



落实全面二孩政策 需加强家庭发展能力建设

□ 倪洪兰 张梓悦



全面二孩政策实施两年来，全国各地在推进该项政策落实、促进家庭发展能力提升的实践中作了许多积极的探索，并取得了一定的成效。然而，实际的二孩生育意愿与政策预期尚有一定的距离。根据全国妇联所做的调查结果显示，接受二孩生育的家庭只占了20.5%，而放弃二孩生育的家庭占了53%，另有26.2%的家庭摇摆不定。笔者对某沿海发达省份的调查也印证了这一事实：在一孩家庭中，只有18.6%的家庭明确表达了生育二孩意愿，还有60.7%的家庭不打算生育二孩，尚有20.7%的家庭处于不明朗区域，而实际生育二孩的家庭则更少。据《北京社会心态蓝皮书：北京社会心态分析报告（2016—2017）》显示，虽然58.6%的北京居民理想子女数为两个，但仅有10.8%的北京居民实际生育了两个孩子。基于家庭发展能力视角，笔者认为，家庭发展能力相对不足是制约二孩生育的重要因素。因此，以家庭发展能力建设作为家庭建设和家庭政策的目标定位，积极吸取发达国家家庭发展能力建设与家庭政策创新的成功经验，多层面探讨家庭发展能力建设的对策思路就显得尤为重要。

逐步完善对二孩生育家庭的奖励与保障机制

调查显示，家庭经济支撑能力与保障能力不足，使许多育龄夫妇面对二孩生育望而生畏，因此，符合二孩生育家庭对减免部分二孩养育费用与子女学习费用的呼声最高。对应这一政策需求，政府应通过各种政策干

预，增加资金投入，加大对二孩家庭的补贴力度，适当减免或补贴二孩家庭的抚养和教育费用，使育龄夫妇二孩生育态度发生转变。如在实施普惠型家庭补贴政策的国家，两个孩子以上的多子女家庭仅占现有家庭总数的1/5，而他们获得的各种家庭补助金却占家庭补助金总额的50%以上。正因为法国较早实行了鼓励生育的家庭政策，在欧洲经济遭遇危机的情况下，

法国每位女性平均生育201个孩子，远远高于欧洲邻国女性平均生育1.5个孩子的生育水平。在我国，湖北省正式实施了“九免三补”政策，在34个市县试点基本免费生育服务，截至目前受益人群达196.38万人次。与此同时，还应加快制定和完善其他相关政策，譬如二孩父母的产假、陪产假延长政策，母亲恢复工作的社会支持和劳动保护政策，特别是

父亲参与日常照料和家务劳动的政策支持。目前，由于孩子养育过程中普遍的父职缺失，并由此导致夫妻关系失和与亲子关系淡漠，政府应该出台相关政策，鼓励父亲参与孩子的日常照料，既利于孩子的健康成长，也有助于夫妻关系的增进，以助推家庭发展能力的提升。

加快制定与全面二孩政策相关的制度法规

纵观发达国家的家庭发展能力建设实践，几乎所有的国家都通过立法手段，明确各成员在家庭中承担的义务和享有的权利，通过完善各种制度法规提升家庭发展能力。譬如，新加坡制定的《妇女宪章》对家庭成员的责任和义务，都有明确的法律条文，这样就使得家庭中的各种行为都有法可依，有效保护了老人、妇女、儿童的权益。同时，该国《共同价值观白皮书》明文规定，年龄未满21岁者注册结婚前必须参加婚前预备课程。笔者建议对我国现行《婚姻法》作适度

的修缮，为婚姻设置知识门槛，将婚前受训作为领取婚书的必修课程写进婚姻法。这将有助于增强家庭的稳定性，利于亲密关系的良性互动，使家庭的情感功能与教育功能得以正常发挥。在婚姻法修订前，有条件的省区可以率先出台地方性条例，进行地方性立法实践。

不断推进以家庭为导向的公共服务体系建设

通过向家庭提供全方位公共服务，为家庭发展保驾护航，是发达国家家庭发展能力建设的成功实践。据笔者在某省的调查显示，有超过两成以上的家庭没有享受过任何形式的公共服务；育龄夫妇对婴幼儿入托服务、学龄子女就学服务和产休假制度的不满意比例偏高。此外，有近一半的受访家庭对身心健康影响尤为重要的家庭医生服务表示不满。为此，政府在社会公共政策制定中必须引入家庭视角，从家庭需求出发建立完善的人性化公共服务体系。

目前在二孩政策背景下，由于各地托幼服务需求的缺口很大、监管缺位等弊端，以及育龄夫妇家庭对改善健康服务体系的需求十分强烈，建立健全科学完备的社会化婴幼儿养育服务体系和家庭健康服务体系就显得尤为紧迫。

高度重视家庭科学研究与家庭教育

大量调查资料发现，在一孩与二孩家庭，亲职抚育普遍缺失，隔代养育陷入悖论，由孩子引发的夫妻关系、代际关系恶化困境，育龄夫妇特别是育龄女性的家庭角色与职业角色冲突等家庭问题的诱发，其中一个不容忽视的症结是家庭科学知识的缺位。家庭教育、学校教育和社会教育是教育的三大支柱，也是三个相互依存、缺一不可的组成部分。伴随全面二孩政策的贯彻和实施，加强家庭科学研究、构建完备的家庭教育体系，并将其纳入国民教育体系中，应当成为家庭发展能力建设的当务之急。为此，从顶层设计层面应尽快理顺家庭教育的体制机制，进一步明确教育行政部门主导家庭教育工作的领导体制。各级政府要加大家庭科学研究与家庭教育经费投入，并将其纳入国民教育经费预算和开支。学界应从多学科视野，有针对性地强化对家庭科学与家庭教育的纵深研究，增强家庭发展能力建设的科学性与实效性。

战略参考

完善专家咨询制度建设

核心阅读

决策专家咨询制度既可以促进决策科学化，也能够发挥权力监督作用。决策专家咨询制度应具备三个基本制度特征，即程序性、公开性和回应性。



□ 齐欣原

决策专家咨询制度既可以促进决策科学化，也能够发挥权力监督作用。但由于政府决策领域非常广泛，很难依靠单独的一部法律实现建设决策专家咨询制度的总体目标，而无论哪一决策领域要建立相关的决策专家咨询制度，都应具备三个基本制度特征，即程序性、公开性和回应性。就此看来，我国政府决策专家咨询制度还存在以下几个问题。

第一，我国尚未出台《行政程序法》，虽然有地方政府规章《行政程序规定》规定了专家咨询论证程序，目前却很少有与之衔接的规范性文件，专家咨询论证的法定程序保障不足。另外，规制政府决策程序的法律文件最高层级为行政法规，如国务院于2013年3月发布了行政法规性文件《国务院工作规则》，在第五章第二十一条明确规定专家论证为必经决策程序，其他只是关于行政程序规定的地方政府规章中要求决策需经过专家咨询程序；而专家咨询程序的具体内容大多由“专家咨询管理办法”等规范性文件作出规定，规范性文件并非法律，缺乏足够的法律效力。

在实践层面，专家咨询程序缺乏刚性的约束力，包括国家发展规划在内的很多重大决策，其形成之初大多经过比较严谨规范的程序，但由于实际情况复杂多变、难以预料，以及不

同执行主体主观意志的影响，后期往往会作出重大修正，而修正既定决策的过程缺乏进一步的程序规范。

第二，关于政府回应专家意见的问题缺少刚性的要求，政府回应什么与怎样回应都无一定之规。在实践领域，政府对专家意见的回应往往显得比较简略，尤其是对不予采纳的意见建议，回应过于笼统，缺乏应有的针对性。

第三，有关决策专家咨询论证的规范性文件通常是由行政机关主导制定的，行政机关往往会比较多地考虑政府行政决策与执行的效率，如此在个别情况下容易忽视对社会公众知情权的保障。从实现社会公众享有的民主权利来说，社会公众需要了解决策咨询过程及相关的详细信息，这样有利于实现对政府决策权的监督以及提高公众的决策参与度。在实践领域，对社会公众关心的、需要专业知识才能理解的重大问题，政府公开性不足会导致多方质疑。对政府工作来说，这非但没有减少干扰，反而因此需分散出更多的精力进行“补课”。

从法制建设的角度来说，首先应当先健全制度，完善决策程序规定与专家咨询管理办法之间的配套体系；进而，完善专家咨询管理办法的具体内容，体现回应性与公开性原则，并从规范性文件上上升到法律层次，提高法律效力，以便于司法监督。

其次，加强行政组织立法建设，明确专家组织决策咨询法定性。为保障决策科学化，制约行政机关的自由裁量权，决策需有组织法上的根据。但目前国内还没有统一的国家行政组织法。只有《中华人民共和国国务院组织法》（1982年公布施行）和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》（2004年第四次修正），行政组织立法中没有关于法定专家咨询组织或机构的立法内容。在单行法律中，也缺乏赋予专家组织、机构以法定咨询权限的内容。

鉴于我国为政府决策服务的专家组织缺乏决策咨询法定性的情况，可以从两个方面借鉴发达国家经验。一方面可以在行政组织立法领域增加类似日本《国家行政组织法》第八条有关审议会的内容规定，赋予专家组织（如中央部委、地方政府建立的决策咨询委员会）以决策咨询的法定职责；另一方面，在专门的决策领域，如政府经济宏观调控，可以为组建经济专家委员会专门立法，赋予其经济决策咨询权，其他的如城市规划、生态环保等单独立法领域都可以明确专家组织的法定咨询权，并纳入决策程序。

最后，专家咨询制度的公开性要求与国家高层决策咨询的保密性要求之间存在矛盾，需要在立法方面考虑对高层决策咨询豁免公开性的要求。

关于政府决策信息公开性与保密性的矛盾，美国已经遇到此类问题。美国《联邦咨询委员会法》规定：为联邦政府机关和官员服务的咨询委员会应当公开，以利于公众进行监督，总统的咨询委员会也不例外。然而，如果公开总统咨询委员会的工作信息会侵犯总统的行政特权，所以在美国的司法实践中，法院“利用对该法和其中包含的定义进行限制性解释，排除对某些行政性咨询委员会适用该法的要求来避免分权的问题”。

随着我国政府信息公开制度的逐步建立和完善，将来也会遇到高层政务公开与保密工作的矛盾。鉴于美国政府决策咨询立法方面的教训，我国在推进决策专家咨询法制化的进程中，应当提前考虑如何妥善解决政府决策信息公开与保密的矛盾，如对特殊领域和特殊问题的咨询信息内容公开作出限定，以避免类似情况出现。

公共决策

公共安全

如何推进城市安全发展

□ 李湖生

2018年1月初，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进城市安全发展的意见》（以下简称《意见》），提出了推进城市安全发展的总体要求，明确了加强源头治理、健全防控机制、提升监管效能、强化保障能力、加强统筹协调等方法措施，为城市安全发展工作指明了方向。

准确理解城市安全发展的着力方向。城市安全的范围十分广泛，涉及城市生产安全、公共安全、社会安全、经济安全、环境与生态安全等方方面面，《意见》针对的主要是城市运行过程中与人民群众生命健康安全密切相关的生产安全及其可能引发的公共安全問題。我国还处于社会主义初级阶段，实现全面建成小康社会战略目标，发展仍是第一要务，经济建设仍是中心任务。生产发展、安居乐业、幸福安康，是人民美好生活需要的重要方面。城市经济社会发展必须切实建立在安全保障能力不断增强、

劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础上，这就是安全发展理念，也是城市现代文明的重要标志。因此，我们必须牢固树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想，强化安全红线意识，促进建立以安全生产为基础的综合性、全方位、系统化的城市安全发展体系，全面提高城市安全保障水平，有效防范和坚决遏制重特大安全事故发生，为人民群众营造安居乐业、幸福安康的生产生活环境。

切实加强城市安全问题的源头治理。城市安全问题归根结底是各类危险源管控失效的问题，而城市生产相关危险源的管控始于城市规划、项目立项、设计与建设阶段。涉及重大危险源项目的立项，必须加强项目实施前的评估论证工作，严格按照城市规划进行选址；严格按照法规标准要求进行设计和建设，严格实行安全和应急设施“同时设计、同时施工、同时投产使用”制度，建立完善有效的重大危险源管控体系。根据城市经济社会发展需求，通过调整完善规划，推动城市产业结构调整，制定城市安全生产禁止和限制类目录，实施高危行业企业退城入园、搬迁改造和退出转产等，逐步消除或减少旧的危险源，严格控制新增危险源。在城市基础设施和生命线工程的规划与建设中，要坚持把安全放在第一位，加强不同系统间的统筹规划，强化配套安全设施建设，及时进行更换和升级改造，增强抵御事故风险、保障安全运行的能力。

大力强化城市运行过程的安全管控。城市安全运行必须建立有效的城市安全风险分级管控、隐患排查治理和应急管理体系和机制。风险是对危险源导致不利事件或事故发生的可能性与后果严重性的综合度量，风险分级管控是根据风险大小、可接受风险水平和可投入资源情况来决定合理可行的管控措施。因此，必须对城市安全风险进行全面辨识、评估，明确风险管控责任部门和单位，采取有效的风险管控措施，确保各类城市风险源处于持续受控状态。隐患是因违反法律法规标准制度等而导致危险源处于不安全状态，因此，必须督促企业建立隐患自查自改制度，对其生产和运行管理过程中出现的各种违反法律法规标准制度的行为进行排查和整治，以使危险源重新回到安全状态。同时，需严格实施重大隐患挂牌督办机制。应急管理是指对突发事件预防与应急准备、监测预警、应急救援

与处置、恢复重建进行全过程管理，必须坚持“预防与应急并重、常态与非常态结合”，着力加强应急准备，根据城市风险特点，完善应急预案体系、应急救援队伍体系、应急物资装备储备体系、应急救援指挥与协调机制、应急避难场所等应急设施，加强应急培训与演练，提升应急管理和救援能力。

充分调动城市安全各方主体的积极性。城市安全既关系千家万户，也人人有责。需全面落实城市各级党委政府安全生产领导责任、相关部门监管监察责任体系，做到责任落实无空当、监督管理无盲区；推进安全生产领域改革发展，加强安全生产综合治理；加强基层执法力量，推进实施联合执法，严格规范监管执法，增强监管执法能力；完善放管服工作机制，提高安全监管实效。同时，还需严格落实各类生产经营单位安全生产与职业健康主体责任，加强全员全过程全方位的安全管理，显著提高从业人员的安全技能素质。健全社会化服务体系，鼓励引导社会化服务机构、公益组织和志愿者参与推进城市安全发展，强化城市安全专业技术服务能力；大力实施安全生产责任保险，突出事故预防功能；完善城市社区安全网格化工作体系，强化末端管理。加强面向公众的宣传、教育、培训、演练等活动，提升市民安全素质和技能，培育和形成关爱生命、关注安全、人人尽责的“安全文化”。

加快推进安全发展示范城市建设。在国家有关部门的组织领导下，应总结已开展的国家安全发展示范城市建设经验，完善安全发展示范城市评价与管理办法，明确安全发展示范城市重点建设内容，强化示范引领作用，有序推进全国安全发展示范城市建设工作；选择认证第三方评价机构，制定完善安全发展示范城市的评价细则，认真开展国家安全发展示范城市评价、复核、公示、命名、授牌和后续跟踪评估等活动。各创建城市在地方党委和政府领导下，应重点围绕建立并保持安全发展责任体系、制度保障体系、风险防控体系、应急处置与事故救援体系、安全监管监察体系、科技支撑体系和目标考核体系等，编制安全发展示范城市创建规划，制定安全发展示范城市创建方案，分解落实重点任务，创建安全健康的城市生产生活环境，努力建成以中心城区为基础，带动周边、辐射县乡、惠及民生的安全发展型城市。