



□ 潘风焕

社区治理是基层治理的基本单元，其治理体系和治理能力的建设与发展，一定程度上影响国家治理体系和治理能力现代化的实现。近年来，各级党委、政府为提升社区治理水平进行了积极探索，积累了不少宝贵经验，特别是把民主协商机制运用到社区治理之中，推动了社区治理理论和实践的创新。由于民主协商在社区治理中的运用时间还不长，相应的运行机制还不够健全，还存在居民参与的热度不够高、治理主体利益冲突缺少化解途径、制度供给不足等问题，需要在社区治理的实践中进一步完善和提升。针对民主协商机制在社区治理中的不足，应从以下几个方面加以完善，以最大限度地发挥这一机制在推进社区治理现代化中的积极作用。

完善民主协商程序机制。民主协商的实质是社区治理主体通过一定的方式和程序聚集在一起，讨论研究事关社区治理主体利益及社区发展的相关问题。这就需要解决民主协商中“议什么、谁来议、怎么议、议而决、决而行、行而评”等各个具体环节应该如何规范运行。“议什么”，就是确定议事专题，这是民主协商首先要解决的问题，以防止将一些无价值意义的事项纳入民主协商的范围，影响民主协商的效果；“谁来议”，就是要解决哪些人来参与讨论，是所有的主体还是部分主体，这个环节直接关系到决策的公正性和科学性；“怎么议”，就是要确定议事的具体程序，比如谁主持等，事关决策的公正性和可行性；“议而决”，主要解决的是经过讨论后如何形成决议；“决而行”，解决的是决议以后的执行问题；“行而评”，是要解决实践之后如何评价。现实中上述民主协商的具体环节或多或少都存在界定不清、运行不畅的问题，有待于在认真总结以往经验的基础上加以规范。

完善上下信息畅通机制。社区治理

是一项上下联动、综合性很强的工作。既要有顶层设计，又要有精细化落实，这也是一个理论与实践密切结合、交互递进的过程。而现实中往往是：上面的顶层设计等相关政策向下传达相对容易，下面基层治理中形成的经验和诉求反映到上面则相对困难，这在社区治理中体现得较为明显。“上情下达与下情上达”缺乏规范、成熟的制度机制安排，“上情下达”没有打通“最后一公里”，“下情上达”时常出现中梗阻。信息不畅，既造成上层不能及时充分地了解掌握基层社区治理的真实情况和需求，以至于顶层设计缺乏针对性和科学性，也严重影响了基层社区治理主体的积极性和主动性，甚至会逐渐形成社区治理与我无关的消极态度，弱化了社区主体参与民主协商的动力和期望。社区治理亟须完善上下信息畅通机制，以形成双向稳定有序的协商渠道。

完善基层各组织共治联动机制。社区治理过程中的民主协商不仅是指直接参与社区治理的主体共商共议，也包括基层党委和政府。为此，新出台的《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》）中明确指出，要构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇（街道）管理体制。这为进一步界定明确基层各组织的角色定位，完善提升基层各组织共治联动机制指明了方向。以往对社区治理存在两个相左的误区：一方面认为是社区治理就是以“自治”为主，基层党委和政府不要过多干预，以至于基层党委和政府疏于对社区治理进行管理和指导；另一方面是把社区当作乡镇（街道）的一个部门或者直接下级，不仅直接干预了社区“两委”的人员安排，还使其承担了大量行政化事务。这两种错误做法都提示我们，要进一步厘清基层党委、政府、社区、驻社区组织、居

民等社区治理主体的职责，并根据《意见》的要求和精神，建立完善基层各组织共建共治共享的联动机制，充分发挥党委领导、政府统筹的功能，实现社区“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的自治良性发展。

完善民主协商监督机制。民主监督是推动基层工作健康持续发展的关键，有人认为民主协商本身就是大家一起共商共议，形成的决定是大家的意见，只要按照决定落实就行了，再引入监督有些节外生枝、简单问题复杂化了。其实不然，前面已有阐述，民主协商在社区治理中本身就存在“议什么、谁来议、怎么议”等有待完善的问题，当然需要民主监督的介入。对民主协商的事前、事中、事后监督，有利于规范民主协调的运行程序，提升民主协商的针对性、有效性与科学性。加大信息的公开力度，可以探索听证会、恳谈会、辩论会、议事会等现场直播形式，便于公众及时了解掌握相关信息，不断扩大公众的知情权和知情范围，为公众切实行使民主监督权提供支撑。对于滥用监督权或者故弄是非者，以及对于民主协商“作秀”走形式负有直接责任的人员，可以探索建立相应的问责制度，以此来不断提升强化民主监督的作用，推动社区治理民主协商沿着科学的轨道向前发展。

完善社区治理主体教育培训机制。社区要实现“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的自治功能，最为关键的条件是什么？这是需要深度思考和准确把握的问题。马克思主义告诉我们：人，也只有人才是决定一切工作成败的关键。显然，社区治理主体对社区治理现代化起着关键性的作用，决定着自治功能的发挥和实现，这在客观上就需要重视对社区治理主体的全面培养，加大教育培训，以提升他们参与社区治理的能力，提高其参与社区治理的积极

性，使社区治理主体能够更成熟地运用民主协商这一科学方法。《意见》中指出，要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”，要形成“自治、法治、德治相结合的基层治理体系”，这些都需要社区治理主体的广泛参与，都需要社区治理主体具有广泛参与的能力。这都要求我们要尽快探索、形成一套较为成熟的、对社区治理主体进行常态化教育培训的制度机制。

完善民主协商评价机制。将民主协商运用到社区治理之中，是社区治理的一大创新，可大大促进社区自治功能的发挥和现代化建设，这是从质的方面对民主协商作出的评价，但仅有定性评价显然是不够的，民主协商的效果更应侧重于具体量化的考评。进行具体量化考评的方式：一方面，可以采用传统的方法，如调查问卷、座谈会、直接听取公众的反馈意见等等；另一方面，可以采用数学模型法，将民主协商的事项分类并赋予一定的权重，运用数据计算得出一个具体的数值，将其作为民主协商事项的成绩单。这种方法更能精确地反映民主协商的效果，但也对评价人员提出了更高的要求。另外，还要注重对评价结果的运用，逐步形成“评价什么、如何评价、评价运用”相互衔接的一整套民主协商的科学评价体系。

民主协商在社区治理的应用中需要完善的不仅仅是上述六个方面，还有比如现代智慧技术的运用、民主协商运行机制的法律（法规）等等，还需要在社区治理的实践中不断反思、归纳和总结，为民主协商机制在社区治理中的科学运用提供坚实的制度保障。



全面推进乡村振兴需要补齐哪些短板

□ 林瑜胜

脱贫攻坚取得胜利后，要全面推进乡村振兴，这是“三农”工作重心的历史性转移。习近平总书记强调：“乡村振兴不是坐享其成，等不来、也送不来，要靠广大农民奋斗。”“十四五”规划和2035年远景目标纲要围绕“坚持农业农村优先发展、全面推进乡村振兴”作出一系列重要部署。为此，从脱贫攻坚历程和乡村振兴目标要求来看，农村地区人口结构、乡村治理、社会发展和乡村居民社会观念等方面的“社会短板”对乡村振兴战略的实施效果有深刻而持久的影响，亟须尽快补齐。

补齐人口结构变化带来的人力资源短板。第七次人口普查结果显示，我国乡村人口在10年间从6.7亿左右下降到大约5.1亿，占全国总人口的比重从50.32%下降到36.11%。农村人口快速下降的背后是流动人口的大幅增加。2010年全国人口分别人口2.6亿，2020年是4.9亿，增加88.52%。虽然其中也包括城镇人口的流动，但农村人口的流动相信还是占据多数。除了人口总量减少，劳动年龄人口减少和老年人口增多同样会影响乡村振兴战略实施。第七次人口普查结果显示，与2010年相比，15—59岁劳动年龄人口比重下降6.79个百分点，60岁及以上人口比重上升5.44个百分点。这一数据表明，乡村振兴正面临着人口总量、劳动年龄人口和老年人口“两少一多”的短板，存在产出和支出失衡带来的社会资源挤压风险。同时，第七次人口普查数据还显示，与2010年相比，东部地区人口所占比重上升2.15个百分点，中部地区下降0.79个百分点，西部地区上升0.22个百分点，东北地区下降1.20个百分点。也就是说，人口向经济发达区域、城市群进一步集聚，欠发达

地区、城市群较少地区乡村振兴所需的农村人力资源短缺更加明显。这种人口年龄、地区分布的结构变化所造成的劳动力资源短板不是加大外力输入性工作投入就能改变的，必须进行一系列社会政策和产业政策调整，增加农村人力资源总量、优化农村人口年龄和地区分布结构，提高农业产业吸引力，扩大农村市场空间，有针对性地制定不同农村地区的发展规划，通过增强农村发展内生动力培植乡村振兴人力基础。

补齐农村自治能力不高带来的乡村治理短板。良好的乡村治理有利于实现乡村自然资源、文化资源、人力资源的聚合效应，是提高乡村振兴实施效果的重要保障。村民委员会是基层群众自治性组织，村民自治是我国农村社会治理的基础形式。面对农村居民日益丰富和标准更高的美好生活需要，村民委员会在组织农民生产、引导农村发展方面的能力需要进一步提升，村民自治的实现形式、实施手段面临着信息化、数字化等现代技术的挑战，也面临着农村社会个体化的结构转型冲击，村民自治的效果与反馈链更加短促。这些都要求村民委员会在组织实施村民自治时，要坚决与生产发展中的“等”“靠”“要”思想、社会交往中的关系主义、存在滑坡倾向的公共道德、个人主义上升等不良倾向作斗争，迅速提高应对外部环境变化和市场挑战的能力，增强全面推进乡村振兴达到共同富裕的信心。党的十九大报告明确提出，要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。乡村振兴的主体是广大农村居民，乡村治理的主体也必须是广大农村居民。创新乡村治理体系首要的是尽快调动和提升广大农村居民参与乡村治理的意识和能力，实

现早参与、早治理、早受益。村民委员会要更好发挥村民自治领导者作用，严格遵守法律和各项规章制度，做到村务公开、财务公开，依法治村；善于识人、知人、用人，发挥基层“土专家”“土秀才”等技能型人才的技术引领和致富示范作用，发挥农村各类先进模范人物的道德感召作用，通过自治、法治和德治的创新性实践，引导广大农村居民自觉参与乡村治理，实现乡村善治。

补齐城乡发展不平衡带来的社会发展短板。城乡发展不平衡是我国社会发展中的一个长期问题和难题。全面推进乡村振兴，就是解决这一问题和难题的重要行动。乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，由于历史和现实的种种原因，相对城市，我国农村发展更为封闭和落后，不仅总体发展程度不及城市，而且各层面发展均衡性也更加不足。长期以来，在很多语境中的农村发展主要是指农村经济发展，其他方面就自顾不暇。这种偏颇和失衡的发展观无法支撑农村经济发展的可持续性，导致农村社会发展的失衡性无法及时矫正，农村发展的动力和潜力也因此被各种弊端所羁绊和阻滞。实现乡村振兴，就是要改变过去重经济轻社会发展模式，坚持和贯彻新发展理念，不断加强党对农村发展工作的全面领导，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设“五位一体”的总体布局，尽快改变农村地区发展的失衡状态，努力朝着产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的方向迈进。

补齐农村居民小农意识带来的社会观念短板。安土重迁、小富即安等都是我国农村居民积淀已久的心理意识。在

农耕文明时代，这种意识有利于稳定农业生产和增强农民社会适应性。但随着工业化和城镇化的快速发展，农业作为第一产业，其产值和在国民经济结构中的意义已经大为不同。农业深加工、农业产业园区、体验式农业、农业旅游等新型农业业态的涌现，使农业作为第二产业和第三产业的属性特征不断加大和凸显。农村劳动力快速转移和长期流动造成空心村、留守村现象增多。土地撂荒和变相撂荒、农村宅基地和农村房屋大量闲置等现象也都造成了农村土地资源和农民资产浪费。一些农民由于传统社会观念，对将土地、宅基地、房屋等闲置资源交给商业资本运营信任不足，或者不愿意签署长期托管和运营协议，一方面影响了商业资本对农村闲置资源的市场化再利用，另一方面也影响了农民自身的财产性收入获得。这种社会观念短板不是短期内能解决的，要借助现代农村和农村集体的力量，利用社会信用体系，为农村居民吃上“定心丸”，最大限度挖掘农村土地资源和农民资产潜力，增加农民财产性收入比重。只有不断经历市场化的财富增值和社会信用体验，农村居民的“小农意识”才能逐渐减弱和消退，进而有利于畅通农村资源整合渠道，优化农村劳动力转移人口就业结构，丰富乡村振兴产业选择，增强资本下乡意愿，乡村振兴的广阔空间才能进一步打开。



民生是人民幸福之基、社会和谐之基。习近平总书记多次提及群众的“急难愁盼”问题。在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，习近平总书记将着力解决“人民群众急难愁盼问题”与“发展不平衡不充分问题”作为民生建设的两个关键抓手。所谓“急难愁盼”问题实际上就是人民群众最关心、最直接、最现实、最迫切需要解决的民生问题。如何让高质量发展成果更好惠及广大群众，让群众过上更幸福、更美好的生活？关键要更加聚焦群众所思所想、所期所盼，持续不断地把惠民生的好事办实、办好。

解决人民群众的“急难愁盼”要问需于民。人民群众的所思所想、所急所盼总是随着时代的发展而不断变化。几十年前，毛泽东用“吃饭问题最大”生动地概括了人民群众的普遍性需求。随着经济社会的发展，当今社会民众的操心事、烦心事、揪心事无疑要复杂得多。因此，只有做到“问需于民”，才能明确问题导向、找准切入角度。一方面，我们要不断完善自上而下的需求摸排机制，着眼常态化、规范化、科学化，改善调查研究手段，及时掌握群众诉求关切的最新变化，从而作出有效的政策安排与制度设计；另一方面，要不断优化自下而上的诉求反馈机制，让人民群众的切实需求直接成为实际工作的指挥棒，从而更好地实现知民意、解民忧。例如，北京的12345市民服务热线“接诉即办”机制等。“问需于民”既要具有普遍性，充分挖掘社会普遍关切的共识性问题，又要具有针对性，对新社会阶层、新就业群体、社会弱势群体等提供诉求表达与问题解决的渠道平台，从而让相关服务政策更加精准。

解决人民群众的“急难愁盼”要问计于民。想要找到解决老百姓“急难愁盼”问题的好办法，光靠苦思冥想、闭门造车是不行的，只有充分发挥群众的主体性、能动性，把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来，才能找到解决问题的好主意。“问计于民”的前提是形成切实有效的公共协商机制。对于同一个问题，不同利益群体往往有着不同的看法和期待，因此只有让他们能够愿意彼此商量，形成具有共识性的意见建议，管理者才能够找到解决问题的切入点和着眼点。“问计于民”必须与党的集中统一领导紧密结合。人民群众的智慧、经验是极为丰富的，但这些丰富的经验和智慧如果得不到有效整合和统筹决策，便可能议而不决，难以形成切实有效的制度设计。因此，必须发挥党的集中统一领导优势，在充分听取各方意见、了解各方诉求、汲取群众智慧的前提下，综合判断、科学决策，并形成明确实施机制，真正将人民群众的智慧变成解决问题的“高招”。

解决人民群众的“急难愁盼”要问效于民。解决群众问题的办法究竟能不能奏

效，最终还是要老百姓自己说了算。在实践中，“问效于民”需要即时性、精准性，借助专业科学的评估工具与客观合理的施测手段，及时把握公众获得感、满意度的变化情况，找出群众不满意、不认可的地方，并及时调整政策、弥补不足，从而进一步提质增效。“问效于民”还需要长效性、可持续性，我们不仅要及时了解群众对政策做法的反馈情况，还需要通过定期回访等形式了解群众的诉求有没有得到长效的解决、问题解决后有没有诱发新的矛盾或困难等。总之，应当形成一整套科学有效的评估机制，时刻让人民群众当好检验政策效力的评判员。

可以说，判断民生工作做得好不好，关键就是看人民群众最急、最盼的需求有没有得到有效满足，最难、最愁的问题有没有得到有效解决。一直以来，我们党始终按照这一要求保障与改善民生，这是我们民生工作取得伟大成就的重要原因。进入新发展阶段，面对人民需求更加复杂、社会矛盾更加多样的新情况，我们必须更加重视研究和解决人民群众“急难愁盼”问题，真正做到问需于民、问计于民、问效于民，才能更好地满足人民对美好生活的向往，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程贡献力量。

