

# 加强基层治理研究

## 研究总结我们党加强基层治理的探索与经验

李强

济、推进社会主义建设发挥了积极作用。

在农村,我们党实行土地改革,废除了封建土地所有制,把土地分配给农民,提高了农民的经济地位、社会地位,同时加强基层党组织和村庄组织建设。1950年,政务院通过《乡(行政村)人民代表大会组织通则》和《乡(行政村)人民政府组织通则》,规定乡和行政村并存,确立了农民在乡村事务中的主体地位。在城市,我们党推动建立居民委员会。1954年12月,全国人大常委会通过《城市居民委员会组织条例》,明确居民委员会是群众自治性的居民组织,主要任务包括动员居民响应政府号召并遵守法律、领导群众性的治安保卫工作、调解居民间的纠纷等等。

这样一来,我们党在全国范围逐步建立起全新的基层治理体系,主要包括两个方面:一是基层党组织建设,即在农村和城市基层社区建立党小组或党支部;二是城乡居民自治组织建设,即村(居)民委员会。村民委员会在上级党组织领导下联系村里每一户家庭;居民委员会接受上级党组织领导,联系社区内每一户家庭和居住者。这一基层治理体系将党的领导与居民自治有机结合,将党的路线方针政策更加直接地传递给每一个居民,为现代国家政权打下了坚实的基层治理基础。

在中国这样一个人口规模巨大的社会,这一基层治理体系极大激发了广大人民群众参与国家建设的积极性,有利于实现动员群众、服务群众的目标。比如,新中国成立后不久我国开展的爱国卫生运动,就充分检验了这一基层治理体系的动员性和高效性。通过基层治理体系,组织动员人民群众清除垃圾、疏通沟渠、填平洼地、改善饮水、合理处理粪便、捕鼠、灭蝇等;大力开展卫生宣传教育,普遍提倡勤洗手、勤洗澡、不喝生水、不吃生菜生肉、不随地吐痰便溺等良好的个人卫生习惯;等等。这些措施广泛宣传了卫生知识,纠正了不卫生、不文明行为,有效控制了传染病流行,大大降低了我国初中生婴儿死亡率,提高了人均预期寿命。20世纪60年代初,浙江枫桥干部群众创造了依靠群众就地化解矛盾的“枫桥经验”,成为我国基层社会治理的“金字招牌”。

### 改革开放后,基层治理创新不断激发社会活力

党的十一届三中全会以后,我们党团结带领人民解放思想、锐意进取,创造了改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就,实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史

性转变。

社会主义市场经济体制的建立和完善,极大激发了经济发展与社会进步的活力,社会流动规模扩大、速度加快,社会群体日益多元,利益诉求更加丰富,人民群众参与社会建设的机会更加丰富、自治的积极性日益提高。适应这一变化,我们党与时俱进推动基层治理体制机制改革与创新。1993年,党的十四届三中全会提出“加强政府的社会管理职能,保证国民经济正常运行和良好的社会秩序”;2004年,党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”;2006年,党的十六届六中全会作出《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,要求“完善社会管理,增强社会创造活力”……这为加强和改进基层治理指明了正确方向。制定并颁布《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》等,为基层治理提供了法治保障。与此同时,我们党加快推进以改善民生为重点的社会建设,不断推进学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,促进社会和谐稳定。

### 新时代以来,基层治理现代化水平持续提升

党的十八届三中全会开启了全面深化改革、系统整体设计推进改革的新时代,提出“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序”。从社会管理到社会治理,一字之别,反映了我们党对社会运行规律和治理规律认识的深化。2021年,《中共中央国务院关于全面加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出“推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动,提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”等部署要求。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,在习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引下,我国基层治理方式和手段不断创新,基层治理体系日益完善,基层治理能力不断增强,基层治理现代化水平持续提升,呈现出以下特征。

**加强党的基层组织建设。**办好中国的事情,关键在党。新中国成立后,我国之所以能够保持社会长期稳定,一个重要原因就在于我们党在基层社会都成立了基层党组织。基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。加强基层党组织建设,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,有利于把党和国家的大政方针传达和落实到最基层,将整个国家和社会联结为一个

整体;有利于在面对可能出现的利益分歧时,协调各方关系、优化资源配置、有效处理危机,发挥党组织在基层治理中的领导核心作用。

**打造共建共治共享的治理格局。**共建,即共同参与社会建设,建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。共治,即共同参与社会治理,鼓励人民群众大胆探索、勇于创新,充分发挥群众在基层治理中的主体作用。共享,即共同享有治理成果,让基层治理的成效更多更公平惠及全体人民,在就业、教育、社保、医疗、养老、托幼、住房等领域持续增进民生福祉。打造共建共治共享的治理格局,是我们党尊重人民群众主体地位的生动体现。充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力,就有了应对风险挑战、不断开创事业发展新局面的不竭智慧和力量源泉。

**推动治理重心下移。**基层是社会的细胞,是由千千万万人民群众组成的。推动社会治理重心下移,有利于党和政府随时联系人民群众、了解人民群众、服务人民群众,切实为群众办实事。新时代以来,各地根据自身实际,通过下沉社会资源、管理权限、民生服务等,更好为人民群众提供精准化精细化服务。社区建设是基层治理的重要环节。完善社区基本公共服务供给,使社区成为多种便民服务有机集成和精准对接的平台,能够有效满足社区居民的差异化需求。

**重视基层治理创新。**我国幅员辽阔,各地自然资源禀赋不同,历史文化和发展状况不一,推进基层治理现代化不能“一刀切”,必须尊重当地人民群众的首创精神。新时代以来,各地在基层治理方面涌现出许多创新创造。比如,建立一站式办事大厅,建立社区长者食堂、公共图书馆、日间照料中心,等等。各地在实践中坚持和发展新时代“枫桥经验”,把治理与服务、治理与建设结合起来,因地制宜进行创新和探索,涌现出一批基层治理创新的优秀案例,基层治理展现新面貌、新气象。

新征程上加强基层治理,要从我们党百余年来基层治理实践中汲取智慧,在理论上围绕完善党全面领导基层治理制度、加强基层政权治理能力建设,以人民为中心的发展思想在基层治理中的体现、健全基层党组织自治制度、推进基层法治和德治建设、加强基层智慧治理能力建设等加强研究与探索,在实践中加强对各地坚持和发展新时代“枫桥经验”、推进基层治理创新的梳理、总结和提炼,为加强基层治理体系和治理能力现代化建设、将共建共治共享社会治理格局的必然要求。

(作者为清华大学社会科学学院教授)

入群体规模、促进基本公共服务均等化、促进人民精神生活共同富裕等领域的研究,提高发展的平衡性、协调性、包容性,促进社会公平正义。

全面建设社会主义现代化国家,一个民族、一个家庭、一个人人都不能少。要格外关注、格外关爱、格外关心困难群众,关心他们的疾苦,千方百计帮助他们排忧解难。同时,面对我国发展面临新的战略机遇、新的战略任务、新的战略阶段、新的战略要求,新的战略环境,要把社会中的各个职业、各个群体、各个阶层更好地整合起来,努力实现活而不乱、活跃有序的动态平衡,激发全社会创新活力,推动高质量发展。为此,需要围绕增强人民社会发展能力、畅通向上流动通道、拓宽多样有序的民主参与渠道等加强研究,把全体人民的力量拧成一股绳。

鼓励和引导广大人民群众积极参与社会建设和基层治理,形成人人参与、人人享有的发展环境,能够把蕴藏在广大人民群众之中的创新活力激发出来,形成同心共圆中国梦的生动局面。对于个人来说,加强社会参与能够丰富社会生活,充实个人的社会本质;可以增进对不同群体、不同角色等的了解,增进与他人合作的意愿和能力;完善人格。为此,可围绕促进社会参与、激发社会活力等加强研究,让每一个社会成员都成为能动的、活跃的、促进人的全面发展和社会全面进步。

(作者为中国人民大学副校长)

基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。习近平总书记指出:“要增强和创新基层社会治理,使每个社会细胞都健康活跃,将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层。”加强和创新基层治理,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入总结我们党加强基层治理的历史经验,深入研究新时代如何建立健全基层治理体制机制,为推进基层治理现代化提供学理支撑。本期学术版围绕这一主题进行探讨。

——编者

### 学术随笔

XUE SHU SUI BI

一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。回顾世界现代化历史进程,处理好活力与秩序的关系是一道世界性难题。新中国成立后特别是改革开放以后,我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹,社会治理水平不断提高,我国成为世所公认的最有安全感的国家之一。其中一个重要原因,就是我们党始终坚持一切为了人民、一切依靠人民,尽最大努力谋求共识,在更大范围凝聚共识,引导社会各方面同舟共济、携手前进。

当前,我国已进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段。应当看到,发展起来以后的问题不比不发展时少。我国社会主要矛盾发生历史性变化,人民对美好生活的需要日益增长,发展不平衡不充分问题仍然突出。特别是互联网深刻改变人们的交往方式,社会结构、社会关系、社会观念、社会心理、社会行为发生深刻变化。与时俱进化解社会矛盾、维护社会稳定等,都要求我们准确把握社会文明进步的时代要求和广大人民群众的利益诉求,加强社会治理,推进基层治理共同体建设。《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》对提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平作出部署,将“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”明确为一项工作原则。这为我们推进基层治理现代化、推动基层治理共同体建设指明了方向。

在现代社会生活中,共同体是人们在日常交往互动中以稳定的共同生活、共享价值、共有观念等为基础而形成的一种社群形态,其建设的着力点在于增进人们的认同感、归属感,增强人们的获得感、幸福感、安全感。基层治理是一个社会在处理基层公共事务时,调动资源、组织力量、协调利益等的一种重要方式,其过程必然会涉及不同参与者及其社会关系的生成和变动。推进基层治理共同体建设,就是在面对具体基层问题、推动基层运行过程中,对不同参与者的角色功能、行为取向、运行原则等作出基本定位和规定,在这个基础上形成既心气舒畅又和谐相处的关系格局,呈现出个人与集体的互利共生。建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,就是要确保基层治理过程由群众参与、成效由群众评判、成果由群众共享,大家集思广益、协同互动,推进基层治理的制度化、规范化、程序化,让基层治理共同体更具影响力和生命力。

建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,是坚持以人民为中心的发展思想的重要体现。基层是紧密联系人民群众的前沿,是与老百姓接触的最近处。在基层治理中坚持人人有责、人人尽责、人人享有,充分体现了对人民群众主体地位和首创精神的尊重,是发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的生动体现,也是打造共建共治共享社会治理格局的必然要求。拓宽基层群众参与渠道,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,推动人人有责、人人尽责、人人享有,才能实现不同参与者各归其位、各担其责,发挥各方作用,激发基层活力。建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,是推动社会治理重心向基层下移的客观需要。把更多资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,有利于更好为群众提供精准有效的服务和管理。在基层治理中坚持人人有责、人人尽责、人人享有,不断提升基层群众自治能力,才能用足用好这些资源和服务,将矛盾纠纷化解在基层,将和谐稳定创建在基层。

踏上新征程,为建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体提供学理支撑,可以在以下几方面加强研究。

**夯实治理基础。**建立党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系,推动不同参与者在党的领导下共同参与基层公共事务,有利于最大限度维护和增进公共利益。为此,可围绕加强党的基层组织建设、完善党建引领的社会参与制度等加强研究,促进完善党全面领导基层治理制度;围绕加强村(居)民委员会规范化建设,健全村(居)民自治机制,优化村(社区)服务格局等加强研究,促进健全基层群众自治制度;围绕发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用、完善社会力量参与基层治理激励政策等加强研究,促进基层法治和德治建设。

**健全管理和服**务机制。这有利于提高城乡社区精准化精细化管理和服务能力。可深入研究如何推进城乡社区服务标准化建设、提高社区维护和服务效率等,促进城乡社区服务制度标准完善和设施布局优化;深入研究如何畅通和规范经营主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径,促进各类主体积极参与治理过程;深入研究建立完善社区工作者职业发展体系、建立健全城乡社区工作者分级培训制度等,促进城乡社区工作者队伍建设。

**积极运用现代科技手段。**近年来,智慧城市、智慧社区建设深入开展,大数据、人工智能等新技术广泛应用,为建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体提供了重要技术支撑。可围绕共建全国基层治理数据库、推动基层治理数据资源共享、推行适老化和无障碍信息服务等加强研究,助力加强基层智慧治理能力建设,促进提高基层治理数字化智能化水平。

(作者为上海大学教授)

## 为建设基层治理共同体提供学理支撑

李友梅

### 学苑论衡

XUE / YUAN / LUN / HENG

基层是社会的细胞,基层治理是国家治理的基石。习近平总书记指出:“基层强则国家强,基层安则天下安”。我们党始终重视基层建设,不断加强基层治理。研究总结我们党加强基层治理的探索与经验,有助于在新征程上加强基层治理体系和治理能力现代化建设,为续写社会长期稳定奇迹新篇章提供学理支撑。

### 新民主主义革命时期对新型基层治理的实践探索

认识和理解当代中国的基层治理,需要了解传统中国在基层社会治理方面的特点。我国自秦汉开始推行郡县制,中央政府可以一直管理到全国各个县。县以下的基层社会主要由建立在家庭和扩大家庭基础上的共同体所组成,大都实行自治,乡绅、年长者等在管理当地公共事务中发挥着重要作用。这种以血缘关系为纽带、建立在家族或宗族基础上的治理方式,有利于村民共同参与管理公共事务。

辛亥革命推翻了清朝政府,结束了在中国延续几千年的君主专制制度,传统中国的基层治理方式也随之瓦解。面对当时“一盘散沙”的状况,无数仁人志士尝试了各种方案,但都未能成功。其根本原因在于这些方案都脱离了人民群众,不能将中国广大的基层社会与整个国家连成一体,也未能建立起具有中国特色、适合中国国情、符合现代社会发展方向的新型基层治理体系。

我们党自成立之初就非常重视基层建设和基层治理。在新民主主义革命时期,毛泽东同志在江西省永新县三湾村对部队进行改编,将党的支部建在连上,推动党的组织向基层、向一线扎根,发挥战斗堡垒作用。随着革命深入开展,我们党开辟了农村包围城市、武装夺取政权的道路,在革命根据地的广大农村基层,建立党支部和基层组织体系,广泛联系农村、农民,在根据地实现了政权建设与基层社会的紧密联结,有效解决了“一盘散沙”的治理难题。

### 新中国成立后,我国建立起全新的基层治理体系

新中国成立后,我们党不断加强基层建设,为巩固新生政权、恢复和发展国民经

### 努力实现活而不乱、活跃有序的动态平衡

## 推进基层治理现代化

冯仕政

习近平总书记指出:“必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”社会建设是中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的重要组成部分,是推进中国式现代化的题中应有之义,基层治理是社会建设的重要内容。新时代新征程,我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记关于基层治理的重要论述精神,积极推进社会建设,不断提高基层治理现代化水平。

马克思、恩格斯围绕社会建设作出了一系列论述。马克思指出:“人的本质是人的真正的社会联系,所以人在积极实现自己本质的过程中创造、生产人的社会联系、社会本质”。马克思、恩格斯设想,在未来社会中,“所有人共同享受大家创造出来的福利”。按照马克思主义的观点,人的本质是人的自然属性与社会属性的统一,在其现实性上是一切社会关系的总和,社会就是人与人交往不断累积的产物。在此基础上进行社会建设,加强基层治理,就是要加强人与人之间的团结协

作,切实将“每个人的自由发展”作为“一切人的自由发展的条件”。这对于我们加强社会建设、推进基层治理现代化具有重要指导意义。

我国传统文化中的一些思想理念对于当前加强社会建设、推进基层治理现代化也具有重要启示意义。比如,仁爱精神是中华优秀传统文化的重要内容。《论语》中讲:“泛爱众而亲仁”。《庄子》中说:“爱人利物之谓仁。”仁爱所及不仅包括人与人之间的关系,也包括人与社会的关系,以至人与自然的关系。讲仁爱,要求爱护生命、爱护人民,在人与人之间培育一种亲近而有原则、自由而有法度的关系。这些思想理念为我们加强社会建设、推进基层治理现代化,更好处理经济发展与社会进步之间的关系提供了开阔视野和深厚文化基础。

当前,我们已经踏上了以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的新征程。习近平总书记指出:“中国式现代化应当而且能够实现活而不乱、活跃有序的动态平衡。”活跃有序、健康向上的社会交往,

是经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的重要前提和生动表现。这离不开全面提升社会建设水平,也离不开基层治理现代化。我们要把马克思主义关于社会建设的思想同中国具体实际相结合,同中华优秀传统文化相结合,对新征程上加强社会建设、推进基层治理现代化进行深入研究,为正确处理活力与秩序的关系提供学理支撑,可在以下方面着力。

随着我国社会主要矛盾发生转化,满足人民美好生活需要,解决发展不平衡不充分问题,必须不断推动高质量发展。高质量发展不只是一个经济要求,而是对经济社会发展方方面面的总要求。良好的社会秩序能够激发社会发展活力,助力高质量发展。社会充满生机活力能够巩固活跃有序的社会局面,为高质量发展营造良好环境。要在加强经济建设的同时加强社会建设,持续推进基层治理现代化,努力把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。为此,要加强对扩大中等收