

# 党建引领与城市基层治理创新\*

■ 胡柳娟

**【提 要】**将中国共产党这一核心要素纳入城市基层治理框架和治理情境，重塑了城市治理的基本格局。中国共产党把自身政治理念、行为模式、工作策略以及执政情怀，全面嵌入城市治理体系，逐渐构建起服务机制、驱动机制、整合机制与认同机制，推动政党引领向社会治理的更深层次渗透。随着城市治理面临更高要求，未来要持续推动党建引领城市基层治理效能，需要处理好“引领观”与“治理观”的平衡、培育以党组织为核心的治理合力、创新基层治理工作方法、构建情感引领纽带。

**【关键词】**党建引领 城市基层治理 政党主导 机制构建

**【中图分类号】** D267

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-1747(2025)05-0086-06

**【DOI】** 10.19632/j.cnki.11-3953/a.2025.05.013

面对日益多元化、复杂化和精细化的城市发展，中国共产党围绕“推进以党建引领基层治理”<sup>[1]</sup>构建新型城市治理结构，开创了“党建引领城市基层治理”范式。在这一范式中，中国共产党居于城市基层治理场域的核心地位，主导并参与城市基层治理全过程。当下，全国各地纷纷开展党建引领城市基层治理创新实践，形成了一些基于不同地域特色的经验，呈现了党建引领的微观治理机制和模式。笔者在梳理相关案例的基础上，致力于探索党建引领城市基层治理的基础何在、运行机制如何演绎、未来如何持续发挥党建引领作用来实现城市基层治理“善治”等问题，以期为提升城市基层治理能力作出贡献。

## 一、党建引领城市基层治理的内在逻辑

中国城市治理经历了新中国成立初期为适应

计划经济体制的“单位制”、改革开放后为适应社会主义市场经济体制的“社区制”、新时代下为适应社会分层多样化的“党建引领城市基层治理”阶段，呈现出从国家主导到党建引领变迁历程。党建引领的城市基层治理范式，把中国共产党视为一个常量纳入城市基层治理框架和治理情境，即“把城市基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”<sup>[2]</sup>，带来了城市治理格局的基本改变。

（一）党建引领城市基层治理将“党建引领”与“城市基层治理”同时作用于城市基层治理单元，具有深刻的理论内涵

“党建引领”反映了中国共产党在城市治理结构中的政治状态，即通过党的基层组织体系在城市社区、新旧小区、行业领域、结合地带推动政党价值理念、制度规范、运作方式、组织结构

\*本文为国家社科基金后期资助项目《新时代增进对中国共产党和中国特色社会主义的“四个认同”研究》（项目编号：22FDJB012）的阶段性成果。



适应现代化治理转型,不断促进政党与社会的融合发展。“城市基层治理”是中国共产党把领导体制、思想引领体系、群众工作体系、社会工作体系与社会治理相关主体协同起来,在产生治理“涟漪效应”的同时,也构成了中国共产党对城市结构的再组织、再塑造、再激活、再治理。可见,“党建引领城市基层治理”的本质在于:围绕中国共产党是城市基层社会机构中的主体,推动政党与城市治理结构产生网络化运转与持续化互动,形成与城市基层治理相一致的引领力、治理力以及城市运行再造能力。

(二) 党建引领城市基层治理作为复合型治理策略,能够助力城市的稳定与发展

就此而言,主要体现在三个方面:一是对于城市基层党组织而言,触及城市街道、城市社区、城中村、高校、企业和社会组织等,必然带来党组织活动空间调试;二是对于城市基层治理主体而言,如何从党建引领网络中寻找治理合力,党建引领所承担的具体职能会触及到治理主体的哪些方面、引领到何种程度,是否会改变或者重新划分城市基层治理主体的活动界限。三是对于城市人民群众而言,党建引领之下的城市基层社会治理能否带来全新的治理体验和高效的治理效率。三者从根本上影响城市基层治理的逻辑,超越了传统的“国家—社会”二元治理模式,开辟出“一核多元”的城市治理现代化渠道。随着“党建引领城市基层治理”话语体系生成,近年来党建引领城市基层治理的实践呈井喷式涌现。例如:北京市开启了“党建引领,接诉即办”改革;上海市以“党建深度嵌入大城市治理”呈现出党建引领城市基层治理的基本过程;青岛市市南区不断完善“大统筹、中协同、微治理”治理格局,打造了“市南样板”。客观地说,这些治理实践模式的兴起,是中国共产党把固有的执政属性向城市人民群众生产、生活延伸的过程,通过党组织网络的覆盖,形成了连贯的利益表达、利益协调、组织协商、资源整合、信息

共享等基层治理关系。作为拥有庞大人口的超大型国家,党建引领城市基层治理实践能够为中国在跨越式发展变迁中保持统一、和谐与稳定提供有力支撑,展现出了中国特色基层社会治理的显著优势。

## 二、党建引领城市基层治理的运行机制

党建引领城市基层治理的运行机制,实际上是为适应新时代党的建设总要求,揭示出中国共产党如何与城市基层社会实现链接、不断夯实城市基层执政根基的问题。从本质上说,党建引领城市基层治理呈现了政党与社会的互动关系,强调政党在扮演引领核心角色的同时,还要将自身的政治理念、行为模式、工作策略以及执政情怀,全面融入城市治理体系,进而形成服务、驱动、整合与认同四大机制。这些机制的有效运行,推动党建引领城市基层治理向更深层次渗透。

### (一) 服务机制:党建引领的高位带动

服务机制涉及中国共产党的执政立场与宗旨,通过高位带动社会服务实现高质量回应人民群众现实诉求,彰显出中国共产党在城市基层治理结构中的政治势能。从北京“街乡吹哨,部门报到”、浙江“枫桥经验升级版”、上海“大城善治”等案例的治理成效来看,其共识性的认识前提是:“基层社会的最大特点是以人民群众为主体。”<sup>[3]</sup>促使党建引领高位带动的关键,是以服务人民为导向。其运行策略主要体现在:

一是将服务理念全方位融入城市治理的各个环节,主要聚焦人民群众吃、穿、住、行、就医、养老、教育等方面的需求。小到从垃圾分类、小区养宠、加装电梯等社区琐事,大到城市规划、景观设计、工程改造等重大事项,都应以维护人民群众共同利益为出发点。二是扩张党组织的基本公共服务供给功能,如倡导垃圾分类、构建“15分钟生活服务圈”等便捷化服务;为解决双职工子女放学托管开设“四点半学校”、留守儿童课业辅导等定制化服务;赋予和下放基

层党组织一定的项目审批权、资金使用权，增强服务便捷性；以划拨专项党建经费等形式为基层党组织提供充足的物力和财力支持。三是构建合法合规的体制化服务渠道，在赋予城市基层治理以信息流动空间的同时，“提升政治系统决策质量和运行效率”<sup>[4]</sup>。例如，上海在大街小巷设立人民建议征集信箱，探索形成了“建议—采纳—反馈”闭环信息流程、成立人民建议征集办公室，“报送的重要建议采纳率达到98.5%”<sup>[5]</sup>。由此可见，服务引领机制所遵循的行动逻辑是“服务—治理—引领”，即通过服务理念和服务制度的高质量供给，实现政党有效融入社会，进而依照治理效能转化成党建引领效力，使党建引领城市基层治理成为一种具象化的存在。

## （二）驱动机制：党建引领的数智嵌入

驱动机制所关注的核心议题是如何将技术有效导入城市基层治理，促进基层治理转型。在推进治理转型进程中，不仅需要明晰结构的嵌入路径，“也要探究其转型的条件和过程”<sup>[6]</sup>。伴随着人工智能时代的到来，“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新”<sup>[7]</sup>成为基层治理转型的客观环境和条件，“政党引领和数字治理日渐成为中国城市基层治理的关键词”<sup>[8]</sup>。在此趋势下，党建引领下的城市基层治理，需要充分发挥技术赋能优势，通过数据、信息和平台赋予治理过程以鲜明的信息属性，并精准对接个体生活需求，实现人工智能与基层治理的互嵌共生。其运行机理主要体现在：

一是治理结构上，人工智能与基层治理存在本质共性，即突破传统“动员式参与”和“非均衡参与”的固有局限，以构建信息交互和共享渠道为核心。“前者通过算法和人类知识库将所有经济生活、社会生活和文化生活进行精准链接并促成个体和组织达成目标，而后者通过扁平化的多元参与来实现人与人、人与组织、组织与组织之间的协商互动”<sup>[9]</sup>，二者共同对接政党—政

府—社会—市场等多元治理主体需求，推动各方实现高效互动。这一创新实践显著巩固了党在城市基层治理中的领导地位。以上海嘉定区、长宁区与浦东新区为例，为提升各类主体在城市治理中的参与度，当地依托数智平台搭建“小哥议事平台”，成功引导外卖骑手等群体实现角色转变，使其从城市治理的旁观者转变为积极的参与者，充分激发了他们参与社会治理、生活保障等议题的治理主动性和积极性。二是治理效能上，数智技术凭借强大的技术中台、数据中台、信息中台、业务中台，依据不同信息要素对各类社会问题进行精准预判、识别，并迅速匹配治理目标、内容和方案。目前在各城市治理中广泛应用的“一网协同”“楼长上报”“社区云”“数字预案”等数字化工作台，正是借助数智技术从根源上打破“信息孤岛”，以低成本、短时间实现高效解决问题的生动实践。三是治理生态上，数智技术所具有的跨地域、跨行业乃至跨国界特性，打破了地域、行业和国别界限，构建起党委统一领导下的开放型城市基层治理数字生态。这一生态系统的形成，促进了经济效益、社会效益和治理效益的有机统一。

## （三）整合机制：党建引领的资源吸纳

在中国政治语境中，党建引领的城市基层治理整合机制也建立在政党固有的整合功能之上，“它使分散于各条各块、各行各业资源紧密结合”<sup>[10]</sup>，将城市基层治理的领导力量、社会力量、治理力量有机纳入到一个统一的框架中，最终塑造出城市治理共同体。这个共同体并不是单一中心主义，“而是提倡以共同体主义为价值导向，旨在寻求成员之间的普惠共享和协同合作”，<sup>[11]</sup>以更大限度释放引领中的治理效力。具体表现如下：

一是党组织体系的整合与覆盖。严密党组织覆盖体系是城市基层治理的基础，主要从纵向和横向两个层面来体现。从纵向维度上，依托街镇、片区（网格）、社区、小区、楼栋形成五级





党建网格，建立快速反应的治理工作机制。如北京市探索的“街乡吹哨、部门报到”改革，通过“事权归街道、指挥在社区”实现层级间的组织协同，其实质是基层党组织主导快速响应过程，让身处一线的社区能第一时间解决问题。从横向维度上，基于不同层级、不同领域、不同属性的基层组织体系，将它们同基层治理的实际需求相对接，以迅速参与到城市基层治理活动中。如，为加强与新经济组织和新社会组织的联系，武汉市探索“单独创建、联合组建、区域联建、行业统建”，构建出边界弹性大、结构更灵活、包容性更强的组织体系和工作体系。二是多中心资源整合。多中心资源整合是对城市基层治理协同治理原则的实际运用，聚焦形成党组织引导下的利益共享机制。例如，在北京、上海、广州、深圳等超大人口城市治理中形成和打造的“区域化党建”模式，党组织并没有扮演“刚性介入”角色，而是以搭建区域资源共享为引领，牵动区域内不同行业、不同领域、不同单位组织就重要事项进行合作治理。三是先锋党员的联动与整合，发挥他们与人民群众朝夕相处、能及时知晓人民群众需求的优势，实现个人带动网络、网络整合资源、资源辐射治理。

#### （4）认同机制：党建引领的情感衔接

“城市是生命体、有机体，要敬畏城市、善待城市。”<sup>[12]</sup>认同机制的核心理念是赋予城市以生命和温情，在此前提下把党建引领的治理功能与人文治理相衔接，以人文治理推进党建引领、以情感认同反哺基层治理。仅凭正式的治理体系无法从根本上消弭人与人之间的心理隔阂，而有效的人文引导和情感融入，可以提升党建引领城市基层治理的认同效果，主要体现在宏观、中观和微观三个运行层次。

宏观层面，依托党组织在城市基层治理中具有的强大组织力、带动力和感染力，从社会运行大视角引导城市个体情感生成、凝聚和共识，

培育长期主义情感环境。如2023年火爆出圈的“淄博烧烤”，通过情感传染效应，把“好客山东”的长期主义地域情感传递给大学生，大学生通过“种草效应”传播到全国，最终引发“进淄赶烤”热潮，背后正是以情感为核心的城市治理逻辑为支撑，“它唤醒了陌生人之间一种久违的真诚、热情和善意”<sup>[13]</sup>。中观层面，依托群体之间的互动产生情感共鸣，拉进人与人之间的身份认同，在此过程中党组织主动提供互动介入平台，引导情感因子在城市基层治理中充分交融，进而强化城市个体的合作意愿、交往意愿，形成伙伴感、认同感和归属感，以维系城市治理中的共同体关系。如，在城市基层社会中搭建的民主恳谈会、志愿活动、文体活动、便民社交活动等生活情境类互动平台；和睦邻里关系、感人模范事迹的宣传、表彰；社区文体长廊、民俗展览馆、红色文化长廊等，容易在日常社交的公共空间激发共同体情感。微观层面，在长期参与党建引领的基层治理中借助目标互促，激发城市个体参与城市基层社会治理的热情和潜能。如小区绿化养护、道路翻新改造、物业管理等事务，这些都是城市居民关心的重点，以此为契机及时传递和培养集体意识、公共精神、规则意识、协作思维，不仅能影响城市居民对基层社会治理的态度，还能大幅提升社会参与治理的履责水平，成功打通“党建引领”在基层落地的“最后一公里”。

### 三、党建引领城市基层治理的优化路径

党建引领城市基层治理，是中国共产党全面领导和长期执政的重要基础。预计到2030年，“中国城市化水平将攀升至70%，城市居住人口将突破10亿”<sup>[14]</sup>。这无疑表明，快速发展的城市化使城市治理成为了基层社会治理的主体，也是现代化治理实践的中心场域。习近平强调：

“党和人民事业发展到什么阶段，党的建设就要推进到什么阶段。”<sup>[15]</sup>随着城市化步伐的加快，人口集中涌入、社会结构日益复杂等问题的持续产生也对城市治理提出了更高的要求，未来要持续推动党建引领城市基层治理效能，可以从以下几个方面探寻优化路径。

#### （一）处理好“引领观”与“治理观”的平衡

党建“引领观”和城市基层“治理观”是隶属于不同范畴的理念，在对待以“一核多元”为主要特征的政治空间与社会空间高效配置城市资源问题上，需要认识到党建引领与城市基层治理运行并不是非此即彼、此消彼长、唯此及彼的关系。例如，在城市老旧小区改造中，既不能只依靠社区党组织搞大包大揽；也不能放任城市群众自行组织和任意改造，而应该有组织、有计划、有商量、有步骤地进行整体规划，才能获得资源支持和实现改造顺利推进。所以，平衡好“引领观”和“治理观”是促进治理动力得以重构的基础。一方面，要明确“党建引领”在城市基层治理中起着价值引导、资源整合、技术桥梁和情感纽带的作用。例如在一些城市开展的垃圾分类工作中，既不能一味强调或者过度夸大“党建引领”的作用；也不能视“党建引领”为形式摆设、忽视政党的引领作用，要适时调整好党建引领的发力点，均衡施力于具体的城市治理问题中。另一方面，要明确“城市基层治理”作为国家治理体系的一部分，自始至终都有自己的自治运行轨迹和治理场域。如在一些邻里纠纷问题的解决上，既不能简单移植政党的国家治理理念、方法、工具，也不能一味强调自治甚至一味排斥自治，要保护、尊重城市基层治理的自主性，让矛盾在平等的环境中形成解决方案，不断激发城市基层治理的自治活力。

#### （二）培育以基层党组织为核心的治理合力

应当看到，党建引领城市基层治理蕴藏着巨大的组织力量，这一组织力量带来了党建运转网

络中的治理合力，创造了组织结构上的先决条件。例如“脏、乱、差”是一些城中村改造升级为现代化社区面临的普遍性难题，但对于基层党组织来说，“遇到问题是正常的，问题就是矛盾”<sup>[16]</sup>，其使命就是要不断解决问题和矛盾。基层党组织可以通过统筹多方力量、全方位激发自身功能，充分展现出基层党组织在实际工作中的高效运转能力。就此而言，治理合力的培育依然需要发挥基层党组织本身具有的能力和函数，一是要不断激活基层党组织的组织功能、政治功能、服务功能，推动对治理信息共享、治理空间整合、治理问责构建等运行措施的动态调节，全方位引领城市基层治理。二是要组建一支具备现代化治理能力的基层党员干部队伍，选派德才兼备、有经验、肯吃苦、有耐心、专业过硬的党员干部充实到城市基层治理一线，通过基层党员干部本身的引领力、号召力、组织力对基层社会实现再动员、再组织、再治理，最终实现党建引领力提升。三是改革基层党组织覆盖设置，依照城市治理单位的人口流动数量、分布、结构、邻里关系、利益关系等调节基层党组织设置原则、结构、比例，建立适应城市基层治理现代化要求的组织结构体系。

#### （三）创新基层治理工作方法

基层治理工作方法是党建引领中的政治、思想、组织等优势转换成社会治理优势的具体实施工作步骤，创新和优化基层治理工作方法是体现党建引领“实力”的关键。一是明确法治是基层治理的准绳，从规范治理主体的权责边界入手，建立基层治理“权责清单”“事务清单”“问题清单”，借助“清单”形式及时梳理处置流程、避免治理过程中的推诿扯皮，这是党建引领基层治理有序化的前提。例如，在小区物业管理纠纷调节中，就可以依托“权责清单”逐项化解停车位划分、物业费收支等长期存在的难题。二是由于城市基层治理不仅事务本身庞杂，还涉及盘根



错节的利益关系和人情网络，很容易形成“形式主义”“官僚主义”“面子工程”等不良工作现象，应当从工作态度、工作能力和生活作风等方面强化对党员干部自上而下的督查，并对相关责任人进行问责，形成常态化监督机制。三是人工智能技术提升城市基层治理水平是治理现代化大势所趋，要提升基层治理人员信息化、智能化操作技术程度，推动基层治理工作与服务工作同频共振。特别是在民生领域，可以运用AI算法主动分析民生诉求，实施服务供给与现实需求的精准对接；同时，还要及时推送服务信息和需求动态，实现“数据多跑腿、群众少跑腿”，让基层治理更高效、更贴心。

#### （四）构建情感引领纽带

党建引领城市基层治理除了将政党的使命观、国家观、服务观整合为有助于现代社会治理运行的动力，形成政党输入—社会团结呈现—治理良性运行循环之外，能否在城市基层治理机制中成功濡化人心，或许才是中国共产党引领基层治理的根本。一方面，要通过中国共产党的群众路线让渡政党与社会的治理空间，通过有理有据和动之以情相结合的思想政治工作参与城市基层治理，让人民群众能够真正感受到来自组织的关怀和关心，从而提升情感联系。如在征地拆迁、家庭纠纷调节等事务中，党组织可以组织派遣党员上门走访，并定期回访给予足够的安全感，强化正向感情联络。另一方面，在日常的帮扶中积累关爱资本，中国人的“人情观”是在日常互动中给予“面子”赠予和“人情”回馈，“即在‘你敬我一尺、我敬你一丈’的持续互动中加深对彼此的尊重，并形成更为亲密的关系和情感”<sup>[17]</sup>。由此，要拓宽以党组织和党员为中心的接触面，通过日常工作中的帮扶如“送温暖”“送关爱”“送福利”等，将党组织和群众从“生人关系”转化为“熟人关系”，增进亲近感。

#### 参考文献

- [1] 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》，人民出版社2022年版，第67页。
- [2] 《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，《光明日报》2019年5月9日。
- [3] 徐勇：《基层治理的基本问题与结构转换》，《探索与争鸣》2023年第1期。
- [4] 田先红：《政党如何引领社会？》，《开放时代》2020年第2期。
- [5] 毛锦伟：《“金点子”化为社会治理“金钥匙”》，《解放日报》2025年1月27日。
- [6] 吴晓林：《理解中国社区治理：国家、社会和家庭的关键》，中国社会科学出版社2021年版，第117页。
- [7] 《统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务》，《人民日报》2020年4月2日。
- [8] 陈家喜、白瑜：《党建引领城市基层数字治理的实践探索与理论反思》，《社会治理》2023年第3期。
- [9] 闵学勤、汪龙鑫：《人工智能时代基层治理的应用场景及其实践》，《江苏行政学院学报》2024年第3期。
- [10] 梁贤艳：《城市社区的“党领共治”逻辑与实现路径》，《党政研究》2025年第2期。
- [11] 朱碧波：《论我国社会治理共同体的生成逻辑与建构方略》，《西南民族大学学报（人文社科版）》2020年第10期。
- [12] 《十九大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2021年版，第159页。
- [13] 《城市情感治理的内在逻辑及其过程机制》，《北京交通大学学报（社会科学版）》2023年第3期。
- [14] 中华人民共和国中央人民政府网站。
- [15] 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第43页。
- [16] 韩强、李剑：《新时代党的建设面临的理论和实践问题研究》，《观察与思考》2023年第6期。
- [17] 翟学伟：《人情、面子与权力的再生产》，北京大学出版社2005年版，第216~217页。

（作者为中国社会科学院当代中国研究所助理研究员）

特约责任编辑 古虹