

短期下沉到长效治理：党员干部下沉机制常态化的路径探索

潘逸航¹ 赵伊玲¹ 王嘉临¹

(1.杭州师范大学, 浙江 杭州 311121)

摘要: 党员干部下沉机制是中国共产党强化基层治理的关键制度安排。本研究通过量化分析发现, 下沉党员的社区融合度与专业能力对治理效能具有显著影响, 其中社区融入度是提升居民生活和社区治理的核心因素。在实践中, 党员干部下沉机制仍面临社区融合度不足、岗位适配错位等挑战, 下沉机制的“常态化”是有效提升党员社区融入度与基层治理效能的有效路径, 能够破解基层治理“最后一公里”难题, 推动党建引领下多元共治生态的可持续发展。

关键词: 党员下沉; 基层治理; 常态化

DOI: doi.org/10.70693/rwsk.v1i8.1289

1. 党员干部下沉机制时代背景与基层治理现存困境

1.1 下沉机制的概念、现实意义

党员干部下沉机制是中国共产党推动治理重心下移、强化基层治理的关键制度设计。其核心在于依托党管干部原则, 通过纵向层级流动与横向地域嵌入, 将各级干部调派至基层一线, 直接参与社会治理、民生服务与应急响应。该机制不仅通过政策执行、资源协调和民意反馈构建国家与社会的互动纽带, 更以基层党组织建设为抓手, 破解基层治理资源短缺、能力薄弱等“最后一公里”难题。在具体实践中, 下沉干部既承担着巩固基层政权、落实中央政策的政治责任, 也通过“双报到”等制度创新融入社区网格, 形成“增能而不增压”的治理模式, 持续释放组织动员与资源整合效能。

2017年, 党的十九大报告在国家战略层面上强调了加强社区治理体系建设的必要性, 并提出推动社会治理重心向基层下移的实践命题, 促进社会治理重心向基层转移, 是实现基层治理体系与治理能力现代化的必经之路。在2022年的党的二十大报告中, 习近平总书记提出要增强党建力度, 优化党建工作水平, 推动以党建为核心的基层治理, 精准定位新时代城市社区治理的“总抓手”, 为未来的发展方向提供了明确的指引。

在基层治理中, 党员群体作为“执政党组织人格化构成要素”, 沉入基层, 实现了政党组织与基层社会的有机嵌合, 带领与动员群众参与社会治理, 巧妙地实现了政党对基层的核心引领之下的多元共治。党员干部下沉社区工作及其所表现出的党建引领型治理模式, 为突破社会治理重心下移中的实践困境提供了新的思路。

1.2 基层治理视域下党员下沉机制现存困境与预备条件

根据已有的调研报告, 相当多的居民认为下沉党员来自社区之外, 对本社区归属感较为淡薄, 往往在工作上不够投入, 缺少与居民的深入交流, 也部分存在官僚主义和形式主义的情况; 此外, 下沉党员的工作能力较为低下也使得下沉党员在所在社区难以发挥作用。同时, 有些党员虽具备相当的工作能力, 但所具备的能力与专业知识与基层岗位不相匹配。而造成党员干部在下沉社区出现以上情况并难以完全发挥作用的问题有以下几点原因:

①社区未能做好对下沉党员工作岗位的合理分配

作者简介: 潘逸航(2005—), 男, 本科在读, 研究方向为马克思主义哲学;

赵伊玲(2004—), 女, 本科在读, 研究方向为马克思主义中国化、党建工作;

王嘉临(2005—), 女, 本科在读, 研究方向为马克思主义中国化。

在对下沉党员以及居民的调查中,出现问题并非是下沉党员的工作能力不够到位,而是社区在分配党员工作岗位时未能做到下沉党员的能力特长与工作岗位的匹配,没有做到“精准匹配”。使得党员的能力无法施展。例如,擅长信息技术的党员被分配至日常巡逻岗位,导致专业能力难以有效转化。

②下沉党员工作的监督单位更多由原单位负责而非下沉社区,社区的管理权限不足

下沉党员更多受上级有关部门或者本部门监督,而非当地的社区工作人员和群众,这些都反映了某些社区缺少对下沉党员的实质监督和管理权限,社区自然就难以结合具体实际对他们进行工作上的指导。

③下沉党员的工作机制存在缺陷

当前社区下沉党员工作往往采用留痕制进行评定。留痕制过度依赖台账记录、照片存档等表面材料,部分党员为完成任务而工作,出现“打卡式下沉”现象。而这一工作机制容易滋生形式主义和官僚主义,往往形成功利之风和浮躁风气,有党员认为下沉事实上是“考核指挥棒下的下沉”。

2. 常态化机制开展的必要性与预备条件

2.1 关于下沉党员群体的调研分析

基层治理视域下党员下沉社区的党员群体的调研,下沉党员群体呈现年龄跨度大、经验层次互补的显著特点。其中,老党员具备长期积累的群众工作方法以及社区关系网络,在基层矛盾调解和居民动员中发挥重要作用;而年轻党员则具备着较高的学历文化素养与高度的工作热忱。

调研发现,多数党员参与社区工作聚焦于“服务居民需求”的价值导向,其次才是个人能力锻炼与组织任务执行。值得注意的是,下沉工作与本职岗位的冲突已成为下沉党员中的普遍现象,这既反映出党员深度融入社区治理的现实趋势,也暴露出下沉机制中党员身份协调与制度衔接的关键问题,这要求着进一步完善党员下沉的常态化机制。

2.2 关于社区普通居民的分析

基层治理视域下对社区居民的研究表明,社区成员对居住地的公共事务的了解与认知程度较高。多数居民对社区基础性事务具备基本认知,能够通过公告栏、居民会议等制度化渠道获取治理信息,但对党员下沉工作的具体构成与相关职能缺乏清晰辨识。在诉求表达上,居民更倾向于选择常驻社区工作者作为主要沟通对象,与下沉党员的互动频次及深度明显弱于社区工作人员。这种选择性接触现象反映出了下沉党员在社区关系网络中的融合程度不高。但多数居民对党员下沉制度的价值仍然有着高度的认同。而这种民意基础也为优化党员社区融入路径、强化长效与常态化服务机制创造了良性发展空间。

2.3 关于社区与下沉党员机制的分析

基层治理视域下对党员下沉社区的工作机制的研究表明,岗位适配与管理制度的影响是基层治理成效的重要因素。参与下沉的党员到达社区进行对接时,普遍会开展一定时期的培训,各社区培训时间长短不同,但也有未参与培训参加工作的情况。从实际状况看,下沉党员与居民的交流与工作效果往往不如当地的工作人员。下沉党员的工作效果略逊的原因有很多:对当地社区的实际情况欠缺、基层工作经验不足、与当地居民熟悉程度、党员的专业所长发挥程度、官僚主义走过场形式等等。并且党员的管理与监督权限更多的仍然在党员的原单位,也导致了社区对党员的管理有限,难以结合社区实际为党员分配工作。

当前基层治理中党员下沉呈现的问题与运作瓶颈,同传统基层自治制度的积累与未来的政治导向形成历史性交汇。实证表明:建构党员下沉常态化运行机制,不仅是破解基层治理效能衰减与权责离散问题的破题方法,更是深植现实根基的韧性制度创新。

3. 量化数据分析

3.1 调查对象与方法

本研究通过网上投放问卷的方式开展,主要投放于浙江省各社区联络群等,共发放电子问卷 463 份。为研究党员下沉的哪些能力对社区治理的效果具有影响以及影响程度大小,本研究通过采用 SPSS24.0 软件进行频率分析、信效度分析、描述性分析、线性回归分析等多种数据分析方法,力求发掘党员下沉中各个维度与变量之间的

相互关系。

3.2 信效度分析

分析结果显示，过程有效性因子分析的 KMO 值为 0.980，大于 0.7 且巴特利特球形检验 p 值为 0.000，小于 0.05，说明过程有效性数据适合做因子分析。同时所有题目的公因子方差处于 0.663 到 0.790 之间，均大于 0.4，说明每个题目被提取的信息比较客观，没有删去题目的需要。因子 1 在题目 1 至题目 9 上具有较大的负荷，因子 2 在题目 10 至题目 15 上具有较大的负荷，经过归纳，可初步认定因子 1 反映党员的社区融合度，因子 2 反映党员的专业性。

同时，结果有效性因素的 KMO 值为 0.945，大于 0.7，且巴特利特球形度检验 p 值为 0.000，小于 0.05，说明结果有效性的效度结构较好，适合做因子分析。同时各公因子方差处于 0.733 到 0.821 之间，均大于 0.4，说明各题目提取的信息较为可观，暂且没有删去题目的必要。因子 1 在题目 1 到题目 4 上负荷较大，因子 2 在题目 5 到题目 7 上负荷较大，经过初步归纳，因子 1 可初步认定为“居民生活”，因子 2 可初步认定为“社区治理”。

同时，各个量表的总体的克隆巴赫 Alpha 系数均大于 0.7，说明问卷量表信度良好。

综合以上探索性因子分析与信度分析，可以得知该问卷的信效度得到了检验，可以进一步进行分析

3.3 描述性分析

研究分析显示：专业性、社区融合度与社区治理的均值大于 3，社区融合度的均值小于 3，由于在问卷设置上，选项最小为 1，选项最大为 5，均值越大效果越好，这表明在党员下沉社区的过程中，党员具有相应较强的专业性，但党员的社区融合度相对较弱，可见党员在下沉社区的融入度与适应程度状况相对较差，需要对此进行一定的加强。

3.4 相关分析

如表 1 所示：过程有效性（专业性、社区融合度）与结果有效性（居民生活、社区治理）两两皮尔逊相关系数均大于 0，呈现正相关的关系，同时 p 值均小于 0.01，具有统计学意义，这说明党员的专业性、社区融合度与居民生活、社区治理的改善具有强烈的积极作用，同时党员的专业性与社区融合度之间也会相互影响，呈现正比例的相关关系。所设置的 H1-H4 的研究假设得到了验证。

表 1 相关分析

		相关性			
		专业性	社区融合度	居民生活	社区治理
专业性	皮尔逊相关性	1	.900**	.854**	.841**
	显著性 (双尾)		.000	.000	.000
	个案数	463	463	463	463
社区融合度	皮尔逊相关性	.900**	1	.890**	.876**
	显著性 (双尾)	.000		.000	.000
	个案数	463	463	463	463
居民生活	皮尔逊相关性	.854**	.890**	1	.858**
	显著性 (双尾)	.000	.000		.000
	个案数	463	463	463	463
社区治理	皮尔逊相关性	.841**	.876**	.858**	1
	显著性 (双尾)	.000	.000	.000	
	个案数	463	463	463	463
**. 在 0.01 级别 (双尾)，相关性显著。					

3.5 多元回归分析

以居民生活作为因变量的多元回归分析:

从表 2 可看出, 专业性、社区融合度的 p 值分别为 0.029、0.000、0.000, 均小于 0.05, 说明此回归方程具有统计学意义, 得到的回归方程为:

$$\text{居民生活} = 0.184 + 0.286 * \text{专业性} + 0.662 * \text{社区融合度}$$

通过回归分析可以得出, 社区融合度对于居民生活的影响较大, 而专业性对于居民生活的影响相对较小, 因此可以得出, 党员下沉在居民生活上的改善, 更多需要注重党员在下沉社区的融合度, 同时党员本身的专业性也不可忽视。

表 2 以居民生活作为因变量的多元回归分析

	回归方程			模型摘要		
	B	t	显著性 Sig.	R	R 方	标准估算的误差
(常量)	.184	2.191	.029	.899	.808	.43549
专业性	.286	5.902	.000			
社区融合度	.662	13.679	.000			

以社区治理作为因变量的多元回归分析:

从表 3 可看出, 专业性、社区融合度的 p 值均为 0.000, 小于 0.05, 说明此回归方程具有统计学意义, 得到的回归方程为:

$$\text{社区治理} = 0.332 + 0.279 * \text{专业性} + 0.630 * \text{社区融合度}$$

通过回归分析可以看出, 党员的社区融合度对于党员参与社区治理的影响较大, 而专业性影响较小, 因此提高党员在社区治理的参与度与成效, 应当更加注重党员的社区融合度。

表 3 以社区治理作为因变量的多元回归分析

	回归方程			模型摘要		
	B	t	显著性 Sig.	R	R 方	标准估算的误差
(常量)	.332	3.806	.000	.884	.781522928	.452407592
专业性	.279	5.557	.000			
社区融合度	.630	12.526	.000			

3.6 数据分析结论

本问卷经过数据分析, 基本验证了问卷所设置的假设 H1-H4, 即下沉党员参与社区工作过程的效果对于下沉社区治理效果均具有明显的正向作用, 本研究通过探索性因子分析得出四大因子, 将下沉党员参与社区工作过程的效果影响因素概括为“专业性”与“社区融合度”两个维度, 将下沉社区治理效果划分为“社区治理”与“居民生活”。经过相关性分析, 得证假设: 下沉党员参与社区工作过程的效果对于下沉社区治理效果均具有明显的正向作用。

虽然下沉党员参与社区工作过程的效果对于下沉社区治理效果具有显著影响, 但是各因素影响不尽相同。从相关分析与线性回归分析系数可知, 下沉党员的社区融合度对于社区治理与居民生活的影响, 相较于党员专业性来讲更大, 但党员专业性在线性回归分析与相关性分析中得分也较高, 在事实上层面上也不可忽视。

同时可以发现, 下沉融合度在党员下沉社区中是具有较强相关性的因素。从描述性分析下沉融合度得分较低的状况可看出, 目前社区出现下沉党员的下沉融合度较低的现象较为严重。并且下沉融合度分值较低的问卷, 专业性往往也偏低, 这也与相关性分析中下沉融合度与专业性皮尔逊相关性具有 0.9 的高额系数相吻合。再结合上表党员下沉线性回归分析系数较高的状况, 可以得出下沉融合度对党员专业性的发挥具有很大影响。党员的社区融合性因素, 往往决定了党员专业性在当前社区的发挥状况。

4. 促进党员干部下沉机制有效性的建议与讨论

根据上述党员下沉的现存问题以及相关因素分析的剖解, 党员社区融合度、岗位适配程度不足、对下沉党员的管理机制与考察制度的欠缺, 均可以通过“常态化”的党员下沉来实现

4.1 “常态化”的党员下沉以“人岗适配”提升治理效能与党员社区融合度

从上述党员下沉的现存问题以及相关因素的分析来看,社区融合度是影响党员下沉社区的重要因素,其中不仅包括了在当地与居民的熟悉程度,也包含了对当地工作的适配程度。

因此社区需依据党员专业背景建立动态岗位分配机制,避免资源错配。同时通过季度居民满意度调研动态优化岗位分配,确保专业能力与社区需求精准对接。

除此之外,需要以“融合导向”构建长效机制。推行党员固定下沉周期,要求参与社区议事会固定频次,并通过线上社群与线下活动增强互动;对融合度高的党员予以相关奖励,并纳入晋升考核加分项,形成长效激励机制。

4.2“常态化”的党员下沉以社区主导与资源整合促进治理效能与制度优化

既有的问题与分析说明了:社区直管下沉党员是使党员下沉落到实处,杜绝形式主义的有效措施。而我们需要用“常态化”的下沉机制取代“短期”的下沉,在长期的实际工作中取得真正的管理职权。并且明确社区在党员考核中的主导地位,明确社区评价等在绩效中的权重,联合原单位开展“基层治理实务+群众工作方法”双模块培训,设置培训时长最低标准;同步建立社区-党员-居民三方反馈平台,每月召开联席会解决权责不清问题,确保职权执行的透明度与科学性。并且需要以“资源整合”保障机制落地。上级政府需设立专项经费,增加每社区年均投入,用于培训及活动组织,并合理化党员下沉时间安排,优化本职与下沉工作时间比,提高基层治理效能。

参考文献:

- [1] 曾建丰,狄金华.寓科层于社区之中:基层疫情防控的实践运作——基于 J 市“党员下沉”实践的调查分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(02):16-28.
- [2] 陈荣卓,胡皓玥.党建引领社会治理重心下移的逻辑与进路[J].江汉论坛,2023,(03):61-68.
- [3] 毛亚东.韧性视角下党员下沉参与社区治理研究[D].上海:上海财经大学,2023.
- [4] 陈伟东,徐凌风.党员社区志愿服务的行动逻辑及其变迁——以 W 市 q 社区为考察对象[J].江汉论坛,2024,(05):53-59.
- [5] 汤文斯.党建引领社区治理中党员下沉社区的现状和问题研究[D].湖北大学,2021.

Institutionalization Path of the Cadre Secondment Mechanism: An Empirical Study on Community Integration and Governance Efficacy

Pan yihang¹, Zhao yiling¹, Wang jialin¹

¹ Hangzhou Normal University, Hangzhou, Zhejiang 311121, China

Abstract: The cadres secondment mechanism serves as a pivotal institutional arrangement for the Communist Party of China to strengthen grassroots governance. Based on survey data from communities in Zhejiang Province, this study employs quantitative analysis to reveal that both the community integration level and professional competence of seconded Party members exert significant positive effects on governance efficacy. Among these factors, community integration emerges as the core element enhancing residents' quality of life and the level of community governance. Currently, the cadres secondment mechanism faces practical challenges, including insufficient community integration, misalignment in position assignments, and fragmented management authority. To address these dilemmas, the "institutionalization" of the secondment mechanism is identified as an effective pathway to enhance Party members' community integration and grassroots governance efficacy. This necessitates establishing a dynamic position allocation mechanism that precisely matches Party members' expertise with community needs and strengthening the leading role of communities. Ultimately, leveraging this institutionalized mechanism can overcome the "last-kilometer" problem in grassroots governance and promote the sustainable development of a diversified co-governance ecosystem under Party-building guidance.

Keywords: Cadres secondment; Grassroots governance; Institutionalization