

# 党建引领基层治理的理论逻辑

## ——首都“街乡吹哨、部门报到”改革实践的启示

□ 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心



北京市坚持党建引领基层治理,积极推进“街乡吹哨、部门报到”改革实践,努力建设和谐宜居的首善之都。图为居民在修缮一新的石景山区模式口南小街院跳起京西太平鼓。  
资料图片

中国特色社会主义进入新时代,基层治理在国家治理体系中的地位和作用越来越重要。加强党对基层治理的全面领导,夯实基层治理的地基,是推进国家治理体系和治理能力现代化的全局性、基础性工作。北京市通过“街乡吹哨、部门报到”改革实践,探讨党建引领基层治理的有效途径,揭示了党领导基层治理的基本规律。在理论和实践上回答了党为什么要加强对基层治理的领导、如何加强对基层治理的领导等一系列问题,为我们研究如何实现党的全面领导及全面加强党的建设提供了重要启示。

### 1 坚持党对一切工作的领导

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“坚持党对一切工作的领导。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”很显然,党的领导是覆盖社会生活各个领域、贯穿国家治理全过程的。党对基层治理的领导是题中应有之义。北京市“街乡吹哨、部门报到”改革把全面加强党对基层治理的领导作为核心,不仅体现了党对基层治理领导的必然性,而且凸显了党加强对基层治理领导的紧迫性。

第一,加强党对基层治理的领导是落实党领导一切政治原则的重大任务。在当代中国,党是最高政治领导力量。党具有强大的领导力,一方面体现为党中央的坚强领导,体现为党的思想引领和决策指引;一方面体现为一线领导干部的创造力和执行力,特别是基层党组织的领导能力和领导绩效。北京市以系统性、整体性的思维谋划改革,着力优化党对基层治理的体制机制,探索解决基层治理“最后一公里”问题的途径和方法,确保党的全面领导对基层治理的全覆盖,确保党的领导更加坚强有力。实践证明,党对基层治理的领导是党的执政之基、执政之要。只有把党建设好,把党的领导落实到基层,才能切实贯彻党领导一切的最高政治原则,也才能真正巩固党的执政基础。

第二,加强党对基层治理的领导是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。全面深化改革的总目标是实现国家治理体系和治理能力现代化。在国家治理这座大厦中,基层治理是基石。要实现国家治理体系和治理能力现代化,必须加快推进基层治理的现代化。党要全面加强对社会治理的领导,就必须加强对基层治理的

领导。基层治理面对最广泛的群体、最复杂的矛盾、最具体的问题,治理现代化的任务最多最重。在中国,实现国家治理体系和治理能力现代化离不开党的领导。党对基层治理的领导是题中应有之义。北京市“街乡吹哨、部门报到”改革把全面加强党对基层治理的领导作为核心,不仅体现了党对基层治理领导的必然性,而且凸显了党加强对基层治理领导的紧迫性。

第三,加强党对基层治理的领导是社会重心下移的客观要求。改革开放以来,国家治理取得了重大突破和巨大成功,但基层治理“最后一公里”还没有完全打通,矛盾和问题仍然突出。部分基层党组织作用不健全、功能不完善,难以发挥应有的作用;基层政府由于权力、资源配置和机构设置不合理,难以做到便民服务;一些基层干部能力不强、担当不够,难以有大作为。正因如此,习近平总书记强调要“推动社会治理重心向基层下移”。这就迫切需要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、人民群众广泛参与的基层治理体系,需要清除基层行政的弊病,提升基层干部的本领,把党的力量和主张传递到“神经末梢”。今天,北京市正在向建设成为国际一流和谐宜居的首善之都迈进,但作为超大型城市面临转型升级,疏解非首都功能和北京市区中心建设时间紧、任务重、压力大,特别是我国社会主要矛盾变化,民生需求结构复杂、各种社会矛盾叠加,基层治理面临极为严峻的挑战。这不仅给基层治理带来了更繁重的任务,而且对基层治理提出了更高的要求。“街乡吹哨、部门报到”改革实践作为对基层治理难题的回应,充分表明党对基层治理的领导具有明显的紧迫性。

### 2 党领导基层治理是遵循规律和规则的创新型治理

我国宪法规定“一切权力属于人民”,人民是社会治理的主体。中国共产党的执政地位决定了党是领导人民进行社会治理的核心力量。中国共产党领导全体人民按规律按规则共同治理社会,既顺应世界治理的趋势,符合社会治理的规律,又体现新时代的改革创新精神和中国的治理特色。北京市“街乡吹哨、部门报到”改革实践,把遵循党的执政规律与社会治理规律结合起来,探索党领导人民依法治理基层社会的途径和方法,围绕谁来治理、如何治理等问题形成了新格局和新模式,为党领导基层治理的理论创新提供了重要的思想启迪。

党领导基层治理的基本思路是既坚持党对基层治理的全面领导,又注重让人民群众广泛参与。“街乡吹哨、部门报到”改革实践的整个过程,始终坚持党对基层治理的全面领导。这是改革实践的指导思想,也是贯穿改革实践的一条主线。在这里,社会治理的主体是人民群众,党是社会治理主体的领导核心和主导力量。概括地说,就是党领导基层治理。党在更大范围、更宽领域、更深层次上让人民群众广泛参与社会治理。党领导基层治理不是大包大揽,而是要激发社会治理活力,防止出现“政府干、群众看,政府很努力,群众不认同”的现象。人民的事情由党和人民协商办理,坚持人民当家作主;党组织建立基层治理响应机制,坚持民有所呼我有所应;基层治理评判权交给群众,坚持以人民群众满意为出发点,把党的力量和主张传递到“神经末梢”。今天,北京市正在向建设成为国际一流和谐宜居的首善之都迈进,但作为超大型城市面临转型升级,疏解非首都功能和北京市区中心建设时间紧、任务重、压力大,特别是我国社会主要矛盾变化,民生需求结构复杂、各种社会矛盾叠加,基层治理面临极为严峻的挑战。这不仅给基层治理带来了更繁重的任务,而且对基层治理提出了更高的要求。“街乡吹哨、部门报到”改革实践作为对基层治理难题的回应,充分表明党对基层治理的领导具有明显的紧迫性。

北京市的实践表明,加强党组织建设必须适应基层治理的需要,全面对接基层治理。首先,要树立党建引领基层治理的理念,用党建引领基层治理,在基层治理实践中强化党的建设。在党的建设中,要树立大党建理念,用系统思维整合政治资源,把各领域党建要素凝聚到基层治理之中,形成一贯到底、强劲有力的“领导主轴”和上下联动的街乡社区党建网络。其次,要使党的组织有效融入基层治理,把支部建在社区,建在重大活动、重要工程项目实施第一线,做到纵向

到底、横向到边全覆盖;把党建工作重点放在基层治理上,从基层治理的实际出发,强化思想建设、制度建设、作风建设,增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,改变党的建设虚化、弱化的边缘化状态。最后,要加强基层党员干部队伍建设,不断提升党组织和党员干部队伍破解基层治理难题的能力,确保基层党组织把握好基层治理的方向,担负起领导基层治理的使命和责任。

北京市基层治理改革锋芒直指街乡,把街乡改革作为基层治理创新的重点和突破口。这对深化基层治理改革无疑具有参考借鉴意义。

党领导基层治理的关键在完善体制机制。北京市改革实践突出问题导向,抓住基层治理中的深层次矛盾,遵循系统治理的原则,倒逼体制机制改革,着力解决基层治理的难题和群众呼声强烈的难事。针对街乡权责不清、资源不足和条块分割、机制僵化、治理力量分散、联动效应不高等问题,为强化街乡党组织在基层治理中的领导核心作用,以“下沉、赋权、增效”为抓手,推动街乡党委、政府协同多部门统筹解决问题的建议权、综合调度权等权力。与此同时,根据城区治理特点,按照“精简、统一、效能”原则,有序推动街乡“大部制”改革,调整街道党政内设机构,优化工作流程,通过强能增效,为群众提供更便捷、更优质的公共服务。实现了基层治理力量和能力、保证基层事情基层办、基层事情有人办。针对基层执法难题,以执法平台建设为抓手,建立“三协同综合执法链”等机制,确保执法部门规范执法,用足用够综合执法职权,解决了不想不敢不会执法等问题。鉴于基层治理现代化是一项长期而艰巨的任务,信息技术革命为基层治理现代化提供了新的手段,以“多网融合”为抓手,推动制度创新和技术创新结合,努力实现社会治理精细化。这些新举措不仅取得了良好的效果,也创造了党领导基层治理的新经验。

党领导基层治理重心下移,聚焦点在街道乡镇。在城乡治理结构中,街乡党组织直接面对人民群众,是基层治理工作的执行者。治理任务的落实、治理工程的实施要靠街乡党组织;基层存在的突出问题、群众反映的各类问题,也都要靠街乡党组织出面处理。随着治理现代化步伐的加快,街乡在基层治理中的地位和作用进一步凸显。一些地方基层治理出现“中梗阻”现象,瓶颈往往在街乡。打通基层治理“最后一公里”,推动治理重心下移,攻坚战就在街乡。

党领导基层治理的关键在完善体制机制。北京市改革实践突出问题导向,抓住基层治理中的深层次矛盾,遵循系统治理的原则,倒逼体制机制改革,着力解决基层治理的难题和群众呼声强烈的难事。针对街乡权责不清、资源不足和条块分割、机制僵化、治理力量分散、联动效应不高等问题,为强化街乡党组织在基层治理中的领导核心作用,以“下沉、赋权、增效”为抓手,推动街乡党委、政府协同多部门统筹解决问题的建议权、综合调度权等权力。与此同时,根据城区治理特点,按照“精简、统一、效能”原则,有序推动街乡“大部制”改革,调整街道党政内设机构,优化工作流程,通过强能增效,为群众提供更便捷、更优质的公共服务。实现了基层治理力量和能力、保证基层事情基层办、基层事情有人办。针对基层执法难题,以执法平台建设为抓手,建立“三协同综合执法链”等机制,确保执法部门规范执法,用足用够综合执法职权,解决了不想不敢不会执法等问题。鉴于基层治理现代化是一项长期而艰巨的任务,信息技术革命为基层治理现代化提供了新的手段,以“多网融合”为抓手,推动制度创新和技术创新结合,努力实现社会治理精细化。这些新举措不仅取得了良好的效果,也创造了党领导基层治理的新经验。

党领导基层治理重心下移,聚焦点在街道乡镇。在城乡治理结构中,街乡党组织直接面对人民群众,是基层治理工作的执行者。治理任务的落实、治理工程的实施要靠街乡党组织;基层存在的突出问题、群众反映的各类问题,也都要靠街乡党组织出面处理。随着治理现代化步伐的加快,街乡在基层治理中的地位和作用进一步凸显。一些地方基层治理出现“中梗阻”现象,瓶颈往往在街乡。打通基层治理“最后一公里”,推动治理重心下移,攻坚战就在街乡。

党领导基层治理重心下移,聚焦点在街道乡镇。在城乡治理结构中,街乡党组织直接面对人民群众,是基层治理工作的执行者。治理任务的落实、治理工程的实施要靠街乡党组织;基层存在的突出问题、群众反映的各类问题,也都要靠街乡党组织出面处理。随着治理现代化步伐的加快,街乡在基层治理中的地位和作用进一步凸显。一些地方基层治理出现“中梗阻”现象,瓶颈往往在街乡。打通基层治理“最后一公里”,推动治理重心下移,攻坚战就在街乡。

习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出,要“提升思想政治教育亲和力 and 针对性,满足学生成长发展需求和期待”。亲和力的外在特征是受众对教育主体的亲近、认同及教育主体对受众的感召吸引,其内在实质为教育目的的人本性、教育主体的感召性、教育方法的恰当性、教育载体的相宜性、教育情境的相融性等多种因素有机融合以满足受众思想情感需求的能力。据此,高校思想政治教育亲和力应界定为高校教育主体立足生活、有机融合思想政治教育内外构成要素,使思想政治教育教育活动促使教育主体与受众双方产生亲近感、认同感和和谐感的动力水平和能力。思政教育亲和力应彰显出真理、人格与情感相聚合的力量,其提升之道有四个关键。

提升教育内容的穿透力。理论“彻底”和“能说服人”讲的就是理论的穿透力。马克思在《黑格尔法哲学批判导言》中说:“理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。所谓彻底,就是抓住事物的根本。”高校思想政治教育要吸引受众、掌握受众、锻造受众的思想灵魂,就必须在提升教育内容的穿透力上下功夫,凸显理论的科学性和真理性,使之走进师生内心。为此,要在科学选择思想政治教育内容上下真功夫。要有的放矢地选重点、难点、热点问题,讲理论联系实际,结合党领导人民开展伟大斗争实践中孕育出的革命文化和五千多年文明发展孕育出的中华优秀传统文化,讲透马克思主义信仰,清醒认识自身肩负的时代使命与责任担当;要结合社会主义核心价值观和正在发展的中国特色社会主义生动实践去讲,结合中国和世界发展大势去讲,讲出历史厚重感、文化认同感、民族自豪感,讲出认识论和方法论,使受众真懂、真信、真用。在讲的过程中,不仅要以经典的形式彰显理论的光芒,还要用底蕴深厚的文化去讲,用深耕细作的社会实践去讲,用知识传授与价值引领相伴而行,真正做到以德育人、以文化人,让受众于潜移默化中受教育、践行动中铸魂。

提升教育主体的感召力。提升教育主体的感召力是提升思想政治教育亲和力的关键之举。美国心理学家霍夫兰在阐释态度改变模型理论时指出,在说服者、说服对象、说服信息和说服情境这四个态度改变所关的基本要素中,说服者作为说服信息的传递者、说服情境的控制者和说服对象的影响者,起着至关重要的作用。感召力是主体具有的一种神圣的、鼓舞人心的、能感染他人、吸引他人并受他人拥护的人格特质。马克思指出,如果你想感化别人,那你就必须是一个实际能鼓舞和推动别人前进的人。要提升教育主体的感召力,使受众因“亲其师”而“信其道”,须提升教育主体的教育情怀、道德情操和人格魅力,提升教育主体的职业能力和教学艺术,形成富有个性、深受受众欢迎的独特教学风格。为此,教育主体要厚植自身的学识底蕴,成为本学科知识的学习者、思想者、研究者、探索者和创造者;要树立高远理想,培养高雅情操,以“温厚情怀”等姿态积极主动地了解受众的真实需求,建立温暖的情感链接,成为能感染受众、感动受众、感化受众、感召受众的魅力型思想政治教育主体,从而增强思想政治教育的吸引力和亲和力。

提升教育方法的创新力。提升思想政治教育方法的创新力,是增强思想政治教育吸引力 and 实效性的必由之路。高校思政工作要贴近师生思想实际,遵循教育规律、思想政治工作的规律、学生成长规律。坚持改革创新,推进理念思路、内容形式、方法手段创新,增强工作时代感和

实效性。方法作为理论与实践的“契合点”,是主客体之间的隐性媒介,方法创新要以现实问题为突破口。因此,高校思想政治教育方法创新要以身处大变革、大转型、大发展的经济全球化时代的年轻一代的思想政治教育问题为切入点,以全球视野和思想政治教育学科现代化、科学化、时代化为大前提。在方法选择上应坚持综合化、时代化、中国化三大标准,遵循人本化、艺术化、生活化三大原则,在方法运用的全过程中应坚持开放协同、预测引导、反馈测评、动态调整,做好思政工作与其他工作的协同创新,构建课程思政、校园思政、社会思政紧密结合的“三维”思政课堂,实现高校真正的“立体化教学”与协同化“三全”育人。

提升教育价值的引领力。目标与价值引领是思想政治教育活动的起始点和目的地,是整个思想政治教育体系的统摄,在思想政治教育诸多内外关系和要素中起决定性作用。中共中央、国务院印发的《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》指出,要“强化思想理论引领和价值引领”,“把思想价值引领贯穿教育全过程和各环节,形成教书育人、科研育人、实践育人、管理育人、服务育人、文化育人、组织育人长效机制”。高校思政工作应以社会主义核心价值观为引领,集成各种有效载体、平台,凝聚各种育人资源,聚焦自身的教育价值引领建设,实现思想政治教育个体价值与社会价值的有机统一。通过扎实的理论和有效的实践体验,引导受众坚定马克思主义信仰,彰显思想政治教育的政治引领力;通过树立道德典范、开展志愿服务、关爱弱势群体等多种途径,让受众成长为新时代道德高尚的好公民,彰显思想政治教育的道德引领力;通过大学精神塑造、党团学活动开展、校园文化建设、校风学风培育等方式,以文化人,以文育人,彰显思想政治教育的文化引领力;通过拓展思政平台、创新实践形式、完善实践机制,教育引导师生在亲身参与中增强实践能力、培育家国情怀,彰显思想政治教育的行为引领力。

(作者均系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心研究员)

周小李

彭小奇

# 提升高

(执笔:曾业松、郑冀)