政策与管理

社会治理创新要处理好五个关系

□ 向春玲

总结我们改革开放以来社会管理、社会治理的实践，在当前我国社会转型过程中，社会治理创新要处理好五个关系。

处理好政府与社会的关系

2013年党的十八届三中全会提出创新社会治理体制。“管理”与“治理”一字之差，但体现了我们党在社会管理理念和方式上发生了根本性变化：从主体上来看，“管理”更多的是政府和国家对社会公共事务进行强制性的管理，而“治理”除了国家和政府之外还强调社会力量，例如十八届三中全会强调社会治理“要坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”；从方式上来看，除了行政的管理，还要加强法治建设、思想道德建设、诚信体制建设、信息化管理、舆论引导、心理疏导、人民调解、基层社会自治等多种方式进行有效的社会治理；从方向上看，传统的管理是单向式的、从上至下的管理，而社会治理强调的是双向的互动。政府制定公共政策时要与不同的社会群体进行沟通、协商，是双向的互动模式，治理概念更多强调公共利益最大化。当前，创新社会治理，除了政府转变职能，还要加快实施政社分开，发挥事业单位、人民团体、群众团体和社会组织的协同作用。在当前我国社会组织还不完全成熟的情况下，要注重培育和引导社会力量，就像改革开放初期我们培育和发展非公经济组织一样，我们也要培育和发展社会组织，同时也要加强对社会组织的监督和管理。社会组织要加强自律机制的建设，加强专业化的社会工作者队伍建设，提高服务社会的能力。

处理好管理与服务的关系

政府既有管理的职能，又有服务的职能。管理是政府通过法律和行政制度对公共事务进行管理，为人们的生产和生活提供良好的环境，体现了政府的责任、义务和担当。服务是政府为社会提供国家安全、社会安全以及包括教育、医疗、社会保障等公共服务产品 。社会治理的目的是最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素。良好的公共服务是政府的基本职能，也是政府职能转变的方向。我们要正确看待管理和服务的关系，寓管理于服务之中，在管理中体现服务，在服务中实现管理。当前我们不仅要加快服务型政府建设，同时还要推进公共服务方式的创新。在政府公共服务资源不足的情况下引进市场力量，推进公共服务社会化，实现公共服务均等化。通过切实为群众服务，提高我们社会治理的质量和水平。如果我们通过真心实意为群众办实事 、办好事，时时处处、切切实实关心群众生活 、满足老百姓各种合理的需要，老百姓对我们的工作满意，这在一定程度上实现了我们社会治理的目标。

处理好法治与德治的关系

自从有人类社会以来，法治与德治就是相互联系、相互补充、相互促进的社会治理的方式和手段。道德是人的行为价值取向，法律是人的行为底线，两者相得益彰，相互补充，共同维护社会的秩序，推动文明的进步。

党的十八届三中全会指出，坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。党的十八届四中全会明确提出了全面推进依法治国的总目标，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。为此，要加强社会领域的立法工作，做到社会治理有法可依；增强司法的权威性，做到有法必依；规范执法行为，坚持执法公平，切实维护群众的合法权益；加强全民法制教育，提高全民遵纪守法的意识。同时，社会治理创新要加强道德规范建设，强化道德对法治文化的支撑作用。强化道德规范社会行为、调节利益关系、协调社会矛盾的作用。强化道德对公民的教化作用。如果公民缺乏基本的道德意识，缺乏社会公德、职业道德、家庭道德，这个社会将会矛盾丛生。为此，在推进国家治理和社会治理的过程中，我们要大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，提高全民族思想道德素质，为依法治国创造良好人文环境。

处理好维稳与维权的关系

维护社会稳定的关键是协调好不同利益群体的关系，本质上是维护好群众的合法权益。维稳只有建立在对人民群众的基本权利得到确认与保护的基础上，才可能是长久而稳固的。只有把群众合理合法的利益诉求解决好了，群众对我们的工作满意，社会才能更加和谐与稳定。维权是通过法治和各种具体维权制度建设来实现的，我们要把群众合理合法的利益诉求解决好，强化法律在化解矛盾中的权威地位。因此，要加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，加强法治化维权机制的建设，把绝大多数纠纷吸引到法律调解和诉讼中来，通过不同法律诉讼使矛盾纠纷得到及时有效的化解，从而切实地维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，实现更加和谐的维稳。领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾、推动发展、维护稳定能力。建立健全各种保护群众权益的体制和机制。例如：健全合理的收入分配制度，要使劳动收入占第一次分配的比重逐步提高；要建立覆盖城乡的社会保障制度和救助制度，要使人民群众在养老、医疗、劳动就业、子女入学等方面无后顾之忧，建立健全信息公开发布制度，要保证信息公开透明、及时、准确。加强制度化维权机制建设。建立健全群众利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。要让群众的合理诉求找到制度化的表达渠道，只有公民的基本权利得到了有效的保障，才能实现更有效的维稳。

处理好活力与秩序的关系

秩序代表着社会的有序、和谐与稳定，良好的秩序为人们创造力的迸发和潜力的发挥提供基本前提，只有在良好的社会秩序下才能培养健康的社会活力，秩序主要通过法律、制度和道德来规范社会各主体的行为。活力则蕴含社会生活的丰富多样性，是社会各群体创造力的竞相迸发和个人潜力的充分发挥，体现了人类社会进步的动力与人类文明的可持续性，它主要是通过深化改革与社会公平的激励机制来实现的。新中国建立以后，我国的社会治理经历了三个历史阶段，在计划经济时代，政府通过单位制、居街制和人民公社制度实行全员的行政化管理，那时我们的社会治理是秩序有余而活力不足，致使我国的国民经济滑向崩溃的边缘；1978年改革开放以来，从经济体制改革走向全面的改革，由沿海到内地，由南向北的改革一浪高过一浪，中国的活力得到释放，人的勤劳致富的潜能得到充分的发挥。这时期是活力有余但是秩序不足，由于市场经济发展很快，人们的利益意识得到强化，但是社会体制改革和法制建设的滞后，道德规范实施不力，社会失去秩序，道德滑坡，参假制假，食品不安全等现象突出。2011年之后，中央提出加强和创新社会管理。十八届三中全会提出创新社会治理体制，我们的社会进入到一个新的历史时期：建立科学有效的社会治理体制，既让社会充满活力，又要让社会稳定有序。构建一个活力与秩序相统一的社会，需要我们一方面加强法治和道德建设，改革那些不适应经济社会发展新常态的制度，维护社会秩序，另一方面，需要我们以巨大的政治勇气和智慧继续全面深化改革，建立公平的竞争机制和分配制度，完善社会保障制度，努力改善民生，解除人们的后顾之忧，建立有效的激励机制，进一步释放社会的活力，让人们的创新活力充分涌流，让人们参与发展的动力竞相迸发 。

以合作化为动力推进落后地区精准扶贫

从落后地区贫困农户情况看，要激活内生动力，关键是要提高贫困农户的生产能力。这需要推动五个方面的建设，即大力推进农村合作化建设、大力推进农村规模化建设、大力推进农村社区化建设、大力推进特色化建设、大力推进生态化建设。其中，核心是推动合作化建设。

□ 范　鹏　宋圭武

消除贫困，核心是扶贫要精准，精准扶贫，关键是要激活内生动力。通过对落后地区的调查研究，笔者认为，推进农村合作化建设，不仅对于解决贫困问题，而且对于整个农村发展，乃至对于整个国家发展，都具有重要而深远的意义。

落后地区致贫原因分析

从落后地区贫困农户实际情况看，贫困主要有如下原因。

小而分散的生产方式是基础原因。和发达地区相比，落后地区贫困农户普遍的生产方式特征是：一是生产规模的小型化。平均人均耕地一般只有1—2亩左右，家庭人口一般5人左右或更少，家庭主要劳动力有1—2人。这种小规模经营方式，无法体现规模经济优越性。二是生产工具的简易化。从调查可知，贫困户几乎每家仅有农用运输车一辆，极个别家庭也有如粉碎机等农用机械，剩余就是以劳力和畜力投入为主。三是生产经营的分散化。几乎所有贫困农户都是以家庭为主独立分散经营，家庭更多是直接面对市场，很少与有关企业建立经济联系或与合作组织建立经济联系，比如订单农业等。生产分工也是基于家庭成员的内部分工，没有体现社会大分工的优势。四是生产风险的最小化。落后地区贫困农户大多缺乏风险意识。从他们的实际生产行为看，更多是追求风险最小化，而不是收益最大化。五是生产效益的低下化。通过更多的贫困户调查可知，贫困农户来自农业的收益和打工收益相比，总体在1/2到1/10区间的居多，也就是说有些贫困农户农业劳动的收益甚至不到打工收益的1/10。这种农业劳动效益低下的格局，其直接的结果是农村土地的撂荒。贫困农户上述五个生产方式特征，导致农户只能是一种维持简单再生产的格局，甚至有时连简单再生产也维持不了。



疾病是很重要的致贫因素。对一个4—5人的小家庭来说，一个人得病，不仅本人丧失了劳动力，还需要家里人照顾。所以，一个人得病，家里损失的劳动力往往是2—3人。另外，虽然目前国家实行了合作医疗和大病救助制度，一般农户也能至少报销70%以上费用，但这解决不了根本问题。从各地调研数据看，除个别地方外，大部分地方疾病致贫所占比例都在30%以上，甚至达到85%以上的比例。

因学致贫也是一个重要因素。目前，一个大学生一年的学杂费各种开支，基本上是一个农户一年或半年的货币总收入，对贫困农户而言，有的甚至是几年的总收入，这是一笔沉重的负担。一个农民家庭的孩子考上大学，也就意味着这个家庭贫困的开始。

因婚致贫。目前，落后地区农村彩礼价格普遍在10万到20万之间。对于一个贫困家庭来说，10万—20万的彩礼必然导致家庭负债累累，陷入更加贫困的境地。

因缺劳动力、缺技术、缺资金致贫。这种情况在落后地区也普遍存在。此外，还存在因道德堕落致贫。道德堕落有多种情况。比如懒惰、赌博、吸毒、婚外情、犯罪等。

推动合作化建设 完善社会保障机制

从落后地区贫困农户情况看，在上述致贫因素中，要激活内生动力，关键是要提高贫困农户的生产能力。需要推动五个方面的建设，即大力推进农村合作化建设、大力推进农村规模化建设、大力推进农村社区化建设、大力推进特色化建设、大力推进生态化建设。其中，核心是推动合作化建设。

推进农村的合作化，或是贫困户的合作化，需要破解两个困境。一个是市场困境。因为市场具有盲目性和自发性，靠市场自发推进合作，将是一个漫长的过程。另外一个是人文困境。中国农民善分不善和，这是农村社会建设合作最大的人文困境。为此，需要国家或政府力量进入。一是国有资本直接进入农村私人企业，建立股份制企业，让企业充分成为带动农村经济发展的龙头。二是国有资本进入农村合作社，建立股份制合作社，让农村合作社真正发挥带动农户的作用。三是国有资本直接建立国有农场。这三种途径，最直接有效的是建立国有农场。为此，建议落后地区农村考虑一个乡镇办一个国有农场，让国营农场成为带动农村经济或解决贫困问题的火车头。同时，国营农场要实现真正的民主管理和科学管理。

在大力推进农村合作化建设的同时，国家还需要进一步健全和完善各种社会保障制度。合作化是脱贫致富的火车头，各种社会保障制度是底线保护网。如何构建社会保障制度，需要针对不同原因制定不同的制度保障体系。对于先天不足导致的贫困，最常规的办法是健全社会救助制度，靠社会救助制度让这部分人享受到基本生活待遇。对于因学致贫，建议有关方面进一步研究和健全贫困生上学救助制度。对于因病致贫，建议有关方面进一步研究和健全医疗保险和医疗救助制度。通过医疗保险和医疗救助制度，对一些患病家庭给予一定的生活补助。

发展之路

有感而发

将科学应对人口老龄化明确为一项基本国策，并把实现“健康老龄化”和“积极老龄化”纳入国家和地方政府发展战略之中，用以指导相关制度建设和国家中长期规划及相关产业的发展，并采取更为有效的综合应对行动，真正将人口老龄化转化为促进国家健康持续发展的长期有利因素。

科学应对人口老龄化

□ 李志明

人口老龄化是经济社会发展进步的产物，也是21世纪人类社会共同面临的重大课题。近年来，我国人口老龄化发展态势迅猛，呈现出人口老龄化速度快、老年人口规模巨大、城乡倒置和区域发展不平衡以及未富先老等特征，形势相当严峻。一方面，这是由于生育水平快速下降以及人口预期寿命快速延长；另一方面，上世纪五六十年代生育高峰期出生的大量人口近年来不断进入老年行列，对人口老龄化趋势加快起到了很大的影响。此外，城镇化和出生人口性别比例失调等因素也间接地对人口老龄化起到了较大的推动作用。

明确将科学应对人口老龄化上升为基本国策。人口老龄化作为一种不可逆转的客观发展趋势，对人民生活、经济建设、社会发展具有全局性、长期性、重大性影响。快速发展的人口老龄化与经济体制转轨、社会结构转型、文化观念转变、利益结构调整相叠加，给我国发展带来的影响将是全面、持久而深刻的。科学应对人口老龄化已经成为关系国计民生和国家长治久安的重大战略性问题，必须引起举国上下更高程度的重视。因此，有必要将科学应对人口老龄化明确为一项基本国策，并把实现“健康老龄化”和“积极老龄化”纳入国家和地方政府发展战略之中，用以指导相关制度建设和国家中长期规划及相关产业的发展，并采取更为有效的综合应对行动，真正将人口老龄化转化为促进国家健康持续发展的长期有利因素。

加强老年人权益的法律保障。老年人问题，特别是老年人权益保障问题，是应对人口老龄化过程中的一个重大问题。解决这一问题，不能仅仅依靠制度安排，还需要强有力的法律保障。目前，我国老年人权益保障中存在着不少现实问题亟需解决：一些农村青年子女敬老养老意识淡薄，一些家庭或养老机构还存在虐老行为，老年护理中的意外伤害事件不时发生，实践中对“三无老人”等特困老人和入住养老机构的老人难以进行有效监护。对此，应当将老龄工作纳入全面依法治国战略中，通过立法制定完善的老龄法律体系，为老年人维权提供更加清晰的法律依据。当务之急是宣传、督促贯彻落实《老年人权益保障法》，尽快完善老年人监护制度等。

重视人力资本投资，提高劳动生产率，增强应对人口老龄化的经济基础。保持经济持续增长是应对人口老龄化的根本保障。为此，必须重视人力资本投资，加强教育、培训和研发投入，并深入实施创新驱动发展战略，不断提高劳动生产率。一是要高度重视教育，特别是职业教育和终身教育，通过教育提升人力资本。二是重视培养研发领域高端人才，加大研发费用投入。三是深入实施创新驱动发展战略，促进新科技、新技术迅速转化为现实生产力。

渐进式延迟退休，开发利用老年人力资源、降低养老负担。改革退休制度，根据“寿命更长、工作更长”的原则，采取“女先男后、小步渐进，辅之以激励式弹性退休政策”的方式延迟退休年龄，一方面，延长个体生命周期中的劳动工作年限，提升生命价值的社会贡献度，增加人生中创造财富的时间，在宏观上增加劳动力资源供给；另一方面，缩短个体生命周期中领取养老金的时间和退休后的闲暇时间，缓解并适度抵消人口老龄化对经济社会发展的压力。在激励式弹性退休政策方面，可以考虑以当期法定退休年龄为基准，实行“每提前退休一个月，降低一定比例的养老金；每延迟退休一个月，提高一定比例的养老金”的养老金调整政策。

改革完善老年社会保障制度，保障好老年人口的福利需求。改革完善老年社会保障制度，在发展理念上应强化应对人口老龄化导向，增强公平性、适应流动性、保证可持续性，构建适应老龄社会要求的社会保障制度。在运行机制上，应强化政府、企业、家庭和个人的责任共担机制，构建多支柱的社会保障制度。在资金运作上，在资本经济和实体经济协调发展的框架下，加强金融创新，促进社会保障基金的保值增值，确保社会保障制度财务收支的长期均衡。具体而言，在养老保险制度方面，进一步完善各项基本养老保险制度，积极发展职业年金、企业年金、商业养老保险，适当提高老年生活保障水平，促进老年人共享经济社会发展成果。在医疗卫生方面，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，建立和健全老年医疗服务体系，将优质医疗资源向老年人方便可及的基层卫生服务机构有序有效下沉，为老年人提供综合连续的健康服务，支撑“健康老龄化”战略的实施。在长期护理制度方面，有必要借鉴德国、日本、韩国等国的经验，尽快建立长期照护保险制度，满足失能半失能老年人的护理需求。在实施过程中，高度重视家庭在长期照护中的作用，不断加强居家服务提供，引导老年照护服务回归家庭。