

核心阅读

今年是决胜全面建成小康社会关键的一年，有必要牢牢锁定义务教育、基本医疗和住房安全有保障三个目标，找准问题所在及深层次动因，进而对症下药、精准发力，以实现“全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队”的宏伟目标。

今年是决胜全面建成小康社会关键的一年，稳定实现贫困人口“两不愁、三保障”，即不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗和住房安全有保障，是深入推进脱贫攻坚需要锁定的关键目标和遵循的重要标准。党的十八大以来，在精准扶贫、精准脱贫理念的指导下，我国脱贫攻坚成绩出色、举世瞩目。贫困人口“两不愁”问题已基本解决，但在事关贫困人口人力资本提升与中长期发展的“三保障”方面还面临一些瓶颈。有必要牢牢锁定义务教育、基本医疗和住房安全有保障三个目标，找准问题所在及深层次动因，进而对症下药、精准发

着力解决贫困人口“两不愁三保障”问题

□ 郑新业

力，以实现“全面建成小康社会，一个不能少；共同富裕路上，一个不能掉队”的宏伟目标。

保障住房安全，立稳贫困人口人力资本存续的先决条件。住房安全是我国精准扶贫能够完成的大前提，民无房不安。易地搬迁项目和危房改造工程作为精准扶贫工作中的重要举措，基本解决了贫困人口的居住安全和生活安全问题，但还有优化的余地。危房改造中还有极少数偏远地区困难群众居于危房之中；易地搬迁项目实施过程中，由于贫困户对政策信息的知晓度不足和理解偏差问题，导致沟通成本较高且引发了过程中的一些矛盾；对于贫困户的安置，由于信息不对称问题，贫困户禀赋能力与入住的安置点匹配问题还缺乏通盘的考虑，降低了人力资本与市场连接的效率。对此，有必要加大危房排查力度，做到危房改造全覆盖，满足贫困户基本住房安全需求。同时，充分发挥驻村工作队的作用，加大宣传力度，提高贫困户对易地搬迁政策知晓率；深入了解贫困户的家庭信息与异质性需求，以公平自愿的方式搬迁安置贫困户并配备齐全的基本公共服务和提供市场就业机会，确保易地搬迁项目顺利实施，实现贫困户脱贫致富。

健全医疗体系，守住贫困人口人力资本维持的最后底线。健康扶贫是我国精准扶贫战略的重要组成部分，当前农村贫困人口大多存在健康脆弱问题，因病致贫、因病返贫现象突出。据全国贫困人口追踪调查数据显示，2017年剩余的贫困家庭中，因病因残致贫的占到70%。虽然我国在农村医疗保障制度建设和医疗服务方面取得了突出的成就，但仍然有一定的改善空间。从事前来看，农村免费医疗体检还未大面积铺开，许多农民一旦生病检查就是大病晚期，家庭很快陷入贫困；从事中来看，当前“医疗体系五道防线”政策安排存有明显的道德风险问题，农村居民过度医疗现象突出，而研究发现过度医疗，如使用过多的抗菌药物，将对患者生命产生更大的伤害，增大因病致贫的风险；从事后来看，广大农村地区医保没有形成合力，医疗保障待遇标准不统一，申报手续复杂、周期长，不但给农村居民获得医保补助带来阻碍，还会给农村健康扶贫工作带来困难。基于此，有必要进一步完善健康扶贫兜底保障的作用。一是开展全生命周期农村贫困人口免费健康预防检查服务。针对未出生婴儿，对贫困家庭适婚适孕女性提供免费婚检、孕检服

务；针对贫困儿童开展免费接种疫苗、免费发放营养包等计划；针对贫困妇女提供免费“两癌筛查”服务；针对中老年贫困群体提供免费体检服务；做到预防为主，检治结合。二是以民政部的医疗救助制度部分替代现行的“医疗体系五道防线”政策，同时加大对乡村卫生院医护人员技能培训和村民健康知识培训，避免过度医疗致使家庭陷入健康陷阱的风险。三是将农村医疗保障待遇标准化，简化医疗报销手续、规范医疗报销流程，减轻贫困户的报销成本以及报销时滞引发的经济负担，助力健康扶贫工作的开展。

深化义务教育，延续贫困人口人力资本积累的增长红利。受教育程度对一个家庭的长期发展至关重要，长期低水平的教育会导致贫困在家庭中的代际传递。过去几十年里，在经济发展和政府大规模减贫政策下，农村贫困地区儿童的受教育数量和质量均有大幅度的提升和改善。但在发展过程中，一些新的问题开始涌现。其一，贫困区域学龄孩童的受教育机会容易被阻断。一些由于家庭贫困导致无法顺利完成学业；一些由于生理或心理残疾入学困难；一些因为父母在外务工，长期跟随老人或独自生活，

教育问题未得到足够的重视，致使学习成绩较差，难以顺利升入高中接受中等教育。据全国贫困人口追踪调查数据显示，贫困家庭在读子女比普通居民家庭在读学生的中考成绩平均低27分。其二，贫困地区缺乏优质师资，贫困儿童的受教育质量面临威胁。在市场化 and 城镇化浪潮的推动下，优秀教师资源和部分乡村适龄义务教育儿童持续向城镇集聚，农村贫困地区的教学面临重困困境。一方面贫困地区教师资源特别是优秀教师资源极度短缺，出现教师“下不去”“留不住”“教不好”等现实问题，部分由于家庭贫困、交通基础设施不足等各种复杂原因留在农村的儿童受教育问题未能得到足够的重视。另一方面教学基础设施薄弱。对中西部地区贫困县的调研发现，农村校舍建筑安全、厕所卫生状况、现代化教学设施配备等方面相对城市学校还有较大的差距。对此，有必要从需求侧和供给侧两方面入手，一方面对贫困家庭子女的受教育情况和需求进行摸底，采集贫困学生原始信息，并制定具有针对性的资助方案。例如，对贫困家庭儿童提供贫困补助，降低教育支出负担；建立集中寄宿学校，重视贫困留守儿童

障其义务教育的完成率；增加特殊教育学校建设的数量和招收名额并辅之以教育补助，保证部分生理或心理功能不健全儿童的受教育需求。在此基础上，还需要重视贫困儿童的营养水平，试点开展集中营养餐计划，避免因营养不足导致的学业表现较差问题。另一方面，增加优质教师资源的供给，例如实施边远贫困地区和革命老区人才支持教师专项计划、教师流动计划、提高乡村教师待遇等。同时加大对农村教学经费的投入以支持其完善教学基础设施，从而缩小城乡教育质量、教学资源供给差距，保障农村学生受教育的起点公平、过程公平和结果公平，从根本上解决农村贫困代际传递的问题。

农村贫困群体“三保障”问题事关脱贫攻坚战的成败和2020年全面小康社会的建成。解决好这一问题才能让人力资本实现不断的累积和增长，这需要我们

战略参考

发挥好社会组织在乡村振兴战略中的作用

□ 杨义凤

科学有序推动乡村产业、人才、文化、生态和组织的振兴，稳步推进乡村振兴战略实施，离不开党和政府的坚强领导、科学决策，同时也需要凝聚全社会振兴乡村的强大合力，扩大市场和社会参与。由于社会组织在实现产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕等方面具有独特的价值，因而培育和发展社会组织尤其是服务农村发展的社会组织就成为建立健全现代乡村社会治理体系，谱写新时代乡村全面振兴新篇章的重要内容。

乡村振兴战略实施离不开社会组织协同

提升农民创新创业的活力，助力产业兴旺。产业兴旺是乡村振兴战略的首要目标。一是依法组建各类农村经济合作组织，有助于推动农村经济规模化、组织化、市场化发展，强化农民的市场主体地位，参与产业融合发展。二是产业兴旺需要引入现代理念和生产要素，这对农业科技、农业人才等提出了新的要求。社会组织可以发挥其连接各方资源、广纳专业人才的优势，起到联结乡村居民与城市居民、农业技术人员与普通农民的媒介和桥梁作用，助力培育各类“土专家”“田秀才”，同时为提供农技指导、产品营销、资金服务等创造条件。三是广泛存在的农业科技服务中心、农村专业协会等各类生产技术服务型组织，还在提供服务、推广和传播科技知识之余，推动传统农民向现代农民、职业农民发展，推动着乡村经济的转型。

增强农民协商参与的能力，助力组织振兴。《国家乡村振兴战略规划（2018—2022）》指出，“以构建农村基层党组织为核心，自治法治德治三治结合的现代乡村社会治理体系为重点，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制”。一是社会协同和公众参与必然以组织化的形式进行，社会组织能够实现个体农户的组织凝聚和有序参与，将农户的利益诉求加以整合并将其与国家政策资源有效对接。二是伴随乡村经济社会转型，围绕资源分配和使用、土地流转、征地拆迁、环境治理等问题，乡村社会矛盾呈现增加态势。培育和发展社会组织，尤其是当前蓬勃发展的乡贤理事会、村民监事会等各类协商自治组织，有助于协调利益纠纷，建

立自治、法治和德治相结合的现代乡村社会治理体系。三是社会组织正越来越多地参与乡村治理和公共服务提供，在发掘社区公共议题、激发民众参与方面具有天然的优势，是提升农民协商自治能力、优化乡村治理模式的有效路径。

丰富农民的精神文化生活，提升乡风民俗。一方面，具有互益性、公益性的社会组织，可以提供包括生产合作、就业帮扶、养老服务、生态环保等方面的服务，在补齐民生短板、提升公共服务和参与美丽乡村建设的同时，更能以志愿活动、互助合作等形式激发人心向善、向美的精神，培养农民良好的生活习惯和乡村文明。另一方面，乡风文明是优秀传统文化和现代文明的有机结合，社会组织通过组织各类文体健康娱乐活动，开展社会主义核心价值观进农家、科学知识进农家、农民文化讲习班等精心设计的特色项目，有助于提升农民科学素养和知识理性，倡导正能量的乡风民俗。

社会组织发展需处理好五种关系

我国社会组织，尤其是服务农村发展的伴随社会治理重心向基层下移，社会组织的发展环境得到进一步改善，但仍普遍存在着组织规模小、经费来源不稳定、物力人力资源匮乏等问题，提供公共服务的能力和参与社会治理的能力较弱，难以满足乡村振兴的现实需求。为进一步推动社会组织的发展，激发不同类型社会组织活力，促进其有效参与乡村振兴战略，应处理好以下几个方面

处理好党的领导与社会组织协同的关系。基层党组织是实施乡村振兴战略的“主心骨”，是各类社会组织和各项工作的领导核心，乡村振兴战略必须坚持党管农村工作的原则，切实发挥基层党组织的政治优势和组织优势，将村两委的治理权力与各类社会组织的治理能力、治理资源相结合，在权责明确的基础上探索多元参与的良性运行机制，确立集中有力的乡土权威，强化现代乡村治理的组织基础，完善现代乡村治理体系。

处理好社会组织与普通农民的关系。乡村振兴必须坚持农民的主体地位，中央“一号文件”明确指出，实施乡村振兴战略需“切实发挥农民的主体作用，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性”。从这个意义上说，社会组织应引导农民更有效地参与乡村振兴

的各项任务，不仅不能取代农民的主体地位，而且必须确保其能够代表村民发声，切实保护村民参与的积极性。这就要求社会组织找准自身的定位，平衡政府、社会组织、乡村精英与普通农民之间的关系，切实以广大农民的利益为重，避免出现以自上而下的行政任务或者以乡村精英、社会组织骨干等少数群体需求为重的现象。

处理好传统社会组织与现代社会组织之间的关系。现代乡村治理体系的完善呼唤现代社会组织参与，后者因具备较强的专业能力和较多的社会资源而受到青睐。但是，一方面，现代社会组织培育和发展不能简单摒弃传统社会组织而另起炉灶，以老人会为代表的传统社会组织植根于乡村内部，在乡村治理中不同程度地发挥着协商、议事和监督等作用，在村民心中有一定威望。另一方面，培育和发展现代社会组织也不是对传统社会组织的简单复活，应在大力培育和发展现代社会组织的同时，加强对传统社会组织的规范，增强其公共属性，完善治理结构和治理规则，促进传统社会组织的规范发展和现代化转向，给乡村社会治理和精神文明建设带来新气象。

处理好发展型社会组织与保护型社会组织之间的关系。以农民专业合作社、农业技术服务中心为代表的发展型社会组织无疑可助力乡村“产业兴旺”的实现，而产业兴旺是乡村振兴的首要目标，但乡村振兴不仅仅是经济的发展，还包括人才、文化、生态和组织的振兴。这就要求在大力扶持发展型社会组织的同时加大对保护型社会组织的支持力度，避免单向度的经济发展带来的贫富分化、环境污染等问题。需关注乡村贫困家庭和弱势群体，以公益互助活动凝聚人心，巩固乡村发展的社会关系基础和组织发展基础。

处理好社会组织“增量”与“增能”之间的关系。从当前的发展趋势看，未来服务农村发展的社会组织数量会有较大提升，但在重视社会组织数量发展的同时应加强能力建设，特别是应正视当前社会组织普遍存在的组织规模小、经费来源不稳定、物力人力资源匮乏等问题，给予政策、资金、人力、项目、管理等方面的支持，规范社会组织的发展，提升其公共服务供给和乡村治理参与等方面的能力，进而提升农民的满意度和认可度，以激发其内生动力。

管理视角

全面推开“证照分离”改革，是党中央、国务院的重大决策部署，也是提高营商环境竞争力、释放市场主体创新活力的有益举措。深刻认识并落实“证照分离”改革要求，厘清政府与市场的关系，营造法治化、国际化、便利化的营商环境，对于推动我国经济高质量发展至关重要。

从“先证后照”到“照后减证”，破解企业“准入不准营”难题，增强“放”的彻底性。“证照分离”改革的实质是将市场主体资格登记与经营资格登记进行剥离，使行政登记与行政许可区分开来，把经营自主权归还给企业，压缩行政权力对市场主体微观经济事务的干预空间，促进市场在资源配置中起决定性作用。自“证照分离”改革以来，各地政府持续推出了一系列的创新举措，从“先证后照”改为“先照后证”，将营业执照与行政审批初步解除绑定，体现出商事登记的逻辑合理性。“证照分离”与“多证合一”相互补充，进一步提高了市场主体准入的便利度，降低了办理成本。通过突出“照后减证”深化“证照分离”，尽可能减少审批发证，充分激发市场主体创业创新活力，着力破解“办照容易办证难”“准入不准营”等突出问题，有效降低了企业制度性交易成本。按照党中央、国务院的统一部署，在全国范围内，第一批106项涉企行政审批事项分别按照取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务等四种方式实施“证照分离”改革，进一步厘顺“证”“照”功能，为市场主体资格行使扫清障碍。

随着改革的推进，管理理念、管理方式、管理手段逐步调整，倒逼政府各职能部门重构审批流程和工作流程。但在实践运作中，还存在少数事项“放”得不够彻底，操作上倾向于保守等现象。比如，“审批改为备案”这一类改革方式，不需要征得政府部门的事前同意，市场主体只需将相关材料报送主管部门即可。但由于考虑到完全放开市场可能带来的风险，一些审批部门仍然要先实地考察，符合条件后出具“备案证明”，市场主体才能开展经营活动。这些变通做法实际上就是隐形的“限制条件”，未能真正达到改革设计的初衷。因此，需以市场需求为导向，“放开手脚”解决实际操作中的痛点、难点问题，以使改革红利得到进一步释放。

在审批与监管相互衔接的基础上，突出“行为监管”，增强“管”的协同性。良好的营商环境不只是体现在市场主体的“准入”环节，它包括市场主体从开办、运营到退出的整个活动过程的周围境况和条件总和，经营过程的环境更为市场

主体所关注。“证照分离”改革后，市场主体的准入门槛降低，政府需要转变长期以来“重审批、轻监管”的观念，应从“资质监管”转向“行为监管”，把更多的精力转到事中事后监管，以“严管”为“宽进”作保障。

在改革过程中，企业总量快速增长，但鱼龙混杂、良莠不齐的现象也较为突出，对事中事后监管提出更高要求，政府监管部门必须对企业的经营活动全过程全覆盖全掌握，及时应对各种经营后果。在监管责任方面，需要进一步明晰。“谁审批、谁监管，谁主管、谁监管”以及“属地监管”原则在实践运作中仍存在界限模糊的现象。如一个部门审批的事项可能涉及多个监管部门，属地政府没有审批权和主管权，却承担着监管责任等，这些问题都需在接下来的工作中着力解决好。在监管机制方面，部门之间的协同监管和联合惩戒力度还不大。由于缺乏有效的联合机制和渠道，特别是基层的“管理”和“执法”分离后，或多或少存在信息不通、衔接不畅、扯皮推诿等问题。因此，应拓展信息归集共享的广度和深度，打通办证部门与办照部门之间、办证办照部门与监管部门之间、监管部门之间、条块部门之间甚至是部门内不同职能处室之间的信息共享。在监管范围方面，事中事后监管的重点是聚集市场需求的焦点问题，从源头上将市场每个经营者纳入监管体系，包括以无照状态存在的新生事物、新型业态，并最大限度拓宽公众参与事中事后监管的渠道，实现监管的公平有效。

通过制度创新营造政府服务供给优势，提高企业的感受度和满意度，增强“服”的有效性。“证照分离”改革不仅仅是精简行政审批事项和流程、改变行政审批方式，更重要的意义在于通过改革转变政府职能、提升政府治理能力、优化公共服务供给。政府在市场经济中的角色从传统的市场准入审查者转变为维护市场秩序的“啄木鸟”和服务市场主体的“店小二”，应督促市场主体承担社会责任，更好地发挥自律作用。

近年来，随着“放管服”改革的力度持续加大，办证难问题已得到了很大缓解，营商环境改善较为明显。要使改革成效进一步得到市场主体和社会公众的充分认可，还应进一步畅通改革的传输渠道、提升公共服务供给的有效性。市场主体和群众的感受度和满意度如何，是衡量改革成效的重要标准。首先，应以需求为导向，对实践中反映较强烈的事项作重点调整，将在更大范围受益的事项纳入改革，并以通俗易懂的标准和方式公众所感知。其次，针对市场主体和群众

以「证照分离」改革促进营商环境优化

俞晓波

的诉求，改革还应在那些能够直接体现获得感的领域重点深化。如在办证过程中，尤其是在与群众生活密切相关的餐饮、卫生等行业领域，办证部门应主动跨前，有效发挥行政指导的作用，为企业提供更加“到位”的服务。再次，“证照分离”改革的深化，还需要有配套改革措施跟进，与区域产业政策、人才政策等制度紧密衔接。当前，我国经济发展动力由资源要素驱动向创新驱动转变，创新创业活力有待提高，创新人才的数量有待增加，经济结构有待调整，这些都需要构建完善的制度体系。“证照分离”改革的核心要义在于解决市场主体办证难的问题，是一个不断推进的系统化工程，在改革实施过程中应结合我国对外开放政策、重点产业扶持政策、区域开发政策等，形成全链条的改革框架，提供集成化的政府服务体系，才能提高竞争力和吸引力，营造出符合国际惯例的一流营商环境。

国家治理