

党建引领探索基层治理现代化新路径

——基于河南省信阳市党建引领基层治理的调查

■华中科技大学党建引领基层治理课题组



信阳市委书记蔡松涛(左一)调研党建引领基层治理。
信阳市委组织部供图

党的二十大报告强调，“推进以党建引领基层治理”。河南省信阳市以“党建引领、条块融合、数字赋能、协同联动”为思路，探索构建“指挥一体化、权责明晰化、条块协同化、流程数字化、考评多维化”的“五化”治理体系，有效提升基层治理能力，初步走出了一条基层治理体系和治理能力现代化的有效路径。

以党建引领破题 凝聚基层治理合力

调研发现，信阳市充分发挥党建引领作用，将党的政治优势、组织优势转化为治理效能，实现党建“一子落”、治理“满盘活”。

坚持党的领导。坚持党对基层治理的全面领导，把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面，从制度设计、组织架构、指挥体系、工作机制等方面，重点突出政治引领、组织引领、方向引领，使党的路线方针政策更加具体地贯彻落实到基层治理中去，全面激发基层治理活力。

坚持以人民为中心。牢固树立为民导向，把实现人民对美好生活的向往作为推进基层治理现代化的出发点和落脚点，通过赋能增效，为群众提供更方便、更优质的公共服务，确保基层事情基层办、基层的事情有人办、基层的事情能办好，让人民群众拥有了更加实实在在的获得感、幸福感、安全感。

拓宽基层治理渠道。立足基层治理实际，坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极探索拓宽群众参与基层治理的现实路径，充分调动了群众的积极性、主动性、创造性，增强了

群众的认同感、归属感和责任感，有效发挥了法治保障作用、德治教化作用、自治基础作用。

提升整体智治水平。聚焦基层难点堵点，通过打造数字化平台，推动跨区域跨部门协同，让互联网这个“变量”转化为基层治理的“增量”，有效增加群众“话语权”，让群众从“智治”的被动接受方转变为主动参与者，使问题解决更高效、更智能、更精准，全面提升了基层治理水平的现代化、数字化、智慧化。

以组织优化强基 完善基层体制机制

聚焦县乡村三级组织架构不优、运行机制不畅、人员分工不合理、精细化管理水平不高等问题，以组织体系建设为重点，按照“规范分工、上下对应”的思路，构建“王”字型基层治理架构，持续完善基层体制机制，实现组织架构上下贯通、执行有力。

做优县区“顶线”。按照“规范分工、团结协作”的原则，对县区党政班子分工进行统一规范。县、区党委侧重抓治理，县委常委按照分工履职；县、区政府重点抓发展，按照“一正六副”的架构，县区长负总责，副县区长分别分管综合常务(工业)、文旅文创、农业、城建、民生、政法等工作。明确副县级干部协助县区长工作，让县人大、政协领导干部参与项目建设、重点工作专班，实现四大班子齐上阵、同心合力促发展。

做强乡镇(街道)“中线”。深化乡镇(街道)体制机制改革，按照“综合性、扁平化”的思路，规范乡镇(街道)

机构设置；实行派驻机构属地管理，除公安、司法行政部门继续实行派驻体制外，部门设在乡镇(街道)的机构和人员一律下放乡镇(街道)管理；实行模块化管理，将乡镇(街道)职能划分为乡村振兴、平安建设、纪检监察、组织统战、监管执法、经济发展、文旅文创、公共服务、武装工作、城乡建设等十大模块，乡镇领导班子成员按照职位，分管相应模块，与县级部门上下对应。

做实村(社区)网格“底线”。按照村、社区分别不低于5人、7人的标准，增配村(社区)“两委”干部1951人。开展分岗明责，村(社区)设置党支部书记(主任)、纪检(组织)委员、宣统委员、综治主任、环保主任等岗位，社区增加物业主任、网格事务长等岗位，明确每个岗位的工作职责，“两委”干部按照分工履职尽责。实行网格管理，在村(社区)下划分网格1.81万个，配备网格长、专职网格员、兼职网格员、网格指导员等“一长三员”8.86万人，提升网格化管理服务水平。

做畅联动指挥“竖线”。打造市县社会治理中心、乡镇(街道)社会治理室、村(社区)网格工作站，建立县乡村三级联动指挥体系，让基层治理上通下达、快捷高效。同时，创新开展“三评两比一综合”考评，从工作实绩、责任担当、团结协作、领导能力、宗旨意识等“五个维度”，对干部的德才素质和实绩表现精准“画像”，做到一个干部一个“特写”，提升干部考核的科学性、全程性、精准性，激发了党员干部干事创业热情。

以事权匹配聚力 增强基层统筹能力

针对基层存在的“人少事多、权小责大”“条条压责到属地”“看得见的管不着，管得着的看不见”等问题，以“一支队伍管执法”“政务服务就近办”“县乡协同事项联办”等“三项改革”为重点，推动重心下移、权力下放、力量下沉，强化乡镇(街道)统筹协调能力，实现基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。

推进权限下放。按照依法下放、宜放则放的原则，将基层迫切需要且能有效衔接的综合执法事项下放至乡镇(街道)，其中赋予乡镇73项、

街道59项；通过采取整合执法队伍、规范执法场所、统一执法行为、强化县乡联动等举措，推动乡镇(街道)相对集中行使行政处罚权，实现“一支队伍管执法”。聚焦增强公共服务均衡性和可及性，在乡镇(街道)建设统一标准的党政便民服务中心，规范窗口设置、办理流程，统一审批服务信息系统，推动政务服务向乡村两级延伸，打造群众“家门口”的办事大厅。

推进人员下沉。针对县级机构臃肿、乡级人员匮乏的问题，以全省事业单位重塑性改革为契机，实行“减县补乡”，通过从县区职能弱化、自收自支和差供事业单位遴选等方式，择优选拔8890人下沉乡镇(街道)，使全市大、中、小乡镇(街道)人员分别达到140人、120人、100人，在不增加总编制和财政负担的情况下，解决基层力量不足问题。同时，建立激励保障机制，让下沉人员下得去、管得住、干得好。

推进县乡协同。抓住乡镇(街道)提请、县区单位协同办理、事项办理结果评价等三个环节，通过乡镇(街道)“吹哨”、县区部门“应哨”、县区社会治理中心组织“评哨”，共同解决发生在基层、靠乡镇(街道)自身力量无法解决的难题，推动县区部门充分融入基层治理。

以数字赋能提效 提升基层智治水平

按照“管用、好用、爱用”的理念，探索开发以群众诉求办理(上行事项)、高效精准指挥(下行事项)、与“12345”热线联动(横向事项)三项功能为主要内容的“H”型基层治理数字平台，用信息化助推工作流程优化，让群众办事更方便、让政府治理更高效。

运用“上行流程”，办理群众诉求。在乡镇(街道)以下，按照“微事不出格、小事不出村、大事不出乡”的原则，运用网格员APP，推动群众诉求在网格、村(社区)、乡镇(街道)三个层面闭环处置，最大限度将矛盾纠纷化解在基层。对乡镇(街道)靠自身力量无法解决、需要县区部门协同处理的事项，经乡镇(街道)主要负责人审核同意后，启动“基层吹哨、部门报到”机制，推动县乡联动，共同解决群众诉求。

运用“下行流程”，实现高

效精准指挥。开通党政指挥、党建引领、综合协调、经济运行等14条指挥通道，实现市、县工作安排“一键下达”至相关单位或个人，减少管理层级，抑制信号衰减，实现工作指令高效传导、精准直达。

运用“横向流程”，与“12345”热线联动。充分发挥“12345”热线“民意直通车”和数字平台多元化解功能，对“12345”热线无法协调解决的疑难复杂事项，流转归集到基层治理平台，通过深入研判、分拨处理，推动群众和企业反映疑难事项的解决，形成疑难问题多元化解机制。

以拓展载体固本 激发基层治理活力

聚焦基层党组织战斗力不强、群众文明素养不高、基层法治建设不健全等突出问题，围绕加强基层党组织建设、深化拓展新时代文明实践、推进平安建设等方面，创新活动载体、丰富内容形式，全面提升基层党组织活力，调动广大群众的积极性、主动性、创造性，引导其积极参与基层治理。

抓实基层党建。开展“五星”支部创建，持续补短板、强弱项、固根基；开展“支部联支部”活动，组织全市4111个市县两级机关党支部，与村(社区)党支部“一对一”结对，大力推行“1+N”(主题党日+N项基层党建重点任务)模式，推动城乡党支部优势互补、资源共享、相互促进、共同提高；开展“基层治理标兵”评选活动，培树了一批懂治理、会治理、善治理的行家里手。

推动文明实践。开展“三星文明户”评选活动，明确创建标准，规范评选程序，加强动态管理，累计评选6.5万户，并对其赋予“四免一优先”优惠政策，推动文明家庭创建助力乡风文明建设；开展孝善敬老“饺子宴”活动1.5万场次，参与群众达76万余人次，推动形成了尊老、敬老、爱老、助老的良好社会氛围；充分发挥“一约四会”作用，通过村(居)民自治推动移风易俗。

加强平安建设。以“三零”创建为抓手，充分发动公安、司法、信访等相关职能部门，开展矛盾纠纷和风险隐患排查整治，最大限度将矛盾和风险化解在基层，持续提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。