政策与管理

提高养老保障成效的着力点

□ 林瑜胜

当前，我国社会老龄化程度日渐加深，高龄、空巢、独居、留守、失能老年人数量快速增加，养老问题已经成为不仅影响社会民生而且关系全面小康社会建成的一个重大问题。为了全面建成具有较高水平的小康社会，更好地关爱老年群体，应当坚持共享发展理念，集约利用养老保障资源，提升养老保障成效。

共享：搞好养老保障顶层设计

建立完善的养老保障制度体系，实现制度完备化。坚持公平原则，实现人人享有养老保障。凡具有中华人民共和国国籍的公民都应当被纳入到养老保障制度体系中，提供物质、照料和精神基本保障。养老保障目标群体不因户籍、职业等后赋特征而有区别。通过社会保障登记制度消除保障死角和重复参保，做到应保尽保。坚持底线原则，实现待遇保障基础化。实行国家阶段基础养老金制度，所有群体共享相同标准基础养老金。同时，根据年龄层次制定阶段基础养老金标准，更好保障高龄老年群体生活。基础养老金标准根据国家经济发展水平动态调整，所有群体一调俱调。

建立完善的养老保障管理体系，实现管理高效化。坚持法治化要求，提高养老保障管理运行制度化水平。设立老年养老和福利事业统一管理机构，建立养老主管机构唯一、执行机构多重的“金字塔形”组织形态，加强养老保障资源供给规范化建设，畅通养老保障资源传递渠道，加强养老保障资源分配与使用监管。坚持高效化要求，提高养老保障管理应急反应能力建设。设立市场跟踪与监测机构，及时反映和应对老年群体养老保障新需求，评估和吸收养老保障市场机制创新。更新管理理念，优化组织体制，系统推进养老保障管理整体水平。

建立完善的养老保障服务体系，实现服务可及化。坚持适应原则，推进养老服务本土化。根据我国养老文化和现实国情推动建立以家庭为基础，以社区为依托，以机构为补充的“三位一体”养老服务体系。对国外先进养老服务经验进行本土化改造。坚持增权原则，提升老年群体养老服务资源获取能力。营造积极养老文化氛围，提高全民养老意识。重视精神保障需求，开发新型养老服务项目。推行健康中国老年行动计划，以提高身体机能和增强心理素质为目标，推进老年群体养老服务资源获取能力建设。突出抓好中间层次社区养老功能发挥，增加资源获取便利性，提高养老服务可及性。

协同：发挥公共政策合力

公共性与市场化相结合。在坚持养老保障政策注重公共性前提下为市场化参与提供支持。随着国民平均预期寿命的延长，我国老龄化进程中的“老”“大”“难”特征将日益明显，养老保障政策要在长时期里坚持公共性，遵循养老保障支出与国家经济发展水平相适应的原则，确立强制性的养老保障服务筹资机制。同时要引入市场参与机制，引导和鼓励多元社会支持网络参与养老保障事业。鼓励商业保险公司开发多类型养老保险产品，通过税延养老保险为国民参与商业养老保险提供政策支持。

普遍性与个性化相结合。养老保障政策要在坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”基础上为全体国民提供无缝覆盖的制度保障。养老保障服务政策要以全体国民为目标群体，同时要针对高龄、空巢、独居、留守、失能老年人和低收入老年人等弱势群体制定特殊群体养老保障政策，为特殊群体个性化养老保障服务需求提供支持。养老保障政策要考虑到地区差异和民族差异。坚持国家基本保障的同时实行符合地区实际和民族文化的养老保障模式。

制度性与产业化相结合。制定和完善与养老有关的房地产、财政金融政策，建立养老物质保障经济支持体系，推进养老地产、老年金融相关老年产业健康协调发展。制定和完善养老照护政策，建立养老照护体系，推进日常照顾与长期照护均衡发展。制定和完善养老保障精神需求支持政策，实施家庭成长政策，强化家庭功能发挥。增加公共服务供给，加强社区公共服务共建能力，提升社区公共服务共享水平。培育和推进老年文化产业，加大政策和资金支持力度，推动慰老文化产业发展。

共治：扩大养老支持网络

发挥政府综合指导作用，确立养老保障发展目标。根据人民群众养老需求和国家综合实力，确立老有优养的养老保障目标。依据国家经济发展水平调整国家基础养老金标准，改善老年群体物质保障；扩大居家养老服务覆盖面，提高老年群体生活照料水准；建立精神需求多层次保障机制，提升老年群体养老生活质量。加强社会组织规范化建设和能力培育，提高社会组织承接政府公共服务水平。建立政府发展养老保障目标责任制，制定政府推进养老保障目标考核体系，加强政府责任审计与责任追究，提高政府效能。

发挥社区支持主体作用，强化社区养老支撑地位。社区连接家庭与政府，在家庭之外扮演个体精神生活场所角色，在政府之外扮演养老资源分配场所角色，并与市场一起互相补缺，共同提供养老保障服务。改变当前养老服务资源投放网络重复建设现状，确立社区支持主体地位。发挥社区社会治理中间层作用，推动养老保障服务多由主体负责制向单一主体负责制转变，确立养老保障社区负责制，使社区成为养老服务资源接收主体和养老保障管理实施主体。增强老年群体社区养老意愿，提升养老服务资源传递与分配效率，提高社区养老覆盖面。

发挥市场示范引领作用，创新养老保障类型模式。开放养老服务市场，实行公平准入，利用市场机制优化配置养老服务资源，应对养老服务需求细分要求，创新养老保障模式。推动基础化家庭养老、主体化社区养老、市场化机构养老模式均衡合理发展，保障基本养老服务需求的同时满足高端化养老需求。加强政府与市场合作，通过公共服务资源与民营经济资源合作，发展公私合营的市场化连锁养老机构，扩大和繁荣养老服务市场规模，引领养老服务产业在满足市场需求的同时实现转型升级。

发挥家庭伦理保障功能，强化养老社会保障心理基础。加强家庭交往能力建设，提高家庭社区互助参与度，增进家庭与社区互助组织联系，提升老年群体与社区互助组织的亲近性。加强家庭文化功能建设，以家庭为单位开展多形式家庭—社区文化活动，增进社区共同体意识，为多元文化家庭融合提供支持，提高老年群体社区生活信心。加强家庭伦理道德建设，塑造积极健康的家庭伦理秩序，提高家庭成员养老能力与养老意愿，降低老年群体与家庭的疏离感，强化老年群体养老社会保障心理基础。



集约：提升养老保障成效

改革养老保障理论供给优先取向，突出服务效果导向。当前我国养老保障事业拥有较全面的资源供给主体，建立了较充分的资源供给渠道和较完善的供给机制。民政、卫生、人社、住建、老龄委等部门都有相应的养老资源供给与服务路径。但养老服务资源供给与养老受益群体所获取的养老服务不相对应，供给主体与供给客体之间存在巨大落差。要在梳理整合养老服务资源供给主体的同时，优化设置养老服务资源供给渠道，突出服务效果导向，推动养老服务由补缺型向普惠性转变，提升养老群体受益度。

优化养老服务运行机制，转变政府角色地位。政府要逐步退出养老服务资源直接供给角色，通过财金政策支持、购买服务等形式加大对各类社会组织和市场主体支持力度，使养老服务资源通过市场渠道进行优化配置，同时加大政府监督力度，提高养老服务资源利用效率。发挥政府指导和协调职能，推进政府与社会、政府与市场开展合作，缓解政府财政压力。

创新养老服务资源供给，建立社区社会福利馆。整合归并现有养老服务社会支持网络资源和功能，推广建立社区社会福利馆，促进养老服务资源供给由多向渠道向主干渠道转变，使社区社会福利馆成为养老服务资源核心承载体，提高养老服务资源供给落地率。发挥社区社会福利馆资源集中、功能齐全、公益为主、获取便捷等优势，推动老年群体走出家庭走进社区，获取物质支持、生活照料和精神需求全面保障，共享经济社会发展成果，提高养老服务资源实际使用率。

根治“天价”宰客亟待社会协同治理

□ 吕培亮　申国华

随着人民生活水平的不断提高，外出就餐、休闲购物、度假旅游日益成为新常态，“天价”宰客事件也接踵而来。笔者认为，根治“天价”宰客事件亟待社会协同治理，只有让公民、政府、社会组织和企业都参与其中，并各归其位、各司其职，才能形成治理的合力和效力，杜绝类似事件的重复上演，保障人民安居乐业和社会安定有序。

公民要强化自身维权意识，敢于主动站出来“较真”。理论上，在复杂社会环境下，问题暴露得越早，治理的成本就越低，产生的危害也更易控制。但是，在现实社会中，作为问题“第一感知人”或“最新发现者”普通公民，往往受多种因素的影响，不愿或者不会主动地站出来，从而造成现代社会治理出现“盲区”。实际上，在信息化时代的今天，只要有人主动地站出来“较真”，以此为契机，就可能成为社会治理起点，推动社会问题的早发现、早治理，杜绝类似事件的重复上演。“天价”宰客事件，绝非偶然，也非个案，如同一面镜子，反映出我国现代社会治理基础环节，即游客自身维权意识不强，不愿或者不敢主动站出来，从而在很大程度上助长不法经营者嚣张气焰，助推类似宰客事件的越演越烈。这就意味着，要提高社会治理精准合力，应从培育现代化社会公民做起，强化其维权意识，增强其主动性，并通过立法保障、司法维护、行政处置，以及社会氛围和人文环境的养成等，来鼓励、支持和保护公民“想维权”“能维权”“维成权”，以奠定现代社会治理公民参与的前提和基础。总之，公民的主动参与构成现代社会治理前提，只有让社会问题及早暴露，社会治理才会精准有效。



地方政府部门要整合力量，善于多措并举来“行动”。现代社会治理，最大特色就是多元协同共治。简单地说，就是公民、政府、社会组织、企业等多元社会主体，都要参与其中，让政府善治、市场巧治、合作共治、社会法治、全民德治实现有机的统一。纵观天价“宰客”事件，标价规则不严谨、纠纷处理“踢皮球”、处罚机制不“给力”这三种顽疾，成为类似事件屡禁不绝的根源。这就要求地方政府部门，在确立“以人为本、源头治理、多方参与、多措并举”现代社会治理理念前提下，逐步模糊公私治理的界限，变一元单向管理为多元交互共治的模式，实现从全能型向有限型、人治型向法治型、封闭型向开放型、管制型向服务型的转变，形成政府与市场、政府与社会、政府与公民等多元主体协同共治、共同应对社会治理的新模式、新举措。总之，现代社会治理，不再是政府部门自上而下的单向管理，而应是公民、政府、社会组织与企业等多元主体，各归其位、各尽其责，多向互动的协同治理。

社会组织要积极参与进来，动用各自力量来“影响”。随着机构改革和政府职能进一步转变，作为支撑社会载体的社会组织日益成为社会治理体系的新兴力量，并日益发挥着活跃、推动和增强社会活力的作用。要发挥社会组织社会效用，提升社会组织自我组织、自我服务、自我管理水平，来协调社会矛盾、化解社会冲突、维护社会秩序、促进社会稳定，已成为我国创新社会治理必然选择。众所周知，市场违法犯罪行为，往往是少数不法经营企业商家所为，却要让绝大多数合法经营者为之背书或买单，甚至一个行业或者地区都会受到影响。这就要求在充分发挥市场“无形的手”和政府“有形的手”基础上，运动行业协会、社会团体、媒介群体等“社会的手”来清除害群之马。要实现“天价”宰客事件根本治理，社会组织监督制约必不可少。行业协会，可以发挥自治组织在明码标价、行业准入、质量鉴定等方面的影响，诸如行业价格表制定，准确用语、实物图片、计价度量等统一标配等，确保本行业在价格制定上标准化、明晰化、规范化。群众组织或社会团体，可以发挥自身对情况熟识、本地本土等优势，借助举报、舆论、口碑等发挥影响，鼓励诚实守信、合法经营，批判坑骗拐骗、不法经营，从而形成一个正向社会舆论场，迫使违法犯罪行为无处藏身。媒介群体，则应采取“零容忍”态度，在进行曝光同时，也要做好舆论引导工作，引领社会客观、真实、全面地去看待和评价一个“出事”的行业、景区或城市。

企业要全面认清形势，恪守诚信经营的“商道”。市场经济条件下，商道本质和精髓在于诚信经营。有道是：天地可欺客莫欺，客是商家食和衣。总想着欺诈经营、干“一锤子买卖”等不法勾当，虽一时可能沾些小便宜，但绝不会持久、做大做强，最终只会害人害己，甚至让整个行业，包括所在城市为之蒙羞。当前，我国经济社会信息化、公民权利觉醒化，以及整个社会诚信认知强化等等，在给企业商家带来机遇的同时，也提出了更高要求。只有认清形势，诚信经营，才能不断提高经济效益，提升社会影响力，也为现代社会治理贡献一分力量。现代社会，尤其是网络时代来临，公民对企业商家信誉和口碑日益精细化、精准化，一旦发生价格争议等类似事件，都能在极短时间内被各种媒体，尤其是网络媒体评议，进而被锁定成为公共新闻，引发全国式的大议论，从而对相关单位和个人，包括整个行业，甚至是所在地区和人民，都产生难以预料的影响。“天价”宰客事件，在本质是一种不诚信的违法行为，违背经济规律，扰乱社会秩序，也抑制了企业商家在现代社会治理体系中作用。要创新社会治理，提高治理的精准效力和合力，必然要求企业商家，全面认清形势，加强自律，放远眼光，合法经营，自觉遵守商业道德，坚持行正道、走正路，靠诚信去经营、去致富。总之，加强和创新社会治理，呼唤诚信经营的企业商家加入和努力。

发展之路

有感而发

编者按：本文作者认为，正是因为土地在农民手上，农民通过“以代际分工为基础的半工半耕结构”，获得了在城乡之间进退往返的自由空间，保持了中国社会结构的弹性。这是一家之言，欢迎读者写文章探讨。

珍视中国社会结构弹性

□ 贺雪峰

在农村调查，与老年人聊天，一些老年人对国家表现出无比的感激。原因是，现在种田不交税了，日子过得好，而且国家推进新农合、新农保，看病能报销，年满60岁的老年人每人每月还能领取70元基础养老金，这真是比儿子给的养老费还多。

区区70元基础养老金，竟然让农村老年人觉得国家政策所提供的保障比养个儿子还好，这与很多人认为国家给农民保障太少，网络上一些人散发不满情绪，可谓泾渭分明。为什么会形成这样的反差？这个反差意味着什么？这个问题值得深入讨论。

每月70元的基础养老金，让农村老年人无比感激，其中一个原因是，长期以来，农村老年人从来没有获得国家提供的养老保障，而是靠家庭养老。子女不孝，老年人就绝对无助，甚至只能一死了之。他们过去没有既得利益，没有形成利益刚性，现在国家每月发钱，就是天上掉馅饼，当然会真诚感激。这就说明，中国社会结构还有很大弹性。正是弹性的社会结构，使中国具有巨大的利益调整空间，使中国可以应对各种危机和困难，可以将主要资源用于发展战略产业，完成产业升级，从而走出中等收入陷阱。

当前正在推进城乡一体化的养老保障，意思是养老保障不再分城乡，而是城乡一样。而实际上，城乡可能还真的有些差异。在领取基础养老金的同时，农村老年人仍然可以种地，而不需要子女赡养。就算到了不能种地的年龄，还可以种菜，养猪养鸡，从事力所能及的富业。城市老年人没有可以劳动以自给自足的土地，每月几十元养老钱，根本无法生存。因此，在推进城乡居民养老保障时需要考虑城乡差别。

中国社会结构的这种弹性还可以用来分析户籍人口的城镇化率。进城农民工，年轻时进城，希望通过努力和运气可以在城市体面安居。但当前中国经济发展阶段决定了绝大多数进城农民都无法获得体面安居的就业与收入条件。好在农民工进城时，他们的父母仍然在农村务工，务农收入不多，却足以解决温饱问题。年轻人进城，赚了钱最好，赚不到钱无所谓，可以养活自己就行。等到生儿育女，有了压力，他们变得节俭，考虑长远。运气好则逐步成为城市的一分子，甚至将年老父母接到城市里来。运气不够好，就将子女送到农村父母那里养，夫妻一心一意在城市挣钱，将人生希望寄托在子女身上，他们并无沉重的赡养父母的经济压力。到了中年仍不能在城市体面安居，他们就开始考虑返乡了。虽然能在城市体面安居最好，但若不能在城市获得起码的体面生活，他们就宁愿选择返乡。

换句话说，正是农村的存在，正是土地在农民手上，农民通过“以代际分工为基础的半工半耕结构”，获得了在城乡之间进退往返的自由空间。若失业农民工无乡可返，国家就必须为他们提供失业保险，若国家不能提供如此庞大数量人群失业保险，这些人就无法生存，就会社会失序甚至政治动荡。显然，可以容纳无法进城农民且可以让进城失败农民返乡的制度的存在，使中国社会结构具有极大的弹性，可以应对各种危机冲击。农村成为了中国现代化的稳定器和蓄水池。中国城乡之间存在着对农民的保护性结构，这样的结构使中国社会结构保持了弹性，使国家有能力相对自主地分配经济增长剩余，从而使中国可能走出中等收入陷阱。

当前的城乡二元结构并不限制农民进城，农民能否进城和在城市安居主要不再是制度问题，而是他们能否在市场经济寻找到机会的问题。或者说，当前农民能否进城的唯一障碍是他们有无可以在城市体面安居的就业与收入条件。但城乡二元结构却仍然限制城市人下乡，限制资本下乡，比如城市人不能到农村买农民的房子。

有人说，不让城市人下乡限制了资源的有效配置，不是市场经济行为，会降低社会资源配置的效率。问题是，当前农民的住房、宅基地和土地承包经营权究竟是市场经济的生产要素，还是兼有农民的基本保障和社会保险？若是农民的基本保障与社会保险，则基本保障能否自由交易？显然，基本保障是不能自由交易的，因为这是底线生存。城市人到农村买房子，是因为要为过剩资本找到储值手段，或要在农村多一个休闲去处，而对农民来讲，一旦他们失去农村住房，他们进城失败就不再能返乡，他们就失去了安身立命的根基。不是一个农民，而是在当前中国经济发展阶段，绝大多数农民都不可能在城市体面安居，农民失去返乡退路，中国当前的弹性社会结构也就不存在了。在城市这块狭窄局促空间中，激烈的不同人群、不同阶层、阶级之间的冲突也就会习以为常。那个时候，因为失去了农村这个中国现代化的稳定器和蓄水池，再谈走出中等收入陷阱就没有可能。

我们一定要认识到，当前的城乡二元结构不再是剥削农民的结构，而是对农民的保护。这一保护性结构是中国社会结构至今仍然可以保持巨大弹性的关键。一旦不再有保障性的城乡二元结构，一旦作为农村基本保障和社会保险的农村宅基地、住房和土地承包经营权被当作了财产，可以拿到市场上交易，则进城失败的农民就失却了退路，中国在发展进程中再出现任何一次危机，都会有一个巨大的缺少弹性的结构性力量来加强其烈度，其结果就是，中国社会将陷入不同群体不同阶层发生冲突的中等收入陷阱中。