发展之路

留守儿童权益保障需要合力

保障留守儿童权益，地方政府“大包大揽”或“单打独斗”，显然不符合地方实际，治理效果也不会理想。应把基层干部、学校、社区等多元社会主体都纳入到积极参与留守儿童权益保障的工作中来，形成合力。

□ 李 芳　吕培亮

留守儿童的权益保障是一项长期而复杂的系统工程，需要集家庭、社会、政府和国家四方合力，才能构建起一张科学安全、严密有效的保障网，从而最大限度地保障这一群体的合法权益和生命权利。

父母的法治意识和家庭观念是基础

近年来一些留守儿童悲剧事件不断上演，反映出一个亟待重视的问题，那就是父母不懂法、没有法治意识，家庭观念和责任意识严重欠缺，从而使孩子们的健康成长失去了家庭这第一道保护伞。一些父母受主客观因素制约，不能尽到抚养孩子该尽的法律义务以及扮演好在家庭中该扮演的家长角色，给孩子们营造一个温情的家庭，从而使孩子们在心灵成长的过程中过多地缺失父母的呵护和关怀，甚至一些留守儿童在很长一段时期内不能见到自己的父母。留守儿童的脆弱心灵和幼小内心在需要最基础的物质保障的同时，更需要父母不间断的爱护，而失去父母关爱和关注的孩子则必然会出现这样那样的问题。

作为父母，从法律意义上讲，生育孩子，不仅仅是生，更重要的是育，作为孩子第一监护人，有责任、有义务把孩子养育好，给予他们同等重要的物质和精神哺育。总而言之，加强对父母进行未成年人保护和教育，法律意识的教育和宣传是前提，重视法治意识和家庭观念强化是基础，建立健全奖惩机制是保障，其他社会力量的参与是补充，最终使家庭这一重要的社会单元组织成为留守儿童健康成长的乐园是目的。

社会的法治理念和集体行动是补充

一个法治理念化的现代社会是青少年健康成长的摇篮，集体行动则为留守儿童提供了除家庭呵护以外的保护伞和润滑剂。一般来说，现代社会除政府以外，还有个人、企业和相关组织等责任主体组成，在法治理念的指引下，整个社会成员能够和谐相处、相亲相爱，形成良好的社会氛围，从而为留守儿童权益保障起到重要社会保护和社会润滑的作用，使留守儿童即使在失去父母呵护下，也能得到成长过程中所必需的人文关怀。

应该看到，在一些悲剧事件中社会爱心组织和教育辅助机构的缺位，在一定程度上使留守儿童失去了接受社会关爱和心灵呵护的最后机会，从而轻易地走向了生命的尽头。问题的关键在于加大社会法治理念的宣传和教育，建立和健全关爱留守儿童的社会公益组织，让全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法、全民坚守信法的良好法治氛围，这样才能筑牢全社会有序参与儿童权益保障工作的基石。

政府的法治思维和治理方式是关键

留守儿童的权益保障，关系到千万个年幼生命的安全和无数个家庭的切身利益，积极做好未成年人的权益保障工作，政府有义不容辞的责任和义务。



保障留守儿童权益，地方政府“大包大揽”或“单打独斗”，显然不符合地方实际，治理效果也不会理想。应把基层干部、学校、社区等多元社会主体都纳入到积极参与留守儿童权益保障的工作中来，形成合力。过去，我们政府对留守儿童权益保障工作，存在着“强政府—弱社会”的思维误区，习惯于承担无限责任或充当“万能型”角色，从而造成全社会自发有序参与的不足，致使留守儿童的权益保障工作变成了政府“一肩挑”，而实践一再证明，政府“一肩挑”经常是挑不稳、挑不好、挑不到位。

政府的职责应该是创造条件让学校、社会、爱心人士等一切可以参与的力量都能合法、方便、有序地参与到关心下一代工作中去；地方政府也要紧紧依靠社区、乡村、学校、企业等基层组织和单位，实现重心下移、力量下沉、保障下倾，从而把留守儿童的权益保障工作做实、做牢、做到位。

国家的法律制度和刚性执行是保障

留守儿童权益保障工作，表面上看是社会微观层面问题的暴露，实质上反映出我国留守儿童相关法律制度和刚性执行的不足。总的来说，我国公共安全工作呈现出突击式、运动式、灭火式的被动治理模式，重事后应对，轻事前防范。如何实现传统的国家公共安全工作由过去运动式、暴风骤雨般的整治模式向法律化、制度化、常态化方向转移已是迫在眉睫，而法律制度的构建和刚性执行则成为关键。

国家作为留守儿童权益保障工作的总负责人，不断完善法律制度的缺陷，弥补刚性执行中的盲点，已刻不容缓。做好留守儿童的权益保障工作，国家在进行法律制度顶层设计的同时，也要立足于刚性执行和基层落实，以实现留守儿童权益保障的最大化和对不作为、假落实的“零容忍”。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、民政部联合公布的《关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》已于2015年1月实施，其中规定的强制报告制度，即学校、医院、村（居）民委员会、社会工作服务机构等单位及其工作人员，发现未成年人受到监护伤害的，应当及时向公安机关报案或者举报。国家还需要在相关留守儿童权益保障的法律制度上更加精细化、完备化，并用国家和法律制度权威来实现刚性落实。这就要求：一方面，进一步完善留守儿童权益和权利保障的相关法律法规，在坚持科学可行、内容细化、程序严密、配套完备、有效管用的原则和方向下，形成一整套完备的行之有效的留守儿童权益保障的规章制度和法律体系；另一方面，围绕刚性执行进行多措并举，以加大督促力度和执行效力，使法律和制度在基层实施中真正“硬”起来、落实到位。

有感而发

从“端菜”到“点菜”

□ 李志明

在教育、医疗卫生等民生领域，多数民生供给并不是以货币形态出现，而是以服务形式提供。这就不可避免地涉及一个可及性的问题，即如何提高服务提供和服务需求之间的匹配度以及供需双方之间连接的便捷性。提高民生服务的可及性，就是将民生之利准确高效地配置和递送给服务需求者，使得需求者能够更便捷、更低成本地享受民生服务。

民生服务可及性主要受三个因素制约：民生服务资源配置均等化水平、民生事业管理服务体系完善程度、民生服务提供中民主参与机制完善程度。从目前情况看，三个方面都存在一些亟待解决的问题。其一，我国民生服务资源在地区间、城乡间以及群体间存在比较严重的配置不均衡问题，发达地区相比欠发达地区、城市地区相比农村地区往往能够享受到更多的民生服务。这样一来，就人为地拉开了民生服务提供者与民生服务需求者在空间上和经济上的距离，严重影响到民生服务的总体可及性。其二，在主要民生领域的管理服务体系中较为普遍地存在体制机制不顺、供给主体不多和实际能力不强等问题。比如：绝大多数民生服务都依赖政府主体提供，社会组织和市场主体的参与度不高；基层社会特别是农村基层社区民生服务队伍薄弱、供给能力普遍不足。其三，由于固有惯性思维影响，部分地区、个别部门公共决策者在提供民生服务时，往往很少听取被服务者的意见，造成民生服务提供中民意表达不够、民主参与机制不畅，以至服务效果打了折扣。解决这些现实问题，提高民生服务的可及性，需要从以下几个方面下功夫。

在民生资源配置方面，应本着均等化以及分配公平的原则对有限的民生资源进行科学配置，统筹区域和城乡民生服务发展，兼顾各类社会群体的民生服务诉求，将公共资源增量向欠发达地区、乡村地区以及困难群体重点倾斜。为实现民生服务资源配置均等化，特别需要政府间财力与事权的合理匹配。具体而言，需要明确划分各级政府，包括中央政府与省级政府以及省以下各级政府之间在民生领域内的事权，界定各级政府支出责任，划分财政收入，再通过建立和完善相应的财政转移支付来调节上下级的财力余缺，弥补地方政府履行事权存在的财力缺口，以使地区间、城乡间的财政实力相对等来均衡区域间与城乡间提供民生服务的能力。同时，在民生服务资源配置机制方面，应着重服务最有需要的老年人、残疾人、失业人员、经济困难人群等重点人群，减少这些人群享受民生服务的障碍，提高群体间民生服务资源配置均衡性。

在完善民生领域管理服务体系方面，应当着重从理顺管理经办体制、完善多元服务体系、改进信息技术手段等几个方面入手。着眼于理顺管理体制、提升经办效率，适当减少管理经办层级、适量扩充管理经办队伍、适时推进垂直管理方式、适度集中管理经办事项，统筹使用资源，夯实基层基础，在最接近人民群众而又是目前最薄弱的部位尽快形成提供基本民生服务的平台和网络。充分利用政府购买服务、公共服务外包等方式借助社会组织、市场主体乃至公民个人的力量做好民生领域的服务提供，提高民生服务效率和针对性。配合国家推进信息化总体战略，在各个民生领域推进信息化工程建设，实现经办服务网络化、网格化、智能化。充分运用大数据分析技术对基层社会治理和公共服务网络体系中汇集起来的一手信息进行处理，从中挖掘了解民生服务需求，为民生决策提供基础数据支撑。

在保障和改善民生、提供民生服务的过程中，政府部门应重视引入民主参与机制、畅通民意表达渠道，充分听取各方意见，细致考虑各方感受，尊重人民群众的知情权、参与权、表达权。对于能够让群众自己做主的民生事务，应该尽可能让群众享有决策权并让群众自己组织操办。对于民生服务资源的投向，也应当依据大多数群众的意愿来进行决策，真正实现从政府部门“端菜”到人民群众“点菜”的转变。

政策与管理

城市社区认同机制建构的重点

□ 杜彬伟

社区作为一个生活共同体，是建立在社区成员的相互交往、社区成员对社区的认同感与归属感之上的。社区认同的目标就是要型塑一个社区共同体，通过社区认同的塑造，让社区居民形成社区利益共同体和意义共同体，实现社区自治。

通过调查我们发现，在城市社区中普遍存在着社区知晓度底、社区邻里交往度低以及社区参与度低的“三低”现状。按照社区认同形成的规律，建立健全社区认同机制体系就必须重点架构四大机制：社区关怀机制、社区文化认同机制、社区利益调节机制和社区参与机制。

社区关怀机制。情感认同是认同的重要方面，强化情感认同是认同形成的重要内因。建构社区认同首先就要善于通过社区关怀机制促进居民的情感认同。一是建立特殊人群台账，全面了解社区内困难群体以及有特殊需要群体的变动情况，根据实际情况进行有针对性帮扶。二是建立社区心理咨询和邻里谈心制度，及时舒缓社区居民由于各种原因所导致的焦虑、不安、紧张、愤懑等心理情感问题。三是建立邻里帮扶制度，对居民出现的问题进行及时地众帮众扶。四是建立社区关怀帮扶基金，通过财政拨付、社区党员、居民捐献等方式成立社区关怀帮扶基金，专门用于帮助、补助困难群体、特殊群体和社区居民应急需求等社区关怀项目。五是加大社区需求调研和走访力度，及时了解社区居民突出需求，并帮助社区居民解决实际问题。

社区文化认同机制。认同主体总是以自己的文化传统来看待、理解认同客体。社区文化认同是社区认同的灵魂，尤其是价值认同。价值观认同浓缩着共同体成员共同的寄托与追求，直接影响人的行为选择。一是建构价值引导机制，以符合社区需要和时代要求的价值标准去规范和教育居民，指引居民认同的方面和目标，以实现居民个体行为与社区要求的相一致。二是加强社区文化设施建设，尤其要打造与其他社区有明显区分的社区文化符号，以强化对社区认同的感知，要激活社区公共文化活动，培育社区特有的行为文化，增强居民公共精神和社区意识。三是加强和完善社区制度建设，培育社区特有的制度文化，以良好的制度来规范社区居民日常行为，加强居民对社区的认同感与责任心。

社区利益调节机制。利益追求是主体认同的根本动力。社区利益调节就是通过协调社区各主体的利益关系，形成能够全面表达居民的社区利益需求，实现有效平衡的社区利益关系。社区利益调节机制主要通过激励和惩戒两种过程来起作用。一是利用利益激励手段，通过激励过程，使社区认同者的利益得到扩展和提升，使自我的完善和社区认可得到统一；同时，通过认同者的利益满足能够带来很强的示范作用，有助于其他社区居民形成积极的价值判断，从而推动社区认同。二是利用利益惩戒手段，通过惩戒过程，使偏离社区认同的主体利益受损，强制认同主体回归主流意识和规范。利益得失和利益关系的变化一定会引起认同行为的变化。趋利避害是人的本性，通过利益关系的改变和利益得失就可以调整社区认同价值的导向，社区认同行为也会跟从社区认同价值的变化而随变。

社区参与机制。社区参与指的是社区居民或居民团体通过一定的方式参与社区决策过程，是对社区责任的分担和成果的分享，它使每个居民都有机会为谋取社区共同利益而施展和贡献自己的才能。从认同角度讲，社区参与和社区认同是一个相互联系、互为动机的社会实践过程，社区参与能够建构和增进社区认同，社区认同又能加强社区居民对社区共同利益的认知，促进社区参与。无论哪种类型的参与机制，都需要着重建构和完善以下三种制度：一是建立和完善社区决策项目的预告制度和重大事项社区公示制度，为居民提供及时、准确的信息，满足公民的知情权，这是居民积极参与的前提。二是建立和完善社区公开听证制度，对涉及居民利益的重大问题，应在社区居民中展开形式多样的民主讨论，激发居民参与社区事务的热情。三是建立和完善社区事务回应机制，以保证居民的意见和愿望及时反映到社区中，并有制度保证对这些意见有及时的反馈。此外，还要根据各类型社区特点，积极打造方便居民参与社区公共事务的、形式多样的社区参与平台。

让协商议事成为社区治理有效模式

□ 赵 欣

开辟以议事会等为载体的社区协商之路，需要在民主实践中明确其价值定位，建构规则体系，以使民主自治的意识更加充分地渗透进入社会生活层面，成为一种公民能力和公共生活习惯。

明确价值定位

全面推进社区协商议事，需要明确其与原有的社区民主形式的关系，以及在推动社区治理现代化进程中的价值定位。

以社区协商凝聚共识，使民主回归日常生活。社区协商议事是社区协商民主的具体实践，后者是对以居委会选举为重心的基层代议民主的必要补充与平衡，是社区利益主体基于理性商讨和程序正义而达成共识，以消除彼此之间的意见分歧，维护各自权益的民主形式。协商民主的价值在于承认并接受社区利益主体多元化及不同利益主体之间存在的差异和分歧；其核心在于强调基于理性的协商，即客观、冷静、审慎地讨论、审议、对话和交流，从而增进共识；其本质就是要充分体现各利益主体的诉求和权益并寻找到公共利益的最大公约数。

以社区协商倡导积极的公民精神与社区参与意识。公民的政治参与不仅仅局限于定期投票，公民参与意识的启蒙和参与能力的提升也无法依靠定期投票而实现，只有在参与者掌握充分的与决策相关的信息、有平等的发言机会的前提下，对社区公共事务进行公开讨论和充分辩论，通过公共协商赋予社区决策以合法性，基层民主的品质和社会基础才能得到实质提升。



以社区协商推进社区多元主体的合作治理。将社区协商作为社区的一种组织形式和自治机制，将社区里的多元主体，即党支部、居委会、业委会、物业公司、社区单位和社区居民在各类自治共治协商议事平台上有效地整合起来，经由广泛动员、理性协商、决议实施、监督评议的完整的民主过程，推动更多的居民身体力行地参与到社区公共事务之中，培育具有参与治理能力的多元行动者，逐渐实现多元主体的有序互动，并将各利益群体的意见从多元化轨道上汇聚起来形成公共意见，使社区治理体系发挥实效，促进精细化治理的实现。

建构规则体系

发挥协商民主在现代社区治理能力提升和治理体系构建上的作用，需要聚焦于社区协商操作化过程中的规则体系构建。具体可以包括五个方面的规则构建。

公开性规则。社区协商议事需进行议题公开、议事人公开、会议纪要公开和决议公开。在召开议事会之前需要对议题进行广泛公示，并进行阐释性宣传，通过全面动员确保与议题利益攸关的居民都能够了解，并愿意参与到议事之中；参加议事会的人员名单和身份需进行公示，以便居民了解其是否充分代表了某一居民利益群体，达成的共识是否可信有效；议事会的会议纪要和决议需要公开，以便居民了解议事会程序是否合规合理，讨论是否充分，以确保居民可以理解决议的形成过程，以便在社区整体范围达成共识，并从侧面增强议事会的权威性和决议合法性。

平等性规则。协商议事的平等性主要通过确保利益表达平等和议事人平等两个方面实现。应把与议题相关的各方都邀请来，确保相互对立的观点拥有同等的表达机会，这样有助于经由充分辩论达成健全的共识。在辩论之前，要先行确定每个人都必须遵守的纪律，保证每个议事人享有平等发言权；规定个人发言次数、发言时间和发言态度，这样可以避免个别意见领袖出现，造成一言堂左右议事结果，以及议事走偏变为吵架和情绪发泄。

效率性规则。为了提高协商议事效率，需要关注协商效率和方案落实效率两个层面。议事过程要围绕动议，一事一议，发言之前先明确赞成或者反对的立场，但不能只讲观点，要提供解决方案，或者附议动议，提供完善建议，或者反对，并提供替代性方案。为了确保决议的可行性，除了邀请利益相关方参会，还需要邀请能够为议题提供信息的专业人士，让其了解各方观点，也方便居民在讨论方案时能及时与执行者沟通，确保后续的细致落实和有序推进。同时也要注意，不能把形成方案作为社区协商议事的唯一目标，信息传递和意见沟通的过程同样重要，只有基于后者所形成的最终方案，才能够真正反映社区共识，并可能得到有效执行。

中立性规则。这一规则主要针对主持人以及政府职能部门的与会者。应选择相对了解社区情况和议题的主持人，主持人应秉持价值中立、观点中立原则，遵循议事规则引导协商流程，可以对发言人观点进行简要总结推进议事进程，平衡正反方发言时间，但不能发表个人有倾向性的观点，对议事人观点进行评判。政府职能部门的与会者，要以观察者和支持者的第三方身份参与社区协商议事，提供专业意见或联系资源，但不能够代替居民做出决策。这样可以在保持政府权威性的同时不干扰协商议事的民主性。

行动性规则。议事不能议而不决，议事的最终目标是达成公共事务的妥善解决，并通过协商过程凝聚社区共识，增强社区自治能力。要将决议执行步骤具体化，确保权责利对等，并邀请议事人签字后公示。议事会同样要监督决议的执行过程，并就执行过程不断进行沟通，了解执行阶段、遇到的困难，下一步的工作，定期回馈讨论，确保民主协商的结果能够得到真正的落实，增强议事人的信任度，并逐渐提高居民参与、监督、行动的主动性。

基层治理