

基层党组织在社区治理中作用的探究

——以德安县河东乡桥东社区为例

夏书华 陈昭玖¹

(江西农业大学 经济管理学院, 江西 南昌 330000)

【摘要】: 基层社会始终是民心的温巢, 基层社会治理的好坏直接关系到党和国家政令的实施。党的十九届五中全会把坚持党的全面领导作为“十四五”时期发展必须遵循的第一位原则和根本政治保证, 基层治理同样离不开党的领导。在大政方针的正确领导下, 在全社会聚焦基层治理的难点、痛点时希望基层治理能力和效率能够有所提升。以德安县河东乡桥东社区为案列, 剖析党组织在基层治理中起到的作用, 探究基层党组织优秀党员示范带动作用, 以提升党组织自身凝聚力。党组织在基层治理中必须整合多元化资源, 提供多元化、多样化社会服务, 从管理型组织向提供多样化服务的服务型组织转型, 提升社区居民的幸福指数, 提高社区治理能力, 引导社会服务正向发展。

【关键词】: 党组织 转型 幸福指数 治理能力

【中图分类号】 D26 **【文献标识码】** A

社区是构成社会治理的基础单元, 是社会治理体系中的基本元素。“十四五”规划建议提出, 改善人民生活品质, 提高社会建设水平。习近平总书记强调, 推进国家治理体系和治理能力现代化, 社区治理只能加强、不能削弱。在 2020 年年初, 新冠肺炎疫情突发, 席卷全国。在抗击新冠疫情的战役中, 人民深刻地感受到中国共产党“视民如伤”的炙热情怀、“人民至上”的价值坚守, 同样, 向广大民众充分展示了基层党组织在抗击疫情中的重要作用。换个角度出发, 根据《2019 年中国共产党党内统计公报》的统计数据所知, 城市街道、乡镇、社区(居委会)、行政村党组织。全国 8636 个城市街道、31062 个乡镇、105257 个社区(居委会)、533824 个行政村已建立党组织, 覆盖率均超过 99%。从这组数据中所知, 在我国, 基层党组织基本实现了全覆盖, 可以再从这组数据中得出结论: 基层党组织已经全面参与到在社会基层治理的体系中。本文以德安县河东乡桥东社区为研究对象, 探究基层党组织在基层社区治理中的作用, 为基层治理提供参考。

1 文献、理论回顾

近年来, 针对党建在基层治理中引领社会有效治理的问题, 学术界越来越重视党组织在社区、农村基层的作用, 目前, 学界内关于基层党组织制度社会治理可以分为两类: 一是考察基层党组织制度对社会治理的直接作用。二是考察基层党组织制度对社会治理的间接作用。通过对文献的梳理与研究, 揭示中国共产党通过基层党建来实现社会治理的策略主要有嵌入、吸纳和引领三个方面。而本文引入幸福指数和党组织向服务型组织转型概念, 党组织在基层社会治理中整合多元化资源, 提供多样化服务, 从管理型组织向提供多样化服务的服务型组织转型, 提升社区居民的幸福指数, 引导社区治理能力的提高。

¹**作者简介:** 夏书华(1988-), 男, 江西九江人, 硕士研究生, 研究方向: 农业生产社会性服务、农村基层治理。陈昭玖(1969-), 男, 江西赣州人, 教授, 博士, 研究方向: 农业经济管理、农业规模经营、农业生产性服务。

首先，党在基层治理中的嵌入分为组织嵌入和党员嵌入。在党组织嵌入基层治理中袁校卫(2020)提到，新型社会组织的嵌入性党建是将新型社会组织纳入基层党建范围，利用党的政治、组织和文化等资源将主流意识形态内容渗透到社会组织的价值理念之中，确保社会组织的发展方向，提升其管理能力，巩固党的执政基础。同时，谌玉洁(2019)认为，社区基层党组织以制度嵌入为社区社会治理提供政策供给和制度保障，推动各治理主体在互动合作之中实现各自的行动目标与基层社会整体治理目标一致。韩福国、蔡樱华(2018)提出，在城市的国际化属性日益凸显的基础上，治理结构的开放性日益突出，基层党建要实现引领，需要将开放式党建嵌入到具体社会治理之中，形成一个“党社双向开放”结构。在李晓壮(2020)认为，党员能够起到自觉遵纪守法、依规办事的带头作用，主观上乐于奉献，尤其在抗击疫情等重大事件中凸显党员本色，具有非常强烈的为社区居民服务的责任意识。

其次，在基层社区治理中党组织会具备整合、吸纳社会各种优势资源的功能，使其能为组织所用。同时在吸纳、整合优势资源的情况下，又会反作用在基层社区治理中，引领、引导优势资源为基层社区提供便利服务、优化服务质量。在吸纳、整合资源方面，胡小君(2019)提出，推进社区从分散治理向协同治理转变，需要确定社区治理体系中的枢纽型组织，由社区党组织和居民委员会交叉任职形成的党的一体化组织具备了充当枢纽型组织的基本条件。在基层党组织引领引导优势资源作用于基层社区服务方面，刘厚金(2020)认为，执政党有资格、有能力、有意愿在整合社会资源的过程中推进社会资本的积累和增值，进而推动各项制度的建设和执行。

最后，国内众多学者指出在居民幸福指数的理论架构中，幸福指数是有多维化、立体性的，这里只从社区治理一方面对幸福指数进行描述分析。陈志霞、李启明(2013)指出，社会支持和城市管理因素均对幸福感存在不同程度的显著预测作用，而且相对个体人格因素和经济因素而言更为明显，说明城市居民的幸福感不仅来自经济收入等物质因素，更来自于人际和谐及良好的城市社会管理。刘小娇(2016)认为，社区幸福感是良好的生活质量和一般的生活质量的重要区分变量。郝乐、张启望(2020)认为，社区幸福指数与社区清廉系数、恩格尔系数、离婚率、基尼系数、犯罪率、失业率密切相关。作者从社区治理理论逻辑出发，引入居民幸福指数描述性分析，解构优秀党员干部在基层党组织中的作用。

2 案例分析

2.1 桥东社区组织架构

河东乡桥东社区占地面积 2km²，总户数 4544 户、总人口 12835 人，社区设立党群服务中心、综治中心、新时代文明实践站等。下设一个党支部、现有党员 28 名，社区工作人员 5 名，辖区内共有 85 名党员到社区报到登记，参与社区管理，其基本结构如表 1。近年来成立了河东乡桥东社区党群服务中心，融合打造了党群服务中心办事大厅、退役军人服务站、妇女儿童之家、新时代文明实践站、党群服务中心等多个赋能设施平台，预示着桥东社区党支部标准化、规范化、信息化建设工作进入了新的阶段。

表 1 河东乡桥东社区支部成员基本结构表

基本情况	数量	基本情况	数量
社区支部党员人数	28 名	社区支部本科及以上学历文化程度党员人数	2 名
社区支部男性党员人数	20 名	社区支部青年党员人数(35 岁以下)	4 名
社区支部女性党员人数	8 名	社区支部中年党员人数(35 岁至 55 岁)	15 名
社区支部高中及以下文化程度党员人数	18 名	社区支部中老年党员人数(56 岁以上)	9 名

社区支部高中文化程度党员人数	5名	社区党支部书记年龄	49岁
社区支部大专文化程度党员人数	3名	社区工作人员数量	5名

在桥东社区支部成员结构表中可以看到男性党员人数占大多数，在年龄层面主要以中年党员为主，文化层面高中以上文化程度党员占少数，从这几方面可以看到桥东社区支部在社区基层工作中以中年党员为主体经验较为丰富，文化程度整体性不高。该社区党支部近年来也在不断地吸纳、接收青年党员及文化程度较高的社区工作人员，截至2020年，已经吸纳2名本科及以上学历社区工作人员，可以说桥东社区支部是有发展动力、有发展潜力和有发展预期的党支部。

2.2 桥东社区先进党员干部的示范作用

现桥东社区党支部书记及居委会主任徐江萍就是该社区的先进党员干部，作为一名共产党员，一名支部书记，提升支部组织凝聚力，团结带领社区全体人员，出色地完成了各项工作任务，赢得了上级领导的一致认可和社区党员、群众的普遍好评。在任职期间，桥东社区被评为“九江市群众体育先进单位”等荣誉称号，并连续2年在年终目标考核中被评定为“综合先进单位”，受到乡党委、政府的表彰。其本人多次被评为县、乡先进个人和九江市先锋模范优秀党组织书记。在工作中率先垂范，发挥着一名共产党员应有的先锋模范作用。其中发生在其身上的典型例子：居民杨帆的母亲，在社区来申请低保，与徐江萍书记沟通家庭困难情况，家里三口人，丈夫去世多年，儿子身患重病，孙女初中在读，退休金是家庭经济唯一来源，生活拮据困难。但是申请低保有一定周期，徐江萍通过整合各方资源，最终争取到鹏仕林业机械设备有限公司资助资金，该公司负责人承诺每学期资助2000元学费。从上述例子中可以看到作为党组织的党员可以整合、吸纳社会各方优质资源，并引导优质资源发挥资源效用，提升资源利用率。

2.3 桥东社区在综合治理方面的模式与效能

桥东社区的组织架构可以被总结为“一委一中心”结构，具体含义为社区党委和社区服务中心。社区党委是社区治理民运共同体的周转中心，起到核心领导作用，是社区管理者、建设者、服务者。社区服务中心是事业单位，主要职责是服务社区居民并承担政府职能部门的部分功能，直属于乡镇府。社区党委以实施“三化”建设工作为契机，以强化组织力为目标，按照“党员骨干为主导，骨干群众为载体，热心群众互动参与的模式带动引领社区群众自治，力争把每个群众都纳入党领导下的组织中，使社区居民从旁观者、享受者转化成为参与者、治理者、服务者。同时，也使党组织辐射范围进一步扩展，一方面可以使党和国家惠民政策措施落实到基层，另一方面通过扩大党组织的影响力，有助于吸纳社区成员共同治理社区事务。近一年来社区网格员在党组织的领导下，每天进行网格巡查，社区工作人员以入户的形式摸排各单位、各行业、台账登记。对重点行业、各个居民区、店面等发放宣传单，宣传标语、横幅、围裙、雨伞标语等，提高居民对扫黑除恶的普及率，在综治宣传月和“6.26”全国禁毒日以及“12.4”全国法制宣传日等重大节日里，加大综治平安建设工作宣传。热情接待来访群众，认真听取群众反映的问题，及时处理纠纷，把各类矛盾化解在萌芽状态，社区治理成果明显。另外，为更好的服务社区居民，社区党组织创建了社区微信群、QQ群，实现了居民与社区的实时沟通，促进居民与社区间的互动，实现了线上沟通线下落实。

2.4 桥东社区在民政服务方面的服务模式和服务效果

民政服务就是日常对接社区居民的核心工作，桥东社区创新地提出了“社区居民为核心+网格员为依托+社区党员兜底”的服务模式。社区党员、网格员、工作人员对户低保户进行了全面摸排和资格审查，进行了全国残疾人基本服务状况和需求信息数据动态更新。为社区高龄老人办理了高龄补贴，帮助贫困户申请办理廉租住房补贴，为拆迁户办理申请廉租房。全力配合和完成了第七次全国人口普查工作。做好退役军人信息采集，走访并慰问双拥军人，走访困难群众和困难户共发放慰问金2万余元。社区搬迁后，结合县女企协帮扶困难学生8名，资助资金4500元，切实解决了优抚对象生产、生活中的困难。积极深入居

民宣传惠民殡葬政策，同时做好殡葬服务工作。

2.5 桥东社区党支部功能和角色转型

桥东社区党支部为能更好的服务社区居民，提高治理能力，在社区治理过程中成功走向了功能和角色转型的道路。第一，社区党支部牢固树立了以人为本的服务理念，始终把社区居民的需求作为本职工作的出发点和落脚点，改进了服务群众的工作内容和模式，党员干部始终走在服务队伍的前列，形成了“居民的事，居民议，居民的事，居民管。”在对接物业，社区管理中让居民充分发声，倾听社区居民的心声，挖掘社区居民的痛点，把回应社区居民的诉求放在首位。第二，桥东社区党支部立足于自身优势和特点，打造社区命运体的基层自治品牌，实施发现矛盾，解决矛盾最多跑一次的联动机制，引导社区居民人人参与、人人治理、人人出力的群防群治的体制。近年来，社区矛盾都是在第一时间化解在基层一线，上访数量始终为零。第三，桥东社区党支部对自身进行清晰定位，开展了党员服务之星的评价活动，挖掘党员为居民服务的内生动力，提高社区党员的服务意识，引导社区网格员、志愿者参与社区服务。

2.6 桥东社区居民幸福指数

国内众多学者都对幸福指数进行了定性和定量分析，根据马斯洛需要层次理论可以认为幸福指数表示了人们对于幸福层次的不同追求及满意程度。而从社区角度出发提升社区居民的幸福感需要社会支持，社会支持是指个体从社区、社会网络或亲戚朋友那里获得的物质或精神帮助，社会支持是主观幸福感的一个重要影响因素，个体只有在得到各种社会支持时才能获得较高的幸福感。相关研究结果显示，社会支持与个体的积极情感存在正相关性，(刘剑锋 2015)。政府管理和社会工作在营造和谐氛围，提升城市居民幸福感和综合幸福指数，建设幸福城市的过程相关研究表明，幸福感的进一步提升与自由的社会价值，健全的民主制度、社会福利、公平分配、社会管理、社会平等联系在一起，(陈志霞、李启明 2013)。从各学者的研究中可以发现社区的服务管理水平的高低是和居民幸福感呈正相关的关系，提升居民的幸福感可以促进居民幸福指数的提升。本文列举近几年桥东社区在社区治理服务效果数据，借用社区幸福指数相关的社区清廉系数、恩格尔系数、离婚率、基尼系数、犯罪率、失业率等六个方面数据来直观展现社区党支部对社区服务的直接作用，具体见表 2。

表 2 幸福指数相关数据

年份	犯罪率%	CPI (%)	失业率 (%)	恩格尔系数
2016	0	2	0.79	0.352
2017	0	2	1.8	0.359
2018	0	2.1	1.1	0.365
2019	0	2.9	3.3	0.364

从表 2 可以看出桥东社区在社区党支部创新服务、管理模式下社区居民生活较为稳定，没有犯罪现象，通货膨胀率常年维持在合理的低水平范围内，失业率同样维持在较低水平，社区居民没有重大矛盾，生活较为安定，社区较为和谐。可以得出结论即是在社区党支部的引导和服务下，基层社区治理效果显著，能提升社区居民幸福质量，可引导社区服务正向发展。

3 社区党组织引领社区治理的路径

在服务社区居民的过程中，在社区基层治理的过程中，桥东社区在党组织的引领下探索出了符合自身社区特点，与社区具

有高度贴合性的社区服务治理道路，在社区基层治理过程中丰富了党支部对基层治理的模式及治理经验，归纳概括总结为以下三点。

3.1 强化党员职责与党组织的引领作用

加强党员干部尤其是基层领导干部的理论学习，努力锻造成为学习型党员干部，打造学习型党支部，促使社区基层党员正确认识基层党支部建设与基层社区治理的关系，清楚把握引领的含义，提升服务意识，在将党的领导落实到社会治理全过程中，担负好引领的职责，做到不偏不倚，公正客观。党员干部要以身作则发挥党员自身先进性，在基层社区治理中，走在队伍前列。培养社区支部优秀党员，加强宣传优秀党员在基层社区党支部的示范作用，提高社区党支部的凝聚力、向心力、战斗力。推进基层社区党员队伍素质整体、全面提升，充分发挥党员先锋模范作用。强化基层党支部的政治功能，开展基层社区服务主题教育活动，使基层社区党支部能正确、全面、深刻把握社区组织形态、组织形式。积极主动，不断满足群众诉求的变化，找准基层社区居民多元主体的利益“最大公约数”，善作善成，善于在协调、服务基层社区主体过程中保证党的路线方针政策不折不扣地落实。

3.2 基层社区党支部要创新治理模式

坚持把创新服务、治理模式作为基层社区党支部引领社区治理的枢纽，要加大社区党支部党员下基层、进社区的力度，深入了解社区居民的具体情况，掌握社区第一手资料，经过不断实践创新，逐步适应基层社区发展的新变化，满足社区居民的新要求。一是社区服务平台创新，创新基层社区党支部服务平台，拓展社区、区域化基层党支部建设，把基层社区服务中心打造成为基层社区党建引领社区服务、治理的主阵地，形成基层社区党组织引导社区居民参与人人参与、人人治理、人人出力的群防群治的体制，为基层社区居民参与基层社区治理活动提供必要场所。二是社区服务方式创新，紧跟互联网、大数据的发展趋势，全力打造智慧基层社区党支部，切实提升基层社区党建的信息基础设施和技术装备水平，创新基层社区互联网治理方式，积极探索基层社区治理小程序、客户端，利用信息化手段和数字技术强化与基层社区居民的交流与沟通，及时了解基层社区居民的民心动态，运用微信、社区论坛、移动客户端等新媒体引领基层社区的服务与治理。三是服务体制创新，根据社区居民的结构及需求变化，创新基层社区服务体制，开展基层党建引领基层社区治理体制改革试点工作，鼓励因势利导、因地制宜地引导社会多元主体在基层社区服务活动中各得其所，同向而行。

3.3 基层社区党支部要加速向服务型组织转型

基层社区党组织向服务型组织转型是提升党引领社会治理有效性、高效运行的有效方式，有利于推进基层社区治理取得良好效果。必须建立健全把基层社区党组织建设引领贯穿始终以人民为中心的社会治理机制。一是建立基层社区党支部引领机制，秉持从群众中来，到群众中去的群众路线，问计于民、问需于民，始终围绕社区居民的需求做文章，探索党群双向联动的治理决策和宣传引领、服务机制，建立以基层社区党支部为主导多元参与的联合会议机制，在制定基层社区服务、治理办法时充分征采多元主体的意见和建议，全面总结考虑不同主体的利益诉求，形成基层社区多元主体的“最大公约数”，使大多数基层社区主体行动起来，推行党组织的服务方法和治理办法。二是完善基层社区居民的诉求表达机制，基层社区治理的载体就是社区居民，必须关怀居民群体，从社区居民急需的事情做起，要探究建立、完善群众诉求收集和反馈机制，拓宽社情民意表达渠道，搭建多形式、多渠道、多维度的沟通平台，使多元社区主体都有充分表达诉求的空间，并得到及时、科学的处理。三是完善基层社区的服务、治理推进机制，建立主体多元，层级科学的基层社区服务、治理责任体系。因地制宜地构建激励约束机制，推动基层社区服务、治理落实到实处，细化到实处，具体体现在社区治安隐患排查，社区矛盾纠纷化解，社区稳定维护，社区生活保障，社区环境安全等各项工作，有效地筑牢基层社区安定有序的篱笆。

参考文献:

-
- [1]卓文昊,曹现强.社区参与式治理影响因素的模式构建[J].行政论坛,2020,27(06):116-121+2.
- [2]龚维斌.加强基层社会治理队伍建设[J].马克思主义与现实,2020(06):42-44.
- [3]夏艺铭,詹家安.以基层党建创新促进社区善治[J].理论视野,2020(10):81-86.
- [4]沙建新.江苏苏州发挥党员先锋模范作用抓紧抓实宗教领域疫情防控工作[J].中国宗教,2020(09):64-65.
- [5]郝乐,张启望.幸福指数及其统计测量[J].统计与决策,2020,36(17):38-42.
- [6]袁校卫.从嵌入到融合:新时代新型社会组织的党建路径探析[J].河南社会科学,2020,28(09):48-53.
- [7]包世琦.以农村基层党组织带头人建设引领乡村治理[J].人民论坛,2020(15):124-125.
- [8]田先红.政党如何引领社会?—后单位时代的基层党组织与社会之间关系分析[J].开放时代,2020(02):118-144+8.
- [9]胡小君.从维持型运作到振兴型建设:乡村振兴战略下农村党组织转型提升研究[J].河南社会科学,2020,28(01):52-59.
- [10]张勇杰.多层次整合:基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例[J].社会主义研究,2019(06):125-132.
- [11]何凌云,秦尊文.主观幸福感、效用与社会福利[J].学习与实践,2019(09):33-47.
- [12]郑琦,陶周颖.学习习近平关于基层党组织建设的重要论述[J].党的文献,2019(04):16-23.
- [13]陈东辉.基层党建引领社会治理创新的探索与路径[J].理论与改革,2019(03):181-188.
- [14]杨洋.城市社区基层党支部组织力评价体系问题初探[J].理论与改革,2019(01):132-141.
- [15]何虎生.积极发挥党员先锋模范作用[J].人民论坛,2018(31):120.
- [16]唐越.提升城市居民的“幸福指数”——“四位一体”小区治理道路之探索[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2018,20(S1):133-137.
- [17]贾真.引导党员干部做尊法学法的模范[J].人民论坛,2017(28):96-97.
- [18]母剑侠.农村社区化党建新路怎么走[J].人民论坛,2017(27):116-117.
- [19]于晓娟,钱守云.社会转型背景下农村基层党组织建设路径探析[J].探索,2016(06):125-129.
- [20]项继权,张瑞瑞.幸福社区的内涵及其测评指标体系的构建[J].河南大学学报(社会科学版),2015,55(01):73-79.
- [21]张欢,胡静.社会治理绩效评估的公众主观指标体系探讨[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2014(02):120-126.

[22]程熙. 嵌入式治理：社会网络中的执政党领导力及其实现[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014, 30(01):50-56.

[23]陈志霞, 李启明. 城市居民幸福指数的影响因素及测量[J]. 城市问题, 2013(09):52-58.

[24]程勉中. 基层党组织资源系统化整合的战略路向[J]. 理论视野, 2013(06):62-65.

[25]尹德志. 增强居民幸福感的社区文化建设研究[J]. 学术论坛, 2013, 36(05):65-69.

[26]贺雪峰. 规则下乡与治理内卷化：农村基层治理的辩证法[J]. 社会科学, 2019(04):64-70.

[27]贺雪峰. 农村基层治理的精准难题[J]. 云南行政学院学报, 2017, 19(03):4-6.