

2016年4月19日，习近平总书记
在网络安全和信息化工作座谈会上的
讲话中提出了要以信息化推进国家治
理体系和治理能力现代化的要求。因
此，我们应抓住信息化建设与发展的
契机，不断深化对国家治理体系和治
理能力现代化的认识。

助推治理过程的决策现代化

国家治理过程离不开治理的决策
过程，而任何决策必须以信息为基
础，全面、真实和及时的信息，是决
策科学的重要保证。在现代信息社
会，信息以海量的形式存在，而且比
较复杂，变化速度更快，这不但使信
息收集和处理的难度加大，而且使信
息对决策来说变得更加重要。在决策
过程中，如果信息一旦失真，或以片
面的甚至过时的信息作为决策的基
础，就必然会导致决策失误。而现代
信息技术的发展和科学收集和处
理决策信息提供了有效的技术支
撑，从而为科学决策提供了技术保障。
以信息化推进国家治理决策体系
和决策能力现代化，需打通信息壁
垒，构建全国信息资源共享体系，更
好用信息化手段感知社会态势、畅通
沟通渠道、辅助科学决策。具体来
说，可从三个方面下功夫。第一，构
建全国信息资源共享体系。对于国家
治理来说，建立一个全国性、能够覆
盖全社会各个领域、开放性的决策信
息平台非常重要。如果各地、各部门
在信息平台建设方面各自为政、相互
封闭，互设信息壁垒，不但会造成信

以信息化建设助推国家治理现代化

□ 任晓刚 郭广生

息资源浪费，提高相关决策者获取信
息的成本，而且可能会造成决策的失
误。第二，更好用信息化手段感知社
会态势。为保证治理决策的科学性，
决策机构必须全面了解社会各个方
面的信息，把握社会发展的动态和趋
势，而信息化则为此提供了新的技术
手段。各级干部特别是领导干部需更
好用信息化手段感知社会态势，收集
民情民意，为科学决策服务。第三，
不断开发新的决策支持系统，辅助科
学决策。随着国家治理事务越来越复
杂，决策的难度也越来越大，就需要
庞大的技术系统作支撑。以往信息化
技术开发的一系列辅助决策系统，在
科学决策过程中发挥了重要作用。为
进一步推进国家治理决策体系和决策
能力现代化，需要不断开发新的辅助
决策系统，以提升国家治理决策科学
化水平。

助推治理过程的执行现代化

国家治理体系和治理能力现代化
必然要求国家治理执行体系和执行能
力的现代化。很多国家治理的实践表
明，即使有再好的治理决策，如果得

不到有效执行，治理的目标仍然无法
实现。执行问题非常复杂，执行过程
是一个公共服务的过程，需直面人民
群众，直接服务人民群众。执行工作
的好坏，直接关系到人民群众对党和
政府的满意度。目前，党中央和国务
院制定了一系列反映民情、符合民意
的重大决策。对于这些重大决策，人
民群众是赞成的、支持的。但人民群
众对我们的党政机关和干部还存在着
某些不满意的地方。很多研究表明，
这些不满意更多地源于有关决策的执
行层面。因此，对于国家治理来说，
抓好执行工作非常重要。国家治理执
行体系和执行能力的现代化，不但事
关治理目标的实现与否，而且还涉及
治理成本与效率、治理主体间的相互
关系等一系列问题。因此，推进国家
治理执行体系和执行能力的现代化，
对于推进国家治理体系和治理能力的
现代化具有非常重要的意义。

因此，我们应高度重视信息化手
段在完善国家治理执行体系和提升国
家治理执行能力中的作用，各级领导
干部应学会并善于运用电子政务和
“互联网+”等现代信息化技术手段来
提高执行效率，提高公共服务水平，

促进基本公共服务的均等化。第一，
建立民生领域的统一信息平台。鼓励
各级政府部门打破信息壁垒、提升服
务效率，让百姓少跑腿、信息多跑
路，解决办事难、办事慢、办事繁
的问题。各级党政机关和领导干部应
把推进电子政务、提高服务效率作为
当前的一项重要工作来抓，并落到实
处。第二，实施“互联网+”，促进基
本公共服务均等化。基本服务均等化
是现代公共治理的重要目标之一。由
于我国地缘辽阔，城乡之间、地区之
间的差别仍然存在，致使在实现基本
公共服务均等化方面存在较大困难，
而“互联网+”的出现及其应用，为我
们促进基本公共服务均等化提供了新
的技术手段。对此，可以发挥互联网
优势，实施“互联网+教育”“互联网
+医疗”“互联网+文化”等，使农村
地区、经济不发达地区也能享受到优
质的公共服务，弥补城乡及地域差距。
第三，助推2020年脱贫攻坚的实现。
借助互联网推进精准扶贫、精准脱
贫，让农产品通过互联网走出乡村，
使更多困难群众也享受到互联网发展
带来的红利。

助推治理过程的监督现代化

监督是治理过程的一个重要环
节。如果说国家治理体系是一个系
统，那么，监督体系则是这个大系统
中的一个子系统。同样，监督能力也
是整个治理能力的一个有机组成部
分。在现代国家治理体系和治理活动
中，监督子系统和监督活动处于非常
重要的地位，不仅提高治理效率、提
高公共服务水平需要强化治理过程
中的监督，而且防止治理者滥用公共
权力、贪污腐败更需要加强监督。一
个完善的监督体系，既包括健全的
内部监督机制，如纪律检查委员会、
监察委员会；又包括健全的外部监
督机制，如社会监督和舆论监督。为
了实现对治理过程的有效监督，不但
需要一个科学的监督体系，还需要加
强监督能力建设，这既包括内部机制
的监督能力建设，也包括外部机制的
监督能力建设。

信息化的发展，为国家治理监督
体系和监督能力的现代化提供了重要
的技术支撑。第一，信息化为监督者

在兜底脱贫中实现社会救助新发展

□ 江治强

社会救助兜底脱贫，是社会救
助制度放在农村贫困治理的实践中
，检验其科学性和不断自我创新的
过程。透过社会救助与扶贫政策的
磨合，可以更加全面地认识社会救
助在国家贫困治理体系中的地位，
也有助于探寻当前及今后社会救
助制度改革的方向。

社会救助在脱贫攻坚中具有兜底作用

在2015年召开的中央扶贫开发
工作会议上，习近平总书记提出了
脱贫攻坚“五个一批”的思想，其
中“社会保障兜底一批”着重强调
社会救助的“兜底”作用。随后，
“农村最低生活保障制度兜底脱贫”
写入《中共中央国务院关于打赢脱
贫攻坚战的决定》，2018年民政部
等三部门又专门出台了《关于在脱
贫攻坚三年行动中切实做好社会救
助兜底保障工作的实施意见》，对
这项工作作出部署。社会救助兜底
是一项十分关键的脱贫举措。社会
救助在整个社会保障制度体系中，
作为最富有弹性而不受拘束的一
种计划，具有非缴费性和不以权利
与义务相对称为前提等特点，它可
以直接作用于贫困人口平等生存权
的维系。现阶段，我国的脱贫工作
实际上是解决绝对贫困人口的基
本生存权问题，因此，在整个农村
反贫困治理体系中社会救助制度是
不可或缺的重要内容。

在脱贫攻坚行动中，社会救助
“兜底”有其特定的内涵，从贫困
人口脱贫的需要和社会救助制度上
来看，社会救助兜底至少有四层含
义：一是次序上的兜底。即在各种
扶贫手段包括在社会保障体系中，
社会救助应当扮演最后的“出场
者”角色。二是程度上的兜底。即
社会救助提供的保障是国家现行扶
贫标准之下的基本生活的保障，是
对贫困人口突发疾病、遭遇不测等
意外变故基本生活难以维持时的
“雪中送炭”。三是人群上的兜底。
即社会救助重在瞄准脱贫路上“跑
得慢的、跑不动的”贫困人口，比
如无劳动力、无经济来源的老年

人、残疾人、罹患重病者等特殊贫
困群体。四是保障主体的兜底。社
会救助作为一项国家干预，是在家
庭、集体、市场主体等无法有效解
决贫困问题之后的制度安排。从以
上看，社会救助兜底脱贫攻坚，不
是对所有贫困人口的兜底，也不是
对全部脱贫需求的兜底，而是有选
择、有温度的兜底，其作用一方面
在于贫困人口生存权的维护，另一
方面在于最大限度地阻断贫困人口
的社会排斥和贫困代际传递，实现
贫困人口随全体人民共同迈入小
康、共享发展成果。

社会救助兜底与扶贫衔接中的问题不容忽视

党的十八大以来，贯彻落实中
央脱贫攻坚决策部署，社会救助与
扶贫攻坚政策衔接的力度不断加大
，助力脱贫取得了显著成效。据民
政部有关数据显示，2017年底，
全国所有县（市、区）的农村低保
标准均已达到或超过国家扶贫标
准。截至2018年底，社会救助兜
底保障的建档立卡贫困人口达到1812
万人，占全国农村低保和特困人口
的比重超过45%。

但是也要看到，社会救助与扶
贫是两套政策体系，只有形成顺畅
的衔接机制，社会救助兜底作用才
能精准发挥。由于两套政策体系分
属不同部门，尽管民政部联合国务
院扶贫办分别于2016年和2017年制
定下发了两个有关农村低保与扶贫
相衔接的文件，但在政策落实中，
社会救助兜底脱贫与扶贫体系的衔
接依然面临诸多难题。

一是政策衔接方面。最典型的
是一些地区的扶贫对象得到了特殊
的医疗保障，而某些低保人口、特
困人员，因为不在建档立卡之列，
被排除在这些地方性的扶贫保障政
策之外，造成保障待遇跟身份没有
跟贫困程度挂钩，违背了社会政策
分配正义的原则。二是对象衔接方
面。由于建档立卡贫困人口的认定
与低保对象的认定，采用的是不同
的模式和方法，造成部分低保、特
困人口被排除在建档立卡之外。与
此同时，有些贫困家庭人均可支配

收入虽然超出低保标准，但因为刚
性支出不在贫困识别之内，因而无
法进入低保兜底保障范围。三是标
准衔接方面。2015年中央扶贫开发
工作会议提出，低保标准要与国家
扶贫标准“两线合一”。应该说
“两线合一”是解决低保兜底脱贫
的技术性要求，实质在于在脱贫攻
坚阶段贫困地区农村低保标准要动
态达到国家扶贫标准，以确保符合
低保标准的建档立卡贫困人口能够
获得社会救助兜底保障。但是，实
践中个别地方出现了将贫困人口简
单纳入低保“一兜了之”的现象，
特别是2020年贫困人口“一人不
落”全部脱贫的目标迫近，大量贫
困人口进入低保显著增加了地方财
政压力。同时，还要警惕为了兜底
而对现行农村低保制度带来的合法
性冲击。不少贫困人口从家庭整体
看不符合低保标准，但家有重病
患者或重度残疾人，确需医疗救助
等专项救助，而专项救助又多与低
保相挂钩。为了使这些贫困人口纳
入专项救助，近年来一些地方出现
了低保单人户施保、低保金因人发
放等做法。这些有益的探索需要通
过及时修改法规政策的方式予以
规范。

进一步完善社会救助的兜底作用

社会救助兜底脱贫的实践，为
我们在整个反贫困体系中观察社会
救助的地位与功能，以及为未来社
会救助体系的改革与完善，提供了
十分有益的视角。

一是应当在国家贫困治理体系
总体框架中谋划社会救助的整体发
展。贫困是一个复杂的社会问题，
贫困的治理不可能靠一维政策工具
来实现。目前中央倡导和推动的精
准扶贫精准脱贫方略，实际上是典
型的多维贫困治理。扶贫开发从过
去区域性开发转到了瞄准贫困人口
这样一个显著的变化，对根据常态
反贫困逻辑建立的社会救助体系而
言，在很多方面需要适应性调试。
因此，社会救助的体系建设不能自
行其是，必须根据国家贫困治理的
进程来定位目标、原则、功能和制

度安排，使之有机地嵌入国家反贫
困治理体系之中。社会救助体系自
身也要形成有机的治理体系，防止
出现民政救助与医保、教育、住房
等专项救助衔接不畅，造成治理碎
片化，增加不必要的摩擦成本。

二是应当确立“精准”观念引
领社会救助制度改革方向。脱贫攻
坚的精髓在于“精准”，这能够实现
扶贫政策措施与贫困人口的特点、
脱贫需求有效对接，提高贫困人口
脱贫的效果。提高社会救助在贫困
治理中的作用，也必须把“精准”
作为一条重要理念，只有像精准扶
贫一样，各项救助政策、项目和措
施到户到人，做到因人施策、个案
化管理与精确化服务，社会救助在
治理贫困中的作用才能实现最大
化。同时，应加快建立和完善实现
救助对象精准识别、救助需求多维
评估、救助供给有效匹配的制度体
系和技术标准，满足贫困人口多样
性多层次的生存发展需要。

三是应当参照扶贫多维贫困识
别方法，完善社会救助贫困评估体
系。扶贫对象的认定充分借鉴了国
际上流行的多维贫困理念。低保等
社会救助制度在对象的识别上，目
前主要是核算家庭收入，辅之以家
庭经济状况信息比对，对于贫困家
庭的刚性支出则没有纳入贫困程度
评估体系。今后，随着绝对贫困现
象的消除，相对贫困特别是支出型
贫困的凸显，社会救助对象的认定
应当在贫困的测量上，从收入为主
转向收入和支出并重，构建多维贫
困指数综合评估贫困家庭的困难程
度和类型，从而提高对贫困人口需
求的救助匹配程度。

四是应当借鉴“造血”扶贫做
法，增强社会救助的积极功能。社
会救助制度经常被人批评的一个话
题是它的“消极性”。精准扶贫对低
保等社会救助制度创新带来的启
示，就是要通过救助项目的创新、
救助对象的分类管理、方式的创
新，在兜底保障的同时，通过救助
来增强贫困人口脱贫的“造血”能
力，提升社会救助对于贫困人口参
与劳动和就业的促进功能。

管理视角

行使自己的权力提供了新的渠道。信
息化技术特别是互联网发展以来，有
关政务信息的公开可以在互联网上
进行，人民群众对党政机关及其干部
的意见可以在互联网上表达，甚至可
以通过互联网对个别干部的违法乱
纪行为进行网上举报。第二，信息
化使监督者的监督更有效。互联网
为政务信息的公开、人民监督意见
的表达和对个别干部的违法乱纪行
为进行网上举报，不但为监督提供
了新的渠道，而且比互联网出现之
前更透明，影响范围更大更广，更
能引起有关机关和领导干部的重
视。第三，信息化极大地降低了监
督参与者的成本。互联网的出
现和发展，不但为人民群众参与监
督提供了更加便捷、更加高效的参
与途径，而且极大地降低了参与成
本，使更大范围的参与监督成为可
能。因此，各级领导干部应正确认
识互联网对于创新监督机制的重要
意义，自觉接受互联网的监督，对
网上那些出于善意的批评，不论
是对党和政府工作提的还是对领
导干部个人提的，不论是和风细雨
的还是忠言逆耳的，不仅要欢迎，
而且应认真研究和吸取，让互联网
成为各级领导干部了解群众、贴
近群众、为群众排忧解难的新途
径，成为发扬人民民主、接受人民
监督的新渠道，这也是互联网对于
创新监督机制的价值所在。

战略思维

政务诚信建设 进一步加强

冯利华 朱振

诚信是国家治理的重要资源。政
府是公共服务的提供者、公共政策
的制定者和公共秩序的维护者，政
务诚信是社会信用体系的重要组成部分
和重要标杆，在社会体系建设中发挥
着示范引领作用。甚至可以说，政
务诚信建设的好坏，直接关系到党
和政府形象，一定程度上决定着信
用环境建设的成败。加强政务诚信
建设，务必多措并举，坚持守正道
、树正行，定准政务诚信“航
航线”。

加强政务诚信建设，牢记初心使
命。思想是行动的先导，使命是奋
斗的指南。公职人员尤其是党员领
导干部是政务行为的主体，是政务
诚信建设的关键。公职人员的本职
使命所系，是团结带领人民群众攻
坚克难、夺取胜利，以“诚”赢得
民心，以“信”凝聚力量，明确前
进方向，统一行动步调，坚定不移
向前进。如果公职人员不能以身作
则、率先垂范而放松自我要求、产
生失信行为甚至欺上瞒下、弄虚
作假，势必对事业发展造成阻碍，
直接影响政风社风。

加强政务诚信建设，坚持服务宗
旨。人民立场是中国共产党的根本
政治立场。我们党的这一根本政治
立场，决定了党和国家事业发展必
须始终坚持以人民为中心，牢记为
人民服务宗旨，始终与人民心心相
印、同甘共苦；以最广大人民的根
本利益为出发点 and 落脚点，带
头依法行使权力、履行职责、承担
责任，全面转变工作作风，时刻注
意恪守信用原则，承诺于民之事
不可荒废，优先考虑群众利益，并
通过相应制度落实来保障诚信，在
全社会树立起诚信守信表率。特
别是，政府部门应继续深入推进
“放管服”改革，继续精简规范行
政审批事项，避免对社会微观经济
领域的直接干预，减少政府交易活
动，严格杜绝变相盈利，持续压缩
权力寻租空间，真正把权力交给市
场主体，把更多的精力集中在转变
政府职能、优化营商环境、促进经
济社会全面发展上来。始终坚持民
生优先原则，切实避免公职人员
“近水楼台先得月”和以权谋私
、与民争利等行为，努力使改革
发展成果更多更公平地惠及全体
人民。

加强政务诚信建设，推进科学决
策。政府权威和公信力靠科学决策
、精准施策来体现。决策是公共部
门的郑重承诺和责任、义务，决策
执行直接影响群众对政府的认知、
评价和信任，不接地气、不合民意
的决策只能带来诺而不践、大诺小
践等失信于民行为。实现科学决策
，必须不断提高决策的科学化、民
主化、法治化水平，深入调查研
究、广泛听取意见、充分进行论证
、科学权衡研判，着力完善重大
事项集体决策制度；切实履行公
众参与、专家论证咨询、风险评估
、合法性审查和社会公示、听

证、集体讨论决定等程序和制度，
对重大工程、重大行政决策和涉
及群众切身利益的项目，广开言路
、问政于民、问需于民、问计于
民，保障人民群众通过多种途径参
与决策；严格落实决策责任制度，
实行权责一致、权责挂钩；充分
发挥传媒监督、社会监督等外部
监督作用，努力形成公众参与、
制度约束、集体研究的决策机制，
使决策更加科学化、民主化、法
治化。对于公职人员尤其应注重
提升执行能力，要敢于担当、勇
于行动，确保各项决策落到实处、
取得实效，取信于民、造福百姓。

加强政务诚信建设，注重信用修
复。智者千虑，必有一失。对政府
部门和公职人员来说，一旦出现政
务失信，应根据失信行为所造成的
损失情况和社会影响程度进行评
估，分清领域、层次、因果，判
定是无意过失还是有意为之，根
据不同情况给予批评教育、追究
责任等相应惩戒。此外，为更好
地引导社会诚信行为、加快社会
信用体系建设，有必要建立信用修
复和纠错机制，完善守信诚信褒
奖机制和违法失信行为惩戒机制，
激励失信者自律自戒，使尊法守
法成为全体人民的共同追求和自
觉行动。

总之，加强政务诚信建设，应
从源头出发、从制度入手，紧紧
围绕加快建设科学、权责法定、
执法严明、公正公开、廉洁高
效、法治政府的法治政府，让政
务行为更加规范，让公职人员更
为廉洁诚信，以在社会信用体系
建设新征程中树立标杆、形成垂
范。