



□ 王黎芳

党的十九届四中全会提出,“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人共享的社会治理共同体”。这是以人民为中心的发展思想的根本体现,反映了以人民为本、人民至上的核心价值理念。其核心就是要在党的领导下,坚持以人民为主体进行社会治理,不仅要让人民成为参与社会治理的主体,而且让人民成为社会治理的受益主体,最终要让人民在参与社会治理的过程中实现人的全面发展。社区是社会的基本单元,建设社会治理共同体就是要以社区居民为本培育社区共同体。

创建社会治理新格局要培育社区共同体。当前,在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元主体协同治理的政策方针下,社区治理在全国踊跃展开,涌现出丰富多样的地方社区治理模式,这都凝聚着各地社区治理的智慧和经验。但是,也在不同程度上出现一些短板和弱项,反映出的共同点就是社区居民参与度不足、居民之间缺乏沟通难以达成共识,其后果是不仅增加了社区工作者的工作负担,增加了社区治理的成本,而且还降低了社区服务供给的有效性,不利于社区社会组织参与社区治理,不利于构建共建共治共享的社会治理共同体。

相比之下,面对突如其来的新冠疫情,社区共同体的抗疫能力表现非凡。抗击疫情的生动实践,彰显了党的坚强领导和中国特色社会主义制度的显著优势。在党中央集中统一领导下,哪个社区的居民主体性强、参与社区公共事务积极性高,哪个社区居民之间有相互联结、团结合作的基礎,形成了抗击疫情的强大合力。在党中央集中统一领导下,哪个社区的居民主体性强、参与社区公共事务积极性高,哪个社区的疫情防控工作就做得最有成效。这次突发的重大公共卫生事件充分论证了社区居民之间的横向联结、团结合作对于社区治理的重大意义,彰显了社区共同体在社区治理中的重大价值。因此,“要实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”,培育社区共同体是前提和关键。

公共精神是社区共同体的核心和灵魂。社区共同体是指具有不同职业的居民,在共同居住的地区地理空间中,以社区居民的共同身份,平等参与到社区事务中,推进社区整体利益,并将其视为个体应履行的责任和义务。这种责任和义务可视为公共精神的体现。可以说,公共精神是社区共同体的本质特征。

首先,社会共同体的成员具有公共精神。它体现了社区与居民之间的关系。公

■ **人民生活中的点滴小事,承载民生、凝聚民心。**现代社会中的社区共同体不仅拥有共同的物理居住空间,而且拥有共同的社会交往空间、情感归属空间和利益表达空间。

■ **社区共同体的形成是社区居民参与度、社区自治性强的标志,是以人民为中心推进基层社会治理创新的体现,对建设共建共治共享的社会治理新格局具有重大意义。**

共精神是一种基于志愿精神的公共性,是一种兼顾私利的公共性,是一种出于个人意志的利他行为。具有公共精神的社区居民,有强烈的社区归属感。他们将关心社区公共事务视为不可推卸的责任和义务,视为追求个体美好生活的基礎和前提。他们认为居民个体利益和社区公共利益是融为一体、不可分割的。社区公共利益来自于每个成员对社区责任和义务的履行,而成员的个体利益又存在于对社区的关照和奉献之中。“人人为我,我为人人”就是这种休戚与共的社区共同体伦理的真实写照。在此观念之下,参与社区公共事务,维护社区公共利益,自然成为每一个社区成员的行动目标。

其次,社区共同体的成员之间是平等互惠关系。它体现了社区中居民之间的关系。一方面是友爱互助。这种关系不同于市场上立即取得回报的经济交换关系,而是每个成员都将对他人的关照视为不可推卸的责任和义务,认为帮助别人就是帮助自己。寒冬里雪中送炭,炎夏中遮挡烈日,社区成员在遇到困难和生活不便的时候,相互搀扶、相互帮助。另一方面是平等协商。表现为不同社会背景的居民在社区成员这一共同身份的基础上平等参与社区公共事务时的商讨、沟通与合作,是社区成员在共识基础之上的团结合作。

社区共同体的形成具有内生动力。面对社区治理中出现的居民参与不足和横向联结度低的问题,需要回溯到社区的本体涵义,即邻里之间出入相友、守望相助、联结紧密的共同体,据此探寻在现代城市社区如何促进社区居民之间的互动和交往。从社区成员的利益相通性和人的心理需求上,发掘社区居民本身具有的能量,释放社区居民的内在潜能,推动社区居民之间的交往

与合作。

一方面,在行动层面具有内生动力。由于居民生活在同一社区,生活中会面临相同的困难、问题和挑战,这就给予他们联合起来、共同商讨、采取行动、解决问题的机会。这种集体行动的典型特征是,行动者和受益者都是同一个群体,即采取行动的主体和获得利益的主体都是社区居民,社区居民由此将成为真正意义上的社区主体。因此,这种行动者与受益者的同一性,使得社区共同体的形成具有强大的内在推动力。

另一方面,在心理层面具有内生动力。可以说,社区居民自愿参与社区公共活动的背后,往往不是对财富和经济利益的追求,而是期望获得一种存在感和追求自身价值的实现。作为社会性的动物,每个人在满足基本的生存和安全需求后,随之而来就是情感和归属需求,因而每个人在渴望得到他人的欣赏和认可的同时,也渴望融入到集体之中。而最高层面的自我实现需求,也在推动个人去帮助他人,回馈社会,使自己得到快乐和精神满足,所以,利己意志升华为利他精神。因此,社区共同体的形成符合人性需求,具有天然的内在心理动力。

培育社区共同体要营造社区公共空间。社区共同体是在社区公共空间中培育出来的人与人之间高度联结的有机整体。社区公共空间不仅是社区居民的物理居住空间,而且是社会交往空间、情感归属空间和利益表达空间,其实是建立在社区居民自组织之上的人际互动网络。社区公共空间需要在政府提供政策支持和社会提供资源支持的前提下,针对社区居民的生活需求、休闲需求和自治需求等进行营造,其目的是将社区居民的需求转化成持

续性的居民交往和人际互动,使居民从陌生到熟悉、从认识到合作,从而建立起以信任为基础的人际关系网络,提高社区归属感,促进社区公共精神的生成。

其一,营造生活性的社区公共空间。一方面,社区中的空巢老人,往往在就医和生活上存在困难,迫切需要来自社区的帮助。居民自发形成的社区自组织发挥着重要的作用。比如,在社区居委会指导下形成的社区老年人志愿性互助组织,对身体状况不好的空巢老人可以提供急需的陪伴和保护。另一方面,大量年轻夫妇家庭面临工作和家庭的冲突,需要有人帮助临时照看孩子或接送孩子,而社区居民自发组成的儿童托管班提供了及时有力的帮助。总之,在政府指导下,社区居民自发形成的为老人或儿童提供帮助的志愿性居民组织,营造了一个满足生活性需求的公共空间,增加了居民之间的信任,有利于提升居民的社区归属感。

其二,营造休闲性的社区公共空间。社区居民为了健身娱乐、兴趣爱好而结成非正式的兴趣社团,结伴出行、集体娱乐,这样可以使居民之间增加互动、建立友谊、增进理解、培养感情。这是一个满足居民休闲娱乐需求的公共空间,可以使居民在闲聊畅谈中促进彼此熟悉和了解,在娱乐放松中培育社区居民之间的情感和信任,有利于塑造社区居民之间的横向联结。

其三,营造自治性的社区公共空间。当社区居民自愿联合起来,共同参与到社区事务的商讨和解决时,居民之间就会产生共同的目标,形成紧密联结的集体。例如,面临停车难、噪声污染、施工安全隐患等影响居民工作和生活安全的社区公共问题时,社区居民往往会联合采取行动,与外界各方进行谈判和沟通,维护社区的共同利益。在此过程中,社区居民的公共精神得以培育,居民之间所形成的团结、信任与合作,是组成社区共同体的宝贵资源。

搭建平台、连接资源,以社区居民需求为基础形成持续性的人际交往网络,营造生活性、休闲性和自治性的社区公共空间,可以提升社区居民的自我服务和自我管理的能力,不仅能减轻社区工作者的负担、提高社区居民满意度,而且有利于激发社区公共精神,促进社区共同体的形成。

政策与治理

在更高起点上统筹完善我国社会救助制度

□ 冯 军

党的十九大明确提出“统筹城乡社会救助体系,完善最低生活保障制度”,十九届四中全会进一步提出“统筹完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度”的新要求,“统筹完善”成为新时代我国社会救助制度改革发展的基本思路和最为重要的关键词。因此,把“统筹完善”的文章做好,才能不失时机地把我国社会救助制度推向新高度。

新时代社会救助理念与定位发生深刻变化。长期以来,把建设、发展与社会救助、民生工作对立起来,重经济建设、轻社会发展,导致社会救助理念消极,社会救助工作边缘化、投入资源最小化。党的十八大以来,习近平总书记首次提出“以人民为中心的发展思想”和强调“共享”的新发展理念,对民生建设和社会救助工作作出一系列重大论述,强有力引领和推动了我国社会救助观念理念发生深刻变革,大大提高了民生工作、社会救助工作在党和国家工作全局中的地位,社会救助理念由轻视转为重视,由消极转为积极,由边缘工作转为重点工作。社会救助作为一项十分重要的民生工作被摆到前所未有的政治高度上,为新时代新阶段我国社会救助在更高起点上统筹发展奠定了坚实的思想政治基础。

社会救助不仅是微观层面实现扶贫济困助弱的一种社会保障形式,而且更是战略层面补齐全面建成小康社会民生突出短板,促进社会公平正义,让广大人民群众共享改革发展成果,以及加强、创新社会治理,维护社会和谐稳定的重要政治与政策工具。同时,“抓民生也是抓发展”,社会救助日益成为观察各地高质量发展成色的重要窗口。尽管如此,关于社会救助的

惯性思维仍在实践层面上普遍存在,对新思想新理念认识滞后,知行言行不一的问题实践中仍时有发生,成为阻碍我国社会救助制度统筹完善十分突出的不利因素。**准确把握新时代特点统筹完善社会救助制度。**当前,我国社会救助制度的发展已经来到一个关键的时间节点上:一是脱贫攻坚战即将于2020年底完成,我国将消除绝对贫困现象;二是2020年我国将全面建成小康社会并转向全面建设社会主义现代化强国的新的历史阶段;三是我国将在未来3~5年内跨入高收入国家的门槛;四是我国正在加紧制定《社会救助法》,这部法律将全面确立我国在第二个百年奋斗目标起步阶段的社会救助体系与社会救助制度;五是我国将正式进入5G时代,电子政务服务将位居世界前列,这对社会救助公共服务产生重大影响。

我国现行社会救助制度“瞄准的主要是绝对贫困人口”,适应建设和全面建成小康社会的需要而形成和发展。在上述新的时代背景下,现行社会救助制度必须发生重大转型升级才能与新时代新的历史阶段相衔接。我们现在所要“统筹完善”的社会救助制度不可能是一次简单修修补补的量变,必定是在已有量变基础上发生的一次“质变”,是适应高质量发展要求和全面建设社会主义现代化强国需要的更高质量、更高水平的社会救助制度,并将成为我国社会救助制度与社会保障体系发展史上的重要里程碑,这是思考我国社会救助制度“统筹完善”问题必须首先明确的逻辑起点。

在更高起点上破解社会救助难题需要解决的几个问题。社会救助事关困难群众衣食冷暖,事关社会和谐稳定和公平正义,是党和政府保障基本民生的重要制度

安排。在更高起点上践行新发展理念、破解社会救助难题,是推进社会救助事业改革创新发展的关键抓手。

首先,创新升级社会救助顶层设计。“统筹”的要害在于“顶层设计”与“自上而下”。这就必须在最高层级上谋划与制定面向未来的我国社会保障制度改革方案,在该综合改革框架内,思考与拟订我国社会救助制度总体改革方案,再以此方案为依据,研究制定我国的《社会救助法》。国务院《行政救助暂行办法》第3条虽然规定“国务院民政部门统筹全国社会救助体系建设”,但由民政部制定上述两个改革方案显然层级偏低,权威性不足。新时代民生建设与社会救助的新理念及其新的政治定位决定了这两个改革方案应当纳入党中央全面深化改革委员会的议事日程,由其研究制定并颁发社会保障制度与社会救助制度的改革方案,在经济社会高质量发展的基础上,将“高质量发展”理念引入我国社会救助制度改革发展进程,推动建设更高质量、更高水平的社会救助制度,这才是名副其实的“顶层设计”,也只有在这一层级上才能解决现行社会救助统筹协调机制形式大于实质、权威性不足、软弱无力的关键问题。

其次,重塑社会救助新口径。统筹完善我国社会救助制度,还要重点研究并确定与新的时代要求相适应的我国社会救助的合理口径问题。我国现行社会救助坚持“尽力而为、量力而行、适度救助”的原则,实际工作中,“适度救助这个‘度’不是高了,而是低了”。我国社会救助支出占GDP的比重“不仅与西方国家相距甚远,甚至低于越南、蒙古等周边发展中国家,属于世界上社会救助资金投入比例最低的国家之一”。面向新时代新阶段统筹

完善我国社会救助制度,有必要深入研究并明确我国新的社会救助制度主要的宏观指标体系,以其作为统筹、协调、平衡我国社会救助活动的宏观政策工具。要研究创新“最低生活保障”的提法,将“最低生活保障”的提法升级为“基本生活保障”,以此推动全社会树立正确的社会救助理念,并反映社会救助制度新的重大变化。

最后,城乡、区域统筹实现新突破。统筹应以承认并包容合理城乡差别、区域差异为前提,不能简单化,搞“一刀切”。要实行分类管理、分类统筹、区别对待。通过必要统筹,守住城乡、区域社会救助差别的底线,允许条件好的地方先行先试具有地方特色、更高水平的社会救助制度。统筹“两个成本”,创新完善救助运行服务机制。高度重视社会救助行政成本高、违法成本低的失衡问题,统筹完善相关制度,明确社会救助申请人诚信申请、享受社会救助的法律义务,完善强化法律责任条款,加重公民涉社会救助的违法成本。在显著提高社会救助违法成本的同时,简化优化行政流程,降低行政成本,提升公民申请、获得社会救助的便利性。统筹完善社会救助领域“放管服”改革,加强5G技术、大数据、人工智能以及“互联网+社会救助”的实际运用,大幅提高工作效率,以良法善治推进社会救助治理服务体系与治理服务能力现代化。

社会聚焦

乡村振兴,产业振兴是支撑。找准并夯实产业振兴的支撑点,产业这个“大厦”就有了根基就不会倒塌,乡村振兴就能稳步有力推进而不止。

产业振兴的基础支撑是土地。土地资源是产业发展的第一要素,没有土地支撑,发展“农字号”产业就无从谈起;没有土地规模化,就没有产业的规模化和现代化。一个地方发展什么样的农业产业、多大规模,取决于当地的土地规模、特点、质量、经营方式等。因此,我们必须在土地规模化上想办法、动脑筋。一是推进土地整合。这是发展现代农业的前提条件。传统的一家一户农业经营方式是由过去落后的生产力和生产关系决定的,即:人拉牛耕是主要生产方式,土地耕种半径一般为1—3公里为宜,过远则不利农业生产。随着社会发展、科技进步,农业机械化替代了人工劳动,扩大了农业生产半径,如再沿用过去落后的生产生活方式,会阻碍农业现代化进程。土地整合、规模经营,既是社会发展大势所趋,更是满足人民向往美好生活的现实之需。因此,最大限度减少土地分割、碎化,使之成方成片,为现代农业发展夯实基础、创造条件。二是创造土地流转良好环境。人多地少、土地集体所有是我国的基本国情。这就决定了农村土地只能流转,而非买卖。土地整合后,如何实现流转?流转给谁?这是需要我们深入研究的问题。应在遵循自愿、有偿、依法原则的前提下,在确权颁证的基础上,围绕规模经营、产业发展要求研究土地流转有效办法,既要用法治思维消除农民土地流出去收不回的顾虑,也要用市场思维解决新型农业经营主体与农民之间存在的利益矛盾,尽可能将分散在农民手中的零散土地集中起来、组织起来,让土地真正流转起来。三是深化土地制度改革。农村土地确权颁证,表面上看,好像稳定了土地与各种权属主体之间的关系,实际上,在实际操作过程中仍有很多不确定性问题制约着土地权能的释放。如,三权分置后,土地具有了所有权、使用权、经营权三种权属,如果三种权属主体出现矛盾纠纷,是很难理清楚的。这就需要我们在坚持农村土地基本制度不动摇的基础上,加强农村土地“三权”分置后的配套政策研究,破解土地流转、交易梗阻问题,为解决后续交易、流转过程中可能出现的纠纷提供政策、制度和法理依据,切实让下乡金融企业和土地流转双方都放心、无顾虑,真正让土地资源转化为发展资本,激活土地活力,释放土地权能。

产业振兴的关键支撑是市场。并不是所有的农产品都有市场需求,也不是所有的特色农产品都受消费者欢迎。到底发展什么样的产业、多大规模,要因地制宜、因需而定,既要根据土地条件“量布定衣”,也要根据市场需求“量体裁衣”。现实中,不切实际盲目发展产业,最后搞成中看不中用的形象工程的事例不少。市场决定产业,产业项目上马之前,必须做充分调研,反复论证,不能屁股一坐、脑袋一热、胸脯一拍,就定下产业。既要看当前市场需要,也要看未来市场前景,有些农产品现在不能被消费者接受,不等于将来不被接受;现在不能搞深加工,不等于将来不

找准乡村产业振兴的支撑点

□ 周文波

能搞深加工;现在农村品质一般,不等于经过现代农业技术培育将来不是优质产品,这就要根据市场规律和消费需求,作出科学判断。另一方面,再好的产业产品,也不是市场无限大,既要理智看自己,也要清醒看他人。政府不能以行政力量代替市场作用,号召式的发展产业上、项目。实践多次证明,一窝蜂式的发展产业,多数会轰轰烈烈起来,又轰轰烈烈倒下。政府的作用更多在于到位不“越位”、规划不“指划”,在政策、信息、技术、市场秩序维护等方面提供全方位的服务。

产业振兴的根本支撑是人才。发展产业,离不开人才,而农村缺少的恰恰是人才。农村留不住人才的根本原因,在于农村生产生活设施落后。农家子女努力上学成为人才的目的,就是要离开农村到城市享受好的生活工作环境,就是到城市寻找施展才华的广阔天地和舞台。农村留住人才,就要大力推进城乡一体化建设,缩小城乡差异,高标准把农村建设成为人人可幸福生活、施展才华、实现梦想的美丽家园。一是把农村“硬”设施建好。在加快村庄整合、建设现代农村社区,实现农民集中居住的基础上,高标准配套建全医疗、教育、养老、交通等基础生产生活设施,以良好的农村设施环境留住人才。二是把农村发展“软”环境建好。发挥政策引领作用,千方百计调动各类先进生产要素向农村聚集,为人才在乡村创业铺路架桥、创造良好发展环境,在乡村振兴中发光发热,带动产业发展,带动农民致富。三是把人才培养好。着眼三农长远建设需要,依托城市农业高校、科研院所等,设立发展农村产业专门课程,重点对有志愿到农村创业发展的年轻人,进行水利工程建设、农业育种、畜禽生产、种植管理、农产品深加工及营销、现代农业装备设计制造等知识技术培养,夯实产业发展的人才支撑,为乡村振兴提供持续动能。

