

党建引领基层治理体系的“宝安模式”

广东省深圳市宝安区以社区党委为核心、以党群服务中心为基点的基层治理体制创新，构建了一种夯实新时代党的全面领导和全面从严治党微观基础的“宝安模式”。这对于推进基层治理体系和治理能力现代化是一个现实有效未来可行的新模式。

“宝安模式”的产生背景

宝安区是深圳市的经济大区、产业大区、国土大区、人口大区，辖区面积397平方公里，管理人口565万，非户籍人口占实有管理人口92.5%，外来人口多、流动快，人口比例严重倒挂，管理服务的体量、难度很大。宝安下辖124个社区，其中村改居社区（指2004年农村城市化后，由原村委改为居委的社区）占75%，面积最大的社区1967平方公里，人口最多的社区管理30万人，基层治理“小马拉大车”问题日益凸显。特别是2016年的“街道分设”改革（由原先的全区6个街道分设为10个街道），街道社区之间、条块之间在基层治理方面的权责边界还没有完全厘清，街道社区联动机制还不健全；社区“政经分离”（社区党委书记不再兼任股份公司董事长，社区党委主要履行社区管理服务职能，社区股份合作公司主要履行发展集体经济职能）后，股份合作公司从原来的“四合一”社区管理体制中剥离，社区党委没有相应的资源、没有足够的力量统筹开展基层治理工作，呈现出偏弱偏软的现象，治理体系与治理能力还不能适应城市基层治理的需要。

改革开放以来，我国经济体制深刻变革，利益格局深刻调整，社会结构、组织形式和思想观念深刻变化；从经济上看，多种所有制结构不断分化组合，多种分配方式不断变化。从社会上看，原先机关和企事业单位等承担的社会行政管理职能大部分已经剥离出去，越来越多的人由“单位人”变成“社会人”。新的社会阶层不断出现，城乡结构、就业结构、人口结构、居住结构等发生重大变化。从思想文化上看，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增加。从管理工作上看，过去行之有效的管理理念、制度、手段、方法已难以完全适应新情况。

当前我国处于发展的重要战略机遇期，和社会矛盾凸显期，传统的社会管理面临着新情况和新问题：一是人民内部矛盾易发多发。二是社会组织管理和服务工作突出。三是城市化迅猛发展的情况下公共安全形势严峻。党的十八届三中全会适时提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新要求。宝安区重在夯实这一重要思想的微观基础，具体表现在“新时代社会治理体制创新”上。要求从社会管理理念向社会治理理念创新，进而从“社会管理经验创新”转向“社会治理体制创新”。凡是关系到广大群众切身利益的基层事务，要求始终坚持以人民为中心，切实贯彻全心全意为人民服务的根本宗旨，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，以群众满意不满意作为社会治理体制创新的出发点和落脚点，并根据改革发展中遇到的新问题新情况，着力解决好群众最关心最直接最现实的利益问题，使社会治理体制创新更好地服务群众、维护群众利益。

因此，宝安区构建了一个以社区党委为核心、以党群服务中心为基点的基层治理新体制——“宝安模式”。其主要做法可以简要概括为以四个工作原则为指导推动“六定三下沉七强化”。四个工作原则即：坚持党的领导，固本强基；坚持社区为主，党群为根；坚持体制创新，条块统筹；坚持实时泛在，实效惠民。通过对社区党委定位、定责、定岗、定员、定费、定薪，制度刚性保障社区党委在社区的核心领导地位和枢纽运转作用，通过“三下沉”推动资源、管理、服务落到社区，实现治理重心下移，通过“七强化”做强“一核”、调动“多元”。宝安区“六定三下沉七强

化”构建了实时泛在基层治理体制，推进了中国特色的具有新时代意义的基层治理体系和治理能力现代化。

“宝安模式”的创建过程和基本做法

宝安区委区政府历来高度重视基层治理，在基础性战略性思路上动脑筋，在体制关键处要害处下功夫，在工作质量和效率上下功夫，把抓基层、打基础作为一项长期坚持的重点工作来抓。特别是2017年10月以来，宝安区以十九大关于“创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层”的部署，由区委委任书记领衔，8名分管区领导分头负责，32个部门参与，将“以党建引领新时代基层治理创新”作为2018年区委一号课题深入研究。经过3个月调研、3个月试点、2个月梳理，以2018年区委区政府一号文印发实施方案“1+6”文件，在全区铺开以社区党委为核心、街道社区同向发力、社会多元共治共享共发展的新时代基层治理体系现代化建设。2019年，为贯彻落实中办国办《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》、省市加强党的基层组织建设三年行动计划和区六届四次党代会精神，进一步深化优化以社区党委为核心的新时代基层治理体制，宝安区委提出全年党建引领新时代基层治理的总思路：持续深化基层党建引领基层治理创新，充分发挥社区党组织政治功能，进一步强化社区“六定”，推动资源、服务、管理下沉，做强“一核”、调动“多元”，依靠党组织的力量把各类组织、各方力量、各项工作、各种资源进行再组织、再整合，构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的简约高效的治理体系，打造共建共治共享社会治理格局，实时泛在、有效管理好每一寸土地，精细精准服务好每一位百姓。

宝安区坚持问题导向，把党的全面领导和全面从严治党贯穿社会治理各方面和全过程，系统梳理行政大区、街道、社区三级在基层治理中的定位、职能和作用，聚焦社区党委偏弱偏软的问题，把社区作为基层治理的主要依托和最小单元，作为基层治理创新的着力点和突破口，抓重点、补短板、强弱项，在不增人、不增编、不增经费的前提下，推动区、街道的资源、管理、服务向社区下沉，由社区党委统筹辖区范围内“条块”力量进行实时泛在（即无时不有、无处不在）、有效管理、贴身服务，真正实现区一街一社三级各司其位、密切联动、顺畅运行，初步形成了“人人参与、人人尽力、人人共享，既生机勃勃又井然有序”的社会政治生态。

广东省委副书记、深圳市委书记王伟中在2018年《广东信息》第879期《深圳市宝安区以社区党委为龙头推进社区治理体系改革创新》一文上批示：宝安区瞄准基层治理难点、痛点、堵点，以社区党委为核心，开展社区治理体系改革试点，通过建框架、转职能、强保障等系列举措，以社区治理改革组合拳，提升了社区治理的规范性和有效性。深圳市委副书记郑朝两次来专题调研，要求宝安区精准对标中央、省委、市委对基层党建和基层治理工作要求，坚持党的全面领导和全面从严治党，进一步深化做实基层治理工作，将创新做法和工作经验总结提炼成可复制、可推广的工作模板，即“宝安模式”。

“六定”强核，牵住社区党委作用发挥这个“牛鼻子”。通过定位、定责、定岗、定员、定费、定薪，把社区党委这个“现实中的短板”和“基层治理的关键”突出来做实做硬做强。强化定位：理顺区委、街道党工委、社区党委之间，以及社区党委与社区各类组织在基层治理中的关系。将区委定位为全区基层治理的“一线指挥部”，负责整体布局和指挥协调；将街道党工委定位为“龙头”，负责抓好区域统筹、组织实施；将社区党委定位为“社区领导核心”，负责促进资

源整合、共建共享，团结带领辖区各类主体开展基层治理。精准定责：赋予“统筹、联动、管理、服务”四项职能和4类90项职责清单，未经区级以上党委政府批准事项不准下放到社区。科学定岗：坚持扁平化、去行政化，在社区党委统一设置“一办两平台”，即综合办、党群服务平台、综合治理平台。揽才定员：坚持减人、提质、增效，根据社区人口、面积、工业企业数等指标，核定全区社区专职工作者员额5801名，比年初的社区工作人员规模减少1469人。预算定费：在不增加社区经费总盘子的前提下，首创将社区党委作为预算单位管理，将过去分散在各职能部门“戴帽”下达的经费进行整合，打包给社区党委统筹使用，提高财政自主权限。绩效定薪：建立3类35档社区专职工作者薪酬待遇体系，在此基础上开展绩效考核，鼓励减员增效。

资源下沉，使社区党委有人有权有钱。坚持人往基层走、钱往基层投、政策向基层倾斜，把人财物和权责利对称下沉到社区，增强社区党委的领导力、战斗力。建强社区专职工作者队伍：实施“头雁工程”选优配强社区党委书记，开展履职情况任中考核，撤换6名不胜任的社区书记。经过调整充实，社区书记平均年龄38岁，下降了3.2岁，本科以上学历的占51.5%。分3批平稳有序过渡原社区“两委”班子成员和工作人员4871人；参照公务员招考模式，2018年拿出426个空缺员额首次面向全国公开招聘，吸引了12万名考生报考，新录用人员均为本科以上学历。2019年又新招录250名社区专职工作者。下沉8支专业力量：将街道综合巡查、综合整治队伍和区驻街道的安监、治安消防、环保水务，以及市驻区的交通、交警、市场监管等8支专业队伍共10419人下沉到社区。把机关的、条上的、驻区的工作力量全部压到基层、压到一线、压到现场，由社区党委直接调动指挥。赋予5项权力：即对社区各项事务的领导权、联勤联动指挥权、财政支配权、绩效考核权、对派驻干部的考核权。社区各类组织班子里人选由社区党委建议，重大事项由社区党委决策、监督；区街下沉人员由社区党委统筹、考核，对不听招呼、不认真干活的，社区党委可以向派出单位提出调整撤换、辞退的决定性建议，并对下沉人员职务、待遇晋升具有一票否决权。强化综合保障：2018年全区共安排社区经费17.56亿元，平均每个社区约1400万元；落实了社区办公场所和活动阵地，124个社区党群服务中心全部位于社区中心区域，平均面积1800平方米；所有社区建设食堂或实行统一配餐，每个社区增备1台人货车、1台电瓶车，解决人员服务办公配套问题。

管理下沉，让听到炮声的人指挥战斗。街道（驻街）部门队伍下沉到社区后，与社区力量以社区为单元进行高度整合。街道（驻街）部门和社区的工作内容重新进行细分，按照事随人走原则，部门的管理职能也随之下沉到社区，实现了管理端口的前移。捆绑作业、搭班干活：按照“无处不在、无时不有”“老百姓需要时就在身边，老百姓不需要时远在天边”的构想，由社区党委统筹社区专职工作者与下沉人员两支队伍，与街道职能部门共同承担治理任务，促使职能部门围着社区转、跟着社区干，街道部门和社区党委成为基层治理的责任共同体。社区党委根据一线实际，对重复性工作进行调整，对人力资源进行优化调整，减少了大量无效工作；不再需要协调原职能部门同意，可以直接调配下沉人员，去掉了“中转”工作链条，大大提升工作效率。“三会”联动、分类处置：建立“每日小结会、每周碰头会、重大事件研究会”“三会”联动机制，按照“小微事件、一般性事件、较大事件、重大事件”四类事件处置流程，下沉人员与社区专职工作者力量整合，该统则统，该分则分，形成高效的联动协作机制。责任落实，到底到边：明确工业园区、出租屋等八大重点行业领域

33类责任人在治安、消防、安全、城管等方面的责任清单，由社区党委与各类责任人签订责任落实书，履责情况在社区公示并录入诚信系统。出台物业品质提升“1+2”方案，在住宅物业小区建立党支部，以党支部为桥梁，业主（租户）公约为依据，推行物业管理星级评价，督促物业公司“管好自己的人，看好自己的门”。

服务下沉，让老百姓知道惠从何来。社区党委离群众最近、与群众最亲，最了解群众所思、所想、所盼。把优质的党群、政务、民生服务资源和力量交给社区党委，进一步增强社区党委的服务功能，提升基层党组织在群众中的影响力和号召力。线下发力，党群服务“零距离”：打造“1+10+124”三级党群服务中心体系，坚持以党群服务中心为纽带，有机联单位、行业和各领域党组织，把各种服务资源整合进来。全区共建设各级党群服务中心（站、点）206个，平均每平方公里建成区就有1个党群服务中心；设立党员帮你享、爱心小屋、党员志愿服务U站等微型服务点，为居民提供充电、问路、饮水、雨伞等应急便民服务；依托党群服务中心，创新“说事评理”人民调解方式，发挥社区乡贤、“五老”、法律顾问等社会力量作用，完善在党组织领导下、法治框架内的基层矛盾化解机制，探索新时代“枫桥经验”宝安模式；创新党建+360特色服务品牌，2017年、2018年分别安排5000万的基层党建服务专项资金，鼓励基层党组织、非公有制企业、社会组织申报“党建+”项目。线上搭台，政务服务“零跑动”：以打造全国政务服务最优区为目标，深化“放管服”改革，全市率先建成区一街道一社区三级政务服务体系，通过整合全区行政服务资源以及跨部门、跨业务、跨系统的数据融合与信息共享，实现“一门集中、一窗受理、一网通办、一号连通”和“100%网上受理、100%网上审批”。区智慧政务服务平台整合、联通区内外审批系统，宝安区在全市率先实现“全区通办”，率先启用电子签章，实现“零跑动”办理，年均减少群众跑现场次数13万人次。全面覆盖，民生服务“零懈怠”：每年投入248亿元民生微实事经费，由社区党委牵头组织实施，快速解决社区群众身边的小事、急事、难事，2018年共实施项目2064个。培育了50家公益服务类、社区服务类社会组织，成立了80家冠名慈善基金。以“来了就做宝安人，安全文明第一课”为主题，依托“新时代大讲堂”，“街道党校”等平台资源，在全区开展市民教育活动，提高群众的安全意识、文明素养及应急能力，累计培训200余万人。

宝安区通过对比社区党委为核心的基层治理体制运行情况的评估，确定了以“七个强化”为抓手，进一步完善这套体制机制，进一步提升社区治理的成效。

一是强化基层领导核心选好配强社区党委书记。2019年出台文件率先落实社区党委书记县级党委备案管理制度，把“从严”标准贯穿到社区党

委书记选拔任用、考核评价、管理监督、激励惩戒等各环节。按1：2比例建立社区书记后备干部队伍。实施“基石工程”，选派87名优秀机关干部到社区担任第一书记。

二是强化社区专职工作者队伍综合素质培训。出台《社区专职工作者分级分类管理办法》，进一步明确区、街道、社区三级管理权限。出台《社区专职工作者素质提升三年行动计划》，实行学费报销、学历与岗位等级挂钩等政策，三年内实现全区社区专职工作者大专以上学历。

三是优化社区设置提高精细化管理。摸排全区社区区划情况，组成调研组到10个街道及部分社区开展专题调研20场，访谈街道职能部门负责人、社区党委书记和居民代表230余人，在保持全区社区总数不减或微调前提下形成优化调整调研报告，提出工作建议。同时鼓励各街道通过调整社区边界、居站整合改革、动员社会力量等多种措施进行内部优化，科学调配人财物资源，实现资源配置与社区管理服务任务量相匹配。

四是探索网格党建完善网格化管理服务。优化网格化管理，推行“多网合一”治理模式，统筹网格内党的建设、社会保障、综合治理、应急管理、社会救助等工作。在沙井、松岗等街道试行网格党建工作，将党支部或党小组建在网格上，选优配强党支部书记或党小组组长，建强专兼职网格员队伍，随时随地了解群众需求和困难。

五是强化党建引领住宅物业小区治理工作。出台《关于党建引领住宅物业小区治理工作方案》，探索住宅物业小区党建工作，将“支部建在小区”“强化党组织领导住宅物业小区治理的政治功能和组织力建设，建立以小区党支部为核心，党支部、业委会、物业服务企业三方联动，小区党员和居民业主共同参与的一核多元小区治理结构，营造共建共治共享小区治理局面。

六是强化共商平台强化社区居委会自治功能。推广“说事评理”工作模式，发挥社区乡贤、“五老”、法律顾问等社会力量作用，促进自治法治德治有机融合；发挥共商共治平台作用，在全区推动建立社区居民议事会，培育社区居民自我管理自我服务的依法自治意识。

七是强化多方关系协调促进社会组织良性发展。出台《宝安区关于推动社会组织在新时代基层治理中发挥积极作用的意见》《深圳市宝安区社会组织扶持资金管理暂行办法》，择优给予项目扶持，到2020年开展社会组织扶持项目50个以上，推动100个以上慈善关爱基金发展。

“宝安模式”的实施成效

宝安区将上级职能部门与基层职责绑定、联合作业，构建了一个以社区党委为核心、以党群服务中心为基点、以社区专职工作者和党建工作者为抓手的新时代基层治理新体制。

一是治理理念着重于从“上层着力”转变为着重于从“基层发力”，一切围着基层想、围着基层转、围着基层干。区委旗帜鲜明重视基层大抓基层，将一切工作的出发点、着力点和落脚点都放在基层，眼睛向下看、身子往下俯、资源往下沉，把政策、资金、项目都统筹以街道社区实施。区四套班子领导不分“一线二线”，挂点联系10个街道，带头担任社区网格长，与全区机关处级干部、街道科级以上干部、党代表、人大代表、政协委员等一同开展“五员进社区”，组团结伴进社区解决问题，每周至少一次到网格指导推进基层党建、安全生产、文明创建等工作。

二是治理主体从“偏虚偏软”转变为“坚强有力”，社区党委真正成为统领各方的“主心骨”。打铁必须自身硬。通过“六定”，将原先集中在“条”上的分散的资源、管理和服务下沉社区，让基层有职有权有人有物，达到了社区党委强筋壮骨、固本培元的效果。通过制度赋权，保障社区党委的统筹管理权威，社区工作人员责任意识明显提高，由“要我负责”向“我要尽责”转变；下沉人员逐步融入社区，由“旁听生”向“科班生”转变。社区党委领导力组织力得到提升，每个社区党委平均可调动120人，每年平均经费预算1400万元，在辖区内发挥统筹、联动、管理、服务的作用，真正做到说话有底气、服务有能力、治理有手段。

三是治理方式从“事后应急”转变为“事前预防”，一系列基层治理难题有效破解。社区党委统筹各种力量，主动化解矛盾，打出安全主体责任全绑定、物业管理高水平全覆盖、优化网格管理机制等一套治理“组合拳”，社区的管理服务能力、应急处置能力显著增强。目前全区每平方公里有65人实时管理和服务，问题隐患排查得早、发现得了、控制得住、处置得好，实现了小事不出社区，隐患化解在社区。

四是治理体制从“大包大揽”转变为以社区党委为核心、以党群服务中心为基点“多元参与”，共建共治共享社会治理格局初步形成。建立健全党组织与社会组织定期联系、结对共建机制，进一步引导参与基层治理，引导社会组织开发、对接基层服务性事务，提供个性化、专业化、精准化服务，推动社会组织发挥更大作用。党委政府不再单打独斗、包打天下。通过社区党委将社区各类组织、各方力量、各种资源进行再组织、再整合，将多种主体纳入基层治理体系，实现党建建联、工作联抓、活动联搞，使每一个主体都履行应尽的责任。2019年以来，424万家企业签订安全生产主体责任承诺书，实现了由政府抓安全向责任主体自主抓的转变；1053个小区实现了物业管理全覆盖，“村改居”社区物管费收缴率达80%。社会各类主体落实主体责任由“被动应付”向“主动履责”转变，形成多元共治合力。

（调研组成员：陈冬生 凌杰 刁慕雨）

小 结

城市基层党建是党建工作的重要领域，城市基层治理是做好城市工作重要基础，把城市基层党建与城市基层治理有机结合起来，是新时代坚持党的全面领导和全面从严治党必然要求。推进社区党组织与驻区单位党组织共建互补是加强城市基层党建工作的核心环节。社区与驻区单位能否实现互联互通、共建互补，直接影响城市基层治理和基层党建工作创新。应从加强和改进党的全面领导和全面从严治党、推进基

层治理创新的高度，深刻认识推进社区党建与驻区单位共建互补的重要意义。推进社区与驻区单位共建互补是凝聚党建合力、强化党组织的政治功能的需要。各驻区单位虽然行政互不隶属，但同属党的组织，在加强和改进党的全面领导和全面从严治党、推进社区治理和城市建设等方面主旨相通、目标一致，是不可分割的党建共同体。

新时代的“宝安模式”正是这样一个党建共同体。实行以社

区为主体的基层党建和基层社会治理共建互补，是适应中国特色超大城市需要的一种基层治理体系和治理能力现代化的新模式，是一种适应新时代新要求的社会治理体制、机制和政策创新，可以称之为“以社区党委为核心、以党群服务中心为基点，体现党的全面领导和全面从严治党、街道社区同向发力、社会多元共建共治共享共发展”的新模式。这个模式体现了基层治理体系现代化的新时代意义。