政策与管理

构建全民参与的共建共享格局

构建全民共建共享格局特别需要关注平衡问题。达成平衡的关键在于构建激励机制。激励健全与否直接关系到全民参与的积极性以及共建共享机制的有效性和持久性。因此，健全激励机制是构建全民共建共享格局的关键因素。

□ 周红云 宋学增

构建全民共建共享的社会治理格局是党的十八届五中全会关于加强和创新社会治理的一项重要战略部署。明确落实全民共建共享的理念首先需要加强理论研究。

现代社会治理的复杂性是构建全民共建共享格局的基本原因。解决社会问题，满足社会需求，创造社会价值既是社会治理的逻辑起点，也是社会治理的最终归宿。社会问题的复杂性、社会需求的多样性和社会价值的多维共享性，导致社会治理领域内的问题日益呈现出复杂、多样且动态的特征。面对复杂多样动态的现代化社会，无论是政府、市场还是社会领域都无法单方面解决复杂的社会问题和满足多样化的社会需求。复杂性隐含着对参与主体多元化的需求，回应复杂的社会问题需要由包括政府在内的公共机构、企业、市场组织、社会组织、民间团体、社区乃至公众个人等共同参与。

然而，相比社会治理的复杂对象和层出不穷的问题，可供使用的治理资源，无论是人财物还是信息都是有限的。在社会治理实践中，信息不对称问题一直是令人困扰的治理难题。我国食品安全行业多、小、散、乱、差的状况之所以增加了监管的困难，根本原因在于食品安全信息不对称，从而造成政策实施中的空白。研究表明，通过引入其他政府机构、消费者及其他团体参与食品安全治理过程，有助于减小信息方面的劣势。可见，现代社会治理的复杂性是构建全民共建共享格局的基本原因。

正确理解“全民、共建、共享”的意涵是构建全民共建共享格局的前提。在阐明了构建全民共建共享格局的原因和重要性之后，如何准确认知“全民、共建、共享”的意涵，就变得尤为重要。

首先，从国家治理体系的构成来看，政府、市场与社会是现代社会的三大领域。以此来看，“全民”的范畴应该从政府、市场与社会这三大主体作为整个社会的结构性力量的角度加以阐释和理解。它既包括以政府为核心的公共组织、公共机构及其工作人员，也包括企业为核心的市场主体、企业机构及其从业者，还包括广阔社会领域内的社会组织、社区、家庭和个人等等。

其次，无论是“共建”还是“共享”，最重要意义在于过程的参与，即通过参与实现过程共建，通过参与实现过程共享。从一定意义上说，全民共建共享，本质上是全民在社会治理的全过程、全流程参与。也就是说，不同领域内的主体和力量，基于各自的领域、角色和诉求，为追求社会的公共利益，共同参与到社会治理过程中，承担着不同的权责分工并发挥着独特的功能，这构成了共建共享的主旨意义。

总之，构建全民共建共享格局，需要破除理念上的误区和认识上的偏差。一方面，作为一个囊括现代国家治理参与主体的广义概念，“全民”是体现政府、市场与社会三大治理主体作为结构性力量的整合，既要消除狭义理解，也要破除“非官即民”的二元思维，必须充分认识到政府、市场和社会在社会治理实践中所扮演的必不可少的角色。另一方面，“共享”不是片面追求改革成果的平均分配过程，而是致力于实现公共利益、公共价值和公共精神共享的社会治理过程，因此必须避免和消除平均主义的旧观念，要求政府、市场和社会等治理主体秉持公共精神、恪守公共价值、致力公共利益，在构建起社会有机共同体的基础上实现社会治理成果的共享。

健全激励机制是构建全民共建共享格局的关键因素。全民是一个涵盖政府、市场和社会三大领域的各类各样的主体和力量的广义概念；共建共享是全过程、整流程和各环节的有效参与、角色分工和权责担当；机制则是一种多元主体、多种力量和多样工具分工合作、配对衔接与良性互动的整合性规则和力量。通过精细且完备的机制敷设，实现全民在社会治理全过程的共建共享，达成政府、社会和市场中的所有主体和各种力量的合作共治，逐渐成为一种共识。

然而，在全民共建共享治理格局中，尽管政府、社会和市场中的所有主体和各种力量是一种“合作共治”关系，但是地位、权责与作用并不相等。由此引出了构建全民共建共享格局特别需要关注的平衡问题。一方面，党委政府是社会治理的天然主角，享有天然的公共强制力，具有无可比拟的优势；另一方面，社会治理问题的复杂、多样且动态的特性又需要相对弱势的社会、市场和公众的参与，并发挥积极的功用。维持这种非对等的合作关系与互动局面需要高超的平衡术。可以想见，它只能是一种动态的、波动式的、长期均衡的平衡。在这个过程中，最重要的是认识到，达成平衡的关键在于构建激励机制。激励健全与否直接关系到全民参与的积极性以及共建共享机制的有效性和持久性。因此，健全激励机制是构建全民共建共享格局的关键因素。

创新激励设计，迈向全民参与的社会治理共建共享格局。倡导全民参与，同构共建共享，重中之重是激励设计，理念、物质缺一不可，平台、制度同等重要。具体来讲，需要创新六个方面的激励设计。一是建立重大公共事务全民参与的全链条机制。建立健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。二是建立重大社会治理难题全民参与的全覆盖机制。在人民群众关注度高、涉及切身利益的重大社会问题的治理中，须从出台（事前）、执行和监督（事中）、评估（事后）的全链条，发动社会和群众连续性和系统性的有效参与，改变以往社会治理难题解决由政府部门单向管理，大包大揽反而吃力不讨好、效果不明显的局面。三是健全全民组织化参与社会治理的渠道、平台和网络体系。积极开展全民参与社会治理的平台建设，拓展全民参与渠道，加强组织化引导，构建全民参与社会治理的网格化体系。四是健全全民参与社会治理动力的利益引导机制。以利益导向为主，形成全民参与的驱动机制。五是建立全民参与社会治理的立体化宣传动员机制。广泛运用报纸、电台、电视等传统媒体和微博、微信、网站等新网络媒体的宣传平台，深入普及全民参与的理念。六是建立全民参与社会治理的统筹协同机制和考核评价机制。全民共建共享的社会治理格局是一项系统工程，党政各部门的积极统筹、协同配合至关重要。激发各相关部门的协同配合，最重要的是建立全民共建共享格局的考评制度。根据参与事务的不同目标，制定全民参与共建共享的考核评价办法，形成可操作性的考核指标，发挥指挥棒和风向标的功能。

实现全面小康 保持中高速增长须

□ 窦 皓

如期全面建成小康社会，很重要的一个要求就是保持经济中高速增长，经济结构迈向中高端水平。改革开放30多年的经济高速发展，使我们实现了总体水平上的小康，但其他领域与经济发展不协调，尤其是资源环境所付出的巨大代价，使得这个小康还是不全面的。尤为根本的是，至今仍有5000多万人尚未脱贫。在第十三次中央财经领导小组会上，习近平总书记特别强调“扩大中等收入群体，关系全面建成小康社会目标的实现”，其体现出的重要思想乃是要在新的发展水平上进一步缩小贫富差距。“全面脱贫”与“扩大中等收入群体，进一步缩小贫富差距”，也进一步规定了全面小康的新内涵，两者缺一不可。

全面建成小康社会，需要一定的经济增速支撑。中国经济处于新常态的一个主要特点就是经济增速由高速向中高速转换，处于增速换挡的节点上。全面建成小康社会并不意味着不要经济速度，而是要高质量、没有水分的经济增长。

我国是新兴的发展中国家，发展到今天这个阶段，面临着所有新兴国家同样面临的问题，那就是能否成功跨越“中等收入陷阱”。纵观世界，有的国家跨过了，有的则没有过去。就我们这样一个有13亿多人口的大国而言，如果能成功迈过这道坎，那将是一件不得了的事情。所以，我们仍然要保持经济中高速增长，以确保跨越“中等收入陷阱”。经过多年经济高速增长后，速度降下来是规律。这就像一个人长跑是不能长时间处于冲刺状态一样。2015年以来，人民日报先后三次刊发“权威人士”对经济工作的谈话，第一次谈话的题目叫作《五问中国经济——权威人士谈当前经济形势》，讲的就是这个规律。第二次谈话讲的是在这样的规律面前成功跨越“中等收入陷阱”应当采取的措施，题目是《七问供给侧结构性改革——权威人士谈当前经济怎么看怎么干》。第三次谈话则是针对经济发展的现状，以高屋建瓴的战略定力再次深入阐明经济形势和战略对策。笔者以为，这三次谈话应当引起高度重视，综合起来学习和领会。

总起来讲，这三次谈话有这样几层意思：一是经济运行的总体态势符合预期，但经济运行的固有矛盾还没有缓解，经济L型的走势是一个阶段，不是一两年能过去的。二是“退一步”是为了“进两步”，即使不刺激，速度也跌不到哪里去，要保持战略定力，多做标本兼治、重在治本的事情，避免用“大水漫灌”的扩张办法给经济打强心针。三是当前及今后一个时期，供给侧结构性改革必须作为主攻方向，要优化资源配置，培育新动力、形成新结构。一句话，我国经济进入新常态，结构调整是一个绕不过去的坎，是一场绵绵用力、久久为功的持久战。

至此，我们可以得出以下的结论，我们不是不要保持一定的经济增速，而是不能走回老路，不能追求没有质量和效益的增速。只要我们切实贯彻五大发展理念，主动而不是被动地、深入而不是表面地、创造而不是机械地贯彻落实中央精神，毫不动摇地聚焦全面深化改革特别是供给侧结构性改革，我们就一定能在全面建成小康社会，成功跨越中等收入陷阱，实现中华民族伟大复兴的中国梦。

发展之路

嵌入式养老的社区营造与治理

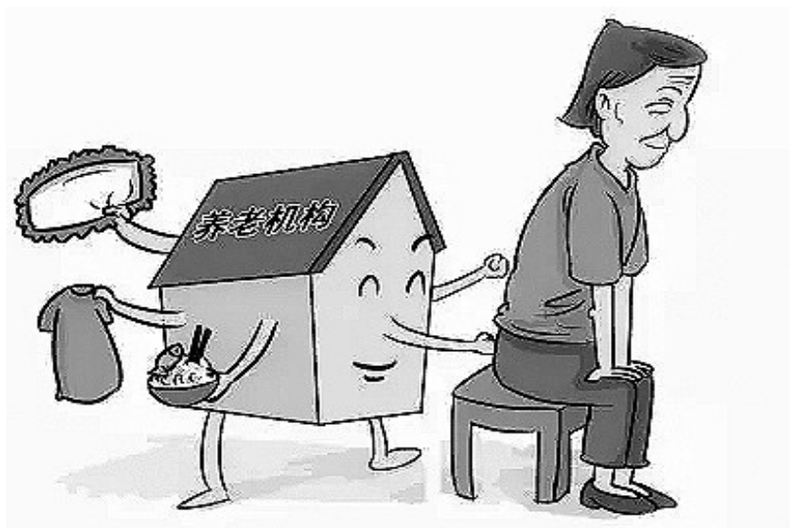
□ 张晓杰

快速与深度老龄化的到来迫切需要大力发展社会化养老，而嵌入式的社区居家养老能有效满足“养老不离家”的现实需求，同时也能有效缓解养老机构资源不足的窘境。嵌入式的优势在于“设施是微型的、运营是专业的、功能是多元的、服务方式是嵌入社区老人身边的”，由于其兼具小规模、多机能、专业化的微型养老服务功能，能有效衔接居家养老与机构养老模式，已成为许多地区尤其是老龄化形势严峻地区探索发展社区养老服务的典型模式。

受阻困境

作为一种创新型的社区居家养老模式，将小型化养老机构嵌入到社区，实现以老人为中心就近养老的目标，在实际开发过程中仍然困难重重。从被嵌入的社区来看，一方面，将社区的公共资源配套成养老服务设施，挤占了社区的公共空间，易对社区的公共事务与居民生活产生影响，尤其是以养老企业为运营主体，在居民楼间进行改造、经营更易与社区住户产生矛盾；另一方面，受固有观念影响，居民对养老设施存在着“脏、乱、差”的印象，同时对高龄老人和死亡具有一种规避情绪，对养老机构的设置有邻避效应，甚至认定居住区的房价会因为嵌入一个养老设施而下跌影响自身利益等因素考虑，易造成嵌入式机构在开发建设过程中常常招致居民的强烈抗议，很多嵌入项目难以完成。从嵌入机构的运营要求来看，不仅需要满足一定的服务门槛，同时受到社区用地限制、建设资金限制、规模限制等影响，其前期投入较大，成本回收周期较长，为了能够持续运营，必须要多家连锁经营才能打平收支流。因此，如何建立社区、嵌入机构与居民之间的协调关系，通过一定的政策配套保障嵌入式养老机构能够扎实落地、顺畅运行是嵌入式社区养老模式面临的一大挑战，这需要对“嵌入”进行深入的解读。

社区嵌入式养老，是将社区生活场所与小规模的养老场所这两个有着不同价值取向的子系统有机结合在一起，一改以往“居”和“养”隔离的社区状态，使社区内老年人的生活和养老两种需求同时得到满足，并能够融入到社区整体环境空间之中，营造安全、稳定、可持续的社区养老模式。“嵌入”涉及三个关键要素。其一，关系要素，即如何处理好与社区的关系。微型社区养老服务机构作为嵌入者，与社区作为被嵌入者，两者之间搭建关系网络，并能赋予嵌入者在社区中的一定身份、行动规范与限度等等，借此构建两者间的关系粘连与信任。关键之处在于精准把握服务半径范围内的社区养老需求取向，牢牢植根于社区现实环境与服务社区老人的双重目标之中。其二，动力要素，即能否找准自身的布局与功能定位。作为微型养老服务机构，虽然规模小，但应具备多功能的服务特性，涵盖生活照护、康复护理和医疗卫生的多重功能，为社区服务圈内的全龄段失能、失智老人提供一站式复合服务，其根本目的是让老人在熟悉的生活环境中享受专业的养老服务。即这一模式的定位是以社区为载体、功能嵌入、多元化运作、市场化运营与整合周边养老服务资源，满足老人就近养老，实现养老服务的专业化、个性化与便利化。其三，互动要素，即是否构成稀缺性资源。当老年人口增加，社区需求增多，这需要社区各主体间的互动，整合养老资源，以形成小型、就近、便利的老年人服务网络，每个服务网点便成为稀缺性资源，尤其是随着老龄化不断加深，需求激增之时，能实现“让老人在社区就可以享受到高质量、专业化的养老护理服务和设施”这一目标的微型机构，一定会成为备受瞩目的稀缺性养老资源。稀缺性是与多功能密切关联的，若能建立全方位、综合性的“居家—社区—机构结合”的服务模式，提供日间照料、康复护理等服务满足周围居民的养老需求，这是关键的一步。



推进方略

前瞻性的规划与适老性改造计划是嵌入式养老成功的保障，但对于成熟社区而言，更为重要的是社区营造与协同式治理，而营造与治理的关键因素在于以下几个方面。

打造关系模块。老龄化是一个连续性的过程，老年人的主要活动场所和生活空间大部分沉淀在社区，对社区有很强的依附性，在社区能够养老也是老人的期望。依据老人的身体健康状况及家庭照顾人力资源的不同，以社区为平台规划不同的照顾模式，对于健康老人凸显“关怀”优势，对依赖医疗资源及较多专业照料的疾病老人要凸显“医护”优势，促进社区养老机构与社区老人形成“强嵌入性”，把专业化服务辐射到每一个有需求的家庭，形成家庭养老与社区养老的“强关联”模式。

聚集资源优势。嵌入式的社区养老机构可以提供政府补贴型服务与市场化有偿服务，以同时满足一般养老需求与个性化养老需求。社区除了落实政府补贴的基本养老服务供给之外，还有更大一块是挖掘市场整合资源，充分激活社会网络资源，利用市场利益导向机制引入专业护理强的上门连锁服务机构，以弥补养老护理服务的短缺与不足。

重视分工协同。由于嵌入式养老模式的特殊性，社区主体与养老运营主体两者在具体的责任分配上存在协调难题。故应在社区养老运营主体与社区之间，建立一套明确分工、协调合作的协作机制尤为迫切。一方面，社区与嵌入式养老机构必须把维护老年人的健康权益作为一项共识，以老人为中心；另一方面，签订两个主体的合作协议，明确规定责任分工、服务内容、受众范围、养老设施的使用与维护等等方面的具体内容，两者相互扶持、相互监督，积极协调运营中的矛盾，把嵌入式养老落到实处。积极引入第三方服务评估机制，以负责监督与考核嵌入式养老服务提供的过程与质量，并进一步作为政府是否扶持与补贴优惠的评判标准，提高嵌入式养老服务的专业化水平。

基层治理

如何健全容错机制

□ 程 晨

作为“加强政府自身建设，提高施政能力和服务水平”的创新举措，容错机制的现实合理性基于两点：对行政不作为现象可期待的改善效果、行政问责中的过错与责任相适应原则。先进的理念还需配以健全的制度才能共取实效，就目前各地的制度创设而论，在适用对象的区分性、内容分类的科学性、程序规定的严格性、评判主体的专业性、评判标准的科学性、制度的配套衔接性等方面还有较大的可提升空间。

容错机制在适用对象上宜区别对待决策行为和执行行为。制定政策方案是一项宏观性强、前瞻性强的活动，从时序逻辑上抽象地看都是站在当下指向未来；尤其是带有探索、创新性质的政策，无成法可搬、无经验可循，难度大、风险高；最重要的是容错制度的本旨是鼓励“改革创新者”，而改革创新多是在决策活动中体现。因此，决策活动才是容错机制的主要适用对象。而执行命令、任务的行为比较具体、现实，且多为职责范围内反复进行的经常性活动，出错的原因多是实际操作中的渎职、懈怠。

容错机制宜对申请条件和评判标准作出区分。前者决定行为人是否具备启动容错机制的资格，是一种“形式审查”，重在判断客观要素；后者决定行为人能否得到免责减责的结果，是一种“实质审查”，重在判断主观过错。申请条件一般满足列举之一即可，而评判标准则需同时满足所有列举。目前各地创设的制度绝大多数将两者混作一谈，以致出现了在同一地区，上级政府的制度中“同时满足以下条件”的规定到了下级政府的细化规则中变成了“满足以下条件之一”这种明显错误。

容错机制宜严格程序规定，并增加事前程序和事后程序。程序规定不能是在“申请”“核准”“认定”等名目下寥寥数语说一下申请对象、核准时限、几种结论等这么简单。准确地说，这些应该称为“步骤”或者说“环节”，而不是法律意义上的“程序”。严格的程序要在这些步骤之下规定具体的操作细则。另外，还应增加事前程序如风险声明等，以“有言在先”的方式主动要求更严的监督。增加事后程序如一定范围内的公示、通报等，以“公开在后”的方式增加容错免责的公信力。

容错机制在评判主体和评判标准上宜增加提升科学性、专业性、精准性。以纪律检查机关和行政监察机关作为主要的评判主体应无疑义。但鉴于可能有一些决策事项具有较强的科学含量和专业性质，应保留引入专业人士力量或至少是上级业务领导、指导机关力量参与评判的可能性。此外，宜规定必要的证据规则、精细的性质分类和程度等级，这无论是从降低评判主体工作难度的角度考虑，还是从压缩评判主体自由裁量权的角度考虑都是必要的，还能尽量保证行为人得到公正、公平的判定。

容错机制宜与其他行政法制制度配套衔接，或参照其他制度的成熟经验。首当其冲的就是与政府工作报告中明确规定的纠错机制配套。改革创新的形势需要容错机制包容领导干部，责任政府的理念要求纠错机制维护社会公益，两者必须配套并行。容错机制还要和行政问责机制衔接，尤其是和不作为问责衔接。容错机制还可借用重大行政决策程序规定中现成的制度，将后者规定的立项论证、成本效益分析、可行性研究、风险评估、公众参与、合法性审查、实施后评估这些环环相扣的严格程序作为审查重点，只有领导干部的决策合乎这些科学决策、民主决策、依法决策的程序规定方能得到容错免责认定。

有感而发