



□ 向春玲

在我国实现第一个百年奋斗目标，并向全面建成社会主义现代化强国第二个百年奋斗目标迈进的重要历史时刻，近期出台的《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》），是我国进入新发展阶段关于基层治理现代化的纲领性文件。《意见》明确了基层治理现代化的制度建设、能力建设和机制创新，为当前我国突破基层治理困境、推进基层治理现代化提供了明确的路线指引。

完善党领导下的基层治理制度，推进基层治理体系现代化

进一步提升和发挥党组织在基层治理中的战斗堡垒作用，巩固党执政的社会基础，关键是加强党的领导制度建设。具体来讲体现在以下三个方面：第一，加强党的基层组织建设，健全基层治理党的领导体制。从横向上不断扩大党的组织覆盖和工作覆盖，从纵向上推动全面从严治党向基层延伸，积极推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）民委员会主任、村（社区）“两委”班子成员交叉任职。从制度上保障党组织的全覆盖，巩固党在基层的组织基础。第二，构建党的领导、党政统筹的基层管理制度。针对基层治理任务重而治理资源不足的问题，中央强调把人力物力财力向基层倾斜，向基层赋权增能，提高基层治理能力和水平。也就是说，必须实现党领导下的基层治理责任和权力相统一。第三，坚持党建带群建，完善党建引领的社会参与制度。群团组织和社会组织是基层治理的重要力量，要在系统治理、共建共治共享的理念下，统筹基层党组织和群团组织资源配置。同时，也要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，形成基层治理的合力。

为基层政府放权赋能，推进基层治理能力现代化

从心理学角度讲，能力是人们完成一项目标或者任务所体现出来的综合素质。基层政府治理的主要任务表现为公共服务、公共管理和公共安全，基层治理的能力是指运用国家制度做好基层公共服务、公共管理和公共安全的能力。基层政府公职人员的治理能力强弱关系到群众的获得感、幸福感和安全感，关系到基层政权的巩固。针对当前基层治理存在的权责分离、治理资源短缺、社会参与不足等问题，《意见》提出提高基层政府的治理能力主要表现在以下五个方面：第一，管理权、执法权下放，提高基层行政执行能力。执行力是基层干部落实党和国家各项政策的行为和效率。为了增强基层的行政执行能力，及时解决基层问题，中央提出要依法赋予基层多项管理权，这项改革有利于解决长期以来基层治理权责分离、治理资源短缺等问题，但同时也要防止可能出现的权力滥用。第二，服务事项下放，提高基层服务能力。为了直接满足基层群众多元化多层次的服务需求，县级政府应将服务职能下放到乡镇（街道），直接为群众提供及时高效的服务，提高基层群众的获得感及其满意度。第三，完善民主协商制度，提高群众议事协商能力。凡是与群众密切相关的事务，基层党委政府人大等要积极构建群众民主协商的渠道，广泛听取民意、汇集民智，保障基层治理政策的民主性、科学性和公平性。第四，强化属地责任，提高基层应急管理能力。我国已进入风险多发的阶段，这些风险包括传统的风险，也包括现代的风险。特别是从这次突发的新冠肺炎公共卫生事件的应对过程中，我们深刻认识到，面对一些突发事件，为了及时应对，需要强化基层属地责任

和职权，并动员全社会力量来参与。第五，坚持和发展“枫桥经验”，提高基层平安建设能力。

加强“三治结合”和“智慧治理”，推进基层治理方式现代化

《意见》提出党领导下的自治、法治、德治“三治结合”和现代技术的“智慧治理”是当前基层治理方式从行政性单一化管理向党领导下的基层多元共治方式的转变，从以往硬性治理方式向柔性化治理方式的转变，从传统的粗放式管理向现代精细化治理方式的转变。健全基层群众自治制度。多年来，基层群众自治实践提高了我国基层治理民主化水平，促进了基层社会的和谐稳定。但也应该看到，我国基层群众自治在实践过程中还存在着政府与基层组织权责边界不清、群众自治意识淡薄、自治能力有限、选举程序不规范、群众意愿表达不足等问题。因此，健全和完善基层群众自治制度是我国基层治理现代化的发展趋势。第一，加强基层组织规范化建设，优化基层组织服务格局。市、县级政府要规范村（社区）公共服务和代办政务服务事项，由基层党组织主导整合资源为群众提供服务。第二，健全基层自治机制。强化党组织领导把关作用，规范村（居）民委员会换届选举，全面落实村（社区）“两委”班子成员资格联审机制。在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，从制度上程序上夯实人民群众在基层自治中的主体地位。第三，增强基层组织动员能力。健全村（社区）“两委”班子成员联系群众机制。加强群防群治，改进网格化管理服务，明确网格管理服务事项。推进基层法治和德治建设。德治和法治历来是基层治理的重要手段，在基层治理中发挥着各自不同的功能。道德是人的行为价值取向，法律是人的行为

底线，两者相得益彰，相互补充，共同维护社会的秩序。第一，基层治理要以法治作为保障，提升基层党员、干部法治素养，引导群众依法参与基层社会治理。乡镇（街道）指导村（社区）依法制定村规民约、居民公约，确保符合法律法规和公序良俗。为此，要完善基层公共法律服务体系，加强和规范村（社区）法律顾问工作。第二，要加强思想道德建设，将社会主义核心价值观、中华民族传统美德融入基层社会治理当中。为此，要健全基层道德评议机制，发挥家庭家教家风在基层治理中的重要作用。第三，在物质文明提高的基础上，发展公益慈善事业，积极鼓励社会力量参与基层治理，提高基层的社会文明程度。

加强基层智慧治理。中央提出智能化治理和加强基层智慧治理主要是利用现代信息技术，推动基层治理与互联网、大数据、云计算、区块链等深度融合，实现基层的系统化治理、精细化治理、高效化治理和主动性治理。首先，物质层面要依托新基建大投入的契机，加大对基层投资支持的力度，解决好“智慧”治理“硬件现代化的问题”。其次，制度层面，要把基层治理各层级纳入信息化建设规划，打破以往信息之间的壁垒，推动多网融合、多格合一，实现基层治理数据资源共享。同时，拓展信息的应用场景，横向上，加快全国一体化政务服务平台建设；纵向上，推动各地政务服务平台向乡镇（街道）延伸。基层干部要树立智能化、信息化治理的思维和理念，努力学习和掌握现代化的信息技术，提高大数据分析能力，来主动适应信息化治理的时代要求。

【作者系中央党校（国家行政学院）科社教研部教授】



推进脱贫攻坚地区实现全面乡村振兴

□ 孙即才

乡村振兴，关键要靠产业振兴，只有产业兴旺，才能增加农民收入，提升乡村“造血”功能，激发乡村发展活力。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，推动特色产业可持续发展。把巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴统一于社会主义现代化强国建设的伟大征程中，实现两者的有效衔接。在此背景下对于依靠资源禀赋优势实现脱贫的地区来说，资源型产业的稳定长远发展有利于巩固拓展脱贫攻坚成果、提升乡村整体发展水平、助力乡村振兴全面发展。如果已脱贫地区资源型产业发展缓慢或滞后，不仅难以巩固产业扶贫的成果，还可能产生地方财政收入大幅度下滑、就业难度大、社会不稳定等一系列严重问题。因此，应进一步夯实资源型产业基石，对于推动乡村经济社会可持续发展，进一步全面推进乡村振兴具有重要意义。

激活资源型产业，促进经济、社会和生态协同发展。促进资源型产业同乡村振兴的有效衔接，有利于稳定和拓展产业扶贫成果，加强顶层制度设计和宏观指导是基础和前提。首先，立足巩固脱贫实效，完善顶层制度设计。建立健全乡村振兴发展的各项规章制度，制定中长期发展战略规划和配套制度体系，做好规划、政策、组织、人才等方面与产业扶贫的有序、有效衔接，提升基层治理体系和治理能力现代化建设水平，为乡村振兴战略的实施提供坚实的制度保障。其次，发挥制度的激励约束作用，激发创新动力和活力。完善相关的激励机制，激发资源型产业各相关主体在乡村振兴中的主观能动性和积极性，同时加强监督管理，形成强有力的制度约束。如通过制度建设激励产业技术服务单位开展土地质量地质调查、“山水林田湖草沙”全要素调查、高标准农田项目等工作，为其他领域提供基础资料，服务乡村振兴工作。最后，统筹部署落实，加强宏观指导，促进区域协调发展。在原有资源型产业扶贫成果的基础之上，加强统筹安排，发挥产业的区域带动作用，提高区域经济的综合竞争力，促进经济、社会和生态协同发展。

夯实产业扶贫基础，促进产业融合发展。在巩固脱贫攻坚成果的基础上，充分利用地域、产业、资源等优势，拓展发展空间，整体提升已脱贫地区资源型产业价值和水平，不断增强市场竞争力，助力乡村振兴发展。首先，结合产业扶贫制度体系，构建乡村振兴发展的制度体系。总结资源型产业扶贫中的先进经验和做法，继续发挥产业扶贫形成的制度体系、基础设施、公共服务体系等的作用。同时，建立资源型产业已脱贫地区跟踪机制，及时发现新问题，并找出问题症结所在，提出具有可操作性的整改方案。其次，促进产业集群发展，提升区域经济整体水平。资源型产业集群具有提高劳动生产率、促进技术创新、节约交易成本等优势，能够有效促进资源的优化配置。通过共享公共基础设施，构建产业链、供应链和价值链集约发展平台，打造独具特色的区域创新产业集群，塑造区域经济发展新优势。最后，发挥现代资本优势，提高产业资本运作水平。以资源型产业信用体系建设为抓手，构建“信息公开、公平交易、公正执法、开放透明”的多元化、多层次资本市场，提高资本保值增值能

力，推进资源型产业可持续发展。

优化利益分配格局，促进产业绿色低碳发展。在保证社会公平公正的基本前提下，合理设定各相关方收益分配比例。首先，完善公共服务体系，适度调整中央和地方的分配比例。保证各利益相关方合法权益，建立资源产权的界定、配置、交易和保护机制，进一步健全公共交易市场服务体系。其次，建立多要素参与收益分配的方式，保障当地居民的合法收益。探索建立以资金、土地使用权、技术等要素入股的低效利益分配机制以及集体股权收益制度，保证当地居民长期分享资源收益，防止“资源诅咒”和返贫现象的产生。最后，健全利益纠纷协调机制，妥善解决群众利益诉求。通过成立基层调解委员会（或调解小组），不仅能够及时解决产业收益中的相关利益纠纷问题，节约调节和沟通成本，而且可以起到维持资源型产业所在地社会稳定和谐的局面、营造良好社会氛围的重要作用。对于调解委员会不能解决的纠纷问题，引导群众通过法律途径维护自身合法权益。

总之，在进行资源开发的同时，注重资源集约节约利用与环境保护，凝聚乡村振兴合力，尊重群众的创造力、主动性和积极性，筑牢乡村振兴的群众基础。同时，通过加强顶层设计、夯实产业扶贫基础、优化利益分配格局、促进产业绿色低碳发展、强化产业人才培养等多种路径，实现资源型产业扶贫同乡村振兴的有效衔接，推动乡村经济、社会和环境可持续发展。



让生活更美好是城市更新的根本

□ 王丽萍

实施城市更新行动，是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。目前，我国城镇化已转向高质量发展阶段，截至2020年底，常住人口城镇化率已达63.89%，一些东部沿海城市的常住人口城镇化率超过70%。但是城市部分存量空间的功能品质与现代化建设还不相适应，还不能满足人民日益增长的美好生活需要，譬如，公共空间不足、人际关系疏离、文化记忆消减等，这些城市生活体验的不适感会对社会心理产生较大影响。鉴于此，实施新一轮城市更新行动，应积极回应城市居民社会心理需求，通过优化提升城市公共空间、加强城市设计和创意、保留和延续城市文脉，增强居民的获得感、归属感和认同感，让人民的生活更加美好。

优化提升城市公共空间，增强居民的获得感。伴随着城镇化进程的推进，我国城市建设进入快速发展时期，城市公共空间被大大压缩，一排排高层建筑高耸入云，城市道路密密麻麻，侵占了城市公共绿地和活动场所，使居民的活动空间越来越狭小，造成人与人之间的隔离，缺乏必要的安全感。因此，未来城市更新的主要目标之一应是打造更具普惠性的公共空间，以功能性改造为重点，完善生活功能，补齐公共设施短板。一是优化提升公共空间的有效性。比如，利用城市小空间打造街区“口袋公园”、建设公共文体场所和社区活动场所等，为居民的休闲娱乐和社交提供场

所，打造人人享有的城市公共空间，体现公共空间的公平享有，增强居民的获得感和公平感。二是优化提升城市公共设施和公共交通的便利性，满足全体居民尤其是社会弱势群体人的生活需求，增强城市亲和力。比如，完善城市慢行系统，为广大居民尤其是儿童、老年人、残障人士的日常通行提供方便。为适应老龄化社会需求，进行人居环境的适老化改造；以“一米的角度”打造公共空间，推进儿童友好型城市建设；为残疾人打造无障碍城市，解决城市盲道被占用被废弃的问题。保障人的平等，尊重人的尊严，维护人的权益，体现城市的人文关怀。总之，未来城市更新要多在细节处下功夫，多做“友好型”规划，满足城市居民的不同需求，提升居民的获得感。

强化城市设计与创意，增强居民的归属感。在城市更新过程中，“功能化”一度是城市规划的通行模式。然而，商业、行政、住宅、文教、游乐园和产业园区的区隔，除了给城市带来发展和秩序外，也给居民带来一些困扰和不便，甚至带来人与人之间的疏离感和被排斥感。“十四五”时期，城市更新高质量发展应着重对城区内功能偏离需求、利用效率低下、环境品质不高的存量片区进行挖潜提效，提升功能品质。一是强化城市设计和创意，提升城市更新中规划的品质，增强居民的归属感。通过对核心区存量实体和空间进行升级改造，

改变其区域老化的现状，最大限度挖掘区域价值，提升核心区域形象，支撑新兴产业发展，使其重新焕发活力，甚至成为城市的一个亮点和标志，通过共同建设，增强居民对城市的归属感和融入感。二是强化城市设计与创意，提升城市的开放性和包容度，满足居民的多样化需求。城市更新除了对现存实体和空间进行改造，提升城市的功能外，应加强城市的设计 and 创意，避免城市更新与建设的同质性。比如，打造个性化的旅游城市、艺术社区、田园小镇、汽车小镇等，坚持包容性发展理念，让每位居民都能找到自己喜欢的生活方式，使城市生活由枯燥乏味变得丰富多彩。因此，城市更新需要对生态环境、空间环境、文化环境、视觉环境以及休闲环境等进行科学设计，丰富城市生活内容，满足居民的不同需求，增强居民的归属感。

延续城市文化精神遗产，增强居民的认同感。文化是城市的灵魂，城市历史文化遗产是前人智慧的积淀，是城市内涵、品质、特色的重要标志。城市有机更新最重要的特征就是变与不变的统一。城市更新如何在改善城市功能的同时，保持原有建筑及其蕴含的文化价值，做好“保留”和“延续”城市文脉这篇文章，对于增强居民的认同感和凝聚力具有非凡意义。正如“生活不是我们活过的日子，而是我们记住的日子”。随着大建设大拆迁，人们失去的童年居

住地和大半辈子生活过的地方，就是他们的“原乡”，同样会产生“乡愁”，其中包含了深刻的社会心理和文化密码。对个人来说，记忆最大的作用在于保持心理的连续性，记忆使人们保持身份与认同的统一，如果失去对过去的记忆，就容易产生个体自我认同危机。同理，城市作为有机体，城市记忆就是要保持城市历史文化的身份特性。对城市进行“拆迁重建式”的更新，就会导致城市记忆被中断、个性特征被消解。因此，在城市更新中，不仅要妥善处理和发展的关系，注重延续城市历史文脉，保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁。还要保护历史文化遗产，延续城市精神价值，而且要重视对城市文化观念、社会心理、价值审美等软件进行革新，从而提高城市的文化价值和文化标识。总的来说，城市更新需要的不仅仅是硬件建设，更多的是对文化及社会心理的延续，这有助于缓解社会急剧变化带来的社会焦虑，使人们心灵有所凭依，增强居民的文化认同感和社会凝聚力。

