

持续推进整治形式主义 为基层干部搬开“绊脚石”

□ 薛 丹

多年来，形式主义让基层干部群众苦不堪言，自2019年作为基层减负年以来，各级各部门认真执行中央基层减负政策，持续为基层松绑减负，让干部有更多时间和精力抓落实，取得了一定的成效。但是，在形式主义还没有彻底解决的情况下，又出现重“痕迹”轻“业绩”，留痕成为工作本身；有“变化”无“突破”，“伪创新”屡见不鲜；多“数量”少“质量”，导致工作逐级加码……给基层减负提出了新的挑战。一方面，在资源使用上管而难控，在组织运行上费而不惠。另一方面，在经济上有增长无发展，在创新上有变化无突破。要想破解并彻底告别形式主义，关键是要找准形式主义问题的症结，找到推动解决形式主义问题的办法，应拿出“事不避难，义不逃责”的担当，树立在基层一线解决问题的导向、培育求真务实的作风、形成实干苦干的氛围，搬开“绊脚石”、打掉“拦路虎”，为千千万万实干者厚植土壤、搭建平台，才能够持续解决问题，最终彻底清除形式主义问题。

绩效考评考实用好干部实绩。把技术支撑和扁平管理相结合，运用现代网络技术，加强公务员考核信息化建设。一是建立和完善公务员平时考核管理信息系统。公务员平时考核管理信息系统是公务员考核制度和网络信息系统的结合，有利于细化考核、分解任务、便捷记录。从当前调研考核信息系统建立和使用现状来看，一些地方的考核信息系统更多服务年度考核，服务人群为领导干部未辐射到一般公务员；一些地方建立了公务员平时考核管理信息系统，但因各种数据系统太多不兼容而基本未使用；一些地方不愿意投入太多经费，在建立公务员平时考核管理信息系统上积极

性不高；一些地方积极对接中组部的信息系统，但目前只停留在上传已有资料的阶段。因此，应建立和完善公务员平时考核管理信息系统，充实考勤签到、个人工作计划、个人工作纪实、总结、评价等功能，以考核信息化建设助力解决以往干部考核评价中存在的不同程度的虚化或弱化问题。二是将服务对象的评价意见作为选人用人的重要参考。社会评议直接体现着“服务对象满意”这一根本导向。一方面，依托公务员考核管理信息系统，管理员可一键生成外部评价链接转发给被考核公务员的工作服务对象、村（社区）联系对象参与评价，并计入绩效考核权重打分系统。对于服务对象较集中的部门或单位，可关联生成绩效考核系统二维码，配置在办公区域、生活区域，手机扫一扫就能立刻进行打分评价，同时附上问题描述。另一方面，在干部考核、选拔、任用等关键环节，可随机回访服务对象，筛选服务对象参与谈话调研，收集服务对象的评价和意见，在选人用人条件中占一定比重。三是创新“优秀公务员”的激励方式。荣誉奖励、物质奖励、职级晋升缩短年限、优先评优评先、优先提拔重用是对考核优秀的公务员给予的激励方式。从当前调研的实际看来，个别地区取消了物质奖励，个别地区为缩短职级晋升年限加设了使用期限，个别地区还需党组开会讨论是否在职级晋升中缩短年限，部分获得优秀的同志并未享受到这一激励举措，而在大部分地区，考核优秀和优先提拔重用的联系并不大。这些举措虽有一定的现实制约因素，即使“优秀公务员”的激励效果打了折扣。鉴于此，可增添一些未来可兑现、现在有望期的激励措施，给予“优秀公务

员”多一些锻炼提升机会。如优先在“优秀公务员”中选派人员参加理论和实践培训，优先安排其在重要部门、重点岗位挂职锻炼，以及参与负责重点项目等。

推动容错纠错机制有效运转。容错纠错机制为激励广大领导干部在新时代更好地担当作为提供了政策支持。为此，一是借助典型案例，因地制宜建立容错清单制度。容错纠错典型案例能够补充说明政策边界，是对容错纠错机制较为生动的解释，具有示范引导作用。纪检监察机关可借助典型案例通报，对容错纠错的主要情形、具体情况、尺度标准和边界范围作出具体的解释和说明，将容错的适用范围尽可能地细化，特别是要对一些“无心之过、明知故犯”“积极作为、好大喜功”“主动纠错、坐视不管”等原则性、抽象性的表述，作出清晰界定和进一步解释说明，形成容错清单，并以此作为后续开展容错纠错工作的依据和参考。二是建立容错纠错、考核评价、责任追究一体化常态化启动机制。将容错纠错列为考核、监督执纪问责和选拔任用的必经程序，在平时考核、年度考核、专项考核、任期考核、监督执纪问责、选拔任用中担当作为、干事创业出现问题或受到非议的干部，主动启动容错纠错程序，进一步了解核实，该容错免责的，要坚决容错免责，不影响选拔任用，从而消除领导干部“怕而不为”的消极心态。三是强化容错纠错机制执行中的组织关怀。推动纪检监察和组织部门等容错纠错执行部门主动介入，与当事人谈心谈话，充分了解并记录事情的来龙去脉，以及当事人的容错诉求，给“出错”干部提供组织关怀，使其尽快回到正常的工作状态。

推进农业转移人口市民化，使农业转移人口更好融入城市生活，体现着人在城镇化进程中的主体性地位，是新型城镇化的首要任务和必然要求。农业转移人口市民化涉及从农村“转出去”和在城市“留下来”的方方面面，是一项复杂的系统工程，同时也是一项重要的民生工程，不可能一蹴而就，但也不能止步不前。随着我国城镇化进程的加快以及人民生活水平的提高，需要准确把握农业转移人口市民化面临的新形势新要求，突出问题导向，讲究方式方法，坚持不懈把农业转移人口市民化向纵深推进。

注重户籍市民化和常住市民化相结合。户口素来被视为重要的身份标志，其背后不只是归属感的问题，也牵涉各种社会福利和经济利益。农业转移人口市民化的理想情况是“户随人走”，人进城户口也跟着进城，户籍人口城镇化率也因此成为衡量农业转移人口市民化质量的一项重要指标。但是，一个不容忽视的事实是，我国户籍人口城镇化率长期低于常住人口城镇化率，且两者的差距一直比较明显。尽管城市落户门槛一降再降，多数城市已经全面放开落户限制，但广大进城农民普遍居留意愿强、落户意愿弱。一方面，农民的户籍迁移决策是迁入地和迁出地户口价值综合比对的结果，落户意愿不强的原因，主要在于城市户籍的福利难以抵消对农村土地价值增值的预期。另一方面，城市基本公共服务已经越来越多地覆盖了常住人口，让进城农民觉得没有必要落户，而浓厚的乡土情结和保住承包地、宅基地的愿望，又让进城农民“舍不得”农村户口。有鉴于此，要持续深化户籍制度改革，放宽优化少数特大超大城市的积分落户政策，把保障进城落户农民的农村土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权落到实处，着力破除各类显性和隐性落户障碍，让有意愿、有能力在城市落户者顺利落户。同时，还应充分尊重进城农民的户籍选择，加快以常住人口为基准的城市公共服务均等化进程，聚焦住房保障、子女教育等重点领域，不断增加居住证的“含金量”，努力让进城农民在不落户的情况下就能享受各种市民化待遇。

注重异地市民化和就地市民化相结合。农业转移人口的“转移”本身就有一个空间流向的问题，有人远赴繁华的大都市寻找更好的发展机会，也有人留在周边的小城镇以兼顾事业与家庭。总体来看，在我国城镇化进程中，数以亿计的农民工背井离乡到城市打拼，异地市民化被视为推进农业转移人口市民化的主要方式。而随着乡村振兴战略和区域协调发展战略的深入实施，农民工正在经历从大中城市和发达地区向家乡回流的区域再配置，越来越多的农民工选择在家门口就业创业，不少县城成为顺应人口流动新态势、实现农业转移人口市民化的重要载体。可以说，虽然人口总体上还是向沿海、沿江地区及内地城区集聚，异地市民化依旧任重道远，但对于相当一部分农业转移人口而言，在县域内实现就地市民化也不失为可行之策。因此，推进农业转移人口市民化应坚持异地市民化和就地市民化两条腿走路，既要让大中城市对进城农民更具吸引力 and 包容度，也要持续推进以县城为重要载体的城镇化建设，大力发展县城富民产业，提高县城、中心镇等吸纳农业转移人口的能力。当然，由于区域发展水平的不同，就地市民化也不宜“一刀切”。相对而言，在城市群、都市圈范围内推进就地市民化的条件更为成熟，而广大乡村腹地则需要尊重规律、谨慎对待，以免造成不必要的资源浪费。

注重身份权利市民化和能力素养市民化相结合。从农民身份到市民角色的过渡，涉及生活空间、行为内容、价值理念、社交网络、行为习惯等诸多领域的转变，不是给进城农民贴上市民的标签就可以大功告成的。农业转移人口无论是出于对美好生活的憧憬而主动进城，还是在征地拆迁、区划调整等外力驱动下“被”市民化，都不单是城市物理空间的进入者，更应当是城市社会空间的融入者，既享有作为城市人的身份、职业及各项市民权利，也要在心理、观念、行为层面全面融入城市。当前，影响农业转移人口市民化的重要因素在于其人力资本和社会资本的欠缺。前者主

如何加快农业转移人口市民化

□ 金 东

要表现为获取知识、信息和技能的能力不足，在城市的生存和发展受限。后者主要表现为日常交往局限于以亲缘和乡缘为纽带的小交际圈，成为城市主流文化的“他者”。因此，要让进城农民在城市“站得稳”“过得好”，就需要推动身份权利市民化和能力素养市民化双管齐下。一方面，积极回应其权益诉求，切实保障其基本权益，赋予进城农民与城市居民同等的各项权利。另一方面，以促进就业创业、鼓励社区融入为重点，进一步提升其文化素质和职业技能，促进与城市居民的交流和融合，增强其作为城市新主人的价值感和尊严感，不断强化进城农民对城市的情境适应和情感认同。

注重转移人口激励与人口流入地激励相结合。农业转移人口市民化离不开经济逻辑的推动，需要实实在在的真抓实干作为支撑。进城农民虽然收入较之前有所提高，但在衣食住行特别是住房方面面临着不菲的支出。人口流入地虽然因为人口的增加而更具活力和竞争力，但也要在基础设施建设以及技能培训、社会保障等服务供给上进行大量投入。一旦市民化的经济门槛过高，成本付出与预期收益不匹配，就会迟滞农业转移人口市民化的脚步。因此，通过合理的制度设计进一步细化农业转移人口市民化激励，努力实现市民化的成本最小化、收益最大化，有助于更好提升农业转移人口市民化的速度和质量。一方面，构建完善的财富增进机制，强化对农业转移人口自身的激励。以深化农村土地制度改革为牵引，让农村资源要素活化起来，重点解决农村土地及房屋的弱流动性和价值的不确定性问题，助力农民“带钱进城”。同时，加强劳动用工管理，拓宽就业创业渠道，促进农业转移人口高质量充分就业。另一方面，构建科学的成本分担机制，强化对人口流入地的激励。持续完善“人地钱”挂钩配套政策，确保财政转移支付、建设用地指标、基建投资安排等与人口流动的方向相一致。同时，人口流入地的用工企业和部分社会组织也是市民化的利益相关者，应有效整合政府、企业、社会等多方资源，按照责任共担、适度均衡的原则，合理分摊农业转移人口市民化的公共成本。

实现农村社会从“散”到“聚”的转变

□ 张建琴 周延飞

习近平总书记指出：“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，虽然错综复杂，但归结起来就是一个‘散’字。”一个“散”字，指出了我国农村社会在这一深刻变化和调整时期需要彻底解决由“散”向“聚”转变的问题。要改变农村社会目前的“散”，关键是要根据农村社会的新变化和新特点，重点做好“党建+”引领文章、“三治+”共治文章、“数字+”融合文章、“利益+”联结文章等4篇“聚”的文章，围绕让农民得到更好的组织引领、社会服务、民主参与，加快构建党组织领导下的乡村治理体系。

做好“党建+”引领文章。党的二十大报告指出，要抓党建促乡村振兴，推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。首先，坚持把政治标准放在首位选优配强村“两委”成员，特别是村党组织书记这个领头雁。一方面，要严把候选人质量，提高准入门槛，从本村致富能手、大学生村官、村医村教、外出务工经商返乡人员、本乡本土大学毕业生、退役军人中确定候选人。另一方面，做深做实干部政治素质考察，突出把好政治关、廉洁关，把思想政治素质过硬、为民服务宗旨意识强、道德品行优良、致富带动能力强、为人公道正派、廉洁自律性强等作为选拔村“两委”班子和领头雁的准绳。其次，要发挥好基层党组织凝心聚力的战斗堡垒作用。一方面，要充分发挥村党小组组带联结作用。在以行政村为单位的党支部基础上，以自然村为单位组建党小组，以党小组为组带使各自然

村紧密地团结在行政村内。另一方面，要充分发挥党员引领示范服务作用，让每位党员认领联系农户，每位党员及其联系农户为一个红色网格，党员担任网格员，构建“村‘两委’—党小组—党员—网格农户”的基层网格化治理模式。最后，要充分发挥“党建+”的引领优势。重点围绕构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系，探索有效的“党建+”工作机制和模式，如“党建+村民理事会”“党建+好商量”“党建+志愿者协会”“党建+为民服务中心”“党建+乡风文明建设”“党建+扫黑除恶专项斗争”“党建+平安乡村建设”等。

做好“三治+”共治文章。健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是实现乡村治理“聚”的根本途径，是实现共建共治共享的内在要求。自治、法治、德治相结合重在优势互补、效果融合，而非单边推进、貌合神离，需要从顶层制度设计、运行载体、模式创新等方面着力。首先，要尽快完善“三治+”的顶层制度设计。围绕村民自治、乡村法治、乡村精神文明建设配套完善相应的制度法规，加强制度法规之间的支撑与衔接，使其统一到乡村治理共同体的制度体系之中。其次，要搭建“三治+”的高效运行载体。协同发力的运行载体能够充分释放自治、法治、德治融合的治理效能，要完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，把村为民服务中心作为“三治+”的重要阵地。让村“两委”、村民理事会、村民志愿者协会、村法律顾问、基层调解员等在村为民服务中心集中办公，完善充实服务事项，提高为民服务水平，增强

为民服务的精准性和实效性。最后，要积极探索“三治+”的有效新模式。积极学习借鉴新时代“枫桥经验”，聚焦地方治理中的突出问题，挖掘有益的治理资源（如地区党建引领优势、优秀传统文化资源、红色基因资源、法治建设成效等），打造适合本地的“三治+”新模式，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

做好“数字+”融合文章。数字赋能是实现乡村治理“聚”的技术支撑，是加速推进乡村治理精细化、智能化和高效化的必然选择。首先，要加快推进便民服务数字化。重点加强农村信息基础设施建设，深化农村光纤网络、移动通信网络、数字电视和下一代互联网覆盖和农业农村大数据体系建设。在此基础上推进便民服务数字化，如加快“互联网+政务服务”向农村延伸，让村民实现“网上办”“掌上办”。其次，要以乡村管理数字化提升治理效能。重点推进村“两委”工作线上线下融合，加快推进村务、财务网上公开便于群众监督，依托微信群、网格群高效了解、识别、回应群众诉求、治理痛点、意见建议，充分利用云调解、云会议等方式开展各项工作。最后，要推进乡村平安治理数字化。要加快推进“雪亮工程”、天网系统、综治信息系统、应急管理平台、社会视频平台等各类平台信息的有机整合，通过信息数据的及时抓取、反馈、响应和市县乡村多级联动，实现乡村智能化安全防护全覆盖，使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

做好“利益+”联结文章。建立合理合法的紧密利益联结机制是实现



乡村治理“聚”的关键所在。首先，要以“人民至上”的价值导向推进党建引领和自治、法治、德治的有机统一。村“两委”要树牢为民服务的初心宗旨，村民理事会等自治团体要发挥好民意代言人职能，乡村法治要紧密结合乡情民情，农民要积极参与到村民自治中主张合法权益，共同构建维护人民利益的治理共同体。其次，要以经济利益共同体推动治理共同体的形成。在完善农村集体资产产权制度、土地三权分置制度、农村集体经营性建设用地入市制度改革过程中，要科学认定村集体成员资格，完善利益分配机制，强化村民集体利益共同体意识。最后，要大力发展农村集体经济强化利益联结效能。一方面，发展壮大农村集体经济是“共同富裕”理念在农村的重要体现形式和实现途径，是凝聚广大农民群众力量共同实现中华民族伟大复兴中国梦的重要载体，是强农业、美农村、富农民的重要举措，是助力乡村治理的重要物质基础，是实现乡村振兴的必由之路。另一方面，发展新型农村集体经济，需要把重点放在探索“村集体+合作社+农民”“村集体+企业+合作社+农民”“村集体+飞地经济+农民”等利益联结方式上，因地制宜选准做强村集体产业，使村民与村集体成为紧密的利益共同体，从而助力乡村治理。

