政策与管理

深化农村改革的着力点

实现全面建成小康社会的战略目标，根本上就是要从创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念出发，通过改革推进农民财产权利的保护，分享土地增值的收益；推进资源要素优化配置，实现传统农业现代化转型；推进城乡二元的体制机制壁垒的不断破除，确保农民真正共享发展成果。

□ 陈文胜

未来五年是全面建成小康社会的决胜阶段，“小康不小康，关键看老乡”。实现建成小康社会的战略目标，根本上就是要从创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念出发，通过改革推进农民财产权利的保护，分享土地增值的收益；推进资源要素优化配置，实现传统农业现代化转型；推进城乡二元的体制机制壁垒的不断破除，确保农民真正共享发展成果。

农村土地制度改革：以经营权流转为核心。众所周知，农民除了农业生产经营收入和外出务工收入外，几乎没有财产性收入。土地和住房是农村最有市场价值的资源要素，推进市场流动来释放这个沉睡的产权能量，不仅可以为农民增收开辟新渠道，而且可以为农民扩大生产增加投入和提供信用资产开辟新途径。在《深化农村改革综合性实施方案》中明确提出，深化农村土地制度改革就是要落实集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权。这是在坚持农村土地集体所有的前提下，进一步加快承包权和经营权分离，进一步强化所有权、承包权、经营权三权分置、经营权流转的格局，使农村集体产权更加清晰。这实质上是把赋予农民更多财产权利作为根本出发点、落脚点，从成员权的视角明晰产权归属，赋予了农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权等各项权能，推动了农村集体产权制度与市场的衔接机制的建立。

农业经营制度改革：以培育新型经营主体为关键。在《深化农村改革综合性实施方案》中明确提出，赋予专业大户、家庭农场、合作社等相应的市场主体地位。农民人数是最多的，是一个非常大的群体，话语权应该是很大的。但在农资、农产品加工这些市场主体高度组织化、价格联盟已经形成并操纵市场价格的条件下，一家一户原子化的农民相互分离处于散漫的低组织状态，人数越多就越难以组织化，反而在进行内部的恶性竞争，无法成为完全的市场主体参与市场的利益博弈。要赋予新型经营主体的市场主体地位，就必须尽快使农业经营制度与市场机制相适应。现在的农村专业大户、家庭农场、农村合作社，到底赋予什么样的市场主体地位，需要相关法律法规跟进，否则，这些经营主体就是虚的。还有一个问题就是合作社的进入机制、退出机制也没有形成，相关的权利也不是很清晰，造成了很多空头合作社。如原来政策规定的农地三权分立，怎么样来实行三权分立只是写在文件上，农地没有办法有效流转起来。这一次的实施方案明确规定可以抵押、担保、贷款，这就一下子就由“空”变“实”了。

农业发展制度改革：以保护农民利益为导向。要建立农业可持续发展机制，以保障国家的粮食安全这样一个重大的战略，前提是保证农民能够持续从农业发展中得到比较收益，而确保农业持续发展无非是靠农产品市场价格的激励作用和政府财政投入的导向作用。近年来，由于农业生产的成本随着生产资料价格和农村劳动力价格的上涨而大幅上升，如农村劳动力价格比城市劳动力价格还要高。在乡村调研时，农民反映人工的成本太高了，种田的农活要互相换工，才能降低成本。因此，无疑会使国家的财政政策效应偏离政策预期。而同时，政府的农业财政补贴再高，也无法超越农产品市场价格的实质效益。健全农业的支持保护制度，一方面，政府财政投入的导向作用要通过农产品市场价格的原动力起作用；另一方面，农产品市场价格的激励作用需要政府财政投入的推动力来激发。农产品市场价格的激励作用需要政府的全方位制度体系建构才能走得更远，而政府的制度体系建构必须通过农产品市场价格的激励作用才能可持续发展。搞市场经济不按市场经济规则行事，一旦猪肉上涨了政府就开会发布文件如何压价，一旦猪肉下跌就发布文件全面扶持。把农业的资源配置排除在市场之外，就必然引发很多问题。

城乡一体化体制机制改革：以发展共享为目标。城乡一体化就是要求城乡经济权利、政治权利的平等，给农民一个平等的国民待遇。在经济发展方面，最重要的是城乡平等交换的权利，比如土地就要禁止政府强行征订，农产品价格和农业资源要为市场所决定。另一个就是公共产品城乡平等享受的权利，不分种族、不分性别、不分职业，城乡每个人均有权利平等享受。比如农村修路大都要农民集资，城里哪有集资修路的？电力是商品，农民却要集资办电。很多“惠民工程”，都要乡村配套，都要基层配套。最后谁来配套呢？乡、村大多没有财政能力，最后都是农民来出钱，而同样的建设在城市都是政府出钱。所以，农民之所以是弱势群体，不仅仅是因为农业比较效益低，而且农民的养老等各种社会保障得不到公共财政的覆盖，使农村劳动力在市场中遭受了不公平待遇。农村劳动力参与市场竞争没有社会保障，什么都要自己负责。只有破除这个城乡二元体制机制，在推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置取得重大突破，才能让农民能够共享发展成果；也只有共享发展才能充分发挥农民的主体作用和首创精神，才能够不断激发农村的发展活力。

农村社会治理改革：以村民自治创新为突破。中国过去几千年的农村社会治理都是乡绅制度，这样的乡村治理使中华民族几千年的文明没有断代。但那时是一个农耕社会，处于封闭的自然经济状态，而现在是一个全球化、信息化的时代。可以说，我们身处的这个时代是三个时代的时空并存：不少落后地区处于农耕时代，正处于为摆脱贫困而发展的进程中；很多地方进入了工业时代，正在加快推进城镇化进程；一些发达地区已经进入了信息化时代，如北、上、广地区绝对不落后于西方发达国家的城市。西方发达国家从农耕时代进入工业时代、再进入信息化时代是逐渐演进的，而我们有幸处于三个时代并存，这是人类史上绝无仅有的发展史。作为全球的人口大国，大规模、快速度的城镇化、现代化，无疑会发生传统与现代、制度与现实、城市与乡村等方面的激烈碰撞，有很多制度性的建构不可能一刀切。村民自治就是要体现差异性，因为每个村都是不一样。怎么实现乡村治理的创新？需要在政治文明建设的大格局中来推进，来放开、放活乡村基层民主，创新村民自治的有效实现形式。推进农村社会治理改革，实现政经分开，实质上就是要求在新的历史转折点上，探索农村改革从偏重于生产力发展到同时促进上层建筑完善等方面实现根本性转变的有效途径，使农村基层组织在新一轮改革中顺利实现变革和新生。

有感而发

行业协会去行政化得动真格

□ 刘武俊

民政部新近发布的《全国性行业协会商会负责人任职管理办法》（以下简称《办法》）提出：全国性行业协会商会负责人不设行政级别，不得由现职和不担任现职但未办理离退休手续的公务员兼任。《办法》圈定的主体主要有两类：一是各级行政机关或参公单位主办、主管、联系以及与其挂靠的行业协会商会；二是在民政部门登记注册为社团法人，且会员为从事相同性质经济活动的组织。少数发挥特殊作用、具有特殊功能的行业协会商会暂不在调整范围内，比如工商联。笔者认为，行业协会去行政化得动真格的，对于继续违规兼任行业协会商会负责人的官员应当予以问责。

“三百六十行，行行有协会”，仅中国行业协会商会官网公布的全国性行业协会商会就多达106个，多数行业协会商会都有现任或退休部级领导“挂名”任职，有的居然多达10余人。《办法》落地后，至少有百名部级高官将离开协会、商会。此前出台的行业协会商会与行政机关脱钩总体方案已经明确提出，要对已在行业协会商会中任职、兼职的公务员进行一次性清理。

行业性的协会、商会，其负责人本就应由公认的行业领袖担当，而不该成为退休官员的俱乐部。现实却是，官员退休之后到行业协会、商会任职，早已成为安排退休领导干部的惯例。针对这一情况，《办法》特别规定，领导干部退(离)休后三年内一般不得到行业协会商会兼职，个别确属工作特殊需要兼职的，应当按照干部管理权限审批。经审批获得兼职资格的退离休干部，不得在兼职的行业协会商会类社会组织领取薪酬、奖金、津贴等报酬，不得获取其他额外利益。

“去行政化”是行业协会商会健康发展的题中应有之义。许多原先由政府承担的职能逐渐为行业协会商会所替代，部分审批权力无疑也将交至协会商会手中。

行业协会与行政机关脱钩大势所趋。长期以来，一些社会组织尤其是行业协会、商会行政化倾向明显，政社不分、管办一体、责任不清的问题，是社会组织改革要啃的“硬骨头”。

转变政府职能的要义，就是将一部分政府管不了、不该管、管不好的社会问题还权给社会，鼓励社会组织承担一部分从政府中转移出来的职能，鼓励民间力量参与社会建设。政府的某些事务性管理工作、适合通过市场和社会提供的公共服务，可以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担，降低服务成本，提高服务效率和质量。

政府机构改革和职能转变的核心就是政府放权，很多公共事务需要区分，那些社会能管好的，政府就别再管了，大胆“放权”给社会组织。当然，在放权的同时，要培育好社会组织，防止其蜕变成“二政府”。

坦率地讲，当前各地不少行业协会大都和政府部门有着千丝万缕的联系，有的甚至是直接从行政部门分离出来，管的事情和政府差不多，行业商会还可以打着社会组织的名义名正言顺地收费谋利，成为政府官员的“养老院”，不少政府领导退休后就被安排去行业商会任职。

行业协会必须尽快实现“去行政化”。让这些社会组织的人、财、物和政府部门完全脱钩，把所谓“有政府背景”的社会组织都名正言顺地回归社会，培育成为真正意义上民间性的社会组织。政府公务人员退休后，不得再到自己相关领域的社会组织任职，实行严格的任职回避原则。行业协会的主要领导原则上通过面向社会公开择优选聘。

政府的主要职能是提供有效的公共管理和服务，但绝不是把公权力延伸到社会每个领域，而要有所为有所不为。从角色定位上讲，政府职能转变的目的，就是要逐步从“万能政府”转变为“有限政府”，从“撑船”转变为“掌舵”。一方面要积极稳妥地推进政府机构改革和职能转变，另一方面则要大力培育成熟发达的社会组织，加快社会建设。唯有政府和社会各得其所、各就各位，政府职能转变才可能真正到位。

如何推进社会治理精细化

——学习十八届五中全会关于推动社会治理精细化研讨会综述

□ 胡颖廉　罗俊锋

党的十八届五中全会提出，加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。为学习贯彻五中全会精神，12月12日上午，国家行政学院社会和文化教研部和社会组织与协同治理研究基地联合举办会议，邀请来自政府部门、高校科研院所、社会组织的知名专家学者，围绕社会治理精细化的缘起、任务、路径等话题开展了深入交流。

社会治理精细化动因何在

国家治理现代化催生社会治理精细化。国家行政学院社会和文化教研部副主任马庆钰教授指出，过去我们的工作范式经历了从社会治安到社会管理再到社会治理的转变。在国家治理现代化的背景下，传统粗放式、经验化社会管理已经无法满足时代需求，必须加快向精细化社会治理转型。中国人民大学副校长洪大用教授持相同观点，他认为精细化概念起源于企业管理，指的是减少资源投入、降低管理成本，后来其逐步运用到行政领域和社会事务。以科学、理性为特征的精细化管理代表了现代社会发展规律，因此社会治理精细化是国家治理现代化的必然逻辑。

社会领域诸多问题是社会治理精细化的直接动因。中国行政管理杂志社社长兼总编鲍静研究员提出，中国传统农耕文化不乏精细的做法，但“差不多”“马马虎虎”“大概也许可能”等思维方式也甚嚣尘上，这就带来社会治理标准化程度低，群众工作不到位，社会事业服务表面化等一系列问题。共产党人最讲认真，社会治理精细化与认真精神是一脉相承的。要破解“最后一公里”难题，不仅需要大量人力物力资源投入，更需要精细的制度设计和执行。

网络社会为社会治理精细化提供了物质基础。没有网络安全就没有国家安全；没有信息化，就没有现代化。国家行政学院教授汪玉凯认为，我国人口众多且社会结构复杂，网络社会使得利益诉求表达渠道更加多元，给社会治理带来挑战。与此同时，网络社会互联互通的特征也为精细化治理带来契机。当前我国有近7亿网民，12亿手机用户，5亿多微博微信用户。不论是建设以信息化为支撑的社会治安立体防控体系，还是建立国家人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度，完善社会信用体系，如果离开了互联网的普及和应用都是不可能的。

社会治理精细化的内涵和任务

法治、自治、德治相结合的理念。纲举方能目张，树立科学治理理念是把握准确变革方向的前提。清华大学公益慈善研究院院长王名教授强调，社会治理精细化是对社会管理模糊化的反思和超越，必须坚持以人为本，实现法治、自治和德治的高度统一。法治是社会和公众的底线准则，在此基础上划分政府与社会的边界。自治是社会主体性即自我规则和秩序，政府要起到培育引导作用，而非大包大揽。德治是社会内在的面向，强调各类社会成员道德自律。国家行政学院法学部魏宏教授也表示，现代文明下的社会治理应当秉持权利保障、民主参与、市场经济、良法善治四大原则。只有真正从社会视角而非政府本位出发，才能确保社会治理精细化在实践中不发生异化。

政府、社会、公众相协同的格局。如何完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，是研讨会热议的话题。北京师范大学中国社会管理研究院傅昌波提出两个建议：一是党委、政府应侧重法规标准、信息化、行为监管等基础制度建设，这样才能给社会和公众腾出足够自治空间；二是中央政府要向地方政府下放权力，让具有信息优势并嵌入城乡社会网络的基层工作人员更好为民众提供个性化服务。中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长黄浩明研究员进一步强调，社会治理格局亟待实现三大转变：一是社会组织与政府部门要从依附的“伙计”关系转变为平等的“伙伴”关系；二是社会组织与公众要从利益关系转变为协商关系；三是国内社会组织与国际社会组织要从对立的斗争关系转变为包容的竞合关系。国内社会组织唯有通过学习国际规则才能更好地参与全球治理。

岗位、人员、考核相支撑的制度体系。国家行政学院社会和文化教研部程萍研究员等专家指出，社会治理精细化首先是政策制定的精细化，最终落脚到具体执行的精细化。要通过专业化的岗位职责体系，科学的目标管理体系，公正的绩效考核体系，公平的考评结果应用体系，激发各类主体参与社会治理的积极性。尤其要重视政府自身履职精细化，提高基层工作人员的素养和能力。也有专家表示，提供完备的社会治理制度框架是政府职责所在，要加快互联网、社会组织、公益慈善等领域立法，形成完整的制度闭环。

社会治理精细化的实现路径

明确牵头部门。多位专家表示，推进社会治理精细化的当务之急是明确或新建一个强有力的社会治理牵头部门，赋予其明确的职责边界，从根本上改善有关部门的尴尬处境，杜绝末端维稳和硬性管控的工作方式。实践中，一些地方的社会治理体制正在向传统回归，这一问题值得高度关注。

摸清工作底数。有专家强调，底数不清就不可能实现精细化治理。可通过排查人口类型、利益诉求、关键风险点等信息，全面深入了解治理需求，有针对性地开展治理和提供服务。基层要在内容上而非形式上建立工作台账，尤其是关注贫困人口，严重精神病人等特殊群体。

实施重点突破。民政部政策研究中心主任王杰秀指出，社会治理工作千头万绪，社区是实现精细化的突破口。社区能够针对老年人、儿童、失独家庭、司法矫正人员等人群提供多样化、专业化、人性化服务，许多是政府想做但做不了的。要增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，并从制度设计、经费来源、能力建设等方面改善社区社会组织生存环境。

应把握好几对关系

技术和人文的关系。中国社会科学院社会问题研究中心主任于建嵘研究员指出，物联网、大数据等技术手段提高了社会治理的精准度和靶向性，但若使用不当可能威胁个人隐私，甚至侵犯公民基本权利。与之类似，一些地方的网格化管理取得了显著成效，但也存在机械化、扩大化等问题。因此需要在技术进步和人文关怀之间寻求均衡，承认并善待社会多元利益诉求，绝不能让精细化治理异化为单纯的管控。

秩序和活力的关系。中国人民大学公共政策研究院执行院长毛寿龙教授认为，人的身份具有多重性，个体嵌入不同社会秩序的结果是产生张力和冲突。不同主体的目标和身份冲突是正常的，关键是创新多中心治理合作机制解决冲突。要健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷等机制，使秩序冲突与内生活力相兼容，在动态均衡中达到最佳点。

社会治理与社会事业的关系。国家行政学院社会和文化教研部张林江副教授指出，当前一些领域社会管控力度在加大，同时教育、医疗、社保等社会事业的服务规模和水平也在提高，此外市场机制在治理实践中被越来越多地使用，这些现象都值得关注。理想的社会治理和社会事业关系是互补兼容，而不是“两张皮”。决不能用社会事业代替社会治理，更不能把社会治理异化为管理社会。只有通过社会治理和社会事业的“双向运动”，才能最终促进共享发展。

扶贫需要“针对”施策

□ 夏周青

来自国务院扶贫办的统计数据显示，截至2014年底，我国农村贫困人口还有7000多万，全国还有14个集中连片的特殊困难地区和10个贫困人口超过300万人的省、自治区。贯彻落实中央扶贫开发工作会议精神，实现“一个也不能掉队”的目标，核心是贯彻落实习近平总书记精准扶贫思想，注重精准发力，深入实施精准扶贫、精准脱贫。

最近，笔者到部分贫困农户家中走访，与农民、乡村组干部、县扶贫办的同志座谈交流。大家都认为精准扶贫是最管用、最有效的办法，坚持五年，一定能够取得全面小康的成效。大家期盼在健全完善贫困人口档案、摸清贫困底数的基础上，逐村逐户分析致贫原因，找准脱贫门路，真正拔掉穷根。建议从以下几个方面精准发力。

针对零劳动力型贫困户的扶贫。零劳动力贫困户是指家庭成员全部是老年人、未成年人、残疾人组成的家庭。在我们走访的地区，零劳动力型贫困户占到5%左右，个别村子接近10%。这样的家庭存量财产少，能够得到的承包地转租收入、家庭财产性收入都非常有限，依靠自身力量不可能脱贫，短期内也不太可能实现造血扶贫。建议对此类人口采取特殊的扶贫政策，与目前正在实行的农村低保、农村老年人基础养老金等社会保障政策衔接起来，按照每人每月200元左右的标准实施精准扶贫。

针对缺劳动力型贫困户的扶贫。缺劳动力贫困户是指家庭成员中老年人、未成年人、残疾人相对比较多，一个劳动力需要养活两个或两个以上家庭成员的贫困家庭。贫困农村的贫困人口生育孩子反而比较多，一对夫妇生育两个或两个以上孩子的情况比较普遍，加上赡养老年人，很容易成为缺劳动力型贫困户。特别是，单亲家庭，夫妇一方是残疾人的家庭，贫困程度更深。在我们走访的地区，缺劳动力型贫困户占到30%左右，个别村子接近40%。针对缺劳动力型贫困户，也需要采取精准的办法才能奏效，建议将此类家庭中的老人和残疾人比照享受零劳动力贫困户扶贫政策。同时加大就业帮扶力度。

针对劳动力充分型贫困户的扶贫。从走访的情况看，一半左右的贫困户，每个劳动力需要抚养的家庭成员不到2个人。这样的家庭，人均收入之所以仍然达不到脱贫标准，主要是就业不充分和就业质量低，缺乏外出打工的技能，矛盾的主要方面是劳动技能培训和创造就业机会。建议通过有吸引力的政策引导，在贫困地区职业学校举办农民工技能培训班，用半年到一年时间，为每个劳动力充分型贫困户至少培养出一名掌握一技之长的劳动者，实现智力扶贫。

针对整村、整乡乃至更大区域的扶贫。在对每个贫困户采取有针对性扶贫措施的基础上，还需要重视原来行之有效的整村扶贫和区域扶贫措施。重视贫困地区的精神补钙，切实加强贫困乡村党组织建设，选好脱贫致富带头人。着力加快贫困地区交通、电力、通讯等基础设施建设，着力发展贫困地区教育、卫生、养老等社会事业，着力帮助贫困地区群众提高身体素质、文化素质、就业能力，从根本上阻止贫困现象的代际传递。创新对口扶贫机制，组织大中型企业与贫困县、贫困村结对帮扶，帮助解决贫困村缺路、缺水、缺电问题，力争使这些贫困县、贫困村整体脱贫。

针对限制和禁止开发地区的扶贫。目前，全国还有近300个属于国家主体功能区规划中的限制开发和禁止开发的贫困县，这些县之外的贫困地区也有一些乡镇、村组所在地为高山陡坡、石漠荒漠等不适宜人类居住的地方，对这些地区实行原来的扶贫办法是难以从根本上解决问题的。这就需要出台专门的、有针对性的移民政策，鼓励这些地区的农民移到城镇和条件较好的国有农场、林场，实现扶贫与生态建设的双赢。