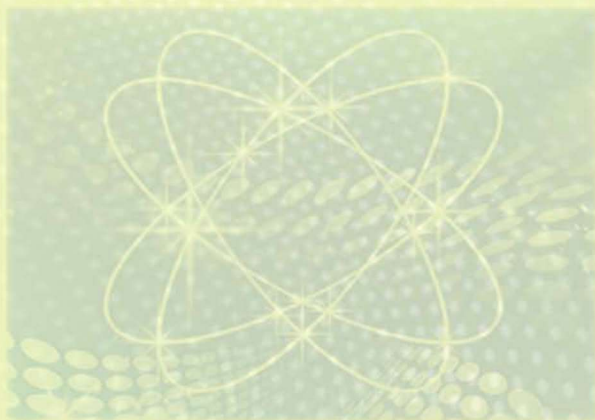


多维视野下的社会管理创新研究



前 言

加强和创新社会管理，对构建社会主义和谐社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦以及党和国家长治久安具有重大战略意义。

新中国成立以来，我们党领导人民根据各个时期国际国内形势的变化，不断推进社会管理的理论创新、制度创新和实践创新，积累了许多宝贵的经验，建立了符合中国国情、具有鲜明中国特色的社会管理体系。除“文化大革命”这一特殊历史时期之外，总体上适应了我国国情和经济社会发展要求，维护和巩固了社会的安定团结与政治稳定。但是，随着改革开放的不断深化和社会主义现代化事业的发展，面对工业化、信息化、城镇化、市场化进程不断加快的新形势，面对社会组织结构深刻变动、人民利益诉求的日益多样化，以及新世纪复杂多变、竞争日趋激烈的国际政治经济形势和各种社会文化思潮的相互碰撞，各种社会矛盾进入凸显多发期。由此导致我们在社会管理理念、体制机制、基本原则、根本方法、主要手段等方面出现许多不适应和亟待完善的地方。党的十八届三中全会从维护最广大人民根本利益，维护国家安全，全面推进平安中国建设，确保人民安居乐业、社会安定有序的战略高度出发，提出了“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革总目标。这必然要求构建新的社会管理格局，创新社会治理方式。

推进国家治理体系和治理能力现代化是一项长期的、艰巨复杂

的系统工程。

正如党的十八届三中全会《决定》指出的，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”。这就为我们创新社会管理指明了方向和基本路径。即不仅要继续健全完善社会政治、经济、法律等制度体系和不断改革那些僵化、不适应实践发展要求的体制机制，而且还要加强各级各类参与主体的治理能力建设，充分发挥各类主体广泛参与的合力作用，把制度体系的优势转化为国家治理的效能优势。

保障和改善民生是社会建设的重点，也是和谐稳定和社会管理之本。近年来，因为劳动就业、教育医疗、养老保障、食品药品安全、环境保护等各类民生问题而引发大量矛盾纠纷甚至群体事件，危及社会和谐稳定。因此，推进社会管理创新，需要加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设，随着我国老龄化情势的加剧，而物质基础还比较薄弱，养老保障与服务也随之成为民生的突出问题。

社会管理的重点和难点在基层。城、乡社区是加强社会管理、构建平安和谐社会的载体。大力加强社区建设，完善服务功能，把社区建设成为群众自我管理、自我教育、自我服务的生活共同体，对于创新社会管理，提高社会治理水平具有重要的基础性作用。

依法治国，建设社会主义法治国家是我们的基本方略，因而推进社会管理法治建设必然成为创新社会管理的重中之重。社会管理法治建设除了健全完善社会主义法律体系之外，尤其要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，也需要深化司法体制改革，注重发挥基层司法机关在社会管理中的职能作用。

近年来学术界和实务部门工作者对创新社会管理进行了广泛深

入研究并取得丰硕成果。但是，社会管理内容繁杂多变、主体广泛，既受物质因素制约，也受制度机制影响，更与主体能动性发挥紧密相关。因此，加强和创新社会管理任重道远，不可能一蹴而就，需要长期不懈地努力探索，需要从多维度、运用多学科的理论和方法进行综合研究。为此，我们组织从事相关教学与研究的部分教师以及从事社会管理的有关领导、实务工作者，从养老保障与服务、社区建设与服务、社会管理法治化、社会综合管理等四个方面进行了初步研究，结集而成《多维视野下的社会管理创新研究》一书，以期对推进社会管理科学化、民主化、法治化、高效化，提升社会管理水平，创建平安、和谐、幸福中国尽绵薄之力。但因能力所限，选题、问题分析、对策措施等不免错漏偏颇之处，敬请各位专家批评指正！

目 录

前 言 (1)

一、养老保障与服务研究

社会养老保险制度顶层设计路径及难点探析 张微娜 (3)

老年人长期照护体系的法律构建 张 露 (18)

新农村建设中农民养老保障问题研究 宋 燕 (26)

城市社区养老服务专业化发展探析 陈郡梅 母陈婷 (33)

社区居家养老

——城镇幸福养老的有效途径探析 陈郡梅 (41)

关于新型农村合作医疗制度推行情况的分析

——以自贡市自流井区为例

..... 明崇荣 陈有刚 周建春 李良生 (48)

关于农村居民社会养老保险实施情况的分析

——以自贡市自流井区为例

..... 明崇荣 王 蓉 吴 宏 张承琼 (55)

二、社区建设与服务研究

- 论“校区合作”的社区文化建设模式 蔡文钦 (65)
- 论服务性学习理念下社区志愿者服务模式的构建
..... 周文惠 (72)
- 社区家庭文化建设探析 朱 鹏 (81)
- 住家型农村外来女性家政服务员的社会流动研究
——以郑州市为例 李鹏飞 (87)
- 论城市社区建设中存在的问题及对策
——以自贡市自流井区为例 蔡文钦 江丽平 (104)
- 消费的城市与边缘的群体
——社会学视野下家政服务业健康发展的对策探究
..... 李鹏飞 (115)
- 加强社会管理创新, 推进社区矫正工作
——以自贡市自流井区为例
..... 明崇荣 王蓉 吴宏 张承琼 (125)

三、社会管理法治研究

- 增强法治思维, 提升依法管理水平 齐 力 余金汶 (135)
- 社区矫正检察监督的完善
——以检察机关参与社会管理创新为视角
..... 曹 静 曾凡珂 陈 蓉 (142)

浅议基层检察机关涉法涉诉信访检察工作	但文英 (152)
如何运用检察建议促进社会管理创新	李 杨 万 利 (160)
浅谈基层检察机关在社会管理创新中的职能作用	吴梦黎 罗沁春 (168)
派驻乡镇检察室相关问题研究	陈 萍 (176)
基层人民法庭调解工作探析 ——基于自贡市 R 县法院 A 法庭近两年司法统计数据的调研	黄晓春 郝 婷 (188)
媒体监督与司法独立的冲突与平衡	刘剑桥 欧阳千林 张 谦 (199)
论聚类分析在抑制农村未成年人犯罪中的应用 ——以自贡市 R 县法院 2011 年以来未成年人犯罪案件 司法统计为样本	王剑波 张 军 (213)
法治视野下的农民工权益保护	熊德禄 (228)

四、社会管理综合研究

论新生代农民工就业促进的政府责任	蒋山花 张 健 (239)
当议城市改造拆迁中地方政府职权的行使	杨 钊 何 健 (247)
构建多渠道的社会管理筹资机制	吴芙蓉 (254)
乡镇行政管理体制存在问题及对策研究	王玉珏 张 龙 (264)

农民增收的制度障碍及创新路径研究 李启宇 何 凡 (270)

政府对城市餐厨垃圾的管理对策探究

——以自贡市为例 陈郡梅 范 鹏 (281)

西部山区“农家书屋”可持续发展的制约因素分析

——以重庆市秀山县涌洞乡为例 蒋山花 曾 巧 (292)

社会管理与公民网络参与的思考 王 屯 (299)

新农村建设中农民政治参与意识分析

——以四川省 Z 市 T 镇 T 村为例 杨 钊 吴志强 (307)

交通执法规范性研究

——以 Z 市交警执法的影响因素及对策为视角

..... 缪 铨 (319)

后 记 (329)



一、养老保障与服务研究

社会养老保险制度顶层设计路径 及难点探析^①

张微娜^②

顶层设计，源于工程学的一个概念，其本质是站在战略的高度去统筹全局，指导整个工程每个阶段的进程。吸收顶层设计这一管理理念，我国人力资源和社会保障部提出“社会保障制度的顶层设计”，以期建立一个全国统筹的社会保障体系，实现制度公平性与效率性的统一。养老保险制度作为社会保障制度的核心，社会养老保险制度是养老保障制度的重要组成部分，改革社会养老保险制度，推动社会养老保险制度的顶层设计，是践行国家关于基本公共服务均等化的理念，建立全国统筹的社会养老保险制度，保障公民的养老保障权益的重要途径。因此，研究实现社会养老保险制度顶层设计的路径及难点具有十分重要的意义。

① 国家社会科学基金青年项目“新型农村社会养老保险制度的可持续性评估研究”（项目编号：11CSH067）资助、中国博士后科学基金特别资助项目“新型农村社会养老保险基金收支平衡的可持续性研究”（项目编号：2013T60748）资助。

② 四川理工学院法学院助教，硕士。

一、社会养老保险制度改革需要顶层设计

（一）人口老龄化

截至 2013 年年末，我国老年人口数量达到 2.0243 亿，占总人口的 14.9%，其中，65 周岁及以上的老年人 1.3161 亿，占总人口的 9.7%^①。根据人口老龄化的概念及标准，我国已经进入了老龄化阶段。人口学家预计，到 2040 年，中国人口老龄化进入高峰阶段，老年人口将达 3.74 亿，占总人口的 24.28%；到 2050 年，我国老年人口比例将增加到 4 亿，约占人口总数的 26%，即 4 个中国人中就有一个 60 岁以上的老年人^②。

另外，我国推行计划生育政策初期对于控制人口总数发挥了重要的作用。但是近年来我国计划生育国策的弊端逐渐凸显出来，4-2-1 的家庭模式导致现在劳动人口所担任的老年抚养压力不断增大，为了转移过大的家庭养老负担，需要探寻一种全社会共同参与老年人抚养的养老保险制度。

针对农村居民和城镇居民的养老保障需求，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32 号）和《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2011〕18 号）在我国农村地区和城镇地区分别建立了新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度，对于保护居民的养老保障权益，实现基本公共服务均等化，保证社会保障制度的整体性发挥了重要的政策指导作用。为了维持养老保险制度的可持续发展，提高养老保险制度的统筹层次，《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见（国发〔2014〕8 号）》将新

① 数据来源：2013 年国民经济和社会发展统计公报。

② 王锐：《关于我国城市老年人体育健身活动现状综述》，载《山东体育学院学报》2002 年第 1 期，第 91 页。

型农村社会养老保险制度与城镇居民社会养老保险制度合并实施，统称为城乡居民养老保险，迈出了建立城乡统一的社会养老保险制度的第一步，是实现社会养老保险制度顶层设计的里程碑。

（二）践行基本公共服务均等化理念的要求

《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中对基本公共服务在内容上做出了界定，将教育、文化、就业再就业、社会保障、生态环境、公共基础设施、社会治安等领域纳入基本公共服务的范围。均等化主要包括机会均等、过程均等和结果均等。在对基本公共服务的范围进行界定后，根据均等化的概念，主要从以下三个方面来界定基本公共服务均等化：一是机会均等，即每个公民都有享受基本公共服务的平等机会；二是过程均等，主要是指在财富或服务的分配过程中，所使用的手段或工具应当是相同或相似的；三是结果均等，主要是指相同经济水平、地域或人群所享受的基本公共服务水平应当是相同或相似的。从基本公共服务均等化的概念可以看出：实现均等化并不是简单地实现基本公共服务的同等化和无差异化，而是最终实现基本公共服务资源公平性与效率性的统一。

社会养老保险制度作为社会保障制度的重要组成部分，现阶段实现社会养老保险制度顶层设计，将其扩大到全体居民中，并保证具有同等经济水平或社会地位的居民所享受的养老保险待遇一致，这是实现基本公共服务均等化的重要方面。同时，在实现社会养老保险制度顶层设计的过程中，应当以基本公共服务均等化为指导原则，确保社会养老保险制度顶层设计的有效性。

二、社会养老保险制度顶层设计路径及制度模式探析

养老保障制度顶层设计的理念最初来源于中国养老保障制度的碎片化运行现状的要求，从长远来看，各地各行其是的养老保险制

度很难保证养老保障制度的可持续发展。社会养老保险制度作为养老保障的核心,研究其顶层设计具有十分重要的作用。

(一) 社会养老保险制度顶层设计的路径探析

农村的养老保险制度针对不同的群体建立了不同的养老保险制度,如城乡居民社会养老保险制度、被征地农民养老保险制度、农村计划生育家庭养老保险制度、村主职干部养老保险制度;城镇的养老保险制度也存在多元化的现状,如城乡居民社会养老保险制度、城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度、农民工养老保险制度等。这种各行其是的养老保险制度提高了制度运行的成本,不利于制度的可持续发展。为此,实现社会养老保险制度顶层设计就显得尤为重要。从当前中国的经济发展现状、各地的基本社会状况以及国家政策、财务管理体制等方面出发,可以通过两个步骤实现社会养老保险制度的顶层设计。

第一步,建立城乡居民社会养老保险制度。

2014年2月21日出台的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,为实现新农保和城镇居民养老保险的合并提供了法规依据和政策指导,将两者统称为城乡居民养老保险。故农村中的养老保险制度主要包括城乡居民社会养老保险制度、被征地农民养老保险制度^①、农村计划生育家庭养老保险制度^②、村主职干部养老保险制度。现阶段工作的重点就是将这些制度整合到城乡居民社会养老保险制度,但是应当注意的是:要避免重复参保现象的出现。其中,由于村主职干部享受国家公务员待遇,可以将

① 这里的被征地农民是指失去土地,在农村从事其他生产活动的农民,不包括进城务工的那部分被征地农民。

② 《关于做好新型农村社会养老保险制度与人口和计划生育政策衔接的通知》(国人口发〔2009〕101号)规定了将新型农村社会养老制度与人口计划生育政策的衔接办法,故将其纳入到城乡居民社会养老保险制度的难度应该相对较小。

其纳入到机关事业单位养老保险制度。由于农村各类人群的养老保障需求相对集中，将其纳入到城乡居民的阻碍相对较少。

这样，中国的养老保险制度就分为三大类：城乡居民社会养老保险制度、城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度和农民工社会养老保险制度。

第二步，将农民工社会养老保险制度、机关事业单位养老保险制度纳入到城镇职工养老保险制度中，并实现城乡居民社会养老保险制度与城镇职工基本养老保险制度的衔接。

农民工为城市社会的发展做出了重要的贡献，他们理应享受与城镇职工相同的养老保险待遇，故将其纳入到城镇职工基本养老保险制度中成为必然，这是企业的责任，同时能提高农民工参保积极性，而农民工养老保险制度的筹资模式与城镇职工基本养老保险制度的筹资模式是一致的，实现两者的对接阻力较小。而进行双轨制改革，其中牵涉到的利益群体范围较广，加之机关事业单位退休人员的养老金制度与城镇职工基本养老保险制度的筹资模式和待遇发放模式存在很大的差异，实现两者的衔接成为当前改革的重点。也就是说，现阶段社会养老保险制度改革的重点在于实现“养老金双轨制”改革，建立机关事业单位的社会养老保险制度，这种社会养老保险制度的筹资模式与城镇职工基本养老保险制度的筹资模式相同，即建立个人账户与社会统筹的筹资模式，为两种社会养老保险制度的合并实施搭建平台。

通过以上改革，中国的社会养老保险制度主要包括两个方面：城乡居民社会养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度，此时，养老保险制度改革的重点应放到两种制度的转移接续问题上，改革的最终目标是要建立高效、合理的社会养老保险制度，实现养老保险制度公平与效率的统一。具体的改革框架如下图所示：

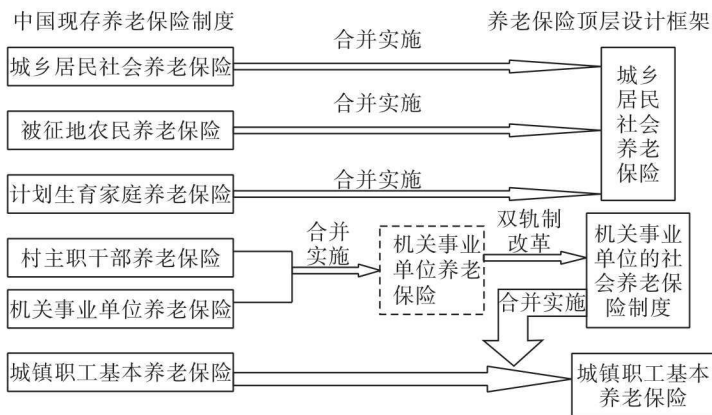


图1 中国养老保险制度顶层设计改革框架

（二）社会养老保险制度筹资模式及养老金体系改革

这里所指的制度模式，主要从养老保险费筹资模式及养老金领取这两个角度来进行分析。

1. 城乡居民社会养老保险制度的筹资模式及养老金体系改革

2014年2月21日出台的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，对于城乡居民社会养老保险制度的筹资模式和领取方式做出了相关规定。筹资方式为个人账户与社会统筹，其中，个人账户资金主要包括个人缴费、地方人民政府对参保人的缴费补贴、集体补助以及其他社会经济组织、公益慈善组织、个人对参保人的缴费资助；社会统筹部分主要来源于中央政府和地方政府的财政补贴。与筹资方式相一致的，养老金领取额度主要看基础养老金和个人账户养老金，其中，基础养老金主要来源于中央财政和地方财政，并实行多缴多得和长缴多得的激励政策；个人账户养老金采取与城镇职工社会养老保险制度相同的计发系数，这对于降低城乡居民社会养老保险制度与城镇职工基本养老保险制度转移接续的成本有重要的意义。

2. 双轨制改革是城镇社会养老保险制度模式改革的重点

我国机关事业单位的养老金制度与企业职工基本养老保险制度是两种不同的养老金模式，以下主要从领取额度和基金筹集方式这两个方面来阐述。

(1) 养老金领取额度不同

我国现存的机关事业单位的社会养老保险制度本质上是由国家财政和单位自保退休人员制度，这种制度最大的隐患是基金的可持续问题。另外，我国机关事业单位所领取的退休金与企业退休职工所领取的退休金存在较大的差距，这种不合理的收入差距需要尽快解决。

下面主要从养老金额度和养老金替代率两个方面来进行说明。

第一，这两种制度退休人员所领取的养老金额存在较大的差距。

下表为 2005—2013 年企业退休职工养老金待遇水平，从表 1 可以看出：从 2005 年的 727 元提高到 2013 年的 2513 元，不断提高的养老金待遇一部分得益于政府从 2005—2013 年 10 次对企业退休金的调整。

表 1 2005—2013 年企业退休职工养老金待遇

年份	退休人员数 (万人)	企业职工基本养老保险 基金总支出 (亿元)	养老金待遇水平 (元/人·月)
2005	4005	3495	727
2006	4239	4287	842
2007	4544	5154	945
2008	4868	6508	1114
2009	5348	7887	1228
2010	5812	9410	1349