

改革落地生根要除“四障”

●韩文秀

推动改革的关键在落实。当前,能否打通“肠梗阻”、防止“急就章”,能否力戒“一团麻”、避免“大呼隆”,关系改革的直接效果。

习近平总书记强调,拿出勇气和魄力,自觉运用改革思维谋划和推动工作,不断提高领导、谋划、推动、落实改革的能力和水平。推动改革的关键在落实,如何细化实化、呼应民意,如何落地生根、开花结果,检验着推进改革的能力和本领。十八届三中全会确定了各项改革任务,过去一年多也有了良好开局,啃下了不少硬骨头,但还有不少硬骨头要啃。如何进一步落实中央要求,深入有效地推进改革?在中国发展高层论坛2015年会上,专家们对此纷纷建言献策。依笔者见,需要妥善处理好一些问题,把握好4个路径。

打通“肠梗阻”,进一步加强改革的统筹协调。全面深化改革是一项宏大的系统工程,如何有条不紊、紧密衔接地推进改革,不简单。改革涉及的部门越多、环节越多,需要协调的频次和难度越大。地方要在中央的指导下推进改革,不能

“抢跑”“跑偏”,也不能“滞后”“掉队”。既要给地方应有的改革自主权,又要让地方把握好方向和尺度。换句话说,如何同时发挥好顶层设计的指导作用和基层探索的探路作用,如何同时做好改革的规定动作和自选动作,需要较高的统筹协调能力和水平。

防止“急就章”,进一步提高改革方案的质量。改革,改的是体制,动的是利益,往往涉及既得利益的调整,包括社会不同群体既得利益和部门利益的调整。如果想让各方面各部门都满意,改革的力度和深度可能就小,甚至根本达不到改革目的。改革面临着理想性和现实性如何权衡、“此岸”和“彼岸”如何搭桥、阶段性目标和最终目标如何衔接的问题。因此,如果具体的改革方案质量不高却贸然出台,则会浪费改革的机会,或者造成与改革预期不符的结果。同时,要区分改革措施和发展措施,不能把发展措施当作改革举措,不能把政策调整当作改革措施,而要把改革真正聚焦到体制机制的变革上。

力戒“一团麻”,进一步攻坚改革的重点难点。已经确定

的改革任务有几百项,但有大有小、有轻有重。应当抓好牵一发而动全身的重要改革,以此带动其他改革。但重要改革往往难度更大,涉及的利益格局调整更深。改革措施不能光看数量,还要看质量;不能光在形式上改,还要有实质上的变化,尤其是看那些制约经济发展方式转变、影响国家治理体系和治理能力现代化的重大深层次体制障碍是否得到破除。同时,改革要防止碎片化,不能单打作战、孤军深入,要充分考虑改革的系统性、整体性、协同性。

避免“大呼隆”,进一步增强改革的实效性。改革不是方案一出台就万事大吉了,就可以从台账中销号了,而是首先要确保改革举措在地方、部门、基层、企业、社会等领域落地生根,还要跟踪观察改革的成效是否符合原来方案的预期,是否得到社会的认可,进行必要的“回头看”,包括通过改革的效果来检验改革方案是否科学、措施是否协调,乃至对改革方案和措施及时作出适当的整改完善。对改革进程要进行督促检查,对改革成效要进行评估,包括委托第三方评估。

作用,提高教师队伍的素质;另一方面,建立良好的校园文化,引导学生参与健康、生动的校园文化,促使学生形成科学的世界观、人生观、价值观。丰富学生的精神世界,塑造健全人格,增强精神力量,促进学生的全面发展。健康的校园文化对青少年产生潜移默化和深远持久的积极影响,有利于青少年的健康成长和全面发展。同时,学校应该注重学生在知识学习的过程中加深对中国梦内涵的理解,认识到个人的发展与中国梦息息相关,与国家和民族的利益紧密相连。

社会是青少年生活的大环境,社会的多样性、复杂性,特别是经济发展和城市化进程的不断加快,对青少年的价值观、人生观,产生巨大的影响。与家庭德育和学校德育相比,社会德育的内容更为丰富、全面、具体:从社会公德、职业道德、家庭美德的教育,到文明礼仪、文明言行的传授几乎无所不包。社会德育的这些特点,决定了它在青少年思想道德素质培养中的重要地位。

“社会即学校,生活即教育”。社会环境的优劣,对青少年思想品德的塑造起着至关重要的作用。净化社会环境,促进青少年健康成长是全社会共同的责任,每个家庭、每个公民应成为净化社会环境,促进青少年健康成长的践行者。青少年中国梦教育的实施与开展是一项系统工程,需要社会、家庭、学校共同努力。

要动力。

不能把需求不足视为新常态。需求不足是当前经济运行中的主要矛盾,它不是经济发展的新常态,而是长期以来投资与消费比例严重失衡的结果。改革开放30多年来,我国投资率不断攀升,消费率不断下降,生产能力快速扩张而居民有支付能力的需求相对下降。产能过剩是需求不足这一矛盾的另一面。问题是,我们对计划经济下的“短缺”有着深切认识,并通过发展市场经济,有效解决了这个问题;但对市场经济下的“过剩”关注不够、理解不深,缺乏有效对策和经验。发达国家通过加强经济预测和宏观调控、发展福利社会,使生产过剩的危机得到一定缓解。我们应借鉴国际经验,从我国实际出发,通过扩大内需、淘汰落后,解决当前产能严重过剩问题。这样,既可为经济增长注入强大动力,缓解经济下行压力,又能使广大居民更多分享发展成果。

不能把通货紧缩视为新常态。通货紧缩是当前我国经济运行中的主要风险,但一来我们并没有陷入通货紧缩;二来通货紧缩属于短期经济波动问题,我国财政政策和货币政策还有很大运作空间,如果措施得当,完全可以避免出现通货紧缩的局面。我国政府债务率在世界上处于较低水平。发行长期建设债券以引导社会资金投向,扩大投资需求,还有很大空间。我国经济的货币化率偏高一些,但证券化率远远低于发达国家,这是由我国以间接融资为主的金融格局所决定的。广义货币(M2)相对于国内生产总值的比例高一些,这是正常的、必要的。当前适当增加一些基础货币投放,松动一下银根,不仅不会引发通货膨胀,而且对扩大内需、克服经济下行压力将起到重要作用。

我们所说的经济新常态,与国际社会针对国际金融危机后世界经济低迷状态所说的新常态,以及不久前国际货币基金组织概括的新平衡,显然有着不同含义。正确认识我国基本国情和经济发展阶段性特征,从实际出发推进改革、谋划发展,这是我们过去的成功经验,也是今后发展的重要原则。

完善监督体系 防止权力“任性”

●王寿林

在有权不依、执法不严等问题,可对其领导人提出质询,促使其改进工作;若发现执行机关存在严重违法失职渎职等行为,可成立特别调查委员会展开调查,并根据调查结果追究有关领导人的法律责任。

民主监督。我国的人民政协是以中国共产党和各民主党派、各人民团体为基础组成的,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的组织形式,也是各党派、各人民团体、各界代表人士政治协商、民主监督、参政议政的重要场所。政治协商有两种基本方式:中国共产党同各民主党派的政治协商;中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商。凡是党制定大政方针、人大立法、政府采取重大措施,事先都以不同方式与各方面协商,充分听取意见,然后作出决定。在决策实施过程中,人民政协通过考察,集中各方面的意见,向有关部门提出意见和建议,使决策更加完备,贯彻更加有力。此外,人民政协还通过听取政府工作报告、视察政府工作、对政府工作提出意见和建议等形式,对行政权力进行监督。

行政监督。行政监督包括上级行政机关对下级行政机关进行的层级监督和监察机关进行的专门监督。其中监察机关进行的专门监督对于提高行政机关办事效率、促进行政人员清正廉洁,保证行政行为公正合法具有重要意义。所谓行政监察,就是国家行政监察机关依法运用监察权,对行政机关及其工作人员和国家行政机关任命的其他人员执行法律、法规、规章和有关政

策以及履行职责、遵守党纪等情况进行行政监察的活动。根据行政监察法的规定,监察机关履行下列职责:检查国家行政机关遵守和执行法律、法规和上级国家行政机关的决定、命令的情况;受理对国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命

的其他人员违反行政纪律行为的控告、检举;调查处理国家行政机关及其工作人员和国家行政机关任命

的其他人员不服主管行政机关给予行政处分决定的申诉。司法监督。司法监督主要指审判机关受理行政诉讼、审理行政案件、对行政机关具体行政行为的合法性进行审查、撤销行政机关作出的违法具体行政行为的活动,也包括检察机关通过依法查办贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件,对国家工作人员职务行为进行监督。司法审查的功能是:对具体行政行为为合法性的审查;对具体行政行为所适用的行政规章和地方性规章的审查;对行政机关正确履行法定职权的审查;对行政机关履行审判机关判决、裁定情况的监督;对行政人员遵守党纪、法纪情况的监督。

审计监督。审计监督是指国家审计机关依据有关法律法规

国民的幸福程度通常通过“主观幸福感”来衡量,主观幸福感是人们对其生活质量所做的情感性和认知性的整体评价,是反映生活质量的重要综合性心理指标。国民的幸福感主要取决于什么因素?最新的研究表明,社会保障能够显著增加中国国民的幸福感,而且社会保障对中国国民幸福感的促进效应远远高于经济增长,其中社会保障对低收入居民、农村居民和中西部居民幸福感的增加更为重要。

社会保障是帮助国民实现幸福生活的重要方式

首先,社会保障提供国民基本的物质保障、满足国民基本精神需求。社会保障中的社会救济提供基本生活保障,包括现金救济、实物救济及灾害救济,这是弱势群体生存所需的最底物质基础;社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险及生育保险,是给予国民安全感的重要方式,社会保险是否完善,直接影响国民幸福感的程度;社会福利主要包括公共福利事业和专门性的福利事业,其中公共福利事业下的教育、科学、文化等极大丰富和满足了人们的情感、精神需求,间接促进社会的和谐发展。可见,社会保障为国民提供基本的物质保障、满足国民基本的精神需求,对国民的幸福至关重要。诸如新型农村合作医疗、农村最低生活保障以及城镇居民社会养老保险等制度,都能在经济上解除或缓解老百姓的后顾之忧,增强他们生活的安全感,从心理上提高他们的幸福感。

其次,社会保障制度内含社会公平的基本理念。“收入—幸福之谜”指出,相对收入对居民幸福的影响对绝对收入更重要,随着社会变得更加富裕,应更加重视社会公平,减少贫富差距过大的问题,否则人们会由于自己收入相对过少,导致个体幸福度下降,社会福利也会因此下降,而社会保障恰好可以通过再分配的方式提高低收入群体的相对收入水平,促进了社会公平理念的实现,对提高居民幸福感有着显著效果。

最后,社会保障制度可以增强社会信任与社会凝聚力。社会保障制度作为国民基本的安全保障制度,还可以进一步增强社会信任与社会凝聚力:社会信任有助于减少社会摩擦,降低交易成本;社会凝聚力有助于增强居民归属感,让居民有更好的发展空间,这两个方面都可以改善国民的心理状态,提高国民的幸福感。

构建以国民幸福为导向的社会保障体系的基本思路

自21世纪以来,虽然我国社会保障体系有了显著改善,但是与完善的、可以大幅提升国民幸福程度的社会保障体系相比,仍然存在一些较为突出的问题:社会保障体系的城乡分割、部门分割、地区分割特征明显,有碍社会保障公平理念的实现;欠发达地区维持一定社会保障水平的能力有限,部分社会矛盾可能会因此激化;部分地方政府间存在“福利竞赛”,盲目扩大社会保障覆盖面和提高社会保障水平,受限于地方财力,这种与实际不相符的社会保障水平往往难以为继;现有城镇职工社会保险项目的保险受益权携带性差,与农民工较强的流动性不匹配,进而导致农民工参与社保难以有效、持续地推进。

仔细梳理、分析上述问题,可以发现前两个问题主要与社会保障的“公平性”相关,后两个问题主要与社会保障的“可持续性”相关,因此,只有按照“更加凸显社会保障公平性、有效确保社会保障可持续性”的基本思路,构建以国民幸福为导向的社会保障体系才是可行的:一是更加凸显社会保障的公平性。社会保障的公平性是我国全面建设以国民幸福为导向的社会保障体系的前提,本质上就是要坚持公平与效率、权利与义务、统一性与灵活性相结合,实现社会保障对各类群体的全覆盖,着力缩小城乡差距、地区差距以及部门差距,真正提高欠发达地区的社会保障水平,只有从公平正义入手,才能最终破解“收入—幸福之谜”,实现国民幸福程度与经济总量同步增加;二是有效确保社会保障的可持续性。一方面社会保障建设应考虑到地方财政的可持续性,使社会保障和公共服务支出大致匹配,另一方面社会保障建设也应考虑到流动性较强的个体,如农民工,参与社保的积极性,确保农民工参与社保的积极性,强化社会保障对农民工的物质保障和精神扶持的可持续性,大幅提升农民工的幸福水平。

完善社会保障体系、全面提升国民幸福水平的政策措施

上述分析表明,为了有效构建以国民幸福为导向的社会保障体系,需要以解决我国社会保障体系存在的前述问题为突破口,着重采取以下两个类别的政策措施。一是从公平性入手,逐步降低社会养老保险费率,吸纳更多的低收入群体参保,设立最低养老金保障线,对老龄人口中的低收入者实行养老救助,以保证他们领取的养老金足够老年安稳生活所需;改革现有的公费医疗和养老保障制度,逐步缩小小公部门与非公部门就业者的社保差别;扩大社会保险覆盖面,强化对农村困难群体的公共服务供给,缩小城乡之间的社保差别,提高低收入群体的社保水平,不断扩大低保制度对贫困人口的覆盖面;加大中央对欠发达地区的财政转移支付,缩小地区之间的社保差别。二是从可持续性入手,各级政府应避免将社会保障状况与官员政绩挂钩,防止地方政府间“福利竞赛”的出现,逐步调整政府支出结构,保证地方政府的财政收入水平与社保支出相匹配;针对不同地区农民工的就业与收入状况,设计相应的社会保障方案,衔接不同地区社会保障制度,提高养老保险、医疗保险对农民工群体帮扶的可持续性。

履行审计职能的基础上,加强对重点领域、重点部门、重点项目、重点资金和领导干部经济责任的审计监督,着重审查相关单位财政财务收支的真实性、合法性、效益性以及滥用职权、以权谋私等方面的问题。

社会监督。社会监督是指公民通过批评、建议、申诉、控告、检举、揭发等形式对国家机关及其工作人员进行的监督,是防范和惩治滥用权力行为的有效手段。加强社会监督,要保障人民群众对行政机关及其工作人员的权力行为提出异议并要求改进的权利,以及向执法执纪部门举报行政机关及其工作人员的违法违纪行为并要求查处的权利。要完善信访举报机制,切实保障检举人的权利,严惩对检举人各种形式的打击报复行为。

舆论监督。舆论监督是指依靠社会力量、舆论的力量对公共权力进行的监督。社会舆论作为一种制约权力、能够经过详细陈述经过认真核实的事实真相,如实反映公职人员的权力行为,使各种腐败现象完全暴露在光天化日之下,受到鞭挞和抨击;使各种滥用权力的行为在强大的舆论压力面前,受到警示和震慑,并推动社会各界对揭露出来的问题作出及时处理。随着信息技术的快速发展,网络以其公开、透明、快捷的特性已成为舆论监督的新手段,在揭露、曝光和追查各种腐败行为中发挥重要作用,要加强网络舆情信息收集和处理工作,完善举报网站法规制度建设,健全举报网站受理机制及线索运用和反馈制度,为公民利用网络行使监督权提供便捷畅通的渠道。要加强舆论监督的管理、引导和规范,维护舆论监督的正常秩序,使舆论监督在法治的轨道上运行。

加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督,形成科学有效的行政权力运行制约和监督体系,使各种监督分工明确,步调协同,优势互补,信息共享,是从源头上防治腐败,保证人民赋予的权力真正用来为人民谋利益的必由之路。这就要我们整合各种监督资源,完善各项监督制度,把各类监督有机结合起来,形成强大的监督合力;明确监督主体的职责权限,加强相互之间的协调配合,定期总结交流监督经验,充分发挥监督体系的整体效能。

加快以国民幸福为导向的社会保障体系建设

●孙元元 何凌云