

推进基层治理现代化的根本遵循和科学指南

——学习《习近平关于基层治理论述摘编》

中共中央党史和文献研究院

来源：《人民日报》（2024年1月12日06版）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和加强党对基层治理的领导，把服务群众、造福群众作为出发点和落脚点，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，加强基层政权治理能力建设，构建共建共治共享的城乡基层治理格局，激发基层活力，提升社区能力，形成了群众安居乐业、社会安定有序的良好局面。近期出版的《习近平关于基层治理论述摘编》（以下简称《摘编》）一书，分7个专题，收入习近平总书记相关重要论述216段。认真学习这些重要论述，对于不断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，实现基层治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。

一、基层强则国家强，基层安则天下安

习近平总书记指出，**基层是一切工作的落脚点**。巩固党的执政基础，必须把基层基础夯实。要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫，加强和创新基层社会治理，补齐基层党组织领导基层治理短板，夯实基层基础。《摘编》第一专题集中反映了习近平总书记有关深刻论述。

基层是党的执政之基、力量之源。习近平总书记站在巩固党的执政基础和维护国家政权安全的高度，深刻指出，只有基础坚固，国家大厦才能稳固。只有把基层党组织建设强、把基层政权巩固好，中国特色社会主义的根基才能稳固。做好基层基础工作十分重要，只要每个基层党组织和每个共产党员都有强烈的宗旨意识和责任意识，都能发挥战斗堡垒作用、先锋模范作用，我们党就会很有力量，我们国家就会很有力量，我们人民就会很有力量，党的执政基础就能坚如磐石。习近平总书记强调，要加强党的领导，推动党组织向最基层延伸，健全基层党组织工作体系，为城乡社区治理提供坚强保证。各级党委和政府要把基层治理牢牢记在心上、时时抓在手上，确保取得扎扎实实的成效。县级党委是一线指挥部，要集中精力做好抓基层打基础工作。要强化政治引领，发挥党的群众工作优势和党员先锋模范作用，引领基层各类组织自觉贯彻党的主张，确保基层治理正确方向。要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。要贯彻好党的群众路线，坚持社会治理为了人民，善于把党的优良传统和新技术新手段结合起来，创新组织群众、发动群众的机制，创新为民谋利、为民办事、为民解忧的机制，让群众的聪明才智成为社会治理创新的不竭源泉。

必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。纵观各国治理实践，如果社会治理跟不上经济发展步伐，各种社会矛盾和问题得不到有效解决，不仅经济发展难以为继，整个社会也可能陷入动荡。习近平总书记强调，基层是改革发展稳定的第一线，是各种矛盾和问题的集聚地。必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。他在福建宁德工作时，大力倡导并身体力行“**四下基层**”的工作方法和

工作制度，要求各级领导干部“**宣传党的路线、方针、政策下基层，调查研究下基层，信访接待下基层，现场办公下基层**”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断推进基层治理的理论创新、实践创新和制度创新。2013年，**党的十八届三中全会**首次提出“创新社会治理体制”，实现了从社会管理到社会治理的重要转变。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**。2019年，**党的十九届四中全会**提出“构建基层社会治理新格局”，进一步深化了我们党对基层治理的规律性认识。2020年，**党的十九届五中全会**将“社会治理特别是基层治理水平明显提高”列入“十四五”时期我国经济社会发展主要目标，要求完善社会治理体系，推动社会治理重心向基层下移。2021年，中共中央、国务院印发《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。习近平总书记指出，要坚定不移走**中国特色社会主义社会治理之路**，善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理优势，从我国实际出发，遵循治理规律，把握时代特征，加强和创新社会治理，不断完善中国特色社会主义社会治理体系，推进国家治理体系和治理能力现代化，更好解决我国社会出现的各种问题，确保社会既充满活力又和谐有序。

发挥好中国特色基层治理的显著优势。我国国家治理体系的一个优势就是把城乡社区基础筑牢。习近平总书记指出，**社区是基层自治的基本单元，是国家治理体系的基层基础**。通过社区这个平台，办好民生实事和公共事务，积极回应群众关切，是中国特色基层治理的显著优势。推进国家治理体系和治理能力现代化，社区治理只能加强、不能削弱。习近平总书记强调，**社会治理的重心必须落到城乡社区**，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。要坚持以**街镇、居村为重点**，推进基层社会治理创新政策落地，使基层有更多精力和能力做好服务管理和保障民生工作。要加强社区党组织建设，强化党组织的政治功能和组织功能，更好发挥党组织在社区治理中的领导作用，更好发挥党员先锋模范作用，让群众生活和办事更方便一些，让群众表达诉求的渠道更畅通一些，让群众感觉更平安、更幸福一些，真正使千家万户切身感受到党和政府的温暖。

二、把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点

习近平总书记强调，**让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点**。创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手。《摘编》第二专题集中反映了习近平总书记有关重要论述。

着力解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。习近平总书记指出，大国之大，也有大国之重。千头万绪的事，说到底是千家万户的事。共产党是为人民服务的政党，为民的事没有小事，要把群众大大小小的事办好。要坚持社会治理为了人民，把人民群众的小事当作我们的大事，从人民群众关心的事情做起，从让人民满意的事情抓起，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。要从最困难的群体入手，从最突出的问题着眼，从最具体的工作抓起，通堵点、疏痛点、消盲点，全面解决好同老百姓生活息息相关的教育、就业、社保、医疗、住房、环保、社会治安等问题，集中全力做好**普惠性、基础性、兜底性**民生建设。要坚持**人人尽责、人人享有**，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社

会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

加快推进民生领域体制机制创新，促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜。**民生是最大的政治。**习近平总书记指出，保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点，要采取针对性更强、覆盖面更大、作用更直接、效果更明显的举措，实实在在帮群众解难题、为群众增福祉、让群众享公平。关键要抓住以下四点。一是**要抓重点**，抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，抓住最需要关心的人群，多做雪中送炭的事情。二是**要抓实在**，既尽力而为、又量力而行，做那些现实条件下可以做到的事情，让群众得到看得见、摸得着的实惠。决不能开空头支票，也要防止把胃口吊得过高，否则就会失信于民。三是**要抓持久**，把保障和改善民生作为长期任务来抓，一事情接着办、一年接着一年干，锲而不舍向前走。四是**要抓组织**，各级干部要带领群众一起干，通过辛勤劳动创造幸福生活，而不能领导热群众不热，也不能群众热而领导不热。习近平总书记强调，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。要调整和完善不适应的管理体制机制，推动管理重心下移，把经常性具体服务和管理职责落下去，把人财物和权责利对称下沉到基层，把为群众服务的资源和力量尽量交给与老百姓最贴近的基层组织去做。要自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，坚持在发展中保障和改善民生，更加注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，向困难群众倾斜，促进社会公平正义，让发展成果更多更公平惠及全体人民。

加强社区服务能力建设，更好为群众提供精准化精细化服务。社区是党委和政府联系群众、服务群众的神经末梢。**城市治理的“最后一公里”就在社区。**习近平总书记指出，社区工作是一门学问，要积极探索创新，通过多种形式延伸管理链条，提高服务水平。要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，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，为人民群众提供家门口的优质服务和精细管理。要坚持为民服务宗旨，把城乡社区组织和便民服务中心建设好，强化社区为民、便民、安民功能，做到居民有需求、社区有服务，让社区成为居民最放心、最安心的港湾。要增强城乡社区服务能力，发挥好困难救助、矛盾调处、权益维护、心理辅导、行为矫治等方面的作用。要推进服务办理便捷化，优化办事流程，减少办理环节，加快政务信息系统资源整合共享，真正做到让数据多跑路、让群众少跑腿。习近平总书记强调，**城市的核心是人。**全心全意为人民服务，为人民群众提供精细的城市管理和良好的公共服务，是城市工作的重头，不能见物不见人。抓城市工作，一定要抓住城市管理和公共服务这个重点，不断完善城市管理和公共服务，彻底改变粗放型管理方式，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

三、构建共建共治共享的城乡基层治理格局

一个现代化的社会，应该既充满活力又拥有良好秩序，呈现出活力和秩序有机统一。习近平总书记指出，要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。要加强和创新基层社会治理，使每个社会细胞都健康活跃。《摘编》第三、四专题集中反映了习近平总书记有关重要论述。

完善基层民主制度。基层民主是全过程人民民主的重要体现。习近平总书记指出，要发展基层民主，坚持和完善基层群众自治制度，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。

要完善办事公开制度，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。要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。要扩大农村基层民主、保证农民直接行使民主权利，重点健全农村基层民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的机制。习近平总书记强调，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层，要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。

加强基层政权治理能力建设。乡镇（街道）是国家治理的基础单元。党中央印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，强调要整合基层的审批、服务、执法等方面力量，强化基层社会管理和公共服务职能。习近平总书记指出，要继续推动资源、服务、管理向基层下沉，将基层管理迫切需要也能有效承接的权责事项依法赋予乡镇（街道），同步下放相关资源。要持续优化乡镇（街道）机构设置，突出基层党的建设、平安法治、民生服务、经济发展等主要职能，符合基层实际情况和基层事务特点，统筹设置行政机构和事业单位，保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办，让基层群众有更直接的改革获得感。

建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。基层社区事务很多很繁杂，单靠政府是干不了、也干不好的，必须充分发挥社会各方面作用，激发全社会活力。习近平总书记指出，要善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理效能，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**。基层党组织担负着领导社区治理的重要职责，要把基层治理同基层党建结合起来，把社区居民和单位组织好。要完善党建引领基层自治共治格局，引导驻区单位、社会组织、群团组织等各类社会力量参与社区治理。要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发展，加大政府购买公共服务力度，同时也要加强对各类社会组织的规范和引导。习近平总书记强调，共建才能共享，共建的过程也是共享的过程。在共建共享过程中，城市政府应该从“划桨人”转变为“掌舵人”，同市场、企业、市民一起管理城市事务、承担社会责任，把市民和政府的关系从“你和我”变成“我们”，从“要我做”变为“一起做”，真正实现城市共治共管、共建共享。城市是生命体、有机体，要敬畏城市、善待城市。要着力完善城市治理体系，树立**全周期管理意识**，全面践行人民城市理念，把**增进民生福祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点**，把全过程人民民主融入城市治理现代化，**构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体**。

四、构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系

加强和创新社会治理，关键在体制创新。习近平总书记强调，要完善城市治理体系和城乡基层治理体系，把市域社会治理现代化作为切入点和突破口，深入推进社区治理创新，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。《摘编》第五、六专题集中收入了习近平总书记围绕这个问题所作的系统阐述。

树立系统治理、依法治理、综合治理、源头治理理念。社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。习近平总书记指出，要讲究辩证法，处理好活力和秩序的关系，全面看待社会稳定形势，准确把握维护社会稳定工作，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。

在具体工作中，要重视疏导化解、柔性维稳，注重动员组织社会力量共同参与，发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。要坚持**打防结合、整体防控，专群结合、群防群治**，加快完善立体化、信息化社会治安防控体系，提高对动态环境下社会治安的控制力，把握社会治安工作主动权。要适应矛盾风险跨界性、关联性、穿透性增强的新特点，继续探索实行跨领域跨部门综合执法，建立执法队伍主管部门和相关行业管理部门相互支持、密切配合、信息共享的联动机制，形成问题联治、工作联动、平安联创的良好局面。

提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。习近平总书记指出，要深化对社会运行规律和治理规律的认识，善于运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准提升社会治理效能，把现代科技作为推进社会治理现代化的重要抓手，增强社会治理整体性和协同性，提高预测预警预防各类风险能力，增强社会治理预见性、精准性、高效性。同时，要坚持把社会治理放在全面依法治国大局中谋划推进，树立法治思维、发挥德治作用，更好引领和规范社会生活，努力实现法安天下、德润人心。随着互联网特别是移动互联网发展，**社会治理模式正在从单向管理转向双向互动，从线下转向线上线下融合，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。**要深刻认识互联网在国家管理和社会治理中的作用，以推行电子政务、建设新型智慧城市等为抓手，以数据集中和共享为途径，建设全国一体化的国家大数据中心，推进技术融合、业务融合、数据融合，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务，着力在融合、共享、便民、安全上下功夫，推进政府决策科学化、社会治理精细化、公共服务高效化。习近平总书记强调，城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化，又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌。要推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，让城市运转更聪明、更智慧。

健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是实现乡村善治的有效途径。习近平总书记指出，农村现代化既包括“物”的现代化，也包括“人”的现代化，还包括乡村治理体系和治理能力的现代化。实施乡村振兴战略，以治理有效为基础。治理有效，是乡村振兴的重要保障。要创新乡村治理体系，走乡村善治之路；创新乡村治理方式，提高乡村善治水平。要强化农村基层党组织建设，完善党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，让农村既充满活力又稳定有序。要推动乡镇赋权扩能，整合力量、提升能力，确保接得住、用得好。要深化党组织领导的村民自治实践，创新乡村治理抓手载体，完善推广积分制、清单制、数字化、接诉即办等务实管用的治理方式。要积极推进法治乡村建设，完善农村法治服务，教育引导农村广大干部群众办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法。习近平总书记强调，要加强乡村道德建设，重视农民思想道德教育，有效发挥村规民约、家教家风作用，深入挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范，结合时代要求进行创新，引导农民爱党爱国、向上向善、孝老爱亲、重义守信、勤俭持家，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。要加强乡村人居环境整治和精神文明建设，使乡村的精神风貌、人居环境、生态环境、社会风气都焕然一新，让乡亲们过上令人羡慕的田园生活。

在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”。社会治理的最好办法，就是将矛盾消解于未然，将风险化解于无形。习近平总书记指出，群防群治和小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交是枫桥创造的基层治理经验。“枫桥经验”发展到今天，最重要的成果和最鲜明的特色就是实现自律和他律、刚性和柔

性、治身和治心、人力和科技相统一。新形势下，要把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好。要提高预防化解社会矛盾水平，要从完善政策、健全体系、落实责任、创新机制等方面入手，做到发现在早、防范在先、处置在小，防止碰头叠加、蔓延升级。**要坚持关口前移、重心下移、源头治理，健全源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制，努力将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，避免小问题拖成大问题。**要善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善**预防性法律制度**，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，充分发挥共建共治共享在基层的作用。习近平总书记强调，群众诉求很多是通过信访这个渠道反映出来的。信访是送上门来的群众工作，既可以消气，也可以通气。不管怎么难，都要想方设法去化解，不能躲着、拖着。要加强和改进人民信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。各级党委、政府和领导干部要坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，千方百计为群众排忧解难，不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性，真正把解决信访问题的过程作为践行党的群众路线、做好群众工作的过程。

五、坚持大抓基层的鲜明导向，推进以党建引领基层治理

习近平总书记强调，**基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。**要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，**推进以党建引领基层治理。**《摘编》第七专题集中反映了习近平总书记有关重要要求。

坚持大抓基层的鲜明导向。党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层。习近平总书记指出，要突出抓基层、强基础、固基本的工作导向，推动各类资源向基层下沉，为基层干事创业创造更好条件。各级都要重视基层、关心基层、支持基层，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好为群众提供精准有效的服务和管理。要把村为民服务中心作为基层治理体系的重要阵地建设好，完善充实服务事项，提高为民服务水平，增强为民服务的精准性和实效性。习近平总书记强调，基层反映突出的一个问题就是“表海”、“会海”泛滥，“打卡”、“考核”一大堆，“上面千把锤、下面一颗钉”。这个事情党中央高度重视，进行了专项治理，情况有所好转，但还要下点猛药，常抓不懈。要坚决整治形式主义、官僚主义，让基层干部从繁文缛节、文山会海、迎来送往中解脱出来，为基层干部松绑减负。

充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。“欲筑室者，先治其基。”基层党组织是党执政大厦的地基，地基固则大厦坚。习近平总书记指出，党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础，是党的全部工作和战斗力的基础。只有基层党组织坚强有力，党员发挥应有作用，党的根基才能牢固，党才能有战斗力。加强基层党组织建设，要以提升组织力为重点，突出政治功能，把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等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。要持续整顿软弱涣散基层党组织，有效实现党的组织和党的工作全覆盖。要把基层治理同基层党建结合起来，推进党建工作理念创新、机制创新、手段创新，把管理寓于服务之中，增强党组织联系群众、服务群众、凝聚群众、造福群众的功能，深入拓展区域化党建，让支部在基层工作中唱主角。街道、社区党组织是党在城市工作的基础，要以建设服务型党组织为抓手，更好发挥党组织在社区治理中的领导作用，多为群众办实事、办好事。要健全乡村

组织体系，扩大农村党组织和党的工作覆盖面，把党组织建设成为落实党的政策、带领农民致富、密切联系群众、维护农村稳定的坚强领导核心。

建立一支素质优良的基层干部队伍。基层社会治理成效如何，基层干部是决定性因素。习近平总书记指出，要统筹考虑基层干部队伍建设，逐步建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍。要把基层“强身”和机关“瘦身”有机结合起来，加大投入力度，把精干力量下沉，完善有序流动的机制。完善农村基层干部选拔任用制度，选优配强乡镇领导班子、村“两委”成员特别是村党组织书记，打造一支高素质农村基层党组织带头人队伍。加大从优秀村干部中考录乡镇公务员和乡镇领导干部力度，为加强农村社会治理服务充实新生力量。广大基层干部任务重、压力大、待遇低、出路窄，对他们政治上要信任、工作上要依靠、生活上要关心。对基层干部中的先进典型，要大力宣传表彰。习近平总书记强调，基层干部队伍主流是好的，但在一些地方、部门、单位，基层干部不正之风和腐败问题还易发多发、量大面广。相对于“远在天边”的“老虎”，群众对“近在眼前”嗡嗡乱飞的“蝇贪”感受更为真切。“微腐败”也可能成为“大祸害”。要加强对农村基层干部队伍的监督管理，严肃查处侵犯农民利益的“微腐败”，把农民群众关心的突出问题作为纪检监察工作的重点，严惩横行乡里、欺压百姓的黑恶势力及充当保护伞的党员干部，持之以恒正风肃纪，廓清农村基层政治生态。

习近平总书记关于基层治理的重要论述，立意高远，内涵丰富，思想深刻，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。我们要结合学习《摘编》，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业创造安定团结、和谐稳定的社会环境。