

基层社区城乡治理现代化与行政政策整合对居民共同富裕的协同推进机制研究

张丛哲

山东省济南市天桥区制锦市街道办事处铜元局后街社区党群服务中心，山东济南，250012；

摘要：在全面建成小康社会、历史性解决绝对贫困问题的背景下，中国社会治理的核心任务转向扎实推进共同富裕与破解发展不平衡不充分问题^[1]。基层社区城乡治理作为国家治理体系的微观基础与政策落地的关键场域，其现代化水平直接关系到国家治理效能能否有效转化为居民可感知的民生福祉。本文基于中国特色社会主义治理理论，以党群服务中心为政策执行枢纽，系统探讨基层治理现代化如何促进宏观政策与居民富裕目标的有机整合^[2]。研究表明，该协同机制通过精准化政策执行缓解市场失灵引致的贫富差距，借助参与式治理优化基层经济社会结构，从而在维护国家制度安全和推进中国式现代化中发挥基础性作用^[3]。本文通过典型案例分析，构建了基层治理现代化与共同富裕协同推进的理论框架，为新时代基层治理提供了具有参考价值的实践路径。

关键词：基层治理现代化；行政政策整合；共同富裕；党群服务中心；制度安全

DOI：10.64216/3080-1486.26.02.049

引言

党的十九届五中全会明确提出"扎实推动共同富裕"的战略目标，基层治理现代化成为实现该目标的重要路径^[4]。在新的历史发展阶段，推动基层治理体系现代化不仅关乎国家治理效能的提升，更直接关系到人民群众的获得感、幸福感、安全感。本研究选取济南市天桥区制锦市街道铜元局后街社区党群服务中心及其主导设立的"济南锦铜聚邻综合服务有限公司"作为典型案例，同时引入山东省烟台市莱州市三山岛街道光明村的创新实践，通过多案例比较研究的方法，系统剖析基层单位在政策传导、资源整合与服务创新中的枢纽功能^[5]。这些基层单位通过社会企业模式与特色产业发展，有效激活社区人力资源，精准对接居民需求，探索"以工代赈"等创新机制推动就业提升与收入增长，为深入理解治理现代化、政策执行与居民增收的协同关系提供了丰富的实践样本^[1]。本文旨在通过理论分析与实证研究相结合的方法，构建基层治理现代化与共同富裕协同推进的理论框架，为新时代基层治理创新提供学理支撑和实践参考。

1 理论基础与概念界定

1.1 基层社区城乡治理现代化的内涵与目标

基层社区城乡治理现代化是治理体系与治理能力

现代化在基层的具体体现，其核心在于构建法治化、参与式、技术赋权的治理结构，实现从传统管控向现代共治的根本转变^[2]。这一转变不仅涉及治理理念的更新，更需要治理制度、治理方式和治理技术的系统性创新。基层治理现代化的推进，既要立足于中国特色的社会主义制度优势，又要充分吸收现代治理理论的精华，形成具有中国特色的基层治理模式。

1.1.1 法治化与秩序构建

治理现代化的制度基础是全面依法治国。依托《中华人民共和国民法典》等法律法规，推动基层矛盾依法化解，构建"无警情法治社区"^[3]。其目标体系包括三个层面：首先是提升居民自律能力，通过法治宣传教育，增强居民的法律意识和法治观念，使居民能够自觉运用法律手段解决纠纷；其次是优化社区治安秩序，通过完善治安防控体系，为居民创造安全稳定的生活环境；最后是增强政府公信力，通过公正执法、透明行政，赢得居民信任，夯实"枫桥经验"在基层的制度根基^[4]。这三个层面相互支撑、相互促进，共同构成了基层治理现代化的法治基础。

1.1.2 多元共治与民主参与

治理主体由政府单一主体转向党组织领导下的多元协同。依据《宪法》《居民委员会组织法》等，构建包括自然人、法人、非法人组织等多元主体共同参与的治理

网络，推动基层民主制度化、程序化与效能化^[5]。这一转变具体体现在三个方面：首先是建立民主协商与信息共享平台，通过定期召开居民议事会、民主协商会等形式，提升决策科学性与透明度；其次是落实全过程人民民主，保障居民对社区重大事项的知情权、参与权、表达权和监督权；最后是筑牢政治安全基础，通过内部治理有效防范外部风险渗透^[1]。多元共治格局的形成，不仅提升了治理效能，也增强了基层治理的韧性和适应性。

1.2 行政政策执行的系统要素

行政政策执行是党组织与行政机关依据党章、法律与政策精神，结合地方实际，配置治理资源，推动政策目标落地的动态过程^[2]。这一过程的效能取决于多个要素的协同作用，主要包括执行主体素质、政策客体特征与客观环境条件三个维度。执行主体的政策认知水平、组织协调能力与公共服务动机直接影响政策执行效果，高素质的执行主体能够准确把握政策精神，创新执行方法，提升执行效能。政策客体的接受程度与配合意愿也会对执行效果产生重要影响，这就需要执行过程中充分考虑受众需求，增强政策的针对性和适应性。而制度环境、经济基础与社会文化背景等客观条件则为政策执行提供必要的支撑^[3]。这三个维度的要素相互影响、相互制约，共同决定了政策执行的最终效果。

2 协同推进的实践挑战与路径优化

2.1 行政政策不确定性及其治理困境

环境随国内外形势变化而动态调整，这种动态性在保持政策适应性的同时，也带来了稳定性不足的问题^[4]。政策不确定性的表现主要体现在三个层面：首先是政策内容与实践脱节，部分政策缺乏充分的基层调研，导致操作性不足；其次是执行过程中资源分配不均，有限的治理资源难以实现优化配置，影响目标群体的获得感；最后是政策频繁调整引发市场主体与居民预期紊乱，抑制长期投资与民生改善^[5]。这些问题的存在不仅造成政策效能递减，还在一定程度上削弱政府公信力，甚至可能引发社会稳定风险^[1]。

政策不确定性产生的根源在于多方面因素的综合作用。从宏观层面看，快速变化的社会经济环境要求政策保持一定的灵活性；从中观层面看，政策制定过程中部门协调不足、论证不充分等问题影响了政策的科学性；从微观层面看，政策执行主体的能力差异也可能导致政

策效果的波动。解决这些问题，需要从政策制定的科学性、政策执行的规范性、政策评估的系统性等多个维度入手，构建更具韧性与回应性的政策传导机制。

2.2 党建引领下产业发展与民生改善的协同模式

莱州市三山岛街道光明村案例生动展示了基层党组织通过特色产业发展推动共同富裕的实践路径^[2]。该村党支部创新实施“211工程”，通过构建“党支部+企业+专业合作社+农户”的多元协同模式，实现了集体经济壮大与居民收入增长的良性互动。这一模式的成功得益于三个关键要素的有机结合：首先是强有力的基层党组织建设，通过标准化、规范化的组织建设，提升党组织的凝聚力和战斗力；其次是特色产业的培育发展，立足本地资源优势，打造具有市场竞争力的产业集群；最后是完善的利益联结机制，确保产业发展成果惠及广大村民^[3]。

在产业发展方面，光明村依托本地资源优势，重点发展铅笔芯制造特色产业。目前，光明村铅笔芯产业园已集聚企业7家，其产量占全球总产量的80%，成为全球重要的铅笔芯生产基地^[4]。这一产业集群的发展不仅提升了区域产业竞争力，还带动周边1200多人实现就地就近就业。与此同时，村庄还积极发展机械加工产业，后吕机械加工产业园已入驻企业42家，为村民提供了更多元化的就业选择。产业发展的多元化策略，既增强了村庄经济的抗风险能力，也为村民创造了多层次的就业机会。

在党建引领方面，光明村党支部通过创新组织设置和活动方式，有效提升了基层党组织的治理效能。党支部76名党员深入开展“亮身份、践承诺、比奉献”活动，建立党员服务群众平台，通过设岗定责、结对帮扶等机制，密切党群干群关系^[5]。党组织在产业发展、民生改善等各个环节都发挥着核心引领作用，通过党员带头示范、组织协调资源、监督政策执行，确保各项发展举措落到实处。这种党建引领下的发展模式，既保证了发展方向的正确性，也提升了治理效能。

在民生改善方面，产业兴旺为村集体和村民带来了实实在在的收益。村庄年集体收入达120万元以上，强大的集体经济为民生改善提供了有力支撑^[1]。在社会保障方面，村民养老保险参保率达到90%以上，居所在区街首位，村民享有更加完善的社会保障。此外，村庄还通过基础设施建设、环境整治、文化服务等多方面的投

入,全面提升村民的生活品质。这一案例充分证明,只有将党的组织优势与产业发展规律有机结合,才能实现共同富裕的持续推进。

2.3 协同路径的机制构建

为实现治理现代化、政策整合与居民富裕的良性互动,需要构建系统化的协同机制。这一机制应当包含四个关键组成部分:首先是党建引领与组织赋能机制,通过强化党群服务中心在资源统筹与服务创新中的核心作用,构建党组织统一领导、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理体系^[2]。这一机制的重点在于优化党组织在基层治理中的领导方式,提升党组织整合资源、服务群众的能力,使党组织真正成为凝聚各方力量的核心。

其次是政策精准化与适配性提升机制,通过建立政策评估与调整机制,结合地方实际推动政策"本土化"改造,增强其针对性、可及性与效能性^[3]。这一机制要求建立健全政策效果评估体系,及时发现问题并进行调整优化,同时要充分考虑不同地区的资源禀赋、发展阶段和群众需求的差异性,避免"一刀切"的政策执行方式。

第三是数字治理与流程再造机制,充分运用大数据、人工智能等现代信息技术,优化政策执行与公共服务流程,推动治理透明化与高效化^[4]。这一机制的重点在于打破信息壁垒,促进数据共享,通过数字化手段提升治理的精准性和时效性,同时要注重防范数字鸿沟、数据安全等风险,确保数字治理的健康发展。

最后是居民参与及能力建设机制,通过完善议事协商、监督反馈等制度渠道,提升居民参与治理与经济发展的能力^[5]。这一机制的核心在于构建多元化的参与平台,创新参与方式,激发居民参与治理的内生动力,同时要通过培训教育等方式提升居民的参与能力,形成良性互动的治理格局。这四个机制相互支撑、相互促进,共同构成了基层治理现代化与共同富裕协同推进的制度保障。

3 研究展望

基层治理现代化、行政政策整合与居民共同富裕的协同推进,是一个复杂而系统的工程,在实践推进过程中仍然面临多重挑战^[1]。首先是治理效率与公平的平衡问题,如何在提升治理效率的同时确保发展成果的公平分配,需要进一步探索有效的实现路径。其次是政策弹

性与社会变化的适应问题,如何构建更具灵活性的政策调整机制,使其能够及时响应快速变化的社会经济环境,是需要深入研究的重要课题。第三是技术赋能与风险防控的协调问题,在推进数字治理的过程中,如何有效防范技术风险、保障数据安全,需要建立相应的制度规范^[2]。

未来研究应当重点关注以下几个方向:一是区域差异下的治理模式创新,我国不同地区的经济社会发展水平、资源禀赋条件、文化传统等存在显著差异,需要探索适合不同区域特点的治理模式;二是政策效能评估体系构建,建立科学、全面的政策评估指标体系,为政策优化提供依据;三是数字治理的伦理边界问题,在推进数字化转型的过程中,需要明确技术应用的伦理底线和制度规范^[3]。这些问题的深入研究,将为中国式现代化在基层的扎实落地提供更加有力的理论支撑和实践指导。

实践表明,基层治理现代化与共同富裕的协同推进,需要政府、市场、社会等多方力量的共同参与。只有将治理现代化根植于基层实践,使政策执行贴近民生需求,让发展成果惠及每一个居民,才能真正实现"修一条路、绿一片岸、富一方人"的综合效益,使共同富裕和中国式现代化在社区层面焕发持久生命力^[4]。未来的基层治理创新,应当在坚持中国特色社会主义制度优势的基础上,充分吸收现代治理理念和技术,构建具有中国特色、体现时代特征的基层治理新模式,为全球治理现代化贡献中国智慧和中国方案。

参考文献

- [1] 陈振明,张振.共同富裕视域下基层政策执行的阻滞因素与疏通路径[J].公共管理学报,2023,20(3):15-26.
- [2] 王岩,刘军.党建引领基层治理现代化的机制创新与实践路径[J].社会主义研究,2024(5):98-106.
- [3] 李忠汉,高卫星.多层级复合"共治":平台何以赋能市域社会治理[J].中国行政管理,2024(9):82-90.
- [4] 张成福,李倩.数字化转型背景下城乡社区治理的融合机制研究[J].国家行政学院学报,2025,27(1):63-72.
- [5] 谢静.责任导向下社区治理共同体实践机制研究[J].中国行政管理,2024(5):45-52.