

赋能与协同：离退休党员参与基层治理的效能转化研究

黄鹏生 余德映

江西科技学院文化与传媒学院，江西南昌，330000；

摘要：现代社会的快速发展，基层治理的重要性愈发凸显，渐渐成为国家治理体系的关键节点。在增强治理效能的过程中，那些有着大量实践经验、较高思想觉悟的离退休党员，正成为一股不容忽视的重要力量。然而，在实际推动中，效能提升仍面临着一系列现实阻碍，有基层治理结构方面的矛盾，也存在离退休党员数字技能方面的差距，还涉及物质激励与精神激励不匹配的问题。怎样凭借这一群体的多种特质，把他们的经验优势长久转化为治理实效，已经成为目前基层工作中迫切需要破解的重点课题，就具体的实践案例而言，拓宽离退休党员参与渠道和增加技术培训，能有效弥补他们在能力层面的差距；把党的组织建设跟奖励机制结合，不仅优化了基层治理的内外环境，更实实在在提高了离退休党员参与治理的实际成效，让他们的潜藏价值在基层治理中得到充分释放。

关键词：离退休党员；基层治理；效能转化

DOI：10.64216/3080-1486.25.10.030

引言

在人口结构深度转型与基层治理现代化双重背景下，我国老龄人力资源开发与治理效能提升呈现战略性交汇。据《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》（国发〔2021〕35号）数据显示，全国60岁及以上人口规模已达2.8亿，其中离退休党员群体突破2100万人，构成具有显著政治资本与经验禀赋的特殊人口资源。与此同时，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》（中发〔2021〕16号）明确指出，基层治理面临“资源碎片化、服务供需结构性错位”等系统性挑战，亟需破解行政资源有限性与民生需求多元化之间的张力。在此语境下，离退休党员作为兼具组织忠诚度、社区嵌入性与社会动员能力的治理主体，被赋予重构基层治理共同体的关键角色——其既是“流动在社区的政治资本载体”，亦是强化党组织“坚强战斗堡垒”功能的核心能动者。

然而，理论、政策期许同实践效能间存在显著断裂。中国老年社会追踪调查表明，尽管80%的离退休党员表达参与治理意愿，常态化参与者比例却不足35%，形成与全国基层工作者53万人缺口（民政部，2023）并存的“资源闲置——需求缺口”悖论。该悖论根源在于效能转化机制的系统性缺位，致使潜在治理资源难以转化为实际治理效能。基于此矛盾展开研究，重点解构离退休党员参与基层治理的转化阻碍机制，旨在为激活老龄人力资源、优化基层治理体系提供理论突破与实践路径。

1 衰减机制：离退休党员参与基层治理效转化多维梗阻

1.1 结构性矛盾：社区未设制度化岗位

在基层治理向现代化迈进的进程里，离退休党员参与基层治理，其作用、定位和实效十分关键，基层治理情况下制度化编制的欠缺造成离退休党员角色模糊起来，这种结构性矛盾成为限制治理效能转化提升的关键因子。

离退休党员在社区治理中职责边界不清主要因为缺少制度化岗位。基层通常组织临时性任务或志愿性活动，这种非制度化的参与模式缺乏明确的工作规范，使离退休党员难以形成稳定的治理预期和角色认同，治理效能更是难以提升。例如，在调解社区纠纷等这些工作中，虽然离退休党员经验丰富，但往往缺乏岗位职责和协作机制等规则支撑，导致基层治理中离退休党员“有热情无机制”“有经验无身份”这一尴尬现象普遍存在。这种角色模糊不仅削弱了其治理效能，也影响了社区治理结构的稳定性与规范性。这也直接影响基层治理效能，解决这一问题要从制度设计层面入手，建立适合离退休党员特点的岗位系统和相关配套机制，这样能提高治理水平，让基层治理更具包容性与协调性^[12]。

1.2 能力断层：存在数字技术应用障碍

在数字化治理快速发展的背景下，离退休党员群体参与基层治理时遇到技术操作不熟和数字素养缺失的

双重挑战，这极大地制约了基层治理效能的提升。技术操作上，不少离退休党员由于学习能力下降和对新技术的不熟悉，导致他们无法熟练掌握数字化工具，甚至智能手机和政务平台上的相关工作都经常需要别人协助完成，加上一些部分地区治理平台设计复杂，操作流程步骤多，进一步增加了他们数字化操作难度。这不仅弱化了离退休党员参与基层治理的效能，更打击了他们的独立性和积极性。

数字技术使用困难同样也会让离退休党员和年轻人之间存在信息差，现在基层治理对象越来越多样化，年轻人喜欢用社交媒体和政务APP获取信息和表达需求，而离退休党员因为不熟悉这些平台导致沟通不畅，无法及时回应居民问题，数据显示有些社区因此出现治理建议被忽视的情况，形成“有经验但没渠道”的尴尬局面，这种技术代沟不仅影响治理范围和准确性，还降低群众信任和影响力。

数据驱动决策已成为现阶段基层治理的核心手段，在问题发现、舆论引导中国，都得依靠对数据进行分析、挖掘及实际运用。数据处理不是离退休党员所熟悉的范畴，他们往往很难从杂乱无章的信息里快速抓住关键内容，若在处理社区各类纠纷时，甚至会影响到公信力，这种能力形成的落差，不仅弱化了个人的参与成效，或许会拖累整体团队的合作效率和决策的水平。

1.3 激励失衡：高知党员对物质激励的敏感度不高

离退休党员在提升社区治理效能这件事上效果显著，但该群体之中存在激励不平衡现象，集中表现为他们对物质激励呈现低敏感度。当下的离退休党员激励体系多数奉行“物质激励居主导，精神激励被淡化”，此模式不太契合高学历党员群体，这些人不仅接受过良好教育，还积累了丰富的工作经验以及有深刻的社会认知，参与基层治理更多是源于价值肯定、社会归属感和自我成就，并非是为了追求纯粹的物质收益^[1]。

许多担任过管理职务或者具有高级职称的离退休党员，在社区治理当中更在乎自身经验能否被重视与运用，好比J社区部分高知党员明确讲道“比起物质奖励，更乐意获得‘事务参与权’‘治理建议反馈’和‘荣誉表彰’”^[2]，这种偏好跟他们长期职业经历所形成的“成就导向”需求直接相关联，那些曾经依靠专业能力赢得社会地位的党员，退休后还是盼望通过参与基层治理维持自身社会影响力^[3]。

激励失衡问题的根源在于基层治理组织没有充分认识到党员群体的不同特点，仍然采取一刀切的做法把物质奖励作为主要手段，这种认识偏差导致资源分配不符合高知党员的实际需求。物质激励和精神激励并不是完全对立的，问题在于基层治理组织没有建立两者之间的动态平衡机制，有些社区虽然设立了年度表彰制度，但缺乏日常化的认可反馈，导致激励效果时好时坏。

2 实践路径：三维一体解决方案

2.1 创新制度赋能

新时代的背景下，基层治理现代化对治理的多元化、创新性和制度系统性提出更高要求，离退休党员作为重要力量，其有效参与离不开制度层面的有力支持与激励^[4]。制度赋能创新的核心内涵是政策设计和组织机制必须为离退休党员提供有力支持，通过制度优化为治理效能创造良好条件。调查表明，制度性支持能明显提高离退休党员的参与积极性与治理效能，构建科学合理的制度体系是离退休党员从被动参与转向主动参与的关键。

国家推出了若干鼓励离退休党员参与基层治理的办法，但执行的实际效果欠佳。地方应结合本地实际情况制定专门的针对性细则，界定其角色定位及职责范畴，促进制度完备。例如搭建积分奖励机制，把治理行为同荣誉联系起来，政策设计还要留意凝聚社会力量，形成政府、社会组织跟离退休党员的多方良性互助机制，进而推动整体治理效能有所提高^[5]。这一组织机制不仅提升了离退休党员治理参与的积极性，基层治理的凝聚力与执行力也同步实现增强；制度设计应突破短期激励的狭窄局限，构建长期稳定的机制架构，并合理评估治理参与的效果，再把评估结果应用到政策优化过程里，“参与——反馈”优化闭环模式带动治理效能不断提升。

2.2 升级数字平台

离退休党员参与基层治理的效能转化，平台建设升级至关重要。在社会治理现代化加速推进的当下，传统组织动员方式难以契合新时代基层治理的复杂需求，升级平台建设成为整合离退休党员资源、实现精准对接的关键举措^[6]。

平台建设升级首先要构建多元协同的组织架构。离退休党员发挥参与效能，依赖完善的组织体系与协同机制，建立“街道—社区—网格”三级联动机制，能形成纵向贯通、横向协同的组织网络，明确离退休党员在基

层治理中的角色与职责。鼓励社区党组织、企事业单位党组织共建共享，打破组织壁垒，实现资源高效配置。例如设立“银发智囊团”“红色调解队”等专项组织，精准对接离退休党员专业特长与基层治理需求，提升参与实效性与影响力。

同时，针对离退休党员存在的数字技术应用障碍的问题，应当构建面向离退休党员的基础数字能力培训，定期举办数字技术、数字素养等相关培训，助力离退休党员专业能力的系统跃升。从而提升离退休党员的数字素养，提升社会公信力，推动治理效能提升。

2.3 完善保障机制

离退休党员基层治理效能提升需要完善保障机制，必须在制度层面优先明确其功能定位和职责范围，通过政策文件将他们纳入组织体系，明确社区治理、矛盾调解和政策宣传中的具体任务。例如，借鉴信访治理“多元共治”理念把他们纳入社区治理联席会议机制，让他们在政策制定和执行监督中发挥重要作用^[4]，这种做法确保参与过程具备可操作性与实质性，为效能提升打下坚实基础。

当前离退休党员参与基层治理主要依靠党组织内部动员，与其他治理主体合作不够，需要推动“党建+社区治理”融合平台建设，依托社区党群服务中心和居民议事会等载体提供多种参与方式，鼓励他们加入志愿服务组织和非正式治理网络，充分发挥他们在社区关系协调和传承中的特殊作用。以垃圾焚烧发电项目为例，该议题在社会风险评估中引入多元利益相关者参与机制，这种做法有效减少公众担忧和冲突，为他们参与治理提供实际参考^[6]。

3 总结

研究聚焦离退休党员参与基层治理的实践路径与效能转化机制这一核心主题，最终提炼出一系列具备现实价值的结论与启示。在基层治理的理想场景中，离退休党员凭借过硬的政治素质、实践经验以及群众赋予的高度信任，能够在社区日常管理、政策宣传、矛盾调节等工作中凸显出独特的实践价值。然而，现实情况却是“效能转化机制的系统性缺位，致使潜在治理资源难以转化为实际治理效能。”基层治理效能的提升仍受限于结构性矛盾、激励机制、能力断层等多维因素的影响。结构性矛盾的存在，使得离退休党员参与基层治理的方

式缺乏统筹性规划，相关参与机制也多停留在临时响应的层面；激励机制的失衡，不仅造成了治理资源的浪费，还直接导致参与效能的下降；能力断层问题，更是成为离退休党员融入现代化基层治理的重要阻碍。这些现实问题，集中反映出基层治理在制度设计与实际操作之间存在脱节，亟待进一步优化解决。基于此，研究提出实践建议：需从制度保障、平台搭建、能力培育到激励举措，构建起一套环环相扣的完整工作链条，只有这样，才能让离退休党员参与基层治理的工作更具规范性与有序性，切实释放治理效能。

参考文献

- [1] 郭思佳, 高子涵. 从嵌入到内化: 社会组织参与基层治理的路径研究——基于 J 社区社会组织参与基层治理案例[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版), 2023(5): 35-44.
- [2] 薛源. 人民政协参与基层治理效能提升研究——基于 X 县政协“有事来商量”平台的分析[D]. 山西: 山西师范大学, 2023.
- [3] 宿玥, 仇赞. 把中国共产党的组织优势转化为中国式现代化的动力效能研究[J]. 治理现代化研究, 2024, 40(6): 21-29.
- [4] 苏笠博. 基层治理能力现代化背景下基层信访工作治理效能的提升路径研究——以 B 镇为例[D]. 陕西: 西北农林科技大学, 2023.
- [5] 余练. 基层治理现代化视域下农村女性参与村级治理实践研究[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2024(5): 143-154.
- [6] 钱嘉慧. 政务新媒体参与公共危机治理研究——以“S 市发布”参与新冠疫情防控治理为例[D]. 江苏: 苏州大学, 2023.

作者简介: 黄鹏生(1994.11), 男, 安徽省安庆市, 江西科技学院文化与传媒学院教师, 硕士研究生, 研究方向: 媒介文化。

余德映(1994.01), 女, 河南省信阳市, 江西科技学院教育学院教师, 研究生, 助教, 研究方向: 教师教育。

基金项目: 本文系 2025 年度江西省党建研究会一般立项课题“银发红心工程: 离退休党员参与基层治理的效能转化研究”研究成果。