

党建引领基层治理

——“强化基层党组织政治功能与推进农村治理法治化”理论研讨会专家点评发言摘登

编者按

党建引领，依法治理。

近年来，我市各级党组织按照“三严三实”的要求，坚持政治属性和服务功能相统一，深入践行“党建抓了就是生产力，抓细了就是凝聚力，抓强了就是战斗力”理念，抓“领雁工程”、抓“幸福党建”、抓底线管理、抓依法治村、抓基层保障、抓制度建设，逐步探索形成了一条具有宁波特色的基层党建引领农村治理法治化之路。

宁波的做法也得到了国内相关领域专家的肯定。9月底，由全国党建研究会、浙江省委组织部、中共宁波市委举办的“强化基层党组织政治功能与推进农村治理法治化”理论研讨会在甬举行，来自中央组织部、全国党建研究会等有关部门单位的专家汇聚一堂，就宁波党建引领基层治理的相关做法进行了研讨、点评。现将会上专家学者的发言摘选如下，以飨读者。

基层党组织要在推进农村治理法治化中发挥政治引领作用

全国党建研究会会长 虞云耀



在推进农村治理法治化过程中的领导核心地位。强化基层党组织政治功能，是确保农村法治建设正确方向的关键因素，要牢牢把准中国特色社会主义制度这个大方向，推动全面依法治国在农村落地生根。强化基层党组织政治功能，是破解农村法治建设各种难题的有力武器，要把强化农村基层党组织政治功能放在更突出的位置，以更健全的网路、更有力的抓手、更管用的办法，使农村治理在法治轨道上更有实效。强化基层党组织政治功能，是推动提高广大农村干部群众法治意识和法治水平的强大力量，加强对基层党组织和党员干部的法治教育，形成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的氛围。

浙江、宁波具有悠久的历史文化底蕴，党的建设特别是基层党组织建设很有特色、很有力度、很有创新。其经验的宝贵之处，在于坚持了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，体现了党组织的政治功能与服务功能的有效结合，强化了基层党组织在农村治理中的关键作用。这些经验对我们贯彻落实“四个全面”战略布局要求，很有启示意义。

推进农村治理法治化具有重要意义。全面依法治国，离不开农村治理的法治化。农村法治建设水平的高低，直接影响整个国家法治建设的进程。加强农村社会治理、维护农村稳定，必须顺应时代潮流，用法治最大限度保障各方利益、凝聚各方共识、整合和调动各方资源。大力推进农村治理法治化，也是保障农民利益、解决“三农”问题、全面建成小康社会的必然选择。

强化基层党组织政治功能，坚持党

把加强党的领导贯彻到农村依法治国的始终

中央组织部党建研究所副巡视员 赵新茹



坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。其中加强党的领导最关键。农村基层是我国法治建设的重要环节，也是薄弱环节，离开党的坚强领导，农村治理法治化就难以有序推进。浙江省委、宁波市委始终有清醒认识，通过相关文件明确了基层党组织的引领方向和路径，确保党组织领导核心作用贯彻到法治建设各层面。

建立健全以基层党组织为领导核心的村级治理体系和治理架构。推进基层治理法治化，必然要求健全与国家治理体系和治理能力现代化相适应的基层治理领导体制。宁波构建以村党组织为领导核心，村委会为主体，村务监督委员

会、村经济合作社、驻村单位、群众团体、社会组织共同参与的村级治理架构，有利于形成推进农村治理法治化合力。

加强以村民自治制度为基础的村级各项法规制度建设。村民自治是我国农村基层群众自治制度的主要形式。宁波推广“五议两公开”，全面深化村务监督委员会制，形成了象山“和村惠民四步法”、鄞州“‘五事同堂’制度”、宁海“小微权力清单”等做法，为推进基层治理法治化提供了制度保证。

深化服务型基层党组织建设，在服务中体现党的政治优势。基层治理法治化要始终保持党和人民群众的血肉联系，将基层党组织的政治功能和服务功能有效结合。宁波通过“双带双走”“走亲连心”等活动，实现了“走村不漏户、户户见干部”，增强了基层党组织的凝聚力和感召力。

提升农村党员干部依法办事能力，加强基层法治机构和法治队伍建设。基层法治工作量大、情况复杂，法治工作力量和人员必须逐步向基层延伸。宁波推进社区民警专职化，实现一村一法律顾问等做法，很值得推广。

农村依法治理重在破解五个难题

中央社会主义学院原副院长、教授 甄小英



从治理结构体系来看，解决了治理主体是谁，以及治理主体关系这两个问题。宁波在农村治理中充分发挥党委、政府、人大、政协、社会组织、人民团体等主体作用，体现了现代治理的特点，解决了农村治理谁来引领、如何引领和引向何方的问题。注重改进农村党组织领导方式，制定村级组织运行规则，防止了党组织包揽天下的弊端，避免了村党组织和村委会、村务监督委员会搞成“三驾马车”。

从治理功能体系来看，解决了党组织作用的充分发挥问题。宁波在农村治理中强调党组织的动员、组织、监管、服务、配置等功能，具有现代治理功能体系的一般特点。如深化“网络化管理、组团式服务”，即是基层党组织联系服务群众、了解民意、化解矛盾、完善社会管理的探索，也是发挥社会动员功能和社会组织功能的有效方式。

从制度体系来看，解决了如何保障制度有效运转的问题。宁波把健全规范农村基层权力制度作为农村推进现代化、法治化的关键举措之一，限入、确权、立规，通过科学的方式规范农村治理法治化。

从治理方法体系来看，解决了靠什么手段、方法进行治理的问题。宁波在农村治理法治化进程中形成了以法律、行政、经济、道德、教育、协商为主要内容的治理方法体系，特别强调德治法治自治，教育基层干部学法懂法用法，教育村民尊法守法。始终按照党员群众建议来完善决策，使农村治理和村民自治健康发展。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

农村治理法治化宁波实践的五个启示

《求是》杂志社办公室副主任兼《求是》内参编辑部主任 刘玉辉



织建成我们党推进农村现代化建设的坚强堡垒。抓好农村党建工作是农村治理法治化的重要保证。推进中国农村治理法治化，首要问题是推进农村基层党组织的法治化，这就必须不断创新和完善农村基层党组织的运行模式和工作方式。宁波市委普遍推行“四会联动制约”模式和机制，还有“党建+”的模式，就是一个创新，具有借鉴和推广价值。

以创新基层党建制度为核心，不断完善乡村治理规章制度体系。怎样在广大农村确立法治意识、规矩意识、制度意识，是基层社会治理的一大难点。要不断推进农村基层党建制度创新，通过持续推动农村党组织的法治化建设，带动农村整体社会治理法治化水平的不断提高。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

从治理运行体系看，解决了治理体系采用何种方式和路径运转的问题。宁波采取自上而下、自下而上、横向互动等方式，理顺了市县乡村关系，通过自下而上的创新实践，减少了改革的风险和成本；通过加强不同领域、不同组织、不同群体的横向联系，整合资源形成合力。

在“四个全面”战略布局下推进农村治理法治化

全国党建研究会特邀研究员、大连市政协副主席 王乃波



“四个全面”战略布局落地生根的理性探索。宁波在市委文件中提到基层治理体系和治理能力现代化的问题、法治德治自治相统一的问题、基层协商民主的问题、基层党建规范化推动基层治理规范化问题及八大基层治理体系目标的科学设计等，很好地体现了这一要求。

基层治理法治化的生动实践。宁波

在市级层面强化顶层设计，推动一中心四平台建设；在县乡层面扩大覆盖，完善区域化治理模式；在村级层面扩大村级监督效应。尤其在规范农村基层权力运行方面，通过限入、确权、参与、立规严格落实村级事务准入制度，建立村级组织小微权力清单，推进五议两公开工作法，制定村规民约，使法治德治自治三治模式付诸实践。

党组织政治、服务功能与依法治理有机衔接的成功尝试。宁波这方面的实践探索不少，如推进乡镇党代会年会制和党代表任期制、四张清单一张网向基层延伸；北仑“区域党建规划”、奉化“双线管理体系”、镇海“底线规则四十条”、江北“三小三大治村”等做法，凸显了基层党组织引领农村依法治理的核心地位，提升了管理党员、服务基层的水平。

正确处理基层党建和农村依法治国的四大关系

《中国组织人事报》总编辑 徐月高



按照法治标准选优配强培养基层执政骨干队伍，完善组织运行机制；强化服务功能要形成以党组织为核心，全社会共同参与的服务格局。宁波大力实施“幸福党建”，打通服务群众的最后一公里，是一个鲜明典型。

正确处理强化党组织核心地位与多元主体共治关系。基层党组织是基层治理的领导核心，其他社会组织是基层治理的重要组成部分，既要始终坚持党在农村治理中的领导核心地位，发挥基层党组织领导核心作用，也要理顺基层党组织与自治组织、社会组织等其他组织的关系，完善基层治理组织体系。

正确处理基层党建制度和基层治理制度的关系。基层党建工作是法治条件下开展，基层治理也需通过健全党建制度来推进，解决制度空白、制度空转问题，使制度落地生根。宁波围绕规范权力运行、完善农村治理制度，推行村级权力清单36条等做法，带来深刻启示。

正确处理加强政治引领与强化服务功能的关系。强化政治引领要发挥基层党组织在农村治理法治化的主导作用，

把权力关进制度的笼子。宁波在这方面探索丰富，特别是象山“和村惠民四步法”、宁海“小微权力36条”、江北“六议三公开”、鄞州“五事同堂”等制度，很好地体现了这些精神。余姚“小板凳工作法”、慈溪“圆桌夜谈”等做法，也很有特色。

牢牢把握和坚持提高基层干部依法办事能力这个基础。推进农村治理法治化，提升基层干部的法治素养十分迫切。宁波坚持以法治标准选人、以法治内容育人、以法治要求管人，通过实施“领头雁”工程，把依法履职作为村干部任职要求、严肃查处基层干部违法违纪行为等措施，倒逼村干部提升法治观念和依法办事能力。

牢牢把握和坚持顶层设计这个关键。农村治理法治化必然要求民主治理，

牢牢把握和坚持民主治理这个关键。农村治理法治化必然要求民主治理，

牢牢把握和坚持民主治理这个关键。农村治理法治化必然要求民主治理，

牢牢把握和坚持民主治理这个关键。农村治理法治化必然要求民主治理，

“宁波模式”为农村依法治理提供了样板

中央组织部组织二局（基层办）副局长 张金豹



建设全面进步、全面过硬。宁波基层党建很好地贯彻了这个导向，各领域党建亮点纷呈、丰富多彩。农村党建搞得很好，社区、非公企业、社会组织、事业单位的党建工作基础也很扎实。

突出党建引领。宁波将基层党建工作和党员需求、群众关切、经济社会发展融为一体，不是为抓党建而抓党建，而是坚持围绕大局、服务中心。融入党员需求，党员愿意参加；融入群众关切，群众感到高兴；融入经济社会发展，为推动经济社会发展和推进基层治理法治化提供有力保障。

注重功能互补。基层党组织的政治功能与服务功能相辅相成、相得益彰。宁波坚持把强化党组织政治功能和提升服务功能有机结合，有效保障了农村党组织领导核心地位。既通过强化农村党组织政治功能，发挥战斗堡垒作用，又通过服务基层、服务群众，增强基层凝聚力，推进农村依法治理。

履行领导责任。抓党建不明确责任不行，不落实责任不行，不追究责任不行。宁波坚持“党建抓了就是生产力，抓细了就是凝聚力，抓强了就是战斗力”的工作理念，市委带头研究基层党建重大问题、重大决策、重大难点，全市各级党委齐抓共管，成为宁波基层党建的一条重要经验。

坚持大抓基层。习近平总书记提出要树立大抓基层的鲜明导向，推动基层

基层农村要在党的领导下强化依法治理

全国党建研究会特邀研究员、中央组织部党建读物出版社原总编辑 张竹梧



经济、处理农村事务。树立法治意识。现在中央强调要依法治国，这很重要。所有的党员、干部、村民要进行法治教育，大家的法治观念增强了，村里的事就好办了。

选好基层干部。建设好农村基层党组织领导班子是关键，这当中选好一把手是重中之重。基层党组织不建设好，党组织不建设好，领导班子成员不选好，一把手不选好，就不可能把农村工作抓好。

抓好制度落实。建设社会主义新农村要从实际出发，关键是把工作落到实处。要关心老百姓的生产、生活，老百姓对党的建设、对基层组织的认同主要看实际效果。

文字整理：黄合 勇祖轩 图片摄影：章勇涛