

# 法治轨道下党建引领基层高效能治理的实现路径

周艳华

中共漯河市委党校

**摘要：**新时代下基层治理面临着主体多元、诉求多样的复杂局势，党建引领和法治保障深度融合，是构建基层高效治理体系的核心支撑。本文从基层治理现代化的实际需求着手，剖析法治轨道下党建引领基层治理的时代意义，梳理当下实践中存在的权责边界划分模糊、制度协同性不佳、法治能力薄弱等障碍，在此基础上提出先厘清权责清单、再强化制度衔接、后提升法治素养的递进式实现途径，给基层治理效能的提高给予理论参考以及实践遵照。

**关键词：**党建引领；基层治理；法治轨道；高效能治理；实现路径

## 引言

党的二十届四中全会所通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》着重指出“加强党建引领基层治理和基层政权建设”，这一部署是对新时代国家治理现代化整体战略的深化落实。<sup>[1]</sup>在当前基层治理的实践中，虽然各方主体已充分认识到法治作用，却仍存在党政主体责任界定模糊、党内法规制度优势发挥不充分等问题。为此，有必要从法治路径入手，建立健全权责清单制度、党内法规与国家法律衔接机制等相关体制机制，构建适应新时代发展要求的制度体系，以此进一步提升基层治理效能，不断提高基层治理的精细化和专业化水平<sup>[2]</sup>。

## 一、法治轨道下党建引领基层高效能治理的时代意义

### （一）夯实国家治理体系现代化的基层基础

基层治理作为国家治理体系的关键部分，在党建引领之下的基层治理，可运用法治手段，把党的政治优势转化成治理实效，凭借法治流程将治理实践转变成制度成果，这样的双重功效既可规范基层权力运行，又可推动治理资源往基层偏移，给国家治理体系现代化筑牢稳固基础<sup>[3]</sup>。不同治理模式对于基层效能的影响可以依靠维度对比清晰显现出来，具体的情况见表1。

### （二）破解基层矛盾化解的现实难题

当下基层矛盾有着触点多发以及主体多元的特性，党建引领之下的法治治理，可借助党组织在群众工作方面的优势，把法治思维融入矛盾处置的整个过程。一方

面，党组织可运用搭建法治议事平台、法治民议事厅等方式，引导群众依据法律来表达诉求；另一方面，法治程序的刚性约束可以有效地避免矛盾出现升级的情况，以实现矛盾化解从“息事宁人”朝着“定分止争”这一方向进行转变。这样的治理方式维护了群众的合法权益，并且提高了基层治理的公信力。

### （三）构建基层社会信任的长效机制

社会信任是基层治理当中关键的社会资本。党建引领和法治保障之间的协同作用，可从两个层面来强化社会信任<sup>[4]</sup>。就组织层面而言，党组织的公信力为法治实施给出了权威背书；在个体层面上，法治实践方面的公平公正可以提高群众对于治理体系的认同；从长期来讲，这种双重强化机制有益于构建基层社会的信任共同体，为基层治理的长效运行提供坚实的社会基础。

## 二、法治轨道下党建引领基层高效能治理的现实梗阻

### （一）权责边界模糊导致治理效能损耗

基层治理关联党委、政府、村社组织以及市场主体等多元主体。各主体责任实现科学界定可谓治理效能得以释放的前提，如今部分地区在权责划分方面模糊问题明显，已然成为限制基层治理高效运转的关键阻塞，具体呈现为上级部门在权责下放时存在“甩锅式”下沉态势，把大量责任事务推诿给基层，可是却没有同时赋予相应的执法权、审批权以及资源调配权，致使村社组织陷入“有责但无权、有心却无力”的艰

表1 基层治理效能提升的三重价值维度

价值维度	党建引领法治型治理	传统行政型治理	多元自治型治理
政治引领性	强（党组织嵌入治理全流程）	弱（行政指令为主导）	弱（多元主体缺乏核心引领）
制度稳定性	高（法治框架保障长效运行）	中（政策依赖度较高）	低（规则共识难以统一）
社会适配性	强（精准回应群众差异化需求）	弱（自上而下供给予需求脱节）	中（多元协商效率偏低）

难处境。

有些乡镇街道承担了过多超出法定职责的行政任务，诸多非核心工作耗费基层干部很多精力，使服务群众、化解矛盾的时间和资源被挤压，并且多元主体间存在普遍的权责交叉重叠情况，党委领导、政府行政、村社自治等职责的边界不够清晰，职能部门与村社组织常相互推诿，出现权责分离的状况。此外，部分市场主体、社会组织参与基层治理的权责缺乏明确界定，既无硬性约束也无有效激励，难以形成治理合力。基层治理中权责错位的典型场景与成因可归纳为表2。

### (二) 制度协同不足影响治理体系运转

基层既是党建工作的亮点，也是党建工作的难点，提升基层治理质效需要强有力的制度保障。党建引领基层治理的制度体系涉及诸多层级，各层级制度间的协同衔接状况，对治理体系的运转效能有直接的影响，当下一些地区明显存在制度碎片化的问题，制度协同不足的缺点变得日益突出。

部分党内工作指引与基层执法规范存在衔接的空白区域，某些党建引领的治理措施没有清晰的法律依据来支撑，这使得在实际操作中没法很好地落实，也难以有效去追究责任。除此之外，一些地方性法规、规章和基层自治涉及的相关规范协同性不够，个别地方出台的治理政策没有充分考虑基层实际状况，与村社长时间形成的自治规范产生了矛盾，而村规民约在制定的时候缺乏严格的合法性审查环节，部分条款跟法律法规的精神不符合，很难获得群众的认可，也无法有效执行。

### (三) 法治能力薄弱制约治理水平提升

基层治理主体的法治能力水平，对治理行为的规范性以及治理效果的稳定性起着直接的决定作用。目前，基层治理相关主体法治能力较为薄弱的现状，已经成了限制治理水平得以提高的核心瓶颈所在。

从基层干部角度来讲，有些干部法治意识较为缺乏，依然有着“重人情、轻法律”“重结果、轻流程”的思维习惯，在处理类似信访纠纷、征地拆迁、环境整治这些复杂问题之际，习惯运用行政命令、调解疏导等传统手段，运用法治思维以及法治方式来化解矛盾、推进工作的能力是不足的。从群众层面看，部分

群众法治素养偏低，依法维权的意识和能力不足，遇到问题时更倾向于通过信访、网络等方式表达诉求，而非通过仲裁、诉讼等法定途径解决，既增加了基层治理成本，也影响了治理秩序的稳定。

### 三、法治轨道下党建引领基层高效能治理的递进式实现路径

#### (一) 基础层面：厘清权责清单构建清晰治理边界

针对权责边界模糊的问题，需以法治为依托构建系统化权责体系，从源头厘清各主体治理边界，为基层高效能治理筑牢基础。

首先，要科学制定权责清单体系，以县域为单位，由县级党委牵头，联合政法、民政、司法等部门，全面梳理基层党委、政府、村社组织的法定权责，明确各主体的权力清单、责任清单和负面清单，清晰界定党委领导责任、政府行政责任、村社自治责任的边界。在进行清单制定的过程中，要充分地把基层干部、群众代表、专家学者的意见征求上来，保障清单是契合基层实际情况的，是拥有可操作性的。

其次，要开展权责的动态调整机制建立工作，结合城乡发展变化、治理任务更新以及政策调整的情况，对权责清单定期评估修订，迅速将基层不应承载的行政事务给剥离出来，为新增的治理任务补充合适的权责，使得权责划分对于治理需求可精准适配。

最后，要强化权责监督问责，通过法治程序构建多元监督体系，整合纪检监察、群众监督、舆论监督等力量，对权责履行情况进行常态化监督，对权责错位、推诿扯皮、越权履职等行为依法依规严肃问责，明确问责主体、流程和标准，从制度层面保障权责清晰落地、刚性执行。

#### (二) 机制层面：强化制度衔接构建协同治理体系

面对制度协同欠佳的状况，要从规范、实践以及基层这三个层面推动制度的衔接工作，打造出上下连贯、左右协调、内外匹配的治理制度体系。

在规范层面，提高党内法规和国家法律的协同衔接，构建党内法规与国家法律备案审查联动机制，保证党内法规制定符合法治精神，国家法律制定充分体现党的意志以及党建引领需求，针对存在冲突或者衔接不顺的条款及时修订完善，着重梳理和基层治理紧密相关的党内法规以及国家法律，明确党建引领基层

表2 基层治理权责错位的典型场景与根源

典型场景	核心表现	主要成因
行政事务下沉过度	村社承担大量非法定行政任务	上级部门考核导向偏差
基层执法权限不足	乡镇缺乏关键领域执法资格	执法权配置与治理需求脱节
多元主体权责交叉	物业与社区在矛盾调处中推诿	协同治理规则不完善

治理的法律依据、程序要求以及责任主体，使得党建引领基层治理行为有法可依、有规可循。

在实践层面，由县（区）级党委来统筹协调各职能部门，建立起跨部门制度协同机制，成立基层治理政策协同审查委员会。对各部门出台的基层治理相关政策开展前置审查，避免出现政策冲突、重复以及遗漏等情况，要定期进行基层治理政策清理工作，针对过时、冲突的政策文件及时给予废止或者修订，以实现政策合力这一目标。

在基层层面，推动村规民约跟法治规范深度衔接

的工作，建立起村规民约合法性审查全覆盖机制，也就是由乡镇司法来牵头做这件事情，针对村规民约的制定、修订的整个过程以及具体条款去做严格的审查，以保证村规民约能契合法律法规、公序良俗以及群众利益方面的要求。同时建立村规民约宣传解读和执行监督机制，确保制度落地生根，增强基层治理的制度协同性和执行力。

（三）保障层面：提升法治素养构建专业治理能力  
针对法治能力薄弱的问题，需要构建分层分类的法治能力提升体系，具体培训体系设计如表 3。

表 3 基层法治能力提升的分层培训体系设计

培训对象	培训重点	培训方式	考核标准
基层党员干部	法治思维运用依法决策能力	集中授课案例研讨实战演练	法治考试群众满意度测评
村社工作者	矛盾调处法治程序政策解读能力	线上课程结对指导实操考核	矛盾化解成功率政策落实效果
普通群众	依法维权意识法治常识普及	法治宣讲文艺宣传以案释法	法治知晓率信访量变化

在具体开展的实施过程中，要进行分层分类精准高效的法治能力提升体系构建工作，加强基层干部、村社工作者以及群众这三大主体的法治素养，稳固基层治理能力的根基。

针对基层党员干部，落实好系统化法治培训工作，把法治课程纳入党校核心培训内容当中，针对基层治理案例专门设置相关专题，借助集中授课、案例研讨、实战演练、庭审观摩等方式来提高培训实效，要构建法治能力考核机制，把法治素养与依法履职状况纳入干部考核范畴，使其和评优评先、晋升提拔进行挂钩，还要施行法治导师制度，邀请政法部门业务骨干建立帮扶指导关系。

针对村社工作者展开精准的法治赋能，围绕矛盾调处、政策解读等核心工作去编制培训手册，运用线上课程、线下实操等形式提高其能力，建立起法治能力认证的制度。

针对普通群众，深化大众化法治宣传教育，摒弃传统单一宣传模式，结合基层治理典型案例开展以案释法，通过法治宣讲、文艺汇演、短视频宣传、法治文化阵地展示等通俗易懂的形式，普及与群众生产生活密切相关的法律法规。同时搭建公共法律服务平台，在村社设立法律服务站，为群众提供免费法律咨询、法律援助等服务，打通法治服务

“最后一公里”，让群众在法治保障中提升获得感、认同感。

#### 四、结语

在法治轨道上以党建引领基层高效能治理，是新时代基层治理走向现代化的必然之举，通过构建基础来厘清权责边界、完善机制以强化制度协同、提供能力保障以提升法治素养这样的递进式途径，回应了当前基层治理的实际需要，而且还契合国家治理体系现代化的长远目标。在实践中，各地应结合自身实际，不断探索党建与法治协同的有效形式，为基层高效能治理提供更多可复制可推广的经验，最终构建起共建共治共享的基层治理新格局。

#### 参考文献：

- [1] 魏小雨. 党建引领基层高效能治理的法治保障 [J]. 三晋基层治理, 2025(6):78-87.
- [2] 本报评论员. 以高质量党建引领基层高效能治理 [N]. 鹤壁日报, 2025-07-16(002).
- [3] 陈海燕. 党建引领提升基层治理现代化水平的实践路径 [J]. 党政论坛, 2023(6):46-50.
- [4] 汪进, 王原. “党建+法治”构建基层治理新格局 [N]. 安徽法治报, 2025-06-17(002).
- [5] 阮统奇, 顾永波. 习近平法治思想指引下的基层公安党建创新实践 [J]. 公安研究, 2025(10):13-19.