



□ 陈 朋

基层治理是国家治理的基石，对国家治理体系和治理能力现代化发挥着重要支撑作用。基层治理是一项复杂的系统工程。有效推进基层治理，必须把握好基层治理的重点。

什么是基层治理

在治理的复杂体系中，基层治理是一个重要范畴。一般而言，基层治理是在乡镇（街道）和城乡社区的日常公共事务应对过程中，基层党组织、政府、社会组织、个人等主体，在党组织的领导下以协同合作的方式有效调处公共事务、实现公共利益最大化的过程。作为一种新方式，基层治理意味着对基层公共事务的应对将从简单的管控走向党组织领导下多元主体的协同互动。对此，新出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（以下简称《意见》）也作出了界定。它不仅对基层治理的主要范畴作出了清晰界定，而且指出了基层治理的领导力量。

从参与主体看，基层治理既强调多元主体的共同参与，以建设人人有责、人人尽责、人人享有的治理共同体，也明确强调坚持党的领导，把基层党的建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒。换言之，基层治理顺应时代发展潮流，积极推动多元主体的协同合作、共同参与。但是，这一切都是建立在“党委领导、党政统筹”的基础之上。从主要构成看，乡镇（街道）治理、城乡社区治理是其重要组成部分，它们是一个有机整体。《意见》开宗明义地提出，“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。”乡镇（街道）体制机制改革、农村社区治理效能的提升、城市街居治理结构和治理方式的转变等等，都是基层治理的重点内容。从应用规范看，正如《意见》提出“推进基层法治和德治建设”“确保符合法律法规和公序良俗”。新时代的基层治理注重同步运用法律规范与传统习俗等共生性制度规范，以此促进法治与德治的有机融合。

为什么要重视基层治理

从现代国家建构及有效治理的角度来看，重视基层治理是一种理性选择和主动的战略设计。它既是化解矛盾、建构良好

核心阅读

基层治理是在乡镇（街道）和城乡社区的日常公共事务应对过程中，基层党组织、政府、社会组织、个人等主体，在党组织的领导下以协同合作的方式有效调处公共事务、实现公共利益最大化的过程。它既是化解矛盾、建构良好秩序的基础，也承担着为国家治理现代化积累经验、提供参照的使命。实现基层治理现代化，当前亟需从优化治理体制、提升治理能力和用好治理技术等方面入手。

秩序的基础，也承担着为国家治理现代化积累经验、提供参照的使命。

有效的基层治理是化解社会矛盾、建构良好秩序的基础。在现代社会，矛盾风险不仅客观存在，而且随着经济社会的快速发展日渐增多。这些矛盾风险较为集中地反映在城乡基层，成为影响基层稳定、社会和谐、国家安定的隐患。如何最大限度地化解矛盾、解决冲突，维护群众的合法权益，进而夯实国家治理的根基，是现代国家治理必须解决的一个重大现实问题。对此，有效的基层治理承载着人们的期待。历史和实践表明，在良性的基层治理中，通过发挥党组织的引领作用，鼓励群众通过民主协商、协同合作的方式充分表达自身的利益诉求，并尊重其他人的合法权益，不仅能实现公共利益与个体利益的有机结合，而且能将矛盾纠纷化解在萌芽状态，防止矛盾扩大、问题激化。

基层治理承担着为国家治理现代化积累经验、提供参照的使命。基层治理是国家治理在基层的反映和体现，既映射出现代国家治理的能力水平，也承担着通过创新探索为国家治理现代化贡献积累经验的重要使命。《意见》提出要“鼓励基层治理改革创新”。对于基层而言，既蕴含创新的动力也饱含创新的空间。一些创新性探索最初由局部地区、局部领域有序试行，在基层由点及面渐次推开。这样能降低风险，缓解全面推开过程中面临的巨大压力。如果探索成功，则可以逐渐推行，进而为整体性的转型发展积累经验、提供样板；如果探索失败，则可以及时中止，不至于造成过大的震动或资源浪费。

基层治理该紧扣哪些重点

实现基层治理现代化是一种目标期待。当前，须紧扣三个重点以寻求有效突破。

优化治理体制。对于基层治理而言，体制优化尤为重要。对此，《意见》重点提出了两个问题。一是要健全党的领导体制。在中国，东西南北中，党政军民学，党是领导一切的。党的领导是中国特色社会主义的最本质特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。作为国家治理体系的重要组成部分，基层治理必须在党的领导下进行。对此，要着力优化党的领导体制。比如，通过积极推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）委员会主任、村（社区）“两委”班子成员交叉任职，创新基层党组织设置和活动方式，等等，都是优化基层治理党的领导体制的重要切入口。二是要构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇（街道）管理体制。所谓党委领导，就是要从组织设置、活动开展等方面把党的领导摆在首要位置。所谓党政统筹，就是要以系统性思维设置党政机构、调配编制资源、优化职能配置。所谓简约高效，就是可以灵活设置综合性内设机构，将有限的人财物资源集约化投入到基层治理之中。

提升治理能力。健全完善基层治理体制的根本目标是提升治理能力。基层治理能力涉及多层级、多领域，《意见》提出了五大能力建设。其中，极为重要的是三大能力。一是执行落实能力。制度的生命力在于执行，否则就是“牛栏关猫”不起

作用。对此，重点是要给基层配套的“工具箱”，让基层有能力有条件抓落实。比如，依法赋予乡镇（街道）综合管理权、统筹协调权和应急处置权，强化其对涉及本区域重大决策、重大规划、重大项目的参与权和建议权。特别是要依法赋予乡镇（街道）行政执法权，着力解决长期困扰基层的“有权的无责，有责的无权”等困境。二是为民服务能力。为民服务既是基层治理的根本落脚点，也是检验基层治理成效的最直接标尺。当前，亟需提升政务服务、公共服务、公共安全等直接面向群众的基础性公共服务。同时，还要做好留守儿童、留守妇女、留守老人等特殊人群的关爱服务。三是应急处置能力。随着城镇化发展，乡镇及村居的应急处理能力不容忽视。这意味着要及时补齐乡村的应急处置短板，健全基层应急管理组织体系，细化乡镇（街道）应急预案，做好风险研判、预警、应对。特别是要加强乡镇、村居的应急物资储备保障，强化应急状态下对乡镇（街道）人、财、物等支持。

用好治理技术。对于基层治理而言，当前一个无以回避的客观现实是，伴随信息化社会的来临，适应并努力应用智慧智能技术逐渐成为必然趋势。据第47次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2020年12月，我国网民规模为9.89亿，互联网普及率达70.4%。其中，农村网民规模为3.09亿，农村地区互联网普及率为55.9%，贫困地区通信“最后一公里”被打通。这说明，在基层治理过程中，加强信息化建设、充分运用大数据既有必要也有可能。比如，在建设规划方面，要将乡镇（街道）、村（社区）统一纳入信息化建设规划，统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台、智慧信息系统和应用终端建设。在资源应用方面，重点是要共建全国基层治理数据库，推动基层治理数据资源共享，特别是要完善乡镇（街道）与部门政务信息系统数据资源共享交换机制，实行村（社区）数据综合采集，实现一次采集、多方利用。



充分发挥柔性化治理的积极效能

□ 赵园园

加强农村基层治理，建设富有活力、和谐有序的乡村治理新局面是全面实施乡村振兴战略的内在要求和重要保障。党的十八大以来，乡村治理体系日趋完善，农业农村面貌发生前所未有的变化。从问题导向看，对照加强基层治理体系和治理能力现代化建设和全面推进乡村振兴新要求，当下乡村治理仍存在一些矛盾和难题。柔性化治理作为一种新型治理方式，注重在平等信任基础上有效沟通，通过非强制和合作方式完成治理目标，既体现以人为本理念中包容、关怀、温暖、灵活的一面，也体现柔中带刚、刚柔并济的治理模式。相较于传统治理方式，柔性化治理更灵活有效、更能体现治理温度，继而能有效破解乡村治理中的一些难题。

党建引领基层治理的有效途径。强化和巩固党建引领基层治理作用，是加强基层治理体系和治理能力现代化的内在要求。农村基层党组织是全面推进乡村振兴的组织保障。当前一些农村党组织仍存在弱化、虚化、边缘化等问题，以致基层党组织、基层政权与农民关系呈现松散甚至“悬浮”景象。解决农村党组织的“悬浮”问题，根本在于以提升组织力为重点，切实发挥基层党组织作用。

组织功能作用的发挥，不仅在于物理形态的组织架构建立，更关键的在于组织价值观念、行为方式要获得认同。柔性化治理中蕴含的以人为本理念以及平等信任基础上有效沟通的主张，显然和走好新时代党的群众路线，获得群众信任、认同和

支持的要求高度契合。它能在真正了解村民心理和现实需求的基础上，通过平等信任、耐心细致的沟通，从而达到党建引领基层治理的重要作用。

“把党的正确主张变为群众的自觉行动”，是党的群众工作的根本任务、检验标准。通过柔性化治理，一方面能将“一切为了群众，一切依靠群众”的价值观念和党的正确主张“润物细无声”地浸润到群众心中，另一方面也能及时了解群众所思所感所愁所盼，及时回应群众诉求、解决群众“急难愁盼”的问题。显然，这对于解决农村党组织的“悬浮”问题，强化和巩固党建引领乡村治理作用大有帮助，能畅通党建引领基层治理的“最后一公里”。

能激发村民参与乡村治理的潜在能量。村民自治是乡村治理的基础，村民有效参与是乡村治理的核心。柔性化治理最大特点就是坚持以人为本，激发人的内在潜力和创造精神，通过彼此信任合作共同完成治理目标。用柔性化治理思维解决村民参与不足问题，要在增强村民认同基础上用协商方式提高村民有效参与。

认同是激发公共参与的关键。实现政府与村民关系从“你和我”到“我们”，从“要我做”到“一起做”转变，关键是要增强村民对乡村治理的思想认同和情感认同，提高村民主人翁意识。认同需要平等沟通，行政、命令式的刚性手段很难实现真正的认同。因此，基层干部要深入到村民中去，用精准化精细化服务获得认同，在宣传好解释好党和政府“让人民过

上好日子”的根本目的和政策办法中增强认同，在拓展农民增收空间、在保护传统村落和乡村风貌、完善乡村基础设施、提升农房建设质量、改善农村人居环境及提高农民科技文化素质等方面反复沟通中赢得认同。

“有事好商量，众人的事情由众人商量”。认同基础上的协商是村民参与乡村治理最有效方式。不少地方在乡村民主协商方面进行了有益探索，如有些地方采取村中设“百姓议事堂”，凡是关涉群众切身利益的问题，都由“百姓议事堂”协商讨论。有的乡村结合妇女占常住人口比重大，是农村基层生产、生活“顶梁柱”的实际情况，建立“妇女议事会”，发挥“半边天”在乡村治理中的独特作用。这些都是柔性化治理的生动体现。当然，柔性化协商并不是随性协商，是结合乡村自身特点，形成民主协商制度后，在制度框架内进行的充分自由协商。其中平等自由原则、协商人员多元化、程序规范、结果公开等都需要在制度中得到体现。

能实现“三治结合”走深走实。自治、法治、德治相结合是构建基层社会治理新格局的内在要求。中共中央国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出要建立起自治、法治、德治相结合的基层治理体系。针对当前乡村治理中存在的德法融合不够问题，要在激发乡村自治活力基础上，坚持法德并重、刚柔相济，实现三者相互结合、有机融合，形成乘数效应、整体效应。

法治刚性中蕴含着平等公正等柔性化要素。乡村治理在法治轨道刚性运行的同时，要注重运用道德滋养力量。要充分发挥法律工作者、普法志愿者在提升村民素养的同时，还要强化依法治理乡村，善于运用法治思维和法治方式解决乡村治理顽症难题和道德约束结合起来攻坚克难。以乡村化解矛盾纠纷为例，既要强化法律底线管控作用，又要考虑道德文化、传统经验、村民认同、风俗习惯等因素，综合运用人民调解、民主协商、心理疏导等多元化方式解决矛盾纠纷。

道德规范依靠法治保障能发挥“硬”作用。民风民俗、家风家训、伦理道德等，可以起到约束人的行为，维护社会秩序，以德治实现善治的效果。乡村是发挥礼俗规约作用的重要场域。乡村治理要充分发挥乡村民主协商作用，呵护公序良俗、去除乡村礼俗规约中落后迷信内容，赋予其新时代精神文明内涵，制定出既遵循法律规范又符合乡村文化传统的自治章程、村规民约。用法治思维和法治方式制定自治章程、礼俗规约，能让道德约束作用在乡村自治实践中逐步“硬”起来，才能真正实现自治、法治、德治“三治结合”，是成本最低、效率最高的乡村治理方式。



2020年9月，习近平总书记在一份反映一些政务APP变味走样，占用基层干部大量时间的材料上作出“要摒弃形式主义”的重要批示，明确指出移动互联网应用程序发展中出现的形式主义问题和症结，要求切实为基层减负。摒弃“指尖上”之苦，才能为基层干部松绑减负，激发干事创业的热情与活力。在中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制统筹协调推进下，各地各部门对“指尖上的形式主义”开展了为期半年的专项整治，取得了良好成效。此次专项整治行动便是针对“指尖上”负担的一次集中“开火”，让许多基层干部竖起了大拇指。

“破”的是让信息技术发挥其应有的功效。提升基层治理水平、深化治理机制改革，需要发挥网络信息技术的牵引作用。但是，现实中以电子设备为载体的形式主义工作作风，并不是让信息技术发挥其应有的功效，反而异化成了指尖上的负担。其实，当一个人集中精力做事的时候，是根本不可能想到要拍照的，更不要说与群众面对面解决问题的时候，还要来个摆拍上传到微信群里。错就错在把微信工作群当成了“过度留痕”的平台。指尖上减负首先要转变检查考评太多、凡事都要留痕记录的工作方式，导致基层干部无暇投身于公共服务的扭曲状况，进而减轻被动避责的压力，清除干扰其精力的障碍，让基层干部干事创业没有后顾之忧。

“删”的是机械做法。“指尖上的形式主义”关注点不在于绩效而在于程序和规矩。拍照录像、APP上挂学习时长，这些工作说到底并非绩效考核，而是是否“合乎规矩”的考核。随着科技深入基层，要证明“合乎规矩”越来越繁琐了，不是填表就是留痕，不是拍照就是录像。基层的形式主义，根源不在下面，而是上行下效。欲有效解决这一问题，在客观上依赖于国家的治理能力。“指尖上”减负行动目的之一便是改变机械的工作程序和做法，减少基层工作者的工作压力以及科技工具施加在“合乎规矩”之上的工作成本，进而引导基层干部的关注点从机械程序转向治理绩效。

“做”的是真实政绩。指尖上的形式主义是“以痕迹论政绩”的错误政绩观，关注点在于形式美观，而忽视了根本政绩——人民群众的满意度。指尖上减负就是要把基层干部从华而不实的“虚功”中解救出来，务求实效、扎根基层，用实践检验政绩，把工作落实与否、群众满意与否作为衡量政绩的客观标准。也就是说，我们做事情、干工作，如果做到了上有利于国家、下有利于人民；既符合国家和人民眼前利益的要求，又符合国家和人民长远利益的要求；既能促进经济社会发展，又能促进国家富强和人民幸福，那就做出了党和人民所需要的真正的政绩。指尖上减负行动就是要剥除浮在面上的“外包装”，唤醒干部对正确政绩观的认知，把人民群众的满意度作为衡量政绩的最高标准，把党和国家制定的便民利民政策落到实处。

长效整治“指尖上的形式主义”需要在巩固整治成效、建立健全体制机制、创新基层治理“新思路”上下功夫。这场作风之变，就是要从“群里吼”到“实地走”，从“绑在屏幕上”到“忙在点子上”…… 摒弃“指尖上”之苦，减基层之负，要以钉钉子精神整治形式主义，让基层干部卸下更多无谓的负担。

破除『指尖上的形式主义』

□ 王中女

“铸”的是长效机制。“指尖上的形式主义”，不仅增添了基层工作人员的负担，削减了其干事创业的精力与热情，也影响了干群关系，降低了工作效能，损害了党和政府形象。整治“指尖上的形式主义”，既要拿出“当下改”，又要建立健全“长久立”的机制，二者有机结合，才能把干部干事创业的手脚从形式主义、官僚主义的桎梏中解脱出来，为基层真减负、减真负。当前，中央网信办、国务院办公厅正研究制定移动互联网应用程序建设和管理办法，建设统筹管理、审核备案、评价反馈、清理退出等机制。在统筹管理上，要做到坚持标准与量体裁衣相结合、科技应用与干部需求相统一。在审核备案上，进行规范化管理，严防无效、重复的应用等流入基层干部的手机电脑终端。在评价反馈上，以结果为导向，根本落脚点在于问题的解决与群众的评价，而不是在工作群、政务APP上传图像或视频。在清理退出上，针对僵尸类、空壳类的移动互联网应用程序，营造以自愿退出为主、强制退出为辅的氛围，并明确其退出时的责任并完善相关办法，进而形成严进宽出的退出环境。

长效整治“指尖上的形式主义”需要在巩固整治成效、建立健全体制机制、创新基层治理“新思路”上下功夫。这场作风之变，就是要从“群里吼”到“实地走”，从“绑在屏幕上”到“忙在点子上”…… 摒弃“指尖上”之苦，减基层之负，要以钉钉子精神整治形式主义，让基层干部卸下更多无谓的负担。

