

党建引领城市社区治理机制的深圳经验

陈家喜 赵怡霁

摘要：加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，关键是处理好政党引领、社区参与和技术赋能三者的关系。深圳立足于推动城市基层党建与基层治理先行示范的使命，突出管理下沉与平台建设，强化城市社区治理的领导核心；注重社区参与和技术赋能，构建城市社区治理的善治格局，形成党建引领城市社区治理的深圳经验。进一步优化党建引领城市社区治理机制，需要加强社区党组织的政治功能，强化其在社区治理中的核心权威；激活社区多元主体的共治动力，扩大社区参与的广度深度；推进数字技术在城市社区治理中的广泛应用，发挥技术创新与机制创新联动的治理效能。

关键词：党建引领；社区治理；社区党建；先行示范

中图分类号：D267.7；D669.3 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）05-0068-06

党的二十大报告提出，增强党组织政治功能和组织功能，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。^[1] 城市社区是国家治理的基础单元，党的领导是国家治理的政治保证，坚持党建引领是城市社区治理的核心要义。然而，在现实当中，对于城市社区治理机制的定位常常陷入两极化困境：或是突出强调社区本位而忽略政党的在场，或是将加强党的领导简单化为包揽和兜底。同时伴随数字技术如社交媒体、大数据、手机客户端等在城市社区治理中的广泛应用，如何将技术创新与治理机制创新有效衔接，也成为城市社区治理的重要难题。因此，如何将政党引领、

社区参与和技术赋能三者有机结合，就成为我国城市社区治理的关键问题，也是构建党建引领城市社区治理机制的关键问题。本文在回顾中央推进党建引领城市基层治理的政策演化与地方探索实践的基础上，在深入调研基础上解构深圳党建引领城市社区治理的实践经验，并就如何在城市社区治理中处理好政党引领、社区参与和技术赋能结合的有效路径进行了探讨。

一、党建引领基层治理：从政策到实践

近年来，中央高度重视加强党对城市基层治理的领导，推动基层治理优化和执政基础巩固。习近平总书记强调：“社区的关键是什么呢？就是加强党的领导，就是靠党组织的加强和延伸、

本文为深圳市建设中国特色社会主义先行示范区研究中心2021年重大课题“现代化视域下的党的建设研究”；深圳市哲学社科规划课题“习近平总书记关于互联网发展与治理的重要论述与深圳实践研究”（SZ2022A003）阶段性成果。

创新,把基层工作做好。任凭风浪起,稳坐钓鱼台。”^[2]2018年全国组织工作会议提出,要加强基层党组织建设,以提升组织力为重点,突出政治功能,推动基层党组织全面进步、全面过硬。2021年7月,中央出台关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见,再次强调要健全基层治理党的领导体制,把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒,使党建引领基层治理的作用得到强化和巩固。在中央的推动下,全国各地也积极探索党建研究基层治理的模式与路径。北京从2018年“街乡吹哨、部门报到”改革,到2019年“接诉即办”改革,均是强调发挥各级党组织的政治功能,主动了解群众所思所想所盼,主动研判群众关注的痛点堵点难点,提出针对性的解决方案,做到民有所呼、我必有应。^[3]上海从2015年即开始街道党建引领社区治理改革,推动城管、绿化、房管等“条”上机构下沉街道,实行“区属、街管、街用”,推动“条条”的资源、队伍和力量向下延伸,同时鼓励街道党工委对各“条”下沉机构负责人行使建议权,形成区域化党建联动格局,实现党建引领带动资源统筹进而推动社区共治的格局。^[4]2018年,上海开启“一网统管一网通办”的超大城市智慧化建设,以“市民需求”为核心,以“全覆盖、全过程、全天候”为要求,以“法治化、智能化、标准化、社会化”为手段,推动城市精细化治理。^[5]这一治理模式进一步推动城市社区治理的重要转变,社区面向群众服务的事务由于数字化技术的应用而大大减少,社区治理的智慧化智能化程度极大提升。

深圳肩负着推动城市基层党建与基层治理先行示范的重要使命。作为一座改革开放后党和人民一手缔造的崭新城市,深圳从一个边陲小镇到超大城市仅用了40多年时间。从1980年的30万人到2021年约2000万人,GDP总量从2.7亿元到3.07万亿元,人均GDP从835元到17.37万元。2022年,深圳商事主体总量381.35万户,其中含512家上市公司,122家中国500强上榜企业。2018年10月24日,习近平总书记视察深圳北站社区时强调指出,“要把更多资源、服务、管理放到社区,为居民提供精准化、精细化服务,

切实把群众大大小小的事办好;要坚持依靠居民、依法有序组织人民群众参与社区治理,实现人人参与、人人尽力、人人共享”。^[6]2020年10月14日,习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上指出,要以改革创新精神在加强党的全面领导和党的建设方面率先示范,加快推进城市治理体系和治理能力现代化,努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子。^[7]

深圳40多年快速发展带来基层治理体制和社区党建的适应性变革,从镇村体制到街社体制,从居站分设到一核多元,基层治理体制得到不断深化和加强。2010年,深圳启动基层党建工作区域化,全面推行“社区综合党委+兼职委员”“五进社区”等改革,建设一批集约利用的社区党建阵地平台。这一举措的出发点在于以社区党组织为核心,以党的组织网络为纽带,有效吸纳各方力量共同参与到社区治理。2016年,出台社区党建标准化建设意见,社区党委对社区工作负全面责任,社区专职工作者待遇提高。2017年,出台“大抓基层大抓支部18条”,将党建标准化向园区、商务楼宇、商圈市场、行业协会商会、国有企业、非公企业、机关、高校等领域拓展深化。2022年,开展党建引领城市基层治理大调研,探索党建引领超大城市基层治理的新路,推动城市社区党建先行示范。

二、管理下沉与平台建设:强化城市社区治理的领导核心

社区不仅是城市居民生活休憩的家园空间,也是城市治理的重要支点。社区治理的好坏决定着城市治理的高低,社区党委的强弱又决定社区治理的优劣。但一段时间以来,由于社区体制转型以及治理权力配置不顺,导致社区党委的权力被社区工作站、社区股份公司所替代,社区党委的领导核心和权威地位没有得到有效彰显。与此同时,社区党群服务中心既是社区党建工作开展的主要阵地,也成为面向社区居民开展服务的主要窗口,以及政府公共服务的基层站点。党群服务中心作为社区党建的阵地平台,直接关涉党群服务的水平和质量,也影响到社区党组织在社区中的权力与权威。近年来,深圳推动管理下沉和党群服务中心建设,着力巩固社区党委的治理核心地位。

（一）管理下沉，强化社区党委的治理权威

向社区党委增能，强化治理主轴作用。2016年，深圳推进社区党建标准化工作，强化社区党委作为社区治理的领导力量和核心主体地位。实施社区党建标准化改革，从权力、资源、场地等方面向社区党委增能，从组织设置、党员管理、治理结构、服务群众、工作职责、运行保障等六个方面开展标准化建设，社区党委被赋予领导保障权、人事安排权、监督管理权、事务决策权“四项权力”，严格落实社区事务准入机制，全面提升社区党组织的组织功能。2018年，深圳印发街道党工委和社区党委工作规则，进一步厘清二者权责权限，街道发挥轴心龙头作用，统筹融合扩大园区、商圈、楼宇、互联网业等新兴领域党的组织覆盖和工作覆盖；社区党委负责整合资源兜底管理，发展整合辖区资源、服务社区群众、领导基层治理，建设美好家园。同时，加强社区党委书记队伍建设，突出“头雁”角色。深圳高度重视社区书记队伍建设，将其纳入全市干部人才队伍总体规划，提高社区党委书记的薪酬待遇。社区党委书记享受七级职员待遇，任职满6年可获得事业编制，并打通晋升公务员和街道领导通道。南山区设立“优秀社区党委书记培养工作室”，聚焦理论、业务、党务“三大模块”能力，7项素质指标，24项具体内容，分类分组专题攻坚，重点难点总结提炼，服务群众典型挖掘，通过“传、帮、带、践”的方式提升社区党委书记综合能力素质。

推动区域化党建联建共建，提升社区党委统筹治理能力。面对高度流动性的社会，分散化的党员群体和多元化的利益结构，需要发挥社区党委在基层治理中的凝心聚力作用，吸纳整合社区各类党的组织资源，构建区域化党建联建共建新格局。坪山区推动管理下沉，按照“事权归街道、指挥在社区”原则，将社区内的网格员、消防整治、城管巡查等队伍与社区治安队进行整合，成立社区综合整治队。该队伍指挥权归属社区党委，统筹开展网格综合巡查、信息采集审核以及消防安全、城中村和“三小”场所整治、城市管理、交通安全、小散工程监管、社区巡查等等。选派街道优秀科级干部担任整治队长，兼任社区党委

副书记，选派街道党工委委员担任社区党委第一书记，具体指导推动综合整治工作。罗湖区东晓街道通过党建驱动错峰共享停车，整合辖区物业小区、工业园区、商业楼宇的停车位资源，解决住宅小区夜间停车近50%的缺口，形成商居共享共赢局面。龙华区北站社区党委牵头成立党组织联席会，吸纳辖区38个各类党组织参与，建立“项目库”链接各方资源和需求，构建“社区+车站+学校+商圈”的共商共治新格局。此外，社区是城市治理的基础单元，但社区之外的企业、园区、商圈、楼宇、合作区等也是开展区域化党建的重要区域。开展园区商圈楼宇党建。在全市309个产业园区、22个大型商圈市场建立党组织，推动“跟党走一起创业”，打造商圈党建共同体。探索“楼宇+物管”“物管+企业”“大企业+小企业”等党建工作模式，在221个高层商务楼宇、同步设立党群服务中心。探索合作区与跨域治理领域党建。福田区在河套深港科技创新合作区开展“湾区党建”创新实践，通过组织联动、文化连心、阵地联建、平台联享、智慧联结，不断增强港资港企港人政治认同与情感归属，促进园区企业发展与党的建设同频共振。

（二）平台建设：构建社区服务的综合枢纽

在党建标准化工作的推动下，深圳将枢纽型的党群服务中心建设与标准化的党群服务供给同时推进，以党群服务中心作为平台，推动资源和服务向城市基层延伸，把党的组织、影响和服务辐射到城市基层社会的每个角落。目前，全市形成“1+10+N”体系，建成1个市级、10个区级、1039个社区、园区等党群服务中心，全市平均不到1公里范围内就有一个。

内外延伸，扩大党群服务覆盖面。向社区内部延伸，在物业小区、城中村、楼栋、公园绿道等区域建成党群服务微站点近1000个，综合开展“党务+政务+公共服务”多种服务，成为党在基层凝聚群众的“红色家园”；服务内容精准对接群众需求，开设“四点半课堂”、心理咨询、日间照料、法律援助等，为群众排忧解难。向外扩展，推动互联网企业和平台企业等党群服务中心建设，在腾讯、美团、货拉拉等平台企业设立

党群服务中心、司机之家等；在全市铺开“暖蜂驿站”“暖蜂窗口”建设，推动区域党群服务中心共享，提供午餐夜宵、便捷医疗、心理咨询等专属服务。光明区玉塘街道在全省率先探索来深建设者管理服务模式，创新打造建筑工地党群服务中心——筑梦·红色家园，实现项目工地迁移到哪里，党群服务中心就覆盖到哪里，打通服务来深建设者“最后一米”。

向上提质，扩展党群服务功能区。推动党建资源与社区资源、企业资源的整合共享，拓展党群服务的阵地空间。宝安区以党群服务中心为纽带，联结单位、行业和各领域党组织服务资源，形成党群服务中心、服务驿站、服务微站，形成广覆盖、多类型的“15分钟党群服务圈”。宝安欢乐港湾党群服务中心与摩天轮党建主题轿厢“红色时空舱”，共同构成欢乐港湾党建宣传服务矩阵。坪山区开展“拆墙透绿”，将从单个党群服务中心变成区域性党群服务圈层，以社区党群服务中心为核心串联主题公园、警务室、社康中心等各类服务阵地，打造“5分钟党群服务圈”，满足社区群众教育、医疗、养老、健身、治安等全方位需求。罗湖区渔邨社区党委与辖区单位互相兼任党委委员，由社区党委统筹调度社区民警、社康、老人日间照料、社区书吧等各类下沉资源，实现党群服务由简单的物理空间聚合向统一的资源调度共享机制转变。

三、社区参与与技术赋能：推动城市社区治理的善治格局

社区是一个集管理、治理与服务的综合单元，如何为社区居民提供更优质的服务是社区善治的核心目标之一。然而社区又是一个利益多元、构成异质化的小社会，如何精准感知社区居民的利益诉求，也成为做好社区服务的重点难题。伴随数字信息技术的发展及其在基层治理中的应用，社区治理的智能化和智慧化也被提上日程。深圳作为一座创新型城市，聚集了华为、腾讯、百度等数字经济和信息服务企业，它们也深度参与智慧城市和智慧社区的建设之中。深圳以共建共治共享为原则，以“民生微实事项目”为抓手，拓展群众参与社区治理的机制和渠道；同时坚持技术创新与机制创新相结合，推动信息技术在智慧

党建、智慧城市和智慧社区中的应用，为居民提供更为精准化的服务。

（一）共治共享：构建社区参与的善治格局

开展“民生微实事”项目，推动社区共享落地。深圳印发全面推广实施民生微实事指导意见，以“民生微实事”项目快速解决社区居民身边的小事、急事、难事、麻烦事。全市按照平均每个社区200万元每年安排“民生微实事”资金，用于开展社区关注度高、受益面广、群众热切希望解决的惠民项目。主动适应新变化回应新需求，实行“居民点菜、党组织做菜”模式，项目需求由居民提、项目决定由居民议、项目成效由居民评，实现社区居民“我的实事我做主”，满足社区居民多元化、个性化的服务诉求。南山区还将民生微实事工作纳入社区基层党建述职评议考核，构建“群众提→群众议→群众决→群众建→群众评→群众享”机制，实现社区服务由“政府配菜”向“百姓点菜”的转变。

开发社区公益服务项目，提升社区共建成效。社区究其质是社区居民的生活共同体，社区治理的理想形态是自我管理和自我服务。深圳通过开发社区公益服务项目，推动社区居民开展自我服务。全市建成150多个社区U站、100家青春家园社区服务“专柜”、500多个志愿服务固定服务点，全市注册志愿者超过110万人。以集聚社区共同情感，增加社区归属意识为主题，开展各类社区文化活动，如社区邻里节、公园文化节、美丽星期天等，加强了社区居民彼此之间的联动，建立更加亲密的邻里关系。

开展基层协商民主，凝聚社区共治智慧。社区是居民的共同家园，社区事务也是社区居民的共同事务，需要他们的共同参与。社区党委牵头建立党群联席会、居民议事会、民情恳谈会等常态化议事平台，完善工作规程和议事规则，完善意见征询、议题形成、协商议事、评估评议等环节，提高居民、党政部门和社会组织、物业公司等主体参与热情，让每位居民都以主人翁的态度共绘社区蓝图。罗湖区赋能赋权社区居民议事会，建立“罗湖十条”议事规则，设立社区基金，解决了过去很多事项“议而不决”“决而不行”“行而不实”的问题，推动社区议事决策规范、有序、高效。

(二) 数字赋能：探索基层治理的智慧化路径

建设深圳“智慧党建”系统，联动线上服务与线下服务。把大数据、人工智能等现代信息技术与城市基层党建深度融合，终端从上到下延伸到街道社区，从点到面发散到每个支部；同时接入政务服务信息，连通基层公共服务综合平台，整合服务信息资源，在党组织与群众、资源供给与资源需求之间架起桥梁。深圳智慧党建系统致力于打造线上党群服务“超市”，系统有机联结全市1050个党群服务中心阵地网络，线下每一个党群服务中心都在线上“营业”，所有活动、场地通过系统进行发布和开展。党员群众可一键定位附近的党群服务中心或按需搜索，通过手机预约场地或报名参加活动。在各级党群服务中心主页还建设了“民生微实事”模块，市民群众通过系统提交民意诉求，民生项目从需求征集、评议到立项、实施、公示，全流程向群众展示，接受群众监督。

开发在线民生诉求受理平台，构建民意畅达机制。针对群众反映诉求渠道不畅、解决群众难点痛点不及时等问题，深圳开发民生诉求受理平台，整合党组织党员联系群众、“两代表一委员”进社区接访、12345热线等各种意见收集渠道，建立分拨办理机制，实现民生诉求“闭环”管理。坪山区民生诉求分拨系统整合150个政府信箱、微信微博、网格管理等信息来源，统一纳入系统“一条管道”受理。盐田区按照“群众出卷、政府答卷、群众评卷”思路，开发“盐田民意通”小程序，群众发现问题后只需拍照提交，系统能智能化“秒拨”职能部门办理。龙华区设计开发“i社区 码上办”智慧服务平台，设置“码上学、码上办、码上享、码上知”功能，重点推动居民诉求一键“找书记”、“民生七有”服务一键“找资源”、社区政务服务事项一键“办业务”。比如，“码上享”后台数据与线下“暖心柜”对接，居民可利用共建共治活动积分直接兑换相对应的物品和生活服务，引导党员群众积极参与志愿服务、社区治理和无疫小区创建。

四、探索党建引领城市社区治理的有效路径

社区是城市治理的基础单元，基础不牢，地动山摇。面对不断增加的城市基层任务，突发性

公共危机，以及不断增长的群众服务诉求，城市社区在国家治理体系中的“基层基础”地位得到不断强化。社区不仅承担着各“条”部门任务在基层落实落地的执行责任，同时还承担着信访维稳、安全生产、疫情防控等工作的兜底责任，社区工作的重心仍在应付各种上级下派的任务。同时，社区党委科层化、社区服务空心化现象也不容忽视。赋权增能之后的社区党委，一定程度上出现科层化现象，即参照上级党政部门架构过分突出行政化和机关化色彩，服务功能被大大弱化。标准化建设之后的党群服务中心，出现重硬件轻内容，重形式轻服务的现象；党群服务中心展示功能多于应用功能，硬件投入多于服务投入，参观人员多于活动群众的倒挂现象。社区“千人一面”、服务“千篇一律”，一般性和同质化的活动也难以广泛调动群众参与的积极性。

进一步探索党建引领城市社区治理的有效路径，需要将强化核心，扩大参与和数字赋能进行有效结合，发挥社区治理机制创新与技术创新叠加的治理效能。^[8]

一是强化核心，加强社区党组织的政治功能。通过赋权增能，巩固社区党委在城市基层治理的领导核心地位，增进社区党委在城市基层治理中的统筹协调能力，有助于推动城市基层社会走向善治。建立区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的严密组织体系和工作运行机制，形成以社区党委为中心的党建引领社区治理格局。推动社区内的党建、综治、民政、城管应急等各类网格整合成治理“一张网”，配强网格资源力量，逐渐形成网格发现、社会呼叫、分级响应、协同处置的工作机制。坚持以社区居民为中心的党群服务中心建设，在加强硬件建设和资源投入的基础上，突出强调社区居民的参与感和获得感，把居民参与度和满意率作为评价党群服务中心的首要标准。拓展服务空间概念，变社区党群服务中心为社区党群服务圈，将社区辖区内的公园、体育场、图书馆、警务室、社康中心等纳入社区党群服务资源库，推动社区服务资源共享，让更多的服务资源惠及社区居民。

二是扩大参与，激活社区多元主体的共治动

力。要激活社区，鼓励更多的居民和各类社区主体参与治理过程，提升社区共治能力。社区居民、物业公司、业主委员会和社区社会组织是社区场域的成员，也是社区治理的主体。根据不同类别、不同层次、不同群体的特点，为各类治理主体提供了了解民情、沟通民意、民主协商、促进共识的参与平台，如社区参事会、居民议事会、小区协商会、社区评议会，以及社区文化节（体育节）、社区邻里节、爱心驿站、慈善超市等，真正构建起人人参与、人人尽力、人人共享的社区共同体。同时，要为社区减负，让社区党委将更多精力从繁琐的行政事务中摆脱出来。通过数字技术手段解决公共服务供给，通过整合基层执法队伍解决社区纠纷。社区党委聚焦于社区场域、社区居民和社区事务，组织动员社区居民参与社区活动，沟通邻里、联络情感，增进社区认同感和归属感。

三是数字赋能，以技术创新提升社区治理效能。让技术赋能治理，通过运用社交媒体、大数据、人工智能、物联网、智慧感知等技术手段应用于城市社区治理，不断推进城市社区治理的智慧化和智能化，是城市社区治理的发展方向。加强数据整合集成，实现“一网统管”。打破“数字鸿沟”，整合社区人口、房屋、公共设施、政务服务、公共服务等数据，构建社区治理数据库，实现人、房、法人、城市部件、地理信息、视频资源等“一网统管”，做到每个城市部件主管单位、权属单位、养护单位、所属区域等信息清晰呈现。加强物联网感知设备建设，提升智慧预警能力。推进自来水、电力、燃气、排污、交通路网、地下管网等物联网全域覆盖，在社区布设消防通道地磁感应、井盖状态监测、雨污水管线监测、电器火灾监测设备等，相关数据接入社区治理数据库，提升社区安全防控的预警能力。加强数据分析能力，提升智慧决策水平。基于社区大数据资源，利用大数据、人工智能、算法、信用评价等技术手段，开展社区智慧治理，进行适龄人口学区预警、社区老人服务自动推送、社区交通提前疏导等等。总而言之，通过数字赋能和技术创新，提升社区治理智慧化，推动社区党委减负和社区服务提升，驱动社区治理机制优化，发挥技术创新与机制创新联动的治理效能。

参考文献：

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）[N]. 人民日报，2022-10-26（1）.
- [2] 充满希望的田野 大有可为的热土——习近平总书记考察吉林纪实 [N]. 人民日报，2020-07-26（1）.
- [3] 北京市委组织部. 大力推进接诉即办改革探索党建引领城市基层治理新路径 [N]. 中国组织人事报，2022-03-07（3）.
- [4] 中共上海市委党史研究室编. 创新与转型：2012-2017年上海发展报告 [M]. 上海：上海人民出版社，2017：422-426.
- [5] 石磊，熊竞，刘旭. 上海“两张网”建设的发展背景、实践意义和未来展望 [J]. 上海城市管理，2021，（30）.
- [6] 习近平在广东考察时强调：高举新时代改革开放旗帜 把改革开放不断推向深入 [N]. 人民日报，2018-10-26（1）.
- [7] 习近平在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话 [N]. 人民日报，2020-10-15（2）.
- [8] 陈家喜. 党建引领城市基层治理的着力点 [N]. 南方日报，2022-05-30.

作者：陈家喜，深圳改革开放干部学院副院长、教授、博导，广东省决策咨询研究基地及深圳市人文社科重点研究基地主任

赵怡霏，深圳改革开放干部学院教师

责任编辑：钟晓媚