责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆发展之路

社会合作：现代社会治理的最大难题

□王道勇

在维护社会秩序方面，党的十八届三中全会进行了理念上的调整完善，即从强调“社会管理”转向强调“社会治理”，虽然仅一字之差，但却是社会建设理念的一次彻底更新。因为“管理”强调社会建设主体的唯一性，以及在此基础上的绝对权威性与强力色彩；而按照全球治理委员会的界定，社会治理是各种公共或私人机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和，可见现代的社会“治理”强调的是行动主体的多元化与平等性，各主体在协商基础上形成合作，通过互构来共同解决问题，最终实现共生共赢。

现代社会治理成败的关键在于能否形成真正意义上的社会合作。与竞争、冲突、矛盾等一样，合作是社会学最基本的概念。但这一概念却被人们长期遗忘，表现在现实生活中就是，社会冲突、社会矛盾已经引起社会治理者的极大关注，但关注冲突和矛盾主要是从负面角度出发，是被动的应付；随着社会治理理念的落地生根，未来应当从被动走向主动，从积极行动的正面角度出发，探索不同社会行动主体如何形成充分有效的社会合作，唯有如此才能真正实现“政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”，也只有这样才会形成维护社会良性运行的长效机制。

社会治理中的社会合作问题

从人们采取合作行为的基本动力来看，人类历史发展历程中共出现了三种社会合作形式：一是自发性合作；二是自觉性合作；三是自为性合作。在当代中国，以上三种社会合作形式在社会治理中都没有发挥其应有的作用，从而使社会治理中的社会合作问题尤其突出。

自发性社会合作处于隐退的状态。自发性社会合作是人类基于情感和共同生活体的基础上形成的一种原初性合作，它带有共同谋生的互惠性质，这一点在游牧文明和农耕文明时期表明得都极为明显。甚至可以说，从原始人类出现伊初到近代商品经济占主导地位之前，自发性社会合作一直是人类最基本的合作形式。传统中国也不例外，正如梁漱溟所言，传统的中国儒家看重人际和谐，最反对的就是基于理智考虑的“算账的生活”。但是近代以来，传统村落解体，大家庭崩溃，乡绅阶层退场，公共权力在乡村下沉后又回缩使政权在乡村日益“悬浮化”，家庭联产承包责任制使农民在获得经济“解放”的同时也被“解散”，数亿流动人口在城乡、东中西部之间长期纵横迁徙、生活变动不居，所有这些都使自发性社会合作所需要的确定性、凝固化及情感交往等前提条件基本丧失，自发性社会合作在人们的一片惋惜声中一蹶不振，甚至是历史性退场，远离人们的视野。相应地，传统的社会治理方式如家国一体、乡规民约、户籍迁移管理等效果也就必然是不尽如人意的。

自觉性社会合作长期处于碎片化状态。自觉性社会合作是人类基于理性判断和自利目的的基础上形成的一种现代社会合作形式，它是一种将手段与目标直接联系，为了实现自身目标而主动采取相向行动的合作。只有在商品经济大发展和自利性交易意识普及的前提下，这种社会合作形式才会占据主导地位，以法律为基本约束的规范化现代市场经济是这种合作的完善呈现。古典自由主义学者无论是经济学家斯密还是社会学家涂尔干都深信，这种自觉性合作虽然是社会个体在理性选择基础上做出的自利行为，但可以通过规范化如法治化、职业道德等，使不同社会群体规范互动，并自发形成良好的社会秩序。但可惜的是，当代中国的自觉性合作处于一种各自为政的碎片化状态，直接影响了社会治理目标的实现。一方面，政府的合作理念调整相对滞后，对一些地方政府来讲，管控、管制、管理的理念难以消除，权力的自我放逐难以推进，与其他社会行动主体平起平坐的心态难以适应，所有这些都必然会导致政府让渡出来的合作领域零散化，下放的权力片面化，社会治理的创新表面化。另一方面，其他社会行动主体也有合作错位之举。譬如，一些市场主体严重依赖权力，脱离权力依附状态而自主行动的能力有限；一些社会组织力量相对弱小，或者有营利的不当冲动，或者有不作为的倾向，甚至还有政治方面的目标诉求，这些都让它不堪重任；一些社会成员的现代公民意识发育程度较低，使其行动时很难遵循法治化等合作的基本要求。所有这些都决定了与西方国家不同，当代中国还没有在有机团结的基础上形成一种以自觉性社会合作为根基的社会治理格局。

自为性社会合作处于基本缺场的状态。自为性社会合作是在抛弃“成本-收益”权衡和个人利益考量基础上进行的一种新型理性合作，它不再综合考虑互惠生存或自利问题，而是通过内化、认同和融合等心理过程，把合作视为一种基础性的生活理念，合作成为一个人人都无意中遵守的基本社会行为规范，这是社会合作的一种理想状态。在当代中国，除了全国道德模范、全国劳动模范等一些特殊群体外，大部分社会成员的合作行为还处在自发性合作与自觉性合作交错并存的状态，从社会层面来讲，自为性合作仍然处于基本缺位。在社会治理中，寻求道德支持和提倡以德治国就具有鼓励人们采取自为性社会合作的倾向，但当务之急还是如何应对道德滑坡和守不住道德底线给社会治理带来的不利影响。

在现代社会，以上三种社会合作状态都有存在的合理性。自发性社会合作是人类历史上延续时间和占据主导地位时间最长的合作状态，当代中国的社会合作不可能完全无视甚至是否认它在社会治理中发挥的功用，因此应当提倡让传统的情感共同体参与社会治理。自觉性社会合作是近代理性资本主义兴起后，占据主导地位的社会合作，其核心精神是以规范化的方式来约束个体理性的张扬，因此应当强调用法治来规范和约束社会行动主体的行为；自为性社会合作是理想状态，在当代中国，社会治理应当在加强党委领导，发挥政府主导作用的基础上，探索社会行动主体通过道德规范等进行自我行为约束的新途径。

着重做三件事发挥社会合作作用

基于以上认识，在未来的社会治理实践中，社会合作要真正发挥推动管理向治理转变的作用，除了政府要真正做到从“为民做主”转变为“由民做主”外，还必须着重做三件大事。

社区回归。即通过社区回归充分发挥自发性社会合作的优势。2013 年的中国，每天都会有 80 个村庄消失，同时城市社区数量不断增多；但新兴的城市社区大多是一个“居住共同体”，还没有成为一个能够替代村落功能的“生活共同体”。未来社区建设的关键在于，社区要从“睡城”转变成为一个情感共同体——形成“我的家园”之感。为此，除了要社区中做到以人为本、服务为先之外，政府和居民还要在社区睦邻方面做更多的工作，只有这样，才能消弭怨气、赢得民心，平安志愿者等社区志愿服务组织队伍才能真正调动社区成员的参与激情；这是“我的亲人”“要保护我的家”等传统的自发性社会合作理念才会从乡土中移植过来，并在新的社区治理过程中重新生根发芽。

法治入心。即通过法治内化使自觉性社会合作占据主导地位。经过长期的努力，我国的法制化程度已经达到很高地步，但法治化的进程仍然任重而道远。“法治保障”是党的十八大对社会治理的基本要求，十八届三中全会则进一步强调要通过依法治理来改进社会治理方式。这就要求治国理政者首先要法治入心，实现社会治理过程全面法治化。要从法律上、制度上、政策上努力营造公平的社会环境，切实保障人民在政治、法律、机会、权利和分配上的平等地位；要加强社会治理领域立法、执法工作，强化“尊重和保障人权”意识，杜绝社会治理过程中可能会出现的侵权行为。普通社会成员也要做到从我做起、唯法是从，形成行为的边界意识。唯有如此，社会治理才能有规矩可循，人们才会形成确定感和安全感，而焦虑、戾气甚至是愤怒才能通过合法渠道表达出来。

道德重建。即通过道德建设倡导自为性社会合作。从社会良性运行角度来看，道德控制是社会的隐性治理手段，只有真正做到寓道德于脑海、于思想、于行动之中，自为性合作才会在社会上成为普遍性行为选择，因此道德重建和再生是最根本的长远之策。未来中国的道德重建应当以社会主义核心价值观为基础，需要个人的行为从他律走向自律，从自利走向自为，还需要社会层面形成正面的导向和氛围，更需要国家在经济、政治、社会等层面提供强力的保障。等到自为性社会合作占据社会行动的主导地位后，现代社会治理体系才算是真正完成，社会才能达到既有活力又和谐有序的完美状态。

要完成以上这三件大事极其艰难，正是这种艰难性在更高层面上决定了社会合作必然是现代社会治理的最大难题所在。好在问题我们已经意识到了，治理理念也提出了，实践探索已经开始了，可以说我们已经在路上了。

◆政策与管理

城市治理 应体谅市民感受

□俞春江

城市治理既是一项政治活动，也是一门人文科学。许多政策不仅仅是理论上可行，更要考虑市民的切实感受。只有那些真正体谅市民感受的措施才能快速推行，并且卓有成效。在交通治理上，新加坡的治理之路留给了人们深深的思考。

上个世纪 70 年代初，新加坡便开始面对交通拥堵问题。当时其交通拥堵状况跟今天的很多城市一样。在运输成本、时间耗费等方面都造成了很大浪费，市民怨声载道。而治理交通拥堵则必然面临着阵痛。当时的政治决策者依然迎难而上。他们的基本理念是，道路不应是免费的，应该用收费来控制车辆增长，并同时大力发展公共交通。

这个思路并不是什么独特创新，很多人都曾想过这一招。但是真正靠它成功的却很少。那么，新加坡的交通治理是靠什么走向成功的呢？

“限制车辆进入市区”制度是新加坡的第一个办法。管理部门在城市中心地带设立卡口，对于车辆进行收费。在 1975 年 6 月 1 日新加坡《新明日报》上笔者看到，制度实施第一天，警察在街头一辆辆监看进入市区的汽车是否持照。除了周末以外，每天上午 7 时 30 分到 9 时 30 分，进入新加坡市区的所有车辆必须张贴执照，日票每张 3 元。后来为了方便市民，政府又规定，若凑足 4 人共乘一辆车子，便可免费进入限制区。有意思的是，许多进入市区的男女常常在指定地点等候免费搭乘，有些挑剔的人，还要选名牌车才要上。

这一办法沿用了 23 年，直到 1989 年才被更先进的 ERP（也就是公路电子收费系统，即 Electronic Road Pricing System）所取代。“限制车辆进入市区”制度对于交通流量起到了很好的调节作用，有效缓解了繁华路段的交通拥堵问题。2007 年新加坡所有 ERP 道路的收费额为 1.6 亿新元。平均每天政府能从一辆车上收到的费用是 0.5 新元左右。但是人毕竟不是理性的，仅仅这一招还不足以控制城市的车辆拥堵问题，必须要有更有效的办法出台。

围绕“道路应收费”的思路，政府完全可以出台各种办法来应对，比如提高停车费，设立更多收费站，逐步提高各种现有税费。但是新加坡没有这么做，而是选择了一条足以体现其智慧的做法——收一笔“大”钱，打出一击重拳。

因为在广泛征集市民意见的时候，决策者们发现，如果政府不断地出台各种限制车辆的政策，最终必然会惹恼市民，而后果就是市民不配合，导致政策实施的效果不尽如人意。主导这一政策的时任新加坡交通和新闻部长杨林丰教授在与“中国市长班”学员交流时解释说，政府出台政策必须考虑到民众切身感受。“如果我挠你一下、两下，你也许会能忍受，但是我挠你一百下，你肯定会发怒的。我不如看准了给你一击重拳。过后当你看到好处的时候，你也就忘记痛了！”

新加坡的“重拳”就是 COE（Certificate of Entitlement），从 1990 年正式开始，新加坡开始实行车辆定额分配制。他们采用拍卖的办法，每月推出大约 1 万张左右的车牌（政府控制每年车辆只能增长 1%左右）。其价格也从最低的经济危机时的每张 1 新元，到最高时的每张 10 万新元。20 多年来，其平均价格在 5 万新元左右，按照其 10 年的使用期，政府从这项政策里取得了每年大约 50 亿新元的财政收入。

这个政策同时实现了两大好处：一是有效控制车辆。新加坡汽车保有量现为 100 万辆左右，每年增长都控制在 1%以内，另外每年报废约 10 万辆。这样在道路适当增长的前提下，保障了交通不会太拥堵。二是适当的政府收入。50 亿新元拍卖所得，再加上其他的税收征缴，政府每年车辆收费就达到 100 亿新元。这些投入到公共交通建设上是非常可观的。

值得一提的是，在给这项政策命名时也颇具匠心。新加坡人喜欢得到各种证书，因为证书意味着荣誉和证明。政府没有把这项收费叫“XX 税”或者“XX 费”，而是叫“拥车证”，似乎它隐含着某种“荣誉”。

如果说，在具体政策执行办法上的种种细致考虑是对市民感受的体谅，那么为更多市民谋取利益就是对城市治理最好的推动。毕竟，尊重民意好，体谅市民感受也好，维护公民权益才是执政者的最终目标。

对于新加坡政府来说，用收费来控制车辆增长，第一步目标实现了。但是市民显然不会仅仅因为车辆少而庆幸，便捷高效的城市交通才是他们期待的。“双管齐下”是新加坡在交通治堵时考虑民众感受的另一个重要措施。因为在“道路收费模式”下，如果公交不发达，买不起车的大量中低收入者将备受影响。所以新加坡在发展公共交通上也投入了巨资。

用每年 100 亿新元的车辆“费”“税”“证”所得，当地政府在上个世纪 80 年代开建地铁。1987 年 11 月 7 日，历时 4 年的新加坡首条地铁通车。如今，三条地铁线贯穿全岛，人们只要乘上地铁几乎可以到达任何地方。另外，公共交通也实现了飞速发展。我们看到新加坡公交站点十分密集，无论身处何处，在 300 米范围内必有公交站。

然而，近些年新加坡的公交发展却有所滞缓，当地公共交通行业实行私有化后，政府对其少有补贴，这一点有违与当初的交通政策设计。根据最新调查，新加坡人使用公共交通的比率比以前有所下降。面对抱怨，新加坡交通部门正在采取措施，提高公交服务质量、增加公共交通线路。

提起这些做法，曾经随李光耀总理一起开拓局面的前交通和新闻部长杨林丰教授非常感慨。“在交通拥堵时人们会指责政府，这是无法回避的。因为切实的问题没有解决。当时我冒着惹怒天下人的风险推行 COE 等一系列政策，就是希望给民众一个舒适的出行环境。但是如果在政策实施取得效果之后，不去考虑普通民众的感受，就违背了初衷。”

城市治理决策是各种利益权衡的结果。任何重大决策都含有两个基本要素：技术性因素和民生因素。前者需要专家来思考并拿出解决方案；后者需要广泛的沟通交流，充分考虑公众的感受。因为重大决策必定与民生利益相联系，减少这些决策所面临的风险、可能制造的矛盾，关键在于在法治的轨道上理清各方利益关系。正如有学者指出的：“如果仅从专家的技术手段论证科学决策，会忽视决策中的民众利益和感受。在现代社会科学基础上，公共政策制定一定能有效反映整合民众利益需求。”

俞可平这样谈民意：“民意就是民众的愿望，民众的需求，民众的评判，民众的心声，民众的舆论，民众的信任。”市民感受是民意和民情的双重折射，是城市“发展目标”与“现实需求”的最直接的反应。如果说，敬畏民意是政府推行政策是基础，那么，体谅市民感受就是切实的科学施政。体谅市民感受，就是要深切关注市民作为一个个体的情感，就是要自始至终地做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋。尊重民众的利益诉求，不仅要尊重敬畏民意，更要体谅市民的感受，考虑百姓冷暖，关注政策的执行过程和最终结果。通过科学的决策机制，把公民的需求转变成政府的政策。

2013 年 10 月 31 日新加坡《联合早报》报道了一个机构调查结果显示，新加坡人普遍认为自己国家的幸福度最高。或许，这些与新加坡政府在国家治理运作中更多地体谅民众的感受有关。

“如果你体谅了市民的感受，考虑了公众的利益，没有办不好的城市交通。”杨林丰教授如是说。其实，放在城市治理的任何一个领域，这句话又何尝不对呢？

◆有感而发

怎样应对农村养老

□高 鹏

伴随着工业化和城市化的进程，农村地区的经济结构、家庭结构和社会结构都在发生着深刻的变化：家庭结构的小型化、空巢老人的增加，以及家庭养老功能的弱化，这使得目前的养老制度和养老方式很难从根本上解决农村老年人在“未富先老”背景下的“老有所养”问题，农村地区面临着严峻的养老形势。在这种背景下，国务院在 2011 年先后印发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《社会养老服务体系建设规划（2011－2015 年）》，将发展养老服务提升到了国家战略高度。有效应对农村养老形势，必须加强对农村养老服务的关注。

严峻的农村养老形势

自 1999 年步入人口老龄化社会以来，我国人口老龄化速度日益加快，并日益呈现老年人口基数大、增长快，高龄化、空巢化趋势明显，需要照料的失能、半失能老人比例高等态势，加快养老事业发展，满足老年人养老需求，已成为全社会的共同期待。而与城镇老年问题相比，除了老年人口规模庞大外，农村养老问题还表现出以下几方面的突出特点。

空巢老年人家庭规模庞大。受劳动力外流等因素的影响，乡村类空巢和空巢老年人的家庭规模已经在高位徘徊，从第六次全国人口普查的统计数据来看，乡村 60 岁以上的只有一个居民的户数达到了 10287257 户，是乡村家庭总户数的 42.46%，而城、镇地区仅为 19.87%和 30.41%。部分农村独居老年人在解决自身养老问题的同时，还必须负责照顾留守儿童，其比例远高于城镇地区。

患病和失能老人居多。目前，全国患病老人所占的比例为健康老年人的 20.3%，而乡村地区高达 25.4%，其患病老人和失能老人（生活不能自理）分别是城市的 4 倍和 3 倍多，乡村地区失能老人更是占到了全国失能老人总数的 64.3%。

农村家庭面临较大的养老压力。随着人口红利的逐渐丧失，我国劳动年龄人口正逐渐减少，已从 2011 年的 9.40 亿人下降到 2013 年的 9.36 亿人，而新生人口和老年人口的不断增加，使得乡村地区的少儿和老年人抚养比均高于全国平均水平 5.4 和 3.73 个百分点；在全国家庭户中，乡村家庭有 3 个 60 岁及以上老年人的户数达到了 710920 户，占全国同类家庭户数的 60.35%，农村家庭面临较大的养老压力。

老年人养老资金有限。第六次人口普查数据显示：乡村老年人口的收入来源主要集中在劳动收入和家庭成员供养两方面，而在患病和失能老人中，依靠养老金和最低生活保障金养老的老年人占到了 13.37‰。由于养老金和最低生活保障金数额相对偏低，而且受物价上涨等因素的影响，老年人所获资金无法满足其物质、医疗等方面的养老需求。

加快发展农村养老服务

为了有效解决老年人口的养老问题，许多地区在借鉴城市居家养老模式的基础上，根据自身的实际情况进行了许多有益的探索，并呈现出了不同的农村养老服务模式，如：湖北、河北等地以农村社区为依托的互助养老模式、江苏等经济发达地区多样化的农村居家养老服务模式、河北省针对五保户老人采取的集中供养等。破解农村养老难题，推进农村地区发展，必须加快农村养老服务事业的发展。对此，可从以下几方面着力。

整合各种资源，完善农村养老服务的制度建设。农村地区由于面积广大，经济相对较为落后，且区域性差异较大，所拥有的老龄人口数量庞大，养老服务和医疗等公共资源分布较少。在这种背景下发展农村养老服务，就必须对农村现有的各种资源进行整合：逐步提升新农保的养老金领取比例，增加老年人群体的经济收入；借助新农合的实施推进农村地区医疗卫生事业发展，以乡村、镇卫生室和卫生院为依托，为患病和失能老年人开展医疗和康复照料；完善农村养老服务资金保障机制，将农村养老服务所需经费纳入政府年度财政预算，并且逐年递增，将经费管理规范化，避免投入的随意性以及波动性。同时，注重吸引社会力量的参与，通过个税减免、税费补偿等形式鼓励个人和企业捐赠，从而拓宽农村养老服务的融资渠道。

鼓励多元参与，健全农村养老服务体系。农村养老服务的发展应坚持多方参与的思路，即在加强政府支持力度的同时，积极吸纳社会力量和企业力量参与，形成政府、企业、社会共同参与的复合治理模式——政府应对企业和社会力量起到引导和支持的作用，而企业则充当养老服务生产者的角色，各种社会组织和养老机构负责农村养老服务的具体实施。对于参与农村养老服务的企业和社会组织，政府可以在一定时期内对其实行免税政策、发放补贴，或者由政府向其购买养老服务，通过利益诱导机制，使更多的企业和社会组织投身农村养老服务。此外，应合理划分家庭、集体和国家的养老责任，增强农村集体经济组织的参与力度，支持和鼓励各地关于农村养老服务的实践和创新，在充分发挥新农合和新农保制度对农村养老事业支持力度的同时，逐步建立起多支柱的农村养老服务保障体系：家庭养老为第一支柱，农村社区互助和居家养老为第二支柱，政府救助与公益性机构养老相结合的公益养老为第三支柱，商业性机构养老为第四支柱。

充分发挥农村社区和公益养老机构的优势。互助养老和居家养老之所以优于机构养老，成为传统家庭养老的重要补充形式，在很大程度上是因为两者以农村社区为依托，充分利用了农村自身的优势。在今后的发展过程中，可以以农村社区和公益养老院为依托，推行老年人集中分类管理，即在老年人自愿的基础上，兴建农村老年人集中供养中心，或者扩大五保户集中供养中心的服务范围，对高龄、独居、无人照料的失能和五保户老年人实行免费的集中供养，剩余老年人则采取村庄互助养老或居家养老的方式，在家庭养老的基础上就地解决养老问题。同时，为高龄、独居、失能老年人安装应急呼救装置，完善老年人安全管理网络；从农村留守妇女、返乡农民工中招募养老服务人员，同时调动精神饱满、体力充沛的老年人群体的积极性，组成专门的养老服务义工队，依靠村民和老年人力量加强管理。