

探索建立大湾区社会福利沟通机制



唐昊/文

深圳国际公益学院教授

2019年2月,旨在提升粤港澳大湾区区域协同发展的《粤港澳大湾区发展规划纲要》公布。在明确的战略规划指引下,可以想见,该地区经济一体化合作将会更加密切,合作领域将更加全面,合作水平也会迈向更高层级。

然而,大湾区规划目前更多地还是围绕着城市、经济、科技、金融等方面,社会和制度规划较少。但相比物质经济层面,制度的融合才是公益慈善事业发展的最重要条件。目前大湾区内部的各个城市在居民身份、法律、税收制度、货币方面的差异,使得政策推行、人流和资金的出入境管理、商业运作等都相对复杂。至于社会福利、社会保障、公益慈善等社会事业,在协同发展上更是面临巨大的挑战。

在法律体系方面,三种不同法律制度的互动,不仅意味着静态意义上的民事商事等方面的法律制度冲突,更是存在内地与港澳在立法权、司法权、执法权行使上

发生冲突的隐患。

例如,在税收法律上,香港和澳门两个特别行政区的税率比内地各城市要低得多。在所得税方面,除了深圳前海实行了15%的企业所得税税率,和中国香港相当外,其他内地城市的税率都大幅超出港澳和国际水平。在企业公益慈善支出的税前扣除领域,更是如此。

在社会政策方面,不同的城市政策让城市之间形成了政策鸿沟。不仅港澳,就连广东九城市之间的城市社会政策差别也很大。以儿童医保报销为例,深圳可以报销80%以上,广州就只能报销60%。广东地区曾经提出“普惠型”社会政策,这本来是一个先进的理念。但还是有很多城市担心自己的“普惠型”社会政策会带来政策洼地效应,因此迟迟不去实施。即使在珠三角最引以为傲的交通方面,深圳、广州等地也存在外地车限行政策,人为地在交通上设置障碍,让城市间资源流通的效率大大降低。

在政策对接层面,在过去几十年的改革开放进程中,香港、澳门、深圳等地也积累了相当的在社会服务和社会保障领域的合作机制和合作经验。但在粤港澳大湾区建设的实践中,由于深圳、香港、澳门实行不同的社会福利制度,跨境公共服务和社会保障制度没有衔接起来,深港澳跨境社会救助信息系统还没有建立,港澳居民在养老、医疗、教育等民生服务方面还存在着不便利的地方,很多原本容易解决的问题现在都还没有解决,比如两地车牌衔接、教育资源的有效整合、金融体系的衔接等。港澳在慈善与社会服务方面的合作交流需求并未得到满足。

在实际操作层面,迄今为止,大湾区都缺乏一个内部公益资源的配置机制。粤港澳大湾区内部的公益慈善资源利用率并不高。特别是在湾区内部,港澳企业资金、物流、人员到达内地,和内地资金、物流、人员到达港澳,来往都面临诸多限制。许多社会资源无法发挥作用或被配置到最有利的地方。当然,这不仅表现在公益慈善领域,事实上,大湾区内部的各种经济资源的配置都远远不如世界上其他几个湾区。

分布于各个领域的体制对接难题,实际上是因为顶层设计的缺失。大湾区的公益慈善事业若要升级目前这种零散发展的局面,实现系统性、融合性、整体化

的发展,无疑需要从顶层设计上突破障碍,在制度层面探索更有效的对接模式。

1.信息沟通

粤港澳大湾区作为社会治理创新“先行地”,在粤港澳大湾区三地联动、“共建共治共享”的大趋势下,应积极探索建立粤港澳大湾区社会福利合作的信息沟通机制,通过香港、澳门、深圳等地方政府、社会服务部门、研究型智库、公益组织等的定期沟通,进行基本信息交流。其目标不是沟通本身,而是意在为城市群的公益慈善事业发展构筑经济发展、信息共享、社会创新、人才交流的大生态圈。

2.项目合作

在现有急需解决和推进的事项上,设立相应的专题研究项目,由三地专家合作研究。这些项目包括但不限于养老合作服务、跨境社会救助信息系统、粤港澳社工的专业培训交流、跨境学童服务、儿童看护及教育、港澳人内地医疗服务、内地社会服务走出去、粤港澳社会福利机制试点对接等民生方面的需求。项目合作的核心在于粤港澳的非营利组织之间的进一步合作交流。

3.制度融合

在信息沟通交流机制到位、项目合作取得相当成果的基础上,需要探索如何进行深港等地全面社会福利体制机制的对接,落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出的“推进社会保障合作”

要求。包括:推进粤港澳居民在教育、医疗、养老、住房、交通等民生方面的服务优化,推进跨境公共服务和社会保障的衔接,为粤港澳居民在三地的学习、就业、创业、生活提供更加便利的条件。特别是在人才交流制度上,需要充分运用粤港澳的高校资源,开发和共享三地培训资源,探索社会工作领域职业资格互认制度,为慈善与社会服务专业人才的合作与发展创造良好环境。

4.政策对接

过去几十年间,内地先后出台了港澳居民在内地就业、保险、医疗、教育、养老等方面的政策文件,为其工作、生活提供便利条件。但这还远远不够。香港和澳门地区本已具有相当完善的社会福利机制,其与内地的沟通、合作,将成为今后进一步推动大湾区制度融合和公益慈善事业发展的原生动力。而在内地,通过政策的进一步开放,促使商道和善道对接,让更多的企业家加入公益慈善的进程中来,也有利于粤港澳全面慈善氛围的形成。

以制度建设推动大湾区公益慈善事业发展,势在必行。越早从整体规划上着手,粤港澳地区的公益事业将越容易稳步开展。近期,香港、深圳、广州、珠海等城市已先后在社会治理层面有所动作,发挥了大湾区核心城市的引领带动作用。希望在不久的将来,这类制度建设和制度创新能够更加全面、稳健、公开地推进。(据《善城》杂志)

激活新时代义庄,实现三治融合

党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”,这为加强和创新基层社会治理提出了新的目标和更高要求。如何在三治融合的个案实验基础上,建立起社会善治的长效、普适运行机制?

作为从公益组织从业人员,笔者谨以多年的实操体会,谈谈推动三治融合与社会善治的一些要素构成。

一、认清社会治理初级阶段的基本特点,以社会公益为主要抓手提升社会治理能力,逐步深化社会治理领域

在改革开放40年后的今天,将社会治理作为国家战略提上议事日程,反映了社会治理的重要性和紧迫性。但我们也必须同时认识到,社会治理较经济发展滞后了很多,人们对公共事务的参与意愿、参与能力都有待提高,社会互信程度低。

而社会公益既是社会治理有效的手段,同时也是社会治理的目的。社会公益事业可以让群众在行善积德的事业中,逐步成长起公共参与意识,懂得包容、理解、妥协、信任的社会治理美德。诸如在熟人社会范围内,帮助老人、儿童,推动教育文艺等公益事

业,在这过程中成长起具有公德、关爱社会的社区领袖,他们的成长将为逐步深化的社会治理领域打开局面。公益不仅在社会治理中解决了一定的难题,更为重要的是通过基层社会公益的发展,为深化的社会治理遴选了骨干。

二、构建新型熟人社会,在熟人社会中实现“善有善报”的公益慈善氛围

我国人口多,地区间发展水平差异大,法治和契约精神的全面深化还有一段很长的路程。在这样的背景下,需要德治来弥补法治薄弱的区域和行为。但是德治的前提是熟人社会的舆论约束,传统中国的熟人社会是由地理边界所形成,邻里间守望相助。在这样的熟人社会里,积德行善之人会得到更多信任和社会资源,获得更好发展;作恶之人则会失去信任,难成事业。

而在当下城市化改变后的社会,传统乡土熟人社会逐步消解,城市里的熟人社会也难于建立,人们会逐渐放松积德行善的自我约束。

人们最易形成熟人社会的纽带通常有以下几个方面:地缘、血缘、学缘,其中的每一个纽带也同样受城市化后空间割裂的削

弱。但是互联网提供了线上熟人社会的维度,使得传统一维的熟人社会变成了新型二维的熟人社会。线上熟人社会可以实现每天交流互动,而线下熟人社会则通过重大事件契机完成聚会,因此新型熟人社会的特点是线上常态化、线下节点化。在这样的新型熟人社会里,如何体现出积德行善的机制、彰显善有善报的循环,成为新的课题。

因此,为了加快改善熟人社会程度低、道德下滑快的时代特点,应尽快鼓励组建中小学校友会、村友会、乡亲会、宗亲会等一系列基于地缘、血缘、学缘的熟人社会,并在其中诱发帮助乡村、帮助弱势群体的社会公益行为,形成“善有善报”的正循环。

三、“新时代义庄”是实现熟人社会和全民公益的普惠道路,是社会善治的源头活水

义庄是传统中国社会里基于地缘和血缘的熟人互助组织,具体地讲,是在宗族或者一定地域范围内,由精英带动全体成员通过捐田捐钱的模式,帮助实现熟人社会中的养老、助残、扶危、济困等综合性社会公益功能的形式。但后因历史原因,如今基本丧失了其社会功能。



汤敏/文

古村之友创始人、理事长

自上世纪80年代公益慈善复苏以来,我国形成了以企业家为带动的基金会慈善模式和以专业社会服务为带动的一线公益组织模式。

企业家基金会模式的纽带在于资金和富裕阶层的资源互助,决定了其在贫困地区难以发育,而贫困地区却又恰是社会问题的疑难杂症高发区、并发区,所以这一模式在回应深度社会问题方面,显得力不从心。而义庄以地缘和血缘为纽带的特点,可以有效规避资金为纽带的基金会覆盖面窄的特点,能做到哪里有困难,哪里就该有义庄,哪里的困难越严重,哪里的义庄就更活跃。

再论义庄与专业服务的一线公益组织的差别。由于义庄是自下而上,并成长于一定的地缘和

血缘范围内,客观上决定了其专业服务能力参差不齐,但其深厚的血缘、地缘纽带,却体现了比专业公益服务组织更宝贵的信任优势。从另一个维度讲,也正是因为其适于基层熟人社会的低技术社会解决方案,推动了义庄模式的普适推广。

笔者设想未来理想的社会问题的分层分级解决体系应该是这样的局面,以“新义庄模式”就近化解80%的普通社会问题,剩余20%困难的、复杂的、需要巨大社会投入的社会问题由基金会和专业服务的公益组织来化解,仍有个别不能解决的社会问题,则最终由政府进行托底。如此,三治融合和社会善治的源头活水基本形成,社会稳定和谐的基本大局将有基层保障。