

理论周刊

高度·深度
求真·务实



责编 李彦宏 刘宗伟 邮箱:qdrbl@163.com 审读 李斌 排版 韩婷

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

发展全过程人民民主 推进基层治理现代化

孙 涛

党的二十大报告提出，“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主”“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”。发展全过程人民民主是党为人民服务宗旨在基层治理中的充分展现，为人民群众参与基层治理提供了充分的政治保障，在现代治理体系的构建中发挥着巨大作用，是中国特色社会主义政治建设的重要组成部分。

全过程人民民主是推动基层治理现代化的重要动力

全过程人民民主是一种全链条、全过程、全覆盖的民主模式，贯穿于基层治理的各个环节。作为一种治理理念、制度设计和治理方式，全过程人民民主与基层治理关系密切，是推进基层治理现代化的重要动力。

第一，全过程人民民主与基层治理具有内在耦合关系。中国特色社会主义民主政治根基在基层、依托在基层、落实在基层，发展全过程人民民主与基层民主治理具有一致性、互动性和同构性。一是全过程人民民主强调的“全过程”与基层治理具有内在一致性。过程性是全过程人民民主的内在要求和中国特色。基层治理是践行全过程人民民主实现多元共治的过程，要求民主由始至终地体现在基层治理的各阶段、各环节，打造共建共治共享的基层治理新格局。二是全过程人民民主强调的“人民性”与基层治理具有内在一致性。全过程人民民主主要突出人民主体地位，基层治理则把人民群众的根本利益和现实需要放在第一位，在不断满足人民群众对美好生活的需求中发展，更好地体现人民性。三是全过程人民民主强调的“民主性”与基层治理具有内在一致性。基层治理要求以民主原则和民主方式推进社区共治。基层治理的民主性更多体现在居民参与活动中，多元主体在遵循规则的基础上，通过参与实现社区“善治”目标。

第二，基层民主是落实全过程人民民主

的根基和场域。一是基层民主是落实全过程人民民主的根基。通过健全基层党组织领导的基层群众自治机制，保障基层群众依法广泛参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，已成为保障人民群众广泛参与日常政治生活和基层社会治理的有效方式，也是发展全过程人民民主最直接的方式，彰显了全过程人民民主的制度优势。积极发展基层民主，夯实全过程人民民主的基础，既是推进基层治理体系和治理能力建设的内在要求，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。二是基层民主是实践全过程人民民主的重要场域。

基层民主是全过程人民民主在基层最直接、最广泛、最生动的实践，基层群众是全过程人民民主最直接的参与者、行动者和实践者。基层治理既是培养人民群众参与能力和政治素养的重要场域，也是开拓人民群众依法表达诉求、维护权利、管理公共事务的渠道。

第三，全过程人民民主是实现人民美好生活的现实需要。以民主促民生，推进基层治理现代化是实现人民美好生活的内在要求。一是基层民主实践与人民美好生活紧密相连。在基层治理实践中，人民群众平等参与和全面发展的权利得到切实保障和有效实现，通过多种渠道参与基层公共事务和公益事业，能够以充分的主体性、创造性在基层体验、感知和构建以全过程人民民主为核心特质的政治生活。二是基层民主实践为实现人民美好生活的其他方面创造条件。在基层民主实践中直接解决各类民生问题，比如通过社区民主议事会等方式协商解决物业管理、道路维修、环境养护和配套设施建设等问题。通过基层民主实践为人民群众美好生活提供良好环境，发挥社会稳定“压舱石”、政治生态“矫正器”和负面情绪“减压阀”等重要作用。

第四，拓展基层治理中社情民意征集渠道。完善基层直接民主制度体系和工作体系，一是加强基层立法联系点建设。搭建乡镇（街道）立法联系活动站和社区信息采集点，配备立法联络员、信息采集员队伍，建设立法联系单位。通过一个个采集信息的基层点位、全覆盖的立法联系工作网络，将听取意见的触角延伸到基层，将公众参与直接引入立法过程，最终汇聚成人人参与立法的人民民主力量。二是在基层治理中拓宽居民的意见征集渠道。可以在便民服务中心、小区物业管理中心、社区超市和公共活动场所等人流密集的地方设置意见征集点，安排专人协助社区居民提意见。利用微信公众号、社区宣传栏、宣传海报等方式，面向居民广泛征集意见建议；向“两代表一委员”征集。发挥好“两代表一委员”的民意代表职能，积极动员党代表、人大代表和政协委员进社区了解社情民意并反映群众需求。

第五，运用现代科技赋能基层民主治理。一是依靠网络赋能，开辟居民参与基层事务的新渠道。居民可通过在线服务平台、在线应用软件，快捷方便地反映问题和诉求。二是依靠技术驱动，提升基层对问题的回应和处置能力。完善“城市云脑”系统，结合网格化管理模式，在信息技术驱动下，形成闭环管理流程，提升问题识别和响应能力。按照“线上报事、线下办事”全程闭环模式，完善“1+10”的“青诉即办”诉求解决平台体系。三是依靠多方参与，提升基层事务的共识决策能力。通过现代科技构建议事平台，倾听不同群体的利益诉求，运用现代科技推动民主决策、民主管理、民主监督。

（作者单位：青岛市委党校）

第六，完善办事公开制度保障群众知情权。办事公开制度是基层治理的内在要求，是发展基层民主的重要举措。一是不断拓宽信息公开的范围。聚焦人民群众关注的热点问题，将关系广大人民群众切身利益的事项作为公开的主要内容。二是规范办事公开程

序，根据主动公开和依申请公开的性质及程

序不同，通过网站、公示栏、座谈会、微信群等形式，向公众或申请人信息公开。三是抓好办事公开的落实，针对决策事项实施过程中

的关键环节，做到事前、事中、事后全过程动态公开，决策、过程、结果、制度依据同步公开，切实加强过程监管，促进实现办事公开民主管理的制度化、规范化和经常化。

第七，健全基层治理中矛盾纠纷排查化解机制。完善基层直接民主制度体系和工作体系，一是健全基层矛盾纠纷排查化解机制，通过建立矛盾纠纷排查化解工作领导小组，明确责任分工，定期开展矛盾纠纷排查化解工作，及时发现和化解矛盾纠纷，确保矛盾纠纷化解在基层，解决在萌芽状态。

第八，健全基层治理中法治保障机制。

在基层治理中践行全过程人民民主的实践路径

基层治理现代化突出人民群众的主体地位，无论是政策的制定过程还是实施过程，人

推进青岛市法治政府建设

柴方胜

党的二十大报告提出，“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”。青岛坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，全面落实党中央、国务院关于法治政府建设的决策部署和省委、省政府工作要求，开拓创新、扎实工作，2022年成功获评全国法治政府建设示范市，法治政府建设取得新成效。

青岛市法治政府建设现状与成效

法治化营商环境不断优化。市政府印发《青岛市营商环境优化提升三年行动规划（2022—2024年）》，打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。在全国首推“跨域通办专窗平台”，推动政务服务事项就近能办、异地可办。成立全国首个企业合规工作指导机构，引导企业规范管理、合规经营。

坚持科学民主依法立法。市政府提请市人大常委会审议《青岛市停车场条例》等多项地方性法规草案，制定《青岛市医疗废物管理办法》等多项规章。加强对行政规范性文件的监督管理，对起草、合法性审核、审议、发布、备案等各环节予以全面系统规范。

严格执行重大行政决策程序。严格执行重大行政决策程序，增强公众参与实效，提高专家论证质量，充分发挥风险评估功能，确保重大行政决策严格履行合法性审查和集体讨论决定程序。出台《行政决策合法性审查规范》，在全国首创市、区（市）、镇（街道）三级行政决策合法性审查地方标准。

严格规范公正文明执法。按照“依法下放、宜放则放”原则，将基层迫切需要且能有效承接的审批、服务、执法等权限赋予镇（街道）。全面落实行政执法“三项制度”，开展省市县乡四级行政执法协调监督工作体系建设试点，以清单形式明确协调监督事项的做法被司法部在全国推广。

依法有效化解矛盾纠纷。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，加强仲裁、

行政裁决、行政复议、诉讼等解纷方式衔接，“1+1+N”矛盾纠纷排查调处新机制获评第六届全国“法治政府奖”。

当前，青岛市法治政府建设存在以下几个方面问题。一是制度建设未能有效满足经济社会发展需求，行政规范性文件的精细化、及时性、系统性和有效性水平需要进一步提高。二是行政执法效能需进一步提升。在推进综合执法改革过程中，职能部门未能完全按照职责相近原则整合，综合执法事项相互之间的关系不紧密，导致一些领域的执法弱化。某些执法部门在执法手段上仍然采取运动式执法方式，缺乏执法效果长效机制等。个别地方在招标采购、“双招双引”等领域执行合同承诺不到位，仍存在违约问题等。

推进青岛市法治政府建设的对策措施

第一，加强行政规范性文件的制定管理。一是完善行政规范性文件的合法性审核制度。建立程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效、规范性文件合法性审核机制。积极拓展“多视角”审核方式，审核机构可以通过召开论证会、书面征求意见等方式，向相关领域的专业机构、专家进行咨询。明确报送合法性审核的有关要求，以及合法性审核的内容、范围和时限，统一审核标准，规范性文件不得以征求意见、会签、参加审议等方式代替合法性审核。二是加强源头管理，明确行政规范性文件的基本规范。严格落实《山东省行政程序规定》要求，规范性文件管理实行统一登记、统一编制登记号、统一公布的“三统一”制度，未经统一登记、统一编制登记号、统一公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。健全规范性文件有效期制度，明确规定规范性文件应当载明有效期和施行日期，有效期届满未按规定延期实施的，规范性文件自动失效。三是强化动态管理，健全行政规范性文件的评估清理。健全规范性文件评估工作机制，应明确规定启动评估的情形和评估的内容，将评估结论作为规范性文件修改、废止或者继续执行的重要参考依

据。建议实行内部评估与外部评估相结合的方式，从合理性、合法性、协调性、实效性、可操作性等方面构建统一的评估标准。健全规范性文件动态清理工作机制，遵循日常清理与定期清理相结合、专项清理与全面清理相结合的原则，根据法律、法规、规章和上级政策文件的调整情况，及时对规范性文件予以清理，并将清理结果向社会公布。

第二，不断提高行政执法效能。一是科学划定跨部门综合执法权限。对区市行政综合执法部门的执法权限，按照职权相近的原则，参照青岛市级层面领域内综合执法的做法，对综合执法事项重新整合，切实解决当前跨部门跨领域横向执法跨度过大、执法负担重、无法统一执法标准、执法效果差等问题。二是规范重点领域和关键环节执法行为。落实青岛市城市更新和城市建设三年攻坚行动部署要求，聚焦旧城区存量更新、更新一批低效片区园区开发、市政和交通基础设施建设等重点领域，相关部门应全面梳理法律风险点，排查评估隐患，严格依法开展土地房屋征收和拆迁拆临工作，确保兼顾行政效率与实质正义。三是提高综合行政执法能力，统一执法标准。区市政府应加大财政投入，提高综合行政执法队伍办案设备保障水平，增加行政执法部门的人员编制，充实执法人员数量，建立执法人员年度学法考试制度，提高执法人员办案水平。落实新修订行政处罚法的要求，全面梳理行政处罚执法依据，合理量化细化行政处罚裁量基准。四是提升法治思维和法治能力。行政机关注出行政行为的同时，应主动向行政相对人释法明理、和解调解，既要依法依规，还要灵活合理，尽最大善意温情执法，将中央提出的“谁执法谁普法”要求贯彻到每个行政行为中，争取行政相对人的理解和配合。执法部门应深入了解、关注和回应当事人实质诉求，将争议化解在萌芽状态，从源头上减少行政争议发生。

第三，加强政府诚信建设，健全守信践诺机制。一是建立政务失信和“新官不理旧账”治理

长效机制。各级政府应按照中央要求，重点围绕政府采购、招标投标、招商引资、政府债务等领域及拖欠民营企业账款、拖欠农民工工资等事项，针对“新官不理旧账”、政策承诺失信和合同违约等问题开展常态化自查自纠，建立工作机制，明确责任人，整改时限和整改措施。二是建立政府失信补偿、赔偿与责任追究制度。对因国家利益、公共利益或其他法定事由需要改变政府承诺和合同约定的，政府及有关部门要严格依照法定权限和程序进行，并对相关企业和投资人的财产损失依法予以补偿。对因政府部门及个别工作人员在招商引资、城市建设等方面违反政策承诺造成合同协议无法兑现执行的政务失信行为，建立责任追究制度，依据有关法律法规和党纪政纪处分规定，追究相关人员责任。给市场主体造成财产损失的，行政机关依法承担赔偿责任。三是建立政务诚信监督机制。建立以信用为核心的政务诚信监督体系，定期开展政务诚信监督检查和考核评价，将政务诚信考评结果作为绩效考核、优化经济发展法治环境评价指标和法治政府建设指标的重要内容。加大信用信息归集力度，按照“公开为常态，不公开为例外”的原则，全面推进政务公开，让权力在阳光下运行。定期邀请企业家对政策落实情况进行满意度测评，测评结果直接与各部门各单位考核奖惩挂钩。

第四，自觉履行行政生效法律文书，维护群众合法权益。各级行政机关应充分运用调解手段，努力化解行政争议，最大限度发挥好行政诉讼审前和解机制作用，加强行政机关注行

应诉能力建设，推进常态化庭审观摩制度。

第五，因“区”施策，做好技术赋能和“社会”赋能结合。智慧社区建设在技术赋能上不能一个模式、同样应用场景。一是要根据不同的社区类型进行建设。认真分析城市社区与农村社区人员构成、居民需求、数字素养等，根据不同小区居民的需求予以建设，加快推进社区物理空间智能感知升级、居民家居生活智能化、政务管理数字化。二是在深入探寻社区的“社会”本质上下功夫。充分了解社区社会结构，包括社区人口构成、社区参与主体及活动类型以及社区历史传统文化和社区公共性建设现状等，因“区”施策，推动更符合各自特色的智慧社区建设。

第六，健全基层治理中矛盾纠纷排查化解机制。

第七，健全基层治理中法治保障机制。

加快推进智慧社区建设

张海伦

社区是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”，其治理效能影响着居民幸福指数、城市治理水平和社会秩序维系。近年来，胶州市以社会治理需求为导向，以数字赋能社区治理，聚焦社区安防、服务、网格化三大模块，对智慧社区建设进行有益探索，提高了社区治理智能化、现代化水平。

推进智慧社区建设的实践探索

三级联动，持续推进智慧安防建设。智慧平台的逻辑框架为“1+1+1”三级联动。一是在社区安装智能前端设备，收集基础感知数据；二是依托街道管理指挥决策和数据存储计算“两大中心”，为社区管理提供信息支撑；三是街道平台数据上报市级社会综合治理智慧平台，服务器与市大数据中心合作运营。对社区内重点管控人员和车辆自动识别、跟踪和定位，在信访维稳、社区矫正等领

域发挥了重要作用。精准识别群众需求，街道服务模块打造居民“舒适圈”。结合区域特点，通过对数据的采集、整合、分析、预测，主动了解群众所需所求，打造精准为民的街道服务模块。一是提升居住品质。通过安装人居环境采集仪、安装智能垃圾桶，对各种数据实时监测，提升社区生态文明质量。二是开展便捷服务。绝大多数社区安装人脸识别闸机，真正实现“解放双手、无感出入”。物业App和居民App互通互联，为社区居民网购、生活缴费提供便捷服务。

全面提升治理效能，智慧网格模块实现管理“一张网”。一是提升网格员工作效能。制定《社区网格员工作职责》和《入户事务清单》，开发网格员App，实现事件及时上报分析、人员轨迹实时查询、平台远程视频通话、工作情况有效考核，提升网格化服务水平。二是提升联勤联动效能。通过“发现问题—指挥中心转办—网格员现场办理反馈—工作回访、群众评价”工作流程，增强了群众的获得感、满意度。三是提升社区矫正人员的智能化管理水平。开发社区矫正人员App，实现矫正人员日常考勤、离市报警、公益服务上传等管理，有效防止了脱管、漏管、虚管、再犯罪等问题发生，切实维护了社区安全稳定。

加快推进智慧社区建设途径

虽然胶州市在智慧社区建设方面取得了一定的成绩，但仍然存在缺乏统一规划、多元主体参与意识不高、智慧社区数字化人才缺乏等突出问题，为此，应从以下几个方面加快推进。

第一，加强顶层设计，高规格推进智慧社区建设。一是政府作为智慧社区建设的核心主体，要进一步完善政府层面的智慧社区建设总体方案、路线图和时间表，阐明智慧社区建设的方针原则、目标任务和保障措施等，为智慧社区建设指明方向。二是准确把握“全周期管理”的内涵要求，加强智慧社区“全周期管理”体制机制建设，搭建权责一致、闭环管理、协调有序、运转高效的智慧社区组织推进机制，促进各个部门协调管理智慧社区建设相关工作。

第二，以满足人民美好生活需求为目标，提升社区治理精准化水平。一是构建好智慧化服务生活圈。打造智慧化十五分钟生活圈，为社区居民提供一站式信息云模式服务，把基层精细化治理与提升基层服务水平结合起来，实现服务资源、部门公共服务与居民需求有效对接。二是拓展打通应用场景，促进智慧社区治理更加快捷高效。依托胶州数字底座建设，全面梳理智慧社区治理应用场景，保留典型应用场景，逐步扩展城市治理应用场景，涵盖防疫管控、营商环境、协同办公、联勤联动以及民生服务等各领域，为智慧社区治理提供多样化解决方案。

第三，明晰政社关系，激活多元主体共同参与。一是探索“政府+平台公司+物业”资金统筹保障机制，通过多元主体参与，保证智慧社区正常运转。探讨由政府出资成立国有平台公司，统筹全市政务信息化项目规划、投资、建设、运营，负责政务数据多元化、安全可控运营，负责统筹物联感知、数字孪生城市等数字基础平台。在此基础上，各镇办、物业公司维护智慧社区正常运营。这种模式有利于社区利用先进信息技术实现自我管理、自我服务，提高自治的效能。

四是政府和社会组织在承认双方法律地位平等的基础上，通过签订合作契约形式来实现两者间的相互制衡。与此同时，为避免政社关系不断紧张升级而引发的“权力寻租”现象，应将第三方监管机制嵌入其中，确定政府与社会组织的权力边界，并建立合理的考核标准定期评估。

第五，强化人才支撑，打造高素质专业化综合性人才队伍。一是充分发挥社区书记和党员的先锋模范作用。在街道、社区等不同层面开展区域化党建工作，增强基层党组织的民意凝聚力、战斗力和创造力，努力构建党领导下的社区治理新格局。二是探索设立大数据创新中心。特别是加大对紧缺型、引领型高端数字人才的招引力度，积极引进一些相关领域的高级技术人才组成智慧社区建设推进小组，为打造安全、便捷、宜居的社区建言献策。同时，加大社区工作人员引进力度，并依托5G、区块链以及大数据等现代化信息技术水平提高其知识与技能水平，推进智慧社区建设可持续发展。

第六，做好技术赋能和“社会”赋能结合。智慧社区建设在技术赋能上不能一个模式、同样应用场景。一是要根据不同的社区类型进行建设。认真分析城市社区与农村社区人员构成、居民需求、数字素养等，根据不同小区居民的需求予以建设，加快推进社区物理空间智能感知升级、居民家居生活智能化、政务管理数字化。二是在深入探寻社区的“社会”本质上下功夫。充分了解社区社会结构，包括社区人口构成、社区参与主体及活动类型以及社区历史传统文化和社区公共性建设现状等，因“区”施策，推动更符合各自特色的智慧社区建设。

（作者单位：胶州市委党校）