

习近平关于基层治理重要论述的科学内涵、实践指向与理论贡献

王 杨

摘 要: 如何以基层善治夯实“中国之治”根基,是新时代新征程中国共产党的重要使命任务之一。党的十八大以来,习近平围绕基层治理作出的一系列重要论述,是推进新时代基层治理的指导思想和行动指南。从科学内涵上看,其阐明了基层治理的价值取向、根本保障、总体目标和基本思路,强调基层治理必须以人民为中心、增进民生福祉,要推进党建引领基层治理,实现基层治理现代化,推动社会治理重心下移。习近平关于基层治理的重要论述具有鲜明的实践指向,提出了以国家治理与社会自治在基层社会的有机统一为根本前提,以完善基层治理体制机制与创设制度空间为重要路径,以打造多元主体共建共治共享的治理格局为关键支撑,坚持智能、精细、法治、协同的发展策略。这打破了西方治理理论的迷思,发展了马克思主义政党社会关系理论,深化了马克思关于社会治理的思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

关键词: 基层治理;科学内涵;实践指向;理论贡献

中图分类号: D633 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)04-0013-10

大国治理,重在基层。基层治理是推进中国式现代化的重要组成部分,直接关系到国家治理体系与治理能力现代化的进程。随着社会治理重心下移,基层治理成为社会治理体系的重要部分和关键领域。伴随着社会异质性、流动性的增强,社会管理体制受到深层次考验,对基层治理提出了新要求。党的十八大以来,习近平总书记就基层治理作出系列重要论述,强调“基层是一切工作的落脚点,社会治理的重心必须落实到城乡、社区”^{[1]4}，“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系”^{[1]53}，“要加强对创新基层社会治理”^{[1]54}，“将和谐稳定创建在基层”^{[1]54}。这些重要论述构成了一个系统完整且与时俱进的科学理论体系,为推进基层治理现代化提供了根本遵循和科学指南,认真学习和系统总结这些重要论述具有重要的理论与现实意义。目前,学界相关研究主要从习近平关于城市治理、社会

治理、社区治理、基层党组织建设等相关论述展开,个别研究虽然涉及从基层治理理论视角总结重要论述的生成逻辑和内涵特征,但是仍然缺乏理论与实践结合的深入探讨。进一步系统梳理习近平关于基层治理重要论述的科学内涵、实践意蕴与理论贡献,对全面贯彻党的二十大与二十届三中全会精神、统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理、以基层治理助推中国式现代化具有重大理论与现实意义。

一、习近平关于基层治理重要论述的科学内涵

习近平关于基层治理重要论述全面而深刻地阐述了基层治理的科学内涵,既有对基层治理价值取向的深刻分析,也有对基层治理根本保障的科学揭示;既有对基层治理总体目标的深刻阐释,也有对基

收稿日期:2024-12-06

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“新时代党建引领社区治理制度创新研究”(22BDJ112);北京市社会科学基金一般项目“北京新就业群体党建融入基层治理的机制与路径研究”(24KDB009)。

作者简介: 王杨,女,北京科技大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师(北京 100083)。

层治理基本思路的明察洞悉。这些新思想新观点新论断,为推进新时代基层治理现代化建设提供了基本遵循。

1.价值取向:以人民为中心、增进民生福祉

以人民为中心、增进民生福祉,是习近平关于基层治理重要论述的价值取向,体现了对中国共产党百余年来基层治理实践经验和目标追求的赓续发展。基层治理现代化的本质是人的现代化,需要依靠人民、为了人民。这一价值取向体现在以下三个方面。

第一,党的宗旨使命在基层的一以贯之。习近平指出:“要把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点,通过不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,赢得群众对党的信任和拥护。”^{[1]20}这就意味着在基层治理中应坚持党始终在人民群众身边的原则,构建“以人民为中心”的基层治理体系,将发展与治理有机结合,“从人民群众普遍关注、反映强烈、反复出现的问题出发”^{[1]23},“紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,坚持尽力而为、量力而行”^{[1]28},做到基层治理一切为了人民。

第二,打通联系服务群众的“最后一公里”。习近平在党的十九大报告中指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^[2]基层是各种矛盾和问题的聚集地,也是多元主体利益的交汇点。夯实基层治理,离不开一切为了群众、一切依靠群众的群众路线。习近平强调:“创新组织群众、发动群众的机制,创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制。”^{[1]21}这就指明了在基层治理中持续激发人民群众的创造活力、凝聚人民群众的治理智慧^[3]的重要意义,并指引着基层广泛汇聚民智、最大限度激发民力,共同解决好人民群众急难愁盼的问题,打通联系服务群众的“最后一公里”。

第三,在基层治理中不断增进民生福祉。习近平明确指出:“基层治理和民生保障事关人民群众切身利益,是促进共同富裕、打造高品质生活的基础性工程。”^{[1]7}他强调在基层治理和民生保障方面下更大功夫,要更加聚焦人民群众普遍关心关注的民生问题,“从最困难的群体入手,从最突出的问题着眼,从最具体的工作抓起”^{[1]21},办好惠民实事,增进民生福祉。这就意味着基层治理的落脚点在于切实解决人民群众最直接、最现实的利益问题,用心用

情用力保障和改善民生,让发展成果更多更公平地惠及全体人民,不断提高人民群众的幸福感和获得感、安全感。

2.根本保障:推进以党建引领基层治理

习近平指出:“要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”^{[1]13}在习近平关于基层治理重要论述中,推进以党建引领基层治理是加强和改善基层治理的根本保障。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。这一本质特征决定了党在基层治理中必须充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

第一,强化基层治理的关键抓手。《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》强调:“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。”^[4]习近平强调:“要加强党的领导,推动党组织向最基层延伸,健全基层党组织工作体系,为城乡社区治理提供坚强保证。”^{[1]111}越是基础薄弱的地方,越要健全党的组织,确保党的领导全覆盖。通过把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面,推动基层党建与基层治理深度融合,将党的政治优势、组织优势和密切联系群众优势转化为强大的治理效能,有效促进基层治理提质增效^[5]。

第二,完善社会治理体制的内在要求。习近平指出,要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,打造共建共治共享的社会治理格局”^{[1]51}。当前,基层治理仍然存在“碎片化”“悬浮化”“封闭化”等突出问题,需要以系统化改革突破认知性、结构性和功能性方面的困境,从而解决当前存在的问题。而发挥党组织统筹全局、协调各方的核心领导作用,是深化基层治理系统化改革的关键。党组织可以充分发挥跨界整合的优势,围绕基层治理的重点、难点问题,统筹基层各种治理资源,优化治理结构,有效调动系统内各类组织机构广泛参与^[6]。通过“党建联盟”“区域化党建”等党建资源整合方式,可以破除部门管理碎片化和各自为政的困境,借由党建共同体再造基层治理共同体^[7]。

第三,巩固党的执政基础的根本要求。基层党组织是党在基层中的组织基础,是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”,是党联系群众的“桥梁和纽带”,是党的执政之基、力量之源。习近平强调:“党的工作最坚实的力量支撑在基层。”^{[1]101}

“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒,是党的全部工作和战斗力的基础。”^{[1]105}基层党组织在基层治理场域中的领导权威与治理能力不仅是把制度优势转化为治理绩效的根本路径,而且是夯实党在基层执政根基的关键所在^[8]。加强基层党组织建设,把基层党组织建设成为推动基层治理的坚强战斗堡垒,是巩固党长期执政基础和执政地位的根本要求。

3. 总体目标:实现基层治理现代化

实现基层治理现代化是习近平关于基层治理重要论述的总体目标。2021年春节前夕,习近平在贵州看望慰问各族干部群众时指出:“必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”^{[1]16}基层治理体系和治理能力现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程,是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的坚实基础。基层治理现代化包括基层治理主体结构的现代化、基层治理方式的现代化、基层治理能力的现代化^[9]。

第一,完善基层治理体系,实现基层主体结构现代化。基层治理现代化以多元主体合作与协同为立足点,面对基层广泛而复杂的治理要求,需要形成在党的全面领导下,政府、社会组织、公民各个子系统共同构成开放的整体系统,实现多元主体广泛参与、充分发挥主体作用的共治格局。习近平指出:“要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。”^{[1]108}这就要求充分发挥党组织的治理主体凝聚力与治理资源协调力,不断拓展基层社会自我治理空间,畅通多方主体参与渠道,使各类主体有序参与到基层治理实践中,实现基层治理主体结构现代化。

第二,创新基层治理手段,实现基层治理方式现代化。基层治理现代化面向基层有效治理,习近平强调:“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台。”^{[1]55}“从‘管理民主’到‘治理有效’。”^{[1]70}这就要求进一步运用技术赋能手段强化基层治理智能化水平,实现基层治理的精细化、系统化与科学化,并构建自治、法治、德治相结合的现代基层治理机制^[10]。通过基层治理手段由硬性向柔性、从传统到现代、自粗放至精细的转变,实现基层治理方式的现代化。

第三,提高基层政府响应水平,实现基层治理能力现代化。大国治理需要广大基层在治理能力上的匹配,基层治理能力不足会造成国家治理成本过高或者管理方式粗放等问题,简约治理等现象就是这

类问题的典型表现^[11]。习近平指出:“要推进乡村治理能力和治理水平现代化,让农村既充满活力又和谐有序。”^{[1]70}这就决定了,为实现基层治理能力现代化,需要不断提高基层政权治理水平^[4]。在加强国家对基层治理穿透的同时,应着力提高基层政府在履行职能、政策制定、公共服务、资源配置、应对突发事件、维护社会稳定、促进社会发展等方面的自主能力,发挥基层政府的主动性和创造性,响应多样化治理问题与群众需求,切实提高基层治理效能。

4. 基本思路:推动社会治理重心下移

习近平强调:“基层是一切工作的落脚点,社会治理的重心必须落实到城乡社区。”^{[1]4}习近平关于基层治理重要论述中,推动社会治理重心下移是基层治理现代化的基本思路。城乡基层治理承载着以善治效能满足人民对美好生活向往的功能,社会治理重心下移指向通过资源、管理、服务下沉以提升基层治理效能的实践,切实为基层赋权、扩能、明责。

第一,向基层放权赋权,使基层权责匹配。针对基层治理实践中,乡镇(街道)缺乏独立行使行政资格,针对权力小、资源少、责任大,属地管理权责不对等等治理困境,需进一步健全乡镇(街道)职责和权力、资源相匹配制度,着力加强乡镇(街道)服务管理力量。习近平强调:“要坚持大抓基层的鲜明导向,推动治理和服务重心下移、资源下沉,推动乡镇赋权扩能,整合力量、提升能力,确保接得住、用得好。”^{[1]79}这就要求以制度化方式推动政府事权下放,通过相关法律法规,明确赋予乡镇(街道)综合管理权、统筹协调权、应急处置权、行政执法权,使基层有权有责^[12]。向基层放权赋权有助于保护基层政权的自主权、自治权,在职责匹配的基础上更好地提升为基层社区服务的能力。

第二,资源向基层下沉,实现资源整合。在实践中,基层处于国家治理体系末梢,工作中常常面临着对一些治理资源“看得到、摸不着、关键时候用不了”的结构性矛盾^[13]。习近平指出:“尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,更好为群众提供精准有效的服务和管理。”^{[1]60}这意味着,推动治理资源与力量下沉,有助于破解基层治理中的资源难题,赋能基层有效调用和整合资源与力量。同时,应充分挖掘基层内生动力,动员嵌入于基层治理空间的各类资源,培育并充分运用社会资本,激发社会活力。通过自上而下与自下而上的资源集成,共同激活基层治理“一池春水”,将治理资源转化为治理能力,汇聚基层治理强大动能。

第三,推动在基层解决治理问题,降低社会治理成本。习近平指出:“加强源头治理,努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”^{[1]85}其科学依据在于,社会治理重心下移,能够使大量的社会矛盾和问题在基层得到解决或一定缓解,而不用提交到更高一级的政府。推动在基层解决治理问题,一方面可以提高基层治理效率,迅速了解和回应人民群众的急难愁盼;另一方面可以降低治理成本,减少社会管理事务和矛盾上交比例^[14]。习近平强调:“深入研究和准确把握新形势下群众工作的特点和规律,改进群众工作方法,提高群众工作水平。”^[15]推动各类基层社会矛盾和问题在基层得到有效解决,进一步巩固国家政权的基层基础,维护社会稳定和国家长治久安。

二、习近平关于基层治理重要论述的实践指向

习近平关于基层治理的重要论述为新时代进一步深化基层治理改革和推进基层治理现代化提供了行动指南,也为各级政府、基层治理主体提升基层治理水平与能力指明了实践方向。习近平关于基层治理重要论述的实践指向包括:以构建国家政权和人民民主的基层社会基础作为内在要求,创新基层治理体制与制度空间作为重要途径,建立多元主体共建共治共享的治理机制作为关键支撑,基层治理坚持以智能、精细、法治、协同作为发展策略。

1. 内在要求:国家治理与社会自治在基层社会的有机统一

基层治理包括国家对基层社会的自上而下的治理和以社会公众为主体的自下而上的自我治理两个方面^[16],是基层政权建设与基层人民民主的有机统一。基层治理改革和发展的内在要求是构建国家政权和人民民主在基层的社会基础,实现国家治理与社会自治在基层社会的有机统一。

第一,要将基层政权治理能力建设与发扬基层人民民主相结合。着力增强乡镇(街道)基层治理能力,并不断完善基层民主制度。习近平强调:“乡镇(街道)是国家治理的基础单元。”^{[1]38}“加强基层党组织和基层政权建设。”“强化基层社会管理和公共服务职能。”^[17]这就要求加强基层政权治理能力建设,切实增强乡镇(街道)在行政执行、为民服务、议事协商、应急管理、平安建设等方面的能力。党的十八大以来,各地牢固树立大抓基层的鲜明导向,

着力加强党建引领基层治理和基层政权建设^[18]。例如,北京市为推进首都超大城市基层治理体系和治理能力现代化,出台了《北京市街道办事处条例》等制度文件,规范和保障街道办事处依法履职,全面加强基层政权治理能力。北京探索形成的“街乡吹哨、部门报到”“接诉即办”等经验做法,在全国各地广泛推广,全面夯实了基层治理基石。

同时,乡镇(街道)应积极发展基层民主,不断丰富全过程人民民主的基层社会实践。习近平指出:“涉及基层群众利益的事情,要在基层群众中广泛商量。”^{[1]35}强调要深化基层协商治理实践,以协商为手段实现人民民主、提升基层治理能力^[19]。党的十八大以来,基层民主由包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督在内的“四个民主”发展为增加了“民主协商”的“五个民主”,各地涌现出结合地方实际的基层民主协商经验与品牌,凸显了“有事好商量,众人的事情由众人商量”^{[1]35}的基层民主时代特征,并促进了基层治理能力稳步提升。因此,应不断坚持深化基层民主实践,拓宽群众参与基层治理的渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业,充分尊重基层群众自主性,进一步发扬基层人民民主。

第二,要坚持党的领导与基层群众自治相结合。不断完善党纵向到底的基层治理领导体系,同时着力拓展基层社会自治空间,实行自我管理、自我服务、自我教育和自我监督。习近平总书记在党的二十大报告中旗帜鲜明地指出:“坚持大抓基层的鲜明导向。”^{[1]113}“推进以党建引领基层治理。”^{[1]113}并要求在基层治理中,“健全基层党组织工作体系”^{[1]111}。这明确了要坚持并加强党在基层治理现代化中的政治引领、组织引领、能力引领和机制引领。与此同时,习近平强调:“要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。”^{[1]108}“让群众依法实行自我管理、自我服务。”^{[1]45}应健全基层党组织领导的群众自治机制,构建多层次、多渠道的群众参与机制,引导和动员群众积极参与基层治理。

党的十八大以来,基层治理中党的领导的加强和基层群众自治制度的成熟互促并进。中央地方各级党委着力健全党全面领导基层治理的制度体系,构建了党委领导、党政统筹、简约高效的管理体制。截至2022年9月,村(社区)书记、主任“一肩挑”比例达到95.6%和93.9%,比换届前分别提高了29.5%和30.2个百分点,党在基层的领导不断夯实^[20]。

同时,加大力度向基层自治组织赋权,完善基层群众自治制度,发展基层民主。《民法典》赋予了居委会、村委会法人资格,通过修改村民委员会组织法、城市居民委员会组织法,延长了村(居)委会任期年限,完善了基层群众自治制度和工作机制,增强了基层群众自治主体的权能,保证了基层治理的稳定性。可见,“加强社区治理,既要发挥基层党组织的领导作用,也要发挥居民自治功能”^{[1]51},应在党组织引领下,推动基层群众自治组织健全自治机制,增强动员能力,着力增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。

2.重要途径:完善基层治理体制机制与创设制度空间

习近平指出:“加强和创新社会治理,关键在体制创新。”^{[1]3}这明确了体制建设与制度创新是进一步推进基层治理改革的主线。完善基层治理体制机制与创设制度空间,是夯实基层治理基础、实现基层治理体系现代化的重要途径。

第一,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的基层治理体制。习近平强调,要“遵循治理规律,把握时代特征”^{[1]5},充分发挥党委领导核心作用,强化政府责任,引领、推动各方社会力量积极参与社会治理,提高资源整合能力,激发社会活力,形成“人人参与,人人尽责”的共建共治共享的治理共同体。党的十八大以来,中央出台了一系列政策意见,批准印发加强基层治理体系和治理能力现代化建设、加强社区工作者队伍建设、健全新时代志愿服务体系等方面的意见,筑牢了新时代国家基层治理制度体系的“四梁八柱”。各地各部门也结合地方实际,相应制定出台了相关规范性文件,从制度上明确了新时代基层治理体制机制,开创了新时代党委统一领导,政府治理同社会调节、居民自治良性互动的生动局面^[20]。

第二,建立健全自治、法治、德治融合的城乡基层治理体系。习近平指出:“要完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,让农村既充满活力又稳定有序。”^{[1]79}这就要求,必须从中国国情与实际出发,注重基层治理内容与方式的多元融合,深入挖掘道德规范、民风家风等治理要素作用,探索自治理、“硬”治理和“软”治理相结合。将创新基层自治的有效实现形式,与依法表达诉求定纷止争、强化道德教化作用有机结合,注重法治约束、道德自律与文明涵养在基层治理中的功能整合。党的十八大以来,党中央、国务院持续健全自治、法

治、德治相结合的基层治理体系。各地结合地域特点与治理需求,不断创新村规民约(社区公约)、百姓议事会、乡贤参事会、法律服务团、道德评议团等治理载体,完善推广积分制、清单制等一系列治理方式,以自治激活基层治理的内生动力,以法治构建基层治理规范框架,以德治培育基层治理文明形态。因此,基层治理实践中应建构有效的“三治结合”模式,激活治理要素动能,平衡基层社会的多重复杂关系,实现多元共治、充满活力、稳定有序的社会重塑目标和理想图景^[21]。

第三,系统谋划、因地制宜,持续完善基层治理制度安排。习近平旗帜鲜明地强调:“行之有效的制度要坚持、要落实,同时要针对新情况新问题以改革创新精神补齐制度短板,健全制度,有力执行。”^{[1]104}按照基层治理的总体性制度安排,应进一步完善党全面领导基层治理制度、基层民主协商制度,建立健全村规民约和居民公约的制定机制,健全基层群众自治制度、矛盾纠纷多元化解决机制等基层治理制度安排。同时,应鼓励因地制宜推动重点领域关键环节政策创新。例如,针对基层治理负担过重、“小马拉大车”等基层治理难题,在中央政策安排的基础上,积极推动各地因地制宜进行政策创新,发挥地方政策实践的示范作用。四川率先出台了破解“小马拉大车”、突出问题提升基层治理服务能力的“40条措施”,发挥了地方政策实践的示范作用。未来,在治理重心下移、社会参与、法治和德治建设、精细化管理与服务等方面,应持续鼓励政策创新,完善制度供给,创设基层治理改革的制度空间。

3.关键支撑:打造多元主体共建共治共享的治理格局

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[22]建设基层治理共同体需要创新多元主体合作治理模式。习近平指出:“基层社区事务很多很繁杂,单靠政府是干不了、也干不好的,必须充分发挥社会各方面作用,激发全社会活力。”^{[1]49}应在党委领导与政府负责基础上,着力增强社会各方参与基层治理的能力和活力。

第一,建立以社区为场域的社会多元参与模式。习近平强调:“要完善党建引领基层自治共治格局,引导驻区单位、社会组织、群团组织等各类社会力量参与社区治理。”^{[1]49}这就需要完善社会力量参与基层治理激励政策,建立社区与社会组织、社会工作

者、社区志愿者、社会慈善资源的联动治理模式,支持设立基层政府购买社会工作服务项目和社区基金会等协作载体。他还要求“群众的事同群众多商量”^{[1]49},实现“人人参与、人人尽责”^{[1]50}。新冠疫情社区响应中,社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源充分联动^[19],发挥协同作用,为中国特色应急动员的成功奠定了坚实的社会基础,“五社联动”也因此成为城乡社区场域重要的社会动员方式。近年,各类社会力量参与基层治理渠道不断拓展、方式不断丰富,60多万个基层群众性自治组织、265万多家社会组织、116万多名持证社会工作者、2.35亿多名注册志愿者,在脱贫攻坚、乡村振兴、疫情防控、救灾救助等方面发挥了重要作用^[23]。实践证明,应不断完善党建引领社会参与制度,创新“五社联动”模式,发展社区慈善事业,大力开展邻里互助服务和公益活动,加强社区服务力量和服务资源整合,提高以社区为场域的多元共治的协同性,更好地满足居民多样化需求。

第二,加大政社合作力度,充分发挥社会主体协同作用。习近平强调:“培育扶持社区社会组织发展,加大政府购买公共服务力度。”^{[1]49}“发挥财政资金四两拨千斤作用,鼓励社会资本参与。”^{[1]63}这就要求建立健全政府向社会力量购买服务的长效机制,扩大社会力量参与治理合作的范围,打造平等对话与互动沟通平台,鼓励社会力量在基层治理与服务中发挥积极作用。自2012年起,财政部和民政部共同启动实施中央财政支持社会组织参与社会服务项目。截至2024年度,项目累计拨付中央财政资金约16.87亿元,先后支持了3869个社会组织服务项目^①,大量项目落地城乡社区,打造了“中国社区服务暖心工程”等品牌社会服务项目。中央财政支持社会组织参与社会服务项目充分发挥了财政投入的杠杆效应,广泛引导了社会组织参与社会服务,鼓励和带动了地方政府部门向社会组织购买服务,为社会组织参与基层治理创造了有利的政策环境。实践证明,应进一步建立和健全政社分工合作的社会体制,加大政府与社会力量合作力度,同时加强对承接政府购买服务项目的企业和社会组织的准入考核、过程监管与绩效评估,引导好、组织好各类社会力量有序参与基层治理,实现政府治理与社会调节相互补充、相互促进的良性循环。

4. 发展策略:坚持智能、精细、法治、协同的理念方法

随着经济社会的发展和科学技术的进步,“传

统经验化、粗放式、全能型社会管理模式已经无法适应国家治理现代化的时代需求”^[24]。社会治理模式从单向管理向双向互动、从线下为主向线上线下融合转变,基层治理实践中应坚持智能、精细、法治、协同的理念方法。

第一,构建智能化支撑的基层治理平台,实现管理与服务精细化。习近平指出:“要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化、又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平。”^{[1]70-71}因此,要充分利用信息化和智能化,加强顶层设计,做好研究和规划,运用信息化平台,实现数据信息整合和共享,为精细化治理提供数据支撑,更好地满足人民群众对公共服务的需求和意愿。近年,随着数字中国建设持续深入,我国数字政府在线服务指数已达到世界领先水平,全国90%以上的政务服务可实现网上办理,基本实现地方部门500余万项政务服务事项和1万多项高频事项标准化服务^[25],数字赋能“最多跑一次”、“一网通办”改革持续深化,基层治理智能化、精细化程度不断提升。同时,习近平强调:“要深入调研治理体制问题,深化拓展网格化管理。”^{[1]60}这就决定了必须坚持问题导向,狠抓基层治理顽疾,深化基层治理体制机制改革,进一步提高政府的主动发现、及时处理能力,为群众提供精准有效的服务和管理。

第二,注重基层法治建设与矛盾化解方式创新有机结合。着力加强社会主义民主法治建设,完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效方式,更好地把制度优势转化为治理效能,是实现基层治理现代化的必然要求。加快推进基层法治建设,系统谋划和解决民生福祉和基层执法关键领域现实问题,回应基层治理要求和人民群众期待。习近平强调,应注重“发挥市民公约、乡规民约等基层规范在社会治理中的作用”^{[1]61},以法治思维实现高效能治理。同时,他要求,进一步完善群众利益表达与矛盾化解机制,“从源头上提升维护社会稳定能力和水平”^{[1]87}。这就决定了,应深入研究基层各类矛盾纠纷的深层次原因,动态排查和精准预测基层矛盾发生风险,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态^[26]。党的十八大以来,各地坚持和发展新时代“枫桥经验”,探索了北京市西城区“全周期”诉源治理、四川成都武侯区“信托制”解纷工作法等地方特色经验,科学设计依靠人民群众化解矛盾纠纷的路径与方法,将法治思维和法治方式运用与人民群众主体作用发挥有机结合,有效化解矛盾纠纷、管控

社会风险。实践证明,应继续坚持和发展新时代“枫桥经验”,探索民主法治建设与矛盾化解方式创新结合的新机制。

三、习近平关于基层治理重要论述的理论贡献

习近平关于基层治理重要论述立足中国特色社会主义基层治理的时代特点,深刻彰显了思想理论对治理实践的解释力与引领力。这一重要论述超越了西方治理理论,创新了政党社会关系理论,丰富拓展了马克思关于社会治理的思想,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为我国新时代基层治理提供了理论指导和行动指南,对社会治理相关理论做出了系统性原创性理论贡献。

1. 理论超越:打破了西方治理理论的迷思

第一,跳出西方治理理论“国家”与“基层”对立的窠臼,将国家治理基层与基层治理有效兼容。西方治理思想从发展之初,就存在一种去国家影响的取向,包括一种无国家的治理设计。罗西瑙提出“没有政府的治理机制”^[27],即社会公共事务管理没有固定的单一权威与权力中心,有的只是政府与社会、群体与个体、公共机构与私营部门之间的协商合作机制^[28]。西方治理理论主张对国家单一治理主体的超越,强调基层自我治理而非国家治理基层,注重自下而上的多元主体合作^[29]。其认为现代治理所延展的国家与社会关系“不再是中央集权,而是权力分散;不再是由国家‘指导’,而是由国家和私营部门合作”^[30]。这一理论倾向虽然重视了基层社会的主导作用,但是国家在基层治理中的合法性与功能被削弱与忽视。习近平关于基层治理重要论述打破了西方社会治理中“国家—社会”对立与分权的圭臬^[31],认为国家与社会相互依存、彼此贯通,主张一种“强国家—强社会”的共生型治理结构。党和政府以及公民和各种社会组织、社会力量等构成基层治理的多元主体,但各主体所占的地位不同,注重在党的统一领导下,构建政府与社会多元治理主体团结协作、良性互动的基层治理格局。将国家对基层社会的自上而下的治理和以社会公众为主体的自下而上的自我治理有机结合,形塑充满生机活力的“国家—社会”关系。

第二,摆脱了西方治理理论对治理主体“去中心”的认知局限,构建了党领导基层治理的多主体立体化图景。西方治理思想从诞生时起就具有“去

中心”的基本特征,相关理论主张摒弃以国家为中心的管理模式^[32],质疑政府作为单一中心治理者的合法性,认为公共机构的作用是有限的,主张建立一种多中心的社会治理模式^[33]。然而对“去中心”与多中心的过分强调,使多元主体治理的有效性陷入悖论。多主体共享治理模式只适用于参与者较少且参与者们目标共识水平高、协同需求低的网络化治理中,在参与主体多、信任与共识度有限的治理情境下,欠缺有能力的管理与协调组织,会造成治理有效性降低的困境^[7]。习近平关于基层治理重要论述摆脱了治理“去中心”的视角束缚,创设了一种有中心、立体化的“一核主导、多元共治”治理范式。中国共产党是人民根本利益的代表,党的领导、政府主体与群众自治在中国特色基层治理中具有根本的一致性^[34]。推进以党建引领基层治理,旨在构建党领导下的政府、市场、社会组织、公众等多元主体协同参与的局面。在基层治理中,着力发挥基层党组织的党建联建和多元整合的功能,通过主体衔接、序列整合,形塑一个多元主体的开放式基层治理网络结构^[35]。

2. 继承发展:推进了中国共产党的政党社会关系理论创新

第一,整合了政党与社会之间“反映社会,并塑造社会”的辩证关系框架。传统马克思主义视角认为政党是已成型的社会群体的表达和反映,新马克思主义视角则提出政党可以塑造社会群体,习近平关于基层治理重要论述的基层政权、基层民主政治、以人民为中心、党建引领基层治理等内容,致力于将政党反映社会与政党塑造社会有机结合,回到马克思、恩格斯的总体性辩证思想之中。习近平关于基层治理重要论述重视中国共产党在基层治理中的关键性角色,既反映群众的基本利益,同时作为领导和能动力量,拥有塑造新的社会群体(社会行动者)的空间^[36]。重要论述一方面强调党始终代表最广大人民根本利益,基层党组织作为党垂直化组织体系的末端,近距离吸纳城乡人民群众的需求和意愿,将其纳入党和政府的政策议程、治理议程,尽最大努力实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。另一方面注重党作为能动主体积极引领和塑造社会,党不断强化对社会群体的引导,通过在新兴领域(新经济组织、新社会组织、新就业群体)的党建工作,以组织嵌入、精英吸纳等各种创造性政治活动,建构社会群体的“政治认同”,使各类社会群体融入党领导的“人民共同体”,形成一致的共同体

意识^[37]。

第二,致力于面向政党与社会积极互动、一体提升的发展方向。党的十八大以来,党对基层治理形成全面领导,并专门出台了社会组织党建的全国性政策,通过制度对社会组织施加直接影响,形塑党社互动的关系。习近平关于基层治理重要论述重视党在社会组织等社会主体中的嵌入与引领,强调在落实基层党组织治理权能的同时,促进社会组织等社会主体的健康发展。在社会组织双重管理体制逐渐式微的背景下,政府与社会组织之间的关系距离加大,党通过制度化形式与社会组织加强互动,并深度介入社会组织的内部治理。一方面,党对社会组织的统合有助于党的政治纲领在社会领域的落实,使社会组织及其成员(会员)的行为符合党的政治方向与国家战略发展的需求^[38],进一步加强了基层党组织的作用,延伸了党群关系,扩大了党组织的影响力,夯实了党的社会基础与群众基础。另一方面,党与社会组织的积极互动,有助于增强社会组织的合法性与资源获取能力^[39],解决社会组织资源约束的问题,为社会组织发展提供空间、环境与能力建设,促进了社会组织的发展,使之在基层治理体系与治理能力现代化中发挥更为积极的作用。

3. 守正创新:坚持和发展了马克思关于社会治理的思想

第一,深刻揭示了基层治理的目的与方向,坚守和丰富发展了马克思关于社会治理的思想的根本立场。受时代条件限制,马克思没有系统论述过社会治理问题,其相关理论观点主要蕴含在不同的理论著作中,在对社会治理的历史进程和未来社会治理的总体说明,以及对资本主义社会治理现实关系的考察与批评的过程中表达了社会治理的相关理论观点^[34]。根据马克思的论述,社会治理的首要目标是促进社会公平正义,最终目标是实现人的自由全面发展^[40]。马克思指出:“真正的自由和真正的平等只有在共产主义制度下才可能实现。”^[41]⁵⁸²在建立起生产资料公有制,实现了生产力高度发达的情况下,才能“结束牺牲一些人的利益来满足另一些人的需要的状况”^[41]²⁴³。同时,共产主义社会形态下,“每一个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”^[42]。不过,这些涉及社会治理的原则认知主要停留在方法论阶段。习近平关于基层治理重要论述以马克思关于社会治理的思想为指导,从我国基层社会治理实践出发,坚持以人民为中心,提出把基层治理和民生保障作为基础性工程,强调把服务群

众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点;更加注重保障和改善民生,更加注重维护社会公平正义,促进人的全面发展和社会全面进步等思想,进一步回答了为什么进行基层治理、基层治理为了谁、成果由谁共享等问题,深刻揭示了基层治理的目的理论,坚守和丰富发展了马克思关于社会治理的思想。

第二,拓展了马克思“真正的共同体”思想。马克思对于资本主义社会危机的思考,引发了他对未来建立“真正的共同体”的构想^[43]。“真正的共同体”是将个体从阶级关系中解脱出来,并组成自由人联合体的社会形态,是实现了物质分配公平和价值观念融合的理想社会。马克思也将他的治理理念充分寓含于“真正的共同体”理论中,指明了物质条件、价值观念和空间体系在共同体中的作用。共同体的物质条件决定着其承载的价值观念和空间结构;而空间的变迁为共同体的物质发展变革提供了机会,同时也制约和影响人们的观念;价值观念又加强了物质利益关系的结构,并巩固了空间的营造策略^[43]。习近平关于基层治理重要论述全面阐述了共建共治共享的基层治理共同体的主要任务,拓展了“真正的共同体”思想的微观场景。其具体拓展在于:一是提出以解决最现实的利益问题为基层治理的重点,强调着力满足人民群众的共同需要,从最直接最现实的生活保障、教育、就业等利益问题入手创新基层治理,明确了基层治理共同体形成的物质基础。二是指明了增强文化价值认同作为基层法治与德治结合的归宿,强调通过法治宣传教育与精神文明建设,建立基层治理的社会规范与社会秩序,形塑基层治理共同体的文化意识与价值认同,促进共同体成员的共同参与与相互团结,明确了凝聚基层治理共同体的价值基础。三是突出了村、社区、家庭、各类组织作为完善基层治理体系的载体,注重在较小的公共空间重构社会关系,强调基层的基础在乡镇(街道)和村(社区),以村居为重点推进基层社会治理创新政策落地,重视把城乡社区基础筑牢,加强基层党组织、村集体经济组织、社区居委会、社区社会组织建设,明确了基层治理共同体的实践场所。

第三,丰富了对社会主义社会治理的认识。从马克思在揭示人类社会规律的基础上科学预见未来社会制度,到列宁率先在苏联创建社会主义制度,如何完善社会主义制度并治理好社会主义社会这一问题并未得到很好的解决^[44]。正如习近平所指出:“马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践,他们关于未来社会的原理很多是

预测性的;列宁在俄国十月革命后不久就过世了,没来得及深入探索这个问题。”^[45]习近平关于基层治理重要论述强调以制度建设为主线创新基层治理,将制度优势与基层治理效能有机结合。其主要认识包括:一是注重完善党全面领导基层治理制度,发挥党组织领导力与整合力,通过价值与行动倡导、资源整合与组织协调,提高基层治理效能。二是注重完善基层民主协商制度,凸显全过程人民民主制度优势,通过凝聚基层社会共识,扩大村(居)民有序参与,推动基层政府科学决策,有效解决基层治理中的矛盾与问题。三是注重健全基层群众自治制度,发挥基层自主性能力,通过国家向基层赋权,重构紧密的自治单元,培育自治组织内部管理能力与外部协作能力^[46],促进居民的集体行动,提升基层群众自治效能。习近平关于基层治理重要论述将完善基层制度与基层治理体系有机结合,并侧重强调提高制度的执行力,将制度优势更好地转化为基层治理效能,丰富了对社会主义社会治理的认识,为构建更加和谐、稳定、高效的社会治理体系奠定了理论基础。

结 语

习近平关于基层治理重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是立足新的历史方位,对基层治理中出现的新情况新问题进行科学分析和系统总结所形成的科学理论。它擘画了基层治理理论的框架体系,确定了推进基层治理体系与治理能力现代化的实践路径,深刻回答了中国基层治理的根本性、全局性、方向性、战略性重大问题,为新时代推进基层治理现代化提供了思想基础和行动指南。在新征程上,我们应继续深化习近平关于基层治理重要论述的理论研究,注重对其多维向度、原创性贡献的深入挖掘,加强对重要论述指导的生动实践进行经验总结和理论建构,进一步彰显习近平关于基层治理重要论述的理论贡献与时代价值,助力推进中国式现代化伟大实践基础上的中国式现代化理论创新。

注释

①根据民政部统计和各年度公示计算。

参考文献

- [1]习近平关于基层治理论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023.
- [2]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].

- 人民日报,2017-10-28(1).
- [3]张会来,董玉琦,高克凡.中国共产党基层社会治理思想的演进历程和实践启示[J].学校党建与思想教育,2023(24):24-28.
- [4]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[N].人民日报,2021-07-12(1).
- [5]吴青熹.党建引领基层治理的功能定位与实现路径[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2024(3):15-22.
- [6]向春玲.基层治理新趋势:以系统化改革破解基层治理的难题[J].北京行政学院学报,2024(1):51-61.
- [7]王杨.党建引领结构与社区治理绩效实证研究:基于网络视角分析[J].中国特色社会主义研究,2021(6):74-83.
- [8]王浦劬,汤彬.基层党组织治理权威塑造机制研究:基于T市B区社区党组织治理经验的分析[J].管理世界,2020(6):106-119.
- [9]向春玲.以精细化治理、精准化服务助推基层治理现代化[J].党课参考,2024(13):31-43.
- [10]向春玲.推进基层治理体系治理能力治理方式现代化[N].学习时报,2021-09-01(7).
- [11]黄宗智.集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
- [12]申润典,夏德峰.权责一致思路下向基层放权赋权应考量的问题[J].领导科学,2020(24):106-109.
- [13]史美渊.推动重心下移,下好基层治理“先手棋”[N].恩施日报,2020-07-07(1).
- [14]容志.推动城市治理重心下移:历史逻辑、辩证关系与实施路径[J].上海行政学院学报,2018(4):49-58.
- [15]习近平.努力成长为对党和人民忠诚可靠、堪当时代重任的栋梁之才[J].求是,2023(13):4-16.
- [16]本刊编辑部.深化基层治理改革 夯实国家治理基础[J].中国行政管理,2024(4):5.
- [17]习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:60-61.
- [18]新华社记者.谱写新时代社会工作高质量发展新篇章:党的十八大以来社会工作成就综述[N].人民日报,2024-11-05(1).
- [19]王浦劬.中国协商治理的基本特点[J].求是,2013(10):36-38.
- [20]高磊,刘婷玉,张译丹.党的十八大以来基层政权建设和城乡社区治理取得历史性成就[EB/OL].(2022-09-08)[2024-10-12].http://ysxw.cctv.cn/article.html?item_id=4841097434033140705.
- [21]杨开峰,仇纳青,郭一帆.“三治融合”:重塑当代中国基层社会与基层治理[J].公共管理与政策评论,2024(1):3-18.
- [22]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [23]吴汉圣.基层强则国家强 基层安则天下安[EB/OL].(2024-05-16)[2024-12-10].www.qstheory.cn/dukan/qs/2024-05/16/c_1130145185.htm.
- [24]胡颖廉,李楠.社会治理精细化:背景、内涵和路径——党的十八届五中全会学习研讨会观点综述[J].行政管理改革,2016(2):64-66.
- [25]王云杉.数字中国发展提质提速[N].人民日报,2024-08-28(7).

- [26] 新华社.陈文清:坚持和发展新时代“枫桥经验” 提升矛盾纠纷预防化解法治化水平[J].社会与公益,2023(11):7.
- [27] 罗西瓏.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,等译.南昌:江西人民出版社,2001:5.
- [28] RHODES R A W. The New Governance: Governing Without Government? [J]. Political Sciences,1996(4):652-667.
- [29] 薛俊文.论国家本质与西方“国家治理”理论误区[J].湖北社会科学,2020(5):11-18.
- [30] 弗朗索瓦-格扎维尔·梅里安,肖孝毛.治理问题与现代福利国家[J].国际社会科学杂志(中文版),1999(1):59-68.
- [31] 曹聪敏,叶昭,李元元.中国特色社会治理模式的三重逻辑及其理论意义[J].甘肃行政学院学报,2023(4):43-54.
- [32] 李洋.西方治理理论的缺陷与马克思治理思想的超越[J].哲学研究,2020(7):48-57.
- [33] 关学增.当代西方国家的社会治理思潮[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2006(4):48-52.
- [34] 李松玉,马苏敏.马克思对社会治理的理论贡献[J].山东社会科学,2024(7):152-158.
- [35] 韩福国,蔡樱华.“组织化嵌入”超越“结构化割裂”:现代城市基层开放式治理的结构性要素[J].西安交通大学学报(社会科学版),2018(5):47-57.
- [36] 张跃然.反映社会还是塑造社会?——国外社会学讨论“政党—社会关系”的两条路径[J].社会科学研究,2018(3):216-241.
- [37] 王杨.党如何塑造社会群体:以社会组织孵化器党建为例[J].社会主义研究,2022(1):130-138.
- [38] 向春玲.关于社会组织党建创新的几点思考[J].科学社会主义,2017(3):69-73.
- [39] THORNTON P M. The Advance of the Party: Transformation or Takeover of Urban Grassroots Society? [J].The China Quarterly, 2013(213):1-18.
- [40] 王国斌.十八大以来中国共产党社会治理思想:生成逻辑、理论要点与时代价值[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(2):119-128.
- [41] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [42] 马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:53.
- [43] 尹栾玉,隋音.基层治理共同体的理论意蕴与现实运行逻辑:基于马克思“真正的共同体”理论视角[J].社会政策研究,2023(1):37-50.
- [44] 阎树群.习近平关于制度自信重要论述的基本内容与理论贡献[J].马克思主义研究,2021(2):21-31.
- [45] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:91.
- [46] 吴晓林,谢伊云.强组织的低成本撬动:党建引领城市基层群众自治制度效能转化的机制[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(1):13-21.

The Scientific Connotation, Practical Orientation, and Theoretical Contribution of Xi Jinping's Important Discourse on Grassroots Governance

Wang Yang

Abstract: How to consolidate the foundation of “governance of China” with good governance at the grass-roots level is one of the important missions of the CPC in the new era and on the new journey. Since the 18th National Congress of the CPC, Xi Jinping has made a series of important statements on grassroots governance, which are the guiding ideology and action guidelines for promoting grassroots governance in the new era. From a scientific perspective, it elucidates the value orientation, fundamental guarantee, overall objectives, and basic ideas of grassroots governance, emphasizing that grassroots governance must be people-centered, enhance people's well-being, promote Party building to lead grassroots governance, realize modernization of grassroots governance, and shift the focus of social governance downwards. Xi Jinping's important expositions on grassroots governance have a clear practical orientation, proposing the organic unity of national governance and social autonomy in grassroots society as the fundamental premise, innovating the grassroots governance system and institutional space as an important path, and creating a governance pattern of multi subject characterized by co-construction, co-governance, and sharing as the key support. These expositions adhere to a development strategy of intelligence, refinement, rule of law, and collaboration. This breaks the myth of Western governance theory, develops the Marxist theory of party-society relations, deepens Marx's thoughts on social governance, and constitutes an important component of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era.

Key words: grassroots governance; scientific connotation; practice orientation; theoretical contribution

责任编辑: 弈 寒