

重庆行政



聚焦重庆发展
研究行政规律
服务政府决策

CHONGQING ADMINISTRATION

重庆行政

第一期
总第193期

二〇二一年二月



1
2021

主管：重庆市人民政府 主办：重庆行政学院

重庆行政

CHONGQING ADMINISTRATION

主管 重庆市人民政府
主办 重庆行政学院
总编 宋英俊
编辑出版 重庆行政杂志社
社址 重庆市渝州路160号
邮编 400041
电话传真 (023)68583005
电子邮箱 cqxz1999@163.com
网址 cqxz.cbpt.cnki.net
创刊日期 1999年2月
出版日期 双月18日
国际标准连续出版物号 ISSN1008-4029
国内统一连续出版物号 CN50-1207/D
广告经营许可证号 011588
发行代号 78-126
国内发行 重庆市邮政局
国外总发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399号信箱)

《重庆行政》杂志编委会

顾问：唐良智 副主任：欧顺清 陈元春 谢金峰

成员：(以姓氏笔划为序)

| | | | | | | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 丁 洪 | 丁时勇 | 马文森 | 毛 平 | 巴川江 | 王茂春 | 代小红 | 卢 红 | 石 强 | 冉进红 | 左 军 |
| 左永祥 | 祁美文 | 乔明佳 | 刘 力 | 刘 旗 | 刘小强 | 刘贵忠 | 李成群 | 李步彬 | 李洪义 | 李雷霆 |
| 阮 路 | 许仁安 | 许洪斌 | 但彦静 | 何 庆 | 何友生 | 沈晓钟 | 吴盛海 | 陈一清 | 陈金山 | 陈道彬 |
| 辛世杰 | 张 果 | 张兴益 | 张安疆 | 张邦平 | 张国智 | 张新华 | 张智奎 | 张德宽 | 周文盛 | 周隆海 |
| 罗 成 | 罗 蔺 | 罗清泉 | 郑 平 | 郑立伟 | 姜天波 | 姜国杰 | 胡际权 | 胡明朗 | 封 毅 | 段成刚 |
| 种及灵 | 高洪波 | 秦文敏 | 袁光灿 | 唐步新 | 唐英瑜 | 徐 江 | 徐万忠 | 徐代银 | 贾 晖 | 聂红焰 |
| 黄 可 | 黄 政 | 黄明会 | 黄宗林 | 黄祖英 | 商 奎 | 章勇武 | 龚 均 | 常 斌 | 扈万泰 | 曹邦兴 |
| 董建国 | 韩宝昌 | 覃昌德 | 彭志辉 | 谢礼国 | 路 伟 | 蒲继承 | 谭 庆 | 戴 明 | | |

行政资讯 ●●●

2020年12月16日至18日，中央经济工作会议在北京举行。会议认为，今年是新中国历史上极不平凡的一年。我们交出了一份人民满意、世界瞩目、可以载入史册的答卷。我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体，三大攻坚战取得决定性成就，科技创新取得重大进展，改革开放实现重要突破，民生得到有力保障。会议指出，今年是“十三五”规划收官之年。经过5年持续奋斗，我国经济社会发展取得新的历史性成就，“十三五”规划主要目标任务即将完成。我国经济实力、科技实力、综合国力和人民生活水平又跃上新的大台阶，全面建成小康社会胜利在望，中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步。会议强调，明年是我国现代化建设进程中具有特殊重要性的一年。做好明年经济工作，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，巩固拓展疫情防控和经济社会发展成果，更好统筹发展和安全，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，科学精准实施宏观政策，努力保持经济运行在合理区间，坚持扩大内需战略，强化科技战略支撑，扩大高水平对外开放，确保“十四五”开好局，以优异成绩庆祝建党100周年。

2021年1月11日上午，省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班在中央党校（国家行政学院）开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话强调，进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，是由我国经济社会发展的理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑决定的。进入新发展阶段明确了我国发展的历史方位，贯彻新发展理念明确了我国现代化建设的指导原则，构建新发展格局明确了我国经济现代化的路径选择。要深入学习、坚决贯彻党的十九届五中全会精神，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，推动“十四五”时期高质量发展，确保全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步。

1月22日上午，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话。他强调，今年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年，所有工作都要围绕开好局、起好步来展开。要深入贯彻全面从严治党方针，充分发挥全面从严治党引领保障作用，坚定政治方向，保持政治定力，做到态度不能变、决心不能减、尺度不能松，确保“十四五”时期我国发展的目标任务落到实处。

1月27日，全市精神文明创建总结表彰大会召开。截至目前，重庆市共创建全国文明城市城区（县级文明城市）9个、文明村镇149个、文明单位222个、文明家庭21户、文明校园24所，全国未成年人思想道德建设工作先进城区6个、先进单位30个、先进工作者13名。

2月8日上午，重庆市秀山土家族苗族自治县、黔江区，湖南省张家界市、怀化市、湘西土家族苗族自治州，湖北省恩施土家族苗族自治州，贵州省铜仁市7个市州县区举行武陵山片区政务服务“跨省通办”签约仪式。这标志着7地正式打破地域界限，在社保、养老、市场主体登记注册等方面实现“多地联办”，为群众和企业异地办事提供便利。

（张新华）

目录

CONTENTS

执行编辑 张 波 美编 胡 越

○ 编辑部文章

- 4 开启新征程 肩负新使命 奋力谱写重庆高质量发展新篇章——聚焦重庆市第五届人民代表大会第四次会议 / 宋英俊

○ 成渝地区双城经济圈建设

- 6 聚力建设川渝高竹新区 探索跨省域一体化发展新路子 / 李建勤
9 打造北碚绵阳科创走廊 建成具有全国影响力的科技创新中心 / 周 旭
12 成渝地区双城经济圈建设的战略定位及路径 / 郑正真 伍 萌
16 抢抓机遇 乘势而上 争做成渝地区双城经济圈建设协同发展示范区 / 田贵虎
19 积极融入成渝地区双城经济圈建设 加快打造高品质生活示范区 / 黄云辉

○ 乡村振兴

- 22 扛牢政治责任 强化使命担当 真抓实干做好新发展阶段农业农村工作 / 路 伟
25 高质量做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接文章——以重庆市长寿区为样本 / 赵世庆
28 巩固脱贫攻坚成果 全面推进乡村振兴——重庆市委农村工作会议侧记 / 张 波
30 深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究 / 郑中华
34 日本乡村振兴运动及其发展启示 / 王 广

○ 公共行政

- 38 完善智慧应急体系建设 提升应急管理整体效能 / 邹东升 孙彦博
42 跨域生态环境协同治理的实践困境与路径选择 / 许冰杨
45 我国古代官德考察制度的发展趋势及当代启示 / 陈钟琪
48 成渝地区双城经济圈公共服务共建共享路径 / 严长安
50 “第一书记”嵌入精准脱贫场域的行动类型与行动策略 / 刘 恒

○ 治理现代化

- 52 基层公共治理的现实困境及其优化路径 / 赵佳乐 王 斌
56 重庆市公共安全治理的实践新困境与优化路径 / 孙 雪 孙宗国

- ★中国党政系列专业期刊
- ★中国核心期刊(遴选)数据库全文收录期刊
- ★CNKI系列数据库全文收录期刊
- ★万方数据数字化期刊群全文收录期刊
- ★中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
- ★龙源电子期刊数据库全文收录期刊
- ★维普网全文收录期刊

声明

本刊面向全国公开发行人, 版权所有, 未经许可不得转载, 如有印刷装订错误请致电负责调换: (023) 66244056。

- 59 全媒体时代下网络舆情生态的治理 / 黄洪凯
- 62 社会资本视角下推进社区治理的路径 / 吴琼
- 65 从管理到服务: 村庄治理转型的巴南实践 / 关庆华

○ 法治纵横

- 68 传统家族自治法: 价值提纯与制度借鉴 / 张振华
- 72 应急管理法治体系的完善路径 / 滕亚为 赵传方
- 76 地方人大开展司法监督工作的实证研究 / 邢玉柱 漆鹏 张涛 应平
- 79 认罪认罚案件中被害人权益保护机制问题研究 / 田恬

○ 党的建设

- 82 高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合——基于个案的党建规范化实践 / 张文蕾
陈竹 张扬
- 84 重庆市江北嘴中央商务区: 以“政治生日”铸就坚强党性 / 重庆市江北区委非公工委课题组
- 86 当好党建引领“主心骨” 勾画共治共享“同心圆”——重庆市巴南区龙洲湾街道以党建引领基层社会治理 / 周斌
- 90 农村基层党组织引领乡村振兴的路径选择 / 向玉兰

○ 文化视野

- 92 构建优秀编辑选拔培养“三识三关”体系 / 张维 张波
- 94 取大足石刻文化之精华 开干部政德教育之生面 / 大足石刻文化与新时代领导干部教育研究课题组
- 96 新文科视域下高校文学类课程的研究背景与建设进路 / 吴静之
- 98 打造自然辩证法翻转课堂实现三重育人功能 / 王晨旭

○ 智库观察

- 102 重庆集成电路产业与工业软件产业发展现状及对策 / 寇村图
- 104 重庆市渝北区产业发展现状、问题及对策 / 宋博颖
- 106 营造氛围 瞄准方向 加快场景城市建设步伐——以重庆市璧山区为例 / 王越新
- 109 推进巡察向村(社区)有效延伸的对策建议 / 张晓蓉

开启新征程 肩负新使命 奋力谱写重庆高质量发展新篇章

——聚焦重庆市第五届人民代表大会第四次会议

本刊记者 宋英俊

2021 年 1 月 21 日,重庆市第五届人民代表大会第四次会议开幕,会议听取和审议了唐良智市长所作的市人民政府工作报告。会议充分肯定“十三五”时期特别是党的十九大以来重庆市经济社会发展取得的成就,同意报告提出的“十四五”时期的主要目标任务,为重庆高质量发展擘画新的蓝图。

报告指出,“十三五”时期,全市综合实力显著提升。地区生产总值达到 2.5 万亿元、五年年均增长 7.2%,人均地区生产总值超过 1 万美元,固定资产投资、社会消费品零售总额、进出口总值年均分别增长 7.6%、9%、7%,规上工业增加值年均增长 6.4%,高技术产业和战略性新兴产业对工业增长贡献率分别达到 37.9%、55.7%,服务业增加值占地区生产总值比重达到 52.8%。

三大攻坚战取得决定性进展。脱贫攻坚目标任务如期完成,18 个贫困区县全部摘帽,1919 个贫困村全部出列,动态识别的 190.6 万农村贫困人口全部脱贫。污染防治力度持续加大,长江干流重庆段水质为优,42 个国考断面水质优良比例达到 100%,空气质量优良天数增至 333 天,PM2.5 平均浓度五年下降 42.1%,土壤环境质量保持稳定。防范化解重大风险取得积极成效,地方政府债务风险总体可控,房地产市场调控长效机制更加健全,银行业不良率、小贷不良率、融资担保代偿率处于全国较低水平,政治、意识形态、经济、科技、社会、外部环境等领域风险得到有效控制。

“八项行动计划”三年任务总体完成。以大数据智能化为引领的创新驱动发展战略行动计划进展明显,成功举办三届智博会,集聚大数据智能化企业 7000 余家,实施智能化改造项目 2780 个,数字经济增加值占地区生产总值比重达到 25% 左右。乡村振兴战略行动计划扎实推进,71 个重点项目建设实现预期目标。城市提升行动计划持续推进,21 个重点专项完成投资 3890 亿元。科教兴市和人才强市行动计划取得积极进展,10 个专项和 32 项重点任务全面铺开。内陆开放高地建设行动计划取得突破,西部陆海新通道总体规划印发实施,内陆

国际物流枢纽支撑作用持续增强。保障和改善民生、生态优先绿色发展等行动计划稳步实施,民生支出占一般公共预算支出比重保持 80% 左右,生态环保领域 28 项重点工程和 119 项具体任务总体完成,重庆山更绿、水更清、天更蓝、空气更清新,“山水之城·美丽之地”魅力进一步彰显。

创新发展实现新突破。创新平台体系不断完善,完成重庆高新区、经开区体制改革和扩容升级,高标准规划建设西部(重庆)科学城,加快两江协同创新区发展,初步形成布局合理、链条完整、功能互补、支撑有力的创新平台体系。创新主体加快集聚,重庆大学、西南大学“双一流”建设成效明显,88 家国内外知名高校院所企业来渝设立分院分所,国家重点实验室达到 10 家,国家企业技术中心达到 37 家,新型研发机构达到 142 家,高新技术企业、科技型企业分别达到 4222 家、26371 家,有研发机构的规上工业企业占比预计达到 25%。区域创新活力增强,预计全社会研发经费支出年均增长 17.4%、占地区生产总值比重达到 2.1%,万人发明专利拥有量达到 11.3 件,科技进步贡献率提高到 58.6%。

协调发展形成新格局。成渝地区双城经济圈建设开局良好,党中央印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,赋予成渝地区“两中心两地”战略定位,川渝两地形成四级工作机制、成渝定期联系机制和毗邻地区合作机制,累计签订合作协议 236 个,开工重大合作项目 27 个、完成投资 354 亿元。“一区两群”协调发展稳步推进,建立市级统筹协调机制和分区域协调发展联席会议机制,加强规划统筹和分类指导,主城都市区带动作用进一步提升,“两群”产业生态化、生态产业化发展态势良好。城乡融合发展步伐加快,出台建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的实施意见,获批国家城乡融合发展试验区,城镇基础设施加快向农村延伸、公共服务逐步向农村覆盖,城乡区域发展和居民生活水平差距持续缩小。

绿色发展迈出新步伐。坚持“共抓大保护、不

搞大开发”方针,长江上游重要生态屏障建设取得新成效。生态保护修复深入开展,基本完成国家山水林田湖草工程试点和缙云山、水磨溪等自然保护区保护修复工作,全面完成1700万亩国土绿化提升任务,森林覆盖率达到52.5%。绿色低碳转型提速,率先发布“三线一单”,广阳岛入选“两山”实践创新基地、“长江风景眼、重庆生态岛”雏形初现,重庆经开区入选全国绿色产业示范基地,全市建成绿色园区10个、绿色工厂115个、绿色矿山170个,发行绿色债券264.5亿元,国家下达的节能减排降碳任务全面完成。生态文明体制改革纵深推进,河长制、林长制、流域横向生态保护补偿机制等重点改革取得突破,中心城区列入全国“无废城市”建设试点,生态文明制度体系更加健全。

开放发展呈现新气象。开放通道持续拓展,西部陆海新通道通达96个国家、260个港口,中欧班列(渝新欧)累计开行超过7000班,国际航线增至101条,重庆成为全国首个同时拥有港口型和陆港型国家物流枢纽的城市。平台引领带动作用增强,中新互联互通项目、自贸试验区、两江新区等国家开放平台集聚了全市外贸进出口的80%、外商直接投资的60%。开放型经济稳中提质,五年实际利用外资523.8亿美元,在渝世界500强达到296家,智博会、西洽会、中新金融峰会、重庆英才大会等影响力不断增强。以开放促改革取得积极进展,中央部署重庆的改革任务479项全面落实、930项稳步推进,营商环境持续改善,五年新设市场主体212.7万户,上市企业达到76家,民营经济增加值占地区生产总值比重达到59%。

共享发展取得新成效。居民收入稳步增长,五年城镇新增就业362万人,城乡居民人均可支配收入分别达到40006元、16361元。住房条件进一步改善,完成棚户区改造24.8万户,累计配租公租房54万套、惠及140万群众。社会事业全面进步,基本养老、医疗保险参保率稳定在95%以上,城乡低保、特困人员救助标准逐年递增;义务教育巩固率达到95.5%,学前三年、高中阶段、高等教育毛入学率分别达到90.3%、98.5%、53%;重庆市公立医疗机构取消药品和耗材加成,基本公共卫生服务人均补助标准提高85%,人均预期寿命达到78岁。社会治理体系更加完善,法治建设全面加强,平安建设成效明显,严重刑事犯罪、信访总量、安全事故平稳下降,人民群众获得感、幸福感、安全感不断增强。

报告指出,“十四五”时期,重庆市经济社会发展的指导思想是:高举中国特色社会主义伟大旗帜,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展

观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略,统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态,坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标,发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求,准确把握新发展阶段,深入践行新发展理念,积极融入新发展格局,切实担当新发展使命,坚持稳中求进工作总基调,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,统筹发展和安全,加快建设现代化经济体系,推进治理体系和治理能力现代化,实现经济行稳致远、社会安定和谐,确保社会主义现代化建设新征程开好局、起好步。

报告指出,“十四五”时期,重庆市经济社会发展的主要目标是:以建成高质量发展高品质生活新范例为统领,加快建设具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地,在全面建成小康社会基础上实现新的更大发展,努力在推进新时代西部大开发中发挥支撑作用,在共建“一带一路”中发挥带动作用,在推进长江经济带绿色发展发挥示范作用。

报告指出,“十四五”时期,要坚持系统观念,树立正确的发展观、现代化观,用大历史观看待问题,在战略上布好局、在关键处落好子。重点推进十一个方面的工作:坚持创新驱动发展,加快建设具有全国影响力的科技创新中心;深入推动成渝地区双城经济圈建设,持续释放“一区两群”空间布局优化效应;壮大现代产业体系,着力推动经济体系优化升级;依托强大国内市场,在深度融入新发展格局中展现新作为;统筹乡村振兴和城市提升,推动城乡融合发展;在更高起点推进全面深化改革,构建高水平社会主义市场经济体制;实行更高水平开放,加快建设内陆开放高地;繁荣发展文化事业和文化产业,加快推进文化强市建设;坚持生态优先绿色发展,加快建设山清水秀美丽之地;努力创造高品质生活,提高社会建设水平;统筹发展与安全,守住安全发展底线。

会议号召,全市各族人民要更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,在中共重庆市委领导下,不忘初心、牢记使命,拼搏实干、开拓进取,奋力谱写重庆高质量发展新篇章,开启社会主义现代化建设新征程,以优异成绩庆祝建党100周年。

责任编辑:张波

聚力建设川渝高竹新区 探索跨省域一体化发展新路子

李建勤

推动成渝地区双城经济圈建设,是党中央立足大局、统揽全局、引领变局、开拓新局作出的重大战略部署。四川省广安市坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻中央财经委员会第六次会议精神,全面落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》和川渝两省市工作部署,全面融入重庆都市圈,以建设川渝高竹新区为抓手,勇于创新,积极探索经济区与行政区适度分离改革、跨省域一体化发展新路子,争创成渝地区双城经济圈建设示范市。

一、提高政治站位,增强机遇意识、大局意识、责任意识

川渝高竹新区的设立,是广安全面融入重庆都市圈的一个重要举措,也是一个探索实践的试验区。我们要提高政治站位,进一步增强机遇意识、大局意识、责任意识,勇担改革使命,边探索边总结,蹚出一条新路。

(一) 增强机遇意识

川渝高竹新区是川渝两省市贯彻落实党中央重大决策部署和《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,率先启动建设的全国唯一跨省域新区。我们增强机遇意识,举全市之力、集全市之智,聚力建设川渝高竹新区,努力在推动成渝地区双城经济圈建设中担当作为。

(二) 增强大局意识

建设川渝高竹新区有利于拓展优化成渝中部地区发展空间,国家有期许、省市有政策、渝广有需求,占天时、得地利、享人和。我们增强大局意识,找准国家“大盘子”中的广安、成渝地区双城经济圈中的广安、全省战略布局中的广安,坚持一盘棋思想和一体化发展理念,以合作共建川渝高竹新区为着力点,突破行政壁垒,全面融入重庆都市圈。

(三) 增强责任意识

川渝两省市赋予川渝高竹新区探索经济区与行政区适度分离的重大改革任务,明确渝北区、广安市是规划建设管理责任主体。我们增强责任意识,坚决扛起政治责任,发扬拓荒牛精神,与渝北区

通力协作,积极探索川渝毗邻地区跨省域一体化发展,形成可复制、可推广的经验。

二、理清思路,明确目标

认真落实《川渝高竹新区总体方案》,明确“12345”工作思路,设计工作抓手,推进川渝高竹新区建设率先突破、加快成势。

(一) 达到一个目标

紧盯“建设国家级新区”这一目标,坚持高起点谋划、高标准推动、高标准建设、高质量发展,建设国家级的跨区域协同发展现代化城市新区,为毗邻地区跨省域一体化发展探索新路。

(二) 确立“两区一城”定位

打造经济区与行政区适度分离改革试验区。着力跨省域一体化发展,突破行政壁垒,发挥市场主体积极性,推进要素资源优化配置和自由流动,重点探索城市新区管理权、所有权适度分离,建立跨行政区统一的制度体系,提高政策制定的一致性和执行协同性,推动政策叠加共享、择优使用,实现经济活动一体开展,社会事务分区管理,示范引领川渝毗邻地区一体化发展。打造产城景融合发展示范区。着力质量变革、效率变革、动力变革,以创新引领产业发展,以全要素配置、全景区建设、全产业融合推动城市开发,联动重庆两江新区、四川天府新区、重庆高新区、成都高新区、西部(重庆)科学城、西部(成都)科学城等国家级功能平台,打造国家创新型产业协作配套区。依托华蓥山、铜锣山、御临河等自然资源,重点发展生态康养、休闲度假、文化旅游等绿色产业,实现以产兴城、以城聚产、产城融合、景城相依。打造重庆中心城区新型卫星城。融入重庆中心城区发展,按照现代城市发展规律和要求,优化国土空间开发格局,有效承接重庆中心城区功能疏解,推动交通同城化、产业一体化和人口职住平衡,完善城市公共服务配套,打造高品质生活宜居地。

(三) 实施三步走计划

一年起步:成立新区管理机构,抽调人员到位,

各项工作进入实质化运行,高标准编制完成新区建设规划,在新区 50 平方公里的核心范围内建基础、拉骨架,完善路、水、电基础设施,加强招商引资吸引更多企业和项目落地,争取引进重庆高校、中学入驻新区,聚集人气,推动新区开好局、起好步。三年打基础:建立相对完备的财政、税收、政务服务等新区运行机构,基本建成新区公共服务、城市建设、旅游景观等基础服务设施和重庆南北大道北延段、川渝大道、包茂高速高竹互通等骨干道路设施,搭建起四大功能区主体框架。五年大发展:到 2025 年,城市形态初步形成,经济区与行政区适度分离机制更加完善,基础设施内畅外联,现代产业加速集聚,公共服务全面融合,示范引领毗邻地区一体化发展作用充分凸显,常住人口 15 万人以上,地区生产总值 120 亿元以上。

(四) 统筹四大功能布局

一是布局先进制造业集聚区。在高滩镇、茨竹镇场镇毗邻区域,以四川广安川渝合作高滩园区为主要载体,培育发展智能制造、电子信息、新材料等主导产业,配套完善基础设施和人才、金融、服务等要素,推动产业成链化集聚集群发展,融入成渝地区双城经济圈产业分工体系,建设创新型现代产业协作配套区。二是布局都市近郊现代农业集中发展区。在武印峡、宝竹寺、八家山、凤龙等地发展特色种植业、山地休闲农业、农产品加工业,培育定制农业、观光农业等现代农业新业态,创新农旅融合发展新机制,建设优质绿色高效农业示范基地。三是布局高品质生活宜居城。以高滩场镇、茨竹场镇为主体,以石马河村—平安寨社区—中河社区—茨竹村为轴布局,统筹城市发展和生态建设,配套完善公共服务设施和社会保障体系,打造宜商宜居宜游公园城市。四是布局生态康养旅游带。在华蓥山海拔 800~1500 米区域,整合人文自然资源,合理利用地形地貌布局设施完备、功能多样的沿山度假康养带。以御临河及其支流桥坝河为廊道,集中打造水系景观,建设沿河休闲观光带。

(五) 强化五个抓手

一是抓规划。聘请国内外一流团队编制新区概念性规划、国土空间总体规划和城市设计、交通、产业等专项规划,构建具有科学性、引领性、前瞻性、实操性的“2+N”规划体系。规划预计 2021 年内完成。二是抓基础。强力推进新区骨干道路项目建设,融入重庆中心城区半小时通勤圈,加快完善水、电、气等基础设施和双创中心、人才公寓、标准厂房等建设,科学规划布局生活配套设施。三是抓

项目。聚焦康养旅游、生态治理、学校医院、产业孵化园等重点领域,策划包装一批事关长远发展的大项目;制定工业、服务业、总部经济招商引资“黄金政策 30 条”,围绕壮大主导产业实施精准招商,吸引更多企业和项目落户新区。四是抓政策。争取由川渝两省市共同出台专门文件,在土地、财政、税收等方面给予新区专项政策支持,实现更多的权限下放、政策倾斜、指标保障,推动新区在重大改革任务和体制机制创新方面发挥积极的试验示范作用。五是抓资金。设立高竹新区开发建设基金和产业培育引导基金,加大向上专项资金争取力度,用好财政资金、债券资金和成渝协同发展投资基金,引导银行业金融机构加大信贷投放,有序引导社会资本参与新区建设。

三、乘势而进,狠抓落实

2018 年 8 月,我们以邻水县高滩园区为基础,启动建设高滩新区,将其上升为全市“三大园区”之一,成立工作专班来抓。2020 年 1 月,四川省政府批复设立川渝合作高滩园区,成为全省唯一以“川渝合作”命名的省级园区。推动成渝地区双城经济圈建设战略实施后,广安市、渝北区按照川渝两省市工作部署,合作共建川渝高竹新区。2020 年 12 月 29 日,两省市政府共同印发《关于同意设立川渝高竹新区的批复》,正式设立川渝高竹新区。两年多时间,新区实现从“县级园区”到“省级新区”的转变,从广安一个市“单干”到广安市和渝北区“共同干”的转变,从“工业园区”到“产城景融合新区”的转变,其外延和内涵都发生了深刻变化,为下一步发展打下了基础,积蓄了动能。

我们将乘势而进,坚持“一年干几件小事,几年干成一件大事”“晚干不如早干,要干就干好”的理念,集中精力谋大事、干实事,咬定目标不放松,一锤接着一锤敲,把发展蓝图变成美好现实。力争到 2035 年,建成新发展理念引领高质量发展,充分体现生产、生活、生态空间高度和谐统一,城市治理体系和治理能力显著提升的跨区域产城景融合现代化城市。

(一) 集聚发展先进制造业

围绕川渝两地国家级功能平台主导产业,强化分工协作、优势互补,积极承接重庆主城区都市区和东部沿海地区产业转移,突出发展电子信息、新能源汽车、航空制造、轻量化材料等产业,培育一批龙头企业、领军企业、高新技术企业。创建国家外贸转型升级基地(汽摩),提升外向型经济水平。借助国内知名高校特别是川渝地区高等院校、科研院

所,建设联合实验室、研究中心、科技企业孵化器、企业技术中心、“双创”示范基地等科研平台,推行“总部+基地”“研发+生产”模式,促进创新链、产业链、价值链深度融合,培育发展新动能。深化国家供应链创新与应用试点,建设集报关、报检、签发提单等港口服务功能于一体的“无水港”。

(二)建设高品质宜居新城

按照生产、生活、生态融合发展进行功能布局,集约节约开发国土资源,构建蓝绿交织、清新明亮、水城共融、紧凑高效的公园城市发展格局。结合穿城水系、田园风光等地理环境,实施小组团、点状式城市开发。配套完善学校、医院、养老等公共服务设施,5G、能源、环保、水利、公园等市政基础设施和商贸功能设施。推动重庆南北大道北延段、川渝大道、包茂高速高滩互通等项目建设,建设内畅外联骨干道路。推进新区至广安和渝北城际公交(班车)至江北国际机场专线大巴开通,实现公交“一卡通”。研究论证新区融入重庆都市圈的轨道交通体系。创新城市管理理念,突出城市智管,运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术,提高治理效能,让城市更聪明、更智慧、更宜居。

(三)打造生态康养旅游目的地

用好华蓥山自然人文资源,丰富旅游要素,高位构建旅游空间体系,整合华蓥山宝鼎、放牛坪、保家溶洞群、茶园温泉、倒碑温泉等景区景点,建设宜居宜游的华蓥山生态康养基地。用好滨水空间,建设御临河、桥坝河水系景观带,打造生态湿地、花海、健身绿道、水上乐园、水上运动等项目产品,完善沿线服务配套,形成沿河旅游线路。深化农业供给侧结构性改革,建设桃李春风等现代农业基地,培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体,大力发展蔬菜、瓜果、肉禽等绿色生态农副产品,创建无公害农产品品牌,建立健全从田间到餐桌的农产品质量安全追溯体系,增加优质绿色农产品供给。深入挖掘农业景观、农耕文化、村史记忆、乡土风情等资源,打造定制农业、研学农业、乡愁记忆等新业态产品,创新农文旅融合机制,打造跨区域乡村振兴示范样板。

(四)深化体制机制改革

按照系统集成、协同高效原则,探索原创性、原动力改革,开展集成改革试点。探索建立经济管理权限、社会管理事务与行政区范围适度分离机制。推进交通联建联管联运,建立重大交通项目协调联

络和建设托管机制。推进产业合理布局、一体化发展,围绕产业协作共兴、国土空间规划和建设用地保障,建立统一规划、统一管理、共同实施合作机制。推动城乡融合发展,推进区域内城乡基础设施一体化建设和基本公共服务普惠共享机制,促进乡村经济多元化发展和农村金融服务便利化。推动人才向新区集聚,建立人才共引共育共享机制。加强与中国(重庆)自由贸易试验区、重庆两江新区、重庆临空经济示范区等国家级功能平台协同开放,在营商环境、外资利用、贸易转型升级、科技创新等方面试点,提升开放合作水平。

(五)加强生态保护修复

建立生态环境分区管控制度,落实一张负面清单,统一环境准入政策,推进产业绿色低碳循环发展。构建全域生态文明体系,深化华蓥山、铜锣山、御临河跨区域跨流域生态环境保护合作,探索实施联合河(湖)长制、林长制,强化自然生态保护地监督管理,建立跨区域生态保护、生态补偿、生态共建、联合执法等机制;协同实施“两岸青山·千里林带”工程,统筹推进山水林田湖草系统修复工程,共同推进林业有害生物防治、野生动物保护和森林防火联防联控联动。加强大气污染联防联控,建立污染预警及告知机制。探索建立生态系统生产总值(GEP)核算运行体系。

(六)创新合作开发模式

坚持“政府引导、市场运作,整体规划、一体实施,成本共摊、利益共享”,构建“领导小组+管理机构+市场化运营公司”运行体系,一体推进新区建设发展各项任务。探索创新跨区域规划管理、项目审批、市场监管、统计分算等经济管理方式,建立互利共赢的利益分享机制,按照存量收益由原行政辖区各自分享、增量收益五五分成的原则,制定新区利益分配方案。创新投融资模式,用好财政资金、债券资金和成渝协同发展投资基金,引进川渝两省市重点国有投资平台公司、专业化运营公司等参与新区开发建设和运营管理。探索设立川渝高竹新区建设发展基金,采取PPP、EPC等模式,通过产业运作、资本运作和土地运营等方式,推动新区项目加快建成投用。

作者:中共四川省广安市委书记
责任编辑:马健

打造北碚绵阳科创走廊 建成具有全国影响力的科技创新中心

周 旭

习近平总书记要求把成渝地区双城经济圈建设成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地,并亲自审定了《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,为成渝地区双城经济圈建设把舵定航。重庆市委、市政府坚决认真贯彻落实中央决策部署,牢固树立一盘棋思想和一体化发展理念,切实把推动成渝地区双城经济圈建设作为增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的实际行动,集中精力办好好自己的事情,同心协力办好合作的事情,努力唱好“双城记”、建好经济圈。北碚绵阳携手合作,两地立足科技资源禀赋,共同推动科技创新优势互补、产业发展协同联动,致力打造川渝合作的典范。在北碚绵阳两端合作的基础上,连通中间区域,以带状合作发展廊道经济,打造科创走廊,可形成成渝地区创新发展的重要板块,为建成具有全国影响力的科技创新中心提供强力支撑。

一、打造北碚绵阳科创走廊的战略意义

创新是引领发展的第一动力,是建设现代化经济体系的战略支撑,科创走廊就是集中承载创新活动的空间地域。从国际先进经验来看,旧金山-硅谷、东京-筑波、伦敦-剑桥、波士顿地区这四大全球科技创新资源最富集的区域,均通过一条或多条高速公路作为重要连接轴而建设形成创新走廊。从区域发展战略来看,每一项国家区域发展战略都有一条科创走廊支撑,长三角最早提出并建设G60科创走廊,京津冀规划了京雄科创走廊,粤港澳建设了广深港澳科创走廊。在新冠肺炎疫情导致全球化日益萎缩的大背景下,科创走廊的创新实践,对于加快畅通国内大循环,构建新发展格局更加珍贵。从未来目标要求看,党的十九大报告提出到2035年,我国经济实力、科技实力将大幅跃升,跻身创新型国家前列;党的十九届五中全会明确提出,坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位,坚持“四个面向”,完善国家创新体系,加快建设科技强国。在这一目标指引下,建设科创走廊,为创新

驱动发展提供空间支撑,是最重要的战略举措。

北碚绵阳廊道(北碚-合川-铜梁-潼南-南充-遂宁-绵阳)区域幅员约4.4万平方公里,人口约2051万人,GDP总量达到9559.47亿元(2020年),分别占成渝地区双城经济圈的23.8%、21.4%、14.6%,分量举足轻重。打造北碚绵阳科创走廊,能做到“三个有利于”:

首先,有利于强化新时代推进西部大开发的科技支撑。北碚绵阳连接线处于四川盆地中心,四川盆地又处于我国西部中心,这一特殊区位,能够串联起“一带一路”和长江经济带,在这一连线打造科创走廊,将极大强化西部科技支撑,强化形成新时代西部大开发新格局。

其次,有利于强化成渝地区科技创新中心建设的载体支撑。打造北碚-绵阳科创走廊,将形成一条平行于成渝主轴的发展廊道,可以在成渝地区甚至西部钻石菱形(成都-昆明-重庆-西安)经济圈中构筑“一城一廊”发展新格局,双线并行、双轮驱动,共同推动成渝地区科技创新中心建设。

再次,有利于强化成渝地区双城经济圈高质量发展的动能支撑。科创走廊的地理连接线将四川盆地一分为二,广袤的渝西北、川东北地区需跨过这条连线才能进入重庆主城区和成都,以科创走廊为核心,打造渝遂绵经济发展带,与渝泸宜沿江经济带、成德绵乐经济带共建成渝地区双城经济圈建设“黄金三角”,能够集聚融合各类要素,强化区域辐射带动作用,增强成渝地区双城经济圈高质量发展的动能。

二、打造北碚绵阳科创走廊的基础条件

北碚绵阳科创走廊处于西南腹地,三线建设时期,大批工业企业和科研院所落地布局,无数工人、干部、知识分子深深扎根、艰苦创业、无私奉献,注入了“科技创新的基因”。

(一) 科创要素集聚

整个走廊创新要素呈点状分布,拥有国家级科研院所30余家,高等院校25所,两院院士33人,各

类专业技术人才 90 余万人,在核技术应用、智能制造、航空发动机、磁性材料、农业科技等领域处于全国甚至全球领先水平。特别是北碚、绵阳两地,北碚 283 平方公里纳入西部(重庆)科学城,绵阳有中国唯一的科技城,科创要素高度集聚,为科创走廊建设成为成渝地区双城经济圈,甚至全国的重大科技成果的诞生地和创新重要策源地奠定了牢固的基石。

(二) 高新产业兴盛

整个廊道分布着 7 个国家(省、市)级高新技术产业园区,电子信息、汽车、新材料、节能环保、高端装备制造等重点产业在整个走廊蓬勃发展。其中,北碚正巩固提升 6 大支柱产业,壮大发展新一代信息技术、高端装备制造业、生物产业、新材料以及新能源 5 大战略新兴产业,积极突破增材制造、卫星及应用以及基因工程等先导新领域,高新技术产业产值、战略性新兴产业产值占规上工业总产值比重分别达到 45.6%、67%;绵阳正加速构建“6+6”先进制造产业体系,培育壮大新一代信息技术、生物技术等战略性新兴产业,抢先布局人工智能、量子信息、核技术应用等未来产业,高新技术产业产值、战略性新兴产业产值占规上工业总产值比重分别达到 55.1%、38.2%。

(三) 人文底蕴厚重

整个走廊风光优美、人文荟萃,科技和文化相互滋养。北碚赋予了李商隐巴山夜雨涨秋池的诗意,绵阳孕育了李白斗酒诗百篇的豪情,从南充走出了朱德元帅、罗瑞卿大将,潼南诞生了革命先驱杨闇公、国家主席杨尚昆。老舍、梁实秋、林语堂等三千名流星落于北碚的山野乡间,杜甫、王勃、杨炯等文人墨客寄情于绵阳的山山水水,邓稼先、袁隆平、侯光炯等科学巨匠更是在这一走廊挥洒了青春和热血。厚重的人文底蕴蕴藏着无限创新的种子。

(四) 生态环境宜居

北碚、绵阳城市绿地率分别达到 37.1%、40.3%,森林覆盖率分别达到 50.7%、55.58%,均被联合国人居环境署授予“迪拜国际改善人居环境范例奖”。走廊中部的遂宁是中国十佳宜居城市,潼南是全国十佳生态休闲旅游城市,隽秀的嘉陵江如玉带串联起南充、合川、北碚。宜居、宜业、宜创的城市环境晕染出科创走廊的底色,生态、生产、生活“三生融合”的城市空间勾勒出科创走廊的线条,将助力科创走廊形成汇聚科技创新要素、高端人才资源和高新技术产业集群的强大引力场。

三、打造北碚绵阳科创走廊的功能定位

建设北碚绵阳科创走廊,立足“长跨度、城镇群”这一实际,凸显“军民融合、智能制造、现代农业”三大特色,走区别于长三角、粤港澳大湾区科创走廊建设之路,突出“重联接、强节点、保生态”,探索出一条西部内陆地区长跨度、广覆盖科创走廊建设的特色道路。

(一) 创新要素集聚共享轴

通过集聚一批高端研发教育资源,布局建设一批重大科技基础设施、世界级科研机构、开放式创新平台、战略性科研项目,引进、培育、发展各类创新创业资源,实现创新创业功能对成渝地区、西部地区乃至全国、全球的辐射,推动科技成果、创新人才、研发平台、创新服务、金融资本等创新要素跨区域协同共享,构建科技创新全链条生态体系,提升科技引领支撑经济社会发展的能力。

(二) 科技成果转化展示区

依托北碚顶尖的农业科学技术,绵阳强大的军工科研资源,以及两地蓬勃发展的高新产业,立足科创走廊中间广阔的城镇群腹地,充分发挥国家军民两用技术交易中心、中国工程物理研究院技术转移中心、西南大学(重庆)产业技术研究院等成果转化平台作用,强化核技术、先进激光、高性能磁性材料、智能传感器、农作物育种等领域的科技应用转化,打造科技成果转化展示区。

(三) 产业转型升级示范带

抢抓新一轮科技革命和产业变革机遇,聚焦工业互联网、5G、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术关键领域,持续推进产业数字化和数字产业化,围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,提档升级支柱性产业,前瞻布局战略性新兴产业,培育发展未来产业,持续打造前瞻性、高成长性的创新型产业集群,统筹推进产业基础高级化和产业链现代化,提高参与国内国际创新竞争的综合实力。

(四) 科创体制改革先行地

坚持以改革促创新、以创新促发展,紧紧围绕“四个面向”,在新型创新载体建设、协同创新工作机制建立、创新主体培育和激活、科技试验区行政审批制度改革、科技金融制度改革、技术辐射转移带动等方面,全面深化改革,大胆探索创新,推动科技创新力量布局、要素配置、人才队伍进一步体系化、协同化,促进科技资源开放共享,激发创新主体

活力,提升创新体系整体效能,走出一条西部内陆地区优化科技资源配置、促进成果转化和打造区域创新体系的新路。

四、打造北碚绵阳科创走廊的路径选择

科创走廊建设是一个系统工程,基于目前阶段性特征,提出以下实施路径。

(一)完善体制机制

为加快形成共识、一体推进建设,建议采取“理事会-执委会”工作机制。理事会会长由三市四区政府轮值,负责科创走廊建设的决策指导和统筹协调,执委会作为理事会的执行机构,主要负责重大项目、支持政策等的研究制定和推进实施。同时通过建立月度工作例会、主要负责同志座谈会等制度,定期沟通对接、推进重点工作,进而提高科技支撑力、经济集聚度,更好地服务成渝地区双城经济圈建设。

(二)聚焦战略协同

联合争取将北碚绵阳科创走廊建设纳入重大规划文本,共同争取重大创新政策、重大科技项目、重大创新平台等在科创走廊布局,争取更多国家(重点)实验室、产业创新中心、军民协同创新平台、国家重大科技基础设施、前沿交叉研究平台等落地科创走廊。协同制定推动区域间科技创新互动合作长期战略,在重大战略协同中增强服务成渝地区和服务全国的能力,推动科技创新、制度创新、资源配置一体化。

(三)加强通道建设

加快推进绵遂内、成南达万、兰渝高铁重庆至遂宁段、广安至遂宁等铁路建设,畅通渝西北、川东北铁路路网,形成一小时经济圈。加快推进遂渝高速扩容,进一步畅通加密北碚绵阳高速公路主通道,结合高速公路、轨道和公共交通实际运行协调能力,打造北碚绵阳科创走廊全线路覆盖、方便快捷、体感舒适的通勤交通网。

(四)构建创新生态

构建创新链条融合、创新制度包容、创新资源共享的最优创新生态。推动产业链、技术链、知识链和价值链融合,促使企业与高校、科研院所、科技中介机构以及政府建立长期稳定的协作关系,建立关键核心技术联合攻关机制,围绕产业发展关键环节和“卡脖子”难题开展技术攻关,打通知识溢出、技术转移、成果转化等创新关键环节的联系,加速科研成果落地转化、产学研用深度融合。推进创新要素合理流动,探索建立大型科学仪器、科技创新

资源、交互投资数据等共享平台,支持共建联合实验室和产业技术创新联盟,完善金融服务、产业体系、科技创新、营商环境等领域的行动计划和保障措施。

(五)推进产业联动

加快构建优势互补、良性互动、共赢发展的产业发展联动模式。聚力发展电子信息、装备制造、生物医药、新材料、新能源、人工智能等共性产业领域,聚合打造由交互关联的多产业相促进的大型产业集群,着力固链强链延链补链,支撑科创走廊共性产业集聚协同发展。依托西部(重庆)科学城、中国(绵阳)科技城的政策优势,依托北碚国家工业互联网“一院三中心”、重庆市传感器特色产业基地等优势,以及绵阳国防军工等特色科技创新资源,搭建科创走廊域内科研院所和市场主体的沟通桥梁,推动信息互通、供需匹配、产品互购、成果转化,打造具有全国竞争力和区域带动力的创新产业发展高地。

(六)凸显区域特色

习近平总书记指出,我国科技要赶超国际先进水平,要采取“非对称”战略,更好地发挥自己的优势。北碚绵阳科创走廊在充分把握好中国(绵阳)科技城、西部(重庆)科学城等重大战略平台建设机遇的基础上,凸显国防科工和农业科技两大优势,依托区域内中国工程物理研究院、中国空气动力研究与发展中心、西南大学等资源,推进院所、高校优势学科与区域主导产业的发展对接、联动融合,利用中间广阔腹地,书写军民融合与现代农业的壮美篇章,走出一条西部内陆地区科创走廊建设的特色道路。

(七)优化要素保障

建立健全资金、人才、土地等要素保障机制。探索建立科创走廊建设专项基金,推进川渝两地科技创新券互通互用,支持域内科技型企业跨区域共享科技资源、开展科技创新活动、异地采购科技服务。探索合作共建产业投资基金,引导投资于域内优质企业,推动产业培育升级。深化科创走廊人才体制机制改革,放宽领军型人才创业政策。完善科技企业孵化器与创新型产业优先用地政策。依托全国一体化政务服务平台,推动政务信息共享平台、数据资源中心、大数据分析平台共建共享,加强域内市区政务服务部门的横向联系,为创新创业创造营造一流环境。

作者:中共重庆市北碚区委书记

责任编辑:马健

成渝地区双城经济圈建设的战略定位及路径

郑正真 伍 萌

2020年1月3日,习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上,作出建设成渝地区双城经济圈的重大战略部署,明确提出成渝地区的战略定位和未来发展方向,为新时代推进成渝地区实现高质量发展锚定方向、绘就蓝图、找准发展路径。成渝地区双城经济圈建设是助力西部地区经济社会发展的重要战略,与京津冀协同发展、长三角一体化和粤港澳大湾区共同构成我国高质量发展的菱形地理空间,旨在推动我国西部、北部、东部沿海地区、南部分别形成4个重要经济增长极,具有重大而深远的意义。推动成渝地区双城经济圈高质量建设,要精准把握区域经济合作发展的最新趋势,强化顶层制度设计,注重统筹协调,立足城市资源禀赋和产业优势,充分发挥区域比较优势,促进人才、资本、技术、平台等各类生产要素高效集聚,以产业一体化协同发展共建全国重要的经济中心、以新兴动能的培育共建全国重要的科技创新中心、以国际门户枢纽的打造共建全国改革开放新高地、以公园城市示范区的建设共建高品质生活宜居地。

一、成渝地区双城经济圈建设战略的推进轨迹

改革开放以来,深入实施西部大开发战略,成为当代中国特色社会主义区域经济发展实践的重要内容之一。21世纪以来,党和国家就成渝地区发展先后推出了系列区域发展的重大战略,从成渝全国统筹城乡综合配套改革试验区——成渝经济区——成渝城市群到新时代背景下辐射带动区域范围更为广泛、活力更为强劲的成渝地区双城经济圈建设,这一系列重大战略思想具有一脉相承、与时俱进的内在逻辑。

(一)成渝全国统筹城乡综合配套改革试验区

1988年,邓小平对区域协调发展进行重新规划,正式提出沿海内地、东西部共富的“两个大局”

战略思想。根据邓小平的重要战略思想,2000年10月,国务院印发了《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》,推动成都和重庆两个核心城市开展了更广泛、更深层次的交流合作。国家发展改革委于2007年6月印发了《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》,在重庆和成都设立全国统筹城乡综合配套改革试验区,目的在于促进区域经济社会协调快速发展,形成培育经济发展动力、缩小城乡区域发展的差距、促进社会公平正义、构建生态文明体系及建设社会主义新农村的理论基础、顶层设计、社会和谐的综合治理模式。

(二)成渝经济区

在建设全国统筹城乡综合配套改革试验区的基础上,加快推进成渝经济区的区域一体化发展与区域合作,进一步深化统筹城乡改革,提升经济建设和社会发展保障服务能力,着力构建长江上游重要生态安全屏障。2011年5月,国务院批复同意了由国家发展改革委编制的《成渝经济区区域规划》,再次将成渝经济区建设提升到国家战略高度上,规划具体涵盖统筹城乡发展力度、强化城市服务功能、优化区域空间结构、转型升级产业体系、加快完善基础设施、推进生态环境保护等多个方面内容,为成渝经济区建设提供了明确的战略定位和实施路径,担当起示范引领和辐射带动西部地区发展的重大使命,在培育壮大新动能、提升核心竞争力和促进国家区域协调发展中发挥更为重要的作用。

(三)成渝城市群

2016年4月,国务院批复同意了《成渝城市群发展规划》,提出成渝城市群发展的现有基础,主要包括成渝的区位优势较为明显、经济发展水平较高等。根据规划的发展目标,建立更为完善的区域协

同发展体制机制,建立健全功能完备、布局合理的城镇体系,建立全面保障有力的支撑体系和生态格局。推动成渝城市群一体化发展,充分发挥重庆和成都两大极核城市引领辐射作用,以全局谋划一域、以一域服务全局的发展思路,启动建设了一批重点项目,充分激发成渝城市群在推进“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展等国家重大发展战略中的重要支撑性作用,不断培育壮大国家级城市群,加快形成在新格局中体现新担当、激发新状态、实现新突破。

(四) 成渝地区双城经济圈

2020年1月,中央财经委员会第六次会议首次提出“成渝地区双城经济圈”概念,将成渝地区的目标定位为“一极两中心两地”,再次赋予了成渝地区新的历史机遇,全面开启了成渝地区双城经济圈建设的新征程。成渝地区作为我国西部地区重要的人口、资源、资金、产业、技术等生产要素的集聚区,其城镇化发展速度较快、城市创新能力较强、综合实力较强,可以有效助力西部地区经济迈向高质量发展、建设内陆开放型新高地。推进成渝地区双城经济圈建设,要发挥城市群的集聚效应、互补效应、协同效应,打造引领带动全国高质量发展的重要经济增长极和新的动力源,增强国际合作水平和全球竞争力。

二、成渝地区双城经济圈建设面临的主要问题

从成渝地区发展战略的演进轨迹可以得知,国家在不同时期给予成渝地区的发展战略有所不同,其战略定位、空间布局、总体目标及发展策略各具差异化,呈现不断向更高质量、更高水平演进的动态轨迹。但与美国西海岸城市群等国际发达经济体的世界级城市群相比,还存在较大差距,需不断深化市场化改革,扩大高水平开放,培育壮大新动能,落实创新驱动发展战略。

(一) 建设世界级城市群的内部合力有待提升

法国学者戈特曼首次提出了大都市圈即城市群的理论概念,认为世界级城市群是在经济全球化大格局中长期演变并形成的具有极强综合实力和世界影响力的发展空间单元。总体来看,成熟的世

界级城市群应具备4个条件:(1)完备的城镇体系。拥有一个或几个国际性城市并逐渐形成若干个都市圈和城市群连绵,并且能够快速组成有机整体;(2)超大的发展规模。城镇人口至少达到2500万,经济规模达到万亿美元级;(3)复合的交通枢纽。拥有一个或多个国际贸易海港、国际航空港及国际信息港,区域内拥有发达、高效、便捷的现代综合立体交通网络体系;(4)重要的发展极核。成为国家乃至国际经济的核心区域,汇聚若干世界级产业和跨国大型企业。与世界级的城市群相比,一方面,成渝地区人口规模和经济总量有待提升,城镇化、工业化进程较为滞后,科技创新能力不强,核心城市能级偏低,现代化功能有待完善。另一方面,立足于优越的地理条件、独具特色的生态系统、深厚的文化底蕴等优势,成都和重庆具有发展成为世界城市的潜力,但两个城市竞争较为激烈,资源未能实现有效的整合利用,尚未形成互补发展合力。

(二) 打造高质量发展的重要增长极面临挑战

根据中国社科院和联合国人居署联合课题组发布的《全球城市竞争力报告2019-2020》,成都和重庆分别位列国际门户城市(C+)和国际门户城市(C)等级。在全球城市经济竞争力排行中,成都和重庆分别排名第54位、81位,与国际性大都市相比存在较大差距。以长三角城市群为例,2019年,上海的GDP为38155.32亿元,苏州、杭州、南京、宁波的GDP分别为19235.80亿元、15373亿元、14050亿元、11985亿元。从成渝城市群来看,地区生产总值突破万亿仅有成都和重庆两个城市。2019年,成都实现地区生产总值17012.65亿元,占城市群经济总量的26.15%;重庆实现地区生产总值23605.77亿元,占成渝城市群经济总量的36.28%。绵阳、宜宾、德阳、南充、泸州、达州等地的GDP均在2000亿元以上,与成都和重庆两大城市相比有较大差距,这些地区人口较少、经济总量少、优势产业不足。推动成渝城市群经济发展,在发挥重庆和成都两大核心城市的辐射引领带动作用,也应加快推动内部中小城市加强深度合作、实现优势互补、共同发展壮大,促进新型城镇化与农业产业化相互协调,

助力成渝城市群高质量发展。

(三) 产业集聚发展规模和发展能级有待加强

基于产业发展水平和企业综合实力来看,世界级城市群作为提升全球竞争力的重要载体,能够引领全球经济迈向高质量发展阶段,是全球产业变革的动力源和领跑者,集聚着众多高端产业和世界领先企业。由于成渝城市群工业化、城市化起步较晚,受限于其核心城市过大集聚发展、小城镇规模较小,拥有自主知识产权的核心技术和关键技术较为缺乏等因素,尚未形成具有较强国际竞争力的完整产业链。其中,装备制造业、芯片制造等优势支柱产业仍处于高端产业的中低端环节,虽已拥有世界级装备制造产业基地,但部分高端产品和核心技术受限的局面仍未转变,规模化、特色化、聚焦化以及选择重大项目的严密性能仍有待加强。因此,成渝地区双城经济圈建设需加快产业基础再造和产业链升级,以国内大循环为主体与国内国际双循环相促进、补短板与锻长板相结合,聚集优势资源重点培育和发展一批本地化的世界级品牌企业。

三、成渝地区双城经济圈高质量建设的路径

成渝地区双城经济圈建设是以习近平同志为核心的党中央深刻把握新时代经济发展空间结构演进和高质量发展宏观趋势作出的重大战略部署,加快形成西部地区高质量发展的重要增长极,有利于开拓中国经济发展的回旋空间、增加经济发展的韧性和潜力。推进成渝地区双城经济圈建设,要强化顶层制度设计和统筹协调,以改革创新激发高质量发展新动能、新空间,加快推进在基础设施网络布局、产业一体化协同发展、生态环境共保联治、公共服务普惠共享和对外开放格局共建等领域展开全方位合作,充分发挥国家中心城市的引领辐射带动作用,加快建设具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地。

(一) 以产业一体化协同发展共建全国重要的经济中心

成渝地区双城经济圈建设要充分发掘协同发展动力,充分发挥成都和重庆两大经济中心城市的

集聚力、辐射力、竞争力和影响力,以产业一体化协同发展加快推进重要经济中心建设。一是全面提升交通互联互通能力。加快完善高铁、高速公路、航空等交通网络,持续优化拓展中欧班列(成都、重庆)功能,构建“立体、开放、高效、便捷”的现代化内外交通系统,推动对外开放往更大范围、更宽领域、更深层次的方向发展。二是加快构建开放型现代化产业体系。以融入全球产业链高端和价值链核心的产业发展导向,立足产业基础和比较优势,围绕装备制造、交通建设、电子信息、医药健康等重点领域,创新促进传统产业转型升级,培育壮大战略性新兴产业,加快在产能规模、标准制定、研发创新等方面开展多层次合作交流,推进产业基础高级化、产业集群成链化发展。三是全力打造具有国际竞争力的产业集群。以构建产业生态圈、创新生态链为牵引,有效整合成渝地区人才、资本、信息、技术、市场等要素优势,优化提升企业服务体系,吸引一批有创新驱动力和核心竞争力的硬核科技型企业集聚发展,培育一批在全国范围内协同配置资源要素、协作拓展全球市场的产业生态圈和产业功能区,建设一批“创新技术高、经济密度高、服务能级高”的高品质产业空间。

(二) 以新兴动能的培育共建全国重要的科技创新中心

促进成渝地区双城经济圈的创新资源配置优化,充分发挥科技创新在推进经济高质量发展中的重要支撑作用,全面推进全国重要的科技创新中心建设。一是实施创新驱动发展战略。加强科技创新前瞻布局,实现人才、技术、设备等先进要素资源共享,推进关键核心技术原始创新和“二次创新”,提升配置全球资源能力和增强创新政策源能力,提升创新链的关键技术、产业链的关键环节、供应链的现代化水平,在西部地区引领大数据、云计算、物联网、人工智能、5G、区块链等新技术应用、新产品研发。二是建设具有比较优势的创新生态链。充分发挥成渝地区 129 所高校、61 家科研院所的科教资源优势,强化“政产学研用投”创新体系,打通“科学发现-技术发明-产业发展-生态优化-人才支

撑”的一体贯通路径,探索职务科技成果所有权和长期使用权改革示范试点,高水平举办“一带一路”科技合作大会等,全力推进国际创新科技交流与合作。三是推动人才链与创新链、产业链、价值链有机融合和协同发展。优化高端科技人才的引育激励政策,建立健全以创新能力、质量等为导向的科技人才评价机制,制定重点项目的人才需求清单,实施高端科技人才能力提升工程和国际化人才培养计划,全面提升科技成果转化的市场化服务质量和效率,打造高端人才集聚的最优生态环境。

(三)以国际门户枢纽的打造共建全国改革开放新高地

加快建设国际门户枢纽城市,是主动服务“一带一路”建设,落实“四向拓展、全域开放”战略部署的有力举措。一是增强链接全球的通道功能。加快推进成德眉资同城化建设,带动西部地区更好衔接长江经济带、环渤海经济圈和上合经济组织,推动形成东西南北四极牵引、长江上下游首尾呼应的协调发展新态势,构建陆海内外联动、东西双向互济的对外开放新格局,打造国内大循环的中心站点和国内国际“双循环”的战略连接点。二是完善供应链网络体系。加强跨境贸易的物流体系建设,优化国际分拨配送、国际中转、国际多式联运等国际物流核心功能,强化供应链枢纽节点、全球采购分销中心、供应链总部基地、供应链金融平台建设,实现跨境贸易的常态化、高效化和便捷化。三是提升临港特色产业生态。抢抓川渝自贸试验区协同开放示范区建设,高位增强国际投资贸易平台和口岸服务功能,加快国际高端要素汇聚,实现资源优化合理配置,发挥亚蓉欧航空枢纽等重要支撑作用,构建“东盟—成渝—东盟”“中东—成渝—日韩”等市场循环的现代流通体系,推动生产性服务业动态适应、弹性再造、开放发展,打造面向全国、辐射全球的生产性服务业中心城市和供应链枢纽城市。

(四)以公园城市示范区的建设共建高品质生

活宜居地

坚持“以人民为中心”的发展理念,发挥独特生态本底、鲜明生活特质、西部地区极核作用,建设资源节约型、环境友好型社会,不断实现新时代人民群众对美好生活的向往。一是构建城市公园体系,塑造“城园相融”形态。科学构建生态系统生产总值(GEP)核算体系,实施乡村振兴战略和城市提升行动计划,突出生态型、高质量、人本化、有韧性的可持续发展特征,以“景观化、景区化、可进入、可参与”为理念,让城市之美可阅读、可欣赏、可消费,全面推动生产生活方式绿色转型,实现生态保护与成渝经济发展共生共融共赢。二是凸显巴蜀文化元素,彰显成渝地区的独特文化魅力。加强巴蜀文化资源的研究和保护传承,加快推动文物保护利用强基础、上水平,促进文物保护传承、文化创新发展等领域对外合作交流。实施历史名人文化传承创新工程,开展以评选历史名人推动巴蜀文化学术研究、文化传习、品牌塑造、文艺创作等领域交流合作,打造一批产业“特而强”、形态“精而美”、机制“活而新”的特色文化载体,推动中华优秀传统文化传承发展,彰显巴蜀文化的生命力和影响力。三是提升公共服务质量,满足人民对美好生活的新期待。公园城市引领市民生活方式变革,聚焦人民群众的个性化需求,统筹协调好生产、生活、生态的关系,构建覆盖全区域全人群、标准化均等化的公共服务体系,建立民生投入稳定增长机制,引导城市发展从工业逻辑回归人本逻辑、从生产导向转向生活导向,全面推广绿色智能出行、简约时尚生活,推动现代城市生活与节约社会理念相得益彰,创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好发展新环境,为人民创造更加幸福的美好生活。

作者单位:郑正真,中共四川省委宣传部

伍萌,中共四川省成都市青羊区委办公室

责任编辑:马健

抢抓机遇 乘势而进 争做成渝地区双城经济圈建设协同发展示范区

田贵虎

推动成渝地区双城经济圈建设,是以习近平同志为核心的党中央着眼全局和长远发展作出的重大战略部署,是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的一项重大举措。成渝地区的基础条件和发展潜力,以及承东启西、联通南北的区位优势,让这片区域有能力成为“双循环”的核心枢纽区。对重庆市大足区而言,这是可遇不可求的重大发展机遇。大足地处成渝腹心,是重庆主城都市区的桥头堡城市,是巴蜀文化旅游走廊上的一颗明珠,是成渝地区双城经济圈中的特色产业新高地和国际知名旅游地。全区上下按照成渝地区双城经济圈建设总体部署及重庆市委市政府的工作要求,把推动成渝地区双城经济圈建设作为重大政治任务和发展使命,注重从全局谋划一域、以一域服务全局,在推动成渝地区双城经济圈建设中体现大足担当、展现大足作为。

一、明确目标路径,主动融入成渝地区双城经济圈建设

大足区牢固树立一盘棋思想和一体化发展理念,充分发挥桥头堡城市作用,加强与毗邻地区交流合作,坚持主动融入、取长补短,同频共振、抱团发展,切实把战略要求转化为具体行动,主动融入成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展。

(一) 强化组织领导,明确发展目标

为抢抓成渝地区双城经济圈战略机遇,唱好“双城记”、建好经济圈,大足区深入学习贯彻习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上的重要讲话精神,认真落实市级文件精神 and 决策部署。全区成立了区委书记为组长、区长为副组长的领导小组,下设 7 个由分管副区长任组长的专项工作组,统筹推进成渝地区双城经济圈建设各项工作,定期分析研判双城经济圈建设工作推进情况。区党政领导带队赴四川各区市围绕基础设施、产业发展、

文旅融合、生态环保等领域开展专题调研并形成 19 篇高质量的调研文章,为与四川深化合作奠定了良好的基础,明确了合作方向。区委二届九次全会出台的《关于擦亮六个特色品牌打造六个区域中心 争做成渝地区双城经济圈建设协同发展示范区的决定》明确了总体思路、具体路径、发展定位和目标任务。区委二届十次全会进一步提出要在国家战略全局中谋划大足发展,在推动成渝地区双城经济圈建设中体现大足担当、展现大足作为。

(二) 加强对接交流,务实开展合作

按照两省市统一部署,大足区加强与四川方面交流对接,结合实际制定了大足区深化四川重庆合作,推动成渝地区双城经济圈建设年度重点任务并建立工作机制务实推进。2020 年大足区与川渝 26 个区(市)县走访互动 200 余次,在基础设施、产业发展、生态环保、科技创新、公共服务、招商引资、群团服务等领域签订合作协议 104 份,梳理政府间合作项目(事项)21 项并有序推进。

(三) 找准发展方位,促进“一区两群”协调发展

大足区立足主城都市区桥头堡城市定位,充分发挥沟通毗邻地区,协同区域融合发展的功能,制定了《大足区桥头堡建设行动方案(2020-2022 年)》,深度融入成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展,全力建好桥头堡城市,打造川渝协作先行示范区。高标准编制大足区“十四五”规划并做好与全市“十四五”规划和《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》的衔接;积极策划储备项目,在重大基础设施、产业、社会事业、生态环保等领域策划项目争取纳入全市及国家规划。

二、真抓实干,推动各项工作任务落地见效

按照区委“4433”发展思路和擦亮六个特色品牌打造六个区域中心、争做成渝地区双城经济圈建设协同发展示范区的目标,对标对表习近平总书记讲话及市委市政府要求,重点抓好各项任务落地见效。

(一) 基础设施不断完善

大内高速公路建设项目顺利推进,2021年重庆段将竣工通车,四川段已开工建设。成渝中线高铁通过国家发改委可研评审,即将动工。大永(璧)高速已纳入《重庆市高速公路网规划(2019—2035)》。完成毗邻区县相关公路提档升级。配合推进长征渠引水工程前期论证,正在开展长征渠(重庆片)规划修编工作。渝西水资源配置工程全线开工。

(二) 产业合作加速推进

大足区与川渝毗邻地区共同发起巴蜀文化旅游走廊世界遗产、汽车摩托车、智能制造、静脉产业、柠檬金三角、教育医疗等六个发展联盟。与资阳共建文旅融合发展示范区,与自贡、泸州、永川、荣昌等共建川南渝西融合发展试验区。在五金产业方面与攀钢开展深度合作。联合安岳、潼南共同打造100万亩国家柠檬产业集群,争取市级专项资金4600万元。联合简阳、乐至建设年出栏200万只黑山羊产业带。与眉山、资阳、内江、自贡等互邀参加文化旅游惠民、文化旅游节等活动5场。开通大足—眉山“巴蜀文化旅游巴士”。

(三) 科技创新协同发展

大足与资阳、眉山开展深入交流并签署合作协议,共同承办了“第九届中国创新创业大赛(重庆赛区)大足锻打刀具创意设计专业赛”,吸引国内外专家、高等院校和大足文创园等设计机构及个人参赛,为大足区五金新工艺、新材料提供创新点及技术支持。完成大足区科技项目发展专家库工作,吸纳四川专家包括工业、农业、人文社会科学等20余名专家入库。

(四) 国土空间布局持续优化

全力配合成渝地区双城经济圈国土空间规划编制,开展大足石刻文化公园和大足石刻文创园规划研究,重点保障双桥经开区、大足高新区和大足工业园区的用地需求。积极推进大足区国土空间总体规划编制,已形成初步方案并多次与市国土空间总体规划项目组、主城都市区“桥头堡”城市国土空间专项规划项目组对接。

(五) 生态共建环境共保

与安岳签署河长制领域联防联控合作协议,并建立生态环境执法与应急联动机制,实现信息共享,为有效处置突发环境事件提供了制度保障。与荣昌、内江东兴、隆昌联合开展了5次大气联动帮扶

交叉检查,针对发现的问题及时督促企业进行整改。

(六) 改革开放持续深化

大足区外经贸经营获权企业已全部纳入国际贸易“单一窗口”。2020年全区获得进出口资质企业达222户,跨境电商13户。参加毗邻区县举办的会展活动4次,筹办大型会展活动2个并邀请成渝地区93家企业参展,销售额1400余万元。共建国际一流的营商环境,组建大足区优化营商环境服务中心,设置29个窗口,入驻23个单位,截至2020年底,中心共办理相关事项约23万件,其中网上办理率达80%,办事效率大幅提升。与潼南区、资阳市税务局共同签署税收征管服务合作协议,与资阳共享两地跨省外来建安报验登记、非正常户、欠税纳税人信息并实行联合管理。与资阳、眉山、合江等地建立了反垄断、反不正当竞争、规范直销、打击传销等方面的案件线索互联互通机制。

(七) 公共服务共建共享

大足区牵头成立成渝地区双城经济圈中部(区域)职业教育联盟,川渝两地14个市(区)110余家单位加入联盟。与大渡口、简阳、广安、长寿、江津、梁平等市区共同发起成立成渝地区双城古道基础教育协同发展联盟。大足、资阳两地实现医保缴费年限跨省转移互认。区内34家定点医疗机构、61家定点药店纳入西南5省跨省门诊直接结算试点。大足区人民医院加入华西口腔专科联盟。联合资阳、内江等地开展技能大赛5次,举办跨域招聘活动5场,帮助1000余人就业。省际公交大足至安岳(双龙)开通运行,惠及群众8万余人。

三、展望未来,加强重点领域工作推进

2021年是“十四五”开局之年,大足区将立足桥头堡城市定位,深入贯彻落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》及两省市联合实施方案,集中精力办好自己的事,同心合力办好合作的事,在推动成渝地区双城经济圈建设中展现新作为、取得新进展。

(一) 加快大足石刻文化公园建设,推动川渝文旅融合走深走实

以全域建设大足石刻文化公园为着力点,全力建成国家文物保护利用示范区、国际知名旅游地、世界知名研究院。联动乐山大佛、安岳石刻等,推动南方石窟寺保护研究利用,建设川渝石窟寺保护示范区,联合包装大项目、好项目进入国家、市级规划。积极推进学科建设,努力将大足石刻研究院建

成为世界知名研究院。持续开展“走进故宫,牵手敦煌,联动高校,聘请名人”等主题文化活动,举办“敦煌与大足:一带一路视野下的石窟保护与发展”圆桌论坛,强化“北有敦煌、南有大足”的国际文化地标概念。强化与都江堰、峨眉山、武隆等世界遗产地的旅游联动,与资阳联手共建文旅融合发展示范区,共同打造国际范、中国味、巴蜀韵的国际知名旅游地。办好巴蜀文化旅游走廊推进会暨大足区文旅发展大会,吸引人流、物流、商流、资金流、信息流、科技流集聚,通过不断拓展发展空间,强化功能协作,打造区域文化旅游休闲中心,争做巴蜀文化旅游走廊的引领者、推动者。

(二) 抢抓双城经济圈建设机遇,建好桥头堡城市立足成渝地区双城经济圈,充分发挥比较优势,在更高水平上充分利用国内国际两个市场两种资源,促进产业、人口及各类生产要素合理流动和高效集聚。全面落实“一区两群”协调发展机制,坚持双城引领、区域联动,着力提升城市发展能级,有效承接中心城区功能和产业外溢。发挥好联接城乡、联动周边的作用,加强与毗邻区域国省干线升级、农村公路建设有效衔接,构建通勤体系,加快建设大足资阳文旅融合发展示范区、大足铜梁城乡融合发展示范区和川南渝西融合发展示范区,通过产业拉动、高校引进、购房入住、园区共建、文旅融合等形式吸引更多人到大足创业生活,到 2025 年,力争城市人口达 70 万人,城市建成区面积达 70 平方公里,建成一座独具大足石刻元素的文化公园城市。

(三) 加快建设重大基础设施项目,提升交通互联互通水平

配合成渝中线高铁建设,加快推进璧山至大足城市快轨、市郊铁路合大线、宝顶至邮亭轨道交通的开工前期工作,加快推进大内高速公路建设,确保 2021 年底重庆段建成通车。启动大足至永川至璧山高速公路前期工作,争取尽快开工建设。开展雅眉乐自渝城际铁路、南大泸城际铁路、大足至资中高速公路、大足至安岳至遂宁高速公路前期论证,共推出渝出川大通道建设。

(四) 打造优质营商环境,保障经济社会高质量发展

全力打造营商环境优选地,探索实行“市场准入异地同标”受理办理,依托全国一体化政务服务平台、“渝快办”“天府通办”,推动更多政务服务事

项“跨省通办”。创新土地、社保等市场监管模式,促进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素自由流动、高效配置,推动公平竞争审查第三方评估全覆盖。对照世界银行标准,持续推进“放管服”改革,确保审批流程再优化、审批环节再精简、审批时限再压缩。加速推进小型低风险项目审批,着力提升企业便捷度和满意度。全面提高政府服务水平,建立“一企一策”“分类指导”精准帮扶机制,打通服务企业和群众“最后一公里”。充分运用互联网、大数据技术,建立线上线下无缝对接的办事体系,让信息多跑路,企业和群众少跑腿、好办事,为民营经济建设法治化营商环境。

(五) 推进合作事项落实落地,助推成渝地区一体化发展

推动产业区域协同发展与科技创新,充分发挥双桥经开区、龙泉驿高新区、内江经济技术开发区及天府眉山新区等地的市场和资源优势,积极推进汽车产业配套服务合作;依托大足石刻文创园加快建设雕塑艺术产业、文创产业集群,形成以雕塑艺术品、特色文创产品、高端石材等为主的专业市场集聚地、文创旅游目的地;共同申报国、省(市)重大科技项目,构建支撑和引领产业持续发展的创新综合体。深入推进生态共建环境共保。加强与荣昌、隆昌、泸县等区(市)县合作,共同推进涪江、长江等流域水污染防治;进一步深化区域大气污染防治联动,推动区域重污染天气应急预案和启动标准,联合制定毗邻地区涉气重点污染源整治计划;进一步深化河长制领域战略合作,建立跨界河流联防联控机制,加强跨界河流信息共享、联合巡查和联动执法。持续深化公共服务共建共享。继续加强人力资源服务合作,在就业创业、社会保障、人才培养、农民工服务、劳动关系等方面协同发展;继续推进跨省异地就医直接结算,进一步完善医保基金监督管理联动机制;推进与毗邻区县养老服务开放共享、救助工作协查联动、儿童关爱服务、区划边界服务管理、社会组织和社会工作合作发展;推进区域社会治理共同体建设,强化重大风险联防、重大案件联办、重大安保联动。

作者:重庆市大足区发展和改革委员会党组书记、主任
责任编辑:马健

积极融入成渝地区双城经济圈建设 加快打造高品质生活示范区

黄云辉

2020年1月3日,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议时明确提出“推动成渝地区双城经济圈建设”“使成渝地区成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放高地、高品质生活宜居地”。2020年10月16日,中央政治局召开会议审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》时强调,要突出重庆、成都两个中心城市的协同带动,注重体现区域优势和特色,打造“两中心两地”,使成渝地区双城经济圈成为带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。2020年4月重庆市委作出《关于立足“四个优势”发挥“三个作用”加快推动成渝地区双城经济圈建设的决定》,把推动全市“一区两群”协调发展作为重要载体,并提出“推进綦江-万盛等支点城市加快发展”“支持綦江-万盛加快一体化同城化融合化步伐,建好重庆‘南大门’”。重庆万盛经开区围绕推动成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展,紧扣建设重庆主城都市区重要支点城市,立足万盛良好的区位条件、丰富的生态资源、扎实的产业基础,着力优化国土空间规划,完善基础设施建设,优化生态环境质量,提升公共服务水平,构建产业创新体系,推动人、产、城、景融合发展,加快打造成渝地区双城经济圈高品质生活区。

一、优化空间布局,精心编制规划,着力打造高品质生活示范区

万盛经开区坚持从全域谋划一域,以一域服务全局,主动融入成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展,结合推动綦江-万盛一体化同城化融合化发展,在更高起点、更高层次、更高目标上实施万盛全域566平方公里的高品质生活区发展规划编制工作。以国土空间规划和“十四五”规划编制为契机,强化多规合一,在规划、国土、环保等层面充分释放经开区发展空间。将新经济产业策划作为规划编制工作的重中之重,明确万盛新

经济产业方向、结构、链条,形成新产业闭环发展体系。成体系制定完善生态环境保护、城市建设、农业农村以及医疗、教育、旅游、体育、文化等专项规划或产业发展规划。围绕实现365天“工作=生活=度假”,研究编制万盛山地城市高品质生活引导指南和公共服务设施体系建设标准,引领推动万盛高品质生活区建设。着力提升万盛经济品质、生态品质、生活品质,为助推成渝地区高品质生活宜居地建设贡献万盛力量、提供万盛样本。

二、优化交通网络,促进外畅内联,着力打造便捷通畅的交通体系

交通是城市发展的血脉,建设便捷通畅的交通体系,关乎城市发展未来,关乎民生幸福指数。

(一)着力在“外畅”上下功夫,畅通进出万盛大通道

加快推进江南机场转升运输机场,并实质性启动建设。积极争取规划建设万盛联接重庆主城、綦江等地的快速通道。落实优化渝贵高铁、渝桂高铁、渝柳铁路万盛设站选址,加快推进万盛至赶水铁路建设,积极推动万盛城区-江南机场-江北机场轨道交通纳入市级规划予以实施,依托三万南铁路开行城市公交化列车。提速渝黔扩能高速公路建设,推进綦万正高速、綦万桐高速早日开建,规划万盛联接重庆主城、綦江、南川、桐梓快速通道,实现万盛与周边便捷联通。以“公铁空一体”对外大交通格局,构建西部陆海新通道渝南黔北枢纽型交通支点。

(二)着力在“内联”上下功夫,提档升级内部交通网络系统

优化完善辖区交通路网,着力构建万盛产城景融合发展的城市环线、产业环线。规划论证地轨、缆车、小火车等新型轨道交通体系,形成万盛主城、休闲度假产业(景区景点)、工业园区的便捷互联互通,提升山脉山群往来的舒适感、景观性、准时度,

缓解山地交通难题、丰富出行体验。树立旅游城市形象,提升旅游交通景观体系,重点提升高速路下道区域至景区、园区主干道的景观品质,并实施旅游环线道路提升改造、景观提质建设,构建与便捷交通体系相得益彰的道路生态景观带。

三、优化生态环境,推进绿色发展,着力打造宜居宜业宜游高品质示范样板

(一)以“城园相融”为导向,打造公园城市样板

积极融入主城都市区生态环境保护一体化,落实綦江-万盛生态环境共建共保措施,协同渝黔区域共商跨界生态环境保护与治理。将公园城市理念融入城市规划中,按照“园中建城、城中有园、城园相融、人城和谐”的理念,将城乡绿地系统和公园体系、公园化的城乡生态格局和风貌作为城乡发展的基础性、前置性配置要素,把“市民-公园-城市”三者关系的优化和谐作为创造美好生活的重要内容。以绿道、水网串联,构建山水生态底、郊野公园群、城镇绿化网无缝衔接的全域公园体系,依托孝子河、清溪河等主要景观河道塑造滨水见绿、开敞有序的城市空间轴线和景观廊道,建设万盛公园、方家山、八面山、马鞍山、黄高山等山地户外活力带,并进一步加强城市门户和标志性景观设计,塑造“人、城、境、业”高度和谐统一的宜居生活环境与核心竞争优势。

(二)以特色小镇为抓手,打造高端生活集聚区

针对人民群众日益增长的高品质生活居住需求及方式,高规格定位、高起点规划、高标准建设、高水平管理双养小镇、度假小镇、运动小镇等特色小镇和产业新城的开发建设,以小镇群为平台实现万盛主城与周边乡镇的有机联动。针对高净值人群的消费需求和消费习惯,引导建设一批特色小镇中高端消费综合体,提供高端精致的个性化消费服务,进一步补充升级万盛城市消费业态,推动万盛打造成为重庆南部乃至成渝双城高净值人群的首选居所地区。

(三)以全域旅游为依托,推动旅游消费升级

在万盛现已建成黑山谷·万盛石林AAAAA级景区和奥陶纪主题公园等22个景区景点基础上,深化全域旅游发展,以市场化为主,再建1~2个休闲度假龙头项目,支持沉浸式主题体验基地开发,打造一批网红旅游产品、时尚潮牌街区、度假酒店。激发夜间消费活力,打造夜间经济升级版,在打造

深夜食堂、“约饭街”、特色酒吧等餐饮经济的基础上,打造灯光夜游、音乐live、艺术展览、夜间剧场、电音狂欢派对等新派夜间经济体及城市夜景观视觉识别符号,延长休闲时间,提升度假消费水平,实现“一地多刷”。建设成渝研学基地,通过“试点先行+逐步推行”的方式,优化整合青山湖、丛林菌谷、凉风“梦乡村”等旅游资源,深度开发户外拓展、科技旅游、文化旅游及乡村旅游项目,推动成渝地区研学资源共享与合作,逐步形成布局合理、互联互通的研学旅行网络。扶持发展会展服务产业,围绕建设成渝地区会议会展名城,推动会展产业成链发展,培育引进国际国内会展品牌,主动承接各类企事业单位盛大庆典、文体交流活动,并针对性地选择康养、游戏、5G等产业作为论坛常设地址。以农旅融合发展为路径,实施度假产业与乡村振兴的联动发展,以“一村一品”示范村镇创建行动为重点,在金桥、石林、丛林等村镇建设现代化农业产业园、田园综合体,推动形成城乡融合发展的新格局。

四、优化公共服务,共享发展成果,着力打造更有质感、更有温度的魅力体验区

(一)突出重点、医教优先,提高公共服务共享水平

把增进民生福祉作为发展的根本目的,持续办好民生实事,推动基本公共服务均等化,重点提升教育、医疗等公共服务水平。引进国际国内知名高等教育机构落户,大力支持与名校联合办学,探索建立集团化办学,推进成渝地区优质学校与万盛结为“姊妹学校”,全面提升万盛K12基础教育水平、职业教育水平,填补高校缺失的空白,实现万盛教育全阶段优质均衡发展。加快推进三甲医院创建,与綦江区一体化推进建设重庆南部现代医疗健康服务中心,努力创建区域性医疗健康产业示范区。构建物联网医院、医联数据云平台,与知名医疗机构深度合作共建医联体,发展一批特色明显、教研实力突出的优质专科;做好医保跨省结算工作,力争先行试点启动跨区域门诊业务直接结算。

(二)全民健身、普惠全民,构建有归属感活力街区

深入实施全民健身国家战略的万盛实践,以10分钟社区生活圈为平台,构建功能复合的街区公共活动网络,增加社区公园、小尺度广场、健身点(羽毛球、篮球、足球)等各类运动休憩设施,加强休闲

步道、文化型步道等街区绿道网络建设,满足群众休闲健身等日常公共活动需求,提升人民“健康福利”。加强街区交往空间建设,扩大普惠性养老、幼儿园和托育服务供给,增设早期教育培训等各类社区学校,构建由社区文化活动中心、健康休闲中心等组成的交往交流空间,形成开放通透、配套完善、富有人情味的活力街区。

(三)以文为韵、以智提质,提升城市“软实力”

依托万盛溱州文化、矿山文化、三线文化、非遗文化与休闲度假实施深度融合,改造一批老旧厂区,通过活化利用工业遗产和发展工业旅游等方式,将“工业锈带”改造为“生活秀带”、新型产业空间和文化旅游场地。以城市建成区“两街两镇”为主体,充分挖掘城市的文化特色和精神内核,实施传统风貌街区保护提升工程,推动城市由外延式增长向内涵式发展。推进大数据智能化在物流、交通、环保、安全、社区服务等行业的运用,发展智慧数字城管,提高城市的安全性和便捷性,特别重视智慧技术在与人民生活最为密切的智能家居、智慧出行、居家办公、老人陪护、儿童教育等场景的运用,探索智慧商圈、智慧公园建设,让百姓共享城市智慧化成果。

五、优化发展载体,推动产业创新,着力打造新经济场景培育地、要素集聚地和产业创新区

(一)抓住新机遇,搭建自主创新提升平台

抢抓“成渝科创走廊”建设的重大机遇,积极参与融入成渝地区“国家科技创新综合服务平台”“成渝科技资源共享战略联盟”,特别是“成渝大型科学仪器设备共享服务平台”的合作。加强与行业龙头企业、科研院所,特别是科技装备研究院所的合作,引进培育科技装备、物联网等产业链。推动数字产业化、产业数字化,加快发展天馈线、光宇电池、新能源、新材料、高端装备等数字化水平,打造具有区域竞争力的数字产业集群;推进万盛新型智慧城市建设,深化智慧旅游、智慧交通、智慧社区、智慧园区等建设。加强渝黔大数据交流合作,以“大数据+智能制造”为重点打造渝黔大数据协同创新平台,推动两地大数据产业联动发展。

(二)培育新动能,推动新经济高质量发展

大力培育发展新兴产业,推动新兴产业创新化、融合化、智能化、绿色化发展。围绕建设西部康养服务领先城市,谋划培育一批医疗诊断、疾病防

治、心理疏导、康复治疗、中医养生等新经济产业,重点推动康养颐养与体育、旅游等产业的深度融合,构建一批特色康养示范项目。大力推进现有产业智能化改造,鼓励企业用大数据智能化为制造业转型升级赋能;引导企业、园区实施循环化改造,建立绿色低碳循环发展模式。大力发展以数字为基本生产要素的新产业新业态,加快推进大数据智能化创新,壮大数字经济规模。按照“交通+物流+产业+贸易+平台+信息”的全新商业模式,推进现代物流业发展,积极探索建设面向成渝地区的医药第三方物流仓储配送基地、铁路集装箱南部中心站、冷链物流基地、航空物流园。

(三)拓展新领域,提升对外开放水平

着力建设重庆南部内陆开放门户,建立合作共赢体制机制,加强中新合作、成渝合作、渝黔合作项目引进力度。充分发挥西部陆海新通道、渝南黔北枢纽型交通支点城市功能,以通道带物流、物流带经贸、经贸带产业,探索建立功能性物流保税港、陆港型自由贸易试验区、仓储及加工等功能的内陆自由贸易港(区域物流开放园区)。推动綦江—万盛一体化同城化融合化发展,共同发力建好重庆“南大门”。加强与四川泸州市、成都金牛区等地区在资源型城市转型、旅游和体育产业发展等方面的交流合作。加强与贵州正安、桐梓等地区合作,联动打造渝黔合作先行示范区。

(四)释放新活力,持续优化营商环境

认真落实全国、全市企业家座谈会精神,着力打造一流营商环境,激发市场活力,加快构建“大企业顶天立地、小企业铺天盖地”的发展格局。纵深推进“放管服”改革,着力提升政务服务能力和水平,优化涉企服务;深化公共资源交易监管改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对市场活动的直接干预,切实降低制度性交易成本;全面推进政务决策、执行、管理、服务、结果公开。大力支持民营企业发展,探索建立区属国有企业与民营企业合作互惠机制,增强民营企业投资信心,千方百计帮助民营企业排忧解难,促进各类市场主体在地区经济发展中发挥更大作用实现更大发展。

作者:中共重庆市万盛经济技术开发区党工委
校常务副校长
责任编辑:马健

编者按:党的十九届五中全会提出,“十四五”时期要巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,当前和未来一段时间是我国脱贫攻坚和乡村振兴战略实施交汇的特殊时期。接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,既是基于我国经济社会发展形势的重大判断,也是对如何实现“两个一百年”奋斗目标战略指引。我们开辟“乡村振兴”专栏就是为实施乡村振兴战略营造良好舆论氛围。

扛牢政治责任 强化使命担当 真抓实干做好新发展阶段农业农村工作

路 伟

习近平总书记在2020年中央农村工作会议上强调,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。重庆市委、市政府对标对表党中央决策部署,系统安排了“十四五”时期及今年“三农”重点工作。中央有部署,市委、市政府有要求,全市农业农村委系统就要付诸行动。当前及今后一个时期,最重要最关键的是狠抓落实,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,在战略上谋好局、在关键处落好子,奋力谱写全市全面推进乡村振兴加快农业农村现代化新篇章。

一、提高政治站位和战略站位,全面准确把握新发展阶段“三农”工作

习近平总书记在中央农村工作会议上的重要讲话中,反复强调要做好新发展阶段“三农”工作。这个新发展阶段,是农业农村发展新的历史方位,必须从以下层面全面准确把握。

从“政治高度”来全面准确把握。解决“三农”问题,绝不仅仅是个经济问题,更是重要的社会问题、政治问题。要提高政治领悟力,牢牢坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作,使党的理论创新成果成为做好“三农”工作的强大思想武器。要提高政治判断力,坚持以国家政治安全为大、以人民为重、以坚持和发展中国特色社会主义为本,坚持用大历史观来看待“三农”问题,不断加深政治性政策性是“三农”工作根本属性的认识。要提高政治执行力,围绕国之大者抓主抓重,围绕中央部署和市委、市政府工作安排落细落小,把讲政治的要求落实到农业农村工作

各方面和全过程。

从“两个大局”来全面准确把握。把解决“三农”问题放在全局之中系统思考,把攻克要害问题放在大势之下谋划推动。要毫不动摇、更加自觉地为服务全局,要有为全市经济社会发展、全国乡村振兴贡献力量的大局意识和责任担当。要毫不动摇、更加自觉地对变局,必须时刻保持清醒头脑,以自力更生的责任感,努力攻克“卡脖子”技术,全面提升农业综合生产能力。要毫不动摇、更加自觉地为勇开新局,紧扣成渝地区双城经济圈建设和全市“一区两群”协调发展,扎实推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展,开启农业农村高质量发展新局面。

从“战略部署”来全面准确把握。党的十九大以来,市委、市政府要求我们,紧紧围绕习近平总书记对重庆作出的重要指示要求,努力在国家区域发展和对外开放格局中作出更大贡献,既为一域争光,又为全局添彩。要提高战略站位,善于从国家战略中系统思考,自觉从经济社会发展大局中深入谋划。要服务战略全局,千方百计稳住农业基本盘,守好“三农”基础,既稳住农业、又稳住农村。要紧抓战略机遇,深刻理解国家战略新内涵,善于从中发现机遇、争取机遇、把握机遇、用好机遇。要把握战略重点,全方位深化农村改革、扩大对外开放,在更宽领域优化配置资源,增强农业农村发展动力活力。

从“市情特征”来全面准确把握。习近平总书记指出,重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,协调发展任务繁重。重庆推动高质量发展,最艰巨最繁重的任务在农村,最大潜力和后劲也在

农村。要把“压舱石”筑牢,千方百计稳住粮食生产,保障重要农产品有效供给,满足城乡居民生活必需品需求。要把“增长点”做大,用好生态优势,做好山水文章,盘活闲置资源,鼓励创新创造。要把“内循环”畅通,依托大城市,瞄准大市场,既推动农产品进城,又助力工业品下乡,使城乡循环畅起来、快起来。要把“稳定器”守住,统筹发展和安全,坚守改革底线,把握好时度效,维护好农业农村稳定发展大好局面。

二、锁定发展定位和主攻方向,全面谋划厘清“十四五”农业农村现代化重点任务

“十四五”是全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的第一个五年。围绕农业农村部提出的“保供固安全、振兴畅循环”发展定位,结合全市实际,聚焦聚力七个主攻方向。

保供给,即保障粮食和生猪、蔬菜等重要农产品有效供给。稳定供给总量,年均粮食产量稳定在1080万吨以上,加快恢复生猪生产,确保蔬菜产量持续增长。增强供给能力,保住1900万亩种粮用地,通过高标准农田建设把“藏粮于地”落到实处。加强育种关键核心技术攻关,强化研发推广,把“藏粮于技”落到实处。优化供给结构,在稳定粮食面积和产量基础上,继续深化产业结构调整。粮食产业要重点发展优质稻、糯玉米等高产优质品种,特色产业要由外部规模扩张为主向内部挖潜提质增效为主转变。

抓衔接,即扎实抓好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。接续推进脱贫地区产业发展,持续加强帮扶指导,推动脱贫地区特色种养业向二三产业延伸,助推脱贫地区农产品品牌打造和市场销售。构建完善利益联结机制,推动农村“三变”改革向具备条件的脱贫乡镇、脱贫村延伸,推进合股联营,使更多低收入农民成为股东。充分借鉴脱贫攻坚经验做法,并有效运用到乡村振兴工作中来。

补短板,即加快补上农业农村现代化短板。按照城乡发展一体化要求,大力实施乡村建设行动。科学编制规划,优化农村生产生活生态空间,完善农村水电路气讯房建设布局。坚持硬件软件一起抓,既要统筹推进农村基础设施建设,又要统筹改善农村教育、文化、卫生、社保等基本公共服务。加强项目建设,编制完善重大项目库,把补短板任务落细落小,逐年滚动实施,持续不断推进。

守本底,即厚植乡村绿色发展底色。在生产环

境上,重点抓好农业面源污染防治。以钉钉子精神推进化肥农药减量、“白色污染”治理、畜禽养殖粪污和农作物秸秆资源化利用等。在生活环境上,重点抓好农村人居环境整治。持续推进农村厕所革命、垃圾污水处理,建设宜居宜业美丽乡村。在生态环境上,重点抓好长江十年禁渔。持续做好退捕渔民转产,从严打击非法捕捞,推动实现长江生态环境系统性保护修复。

育品牌,即持续培育壮大农业品牌。做大做强“巴味渝珍”,实施多元化品牌营销、开展标准化授权产品管理、推进全程化质量安全追溯,打造“金字招牌”。加快打造“三峡”系列品牌,有序做好品牌注册、系列子品牌选定培育,完善农产品品牌体系。合力共创“川菜渝味”品牌,围绕川渝两地泡菜、榨菜、火锅、调味品等特色产品,整合资源加快推出。

推改革,即纵深推进农村改革。持续深化基础性改革,巩固和深化农村集体产权制度改革、土地确权登记颁证、“三权分置”改革等,夯实改革的制度基础。加快探索关键性改革,重点是农村集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革试点等,为面上改革积累经验。大力推进集成性改革,扩大农村“三变”改革、“三社”融合、新型农村集体经济发展,打好改革“组合拳”。

促增收,即扎实推动农民收入持续较快增长。确保“三个高于”,未来5年,重庆市农民收入增速高于城镇居民、高于全市GDP增幅、高于全国平均水平。实现“一个目标”,力争到2025年,农民收入赶上全国平均水平。拓展“四个渠道”,通过农业提质增效增加农民经营收入,通过农民工稳定就业增加农民务工收入,通过更多惠农强农富农政策增加农民转移收入,通过盘活农村资源增加农民财产收入。

三、突出工作重心和工作导向,全面发力做好2021年农业农村工作

2021年是“十四五”开局之年,做好农业农村工作具有特殊重要意义。要牢牢把握推动农业农村高质量发展这个主题,深化农业供给侧结构性改革这条主线,力争全年农业增加值、农村常住居民人均可支配收入同比分别增长4%、8%左右。

确保粮食面积和产量只增不减。稳面积,水稻、玉米、小麦等绝不能减少。支持和引导集体经济组织、种粮大户把撂荒地利用起来,落实间种、套种措施,扩大粮食种植面积。稳产量,加强技术服

务,开展粮食绿色高质高效创建示范,攻单产、提品质。大力发展特色粮油,促进增产增效。稳政策,加大奖补力度,及时兑现耕地地力保护补贴、种粮大户补贴。

持续抓好生猪、蔬菜等重要农产品稳产保供。继续恢复生猪生产,加强标准化规模养殖场建设,推动重点项目落地达产,提高生猪规模养殖水平。提质发展蔬菜产业,在标准化、集群化、链条化、精品化上狠下功夫,大力推进现有蔬菜保供基地改造升级,增强综合生产能力。稳定发展生态渔业,严格水产养殖“三区”管理,实施一批池塘升级改造项目,发展大水面生态渔业,加快传统渔业转型升级。

扎实推进以种业为重点的农业科技创新。强化种业自主创新,充分发挥市农科院、市畜科院、西南大学等单位的技术支撑作用,加强种质资源保护和开发利用。健全科技推广体系,加强农技、畜牧、水产、农机等推广机构建设,推动农业科技成果转化应用。大力发展智慧农业,深化农业农村大数据平台建设,加快数字农业地图建设。夯实物质装备基础,加强丘陵山区智能农机装备技术创新,推进农机农艺深度融合。

加强耕地保护和质量建设。坚决守住耕地红线,细化落实耕地利用优先序,强化土地流转用途监管,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”。成片推进高标准农田建设和宜机化改造,保质保量完成 190 万亩高标准农田建设任务,分类推进农田宜机化改造,推动宜机农田连点成线、串线成面、扩面成片。持续加强耕地质量监管,加快完善耕地质量监测网络,完成长期定位点建设任务。健全耕地质量评价体系。

大抓特抓农产品加工。“引”,加强与国际国内知名农产品加工大集团、大企业对接,做到引进一个龙头、构建一个集群。“育”,加快培育壮大本地农产品加工优势企业,抓好中小规模加工企业“上规”,指导和帮扶符合条件的加工企业“上云、上市”。“带”,引导农产品加工龙头企业带动中小规模企业发展,支持精深加工企业带动发展农产品产地初加工。“联”,加强与四川合作,共建国际农产品加工产业园。

培育壮大新产业新业态。强化平台建设,积极创建国家农业现代化示范区,继续深化现代农业产业园“三级联创”。深化品牌创建,持续培育壮大

“巴味渝珍”,抓好柑橘、贡米、蜂蜜等“三峡”系列品牌创建。加快业态创新,重点培育生态旅游、养生养老、乡土特色文化等乡村消费热点,保护和传承农业非物质文化遗产。推动服务升级,大力发展专业化社会化服务组织,培育发展乡村物业服务市场。

持续推进农业绿色发展。扎实抓好长江流域“十年禁渔”,持续巩固禁捕退捕成果,确保“稳得住、不反弹”。强力推进农业面源污染防治,推进化肥农药减量增效,扎实做好中央生态环保督察反馈养殖尾水直排等问题整改。持续强化农产品质量安全监管,大力发展绿色、有机、地理标志农产品生产,推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。

加快推进成渝现代高效特色农业带建设。抓规划编制,加快编制规划,分门别类制定 9 大基地、7 大平台、8 大项目建设工作方案。抓项目实施,按照“策划一批、储备一批、实施一批”要求,抓紧细化工作任务、工程项目和推进事项。抓政策细化,逐项研究制定政策措施,积极向上争取,密切横向协作。抓机制协同,建立季研究、半年调度工作机制,推动成渝现代高效特色农业带“一年一个样、五年大变样”。

启动实施乡村建设行动。加快编制乡村建设规划,下好乡村建设“先手棋”。实施农村人居环境整治提升五年行动,接续实施“五清理一活动”专项行动,压茬推进实施“千村宜居”计划。下大力气改善农村基本公共服务和基础设施,推动基础设施网络向村延伸,支持乡镇提升服务能力,把乡镇建设成为服务农民的区域中心。创新乡村治理方式,深化试点示范,引领农民群众参与乡村事务。

深入推进农村重点改革和农业对外开放。深化土地制度改革,做好第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点,稳慎推进农村宅基地制度改革试点。扩面深化农村“三变”改革,力争试点范围扩大到全市 20% 左右的行政村。发展壮大新型农村集体经济,巩固农村集体产权制度改革成果,基本消除集体经济“空壳村”。完善农业对外开放合作机制,深度谋划实施农业对外合作项目,持续开展乡村振兴招商引资。

作者:重庆市委农业农村工委书记、市农业农村委主任

责任编辑:钟学丽

高质量做好巩固拓展脱贫攻坚成果 同乡村振兴有效衔接文章

——以重庆市长寿区为样本

赵世庆

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上强调,切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。2021年中央一号文件提出,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,关系到构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,关系到全面建设社会主义现代化国家全局和实现第二个百年奋斗目标。重庆市长寿区素有“天府膏腴之地、川东鱼米之乡”之称,历来是重庆农业大区及产粮产油大区,是重庆唯一集国家农业产业化示范基地、国家农业科技创新与集成示范基地、国家现代农业科技园区于一体的现代农业示范基地。作为市定插花贫困非重点区,长寿区如期高质量打赢脱贫攻坚战,现行标准下6964户19649人全部脱贫。作为全市六个乡村振兴试验示范区之一,长寿区认真落实市委“率先示范、干在实处、走在前列”的工作要求,着力打造全市乡村振兴长寿样板。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,长寿区既有积极探索实践,也有理性深入思考。“十四五”时期,重庆市长寿区建设城乡融合发展示范区,必然要求在做好有效衔接上当好样板、做好示范。

一、有效衔接的实践:对规划、政策、工作、保障等衔接的探索

近年来特别是党的十九大以来,长寿区按照点上探索经验、面上统筹推进的思路,选取双龙镇红岩村作为试点并逐步在全区面上推开,探索构建脱贫攻坚与乡村振兴规划、政策、工作、保障衔接“四张网”,创造了若干具有时代特征、长寿特色的经验做法,形成了串点成线、集中连片、以片带面的效应。2018年,全市乡村振兴第一次领导小组会在长

寿召开,相关经验做法在农业农村部组织召开的农村工作座谈会上进行交流。

(一)深化多规合一,积极构建脱贫攻坚和乡村振兴衔接“规划网”

坚决跳出就规划而规划的传统思维,统筹区、镇、村三级规划,将全区221个行政村划为集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并四类并提出发展指引,成为全市首个完成新型村规划编制工作的区县。

(二)优化政策体系,初步形成脱贫攻坚和乡村振兴衔接“政策网”

分层分类制定政策,围绕形成纵向到底、横向到边政策网络,项目化促进政策落实,带动2020年农业增加值增长4.7%,高出全市0.8个百分点。在全市率先开展贫困村“一村一品”产业保险试点,树立了工作样板。

(三)强化工作统筹,逐步打造脱贫攻坚和乡村振兴衔接“工作网”

着眼于工作机制互促、工作方式互进、工作任务互通,坚持党建促脱贫攻坚、促乡村振兴、促基层治理,建立和落实包片包村包户工作责任制,结合实际事项化项目化清单化责任化政策化协同推进乡村“五个振兴”和脱贫攻坚“九大专项行动”。

(四)细化要素整合,精心织密脱贫攻坚和乡村振兴衔接“保障网”

围绕解决好“人”“地”“钱”问题,大力支持引导各类人才“上山下乡”;创新实施“钱地挂钩”,统筹整合使用涉农资金;在全市率先探索“点状供地”,破解乡村振兴用地难做法入选全国首个乡村振兴白皮书。

近年来,长寿区积极探索脱贫攻坚与乡村振兴规划、政策、工作、保障有效衔接的有益实践,为做

好过渡期内领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等有效衔接积累了经验、奠定了基础。2019年以来,乡村振兴综合评估成效位居全市前列,全市乡村振兴“十大重点工程”暨试点示范工作推进现场会在长寿召开,“长寿慢城”成为全市乡村旅游“新地标”。

二、有效衔接的思考:对原则、重点和关键等的把握

实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,是跨时代的、具有里程碑意义的重大转换,也是一项艰巨复杂的系统工程,需要我们不折不扣贯彻落实中央文件精神,在落实指导思想、主要原则、重点措施的基础上,结合长寿实际做好相关工作,确保高质量做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

(一)突出做好重点工作

过渡期内,扎实做好全区巩固拓展脱贫攻坚成果、推进乡村全面振兴、加强农村低收入人口常态化帮扶等重点任务,做到扶上马、送一程,逐步实现由集中支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。把握一个前提,巩固拓展脱贫攻坚成果。严格落实“四个不摘”要求,健全防止返贫动态监测和帮扶机制,坚决守住不发生规模性返贫底线。抓好一个关键,全面推进乡村振兴。进一步增强脱贫村“造血”功能,发挥市级乡村振兴试验示范村以点带面效应,坚持和完善城乡产业互动利益联结等行之有效的机制,扎实做好全面推进乡村振兴大文章。夯实一个保证,加强农村低收入人口常态化帮扶。依托现有社会保障体系,健全农村社会保障和救助制度,完善快速发现和响应机制,对农村低收入人口开展动态监测,加强对农村低收入人口分类帮扶。

(二)努力打造特色亮点

结合长寿农业农村发展实际,高质量做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,努力打造长寿特色亮点。推动产业扶贫向产业振兴转变。坚持向特色发展要出路,深化以“工业化”理念谋划建设“农业园区”模式,带动现代山地特色高效农业大发展,促进农业“接二连三”,纵深推进扶贫产业由单链条向全链条发展,推进产业扶贫与产业振兴相衔接。推动城乡融合发展向城乡区域协调发展转变。准确把握当前长寿区乡村振兴的新特点,促

进有效衔接工作与构建新型工农城乡关系融合融通,加快推动全区城乡区域协调发展。推动帮扶机制由阶段性转向常态化转变。完善干部驻村帮扶等长效工作机制,创新乡村人才工作体制机制,引导和支持各类人才扎根乡村、服务乡村。

(三)注重防止问题倾向

准确把握“巩固”“拓展”“振兴”“衔接”的内涵要求,精准防范和解决巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接实践中的倾向性问题。防止政策养懒汉和泛福利化倾向。突出农民主体地位,防止和避免剥夺或削弱农民发展能力、出现“政府干、农民看”“干部着急、农民不急”等现象。防止城市一味对农村进行“输血式”反哺。既注重改变农村要素单向流出格局,也着力推动城乡要素平等交换、双向流动,形成城乡要素互动互惠的新格局。防止政府一手包办、包揽一切。构建政府、社会、市场协同推进工作格局,广泛动员社会力量、社会资本积极参与有效衔接工作。防止政策踩“急刹车”、搞“一刀切”。合理把握调整节奏、力度和时限,避免出现政策“悬崖效应”。防止出现“千村一面”“万村一貌”。有效盘活全区农村闲置资源和沉默资源,因地制宜打造“一村一品”“一村一景”。

三、有效衔接的落实:对领导体制、工作体系、发展规划、政策举措等有效衔接的落地

做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,需要在领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、机构队伍和考核机制等有效衔接上下功夫。“十四五”时期,长寿区将以建设城乡融合发展示范区为载体和抓手,高质量巩固拓展脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴,把脱贫攻坚与乡村振兴的“接力棒”交接好,努力打造重庆都市型乡村振兴样板,在中西部地区发挥城乡融合发展示范引领作用。

(一)坚持延续性,着力做好领导体制的有效衔接

有效的领导体制在组织系统内具有关键的桥梁纽带作用,做好领导体制“延续”文章对实现有效衔接至关重要。一是理顺领导体制。充分发挥区委农村工作暨实施乡村振兴战略领导小组作用,坚持“双组长”负责制、三级书记一起抓,落实区镇村抓落实、行业部门主管的工作机制,进一步提升领导效能和管理水平。二是压实责任链条。制定和落实实施乡村振兴战略主体责任、党政一把手责任等责任清单,真正做到各级干部知责于心、担责于

身、履责于行。三是强化协同联动。牢固树立“一盘棋”观念,落实区县对口协同发展、社会力量参与帮扶等工作机制,通过政府推动引导、社会市场协同发力,全面推进乡村振兴落地见效。四是坚守民生情怀。坚持以人民为中心的发展思想,在技术、资金、人才、市场等方面加强支撑保障,推动先富带后富,帮助脱贫人口和易致贫人口勤劳致富,进一步促进干群关系亲起来、守望相助兴起来。

(二)突出精准性,着力做好工作体系的有效衔接

全面推进乡村振兴,建立健全因地制宜、科学完备的工作体系既是重点也是难点。一是精准建立长效机制。着力构建系统完备、科学规范、运行有效、符合实际的制度体系,健全巩固拓展脱贫攻坚成果长效机制,巩固“两不愁三保障”成果,坚决防止返贫和新的致贫;逐步完善农村低收入人口和脱贫村长效帮扶机制,激发脱贫群众内生动力。二是精准做好党建引领。充分发挥农村基层党组织战斗堡垒和党员干部先锋模范带头作用,对“以党建促脱贫攻坚、促乡村振兴、促基层治理”工作进行承接和升级,着力推动把制度优势转化为治理效能。三是精准总结工作成效。学习借鉴各地衔接试点成功经验,认真总结在驻村扶贫、财政投入、督查考核、项目建设、要素保障等方面的有益做法。

(三)强化针对性,着力做好发展规划的有效衔接

有针对性地制定实施巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划,确保时序和内容无缝对接,做到靶向发力、精准施策。一是抓好承接衔接。积极对接成渝地区双城经济圈建设规划纲要、重庆市“十四五”规划及各专项规划,承接好上级任务、实施好规划纲要。二是抓好承前启后。坚决不搞重复建设、减少资源浪费,建立巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接项目库等,重点做好规划实施和项目建设衔接,打造长寿慢城乡村振兴示范综合体,努力创建国家农业产业园和健康农业示范区。三是抓好统筹协调。实行乡村产业发展、深化农村改革、城乡融合发展、乡村治理等工作与巩固拓展脱贫攻坚成果有机结合、一体推进,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,促进长寿经济社会高质量发展。

(四)增强稳定性,着力做好政策举措的有效衔接
严格落实“四个不摘”要求,留足政策过渡期,

对现有帮扶政策逐项分类优化调整,切实增强政策举措的灵活性、协调性、配套性,努力取得最大政策效应。一是着力衔接好财政投入政策。探索建立涉农资金整合长效机制,健全投入保障制度,在财政资金上优先保障农业农村,优先向脱贫村和脱贫人口倾斜。二是着力衔接好金融服务政策。积极构建乡村振兴金融服务产品体系,继续用好用活政策性金融资源、再贷款政策、小额信贷政策等政策,充分发挥工商资本对巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的重要作用。三是着力衔接好土地支持政策。在严守耕地红线基础上,积极探索农村集体经营性建设用地入市,加快破解农村建设用地“用不了、用不好”难题,保障乡村重点产业和项目建设用地,同时稳妥推进农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用。四是着力衔接好人才智力支持政策。继续做好脱贫攻坚期间各项人才智力支持政策,吸引各类人才“上山下乡”、创业就业,促进各类人才在希望的田野上建功立业。

(五)注重系统性,着力做好机构队伍的有效衔接

机构队伍稳,人心才会稳,工作才能稳。一是强化大局意识。教育引导全区各级党组织和党员干部不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,进一步增强做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的责任感使命感。二是优化机构职能。坚持整体把握、有序推进、动态优化,扎实做好机构统筹整合和职能划分工作特别是扶贫机构职能的优化调整。三是深化驻村帮扶。补强工作力量,加快培育新时代高素质农民队伍。

(六)提升严肃性,着力做好科学考评的有效衔接

发挥考核“指挥棒”“红绿灯”“风向标”作用,突出实绩实效、逗真碰硬考核。一是健全考核机制。将巩固拓展脱贫攻坚成果纳入乡村振兴考核范围,针对重点事项严格进行考核。二是严格考评纪律。坚持依规考核和循章办事有机结合,注重原则、注重方法、注重实效。三是强化结果运用。将考核结果作为干部选拔任用、评先评优重要依据,做到以考核促提升、促规范、促发展。

作者:中共重庆市长寿区委书记

责任编辑:马健

巩固脱贫攻坚成果 全面推进乡村振兴

——重庆市委农村工作会议侧记

本刊记者 张波

2021年1月18日,重庆市召开市委农村工作会议,分析全市新发展阶段“三农”工作形势,对今年及“十四五”时期“三农”工作作了安排部署。重庆市委书记陈敏尔在会议上强调,坚持以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为指引,认真贯彻落实党的十九届五中全会精神、中央农村工作会议精神,巩固拓展脱贫攻坚成果,牢牢把握粮食安全主动权,全面实施乡村振兴战略,促进农业高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,奋力开创重庆“三农”工作新局面,以优异成绩庆祝建党100周年。

一、时代命题与历史转折

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,持续加大强农惠农富农政策力度,扎实推进农业现代化和新农村建设,全面深化农村改革,农业农村发展取得了历史性成就,为党和国家事业全面开创新局面提供了重要支撑。农业农村发展取得的重大成就和“三农”工作积累的丰富经验,为实施乡村振兴战略奠定了良好基础。在此基础上,以习近平同志为核心的党中央立足中国基本国情,准确把握新时代的科学内涵和历史方位,审时度势地在党的十九大上提出了实施乡村振兴战略。务农重本,国之大纲。新时代,乡村振兴作为重大的时代命题,有效衔接脱贫攻坚,直面“我国发展不平衡不充分问题在乡村最为突出”的现实问题,适应经济新常态,锚定新发展阶段,把实现乡村振兴作为全党的共同意志和共同行动,确保到2035年,乡村振兴取得决定性进展,农业农村现代化基本实现。

实施乡村振兴战略,是全党、全国、全社会“三农”工作重心的历史性转移。我们必须用大历史观看待和认识乡村振兴战略,善于用历史唯物主义和辩证唯物主义的立场、观点和方法研究和实施乡村

振兴,真正站在我们党百年光辉历史的视野把握乡村振兴的本质,恪守历史规律科学有效地推进好、实现好乡村振兴战略。首先,实施乡村振兴是乡土中国的历史超越性重塑。在很长的历史阶段,中国是一个典型的农耕国家,塑造了中国农业社会的发展形态,并形成了以乡土文化为显著特征的中国文化。2019年统计公报显示,我国城镇常住人口84843万人,常住人口城镇化率为60.60%,比上年末提高1.02个百分点。户籍人口城镇化率为44.38%,比上年末提高1.01个百分点。站在城镇化发展的视角,走中国特色社会主义乡村振兴道路,必须重塑城乡关系,走城乡融合发展之路,必须坚持以工补农、以城带乡,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。其次,实施乡村振兴是脱贫攻坚历史性奇迹的再发展、再延续。经过全党全国各族人民共同努力,在迎来中国共产党成立100周年的重要时刻,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务,创造了又一个彪炳史册的人间奇迹。实施乡村振兴,是我们党继全面脱贫攻坚后,接续推进“三农”工作的历史性转折,实现对全面脱贫攻坚的有效衔接,合理把握节奏、力度和时限,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡,推动“三农”工作重心历史性转移,接续推进脱贫地区乡村振兴。

二、全局谋划与一域担当

习近平总书记指出,要把实施乡村振兴战略、做好“三农”工作放在经济社会发展全局中统筹谋划和推进。实施乡村振兴,事关我国经济社会发展战略布局,事关中华民族伟大复兴战略全局。重庆市委农村工作会议指出,我们必须从中华民族伟大复兴战略全局、世界百年未有之大变局、构建新发展格局三个方面来深刻理解乡村振兴的全局谋划。

其一,从中华民族伟大复兴战略全局来看,乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重要任务,到2020年全面建成小康社会,最突出的短板在“三农”;到2035年基本实现现代化,大头重头在“三农”;到2050年全面建成社会主义现代化强国,基础在“三农”。其二,从世界百年未有之大变局来看,实施乡村振兴,稳住农业基本盘、守好“三农”基础是应变局、开新局的“压舱石”,事关国家安全,是关系全局的“国之大者”。其三,从构建新发展格局来看,构建新发展格局,把战略基点放在扩大内需上,农村有巨大空间,可以大有作为,持续推进农业供给侧结构性改革,优化产业布局,持续稳定粮食生产,大力发展畜牧产业,推动特色产业向优势区集聚,实现粮食安全和现代高效农业相统一,推动农业产业实现跨越式发展。

重庆市委农村工作会议深入学习领会中央农村工作会议精神,自觉把思想和行动统一到总书记重要讲话精神上来,坚持从全局谋划一域、以一域服务全局,举全市之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,切实发挥重庆优势,更好服务全国大局。重庆作为中西部地区唯一直辖市,集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,城乡区域发展差距较大。如果把城乡融合这篇文章做好了,重庆就会成为有特色的现代化城市。我们必须坚持从实际出发,统筹抓好乡村振兴和城市提升两个基本面,让城乡各美其美、美美与共,着力创造高品质生活。其一,从落实国家战略布局看,重庆要在深入推动成渝地区双城经济圈建设,持续释放“一区两群”空间布局优化效应中推进乡村振兴,聚焦“两中心两地”战略定位,重点推进城乡建设走深走实,合力打造区域协作的乡村振兴高水平样板。其二,从城乡融合发展看,重庆全面推进乡村振兴,要把保障粮食安全作为首要任务,把农业农村高质量发展作为目标追求,把深化农村改革作为根本动力,把强化农业科技创新作为战略支撑,坚持最严格的耕地保护制度,严禁耕地非农化、防止非粮化,大力发展现代山地特色高效农业,实施乡村建设行动,改进乡村治理,实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,力争第一产业增加值年均增长4%以上,农产品加工产值与农业总产值之比达到2:1。

三、务实作为与系统推进

依靠农民、为亿万农民谋幸福是我们党的重要

使命,党管农村是做好“三农”工作的重要政治优势。重庆市委书记陈敏尔在此次农村工作会议上强调,全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚。必须以更有力的举措、汇聚更强大的力量,确保乡村振兴战略落地见效。全市各级党委要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,加强党对“三农”工作的全面领导。要压实领导责任,发挥好党委农村工作暨实施乡村振兴战略领导小组牵头抓总作用,县委书记要把主要精力放在“三农”工作上。要建好农村基层党组织,更好为基层松绑减负,持之以恒整治形式主义、官僚主义。要强化投入保障,加大财政投入力度,以改革创新激活资源要素,推动农村金融机构回归本源,积极引导工商资本“上山下乡”。

实施乡村振兴是一项系统性工程,必须整体推进、协同发展,构建一套上级引导、基层创变的创新型乡村振兴工作体系。其一,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化。其二,坚持城乡融合发展,协同推进“一区两群”。建立健全“一区两群”协调发展机制,坚决破除体制机制弊端,使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用,推动城乡要素自由流动、平等交换,推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系,促进各片区发挥优势、彰显特色、协同发展,主城都市区先进制造业和现代服务业提速发展、经济总量持续提升,“两群”特色农业、绿色制造、生态文旅和大健康产业规模持续壮大,特色发展、联动发展呈现良好态势。其三,要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,坚决把来之不易的脱贫攻坚成果巩固好、拓展好,确保不出现规模性返贫。健全防止返贫动态监测和帮扶机制,做到早发现、早干预、早帮扶,继续精准施策。强化易地搬迁后续扶持,确保搬迁群众稳得住、有就业、逐步能致富。保持主要帮扶政策总体稳定,逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。

责任编辑:胡 越

深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接研究

郑中华

当前,我国正处于全面脱贫与乡村振兴有效衔接的历史交汇期。一方面,脱贫攻坚已经取得了全面胜利;另一方面,乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的又一项重大任务。我们围绕立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局带来的新形势、提出的新要求,必须坚持农业农村优先发展,走中国特色社会主义乡村振兴道路,以更有力的举措、汇聚更强大的力量,加快农业农村现代化步伐,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足,切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。

一、脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的科学内涵

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出:乡村振兴,摆脱贫困是前提。我们必须坚持精准扶贫、精准脱贫,把提高脱贫质量放在首位,采取更加有力的举措和更加精细的工作,坚决打好精准脱贫这场攻坚战,只有打赢贫困地区脱贫攻坚战,使贫困地区的产业基础和各方面条件得以改善,贫困人口彻底摆脱贫困,才能为乡村振兴战略的实施奠定基础。

(一) 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的逻辑关系

脱贫攻坚和乡村振兴都是党中央着眼于“两个一百年”奋斗目标作出的重大战略部署。从发展历程看,党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标,党的十八大提出了全面建成小康社会的主要任务,党的十九大又进一步明确“两个一百年”奋斗目标,即到 2020 年全面建成小康社会和 2050 年全面实现社会主义现代化。

理论逻辑上,要素重合而又目标一致的两者分层推进着“三农”工作,协调促进;实践逻辑上,脱贫攻坚是乡村振兴战略实施的基础与前提,乡村振兴又为脱贫攻坚提供内生动力与制度保障,两者的无缝对接是打赢脱贫攻坚战和实现乡村振兴的关键;

空间逻辑上,两者均根植于乡村,主体都是农民,旨在全面提升农民的福祉,因此二者空间的重叠、主体的互通、价值的一元性充分印证了二者具有内在耦合特征。

(二) 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的内在结构

脱贫攻坚的实施保障居民获得基本的生存权利;而乡村振兴的实施则与居民美好生活的诉求相对应,保障居民获得发展权利,即基本生活从发展能力、物质水平、生活水平、权益保障、心理健康五个方面展开。脱贫攻坚与乡村振兴提出的产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕五个维度内在耦合,两大战略在实施推进中,顶层设计为脱贫攻坚与乡村振兴的统筹衔接提供根本遵循,目标内容为二者的统筹衔接提供价值导向,路径方法为二者的统筹衔接提供主干构架,政策保障为二者的统筹衔接提供动力支撑。统筹衔接脱贫攻坚与乡村振兴,最终实现中华民族伟大复兴的中国梦。

(三) 脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实意义

2020 年农村贫困人口全部脱贫,为实现全面建成小康社会目标任务作出了关键性贡献。党的十八大以来,平均每年 1000 多万人脱贫,相当于一个中等国家的人口脱贫,特别是农村基层设施有重大改善,新改建农村公路 110 万公里,新增铁路里程 3.5 万公里。贫困地区农网供电可靠率达到 99%,大电网覆盖范围内贫困村通动力电比例达到 100%,贫困村通光纤和 4G 比例均超过 98%。790 万户、2568 万贫困群众的危房得到改造,累计建成集中安置区 3.5 万个、安置住房 266 万套,960 多万人“挪穷窝”,摆脱了闭塞和落后,搬入了新家园。当前,围绕立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局带来的新形势、提出的新要求,坚持把

解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,以脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接为契机,坚持农业农村优先发展,走中国特色社会主义乡村振兴道路,持续缩小城乡区域发展差距,让低收入人口和欠发达地区共享发展成果,在现代化进程中不掉队、赶上来,以更有力的举措、汇聚更强大的力量,加快农业农村现代化步伐,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

二、深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接存在的主要问题

习近平总书记在中央政治局第八次集体学习时强调,“打好脱贫攻坚战是实施乡村振兴战略的优先任务”,而现阶段在实施乡村振兴战略的具体过程中,部分地区却“另起炉灶”,制定的政策、措施互不支撑,搞重复建设,造成了不必要的资源浪费。由此可见,脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接还存在诸多问题,一是脱贫攻坚与乡村振兴建设主体内生动力不足,主体内生动力不足会阻碍脱贫攻坚与乡村振兴战略的一体化推进。二是机制体制不统一的问题,两者统筹衔接不够。三是西部地区、深度贫困区及特困连片区由于区位的局限和影响,使得农村人才资源匮乏,产业发展水平比较低。四是深度贫困地区各个区域位置不同,各地发展不平衡。

(一) 脱贫攻坚与乡村振兴建设主体内生动力不足

打赢脱贫攻坚战实现乡村振兴乡村的内生动力是根本。在脱贫攻坚与乡村振兴战略一体化推进过程中,农民主体内在动力不足是一个必须应对的重大挑战。一是退出型农户与半工半耕的农户数量逐年大幅增加,其收入来源完全或大部分不再来自农业生产与乡村的关联度降低,对乡村发展的关心程度逐渐减弱,缺乏积极性主动性。二是部分党员党性觉悟不高,党性意识不强,参与脱贫攻坚工作积极性不高,在生产、工作、学习中起先锋模范作用发挥不够。三是由于乡村教育资源配备不佳,良好的乡风文明亟待培育,加上一些贫困户及部分农户对脱贫攻坚和乡村振兴战略相关政策文件精神领会不到位,等靠要思想较为严重,一定程度上影响了脱贫攻坚与乡村振兴战略的一体化推进。四是输血式扶贫返贫率高。留守农村的全农从年

龄到学历有所限制,特别是禁锢的思想等因素,对于生活安于现状,致富意识较弱,一旦遇到意外,脱贫群众无法独自承担伤害,故而出现“去年脱贫,今年返贫”的现象,深度贫困地区资源有限,群众可利用资源更少,当群众脱贫后,很多资源就会向其他未脱贫群众倾斜。因为长期的政府扶持,使他们产生了很大的依赖思想。贫困是自身的事,部分群众认为这是政府的任务,形成了“等靠要”的思想,没有学会自我发展,收入也只处于贫困线上游不多,这样的群众返贫率是比较高的。

(二) 机制体制不统一,两者统筹衔接不够

脱贫攻坚与乡村振兴战略统筹衔接的整体谋划缺失。据调查,一些地区,脱贫攻坚与乡村振兴之间缺乏相互通报机制、沟通机制、协调机制,对脱贫攻坚成熟的工作体系,缺乏有效的借鉴和吸收及创新性运用。对乡村振兴与脱贫攻坚之间政策的过渡接续谋划不够,缺乏统筹性的政策设计和支撑。脱贫攻坚与乡村振兴一体化推进缺乏整体综合的统筹是客观存在的现象。一是缺少规划引领与实现路径。一些地方,乡村振兴规划与脱贫攻坚缺乏系统性、整体性、协同性,对原有的规划缺乏有效整合、优化和重构。交汇期工作任务叠加,工作内容和重心转移,两战略有机衔接的工作方法和路径缺乏有效探索和实践。二是体制机制不统一,脱贫攻坚与乡村振兴相互支撑、整体联动、协调推进的系统性体制机制不够完善,导致脱贫攻坚与乡村振兴在衔接度、同步度上出现不同程度的断链。三是组织层面的硬件配置不齐衔接不畅,在统一协调产业开发、文化宣传、组织建设、人才培养等具体事宜上由于部门之间客观存在的壁垒,导致各个相关部门之间的组织衔接不畅。四是措施不互补。乡村振兴的标准比脱贫攻坚的要求要高,如何解决循序渐进的问题,从脱贫攻坚向乡村振兴过渡必须认真谋划。实现整村脱贫的村居在产业发展、基础设施和公共服务等方面取得较好成果,但解决措施仅针对“脱贫”问题,层次较低,与实施乡村振兴战略未做到互补互进。

(三) 农村人才资源匮乏,产业发展水平较低

乡村振兴战略和脱贫攻坚的最大活力就是“人才”。近年来,随着全国城镇化建设的推进,城市的

发展理念、生活环境、基础设施、教育资源、公共服务等要素不断吸引年轻的大学毕业生,农村的资源要素已不能满足现在年轻人的发展,导致人才资源要素向本地回输较少,输血功能较弱。我国扶贫开发的实践表明产业是脱贫之基、致富之源,产业的发展壮大是乡村振兴的基础支撑,然而在推进脱贫攻坚和乡村振兴一体化实施的过程中,遇到的最大短板就是一些贫困地区的产业发展水平低。一是产业发展的物质基础薄弱,一些地区的道路不通畅。二是特色优势产业发育不良,部分地区受气候土壤条件等因素影响,主要以粮食作物生产为主,但缺乏产业化的方式运作,产业化程度低。三是产业发展同质化现象比较突出。从产业结构来看,各地重点支持的产业项目极为相似,在市场需求相对稳定的情况下,这种产业同质化会导致极大的市场风险。四是农村优秀人才和师资力量流失。乡村振兴,教育振兴是保障。在一些乡镇学校,取得优异成绩的优秀教师被调往市区学校,城区为了自身教育水平的提升,吸收乡镇大量优秀教师,派使更多毫无经验的新进教师到乡镇培养,培养好的教师自然又被“挖走”,如此循环也阻碍了乡镇教育的发展。

(四) 缺乏长效机制作保障,返贫几率较大

部分贫困地区和贫困群众虽然实现脱贫,但基础较为薄弱,如不能得到持续的扶持,返贫的几率较大。特别是受制于自身底子薄、发展质量差、发展动力弱等原因,要实现稳定脱贫、持续发展,需要持续的给予政策支持。一是脱贫成果巩固成本高。由于深度贫困地区贫困程度深,历史欠债多,加之受市场影响和贫困户自身因病、因残等原因,贫困户返贫的风险较大,后期巩固脱贫成果的投入仍然较大。二是产业发展难度大。因地处“老、边、山、穷”区位条件和“九山半水半分田”区域位置,土地资源紧缺,导致农业产业生产经营规模小,同时设施农业发展不充分,农业产业“靠天吃饭”现象突出。三是发展要素缺乏。在市场经济条件下,资金保障、人才支撑、土地供给等发展要素严重匮乏,特别是人才缺口尤为明显,深度贫困地区受制于当前的区位限制、交通制约,招商引资难度大,推动经济发展的要素难以聚集。

三、深度贫困地区脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接路径

(一) 提升振兴内生动力,激发活力更优

激活乡村振兴的内生动力,农民是实践主体,也是动力来源。回顾改革开放以来的农村改革历程,从大包干到乡镇企业崛起,从土地流转试水再到特色乡村的遍地开花,正是发端于最基层农村农民的改革实践,让广袤乡村迸发出强大的内生活力。一要注重扶贫扶志相结合。关键是强化感恩意识。通过驻村帮扶干部深入贫困户讲政策、讲收入、讲变化,从思想上拔穷根,营造脱贫光荣、致富光荣的氛围,杜绝“等靠要”思想,培养其感恩意识,变“要我脱贫”为“我要脱贫”,变“要我振兴”为“我要振兴”。二要注重扶贫扶智相结合。关键是充分发挥人的主观能动性。从“孝老”基金、爱心超市、星级文明户来引导村民,从中开展送政策、送技术、送服务、送文化、送温暖活动,把政府主导变成群众意愿,把外部帮扶变成内生动力,把集中帮扶变成常态推进。三要注重扶贫扶技相结合。授人以鱼不如授人以渔。对农村劳动力建档立卡,加强职业教育、技能培训,打造富有本地特色的劳务品牌,有组织地进行劳务输出,不断提高农民群众自我脱贫、自我发展、自我致富的综合能力。

(二) 构建统一体制机制,产业规划更准

强化脱贫攻坚与乡村振兴融合推进的意识,坚持脱贫攻坚与乡村振兴“两手抓”,既不好高骛远,也不畏手畏脚,做到相互促进、协同推进,确保在深化脱贫攻坚的基础上稳步推进乡村振兴战略。一是构建统一的体制机制。组建统一的领导机构,推行脱贫攻坚和乡村振兴一套工作开展、检查、考核、督查机制,推动脱贫攻坚的各项体制机制与乡村振兴配套使用,杜绝各自为战,确保各项工作有序推进。二是制定科学的战略规划。精准科学编制脱贫攻坚和乡村振兴实施方案,以深化脱贫攻坚为基础,以项目包装为抓手,注重规划及项目的长中短结合,打捆编入乡村振兴的发展规划,形成统一的发展规划,步步推进,层层提升,真正实现脱贫攻坚与乡村振兴同规划,同推进。三是推动产业升级。产业扶贫作为脱贫攻坚的中坚力量,是贫困地区如期脱贫的有效手段,产业兴旺是实现农业强、农村

美、农民富的物质基础。制定实施精准扶贫规划,确定产业发展方向,提高产业发展的持续性和有效性。从强化相关支持政策、统筹使用涉农资金、重点支持低收入农户等因地制宜发展种养业和传统手工业入手,实施“家门口就业”工程,实现就地就近转移就业。

(三) 整合资源突出特色, 人才队伍更强

一是找准路径特色,抓“一村一品”。根据村居特点,选准路径,突出特色,围绕农村三大产业融合发展,充分整合利用好辖区闲置的土地资源,因地制宜规划产业方向,不断探索产业发展模式,逐步形成“一村一品”产业格局,确保村村有特色产业,打造产业脱贫示范村。二是强化人才队伍建设,抓人才提升。人才是乡村发展的“领头羊”,无论是脱贫攻坚还是乡村振兴,都需要一支懂农业、爱农村、爱农民的工作队伍。《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》指出,要实施村党组织带头人整体优化提升行动,加大从本村致富能手、外出务工经商人员、本乡本土大学毕业生、复员退伍军人中培养选拔力度。脱贫攻坚中,需涌现出一大批帮扶能手、创业致富带头人、合作社负责人等多方面的人才,在乡村振兴中大展拳脚,发挥引领作用。人才振兴是乡村振兴的基础,要创新乡村人才工作机制,充分激发乡村现有人才活力,把更多城市人才引向乡村创新创业。脱贫攻坚阶段,大量的包村干部、驻村工作队员、第一书记等各种人才扮演着“尖兵”角色,要让他们继续在乡村振兴中担当重任、发挥引领作用。乡村也要加强本土人才建设,创新人才工作机制体制,鼓励外出农民工、高校毕业生、专业技术人员等各类人才“加盟”乡村建设。

(四) 乡风文明文化振兴, 脱贫攻坚更实

乡风文明是一项软实力,在实施乡村振兴战略中发挥着重要作用。其不仅要提高农民的生活质量,满足农民的住房、出行需求,而且要增强农民的幸福感和自信心,实现物质需求和精神需求的双重满足。如今,我国已经基本满足农村居民的生活需求,逐渐达到全面小康水平,未来的工作重点就是

满足他们的精神需求。从“文化扶贫”到“文化振兴”。乡风文明是乡村振兴的紧迫任务,重点是弘扬社会主义核心价值观,保护和传承农村优秀传统文化,加强农村公共文化建设和开展移风易俗,改善农民精神风貌,提高乡村社会文明程度。在脱贫攻坚过程中,农村书屋、科技下乡、农民夜校、院坝电影等文化扶贫工作丰富了群众的文化生活,提升了他们的知识技能。乡村振兴离不开文化振兴,要通过文化振兴进一步焕发乡村文明新气象。一方面要进一步推动乡村公共文化体系融合发展,为村民提供更多、更优秀的文化产品和服务;另一方面要深入挖掘、继承和创新乡村优秀传统文化,培育乡风文明,建设文明乡村。

(五) 建立健全长效机制, 乡村振兴更固

乡村振兴是一项庞大而复杂的社会工程,涉及乡村生活的方方面面。一是要保证乡村振兴取得实效,政府必须要进一步完善各种保障机制,必须扩大社会保障的覆盖范围。将乡村覆盖到的少数困难弱势群体的社会保障机制扩展到更多的贫困农民,确保广大农民的基本生活质量和收入水平,调动农民的积极性。二是建立健全乡村振兴机制,积极组建乡村振兴领导班子,要将乡村振兴建设的成果纳入领导干部的考核标准,及时总结先进的经验,制定较为完备的考核标准体系。农民群众紧贴农村实际,广泛参与创建农村文明活动,构建社会主义和谐社会新潮流。对乡村振兴过程中有突出贡献的村民,应给予一定的物质奖励,相反,对危害乡村的村民,应根据已定的村规民约予以批评和惩罚。三是农村要认真制定和落实村规民约,各基层干部自身必须严格遵守,管理约束村民的某些陋习,推动乡村振兴的实施。总之,乡村振兴是农村经济社会全面健康发展的整体表现,需要在经济发展的基础上,加强政治、文化、社会、生态和党组织的全面建设。

作者:中共重庆万州区委党校副教授
责任编辑:马健

日本乡村振兴运动及其发展启示

王 广

实施乡村振兴战略是党的十九大提出的重大决策部署。2020年12月,习近平总书记出席中央农村工作会议并发表重要讲话,进一步强调全党务必充分认识新发展阶段做好“三农”工作的重要性和紧迫性,坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重,举全党全社会之力推动乡村振兴,促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。重庆集大城市、大农村、大山区、大库区为一体,虽然近年来按照习近平总书记提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求,围绕产业、人才、文化、生态、组织“五大振兴”,积极探索推进,乡村振兴取得了显著成效,但与发达地区特别是发达国家相比,还有不少差距和短板。基于此,本文选取与重庆地理、人文、农村产业等相近的日本,通过梳理和比较分析,对日本的乡村振兴运动进行归纳总结,对重庆推进乡村振兴提出启示建议。

一、日本的乡村振兴运动

(一) 实施背景

第二次世界大战后,日本经济经过恢复重建,确立了自耕农制度,推动日本农业向现代化转型。20世纪50年代中期,日本进入经济高速增长期,农业发展内在矛盾加剧,出现四方面突出问题:一是城乡居民收入差距逐步扩大,城市工业迅猛发展,农业发展陷入困境,农村居民与全社会人均收入占比由1955年的77%下降到1960年的68%。二是农村人口不断减少,劳动力质量同步下降,农村出现凋敝现象,农村一产从业人员全社会占比由1955年的41%下降到1965年的25%。三是农业生产成本趋高,土地撂荒现象突出,特别是日本加入关贸总协定后,农产品进口比例由1955年的43%猛增到1959年的92%,对外依赖程度日益趋高。四是农村环境污染严重,农业发展模式不可持续。在此背景下,日本于1961年颁布《农业基本法》,开启乡

村振兴运动,着力发展现代化农业,缩小城乡收入差距。

到20世纪90年代中期,日本经济泡沫破灭,农业农村发展面临新的压力和挑战,比如:农业产业疲惫,食物自给率进一步下降;农民收入持续低迷,农村人口高龄化、过疏化及凋敝现象更为严重;开放农产品市场压力日益增大,农产品国际竞争力减弱,等等。于是,日本又于1999年出台新的《食品农业农村基本法》,进一步调整乡村振兴运动的战略举措,强调农业多功能性,不断推进农业现代化进程。

(二) 重点举措

一是坚持立法先行,明确中长期发展目标。1961年颁布的《农业基本法》,提出了缩小城乡居民收入差距的政策目标,随后跟进修订和颁布的《离岛振兴法》《山村振兴法》《半岛振兴法》《促进特定农产村地区农林业发展基础整备法》《过疏地区自立促进法》等“地区振兴五法”,完善了乡村振兴法规体系。1999年出台的《食品农业农村基本法》,明确规定将人口密度低、交通不便的山村、离岛等地理区位劣势地区划定为财政重点扶持区域,划定判断依据与实施措施,并开始每5年制定包括乡村振兴在内的农业发展规划(《食品农业农村基本计划》),为长期稳定地推动乡村振兴提供了坚实的制度保障。

二是健全组织机构,构建体制化运行模式。明确由农林水产省牵头,国土交通省、厚生劳动省、环境省、经济产业省作为成员单位,统筹指导地方编制乡村振兴规划工作,确保地方与中央规划的有效衔接与配合。对农林水产省内设机构进行调整,增设农村振兴局,将农林水产省内原有的结构调整局和国土交通省下属的地方振兴局职能并入,定编525人,下设一级机构1课2部、二级机构10课,专门负责研究制定乡村振兴综合性政策和规划,组织

实施乡村振兴项目,指导和协调地方政府、团体和农民组织参与乡村振兴计划等,不仅理顺了工作机制,更有效统筹了多个部门的政策资源支持乡村振兴运动。

三是推进农地改革,促进农业规模化生产。从20世纪60年代开始,先后6次修订《农地法》,逐步取消农地流转限制,允许有资格的农业生产法人获得农地租赁权、经营权。1962年实施“农业结构改善项目”,对规模农户租赁农地后农地平整、农田基本建设以及大型农机购置给予补贴;1975年通过《农业振兴法》,允许以村集体为单位与承租方签订集体租赁合同;1999年《食品农业农村基本法》在强调农地的公共属性基础上,将土地流转期限由20年改为50年;2003年颁布《结构改革特别区域法》,允许工商资本在特区内以租地形式单独从事农业经营。这些措施都有效促进了日本农业的规模化发展。

四是挖掘农村潜能,推动一二三产业融合。实施“一村一品”,采取多种措施促进农民开发利用当地资源,推动农村产业差异化、特色化、品牌化发展。通过修建公共基础设施、提供补助等方式鼓励当地生产的农产品在当地销售并消费,推进“地产地销”,提高生产者收入。修改《农山渔村余暇法》,放宽农民建设旅馆、农家乐等营利性住宿设施的要求,促进乡村旅游业和服务业发展。出台“关于促进定居和地域间交流,增加农山渔村活力”的法律,鼓励城乡居民交流,让更多的城镇居民了解农村、定居农村。比如多部门联合实施乡村生活体验项目,鼓励8岁至12岁的小学生每年去农村体验生活一周。

五是落实资金保障,完善政策性支农体系。出台支持农地改良、基础设施建设、环境保护、城乡交流、休闲农业发展等各个方面补贴政策,包括梯田建设基金、减少农地撂荒专项补贴、水利设施建设与合理利用补贴、城乡交流促进专项、农村生活体验专项等。专门设立“农林渔业金融公库”(2008年改制为“日本政策金融公库”),为农村基本农田改造、新型农业经营主体农地流转、设备购买及改造等提供中长期大规模低利率贷款。颁布《农业现代化资金助成法》,规定由中央及地方政府向符合政府融资条件的农民提供5~15年期贷款贴息;其

他符合规定的乡村振兴项目,一般采取中央财政承担40%~50%,地方政府承担20%~30%的利息补贴。

六是加强引导培育,发挥农协服务性功能。通过《农业协同组合法》明确农民自发成立的农协地位、职能和作用,发挥农协在对接小农生产与大市场中的重要作用。扶持农协理事长兼任“农业委员会”等地方农业农村自治机构的重要职务,使其能够代表小农参与当地农业生产和生活基础设施的规划与建设。将农协作为落实大米收储、农业自然灾害保险定损、政策资金发放的重要抓手,提高乡村扶持精准度。对农协购置农机具、加工设施等给予高额补贴,除中央和地方政府补贴70%~80%成本外,剩余的20%~30%农协还可向政策性金融机构申请长期贴息贷款。同时,每年给予农协中央会(中央)、联合会(地方)固定补贴,用于农协开展技术推广、人员培训等活动。

七是重视人才培养,提升农村劳动力素质。出台《偏远地区教育振兴法》,对乡村地区学校建设、教育教学、交通医疗等提供补贴。实施乡村发展“领头雁”计划,培育乡村振兴科研、管理、技术人才。利用各地农业大学、私人教育机构以及“农业者大学”为农业从业人员提供学习机会;对无法脱产的,通过建立夜校制度,开设远程教育平台,网络、电视传授农业技术;对经济困难无法支付学费的提供无息贷款。对短期体验农业生活的,提供专车安排为期1天的农村生活体验;对较长时期在农村实习的提供1周至1月的农业实践机会,10天以上提供8千日元/日交通费补贴,1年以上的提供每月14万日元的生活费。

八是改善基础设施,打造良好的宜居环境。将改善农村生活环境与发展农业生产基础设施建设统筹考虑,实施“造村”运动,发动农民通过自身努力实现农村的自我完善和发展,进而推动农业生产和农村生活环境综合治理。实施低碳村落示范支援项目,建设环保型农村。对在自然资源、能源资源丰富的农村地区修建绿色能量供给设施及使用减排二氧化碳设施的项目提供财政扶持,补助期间长达8年。实施乡村振兴综合整備项目,加强农村生活基础设施建设。实施信息化基础设施建设项目,对中标团体给予200万日元以下,与项目相关的人员工资、

差旅费、设备购置费等科目补贴,推动农村信息化建设。

(三)主要成效

经过多年持续推进乡村振兴运动,日本农业农村发展取得显著效果:一是农业现代化水平不断提升。2015年农业现代设施装备比重达64%,高标准农用道路比重达76%,农田水利设施等农业固定资产超过3500亿美元。二是新型农业经营主体不断丰富。2017年政府认定的职业农户达24万个,经营土地面积占耕地总面积的54%;新型农业经营主体达125万个,其中法人化2.9万个,户均耕地面积2.87公顷。三是关键农产品自给率不断提升。虽然总自给率仍然不足50%,但稻谷自给率90年代后一直保持90%以上,海洋鱼类捕捞量占全球15%。四是城乡收入差距不断缩小。1975年农户收入超过全国平均水平,此后一直保持相当水平;1985年,农村家庭电视、洗衣机等家电普及率基本与城镇家庭持平,彩电和汽车普及率甚至还分别高出城市0.7和20.1个百分点。五是农村产业融合发展成效明显。2016年农业和食品及相关产业总值达到116万亿日元,占GDP的21.6%。六是农村生态环境极大改善。目前平均森林覆盖率达到67.7%,化肥等过度使用造成的环境污染事件大幅度减少,青山绿水成为周末假期城镇居民的好去处。

二、日本乡村振兴运动对推进重庆乡村振兴的启示

重庆是中国面积最大的直辖市,不仅有巨大规模的城市,也有广阔的农村空间,而且农业农村在许多方面与日本具有高度的相似性。比如,自然条件方面:地形结构相似,耕地比重都非常小,重庆90%以上土地是山地和丘陵,日本这一比例也达到了71%以上;气候条件相近,都属季风性湿润气候,重庆年平均气温在16~18℃之间,日本年平均气温在12~19℃之间,两地年平均降水量都在1000毫米以上。人口环境方面:人口状况相似,人均耕地都比较少,重庆人口密度为379人/平方公里,人均耕地约1.12亩,日本人口密度为347.8人/平方公里,人均耕地约0.75亩,二者相差不大;文化习惯类同,两地都同属东亚汉文化圈,儒家思想、佛教文化在社会生活中起着非常重要的影响,人们思维习

惯、生活习惯比较相像。农业经济方面:产业结构相近,重庆传统农业以粮油、蔬菜、畜牧、水产为主,日本传统农业以稻米、畜牧、蔬菜、海洋渔业为主,并且二者都大力发展特色效益农业和促进一二三产业融合发展;经营结构相似,两地都以自耕小农经济为起点,逐步过渡到适度规模的集中经营,等等。与此同时,改革开放以来,重庆正经历日本曾经历过的高速城镇化带来的农村产业空心化、人口不断减少、环境面临多重压力等诸多问题和挑战。因此,日本在乡村振兴运动中的一些经验和做法,对重庆具有重要启示意义。

(一)加强立法支持保障

日本的乡村振兴运动,在较大程度上得益于通过法律手段保障相关政策有计划有步骤地推进实施。目前,国家正就《乡村振兴促进法》征求意见,即将出台,建议重庆届时依据这部法律,结合现有规划和政策,通过地方立法形式,对“农业农村优先发展”“工业反哺农业”“城市支持农村”等内容予以细化、实化,为全面乡村振兴提供法制保障。

(二)健全专门工作机构

日本为推动乡村振兴,专门在农林水产省设立500多人编制的乡村振兴局。重庆之前虽然成立了乡村振兴工作领导小组,但办公室挂靠在市委农业农村工委,由相关处室承担具体工作,人员数量和专业程度均略显不足。当前全国正依托扶贫工作机制改建乡村振兴工作机构,建议尽快在机构编制上进行专门研究设置,并抓住契机配备数量充足、专业精良的人员专门从事乡村振兴工作。

(三)深化农村土地改革

日本促进乡村振兴重要一招是推进农地改革,推动农村产业规模化发展。这一招对中国、对重庆同样适用。当前,重庆正推进农村集体产权制度、承包地“三权分置”、宅基地制度改革等重点改革。建议进一步加大上述重点改革推进力度,特别是通过产权制度改革弱化农村土地社保功能,通过“三权分置”释放农村土地资源,探索农村宅基地改革,盘活农村建设用地资源,切实解决农村土地资源管理与当前市场需求不适应的问题。

(四)加快农村产业融合

日本在推动乡村振兴中,采取多种措施促进农民开发利用地方资源,发展特色产业,延伸产业链,

提升价值链。这与我们的一二三产业融合发展不谋而合、不约而同。由此,建议重庆继续引导各地优化农业产业结构,大力发展具有地方特色的农产品(如特色水果、生态畜牧等)及农副产品农精深加工(如调味品、榨菜、茶叶等)。同时,加快推动传统农业嫁接休闲农业、乡村旅游、生态康养等新产业新业态新模式,推动农村产业真正深度融合、相互促进。

(五) 落实政策资金支持

日本为鼓励引导社会资本参与乡村振兴,先后出台了一系列政策措施,起到了四两拨千斤的作用。我们国家层面和重庆地方层面也有相应鼓励扶持政策,但较为突出的问题是出口多元、管理分散,许多政策在基层知晓度不高、获得感不强。建议加强市级层面统筹,尽可能将政策统一归口管理;强化区县层面对接和配套,并对政策进行梳理汇编、宣传和落实,确保惠农支农政策落实到位。同时,创新拓展涉农商业银行农村金融业务,弥补财政资金撬动能力不足的问题。

(六) 培育新型经营主体

现代农业发展,离不开新型农业经营主体的推动。日本特别重视发挥农协作用,较好地解决了小农生产与大市场难以对接的问题。在具体实践中,重庆参与农村生产经营的市场主体更多元,建议不仅要发挥类似于日本农协的农村集体经济组织作用,更要加大农业企业特别是产业化龙头企业培育力度,大力发展家庭农场、专业大户等新型农业经营主体,壮大农村电商、智慧农业应用,完善农村流通体系和农业社会化服务体系,使农村产业结构更丰富、功能更完善。

(七) 强化人才资源保障

日本高度重视乡村人才培育和劳动力素质提升。重庆作为西部欠发达地区,人才更是制约乡村振兴的突出短板。建议高端层面可在“重庆英才”计划中单列乡村振兴人才项目,统筹整合现有农村专家工作站、农业专家大院投入乡村创新创业。普及层面加快落实“三乡”人才培育工程和“三师一家”选派行动计划,培养数量充足的新型职业农民、全科教师、全科医生,扎实推进乡村建筑工匠、非物质文化遗产技艺传承人等专业人才培养,努力营造“近

悦远来”的乡村人才振兴环境。

(八) 改善农村人居环境

日本在推动乡村振兴中,特别注重人居环境打造,使得青山绿水成为城镇居民向往的好去处。重庆建设山清水秀美丽之地,更应学好“两山论”走好“两化路”。建议继续坚持以“五沿带动、全域整治”为抓手,分类有序推进农村人居环境整治。大力实施农村硬化、亮化、净化、美化工程,进一步提升村容村貌。同时,大力推进农业废弃物处理和资源化利用,不断提升农业绿色发展水平。完善村规民约,落实农村治污设施管护、村庄保洁等制度,努力建设美丽宜居乡村。

参考文献:

- [1] 习近平. 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[R]. 2017(10).
- [2] 中共中央、国务院. 关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. 新华网客户端, 2018-09-26. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1612675462648613797&wfr=spider&for=pc>.
- [3] 中共中央、国务院. 国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)[EB/OL]. 新华社, 2018-09-26. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1612664466531030395&wfr=spider&for=pc>.
- [4] 中共重庆市委、重庆市人民政府. 重庆市实施乡村振兴战略行动计划[S]. 中共重庆市委办公厅、重庆市人民政府办公厅, 2018(3).
- [5] 中共重庆市委、重庆市人民政府. 重庆市乡村振兴战略规划(2018—2022年)[S]. 中共重庆市委办公厅、重庆市人民政府办公厅, 2018(10).
- [6] 徐雪. 日本乡村振兴运动的经验及其借鉴[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2018(10).
- [7] 洪志杰. 日本乡村振兴战略的借鉴和启示[N]. 农民日报, 2019(2).
- [8] 曹斌. 日本乡村振兴的实践与启示[N]. 经济日报, 2019(6).
- [9] 茹蕾, 杨光. 日本乡村振兴战略概况介绍[EB/OL]. 走出去导航网, 2020-04-08.

作者: 中共重庆市委永川区委办公室副主任
责任编辑: 马健

完善智慧应急体系建设 提升应急管理整体效能

邹东升 孙彦博

国民经济和社会发展“十四五”规划提出：“完善国家应急管理体系，加强应急物资保障体系建设，发展巨灾保险，提高防灾、减灾、抗灾、救灾能力”。应急管理体系是防范化解重大风险挑战和处置重大突发事件的“智治”载体，与常态化政府管理体系互相作用、互为补充，共同构成国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。完善应急管理体系，需要根据突发事件或危机事务特点，围绕萌芽、响应、处置、恢复阶段的物资调配、岗位配置、任务分配等管理问题构建完整责任链条，以数字技术为驱动，科学设计智慧应急体系，努力提升应急管理整体效能。

一、数字技术对重大突发公共卫生事件的有效支撑

抗击新冠肺炎疫情是对国家制度和治理体系的一次“大考”。习近平总书记指出，无论是开展大规模核酸检测、大数据追踪溯源和健康码识别，还是分区分级差异化防控、有序推进复工复产，都是对科学精神的尊崇和弘扬，都为战胜疫情提供了强大科技支撑^[1]。中国抗疫斗争成果彰显国家治理“核心力量”^[2]，大数据、人工智能、云计算等数字技术的深入运用，在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面发挥了良好的支撑作用，为提升应急管理整体效能提供了宝贵经验。

数字技术主要应用在疫情防控的六个方面：一是采用人口、交通等基础信息锁定输入型感染者活动范围，掌握重点疫区人群迁移情况；二是通过对重点人群应检尽检，完善重点场所、边境口岸布控，掐断疫情传播路径；三是推广健康码等电子身份认证异地互认互通，减少物理接触；四是建设医疗物资保障调度平台，提高防控医疗物资供给和分配的有效性和时效性；五是依托网络媒体提供疫情走势、发热情况、物资供应等多种信息公开，更加高效率、高质量完成疫情防控信息知识传递；六是严

格口岸边境管理，迅速在外防输入措施中增加“双阴性”证明，要求入境人员通过防疫健康码进行申报、复核，提高新冠病毒感染筛查的准确性。通过技术赋能，完善第一时间预警响应机制，强化群防群治疫情防控意识，构建分级分区、联动联勤疫情防控屏障，是全面提升防控和救治能力的关键。

二、补齐智慧应急管理体系建设的主要短板

从2012年国家智慧城市试点工作开始，智慧应急经过“智慧管理与服务”子项、应急管理相关部门专项、应急管理部统一构建三个阶段，形成一定指挥基础、响应基础和数据基础。2018年3月，应急管理部的设立解决了应急管理由谁做、做什么、怎么做等根本问题，但智慧应急仍然处在向数字化转型阶段，管理主体和技术工具仍存在不适应。我们必须深入分析传统应急管理在体制机制、政策落实、发展过程中存在的短板，认真思考、整体评估、系统革新智慧应急管理体系。

（一）补齐应急预案实践短板

SARS之后，我国形成以“一案三制”为核心的应急管理体系基本框架，在应对自然灾害、重特大事故、公共卫生及人为破坏等突发事件中都要求制定应急预案。但由于专业能力和制度规约缺失，医院、学校、企业、市场和公共生活区域往往仅在形式上完成了应急预案的储备，并没有在规范性、适用性、准确性、完备性上真正下功夫，缺少真刀真枪应急演练。面对突然扩大的突发事件事态，也没有对“即将发生或者发生可能性增大”的情况发布预警。在上层领导没有明确指示的情况下，各部门不清楚自己的具体职责，基层单位不愿超出自己的职责范围采取行动应对风险，往往丧失干预时机、放任事态扩大。

（二）补齐部门协调机制短板

应急管理体系创新发展的关键是建立和完善以应急管理部为牵头组织的多主体协同网络。但

应急管理部并非全灾害管理部门,只负责自然灾害和事故灾难,突发公共卫生事件应急管理的主体通常都是卫生部门和疾控中心。在突发事件来临时,应急事务无边界与防控主体有边界的矛盾显得尤为突出,^[3]应急管理部门作为平行部门从顶层来协调各个部门较为不便,专职的应急管理机构在突发公共卫生事件中作用有限。而从中央和地方政府层面常设联络机构,协调成本较大。通过数字技术完善“智慧应急”体系,促进部门间数据共享及转化应用,更有利于整体战役的指挥,各级政府可以随时根据情况变化进行分析、判断、决策,根据特定事件、区域、通道实现跨部门、跨层级、跨系统应急联动,在预防监测、部门协调和物资调配上实现集中突破。

(三) 补齐循证决策能力短板

十多年来,“循证决策”(evidence-based policy making,循证决策)一直是国际公共政策领域的热门实践和学界关注的重要领域。在国际相关文献中,循证型政策是作为“符号型政策”的对立物或替代品出现的。这种循证决策能力,也应该成为政府处理其他突发事件时所必须具备的能力。一方面,在萌芽和响应阶段应依法公开科学样本,重视案例和线索的点滴积累,进行大量的技术咨询,让专业知识不断介入决策过程。另一方面,应建立依据科学研判采取行动的容错机制,调动地方政府和主管部门主动担责的积极性,改变对可能导致的风险和责任一味躲避的政策土壤,引导应急管理从被动应对模式转化到积极的防控管理体系。

(四) 补齐“次生灾害”处置短板

突发事件的影响往往并不局限于单一领域,落实精细化防控要求需要数字化手段的介入。比如,在新冠疫情防控中,伴随灵活复工、错峰出行等减少人员流动措施,分时办公、远程办公与“无接触”服务等方式随之兴起,要求在火灾、水灾、地质灾害等“次生灾害”的检测和预防上必须更加注重信息手段的应用。数字技术有利于捕捉风险细节、完善第一时间反应机制,提前预防人员伤亡、财产损失和社会失序等不可逆社会后果的发生。通过智慧应急完善事前防范体系、研判事态走势,能够缓解复杂社会系统的脆弱性,在突发事件整体防范中拥有广阔应用空间。

三、推进智慧应急体系建设的基本原则

2021年政府工作报告强调,提高科学精准防控能力和水平。以数字技术为代表的智慧应急体系,在提升应急管理整体效能方面发挥着不可替代的精准作用。其“智”的一方面体现在,运用以大数据为代表的新一代数字技术,驱动组织结构、业务流程、行为关系优化再造;“慧”的一方面体现在,应急管理主体主动适应技术变革,建立健全社会预警机制、突发事件应急机制和社会动员机制,提升管理创新意识、互动参与意识和政府服务意识。在“十三五”规划中,《突发事件应急体系建设》和《卫生与健康科技创新专项规划》都提及了智慧应急体系建设的要求,但并未列入专项规划。“十四五”国家应急体系规划,将是应急管理部组建后制定的首个应急管理体系规划,迫切需要从专项规划角度衡量智慧应急体系建设,秉持系统思维、循证决策和人文关怀原则,坚持危机治理、柔性治理、技术治理、协同治理,以“技术赋能+理念变革”努力提高风险治理现代化水平。

(一) 系统思维原则

智慧应急是应急管理的数字化、网络化、智能化过程,系统思维是处理好其各模块关系的必由路径。应急管理部的组建,整合了安监、消防、民政、国土、林业等9部门和防汛抗旱、减灾、抗震救灾、森林防火等指挥部职责,在一定程度上解决了跨主体联动问题,但还需要统一的数字化平台来解决信息不对称、资源分散、条块分割、各自为政等问题。按照分级负责的原则,各级地方政府负责一般性灾害,应急管理部作为指挥部组织特别重大灾害应急处置工作,灾害的预防、准备和恢复工作还在原来的条块职能部门中,凸显了智慧应急作为一个巨系统的复杂性。智慧应急建设应抓住应急管理新旧机制转型、职责交接、力量转换的特殊阶段,遵循系统工程发展规律,坚持规划先行、示范引领、打牢基础、注重实效,从顶层设计上解决“九龙治水”“各扫门前雪”等机构、职能整合上的深层次难题。系统构建上,应以风险防范为切入点,注重大基座、全平台、微应用,按照风险种类规划多个系统及其子系统组成,打通系统之间、子系统之间、系统与子系统之间的条块关系,统一主要风险和次生灾害之间的信息研判、应急处置和物资调配,妥善处置人口密

度、经济运行、传播速度、群体心理等方面可能产生的边际效应。

(二) 循证决策原则

智慧应急通过数字技术确保政策的合理性、有效性和科学性,循证决策将科学证据植入应急管理闭环。在常规意义上,循证决策可以提高决策的科学性和精准性,避免政治家意见凌驾于科学家意见。但循证决策必须基于严谨、科学的方法和准确的数据,这一决策过程不仅需要具有广泛共识的价值理性,还需要行之有效的技术理性。^[4]用数据说话,但数据量极小或未经验证的数据过多时,往往会使决策陷入误区。智慧应急建设的重要意义就在于开展数据治理,将对个体经验和技术官僚的绝对依附转向对决策证据的甄别和使用,积极探索问题导向、循证推进的工作思路,实现“问题-调查-决策-评估-调整”的良性循环,建立“问题导向、调查分析、精准决策、量化评估”的循证决策机制。

(三) 人文关怀原则

智慧应急不是新技术、新算法、新设备的简单堆砌,人文关怀给应急管理注入温度。网络给政府施政带来了前所未有的便捷性、及时性和准确性,现实社会中互不相识的人在网络上极有可能互相关注、协作,人类对世界的认知、政策的获取和知识的理解已经远超以往。疫情暴发以来,数字技术将散点社会连接成高度互联的网络,让政府管理者和居民看到了工具的高效性。但缺少交互性的软硬件在投入使用时,也体现出了机械的冷漠和有限性,呼吁政府管理者采取更加智慧、更易落地、更具人文关怀的方式治理网络。在智慧应急建设过程中,构建智慧治理体系、优化网络人文环境远比建设智慧平台显得更为重要,各级政府必须打破传统路径依赖和技术依赖,提升以人文关怀防范风险、化解矛盾的能力。应当注意政府和社会的关系,健全公众和社会舆论声音反馈机制和评判机制,真正让社会有生机、有活力,与行政体系产生良性互动。

四、深化智慧应急管理体系建设的途径

党的十九届五中全会指出:“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”。城市是应急管理的主战场。重庆在推进新型智慧城市建设中,提出了“以大城智管促大城细管带大城众管”的建设思路,其根本意义在于有机整合数据系统,推动城市治理

创新。在2021年重庆市人民政府工作报告中提出:“升级新型智慧城市运行管理中心功能,建设智慧名城重点应用场景、中新国际数据通道创新应用场景,推动5G融合应用示范,拓展智慧政务、交通、医疗、旅游等智能化应用”。^[4]智慧应急体系是完成应急管理日常运营调度和突发事件处置指挥的智慧政务工程,必须与“智慧城市大脑”保持整体性,纳入智慧城市一体规划、一体实施、一体建设,加强监测预警和应急反应能力,以技术创新所推动的应急“生产力”发展来引导应急管理“生产关系”变革,最大程度地预防和减少突发事件及其造成的损害,推动应急管理从人力密集型向数据密集型转变。

(一) 推进智慧应急技术体系构建

基于应急管理运行规律形成现代化的城乡智慧应急体系,增强物联网、大数据基础设施建设,整合各类职能协同建设云平台,打通异构网络打造“感知探测网”,汇聚指挥决策编织“综合防控图”,统一多元数据构建“数据资源池”。积极构建覆盖城乡的监测预警体系,综合运用5G通信、物联网等传输手段,推动航空遥感、传感探测、无人机监测和地理信息系统广泛使用,扩大基础数据资源,缩短减少无数据阶段、定向追踪小数据,融合挖掘大数据,提高传统灾害感知、监测和预防能力。推进应急管理技术自主创新,构建突发事件处置模型,开发事故监测监控技术和应急处置装备,链接全国各智慧城市生产、物流环节,形成应急物流供应链。完善各类突发事件应急预案标准体系,针对行业单位、特殊场所、灾害场景开展应急预案检验核查和应急演练有效性检查。

(二) 加强应急数据全生命周期管理

以数据融合集成能力为核心,善于捕捉风险细节,拓展无数据状态下准确信息的获取渠道,汇聚结构化小数据和多样化大数据,精准开展聚类、挖掘、回归分析,及时研发贴合应急事件的微应用。依托应急管理大数据分析系统,建设标准统一、审计智能、运行高效的数据资源体系,打破不同地域不同部门数据治理条块分割状态,融合不同来源、不同类型原始数据,提升摸清找准潜在风险和深层次问题的数据挖掘能力,形成“汇集-融合-挖掘-决策-发布-追踪-反馈”的数据闭环。建立安全、可靠、有效的数据中台,打通数据采集壁垒,推动智慧

采集和二维码填表,采集数据直接供给数据中台,各应用系统从数据中台提取结果,解决困扰基层的反复采集问题。

(三)把握好信息公开和隐私保护的合理尺度

在信息社会,缺乏控制和组织的信息不再是一种资源,而会成为信息工作者的敌人。应急信息必须高度重视组织问题和隐私问题,通过法律手段和技术措施保障数据安全,有针对性地对数据进行脱敏处理,保证隐私不泄漏。依法、公开、透明、及时、准确发布应急事件信息,提升准确信息的网上网下传播能力,及时澄清、纠正、打击恶意攻击信息,善于收集、汇总、研判敏感信息。在突发公共卫生事件中,合理扩大病例数据知情范围,防止发生有意隐瞒的情况,及时发现无症状感染者。增强相关数据和病例资料的开放共享,引导医学机构和专家学者积极建言献策,服务于政府应急管理决策。

(四)激活应急社会治理共同体的协同联动

健全完善部门协同、社会积极参与的应急组织体系,实现应急管理所有参与者精确合作、各个环节精准对接,结合社区网格化管理推动应急精细化治理,运用大概率思维应对小概率事件,及时发现突发事件苗头,提高先期处置时效。积极发挥掌握大量数据的信息企业和运营商作用,建立全方位、多层次、宽领域合作伙伴关系,采取购买服务、委托建设等方式提升资源开发、应用研发、物资流动经济性、效率性和效果性。创新社会动员机制,鼓励社会力量参与智慧应急建设,突出研究机构、企业、媒体、公益组织和公众对社会公共问题的责任,构建共建共治共享共责共担的突发事件社会治理共同体,把我国社会主义制度优势更好转化为国家治理效能。

(五)构建完善的智慧应急保障支撑体系

从组织结构、运行管理两方面建立管理协调体系,完善项目管理、数据维护、绩效考评制度。立足技术接口标准化和行业产业规范化建设标准规范体系。加强管理队伍整合优化、复合型人才培养和

操作人员应用培训,完善人才支撑体系,提高数字技术整体运用能力。明确“以财政预算投资为主导、大力引进社会资源”的建设运营模式,积极探索第三方评估和运行维护机制,避免重复建设和盲目投资。以人的安全为中心建设安全保障体系,注重项目、技术、数据的全方位安全,应急部门技术人员全程深度参与项目研发,掌握核心关键技术自主知识产权和工作主动权,减少技术依赖、避免技术垄断、杜绝数据霸权。提升应急物资储备和保障能力,夯实联防联控基层基础,优化应急管理的韧性治理体系,建设统一的全国应急管理大数据应用平台,全面提升应急管理整体效能。

基金项目:2016年国家社科基金规划项目“移动互联时代西部边疆民族地区网络舆情引导与风险防控研究”(项目编号:16BMZ014);2020年城市管理局课题“城市治理现代化背景下的城市公共空间治理研究”(项目编号:CGYJ2020001);2020年重庆市教委科学技术研究项目“交互式智慧教室在公安教育中的应用研究”(项目编号:KJQN202001708)的阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]习近平.在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N].求是,2020(20).
- [2]邹东升.中国抗疫斗争成果彰显国家治理“核心力量”[J].国家治理,2020(34):27-29.
- [3]熊竞.应急管理中政区治理的关联逻辑及其内在困境[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2020,28(05):68-77.
- [4]林宇晖,刘爱莲.论循证治理视域下新时代治理格局创新[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版,2019,052(002):26-32.

作者:邹东升,西南政法大学政治与公共管理学院副院长、教授,博士生导师,中国社会稳定与危机管理研究中心主任
孙彦博,重庆警察学院高级工程师
责任编辑:张波

跨域生态环境协同治理的实践困境与路径选择

许冰杨

2020年3月,中办国办印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》明确要求“推动跨区域跨流域污染防治联防联控”,这意味着跨域生态环境协同治理已经成为构建现代环境治理体系的重要环节。2020年11月14日,习近平总书记在江苏省南京市主持召开全面推动长江经济带发展座谈会上指出,要加强生态环境系统保护修复。要从生态系统整体性和流域系统性出发,追根溯源、系统治疗,防止头痛医头、脚痛医脚。要找出问题根源,从源头上系统开展生态环境修复和保护。要加强协同联动,强化山水林田湖草等各种生态要素的协同治理,推动上中下游地区的互动协作,增强各项举措的关联性和耦合性。要注重整体推进,在重点突破的同时,加强综合治理的系统性和整体性,防止畸重畸轻、单兵突进、顾此失彼。重庆市处于生态文明建设“三期叠加”的历史性关口,克服区县府际、多元主体协同治理的现实障碍,坚持“生态优先、绿色发展”理念,谱绘山清水秀美丽之地,为建设美丽中国提供了鲜活样本。

一、跨域协同治理回应生态环境的现实关切

跨域生态环境协同治理,是协同治理理念在跨域生态环境保护领域的创新性应用。它是指在跨越两个或更多行政区域范围内,政府、企业、社会在特定制度框架下,通过平等沟通、协商合作等方式,共同解决区域内生态环境问题和公共环境事务,推动经济、社会和环境的绿色可持续发展。迥异于传统的政府单一向度的环境治理模式,跨域生态环境协同治理力图构建一种多元互动的综合型合作治理体系,呈现出四个显著特征,即治理主体的多元性,治理过程的联动性,治理信息的共享性和治理目标的共赢性。^[1]

跨域生态环境协同治理成为国家战略举措,是生态文明体制改革的理性选择。从总体形势看,生态环境治理任重道远:经济社会发展同生态环境保护之间的矛盾仍然突出,资源环境承载能力已经达到或接近上限;新老环境问题交织,区域性、布局性、结构性环境风险凸显。^[2]面临这一严峻挑战,跨

域生态环境协同治理承载起推进生态治理现代化的使命,积极回应生态环境的现实需求。

(一)跨域协同治理契合生态环境的内在特质

一方面,生态环境的公共性特征,既具有跨区域服务的连续性,使得府际合作的依赖性加强,同时又因其产权难以界定,条块分割管理容易导致“公地悲剧”,跨域协同治理可以统筹明确区域主体间共同的职责;另一方面,生态环境的外部性、整体性特征,使得生态治理已经演变为区域间共同面对的棘手问题^[3],必须扭转单打独斗的局面,整合环境利益群体的力量,跨域共治才能互惠互利。

(二)跨域协同治理破解生态治理的低效失灵难题

传统生态治理模式包含两个核心要素,即政府主导和属地管理,弊端日趋凸显。政府对生态治理包揽一切,不可避免加重了政府负担,又挤压了企业、社会组织的参与空间;^[4]属地管理原则使地方政府缺乏统一的规划、标准、检测和防治等举措,在生态治理时陷入孤立、碎片化、各自为政的无序状态。跨域协同治理主张的新型社会网络治理模式,强调治理主体多元化和府际协同,使区域生态环境治理成为一个开放的系统空间,通过不同主体间的持续互动,实现生态治理有序化、合作化、高效化。

(三)跨域协同治理优化生态环境治理的非均衡性

地方政府治理理念和治理能力的非均衡性,比如绩效观念、价值取向的冲突,环境治理资金投入、技术水平的差异等,成为制约生态环境持续改善的重要因素。^[5]跨域协同治理注重组织要素间的价值整合、利益平衡,通过建立合理的法规政策扶持体系、生态补偿机制、外部信息共享机制,实现生态治理资源的优化配置,促进区域生态公平和协调发展。

总而言之,跨域生态环境协同治理追求生态治理的共生性、整体性、系统性和长效性,强化实现“三个转变”:属地管理向区域共治转变、政府治理向社会共治转变、末端治理向全过程治理转变,并已经成为新时代生态文明建设的发展趋势。

二、重庆市跨域生态环境协同治理面临的实践困境

目前,重庆市跨区(县)域生态环境协同治理尚处于试点和探索阶段,取得了一定的实质性进展,但在双边或多边生态共治实践中也存在着四类共性障碍。

(一)生态环境共生性治理存在主体协同障碍

一是政府施政自觉与全社会参与自觉不统一。社会公众对生态文明建设普遍具有“高认同度、低践行度”的特点。尽管政府开展了“十一进”“环保公众开放活动周”等形式多样的宣传活动,但大多数市民行为仍停留在“污染——投诉——解决”的“小环保”层面,事不关己则听之任之,甚至出现“政府干、群众看”“政府热、群众冷”等现象。

二是参与主体能力与生态环境要求不匹配。调研发现,参与主体不同程度存在专业素质和能力不足的问题。街镇基层环保人员的专业技术难以适应工作需要;企业自主创新能力不足,工业耗能造成环境污染严重;一些民众和社会组织人员的环保意识和参与热情较高,但相关专业知识储备甚少,难以承担更为复杂的、艰巨的生态治理任务。

三是多元主体间的目标利益不一致。府际之间存在自我发展与协同发展目标割裂、上游利益与下游利益矛盾等问题,难以达成深层次合作共识;生态治理的高成本、长期性与企业追求高利润的目标冲突,导致偷排漏排、超标排放时有发生;政府环境整治的长远目标与公众短期利益存在分歧。多元主体的目标利益分化,削弱相互协作基础,制约了生态共建格局的形成。

(二)生态环境整体性治理存在管理协同障碍

一是区域壁垒导致合作局部化。受辖区负责制的限制,目前区(县)域建立的联防联控机制以联合巡查为主,有待在区域性统筹防治、联动整改等方面实现突破。

二是部门壁垒导致管理碎片化。生态环境治理所涉部门繁多、职能交叉加剧了协同治理难度。新一轮机构改革有效改善了“九龙治水”现象,但水污染防治工作仍涉及30余个部门,权责不清、管理重叠的问题不同程度存在。

三是信息壁垒导致行动分割化。受行政壁垒的影响,不但区县之间信息共享“名存实无”,部门间也存在部分“信息孤岛”,导致府际、部门间沟通不畅、各自为政,无法为生态环境治理的全局统筹、协同合作提供有力支撑。

(三)生态环境系统性治理存在产业协同障碍

一是产业结构与生态环境耦合性不强。部分区县“二三一”产业结构为生态环境“减负”不够,传统产业改造升级缓慢,高投入、高耗能、高污染、低效益的问题尚未根本改善,兼之“小散乱污”企业数量多、难控制,市内大气、水、土壤等环境污染压力凸显。

二是产业与绿色科技协同创新不足。整体来看,大数据、智能化、新能源等绿色科技自主创新能力不足,难以持续为产业转型升级、低碳循环发展增绿赋能。

三是区县产业联动发展滞后。区县间要素配置、产业导向和发展水平不均等,产业平台分散而整体承载能力不强,阻碍跨域产业协同与合作,产业集群和产业链尚未形成。

(四)生态环境持续性治理存在制度协同障碍

重庆市注重生态文明建章立制,已经建立起源头严防、过程严管、后果严惩等基础性制度框架,但协同治理的制度建设仍存在短板。

一是区域流域联防联控机制缺乏约束力。部分区县虽然在大气、水污染防治等方面初步建立起区域合作框架,但以协商会谈、签订协议、制定方案等形式为主,其强制性和约束力较弱,流域治理中存在“上游不作为、下游干着急”现象。

二是生态补偿机制缺乏长效性。区县生态补偿资金渠道主要依赖于中央和市级财政的纵向转移支付。现有的流域上下游横向生态补偿协议,实现途径仅限于资金补偿,限制了生态补偿的实施范围和执行力度,持续性不强。

三、纵深推进跨域生态环境协同治理的路径选择

(一)强化人文实践,打造全民化生态共治体系

一是构筑立体化教育网络,增进价值共识。注重规范教育和日常宣传教育并举,把生态环保、防治污染、生态命运共同体理念纳入各类教育体系、环保主题宣传活动,促进区县联动、城乡联动、政企联动,推动生态文明教育全程化、全民化渗透,凝聚生态保护共识。

二是培育特色品牌,增进“美丽重庆”认同。加强区(县)域生态廊道、绿道衔接,重点依托北碚、渝北、璧山、武隆、黔江等国家生态文明建设示范区打造生态文化特色品牌,持续推动“两山”文化普及,将武隆、广阳岛、缙云山“两山”实践凝练成可复制、可推广的重庆样本,全面提升“美丽重庆”的关注度、认同度和参与度。

三是搭建多元参与平台,增进生态治理的协同度。借鉴浙江嘉兴的公众参与模式,由政府引导,成立环保联合会、环保市民检查团、专家服务团、生态文明宣讲团等组织,^[6]促使政府、企业、社会组织、专家、媒体和普通公众同在一个平台,优势互补,在多领域展开协商与合作,尤其强化对重点区域、企业、流域环境污染的社会监督,形成“党委领导、政府引导、部门联合、企业主责、社会参与”的大环保格局。

(二)强化“飞地”合作,构建高质量现代生态产业体系

一是高质量谋划布局生态产业平台。紧抓“十四五”规划编制的“窗口期”,加快重庆“飞地经济”布局,推进区县政策链、人才链、创新链、产业链、金融链融合。以联合体、结对区、产业联盟等多种形式,推进原有产业平台整体提升,形成高能级产业平台,进而推进战略新兴产业、特色优势产业组团式发展。

二是科学引导产业绿色转型升级。以构建“高精尖”经济结构为基本导向,发挥区域合作优势,加快“腾笼换鸟”,重点围绕区县主导产业,积极培育和引进具有补链、延链、强链功能的优质高端绿色项目,推动产业集群发展,同时辐射带动园区小型企业改造升级。

三是科技创新引领循环经济发展。依托中国西部(重庆)科学城、工业互联网国家技术创新中心、中化生态环境总部等平台,共建“科创飞地”网络,助力区县主要工业园区、重点监控企业点推行循环经济。充分运用大数据分析园区、区域内外上下游关联企业,协同产业间副产物和废弃物循环利用情况,加大政策和资金支持,创新再生资源循环利用模式,逐步形成企业内部“小循环”、园区工业“中循环”、区域产业链“大循环”的绿色循环经济空间布局。

(三)强化组织管理,构建两级统筹协调机制

一是在市级层面,成立生态环境协同治理专项委员会。主要职能包括:负责推动跨域环境政策制定和完善,协调建立区县生态环境统一规划、统一标准、统一监测、统一防治的协同保护机制;促进跨域环境信息交流,协调各方利益,厘清区县主体在协同治理中的权益、责任范围,建立跨域生态治理责任清单和问责机制,监督跨域环境政策落实。

二是在区县层面,创新生态环境保护统筹协调机制。探索推行“1+1+N”生态保护机制,即1个属地责任主体,1个牵头部门责任主体,N个相关部门、社会力量协同配合主体,^[7]明确各主体责任和

分工,施行“规划——实施——监测——评估——对策”的全过程协同管理,以“攥指成拳”破解“九龙治水”的体制弊端。

(四)强化长效治理,完善生态环境协同治理的制度供给

一是出台重庆生态协同保护法规。升级《重庆市环境保护条例》,将企业责任、全民参与、区域协同治理等内容纳入法规体系,凸显生态保护“统筹、精准、协调、协同、严格”的立法特点。

二是构建多维化生态保护补偿机制。坚持“受益者补偿、污染者付费”原则,制定合理补偿标准,着力于纵向与横向、政府与市场、环境要素与生态区域相结合,采取政策、技术、人才、对口协作、产业转移、共建园区、政府购买生态产品等方式,建立多维长效补偿机制,实现生态环境协同治理的成本共担和收益共享。

三是建立有效的环境信息共享机制。建立资源环境信息共享安全制度,明确规定信息公开、共享的相关主体、责任、标准和程序,制定共享目录,并对数据共享的例外情况进行界定和解释,为跨区域、跨部门数据传递提供详细的内容依据;建立生态云平台,在“智慧重庆”管理云平台的基础上,整合区县系统,集合数据中心、管理中心、服务中心、查询中心和交易中心于一体,覆盖经济社会、生态环境、大型公建、重点污染源、重点能耗企业等监测数据,为各主体有序参与、高效协同提供基础性保障。

参考文献:

- [1] 司林波, 聂晓云等. 跨域生态环境协同治理困境成因及路径选择[J]. 生态经济, 2018(1).
- [2] 中共中央国务院. 关于全面加强生态环境保护, 坚决打好污染防治攻坚战的意见[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府网站, http://www.gov.cn/zhengce/2018-06/24/content_5300953.htm.
- [3] 党秀云, 郭钰. 跨区域生态环境合作治理: 现实困境与创新路径[J]. 人文杂志, 2020(3).
- [4] [5] 田玉琪, 陈果. 跨域生态环境协同治理: 何以可能与何以可为[J]. 上海行政学院学报, 2020(3).
- [6] 人民论坛理论研究中心. 生态治理的地方实践与未来方向[J]. 国家治理, 2017(7).
- [7] 陈永红. 治理之道: 依靠创新提升生态文明建设水平[N]. 人民日报, 2019-4-25.

作者: 中共重庆市北碚区委党校副教授
责任编辑: 张波

我国古代官德考察制度的发展趋势及当代启示

陈钟琪

毛泽东同志曾指出,党的政治路线确定以后,干部是决定因素。习近平总书记强调,从严治党,关键是要抓住领导干部这个“关键少数”。干部是国家治理的关键,而对干部德行的考量是判断官员合格与否的重要指标。但是,如何考量官德?如何量化官德?官德的内涵和社会道德的内涵是一样的吗?如何对官德进行客观公正的考察?当下官员失德行为频发,建立完备有效的官德考察制度必要且紧迫,有助于推进全面从严治党和推进国家治理体系和治理能力现代化。我国古代政府一直努力对官员德行进行有效的考察,此方面的历史经验已为当下所借鉴。本文拟从古代官德考察制度的发展中归纳总结其发展趋势,提炼经验,为当前建立官德考察制度提供启示。

一、我国古代官德考察制度的发展趋势

我国古代官德考察可以追溯至上古时期,那时便出现了传贤不传子的禅让和起到维护地方秩序和考察地方官员的作用的巡狩。但此时对官员官德的考察还不是定制,无专门机构,也无专人负责,不能称之为制度。历朝历代政府努力健全对官员官德的考察,使得考察周期日趋固定,考察的机构专门化,考察内容和依据标准明确化,官德考察制度化。纵观其发展,有以下五大趋势:

(一) 考察制度化

一是考察依据标准化。钱穆认为就中国以往政治论,宰相权给皇帝拿去一定坏,用人无客观标准一定也要坏^[1]。纵观我国古代官德考察制度的发展,一个明显的趋势就是考察标准日趋精准明确。最早的官德考察标准可以追溯到夏商时期的“三宅三俊”,但是其标准还是过于笼统。西周时期采取的“六计课群吏”,标准就较为明确了。秦朝时期的考评标准“五善五失”,不仅提供正面依据标准,还提供了反面的依据标准。再到两汉考察地方官员的“六条问事”,选拔人才的“四科取士”,魏晋时期的九品中正制依据的“中正六条”,隋朝的“巡

察六条”,唐朝的“四善二十七最”,明朝的“八法”,清朝的“四格八法”,可以看出对官员官德考察的依据愈发标准,评价更为客观,而这些评价标准也为官员乃至整个社会树立了正确的价值导向。

二是考察时间周期化。我国上古时期就规定“三载考绩,三考黜陟”,西周时期三年一次大比,五年一巡守,也就是每三年开展一次大规模的审计,君主每五年到地方考察一次。秦汉时期都是每年上计,每年巡视。而汉朝的考课还特别规定每年小考,三年大考。魏晋时期,中央集权受到削弱,对官员的考课变为不定期举行。但是政府也努力地施行有规律的考课,如北魏孝文帝时期,将考课与任期结合,三年小满,六年秩满。唐朝每年小考评定等级,三到五年任期满大考综合考评决定擢升。明朝将考满的周期延长,官满三年为一考,六年再考,九年通考黜陟。而京官的考察六年一察,谓之“京察”,外官三年一察,谓之“外察”。清朝考满为历俸计年之法:即一年一考,三考为满。此外,魏晋以后的历朝政府多将官德考察与任期结合,每年考察,任期满根据考察结果进行擢升。由此可见,每逢乱世,无法定期对官员官德进行考察,但在和平时期,政府都是积极将官德考察发展为定制。

三是考察机构专门化。上古时期一般由君主或者君主临时指定的人员对官员进行考察,但没有设置专门负责的机构和人员。到春秋战国时期,相国、郡守等都可以巡视地方,而非君主一人可为之,这可以视作考察官员制度化的一项重要发展。秦朝时设专人——御史大夫,监察百官,汉朝更是设置了专门的监督机构:御史台,并将全国划分为十三部,设置了十三名刺史。隋朝进一步扩大了监督考察机构,一律由中央指派监察御史。唐朝的监督机构承继隋朝,但地方监察御史也较隋朝更多,中央机构设置更加壮大,设立了“一台三院”,即中央最高监察机关“御史台”,负责考察官吏选拔,以及下设台院、殿院、察院。三院各有侧重,职责明确,

分工配合,制度完备。宋朝设置了审官院和考课院,还提高了监察机构的地位。明朝的监察机构更为庞大,中央有都察院,设六科给事中,地方有十三道监察御史,直接对皇帝负责。由此可见,考察机构总的发展趋势是机构日趋庞大,分工日益明确,日渐独立行使考察权利。

(二)考察对象扩大化

在官德考察制度发展的初期,分封制还很普遍,地方诸侯比较强大,上古时期的巡狩,夏商周时期的巡守,秦朝时的巡行皆是主要考察地方诸侯。到隋朝时期,官德考察制度越发成熟,中央集权政府建立,政府将地方所有品级的官员都纳入考察对象,主要考察廉洁情况。而唐朝时期,将流外官吏,也就是没有品级的小官吏也纳入考察的范围,按照四等第法进行考察。唐朝以后,政府皆是将所有官吏都纳入官德考察之中。由此可见,官德考察制度发展的一大明显趋势便是考察范围日趋扩大,政府将所有官吏都纳入考察制度管理范畴之中。

(三)考察类别精准化

官德考察制度的发展日趋精准,一是针对不同类型的官员。按文官和武员、地方官员和中央官员,朝廷制定不同的考核标准、考察周期和负责机构。以明朝为例,考察官员的磨勘法采取文官三年一考,武官五年一考,而对文官的考察又按地方官和外官有所不同,京官六年一察,地方官三年一察。考察流程也因品级不同而不一样,四品以上吏部将档案材料提交皇帝参考,然后由吏部考察。五品以下由所在衙门的堂上官考察,按规定的内容格式写评语,上报皇帝。二是针对不同级别的官员。按官员品级高低和有无品级进行不同的考察。以唐朝为例,对有品级的官员按“四善二十七最”为标准进行考察,而对流外官员按四等第进行考察,流外官吏经三考逐级升转,可以成为正式品官。总的来说,对地方官考察较中央官员更频繁,对中央官员重德的考察,对地方官员重才的考察。

(四)考察结果等级化

秦汉时期对官员的考察结果分为“最”和“殿”两个等级,“最”说明考察良好,可以升迁;“殿”则相反。魏晋时期的九品中正制将官员分为九个品级,吏部依据评语和官员考察结果的等级来对官员进行升迁与罢黜。到隋唐时期,因为确立了科举制,将官员选拔与官员考察分离开。科举划分的复杂

自不必说,隋唐及此后的历朝政府还是将科举之外的考察结果划分等级,只是较魏晋时期的九品中正制简单,如唐朝将流外官按考察划分为上中下三个等级,优秀者可以成为正式品官,而考察为下者则被免职。宋元明清也是将官员的考察结果划分三等,但明朝不仅根据考评结果给予物质和职位方面的奖惩,还重视精神上的奖惩。对称职官员赐宴、赐物、赐敕。有过称职者为中,宴而不坐。而不称职官员“不预宴,序立于门,宴者出,然后退。”^[2]可以看出,对官员官德的考察结果划分愈加复杂,这样的发展趋势是为了对官员官德考察的结果便于使用,政府根据结果对官员进行奖惩。

(五)考察导向明确化

从汉朝的察举孝廉到科举取士,政府不仅在人才选拔中考察下级官员的官德,还通过科举取士这样的方式来对人才的价值观进行引导。以汉朝为例,武帝时设置“四科取士”,将“德行高妙,志节清白”^[3]作为取士之首要考察的品行。常科中的“光禄四行”,是以“质朴敦厚逊让有行者”^[4]这四项道德规范为标准对官员进行考察选拔。而特科也是以道德考察为主,最看重“贤良方正”。政府选拔官员以官员的德行高低为主,这实际上是引导了社会价值观发展的方向。古人推崇“万般皆下品,唯有读书高”的社会价值观,而读书则是为了“学而优则仕”,十年寒窗就是为了能有朝一日金榜题名,以出仕来实现自身价值。读书人以参加科举考试为目的而读书,科举考试中倡导的廉洁忠诚等价值观便深入这些储备人才心中,又通过这些社会精英的领导,被大众所接受,成为整个社会所推崇的价值观。

二、对当代建立官德考察制度的启示

习近平总书记强调:历史是最好的老师。我国官德考察制度发展运行数千年,制度成熟,经验丰富,可以为当下构建官德考察体制提供有益借鉴。

(一)官德考察过程及依据要规范化和标准化

对官德进行考察不容易,最重要的一个原因是因为考察没有标准化,依据标准模糊,考察内容难以量化,这些都导致了考察难以操作,考察过程人为因素干扰大,考察结果难以使用。汉朝的察举孝廉制度就因为过于注重名声,而未制定明确的考察标准,导致部分官员刻意作秀以获虚名。我国当下要建立健全官德考察体制,需要借鉴古代经验教训。制定依据标准,规定考察范围,规范考察流程

和结果的应用,这样做一来是为了便于操作;二来是尽可能降低考察过程中的人为因素影响。

(二)官德考察制度的设计要精准化

随着时代的发展,国情日趋复杂,官员队伍也日渐庞大,分工更加细致,不同岗位的官员需要的专业素养也不一致。但是现在的相关考察没有突出个性,造成考察容易流于形式,既“考不精”也“考不准”。古代官德考察的一个发展趋势就是日渐精准化,针对不同职位不同等级的官员采取不同的考察标准和考察周期。我国当下应该在忠诚、干净、担当这几点基本要求上根据不同级别,不同类别的官员进行不同方式、内容不同、依据标准更为匹配的官德考察,对考察结果的应用也应该有所不同,这样才能把考察落到实处,将官德考察制度真正贯彻执行。

(三)考察机构和人员需独立于其他权力机构之外

察举制和九品中正制失败的直接原因是官员的考评选拔权被士族豪强掌握,成为士族门阀壮大自身,打击异己,把持政权的工具,从来造成“上品无寒士,下品无士族”的现象。鉴于此经验教训,以后的政府十分重视增强考察机构和人员的地位、考察权利和独立性,考察机构和人员直接对君王负责。官德考察是将权力关进笼子的一种手段,必须独立于其他权力之外,才能不受其他权利的干扰和影响,真正发挥作用。当下建立官德考察制度应该以法律法规作为保障,强化考察机构的独立性,考察机构依法独立行使考察权,且直接对全体人民负责。此外,还应当建立对考察机构的监察以及对考察结果的复核,避免出现考察人员独断专行和错判。

(四)官德考察需构建顺畅的民意表达和收集渠道

我国古代的官德考察制度非常重视民众的意见,举孝廉和九品中正制就非常重视群众舆论。钱穆先生认为中国对官员的选拔与西方民主选举制度不同,中国一是从“众”,一是从“贤”,而贤人可以代表群众舆论和民众意见。^[1]所以说到底,群众是评判官员的唯一主体,因为官员是为人民服务的,人民对官员的德行最有发言权。习近平总书记曾

说:“干部好不好不是我们说了算,而是老百姓说了算。”但是政府如何掌握真正的民意。古今中外,都不乏官员为谋一己私利,刻意作秀,操纵民意。这一点,我国古代也有丰富的经验可以借鉴。古代君王会派专人负责采集各地的民歌民谣,监察官员会定期或不定期地以公开或秘密的方式巡察地方,收集民意。政府设置谏官,谏官们收集民意,进谏君王。所以必须构建顺畅的民意表达和收集渠道,使人民发言的途径丰富而通畅,做到下情能够上传,发挥民众舆论监督的重要作用。

三、结语

纵观我国古代数千年历史,我国古代的官德考察制度经历了漫长的发展历程,考察依据标准从模糊到明确,考察范围从只考察高级官员扩大到所有官员,考察流程从简单到专业规范,考察机构也从无到有,逐渐壮大。此外,还从选拔考课不分到将官员考察与官员选拔区分开来。该制度发展日趋成熟,成为提高历朝政府有效运行的重要保障和引导社会风气的风向标。党的十九大根据现在的国情和未来的发展趋势提出推进国家治理体系和治理能力现代化,而国家治理体系和治理能力现代化是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。建立有效的官德考察制度不仅可以健全我国的国家制度体系,还是制度执行能力的重要保障。所以当前应当借鉴我国古代官德考察制度发展的丰富经验教训,克服官德考察不可量化等难点,建构完备的官德考察制度。

基金项目:中共重庆市委党校一般课题“中国历史上的吏治改革对新时代全面从严治吏的启示研究”(项目编号:CQDX2019A-001)阶段性成果。

参考文献:

- [1]钱穆.中国历代政治得失[M].北京:中华书局,2012.
- [2]张廷玉等.明史·选举[M].北京:中华书局,1974:1721.
- [3]范曄.后汉书[M].北京:中华书局,1965:3559.
- [4]班固.汉书[M].北京:中华书局,1962:287.

作者:中共重庆市委党校党建教研部教师
责任编辑:粟超

成渝地区双城经济圈公共服务共建共享路径

严长安

2020年1月3日,习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议并发表重要讲话强调,要推动成渝地区双城经济圈建设,在西部形成高质量发展的重要增长极,使成渝地区成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高质量生活宜居地。会议明确指出,要唱好“双城记”、建好经济圈,成渝地区要强化公共服务共建共享。成渝地区双城经济圈建设是一项系统工程,伴随成渝地区双城经济圈这一国家战略的落地,如何强化和整合成渝地区公共服务成为建设成渝地区双城经济圈开好局、起好步,取得实质性进展的重要环节。

一、成渝地区双城经济圈公共服务共建共享的障碍

(一) 共建共享合作共赢理念差异

成渝地区双城经济圈公共服务共建共享,涉及四川省和重庆市两个省级行政区域,即便两省市地缘相接、人缘相亲、文化一脉,但依然存在价值偏好不一、供给主体复杂、需求主体多样等现象。公共服务共建共享,要立足整个成渝地区,使公共服务资源更加有效、合理、科学地配置,需要树立坚定的合作共赢理念。但现实是,一方面,因为地方政府作用发挥在行政区域内的有效性,促使地方政府不得不追求行政范围内的利益最大化,或多或少存在“本位主义”“地方保护主义”等现象,最终结果可能就是利益的驱使导致公共服务碎片化;另一方面,由于公共服务共建共享的特殊性质,每个成员即各个地方政府都十分清楚,无论是否付出了成本或者多少成本,均能够共享公共服务,所以难免有地方政府存在不劳而获、坐享其成的想法。这可能会形成公共服务供给过剩与供给不足共存的尴尬情景,对整个区域公共服务共建共享的统筹规划造成阻力。

(二) 公共服务供给模式单一

长期以来,公共服务供给内容都由各地方政府

自行决定,加之政府部门严格的管理审批制度,显性的市场准入壁垒,造成民营企业、行业协会、社会团体等参与公共服务的区间范围狭小,逐渐形成了以政府为主导的公共服务供给运营模式。政府主导型公共服务运营模式具有能充分发挥行政、财政等优势,引导多方参与,高效整合资源的特点,但同时政府主导型公共服务运营模式也有不少弊端。比如,因为各级政府位阶有序,信息难免内嵌于层级之中传递、反馈,造成决策滞后;政府主导型公共服务运营模式的土地、资金等生产要素几乎来源于财政,既让政府承担着压力,而且其资本敏感性也跟不上市场经济节奏;政府主导的公共服务更加强调公益性,相应的盈利效果就弱,在一定程度上影响参与各方的积极性,服务主观能动性的不足,又会造成公共服务质量的下降。政府主导型公共服务运营模式有利有弊,但相对单一的公共服务供给模式使得区域公共服务的竞争机制难以形成,对实现成渝地区整体利益以及成渝地区双城经济圈的可持续发展不具备操作性。

(三) 地方政府事权财权差异

在推进成渝地区双城经济圈公共服务共建共享的过程中,由于地方政府体制性差异,相应的事权财权也会不同。成都作为四川的省会城市,是四川省的政治、经济、文化、科技中心,重庆则是“大城市+大农村”的直辖市。成渝地区双城经济圈,虽然是以成都、重庆这两个国家一线城市为中心,但在四川板块还包括自贡、泸州、南充、绵阳、德阳、内江、乐山、眉山、宜宾、广安、雅安、资阳、遂宁等地级市,从城市等级体系来看,四川省区域内除了成都为特大城市以外,自贡、绵阳、南充、泸州为大城市,雅安为小城市,其余城市为中等城市。这种行政区划分割,可能会妨碍社会政策整合,制约公共服务共建共享进程。

二、强化成渝地区双城经济圈公共服务共建共享的建议

(一) 建立公共服务共建共享协商协调机制

合作共赢是成渝地区双城经济圈公共服务共建共享的核心要义,这种协商协调机制是建立在成渝共同利益之上的。由于区域公共服务超出了行政管辖范围,只有多元主体的政府之间精诚合作才能完成。依据不同种类的公共服务特殊性质,可通过不同方式实现公共服务功能的统筹整合。同样,为强化成渝地区双城经济圈公共服务共建共享,可以筹建公共服务共建共享领导小组,由四川或重庆的分管领导任组长,两地财政局局长任副组长,成员包括发改委、经信委、文旅委、卫健委、住建委、教委、农委、人社局、民政局、交通局、规资局、环保局、公安局等部门负责同志,办公室设在财政局。公共服务共建共享领导小组及其办公室负责制定推进成渝地区双城经济圈公共服务共建共享的方针政策、规章制度,协调成渝与中央之间、成渝地区之间的关系,梳理调解成渝本行政区域内各区县内部关系,监督管理地方政府协议事项的执行。此外,除开政府间的协商协调机制,私营企业、行业协会、社会团体等也可加强合作,构建行业交流协商平台,在政府协商范围框架内,制定认可度高、操作性强的措施、章程,推动成渝地区双城经济圈公共服务共建共享工作的进一步发展。

(二) 完善公共服务共建共享多元运营模式

完善多元的公共服务共建共享运营模式,对提高公共服务质量和水平具有十分重大的意义。当前,公共服务仍然是政府主导型模式为主,由于政府主导型公共服务自身的局限性,难免会存在公共服务成本与效率的矛盾、质量与数量的矛盾等问题。与政府主导型模式不同,具有市场基因的企业主导型模式,由于熟悉市场、贴近市场、契合市场,再加之运营机制灵活,能够适时适应市场变化实现低成本高效率的调整;第三方主导型模式则主要指政府、企业之外的行业协会、非营利性组织,因为其所有权、经营权分离,并且仅仅只有经营管理权,同时,无追求利润的最大化逐利冲动,所以第三方主导型公共服务更加专业,更有质量。同样,企业主导型、第三方主导型与政府主导型公共服务一样存在诸多缺陷,比如,企业主导型公共服务追求短期

投入,快速收益,拒绝长期性和高风险项目,这在一定程度上不符合公共服务供给的初衷。鉴于此,唯有完善多元的公共服务共建共享运营模式,采取多元主体联合供给公共服务,才能满足成渝地区广大人民群众对公共服务的需求。另外,在推进公共服务共建共享多元运营体系的形成过程中,要科学、合理地运用不同模式,发挥优点,摒弃缺点。

(三) 构建公共服务共建共享配套保障制度

在共建共享公共服务过程中,不可避免地牵扯到成渝区域内各地方政府以及人民群众的切身利益,纵观国内外成功经验,以配套保障制度创新为抓手是普遍共识。一是构建财政保障机制。成渝地区双城经济圈涉及的区域范围大、人口多,地区与地区之间经济社会发展不平衡,所面临的困难、问题不尽一致,因此要保证公共服务的效率和质量,必须要构建财政保障机制,完善财政转移支付制度,以各地一般预算支出为参照指标,合理确定公共服务投入财政转移支付比例,通过探索建立四川、重庆横向财政转移支付机制,结合成渝地区双城经济圈内纵向财政转移支付,逐步缩小公共服务财政投入差距,实现公共服务的共建共享。二是构建利益补偿机制。着眼公共服务的“共建”“共享”原则,针对不同类型的公共服务,采用不同的利益补偿方式。例如,对于各方都受益的公共服务项目,要按照受益程度提前约定投资比例,完成产权分割和利益划定;对一方受益有损的公共服务项目,应按照市场经济社会“谁受益谁补偿”的普遍原则,建立相应的利益补偿机制。三是构建评价问责机制。公共服务共建共享的评估应公开、透明,无论是政府主导型、企业主导型,还是第三方主导型公共服务,均应该让公共服务的受益者参与其中,充分发挥群众监督、媒体监督的正能量。将公共服务共建共享的评价纳入政绩考核体系,以此强化对各级官员的激励作用,同时,加强公共服务的审计、监督、检查,严格执行问责制度,保证公共服务资金使用的合法、合理、高效,最终有序推进公共服务的共建共享。

作者单位:中共重庆市丰都县委党校

责任编辑:张波

“第一书记”嵌入精准脱贫场域的行动类型与行动策略

刘 恒

“第一书记”是精准扶贫精准脱贫方略的一项具体制度设计。从2014年建立驻村工作制度以来,包括干部驻村帮扶制度^[1]、贫困村“第一书记”全覆盖制度^[2]、选派“第一书记”工作长效机制等“第一书记”驻村扶贫制度设计全面铺开,是“第一书记”作为基层治理的重要力量的多样化制度安排。^[3]显然,探讨“第一书记”嵌入精准脱贫场域的行动类型与行动策略,对于提升乡村振兴的治理效能具有重要价值。

一、“第一书记”的扶贫行动类型

从马克斯·韦伯的行动理论视角来看,作为行动者的“第一书记”可以分为四种行动类型,即科层行动型、价值合理型、村庄能人型、目的合理型。不同行动类型的“第一书记”在价值诉求、工作动机、价值认同感三个层面呈现出结构性差异。

(一)科层行动型“第一书记”的界定及要素

科层行动型“第一书记”在扶贫实践中基于组织安排、上级指示的情境下进行行动,主要表现为向上级负责、按照文书档案程序化工作,带有明显的科层化色彩。

在扶贫实践中科层行动型“第一书记”的价值诉求主要表现为根据“组织委派”“上级安排”执行政策,其工作动机主要表现为完成上级交办的任务。在价值认同感方面表现为按照科层结构实施与相关部门的沟通协调工作,对扶贫政策的理解程度方面,“第一书记”更多体现为按照上级规定的政策内容和范围执行。

(二)价值合理型“第一书记”的界定及要素

价值合理性行动是为了某种绝对价值或自觉信仰,表达对行为本身所包含价值所持之自觉信念,不计较最终的结果如何。^[4]本文将纯粹基于道德、理想价值而执行扶贫政策的“第一书记”界定为价值合理型“第一书记”。

在驻村扶贫过程中,价值合理型“第一书记”的价值诉求表现为服务村庄,以实现脱贫为最终目的。其工作动机以实现个人价值,服务村庄为主,带有高度的超工具价值的道德意识和利他动机。在价值认同感层面而言,价值合理型“第一书记”对扶贫事业具有高度的认同感,将做好村庄扶贫工作作为自己的使命,能够与村两委干部积极交流,也

会在具体工作中与其他干部共同行动,听取其他领导者的意见。

(三)村庄能人型“第一书记”的界定及要素

村庄能人型“第一书记”是指基于实现个人抱负、回馈村庄等个人精神及其情感依赖,以实现村庄的脱贫事业发展为目标的“第一书记”。

村庄能人型“第一书记”对待扶贫工作的价值诉求表现出更强的责任感和认同度,将扶贫工作作为自己的事业,同时对自己所取得的成效感到满足。价值认同感方面,村庄能人型“第一书记”经常与村民积极沟通,和村两委及上级部门积极沟通互动,具有较强的决策力和组织实施力。

(四)目的合理型“第一书记”的界定及要素

目的合理性行动者的目标和手段都是通过个体理性选择的。^[5]目的合理型“第一书记”是指在目标权衡考量的基础上,选择最有利于自身扶贫行为及其效果的扶贫政策行动者。

在具体扶贫实践中,这种类型的行动者往往以“实现晋升过渡”“升职加薪”“获取优秀干部”等作为自身驻村扶贫的工作动机。目的合理型“第一书记”具备较强的组织实施能力和果断的决策作风,在专业知识学习能力方面表现突出,开展脱贫工作会有一些创新,往往能获得较好的脱贫成效。

二、不同类型“第一书记”的扶贫行动策略

(一)科层行动型“第一书记”的扶贫行动策略

一是确保驻村扶贫事务的顺畅执行。科层行动型“第一书记”基于上级考核压力采取被动行动型策略。在扶贫工作安排过程中,面临群众需求与国家公共政策供给时,科层行动型“第一书记”更偏好于作为政府的代理人角色,在驻村脱贫的工作实践上创新性举措较少,以完成基本任务为行动策略的首要考量标准。

二是缺乏创新动力。科层行动型“第一书记”在处理村级不同机构关系时容易处于相对弱势地位,主动与村两委干部进行多种信息沟通的积极性不高。在解决村内自我发展能力问题上,主动解决问题的意识不强,更多依赖于上级政策支持,对其自身的资源禀赋认知相对不足,缺乏以自身资源与能力支持脱贫攻坚的能动性。

(二) 价值合理型“第一书记”的扶贫行动策略

价值合理型“第一书记”能够较快取得村民的信任,更容易与村民形成融洽的互动关系。这一类型的“第一书记”把个人的责任与村民的利益联系起来,凭借自身优势,为村内带来实际脱贫成效。价值合理型“第一书记”较强的服务意识是决定扶贫成效的关键因素。一般而言,这一类型的“第一书记”能够为自己的驻村工作尽心竭力,与村民建立多层次的沟通协调渠道,更容易建立起良好的干群关系。

价值合理型行动下的行动者在解决村民生活工作中的问题时,以最大化服务村民为工作目的,采取的行動策略也体现为村民办实事、办好事的初衷,因此在驻村工作的过程中以“为村民干实事”“亲近村民”的形象出现。

(三) 村庄能人型“第一书记”的行动策略

村庄能人型“第一书记”具有主动作为的心态,行为积极主动。情感行动下的“第一书记”把扶贫工作当成自己的事业,对待工作饱含热情,把扶贫工作当成自己的工作职责所在,设立坚定而明确的目标,主动作为,积极提高工作效率。

村庄能人型“第一书记”更倾向于主动建构工作网络。在进驻村庄后,村庄能人型“第一书记”首先与村两委进行必要的信息沟通,了解组织结构建设、贫困户的基本情况、扶贫工作进展等相关信息,主动建构基于扶贫的各类工作网络,如贫困户资格审查与资金发放网络、驻村工作队工作协调网络等。

(四) 目的合理型“第一书记”的行动策略

目的合理型“第一书记”有一定的自利利他动机,希望通过驻村扶贫积累农村工作经验,同时积极为帮扶对象结对项目,进一步改善贫困村状况,并对各类荣誉称号较为关注,体现出很强的务实精神。

目的合理型行动下的“第一书记”的行动策略可能表现出短期效应,容易为了实现绩效考核政策目标而与村内的实际需求相冲突,引起扶贫政策资源的浪费。

三、对策建议

本文运用马克斯·韦伯的行动理论,构建了“第一书记”嵌入扶贫场域的“动机—行动”分析框架,概括出不同类型“第一书记”的表现特征,即科层行动型、村庄能人型、价值合理型、目的合理型四种“第一书记”行动类型。通过理论架构进一步厘清了不同行动者类型的行动策略,并针对“第一书记”在脱贫攻坚工作中存在的问题,提出如下建议。

第一,激发科层能动型“第一书记”的创新动力。由于项目落实需要充足的资金支持,“第一书记”仅依赖派出单位获得扶贫资源支持难以持久。因此,应当充分尊重科层能动型“第一书记”的主观意愿,关注其内心想法,制定合理有效的激励措施,

提高驻村积极性。对于已驻村的“第一书记”,要在工作上提供持续性的资源支持,在生活上关心他们的个人需求,以期最大限度地发挥人员资源优势,激发“第一书记”的创新动力,推动自身工作的可持续性进行。

第二,提升价值合理型“第一书记”的权责匹配精准度。在派驻价值合理型“第一书记”时,需要结合“第一书记”的个性化特征及驻村地点,关注其工作状况,协调村干部和“第一书记”的工作安排,增强权责匹配度,加强绩效考核的科学性,让“第一书记”有相应的行事自主权和决策权。

第三,充分发挥村庄能人型“第一书记”主动热切的扶贫意愿,加强对“第一书记”的专业知识培训和管理技能训练,更大限度地发挥他们的个体主观能动性。

第四,制定弹性的考核激励制度以激励目的合理型“第一书记”。目的合理型“第一书记”具有较好的脱贫成效,但是由于“第一书记”的驻村时间不长,要想在短期内达到较明显的扶贫成效容易出现注重绩效而忽视村内的长期效益的问题,导致村内有效资源得不到优化利用,反而浪费了扶贫资源,出现返贫等负面效应。因此,应当制定弹性的考核激励制度,在关注村民实际需求的同时信任“第一书记”,进行科学合理的考核设计。既要重视目的合理型“第一书记”扶贫绩效,又要综合考量项目资源的成本,合理预期项目效益。

基金项目:西南政法大学“十九大”专项重点项目“深度贫困精准治理研究”(项目编号:2017XZZXZD-12)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 建立精准扶贫工作机制实施方案[EB/OL]. 国务院扶贫网, 2014-05-26, http://www.cpad.gov.cn/art/2014/5/26/art_50_23765.html.
- [2] 中组部、中央农办、国务院扶贫办. 关于做好选派机关优秀干部到村任第一书记工作的通知[EB/OL]. 人民网, 2015-05-01, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0501/c1001-26934818.html>.
- [3] 中国政府网. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. 中国政府网, 2018-02-04, http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [4] [美]塔尔克特·帕森斯. 社会行动的结构[M]. 张明德, 夏遇南, 彭刚译. 译林出版社, 2008: 273-274.
- [5] [德]马克斯·韦伯. 社会学的基本概念[M]. 胡景北译. 上海人民出版社, 2005: 33-34.

作者单位: 华中科技大学马克思主义学院
责任编辑: 张波

基层公共治理的现实困境及其优化路径

赵佳乐 王 斌

党的十九大明确要求：“打造共建共治共享的社会治理格局”。这为我国新时期的治理体系、机制的完善指明了方向。党的十九届四中全会进一步明确，要构建基层社会治理新格局，健全党组织领导的城乡基层治理体系，发挥多元主体作用，推进治理体系和治理能力现代化。在现代公共治理理论背景下，为实现党的十九届四中全会提出的目标，我国在治理主体的选择上日益呈现多元化趋势，政府与其他利益主体的良性互动在治理过程中受到重视。城乡基层公共治理的法治化、科学化、精细化水平和组织化程度可以在多元主体的良性互动下得到提升。本文通过界定基层公共治理的理论内核和运行环节，分析基层公共治理由于治理主体间关系不明、运行流程不畅所导致的现实困境，并提出应对基层公共治理困境的路径。

一、基层公共治理的理论内核与运行环节

（一）基层公共治理的理论内核

20世纪90年代末期，公共治理理论在西方公共管理改革的背景下兴起。在这一理论发展的过程中，我国结合自身特点，在实践中不断探索具有中国特色的公共治理体系，丰富了公共治理的理论内涵。党的十八大以来，我国充分发挥社会主义制度优势，从公共治理的宏观层面到微观层面，从各领域的系统治理到城乡社区治理，都进行了更加广泛、深入的创新实践。

进入新时代，党的十九届四中全会在国家治理体系和治理能力现代化的框架下，明确提出要构建基层社会治理新格局。党的十九届四中全会对国家治理体系和治理能力现代化做出全方位部署安排，而基层作为整个社会治理当中最基础的单元和最深厚的支点，基层公共治理制度、体系的革新对于整个国家治理体系和治理能力现代化的实现有着重要意义。为实现基层共建共治共享的治理格局，基层公共治理的核心目标就要指向社会的公共

利益，而不是个人或部门的利益。基层公共治理的理论内核强调在治理中“公”的利益以及“共”的责任。治理主体在享有治理权和拥有治理资源情况下付诸一定的治理行动，同时也必须承担治理失效的风险，并追究治理主体的责任。基于以上的讨论，可以将“共”解释为“基于格序层级的多主体网络体系”，而多主体的关系、职责、任务的不同，又决定了“共”的结构。

在基层公共治理中多元治理主体具有网络化的结构关系。第一，基层党委和各级党组织作为领导核心，为其他治理主体参与公共治理提供政治保障，在宏观上引领多元治理主体，发挥决策主导作用，在微观上协调关系，确保党的决策能够落地执行。第二，基层政府在公共治理中发挥服务型政府的职能作用，规范管理内容，对管理过程和结果负责，具有统筹的行政职能。基层政府在整个治理网络中，既要做到“放”，将资源有效下沉；又要做到“管”，通过互联网手段创新公共治理的监管流程，提高管理效率；还要做好“服”，在公共治理中不断优化创新基层服务的质量和水平。第三，村、社区组织协助政府提供公共服务，及时回应群众需求，成为政府治理与群众参与的桥梁，具有协调化解基层社会矛盾、维持公共治理的稳定性、整合公众参与治理的任务。第四，公众在基层公共治理中，既是治理主体之一，又是治理效能的检验者以及治理成果的共享者。公众的特殊性在于，单个的个体无法参与公共治理，必须通过整个社会网络的协作，才能参与到公共治理之中。

（二）基层公共治理的运行环节

基层公共治理想要形成多元治理主体之间共建、共治、共享的治理格局，一方面需要基层政府和基层社会组织在党委和各级党组织领导下形成权责明确、统一指挥、上下联动的共建协管分享机制，另一方面要扩大社会公众在公共治理环节中的参

与度。

基层公共治理主要有以下几个运行环节:第一,在农村,乡镇政府作为我国最基层的政权机关,其作为执行者,将国家政策法规落实到基层;在城市,街道办事处作为基层政府的派出机关对上要接受上级党委和政府的领导、完成上级职能部门下达的工作,对下则要指导社区组织开展政治引导、文化建设、综合执法等公共治理的具体工作。第二,村、社区组织一方面协助基层政府,将基层治理中“最后一公里”的治理、服务落到实处;另一方面要联系群众,激发基层群众参与治理的积极性以及自治组织的活力。第三,基层城乡群众在网格化协同治理体系下,共同参与到民主治理、民主监督的实践中,并努力实现自治,为基层公共治理有效运行托底。以上三个环节,都要在党委、各级党组织的全面领导下开展,党既要统筹全局,又要通过党建连接基层行政力量和基层社会力量,实现治理的有效性。基于以上分析,本文构建了基于格序层级的基层公共治理多元主体网络关系运行图(见图1)。

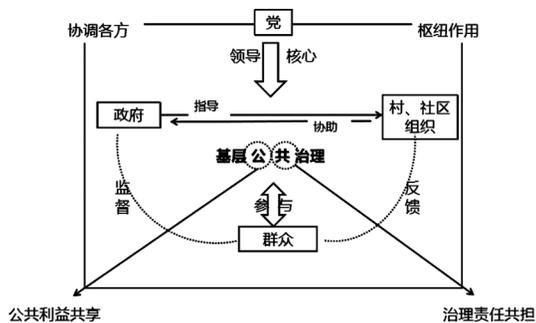


图1 基于格序层级的基层公共治理多元主体网络关系运行图

二、基层公共治理的现实困境

(一) 基层公共治理理念薄弱,人事分离

当前,基层公共部门的工作人员由于缺少专业知识系统的学习与培训,造成其在实际工作中的公共治理理念薄弱。基层公共部门领导主要负责管理工作,普通工作人员也只承担自己分配到的工作任务,对相关工作与公共治理理念的关系思考不够深入。因此,在基层公共部门中“公共治理”的理念较为模糊,工作人员在执行工作任务时容易凭工作经验办事,较少考虑理论知识,治理能力有待提升。而上级部门对于治理理念在基层工作中的考察更聚焦于结果,对于治理过程的重视度不够高,这就造成基层公共治理的第一个环节出现阻滞,基层政

府在落实政策法规以及指导社区组织开展治理工作时难以将理论应用于实践中。

(二) 基层公共治理权责与资源不匹配,效能有限

一方面,对于城市的街道办事处以及农村的乡镇政府来说,由于下达任务的上级职能部门多,涉及治理、管理的任务和工作范围广且内容繁杂,基层成为社会治理的兜底部门,造成全能政府无边界化。基层政府业务繁杂,但是相关经费和资源的下沉有限,基层政府难以将有限的资源全部应用到治理的各项业务和工作中。另一方面,对于村、社区组织来说,由于经费和资源下沉不到位,造成了自治组织行政化。城市街道办事处作为基层政权的派出机关,承接大量上级业务,只能将具体业务细化分解到社区组织;乡镇政府也同样将业务细分到村民自治组织中。但村、社区组织作为群众自治组织,存在缺经费、缺人员、无权力的现实,而且群众自治组织的定位又决定了其资源获得渠道的单一性,因此,只能依靠上级政府及其派出机关,通过行政化所获得的资源和权力开展工作。综上所述,基层政府和村、社区组织在人财物权等资源配置方面,存在均等化、平均化、应急化和部门利益化的情况,这就影响了二者在基层公共治理第二个环节中运行的畅通性和治理的有效性。

(三) 基层公共治理职责边界模糊,岗无确责

基层公共部门虽然设置了不同的岗位、职位,但很少有明确的岗位说明。在实际工作中,一般工作人员在公共治理中很难完全按照岗位职责规定的边界和范围的界定完成任务,甚至有些工作人员身兼多职,容易造成岗位职责交叉甚至混乱。更甚者只有部门职责,没有具体的岗位职责。这一困境造成基层公共治理主体间职责关系不明确,“共”的责任共担机制难以实现。

造成这一问题的原因是,基层公共部门没有制定“职位到岗、责任到人”的岗位管理机制,领导的任务下达、分配存在一定的主观性,其规制性不强,而普通工作人员也难以拒绝领导分派的职责之外的工作。因此,职责边界模糊影响整个公共治理环节中责任分担机制的有效运行。

(四) 基层公共治理职位设置有职无权,运行不畅

在基层公共部门,特别是在城市的街道办事处

以及农村的乡镇政府,工作人员虽然有具体的职位,但是由于上级考核部门数量多,在履行职位职责中,权责相对不对等,对基层群众提出的需求不能完全满足。街道办和乡镇政府缺少为群众解决困难的权力,而上级政府又不了解群众的个体需要,难以做出符合实际的具体决定,基层公共部门在公共治理中运行效率变低,能动性减弱。

这一问题的根源在于在基层职位设置和规划中没有将责权利有机统一,且缺乏职位分析制度,造成职务的设置只关注了要完成的业务和任务及任职的资格,但是在相应的权力分配中,上级政府或者职能部门采取了事权分离的做法,可能导致上下级政府部门之间出现推诿现象,这可能会带来基层公共部门权力使用不当、业务指导与相关权力之间的界限不明、权力成为约束基层工作的手段等风险。这一问题会影响到整个公共治理环节中权力的行使以及上下交流的畅通性。

(五)基层公共治理流程不清,协同失效

上级政府和职能部门业务下沉到街道和村、社区组织后,重点关注各项工作的结果和效果,对工作的过程、基层人员职责履行、业务开展过程的指导和监督不够重视。同时,基层和上级政府在公共治理的具体工作中缺少协同、协调系统,而只有结果的问责。这就造成了基层公共部门在工作中,常采取规避矛盾的做法避免被问责。

这一困境产生的根源是在基层岗位责权利分离的基础上,对于基层公共部门的业务流程的构建和设计中,人为地将上级领导业务、职能部门的指导业务,融入基层部门的业务流程之中,产生了基层部门业务流程的纵向剥离,并对其产生压力作用。而这种纵向的流程,又干扰了横向正常的业务链条。

(六)基层公共治理绩效评估公共性缺失,重绩效轻公共利益

当前基层公共部门对于绩效的评估,相对还停留在对“德、能、勤、绩、廉”这几个较为宽泛的定性评价考核指标上,这就造成了上级对下级更注重考核结果,对公共利益的整体提升、公共治理过程方法、基层群众的反馈不够重视;而下级执行公共治理任务时会主动规避矛盾,选择减少矛盾的处理方式,这就造成了真正的基层治理难题和群众反映的社会问题难以解决。“治理绩效”在基层公共治理

工作中,一定程度上带有功利主义色彩,有可能成为基层官员展示治理成果或者获得晋升的一种方式。

产生这个现实困境的根源,一是基层公共部门对公共治理中治理理念的核心目的不够明确;二是以保障公共利益为目标的基层公共治理绩效管理制度体系不健全,其绩效考核机制不能完全反映治理成效。这一问题主要反映在基层公共治理的最后一个环节上,人民群众在参与公共治理时的监督、反馈机制不能很好地发挥作用。

三、基层公共治理的优化途径

(一)强化党对基层治理的全面领导

强化基层党委和各级党组织对公共治理的归口管理机制,建立起党对业务“总揽全局、协调各方”的运行机制,为其他公共治理主体提供政治和组织保障。首先,党为基层公共治理提供前进方向,除了要抓好纵向的基层党建工作,保障基层治理系统运行流畅,还要依靠区域化的党建工作,在横向上联结不同的基层治理主体,并串联起新的社会治理主体,填补新出现的社会空间,形成网络化的基层党建。发挥好基层党委、党组织在社会治理中的领导者、协调者、枢纽者作用,增强各种治理资源在治理网络中的兼容性。其次,提高基层党委和各级党组织的决策水平,对公共治理领域相关决策要进行科学评估论证,积极听取群众意见,树立党组织在治理工作中的领导核心地位,提高基层党组织的动员力。最后,优化党对基层全面领导的方式,既要把握总方向,引导行政力量在公共治理中提高服务效能,又要代表人民群众的利益,规范社会力量,激发多元主体的创造力与活力。

(二)优化整合基层公共治理的业务流程

首先,以职责关系为切入点,按照“科学规范”的要求,进一步完善基层公共治理部门和机构的内部治理工作流程体系,对工作程序、工作流程进行细致梳理和规范,运用业务流程再造技术,对各项治理业务事项、权力事项和公共服务事项进行流程改革。其次,以职能关系为切入点,按照“运行高效”的要求,对涉及多个部门和机构的公共治理工作事项,进一步划清职能边界和合作、流转程序,聚焦主责主业,突出重点关键。最后,以权力清单为核心,明确部门和机构的治理权力运行流程,将每项治理权力进行编号,并围绕权力清单的权力事项

形成和优化权力运行流程图,尤其是形成治理决策权和监督权的权力运行流程图。

(三) 建立基层公共治理信息共享机制

实现网络化治理的一个重要基础是对治理资源的整合与共享运用。在资源依赖主义中,网络的形成在于行为者对资源的相互依赖。整合与共享是资源共享机制的两大功能。资源整合就是基层公共治理的多元主体各自拥有的资源集中起来;资源共享是基于共同的治理目标统一调配资源。通过资源共享机制实现治理功能的互补,就要以现代技术为载体,加快开发数字化机构建设,加快基层公共治理信息系统的一体化建设,构建基层公共治理数据共享平台,完善文件流转、业务推进、协同合作的数据化、信息化手段,提升运行效能。值得注意的是,要避免网络化治理中“大厅一站式”政府与“网络一站式”政府两种不同的治理路径出现职能的重叠以及行政资源的浪费,要明确界定不同治理路径的职责任限,根据实际情况进行职能的合并或分设,提高治理效率。

(四) 建设基层公共治理对话机制

在建设信息公开机制的同时,需要构建多层次、多部门之间在基层公共治理中的对话机制。在科层制的组织构架下,打破组织内部对话不畅通的壁垒。首先,建立相关的网络或直接沟通的制度和平台,各层级、部门能够及时收集和反馈工作中遇到的问题,根据现实要求确立或调整职责边界以及岗位责任,理顺基层治理各环节的协作机制,有效下沉资源,形成纵向指挥畅通、横向合作迅速有序的格局,构建“党-政-社-群”动态化的沟通反馈机制。其次,通过对话机制的建立,政府明确自己的“服务型政府”角色,通过媒体、互联网平台举办一系列活动,鼓励多元主体参与基层公共治理,尤其要打破基层群众对政府职能的传统看法,主动成为公共治理的参与者而非旁观者,这样自下而上的反馈流程才能顺畅,进而真正实现基层多元主体的共建协管。

(五) 建设基层社会信任机制

建立以社会主义核心价值观为基础,以社会主

义法制为约束的基层社会信任机制。“价值观”和“法制”在构建社会信任机制中的层次和功能是不一样的,但是二者相辅相成,在基层公共治理中共同发挥作用。首先,通过教育、实践将社会主义核心价值观的内容、形式转化为一种社会多元主体普遍认同并共同遵循的价值理念,特别是要将中国传统的优秀治理文化引入社会主义核心价值观当中,并将其在基层公共治理中转化为“家风”“乡风”建设、社区文明条约的建立等。通过社会主义核心价值观来增强基层治理主体,尤其是社会公众在参与公共治理中的责任感和使命感,从而解决基层公共治理中组织行为的整体塑造,包括思想和行为习惯等内化的东西。其次,通过规范的法律制度安排,为基层社会治理提供制度性的外部约束。但社会组织是由个体的人所组成的,还体现出“复杂社会人”的特性,仅依靠“法制”约束而不遵循社会主义核心价值观的内在调节,就可能带来整个社会生存根基的动摇,这就需要社会主义法治来约束底线。由此形成以社会主义核心价值观为基础的诚信文化辐射约束效应,以及社会主义法制为基础的外在强制性约束机制。

在新时代背景下,我国基层公共治理要求多元治理主体形成“共建、共治、共享”的基层治理新格局。在实践中破解困境,需要在构建基层公共治理信息共享机制、对话机制、社会信任机制等基础上,实现全社会达成共识性承诺,建立一种以维护和促进公共利益为目标,从而明确基层公共组织和部门共同的公共性目标,由此促成公共利益的最大化,推进基层公共治理体系和治理能力的现代化。

作者:王 斌,西南大学国家治理学院教授、博士生导师、西南大学公共管理专业硕士(MPA)教育管理中心主任、西南大学公共事务与基层治理中心主任

赵佳乐,西南大学国家治理学院公共政策专业硕士研究生

责任编辑:张 波

重庆市公共安全治理的实践新困境与优化路径

孙 雪 孙宗国

2020 年 9 月 14 日,国务院安委会办公室印发《国家安全发展示范城市建设指导手册》(安委办函〔2020〕56 号),要求对标对表做好国家安全发展示范城市创建工作,不断提升城市安全管理水平。但重庆城市公共安全治理在取得突出成绩的同时,在防洪、防疫、防宣、防技等方面也面临新困境,具体可从韧性路径、社区路径、文化路径、智能路径四方面进行优化。

一、重庆市公共安全治理的实践新困境

(一)城市防洪工程及基础设施的韧性技术有待提升

2020 年长江 5 号洪水、嘉陵江 2 号洪水过境重庆,造成 26.32 万人受灾,直接经济损失 24.5 亿元,此次洪峰过境也折射出重庆市基础设施及城市管线的安全韧性有待提升。一方面,城市堤防、河道等防洪工程的韧性技术运用还不够,没有充分考虑城市“灰犀牛”洪水事件的发生,使得城市堤防、河道等城市防洪排涝工程的防御能力、应灾处突能力有限,以致长江 5 号洪水、嘉陵江 2 号洪水过境重庆时,洪水溢出江道,倒灌洪崖洞、朝天门、磁器口、喜来登酒店等重庆知名景点、建筑、地标。另一方面,影响城市基础设施正常运转的不确定性不断增加。在此次洪峰过境的影响下,城市长输油气管线、电力和天然气管线、供水管线、排水管线、广播电视管线、通信管线等地下城市管线、综合管廊的正常运转受到考验。如城市排水管线,在受洪水挤压下,导致排水管网变形、破损、垮塌,造成淤泥堵塞,全市受灾排水管网 2000 余公里,损毁排水管网 463 公里,多处引发城市内涝等次生灾害,严重影响居民正常生活用水和排水。

(二)城市老旧小区防疫面临新困境

截至目前,重庆市 2000 年以前建成、公共设施落后、影响居民基本生活的老旧小区达 7394 个、面积 1.02 亿平方米。这些老旧小区因流动人口较多、人员构成复杂,容易因人口聚集引发疫情反弹,导

致疫情产生弥散式的“涟漪效应”^[1],使得疫情联防联控工作形势更为紧张。通过调研,发现老旧小区常态化的疫情联防联控工作面临新困难:一是对于没有物管的老旧小区,自治防疫队伍需要充实。疫情联防联控除依靠政府队伍,也可利用小区内自治防疫队伍骨干。如当地 XX 区桃花桥社区自治防疫队伍骨干 300 多人,但年龄结构偏大,又因 24 小时值班值守,工作量大,迫切需要充实自治队伍的年轻力量,提升防疫工作成效。二是对于开放式的独栋小区,封闭管理难度大。独栋小区因没有围院,甚至有的独栋小区和外界马路直接联通,封闭围栏不得不占用一定的市政道路,使得本就狭窄的马路变得更窄,影响了交通秩序,容易引发交通事故,亟需思考如何采取更加贴切的封闭管理措施。三是对于老旧小区的疫情防控物资持续性供应亟需再思考。老旧小区防疫物质员能做到一定程度上的自给,但只能保证小区日常所需口罩、温度计等基本防疫物资的收支平衡,疫情防控所需护目镜、防护服、消毒等工具所需费用较高,紧靠政府支持无疑增加公共财政负担,亟需思考如何保证持续性、常态化、多元化的防疫物资供应。

(三)城市安全知识宣传后吸收转化不彻底

政法部门、应急部门、住房与城乡建委部门、消防部门等多个部门“进企业、进机关、进学校、进社区、进家庭、进公共场所”对城市居民开展了“平安知识、应急知识、消防安全”等各种安全应急知识的宣传教育培训,但宣传教育培训后,居民个体安全知识的二次转化吸收率低,没有发挥出安全知识的价值和功能,使得居民不安全行为仍时有发生。以 2020 年元旦渝北区加州花园小区火灾为例,事发地相关政府部门、社区经常组织当地居民开展消防知识的宣传教育培训,其中《消防安全常识二十条》第十四条明确规定“不乱扔烟头”已多次宣传过;但火灾起因仍是居民乱丢烟头引燃棉被所致;《消防安全常识二十条》第十三条明确规定“不占用、堵塞或

封闭安全出口、疏散通道和消防车通道”也多次宣传。火灾事发救援中,消防车辆因私家车占用消防通道,耽误救援最佳时间,扩大了火灾过火面积,这也表明当地消防救援与创建国家安全发展示范城市规定的消防需5分钟内到场参与救援还有一定差距。综上可见,社会个体的安全知识宣传教育培训之后的二次转化吸收率低,没有实现安全知识“内化于心,外化于行”。

(四)城市数字应急体系建设滞后于城市发展实际

《应急管理信息化发展战略规划框架(2018-2022)》中明确指出“信息化是构建新时代大国应急管理体系的基础工程”,重庆市在城市数字应急体系建设方面存在如下新问题。

一是城市智能应急、数字应急整体认知水平较低,城市风险数据采集的标准性及内容的完整性、时效性、兼容性等缺乏标准规定,使得多部门、多层级协同应对突发事件时,信息汇总手段欠缺,系统集成困难,数据共享、深度应用不充分,数字应急出现“各自为战”状态。调研发现,街道社区在疫情常态化防控中,收集社区居民健康信息时,在权限上、技术上不能实现对收集的原始健康数据信息进行二次转化利用。

二是城市数字应急处于智能建设的初级阶段,城市生命线、城市工业企业、人员密集区域、“九小场所”等领域的风险智能感知不全面、不系统,指挥调度不能更好地满足“跨行业、跨层级、跨部门、多灾种”的处置需求,数字应急生态尚未形成气候。

三是缺乏城市数字应急智库,使得基于城市安全数据模型的研发、动态预测预警技术、辅助决策技术及集成解决方案的研发能力受到限制,导致城市数字应急智力缺乏后劲。2018年国家机构调整后,城市安全治理涉事部门及职能职责处于调整适应阶段,重庆市原有的城市应急管理专家库已不能更好地服务于当下,亟待完善。

二、提升重庆市公共安全治理的优化路径

(一)韧性路径:用韧性理念修缮防洪工程及基础设施,提升城市防洪减灾能力

“实施韧性治理是城市发展到一定阶段的必然要求。”^[2]城市防洪减灾是关系国计民生的重大课题。基于2020年长江5号洪水、嘉陵江2号洪水过境重庆的各种实际情景,优化完善城市基础设施及

城市管线的安全韧性,在具体实施中不能采取“一刀切”方式。一方面,查找已有城市防洪工程及基础设施存在的风险和韧性不足问题,进行修补和完善;另一方面,提升城市防洪工程及基础设施的安全韧性,确保城市基础设施、城市管线、综合管廊等的本质安全。可借鉴荷兰自动闭合防洪堤(SCFB)的韧性做法:洪水来,自动闭合防洪堤自动升高,保障人们安全;洪水退,自动下降,也不影响城市的正常运作。具体操作中,可在长江、嘉陵江流经的人口密集区等,设立自动闭合防洪堤,使城市可以应对“灰犀牛”“黑天鹅”式的各类洪水。

(二)社区路径:创新联防联控工作方式方法,增强城市防疫能力

一是充实自治防疫队伍骨干力量,确保骨干力量年轻化、专业化。“充分发挥党建引领社区公共安全治理”^[3]的组织动员、“资源链接与服务链接作用”^[4]。可推广重庆九龙坡区“社区吹哨、党员报到”的举措,通过机关党员干部“走出来、站上去”引领带动社区楼栋党员、年轻人,充实小区自治防疫队伍的骨干力量,发挥党员先锋模范作用;加大对社区自治防疫队伍骨干的培训力度,确保防疫工作所需的专业知识。二是创新封闭管理措施,加强对开放式独栋小区的防控管理。按照因地制宜原则设计开放式独栋小区的防控管理措施,防控管理措施不能影响居民日常生活,也不能引发次生影响。重庆巴南区木洞镇对暂不具备实行“封闭管理”的422个单体楼栋建立了疫情防控工作网格化管理体系,组织社区工作人员、志愿者等共104人划片区管理楼栋,其经验和做法值得推广借鉴。三是创新服务方式,助力提升老旧小区防疫工作的常态化、持续化效果。可通过购买服务、打通物业快速进驻渠道等方式,解决老旧小区疫情防控常态化、物资持续性问题。可借鉴北京做法,北京财政局积极谋划、主动服务,对老旧小区以政府购买安保服务的方式,开展社区(村)24小时巡查,将疫情防控工作落到实处。也可借鉴广东做法,即属地社区居委会在乡镇(街道)指导和协助下,按照应急程序选定一家物业服务企业火速进驻无物管的老旧小区着手疫情防控工作。

(三)文化路径:共建共治共享安全文化,优化城市安全知识宣传工作

一是立足多元化,拓宽师资库,实现共建安全

文化。尝试让企业安全事故的责任者、风险防控不力相关责任者等成为“安全宣传员”，走进企业、机关、学校、社区、家庭、公共场所，参与宣传教育培训，用“真实责任人”讲“真实安全事故”，增加安全宣传教育培训的真实性、教育性、警示性。

二是立足科学化，创新方式，实现共治安全文化。一方面，深入调研居民安全知识宣传教育培训需求，精准定位培训方向，量身设计培训内容，提升宣传教育培训针对性。另一方面，创新安全知识宣传教育培训方式，立足防灾减灾日、消防安全日、“安全生产月”等重要敏感节点等，以话剧、小品、相声等文艺方式宣传安全知识，让枯燥乏味的安全知识变得更具通俗易懂。拓宽安全知识宣传教育培训场域，疫情期间，可利用抖音、快手等直播平台，把居民安全知识的宣传教育培训转移到网络空间进行线上培训。如上海消防的政务直播，受到很多网友的关注和点赞。

三是立足实效化，创新评估反馈形式，实现共享安全文化。依据培训理论可知，宣传教育培训的完整流程是“查找培训需求—组织培训—评估反馈”，但在实践中大都忽视了评估反馈环节，而评估反馈正是提升居民对安全知识二次转化吸收的关键环节。故在居民安全知识的宣传教育培训中要增加评估反馈环节：一方面，创新居民、企业参与安全知识宣传教育培训后评估反馈的形式。可通过创建个人安全行为记录、家庭安全行为记录、企业安全行为记录的方式反馈安全知识的转化吸收情况，具体由物业、企业进行实施和管理，物业、企业再整合反馈信息给安全知识宣传教育培训的组织部门。另一方面，激发居民、企业参与评估反馈的积极性。对于积极配合物业、企业参与安全记录的居民、企业，给以积分奖励，并对积分达到一定程度的给予必要的物质奖励和精神奖励。

(四)智能路径：建构数字应急生态，提高信息技术的智能安全服务

一是整合风险收集平台，统一风险信息收集标准，完善社区信息共享制度和机制。通过高标准定位、高起点谋划，整合和优化综治、环保、应急等部门风险信息平台功能，延伸和拓展街道、社区风险

信息平台功能，优化、统一规范这些平台风险信息数据的收集标准、集成标准，进一步实现城市“横向到边、纵向到底”的安全信息资源的聚通用，探索完善社区信息共享制度和机制。

二是为数字应急赋能。深入推进云计算、大数据、物联网、人工智能等新兴智能技术在城市风险测算、态势感知、恢复重建以及后续跟踪等环节^[5]运用，实现城市安全服务的数字化、智能化、信息化。

三是建设数字应急智库。发挥专家学者、技术研发机构智慧支撑作用；建立数字应急专家沟通协商平台，保证专家智慧与决策部门的实际需求匹配。可借鉴“清华方案·合肥模式”做法：携手清华大学共建合肥公共安全研究院，推动城市安全与大数据、云计算、区块链等技术深度融合，探索出城市安全治理的新方案。

基金项目：2020年度重庆市社会科学规划青年项目“城镇老旧社区公共安全多重风险防控机制创新研究”（项目编号：2020QNGL30）阶段性研究成果。

参考文献：

- [1] 张爱军. 重大突发公共卫生事件信息的传播特点与治理策略[J]. 探索, 2020(4): 169-181.
- [2] 马奔, 刘杰. 韧性理念如何融入城市治理—基于D市安全发展示范城市创建的启示[J]. 行政论坛, 2020(5): 95-101.
- [3] 刘乐明. 和谐之道: 党建引领社区公共安全治理的动力与机制研究—以上海市A区“田园模式”为例[J]. 江西财经大学学报, 2020(3): 97-106.
- [4] 吴晓林. 党如何链接社会: 城市社区党建的主体补位与社会建构[J]. 学术月刊, 2020(5): 72-86.
- [5] 孙金阳, 龚维斌. 城市公共安全风险治理的现实困境及其破解路径[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2020(4): 105-110.

作者: 孙雪, 中共重庆市委党校应急管理培训中心讲师
孙宗国, 武汉城建集团城发投公司党群工作部(纪检监察室)副部长
责任编辑: 钟学丽

全媒体时代下网络舆情生态的治理

黄洪凯

习近平总书记强调：“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好，符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化，不符合人民利益。”^[1] 习近平总书记高度重视网络空间的安全问题，指出网络已是当前舆情斗争的最前沿。掌控网络舆情主导权，就是守护国家的主权和政权。^[2] 对此，应从全面提升公民网络道德素养、净化网络空间环境、完善网络立法和管理规范等方面下功夫，以促进网络的健康有序发展。

一、信息化时代下网络空间安全的重要性

全媒体时代下，网络技术的发展和普及为公众提供多元便捷生活服务的同时，囿于网络自身的虚拟和隐蔽性，出现了虚假信息泛滥、言语暴力、网络欺诈等网络乱象，给网络社会道德秩序带来极大冲击。

习近平总书记强调，要依法加强网络空间治理，加强网络内容建设，依法治网、依法办网、依法上网，让互联网在法治轨道上健康运行。^[3] 化解网络空间的治理难题，法律是重器，规章是准绳，在坚持网络安全与信息化发展并重的基础上，为维护网络空间主权和国家安全，保障公民的合法权益，促进社会信息化的健康发展，2017年制定实施的《中华人民共和国网络安全法》是我国第一部全面规定网络信息安全空间方面的规范性法律文件。基于该法，制定了包括《微博客信息服务管理规定》《互联网群组信息服务管理规定》《互联网跟帖评论服务管理规定》《互联网论坛社区服务管理规定》等相关规定净化网络信息空间，构建网络信息安全保障体系，迈向网络法治国家。

为保护公众个人信息不被泄露变卖，针对网络个人信息“地下黑市”现象，2020年10月出台的《个人信息保护法（草案）》明确了对盗用、非法使用他人信息等行为的处罚规定，保障了公民权益，促进了个人信息依法有序的自由流动及合法利用。

为提升全社会的网络安全意识，打造全民参与的网络安全良好环境，2019年公布的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》为依法惩治拒不履行信息网络安全管理义务、非法利用信息网络等犯罪行为提供了规范。2020年3月公布《网络信息内容生态治理规定》强调网络信息内容必须遵守法律法规，遵循公序良俗，不得损害国家和公民利益，以营造良好的网络生态，维护国家安全和公共利益。

二、网络空间治理领域存在的问题

在党和国家的持续关注下，我国在网络空间舆情治理方面取得重要成就，同时，在互联网时代下，网络空间治理仍存在较多不足。

（一）地方主流媒体发声不足

基于网络空间的虚拟性和传播速度的迅速性，信息不对称易使公众产生价值观偏差，错信网络中虚假有害信息并助其二次传播。青少年和受教育程度较低的公众，容易受其影响，甚至对官方主流媒体的权威信息表示怀疑，对部分自媒体发布的虚假信息却深信不疑，这与主流媒体的回应不足，在网络舆情上的失声有着重要关系。这促使我们必须强化对网络信息传播领域的监管和治理。

（二）网络法治及监管机构有待健全

法治建设是网络安全治理的底线保障，多数地区网络空间的立法滞后于网络本身的发展，当现实社会的道德舆论建设难以有效适用于网络空间，不能有效约束网络世界的违规行为时，虚假信息泛滥、非主流性意识形态渗透网络之中，便会干扰网络空间的有序发展，甚至会危害地区的稳定。

不同于传统媒体时代，全媒体网络时代，公众交流呈现多样化、便捷化，可以借助不同渠道表达自己的意见诉求，参与政治生活，实现自身的权利，同时也对监管部门提出严格的要求。各级网信办

等监管部门需及时对网络空间进行严格把控,避免危害社会的信息舆论广泛流传,为此需要健全网络舆情的监管部门,健全体制机构以更好地服务社会。

(三) 网络诚信责任意识有待增强

网民在网络空间中的行为较少受到外界现实的压力,也无需对自己所说的话承担相应责任,故在虚拟网络空间中的社会责任感较现实空间而言存在弱化的倾向,即网络实践中的诚信责任意识缺失。统计数据显示,截至2020年6月,“我国网民数量规模已达到9.40亿,互联网普及率达67.0%,高于全球平均水平约5个百分点”^[4]。可见,我国互联网已基本实现普及,手机移动应用使用也基本实现全覆盖,并持续深化。

随着网民数量增多,流动性强,新网民的责任意识较为淡化,诚信意识缺失,加剧了城市人与人之间的不信任感,网络诚信理念、意识亟待加强。

(四) 对西方国家网络舆论控制和渗透的警惕有待加强

“互联网信息技术的发展促进社会信息传播进入多中心时代,也使我们处于各种网络媒体构建起来的社会空间中”^[5],西方网络“复合型制度系统”^[6]在为发展中国家提供网络治理经验的同时,也在企图通过思想、理论无国界的特点,采取多样化的形式进行意识形态渗透。譬如通过宣传“互联网自由论”,利用社交平台向外输出意识形态色彩鲜明的观点舆论,试图掌握全球网络空间话语主导权。同时,需警惕境外网络对抗“审查”技术系统等开发,以技术对抗技术,诱使我国公民便捷浏览相关舆论传播网站。

三、提升网络空间治理的对策建议

(一) 加强网络空间治理的战略规划,健全相关网络法律法规

坚持依法治网、依法办网、依法上网,在地方层面加强网络空间治理的战略规划,建立健全城市网络安全保障体系,并将其纳入政府发展战略框架中。从国家层面来说,近年来我国不断健全网络安全相关法律法规。2017年制定《网络安全法》;2018年成立中国共产党中央网络安全和信息化委员会;2020年3月开始实施《网络信息内容生态治理规定》,10月颁布《中华人民共和国个人信息保护法(草案)》,对涉及我国政治、经济、文化等领域的网

络安全问题进行了战略性维护,从国家宏观层面统筹领导各领域的网络安全及技术信息化等重大问题,制定实施国家网络安全和信息化发展战略、宏观规划与重大决策,从而提升我国网络安全领域的保障能力。

(二) 提升网络空间依法治理意识,加强网络法治建设

依法治理网络空间是治理的底线措施,一方面需要提升公民的法治意识,加强对公众上网行为的正确引导和教育,加强对青少年上网的监督规范。另一方面,需要完善相关法律法规,创新法律制度。对涉及国家、社会、个人等主体的网络信息隐私予以保护,加强对网络数据的严格监管与审核,规范网络后台的数据信息,并设置网络空间数据信息的安全等级,从而规范公众的上网行为。各级网信、司法、公安等部门要主动培育网络法律服务、宣传、援助等社会组织建设。

(三) 加强网络宣传教育,提升青少年网络道德素养

加强网络空间的宣传教育以提升公民,尤其是青少年的网络道德素养。第29次互联网发展状况等统计数据显示,早在2010年,我国20~29岁青少年中使用互联网的比例已经高达72.9%,其中10~19岁占比为69.4%。现阶段,网络无处不在,青少年是潜在的巨大网络用户。建议网络安全进课堂;组建网络安全方面的专家团队;普及网络安全相关法律等知识;播放网络犯罪的案例;培育依法上网的网络法治观念,引导网民养成文明上网、依法上网的习惯。同时宣传中华传统美德,弘扬主流价值观,引导公众树立正确的价值观,减少虚拟化网络对公众身心健康的不利影响。加强网络传播、网络评论方面社会组织建设。由各级网信、宣传、工会、教育等部门牵头,各有关单位积极参与,助力网上正能量传播类社会组织建设。

(四) 提高网络技术创新投入,利用大数据加强网络管控技术

网络安全的本质是技术问题,归根结底要靠技术去解决。因此,需要加大对网络信息技术的研究投入,鼓励公众、社会团体、企业等在技术方面的多元创新,培育和扶持国内相关企业的发展。政府部门要在政策、资金等资源上对其有所倾向和支持,充分发挥我国自主信息技术在网络舆论治理方面

的功效。

“重庆作为全国首批5G规模组网和应用示范城市,以网络建设为基础、产业培育为核心、融合应用为驱动,2020年共建成4.9万个5G基站,进入全国5G规模化建设第一梯队,实现重点地区及场所5G网络连片覆盖”^[7],通过5G技术的应用,一方面对互联网数据信息进行及时汲取、存储与分析,借此提升网络信息管控的技术;另一方面需要不断完善网络信息空间的治理机制,探索治理场域的边界,在保障网民信息隐私、基本权利的前提下,利用敏感词抓取的设置机制、信息输入记忆软件的记录机制、防范非法软件植入的过滤机制等多种措施,全方位精准管控网络信息的传播源头,从而规避网络空间中虚假不实信息的传播和扩散。

(五)拓宽网络民意表达渠道,保障网络信息传播畅通

政府部门要主动创新民意表达渠道,保障表达畅通,尤其需要拓宽公众不满诉求的表达通道,从根本上保障网络信息环境秩序井然。政府部门需认识到社会公众在现实政治生活中所面临的压力,亟需通过体制内路径拓宽个人理性表达的渠道,同时利用网络技术对匿名诉求进行有效处理,从而为网民提供一定限度的自由发挥及适时宣泄不满情绪的有效途径,以缓解民众的生活压力、政治心理堵塞与情绪不满,同时确保网络空间正常、有序、有效地运行。

(六)利用政府多部门联动,加强网络社会文化组织建设

各级网信、发改、工信、科技、商务、文化、旅游、新闻出版、广播电视、工商等部门要主动培育、积极引导移动互联网、大数据、物联网、人工智能、电子商务、数字文化、数字营销、大众创新、万众创业等数字经济社会组织发展壮大。同时加强网络文化方面有关的社会组织建设。各级文化、文物、旅游、新闻出版等部门需要积极创新、发展和打造文化创意、网络科技、娱乐休闲、贸易经营等社会组织。

(七)严格网信领域社会组织的登记审查,加强监督管理效能

在对社会组织的申请进行审核时,需要严把进

口,尤其是涉及网络空间安全和信息技术治理的组织,需要询问和征求同级或上级网信等相关部门的意见,强化社会组织的名称审核及管理业务的范围界定。此外,对涉及直接登记范围外的网络信息领域的社会组织,需要继续实施民政部门和主管单位双重双管的负责管理体制,由同级或上级网信部门作为主管单位并征求其意见。

(八)加强高校网络空间管控,促进产学研合作共治

网络空间的多元开放性和讯息广泛性使得公众在网络世界中处于与陌生人交流的彼此隐秘状态而降低社会的规范约束性,难以实现社会有效的监督。加之青少年未能形成良好稳定的价值观,心智尚未成熟,难以准确地评判信息,当面对各种文化冲击时,时常因为辨别力低下而受到负面舆论、不良信息及与主流价值观相悖的思想影响,使得高校成为网络空间安全问题的重要阵地,也是舆论治理的核心区域。

基金项目:2019年陕西省社科基金一般项目“大数据时代陕西省网络空间治理研究”(项目编号:2019E001)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报,2016-04-26(002).
- [2] 中共中央文献研究室编. 习近平关于社会主义文化建设的论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017:36-42.
- [3] 彭波,张璐,倪弋. 迈出建设网络强国的坚实步伐[N]. 人民日报,2019-10-19(001).
- [4] 第46次《中国互联网络发展状况统计报告》发布[J]. 中国广播,2020(11):54.
- [5] J. David Kenamer. Public Opinion, the Press, and Public Policy[M]. Westport, CO: Praeger, 1994.
- [6] 钱彩平. 国外网络舆情治理:特色模式、典型经验与现实启示[J]. 天津行政学院学报,2019,21(06):43-49,86.
- [7] 夏元. 智能产业同比增长12.8% 两化融合指数中西部第一[N]. 重庆日报,2021-01-15(001).

作者单位:西南政法大学政治与公共管理学院

责任编辑:刘小侨

社会资本视角下推进社区治理的路径

吴 琼

社区作为社会治理的一个基本单元,其治理问题在国家治理现代化背景下愈发受到关注,近年来我国在社区治理问题上取得了一系列创新成果,但也仍然存在着很多问题。党的十九大提出要打造共建共治共享的社会治理格局,习近平总书记强调“要将更多资源、服务和管理放到社区”^[1],这些都为当前的社区治理工作指明了方向。社会资本作为一种旨在构建起社会成员之间的互惠合作关系网络理论,为解决社区治理过程中出现的社区成员关系问题提供了可行方案,在社会资本视角下对以社区成员关系为重点的社区治理问题进行研究无疑具有非常重要的意义。

一、社会资本的实质在于信任、合作以及互惠规范网络的建立

目前学界关于“社会资本”这个概念还没有一个权威性的统一定义,但各方面基本上认同罗伯特·D·帕特南的定义。帕特南认为,“社会资本理论的核心概念在于社会网络具有价值,社会关系对个人和群体的生产力也有影响”^[2],在此基础上,他将社会资本定义为一种互惠规范和公民参与的网络,这个网络能够增加公民之间的互相联系从而增强彼此的信任感,解决诸如搭便车和不对称以及契约执行人不能有效履约等一系列问题,从而提高社会治理的效率。合作、信任和互惠是社会资本的核心内容,而社区要实现有效治理关键也在于构建社区成员之间的合作信任互惠网络,这表明“社区治理的本质与社会资本的内涵之间具有天然契合性”^[3]。因此,以培育社区成员之间的合作互惠关系网络为切入点,在社会治理研究中引入社会资本是非常重要的。

帕特南指出社会资本可以划分为黏合性社会资本和连接性社会资本,前者倾向于强调小团体的地位,具有很强的排他性,注重小团体内部的互帮互助以及资源利益共享;后者则具有更高的开放

性,互惠规则更加广泛。显然,中国传统社会中的人际关系网络类似于黏合性社会资本,能创造出组织内部的忠诚感,但也有可能导致成员对外界的敌意,我们当前更应提倡的是对于连接性社会资本的投资。社会资本有助于增强社区成员之间的信任感进而构建起社区合作互惠网络,促进社区的有效治理。一方面,社区居民的信任感需要在一次次的交流和接触中逐渐培养,是建立在主动交往的基础之上的;另一方面,这种信任感不仅来源于社区居民之间的不断接触和互动,更来源于社区共同体中的互惠机制。“这种互惠机制的功能在于给予遵守规范的人以奖励而不是对违反规范的人进行惩罚”^[4],给社区成员对彼此之间的长期合作和交往带来了一个良好的预期,有效增强了社区成员之间的信任感。

二、社会资本之于当前社区治理的重要意义

自20世纪90年代开始推行社区建设与治理以来,我国在社区治理方面取得了一系列成就,积累了丰富经验,也探索出了众多颇具代表性的治理模式。不可否认的是,当前我国的社区治理仍然存在着各种各样的问题,社区治理的效果并不理想。这集中体现在社区成员参与社区治理的意愿不强,主动性不够,造成这种现象的原因在于“社区成员之间关系网络的缺失与社区内部成员彼此信任度较低”^[5]。在这种情况下,社会资本对于增强社区成员之间的信任感进而构建起社区合作互惠网络并促进社区的有效治理无疑具有重要意义。

一方面,对当前社区治理中存在的各种问题进行分析,可以发现这些问题大多都与集体行动中存在的困境有或多或少的关系,而社会资本的投资则恰恰有助于解决社区治理中的集体行动困境,有效促进公民对治理社区事务的参与,最大程度上保证社区公共物品的供给。奥尔森指出,在政治、社会领域中活动的各种团体大多是一种兼容性团体,这

类集团通常会面临“搭便车”现象,无法有效供给公共物品导致集团无法长期持续发展。社会资本的投资则有助于形成一个关系紧密、互动频繁的社区共同体,在这个共同体中,一个轮流信用组织式的模式会逐渐形成。在这种社区体系中,社区成员的搭便车行为和不合作行为的成本大大增加,一旦被发现,该成员将很难有机会与他人继续进行合作甚至被其他社区成员边缘化,对其正常的社会生活产生影响。这种来自组织内部的压力对于减少“搭便车”问题,解决集体行动的困境具有十分重要的作用,能够有效促进社区治理的发展。

另一方面,传统中国社会呈现出的差序格局特征,某种程度上对于今天的社区治理发展来说是非常必要的,因血缘而稳定的人际关系和频繁的社会交往有助于形成亲密的互惠关系网络,形成一个紧密的社区治理共同体。关键在于,传统社会中的这些有利之处并未能延续下来,20世纪80年代我国改革的重点从农村转移到城市后,社区建设工作也随之展开,传统社会中自然形成的社会共同体被分割成人为的社区,社区成员之间的关系不再依靠血缘而是依靠居住关系进行连接,彼此之间的传统联系减弱,熟人社会成为了陌生人社会。此外,科技的进步、社会的发展使得传统社会共同体中的稳定性和封闭性不复存在,人们更多的是将社区视作居住休息的场所而非社交场所,在这种情况下,社区成员对社区事务并不热心,参与社区事务的意愿和主动性不强,进而导致社区治理的成效并不显著。值得一提的是,中国传统社会中的这种人际交往模式虽然对当前的社区治理有一定的借鉴意义,但其并不带有民主自治的性质,本质上仍属于专制主义中央集权下的产物,基层百姓被封闭在一个又一个小团体内,被统治者的愚民政策所教化,无法真正实现自己管理自己。在封建君主专制制度被真正推翻以前,传统中国的熟人社会模式无法自发成长为现代化的社区治理模式。

因此,社会资本对于当前社区治理的重要意义就在于它能够帮助社区重构“熟人社会”,打破现存的“陌生人社会”情况。因为前者是“信任、合作、归属感和普遍共识的基础,社区治理的成本和难度也会因此而大大降低”^[6],社区成员之间更加紧密合作和互相信任的关系是连接社会资本与社区治理

的关键所在。

三、社会资本视角下推进社区治理的具体路径

国内学者认为在对社会资本进行测量时,可以从以下几个方面着手,即“社区成员对社区公共事务的参与程度;社区成员的信任感和安全感;邻居之间的联系紧密程度;家庭的联系;社区规范;社会价值观以及其他因素”^[7]。结合这几个测量维度,本文认为应从以下几个方面出发构建社区合作互助互惠网络,培育社会资本,不断推进社区的有效治理。

(一)培养提高社区成员的社区认同感,促进公民参与

社区成员对社区的认同感建立在其相关需求被社区服务满足的基础之上,只有在这种情况下,社区成员才会切实感受到自己与社区之间的联系,将自己归属于该社区的一部分。从经济学的角度来理解,社区是卖方,社区成员是买方,只有在卖方提供的服务让买方满意的基础上,双方才会继续进行长期交易。同理,提高社区成员对社区的认同感和归属感一个最重要的切入点就是社区服务。社区服务要多元化,针对不同人群提供不同服务,具体问题具体分析,提供精准服务。有些社区成员注重精神生活和生活品质方面的需求,那么针对这些人的社区服务就应在丰富社区文化生活,建设宜居社区环境上下功夫;有些社区成员注重物质生活和自身发展方面的需求,那么针对这些人的社区服务就应将重点放在解决其日常生活中遇到的相关问题上,如开办就业辅导中心为失业下岗社区成员提供服务,为社区内的老弱病残提供志愿义工服务等。

社区服务到位后,社区成员对于社区的认同感和归属感也会大大增强,这种情况下也就有了参与社区公共事务和社区治理的动力,因为他们清楚认识到自己参与社区治理的程度与自己所能享受到的社区服务质量是呈正相关关系的。在参与社区治理过程中,社区成员的角色“不仅包括社区公共决策的参与者,而且包括社区公共事务的参与者与监督者”^[8],即社区成员的参与贯穿治理的全过程。当前,政府在社会治理和社区治理中角色的转型为公民参与社区治理提供了新的机遇,我们应适时把握机遇,增强社区成员认同感,促进社区治理中的

公民参与。

(二)完善相关制度规范,以制度供给推动社区治理

新制度经济学将制度作为主要研究对象,认为制度是人为设计的,用于人际互动的约束条件,将其视为一种秩序,由规则所构成。舒尔茨将制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。作为一种秩序,制度的主要功能在于其能够约束人们的行为并确保合理的行为预期,虽然制度经济学是从经济收益和风险的角度对制度的重要性进行强调,但仍然充分说明了制度构建在经济社会发展过程中不可忽视的作用。同样,在当前的社区治理工作过程中,我们也需要建立和完善相关制度规范对社区成员在相关事务中的应得收益进行界定,这些有选择性的激励机制对吸引社区成员投身到社区治理工作中无疑具有重要作用。此外,制度的执行和落实也是一个至关重要的环节。一项制度设计得再完美如果无法落实到位终究也只是一纸空文。因此对社区治理中的各种制度规范的执行落实效果进行评估是一项必要的工作。这就要求一个独立的社区治理监督机构的存在,这个机构的形式可以是多种多样的,但其最终目的却都在于对社区治理工作进行监督。姜晓萍等人提出的特派员制度就是这种监督机制的一个生动体现,“特派员有权记录并向上级部门提交社区治理过程中出现的不法行为,由上一级街道办事处委派,对街道办事处负责,受街道办事处和社区成员的监督”^[9]。

(三)发展社区非营利组织,构建合作互惠网络

在很长一段时间内,我国基层社会的治理权力都被牢牢掌握在中央手中,“国家权力对基层的渗透导致社区基层组织淹没在完成行政任务和提供行政服务上”^[10],无法为社区居民提供有效服务,对社区治理基本功能的实现造成了不利影响。“我们政府已经包办了许多我们曾经认为应当由有良好的社会自豪感和邻里互助意识的人们去做的事情”^[11]。要解决这一问题,一方面要推进社区基层组织“去行政化”改革,另一方面要促进社区非营利

组织的发展,将第三方引入社区治理过程中。社区非营利组织有别于正式的政府科层组织,能够利用非正式网络培养社区成员之间的互相信任感,增强彼此之间的联系,培育他们的责任意识和奉献精神。诸如慈善机构、志愿者协会和福利组织等等的非营利组织,它们将社区成员对于正式官方组织的不信任感转化成自己的优势,通过各种活动将社区成员纳入合作网络中来,增强了彼此之间的交流,从而减少了各种信息的不确定性和不对称性。值得注意的是,无论是基层组织的自治还是发展第三方社区非营利组织,都要在基层党组织的领导下进行,要保障在党的领导下实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动,通过多元主体的参与协同共同缔造,开发社会潜力、激发居民动力,形成社区活力。

参考文献:

- [1]王吉全.习近平在山东考察时强调:切实把新发展理念落到实处,不断增强经济社会发展创新力[N].人民日报,2018-6-15(1).
- [2]罗伯特·D·帕特南.独自打保龄球—美国社区的衰落与复兴[M].刘波等译.北京:北京大学出版社,2011:7.
- [3][4][5]吴光芸,杨龙.社会资本视角下的社区治理[J].城市发展研究,2006(4):25-29.
- [6]燕继荣.社区治理与社会资本投资—中国社区治理创新的理论解释[J].天津社会科学,2010(3):59-64.
- [7]隋广军,盖翊中.城市社区社会资本及其测量[J].学术研究,2002(7):21-23.
- [8]李惠斌,杨雪冬.社会资本与社会发展[C].北京:社会科学文献出版社,2000:6.
- [9]姜晓萍,衡霞.社区治理中的公民参与[J].湖南社会科学,2007(1):24-28.
- [10]王德福.城市社会转型与社区治理体系构建[J].政治学研究,2018(5):6-9.
- [11]约翰·肯尼迪·加尔布雷思.好社会人道的记事本[M].江苏:译林出版社,1999:219.

作者单位:中共重庆市委党校研究生部
责任编辑:钟学丽

从管理到服务:村庄治理转型的巴南实践

关庆华

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出:加强和创新社会治理,推动社会治理重心向基层下移,向基层放权赋能,加强城乡社区治理和服务体系建设。从理论上讲,村庄治理是国家治理的基石,推动村庄治理的现代化转型正是实现国家治理现代化进程中不可或缺的重要方面。本文选取重庆市巴南区龙洲湾街道道角村作为研究个案,深入考察其从管理到服务的村庄治理转型实践,旨在为推动村庄治理现代化转型提供借鉴参考。

一、从管理到服务:村庄治理转型的背景考察

道角村地处重庆市主城区南部,幅员6.72平方公里,辖26个村民小组,3197户,7228人。近年来,道角村积极顺应人民期待和基层治理变革需求,充分依托内外部资源要素和有利条件,加速推进村庄治理从管理到服务的治理转型。

(一)行政区划调整与城镇化进程加速

行政区划调整与城镇化进程加速,为村庄治理转型奠定了良好的外部环境。2009年,巴南区行政区划重新调整,道角村由花溪街道调整划归区政府驻地龙洲湾街道。由此,道角村的区位优势得以凸显,由原来的“边缘村”摇身一变成为城市的“中心村”,实现了从自行发展到统一规划、从位置偏僻到开发前沿的重要转变,为道角村的治理转型提出了新要求。同时,城乡一体化发展是新时代城乡关系的重要特点,也是推动村庄治理转型的外部力量。特别是2014年全村整体“农转非”改革,不仅改变了道角村村民长期以来的思想观念、居住环境、工作场域、生活习惯,而且为村庄的治理变革提供了重要需求和外部条件。由此,如何让村庄治理顺应人民期待、适应城市发展需要成为摆在村两委干部面前的重要课题。

(二)农村社区化推进和资源要素下沉

农村社区化推进和资源要素下沉,为村庄治理转型铺就了必要的基础条件。近年来,农村社区化成为推进乡村社会治理变革的一个重要方向,伴随而来的则是大量资源要素的下沉^[1]。如政策资源的下沉,推动了便民服务中心的专门化建设,基层公共服务的专业化设置,整合开设了基层党建、社会事务、志愿者服务、户口管理等19个服务窗口,提供代办、咨询等便民服务。如技术资源的运用,道角村依托大数据治理的技术优势,创办智慧党群服务平台,实现了数据多跑路、老百姓少跑腿的改革初衷。这些改革实践,为村庄治理的服务转型提供了基础条件。

(三)干部队伍打造与集体经济发展

干部队伍的打造与集体经济的发展,为村庄治理转型提供了重要的推动力量。在实现从管理到服务的村庄治理转型中,道角村注重挖掘本土人才,坚持凡进必考、公平公正公开,不断选拔出一批政治强、业务精、本领高、作风硬的干部充实到“村两委”干部队伍中来,有力地提升了干部队伍的能力素养,为村庄治理转型提供了坚实的人才基础。同时,道角村开办了道角村集贸市场、大山村综合市场、狮子山老年公寓、水子坝工业厂房等集体企业,截至2019年12月底,村集体资产达1.28亿元。雄厚的经济实力是道角村实施规模庞大的基础设施投入和公共服务支出的财力支撑,也是道角村从管理到服务治理转型的重要物质基础。

二、从管理到服务:村庄治理转型的实践做法

在上述因素的综合推动和影响之下,道角村逐步实现了工作重心、服务事项、治理方式的多维变革,探索形成了独具巴南特色的村庄治理转型升级之路。

(一)从生产到服务的工作重心转移

从抓生产到强服务的工作重心转移是道角村

实现村庄治理转型的首要标志。在“农转非”之前,村民具有自种土地、散居院落,“村两委”的工作重心是加强农业生产的指导和农村社会秩序的维护,其他工作都要服务于这个中心。而在“农转非”之后,村民的生活方式、居住环境、关注焦点都发生了重要变化,如何更好地服务村民成为新要求。在推动村庄治理转型实践中,道角村正是敏锐地察觉到了集体“农转非”后所引发的深刻复杂变化,推动实现了工作重心从抓生产到强服务的重要转移。例如,针对如何回应村民关于集体经济资产监督的诉求,道角村充分运用大数据、互联网等现代资源,搭建了智慧化的党群服务平台,实现了互联网+掌上APP的联动服务,有效强化了村务财务公开,满足回应了村民的监督诉求。

(二)从单一到多元的服务事项拓展

从单一到多元的服务事项拓展是道角村实现村庄治理转型的重要内容。在实践中,道角村注重将共建共治共享的理念和公共服务均等化的要求贯彻到日常工作中去,制定实施了医疗保险救助制度、酷暑慰问制度、爱老敬老制度、“4050”人员养老补助制度、特殊群体帮扶慰问制度等多项惠民服务制度,积极搭建了“社会事务”“社区教育”“志愿者服务”等19个线下服务窗口,完善优化了包含政务管理、基层党建、民生保障等九大功能的多样化线上服务平台,实现了线上线下联动发力、集成服务。如深入实施福利分红制度,在集体资产量化确权基础上,按人头进行红利分配,2019年每人达到500元。这些制度的落地,极大提升了村民的幸福感、认同感、获得感。

(三)从刚性到柔性的治理方式革新

从刚性到柔性的治理方式革新是道角村实现村庄治理转型的重要转变。长期以来的乡村治理是以秩序管控、社会维稳为重点的压倒一切的工作,其所依赖的治理手段多数是以行政管控的刚性治理为特征。伴随着从管理到服务的治理转型,村庄治理不再单单强调行政力量的刚性治理,而是更加关注利益协调、协商合作、文化浸染、技术治理的柔性治理,更加突出以贴心服务、真诚沟通、关心关爱换群众真心满意。村庄治理不再是依托计划、动员、命令等行政指令式方式的碎片化开展,而是更加注重党建引领下的自治、德治、法治“三治”融合治理体系的集成化运转,更加注重体系化地推动实

现村庄治理的现代转型。可见,从刚性到柔性的治理方式革新,既是提升村民参与感、效能感、获得感的必然要求,也是推动实现村庄治理现代化的必然选择。

三、从管理到服务:村庄治理转型的主要困境

在推动村庄治理转型的过程中,道角村面临着一些实践困境,主要有村级组织的行政化削减了转型动力、公共服务的内卷化降低了转型实效、公共精神的萎缩化恶化了转型环境。

(一)村级组织的行政化削减了转型动力

村级组织是推动从管理到服务村庄治理转型的实施主体。近年来,伴随着政策、技术、服务、权力的资源下沉,村务干部专职化、村级服务专业化、村级事务行政化、监督考核技术化的特征越来越明显。在村务干部专职化方面,道角村不仅实现了人才队伍的逢进必考,同时,部分干部工资、办公经费也由上级政府财政拨付。在村级服务专业化方面,道角村将松散的公共服务转化为常态化的服务供给,实现人员专设、职责专定、窗口专办。在村级事务行政化方面,道角村除了承担本村公共事务之外,还承担了大量的自上而下的行政工作。在监督考核技术化方面,村庄治理也受到了来自上级政府、有关部门的监督考核,技术治理被广泛地运用进来。这些因素的持续作用,致使村级组织的行政化倾向日趋加强,自治性功能有所削弱。若任由这种趋势发展,势必会降低公共资源配置的效率,压缩基层群众参与的空间,成为制约村庄治理从管理到服务转型的障碍性因素。

(二)公共服务的内卷化降低了转型实效

公共服务是推动从管理到服务村庄治理转型的核心内容。在村庄治理转型过程中,道角村也呈现出服务供给的单一化、服务产品低质化、服务群体狭窄化等现象,面临着公共服务“内卷化”的问题。在公共服务供给主体上,道角村仍然未能改变政府一家独大、社会组织参与不足的局面。在公共服务供给质量上,道角村仍然存在着同质化、低质化的问题,难以满足村民的多样化公共服务需求。在公共服务目标对象上,道角村公共服务主要指向老人与小孩,对于中青年群体的公共服务偏少,呈现出“两头大中间小”的狭窄化特征。这都表明,道角村在公共服务的高质量供给上仍然存在着短板与不足。

(三) 公共精神的萎缩化恶化了转型环境

公共精神是推动从管理到服务村庄治理转型的重要基石。公共精神的内涵极为丰富,既有道德伦理层面的要求,也有规则制度的认同,更有实践行为的指向。在村庄治理转型过程中,伴随着自利倾向的加剧^[2]、规则认同的式微、公共参与的降低,公共精神呈现出“萎缩化”倾向。在调研中,笔者发现个别小区曾出现了个别业主私搭乱建、违规种菜的现象,这既是对集体利益的淡薄漠视,也是对村规民约等制度规则缺乏敬畏,更是对社区公共精神的直接削弱。此外,中青年群体受制于工作繁忙等原因,在村庄公共事务参与的广度、深度、质量效果方面都有待提升。公共精神的萎缩化,势必会恶化村庄治理转型的外部环境。

四、从管理到服务:村庄治理转型的优化策略

(一) 树立服务导向的治理理念

推动村庄治理从管理到服务的转型,首先要树立和强化服务导向的治理理念,实现思维理念的优化升级。一是要积极转变行政化的“管控”思维和指令式的治理惯性,大力倡导以人为本、服务至上的价值理念,更多地采取协商沟通、柔性服务的方式。二是要践行以人民为中心的价值理念,真正把村民当作治理的主体,尊重村民的主体地位,关心村民的现实困难,落实村民的基本权利,保障村民的基本利益,让村民在共建共治共享的过程中扩权增能。三是要积极摒弃官本位等各种不良思维理念的影响,以服务型党组织建设为引领,积极推动村级组织思维理念的现代性转型。

(二) 夯实村级组织的自治功能

推动村庄治理从管理到服务的转型,也要注重夯实村级组织的自治功能,在提升自治水平基础上强化服务功能。一是要加快服务型政府的构建。优化政府治理理念和治理方式,深入推进放管服改革力度,强化政府在公共服务方面的投入,规范约束行政权力运行,采取有力措施减轻基层负担,为村级组织发挥自治功能创造条件、提供保障。二是要强化村级组织的自治功能。理顺政府指导与村级自治的关系,防止行政力量过度下沉导致的村级组织自治功能弱化的问题,着力“改变村委会的‘行政化’趋向,促使村委会逐渐回归其自治本质”^[3]。三是要筑牢村级组织的自治根基。通过健全制度保障、强化组织建设、激活内生动力,持续夯实村民

自治的根基。

(三) 强化公共服务高质量供给

推动村庄治理从管理到服务的转型,更要注重强化公共服务的高质量供给,在优化公共服务供给中提升服务质量。一是加快构建多元化的公共服务供给格局。积极引导政府、市场、社会等多元主体参与到公共服务供给中来,加快形成多元化的公共服务供给格局。二是要优化公共服务产品质量。对接农民对于公共服务的多样化需求,健全政府主导、社会协同、农民参与的公共产品供给决策机制,不断优化农村公共服务产品供给模式。三是要强化公共服务配套建设。建立健全人力、物力、财力的配套保障体系,不断提升公共服务高质量供给的保障水平。

(四) 加大公共精神的培育力度

推动村庄治理从管理到服务的转型,还要注重公共精神的培育养成,为推动村庄治理转型提供坚实基础。一是要强化公民道德素养提升。认真践行《新时代公民道德建设实施纲要》,创新公民道德教育形式,落实落细公民道德要求,积极培育宽容、互助、合作、责任等公民道德。二是要强化规则制度认同。强化规则意识,优化制度制定,狠抓制度执行,着力形成敬畏规则、认可规则、遵守规则、维护规则的良好氛围。三是要提升公共参与水平。通过提升参与意愿、畅通参与渠道、培育参与能力等综合手段,引导群众在经常性的参与实践中提升公共参与能力。

基金项目:中共重庆市委党校2020年一般课题“从管理到服务:村庄治理转型的巴南实践——以龙洲湾街道道角村为例”(项目编号:CQDX2020B—053)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]陈浩天.资源下乡:农户需求治理与政府治道变革的服务转型[J].学术交流,2014(9):192-197.
- [2]阎云翔.私人生活的变革[M].龚小夏,译.上海:上海书店出版社,2006.
- [3]张艳国,尤琳.农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J].当代世界社会主义问题,2014(2):54-66.

作者:中共重庆市巴南区委党校讲师
责任编辑:钟学丽

传统家族自治法:价值提纯与制度借鉴

张振华

古代社会治理依托传统家族自治法(下称“中国国家法”),以儒家伦理的核心价值为旨归,以“家国一体”“法德兼治”为治理模式,成功整合各类资源,开发出迥然异于西方近代以来的社会治理模式和路径,建构了一整套涵括了义务、同情、辞让、正义和公德等制度化内容的文化体系。

布洛赫所著《封建社会》通过历时考察,发现欧洲亲族义务圈于十三世纪后渐次缩小,亲属联盟亦不断被削弱,政府当局甚至会强制推行发誓脱离亲属团体,最终导致了家族的式微甚至解体,强大的公权力组织替代了传统家族力量,最终形成了“国家-公民”的二元治理雏形。^[1]

相形之下,中国家族的历史命运及其与国家的关系迥然异于西方发展路径,不仅葆有强盛的生命力和独立性,还能与国家和谐共荣,互动互通。法国著名汉学家汪德迈甚至认为,中国家族不但是人口再生产的基本单位,还担负着经济、教育甚至政治的功能,中国的一切规范也都是从家族规范中演绎、改造而来的。此点既构成家族治理的原型结构,也是乡村治理的原点和基础。缘乎此,汪德迈教授认为,从根本意义上讲,中西文化是“差异性文化”,不能用自有标准去解释、评价他国文化。^[2]

继而,以“家-国”二元定位为出发点,探讨传统家法价值提纯的路向、标准、进路等核心问题,主张在全面梳理、甄别基础上实现传统家法的全方位现代转型并提出具体制度借鉴建议,以期对当今社会治理提供有益参照。

一、“家-国”二元定位

(一)家政即国政

孔子最早谈到治国先治家,孟子也谈到了家、国和个体之间的关系,即“天下之本在国,国之本在家,家之本在身。”认为天下的根本在于国,国的根本在于家,家的根本在于每一个具体的人。朱熹更明确指出:“家政修明,内外无怨。上天降祥,子孙

吉昌。移之于官,则一官之政;移之于国,则一国之政”。国政源于家政,是家政的移植和运用。一个家庭法度井然,各司其职,各尽其责,内外和睦,自然家道隆兴,子孙昌盛发达。这种治理模式用于治理地方,则为一地之政;用于治理国家,则为一国之政。其把家政和国政的关联关系说得很清楚:家政明则国政明;家政不修无以修国政。只要治理目标明确,措施得当,家政必为善政,有利于家,有益于国。

(二)治家之难

家法是家族自治的重要规范,也是实现家国互通的前提和基础。明末清初儒学大师孙奇逢主张:齐家之难,难于治国平天下。究其因,就是因为日常居家,特别容易受情感支配;大家都是亲人,一旦情感占了上风,家法家规就难以实施推行。

一旦子女失于教化,就会遗患家族,危及社会。晚明大儒张履祥直陈其害:养子不教,不但害了自己子孙,还害了别人家女儿。如果嫁到你家,一辈子受苦受累。养女不教,不仅自留遗患,还害了别人家的儿子,连累别人家门不幸。正是基于这种认知,宋明以来的各大家族将家法提到了基础性规范地位,也正是为了防范情感的泛滥引发非理性,历代家法将治家纳入了“依法治家”的轨道,将蒙养与圣功相结合。

(三)良性社会治理之基

就治理目标而论,家法推动了家族治理趋向制度化、仪式化、日常化,最终实现了公正高效的治理目标。

就治理依据而论,“家法—乡约”“行规—国法”是中国社会治理依据的两大维度和网络,而家法是此种社会治理结构发生良性共振的基础和前提。

就治理组织体系而论,家族是人才培育、输出的最基本场域。家族既是一种内生性、身份性组织动员单元,也是一种外溢性、社会性力量。

就治理绩效而论,传统家族是传承优秀文化的最基本单元,是良好道德风尚的最基本传播媒介。优良的家风、家声和有序的家道、家政既是治国、强国的津梁,也是实现家国共治的通道。

二、价值提纯

如何对传统家法进行价值提纯,基于不同的目标路向和行为标准,自然会产生不同的结论。可见,这是系统性极强的工程。

(一)路向选择

对传统家法的价值提纯需坚持自有文化标准和路向指引。

就社会治理宏观层面考察,传统家法形成的系统性家族管理规范,不仅有利于家业振兴、家道传承、家风良化,形成优势竞争力和强大影响力,还是维护地方、国家稳定与富强的重要基石和前提。

就社会治理微观层面考察,传统家法由家庭及于国家,由个体及于社会,由修身及于交友为官,涵盖了社会治理的各大要素和各类规范,有效达成了家族、地方的良性治理,形成了良好的社会秩序。

由内而外,家法的显性功能有如下两方面:一是律己标准,治家规矩。家法是子孙检点、约束自身行为的准绳、依据;二是应世模范,为人准绳。修身齐家之外,家法严格规定了子弟的应世法则,对交友、婚姻、游宦等等都有明确规范,最终形成了身心、德才、名利、情理、安危、穷达、直隐等系统性价值观念和行为指引,沉淀为谋身、谋家、谋国的人生智慧和应世法则。

特别需要说明的是,传统家族治理体系具有强大的同化力和极广的开放度,并不必然排斥西方科学理念的引入与制度的移植、改造,此点决定了古代家族治理理念与制度既可缔造不可替代的文化传承体系,亦葆有鲜活的生命力以及与外来先进文化的契合度,经过有效提纯和科学正误,可以为中国现代化转型在转型动力、模式选择、制度构建等方面提供本土化有益资源。

(二)标准选择

传统家法属于中国经验,呈现的是一种中国智慧,此点决定了对传统家法之研究亦必须坚守中国立场,不能单纯以西方标准作为解读、阐释、提炼传统家法的唯一标准。

这既是一种科学的精神,也是一种务实的精神。就科学精神而论,库朗日史学研究方法或规则

对史料的“痴迷”实则是对史实或历史本相的尊重。库朗日主张史学研究必须坚守三大原则:一是直接研究原始材料而且是直接地、极其详尽地研究;二是仅仅相信这些材料所表明的东西;三是从过去的历史中坚决地把可能由于方法错误而读史时混入其中的近代思想剔出来。^[3]

就务实精神而论,如果单纯以西方“国家-社会”二元治理模式解读传统家法,不仅会出现价值错位,还会出现严重误读,导致对传统家法之全盘否弃。

质言之,评价传统家法的标准必须坚持中国立场,回归传统中国固有的制度逻辑和实践路径,惟其如此,才能对“家国共治”“法德兼治”治理目标与模式进行理性衡估并从中开发出有益的现代质素。

(三)进路选择

对传统家法进行提纯,至少应该考虑如下四个步骤和标准。

一是精准提纯。在全面梳理、甄别的基础上,对传统家法所蕴含的核心价值进行提纯,特别注重探索儒学义理之学于家族治理、地方治理、国家治理三方面如何确立基本价值基座并通过家法生成制度、推广流布;另一方面,剔除传统家法之身份特权、反人性治理措施,以吻合现代法治理念与法治体系。如传统祠堂文化虽有其强大功能与正向价值,但亦多不合时宜的成分和大量糟粕,必须剔除。如宏观层面的身份特权、反人道、违国法、歧视妇女卑幼等,如微观层面的体罚危及族众的健康权,人身侮辱危及人格权,等等,应当坚决摒弃。

二是科学分类。传统家法名称繁杂,类型众多。就其规范指向而论,家法至少包含三个层次:上位概念系指家族内部各类自治规范及训诫规约,次一级概念系统系指基于神权、父权而产生的家族管理规范及其实施路径、治家策略,最狭义上的家法,即指基于管理权而产生的惩戒权。但此类标准仅限于文本表达标准,尚需构建系统、科学、有效的标准体系,从存在形态、功能定位、管理目标等对传统家法进行系统归类,在此基础上,确立特定标准,对自治法之内涵、外延、功能进行有效界分、识别。

三是合理定位。家法始于人伦,终于时用,是儒家义理之学的民间具体运用。本文力求于法权层面对传统法定性、定位,探寻家法、国法之间的

一致性与互通性,借此明确家族自治法于现代社会治理、国家治理应有之功能性价值及其实现路径。但有些问题因篇幅有限或逻辑构架原因,未能纳入研究范围。如民法典是否应当规定“家长权”?“家长”历经百年误读误解,已然被刻板化甚至污名化,但家长之于家庭内部自决权、外部法律责任承担等问题的解决,不仅决定着未来民法典主体制度构建,还深刻影响着未来社会治理绩效,必须于法权构建层面进行合理定位。

四是有效移入。传统家法是一套相当复杂而精妙的管理规范体系,涵括了子女身心健康、知识积累、经验传授、交接应酬等各方面的规则、示范,更在家庭自治基础上实现了与社会治理、国家治理的无缝对接。倘能有效移入,不仅能开发、挖掘出有利于化育人才的价值论、方法论,还能有效传承优秀传统文化,弘扬正向价值观、世界观、人生观。

比如祭祖,这是一种纯中国式的道德哲学,既是齐家之源,也是治国之本。祭祖仪式不仅是一种文化遗产,更是一种民族精神。祖先从来都不是高高在上的神主牌位,而是流淌于子孙血液和精神中永恒的生物基因和文化记忆。从中可以有效提炼出感恩敬畏、团结和睦、和衷共济等优良的文化元素和价值诉求,还可以开发出合于现代社会的正向价值和行为规范。

三、制度借鉴

传统家法作为一种原生文化,不仅从生物学上确保了一个家族的血缘正统和身份认同,还从社会学上达成了凝聚族众、稳定地方的功效,确立了基础的人伦秩序、道德法则和行为准则,使整个家族长幼有序,分工明确,严防行为失范和极端化行为的出现,最终为地方治理、社会治理提供了价值立场、治理结构、动力机制、人才储备等方面的积极支撑和制度供给。

揆诸传统家法之优良质素与制度功效,可从如下四个方面,层第而下进行识别和借鉴。

(一) 家国同构

此点构成中国古代社会治理的基础结构,可从中开发出社会治理现代化转型所需的制度资源。

中国早期国家的产生,便是政治国家与血缘团体的有效融合,形成了“国”与“家”的统一。宗法制与封建制相结合的治理结构虽然崩溃,但在轴心时代,儒家通过哲学突破建立了一套缘“家”而生的整

体性社会政治理论,把“家”内的秩序形态扩大到整个国家秩序中,从而在哲学上重建了“家”与“国”的关联。一统天下的“家产制”帝国为实现对广土众民的有效统治,经过改易更化,与父权制家庭关联了起来,通过拟制,家庭与家庭关系重新成为国家治理的组织基础和心智模型,从而在新的政治社会基础之上重建了“家”与“国”的和合关系。“以国拟家而治”的治理体系赋予家庭以丰富的象征资本和强大的化育力量,使家庭一以贯之地成为中国乡村组织与治理的基本单元。

(二) 编户齐民

此点构成中国古代社会治理的组织原理,即便于信息化、网络化、城镇化时代亦极具借鉴意义。

如对于古代中国的社会治理而言,最根本的问题和最大的风险就在于:正式制度供给极为有限,而疆域、人口却异常庞大。国家无力在县以下设置政权机构实施直接统治,有限的制度供给如何组织和治理广土众民?

家国同构的古代中国创生出一种“编户齐民”的组织机制。其组织原理表现为:

1. 将家庭作为社会数目管理的基本单位进行登记认证,使人口、身份、财产、行为各种社会事实化身为数字信息之流,不断涌向权力中枢,为国家提供一套借助于家庭来安排、规制、细化权力关系的治理技术,为国家汲取、监管、分配体系的建立提供统计数据的基础。

2. 通过什伍编组之法将分散的家户按照一定的单位和进制联合起来,将散于辽阔国土之上的无量人口转聚为上下相联、层层相属的共同体。

3. 通过横向的相互性的联保连坐,在若干个家庭之间建立起基于信息的家际连带责任,从而为单位家户之间提供可持续的政治整合纽带。

4. 作为规训主体的家户成为政治整合和秩序生产的策源地,秩序被源源不断地从家户中生产出来,进而通过层层递推、节节相制的治理技术被整合进共同体当中。

(三) 家庭主义

此点构成中国社会治理的核心精神,适足为今时乡村振兴所借鉴。

近代以来,“家”与“国”脱钩,政治国家不再需要血缘家庭的拟制,政治的公域与家庭的私域分化解纽。但是,在乡村治理层面,家庭却从未远离,作

为一个实存的血缘共同体,家庭依然发挥着塑造个体身份认同的意义生产作用,仍然是无数个体不得不依靠的重要资源甚至是唯一资源。

“一家一户就是一个生产单位”是传统中国社会的本质特征,也是当今社会的根本结构。可以说,中国社会的基本经济单位是家庭而非个人,过去如此,现在亦如此。当一切资源还没有达到可以回应个体主义所需的分配诉求前,中国社会只能践行传统“家庭主义”的行动逻辑,以家庭为意义世界的内核。

中国社会治理,特别是乡村治理所必须面对的约束性社会前提与机制并没有发生根本性改变。有鉴于此,不但有限官僚制的古代中国将家庭作为实现有效统治的治理主体,现代中国依然需要依靠作为初级组织的家庭实现作为次级组织的社会整合与治理。

(四)以家为本

改革开放以来,为了解决国家政权上移导致的治理真空问题,国家在广大乡村确立了村民自治制度。随之而来的大规模人口的跨区域频繁流动,使基层自治陷入了选举和治理的双重困境,选举难以进行,治理难言绩效。在个体和家庭之间,个体的流动性要大于家庭。家庭是更为稳定共同体的组成单元,以家庭为边界呈现选举意愿,更加具有稳定性和可操作性。应运而生的“户内委托投票制度”和“户代表制”最大限度地利用了家庭这一社会单元的管理效能,并有利于强化家庭内部各成员之间的信任、协商和惩罚机制,保证同时处于家庭和村庄中的个体的权利得到实现,并借此维系村民自治共同体的存续。

此点无疑表明:“以家为本”的社会治理传统依然有着强大的创造性和生命力,对于以家户为基本生产单位、以家庭为意义世界内核的中国,社会治理不宜,至少目前的广大乡村社会不宜走西化的废家庭而追求个人联合,而应当通过创造性的转化,

尝试着回归家庭。当时代条件具备,再从个体“释放”和联合层面进行有效的社会转换。

受地域、信息、科技等方面限制,传统家族于制度构造和风险治理取得的成功绝非追模西方文化的结果,现代社会秩序与风险治理更不能简单套用西方标准。

沟口雄三先生着力批判“欧化即现代化”错误命题,认为中西异途,西方标准既不能客观衡量世界的存在,亦不能完整包容不同的文化。中国是迥异于西方文化存在的独立世界,有着“内在化”的伦理、习惯、价值观念。^[4]

诚如汤因比所言:“每一个历史文化模式都是一个有机的整体,其中各个部分都是相互依存的。”“一个人的佳肴可能成为另一个人的毒药。”^[5]盲目追随,邯郸学步,只能失却自身文化固有之凝聚力与驱动力。

基金项目:中国法学会基础研究重点激励项目“传统家法:秩序构造与风险治理”(项目编号:CLS-2018J03)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1][法]马克·布洛赫.封建社会(上卷)[M].商务印书馆,2012:240-243.
- [2][法]汪德迈.中国文化思想研究[M].中国大百科全书出版社,2016:13.
- [3][美]J. M. 汤普森.历史著作史(下卷)[M].商务印书馆,1982:511.
- [4][日]沟口雄三.中国的思维世界,载[日]沟口雄三、小岛毅主编:中国的思维世界[M].江苏人民出版社,2006:3-6.
- [5][英]汤因比.文明经受了考验[M].浙江人民出版社,1988:276.

作者:中央广播电视总台社交节目中心“法律讲堂”栏目编导
责任编辑:刘小侨

应急管理法治体系的完善路径

滕亚为 赵传方

2020 年 2 月 5 日,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上的讲话提出:“要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。”^[1]2020 年 11 月 16 日至 17 日,在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记再次明确要坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。本文从应急法治机制的构建角度出发,尝试就应急管理法治体系建设路径进行探讨,以期对应急管理法治体系的完善有所助益。

一、应急管理法治体系建设的必要性

(一)有效平衡应急管理中权力和权利的关系

一方面,要通过法律授权,明确权力机关在紧急状态下的必要职权;另一方面,要防止权力被滥用、权利被随意缩减,甚至走向极端。最为重要的一点是,不能突破法律法规规定的最低底线。唯有此,建立完善突发公共危机事件下权力与权利有效法治平衡机制,防止紧急状态下出现社会冲突,减少应急管理措施实施的阻力,推动应急管理措施合法合理高效开展。

(二)强化应急管理创新举措的合法性

习近平总书记指出:“法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”^[2]法律具有国家意志性、权威性、预先设定性等特征,通过预先设定法律规则明确政府机关的权责、公民的权利与义务等内容,为有效地应对和解决现存或可能存在的问题提供预设的措施和手段。详言之,通过

法律预先设定突发公共危机应急管理不同层级的指导措施,厘清各部门之间的权限职责,构建统一的跨部门间协调机制,促使各部门间的应急管理措施在法治轨道上高效平稳运行。这不仅可以为突发公共危机应急管理的创新举措提供法律正当性,也有助于树立政府权威,建设法治政府。

(三)妥善解决应急管理中的矛盾纠纷

法治是社会和谐稳定的“安全阀”,在应急状态下尤为突显。突发公共危机事件的爆发,打破了常规状态下稳定的社会秩序,威胁社会公民的生命和财产安全,造成社会各种利益失去平衡,进而引发一系列的连锁反应。一旦应急管理状态下法治缺位,社会公众的合法权益必然失去保障,诉诸无门、社会矛盾加剧。可见,没有应急法治的实施,就没有社会、国家的和谐稳定。

二、应急管理法治体系面临的困境

(一)应急预警机制存在法制漏洞

面对突发公共危机事件,全方位的应急预警机制显得尤为重要。在“非典”和汶川地震之后,我国逐渐提升政府处置和解决突发公共危机事件应急法治水平和能力,但此次新冠肺炎疫情暴露出应急预警机制法治建设中的一些问题,与不同法律法规存在衔接困难甚至有冲突,且针对性和可操作性较弱。究其原因:其一,应急管理法律法规是以各部门为应急管理单位制定的,分级预警制度存在条块责任的冲突或重叠,造成分级预警主体责任不明确。例如:《突发事件应对法》第四十三条规定,县级以上地方各级人民政府是预警责任主体,而《传

染病防治法》第十九条规定,国务院卫生行政部门和省、自治区、直辖市人民政府是预警责任主体。显然,两部法律关于分级预警主体是存在矛盾冲突的。这样不仅致使预警主体责任缺位,也导致一旦突发公共危机事件,应急预警制度无法发挥其应有的法律效果、社会效果。其二,应急分级预警的标准不明确。《突发事件应对法》没有对分级预警的标准进行明确规定,而《突发公共卫生事件应急条例》也仅规定了预警系统,并没有规定配套实施措施,这就导致其缺乏具体可操作性。其三,《突发公共卫生事件应急条例》立法层次较低,一旦一些必要应急管理措施超过《突发事件应对法》,将导致其于法无据现象,缺乏合法性依据。其四,《突发事件应对法》第四十二条规定,预警级别的划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。也就是说,现有法律法规都是针对已知传染病作出了应对策略,但对于此次“不明原因”的新冠肺炎传染症状的事态研究尚未作出充足的准备。若新发现的突发传染病没有被国家卫健委明确宣布为法定传染病,那么就意味着无法预警,甚至无法启动突发应急预案。

(二) 信息公布的标准、程序不明确

应急管理中相关信息及时公布对防控工作至关重要,既有利于有效防控和处置,又可以防止公共危机事件进一步扩大,避免更多的人员伤亡和财产损失。审视此次新冠肺炎疫情信息公开情况,特别是疫情初期存在的一些问题,表明现行疫情信息公开制度亟待优化。单一的疫情信息披露渠道不利于疫情早发现、早重视、早行动。我国涉及突发公共卫生的法律法规明确规定了发现疫情的逐级报告制度。事实也说明,层层报告制度是必要的,但是也存在有些疫情发展速度超过层层报告的速度情况;也存在因某种原因报送不及时或真实信息披露不全面未能引起中央足够重视的情况;同时

也存在知情人员或亲历者在政府拖延、不作为的情形下,缺少渠道反映真实信息。梳理现行应急法律法规,可以发现现行应急法律法规并没有针对政府如何及时准确发布疫情信息进行明确具体规定,同样对于如何落实疫情信息公开制度的具体细则也并没有进行规定。

(三) 应急管理部门综合协调应对的依据不足

机构改革后,我国应急管理体制形成以公安部主管社会安全事件、应急管理部门主管事故灾害和自然灾害、卫健委主管公共卫生事件的全方位布局安排,这种应急管理救援模式专业性比较强,有利于充分发挥其专业救援优势。但是,现代突发公共危机事件形态已由单一型转化为新时代复合型公共危机,此次新冠肺炎疫情性质已由单纯公共卫生事件转化为综合性、跨领域的重大突发公共安全灾害事件,这就导致仅凭单一部门无法有效应对和处置,同时其他部门相关应对和处置突发公共卫生事件经验也并不能得到有效发挥,也就导致应急管理中部门协调不够、综合应对不足。究其原因,主要是由于应急管理法律法规规定分散,同级政府不同部门之间等级协调或上下级政府之间不同等级协调权责不明,保障措施不足、不完善,以至于难以适应突发重大公共灾害事件,甚至于尚未达到应急管理能力和体系现代化、法治化的建设要求。

(四) 应急法治知识普及力度不足

全民守法是法治社会的行为条件和制度基础,和谐稳定的法治社会是法治国家的基础。应急法律法规和相关应急知识的宣传、教育对疫情防控工作有着重要影响。然而,此次新冠肺炎疫情暴露出应急法律法规普法工作的不足,甚至导致在疫情防控中出现一些矛盾纠纷甚至是冲突。审视此问题,制度层面与应急管理相关的法律、法规等达400余项,但是社会公众对这种制度建设知之甚少。此外,当前我国并没有形成完善的应急科普工作体制

机制,存在诸如应急科普顶层设计不足、应急科普内容比较分散等具体问题,也就造成应急法治知识普及的不适性。

三、应急法治体系的完善路径

(一)完善应急管理法治体系的立法建设

做好突发公共危机事件应急管理的重要保障,必须要完善应急管理法治体系立法建设。从各国的应急管理构建来看,各国在建立应急管理体制机制的同时,先后都会建立完善应急管理法律规范体系。实践充分说明,应急管理法治协同,既是衡量一个国家法治化、现代化的重要标尺,又是利于强化突发公共危机事件应急管理措施稳定性、正当性、高效性的有效举措。当前我国已经制定和颁布了一些应对和处置突发公共危机事件的法律法规。但从这些立法来看,法律的专业性和部门化比较明显,大多为单行法,对跨部门、跨领域整合应急管理资源和全国动员较为不利。为此,应加快修改和完善应对突发公共危机的法律法规,理顺现行应急管理法律规范之间的冲突,形成一套统一协调并可操作的应急管理法律规范体系,从而增强政府部门的权威性、正当性。完善健全应急管理相关法律法规的配套方案,提升应急管理部门针对复杂性、广泛性、速度性公共危机综合应对和处置能力,强化应急管理任务全覆盖力度。

(二)完善应急管理制度体系执法标准

如何更有效地应对突发公共危机事件的发生,尽最大努力挽救国家、社会、人民的生命财产安全,依靠的不仅仅是法律法规的数量,而是执法的标准化规范化,这就需要完善相关的应急管理体制机制。应急预案是应急管理的基础,是突发公共危机发生后首要的应对机制,对应对处置突发公共危机的发生起着关键性作用。各省级政府应根据本区域的具体情况,制定完善适用于本区域特性的应急预案制度。要适时制定和修订专项应急预案,并严

格予以执行,才能有效预防、及时控制突发公共危机带来的严重危害影响。为此,既要注意推进应急预案制度化和法律化,又要注意提升应急预案内容上的可操作性。其一,应急预案制定应当遵循行政应急管理的基本原则。遵循行政合法性原则,应急预案的制定必须符合现行法律的规定,行政应急管理主体行使职权时应当以明确的法律授权为前提和基础,不得作出任何影响自然人、法人和非法人的合法权益的行为;也要符合行政合理性原则,全面权衡公共利益与个人利益,减少对权利的不合理限制,从而符合科学公理和社会公德。其二,强化不同层级应急预案的衔接。若本级对上级预案已明确的内容或没有具体新的细化内容,可以在上级预案范围内作出具体规定或采取参照上级预案规定实施,同时要有序推进应急预案社会化、大众化,定期对组织开展应急演练活动督查,纠正社会实践中对应急预案的片面、错误理解。

增设应急管理专门常设机构。“整合优化应急力量和资源,推动形成统一指挥的目标引导。”^[3]设立突发公共危机事件应急管理指挥部,建立形成统一领导、统一指挥、统一协调、分级执行的制度机制。建立应急管理行政责任制。完善明确突发公共危机事件应急管理机构上下级之间、同级之间的职能定位、职责分工,把责任落实到具体的机构和人员上;完善问责机制,针对可能发生的公共危机和可能发生的问题预测,做出相应的责任预案,确立其在事前、事中、事后的各项责任,特别是要进一步明确细化新发生事件的事前应对处置工作责任,并严格落实责任。

(三)完善公众参与应对危机的法律制度

重视并引导社会组织和社会公众的参与。公共管理理论要求政府不能充当唯一的公共管理者角色,需要各类角色的共同参与、共同管理、共同善治。同样,在应对突发公共危机事件时,不能仅仅

依靠政府和医护人员力量,也需要各级政府调动社会组织以及广大民众的力量,建立合法有效多渠道参与的方式来应对突发公共危机。要逐渐建立并形成以政府为主导,有效应对公共危机的社会动员机制。一是加强引导管理志愿者服务组织、公益基金会组织等参与突发公共卫生事件的应急管理救助。一方面,由于社会组织具有非营利、公益性、志愿性等特点,需要政府加强对社会组织的支持和宣传,建立完善法律法规保障机制,培育和发展非政府性组织,从而推动组织科学健康快速发展;另一方面,政府加强对组织监督管理,提升进入标准和门槛,严格按照相关法律法规规定准入。二是积极调动基层组织的力量。通过制定相关法律法规,对基层工作进行规范,要重视基层党组织、村委会、居委会在应对突发公共危机事件中的作用,在突发公共危机发生的第一时间,组织大家开展高效有序的处置管理工作,把损失降到最小,同时既要发挥基层党组织的引领力、动员力,也要加强对村委会、居委会公共危机意识教育和应对技能的培训。

(四) 建立国家应急法律法规普法制度

应急法律法规普法工作和相关应急知识普及对及时有效处置突发公共危机事件有着重要影响。要把应急法律法规普法工作机制纳入政府应急处置能力考核范畴,纳入干部考核评价体系之中,强化对公务人员的公共危机应对法律的宣传和教育,对玩忽职守、漠视人民群众利益的人员,要果断处理,必要时予以清退。通过建立应急法律法规普法制度,一方面有利于增强在应对公共危机时权力行使的合法性和正当性,减少权力与权利之间的冲突

对立;另一方面有利于公众知晓突发公共危机时应履行的义务和可以行使的权利,促进公共危机事件预防、控制措施及时有效开展。其次,完善健全应急科普机制的顶层设计。其一,可以考虑在应急管理部门设立从上到下专门的应急科普工作机构,利用各种方式对社会公众展开应急法律法规、相关应急知识教育和技能培训,特别是加强对应急科普的热点监测与预判,从而提升应急科普的衔接性、针对性、精准性。其二,可以把应对突发公共危机的知识、技能教育纳入教学计划,组织专家学者编纂相关教材,着力培养公共危机管理的专门人才。其三,建立突发公共危机训练和演练常态化机制。除了通过突发危机演习及时发现问题、解决问题,还可通过突发危机演习提升公众的突发公共危机意识和应对能力,提高应急管理的现代化、法治化水平。

参考文献:

- [1] 习近平. 全面提高依法防控依法治理能力 为疫情防控提供有力法治保障[N]. 人民日报, 2020-02-06(1).
- [2] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 141.
- [3] 戚建刚, 乌兰. 应急管理部的行政法建构——基于整体性治理理念的分析[J]. 北京行政学院学报, 2018(05): 85-86.

作者: 滕亚为, 中共重庆市委党校法学教研部教授
赵传方, 中共重庆市委党校硕士研究生
责任编辑: 刘小侨

地方人大开展司法监督工作的实证研究

邢玉柱 漆鹏 张涛 应平

党的十八大以来,党中央将全面依法治国提升到前所未有的战略高度。习近平总书记提出“要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题”。加强和规范司法监督工作已然成为各级人大常委会监督工作的着力点。

一、研究背景及法理渊源

围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的目标要求,全国人大、最高人民法院、最高人民检察院以及公安部结合各自法定职权职责,制定出台相应举措落实目标要求。全国人大常委会委员长栗战书在参加十三届全国人大二次会议宁夏代表团审议时也明确提出“以高质量立法保障和促进高质量发展,努力使每一项立法都反映群众意愿,得到群众拥护,让人民群众在每一项法律制度中都感受到公平正义”,被称为“动真碰硬”的司法体制综合配套改革拉开大幕。各级司法机关在中央的决策部署下,闻令而动,迅速落实,从立案登记制、基本解决执行难、司法员额制、冤假错案纠正、错案终身追责制、基层法院检察院人财物“上划”“去地方化”等方面大力推进改革,司法运行的体制机制新格局正在形成和完善,并取得了良好的改革成绩和社会效果,社会公平正义的底线得到了正确维护和保障。

国内法学理论家认为,司法的最高目标是追求正义,这个正义是作为公平、公道的正义,是个案中的正义,这样的正义唯有在形式中才可能达到。这样的正义应该是每一个司法案件受到司法判决都是公平正义的,应当是体现了宪法基本精神的。习近平总书记提出的这个司法总目标,源于其坚持以人民为中心的发展思想,建立在全心全意为人民服务的宗旨信仰之上,基于强化国家治理能力和治理体系现代化建设而提出的。因此,司法作为社会正义的最后一道屏障,必须要回应人民群众对司法的

新期盼、新需求。

二、地方人大开展司法监督现状及存在的问题和原因分析

(一)地方人大开展司法监督的现状

2007年,《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称监督法)正式实施。2009年5月,重庆市实施《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》办法(以下简称监督法实施办法),经重庆市第三届人民代表大会常务委员会第十次会议通过实施。监督法及监督法实施办法的出台,为人大开展司法监督提出了明确的权力责任边界。各级人大常委会根据监督法的规定,依法行使对司法监督的方式有以下7种:听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告;审查和批准决算,听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告,听取和审议审计工作报告;法律法规实施情况的检查;规范性文件的备案审查;询问和质询;特定问题调查;撤职案的审议和决定。自此,地方人大常委会司法监督工作步入了规范化、法制化时期。但由于开展监督工作法律专业性极强,人大代表法律专业素质不高等原因,目前地方人大常委会开展司法监督仅局限于听取专项工作报告和视察调研,形式大于内容,不能有效深入,难以达到理想监督的审议效果,更不能有效提出司法监督工作的建议。

(二)地方人大开展司法监督存在的问题及原因分析

梳理地方人大开展司法监督工作的情况,可以发现普遍存在以下问题:

一是司法监督目标导向不够明确。监督法实施之后,地方人大对人民法院、检察院的工作监督,主要是通过听取和审议专项工作报告、专题视察等形式,督促司法机关完善内部监督制度,重点解决审判、检察工作中人民群众反映强烈、带有共性的类案问题。虽然现行法律法规授权人大开展监督

司法职权和形式较多,但没有法律层面上的明确目标和方向定位。在监督法的规范下,人大司法监督如何破题,如何贯彻落实党中央对司法个案公平正义的目标要求,是新时期地方人大一直在摸索破解的重要课题。

二是司法监督权运用单一,监督“乏力”。司法监督工作实践中,监督法已授权人大行使刚性权力,但地方人大普遍存在不敢启动罢免和撤职案,鲜有使用询问、质询和特定问题调查程序,已然形成了听取专项工作报告,视察调研等缺乏力度的监督惯性。其原因主要在于:第一,法律法规不健全,开展司法监督工作缺乏操作性。监督法及监督法实施办法等有关法律对人大的监督工作有一定的程序规定,但大多都是指导性、原则性的规定,内容比较抽象,监督法配套程序法方面不完善,一定程度上束缚了人大监督工作的开展,导致司法监督实践中各地方人大常委会往往注重工作监督,而无奈地弱化司法监督工作。第二,从司法监督主体来看,司法工作具有繁杂、专业性强的特点,人大开展主动司法监督着力点不多,加之具有法律专业知识的人大代表少且相关培训力度小、频次低,代表监督司法的整体履职能力水平较弱,导致代表委员参与听取审议、执法检查、视察司法相关监督工作,不敢深入,限于外围观察。第三,检察监督、律师制度建设支持力度弱。其表现为对具有监督司法个案职权的检察院的支持力度不够,对司法个案中履行辩护职责的律师关注度低。

三是队伍建设滞后,司法监督力量建设不足。第一,人员匮乏,监督力量严重不足。地方人大普遍存在着人员不足、人才匮乏等问题。据了解,重庆各区县人大开展司法监督工作主要依托监察和法制委开展。以重庆市沙坪坝区为例,该区人大监察和法制委组成人员共7人,其中6人为兼职。从常委会组成人员中兼职占比来看,41.2%的委员都为兼职委员,难以把主要时间、主要精力用于人大监督工作,影响了常委会集体行使职权和各项监督工作的开展,这是造成地方人大司法监督不深不实的主要原因之一。第二,机构配置不统一,行政人员与专业人员设置不合理。在各地方人大机关中,行政性人才较多,专业性人才较少,法律专业性人才则更少。第三,司法监督工作的主力军建设滞后。据查询相关数据,重庆市沙坪坝区十八届人大

代表政法代表占比为4.94%,代表结构亟待优化。开展司法监督工作,必须要有一定的司法知识,要知法懂法,才能及时发现问题解决问题,推进司法改革工作。

三、完善地方人大司法监督工作的对策和建议

随着习近平总书记司法工作目标的提出,人大监督司法将与与时俱进地呈现新的阶段性特征,应当紧密配合深化司法体制改革步伐,加强和规范对司法机关的监督工作。

(一)明确司法监督工作目标定位,提高司法监督工作的重要性认识

围绕贯彻落实习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的目标要求,确保人大开展司法监督工作的正确方向。严格依照现行法律授予的职权,找准人大、法院、检察院、司法局以及律师(界)相互之间的法律监督关系。用好七项职权,与时俱进改进司法监督工作方式,选择群众关注的热点与司法改革的难点问题听取专项工作报告,开展执法检查,必要时启动质询、专题询问等程序,群策群力挖掘代表智力资源做实类案监督工作。充分均衡监督与支持的关系,把握寓监督于支持的工作原则,支持公安、法院、检察院正确行使侦查权、审判权、检察权和法律监督权,支持公检法“各自分工,相互配合,相互制约”,保证对刑事司法个案准确有效依法行权,支持检察院对民事司法个案和行政司法个案履行法律监督职责,支持律师充分、完整、正确履行其承担的法律辩护责任,充分保障提升群众的公平正义感和司法安全感。

(二)把握司法监督工作主攻方向,不断提升代表法律能力

第一,确立“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”为最高目标,确定努力让人民群众在每一项司法法律制度在本行政区域内遵守和执行中都感受到公平正义为司法监督工作目标和主攻方向,发挥好保障司法个案公平正义的间接监督作用。第二,坚持党的领导总原则,始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,充分发挥人大代表主体作用,依法集体行权,对司法法律制度监督总体性的、实体性的、程序性的实施情况依法开展法律监督,审慎使用行使特别问题调查、撤职权以及罢免权。第三,提升代表法律

专业能力,积极开展组织人大代表和常委会组成人员参加法律知识和履职业务学习培训,提升代表素质和司法监督工作能力,让代表熟悉掌握监督法和司法监督相关法律知识,提高调研、监督中发现问题并形成代表建议、议案的转化率和质量,逐步解决对司法不敢监督、不会监督、不善于监督的老问题。

(三)完善监督法律制度,以地方性法规或规范性文件形式制定配套监督法的程序性规定

程序正当是实现和保证实体正义的手段,应尽快启动调研制定监督法等涉及人大司法监督工作的有关法律规定补充性、配套性程序规定。如制定出台规范撤职案、质询案、特定问题调查等程序办法,注重7种监督手段的运用和衔接以及程序上的连续性,进一步完善人大的质询、罢免等处置的具体程序等。深刻总结规范性文件备案审查经验,借助全国人大出台备案审查规定契机,突破主动审查原则,切实保障和维护宪法法律的统一和权威。

(四)抓牢抓实司法人事任免监督,避免任免工作形式化

无论是法律监督或工作监督,都要恰当地落脚到人事监督之上。应当创新人事监督工作机制,改变在人事任免上素有的“橡皮图章”的形象,严把任前审核、任中评议和任后监督“三关”,不断提高人事任免工作实效。对于提请任命司法人员的任职资格进行实质审查,通过民主评议、质询等形式,确保任命人员符合任职条件。拓宽履职评价制度,探索建立开展司法人员履职评价制度。人大对其选举、任命的法官、检察官履行职责和公正执法情况开展监督,对其工作作风进行不定期抽查,通过社会测评、当事人申诉等途径对司法作风存在的问题的工作人员进行核查,进行履职评价,甚至提出质询、质询案或提请罢免案。

(五)优化代表结构,加强人大工作队伍建设

牢牢把握党的十九大报告关于人大代表机关和工作机关的重要论述,从优化代表结构,加强人大机关队伍建设入手,打造一支精兵强将的人大机关工作队伍。优化常委会组成人员,形成老中青相结合的梯次年龄结构和经济、科技、法律等多方面知识兼备的知识结构,增加有法治实践经验的专职

委员比例。畅通立法、执法、司法部门干部和人才之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道,配齐配强人大队伍,形成人大与党委、政府干部的双向交流,疏通“出口”,严把“入口”,逐步改善人大办事机构干部构成,使人大机关充满生机和活力,为上下互动、协调一致开展司法监督工作创造条件。

(六)正确把握监督工作的着力点,依法有力有序开展司法监督工作

第一,强化法律监督和工作监督,推动建立人大司法监督与其他监督部门相互沟通协调机制,及时回应检查督促本行政区域司法法律制度贯彻执行情况,更加关注司法制度建设、法律政策等宏观方面贯彻落实的意见建议,加大听取和审议司法法律制度监督实施情况专项工作报告以及开展类案工作视察调研工作力度和频次。第二,寓监督于支持,加强对检察院、司法局、律师工作的监督和支持,将其作为实现司法监督目标的工作着力点,保障检察院全面、充分、完整、正确履行个案司法公平正义的主要法律监督职责,监督司法局、律师承担的为当事人提供法律咨询、辩护的职责得到正确履行。第三,创新执法检查工作形式,加强专项执法检查频次和力度。结合司法体制改革工作要点,重点开展刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、律师法、法律援助条例执法检查,确保改革与法律的贯彻实施得到正确的协调配合,确保法官、检察官、司法局、律师的职责职权得到正确的保障实施。

参考文献:

- [1]周永坤.法理学[M].法律出版社,2016.
- [2]卢鸿福.类案监督让人大司法监督由虚变实[J].法治与社会,2017(12).
- [3]杨绍华,申小提.努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义——访最高人民法院党组书记、院长、首席大法官周强[J].求是,2013(16).
- [4]涂龙,科姚魏,刘晶.人大监督司法的重点和突破口[J].政治与法律,2013(05).

作者单位:重庆市沙坪坝区人大常委会
责任编辑:张波

认罪认罚案件中被害人权益保护机制问题研究

田 恬

按照认罪认罚从宽制度改革的顶层设计,认罪认罚案件中的被害人将被改变以往“旁观者”的地位,通过保障其有效参与认罪认罚案件的诉讼程序,尽早弥合因犯罪行为而遭受的物质损害并获得精神安抚,修复社会关系,促进社会和谐。刑事诉讼法第173条、第180条、第229条,及“两高三部”发布的《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》(以下简称意见)第16~18条对被害人诉讼权益进行了细化规定,将改革试点过程中形成的可复制、推广的实践经验予以确认。当前,认罪认罚从宽相关制度改革已进入全面适用阶段,为了全面、细致、深入地推进被害人权益保障各项改革措施,有必要检验改革实践效果,对适用中细节性“堵点”进行深入探讨,进而满足新时代人权司法保障的基本要求。

一、认罪认罚案件被害人权益保护机制运行中的问题

(一)被害人知情权相关保障有待加强

正如心理学的规律所示,一个人对自己所关心的事情不知情,就容易产生各种猜测。^[1]为了避免被害人对司法机关产生怀疑,影响裁判结果实现三个效果的统一,作为刑事被害人基础性和前提性诉讼权利的知情权不容忽视。按照指导意见第17条第2款规定,公检法机关在促进当事人双方达成调解协议、和解协议或者谅解的过程中,应当向被害人充分阐明其享有的诉讼权益、认罪认罚从宽制度的意义,及如何实行从宽处罚、选择适用诉讼程序等方面内容,为被害人知情权的享有提供了规范依据。然而,由于缺乏告知方式与内容的具体规定,实践中知情权的保障存在不足。^[2]这不仅表现在公检法机关通常情况下不会将案件的证据事实情况、拟对嫌疑人作出的处理、认罪认罚从宽的用意等情况告知被害人,而且在被害人主动询问时,公检法机关通常不会出具相关书面文件,而是简单的口头答复。由于被害人对诉讼进程、具体处理结果等情况不了解,影响其在后续诉讼进程中提出具有针对

性、建设性意见。^[3]

(二)发表意见权缺乏配套的机制保障

发表意见权作为程序参与权的重要组成部分,属于程序正义的底线逻辑。按照通说观点,认罪认罚从宽制度吸纳了恢复性司法的合理因素,被害人作为犯罪行为的直接侵害者与刑事裁判的直接影响人,应被赋予一定的程序参与权,从而在诉讼程序中宣泄痛苦情绪。避免因将被害人排除在认罪认罚程序之外,促使其作出闹讼等行为,人为增加诉讼不和谐的因素。^[4]为切实保障被害人发表意见的权利,刑事诉讼法与指导意见明文规定,公检法机关应在办理认罪认罚案件过程中听取被害方的意见。然而,由于立法未针对被害人的听取意见权构建明确的配套机制,缺乏对听取意见的具体内容、听取方式、意见处理等事项的具体规定,致使实践中各地的实施状况不尽相同。

(三)被害人求偿权的保障被部分虚置

按照改革顶层设计,为适配社会稳定发展的重要任务,抚慰被害人遭受的物质与精神损害,化解社会矛盾,应提高其与被追诉人就损害赔偿达成协议并获得履行的比率,实现“案结事了”。因此,公检法三机关保障被害人的求偿权是认罪认罚从宽制度的应有之义。这不仅体现在刑事诉讼法第223条第5项将当事人双方未就附带民事诉讼赔偿等事项形成合意的情形作为适用速裁程序的消极要件,而且指导意见第17条更进一步强调司法机关具有积极促进犯罪人向被害方赔偿损失、赔礼道歉,从而获得被害人的谅解或者达成和解协议、调解协议。然而,实践中存在被害人求偿权被部分虚置的现象,主要表现在两个方面:一方面,被害人可以提出附带民事诉讼的案件范围受到限制,即一般仅局限于被害方的生命或者人身健康受到伤害,抑或是财物遭到毁坏的案件,而具有惯常性、多发性的财产类案件则没有被赋予提起附带民事诉讼的权利。另一方面,对盗窃、诈骗等侵害被害人财产等类型的认罪认罚案件而言,适用速裁程序无需当

事人双方就损害赔偿等事项达成合意,加之速裁程序的诉讼进程较快,被害人意见的听取恐迫于时间考虑流于形式。特别是进行刑拘直诉的案件,审查起诉的期限往往只有几天,被害人有时还没有回复意见,案件已诉至法院,被害人求偿权的行使被部分虚置。^[5]

(四) 权益保障不当情形缺乏救济机制

正如法谚所言“无救济则无权利”,司法救济作为“第一制度性人权”^[6],是保障被害人正当利益得到实现的盾牌。认罪认罚案件中被害人知情权、发表意见权及求偿权等权益的有效行使,离不开相应的配套救济机制。这源于认罪认罚案件中被害人与公检法机关之间既对立又统一的关系。“统一”来源于被害方与公检法机关目标的同向性,即无论是权利保障还是权力行使均是为了最大限度地发挥认罪认罚从宽制度改革的效能,缓解社会矛盾;而“对立”根植于在权力行使过程中公检法机关与被害人利益冲突的现象,表现在前者秉持一种效率优先的价值取向,压缩后者的知情权、程序参与与发表意见的权利,或者表现为前者认为应对犯罪人予以实体从宽,而后者对从宽处理结果坚决反对的情况。^[6]由此,为了防止被害人应有的诉讼权益受到压缩,被害人在认罪认罚从宽程序中的救济权十分必要。

从刑事诉讼规范来看,被害人在案件处理过程中享有一些救济权利,比如刑事诉讼法第180条中针对检察机关不起诉决定的申诉权、第229条中针对一审判决请求检察院抗诉的权利等。毋庸讳言,这些申诉权、请求抗诉权、自诉权利体现了被害人对案件处理结果存在异议时的程序性救济权利。然而,相对于被害人在认罪认罚程序中享有的权益整体而言,与之对应的救济权范围较窄,相关制度规范相对缺乏。实践中,当被害人对检察机关的事实认定存在异议时,由于救济措施相对缺乏,不仅可能有碍于对例如犯罪人是否真诚悔罪、认罚等案件事实的查明,而且有损于案件处理结果具有的公信力。^[7]

二、完善认罪认罚案件中被害人权益保护机制的建议

前述认罪认罚案件中被害人权益保障机制的运行问题主要根源于两个原因:一是知情权、发表意见权、求偿权的保障缺乏权益内容、权益行使方式、程序等有关具体实施措施的规定;二是被害人权益受到不当侵害时,缺乏相应的权益救济程序。

有鉴于此,完善被害人权益保护机制需一方面细化实施被害人权益保障机制的具体措施,另一方面则需要完善被害人诉讼权益损害时的救济程序。

(一) 细化运行被害人权益保障机制的措施

1. 明确被害人知情权具体内容与程序

为切实保障被害人知情权,可以重点从两个方面着手:一方面,应当明确被害人应当知悉与获取的具体内容;另一方面,需要规范被害人知悉和获取相关内容的具体程序。就知情权的具体内容而言,主要包括以下四个方面:第一,负责办理案件的公安司法机关的地址、联系方式等基本信息,及负责案件具体承办人员的基本信息;第二,认罪认罚从宽制度的制度价值、与被害人权益相关的制度规定、救济措施等;第三,公检法等办案机关在不同诉讼阶段作出的重大决定及阶段性的处理结果,例如公安机关拟作出侦查终结移送审查起诉、撤销案件决定,检察机关拟采取或者变更刑事强制措施的决定,法院拟适用速裁程序的决定等;第四,有关案件的其他信息,例如案件的进展情况、鉴定意见等。就保障知情权的具体程序而言,应当进一步明确告知的方式与期限。告知方式应当遵循书面告知为原则,口头为补充的原则。同时,为了避免告知时间滞后,妨碍被害人行使后续的发表意见权、求偿权等权利,应当保障告知的及时性。但是,考虑到案件的复杂性,不应“一刀切”地认为所有信息都需立即告知。^[8]

2. 完善被害人听取意见权的保障机制

在听取意见的具体程序机制设计上,需要重点完善以下两个方面内容:一方面,明晰各个诉讼阶段听取被害人意见的重点。在侦查阶段,侦查机关应重点听取被害人有关采取或者变更强制措施和拟侦查终结、移送审查起诉等处理结果的意见;在审查起诉阶段,检察机关不仅应重点复核有关案件事实调查情况的陈述,并结合事实描述听取被害人有关是否需要补充调取证据,调查手段是否违法等程序性意见,而且检察机关应针对拟作出案件起诉与否、罪名适用、量刑建议、程序适用等处理情况听取意见;审判阶段则重点听取被害人对审前诉讼阶段权利保障、事实认定、相关程序与实体处理结果的意见。另一方面,完善被害人意见的书面回应机制。为防止实践中被害人的听取意见权沦为“仪式”性具文,针对被害人提出的程序性或实体性意见,办案机关应在法律文书中予以回应。特别是当办案机关没有采纳其意见时,应及时做好释法说理

工作,向被害人阐明不采纳的规范依据与理由,避免被害人因主观认知质疑案件处理结果。^[9]

3.“激励”“救助”并举保障被害人求偿权

为切实保障被害人的求偿权,应注重“激励”与“救助”并举:一方面,应遵循及时惩罚犯罪与追赃挽损并重的原则,提升被告人积极退赃退赔、赔偿被害人损失之后获得实体从宽的确定性,并在宽严相济刑事政策的指导下,给予被告人更大幅度的量刑从宽。同时,通过积极完善与之对应的量刑从宽制度体系,激励被告人主动弥补被害人遭受到的物质损害并安抚其精神伤害。另一方面,探索拓宽司法救助的适用主体范围、调整救助标准,对因财物遭受非法侵占、处置、诈骗等类型犯罪致使其生活窘迫的被害人予以司法救助。

(二)完善被害人诉讼权益损害时的救济程序

除了刑事诉讼法关于被害人救济权的一般性规定仍可适用之外,认罪认罚案件中的被害人应享有其知情权、发表意见权、求偿权遭到非法侵害时的程序性救济权利。由于认罪认罚程序覆盖侦查、审查起诉、审判环节,相应的救济权利应区分诉讼阶段采取不同的救济方式。

1.完善被害人知情权的权利救济程序

对于知情权而言,如果公检法机关未能及时、全面、完整地告知被害人关于诉讼权利、案件处理进度、结果等应当知悉或者获取的信息,被害人可根据案件所处的诉讼环节,向办案机关提出异议申请,有关机关应当予以纠正。具体而言,在侦查程序中,被害人对未被充分告知应知事项的情形不服的,可赋予其向该机关或者同级检察机关提出异议的权利。在审查起诉程序中,被害人可向检察机关或者上一级检察机关提出异议。在审判程序中,被害人可向管辖法院或者同级人民检察机关提出异议。被申诉机关应当纠正。

2.完善被害人发表意见权的权利救济程序

对于发表意见权而言,在认罪认罚案件诉讼程序中,被害人不仅可按照一般案件的相关规定,在公安司法机关作出撤销案件决定、不起诉决定及刑事裁判等处理结果之后,因发表意见权受到限制或剥夺而对相关处理结果不服时,享有提出异议的权利。除此之外,在审查起诉程序中,被害人围绕是否需要调取新的证据、调查手段是否违法、采取强制措施是否恰当等程序性意见,及被告人是否属于真诚悔罪、提取量刑情节是否全面、量刑建议是否既合法又合理等实体性事项发表意见的权利遭到

剥夺或者限制时,被害人有权要求检察机关及时纠正。在审判程序中,被害人享有的对法院拟作出的被告人是否真诚悔罪、是否切实认罚、是否从宽处理,给予从轻或者减轻、罪轻或者罪重的实体性处理结果,以及适用何种诉讼程序等程序性决定的发表意见权受到侵害时,有权请求检察机关提出抗诉,或者在裁判生效之后,向法院或者检察机关提出申诉。

3.完善被害人求偿权的权利救济程序

对于求偿权而言,在侦查程序中,如果侦查机关未提供相关程序机制保障当事人双方就损害赔偿、退赃退赔等事项达成合意的,被害人有权提出异议申请。在审查起诉程序中,如果检察机关未保障前诉求偿权利,被害人提交异议申请的,检察机关应当纠正,并结合被告人兑现赔偿合意、获得谅解等具体情况提出或者调整量刑建议。在审判程序中,被害人未被充分保障求偿权,有权提出异议。人民法院应积极促进当事人双方就如何弥补被害人经济损失等相关事项达成合意,并结合已查明的案件事实与签订赔偿协议、履行等具体情况依法作出裁判。

基金项目:2020年度重庆市社会科学规划项目“刑法中‘多次’的立法问题系统性检视与优化路径研究”(项目编号:2020BS81)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]兰耀军.论检察权与被害人人权保障[J].国家检察官学院学报,2004(02):86-90+100.
- [2][3]贺恒扬.检察机关适用认罪认罚从宽制度研究[M].中国检察出版社:北京,2020:385.
- [4]陈卫东.认罪认罚从宽制度试点中的几个问题[J].国家检察官学院学报,2017,25(01):3-8+171.
- [5]李站阳,闫振东.认罪认罚从宽中的被害人权益保护[J].中国检察官,2020(05):33-36.
- [6]刘少军.认罪认罚从宽制度中的被害人权利保护研究[J].中国刑事法杂志,2017(03):126-144.
- [7]唐文胜.论刑事诉讼中被害人知情权的保障[J].中国刑事法杂志,2010(06):63-67.
- [8]刘广三,李艳霞.我国刑事速裁程序试点的反思与重构[J].法学,2016(02):147-159.
- [9]梁芙蓉.审查起诉阶段听取被害人意见规则的拓展[J].国家检察官学院学报,2018,26(02):123-134+175.

作者:中共重庆市委党校法学教研部讲师
责任编辑:刘小侨

高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合

——基于个案的党建规范化实践

张文蕾 陈竹 张扬

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视国有企业改革发展和党的建设,对国有企业基层党建提出了一系列重要指示和论述。2016年10月,党中央专门召开全国国有企业党的建设工作会议,为加强国有企业党的建设指明了方向。2020年1月,中共中央印发了《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》,为高质量推进基层党建工作同中心工作深度融合提供了理论指引和制度支撑。

一、“解题”:高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合的背景

(一)世情:世界百年未有之大变局

基于对世界大势的敏锐洞察和深刻分析,以习近平同志为核心的党中央作出了一个重大判断:世界处于百年未有之大变局。基础不牢,地动山摇。世界百年未有之大变局要求我们必须从国有企业基层党建抓起,聚焦国有企业主责主业,把企业发展同国家繁荣、民族兴盛、人民幸福紧密结合在一起,主动为国担当、为国分忧,用高质量基层党建争办一流企业,带领企业奋力拼搏、力争一流,实现质量更好、效益更高、竞争力更强、影响力更大的发展。

(二)国情:我国将进入新发展阶段

习近平总书记主持召开经济社会领域专家座谈会并发表重要讲话时指出,“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,我国将进入新发展阶段。这必然要求国有企业基层党建与中心工作融合,融入国家发展新格局、新阶段之中,在推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中积极作为。

(三)企情:国有企业改革在探索中前进

全国国企党建会召开以来,稳步推进国有企业

改革,全面落实党中央关于深化国有企业改革的指导意见,基本搭建起国有企业改革的“四梁八柱”。在抗击新冠疫情中,国有企业基层党组织认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署,统筹推进疫情防控和中央企业改革发展工作,有力有序推动复工复产、达产达效,坚定不移做强做优做大国有企业,为做好“六稳”工作贡献力量。

二、“难题”:高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合的困境

(一)认识上存在“重理轻践”的问题

现阶段,国有企业党组织高度重视推进基层党建工作同中心工作深度融合,但在认识上普遍存在“重理轻践”的现象。首先,很多基层党组织侧重理论学习,注重党的理论与中心工作的融合,强调学思悟,缺少实践层面的融合探索,严重影响基层党建制度效能向治理效能的转化;其次,有的基层党组织将基层党建的思想引领力与政治领导力、群众组织力、社会动员力相割裂,出现了单打一的情况,严重削弱了“四力”的合力效应。

(二)推进上存在“上热下冷”的问题

高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合是国有企业全面从严治党的重要体现。然而,有的国有企业基层党组织对高质量推进基层党建工作同中心工作深度融合重视度不够,缺乏主动性,工作对接有脱节现象,没有将基层党建工作内嵌到公司中心工作之中,处于“引而不融”的状态,导致一些基层党支部在公司基层治理中处于“休眠”状态,基层党员干部“细胞”活力不够。

(三)效果上存在“融而不实”的问题

高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合体现在公司治理的全过程,在如何精准融合、将党建融入工作内容和具体的服务方式等方面,没有选准“党建引领”与“治理所需”的最佳结合点,对企业治理的引领和规范针对性不强,导致效

果不佳。同时,有的国有企业基层党组织制定了一系列基层党组织和中心工作融合的文件,但是缺少操作性的措施,使得很多文件停留在探讨层面,缺乏可操作性。

三、破题:高质量推进基层党建工作同中心工作深度融合的路径

(一) 意合:科学理论引融合

首先,把政治建设摆在首位,牢牢把握高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合的政治站位。坚持把政治建设作为根本性建设,深入贯彻《中共中央关于加强党的政治建设的意见》,引导公司各党支部和广大党员自觉同党的政治路线对标对表,在各项工作中坚决贯彻讲政治的根本要求,进一步树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

其次,严肃党内政治生活,牢牢把握高质量推进国有企业基层党建工作同中心工作深度融合的思想前提。把学习党章、维护党章、尊崇党章作为各级党组织和广大党员的基本功、必修课,严格依党章办事,自觉用党章规范一言一行。严格落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,着力增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。全面落实民主生活会、组织生活会、民主评议、谈心谈话等制度,进一步锤炼党性修养、筑牢党性根基。

(二) 形合:“三基”制度强融合

首先,坚持规范化管理,推进基层党组织“三基建设”夯实基础,筑牢高质量推进基层党建工作同中心工作深度融合的组织基础。组织党员干部“三亮三比”活动,立足岗位做贡献。同时,全面补充党务干部、落实党建工作经费,推动基层党建工作向规范化、标准化、细化、量化,可操作、可跟踪、可考核的目标迈进。党支部探索实施党员积分制,构建积分体系,严格积分评议,发挥积分效应,推进民主评议党员工作往严里走、往实里走,有效提高党员教育管理质量。

其次,坚持标准化管理,促进基层党组织“三基建设”水平提升,筑牢高质量推进基层党建工作同中心工作深度融合治理基础。展帆公司党委印发《党支部工作标准化手册》在企业使用,标准化建设有了实质性突破;制定《党建工作绩效考核评价实

施细则》,激发基层党务干部队伍活力;按照上级党委安排,着重开展软弱涣散党组织专项整治补足了短板。通过一系列举措,有力地促进了基层党组织“三基建设”水平的提升。

(三) 心合:“四桥”思想促融合

首先,搭建“红心桥”,党建铸魂促融合。展帆公司始终坚持党建领航,思政铸魂,以加强党建为企业发展立“根”,以思想政治工作为企业改革创新铸“魂”,建立一座抗风雨、稳改革、促发展的“红心桥”。党建引领,把握思想政治正确方向:制定《党员防控疫情倡议书》,强纪律,重规矩,确保思想政治工作和企业中心工作同抓共赢。科学研判,掌握思想政治最新动向:建立三级改革发展稳定评定体系,建立定期研判职工思想动态制度,定时给企业做“体检”,定期给职工做“心检”,全方位、多层次把控企业思想政治工作最新动向。

其次,搭建“同心桥”,凝心聚力促融合。展帆公司高度重视发挥优秀企业文化的独特优势,以文化人、以文育人、以文砺人,最终形成广大职工高度认同的价值观,建设一座聚力做强、做优、做大的“同心桥”。“坚守红岩文化,纯洁党内文化”主题活动:以“红岩精神,永放光芒”为统领,打造红岩共产党员服务队。“做好电力先行官,架起党群连心桥”主题党日活动,持续深化共产党员服务队建设,践行岗位实践。

再次,搭建“爱心桥”,精准服务促融合。展帆公司坚持寓管理于服务之中,把人文关怀、关心关爱职工作为思想政治工作重点,及时深入了解职工及家属情况,协调帮助解决生活困难,建设一座暖心、关心、凝心的“爱心桥”。尽心服务,创建思政品牌:开展“三心服务”关心关爱员工活动,并将之打造为思政工作品牌。

其四,搭建“立交桥”,协同高效促融合。展帆公司通过“三桥同育,网络贯穿”,架起“红心桥”“同心桥”“爱心桥”,搭建涵盖公司全领域、全流程的思想政治工作格局和工作机制,建设协同、高效的思想政治工作“立交桥”。

作者单位:重庆展帆电力工程勘察设计咨询有限公司
责任编辑:胡越

重庆市江北嘴中央商务区:以“政治生日”铸就坚强党性

重庆市江北区委非公工委课题组

“政治生日”是党员的入党日,它铭记着每个共产党员入党的初心和使命。重庆市江北嘴中央商务区非公党委经过 3 年的探索与实践,在辖区非公组织中推行以点带面、统筹推进的工作模式,形成常态化机制化的“政治生日”制度,以锤炼铸就非公组织党员坚强党性为切入点,坚定理想信念,并从中总结出经验做法,在重庆市江北区非公领域中进行推广,进一步激活了江北区非公党组织的蓬勃生机与朝气活力,增强了非公党组织组织力,提高了非公党建质量。

一、“政治生日”常态化的背景

习近平总书记指出,基层是党的执政之基、力量之源。基层党组织的组织力、战斗力、凝聚力,在很大程度上取决于党员队伍建设的情况。江北嘴中央商务区地处重庆主城中心地带,经济发展迅猛,非公企业数量与日俱增,非公党员队伍逐渐壮大。从走访、调研的情况看,一些党员入党后,随着时间推移,逐渐放松了对自己的要求:谈理想信念,嫌空;过组织生活,嫌烦;讲纪律规矩,嫌严;交足额党费,嫌多;记不清入党时间、不愿提党员身份、不参加组织生活,长期处于政治迷惘、思想迷茫、身份迷失的状态。这些表面上不起眼的“小事情”,背后折射出的是党性意识薄弱、党员观念淡薄等大问题。

江北嘴中央商务区非公党委通过探索建立和不断完善“政治生日”制度,组织党员开展“政治生日”活动,做到活动内容有实质性、活动形式有吸引力、活动过程有仪式感、活动效果有震撼力,把外在的仪式转化为党员党性意识的自觉提升,有效增强党员党性意识、责任意识和担当意识,引导广大党员立足本职岗位当标杆、做贡献,在新时代有新担当新作为,凝聚非公领域磅礴力量,团结一心,奋力拼搏,为推进区域经济社会发展做出更大贡献。

二、“政治生日”常态化的主要做法

建立党员“政治生日”台账,实行江北嘴中央商务区非公党委集中组织与各非公党组织分别组织相结合的方式开展“政治生日”活动,确保党员参与

度高、收获感强。

(一)开展集体“政治生日”,“六环节”出新意

每年“七一”前后,紧扣建党周年纪念主题,江北嘴中央商务区非公党委统一组织党员开展集体“政治生日”活动,每期参与人数在 100 人左右。设计回忆峥嵘岁月、重温入党誓词、赠送生日礼物、畅谈入党初心、勇担时代使命、歌颂爱党情怀等 6 大环节。通过庄严仪式,增强党员的政治荣誉感、组织归属感和身份认同感,引导党员坚定理想信念、永葆入党初心、牢记初心使命。

一是回忆峥嵘岁月。组织党员观看党史新中国史专题视频、影视资料、纪录片等,共同回忆党在革命斗争和建设社会主义各个时期一路走来的艰辛历程、峥嵘岁月,启迪党员学党史感党恩,在党的伟大事业召唤下再燃激情、一代接着一代干,在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下奋力前行,做新时代的奋斗者。

二是重温入党誓词。邀请经营管理好、党建工作强的非公组织中党龄长、党性强、威望高的党员领誓,组织全体党员面向党旗庄严宣誓,回忆入党时的铮铮誓言,切实提醒党员不忘身份、不忘初心、不忘使命,真正做到对党忠诚、在党言党、为党分忧。

三是赠送生日礼物。为党员精心准备并送上一份特别的“政治生日”礼物,包括党徽、红色书籍、生日贺卡、纪念册等,把党的关怀递到党员手上,把党的温暖送到党员心里,把党的嘱托印在党员脑中,进一步增进对党的感情,激发党员干事创业热情。

四是畅谈入党初心。从非公组织中选择 3~5 名党员代表,分享畅谈自己的入党初心和经历,回顾自己入党以来的追求和表现,查找自身差距,进行自我剖析,深入思考“当初入党为什么、如今在党做什么、今后为党留什么”,引导党员争做岗位能手、争创行业先进、争当党员先锋。

五是勇担时代使命。分别邀请 1 名非公组织老党员代表、党组织书记代表、党务工作者代表、党员代表,围绕总结抓党建工作心得、分享干事创业

经历、讲述自身蜕变等内容开展典型教育,为党员找到对照镜子、树立追赶目标。结合非公组织实际,现场组织签字认领党员责任,引导党员担当新时代赋予的责任和使命。

六是歌颂爱党情怀。组织党员齐唱《没有共产党就没有新中国》《颂歌献给亲爱的党》《走进新时代》等爱党颂党歌曲,讴歌党的丰功伟绩,凝聚党员对党的款款深情,把爱党之情、报国之志融入改革发展的伟大事业中,为江北区跨越腾飞贡献智慧和力量。

(二) 开展党员“政治生日”,“五个一”显成效

以各非公党组织为单位,与“主题党日”活动开展,一般以本月入党的所有党员为对象,其他党员一并参加观摩,力求达到几名党员过生日、全体党员受教育的效果。主要做法可概括为“五个一”:即赠送一张“政治生日”贺卡、重温一遍入党誓词、进行一次谈心谈话、组织一次集中学习、提出一条合理建议。

一是赠送一张“政治生日”贺卡。党员“政治生日”当天,由各非公党支部为其送上一张统一印制的“政治生日”贺卡。对流动党员和外出党员,可通过邮寄的方式送达或通过发送“政治生日”祝福短信,确保每位党员都能收到党组织的祝福。

二是重温一遍入党誓词。党支部可结合自身实际,选择在开展“主题党日”活动时组织过“政治生日”的党员进行集中宣誓,面向党旗重温入党誓词,回忆入党宣誓时的庄严承诺和奋斗决心,引导党员对照入党时的追求与现在的思想实际,以“为共产主义事业奋斗终身”的崇高理想激励和鞭策自己。

三是进行一次谈心谈话。党员“政治生日”当天,由党支部书记或相关负责人与党员谈心谈话,或采取开座谈会的方式进行。谈心谈话的主要内容:党员向党组织汇报一年来的学习、思想、工作和生活等方面的情况;谈话人代表党组织对党员一年来的工作进行评价;了解掌握党员的思想动态和实际困难,做好党员的思想政治工作,切实帮助党员解决实际问题。

四是组织一次集中学习。集中过“政治生日”的党员,采取座谈研讨、观看电教片、学习党内有关法规文件等形式,把党员“政治生日”活动与党员学习教育有机地结合起来。比如组织党员干部集中学习习近平新时代中国特色社会主义思想,参与“老人讲堂·新人学堂”学习论坛,实地参观爱国、

廉政、革命教育基地,集中观看红色主题电影等。

五是提出一条合理建议。充分发挥党员先锋模范作用,组织过“政治生日”的党员,围绕创新企业管理、搞好生产经营、维护职工合法权益、塑造优秀企业文化等推动企业发展或促进所属党支部建设为主题,提出一条合理化建议。党支部建立党员建议台账,跟踪督促党员带头遵守和实施。

三、“政治生日”常态化的工作成效

(一) 党内生活的“特色餐”

非公领域普遍存在党内政治生活平淡化,活动形式单一、内容空洞、仪式感差等问题,开展活动没有实质内容,使党的组织与党的活动缺乏吸引力与活力。通过推行“政治生日”制度,在很大程度上扭转了党内政治生活平淡化庸俗化等倾向。同时,不断增强政治仪式感,使党内生活更加庄重、严肃、规范。

(二) 党性教育的“加油站”

“政治生日”活动,让非公党员学习的方式更多元、更灵活,党员们接受到的教育也更直观、更震撼。党组织为党员过“政治生日”,让党员感受到了从未有过的“特殊待遇”,党员的自豪感、归属感油然而生,有效地激励广大非公党员增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,坚定不移听党话、跟党走。

(三) 坚定信仰的“催化剂”

开展“政治生日”活动不仅是少数党员的个人荣誉授予仪式,更是一堂全体非公党员党性修养的品格锤炼课,赠送的不仅是一份礼物,更是一项至高无上的政治荣誉。通过“政治生日”,让普通职工看在眼里,感受在心里,有效地扩大了党的声音在非公组织中的影响力,极大地鼓舞和带动了职工入党的积极性,自推行“政治生日”制度以来,递交入党申请书的职工显著增多。

(四) 夯实组织的“强力胶”

党员是党组织的基本组成要素,党员稳定团结,党组织才稳固。通过“政治生日”活动营造良好氛围,让党员感受到党组织的温暖与关怀,进而增加党员的归属感和幸福感,使党员真心想融入党组织这个大家庭,真切想为集体干事服务,从而增强党组织的凝聚力和向心力,团结一心,真正发挥党组织的战斗堡垒作用。(执笔人:谭逊)

责任编辑:胡 越

当好党建引领“主心骨” 勾画共治共享“同心圆”

——重庆市巴南区龙洲湾街道以党建引领基层社会治理

周 斌

习近平总书记强调,社区虽小,但连着千家万户,做好社区工作十分重要,社区的党组织和党员干部天天同居民群众打交道,要多想想如何让群众生活和办事更方便一些,如何让群众表达诉求的渠道更畅通一些,如何让群众感觉更平安、更幸福一些,真正使千家万户切身感受到党和政府的温暖。社区工作是社会治理的一项重大任务,也是国家治理的重要组成部分。推进社会治理体系和治理能力的现代化就是推进国家治理体系和治理能力的现代化。党的十八大以来,习近平总书记多次在重要讲话中提到创新社会治理的新思想新理念。2018年4月26日,习近平总书记在湖北省视察时强调,社区治理最关键的是发挥社区党组织的领导、引领作用,把社区建设好,把幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等目标实现好。党的领导是推进社会治理现代化的重要保障。基层党组织担负着领导社区治理的重要职责,要把党的惠民政策宣传好,把社区居民和单位组织好,打造共建共治共享的社区治理格局。近年来,重庆市巴南区龙洲湾街道在基层党建引领基层社会治理方面进行了积极探索,成效显著。

一、领悟城市基层党建内涵,把握城市党建格局

2017年7月,中组部在上海召开了全国城市基层党建工作经验交流座谈会,第一次提出了城市基层党建这个概念,就此拉开了全国城市基层党建工作的大幕。2019年5月,中共中央办公厅印发了《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

关于城市基层党建的内涵,有三个维度:一是历史的维度,二是时代的维度,三是当下的维度。回顾党的历史可以发现,事业前进到哪里,党的建设就推进到哪里。城市基层党建可以这样来表述:

城市基层党建是城市各个党组织围绕建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,通过组织联建、资源共享等方式,为巩固党在城市基层的执政基础而进行的系统性建设。

这个定义有以下几层含义:一是城市基层党建的主体是城市各级党组织,而不仅是基层党组织。二是城市基层党建的载体是建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,这是全国城市工作会议提出的城市建设的目标。没有了城市建设发展,城市基层党建就失去了载体。城市基层党建要围绕中心、服务大局,就是要服务这个目标和任务。三是巩固党在城市基层的执政基础,这是城市基层党建的目的。四是联建联动、共建共享、开放融合等方式是城市基层党建的重要途径。五是系统性建设是城市基层党建的基本内容。城市区域人口密集、联系密切、资源集中,必须要把城市基层党建作为一个系统性、整体性工程来推进。

城市党建的格局发生了很大变化。从纵向上看,市一级党委、区一级党委、街道党工委、社区党组织和“两新”党组织等各基层党组织都在城市基层党建工作中发挥重要作用,形成了一个纵向的组织体系,其中街道党组织居于枢纽的位置。从横向上看,有街道社区党建、驻区单位党建、行业党建、“两新”组织党建、新兴领域党建(楼宇、园区、商圈、线上),形成“四大领域”的城市基层党建格局。其中,街道和社区党组织是连接各领域党组织的“轴心”,无论体制内还是体制外、大单位还是小单位、楼宇还是商圈,都要落地在街道。

二、转变组织设置方式,将支部建在小区

2019年5月8日,中共中央办公厅印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》提出,根据地域、居民、驻区单位、党组织和党员等情况,调整优化网格设置,整合党建、综治、城管等各

类网格。

为此,重庆市巴南区龙洲湾街道改变传统支部设置模式,以居民小区为网格设立小区党支部,楼栋设立党员中心户,党支部办公室设在小区物管处,党建宣传公示栏设在小区显眼处,构建起“街道党工委——社区党组织——小区党支部——楼栋党员中心户——普通党员家庭户”五级党建网格。同时,将物业党员负责人或党员管理员选为小区党支部书记,居住在该小区的党员,只要不接转组织关系,均可参与支部各项活动,参与党员积分管理,充分发挥了党员中心户模范带动作用。

龙洲湾街道制定了《党员中心户评选标准》,明确党员中心户职能职责;制定了《小区住户流动党员管理办法》和《小区住户流动党员代管五步工作法》,加强对住户流动党员的教育和管理,切实将社区力量、党员力量、物业力量聚拢起来,共同开展自治。《重庆巴南:龙海社区推行楼层“党员中心户”搭建党群“连心桥”》被中国共产党新闻网持续宣传报道。

龙洲湾街道龙腾社区成立于2016年6月,2018年龙腾社区作为市级社会治安重点整治地区被纳入软弱涣散党组织整顿,当时居民住户13437户、常住人口3万余人,党组织关系在社区的党员只有30名。考虑到部分单位党员不愿意到社区报到、到社区报到后作用发挥不明显等实际问题,街道坚持问题导向,对整个辖区的人员及党员人数进行了排查,摸排近1万名居住在街道但组织关系不在街道的党员。为凝聚和发挥党员作用,街道探索制定了“广泛开展宣传——支部上门服务——开展特色活动——组织党性教育——党员发挥作用”的住户流动党员代管五步工作法。

三、延伸社会治理触角,提供零距离服务

习近平总书记指出:“干部多办事、群众少跑腿”“用干部的辛苦指数换群众的幸福指数”“要充分发挥社区在疫情防控中的重要作用,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,防控力量要向社区下沉,加强社区防控措施的落实,使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒”。在新冠肺炎防控期间,龙洲湾街道按照网格将力量下派到小区,引导居民共同防疫,取得了非常好的效果,并在此基础上不断总结完善,探索出了一套符合社区实际的工作模式,并把这些工作方式固化了下来。

龙海社区探索建立了“社区专职干部下沉到小区、办公地点下沉到小区、为民服务下沉到小区”的“三沉”服务模式,在6个小区设立了党群服务点,小区支部书记和居民小组长在党群服务点联合办公,接待群众,将小区物业、党支部书记、居民小组长、志愿者联合起来,共同协商解决小区里各项事务。居民在小区党群服务点可以办理医保、就失业登记、准生证、老人指纹认证等工作,还提供老人每月生日会,青少年四点半课堂,家庭亲子活动等服务;小区内家庭矛盾、邻里纠纷、物业矛盾等,驻点的社区干部和小区支部书记,小组长第一时间处理,切实解决了一批问题,得到群众好评。

龙德社区探索制定了“两长五员”(党小组长、楼栋长、治安委员、卫生委员、宣传委员、物管员、监督员)楼栋管理协会工作制。以设立楼栋居民“代言人”为工作理念,以“加强社区自治,提高居民自我建设、自我管理、自我教育、自我服务的能力,促进楼栋居民联动社区、物业、业委会等相关单位共建共治共享文明社区、文明小区、文明楼栋”为工作目标,依楼栋建立“两长五员”管理协会,制定楼栋管理协会工作机制,明确分工,为社区治理探索出了一条新的道路。

党小组长负责凝聚楼栋党员,密切联系邻里,向上传递楼栋党员和群众心声,向下传达党和国家的各项方针政策,结对帮扶楼栋老弱病残特殊人群。楼栋长负责主持楼栋全面工作,听取各方意见,代表楼栋行使管理职能,向各方提出管理意见和建议,根据需求每月召开1次楼栋民主议事会议、楼民会,团结“两长五员”开展楼栋工作,治理好楼栋存在的突出问题。治安委员负责团结楼栋居民积极参与楼栋安全治理及邻里矛盾纠纷调解,带领楼栋志愿者每周开展3~5次巡楼,发现可疑、不安全因素后积极向物业、社区及派出所报告。卫生委员负责团结楼栋居民积极参与楼栋小区环保创卫治理,带领楼栋志愿者每周开展3~5次巡楼,针对居民两违、乱丢乱扔乱倒乱放、高空抛物、随地大小便、乱吐口痰等不讲卫生行为及时开展文明劝导,监督督促物业公司做好保洁工作。宣传委员负责协助楼栋长工作,上传下达,积极走访联系邻里,依法依规及时向楼栋居民宣传党和政府、社区各项惠民政策,宣传发动楼栋居民参加各项群众文化活动,发动居民创建文明和谐楼栋。物管员负责建立

楼栋微信号,畅通物业与楼栋居民联系机制,按时召集“两长五员”、楼栋居民参加楼栋议事会、小区议事会,认真听取业主诉求,用专业、耐心细致的物业服务,当好物业与楼栋居民贴心人。监督员负责按时参加楼栋议事会、小区议事会,监督、督促楼栋管理协会、居民小组、物业公司各方积极履职,建言献策,客观公正、实事求是评价,树立小区正风正气。

四、集结党建联盟力量,形成区域共同体

习近平总书记在上海工作期间提出区域党建概念,强调“通过构建单位党建、区域党建、行业党建互联、互补、互动的基层党建工作新格局,使党的工作覆盖经济社会发展的所有领域”。这为城市基层治理指明了方向,以区域化党建为重点,构建市、区、街道、社区党组织上下贯通,社区党建、单位党建、行业党建多方联动,基层党组织覆盖广泛,组织有力的基础党建工作体系,打通了基层党建和城市基层治理整合发展的瓶颈。

2017年,龙洲湾街道以龙海、龙德社区为试点,在不打破村居行政区域的基础上,根据党组织书记工作能力、村居经济实力、覆盖单位党组织多少等情况,按照“1个城市社区独立组建、1个城市社区领衔临近村居组团组建、1个农村社区引领1个城市社区组建”三种模式组建了6个区域化大党委。在广泛探索、总结的基础上,考虑到大党委是一级党组织,需要经过严格的程序选举产生党组织书记和委员,而目前并没有这方面的选举办法。于是2019年5月在原有架构基础上优化组建“1+X”区域党建联盟,明确由1个城市社区党组织牵头,驻社区各级各类党组织加盟,引领驻社区未建党组织的单位参与,以共驻共建、共治共享为抓手,形成“组织共建、资源共享、优势互补、全面覆盖”的区域化党建共同体。目前,龙洲湾街道“1+X”区域党建联盟作为巴南区的先进经验,已纳入全国城市党建创新性案例。

2020年,龙洲湾街道在区委主要领导的指导下,召开党建联席会,研究制定了《深化拓展“1+X”党建联盟工作实施意见》,具体举措为:一是党建组织联建,共同提高党建水平。二是党教工作联抓,共同提升党员素质。三是党群活动联办,共同培育文明新风。四是资源平台联结,共同享用设施设备。五是综治安全联管,共同构建和谐社会。六是

环境卫生联治,共同维护优美环境。七是爱心网络联织,共同开展帮扶活动。八是招聘平台联搭,共同推动就业创业。九是网络资源联享,共同营造良好氛围。十是险情疫情联控,共同守护生命安全。这十项继续深化拓展工作的举措,为做优做强“1+X”城市党建联盟品牌,不断加强各领域党组织的政治功能、组织功能和服务功能,推动街道城市基层党建整体提质增效提供了理论指导。

龙洲湾街道研究制定了《龙洲湾街道区域党建联盟联系指导制度》,明确针对各区域党建联盟牵头单位党组织,严格按照街道驻社区人员安排要求,每月联系指导不少于1次。指定街道党工委相关班子成员为区域党建联盟联席会议负责人,负责每季度指导区域党建联盟牵头单位党组织召开1次联席会议。针对小区党组织,由区域党建联盟牵头单位落实“两委”干部和专职干部每月联系指导不少于1次。针对纳入区域党建联盟成员单位的非公经济和社会组织党组织,由街道党员领导干部、街道具体科室干部、区域党建联盟牵头单位干部等“三级干部”每季度联系指导不少于1次。研究制定了《龙洲湾街道区域党建联盟联席会议制度》,明确每季度召开一次区域党建联席会,研究确定区域党建工作,安排部署辖区重点党建工作和活动;听取各区域党建联盟牵头单位工作汇报;定期分析研判区域党建形势,对区域党建工作开展“党建体检”,解决存在的问题,安排下一步工作;交流学习各区域党建联盟牵头单位和成员单位党建工作的成功做法和经验,加大宣传、扩大影响、示范引导、提升水平、形成特色、助推发展;研究解决各区域党建联盟单位提请协调解决的重要工作或重大问题。

同时,研究制定了《龙洲湾街道区域党建工作考核激励制度》,签订了《区域党建联盟共驻共建协议书》,研究通过了《需求清单》《资源清单》《项目清单》3张清单。目前已有81家单位3566名党员参与共驻共建,制定资源、需求、项目“三张清单”400多个,开展联席会议21次,解决区域问题50多个,开展联谊活动60多场次,充分发挥了区域党建乘积效应。

五、强化党建引领作用,自治德治法治融合推进

党的十九大报告指出,要健全自治、德治、法治

相结合的乡村治理体系。龙洲湾街道按照十九大报告要求,把社会主义核心价值观融入社区治理的角度,探索开展“德法相伴·幸福龙洲”基层宣教品牌。这些举措对推动社区自治有很显著的效果,街道决定将自治作为一个重要的抓手,与基层法治、德治和情感沟通紧密结合,初步探索出了健全自治、法治、德治相结合的治理体系和打造共建共治共享的社会治理格局的新途径,呈现了政风清、民风淳的好气象,受到了《人民日报》《思想政治工作研究》、人民网、《重庆日报》等主流媒体持续关注报道。

龙洲湾街道坚持“因事而化、因时而进、因势而新”的原则,以道德净化人们的心灵、法律规范人们的言行为突破口,以提高群众的法治素养、道德素质和基层自治水平为重点,从个人、家庭、小区、社区四个层面,通过“德法修身、德法润家、德法睦邻、德法怡城”四个基本单元开展“德法相伴”基层治理品牌。

个人层面上以“德法修身”为基础,强化教育引导,做一个明德知法的人。家庭层面上,以“德法润家”为细胞,强化实践养成,育一个守德尊法的家。小区层面上,以“德法睦邻”为载体,强化文明传播,建一个厚德循法的院。社会层面上,以“德法怡城”为目标,强化共建共治共享,筑一座崇德尚法的城。结合“三社联动”工作,开展“信用巴南”建设,推进道德教育、法治实践与社会公益服务、志愿服务相结合,将平时活动中行之有效的办法措施上升为规章制度,形成以制度管人、以制度管事的长效机制。

龙洲湾街道多方协商、三治融合。在开展“德法相伴”基层实践中,全面推行小区居民自治制度,即“多方协商·三治融合”小区矛盾纠纷调处化解办法。“多方协商·三治融合”由社区党组织牵头、小区党支部召集,参与主体是社区民警、开发商、物业、党建联盟单位、居民小组长、楼栋长、楼层长、党员中心户及调解小组等,协商小区各项公共事务,调解小区矛盾纠纷,引导小区居民依法、民主制定居民公约、小区公约,实现居民自我管理、自我教育、自我服务。在多方协商时,对各方反映的矛盾、纠纷、问题等,由街道相关科室或社区法律顾问、公安民警、司法人员等依法进行解释说明、调处化解,避免矛盾激化,用法治手段处理各种矛盾。同时,

引导党员干部当好“宣传员”,从思想认识、道德品行等方面入手,对居民进行教育引导,用德治方式调处化解各种矛盾。

六、创新党建引领思路,探索基层治理新举措

组织共建,把管理力量下沉一线,提升基层政治领导力,党的力量来自组织,党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现。加强城市基层党建,要树立大党建思维,要把党的组织工作推进到城市各类组织、各类人群中去,把单位、行业和各领域党组织联接整合起来,使之成为一个有机整体、形成严密的组织体系。

资源共享,把散落资源汇聚到平台,提升资源要素整合力。要拆除相互封闭的藩篱,树立资源整合运用意识,围绕共同目标,互相提供资源清单和需求清单,开展双向认领,相互提供服务,实现共同提高。

服务共商,把民生痛点作为工作切入点,提升民生服务精准度。习近平总书记指出:“社区是党委和政府联系群众、服务群众的神经末梢,要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事,一件一件加以解决”。这就要求我们把城市建设的重心下移、力量下沉,着力解决好人民群众关心的就业、教育、医疗、养老等突出问题,不断提高基本公共服务水平和质量。

基层共治,把工作对象变成工作力量,提升基层治理融合力。习近平总书记指出,要把加强基层党建、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。加强城市基层党建,要坚持以人民为中心的理念,把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点。

机制共抓,把社区专业力量稳固下来,提升基层工作保障力。加强城市基层党建、基层治理工作,离不开一支懂专业、有情怀、能担当、愿意扎根基层的社区工作者队伍,要着力建设高素质、专业化的社区工作者队伍,下功夫打通街道社区书记与党政机关之间的“旋转门”,推动形成在基层一线集聚人才、干事创业的良好导向。

作者:重庆市巴南区龙洲湾街道党工委书记
责任编辑:胡越

农村基层党组织引领乡村振兴的路径选择

向玉兰

农村基层党组织引领乡村振兴是一篇大文章,涉及多个领域、多个方面。发挥农村基层党组织对重庆乡村振兴的引领作用,必须持续加强和改善党对“三农”工作的领导,推动农村基层党建工作与乡村振兴战略同频共振、互融共促,着力把党建优势转化为乡村振兴发展优势、党建资源转化为乡村振兴发展资源、党建成果转化为乡村振兴发展成果。

一、持续用力抓基层组织提升,以坚强堡垒引领乡村振兴

习近平总书记指出,乡村振兴要夯实基层党组织的基础,打造千千万万个坚强的农村基层党组织。推进乡村振兴,要大力实施“党建强村”工程,坚持重心下移抓基层打基础,不断提升基层党组织服务乡村振兴的创造力、凝聚力和战斗力。

(一)抓支部规范提升

适应农村经济社会转型发展的新变化,按照有利于加强党的领导、有利于开展党的组织生活、有利于党员教育管理监督、有利于密切联系群众的原则,探索将支部建在产业链上或专业协会中,推动党的组织和工作有效嵌入农村产业基地、社会组织、新型农业经营主体,构建与乡村振兴相适应的党组织设置方式,形成以农村党组织为核心的乡村组织体系。实施党支部建设整体提升工程,创新推广支部公开承诺践诺、评星定级等符合时代要求和体现农村特色的支部活动方式。通过定期评定、动态调整、晋位升级、强村联弱村、机关联农村等方式,不断扩大先进支部增量、提升中间支部水平、整顿后进支部,推动党支部在乡村振兴中把“直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众”的职责落到实处。

(二)抓政治功能提升

定期进行农村基层党组织政治功能发挥情况摸底排查、全面评估,逐村建立工作台账和问题清单,督促引导其理直气壮加强对农村其他各类组织

的领导,并把党的领导有关要求写入村民自治组织、农村集体经济组织等相关组织章程,切实增强党组织的号召力和影响力。不断丰富和创新党组织生活形式内容,以喜闻乐见的方式加强对党员群众的政治引领和习近平新时代中国特色社会主义思想教育,团结带领广大党员群众投身乡村振兴。

(三)抓治理能力提升

把党建工作体系与社会治理网格有机融合,着力在村级层面完善“村党组织+村委会+村民监督委员会+群团及其他各类组织”的乡村治理组织体系,在村民小组层面推行“党小组+村民小组+网格化+信息化”治理模式,推动乡村治理全面覆盖、到底到边、高效便捷。全覆盖编制村民自治章程、村规民约,大力弘扬优秀传统文化、激活本地传统道德力量,补齐群众“精神短板”,切实用基层党建引领自治有传统、法治有保障、德治有作为的善治道路。

二、持续用力抓骨干力量培育,以优秀队伍推进乡村振兴

党员干部人才队伍是实现乡村振兴的“基石”。推进乡村振兴,必须培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的骨干队伍,最大限度凝聚起乡村振兴的工作合力。

(一)培养造就过硬的农村带头人队伍

以服务乡村振兴为导向,实施农村带头人队伍整体优化提升行动,定期对村“两委”班子运行特别是书记履职情况分析研判,及时调整不合格不胜任干部。统筹城乡资源、拓宽选人视野,采取从本村人才中“找”、外出人员中“引”、邻近村中“调”、退休人员中“请”、优秀大学生中“选”、上级单位中“派”等方式,选优配强村“两委”班子。参照派驻扶贫驻村工作队做法,全覆盖选派第一书记和乡村振兴指导员。深入实施农村后备干部培养计划,每年有针对性地开展村干部大规模轮训工作,“点对点”回引大中专毕业生回村任职、创业发展,每村常

态保持1~2名大中专毕业生,不断提升村级班子抓乡村振兴的专业能力和专业精神。

(二)培养造就模范的农村党员队伍

编制农村党员发展规划,把优秀青年和致富能人作为党员发展工作的重点,将党员发展与村级后备干部培养统筹起来,每个村动态保持多名入党积极分子,全面消除近三年未发展党员的“空白村”。健全农村党员定期培训制度,以提高农民党员带头致富、带领致富能力为目标,分级分类对农村党员集中轮训。扶持农村党员领办创办致富项目,引导无职党员认领村级工作岗位,充分发挥党员队伍服务乡村振兴的先锋模范作用。

(三)培养造就卓越的乡村人才队伍

深化“三农”人才发展体制机制改革,制定乡村人才评价标准,将农村人才筛选评定、登记造册,纳入人才信息库进行重点管理。实行更加积极、更加开放、更加有效的人才引进政策,建立城市医生、教师、科技、文化人员等定期服务乡村机制,试点推行专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度,探索城市人才下乡担任志愿者、投资兴业、包村包项目、捐资捐物等参与乡村振兴的方式,畅通智力、技术、管理下乡通道。建立完善新乡贤吸纳机制,打好“乡情牌”“乡愁牌”,鼓励离退休党员干部、知识分子和工商界人士发挥余热、施展才能。

三、持续用力抓集体经济发展,以坚实基础保障乡村振兴

村级集体经济具有村级组织运行的经济、政治双重保障功能。推进乡村振兴,要坚持党在农村的基本经济制度和基本政策,要把发展壮大村级集体经济作为基层党组织一项重大而紧迫的任务来抓,使村级组织服务乡村振兴更有资源、更有手段、更有能力。

(一)以加大投入为集体经济“保驾”

推动组织力量渗透下沉到新型农业生产经营主体中,推行“党支部+企业(协会、合作社)+农户”“党支部+企业+合作社+农户”等多种集体经济发展新模式,鼓励村党组织班子成员兼任或担任村集

体经济组织、农民合作组织负责人,形成上联行业、下联农户的新格局。统筹整合乡村振兴各项政策、资金、信息、技术等资源,制定出台集体经济薄弱村、空壳村扶持政策,探索建立起步资金财政兜底保障机制。建立健全稳定合理的投入保障机制,落实财政保障村级组织运转经费正常增长机制和干部待遇报酬定期增长机制,并分类制定农村各类组织服务乡村振兴的考核评价和激励制度。

(二)以创新路径为集体经济“开源”

开展农村集体经济摸底调查,梳理可借鉴典型案例,坚持重点突破、示范带动,并逐村制定实施发展壮大村级集体经济方案。采取“党建+产业”融合模式,大力培育由村党组织牵头的新型经济组织,鼓励非公企业党组织以产业联动等方式参与乡村振兴行动,实现党组织优势与新型经营主体优势的有机互补。支持村党组织负责人、能人党员兴办领办农民专业合作社等各类集体经济组织,多措并举拓宽集体经济发展路子。坚持农村集体产权制度改革正确方向,积极稳妥推进“三变”改革,采取经营权出让、转包、租赁等方式,通过推进农村土地流转、参与城乡土地增减挂钩、促进集体经营性用地变资本等措施,唤醒农村集体山林土地、库塘渠堰、闲置房屋等“沉睡的资源”,不断增强村级组织“造血”功能和自我发展能力。

(三)以强化监督为集体经济“节流”

以农村党组织为主导,全面开展农村集体资产清产核资、集体成员身份确认,共同构建起集体“三资”管理工作机制,防止资产流失。全覆盖建立发展壮大村级集体经济工作台账,引导乡镇将村级集体经济发展成效纳入村干部考核内容,作为兑现绩效报酬的重要依据。把发展壮大村级集体经济作为“一把手”工程,列为各级党组织抓基层党建重点项目,纳入基层党建述职评议考核和基层党建督查的重要内容,着力给各级党组织书记明责加压。

作者单位:中共重庆市黔江区委党校

责任编辑:胡 越

构建优秀编辑选拔培养“三识三关”体系

张 维 张 波

习近平总书记高度重视宣传思想人才队伍建设,指出“媒体竞争关键是人才竞争,媒体优势核心是人才优势。要加快培养造就一支政治坚定、业务精湛、作风优良、党和人民放心的新闻舆论工作队伍。”^[1]优秀的编辑是出版社发展的“源头活水”,也是出版社“兴文化”“出精品”的灵魂所在。出版社要寓导向意识、政治意识、荣誉意识和服务意识于管理制度体系之中,把好优秀编辑“选育留用”的四个关键环节,坚持在精准制定制度、严格落实制度中构建青年编辑选拔培养体系,把培养选拔优秀编辑作为确保出版事业薪火相传的战略任务,为出版社的持续健康发展提供源源不断的人力资本和智力支撑。

一、强化导向意识,把好“选人关”

“为政之要,惟在得人”。党的十九大报告也指出:“坚持正确的选人用人导向,匡正选人用人风气”。正确的导向意识是优秀编辑选拔培养的前提,决定着出版事业依靠“什么样的人”向前推动的问题。

(一)理论导向笃定,选“忠诚”之人

习近平总书记指出,“政治上的坚定、党性上的坚定都离不开理论上的坚定。”列宁1905年11月发表在《新生活报》上的《党的组织和党的出版物》一文中第一次提出了出版物的党性原则问题。他明确指出,“出版物应当成为党的出版物”,“报纸应当成为各个党组织的机关报,而一切‘无党性’现象都是绝对不允许的。”^[2]因此,在选人上,出版社要坚定理论导向,建立选拔和培养优秀编辑的政治理论考核制度,着重考察应聘者的理论修养和理论运用能力,从制度上保证选拔和培养忠于党和国家事业的优秀人才。第一,注重马克思主义新闻出版观的考察,使出版人充分认识坚持马克思主义新闻出版观的重要性必要性,深刻领会马克思主义新闻出版观的主要内容,重点考察马克思主义关于“党性、人民性和真实性”的论述。第二,注重考察出版重要政策法规,重点考察党的十八大以来中央关于出版工作的重要决策部署,把握当前出版工作的重点任务、方针原则,掌握规范出版活动的有关法律法

规,引导出版人将马克思主义新闻出版观的基本要求更好落实到具体出版工作中。

(二)思想导向鲜明,选“干净”之人

“干净”之于出版人,是一种思想上的纯洁,也是一种作风上的过硬。“为什么出版《政治周刊》?为了革命。为什么要革命?为了中华民族得到解放,为了实现人民的统治,为了人民得到经济的幸福。”^[3]习近平总书记在文艺工作座谈会上的讲话中明确指出:“更不能用简单的商业标准取代艺术标准,把文艺作品完全等同于普通商品,信奉‘红包厚度等于评论高度’”。思想是行动的先导,更是前进的指南。首先,新时代,出版社培养选拔优秀编辑,需要建立不忘初心、牢记使命的制度,深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想,同学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史结合起来,在出版史的基础上建构更为宏观的史学视野,真正将自己的工作从思想和行动上与为人民谋幸福、为中华民族谋复兴有效地链接。其次,出版社培养选拔优秀编辑,还要建立工作作风的培养和考察体系,将“三审三校”等制度体系的执行情况作为重要培养考核抓手,严格按照法定职责、法定权限、法定程序,公开透明地履行职责。

(三)专业导向务实,选“担当”之人

专业是出版社编辑的立业之本,是衡量一个编辑是否担当的基本条件。新时代,伴随着人工智能的崛起,出版业的业务形态和知识边界显现出加速迭代的趋势。因此,出版社需要建立务实的专业培训体系和环境,为优秀编辑的成长提供稳固的专业支撑。首先,出版社要建立更为精准高效的编辑业务培训体系,内部强化专业培训比重,外部多元构建送培机制,实现专业技能培训的全景式格局。其次,出版社探索建立“精品一帮一”结对培养体系,借助精品出版为平台,建立优秀编辑结对培养新进编辑的制度体系。

二、突出政治意识,把好“用人关”

“为政之要,莫先于用人。”出版社要培养选拔担当“时代风气的先觉者、先行者、先倡者”的优秀编辑,必须把强化政治素质考察、政治把关作为培

养选拔优秀编辑的第一位的任务。

(一) 政治素质为先,明确政治标准用人

出版社在培养选拔优秀编辑过程中,必须明确政治标准用人,严格落实“党管人才”制度,打造一支政治坚定、勇于担当、作风过硬、风清气正的优秀编辑队伍。首先,实化政治标准,把政治素质考察落实到人头,系统具体到出版社发展的重大任务、重大斗争、关键时刻的具体表现、具体实例,力求从脑子里的抽象评价,转化到“用事实说话”的以事察人。其次,细化用人政治标准,把日常了解研判、集中调研研判、核实甄别研判、“凡提四必”研判有机结合起来,建立量表式考核方式,提高政治把关的科学性、精准度。

(二) 执行效果为要,衡量工作态度用人

习近平总书记指出:“要使制度优势转化为治理效能,关键是领导干部要发挥示范带动作用。”出版社要充分利用选人用人导向培养选拔优秀编辑,推动编辑特别是优秀编辑提高制度执行力和管理能力。首先,衡量制度意识,重点看编辑是否坚决维护制度权威,严格遵守出版社相关制度,是否积极主动、又坚决遵循国家及行业内的出版相关的法律制度规定。其次,建立执行效果考察机制,把制度执行能力和管理能力纳入优秀编辑选拔培养考察的重要内容,明确衡量标准、评价重点、途径方法,及时把制度执行力和管理能力强的优秀编辑选出来、用起来。

(三) 结果导向为本,透明业务实绩用人

出版社培养选拔优秀编辑要适应项目制工作流程的特点,建立以结果为导向的透明的用人制度,把激励优秀编辑担当作为、狠抓落实作为推动出版社可持续发展的有力抓手。首先,完善落实有为有位、能上能下的用人机制,对那些想干事、能干事、干成事的编辑,个性鲜明、坚持原则、不怕得罪人的干部,要大胆地选拔培养和任用。其次,完善精准考核、奖惩分明的激励约束机制,把考核作为识别优秀编辑、提高选人用人质量的重要抓手,并强化考核结果运用,形成激浊扬清、奖优罚劣的鲜明导向和制度约束。

三、秉承服务意识,把好“留人关”

“天地一大物,扶植要人才。”伴随着出版业态多元化和职业选择自由化,出版社人才流失成为出版社发展过程中不得不面对的一个严峻问题。如何留住优秀编辑,成为出版社培养选拔优秀编辑非常重要的环节,也是出版社人才管理闭环中不可缺少的一环。

(一) 完善薪酬体系,待遇留人

“思想一旦离开利益,就一定会使自己出丑。”马克思认为,人们的奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。首先,出版社要留住人才,关键是建立完善具有激励性和比较优势的薪酬体系,全方位提升优秀编辑的福利待遇,兼顾业绩显现和公平为要,探索与优秀编辑签订长期顶薪工资制,对未来业绩预期可能有的变化,利用绩效杠杆系数加以调整。其次,出版社要针对优秀编辑探索特别福利体系,实现清单化管理,公开透明且具有吸引力。

(二) 规划职业生涯,事业留人

德鲁克认为:“把人力看作成本,就会想方设法减少成本;把人力看成资本,就会用心去经营,让资本增值出资本。”出版社应站在“人力资本”的视角,细分业务门类和流程,将出版社的发展与编辑成长的职业生涯规划相融合,将优秀编辑成长机制内嵌于公司的制度设计与业务流程之中,实施“赛马不相马”的人才培养选拔理念。同时,出版社要深化以项目和品牌为核心的人才聚合机制,推动精品项目和出版品牌成为培养选拔优秀编辑的主平台,成为优秀编辑干事创业的主战场。

(三) 营造温馨氛围,感情留人

沙因认为,“人是由社会需要而引起工作动机的,并且通过与同事的关系而获得认同感。”营造温馨的组织氛围,使出版社的公司文化更加具有人文性和艺术性,精准对接编辑的精神需求和社交需求,形成一种“安心、安神、安业”的感情留人文化制度。首先,营造竞合文化,开展劳动竞赛等规格的群团活动,将内部文化与群团文化相衔接,充分打开编辑的荣誉空间,帮助优秀编辑申报各级政府级荣誉。其次,营造关爱文化,把“思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练”内化为关爱优秀编辑成长的文化制度,明思想助提升,善推荐助晋升,压担子助赋能,强培训助成长。

参考文献:

- [1] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 中央文献出版社, 2020:17.
- [2] 习近平论党的宣传思想工作讲义[M]. 北京:人民出版社、学习出版社,2018:10.
- [3] 毛泽东党的宣传思想工作文选[M]. 北京:新华出版社, 1983:1.

作者单位:张 维,重庆大学出版社

张 波,中共重庆市委党校《重庆行政》编辑部

责任编辑:粟 超

取大足石刻文化之精华 开干部政德教育之生面

大足石刻文化与新时代领导干部教育研究课题组

大足石刻是重庆市大足区境内所有石刻造像的总称。大足石刻文化是以大足石刻数万躯摩崖造像为基础,以融入其中的思想理念、传统美德、人文精神为主要内容的文化体系。近年来,在重庆市委市政府的坚强领导和大力支持下,依托大足石刻建成了孝廉文化实践教学基地、重庆市爱国主义教育基地、重庆市青少年教育基地等,习近平总书记“让陈列在大地上的遗产活起来”的思想理念已经在重庆大地上落地生根、开花结果。根据《2018—2022年全国干部教育培训规划》“开展政德教育,引导干部明大德、守公德、严私德”^[1]的要求,贯彻落实习近平总书记“多采用案例教学、现场教学等实战培训方式,进一步增强教学的吸引力和感染力”^[2]的指示精神,立足现有基础,进一步对接新理论、挖掘新材料、提出新观点、构建新范式,利用大足石刻文化开展干部政德教育具有重要的理论和现实意义。

一、大足石刻文化以及用之开展政德教育的理据

(一)大足石刻及大足石刻文化的主要特点

大足石刻始凿于初唐,鼎盛于晚唐和两宋,绵延至明清,造像时间跨度达1200余年,造像总数逾5万尊,铭文10万余字,是中国晚期石窟艺术的杰出代表,与敦煌、云冈、龙门并称为“中国四大石窟艺术宝库”,列入各级文物保护单位的造像多达75处,以宝顶山石刻、南山石刻、石门山石刻、石篆山石刻为代表的大足石刻于1999年12月列入了世界文化遗产名录。

大足石刻以儒家、道家、佛家人物和故事为题材,具有融汇三教、民族化、生活化、世俗化等鲜明特征。比较而言,其最为独特之处,是具有许多连环画式的造像组。这些造像组不仅艺术价值极高,而且把中华优秀传统文化中的志道忠诚、崇俭尚廉、为民担当、修身齐家等价值理念和道德规范,用平实寻常的劳动场景、生动鲜活的艺术形象、喜闻乐见的民间故事呈现出来。承载着引导人向上向善的中华传统美德,具有永不褪色的教化价值,是新时代教化干部民众的经典教材,是促进经济社会发展的优势资源,是凝聚共筑中国梦磅礴力量的深厚滋养。

(二)利用大足石刻文化开展政德教育的理据

首先是具有政策依据。石刻文化是中华优秀传统文化的重要组成部分,在道德建设中有着举足轻重的地位和作用。习近平总书记高度重视包括石刻文化在内的文化遗产的保护、研究和利用,先后前往敦煌莫高窟、大同云冈石窟考察调研。在敦煌考察调研时,习近平总书记要求:“深入挖掘敦煌文化和历史遗存蕴含的哲学思想、人文精神、价值理念、道德规范,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展”^[3];在云冈考察调研时则强调要深入发掘优秀传统文化,引导广大党员干部提升道德情操、树立良好风尚、增强文化自信;在视察重庆期间,嘱托“一定要把大足石刻保护好”。由此可见,对大足石刻文化作出符合当代中国发展进步要求、符合党员干部政德教育需要的新阐释,帮助党员干部从优秀传统文化中汲取修身立德、正心明道的力量,有利于引导党员干部加强政德修养、打牢从政之基。

其次是具有理论依据。新时代政德建设若要达成理想效果,离不开中华传统美德的滋养,这可以说是道德建设必须遵循的规律。这是因为,孝悌忠信礼义廉耻等中华传统美德是中华文明的基因,已经内化到中华民族的骨血之中,不仅具有不证自明的合理性、权威性,而且潜移默化塑造着中国人的价值取向和道德品质。正如陈来先生所言,讲“中国价值”“中国思想”,不能脱离中国文明和中国文化。因此,挖掘利用大足石刻中丰富的传统美德和修身方法开展政德教育,是对道德建设规律的遵循。

二、利用大足石刻文化开展干部政德教育的主要思路

(一)守正维新打造“大德篇”

紧扣“明大德就是要筑牢理想信念、锤炼坚强党性”的政德建设要求,深入阐释大足石刻文化“开山化石、励志图新”的人文精神,“千锤百炼、精益求精”的匠人精神,“舍生忘死、百炼成钢”的志道精神,为党员干部坚定马克思主义信仰、坚定共产主义和中国特色社会主义信念注入丰沛精神动力。通过对石刻文化中的道德理念进行守正维新的理

论创造,开发新时代政德教育的“大德篇”,教育引导党员干部效法先贤,以坚定、深沉、执着的信仰信念进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想,矗立起中国共产党人新时代的丰碑。

(二)推陈出新打造“公德篇”

紧扣“守公德就是要强化宗旨意识,全心全意为人民服务”的政德建设要求,深入阐释大足石刻文化“爱民富民、安民教民”的民本情怀,“经世致用、救民倒悬”的担当精神,“诸恶不作、众善奉行”的敬畏意识,为党员干部特别是领导干部秉公用权、为民用权提供丰厚精神滋养。通过对石刻文化中的道德故事进行推陈出新的理论创造,开发新时代政德教育的“公德篇”,教育引导党员干部做到敬畏百姓,为民用权;敬畏组织,公正用权;敬畏法纪,依法用权。鼓舞激励广大党员干部切实用好手中的权力为民造福,践行人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标的承诺,做到心底无私天地宽。

(三)温故知新打造“私德篇”

紧扣“严私德就是要严格约束自己的操守和作为”的政德建设要求,深入阐释大足石刻文化“感恩父母、孝老爱亲”的良知正见,“慎独慎初、慎微慎欲”的个人操守,“自律自省、自警自律”的不懈修为,为党员干部以德修身、正心明道灌注强大精神力量。通过对“孝悌忠信礼义廉耻”传统荣辱观念进行温故知新的理论创新,开发政德教育的“私德篇”,教育引导广大党员干部管好生活圈、交往圈、娱乐圈,自觉崇德重德修德履德,鼓舞激励党员干部多积尺寸之功,不断自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,为全民族道德素质的改善和全社会道德风尚的提升作出贡献。

三、利用大足石刻文化开展干部政德教育的具体举措

(一)奠立坚实支撑

深入开展“大足学”研究,扎实推进石刻文化植入工程,为干部政德教育提供坚实学术支撑、营造良好社会氛围。一方面,通过加强与相关高校、国内石刻文化科研单位合作,推进实训基地建设,深入挖掘大足石刻文化的精神内涵及其在政德建设当中的重大价值,推动石刻文化与中国特色社会主义先进文化相适应、与现代社会相协调,为新时代干部政德教育提供坚实的学术支撑。另一方面,通过把石刻文化蕴含的传统美德元素植入城市建设,融入城市基础设施、吃住行游购娱各个要素,进入机关学校企事业单位的人文景观等,让每一个地方、每一个细胞都充满浓郁的石刻文化,推动大足

石刻道德文化深入人心、植入生活、融入社会,营造崇德向善的社会氛围。

(二)建构教学模式

开发形成集讲授教学、研讨教学、现场教学、礼仪教学于一体的干部政德教育模式。在学习借鉴山东济宁干部政德教育学院、敦煌莫高窟爱国主义教育基地做法的基础上,积极探索独具特色的“四位一体”干部政德教育模式。其中,讲授式教学主要依托大足石刻丰富的道德教化资源,开发适应新时代干部政德教育的精品课程。研讨式教学主要依托大足区委党校、大足石刻研究院等教学科研机构组织实施,相关单位紧密结合习近平总书记有关政德建设系列重要讲话开发课程,组织进行课堂研讨,促使接受教育的党员干部明晰政德建设要求、洞悉政德建设标准,加强从政律德的自觉性、自主性,不断提升政德实践能力。现场教学精选宝顶山、石篆山等地的连环画式造像组,依托专家学者撰写的现场教学讲解词,使学员获得沉浸式体验的同时,经由专业讲师由浅入深、由表及里的现场讲解,达成震撼心灵、触动思想、锤炼政德的效果。礼仪教学主要通过设置必要的教学仪式仪轨进行,在教育培训过程中充分发挥仪式仪轨的教化效能,促使学员内化保护世界文化遗产、礼敬优秀传统文化等各项要求,潜移默化植入纪律观念、增强规矩意识。

(三)培养人才队伍

打造一支既热爱和通晓新时代干部教育培训,又热爱和通晓传统优秀石刻文化的讲政治、懂业务的高素质人才队伍。建立并不断充实干部政德教育师资库,聘请政德教育领域名师名家参与其中,使新时代干部政德教育培训具有丰沛的高素质常备师资力量;同时,加强队伍的业务培训,打造干部政德教育现场教学金牌讲师团,并不断优化其从事政德研究和现场讲解的能力水平。通过借智和育才等积极举措,为有效提升干部政德教育培训的针对性和实效性提供坚强的人才保障。(执笔人:黄建跃)

参考文献:

- [1]2018-2022年全国干部教育培训规划[N].人民日报,2018-11-02,第5版.
- [2]中共中央组织部组织编写.贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例:教学版.党的建设[M].北京:党建读物出版社,2019:1.
- [3]习近平.在敦煌研究院座谈时的讲话[J].求是2020(03):1-2.

责任编辑:粟超

新文科视域下高校文学类课程的研究背景与建设进路

吴静之

继2018年中共中央文件提出“新文科”概念后,2019年6月20日,教育部高等教育司吴岩司长提到:“新工科已经跑了,后边三个‘新’要跟上,而且要在新工科建设的基础上,要比新工科跑得更快,飞得更高,特别是文科。新工科、新农科、新医科都是自然科学,我们一定让新文科这个翅膀硬起来,中国高等教育飞得才能平衡、飞得高。”^[1]这既确证了新文科与新工科、新农科和新医科的同等地位,也肯定了新文科在“四新”建设过程中的重要性。如今,全球正处于变革的转型期,为了适应未来社会的发展和需要,只有将新文科建设与高校文学类课程的研究和建设相结合才能实现高等教育现代化发展的时代目标。

一、新文科视域下高校文学类课程的研究背景

20世纪90年代后期,传统文科的发展瓶颈愈发明显。传统文科与其他新兴学科相比,出现专业过窄、发展缓慢和地位下降等困境,面临创新难、转型难、就业难等诸多急需解决的问题。

(一)新文科建设的时代背景

自2019年5月“六卓越一拔尖”计划2.0启动后,新文科建设逐渐引起社会及教育界的重点关注。教育部新文科建设工作组组长樊丽明在《“新文科”:时代需求与建设重点》一文中指出:“中国建设‘新文科’的核心要义是要立足新时代,回应新需求,促进文科融合化、时代性、中国化、国际化,引领人文社科新发展,服务人的现代化新目标。”^[2]为适应大数据时代“新文科”的国家发展战略,必然面临传统文化的创新型发展的时代问题。近年来,在新一轮科技革命和产业变革大潮中出现了人工智能、区块链、虚拟技术等大量新兴技术,人文社会科学与科技强国战略相匹配,与理学、工学新兴领域进行交叉融合,成为新文科的重要内容之一。^[3]这就为实现文科发展的时代性、中国化和国际化等时代目标指明了发展方向。总之,新文科建设与新科技革命的融合有助于培养具有全球新格局的新文科人才和创新型专业人才。

(二)高校人才培养模式的转型背景

传统的“大学三功能说”认为,大学具有人才培

养、科学研究和社会服务三大功能。中文系的人才培养以科学研究为中心,仍存在人才培养目标单一,人才“分层”和“分流”建设不到位等问题。而且文科学术研究以“书斋式”的专业研究为基础,与市场需求和社会需要的衔接不够,传统文科的建设目标已很难适应融媒体时代新文科的人才培养。新技术对文科的影响是显而易见的,以上诸多问题的产生与高校传统的文科教育理念和管理范式不无关系。高校传统文科以知识性教育为主,人才培养模式更加重视细化的专业教育。然而在当下的知识大爆炸时代和大数据时代,伴随人们知识获取和学习方式的转变,单一的百科全书式的知识传授已无法满足学生的成长需求。实现由“知识中心”向“能力中心”的人才培养模式的转变是建设新文科的必然选择。

(三)新文科视域下文学类课程的教学背景

基于高等教育现代化的背景,高校的新文科建设以现代化的文学类课程建设为重心。鉴于高校文科管理制度的学科界限明晰、跨学科平台稀少,传统文学类课程的课程设置、教学内容和教学方法很难适应大数据时代的发展特点。传统的文科教学势必要迎接慕课时代的机遇和挑战。如果将教育部1998年颁布的《普通高等学校本科专业目录》和2003年颁布的《中国普通高等学校本科专业设置大全》进行比较,可知课程设置的创新性明显不够。而且受传统文科人才培养目标的影响,难以解决课程体系僵化和教学方式传统化的问题。文学类课程仍以知识传授为本,忽略了对学生能力的培养,尚未完全转变“满堂灌”和“一言堂”的教学方式。教学内容的理论性过强,实践性不足。此外,考试方式重知识点的考核,轻审美能力和实践能力的养成,很难将学科理论知识转化成具体的实践能力和人文素养。

二、新文科视域下高校文学类课程的建设进路

中国“新文科”建设工程的推进不仅要结合时代的发展背景,顺应国家发展战略的需求,更要以社会需求和市场就业为导向,在充分考虑传统文科与现代文科的差异性基础上,构建“新文科”的建设

策略。传统文科坚守的是学术研究之路,文科的高学历人才以研究型为主,缺乏对数字技术的应用与实践。目前,高校传统的文科建设尚存在学科细化、文理分野等现实问题。因此,与高考打破文理学科边界的选拔方式相对应,建设新文科有必要转变传统的建设思路,而基于传统文科存在问题的改进建设策略则是重中之重。

(一)探索“以能力为导向”的人才培养模式

传统文科以培养作家、文学知识分子等专业性文学人才为主要目标,这种培养模式已难以适应市场经济时期的社会需求。而新文科建设必须全面修订人才培养方案,在转变人才培养模式的过程中,必须结合学生的成长特点、专业设置和学科发展,既要培养学生的专业技能,也要重视培养文科学生的综合能力,提升其理论素养和人文素养。首先,通过经典阅读,加深对文学名著的理解,提升整体的文学审美水准。其次,综合运用语言学理论和写作知识,在教学实践中提高人际交往能力和写作能力。再次,基于文化自信的当下视域,利用学院或学校的活动平台弘扬中国的传统文化,提升文科学生的创新思维能力和实践能力。最后,以市场为导向,立足人文科学内部融合、人文与社科融合和文科与理科、工科、医科融合,优化学科体系,建设创新型新专业,培养业界急需的创新型人才和复合型人才。

(二)改革老课程,增设新课程

一是转变课程理念,完善课程体系。在转变人才培养目标的基础上,深度融合人文学科和理工类学科的同时,既打通文史哲专业的内部壁垒,也实行新科技与新文科的复合型建设。改革并调整文学类课程的内部结构,课程简化与课程多元化并重,理论性课程与实践性课程结合,强化新闻传播和文化类课程的课程体系。开发具有市场适应力的专业类课程和通识类课程,重视国学经典的阅读与开发。二是文学类课程的内部改革。将文学理论课程与文学类课程融合,将精神分析学、女性主义叙事学、新历史主义等重点理论运用到名著阅读和文本细读的过程中。三是课程资源的建设与分享。后疫情时代对线上-线下混合式教学的推进效果显著,利用雨课堂和超星学习通等线上平台建设配套的教学资源,更好地配合线下教学的同时,可实现师生资源共享,克服传统文学类课程的发展瓶颈,积极推进文学类课程的“金课”建设。

(三)教学手段和教学理念的革新

一是教学理论与课堂实践并重。教育信息化

2.0时代对传统的教学理念和教学手段提出了更高的要求,也对传统的文学类课程提出了更严峻的挑战。互联网信息时代的今天,“文科建设不仅要注重强化外延拓展,更应该结合信息时代产业、技术、市场以及社会生产生活的最新变革趋势,创新丰富文科发展的形态和内涵,从而培育形成特色文科、优势文科、信息文科。”^[4]目前的文学课堂建设与教育目标之间存在脱轨现象,依然存在重理论、轻实践的现实问题。新文科建设应与基础教育行业接轨,实现与新师范建设的合作共赢。二是进行“互联网+文学”,积极推进混合式教学,建设翻转课堂。为适应新生代(00后)大学生的接受习惯,必须将传统的教学方式与数字时代的教学平台相融合,学生利用爱课程、超星学习通、微课、慕课、B站等线上学习平台完成课前预习或课后复习,线下教学则以师生交流和答疑解惑为主,真正发挥线上教学的实际价值。三是加强互动性,重视过程评价。设置多元有效的实践环节,借此提升文科学生的理论转化能力和实践能力。同时,改革传统的纸质评价方式,转变期末考核重结果、轻过程的评价理念,重视过程性评价。将理论知识、能力提高和情感态度相结合,通过课堂讨论、小组研讨、课后实训等多种方式提高学生参与教学的积极性和能动性。综合运用多种评价方式,形成性评价和终结性评价并重,多层次全方位地关注学生的专业成长,提高学生的自主学习能力、教材解读能力和合作探究能力。

基金项目:2019年重庆师范大学涉外商贸学院校级科研项目“阿列克谢耶维奇创作的女性主义叙事学研究”(项目编号:KY2019009)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]吴岩司长在高等学校专业设置与教学指导委员会第一次全体会议上的讲话[EB/OL].(2019-6-20).http://www.bjlyds.com/zhihuiyunduan/vip_doc/14042264.html
- [2]樊丽明.“新文科”:时代需求与建设重点[J].中国大学教育,2020(5):5.
- [3]胡明宇.苏州大学“理解广告”教学的创新实践[J].中国广告,2019(12):87.
- [4]周南平.“互联网”时代的高校特色文科建设[J].学位与研究生教育,2017(5):34.

作者:重庆师范大学涉外商贸学院讲师
责任编辑:粟超

打造自然辩证法翻转课堂实现三重育人功能

王晨旭

自然辩证法概论课程是系统地进行马克思主义自然观、科学技术观、科学技术社会观和科学技术方法论的研究生选修课程,帮助硕士研究生“了解自然界发展和科学技术发展的一般规律,认识科学技术在社会发展中的作用,培养硕士生的创新精神和创新能力”^[1]。自然辩证法课程的内容和性质决定着它具有突出的思想教育和科学教育功能,是实现研究生培养目标,提升硕士研究生政治素质、科学素养和理论思维水平,造就符合时代需求的高层次人才不可忽视的一门课程。

传统的自然辩证法概论课程在教学理念、教学模式、课程设置、教学方法、考核方式等方面存在着一些问题,限制了课程充分发挥其对研究生思想引领、价值观培养、思维水平提升的作用。这些问题主要表现为课时分配不足、教学手段单一、理论与实践脱节、学生获得感不足等方面。如何保证自然辩证法理论的体系性、整体性,发挥好课程在研究生思想引领的主渠道作用,发挥好课程为“党和国家事业发展迫切需要培养造就大批德才兼备的高层次人才”^[2]的作用,还需要在教学方法和教学模式改革中大胆创新。

一、自然辩证法概论课程教学要实现三重育人功能

“自然辩证法是自然科学、社会科学与思维科学相交叉的哲学性质的马克思主义理论学科……具有综合性、交叉性和哲理性。”^[3]由于自然辩证法介于马克思主义哲学基本原理和自然科学的中间层次的特殊地位,使它兼具思想教育功能、科学教育功能和思维培养功能,并且这三项功能互相渗透,相互促进。

(一)自然辩证法课程具有显著的思想教育功能
自然辩证法是马克思主义的创立者之一恩格

斯开创的研究领域,“自然辩证法是马克思主义自然辩证法,是马克思主义理论的重要组成部分”。^[4]自然辩证法课程具有强烈的马克思主义思想性,蕴含着丰富的辩证唯物主义思想、马克思主义人本思想和马克思主义实践理性。这就决定了在自然辩证法概论课程教学中,要注重教育引导研究生从马克思主义思想的立场、观点、方法出发分析自然、科学、技术相关问题;要注重思想政治教育为先,德育与智育相结合,推动研究生德智体美劳全面发展。

从课程教学内容看,可重点聚焦马克思主义自然观教育,唯物主义世界观教育,社会发展规律教育,与科学技术相关的路线、方针、政策教育、马克思主义的技术伦理思想教育、科学道德教育等方面内容。从课程教学方法看,教师可以深入挖掘课程丰富的思想政治教育元素,结合科学技术活动中鲜活的案例开展教学。如在中国马克思主义科学技术观教学中运用“两弹一星”精神案例,在科学技术社会论教学中运用陈薇院士研发新冠疫苗案例,在科学共同体相关内容教学中运用钱学森的人生选择、袁隆平的科学征途等案例。

(二)自然辩证法课程具有突出的科学教育功能

自然辩证法课程的科学教育功能,即拓宽研究生知识视野、培育研究生科学素养的教育功能。总体来讲,自然辩证法课程的教学目标是通过马克思主义的自然观、科学技术观、科学技术方法论等哲理化问题的教学,引导学生树立科学、正确的世界观——辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观。

自然辩证法概论课程的科学教育功能体现在以下几个方面:一是通过自然观的教学,帮助研究生树立辩证唯物主义自然观,认识自然界辩证发展

的规律,能正确地认识和处理人与自然的关系;二是通过科学观、技术观的教学,帮助研究生了解自然科学整体发展规律和现代科技发展的特点趋势,对科技、经济、社会协调发展有正确的认识;三是通过自然科学方法论的教学,使研究生熟悉科学和技术的一般研究方法及其特点和规律,提高分析问题和解决问题的能力;四是通过科学技术社会论的教学,培养研究生的科学家精神,帮助他们熟悉科学技术共同体的运行规则。

(三)自然辩证法课程具有明显的思维培养功能

全国研究生教育会议指出:“要把研究作为衡量研究生素质的基本指标……培养具有研究和创新能力的高层次人才。”^[5]自然辩证法课程有利于完善学生的知识结构,有助于学生智力要素创新素质的核心部分——思维能力的提升提高。研究生只有具备较高的理论思维和创新思维能力,在未来才有可能创造性地解决生产和社会发展中的实际问题,更好地服务党和国家事业发展需要。

理论思维和创造性思维建立在对世界的正确认识上。自然辩证法从整体上研究自然界和自然科学的一般规律,这有助于建立研究生完整的知识结构,有助于促进研究生思维能力的提升。自然辩证法这个关于自然、自然科学的哲学总理论,涉及自然科学的各个学科及其历史发展,从哲学的高度揭示了事物更大范围的运动、发展、变化的规律。自然辩证法概论课程的开设,在研究生专业培养相关的基础理论知识和专业知识之外,增加了对马克思主义自然观、科学观、技术观、科学技术方法论的总体知识。自然辩证法概论课程所传递的世界观、方法论,可以成为研究生总体把握各门知识的“纲”,有助于对各门具体科学进行学习和研究,使之系统化、有序化。

二、构建自然辩证法概论课程翻转课堂教学模式

要充分实现自然辩证法概论课程的三重育人功能,有必要开展课程教学改革。依托现代信息技术,可以开展自然辩证法概论翻转课堂教学。构建以问题为导向,以案例为载体,线上线下互动,学生

参与度高,涵盖课前、课中、课后的教学新模式,以形成“教室课堂”和“网络课堂”的双教学场域,打造虚拟教学与实体教学相结合的双重教学过程。通过翻转“教”与“学”的关系,有效地发挥研究生在自然辩证法概论课程学习中的主体性和创造性,实现课程思想教育、科学教育和思维培养三重功能。

(一)翻转课堂,提升教学效率

发挥研究生的学习主体性,翻转自然辩证法教学课堂,以课堂讲授、讨论和答疑带动课后自主学习,向研究生有效传递学习压力,推动研究生从“要我学”向“我要学”的转变。在课堂外,运用雨课堂、学习通等网络教学平台,布置学习任务,引导研究生运用现代信息手段开展自主学习。研究生通过网络观看微课等视频讲座、查阅电子图书,通过各搜索引擎查阅教学内容相关信息,实现自主学习。同时,通过QQ、微信等建立班级群、小组群,不受时空限制地开展师生之间、同学之间的交流讨论。在课堂内,用足用好18个学时的理论教学时数,在课堂上开展核心知识点集中讲解、学生专题展示、答疑和面对面交流。通过自主学习和课堂教学,引导学生主动开展基于问题和案例的交流讨论和探索式学习,师生共同研究解决马克思主义自然观、人与自然和谐发展、科学技术及其发展、创新创造等课程主体知识内容强调的核心问题,实现研究生对课程核心知识点更深层次的理解。

(二)因材施教,整合教学专题

“专题化教学是提炼教学重点,按照问题组织教学内容的教学方式,其前提是准确理解和把握教学大纲的基本精神、基本要求。”^[6]专题化教学不是碎片化教学,自然辩证法理论具有整体性,其中的各知识点具有内在的逻辑联系。公开资料显示,受18个教学时数的限制,几乎各高校自然辩证法概论课程均采用了专题化教学。争议在于,有的教师提出应结合本科阶段思想政治理论课教学内容、学生专业等实际,仅选取某些专题开展教学。笔者认为这种做法值得商榷。自然辩证法概论课程各教学专题的设置和教学,应是在保证自然辩证法理论整体性的前提下展开的,换句话讲,教学中详略可以不同,但应尽量全面地覆盖大纲所列的教学要点。

要保证整体性,破解教学内容多与教学时数少的矛盾,这个问题可以由网络辅助教学和自主学习去解决。

在吃透教学大纲精神的基础上,在尊重学生认知心理和课程内在逻辑的前提下,聚焦课程核心内容和学生学习兴趣点,科学合理地设置教学专题。在专题设置前,通过问卷调查和访谈,对学生的能力水平、学习习惯、心理接受程度、马克思主义理论掌握情况等进行调查,进而制订出针对性较强的课程教学大纲和教学计划。结合研究生具体学制、类别、专业等学情,在具体专题设置时进行个性化教学资源设计。

(三)精选案例,转化书本内容

打造精品案例,推动案例教学,增强课程的生动性和吸引力。自然辩证法概论课程本身具有较强的理论性,教师在专题讲授中应结合自然辩证法基本理论,结合我国创新型国家建设的伟大实践,结合科学认识和技术实践中的具体问题,以案例为载体,呈现课程教学内容。案例的选取应具有典型性,与教学专题高度契合,能够引发学生思想或情感共鸣,以实现专题教学内容有血有肉,学生学习入脑入心的良好效果。

案例教学中应注意发挥自然辩证法概论作为思想政治理论课的德育功能,突出马克思主义理论引领和社会主义核心价值观引领。在案例设计时将“坚持人与自然和谐共生”“创新驱动是形势所迫”“非走自主创新道路不可”“绿水青山就是金山银山”“综合国力竞争归根到底是人才竞争”“山水林田湖草是生命共同体”“用最严格制度最严密法治保护生态环境”“共谋全球生态文明建设”等习语金句转化为富有时代气息、现实针对性强的教学案例,生动有效地推动习近平新时代中国特色社会主义思想“三进”。

(四)虚实结合,打破课堂边界

依托信息技术开展在线教学打破了教学的时空限制,为线上线下融合教学创造了条件。在自然辩证法概论教学中,可以依托雨课堂、学习通等教学平台开展线上线下融合教学。任课教师在课前把电子教材、教学课件、教学案例、微课小视频、音

视频资源等放在网络“云端”,为学生开展线上自主学习提供素材。作为学习主体的研究生,综合运用“云端”的数字资源和相关互联网信息开展自主学习、探究式学习,“促进学生主动参与涉及理解、推理、记忆和方法感知的认识过程”^[7]。课程教学形式的开放性,能够较为有效地破解丰富的教学内容与有限的教学时数的矛盾,能够在保证教学内容完整性的同时兼顾课程学习深度。

通过线上线下融合教学,可以实现课程教学两个转变:一方面,虚拟教学内容与课程核心知识点紧密联系,促进学生主动参与自然辩证法知识建构过程,变被动接受为主动学习。另一方面,课堂教学的整个面授形式也会发生根本性改变:教室不再是教师的“一言堂”,变成了学生展示学习成果、师生交流探讨、教师重点讲授与引导的场所。

(五)小组讨论,助推学生思想升华

有效的讨论和交流是深化研究生学习成果,在思想碰撞中对教学内容认同与接纳的重要环节。可以设置讨论环节,组织研究生在线上和线下开展小组讨论,并形成展示课件、课堂发言提纲、小组作品等成果。研究生个人在小组讨论中可以充分表达思想、展示自己。同组同学可以相互交流,相互激励并获得帮助。任课教师可以通过讨论发言情况及时了解研究生学习绩效,针对性开展答疑解惑和思想引导。通过小组讨论使研究生在表达、交流、评价、反思中提高认识。

由于自然辩证法概论课程涵盖了自然观、科学观、技术观、方法论、社会观、创新型国家等丰富的教学内容,讨论主题十分丰富。在教学中应紧扣核心知识点,围绕教学专题,设置讨论主题。讨论主题应尽量设置为开放性问题,让研究生可以从不同的方面开展资料收集和理论思考。一种新的发展理念、一篇经典文献,一个科学史上的争议,一个科学问题,甚至一部富有思想性的科幻电影、科幻小说都可以作为讨论的主题。通过灵活的课内和课外讨论激发研究生求知欲,提升学习课程的自主性。同时小组讨论能够锻炼研究生收集资料、凝练观点和组织语言的能力,拓宽他们的理论视野,一定程度上提升他们的创新创造思维水平。

(六) 多元考核,提升学生学习效果

考核是对教学效果的测验,同时能促进研究生知识、能力、思维的整体提升。可以设置自主学习情况、讨论参与情况、课程论文撰写情况等考核环节,综合测评研究生课程学习效果。在此基础上,实现学情跟踪、数据汇总、教学效果评估和学习成果反馈。

多元考核由三个方面构成:一是线上学习成果检测。学生自主学习,如观看 MOOC 及相关视频,完成在线测试,这一环节占总成绩的 30%。二是讨论成果检测。将学生分为 10 人以内的讨论组,开展线上和线下讨论,并在课上做讨论成果演示汇报,这一环节占期末总成绩的 30%。三是期末课程论文考核。要求研究生结合自然辩证法理论和各自学科专业方向选题并撰写课程论文,这一环节占期末总成绩的 40%。通过对线上自主学习、线上线上讨论情况和课程论文的一揽子综合测评,对研究生学习成果开展过程管理,实现以考核促进课程学习的目标。

三、结论

2020 年 7 月,习近平总书记就研究生教育工作作出重要指示,指出党和国家事业发展迫切需要培养造就大批德才兼备的高层次人才。在研究生层次人才培养中,自然辩证法概论课程兼具思想教育、科学教育、思维培养三重育人功能。为更好地发挥这三重育人功能,在教学中应主动转变教学方式,构建以问题为导向,以案例为载体,线上线下互动,学生参与度高,涵盖课前、课中、课后的翻转课堂教学新模式。通过综合运用案例教学、专题教学和线上线下混合式教学,提高自然辩证法概论课程开放性与共享度,推动自然辩证法概论课程教学质量提升,实现课程思想教育等三重育人功能。

基金项目:重庆市研究生教育教学改革研究项目重点项目(项目编号:yjg172002),重庆市第六批立项建设研究生教育优质课程(项目编号:2019099),重庆市人文社会科学研究项目思政课择优资助项目(项目编号:szkzy2019008)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 中共中央宣传部教育部关于高等学校研究生思想政治理论课课程设置调整的意见[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A13/moe_772/201008/t20100806_108814.html,2020-8-16.
- [2] 习近平对研究生教育工作作出重要指示[EB/OL]. 新华网. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-07/29/c_1126301069.htm. 2020-7-30.
- [3] 《自然辩证法概论》教学大纲编写组,陈凡,殷杰.《自然辩证法概论》教学大纲的总体思路、基本框架及主要特点和教学重点[J]. 思想理论教育导刊,2013(11):63-68.
- [4] 《自然辩证法概论》教学大纲编写组.《自然辩证法概论》教学大纲的总体思路、基本框架及主要特点和教学重点[J]. 思想理论教育导刊,2013(11):67.
- [5] 杨斌,王军政,郭娇等.从“研”出发培养勇于钻研的高层次人才.光明日报.2020-08-11.
- [6] 柴秀波.关于“自然辩证法概论”课专题式教学的思考[J]. 思想理论教育导刊.2013(5):74.
- [7] GLEND A, ANTHONY. Active Learning in a Constructivist Framework[J]. Educational Studies in Mathematics, 1996, 31(4):349-369. 转引至:刘来兵,曲曼鑫.信息技术支撑的在线教育透视[J]. 现代教育管理,2020(08):108-114.

作者:西南政法大学马克思主义学院副教授
责任编辑:粟超

重庆集成电路产业与工业软件产业发展现状及对策

寇村图

习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上指出“以科技创新催生新发展动能”“打好关键核心技术攻坚战”。在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调“聚焦集成电路、生物医药、人工智能等重点领域和关键环节,尽早取得突破”。习近平总书记在 2019 年视察重庆时对重庆着力构建“芯屏器核网”全产业链的做法给予肯定。2020 年 8 月 4 日,国务院印发《新时期促进集成电路产业和软件产业高质量发展的若干政策》,重庆集成电路和工业软件产业发展面临新的政策、技术和市场机遇,应充分利用我国作为全球最大内生应用市场的优势将应用驱动作为发展方向,加速发展集成电路产业与工业软件产业,为重庆经济赋能。

一、产业发展现状及战略意义

集成电路产业包括材料、芯片、设备等关键环节,目前我国已经形成了 IC 设计、制造、封装测试三个主要产业链及支撑配套产业等较为完善的产业链格局。我国是全球最大的集成电路消费国与进口国,2019 年我国集成电路产业规模突破 7500 亿元(其中外资企业贡献了超过 30% 的规模),市场需求规模已达到 1.5 万亿元,在全球市场中所占份额超过 50%,但进口金额达 3040 亿美元,自给率不足 20%。

工业软件是服务企业“规划、设计、生产、销售、服务”全流程的产品,涉及的行业和领域非常广泛,大体上可分为产品研发、生产管理、生产控制、协同集成以及嵌入式工业软件五大类。目前欧美国家掌握了全球超 70% 的市场份额,研发设计类软件领域由达索、西门子、欧特克等巨头占据着技术和市场优势。我国在工业软件上具有一定的研发能力,用友网络、金蝶软件、中望软件等企业在部分领域具备核心竞争力,但存在工业软件渗透率较低等问题,CAM(计算机辅助制造系统)、MES(制造执行系统)、CRM(客户关系管理系统)、PLM(产品生命周期管理系统)等产品渗透率仅约 20%。因此,有必要进一步认清集成电路产业与工业软件产业发展

的战略意义。

(一)新一轮科技革命和产业变革的重要“骨架”

集成电路产业和工业软件产业是创新性、基础性产业,是数字经济产业的核心内容,对其他众多产业具有支撑作用。以集成电路和工业软件为核心的信息技术,将成为改造提升传统产业、促进工业转型升级的最核心技术,可谓现代产业体系的“芯”和“魂”。

(二)战略性新兴产业发展的重要“赛道”

集成电路和工业软件是战略性新兴产业中新一代信息技术的重要构成,是国民经济和社会信息化的重要基础。集成电路和工业软件,凸显了区域核心竞争力。我国集成电路和工业软件产业主要有四个产业集聚区,分别是以上海为中心的长三角、以北京为中心的环渤海经济区、以深圳为中心的泛珠三角和以武汉、成都为代表的中西部区域。

(三)维护国家安全的重要“战场”

集成电路和工业软件产业是支撑经济社会发展和保障国家安全的战略性、基础性和先导性产业。近年来,我国集成电路贸易逆差持续扩大,工业软件受制于人,高端核心芯片几乎全部依赖进口,直接威胁我国国防系统的信息安全和支柱产业的产业安全。

二、重庆地区产业发展现状

(一)集成电路产业发展方面

中国功率半导体市场规模约占全球 40%,但自给率只有 10% 左右。重庆深耕功率半导体多年,目前拥有国内第一条 12 英寸功率半导体晶圆量产线,产能为 10 万片/月。2019 年重庆集成电路产量同比增长 5.2 倍;2020 年上半年集成电路实现产值 121.2 亿元,同比增长 34.1%,已初步建成“IC 设计、晶圆制造、封装测试、原材料配套”全产业链。目前面临的主要问题:一是核心芯片设计能力不强。在个人计算机、高性能服务器、高端网络设备、移动终端等应用方面的核心领域芯片,几乎全部依

赖进口。二是高端人才集聚不足。与北京、上海、广州、江浙地区相比,重庆高校资源相对不足,人才储备存在一定差距。三是产业生态尚待完善。相关产业布局不够集中,产业链上下游协同性不强,芯片、软件、整机、系统、应用等各环节互动不紧密。四是供应链存在风险。国际局势及新冠肺炎疫情背景下供应链受到冲击,制约先进工艺发展。

(二) 工业软件产业发展方面

重庆软件产业规模稳步扩大,企业实力不断增强,新技术新业态发展迅速。截至2019年底,全市共有软件企业2.5万家,年收入超过2000万元的规模以上企业达820家。累计培育出中冶赛迪、长安软件、金算盘、中科云从、猪八戒网、南华中天、梅安森等多家本地知名软件企业。其中,中冶赛迪入选工信部2019年中国软件业务收入前百家企业名录。此外,重庆软件产业还呈现出集约化发展趋势。2020年,全市公布了首批6个软件产业园,分别为两江新区数字经济产业园、渝北仙桃国际大数据谷、重庆经开区重庆软件园ABC区、重庆高新区软件园、合川信息安全产业城和永川软件园。目前面临的突出短板:一是基础薄弱,产业规模和质量有待提升,重“硬”轻“软”的问题亟待解决,软件产业价值链失衡。二是应用困难,尚未形成产用结合的生态体系,对业务流程的理解不够深入,难以应对外资企业的竞争。三是人才短缺,专业人才引育不够有力,校企联合不够紧密,互联网行业虹吸效应明显。四是创新不足,产业基金等创新政策力度不够大,知识产权保护仍待加强。

三、对发展集成电路产业与工业软件产业的建议

(一) 加强统筹谋划和顶层设计

把发展数字经济作为“十四五”时期经济社会发展重要战略,突出集成电路和工业软件等产业布局,落实好国务院《新时期促进集成电路产业和软件产业高质量发展的若干政策》,出台支持政策。统筹规划产业发展所需的资金、土地、政策等资源,全力解决项目建设和团队落地过程中出现的问题。争取国家集成电路大基金支持,发挥财政资金作用,撬动企业资本等社会资本,加大对产业链薄弱环节和自主研发的支持。加强区域间合作交流,推动实施成渝科技创新合作发展计划项目,共同举办多边合作的国际研讨会,促进产业链、供应链上下游协同合作。

(二) 加强研发创新和技术攻关

集成电路和工业软件是知识高度密集的产业,而研发是带动这些领域的动力车头。坚持一手抓研发创新、一手抓补链成群,依托创新型标杆企业、高校科研院所,加强对工业操作系统、工业数据库、工业软件开发平台等基础软件平台的关键技术研究,力争突破一批“卡脖子”关键核心技术,提升产业层次、链条层级。建立健全行业标准体系,支持鼓励企业参与国际标准、国家标准和行业标准的制定修订,抢占标准话语权。

(三) 加强产业升级和主体培育

现代工业已进入“全产业链”竞争时代,提升全产业链协同发展能力是提升产业整体实力的必然选择。着力引进一批先进制程、先进工艺的大尺寸、高水平项目,加大对集成电路相关IP(知识产权)、KNOW-HOW(技术诀窍)的积累、引进和保护力度。引进培育图形处理、人工智能、智能传感、汽车电子和工业互联网等领域企业,发展芯片尺寸封装、晶圆级芯片封装和多芯片封装等先进封装工艺,提升芯片设计供给能力。加快集成电路设计业、制造业、封装测试业及终端应用商等多环节协同合作发展,开展联合技术创新和品牌推广。加快工业软件的应用研发,加快推动具有自主知识产权的产业技术规模量化,提高行业渗透率。

(四) 加强人才引育和环境打造

以全球视野集聚智能人才、技能人才,加快打造创新创业生态圈。集成电路和工业软件人才培养存在培养周期长、需要跨学科专业复合型人才等难题。应制定相关产业人才的中长期规划,加快人才“外引内育”,形成多层次人才培养体系。注重引进海外人才,柔性引进“高精尖缺”和领军人才、专门人才、高技能人才。利用本地教育资源培养专业人才,紧扣产业需求调整优化专业设置和办学模式,加大校企合作,做好基础理论、应用技术学科的平衡发展。改革人才激励政策,统筹运用好股权激励、分红激励、员工持股、个税奖励等政策措施,积极探索运用超额利润分配、虚拟股权、项目跟投等方式,营造创新创业良好环境,充分调动人才创新积极性。

作者单位:重庆悦来投资集团有限公司

责任编辑:胡越

重庆市渝北区产业发展现状、问题及对策

宋博颖

习近平总书记指出,要深刻把握发展的阶段性新特征新要求,坚持把做实做强做优实体经济作为主攻方向,一手抓传统产业转型升级,一手抓战略性新兴产业发展壮大。重庆市渝北区聚焦“五个千亿级”产业集群,支持传统产业转型升级,大力发展新兴产业,产业发展水平和质量迅速提升,全面构建具有渝北特色的现代产业体系,重塑渝北发展新优势,引领渝北走向新的增长周期。

一、清醒研判渝北区当前产业发展存在的问题

当前,渝北区以汽车为代表的传统产业“旧力减弱”,以智能终端和现代服务业为代表的新兴产业“新力将生”,处于结构调整阵痛期、经济增速换挡期,产业发展主要面临“两个失衡、一个不高、一个不足、一个不优”的问题。

(一) 产业分布失衡

从空间分布看。渝北全域经济总量中,2019 年自主板块 GDP、工业产值仅占 40% 左右,自主板块增长 1 个点,仅能带动全域经济增长 0.4 个点,即便自主板块一直保持平稳增长,但对维系全域经济平稳健康发展作用有限,存在“小马拉大车”困境。

从产业链条看。部分行业链条还不完整,比如智能终端产业,虽然引进了 OPPO、传音等龙头企业,但相关配套企业引进力度还不够。传音、OPPO 等企业为生产手机配套的显示屏、主板、芯片等零部件,主要从广东等沿海省市购买运回。

(二) 产业内部结构失衡

制造业“一业独大”“一企独大”。汽车和笔电行业主导地位较突出,“一荣俱荣、一损俱损”风险犹存。汽车和电子产业产值占工业总产值比重超过 80%,增加值占工业增加值比重超过 60%。工业结构整体偏向重工业,“船大难掉头”情况较突出。

“第二梯队”行业发展遭遇“天花板”,难再有跨越式发展。金融业、建筑业、房地产业等 GDP 占比大行业也是拉动经济增长的重要力量,但随着行业市场逐渐触顶,将步入缓慢增长通道,很难再实现爆发式增长。

新兴产业处在培育壮大阶段,短期内难以形成有效支撑。比如,2020 年上半年,信息与软件服务业呈现较快发展,在疫情期间对全区经济起到了一定稳定作用,但由于信息与软件服务业处在培育壮大阶段,占 GDP 比重较小,对经济增长拉动有限。

(三) 产业发展能级不高

汽车产业停留在中低端。虽然汽车产业规模较大,但中低端整车产品占比较高,整车单价 10 万元以下的产品占比达到 75%,单车均价仅 8 万元左右,远低于全国 16 万元/辆的平均水平。

商贸服务业发展还不充分。目前,渝北区大型商业体主要集中在两江新区直属板块及三龙地区,除新光天地外,尚无规模大、形象佳的代表性商业综合体。两路空港商圈虽发展多年,但体量较小、档次较低,在主城商圈中并不突出,集聚辐射能力有限。两江国际商务中心和悦来会展城正在快速崛起,但提升能级需要时间。

(四) 产业发展后劲不足

产业用地不足。目前,全区可供出让的工业用地不足 2000 亩,仓储物流和商业用地均不足 1000 亩,极大限制了产业发展,部分招商引资项目无地可落。

交通通达性有待提升。虽然拥有江北机场、龙头寺火车站以及多条轻轨和高速公路,具备多式联运交通能力,但城区内部交通网络不够高效便捷,路网密度仅为 6.82 公里/平方公里,与上海浦东 12.6 公里/平方公里差距巨大,与成都双流的 8.2 公里/平方公里也有一定差距。

(五) 产业发展环境不优

政策零散化、碎片化。产业升级涵盖不同行业、不同地域、不同标准,涉及经信、科技、发改、财政、人社等职能部门和园区平台,资源条块分割,协调机制不畅,存在“各人自扫门前雪”的情况,导致政策体系较为单一,连贯性不够,合力不足。

人才储备不足。战略性新兴产业所需人才缺口巨大,全区两院院士和享受国务院政府特殊津贴

的专家仅 15 人,规上工业企业中设有研发机构的只占 15% 左右,本地人才流失严重。

二、推进渝北区产业转型升级的对策建议

推动产业转型升级,需要在政策引导、基础设施、人才创新、营商环境等方面持续发力,以优质的生产要素保障,夯实高质量发展基础。

(一)完善政策措施

归集形成“政策包”。全面梳理、高效集成、统一制定并发布渝北推动产业转型升级促进经济高质量发展实施政策,注重发挥临空比较性优势,突出对先进制造业、现代服务业、农文旅、创新创业等领域的支持。

重构产业扶持政策体系。对已经出台的政策进行绩效评估,认真研究新情况新问题,吸纳新建议新需求,支持新业态新产业,加大信贷融资、创新创业、技术服务、知识产权保护等政策创新力度,制定出符合产业发展规划、准入门槛明晰、政策差异性强专项的专项财政、土地、金融、人才等扶持政策。

(二)强化精准招商

丰富匹配招商“工具”。高效整合利用现有资源,建立土地、厂房、楼宇、人力、资金、资源等“六资”清单,动态掌握渝北招商“家底”,强化项目前期策划包装。加强招商投促全流程管理,强化项目落地后续服务,加快实现招商落地投产无缝衔接,更多更快推动企业升规纳统。

明晰招商重点方向。依托渝北楼宇资源、产业基础、综合交通等优势,着眼未来,主动争取,长效投入,精准识别需要的行业、产业,把适合渝北的好东西“搬回家”,推动产业链向高端走、产品服务向终端走、资源集成向远端走。

(三)加快推进项目建设

加快推进一批重点产业项目建设。梳理近年来招商项目落地情况,加快推进江小白总部基地、中新合作等签约项目加快落地。加快推进 OPPO、两江国际商务中心等产业项目建设,确保尽快投产达产。

做深做细做实前期工作。按照储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批、投产一批要求,科学遴选确定年度重点项目,倒排进度滚动实施,形成更多实物工作量。重视规划设计论证,强化三方日志、前期记录制度执行,加强招投标监管,压实建设、设计、施工、监理各方质量、安全、进度等工作责

任,全面理顺优化项目建设管理体制机制。

(四)优化发展环境

提升金融服务水平。创新投融资体制,设立智能制造产业创新升级引导基金、软件产业基金等,充分发挥临空产业发展基金等的引导作用,采用银行支持、政府担保、企业抵押等形式深化银政企协作,将银行新增区内企业贷款纳入考核奖励。发挥好“科创贷”“助创贷”“科技创新券”等金融工具撬动作用,帮助中小企业纾困解难。

增强产业园区平台承载。加快前沿科技城、空港新城、空港工业园等产业平台的路、电、水、讯等基础设施建设,推动仙桃数据谷 130 万平方米在建楼宇尽快完工。按照“产城融合”理念,加快完善各园区商贸、餐饮、娱乐、医疗、教育、交通等生活配套服务。

(五)强化人才引育培

高效集聚“高精尖缺”人才。紧扣主城都市区融合发展新要求,聚焦智能制造、航空物流及现代服务业等领域高端业态,健全人才“引育留用”全链条,完善“塔尖”“塔基”人才政策体系,落实“以才引才、以才聚才”工作机制,推动招才引智与招商引资同频共振。

(六)增强产业发展协同

拓展与周边区域产业合作广度和深度。全面融入成渝地区双城经济圈建设和“一区两群”协调发展,加强与四川广安、达州和重庆北碚、长寿等周边区县产业合作,建立成本共担和利益共享机制,形成既有全局性又有区分度的产业错位发展格局,共同争取国家、市级政策支持。

加强与两江新区的产业配套协作。坚持“两江兴、渝北兴”发展理念,紧跟两江发展新动态,推动形成联合招商、代理招商、统一招商、定向落地工作机制,共享土地、人才、信息等招商资源,全力争取两江招商项目更多地落户渝北板块。协同推进自由贸易试验区、中新互联互通示范项目建设,依托保税口岸和机场枢纽功能发展保税物流、保税贸易,支持保税港区、龙兴工业园加快发展电子信息、智能终端产业。

作者单位:重庆市渝北区发展和改革委员会

责任编辑:张波

营造氛围 瞄准方向 加快场景城市建设步伐

——以重庆市璧山区为例

王越新

应用场景是指在经济社会领域某一特定范围内形成的资源优化配置、技术创新运用、服务形态升级等系列活动,主要由硬件设施和软件系统构成,旨在为各行业提供智能解决方案。开发和供给应用场景,是抢占未来数字经济制高点的必由之路,有利于发挥对创新的示范引领作用,为城市治理提供新思路新手段,为技术迭代升级创造新平台新机会,为经济发展增添新动能新活力。

在成渝地区双城经济圈建设中,重庆市璧山区以“科技璧山、创新璧山”为目标,以打造西部(重庆)科学城(璧山)为载体,大力挖掘场景应用,全方位构建场景城市,全力推进场景经济高质量发展,出台了《关于深入开发应用场景加快发展场景经济的实施意见》,提出了“数字化、网络化、智能化、平台化、企业化”发展逻辑,为构建场景城市指明了方向。但构建场景城市属于新提法、新思路,通过调研了解到,目前仍然存在工作机制还需完善、认识还需深化、政策执行还需提升等问题。对于如何加快推动政策落地,立足璧山实际,结合调研思考,建议从“营造场景城市氛围,突出数据安全、科技孵化、社会治理三个方向”来全方位打造场景城市,大力发展场景经济。

一、营造氛围,提高场景城市共识

场景思维是以需求侧为出发点,打造数字化、智能化、平台化供给产品的系统式创新思维。要着重营造“领导支持引领、群众拥护参与、政策保障支撑”的氛围,全力推动建设场景城市。

(一)提升领导干部大数据、智能化思维

大数据、智能化是我们构建场景城市的主攻方向,是场景思维的重要组成部分。深刻理解“数字化、网络化、智能化、平台化、企业化”发展逻辑,就要不断提升领导干部对大数据、人工智能、物联网、区块链、云计算的认知。要紧跟全球科技发展趋

势,将前沿技术的学习纳入区委党校、区行政学校干部培训计划以及“璧山干部大讲堂”“周末智汇讲堂”等培训中来。要深化科技交流合作,既要向外辐射,加强同“一带一路”沿线国家、地区的科技创新合作,积极参加智博会、西洽会、“一带一路”科技交流大会,又要立足成渝地区双城经济圈科技创新联盟落户璧山这一大好形势,整合成渝地区学科资源,构建产业技术创新链,促进领导干部在走出去、引进来的过程中不断丰富视野、提升格局。

(二)营造多元化参与环境

打造场景城市是多元参与的系统工程,要强化宣传作用,争取群众支持参与。要加强场景建设的文化传播阵地建设,科学布局科普基地、研学基地,将场景元素融入公园、景区等公共场所,在广播、电视、报刊、网络等大众传媒开设科普节目、专栏等。要搭建场景需求信息收集平台,针对政务治理、社会治理、城市农村生活等领域中的难点堵点,面向企业、不同人群等重点对象收集共性需求场景,对采纳的建议给予一定的奖励鼓励,提升群众参与度。

(三)建立创新包容保障制度

场景思维包含创新、首创的含义,创新就意味着可能失败,因此培树场景思维的前提是要有包容创新的政策支撑。要以《关于深入开发应用场景加快发展场景经济的实施意见》为蓝本,配套出台宽容的政策,健全容错免责机制,区分情况慎重对待科技创新、创业投资等行为。比如在对创新创业项目进行经费资助或风险投资时,虽然符合规定条件、标准和程序,但资助项目未达到预期效果,相关领导干部和部门在勤勉尽责、未谋私利的前提下,可以免除其决策责任。

二、突出“三个方向”,打造独具特色的场景城市

(一)构建全方位的数据安全场景

数据之于数字经济,就类似于石油之于第二次

工业革命(电气时代),得数据者得天下。在调研中了解到,如苹果、谷歌、亚马逊等大型企业都非常重视数据的积累,有自己明确精准的大数据策略(见表1)。

表1 互联网企业的大数据策略

| 互联网企业 | 大数据策略 |
|-------|--|
| 苹果 | 依靠操作系统和颠覆性的终端,正在努力打造大数据的生成之地。 |
| 谷歌 | 主要依靠操作系统、搜索引擎和“Google+”平台整合终端产品,以储备可以利用的大数据。 |
| 亚马逊 | 作为云计算的最早倡导者之一,通过网络平台、云计算平台和阅读终端,期望建立一个电子商务垂直领域的大数据汇集地。 |

置身数字经济时代,璧山区明确提出了打造西部(国际)数字经济产业生态区的目标定位,就需要坚持从全局谋划一域、以一域服务全局,充分发挥璧山位于成渝地区双城经济圈重庆向西必经之路的地理优势、在建大学城西区以及拥抱大学城东区的资源优势、具备良好的工业基础等产业优势,精准定位大数据策略,找到数据积累的引爆点。璧山区可以以量子通信网络为基础,成立国家量子通信网络西部运营中心、量子信息安全托管全国运营中心,构建全方位的数据安全场景,以打造信息安全产业集聚区带动数据积累,从而形成数字经济新生态。

1. 数据安全的主要考量。“基于量子力学的通信系统是21世纪最重要的技术前沿之一”已成为全球共识,世界技术强国均在加强部署量子通信网络以抢占发展先机(具体情况见表2)。

表2 全球技术强国部署量子技术情况

| 国家或地区 | 战略情况 |
|-------|--|
| 美国 | 正积极建设东海岸连接纽约和华盛顿的首个州际量子密钥分发网络,并在2020年7月发布了量子互联网发展战略蓝图的有关报告,目标是建成与现有互联网并行的量子互联网,以支撑《国家量子计划法案》顺利施行,确保美国处于全球量子竞赛前列。 |
| 欧盟 | 正在多个欧洲国家部署开放式量子密钥分发测试平台。 |
| 德国 | 启动了QuNET项目,计划7年内建成保障政府部门之间通信安全的量子通信基础设施。 |

| | |
|----|---|
| 英国 | 建成连接布里斯托、剑桥、南安普顿和伦敦大学学院的量子保密通信网络。 |
| 中国 | 现具有国际领先的量子密钥分发技术优势,已建成全球首条远距离量子保密通信“京沪干线”,并成功发射“墨子号”量子卫星。目前正大力推动全球首个面向实用的广域量子网络——国家广域量子保密通信骨干网络项目,积极连接京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区、成渝地区等国家战略区域,预计“十四五”时期初步建成,这将成为我国量子互联网的重要基石和关键所在。 |

从国家战略看,信息安全保障事关国家安全战略。在信息网络无处不在的新形势下,网络安全成为一个关乎国家安全、国家主权和每一个互联网用户权益的重大问题。而量子通信技术能够有效抵御中间人攻击,可以广泛地应用于军事保密通信及政府机关、军工企业、金融、科研院所和其他需要高保密通信的场合,实现为国家安全、经济社会发展保驾护航。

从发展前景看,信息安全市场前景广阔,普华永道有关调查报告显示,信息安全事件导致全球大型企业经济损失平均约1500万元/家,2019年全球网络安全造成经济损失约2.5万亿美元,是2016年的5.5倍。在大力发展数字经济的形势下,数字经济发展越快,对信息安全领域的需求就会越多。量子信息技术作为最具颠覆性的关键性新兴技术之一,能广泛应用于银行、医疗服务、国家安全和飞机通信等行业,还将对科学、工业以及国家安全等关键领域产生深远影响。

2. 助推璧山形成数字经济新生态。一是有利于培育安全托管和工业互联网产业生态集群。量子通信技术在信息安全领域具有垄断性意义,建成量子信息安全托管全国运营中心,将加快吸引一批信息安全、工业互联网等领域优势单位及企业聚集,有利于形成信息安全、工业互联网等领域全产业链。据了解,中国信通院安全所、深信服、神州信息、中兴通讯、绿盟科技、安加互联等企业均有意向加盟量子信息安全托管全国运营中心。初步估算,现璧山区信息安全和工业信息化市场规模分别约6亿元和60亿元,如分别按22%(赛迪2019网络安全白皮书)和18%(第四次全国经济普查报告)的增长率测算,在带动一批安全厂商和工业互联网企业聚集的同时,还将逐步形成百亿级信息安全市场和千亿级工业互联网产业。二是促进璧山数字经

济安全产业升级。通过在工业互联网领域提升信息安全防护能力,能够进一步打通企业各设备、系统、层级、部门之间的数据流,不断催生生产制造一体化、在线异地协同研发、远程诊断与服务等新应用,同时带动归集更多数据,基于数据提供更多应用服务,实现经济发展正向循环。加快打造关键领域高地,通过在政务服务、军民融合、金融行业、基层治理等保密程度较高领域提升信息安全防护能力,能够打通部门、行业领域数据孤岛,基于海量数据开发提供征信“画像”、智慧政务服务、智慧城市、军民融合协同创新等应用场景,进一步打造金融开放高地、政务服务高地、智慧城市高地、军民融合高地。加快促进跨境合作,依托量子卫星地面站及相关配套服务平台,通过量子卫星实现与境外机构、企业间的量子密钥分发、更新、共享,为贸易、金融、能源、物流等跨境业务提供安全可控的密码应用服务,提升外向型经济服务和保障能力,促进数字经济国际合作,推动建成基于量子卫星的跨境安全数据中心。

(二) 构建全链条的科技孵化场景

璧山区正全力建设西部(重庆)科学城,要实现“科技璧山、创新璧山”总体定位,可以围绕科技成果产业化进程,聚焦“创意阶段采集金点子催生出金蛋,孵化阶段把金蛋孵化成小鸡,量产阶段把小鸡培育成金鸡,迭代升级阶段把金鸡培育成战斗机”四个关键流程,构建全链条的科技孵化场景,推动形成闭环式创新链、上升式产业链,聚力打造科技创新策源地。

1. 聚焦创意阶段,营造金点子孵化环境。以科创小镇建设为抓手,可以引进卓尔青年城等模式,聚集人才、实验室、风投资金,为科创人员提供激发创新的氛围和实现创意的平台,让金点子孵化成金蛋。比如兴建商住建筑、标准厂房、人才公寓,采取低价租赁等方式定向供给科创人员;再比如合理布局高质量的教育医疗、康养养老、文化体育、商业商务等资源,解决人才后顾之忧。加快建设西部知识产权交易中心,培育和引进科技中介服务机构,发展知识产权托管、评估、交易等服务。

2. 聚焦孵化阶段,把金蛋孵化成小鸡。充分发挥大学城(璧山)双创生态社区功能,用好以重庆高新技术产业研究院为引擎的科技产业化平台,调动各类专业技术研究院、实验室、中试平台、人才培养基地、风投基金等资源,解决产品设计、工程技术、质量控制、营利模式等问题,形成较为成熟的产品。

3. 聚焦量产阶段,把小鸡培育成金鸡。将企业引入中小企业家园,建好用活企业帮扶“资金池”,强化对科技型中小微企业的信贷投融资功能,辅导成立新科技企业,或出售给成熟的相关企业,将产品推向市场。

(三) 构建全覆盖的社会治理场景

围绕社会治理,紧盯小区治理、社会服务、政务治理全域,以完善“三张网”建设(即“城市生活网、政务治理网、城市治理网”)为抓手,构建全覆盖的社会治理场景,让城市生活更美好,聚力打造高品质生活宜居区。

1. 聚焦小区治理。深化“党建引领、小区治理”效用,建议引入数字化、智能化手段,完善城市生活网功能,推进家政、养老、托幼等服务进小区,用“线上+线下”的方式打通服务小区居民“最后一百米”。围绕居民自治,依托城市生活网开辟小区民意收集、问题投诉、线上自治投票等功能,促进多元化参与,进一步丰富小区治理智能化水平。

2. 聚焦社会服务。在党建引领下,小区治理取得了显著成效,但从小区到政务治理之间是真空状态,还有很大提升空间。要完善城市生活网、城市治理网建设,奔着老百姓细枝末节的烦心事、忧心事、纠结的事,通过线上线下互动,用一键解决问题,既让城市生活更舒心,又提高社会的全要素生产率。比如针对高层防火等监测预警,可以在政务治理网下围绕楼宇、公共建筑等开发运用“BIM+GIS+AIoT”的智能管理模型,实现对建筑工程建设、内部安全、能耗等运行状态、高层防火等情况的动态感知、联动预警、预案模拟与应急辅助。

3. 聚焦政务治理。目前重庆市政府、成都政府、重庆市公安局、北碚区、荣昌区已就璧山开发的绩效考核系统、督查督办系统等初步达成采购意向,要继续深挖政务治理共性的难点堵点痛点,持续丰富完善政务治理网建设。比如非法报表治理,这是政府治理的顽疾,今天布置报表明天就要收,上面官僚主义、下面形式主义,针对这种场景,可以设数据池、数据库,根据需求自动生成报表。再比如房地产全产业链风险防控方面,现在大多数信访问题都与房地产、物业相关,可以针对房地产风险点进行场景化预警管理,提前规避矛盾发生。

作者单位:中共重庆市璧山区委办公室

责任编辑:胡越

推进巡察向村(社区)有效延伸的对策建议

张晓蓉

市县巡察作为党的巡视工作的重要组成部分,是党内监督的重要制度安排,是坚定不移把全面从严治党延伸到基层的重要内容。习近平总书记强调,党组织建立到哪里,巡视巡察就跟进到哪里。村(社区)党组织作为最基层的党组织,巡察向村(社区)延伸是落实习总书记关于巡视巡察要求的重要体现。2017年7月,中共中央办公厅印发了《关于市县党委建立巡察制度的意见》,各地区市县党委结合实际深入贯彻落实文件精神,自觉把开展对村(社区)巡察工作作为推进全面从严治党向纵深发展的重要抓手。以笔者所在重庆市忠县为例,中央文件印发后,忠县县委及时将村(社区)巡察工作纳入县委巡察工作总体布局,认真把握巡察的政治定位、坚守巡察的人民立场、创新巡察的方式方法,扎实推进巡察向村(社区)党组织延伸。截至目前,本届县委共巡察村(社区)党组织364个,巡察覆盖率97.8%。累计发现问题953个,移交问题线索81件。纪检监察机关根据线索立案24件,给予党纪政务处分22人。

一、巡察向村(社区)延伸的重要意义

(一)巡察向村(社区)延伸,是打通全面从严治党“最后一公里”的有效抓手

习近平总书记在2020年中央政治局第二十一次集体学习时强调,基层党组织是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”。巡察向村(社区)延伸,把监督触角延伸到党组织的“神经末梢”、延伸到群众身边,把巡视巡察利剑直插到底、把管党治党责任一压到底,有力推进全面从严治党向纵深发展。

(二)巡察向村(社区)延伸,是确保党中央大政方针在基层落到实处的有力举措

基层党组织是党的“一线指挥部”,领导力发挥如何直接关系到党中央决策部署能否一贯到底,直接体现群众获得感幸福感安全感。推进巡察向村(社区)延伸,盯住村(社区)党组织职能责任,推动村(社区)党组织把对上负责和对下负责、让党中央放

心和让人民群众满意统一起来,保证党的一系列为民务实好政策落到底落到位。

(三)巡察向村(社区)延伸,是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要保障

基础不牢,地动山摇。推进巡察向村(社区)延伸,贯彻落实新时代党的组织路线,着力发现基层党组织弱化、虚化、边缘化问题,推动各级党组织加强综合分析和专项治理,举一反三、查漏补缺、完善制度、加强管理,切实把基层党组织建设成为实现党的领导的坚强战斗堡垒,不断提升基层治理能力和水平,从而推进基层治理体系和治理能力现代化。

(四)巡察向村(社区)延伸,是厚植党执政基础的现实需要

民心是最大的政治,人民立场是党的根本政治立场。推进巡察向村(社区)延伸,始终坚持把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴作为检验工作的根本标准,直面基层、深入群众,及时发现和推动解决损害群众利益的突出问题,坚决纠正和查处发生在群众身边的不正之风和腐败问题,推动解决群众关切的“小问题”,赢得民心向背的“大政治”,进一步密切党同人民群众的血肉联系,厚植党的执政基础。

二、巡察向村(社区)延伸工作中发现的问题

《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出:“农村工作在党和国家事业全局中具有重要战略地位,是全党工作的重中之重。”基层党组织是宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的战斗堡垒,是党在农村全部工作和战斗力的基础。但从近年的巡察案例来看,当前的村(社区)党组织在发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用上仍然存在问题。

(一)党组织治理水平较低

习近平总书记指出,一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。村(社

区)党组织领导本村(社区)的乡村治理、党员干部队伍建设、经济社会发展等,村(社区)党组织强弱与否将直接影响本村(社区)治理水平、经济社会发展水平和稳定大局。村(社区)治理水平较低,存在的问题较严重,长期下去会威胁党的执政根基。如个别村(社区)公章直接由会计保管,或者由支书、主任保管。这种问题容易产生廉政风险,直接影响村(社区)的治理。如村(社区)党员的老龄化、家族化及农村空心化的问题,严重影响村(社区)的经济社会发展。巡察发现的相关问题,反映出基层治理乱象频生,贻害无穷,最终将损害人民群众的根本利益和党在人民群众心中的良好形象。因此,新时代的改革发展,亟待通过巡察更好地激发基层治理的效能。

(二)党组织弱化、虚化、边缘化

习近平总书记指出,办好中国的事情,关键在党,关键在党要管党、从严治党。基层党的治理的基础是党支部,但党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用在一些地方大有削弱趋势,群众不满意。比如村(社区)两委班子组织纪律涣散,一些党员干部信教不信党。有的村(社区)党员教育管理缺失、党员观念淡漠,参加组织生活积极性不高、三会一课不开展或流于形式。因此,相关问题的发现,促使各级必须加大巡察向村(社区)延伸的力度,压紧压实被巡察党组织党建工作责任,推动基层党组织全面进步、全面过硬。

(三)小微权力监督缺位

相较于远处的“老虎”,人民群众更痛恨身边的“苍蝇”。根据推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,基层的监督体系从面上来讲是完整、规范、有效的,但在实际运转过程中,仍存在运转不灵,小微权力缺乏监督等问题。主要有以下三种表现:一是村(社区)干部以权谋私,虚报冒领、侵占挪用集体资金;二是村(社区)干部办事不公、优亲厚友、吃拿卡要;三是利用职务之便侵占集体资产资源等。对村(社区)党组织开展巡察,既可以推动解决群众身边的不正之风和腐败问题,让人民群众感受到从严管党治党、正风反腐就在身边;又可以把基层小微权力运转规范起来,解决小微权力监督缺位问题,打通全面从严治党“最后一公里”。

(四)服务群众不到位

我们党来自人民、植根人民、服务人民,党执政

最大的危险就是脱离群众。习近平总书记指出,凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待,凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正。调研发现,村(社区)干部当官不为民做主,群众的获得感、幸福感、安全感就会普遍不足。主要表现在:村(社区)两委干部作风浮漂,民生事项办理不到位,群众的合理诉求得不到及时有效解决。这些做法将直接影响党和政府在群众中的威信和公信力,损害党的执政基础。通过深入一线,对群众反映的问题全盘受理、分类移交、推动整改,把一些群众关心的民生问题解决在基层,群众会更加高兴,更加满意,更加拥护党的领导。

三、推进巡察向村(社区)有效延伸的对策及建议

习近平总书记指出,巡视发现问题要深挖线索、顺藤摸瓜,既要叫板,也要较真。党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础,推进巡察向村(社区)延伸,是发挥巡察制度优势,推动解决基层突出问题,提高党的农村基层党组织建设质量的有效举措,必须扎实推进,务求实效。

(一)做足巡前“功课”,把握基层特点

巡察不能打无准备之仗,巡察村(社区)更要在巡察准备阶段做足“功课”,分类掌握情况,制定合适的策略。一是配足人力,细化方案。巡察乡镇(街道)的巡察组在人员搭配时,要特别选配5~7名熟悉农村工作、基层党建、村级财务、工程建设、涉农政策的干部。巡前,巡察组根据统计年报中村(社区)基本情况和纪检监察、组织、审计、信访等部门提供的情况初步确定A、B、C类。同时熟悉巡察村(社区)党组织工作方案(模版),做好巡察时间和人力的安排,结合村(社区)实际,制定具体的巡察工作方案。二是抓住特点,把握方向。忠县共有行政村280个、城镇社区92个,村有村的特点,社区有社区的特点。进入村(社区)开展巡察前,巡察组要通过翻阅镇上村财镇管、信访登记册、近几年各类考核结果等资料和访谈镇干部,准确把握村(社区)特点,按经济富裕村、经济薄弱村、软弱涣散村、一般村和老旧社区、新建社区和涉农社区等进行分类,明确进驻后巡察工作的主攻方向。

(二)采用方法“管用”,找准问题症结

基层情况复杂,老百姓文化程度和认识水平差

异明显,巡察过程中的方式方法考究巡察干部的“手艺”,在实践中,要做到“两着眼”“三分清”。一是宣传造势,着眼群众弄得懂。巡察村(社区)要紧紧依靠群众。巡察组应邀请群众代表参加巡察动员会,讲清村级巡察“巡什么”“怎么巡”。同时要充分利用巡察公告、宣传单、农村“大喇叭”广播、横幅、手机短信等方式,运用农村群众最容易理解、最直白、最朴素的“庄稼话”,让普通群众弄得明白、能够理解。二是查阅资料,着眼管理紧和松。查阅资料,是巡察组发现问题的有效方式。根据村(社区)职能特点,巡察组把村(社区)的资料大致分为党建资料、财务资料、民生实事档案三类。查阅党建资料重点看基层党组织建设是否按照要求落实,有无造假应付;查阅财务资料重点看“三资管理”是否到位,财务报销是否合规,有无白条报账、报假账、私分工作经费、侵吞集体资产等;查阅民生实事档案重点看“四类人群”在政策落实、公益事业、征地拆迁等方面是否存在问题。三是谈话了解,分清职责察实情。巡察村(社区),既要谈乡镇(街道)的纪委(纪工委)书记、组织委员、镇联村(社区)的乡镇(街道)领导谈话,又要对村(社区)“两委”书记、主任和委员谈话,并选取一定数量的组工干部和无职党员谈话。谈话中,巡察组不直击问题,而应从谈话对象的职能职责履行情况等方面切入,再触及被谈话人的痛点、堵点,从而了解实情,发现问题。四是实地走访,分清场合与作息。综合考虑农村党员、青壮年大多外出务工、上学和农忙季节时间节点变化、村民关注程度冷热不均等实际情况,巡察中,要根据农村风土人情、季节变化和村民日常生活作息习惯,合理确定走访时间和走访对象。比如将走访时间集中在早晨和傍晚,有时在群众家中,有时在田间地头。这样既能与群众打成一片,又不影响村民正常生产生活,还可以消除群众顾虑,获得真实可靠的信息。五是目标聚焦,分清群众盼和怨。走访群众,我们既要了解群众的呼声和愿望,也要了解群众的抱怨,从呼声、愿望、抱怨中进行筛选、分析、研判,分清是一般的个人诉求,还是针对村级组织和干部,更要以问题为导向,哪里反映声音大、问题多,就把哪里作为重点关注点。通过群众集中反映较多的人和事,进一步综合确定

重点关注对象。

(三)务求整改“落地”,回应群众关切

结合村(社区)实际,在督促和检查回访巡察反馈问题整改时,实施“五不放过”标准,对不达标的,约谈乡镇(街道)党委(党工委)书记,责令限期到位。一是软弱组织没整顿不放过。对巡察发现的基层党组织软弱涣散、组织力欠缺等问题,不仅反馈至县委组织部,同时以“问题清单”的方式,反馈至乡镇党委。县委组织部要将巡察反馈问题纳入党建季度督查重点,乡镇(街道)党委(党工委)督促并指导村(社区)党组织抓实整改。二是不正之风没纠正不放过。整改回访检查中,要采取走访群众的办法,了解基层干部作风是否得到真正转变,是否还存在冷硬横推、吃拿卡要、优亲厚友等不正之风。村(社区)党组织是否利用县纪委监委查处的基层干部违纪违法案例开展“以案四说”警示教育,作风没转变不放过,警示教育没认真开展不放过。三是惠民政策没落实不放过。要将巡察与推动党的路线方针政策和决策部署在基层落地生根相融合,着力整治贯彻执行党的惠民政策不力,执行政策有偏差、走样等问题,让群众得到实惠。四是发展面貌没变化不放过。巡察整改的最终目的是要促进村(社区)发展。在检查回访中,要实地了解村(社区)在巡察整改过程中带来的发展变化,没有新的发展亮点不放过。五是满意程度没提升不放过。对于在巡察中发现群众满意度低的村(社区)党组织特别是支部书记,通过检查回访中的群众满意度测评来进行评判,满意度没有得到明显提升的不放过。

参考文献:

- [1]中央巡视工作领导小组办公室.关于市县巡察向村级党组织延伸的调研报告[J].巡视巡察参考,2019(5).
- [2]杨卫东.聚焦党心民意 保障乡村振兴 高质量推进巡察村(社区)全覆盖[J].巡视巡察参考,2019(17).
- [3]蔡蕾.聚焦基层党组织职责使命深化政治巡察,发现并推动解决群众身边的腐败和作风问题[J].重庆巡视巡察工作,2020(2).

作者单位:中共重庆市忠县县委党校
责任编辑:钟学丽

Chongqing Administration

No. 1, 2021

Main Contents

1. Sparing No Effort to Construct Sichuan–Chongqing Gaozhu New District Exploring the New Strategy of Integrated Development across Provinces and Regions
..... Li Jianqin
2. Study on the Strategic Orientation and Path of the Construction of Chengdu – Chongqing Economic Circle in Chengyu Area
..... Zheng Zhengzhen, Wu Meng
3. Grasping the Opportunities Taking the Advantages Striving to Become Chengdu – Chongqing Economic Circle Collaborative Development Demonstration Area
..... Tian Guihu
4. Taking the Political Duty Firmly Strengthening the Mission Working Hard in Agriculture and Rural Areas at the New Stage of Development Lu Wei
5. Effective Connection of Poverty Alleviation and Rural Revitalization in the Extreme Poverty Areas Zheng Zhonghua
6. Improving the Development of Smart Emergency Response System Enhancing the Overall Efficiency of Emergency Management Zou Dongsheng, Sun Yanbo
7. Realistic Predicament and Optimization Approach of Grass–Roots Public Governance
..... Zhao Jiale, Wang Bin
8. Traditional Family Autonomy Law: Purified Value and System Reference
..... Zhang Zhenhua
9. Improvement of Legal System for Emergency Management
..... Teng Yawei, Zhao Chuanfang
10. Path Selection of Grass–Roots Party Organization Leading Rural Revitalization
..... Xiang Yulan

《重庆行政》杂志社新闻记者证 2020 年度核验公示

根据《新闻记者证管理办法》有关规定，按照国家新闻出版署关于开展 2020 年度新闻记者证核验工作的通知（国新出发函〔2021〕1 号）要求，现将《重庆行政》杂志社 2020 年度新闻记者证核验人员名单进行公示。对公示有异议者，可向《重庆行政》杂志社举报或反映。举报电话：023-68583005。

| 序号 | 姓名 | 新闻记者证号 |
|----|-----|-----------------|
| 1 | 宋英俊 | K50120766000002 |
| 2 | 马健 | K50120766000001 |

本刊已许可本刊合作单位以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。作者向本刊提交文章发表的行为视为同意我刊上述声明。本刊反对学术不端，文责自负。凡有抄袭，一经查出，将严肃处理。

地 址：重庆市九龙坡区渝州路 160 号

邮编：400041

联系人：胡越 刘小侨

电话：023-68583005

电子邮箱：cqxz1999@163.com

网站：<http://cqxz.cbpt.cnki.net>



ISSN 1008-4029

