

导读

基层治理是国家治理的基石,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。中共中央、国务院近日印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,强调坚持以人民为中心,以增进人民福祉为出发点和落脚点,坚持共建共治共享,建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。如何提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平?湖南日报《理论·智库》特约请专家学者建言献策。

# 加强基层智慧治理能力建设 提升社会治理现代化水平

李中仁 王杰

中共中央、国务院近日印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确提出加强基层智慧治理能力建设,提高基层治理数字化智能化水平。这是以习近平同志为核心的党中央对新时代我国基层社会治理工作的最新要求。7月14日,中共湖南省第十一届委员会第十三次全体会议审议通过《中共湖南省委关于深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神 奋力谱写新时代坚持和发展中国特色社会主义湖南新篇章的决定》,强调健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。由此可见,全面加强基层智慧治理能力建设,是实现我省基层治理体系和治理能力现代化的必要之举,建议各级政府重点从以下几方面着力推进这项工作。

## 遵循智慧治理逻辑,勇于更新基层治理理念

智慧治理本质上是一种运用现代信息和通信技术(ICT)对一定区域内各项公共事务进行整体性、智能化治理的新型治理模式。加强基层智慧治理能力建设,政府部门首先应遵循这一新模式

的内在逻辑,更新基层治理理念。

全面践行“智慧化服务”理念。“智慧化服务”理念旨在将“效率至上”的技术理念和“以人民为中心”的发展理念有机结合起来,运用智慧技术提高公共服务供给的效率、质量和公平性。各级政府应以大数据平台应用为基础,通过数据融合、资源融合、业务融合等方式对原有治理工作模式进行整合再造,形成“政府引导、市场运作、政社互动、居民参与”的新型治理结构,打造集整体性和智慧性于一体的基层智慧治理新格局。

全面运用“整体性治理”理念。信息社会,政府依靠碎片化的传统治理方式已难以应对各种复杂、突发情况。因此,各级政府应以大数据平台应用为基础,通过数据融合、资源融合、业务融合等方式对原有治理工作模式进行整合再造,形成“政府引导、市场运作、政社互动、居民参与”的新型治理结构,打造集整体性和智慧性于一体的基层智慧治理新格局。

## 发挥智慧技术优势,敢于重塑基层治理方式

与传统的基层社会治理方式相比,智慧治理有两大技术优势:一是利用智慧技术完成对大数据的整合与分析;二是建立数据库来实现数据资源在不同主体之间的共享。鉴于此,各级政府应充分发挥智慧技术的优势,重

塑基层治理方式。

真正实现治理数据资源向基层开放、为基层治理所用。打破不同层级政府间和各职能部门间的信息壁垒,逐步构建综合、统一、安全的数据共享系统,努力推动“数据下沉”,减少“数据结节”,形成一体化、系统化的基层智慧治理格局。

善于运用智慧技术提高科学决策水平。智慧技术能用以获取、收集各类宝贵的数据信息,基层政府应更多利用这些跨层级、跨地域、跨部门甚至跨系统的数据信息来提高自身政策调控能力和科学决策能力,避免单纯依靠经验施策,进一步提升公共政策制定的科学化、精准化、高效化。

将智慧技术充分融入村(社区)的网格化管理中,做到公共服务精细化。网格化管理追求联动协同、资源共享,鼓励多元主体共同参与治理过程。“智慧+网格化管理”能为基层群众提供更智慧化、精细化的服务,解决民生工作“最后一公里”问题,显著提升基层治理效能。

## 结合基层社会实情,勤于优化智慧治理服务平台

智慧治理的重要目的之一是让每一位公民能平等、充分享受人工智能革命带来的便利,因此基层智慧治理能力建设应始终立足于基层社会实

情,着眼于破解基层具体问题,勤于优化智慧治理服务平台,努力打造个性化的智慧应用场景。

加快乡镇(街道)智能基础设施建设。与城市智慧化管理相比,当前农村地区的智能基础设施水平相比还存在明显差距,市、县两级政府应依托国家“新基建”战略,统筹规划城乡智慧社区(村)建设工作,加大对乡镇、村级智慧治理基础设施建设的投入,解决农村智慧治理“硬件不足”问题。

拓展智慧应用场景时要做到精准供给。我国不同社会群体的信息化素质参差不齐,构建基层智慧治理服务平台时不能简单复制已有模式,应更多照顾到当地居民的生活习惯、文化水平,以及老年人、残疾人等人群的实际需求,重视对信息弱势群体帮扶与培训,使其享受到智慧治理给生活带来的便利。

打造规范的数据管理制度,充分保障居民个人信息安全。采集和利用基层数据资源时,各级政府须高度重视数据安全性和公民个人隐私权保护问题,加快制定关于数据采集、数据存储、数据保护、数据产权归属等规章制度,明确数据拥有者、使用者、管理者各自的权责归属,从根本上助推基层治理体系和治理能力现代化。

(作者均系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员)

# 多维发力 夯实基层治理之基

郑锦灿

基层治理关系到人民群众的切身利益,关系到社会的稳定和发展,更关系到民心向背,意义十分重大。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推动基层治理工作取得了显著成效。当前,各地应以中共中央、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》为指引多维发力,夯实基层治理之基。

## ——强化党建引领,筑牢基层党组织战斗堡垒

深化党对基层治理工作的全面领导。坚持把党的领导落实到基层治理各领域和环节,准确掌握基层治理中的资源、方式和内容,并在实践中不断完善党全面领导基层治理的各项制度,有效推动基层治理工作向纵深发展。

进一步加强党的基层组织建设。将抓基层、打基础作为长远之计和固本之举,把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒。切实增强基层党组织的组织力和号召力,做好各项群众工作,全力以赴解决好群众最关切最现实的问题,增强群众对党组织的信任。

创新党组织设置方式。探索在网格和楼宇建立党支部或党小组,在辖区建立联合党委,通过党组织将驻区单位和社区居民中的党员组织起来,形成“一核多元、融合共治”的基层社会治理格局,克服基层社区社会治理力量和资源分散甚至相互掣肘的弊端,提升社会治理效能。

## ——强化制度创新,让群众看得见摸得着

明确事务清单。细分事务清单,设置议事决策、组织人事、资金管理、工程采购、救助救济、阳光事务和公共服务等类别,逐类制定管理章程。事务清单制应与“最多跑一次”改革做好同步衔接,与相关职能部门服务事项、措施内容、运行步骤做到无缝对接,使群众既能找到事务具体负责人,又可提高办事效率。

明确运行流程。根据事务清单绘制办事流程图,列清基层事务清单关键环节、重要节点的办理流程、操作程序、公开公示等,做到所有事务都在阳光下办理、主动接受群众监督,避免基层办事人员公权私用、以权谋私,确保基层党员干部按章办事、风清气正。

明确风险警示。立足“筑牢拒腐防变防线”,对照事务清单内容和流程,预先组织风险摸排,梳理廉政风险重点关口,

不定期检查基层办事业务流程,加强基层党员干部廉政教育,切实提升组织纪律的实效性。

## ——强化社会工作者职业体系建设,优化基层工作队伍

建立村(居)社会工作者职业体系。重点打造“1+N”制度体系,强化社会工作者管理,提升基层工作效能:“1”是总的建设方案,“N”是指在实践中根据工作需要增加相应内容。目前,“N”可包括员额管理、准入机制、日常管理、岗位设置、考核制度、教育培训、末位淘汰机制等具体配套制度。

建立村(居)社会工作者岗位职责清单,实现定岗定责到人。建立村(居)岗位责任制,根据每个村(居)基层责任人员的工作分工制定工作清单,形成包括村(社)委员会清单、社会工作者清单、网格员清单等在内的一套完备责任体系,并加强考核,杜绝责任清单制成为“纸老虎”。

完善绩效管理和晋升机制。社会工作者薪酬应与岗位等级相对应并定期增长,动态调整其薪酬待遇体系;鼓励社会工作者通过学历提升、绩效评优、取得相关职业资格证书等方式,实现“加薪晋职”;将一定比例的村(居)集体经济收入作为社会工作者津贴,有效提升其带头发展集体经济的积极性;绩效考核中特别优秀的社会工作者,可通过选拔考试进入公务员队伍。

## ——强化互联网平台运用,提高基层治理效能

加强基层数字化建设。信息时代的智能互联技术革新,为基层治理创新带来了大好机遇。为此,应加强基层数字社会、数字政府建设,提升基层社会治理数字化、智能化水平,推进基层公共服务的社会化、精准化、智能化供给,增强居民获得感、幸福感、安全感。

建立中心指挥调度系统。依托12345政府服务热线,第一时间获知群众身边烦心事,并通过联动管理平台将群众信息反映给指挥中心,安排社会工作者及时准确帮助群众解决问题。

实现数据信息共享。通过群众网上办事平台,将辖区内实有房屋、出租房屋、常住人口、流动人口、重点场所、重点人员等社会服务信息共享展示,实现公共资源一网整合共享,日常工作一网考核评估,打破基层治理各岗位之间的信息壁垒,提高工作效率。

(作者系湖南师范大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院特约研究员)

# 积极构建基层法治建设新体系

颜希晨

中共中央、国务院近日出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调要提高基层治理法治化水平。党的十九届四中全会以来,湖南大力推进基层法治工作,制定出台了《关于发挥审判职能作用参与基层社会治理的实施意见》等政策举措,取得显著成绩,但仍存在不足,亟须从思想观念、体制机制、技术支持和人才支撑等方面入手,积极构建基层法治建设新体系。

## ——夯实基础、建设平台,营造基层依法治理的浓厚氛围

加强基层干部法治教育。实施“法治带头人”“法律明白人”重点培训计划,提升基层干部依法治理能力,坚持定期开展基层执法人员专业培训,打造专业化普法队伍,在基层构建干部带头依法、人人尊法守法、事事找法用法的浓厚法治氛围。

加强基层公共法律服务体系建设。实现镇街派出所、司法所、综治办、调委会规范化建设全覆盖,完善司法行政法律服务中心、镇街法律服务工作站和村(居)法律服务点建设,推进一村一法律顾问、专业律师服务团、人

民调解队伍、智慧法律援助平台组建,实现法律援助全覆盖、更便捷、有保障。

加强普法阵地建设。建设以法治文化小广场、法律图书角、法治图书专用柜、法治宣传橱窗等为主要场景的学习阵地;因地制宜开展法律大讲堂、法治文艺节目汇演、法治故事会、学习普法民歌等多形式宣传活动;借助信息技术,发挥微信群、公众号、抖音等新兴媒介优势,打造线上普法平台,努力扩大普法宣传覆盖面。

坚持依法治国与以德治国相结合。充分发挥社会主义核心价值观的引领作用,使基层精神文明建设与基层法治建设紧密融合,为实现良法善治奠定坚实思想基础。

## ——加强领导、因地制宜,完善基层依法治理的制度体系

深入贯彻党中央法治思想与政策举措,确保基层治理各项工作在法治轨道上进行。应注重学习借鉴全国各地基层行之有效的法治建设创新经验,适时将其提炼升华为法规制度,扩大实践范围,推动基层治理法治化。

完善基层治理法规政策机制。在国家法律法规统一框架下,坚持问题导向,注重充分征求群众意见、从当地

实际情况出发,在符合立法权限范围内情况下,完善基层社会治理制度,使其在推进基层治理法治化进程中发挥积极作用。

建立健全常态化、规范化的基层行政执法监督机制。对基层行政执法行为的监督权限、监督方式等形成明确制度规定,完善行政执法监督程序、行政执法公示、行政执法投诉举报、行政执法情况统计等制度;配齐配强行政执法监督力量,配套完善相关制度,在人、财、物等方面强化执法监督保障。

## ——规范程序、引入科技,探索基层智慧执法新方式

完善基层人民调解组织体系,切实推广“枫桥经验”,明确基层行政执法工作程序,落实人民调解、行政调解、司法调解的综合联动机制,拓宽执法、司法人员跨部门、跨行业交流渠道,充分发挥人民调解员及时、就地化解矛盾的作用,确保矛盾不上交。

适应科技时代的变革。将“互联网+智慧执法新方式、数据化管理新模式、城市管理新技术”扩展到基层社会治理工作中,加强基层执法人员对新方法新技术的学习,加大信息化执法设备在基层的投入与应用,逐步建立

统一的基层行政执法信息化平台。

加大新技术、新手段在乡村生态环境督查执法中的运用,比如运用卫星遥感技术有效甄别乡村生态环境的演变,运用智能远程监控设备监管排污过村情况,运用无人机巡查乡村生态保护动向,运用热点网络技术实现乡村生态环境24小时监管全覆盖等等。

## ——拓宽渠道、出台政策,形成法治人才队伍建设新思路

建立人才引进长效机制。进一步加大基层法治建设人才引进力度,严格落实政法人才发展专项规划和政法队伍准入制度,确保部分专项编制向基层倾斜。

拓宽人才引进渠道。加强与相关高校的合作,建设实习就业基地,注重选拔政治素养高、法治观念强的专业人才,培育高素质执法队伍;通过灵活聘用等形式,探索实施“一村一辅警”农村警务等新机制,充实基层法治队伍。

完善激励政策。提升基层法治人才薪酬待遇,拓展其晋升空间与自我价值实现平台,让基层法治工作更具幸福感、归属感。

(作者系湖南省廉政建设协同创新中心研究员)

# 培育发展社区社会组织

汪艳华 邹丽

中共中央、国务院近日出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》提出,街道要做好社会组织培育引导工作。习近平总书记指出,“社区是党和政府联系、服务人民群众的‘最后一公里’”,社区社会组织扎根社区、贴近群众,是最基层的社会组织。当前,我省城乡社区正发生着深刻变革,社区居民对社区服务的多样化、个性化需求日趋明显,培育发展社区社会组织,对于加强和创新基层社会治理、增强基层为民服务能力具有重要意义。

## 实施社区社会组织“安家”工程,帮助社会组织落地生根

应加强政策扶持、建设支持平台,帮助社会组织“活下来”。

为社区社会组织的建立和发展提供政策支持。简化登记程序,提高审核效率,优化登记服务;积极稳妥推进社会组织直接登记,为社会组织发展降低门槛、创造条件。

为社区社会组织开展活动提供场地支持。依托街道(乡镇)、城乡社区综合服务设施和社区社会工作服务站等,为社区社会组织开展活动提供场

地支持。鼓励将闲置的宾馆、办公用房、福利设施等国有或集体所有资产,以优惠方式提供给社区社会组织开展公益活动。有条件的地方可以扶持建设社区社会组织孵化基地。

鼓励引导社会资金支持社区社会组织发展。推动基层政府将社区服务纳入政府购买服务指导目录,逐步扩大购买范围和规模,支持社区社会组织承接相关服务项目。充分发挥财政资金和福利彩票公益金的引导作用,鼓励企业、基金会、公民个人和其他组织向社区社会组织提供捐赠和资助。整合政府、社会和市场三方资金,打通培育平台和市场的资本流通渠道,破解培育平台筹资难问题。

## 加强社区社会组织人才队伍建设,推动社会组织开花结果

应积极培育社会组织发展所需的职业化、社会化、专业化人才队伍,推动社会组织“长得快”。

培养一批社区社会组织骨干人才。着力培养一批热心社区事务、熟悉社会组织运作、具备专业服务能力的社区社会组织负责人和业务骨干,并通过示范培训、网上课堂、新媒体教学等服务设施和社区社会工作服务站等,为社区社会组织开展活动提供场

# 增强基层为民服务能力

加大引用专业技术人才力度。提倡并支持相关企业、专家学者与社区社会组织共建共管,助推社区干部社会工作能力提升,推进社会组织长效机制、执行机制、监督机制和技术手段专业化。

扩大居民参与。以社会工作者和社区志愿者为骨干,吸引和凝聚社区居民自愿加入,通过依法自治,实现社区事务、居民、社会的有机统一,形成资源共享、优势互补、相互促进的良好和谐局面。

## 建立健全社区社会组织管理体制,促进社会组织行稳致远

坚持创新体制、强化保障,社会组织才能“走得稳”。

加强社会组织党的建设,充分发挥党组织的领导核心作用。加强党组织对社区社会组织各项工作的领导,确保其沿着正确方向发展;组织协调社区社会组织参与城乡社区共驻共建活动,明确责任目标、细化工作任务;将党建与社区服务结合起来,积极开展党员帮扶、主题党日进社区、党史学习知识竞赛等活动,加大对社区社会组织优秀典型、先进事迹的表扬、奖励和宣传,营造社区社会组织发展的良好氛围。

大力推进“三同步”“两覆盖”。明确“行业部门垂直管+街道社区属地管+社会组织党委兜底管”的分类管理模式,构建民政部门、业务主管单位及街道三方协调联动机制,大力开展社会组织党建摸排、组织建设、引领服务“三同步”工作。推进社会组织党的组织和工作全覆盖,健全社会组织管理制度、完善社会组织评估体系,以科学管理推动社会组织有序健康发展。

构建社会组织、社区、社工联动机制。广泛调动社区居民参与社区社会组织发展,做到需求由群众提出、活动有群众参与、成效让群众评判,增强他们对社区的认同感、归属感和对社区事务的主动关心。引导社区社会组织更好提供服务、反映诉求、规范行为,着力建立和深化互动机制,提高社会组织的公信力,积极推进共建共治共享、探索“善治+自治+共治”新路,奋力建设现代化新湖南。

(作者单位:湖南农业大学)



# 充分发挥家风 在基层治理中的德治功能

严华勇

家风是一个家庭长期培育形成的、能够约束家庭成员行为的道德文化,是家庭伦理的集中体现。习近平总书记指出,“家风是社会风气的重要组成部分。广大家庭都要弘扬优良家风,以千千万万家庭的好家风支撑起全社会的好风气,特别是各级领导干部要带头抓好家风。”家风建设在新时代基层治理中发挥着重要的德治功能,中共中央、国务院近日印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调,要“注重发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用”。

家风奠定了基层治理中德治的主体基础。从主体角度看,基层德治的有效性取决于全体公民道德文化涵养的提升,而提升公民道德文化涵养,首先须充分发挥家风的德治功能,这就意味着,家风建设是基层治理中德治的主体基础。比如传统家风蕴含着人伦秩序、修身养性、家国天下等精神文化理念,《周氏家训》提倡“报国忠廉节,传家孝义纯”,诸葛亮在《诫子书》告诫其子“夫君子之行,静以修身,俭以养德,非淡泊无以明志,非宁静无以致远”,这些优良家风是中华民族宝贵的精神财富,是新时代家风文化的基础,有助于提升现代公民道德文化涵养。

家风奠定了基层治理中德治的社会基础。作为一种精神力量,家风对家庭成员的社会行为具有强大的感染力与约束力,良好家风旨在使家庭成员成为合格的社会公民。家风常常通过家规、家训等载体,从修行、励志、为学等方面对家庭成员“该做什么,不该做什么”进行规范。基层治理的根本目的之一在于化解社会矛盾、促进社会和谐。要实现这个根本目的,必须培育良好的伦理根基,这个伦理根基取决于全体社会公民的合格性。因此,家风奠定了基层治理中德治的社会基础。

家风奠定了基层治理中德治的价值基础。家风不仅仅作用于家庭成员,还影响着党风、政风、民风等社会风尚。习近平总书记指出,“家风好,就能家道兴盛、和顺美满;家风差,难免殃及子孙、贻害社会”。正所谓:家风正,则政风清;家风正,则党风纯;家风正,则社会风气正。基层

矛盾纠纷常是公民核心价值观存在偏差的结果,基层治理要有效化解各类矛盾纠纷,须致力于公民核心价值观的塑造,需要充分发挥家风的德治功能。可以说,家风奠定了基层治理中德治的价值基础。

## 充分发挥家风建设在基层治理中的德治功能,应做到“三个注重”

注重从中华优秀传统文化中汲取营养。中华优秀传统文化积淀着中华民族最深沉的精神追求,蕴含着厚德敦伦、教化修身、治家睦邻、治学济世、崇德尚礼、和而不同的优秀精神品质,潜移默化影响着公民的价值观念、思想方式和行为方式,是中华民族生生不息的文化根基。在中国特色社会主义新时代,充分发挥家风在基层治理中的德治功能,就必须对中华优秀传统文化进行深入挖掘,并进行创造性转化、创新性发展,使之服务于家风建设、深植于基层社会治理之中。

注重以社会主义核心价值观为引领。社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民共同的价值追求。新时代家风建设是培育和践行家庭美德的重要手段,与培育践行社会主义核心价值观高度契合。因此,充分发挥家风在基层治理中的德治功能,须坚持以社会主义核心价值观为引领,把国家建设目标、社会美好追求、公民基本道德规范与家风文化建设工作有机结合起来,使家风建设成为社会主义核心价值观培育的“助推器”。

注重发挥道德榜样的示范作用。榜样的力量是无穷的。习近平总书记强调,“伟大时代呼唤伟大精神,崇高事业需要榜样引领”,道德榜样通过自身所承载的道德精神以及文化认同,传递着无私奉献、淳朴善良、勇敢担当、为国为民等价值观念,进而唤起追随者内心的道德共鸣与情感认同。因此,充分发挥家风在基层治理中的德治功能,就必须充分发挥道德榜样的作用,通过筛选和树立优秀家风典型促进更多家庭形成良好家风,用先进典型人物教育和引导家庭成员成长,使家风建设成为基层治理中德治的“营养剂”。

(作者单位:湖南食品药品职业学院思政部)