# 解码“红色引擎”

## ——以昭通市党建引领基层治理的路径探索为例

中共绥江县委党校 黄丽丽

党的二十大报告明确指出:“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。”基层党组织作为国家治理体系的“神经末梢”,其功能发挥水平直接关系到治理现代化目标的实现程度。探索党建引领基层治理的创新路径,既是加强党组织建设的内在要求,也是贯彻落实党中央决策部署的重要体现。昭通市地处云南东北部,境内多山多河,且是多民族融居区,基层治理工作既面临特殊挑战,又蕴含独特优势。因此,如何通过党建引领基层治理创新,已成为昭通市各级党组织和广大党员干部必须研究的重要课题。

**一、新时代党建引领基层治理的价值功能**

(一)政治保障功能

在基层治理中,党建引领最重要的作用就是提供政治保障,确保各项工作始终沿着正确的政治方向前进。昭通市通过强化党组织对基层治理的引领,有力保障了脱贫攻坚成果的巩固和乡村振兴战略的推进。以彝良县洛泽河镇龙潭社区大苗寨自然村——“云中苗寨”为例,该村以党建为引领,创新探索“党建+乡村振兴”模式,成功从一个深度贫困村转变为乡村振兴示范村,成为巩固拓展脱贫攻坚成果的典范。正是因为当地基层党组织坚持党建引领,将党的政策落到实处,才促进了乡村产业稳步发展。

(二)组织动员功能

在党建引领下,昭通市依托严密的组织体系和强大的动员能力,基层治理工作展现出高效协同的优势。2023年汛期,巧家县新店镇突发山体滑坡,镇党委立即启动党员应急响应机制,迅速组织120名党员成立抢险救援队,仅用2小时就安全转移6个村320名群众,在灾后3个月内完成重建工作,确保受灾群众提前入住新居。这一案例充分证明,在重大自然灾害面前,党组织强大的动员能力尤为突出:一声号召,党员干部迅速响应,冲锋在前,不畏艰难,用实际行动践行初心使命,极大地增强了基层群众的集体认同感和归属感。

(三)社会价值功能

党建引领有利于基层社会形成积极向上的价值导向和良好的社会风尚,使群众在潜移默化中受到教育和熏陶。以昭阳区青岗岭回族彝族乡为例,该乡党委创新推行“党建+村规民约”模式,组织党员带头修订涵盖环境保护、彩礼标准、孝老爱亲等内容的《红白理事会章程》。通过党员示范引领,全乡彩礼直线下降,文明新风逐步融入群众生活,不仅提升了基层社会的文明水平,还为乡村振兴奠定了良好基础。

**二、新时代党建引领基层治理存在的困难和问题**

(一)干群关系问题

随着群众素质的不断提高,基层工作的开展既要维护群众利益,又要坚持公平公正、注重方式方法。昭通市地处乌蒙山区,多数村落分布在偏远地区,给基层工作开展带来了较大障碍,“深入基层、服务群众”的要求有时难以全面落实,导致干群联系不够紧密;部分乡村存在工作过度留痕、重报表轻实效等问题,无形中加重了基层负担;一些矛盾纠纷未能及时有效化解,在一定程度上影响了基层治理效能。这些问题直接关系到干群关系的和谐稳定,削弱了群众对基层组织的信任度,制约了党建引领基层治理作用的充分发挥。

(二)工作机制问题

随着经济社会的不断发展,各项工作机制需及时调整、完善,而好的机制在实施过程中更要严格执行。个别地方干部选举流于形式,导致部分基层干部履职效能不佳;一些基层干部在工作中学习程度不够,能力有待提升,不了解政策法规,导致工作随意性大、效率低下;基层组织权责不对等现象突出,如昭通市村级组织仅被赋予矛盾调解、便民服务等几项权限,却需承担不少职责,导致许多实际问题难以有效解决。这些问题严重制约了党建引领基层治理的实效。

**三、新时代党建引领基层治理的路径**

(一)加强基层党组织建设,提升治理能力

基层党组织不仅是贯彻落实党的方针政策和各项工作任务的坚强战斗堡垒,也是连接党和群众的桥梁纽带,加强基层党组织建设,必须将党的组织体系与治理需求相适配。彝良县“云中苗寨”党组织结合旅游服务、产业发展、民生保障3个功能模块成立党小组,按照治理需求分片联系开展活动,有效促进了党建与发展的深度融合。党组织书记作为基层党组织的“领头雁”,其能力素质直接影响着整个队伍作用的发挥。昭通实施的“苗乡‘领头雁’”培育计划,重点在苗族村寨选拔精通双语、善于经营、群众威望高的党员担任党支部书记,切实提升基层治理水平。为确保党建工作扎实推进,昭通推行“四议两公开”工作法升级版,即经过“党员提议、群众代表审议、法律顾问评议、党委审议”四道程序,结合“公示栏+微信群”双渠道公开,广泛听取党员意见,充分发扬民主精神,促进决策落地见效。通过严格落实党务公开制度,主动接受群众监督,基层党组织的凝聚力和战斗力显著增强,有力推动了基层治理体系和治理能力现代化。

(二)更新基层治理理念,推动共建共治共享

时代的不断进步与发展,迫使基层改变治理理念,“服务型治理”已逐渐成为基层治理的新导向。过去的基层治理常侧重于政府的单向管理,但在新时代背景下,这种治理模式难以充分调动社会各界的积极性与参与度。因此,推动基层治理从“单向治理”向“共建共治共享”转变至关重要,这意味着基层治理主体不再局限于政府,而是需要社会组织、企业以及村民的共同努力。基层党组织通过搭建参与平台,有效凝聚治理合力。2024年以来,绥江县创新开展“龙门闲话”活动,通过拉家常的方式,推动干部与群众共商共议,切实解决基层治理难题,让群众真正成为基层治理的主人翁。同时,基层党组织要鼓励社会各界力量投身公共服务事业,如社会组织可在教育辅导、照顾老人、保护环境等方面发挥作用,志愿者队伍能为社区注入温暖和活力。这些多元主体的协同参与,不仅丰富了公共服务供给,还促进了社会的和谐发展。

(三)优化党员队伍结构,发挥先锋模范作用

在基层治理中,党员干部既要把党的声音传递到千家万户,也要做群众贴心的服务员,时刻关心群众所需所盼。这就要求基层党组织要不断加强党员队伍建设。年轻党员是推动党的事业发展的生力军,要多多吸纳政治立场坚定、业务能力出众、热心公益的青年才俊,他们大多善于创新、与时俱进,能够充分发挥专业优势,在各自的工作岗位上大展身手。昭通市委党校联合职业院校开发“双语党员培训包”,用汉、苗、彝3种语言编写《基层治理实用手册》,内容涵盖矛盾纠纷调解、电商运营、政策解读等实务技能,有效提升了党员干部的工作能力。彝良县实施的苗乡青年党员培育计划成效显著,如在“云中苗寨”重点培养电商人才,成功动员26岁的苗族青年陶顺强返乡创业,通过直播带货助力村寨发展。

(四)重视科技赋能,推动基层治理智能化

信息技术的快速发展为基层治理现代化提供了重要支撑。基层党组织要积极运用数字化手段,打造智慧治理平台,使基层工作做得更加细致,让治理变得更加精准高效。昭通市整合各部门资源,创新开发“乌蒙惠民通”小程序,组织党员干部深入偏远村寨,手把手指导群众通过手机办理低保申请、养老认证等事项。2023年,“乌蒙惠民通”小程序累计为山区群众办理业务4.2万件,有效解决了群众办事难问题。同时,新兴技术正成为党组织密切联系群众的新桥梁。昭阳区依托苹果产业大数据中心,实时监测万亩果园的土壤墒情和病虫害防治,党员技术员根据数据推送的“灌溉提醒”“用药建议”等,带领果农科学高效管理苹果树。此外,广泛运用智能监控、人脸精准识别等科技手段,亦可及时监控环境异常情况,帮助相关部门迅速作出反应。

(五)创新党建活动形式,培育基层文明新风尚

党建活动是推动基层治理、培养文明新风的重要载体,基层党组织要积极探索符合乡村实际、贴近民众需求的新形式。例如,结合乡村振兴战略开展“党建+乡村旅游”新模式,推行“党建+生态农业”等做法。昭阳区洒渔镇党委创新开展“苹果树下的主题党日活动”,组织党员带头践行“果树认养”“有机种植”等生态模式,在保护生态环境的同时,提升农产品的品质,从而推动经济发展。同时,基层党组织可以依托党建活动,组织开展农民文化节、乡村运动会等活动。巧家县举办“孝亲文化节”,党员带头为老人洗脚、理发;通过评选“星级孝老家庭”,让群众在参与中感受到传统美德的价值、传统文化的魅力,激发崇尚和弘扬中华优秀传统文化的热情,有效培育了乡村文明新风尚。

(六)突出党建引领,强化基层公共服务效能

教育、养老、医疗等民生领域的发展离不开公共服务的支持。基层党组织要切实发挥引领作用,加强基层公共服务体系建设,推动优质资源下沉基层,打造全覆盖、便捷化的基层公共服务网络,让各项服务真正惠及群众。昭通市实施“红色服务站”全覆盖工程,在1245个村(社区)建立集民政、医保、教育等功能于一体的综合服务中心,每个中心配备3—5名党员专职服务员,为群众提供服务。加强对老年人、残疾人、低收入家庭等特殊群体的关爱和服务。昭通市建立“党员结对特殊家庭”机制,组织1.2万名党员结对帮扶残疾人、低保户等困难群体,通过精准施策、提供个性化服务,切实解决他们的实际困难。与此同时,基层党组织要建立健全矛盾纠纷排查化解长效机制,通过加强法治宣传教育、完善村(社区)社区自治等方式,从源头上预防和减少矛盾纠纷的发生,为基层治理营造良好的法治环境和社会氛围。

**四、总结**

在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,党建引领基层治理既是制度优势的生动实践,也是破解基层治理难题的关键密钥。各级地方政府必须始终践行“以人民为中心”的发展思想,坚持“技术赋能”与“制度创新”双轮驱动,完善共建共治共享的社会治理体系,与社会各界形成合力,共同推动基层治理工作迈上新台阶,走出一条具有中国特色的基层治理之路,为国家的长治久安作出更大贡献。

# 探索创新领导干部经济责任审计“1+N”模式的实践路径

永善县审计局 伍昌群

在国家治理现代化加速推进的背景下,审计监督正从传统的“经济体检”向“治理赋能”升级。当前,基层审计机关长期面临“三重矛盾”:审计资源有限性与监督范围广域化的矛盾、评价标准碎片化与责任界定模糊化的矛盾、传统合规性审计与隐形权力监督需求的矛盾。这些矛盾导致审计工作存在“重程序合规、轻政策落实”“重个案追责、轻系统防控”,严重制约了审计效能提升。在此背景下,2024年永善县审计局在领导干部经济责任审计中创新采用“1+N”审计模式(以经济责任审计为主体,嵌入政府投资审计等专项模块),为破解基层困境提供了可借鉴的解决方案。本文结合此次审计实践,系统阐述该模式的创新逻辑、实施路径及治理效能。

**一、基层审计面临的现实挑战**

(一)专业力量薄弱

基层审计人员数量不足,专业能力有限,难以满足任务繁重、专业性强的重点领域审计需求。以政府投资审计为例,其涉及工程、财务、法律等多领域知识,传统审计团队专业结构单一,难以有效突破跨越技术障碍。

(二)监督力度不够

传统经济责任审计主要关注财务合规性,较少涉及政策执行效能的评估,可能出现程序合规但政策空转的情况。此次经济责任审计发现,政府投资领域存在项目管理混乱、招投标串通、基础设施闲置等问题,而传统审计模式难以溯源决策失误根源。

**二、“1+N”审计模式的现实需求与创新思路**

对项目密集、资源富集、资金集中的行业部门或乡镇(街道)开展领导干部经济责任审计时,审计内容涉及惠民惠农资金管理、乡村振兴、生态环境保护、项目建设、国有资产管理等重大事项。由于上述审计事项的专业性和复杂性,可将政府投资审计等专项审计融入经济责任审计,通过强化技术支撑和资源整合来突破专业壁垒的必要性日益凸显。将多专业审计要素嵌入经济责任审计框架,已成为破解审计监督难题的有效路径。

(一)逻辑框架:多维融合破解治理痛点

“1+N”模式以经济责任审计为“1”(主体),嵌入政府投资审计、民生保障资金专项审计等“N”个子模块,构建“政治引领—政策对标—项目穿透—资金溯源”四位一体监督链条,有效破解基层治理难题。其核心要点在于:

纵向深化。通过全周期跟踪(决策—执行—绩效),揭示政策梗阻与资金超额拨付等问题;

横向协同。整合财务、工程、大数据等跨专业团队,打破专业壁垒;

闭环治理。以“查问题—促整改—优机制”提升治理效能。

(二)实践架构:以永善县审计实践为例

在审计工作中,针对项目密集、资金集中的特点,嵌入政府投资审计,重点审查招投标合规性、项目绩效等,揭示招投标、国有资产管理等环节的违法违规问题。通过融合审计,向永善县委审计委员会报送审计要情、审计专报等审计信息24条,向纪检监察机关移送问题线索13条,既延伸了监督链条,又促进了制度完善。

**三、“1+N”审计模式的突破路径**

(一)强化权力监督与责任精准界定

通过整合审计资源,实现对决策权、执行权、管理权、监督权的全链条覆盖。在揭示项目建设中管理缺失等问题的基础上,重点对投资决策过程和权力运行轨迹进行监督,精准锁定虚增工程量、违规拨付资金等行为,科学界定领导干部经济责任。

(二)提升政府投资效能与透明度

在融合审计模式下,项目全周期绩效审查成为可能。此次审计发现投标人与招标方串通、超进度拨付资金导致质量监管缺失等突出问题。

(三)优化资源配置与专业协同

组建“财务+工程+数据”复合型审计团队,有效整合基层分散的专业力量。着力解决审计监督纵深不足问题,实现审计资源的精准配置和高效运作。

(四)服务宏观治理与政策完善

审计成果既揭示了制度性缺陷,又让政策优化有了现实依据。通过推动党委政府修订完善管理办法、堵塞制度漏洞,促进被审计单位健全内部机制,防范管理风险。此外,针对部分基础设施建设闲置问题,县委主要领导批示整改,提升了资金使用效能,为宏观决策提供有力支撑。

**四、优化“1+N”审计模式的意见建议**

(一)构建统筹机制。强化顶层设计,依托经济责任审计“1+N”项目库,围绕乡村振兴、生态环保、民生保障等重点领域,从政策执行、资金分配、行业管理等方面进行风险分析,聚焦县委、县政府关切,制定融合审计指南,明确模块嵌入标准与责任划分规则。该机制既可解决审计方法碎片化、技术应用滞后等问题,降低重复审计成本,又能系统性培养审计人员的复合型能力(包括研判思维、实操水平及专业素养),拓展审计监督的广度和深度,为单一型向复合型人才转型奠定基础。

(二)锻造研究型审计队伍

研究型审计是实现新时代审计事业高质量发展的必由之路。基层面对规模日益扩大、内容日趋复杂的审计项目,审计人员要在有限的时间内查深查透,做实研究型审计显得尤为重要。建立领导干部经济责任审计“1+N”审计模式,在审计实践中培养审计干部的研究型思维,为新时代审计事业高质量发展提供有力支撑。

新时代新征程,审计工作面临着新的要求和标准。通过“以审代训”培养复合型人才,强化“能查、能说、能写”的核心能力:既能深入研究某一系统、行业或重点单位的审计工作,精准揭示重大问题,发挥审计的惩治性作用;又能提出针对性强、可操作性的审计建议,实现审计的建设性目的。同时,充分挖掘审计报告、审计决定以外的审计成果,确保问题发现、原因分析、解决建议准确可靠、切实可用,使工作专报、审计要情等信息成为党委政府政策纠偏治乱、建言献策的有效载体。审计模式的创新突破,有利于促进审计干部专业能力升级跃升,既是攻克重大问题、拓展审计成果运用的“助推器”,也是打造具有研究型思维的复合型审计干部队伍的“催化剂”。

将研究型思维贯穿审计工作全过程,从“问题发现者”转变为“治理推动者”。

强化系统思维。立足经济监督定位,充分认识审计监督的服务属性,坚持系统研究、深入思考和统筹推进,充分彰显审计以批判方式实现建设性目的的独特作用。在审计立项阶段,聚集重点难点、热点焦点和盲区弱点,根据审计资源的实际配置情况科学合理立项。同时,注重系统思考和研究审计项目组织实施、规范管理以及成果运用等方面,充分发挥审计元素叠加的优势,有效解决审计监督检查“横向到边、纵向到底”难题。

深化审理思维。审计实践中,常常会出现审计人员收集了大量审计取证单,但部分证据未能纳入审计报告的情况,主要原因在于审计取证不充分、结论不准确或责任界定不合理等。审计人员要培养自我审视和自我纠正的审理思维,以审理视角严格检视审计程序的规范性。对审计全过程进行自我复核、自我审理和自我求证,确保证据充分、事实清楚、定性准确、处置恰当、表述简洁。要站在不同的立场全面审视审计检查过程和结果,使证据、结论、责任贯通一致、互为支撑,切实提升审计质效。

培育成果思维。审计成果的挖掘和应用一直是审计工作的重要研究课题。深入研究审计中发现的重大问题、典型问题以及线索移送事项,提炼总结审计信息,推动传统“防护性审计”向“建设性审计”转变,提升审计干部的综合能力,培养成果思维。将“查不出问题是失职,查出问题不报告是渎职”的理念贯穿审计项目全过程,充分挖掘审计报告、审计决定以外的审计成果,确保综合报告、工作专报、审计要情等审计信息成为党委政府制度调整、决策优化的重要参考依据。

研究型审计并非孤立存在,也不是单一的审计方式,需要将审计工作置于国家治理体系中进行系统思考和全面把握。通过深入研究审计对象及其所处环境,剖析问题产生的原因,紧扣“政治—政策—项目—资金”这条核心主线,聚焦重大项目建设、资金安排,既立足基层实际揭示问题,又从宏观层面深挖原因,有效促进问题整改,为国家治理体系和治理能力现代化提供有力的审计支持。

**五、总结与展望**

领导干部经济责任审计“1+N”模式通过融合多维监督要素,实现从“单一合规检查”向“治理效能提升”的跃升,既延伸了监督链条,又强化了责任界定的精准性。该模式的核心价值在于以“小切口”破解基层审计“人少事多”的困局,以“多维监督”对冲“权力隐形”的风险。未来,该模式可进一步拓展至自然资源资产审计、民生资金审计等领域,通过深度融合多维审计元素,全面释放审计在高质量发展中的建设性作用,为国家治理现代化提供基层实践样本。