

基层治理体系和能力现代化创新路径研究

曹鑫

(中国共产党宁晋县委员会党校, 河北 邢台 055550)

【摘要】基层治理是国家治理的“微细胞”，在国家治理体系中，基层治理既是公共治理的“最后一公里”，也是人民群众获得感知公共服务温度的“神经末梢”，更是实现国家认同的“源头”。目前基层治理是指针对乡镇和城市街道（社区）两个层级的治理，是涉及最广大人民群众根本利益的治理。作为一项复杂的系统工程，基层治理不仅需要构筑健全完善的体制，还需要构建科学合理的体系。

【关键词】基层治理；治理能力；创新途径

引言

围绕基层治理体制建设，党的二十大以来，国家从顶层设计上出台了多项政策措施，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，不断加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。全国各地结合地方实际开展了一系列卓有成效的探索，有些已经形成了颇具特色的基层治理体系，拥有了独特的基层治理手段。关注基层治理体系，创新基层治理举措已经成为深化基层治理研究、彰显中国特色社会主义制度优势的理论命题，同样也日益成为推进社会治理高质量发展，助力经济社会高质量发展的重要议题。

近年来，以大陆村镇，宁北街道，苏家庄镇等为代表的宁晋县乡镇区，在基层治理中开展了诸多有益的探索，并取得了明显成效，本文以宁晋县代表乡镇为研究对象，探寻能为全面提升我国基层治理体系现代化的有效途径。

一、基层治理社会变革和重要意义

（一）农村基层社会治理变革

在我国传统社会，国家看似高度中央集权，但真实情况是皇权不下县，县下靠自治，是一种“县政绅治”模式。费孝通先生认为传统中国社会的治理是通过两条平行的轨道进行的，一条是自上而下的轨道，它以皇帝为中心建立起一整套官僚体系，实行中央集权专制，另一条是自下而上的基层自治的轨道，它由乡绅等乡村精英进行治理。乡绅是双轨政治的中间节点，由于绅权存在，乡村保有一定自治空间。清末，清政府试图通过实施保甲制加强国家政权向乡村的渗透。民国时期，国家权力扩张亦未停止。

新中国成立之后，政府通过土地改革、合作化运动和人民公社三大政治步骤，成功建立起国家主导下的“政社合一”的乡村管理模式。在高度集中的管理之下，乡村自治彻底淡出历史舞台。

改革开放之后，人民公社在全国范围内逐渐取消，乡村治理出现了真空。1980年，广西壮族自治区宜山县（现为河池市宜州区）合寨村探索建立村民委员会。1982年我国宪法规定，在县级以上设立乡镇人民代表大会和乡政府。1987年颁布的《村民委员会组织法》，规定乡镇政府对村委会进行协助与指导，但不能直接干涉村委会的工作。“乡政村治”治理模式形成，乡村自治开始重启。

（二）城市基层社会治理变革

从新中国成立至今，城市经历了从“单位制”向“社区制”模式的转变。计划经济时期，有正式工作的人员纳入单位，小到家庭纠纷，大到婚丧嫁娶都由单位安排。对于少数没有固定工作的人，街道和居委会也会负责。总之，那时候的城市居民都纳入到体制内，从属于这样或那样的单位，没有单位的个人在社会上难以立足。改革开放后，单位制逐渐瓦解。1986年，民政部第一次提出了“社区”的概念，1991年又提出了“社区建设”的概念，1998年成立了社区建设司。2000年，民政部出台了《关于在全国推进城市社区建设的意见》，2001年颁布了《全国城市社区建设示范活动指导纲要》，探索形成了政府指导型、社区核心型、政府与社区合作型等不同治理模式。

（三）基层治理的重要意义

治国安邦重在“基层”。习近平总书记指出，党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。基层是社会治理的基础和重心，基层治理是国

家治理的“神经末梢”，直接影响着社会治理的整体效果。《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》提出，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。只有不断提高基层治理水平，加强和创新基层治理模式，才能保证社会稳定有序，推动国家治理体系和治理能力现代化，进而推进中国式现代化。

二、宁晋县基层治理现状

宁晋县以全面加强农村、社区治理，深入开展了基层党建“磐石行动”，围绕农村、社区基层治理薄弱环节，创新打造网格管理模式，通过“五长共治、十户联防”工作机制，建立“九红物业”，推动形成了党组织引领下的多元化服务、信息化管理、全方位覆盖、常态化保障的精准管理体系。

大陆村镇作为宁晋县经济发展重镇，在发展的过程中也不同程度的伴随着占地纠纷、经济纠纷、合同纠纷等一系列问题的出现。在这样的背景下，大陆村镇社会矛盾纠纷多元化解调处中心应运而生。中心设有一站式接待服务大厅、调解室、心理咨询室、法律服务室、综合分析研判室、社工服务站等，实现群众“最多跑一地”的目标。围绕社会稳定，抓源头、重化解，社会治理突出“优环境”，整合了信访、民政、公安、司法、退役军人服务站等，在接待服务大厅集中办公，根据矛盾具体情况联合相应委办科室进行联合处理，真正达到“一站式接待”“全程式协处”“苗头端化解”。

金家庄村是大陆村镇基层自治中具有代表性的村庄，近年来，在经济发展上实行党建+农业合作社模式，带领农民拓宽增收途径。在治理能力上，开设“柜台式办公”，对群众需求采取面对面形式，一站式服务。在文化建设上，以挖掘本地红色文化为主，建设党建主体广场和“初心馆”，和以党史教育、抗美援朝精神于一体的主题教室等。在普法工作上，开办“法律进农村”活动、“法律明白人”培养工程，发挥律师、基层法律服务工作者等在提供公共法律服务、促进基层治理中的作用。

同样，苏家庄镇创新打造“三和”品牌调解中心。建立镇、站、村三级“纵向”调解组织，完善22个行政村“横向”调解室，各村调解室实时提供调解服务、咨询、信访诉求等服务，形成上下贯通，实现矛盾纠纷一揽子调处、全链条解决。立足纠纷主体多样化、调解主体多元化，协调联动的调解格局，挑选具有丰富基层调解经验和调解技巧、群众信任、为人公道正派人员担任专职人民调解员，结合派出所、司法所、综治等法治力量，会

同镇机关各条线，形成化解矛盾纠纷的“最强大脑”，直通车式解决来访群众难题。

宁北街道办事处位于宁晋县中心城区北部，近年来，凭借“助力社会治理、促进新区发展”目标，揉合各界力量，形成涵盖了所有人群、各具特色的调解模式。包括党工委引领，立足实际，化解征地难题。依托爱帮嫂志愿服务队，做好妇女保障权益。联合社工团体，设立了心理疏导服务工作室，为特殊人群保驾护航。整合法律资源，聘请了专职律师，调解涉法矛盾纠纷。凝聚各方正气，成立了“五老调解室”，化解陈年纠纷案件。

三、宁晋县农村自治模式概况

（一）划分网格全覆盖

宁晋县着眼于消除基层社会管理与服务的“空白地带”，建立镇、村、片、街、户五级治理体系，对全县364个农村实现网格全覆盖，建立“一网多能”网格员队伍，并结合网格划分，深化党员联户，建立党员1+10联户机制，通过每月至少联系群众2次，避免管理服务“空白点”的出现。

（二）强化管理夯责任

围绕基层党建、人居环境、矛盾化解、政策宣传、民生服务等方面内容，明确镇村两级网格员职责。动员农村党员、退役军人、农村后备干部、新乡贤、志愿者、入党积极分子等积极参与网格化管理。通过走访摸排、归类建档、解难办事等，把社会治理各项措施落实到每一个社会单元。

（三）定期研判解难题

把网格“办小事、报大事”和部门“解难事、办实事”结合起来，对基层和群众反映的问题，一般在乡镇范围内解决。对出现的各类隐患和问题，需要多部门联合的，由乡镇、县直相关单位统一协调，充分做到“小事不出格，大事不出村，矛盾不上交”。

四、宁晋县社区自治模式概况

（一）强化党建引领

通过开展“九红物业”创建工作，推动社区党组织引导物业公司参与基层治理。争取县财政预算资金，搭建集党建引领、政务服务、政策宣传、民生事项、应急处置、基层治理于一体的智慧管理平台。聚焦解决物业服务中的重点、难点、热点问题，社区成立议事工作室、调解室，协调解决物业费、水费收缴、环境卫生、绿化修整、路灯改造等问题。

（二）提升治理效能

以社区为单位组建一级网格23个，结合“1+10”党员联户，根据社区区域内小区、家属院、人口划分二级网格，制定县级网格事项基础清

单。根据实际需要，设置教育、市场监管、城管、卫健、文广旅游5个专属网格，社区党组织书记为网格党支部书记并兼任网格长，专属网格党组织书记、网格长，由教育、卫生、城管等单位党员干部担任，做到社区治理一张网。

（三）聚焦党建联建

按照分步实施、梯次推进的原则推进重点任务落实，打造优质社区示范点，全面提升红色议事厅、党员活动室、红色调解室、红色服务中心等党建活动阵地，完善居民群众居家养老、老年人“日间照料”等服务。

五、当前基层治理体系发现的问题

一是基层治理基础工程亟待加强。由于部分社区成立时间短，社区工作人员素质和工作能力需要提高。有的社区阵地配套有待进一步完善，社区与社区之间也相差较大，需要持续加大投入力度，全面提升阵地建设水平。二是把数字化、网络化误解为基层治理创新。数字赋能过度依赖数据平台建设和各种网络软件开发，忽略了基层的承载能力、基层人员素质等软环境。特别是年龄较大的群众只是为了机械完成任务进行点击使用，出现“指尖上的形式主义”，给基层治理带来了数字负担。三是精准管理存在差距。网格化基层治理体系在提供精准管理上还有欠缺，网格化管理的精准度不高，精细化水平较低，实际运行过程中常常出现职责不清、联动效果不明显的情况，导致基层治理效果大打折扣。

六、意见和建议

（一）强化党建引领

坚持把党的领导贯穿于基层改革发展稳定各领域全过程。具体来说，就是把党的基层组织作为创新社会治理的“主心骨”，大力加强基层党建工作，强化党组织的政治引领、组织引领、能力引领、机制引领，有效整合基层力量资源，积极创新“党建+”模式，探索基层党建新做法。坚持把党建作为引领发展、推进基层治理的“牛鼻子”，深入实施“党建+基层治理四平台”“党建+乡村振兴”“党建+两新组织”“党建+流动人口管理服务”“党建+阵地建设”，使党的旗帜在每一个阵地高高飘扬，确保党的全面领导落实到基层工作中。推行党建工作清单制，每年制定党建工作责任清单、任务清单，并与中心任务、重点工作紧密结合，使党建工作“脱虚向实”、责任层层落实。

（二）强化教育培训

一是注重日常教育培训。干部教育培训工作作为加强基层干部队伍建设的基础性工作要主动适应新常态，以高质量教学服务好高质量发展。加强对

村干部理论知识的学习教育，依托党校、党员活动中心、远程教育媒体等阵地，开展集中教育培训，使村干部对政策知识的掌握形成系统化的理论框架。二是注重分类分层教育。整合建立干部培训师资，将全县理论水平较高的党政领导干部和专家学者、优秀基层干部、先进模范人物、乡土人才等纳入师资库，通过领导干部、专家授课、示范基地培训、外出考察等方式，着力增强村干部引领村级工作科学发展的能力。三是注重创新教学模式。增设情景模拟、案例研讨、对策研究、双向交流、现场观摩等课程，突出运用互动体验式教学模式，增强培训感染力。

（三）提升管理效能

一是压实主体责任。聚焦基层党建、乡村振兴、基层治理、社会稳定等重点工作，建立村干部目标任务清单。通过实地检查、视频查岗等多种方式不定期进行抽查，注重日常监督、半年测评和年终考核，加大日常业务考核和重大承诺事项考核，正向激发村干部主观能动性和工作创新性。二是提升服务群众能力。进一步深化拓展为民服务全程代理工作，随时处理村内日常事务，满足党员群众服务需求。严格落实“三公开”制度，建立健全内容真实、时间及时的清单化公示台账，做到公开栏能看、网络能查、群众能问，提升公开工作的透明度。三是持续抓好廉政建设。开展常态化谈心谈话活动，发现问题督促其及时整改，促使村干部廉洁从政、履行工作职责，切实改进工作作风，对苗头性、倾向性问题，常扯袖子、早敲警钟，提高廉洁履职能力。四是加强治理能效。从任务目标、工作能力、工作履职、工作纪律等方面，谋划出台社区工作者绩效考核办法，加强社区工作者管理，发挥社区工作者作用，增强社区工作者责任感和事业心。

结束语

综合以上，通过建强为民服务阵地，按照因地制宜、集约利用的原则，科学利用党群活动中心现有的办公环境，通过合理布局、窗口集中等方式对现有办公场所进行整合。严格按照上级政策文件，为社区拨付经费，保障有钱办事，进一步激发干事创业的内生动力和实干热情。

参考文献：

- [1]王爽.“基层治理的实践与创新路径研究.”黄河科技学院学报 24.9 (2022) : 7.
- [2]张力文, and 赵冰瑶.“党建引领基层社会治理体系和治理能力现代化路径研究.”区域治理2 (2020) : 3.