**“全面小康 追梦之路”调研材料**

“小康梦”全面实现 “邻里＋”提升水平

——南通市崇川区创新基层社会精细治理的调研报告

**摘 要：**全面建成小康社会的重点在于经济、政治、文化、社会和生态文明全面发展，全体人民共建共享小康社会。崇川区以居民群众为中心，以“邻里＋”创新思想观念、体制机制、路径方法，在经济发展、社区环境、邻里关系、百姓幸福指数提升等方面取得一定成效，基层社会治理能力不断提升，社会成员共建、共享、共治三位一体的新格局初步形成。

**关键词：**邻里+ 社会治理 小康社会

崇川区是南通市的中心城区，2020年7月经国务院批准，原崇川区、港闸区合并成立崇川区，辖区面积234平方公里，人口108万，下辖16个街道、2个省级开发区，166个社区、1074个邻里。2019年，全区实现地区生产总值1370亿元，一般公共预算收入117.5亿元，综合实力居长三角地级市中心城区前列。

在经济高质量发展的同时，崇川区深刻认识到，全面建成小康社会的重点在于经济、政治、文化、社会和生态文明全面发展，全体人民共建共享小康社会。而创新基层社会治理是全面小康的重要支撑和必备条件；基层社会治理的核心在于以居民群众为中心，创新思想观念、体制机制、路径方法，提升社会治理科学化的水平，推动社会治理能力现代化。崇川全面建成小康社会之时，在基层社会治理方面将呈现六个“更加显著”的建设成效：即“和谐社会”“平安社会”“信用社会”“法治社会”“健康社会”“幸福社会”更加显著，社会成员共建、共享、共治三位一体的新格局初步形成。本着这一认识，我们以省、市委宣传部文件精神为指导，以原崇川区、港闸区“邻里＋”创新社会治理，提升基层社会治理能力建设为主要内容，形成本调研报告。

1. 从“邻里自理”到“邻里+”，社会治理水平不断提升

崇川探索基层社会治理创新是从邻里自理开始的，“邻里自理”源于党的十八大社会治理的创新理论，“邻里＋”是在党的十九届四中全会精神指导下，社会治理体系现代化、治理能力提升的再探索、再实践，目标是最大范围的动员吸引群众参与社会治理，最大可能的缩短政府与居民的距离，打通服务群众最后500米，这是崇川创新“邻里自理”到“邻里+”的根本动因。

（一）邻里自理：补齐基层社会治理“短板”

崇川区的“邻里自理”，是在社区居委会以下设置“邻里”，构建“区—街道—社区—邻里”四级组织架构。具体的做法是涉农社区村组结构基本完整的，按原村民小组建制、150户左右设置邻里；城市社区以3-10个楼幢、300户左右设置邻里；拆迁安置小区参照城市社区设置邻里。邻里划分一般以现有小区为基础，以居民共同居住空间和习惯为要素，一般以路、河、标志性建筑等为界，包括机关、企业、学校、商店、居民户等，各邻里之间有机衔接。依托社区邻里，组织广大人民群众参与，把管理对象转化为管理主体或参与者，形成政府与群众协调同向的效应，崇川这种新型基层组织“邻里”是在社区居委会下的自治单元“邻里”，开展的“实体化”建设，是支撑崇川基层治理的重要基础。

“相邻几幢楼，亲近三百户。有个理事长，还有九大员。互助又互爱，幸福一家人。家长里短日日侃，孤老病残人人帮。大事小事议一议，邻里有事齐出力。居民代表动动嘴，邻里社干跑跑腿。志愿团队撸撸袖，温馨家园事事美。”邻里群众自编的顺口溜生动的诠释了崇川邻里的定义、内涵、运作机制。

（二）邻里自理：基层治理的初级创新模式

崇川区社区居委会下邻里自理模式创新，对照十九届四中全会关于提高社会治理能力现代化要求，是初级的创新模式，但这种模式属全国首创，具有率先试水意义，且取得了一定成效。

**1.邻里自理为社邻良性互动提供了可能。**崇川在社区层面设立“邻里”，形成政府—社区—邻里这一模式填补了过去社区居委会下缺少自治组织，承接各项活动的“空白”，有利于社区党组织、社区居委会将引导群众与依靠群众有机对接起来，从而激发居民的参与热情。

**2.邻里自理实体呈现拉近了服务居民的距离。**崇川在全区1074个邻里设置邻里服务处493个，为邻里居民提供各类便捷化的服务。初步构建了崇川区社区邻里“一中心多点”覆盖的服务网络，打造了具有崇川特色的服务社区居民的实体化平台，缩短了为社区邻里居民服务的距离。

**3.邻里自理为各类社会组织发展提供了舞台。**推进邻里自理以来，崇川区登记备案的社会组织1552个，其中社区社会组织1100余家，较邻里自理启动前分别提高了86%和200%。几年来，通过持续开展“公益创投”等活动，投入项目资金1000余万，支持服务项目200余个，惠及居民群众20万人次。

**4.邻里自理推动社工队伍持续优化。**全区三分之一以上的社区工作者下沉邻里担任专职邻里干事，承担协调联络、汇集信息、服务居民等基本职能，社工下沉邻里增长了本领，锻炼了才干。

（三）“邻里+”：破解邻里自理探索中的存在问题，实现更高水平的治理参与

崇川牢牢把握基层社会治理的方向，必须以新时代习近平中国特色社会主义思想为指导，十九届四中全会精神为方向，以人民群众根本利益需求为宗旨，着力优化与重建邻里现代治理组织体系、制度体系、运行机制。“邻里+”是实现这一方向的有效载体。

1.**“邻里+”在架构上的“深度”解读：打造治理共同体。**

崇川深刻认识到，构建基层社会治理新格局，是适应社会主要矛盾转化和建设社会治理共同体的必然要求。我国社会主要矛盾的转化，群众不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，更加重视知情权、参与权、表达权、监督权，参与社会治理的意愿更加强烈。“邻里+”适应这种需求应运而生。在体制重构和优化上，崇川区针对社区、邻里不同的功能定位，设置了不同的组织架构。在社区层面，实现了“一委一居一站一办”新型组织架构的全覆盖，并在此基础上，以网格化服务管理工作的推进为契机，每个邻里选举产生“邻里和谐促进会”理事长、理事(楼道、楼栋长)，配备1名专职社工担任邻里干事，履行“信息、服务、自治”三项基本职能。通过基层治理末梢重构，让邻里成为社区的下一级治理单元，既是“实体化”的居民小组，也是赋予边界的网格空间；既通过居民小组自治实践来推动社区居委会的自治能力提升，又通过区、街、社区资源力量的下沉来实现网格化服务管理的有机覆盖和功能叠加。

2.**“邻里+”在运行机制上的“温度”内涵：打造柔性自治多元主体。**崇川的邻里在地域单元上，与居民小组和社区网格相重合，“邻里+”不是延伸行政手臂和网格化管理的组成部分，是在管理性网格基础上，更加强调自治性的区域单元、内聚性的群体结构等内生性要素，是社区治理单元谱系和线条上的一个重要环节。“邻里+”最重要的内涵是培育居民自治，通过加强居民之间的联系，引导居民多元参与和广泛协商，积极营造“守望相助、和谐相亲”的邻里氛围。所以，“邻里+”更是一种有温度的柔性治理。通过“邻里+”进一步拓展和完善群众参与基层群众自治的制度化渠道，先后编制下发了《崇川区社区邻里基层治理文件汇编》《邻里+城市基层治理的崇川方案》；发挥法治保障作用，推动法律服务下沉，166个社区全部建成法律服务站，三分之一的邻里建有律师服务点，为群众自治提供法律保障；发挥道德引领作用，评选崇川好人、道德模范，让自治有制可参、有法可依、有样可学。

3.**“邻里+”在服务上的“精度”对接：满足多样化需求。**社会的复杂性决定了社会治理的复杂性，社会治理的复杂性又决定了邻里的复杂性。邻里的特点决定了不同的邻里需要面对千差万别的问题和侧重不同的服务需求。“邻里+”通过推进资源下沉邻里、信息化等措施的支撑，提升邻里治理的精细化程度，探索以邻里空间治理为基础的“绣花针”治理模式，实现从邻里到“邻里+”的跃升。

1. “邻里+”：社会基层治理跃升模式的内容体系

“邻里+”聚焦邻里治理结构的重塑优化，邻里文化价值体系的培育认同，邻里服务供给体系的增加扩充以及邻里标准建设等方面，放大“邻里+”的辐射效应、整合效应和连带效应，将邻里的信息、服务和自治功能与共建共治共享的社会治理格局贯通起来，具象到组织体系更优、信息渠道更畅、服务距离更短、自治程度更高、地缘文化更浓、基层基础更稳的内容上来。

（一）“邻里+党建”，让核心更有力、架构更完善

坚持党建引领邻里治理，着力完善3大治理体系。一是构建社区党委→邻里党支部→楼道党小组→党员中心户的邻里党组织架构。目前，崇川已建立149个社区（村）大党委，782个（网格）邻里党支部，1389个楼道党小组，2737个党员中心户，成为邻里治理的核心。二是做实基础治理单元——邻里，根据城市、涉农社区的不同情况，叠加邻里、居民小组和网格职能，推进邻里、居民小组以及网格“三合一”改革，推进邻里、居民小组、网格形成有机统一体，缩小治理单元和空间。三是着力构建以邻里党支部为核心、以“邻里和谐促进会”为主体，形成专业、志愿、共管三组力量，履行信息、调解、秩序等九大员职责的“一心一会三组力量九大员”的邻里自治组织架构体系。2018年原港闸区制定下发《港闸区诚信邻里建设“C19”（诚要久）行动实施方案》，2019年，原崇川区制定下发《关于加强“四有”邻里党组织建设意见》、邻里和谐促进会自治章程、邻里理事长、理事、楼道长推选办法等文件。

（二）“邻里+服务”，让供给更丰富、服务更精准

着力培育三大类服务。**一是延伸公共服务**。采取“共性+个性”的方式因地因需提供“3+X”服务项目，包括“帮困助残、为老为小、文化体育”三类公共服务项目，以及借助社会资源和社区内生资源在邻里设置个性服务项目。制定基本公共服务清单，配备基本服务团队，常态开展服务进邻里活动，不断提高居民的获得感。**二是加强社会服务。**健全社会组织参与治理机制，实施一邻一品邻里公益微项目，每年区财政安排不少于250万元、街道层面安排不少于20万元、社区党建为民服务资金列支5万元，实施公益助力计划以及向社会组织、市场主体购买服务，丰富邻里服务供给。**三是倡导志愿服务。**通过培育邻里价值认同，塑造“守望相助，和谐相亲”邻里文化，倡导楼道文化、院落文化、家庭文化等凝聚志愿服务力量。整合邻里能工巧匠和教师、律师、医师及党员干部等志愿服务力量，编辑公布邻里服务资源录，搭建志愿者、服务对象和服务项目对接平台。发现和整理邻里故事、邻里人物小传，评选和宣传邻里道德模范、好人好事，用身边事教育身边人，引导邻里居民崇德向善。在崇川邻里，常年活跃着2100多支各类服务队伍，每年完成各类服务项目6000多个。培育出闻名全国的新城桥街道“小老”帮“老老”巾帼挽霞助老服务、和平桥街道北濠桥社区“康伴计划邻里行”、观音山街道青龙桥社区残疾人葡萄园、唐家闸街道高店社区“三诚八互”、永兴街道永兴社区“睦邻拾年”等服务品牌。

（三）“邻里+自治”，让参与更广泛、形式更多样

**一是开展邻里“议事式协商”自治**。充分发挥邻里和谐促进会作用，支持和帮助邻里居民养成协商意识、掌握协商方法、提高协商能力，推动形成既有民主又有集中、既尊重多数人意愿又保护少数人合法权益的邻里协商自治。钟秀街道中心村社区天勤邻里打造的“书记下午茶”民主协商形式，邀请共建单位、辖区企业、社会团体、邻里代表，在邻里服务处，用喝茶的办法，面对面协商解决问题，听取意见。一年多来，共议事协商邻里拆违、绿化、治安等问题15件。**二是开展“一事一联盟”自治**。以解决实际问题为导向，融合邻里辖区内企事业单位、社会组织、邻里骨干等多元共治力量组成议事联盟，以共同参与治理的方式，推动居民群众公共领域的问题解决和落实，形成常态联盟机制，推动社区居民自治。虹桥街道跃龙社区建立梦想家园项目联盟，建成12个空中花园、绿化面积7000多平方米。**三是推动群众评议自治。**组织和引导居民依法依规对社区邻里公共服务、社区干部、社区邻里好人好事进行评议、评选，营造“邻里事、邻里议，邻里人、邻里评”氖围，充分激发邻里自治潜能。虹桥街道桃坞路社区群众评议团，集思广益，提出错时交通、限时单行等办法，解决了困扰机关幼儿园15年的门前拥堵难题。一年多来，崇川通过群众评议解决各类文明创建、城市建设、老小区改造、交通第事项620多件。

（四）“邻里+价值”，让认同更同向、归属更强烈

根据崇川邻里实际，倡导积极向上的乡土文化、睦邻文化，深入开展诚信邻里建设。每年组织邻里文化活动10000余场，参与人次300余万。崇川区打造的“邻里文化大串门”“四季风采靓崇川”“诚要久”邻里文化品牌闻名遐迩。着力发挥好邻里文化的凝聚、引导、娱乐、约束、激励功能，形成各具特色、共同认可、遵守、倡导的邻里口号、邻里公约、邻里诚信，厚植邻里文化土壤。充分利用邻里资源，因邻制宜，做到每个邻里有文化活动场所。大力倡导诚信文化、楼道文化、院落文化、家庭文化，建立邻里文化兴趣小组、阅读小组，建设邻里家庭文化室、邻里诚信小屋。近几年新修、改造小游园72个、成立各类文化兴趣小组、阅读社团近700个。将5月20日（我爱邻）定为崇川邻里志愿服务日。发现和整理邻里故事、邻里人物小传，评选和宣传邻里道德模范、好人好事，用身边事教育身边人，引导邻里居民崇德向善。编辑出版邻里故事、邻里画册。以“邻里守望、和谐相亲”为主题，围绕“邻里学、邻里帮、邻里安、邻里和、邻里乐、邻里美”等方面，广泛开展各类睦邻活动，积极构建“主动融入多、各自为政少；相互保护多、彼此伤害少；服务创造多、索取消耗少”的邻里和谐新局面。群众广泛参与提练的新时代崇川精神“登高望远、勇毅精进”“相邻、相亲、相照应，互信、互助、不互扰”的邻里精神深入人心。

（五）“邻里+信息”，让渠道更畅通、流转更高效

放大“邻里+信息”效应，促进资源下沉，贯通信息流转渠道，实现信息在邻里掌握、问题在邻里解决、矛盾在邻里化解的目标。**一是前移信息人员。**按照每2-3个左右邻里配备一名社区干部的要求，配齐邻里社干，负责协调处理邻里事务。区、街、社区结合管理重心下移，将外口协管员、社区民警、综合执法人员安排到邻里，明确其下沉频次、职责范围、相关要求和评价标准，建立服务协调机制。**二是强化信息互动。**建立专兼职邻里信息员队伍，邻里社干为专职信息员，实行轨迹化管理，邻里理事会成员为兼职信息员，实行巡防式联动，专兼职信息员之间运用语音快报，实时共享受等方式实时互动。定期发布社区邻里动态信息，动员居民关注社会管理、积极反映社情民意、共同建言献策、参与协商议事。**三是整合信息平台。**科学整合社会治理、数字化城管、12345等信息化平台，建设联动指挥中心，集中信息采集、分析研判、分类流转、调度处理、结果反馈等功能，实现社会治理协同联动“一窗受理、一体派单、一网运行”。

（六）“邻里+社工”，让队伍更专业、精力更专注

**一是制定出台系列文件。**先后制定出台《关于进一步加强社区邻里工作者队伍建设的实施办法》《社工管理办法》，建立公正、择优的社工录用机制，在全省率先实行通过面试优先录用优秀退伍军人加入社工。**二是科学配备、使用邻里社工。**邻里按照7+N模式配备社工，落实社工待遇自然增长机制，建立有序、有效的交流、上升和淘汰机制，鼓励社工参加全国社工师职业资格考试，2020年全区社区工作者持证率达50%以上。推行“全科社工”服务模式，将区街两级62项公共服务事项全部下沉社区，社区设置全科服务窗口，全科社工持证上岗。每个邻里网格配备1名邻里社工，全天候下沉邻里，落实5项职责，完成好25项工作任务。**三是开展党员干部“志愿服务进邻里”活动。**以“助力邻里九项行动”（协助邻里做好信息、保洁、保安、调解、巡防、宣传、评议、秩序、帮扶九项工作）为依托，健全邻里党员“1+N”认岗定责制度，即每名党员至少认领一个岗位、开展一项行动，区级机关党支部和邻里党支部每年党员参加邻里志愿服务不少于25小时，2019年，全区共有9000多名各级干部参加邻里志愿服务活动。**四是大力度提拔、奖励表现突出的社工**。2020年抗疫期间，由于邻里“距离近、信息快、服务精、情况熟”；更由于通过“邻里+”邻里组织架构系统完善，邻里运行机制自治灵活，邻里参与主体多元自律，邻里服务贴心快捷，邻里信息掌握准确，“邻里+”崇川基层治理模式，充分显示了它的优势，在抗疫中有40名社工受到晋档进级的奖励。

1. “邻里+”社会治理的启示

（一）“邻里+”治理体系重构有利于基层治理赋能

在社区下设实体化邻里，“邻里+”完善了三大系列治理组织，体现了十九大“推动社会治理重心向基层下移”、十九届四中全会提升社会治理现代化，构建社会治理体系，建设社会治理共治共享共同体的要求。崇川首创的邻里社会治理组织机构是基层治理体系建设在社区治理层面的探索实践。通过多元主体的参与自治，调动了群众参与治理的积极性，是社会治理的自觉。崇川区以邻里党支部、党小组、党员中心户、理事长、理事的形式，加上邻里社会组织的参与，吸纳数万名党员、居民群众参与，放大了社会治理的组织层面，拓展了社会治理渠道。调查显示，在崇川超过七成的干部和居民群众认可“邻里+”治理模式。

（二）“邻里+”标准化建设有利于提升治理功能

近五年，崇川区出台社区邻里建设意见、社区标准化建设实施意见等指导性文件32件，形成较为完整的社区邻里建设制度体系，体现了新时代“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体制”的要求。在邻里自理、“邻里+”实践中规范了社区邻里的标准设置，制定了社区邻里准入制度，从制度上、机制上消除了在社区邻里任意设置机构、挂牌、增加功能等现象，有利于社区减负、明确职能和集中精力服务群众。调查显示，70.3%的社区干部认为社区标准化建设提升了群众认可度。

（三）“邻里+”激活治理队伍专业化有利于提升治理动能

以邻里社工专业化、职业化为例，区财政增加3000万元制定并落实“四岗十二级”（社区岗位分A、B、C、D四岗，每岗岗位工资划分三个档次，可根据服务年限、考核结果等次晋级）薪酬体系，全科社工持证上岗成为全省首例并获江苏卫视专题报道，邻里社工持全要素APP履职，推行群众评议，体现了十九届四中全会“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”的要求。目前，崇川社工总数达1407人，平均年龄37.8岁，45周岁以下占比72.2%，大专及以上文化程度人数占91%以上、本科学历占56%，党员人数占56%，通过全国社会工作职业资格考试人数超过400人。

（四）“邻里+”精准智治有利于提升群众获得感

“邻里+”从“有用性、参与度、获得感”三个维度，制定评分标准，通过群众评议团评议社区功能布局实效。调查显示，85%的居民对社区服务表示满意，公共服务大厅、社区卫生服务站、文体活动室使用率较高。邻里服务处成了居民群众爱去、想去、自觉去的共享空间。

调研组成员：

张宣武 原崇川区文联主席（退休）

王成龙 崇川区民政局 社会事务科科长

沈海波 崇川区文明办副主任

张玉涛 崇川区委宣传部创建科副科长