

# 习近平总书记关于加强基层社会治理的重要论述研究 ——基于党建引领、精英下沉、网络理政维度

李媛媛 刘俊成 陈珍妮

(中共灌云县委党校)

**摘要：**“国家治理体系和治理能力现代化”开启了“中国之治”的新局面，基层社会治理作为国家治理的最末端、服务群众的最新前沿，其能否实现现代化，关系着人民安居、社会安宁、国家安定。但在治理基层社会过程中，党的建设引领力不足、人才素质有待提升和利用信息技术提升治理效能的水平和机制有待完善等问题凸显。因此，新时代要善于从党建引领、精英下沉和网络理政等维度进一步推进基层社会治理现代化，提升治理质效。

**关键词：**党建引领；精英下沉；网络理政

基层是人民群众生活休憩的家园，是社会治理最深厚的支撑。习近平总书记在基层调研时也强调：“一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢，地动山摇。要不断夯实基层社会治理这个根基。”为此，要进一步梳理出基层社会治理面临的难题并提出针对性的解决措施，以此来提升基层社会治理效能。

## 一、当前基层社会治理面临的困境

面对社会主要矛盾的转变，面临新形势、新任务，要想打造共建共治共享的治理新格局，就必须搞清楚基层社会治理面临的困境，然后再有针对性的解决当前存在的问题，为进一步提升基层社会治理水平开好头、起好步。

### 1、基层党建引领力不足

“基层党组织以地区性、社会性、公益性工作为活动内容，以共同利益、共同需求、共同目标为纽带，其职能是营造出健全的利益共同体”<sup>1</sup>。良好的治理水平需要一个职责分工明确的基层党组织来引领，然而在实际的实践过程中，依然残存着过去计划经济弊端的影响，以致于一些党组织和其他职能部门之间职权难以协调、管理关系混乱、党政分工不明，甚至出现了党群关系变成管理和被管理的关系，而不是原本意义上的利益代表关系，最终就导致了在公共服务中脱离群众的情况。其次，在实际工作中，重业务工作轻党建工作的现象依然存在，在落实党建工作的过程中流于形式，随着其他主体参与基层社会治理，基层党组织的治理主体地位发生动摇，阻碍其引领作用的发挥。

### 2、人才素质有待提升

基层社会治理人员的整体素质是提升治理水平的重要保障。精英下沉弥补了基层人力资源的不足，改善了社会的精英结构，对于社会功能的提升具有直接作用。新时代面对国内外复杂的局势，新的发展阶段对于基层工作也提出了新的要求，但仍有部分基层工作人员认为基层就是混日子，担当和责任意识不足，对既定的政策方针、工作机制理解落实不到位，仅凭个人经验办事。基层党员队伍虽不断壮大，但是年龄分布上存在断档的情况，年龄大的老党员居多，中青年党员较少，后继动力不足，创新性不足，工作方法和服务理念老旧。当前各地区通过派驻干部进村，让一部分精英下沉到了基层，通过精英们固有的政治专业知识和政策能力，实现促进政治传播事半功倍的作用。但在实际工作中，被动的精英下沉并未实现精英下沉所应达到的目标，出现命令性下沉、物质和精神激励不对等、人才下沉变学历下沉等情况。部分驻村干部下基层是为了积累基层工作经验，并不会长时间扎根基层，有的还会兼顾原来单位的业务工作，甚至出现了名义上驻村，实际上挂名，具体工作依旧

是村两委负责。在派驻人员选择中，职能部门也会根据自身工作需要的考量选出派驻人员，这也就意味着下沉人员不一定是各方面素养过硬之人。被动下沉的精英也可能产生抵触情绪，导致人才未必能全心致力于基层服务，只有高学历基层管理工作者的身份，却没有卓有成效的管理工作成果。

### 3、网络化治理体系有待完善

“互联网+治理”下的网络治理已经成为各地区社会治理的重要方式，通过运用现代信息技术，依托定位系统、远程监控和人脸识别等新技术，将所管辖的各个区域里的人、事、物等统一纳入系统实施网络化管理。但在建设网络化管理体系的过程中，网络治理依然面临着诸多突出问题。首先，对于“网络”一词缺乏统一的解释。对于网络治理的研究角度多样，但当中的“网络”一词内涵明显不同，这不利于网络治理理论在我国治理情境下的延伸拓展。其次，在机构设置方面我国政府党政机关存在机构设置重叠，处理体系臃肿、各部门联动机制缺乏等问题。在职责划分方面各个机构职责不均、职责不明、效率低下等问题仍然存在。基层公共服务的提供上仍然以政府主导的全方面干预为主要形式，在服务的过程中，重管制而轻服务的现象仍然十分普遍。再次，网络治理理论尚不完善。在治理模式上，网络治理主张政府与非政府部门的合作协同，但对于政府的角色定位过于片面，忽略了政府作为公共系统的核心部分在承担公共责任上的特殊地位。最后，网络治理的实践经验仍需积累。过度依赖非政府部门及政府职能外包会造成政府“空心化”，这种空心化现象将政府的责任履行产生不利影响。同时网络治理对于如何解决政府内部问题尚未给出可行的机制，换言之，网络治理模式没有证实其对所有政府环境的适用性。

## 二、提升基层社会治理效能的路径思考

### 1、强化党建核心引领

近年来，江苏省各地区深入贯彻新时代党建总要求，大力落实《新时代江苏基层党建“五聚焦五落实”三年行动计划（2019—2021）》<sup>2</sup>，聚焦基层组织，把党的全面领导落实到基层；聚焦基层队伍，把党的精英力量下沉到基层；聚焦基层保障，把党的关心和问候落实到基层。强化党建核心引领力，必须坚持问题导向，根据面临的现实问题并结合各地区探索的成功经验，因地制宜，寻求提升基层社会治理效能的最优方法。

(1) 发挥党建的政治引领，把稳方向之舵。党的领导是基层社会治理的根本，基层社会治理需要发挥党组织的领导力和向心力，确保正确方向。为此，要加强基层党组织的政治功能，将党史学习教育和学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想结合起来，不断强化思想政治建设。其次，要坚持党建引领理念，改变原

来重业务轻党建工作的观念,正确认识党建工作在基层社会治理中的重要性,有针对性地开展基层治理的专题培训,不断加强政治理论学习,提升党组织在面对群众诉求、协调多元主体关系和落实党的方针政策等各方面的能力,切实担负好引领职责。

(2)健全引领机制,重塑引领权威。基层社会治理工作要贯彻党对一切工作的领导原则,树立党组织的权威性,建立健全引领机制。一是要建立党组织的引领机制。充分发挥党组织的号召力,推动建设“人人享有、人人有责”的决策机制,号召不同主体积极投入到基层社会治理工作中。二是要健全社情民意反应机制。基层社会治理工作虽然千头万绪,但全是围绕着一群人—老百姓来展开的,所以要建立社情民意反应平台和反馈机制,畅通表达通道,真正做到为群众排忧解难。

(3)明确职责分工,加强联合治理。进一步推进服务型政府建设,明确权责边界,列出权利清单、责任清单,将更多的决定权、事权、财权等下放到基层,把更多的资源和服务下方到基层,切实提升基层的服务水平和能力。引入多元主体参与治理工作,发挥社会组织的独特优势,拓宽人才和保障渠道,提升联合治理的能力。同时还要提升公众的参与度,通过加强公民权责意识,呼吁公民参与,并不断完善公民参与的体制机制。

## 2、推动精英下沉

发展的核心要素是人才,向上流动的精英与向下流动的精英都是人才结构中的重要组成部分,彼此之间相互补充,共同促进社会的发展与进步。尤其是针对目前基层治理的现状,精英下沉能够接触的民众更多,深入了解基层状况,发现社会问题的根蒂,影响基层的作用范围更广,可以改善和优化固有的社会人才结构。

(1)确保党员干部下沉,扎根基层治理服务。党员干部的下沉,对于做好群众工作、密切党群关系、加强基层基础、转变干部作风具有全局性重大意义。目前我国是通过下派、任命、支援、挂职等不同方式来丰富基层队伍,提升基层治理人员水平。各省针对各地不同情况,实施“驻村干部”工程。江苏常见的是从县级或乡镇机关抽调干部到村级挂职或担任第一书记,直接接触广大群众、参与村务管理,提高了基层社会动员能力的同时,也推动了村民自治的政治进程。但是要注意在此过程中的“有名无实”的基层服务,不能仅仅是挂名或是学历下沉,而是真抓实干地密切联系服务群众,团结群众力量推进基层工作,不断提升当地民众的幸福感和获得感。

(2)着重倾听基层诉求,发现基层治理问题。党员干部的下沉要善于发现基层群众诉求,并及时向上传达,及时解决相关矛盾。下基层的党员干部要“听”基层干部介绍,更要“听”群众呼声,听取基层党组织书记工作情况介绍,整体把握基层各项工作的进展,深入农村、企业,广泛听取群众的意见诉求,对于在教育、就业、收入、医疗卫生等方面可能存在的困难做出及时回应,对困难群众等特殊群体的问题解决要着眼常态长效,强化对矛盾问题解决的跟踪问效,落实好问题交办、定期回访等工作制度,谨防问题解决“虎头蛇尾”,看准的事一抓到底,推动问题切实解决,让群众感到温暖、看到变化、得到实惠。

(3)注重人才多样性,促进基层全面发展。志愿者和社会组织精英主动下沉,以各种形式参与公共服务,一定程度上缓解了政府公共服务供给不足的矛盾。尽管下沉的大批青年中大部分仍是被动下沉,但各类知识分子对于基层科技、教育、医疗、文化等方面,都产生了巨大的影响。基层治理最缺的人才:一是各类草根社团的精英,他们直接接触社会底层民众,并致力于帮扶救助等公益事业;

二是基层管理精英,他们活跃于社区的每一个角落,调解社会矛盾、开展社区公共服务活动、美化社区环境、维护居民合法权益等。

(4)提升精英道德水平,提高基层坚守意愿。下沉的领导干部有情怀,才有责任担当,有情怀才有目标方向,不能只是“走过场”,而是要秉持为民情怀,通过脚踏实地办实事、解难题,密切同人民群众的血肉联系。政策决策不能在办公室拍脑袋做决定的,要主动下基层,从群众身上汲取智慧,主动拉近与群众的关系,做到权为民所用,急群众之所急、办群众之所盼。基层坚守依赖于积极的道德水平,下基层不仅要走进去,更要融进去,把群众当亲人,从结交群众朋友开始,沉下身子走门串户,赢得群众的信赖和支持。

## 3、完善网络理政

(1)削减政府部门数量,实现政府部门扁平化。层级制管理依赖于政府的多层级与大规模,因此实现政府部门与非政府部门的地位对等首先要缩减政府部门,实现政府部门设计的扁平化,将政府权利下放给地方政府和非政府组织。政府部门仍然保留其在基层社会治理中的核心职能,削减政府规模,实现公共权力的再次分配,有利于保证监督、提高服务质量。在党的十九大报告中,习近平总书记就深化机构改革部署了重要工作,根据党的十九届三中全会关于深化党和国家机构改革问题所做出的重要论述。根据改革方案结果,中央将缩减国务院正部级机构8个、副部级机构7个、除国务院办公厅外,国务院组成部门数量最终降至26个。这是网络治理理念在政府部门改革上的成功应用。

(2)树立“顾客导向”观念,提高公共服务质量。在网络治理理念中解决问题的核心是注重公众的实际需求,这就要求政府部门积极转变行政思维,实现由统治式治理向服务式治理转变。例如关于基层社会的养老问题,《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出要通过全面放开养老服务市场实现养老服务质量的提高,允许养老机构依法依规设立多个服务网点,为老年人打造居家式、租住式、安养式等多种养老模式,针对不同需要的老年人,提供照护、医疗、购物、送餐等多样化服务。《规划》是对打破政府在养老管理上的统治地位的一次积极尝试,相较于政府部门,家庭与养老机构更了解群众的实际需求,对于提高服务质量具有积极意义,政府从治理者到监督者的角色转变也将减少政府工作量,实现资源的合理分配。

## (3)进一步加强公私部门的协同合作

人们生活水平的进步对政府实现良好的有针对性的管理提出了新要求,仅依靠政府主导难以实现基层社会的有序与及时治理。根据网络治理的理念,政府应积极利用社会治理力量,社会服务的关键作用逐渐由非政府部门承担,政府逐渐向监管者的角色转变,即创建各方行动者协同治理、提供社会服务、解决公共问题的环境。在上文所提到的养老问题中,社会养老、居家养老和机构养老是现行养老体制的主要组成部分,其中机构养老占据主体地位,而社会养老和居家养老不仅规模小且管理混乱。想要缓解政府部门在养老问题中承担的压力过重问题,社会和居家养老的管理混乱必须得到有效改变,因此政府作为监管方,建设社会主导、家庭积极参与的社会养老结构将是行之有效的解决方式,即实现政府部门与非政府部门的协同合作网络。

## 参考文献:

- [1]冯幸忠.党建引领基层社会精细化治理研究——以吴中高新区为例[D].苏州大学,2019.
- [2]张洁云.基层党建引领社会治理创新研究——以南通市通州区为例[J].上海农村经济,2020(8):45-48.