

党建引领社区治理的整合机制研究

——基于北京市A社区的扎根理论分析

刘鑫鑫

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

摘要:社区治理是推进我国国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党建引领社区治理,兼具夯实社区党组织建设、提升社区治理效能的双重使命。基于对北京市基层治理标杆A社区为期三年的实地追踪调研发现,该社区在治理实践中构建并运用党建引领三维整合机制:以目标锚定精准回应居民诉求,以组织赋能凝聚多元治理力量,以资源聚合激活内外治理要素,进而在确保治理正确方向的同时形成治理合力,提升治理效能。研究可为发展具有中国特色的政党主导型社区治理理论提供实证支撑,对优化基层党组织功能定位具有政策启示。

关键词:党建引领;社区治理;基层治理;整合机制

中图分类号:D669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**2097-1362(2026)02-0007-6

引言

习近平总书记指出,“基层强则国家强,基层安则天下安。”^[1]社区作为重要的基层治理单元,其治理效能直接关系国家治理能力现代化进程。当前,社会结构转型、人口流动加剧、科技迭代加速等因素,使社区治理工作的复杂性和艰巨性提升。党的二十大报告指出,“加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^[2]既强调社区党组织作为党联系群众“最后一公里”的纽带作用,也赋予其整合资源、凝聚合力的核心使命——建好建强社区党组织,才能为社区治理筑牢“主心骨”。现有研究多采用静态结构分析,缺少过程追踪方法,大多聚焦治理的内在逻辑、治理过程,或通过个案研究介绍、分析地方优秀社区治理案例,或剖析其中问题提出改进治理路径等。个案研究中,通过党的建设内在逻辑对成果实效度考量的研究尚不多见,对党建在社区治理中的整合机制挖掘不足,党建引领与社区治理的融合程度不够。本研究选取北京市东城区朝阳门街道一回迁小区^①作为研究对象(以下简称A社区)。该社区2001年成立,

收稿日期:2025-08-08

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大专项一般项目“新时代新征程我国意识形态凝聚力引领力建设研究”的阶段性研究成果(项目编号:2024JZDZ025)。

作者简介:刘鑫鑫,女,汉族,北京人,法学博士,中国社会科学院当代中国研究所副编审,研究方向为社会治理。

①回迁房是指在原地拆迁安置的房屋。

总人口近6000人,其中常住人口5000人左右,老年人口较多。2005年,社区居委会进驻,同年成立社区党组织,历经20年发展实现党组织“有形覆盖”和“无形影响”。2021年、2024年,A社区先后获评“全国示范性老年友好型社区”“首都最美志愿服务社区”,其治理具有典型性。因此,本文以A社区的治理为研究的“底色”,回溯其治理过程,探索党建如何整合目标、组织赋能与资源整合,总结可推广经验,为党建引领社区治理提供实践参考。

一、目标锚定:党建引领精准识别治理需求,明确靶向目标

习近平总书记指出,要“坚持问题导向,增强问题意识,敢于正视问题,善于发现问题”“真正把情况摸清、把问题找准、把对策提实。”^[3]社区治理因主体多元而呈现复杂性,诉求若不能及时解决,易引发居民不满、破坏社区和谐。党建引领社区治理的核心,在于精准对接居民需求,将党的政治优势、组织优势转化为“为民服务”的举措,以服务赢信任、聚共识。

(一)厘清部门权责,避免“越位”“缺位”,破解治理失灵

社区治理中产生的问题兼具分散性、多样性与关联性,且多与居民日常生活相关,如水电维修、垃圾清运等,具有较强紧迫性,需物业公司、清洁公司等多方协同解决。实践中,社区治理常出现资源与需求“错配”,根源在于部门“越位”与“缺位”导致的“主体协同缺失”。如小区内普遍存在的“楼道堆物”“高空坠物”问题,社区治理中倾向于将此类问题归因于居民个人素质。但A社区党委调研发现,社区尚未形成较为固定的“居站结构”^[4]。物业管理缺位、居委会协商机制缺失才是核心原因,即“主体协同缺失”与民生需求存在矛盾。此前居民缺乏系统的诉求收集渠道,仅通过投诉、抱怨表达需求。基层社会的小矛盾若不能及时有效化解,极有可能演变为重大系统性风险^[5]。对此,A社区党委通过组织社区居民议事引导平衡“个人诉求”与“社区公共利益”,避免治理目标碎片化,同时,鼓励居民以“随手拍”反映问题,搭配党员干部、业委会成员“横向到边、纵向到底”的走访问需模式,及时对居民反映的意见和需求进行汇总分析,精准筛选居民广泛关注的重点民生事项。

(二)优化治理流程,打通问题处置“堵点”,提升响应效率

问题处置的完整链条中,任一环节梗阻都会导致问题积压。A社区成立初期,居民反映问题的渠道尚未建立,后续解决问题环节也因此受到影响。针对这一问题,A社区先设立楼门专员,通过入户访谈、座谈会、实地排查等方式,全面掌握居民生活中普遍存在的问题。随后,A社区党委召开“网格+热线”融合工作推进会,邀请区委相关科室、地区综合治理中心、各部门、各社区网格及“接诉即办”相关工作负责人参会,聚焦“递进式”服务,推动治理从“接诉即办”向“未诉先办”转化,进而推动“主动治理、未诉先办”向“共商共治、不诉自办”转化。A社区在党建引领下坚持因地制宜、协同共治,在精准定位问题源头的基础上,构建全流程闭环处置机制。社区党委在服务过程中开展的“同舟共益”品牌党建活动,将服务与党建深度融合,传递“共建共治共享”理念,以公共利益为基础的社区治理共同体逐渐形成^[6],不仅可以凝聚群众力量推进小微空间提升等治理工作,改善社区公共环境,更增强了社区居民的获得感、幸福感、安全感,进一步提升社区发展韧性。

二、组织赋能:党建引领多元治理主体协同参与

社区治理需多元主体协调联动以凝聚治理合力,党建引领则依托群众工作优势,将“为人民服务”宗旨借社区社会资本传递至基层,发动多元主体协同治理,并聚合居委会、社区组织等各方,构建目标

一致的治理体系,实现资源优化配置,激发治理效能。

(一)推动党员下沉社区,强化先锋引领作用

哪里有党员,哪里就有党支部。基层党组织是贯彻党的方针政策、领导基层治理、有效动员和服务群众的组织保证^[7]。社区党组织的统筹协调、党员力量的充分调动,是党群共商共建、凝聚治理共识,建设和谐、宜居社区的关键。当前,大量政府职能下沉社区居委会,面对纷繁复杂的工作,挖掘社区的内生动力、吸纳更多力量参与治理至关重要。社区治理面向的动员路径体现的是社区志愿服务从外部到内部的动员过程^[8]。A社区积极调动社区内党员(尤其是老党员和积极分子),通过认领政策宣讲、困难帮扶等志愿服务岗位,发展为社区议事会成员或社区自治组织带头人,即“楼栋管家”,有效补充社区工作力量。部分老党员和积极分子还通过走访联系党员和热心群众,牵头建立党支部,以党支部为核心进一步扩散治理力量。这些社区党员干部、志愿工作组成员聚焦“小切口”、服务“大民生”,一方面激活社区居民力量、调动各类人力物力资源,为居民提供优质服务;另一方面主动担当作为,积极承担门岗值守、物资采购、困难群众帮扶等任务,切实解决群众急难愁盼问题。他们的积极参与既激发了社区居民的主体性,联结个人情感与社区的认同,又有效解决了群众在社区治理过程中重自身利益,被动应付多、主动参与少的问题,将“反应式”管理变为“参与式”治理^[9],破解了基层党建工作、社区中心工作以及社区治理工作相互脱节的问题。

(二)培育专业化志愿者队伍,壮大基层服务力量

志愿者队伍是社区工作的重要支撑,除引入专业志愿者组织外,培育本土志愿者尤为关键。社区资源有限,社区本土志愿者自发参与环境整治、养老托管等服务,能够有效弥补专业服务团队的不足,为社区服务提供有效补充。A社区以党建为引领、群众需求为导向、志愿服务为抓手,通过三方面凝聚合力:一是培育共同价值,挖掘社区治理的“软资源”^[10],整合辖区资源推动志愿服务实现常态化、项目化、制度化,打造品牌化志愿服务团队和志愿服务项目。二是强化宣传营造服务氛围,通过微信公众号、宣传栏等推广“志愿积分超市”,宣传志愿者的治理价值,激发居民参与热情与自治责任感。三是深化理念认知,发挥最美志愿者、最佳志愿服务队等先进典型的示范作用,其志愿者组织“朝阳玫瑰”已成为北京市志愿者组织建设的典范。这些举措让居民感受到社区生活的美好、邻里街坊互助的价值,集体行动的力量,激发了社区居民参与主动性;志愿者在积极参与社区治理的过程中也实现了从“社区细胞”到“社会机体”的主体性转变,有效激活基层治理活力,践行了多元共治的社会治理理念。

(三)引导社会组织参与,丰富治理服务供给

高效的社会治理依赖多元治理主体的齐心协力^[11]。引入多元的社会力量、孵化出本土的社会化组织参与社区治理,对社区有序可持续发展意义重大,但社会组织多呈分散状态,与社区衔接不畅,需党建发挥整合作用。为此,党组织要确保参与活力与参与秩序保持动态平衡,形成生机勃勃又和谐稳定的治理格局^[12]。党组织通过两方面推动社会组织有效参与:一是提供政治方向指引、搭建组织体系,确保社会力量在党的领导下有序参与;二是对接社会组织服务与居民需求,以专业化服务弥补社区力量不足,推动社会组织从“分散参与”向系统化参与转变,为国家治理体系现代化提供支撑。组织引领是党建引领社区治理的核心。党建引领的结构性指向在于形成多元主体的开放式合作治理网络^[13]。党组织在具体工作中把握宏观大局,优化治理结构、消解原有权力壁垒,极大提升了各主体合作共建积极性。通过统筹治理力量,构建横向联动、纵向贯通的治理体系,党组织将党的政治优势转化为治理效能,让社区工作呈现资源互补、优势叠加、多方联动的新局面。

三、资源聚合:党建引领整合内外资源,激活社区发展动能

党的服务引领是以人民为中心理念的重要体现,也是工作的核心导向。它并非单纯提供服务,而是着力破解群众急难愁盼,凝聚共识,把服务实效转化为治理凝聚力,最终实现治理效能提升。

(一)激发居民自治内生动力,盘活社区自治资源

基层自治是新时代社区治理的重要模式,核心是以党的领导为引领,确保社区自治的方向不偏离,对社区的工作也不替代、不包揽,既保障居民的主体地位,又发挥党组织的政治优势和组织优势,有效克服了社区自治中低效、散乱的问题。A社区以培养社区自治带头人为牵引,招募热心社区事务、有相关经验的居民进行培训、组织学习,帮助社区居民施展其所长,培养出一批社区自治骨干;以社区自治项目为依托,推进儿童托管、老年照护等社区公共事务。社区党组织对接企业、社会组织等获取资金和专业指导,社区居民全程参与。在这一过程中,居民的自治能力与归属感显著提升,社区物力资源也得以盘活,如社区老年餐厅中的厨具、家电多来自居民共享。通过党建聚合社区力量,联结横向资源,A社区实现了从“重管理”向“强服务”的转变。

(二)联动周边企业参与,整合社会资源

资源整合是基层治理核心,涵盖政策、资金等有形资源与价值观、公共精神等无形资源。借助协同治理进行资源整合,在一定程度上是基层政府对资源的汲取和再分配过程。社区主体多元复杂,社区居民及其他治理主体个性程度较高,传统垂直的组织方式多导致社区治理低效甚至失灵,造成社区内部的“结构性割裂”。而党建引领通过创新基层党组织建设形式,推动社区再组织化,既容纳多元治理主体、整合资源提供优质服务,又以服务深化合作、促进社区整合。A社区党委以“三张清单”(需求清单、资源清单、服务清单)为抓手,密切联络辖区单位,推进资源共享、双向服务,精准对接居民需求与企业经营优势,发挥枢纽作用。例如,为解决居民夜间停车难问题,社区联合辖区政府整合商圈资源,协调附近购物中心优化100个共享停车位,提供错峰停车服务。通过党建引领,A社区党委将各方力量“聚起来”,拓展资源统筹覆盖面,将优势企业转化为优势资源,构建“社区搭台、企业唱戏、群众受益”的治理机制。A社区及其所在辖区、街道同步打造“党建引领、社会协同、公众参与、一网统管”体系,形成收集需求、匹配资源、对位施策的闭环,深化共商共治。

总体而言,A社区党委通过引导企业开展服务和加大服务企业力度的“双向发力”,积极换取共建单位的支持,提升了区域化党建的凝聚力、向心力,让共建单位切实感受到社区党委的“自家人”“当家人”角色,有效提升其投身基层治理的热情,强化了价值引领的规模效应,塑造了良好的社区氛围。

四、党建引领社区治理整合机制的实践路径

党建在社区治理中发挥整合机制的核心在于发挥党组织的政治优势、组织优势,形成治理合力,解决社区治理中主体分散、资源碎片化等问题。A社区经过多年探索,形成了一套可推广的经验。

(一)构建“一核多元”协同治理体系,强化组织引领力

打造协同的治理体系是推动党建引领社区治理的核心。“一核”即社区党组织的领导核心地位,“多元”涵盖社区居委会、业委会、物业公司、周边单位、社区自组织、居民等治理主体。党建的引领一方面确保各主体目标一致、“心往一处想”,保障治理公正,规避多头沟通、效率低下等问题;另一方面将分散的治理主体纳入统一体系,纵向贯通社区居委会、楼门长,横向联结共建单位、周边联席组织,形成权责清晰、可追溯的闭环,既避免主体间的相互掣肘,又充分激发各主体的专业性与活力。

（二）凝聚思想共识，打造多元治理合力

党建引领通过政治引领、思想引领建立情感联结，破解“参与不足”难题。一方面发挥党员“先锋模范作用”，通过“党员报到”的方式激活参与热情，结合党员、积极分子职业特点，将其部署到社区治理的各环节，对接相应民生问题。另一方面以解决群众急难愁盼问题为小切口，通过建设社区党群服务中心、居民议事点、政务代办点，开展主题党日共建以及与周边服务单位共建等形式，聚合社区力量，让多元主体在同一空间围绕同一目标开展服务或解决问题。这既弥补了社区人力资源短板，实现了单位党建与社区党建融合，更弘扬了共建共享理念，提升了居民对社区的认同感与归属感。凝聚思想共识本质上是中国共产党“以人民为中心”理念的实践落地，通过凝聚治理合力，将理论的温度转化为社区治理细节，形成“人人参与治理、共享治理成果”的生动局面。

（三）精准对接资源“供需”，提升服务精准度

社区党组织的重要职能是发挥枢纽作用，构建流程、领域、需求全覆盖的资源汇聚网络。党建引领要充分挖掘基层党组织引领社区治理的场域特点^[14]，打破条块分割的壁垒，一方面串联社区行政资源、社会资源以及居民个人资源，形成治理资源清单，另一方面通过走访、排查等方式调研、收集居民需求，形成需求清单。党组织将供需清单相互匹配，制定社区服务项目，打破资源“孤岛”状态，实现了供需的精准匹配。在党组织的领导下，社区治理通过主动服务，实现了从“大水漫灌”向“精准滴灌”的转变。

结 语

社区治理是国家治理的“最后一公里”，党建引领社区治理本质上是党回应基层社会治理现实需求，转化政治优势与组织优势的体现，通过统筹协调政府、市场、社会等多元主体，破解“条块分割”“治理碎片化”问题，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供支撑，确保社区治理始终沿着中国特色社会主义方向推进。习近平总书记强调，“保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。”^[15]党建引领社区治理的本质是将党的领导贯穿于社区治理的整个过程和各个环节^[16]，是在中国特色社会主义的语境下构建“中国之治”的重要抓手，是社区治理内在逻辑的体现。具体而言，应由基层党组织主动介入，发挥有效的引领作用，以更好地服务群众、提升居民幸福感为出发点和落脚点，充分发挥中国特色社会主义的制度优势以优化基层社区治理，以社区善治为抓手推动国家高质量发展。

参考文献：

- [1] 习近平关于城市工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023:161.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [3] 习近平.在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题工作会议上的讲话[EB/OL].(2023-04-30)[2025-06-25].https://www.gov.cn/yaowen/2023-04/30/content_5753819.htm.
- [4] 李传兵,喻琳.嵌入性赋能:党建引领社区治理的逻辑、机制与路径[J].中州学刊,2024(2):47-54.
- [5] 丛硕,侯彦杰.市域社会治理现代化背景下社区治理的实践路径[J].海南开放大学学报,2025(2):125-131.
- [6] 许宝君.党建引领城市社区治理有效性的内在逻辑——基于“政党功能—社会参与”的分析框架[J].西南大学学报(社会科学版),2024(2):60-72.
- [7] 刘鑫.以基层党建引领城市社区治理创新[J].人民论坛,2019(21):80-81.
- [8] 孔凡义,徐悦鑫.链式动员:社区志愿服务常态化动员机制研究[J].湖北社会科学,2026(1):64-73.
- [9] 魏锦荣.新时代党建引领社区治理:逻辑机理、实践经验与发展路径[J].成都行政学院学报,2023(5):70-81+118.

- [10] 曹飞廉,任慧琴.党建引领城市社区治理:必要性、问题与路径[J].中共云南省委党校学报,2021(5):48-56.
- [11] 王邦根,邱雨洁,傅琮.基层党建引领乡村治理现代化:逻辑理路、现实挑战与实践进路[J].海南开放大学学报,2025(2):117-124.
- [12] 许宝君.“政党组织参与”:党建引领社区治理何以有效的一种解释框架与路径选择[J].求实,2025(1):78-90+111-112.
- [13] 王杨.党建引领结构与社区治理绩效实证研究——基于网络视角分析[J].中国特色社会主义研究,2021(6):74-83+99.
- [14] 周鹏.党建引领社区治理的理论特质、实践样态与内在机理——基于贵阳市花溪区社区治理的考察[J].贵州民族研究,2024(3):82-88.
- [15] 习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:159.
- [16] 罗敏.从“自治”到“共治”:党建引领社区治理的运行机制与创新模式[J].中共天津市委党校学报,2023(3):35-45.

(责任编辑:苏小云)

Integration Mechanism of Party Building Leading Community Governance: A Grounded Theory Analysis Based on Community A in Beijing

LIU Xin-xin

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

Abstract: Community governance is a vital component of the modernization of China's national governance system and governance capacity. Party building leading community governance carries the dual mission of strengthening the construction of community Party organizations and enhancing community governance effectiveness. Based on a three-year follow-up field study of Community A, a benchmark for grassroots governance in Beijing, it is found that the community has constructed and applied a three-dimensional integration mechanism of Party building leadership in its governance practice: anchoring goals to accurately address residents' needs, empowering organizations to unite diverse governance actors, and aggregating resources to activate internal and external governance factors. While ensuring the correct direction of governance, this mechanism enhances coordination and improves governance efficiency. The study provides empirical support for developing a Party-led community governance theory with Chinese characteristics and offers policy insights for optimizing the functional positioning of grassroots Party organizations.

Key words: Party building leadership; community governance; grassroots governance; integration mechanism