查和隔离管控等方面发挥了重要作用。园区运营单位全力帮助企业复工复产，天安工业园运营公司开发入园线上备案管理系统，切实解决企业复工入园审核难、审核效率不高的问题，文创园运营公司第一时间申报、落实物业租金、基本电费减免等惠企政策。辖区146家“千家重点企业”和893家“四上”企业3月1日即实现100%复工复产。

社工成为社区防疫专业服务的补充力量。密切关注残疾、孤寡老人等困难群体，提供情绪疏导、个体危机干预、心理咨询等服务，同时积极参与卡点管控、信息排查、居家隔离生活保障等防疫工作。金地、金碧、新华3个社区16名社工累计电话服务1858人次，协助排查重点人群21172人次，服务居家隔离145人次，宣传服务弱势群体301人次。

## （三）社会公众广泛参与，联防联控成效突显

社区居民主动参与防疫工作。以沙头街道沙嘴社区为例，有416栋居民楼13346户居民，其中三小场所526间。在沙嘴社区党委发动主动参

与战“疫”倡议书后，村内126名楼栋长立即响应，加入社区防疫一线工作，主动承担隔离人员的生活服务工作，大大减轻城中村防控压力。

志愿者积极支援街道抗疫。党员争当疫情防控急先锋，先后组建22个志愿服务队，招募345名志愿者参与社区防疫工作，累计开展志愿服务210次，街道4815名党员累计捐款82万余元。沙头街道82名退役军人自发捐赠抗疫物资，新沙社区15位老年志愿者向武汉疫区捐款3千元。

辖区企业勇担当助抗疫。信立泰药业联合叶澄海慈善基金会捐赠200万元药品及口罩等防护用品，润沅餐饮为一线防疫人员捐赠6千斤蔬菜及7千个口罩，善为影业捐赠5千个医用口罩及水果爱心物资等，同舟共济，共战疫情。

## 二、基层社区治理存在的短板和问题

新冠肺炎疫情是传播速度快、感染范围广、防控难度大的一次重大突发公共卫生事件。在抗击疫情的过程中，基层面临着巨大的压力和考验，也暴露出了社区治理中存在的一些短板不足。

### （一）“一核多元”治理理念有待进一步加强

在基层社会治理的工作实践中，社会治理理念尚未完全转变，仍然将“社会治理”等同于“社会管理”，在开展具体工作时欠缺引领、协同、参与、疏导、服务等问题存在。一是基层党组织的地位和作用“弱化”。汇总调研情况发现，基层党组织存在方向性引领少、事务性内容多，建立机制少、事无巨细多，事前预防少、事后应对多，主动满足各方需求少、执行上级决策多等方面的问题。部分社区党组织对如何通过党建开展防控工作缺少方法，找不准重点，眉毛胡子一把抓；部分社区党组织对党建引领基层治理存在程度不同的畏难情绪；部分社区党组织的自身建设比较薄弱，发展和发动党员能力不足，缺少工作抓手和工作力量。二是社区“共治”的发展不均衡。重大疫情打乱了原有的社会正常供需机制，社区不仅要负责拉网排查、联防联控、封闭管理、隔离转运等疫情防控工作，还需要承担生活服务、弱者照护等方面的职能，工作量较常态情况翻数倍不止。各社区网格员变身战斗员，平均每个城中村所在社区网格员要承包600余户约1500人，

疫情监测、登记信息、排查隐患、宣传防疫等工作都需要网格员“打通最后一公里”，“五加二、白加黑”是很多网格员工作的常态，工作任务和压力可想而知。与此同时，整个社会面的参与和协同还有较大潜力和发展空间。花园小区业主委员会存在成立难、议事程序推动难、运作缺乏权威和规范化细则、监管主体不明确等问题，在推动居民自治方面发挥作用不明显。

### （二）社区治理的权责规范有待进一步健全

疫情防控过程中，对社区治理主体权责规范的缺位一定程度上影响了基层应急管理工作的及时有效开展。一是社区治理相关规范不够全面系统。目前社区工作站性质有待明确，职责和任务散见于市、区、街道及相关部门的规范性文件中，缺乏完整性和系统性。社区工作站在履行部分行政职能时可能遇到法律授权模糊、执法手段和统筹力度不足等问题，与最初设立初衷不相吻合，不利于社区工作站充分发挥职能作用。二是部分法律法规存在难以落地的情况。在调研走访中，部分股份合作公司提出，《深圳经济特区股份合作公司条例》规定社区党委和社区党委书记在股份合作公司中的领导、支持和监督作用，但对工作方式和具体形式的规定较为模糊；对于股份回购的情形规定比较笼统，只规定按公司章程处理，缺乏更充分、更详实的考虑和规定；对股东代表或股东大会的股东表决权的行使与集体股东表决权的行使及其效力方面的规定并不明确。

### （三）社区治理的运行体系有待进一步优化

社区治理是一项系统工程，体系的健全对于各类主体高效发挥作用至关重要，从实践看，社区治理体系方面还存在一些问题。一是社区治理的条块关系未能理顺。目前，现有的机制多数是针对社会治理某一个方面或问题建立一个机制，条是条，块是块，各自为政，没有贯通起来，“上面千条线，下面一根针”。现有的决策机制需要大量基础数据做支撑，客观上造成了社区往往疲于应付各类报表和指标，而上级条线部门却成了发放通知、考核验收的管理者。在疫情来临时，这种管理方式在抗疫初期依然存在，“表格抗疫”等官僚主义、形式主义现象不同程度发生：有的

部门要求填写各类统计表格，出现了基层社区防疫期间一天要填报十几份由不同部门下发、内容基本相同，只是格式、体例稍有差异的表格的现象，而各部门却很少主动帮助基层解决防护资源等实际问题；有的频繁要求网格员提供各项数据，不切实际地要求在极短的时间内报送，网格员疲于应付统计，重复劳动频繁，工作负担过重；有的把人员转运工作全部压给基层，完全不考虑基层是否有能力协调车辆等基本资源。二是各类督查检查过多过频。抗疫初期，曾出现过“社区一天来五拨督查，致使社区工作者几乎无暇防疫”的情况。这种“一个人干活，五个人来督查”的情况与目前行政体制存在的“职责同构”现象有关，各级政府、各部门在管理内容上有交叉，开展督查时又缺乏沟通协调，导致基层频繁迎检，一定程度上存在重“痕”不重“绩”、留“迹”不留“心”现象。三是社区治理主体的协同不畅。在社区工作中，常常面临“肠梗阻”的问题，导致的局面往往是“管得到的管不了，管得了的管不到”。各社区均按规定设立了居民委员会，但在实践中存在资源整合能力较弱等问题，没有充分发挥社区自治和群众服务功能，居委会陷入空心化和边缘化困境。

#### （四）社区治理的能力水平有待进一步提升

基层工作涉及面广，工作繁杂琐碎。在高强度的任务、高频次的督查、高压力的问责等交织影响之下，社区治理在一定程度上存在紧绷运转、僵化管控、过关心态等情况，社区治理能力有待提升。一是社区党委书记专业化水平参差不齐。在调研中我们了解到，部分社区党委书记对政策的理解、领会和把握的能力不足，对工作重点的把握和上级政策的落实往往会打折扣，也存在工作思路不清晰、工作方法不灵活等问题。二是社区专职工作者职业化建设有待完善。根据现有管理体制，社区仅有党委书记为参照事业编管理的七级管理岗，其余社区专职工作者均为劳务派遣或服务外包，虽然经过统一招考、具有职业晋升通道，但也存在晋升等级过多（55个等级）、时间过长等问题。社区工作者普遍存在队伍不稳定、晋升不通畅、能力不适应、保障不到位、职业荣

誉感归属感不强等五个共性问题。三是社区治理手段精细化智能化水平不高。社区治理工作还不够精细，一定程度上存在对社会形势变化的伴生风险预见性不够，对社会矛盾遗留问题与新问题交织洞察不够，对新生事物的敏感性还不强、主动跟进不够等问题。社区工作的具体工作方式也较为原始，许多平时叫得响的智能系统、数据系统还没有完全、及时地运用到病患识别、隐患排查、人员跟踪和公共服务之中。目前网格员仍然依靠网格上户、纸质报表、张贴海报等传统方式开展政策宣传、信息公开等工作，在信息系统、智能终端等软硬件配备方面较为滞后，运用现代科技破解难题的能力比较薄弱。

### 三、推进社区治理的意见建议

习近平总书记在湖北考察疫情防控时强调，要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立“全周期管理”意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。社区治理是城市治理的“最后一公里”。在疫情防控常态化背景下，要切实解决社区治理存在的难点、痛点问题，把工作重心和配套资源下沉到一线，着力增强社区党委的组织力、凝聚力和战斗力，构建以人民为中心的党建引领基层治理体系，推进社区治理现代化。

#### （一）持续完善“党建+”社区治理模式

一是完善“党建+治理”模式，树立大党建理念，把各领域党建要素凝聚到基层治理之中。在城中村治理中，要注重落实特区股份合作公司章程对社区党委功能定位的规定，加强社区党委对股份合作公司中生产经营、文化培育等工作的领导。二是持续完善居民力量参与社区服务的渠道、方式，探索由居民委员会、股份合作公司、业主委员会申报实施民生微实事、参与创建“健康家园·无疫小区”等，共同参与改善社区环境、提供生活服务和开展事务协商等，实现自我管理、自我服务。三是着力加强警务室、社康、社工等专业服务力量，做实家门口服务体系。及时对疫情防控中的“三人小组”工作等应急工作流程予以规范化、制度化；完善社康中心人员配备、硬件配置，普及家庭医生制度，提升医疗末梢快速反应和综合服务能力。整合社区警务室、社区工

作站力量资源,及时有效化解劳资、租赁等常见纠纷,实现“矛盾不出社区”。四是积极培育社区社会组织、志愿者等社会力量,给予一定资金、师资支持,强化服务能力培养、应急工作训练,提高其参与社区治理的能力。

#### (二) 建立健全社区治理的法治保障

一是探索开展社区工作立法。及时总结梳理社区治理工作经验,充分运用特区立法权,研究起草特区社区工作条例,理清街道社区权责边界,明确社区工作站的法律地位、职能定位,规范社区管理、社区服务、社区自治和社区建设保障等内容。二是研究制定股份合作公司条例、物业管理条例等特区立法的实施细则,加强社区党委对股份合作公司重大事项决策程序的监督,确保股份合作公司条例规定的社区党委前置研究权的实质落地;明确社区党委对业主大会、业主委员会、物业公司依法开展物业管理的具体监督方式等。三是探索推进疫情防控等应急管理工作的标准化。建议在疫情防控进入常态化之后,参照福田区制定的《福田区住宅小区疫情防控标准化手册》,对社区在疫情防控等应急工作中应当做到的具体措施予以明确,研究制定全面、准确、可操作的工作指引,形成社区疫情联防联控的长效机制。

#### (三) 着力将人财物、权责利合理下沉到社区

一是探索构建金字塔型基层治理结构,明确基层治理中区级“中枢”布局指挥、街道“龙头”统筹组织、社区“末梢”落实执行的三级治理结构,完善相应的职责、权力、资源配置,实现合理分工和分权。二是探索建立社区综合治理中心,整合重构社区行政、治安、医疗、消防、环保等职能,将上级职能部门的综合巡查、综合整治队伍以及安监、治安消防、环保水务等专业队伍全部下沉社区,把人财物切实压到一线。三是赋予社区党委统筹管理权限。明确由社区党委统一调动指挥挂职交流干部、社区工作者、社工等人员队伍,全面履行对社区事务领导权、联勤联动指挥权、绩效考核权、下沉干部考核权等,实现社区党委权责利的对称统一。

#### (四) 持续提升社区工作队伍的能力素质

一是推进社区工作队伍职业化建设。探索构

建由员额管理、选任招聘、职业培训、岗位薪酬及绩效考核等内容组成的职业管理体系,实现数量配置、薪酬待遇、职级晋升的制度化 and 规范化,着力提升社区工作者的职业归属感和荣誉感。二是探索领导干部到社区双向挂职交流机制,推进市、区、街道三级干部与社区干部双向挂职交流,推动全市新招录选调生充实到社区任职锻炼,着力提升社区干部党建指导、制度管理、民情联络等综合能力素养。三是强化社区治理的科技支撑。积极应用大数据、云计算、区块链等新一代信息技术,整合条块分割的政务数据,推进以网格信息平台为基础的治安防控、舆情监测、应急救援、隐患排查等智能系统建设,实现“大数据+网格+铁脚板”有机结合。广泛应用信息显示屏、语音汇报系统、AI智能识别等智能终端,着力提升社区治理的智慧化、精细化水平。

#### 参考文献:

- [1] 张丙宣.全域治理:基层治理现代化的路径[J].理论导报,2019,(8).
- [2] 青连斌.习近平总书记创新社会治理的新理念新思想[J].前线,2017,(6).
- [3] 李晓凤.党建引领下中国特色社区社会工作实践体系探索——以深圳市社区党群服务中心实务经验为例[J].中国社会工作,2019,(22).
- [4] 朱凌云 张元.新时代社区治理的现状、困境与策略优化研究——基于苏北地区的调查分析[J].大陆桥视野,2019,(9).
- [5] 曹海峰.新时代基层社区应急管理体系建设创新[C].2018年3月.中国社会体制改革报告No.6(2018).
- [6] 杨龙.从疫情防控看当前社区治理的经验与短板[EB/OL].2020年4月.<https://mp.weixin.qq.com/s/6KtQYCJNNg50PO5XAI9yJA>.

作者:深圳市指挥部社区小区组沙头街道指导服务组;杨建、宋开进、杨扬、李扬、严征、张京、汪惠芬、王利、杨清浪、赵丽平、张春柱

责任编辑:熊哲文