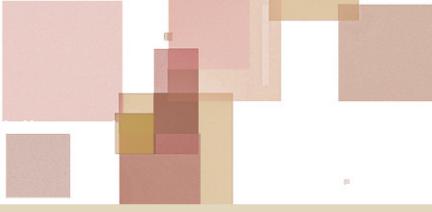




理论周刊

LI LUN ZHOU KAN

高度·深度
求真·务实

责编 李彦宏 刘宗伟 邮箱:qdrbl@163.com 审读 王忠良 排版 吕雪

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下
奋进新征程 建功新时代 学习贯彻市第十三次党代会精神

善用体制创新提升城市基层治理

郑国

习近平总书记指出：“加强和创新社会治理，关键在体制创新”。青岛市第十三次党代会确立了打造现代化治理样板城市的发展目标，近期又公布了《打造现代化治理样板城市五年规划》和《青岛市打造现代化治理样板城市三年行动方案》，明确了我市打造现代化治理样板城市的基本思路、推进措施。在推进打造现代化治理样板城市的过程中，要善于利用体制创新来推动改革，破除长期以来制约城市基层治理的因素，加快形成共建共治共享的社会治理新格局，推进基层治理体系和治理能力现代化水平不断提升。

全面系统理解持续推进社会治理体制创新的内涵

持续推进社会治理体制创新是习近平总书记治国理政思想的重要组成部分。党的十八大三中全会着眼于维护最广大人民群众根本利益、最大限度增加和谐因素、增强社会发展活力，提出“创新社会治理体制”“提高社会治理水平”，把“国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，指导今后改革全局。这是改革开放以来，我国对如何建设中国特色社会主义现代化强国，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局做出的重大探索。

如何推进社会治理，最大限度提升社会公允度，党的十九大提出“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。党的十八届四中全会进一步提出“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，较之前增加了“民主协商”和“科技支撑”两大要素，体现了与时俱进的探索精神。2021年4月，中共中央、国务院联合出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，要求推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。这是党和国家专门就加强基层社会治理体制的有针对性的纲领性文件，对完善基层治理的顶层设计，明确方向原则，细化任务目标，有重要的引领作用。

推动基层社会治理创新，全面系统体现了习近平新时代中国特色社会主义思想，内涵丰富，蕴意深远，是政治要求，也是工作方法和发展目标。从政治要求看，作为国家治理的重要组成部分，推进社会治理必须坚持和加强党的全面领导，不断完善和发展社会主义基本制度。从工作方法看，要落实以人民为中心的发展思想，按照“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的工作方针，以共建共治共享拓展社会发展新局面。从发展目标来看，推进社会治理要不断提升人民群众的获得感和幸福感。习近平总书记指出：“创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手”。加强和创新社会治理，归根到底是为保障人民群众的合法权益，要从保障和改善民生做起，推动社会治理重心向基层下移，把经常性具体服务和管理职责落到基层，把人财物和权责利对称下沉到基层，把为群众服务的资源和力量尽量交给与老百姓最近的基层组织，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

提升城市基层治理的制约性因素探究

近年来，青岛坚持基层党建引领基层治理，以创建五星基层党组织为抓手，深入拓展区域化党建格局，从共同目标、共同利益和群众需求入手，建立开放型的互联互动纽带，把街道社区与单位、行业及各领域党组织锻造一个有机整体。通过党建引领体现组织力，把服务基层的网络建立起来，运行起来，把服务资源和管理资源结合起来，把条块不畅沟通起来，为汇聚各方资源开展基层治理提供平台，城市基层治理体系和治理能力现代化水平明显提高。目前，全市构建起市级统筹主导、区（市）组织实施、街道（镇）抓基层基础、城乡社区开展网格要素治理的工作格局，切实提高了城市基层社会治理系统化、社会化、精细化、法治化、专业化、智能化水平，经受住了包括新冠肺炎疫情在内的各种考验，为城市发展汇聚强大力量，为人民生活幸福构筑坚实保障。

当然，也要看到，长期以来影响城市基层社会治理提升的各种制约因素仍然存在，基层建设依赖政府推动，管理多于服务，行政力量多于社会参与，硬件建设多于功能塑造，问题主要集中于基层部门条块分割、公共服务资源分散、基层组织发育不足、居民动员参与不广、信息化手段重建设轻管理运用等方面。主要表现在：一是基层减负放权赋能方面，各相关部门下派到街道、社区的临时性事务性工作较多，居民自治能力相对薄弱，社区居委会行政化特征明显；二是破除条块分割，解决“看得见的管不了，管得了的看不见”体制难题方面，强基层的导向作用不明显；三是数字治理中的数据孤岛和数据壁垒问题仍然存在，精准化精细化服务有待提升。

分析造成这些问题的成因，很大程度上是体制改革滞后于形势发展所致。当前，部分省市如北京、上海、浙江等地先行探索，强化顶层设计，善用体制改革红利，打通条块分割弊端，分别推出“主动治理，未诉先办”“一网统管”、“县乡一体、条块抓统”等体制性强基层改革，取得了明显成效。针对这些问题，2022年1月，中组部牵头出台了《关于深化城市基层党建引领基层治理的若干措施（试行）》，明确提出要总结运用疫情防控经验，进一步加强党的领导，深化城市基层党建引领基层社会治理体制创新。该文件在总结历年探索成效的基础上，明确党建引领的鲜明政治导向，提出具体的强基层治理思路。如以网格化管理提升精细化服务，以人才队伍建设强化基层党建和基层治理的骨干力量，以智慧化的党群服务中心夯实基层党建和基层治理的实体基础，以区域化党建汇聚基层党建和基层治理的资源合力，实践操作路径清晰，对基层党建和基层治理具有较强的指导意义。

深化体制改革推进城市基层治理的路径

基层治理是城市治理的最末端、服务群众的最前沿，打造现代化治理样板城市，提升城市治理体系和治理水平，需要以体制创新全力破解制约

基层治理效能提升的突出问题，树立强基层导向，把治理的资源和力量统筹到基层，以人民为中心、以数字化为导向，往基层走，资源往基层走，让基层问题在基层解决，不断开创城市基层社会治理的新局面。

第一，坚持党建引领推进体制创新，提升党的组织力。城市基层治理要始终坚持党建引领，突出基层党组织的政治功能，提高政治站位，把基层党组织建设成坚强战斗堡垒，打造本固基强的社会治理格局。以提升组织力为重心，健全严密有力的基层治理组织体系，搭建各类组织参与基层治理的组织化平台。探索党委领导下简约高效的街道社区管理体制革新，出台专门文件规范街道准入事项，完善落实属地管理制度，做优网格化服务管理体系，合理设置网格规模，整合各部門网格形成基层“一张网”，不断提升治理效能，突出组织力。

第二，坚持以人民为中心推进体制创新，树立强基层导向。坚持人民主体地位，持续增进人民福祉、切实维护人民权益，树立强基层导向，赋能基层，提升基层服务群众的能力与水平。创新体制机制，完善条块统筹协调的机制，把治理资源真正落地基层，借鉴浙江省“县乡一体、条块抓统”模式改革模式，建立“一件事”改革机制，破解条块分割弊端。进一步加强社区工作者队伍建设，培育壮大基层治理的骨干力量。树立全周期管理理念，处理好常态化管理与应急管理的动态衔接，构建平战结合的基层应急管理机制，推动韧性治理建设。

第三，坚持智慧化方向推进体制创新，提升数字治理水平。坚持数字赋能，发展智慧治理，完善顶层设计，规范指导全市街道社区数字化建设，推进社区服务资源信息的集成利用，发展精细化精准化服务，把社区服务送到群众身边，把群众各方面的反映和要求及时汇总上来，把基层精细化治理与提升基层服务水平结合起来，实现各种服务资源与居民需求有效对接。积极吸取北京市“主动治理，未诉先办”经验，利用大数据赋能城市治理，主动发现群众关心的“急难愁盼”问题，实现从“街道吹哨，部门报到”到“未诉先办”的升级，提升人民群众的获得感和幸福感。

（作者单位：青岛市社会科学院）

“清廉建设”时评

打造“清廉校园” 廉洁文化品牌

曹显春

习近平总书记指出，高校立身之本在于立德树人。廉洁文化作为社会主义先进文化的重要组成部分，蕴含着深厚的精神力量与时代价值。加强新时代廉洁文化建设，既是高校全面贯彻党的教育方针，落实立德树人根本任务的落脚点之一，也是一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的基础性工程，具有重要的现实意义。

完善制度规范，筑牢“清廉校园”廉洁文化品牌根基。制度体系建设既是加强新时代廉洁文化建设的重要内容，也是高校推进清廉建设的基础前提。坚持完善以高校章程为基础的制度体系，实行学校管理权限清单年度评估和定期调整制度，强化负面清单管理。落实“三重一大”事项监督机制，深化廉政风险防控机制建设，完善高校内部巡察制度。做好重点领域关键环节监督工作，及时抓好制度跟进，加强对招生考试、人员招聘、职称评定、基础建设、校企合作等重点环节的监督力度，充分发挥廉洁文化建设的教育约束功能，以制度文化引导校园风向。

强化廉洁教育，丰富“清廉校园”廉洁文化品牌内涵。廉洁文化所催生出的道德约束力，能够从思想上固本培元，赋予高校清廉建设更丰富的文化内涵。把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒课题和全体党员、干部的终身课题常抓不懈，推动理想信念教育常态化制度化。坚持以文化人，加强校风学风和师风师德建设，积极探索推进新时代廉洁文化融入办学治校全过程。分级分类做好信念教育、形势教育、纪法教育和警示教育，充分发挥廉洁文化的价值导向功能，引导领导干部提高党性觉悟、增强拒腐防变能力，引导高校教师养成“传道者先要明道信道，立德者更应以身作则”的行动自觉，引导学生树立正确的世界观、人生观、价值观，扣好人生第一粒扣子。

弘扬清廉风尚，擦亮“清廉校园”廉洁文化品牌名片。高校作为文化创造和思想传播的重要领域，在发展历程、办学特色、校风学风上的差异性决定了每所高校在打造“清廉校园”廉洁文化品牌上的独特性。必须全面贯彻党的教育方针，将高校特色文化与廉洁元素相融合，通过举办书法绘画、歌舞曲艺、征文演讲等各类廉洁文化活动，组织创作一批兼具思想性、艺术性和观赏性的精品力作。建活用好高校廉洁文化阵地，丰富廉洁文化展陈，更好发挥教化功能。通过在校园文化中熔铸廉洁内容，发挥好廉洁文化建设的环境净化作用，培树生动活泼、独具特色的高校“清廉校园”廉洁文化品牌，切实起到成风化人、润物无声的效果。

（作者单位：青岛工程职业学院纪委）

加快构建高度韧性的碳中和体系

陈超贤

实施“双碳”战略是党中央作出的重大决策，是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展的重要举措之一。为推进“双碳”战略实施，中共中央、国务院发布了《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，该意见的出台为我国产业结构、能源结构的多维提升提供了重大战略机遇。“十四五”期间，减碳与GDP增长成为城市双轨竞争的重要内容，青岛应抢抓机遇，加快构建高度韧性的碳中和体系，并将其融入城市发展。

将碳中和融入城市空间规划，提升碳汇能力

构建生态优先的城镇格局，注重优化建设新时代的“田园都市”。将工矿废弃地和老工业区与创意文化产业融合，发展成当地的文化地标；注重生态文化的功能修补，强化历史文化遗产传承，保护老城格局尺度；开展调查评估，梳理评测既有建筑状况，明确应保留保护的建筑清单；坚持低影响的城市更新新模式，延续城市整体的风貌特色，采用绣花功夫进行“微更新”，加强城市局部生态修复，留白增绿，提升空间品质，增加绿色空间覆盖率；注重生态小空间的设计，通过疏密有致、混合高矮的空间布局，有效降低城市碳排放。

四是构建保障海洋碳汇项目发展的资金渠道

一方面，拓展碳汇工程和项目的资金来源。要创新碳金融产品和有关金融政策，建立海洋碳汇产业引导基金，鼓励金融资本进入海洋碳汇领域，引导海洋碳汇产业与多层次资本市场对接，拓展涉海企业融资渠道。另一方面，海洋碳汇的发展要与海洋生态文明补偿机制相衔接。通过生态补偿机制弥补增汇减排可能带来的损失，鼓励企业和公众积极参与海洋碳汇项目。

将构建零碳工业体系纳入产业规划，推进工业绿色化

在深入分析各领域碳中和的关键技术和生产装备基础上，尽快出台相关政策，鼓励各区域制定碳达峰与碳中和时间表与路线图。

一是形成青岛政府数字“碳账本”

地方政府只有实时掌握碳排放和能耗的动态变化，才能精准施策，兼顾发展与降碳。建立青岛重点能耗企业碳排放数据库，将各排放源的数据接入云端，实现碳排放指标可跟踪、可分析、可视化，建立统一的碳数据、碳指标管理体系。

二是形成完整的碳中和产业生态与创新生态

建立碳中和基金，撬动各类资本投资碳中和领域的领先科技企业，通过基金的产业链吸效应，促使碳中和技术与低碳产业链加快聚集，形成互促互进的零碳产业生态。

三是尽快形成一套沿海地区碳中和产业发展与管理标准

尽快总结出一套沿海地区碳中和产业发展与管理标准。

构建区域碳管理、碳服务的行业标准，大力支持低碳、零碳、负碳技术攻关，积极推广各类零碳技术在企业、园区内的应用经验，为深入推进行业集群绿色化转型升级、构建零碳工业体系提供经验支撑。

将减碳理念融入大交通格局，打造绿色交通城市

用什么燃料就排放什么样的温室气体，燃料的“出身”不一样，排放的碳也完全不一样。比如汽车用的氢能，如果所使用的氢能来自化石能源提炼，其在全生命周期内产生的碳排放量比直接用汽油柴油做燃料还高；但如果使用的是来自可再生能源的绿氢，碳排放量则仅相当于目前燃油车的二十分之一。因此应进一步出台相关政策，鼓励研发汽车、公交车等交通设施使用绿氢能源，运用智能公交体系扩大公共交通覆盖范围，大幅提升亩均附加值。二是鼓励发展乡村旅游。通过开展乡村生态游、举办重点文化旅游节或重要农事采摘活动，推进乡村旅游产品及项目开发，进一步丰富乡村旅游业态。以果蔬等传统农产品种植产业为支撑，结合采摘、点种、插秧、耕耘等农事活动，开发以田园娱乐体验、生态养生等农事农趣体验为特色的循环农业模式，力求促进生态、生产、生活“三生”融合。三是鼓励发展高端订单农业。借鉴先进地区开展的社区支持农业(CSA)生态农业模式，依托成熟的互联网、物联网技术，针对高端用户开展会员制订单农业。由农业部门牵头，引导优质农场建立生产前端可视，消费后端可定的购销平台，通过定制直销配送、自主收货采摘等多种形式，实现“眼见为实”的有机食品定制，满足高端客户需求。

第三，规范设施农业用地政策审批，制定设施农业发展扶持政策

支持各类经营主体加强设施农业发展扶持政策。

日光温室、塑料大棚等设施建设，提高设施农业比例，制定出台休闲农业、电子商务相关激励措

施，引导社会资本参与农业园区建设，加快建设田园综合体，着力发展农业新业态，推动三产融合；正确处理控制耕地“非粮化”与发展现代高效农业的关系，在保障粮食安全的前提下，推动农

业产业高质量发展。

第四，深化融资方式和强化人才引进力度。

一是资金流方面，依托“政府+平台公司+头部企业+社会资本”等模式，引导健康、有序、可控的资本进入乡村市场，激发乡村活力。二是人才流

方面，在资本进入、带动产业发展的基础上，强化人才流入，带动乡村活力。在人才招引优惠政

策上，适度向农业产业人才倾斜。

第五，健全机制，强化责任，确保各项工作落到实处

（作者单位：胶州市委党校 胶州市农业农村局）

胶州打造乡村振兴示范区的思考

刘洋 郭成玉

乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。人民日益增长的美好需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出，自2018年中央一号文件《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》公布起，作为党和国家的重大决策部署，实施乡村振兴战略成为新时代做好“三农”工作的总抓手。习近平总书记调研山东时提出了打造“乡村振兴齐鲁样板”的指示要求，省委、省政府坚决落实习近平总书记关于实施乡村振兴战略的重要指示，编制山东省乡村振兴战略规划，以实际行动打造乡村振兴齐鲁样板。青岛市第十三次党代会提出，未来五年要全面打造乡村振兴齐鲁样板先行区，并提出了推动乡村振兴的具体路径。

胶州乡村振兴发展现状

近年来，胶州以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平总书记对山东、对青岛工作的重要指示要求，坚持农业农村优先发展的总方针，遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，加快建设极具“生态范”的乡村振兴齐鲁样板示范区，牢牢守住保障国家粮食安全和不发生规模性返贫两条底线，扎实有序做好乡村发展、乡村建设、乡村治理、农村改革等工作，发挥上合示范区国际合作新优势，积极构建农业开放发展新格局，推动农业农村现代化迈出新步伐。

第一，系统化抓乡村振兴形成全新打法。胶州推出独具特色的“1866”乡村振兴工作体系，在青岛率先推出系统化、整体化、集成化抓乡村振兴的新模式。第二，乡村产业质效和竞争力不断提升。牢牢守住粮食安全主动权，坚决遏制耕地“非农化”“非粮化”，粮食播种面积和产量只增不减。益海嘉里粮油产业园、利群胶州智慧物流及供应链基地、中储物流、上合国际绿色农产品博览交易中心等涉农大项目加快建成投产，推动农产品加工百亿级产业链向千亿级产业集群跨越。第三，乡村建设呈现“新图景”。统筹推进美丽乡村建设和人居环境整治。加强农村基础设施建设，整修“四好”农村路，实施农村供水提质改造工程。开展人居环境整治提升，持续开展村庄清洁行动，加快推进农村垃圾分类，持续推进美丽乡村建设。第四，构建乡村治理新格局。全面构建自治、法治、德治“三治融合”治理体系。深入推进社会心理服务体系建设，建立“一对一心理咨询师”工作机制。开展广场文艺周周演、“戏曲进乡村”等活动，常态化开展文明实践主题活动。优化农村公共服务，全面提升农村教育医疗养老水平，推动城乡融合发展。

打造乡村振兴示范区的建议

作为青岛经济社会发展的重要一极，在全面实现乡村振兴的征程中，胶州需要在机制体制创新上先行先试、打造样板、输出模式。

第一，强化党建引领经济合作组织，夯实战斗堡垒化全要素配置。村“两委”是集“体制优势和自治优势”于一体的、具有完备制度设计和组织农民优势的社区正规组织，需要充分利用村“两委”这一村社自治体。要出台相关务实、有效的鼓励、扶持、考核政策，强化对党组织领办合作社的引导，真正发挥其统筹引领作用，推动村庄内生产要素效益最大化和村民收入最大化的同时，通过再次和老百姓的生产要素紧密相连，全面提升其组织力、凝聚力。

第二，加快革新农业发展模式，利用循环农业助全链条升级。一是鼓励家庭农场适度规模经营。出台更加有效的家庭农场发展鼓励政策，在大规模土地流转基础上，以家庭为工作单元，生态家庭农场通过畜禽粪便自然发酵、直接还田、有机肥生产等循环农业模式，减少使用化肥、农药及添加剂，在农业部门监管、检测下，对农村农产品进行绿色或者有机食品认证，全面提升亩均附加值。二是鼓励发展乡村旅游。通过开展乡村生态游、举办重点文化旅游节或重要农事采摘活动，推进乡村旅游产品及项目开发，进一步丰富乡村旅游业态。以果蔬等传统农产品种植产业为支撑，结合采摘、点种、插秧、耕耘等农事活动，开发以田园娱乐体验、生态养生等农事农趣体验为特色的循环农业模式，力求促进生态、生产、生活“三生”融合。三是鼓励发展高端订单农业。借鉴先进地区开展的社区支持农业(CSA)生态农业模式，依托成熟的互联网、物联网技术，针对高端用户开展会员制订单农业。由农业部门牵头，引导优质农场建立生产前端可视，消费后端可定的购销平台，通过定制直销配送、自主收货采摘等多种形式，实现“眼见为实”的有机食品定制，满足高端客户需求。

第三，规范设施农业用地政策审批，制定设施农业发展扶持政策。支持各类经营主体加强设施农业发展扶持政策。日光温室、塑料大棚等设施建设，提高设施农业比例，制定出台休闲农业、电子商务相关激励措施，引导社会资本参与农业园区建设，加快建设田园综合体，着力发展农业新业态，推动三产融合；正确处理控制耕地“非粮化”与发展现代高效农业的关系，在保障粮食安全的前提下，推动农业产业高质量发展。

第四，深化融资方式和强化人才引进力度。一是资金流方面，依托“政府+平台公司+头部企业+社会资本”等模式，引导健康、有序、可控的资本进入乡村市场，激发乡村活力。二是人才流方面，在资本进入、带动产业发展的基础上，强化人才流入，带动乡村活力。在人才招引优惠政

策上，适度向农业产业人才倾斜。