政策与管理

推进社会治理精细化的着力点

解决当前我国社会治理突出问题，需要“补短板”，转换思维，着重于社会治理工作的内容深化和方式完善，着重于塑造服务理念，重视人文关怀，满足群众要求，改善群众体验。需要从三个方面加以推进：构建精细化社会治理新模式；处理好不同治理主体之间的关系；以信息化推进社会治理的精细化。

□ 侯小伏

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”。当前我国社会治理亟待解决的突出问题包括：一是管理惯于运用系统、模糊的处理方式，表现为基层社区治理主体职责不清，基层政府与村（居）党组织、社区自治组织之间职责边界模糊。二是政府部门各自为政，协同性不足，同时不同部门的职能存在交叉和重叠，“信息孤岛”和“信息打架”现象并存。三是基层政府依法行政的意识不强，管理浮于表面，标准化程度较低，工作不到位，“差不多”“最后一公里”等问题长期得不到解决。四是社会治理过多聚焦于行政系统内部，以“政府精细化管理”替代了“社会精细化治理”。这些都使得政府投入了成本，却无法获得预期的收益。为此，需要“补短板”，转换思维，着重于社会治理工作的内容深化和方式完善，着重于塑造服务理念，重视人文关怀，满足群众要求，改善群众体验。“十三五”社会治理精细化应着力于以下几个方面。



构建精细化社会治理新模式

以法律法规为准绳，提高治理规范化水平。全面推行政府在基层社区的权力清单制度和社区自治清单制度，解决社区治理主体职责不清问题。进一步规范基层政府公共权力的运行，强化依法行政。完善基层政府的规范性文件、重大决策、行政合同的合法性审查机制，加强公众参与和专家点评机制。强化监督检查机制、定期清理机制、责任落实和追究机制。健全事中事后监管制度，解决监管人员与监管对象比例不平衡、监管中权力寻租、自由裁量权过大、以罚代管、推诿不管等作风。加强法治宣传教育、强化法律服务，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷，切实维护其合法权益。拓展宣传渠道，充分利用村社讲堂、宣传栏、网络等多种媒体和渠道；注重宣传实效，围绕与群众利益密切相关的房屋拆迁、土地承包、婚姻、赡养等问题，开展法律宣讲；突出法律服务，切实维护基层群众的合法权益。

通过榜样示范和道德教化，引领社区居民向善。围绕弘扬社会主旋律、创新道德环境、强化道德养成、提升道德水平的目标，以评促德，充分发挥典型示范、道德激励在基层社会治理中的积极作用；以规立德，在居民充分酝酿讨论的基础上修订完善村规民约、居民公约，使每一个居民都成为公约的执行者和监督者。强化道德阵地建设，推进城乡社区文明共建，加强社区居民的道德建设。

激发居民的主人公意识，提高基层治理水平。建立和完善城乡基层公共服务需求和利益表达机制，以民主的方式促进基层民生问题的解决。以“三个直接”和“四个明白”来宣传、发动和组织农村基层的换届选举，进一步完善村级民主选举机制。以“两公开一会审”为主要内容，规范村级事务的民主决策、民主管理和民主监督。优化治理结构，挖掘和动员新的治理资源，搭建基层社区多元参与民主协商的制度框架。搭建基层社区民主协商制度化的平台和载体。开发和利用已经被居民认同、可操作的民主协商形式，加强信息化社区建设，创建社区论坛，推动网络协商平台的建设，打通网络问政“最后一公里”。

处理好不同治理主体之间的关系

提升社会组织参与社会治理的能力。能力建设是影响社会组织有效参与社会治理的短板。当前社会组织普遍存在高级管理人才匮乏、人才流动性大、专业素质不高等问题，究其原因在于社会组织人才发展的环境不乐观，亟待全面优化。要通过推进政府下放权力，提高社会组织及其管理人才的政治地位，扩大舆论对公益精神的宣传，建立健全社会组织人才的任职和晋升资格体系、工资福利和社会保障制度，建立政府购买服务和财政资金支持制度，为社会组织的发展提供空间，提高其政治影响力，维护其合法权益，为社会组织及其人才建设输血造血。

对社会组织参与协商民主进行整体推进和重点突破。目前社会组织参与民主协商制度存在协商渠道不畅通、缺乏制度化法制化保障等问题，亟待建立健全保障社会组织参与协商民主建设的体制机制。要明晰的是：都有哪些协商内容；选择哪些社会组织进行协商；如何建立健全协调机制和各项规章制度，完善相关程序与环节；如何进一步发展和创新基层协商民主的制度化平台或交流机制；如何落实协商结果，通过制度化建设保障协商结果的落实。

在群众反映问题最多、政府管理最为棘手、社会矛盾最为复杂的领域率先探索社会共治。改革信访制度，通过司法中介对接法治轨道。探索通过政府转移支付、专项招标、服务外包等方式，将信访事件交由律师事务所、律师协会等专业法律机构、社会组织代理，提供法律服务，将涉法涉诉信访纳入法治轨道解决。建立第三方舆情调查中心与政府回应中心。探索将目前由政府部门主办的舆情调查中心、“政风热线”“12345”呼叫中心交由高校或民营研究机构等来完成，以增加信息的社会信任度，也有利于政府“瘦身”。政府部门则成立舆情民情回应会办中心，负责处理回应重大或频繁出现的舆情信息或民众诉求。在社会治安、安全生产和食品安全治理等领域，充分发挥社会组织的作用，建立公共安全的共建共享制度。

以信息化推进社会治理的精细化

推进网格化治理，将网格作为加强基层基础工作的坚强堡垒。以县（区）为单位，将所辖区域划分为多种类型的网格，将区域内所有人、地、物、事、组织等要素和服务事项全部纳入网格。网格内配备若干名网格员，实行日常巡察与专业巡察相结合和工作台账制度，全面负责网格内矛盾隐患排查、基本信息搜集、问题排查。

建立大数据信息平台，工作流程在平台上闭环运行。组建区县、街镇、管区三级互联互通社会治理信息支撑平台，实现信息多元化收集、重点区域实时监控、数据综合分析研判、问题高效处置“四大功能”，使发现问题、分析问题、解决问题、核实反馈“四个环节”环环相扣、闭环运行。全面整合公安、安监、街镇等视频监控资源，对安全生产、社会治安等多发区域进行可视化监控，实时获取处理各类信息。信息化自动巡查的“天网”与网格化人工巡查的“地网”相结合，构成了无缝覆盖的“天罗地网”。依托梳理出的大数据，实施风险等级研判，及时提出对策措施。信息平台接报问题后分转到街镇和职能部门限时办结，办结情况由网格员核实后反馈上报。

理顺体制机制，推进协同化治理。坐实管理体制和管理机构，统筹协调辖区社会治理工作，统一调度信息汇总、问题转办和督查考核等工作。完善定人定点责任包干、过程结果公示公开、民主规范科学考核等制度，优化运行机制。

发展之路

养老基金统筹的路径

□ 顾天安　陈耿宣

如何统筹巨额养老保障基金是我国经济社会发展的一项重大课题。国家“十三五”规划建议明确提出实现职工基础养老金全国统筹。随着2009年和2011年新农保与城居保制度启动试点，我国已建立起了统一的城乡居民基本养老保险制度，目前已基本实现制度全覆盖。尽管覆盖城乡的社会养老保险体系已初步形成，但养老保险的改革发展仍面临重大挑战。我国正在加速步入老龄社会，同时生育率逐年下降，少子老龄化导致抚养比不断增高，养老基金的收支越来越难以平衡，未来养老保险制度运行面临很大挑战。养老保险制度的“扩面”，既意味着大规模养老基金的形成，也会使养老基金统筹问题凸显，成为全社会高度关注的问题。

人社部发布的统计公报显示，2014年末中国基本养老保险基金累计结存3.56万亿元，与此同时，全国财政转移支付高达2000多亿元。这表明，一方面养老保险基金大量结余和闲置，保值增值问题任务紧迫；与此相悖的是，另一方面我国养老基金还存在着巨大的支付缺口，一些地方的养老基金收不抵支，国家财政每年需要对其进行资金补贴和转移支付。三分之二的结余资金主要集中在东部沿海少数经济发达省市，而中西部地区普遍要靠中央财政提供不同程度的补助资金来确保养老金发放。养老基金的统筹并不存在一个固定的、统一的模式，也难有优劣之分，每一种模式都有其适用的条件，成功的模式都是根据各国的国情发展而来。因此，必须根据我国国情与发展阶段，合理借鉴国外有益经验，实现我国的养老基金统筹。对我国养老基金统筹与路径选择的建议主要有以下四个方面。



尽快提高统筹层次。党的十八大报告提出了“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的十二字方针，重点是增强公平性、适应流动性和保证可持续性。因此，提高统筹层次是大势所趋，当前我国养老基金“碎片化”问题的实质是统筹层次过低带来基金利益承担主体高度分散化和基金边界模糊等一系列问题，我们应该走出传统观念认为只有在全国建立单一基金才能实现养老基金统筹的误区。是否在全国建立单一基金格局并不重要，重要的是相关养老基金统筹的主体是否在同一个管理框架内或管理层次上，有没有一套完整的养老基金投资管理的风险评估系统以及建立评估系统之上的权责划分机制。

进一步完善养老基金投资管理机制。纵观全球，我们不难发现，养老保险制度成熟、养老金市场发达国家的养老基金投资管理体制背后隐藏的趋势是，非盈利行业养老金基金公司与各大商业银行以及保险公司的零售养老金基金公司之间，都存在着激烈的竞争态势。在零售养老基金公司投资回报率上升而管理费用相对下降时，行业养老基金管理公司的费用最终也不得不下调。“有管理的竞争”是当前养老保险市场主体构建的主流思路之一，世界公认的三大养老金制度的典型国家德国、美国、英国都不同程度地使用“有管理的竞争”管理模式来统筹发展养老金市场。现阶段应进一步完善养老基金投资管理体制，引入“有管理的竞争”思想参与构筑当前正在推进的养老基金投资管理改革。

推进风险调剂机制的转型。我国各地实施的养老金“省级统筹”模式概括起来分为两大类：一类是“调剂金”管理模式，即保留原统筹地区资金的独立使用权，自己不用上划，只是根据一定标准建立风险调剂金。另一类是“统收统支”管理模式，即资金全部上划，统一纳入财政专户，按照收支两条线划拨管理。养老基金的风险承担主体和责任划分问题，通俗地说就是到底是谁在为养老金“兜底”。因此，继续深化养老基金风险承担机制改革，在基础养老金全国统筹的基础上，设计和规划各个层级的风险承担体系，建立统一的风险评估机制，可以将基金的风险向下分解，二级、三级，直至养老基金受益人。风险调剂机制转型可实现多基金之间的利益调整，同时降低基金之间的“撇奶油”行为，提高养老金资源的使用效率。

实现我国养老基金统筹还需综合治理。概括而言，我国的养老基金需要综合治理的问题主要表现为：待遇差异、转移接续和重复参保。根据分析，可以通过以下方法综合治理。一是建立普惠制的国民养老金制度并相应成立国民养老基金管理机构，取消“城乡差别”和“身份差别”，人群之间不会形成缴费和待遇差异，不公平感也会大大降低；二是取消省级以下地方政府的财政介入，将原有的财政补贴机制转变为以个体风险评估为中心的财政补助和风险调剂系统，这就为全社会合理共济体系的构建创立了条件，让人们感觉到真正的公平；三是从养老基金统筹的视角上看重复参保行为，即养老基金边界模糊、撇奶油行为、政府财政预算的非中性化。未来要实现我国养老基金统筹，解决待遇差异、重复参保和转移接续问题需要多管齐下，既要对养老基金的投资管理进行具体研究，还要做好信息系统、精算平衡、风险评估等基础工作，并进一步完善转移支付和风险调剂的相关配套改革。

有感而发

农村妇女土地权益亟需维护

□ 陈　林

农村妇女土地权益受侵害问题如果得不到解决将会产生严重的社会问题。笔者认为，变革传统乡村治理是解决这个问题的重点，关键是有效制止歧视妇女的违法行为发生。

农村土地权益是指土地权益以及衍生出的其他权益，具体指土地承包经营权，征地补偿款的分配权，农村集体经济组织收益分配权，宅基地使用权以及由上述权益所带来的利益获取权，如参加农村养老保险、合作医疗、就业培训和安置等等。农村妇女土地权益问题主要是指部分农村妇女不能同男性村民平等享受上述土地权益而带来的问题。土地权益受损的主要对象是出嫁女（指出嫁不出村且户口也在娘家村的妇女）、离婚妇女、丧偶妇女。

农村妇女土地权益问题包括以下几个方面。一是土地承包权问题。全国妇联和国家统计局开展的第三期“中国妇女社会地位调查”显示，2010年没有土地的农村妇女占21%，比2000年增加了11.8个百分点，高于男性9.1个百分点，其中因婚姻变动而失去土地的占27.7%，而男性仅为3.7%。近些年来国家不仅免除了农业税同时也加大了对农民种地的补贴，种地收益增加不少。然而没有承包地也就意味着失去了重要的收入来源。二是征地补偿分配权问题。上世纪90年代起城市化和工业化快速推进，农村集体土地被征用数量逐年增加。国家不断调高征地补偿标准，也使得村集体获得的征地补偿费大幅增加。然而在土地权益分配时一些地方采取了歧视妇女的做法。在就业培训、住房安置、宅基地使用中同样存在着对妇女的歧视行为。三是集体收益分配权问题。在沿海地区和城乡接合部地区，农村对接城市化和工业化的发展，在此过程中集体经济组织获得了可观的收益。然而在集体经济组织收益分配中又普遍采取了对部分妇女的歧视，不给她们或者少给她们集体经济的收益。

农村妇女土地权益受侵害问题的原因十分复杂。一是由于国家制定的法律法规虽然有保护妇女权益的条款，但是这些法律条款过于原则性，还不足以维护妇女合法权益。二是村民委员会违法剥夺部分妇女的合法土地权益。这一点，在土地资源稀缺、人地矛盾凸显、城市化工业化快速推进、农村土地迅速增值的地方，表现尤为突出。在涉及村庄集体利益分配的时候，一些地方通过农户代表投票表决的方式，剥夺出嫁女的土地承包权、征地补偿款、集体经济收入分配权。三是基层政府维护妇女权益力度不够。一般而言，在村庄集体资源分配中利益受到侵害的妇女，会采取各种方式去争取自己的合法权益，她们往往采取上访和司法途径。各级党政机关和司法机构也积极帮助她们解决这些问题。然而现实中却遇到上级党政机关和司法机构的决定在乡村无法执行的遭遇。媒体曾报道过出嫁女状告村委会讨要征地拆迁补偿款，法院判出嫁女胜诉但是村委会拒绝执行，给出的理由是征地补偿款的分配方案是经过村民代表大会民主表决通过的，且征地补偿款早已分配完毕。

农村妇女土地权益受侵害问题如果得不到解决将会产生严重的社会问题。一方面，部分农村妇女的合法权益被剥夺，直接影响了她们的生存和发展。一些利益受侵害妇女为了维护自己的合法权益会采取各种措施，包括司法手段、上访、行政复议等等。如果处理不当极有可能激化矛盾导致解决的难度加大，严重影响社会和谐稳定。另一方面，这样的社会事实如果长期得不到纠正就会固化男尊女卑的传统观念，会导致妇女更加依赖男性，影响妇女的家庭地位和社会地位，助长农村生男孩偏好，加剧出生人口性别比失调。同时，长此以往，还会导致妇女在遭遇配偶家庭暴力或配偶出轨时往往因为害怕失去生活保障而不敢离婚。更重要的是长期下去会导致加剧日益严重的性别分层，这将对男女平等进程的推进产生严重障碍。

农村出嫁女失去土地权益问题已经是个普遍现象，解决好这个问题有赖于高层的重视和国家法律法规的不断完善。但是笔者认为解决这个问题变革传统乡村治理是重点，关键是有效制止歧视妇女的违法行为发生。第一，基层领导干部要转变工作思路切实履行好职责。在与乡镇领导干部的访谈中了解到，很多地区基层政府每年花数额不小的费用来维稳，却不愿花时间做群众工作解决农村妇女土地权益问题，所以结果可想而知。因此地方政府要从维稳的工作思路转到主动替农村妇女维权的思路上来。当前各地应以农村土地确权登记颁证和土地流转经营为契机着力解决农村妇女土地权益问题。建议在土地确权时将所有家庭成员都登记在册，从法律上确保妇女土地权益。引导出嫁妇女采取土地流转获取土地收益。第二，基层领导干部要主动推动乡村治理的变革。乡村治理必须是以依法治理为前提。既要充分民主调动广大群众的积极性和参与性，共同处理好村庄的集体事务，又要按国家各项法律规定来行使民主权利。基层领导干部要充分把这些道理跟群众讲清楚，而且还要善于将男女平等的基本国策等内容跟群众讲清楚。在充分做好群众思想的基础上，推动传统乡村性别文化的变革，制定保护妇女土地权益在内的村规民约等规则。近几年来，全国妇联和民政部积极推动各地农村依法修订村规民约，重点是制定并严格执行包含维护农村妇女土地权益的条款并严格执行。从修订村规民约的实践效果来看，妇女土地权益既得到了有效维护又充分推动了乡村治理水平的提升。

