

推进基层治理现代化： “十四五”回顾与“十五五”展望

张 婷 崔史歌

摘 要：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。“十四五”时期，我国以党建为引领，不断提升基层治理实效。通过基层治理法治化、基层政权治理能力建设、深化“三治融合”、创新智慧治理机制等举措，党建引领基层治理成效全面深化，共建共治共享的社会治理体系更加健全，各领域实现协同发展，民生保障更加有力，但仍存在治理碎片化、数字化应用不足、法治资源供需匹配度不高等问题。“十五五”时期，基层治理需强化顶层设计和组织队伍建设等方面的“长板”，进一步补足“短板”，推进社会主义民主法治建设，推动基层治理精细化、智能化，优化公共服务供给、激发多元共治活力，将增进人民福祉作为出发点和落脚点，持续提升基层治理现代化水平。

关键词：基层治理；党建引领；法治化；三治融合；智慧治理

中图分类号：D630 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-7543(2025)010-0042-14

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^[1]。习近平总书记明确指出，“要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫”^[2]。2021年7月，中共中央、国务院联合印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，成为推进基层治理现代化的纲领性文件。“十四五”时期，各地切实提升对新时代基层治理现代化建设宗旨使命、目标任务、路径策略的理解认识^[3]，党建引领“三治融合”持续深化，基层治理法治化贯穿基层治理全过程，各地积极探索基层治理创新路径。与此同时，仍有一些亟待解决的问题，如形式主义突出、基层自治组织自治功能不强、资源整合不足等，影响了基层治理实效。党的二十届四中全会擘画的“十五五”宏伟蓝图，是推进基层治理现代化的行动纲领，“健全党组织领导的城乡基层治理体系”“推进社会主义民主法治

建设”等重要论述，指明了基层治理的新方向。全面梳理“十四五”时期我国推进基层治理现代化的主要成就和经验，探寻其中急需突破的困境，明晰“十五五”时期的努力方向，对于持续推进基层治理现代化具有重要的现实意义。

一、“十四五”时期推进基层治理现代化的主要举措

“十四五”时期，通过强化党建引领基层治理、加强基层政权治理能力建设、深化“三治融合”和创新智慧治理机制等一系列重要举措，我国基层治理体系得到进一步完善，基层治理能力得到显著提升，为“十五五”时期进一步推进基层治理现代化提供了有益借鉴。

（一）党建引领基层治理制度化、精细化、实效化

2021年，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

作者简介：张婷，中南财经政法大学法学院副教授；崔史歌，中南财经政法大学法学院博士研究生。

见》明确提出构建“党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与”的基层治理体系^[1]。自此,党建引领基层治理得到制度性确认,这一顶层设计将党的领导贯穿于基层治理全过程,通过精细化的治理单元划分和政策供给,实现基层治理从碎片化向系统化、从粗放向精准的转变。

第一,完善制度体系,夯实党建引领基层治理的制度基础。2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》专章部署“构建基层社会治理新格局”。同年12月,《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》提出“坚持将党的领导贯穿于城乡社区服务体系建设的全过程各方面,促进提升基层党组织组织力”。2022年中共中央组织部等四部门印发《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施(试行)》,就深化城市基层党建引领基层治理提出了20条具体措施。党的二十大报告进一步强调,在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”,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。2023年,中央社会工作部组建,负责统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设。党的二十届三中全会擘画了进一步全面深化改革的宏伟蓝图,并重申加强党建引领基层治理。这一系列顶层设计形成了从治理框架、服务体系到组织保障的制度链条,为“十四五”时期推进基层治理现代化提供了系统性指引。

第二,创新实践载体,提升党建引领基层治理的精细化程度。信息化、智能化是推动精细化治理的技术基础和支撑。基层治理精细化需要配套的制度体系和运行机制。2021年,中共中央、国务院印发《国家标准化发展纲要》,提出要加快城乡建设和社会建设标准化进程。2023年,国家标准化管理委员会等六部门制定《城市标准化行动方案》,为城市科学化、精细化、智能化治理提供有力支撑,为基层治理精细化

提供了指引。“党建+”引领基层治理精细化成为一种独特的治理模式:一是构建纵向贯通的“社区党委—小区(网格)党支部—楼栋党小组—党员中心户”四级组织架构和横向联动的“3+N”四方协同机制,将党组织嵌入基层治理末梢。二是推进基层智慧治理平台建设,整合党建、综治、城管等网格为“全科网格”,合理划分网格、推行党员网格长负责制、配强网格员队伍,实施精细化网格服务。党建引领基层治理精细化的本质是以党组织为“中枢”,通过精准识别民需、动态调配资源,将党的组织优势转化为服务效能。

第三,探索分类化党建引领路径,加强党组织队伍建设,确保党建引领基层治理的实效性。针对不同领域和群体特点,推行了一系列差异化举措。一是继续推动区域化党建,按照“地缘、业缘、趣缘、社会优质资源”标准^[4]将区域内单位划分为不同类型网格,更好满足不同职业、不同隶属、不同诉求的党员群体需要。二是部署新经济组织、新社会组织、新就业群体党建,探索产业链党建,推动跨行业、跨层级“党建联合体”建设。三是推动国企深化“党建入章”,实施党建与生产经营“双融双促”工程。四是对党员开展分级分类专题培训。

(二)加强基层政权治理能力建设,夯实国家治理体系的基础

基层政权治理能力的提升能更好地为基层治理提供制度保障和组织支持。2025年8月,《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》指出,要树立和践行正确政绩观,提高领导干部城市工作能力。“十四五”期间,我国从体制机制改革、队伍能力建设等方面协同发力,以法治思维和手段推动基层治理能力提升。第一,深化基层减负改革,以法治破形式主义之弊。“十四五”期间,党中央高度重视整治形式主义为基层减负,一系列决策部署彰显法治决心。2023年新修订的《中国共产党纪律处分条例》将增加基层工作负担的行为纳入处分范围。2024年中共

中央办公厅和国务院办公厅印发的《整治形式主义为基层减负若干规定》，涵盖切实精简文件、严格精简会议、统筹规范督查检查考核等7个方面共21条具体规定，为基层减负提供了明确的制度规范。在执法监督方面，2023年12月，中央纪委国家监委首次集中通报6起形式主义典型问题，标志着专项通报机制正式确立。截至2025年4月，已累计通报9批26起形式主义、官僚主义典型问题，形成“批次化+专题化”曝光模式，强化了法治的震慑效应。同时，2024年4月至7月，全党开展党纪学习教育，重点学习新修订的《中国共产党纪律处分条例》，从思想教育层面筑牢抵制形式主义的根基，引导党员干部树立正确权力观和政绩观，从思想根源上遏制形式主义。第二，着力推进条块关系重组，促进基层政权机构职能优化。其核心在于依法统筹优化地方机构设置和职能配置，清单化明确权责，依法推动资源下沉赋能基层。党的二十大报告明确提出优化机构编制资源配置，完善党中央决策议事协调机构。《党和国家机构改革方案》在社会管理体制、数据管理体制、“三农”工作体制等方面对机构设置和职责配置作出改革部署，从国家层面构建适应新时代要求的国家机构职能体系主体框架。各地在实践中依法明确乡镇(街道)与上级职能部门的权责边界，推行“基层吹哨、部门报到”工作机制，并制定动态调整职责任务清单，依法将基层管理急需且能有效承接的权责事项赋予乡镇(街道)，确保履职事项清单合法合规、切实可行。同时，持续推动编制资源向基层倾斜，多地通过建立编制周转池等方式，补充农业农村、乡村振兴、城市管理等领域急需紧缺的专业技术人才，从人员编制上保障基层治理的法治化运行，提升治理效能。第三，打造基层治理“四支队伍”。“四支队伍”具体构成因地区而异，其中，“党员干部队伍(头雁队伍)—群众自治队伍(能人队伍)—网格员队伍(专职骨干队伍)—志愿服务队伍”是典型模式。就党员干部队伍建设

而言，以政治标准为先，从退役军人、返乡人才等群体中选优，经多部门联合严把入口，依托系统培训等机制提升履职能力；同时健全激励保障，畅通优秀人才进入基层公务员和事业编队伍的渠道，以全面激发头雁队伍的引领动能。就群众自治队伍建设而言，依法推进村(居)民委员会主任职务“一肩挑”，加强村(居)民监督委员会建设，并探索乡镇(街道)协商与城乡社区协商的联动机制，保障群众自治在法治轨道上运行。就网格员队伍建设而言，通过健全党建工作机制、完善管理工作指引、明确权责清单、加强经费保障与监督评估等措施，推动队伍专业化、法治化发展。就志愿服务队伍建设而言，吸纳专业人才，提升整体素质和服务能力。通过加强“四支队伍”建设，依法整合多元力量，全面提升基层治理队伍能力。

(三)深化“三治融合”，推动完善共建共治共享治理格局

2025年7月召开的中央城市工作会议指出，必须加强党对城市工作的全面领导，进一步健全领导体制和工作机制，增强城市政策协同性。从系统性思维来看，以党建引领“三治融合”是健全基层治理体系的重要内容。通过制度设计、主体协同和方式创新，不断挖掘“三治融合”的潜在价值，推动共建共治共享社会的可持续发展^[5]。第一，以法治为根基健全制度保障，促进“三治融合”的有机衔接。党的二十届三中全会明确指出，健全党组织领导的“三治结合”城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度，强调“全面提高城乡规划、建设、治理融合水平”。基层治理法治化建设是制度保障的核心。修改《城市居民委员会组织法》《村民委员会组织法》列入十四届全国人大常委会立法规划，通过强化法制审核，从立法层面夯实“三治融合”的基础。同时，通过统筹城乡发展机制，推动治理规则的法治化统一。第二，以法治为纽带强化协同运作，发挥“三治融合”的最大治理效能。“三治融

合”有助于打破传统社会治理模式中主体单一、协同不足的情境,有力促进多元主体深度参与、高效协同治理格局的构建。行政力量下沉,通过“机关干部楼栋长”“四方联动”等机制实现法治化衔接;专业力量如法官、检察官、律师等下沉社区,以法治专业服务支撑协同治理。在主体协同中,政府通过法治化清单管理引导社会组织参与,推行政府购买社区服务清单制度;乡村治理从“三社联动”向“五社联动”转型,其协同机制的运行以法治框架为前提,确保社会力量参与治理的行为合法有序。第三,以法治为准则创新方式方法,确保“三治融合”的持续活力。各地因地制宜创新推进“三治融合”,系统性地优化基层治理生态。浙江桐乡的“积分制”将遵守法律法规作为核心量化指标,通过制度设计使法治要求具象化,此后“积分制”在全国推广;在陕西省的“三力联调”机制中,司法协助的法治力量与道德、行政力量形成互补,形成乡村调解的合力;四川省推进平安社区建设,完善民生呼叫响应机制。一系列的方式创新有效激活了基层群众的主体意识,促进各治理主体间有效协商、有序合作。

(四)创新智慧治理机制,赋能社会治理共同体建设

“十四五”时期,信息化进入快速发展阶段,我国采取了一系列举措赋能社会治理共同体建设。一是构建“多网融合”智能化治理平台体系。2021年中央网络安全和信息化委员会发布《“十四五”国家信息化规划》,对我国信息化发展作出部署,为“中国之治”引入新范式。2024年,国家发展和改革委员会等四部门联合印发《关于深化智慧城市发展 推进城市全域数字化转型的指导意见》,强调要推进城市精准、精细治理,完善城市运行管理服务平台,深化“一网统管”建设,推动数据融通。同时,各地积极探索创新实践,打造各类治理平台和城市大脑,实现跨部门联动处置。2025年6月,《政务数据共享条例》发布,标志着我国政务数据管理迈入法治化

新阶段。二是建立多元主体数字化协同治理机制。2022年国务院发布《关于加强数字政府建设的指导意见》,对统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动提出要求。《政务数据共享条例》的颁布解决了多元主体数字化协同治理中权责不清导致的“不敢共享、不愿共享”问题。三是推进基层治理数据资源开发利用工程。2024年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加快公共数据资源开发利用的意见》,对公共数据资源开发利用进行系统部署,鼓励探索公共数据授权运营,丰富公共数据应用场景。2025年,国家发展和改革委员会、国家数据局印发《公共数据资源授权运营实施规范(试行)》,为各地规范开展公共数据资源授权运营提供指引。多地出台相关实施细则,探索适合本区域特点的数据价值释放方式,以法治助推数据开发利用。

二、“十四五”时期推进基层治理现代化的主要成就

“十四五”时期,我国基层治理水平明显提高,在党建引领下,基层治理法治化建设贯穿其中,执政基础更加坚实,共建共治共享格局加快形成,社会治理共同体发展质量有效提升,社会民生保障和公共服务体系更加完善。

(一)党建引领基层治理全面加强,基层社会韧性增强

党的二十大报告强调打造宜居、韧性、智慧城市。“韧性”^①作为应对风险和灾害的一系列能力的集合,是社会系统内部可调动资源与资源调动能力的重要体现^[6]。党组织是基层治理韧性提升的主体力量,通过组织引领、价值引领让

^①“韧性”缘起于物理学、工程学概念,后逐渐向建筑学、社会学等学科领域拓展。基层韧性治理作为一种新型治理模式,强调在面对内外部环境变化带来的不确定性时,能够通过激发居民自治活力、提高基层治理效能,从而保持结构、功能和关系的稳定,实现基层社会可持续发展。

原子化、分散化的社区居民得以团结并形塑强大的社区韧性^[7],强化社区关系网络。第一,组织体系强化,党的组织覆盖和工作覆盖全面深化。截至2024年12月31日,中国共产党党员总数为10 027.1万名,较2021年6月5日增加512.3万名;党员队伍结构持续优化,大专及以上学历党员占比达57.6%。基层党组织进一步夯实巩固,全国9 160个城市街道、29 607个乡镇、121 270个社区、486 326个行政村已建立党组织,覆盖率均超过99.9%。全国共有机关基层党组织80.0万个,事业单位基层党组织100.1万个,企业基层党组织160.0万个,社会组织基层党组织18.3万个^①,基本实现应建尽建。第二,资源力量下沉,基层治理的资源 and 能力保障显著增强。党的二十大、党的二十届三中全会均强调了党在农村地区的核心领导地位,要求把党的领导贯穿到深化农村改革各方面全过程。其中,村支书和村主任“一肩挑”的实施成为国家权力下沉、推进乡村治理现代化的重要举措。这一制度的推行增强了农村基层党组织的组织力和领导力,扁平化的治理方式有效缓解了“两委”冲突,提升了共治合力。第三,服务群众效能提升,党群干群关系愈发紧密。“十四五”期间,党和政府的担当作为得到群众认可。信访数据能间接反映党群关系。国家统计局调查数据显示,各级领导干部接访下访57.4万人次,接待群众108.8万批次,推动大量矛盾化解在基层。94.9%的受访群众对中央八项规定精神贯彻落实成效表示肯定,充分体现了群众对优良党风政风建设成效的满意度和信任度提升,党群干群关系更加紧密。第四,平急转换机制更加健全,基层党组织应急处突能力明显提升。一是应急管理体系更加健全。2021年国务院印发《“十四五”国家应急体系规划》,此后各地制定细化实施办法,并发布关于“平急两用”公共基础设施建设、应急管理体系和能力建设等一系列相关规定,应急预案覆盖率从2020年的85%提升至2025年的98%。二是应

急保障能力增强。截至2025年5月,全国已建成各类避难场所20余万个。应急物资储备体系扩容,截至2024年,中央级储备库增至82个,农村低收入群体等重点对象农村危房改造和农房抗震改造23.9万户^②,有效降低了灾害损失。三是应急救援能力提升,应急队伍规模扩大。2024年,乡镇(街道)基层综合应急救援队伍已达3.6万余支,总人数105.1万人。整个应急体系建设依法依规开展,确保在面对突发事件时,基层治理能够依法、有序、高效应对。

(二)基层治理法治化推动形成共建共治共享格局

“十四五”时期,各地以构建共建共治共享的基层治理格局为目标,将基层社会治理法治化贯穿于多元主体协同治理全过程,通过制度创新激活治理动能,彰显全过程人民民主的法治内涵。第一,多元协同治理机制法治化运行凸显成效。2021年“五社联动”上升为国家政策安排,各地积极开展实践探索,基层治理多元主体的协同性明显增强,服务资源得以整合。社会组织数量和质量均得到提升。截至2024年第三季度,全国共登记社会组织87.9万家;2025年5月,持证社工增至151.6万人。基层治理效能提升,矛盾纠纷化解率提升。例如,上海市通过培育品牌调解项目覆盖80%以上社区,年服务超50万人次;辽宁省运用“五社联动”机制化解矛盾纠纷14.9万件,86%的矛盾化解在基层;苏州市实现矛盾纠纷数量从每年千余起降至50余起,化解率达99%。第二,协商议事机制在法治轨道上落地。各地以制度建设规范协商程序,构建“民事民议—民事民办—民事民管”的法治闭环。全国各省市纷纷制定相关制度,打造协商议事平台,完善规则和流程。一是议事平台覆盖更全面。例如,广州市2 817个村(居)实现议事厅建设全覆盖,累计

①数据来源:2024年《中国共产党党内统计公报》。

②数据来源:《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》。

化解矛盾纠纷 2.5 万余件;四川省遂宁市通过清单制度明确 54 项协商事项,解决了“四议两公开”实践难题。二是议事主体更多元,充分体现法治包容性。除村(社区)“两委”成员、党员代表外,还广泛吸收“五老”人员、人大代表、政协委员、技术达人、新就业群体等多元主体参与议事。三是监督机制法治化不断强化。“五步议事法”“七步工作法”等制度明确了提事、议事、办事等各个环节责任,通过“三维立体监督体系”“三张清单”“回头看”等机制常态化督办,基层协商从程序性民主转向实效性民主。第三,基层自治组织规范化建设加强,依法治理能力实现突破。以《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国居民委员会组织法》为核心,各地完善一系列配套细则,厘清自治组织权责边界和议事规则等内容,法治专业化能力显著提升,截至 2024 年 10 月全国培育“法律明白人”超 420 万名,实现行政村全覆盖,成为基层普法和法治实践的重要载体;群众法治观念提升,基层普法覆盖率超 95%。“法治议事会”“居民听证会”等机制推行,基层群众主动参与自治规则制定比例明显提升。

(三)智慧治理能力增强,有效提升社会治理共同体的发展质量

“十四五”期间,智慧基层治理以制度创新和技术赋能双驱动,在法治框架下推动治理效能提升,为社会治理共同体建设提供数字化支撑。第一,基层治理数字化平台构建治理新范式。在国家数据治理法规指引下,基层治理实现技术升级和制度规范深度融合,全国 243 个省级和城市的地方政府上线了数据开放平台,累计开放 37 万个有效数据集。全国各省市通过智慧治理平台大幅提升基层治理的透明度和效率,部分省市实现特定领域的智慧治理高覆盖率^①。《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》对数据采集、共享、使用进行规范,在提升治理效率的同时,以法治筑牢数据安全防线。第二,部分领域“一网统管”数据资源整合

取得进展,协同治理深化。2025 年,“一网统管”从局部试点转向全面深化阶段。国家政务服务平台作为全国一体化政务服务平台的总枢纽,联通了 32 个地方平台和 46 个国务院部门平台。《“高效办成一件事”2025 年度第一批重点事项清单》将 12 类民生场景纳入法治化治理流程,使便民性得到显著提升。各地着力构建覆盖城市管理、交通、环境等方面的统一管理平台,积极打破部门间数据壁垒,实现对市容市貌、交通拥堵、环境污染等问题的实时监测和预警,充分展现了“一网统管”在数据资源整合、协同治理方面的强大优势。第三,数字化技术在便民服务、风险预警等方面的应用彰显治理温度。长三角地区作为经济发展引擎,在数字便民领域作出了有益探索。2023 年长三角生态绿色一体化发展示范区“智慧大脑”上线,支撑社保、医保、公积金等便民数据互通。2024 年,上海、江苏、浙江、安徽三省一市建立长三角数据专题合作机制,满足政府、企业、居民对数据一体化及政务数据资源共享等方面的多重需求。灾害预警方面,我国建成全球规模最大的地震预警网,自动速报平均位置和震级偏差技术水平居全球前列;台风路径预报误差从 2019 年的 90 公里压缩至 2023 年的 62 公里,优于美国、日本等国家;以气象、山洪、地质灾害为一体的监测预警管控体系通过提前预警,可有效降低人员伤亡风险。

(四)社会民生保障和公共服务体系更加完善,人民生活品质实现跃升

“十四五”时期,我国始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,从提升教育医疗资源供给,到完善“一老一小”服务体系,社会民生保障和公共服务体系日臻完善。具体体现为:第一,基础公共服务设施网络持续织密,服务便利性增

^①如通过广东省“粤系列”平台,广东省政务服务事项网上办理率达 94.03%;浙江省“浙里办”使 98% 的政务服务实现“掌上办”;河南省“云链融合”政务网络推动实现不动产登记、公积金贷款等高频事项“一链通办”。

强。在教育领域,普惠性幼儿园覆盖率超 85%;义务教育标准化建设遵循法治原则,城乡教育质量差距缩小;教育强国推进工程中央预算内投资中,超 93%向中西部地区倾斜,通过法治保障的资源分配机制,切实改善中西部各级各类学校办学条件。医疗资源布局持续优化,“千县工程”推动 1 000 家县医院达到三级医院水平,建成社区医院超 5 000 个,实现乡镇卫生院、社区卫生服务中心和村卫生站标准化建设全覆盖。交通基础设施建设严格依规划进行。截至 2024 年底,综合交通网络总里程超 600 万公里,高铁营业里程达 4.5 万公里、高速公路里程达 19 万公里,超三分之二的省份实现“县县通高速”,乡镇通三级及以上公路比例达 89.5%,极大地便利了居民出行和物资流通。第二,强化重点人群关爱服务,以法治化体系强化兜底保障能力。养老服务体系向多样化、专业化升级,2024 年全国养老服务机构和设施达 41 万个,社区养老服务机构和设施增长 1.2 倍;建成 34.7 万张家庭养老床位,提供 64.7 万人次上门服务。儿童家庭社会支持体系不断健全。截至 2024 年末,全国共有未成年人救助保护机构 633 个,比 2020 年末增加 381 个。2024 年,机构内集中养育孤儿和社会散居孤儿每人每月平均保障标准分别比 2020 年提高 375.8 元和 342.8 元,儿童福利保障水平持续提升。育儿补贴制度开始实施,免费学前教育逐步推行,家庭养育和教育支持力度持续加大。残疾人保障服务体系更加完善,《促进残疾人就业三年行动方案(2022—2024 年)》实施以来,新增残疾人就业 156.7 万人,超额完成目标。2024 年末,全国共有 2 748.9 万残疾人参加城乡居民基本养老保险,残疾人参加城乡居民基本养老保险、基本医疗保险的参保率稳定在 90% 和 95%^①,残疾人社会保障制度进一步完善。第三,城乡居民生活质量得到改善,获得感、幸福感持续提升。“十四五”期间,我国坚持把提升居民生活品质作为社会建设的核心目标。居

住条件显著优化,截至 2024 年底,全国累计改造城镇老旧小区近 28 万个,惠及 1.2 亿居民;农村危房改造和抗震改造持续推进,重点覆盖低收入群体。同时,建设保障性租赁住房近 720 万套(间),有效缓解青年租房压力。生态环境质量持续改善,2024 年全国地级及以上城市 PM2.5 平均浓度降至 29.3 微克/立方米,同比下降 2.7%,达标城市增至 222 个^②;森林覆盖率超 25%,提前完成“十四五”规划目标。公共文体场所供给丰富,全国拥有 3 248 个公共图书馆、7 046 家备案博物馆(免费开放率为 91.46%)及 3 516 个艺术表演场馆。2024 年表演场次达 38.5 万场,吸引观众 3.1 亿人次,居民精神文化生活品质全方位提升,人民获得感和幸福感显著增强。

三、“十四五”时期基层治理现代化存在的主要问题

“十四五”时期,我国基层治理现代化建设的政策引领和实践探索中稳步推进,但不可忽视的是,基层治理体系仍然存在资源和职能协同性不足、数字化技术和公共服务供给与需求匹配度不高、基层法治资源供给不足等问题。这些问题不仅影响基层治理目标的实现,更关系到国家治理体系和治理能力现代化的整体进程。

(一)治理体系碎片化,影响基层服务效能提升

在基层治理现代化进程中,体系化、协同化的治理体系是提升服务效能的关键。然而,当前我国基层治理面临诸多困境,其中“治理体系碎片化”问题尤为突出,制约着基层服务效能的提升。

第一,条块分割现象制约协同联动效率。中国现行的行政管理体制是按照事权和财权对行政单位进行组织化的条块体制设置^[8]。在科层体

①数据来源:《社会事业向好发展 民生福祉不断增进——“十四五”以来社会民生统计报告》。

②数据来源:《2024 中国生态环境状况公报》。

制中,政府机构的条块结构较为常见,而我国的条块分割问题尤为突出,主要表现为:一是政府职能碎片化。纵向“条”中,职能部门垂直管理体系严密;横向“块”中,基层政府需统筹多方事务。“条条”作为职能部门,具有较强的专业能力和相对应的执法权,而“块块”对应的属地政府处于权利结构的最末端,承担着基层治理实践的主要职责,但拥有的行政管理权力较小,面对基层治理遇到的综合性治理难题,常呈现相对割裂的状态:职能部门的执法权难以延伸至最基层,基层政府又难以调动上级主管部门协作,导致基层政府有责无权、职能部门有权无责。二是“部门逐利主义”^[9]。“条”“块”各有自身利益和目标,并据此划分管理边界,制定倾向自身利益的规则,从而导致两个系统之间存在矛盾。从央地关系角度分析,条块矛盾本质上是中央管辖权和地方治理权之间的博弈^[10]，“条条”体现了中央权力向地方延伸的能力，“块块”则反映了地方特殊性，二者之间的持续张力正是条块矛盾长期存在的症结。

第二,基层自治组织行政化倾向明显,自治功能弱化。受思想认识、传统体制、利益机制等多方面因素影响,基层自治组织在运行机制、人事任职、考核方式等方面呈现行政化特征。具体表现为,乡镇政府对村民自治组织的“指导”向“领导”转变,村民自治委员会决策的自主性、独立性受到侵害。城市居民委员会亦如此,大量行政事务下沉至基层,导致居民委员会疲于应付,挤占了其开展自治活动的精力和时间。行政化倾向的加剧,源于权责不对等和考核机制不合理。基层自治组织在承接大量行政任务时,缺乏相应的资源调配权和政策执行自主权,却要承担考核问责压力。“行政化”之所以成为问题,是因为作为法定“自治组织”,其功能定位日益趋向国家政权单位,而行政属性在一定程度上遮蔽了自治属性^[11],这种角色错位会影响农村居民和城市居民参与自治的积极性以及自治组织功

能的实现。

第三,网格化管理仍存在“多网并行”、职能交叉现象,资源整合不足,制约了网格化管理效能的充分发挥。当前,各部门基于自身需求构建的独立网格化体系与属地管理机制、社区业务深度融合,网格员本属于县级以上政府管理,却常由社区社工“一肩挑”,致使大量精力被街道下达的行政事务、材料撰写、台账整理等工作占据,加剧了基层治理边界不清的困境。面对职能与属地政府不断加码的工作任务和刚性指标,网格员难以对工作优先级进行合理规划。除此以外,网格划分原则上应当结合本地区实际,按照常住300~500户或1000人左右为单位划分网格^①。部分地区为追求更精细化的管理,网格户数缩小至30~50户,将社区公共事务切割成零散单元,导致跨网格事务出现责任盲区,大型活动难以统筹开展,每个小网格重复组织,浪费了人力物力。网格分散、职能交叉的困境导致网格员协调成本增加和事务碎片化,资源整合能力弱化。

(二)数字化技术的应用深度和效果落后于治理现代化的实际需求

作为引领全球科技和产业变革的关键力量,数字技术已深度融入经济社会发展的各个领域和全过程,驱动着生产、生活和治理方式的变革,但是目前基层数字治理暴露出的深层次矛盾制约着基层治理效果。

第一,基层数字治理“局部空转”,阻滞基层数字治理效能的释放。“空转”本质上是形式主义、官僚主义,体现为部分干部不作为、不愿为、不敢为,致使好政策不能发挥应有作用^[12],主要表现为两方面:一是数据信息在具有协作关系的各部门之间形成信息壁垒。下级将数据信息汇总上报后,需要经过多层审批才能使用;同级部门之间数据协作困难,信息难以共享互通,需要在多个系统重复录入数据,徒增工作负担。二是一些地方盲目跟风建设数字化平台,功能设计

①数据来源:《城乡社区网格化服务管理规范》。

脱离基层实际需求,导致平台使用率低,沦为“面子工程”。造成这种现状的原因是多方面的,从制度层面来看,没有形成统一规划和相协调的制度体系,基层数字治理各自为政;从技术层面讲,系统兼容性差、数据标准不统一,制约了数据的整合和流通;从人员层面看,部分基层工作者数字素养不足,难以有效运用数字工具开展工作,同时也缺乏主动优化数字治理流程的动力。以上原因共同造成数字治理“局部空转”,阻滞治理效能的释放。

第二,数字化应用场景单一,未能有效解决基层治理痛点。截至2024年12月,全国一体化政务数据共享枢纽基本建成,累计发布数据资源3万余类,支撑调用5400亿次^①。但目前的数字化应用场景局限于政务审批、政务信息公开、公共服务线下流程的线上化等基础场景,当前数字政府建设亟须实现从简单技术应用向管理和服务整合转型。这一转型的核心在于,通过数字技术与科层体制融合,拓展场景化应用的功能,以实际需求推动数字应用朝多元化、协同化方向发展,超越当前仅将线下流程线上化的初级模式,真正实现数字政府的提质增效和创新发展^[13]。场景单一的背后,是基层治理主体对于数字化技术认知的局限和创新动力的不足。学术界对该问题的关注不高,研究往往停留于浅层,缺乏深层次的学理阐释,导致场景化应用实践可以依据的理论资源较为匮乏,诸多问题难以得到有效的理论指导,不利于数字政府向纵深发展。面对分散化的治理需求,单一的应用场景难以精准施策,群众诉求亦难以得到及时有效的响应。

第三,数据技术依赖过重,数字形式主义加重基层负担。数字形式主义的主要表现有以下几类:一是部分地方或部门盲目追求“数字政绩”,大量开发功能重复、实用性低的App或小程序,并机械性地推广。二是日常工作中过度依赖技术手段,要求基层工作人员频繁填报各类

数据表格,层层加码,增加信息汇总汇报的负担,将信息量等同于工作量,以应对检查或展示工作业绩,导致基层疲于应付,耗费大量时间在数据录入和平台操作上。三是一些数字系统由于群众需求分析不彻底、功能设计不科学,本可以通过政务信息共享的方式获取,却不得不反复在系统中填写数据和材料,原本为了提升效率和便利性的平台反而增加了负担。

(三)公共服务供给与现实需要匹配度不高,影响民众获得感

在我国社会主要矛盾转化的大背景下,公共服务供给体系正处于从“有没有”向“好不好”转型的关键阶段,供需匹配度不高的问题日益凸显。一是基层公共服务存在覆盖盲区和滞后性。受城乡二元结构和经济社会发展不充分的制约,基本公共服务一体化程度偏低,城乡区域协调、互通不足。教育和医疗资源分配不均问题仍然突出。偏远农村学前教育面临师资流失、设施陈旧、课程单一等困境;乡镇卫生院和村卫生室设备简陋;农村医保报销与城市存在差距,影响了农村居民享受医疗服务的可及性和公平性。另外,养老服务供给滞后于老龄化需求。城市社区养老设施覆盖率不足,仍以居家养老为主,社区缺乏日间照料中心等基本养老设施;农村地区养老机构稀缺,家庭小型化导致养老功能更加弱化,服务缺口持续扩大。二是公共服务内容同质化。传统“一刀切”供给模式忽视差异化需求,导致同质化严重。以文化服务为例,基层活动形式内容雷同,缺乏对居民年龄结构、职业特征、文化传统的针对性设计。因调研不足,服务与需求脱节现象普遍,尤其对残障人士、低收入家庭等群体的特殊需求响应不足,尚未形成精准帮扶体系。三是公共服务响应机制亟待完善。对于一个具有复杂内部结构的庞大组织来说,需求的回应并非一个简单的动作,从组织流程角度看,至少包括感知、分析、协作、回应和监督等一系列

^①数据来源:《数字政府建设发展研究报告(2024)》。

连续的环节^[14]。在基层治理实践中,若干因素影响了公共服务响应机制的及时性、有效性:部分地区信息渠道单一,线上信息反馈平台的普及性、有效使用性较低;官僚主义导致部门推诿频发,12345 热线等渠道诉求流转低效;监督机制虚化和沟通断层,削弱群众对基层治理的信任度和满意度。

(四)基层治理法治资源供给不足,制约多元共治效能

基层社会治理法治化不仅是全面依法治国的基础工程,而且是深入推进中国式现代化的基础工程。基层治理法治化要求基层治理在充分运用自治、德治传统方式和资源的基础上,融入法治理念,并借助法治思维和手段来调和利益关系。基层治理法治化通过完善法律法规、行业自治章程、基层自治规约等,强化法治宣传、优化法治服务体系,增强公众的法治信仰,从而促使基层社会的自治和德治朝着规范有序、制度完善的方向发展^[15]。然而,法治需求侧与供给侧之间的矛盾可以说是新时代社会主要矛盾深刻变化在法治领域的具体表现^[16]。这种供需矛盾在法治供给内容上表现为结构性失衡。当前基层法治资源供给仍以普遍性规范为主,针对特定群体、特殊领域的精准供给不足,呈现法治资源泛化影响下大水漫灌式法治供给模式^[17]。从供给方式来看,目前仍以政府为主导,未能形成多元主体协同参与的良性机制。例如,法治宣传经常采用普法讲座等被动、单一的形式,效果受到一定影响。另外,公众参与法治建设的渠道狭窄,基层立法听证、规范性文件意见征集等程序易流于形式,民众的法治需求难以有效反馈,这种单向供给方式导致法治资源与基层实际需求脱节,弱化了法治的民主性和适应性。在法治供给保障方面,存在资源配置失衡问题。基层法治队伍在数量、专业性、素质等方面存在不足,尤其是行政执法队伍,由于准入门槛、管理机制等原因,缺乏专业技能和系统培训,为人民群众提供专业公

共服务和解决各类问题的能力不足,难以应对复杂的法治实践需求。

四、“十五五”时期进一步推进基层治理现代化的着力点

推进基层治理现代化是一项长期复杂的系统工程,“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期,围绕当前存在的突出问题,应始终坚持大抓基层的鲜明导向,推进以党建引领基层治理^[2],强化法治在基层治理体系中的重要地位和关键价值,同时,深化智慧赋能,提升精细化水平。总之,要始终坚持以人民为中心,以增进人民福祉为出发点和落脚点,进一步加强基层治理体系和治理能力现代化建设。

(一)持续发挥党建引领作用,整合社区治理结构

在国家治理体系和治理能力现代化建设中,社区作为基本单元发挥着根底性作用。面对碎片化治理格局、供给与需求匹配不足、利益诉求差异等复杂情境,治理效能的提升愈发需要通过发挥党建引领的纽带作用,将分散的力量紧紧团结在党的周围。

组织嵌入是政党整合在基层治理场域重点具象化的实践,其核心在于通过党组织的系统性渗透,重构社区治理的组织网络。从结构维度来看,应进一步巩固“纵向到底、横向到边”的模式:纵向上,依托“街道党工委—社区党委—网格党支部—楼栋党小组”的四级组织链条,将党的触角延伸至神经末梢;横向上,通过“社区大党委”机制,推动驻区单位党组织、“两新”党组织与社区党组织的深度融合,打破传统“单位制”遗留的组织壁垒。这种嵌入方式并非简单的叠加,而是通过“组织共建、组织再造”的机制,实现治理主体从物理聚合向化学融合转变。通过党组织体系的嵌入、联结和影响,塑造不同社会群体或者社会要素之间以及社会与“政党—国家”

之间相互依赖的共同体关系^[18]。

党组织体系的系统性安排、统筹、协调是政党整合的另一体现。在党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革中,党的权力网络对各个层次的行政体系渗透进一步强化^[19],党建引领为“吹哨报到”提供了跨越条块的组织载体。依靠党内制度赋予的权威,基层政府与垂直部门展开密切合作,减少条块分割带来的推诿塞责问题^[20]。“十五五”时期,应继续巩固党组织整合的有效性,挖掘治理空间,确保党建活动务实高效。“条块分割”的症结之一在于“条”“块”分属不同职责体系和考评框架。在考核机制导向下,部门人员易形成“本位”主义倾向。党组织作为统筹、协调方,应动态优化治理策略,协调各治理主体之间的职能衔接。通过统筹任务分配、完善职责考核和监督体系,有效平衡“条块”间失衡状态,从而缓解公共事务治理的整体性与行政职权分配的碎片化之间的矛盾,形成治理合力。

(二)推进社会主义民主法治建设,推动高水平“三治融合”

《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》将推进社会主义民主法治建设置于战略全局的重要位置,基层治理法治化正是这一建设任务在基层落地生根的核心抓手和实践载体,是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要保障。基层社会治理法治化的行动逻辑在于将法治基本理念作为应对社会领域治理失灵的价值指引,通过供给制度转化、治理机制优化、法治供给能力提升等方式,推动法治与基层社会传统自治、德治模式的高水平融合^[21]。基层社会治理法治化实践路径的科学性不仅体现为对法律规范的实施,更在于将法治精神转化为可操作的治理工具,使自治有章可循、德治有规可依。

基层治理清单是国家治理战略从顶层设计向基层落地的实践传导,其核心在于通过制度化的条目表达,将抽象的治理原则转化为可操

作的基础行动指南。作为正式制度与基层实践的媒介,清单制既需要锚定国家法律规范的底线要求,又要为自治、法治、德治的协同作用预留弹性空间。从规范建构逻辑来看,基层治理清单能够实现双重功能:一方面,通过“权力清单”“责任清单”的刚性界定,厘清基层政府与自治组织的权责边界,避免“过度行政化”或“治理真空”,为自治提供规范框架;另一方面,以“事项清单”“流程清单”的形式,将法治要求嵌入德治评议、自治决策等环节,实现清单式治理从工具理性走向价值理性^[22],为自治、法治、德治的高水平融合提供操作路径。

社会诚信机制是实现“三治”深度融合的重要纽带。社会诚信机制之于基层治理的有效性,源于其所具有的连带性,它将治理行为纳入社会诚信评价,在不同的社会事务、家庭成员之间建立权利与义务的连带性^[23]。家庭文明诚信档案制度是重要载体。湖北省宜都市因地制宜组织开展本地基层治理创新,入选2021年度全国基层治理创新典型案例。通过推行家庭文明诚信档案制度,以“积分制”的形式将文明守礼、遵纪守法等方面的表现纳入终身记录。为保障档案管理的公正性和持续性,当地还组建了道德评议会,成员涵盖党员、村民代表、驻村民警等,主要负责评定每户家庭的道德文明水平,并进行记录、更新。这种量化的评价方式,使得道德行为和不道德行为有了清晰的衡量标准,为基层治理提供了具体的操作依据。社会诚信机制将德治层面倡导的道德行为和法治层面明确的法律评价行为一同纳入社会诚信机制的范畴,形成互补和协同。同时,社会诚信机制遵循自治规则运行,受到法治保障。积分规则在制定、完善过程中的充分民主协商,其实就是通过社会诚信机制将政策执行转化为自治运行的典型做法^[24]。如此,社会诚信机制作为自治、德治、法治的重要载体和纽带,既依靠“三治融合”协同作用运行,又反哺强化了“三治融合”效能。

“十五五”时期,应注重整合法治资源,弥补法治资源不足的问题。在普法宣讲活动上,应构建整合机制,推动司法机关、律师事务所、法律公益组织等与乡镇(街道)协同联动,建立“巡回法律服务站”,将优质法治资源下沉至治理一线,通过开展法律咨询、基层法治队伍培训等方式,整体性提升基层法治意识和法治素养。更为重要的是,要警惕因法治化的理解偏差导致的实践偏差:法治化建设不能做泛化理解,“泛泛而谈”的法治供给会加重法治资源供给的结构性矛盾。法治资源下沉要注重回应本地群众需求。同时,发挥基层行政机构资源调配的保障优势,支持老党员等组成“法治评议团”,参与村规民约制定、村务公开监督等事务,将社会资源转化为法治化治理动能。

(三)强化智慧治理赋能,进一步提升精细化治理水平

对于数字化技术在基层治理实践中存在的匹配度不高问题,不仅需要制度设计、技术创新和主体行动上构建协同机制,而且要通过数据要素的激活、平台体系的优化、组织架构的适应性变革,推动治理范式向精准化、智能化、高效化转型。

第一,从制度、技术、行动三重维度共同矫正数字治理“局部空转”困境。压力型体制下基层政权的主要任务是应付上级考核,其日常功能被遮蔽,因而在处理基层矛盾方面效率低下、敏感度不强,致使冲突日益升级^[25]。基层政府面临数字化改革硬性指标和基层治理主体的权宜性留痕避责行为,是导致数字治理“局部空转”的重要制度因素^[26]。为此,就制度层面而言,需构建权责明晰的制度体系,转变“重建设轻应用”的考核导向,将数字技术实际应用成效、群众满意度等纳入考核指标,弱化单纯的技术平台搭建与数据上传数量要求。就技术层面而言,要加强数字平台的整合和优化,通过建设统一的数据中台,实现部门间数据互联互通、共享共用;提升数据处理

和分析能力,对收集的数据进行深度挖掘,精准识别治理需求,让技术真正服务于治理实践。就具体行动层面而言,要重视各方行动者的角色和定位,开发贴合基层实际需求的数字化工具,避免“一刀切”的技术堆砌。群众作为最终受益者,不应是被动接受者,而应通过参与治理,在具体使用场景中发现问题,提出优化意见,推动治理工具优化升级。

第二,通过数据开放共享与平台建设赋能国家治理体系优化。一是弥合数字鸿沟,着力解决城乡数字化发展不均衡问题。加大网络基础设施的投入力度,推进5G基站覆盖、光纤宽带下沉。除此之外,还要着力突破农村居民思想意识的局限,提升农村居民的技术思维和现代化意识^[27],推动群众从被动接受向主动共治转变^[28]。二是完善相关数据开放标准化规范。明确开放范围、主体责任、共享流程等,以标准化的格式供社会查询使用,提升数据的可用性。三是注重数据安全。进一步加强数据安全和隐私保护,建立数据分级保护制度。同时,针对数据操作人员开展隐私保护意识教育和标准化操作培训,降低因操作不规范引发的信息安全风险。

第三,通过系统性改革举措推动科层制与数字技术的深度适配,从机制优化、统筹规划和能力建设三方面发力。科层制固有属性与数字技术发展需求之间的张力在数字化治理推进过程中逐渐显现。实现科层制政府与数字技术的适配性,有必要加大改革力度,并克服弊端,实现高效协同的数字化治理。一是加大改革力度,以重点事项常态化推进机制为切入点,针对数字技术中的扭曲异化现象,构建动态调整机制,减少数据共享过程中的层级,提升信息传递效率。二是注重统筹强度,加快推动“一盘棋”的发展格局。探索建立中央统筹、上下联动的协同治理架构,制定涵盖数据标准、技术接口、业务流程等方面的统一规范,统筹规划数字政府建设项目。三是提升政府人员技术适配能力,构建分层分类培

训体系。对于领导干部,要强化数字治理战略思维与决策能力;对于基层工作人员,要侧重培养数据采集分析、数字化工具应用等实操技能,探索建立技术适配能力认证制度,解决“技术排斥”“能力断层”问题。**Reform**

参考文献

- [1]中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M].北京:人民出版社,2021.
- [2]中共中央党史和文献研究院.习近平关于基层治理论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2025.
- [3]李昌禹.推进新时代基层治理现代化建设的纲领性文件——中央组织部、民政部负责人就印发《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》答记者问[N].人民日报,2021-07-13(4).
- [4]李永胜.区域化党建的内涵特征、时代价值与路径方法[J].国家治理,2019(18):3-8.
- [5]龚维斌.大国基石:推进基层治理现代化[M].北京:国家行政管理出版社,2022:99-103.
- [6]陈纪,张杨子涵.基层党建引领提升社区韧性:城市社会治理创新研究[J].行政管理改革,2025(2):25-35.
- [7]汪超,宋纪祥.共同缔造:社区韧性的一种本土化理论探赜[J].社会科学研究,2023(4):37-41.
- [8]王丛虎,乔卫星.基层治理中“条块分割”的弥补与完善——以北京城市“一体两翼”机制为例[J].中国行政管理,2021(10):49-56.
- [9]张志原.党建统合下的条块分割治理路径——基于Z省和S省驻京机构的对比分析[J].北京社会科学,2024(2):84-96.
- [10]周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012(5):69-93.
- [11]苗延义.能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识[J].社会主义研究,2020(1):84-92.
- [12]黄洪凯,卢媛.政策“空转”的产生逻辑、现实呈现与治理对策[J].领导科学论坛,2022(8):94-97.
- [13]朱婷婷,负杰.从浅层结合走向深度融合:数字政府场景化应用的优化路径[J].电子政务,2025(2):2-16.
- [14]容志.“集成式”热线与市民服务整体性响应机制构建[J].中国行政管理,2019(8):89-93.
- [15]杨林.基层社会治理法治化的学理探究与推进路径[J].江苏社会科学,2024(3):141-148.
- [16]张文显.习近平法治思想的理论体系[J].法制与社会发展,2021(1):5-54.
- [17]杨林.基层社会治理的法治供求关系及其联结机制——基于全国法治示范村(社区)的多案例研究[J].中国行政管理,2024(4):59-70.
- [18]唐文玉.政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较[J].浙江社会科学,2020(3):21-27.
- [19]张勇杰.多层次整合:基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例[J].社会主义研究,2019(6):125-132.
- [20]王丛虎,骆飞.超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例[J].中国行政管理,2023(11):63-72.
- [21]王伟进,许亚敏,关棋月.“三治融合”基层治理体系的演变、内涵与实践[J].行政管理改革,2025(1):33-41.
- [22]叶良海,吴湘玲.清单式治理:城市社区治理

- 新模式[J].学习与实践,2018(6):108-115
- [23]陈柏峰.社会诚信建设与基层治理能力的再造[J].中国社会科学,2022(5):122-142.
- [24]陈柏峰.社会诚信机制基层运用的实践逻辑[J].中国法学,2022(3):185-204.
- [25]秦小建.压力型体制与基层信访的困境[J].经济社会体制比较,2011(6):147-153.
- [26]詹国辉.基层数字治理“局部空转”困境及其多维治理[J].江苏社会科学,2025(3):100-109.
- [27]文丰安,卢艺.数字技术赋能乡村高质量发展:耦合性、作用机理与优化策略[J].河南社会科学,2023(3):104-112.
- [28]陈荣卓,万新波.数字技术赋能基层治理的运行机理及改革进路[J].改革,2024(12):138-148.
- [29]欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(3):145-163.

Advancing the Modernization of Grassroots Governance: Review of the 14th Five-Year Plan and Prospect of the 15th Five-Year Plan

ZHANG Ting CUI Shi-ge

Abstract: If the grassroots is strong, the country will be strong, and if the grassroots is safe, the world will be safe. We must focus on the fundamental work of modernizing grassroots governance. During the 14th Five-Year Plan period, China took party building as the guide and continuously improved the effectiveness of grassroots governance. Through measures such as the legalization of grassroots governance, the construction of grassroots political governance capacity, deepening the integration of "Three Governance", and innovating smart governance mechanisms, party building has led to a comprehensive deepening of grassroots governance effectiveness. The social governance system of co construction, co governance, and sharing has become more sound, and various fields have achieved coordinated development. Livelihood security has become stronger. However, there are still problems such as fragmented governance, insufficient digital application, and low matching of legal resources supply and demand. During the 15th Five-Year Plan period, grassroots governance needs to strengthen the "strengths" in top-level design and organizational team building, further supplement the "weaknesses", promote the construction of socialist democracy and the rule of law, advance the refinement and intelligence of grassroots governance, optimize public service supply, stimulate diverse governance vitality, take improving people's well-being as the starting point and foothold, and continuously enhance the modernization level of grassroots governance.

Key words: grassroots governance; party building guidance; legalization; integration of "Three Governance"; smart governance

(责任编辑:罗重谱)