基层治理

农村“空心化”状态下的公共产品供给

通过走群众路线让农村公共产品供给项目落地，是一项基础性工程。面对“空心化”的农村，政府应该适当淡化资金拨付部门的意志，改变目前项目制中清一色的由上而下指定项目任务的做法，而相应增设由下而上提出在地的差异化需求项目，将政府向农村供给具体的公共产品的过程锻造成推进农村社会建设的可靠途径，将推动农村社会建设作为最迫切、最重要、最大宗的农村公共产品供给。

□ 吴重庆

时至今日，从中央财政到地方财政，财政预算中包括农村公共产品供给的涉农资金逐年增加，数额不可谓不巨，但资金使用的绩效却不如人意。我们需要探究导致绩效不佳的原因何在。

说到原因，人们首先会想到“挪用”的问题。的确，来自上级政府的涉农资金在拨付农村的过程中难免存在“跑冒滴漏”的现象。但在我看来，主要的原因在于农村社会的治理体系不够健全。对当下的农村来说，最缺的不是做事情所需要的资金，而是做事情所需要的可以自组织起来的在地群众。如果有资金而缺乏可以自组织起来的在地群众，那么，在地群众就很难形成需求的共识，也很难真正去共享公共产品。而拨付农村的涉农资金就犹如进入一个漩涡，钱是花出去了，但可能只是在水面冒了一个泡就不见踪影了。在此问题上，绝非有钱就可以任性。

笔者曾以“无主体熟人社会”这一概念揭示农民工输出地的广大中西部地区“空心化”农村的社会状况。“无主体”是指作为农村社会主体或者主要活动角色的中青年常年不在村，乡村虽然还是聚居社区，邻里之间虽然还是抬头不见低头见的老熟人，但其社会运作机制及个人的行为逻辑已经不同于熟人社会了。如在熟人社会里，村落舆论可以形成压力，个人顾忌面子，社会资本可积累。而在无主体熟人社会里，村落舆论失灵，面子跌价，社会资本离散。社会学家帕森斯的社会系统理论认为，具备足够数量的行动者作为系统的组成部分，乃是社会系统内部整合及社会系统和文化模式之间整合的必要条件之一。否则，便有可能无法维持系统的均衡而呈现病态。今天“空心化”的农村社会其实就是一个病态的熟人社会，即“无主体熟人社会”。

农村“空心化”的实质就是工业化、城市化对农村人财物的持续不断的吸纳与吞噬，从而导致农村社会的解体、人际关系的离散、社会资本的流失，农村社会失去了自我组织、协调、行动的能力。所以，虽然我们一直强调“政府主导、农民主体”的原则，要求各级政府充分尊重农民的主体地位，发挥农民的积极性和创造性，但在农村公共产品供给过程中，政府主导和农民主体的关系一直未能处理好。这不仅因为基层政府行政越来越囿于科层体制，不能深入基层发动群众，还因为农村“空心化”，农民失去了被发动的意愿及自组织的能力，也就是说，是农民主体本身出现了问题。既然农民不好发动，那就另起炉灶、体外循环。政府为了急于求成出政绩，于是便有了“项目制”的出笼。

项目制是指政府运作的一种特定形式，即在财政体制的常规分配渠道和规模之外，按照中央政府意图，自上而下以专项化资金方式进行资源配置的制度安排。项目制的核心在于用项目奖励来引导、调动、激励下级政府与项目承包者，包括非政府的企业或者个人，政府间的分配资金越来越依靠项目的方式进行。例如，新农村建设即包含了不少道路、河道、绿化、社区建设等项目。今天，地方政府和众多村庄都在积极跑项目、抓项目、包项目，形成了足可与招商引资媲美的项目进村热潮。项目制规模巨大，涉及面广，已经成为农村公共产品供给中的主要机制。

关于项目制的评价，目前褒贬不一。有观点认为中国社会和治理的关键机制已经从之前的单位制转型为项目制，这种转型代表了治理的现代化、专业化和技术化。另一种观点则认为，项目制其实是逐利价值观下形成的权钱结合，使社会越来越不公平，亟需警惕和改革。

那么，农村公共产品供给过程中的项目进村，究竟会带来怎样的后果？

当我们说到今天中国农村社会变迁的时候，大多只注意到农村的“空心化”，其实，另外一种变化同样重要并且不容忽视，那就是农村的贫富悬殊、阶层分化。在一个阶层分化的农村社会里，在一个赢者通吃的竞争性社会机制里，农村里的富裕阶层不但拥有经济资本，还拥有社会资本、文化资本和政治资本，从而成为政府眼中的农村精英。当我们说发动社会力量依靠社会力量的时候，这个社会其实并非农村社会中的全体村民，而只是极少数的农村精英。依靠社会与发动群众在字面上貌似相差无几，其实体现了两种不同的立场、不同的工作作风和工作方法，即究竟是依靠少数精英，还是依靠绝大多数非精英的群众。今天，农村精英成了政府在推进项目进村过程中重要的项目投标者和承接者，这也被称为精英俘获。在政府项目依靠精英，同时精英也善于与政府项目合作的局面下，形成了农村社会里日益固化的权力结构、利益链条以及对一般群众的排斥机制。所以，一项利民的农村公共产品供给工程，在以项目制落地实施的过程中，可以完全以市场化机制运作，而与大多数一般群众不相干。

因为农村“空心化”、群众发动难而不得不采取项目制的方式向农村供给公共产品，无奈农村已经是一个阶层分化的农村，进村的项目为农村精英俘获之后反而进一步扩大了农村社会的阶层分化，使农村社会结构更加固化。那么，农村公共产品有效供给的问题果真只能是一个不断陷入恶性循环的无解的问题吗？

打破这个恶性循环的关键，就在于开展农村社会建设。如果说政府加大力度向农村供给公共产品是建设农村的治标之举，那么，重建农村社会应该列为农村建设的治本之策。农村社会恢复生机了，回到常态了，也就可以真正动员群众依靠群众，有效开展一系列的农村公共产品供给。

对政府来说，找到农村社会建设的抓手至为重要。面对“空心化”的农村，政府应该并且可以将其从外部向农村输入资源作为开展农村社会建设的重要抓手，只不过应该适当淡化资金拨付部门的意志，降低由中央政府各部委指定专门用途的项目比例，改变目前项目制中清一色的由上而下指定项目任务的做法，而相应增设由下而上提出在地的差异化需求项目。同时，政府在项目落地的过程中，改变工作方法，变依靠社会、青睐精英为依靠群众、发动群众。从深入群众，了解群众需求，引导群众形成需求共识，到发动群众献计献策，参与项目施工、验收以及项目完工后的日常管理，自始至终奉行群众路线。这样，一个农村公共产品供给项目的落地，就是农村社会的一桩公共事务，它会有效增加“空心化”农村村民的互动，拓展“空心化”农村社会生活的公共性，松动农村社会的阶层固化。

通过走群众路线让农村公共产品供给项目落地，看上去要比依靠精英更为费时费力，可是社会建设本来就是一项日积月累的需要投入绘画绣花般工夫的漫长的基础性工程，既等不得，也急不得。农村的社会建设并不是可以由上而下地以行政手段在农村建立一些徒有其表的空壳化组织，而是尊重群众自身的要求和农村社区的需要，通过社区事务的带动和社区成员的参与互动，有机地萌生社区的合作团体，重现农村草根社会的蓬勃气象。

目前，在农村“空心化”、阶层分化以及项目制盛行背景下的公共产品供给，事实上存在诸多悖论。跳出悖论的不二法门是重返群众路线，将政府向农村供给具体的公共产品的过程锻造成推进农村社会建设的可靠途径，将推动农村社会建设视为最迫切、最重要、最大宗的农村公共产品供给。



医疗救助中的问题与对策

□ 江治强

目前，我国医疗救助制度已完成了城乡全面建制，运行的规范化不断增强，与基本医疗保险、大病医疗保险等制度的衔接更加顺畅，对于缓解“因病返贫、因病致贫”问题，日益发挥着重要的托底作用。财政医疗救助投入呈不断增加的态势，据最新的统计公报显示，截至2014年底，各级财政投入252.6亿元，救助人次达到9119万，补助水平不断提高。

尽管如此，在医疗救助制度建设和政策实施过程中，仍然存在一些不足和问题，需要引起高度关注。一是门诊救助模式不统一。有的向贫困对象发放定额门诊救助金；有的发放门诊救助卡，由持卡者到指定定点医院看病买药；有的采取基本医疗保险报销后“二次”报销，报销的医疗费必须在基本医疗保险用药目录内。二是资助参保参合资金的实际受益对象或有偏差。医疗救助资金的一大部分用于资助低保、特困供养人员等救助对象获得基本医疗保险，2014年有48.4亿元用在这方面。实际上，这部分资金是从基本医疗救助专户直接划拨到了基本医疗基金账户。基本基金账户是所有参保对象都可以使用的，不仅是用于困难群体身上，因此很难说资助参保参合资金完全被用于解决困难群体的医疗负担。三是大病医疗救助对低收入大病患者缺乏统一的认定标准。2012年，民政部开展大病医疗救助试点工作时，就提出要将救助对象扩大到低收入老年人、重度残疾人等特殊困难人群，但是，相比低保对象、特困供养对象，救助边缘家庭大病患者获得大病救助必须经过申请审批程序。要使低收入群众获得大病救助，亟待制定一个统一规范的认定审批标准。四是医疗救助的实际报销额，会因医疗救助与基本医疗保险、大病医疗保险等制度的衔接结算方式的不同，导致较大差异。救助制度和保险制度的衔接，目前除了在衔接的时序上，全国已基本实现了统一，但是因为结算方式的不同，比如是分段结算医疗费用，还是累加结算，方式上各地还不统一。

2015年4月21日，国务院办公厅转发了民政部等五部委《关于进一步完善医疗救助制度全面开展重特大疾病医疗救助工作意见》（以下简称《意见》），对完善医疗救助的管理、强化制度之间的衔接，尤其对推动开展重特大疾病医疗救助工作做出重要部署。如何做好《意见》的贯彻落实，确保这项重大举措落地生根，是一项势在必行的重要任务，我们需要在以下几个方面下功夫。

以病种来界定“大病”的范畴。大病医疗救助应当是专门针对解决重特大疾病患者医疗负担过重问题而采取的一项救助措施，而不是一项专门的救助制度。重特大疾病医疗费用高、诊疗难度大，需要基本医疗保险、大病医疗保险和大病医疗救助制度综合发挥作用，才能缓解这一灾难性支出。目前国家试点开展的大病医疗保险制度，通过商业保险机构运营，虽然带有一定政策性，但仍然会控制保费与赔付保持在一个合理的平衡点，这决定了大病保险不可能取消病种限制，作为大病保险的兜底机制的大病救助制度，也应当坚持以病种界定大病救助；只有坚持按照病种界定，才能减少小病大治的问题；同时，若按照病种和费用两个标准，不仅没有一个明确唯一的标准，而且容易导致与其他普通救助相混淆，不利于确立明确的政策边界。

完善救助定额或限额制定标准。要明确一个观点，大病救助目标是解决在国家规定的大病病种范围内的问题，而对于不在病种范围内的疾病，应当通过提高住院救助的报销比例和救助限额的方式予以解决。目前，《意见》规定救助限额的制定原则，即根据救助对象的需求和当地财政情况这一原则性规定，对于救助限额的制定起不到刚性约束的作用，应当进一步规定更为明确或量化的方法，比如跟上年度当地居民家庭人均可支配收入持平或规定一个挂钩的比例。否则，医疗救助的托底作用仍然难以充分发挥。

统一大病医疗救助对象认定标准。现行医疗救助制度已经全面地覆盖到了《意见》所界定的“重点救助对象”，目前救助边缘人口（低收入对象）尚未完全纳入制度覆盖范围。问题出在哪里？主要是我们缺乏一个对低收入对象享受医疗救助的认定标准和机制。不管是医前审批也好，还是医后审批也罢，一定要有一个对象认定的标准和机制，而且要将这一机制建设的情况，作为考核地方推进大病医疗救助的关键措施来部署和要求。否则，文件规定的扩大救助对象的范围等利好性政策难以落到实处。

做好大病医疗救助资金的测算。推进医疗救助工作，必须做好资金的需求测算。这是全面开展大病医疗救助工作的又一基本前提。民政部门要协调卫生、财政、社保等部门，根据当地一段时间的疾病谱和大病发生概率，结合医疗费用负担情况，对大病救助资金需求进行科学调查测算，为当地党委政府加大资金投入提供真实依据。

有感而发

发展之路

党政同责与终身追责

“党政同责”彰显生态环境损害责任追究制度权责一致原则，有利于实现追责对象的全覆盖。“终身追究”让领导干部心有余悸不敢有恃无恐践踏环境。“党政同责”和“终身追责”，彰显了最严格的责任追究制度，也凸显了生态环境保护突出领导干部这个“关键少数”的主题。

□ 刘武俊

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（以下简称《办法》）。党政领导干部因生态环境损害被免职的至少两年内不得升迁。《办法》的两大亮点就是以中央文件的形式确定了“党政同责”和“终身追责”的刚性原则，从而让党政领导干部生态环境损害责任追究制度成为真正“长了牙齿的老虎”。

“党政同责”彰显生态环境损害责任追究制度权责一致原则，有利于实现追责对象的全覆盖。《办法》首次以中央文件形式提出了“党政同责”的要求。凡是在生态环境领域负有职责、行使权力的党政领导干部，均纳入追责范围并将终身追责。鉴于现行法律法规对地方各级党委领导成员在生态环境保护方面的责任没有规定，《办法》将地方党委领导成员作为追责对象，无疑是一个重大突破，旨在推动党委、政府对生态文明建设共同担责，落实权责一致原则，实现追责对象的全覆盖。很长一段时间，地方一旦发生环境事故，一般只是追究政府部门的责任，而因没有明确规定党委在环境保护方面的具体职责，党委的环保责任往往被虚化了，很少有地方党委主要领导被问责。如今从中央层面强调“党政同责”，意味着党委和政府都需承担责任，凡是在生态环境领域负有职责、行使权力的党政领导干部，均应纳入追责范围。当然，“党政同责”并不是简单的一刀切、各打五十大板，并不意味党委和政府承担一样的责任，毕竟党委和政府两者角色不同，责任也不尽相同。政府的责任，主要在于全面贯彻落实党委的重大决策；而党委的责任主要在于决策、部署、督促和支持。一般情况下，如属实施过程出现重大问题，主要追究政府的责任；而属重大决策部署等层面出现问题，需追究党委的责任。此外，既要强调“党政同责”，也应健全党政干部激励机制，今后在环保和生态文明建设方面业绩突出的地方干部，可对其优先提拔使用，以此鼓励领导干部重视环境保护。



“终身追究”让领导干部心有余悸不敢有恃无恐践踏环境。《办法》进一步明确并细化了领导干部生态环境损害“终身追究”的要求。习近平总书记多次强调，对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人，必须追究责任，而且终身追究。贯彻这一要求，《办法》共规定了25种追责情形，不仅将“终身追究”作为生态环境损害责任追究的一项基本原则，而且明确提出实行生态环境损害责任终身追究制，规定对违背科学发展要求、造成生态环境和资源严重破坏的，责任人不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严格追责。片面追求GDP和“政绩”，经济发展了却破坏了生态环境，当领导的照样升迁。这种情况今后或许将不复存在。随着领导干部生态环保责任终身追究制的推出，对造成生态环境损害负有责任的领导干部，不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严肃追责，哪个领导干部还敢牺牲环境换政绩，有恃无恐践踏环境？

“党政同责”和“终身追责”，彰显了最严格的责任追究制度，也凸显了生态环境保护突出领导干部这个“关键少数”的主题。生态环境保护能否落到实处，关键在领导干部。对造成生态环境损害负有责任的领导干部，不论是否已调离、提拔或者退休，都必须严肃追责。从现实情况看，要使生态环境领域的政策规定落到实处，关键要靠各级党政领导干部，而出现生态环境严重损害事件也往往与党政领导干部失职、渎职有着直接关系。因此，《办法》突出领导干部这个“关键少数”，聚焦各级党政领导干部的权力责任。突出地方党政主要领导的责任。按照现行法律法规，对生态环境损害责任，追究政府有关部门工作人员的多，而对作出决策的领导干部特别是地方党委、政府主要领导成员往往难以追责到位，容易出现“权责不对等”的现象。针对这种情况，《办法》明确，地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责，党委和政府主要领导成员承担主要责任，并在追责情形中着重细化了党委和政府主要领导成员的“责任清单”。

最严格的责任追究制度是生态文明制度体系不可或缺的重要环节。实行最严格的责任追究制度，首先要建立科学的领导干部生态政绩考核评价体系。将生态文明纳入领导干部考核评价体系，作为政绩考核的一个权重指标，把生态政绩作为考察干部政绩的重要组成部分。以前，对领导干部的考核评价指标主要考核GDP，一切以GDP为目标，不管发展的代价如何、发展的路子是否错位，只要经济上去了，领导干部的考核结果就优秀，其结果往往是以牺牲生态环境为代价。在干部考核体系中引入生态文明指标，就是将GDP考核变成了绿色GDP考核，同时建立领导干部生态文明建设党政同责的终身追究制，将考核结果与干部的提拔任用相挂钩，让干部时刻紧绷生态文明这根弦。

领导干部生态环保责任终身追究制，核心就是“责任”一词，这个责任党政同责，目的就是要倒逼领导干部树立任期负责乃至终身负责的责任意识。领导干部作为一个地方重大事项的决策者，担负着不可推卸的生态责任，必须担负起生态文明建设的重任。实践中，有的领导为了所谓的个人政绩，在生态文明建设中不作为或乱作为，有恃无恐地糟蹋环境，其主要原因还在于缺乏责任追究制度的制约。

领导干部生态文明建设终身追究制，贵在“终身”。搞领导干部职务终身制行不通也不得民心，搞领导干部生态文明建设终身追究制则大得民心。今后，哪个官员胆敢牺牲环境换政绩，即便已经转任异地、退居二线甚至退休多年，也必须承受“终身追究”责任的风险。

领导干部生态文明建设党政同责和终身追究制，重在落实。现实中，不少为所谓政绩工程肆意破坏环境的官员，在任、转任期间都没有得到及时查处和问责，更遑论终身追究。有的官员在任期间都胡作非为有恃无恐，更遑论畏惧退休后被终身追究。倘若生态文明建设出现重大问题，有关部门不问责、不追究、不作为怎么办？那么该被追究责任的不止是对破坏生态文明负有直接领导责任的领导干部，也包括负有查处责任的有关部门及其负责人。

生态环保责任追究搞“党政同责”和“终身制”大得民心，值得点赞。期待刚性的生态环保责任追究制度真正长出锋利的“牙齿”，发挥应有的威慑力。