



增强脱贫攻坚的整体合力与持久动力

如期打赢脱贫攻坚战需要更好发挥党委、政府、市场、社会组织和公众的优势，增强整体合力和持久动力。要以集体经济奠定坚实基础、以多重激励激发内在动力、以调适创新夯实组织基础、以多方参与强化整体合力、以法治确保规范有序。

□ 彭红波

解决“贫中之贫、困中之困”，如期打赢脱贫攻坚战，需要构建党委领导、政府主导、社会组织和市场主体以及公众积极参与、法治保障的贫困治理格局，凝聚各方力量强化脱贫攻坚的整体合力，优化资源配置激发脱贫攻坚的持久动力。

以村级集体经济培育脱贫攻坚的物质基础和社会基础

农村集体经济“空壳”导致基层治理缺乏必要的物质基础，以及必要的集体意识和公共精神。在以精准扶贫精准脱贫为特征的脱贫实践中，应当着力培育村级集体经济。有了集体经济，既不影响那些市场意识和经营能力强的群众在坚持家庭联产承包的前提下自由发展，也能够推动那些市场意识弱、经营能力弱、抵御风险能力弱，缺乏资源、资产、资金的群众通过互助的方式，集中有限资源实现脱贫致富。这就不影响效率的同时，保证了公平，保证了后发展群众的发展机会，也为巩固脱贫效果打下坚实的产业基础。

就具体实现路径来说，可以创新方式将农村的资源变股权、资金变股金、农民变股民，将财政投入到农村的资金和形成的资产，通过资源开发、资产盘活、产业带动、服务创收、物业租赁、乡村旅游等途径发展集体经济，促进集体收入增长。在组织方式上，可以采取村民联动、村社共建、社会帮扶、股份合作等形式。

以多重激励激发脱贫攻坚主体的内在动力

基层干部处于脱贫攻坚的第一线，是精

准扶贫精准脱贫的组织者和实施者。他们的工作成效，在很大程度上影响甚至决定着贫困治理的成效。因此，要采取多种措施全方位激发他们的内在动力。

用好组织激励。对在贫困治理中实绩突出的要提拔重用。需要注意的是，基层干部长期的基层一线工作，积累了大量农村工作经验和专业知识，是基层发展和基层治理不可多得的人才。提拔重用不能一味地把他们调离基层。离开基层到机关，虽然他们能够得到多岗位锻炼，但会导致基层优秀干部流失，以及在新岗位中出现的“外行”指导“内行”问题，也不利于干部的专业化发展，不利于为群众提供专业化和精细化的服务。可以考虑让他们就地发挥其优势与专长，但要“高配”，也就是乡镇干部也能享受到相应级别的待遇。

重视物质激励。要在现有乡镇津贴的基础上，逐步提高基层干部的待遇，特别是村干部的待遇。当前村干部每月的待遇大多在600元至2500元之间，这在很多地方都低于当地农村居民人均可支配收入。

重视内在精神激励。党员干部是政治人、经济人和社会人的集合体。在重视组织和物质激励的同时，还要重视精神激励，营造热爱基层、奉献基层、扎根基层的社会氛围，让基层干部特别是扶贫干部最大限度地得到社会的尊重。通过多重激励，构建以基层为导向的政治、经济和社会资源分配体系，让更多高素质的干部在基层服务群众。

发挥正向激励的作用。基层干部处于脱贫攻坚一线，最能把握精准扶贫精准脱贫的各要素各环节，会有更为有效的“改革创新”举措。但“改革创新”往往会因为“没有政策依据”而被制止和禁止。在个别地方，这种负向激励已经产生不良后果。对此，要建立容错纠错机制，旗帜鲜

明地为勇于担当的干部担当，为敢于负责的干部负责，为勤于干事的干部点赞。只要是没有禁止性规定，只要是出于公心而不是源于私利、是无心之失而不是有心之过、是履行程序而不是破坏规则、是遵纪守法而不是违法乱纪，就应当鼓励基层干部在改革创新中推进精准扶贫精准脱贫。

以调适创新夯实脱贫攻坚的组织基础

土地革命时期，“红军所以艰难奋战而不溃散，‘支部建在连上’是一个重要原因”。扶贫脱贫也是一场持久“攻坚战”，打赢这场战役，同样需要发挥基层党组织的战斗堡垒作用。

围绕脱贫攻坚创新基层组织设置。贫困地区的基层党组织设置要以便于开展脱贫攻坚工作为原则，不局限于按行政区划设置，可以根据农村新经济组织和新社会组织兴起、社会流动性增强等情况，创新组织设置方式。比如，把支部建在扶贫产业链上，在农民专业合作社、行业协会、农业加工企业等经济组织中建立党组织。组建脱贫攻坚型党组织，分别在企业、产业大户、致富能手、外出务工人员组织起来建立党组织，推进“支部+企业/产业大户/致富能手/外出务工人员+贫困户”的互助扶贫模式。鼓励村级党组织领办专业合作社和各类产业协会。

围绕脱贫攻坚优化党员队伍结构。要围绕脱贫攻坚选拔党组织书记。从脱贫领路人、产业带头人、企业经营者、专业合作社理事长以及致富能手、种养大户和科技示范户等党员中，选拔脱贫攻坚的领头雁和顶梁柱。要围绕脱贫攻坚教育管理党员，提升农村党员致富、领富、带富能力，发挥党建在脱贫攻坚的先锋模范作用，把党员在扶贫脱贫工作中的表现作为民主评议党员的重要内容。要围绕脱贫攻坚发展党员、培养干部。重点在农村致富带头人、外出务工经商返乡人员、复员退伍军人、大学生村官、优秀青年农民和乡村教师、乡村医生中发展党员、培养干部。同时把党员培养成脱贫攻坚的致富带头人。

以多方参与凝聚脱贫攻坚的社会力量

精准扶贫精准脱贫中的“精准”，集中体现了当前反贫困的“治理”特征。为提高精准度，就要强调治理主体的多方参与和客体脱贫致富的内生动力。

把市场主体和社会组织动员起来。习近平总书记指出，扶贫开发是全社会共同责任，要动员和凝聚全社会力量广泛参与。要构建党委领导、政府主导、社会协同、公众参与的贫困治理体系，充分发挥政府在扶贫资源、政策稳定等方面的优势，发挥社会组织在精细精准、能力建设方面的优势，发挥市场主体在优化资源配置、提高效率方面的优势。通过党组织、政府、市场和社会的通力合作，汇聚脱贫攻坚的强大力量。

着力培育贫困群体脱贫致富的内生动力。贫困治理，破解“贫中之贫、困中之困”，改变等靠要思想，最根本最紧要的是扶志。一方面，要充分尊重贫困群众的主体地位，动员时不能高强度地单向说教灌输，可以采用传统的“算账”、树典型、培养示范户等方式“启发”其觉悟。另一方面，要特别重视对年轻人的动员。可以通过东西部协作和对口支援、民营企业“万企帮万村”以及各类志愿者服务平台，采用职业教育、外出参观学习、劳务输出等方式，让其更多接受发达地区的一些新鲜事物，促进其从根深蒂固的贫困文化中走出来。

总之，举全党全国之力致力于脱贫攻坚，这是我们党的独特优势，为全球贫困治理贡献了中国智慧、提供了中国方案。在坚持这一传统优势的同时，要特别注意的是，比如，个别贫困地区的党组织以争取项目资金的多少考核驻村干部，于是驻村干部通过包括私人关系在内的各种方式向上争取，甚至通过派出单位以组织的名义出面协调。这事实上是对既有的、正规的资源流动和配置方式的挑战，甚至会滋生腐败行为。还比如，有的地方为了彰显政绩，不顾自身实际、层层加码，不择手段搞提前达标、数字脱贫、虚假脱贫。

脱贫攻坚

农村社会治理的形势转变及未来趋向

在农业税费取消之后，伴随着新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的推进，农村社会发生了由静到动的发展模式转变、从取到予的矛盾转换和从简约到精细的治理模式变迁。精细治理将是农村社会治理的未来趋向，面对出现的新问题、新矛盾，需要夯实基层，加强源头治理；综合施策，加强系统治理；明晰规则，加强依法治理。

□ 李 宽

随着农业税费的取消，各项惠农政策的落实，以及新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化的推进，农村社会治理形势发生了极大的变化。这种变化既有对旧问题的解决，也包含着新问题带来的挑战。

由静到动的发展模式转变

在本世纪初，基于农业丰则基础强，农民富则国家盛，农村稳则社会安的考量，政府重点关注粮食生产、农民收入和干群关系问题，将问题限定在了农村内。农民收入增长缓慢，负担过重，严重影响了农村经济发展、农民生活水平的提高，城乡收入差距的拉大也影响了社会的稳定。因农业税费负担造成的干群关系紧张是影响农村社会稳定的最大因素。在上述认识中，问题的根源在农村，解决的思路也在农村。

随着时代的发展，情况发生了变化，问题不再局限于农村，而是要在城乡关系的互动中，在工业化、信息化、新型城镇化和农业现代化的协同发展中重新审视农村社会治

理问题。城镇化、人口流动带来了农村社会结构变化，出现了农户兼业化、村庄空心化、人口老龄化和农民市民化问题。而且随着农业机械的应用，社会服务体系的逐步完善，出现了农业的规模经营，产生了新型职业农民，改变了农业生产经营体系，农业市场化程度逐步提高，自给自足功能逐步弱化。同时，还产生了农民以及村庄之间的分化。农民与村民不再是指同一群人，从事农业生产的并非都拥有农民身份，住在农村的也并非都是农民。

有些村庄逐步推进社区化建设，公共设施和公共服务体系不断完善，突出了生活的功能；有些村庄则重点保留生产功能，逐渐演变为农庄；还有些村庄大力发展第三产业，成为城市人休闲、度假的地方，以为城市提供生态、乡土性产品而获得发展空间。

总之，当前的农业、农村与农民产生了分立，每个都可以独立存在，关联度有所降低。它们更加注重与城市之间的要素流动，或者说，工业化、市场化和城镇化对农业、农村和农民带来了更加深刻的影响，不能再静态地去看待这些问题，而是要在动态的系统中去把握。

从取到予的治理矛盾转换

原来农村中的治理问题主要是收取农业税费和执行计划生育政策。这两项工作构成了农村社会治理的核心及其农村社会治理体系。后来，随着税费改革的实行，农民的负担大大减轻，乃至全部取消，还实行了各种惠农补贴。人们的生育观念也发生了变化，计划生育工作的重点也发生了转移。这些都极大改善了干群关系和基层的社会面貌。基层政府从管理转向了服务。

当前，如何对下乡的资源进行分配，提供什么样的公共服务成了农村社会治理的焦点和难点。“不患寡而患不均”是对这一问题的经典描述。分配和补偿涉及每个人，涉及许多领域，时间跨度也很长。采取什么样的标准就成为一个新问题。

这就涉及条线部门间和地方块块的矛盾。有些部门想解决与自己管辖范围有关的

历史性矛盾，通过发文的形式给地方、基层，希望他们拿出资金来落实。这些政策在落实的过程中，会被重新解读，引起其他问题、人群的连锁反应。而且解决的不仅是资金问题，还涉及如何在各种人群和主体中达到平衡。在取的过程中，主要的是干部与群众之间的矛盾。在给予的情况下，不单群众责怪干部处事不公，群众之间也会相互攀比，想出各种为了获取利益的怪招、歪招，从而形成不良的社会风气。所以，如何将好事办好，把资金、资源分配下去，并非易事。

由简约到精细的治理模式变迁

农村社会治理模式的转变主要受农村社会主要矛盾的影响。原来收取农业税费和执行计划生育政策，是村干部必须要完成的任务。村干部手中的强制性资源非常有限，就需要运用到乡村社会的人情、面子等柔性资源来完成任务。当时，国家只下达任务，而未给予资源。国家对农村生活的介入非常有限，主要依靠民间权威运用地方性知识来解决，实行的是简约治理。

后来，许多农民选择到城市生活，留在村庄中有能力的人，因为待遇问题也不愿意担任村干部，谁来治理村庄成为一个问题。于是，政府就加大了对农村的财政补贴，提高了村干部的待遇。既然提高了待遇，就要对村干部有所要求和考核，自然就规范了对村干部工作的各项管理制度。同时，随着惠农政策的实行，下发到农村的文件及涉农事项多了起来，也需要有专门人员负责落实。这也就让村委会出现了行政化、机关化的倾向。如何把不断下发的资源精确地分配到每个人身上，把目标对象利用合理的手段甄别出来，成为村干部的主要任务。他们采用新技术、新手段和新方式来完成这些任务，逐渐使自己的工作越来越规范化、精细化。

在现代国家政权建设背景下，许多国家资源不断深入乡村，以送法下乡的方式带去了法律规范和新的规则体系，改变了原来的纠纷调解和矛盾处理方式。基层干部也在迎

法下乡，希望由专业的公安、司法部门来处理相关问题，自己更好地转变角色和工作方式。他们也希望通过不断精细的技术和法律规范来助推乡村治理，以减少自己所面临的矛盾和纠纷。

农村社会治理的未来趋向

精细化、精准化是农村社会治理的未来趋向。为了实现这个目标，需要做好以下几个方面的工作。

夯实基层，加强源头治理。农村社会治理的任务主要由基层来完成。基层是矛盾和问题的发生地，也是最容易、最有效解决的地方。治理的任务和形势对基层提出了新的要求。所以，需要不断完善基层的功能定位、机构设置和人员配备，提高基层干部的能力和素质，理顺体制和机制，在源头上解决问题。

综合施策，加强系统治理。在不断加强基层建设的同时，也需要不断增强高层的统筹。只有这样，政策的制定才能更加合理、统一，可以很好地落地执行，能够在解决旧问题的同时而不增加新问题。所以，需要在对基层进行分类的基础上，综合施策，以实现系统治理。

明晰规则，加强依法治理。模糊是产生问题和矛盾的主要原因之一。在当前形势下，需要不断明晰规则，以增强政策和制度的可行性，避免不必要的纠纷。同时，治理过程中出现的违规、违法事件也要坚决进行制止、纠正，以实现依法治理，增强法律的权威性。

综上，在工业化、市场化和城镇化的影响下，农村社会治理的环境和形势已经发生了深刻的变化。精细治理将是农村社会治理的未来趋向，面对出现的新问题、新矛盾，需要采用新的技术、手段和方式进行解决，以实现农业的发展、农村的稳定和农民的幸福。

政策与管理

一个探头，一条传输线，一个接收装置，就是一套最简单的监控系统。监视探头的广泛使用，在某种程度上为社会安全提供了有力的保障，也为侦破破案提供了许多有用线索和证据。然而，监视视频器正有泛滥的趋势，个人隐私受到越来越多的挑战，而目前并没有相关法律对监控的安装进行约束。随着技术的发展和时代的进步，公共视频监控系统被普遍应用，成为履行社会管理职能强有力的手段。然而，任何技术手段都利弊皆存，安防监控视频也不例外。一方面，视频监控在保障公共安全、还原事实真相上有不可替代的作用；另一方面，视频监控也因其单方的强制性动辄侵犯公民的隐私，因而又须予以严格限制。曾有报道称，在过去的十多年里，中国监控摄像头数量每年增长约20%，安装的范围也在不断拓展。我们已身处一个“探头时代”，不管是生活在城市还是农村，监控摄像头都已成为我们日常生活的一部分。虽说公共视频监控系统利用视频技术探测、监视公共场所并实时显示、记录现场图像的电子系统或网络，具有公共性，以维护社会治安为目的，关系到社会公共利益，但也涉及个人隐私权益。在很多时候，监控摄像头的安装和使用是一把双刃剑，它对公共安全的作用非常大，但也可能给市民权利造成损害。但关于这方面的立法却非常匮乏，有些地方虽然有地方性法规规章，却普遍存在层级低、实践效果差的弊端，相关部门应该考虑出台更为详尽的法律法规，对林林总总的各类探头，从设立、使用到相关信息的披露开展全面规范。

随着监控探头离市民生活越来越近，其管理规范已不能再简单依靠某一个地方，某一个部门。在大街小巷遍布探头的今天，对公共场所监控摄像头进行统一立法的迫切也越发强烈。一方面，明确公共场所安装监控探头的条件和程序。什么场所必须安装、什么场所禁止安装，安装监控摄像头需要遵循什么样的程序，由谁提出申请、由谁审批、由谁验收，都有必要通过立法来明确。鉴于公共场所视频监控的对象是不特定多数人，立法应明文规定监控探头的设置必须有公开标识，不能秘密进行。公共场所视频监控的公开化既会对违法犯罪分子起到一定的震慑作用，又能更好的满足公众的知情权，减少对个人隐私的侵害；另一方面，在公共场所设置监控通常是出于公共秩序和公共安全的考虑，是普遍性的针对不特定的多数人，并普遍的获取与监控目的相关的或不相关的个人信息，但这并不意味着监控人员有权不加限制地利用所获取的任何信息或不加限制地将其用于任何目的，只有那些关涉到该监控原始目的，即公共秩序与公共安全的信息才可以加以保存和利用，对于不相干的个人信息应当予以保密或删除。同时，这些信息也只能用于原始目的，而不能用于其他目的。

随着智慧城市的全面推广，安防作为智慧城市必不可少的一部分，已经深入到人们日常生活之中。随着人们对安全的要求越来越高，作为智慧城市运营的背景，监控探头市场仍存在很大的发展空间。现在人们对于安防监控可能侵犯个人隐私的担忧并非杞人忧天。公众对监控探头感到恐慌还在于，监控探头对隐私的侵犯往往无法局限在预先设定的范围之内，网络的病毒式传播防不胜防，一旦侵犯，后果无法挽回。这就要求立法应更加精细，并应先管好安防监控的管理者，再将管理责任、侵权责任、程序救济、纠纷解决等无缝衔接。唯其如此，兼顾安全防范与隐私保护才可能在法治化的过程中得以实现。

□ 吴学安

『探头时代』亟待精细立法跟进

观察台