



□ 孙 涛

《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》)提出:构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。加强基层管理服务平台建设,是加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要举措,是优化社区管理和服务职能的重要抓手,是全面建设社会主义现代化国家的一项重要工作,对于满足人民群众日益增长的美好生活需要,提升基层政权治理能力具有极为重要的意义。有鉴于此,加强基层管理服务平台建设的着力点,须从四个方面着力推进,以不断提升基层智慧治理能力水平。

以提高网格化管理水平为基础

《意见》提出,改进网格化管理服务,依托村(社区)统一划分综合网格,明确网格管理服务事项。提高网格化管理水平,要探索在市域层面建立城乡社区网格化管理服务“总平台”,横向联通各相关行业和部门、纵向贯通区(市)、镇(街)、村(社区)、网格员,实现“多网共享、一网办理”。依据国家标准,结合各地实际,科学设定农村社区网格、城市社区网格以及各种专属网格的覆盖范围和管理措施。有条件的地区利用数字化手段和地理空间信息技术,探索建设基层网格统一地址库,建立基层网格统一地址编码。推进全域网格建设,激活基层治理的“神经末梢”,推动各类基础网格与部门行业网格实现融合统一、基层治理条块资源实现互联互通。充分发挥网格在民生服务代理、城市管理运行、法律政策宣传、

矛盾纠纷调解、社情民意归集和安全隐患排查等各方面的重要作用,助力解决基层治理中存在的资源有限、多头管理、动能不足及负担过重等突出问题。充分发挥网格化管理在构建简约高效的基层管理体制过程中的重要作用,使基层有能力、有条件为群众提供优质服务。

以提升精细化服务能力为导向

《意见》要求,增强乡镇(街道)为民服务能力。优化乡镇(街道)政务服务流程,全面推进一窗式受理、一站式办理,加快推行市域通办,逐步推行跨区域办理。提升精细化服务能力,要以健全基层群众自治制度为契机,定期开展民主协商,拓宽群众反映意见建议的渠道,依靠群众智慧和力量,对基层治理中的特定问题进行精确瞄准、精准施策。以标准化建设作为重要抓手,制定完善基层公共服务的标准规范,建立符合本地实际的基层公共服务标准体系,推动公共服务标准横向覆盖基层治理各个领域,纵向贯穿各类服务事项办理流程。对基层公共服务流程进行逐项分析诊断,使各项服务流程更加清晰、严密、准确。通过一定技术手段和制度设计把各项流程固定下来,实现配置资源精细化、成本控制精细化和服务供给精细化。将精细化服务理念贯穿于基层治理的价值选择、目标设定、作风养成、行为规范和规章制度之中。支持群团组织承担公共服务职能,支持党组织健全、管理规范的社会组织优先承接政府转移职能和服务项目,提高公共服务的多元供给能力。

以加大信息化支撑力度为依托

《意见》提出,市、县级政府要将乡镇(街道)、村(社区)纳入信息化建设规划,统筹推进智慧城市、智慧社区基础设施、系统平台和应用终端建设。健全基层智慧治理标准体系,推广智能感知等技术。加大信息化支撑力度,要推动有条件的地区探索建设水电、能源、交通、管网等智能化基础设施,结合物联网、无线网的全面布局,使移动交互和数据提取更为便捷。加快全国一体化政务服务平台建设,推动各地政务服务平台向乡镇(街道)延伸,探索建设集约高效、性能稳定、开放兼容、自主可控、安全可信的一体化、智能化公共数据平台,为基层治理现代化提供治理平台支持、治理系统支持和治理数据支持。利用各种现代智能技术方式,有效整合基层各类服务资源,进一步推进线上服务和线下服务有机融合,为广大群众提供全周期、全链条的多样化、均等化、便捷化公共服务,为基层治理提供系统性、及时性、高效率的管理支撑。通过加大信息化支撑力度推进基层治理的“供给侧改革”,通过“大数据”技术运用对公众需求做多维度、多层次分析,对基层治理标准和机制做流程再造,提升基层治理中供给与需求的契合度,打通基层治理和服务群众的“最后一公里”。

以推进开放共享程度为保障

《意见》要求,实施“互联网+基层

治理”行动,推动基层治理数据资源共享,根据需要向基层开放使用。完善乡镇(街道)与部门政务信息系统数据资源共享交换机制。推进村(社区)数据资源建设,实行村(社区)数据综合采集,实现一次采集、多方利用。推进信息公开共享,就要逐步推动条块分割的各类政务数据资源实现全面整合,探索突破各类政务数据的区域分立、部门分割和层级限制,逐步推动公安部门、信访部门、综治部门和医疗机构等各个领域数据的整合与共享。不断提升基层治理数据信息的整合优化、统筹利用、分级管理及互认共享能力,逐步打破“信息孤岛”这一阻碍基层治理实现数字化转型的“拦路虎”。推动政府数据和社会数据的交流融合,建立覆盖基层治理各领域信息的“数据库”,通过推动不同领域各类数据的互联互通,进一步提高基层治理决策的科学性、系统性、协同性、高效性。通过信息的开放共享推动处于基层治理条块中不同位置的部门实现人员高效沟通、服务高效供给和问题高效解决,有效缓解基层治理中存在的条块分割和碎片化问题。注重统筹发展与安全,强化系统集成、数据融合和网络安全保障。健全公共数据的安全保障体系,在推进开放共享的同时围绕数据采集、存储、传输、处理、交换及销毁等各个环节,建立完善公共数据全周期安全防护体系。



完善巩固脱贫攻坚成效的机制

□ 陈超贤

习近平总书记指出,脱贫摘帽不是终点,而是新生活、新奋斗的起点。在如期完成新时代脱贫攻坚目标任务之后,如何巩固脱贫成效成为主要课题。一方面,当前脱贫地区和脱贫人口发展基础仍然较为薄弱,部分脱贫人口存在着返贫风险,需要加快构建防止贫困地区返贫的监测机制与长效机制。另一方面,如何应对相对贫困的复杂性、多维性和长期性,需要更好地保障脱贫群体收入稳定持续增长,将教育、医疗、住房以及饮水安全等重要方面纳入脱贫指标,逐步建立起适应经济社会发展的相对贫困长效治理机制。为此,必须加快实现巩固脱贫攻坚治理的精准化、协同化、智能化。

推进巩固脱贫攻坚治理精准化。一是从发展角度构建多维度防返贫机制。把“两不愁、三保障”作为硬性指标,同时,把收入波动、教育负担、医疗负担等作为软性约束指标,构建多维度防返贫监测机制与长效机制。探索精准识别返贫、相对贫困人口的标准,设立省一市一县一乡一镇四级返贫与相对贫困监测中心,村一级安排联络员定期对村民进行回访,及时记录和调整信息,准确上报监测结果。二是构建实现持续增收的防返贫、减缓相对贫困的保障机制。做好产业培育与产业升级的衔接,发挥好贫困地区在资源环境、品种特色等方面的优势,以市场为导向开展生产经营,将乡村产业打造成为持续增收的源泉。例如,青海省玉树藏族自治州囊谦县脱贫摘帽后,继续推动青稞、牦牛、光伏等特色产业发展,使老百姓能够长期、持续、稳定增收,确保因突发情况和因灾因病返贫的人口能得到及时精准帮扶。三是建立多重保障机制。不断完善社会救助、社会福利、慈善事

业、优抚安置等制度,构建起多重防范体系;整合驻村扶贫工作队、“五个一批”扶贫工程等多方扶贫资源,聚焦易返贫、相对贫困地区发力,实施扶贫与扶志扶智深度融合等措施,加强对贫困群体的思想、道德、知识与技术教育,弘扬脱贫奋斗的社会价值观,巩固拓展脱贫攻坚成效。

推进巩固脱贫攻坚治理协同化。一是创新协同机制。返贫、相对贫困的治理需要统筹城乡推进并打破扶贫管理碎片化、扶贫资源部门化等困境,同时经济政策、社会政策与市场力量要形成合力,注重通过制度建设形成长效机制。二是创新参与机制。坚持在党的领导下,激发社会活力,形成多元主体参与的脱贫巩固治理新模式。开放共享各级巩固脱贫成果的平台资源,盘活各类社会资源,形成教育巩固脱贫、互联网巩固脱贫、消费巩固脱贫、广播巩固脱贫等新模式。比如,一些地区通过“教育引导”“文明创建”“村规民约”“法制保障”等方式从思想改变、行动激励、规范约束和法律惩戒等方面着手,充分调动贫困群众积极性、主动性,在思想上淡化贫困意识、克服依赖心理、增强脱贫信心,以积极的精神面貌主动改变落后境况。再如,贵州“大数据+N”的巩固脱贫模式,N可以是企业、产业、教育、健康等。针对当地脱贫户的肉牛养殖产业,企业为养殖户提供网络养牛教育培训,养殖户也可以利用手机拍摄图片、视频、语音等方式向专家提问和求助,提升养殖技能。三是创新整合机制。返贫、相对贫困的成因复杂,既有市场波动等经济性因素,又有自然灾害、意外事故等非经济性因素;既有产业更替等周期性因素,又有技术进步等结构性因素;既有贫困人口自身的脆弱

性等客观性因素,又有贫困文化融入、社会排斥等主观性因素;还有教育、医疗、社会保障等公共产品供给因素,且呈现出交叉融合的特点。政府应在现有的产业、就业、社会兜底、教育等扶贫政策的基础上实现倾斜性的区域发展政策、综合性社会保障政策、收入分配政策和城乡融合发展等相关政策的结合。例如,受疫情影响,部分生产物资、农产品运输受阻,部分扶贫产业受冲击、扶贫项目进度减缓等影响群众的收入。各地政府应及时综合施策,统筹推进产业复苏和就业扶贫,优先支持贫困劳动力务工就业,有序推进复工复产工作,拓宽滞销扶贫产品销售渠道,切实解决扶贫农产品销售难问题,积极支持扶贫产业、项目恢复生产,补齐当地基本公共服务短板。四是创新评价反馈机制。巩固脱贫攻坚治理须通过评价反馈机制不断调整和完善,通过建立相对贫困区域与人口的监督机制,密切监督巩固脱贫攻坚治理的实施过程及效果,切实提升脱贫实效。如云南依托大数据精准扶贫平台对脱贫巩固工作进展程度、项目资金使用、物资使用分配等情况进行全方位、动态、精准监控,对相关干部进行工作督查,对于工作不力的给予通报批评,为脱贫巩固工作保驾护航。

推进巩固脱贫攻坚治理智能化。一是不断完善脱贫巩固基础数据库建设。加快形成脱贫户信息、项目资金、帮扶管理、政策咨询等动态数据库,并确保数据信息真实详细。如脱贫户信息的采集要包含收入来源、致贫原因、住房条件、就业技能、发展愿景等要素。在真实详细的脱贫巩固数据基础上,不断提升驾驭数据的能力,为巩固脱贫治理提供智能支撑。二是依托人工智能、大数据、遥感技术等信息技术构建行之有效

的精准识别脱贫巩固机制。利用各种数据库、移动终端、手机小程序等应用系统,通过内外部数据资料的搜索、查询、挖掘、分析、甄选、计算等程序,精准筛选出需要帮扶脱贫巩固的目标人群,把这些人群众列为重点关注和跟踪的对象。如陕西“互联网+精准扶贫信息系统”,为脱贫户建立了“云档案”,在“两不愁三保障指标中心”设置了“房屋识别”等筛查选项,在此选项下有“土木结构、国扶办住房达标”“土木结构、无异地无危改”等不同指标,同时每个标准指标配有照片,系统会自动对照片进行筛选比对,大幅度地提高了筛选准确率。三是加快建立致贫返贫的数据模型。综合利用各种技术手段,细分致贫原因,建立科学的评价体系和返贫预警机制。从脱贫户的收入来源、工作情况、医疗、就业、就学、技能培训等多要素构建评价体系,当某项指标值低于标准值就触发预警。政府要及时采取有效措施,因地制宜、因人而异开展帮扶工作,及时巩固脱贫成效,防止返贫现象发生。如甘肃不断完善精准扶贫巩固大数据库,对当地脱贫户进行精准管理,并把掌握的脱贫户需求信息录入系统,针对因灾、因病、因学和缺项目、缺资金、缺劳力、缺技术等不同返贫因素及各自的特点,精准制定相应的帮扶政策,引导各类脱贫巩固主体开展精准帮扶,稳固脱贫成效,建立起长期稳定的帮扶机制。



农业转移人口落户城市意愿下降, 怎样看?

□ 田 明

近期,习近平总书记在《求是》发表重要文章指出,农民落户城市意愿下降等问题要抓紧研究、明确思路。推动农业转移人口在城市落户是国家新型城镇化战略的重要举措。但是,无论是从政策推进的过程和结果来看,还是进城农民的实际行动来看,农民城市落户意愿确实不高。在讨论农民城市落户意愿的时候,我们首先要明确一点,落户不是目的,目的是推进农业转移人口市民化,让进城的农民能够获得与城市居民同等的待遇,能够更加顺利地融入城市,成为新市民。可以说,一方面可以造福无法扎根漂泊不定的两亿多流动人口,另一方面可使一个流动态的社会转变为一个稳定态的社会,为城市发展创造一个平安稳定和谐的社会环境。同时,大规模人口流动的不稳定性对城乡和区域发展空间态势造成潜在的风险。推进落户有利于降低空间发展格局的风险,在明确这一前提的基础上,我们再来看农业转移人口落户城市意愿下降这个问题。

首先,改革开放后,随着社会经济形势的变化,与户籍关联的其他领域的市场化改革,使附着在户籍上的社会福利逐渐被剥离,整体上户籍的作用被削弱;与此同时,随着城乡社会保障体系的完善和农业转移人口在城市权利保障的落实,户籍差异缩小,部分边界消失,户口的意义和作用发生了根本的变化。因而,推进农业转移人口市民化不能光纠结于落户,也不能就户籍制度改革来评价户籍制度改革。农业转移人口落户城市意愿降低证明了在过去几十年农村社会保障体系的逐步完善,进城流动人口的权利和利益保障的提升取得了实际效果。目前落户最大的动机是子女高考,除了个别特大城市以外,随着户籍改革以及社会保障制度的完善,附着于户口上的利益缩小之后,户口身份认同属性越来越重要,演变为身份归属的象征。

其次,要跳出城乡二元结构的思维框架看待这一问题,不能用改革开放前严格的城乡二元户籍制度来看待今天的户籍制度,要仔细分辨改革开放以来不同发展阶段城乡户籍实际附着和捆绑的社会福利及其变化,要看到诸多领域城乡户籍边界的消失。实际上,落户涉及的不仅是城乡之间,还包括区域之间、城域之间、城乡与城市之间的多元差异和多元结构。无论是已经削弱依附于户籍上的利益,还是身份归属的认同都是十分复杂的,是利益和情感的交织,不仅仅是城乡转换的简单考量,也是农民落户城市意愿下降的原因之一。

再次,要理解农业转移人口落户意愿不高,需要正确看待农业转移人口家庭化迁移的能力和落户的阶段特征。农业转移人口由农村迁移到城市,第一步是要获得一个稳定的就业机会和合适的收入,第二步是实现家庭团聚,能够在流入城市实现家庭迁移。考虑到城市的生活成本(尤其是住房成本)以及子女的抚养和教育成本,举家迁移城市对大多数农业转移人口来说是很困难的,多数农业转移人口是不具备这样的条件的;第三步,实现了家庭化迁移,在流入城市能够实现稳定的家庭生活,明确了自己安身立命之地之后才有意识和意愿考虑身份归属、考虑落户的问题,这是个自然而然的问题。所以说,在沒有普遍实现家庭化迁移,个人能力和各方面的限制使其在城市无法实现正常的家庭生活之前,落户自然不会提到大多

观察台

数农业转移人口的日程上来。

又次,即使落户意愿整体不高,但也有相当部分已经实现家庭化迁移并有能力在城市长期立足的农业转移人口有落户的需求,因此继续推进户籍制度改革,进一步放开落户限制,降低落户门槛仍然是必要的。目前来看落户这一政策工具的有效性不足,不代表创造落户条件,降低落户门槛不必要。虽然中央已经全面放开了市区人口300万人以下城市的落户限制,但是在基层的具体执行过程中仍然会存在这样或那样的限制,对于在城市社会关系薄弱、社会融入程度不足的农业转移人口而言,这也是影响他们不愿落户的一个因素。

最后,在推进农业转移人口稳定融入城市、实现市民化方面,要在其他方面出台更加重要的政策举措。因此,推动农业转移人口在城镇落户,除了城市户籍制度放开之外,还需要探索伴随户口迁出的权益接续机制,并解决农民进城落户的权益保障顾虑。一方面,让进城农民在农村土地的产权,包括宅基地、集体股权收益分配权等,有变现或自愿有偿退出的机制;另一方面,户口问题解决后,相应配套的市民化待遇也应该同步跟进,突出保基本、保重点推进基本公共服务均等化,真正让“城市人”身份给落户人口带来更多的获得感。其中,如何创造更好的条件推动举家迁移,实现农业转移人口的家庭团聚是“十四五”时期乃至更长远的未来考虑的重点内容。市民化政策要着力解决举家迁移面临的问题,促进农业转移人口家庭发展能力建设。特大城市积分落户政策对已婚且夫妻共同迁移家庭降低积分要求,在住房供给等方面为他们在城市的家庭团聚和充分享有家庭生活创造条件。