发展之路

现代治理要求权力与权利的平衡

□刘东杰

党的十八届四中全会明确了全面推进依法治国的重大任务，这一重大任务的明确，既是对党的十八届三中全会所提出的“推进国家治理体系与治理能力现代化”要求的一种制度性回应，也是对我国建构现代治理具体路径方向的权威理性选择。

现代治理首先需要法治的保障

无论如何对现代治理定义，法治元素都是其核心因子。这是因为，现代治理作为一种以政府为首的权威治理主体，与包括社会组织、公民个人在内的非权威治理主体协同合作的公共问题治理形态，一个健全且被充分尊重的协作机制是保障其有效运作的动力源。现代治理的协作机制之所以能够存在，以及稳定持续发挥作用，必须基于一个包括政策法律、协商条例、默许规则等在内的一系列“规章制度”的保障；另外，一个能够保障各方治理主体充分表达意见，达成共识性治理协作机制的外部权威环境也是不可或缺的，否则会出现诸如“搭便车”似的投机行为，甚至于公然破坏治理协作机制的现象。无论政策法律、协商条例，抑或是默许规则，一旦被制定且得到治理主体与被治理对象的充分认可，便具有了事实上的权威性，对于治理各方都具有同等的约束力和惩罚力，并且应当得以有效地贯彻，这一贯彻过程体现的就是一种“法治”的精神。在现代治理中，这一“法治”精神的贯彻过程表现为治理主体间“合适”权限的权威性定位、治理协作机制的被充分遵循、治理结果的风险共担等。

任何违背“规章制度”，对“法治”精神带来侵犯与亵渎的行为都应受到相应的惩罚，否则，亵渎与侵犯行为有可能致使现代治理结构的解制，以及治理绩效的弱化。故而，建构现代治理体系与治理能力，首要是确立法治的保障，只有在治理过程中严格贯彻法治精神、法治原则，使治理首先成为一种法治形态，我们才真正有希望建设成现代化的国家治理体系与治理能力。

法治是现代治理建设的一个前提，也是现代治理运行过程中的有力保障。但一个国家仅基于法治保障，尚难以建构成现代化的治理体系与治理能力。它更需要的是一种基于法治背景的治理权力与治理权利的平衡。

现代治理更需要法治背景下两种治权的平衡

任何形态的治理本质上都是治理权力与治理权利协作。依据权力与权利协作的存在形态，可将治理分为传统治理与现代治理两种现实存在。传统治理中，治理权力是强势的，治理权利是萎缩的，治理权力时时有着扩张的冲动。掌握治理权力的权威治理主体的治理行为是主动的，享有治理权利的非权威治理主体的治理行为是被动的，权威治理主体对非权威治理主体的地位是漠视的。在现代治理中，治理权力是被治理权利制衡的，治理权利是被法制所保障的，治理权力任何不规范的扩张都是被禁止的。掌握治理权力的权威治理主体在权限的范围内是主动的，享有治理权利的非权威治理主体在权利范围内也是主动的，权威治理主体对非权威治理主体的地位是尊重的。总之，现代治理中，权威治理权力与非权威治理权利实现了某种平衡。这种平衡并不具有“量”的规定性，而是依据具体国情、具体治理场域而能在法制规范下实现权力与权利的相互尊重。

在法律制度规范下，治理权力与治理权利取得相互尊重，享有两种治权的两类主体充分开展协作，就共同关注的公共事务、公共问题进行治理。这种治理通常会呈现以下几种形式：一是政府单独治理。这种治理并非治理权力垄断的结果，而是治理优势的理性选择。二是社会自治。这种治理方式也非是政府的缺位，而是治理绩效的理性选择。三是政府与社会协作同治。这种治理是依据公共事务与公共问题的性质、影响范围，与两种治权平衡协作带来的可治性的理性选择。在现代治理中，这三种治理表现形式必须基于治理权力与治理权利的平衡，否则，难免会陷入治理权力对治理权利的侵犯，出现传统治理的回归。

实现两种治权平衡的三点建议

法治背景下要实现和保持治理权力与治理权利的平衡，需要注意以下三点。

建立法治思维。只有建立法治思维，治理主体导出的行为才可能自觉依循法制的规范，才可能绝少出现权（力、利）大于法的现象。掌持权力，或是享有权利的治理主体，才可能自觉遵守行为边界，避免相互侵犯，从而维持某种意义上的平衡。法治思维的建立是个长期的过程，既需要法治宣传教育，亦需要政府表率示范，同时也离不开对依法与违法两种行为的泾渭分明的处理。

确立治权边界。通过确权明晰权威治理主体与非权威治理主体之间的权力与权利边界。通常情况下，公权确定后的剩余便是权利的范围。通过确权，两类治理主体对自己的行为会有个清晰的自我度量，从而自我规范行为路径。两种治权的平衡是一个动态的过程，绝非是一成不变的。因此，确权活动也应依据经济社会发展、人文观念嬗变等因素做一渐进的调适。确权需要国家在现实的经济社会背景下，充分征求社会各方意见，并在保证公共利益最大化的前提下开展。确权过程是一种权威性活动，确权结果应当法律化，以此保障确权内容被充分遵循。

培育公民意识。就非权威治理主体而言，对现代治理的参与与其说是一种公共价值的分配方式，倒不如说是一种自我权利的释放过程更为贴切。权利的释放与行使，特别是这种权利可能并不会对参与者带来直接的利益满足时，是否具有强烈的公民意识，则成为这种参与能否成行的重要决定因素。只有当社会公民意识发育成熟，一个能够自我权利认知、释放，积极参与公共治理的群体才可能出现，也唯有此，才可能出现两种治权协作共治的图景，这时谈论两种治权的平衡才有意义。当前，通过社会主义核心价值观来塑造和规范公民的价值选择，是使公民意识得以发育成熟的最为便捷的途径。

有感而发

“APEC蓝”如何常态化

□魏文彪

“APEC蓝”，是新的网络词汇，形容2014年APEC会议期间北京蓝蓝的天空。也被一些人衍生释义，形容某种事物美好而短暂，过了一阵就没了。

2014年APEC会议11月5日至11日在北京举行。8日至11日，北京地区空气质量可能达到中度甚至重度污染水平。为此，除北京市及河北省的廊坊、保定、石家庄、邢台、邯郸等城市继续实施最高级别重污染应急减排措施外，天津市和河北唐山、衡水、沧州，以及山东济南等6市也实施了最高级别应急减排措施。强力减排措施给北京带来了蓝天。

APEC会议是国际性重要会议，会议期间空气质量状况直接关系到我国的国际声誉。所以，北京市及周边省市通过切实有效措施，包括对未按要求停产限产的企业实施处罚等，确保APEC会议举行期间的空气质量，极有必要。而在会议举行期间，北京地区空气质量可能达到中度甚至重度污染水平情形下，北京市及周边省市实施最高级别应急减排措施，无疑是最大程度保障会议期间空气质量所需采取的必要举措。

不过与此同时也需看到的是，我国空气质量状况不单关涉国家声誉，也与我国国民的身体健康与幸福感密切相关。而近些年来部分地方空气质量出现较大程度上的下降，乃至不时出现雾霾和重度雾霾天气，已对国民身体健康造成严重危害，并降低国民的幸福感。所以，人们期盼像2014年APEC会议举行期间这样的强力减排举措，也能延续到会议结束之后，在各地得到长期化、制度化实行。

APEC会议举行期间，部分地方所以实施最高级别应急减排措施，雷厉风行地开展大气治理与环境保护工作，无疑是因为对会议期间的空气质量状况极其重视。而由于空气质量状况与国民身体健康与幸福感密切相关，所以各地政府与官员也应对平时的空气质量状况高度重视，摒弃唯GDP至上思维，真正将大气治理与环境保护摆在重要工作位置上。再辅之以改革政绩考核体系，将环境保护工作状况纳入考核指标当中，对大气治理与环境保护不力的地方政府与官员实施一票否决，以促使各地政府及其官员对大气质量与环境保护工作常抓不懈。

其实，当前我国并不缺乏有关大气治理与环境保护法律法规，但是由于部分地方政府及其环保部门不作为，部分环境执法人员甚至出现为违法排污企业充当保护伞腐败行为，从而导致相关大气治理与环境保护法律法规规定形同虚设，不能充分发挥其保护环境的应有效用。所以，有关方面与各地有必要通过对那些不作为的地方政府及环保部门责任人实施严厉问责，对涉嫌犯罪的依法追究刑事责任，以促使各地政府及环保部门工作人员积极作为，真正将各项环保法律法规规定落到实处，促进各地环境保护状况不断改善，空气质量不断提高，在更大程度上保障国民身体健康，提升国民的幸福感。

莫让政府购买服务腐败高发

□张魁兴

据媒体报道，在各地探索政府购买公共服务的过程中，相关财政资金被挪用、截留、侵占等现象突出，设租、寻租等贪腐行为逐渐浮出水面，违规、垄断、暗箱操作、逆向选择等现象多发，一些公共服务项目回扣高达40%，政府购买公共服务恐将成寻租与腐败的新灾区。有些“官办”社会组织更是成为其主管部门的“提款机”或是“招待所”，双方相互勾结虚报预算，利用“购买”资金变相“三公消费”。

正如某行业协会负责人所说，推行政府购买服务的目的和出发点是为了避免腐败、节约资金，但由于惯性延续和权力寻租，凑预算、拿回扣、虚报冒领的现象一个都没少。究其原因，清华大学公共管理学院创新与社会责任研究中心主任邓国胜认为，这是因为购买服务的标准和程序不规范，缺少相关的规章制度保障。英国历史学家约翰·阿克顿曾断言：绝对的权力必然产生绝对的腐败。应该说，政府推行购买公共服务是社会发展的必然，然而，政府在推行购买公共服务过程中，却忽视了制度建设或制度建设没有跟上，殊不知没有规章制度保障，没有监督的政府购买服务行为能健康前行吗？

政府购买公共服务与政府采购各种物质一样，都应该实行公开的招投标制。但是，一些政府购买公共服务却是暗箱操作，或指定购买对象，或给机关下属的社会组织，于是腐败自然而然地发生了，或高额回扣，或虚假预算，再次印证了“越是公共财政支出多的地方，越容易发生寻租与腐败行为”。同时，也印证了一个道理：越是没有监督的权力就越容易产生腐败。推行政府购买服务本来是为了避免腐败、节约资金，可是政府购买服务没有制度保障，没有监督护航，结果是腐败高发，既浪费了财政资金，又没有让老百姓享受到优质的公共服务。由于政府购买公共服务成了腐败新灾区，本应充满期待的政府购买服务反而有损政府形象。

当然，我们也不能否定政府推进购买公共服务的用意和初衷，政府购买公共服务要推进，制度建设也要跟上，监督也要跟上。笔者以为，在推进政府购买公共服务进程中，必须有护航机制。一是必须制定政府购买公共服务的规章制度；二是必须制定政府购买公共服务的监督机制；三是政府购买公共服务必须实行公平公正公开的原则，必须保证政府购买公共服务行为在公开透明和法治程序的运行机制中。另外，政府购买服务是要服务老百姓的，也应该让老百姓参与和监督。总之，必须把政府购买公共服务纳入法制的笼子中，绝不让政府购买服务成为腐败高发区。

政策与管理

打工地需提供医疗保险服务

编者按：现对农民工，一般已改称“外来务工人员”，但由于本文所讨论问题特指的是来自农村的外来务工人员，所以仍然使用农民工一词。请读者关注他们在打工地的医疗保险问题的合理解决。

□秦立建 陈 波

农民工的城市融入是有序推动城市化的重要基础。农民工的户籍虽然在农村，但是大多数农民工尤其新生代农民工长期在城市就业和生活，有融入城市社会的期盼。由于我国长期存在的城乡二元经济社会体制，农民工虽然在城市工作和生活，但是却无法成为真正的城镇市民，并导致我国的城镇化处于“伪城镇化”的状态。因此，深化医疗保险制度改革，让农民工拥有打工地提供的医疗保险，能够降低农民工的健康风险，增强农民工的城市融入水平。

缺乏医疗保险降低了农民工的城市融入水平

根据国家卫计委做的农民工城市融入状况专项调查数据，我们运用统计分析方法做实证研究，结果表明有以下几种。

拥有打工地医疗保险和没有打工地医疗保险的农民工，这两类人群的城市融入水平存在较大的差异。数据显示，农民工的总体城市融入度较低，仅达到30%的城市融入水平。同时，拥有打工地医疗保险的农民工，他们的融入度较高，达到39%；而没有打工地医疗保险的农民工，他们的城市融入度仅为26%。由此可见，拥有打工地医疗保险农民工的城市融入水平大大高于没有打工地医疗保险的农民工。

没有医疗保险农民工的文化参与和社会经济状况较低。有打工地医疗保险的农民工，在文化参与的三个方面，即社区文体活动、社会公益活动和休息时读书（看报或学习）方面，均显著高于没有打工地医疗保险的农民工群体。在社会经济方面，即与本地人谈得来、签订工作合同，以及熟人中与本地人谈恋爱（结婚），拥有医疗保险的农民工也均显著高于没有医疗保险的农民工。

没有医疗保险农民工的心理认同度较低。心理认同包括三个方面，即受访者自己判断：我愿意融入到本地人当中、本地人愿意接纳我成为其中的一员，以及我对本地人的生活态度。有医疗保险的农民工，在心理认同的三个方面，均好于没有医疗保险的农民工。

医疗保险对不同层次农民工的影响效果差异较大。医疗保险对农民工的城市融入存在分位效应。在低分位点上，我们重点刻画城市融入度较低的农民工的特点，医疗保险对农民工的城市融入没有影响。但是，随着分位点的提高，我们越来越体现城市融入度高的样本的特点，则发现医疗保险对农民工城市融入有显著的促进作用。在低分位点上，医疗保险仅仅提高农民工0.72%的城市融入度；但是在第中位数之后，医疗保险提高农民工城市融入度的幅度高达11%~15%。然而，养老保险对农民工城市融入的综合影响效果则一直比较稳定，没有出现医疗保险这种巨大变化的效应。

缺乏医疗保险降低农民工城市融入水平的原因

不能及时得到医疗服务的财务支持。农民工大多从事体力劳动较为繁重、工作条件较差、就业稳定性较低的职业，工作岗位对农民工的身体健康损害较为严重，农民工面临的健康风险较大。而覆盖农业户籍人口的新型农村合作医疗保险制度，由各级政府组织、引导和支持，于2003年度进行试点并快速推向全国，但是新型农村合作医疗保险实行属地管理的方式，农民工输出地的新农合管理机构无法为外出打工农民工提供就诊费用的财务支持，不能有效降低农民工的健康风险。当打工所在地不能向农民工提供医疗保险时，则也不能及时为农民工提供医疗服务利用时的财务支持，加大了农民工的城市融入困难。

不同层次农民工对公共服务均等化的权利要求存在差异。低城市融入度的农民工，是城市社会典型的“边缘人”，他们还处于为温饱而奋斗的阶段，更加关注收入对于自身基本生活的影响。相关的研究结果表明，收入仅仅促进了底层农民工的城市融入，但是影响效果还不显著。高城市融入度农民工才是真正的城市“新市民”。成为城市新市民之后的农民工，更加关注医疗保险等公共服务均等化建设，享有与城镇居民的医疗保险待遇等相同的福利，成为该类农民工关注的重要问题。

不同层次农民工的医疗服务利用能力存在差异。城镇地区的医疗费用较高，当“边缘城市人”需要医疗服务时，则无力垫付全部的医疗费用，所以不得不降低医疗服务利用的程度，甚至被迫放弃治疗，因此医疗保险对其城市融入影响不大。而高城市融入度的“新市民”能够较好地了解医疗服务的利用规则，并且有一定的支付能力，医疗保险促进了这类农民工的健康，因此提高了他们的城市融入水平。

促进农民工医疗保险服务

加快推进公共服务均等化建设。促进农民工的城市融入，是有序推进我国城市化的必然要求。而促进农民工城市融入的关键，就是要打破城乡分割的二元经济社会体制障碍，统筹当地城镇居民和农民工在医疗、养老、就业、教育和培训等方面的待遇，实现基本公共服务均等化，共同分享经济发展的成果。而以医疗保险制度改革为突破口，在整合我国三大基本医疗保险的基础上，加快医疗保险的公共服务均等化建设，打工城市为外来农民工提供医疗保险服务，有助于增强农民工的吸引力，提高农民工的城市融入水平。

改革就诊费用垫付的医疗费用结算制度。长期以来，我国实行的是事后报销而非事前补偿的医疗费用结算制度。这种医疗费用结算方式的弊端是，不仅为医疗服务供给方创造了诱导需求的条件，提高了就诊费用，浪费了医疗资源，而且阻碍了潜在医疗服务需求的实现。医疗保险的管理和经办机构应该协同医疗服务的供给机构，在计算机信息化建设的基础上，抛弃目前实施的就诊费用垫付制度，转而实行事前补偿的医疗费用结算方式。

扩大农民工医疗保险的参保率。有些用工单位往往以农民工的就业身份，作为是否为其购买医疗保险的标准。如果该农民工是正式职工，则用工单位为其购买医疗保险，而如果该农民工是非正式职工，则用工单位不予提供医疗保险。如果全部农民工的身体健康状况处于较高的水平，则不仅能够有效提高用工企业的劳动生产率，而且能够增强我国企业在国际市场的竞争力。在不降低医疗保障水平的前提下，要降低农民工参加城市医疗保险的门槛，减少缴费额度。

实现医疗保险的异地转接。农民工的职业转换较为频繁，流动性较强，如果医疗保险手续在不同城市之间不能实现转移接续，则不仅不利于农民工的健康维护，而且不利于农民工的城市融入。欧盟通过实施各成员国必须遵守的医疗保险跨国转接的基本原则、医疗保险跨国协调机制的法律基础和医疗保险跨国转接管理方案，实现了医疗保险关系在欧盟内部的跨国转接，提高了劳动力的跨国融入。欧盟的这些经验，尤其值得我国借鉴。

法治经济的信用基石

□叶尤刚

国务院今年8月颁布的《企业信息公示暂行条例》（以下简称《条例》）于10月1日起正式施行。《条例》就建立企业信息公示制度、构建企业信用监管体系，实现社会共治，提供了制度保障，旨在进一步夯实我国市场经济体系的信用基石。

十八届四中全会明确提出，社会主义市场经济本质上是法治经济，而信用是法治经济的基石。因为市场经济运行中，竞争作用的正常发挥、经营利润的获取，都需要公平交易的秩序，使市场行为在知情、平等、守信和互利的基础上进行。失信只会造成运行成本增加，市场风险加大，市场秩序混乱，效率和质量低下。夯实信用基石，既有利于发挥市场在资源配置中的决定性作用、规范市场秩序、降低交易成本、增强经济社会活动的可预期性和效率，也是推动政府职能转变、简政放权、更好做到“放”“管”结合的必要条件。

夯实信用基石，必须循法而行。构建企业信用监管体系是对我国现有市场行政管理体制的一场改革，而任何改革必须在法治的轨道上进行。《条例》及其配套规章、办法的出台就是建立企业信息公示制度、推进市场行政管理体制改革的法律依据。今后的市场管理改革，无论是放宽市场准入，还是加强事中事后监管都必须在这一法律框架下稳步推进，切实做到政府法无授权不可为、法定职责必须为，企业法无禁止即可为。

夯实信用基石，必须用改革的思维和精神去努力。《条例》的出台和实施，更是对进一步深化市场行政监管体制改革的号令，必将引发市场监管理念、机制、方式、方法的巨大变革。《条例》规定，建立企业信息公示制度，抓住了维护市场交易安全的关键；通过多个方面建立信用约束机制，减少了对企业的直接干预。这意味着我国将从主要依靠行政审批管企业，转向更多依靠建立透明的市场秩序来规范企业，也充分体现了从依靠传统行政监管手段向注重运用信用监管手段的转变。就此而言，企业信息公示既是对简政放权的又一次推动，也是政府和企业关系的一个重大变化，还是我们多年来监管方式的一次重大改革。这一系列转变和变革，考验着相关政府职能部门的改革思维和变革能力，考验着政府职能部门的履职能力、执法水平和监管质量。要适应这一系列转变，扎扎实实推进行政管理体制改革，并确保新的管理机制、管理措施的落地生根，我们必须时刻坚持改革的思维和精神，有充足的改革勇气和能力去努力实现。

夯实信用基石，不是哪一部分人、哪些部门的事，而必须依靠全社会的共同努力。目前，面对纷繁复杂的经济发展环境和市场监管环境，政府部门将不该管、也管不好的事务，交还给社会已是当务之急。《条例》规定的年报制、经营异常名录、政府部门、行业组织的联动响应机制等，赋予企业自主公示信息、社会公众通过公示的信息内容对企业予以监督的权利，充分体现了社会全民共治的理念。《条例》明确建设全国统一的企业信用信息公示系统，企业信用信息都将通过这一平台向社会公示，便于社会公众、政府各管理部门、行业组织掌握。随着这一平台的不断完善和广泛使用，企业的信用状况将最终实现由全社会来评判，其行为由全社会来监督。这就从手段、方法和机制上更加有利于实现社会共治的局面，也将更加有力地推动社会诚信水平的提高，促进市场经济环境的健康发展。

夯实信用基石，《条例》仅仅是一个开始。无论从时间还是空间上看，《条例》的出台和实施，只是市场管理体制改革的一个新开始。《条例》及其配套措施需要政府各部门、行业组织、社会公众的齐心协力，稳步落实，不断完善。相信，随着一项项改革措施的落地生根，随着信用基础的不断夯实，诚信必然能成为我国众多企业的生存发展习惯，整个社会信用体系建设会不断走向成熟，也会更加有效地激发市场的活力。