

用好新时代善治“法宝” 全面提升基层治理效能

充分发挥新时代“枫桥经验”治理优势

□唐京华 张润泽

巩固基层基础，夯实国家治理根基，是全面推进强国建设、实现民族复兴伟业的前提基础。新时代坚持党建引领基层高效能治理，要坚持好发展好新时代“枫桥经验”，切实把基层党组织建设强、把基层治理做扎实、把基层政权巩固好。

新时代“枫桥经验”的精髓要义

20世纪60年代，浙江省诸暨市枫桥镇探索形成的“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交”的经验做法得到了毛泽东同志的亲笔批示。此后，这一经验在传承中不断发展、在发展中不断创新，成为展示“中国之治”的一张金名片。坚持和发展新时代“枫桥经验”，提高基层治理效能，需要根据时代变化与现实要求，在变与不变中准确把握其精髓要义。

始终坚持走群众路线，依靠群众力量解决矛盾和问题。在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，是“枫桥经验”最重要的内核。社会主义建设时期，“枫桥经验”紧紧依靠人民群众“教育人改造人”，既做到了发案少、治安好，又巩固了集体经济，促进了生产。改革开放和社会主义现代化建设新时期，面对经济社会发展错位暴露出的各种矛盾问题，“枫桥经验”创新一系列群众工作方法，依靠政府与群众主体有机结合，有效维护了社会稳定。进入新时代以来，基层矛盾纠纷的数量、种类和诉求等发生巨大转变，群众路线是“枫桥经验”的生命线，抓基层、打基础、固根本、强治理，最基本的出发点就是扎根实践行党的群众路线，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

始终坚持把党治国理政要求与群众需求进行有机结合。“枫桥经验”作为一个地方实践，历经60余载仍生生不息的重要原因在于，它始终在有效回应党治国理政要求与群众需求中创新发展。“枫桥经验”传承发展过程中，一方面始终遵循党和国家大政方针的要求，在集中统一的制度框架内，积极推动各项方针政策扎实落地，有效应对了各个阶段的突出问题；另一方面，又根据新形势下群众需求的新特点新变化，不断创新各种民主参与及纠纷调解的新形式新机制，满足不同群体的利益诉求。始终坚持立足中国情境，不断根据时代变化回应国家需求与群众需求，是“枫桥经验”不变的内核。

始终坚持抓早抓小、源头治理基层各类矛盾纠纷问题。“小事不出村、矛盾不出镇、矛盾不上交”是“枫桥经验”的目标追求，蕴含了抓早抓小、源头治理的内在要求。其中，“抓早抓小”突出预防在先、发现在早、处置在小的矛盾纠纷治理理念，既要不断完善矛盾纠纷预防预警机制，又要充分挖掘传统的和现代的、正式和非正式的治理资源，激发基层治理活力，提高矛盾纠纷初期化解效率。“源头治理”则强调综合治理、系统治理的理念，通过政府政策的科学管理、社会事务的有效治理与公共服务的高效供给，实现源头化解各类矛盾纠纷和问题。只有将抓早抓小与源头治理相结合，构建“源头预防—苗头化解—末端复盘—综合治理”的闭环机制，才能充分发挥新时代“枫桥经验”的治理效能。

新形势下基层治理面临的复杂情况

内外环境发生深刻变化。进入新时代以来，伴随经济社会的快速转型，基层社会结构、矛盾主体等发生深刻变革。作为人口大省，2024年河南出生人口为76.2万人，60岁及以上人口占常住人口的20.8%，已经进入中度老龄化社会。“少子化+老龄化”的社会结构，导致家庭代际互助功能衰退，社会矛盾更显显性化。截至2024年年底，河南常住人口城镇化率为59.22%，比上年末提高1.14个百分点。城乡人口比重、人口流动性发生明显改变，矛盾主体的主要部分由农村向城市转变，群众对法治化、透明化解决机制的需求显著增强。多重因素叠加，使得当下基层治理面临巨大风险挑战，如何有力推动基层高效能治理见行见效成为亟待解决的重要课题。

新的社会矛盾特征凸显。在内外环境深刻变革之下，新的社会矛盾特征也进一步凸显。从矛盾性质看，公众诉求呈现“纵向代际差异”与“横向群体差异”交织叠加的特征，群众不仅要求基本的生存权利、经济利益诉求，还越来越多地要求公平的政治参与、文化认同和发展权益保护。从矛盾发生领域看，基层矛盾纠纷越来越向金融、劳资等领域转移。此外，数字时代矛盾纠纷“线上一线下”双向交互趋势也进一步加剧，网络舆情发酵周期短、影响力大，对基层治理能力提出更高要求。

基层治理面临现实挑战。一是利益诉求多元化与精准治理的挑战。在利益诉求多元化的趋势下，基层治理需要实现由“粗放式管理”向“精准化服务”的转变，但资源有限性与需求无限性之间的张力，使得精细化治理呈现一定不足。二是公众法治意识增强与治理合法性的挑战。群众维权意识不断提升的同时，“信访不信法”等现象依然存在，基层治理必须进一步平衡好治理规范性与灵活性之间的关系。三是矛盾复杂关联与协同治理不足的挑战。单项矛盾纠纷往往涉及经济、社会、环境等多重维度，但基层治理力量仍存在部门协同成本高、政府与市场、社会合力不足问题。

坚持和发展新时代“枫桥经验”

坚持党的领导与多方参与的有机统一。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。面对现阶段基层治理的复杂情况，坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须持续推动党的领导与群众路线的深度融合。不断完善基层党组织建设、工作体系、运行机制，通过全面推进“五基四化”，完善“党建+网格+大数据”模式，抓牢抓实农村、街道社区基层党组织这两个“基本盘”，切实增强党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，凝聚聚合战斗力。充分尊重群众主体地位和首创精神，积极拓展公企、企业、社会组织等多方主体的参与渠道，通过完善平台、畅通渠道、创新方式，更大程度激发社会治理活力。

坚持社会发展与秩序维护的有机统一。坚持和发展新时代“枫桥经验”，要把服务群众、造福群众作为出发点和落脚点，统筹好社会发展和秩序维护之间的关系。从社会发展的角度，就是要着力增强基层公共服务能力，以群众反映的问题为切入点，想群众之所想、急群众之所急、解群众之所难，不断提升教育、医疗、养老等基层公共服务水平，增强人民群众获得感、幸福感、安全感，让发展成果更多更公平地惠及全体人民。从秩序维护的角度，就是要创新城乡社区治理机制，通过不断完善信访工作体系、责任体系以及网络综合治理体系等，强化上下联动、部门协同、条块结合，健全社会治安防控体系。同时，着力完善基层群众自治制度，依托“上下结合、德法互融”的体制机制，有效促进发展、保障民生、化解风险、维护稳定。

坚持继承传统与开拓创新的有机统一。坚持和发展新时代“枫桥经验”，绝不能走传统与现代“二元对立”的路径，而是要从省情民情出发，既深入挖掘和发挥河南优秀道德习俗、家风家教等传统文​​化基因的治理效能，又不断根据时代要求和实践发展持续推动治理方式的现代化转型。一方面，在发挥德治教化、自治强基作用的同时，强化法律底线和科技赋能效用，依托现代信息技术，强化对社情民意的动态感知，推动从传统依赖事后处置向主动风险防控转变。另一方面，依据省内城乡差异、群体差异特征，积极探索差别化的社会治理与服务供给模式，干群同心发扬焦裕禄精神、红旗渠精神、大别山精神，全面提升治理精细化和服务精准化水平，实现由集中一向精准匹配的转变。

（作者均系中共浙江省委党校浙江省“八八战略”创新发展研究院研究员）

习近平总书记指出：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”省委书记刘宁在全省党建引领基层高效能治理工作会议上强调，要深入贯彻习近平总书记关于基层治理和关于河南工作的重要论述，全面落实党中央推进基层治理体系和治理能力现代化建设的部署要求，树牢大抓基层的鲜明导向，抓基层、打基础、固根本、强治理，为奋力谱写中国式现代化河南篇章筑牢坚实支撑、创造良好环境。本期理论圆桌，我们邀请省内外专家就新时代“枫桥经验”、“四议两公开”工作法等基层治理的好经验、好做法进行研讨，希望对提升基层治理效能有所裨益。



□田磊

深化“四议两公开”提升基层治理水平

“四议两公开”发轫于河南邓州。经过20多年的实践推广，已经成为破解基层治理难题的一把“金钥匙”。河南作为“四议两公开”的发源地，落实完善“四议两公开”，助力党建引领基层高效能治理，既是贯彻落实习近平总书记殷殷嘱托的内在要求，也是在推动城乡融合发展和乡村全面振兴上奋勇争先的现实需要。

“四议两公开”的提出与发展

“四议两公开”2004年发轫于邓州。当时，农村正在进行税费改革，社会治理面临突出问题。邓州市坚持问题导向，在实践探索中提出“4+2”工作法，以提升基层党组织建设和治理水平。这个工作法主要是在村级重大决策时，通过党支部会议、“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民大会决议，加上决议公开、实施结果公开，分六个步骤进行。“4+2”工作法在邓州两个乡镇试验成功后，又在邓州全市推广开来。

2009年，习近平同志到河南考察调研，对邓州“4+2”工作法给予充分肯定。省委、省政府对“4+2”工作法进行详细部署，决定在全省范围推广实施。随后，“4+2”工作法被正式定名为“四议两公开”工作法。之后，习近平等领导同志作出指示，要求将这一好经验在全国农村推广，并在推广中不断完善。新时代以来，“四议两公开”在全国范围不断发展完善。2019年，“四议两公开”被写入《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》。今年3月，“四议两公开”被写进新修订的《农村基层干部廉洁履行职责规定》。习近平总书记视察河南多次对“四议两公开”作出重要指示批示，“四议两公开”越用越活，在加强基层党组织建设、提升基层治理水平等方面都发挥出重要作用。

“四议两公开”创新实践助力基层治理

近年来，各地在运用“四议两公开”过程中，大胆尝试创新，探索出一些好的做法和举措，有效推进基层治理水平不断提升。

一是“线上+线下”齐上阵，强化党建引领基层治理的组织保障。为解决人不在家的问题，成立线上“虚拟党支部”，党员实名认证后对其进行在线管理，虚拟党支部使“四议两公开”在程序上保持完整，又能全过程进行领导和监督。二是探索实施“网格长参与动态调整议事制”，将矛盾纠纷化解进一步下沉。在村级事务中，让网格长参与事项动态调整，使矛盾纠纷和不同意见在最小治理单元得到有效化解。三是优化议事流程，以高效率决策推动高效能治理。在农村创新运用“一提二审三通过”，在城市社区实施“一征三议两公开”，先提出问题公开征求意见，再进入议事程序，这样优化流程极大地提高工作效率。四是多轮会议充分协商，畅通有序政治参与渠道。利用微信、腾讯会议、“四化双评”平台等，压缩沟通时间与成本，群众参与治理的形式丰富起来，渠道更加畅通。对于暂时不能统一意见的事项多次反复协商，既尊重多数意见，又照顾少数人诉求，直到意见基本一致。

“四议两公开”助力基层治理的成功密码

“四议两公开”六个步骤环环相扣、步步推进，集参与、协商、决策、管理、落实、监督于一体，体现党委领导、依法办事、协商自治有机统一，是党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一在基层的生动实践。应当认真总结经验，为全面提升党建引领基层治理效能提供借鉴参考。

从理论内涵上看，“四议两公开”蕴含中华优秀传统文化中治国理政的思想和智慧。坚持党的领导是根本。党支部在整个过程中始终居于主导地位，把方向、谋大局、定政策，党组织在基层治理中的领导核心地位得到巩固。依法办事是关键。严格按照规章制度办事，执行六个既定程序，群众参与意识、责任意识、法律意识、监督意识得到增强。村民自治是基础。尊重村民自治权利，以严格的程序保证决策民主与有效监督，充分调动群众参与基层治理的积极性。基层协商民主是核心。在党的领导下基层群众发扬民主、集思广益，通过反复协商统一思想、凝聚共识，实现民主决策、科学决策。权力制约与监督是保障。尊重村民知情权、参与权、决策权、监督权，严格六道程序，把权力置于阳光下运行，实现对权力运行的有效制约与监督。推进基层治理效能是目标。通过“四议两公开”，健全党组织领导的基层治理体系，提升治理水平，有效推进基层高效能治理。

从实践成效上看，“四议两公开”坚持了“四个统一”。一是党的领导与群众自治相统一。以基层党建为引领将党的领导贯穿基层治理全过程，以治理高效能践行以人民为中心的发展思想，充分保障基层群众自治权利。二是依法办事与灵活创新相统一。严格依法依规依程序办事，保障决策过程公正公开，在此基础上创新简化运用模式，提高决策效率。三是统筹兼顾与突出重点相统一。聚焦重点领域，着力提升乡村治理效能，在维护大多数人利益的同时，也尽量兼顾少数人利益不受侵害。四是基层探索与顶层设计相统一。切实尊重人民群众的首创精神，鼓励基层群众大胆试、大胆闯，将基层好方法好经验上升为顶层设计，再在更大范围内推广实践。

以“四议两公开”赋能基层高效能治理

“四议两公开”巩固党对基层社会的领导，丰富基层高效能治理的具体形式，拓展基层群众自治实践路径，已成为提升基层治理水平的重要途径。新时代新征程，要弘扬其基本价值理念，不断完善其具体运行模式，赋能基层高效能治理。

一是强化党建引领，筑牢基层战斗堡垒。完善基层党组织设置，确保党的组织和工作全覆盖。优化党员队伍结构，注重在基层一线、青年群体中发展党员，发挥党员在基层治理中的先锋模范作用。推行党组织领导下多方联动机制，协商解决群众关心的难点堵点痛点问题，构建共建共治共享的城乡基层治理格局。二是加大系统培训，提升基层治理能力。通过针对性系统培训，提高基层党员和群众对于落实好“四议两公开”重要意义的认识，提升正确高效参与社会治理的本领与能力。三是推进数智治理，完善服务平台建设。增加数字基础设施投入，充分运用大数据对民主决策事项进行数理分析，运用数字技术手段快速、高效作出科学决策。依托“党建+网格+大数据”模式，建强数字服务平台，探索更加高效简洁的运作模式，以适应人民群众高效快捷的生活节奏。四是聘用专业团队，健全治理监督体系。针对专业性较强的决策事项，聘请专业团队进行全面评估，通过专业团队把关议题、辅助决策来完善外部监督机制。定期组织考核团队对议事流程、决策事项进行审查，保障决策依法有效、科学管用、符合民心。

（作者单位：中共河南省委党校科社社会主义教研部）



□刘刚

基层治理是国家治理的基石，党建引领是提升基层治理效能的根本保证。当前和今后一个时期，要坚持和加强党对基层治理的全面领导，持续树牢大抓基层的鲜明导向，以“五基四化”为抓手，全面提升党建引领基层治理效能，为谱写中国式现代化河南篇章筑牢坚实支撑。

坚持党建引领，把抓基层打基础作为长远之计和固本之策

治国安邦，重在基层；管党治党，重在基础。党的十八大以来，河南把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，在建强组织、管好队伍、完善机制、强化保障上持续用力，基层党组织创造力凝聚力战斗力不断增强，基层治理现代化取得显著成就。

牢固树立抓好党建是最大政绩的理念，基层党组织建设全面进步全面过硬。制定和落实基层四项基础制度，实施强基固本三年行动，连续开展抓基层党建述职评议考核，常态化组织“逐村观摩、整乡推进”，深入推进“五星”支部建设，深化拓展“四议两公开”，运用兰考“六步工作法”整顿软弱涣散村党组织，有效推动了各级党组织全面进步全面过硬。选派优秀机关干部到村任第一书记，有力推动了脱贫攻坚和乡村振兴。在村（社区）普遍设立党群服务中心，落实干部轮流值班、服务承诺等制度，基层组织服务群众能力普遍增强。

加强和创新基层社会治理，基层治理体系和治理能力现代化水平有效提升。贯彻县域治理“三起来”、“乡镇工作”三结合，推进党建引领网格化治理，构建“街道党工委—社区党支部—网格党小组”的组织体系。全省搭建了4万多个治理网格，配备网格员、楼栋长等人员超50万人，与4.9万个社会组织、1400万名志愿者共同汇聚成推动基层善治的磅礴力量。坚持和发展新时代“枫桥经验”，扎实开展“三零”创建，完善矛盾纠纷多元化解机制，以河南一域之稳定为全国大局稳定作出贡献。

持续深化整治形式主义为基层减负，基层干事创业生态持续向好。落实《整治形式主义为基层减负若干规定》，持续规范村（社区）工作事务、机制牌子和证明事项，基层治理“小马拉大车”问题得到有效缓解。实行“减县补乡”改革，累计向乡镇（街道）下沉编制7.5万余个，下沉人员5.8万余人，破解乡镇“工作多、任务重、人手少”困局。制定进一步加强社区工作者队伍建设若干措施，全省3.6万名社会工作专业人才下沉基层，成为增强基层治理能力的重要力量。

推进“五基四化”，夯实基层治理基础支撑

全省党建引领基层高效能治理工作会议对加强基层高效能治理作出明确部署。要以“五基四化”为抓手，切实把基层党组织建设强、把基层治理做扎实、把基层政权巩固好，持续提升基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

加强基层党组织建设，筑牢坚强战斗堡垒。基层党组织处在党的组织体系的“神经末梢”，既是确保党对各方面工作全面领导的组织支撑，也是确保党的路线方针政策落地和决策部署贯彻落实的工作支撑。河南有24.46万个基层党组织，617.6万名党员。要聚焦增强政治功能和组织功能，抓牢抓实农村、街道社区基层党组织这两个“基本盘”，统筹推进各领域基层党建提质增效，深入推进新兴领域党建攻坚，坚持组织覆盖与工作覆盖同步推进、有形覆盖与有效覆盖协同发力，不断增强党在新兴领域的号召力、凝聚力、影响力。

加强基层治理队伍建设，锻造过硬骨干队伍。基层治理的主体是人。要抓住选育管用关键环节，以乡镇领导班子成员、村“两委”成员特别是村党组织书记为重点，着力打造一支高素质农村基层党组织带头人队伍。持续选派驻村第一书记和工作队，加强村级后备力量建设，为基层社会治理充实新生力量。针对社区工作者队伍配备不到位、网格员队伍不稳定等问题，坚持全过程管理、全链条发力、全周期选育，健全岗位设置体系，下力气造就一支政治坚定、素质优良、敬业奉献、结构合理、群众满意的基层治理骨干队伍。

加强基层治理机制建设，完善基层治理新格局。要健全党建引领基层治理协调机制，加强跨部门工作统筹和协同联动，形成多元主体协同治理的合力。完善协商民主嵌入基层治理的方式和载体，注重发挥人大代表、政协委员联系群众的桥梁纽带作用，画出凝心聚力最大同心圆。健全诉求表达、矛盾调处等机制，善于运用法治思维和法治方式，维护基层社会和谐稳定。通过完善平台、畅通渠道、创新方式，健全完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，构建党组织领导的共建共治共享的城乡基层治理格局。

加强基层治理网格建设，实现精细治理、精准服务。网格是联系服务群众的基本单元，是精细化治理的有效载体。要将基层党组织建设与网格化管理相结合，推行“党建+网格+大数据”模式，做到网中有格、格中有人、人在格上、事在格中，形成人员下行、重心下移、资源下沉的扁平化治理体系，提升精细化治理、精准化服务水平。完善网格化管理和服务制度，实行“多格合一”，提升网格应对突发事件的监测预警和快速处置能力。

加强基层治理平台建设，强化数字技术赋能。随着互联网、大数据、人工智能的迅猛发展，数字技术已经成为驱动基层治理模式变革的重要力量。要强化数字赋能，用好12345热线，加快智慧基层建设，有效整合资源，系统融合机制，全面聚合力量，建设上下贯通、横向互联、条块结合的一体化信息系统和综合智慧平台，推动社会治理模式从单向管理向双向互动、线下治理向线上线下融合转变，实现政务服务“一网通办”、部门联动“一网协同”、基层治理“一网通管”。

走好善治之路，全面提升基层治理效能

基层治理是一项动态性的系统工程，必须常抓不懈、久久为功。要密切关注经济社会结构深刻变化带来的新课题新挑战，吸收借鉴兄弟省份好经验，持续树牢大抓基层的鲜明导向，聚焦乡村、城市社区、教育医疗等重点领域开展专项行动，通过抓基层、打基础、固根本、强治理，努力走出一条具有中原特色的基层善治新路径。

坚持党的全面领导，确保基层治理现代化的正确方向。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色基层治理最大的政治优势。要坚持强基固本，紧盯组织覆盖空白点、作用发挥薄弱点，统筹推进各领域党组织建设，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。要压紧压实责任，完善体制机制，建立联席会议制度，使党的领导贯穿基层治理的全过程和各方面。

坚持以人民为中心，把服务群众、造福群众作为出发点和落脚点。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。要聚焦人民群众最关心最直接最现实的教育、就业、社保、医疗等问题，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，完善公共服务体系，不断满足人民日益增长的美好生活需要，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

坚持共建共治共享，建设基层社会治理共同体。完善共建共治共享的社会治理制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。要充分发挥社会各方面作用，激发全社会活力。要健全自治、法治、德治相结合的基层治理体系，发挥社会力量在管理社会事务中的作用，培育扶持社区社会组织，引导驻区单位、社会组织、群团组织参与社区治理。

坚持系统协同高效，构建新型基层社会治理体系。习近平总书记指出，治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。要转变思维方式，实现从管理向治理转变。要把更多力量和资源向基层下沉，完善基层治理平台，最大限度整合社会资源、汇聚社会力量，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。要统筹考虑基层干部队伍建设，建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍，切实为基层减负，让干部有更多时间和精力抓落实。

（作者系河南省社会科学院政治与党建研究所副所长、副研究员）