基层治理

引导居民积极参与社区风险治理

社区风险治理有赖于社区内部各利益相关主体的协同一致，有赖于社区安全文化建设，从而将社区安全变成各相关主体的自觉行动，形成政府与社区所有成员共担风险、沟通治理风险的良性格局。

□ 李　蔚

随着全球气候变化、经济快速发展以及城市化进程的加速，各类自然灾害以及人为灾害频繁发生，如极端天气事件、公共卫生事件、生产安全事件、群体性事件、个人极端暴力事件等各种自然风险及社会风险在社区积聚。大量风险、事故灾难隐患存在于基层社区，而社区既是各类灾害及突发事件的直接承受者，也是灾害的影响者与应对者。社区安全是构筑社会安全的基石，是社会发展的重要基础，更是社会良性运行的重要动力。社区风险治理能力直接影响到基层社会的稳定，因此，社区的安全和风险治理工作应引起足够的重视。

目前，我国社区风险治理主要以“全国综合减灾示范社区”建设为抓手，通过建设各类安全示范社区来实现对社区风险的治理。其主要方式是政府的单方面行动，即相关政府部门通过行政力量来推动，并制定一系列指导性文件，进而经由示范性社区创建来实现，取得了显著成绩。但也存在一些问题：现有的社区风险防范工作，基本是上级职能部门主导并积极推动，而基层仅停留于响应政府的工作。社区风险治理缺乏有效的组织依托，各类专业社会组织的参与路径不畅通，社区志愿者团体发育不完善，社区风险评估缺乏规范性与专业性。社区居民安全意识薄弱，居民不能从各类安全社区建设中获得实惠，导致消极被动地应付政府工作，缺乏持续参与的内生动力。在社区风险治理中，政府可调动的资源较为单一，缺乏各类资源的整合与多方合作。因此，如何挖掘作为灾害应对主体的社区及其居民所具有的解决问题的能力、充分整合社区各方面资源，建立自上而下的行政体系与自下而上的居民自助体系相结合的工作机制，是社区风险治理过程中需要迫切解决的问题。

发挥基层政府积极引导与支持社区风险治理的作用。目前社区风险治理主要采用的是政府层级式行政推动的管理方式，行政成本较高。一方面，由于财力资源以及人力资源有限，使网格化管理体系与应急联动机制效率不高且运行成本较高；另一方面，因为这一套管理体制给居委会带来过重负担，使得居委会与社区居民的参与程度不高，社区层面以应付上级检查的被动参与为主，社区风险治理实效差。因此，基层政府需要转变社区风险治理理念，从社区风险治理的主导者逐渐变成引导者、评估者以及监督者，整合各类社区风险治理方案，减少基层管理者承担的各类运动式任务。具体来看，政府不一定要参与到具体的社区风险治理项目中，而应从政策环境、经费落实等方面提供保障，充分发挥其政策引导、综合保障的积极作用，在社区风险项目推进、政策支持与引导、资金投入、考核评估等多方面发挥主体作用。

激活社区及社区居民参与社区风险治理的积极性。打破以往政府主导、层层推动，社区层面简单被动参与的社区风险治理格局，充分认识到社区也是具有强大解决问题能力的主体。形成以社区为本的风险治理理念，提升社区能力，建立有抵抗风险能力的社区。充分调动居民在社区风险治理中的自主性以及自我保护的精神，从理念上推动形成“我们的家园我们自己来保护”的积极主动参与意识。通过危机事件的社会性及其与居民个体利益的关联性，在居民之间及居民与社区之间形成利益纽带，使居民能充分意识到社区的整体安全与个人安全及个人利益紧密相关，社区风险的预防及危机应对是每一位成员的基本责任与义务，从而提高其在社区风险治理中的参与率、增强其社区归属感，进而形成责任分担的理念。

提高居民参与社区风险治理的能力。社区风险治理是一个需要持续推进的过程，有赖于社区居民广泛、主动与持续性参与。通过参与社区风险治理，培养社区居民有效识别风险，积极预防和化解风险的能力，进而达到社区安全治理的目的。居民通过社区风险治理的参与，一方面不断提升了社区安全性，创造了社区安全文化和安全社会氛围，



更重要的是让居民在参与中获得更多对社区安全的熏陶与感知，增强治理过程中形成的安全感。让居民参与治理，感受社区的安全状态，有利于增进居民参与的积极性，形成社区风险治理的良性循环。让社区安全成为一种习惯，成为一种可以被每一位居民感知的氛围。居民通过各种志愿参与行为，在社区内形成团结自助的精神，是建设一个更富有活力社会的基础。

增强社会组织在社区风险治理中的技术支持作用。社区风险治理是一个专业性很强的社区公共事务活动，除了来自各级政府的政策支持、资金保障以及有效引导外，还需要专业机构的技术支撑。社会组织在社区风险治理中发挥着技术支持的作用。一方面，社会组织通过接受政府委托，以提供技术支援、支援服务、咨询服务，或者通过志愿服务和公益性服务等各种形式直接参与社区风险治理活动。另一方面，社会组织也通过设立与社区风险治理相关的基金项目、提供资金援助、提供有针对性的培训、协助政府管理项目、考核评估项目等方式间接地参与社区风险治理。社会组织在资金、技术及人员等各方面确保了社区风险治理的实施，而对于社区居民来说，在参与社区风险治理的过程中，不仅是接受了社会组织的专业指导，更是接受了其治理理念与方法，从而保证了社区风险治理的科学性、有效性与持续性。

建构多元协同参与社区风险治理格局。在社区内搭建各类互动平台，为社区与居民、居民与居民之间的互动创造条件。同时，充分调动各类资源，激发社区内部利益相关主体参与社区风险治理的动力，通过日常互动培育居民的社区归属感、利益共享、风险共担的意识。具体来看，应建构由政府来引导与支持、社会各界共同行动的社会参与机制，实现由政府、社会组织、企业、社区居民等利益相关主体在内的社区多元共治，及时有效地预防、控制与处理各种突发事件和灾害事件，最终将这些事件的危害降低到最小的风险治理模式。社区风险治理需要多元协同合作，多元主体对社区安全的共同治理能有效调动政府、社区民众、社会组织等各利益相关方的积极性，通过共同参与和协作，实现对社区风险的有效治理。

有感而发

斩断“喂空饷”与“吃空饷”的利益链条

□ 刘武俊

治理“吃空饷”既要集中清理更要形成长效机制，既要靠文件更要靠法治，强化司法问责。全国范围内的集中清理“吃空饷”行动固然有必要，可以有效遏制愈演愈烈的“吃空饷”乱象，而更重要的是要从制度层面形成防治“吃空饷”问题的长效机制。并且，“吃空饷”不只是违纪行为，其本质是涉嫌弄虚作假非法侵占国家财产的违法犯罪行为，有必要追究相应的法律责任。

近年来，“吃空饷”事件在媒体频频曝光，社会影响恶劣，老百姓对“吃空饷”现象深恶痛绝。“在其编而不谋其事”的“吃空饷”可谓名目繁多、五花八门，有“旷工饷”“病假饷”“多头饷”“冒名饷”“死人饷”等多种表现形式，也是一笔不可忽视的财政负担。

从法理上讲，“吃空饷”的行为在法律上属于典型的不当得利行为。民法通则第九十二条规定：没有合法根据，取得不当利益，造成他人损失的，应当将取得的不当利益返还受损失的人。而遮蔽在“吃空饷”下面的腐败行为却可能涉嫌职务犯罪，需要承担行政法律责任和刑事法律责任。“吃空饷”的本质就是弄虚作假非法侵占国家财产。“吃空饷”已经成为财政资金流失的黑洞，更是久治难愈的顽疾。如何有效遏制愈演愈烈的“吃空饷”之风，成为全社会拭目以待的焦点之一。

治理“吃空饷”难就难在打破既得利益格局，查处“吃空饷”要与查处“喂空饷”同步，斩断“喂空饷”与“吃空饷”利益共同体的链条。

治理“吃空饷”之所以经常放空炮，究其缘由主要在于“红头文件”频发而治理效果甚微，惩罚不力、决心不够、查处和问责的力度不大。有必要将“红头文件”上升到法律层面，依法治理“吃空饷”问题。清查吃空饷，难的不是方法，而是决心和力度。强化行政问责乃至司法问责，必要时司法介入，对于构成职务犯罪的“吃空饷”行为，司法机关应当依法追究法律责任。

人员编制注水和不透明是诱发“吃空饷”的根源性因素，有必要进一步精简机关事业单位的编制，杜绝人浮于事，同时让编制阳光化，强化外部监督。不仅要对超编部门进行惩罚，还应对监管部门进行问责；此外，要改变涉事单位自查自纠的做法，加强外部监管，建议引入相对中立的第三方如各级人大作为清理主体。让涉事单位自查曝光，无异于自揭伤疤，难免会虚报或隐瞒。

实践中，对“吃空饷”行为，通常是对有关人员给予党纪政纪处理了事，极少有责任人被追究法律责任的。其实，不论以何种形式“吃空饷”，均是对国家财产的非法占有。要区分不同情况对“吃空饷”者进行处理。对于发“空饷”者，应当按照渎职失职滥用职权给予行政处分；对发“空饷”者如情节严重可按照刑法滥用职权罪、玩忽职守罪定罪。对于存在受贿情形的，可按受贿罪论处。实际上，“吃空饷”之所以能够屡屡得逞，往往不是“吃空饷”者的欺骗手段多么高明，而主要是发“空饷”者渎职失职没有看守住国家资产。对“吃空饷”行为追究法律责任，并非于法无据，关键是要克服司法不作为问题。

需要强调的是，“吃空饷”的背后往往隐藏着权力腐败和职务犯罪，建议检察机关将“吃空饷”案件纳入职务犯罪的侦查范围，认真查处“吃空饷”案件中的贪污贿赂犯罪和渎职犯罪。建议最高司法机关及时出台针对“吃空饷”案件追究刑事责任的相关司法解释，以便于基层司法机关在具体工作中科学甄别“吃空饷”行为的性质，对构成犯罪的“吃空饷”行为依法追究刑事责任，强化对“吃空饷”行为的司法惩戒。

以协商叩开社区物业的治理之门

□ 李万峰　周超泽

物业，一种现代社区服务方式的出现，为居民带来不少方便。然而，市场经济条件下，享受服务的同时也必须付费，而付费就可能产生纠纷。一段时间以来，业主与物业公司的矛盾时有发生，直接影响到千家万户的衣食住行，让社区治理颇为头疼。

业主与物业公司发生冲突，不交物业费的原因很多。有的是物业服务质量问题业主拒交管理费，有的是物业费涨价业主拒交管理费。为此，业主不断维权，发展到后来大多是物业公司被赶走，业主重新招聘新的物业公司进来。以往处理这种问题，大多采取给“胡萝卜”的办法解决问题，表面上很快平息了事态，但问题的根子并没有拔除，遇到新的导火线还会再次发生。

一般来说，城市社区物业的运行模式可以概括为日常运行和问题处理。在物业管理活动中，发生争议、纠纷和冲突，可以根据具体情况分别采取协商机制、调处机制和诉讼机制来处理。协商机制是最为直接的处理方法，也就是业主和物业公司通过协商解决纠纷。处理问题的三大机制对应三个层面，从社区层面的协商解决，到街道办层面的调处解决，最后到法院的判决解决，形成了完整的解决方案。

从我国物业纠纷解决来看：诉讼方式解决，旷日持久，成本较大。街道办主导的调处机制有利于保护业主利益，一般对物业公司不利。由社区层面的协商解决，有利于保护业主和物业公司的利益，而且成本小。当前，随着人民群众利益诉求的多元化，传统的社区治理方式越来越难以收到满意成效。在社区治理中把由老百姓自己解决的事交还给老百姓，开展社区协商民主，不仅可以找到群众利益的最大公约数、达成共识，更可以将这种共识转化为共为，来解决社区治理问题，这就需要我们从以下三个方面加以推进。

积极推进社区治理的协商民主。协商民主是社区治理的一种好办法，它避免了一切纠纷都要诉讼，而是通过协商化解矛盾，增加了社区居民的和谐。要坚持有事多商量、遇事多商量、做事多商量，商量得越多越深入越好，要通过商量出办法、出共识、出感情、出团结。通过商量，能够更好协调利益关系、理顺社会情绪，化解社会矛盾、增进社会共识。社区协商民主形式无疑具有极其重大的作用和极为深远的意义，还需进一步丰富完善，使之逐步走向制度化、规范化和长效化。

提高社区居民自治水平。业主自治意识和能力，只有在自治的实践中才能得到锻炼和提高，因此引导业主的自治实践是提高业主自治水平的必由之路。街道办要督促业主大会和业主委员会的成立和活动，业主走向自治，街道办的引导必不可少，引导和规范才能促进业主自治的健康发育。

建立多元的公共服务和社会服务供给体制。社区建设要从居民需要出发，实实在在解决居民的现实生活问题。在大数据条件下，充分利用信息化手段，提高服务水平和质量。有条件的社区要建成全方位的网上社区管理、服务系统和社区服务热线电话，为居民提供高效服务。

发展之路

完善走私冻肉治理体系

食品安全关系人民群众的切身利益。频频发生的冻肉走私现象，警示我们必须进一步完善食品安全治理体系，提升食品安全保障水平。

□ 胡颖廉

近期，有关“僵尸肉”的话题引起社会广泛关注。如何完善走私冻肉治理对策和走私冻肉治理体系，进一步提升食品安全保障水平，已经成为亟待解决的问题。

我国走私冻肉现状

规模较大但底数不清。走私冻肉是指原产地在境外，未经过我国监管部门正常检验检疫进入国内市场的冷冻肉品，包括冻牛肉、冻鸡翅、冻牛猪副产品等，其中以冻牛肉为主。我国目前只允许从澳大利亚、新西兰、加拿大、乌拉圭、阿根廷、哥斯达黎加、巴西7个国家进口肉品，除此之外的进口肉品都可归为走私肉。由于缺乏权威统计数据，各方对于走私冻肉的规模莫衷一是。来自中国食品土畜进出口商会的数据显示，2013年巴西、印度和美国分别向中国出口了43万吨、47万吨和9万吨牛肉。海关总署于2015年6月在全国14个省份统一组织开展打击冻品走私专项查缉抓捕行动，成功打掉专业走私冻品犯罪团伙21个，初步估计全案涉及走私冻品货值超过30亿元人民币共计10万余吨。综合上述资料，我国每年走私冻肉规模较大。

走私方式隐蔽且多样。国际走私冻肉产业链分为陆路和水路两大类。不法分子综合考虑地理位置、货物周转、关税等因素，主要通过香港和越南入境走私冻肉。近年来，香港已成为巴西牛肉主要出口地之一，其自由港身份进一步降低货物成本，大量肉品通过香港进入广东。不法分子惯用的手段是从某国正常进口10吨肉品同时走私90吨，而在整个100吨肉品的报关和检验检疫过程中使用正常进口的10吨产品的手续，从而做到表面合法。而从越南至广西、云南走私冻肉的不法分子则采取蚂蚁搬家式的“游击战术”：用成百辆小车分散装载冻肉，通过边境运输到监管能力较低的城市，积少成多后再用卡车发往全国。

食品安全和产业安全双重危害。大规模走私冻肉带来的危害是双重的：一方面，未经检验检疫的冷冻肉品通过走私渠道进入国内市场，严重危害公众健康；另一方面，低价肉品倾销和疫病传入危害我国畜牧产业安全。当前我国冻肉检测技术和标准主要针对肉类的感官、微生物等指标。由于走私冻肉进入国内时没有经过检验检疫，其质量安全缺乏保障，可能携带禽流感、口蹄疫、疯牛病等病毒，也存在过期、变质等情况。加之食品追溯体系尚不健全，消费者根本无从分辨冻肉来源和安全状况，增加了感染疫病和食源性疾病的风险。与此同时，大量低价走私肉通过价格传导机制已对国内牛羊肉产业造成冲击，导致牛羊存栏量逐年下降。

走私冻肉的原因分析

市场失衡是根本原因。统计显示，近年来我国居民人均肉类年消费量约从30公斤增长到60公斤，人们对牛肉等高品质肉类需求增长尤其快。然而国内畜牧业存在“多、小、散”的结构性缺陷，肉品产量较低，供应远远不能满足市场需求。与此同时，印度等占据世界肉品出口总量前列的国家均因被列入动物疫区，无法正常向我国出口。内外双重原因导致国内肉品市场一直处于供需严重失衡状态。

监管体系是重要因素。在现行体制下，我国国内食用农产品质量安全、食品安全分别由农业部门和食品药品监管部门负责，进出口食品质量安全由进出口检验检疫部门监管。这种“内外有别”的体制导致非法走私冻肉处于监管中间地带：既不属于国内食品，也不属于合法进口食品。加之海关、商务、工商等部门在打击走私综合治理中都扮演一定角色，监管体系极为复杂。实践中，走私冻肉的定性并不清晰，导致部门间职责边界模糊，推诿扯皮现象较多，最终往往由地方政府承担起组织协调职责。然而由于法律和政策的障碍，政府无法通过正常渠道拍卖查获的走私冻肉，同时储存、销毁赃物都需要花费巨额资金。这是一个需要研究的问题。

利益驱动是直接诱因。在严重失衡的市场结构下，国内外肉品价格差距巨大。2013年国内猪肉价格是美国同期的1.79倍、欧洲的1.48倍。近年来国内牛肉批发价维持在每公斤50元上下，而来自巴西、印度、美国等地的走私牛肉到岸成本不超过每公斤30元。与此同时，合法进口肉品的税率是12%的关税加17%的增值税，进口需要经过安检和检疫程序，冻肉保鲜等各项费用比较高，走私冻肉不需要这些程序。价格悬殊诱发了机会主义行为：走私1吨冻牛肉可获利2万至3万元。每个标准集装箱（俗称柜）可装载25吨，走私1柜冻牛肉可以获利50万至70万元。因为巨大的利差诱惑，一些餐饮单位也参与到走私行为中。作为冻肉使用的终端，餐饮业对低价走私肉的巨大需求进一步固化了非法利益链条。

利用市场和行政力量治理走私冻肉

发展壮大国内肉品产业。治理走私冻肉决不能一味采取末端打击和封堵方式，而要从战略高度来看待，关键是平衡市场供需。要提升肉品市场供给，无外乎增加自产和扩大进口两种方式。当前国内畜牧业生产方式粗放，养殖成本高且产量低，短期内市场结构无法自发调整和优化。发达国家经验表明，产业政策对于培育和引导农业畜牧业具有重要意义。然而我国肉品产业政策主要偏向于生猪养殖，肉牛、肉羊产业的政策倾斜较少，补贴也主要集中在兴建牧场和冻精补贴方面。要最大程度发挥产业政策的正面作用，可以扩大母牛补贴政策试点，从源头上保护养殖户积极性。在此基础上，可研究拓展肉类进口渠道，扩大肉类进口数量的可行性。

提升监管有效性。从性质上说，走私冻肉行为可分为两大类：一类是肉品存在疫病或在走私过程中因冷链不稳定而导致污染变质，这类事件应定性为食品安全问题；另一类是肉品本身不存在质量安全隐患，但破坏了市场经济秩序。对不同质量安全状况的走私冻肉区分定性，能够让后续监管更有针对性。将于今年10月1日开始施行的新《食品安全法》规定，进口食品进入国内流通后由食品药品监管部门负责监管。尽管如此，有关进口食品是否包括非法入境的走私食品，食药监管、海关、公安职责边界等问题依然存有争议，因此建议在新法实施条例和相关司法解释中加以明确。同时探讨查获走私冻肉后进行拍卖、利用等“疏通”渠道，从而调动地方政府打击走私冻肉的积极性。