



# 创新基层治理 让每个社会细胞都健康活跃

□ 曹 巧

党的十九届五中全会公报提出，坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，尽力而为、量力而行，健全基本公共服务体系，完善共建共治共享的社会治理制度。习近平总书记先后在经济社会领域专家座谈会和基层代表座谈会上，对加强和创新基层社会治理作出重要指示和明确要求，要加强和创新基层社会治理，使每个社会细胞都健康活跃，将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层。这些重要论断把握时代特征，为社会治理理论研究、规划编制、体制创新、力量部署、资源保障划出了重点。“十四五”时期，我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程，进入新发展阶段，为迎接新机遇、回应新挑战，促进社会活力与社会秩序的统一，基层社会治理应处理好以下四层关系。

**处理好基层党组织与多元治理主体之间的关系。**加强基层党组织建设，将党的领导融入到多元治理主体中，不断扩大基层党组织覆盖范围。在业委会、社会组织、物业服务企业等组织中加快完善布局，通过成立小区党支部、楼栋党小组等实现党组织全覆盖。在此基础上，通过构建市—区—街道—社区四级基层党建联动体系，深化拓展毗邻党建、楼宇党建等区域化党建工作，将互不隶属、层级不同、领域多元的基层党组织统领起来，以减少各个治理主体之间存在的信息沟通难、事务协调难以及相互合作难等问题。同时，以提升优化服务供给为目标，充分发挥基层党组织的组织动员优势、资源统筹优势和密切联系群众优势，强化党员来自群众、服务群众的宗旨理念，切实将抓党建、抓治理与抓服务统一起来。强化基层党组织的政治优势，通过举行“议事协商会”“民情分析会”等健全完善多元协商民

主机制，引导多元主体共同讨论事项、表达利益诉求、开展沟通协商，把矛盾纠纷化解在萌芽、化解在基层。

**处理好传统治理方式与现代治理技术之间的关系。**基层社会治理的特点是直接面对群众，事务琐碎复杂甚至艰巨繁重，是社会治理的基础和重心，也是绝大多数矛盾纠纷的“集散地”。在基层治理过程中，必须由单一化向多元化转变、由碎片化向系统化转变、由经验化向科学化转变。与此同时，加强技术治理深度介入，打破信息壁垒、时空壁垒、条块分割、认知差异等多次元壁垒。长期以来，不同行业领域、不同系统层级之间普遍存在各自为政、各行其是，导致公共事务推进困难、公共问题解决进程受阻。这就需要我们必须构建统一的数据共享平台、科学的数据汇集机制、合理的权限配置方式以及法治化的保障程序，在综合治理的精准度和有效性上下功夫。需要指出的，积极挖掘优秀传统文化中的治理元素至关重要。比如一些地方探索打造“和顺茶馆”“家风馆”“乡贤评理堂”等基地载体，通过阵地建设、建章立制和氛围营造，把和文化、孝文化、乡贤文化等融入到基层治理过程中。在具体实施中，除传统的活动阵地和宣传形式外，还可借助移动互联网、掌上APP、微信小程序等技术力量和平台优势，进一步形成扩散效应，从优秀传统文化中汲取治理智慧和行动力量，广泛传递好声音、凝聚正能量、引领新风尚，在价值和情感上塑造认同感。

**处理好顶层设计与基层创新之间的关系。**顶层设计是“自上而下”的设计，是国家治理的重要方式，体现了国家治理体系和治理能力现代化的要求。基层创新就是立足于基层，以解放思想、实事求是的态度，探索寻求一切能够贯彻好上级决策部署的办法。显然，正确认识和把握“顶层设计”和“基层创新”二者之间的关系，从而真正做到在战略决策上坚持顶层设计、统一领导，战术选择上鼓励基层创新、因地制宜，才能最大限度地激发出推动改革发展的强大动能。加强基层社会治理体制机制创新，须逐步实现由“碎片化”向“体系化”转变。针对跨部门协作难、跨层级衔接难、多主体协同难以及信息传递互通难等关键治理环节进行体制机制的再设计和再改革。以问题和需求为导向，通过流程再造、关系重塑、资源整合等方式，从根本上释放基层社会治理效能。在此基础上，还需要坚持完善共性与个性相结合的制度化渠道，将基层社会治理创新实践由点上“盆景”发展为面上“风景”。从各地治理实践来看，当前围绕以党建引领居民自治、共建共治促进服务提升等方面，已在全国各市区、镇街、村居等不同层面涌现出丰富的实践创新，应及时总结梳理，将具有可复制性、可操作性的好经验、好做法，以制度化的形式固化下来形成治理常态。同时将一批行之有效的基层治理经验、模式上升到制度设计层面，在更大范围、更高层次上推广应用，推动建设更加成熟、定型、有效的社会治理机制。鼓励各地在摸清自身底数、盘活辖区资源、解决问题上发力，因地制宜创新特色治理实践。党的十九届五中全会提出“十四五”时期经济社会发展主要目标和二〇三五年远景目标，强调国家治理效能得到新提升是全面建设社会主义现代化国家重大任务和奋斗目标，而“加快推进市域社会治理现代化”正是这一重要目标的理论课题和实践命题。市域层面既是国家大政方针落地实施的关键场域，又是基层治理实践创新的重要“前线指挥部”，既是重大矛盾风险的聚集地，又是城市治理与农村治理的融合体，具有较为完备的社会治理体系以及强大的统筹协调能力，也是重大矛盾风险的化解地。因此，要在市域范围内进行统筹谋划和实施基层社会治理，以城区为重点、覆盖农村、联动城乡，从理念、体系、能力等多个层面加快推进市域社会治理现代化，防范化解重大风险隐患，及时回应人民群众的诉求期待。

**处理好常态基层治理与突发危机治理之间的关系。**聚焦关键治理领域，创新探索常态化基层治理。“十四五”时期，我国在城乡一体化治理、老龄化社会治理、互联网治理、老旧小区治理等领域将面临常态化长期性挑战。以老龄化社会治理为例，开展精准化养老服务是其中的关键环节，要在制定分区分级规划、落实标准化监管、培养专业化人才以及推进智慧养老等方面提前思考、提前谋划。总而言之，需要坚持以人民为中心的发展思想，聚焦关键治理领域关键治理环节，创新性运用综合治理方法，前瞻性开展常态化基层治理。树牢风险防范意识，将常态基层治理优势转化为突发危机治理效能。新发展阶段面临系统性、整体性重大风险的概率大大增加，特别是信息安全、网络安全、公共卫生安全等非传统安全领域形势更为严峻，对基层社会治理在快速反应、广泛动员、高效整合、有机协同等方面提出更高要求，迫切需要前置突发危机治理关口，建立健全风险预警机制，提高基层干部风险识别和应对能力，构建共建共享、群防群控的常态化危机预防体系以及应急协调转换机制。在预防、处置以及善后的全流程各环节，推动人员广泛动员、及时响应，资源快速整合、高效配置，提高治理效能、降低治理成本。探索将应急状态下一些好的经验做法，进一步转化为常态化的治理实践。经过新冠肺炎疫情防控的治理大考之后，仍须进一步在破解社会治理力量下沉、自治力量的激活与联结、“平战结合”的模式方面转换、智能化治理应用以及分级分类的精准治理策略等方面深入探索，通过体制机制创新、标准化治理等方式形成治理长效且有效，让每个社会细胞都健康活跃。

养老方式归根到底是一种生活方式。目前，我国养老服务体系是由三部分组成，即居家养老、社区养老和机构养老。这一区分虽然有其合理性，但在实践中却容易造成相互割裂，致使各养老服务主体缺乏互动与合作，进而影响了养老服务资源的合理配置和高效供给。而养老服务需求呈现出的多样性、多层次性、个性化特征，决定了推进居家养老、社区养老和机构养老三种方式的融合发展成为必然。

我国养老服务经历了“先机构后社区和居家”的发展路径。从国家战略规划看，《中国老龄事业发展规划》中明确了以“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的养老服务体系，极大地促进了养老机构的发展。在《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中提出健全以“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”，机构养老的定位由“支撑”改为“补充”。这表明国家养老服务的重心由机构转向社区和居家，开始着力解决居家养老和社区养老发展不充分问题，以完善居家养老服务支持体系。于是，社区养老与居家养老相互融合的社区居家养老在“十三五”期间获得了长足发展。

社区居家养老是以社区为平台，整合社区内外各种服务资源，为居家老年人提供专业化、人性化、便捷化服务的一种养老方式。社区居家养老能够维护老年人的自主、自立和自尊，维持老年人既有的社会关系和社会资本，延缓老年人生理和心理的衰退。一方面，避免了机构养老的老年人因离开家庭独立居住而带来的亲情慰藉和社区归属缺失问题；另一方面，也弥补了居家养老专业化能力不足及家庭照护功能趋于弱化问题。对于我国这样一个人口老龄化速度快、老年人口规模庞大、养老服务资源相对短缺的国家而言，社区居家养老则是一个社会总成本最低、资源配置最优化且符合中国人传统养老观念的养老方式。首先，社区居家养老利用存量闲置资源建养老服务设施，如利用工业用地、仓储用房以及商业、办公、社区用房等存量资源兴办养老服务设施，以较低的成本实现了社区养老资源的增量嵌入；其次，通过叠加服务功能，打造社区养老综合体和若干个家门口服务站，以全面提供“近家”服务内容；再次，通过引入社会组织、市场主体负责或参与社区养老服务供给及服务设施的运营，提高养老服务的专业化水平和服务效率。

但是，社区居家养老也将面临社区居家养老服务机构的收支平衡问题。由于是散状分布在社区中的小机构，社区居家养老服务机构整体运营成本比较高，加之养老服务又属于公共服务的范畴，并不能完全按照市场定价，这为机构的生存和可持续发展带来困难。从各地实践看，一般采取三种办法来解决这一问题：其一是“以大带小”，即将社区的大型养老院、敬老院（大机构）和社区居家养老服务机构（小机构）同时交给一家养老服务组织运营，以让大机构的资源和社区居家养老服务机构实现共享，减少小机构的运营成本。其二是连锁经营，即一家养老服务组织同时经营多家社区居家养老服务机构，实现品牌化、连锁化经营，而这两种做法均需要具有雄厚实力的大型养老服务组织。其三是做“溢出效应”，即服务机构的人力、物力资源向周边社区的居家老人辐射，上门递送服务。这一做法受制于老年人的支付能力，面临着有效需求不足的问题。

可见，社区居家养老的可持续发展需要发挥大型养老机构的带动辐射作用。这就意味着在社区层面必须将居家社区机构养老融合起来，而不能将三者分割开来，分开发展。否则，社区小机构仅仅运营社区

## 推进居家社区机构养老融合发展

□ 冯梦成

或居家养老，就难以盈利和生存；而大机构不进入社区或居家，就会导致自身服务资源的闲置。而实现居家社区机构养老融合发展，既能够发挥各自优势：机构优势在于专业化的服务、社区的优势在于平台与资源衔接、居家的优势在于亲情及熟悉的环境。同时，也可以弥补各自不足：居家和社区，扩展了机构的服务对象，并提供了链接服务对象的平台；机构则为居家社区提供了专业化服务支持。党的十九届五中全会通过的规划《建议》要求“构建居家社区机构养老融合发展、医养康养相结合的养老服务体系”，而这一新的养老服务体系则为推动居家社区机构养老融合发展提供了政策支持。

“十四五”时期，鉴于绝大多数老年人选择居家养老的现实及其衍生的相应服务需求，我国需要大力推进居家社区机构养老融合发展。在供给侧上，要增强大型养老机构的资源整合能力和服务社区的辐射能力。如打造社区养老服务平台以统筹政府、市场、社会和家庭的养老服务资源，实现为老服务效益最大化；推动养老服务设施与社区卫生、娱乐、文化、体育、健身等其他生活设施实现功能上链接，以形成系统性的社区养老服务资源；支持养老服务机构集团化、区域化、品牌化、标准化发展，以推动养老服务机构做优做强等。在需求侧上，则要有效激发潜在的养老需求。如支持社区及家庭适老化改造、推进家庭照料床位建设、鼓励老旧小区加装电梯等，以提升老年人居家养老的品质需求；探索社区养老中基本医疗服务、医疗康复等与医保之间的衔接措施，稳步推进全国统一、保基本、可持续的社会基本长期护理保险制度，鼓励商业保险机构建立长期商业护理保险，以增强老年人的支付能力等。

社区小机构仅仅运营社区

## 做好易地扶贫搬迁后半篇文章

□ 马建英

易地扶贫搬迁作为一项公共政策，随着我国经济和社会的快速发展及城市化步伐的加快，经历了不同时期的变革，政策演进历经探索阶段、全面推进阶段以及后续扶持阶段。在以后的易地扶贫接续工作中，要进一步发挥精准施策的主动性，重构搬迁群众的经济社会关系，从根本上解决搬迁人口脱贫发展问题，才能做好易地扶贫搬迁后半篇文章。

**抓好产业发展是实现稳定脱贫的根本之策。**从易地扶贫搬迁实践来看，要让搬迁群众实现脱贫并逐步致富，必须走产业发展与易地扶贫搬迁融合之路。依托产业搬迁，不仅能够解决搬迁群众的后顾之忧，而且能够极大改善提升搬迁群众的“造血”能力。在易地扶贫搬迁工程的实施中，通过创新方法，形成特色产业发展模式，为搬迁群众增强了产业发展后劲，拓展了致富空间。针对贫困人口参与扶贫产业发展的主体意识和市场意识不强、自有资金少、抗风险能力弱等难题，要加大后续产业发展政策支持力度。一要因地制宜，选准产业。由于移入地资源禀赋各不相同，贫困群众经营能力和脱贫需求也各有不同，全面分析移民村基础条件和产业现状及发展优势，选准、选好主导产业是根基。注重培育特色产业，有针对性地引入相应的产业龙头企业参与到扶贫攻坚工作中来，有效激发群众摆脱贫困的内生动力和确保群众分享更多产业发展红利是关键。要放眼长远精准制定产业规划和扶持办法，坚持脱贫攻坚与乡村振兴相衔接，合理确定产业发展重点和规模，扶持建设一批特色农业产业基地和特色产品加工基地让建档立卡贫困户参与到其中。二要完善利益联结机制，

强化经营风险控制。建立起稳定的产业扶贫利益联结机制，是许多地方实现稳定脱贫的共同经验。加快构建起由政府、企业、合作社、贫困户等多主体参与的利益联结机制，确保各方能够实现资源共享，才能凝聚帮扶合力。政府要发挥出主导作用，采用系列激励措施加强移民安置区合作社和龙头企业培育，主动破解企业、合作社的融资难等问题；着力引导和鼓励贫困户以农村土地承包经营权、技术等生产要素入股，努力探索村集体资源有效利用的形式，加强扶贫资源、资金的高效利用。要构建风险防控制度，破除贫困群众所忧，加大政府多元补贴力度，降低扶贫企业和贫困户的经营风险以及扶贫产业可能出现的潜在风险。三要为脱贫产业强基补链，拓展产业扶贫为产业链扶贫。实施建链、补链、强链行动，重点做好技术链、产业链、销售链等方面工作，打造三产融合的全产业链，从而让产业链变成贫困户的“增收链”。四要发展“互联网+扶贫产业”，加快贫困群众融入现代化进程。要推动精准扶贫信息化建设，利用互联网发展农村电商经济。要探索促进农村电子商务健康发展的体制机制，支持贫困村电子商务平台建设，拓宽贫困农村农特产品网络配送渠道。

**抓好就业保障是激发脱贫内生动力的重要手段。**增加就业是最有效最直接的脱贫方式，同时也是切断贫困代际传递链条的重要途径和手段。要大力实施就业优先战略，支持贫困劳动力就地就业、外出就业、自主就业择业，从根本上提升贫困地区和贫困人口的自主脱贫能力是关键。要让想就业、能就业的贫困群众顺利就业，需要制定有利于搬迁群众就业的政策支持。一要实施精准培

训，分类施策。通过提供各项保障，全面推进技能扶贫行动，实现就业创业政策服务全覆盖，鼓励贫困劳动力参与创业就业培训。二要建立精准就业扶贫平台，助力就业。政府要善于搭建各类公共就业服务平台，提供创业就业指导服务，组织缺乏农业资源的贫困人口进入非农行业、新兴产业就业。要加快建设就业创业大数据智慧管理服务平台，整合各类资金和项目，确保重点群体稳定就业。三要开展扶贫劳务协作，带动就业。深化东西部扶贫协作、对口支援等省外协作机制，推动贫困劳动力有组织转移。建立区内对口帮扶机制，拓宽灵活就业渠道，强化供需对接引导贫困劳动力外出就业。四要建设扶贫车间，把就业岗位送到贫困户家门口。全面落实扶持发展扶贫车间的政策措施，引导各类经济组织建设劳动密集型扶贫车间，为贫困劳动力提供充分就业的岗位。同时，还要引导各级各类扶贫车间坚持扶贫性质，多向困难群众倾斜，从而帮助搬迁群众实现就近就业、增收脱贫。

**抓好社会融入是实现搬迁群众市民化的必然选择。**社会融入是搬迁群众进入新环境后的心理适应过程，搬迁群众社会融入的成败，关系到精准扶贫地区社会整体的稳定与发展。搬迁群众多数是边远山区的贫困群众，从散居在山间到聚居在社区，改变了居住的社会空间，对于现代社区的生活方式、生活习惯及邻里界限很难适应，且受思想观念、教育水平、生活习惯以及收入水平等因素的影响，搬迁群众社会融入程度较低。做好生产生活方式、文化心理、社会关系网络、基层治理的消解与重塑工作，才能帮助他们更好地适应新社区。帮助搬迁群众尽早适应新的生产方

式与生活环境，顺利融入城市生活，需要强有力的政策举措。一要构建安置区城市公共服务体系。加快推进安置区配套的基础设施、公共服务建设，保障搬迁群众全面发展的基本社会条件。瞄准搬迁群众的操心事、揪心事和烦心事，在教育医疗、社会保障等服务方面持续发力，增强其对新环境的安全感和归属感。二要保障搬迁群众合法权益。在确保搬迁群众各项惠利政策不变的基础上，加快配套制度建设，妥善处理好突出矛盾。强化对特殊群体的资金和机制的扶持，保障困难群众、弱势群体的基本生活权益。推动社会工作介入移民社会，增强权利认同，缓解搬迁群众社会融入难、社会交往难和心理融入难等问题。三要健全自治组织，完善社区治理机制。健全公共文化服务体系，有效合理地利用资源，开展地方特色文化活动，促进移民间的交流与互动，争取移民对社区治理工作的支持，引导搬迁群众移风易俗。培育市民意识，发展睦邻关系，消解文化心理差距，逐步形成新的社区共同体。加强基层党组织建设，选优配强基层党组织书记，创新完善社区自治制度，提高群众的参与意识。加强民族文化保护和传承，弘扬乡村公序良俗，营造守望相助的社会氛围和社会条件，培养崇德向善风气。

基层治理

