

亲邻党建引领社区治理的路径探究

陈善文,李友华

(集美大学 法学院,福建 厦门 361021)

摘要:亲邻党建是在党建引领下,通过社区与邻居单位党组织共建,促进资源整合,壮大社会组织数量,参与社区治理的创新模式。当前如何破解亲邻党建在基层社会治理中存在的党建引领作用发挥不明显、社区治理服务水平不高、专业队伍缺乏、社区公共服务能力不足和公众参与社区治理途径单一等问题显得至关重要。因此,必须聚焦社区治理的问题,分析亲邻党建引领社区治理的意义以及探索亲邻党建在社区治理中的新路径,完善社区治理体系,推动社区治理现代化。

关键词:亲邻党建;社区治理;路径探究

中图分类号:C912.2

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2021)04-0015-05

党的十九届五中全会指出,社会治理重心向基层下移,基层社会是落实党和国家各项方针政策的“最后一公里”,基层治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作。^[1]社区是党和政府联系服务人民群众的最后一公里,是基层治理的基本单位。明确党组织在基层治理中的核心作用,分析社区治理存在的问题,提出完善的路径,对有序推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。亲邻党建是邻里相亲,守望相助的一种创新党建模式,通过社区内各单位党组织通力合作,调动居民参与社区治理的积极性,提供更加专业化、精细化、精准化的服务,打造有温度、包容性、有文化的党建品牌,从而提升社区治理水平。亲邻点是亲邻党建与社区治理的融合点。随着我国城镇化快速发展,许多人到城市发展,给社区治理带来了前所未有的压力和挑战。社交网络化、对门少来往、邻里间关系淡漠,使居民间缺乏归属感、信任感和安全感。在亲邻党建的模式推动下,有利于调动社会力量参与到社区治理的工作中,不断提升社区的自治水平,增强居民的幸福感和对社区的认同感。

一、当前社区治理存在的问题

1. 党建引领作用发挥不明显

党建在社区治理中发挥着重要作用,同时也面临着一些问题。一是在职党员发挥作用不明显。虽然鼓励在职党员积极到居住地报到,发挥党员的先锋模范作用,但受限于时间精力和相应的约束与激励机制,发挥作用不够明显,群众的认可度不高。二是党建工作重学习、轻实践。社区党组织花较多精力去学习理论、学习精神,但学习与结合社区治理的具体措施结合不够紧密。三是社区党建不能有效融合社区治理的需求。开展社区党建工作时,很多来源于上级党组织的任务,没有切实根据小区居民的具体需求来设定,党建工作的效果不能充分显现,居民对党建工作认识不清晰,导致在思想上没有引起对社区治理的足够重视。

2. 社区治理服务水平不高

社区治理是指在党的领导下,政府、社区组织和社区居民共同管理社区内部公共事务的活动。^[2]社区治理服务水平不高主要表现在以下几个方面:一是社区服务定位不明确。对社区服务

收稿日期:2021-04-12

基金项目:2020年国家社科基金项目(20BSH068)。

作者简介:陈善文(1991—),男,福建厦门人,硕士生,研究方向:马克思主义中国化。

到底是营利性服务,还是福利性服务,没有准确的区分标准。适应亲邻党建工作的各项机制仍在探索与实践中,还没有形成“横向到边,纵向到底”的党建工作制度,主要是领导机制、管理体制和奖惩机制等各项制度不健全,导致社区服务在实际工作中没有参考标准和方向性指引,难以进行创新性的服务,限制了精准化服务水平。二是社区服务专业化程度不高。虽然社区的一些服务采取购买第三方机构的服务,但专业性强的社会服务机构很少,社区工作者普遍存在职业规划不清晰、专业水平不高和收入待遇偏低等情况,加上没有建立稳定的、长期的薪资增长机制和福利保障体系,导致人才流失严重,服务专业化程度难以提升。三是社区服务偏行政化。社区居委会作为居民自治组织,却受到政府过多的干预,承担很多繁重的行政性事务,经常面临较大的工作压力。

3. 专业队伍缺乏

专业队伍的缺乏和能力不足制约了社区治理的水平。一是社区工作人员性别结构失衡、年龄结构偏大、文化程度偏低,综合能力水平参差不齐。社区工作人员构成大多以女性为主,经常面临产假、哺乳假等问题,导致社区工作停滞、衔接不顺畅。社区工作人员普遍年龄偏大,文化程度本科以上的较少,体力精力有限,学习能力不强。二是社区工作者专业能力薄弱。社区工作人员中持有中级社会工作师的还算少数,高级社会工作者更是少之又少,缺乏先进社区治理和服务理论的指导。对社区工作者的专业培训,多以思想学习为主。三是薪资待遇低,晋升空间有限。社区工作者的事业编制比较少,薪资水平对比其他行业竞争力小,五险一金缴纳基数低。由于城市生活成本较高,生活压力大,且社区工作者的晋升空间有限,没有明确的晋升机制,造成社区工作人才流失严重。

4. 社区公共服务能力不足

一是社区治理中存在重管理轻治理、重管理轻服务的现象。治理理念较滞后,治理目标不够清晰,未能把解决居民“急难愁盼”的问题放在首位,为民服务的意识不够强。运用法律法规、行政规定等刚性治理的手段较多,较少运用以引导、协商、教育、服务和道德伦理规范等柔性治理手段。不能较好地借助现代科技手段参与治理,对大数据、人工智能、物联网和云计算等技术的运用不娴熟,导致治理方法不够科学精准、不能合理分配服

务供给、不能发挥更加多样化的民主治理方式,不能更全面地了解群众的需求。二是居民参与社区治理的渠道单一、被动。居民参与社区治理的渠道不通畅致使参与热情较低,再加上很少有机会参加政治性活动,不能较好地行使权力和履行义务,使居民缺乏归属感、责任感和安全感。三是社区治理开展经费来源单一,自行“造血”功能欠缺,不能很好发挥治理作用。目前社区开展工作经费主要依靠政府财政拨款,“费随事转”,极少数社区可以通过社会筹集、募捐等方式争取少部分资金,社区“自我造血”的渠道没有发掘,没有社会资金的注入与支持,严重影响了社区公共服务能力的提升。

5. 公众参与社区治理途径单一

公民参与社区治理途径单一。一是由于公众对社区治理的思想认识不深入、意愿不足、能力有限、信息公开化和透明程度不够等因素,公众未能有效参与社区治理。居民对社区的归属感不强、信任感也不足,没有把社区当成一个能解决问题的平台。公众参与社区治理的方式十分有限,参与意识、认同感和归属感难以提升。二是公众参与的内生动力不足。长期以来,公众都处于被管理者的身份,已经形成了习惯意识,难以转变为主动治理者的角色。三是社会组织自身发展力量薄弱。没有得到相关政策支持和经费保障,不能持续有效健康发展,难以形成共识。参加活动对象结构不合理且相对固定。^[3]四是社区党组织对社区活动的宣传力度不够,没有注重社区文化品牌的打造,没有结合居民需求提供服务,导致服务内容单一化、同质化,服务方式陈旧化和服务功能形式化等,使居民不能主动融入社区,参与社区治理。

二、亲邻党建引领社区治理的意义

近年来,亲邻党建在推进社区治理方面取得了一定成效。通过不断总结党建引领的工作经验,充分发挥社会力量、邻里关系等各种有效资源参与到社区治理、社区建设和社区服务中,以解决群众的实际困难为重点,全面提升社区居民的凝聚力,构建温馨和美的社区环境。因此,以亲邻党建引领社区治理具有重要意义。一是亲邻党建在提升社区治理水平上有显著的优势。党组织“下沉”到户到人,搭建平台,带领群众参与共建共治共管。各类社会组织积极参与社区治理,推动党组织不断夯实基层工作基础,提升服务能力水平,

增强人民群众的幸福感和获得感。党建下沉让社区治理有了新动力和新能量。二是亲邻党建对提升专业治理队伍能力有重要作用。孵化专业人才,提升社区公众参与社区治理意识,为提升社区治理能力、优化社区治理体系提供了坚实保障。探索“党建+社会组织”工作模式,创新党建引领社区文明单位和文明学校参与社区治理,发展壮大党员队伍,形成社区党组织带动社会服务组织、群众性自治组织的组织领导体系,提升社区公共服务能力。亲邻党建能有效解决居民群众“急难愁盼”问题,使矛盾风险在基层得到有效化解,居民多样化的需求得以满足,社会更加和谐稳定,群众的获得感、幸福感、安全感显著提升。三是政治引领作用。把宣传党的思想、方针和政策,作为社区治理工作的出发点和落脚点。牢记全心全意为人民服务的宗旨,创新基层党建引领方式,不断强化社区居民的政治认同、思想认同和情感认同,夯实社区治理基础。社区党建工作是基层党建的重心,也是创新基层党建的落脚点。当前的社区治理是社区党组织引导居民委员会、业主委员会、物业公司和社会组织等参与社区事务管理。社区党组织发挥核心引领作用,通过对业委会换届、物业公司进驻和社会组织参与服务严格把关,应把政治标准放在首位,优化社区治理参与对象。四是强化服务保障。当前社区治理组织体系是以社区党组织为核心、居民委员会为主体和其他社会组织为辅的多元化治理体系。社区党组织通过亲邻党建建设,增强吸引力和号召力,引导和保证社区党员积极参与社区事务管理,发挥党员先进性和专业性,形成社区治理新合力。当前很多城市社区强化党员“双报到”工作,建立社区党员档案,分类管理,开展形式多样的主题党日,以此提高在职党员服务社区居民的能力。五是亲邻党建提高社区治理的创新力。亲邻党建的活动载体形式多样,满足居民群众的需求,促进社区居民的交流与沟通,增强了居民的归属感和幸福感。同时与企事业单位党组织共建共治的新模式,盘活了党建资源,调动了辖区内所有党组织参与到社区治理的积极性。

三、亲邻党建引领社区治理的路径

1. 发挥亲邻党建引领作用

亲邻党建引领对发挥社区治理的效能起着关键性作用,直接关系到社区治理成效和党在基层

的执政基础。一是克服了社区党建工作和社区事务工作“两张皮”,推动了党建工作与社区治理深度融合。党建工作要以社区事务工作为基础,加强党建和社区事务性工作的深度融合,发挥好政治功能和服务功能,切实做到“一切为人民”和“一切服务于人民”。二是发挥在职党员的先进性。在职党员分布在不同的职业群体,掌握着不同的专业技能,鼓励他们积极加入小区党支部和业主委员会,克服时间和精力上的客观限制,积极参与社区治理,发挥党员的先锋模范作用。三是通过亲邻党建工作汇集各方力量,通过把学习党的最新方针政策和社区治理的事务性工作相结合,把理论学习和实践工作相结合,做到无缝融合,强化党建的引领成效。通过结合亲邻党建活动,把社区所有的人群聚集在一起,通过共同解决社区事务,促进沟通交流,达成共识。四是加强基层党组织的组织能力。居民小区是社区治理的“神经末梢”,是社区治理的基本单元,创新亲邻党建引领方式,凝聚小区居民参与社区治理是提升基层党组织在群众中树立威信的有效方式。在小区治理过程中,应结合不同小区的具体需求,以需求促进党建工作成效,不一味“自上而下”,探索“自下而上”的新模式,开展“问诊行”式的党建工作,把亲邻党建工作作为为居民群众解决助老助残扶幼方面问题的契机,开展深入人心的党建工作。

2. 提升社区治理水平

提高社区治理水平可以从三个方面着手。一是社区服务的定位要清晰。社区服务是满足人民群众日益增长的美好生活向往,是社会进步提出的要求,是一种公益服务,不能以营利为目的。二是建设社区服务专业性队伍,不断推动完善社会工作人才队伍建设相关制度。采用社工引导、带动社区居民骨干相结合的模式,并结合向专业社工组织购买服务的方式,充分吸纳社会工作专业人才,提供专业服务,解决社区居民的困难,提高社区治理水平,促进社会和谐健康发展。三是要克服社区服务行政化问题。明确分清政府行政职能与社会自治的职能,提升社区自治水平。改变原有的治理观念,由“权力者”意识向“服务者”意识转变,提升居民自治意识,发挥居民委员会和社区服务中心的作用,实现政府管理与社区自治良性互动,真正解决社区行政化问题。政府要通过不断“赋能”与“放权”的方式,使权力下放到基

层,提高群众的治理理念,激发社会组织参与社区治理的积极性、主动性和创造性,促进多元主体参与社区治理,打造共建共治共享的社会治理新格局。^[4]

3. 孵化社区治理专业人才

社区治理的关键因素是人才,新形势下,孵化一批适应当前工作的专业人才是提升社区治理的关键,对亲邻党建工作的提升具有重要意义。一是建设社区工作者队伍。社区党组织在社区治理中担负重要职责,起着指导和统领作用,社区工作者是发挥社区党组织作用的输出点,打造一支强有力的社区工作者队伍势在必行。二是鼓励专业社工机构参与社区治理。社会发展程度越高,对社区治理的要求也就越高。为保证参与社区治理的效果,亟须解决社工机构存在的问题。第一,民政部门要加大对各领域社工机构的扶持。为社工机构发展提供政策保障,优化社工机构注册流程,制定政策扶持并保证专业社工人才的培训经费保障。近年来,对专业社工人才的培训已日趋完善,但是由于社工机构本身的客观限制,一些问题还无法较好地解决,专业人才数量还不能满足当前社区治理的实际需求量。未来,政府职能部门要加大对社工机构的经费投入和专业社工人才的培育力度,完善相关的政策制度。第二,创新社工机构参与社区治理的有效途径。比如,针对小区独居老年人多的情况,引进专业养老社工机构,开展日间照料和情感陪伴,解决老年人孤独、无人照顾的难题;针对双职工家庭,孩子无人照料的情况,引进社工机构,加大学龄前儿童照料和四点钟课堂的项目开展。

4. 链接资源,提高社区公共服务能力

(1)转变治理观念。当前,我国已进入新的深度经济社会转型期,随着工业化、城镇化、信息化、市场化和国际化进程的逐步加快,城乡基层社会正在发生深刻变化,社区居民的需求也发生了变化。转变“重管理轻服务,重管理轻治理”的观念势在必行。居民需求多样化、社会民主意识提高和居民结构复杂,这些都要求社会治理要以服务和治理为支撑。要健全法律法规,多运用引导、疏导、协商、服务等柔性手段加以引导。(2)亲邻党建引领要深挖资源,开展多元共治。以社区为辐射点,链接周边企事业单位资源,发挥社区在职党员专业性优势,打造小区党支部、业主委员会和物业公司的沟通平台,多方参与社区治理。

鼓励以共建共治的方式,调动辖区党组织参与社区治理的积极性,发挥党员的先进性。比如,筹建爱心屋,促进爱心帮扶。盘活小区所在地的企事业单位党组织资源,通过党组织共建帮扶的形式,筹建爱心屋。企事业单位通过提供善款或所经营的产品用于爱心屋经营,所得的善款用于帮扶小区内老弱病残对象。(3)加强综合能力建设。社区治理必须坚持专业化、产业化、智能化、规范化和社会化的发展方向,以最大限度满足市民需求为目标。要加强社区服务站的建设,不断扩大志愿者团队,主动承担社区公共服务的责任意识。加大对大数据、云计算和人工智能等技术的投入,创新社区治理工具。

5. 增强社区公众参与社区治理意识

通过亲邻党建工作引领,唤醒社区全体居民的社会责任意识。这就要求社区居民的身份角色要由“被动者”变为“主动者”,由“被管理者”变为“管理者”,由“无责任主体”变为“有责任主体”。鼓励每一个社区成员积极参与社区创新治理,要通过党建引领、舆论宣传、教育传播和人际沟通等手段,使公共利益与个人利益相统一。具体而言,一是通过组织各种不同形式的讨论会、主题讲座,为社区居民参与社区治理创新提供机会与平台,引导社区居民自觉关注社区治理问题,使其在关注与讨论中增强社会责任意识和公众参与意识。二是建立畅通的沟通和诉求渠道,让居民充分表达自己的意愿或建议,让他们不仅愿意参与,而且能够参与。三是通过政策宣讲、媒体传播等途径,提高社区居民对政策法规的理解,促使社区居民依法参与社区治理各项事务。四是实行专家指导、党员引导和居民骨干协同的方式,建立小区医生、小区秘书、小区警察、小区律师等专业团队,让社区居民在实际岗位上通过体验和锻炼,参与社区事务处理,获得成就感和自豪感,提高居民参与社区治理的能力意识。同时,在社区治理创新中,基层政府应注重以制度化的手段明确居民参与社区治理拥有哪些权利与义务,下放部分权力,积极鼓励社区居民参与社区事务的决策、评估和监督。^[5]

不忘初心,方得始终。亲邻党建工作,引领社区治理更加精细化和人性化,是积极践行共产党人为人民谋幸福和为中华民族谋复兴的初心和使命,是推进社区治理新效能的重要保证,是新形势下党建赋能社区治理的最终目的。

参考文献:

[1] 中共中央. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报,2020-11-04(001).

[2] 康宁. 我国城市社区治理模式研究[D]. 兰州:西北师范大学,2012.

[3] 李涛,王海斌,宋玉营. 党建引领公民参与城市社区治理问题研究——W 社区“小社区 + 大党委”治理模式的启示[J]. 广西社会科学,2020(4):59-65.

[4] 蒲新微,衡元元. 还权、赋能、归位:群众制度化参与社区治理之路[J]. 南京社会科学,2021(2):68-73.

[5] 孙丽丽. 全面从严治党背景下城市社区党建工作创新研究——南京城市基层社区党建现状、问题及对策[J]. 云南行政学院学报,2020,22(4):49-53.

On the Path of Neighborhood Party Building Leading Community Governance

CHEN Shanwen, LI Youhua
(Law School, Jimei University, Xiamen Fujian 361021, China)

Abstract:Close neighbor Party Building is an innovative model under the guidance of Party Building, which promotes the integration of resources, expands the number of social organizations, and participates in community governance through the co construction of community and neighbor Party organizations. At present, it is very important to solve the following problems: the leading role of Party Construction is not obvious, the service level of community governance is not in-depth, the lack of professional talents, the lack of community public service ability and the single way of public participation in community governance. Therefore, we must focus on the problem of community governance, analyze the significance of neighborhood Party Building leading community governance, and explore the new path of neighborhood Party Building in community governance, improve the community governance system, and promote the modernization of community governance.

Keywords:neighborhood Party Building; community governance; path exploration

(责任编辑:陆 勇)