

2023年5月是《信访工作条例》正式实施一周年，信访工作是党的群众路线工作的重要组成部分，是了解社情民意的重要窗口。习近平同志在浙江工作期间，亲自倡导并带头下访接访群众，形成了一系列好经验好做法，被称为“浦江经验”，其内涵和价值值得深入挖掘。

“浦江经验”直击信访工作难题。信访工作曾被基层干部称为“天下第一难事”。根据笔者的观察和体会，其至少有三个难。

一是识别难。重复信访的群众起初多少有一些道理，但由于个别地方的矛盾源头化解不到位，久而久之容易形成有理诉求与无理诉求交织、理性表达与非理性因素并存的尴尬局面。通俗地说，“伤风咳嗽”硬生生拖成了“疑难杂症”。

二是协调难。药到方能病除。信访问题是全局问题的综合反映，因此信访工作绝不是信访局一个部门的工作。例如征地拆迁往往就涉及自然资源、住房和城乡建设、城市管理部门，还可能有法院等司法机关参与。信访局和信访干部在推动化解时处于直面群众的第一线，导致这个原本不直接产生矛盾的部门反而成为矛盾的聚焦点，有时候显得力不从心。

三是根治难。在现代化进程中，社会矛盾与经济发展往往相伴而生，企业改制、征地拆迁、市场秩序、邻

“变上访为下访”蕴含的基层治理密码

□ 胡颖廉

时变被动应对为主动担当，真抓实干地化解风险。这些做法背后蕴含着独特的基层治理密码。

首先是“快”。《信访工作条例》规定，信访人采用走访形式提出信访事项的，应当到有权处理的本级或者上一级机关、单位。处理事项有法定流程，处理需要花费时间，这客观上会让一些基层矛盾在逐级反映过程中拖大。领导下访和诚恳倾听，正好弥补了这一点。进一步而言，只有不拖不等，才能让群众安心留在当地，不把事情闹大，进而与有关部门商量解决问题，达到“人要回去，事要解决”的目的。值得注意的是，下访并不意味着主要领导事必躬亲，而是起到示范带动作用，引领各部门及时回应群众诉求，这与党的群众路线是一致的。

其次是“联”。信访工作是一项系

统工程，因此各级党委政府都设有信访工作联席会议，开展统筹协调。领导主动下访基层，既意味着更大的协调和推动力度，有助于发现体制机制的深层次矛盾，也有助于解决个案背后的带有普遍性和一般性的矛盾和问题，而不仅仅是满足群众的某个特定诉求。例如2003年9月18日当天，习近平同志率省直15个有关部门负责人和市、县党政主要领导，大家共接访436批，当场解决了91个问题，留下许多令人津津乐道的故事。这种领导干部“组团”到一线看真问题、想真办法甚至触及一些部门真利益的做法，有助于从制度层面防范同类问题发生，建立起长效机制，真正把制度优势转化为治理效能。

再就是“实”。根据笔者观察，个别信访群众即便签署了息访罢诉承诺书，多年后依然可能就同一事项上

访。这种现象的出现，有群众的因素，也有工作的不足。信访工作讲究情理法的统一。从这个意义上说，化解信访事项需要设身处地和换位思考，把推动解决实际问题与深入细致的思想工作结合起来，把保障群众权益与打开群众“心结”结合起来，把畅通表达渠道与规范表达渠道结合起来。因此，要坚持依法依规依政策，讲究方式方法，动之以情、晓之以理、告之以法，真心真情为信访群众办事，说到底是做到了“实”。

把“浦江经验”有机融入调查研究。在新时代新征程中，不论是高质量发展、高品质生活还是高效能治理，其复杂性都远超以往，根本上在于人民对美好生活的需要日益广泛、向往也更加强烈。

习近平总书记强调，维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。笔者在

观察中发现，年龄大的来访群众往往关注具体利益诉求的解决；相比之下，“90后”和“00后”明显更懂法律、更讲权利、更重程序。为此，我们不能满足于终端矛盾纠纷的化解，还要把工作向源头权益保障延伸。换言之，真下真访民情，可以更好地拓展群众的知情和反映渠道，进而保障其参与全过程人民民主的权利，从根子上理清矛盾风险点，这可能是信访工作的新增长点。

信访工作具有鲜明的时代性，是经济社会发展状况的晴雨表。因此，鉴于基层的治理复杂性，不仅需要干部把情况摸清、把问题找准、把对策提实，还需要从理论化、制度化、法治化等多维度深化发展。在全党大兴调查研究之风时，“浦江经验”给干部下基层明确了方向——既要实心实意地回应一件件具体的利益诉求，又要关注社情民意，着力发现各种苗头性、倾向性问题，提出整体性和系统性的解决方案，助力国家治理现代化。



将时间存进“银行” 让互助养老走向农村

□ 柳 颖

根据全国老龄办的数据预测，在2020—2050年间，我国农村人口老龄化程度将持续高于城镇。到2035年，中国农村60岁及以上老年人口在农村人口中所占比例将增至37.7%，老龄化“城乡倒置”现象进一步加剧。可以说，农村养老问题事关亿万农村老年人及其家庭幸福生活，事关农村社会和谐稳定，事关党在农村执政根基的加强与稳固。简而言之，养老服务的难点与重点问题在农村。今年5月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》指出，要引导社会互助共济等方式，帮助困难家庭分担供养、照料方面的负担。因此，“时间银行”互助养老模式作为一种新型社会养老模式，是当前积极应对老龄化、健康老龄化、乡村振兴战略背景下解决农村养老问题的新尝试。

开展“时间银行”互助养老的现实因素。农村大量青壮年流入城镇，老龄化程度显著高于城市，养老服务起步晚、底子薄、基础差，很难依托家庭养老和商业养老满足农民的养老需求。一是农村老年人多，农村人口老龄化程度远高于城市，养老服务需求更加旺盛。根据国家统计局官方网站2023年2月28日公报显示，到2022年底，我国60—65岁的老年人7026万，占整个老年群体的1/4；60岁以上人口较65岁以上人口比上一年增长快0.2个百分点。根据第七次全国人口普查，农村60岁、65岁及以上老人的比重，分别为23.81%和17.72%，比城镇分别高出7.99和6.61个百分点，农村老龄化愈加严重。二是农村老人经济实力较弱，可获得的社会保障资源有限，市场化养老难度大。与城镇老年人相比，农民的养老金水平、对市场服务的购买力和购买欲望都相对偏低。此外，农村养老医疗设施和公共服务都逊于城市，“未富先老”等问题在农村表现得尤为突出，机构商业养老难以实现。三是大量农村青壮年进城务工经商，与留守农村的近年父辈分离，家庭养老难以延续。随着年轻人大范围、远距离迁移流动，农村老年人空巢状况普遍，加剧了老无所依的风险。农村留守、空巢、孤寡、困难老年人的养老需求很难依靠子女来满足。

鉴于上述情况，又因农村独有的血缘、地缘、亲缘纽带和守望相助的传统，农民对“时间银行”互助性养老服务接受度相对较高。因此，以家庭养老为基础的新型补充养老模式——“时间银行”的出现，将极大提高家庭养老外的社会互助积极性，从而形成与农村实际养老情形合拍的社

会养老服务形式，无疑是对我国多层次养老保障体系的一种有效补充，可以被视为家庭养老和机构养老以外的第三种农村养老方式。

农村发展“时间银行”互助养老的潜在优势及问题。农村地区推行“时间银行”互助养老模式具有显著的现实优越性和可行性。一是乡土社会自古就有朴素的互助互利思想，这体现在农忙互助的生产实践中，浸透在“远亲不如近邻”的俗语智慧中，给时间银行的落地提供了思想基础。二是农村地区熟人社会特征较城市更为明显，人们彼此知根知底，有利于建立信任关系。且农村老年人口流动性弱，便于志愿服务时间的记录与兑换，给时间银行的运行提供了社会基础。三是农村有大量低龄老人，其中许多人身体的健康、时间充裕，有参与互助养老的条件与热情，给时间银行的启动提供了丰富志愿者资源。

虽然我国一些城市社区在实践探索“时间银行”助力养老方面已积累了一定的经验，但农村社区相关工作还存在诸多制约因素。一是“时间银行”规模小、网点少、异地壁垒多，以致服务提供者与服务对象之间匹配对接难、异地“存取”难。二是服务提供者数量不足、结构单一，未来支取风险大。农村大量青壮年进城，部分农村低龄老人面临互助养老服务支取风险。三是服务内容单一，专业化程度低，难以涵盖老年人尤其是失能老人的全面照顾。四是“时间币”换算标准相对简单，不能体现出服务提供者、服务对象和服务内容的差异，且各自为政、难以转移接续，需要进一步针对性建立健全相关制度。

构建“时间银行”模式在农村互助养老稳定运行机制。不难看出，作为应对人口老龄化的有益探索，“时间银行”互助养老为解决我国老年群体照料难题、提升老年人生活品质与幸福指数打开了一扇窗。由此看来，“时间银行”若能更多落地乡村，将会有效填补农村养老需求，帮助留守老人解决生活困难。特别是对生活自理存在困难的农村老人来说，“时间银行”志愿服务有望改善他们的生活质量。为此，需要依托村两委、农民合作社、老年协会组织动员低龄老人开展互助活动。同时，引入大数据、区块链、互联网等技术推进“养老储蓄”“时间银行”制度建设，从而建构农村“时间银行”互助养老体系。

在推动“时间银行”落地农村社区的过程中，一是完善资源整合机制。“时间银行”互助养老的有序运行需要大量人力、物力、财力的支持，

需要扩大并整合互助养老服务资源。一方面，招募农村低龄老人并组建常态化服务队伍。组织动员农村低龄老年人为高龄老年人提供生活照料，计入“时间银行”账户。同时，培育一批相对固定的低龄老人志愿服务者，使之成为“时间银行”的主力军。另一方面，拓宽资金来源渠道。在增加政府拨款、村集体投入的同时，动员各方力量形成社会自愿资助体系，比如，号召企业、爱心组织、医院等单位并依靠“乡贤能人”改善互助养老的设施和运转条件。二是统一管理运营机制。一方面，坚持“政府主导、权威统一、通存通兑”的运营管理机制，明确“时间银行”的定位、服务对象、服务内容、组织保障和其他责权利等基本内容，实现市一级的通存通兑。另一方面，在建立农村养老服务“时间银行”平台的同时，进一步统筹城乡间养老服务资源，提高信息互联互通整合层次。三是健全信息共享机制。一方面，依托区块链技术支持，为互助养老提供技术支持，解决志愿服务信息安全性差、志愿服务信用不足、服务平台层级低等问题。同时，通过去中心化的区块链分布式记账，进行养老服务的信息发布、服务匹配、服务评价、服务记录。另一方面，加快“时间银行”的数据共享、信息互通、服务相容，实现不同志愿服务信息管理平台与市级、省级、全国统一志愿服务信息系统的数据对接。四是建构激励相容机制。在认真总结互助养老实践经验的基础上，加快推进地方互助养老立法的进程，从中央到地方，为互助养老提供强有力的法治保障。一方面，将志愿者与服务对象信息进行有效整合，实现申请、获得、记录、计算、存储、评价、兑换等平台服务管理功能，通过养老服务“储蓄”制度，让志愿人员的付出获得反馈和回报，鼓励和吸引更多的人参与，建立“时间银行”长效机制，形成稳定成熟的农村互助服务模式。另一方面，进一步完善农村互助养老积分兑换机制，并参考银行的做法，配套建立时间积分储蓄的合理增长机制，鼓励时间积分的长期储蓄，凭积分在未来兑换更多服务，为志愿者积分实现提供更多选择。



作为现代文明的标志性成果，城市推动了人类文明的持续进步，城市治理则是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。改革开放以来，随着城镇化进程明显加快，我国已由以传统的农村人口为主体的乡土中国进入到以城镇人口为主体的城市中国。根据国家统计局发布的2022年国民经济和社会发展统计公报显示，2022年年末全国常住人口城镇化率为65.22%。从这一变化不难看到，目前我国的城市已成为中国式现代化的关键载体。习近平总书记考察上海时提出的“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，为我国城市治理体系和治理能力现代化提供了根本遵循。“以人民为中心”的发展思想在城市建设与治理中，深刻地鲜明地回应了城市发展“为了谁、依靠谁”的重大时代命题。因此，对于城市管理者来说，根据城市运行的特点和规律，积极推进城市治理现代化持续创新升级，寻找城市治理现代化的行动方案，实现城市的可持续和高质量发展至关重要。

“人民城市人民建”理念具有丰富多维的科学内涵。“人民城市人民建”，明确回答了新时代城市工作依靠谁的问题，深刻揭示了新时代城市建设发展的力量之源，是“人民群众创造历史”唯物史观的鲜明体现。一是在发展定位上是属于广大人民的，强调人是城市的核心，深刻回答了城市“属于谁”的问题。二是在发展动力上要依靠人民，强调人民群众是推动城市发展的强大动力，城市的一切已有成就都是人民群众创造出来的，城市的一切未来辉煌同样离不开人民群众的创造，从而深刻回答了城市发展“依靠谁”的问题。三是在发展成果上要由人民共同享有，强调城市发展成果要更多更公平惠及广大人民群众，全方位提升人民的获得感、幸福感、安全感，从而深刻回答了城市发展“为了谁”的问题。四是在发展成效上要由人民来评价，强调人民是对城市发展最有直接感性体验、最有资格进行评价的主体，要把老百姓满意不满意、生活方便不方便作为评判和检验城市工作做得好不好的重要标准，从而科学回答了城市发展怎么评的问题。总体而言，人民城市理念是“人民城市为人民、人民城市人民建、人民城市人民享、人民城市人民评”的辩证统一，是在城市工作领域践行党的初心使命的必然要求，充分体现了社会主义城市的人民属性。

推进城市治理现代化必须坚持“人民城市为人民”。“人民城市为人民”深刻回答了城市建设发展的根本问题，诠释了建设什么样的城市、怎样建设城市的重

大命题。因此，需要在以下几个方面下功夫。

一是找准出发点，强化人民城市人民治。人民参与城市治理是社会主义民主政治的内在要求，也是确保在中国特色社会主义市场经济体制下城市健康发展的有力保证，使人民在有序参与治理城市过程中获得出彩机会、增强归属认同。首先，要搭建治理平台，通过拓展线上线下空间、完善群众动员方式、优化服务群众模式等最大限度调动人民参与城市治理的主动性创造性，充分激活人民群众治理城市的力量和智慧，培育“群众的事群众多商量，大家的事人人参与”的社会氛围，构建人民协同治城的生动局面。其次，要加强制度赋能，以制度、程序、法律等形式保障和落实人民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，推动人民参与城市治理的制度化常态化长效化。最后，要完善评价体系，在城市发展绩效考评中重视吸收人民的意见和评价，实现自上而下的考核与自下而上的监督相统一，使城市管理者既对上负责、又对下尽责，切实起到践行人民城市理念的桥梁作用、纽带作用。

二是把准着力点，下好城市治理这盘棋。面对日益增长的人民生活需求和动态多元的复杂环境形势，要持续探索城市治理新模式，走出一条具有中国特色、适合中国特点的城市治理新路子。一方面，要树立对城市的全周期管理意识，针对城市治理过程中的不同要素、不同阶段的不同问题、同一阶段的不同环节，处理好各要素、各阶段、各环节之间的治理关系，形成具有事前科学统筹、事中有序推进、事后总结提升相衔接的治理机制，不断提升城市精细化治理水平。另一方面，要构建城市治理共同体，科学把握城市治理过程中党委、政府、市场和社会的各自功能和互补优势，充分发挥党的领导的核心优势、政府的服务优势、市场的分配优势、社会的参与优势，推动构建党领导下政府主体、经营主体和社会主体共商城市发展规划、共治城市发展难题、共享城市发展成果的城市治理新格局，加快推进从传统城市管理走向现代城市治理的转变进程，在不断提高城市治理现代化水平的过程中开创人民城市新局面。

三是找好落脚点，践行人民城市理念。由于历史遗留等原因，城市管理思维、城市建设中的同质化思维、城乡二元思维等不同程度上成为制约人民城市建设的因素。当前，深入推进人民城市建设，提升人民城市生活质

以人民城市理念引领城市治理现代化

□ 付高生

发展中始终把人民的利益放在第一位，牢牢坚持以人民为中心的发展思想这一底线要求，坚决避免做劳民伤财、群众不答应不满意不高兴的事，决不做自以为领导满意却让群众失望的蠢事。其次，要树立系统思维，既要统筹处理好城市治理内部各要素、各阶段、各环节的关系问题，实现城市治理的合力最大化、效果最优化。同时，也要统筹处理好城市治理和乡村治理之间的关系问题，在推进城乡协同治理过程中推动形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系，不断促进城乡居民共同富裕。最后，要树立历史思维，从大历史观的高度深入把握城市发展的昨天、今天、明天，总结蕴含其中的城市发展规律，进而制定符合地方实际的城市发展规划，培育体现地方特色的城市精神、城市形象，为建设个性化的人民城市植入鲜明的“地方基因”。