

以“三个转变”推进农村人居环境提升

□ 罗志强 张志芳

良好的人居环境，是农民群众的深切期盼，是农村发展的宝贵财富，是乡情乡愁的重要寄托。农村人居环境整治提升看似是一个单项工作，实质上是牵一发而动全身的重大民生工程，是实施乡村振兴战略的一项重要任务。经过近年来的持续整治提升行动，各地村庄“颜值”不断刷新，农民环境卫生观念显著提升，农民生活质量得到普遍提高。因此，改善农村人居环境，是农民群众的深切期盼，需要进一步做深、做细、做实。

由“规划建设两张皮”向“规划建设一盘棋”转变

规划与建设是推进农村人居环境整治的两大重要任务，两者缺一不可，时序不能调换。规划与建设一旦脱节或失序，就可能产生农民房屋杂乱无章、农村垃圾围村堵河、乡间道路事故频发等后果。实践中，未规划先建设或先建设后规划的错误倾向时有发生，导致出现规划建设两张皮现象。为保证农村人居环境整治有序推进，我们要充分认识规划的引领作用，坚持规划建设一盘棋取向，坚持先规划后建设重要原则，把规划视为人居环境整治的先手棋，作为美丽乡村建设的施工图。首先，规划要突出系统性，在高标准上下功夫。一方面，遵循乡村发展规律，科学编制农村人居环境整治总体规划和专项规划，加强各类规划的统筹管理和系统衔接，形成多规合一的规划体系。另一方面，在传统村落保护、农房风貌提升、农村垃圾处理、交通路网布局、绿化亮化实施等工作中，注意把握好整治力度、建设程度、推进速度与财力承受度、农民接受度的关系，按照时间表和路线图把规划转化为建设行动。其次，规划要注重差异性，在有特色上做文章。应注重地域特点，尊重文化禀赋，体现乡土风情，分类明确集聚提升村、城郊融合村、特色保护村等建设要求，因地、因村、因户规划，不搞千村一面，不搞大拆大建，打造各具特色的高品质农村人居环境。最后，规划要突出可行性，在能落地上见真章。一方面，维

护规划的权威性和严肃性，增强规划的执行力，严防“翻烧饼”“瞎折腾”。另一方面，严禁“先建设后规划”，确保党员干部深入农民家中逐户走访、宣传政策、征集意见，让农村群众主动了解规划、参与规划、认同规划、实施规划，切实做到一张蓝图绘到底。

由“‘整’‘治’独奏曲”向“弹好协奏曲”转变

农村人居环境整治的抓手是“整”，重点在“治”。不能只“整”不“治”，也不可只“治”不“整”。整而不治，往往使工作浮于表面，治标不治本，达不到“除病根”效果；治而不整，容易使双方产生矛盾，吃力不讨好，难做到渐进式突破。因此，必须注重“整”“治”的系统性、整体性、协同性。首先，把“整”作为重要抓手，通过整合资金、整合力量等手段为“治”打好基础。一方面，整合资金。将农村人居环境整治提升工作纳入民生工程，从资金、项目等方面给予重点支持，探索建立财政奖补、帮扶单位争取、受益群体自筹、农村集体经济补充及乡贤社会力量支持相结合的多元化投入机制，并规范农村人居环境整治资金收支，提高资金使用实效性。另一方面，整合力量。充分发挥多元主体作用，防止出现“干部干、群众看”“上边热、下边凉”现象，努力构建政府、市场、村集体、村民等多方共建共治共享格局。具体而言，要充分激发农民群众的主人翁精神，推动形成“三级书记”带头抓农村人居环境整治提升的组织保障机制，凝聚“村民小组长、妇女小组长、理事会、五老”等各方力量，形成农村人居环境整治提升共同体。其次，要把“治”作为根本方法，通过以“治”纠乱象、以“治”树形象等举措为“整”巩固成果。一方面，以“治”纠乱象。针对沟道淤泥堆积、砂石场清理、乱堆乱倒、农民建房乱象等开展专项治理行动，将各类“乱象”治理在萌芽阶段，彻底改变“垃圾靠风刮，污水靠蒸发，家里现代化，屋外脏乱差”现象。另一

方面，以“治”树形象。不仅在扎实补齐薄弱村庄基础设施短板，完善农村交通路网，深化厕所革命，解决畜禽散养问题中，还要引导农户在利用房前屋后及“空心房”拆除后的闲置土地，大力发展“五小”庭院经济模式（即庭院小畜禽、庭院小菜园、庭院小果园、庭院小作坊、庭院小农旅）中，树立美丽农村庭院的魅力形象。

由重“面子”轻“里子”向既要“面子”更要“里子”转变

农村人居环境整治提升不能急于一时，要稳扎稳打，逐步推进。如果落入“面子”作秀陷阱，就会出现恶性循环，从而引发“一年新模样、两年旧模样、三年不成样”困局。因此，要坚持既要“面子”更要“里子”，建立有制度、有标准、有队伍、有经费、有监督的农村人居环境长效管护机制。一是健全互评监督机制。发挥好村级组织作用，鼓励村民投工投劳，构建农村人居环境整治民事议、民事民办、民事民管、民事民享的协商机制，逐步培育群众责任意识和付费意识。同时，建立保洁项目方、保洁员、住户互评监督机制，落实垃圾收集、清运问题举报，推动农村人居环境持久改善。二是强化考核激励机制。一方面，针对工作人员要

细化任务清单，深入开展督查、跟踪问效，建立问题台账，实行销号管理，及时下发通报，形成日晒雨淋、周周有督查、月月都排名的高压态势。另一方面，用好正向激励和反向约束并重方法，既通过每季度开展“文明家庭”“最美家庭”评比，将农户责任区卫生保洁、垃圾分类等情况纳入评选体系，颁发流动锦旗，形成良性互动，又把完善相关农村环保制度纳入村规民约之中，切实保障农村人居环境整治中的每个步骤、每个环节有法可依。三是建立市场化运行机制。逐步建立农村人居环境基础设施运行管护社会化服务体系和服务费市场化形成机制，完善农户合理付费、村级组织统筹、政府适当补助的运行管护经费保障制度，合理确定农户付费分担比例。四是推行网格化管理机制。以地域为基点细分网格，明确管理人员、职责、要求，确保工作不留空档，政策不留空白。一方面，开启“线上+线下”双线结合的网格互动管理模式，通过开设线上农村人居环境微信群，实时发布督查问题、整治效果对比图片，晒成绩、互监督。另一方面，通过线下督查组开展全天候巡查，切实做到发现问题及时调度、快速处置。

政策与治理



市域社会治理现代化，功夫下在哪

□ 徐卫华

作为推进基层社会治理现代化的关键一环，市域社会治理是对新时代社会矛盾和社会问题的回应，也是新时代社会治理方式的重要创新。自2019年12月我国启动市域社会治理现代化试点以来，全国各地立足市域优势，聚焦“地方问题”，回应“地方期待”，致力于探索具有地方特色、时代特征、市域特点的社会治理新路子。在具体实践中，如何推进市域社会治理现代化，关键在于对“市域”的理解和把握。具体而言，需要抓住以下几个着力点。

坚持“统”在市域，强化市域社会治理引领力。市域社会治理是一项复杂的系统工程，必须在战略设计与整体谋划中坚持市域统筹，动员全域力量、整合多方资源、整体推进工作。近年来，一些地方以社会治安综合治理中心建设和智慧治理平台建设为依托，强化“纵向统筹”。以“雪亮工程”和信息化平台建设为支撑，强化“横向统筹”。通过克服本位主义，打破边界壁垒，建立起纵向不同层级间与横向同级部门间的常规性合作治理平台和机制，有效规避了以往基层治理中部门治理与属地管理协同性不强、数据壁垒与智治要求不匹配等“碎片化”弊端。因此，“十四五”期间，推进市域社会治理现代化，不仅需要市域社会治理融入地方经济社会发展大局来谋划，以系统性、前瞻性、科学性思维来谋篇布局，还要正确处理顶层设计和基层首创、点上试验和面上推广、立足当前与着眼长远的关系，以强化整体谋划增强市域社会治理引领力，以理顺纵向架构增

强市域社会治理统筹力，以完善横向体制增强市域社会治理聚合合力，充分发挥好市级层面的统筹、谋划、引领、主导作用。

坚持“放”在基层，激活市域社会治理创新力。在市域社会治理体系中，乡镇（街道）、社区（村）是基层基础。加强基层基础建设是推进市域社会治理现代化的关键。一些地方以“放权”为特征的乡镇管理体制变革，以及为厘清政府管理权与居民自治权边界而推行的“三张清单”和“两个规范”，其核心在于“放”字。通过适度放权，为基层赋能，将更多的资源、更大的权限“放”到基层，激活了基层干部干事和基层群众自治的活力与创造力，疏通了社会治理的“毛细血管”，激活了社会治理的“末梢神经”。一方面，推进市域社会治理现代化，必须进一步深化“放管服”改革，进一步规范乡镇职责权限，做到依法下放、应放尽放、应接尽接，确保乡镇承接赋权事项衔接顺畅、工作连续、运行规范。另一方面，通过以权责清单约束权力、以负面清单规范管理、以服务清单优化服务，使基层社会在深刻变革中既富有创造力又不失稳定性，从而构建起一个复合包容且边界清晰的市域社会治理体系。

坚持“活”在社区，增强市域社会治理内驱力。城乡社区是社会治理的基础细胞，是社会治理中服务群众的“最后一公里”。提升社区治理效能，让社区生态“活”起来，不仅事关居民群众切身利益，而且事关城乡基层和谐稳定。一些地方以探索成立

村民议事会、道德评议会、禁毒禁赌会等村民自治组织，设立为民工作室、村民议事堂等自治阵地，充分调动了村民参与公共事务的热情。这些来自基层社区的有益探索，均以盘活资源、“活化”社区为依归，让居民更有情怀、让社区更有温度。因此，在充分认识到“社区治理即多元主体之间基于合作互动的集体选择过程”这一本质的前提下，必须进一步围绕一个“活”字，充分调动各方面的积极性、主动性、创造性，实现社区组织激活、资源盘活、人才用活、主体搞活，切实增强社会治理内驱力。

坚持“融”在项目，提升市域社会治理协同力。以项目化推进市域社会治理创新，之所以能够成功破解社会治理难题并提高社会治理效能，关键在于项目制本身可以实现多元化主体和多样化机制的“融合”运作。各地在市域社会治理中，深谙项目制的这一运作机理与实践意义。通过实施各类项目，在党建引领、政府主导的前提下，通过实施“一件事一次办”改革项目，将联动协同、高效审批、信息共享、考核督查、责任追究等多种机制“融”入项目，全面优化了公共服务。同时，充分发动社区社会组织 and 广大居民积极参与，将多元主体“融”进项目，成功化解了市域社会治理中的遗留问题。由此可见，市域社会治理中的项目化推进方式，不仅打破了政府、社会和市场多重边界，而且极大实现了社会治理多元主体和多种机制的融合运作。此外，推进市域社会治理现代化，不仅要致力于促进政府、社会与市场三者力量的融

合，更要在充分发挥项目化制度优势的前提下，以项目管理机制和方法的创新，实现多元化主体和多样化机制的充分融合，切实提升市域社会治理效能。

坚持“智”在平台，夯实市域社会治理支撑力。当前，现代科技正在为社会治理引入新范式、创造新工具、构建新模式。推进市域社会治理现代化，必须把握大势，努力在推进“智辅决策”“智防风险”“智助服务”方面抢占先机。一方面，要着力打造智慧治理平台。一些地方抢抓国家加快基础设施建设和作为全国5G试点城市的机遇，目前已初步搭建起以智慧治理技术为依托的信息化、智能化架构体系，平台建设成效显著。另一方面，要着力提升智慧治理能力。各地围绕“人、地、物、事”等社会治理基础要素，通过以网格化系统为基础的基层社会治理平台已实现对人口信息、楼栋信息、房屋数据和法人信息的有效汇聚，通过打造智慧治理“最强大脑”，有效破解了人员、机构、网络三大瓶颈。可以说，推进市域社会治理现代化，不仅需要进一步加强对社会治理领域信息化产品开发与应用的全流程监管，还要应用大数据对硬件资源重新整合、数字资源互联互通，推动形成数据覆盖广、服务优、网格密的“智治”模式。

基层治理

重复信访和信访积案如何有效化解

□ 张建军

信访作为联系人民的纽带和桥梁，在我国经济社会快速发展过程中，是各级党委和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，在为党和政府分担忧虑、解决问题、维护社会稳定方面，发挥了极其重要的作用。然而，从近年来信访总量和具体信访行为来看，信访工作形势并不乐观，一些地方呈现出的重复信访和信访积案，已成为信访工作中的难点和重点，给基层治理和相关部门带来了较大压力。为此，在处理此类信访工作问题过程中，各级党委和政府需要扛起为民解难、用心用情、精准施策责任，有效打通化解重复信访和信访积案工作路径。

以“三级终结”制度为准则有效化解“终而不结”问题。群众利益无小事，如何更好地做好信访工作，是各级党委、政府必须拿在手上，信访部门必须认真研究和解决的问题，我们不能把主要精力放在治标和处理个案上，要在治标的同时，集中精力在治本上下功夫、做文章。从目前的重复信访和信访积案来看，大多属于重复访、越级访、缠访、闹访等现象，其主要症结在于通常在信访受理转办过程中，为保护信访人信息安全，一般只转办投诉问题而不知告知信访人信息，信访人因专业程度差异造成反映问题比较宽泛，使工作人员在调查过程中指向不明，信访问题走完规定程序之后，致使信访“终而不结”，导致信访人真正诉求得不到有效解决。在基层治理过程中如何有效化解此类问题呢？首先，引导信访者通过“信访——复查——复核”三级程序合理表达诉求。对已给出信访处理、复查意见的亲戚好友、信访者应当依照程序提出复查、复核请求，否则只登记、不受理、不排名。其次，强化全国各级信访系统标准化建设，实现信访信息共享。通过信息共享及时甄别“正在办理案件”“三级终结”案件等，有效判定信访者信访程序是否合理并妥善进行引导，有效改变信访者“信访不信法”“大闹大解决、不闹不解决”等错误观念和行为。再次，强化信访“三级终结”制度既规范信访者行为又保障信访者合理诉求功能。在复核环节，复核机关，邀请相关职能部门、专家、群众代表、信访者的亲戚好友、信访者共同就信访诉求进行听证，确保复核意见的科学、公平、公正，对已“三级终结”案件，要加强巡查抽检力度，确保切实维护信访者的合理诉求和权益。

提升工作效率和质量完善信访办理机制。完善信访矛盾纠纷多元化解机制，必须创新群众工作方法，引导群众以理性合法的方式表达诉求，为群众提供多元、便捷的解决方式，相关职能部门需要与信访者之间实现高效信息沟通，达成清晰确定的息访协议，最大限度激发社会活力，夯实重复信访和信访积案治理的基础工作。首先，要充分应用“面对面”沟通方式，在基层治理过程中及时处理解重复信访和信访积案。一方面，领导干部在处理化解重复信访和信访积案时，需要深入群众，通过“面对面”的沟通方式以澄清误会、释法明理、明确信访者的真实诉求。另一方面，信访案件相关职能部门需要通过召开联席工作会议，以“面对面”的沟通方式商议出合理的化解方案和清晰明确的化解协议。其次，用好联合接访机制，充分用好活县级矛盾纠纷咨询调解中心、乡镇级调解工作站等多元调解体系，通过信访案件相关职能部门第一时间“面对面”的联合接访，准确了解信访者真实诉求、阐释相关政策、澄清误会、即时给出当面答复，使上访者“只访一次”，以提升初信初访化解矛盾的能力。再次，加快信访

部门与相关职能部门的数据共享共通，通过互联互通的数字化办公系统和终端服务平台，使信访案件的办理流程公开透明，方便信访者和信访部门跟踪信访案件的处理进度，方便相关部门适时介入督办和抽检，以便捷调度信访者各类信息、高效研判案情、科学提出纾解方案，提升信访案件在基层治理过程中的办理效率和质量。

将信访制度优势转化为治理效能。实践是检验真理的唯一标准，治理是检验制度管不管用、有没有有效的试金石，只有好的制度供给配以有效的制度执行才能呈现出理想的治理效果。中国共产党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹彰显出中国特色社会主义制度优势，其中就包括独具中国特色的信访制度。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中，要让信访制度进一步释放治理效能，还需要更加精细化、规范化的设计，以使政府供给与群众诉求同频共振。首先，强化完善领导干部下访接访制度。要以制度动机、制度执行、制度监督、绩效评估、跟踪反馈等倾听和解决群众诉求的完整闭环来完善领导干部下访接访制度，变群众上访为领导干部主动下访，高效化解矛盾的同时密切干群关系，夯实群众基础。其次，完善信访综合治理体系。要综合运用法律、政策、经济、行政等手段和教育、调解、疏导等办法，完善信访和人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，解决好群众反映强烈的信访问题。再次，主动发挥作为党委政府“第二研究室”的作用，推进社会各领域治理效能提升。要以信访反映的突出问题和深化“放管服”改革串联起社会各领域的治理任务，倒逼相应部门进行制度优化、办事流程再造和“最多跑一次”改革，以政府服务提质升级提高治理效能，以各项制度改革效应最大化实现源头上减少问题，降低上访发生率，推进国家治理体系和治理能力现代化。

