

# “社区学院”：超大城市基层治理现代化的创新探索

——共建超大城市基层治理理论调研基地，借智专家赋能基层治理

【智库圆桌】

习近平总书记在重庆考察时强调，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。市委六届六次全会也指出，要“加快建设超大城市现代化治理示范区”。近年来，两江新区加快打造社区学院，以共同兴趣爱好为小切口“链接”社区居民，最大限度团结群众、凝聚群众、服务群众、引导群众，已成为新区探索超大城市现代化治理新路子的有益探索，成为新区深化文化领域供给侧改革、加强城市文明建设的重要突破。2024年12月19日，重庆日报组织专家深入两江新区，围绕两江新区社区学院建设、助力超大城市基层治理现代化开展调研和座谈，并建立了重庆日报·两江新区超大城市基层治理理论调研基地。本期《思想周刊》推出智库圆桌，刊登专家调研文章，进一步总结社区学院建设的好经验、好做法，推动超大城市现代化治理的理论创新和实践创新，助力新区基层治理再上新台阶。——编者按

■杜术林

习近平总书记在重庆考察时强调，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。两江新区深入贯彻落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，在市委宣传部的精心指导下，着力探索家门口的宣传文化和基层治理改革，把治理改革的重点落脚在“人”、落脚在社区，以实现人的现代化为逻辑原点，以满足群众精神文化新期待为出发点，在新区全域打造联系服务群众的开放式、共享式基层精神文化阵地和社会交流平台——社区学院。自建设实施以来，社区学院以兴趣爱好为小切口“链接”社区居民，凝聚人心，走好新时代党的群众路线，打造基层实现人的现代化大场景，已惠及辖区25万余人，成为新区加强党建引领基层治理、探索超大城市现代化治理新路子的重要实践。

重構社会关系模式，打造党建引领基层治理重要平台。当前，在超大城市基层治理中，人与

■周振超

一流超大城市要有一流的社区治理，超大城市治理的很多工作要靠社区去落实。作为我国辖区面积和人口规模最大的城市，重庆积极探索社区治理新路径，取得了一些典型成果。其中，两江新区社区学院是一个有效尝试。

践行人民城市理念，强化社区为民、便民、安民功能。社区是基层自治和城市治理体系的基本单元。推进超大城市社区治理现代化的一项基础工作是善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升治理的力度、温度和效能。居民有需求，社区要有回应，通过摸准居民各种需求，实施更多有温度的举措，把工作做“细”、做“小”、做“巧”、做“精”。超大城市社区治理的一个重要特点是社区服务的半径大、人口多、成本高、矛盾集中；已有供给侧与居民需求端

■张永恒

党的二十届三中全会提出，完善公共文化服务体系，建立优质文化资源直达基层机制。两江新区积极开展以基层文化阵地建设助力基层社会治理现代化的实践探索，形成了“一体化”推动群众精神文化家园建设、基层思想政治平台建设、基层社会治理路径创新的新模式，既有助于壮大主流价值、主流舆论、主流文化，促进“兴趣两江”向“幸福两江”跃升，也有利于提升基层治理效能，对两江新区探索超大城市现代化治理新路子具有重要意义。

社区学院已成为群众家门口的创新理论宣传宣讲、文明培育的舞台和党建引领基层治理的重要阵地。

作为基层公共文化服务的创新模式，社区学院具有丰富的内涵意蕴。总体来看，社区学院是

■曾润喜

建设文化强国，必须推动文化繁荣发展，丰富人民精神文化生活；全面建成社会主义现代化强国，必须实现物质文明和精神文明相协调。两江新区社区学院积极探索、锐意创新，既破解了在超大城市现代化治理中如何服务群众的难题，又破解了如何有效推动优质文化资源直达基层的难题。

社区学院是贯彻落实党中央和市委决策部署的改革举措。习近平总书记在重庆考察时强调，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。市委六届六次全会对此作出具体部署，指出“加快建设超大城市现代化治理示范区”。超大城市现代化治理需要落地的抓手，最终要落脚到对每一件事和每一个人，社区学院就是把超大城市现代化治理具象化到每

■王斌

两江新区社区学院建设是推动超大城市现代化治理基层实践创新、模式创新的典型新样态，是推动党建引领基层治理、加快城市精神文明建设建设的基层创新。社区学院的建设，将基层群众自治的微观现实与超大城市现代化治理的宏观实践进行系统性融合，实现了党建引领下群众自治的形式创新、内容创新与组织创新，是值得深入研究的基层治理实践典型案例。在超大城市基层治理现代化进程中，社区学院的建设要深挖和厚培实践创新和模式创新取得的成就，深化社区学院制度创新，形成社区治理体系能力。

继续完善系统完备的社区学院组织架构，以职能体系为切口，提升管理能力。社区学院

## 以“社区学院”建设助力超大城市基层治理现代化

人、人与社区有效“链接”不足，这既是基层工作面临的现实问题，也是促进党群干群关系有效互动、走好新时代党的群众路线需解决的重大问题。社区学院找准群众精神文化生活新期待和城市治理新需求的结合点，进一步重塑社会关系、团结组织群众，打造人际关系和谐的新社区、构建共建共治共享的新格局。以党建为引领，把党的领导贯穿社区学院设计谋划、运营管理的全过程，让党员干部参与到组织发起活动、协调各方关系、优化资源配置、处理化解问题的过程中来，构建起良好的干群互动机制。以兴趣为纽带，将兴趣活动作为社区学院的基本运行模式，按照“V模型”方法拆解，收集全区1万多名居民的兴趣爱好需求，组建体育、文化、艺术、科技等近1000个“兴趣小组”，引导居民按照兴趣、爱好、专业等加入其中，切实重

构群众自治组织模式，提高群众组织化程度。以数字为基底。以“居民兴趣小组服务”应用为数字化解决方案，实现居民兴趣需求智能匹配、场地管理一屏总览、活动调度高效协同、全程服务形成闭环。该应用已纳入全市典型应用“三个一批”复制推广名单，正推动“一地创新 全市共享”。推动文化直达基层，打造群众家门口的精神文化家园。“人的现代化”如何有效实现，既是重大政治问题也是实践难题。当前，社区公共文化供给不平衡不充分，基层公共文化资源难以有效整合。新区把建设社区学院和“高品质文化生活圈”结合起来，从文化领域的供给侧出发，构建高质量文化供给体系，精准满足人民群众日益增长的精神文化生活需要。实现资源全面整合。动员辖区机关部门、社会单位等参与社区学院共建共享，归



两江新区大竹林街道紫竹社区学院民乐团。两江新区党工委宣传部供图

集社区养老服务中心、新时代文明实践所(站)、园区企业空闲场所等资源600余处。以群众自发推荐、自行组织的形式，组建750余人的“基层+专业”师资队伍，推动社区学院建设运营形成良性循环。实现供需精准匹配。依托“居民兴趣小组服务”应用，建立社区学院用户“画像”，推送更受居民喜爱的个性化活动信息，实现群众手机“点单”、社区线上“接单”、线下“返单”。在不增加财政投入的情况下，已基本实现公共文化资源统筹利用、按需共享、精准对接。实现文化海量供给。提供全生命周期的个性化、定制化精神文化服务，常态化开设文化、艺术、体育、科技、便民等兴趣课堂，已累计开展各类居民兴趣活动7600余场，年均活动场次较此前增长10倍。

创新宣传教育模式，打造基层思想政治工

## 推进超大城市社区治理现代化

不匹配；社区基本上是一个陌生人社会，居民与居民之间、居民与社区之间相互不熟悉和缺乏信任，“敲不开门、说不上话”的现象较为普遍。针对在社区治理中存在的“治理空心化”、社区与居民之间“弱关联”等一系列问题，两江新区以组建社区兴趣小组为切口，把社区学院建设为开放式共享式阵地，打造家门口的文化生活圈和精神家园，取得了明显成效。

扎实推进党建引领，增强社区治理的整体性和协同性。社区治理，组织化是关键。一是提升党组织的组织力，不断扩大组织覆盖和工作覆盖。两江新区完善“街道党工委—社区党组织—网格党支部—网格党小组—党员中心

户”的工作组织架构，更好引导党员干部与群众学在一起、干在一起、乐在一起。二是整合各种资源，增强社区公共服务能力。重视“引导”和“激励”，打通社区与驻社区单位之间的壁垒。在推进社区学院建设过程中，整合与统筹利用资金、场地、人才等资源，引导各单位以及社会力量参与共建共享。三是把群众组织起来，破解“干部干、群众看”“联系群众难、群众联系难”等难题。社区虽小，但连着千家万户。因此，社区要切实履行组织、宣传、凝聚群众职责，完善居民自治机制，打造全过程人民民主的基层单元，把社区建设成为人与人和谐共处的美好家园。两江新区创新组织群众、发

动群众机制，按照群众的专业特长分类组织，综合构建兴趣点单一兴趣活动—兴趣展示—榜样礼遇的工作闭环机制，找到了凝聚群众的切入点。

建设社会治理共同体，调动社区居民积极性、主动性共创幸福美好生活。一是实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动。社会治理不等同于治理社会。针对居民参与社区治理积极性不高的问题，要把居民之间、居民和社区干部之间的关系从“你和我”变成“我们”，从“要我做”变为“一起做”，引导社区居民、驻社区单位、社区社会组织等主动参与社区治理，有效破解社区工作“小马拉大车”的问题。社区学院以群众自发

## 以“社区学院”赋能基层社会治理现代化

以群众“兴趣”为起点，以增强群众幸福感为目标的送上门的高品质文化服务，是“兴趣两江”跃向“幸福两江”的桥梁和纽带，已成为党建引领基层社会治理的重要阵地。

从“文化建设”本位看，社区学院成为群众家门口的党的创新理论宣传宣讲和文明培育的舞台。依托社区学院全面开展文明培育，深入弘扬好家风、淳朴民风，筑牢思想道德根基；开展基层理论微宣讲、新时代文明实践“六进”宣讲，切实推动党的创新理论深入群众、深入人心，更好地教育引导群众感恩、听党话、跟党走。同时，社区学院成为群众家门口的“15分钟品质文化生活圈”的展台。紧扣“15分钟品质文化生活圈”群众文体生活的便利

性、可及性，社区学院聚合各类文化人才，免费开展文艺和相关知识培训，常态化开展丰富多彩的群众性文化活动，实现优质文化资源直达基层。

从“社会治理”本位看，社区学院具有价值取向的人民性、治理主体的能动性、治理方式的灵活性、治理要素的联动性等基层社会治理现代化的特性，成为群众家门口的协商议事平台。社区学院通过社区群众就近、就亲、就熟的关系，把基层党委政府、社区、社会组织、社区群众等治理主体聚集在一起，在家门口的寓教于乐中议事、说事、好办事、办成事，实现民情在社区学院掌握、矛盾在社区学院化解、问题在社区学院解决，促进基层善治。

完善学有场所、教有师资、课有选择、钱有来源、效有评价的发展机制，迭代升级社区学院建设

进一步建设好、发展好社区学院，关键在于坚持党的全面领导、全域覆盖、全员参与和品牌化推进，着力构建学有场所、教有师资、课有选择、钱有来源、效有评价的可持续发展机制。聚焦“学有场所”，着力完善规划建设协同化推进机制。抓好社区学院建设的规划，统筹新时代文明实践所(站)、文化服务中心、社区广场、公园等公共文化服务资源，尽量把社区学院建设在居民流量大、交通便利、基础条件较好的地方，实现社区学院办学点的“街区化”。聚焦“教有师资”，着力健全专兼结合的师资队伍建设机

## “社区学院”是超大城市现代化治理的创新探索

一个人。社区学院在探索完善基层公共文化服务和公共文化产品供给等方面走出了一条成功道路，形成了亮眼的“两江名片”“重庆名片”。

社区学院是密切党群干群关系的创新实践。宣传思想文化工作归根到底是做人的工作。如果公共管理者和群众之间连接不畅，也就做不好宣传思想文化工作。建立畅通的连接，主要有两种方式：其一，通过智能技术在线上精准找到受众；其二，在现实生活中精准找到群众。社区学院是改善党群干群关系的创新实践，在各类兴趣课堂和活动开始前设立“课前五分钟”宣传教育环节，以接地气的语言、情景式和场景式的方式宣传党的创新理论，让党的创新理论“飞

入寻常百姓家”，更好地引导党员干部与群众学在一起、干在一起、乐在一起。社区学院通过充满“烟火气”的活动，实现了党群干群之间的连接，让其关系更加密切。

社区学院是实现自治法治德治融合共治的创新模式。现代化的本质是人的现代化。社区学院以兴趣为起点，以价值为导向，致力于促进人的现代化。社区学院让群众走进更加丰富、多元、个性、高品质的公共文化活动中，引导群众在追求个人兴趣的同时，树立正确的价值观，培养高尚的道德情操。此外，社区学院创新基层社会治理模式，实现自治法治德治优势互补、协同发力、融合共治，形成了具有两江特色的基层社会治理模式。

社区学院突破了公共文化资源供给的传统方式。我国公共文化供给发展经历了三个阶段：第一个阶段是构建从中央到省市县乡各级的文化服务机构，解决了“有没有”的问题；第二个阶段是致力打通公共文化资源供给的“最后一公里”，解决了“方不方便”的问题；第三个阶段是如何满足人民群众对高品质公共文化的需求。社区学院是在完成第三个阶段的任务，突破了传统公共文化服务模式的限制，实现了“四个打破”，即打破了场地、师资等资源分散的问题，将闲置资源进行盘活和再配置，有效解决了资源分配不均的问题；打破了资源供给与需求不匹配的问题，依据群众兴趣精准匹配，让需求与供给精准对接，化解供需错位

## 深化“社区学院”制度创新形成社区治理体系能力

要以构建组织体系的实体化建设，夯实党建引领基层治理重要载体的组织基础，打破传统的设置机构和开展活动项目的思维，以系统完备为原则，明确社区学院的职能体系，健全新区党工委、街道党工委、社区居委会三级上下贯通、执行有力的组织体系，提升组织管理能力。要以制度的形式，明确新区党工委的统筹协调、街道党工委的执行职能、社区居委会的落实职能。将基层思想工作、基层公共文化服务等基本业务以核心绩效指标的方式，逐层细化分解为社区学院的管理绩效评价标准体系。以统筹、执行、落实三级职能体系，聚焦三个层级的业务

关系，通过基层社区治理任务目标的牵引，梳理社区治理核心业务，实现新区党工委统筹业务、街道党工委管理业务、社区居委会工作业务的体系化。以基层整体智治体系为框架，健全社区学院职能体系，构建社区学院系统完备的组织体系。持续优化科学规范的社区学院职责体系，以岗位职责为抓手，提升执行能力。在两江新区党工委统筹领导下，构建社区学院科学规范的岗位结构，特别是街镇要聚焦社区治理体系，科学设置学院运行的岗位体系，通过明确岗位职责，将基层智治、社会教育、思政工作和

不断强化运行高效的社区学院管理机制，以

重要载体。传统的“大喇叭”“单向灌输式”的基层宣传教育，已难以有效触达居民、凝聚群众。社区学院注重寓管理于服务之中、寓政治引领于活动之中，推动政治引领、思想引领由“单向灌输”变为“精准匹配”。让宣传教育更具“情景”。创造性地在社区学院各类兴趣课堂开展“课前5分钟”宣传教育，情景式、场景式地融入党的创新理论宣传教育，已开展各类政策理论宣讲1000余场次，春风化雨地引导群众听党话、跟党走。让思政课堂更对“胃口”。推动社区与宣传、文化、城管、教育、公安等部门实现“双选”，部门可在社区兴趣活动中选择合适场景融入宣传教育，社区也可根据居民需求主动邀请部门参与。让自我实现更有“实感”。积极挖掘社区学院服务群众的典型案例和人物故事，打造兴趣点单一兴趣活动—兴趣展示—榜样礼遇工作闭环，让群众在兴趣活动中满足精神文化需求，在兴趣展示环节找到参与感，在榜样礼遇中找到价值归属。(作者系两江新区党工委宣传部部长)

推荐组织的形式发掘师资，联合高校、专业协会共建“基层+专业”的师资队伍，动员社会贤达、文化能人担任志愿者。二是大力开展互动交流文化，通过找回“熟人社会”重塑社区治理模式。只有人与人和谐相处，社会才会安定有序；只有激发社会力量的内生动力，才能打通基层治理的“毛细血管”。破解陌生人社会治理难题的一个有效举措就是增加人际互动，使居民从“门对门的陌生人”变成“社区里的老熟人”，通过“嵌入情感”降低治理成本。两江新区用“兴趣小组”赋能群众自治组织模式，聚焦群众精神、文化、艺术心理等多元化需求，为群众提供学习、展示、交友、互动的平台，激活社区治理“一池春水”，找准了建设社会治理共同体的动力机制。(作者系重庆警察学院副院长、教授，重庆城市治理与发展研究院执行院长，重庆市政治学会会长)

制。建立社区学院师资库，注重从社区社会组织、志愿服务队、社区居民等群体中遴选有技能、有优势、有特长的人员担任授课教师。聚焦“课有选择”，着力健全供需匹配精准化选课机制。结合群众精神文化需求，体系化设置课程，完善群众自我“点单”—社区平台“接单”—兴趣小组“派单”工作闭环，实现根据个人兴趣爱好可选课、能选课、好选课、易选课。聚焦“钱有来源”，着力完善多元化经费投入机制。建立完善的社区学院基金管理制度，按照财政保障一部分、调度分配一部分、社会众筹一部分的原则，形成多元化的经费投入机制，确保社区学院的常态化运转。聚焦“效有评价”，着力健全“星级化”评价管理机制。制定社区学院建设导则，建立社区学院星级评价标准、星级动态调整机制，实现社区学院的善治优管。(作者系重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心秘书处副处长、研究员)

的难题；打破了群众间的信息壁垒，保障群众平等享有信息，让群众能更方便地找到自己所需要的信息；打破了地域限制和时空限制，让优质文化资源能够更广泛地惠及基层群众。

社区学院激发了多元主体的文化创新活力。一方面，政府实现了从“送”文化到“种”文化的转变。政府在社区学院种下一颗文化的“种子”，群众会让它“发芽”“开花”和“结果”。政府、市场与社会的资源在社区学院汇聚，完善了公共文化资源的供给网络，促进了公共文化服务的供需循环。另一方面，群众实现了从“灌”文化到“创”文化的转变。群众从被动的参与到主动的发起者、传播者，从被动接受文化灌输到主动创造文化，促进了基层文化繁荣发展。(作者系重庆大学新闻学院副院长、教授，重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心重庆大学分中心研究员)

专业化路径，提升服务能力。建设好运行好高效的社区学院，要构建完整的专业化管理链条，加强岗位管理，强化人岗匹配，以完备的专业化组织、规范的专业化机制、高效的专业化能力、先进的专业化手段，建立社区学院管理机制。由两江新区党工委牵头，街道党工委负责，以科学制度体系为目标，通过对社区学院核心业务的梳理，开展职位分析、职位说明书编制等规范制度建设，建成社区学院运行管理机制。以党建引领夯实党员干部的基本能力，提升党建引领的专业化领导水平；以社区学院核心业务为重点，加强社区学院工作者的专业化配置；以社区学院服务群众为根本，提升社会力量与社区参与者的专业能力。(作者系西南大学国家治理学院教授、重庆市基层治理共同体研究中心执行主任)