政策与管理

从四个方面把握社会建设

□ 张绍明

当前，我国面临的经济社会环境及发展任务十分复杂和繁重，这决定了推进社会建设必须从现实国情世情出发，尤其是从解决当前存在的突出问题出发，既有现实针对性，又能立足长远。

经济因素

经济建设是社会建设的基础，经济发展是解决所有社会建设问题的首要前提。我国虽然已经成为世界第二大经济体，但人均指标尤其是涉及民生领域的各项指标仍然远远落后；更为严重的是，我国的经济结构不合理，经济增长方式粗放，经济质量不优的突出问题，还没有得到解决，经济发展方式的转型任重道远，经济“蛋糕”大而不实。初级阶段的国情告诉我们，经济建设“硬”，才有社会建设的“硬”。

经济利益或者物质利益，是社会成员、社会组织以及政府参与和推动社会建设的第一动力，也是实现社会其他利益的重要前提。社会建设的所有方面，从根本上讲都是实现人民利益尤其是经济、物质利益的过程，都应当将经济、物质利益作为人民利益的第一利益和基本利益，防止将人民利益与其自身的经济、物质利益、社会建设与实现人民经济利益相分离，防止将人民利益虚化和空心化。

发挥经济对社会建设的决定性作用，在当前和今后很长一段时期内，重点是解决好发挥市场作用，即市场对资源配置起决定性作用的问题。如果承认社会建设是社会各类资源科学、合理配置的过程，就必须承认市场这只无形手的主要作用，真正发挥其基础性、决定性作用。

政治因素

坚持党对社会建设的领导。当前，关键是实现“四个善于”：善于使党的主张通过法定程序成为社会建设的国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为社会建设的领导力量，善于通过国家政权机关和基层组织实施党对社会建设的组织领导，善于在社会建设中维护中央权威、维护全党全国团结统一。

坚持人民在社会建设中的主体地位。社会建设，一方面必须坚持依靠人民、为了人民、服务人民，将社会建设与坚持和完善人民代表大会制度、党领导的政治协商和多党合作制度、民族区域自治制度以及基层自治制度等政治制度，有机联系起来，积极探索与中国特色社会主义民主政治制度和实现与人民当家做主相适应的社会建设道路、理论和制度。另一方面，按照党的十八届五中全会要求，将社会建设作为人民共享的重要实现渠道和形式。

创新培育有利于人民参与社会建设和社会治理的组织形式。加快培育与现代社会治理结构相适应的公益性、互益性社会组织，创新组织体系和组织形式，克服和纠正离开了官办的翻牌组织、半官方组织就无从搞社会建设的传统思维，真正将社会治理权还给社会，还给人民群众。

法治因素

法治成为主轨。社会建设和社会治理的所有领域及其方式，都必须纳入法治化轨道，自觉将社会建设的法治化水平作为衡量国家治理能力和治理水平的重要标准。包括涉及社会建设的所有重大决策、执行、监督等环节，都应当建立完善的法律法规制度并严格执行，不能在法外搞社会治理，法外搞社会建设，法外搞社会和谐。

限制公权力任性。社会建设必须划清公权力的边界，解决公权力有所为、有所不为的问题，使公权力在社会面前保持必要的谦抑，还权于社会，给社会组织和公民留有有序发展和自我完善的空间。实际上，公权力在解放社会活力的同时，也就解放了自己。

强化规则意识。社会建设和社会治理，必须从树立规则意识入手，并使规则成为红线和底线，做到任何社会建设和社会治理，都应建立在一定的规则之上，并且不能成为冲击甚至破坏法治的理由。

打造精良之法。首先是造就良法。“良法是善治的前提”，更是社会公平正义看得见的形式。其次是精准制法。通过科学、民主立法和立法的精细化，实现法律精神和法律制度对社会建设的精准发力、精准施策，努力提高法律法规对促进、保障和规制社会建设的精准度、适应度，让社会建设的公平正义“以人们看得见的方式得以实现”。

文化因素

坚持人本思想。坚持以人民为中心和以人为本，既要将人作为社会建设的主体，又要将人作为社会建设的目的，既要看到所有人的平等性，不“以多欺少”，又要承认不同人群的差异性，不“整齐划一”，真正把保障和实现人的价值包括每个承载着平等权利的个体人的价值，作为社会建设的本源、目标。

尊重合法财富。社会建设最重要的是民生问题，而民生之基是财富。社会成员和组织通过勤劳致富、艰苦奋斗创造而来的财富，必须得到国家和全社会的尊重，使得尊重合法财富成为尊重劳动、尊重创造、尊重社会的重要体现，防止以杀富济贫、利益均沾来搞社会建设。

提升道德境界。社会建设，是国家和社会成员能动地提升社会组织化、互助化和理性化程度的治理活动，它需要建立在社会成员普遍较高的道德水平之上，做到所有的社会成员遵从一条崇俭戒奢、守身向善道德底线，并在这条底线内参与社会建设。

崇尚社会融合。社会建设的价值在于，在社会利益多元、社会阶层分化和社会矛盾冲突等客观存在中，努力实现求同存异、和而不同，即在多元利益追求中“求衡”，在多层社会成员中“求同”，在多种矛盾冲突中“求和”。因此，任何社会建设都必须把促进社会融合作为基本出发点和落脚点，防止导致或迁就社会利益异化、社会成员分化和社会矛盾激化。

追求公平正义。衡量和检验社会建设的最高尺度及准则，就是公平正义的实现程度。当然，公平不等于正义，正义需要以公平为机制；同时，公平正义还必须通过改革来推进，作为改革的发力点。

盘活离任村干部这笔『沉睡资产』

□ 文丰安

离任村干部，大多数党龄长、觉悟高、资历深，掌握农村实情、熟悉农村工作，是乡村之宝。盘活这笔“沉睡资产”、真正发挥好离任村干部在乡村治理中的参谋顾问、监督防腐、调解促和作用，理应成为党的基层组织建设中的题中应有之义。

搭建参谋顾问平台——设立村务咨政委员会，发挥离任村干部当好顾问、出好主意、带好“村官”、做好政策解读四大作用。充分发挥离任村干部了解政策、熟悉乡情、知晓民意的优势，引导他们当好顾问、出好主意。通过定期召开离任村干部座谈会、邀请离任村干部列席村“两委”会议、上门征求意见等形式，听取他们对基层党组织建设和村社治理等重大问题的意见建议。充分发挥离任村干部在当地的影响和丰富的工作经验，在离任村干部中选聘“村官”导师。充分发挥离任村干部政策理论水平较高，熟练掌握群众语言，在群众中具有较高威望的特点，做好政策宣讲解读工作。一些事关群众切身利益的政策出台或者党和国家的重要会议召开后，可率先对村干部和离任村干部进行培训，共同在村民中开展宣传教育。他们宣传方针政策，群众容易接受，往往事半功倍。

搭建监督防腐的平台——发挥离任村干部在乡村规划、产业培育、扶贫济困、惠农资金等方面的促廉反贪作用。随着国家一系列支农惠农、城镇化和民生政策出台，村社干部可能在房屋拆迁、土地整治、产业培育、低保救助、种粮直补、退耕还林等多方面发挥作用，如果监督措施不到位，极易诱发村社干部贪腐。应发挥离职村干部熟悉政策、党性强、群众代表性好等特点，遴选部分离职村干部，组成村“两委”工作监督小组，并建立相应的监督工作机制。明确乡村规划、产业培育、扶贫济困、惠农资金使用等重大问题，要在事前、事中和事后征询“两委”工作监督小组的意见，并按照党务公开、村务公开等有关政策要求，严格公示公开，促进公平公正。

搭建调节促和的平台——发挥好离任村干部在法制宣传、纠纷调解、老幼关爱、乡风传承（重构）四大方面的促进和维稳作用。在法制宣传方面，离任村干部知道群众最需要哪些方面的法律知识，了解较多群众身边的鲜活案例，现身讲法，群众易于接受；在纠纷调解方面，离任干部拥有数十年的工作经验，对家家户户的真实家庭情况都相当了解，有威望，让他们协助“两委”干部处理纠纷，容易化解矛盾；在老幼关爱方面，离任干部大部分自己本身就是老年人，且家中多有小孩，对老幼关爱的体会和诉求自然就更加实在，更能反映群众意愿，维护群众利益；在乡风文化传承（重构）方面，更是离任村干部可大有作为的地方，鼓励他们发挥榜样示范的作用，引导村民勤俭持家、尊老爱幼、诚实守信；同时，鼓励离任村干部在整理、传承当地的民间故事、优秀人物事迹，甚至是在古村落保护、民间技艺传承等方面发挥重要作用。

完善保障关爱措施——统一离任村干部待遇标准，强化走访关爱机制。调研中我们发现，一些离任村干部至今还珍藏着自己当年在任时获得的各种荣誉证书。离任后，其身份就是普通农民，“无官一身轻”的清闲生活和“人走茶凉”的客观现实，如果再加上家庭的抱怨，他们往往感到失落。因此，制定统一的“离任村主职干部生活补贴办法”，让他们感受到组织的关怀，更加自觉地发挥余热，积极协助村“两委”，为我国广大农村地区全面实现脱贫、致富奔小康献计出力。

基层治理

精准扶贫需『对症下药』

□ 郝 栋

推进精准扶贫，实现全面建成小康社会，需要对症下药。精准扶贫是一项关系到全局的战略性举措，需要在发展理念、产业布局和政策制定上实现自然资本的内生，形成基于自然资本的精准扶贫的自组织系统。

转变理念，激活精准扶贫的自然资本动力要素。精准扶贫首先需要在理念上进行转变，在传统的工业经济发展理念中，广大农村地区被认为是缺少劳动力基本素质、缺少工业发展的基本条件、缺少工业文化的滋养的地区，是不适合进行工业化生产的地区。但是从自然资本的角度来看，广大农村地区往往是自然资本最为富集的地区、生态环境最为良好的地区、传统文化智慧汇集的地区。从发展理念上进行转变，重新对自然资本进行评估，重新确立起比较优势。广大农村地区的自然资本优势就是比较优势，中国农村承载着中国五千年的发展历史，积淀和浸染了东方智慧，中国农民天然的对于自然的敬畏和崇拜，使得人和自然之间的和谐成为生活的一种态度。中国分散却又灵活集中的农村组织模式，对于绿色技术的推广有着高度的契合性，循环经济的理念早已在中国几千年的农耕文化中表现得淋漓尽致。中国广大农村形成的绿色消费市场，对于绿色产品的认同，早已存在于乡土生活之中。不同于城市天翻地覆的绿色革命，中国的乡村文明从出生就携带着绿色的基因，只需要我们稍加激活，就能够成为绿色发展的天然载体。

产业转型，完成精准扶贫的自然资本增值过程。2008年金融危机之后，生态经济成为世界经济新的增长点，并开始在全球范围内引起新的产业结构和资本转移的浪潮，碳汇经济、环境技术、绿色产业正在形成新一轮的技术资本红利。中国改革开放取得巨大成就，从一定程度上得益于我们承接了发达国家劳动密集型产业转移所带来的技术和资本红利，也是东部沿海经济地区能够先富的原因所在。目前日渐形成的新一轮的绿色资本和技术将是“后富”地区的发展机遇期，也是重启“先富”带动“后富”地区传动效应的密钥所在。2015年巴黎气候协定承诺，发达国家今后要向发展中国家转移生态技术和资金，这将是未来南北合作的新形式，也是中国实现发展转型的契机。中国广大农村未来是发达国家的绿色产业转移和绿色资金的承接地，国际资本目前也通过各种形式在中国农村参与生态产品和生态产业的开发利用。实现“绿水青山就是金山银山”就是要完成自然资本的增值，重点扶持节能环保产业和绿色服务业的发展，不断提升节能环保技术装备水平和服务水平，并以此带动其他产业的绿色发展。在以自然资本为导向的新乡村发展中，需要根据本地区的发展特点和优势，打造特色产业布局，生态农业、旅游产业、传统手工艺品产业等依托自然资本的新产业，与“互联网+”相契合，将自然资本与互联网技术整合在一起，形成新的发展路径。比如，浙江安吉县从传统的工业强县发展模式走出来，依托白茶产业和毛竹产业，形成了一白一青的特色产业，借助互联网营销和特色旅游产业，走出了一条“生态美、百姓富”的新发展道路。

政策助力，释放精准扶贫的自然资本制度红利。厘清新农村建设和农村生态产业的环境税与环保收费的关系，再以开征环境税为契机，建立绿色税制体系。统筹增值税、消费税和关税等税制的改革，调整和优化整体税收结构，尽量不增加企业的整体税负，形成一套完整的促进资源节约和环境保护的税制体系。完善生态补偿机制。加快生态补偿立法进程，进一步明确实施生态环境补偿的资金来源、重点领域、补偿方式、补偿标准，确定相关利益主体间的权利义务和保障措施。加大中央财政的转移支付以及城市和乡村的产业互助和支撑，将更多的自然资本用于限制开发区、禁止开发区的生态环境保护，以及对完成乡村生态环境保护目标和生态保护优良地区进行补助和奖励；建立资源能源输入地区对输出地区的补偿制度，即横向财政转移支付；加快资源税改革，适时开征环境税，为生态补偿提供稳定的资金来源；拓宽投融资渠道，鼓励社会资本参与生态环境建设和修复。此外，应加强生态补偿资金的分配使用和考核管理，提高资金使用效益，审计部门要加强资金使用情况的审计和监督。

有感而发

用一张蓝图治理“规划打架”

□ 王 平 贺 康

“多规合一”在全面深化改革总体布局中占据重要一席，具体是指推动国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划等多种规划相互融合，用一张蓝图治理“规划打架”。对推动空间规划领域制度创新而言，“多规合一”具有重大破题意义，是保障经济社会持续健康发展的创新性举措，必须在及时总结试点经验的基础上加以推广和坚持。

开展“多规合一”势在必行

现行规划内容差异较大。虽然当前各项主要规划均涉及空间资源利用问题，但侧重点明显不同。国民经济和社会发展规划是总体纲要，统筹安排和指导经济、社会、文化等领域建设工作。城乡规划是对城乡发展建设空间的总体部署，是以促进城乡全面协调可持续发展为根本任务、促进土地科学使用为基础、促进人居环境根本改善为目的，涵盖城乡居民点的空间布局规划。土地利用总体规划是对用地结构和布局进行调整或配置的长期计划，主要是为了严格土地用途管制，促进土地的科学合理利用。生态环境保护规划主要目的是构建生态安全战略格局，加强生态环境的保护与建设。这些规划发展历程不一、内容各有所长，但也使得各自编制的出发点、技术路线难以统一。

规划之间协调效应不强。相关规划隶属于不同部门管辖，“条块分割”现象严重，有时对同一空间的规划利用存在较大差异甚至相互矛盾。国民经济和社会发展规划一般由发展改革部门牵头编制，规划年限一般为5年；城乡规划由规划主管牵头，依据城乡规划法要求进行编制；土地利用总体规划由国土主管部门牵头，依据土地管理法要求进行编制；生态环境保护规划则由环保主管部门牵头负责。每项规划在各自的行政体系架构中展开，均采取“政府负责、部门落实”的垂直管理方式，容易出现“条条”协调不力、“块块”关系混乱的局面，严重削弱了规划的科学性和权威性，进而产生空间管理无序、土地资源浪费、环境保护失控等问题。

“多规合一”关键在“四个统一”

建立统一衔接的规划体系。设立“多规合一”委员会或类似功能性机构，由市县政府主要领导牵头，统筹考虑经济社会发展、城市建设、土地利用和生态环境保护等相关规划的核心目标，科学制定指标体系，构建协同联动工作机制。根据法律法规要求和各类规划自身特点，探索确定规划的中期年限和目标年限，并以此作为各类规划衔接的时间节点，不断提高规划体系的整体性、协调性和规范性。

制定统一规范的技术标准。在“多规合一”改革过程中，国家层面应在顶层设计环节重新修订相关法律法规和技术规范，加强规划间的融合和衔接，为“多规合一”创造有利条件。试点市县应抓紧对城乡规划、土地利用规划、环境保护规划的技术标准进行梳理，探索在基础数据、空间分区、用地分类等标准上实现统一，消除不同规划间的矛盾冲突。

构建统一配置的空间布局。相关主管部门在编制各专项规划时，应从规划制定的实际可操作性出发，形成统一的城市发展目标定位，并形成一致的基本农田保护区、生态保护敏感区、风景名胜区等禁止建设区域的保护红线，确保相互之间在目标定位和底线控制上的同一性，为规划顺利实施创造必要前提。要明确城镇建设区、工业区、农村居民点等的开发边界，划定统一的建设用地规模控制线、建设用地增长控制线、产业区块控制线、生态控制线和文物遗存范围控制线，以及耕地、林地、河流、湖泊、湿地等的保护边界，加强对城市地下空间的统筹规划，逐步形成市域空间开发与保护的统一格局。

建设统一协同的信息平台。应全面整合经济社会发展规划、城乡规划、土地利用规划、生态环境保护规划的数据信息，以土地利用总体规划和城市总体规划“两规”图纸为基础，构建具有动态维护更新机制的空间规划信息管理平台，有效整合归集规划信息、国土资源管理信息、环境敏感信息、建设项目信息等资源，并逐步将交通、水利、



安监、教育、医疗、农业等部门涉及空间规划管理的信息纳入这一平台，在全市县范围内形成一张工作蓝图，最终实现信息共享、条块联动、实时更新，推进城市空间资源的统筹管理。

推进“多规合一”必须注重实效

服务重大项目建设。紧扣重大项目落地生根来推进“多规合一”，有效统筹资金、土地和生态等各类资源，推进高速公路、港口、航道、地下综合管廊和新兴产业与服务业等项目建设，打通规划与经济社会发展之间的联系渠道。

优化建设项目审批。加快构建“政府统筹、部门协同、信息共享、并联审批、注重监管”的建设项目审批管理新机制，以统一的综合信息平台为技术支撑，以“一张蓝图”为管理依据，使空间资源在不同的规划中相互匹配，在先行实现“一个窗口”受理的基础上，最终实现“一张表格”审批，推动政府职能转变和服务创新。

争取上级政策支持。由于“多规合一”对测绘基准、规划底图、技术方法、标准规范、编制机制等提出了更高要求，最终试点成效很大程度上取决于省级乃至国家层面作用的发挥。因此，试点市县应及时向上反映动态进展，建议国家层面在专业领域作出必要的顶层设计，省级层面在职权范围内给予更多试点资格，进一步完善相关法律法规和配套体制机制，争取在空间功能定位、范围边界、技术导则等方面获得更多务实新政。

社会聚焦