基层党建引领社区治理创新的“福田实践”

□张 文

作为国家治理体系的两个重要组成部分，社区治理是国家治理在城市社区的表现形式，而社区党建则是社区治理的基石和保障，二者相辅相成、密不可分。因此，如何进一步加强社区党建，通过深化社区党建改革推进社区治理现代化，成为当前基层党建和社会治理面临的重大现实课题。

以基层党组织建设为核心 构建新型社区治理格局

近年来，福田区全面推进基层区域化党建工作，建立健全区域化党建工作机制，充分发挥社区综合党组织的领导核心作用和党员先锋模范作用，有力促进和带动了社区治理的深入推进。

以社区综合党组织为核心，形成区域化党建工作模式。全区95个社区全部成立综合党组织，区直部门和街道190名处、科级干部担任挂点社区综合党组织的兼职委员，452名驻社区单位党组织负责同志以“兼职委员”身份进入社区综合党组织领导班子。社区综合党组织所属支部延伸到各个小区、楼宇以及驻社区的“两新”组织，形成区域化“大党建”工作格局。

创新党组织设置方式，实现两个“全覆盖”。通过单独组建、联合组建、楼宇园区建党、行业协会建党等多种党组织组建方式，全区范围内共建立各类社区党组织518个，“两新”组织党组织370个，党组织和党的工作在社区实现两个“全覆盖”。

抓好社区“两委”换届选举，选优配强党组织班子。2014年全面开展社区“两委”换届选举工作，选举产生新一届综合党委（总支）领导班子成员573名，社区综合党组织书记兼任居委会主任84名，“一肩挑”比例88.42%；社区综合党组织、居委会班子成员“交叉任职”494名，比例86.21%，优化了社区综合党组织班子，整体结构更趋合理。

探索新型社区治理模式，理顺党组织、居委会、工作站三者关系。居委会承担居民自治功能，社区工作站承担行政性的事务，社区综合党组织则是社区各类组织的领导核心，通过区域化党建共驻共建机制，协调所有驻区单位党组织参与社区事务管理、化解矛盾纠纷和解决实际问题。通过明确和协调三者之间的关系，形成以社区综合党组织为核心、社区居委会为基础、社区工作站为依托、社区各类组织共同参与的新型社区治理格局。

建立区域化党建工作平台，发挥党组织服务功能。全区95个社区推广建立党员民主管理社区提案制、居民议事会，香蜜湖街道建立区域化党建“三个平台”（即党群议事会、党群服务中心、维稳调解联席会），南园街道建立基层党建“一站两委三平台”。加强党组织与社区群众的联系沟通，有效服务居民群众，化解内部矛盾纠纷。

设立社区党代表工作室，提供党代表履职平台。95个社区均设立党代表工作室，作为党代表在社区开展接访群众等活动的阵地。社区党代表工作室与社区党员（党群）服务中心共享平台。建立健全社区党代表工作室管理制度，明确工作室职责，充分发挥工作室在听民声、传民意、解民忧、聚民智、联系服务群众等方面的重要作用。

利用网络媒体渠道，建立基层党建信息化平台。全区各个街道、社区充分运用网络、微信、微博、QQ群、博客、电子邮件、内部网络论坛等网络工作平台开展社区党的工作，创新党组织生活方式和党员活动形式。同时，加强福田政府在线、福田网、福田发布微博、福田民生微信等“两微两网”和社区家园网的五大基层党建工作信息平台建设，着力增强基层党组织利用网络宣传政策、汇集民意、服务群众、引导舆论的能力。

推行“两代表一委员”植根服务基层行动。加强对“两代表一委员”的联络服务和履职管理，自2012年9月以来，“两代表一委员”共进社区开展活动5300人次，接待党员群众22770人次，入户走访7920户，受理社情民意1894件，已办结案件数1863件，效果良好，深受社区党员群众欢迎。

开展“五进社区”服务群众活动。推广开展“五进社区”（即区委委员、党代表、机关党员、党员志愿者、党群工作者进社区）活动，通过开展“民意直通车”活动、“一把手”办千件实事活动、“党代表接待周”活动、“党员社区服务”活动、“法律服务进社区”活动等一系列具体措施，充分发挥党员干部在社区治理中的先锋模范作用。

通过“民生微实事”整合社区治理资源。出台《福田区惠民“微实事”项目实施试行办法》，斥资3000万元根据社区居民的意愿确定项目安排实施。同时，充分发挥财政资金的杠杆作用，鼓励和支持热心公益的企业捐赠、赞助等。

建立健全区域化党建工作机制。在原来实行社区党建联席会议制度的基础上，健全完善区域化党建成员单位共驻共建、党代表进社区联系群众、机关党员进社区等10多项工作制度，在全区95个社区全面推行党员民主管理社区提案制、居民议事会、“党员责任田”等制度，并通过活动促进制度落实，有效提升社区综合党组织的影响力与带动力。

全面落实基层党建工作责任制。建立区委直属各基层党（工）委书记向区委专项述职抓基层党建工作制度，切实履行抓基层党建工作第一责任人职责。制定实施党支部（党小组）责任区制度，根据社区内物业小区和党员分布情况，划分成若干个片区党支部，将党组织的服务功能延伸到楼栋和居民家庭。

完善落实社区党建工作保障机制。建立财政保障为主、党费为辅的党建工作经费保障机制，抓好社区党务干部培训，区委组织部、各街道党工委先后举办专题培训，组织学习社区党建、社区治理方面的业务知识和政策规定，有效提升了社区党务干部的综合素质与业务能力。

深化社区党建创新 推动社区治理现代化升级

党的十八届三中全会明确指出：“创新社会治理，必须改进社会治理方式，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，全面提高社会治理水平。”福田区结合三中全会精神和社区建设发展的实际，探索以社区治理现代化为导向的社区党建新路子。

强化社区党组织的领导核心地位。社区党组织是社区治理的领导和决策核心。加强社区党组织领导，做大做强区域化党建，全面提升党在社区的整合和动员能力，调动各方面力量参与社区建设。从理顺社区管理关系入手，健全完善以社区党组织为领导决策层、社区工作站为执行层、社区居委会为议事层和监督层的“三位一体”管理模式，进一步明确社区各种组织的职责和议事规则，切实保证各种组织在党组织领导下，各司其职、各负其责、多方互动，有效推进依法治理与民主自治在基层社区的有机结合进程。

完善社区共驻共建共享机制。创新街道党工委机构设置形式，在街道党工委增设1—2名兼职委员，由辖区内党员人数较多、影响力较大的单位党组织负责人担任，参加街道党工委党建工作会议，参与区域性党建问题的研究与决策。建立健全驻社区单位参与社区建设工作情况考核考评体系，按照定量与定性相结合、群众评议与自我评价相统一的原则，由街道党工委、所在社区综合党组织和居民群众对驻社区单位党组织参与社区建设情况进行评议，增强共建机制的驱动力。

培育和支持社会组织发展。从满足社区居民生活需要和社区治理实际出发，培育和支持各类社会组织的发展。坚持管理与服务并重原则，在资金、政策、人才等方面加大扶持力度，主动为社会组织搭建服务平台；同时加强对社会组织的监管，引导其通过建立健全各项工作制度，形成合法化、制度化、规范化的运行机制。重点培育志愿服务、公益慈善等多种类别的社会组织，建立起门类齐全、作用明显的社区社会组织体系，推进社区社会化服务。

全面统筹协调，理顺治理机制。明确政府、街道、社区的关系，科学界定各自的职责范围，对进入社区的工作任务严格实行“准入制”。党政职能部门拟将下放社区的工作任务，均需经过区相关部门审批，切实减轻社区工作负担，保障社区各项自治权利的落实。围绕民主选举、民主决策、民主管理、民主监督建立健全更加完整的制度体系，将社区内部事务决策、日常工作管理、对政府职能部门监督等方面权力还归于社区，逐步提高社区地位。

转变政府职能，放权社区治理。在社区治理领域中，政府主要承担好宏观调节、社会政策和监督管理职能，并主导构建多元治理格局。区政府和街道通过纵向对社区放权，横向对社会和市场放权，充分调动社会组织、企业、群众的积极性。把适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，通过政府委托、民办公助、购买服务等方式，交由各类社会组织承担，提高社会资源利用效率和公共服务质量。

承接政府职能，加强社区自治。社区党组织支持和保证社区自治组织依法实行社区居民自治，通过政府进一步简政放权，让社会组织承接政府转移出的基层管理、服务等职能，并承担更多社区治理任务；同时，健全民主制度，进一步拓宽参与渠道，为群众参与社区治理创造条件。着力完善党务公开、居务公开，通过强化民主决策和民主监督，让广大居民在社区治理中“说得上话”“管得成事”，努力形成社区治理人人参与、和谐社区人人共享的良好局面。

完善区域内党组织沟通协调机制。社区综合党组织通过定期召开联席会、恳谈会、交流会、联谊会等活动，强化区域内各类单位和组织之间的沟通交流，共同研究讨论本社区重大决策、社区治理和党的建设等相关事项。通过构建协调共建机制，把各辖区单位组织起来，共驻共建，资源共享，实现“社区事务共管、社区文明共建、社区环境共护、社区稳定共保”。

积极探索区域网格化管理模式。将网格化管理引入区域化党建工作中，作为提高社区治理能力的新型管理方式。把社区按照特定的标准划分为若干网格，社区综合党组织安排专人分片包干，运用纵向到底、横向联动的网格化管理，促进治理资源共享，实现党建工作全面覆盖和党建工作主动介入。

健全区域化党建考核评价机制。积极探索区域化党建工作的量化考核指标，完善考核评价程序，将其纳入对街道和社区党组织领导班子考核，并把考核结果作为干部选拔任用的重要依据。建立健全激励机制，结合群众路线教育实践活动，把社区党组织和党员在区域化党建工作中的表现作为衡量其践行群众路线的重要内容，并根据实际情况予以奖惩。

以群众需求为导向，增强服务的针对性。围绕党组织关系接转、党员教育培训、党代表接访、法律咨询、纠纷调解、困难帮扶等内容，开展党员“一站式”贴心服务，做好服务党员工作。借助于党群服务中心和党员义工队伍，开展家政服务、科普讲座、社会救助等社区便民服务，做好服务社区居民工作。围绕社区治安、卫生保洁、综治调解、就业帮扶、医疗义诊等内容，做好服务驻区单位工作。

建立健全长效机制，增强服务的实效性。坚持把转变工作方式、改进工作作风、提升服务水平作为社区党组织的自觉追求和基本职责，寓领导和管理于服务之中，实现服务常态化。健全党员干部直接联系服务群众机制，组织引导区、街道和社区三级干部直接联系居民小区、居民家庭和社区单位，落实好入户走访、承诺践诺、民意代理等制度，推动党员干部与群众保持最紧密、最经常的联系。健全领导机构、落实目标责任、强化督查推动，为服务型社区党组织建设提供有力保障。

（作者系中共深圳市委常委、福田区委书记）

实现土地督察制度社会价值最大化

□张先余

建立国家土地督察制度是党中央、国务院贯彻落实科学发展观、促进经济社会可持续发展的重大举措，是加强土地监管、建立最严格的耕地保护制度的重要内容，是探索解决中央与地方关系、推进行政管理体制改革的重要实验。国家土地督察制度从2006年实施以来，边工作边探索，边研究边总结，对国家土地督察制度的社会价值、功能作用、目的意义、工作内容和重点有了更深更明确的认识，并在工作实践中得到印证。

土地二元体制催生了 国家土地督察制度

《宪法》规定，我国实行城市土地国家所有和农村土地集体所有的土地公有制度，土地二元体制是其基本特征，具体表现为政府的二元身份和土地产权的二元主体，两者叠加形成一个供地主体（政府）和一种交易产权（国有土地的非完全竞争市场也就是政府垄断市场）。这种垄断，既带行政特点又有市场特点，既具垄断的普遍性，又呈现转轨经济的特殊性。由于存在行政特征，政府推动土地资源向土地资本转变，行政权支配产权，行政规则支配市场规则，行政利益支配经济利益，从而导致行政权不履行公共职能，市场规则不保护市场竞争，价格信号不反映供求关系。

土地二元体制在现实中必然呈现出政府与市场、国家与社会、中央与地方等方面的矛盾，其中，中央与地方关系的协调显得尤为重要。在政府垄断市场和土地市场存在明显行政特征的情况下，中央和地方关系极易产生两方面的矛盾：政府执政理念的矛盾和国家管制路径的矛盾，土地市场实质上就成为中央、地方、农村集体、企业、农民、市民等利益主体的利益博弈过程。中央在重长远的全局的经济发展的同时，更注重“公平、正义、稳定、和谐”这些社会价值，而地方政府主要看重经济价值和与个人升迁相关的政治价值，其他主体更看重经济利益，这易造成土地管理中的政府失灵和市场失灵。基于土地二元体制造成的中央和地方政府之间难以调和的矛盾，中央决定建立国家土地督察制度，为解决这两个“失灵”提供了可能。

土地督察要实现其社会价值的最大化，除了从自身价值实现主体的角度以较少的成本创造较多的社会价值外，还必须尽可能创造更多的使用价值，让获益主体从中获得更大的收益，这正是土地督察社会价值最大化的出发点和归宿点。

国家土地督察制度 具有重大社会价值

我国土地督察的社会价值可划分为经济价值、政治价值、生态价值、伦理价值和制度价值。

首先，土地督察制度的实施，有力遏制了地方政府由于土地管理和利用不合法、不合规而造成的土地资产大量流失，其经济价值不可小视。其次，实行国家土地督察制度，严守18亿亩耕地红线，事关社会稳定和国家长治久安，具有重要的政治价值。再次，加强土地督察，在坚守耕地红线的基础上，严格控制非建设用地向建设用地的转变、农用地向工业用地的转用，对正确处理人与自然的关系，保证经济社会可持续发展，具有重要的生态价值。最后，土地督察的国家利益取向要求其维护后富阶层的利益、维护后发展地区的利益、维护后代人的利益，所以说土地督察具有重要的伦理价值。此外，从我国行政管理体制改革创新上看，国家土地督察制度的建立是其中的有机组成部分，对推进行政管理体制改革、破解中央与地方关系难题具有先行先试的示范作用。

综上所述，依法开展土地督察工作，规范与约束地方政府土地管理和利用的权力，有助于维护中央权威和国家法律法规政策的尊严，保护耕地特别是基本农田，保护和改善土地生态环境，维护土地的社会主义公有制，防止国家和集体土地资产流失，维护和保障失地农民的合法利益，维护社会和谐稳定，提高政府的执行力和公信力，全面推进责任政府、法治政府和服务政府建设。

实现国家土地督察社会价值 最大化的途径

注重在实践中摸索、总结，不断引入先进督察技术、制定科学督察制度、规范最优督察流程，及时推广优秀的土地督察经验，不断完善“预防、监督、纠正”的土地监管体系，提升土地督察工作水平，促使土地督察社会价值最大化。

督察是“督战”而不是“冲锋”，力避“都察”的工作误区。土地督察强调事前、事中、事后全方位的监督检查，虽然涉及土地管理的方方面面，但并非所有内容都是土地督察工作的任务。国家土地督察制度起步不久，面临的困难较多、经验不足，不可能也不允许全线出击，而是要在《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度的通知》规定的工作职权范围内，围绕中心，服务大局，选好突破口。处理好整体与局部的关系，既要不断拓宽土地督察的工作面，又要避免包揽一切“都察”；既要突出工作重点，又不能只搞“单打一”。坚持一个时期突出一个重点，力求在短时期内见成效。如在当前金融危机仍未见底的情况下，“双保工程”是土地督察工作的重中之重，例行督察、审核督察、专项督察和督察巡视等都必须围绕“保发展、保红线”展开。此外，必须抓好监督省级和计划单列市人民政府执行国家土地调控政策情况和耕地保护责任制落实情况这两个重点开展督察。

“督察”是手段，“促进”是目的，力避“纠察”的工作模式。土地督察对象的特殊性，客观上要求国家土地督察机构通过督察工作帮助地方政府严格执行国家的土地管理和宏观调控政策，切实保护好耕地、节约集约利用土地。为此，一方面，土地督察必须坚持三个基本原则不动摇（坚持不改变、不取代地方人民政府及其土地主管部门的行政许可、行政处罚等管理职权；坚持对省级和计划单列市人民政府土地利用和管理行为进行事前、事中、事后全方位的监督检查；坚持监督与调查研究并重）；坚持授予履行的四项权力（调查权、审核权、纠正权和建议权）不削弱。另一方面，督察工作要讲究执法艺术，以理服人，坚持“保障发展、保护耕地，保障在前；服从中央、服务地方，服从在前”；同时也要把握分寸，做到有理、有利、有节。

借用外力打“组合拳”，力避“独察”的工作氛围。土地督察的面积大、战线长，单靠督察部门进行督察，可以说是鞭长莫及，因此必须学会依靠省级政府及国土资源管理部门和各种社会力量，构建土地管理共同责任机制，搭建保障和促进科学发展的共识互动平台，落实“大家管、大家用”的土地管理新格局，形成协调联动、齐抓共管、共同负责的土地管理新机制。

在这方面重点要处理好四个关系：一是要沟通思想，形成共识，协调好与地方政府的关系。要相信地方政府在大的执政目标、认真执行国家的土地管理政策法规方面，与土地督察的目标是一致的。二是要密切配合，形成合力，处理好与有关部门的关系。调动相关职能部门积极性，充分借助监察、审计、媒体、信访、法制等部门力量，形成监管合力。三是内外结合，双向督察，处理好与国土资源管理系统的关系。进一步理顺派驻地方的国家土地督察局与地方各级国土资源管理部门的关系，善于借用地方国土资源管理部门的力量和信息开展督察，又要支持和帮助他们依法管地。四是要加大宣传，营造氛围，处理好与各种媒体的关系，自觉将土地督察工作纳入舆论监督和人民群众的监督之下。

运用先进督察技术和重点突破“战术”，力避“蛮察”和“盲察”的工作思路。一方面，要借助先进督察技术实现信息共享，完善发现机制，建立有效的土地督察信息收集处理机制，做到“省力”。借助群众举报、基层日常管理工作的信息反馈、卫星遥感、网上远程监控等“天上看、网上管、地上查”督察方式全方位、多途径地获取用地信息。另一方面，土地督察机构人力资源相对有限，必须在土地督察工作中做到重点突破，提升土地督察效率，做到“聚力”。比如观测点的建立和完善，就是通过建立不同情况、不同区域的观测点，不断完善土地预警机制，加强对突发事件、重大事项的实地核查，建立早发现、早制止和早处置的快速反应机制。

（作者系国土资源部直属机关党委副书记、纪委书记）

克服庸懒散奢

□陈选良

抓落实是工作的核心，没有落实，一切都是空的。凡事是干出来的，不干半点马克思主义都没有，说的就是这个道理。

“落实”与“落空”一字之差，但天壤之别。在实际工作中，以工作的理念、思路、举措的宣传等同于抓落实，说得多、做得少、想当然不同程度地存在；以部分工作的落实等同于全面抓落实，抓住一点，不及其余，七零八落、残缺不全，影响整体工作效果；以部分工作落实的成效等同于全部工作的成效，成绩亮点无限放大，差距不足视而不见，掩盖了工作落实的差距；以部分人在抓落实等同于全员抓落实，你做我看，你推我让，或者你唱你调，我吹我号，形不成合力，削弱了抓落实的力量。只有形成带头抓落实、人人抓落实、全面抓落实的良好氛围才能确保工作落到实处、见到实效。

如何做到带头抓落实、人人抓落实、全面抓落实？那就是要坚决克服抓落实中的庸懒散奢。“庸”表现在能力平庸，不学习、不思考，能力不足、水平不高，不会、不能抓落实；甘于平庸，满足于过得去，不思进取，得过且过；立足于稳，墨守成规，安于现状，害怕改变，不愿创造性抓落实。“懒”就是没有基本的责任心、使命感，也就无所谓抓不抓落实。“散”就是表现在抓落实方法上的散乱、组织观念上的散漫。零零散散抓落实，只及一点、不及其余、以点带面、挂一漏万、信马由缰，不成篇章，没有体系；自由散漫，党性原则不强，组织纪律观念、全局意识淡薄，凭个人的主观好恶抓落实，选择性抓落实、看菜吃饭、看人下菜、讲关系亲疏、看职务大小、算个人得失，不根据工作本身轻重缓急抓落实、不是排除万难“立马落实”，而是边等边看“选择落实”、口是心非“应付落实”、随心所欲“自主落实”、顶死钢簧“就不落实”。“奢”就是抓工作不讲效益与成本，落实高成本低效益并存，本着花别人的钱办别人的事的态度，不计成本，不讲效益，即浪费公共资源，又让效果大打折扣。

理想工作成效的追求，为民务实清廉的要求，抓工作落实一定要克服庸懒散奢。

（作者系共青团云南省委统战部部长、省青联秘书长）