

基层民主要以解决问题为中心

□ 宋菊芳

基层协商拓展了协商民主参与主体的广泛性，充分体现了全过程人民民主的广泛、真实、管用，在破解基层社会治理难题、寻求广泛共识、促进社会和谐稳定方面具有重要价值。做好基层协商，坚持人民主体地位，推动人民群众更好参与基层社会治理，是发展全过程人民民主的重要方面，有助于涵养“协商于民，协商为民”的协商文化，也能够促进新时代协商民主更有温度、更贴地气、更具活力。近年来，我国基层协商民主蓬勃发展，但也还存在群众参与的热不够高、治理主体利益冲突缺少化解途径、制度供给不足、“有限协商、议而不决”等问题，需充分激发人民群众的积极性、主动性和创造性，不断提升基层协商民主的实效。

倾听民意，多方参与

基层协商民得以运行，民众的积极广泛参与起着至关重要的作用。基层协商的平台，既是联系群众、收集民意、参政建言的重要渠道，也是更好协助党委政府办实事、解难事的重要载体。现实中，由于少数地区缺乏协商意识、忽视协商作用，基层协商可能遭遇领导“一言堂”、工作流程不规范等问题。这不仅不利于集聚众智、凝聚众力，也影响了群众参与公共事务的热情。提升基层民主实效，就必须坚持“从群众中来，到群众中去”，把协商搬到街头、市场、校园、村社、企业等基层现场，组织居民、农民、企业负责人等与委员、专家、部门同志互动交流。一是注重真实性。引导群众真实反映情况、合理反映诉求，把民意所向作为切入点，切实把散落在民间、发生在基层的社会情况、群众意愿和真知灼见汇集上来，进一步壮大正能量、消解负能量、转化新能量，助力培育自尊自信、理性平和、亲善友爱的社会心态，形成“用心去倾听，有事好商量”的氛围。二是提高互动性。群众是利益主体，也应该是参与主体。分属于各个协商渠道的协商主体，如党政部门、政协委员、专家学者、各界群众代表等，都可以通过双向参与的机制安排，有效扩大社会公众参

与度，在参与主体上体现充分的人民性，在更大范围内“寻求最大公约数”。通过你来我往、有问有答的协商互动交流，层层深入、反复沟通，多方参与更真实更有效，在商量中不断化解分歧、增进共识、汇聚合力，以建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

整合渠道，解决难题

当前我国正处于人口、经济与社会多方面的重大转型阶段，越是在基层，矛盾越多元、越突出，民生改善的难题、社会治理的难事同人民群众切身利益体现的联系就越密切，越需要各方面共同商量来面对。办好群众“急难愁盼”的事，是基层治理绕不开的“硬骨头”，是检验基层治理效能的“试金石”，也是基层协商民主最直接的目标。提升基层民主实效，一个重要内容就是整合协商渠道的资源，推动解决群众关注的焦点难点问题。一是在解决问题上突出实效。基层协商并没有固定的实践形式，要根据不同主题、不同主体、不同条件、不同环境创设不同的协商形式，所有的协商形式都要以问题的解决为中心。例如，有的地区开通微信协商议事平台，充分利用“指尖上的协商”新模式，将群众更紧密方便地聚合在一起，有的地区设立“有事好商量”协商议事室，将群众的意见和诉求汇集成改进各方面工作的“金点子”，破解了一道道社会治理难题。二是广泛开拓沟通渠道。在选择协商形式时要充分考虑参与主体的规模、协商的实践条件等问题，使各协商参与者能够及时、方便地参与到协商过程中。对于协商中提出的即时能改的问题、立时能办的措施，有关部门应该立说立行、认真落实，充分发挥各级组织和协商代表的自身影响力，通过媒体渠道向公众反

馈，回应群众关切，实现从“提出议题”“商量沟通”到“解决落实”“增进共识”的“闭环”。例如，有的地区通过设立协商平台，建立政协领导督导和政协委员下沉制度，围绕“完善小区基础设施”“提升市场管理水平”等议题，召开多次协商议事活动，提高了基层协商层次和水平，促进协商议事看得见、摸得着、落得实。

强化“回应”，激发动力

有效的民主必然是能够解决问题的，民主的“回应性”是评价民主是否有效的标准，是激发人民群众参与协商民主动力、提升协商实效的关键。当前，协商成果得不到及时执行、被变相执行或不被执行的情况仍有发生，群众参与基层协商的动力有待进一步增强。对此，一是不断引入协商理念、协商机制和协商资源，通过吸纳基层群众有效参与实际的基层协商治理活动，确保参与主体的代表性，把那些具有参与意愿和参与能力的代表推选出来，确保协商范围和参与人群的精确性，激发人民群众参与基层治理的内生动力。二是遵循协商规范，合理合法地推进协商过程，切实把民智民力转化为治理效能，让协商参与者从内心感知到协商民主的魅力和价值精神。三是加大对协商文化的培育力度。作为民主运行的“软件”，文化的力量影响着协商民主过程，是民主有序运行的心理和社会基础。进一步提升基层协商民主的实效，要有针对性地组织开展协商民主的专题培训，进行协商民主的理论教育，在基层积极营造有利于协商民主创新发展的文化氛围，弘扬合作理念，提高群众对基层民主实践的包容认同，使协商精神真正内化为群众的生活理念和价值追求，进而实现群众从“请我来协商”到“我要来协商”的行为转变。



近年来，电信网络诈骗犯罪呈现出产业化、集团化和国际化等显著特征。虽然各国不断进行严厉打击，但仍然高发多发，同时催生了网络赌博、人口贩卖等一系列违法犯罪行为，严重影响各国人民的人身财产安全，给各国社会稳定带来重大隐患。近日，我国警方开展警务执法合作，与印尼警方以及缅甸相关地方执法部门等开展联合打击行动，打掉多个盘踞在境外的电信网络诈骗窝点，抓获电信网络诈骗犯罪嫌疑人。同时，最高人民法院、公安部联合挂牌督办第三批5起特大跨境电信网络诈骗犯罪案件，旨在严厉打击诈骗分子嚣张气焰，对跨境从事电信网络诈骗犯罪的行为形成持续震慑。

准确把握跨境诈骗呈现出的新变化新特点。在信息网络快速发展的时代背景下，跨境电信网络诈骗犯罪不断衍生升级，整体犯罪形势依然严峻，并呈现出一些新变化新特点。一是犯罪组织化程度深。实施电信网络诈骗的跨境犯罪集团日益职业化、分工精细化，零散、点状式的独立诈骗团伙越来越少，而以工业园区、科技园区为幌子的超大犯罪集团不断增多。二是犯罪形式复合多样。集团犯罪链条进一步加长，关联性犯罪也随之增加，由诈骗犯罪衍生的人口贩卖、绑架、非法拘禁等行为危害严重，影响恶劣。三是犯罪产业链成熟。与其他传统犯罪的“单打独斗”不同，跨境电信网络诈骗犯罪往往都是“多方合作”实施的，诈骗集团与众多黑灰产犯罪团伙之间往往形成了密切的合作关系。四是技术对抗进一步升级。黑产技术不断翻新演变，涉及生产、销售、安装、维护全链条，犯罪手段更为隐蔽、迷惑性更强。

客观认识打击跨境诈骗的困难与挑战。跨境电信网络诈骗犯罪的这些特性，使得对该类犯罪的打击难度增大。由于司法制度的差异，各国对电信网络诈骗行为的违法性认识不统一、惩罚力度差别较大，进一步加大了打击跨境电信网络诈骗犯罪的困难。首先，取证困难。证据是明晰案件事实的重要依据也是诉讼的基础和核心，但在跨境电信网络诈骗案件的取证过程中面临证据获取难、转化难、认定难等困境。目前，各国之间尚未形成一套被普遍认可的电子取证通用规定或标准，电子证据的固定、提取与鉴定往往受制于各国电子取证技术与能力。跨境电信网络诈骗罪案件中，电子取证的水平参差不齐，电子证据异国转换及证据规格差异问题无形中增加了打击犯罪的难度。其次，追赃困难。对于跨境电信网络诈骗犯罪的侦查打击，追踪被骗资金、追缴赃款既是主要的侦查途径，也是挽回被害人损失的最主要手段。但随着跨境电信网络诈骗犯罪产业链的成熟，大量境外洗钱团

伙、地下钱庄、“水房”等的存在，导致追赃成功率很低。最后，抓捕困难。在跨境电信网络诈骗犯罪的侦查中，无论是查清嫌疑人所在位置，还是实施落地抓捕都不容易。跨境电信网络诈骗集团为隐藏自己，常常通过技术设备掩盖真实位置，侦查机关在查证定位时难以锁定，即使锁定了犯罪嫌疑人位置，国际警务合作手续繁多、耗时较长，可能错过抓捕时机，还有的犯罪分子在境外地区长期居住，甚至加入了居住地国籍，在司法协助制度相对不完善的情况下，可能利用法律漏洞逃避抓捕后的引渡与制裁。

积极的国际执法合作是打击跨境诈骗的有力武器。境外不是电信网络诈骗打击盲区，也不是可以逍遥横行的法外之地。为应对国界壁垒给跨境电信网络诈骗治理带来的难题，应当从制度建设层面上破解国家疆界的阻碍，构建打击电信网络诈骗团伙境外活动的可行性方案。当前，在尊重各国法律法规的基础上，警务合作与司法合作是打击跨境电信网络诈骗犯罪的两种主要方式，警务合作主要体现为情报信息共享、联合侦查等，此种合作效率高，但具有一定的随机性。司法合作主要体现为证据认定和法律责任的统一，这种合作稳定性强，但程序较为复杂。应当将两种合作结合起来，进一步推动与跨境电信网络诈骗多发的国家签订刑事司法协助条约的进程，进一步明确跨境执法过程中有关机构的责任和权利范围，为实现跨境调查取证、刑事诉讼移管、追缴犯罪所得、判决承认与执行奠定法律基础，并与国际社会共同探索如何简化合作流程，强化合作力度、提升合作效率，达到追赃挽损的最佳效果。

完善的国内法治保障体系是打击跨境诈骗的根本支撑。目前，在我国国内已经形成以法律、法规、司法解释、规范性文件等构成的多层次反电信网络诈骗法律制度体系。尤其是反电信网络诈骗法作为专门立法，围绕综合治理、源头治理和全链条治理重点，形成了多部门各司其职、协同治理电信网络诈骗活动相对完善的治理制度，为有效打击遏制跨境电信网络诈骗犯罪活动提供了有力的法治保障。下一步，一是强调前端防范机制，坚持关口前移、预防为主。电信网络诈骗犯罪是一种可防性犯罪，要综合采取多种防范措施，最大限度预防案件发生、减少群众财产损失，重点惩治侵犯公民个人信息、帮助信息网络犯罪活动等关联犯罪，铲除跨境电信网络诈骗犯罪的国内黑灰产利益链条，从根本上铲除跨境诈骗滋生蔓延的可能。二是相关部门进一步强化人员进出境管理，严防不法分子从境内诱骗、招募人员非法偷渡出境从事电信诈骗活动。

全民预防抵制是打击跨境诈骗的坚强屏障。诈骗手段千变万化，

但其本质都是抓准了受害者的心理需求，进行无底线迎合，再抛出投资、转账，诱导用户脱离平台监管，前往第三方社交平台，以“交易”“投资”为名实施诈骗。加强宣传教育，认清这些“套路”，构建全民反诈格局，促进人民群众识骗防骗意识能力提升，是解决电信网络诈骗问题的重要方面。应通过创新电信网络诈骗事前预防方式方法，提高人民群众对跨境涉诈信息的警惕性、辨识力和防范心，既要最大限度扩大宣传受众面，又要抓住重点人群，针对被骗对象的年龄和职业等不同情况实施精准宣传；既要拓宽宣传渠道，坚持线上宣传和线下宣传相结合，又要做到内容生动鲜活、话语简单易懂，让群众切身提高反诈意识、学会反诈实操。



（上接1版）
协调发展稳步推进。针对发展不平衡不协调问题，持续深化供给侧结构性改革改革，大力实施扩大内需战略，统筹城乡区域协调发展，经济结构调整优化，发展协调性趋于增强。产业结构优化升级。1—8月份，规模以上装备制造业增加值占规模以上工业增加值比重为32.6%，同比提高1.8个百分点。上半年，服务业增加值占GDP比重为56.0%，对经济增长贡献率达66.1%。需求结构趋于改善。上半年，最终消费支出对经济增长贡献率达77.2%，比上年全年提高44.4个百分点，消费主力作用明显增强。高技术产业投资和升级类商品消费快速增长。1—8月份，高技术产业投资同比增长11.3%，限额以上单位金银珠宝类、体育娱乐用品类等升级类商品零售额分别增长12.8%、8.0%。城乡居民收入差距缩小。上半年，城乡居民人均可支配收入之比为2.50，同比缩小0.05。

绿色转型成效显著。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，大力推进节能降耗和产业绿色转型，高质量发展的绿色底色更加亮丽。能耗强度继续下降。上半年，单位GDP能耗同比下降0.4%，降幅比上年全年扩大0.3个百分点。能源清洁低碳转型加快推进。全国可再生能源装机突破13亿千瓦，历史性超过煤电。

1—8月份，风力、太阳能、核能发电量同比分别增长14.4%、9.9%、5.9%，快于全部发电量增速。绿色产品增势良好。1—8月份，新能源汽车、太阳能电池、充电桩等新能源产品产量同比分别增长29.6%、60.2%、45.4%，太阳能工业用超白玻璃、多晶硅等绿色材料产量分别增长79.4%、86.7%。

高水平开放纵深推进。坚定不移扩大对外开放，实行更加积极主动的开放战略，稳步扩大制度型开放，全方位经贸合作不断拓展，更高水平开放型经济新体制加快形成。共建“一带一路”走深走实。1—8月份，我国与“一带一路”共建国家进出口额同比增长3.6%，占进出口总额比重提升至46.6%。中老铁路、雅万高铁、中泰铁路等不断擦亮中国制造“名片”，并为推动当地经济发展和民生改善贡献中国智慧和力量。自贸试验区等开放平台建设蓬勃展开。上半年，21家自贸区实际使用外资同比增长8.2%，占全国实际使用外资比重达18.4%。《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）全面生效，区域经贸合作红利加速释放。金砖国家实现历史性扩员，金砖合作机制影响力进一步提升。

基本民生保障有力。坚持在发展中保障和改善民生，着力解决群众急难愁盼问题，人民群众获得感、幸福

感、安全感切实提高。居民收入平稳增长。上半年，全国居民人均可支配收入19672元，同比名义增长6.5%，扣除价格实际增长5.8%。困难群体就业帮扶有力。上半年，共发放就业补助资金528亿元，帮助87万困难人员就业，268万城镇失业人员再就业。保基本兜底线力度加大。民生补短板投资较快增长。1—8月份，农业、电力热力生产和供应业投资同比分别增长10.4%、30.8%。社会保障覆盖面进一步扩大。截至7月末，基本养老保险、失业保险、工伤保险分别覆盖10.6亿人、2.4亿人、3.0亿人。

安全保障能力进一步提升。坚持统筹发展和安全，加大粮食生产支持力度，推动国内油气增储上产，着力强链补链延链，安全发展基础得到巩固。粮食生产形势稳定。全国夏粮产量2923亿斤，产量居历史第二高位；早稻总产量567亿斤，比上年增产0.8%；秋粮播种面积稳中有增，病虫害防治有力，大部分地区秋粮长势较好，为全年粮食丰收奠定了较好基础。能源供应持续增加。统筹做好电力、煤炭、油气安全保供，主要能源产品产量继续增加，生产生活用能得到充分保障。1—8月份，原煤、原油、天然气产量同比分别增长3.4%、2.1%、5.7%，发电量增长3.6%。产业链供应链韧性得到提

升。着力畅通经济循环，打通产业链供应链堵点，保障大宗商品和原材料供应，重点行业和关键领域生产总体稳定。1—8月份，规模以上装备制造业增加值同比增长6.0%，快于全部规模以上工业2.1个百分点，有力带动了产业链上下游行业生产恢复。

统筹施策形成共促高质量发展合力

随着一系列扩大内需、提振信心、防范风险的政策效应逐步显现，国民经济恢复向好，高质量发展扎实推进，经济内生动能有所增强。同时也要看到，外部压力依然较大，国内需求仍显不足，一些企业经营困难，重点领域风险隐患较多，经济回升向好基础仍需巩固。下阶段，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持稳中求进工作总基调，坚定推动高质量发展的战略自信，完整、准确、全面贯彻新发展理念，抓住经济恢复和转型升级的窗口期，强化系统思维，找准发力方向，统筹施策，固本培元，推动中国经济沿着高质量发展之路阔步前行。

一是更好统筹质的有效提升和量的合理增长。经济发展是质和量的有机统一，质的提升为量的增长提供持续动力，量的增长为质的提升提供重

要基础。推动高质量发展，既要有质的有效提升，又要有量的合理增长，两者有机统一、相辅相成。一方面，要把握规律、顺势而为，在转方式、调结构、提质量上下更大力气，采取更多针对性政策举措，加快培育高质量发展新优势。另一方面，对于我们这么大的经济体而言，保持经济平稳运行至关重要，要以稳为主，强化逆周期调节和政策储备，突出做好稳增长、稳就业、防风险工作，推动经济持续恢复向好，以量变的积累实现质变。

二是更好统筹供给侧结构性改革和扩大内需。供给侧改革和需求侧管理是调控宏观经济的两个基本手段。破解当前各种宏观经济问题，要把实施扩大内需战略同供给侧结构性改革有机结合起来，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。把恢复和扩大消费摆在优先位置，加快消费提质升级，通过终端需求带动有效供给。增强政府投资对全社会投资的带动作用，落实好促进民间投资的政策措施，发挥投资对优化供给结构的关键作用。同时，还要坚持供给侧结构性改革主线，切实抓好传统产业改造升级和新兴产业培育壮大，加快产业高端化、智能化、绿色化转型。

三是更好统筹国内循环和国际循环。加快构建新发展格局是实现高质

量发展的战略基点。新发展格局决不是封闭的国内循环，而是开放的国内国际双循环。要充分利用国内国际两个市场两种资源，以强大的国内循环提升全球资源吸引力和外部冲击抵抗力，以更好的国际循环进一步提升国内大循环效率和水平。要立足超大规模市场优势，深化要素市场化改革，持续抓好全国统一大市场建设。加快科技自立自强，打好关键核心技术攻坚战。创新实施扩大开放新举措，切实帮助外贸企业稳订单拓市场，更大力度吸引和利用外资，不断塑造国际合作与竞争新优势。

四是更好统筹发展和安全。发展和安全是一体之两翼、驱动之双轮。统筹发展和安全，增强忧患意识，做到居安思危，是我们党治国理政的一个重大原则。当前，我们面临诸多不稳定不确定难预料因素，只有坚持发展和安全并重，把困难估计得更充分一些，下好先手棋，打好主动仗，有效防范化解各类风险隐患，才能实现高质量发展和高水平安全的良性互动。要有效落实房地产调整优化政策，稳妥化解地方债务风险，加强金融监管和风险处置。持续提升粮食、能源资源、产业链供应链安全保障能力，强化就业优先导向，切实兜牢基本民生底线。

（作者系国家统计局党组书记、局长）