

谨防乡村规划走偏

□ 万银锋

在乡村振兴战略全面推进、城乡关系全面重构与国土空间规划体系全新变革的大背景下，乡村规划建设进入新阶段。因此，乡村规划不仅需要引导乡村结合自身特色和发展实际，从抱团共富、分类发展、数字赋能等方面编好规划“蓝图”。同时，还要在统筹地域特点、土地利用、产业发展、生态保护和历史文化等要素的基础上，抓住重点问题、避免“剑走偏锋”，以科学务实管用的发展规划，引领乡村振兴事业发展。

坚持依法依规，避免主观任性。由历史惯性和生产生活方式所决定，新时代农村社会法治化治理仍须一段路要走。2021年第十三届全国人民代表大会常务委员会通过《中华人民共和国乡村振兴促进法》，以法律实体的形式对乡村振兴做出刚性规定和法律约束，成为新时代“三农”工作的根本遵循。一是在制定规划时，要严格依法依规、做好政策对接，特别是要加强与国土、建设、环保等部门的对接，与国土空间规划、各类专项规划的“多规合一”，形成全域全要素的发展和建设规划。二是出台规划时，需要强化法治思维，严格规划出台程序，规划既要经过党委政府相关会议表决通过，更要通过人大会议审议将其法治化，让发展规划不因领导班子或个人改变而改变。三是实施规划时，加强过程监督、坚持“循规蹈矩”，特别是要建立村庄规划实施违法行为举报投诉受理制度，及时受理群众举报和投诉事务，依法查处规划实施过程中的违法违规行为，保护人民群众的切身利益。

坚持村民主体，避免越俎代庖。村民是乡村振兴的参与者、实施者和受益方，确定发展定位、制定振兴目标、明确建设任务，均须在农村基层党组织领导下的村民自治基础上，加强和完善基层直接民主制度体系和工作体系，把村民意愿作为最基本的出发点。一方面，要重视和强化乡村振兴的宣传发动，让老百姓充分认识规划编制对本地科学发展的重要作用，以对自己、对后代、对历史负责的态度，支持和参与乡村规划编制工作。另一方面，要最广泛地征求村民的意见和建议，积极运用调研、座谈、函询等手段去“接地气”，努力用民意、民愿、民智来“编制”

规划，真正把规划做到老百姓的心坎上。同时，还要高度重视并积极应对的是，随着当前农村组织形式、就业方式变化，以及村民“离土不离乡”的急剧流动，村民参与村务的热情大大降低。这就需要充分发挥基层党组织的组织协调作用，把村集体、村民等相关利益诉求整合在一起，让乡村规划真正成为上级党委政府、村民自治组织和广大村民共同意愿的载体。

坚持差异发展，避免千村一面。鉴于我国广大农村地区发展水平存在较大差异，各地自然禀赋、区位优势、基础条件和民风民俗区别也很大，一是在设计乡村规划时，需要摒弃一些格式化、程式化、制式化的传统逻辑，在尊重自然原貌、尊重历史传统、尊重乡村习俗方面下大功夫，不贪大求洋，力求因地制宜。二是在保留乡土味道、保留村庄特色、保留主导产业方面下大力气，不“复制”“粘贴”，体现各具特色。三是对城乡结合部的村庄规划，要从城乡一体化融合发展的角度，前瞻考虑村庄社区化、村民市民化的未来走向，以增强服务城市发展能力、承接城市功能外溢等为核心科学规划。四是对于特色明显的且有一定保护和传承价值的村庄，要统筹保护、利用和发展三者间的关系，努力保持村庄的完整性、真实性和延续性。五是对于搬迁撤并类村庄的规划，可通过易地扶贫搬迁、生态宜居搬迁、农村集聚发展搬迁等方式，建设好既有城市形象，又有农村格调的新型农村社区，以满足人民对美好生活的向往。

坚持科学务实管用，避免标新立异。乡村离山水最近，离土地最近，形成了其自然、质朴的最基本特征。推进乡村振兴，说到底还是乡村发展内涵的提升、农村发展品位的提升，不需要标新立异、追赶时髦，也不需要大兴土木、全面改造。一个好的乡村规划蓝图，需要的是以自然和质朴为主基调来编制。因此，一要统筹考虑村庄人口、土地、产业、设施、人居环境等全要素，根据村庄实际发展阶段和村民发展诉求，来规划未来发展的走向、目标和任务。二是要以满足村民生产生活需要为根本，充分考虑地方财政和村民收入水平编制规划，保证建设内容的务实有用。三要在加强硬件设施规划的同时，充分考虑改革和政策变化因素，确保未来发展少受环境容量、产业政策等因素限制，确保未来建设和发展能够顺利地走下去，前提是不以牺牲人民群众的切身利益为根本。

坚持恒久持续，避免一哄而上。近年来，全国各地在推进乡村振兴方面都迈出了实质性步伐，特别是很多地方以县乡两级为主，结合新时代乡村发展的新要求，出台了诸多区域性、局域性的乡村规划。但不得不承认，一些规划编制明显存在着急功近利的现象。例如，一些地方在不当政绩观的驱使下，没有充分考虑乡村振兴的复杂性和艰巨性，盲目地追求短时期内“全覆盖”，导致村镇建设一哄而起同质化严重。再如，一些地方的新领导一到任，就把自己的思路规划里“加塞”，甚至连批复过的规划也不惜推倒重来。因此，只有规划是科学的、符合实际的、顺应群众意愿的，以前瞻性的视野来定位发展目标和任务，才能不与农村发展实际脱节，才能保证全面推进乡村振兴战略的持续落实落地。



“世纪洪水”的警示：超大型城市如何提升抗逆力

□ 董泽宇



相关部门、应急责任人、社交媒体、公民群体单向发布预警信息，缺乏严格的闭环管理，容易诱发遗漏迟滞、侥幸疏忽、认知偏差等问题，造成预警“中梗阻”和“最后一公里”现象。要树立预警双向沟通理念，强化预警“叫应”机制，健全预警闭环管理流程，保障预警发得准、收得到、用得好。不仅要推动发布端全面、及时、准确发布预警信息，还要确保接收端的目标群体收到预警信息，并及时采取必要的避险应对措施。

最后，预警对象要从突发事件延伸到风险状况。突发事件预警通常是针对已经发生或极有可能即将发生的突发事件提前发出警告。但突发事件是千变万化的，有可能会脱离可预测的固有规律进行演化发展，从而在发生概率、影响范围、破坏强度等方面表现出风险随机性。要尊重客观规律，既要发布高确定性的突发事件预警，也要发布低确定性的风险状况预警。既要在事前发布预警，也要在事中加密监测，与各方充分共享风险趋势信息。

创新应急预案体系，强化以预警为先导的响应机制

预警响应失灵是造成西欧洪水重灾区民众伤亡巨大的主要原因之一。首先，要将应急预案工作重心从事后应急处置延伸至事前预警响应。一方面，牢固树立应急从预警开始的理念，在制修订应急预案的时候，明确预警发布与响应的标准、流程，规定在预警发布后由谁牵头负责、利用何种资源、通过哪几

个步骤、采取哪些措施来预先干预、处置突发事件。另一方面，健全气象部门与应急部门的联动机制，明确将气象灾害红色预警作为启动高级别应急响应的充分必要条件，第一时间自动触发预警响应和应急响应行动。

其次，要以情景构建为抓手，优化完善应急预案。在风险评估的基础上，设定最大可能和最坏结果的假想场景，赋予相关领域的具体参数。基于可预测的风险情景，充分梳理预警应急链条上的重点任务清单，明确规划预警响应启动条件、疏散路线、避难场所、应急物资等，并将其整合到应急预案中，提高应急预案的针对性、可操作性。

最后，要以预警发布和响应为重点环节，定期开展预案演练。比如，2020年9月德国首次举行全国性警报演练，在演练中发现很多地方的警报器年久失修，不能正常发挥预警作用，但事后演练评估报告提出的相关建议并没能得到及时落实，致使德国在次年发生的欧洲大洪水中损失惨重。鉴于此，一方面，要坚持“过程就是目的”原则，组织开展各类预警演练，磨合预警发布与应急联动机制，提升应急队伍的灾情收集、信息报告、风险评估与指挥协调能力。另一方面，需要定期检查警报设备能否正常使用、预警流程是否顺畅，真正做到将演练中发现的问题与漏洞纳入改进清单，及时补短板、强弱项、堵漏洞，不断完善预警发布与响应工作。



打破新就业群体参与基层治理的制约瓶颈

□ 司海燕

缺，参与基层治理时难免遇到知识不匹配、融入方式不得当等问题，影响其助力基层治理的能效。

三是新就业群体助力基层治理的方式方法不丰富。外卖骑手、快递小哥等新就业行业因其走街串巷、进楼到户的工作特性，可将发现的问题及时报告社区，在发挥“前哨”作用方面较为突出。但是，基层治理情况复杂、事务繁多、利益交错，需要新就业群体以更加丰富多样的方式参与到网络议事、矛盾化解、政策宣传、环境保护等更多治理项目中，发挥助力基层治理的潜力。

四是新就业群体助力基层治理的激励措施不健全。基层治理是人人有责、人人尽责、人人享有的共同体，新就业群体是公众参与、社会协同的重要组成部分。但在没有岗位职责要求的情况下，其主动参与基层治理的积极性程度则完全取决于个人公益素养。尤其是在激励措施有限的情况下，助力基层治理的主观意愿就会下降。只有当激励措施得当有效，使新就业群体感知到助力基层治理的价值时，其意愿度才会提高。

如何让新就业群体成为城市基层治理的重要力量。新就业群体既是基层治理的服务对象，又是基层治理的一员，与基层治理融合较为紧密。为了引导新就业群体更加规范高效地助力基层治理，可从以下几方面着手。

首先，政策聚合发力，推动新就业群体沉浸式参与基层治理。新就业群体流动性高、组织性低，仅靠活动做载体吸纳其参与治理，活跃程度不够理想。想要把这支力量凝聚起来更加积极主动地参与基层治理，发挥协同治理作用，

必须要有政策体系做支撑。根据新就业群体发展涉及相关领域较多的情况，摒弃“单打作战”的政策设计模式，采取“系统性配套供给”的思路，通盘考量。一方面，要从政策法律角度为新就业群体助力基层治理保驾护航。可参考社会组织助力乡村振兴的政策支持，从国家发展规划层面谋划长远，尽快出台有关文件，省市联动加快出台补位政策，形成围绕新就业群体助力基层治理的政策供给体系。另一方面，社会各方要为新就业群体助力基层治理提供经费、阵地等支持，为新就业群体在基层治理中发挥作用提供保障。

其次，健全培养机制，提高新就业群体服务基层治理的能力。现有针对新就业群体的培训多集中于提高职业技能方面，对其助力基层治理的宣传、教育、培训开发不足。要以社区为载体，寓教于活动之中，加深新就业群体对基层治理事务的认识，建立二者间的联系，促进其从旁观者转变为参与者。同时，还要做活新就业群体党建，打造新就业群体实训基地，为新就业群体助力基层治理赋能。此外，依托数字社区开发应用小程序，让新就业群体利用碎片化时间学习法规、治理等内容，培育提高新就业群体的公共精神和参与意识，提升其助力基层治理的行动力。

再次，创新服务模式，为新就业群体助力基层治理创造机会。借鉴市场化运营思路，构建供求交互渠道，创新新就业群体助力基层治理的模式。基层党组织及社区应充分挖掘新就业群体的治理功能，按功能特质建立“情报组”“调解组”“跑腿组”“环保组”“监督组”等新就业群体服务目录。同时，还要梳理社区居民需求，分门别类建立需求目

创新应急决策机制，提高不确定条件下的风险决策能力

在应对史无前例的洪水过程中，西欧各国政府相关负责人犹豫不决、决策混乱是加重灾情的重要因素。首先，要加强应急管理教育培训，提高各级领导干部风险决策能力。通常来看，拥有应急处置经历的领导干部普遍能够在下一次突发事件中及时做出高质量决策。通过案例教学、模拟演练、现场体验、专题讲授、分组研讨等多种授课方式，提高培训针对性、实用性，可以有效增强领导干部在不同风险情景下的研判会商和应急决策能力。

其次，要持续完善风险决策机制，健全容错免责的干部激励制度。事前的预警本质上是建立在概率推断的基础上，而事中的应急处置也面临着不确定性带来的临场应变考验。如果过度追求预警信息以及应急决策的精确性，有可能会丧失干预处置的绝佳时机。据此，面对突发事件带来的各种风险挑战，要遵循管理学上的满意决策原则，树立正确的激励导向，既要培养领导干部勇于担当、敢于负责的斗争精神，也要设计容错免责的制度安排，减少由不确定性造成的决策失误行为。

最后，要加强智慧系统建设，提高辅助决策能力。一方面，加强超大和特大城市智慧系统基础建设，不断完善“一网统管”、智慧城市和城市大脑等模式，科学规划传感器、神经网络系统和架构布局，将大数据、云计算、人工智能、数字孪生、区块链等新一代数字技术广泛应用于城市运行管理平台建设。另一方面，强化智慧化预警发布和应急指挥系统建设，健全分区预警、靶向预警、短临预警机制，完善突发事件应急处理流程，不仅需要从过去粗放式的全域预警转向点穴式的精准预警，还要从协同不畅的散乱式靠前指挥朝着分工有序的标准化应急指挥转向，实现任务匹配智能化、现场处置可视化、联动管理闭环化，以提高智慧化辅助决策能力。



录。对于不能纳入清单目录的特殊服务需求，设立“机动组”一事一对接，促使供需双方全面互联互通。同时，还可依托社区智慧平台，开发新就业群体助力基层治理模块，设计双向互选功能。实践中，新就业群体根据自己的特长及时间，开通相应服务项目，社区、社会组织及居民等可在模块中预约选择自己中意的服务项目，完成新就业群体助力基层治理“线上”+“线下”的贯通，节约对接成本，提升融入程度，提高服务效率。

最后，丰富激励举措，激发新就业群体助力基层治理的主动性。引导新就业群体更加积极助力基层治理，要做大价值吸引，丰富激励举措。一方面，加大感性价值输出。通过颁发“荣誉市民”“先锋骑手”等称号，鼓励那些在基层治理中表现突出的新就业群体工作人员，提高其助力基层治理的社会认可度和自我价值感。另一方面，提高理性价值性价比。可在买房、落户、子女上学、家属看病等方面给予关照。此外，也可参考一些地方社区推出的新就业群体助力基层治理活动积分政策，凭参与不同治理项目获得不同积分，兑换相应福利。其中，福利不限于特定商品，还可拓展到新就业群体职业介绍、职业指导、创业培训等方面，使新就业群体在提供服务的同时有所获，以实现互助共建、双向服务、协同治理。

