

# 党建引领基层社会治理的历程与思考

刘振杰\*

**【摘要】** 中国共产党自成立以来一直重视基层社会治理，并将党组织建在连队、生产队、工厂车间以及街道社区。进入新时代，更是通过加强基层基础建设、强化区域化党建、开展多种形式的居民自治，赋予了党的建设新的内涵、迈上了新的台阶。现阶段，党建引领下的基层社会治理面临着因社会分化加剧等原因而造成的碎片化、悬浮化、薄弱化问题。加之国内外复杂的矛盾和问题，迫切要求我们进一步强化党的领导，创新基层社会治理模式，使党的建设与国家治理、社会治理充分融合。

**【关键词】** 党建引领 “一核多元” 智慧党建 基层社会治理

基层治理是国家治理的基石。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视基层治理。习近平总书记强调，基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。新冠肺炎疫情发生以来，习近平总书记多次视察基层，肯定基层防控和治理的重要作用，为推进新时代基层治理现代化建设提供了根本遵循。党的十九届四中、五中全会专门对健全党组织领导的城乡基层治理体系作出部署。党的十九届四中全会将党领导基层治理实践的制度和经验上升至国家层面，明确提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。近日，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治

理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》），明确统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。

## 一、党治基层的历史演进

自建党以来的历史演进看，中国共产党始终将自己植根基层，始终与基层民众打成一片，始终注重对基层的领导与治理。

### （一）建国前乡贤治村下的“乡土中国”

“皇权不下县，县下惟宗族”是我国封建社会常见的治理方式，即在县以下不设政府

\* 刘振杰，民政部政策研究中心研究员，中组部、团中央第21批博士服务团成员，中共西藏山南市委组织部副部长。

机构，实行的是乡绅统领下的基层自治。秦汉以来，在宗族、士绅等非官方力量的挟持下，对乡村赋税、治安、诉讼、教化等各方面的具体事务实行不同程度的有效掌控，皇权的触角藉此从县级政权向下延伸，进入千家万户。

“大道之行，天下为公，选贤与能，讲信修睦”，是贤能政治的一种境界。“尚贤者，政之本也”“治国之道，首在用人”。贤能政治是有根的政治，它的根扎在民族文化的土壤里<sup>①</sup>。乡贤治村的最大优势便是能够有效利用当地的传统习俗、文化认同，实行成本最低、效果最好的熟人治理<sup>②</sup>。而且，这些基层的乡贤们，基本不存在升职流调的情况，他们费心费力地开展的工作，与其说是维护和提升所在乡村的整体利益，倒不如说是为了自己及整个家族的利益。

这种差序格局下的宗族家族治理虽然具有治理成本低、有利于民风淳化等优点，但也存在政府的治理根基过于薄弱的缺点。也即是说，国民政府将社会治理的主要精力放在了城市，对于人口分布达90%以上的乡村，则基本处于自发自生状态，官方治理的触角很少抵达。在这种情况下，刚刚成立的中国共产党就千方百计通过对基层政权的掌控得以夺取国家政权。不过，在成立之初，经验不足的中国共产党主要还是在城市中的产业工人、知识分子中建立了党的基层组织。随着革命形势发展，逐步将工作重心转移到广大农村地区的各敌后根据地，并创立了“支部建在连上”这种行之有效的组织领导方式。

## （二）建国后至改革开放前的“单位中国”

新中国成立后，随着中国共产党在全国范围内的全面执政，为了巩固新生的基层政权，党的组织逐步从军队延伸到国家机关、企事业单位和农村社会各个领域。党的组织建设也从“支部建在连上”演变为“支部建在单位”和“支部建在社队”。基层组织的建立，使得党的权威在基层治理中产生了强大的影响力。

借鉴前苏联社会经济建设模式，中国从1953年到1957年开始实施国民经济发展的“一五”计划。计划经济体制下，利用户籍制度将居民城乡分而治之。在城市，实行单位、街道、工厂等单位办社会的方式进行治理，城市居民的生产、生活及日常活动均限于一定的范围之内；农村则实行人民公社、生产队等方式，广大农民生活劳动在田地上，不随意流动，从而保持了社会的总体稳定。

## （三）改革开放后的基层自治局面

随着1978年党的十一届三中全会的召开，中国开启了改革开放的伟大航程。社会生产力得到巨大释放的同时，社会力量也因为环境的宽松而极度活跃起来。中国共产党对基层的管理也从计划经济体制下统包统揽、过于僵化的状态，逐步转向相对自由和分化的状态。个人经济权利的回归也使得整个社会从依附于政府向相对独立自主转变。在此背景下，党和政府也开始转变执政思路和方式，逐步建立起一套基层自治的制度体系和管理模式。首先是在农村实行了联产承包责任制，将土地承包经营权下放给农民；其次便是普遍实行村民自治。

“八二宪法”规定了“村民委员会是基层群众自治性组织”，1988年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》以及1998年修订后的《中华人民共和国村民委员会组织法》，均明确规定了广大农民群众的民主权利，在农村基层实行自我管理、自我教育、自我服务。同时，也明确规定党在农村的基层组织应“发挥领导核心作用，依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”。这就明确了党对农村基层的领导核心作用，而且在坚持党的领导的同时，必须保障农民的主体地位，支持和保障村民的自治活动和民主权利<sup>③</sup>。

## （四）新世纪以来的“社区中国”建设

在经过多年的快速城镇化建设之后,中国的基层社会普遍以社区的形式存在,社区也就成为基层党组织和党员发挥作用的基础平台,成为党和国家各项政策措施落实的“最后一公里”,成为党和政府联系服务群众的“最后一公里”。加强社区建设与治理对于巩固党的执政基础意义重大。

1986年,民政部首次把“社区”概念引入城市社区管理服务工作中。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,将“扩大民主、居民自治”作为城市社区建设的五条基本原则之一。伴随着城市社区的逐步建立和发展,城市居民逐渐从“单位人”变为“社区人”。

2015年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》,明确要“开展形式多样的基层协商,推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化”。2017年6月《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出,“完善城乡社区治理体制,努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园”。同时指出:“凡涉及城乡社区公共利益的重大决策事项、关乎居民群众切身利益的实际困难问题和矛盾纠纷,原则上由社区党组织、基层群众性自治组织牵头,组织居民群众协商解决。”2017年10月,党的十九大报告提出,“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。通过这些文件的落实,很大程度上解决了党组织在基层的“缺位”或者“悬浮”问题,巩固了党在基层的领导权,提升了党治理基层的能力。

习近平总书记指出,“社区是基层基础。只有基础坚固,国家大厦才能稳固”“社区建设要与邻为善、以邻为伴”。在社区建设中,各地积极探索社区各主体之间的利益、情感结合点,最大程度改变社区的疏离化、碎片化及原子化

状态,提升社区的凝聚力和归属感。

强化党建引领,凝聚党员服务群众合力。习近平总书记要求:“要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”在党组织的领导下,探索建立居民区联席会议制度,将居委会、业委会等纳入联席会议,围绕物业管理、社区平安等治理难题,定期召集会议,抓好顽症破解。积极构建党建引领的自治、共治、德治、法治于一体的基层治理格局。比如,上海市徐汇区坚持“党建带群建促社建”的推进思路和工作模式,推动区域党建向居民区延伸、向楼宇延伸。社区管理体制逐步理顺,社区工作机制基本形成。着力夯实社区骨干队伍,进一步强化基层力量,选配强基层带头人和社区工作者队伍。

以区域化党建引领基层治理。所谓区域化党建,是指在特定区域空间范围内,统筹设置党的组织、统一管理党员队伍和开展党的活动的一种基层党建形态。2014年,上海市委、市人民政府发布《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》,提出要“建立多层次的区域化党建平台”,尤其是要“重视通过区域化党建提高社区共治水平”。这种以区域性党组织为纽带的党建模式,能有效整合城乡、不同单位、流动党员与非流动党员等优势和资源,实现加强基层党建和有效治理基层的双重功效。积极探索区域化党建新路,实现多元社会主体参与、多种力量汇聚的党建与治理创新<sup>④</sup>。

社区建设的目的之一,就是建设一个守望相助、尊老爱幼、知理立德的现代文明社会。与西方国家的社区复兴运动不同,要解决中国基层治理问题,还需根据中国实际,培育必需的治理要素和治理条件。立足制度文化传统,发挥国家在社区治理中的积极作用和元治理功能。比如,在上海市徐汇区民政部门的指导下,徐家汇街道探索形成了党建引领下的社区共治“三联盟”协调机制,即由区域内各类企业组成的社会责任联盟,由社区中道德模范、

群众领袖、草根明星等组成的道德责任联盟，以及由社区服务窗口、执法单位、政府机关等组成的服务责任联盟。“三联盟”的区域化党建引领模式，促进了区域单位间的合作、增进了社区资源融合与配置优化、强化了社区共治与自治工作。“三联盟”服务运行至今，极大增强了社区单位参与社会治理的主体性与积极性，提升了社区共治的能级和水平。通过强化“三联盟”建设，致力于将其打造成为社区家门口党建引领的“党群站”，社区开展自治共治的“会客厅”，融合为老服务设施的“托老所”，以及汇聚生活服务、亲子服务、文体服务、志愿服务的“便民点”。

在祖国的西南边疆民族地区，加强和创新基层社会治理，对于保持边疆稳定、维护民族团结具有非同寻常的意义。首先，强化政治引领，提升基层组织力。在西藏，政治引领已经落实到基层社会治理的各个方面、各个环节。截止到2020年，西藏全区党的基层组织达到2.2万多个，党员人数接近40万名，村居两委班子成员中党员比例达到100%；其次，推动联户共建，提升基层稳定力。通过实施“联户平安、联户增收”的“双联户”办法，引导城乡居民自愿结成联户单位，并选出一名户长。联户单位内利益共享、责任共担、互帮互助、互相监督，共同致富增收、共创平安和谐、共建美好家园；再次，创新工作模式，提升基层处置力。比如在拉萨城关区，创建推行了“党建引领、街道吹哨、部门报到”工作模式。依托网格化社会治理综合平台，及时转办基层事务，实行群众需求“日常哨”、重点工作“攻坚哨”、突发事件“应急哨”三哨齐吹，基层事件处置率达100%。

## 二、当前党建在基层社会治理领域面临的挑战

现阶段，我国进入各项事业建设的新时

期，党的基层治理是否有效直接关系到各项事业建设成败。从国家发展看，我国正处于社会转型期。经济成分多样化，社会形势多变化，利益关系多元化，易于引发社会阶层之间的冲突与摩擦；与此同时，面对世情、国情、党情、群众自身诉求等产生的变化，面对基层党建工作的新要求，我们尚未建立起与市场经济相适应的社会治理体系，从而引发一系列安全风险和隐患。

### （一）社会治理的碎片化

随着社会发展的多元化、复杂化，社会分工的精细化以及人员流动的频繁化日趋明显，给基层社会治理带来很大困扰。社会治理主体缺乏协同性，多元主体分而治之、各自为政。基层社会治理的职能分散在不同层级和不同管理部门之中，大量问题和矛盾沉淀堆积到基层，而基层往往又缺乏解决问题的权力和能力，因责任无限大、权力无限小而权责不对等，甚至存在有责无权的情况，造成矛盾积压，致使基层治理处于实际上的虚化状态。由于各行业、领域治理理念与模式的不同，社会治理也会呈现出碎片化的局面。近几年，虽然通过资源下沉和技术嵌入一定程度上改善了基层治理的“悬浮化”问题，但由于政府部门横向的专业分工与纵向的权力配置导致的固有的治理体制一时难以扭转，“碎片化”状况恐难立时改变。只有促进条块分割向条块协同的方向转变，并尽快建立起“块块合作”“条条协同”“条块衔接”的市域一体、动态治理的体制机制，社会治理“碎片化”局面才能逐步扭转。

### （二）党的基层工作薄弱

2020年，我国城镇化率已达62%，社会形态已经由乡村型社会转变为城市主导型社会。在人口、资源等要素向城市迅速集聚的同时，新的社会问题、风险和矛盾也开始呈现，城市基层社会治理面临着更大压力和挑战。市场经

济的推进使得政权对基层社会的管制大大放松,尤其老少边远地区的基层管理相对薄弱。部分党员干部工作方式不符合时代发展,公仆责任、服务意识与人民群众的期待尚有差距,仍然存在党务工作者素质不高、党建设施发展不平衡和对基层治理不力等问题;甚至工作方式粗暴、颐指气使,更是加剧了党群关系的紧张,严重损害了党在基层群众中的形象;一些干部存在形式主义和官僚主义的作风,易造成群众不满,导致基层治理的“脱嵌”和基层党建的“悬浮化”问题日益突出,长此下去必然对国家安全的根基造成侵蚀。

### (三) 公众参与的理念仍显滞后

民众广泛而又积极主动的参与,是基层社会治理行之有效的根本前提。但现实的情况是,受思想观念及利益相关度等因素影响,基层民众参与社会治理的热情并不高,除非有些治理或者建设活动关涉自身利益,否则他们常常会置之不理。即使是在社区内居住的公职人员或者党员,尤其是那些单位型社区里的人员,他们也完全可以不理睬本社区的一些事项。有些甚至还凌驾于社区工作人员之上,以“单位人”高高在上的身份和姿态对社区工作不予配合。这显然还是没有实现从“单位人”向“社区人”“社会人”的角色转换,更没有形成以社区居民的身份参与社区治理、社区建设的基本理念。

### (四) 外部环境复杂严峻

当前,国际局势复杂多变,我国和平发展面临的外部环境依然严峻复杂,甚至一些国际因素还会演变为全边疆、全领域安全问题,影响国家总体安全。随着对外开放的不断深入,国外势力对我国的渗透也越来越强。有些敌对势力还企图利用我国人民内部矛盾,挑起群体性事件,影响国家的安定团结和发展大局。尤其是以美国为首的西方反华势力,遏制分化中

国的图谋愈演愈烈,分裂活动从未停止,不断挑拨我们党群的关系,破坏阻挠党的群众工作。这一切都需要我们擦亮眼睛、提高警惕、明辨是非,并采取必要的措施予以反击。

## 三、强化党建引领基层社会治理的对策建议

中国的社会治理必须遵循中国自身的特殊国情和历史传统,生搬硬套西方的治理理念和实践经验既不符合我国的实际情况,也无法产生预期的治理效果。要通过推进多元复合主体、治理形态不断转型升级,才能达到基层党的建设、基层政权建设、基层社会建设协同互促的良性局面。

在我国实现第一个百年奋斗目标,并向全面建成社会主义现代化强国第二个百年奋斗目标迈进的重要历史时刻,中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对于加强党对基层治理的全面领导,构建党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的基层治理体制机制,提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,增强人民群众获得感、幸福感、安全感,夯实党长期执政和国家长治久安的基层基础,巩固和发扬中国特色社会主义基层治理制度优势,具有重要意义。

### (一) 进一步增强党建引领基层社会治理的作用

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家的根本所在、命脉所在。加强基层治理体系和治理能力现代化建设,必须坚持党的全面领导,不断完善党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。习近平总书记强调,社区治理得好不好,关键在基层党组织、在广大党员。推进新时代基层治理现代化建设,最根本的一条是加强党对基层

治理的全面领导，发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用。要强化党建引领，凝聚党员服务群众合力，以建设发展型基层党组织为根本，切实做好新时期群众工作。健全完善全域统筹、多方联动、各域融合的基层党建工作格局，创新发展与新的时代坐标相适应的高质量基层党建工作，为创新社会治理加强基层建设提供坚强的组织保证。通过党组织的纽带作用，淡化体制、隶属、级别的观念，增强“同一屋檐下、都是一家人”的家园意识，以服务群众为共同追求，切实推动党组织、党员做好服务群众的各项工作。尽快从传统加强自身建设为主的小党建，转换为提供公共服务和注重社会治理导向的大党建；通过以党建为核心的基层治理创新活动，进一步增强基层党组织的领导能力，提升基层治理的绩效和水平。

## （二）牢固树立以人民为主体的思想

习近平总书记强调，江山就是人民、人民就是江山。中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。党的十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，党的十九届五中全会进一步将其提升为“完善共建共治共享的社会治理制度”，深刻阐述了社会治理特别是基层治理“为了谁”“依靠谁”的问题。《意见》提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”，有利于进一步发挥基层党组织的领导作用、基层政府的主导作用、基层群众性自治组织的基础作用和社会力量的积极作用，有利于进一步彰显中国特色社会主义民主政治的优势。

加强和创新社会治理的核心是人，社会治理要坚持以人为本。而党建工作就是做人的工作，最根本的任务就是凝聚民心。“以人民为中心”的思想，体现了新时期“为人民服务”宗旨的基本内涵，即：人民至上，壮大最广泛的爱国统一战线；坚持人民主体地位，依靠人民共创发展成果；以人民幸福为目的，由人民共

享发展成果。坚持“以人民为中心”，表明党与人民群众的关系是“同心圆”，党与人民群众之间是“命运共同体”。在这种理念指导下，党作决策、想问题，都要以是否有利于群众利益为出发点和落脚点。

## （三）推进放管服改革，做到有收有放

中国共产党始终代表最广大人民的根本利益。践行以人民为中心的发展思想，实现人民群众对美好生活的向往，是广大基层党员干部矢志不渝的奋斗目标，也是评价新时代基层治理现代化建设成效的第一标准。

在制度建设方面，《意见》提出要“研究制定社区服务条例”“编制城乡社区服务体系规划建设”“完善支持社区服务业发展政策”“推进社区服务标准化”。庞大的人口规模、广袤的地域环境、差异的民族风情，决定了我们必须采取“一核多元”的社会治理模式。要创新方式方法提高社区公共服务供给水平，加快培育社区自治能力与自治精神，逐步实现公正、透明、有序的基层民主和社区自治。在机制建设方面，《意见》提出要优化乡镇（街道）政务服务流程，加快推行市域通办，逐步推行跨区域办理；加强村（社区）综合服务、兜底服务能力建设；强调“实施政府购买社区服务”“开展‘新时代新社区新生活’服务质量提升活动”。要进一步推动工作重心下移、社会资源下沉、公共权力下放，以治理的理念、协商的方式对社区实施综合治理，把经常性具体服务和管理职责落下去，调整和完善不适应的管理体制机制，解决不深入、不细致、不对称等问题，把人财物和权责利对称下沉到基层，把为群众服务的资源和力量尽量交给与群众最贴近的基层组织去做，增强基层组织在群众中的影响力和号召力，更好为群众提供精准化、精细化服务。在解决好居民身边实事的过程中，要不断建立健全社区自治协商的长效机制。协调理顺居委会、业委会、物业“三驾马车”之间的关

系,真正为辖区居民创造和谐宜居的人文环境。

#### (四) 充分调动社会各方力量参与治理

《意见》指出,要完善社会力量参与基层治理激励政策,创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制,支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体,吸纳社会力量参加基层应急救援,完善基层志愿服务制度。

参与式治理能够有效缓解社区工作压力,实现党政社各治理主体之间的有机衔接。要逐步扭转社区治理中基层政府与居委会“二人转”的局面,引导居民有序参与社区治理。在坚持党组织的领导下,推动社区工作行政化向行政工作社区化转变,激发居民参与动力和社区干部工作积极性,将社区治理从政府包揽、保姆式管理转向社会多元主体共治。从“面对面”到“手拉手”,再到“心连心”,构建政府为主、多元参与的“1+X”复合治理体系,形成人际关系和谐、守望相助的新的社会共同体。

#### (五) 充分利用大数据提升治理水平

随着我国经济社会的快速发展,城乡基层人口结构、需求结构、社会结构、产业结构都在发生快速变革,推进新时代基层治理现代化建设,既要“守正”,确保中国特色社会主义基层治理政治本色,又要“创新”,不断提升基层治理效能和服务质量,特别是要跟上现代信息技术发展的步伐,推动基层治理与互联网、大数据、云计算、区块链等深度融合,确保基层治理始终与时代发展和群众需要同频共振。

在当前移动互联网日益深度融入经济社会生活各方面的情况下,智慧党建与基层治理领域大数据的应用具有感应敏捷、交互高效、资源共享和智能分析等诸多特点和优势。未来,要充分发挥大数据、“互联网+”等现代信息技术对社会治理的支撑作用,进一步提高政府的治理能力和水平。要让信息多跑路、让干部少

统计,做好“表格”工作减法,淡化表格在考核中的作用,切实把基层干部从海量统计工作中解放出来。《意见》要求共建全国基层治理数据库,推动基层治理数据资源共享,根据需要向基层开放使用,要求推进村(社区)数据资源建设,实行村(社区)数据综合采集,做到一次采集、多方利用。进一步提升基层治理的精细化水平,力争将治理中的服务事项就地、就近、就亲、就熟解决。借助新技术优势,在基层建立起党建信息网,利用区域化党建、网格化党建的新模式把治理能力进一步下沉到最基层,把党的组织和工作覆盖到社会的方方面面。《意见》强调“改进网格化管理服务,依托村(社区)统一划分综合网格,明确网格管理服务事项”,要求推进多网融合、多格合一,这样规定便于网格化管理服务与基层治理架构相协同。利用信息化技术,把公共资源精准地投放给基层有需要的群众,实现基层治理的精准化。针对老年人学习使用现代信息技术的困难,《意见》还强调充分考虑老年人习惯,推行适老化和无障碍信息服务,保留必要的线下办事服务渠道。

① 陈明明:《新时代的政党建设:战略目标与行动逻辑》,《治理研究》2018年第1期。

② 比如2020年新冠疫情期间,许多乡村都在以接地气、带土味的本地方式,积极自发地组织排查回乡人员,安排自我隔离,使凶猛的疫情止于村野。

③ 刘凯亚:《治理现代化视域下党领导基层治理的历史演进和现实进路》,《岭南学刊》2020年第6期。

④ 邓顺平:《党治基层:当代中国基层治理的理论与实践》,《领导科学》2018年第5期。

(责任编辑:杨婷)