

# 构建简约高效的基层管理体制

林高立

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确提出：“构建简约高效的基层管理体制。加强基层政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的“基础。”在党的领导和国家治理中，基层是党和政府联系人民群众的纽带、服务人民群众的平台。基层管理水平，直接关系到人民群众的生产和生活，决定着党执政的社会基础和执政能力、国家治理的根基和水平。习近平总书记指出：“基层工作很重要，基础不牢，地动山摇”，“大家都要重视基层基础工作”。要做好基层工作，提高基层管理水平和服务能力，一是靠党的领导这一最大制度优势，加强党的基层组织建设，充分发挥党的基层组织战斗堡垒作用；二是靠构建简约高效的基层管理体制，这两者相辅相成，有机统一。深化党和国家机构改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须在加强党的基层组织建设的同时，改革和完善基层管理体制，使其更加简约、更加高效、更加便民。

## 一、加强基层政权建设，夯实国家治理体系和治理能力的“基础”

基层政权是国家治理体系的基础，国家管理社会、服务民众主要通过基层政权来实现。基层政权直接面对社会和民众，其组织架构和运行体系，关系公众参与、社会治理、公共服务和百姓生活。所以，推进国家治理体系现代化，提高国家治理能力，加强基层政权建设是基础，也是关键。

人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，保证人民依法通过各种途径管理国家事务、管理经济文化事业，管理社会事务，是我国国家治理的重要形式，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。基层政权是人民当家作主实践的重要制度和保障，我们党高度重视基层政权建设，以保证人民当家作主，推进社会主义民主政治建设。党的十八大以来，党中央出台了多项加强基层政权建设的举措，如《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强和完善城乡社区治理的意见》《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》等，这些举措增强了新时代我国基层政权的治理能力。

依据宪法规定，我国基层政权在农村指的是乡、民族乡、镇，在城市主要指的是区及其派出机构街道。在基层人民群众中，我国实行基层群众自治，城市和农村按照居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众自治组织。居民委员会和村民委员会，虽不属于基层政权范畴，由于是基层治理的重要基础力量，所以与基层政权的建设和运行有紧密关系。除此之外，在基层社会，还有各类经济组织、群团组织、社会组织。习近平总书记指出，“我们要有一个坚强的基层政权”，必须把握基层政权组织、经济组织、自治组织、群团组织、社会组织发展变化的特点，加强指导和管理，使各类基层组织按需要设置、按职履责、有人办事、有章理事，既种好自留地、管好责任田，又唱好群英会，打好合力牌，这就需要加强党对基层政权和基层社会的全面领导。为此，加强基层政权建设，首先要加强党的基层组织建设，只有全面加强党的基层组织建设，才能确保基层政权拥有坚强的干部队伍、严密的基层组织体系和管用的群众工作机制。

所以，在深化党和国家机构改革

中，基层管理体制的改革，必须做到党政群统筹，以加强党对基层工作的全面领导为出发点，以更好、更高效地服务人民群众为着力点，坚持优化协同高效原则，统筹各类组织，优化各种体系，简化各项程序，形成简约高效的管理体系，不断夯实国家治理体系和治理能力的“基础”。

## 二、推动治理重心下移，使基层有人有权有物

我们国家大、人口多、地区差异明显，随着改革开放和经济社会的不断发展，基层政权在国家治理体系中的地位和作用越来越重要。改革开放后，我国经济体制从计划经济转向社会主义市场经济，市场在资源配置中发挥越来越重要的作用，这使得政府组织生产、服务社会的方式发生了深刻变化，其在基层的体现就是：基层政权治理社会和服务人民群众的职责在增加、任务在加重，“上面千条线，下面一根针”成为普遍写照，党和政府的很多工作靠基层来落实。2014年，习近平总书记在兰考县与部分乡村干部座谈时语重心长地说道：“乡村处在贯彻执行党的路线方针政策的末端，是我们党执政大厦的地基，在座各位可以说是这个地基中的钢筋，位子不高但责任很大。”这不仅道出了基层干部的重要性，也道出了强化基层治理的重要性。

但在实践中，现有的基层治理同基层社会发展的要求不适应，一个重要表现是政府管理社会、服务民众的许多事务下移到了基层，但政府治理的重心没有完全下移。导致这种局面的原因主要有两个：一是体制惯性强，在政府长期依靠行政手段管理社会形成的体制性惯性下，上级各职能部门十分看重手中的职权，往往是放了事务，不放权力。二是基层能力弱，长期以来人们将基层定位为政策执行者，往往赋予的任务和责任多，赋予的管理权限和资源少，所以，总体能力有限。根据民政部这几年对全国乡镇基层政权和城市街道办事处建设情况的调查，基层政权普遍面临的困难是：权责不统一、事权大于职权，经费不足、财政运行困难，人员有限，干部能力不足等。

要改变目前这种局面，全面增强基层政权的能力和水平，就必须改变既有的体制惯性，推动治理重心下移。一是要改变观念，充分认识到基层治理在国家治理体系中的重要地位和作用，认识到基层政权既是执行党和国家政策的末端，同时也是党联系和服务人民群众、治理社会的前端，事关党和国家发展全局。二是要倾斜基层，习近平总书记在浙江工作时就主张“工作要倾斜基层”。他指出：“要促进上级的工作向基层倾斜，让上级拿出一部分力量分担基层的工作。”上级“既给基层下达‘过河’的任务，又切实指导帮助他们解决‘桥’和‘船’的问题，并尽可能地帮他们在人力、物力、财力上作适当倾斜，为基层开展工作创造必要的条件”。所以，要尽可能把资源、服务、管理放到基层，确保基层有人有权有物。三是要政策到位，把这些年在全面深化改革中形成的有关加强基层政权能力建设的政策举措落实到位。

推动治理重心下移，不仅要移得出，还要接得住。这就需要加强基层政权能力建设：一是要完善基层政权体制机制；二是要确保基层政权有人有权有物。这两方面是有机统一的，

如果体制机制不健全、不科学，人财物再多也起不了应有的作用；反过来也一样，如果人财物不到位，体制机制怎么改，最终还是“无米之炊”。所以，要构建简约高效的基层管理体制，这两方面工作必须同时推进，在相互促进中共同增强，“保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办”。

## 三、基层政权机构设置和人力资源配置必须面向人民群众，符合基层事务特点

在国家治理体系中，基层政权发挥的作用具有双重性：一是作为国家治理体系的基础部分，是党的路线方针和国家政策落实到基层社会的执行主体，配合上级担负相应的职能和落实相关的政策；二是作为面向社会和人民群众的党和政府的前端部门，是联系人民群众、提供公共服务、治理公共事务、维护社会秩序、保证社会和谐稳定的工作主体，必须密切联系群众、贴近社会实际、满足百姓需求。这双重性是基层政权的地位和使命带来的，但在实践中，却常常使基层政权的机构设置陷入两难：是直接对接上级国家机构来设置安排，还是面向人民群众、从基层实际出发来设置安排？改革开放前，在计划经济体制下，基层政权的机构设置更多的是对应上级部门，以便计划的执行和落实，由此形成的体制惯性至今没有完全消除。现实表明，在社会主义市场经济条件下，社会生产和百姓生活拥有更强自主性和更多选择权，基层社会在城乡之间、不同区域之间有很大的差别，要治理好这样的基层社会，既要创造秩序，也要激发活力，既要服务保障，也要各方参与。这决定了基层政权不仅仅是上级的执行机构，更重要的是服务一方百姓、保障一方平安的基层治理主体。所以，其机构设置不能简单照搬上级机构设置模式，必须更多地结合基层实际状况和基层事务特点来安排。

第一，基层政权机构设置和人力资源配置必须面向人民群众，符合基层事务特点。习近平总书记在浙江工作时就认为，乡镇的建设应该从各地实际出发，因地制宜，从而在发展乡镇的同时，解决基层体制问题。习近平总书记特别强调要推动基层经济社会发展的角度来解决基层体制问题，使基层体制机制运作能真正活起来，既能保证党和国家方针政策在基层的有效落实，又能因地制宜管理好基层社会，推动基层经济社会的发展。

第二，根据工作实际需要，整合各方力量，统筹机构编制资源，优化机构设置。在一些领域中央和地方机构职能中存在的“上下一般粗”问题，在基层政权建设中也存在，一些基层政府习惯于对口上级职能部门设置机构，同时上级职能部门为了方便也希望基层有直接对口的部门。实践表明，这样的机构设置，影响了基层治理的整体性和协同性，而且还带来编制膨胀、资源的浪费和工作的低效。改变这样的局面，必须上下联动，“上级机关要优化对基层的领导方式，既允许‘一对多’，由一个基层机构承接多个上级机构的任务；也允许‘多对一’，由基层不同机构向同一个上级机构请示汇报”；同时，基层政权也要结合工作实际，整合相关职能设立综合性机构，科学定位各机构职能属性和工作流程，做到承接有平台，对接有路径。

第三，加强督促检查，健全监督体系，规范基层管理行为，确保权力不被

滥用。基层政权建设面向人民群众，既要根据群众和实际的需要优化机构设置，也要为方便人民群众监督政府提供有效的体制机制，同时还必须加强党内监督和国家机关监督，强化政务公开，让权力在阳光下运行。只有健全监督体系，加强日常的督促检查，基层政权才能健全基层治理体系，担负起为民服务、为民办事的职责。

## 四、推进直接服务民生的公共事业部门改革，最大限度方便群众

党的十九大报告提出“深化机构和行政体制改革”，“建设人民满意的服务型政府”。这个要求落实到基层管理体制，一个重要任务就是推进直接服务民生的公共事业部门改革，改进服务方式，最大限度方便群众。

基层政府承担的许多事务与人民群众生产和生活密切相关。改革开放以来，基层政府承担的公共服务、社会保障等方面的事务越来越多，许多基层政府部门拥有直接服务民生的职能和任务。为了更好地服务民生，最大限度方便人民群众，不少地方的基层党委和政府改革体制机制，创新服务方式，创造了诸如“一站式”服务、“首问负责制”等便民服务平台和服务机制，取得良好效果，受到人民群众欢迎和好评。

但实践中也发现，基层政府建设人民满意的服务型政府还面临各种体制机制障碍。例如，因各部门之间协同整合有限，部门间信息资源无法共享，形成一个“信息孤岛”，既限制了各部门服务能力的提升，也给人民群众到政府部门办事带来许多不便。再如，基层公共事务管理中的条块分割还比较普遍，有些乡镇干部抱怨垂直管理部门是“三多三少”：权力大揽的多，责任承担的少；行政执法多，为群众排忧解难少；工作推诿多，和衷共济少，常常相互扯皮甚至相互掣肘，导致党和政府服务民生的一些好政策落不到位，一些好事没办好。

所以，要建设人民满意的服务型政府，还要全面深化基层管理体制，在优化基层管理的职能配置和机构设置中，推进直接服务民生的公共事业部门改革，主要包括4个方面：一是统筹机构编制资源，整合基层的审批、服务、执法等方面力量，把相近的职能整合到一个部门或平台上来，做到优化协同高效；二是实行扁平化和网格化管理，把条的管理与块的治理协同起来；三是明确政策标准和工作流程，改进政务和信息公开的体制机制，创新服务流程和服务方式；四是打破信息壁垒，通过更科学、更便捷的信息网络技术全面优化和提升公共事业部门的服务能力。

构建简约高效的基层管理体制，是全面加强党的领导，加强党长期执政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基础所在，必须与党的基层组织建设、人民当家作主的民主实践和基层治理的创新实践有机统一起来，牢牢抓住坚持和加强党的领导，巩固党执政的社会基础这个核心，以为人民群众、不断满足人民群众对美好生活追求为根本，着力协同高效以优化管理体制、着力方便人民群众以简化管理体制、着力基层治理以强化管理体制、创造党的领导全面、体制机制简约、运行管理高效、多方协同治理、群众办事便捷的基层治理新格局。

自己的生命。他如同闪电一般，划破旧世界的黑暗，悄然点亮中国的未来。”

如今，高君宇的故乡峰岭底村正全面推进美丽乡村建设，故居周边43户村民喜迁新居，村里的学校、纪念广场、文化大院等，或维修改造，或选址新建，都以崭新面貌映现在山水环绕之间。峰岭底村党支部书记王旭珍告诉记者，多年来，一代英烈高君宇的事迹在娄烦县家喻户晓，君宇精神更是融入峰岭底村3700余名百姓心中。

2013年6月，修复后的高君宇故居纪念馆正式对外开放，月均接待游客3000余人。2017年，有7万余人前来参观，有许多单位选择在这里举行入党、入团仪式，进行党团员培训。学校也纷纷组织青少年学生来这里聆听英雄事迹，接受爱国主义教育。

“最近这些年，越来越多人前来瞻仰英烈高君宇，这是我们这儿的骄傲。”王旭珍说，我们一定要把君宇精神继承发扬下去，坚守理想信念，在各自平凡的岗位上不懈奋斗。

文/新华社记者 霍瑛  
(新华社太原4月17日电)

只需一根网线，就能连通高等教育殿堂的梦想之路——慕课这一互联网、信息技术与高等教育结合的产物，正最大限度共享优质课程资源，打破传统教育时空界限和学校围墙，颠覆传统大学课堂教学方式。

近年来，中国特色慕课建设与应用，为破解校际教学质量差距大、区域之间发展不平衡等问题提供有效方案，推进了教育公平，促进了教育质量提升，已经成为新时代加速高等教育改革的重要引擎，是实现中国高等教育“变轨超车”的关键一招。

## 让优质教育资源效率倍增

高校学生想选修多位著名将军讲授的《军事理论课》，并与航天英雄杨利伟在直播课堂互动？想与守望敦煌50年的专家樊锦诗共话敦煌艺术？社会学习者想加入网课课程、浙江大学翁恺的《C语言系列课程》学习？没有地域限制、没有校际差别，慕课上的优质教育资源能让大家共享。

目前，我国上线慕课数量达到5000门，高校学生和社会学习者选学人数突破7000万人次，超过1100万人次大学生获得慕课学分，中国高校慕课总量、参与开课学校数量、学习人数均处于世界领先地位，我国已经成为世界慕课大国。

校际教学质量差距大、区域之间发展不平衡是我国高等教育的突出问题。而慕课的建设与应用，恰恰为这一问题的破解提供了解决路径，推动了东中西部高校优质课程资源共享，形成了新型优质教育资源供给方式。

今年年初，教育部推出首批490门“国家精品在线开放课程”，涵盖文、理、工、农、医等所有高等教育学科领域，立刻成为广大学子最新鲜、优质的“精神食粮”。

教育部统计数据显示，仅以东中西部高校共享优质课程资源为例，2017年西部高校选用慕课达到8600门次，慕课“走进”西藏大学、新疆大学、石河子大学、青海大学、宁夏大学等西部高校和基础薄弱高校，使之成为最大受益者。

## 让终身学习不再是奢望

人人可学、处处可学、时时可学——我国慕课类型和学习方式多样，有满足高校在校学习的学分课，有适合社会学习者职业需求的专业课，也有提升大学生和社会大众科学、文化素质的通识课；既有大量面向国内受众的课程，也有在国际著名课程平台上线的中华优秀传统文化、扩大中国高水平大学影响力的课程；既可以自主选择部分内容学习，也可以全课程学习并获得证书……

因为具有高质量、低成本、开放性等特点，慕课已经成为社会广泛认同的优质学习资源，并在建设学习型社会、学习型政党、学习型国家的进程中，发挥着重要作用。

据了解，目前，除了高校和社会学习者外，党政干部管理系统、教育系统、军队官兵职业培训系统以及各行各业纷纷向课程平台定制慕课课程，中国高校慕课应用在向更广阔领域拓展。

## 让思政课课堂焕然一新

5年来，我国慕课建设与应用始终坚持立德树人、德学兼修，将社会主义核心价值观寓于教育教学全过程，促进专业教育与思想道德教育的紧密结合，已经成为思想政治工作的重要平台，发挥了传播正确思想、弘扬正能量的功能。

慕课突出以学生为中心设计课程内容和方式，增强了对学生的吸引力，师生互动答疑解惑、教学相长，从“教得好”向“学得好”的转变正在悄然发生。高校思政课课堂变得“有虚有实、有棱有角、有情有义、有滋有味”，成为“有温度”“高颜值”，学生想学、爱学的课程。

复旦大学马克思主义学院教授高国希联合北大、人大、上海交大等学校优秀思政课教师，不断优化《思想道德修养与法律基础》课程，不仅带“火”了一批深受学生喜爱的优秀青年教师，还与课程应用高校形成一个大规模的“共享协作式课程共同体”，将总体上的“漫灌”和因人而异的“滴灌”结合起来。课程运行8个学期以来，累计选课人次达185所，累计选修学生达28万人。

凡益之道，与时偕行。据了解，下一步教育部将加大力度推进名师积极建、教师积极用、学生积极学，促进信息技术与教育教学深度融合的慕课建设与应用向纵深发展，为世界慕课发展提供中国智慧和方案。

文/新华社记者 胡浩 (据新华社电)



4月17日，汽车行驶在重庆市万盛经开区万东镇五和乡村盘山公路上。近年来，该区大力推进“四好农村路”建设，推动了农村种养业、农产品加工业的发展，为农民增收致富创造条件。 曹永龙摄

## 吉林支持一汽加速布局新能源汽车

本报长春4月17日电 记者李己平报道：吉林省支持中国一汽改革发展暨红旗品牌建设推进会17日在长春召开。吉林省和中国第一汽车集团公司将携手在新能源和智能网联汽车等领域合作，努力推动一汽新能源汽车产量实现超过20万辆的目标，将一汽打造成为具有世界竞争力的世界一流企业。

吉林省委书记巴音朝鲁说，央地合力加快一汽改革创新、转型升级的推进会，也是政企共同建设民族品牌、重塑红旗风采的誓师大会。吉林要以深厚的感情、强烈的责任、坚定的担当、扎实的作风，举全省之力支持一汽集团改革发展，为一汽转型发展

提供更大战略空间，为一汽深化改革做好支撑承接，为一汽增强产业聚合能力创造环境。国务院国资委主任肖亚庆表示，推进会为一汽未来发展提供了更加有力的支持和更为广阔的空间，必将对一汽深化改革、加快建设世界一流企业起到重要的推动作用。

中国第一汽车集团公司党委书记、董事长徐留平表示，一汽将加快转型发展，实现多款全新产品在吉林省投产。同时将打造以新能源、智能网联、轻量化、后市场为新能源发展方向汽车零部件产业集群，计划到2020年业务规模由700亿元提高到千亿元，助推老工业基地振兴发展。

## 为了民族复兴 英雄烈士谱



图为高君宇像(资料照片)。新华社发

从太原市出发，往北百余公里就到了娄烦县静游镇峰岭底村，这里是中国共产党早期领导人、著名政治活动家高君宇的出生地，也是他16岁以前一直生活和学习的地方。

高君宇故居纪念馆坐落在峰岭底村东，依山而建，山上青松翠柏，迎接前来参观瞻仰的人们。纪念馆下

## “生如闪电之耀亮”的青年先锋——高君宇

院的中央，高君宇的全身铜像静静矗立，这位革命先驱身着长衫，手握书卷，尽显当年为共产主义事业奔走呼号的风貌。

1896年10月，高君宇出生在当地一个有名望的大户人家。受父亲的影响，他思想活跃，赞成新生事物，向往变革与革命。

1916年，高君宇考入北京大学，参加各种进步社团，广泛接触有进步思想的老师和学生，在北大崭露头角，成为学生领袖。1919年参加领导了五四运动，带领学生上街游行，火烧赵家楼，痛打章宗祥，组织各校罢课，发表革命文章。

十月革命的影响，五四运动的锤炼，使高君宇更加坚定了马克思主义信仰和共产主义信念，自觉担当起在中国大地传播马克思主义的重任。1920年，他在李大钊的领导下发起组织马克思学说研究会，并在长辛店创办工人子弟学校，建立工人俱乐部和职工联合会，领导发动了北方早期

的工人运动。1920年冬，高君宇加入北京的共产党早期组织。

1921年7月，中国共产党第一次全国代表大会在上海召开，高君宇是全国50余名党员之一。

1924年夏天，高君宇回到山西筹建共产党组织。1924年下半年南下广州担任孙中山先生秘书。1924年底陪同孙中山北上，协助进行国民会议促成会的筹备工作。1924年12月起任中共中央北方局委员。1925年3月5日在北京病逝，时年29岁。

“我是宝剑，我是火花，我愿生如闪电之耀亮，我愿死如彗星之迅忽。”——这是高君宇写在自己照片上的一首言志诗，也是他短暂而光辉的一生的真实写照。

当地的文保工作者李国成发掘、研究高君宇英雄事迹已经二十多年了。谈到这首革命诗歌，他动情地说：“伟大的信仰让高君宇充满力量，他因奔波不息积劳成疾，但却不顾个人安危，且随时准备为革命付出