政策与管理

区域雾霾污染防治需要革命性措施

雾霾之下，应以创新、协调、绿色、开放、共享为发展理念，针对一些突破口，寻找工作抓手，开展革命性的改革措施，把环境保护真正融合到经济和社会发展的进程之中予以统筹考虑。只有这样，才能让人民群众切切实实地感受生态文明体制改革和制度建设的成效。

□ 常纪文

新修订的《环境保护法》实施以来，各地淘汰落后产能的力度很大，一些地方为此付出企业关闭、工人转行等痛苦代价，环境保护法律的严格实施受到严峻挑战。在此背景下，进入采暖季后，大气污染问题集中显现。如京津冀地区和东北地区的雾霾污染持续时间长，一些地方PM2.5甚至出现长时间爆表的现象。现实证明，在经济下行的巨大压力下，常规的治理措施已经不起大作用，风已经成为驱除雾霾的关键因素。严重的环境污染特别是雾霾污染，必须引起高度重视，采取革命性措施从根本上加以治理。

优化能源结构。治理雾霾必须具有针对性。最近几年，很多机构做过雾霾的源解析工作，但是由于气象条件、产业结构、区域地形等复杂，难以有一个相对精确的定论。尽管如此，主要的污染物种类已经形成为共识，可以归纳为燃煤、机动车、工业源、扬尘和其他，为此可以采取协同控制的措施，其中最核心的是优化能源结构。“十三五”时期，需要在京津冀地区和其他重点大气污染区域，开展社会能源结构优化的大转型，提高电能等清洁能源在终端能源中的比重，使电力未来成为终端能源消费的主力，力争形成以电为主、气为辅的能源结构。

调整产业结构与产业布局。快速工业化和城市化是造成雾霾的重要原因，但不能因为污染而放弃工业化和城市化，必须走低碳、节约和绿色发展道路，形成依靠科技创新促进经济增长的模式。在转型问题上，方法和策略很重要，新的产能上马和旧的产能淘汰要有好的衔接，否则就会出现经济基本面难以巩固和环境污染难以治理的双重危机。在艰难的转型之中，要把环境保护纳入发展的大盘子中予以通盘考虑，通过环境执法和基础设施建设并重的方式来解决环境污染。在产业结构调整方面，目前有一个工作可以做，而且见效快，那就是以大区域为单元，结合供给侧改革，通过做加法和乘法的方法优化区域产业结构，如在钢铁、水泥、火电、化工行业开展优化组合、兼并整合和产业提升工作，保证供给、企业利润和就业，减少区域大气和水污染。

深化环境保护体制机制改革。2014年以来，中央发布了总揽全局的《关于加快推进生态文明建设的意见》，出台了《生态文明体制改革总体方案》，还制定了很多配套的改革文件。在此基础上，修改了《环境保护法》《大气污染防治法》等环境法律，大幅度简政放权，下放或者取消了很多环境行政许可，力图构建环境共治的治理体系，形成创新、协调、绿色、开放、共享的新格局，取得了显著成效。但是，目前的环境监测数据，无论是企业的排放数据，还是环境保护部门负责的区域环境质量监测数据，都存在失真之处。为了改变这种监管格局，2015年8月，国务院办公厅印发了《全国生态环境监测网络建设方案》，上收全部国控点的监测运行权。2015年10月，中共中央关于“十三五”规划的建议提出，省以下环境监测工作由省级环境保护部门直接负责，实行垂直管理。这些改革措施有利于保证全国生态环境监测数据的准确性，破解因地方政府环境质量数据造假导致考核结果失真的难题。现在的关键是尽快落实这些革命性措施。



推进生活方式的改变。大气污染排放的主体众多，每个人、每个家庭、每个企业、每个行业都有份。除了企业的排放以外，每个家庭都要做饭，要排出油烟，据分析，油烟污染对产生雾霾有一定作用；在冬季烧煤取暖，对产生雾霾也有一定“贡献”；数量众多的家庭汽车排放，也是造成雾霾的原因。其中，家庭生活排放属于自然性权利没有纳入现行环境法律规范的规范，家庭汽车排放目前没有引入排污收费制度。其应否与企业的排放一起承担责任？值得认真思考。在大城市、特大城市及其城乡结合带，人口过于聚集必然导致城市病，如雾霾污染等。所以，无论是在城市还是在城市的周围，除了加强科学规划的管控和对生产经营单位的排放进行管制，在“十三五”时期形成以电和气为主的生活能源结构外，还应用法律手段强制社会形成环境友好型的生活方式。在雾霾面前没有呼吸的特权，每个人都应行动起来。法律可以规定：在夏天，公共场所的温度如低于26度，不得用空调制冷；在冬天，公共场所的取暖温度不得高于18度。违者重罚。在集中取暖区域，家庭取暖采用按照热流量计费的制度，对于超过18度消费的热能部分，按照受益者负担原则，实行超额累进收费制度。对于农村居民家庭取暖，由于购煤管制困难，可以采取如下措施：在近期要加强执法，不准出售超标散煤，违者重罚；在“十三五”时期，通过大气污染专项治理资金的补贴，强制在农村推行区域集中供暖、家庭电采暖、家庭燃气采暖等清洁取暖方式。目前，可以在北方城市发起“我为减轻雾霾多穿一件冬衣”和“我为减轻雾霾少开一次车”的全民活动，鼓励居民养成气候适应性的生活方式。

发展之路

亟需解决好农民工的住房保障问题

□ 张　超

前不久召开的中央经济工作会议明确提出，要加快农民工市民化，明确深化住房制度改革方向，把公租房扩大到非户籍人口。可见，加快推进农民工市民化是中央做出的重要部署，而加大农民工的住房保障力度将是未来几年推进农民工市民化工作的重要组成部分和努力方向。

当前农民工住房困境

当前，农民工在务工地的居住问题主要由用人单位和农民工个人解决。国家统计局的调查表明，农民工在单位宿舍居住的占28.3%，在工地工棚和生产经营场所居住的占17.2%，租赁住房的占36.9%，乡外从业回家居住的农民工占13.3%，在务工地自购房的农民工占1%。

依靠用人单位和农民工个人的力量虽然在一定程度上解决了农民工的居住问题，但从推进农民工市民化的角度看则存在诸多许多局限。由用人单位为农民工提供居住场所主要存在的问题至少有两点。一是覆盖的规模和能力有限。从国家统计局所统计的数据看，目前由单位提供居住场所的情况大约只覆盖了外出农民工群体的45%（包括在单位宿舍居住的农民工和在工地工棚和生产经营场所居住的农民工）。就用人单位而言，其是否为农民工提供居住场所主要受企业财力、行业特征、劳动力供求状况等多种因素影响，具有一定的不确定性。二是由用人单位为农民工提供住房不能满足农民工的家庭居住和在城市定居的需要。从国家统计局的数据可以看出，2014年外出农民工中举家外出的农民工高达3578万人，并且近几年这一数字一直呈递增态势。举家外出的农民工显然具有家庭居住的需要，但是用人单位提供的宿舍以及工地工棚、经营场所等居住条件并不能满足农民工的这一需要。

完全由农民工个人解决住房问题同样面临着不少困境。一方面它极大提高了农民工在城市的生活成本，削弱了农民工市民化的经济能力。据国家统计局的调查数据表明，外出农民工月均生活消费支出为人均944元，其中月均居住支出为人均445元，居住支出占生活消费支出的比重为47.1%，居住支出的成本在农民工生活消费支出中的比重明显过大。另一方面严重影响了农民工在城市的居住和生活水平。受制于自身的经济能力，无法通过单位获得居住场所的农民工大多选择在城中村、城乡结合部等地租赁价格低廉但条件简陋的住房居住。这些地方的房屋通常在安全、卫生、消防等方面存在着很多隐患。这些势必严重影响农民工的居住和生活环境，极大制约农民工市民化的质量和水平。

如何保障农民工住房

在推进农民工市民化的过程中，仅仅依靠用人单位和农民工个人去解决农民工的住房问题是远远不够的。为此，必须要发挥政府的作用，做好农民工的住房保障工作。

从现实需要来看，我国政府在解决农民工住房问题上所应发挥的作用亟待强化。2007年由建设部、发改委、财政部、劳动保障部、国土资源部五部委联合下发了《关于改善农民工居住条件的指导意见》。该文件是第一个从国家层面专门针对解决农民工住房问题而下发的文件，填补了国家在农民工住房政策上的空白，在推动解决农民工住房问题上可谓迈进了一大步。不过，从今天看，这一文件所提出的总体政策思路与当前中央提出的推进农民工市民化的要求并不能完全适应。该文件提出，用工单位是改善农民工居住条件的责任主体，政府的作用则在于为用工单位履行责任提供政策支持、指导和监督。因此，就这个文件本身的思路来看，它对政府在解决农民工住房问题上所应发挥的保障作用强调的是不够的。从近些年来的实践看，从中央到地方的各级政府实际上在保障农民工住房权益问题上还是做出了不少探索。虽然各级政府的这些政策和实践对改善农民工在城市的居住条件起到了一定作用，但是从总体上看这些举措和探索仍旧处于起步阶段，距离推进农民工市民化的要求尚有不小差距。

此次中央经济工作会议提出的把公租房扩大到非户籍人口的要求可以说是强化农民工住房保障力度的重要举措。事实上，除了这一点，政府在加强农民工住房保障问题上还有很多其他政策工具可以选择。

在住房供应方面，可以借鉴公私合作开发廉租房的模式，以利率补贴、财政补助、税收减免、用地政策优惠等多种方式吸收社会力量参与农民工住房的开发建设。对城乡结合部农民集体土地、城市工业用地、土地收购储备等方面的政策做出调整，增加农民工住房建设用地的供应，在政府主导下，发挥政府、用工单位、其他市场主体各自的优势建设员工村、农民工公寓、单位集体宿舍等。

在住房供应方式上，今后要适应部分农民工在城市定居的要求，向农民工提供能够满足其基本居住要求的可以出售的廉价住房。未来可以考虑在公共住房建设总量达到一定规模后，不妨采用公共住房共有产权模式，以半租半售的方式逐步帮助农民工获得房屋的产权，实现居者有其屋的目标。

在保障方式上，除了着眼于向农民工提供廉价住房外，应注重提高农民工的住房消费能力。首先，应该完善农民工住房公积政策，应该考虑以低水平、多层次的方式将不同收入水平和不同住房需求特征的农民工纳入公积金覆盖范围，将公积金的用途从购房扩大到租房，还可以针对农民工流动性大的特征允许农民工异地提取或以正当理由一次性提取，等等。其次，尝试由政府向农民工发放租房券。该政策具有覆盖范围大、资金利用效率高、有利于人员流动以及不会对私人住房市场产生干预等多种优势，今后可以鼓励一些地方大胆探索，总结经验。

有感而发

社会政策“回头看”

□ 郑　琛

在社会治理系统中运用“回头看”的方法，就是尝试在一个政策周期结束后，对问题认定、政策规划、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结的全过程进行重新复原，各治理主体共同回顾每一个阶段治理行为，总结得失，发现问题找出原因，最终总结出规律性的结论作为下一步行动的策略。通过“回头看”的方法，可以传承经验，确保在未来类似情景下避免犯同样的错误，各治理主体不仅知道如何应对，而且能快速形成多种应对方法，规范政府工作行为；可以固化成熟的治理工作机制和流程，提高治理效能，完善政府工作制度；可以使各主体进一步厘清治理职能，激发在工作中的主动性和创造性，强化主体履职尽责的观念。

提高辩证思维能力，增强工作的科学性、预见性和主动性，规范微观治理文化。社会政策“回头看”首先要基于客观事实，遵循真实记录和全盘还原的理念，强调思维的客观性，所有参与主体和观察主体都有资格参与。“回头看”的过程是再现事件原貌的过程，是认定事实的过程，是充分暴露矛盾的过程。对政策进行科学“回头看”，通过系统全面地收集信息和整理资料，改变传统分析总结中各部门自成一家，“公说公有理婆说婆有理”的积弊，强调思维的全面性。在互相承认矛盾的基础上对矛盾进行“两点论”分析，不能对一种主体行为全盘肯定或全盘否定，强调思维的系统性。在充分分析矛盾的基础上，抓住关键矛盾，找准矛盾中的重点，着力针对主要矛盾和矛盾的主要方面提出解决办法，强调思维的发展性。政策“回头看”不是简单的经验教训的总结和评估，而是要求治理主体在对矛盾进行对立统一的分析过程中把握治理行为的规律。通过持续不断地客观、全面、系统地对社会政策的反复回顾，将会增强治理工作的科学性、预见性和主动性，使微观的行为文化得到及时、有效的规范。

提高历史思维能力，实现“发现、纠错、成长”，完善中观治理文化。社会政策“回头看”要求公共部门运用历史的眼光看待过去的制度和条件，认真回溯社会政策落地之时的想法和设计。首先从各级政府部门的愿景、规划、计划出发，回头审视最初的目标。在此基础上对照结果，列举整个政策周期的得失，评估哪些地方有问题。反观执行、倒推原因，反思产生问题的各种假设。生成规律，提出面向未来的最佳方案假设。以史为鉴、知古鉴今就是要求我们在复盘的过程中通过反思和探究过去的思维、行为，对类似的局面高度熟悉，不断发现问题，开拓思路，探讨各种制度的可能性，提高对政策态势的感知力和研判力，提升政府的执政能力。通过对历史政策由孕育、出台到执行“慢动作”的细致再现，放慢学习速度，察觉渐进的过程，抛弃因为互相追究责任的质疑和冲突，拒绝表面的和谐和妥协，忠于历史，求真求实，发现过程中的限制因素，找出制度漏洞，实现“发现、纠错、成长”，使中观的制度文化得到适时的完善。

提高战略思维能力，改善组织心智，明晰公共治理的精神，塑造宏观治理文化。社会政策“回头看”的最高阶段是“鸟瞰全景”，高瞻远瞩，统揽全局，通过对每一项决策生成的前前后后再审视，以时间为轴来观察政策发展变化的形态，基于全貌分析来龙去脉，理顺不断变化和相互作用的“主要因素”，发现引起事件变化的“杠杆点”，透视纷繁复杂现象背后的本质和演化规律。政策“回头看”就要求站在战略和全局的高度观察和审视问题，从政治上认识和判断政策形式，在重大原则上旗帜保持鲜明、态度明确。各治理主体从整体和长远的角度表达自身意愿，以开放的心态容纳其他部门和个人的态度；正视自身与政策整体成败的分总关系；意识到自身对于政府组织整体公信力的意义和价值。经过多轮的交流和沟通，整合多主体工作目标，转化为能够鼓舞组织整体的共同愿景，使各主体形成开阔的视野和博大的胸襟，主动而真诚地相互支持，互相帮助，形成合力更好地为人民服务。通过从整体上对政策发展趋势和方向的把握，培养各治理主体冷静观察、谨慎从事、谋定而后动的组织心智，明晰平等、协商、合作的公共精神，塑造具有战略定力的治理观念文化。

探索国家治理现代化的新路径

——国家治理国际学术研讨会综述

□ 姚轩鸽

为探索国家现代化进程中“国家治理”的观念创新、道路创新、制度创新、方法创新，总结中外国家治理的经验和规律，从而推进国家治理体系和治理能力的现代化，近日，“国家治理国际学术研讨会”在海南三亚学院举行。40多位与会专家围绕国家治理的哲学思考、国家治理的途径与方法、国家治理面临的主要挑战与压力等问题，进行了深入的研讨，提出了很多有价值的观点和意见。

国家治理的哲学思考

郑重提出国家治理体系现代化这一重大课题，是中国改革创新、社会转型进入全面目标规制新阶段的主要标志。对此，三亚学院国家治理研究院学术委员会副主任任平教授认为：中国现代化建设在资源配置方式、开放状况、发展阶段、发展方式、城乡结构、社会类型、民主政治、文化治理方式、环境治理、党的建设等方面发生转变，并进入全面目标规制阶段，必然呼唤系统全面、整体协调、良性有序的现代国家治理体系。

致力于“生态善治”目标下的“生态性政府”有效构建与实践性探索，不失为一条切实可行的选择。在陕西师范大学政治经济学院袁祖社教授看来，生态治理和生态改善的希望在于变经济增长型政府为生态型政府，推行可持续发展战略。在这个过程中，公共治理可以成为生态型政府的有效治理模式，其中特别应注重公共治理的制度设计，挖掘社会的生态治理潜力。

伦理治理是传统中国社会治国理政的深层文化动因和基本的治国理念。北京师范大学田海平教授说道，“对伦理进行治理”是现代条件下伦理进入治理的题中应有之义。关键是立足于“问题治理”或“难题治理”，如此才不会错失“伦理治理”面向难题、求解问题的现代性本义。进一步说，“伦理治理”作为一个道德哲学范畴，只有定位为“难题治理”和“问题治理”才是一个真问题。

国家治理的途径与方法

国家治理改革的关键，不仅在于价值理念的变化，而且在于政府职能的转变。中国社会科学院哲学所甘绍平研究员认为，政府应还权力以规范，其职责主要在于制度法规建设，其角色主要在于规则和程序的制定者、矛盾的调节和仲裁者以及通过法律制度保障民众诉求表达的渠道的监督者。同时，政府应致力于强化和完善解决社会矛盾和冲突的法治机制，使法治成为解决社会矛盾和社会冲突的长效的制度化手段。

国际税收治理是国家治理系统的重要构成部分，关键在于如何建立国与国之间的税收竞争与协调机制。三亚学院国家治理研究院研究员姚轩鸽认为，各个国家应该遵从国际税收行为的基本规律，坚决走“己他两利”的竞争与合作之道，认清国际税收竞争与冲突的复杂性与不确定性特征，缔结科学优良的国际税收契约。在“一带一路”国家发展战略背景下，既要尊道崇德，用“善”抵御和化解未来国际税收竞争与冲突中的不确定性与系统性风险，也要遵从自由平等原则，用优良税收契约预防未来国际税收的矛盾与冲突，更要认清国情，制定理想与现实相结合的国际税收竞争战略。

国家治理面临的主要挑战与压力

如何以“大数据”促进国家治理现代化是国家治理面临的新挑战。三亚学院国家治理研究院学术委员会主任周文彰教授认为，建设“数据强国”要“数据政策体系、数据立法体系、数据标准体系”三个体系先行。重视对“数据主权”问题的研究。建设高质量的“大数据与国家治理实践案例库”。

城镇化可以拉动内需，推动经济结构战略性调整，促进城乡一体化发展，为农业走向产业化、规模化经营创造条件，意义重大。但城镇化同时也面临着诸多严峻的问题，对此，江苏理工大学高军教授认为，国家治理应解决好城镇化问题。城镇化过程中，政府主要任务是提高公共服务水平，创建法治政府，搭建要素市场平台，解除约束农民进城的制度性束缚，因势利导，至于城镇化的具体过程则应交给市场主体。

观点综述