

坚持和加强党对基层治理的全面领导研究^{〔*〕}

乔兆红

(上海交通大学 马克思主义学院,上海 200240)

〔摘要〕坚持和加强党对基层治理的全面领导是推进新时代党的建设伟大工程的一个重要方面,有助于将党的全面领导制度优势转化为治理效能。习近平新时代中国特色社会主义思想强调“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,党的全面领导作为重大政治原则也被写入党章。一个国家治理体系和治理能力现代化水平在很大程度上体现在基层,基础不牢,地动山摇。党的十九大首次将“党领导基层社会治理”的提法写入新修订的《中国共产党章程》。党的领导是当代中国基层社会治理最显著的特征,阐述其治理逻辑、研究其治理思路,具有重要的现实意义。

〔关键词〕政治建党;统领机制;基层治理

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.10.003

“全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴,关键在党。”^{〔1〕}“共产党执政就是领导和支持人民当家作主”,^{〔2〕}这是中国共产党基于现代化国家建设而对于自身使命的深刻认识。当前,中国特色社会主义进入新时代,以政党自身建设质量推动政党关系现代化发展,为中国现代化的深入推进提供了坚实的政党制度保障。党的十八大以来,面对国内国际两个大局,中国共产党“持之以恒推进全面从严治党,深入推进新时代党的建设新的伟大工程,以党的自我革命引领社会革命”,^{〔3〕}积极回应时代挑战,不断消解时代问题,成功领导人民进行了一次伟大社会变革,并取得了社会主义现代化建设的历史性成就。

一、新时代党的建设统领机制的核心要义及其构建

新时代中国特色社会主义事业的进一步发展需要党全面领导基层治理制度的建设。党的政治建设是党的根本性建设,党的其他建设最终要落实到政治建设上。制度建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性等特点,新时代推进党的建设必须坚持以政治建设为统领,构建党的建设的统领机制。

作者简介:乔兆红,中国近现代史博士,上海交通大学马克思主义学院教授,上海社会科学院马克思主义学院兼职教授,主要研究方向为党的建设与马克思主义中国化。

〔*〕本文系国家社会科学基金重大项目“中国共产党百年奋斗中坚持敢于斗争经验研究”(22ZDA015)的阶段性成果。

（一）新时代党的建设统领机制的核心要义

第一,思想建党。党的发展历史表明,领导干部能否形成共同的理想信念,关键要看思想建设是否搞得不好。习近平总书记反复强调坚定理想信念的重要性,提出“坚持不懈用新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂”。^[4]用党的创新理论武装全党是党的思想建设的根本任务,一是全面加强党的思想建设,坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想统一思想、统一意志、统一行动;二是加强理想信念教育,引导全党牢记党的宗旨;三是坚持学用贯通,把习近平新时代中国特色社会主义思想转化为坚定理想和指导实践的强大力量;四是坚持理论武装同常态化长效化党史学习教育相结合;五是以上级领导干部为重点在全党深入开展主题教育。因此,各级党组织和广大党员干部要以党的政治建设为统领,加强理论学习,坚定理想信念,自觉用党的理论创新的最新成果武装头脑,强化对习近平新时代中国特色社会主义思想的学习以指导实践。

第二,组织建党。习近平总书记指出:“要贯彻落实好新时代党的组织路线,坚持组织建党和思想建党有机结合,把党的组织优势巩固好、发展好、发挥好。”^[5]强调“两学一做”学习教育是推进思想建党、组织建党、制度治党的有力抓手,是全面从严治党的基础性工程,要坚持不懈抓下去。一是履行党章赋予的各项职责;二是明确推进以党建引领基层治理的鲜明导向;三是全面提高机关党建质量;四是加强完善公司企业治理中党的领导,理顺基层党建管理体制;五是加强新行业、新组织、新就业群体党的建设。严密的组织体系,构成了党领导基层社会治理的逻辑结构,彰显了党的全面领导的本质要义。要以党的政治建设为统领,加强党的组织建设,坚持新时代党的组织路线,严密组织体系,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,让严肃认真的组织活动成为党内政治空气的清洁剂。

第三,作风建党。党风问题关系执政党的生死存亡。党中央提出坚持以严的基调强化正风肃纪,弘扬党的光荣传统和优良作风,促进党员干部特别是领导干部带头深入调查研究,扑下身子干实事、谋实招、求实效。坚定不移落实中央八项规定精神,抓住“关键少数”,持续深化纠治“四风”。把握作风建设地区性、行业性、阶段性特点,不断深化整治,推进作风建设常态化长效化。只有以党的政治建设为统领持续深化党的作风建设,才能赢得民心,真正做到与人民群众同呼吸、共命运。

第四,纪律建党。坚持和加强党中央集中统一领导,必须增强党内政治生活政治性、时代性、原则性、战斗性,用好批评和自我批评武器,持续净化党内政治生态。为此,全党要高度重视政治纪律,全面加强党的纪律建设,督促领导干部特别是高级干部严于律己、严负其责、严管所辖,对违反党纪的问题,发现一起坚决查处一起。坚持党性党风党纪一起抓,从思想上固本培元,提高党性觉悟。因此,各级党组织要以党的政治建设为统领,切实抓好政治纪律执行情况的督查工作,严明政治纪律和政治规矩,严肃党内政治生活,净化党内政治生态,提高各级党组织和党员干部政治判断力、政治领悟力和政治执行力,持之以恒整治“四风”顽疾,始终保持反腐高压态势,构建风清气正的政治生态。

（二）新时代党的建设统领机制的建构

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“我们党面临的执政环境是复杂的,影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的,党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。”^[6]这些复杂因素无疑会对广大党员干部的思想觉悟提升带来巨大挑战。而且,政治觉悟不会自动地随着党员干部职位的上升而提高,因此党员干部必须与时俱进地加强党性锻炼。加强党性锻炼是提高政治觉悟、永葆政治本色的根本途径。党的二十大报告旗帜鲜明地提出,前进道路上,必须牢牢把握五个重大原则,坚持和加强党的全面领导,坚持中国特色社会主义道路,坚持以人民为中

心的发展思想,坚持深化改革开放,坚持发扬斗争精神。^[7]全党必须牢记,“五个必由之路”是我们在长期实践中得出的至关紧要的规律性认识,是我们建构新时代党的建设统领机制的指南针。以此为据,我们提出建构新时代党的建设统领机制需要着力的五个关键词:引领、融入、推动、监督、问责。

关于引领。新时代党的建设的引领机制是指把党的政治建设的核心地位和统领地位,纳入制度体系,用制度加以规范,用制度来确保,进而以党的政治建设统领党的建设。党的政治建设决定着党的建设的方向和实效,只有构建党的建设的引领机制,发挥党的政治建设的引领作用,才能确保思想、组织、作风和纪律建设的政治方向。当前,中国共产党面临着错综复杂的国内国际形势,只有构建党的建设的引领机制,以党的政治建设引领其他建设,才能确保党的建设伟大工程沿着正确的方向前进。

关于融入。新时代党的建设的融入机制是把党的建设纳入治理体系现代化的建设框架中,通过制度建设将党的政治建设融入到党的思想建设、组织建设、作风建设和纪律建设中。只有将政治建设融入到其他建设的各方面和全过程,才能真正“净化”“协调”“有效”解决党内存在的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题。

关于推动。政治觉悟是提升政治能力的内生动力。在领导干部的能力结构中,党突出强调政治能力,并把政治能力纳入治理能力现代化的建设框架中,坚持把政治标准放在干部政治素质考察的首位,把好政治关。基于阶级意识和政治觉悟的极端重要性,马克思和恩格斯强调,要使“共产主义意识普遍地产生”,“使人们普遍地发生变化”;^[8]列宁强调,无产阶级政党必须“把社会主义思想和政治自觉性灌输到无产阶级群众中去”。^[9]我们党历来强调提高党员的思想政治觉悟,毛泽东创立了思想建党学说,强调“无产阶级思想领导的问题,是一个非常重要的问题”。^[10]习近平总书记在指导全面从严治党过程中,创造性地提出要把思想建党和制度治党有机结合起来,实现二者同时同向发力。

新时代推进党的建设必须构建党的建设的推动机制,以确保党的政治建设的核心地位,确保党的思想、组织、作风和纪律建设沿着正确方向和道路前进。以党的政治建设推动思想建设,有利于提高各级党组织和全体党员的思想纯洁性;以党的政治建设推动作风建设,有利于塑造党内良好风气;以党的政治建设推动纪律建设,有利于构建良好的党内政治生态。

关于监督。加强党内监督,关键在于坚持党的民主集中制,发展党内民主。新时代党的建设的监督机制是指制定相关制度,对党的政治建设引领、融入、推进党的思想组织作风和纪律建设的各环节和全过程进行监督,确保党的建设落“实”有“效”。以习近平同志为核心的党中央在全面从严治党的伟大实践中,找到了“自我革命”这一跳出历史周期率的第二个答案。这是一个马克思主义政党以史为鉴、开创未来的清醒自觉,是一个百年大党接续奋斗再出发的坚定信念。

关于问责。新时代党的建设的问责机制是指制定相关制度,对党的政治建设引领、融入、推进党的思想组织作风和纪律建设“全过程”中的违规和失责行为进行认定,明确责任及相应后果,真正体现全过程人民民主的价值和精义。反腐败是最彻底的自我革命。习近平总书记多次强调要“整合问责制度,健全问责机制”,以责任落实作为推动新时代党建工作的重要抓手,使严厉惩治、规范权力、教育引导紧密结合、协调联动,不断取得更多制度性成果和更大治理效能。

二、党领导基层社会治理机制运行的关键环节

党的建设是一项需要全面推进而又重点突出、多方联动而又各具特色、长期坚持而又有短期目标的全方位的、复杂的系统工程。只有把党的全面领导和治理制度化建设协同推进,才能从根本上提升治理机制运行的整体性、协调性和有效性。新时代推进党领导基层社会治理的机制运行,要在千头万

绪中找到关键。

（一）发挥党的政治建设的统领作用

党的全面领导只有通过制度嵌入,才能更好发挥治理优势、保障人民利益、维持社会秩序。其中,统一领导基层各项工作的制度为基层社会治理注入了强大能量,不仅保障了各项资源的纵向联动,而且保证了各层级多元治理主体的横向整合。在资本现代化方案带来系统性问题的全球背景下,我们必须增强忧患意识,坚持底线思维。习近平总书记强调要把党的领导落实到国家治理各领域各环节。当前社会各领域已基本构建起了现代治理体系,但实现中华民族伟大复兴的战略机遇期对治理体系和治理能力的现代化提出了更多要求,主要问题在于如何将党的领导与各领域的现代化治理体系相融合,进一步发挥新时代以来我国在治理领域的各项优势。各领域在推进治理体系和治理能力现代化过程中要充分发挥党的领导优势,坚持全国上下“一盘棋”,共同推进各领域高质量发展。

（二）加强党的长期执政能力、先进性和纯洁性建设

党的二十大报告提出,“注重从青年和产业工人、农民、知识分子中发展党员,加强和改进党员特别是流动党员教育管理。落实党内民主制度,保障党员权利,激励党员发挥先锋模范作用。严肃稳妥处置不合格党员,保持党员队伍先进性和纯洁性。”^[11]这就是以教育管理为手段,以制度激励为动力,以严肃纪律为准绳来促进党的长期执政能力、先进性和纯洁性建设。

第一,以科学执政理念为引领增强长期执政意识是基础和前提。面对一些影响党长期执政、国家长治久安、人民幸福安康的突出矛盾和问题,作为马克思主义政党,共产党必须树立科学的执政理念和执政意识,只有树立了执政为民的理念、发展是党执政兴国第一要务的理念和依法执政的理念,才能有效地解决“为谁掌权、掌权干什么、怎样掌好权用好权”等问题。

第二,增强新时代党执政的本领是根本与关键。面对一些党员、干部缺乏担当精神,斗争本领不强,实干精神不足,形式主义、官僚主义仍较突出的现象,党中央提出建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍,注重在重大斗争中磨砺干部,增强干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领,同时加强干部斗争精神和斗争本领养成,着力增强防风险、迎挑战、抗打压能力,带头担当作为。

第三,建设高素质专业化干部队伍是长久之计。领导干部发挥着重要的政治领导力量。全面建设社会主义现代化国家,必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍。党的领导干部一定要树立世界眼光、战略思维,以全局利益为最高价值追求,以世界眼光去认识政治形势。为此,我们在党员干部培养选拔过程中,一是要落实新时代好干部标准;二是要树立选人用人正确导向;三是要完善干部考核评价体系,树立正确政绩观;四是要健全培养选拔优秀干部常态化机制。

第四,加强党的领导体制和工作机制建设是重中之重。新时代把党的领导体制和工作机制纳入制度治理的建设框架,用现代化的标准来衡量,这是习近平总书记治国理政的根本要义。这里的现代化标准就是指科学化和法治化。百年党建经验表明,党的组织结构和运作是否合理、党的体制机制是否科学,对党的执政能力和先进性、纯洁性建设影响巨大。为此,在党的领导体制和工作机制建构过程中,一是要科学化法治化地建立适应现代社会发展需要的科学的领导体制和工作机制;二是要建立健全党和国家监督体系;三是要“健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点”;四是要“深化工会、共青团、妇联等群团组织改革和建设,有效发挥桥梁纽带作用”。^[12]

（三）坚定理想信念和增强宗旨意识

理想信念建设是中国共产党百年党建历程的重要主题,是中国共产党生机与活力的重要来源。

党的十八大报告指出：“对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。”^[13]坚定理想信念、坚持全面从严治党、不断推进党的自我革命是我们党百年奋斗的重大成就和动力源泉。为此，我们一是要坚定理想信念，保持政治本色，与时俱进、解放思想，不断提高党的长期执政能力；二是要强化执政为民的宗旨意识，全心全意为人民服务；三是要坚持发展是第一要务，强化使命担当；四是要发扬艰苦奋斗精神，开拓进取。“放眼世界，我们面对的是百年未有之大变局”。“中国共产党已走过百年奋斗历程。我们党立志于中华民族千秋伟业，致力于人类和平与发展崇高事业，责任无比重大，使命无上光荣。全党同志务必不忘初心、牢记使命，务必谦虚谨慎、艰苦奋斗，务必敢于斗争、善于斗争，坚定历史自信，增强历史主动，谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章。”^[14]

（四）调动全党积极性、主动性、创造性

“十年来，我们坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观，全面贯彻新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的基本路线、基本方略，采取一系列战略性举措，推进一系列变革性实践，实现一系列突破性进展，取得一系列标志性成果”。^[15]究其缘由，一是因为我们党始终坚持一切从实际出发，创造性地推进党和国家的各项工作；二是因为我们党充分发挥党内民主，尊重党员主体地位、保障党员民主权利，建立健全保障党员民主权利的相关制度和工作机制，不断增强党的生机和活力；三是因为我们党尊重群众的首创精神；四是因为我们党把严格管理干部和热情关心干部结合起来，真心实意帮助党员干部成长。

党内政治生活是党内政治生态的基础。“党要管党必须从党内政治生活管起，从严治党必须从党内政治生活严起。”严肃党内政治生活，具有固本培元、激浊扬清的重要作用，能够从根本上净化党内政治生态，保持党的先进性和纯洁性。在中国特色政治语境下，党自身的价值导向、组织体系、治理结构与运行模式服从于、服务于党的执政使命。“我们党作为百年大党，要始终得到人民拥护和支持，书写中华民族千秋伟业，必须始终牢记初心和使命，坚决清除一切弱化党的先进性、损害党的纯洁性的因素，坚决割除一切滋生在党的肌体上的毒瘤，坚决防范一切违背初心和使命、动摇党的根基的危险。”^[16]

三、党领导基层社会治理的特征、机制和路径

当代中国基层社会治理离不开党的领导。“党领导基层社会治理，就是要坚持政治领导、组织引领、能力引领、机制引领，把党的领导落实到基层治理中，使基层党组织建设与基层治理有机衔接，良性互动，以党的建设贯穿基层治理、保障基层治理、引领基层治理。”^[17]中共中央2018年印发的《中国共产党支部工作条例（试行）》进一步规定：村党支部、社区党支部，全面领导隶属本村、本社区的各类组织和各项工作，领导村级治理、领导基层社会治理。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将这一治理实践上升为国家制度，提出“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。^[18]

（一）党的领导是我国基层治理的最为本质的特征

在基层社会结构发生着变化、基层党组织的功能角色发生着变化的今天，基层治理面临的繁重任务和艰巨挑战迫切需要执政党的“在场”，党的十九大提出“坚持和加强党的全面领导”^[19]和党的十九届四中全会提出“坚持和完善党的领导制度体系”“健全党的全面领导制度”^[20]等要求所释放出的新的强烈信号，渗入到社会的各个角落，预示着党的领导将会更加深切地嵌入到基层治理中。在新的历史起点上，把握好党的领导与基层治理的关系，厘清党领导基层治理的历史背景与当前发展，对于从

政党的角度理解基层治理和党的领导制度的基层实现具有重要意义。

回顾中国共产党领导基层社会治理的历史进程,发展和互动是贯穿其中的两个关键词。作为重要的政治目标,长期执政以及能否长期执政,关键在于政党能不能真正扎根于社会。推动社会革命是中国共产党一以贯之的奋斗目标。“以引领伟大社会革命为根本目的”的内在原理在于通过党的自我革命维护和彰显党的领导优势和政治优势,进而以政治优势来引领和推进改革,调动各方面积极性,推动社会革命更好发展,这是中国共产党凝心聚力的根本之道。习近平总书记指出:“以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,不能只停留在口头上、止步于思想环节,而要体现在经济社会发展各个环节。”^[21]民生是人民幸福之基、社会和谐之本。在发展经济的基础上不断提高人民生活水平,实现人民群众对美好生活的向往,是党和国家一切工作的根本目的。因此,把握好发展经济与改善民生的关系成为中国共产党在“实事”中“求是”的重大成果:抓民生就是在抓发展。不断增进民生福祉,解决人民群众急难愁盼问题,既能调动劳动的积极性,又能提高劳动效率,增加社会活力,提升消费预期,扩大内需,进而促进新质生产力发展,实现民生与发展的有效对接、良性循环、相得益彰。可以说,习近平新时代治国理政,不仅推动了社会主义事业的蓬勃发展,而且实现了对基层秩序的重构。

改革开放以来,我们党在基层治理中不断改进领导方式,取得了一定成效,但也面临一些困难和挑战,其中最为棘手的就是完善党的领导体制和工作机制等问题。据此,《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》明确其指导思想为:“以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持和加强党的全面领导,坚持以人民为中心,以增进人民福祉为出发点和落脚点,以加强基层党组织建设、增强基层党组织政治功能和组织力为关键,以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点,以改革创新和制度建设、能力建设为抓手,建立健全基层治理体制机制,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。”^[22]针对的正是基层治理中的体制机制问题,并给出了明确的建构方向。

党的十九届四中全会提出“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节”,“健全基层党组织领导的基层群众自治机制”,^[23]为相关制度规范的健全完善确立了努力方向,也将进一步为党领导基层治理提供充分保障。

(二)党领导基层社会治理的主要机制是“党建引领”

习近平总书记指出:“社会治理是一门科学”,^[24]党领导基层社会治理,也是一门大学问。党领导基层社会治理,是当代中国基层社会治理最典型的特征。党领导基层社会治理是中国共产党的社会革命历史使命决定的。如今,习近平总书记提出了在深入推进党的自我革命实践中需要把握好的九个问题。从“自我革命”和“以伟大自我革命引领伟大社会革命”的重大论断,到深入推进党的自我革命“九个以”的实践要求,这一从理论到实践不断深化的重大命题,为我们党在“伟大的历史主动精神”“巨大的政治勇气”和“强烈的责任担当”下,如何从理论到实践,解决好现代化进程中的大党独有难题,建设好长期执政的马克思主义政党,不断深化对党的自我革命的规律性认识,提供了根本遵循。

“把中国特色社会主义的事情办好,最根本的是要把中国共产党的事情办好”,^[25]这一“伟大工程”立足于“自身建设”,构筑了强大政党建设的根本价值体系,是百年来中国共产党在实践中对强大政党建设作出的原创性贡献,也是中国共产党在全面推进中国式现代化建设新征程中持续推进强大政党建设的基本遵循。

(三)新时代中国共产党领导基层治理的基本路径

《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》明确提出“完善党全面

领导基层治理制度”的重大命题,并从“加强党的基层组织建设,健全基层治理党的领导体制”,“构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制”,“完善党建引领的社会参与制度”^[26]等方面提出工作思路和具体要求,对于新时代加强党的全面领导、提升基层治理效能具有重大意义。

改革开放以来,我国社会主义市场经济体制不断发展,中国共产党在推动中国特色社会主义事业不断发展的进程中,实现了对基层社会的塑造和对基层秩序的重构,不仅强化了以人民为中心的发展思想,而且增强了基层党组织的政治功能和组织力。只有强化党在基层治理中的制度建设,才能提高应对新时代各种问题的法制化、规范化和标准化水平,赋予社会主义新的生机和活力。针对21世纪以来基层社会建设出现的问题和挑战,党中央陆续出台一系列关于加强党的领导和党的建设的党内法规和规范性文件,进一步明确了党组织在基层社会的角色和地位,党领导基层治理也呈现出新的特征。

第一,突出基层党组织的功能定位,创新基层党建形式,推动全面从严治党向基层延伸。党的二十大强调“增强党组织政治功能和组织功能”,指出:“严密的组织体系是党的优势所在、力量所在。各级党组织要履行党章赋予的各项职责,把党的路线方针政策和党中央决策部署贯彻落实好,把各领域广大群众组织凝聚好。坚持大抓基层的鲜明导向,抓党建促乡村振兴,加强城市社区党建工作,推进以党建引领基层治理,持续整顿软弱涣散基层党组织,把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。”^[27]为解决基层党组织的弱化、虚化和边缘化问题,为进一步加强基层党组织建设,一是要大力提升组织力;二是要聚合社区治理资源,不断拓展基层服务,努力在基层解决问题。基层党组织是党执政的根基,具有鲜明的政治属性。政治功能的发挥是基层党组织保持坚定政治方向的关键因素。这包含三个方面的内容:注重思想建党、优化组织体系、抓好党建责任落实。服务功能是基层党组织发挥作用的强大保障。加强基层党组织的服务功能,要以基层服务型党组织建设作为基层党建工作的重要抓手,促进党服务人民群众水平的提升,一是坚持以人为本,树立牢固的自觉的服务意识;二是改进服务方式,完善社会治安防控体系,加强社会心理服务体系建设,注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用,继续推进服务重心下移,更好提供精准化、精细化服务,构建基层社会治理新格局;三是完善经费保障,加大对基层党建的投入,增强群众的获得感。

第二,深化基层机构改革,完善党委领导的基层治理体制。当前基层政府普遍面临权小、责大、能弱的结构性困境,基层治理能力的弱化带来国家治理目标虚化、公共服务型政府建设虚化、基层治理异化等问题,并最终损害了国家治理有效性和合法性。在全面建成社会主义现代化强国和实施乡村振兴战略背景下,基层政府势必承担更加重要的职责和功能。党的二十大报告充分肯定“基层民主活力增强”,“我们要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,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,深入群众、深入基层,采取更多惠民生、暖民心举措,着力解决好人民群众急难愁盼问题,健全基本公共服务体系,提高公共服务水平,增强均衡性和可及性,扎实推进共同富裕”。^[28]在“推进健康中国建设”方面,要“提高基层防病治病和健康管理能力”;在“国家安全”方面,要“夯实国家安全和稳定基层基础”;在“完善社会治理体系”方面,要“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”;在“建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍”方面,要“把到基层和艰苦地区锻炼成长作为年轻干部培养的重要途径”,“关心关爱基层干部特别是条件艰苦地区干部”。^[29]

第三,提升基层治理能力,完善基层综合执法体制机制。党的二十大报告指出:“法治社会是构筑法治国家的基础。弘扬社会主义法治精神,传承中华优秀传统文化法律文化,引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。建设覆盖城乡的现代公共法律服务体系,深入开展法治

宣传教育,增强全民法治观念。推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平。”^[30] 基层治理是凝聚党和国家磅礴力量最坚实的基础。习近平总书记反复强调,要不断夯实基层社会治理这个根基。提高社区治理效能,关键是加强党的领导。要推动党组织向基层延伸,把基层的工作做好。

第四,构建基层治理平台,完善社会治理体系。以基层治理促进社会治理,是健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能的基本路径。把基层社区治理纳入社会治理体系的框架内,用现代化的标准定义、要求并且规范基层治理的具体实践,是习近平治国理政的本质特色。党的十九届五中全会提出了要实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标,为加强新时代新阶段的社会治理指引了科学方向。基层作为最后一级政府的接力棒,是推进国家治理现代化、加快基层治理改革的关键环节。党的二十大报告彰显了把基层组织纳入制度体系建设的重要性,要求“完善协商民主体系,统筹推进……基层协商以及社会组织协商”,“积极发展基层民主。基层民主是全过程人民民主的重要体现。健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,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。完善办事公开制度,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。全心全意依靠工人阶级,健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,维护职工合法权益”。^[31]

要创新基层社区治理,重心在基层,难点也在基层。在公共资源下沉与网络变迁的双重叠加背景下,城市社区逐渐暴露出一些治理困境。对此,社区治理不仅要加强党的引领作用,还要利用互联网建立线上线下合作的治理模式,同时要强化党员下沉落实落细落地,培育壮大社会组织,充分激发多元主体共同参与,从而促进社区治理自治化、高效化、透明化、精细化、数字化,形成资源共享、大事共谋的局面,实现中华民族伟大复兴的中国梦。

注释:

[1][3][4][7][11][12][14][15][27][28][29][30][31] 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》,《人民日报》2022年10月26日。

[2]《江泽民文选》第三卷,北京:人民出版社,2006年,第553页。

[5]《习近平在吉林考察时强调:坚持新发展理念深入实施东北振兴战略 加快推动新时代吉林全面振兴全方位振兴》,《人民日报》2020年7月25日。

[6][19]《习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。

[8]《马克思恩格斯选集》第1卷,北京:人民出版社,1995年,第91页。

[9]《列宁选集》第1卷,北京:人民出版社,2012年,第285页。

[10]《毛泽东选集》第一卷,北京:人民出版社,1991年,第77页。

[13]中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第39页。

[16]《习近平在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》,《人民日报》2020年1月9日。

[17]本书编写组:《党的十九大报告学习辅导百问》,北京:党建读物出版社、学习出版社,2017年,第209页。

[18]《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日。

[20][23]《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2019年,第7、25、23、31页。

[21]《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年,第213-214页。

[22][26]《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》,中国政府网, https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm。

[24]中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,北京:中央文献出版社,2017年,第125页。

[25]习近平:《推进党的建设新的伟大工程要一以贯之》,《求是》2019年第19期。