

# 鄂尔多斯市城市基层治理能力提升研究

■ 杜伊娜 温慧

**摘要：**加强和创新城市基层治理，是有效回应人民群众对美好生活需要的重要途径，也是推动鄂尔多斯经济社会高质量发展的前提。当前鄂尔多斯城市基层治理已经取得了一定成效，但仍存在难点堵点，有待改进和解决。文章针对当下难点提出针对性建议，具有现实意义。

**关键词：**鄂尔多斯 城市基层治理 能力提升

党的二十大报告中明确指出，要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”这为我们提升城市基层治理能力指明了方向。基层是国家治理的实践领域，党的各项政策和工作落脚点在基层，矛盾焦点也在基层。因此，提升基层治理能力是重大课题，更是时代要求。

## 一、鄂尔多斯城市基层治理取得的成就

### （一）加强党建引领城市基层治理新格局

鄂尔多斯按照“党建引领、多元共治”思路，市级层面成立24个部门参与的党建引领基层治理专项工作组，健全抓党建促基层治理领导协调机制。各旗区委书记、街道（乡镇）党（工）委书记、社区党组织书记层层抓落实，形成四级书记共同抓网格化治理体系的局面。

### （二）强化城市基层治理人才支撑力量

社区工作者“三岗十八级”

薪酬体系，按照每万城镇常住人口18人的标准配备专职社区工作者。完善社区工作者职业体系建设，1192名专职社区工作者纳入三岗十八级薪酬体系。按照每300户左右配备1名网格员的标准，将网格调整为2445个（新增223个），并配备专职、兼职网格员共5169名，在843个网格成立党支部或党小组，推动实现一网统筹。制定《鄂尔多斯市社区党组织书记激励约束办法》，自治区公务员、事业单位招聘部分岗位面向社区书记和优秀社区工作者招考，树立了注重从基层选人用人的导向。

### （三）多元共治推动基层治理服务全覆盖

成立街道“大党工委”，社区“联合党委”，推动在职党员户实行挂牌亮户，通过承诺践诺、志愿服务等参与社区治理常态化。1303个党组织整建制到社区报到，开展志愿服务7000余次。实行在职党员由社区和单位党组织双重管理考核模式，在职党员干部提拔使用征求社区党

组织意见。全市28.3万户城镇居民，平均每名党员联系5户群众，做到“每户群众都有党员联系，每名党员都有联系对象”。成立物业服务行业党委，试点推行红色物业。康巴什区以数字化改革为突破口，打造“多多评”智能便民服务平台，创新社会治理模式，实行“一格一码”“一户一码”“一人一码”，形成积分赋能、社区下单、部门抢单的良好循环，网格化治理工作由线下治理转为线上线下有机融合，提升了基层治理智能化水平。

### （四）夯实城市基层治理资金和阵地保障措施

建立社区为民服务经费增长机制。每个社区每年由原来的15万元提高至不低于30万元，平均达37.3万元；成立社区集体经济公司45家，构建社区公益金、集体经济多方参与资金筹措机制；622个住宅小区建立党群服务站，40%的楼宇商圈、楼栋单元设党群服务角，形成“一中心多站点”布局，构建起“布局合理、覆盖广泛、功能完备、集

折喜文. 以党建工作创新引领城市基层治理 [J]. 党建研究, 2022,(06), 第 52-53 页.

折喜文. 以党建工作创新引领城市基层治理 [J]. 党建研究, 2022,(06), 第 52-53 页.

约高效”的党群服务中心体系，将党群服务中心打造成为老百姓想来、爱来、盼来的活动阵地。

#### （五）凸显城市基层治理品牌化建设

在一体谋划推进城市基层治理基础上，全市部分街道社区凸显城市基层治理品牌化、特色化。例如，哈巴格希街道达尔罕社区以“红心向党 匠心为民”党建品牌为引领，把“工匠精神”融入社区工作。青春山街道园丁社区以“红石榴”党建品牌为引领，创新实施五社五育促工作法，培育共治共享的“幸福石榴园”。滨河街道康城社区以“红纽带”为引领，发挥数字赋能社会治理的优势，着力依托“多多评”打造社会治理“智治”典范街区。康新街道悦和社区创新实施“幸福共治”基层党建等等。城市基层治理的品牌化形成示范效应，不断激发基层治理新动能。

## 二、鄂尔多斯城市基层治理面临的挑战和困境

### （一）公众和社会参与基层治理缺乏广度和深度

基层治理离不开群众的参与和贡献。但当下还存在公众和社会参与不足，缺乏积极性。年轻人缺乏参与热情，参与基层治理的群众年龄偏大，专业性不强，基层打造的阵地，使用率有待进一步提高。社会组织参与发挥作用的空间不足，服务范围窄，资

源调配与整合处于低效供给状态，缺乏自主性和管理、服务能力，参与数量少。政府过度参与，导致公众和社会组织参与治理的空间有限，积极性没有充分调动，产生“干部干、群众看”现象。

### （二）城市基层治理基础力量仍然薄弱

社区工作者队伍建设经过“三岗十八级”的薪酬体系调整，待遇较之前有很大提升，但仍存在短板。社区工作繁重、工作人员缺乏长期规划和职业荣誉感，专业性不强，使用不够合理，职业保障与他们的付出不相匹配，人员流失率仍然较高。专业化、职业化的社区工作者队伍还未建立。

社区工作经费虽然较之前有所增加，但仍然不足。经费主要来源于上级拨款，少量来源于自行协调筹措。除每年被列为民生实事项目的阵地建设由上级拨款外，其他阵地建设均需自行解决经费，外加正常的办公所需经费，社区可用于组织活动、服务群众的经费仍不足，一定程度上制约基层治理工作。

### （三）城市基层治理制度体系有待完善

目前没有专门的组织机构统筹协调各部门，导致协同乏力。基层治理权责匹配还不合理。各部门的行政事项需要依托社区开展，对社区的权力责任界定不明确，资源整合和需求调查不够充分，往往都采用“下指

标、下任务”“人员分工不分家”等简单方式，造成指标任务脱离社区实际，与群众真实需求出现偏差。

社区“责、权、利”不完全匹配，社区工作人员重在完成指标，在组织服务群众方面力不从心。“还权、赋能、归位”改革仍需深入。从“街道剥离经济职能”到“社区去行政化”，随着改革深入，政府、部门、街道、社区各自应承担的职能职责应当逐步明晰。

### （四）城市基层治理精细化、智能化水平有待提升

虽然基层治理精细化和智能化水平不断改进，但仍存在各部门信息沟通不畅，平台系统数量多，过于分散，部分功能交叉重叠，数据互不相通，同一事件多头派单、多头反馈等问题，不但增加了基层负担，而且与数字化改革的目标不相符。有部分社区还没有充分利用互联网、物联网、大数据、云计算和人工智能等新一代信息技术。大量数据信息仍然需要人工现场采集，缺乏其他科技手段的支撑。

## 三、鄂尔多斯城市基层治理能力提升建议

基层治理能力提升涉及到活力和秩序的关系。习近平总书记强调，要“处理好活力和秩序的关系”，如何寻求二者的平衡是关键问题。因此，针对当前鄂尔

多斯城市基层治理实践面临的现实挑战和困境，如何提升基层治理能力成为当下亟需解决的现实问题。

### （一）增强公众和社会参与治理的能力

公众既是基层治理成果的直接受益者，也是基层治理的建设者。未来应重点提升公众和社会参与治理的能力。一是以居民为本培育社区共同体。社区是城市基层治理的核心。社区共同体的形成离不开社区居民的公共精神培育。让居民关心公共事务成为不可推卸的责任和义务，会增强居民对社区的强烈归属感。例如，社区通过邻里宴、邻里节、举办评优评先等活动，引导群众积极参与社区治理，增强归属感。鼓励居民参与社区规则制定、执行、监督等过程，让不同身份背景的居民以社区居民这一共同身份平等协商、参与社区公共事务，激发居民的共同体意识。二是营造生活休闲自治性的社区公共空间。一方面，社区空巢老人在生活就医方面需要社区的帮助，大量年轻家庭需要面对工作和家庭生活的双重压力，孩子需要照着或接送。社区居委会若能引导居民自发形成社区志愿性互助组织，为老人和小孩及时提供帮助，营造满足居民生活需求的公共空间，会调动居民积极性。另一方面，社区居民为了共同的兴趣爱好、健身、娱乐等结成的社团，营造满足居民休闲娱

乐需求的公共空间，可以提升社区阵地和基础设施的使用效率；面临小区停车难、噪声污染、安全隐患等问题，居民自愿联合参与社区事务的商讨和解决时，需要营造自治性的公共空间。这些都可以增进居民理解信任，增加互动，激发公众参与基层治理的公共精神，提升社区居民的自我服务和自我管理能力。三是加大社会组织支持力度。可以分层次对社会组织专职人员进行激励、提升，按照工作实际提供一定的专职社工补贴。建立分级的社会组织培育孵化体系，为初创的社会组织提供注册协助、场地支持、能力建设等服务。建立“菜单式”培养体系，不断加强鄂尔多斯市社会组织人才队伍建设；引导社会组织开展社区需求调研，有针对性、差异化地开展社区服务。通过试点社区社会组织服务中心、“五社联动”工作指导站（中心）实体化运作，政府公开采购或特定委托方式，向符合条件的社会组织购买服务，保障社会组织持续发展和专业社工岗位的稳定。政府要将一些服务性、事务性的工作交由社会组织承担。例如，采取空间支持、财政补助、初创补贴、发展激励、能力提升等方式，加大对初创期社会组织的扶持。在社会组织培育孵化基地、社会组织发展激励、社会组织人才发展等方面，对奖励标准进行分级分类，方便操作实施。如鼓励社会组织参与

等级评估，扩大社会组织奖励范畴。首次获得3A等级的社会组织也可获得一定金额的奖励，以此激励辖区社会组织规范化、专业化发展。

### （二）加强党建引领下的基层政权能力建设

一是坚持赋权明责提效，助推基层治理高质量发展。2021年4月28日，《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出：“依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权”。这为基层赋权提供了政策依据。要对部门、街道和社区公布责任清单，厘清职责边界，梳理共同承担事项责任清单，明晰需要社区配合完成的事项清单，引导社区自治职能回归。

要下沉人员编制，发挥编制资源最大效益。坚持重心下移、力量下沉、保障下倾，推动整合现有力量和资源，加强社区专业人员保障，做到权随事转、人随事转、编随事转，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。以抑制部门主义或地方主义，避免政出多门等“过度治理”现象，克服协同机制不完善，社区权力责任匹配不合理问题。

二是继续推进网格化治理，实现精细化服务。开展城市精准治理行动，设立网格公示牌，

定人、定岗、定责、定时、定标准、定奖惩，避免“管理空白”。要增设便民服务设施，丰富居民休闲生活服务圈，打造“有温度的繁荣”，增添城市烟火味。通过将影响城市交通和居民生活环境的零散摊点、老旧市场及仓储物流统一规划，集中经营，让城市环境更宜居、更舒心。可将执法管理重心下沉社区，建立城市管理社区工作站，把问题矛盾化解在基层社区，使城市社区治理更加贴近群众需求。

### （三）增强共建共治共享的协同治理能力建设

一是政府、市场、社会多元主体参与。政府保障基本公共服务全覆盖。非基本公共服务除了由市场自发供给，政府给予一定的政策支持外，还要鼓励和支持事业单位、社会组织、国有经济等多元主体参与供给。生活服务则完全由市场供给，政府负责营造公平的市场环境，引导产业健康发展。

二是推进基层自治、法治与德治三治融合建设。从顶层创新“三治”的载体模式，科学设定组织架构，统筹各方力量。结合基层调研走访，摸清当地的实际发展情况以及影响社会治理的根源问题，仔细分析研讨，从群众中得出建议，结合其他有效做法，形成基层治理的良性态势。

### （四）推进基层智慧治理能力建设

一是做好规划建设。街道、

社区应纳入市、旗区级政府信息化建设规划，统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设，强化数据融合和网络安全保障。

二是完善整合数据资源。完善街道、社区基础数据资源建设，共建数据库，推动公共数据资源共享，实行社区数据综合采集，实现一次采集、多方利用。建立个人、组织、事务的“互联网”，进行网格化区分，依靠数字技术统筹管理协调力量。

三是数字赋能基层治理。通过开发智慧社区信息系统和简便应用软件，提高城市基层治理数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能。充分考虑老年人习惯，推行适老化和无障碍信息服务，保留必要的线下办事服务渠道。善于在党建引领上做加法，在基层负担上做减法，在数字赋能上做乘法，以系统集成让社会更稳定，以系统治理让社会更平安，以数字助力让城市更智慧。实践证明，数字赋能让社会协同治理机制得到合理优化，社会治理突显以人民为中心的价值导向，公共服务更加精细优质高效，社会参与积极性更高。

## 四、鄂尔多斯城市基层治理的未来展望

城市基层治理难点很多，需要积极探索和创新，在改革中解

决问题。未来，城市基层治理的努力方向可以归结为五点：一是坚持党的领导，确保基层治理的政治方向；二是基层治理是各方力量参与、多元共治的结果；三是基层治理的目标是保持常态与非常态的一致性；四是基层治理的关键是构成一个生命生活共同体；五是满足居民需求是基层治理调动居民积极性的根本所在。■

### 参考文献：

- [1] 折喜文. 以党建工作创新引领城市基层治理[J]. 党建研究, 2022,(6).
  - [2] 中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[N]. 中华人民共和国国务院公报, 2021-07-03.
  - [3] 杨佳俊. 加强基层治理体系和治理能力现代化建设[N]. 湖南日报, 2022-05-14.
  - [4] 王玲. 成都市双流区智慧社区建设的问题研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2022-09-25.
  - [5] 闫建, 黄可歆. 为基层治理插上“智慧”的翅膀[J]. 党课参考, 2021,(17).
  - [6] 李昌禹. 推进新时代基层治理现代化建设的纲领性文件[N]. 人民日报, 2021-07-13.
  - [7] 李忠汉. 治理重心下移的“关系梗阻”及“疏通路径”[J]. 政治学研究, 2021,(6).
  - [8] 周振超, 黄洪凯. 条块关系从合作共治到协作互嵌: 基层政府负担的生成及破解[J]. 公共管理与政策评论, 2022,1(2).
  - [9] 蒋珊珊. “强镇扩权”下经济发达镇政府治理能力提升策略研究[D]. 镇江: 江苏大学, 2021-09-01.
  - [10] 刘振杰. 党建引领基层社会治理的历程与思考[J]. 社会治理, 2021,(8).
- (作者单位: 中共鄂尔多斯市委委员会党校)

责任编辑: 康伟