

# 基层治理七十年

李 皋◎编著



中国出版集团公司 | 全国百佳图书  
中国民主法制出版社 | 出版单位

# 基层治理七十年

李 皋 ◎ 编著



中国出版集团公司 | 全国百佳图书  
中国民主法制出版社 | 出版单位

**图书在版编目 (CIP) 数据**

基层治理七十年/李皋编著. —北京: 中国民主  
法制出版社, 2019. 9  
ISBN 978-7-5162-2074-0  
I. ①基… II. ①李… III. ①地方政府—行政管理—  
成就—中国 IV. ①D625  
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 197710 号

图书出品人: 刘海涛  
出版统筹: 乔先彪  
图书策划: 庞贺鑫  
责任编辑: 庞贺鑫

---

书名/ 基层治理七十年  
作者/ 李 皋 编著

---

出版·发行/中国民主法制出版社  
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)  
电话/(010) 63055259 (总编室) 63057714 (营销中心)  
传真/(010) 63056975 63056983  
**http:** // www. ncpub. com  
**E-mail:** mzfz@ncpub. com  
经销/新华书店  
开本/16开 787毫米×960毫米  
印张/20.75 字数/272千字  
版本/2019年9月第1版 2019年9月第1次印刷  
印刷/天津中印联印务有限公司

---

书号/ ISBN 978-7-5162-2074-0  
定价/ 65.00 元  
出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

## 作者简介

李皋，男，汉族，湖南安化人。

曾任湖南省益阳市（县级）市长、  
市委书记，益阳市（地级）市委常委、  
常务副市长，湖南省水利厅副厅长，  
湖南省人民政府副秘书长兼省信访  
局党组书记、局长。原国家信访局  
党组成员、副局长。

# 序

单光霁\*

“治理”，这一概念自20世纪90年代被世界多个国际组织、机构使用后，遂被广泛运用于社会、政治、经济诸多领域，由此才逐渐为世人所认识，并在全世界走俏。

中国共产党人“在一个既定的范围内运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，维持秩序，以最大限度地增进公共利益”却有更悠久的历史。例如，20世纪30年代在中央苏区“进行了治国安邦的伟大预演”，动员组织苏区人民群众深入进行土地革命，发展经济建设和文化教育事业，治理社会环境，改善群众生活，保障人民民主权利，苏区社会秩序井然，各项事业蓬勃发展，取得了明显的进步。其后，在陕甘宁边区，切实推进和加强边区经济建设，加强民主政治建设和文化教育的普及，肃清土匪汉奸，团结各阶层群众，组成抗战统一战线。边区政治民主、经济发展、社会进步，赢得了国内外社会的普遍赞誉。

新中国成立七十年来，在社会治理实践中取得了更大的成就。七十年来，经过艰难曲折的不断探索，我国终于走出了一条符合中国国情、具有中国特色的社会发展道路。在基层社会治理实践中，政府、企业、民间群众组织和团体都积累了丰富的基层社会治理经验。这些基层社会治理经验，值得认真总结、推广，发扬光大。

---

\* 中国社会科学院社会学研究所研究员。

总结历史经验，才能更好地把握时代方向。恰逢新中国成立七十周年之际，在国家信访局原副局长李皋同志带领下，北京市信访矛盾分析研究中心组织专家力量，细致梳理并总结新中国成立七十年以来基层社会治理成功经验，同时对未来基层社会治理进行展望，试图从丰富生动的基层社会实践中去寻找答案，从社会治理的理念现代化、目标现代化、工作布局现代化、体制现代化、方式现代化、政策现代化、能力现代化等方面回答“如何加快推进社会治理现代化”这一时代命题。该课题研究在对新中国基层治理实践进行深刻总结的基础上，既注重历史的普遍性，也注重历史的特殊性，既注重把握历史发展的方向性和规律性，也注重剖析特定的、具体的历史情境，资料翔实，内容丰富，对历史现象进行理论认识并提出基本判断，具有十分重要的理论意义和现实意义。

《基层治理七十年》一书从全国各地的社会治理优秀典型中选取 11 个具有鲜明的时代特色和地域特点的典型案例，它们大致反映了新中国七十年社会治理的实践经验，以及社会治理理念、体制、机制、防控体系建设等发展、衍变的历程。

“松江榜样”。新中国成立前夕松江县召开的各界人民代表会议，是县级地方政权联系广大人民群众的成功探索，也为人民代表大会制度的建立和完善提供了宝贵的前期经验；为建立和巩固新生政权奠定了稳固的合法性基础，对全国各地民主建政进程产生了积极的推动作用。

“华东方案”。我国城市居民委员会建设起始于杭州市，杭州市上城区上羊市街居委会是新中国的第一个居民委员会。其后，上海市大部分街道里弄也建立了居民委员会。解放初华东军政委员会在杭州、上海先行先试的基础上拟定的《关于十万人口以上城市建立居民委员会试行方案（草案）》，在全国各地推广居民委员会。居民组织是“各阶层人民群众联合的组织”，居民委员会创新了城市基层民众的组织形式，它体现了“人民民主管理城市”的理念，为公民参与国家和社会公共事务治理提供了现实途径。

“农业学大寨”。大寨是集体化时期的一个典型。经受三年困难时期的

磨难，党中央有意让大寨成为推动农业生产的典型，在农村开展一场发扬自力更生精神、发展农业生产的群众性教育运动。大寨以精神力量的激励机制和全能型管理体制的有机结合，施行从生产内容到生产过程的统一经济管理，促进了农村经济和社会建设的发展。农业学大寨是中国共产党试图将大寨的治理经验推广到国家社会主义农业发展过程中的一次尝试。

“红旗渠工程”。为彻底改变林县缺水现状，林县决定将山西境内的浊漳河水引入林县解决民众因缺水而产生的生产、生活困难，始称“引漳入林”工程。工程建设历经三年困难时期和“文化大革命”时期，为最大程度地将各种社会力量投入到公共事务管理中，实现社会多元主体的参与，林县在极端困难条件下以自力更生、艰苦奋斗的优良传统激发、凝聚数十万人民群众革命热情，使整个红旗渠这个公共服务工程成为新中国基层社会动员藉以实现社会治理目标的典范。

“枫桥经验”。自20世纪60年代初产生以来，“枫桥经验”一直得到党中央的高度关注与认可，且与时俱进，不断被赋予新的时代精神和内容。五十余年的探索创新、发展演变，“枫桥经验”从最初的“社会改造和帮教”的经验，到“维护社会治安”的经验，再到“小事不出村、大事不出乡”的乡村矛盾纠纷调处化解机制，再进而扩展到广泛的社会治理领域，成为“创新社会治理”的经验。历久弥新，堪称基层社会治理经典样本。

“小岗村家庭联产承包责任制改革”。与各地农村一样，小岗村多年的贫困窘迫在于高度集中的农业生产经营体制束缚了生产力的发展，导致劳动生产率低下，“大呼隆”、“大锅饭”、平均主义盛行，社会生产资源配置靠国家计划和行政命令根本无法达到最优化，相反，社会生产资源和公共资源长期以来却在无端地耗损和浪费着。为了生存自救，为了过上富足殷实的生活，小岗村村民自发地自下而上地从改变农业生产经营方式入手，改变劳动力和生产资料的结合方式，激发生产力潜能的充分发挥，强调效率、法治、责任，村民以最切实的付出获取农业生产实实在在的最大收益。小岗村率先开启了农村经济体制改革，农村基层社

会治理方式由此也发生了根本性的改变。

“合寨村基层自治探索”。20世纪80年代初，广西宜山县合寨大队率先成立了村民委员会，由村民实行自我管理、自我教育和自我服务，由此开启了我国农村基层村民自治的探索。村民委员会是村民自治组织，它组织、动员村民通过协商、合作，确立认同共同目标的方式，实现对公共事务和公益事业的管理。改革开放初期合寨村对村民自治的成功探索对我国村民自治的路径选择发挥了积极的作用。合寨村也因此获得了“村民自治第一村”的美誉。

“莱西县基层组织建设”。20世纪90年代初，莱西县有意识对农村党团、妇女、民兵组织等村级各类组织进行整顿，健全村级服务组织，注意发展集体经济，逐步形成了加强农村基层组织建设的基本思路，逐步形成了以“三配套”为主要内容的“莱西经验”。即：以党支部建设为核心，搞好村级组织建设，强化整体功能；以村民自治为基础，搞好民主政治配套建设，启动内部活力；以集体经济为依托，搞好社会化服务配套建设。实践证明：莱西县以基层党组织为核心的组织建设改革的做法是正确而成功的。习近平总书记指出：“发端于莱西的村级组织配套建设，在全国起到了很好的示范引领作用。”

“温岭民主恳谈”。20世纪末，温岭市开始以民主恳谈这种形式探索如何在新时期市场经济社会下扩大基层民主。从初期阶段的对话恳谈到其后的参与决策恳谈，再到参与式预算民主恳谈，经过20年坚持不懈地探索，民主恳谈已基本形成由多种形态协商组成的基层协商民主制度体系。民主恳谈在推进基层民主政治建设、保证人民群众在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利发挥了重要的作用。民主恳谈已成为我国基层协商民主的一种典型形式。

“张家港文明城市创建”。张家港围绕创建文明城市这个共同目标展开社会治理，坚持“经济建设为中心、以卫生为基础、以文化为内涵、以育人为根本、以服务人民为宗旨”的工作思路，大力推进城乡一体文明建设。在社会治理中，治理的主体不仅是政府，还包括广大市民和公众；治

理中，不仅重视政府对社会治理的领导和引导，还注意发挥市民和公众的力量，形成上下互动、协商合作的格局，实现对城市公共事务的共同管理。“文明城市”成为张家港享誉全国的一个品牌。

“北京市党建引领的‘街乡吹哨、部门报到’基层治理改革”。基层是暴露问题最集中的地方，也是问题最迫切需要解决的地方。北京市将基层党建和基层治理相结合，探索出党建引领的“街乡吹哨、部门报到”的基层治理新路径。改变了传统的条块关系，强调“条条围着块块转”的基层治理新思路，坚持以问题为导向、以人民群众的需要和满意为指挥棒积极推进，系统性地解决了“条块纠结、相互推诿”的治理困局，为我国社会治理现代化建设提供了可贵的“首都经验”。

纵观 11 个典型案例，我们可以获得颇多启发。主要有以下几点：

在社会治理的实践中，我们必须坚持和保证党对社会治理的领导。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持从党和国家大局出发看问题、想问题，自觉做到“两个维护”，同党中央保持高度一致。如北京市将基层党建和基层治理相结合，以党建引领基层社会治理，紧紧抓住党组织领导基层社会治理这条主线，以党的建设引领为核心，充分发挥党组织的政治引领作用，将党的政治优势和组织优势转化为社会治理优势。

社会治理的重心应放在基层。社会治理的重心、难点和希望都在基层。习近平总书记一再强调指出：“治国安邦重在基层，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举。”我们要坚持重心下移，完善城乡社区治理模式，增强社区服务和管理能力，夯实社会治理的基础。

社会治理应坚持问题导向。从老百姓最关心的事情做起，从老百姓最不满意的方面改起，精准对接群众诉求，抓整改、补短板。基层社会治理应立足于基层治理的需要，着力解决群众身边难事、烦心事，切实针对基层实际问题展开社会治理工作，努力使政府部门行政效率更高、公共服务更优质、公共环境更优美、公共秩序更优良。

社会治理应坚持贯彻“以人为本”的理念。“以人为本”、最大限度

地增进公共利益是社会治理的核心，为人民服务，为人民提供更多、更好、更完善的公共服务是社会治理的基本原则。一方面，我们要以与群众息息相关的利益为出发点，最大限度地协调人民群众之间以及民众与政府之间的矛盾冲突，切实促进和保障人民群众的合法权益，以便使社会治理的诸项政策获得人民群众的赞同、认可和支持；另一方面，我们必须意识到，社会治理的主体，不只是政府，还包括公众、企业和民间社团组织等。社会治理的过程就是一个还政于民的过程，即是说社会治理还有赖于政府和民众之间积极而有效的配合、合作，还有赖于人民群众积极参与社会公共事务管理。我们应积极创造条件，动员尽可能多的群众参与社会治理，参与公共事务的决策、管理和监督。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加快推进社会治理现代化作出一系列重要部署，取得显著成效。党的十九大提出构建全民共建共治共享的社会治理格局。加强和创新社会治理，推进社会治理体系和治理能力现代化，其重心和难点均在基层。实现基层社会治理现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义，也是平安中国建设的重中之重。习近平总书记站在党和国家事业发展全局的战略高度，在2019年中央政法工作会议上首次鲜明提出，“加快推进社会治理现代化，努力建设更高水平的平安中国”。这为我们提出了一个重大的时代命题。

我们认真总结历史，不是为了泥古，而是为了鉴今。回首来时路，是为了更好地再出发。现在，我们党和国家正准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，这是为了突破遏制，回应挑战，补齐短板的斗争。中国的事业是前无古人的事业，没有现成的成功经验可以借鉴、套用，好多事情都是摸着石头过河。在基层社会治理问题上，我们也不能盲目采用“拿来主义”，而是要从中国本土出经验，出方案。从这个意义上讲，课题组的工作只是刚刚开了一个头，社会生活丰富多彩，我们必须紧跟中国社会发展实践，保持“眼睛向下”的情怀，继续发现、研究和提炼中国自己的本土方案。

2019年8月16日  
于北京

# 目 录

绪 论 .....	001
<b>第一章 松江榜样——人民代表大会制度基层肇始 .....</b>	<b>022</b>
一、松江县各界人民代表会议召开始末 .....	022
二、建立各界人民代表会议制度的历史背景 .....	029
三、松江县各界人民代表会议的历史意义 .....	035
四、松江榜样的时代价值 .....	039
<b>第二章 华东方案——城市居民委员会破旧立新 .....</b>	<b>044</b>
一、华东地区居民委员会制度诞生始末 .....	045
二、重构城市基层治理组织的历史背景 .....	056
三、华东地区建立居民委员会的历史意义 .....	061
四、华东方案的时代价值 .....	064
<b>第三章 农业学大寨——自力更生、艰苦奋斗发展生产之路 .....</b>	<b>066</b>
一、大寨之路 .....	066
二、大寨旗帜树立的背景 .....	077
三、农业学大寨运动的历史意义 .....	080
四、农业学大寨运动的时代价值 .....	087
<b>第四章 红旗渠——集中力量办大事的典范 .....</b>	<b>091</b>
一、红旗渠开凿记 .....	091
二、开凿红旗渠的背景 .....	101
三、红旗渠工程的历史意义 .....	106

四、红旗渠精神的形成及其时代价值 .....	112
<b>第五章 枫桥经验——化解社会矛盾的创新与发展 .....</b>	<b>117</b>
一、“枫桥经验”的产生 .....	118
二、“枫桥经验”的发展 .....	125
三、“枫桥经验”的历史意义 .....	143
四、“枫桥经验”的时代价值 .....	146
<b>第六章 小岗村改革——农村家庭联产承包责任制发端 .....</b>	<b>149</b>
一、小岗村改革的始末 .....	150
二、小岗村改革的历史背景 .....	159
三、小岗村改革的社会治理意义 .....	166
四、小岗村改革对当前农村社会治理的启示 .....	169
<b>第七章 合寨村委会——农村基层村民自治的制度创造 .....</b>	<b>179</b>
一、合寨村村民自治探索实践 .....	180
二、合寨村村民自治探索的历史背景 .....	190
三、合寨村村民自治探索的历史意义 .....	197
四、合寨村村民自治探索对当前农村社会治理的启示 .....	203
<b>第八章 莱西经验——加强基层组织建设的有益探索 .....</b>	<b>207</b>
一、莱西县基层组织建设始末 .....	207
二、莱西县基层组织建设的历史背景 .....	211
三、莱西县基层组织建设的社会治理意义 .....	215
四、莱西县基层组织建设对当前农村社会治理的启示 .....	220
<b>第九章 温岭恳谈——基层协商民主的载体 .....</b>	<b>227</b>
一、温岭民主恳谈的发展历程 .....	229

二、温岭民主恳谈的历史背景 .....	238
三、温岭民主恳谈的社会治理意义 .....	242
四、温岭民主恳谈对社会治理的启示 .....	245
<b>第十章 张家港模式——文明城市创建的样板 .....</b>	<b>249</b>
一、张家港文明城市创建的历程和成就 .....	250
二、张家港文明城市创建的历史背景 .....	261
三、张家港文明城市创建的社会治理意义 .....	266
四、张家港文明城市创建对社会治理的启示 .....	269
<b>第十一章 吹哨报到——北京市党建引领基层治理改革实践 .....</b>	<b>272</b>
一、北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”基层治理 改革的创新举措 .....	273
二、北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”基层治理 改革的历史背景 .....	281
三、北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”基层治理 改革的重要意义 .....	286
四、北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”基层治理 改革对社会治理的启示 .....	296
<b>结 语 .....</b>	<b>303</b>
<b>后 记 .....</b>	<b>318</b>

# 绪 论

习近平总书记在庆祝改革开放四十周年大会上的讲话中指出：“建立中国共产党、成立中华人民共和国、推进改革开放和中国特色社会主义事业，是五四运动以来我国发生的三大历史性事件，是近代以来实现中华民族伟大复兴的三大里程碑。”回望中国共产党七十年来执政历程，经济发展和社会稳定是党在九百六十多万平方公里的中华大地上所创造的两大奇迹。一方面，中国人民实现了从温饱不足到小康富裕的伟大飞跃；另一方面，中国社会实现了从乡村良治到城市善治的伟大飞跃。可以说，一部中华人民共和国的历史，就是一部中国共产党扎根基层、紧贴基层，积极探索基层社会治理现代化的历史。为此，在中华人民共和国成立七十周年之际，系统回顾和总结中国共产党基层社会治理实践的经验，对于新时代中国特色社会主义事业的发展和中华民族伟大复兴的中国梦的实现都具有极为重要的现实意义。总体上看，始终坚持党的领导、始终坚持以人民为中心、始终坚持不断发展创新、始终坚持中国特色、始终坚持德法兼修、始终坚持务实管用、始终坚持群众首创精神、始终坚持示范引领作用，是中华人民共和国七十年基层社会治理的“八项经验”。作为基层社会治理实践智慧的凝练，“八项经验”为新时代中国社会治理现代化提供了有益借鉴，也为广大发展中国家积极探索适合本国国情的社会治理模式贡献了中国方案。

## 一、 基层社会治理始终坚持党的领导

中国共产党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心，是国家的最高

政治领导力量，社会主义现代化建设各个领域、各个方面都必须毫不动摇地坚持党的领导。中国共产党的领导地位并不是自封的，而是历史和人民的选择。“中国共产党九十多年的历史昭示我们：没有中国共产党作为中国特色社会主义事业的坚强领导核心，就没有中国的现代化，就没有中华民族伟大复兴，因此必须不断加强和改进党的建设。”<sup>①</sup> 回顾中华人民共和国七十年来所走过的不平凡发展道路，始终坚持党的领导是办好中国一切事情的关键，也是基层社会治理阔步前进的根本法宝。实践证明，党的领导坚强有力，党同人民群众始终保持血肉联系，国家就能够繁荣稳定，社会就能够和谐有序，人民就能够幸福安康。反之，弱化虚化党的领导，甚至否定党的领导，国家就会发生内乱，社会就会出现动荡，人民就会遭殃。中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势。只要始终坚持和完善党的领导，不受西方模式和国内利益集团的干扰，中国共产党就一定能够最大限度地调动一切社会积极力量，增加社会和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安，进而实现中华民族伟大复兴的中国梦。

基层社会治理始终坚持党的领导，关键要义就在于党必须始终牢牢把握基层社会治理的主导权，发挥党在基层社会治理实践中总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保基层社会治理始终朝着正确的方向迈进，避免陷入所谓的西方社区自治的发展陷阱。党的十八大以来，“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”成为打造共建共治共享的社会治理格局的体制基础，也是对我国七十年来基层社会治理成功经验的系统总结。“要加强和改善各级党委对社会治理的领导，提高党对社会治理的领导能力，加强党委对社会治理的统筹谋划和组织领导。”<sup>②</sup> 无论是在乡村还是城市的基层社会治理中，党员领导干部、基层党组织和普通党员都应当发挥先锋模范带头作用，真正成为基层社会多元主

<sup>①</sup> 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年》，中共党史出版社、党建读物出版社2016年版，第1015页。

<sup>②</sup> 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社2018年版，第239—240页。

体共治的核心。从行政区划级别上来说，基层社会治理指的是县域及其之下的乡镇（街道）、村（社区）两级的社会治理。古人云，郡县治，天下安。在县域社会治理中，作为我们党执政兴国“一线指挥部”的县委和“一线总指挥”的县委书记，对县域经济发展和社会稳定具有至关重要的作用。习近平总书记高度重视县域社会治理工作，他曾经指出，做焦裕禄式的县委书记，必须始终做到“心中有党”“心中有民”“心中有责”“心中有戒”。<sup>①</sup>以张家港在基层治理现代化中对城乡社区协商的探索为例，张家港经济技术开发区（杨舍镇）在社会治理创新实践中始终坚持和发挥基层党组织“服务群众、凝聚人心、优化管理、维护稳定”的坚强领导核心和战斗堡垒作用，确保基层党组织在整个社会治理过程中的主导地位。“无论是改革酝酿期的宣传发动，还是改革推进期的贯彻执行，镇党委一直抓住村居党组织这一‘关键的少数’，为改革的顺利推进奠定了坚实的组织基础。”<sup>②</sup>又如，安徽凤阳小岗村的家庭联产承包责任制改革是当地18户农民冲破旧体制的限制进行的创造，同时也与基层干部的带领和省委的支持密不可分。特别是在家庭联产承包责任制改革遭遇疑虑的关键时刻，邓小平同志旗帜鲜明地发表谈话支持农村改革实践，对于打破思想僵化，进一步推动改革发挥了重要作用。<sup>③</sup>

经过七十年的发展，我国乡村和城市面貌都发生了翻天覆地的变化，传统的城乡二元对立结构逐步被打破，城乡融合发展成为新的时代主题。乡村振兴战略的实施，城市治理精细化的推进，都对基层社会治理现代化提出了很多新的要求。党的十八大以来，党中央高度重视发展基层民主制度，不断提高基层社会治理法治化、规范化、专业化和智能化水平。2015年初，中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，对稳步推进基层协商作出了明确部署；2015年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，2015年

① 习近平：《习近平谈治国理政》（第二卷），外文出版社2017年版，第141页。

② 章志远等主编：《基层社会治理法治化的杨舍实践》，苏州大学出版社2016年版，第7页。

③ 中共中央党史研究室：《中国共产党的九十年》，中共党史出版社、党建读物出版社2016年版，第692页。

7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，对发展基层协商民主作出了具体安排，初步实现了基层社会治理的国家顶层设计。党的十九大以来，党中央围绕乡村振兴战略的实施，密集出台了一系列党内法规和规范性文件，为新时代基层农村社会治理现代化指明了方向。其中，坚持和加强党对农村工作的领导都是首要之义。2018年1月，中共中央、国务院联合印发《关于实施乡村振兴战略的意见》，将“坚持党管农村工作”作为实施乡村振兴战略的基本原则，强调要毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导，健全党管农村工作领导体制机制和党内法规，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，为乡村振兴提供坚强有力的政治保障；2019年1月，中共中央印发《中国共产党农村基层组织工作条例》，强调“必须坚持党的农村基层组织领导地位不动摇”，分别将“领导本乡镇的基层治理”和“领导本村的社会治理”明确列为乡镇党委和村党组织的主要职责之一，并要求党的农村基层组织“应当健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”；2019年6月，中共中央政治局召开会议审议《中国共产党农村工作条例》，提出要加强农村党的建设，把农村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、团结动员服务群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒，发挥党员先锋模范作用，让基层党组织和基层干部更好地服务群众，真正为群众排忧解难。党中央有关加强农村基层党组织领导地位的一系列重大决策部署，回应了新时代农村基层社会治理的现实需要，体现了我们党“不忘初心、牢记使命”再出发的使命担当，必将引领基层社会治理现代化局面的早日实现。

## 二、 基层社会治理始终坚持以人民为中心

不忘初心，方得始终。党的十九大报告明确提出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。这个初心和使