



使每个社会细胞都健康活跃

——湖北省襄阳市提升城乡社区治理效能的实践探索

□ 龚克 杨庆 李然



楚山横地出，汉水接天回。长江最大支流汉江，自秦岭巴山奔涌而出，流经天下腹心的南襄盆地，孕育出国家历史文化名城襄阳。这里自古就是“南船北马”“七省通衢”之地，三线建设时期的大批军工单位布局，二汽出山带动的产业变革，塑造了这座城市南北荟萃、多元交融的气质。立足于丰厚历史文化底蕴，如何提升城乡社区治理效能，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，是推动中国式现代化襄阳实践的一道“必答题”。

2010年1月22日，时任中央政治局常委、中央书记处书记、国家副主席的习近平同志莅临襄樊市（今襄阳市）樊城区施营社区考察工作，先后在社区服务中心、社区活动中心、电教中心和振华西区居民小区与群众开展亲切交流，并询问了社区流动党员管理、居民文体活动、社区稳定、群众对社区评价等情况。习近平同志对襄阳基层党组织建设“三三制”模式给予了高度评价：“你们获得了全国和谐社区，一定要在全国带好头，发挥好示范作用”，“希望你们把社区建设好，把民生服务好，把群众生活安排好”。

多年来，襄阳市把党建引领贯穿始终，不断提升基层治理社会化、法治化、智能化、专业化、现代化水平，广泛凝聚群众智慧力量，共建共治共享幸福美好家园。2023年10月，襄阳实现全国市域社会治理现代化试点“合格城市”和“优秀创新经验”创建“双创双捷”，一幅城乡安宁、群众幸福、社会和谐的新图景正徐徐展开。

党建引领，构建共建共治共享的社区治理新格局

党的力量来自组织，党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。在施营社区，社区党委书记韩开洪介绍道：“施营社区是习近平总书记亲自关心指导过的社区，我们始终牢记教诲，持续深化基层治理创新，形成了‘街道党工委—社区党委—小区党支部—楼栋党小组—党员中心户’和‘街道办事处—居委会—网格员—楼栋长—单元长—居民代表’双线组织架构，有力推动了党组织的触角延伸到每一个小区、楼栋、单元和家庭，把党的政策和服务送到了每一户居民家门口。”该社区还分类探索了不同类型小区自治模式，在老旧小区，实行由小区党组织引导，社区居委会、小区物业、小区业委会、网格员、志愿服务队共同参与的“1+5”小区自治管理模式；在新开发小区，探索“红色小管家”治理模式；在自管小区，探索“三长四员一队”（党小组长、居民小组长、楼栋长，网格员、卫生员、调解员、文体员，志愿服务队）自治模式，形成各具特色的共建共治共享的治理新格局。社区先后建成涵盖便民综治文体教育医养全链条的“六大中心”，集体经济纯收入接近600万元，先后荣获“全国先进基层党组织”“全国文明单位”等荣誉称号。

“鸡犬相闻”的邻里关系是社会和谐的基础，实现基层治理由“自上而下”向“上下结合”转变，如何科学划定最小治理单元，是一道崭新的课题。襄阳市南漳县山多人稀、村大组

少，以村组为单位的治理单元难以适应分散居住的村民生活现状。南漳县李庙镇以城乡网格为基础，细划138个“红色屋场”（微型社区），推选政治素质强，对群众事务热情高的党员任“红色屋场长”，整合“五老”人员、平安志愿者等力量，共商共议解决问题。2022年初，一笔400万元的美丽乡村建设专项经费被拨付到李庙镇全家湾村，可由于村民意见分歧大，经费“躺”了4个月。全家湾村以10至30户为一个单元，分成7个屋场，由村民自己开会商定钱怎么花、事怎么干。很快，意见统一，干群携手，建桥、拆违、筑路、修坝等一批项目快速开工建设，400万元经费发挥巨大作用。通过“红色屋场”解纷工作法，李庙镇小矛盾、小纠纷化解率达到100%，并于2023年10月开展浙江诸暨“枫桥经验”陈列馆。目前，南漳县已在11个镇（区）304个村（社区）建设“红色屋场”1811个，覆盖村民近11万户。

班子强不强，关键看“头羊”。如何抓实优秀基层党组织带头人选育管用工作，打造群众信得过、靠得住、用得上的坚强堡垒，是党建引领基层治理的“头等大事”。襄阳市着力完善基层党组织书记选育管用机制，实行社区书记履职规划、实事承诺、年度述职制度，持续深化城市社区党组织书记事业岗位管理，85名优秀社区书记被聘用为事业编制人员；出台《关于加强村党组织书记培训的办法》《关于乡村振兴担当作为“好支书”选树管理办法》，扎实开展村（社区）党组织书记后备力量培育储备三年行动，持续强头雁、带群雁、备雏雁。襄城区闸口社区党委书记陈志娟把居民的“急难愁盼”变成“书记来办”，用实干走进居民的心里，带领社区荣获“全国抗击新冠肺炎疫情先进集体”“全国先进基层党组织”，她自己两次受到习近平总书记接见，荣获全省社区建设先进工作者、湖北省社会管理

综合治理工作先进个人、全省优秀村（社区）党支部书记等称号。

习近平总书记指出：“社区治理只能加强、不能削弱。要加强党的领导，推动党组织向最基层延伸，健全基层党组织工作体系，为城乡社区治理提供坚强保证。”襄阳市坚持和加强党对基层治理的全面领导，通过完善组织架构、创新工作机制、充实治理要素，着力构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的基层治理体系，党的政治优势、组织优势、密切联系群众优势正在源源不断转化为基层治理效能。

做细做精社区服务，用心用情用力解决好群众急难愁盼问题

习近平总书记指出，社区要总结经验、创新思路，把为居民群众的服务做深做细做到位，努力越做越好。铁路社区是典型的“银发社区”，60岁以上居民超过了“半壁江山”。为实现老年群众老有所学、老有所教、老有所乐，社区党委依托“三供一业”移交时的荒废房屋，开办了全市首家社区老年大学。目前，学校招收学员近3000人，已成为周边老年人的重要活动阵地。“退休以后，我经常感到无所事事。现在有了社区老年大学，我在家门口就可以学知识、交朋友，生活也变得很充实、很有意义。”樊城区铁路社区居民王阿姨说。聚焦更好地服务老年人，铁路社区还办起了幸福食堂，设置了老年人卫生服务站，以800余名国企退休党员为骨干，先后组建“火车头”“和谐号”“老铁了”等10支志愿服务队，承担独居、空巢、失能等特殊老人日常照料，铁路社区被命名为全国示范性老年友好型社区，老年居民正在从社区治理的“包袱”逐步转变为社区发展的“宝库”。高新区春园社区面积大，住得远

的群众要步行20多分钟才能到居委会，办事很不方便。为向居民提供“家门口”的便利服务，社区建起了襄阳首个“红色驿站”。社区居民遇到日常难事，都可以走进“红色驿站”寻求帮助。老人不会使用智能手机，这里有志愿者免费教；快递小哥、环卫工人等户外工作者累了，可以来这里歇脚喝水；下雨了，可以来这里借把伞。目前，襄阳全市“红色驿站”已达到1519个，并逐步向乡镇、村组、两新组织集聚区延伸。春园社区党委书记王鹤介绍道：“这种建在群众家门口的‘红色驿站’，为社区党建、文明创建、基层善治搭建了新载体，开辟了新途径。”

创新社会治理，最终是为了让群众得实惠，要将居委会进一步打造成为新时代城市基层治理的坚强枢纽，努力为群众办实事、做好事、解难事。紧盯百姓痛点、堵点精准疏解，只有让人民群众成为基层治理的最大受益者，推动基层治理创新才有经久不息的生命力。

居民自治、多元参与，把人民群众生活安排好

习近平总书记指出，“要创新和加强基层治理，使每个社会细胞都健康活跃，将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层”。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，关键在于群众参与、群众评判、群众共享，通过社会各界集思广益、协同互动，社会治理共同体才能更具影响力和生命力。襄阳市以美好环境与幸福生活共同缔造为载体，坚持发动群众、组织群众、依靠群众、服务群众，持续深化“决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享”，为实现城乡社会治理效能最大化作出了有益探索。

志愿服务在社会治理中发挥着“润滑剂”“减压阀”“稳定器”作用。如何处理好志愿服务“供与需”“质与量”“公与私”之间的关系？南漳县探索了“时间存折”志愿服务模式。卞和社区党委书记郭俊介绍道：“参加‘时间存折’志愿服务，志愿者可以将参与志愿服务的时间存入存折，当自己遭遇困难需要帮助时，可以从支取‘被服务时间’，也可以兑换生活用品。”通过推行“群众点单、实践中心（所、站）派单、志愿者接单、群众评单”相贯通的工作模式，实现“奉献、计时、回报”的良性循环，激发了群众参与社区治理的积极性。目前，全县共发放“时间存折”8.7万余张，登记时长133万小时，兑换时长2.3万小时，解决群众“身边事”1万余件。

坐在凉爽的露天大排档，点上一盆鲜香美味的大虾，约上亲朋好友聚餐小酌，是不少襄阳市民夏季美好生活的缩影。位于襄城区闸口社区的“大虾美食街”是襄阳饮食文化一张靓丽名片，但在2020年初，“大虾美食街”却一度陷于沉寂。社区和相关部門通过走访调研发现，大虾夜市出店经营造成的卫生恶化、占道停车、噪声扰民等问题让周边居民不堪其烦，最后投诉至相关部门，封禁了所有出店经营行为。为实现“闸口大虾”的再次振兴，办事处和社区广泛召集商户、居民代表，会同城管、公安、市场监管部门和餐饮协会等，一起想办法、拿措施。通过大家一致协商，特许夜市商户有条件地出店经营，商户统一配备垃圾容器，严格执行出店经营时间，并设立了夜间临时停车带。通过属地政府、职能部门、夜市商户三方共管共治，“闸口大虾”再次迎来火爆局面。2024年4月20日，“襄城八

点半”第三届闸口大虾节火热开幕，“一线协商·共同缔造”的社会治理新模式已成为促进襄阳社区夜经济发展的“新引擎”。

社区治理的可持续，须以经济社会的可持续发展为依托，构建社会治理共同体最终要体现在推动城乡融合发展、实现共同富裕上。谷城县堰河村山多地少、交通闭塞、资源匮乏。村（社区）党委书记阎洪艳认为，“穷根穷在缺主意，共富要靠民意齐”。为此，村“两委”在竹林摆上280块石头墩子，代表全村280家农户，建立了村党组织议事、村民（代表）大会定事、村民委员会理事的“三会治事”制度。通过共同开动脑筋、全体村民参与，堰河村一步步蹚出了一条从“上山种茶”到“下山开店”（发展农家乐）再到“三产融合”的发展路子，建成了集观光旅游、会务休闲、游乐食宿于一体的民俗园，社区变景区，整村（社区）成功创建为国家4A级旅游景区，旅游综合收入突破1.2亿元。在发展之初，堰河村就坚持统分结合、抱团发展，成立了生态旅游经济专业合作社，实现了全村入股，五保、低保户无偿配股，农民人均纯收入达3.8万元。全村（社区）连续17年无上访、20多年没有一起社会治安和刑事案件，先后获得全国先进基层党组织、全国乡村治理示范村等19项国家级荣誉。襄阳市把堰河村确立为学习运用“千万工程”经验的先进典型，全域推广堰河做法，大力实施“百千万”工程，着力打造更多具备美丽生态、美丽经济、美丽生活的“三美”乡村社区，全市年经营收入超过10万元的村已达到97%。目前，枣阳市、老河口市也已入围全国乡村振兴示范县。

基层治理是国家治理的基石。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”，“基层治理和民生保障事关人民群众切身利益，是促进共同富裕、打造高品质生活的基础性工程”，“完善基层治理体系，筑牢社会和谐稳定的基础”。党的二十届三中全会强调，“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，完善共建共治共享的社会治理制度”。社区治理是基层治理的“最后一公里”，是基层治理的神经末梢。襄阳市的实践表明，做好基层治理大文章，必须坚持和发展新时代“枫桥经验”，在写好社区治理小文章的基础上，推动基层治理体系和治理能力现代化；必须坚持和强化党的领导，进一步健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，明权确责、减负赋能，列出问题清单，实施系统治理、依法治理、综合治理、源头治理；必须把服务群众、造福群众作为出发点和落脚点，聚焦人民群众所需、所盼、所痛，以保障和改善民生的实际成效检验社会治理现代化水平；必须走好新时代党的群众路线，尊重和激发群众主体地位，将社会治理中的“你和我”，熔炼成“我们”，打造休戚与共、和谐共荣的基层治理共同体。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）报刊社，湖北省襄阳市委政策研究室〕

新时代 实践故事

提升党建引领基层治理成效

□ 朴 林

党的十八大以来，我们党不断开创党建引领基层治理新局面，基层治理现代化水平有了很大提升。与此同时，基层治理实践中还存在着不平衡、不切实、不到位等问题，为了巩固拓展已有基层治理成果，需要驰而不息地推进党建引领基层治理。

坚持党建引领的基层治理理念。党建引领基层治理是破解基层治理时代课题的关键所在，这是由当下基层治理客观情况和党的执政地位共同决定的。一方面，随着我国社会经济结构的发展变化，新经济组织、新社会组织蓬勃兴起，新就业群体持续涌现，基层群众对美好生活的需求日益提升，基层治理的复杂性、艰巨性不断加大。另一方面，作为先进的无产阶级政党，中国共产党从其诞生之日起就具有鲜明的人民性，就与基层有着天然的紧密联系。历经百年奋斗，党具有了更加强大的基层治理能力、丰富的基层治理经验和智慧。作为执政党，我们党负有领导基层治理的历史责任，也具备领导基层治理的客观条件。党作为基层治理的领导者，既是形势所需，又是职责所在；既有力量保障，又有执政条件。党建引领就是实现对基层有效治理的最大优势，

必须把党建引领作为基层治理的核心理念，使其贯穿基层治理的各层次、各方面、各环节。当然，加强党建引领，前提是党的基层组织坚强有力，必须把党的基层组织建设成为坚强的战斗堡垒，以基层党组织的自我革命引领基层治理的社会革命。

健全一核多元的基层治理结构。除了个体的素质能力之外，一个组织的效能主要来自其结构。从各地党建引领基层治理的实践来看，“一核多元”的治理结构比较常见。所谓“一核”就是党的核心领导。坚持党的核心领导，才能确保基层治理的政治方向，才能调动基层治理的各种资源，才能统筹基层治理的各项事业。发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，基层治理才有主心骨，有效破解各自为政、相互掣肘的弊端。所谓“多元”，就是多个治理主体同时同向发挥作用。基层治理不是党组织一家唱独角戏，而是由多元主体共同处理基层事务、化解基层矛盾。之所以强调多元，就是因为不同主体具有各自功能，其功能往往是其他主体所不能取代的。基层政府承载着执法、司法等重要职责，街道、社区面对的是繁杂的工作任务，网格员、志愿者则处

于矛盾处置的第一线，社会组织、市场组织也从各自角度发挥作用，群众自治更体现了人民的主体权利，一些专业服务队伍也是基层必不可少的。当然，“一核多元”也不是绝对化的界线分明，党员个体完全可以通过各自所在组织嵌入式地发挥先锋模范作用。只有坚持共建共治共享原则，调动和汇聚各方力量，才能建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

采取重心下沉的基层治理方式。之所以要重心下沉，是解决基层治理中存在问题的需要。现实情况是大量的群众诉求、社会矛盾来自基层，但是，基层又不具备或者不完全具备解决问题的相应职权和能力，出现“看得见的管不了，管得了的看不见”“小马拉大车”等问题。要解决这些问题就必须通过重心下沉的方式，保证基层事情基层办。其中，“减负”是前提。任何组织的承载能力都是有限的，当基层承担了过重负担，就难以完成其有效治理的任务。因此，要结合为基层减负工作，根据基层治理客观要求，列出相关清单，并严格落实。“赋能”是根本，要依据权责一致原则，增加

基层的力量，既包括人员的充实，也包括职权的必要扩展。实践中，一些地区赋予街道党工委部门派驻机构的力量调度权、干部管理权、工作评价权，赋予街道（乡镇）民生保障、环境保护等领域的审批服务执法权，取得了良好效果。另外，“整合”是办法。在现行制度框架内，有效整合各方力量不失为解决基层难题的好办法。整合的主体必须是各级党组织，许多地方建立了区域大党委、社区党总支、网格党支部、楼栋党小组和党员骨干的五级组织体系，一些地方推行街道吹哨、部门报到机制等，有效整合了基层力量。

贯彻群众路线的基层治理要求。基层治理在某种意义上就是做好群众工作，我们党从革命战争年代就积累了丰富的群众工作经验，形成了密切联系群众的作风，提炼出了党的群众路线。在基层治理中贯彻党的群众路线，既是坚持党的优良传统，又是满足加强基层治理的客观需要。既要在基层治理中充分体现一切为了群众，把服务群众作为基层治理的出发点和落脚点，把服务群众的质效作为检验基层治理的根本标准，

把服务网络覆盖到千家万户，打造服务型治理模式；又要在基层治理中充分体现一切依靠群众，尊重人民群众的主体人翁地位，不断激发群众的积极性、主动性、创造性。党组织既要问需于民，也要问计于民，拜人民为师。现实中，很多群众诉求的实现是依靠群众力量达成的，甚至一些群众之间的利益纠纷也是依靠群众自身解决的。要健全群众参与基层治理的制度，将群众参与和健全基层民主有机结合，包括推进基层民主协商议事制度建设，健全社区公约、村规民约等规范，完善议事协商、民主听证等机制，从而形成群众依法有序参与基层治理的良好局面。

加强基层治理是一项宏大的系统工程，也是一项久久为功的长远工程，必须坚持党建引领，完善相应体制机制，适应新形势新要求，取得基层治理新成就。

言之成理