政策与管理

乡村社会“空心化”治理的新布局

乡村“空心化”是在城乡二元体制下生成的农村发展难题。在“十三五”时期经济社会发展的新机遇下，“空心化”治理的新思路是“城乡一体化发展是根本，人居环境改善、生产要素整合、产业现代化发展、法治建设是精细化的配套措施”，二者紧密结合可实现“空心化”治理新发展。

□ 刘永飞

近年来，乡村社会总体上呈发展和稳定之态，但乡村仍然是国家治理中的薄弱环节，集中体现为乡村“空心化”问题。这种“空心化”表现为：乡村青壮年流失，农业生产者缺失，土地和房屋闲置，经济发展乏力，基层自治虚置，乡土文化流变，基础设施和公共服务匮乏，留守群体压力过大，生态环境恶化，治安隐患增多，等等。这样一个涉及“人口、空间、经济、政治、文化、社会、生态、法治”等内容的农村发展困境，凸现了推进“空心化”治理的必要性。



乡村“空心化”形成的原因

“城乡二元体制下的人口外流”是乡村“空心化”形成的根本原因，具体可细化为“城市吸引性拉力、农村排斥性推力、农民理性选择力”。20世纪80年代以来，随着市场化改革的推进，工业化、城市化不断发展，农村家庭联产承包责任制的实行释放了大量农村劳动力，户籍制度的松动放宽了农村人口的外流口径，农民获得了涌进城市寻求谋生、创业、发展的机会。在城市吸引性拉力上，工业化、城市化发展催生了建筑、安保、家政、清洁、零售、旅游休闲等工作机会，加上城市工资水平较高，赚钱机会多，生活品质较高，基础设施相对完善，教育、医疗、卫生等资源较丰富，等等，这些因素吸引着大量农民背井离乡到城市寻求发展机会；在农村排斥性推力上，农业生产效益低下，农村发展机会匮乏，加上地理位置偏僻，交通等基础设施落后，教育、医疗、卫生等资源配置低，就业机会有限等因素排斥着农民离开农村；在农民的理性选择力上，由于农业是农村主要经济产业，而种子、农药、化肥等农业成本逐年增高，收益相对减少，农民面临更大的生活压力，而城市中的第二、三产业经济效益远高于第一产业，农民通过效益的比较分析后选择流向城市。

如何治理乡村“空心化”

乡村“空心化”是在城乡二元体制下生成的农村发展难题。在“十三五”时期经济社会发展的新机遇下，“空心化”治理的新思路是“城乡一体化发展是根本，人居环境改善、生产要素整合、产业现代化发展、法治建设是精细化的配套措施”，二者紧密结合可实现“空心化”治理新发展。

城乡一体化发展是治理根本。政府要以体制改革、政策调整为手段，以创新、协调、绿色、开放、共享为理念，以乡村与城市、农业与工业、乡村村民与城市居民为整体。在尊重乡村自身发展的基础上，因地制宜地促进乡村在规划建设、产业发展、政策支持、文化发展、生态环境保护、公共服务供给、法律援助、社会事业发展等方面与城市同步，实现城乡政策平等，产业发展互补，生产要素互融，国民待遇一致，发展机会同等，彼此互为资源、互为支持、互相服务，最终实现乡村村民与城市居民共享改革发展成果，形成“农民不愿走、农村不易空、农民愿意回、产业不会荒、村落不再脏、人心不再冷”的乡村发展新态。

人居环境改善是基础。首先规划先行，规划制定要以“符合乡村实际、体现乡村特色”为基础，以“村民认可、操作确实可行”为原则；其次统筹实施，人居环境改善从“脏、乱、差、散”入手，政府与乡村各主体各尽其能，实行与乡村人居环境改善密切相关的“十一化”工程，即“布局优化、交通硬化、村庄绿化、路灯亮化、污染光化、田间河道净化、空气新化、管道通化、网络普化、感情深化、治安稳化”；最后加强后期管护，建立村庄道路、垃圾、农田河道、治安等公共设施和服务的长期管护机制，培育公益化专业管护队伍，确保人居环境改善之成果。

农村生产要素整合是治理动力。人力、土地、科技是培育治理“空心化”的重要动力要素。首先，既注重中央及地方各级政府人力资源整合，又注重企业、社会团体等社会层面人力资源整合，也不忽视村党支部、村委会、乡村能人、村民等乡村人力资源整合，最终形成“党委领导、政府主导、社会协调、公众参与”的多元主体治理体系。其次，落实一户一宅的宅基地管理制度，防止乱批乱占行为；稳定土地承包关系，完善土地三权分置与确权，在此基础上鼓励农民以出租、互换、转让、入股等方式流转土地。最后，互联网、物联网、云计算和大数据正引领新一轮科技浪潮，大数据已经成为重要的生产要素，政府要继续深化实施“互联网+”行动计划，加强物联网技术的发展和应用，完善电信普遍服务机制，推进数据资源开放共享，创建产业组织、商业模式、供应链、物流链等农村发展新模式。

农村产业现代化发展是治理支撑。首先，整合农村产业资源，推动农业的产业化经营，在实现土地的流转、集约后，各村落可建立健全“一村一品”和“一乡多业”机制，因地制宜培育特色农业、生态农业、景观农业、旅游农业、养生农业。其次，政府要努力建立完善的政策支持、市场融资、分配供销机制来支持和发展农业合作经济组织，培养农村产业化载体。最后，注重引导、扶持、培育一批龙头企业，实现集群效益；同时，实行多元化主体的协作招商引资，与科研院校、新闻媒体机构、中介机构、专业的招商协会合作创新招商引资方式，多引绿色、低碳、环保的新兴产业。

农村法治建设是治理保障。一方面，加强农村法制宣传教育，弘扬社会主义法治精神，进一步提高农村干部、群众的法制观念和法律素质，全面提升村级事务的法治化管理水平，形成敬法、学法、守法的法治氛围和法治习惯，用法治保证和推动乡村治理的顺利实施；另一方面，加强法律咨询服务，支持农村基层法律服务机构建设，鼓励法律服务工作者以及公证人员扎根农村，送法下乡，组织律师和基层法律服务工作者深入农村提高法律服务，为村民特别是弱势群体及时提供高效的法律服务。

发展之路

经济新常态下的社会福利设计

□ 李　宏

当前我国经济发展进入新常态，经济社会发展面临一些困难和挑战，这其中包括已经日趋健全但同时也远未完善的社会福利体系。为此，非常有必要深入思考，如何稳步推进当前我国社会福利体系建设与发展。

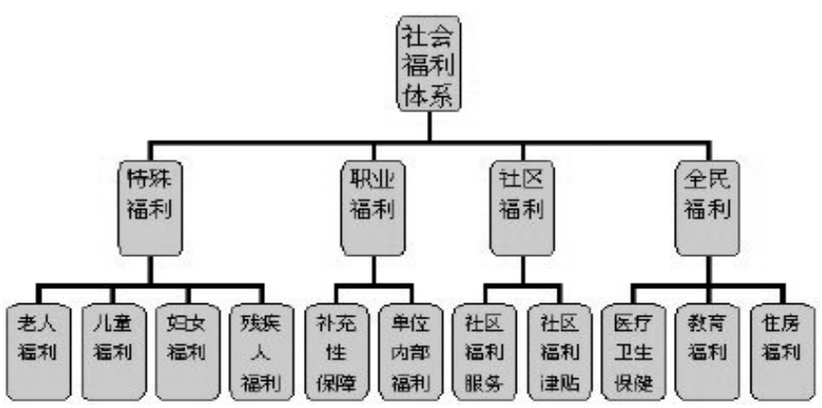
新常态下社会福利治理的基本问题

结合我国社会福利体系建设与发展的实际情况来看，社会福利的治理，在很大程度上就是对原有的“政府范式”的社会福利体系建设，逐步地进行解构与重建的过程，而有效推动各个福利主体的积极参与和充分互动则是实现福利目标的关键。

多元福利模式下的国家主导问题。自改革开放以来，尤其是上个世纪90年代中期以后，随着我国社会保险制度改革的逐步深入，在由“单位人”向“社会人”转变的过程中，不少人都倾向于将这一领域改革的方向和重点简单地归结为国家和政府作用的逐步弱化，而个人责任则是得到了更多的强调和强化。事实上，由现代福利国家的“高福利”与“高税收”并存及效率问题所引发的，有关社会福利提供中国家和政府角色疆界问题的反思，并不能够成为否定国家和政府在社会福利领域之中至关重要的主导作用的充分证据，更不应据此得出“私有化”和“分权”才是解决社会福利供给问题唯一出路的结论。有必要让所有相关主体和社会成员都真正明确的是，国家和政府不再作为社会福利的唯一提供者，不仅丝毫没有弱化国家和政府的在社会福利体系建设与发展中的主导作用，而且还对如何优化现行社会福利体系的顶层设计和提高供给效率等方面，提出了更多和更高的新要求。

第三部门有效参与福利治理问题。第三部门对社会福利领域的介入和参与，既与多元化的发展趋势密切相关，同时也是以民主、法治和经济发展所带来的强大物质基础等为必要的前提。第三部门的兴起与发展，在很大程度上为破解市场与政府“二者必居其一”的困境，带来了新的方法与出路。不过，在政府和市场机制不断经历角色调整的过程之中，第三部门对正式和非正式的社会福利服务提供的介入和参与，并不能够完全自发自愿以及完美无缺地发挥应有的功能与作用。因为，第三部门尽管有着民间性组织性、非营利性和自治性等基本特征，但是“志愿”在某种程度上与“政府”和“市场”一样，同样都有可能产生“失灵”的各种情形。与此同时，当前我国的第三部门发展依然处于起步的阶段，诸如民间慈善等的发展还存在着不少的问题，而多年来各地持续探索的“社区社会组织”的建设与发展，也同样没有能够彻底解决多元化福利需求的更好满足问题。

社会福利服务的传递与输送问题。社会福利服务的有序传递与高效输送，是贯彻和实现社会福利体系建设与发展目标，以及多元主体有序参与和高效合作实践的核心问题。显而易见的是，横跨政府、企业、非政府组织等不同部门之间的传递与输送网络，不仅仍然受制于福利资源总量不足的问题，同时也更是受制于不同部门和主体的行动能力与互动效果。毫无疑问，传统的政府与企业包办的模式早已经成为不得不抛弃的对象，而新常态下经济增速的放缓、经济结构的优化及增长动力的转换，也更加意味着政府和企业不可能继续包揽，且民众的福利需求也会持续趋于多样化。不过，新的发展阶段与总体格局之下所需的跨部门协调与合作，更多地是提出了新的社会福利服务传递与输送机制的构建问题，即能够在国家有关社会福利体系建设与发展的法律规范的框架内，兼顾现实与可能地经由不同主体的合理分担与通力协作，更加高效地面向所有的民众传递和输送各种社会福利服务。



新常态下完善社会福利设计的思路

加快推进社会福利体系的全民覆盖与城乡统筹。现阶段我国社会福利体系建设与发展所进入的全新阶段，在很大程度上可以说就是由“低水平、广覆盖”，向“共享型”和“发展型”的转变阶段。随着我国经济社会发展水平的不断提高，现阶段完成“广覆盖”向“全覆盖”转变的时机已经成熟，而这也是国家在现阶段社会福利体系建设与发展中主导责任的最集中体现。根据党的十八大所设定的“社会保障全民覆盖”的战略目标与时间表，目前我国的社会福利体系也正是处于逐步走向“制度”、“人员”和“服务”全覆盖的过程之中。为此，当前需要在巩固已有福利保障项目的基础上，进一步健全和完善就业、住房、教育、健康等方面的福利制度，同时通过深化户籍制度等方面的改革来实现城乡统筹和应保尽保。

强化第三部门在社会福利社会化中的重要作用。当今世界社会福利的社会化，无论具体采用什么样的福利模式和福利政策，其作为一种理念与发展趋势，都早已经是深入人心。自上个世纪90年代以来，我国就开始兴起了多种所有制成分和多种社会力量兴办社会福利事业的各种社会化实践活动，至今也已在法制建设、服务平台搭建和多元化运作机制完善等多方面取得了较为明显的成绩。结合目前社会福利社会化发展程度依然不够理想的现实，同时也结合观念、体制、政策和资金等方面依旧存在的困难，笔者以为当前也正是需要进一步强化“第三部门”重要作用的关键时期。一是应进一步完善第三部门参与社会福利提供及社会化发展的门槛和标准，以此明确具体的服务对象、范围和标准；二是应以社会成员的福利需求及其变化发展为导向，科学合理地规划和引导第三部门的平衡发展和有序参与，这其中既应包括积极鼓励也应包括合理限制；三是加强对第三部门的宣传与监督力度，持续提高其自主性、影响力和自律水平。

着力构建和完善社会福利服务传递与输送网络。在日趋混合或多元化的福利供给与治理模式之下，社会福利服务传递与输送网络的构建与完善，主要需要把握好行动能力提升、合作机制构建和输送路径优化等方面的具体问题。从行动主体能力的提升角度来看，政府部门的角色转变与市场和社会组织所承担的责任与功能的变化是同步的过程，而政府部门所设定的福利制度与具体政策，又影响和制约着市场与社会组织的活动范围与行动方式，因此就需要各个行动主体能够坚持创新变革和审时度势；从合作机制构建的角度看，各个主体间的平等互信是实现有效治理的最基本前提，而进一步理顺政府部门与第三部门之间的关系实现合作与共赢，则是当前有效整合多元主体和实现治理目标的关键；从社会福利服务输送路径的角度来看，多元主体的多层次参与和有效供给，是社会成员多样化福利需求得到更好满足的根本保障，因此应在破除角色困境和理顺相互关系的基础上，运用政策、资金和人才方面的扶持与绩效评价等手段来推动和实现福利服务输送路径的不断优化。

有感而发

社会组织参与调解需克服多重阻碍

社会组织参与矛盾纠纷调解只是我国社会矛盾调处体系的一个方面，每一种调解机制都有其擅长领域和活动边界，片面扩大其适用范围可能会适得其反。社会性调解在调处经济性或专业性民事纠纷方面具有比较优势，但在调处官民纠纷方面效果并不理想。此外，社会组织在参与矛盾纠纷调处过程中，也可能会出现所谓“志愿失灵”问题，因此还需在有效监管方面更好发挥政府作用。

□ 刘　召

以行政调解为主线的社会矛盾纠纷“大调解”机制，在整合调解力量和配置调解资源方面具有比较优势，但也容易导致政府活动“越界”、政府负载过重，以及人民调解发展动力不足等问题。对此，一些学者建议成立社会性调解机构，发挥社会组织在矛盾纠纷调处中的补充与协同作用。相比政府机构，社会组织具有贴近民众、专业水平高、反应迅速和运转灵活等优势，社会组织参与矛盾纠纷调处能够缓解政府压力，提升“大调解”体系的运转效率，但同时也应认识到，这一调解机制的常态化运作还需克服不少阻碍。

观念阻碍。在公民认知层面，我国民众还存在根深蒂固的“政府依赖心理”，认为只有政府才是解决矛盾纠纷的“靠谱”方式，因此对社会组织参与矛盾纠纷调处存在一定程度的不信任。现实中存在的“信访不信法”“有事找政府”等现象就是这一心理的体现。有些民众把社会组织等同为某些特殊利益集团，认为其与当事方具有利益关联，无法做到客观公正。还有人把社会组织参与矛盾调解视为政府推诿责任的表现，从内心加以排斥。在政府认知层面，政府对于社会组织参与社会治理不够。更多时候，一些政府管理人员对社会组织参与矛盾调处心存疑虑，担心其发展壮大会削弱政府权威的社会基础，同时对其能力和发展前景缺乏足够信心，因而不敢放手让渡管理和服务空间，导致社会组织难有作为。

体制阻碍。由于我国矛盾调解的法律法规尚不完善，社会性调解组织的登记备案、职能定位、调解协议的效力等均缺乏明确法律规定。社会性调解组织究竟该到哪一个部门审批？不少地方的行业协会在筹备成立调解组织时都面临这样的困惑。这些基于行业协会而成立的调解组织，在组织形态上属于社会组织，在功能作用上带有人民调解的色彩，在体系构成上又是“大调解”体系的一个组成部分，因此其登记管理往往涉及民政、司法、政法委等诸多党政部门，这实际上给社会组织参与矛盾调处带来了进入阻碍，无形中提高了社会调解的“门槛”。由此，也引发了社会性调解组织的职能界定不清问题。广义上的社会性调解包括传统人民调解同时又不限于人民调解，比如有些营利性的商会调解，严格上说就不属于人民调解的范畴，但这些社会性调解组织应当如何定位，其调解范畴是什么，其与人民调解、行政调解、司法调解乃至整个“大调解”体系之间又有何关联等问题，同样缺乏明确的法律规定。职能界定不清又直接带来调解主体责任归属不清问题，以至出现“多头调解”甚至“有责任、无主体”的局面。此外，由于缺乏法治保障，社会组织参与矛盾纠纷调处所形成的调解协议并不具有法律效力，有些调解协议在需要执行时，往往因为当事人反悔变成废纸一纸，调解效力受到极大削弱。

资源阻碍。主要表现为经费来源受限。带有行业协会性质的社会性调解多采用收费形式，即根据调解案件的复杂程度、涉及金额以及调解结果等确定调解费用数额。此类调解主要涉及公益性较弱的私人或私人组织案件，因此市场化色彩较浓。其他一些社会性调解多带有人民调解或仲裁调解的性质，调解事项具有较强的公益性，其提供的调解服务基本上是免费的。这些非市场性社会调解的资金来源主要有三个方面，即政府补贴、政府购买、组织自筹。由于受到经费来源不足的影响，社会性调解组织在办公环境优化、专业调解人才引进、技术手段创新等方面受到严重制约，加之其他体制内资源支持不足，调解能力难以得到大幅度提升。

为更好发挥社会组织的调解职能，实现社会矛盾纠纷调解的整体合力，需要对上述阻碍加以破除。政府层面，首先，应改变思维，树立多元治理理念，同时创设制度环境，为公民和社会组织参与矛盾纠纷调处提供有利外部条件。政府还应通过舆论引导、正面宣传等助推社会组织形象提升，以此消解社会公众对社会组织参与矛盾调处的模糊认识。其次，完善立法。一是完善社会组织管理法律法规。当前我国对社会组织的监管主要依靠三个条例，即《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。上述三个条例均为行政法规而非严格意义上的法律，因此有必要出台一部社会组织法，对社会组织主体地位、登记管理、组织运行等事项作出明确规定。二是完善矛盾纠纷调解法律体系。可考虑以《人民调解法》《行政复议法》《行政诉讼法》《民事诉讼法》等现有法律为基础，整合各种法规资源，出台一部全国性的调解法，用以明确和规范不同调解机制的内涵范畴、职能定位、程序内容、协议效力以及各机制之间的协调对接等问题。三是提供政策便利和资源支持。依据社会组织调处事务的公益性程度，确定不同的资金支持模式。对公益性较强的社会性调解给予政府补贴或进行政府购买，在市场化程度较高的调解领域发挥市场在资源配置中的决定作用，如除了付费制以外，还可引入责任保险制度等。此外，政府还应在办公场所、人员培训、舆情信息收集与处理等诸多方面为社会组织参与矛盾调处提供更多支持，以此缓解社会性调解的资源不足问题。社会组织自身层面，则应不断增强使命感与责任意识，加强自律和行业互律，积极树立良好社会形象。同时强化组织管理和人员培训，提升矛盾调处的专业水平。需要指出的是，社会组织参与矛盾纠纷调解只是我国社会矛盾调处体系的一个方面，每一种调解机制都有其擅长领域和活动边界，片面扩大其适用范围可能会适得其反。社会性调解在调处经济性或专业性民事纠纷方面具有比较优势，但在调处官民纠纷方面效果并不理想。此外，社会组织在参与矛盾纠纷调处过程中，也可能会出现所谓“志愿失灵”问题，因此还需在有效监管方面更好发挥政府作用。