



实现高效能治理需平衡好哪些关系

□ 岳凤兰



2020年全国两会期间,习近平总书记参加内蒙古代表团审议时强调,要有针对性地部署对高质量发展、高效能治理具有牵引性的重大规划、重大改革、重大政策。“十四五”规划提出要转变政府职能,建设职责明确、依法行政的政府治理体系。今年的政府工作报告中也强调,2021年的重点工作之一就是要进一步转变政府职能,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。从实现高效能政府治理的角度来讲,进一步转变政府职能,需要平衡好以下六对关系。

平衡好有为政府与有效市场的关系。有为政府是进一步转变政府职能的组织载体。有为政府既不应越位,也不应缺位,不仅是“守夜人”,还应承担经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能,为市场发展提供制度环境和宏观治理。实现这一目标,前提是明确界定政府作用的边界,在消除“政府万能或市场万能”等错误观念的同时,又要找准政府和市场相互补位、协调配合的结合点。一方面,加快转变政府职能,减少政府对资源的直接配置行为,给市场自主调节和企业理性反应留出充分的空间。另一方面,在政府作用和市场作用之间,既要划分出清晰的边界,使之各司其职,又要发挥两者的协同作用,无摩擦地产生协同效应。政府要有效,但是也要有限,这个界限就是有效市场的领域。有为政府和有效市场两者相伴共生、缺一不可。理论和实践都证明,只有平衡好有为政府与有效市场之间的关系,才能构建高水平社会主义市场经济体制,实现高效能治理。

平衡好机构调整与功能整合的关系。党的十九大报告中指出,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性。这个论述充分说明,要实现高效能治理,迫切需要统一调整党和国家机构设置和功能整合,以统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,实现国家治理体系和治理能力现代化。改革开放以来,我国已经进行了八轮政府机构改革,主要是精简机构、理顺关系、转变职能、提高效率。历史上之所以会出现机构精简与膨胀的循环怪圈,主要原因之一就是机构改革与功能整合相脱节。将机构调整与功能整合相结合,已经成为我国政府机构改革的成功经验。提供优质、高效的公共产品和公共服务,是机构调整与功能整合相结合的根本目标。通过功能合作、协同的治理方式,各种管理主体通过功能整合,消除政策障碍,有效利用资源,最终为企业公众等提供整体性高质量公共服务。

平衡好顶层设计与基层探索的关系。顶层设计是对地方创新进行总结、提炼的过程,致力于提供统一的体制机制与政策体系。而基层探索重在呵护“地方性”,结合当地资源禀赋乃至民情风俗,探索出不拘一格的治理模式。那么如何平衡顶层设计的“统一性”与基层探索的“多样性”?首先,顶层设计对基层创新探索应以鼓励为基调,加强顶层设计和鼓励群众首创并不矛盾,完全可以做到相得益彰、相互促进。只有尊重地方、基层和群众的首创精神,大胆鼓励探索和创新,才能不断为顶层设计提供脚本、积累经验,完善顶层设计,防止顶层设计成为空中楼阁。其次,进一步转变政府职能,不断改进和

完善企业、基层政府和上级政府之间来回拉锯的关系。最后,基层政府要运用好系统分类进行探索,在“顶层”与“基层”的良性互动中,改革才能不断取得突破。

平衡好稳定有序和灵活有效的关系。进一步转变政府职能要激活社会的创造活力。随着改革开放的深入推进,新的平衡与秩序不断形成,同时新矛盾、新问题也不断涌现。对此,我们须在转变政府职能方面进一步加强和改进,只有把不该管的放下,才能合理取舍,集中力量,有的放矢,把该管的管到家。如现在各地正在进行的如火如荼的网格化社会治理建设,本来是为了解决“看得见的管不着、管得着的看不见”的社会治理难题,通过网格化的生活方式发现问题,更好地提供公共产品和公共服务。但也有的地方把网格化变成了管控社会不稳定因素的手段,过于强调网格的管理功能,甚至将网格化理解为维稳工具,但却忽视了网格应有的服务功能。而实际上,社会活力的迸发,才是国家稳定的真正可持续的基础。

平衡好为民解困和为民解惑的关系。实现高效能治理的目标,就是“让老百姓过上好日子”,包括提供更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境等。这些朴实的目标,深刻体现了我们党以人民为中心实现高效能治理的价值追求。在为民解困的同时,要为民解惑,充分反映群众需求,集中群众智慧,吸收群众参与,做好信息公开,积极主动沟通,取得群众的理解和支持。首先,要创新为民解困与为民解惑的组织形式。如近些年来部分地区探索的“社情民意中心乡贤党支部”,提供了组织载体和保障,发挥家在本地的老干

部、热心公益的企业家、受到群众认可的人士等的作用。其次,专门组织学习党委政府的相关政策,研究群众提出的“疑难杂症”,通过定期不定期到群众那里去拉家常,以温情的方式宣传政策,争取群众的理解和支持。最后,当群众反映问题时,一边和群众交流,一边以文字等形式将问题反映给相关部门或者负责人,疏解怨气,化解难题。

平衡好赋权赋能与基层减负的关系。实现高效能治理,需要平衡赋权赋能与基层减负的关系。因为基层治理是国家治理的微观基础,所以要实现高效能治理必须要破解基层面临的权责不对称问题。要解决此问题,基层政府需要从“有限资源、无限责任”向“有限资源、有限责任”转变。要注意这几个方面问题:首先,赋权要科学切实可行。有些权限即使下放,基层也无力承担,最关键的是要实现权力、责任与资源相匹配。其次,基层是社会治理的重心,而基层工作的重心就在于社会治理,因此向基层授权应当主要集中在社会治理等方面。在赋予基层改革自主权的同时,应注重强化社会治理、民生保障的职能。再次,为基层减负要以推进基层施政自主性为念,隐蔽的“甩锅”、粗暴的“问责”等干预手段,应该首先做彻底的减法。最后,不断深化社会治理改革,总结经验,进一步向基层放权赋能,加快制定赋权清单,以此推动更多的社会资源、管理权限和民生服务都下放到基层,人力物力财力也投入到基层,奋力实现经济社会高质量发展。

政策与治理

把县域作为城乡融合发展的重要切入点

□ 罗家为 谈慧娟

党的十八大以来,城乡融合成为“三农”工作的重要方向,也是乡村振兴的重要战略目标。进入新发展阶段,全面建设社会主义现代化国家对城乡融合提出了更高的要求。县域经济是国民经济的重要基石和支柱,也是基层治理的基本场域。加快小城镇发展,完善基础设施和公共服务,发挥小城镇连接城市、服务乡村作用,这无疑是抓住了乡村振兴的关键点。今年中央一号文件指出,要加快县域内城乡融合发展,把县域作为城乡融合发展的重要切入点,为新发展阶段推进城乡融合指明了行动方向。

加强新型城镇化统筹谋划和顶层设计。县域是我国经济社会发展的底色,我国一半以上人口都在县域内生产和生活,推进县城城乡融合大有可为。随着工业化和城镇化的飞速发展,人口和资源逐渐向大城市聚集,城市的极化现象日益明显。人口和各类资源向大城市高度聚集,导致乡村“空心化”日益严重,城乡失衡不断加剧,以广大农村地区为腹地的县域经济和社会发展后继乏力。大城市大量外来务工人员无法享受和本土居民同等的住房、教育、医疗等基本公共服务,社会融入问题表现相对突出,不利于国家的长治久安。同时,就空间距离而言,县城和乡(镇)最贴近广大农业人口,具有就近城镇化的便利,且落户成本和生活成本较低,是中低收入群体城镇落户的最佳选择。为此,要加强统筹谋划和顶层设计,推进以人为核心的新型城镇化,促进大中小城市和小城镇协调发展。打造以大城市为中心、城市群为主体、中小城市和小城镇功能互补、相互促进、共同繁荣的梯次发展格局,推动城市集群发展。不仅如此,还要适当限制特大城市规模,

合理调整产业布局,推动特大城市产业结构转型升级,强化辐射带动能力,引导大城市劳动密集型产业向中小城市转移;积极培育发展中小城市,不断创造就业机会,着力提升基础设施和公共服务水平,特别是要做大、做强县城,吸引更多农村居民落户县城;建立特色小城镇高质量发展机制,依据资源禀赋、地理区位、经济社会发展水平,探索差异化、多样化模式,稳妥推进特色小城镇发展。

健全城乡要素双向流动的制度化通道。县域是城乡各类生产要素交换流动的基本场域,各种制度性壁垒导致县城经济社会资源配置难以最优化,制约了县域内城乡融合的发展,也抑制了经济和社会活力。长期以来,城乡要素交换面临着大量制度性障碍,造成城市对乡村的“虹吸”效应不断加剧。资金、人才、技术等生产要素由乡村到城市单向流动,导致了大量农村的闲置资源沉睡,不能发挥应有的市场价值,农民的财产性收入增长缓慢,乡村发展长期乏力。为此,要加快打通县域内城乡要素平等交换、双向流动的制度化通道,推动形成“工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣”的新型工农城乡关系;牢固树立市场在资源配置中起决定性作用的市场经济理念,稳步降低要素流动成本,破除流动壁垒,让劳动力、资本、技术、土地等生产要素在城乡之间自由流动。加快推动农村“三块地”制度改革。围绕小农户与现代农业有机衔接,完善承包地“三权分置”机制;围绕解决非农产业的土地问题,深化集体经营性建设用地入市改革,实现同地同价、同地同权;围绕提高使用效率,推进宅基地流转改革,盘活闲置的宅基地资源,优化土地资源配置。建立健全

城市人才下乡机制,逐步推广“新村民”弹性落户制度,让有意愿、有能力、有技术的城市居民能够投身于乡村振兴伟大事业。合理引导和撬动城市社会资本和工商资本下乡参与乡村振兴,为乡村发展注入源源不断的活水。

统筹优化县域空间综合服务能力。县域是我国政府治理和社会治理的重要场域,也是经济发展和人民生活的重要区域。从公共治理来看,在我国目前的行政权力体系和财税制度中,县域始终处于末梢位置,受中央政府和省市政府的层层节制,行政权限和财政能力不足,公共治理面临着诸多掣肘。从经济社会发展来看,在市场经济条件下,生产要素不断向头部城市聚集,大城市对县域人口、资源、产业的吸引,造成县域综合服务能力不断弱化,县域内产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发难以实现良性有序发展。为此,要统筹县域空间布局,不断提升县域综合服务能力,推进县域人口、资源、产业、基础设施和公共服务协调发展,以促进县城城乡融合。科学处理好县域和省市之间的关系,稳妥推进“省管县”改革,赋予县级政府更大的自主权,推动权力和资源的下沉;有条件的地区按照小城市标准建设县城,将县域打造成城乡融合的重要场域,把县城建设成为连接市域社会和乡村社会的纽带;加强县—乡(镇)—村关系的调适,积极推进扩权强镇,允许部分经济发达镇升格为“镇级市”,赋予其部分县级管理权限;做强、做实乡(镇)一级政府,把乡镇建设成为服务农民的区域中心,实现县乡村功能衔接互补;实施乡村建设行动,加快补齐乡村基础设施和基本公共服务短板,夯实城乡融合的社会基础。

推动农民就地市民化和就近市民化。农民市民化是以人为核心的新型城镇化的关键指标,也是城乡融合的重要方面。由于县域产业基础薄弱,就业机会较少,收入水平不高,大量外出务工人员都首选大城市,以获得更高的报酬。不过,随着人口和资源的聚集,大城市的住房、医疗、教育的稀缺性与日俱增,落户成本不断提高,除了少数高学历、高收入人群,大量农民无法负担大城市的各项支出,农民市民化在大城市发展缓慢,产生了一系列社会问题。为此,要壮大县域经济,培育支柱产业,创造更多的就业岗位,增加劳动报酬,稳步提高农民就地市民化和就近市民化的比重。培育优势产业,按照“一县一品”的原则,根据县域资源禀赋和社会条件,瞄准市场需求,打造具有地方特色的集群产业,不断提高县域产业竞争力和效益;推动“三产融合”发展,发挥县、乡(镇)、村“三级联动”的优势,优化产业结构,延长产业链,不断增加产业附加值;转变发展观念,积极打造特色小城镇,促进小城镇经济发展的动能转换,大力发展新业态、新经济,促进传统种养殖业和新兴业态相互补充、共同繁荣;探索县域多元供给的住房保障体系,增加适应进城农民刚性需求的住房供给;构建城乡流动、互利共赢、共建共享的县域教育、医疗、养老统筹制度,推进县域基本公共服务均等化。

基层治理

优化农村人居环境,建设美丽乡村,是实施乡村振兴战略的重要内容。环境是否宜居、村容是否整洁,直接影响农村居民生活质量的提升。农村人居环境整治是建设美丽宜居乡村的重要途径,必须构建农村人居环境整治的长效机制,不断满足农村居民日益增长的优美生态环境需求。

健全技术研发与应用机制。探索适合各地实际的技术模式,突破当前农村人居环境整治过程中的技术瓶颈,提升环境治理的综合水平。推进新技术研发,将农村人居环境整治中所需要的关键技术研究纳入到各地科技项目开发系列,加大对关键技术研发的投入,鼓励科研院所与企业进一步研发农村人居环境整治中所需要的核心技术,主要包括废弃物资源化利用技术、秸秆气化技术、日常垃圾处理技术、厕所粪污与生活污水协同处置技术等,并在研发、设计、供应等环节加强合作,确保研发的技术与设备既简单实用又符合农村实际情况。引进专业的技术人员,对农村生活污水治理、厕所改造、垃圾分类处理的规划方案、设施运营等进行技术指导。培育乡村本土性环境治理的技术型人才尤其是相关设施设备管护的专业型人才,并邀请外来技术人员有效开展设备检修、管理等技能培训,提升村民与本土性人才对实用性技术的掌握和应用能力,促进既有技术的推广应用。在技术应用过程中,防止简单照搬照抄,根据各地实际情况进行适当改良,激发农村人居环境治理的内生动力,缓解部分地区出现的“重建设、轻管理”的现象。

完善资金投入机制。农村人居环境整治是一项长期任务,充足的资金是农村人居环境整治的有效保障,只靠政府投入的人居环境整治模式直接影响这项工作的持续开展。因此,应积极健全以政府投入为主、农村集体与农民支持为辅、社会资本积极参与的多元投入机制。各级政府财政资金发挥主导作用,聚焦设施建设、技术改造、设备采购等重点任务。同时,充分利用各地本土资源发展壮大农村集体经济,发挥乡村产业对农村人居环境整治的支撑作用。通过挖掘农业农村的生态价值,结合实际情况鼓励并支持农民科学种植蔬菜、水果、茶叶、药材等特色产品,积极整合或开发旅游资源,兴办绿色农庄、生态特色小镇、科技示范区、旅游发展基地,培育休闲娱乐、养老养生、乡村旅游等生态产业,使农村具有的绿水青山等独特生态资源产生巨大生态效益、经济效益、社会效益,将农民增收致富与农村环境整治有机结合,为农村环境整治提供集体资金支持。并在经济条件较为富裕、条件相对成熟的农村地区,逐步探索适度收取基础设施管护费、日常垃圾处理费等,以作为农村人居环境整治中政府财政拨款、农村集体资金的有效补充。倡导社会组织、企业、乡贤等以赞助、资助、帮扶的方式积极参与农村人居环境整治,不断鼓励社会资本参与农村资源回收、生态农业发展等,在税收、贷款、土地、厂房、用水用电等方面给予政策优惠,确保它们在农村人居环境改善与产业发展的过程中能够实现一定盈利。

构建协同治理机制。农村人居环境整治涉及的矛盾、利益问题较多、整治难度大,需要形成全社会共同参与的协调治理格局。建立

农村人居环境整治重在建立长效机制

□ 葛燕林 郭培培

有效的社会参与机制,在强化政府在农村人居环境整治过程中核心作用的基础上,积极吸纳农村居民、社会组织、志愿者团体、企业等各种力量与资源。村民作为农村人居环境整治的主力军,充分发挥他们在庭院清理、资源利用、污水垃圾处理、改善村容村貌等环境整治中的主体作用。经常组织村干部、基层党员、环保组织成员和志愿者团体在村庄开展义务捡垃圾、规整杂物等活动,让他们在人居环境提升、美丽乡村建设中发挥带头作用,逐步实现村民“从被动看到主动干”的转变。通过志愿者入户讲解、企业技术人员授课等方式向村民广泛宣传农村人居环境整治政策与环境改善对他们自身健康的积极影响,并组织村民到相关企业观摩、学习,让他们了解农村人居环境整治的技术发展,使他们切身感受到人居环境整治的最大受益者是自己,不断提升他们的认识水平、参与意识,形成各主体积极参与的生动局面。建立督促激励机制,提高参与热情。定期组织检查评比活动,鼓励社会组织、志愿者团体、企业等参与其中,同时全面推行积分管理模式,在垃圾分类、粪污治理、废弃物回收、设施维护等方面实行积分制管理,当积分累积到一定数额时能够获得相应礼品,在“美好人家”“文明家庭”等评选活动中优先考虑得分高的家庭推荐就业岗位等。建立良好的沟通协调机制,形成政府、村民、志愿者团体、企业和社会组织联动共治、互助共建的新格局。明确不同主体职责,既不能越俎代庖,也不能各自为政,在组织动员、利益协调、矛盾化解等关键环节建立畅通的沟通方式与表达机制。妥善解决各方由于立场、原则的差异而产生的分歧与矛盾,及时发现农村人居环境整治过程中可能出现的各种问题,在探索中总结经验与不足,确立相互配合、密切合作的和谐关系,以形成一种良性互动的治理模式。

观察台