

防止基层治理陷入四个误区

□ 冀翠萍

加强和创新基层治理，既是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义，又是关乎党长期执政、国家长治久安和广大人民群众切身利益的关键所在。近年来，随着推动治理重心向基层下移、干部力量向基层充实、财政投入向基层倾斜、治理资源向基层下沉，我国基层治理方式和手段不断创新，基层治理能力进一步提升，基层治理效能初步显现。但毋庸讳言，在基层治理中仍然存在一些认识误区，严重制约基层治理的深度、力度与效度，迫切需要厘清并予以纠正。

防止把党建工作简单理解为基层党务工作。基层党建工作内涵丰富，包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设、反腐败斗争等，旨在发挥基层党组织的号召力、引领力和凝聚力。而党务工作则相对具体，包括发展党员、党员教育、主题党日、“三会一课”等党内管理活动，旨在保障事务性工作顺利开展。诚然，基层党务工作是党建工作的一部分，但是将党建工作狭隘理解为党务工作，谋划党建仅仅局限于党务活动，考核党建也是盯着党务的统计数据、台账资料等，把党建工作视为党务工作者的工作，反映出部分地方并没有树立起“把抓好党建作为最大的政绩”这一重要理念。

基层党建水平如何，关系党领导和执政的基础是否稳固，关系到党的基层战斗堡垒作用能否有效发挥。一方面，基层党组织要坚持从巩固党的执政地位的大局看问题，党组织书记要切实履行党建工作“第一责任人”职责，牢固树立“抓好党建是本职，不抓党建是失职，抓不好党建是不称职”的理念，切

实担负起从严管党治党主体责任。另一方面，基层党建工作要把组织建设摆在重要位置，发挥党员先锋模范作用，发挥党建凝心聚力关键作用，以党建带动队伍建设。同时，要围绕党的中心任务抓党建，紧抓基层治理中党建工作的着力点，切实把党的创新理论成果用于武装头脑、指导实践，推动党建工作与业务工作深度融合。

防止把上级放权错误地理解为基层可以任意用权。为了破解基层权小责大资源少、看得见管不着等治理困局，《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》强调“向基层放权赋能”，各地从体制机制上探索，将越来越多的上级政府的管理权限下放给基层，由基层政府承接上级部门下放的权力。上级部门的放权赋予基层政府更多的自主权，在手中有权之后，个别基层干部简单认为，可按照自己的意愿办事，甚至以权谋私，这样的权力运用难免会偏离轨道，无形中引发了权力异化，背离了放权赋能的初衷。

对于上级政府来说，“放权”不等于当甩手掌柜，“放权”不等于可以“放责”，在自身权力下放之后，应密切关注基层对权力的运用是否依法依规、是否贯彻中央精神、是否增进了治理效能，考察权力的下放是否精准、是否有必要，考察基层能否接得住、用得好好权力，及时调整放权范围和步调。对于基层政府来说，“放权”本质上是一种权责对等的制度安排，在基层被赋予更大自主权的同时，实际上也需承担更多主体责任，基层要发挥权力最佳效能，更好为群众服务。对于基层干部来说，表面上是手中的权力大了，实际上是肩上

的担子更重了，基层干部应该保持对权力的敬畏心态，树立正确权力观，切实做到公正用权、依法用权、为民用权、廉洁用权。

防止把创造新概念、设立新标签当成基层治理创新。“党建引领”“接诉即办”等方法手段创新在基层治理中发挥了重要作用，基层治理创新成为国家高度强调、社会高度关注的重要话题。然而，在基层治理创新背后，部分地区有创新之名却无创新之实，片面追求标新立异，机械移植外地经验，思路一换一个新概念，领导一换一个新标签，领导者核要创新支撑，工作成效靠创新加分，形式主义的“伪创新”泛起，各种“造词式”“亮点式”“符号式”创新乱象丛生，对本地工作不适配，造成资源浪费、负担加重，破坏基层治理创新生态。

基层治理创新迫切需要树立正确创新理念、营造良好创新生态。一方面，基层治理创新面向的是民众需求和本地实际，在兼顾适配性和实用性基础上，认真做好调查研究，精准识别群众需求，科学判断问题症结。另一方面，基层治理创新应着眼于提高效能，不是仅追求形式上的“文字”创新，而是要聚焦实质上的治理实效，关注民众对于基层创新的获得感，结合群众反馈及时调整、不断完善，以经得起历史检验的实绩追求“真创新”。同时，基层治理创新还要敢于及时“踩刹车”，精准识别部分“故意为之”“舍本逐末”的伪创新，给予警示或惩罚，引导基层干部树立正确政绩观。

防止把数字赋能基层治理当成技术向基层无限叠加。疫情防控加快了基层

治理数字化进程，各种数字技术向基层叠加，大量包含公共利益、个人隐私的原数据流向基层。然而，数字赋能过分强调了数字基础设施、数据平台建设等硬环境，却忽略了基层能力、制度保障和人才配套等软环境，基层数字治理表现出“水土不服”，技术失准、应用低效、供需脱节等问题频发，甚至衍生出“指尖上的形式主义”，不仅没有提升基层治理效能，反而给基层治理带来数字负担。

鉴于此，数字赋能基层治理要以群众需求为牵引，瞄准群众反映强烈的堵点难点，创设雪中送炭式治理场景，实现有需求、有目标、有效果的治理。一方面，充分发挥顶层设计把关定向的功能。基层数字治理的重任不只落在基层，省、市更要承担起顶层设计重任，在信息化规划设计、智慧基础设施建设、智能治理标准体系、数据资源标准规范等方面起好步、把把关，建立起数据、组织与机制协同体系。另一方面，处理好无限赋能与有限承接间的关系。要适配本地区发展的客观实际，明晰基层是否有能力作为承接载体，承接得住上级的技术与数据。必须认识到，基层干部的数字素养仍然有待提高，面临“心有余而力不足”的窘境，数字赋能要匹配与其数字能力相当的治理任务，有效释放数字治理效能。



社会治理共同体建设要在哪些方面着力

□ 周学馨

党的二十大报告指出，要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。社会治理共同体不是一个抽象、静止的概念，其内涵伴随社会发展进程而不断演进，是以解决社会治理问题和优化公共服务供给为着力点，以共建共治共享为原则导向，通过协商共治的方式，形成具有认同感、归属感和凝聚力的生命有机体。党的十八大以来，我们党从注重理念、方法以及体制机制创新，到提出打造共建共治共享的社会治理格局，再到致力于社会治理共同体建设，这些新思想新理念新举措的变化，充分体现出我们党在全面建设社会主义现代化国家新征程中，在认识层面、价值层面和方法层面对马克思主义共同体思想的创造性运用和创新性发展。

始终把坚持以人民为中心作为出发点和落脚点。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，最为重要的是需要体现以人民共同利益为基础、以人民共同追求为目标的治理理念。一是充分尊重人民的主体地位和首创精神，最大限度地激发人的能动性。新时代推进社会治理现代化，凸显的是以人民为中心的价值取向，必须坚持社会治理为了人民、依靠人民、成果由人民共享，把广大人民群众作为社会治理共同体建设的根本依靠力量。二是发挥各级党组织的核心引领作用。一方面，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，是我们党领导全国人民从百年奋斗历程中得来的重要经验。“十四五”时期，我国经济社会发展是以推动高质量发展为主题，更需要发挥党的领导核心作用，以现代化的治理效能来保证党和国家各项事业行稳致远。另一方面，发挥党的领导核心作用，不断提升社会治理共同体的凝聚力、向心力，将社会治理共同体各组成部分紧紧团结起来，彰显全心全意为人民服务的宗旨意识。三是把人民群众对高品质生活的满意和认可作为社会治理成效的重要评价标准，着力解决好人民群众急难愁盼问题，

增强公共服务的均衡性和可及性，不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

健全共建共治共享的社会治理制度。自党的十八届三中全会提出社会治理理念以来，尤其是党的二十大报告提出，要健全共建共治共享的社会治理制度，进一步彰显了社会治理制度建设在推进社会治理现代化中的重要作用。一是健全各治理主体职能职责，需要坚持共建共治共享的社会治理格局，再到致力于社会治理共同体建设，这些新思想新理念新举措的变化，充分体现出我们党在全面建设社会主义现代化国家新征程中，在认识层面、价值层面和方法层面对马克思主义共同体思想的创造性运用和创新性发展。

始终把坚持以人民为中心作为出发点和落脚点。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，最为重要的是需要体现以人民共同利益为基础、以人民共同追求为目标的治理理念。一是充分尊重人民的主体地位和首创精神，最大限度地激发人的能动性。新时代推进社会治理现代化，凸显的是以人民为中心的价值取向，必须坚持社会治理为了人民、依靠人民、成果由人民共享，把广大人民群众作为社会治理共同体建设的根本依靠力量。二是发挥各级党组织的核心引领作用。一方面，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，是我们党领导全国人民从百年奋斗历程中得来的重要经验。“十四五”时期，我国经济社会发展是以推动高质量发展为主题，更需要发挥党的领导核心作用，以现代化的治理效能来保证党和国家各项事业行稳致远。另一方面，发挥党的领导核心作用，不断提升社会治理共同体的凝聚力、向心力，将社会治理共同体各组成部分紧紧团结起来，彰显全心全意为人民服务的宗旨意识。三是把人民群众对高品质生活的满意和认可作为社会治理成效的重要评价标准，着力解决好人民群众急难愁盼问题，



常监督和信访举报、巡视巡查结合起来，加强对问题整改落实情况的督促检查，真正把解决信访问题落实到做好群众工作的全过程中去。三是健全城乡社区治理体系，持续优化完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，通过参与协商，把社区养老服务、环境治理、公共安全等与群众生活紧密相关的社会公共问题切实解决好，不断形成与经济社会发展水平相适应的城乡社区服务体系。

构建社会治理一体化运行格局。社会治理共同体的建设之路并非一蹴而就或一劳永逸，而是常态化管理与应急管理、市域治理与基层治理、线上管理与线下管理协同推进的动态稳定过程。为此，通过构建社会治理一体化运行格局来更好抵御和应对复杂多变的风险挑战。一是加强常态化管理与应急管理有机转换。一方面，及时做好从常态化管理到应急管理的切换，适时完成从应急管理到常态化管理的复归。另一方面，在应急管理过程中，要关口前移，让风

险应对有备无患，要明晰权责，让风险应对有序高效，要多方参与，让风险应对形成合力。二是注重市域治理与基层治理的有效协调，在加快推进市域治理现代化的同时，坚持和发展新时代“枫桥经验”，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态，提高基层社会治理能力。三是推动线上管理与线下管理的无缝衔接，强化数字治理对社会治理的技术支撑，借助技术工具精准识别社会治理需求、前瞻预判社会治理中的风险，从而降低社会治理成本，创新社会治理方式，提高社会治理效能，以社会治理共同体助力全面建设社会主义现代化国家新征程。

【作者系重庆市委党校（行政学院）副校（院）长，重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心市委党校分中心教授】



推动实现全体老年人享有基本养老服务，是由国家直接提供或通过一定方式支持相关主体向老年人提供的、必不可少的基础性、普惠性、兜底性服务，是实施积极应对人口老龄化国家战略的重要任务。因此，“十四五”时期是养老服务高质量发展的重要战略机遇期，坚持一切为了人民、一切依靠人民，要着力解决老年人在养老、健康、精神文化生活、社会参与等方面的难题，让老年人在共享改革发展成果中安享幸福晚年。

找准新时代基本养老服务“积极应对”的落脚点。基本养老服务是基本公共服务的重要内容 and 公共财政必须优先保障和发展的重要领域之一，需要用积极老龄观和健康老龄化理念来审视，按照新发展理念和高质量发展的要求来谋划。

首先，保障基本，兜住底线。一方面，基本养老服务清单是综合考虑老年人服务需求、老年人及其家庭实力、财政承受能力等因素来确定的，基本养老服务的项目、对象、保障、质量等都必须与经济社会发展水平相适应并动态调整，确保兜住老年人生存的底线、政府责任的底线、社会道德的底线。另一方面，全国统一的国家基本养老服务标准就是这种底线的具体化，地方政府应参照国家标准，制定本地区的实施措施和具体标准，对国家统一规定的基本养老服务项目，应按照不低于国家标准执行，确保内容无缺项、目标人群全覆盖、标准不高攀、投入有保障、服务可持续。同时，在一些经济比较发达的地区可以探索推进基本养老服务扩面、提标，从对经济困难的兜底养老服务逐步向为高龄、失能等身体困难老年人提供普惠性养老服务拓展。

其次，机会均等，公平可及。老年人寻求安全保障、生活照护、心理关爱、社会参与机会等方面的必要帮助，这是老年人的基本权利。一方面，提供这些服务是各级政府应尽的基本职责，所有符合条件的老年人都有申请和享受基本养老服务的权利和机会，但要指出的是基本养老服务不是搞平均主义，是重在公平、机会均等。另一方面，政府也并非包揽一切，而是合理划分各级政府、社会、家庭和个人的责任，注重践行积极老龄观，激发老年人自身潜能，保障老年人的参与权，做到帮助而不替代。

最后，均衡布局，供需匹配。解决基本养老服务的重点，是解决城乡之间和区域之间分布不均匀、服务的供需之间对接不精准、基本养老服务与市场化养老服务衔接不紧密等问题，以促进养老服务全面协调可持续发展，实现质量和效益共同提升。

着力补齐基本养老服务的发展短板。目前，基本养老服务仍然存在对象覆盖不全、服务项目有缺漏、运行机制不灵活等问题，“十四五”期间，要抓紧弥补这些短板，使基本养老服务更加充分、均衡、优质，从而实现从“老有所养”迈向“老有颐养”的转变。

一是推动服务对象全覆盖，解决基本养老服务向农村留守老年人、城市空巢老年人和流动人口中的老年人覆盖不足问题是重点。一方面，持续推进并扩大向农村留守老年人覆盖，健全留守老年人日常探视、定期巡访、结对帮扶制度，推动基本养老服务纳入政府购买范围。同时，在农村标准化、区域性养老中心建设等服务方面，鼓励发展乡村流动性养老服务，为走村串巷给老年人送服务上门者提供必要条件，并把发展乡村医养服务同慈善资源和社会参与相结合。此外，还要持续扩大向城市空巢老年人覆盖，重点对特困、空巢、失能、重残、计划生育特殊家庭等困难老年人进行定期探访，完善相关制

度规范和支持政策，推广家庭病床养老，并将适老化的因素纳入城市更新行动，为老旧小区和基本养老服务对象的家庭适老化改造提供适当的经济补助。另一方面，扩大向流动人口中的老年人覆盖，让常住非户籍老年人享受本地居民同等优待，并根据实际情况逐步拓展同等优待事项范围，全面实施老年流动人口慢性病门诊费、常规门诊费及检查费跨省直接结算，探索将非户籍常住老年人纳入居住地老年免费体检和健康档案管理范围，扩大老年福利政策的覆盖服务。

二是实现服务内容无缺漏，加强老年人精神关爱服务，需要有针对性地加强老年活动的多样性。一方面，完善老年文化体育活动场所和设施，丰富老年人文体、旅游、娱乐等活动，提高活动质量和老年人参与率，实现“养学结合”“养为结合”，并探索在社区（村）建设老年心理关爱点，及时、全面了解掌握老年人心理健康状况和服务需求，帮助老年人增强心理健康意识，提升心理健康服务水平。另一方面，继续通过试点探索长期护理保险的制度框架、政策标准、运行机制、管理办法，加快构建相关保险与福利、救助相衔接的长期照护保障制度。此外，在推进老年人认知功能筛查干预的实际中，建立老年痴呆早筛查、早诊断、早干预的综合防控机制，深化对老年脑疾病发病机理、发现技术和预防措施等的科学研究。

三是强化老年医疗健康服务的弱项。基本养老服务是管基本，要聚焦服务老年人的失能照护和生命安全等基本需要。一方面，进一步落实老年人与家庭医生签约制度，提高失能、高龄、残疾等特殊困难老年人与家庭医生签约覆盖率和履约率，健全对家庭医生履约的激励约束机制，完善家庭医生联系签约老年人制度，确保及时、保质地为签约老年人提供医疗保健服务，完善老年人慢性疾病预防服务。另一方面，把老年人列入卫生服务的重点人群，加强老年精神病患者的社区康复服务、对入住养老服务机构老年人的心理咨询和心理辅导，切实增强老年人的获得感、幸福感、安全感。

