學習時報

2013 年 12 月 23 日

第 718 期

STUDY TIMES

中共中央党校主管主办　　报名题字:江泽民

网址：www.studytimes.com.cn　周一出版　国内统一刊号:CN11－0137　代号：1－267

■导读

如何看国际经贸规则的新动向 …… 2 版

中国特色协商民主的几个问题

协商民主已成为中国特色民主政治的重要内容，但是，我们对协商民主的探索才刚刚开始。在理论上，我们还缺乏系统的理论建构；在实践上，我们还缺乏完善的制度机制。 …… 3 版

以房养老在中国 …… 4 版

从三方面推进反腐败体制机制创新 …… 5 版

以经筵为主的中国古代帝王学习制度 …… 6 版

没有捷径可走

——美国数值天气预报水平不如欧洲的背后 …… 7 版

中国古代任官回避制度 …… 9 版

加强监督管理　提高养老服务质量

——民政部部长李立国答本报记者问

高层／访谈

□本报记者　李玉梅



张悦/摄

记者：我们注意到，民政部最近颁布了《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》两个部门规章。请问部长，这是基于怎样的背景和考虑？

李立国：民政部之所以制定出台这两个部门规章，主要是基于三个方面的考虑。

一是贯彻落实老年人权益保障法。新修订的老年人权益保障法，建立了养老机构行政许可制度，赋予了民政部门对养老机构进行指导、监督和管理的职能，从法律层面明确了相关要求。但法律规定毕竟是相对原则，上述两个办法通过对养老机构设立条件、许可权限、变更终止、监督管理以及法律责任等机制程序的设计，进一步明晰和强化了民政部门实施养老机构设立许可和日常管理的任务及操作规定。

二是全面规范养老机构内部管理。两个办法通过设定养老机构的服务范围、服务协议、服务内容，并从规章制度、人员要求、收费管理、捐赠和志愿服务管理、消防安全管理、应急管理、投保责任险、档案管理、民主管理、机构变动时老年人安置等方面，对养老机构内部管理进行了规范，进一步保障老年人的合法权益。

三是切实保障养老机构投资主体权益。近年来，国家采取了一系列政策措施，鼓励企事业单位、社会组织和个人等民间资本兴办养老机构，越来越多的民间资本进入养老服务领域，形成了多种所有制成分、多方面社会力量共同兴办养老机构的良好局面。但是，相当一部分投资主体在申办养老机构之前，对于养老机构的条件、标准和要求等并不了解，导致一些养老机构偏重硬件建设，片面追求基础设施的规模和档次，忽视完善机构服务功能、健全规章制度、实施标准化管理等软件建设。两个办法从名称、住所、机构章程、管理制度、基本生活用房、设施设备、活动场地、资金、床位数以及管理人员、专业技术人员和服务人员等硬软件两个方面，明确了设立养老机构应当具备的基本条件，有利于引导民间资本理性兴办养老机构，保护投资主体合法权益。

记者：现在有很多人希望兴办养老机构。申办养老机构需要什么条件？由谁来审批？

李立国：按照《养老机构设立许可办法》的规定，凡是依法成立的组织或者具有完全民事行为能力的自然人均可以向养老机构住所地县级以上人民政府民政部门申请设立养老机构。设立养老机构，应当符合六个方面的条件：有名称、住所、机构章程和管理制度；有符合养老机构相关规范和技术标准，符合国家环境保护、消防安全、卫生防疫等要求的基本生活用房、设施设备和活动场地；有与开展服务相适应的管理人员、专业技术人员和服务人员；有与服务内容和规模相适应的资金；床位数在 10 张以上；符合法律、法规规定的其他条件。

关于养老机构设立许可的审批问题，《养老机构设立许可办法》以拟设养老机构的住所地为关联点，对其许可层级和管辖权限作了明确规定。考虑到政府职能转变和行政审批制度改革的要求，养老机构的设立许可权限主要由县、不设区的市、直辖市的区人民政府民政部门实施，住所在市辖区的养老机构的设立许可权由设区的市人民政府民政部门实施，涉外养老机构的设立许可权由省级民政部门实施，个别中央层面和省级政府投资兴办、具有实训示范功能的养老机构的设立许可权由民政部和省级民政部门实施。同时，为了便于实践操作，省级民政部门可以委托设区的市级人民政府（行政公署）民政部门对涉外养老机构实施许可、设区的市人民政府民政部门可以委托市辖区人民政府民政部门实施许可。

记者：我国正处于人口老龄化加速发展的时期，随着生活水平的不断提高、人口寿命的不断延长和传统观念的逐步转变，越来越多的老年人选择到养老机构进行养老。老年人入住养老机构后，养老机构如何保障其合法权益？

李立国：为保障收住老年人的合法权益，维护他们的人身、财产安全和生命健康，《养老机构管理办法》从服务、管理、机构变动时老年人安置、监督检查等多个方面作了规范。

关于服务问题。要求养老机构与接受服务的老年人或者其代理人签订服务协议；要求养老机构为老年人提供生活照料、护理、医疗、精神慰藉、文体娱乐等服务；要求养老机构提供的服务符合养老机构基本规范等有关国家标准或者行业标准和规范。

关于管理问题。在规章制度上，要求养老机构按照国家有关规定建立健全安全、消防、卫生、财务、档案管理等制度，制定服务标准和工作流程，并予以公开；在人员要求上，要求养老机构配备与服务和运营相适应的工作人员，推行职业资格证书和持证上岗制度，并定期对工作人员进行职业道德教育和业务培训；在收费管理上，要求养老机构依照其登记类型、经营性质、设施设备条件、管理水平、服务质量、护理等级等因素确定收费标准，并在醒目位置公示；在捐赠和志愿服务上，要求养老机构按照国家有关规定接受、使用捐赠物资，接受志愿服务；在安全值班上，要求养老机构实行 24 小时值班，做好老年人安全保障工作；在消防安全上，要求养老机构依法履行消防安全职责，健全消防安全管理制度，实行消防工作责任制，配置、维护消防设施、器材，开展日常防火检查，定期组织灭火和应急疏散消防安全培训；在应急管理上，要求养老机构制定突发事件应急预案；在风险管理上，鼓励养老机构投保责任保险；在档案管理上，要求养老机构建立老年人信息档案，妥善保存相关原始资料，并保护老年人的个人信息；在民主管理上，要求养老机构经常听取老年人的意见和建议，发挥老年人对养老机构服务和管理的监督促进作用。

关于养老机构变动老年人安置问题。要求养老机构因变更或者终止等原因暂停、终止服务的，在暂停或者终止服务 60 日前，向实施许可的民政部门提交老年人安置方案；方案中应当明确收住老年人的数量、安置计划及实施日期等事项，经批准后方可实施；民政部门自接到安置方案之日起 20 日内完成审核工作，督促养老机构实施安置方案，并及时为其妥善安置老年人提供帮助。

关于监督检查问题。规定建立养老机构评估、信息统计、举报和投诉等制度；明确了养老机构违法责任、管理机关及人员违法责任；要求民政部门按照实施许可权限，通过书面检查或者实地查验等方式对养老机构进行监督检查；规定养老机构应当于每年 3 月 31 日之前向实施许可的民政部门提交上一年度的工作报告。

记者：近年来，由于老年人养老服务的巨大需求和养老市场的广阔前景，一些企业、组织和个人投资老年公寓、老年住宅等养老地产建设。那么，养老机构与养老地产有什么不同？

李立国：养老地产与养老机构在形态、管理和服务上有诸多不同，实行不同的管理主体和管理方式，主要应把握以下几点。

一是养老地产的房屋基本上都是居家式的，结构与一般居民住房一样，分为大、中、小等不同户型，房屋建筑设计、设施设备、服务内容等与养老机构相关规范和技术标准有区别。

二是养老地产的房屋居住对象包括老年人但不仅限于老年人，其他家庭成员或者亲属也可以 24 小时与老年人共同居住和生活。

三是养老地产基本上都是实行老年人自我服务或者家庭成员提供服务，没有专职队伍为其提供专业化服务。

四是养老地产基本上每个房屋都有产权，是带产权出售给老年人及其他家庭成员或者亲属的。即使没有出售产权，但实行以租代售、出租长期使用权等形式，一次性收取老年人长期直至相当于住房 50 年至 70 年产权的租金，也属于养老地产。

按照养老机构“是指为老年人提供集中居住和照料服务的机构”的定义，不能将养老地产纳入养老机构设立许可和管理的范围。做好养老地产与养老机构的甄别工作是必要的。这样，既有利于加强养老机构的建设和监管工作，又有利于鼓励民间资本进入养老服务设施建设领域，保护其参与社会养老服务业发展的积极性。

记者：关于《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》的贯彻落实，民政部门有什么工作打算和举措？

李立国：为了做好两个办法的贯彻落实工作，民政部门将采取多方面措施。

一是广泛开展两个办法的宣传培训。把宣传两个办法作为民政法制宣传教育的重点内容，广泛宣传两个办法的重大意义、主要内容和实施要求。充分利用广播、电视、报刊、网络等公众媒体，采取专题讲座、答疑解惑、普及宣传等多种形式，分期分层次进行广泛宣传、培训和解读。根据不同对象的特点，对两个办法的内容进行有针对性的宣传培训，以通俗易懂的表述、生动活泼的形式，普及到民政系统、各类养老机构和社会各界中去。通过宣传培训，引导相关组织和人员遵守两个办法规定，增强学法、懂法、用法的自觉性。

二是认真做好两个办法的细化工作。制定和完善贯彻落实两个办法的操作细则或具体办法，争取在养老机构设立床位数、资金规模、人员配比以及养老机构分类管理和服务内容等方面，提出细化、量化和具体可行的要求，方便基层操作，不断提高行业管理水平。对照两个办法的规定，抓紧梳理与两个办法相关的制度，该修订的修订，该完善的完善，该废止的废止，使之尽可能协调一致。

三是大力加强民政部门许可管理能力建设。配强配齐得力人员从事养老机构设立许可工作。优化工作流程，认真做好许可的申请、受理、审查、决定等各个环节以及民政部门内部各个系统的协调配合工作。及时公示许可申请的地址、承办机构、联系方式等信息，建立权责并重、公开透明、廉洁高效的行政许可运行机制。创造工作条件，提供必要的场地、设备、资金等，确保许可工作按要求正常开展。建立养老机构设立许可信息管理制度，及时公布许可相关信息，接受社会监督。加强与有关部门的沟通协调，建立许可信息共享和工作联动机制，尽量简化登记程序，做好许可管理。

四是切实增强对养老机构管理的全过程监督。按照两个办法的要求，严格准入条件和程序，依法核发养老机构设立许可证，切实把好养老机构准入关。加强对养老机构依法登记后的监督管理，坚持事前审批与事后监管相结合，督促和指导养老机构规范服务内容、强化内部管理、接受监督检查，形成对养老机构的全过程监督管理。上级民政部门加强对下级民政部门的业务指导和督促检查，对存在问题和不足要切实采取措施加以改进。

同时，为了配合两个办法的贯彻落实，民政部近期开展六项工作：一是通过相关媒体对两个办法进行了广泛的宣传；二是通过全国民政系统相关会议对贯彻落实两个办法进行了动员部署；三是以民政部名义下发通知，对各级民政系统贯彻落实两个办法提出了要求；四是举办了省级民政部门有关负责同志和养老机构院长培训班，对两个办法的内容进行了解读；五是加快养老机构基础性和支架性标准的制定工作，进一步完善养老服务设施建设、养老服务质量和养老服务职业等标准；六是推进养老机构信息化建设。

◆深刻领会党的十八届三中全会精神

解放和增强活力的三个维度

□辛　鸣

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标，即“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。并且提出：“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型。”那么，怎样才能如期实现这个总目标？解放和增强活力是关键。

回首来时路，便知日后行。从小岗村的手印到农村家庭联产承包责任制的实施，从温州的小商小贩到社会主义市场经济体制的建立，从公有制一枝独秀到多种所有制经济成分并存，30 多年来改革取得的巨大成就得益于我们不断地解放和增强活力。30 多年后的今天在新的历史起点上全面深化改革，我们仍需要继续解放和增强活力。在此方面，主要把握三个维度。

解放和增强经济活力。今天有 40 多万亿元的中国居民储蓄余额做后盾，有人民群众日益增长的消费升级需求，中国经济不缺强劲动力。但要让这动力活跃起来，离不开发挥市场的作用。十八届三中全会提出，“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，这是激发经济活力的关键一招。市场的作用从这些年来我们熟悉的“基础性作用”到现在提出的“决定性作用”，这一变化所导致的体制机制变革的力度以及政策导向迥然不同，将为切实转变政府职能，简政放权，着力清除市场壁垒提供理论依据。三中全会还提出，“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”，这两个“都是”更为放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，进一步形成全国统一的市场体系，形成公平竞争的发展环境提供了广阔空间。

解放和增强社会活力。人民群众对美好生活的向往，这既是我们党的奋斗目标，也是我们这个社会最大的活力源泉。很难想象，一个阶层固化、管制与审批过度的社会是能够保持持续活力的。因此，三中全会强调，全面深化改革，要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。也就是说，今日中国需要通过促进社会公平正义来激发社会活力，充分调动各方面积极性，使全社会创造的能量充分释放。三中全会还具体提出了健全促进就业创业体制机制、形成合理有序的收入分配格局、建立更加公平可持续的社会保障制度、深化医药卫生体制改革等一系列着眼于促进社会公平正义的改革部署，为保障人民权益、让全体人民平等享有权利奠定了坚实基础。比如，随着合理有序的收入分配格局的形成，更加公平可持续社会保障制度以及户籍管理制度的改革与完善，“异地高考”“失地农民”“外来务工人员”等这类特定历史阶段的称谓将逐渐成为历史的记忆；随着以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系的形成，广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果将不再是愿景。

解放和增强制度活力。中国特色社会主义制度的优势有多方面的内涵，充满生机和活力无疑是最为重要的优势之一。无论是市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会，还是生态文明，所有这些主题背后都蕴含着对建设一个更加公平正义、富裕和谐新社会向往与追求的勃勃生机、巨大活力。但是值得注意的是，这些年来这一优势在制度实践中有被忽视、被淡化的现象。可以说，在完善和发展中国特色社会主义制度的过程中把我们制度中的活力充分激发出来，从而真正彰显中国特色社会主义制度的优势，也是全面深化改革的题中应有之义。

向毛泽东学习

——纪念毛泽东诞辰 120 周年

□本报评论员　谢春涛

纪念毛泽东诞辰 120 周年，很重要的一点，是学习他的成功之道，学习他值得后人景仰的方面。

向毛泽东学战略思维。毛泽东是当之无愧的战略家。他善于从长远出发，在调查研究的基础上进行科学预见；他也善于从全局出发，进行战略部署，绝不因小失大；他还善于把握中国和世界的关系，及时调整外交战略，最大程度地为中华民族赢得利益。

向毛泽东学世界眼光。少年时代，他熟读世界英雄传记并以此激励自己的壮志；青年时代，他指点祖国江山，创办新民学会以“改造中国与世界”为宗旨。延安时期，他主动与外国友人交流，向外部世界介绍中国革命；新中国成立后，他顺应世界局势发展变化趋势，提出和平共处五项原则和“三个世界”划分理论。

向毛泽东学哲学头脑。作为举世公认的思想家，毛泽东酷爱哲学，在长期的革命斗争、国家建设生涯中，他善于运用哲学这一思想武器，从实际出发，辩证分析事物，抓住主要矛盾，成功解决问题。

向毛泽东学调查研究。毛泽东既重视书本知识，也注重实际知识；既提倡读有字之书，也提倡读无字之书。他一生注重调查研究，留下了关于调查研究的丰富论述。正是靠着深入的调查研究，才有了对中国革命问题的深刻把握。

向毛泽东学酷爱读书。古今中外的革命家、军事家、政治家中，像毛泽东这样酷爱读书、广收博览，读有所得、得而能用于治军治党治国的奇人，实属罕见。

向毛泽东学政策策略。毛泽东认为，政策和策略是党的生命。在领导中国革命和建设的长期实践中，他撰写了《论政策》等一系列文章，并在不同历史时期，根据具体情况，提出了符合实际的政策策略。

向毛泽东学工作方法。无论做何种工作，毛泽东都非常讲究方法。他曾形象地说：“我们不但要提出任务，而且要解决完成任务的方法问题。我们的任务是过河，但是没有桥或没有船就不能过。”“过河”即工作任务往往因时因地而不同，而“桥或船的问题”即工作方法往往具有超时空的示范作用。

向毛泽东学统战艺术。毛泽东在建立和发展统一战线的过程中，发挥着重要作用，展现了高超的艺术。他有着坚定的原则，但同时又注意策略的灵活；他又斗争又团结，以斗争达到团结。他把尽可能多的人争取到共产党这边。

向毛泽东学军事才能。毛泽东领导过秋收起义和二万五千里长征，打败过日本侵略者和所谓“联合国军”，消灭了 800 多万国民党军队。他所经历的战争状况之复杂，指挥过的战役数量规模之大，撰写的军事著作之丰富，都是世所罕见的。

向毛泽东学知人善任。毛泽东把“用干部”作为领导者的重要责任之一。他曾称赞过唐朝的武则天，说“武则天确实是个治国之才，她既有容人之量，又有识人之智，还有用人之术”。其实，这也是他的夫子自道，是他个人对“用干部”的科学总结。

向毛泽东学廉洁奉公。毛泽东对自己的要求非常严格。无论是在条件艰苦的革命战争年代，还是在解放后有条件享受的情况下，他在生活上不搞特殊化，注意以身作则、率先垂范。时至今日，“毛泽东热”持续不断，很大程度上是群众对他这种崇高风范的认可。

向毛泽东学百姓情怀。毛泽东一生心系百姓、相信百姓、依靠百姓，百姓的苦与乐、悲与喜、荣与辱，都令他魂牵梦萦、倾尽心血。他践行着全心全意为人民服务的宗旨，扎根民众、以民为师，把人民当作上帝。

向毛泽东学写诗作文。毛泽东不仅是伟大的政治家、军事家、思想家，也是杰出的文学家、诗人。他从少年时代，到投身于革命斗争，再到领导新中国建设，每个时期都留下了大量的文章和诗篇。

向毛泽东学人格魅力。胡锦涛在纪念毛泽东诞辰 110 周年大会上的讲话中，讲到了毛泽东“高瞻远瞩的政治远见、坚定不移的革命信念、炉火纯青的斗争艺术和杰出高超的领导才能”，这是伟人的风采，体现着毛泽东的人格魅力。

或许，以上十四个方面并没有全部概括出毛泽东值得学习之处。但无疑，这些都是需要今天的中国共产党人尤其是领导干部学习的。我们不可能都学到，但哪怕学到十之一二，也会受益无穷。

责任编辑 李玉梅

E-mail:liyumei@vip.sohu.net