

■ 前沿关注 GUANZHU

完善“一核多元”的基层治理体系

宋雄伟

核心提示

今年印发的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，是党和国家首部系统性谋划与部署基层治理现代化建设的纲领性文件。在基层治理的一盘大棋中，要完善“一核多元”的基层治理体系，因地制宜探索基层治理体系的新体制机制，形成“一个核心、一个主导、一个基础”的基本治理框架。“一个核心”，即充分发挥基层党组织领导核心作用；“一个主导”，即有效发挥基层政府主导作用；“一个基础”，即注重发挥基层群众性自治组织基础作用，统筹发挥社会力量协同作用。

进一步巩固“一个核心”，健全党总揽全局、协调各方，全面领导基层治理的制度体系

加强基层政权治理能力建设，必须把党的领导落实到基层治理各领域各环节，构建党委领导、党政统筹、简约高效的乡镇(街道)管理体制，完善党建引领的社会参与制度。实践证明，凡是基层党组织领导核心作用发挥好的地方，基层治理的效能就高，人民群众的获得感幸福感安全感就强，共建共治共享的治理方式就灵。新发展阶段，要发挥好基层党组织的领导核心作用，使之成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。新发展阶段，巩固基层党组织的领导核心地位，要进一步突出基层党组织的政治功能和组织力，严密组织体系，广泛联系不同单位、行业及各领域党组织，构建好区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享的基层治理工作新格局。要进一步

统筹考虑基层干部队伍建设，把基层“强身”和机关“瘦身”结合起来，进而提升基层治理效能。

进一步夯实“一个主导”，推动基层政府在体制机制上进行创新，增强基层治理能力

乡镇(街道)政府是我国的基层政权组织，是党和政府联系人民群众的桥梁与纽带，是贯彻落实党和国家决策部署的重要力量。新发展阶段，推进基层治理现代化应进一步强化基层党组织的主导性作用发挥，从最突出的问题防起、从最基础的环节抓起、从最明显的短板补起，着力解决基层政府职能越位、缺位、错位问题，按照经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护的职能准确定位。

在组织机构上，不断优化组织设置，整合街道党政机构和力量，统筹设置基层党建、公共管理、公共服务、公共安全等综合性机构。在治理能力上，增强行政执行能力在于

实现国家意志；增强为民服务能力在于满足人民对美好生活的新期待；增强议事协商能力在于化解社会矛盾，平衡社会利益；增强应急管理能力在于防范化解重大安全风险；增强平安建设能力在于加强社会治安防控体系。实施“互联网+基层治理”行动，不断加强基层政府智慧治理能力，完善乡镇(街道)与部门政务信息系统数据资源共享交换机制。推进村(社区)数据资源建设，实行村(社区)数据综合采集，实现一次采集、多方利用。

进一步优化“一个基础”，发挥基层群众性自治组织基础作用，统筹发挥社会力量协同作用

基层群众自治与人民群众的切身利益密切相关，直接反映人民的利益诉求。在基层治理中更好发挥基层群众性自治组织的基础性作用，是一个与时俱进、逐步深化的过程。基层群众自治的实践，也是由点到面、由浅到深、由单领域向多领

域逐步推开的。新发展阶段，要抓紧当前工作，树立持久建设思想，在不断扩大人民群众民主权利的基础上，增强党和政府有效管理能力，推动基层群众自治制度走向更加成熟、更加定型。进一步规范村(居)民委员会换届选举，全面落实村(社区)“两委”班子成员资格联审机制。支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体，吸纳社会力量参加基层应急救援。完善基层志愿服务制度，大力开展邻里互助服务和互动交流活

动，更好满足群众需求。进一步拓宽群众反映意见和建议的渠道，聚焦群众关心的民生实事和重要事项，坚持依法协商，保证协商活动有序进行，协商结果合法有效。完善社会力量参与基层治理激励政策，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制。健全社会组织参与治理机制，培育公益性、服务性、互助性社会组织和群众活动团队，引领各类社会组织专业规范运作、依法依规办事。

(作者系中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授)

切实为人才松绑

沈小平

百家之言

习近平总书记近日在中央人才工作会议上强调：“要积极为人才松绑，完善人才管理制度，做到以人为本、信任人才、尊重人才、善待人才、包容人才。”体制顺、机制活，则人才聚、事业兴。广泛聚集人才，用好用活人才，让人才创新创业活力充分迸发，就必须着力破除不利于人才成长、流动和使用的体制机制性障碍，切实为人才松绑，使人才各得其所、尽展其长。

人才为本，就要坚持人才引领发展的战略地位。必须牢固树立人才引领发展的战略地位，确立人才在经济社会发展中优先发展的战略布局，把人才资源开发

放在科技创新最优先的位置，统筹规划经济社会发展和人才发展，充分发挥人才基础性、战略性作用。

信任人才，就要赋予人才在科研创新上更大的自主支配权。充分尊重科学研究的自身规律，赋予科研人员更大的自主支配权，才能充分调动他们的积极性，使科研人员潜心钻研，激发他们的创新活力。要深化科研经费管理改革，既建立健全责任制和军令状制度，确保科研项目取得成效，又赋予人才更大技术路线决定权、更大经费支配权、更大资源调度权，让人才静心做学问、搞研究，多出成果、出好成果。

尊重人才，就是让人才创造价值得到充分尊重。必须千方百

计为人才搭建发挥聪明才智的舞台，使他们有施展才华、发挥潜力、开拓创新的机会，帮助他们实现劳动成果向生产力的转化。要更加注重用事业发展的前景吸引人才、留住人才，注重为人才搭建事业发展平台，为人才开拓广阔的创新创业平台和事业发展空间，构建充分体现知识、技术等创新要素价值的收益分配机制，让事业激励人才，让人才成就事业。

善待人才，就要营造拴心留人的环境。关心关爱人才，说到底就是要善待人才，让人才工作舒心、生活安心。一方面，动员全社会来关心人才、关注人才、关爱人才，营造氛围，推动形成尊重人才的风尚，对他们的突出贡献到工作和生活细节上。另一方面，当好人才创新创业的“办事员”，始终把人才的困难和需求挂在心上，需要时无处不在，不需要时无声无息，最大限度地为他们解决后顾之忧，为人才提供一个安心工作、潜心钻研的环境，让他们凝心聚力、一心一意地干事创业、发挥作用。

包容人才，就要有宽阔胸襟和容才雅量。既尊重人才个体的多样化和个性化需求，特别是高端人才、特殊人才、紧缺人才的不同需求，充分激发人才潜能，又通过完善政策措施、涵养社会氛围，营造足够宽松的环境，允许试错、宽容失败，耐心等待人才成长，让科研人才心无旁骛地自由畅想、大胆假设、不断试错，激发创造力和创新能力，从而大有作为。

探索森林康养产业发展的实践路径

李国辉

2019年，国家林业和草原局、民政部、国家卫生健康委员会、国家中医药管理局联合印发《关于促进森林康养产业发展的意见》。森林康养产业立足于山水林田湖草整个生态本身，主要以森林生态环境为基础，倡导大健康理念，不仅顺应生态文明建设要求，而且与乡村振兴相契合，可以助力美丽乡村建设。随着我国居民收入水平不断提高，对健康、养老、旅游、休闲等生活性服务业需求日益增加，未来森林康养产业的发展空间广阔，市场潜力巨大。因此，应积极探索森林康养产业发展的实践路径，为社会提供多层次、多类型、高质量的森林康养服务，以满足人民群众日益增长的美好生活需要。

做好顶层设计是首要任务

做好顶层设计实际就是做好理念的设计。习近平总书记明确提出“绿水青山就是金山银山”理念，国家相关文件则明确提出，全面宣传森林康养，布局森林康养产业发展。真正落实到森林康养产业发展，则强调“以人为本，顺应自然”，以人的需求为基本准则。因此，可用马斯洛需求层次理论进行分析，从生理需求、安全需求、感情与归属需求、受尊重需求、自我实现需求几个方面对森林康养产品进行划分，即建设养身、养境、养心、养智、养德的产品开发体系。近年来，全国森林公园发展速度较快，因而最大限度地利用好得天独厚的森林资源优

势，就成为推动森林康养产业发展的当务之急。首先，紧密贴合社会需要和市场刚需，并与康复疗养、旅游体验紧密结合，打造多元化森林康养产业链，促进传统森林资源发展为更贴近于人们生活需求的林业生态系统，更契合人民群众对美好生活的期待，结合医疗、创新、旅游、生态概念，打造并推广全新的森林康养大概念。其次，利用已经建立的森林资源基础设施、旅游设施等，最大限度地促进自然生态环境的可持续发展，推动林业与旅游服务业深度融合，以实现经济效益社会效益的规模化突破。最后，依据森林康养产业所具有的多元化特征，以创建个性化方案、细化服务项目为发展方向，做好战略定位、顶层设计、发展规划，推动森林康养产业高质量发展。

加大政策扶持是重要保障

政府的有效支持是发展森林康养产业的重要保障。森林康养产业政策依赖性强、产业融合度高、受社会经济水平影响大，推动森林康养产业发展，需要政府加大政策扶持力度。首先，政府应制定包括土地供应、税收减免、资金帮扶等在内的政策，并将政策落实落细，使好的政策真正对发展森林康养产业企业起到引导与激励作用。其次，应加大生态补偿力度，同时，各级管理部门重点支持提升康养环境质量的基础设施建设。再次，可以通过招商引资的方式，将实力雄厚、诚信可

靠的企业吸纳进来，参与康养产业的发展与经营。

打造品牌化产品是主要抓手

发展森林康养产业需要有专业的质量标准，并需要加强对产品和管理的管理。从长远角度来看，我国应尽快建立一套科学、全面、统一的森林康养标准体系。一方面，创新机制模式，引入PPP等方式支持多种经营主体投资发展森林康养产业。可通过建立政府引导基金，增强社会资本进入养老、医疗等森林康养产业领域的积极性，在参与主体多元化的基础上实现参与主体的品牌化发展。另一方面，要涵盖森林疗养基地标准和森林疗养服务人员等级培训及资格认证体系，包含自然资源标准、基础设施标准、森林疗养向导资格、森林理疗师资格等方面。建立健全森林康养基地建设标准，建设森林康复中心、森林疗养场所、森林氧吧等服务设施。

培养专业人才是必要条件

发展森林康养产业需要一支专业素质高、业务能力强、服务意识好的高层次人才队伍作为支撑，因而加强人才培养是发展森林康养产业的必要条件。首先，高校和职业学校可开设森林康养相关专业和课程，探索校企合作办学模式下的实用型、技能型森林康养专业人才培养方案，为企业培养和输送涉及管

理、医疗、运动、产品研发等多学科领域的专业人才。其次，加强对现有森林康养产业相关从业人员的培训，依托线上线下等多种学习方式，掌握森林康养专业知识，实现人员素质的全面提升。最后，企业、高校、社会组织等可组建产学研联盟，抱团促进森林康养产业发展，并加大对森林康养专业人才的引进力度，为推进乡村振兴、加快森林康养产业发展助力。

依托信息技术是最新方向

依托新兴科技将为森林康养产业插上数字经济的翅膀，赋能增效。例如，医疗大数据就是与健康医疗有关的各类数据，包括临床医疗中的实验数据、药物研发数据、医院管理数据以及用户健康数据等。传统医疗行业与这些新兴科技融合发展，在医疗、医保、医药等方面形成庞大的医疗数据，有效利用这些数据信息，将有利于推动森林康养产业的高质量发展。一方面，打造森林康养大数据平台，推进“互联网+森林康养”发展模式，通过大数据分析来增强森林康养产业提升产品服务的精准性。另一方面，充分运用人工智能、物联网、大数据等技术和装备，通过汇集的大数据信息设计有效的产业分析模型，并以此为基础实现森林康养资源的有效合理配置，实现智慧森林康养。(作者单位：省委党校(辽宁行政学院、省社会主义学院)文史(中华文化)教研部)

■ 新视界 SHJIE

推广“以心换心”工作方法

复旦大学教授唐亚林在《北京日报》撰文认为，人们到政府机关去办事，不仅希望“门好进”“事好办”，而且希望“脸好看”“话好听”，更希望在一个宾至如归的面对面服务环境中，充分感受“以心换心”的情感服务魅力。因此，需要推进“以心换心”的情感治理，推广“以心换心”的工作方法。

所谓情感治理，是指在包括行政性事务、社会性事务与生活性事务等在内的日常人情事务处置过程中，主事组织与主事人在遵循既有科层制治理规则与运作程序的基础上，运用“以心换心”的思维、以情换情的方式、以理服人的方法，以德报怨的境界，以情感人的气度，通过心平气和、相互协商、各自礼让、彼此合作、共享共荣等方式，推动涉及人情事务的多方主体就共同拥有但存在纷争的事务事件、矛盾纠纷、共同利益等问题进行有效处置，由此促使整个社会的人心民力得到教化熏陶、社会秩序得到安定保障、发展绩效得到有效提升的和睦和谐和合理合、机制与模式的总称。

第一，情感治理反映的是一种态度情绪。对服务的群众有没有感情，是高高在上、颐指气使，还是平等相处、友好相待，反映了主事组织和主事人的一种服务境界，以及在待人接物、行为举止中流露出来的人际关系亲密程度与连接状态。从此角度上讲，情感治理实质上是一种人性化连接方式，它需要主事者对待办事人像对待亲人一样，在尊重规则和程序的基础上，不论亲疏，不论好恶，有事好好说，有事好商量，有事好办理。

第二，情感治理体现的是一种行为方式。政府机关、办事机构和工作人员不断提高办事流程，耐心细致周到地提供各种服务，让办事者容易感知和熟悉所需办理事项的各种规章、流程、程序和方法、手续，改变“门难进”“脸难看”“话难听”“事难办”局面，

就是人情化行为方式的最好体现。

第三，情感治理是一种工作方法。主事人在处置人情事务过程中所呈现的人情练达状态，往往表现为能设身处地为他人着想，急当事人所急，想当事人所想。从此意义上讲，情感治理是一种人心换人心的工作方法。比如各地安排各级党政干部下基层宣讲政策，住农家认亲戚，促生产帮发展，是典型的“以心换心”工作方法。

第四，情感治理是一种治理机制。情感治理反映的是一种柔性治理机制，与冷冰冰的照章办事的刚性治理机制相对，表现为“良言一句三冬暖”的嘘寒问暖状态，体现为处理人情事务的人际联络机制。这种柔性的情感治理，是一种内嵌于科层制，但又超越科层制的社会治理治理模式，它去除一切不必要的繁文缛节，追求人情事务处置程序简单化、成本最小化、情感温暖化。

第五，情感治理是一种价值观。情感治理不仅反映的是科层制治理体系下主事双方地位平等的状态，而且展现的是主事者对待服务者的态度和情感，以及在处理人情事务时所秉持的“将心比心”的“公道心”和“良善心”。

因此，情感治理是一种与科层制理性化治理模式相輔相成的德性化治理模式，它体现在国家治理过程中，就是以情感为纽带，将依法治国与以德治国有机结合起来。

第六，情感治理是一种关系共同体。情感治理建构的是一种信任关系和关怀之情，它既连接孤立的个体之间的关系，又连接不同群体与群体之间的关系，还连接不同组织、不同区域、不同民族之间的关系。这种不同类型的关系共同体的建构与叠加，是情感治理所体现的一种最深层文化模式，最终为构建人心政治形态奠定包括交往力、信心力和情感力在内的社会心理文化基础。

提升法治政府数字化水平 要处理好三个关系

田鹏辉

中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》，对“全面建设数字法治政府”作出顶层设计、进行谋篇布局。数字经济的核心是数据资源，建设数字法治政府就要充分发挥数据在科学决策、智慧执法等方面的重要作用。为此必须处理好以下三个关系，确保政务数据可信、可控、可管。

处理好数据收集与数据合规的关系，确保数据可信。

政务数据是政府提高“放管服”效能的重要资源。基于大数据的普遍使用，政府各部门在履职过程中，根据工作需要必然会对个人、企业及其他社会组织的相关数据进行采集、存储、传输及使用。在这一过程中如果存在违法违规行为，不仅会造成数据浪费、数据壁垒和数据鸿沟，更可能侵害行政相对人的隐私等合法权利，进而形成新的社会风险。特别是随着新技术新应用的快速发展和电子政务系统的日益发达，对档案管理、政务统计、行政执法等部门的数据处理活动提出了更高要求。为避免大数据使用给社会治理造成新风险，及时把握大数据给法治政府建设带来的新需求，最大限度提高政府的行政效率与服务质量，进而推进治理现代化，在实现政务数据“全、准、快”的同时，必须实现政务数据合规合法，确保所有政务数据正当、有效、可信。一是组建数据合规部门，作为开展政务数据合规工作的“神经中枢”，负责对政务数据合规环节的把控、合规内容的审查、合规措施的落实与监督。二是从数据的全生命周期出发，应用区块链等新技术，确保政务数据的完整与真实。例如在采集阶段，在明确政务数据采集目的、用途、方式、范围的基础上，按照国家监管要求进行合规采集。三是注重培育公务人员的政务数据合规意识，树立着眼长远的健康发展观，借助数字经济发展的新趋势，合规合法地应用政务数据资源，避免暴露个人隐私等侵权行为。

处理好数据共享与数据安全的关系，确保数据可控。

在数字经济时代，数据作为生产要素的价值日益凸显，政务数据的开发与共享也成为促进数字经济持续发展的动力和支撑。因数据具有可重复使用性、流动性多样性等明显特征，在共享流转过程中数据的安全风险也随之增大。政务数据的共享是推进法治政府建设的重要基础，政务数据的安全是法治政府健康稳定运行的基本保证。政务数据的开放共享并不意味着可随意使用甚至滥用，而应合法提取、依法使用。一是政府应加大数据安全方面的资金投入，增加、更新数据加密、数据脱敏等专业设备和系统，同时配置专业人员做好数据共享的风险防控，坚决避免政务数据安全的“黑箱”状态。二是面对政务数据泄密方式隐性化、多样化、网络化的发展趋势，应通过技术途径建设政务数据风险评估预警体系，并逐步形成安全长效机制，及时发现风险、识别风险、提前干预。三是制定完善的政务数据共享制度，明晰政务数据的共享内容和共享流程，明确各部门及上下游的责任边界，让政务数据的持有者有理有据地提供数据，让需求者高效便捷地得到所需数据，逐步实现政务数据安全可控。(作者单位：沈阳工业大学)

处理好数据使用与数据治理的关系，确保数据可管。

智能化和大数据是数字法治政府建设的助推器，可为政府科学决策、依法行政提供有效保障，推动社会治理逐步由经验决策向大数据分析转变。作为实现数字法治政府的基础，数据治理是对政务数据行使权力和有效控制的活动集合，主要通过发现问题、整合资源、控制偏差、监督改进等环节，对政务数据的获取及使用等进行监管，从而促进政务数据质量和价值的双提升。数据治理是数据有效使用的基本前提和重要保障，必须多措并举加强对