

在“接诉即办”中提升基层治理能力

□ 邓文昊

提升国家治理效能，一个重要方面是提升社会治理特别是基层治理水平。如何实现基层社会治理能力的提升，成为基层社会治理实践的重点问题。“接诉即办”作为践行以人民为中心理念的重要实践，强化主动治理、未诉先办并在源头治理上惠及民生，增强了群众的获得感、幸福感。近年来，我国广大地区运用“枫桥经验”推进“接诉即办”基层治理探索，始终坚持在实践中寻求答案，在创新中寻求出路，通过实施全面接诉、派单即办、监督评价制度，创新了新时代基层社会治理新的实践模式。

全面接诉，直面基层群众诉求

人民群众的意见建议与实际需求，是推动“接诉即办”创新实践的重要出发点。全面接诉作为快速回应的政民互动制度，在处理基层社会治理问题的过程中发挥着重要作用。

从具体操作和实践运行来看，全面接诉是全方位接收人民群众诉求内容的制度设计。一是接诉对象全面。“接诉即办”全面接收自然人、法人或者其他组织的诉求反馈，充分掌握不同诉求主体所关注的基层治理问题。二是接诉内容全面。全面接诉通过对原分属不同行政区划、不同功能类型的受理热线进行纵向整合、横向集中，形成了统一诉求受理热线，妥善解决因超出机关职能权限而无法受理的问题，广泛接收如经济发展、城市建设、社会管理、公共服务、民生需求等内容的非紧急诉求。三是接诉渠道全面。全面接诉依托于市民服务热线平台与政府门户网站，拓宽了治理诉求反馈的多元渠道。网络诉求接收窗口补充了热线服务的时段限制，形成了以热线受理为主、网络受理为辅，全时段多渠道接收群众诉求的诉求受理系统。

在全面接诉中，基层社会治理的首要任务是对人民群众的诉求内容进行全面掌握，全面接诉“接”的不仅是人民群众的多元诉求，更能彰显出基层治理的公信力。一方面，它把人民群众反映诉求的繁复流程，集中统一至接诉平台综合受理，整合了“分散化”“碎片化”的基层治理结构，提高了诉求的接

收效率。另一方面，全面接诉充分建立起了政民互动沟通的信息桥梁，推动政府服务从政府“端菜”转变为群众“点菜”。全面接诉鼓励人民群众通过“接诉即办”积极参与到基层社会治理中，政府再基于诉求内容有针对性地开展基层社会治理，使人民群众感受到“接诉即办”的有效性，形成相互了解、相互理解、相互信任的良性循环。

限时办理，高效疏解人民群众诉求

“即时派单，限时办理”是践行“想群众之所想，急群众之所急，解群众之所难”的制度机制。这一机制能够真正解决人民群众关心的实际问题，持续强化治理问题导向，提高诉求办理效率，在诉求办理过程中发挥重要作用。

“即时派单，限时办理”在全面受理的前置性程序基础上，将集中到热线服务中心的诉求分类形成“诉求工单”，直接把诉求内容传达至对应基层行政机关，并分级注明办理时限，确保诉求能够得到及时解决。首先是受理反馈环节。受理中心会即时对诉求内容作出反馈，筛选出“接诉即办”有能力解决的诉求事项。若诉求超出“接诉即办”受理范围，则即时将紧急事项转移至公安、消防等相关部门紧急专线处置，或者告知应通过法定渠道解决、诉求已办结等不予受理原因，引导诉求人依法解决诉求内容。其次是分级派单环节。诉求受理中心依据职权法定原则，对区级部门和街道乡镇进行直接派单，使相应部门直面具体诉求内容，积极履行法定职责。再次是责任确定环节。各部门充分落实“首接负责，协同治理”的首接负责制，对涉及多个承办单位的诉求，由首接单位牵头协调其他单位配合办理，形成区级部门和街道乡镇共同解决基层社会治理诉求的格局。最后是限时办理环节。运用四级办理时限模式，根据诉求的紧急程度与行业标准，对办结诉求时限予以要求，确保承办单位及时响应履职，高效办理诉求。

派单即办的制度实践，将人民群众对美好生活的向往作为“接诉即办”的实践目标，充分体现了我们党“为人民服务”的根本宗旨与基层社会治理相互统一的积极结果。一方面，“即时派

单，限时办理”极大改善了“上面千条线，下面一根针”现象所形成的基层压力，充分地将治理权能下沉至基层，直面群众诉求内容。另一方面，“接诉即办”通过“首接负责制”与“协同办理”的运行模式，打破了传统政府部门“条块分割”的模式，推动形成了“顶层诉求接收—基层协同治理—人民获取结果”的“治理闭环”，实现治理在组织内部多部门协同疏解人民群众诉求，将政治优势和组织优势转化为治理优势的功能目的。

监督反馈，依法履职的有效手段

监督反馈与跟踪评价是关注人民群众对诉求处理满意程度、监督承办单位是否依法履职的有效手段，发挥着保障“接诉即办”过程中责任落实、效率激励、质效监督的重要功能。

监督反馈跟踪评价机制通过对纪律约束与绩效激励的有机统一，保障“接诉即办”的实践探索得以贯彻落实。一方面，注重监督反馈机制。对诉求办理开展纪律监督，充分发挥各级纪委监委、新闻媒体、人民群众的监督作用。“接诉即办”通过纪委监委对绩效评价排名靠后的街道乡镇，进行专门约谈和挂牌督办，倒逼责任主体形成主动治理的思维惯性，持续落实基层主体治理责任、治理质效。同时，重视新闻媒体、人民群众对“接诉即办”的监督反馈，

发挥各方监督合力，推动保障“接诉即办”治理质效。另一方面，建构绩效评价机制。“接诉即办”创造性地让群众成为检验治理成效的“主考官”，以诉求人的回访评价作为绩效考核的主要指标。对基层政府治理绩效的评价，关键在于诉求人对办理结果是否满意。结合采用绩效评估、行政问责、同级竞争相结合的方式，对基层政府的治理行为予以正向或反向激励，不断提升治理能力。在工作考核与评价结果相互挂钩的前提下，人民群众的主观评价发挥了“指挥棒”的作用，成为承办机关不断提升自身治理能力与治理水平的内生动力，不断激励着各级政府部门坚持从人民群众的角度出发，高质高效地落实诉求内容。

基层治理是国家治理的基石，基层治理的实践水平直接影响着国家治理的现代化水平，必须充分保障基层治理的有效落实。监督反馈机制与绩效评价机制的建构，不仅解决了基层社会治理中弱于责任监督、弱于绩效激励的现实难题，而且还为“接诉即办”形成了规则完备、激励有效、奖罚适度的监督保障机制。此外，监督反馈与跟踪评价机制充分将“接诉即办”的制度优势转化为治理效能，奠定了“接诉即办”积极治理向“未诉先办”主动治理实践创新的条件基础。

政策与治理



（上接1版）

推进乡村振兴是实现共同富裕的内在要求。习近平总书记强调，共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。我们说的共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义。这些重要论断，深刻揭示出共同富裕是包括全体农民在内的共同富裕，没有乡村振兴和农民富裕，就难以实现全体人民的共同富裕。走在新征程上，全面推进乡村振兴，必须坚持以人民为中心的发展思想，把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点，不断满足人民群众日益增长的各方面美好生活需要，逐步实现全体人民的共同富裕。

准确把握实施乡村振兴战略的实践策略

乡村振兴点多、面广、战线长，深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，必须结合实际，把准方向，找准路径，系统发力，确保乡村振兴行稳致远。

坚持突出重点，筑牢底线。粮食安全是“国之大者”，实施乡村振兴战略，首先要抓好粮食生产，把确保重要农产品特别是粮食供给作为首要任务。我们要坚决落实粮食安全党政同责，严格落实“藏粮于地、藏粮于技”，重点抓好耕地保护、科技赋能、助农增收等工作，不断提高农业综合生产能力，让农民多种粮、种好粮、得实惠，确保粮食播种面积、产量只增不减，重要农产品全面增产。

坚持因地制宜，打造特色。习近平总书记强调，发展特色产业、特色经济是加快推进农业农村现代化的重要举措，要因地制宜抓好谋划和落实。必须坚持绿色引领，走特色现代农业发展的路子，宜茶则茶，宜果则果，宜渔则渔，宜牧则牧，宜旅则旅，推动绿色高

效生态农业高质量发展，切实把绿水青山变成金山银山。

坚持实事求是，久久为功。乡村振兴是一个动态发展和循序渐进的过程，每一个历史阶段有其不同目标，工作重点和任务也不尽相同。我们要充分认识乡村振兴的长期性、艰巨性、复杂性，保持历史耐心，从农村实际出发，科学把握乡村的差异性和发展走势分化特征，科学规划、分类指导、精准施策，做好顶层设计，注重规划先行、突出重点、分类施策，既尽力而为，又量力而行，久久为功，利在长远。

坚持改革创新，典型示范。乡村振兴，关键在于改变农村要素单向流出格局，打通城乡要素市场化配置体制机制障碍，推动城乡要素平等交换、双向流动。我们必须坚持问题导向，用好改革创新法宝，充分考虑不同地区城乡融合发展阶段和乡村差异性，稳妥把握改革时序、节奏和步骤，尊重基层首创精神，分类施策、梯次推进、试点先行，打造一批乡村振兴典型示范，形成可推广、可复制的样板模式，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

坚持党建引领，群众参与。办好中国的事情，关键在党。实施乡村振兴战略，关键在于坚持党的领导，发挥好农村基层党组织的政治功能、组织优势，团结带领群众推进乡村振兴。乡村振兴为农民而兴，关键要充分尊重农民意愿，唤醒广大农民的主体意识、建设意识与角色意识，调动农民参与乡村振兴的积极性、主动性、创造性。

扎实推进乡村振兴取得新进展

习近平总书记强调，乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴。我们要认真贯彻，对标对表乡村振兴总要求，大力实施“五大工程”，奋力开创全面推进乡村振兴新局面。

大力实施“产业带动”工程，打造产业兴旺的活力乡村。习近平总书记强调，产业兴旺，是解决农村一切问题的前提。我们要围绕发展壮大特色现代农业，坚持扶引大龙头、发展大产业、培育大集群，建立现代农业产业链链长制，以深化产业链、价值链、供应链“三链”同构为重点，推进七大特色现代农业强链延链补链，推动产加销服贯通、农食文旅教融合，实现乡村经济多元化。坚持以工业园区标准化建设理念推进现代农业产业园建设，扶强龙头企业，引导农业生产、加工、营销、研发等要素以及育种检测、仓储物流等服务向园区集聚，形成“一村一品、一镇一业（园）、一县多园”的现代农业梯次发展格局，促进一二三产业融合发展，带动群众增收致富。

大力实施“美好家园”工程，打造生态宜居的美丽乡村。农业农村现代化，一个重要方面就是使农村具备基本的现代生活条件。我们要坚持以人民为中心的发展思想，以实施乡村建设行动为抓手，围绕建设更加宜居的现代乡村，强化乡村规划建设管理，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，加快补齐农村民生短板，促进城乡公共服务普惠共享。坚持把农村人居环境整治作为提升农民生活品质的重要抓手，聚焦群众关心关注的农村垃圾、污水治理、农房整治等问题，开展“护河爱水、清洁家园”行动，积极推广“积分制”“清单制”等好经验好做法，带动群众共守水清岸绿美好家园，让乡村成为充满魅力和希望的一方热土。

大力实施“文明铸魂”工程，打造崇德向善的人文乡村。乡村振兴，既要塑形，也要铸魂。实施乡村振兴战略，必须坚持物质文明和精神文明一起抓，提升农民精神风貌，提高乡村社会文明程度。我们要加强农村精神文明建设，引导群众践行社会主义核心价值观，大力实施“五大工程”，奋力开创全面推进乡村振兴新局面。

向上善、共建共享的社会主义家庭文明新风尚。文化是乡村延续和发展的灵魂所在，要加强历史文化名镇名村和文物古迹、传统村落（庄寨）、农业遗迹等保护，传承保护非物质文化遗产，彰显当地文化特色和人文精神，增强农民群众建设家乡的认同感、归属感和凝聚力。

大力实施“网格治理”工程，打造和谐有序的善治乡村。目前，我国农村社会处于深刻变化和调整时期，出现了很多新情况新问题，必须通过加强和创新乡村治理，不断提高乡村善治水平。要健全“网格化”治理模式，因地制宜搭建网格化治理体系，将治安巡巡、疫情防控、矛盾化解、便民服务等功能集成到网格，实现“人在网中走，事在格中办”。要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，推进基层综合行政执法体制改革，推动行政执法权限和力量向基层延伸，实现一支队伍、一管到底；用好“枫桥经验”，加强农村普法教育，倡导优良乡规民俗，让农村社会既充满活力又和谐有序。要抢抓数字乡村发展战略有利契机，用好现代信息技术，推动农村生产生活和公共服务数字化升级，提高及时精准回应群众需求的能力。

大力实施“强基固本”工程，打造同心共富的幸福乡村。乡村振兴各项政策，最终要靠农村基层党组织来落实。我们要坚持传承弘扬“堡垒工程”等党建经验，加强农村党组织建设，推行“中心村党委”模式，开展村党组织“达标升级”活动，选拔优秀人才担任支部书记，建强乡村振兴发展的“战斗堡垒”。要深化强村富民行动，推行村党组织领办合作社、“服务队+工作组+合作社”等模式，增强村集体经济造血能力，完善新型农业经营主体与农民利益联结机制，推动资源变资产、资金变股金、农民变股东，提升农民的收入水平。

（作者系福建省委常委、福州市委书记）

今年5月20日，联合国粮农组织宣布，三处中国遗产地——内蒙古阿鲁科尔沁草原游牧系统、福建安溪铁观音茶文化系统、河北涉县旱作石堰梯田系统——因以独特方式利用传统方法和知识，维护特有生物多样性和生态系统，被正式认定为全球重要农业文化遗产。目前，全世界共有65项全球重要农业文化遗产，分布在23个国家和地区，而我国以18个项目位居世界首位。

什么是农业文化遗产？农业文化遗产最显著的特征在于它是“活着的”。它虽然诞生在过去，但至今仍在使用，并且仍是当地居民的生产方式和主要经济来源。每一个农业文化遗产地，都是一座生物、文化和技术基因库。所有这些元素综合起来，形成了农业文化遗产。

首先，农业文化遗产具有独特土地利用系统和农业景观，丰富的生物多样性，可以满足当地社会经济与文化发展的需要，有利于促进区域可持续发展。其次，农业文化遗产兼具农业经济、生态保护和文化遗产多重功能，具有自然遗产、物质文化遗产和非物质文化遗产等多重属性。再次，农业文化遗产是传统农耕文化的当代呈现。

我国领土广阔、民族众多，各地都有自己独特的农业生产方式，哺育了风格多样的地域文化，呈现出“美美与共”的特点，延续至今，共同构成了中华优秀传统文化的当代表达。比如，我国首个全球重要农业文化遗产项目浙江青田稻鱼共生系统。青田不仅有持续1300年的稻田养鱼史，还有很多传统水稻品种和后来被列为国家地理标志产品的瓯江彩鲤。在当地，还形成了相应的文化习俗：盖房子之前要先挖一个鱼塘，女儿出嫁时要有鲤鱼作嫁妆，逢年过节都会舞的鱼灯舞也已成为国家级非遗。当地人还根据“九山半水半分田”的地理条件，形成了森林—村庄—一梯田的生态景观结构，以及梯田分水管理技术。

农业文化遗产为何重要？农业文化遗产不仅记载了农业发展的历史，而且启示着人类可持续发展的未来。具体到一个农业大国来说，我国的传统农业技术中凝聚着无数前人的智慧，体现了人与自然和谐相处的生态思想和可持续发展的理念。

首先，农业文化遗产是古人生存智慧的集中体现。作为一个综合载体，精耕细作与间作、轮作、套种技术体系，用地养地结合、农林牧复合……这些农业文化遗产是“活着的”，承载的是美丽的乡愁。其次，农业文化遗产具有生产与生态功能，农民是创造者，也是传承和受益的主体。稻田养鱼养鸭和多样化种植防控病虫害，是天然的环保；梯田、圩田、垛田、涂田、沙田、架田等方式，可提高土地资源利用率；桑基鱼塘、桑基圩田等循环农业体系，可使农业经济生态高效。再次，传统农业和中华农耕文明最为可贵之处还在于顺天应时、取用有度、御欲尚俭、生态循环、多样平衡的实践智慧，以及内涵“天人合一”“万物一体”与“和而不同”的生态哲学。

比如，河北省涉县旱作石堰梯田，开垦在水土贫瘠的太行山区。当地活态传承和利用的农家品种比如五谷杂粮、瓜果蔬菜、干鲜果品，以及可食菌类、可食野菜、野生药用植物和药用动物，堪称一座宝藏。当地百姓利用“农民种子银行”的方式，收集、保存着传统品种资源。2021年的《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议上，涉县旱作石堰梯田系统入选“生物多样性100+全球典型案例”。

又如，贵州从江侗乡稻鱼鸭复合系统有1000年的历史，衍生出丰富多元的民间文化。当地有鼓楼、风雨桥、苗寨侗寨等极具民族特色的建筑，侗族大歌这一世界非物质文化遗产，芦笙节、牯藏节、冻鱼节、卯节、端节等民族节日，还有吹笙踩堂、抬官人、打秋千、鼓楼抢鸡等民俗，被命名为“中国民间文化艺术之乡”。

此外，云南普洱古茶园和茶文化系统、福建福州茉莉花种植与茶文化系统、安溪铁观音茶文

农业文化遗产，为何重要，如何保护？

□ 王克修

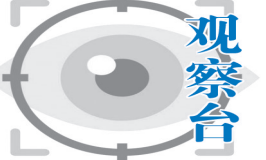
化系统均被列入全球重要农业文化遗产，更是展现了中国悠久而丰富的茶文化。

农业文化遗产应如何保护？习近平总书记在向全球重要农业文化遗产大会致贺信中指出，坚持在发掘中保护、在利用中传承，不断推进农业文化遗产保护实践。农业遗产与农耕文化互为表里，是先民万年农耕实践的智慧结晶，是祖先留给我们后人的宝贵财富，具有跨越时空的永恒价值。

首先，坚持在发掘中保护。我国是最早响应并积极参与全球重要农业文化遗产保护倡议的国家，经过多年努力，探索出一条农业文化遗产动态保护与可持续发展道路。比如，在草原游牧的长途迁徙中，“放牧+草场基地”取代了单纯放牧，牧民的收入和生活质量、应对极端灾害的能力、畜牧产品的产量都有所提高。但是，“逐水草而居”的游牧方式依然如故，农业文化遗产的核心元素并没有变。

其次，在利用中传承。农业文化遗产大多处于经济落后、生态脆弱、文化丰厚的地区，如果过分强调“原汁原味”而忽视了区域发展，无法调动当地居民的积极性，难以实现保护的目。因此，需要在利用中传承，不断推进农业文化遗产保护实践。比如，云南红河哈尼稻作梯田系统的壮丽风光，江苏兴化垛田传统农业系统万岛耸立、千河纵横的奇景，吸引了众多游客打卡。又如，甘肃迭部扎尕那农林牧复合系统的羊肚菌和藏猪肉被申报为地理标志保护产品，由于这种独特性和不可复制性，使其成为地区品牌最大的区别特征和竞争优势，从而提升地区的知名度和推动整个地区的旅游经济，进而提高地区的竞争力。通过地理标志保护制度的有效运行，将对农业综合功能的开发和拓展起到积极作用。收入的增加使村民自愿缩减养殖规模，村子重新达到草畜平衡，生态进入良性循环。从以上事例可以看出，通过对农业体系原有特色加以利用，能够为农村注入新的活力，推动农村发展。

当前，农业文化遗产保护的重要性和紧迫性已成为全球共识。我国自古就是农业大国，有近万年的农耕史，在“春生夏长，秋收冬藏”的传统劳作节奏中，留下了众多历史悠久、荫庇今人的农业文化遗产，必将在“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的同时，为世界农业文化遗产保护和农业农村可持续发展贡献中国方案、中国智慧。



观察台